عاملون في زوايا حرجة

أوضاع العاملين في الإقتصاد غير المنظم في الأردن

تمكين
TAMKEEN
fields for aid | للدعم و المساندة

المقدمة ١٤

المبحث الاول: الحماية القانونية الدولية والمحلية للعاملين في الإقتصاد غير المنظم ١٧

مفهوم الاقتصاد غير المنظم والعمالة غير المنظمة ١٨

الاقتصاد غير المنظم في الاتفاقيات الدولية والتشريعات ٢٠

التشريعات والممارسات المحلية في الإقتصاد غير المنظم ٣٠

المبحث الثاني: الإقتصاد غير المنظم في الأردن ٣٩

واقع الاقتصاد غير المنظم ٤١

العوامل المساهمة بتوسع الإقتصاد غير المنظم ٥٠

المبحث الثالث: نتائج المسح الضوئي ٥٧

المبحث الرابع: ظروف العمل في الإقتصاد غير المنظم في إقليمي الوسط والشمال ٨٣

ساعات العمل والعمل الاضافي والاجور وإجازات العمال ٨٤

الضمان الإجتماعي ١٠٠

الاسترقاق (الاستغلال، تقييد الحريات بالعمل، حجز الاوراق الثبوتية، التمييز) ١٠٤

الاعتداء على العاملين، النزاعات والاجراءات بحقهم ١١٥

أذونات وعقود العمل للعمالة المهاجرة ١١٩

وقاية وحماية العاملين وإمتيازاتهم في العمل ١٢٣

المبحث الخامس: الحماية الاجتماعية للعمال في الإقتصاد غير المنظم ١٣٠

الحماية الاجتماعية ١٣٢

حماية العمال في الإقتصاد غير المنظم ١٣٤

الحماية الإجتماعية وجائحة كورونا ١٣٦

إجراءات الحكومة بشأن الحماية الإجتماعية والاقتصاد غير المنظم ١٣٨

الاستنتاجات والتوصيات ١٤٢

على صعيد التشريع ١٤٣

على صعيد الاقتصاد والبيانات ١٤٤

على صعيد العمل اللائق والتوعية ١٤٦

على صعيد الامتثال والتفتيش ١٤٨

على صعيد الحماية الاجتماعية ١٤٩

المراجع والخاتمة ١٥٠-١٥١

تمهيد

تمكين للدعم والمساندة مؤسسة أردنية غير حكومية محايدة تعمل على تعزيز حقوق العمال والمهاجرين ومكافحة الاتجار بالبشر

وتأتي هذه الدراسة في إطار مشروع التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعمال المهمشين في الأردن بدعم من مملكة هولندا والذي استهدف العمال في قطاعات الزراعة والإنشاء و الإقتصاد غير المنظم

وتأتي هذه الدراسة لتسليط الضوء على واقع العاملين في القطاعات الاقتصادية غير المنظمة في الأردن، تتناول واقعهم وبيئة عملهم وما يتعلق بهم من تشريعات وحقوق عمالية.

ونأمل أن تكون هذه الدراسة منفذا لزيادة الاهتمام بهذه الفئة والتي تلعب دورا هاما في رفد الاقتصاد الوطني وتستحق الاهتمام وتوفير الحماية الاجتماعية لها وحماية حقوقها العمالية.

يتوجه تمكين للدعم والمساندة بالشكر والتقدير للأستاذ حمادة أبو نجمة الباحث الرئيسي لهذه الدراسة ولكل من ساهم فيها من فريق العمل الميداني والإحصائي.

مركز تمكين للدعم والمساندة

آب-أغسطس 2020

الملخص

المبحث الأول

تعد إتفاقيات منظمة العمل الدولية أحد المصادر الرئيسية التي تشكل إطار تنظيمي دولي للإقتصاد المنظم وغير المنظم، وأكدت المنظمة أن من «المفاهيم المغلوطة الشائعة الاعتقاد بأن العمال في الإقتصاد غير المنظم هم خارج نطاق تطبيق معايير العمل الدولية، وأن معظم معايير العمل الدولية ليس لها صلة بالعاملين في الإقتصاد غير المنظم».

صادق الأردن على (٢٦) اتفاقية من أصل (١٩٠) من إتفاقيات العمل الدولية، (٧) منها اتفاقيات أساسية، و(٣) منها اتفاقيات الحوكمة، و(١٦) فنية (تقنية)، فيما يبلغ عدد الاتفاقيات النافذة حالياً (٢٤) اتفاقية.

توافقت التشريعات الأردنية مع عدد من المعايير الدولية، إلا أنها في مواضع أخرى لم تتناول أحكاماً تنسجم مع هذه المعايير، كـ (أحكام ذات الصلة والمفاهيم الواضحة، للعمل الجبري، والتمييز القائم على أساس الاستخدام أو المهنة، ...)، إضافة إلى أنه لم تتم الإشارة بشكل صريح وواضح إلى مدى إمكانية شمول العمال وأصحاب العمل في الإقتصاد غير المنظم بتأسيس نقابات خاصة، أو الخوض في المفاوضات الجماعية.

قدمت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (CEACR) العديد من التوصيات للحكومة الأردنية فيما يتعلق بموضوع التمييز، واتخاذ تدابير فعالة لمنع وحظر التحرش الجنسي في الاستخدام والمهنة، وتوفير الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، وأوصت بتعديل نص (المادة ٣) من قانون العمل، واتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لضمان إمكانية أن يصبح العمال المهاجرين أعضاء مؤسسين وقادة للنقابات العمالية ومنظمات أرباب العمل، وتمكينهم من المشاركة في المفاوضات الجماعية، كما طالبت بإتخاذ التدابير اللازمة لضمان عدم تعارض المهام الإضافية (المتعلقة بمتابعة الوضع القانوني لوجود العمالة المهاجرة في سوق العمل) الموكلة إلى مفتشي العمل مع أداء واجباتهم الأساسية وأن يتم تعزيز موارد وقدرات مفتشي العمل، وتزويدهم بالموارد المادية ومرافق النقل اللازمة لأداء واجباتهم بفعالية.

المبحث الثاني

يصل حجم القطاع الرسمي الحالي في الأردن لحوالي (١,٦) بليون دولار، أي بمعدل (١٩,٤٠٪) من الناتج المحلي الإجمالي، وهذا يعني أن ارتفاع معدل الإقتصاد غير المنظم المرتفع يبين عدم قدرة الدولة على تنظيم النشاطات الاقتصادية والرقابة عليها والتقليل من التهرب الضريبي، بالتالي عدم القدرة على تقدير حجم الناتج بدقة أكبر، كونه أهم أداة لقياس النشاطات الاقتصادية

تشير آخر التقديرات الصادرة عن منتدى الاستراتيجيات الأردني إلى أن حجم العمالة غير المنظمة في الاقتصاد الأردني بلغ ٩٣٣ ألف عامل بنسبة عادلت ٤١,٤٪.

يعمل في هذا الإقتصاد فئات متنوعة غالبيتهم يعملون بأجر إما في مؤسسات غير منظمة أو في مؤسسات منظمة لكنهم يعملون بها بشكل غير منظم، إضافة لأولئك الذي يعملون لحسابهم الخاص، وبشكل عام تتصف ظروف العمل في الإقتصاد غير المنظم بأنها سيئة ولا تضمن للعاملين والعاملات به حقوقهم العمالية الأساسية من حيث ساعات العمل أو الأجور وعدم التمتع بشروط الصحة والسلامة المهنية، وعدم حصولهم على إجازات سنوية ومرضية والعطل الرسمية وعدم تسجيلهم في منظومة الضمان الاجتماعي.

ويتركز العاملون غير المنظمين في الأردن بمختلف القطاعات وعلى وجه الخصوص في قطاع الإنشاءات والزراعة وقطاع النقل والباعة المتجولين والعمل المنزلي والسكرتاريا وصالونات التجميل والمحلات التجارية وورش صيانة السيارات والمشاغل الصغيرة.

تزايد عدد السكان في الأردن ليصل حتى نهاية عام ٢٠١٩ (١٠,٥٥٤) مليون نسمة، وبحسب الأرقام الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة فإن أغلب سكان الأردن من جيل الشباب وصغار السن، ونسبة كبيرة منهم تشكل حوالي (٣٤,٤) من سن الـ(١٤) سنة فما دون، وتبلغ نسبة الشباب (١٥-٢٤) سنة حوالي (١٩,٨).

سجلت معدلات البطالة إرتفاعاً غير مسبوقاً إذ كان مستواها الأعلى في الربع الأول من العام ٢٠٢٠ (١٩,٣٪)، وفي الوقت نفسه يلاحظ بأن معدلات المشاركة الاقتصادية منخفضة جداً، خصوصاً بين الاناث حيث بلغت (١٤٪) خلال الربع الأول من العام ٢٠٢٠، كما يلاحظ بأن هناك ارتفاع في معدلات البطالة بين حملة الشهادات الجامعية (بكالوريوس فأعلى)، حيث بلغت ٢٢,١٪.

المبحث الثالث

شملت عينة المسح من (٧١٠) عامل وصاحب عمل، وشملت هذه العينة كلاً من العمال الأردنيين والأجانب، ذكوراً وإناثاً في (٧) محافظات، وضمن القطاعات الاقتصادية المستهدفة والبالغ عددها (٣) قطاعات هي الزراعة والإنشاءات والخدمات، حيث أظهرت البيانات أن نسبة الذكور من إجمالي العينة هي الأعلى حيث بلغت (٧٩,٠)، ويعزى ارتفاع هذه النسبة إلى أن جميع العاملين في قطاع الإنشاءات الذين يشكلون (٣٠١) مفردة كانوا جميعهم من الذكور، ولم يتواجد أي عنصر نسائي فيه، علاوة على ذلك لوحظ أن الذكور يتركزون بنسب أعلى من الإناث في قطاعي الزراعة والخدمات في الإقتصاد غير المنظم.

بلغت نسبة الإناث من العاملات في مؤسسة أو مشروع منظم حوالي (٢٨,١٪) من إجمالي العاملين في المؤسسات المنظمة، مقارنة بالذكور، وهي النسبة الأعلى إذا ما قورنت مع الإناث في أنماط العمالة الأخرى وفقاً للعمال الذين تم مقابلتهم، معظم العاملين والذين تشكل نسبتهم (٥٠,٢٪) من إجمالي العينة يتقاضون أجوراً أو دخلاً أعلى من (٢٥٠ دينار)، وهناك عمال مستخدمين يتقاضون أجوراً تقل عن الحد الأدنى للأجور، لا تتجاوز نسبتهم (٣,٣٪)، وهناك عمال أردنيون يتقاضون أجوراً (أقل من ١٥٠ دينار) ونسبتهم (٥,٣٪) من إجمالي الأردنيون العاملين في المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، فيما بلغت نسبة الأردنيون الذين يتقاضون أجوراً أقل من الحد الأدنى للأجور (٢٢٠ دينار) (١٩,٨٪) من إجمالي الأردنيين العاملين في المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة.

بلغت نسبة الأردنيين من إجمالي العينة (٤٦,١٪)، (٣٤,٦٪ إناث، ٦٥,٤٪ ذكور)، تلتها الجنسية السورية بنسبة (٣٢,٨٪)، (١٤,٢٪ إناث، ٨٥,٨٪ ذكور)، ثم المصرية (٢٠,٠٪)، (٢,١٪ إناث، ٩٧,٩٪ ذكور)، فيما سجلت الجنسيات الأخرى نسبة (١,١٪) جميعهم من الذكور.

تتراوح معظم أعمار العمالة غير النظامية بين (٢٥-٣٤) سنة بنسبة (٤١,٦٪) من إجمالي العينة، يليها العاملون من الأعمار (٥٣-٤٤) سنة بنسبة (٢٨,٩٪)، بينما كانت نسبة الشباب (١٥-٢٤) متدنية وبلغت (١٩,٢٪) إذ أن أغلبهم يعملون في قطاع الخدمات، أما من هم في عمر (٤٥ فأكثر) فبلغت نسبتهم (١٠,٤٪).

بالنسبة للمستوى التعليمي فإن النسبة الأكبر كانت ضمن مستوى (ثانوي فما دون)، حيث بلغت نسبتهم في قطاع الإنشاءات (٩٣,٤)، وفي قطاع الزراعة (٩٤,٧)، وكانت أقل في قطاع الخدمات حيث بلغت (٧٣,١).

المبحث الرابع

حوالي (٥٨,٣٪) من إجمالي العاملين في المؤسسات أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة يستلمون أجورهم بانتظام ودون تأخير من أصحاب العمل، مقابل (٤١,٧٪) لا ينتظم أصحاب العمل في دفع أجورهم، وتبلغ نسبة العمال الذين يتم تأخير أجورهم من (١-٧ أيام) حوالي (٣٤,٩٪) من إجمالي العمال الذين يتم تأخير أجورهم، أما الذين يتم تأخير أجورهم من (٨-١٥) يوم، و(١٦-٣٠ يوم) فقد بلغت نسبتهم (٩,٠٪)، (٩,٤٪) على التوالي.

حوالي (٦٠,٠٪) من العمال الذين تم تأخير أجورهم بينوا بأن التأخير في دفع الأجور متقطع بين الحين والآخر، في حين بلغت نسبة العمال الذين يكون تأخير أجورهم بشكل دائم (٢٢,٠٪)، في حين أن (١٨,٠٪) لم يتم تحديد ما إذا كان التأخير دائم أم متقطع.

يعمل حوالي (٥٦,١٪) من العاملين في المؤسسات أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة ساعات عمل تزيد عن (٨) ساعات في اليوم منهم (٣٨,٨٪) يجبرون على العمل الإضافي، وكذلك الحال بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص فنجد أن حوالي (٥٤,٣٪) منهم يعملون لساعات تزيد عن (٨) ساعات يومياً من أجل تحصيل أكبر قدر ممكن من الدخل شهرياً وتعويضاً عن الأيام التي لا يعملون بها.

هناك حوالي (٥٥,٢٪) من إجمالي العينة يعملون ساعات عمل إضافي، ولا يتقاضون أي مقابل عن عملهم الإضافي، كما أن هناك إصرار من بعض أصحاب العمل بامتناعهم عن دفع بدل ساعات العمل الإضافي وكذلك دفع الأجور كاملة في موعدها، إذ يتم تأخير أجور بعض العاملين أحياناً لفترات قد تمتد لأكثر من (٦٠) يوماً، ونسبة ضئيلة منهم لأكثر من (١٨٠) يوماً.

حوالي (٥٠,٦٪) من العاملين في المؤسسات أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة لا يحصلون على إجازات أسبوعية مدفوعة الأجر، و(٥٤,٧٪) من أصحاب العمل الذين لديهم عمالة غير منظمة لا يمنحون العمال لديهم إجازات أسبوعية مدفوعة الأجر، وحوالي (٥٢,٨٪) من العاملين لحسابهم الخاص يحصلون على إجازة أسبوعية لمدة يوم لغايات أخذ قسط من الراحة نتيجة الأعباء والمشقة الناتجة عن الأعمال الأسبوعية.

حوالي (٩٨,٧٪) من أصحاب العمل الذين لديهم عمال يمنعونهم من أخذ إجازاتهم السنوية و(٩٦,٠٪) يمنعونهم من الإجازات المرضية، و(٦٤,٠٪) يمنعونهم من

إجازاتهم الدينية والرسمية، مدفوعات الأجر. في حين أن (٩٥,٩٪) من العمال في المؤسسات أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة لا يتم منحهم إجازات سنوية، و(٨٩,٠٪) لا يتم منحهم إجازات مرضية، و(٦٢,٦٪) يُمنعون من إجازاتهم الدينية والرسمية، مدفوعات الأجر. وحوالي (٩٧,٠٪) من العاملات المتزوجات لا يحصلن على إجازة الأمومة ولا على ساعة الرضاعة مدفوعات الأجر.

وفقاً للعمال الذين تمت مقابلتهم، فإن حوالي (٤,٠٪) فقط من إجمالي أصحاب العمل الذين لديهم مستخدمين يخضعون للضمان الاجتماعي، فيما يخضع فقط (٢,٩٪) من إجمالي العاملين في المنشآت أو المشاريع غير المنظمة له، و(٢,٣٪) من إجمالي العاملين في المنشآت أو المشاريع المنظمة، وحوالي (٢,٤٪) من إجمالي العاملين لحسابهم الخاص.

بلغت نسبة الخاضعين للضمان الإجتماعي من العاملين في قطاع الإنشاءات (٣,٧٪)، و(١,٥٪) في قطاع الخدمات، (٢,٩٪) في قطاع الزراعة، وتبين بأن معظم العاملين الذين تمت مقابلتهم ليس لديهم تأمين صحي، بإستثناء (١٣) عامل سوري تبين بأن لديهم بوليصة تأمين تمكنهم من العلاج في الحالات المرضية وإصابات العمل.

أظهرت نتائج المسح أن حوالي (١٥,٦٪) من إجمالي العمال الأجانب قد تعرضوا للاستغلال المادي من قبل الوسطاء (السماسرة) لحصولهم على إجازة للعمل في الأردن، وكانت هذه المبالغ متفاوتة تراوحت من (١٠٠-٢٠٠٠ دينار)، تبين أن (٥١,٩٪) من العمال الأجانب الذين قاموا بدفع مبالغ مالية للوسطاء يعملون في قطاع الانشاءات، و(١٦,٧٪) يعملون في قطاع الخدمات، و(٣١,٥٪) يعملون في قطاع الزراعة.

أظهرت النتائج ان (٣,١٪) فقط من إجمالي العينة الكلية يتم تقييد حريتهم، كمنعهم من استخدام وسائل الاتصال، أو الخروج من العمل إلا بعد إتمامه أو بعد ساعة معينة، أو إجبار العاملين على المبيت بسكن محدد.

حوالي (٤,٣٪) من إجمالي العمال في المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، يتم حجز وثائقهم الثبوتية لدى أصحاب العمل، حوالي (٣٦,٤٪) منهم يعملون في قطاع الانشاءات، و(٤٠,٩٪) يعملون في قطاع الخدمات، و(٢٢,٧٪) منهم يعملون في قطاع الزراعة، وهنالك (٧٧,٣٪) من إجمالي العمال الذين حجزت أوراقهم الثبوتية ما زالت أوراقهم الثبوتية محجوزة لدى أصحاب العمل.

أظهرت النتائج أن (٨١,٣٪) من إجمالي (العاملين لحسابهم الخاص والعمال في المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة) لم يتعرضوا لأي شكل من أشكال التمييز في العمل سواء من ناحية الجنس أو العرق أو الدين أو غير ذلك، مقابل (١٨,٧٪) بينوا بأنهم تعرضوا للتمييز في العمل، ويكون هذا التمييز قائم على أساس الجنسية أو صلة القرابة أو الجنس ويرتبط هذا التمييز بالمعاملة أو بالأجور.

حوالي (٩,٠٪) من إجمالي العينة تعرضوا للاعتداء من الزبائن أو من قبل أصحاب العمل، وكانت طبيعة الاعتداءات على العاملين تتمثل إما بالصراخ والشتم والإهانة، أو بالتحرش الجنسي، أو الصراخ والتهديد بالتسفير وعدم دفع الأجور، أو بالضرب، وحوالي (٧٨,١٪) من إجمالي المعتدى عليهم لم يقوموا بالإبلاغ عن هذا الاعتداء أو التقدم بأي شكوى للجهات المعنية بهذا الخصوص.

حوالي (٩١,٣٪) من إجمالي العمال في المنشآت أو المشاريع غير المنظمة من العمال (الأردنيين والأجانب) لم يقوموا بتوقيع عقود عمل مع أصحاب العمل، كما أن معظم العمال الذين لم يقوموا بتوقيع عقود عمل يعملون في قطاع الإنشاءات حيث بلغت نسبتهم (٩٥,٣٪)، يليهم العاملون في قطاع الزراعة بنسبة (٩٣,٩٪)، والعاملون في قطاع الخدمات بنسبة (٨٣,٤٪).

أظهرت نتائج المسح ان (٤٠,٠٪) من العمال الأجانب في المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، يعملون دون عقود عمل أو تصاريح عمل، وأن (٩١,٨٪) من إجمالي العمال الذين لديهم تصاريح يقومون بدفع كافة المبالغ المالية لإصدار تصريح العمل، و(٠,٦٪) يتحمل فيها العامل جزء من قيمة تصريح العمل ويتحمل صاحب العمل الجزء الآخر.

حوالي (٢٣,٥٪) فقط من إجمالي العينة الكلية تتوفر لديهم معدات وأنظمة الوقاية والسلامة ووسائل الإسعافات الأولية. كما بينت نتائج المسح أن حوالي (٥٦,٢٪) من إجمالي العينة الكلية لا يتوفر للعاملين في قطاع الإنشاءات وسائل الحماية والوقاية أو أدوات الاسعافات الأولية، يليه قطاع الزراعة بنسبة (٢٥,٧٪)، وكان قطاع الخدمات من أقل القطاعات التي لا تلتزم بتوفير هذه الوسائل مقارنة مع القطاعات الأخرى حيث بلغت نسبة العاملين الذين لا تتوفر لديهم هذه الوسائل (١٨,١٪) من إجمالي العاملين في قطاع الخدمات.

المبحث الخامس

تعتبر الحماية الاجتماعية حقا من حقوق الإنسان، ويتم تعريفها على أنها مجموعة من السياسات والبرامج المصممة للحد من الفقر والوقاية منه. وتشمل الحماية الاجتماعية حقوق الأطفال والأسر والأمومة والبطالة وإصابات العمل والمرض والشيخوخة والإعاقة، والتأمين الصحي.

تتركز تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن على العاملين في القطاعين العام والخاص بعقود منتظمة، في حين تستثنى فئات أخرى من التغطية، مثل العاملين في الإقتصاد غير المنظم أو العمال المهاجرون على الرغم من شمولهم في القانون.

كشفت أزمة كورونا عن هشاشة الحماية الاجتماعية وأوجه القصور في استراتيجيتها، حيث أظهرت الجائحة وجود عدة فجوات وثغرات، أثرت ومست حياة الفئات الهشة من المجتمع مثل العمال في الإقتصاد غير المنظم والعمال المهاجرين واللاجئين.

اتخذت الحكومة الأردنية عدداً من الإجراءات الوقائية اللازمة للحد من انتشار الفيروس، أهمها حظر التجول والتنقل الكامل بعد تفعيل قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢ في الحادي والعشرين من آذار/ مارس ٢٠٢٠ باستثناء بعض القطاعات الحيوية. وكان لإنفاذ القانون تداعيات جسيمة على العمال في جميع القطاعات دون القطاعات الحيوية لا سيما العمال في الإقتصاد الغير منظم ومنهم عمال المياومة والعاملين لحسابهم الخاص.

قدرت وزارة التنمية الاجتماعية بوجود ٣٠٠,٠٠٠ أسرة أردنية غير مقتدرة ستضرر بسبب أزمة كورونا ممن يعملون في عدد من القطاعات الغير منظمة وقد اعتمدت الوزارة في تقديراتها على قواعد بيانات السجل الوطني الموحد، إلا أنها استثنت المهاجرين واللاجئين من هذه الإحصاءات ومن سلسلة القرارات التي اتخذتها لاحقاً لمساعدة هذه الفئة.

VOLTAJ
VOLTAJ

المقدمة

أفرزت الظروف التي عانى منها الاقتصاد الأردني، آثارا سلبية أدت إلى توسيع دائرة القطاعات الاقتصادية غير المنظمة؛ والتي تعد من المكونات الأساسية للنسيج الاقتصادي، وعادة ما ينشأ هذا النوع من الاقتصاد على هامش الاقتصاد المنظم حين تسوء حالته، ويعجز عن استيعاب احتياجات وطموحات الباحثين عن العمل أو من فقدوا وظائفهم، فيندفعوا للعثور على فرص عمل عن طريق الهروب إلى قطاعات الاقتصاد غير المنظم للعمل فيها، متجاهلين بذلك سوء بيئته وظروفه الحرجة، لكنهم يرضخون لواقعه، من أجل تأمين قوت عائلاتهم في ظل ظروفهم الصعبة، وارتفاع مؤشرات الفقر والبطالة.

في هذا النطاق؛ أنجز مركز تمكين للدعم والمساندة في نهاية العام الماضي وبداية العام الحالي وخلال الفترة الأولى لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد ١٩)، دراسة حول واقع العاملين في القطاعات الاقتصادية غير المنظمة في الأردن، تتناول واقعهم وبيئة عملهم وما يتعلق بهم من تشريعات وحقوق عمالية.

تهدف الدراسة إلى بحث الإطار النظري للإقتصاد (المفهوم، والبيئة التنظيمية عن طريق القوانين والممارسات القائمة، وأثرها في تحقيق العمل الأفضل للعاملين وأصحاب العمل، وحجم الإقتصاد غير المنظم؛ وفق البيانات المتوافرة عنه، والأسباب والعوامل الأساسية التي أدت إلى نموه في الأردن)، كما تضمنت الدراسة؛ تحليلاً شاملاً لمسح استطلاعي لعينة من عامليه في إقليمي الوسط والشمال.

يغطي الجزء الأخير من الدراسة، أهم الاستنتاجات والتوصيات والآليات؛ الواجب اتباعها لمعالجة آثار وجود هذا الإقتصاد وتوسعه على نحو كبير، وتحسين أوضاع عامليه، في وقت لا تسعى فيه إلى توفير إحصائيات أو تحاليل شاملة ومفصلة عن العمالة في الإقتصاد غير المنظم، وإنما تسلط الضوء على حقوق عامليه، وفق العناصر الأساسية التي تضمنتها التشريعات الوطنية، في نطاق حالات محددة من واقع ممارسات عمالته.

أهمية الدراسة

تكتسب الدراسة أهميتها من طبيعة موضوعها ومنهج تناولها، وهي ليست الأولى التي تتناول هذا الإقتصاد، لكنها هنا؛ تمتاز ببحثها في حقوق وظروف العاملين غير المنظمين (الأردنيين، والمهاجرين)، وما يتعرضون له من انتهاكات في المنشآت غير المنظمة والمنظمة في إقليمي الوسط والشمال، ضمن تحليل بيئة العمل وحقوق العاملين وفاعليتها؛ كل ذلك من أرض الواقع، وعبر مقابلات مباشرة مع أفراد العينة، ومناقشة خصائصها وما يتعلق بها من سياسات تحميهم.

الأهداف

تهدف الدراسة للتعرف على أوضاع العاملين غير المنظمين وتحليلها، وتسليط الضوء على:

* اللوائح والتشريعات التي تقونن وتحمي عاملي هذا الإقتصاد.

* الحماية الاجتماعية المتاحة للعاملين فية، بما في ذلك الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي.

* ظروف وبيئة العمل المناسبة للعاملين فيه وتعرضهم للانتهاكات.

* شروط السلامة والصحة المهنية، وحالات إصابات العمل، والآثار المترتبة على ذلك بالنسبة للعاملين فيه.

المبحث الأول

الحماية القانونية الدولية والمحلية للعاملين في الإقتصاد غير المنظم

يسلط هذا المبحث؛ الضوء على الإطار النظري للاقتصاد غير المنظم، إذ يتناول مفهوم الإقتصاد غير المنظم، والعمالة غير المنظمة، والبيئة التنظيمية والتشريعية عبر الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الأردن بهذا الشأن، ويطرح أبرز التشريعات والممارسات القائمة، وأثرها على تحقيق العمل الأفضل للعاملين وأصحاب العمل.

يجدر الإشارة إلى ان الدراسة اختارت استعمال مصطلح الاقتصاد غير المنظم للحديث عن هذا الاقتصاد إلا أنه يعرف بأسماء أخرى مثل: الاقتصاد غير الرسمي أو الاقتصاد الرمادي أو إقتصاد الظل أو الاقتصاد المخفي أو الاقتصاد السري.

أولاً: مفهوم الاقتصاد غير المنظم والقطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة

بداية؛ لا بد من الإقرار بأن هذا الموضوع يكتنفه كثير من الغموض، ويعزى ذلك إلى عدم انضباطه أو التزامه بالمعايير الإحصائية أو النظريات الاقتصادية، يشمل نشاطه، وحدوده، والتعريفات المقترحه له، والوظائف التي يضطلع بها، وواقع العمل في أنشطته.

تتفق غالبية التعريفات التي تعلقت بالإقتصاد غير المنظم، على أن هذا النمط من العمل، يأخذ أشكالاً مختلفة، وقد تعددت الدراسات والتقارير التي تناولت مفهومه، فبعضها تعرض لمفهوم العمالة غير المنظمة أو عمالة الإقتصاد غير المنظم.

حاولت منظمة العمل الدولية وضع تعريفات عدة للإقتصاد؛ أولها كان في العام ١٩٩٣، حين اعتمد المؤتمر الدولي الـ ١٥ لاختصاصيي إحصاءات التشغيل تعريفاً إحصائيّاً أوليّاً، شمل الوحدات الإنتاجيّة الصغيرة غير الزراعيّة وغير المسجّلة رسميّا، ويملكها أفراد أو أسر، وخصوصاً من المشتغلين لحسابهم الخاص، ومن ينتجون سلعاً أو خدمات، متداولة؛ وتشمل فرداً أو أكثر.

وعرفه بأنه «يتكون من وحدات تعمل في إنتاج السلع أو الخدمات بهدف أساسي، هو خلق فرص عمل ودخل للأشخاص العاملين فيه، وأن هذه الوحدات، تعمل عادةً في نطاق صغير وبمستوى منخفض من التنظيم، بحيث تعتمد علاقات العمل على العمالة غير الرسمية، أو على القرابة أو العلاقات الشخصية والاجتماعية، بدلا من الترتيبات التعاقدية التي تنطوي على ضمانات رسمية». وتركت المنظمة آنذاك الحرية لكل بلد، تقرير حجم الوحدات غير المسجلة، وإدراجها في الإقتصاد غير المنظم، وما إذا كان يتوجب إدراج الزراعة وعمال الخدمة المنزلية فيه. (منظمة

لعمل الدولية، ١٩٩٣)[1].

لكن هذا التعريف انتقد لأنه ضم في طياته أعمالا اقتصادية شديدة الاختلاف عن بعضها، هدفها الرئيس: تأمين سبل العيش لتلك الفئات التي تتهرب من الضريبة والقوانين، وصولاً للأعمال غير القانونية؛ المرتبطة بالفساد والجرائم. إذ اقتصر تعريفه على بعد مؤسسي، باعتماده على الوحدات الاقتصادية مقياساً للإقتصاد، وعدم النظر إلى ما إذا كان العاملون فيه يعملون بأجر في شركات رسمية أو غير رسمية، أو لحسابهم الخاص، أو أنهم من دون صاحب عمل ثابت، وبلا حد أدنى للأجور أو الضمان، أو غيرها.

استجابةً لهذه الثغرة، بادرت منظمة العمل لتوسيع تعريفها، ليشمل العمالة غير الرسمية. وأحدثُ تعريفٍ للإقتصاد غير المنظم، ما جرت الموافقة عليه في مؤتمر العمل الدولي للعام ٢٠٠٢، باعتباره: «جميع الأنشطة الاقتصادية التي يضطلع بها العمال والوحدات الاقتصادية؛ التي لا تحظى بتغطية أو بتغطية كافية بحُكم ترتيبات رسمية– بحُكم القانون أو الممارسة»، (منظّمة العمل الدولية، ٢٠٠٢) [2].

وهذا التعريف أوسعٍ من التعريفات السابقة، إذ يتجاوز خصائص المؤسّسات غير المُنظَّمة، ليشمل أيضًا علاقات العمل غير المنُظَّمة مثل: عاملي المنازل والمياومة.

وفي المؤتمر ذاته، عرفت منظمة العمل، العمالة غير المنظمة بأنها: «الوظائف غير المنظمة التي تؤدى في منشآت الإقتصاد المنظم أو غير المنظم، وتشمل العمال المشتغلون لدى الآخر، وأصحاب الأعمال العاملين في منشآتهم الخاصة (لحسابهم الخاص) في الإقتصاد غير المنظم، والعمال المساهمون من أفراد الأسرة، بغض النظر عما اذا كانوا يعملون في منشآت الإقتصاد المنظم او غير المنظم، أو كعمال منزليين عاملين لدى الأسر، وأعضاء التعاونيات المنتجين غير المنظمين، والعمال المستقلين ممن ينتجون سلعا للاستخدام النهائي لأسرهم المعيشية حصريا»[3].

أما القطاع غير المنظم فقد تم تعريفه على أنه: «مجموعة من وحدات الانتاج «منشآت فردية تملكها الأسر المعيشية» بما في ذلك «المنشآت غير المنظمة التي تعمل لحسابها الخاص»، و»منشآت أصحاب العمل في الإقتصاد غير المنظم»، (استنادا إلى تعريف المؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء احصاءات العمل).»

١ shorturl.at/afwS0

٢ https://ilo.org/public/english/bureau/stat/download/papers/def.pdf

٣ مكتب العمل الدولي، «الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم»، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣ .

ثانيا: الإقتصاد غير المنظم في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية

صادق الأردن منذ انضمامه إلى منظمة العمل في العام ١٩٥٦ حتى الآن على (٢٦) اتفاقية من أصل (١٩٠) من اتفاقيات العمل الدولية، التي عالجت جوانب متعددة من شؤون العمل، عدد النافذ منها حالياً (٢٤) اتفاقية، هي على النحو التالي[4]:

المصادقة على (٧) من الاتفاقيات الأساسية[5] من أصل (٨)، ولم يصادق على الاتفاقية رقم (٨٧) المتعلقة بالحريات النقابية وحماية حق التنظيم- ١٩٤٨.

المصادقة على (٣) من اتفاقيات الحوكمة[6] من أصل (٤)، ولم يصادق على الاتفاقية رقم (١٢٩) المتعلقة بتفتيش العمل (الزراعة)- ١٩٦٩.

المصادقة على (١٦) اتفاقية فنية (تقنية) من أصل (١٧٨)، نافذ منها (١٤) اتفاقية هي:

الاتفاقية ١٠٢: بشأن الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢
الاتفاقية ١٠٦: بشأن الراحة الأسبوعية (التجارة والمكاتب)، ١٩٥٧
الاتفاقية ١١٦: بشأن مراجعة المواد الختامية، ١٩٦١
الاتفاقية ١١٧: بشأن السياسة الاجتماعية (الأهداف والمعايير الأساسية)، ١٩٦٢
الاتفاقية ١١٨: بشأن المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢
الاتفاقية ١١٩: بشأن الوقاية من الآلات، ١٩٦٣
الاتفاقية ١٢٠: بشأن القواعد الصحية (التجارة والمكاتب)، ١٩٦٤
الاتفاقية ١٢٤: بشأن الفحص الطبي للأحداث (العمل تحت سطح الأرض)، ١٩٦٥
الاتفاقية ١٣٥: بشأن ممثلي العمال، ١٩٧١
الاتفاقية ١٤٢: بشأن تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥
الاتفاقية ١٥٠: بشأن إدارة العمل، ١٩٧٨
الاتفاقية ١٥٩: بشأن التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣
الاتفاقية ١٨٥: بشأن وثائق هوية البحارة (مراجعة)، ٢٠٠٣
wالاتفاقية ١٨٦: بشأن العمل البحري، ٢٠٠٦

٤ المصدر https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:103201 :

٥ الاتفاقيات الأساسية الثمانية، تمثل الأهداف الأربعة الأساسية للمنظمة وفق «إعلان المنظمة بشان المبادئ والحقوق الأساسية لعام ١٩٩٨، وتحمل الأرقام: (٢٩)، و(٨٧)، و(٩٨)، و(١٠٠)، و(١٠٥)، و(١١١)، و(١٣٨)، و(١٨٢).

٦ اتفاقيات الحوكمة الأربعة، وتحمل الأرقام: (٨١)، و(١٢٢)، و(١٢٩)، و(١٤٤).

تعد اتفاقيات منظمة العمل، من المصادر الرئيسة التي تشكل الإطار التنظيمي الدولي للاقتصاد المنظم وغير المنظم، وتتطرق بنصوص صريحة، للعلاقة بين صاحب العمل والعامل، ويمكن عبرها استنباط أحكام تطبيق معايير العمل الدولية على العاملين في الإقتصاد غير المنظم، عندما لا يشار صراحة في نصوصها إلى ذلك.

من هنا؛ نجد بأن الاتفاقيات الأساسية الثمانية، جاءت بمضامينها لتطبق جميعها بشكل عام على «العمال» و»أصحاب العمل»، ولم تتضمن نصوصها ما يفيد بأنها تقتصر عليهم في الإقتصاد المنظم وحده، فمنها، ما أشار إلى الإقتصاد غير المنظم على نحو صريح، ومنها ما تضمن أحكاماً ضمنية فقط، وتناولت اتفاقيات أخرى؛ فئاتا محددة ممن يعملون غالباً في الإقتصاد غير المنظم.

في هذا المحور؛ ركز البحث على مراجعة التشريعات الأردنية انطلاقا من أهم المعايير الدولية الأساسية والحقوق الضرورية في العمل، والتي تحقق العمل الأفضل، للوقوف على مدى شمول اللوائح والتشريعات الحامية للعاملين في الإقتصاد غير المنظم وقوننة أوضاعهم.

المعايير والحقوق الأساسية في العمل

العمل الجبري، وإلغاؤه

من الحالات ذات الصلة بالعمل الجبري في الإقتصاد غير المنظم التي أشارت لها لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (CEACR): العمل الجبري للفئات المستضعفة، كالعاملين المهاجرين أو المنزليين أو الأصليين، وغالباً ما توجد في سياق الإقتصاد[7]، بالإضافة إلى حالات الاتجار بالبشر ممن يستغلون في اعمالw جنسية أو العمل سدادا لدين.

عرفت اتفاقية رقم (٢٩) العمل الجبري، أو الإلزامي بأنه: «كل أعمال أو خدمات تغتصب من أي شخص تحت التهديد بأي عقوبة، ولم يتطوع هذا الشخص بأدائها بمحض اختياره» {الفقرة (١) من المادة (٢)}، وبذلك تضمن التعريف جميع أنواع العمل وفئات العاملين، بما فيه أنواع العمل وفئات العاملين في الإقتصاد غير المنظم، بحيث لم تقتصر أحكام الاتفاقية على فئات معينة منهم، بل جاءت لحمايتهم كافة.

من أبرز الأحكام التي نصت عليها الاتفاقية:

١. عدم السماح بفرض أي عمل جبري أو إلزامي لصالح أفراد أو شركات أو جمعيات خاصة، وإلزام الدول بحظر العمل الجبري منذ بدء نفاذها، أو قبل ذلك/ المادة (٤).

٢. عدم جواز طلب أداء العمل الجبري أو الإلزامي، إلا من الذكور الأصحاء ممن يفترض بألا تقل أعمارهم عن (١٨) سنة، ولا تزيد على (٤٥) سنة/ المادة (١١)، باستثناء أنواع العمل المنصوص عليها في المادة (١٠).

٣. عدم جواز فرض العمل الجبري أو الإلزامي في الأعمال الزراعية، إلا إذا كان ذلك وسيلة للوقاية من مجاعة أو عجز في الإمدادات الغذائية/ المادة (١٩).

٤. إلزام الدول الأعضاء، بضمان أن تكون العقوبات القانونية كافية ومنفذة بدقة، على كل من كلف بعمل غير مشروع جبرا أو إلزاما/ المادة ٢٥().

٧ منظمة العمل الدولية، توسيع نطاق تطبيق قوانين العمل ليشمل الاقتصاد غير المنظم، الصفحة (٥). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_218335.pdf

كما قضت المادة ٢() من الاتفاقية رقم (١٠٥) بـ: اتخاذ الدول تدابير فعالة لكفالة الإلغاء الفوري والكامل للعمل الجبري أو القسري، وهذا أيضا يشمل بمضمونه، أنواع العمل وفئات العاملين في الإقتصاد غير المنظم كافة.

وفيما توافق الدستور الأردني مع مبدأ الاتفاقية رقم (٢٩) بالنص صراحة في المادة (١٣) منه، على حظر التشغيل الإلزامي، وتأكيد صون الحرية الشخصية، واعتبر في المادة (٧) منه، أن كل اعتداء على الحقوق والحريات العامة أو حرمة الحياة الخاصة للأردنيين، جريمة يعاقب عليها القانون، إلا أننا نجد أن قانون العمل، لم يتناول في طياته معظم القواعد التي تضمنتها الاتفاقية رقم (٢٩)، ولم يتضمن تعريفاً واضحاً لماهية العمل الجبري وعناصره، وخلت أحكامه مما ينسجم مع أحكام المواد (١١) و(١٧) و(١٩) و(٢٥) من الاتفاقية نفسها، واكتفى بمعاقبة صاحب العمل عن أي مخالفة يرتكبها، باستخدام أي عامل بصورة جبرية أو تحت التهديد أو بالاحتيال أو بالإكراه، بغرامة لا تقل عن (٥٠٠) دينار، ولا تزيد على (١,٠٠٠) دينار/ الفقرة (ب) من المادة (٧٧).

يشكل عدم انسجام التشريع الأردني مع عدد من أحكام الاتفاقية، صعوبة في تحديد المخالفين وضبطهم، أو تحديد الحالات والممارسات التي تعتبر عملاً جبرياً في الإقتصاد غير المنظم.

من ناحية أخرى؛ فإن قانون العقوبات لم يجرم عدة أفعال، كان يفترض به تجريمها، كالعمل الجبري الذي لم يذكر في هذا القانون، ولم تحدد له عقوبة، واكتفى بما جاء في المادة (٧٧) من قانون العمل، إذ تعاملت مع الأمر باعتباره مخالفة عمالية وليس جريمة، وهي مخالفات خصصت لها عقوبات ضعيفة غير رادعة، لا تتناسب وخطورة هذه الأفعال، ووجوب تجريمها في قانون العقوبات، وإقرار عقوبة لها تتضمن الحبس، وتعتبره جريمة وليس مجرد مخالفة عمالية.

الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية

أكدت المادتان: (٢) من اتفاقية العمل الدولية رقم (٨٧) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، و(١) من الاتفاقية رقم (٩٨) بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، أن العمال ودون تمييز، يتمتعون بالحقوق الأساسية المنبثقة عن الحرية النقابية، في وقت اعتبرت فيه لجنة الخبراء القانونيين بأن الاتفاقية رقم (٨٧)، تسري على العمال وأصحاب العمل دون أي تمييز[8]، ما يعني بأن عمال الإقتصاد غير المنظم، لهم الحق بالتنظيم والمشاركة في المفاوضة الجماعية، حيثما وجد صاحب عمل[9].

كما نصت المواد: (٥) من الاتفاقية رقم (٨٧)، و(٢) و(٣) من الاتفاقية رقم (٩٨)، بأن لجميع منظمات العمال وأصحاب العمل، الحق في تكوين الاتحادات والانضمام إليها دون تمييز، وأن هذه المنظمات، تتمتع بحماية كافية بشأن تكوينها أو تسييرها أو إدارتها بصورة مباشرة، أو عبر أعضائها أو وكلائها، وبما يفيد بحق العمال في الإقتصاد غير المنظم في تأسيس النقابات، والمشاركة في الأنشطة النقابية، وحق من يعمل منهم بصفة صاحب عمل أو لحسابه الخاص، بإنشاء منظمات تمثلهم بوصفهم أصحاب عمل.

تناول الدستور موضوع حق التنظيم النقابي الحر ضمن القانون في الفقرة (و/٢) من المادة (٢٣)، كما تناول قانون العمل المفاوضة الجماعية والنزاعات العمالية في المواد (١٢٠-١٣٨)، والحرية النقابية في المواد (٩٧-١١٩)، وتضمن نصوصاً تمنع اتخاذ أي إجراء ضد أي ممثل للنقابات، بسبب ممارسته للنشاط النقابي، بما في ذلك الفصل من العمل، وأتاح للعمال في أي مهنة، تأسيس نقابة خاصة بهم، وفق أحكام القانون التي تبين أن للعامل في تلك المهنة، الحق في الانتساب إليها إذا توافرت فيه شروط العضوية/ المادة (٩٧)، برغم عدم الإشارة صراحة لإمكانية شمول العمال وأصحاب العمل في الإقتصاد غير المنظم بتأسيس نقابة عمالية، أو خوض مفاوضات جماعية، بخاصة للعاملين في القطاع الزراعي

٨ منظمة العمل الدولية، توسيع نطاق تطبيق قوانين العمل ليشمل الاقتصاد غير المنظم، الصفحة (٦). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_218335.pdf

٩ المصدر نفسه، الصفحة رقم (٤٢)، https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_218335.pdf

المساواة في الأجور، والتمييز في الاستخدام والمهنة

أقرت اتفاقيتي العمل الدولية رقم (١٠٠) بشأن المساواة في الأجر عن عمل ذي قيمة متساوية، ورقم (١١١) بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة، على أساس المساواة بين العمال رجالاً ونساءً، فجميعهم يتمتعون بالحقوق الأساسية المنبثقة عن المساواة وعدم التمييز، ولا يجوز بأي حال من الأحوال، ممارسة أي تمييز أو استبعاد أو تفضيل يكون من أثره؛ إبطال أو إضعاف تطبيق تكافؤ الفرص أو المساواة في المعاملة في الاستخدام أو المهنة، وبالتالي يتضح عبر مراجعة النصوص الواردة في هاتين الاتفاقيتين، شمولهما ضمنياً لعاملي الإقتصاد غير المنظم.

وفيما توافق الدستور مع مبدأ اتفاقيتي (١٠٠) و(١١١) بالنص على موضوع التمييز صراحة، بأن الأردنيين أمام القانون سواء، لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات/ المادة (٦)، بما يفيد بأن العمال رجالاً ونساءً، يتمتعون بالحقوق الأساسية المتعلقة بالمساواة وعدم التمييز، نجد بأن قانون العمل، لم يتضمن تعريفاً واضحاً للتمييز القائم على أساس الاستخدام أو المهنة، ولم يتطرق في أي من أحكامه لهذا المفهوم، أو للعقوبات القائمة على التمييز على أساس الاستخدام أو المهنة، باستثناء إشارته إلى الأجور، بحيث تضمن تعريفاً للتمييز فيها على أساس الجنس في المادة (٢)، وفرض عقوبة على صاحب العمل عن كل حالة يدفع فيها إلى عامل أجراً، يقل عن الحد الأدنى للأجور، أو عن أي تمييز بالأجر بين الجنسين للعمل ذي القيمة المتساوية/ المادة (٥٣).

الحد الأدنى لسن العمل

أقرت اتفاقية العمل الدولية رقم (١٣٨) بشأن الحد الأدنى لسن العمل، للقضاء كلياً على عمل الأطفال، وأوجبت على كل دولة وضع حد أدنى لسن استخدامهم أو عملهم، على ألا يكون أدنى من سن إنهاء دراستهم الإلزامية، وألا يقل عن ١٥ سنة بأي حال من الأحوال، إذ تنطبق نصوصها على الأطفال العاملين في الإقتصاد المنظم وغير المنظم.

كما نصت الاتفاقية رقم (١٨٢) بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال، على أنه يتوجب على كل دولة اتخاذ تدابير فورية وفعالة، تكفل حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال لمن هم دون سن الـ١٨ والقضاء عليها، فشملت في تعريفها لأسوأ أشكال عمل الأطفال ضمناً؛ الأطفال العاملين في الإقتصاد غير المنظم، والممارسات غير المشروعة التي تمارس في هذا القطاع (الأعمال: الإباحية، تجارة المخدرات، المؤدية للإضرار بصحة الأطفال أو سلامتهم أو سلوكهم الأخلاقي، الجبرية والقسرية.. إلخ).

وفيما أكد الدستور على ضرورة تعيين الشروط الخاصة بعمل النساء والأحداث في التشريع العمالي في المادة (٢٣)، عرف قانون العمل، الحدث في المادة (٢) منه، وتناول في مواده (٧٣-٧٦) الأحكام الخاصة باستخدام الأحداث، والتي تنسجم مع ما ورد في اتفاقيات منظمة العمل، فمنع استخدام الحدث بأي حال، إذا لم يكمل الـ١٦ من عمره، وبأي صورة من الصور، ومنع استخدامه إذا لم يكمل الـ١٨ من عمره في الأعمال الخطرة أو المرهقة أو المضرة بالصحة، وعاقب كل من يخالف أحكام هذه المواد بغرامة لا تقل عن (٣٠٠) دينار، ولا تزيد على (٥٠٠) دينار، برغم أن العقوبة لا تتناسب وخطورة الفعل، ومدى الاهتمام الدولي باستخدام الأطفال، كما أنها لا تتضمن عقوبة الحبس لصاحب هذه الممارسة.

الحمايات القانونية في العمل

الحماية والضمان الاجتماعيين

تهدف اتفاقية المنظمة رقم (١٠٢) بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، إلى تحقيق مستوى الحد الأدنى المقبول اجتماعياً من الحماية، لتوفير تغطية الضمان للسكان، على أن يتوسع نطاق تغطيته تدريجياً، وبما ينسجم مع التنمية الاقتصادية. وشملت العمال في القطاعات المختلفة كافة، مع إمكانية استثناء البحارة وصيادي الأسماك في البحر من عدد العاملين، أو من عدد السكان الناشطين اقتصادياً، أو من عدد المقيمين عند حساب نسبة العاملين، أو المقيمين المحميين، لذا فإنها تشمل العاملين بمن فيهم عمال الإقتصاد غير المنظم، باستثناء البحارة وصيادي الأسماك، وفق مضمونها.

تشير ر المادة (٦) إلى الرعاية الطبية، إذ تفيد بجواز أن تأخذ الدولة في اعتبارها؛ الحماية التي توفرها عن طريق التأمين، في حال لم تكن إلزامية في تشريعاتها، وتغطية نسبة كبيرة ممن لا تتجاوز دخولهم دخول العمال اليدويين المهرة الذكور.

كما نجد أن التشريعات التي تناولت الحماية الاجتماعية والضمان في قانون الضمان الاجتماعي رقم (١) لسنة ٢٠١٤، تعريفاً واضحاً لصاحب العمل والمؤمن عليه، بحيث عرف صاحب العمل بأنه: «كل شخص طبيعي أو معنوي يستخدم عاملاً أو أكثر من الخاضعين لأحكام هذا القانون»، وعرف المؤمن عليه بأنه «الشخص الطبيعي الذي تسري عليه أحكام هذا القانون، ذكراً كان أم أنثى»، وشمل القانون؛ الحماية الاجتماعية للعاملين، كالتأمينات الصحية وإصابات العمل والشيخوخة والعجز والوفاة، والأمومة، والتعطل عن العمل، وعاقب كل منشأة مشمولة بأحكام هذا القانون بغرامة مقدارها (٥٠٠) دينار عن كل عامل، لم تشمله بأحكامه، ولمخالفيها.

واستثنى فئة محددة منهم، وهم من علاقتهم بصاحب العمل غير منتظمة، كالعاملين بالمياومة أو بالقطعة أو بالساعة، ممن يعملون أقل من (١٦) يومياً لدى صاحب العمل، ما ساهم ببقاء العاملين غير المنظمين في الإقتصاد غير المنظم، بلا برامج حماية اجتماعية إطلاقا، فدخولهم متدنية جداً، وتكاليف الاشتراك بالضمان وبرامج الحماية عالية، تحول دون مساهمة منشآتهم في إشراكهم بهذه البرامج، لا سيما من يعملون في قطاعي الزراعة والإنشاءات، والباعة المتجولين أو لحسابهم الخاص.

السلامة والصحة المهنية

تنطبق اتفاقية المنظمة رقم (١٥٥) بشأن السلامة والصحة المهنيتين وبيئة العمل، على جميع الفروع الاقتصادية والعمال، لكنها سمحت جزئياً أو كلياً؛ باستثناء فروع معينة من النشاط الاقتصادي، واستثناء فئات عمال محدودة، تحدث بشأنها صعوبات معينة، لكن هذه الاستثناءات، يمكن تجاوزها وفق المادة (٤) من اتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنيتين رقم (١٨٧)، والتي بينت بأن النظام الوطني للسلامة والصحة المهنيتين، ينبغي أن يشمل المنشآت بالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة والإقتصاد غير المنظم، وبالتالي يحقق ذلك تقدما في تطبيق الاتفاقية ذاتها، وتوسيع نطاق التغطية، ليشمل النشاطات الاقتصادية وفئات العمال المستبعدة.

وفيما أكد الدستور أن يتضمن التشريع العمالي خضوع العامل للقواعد الصحية/ المادة (٢٣)، فقد تناول قانون العمل في مواده (٧٨-٩٦) موضوع وحالات السلامة والصحة المهنيتين، وإصابات العمل والتعويضات، وتضمنت هذه المواد؛ العامل وصاحب العمل والمنشأة، وفق التعريف الوارد في المادة (٢) من القانون نفسه، لكنه من غير الواضح مدى شمول هذه الأحكام للعمال وأصحاب العمل في الإقتصاد غير المنظم، بخاصة من يعملون لحسابهم الخاص، وفي الإنشاءات والزراعة.

الإدارة والتفتيش في العمل

أجازت اتفاقية المنظمة رقم (١٥٠) بشأن إدارة العمل، الحق للدول بإدراج أنشطة معينة خاصة بسياسة العمل الوطنية، كأمور يجري تنظيمها وفقاً للقوانين أو اللوائح أو الممارسات الوطنية، وفي حال اقتضت الظروف الوطنية، يوسع نطاق نظام إدارة العمل، ليشمل أنشطة لم تكن مغطاة بالفعل على مراحل تدريجية، لتشمل أنشطة لفئات معينة من العاملين الذين لا يعتبرون بنظر القانون أشخاصاً عاملين، مثل: (أ) المستأجرين للأرض ممن لا يستخدمون عمالاً خارجيين، والمزارعين ومن يماثلهم من فئات العاملين الزراعيين. (ب) العاملين لحسابهم الخاص ممن لا يستخدمون عمالاً خارجيين ويعملون في القطاع غير النظامي، وفق مفهومه في الممارسة الوطنية. (ج) أعضاء التعاونيات والمؤسسات التي يديرها العمال. (د) العاملين في ظل نظم تقوم على أساس الأعراف أو التقاليد المحلية.

كما شملت اتفاقيات منظمة العمل رقم (٨١) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة، ورقم (١٢٩) بشأن تفتيش العمل في الزراعة، ورقم (١٨٤) بشأن السلامة والصحة في الزراعة، أماكن العمل الصناعية والتجارية والزراعية، مع إمكانية استثناء منشآت المناجم والنقل من أحكامها. وتسري أحكام الاتفاقية رقم (٨١) على القطاع المنظم.

وبرغم ذلك؛ يجوز للدولة العضو، تقرير مدّ نطاق تطبيق الاتفاقية صراحة إلى الإقتصاد غير المنظم. كما وينطبق نظام تفتيش العمل في الزراعة على المنشآت الزراعية التي يعمل فيها عاملون أو متدربون أياً كانت طريقة تقاضيهم لأجورهم، وأياً كان نوع عقودهم أو مدتها. وتحدد السلطة المختصة عند الضرورة؛ الخط الفاصل بين الزراعة والصناعة والتجارة، بحيث لا تستبعد أي منشأة زراعية من النظام الوطني لتفتيش العمل[10]. في هذا النطاق؛ تناول قانون العمل، موضوع ومهام تفتيش العمل في مواده (٥-٩) بما ينسجم مع ما ورد في اتفاقيات منظمة العمل، متضمنا: تحديد مؤهلات مفتشي العمل ومهامهم وصلاحياتهم ومكافآتهم، والتزامات أصحاب العمل تجاههم بموجب نظام التفتيش، وتنطبق أحكام تفتيش العمل في القانون، على العاملين والمؤسسات، باستثناء الفئات التي أشير إليها في المادة (٣) منه، إلى حين صدور الأنظمة الخاصة بهم، كما عزز دور مفتش العمل، بمنحه الصلاحيات المخولة لأفراد الضابطة العدلية بموجب قانون أصول المحاكمات الجزائية المعمول به.

١٠ منظمة العمل الدولية، توسيع نطاق تطبيق قوانين العمل ليشمل الاقتصاد غير المنظم، الصفحة (٦٤). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_218335.pdf

ثالثاً: التشريعات والممارسات المحلية في الإقتصاد غير المنظم

أكدت منظمة العمل الدولية، أن من المفاهيم المغلوطة الشائعة، الاعتقاد بأن العاملين في الإقتصاد غير المنظم، خارج نطاق تطبيق معايير العمل الدولية، مع أن معظمها شملت بأحكامها العاملين فيه، ومن هذه القاعدة، سيسلط الضوء على الممارسات التشريعية المحلية، انطلاقا من التقارير الدولية المتعلقة بالأردن، وبالاستناد على تقارير لجنة الخبراء التي تشمل الملاحظات التي تتعلق بالعاملين في الإقتصادين المنظم وغير المنظم.

التمييز وعدم المساواة في العمل

نص الدستور على أن الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، كما حظر قانون العمل التمييز في الأجور، القائم على الجنس، غير أنه لم يلب متطلبات حماية العمالة التي تتعرض للممارسات والانتهاكات في الإقتصاد غير المنظم، ولم يضع تعريفاً للتمييز القائم على أساس الاستخدام أو المهنة، ولم يجرم التمييز، ولم ينص على عقوبة خاصة لمن يرتكب أفعاله، أو ينص على الإجراءات المتبعة في التعامل معها.

من جانب آخر؛ ما يزال العاملون المهاجرون عرضة للتمييز من حيث شروط وظروف العمل، بخاصة في الحد الأدنى للأجور، إذ يُمنح فيه العاملون الأردنيون أجوراً بحد أدنى ٢٢٠ دينارا، بينما بقي الحد الأدنى للأجور للعاملين المهاجرين ١٥٠ دينارا، بموجب قرار صدر في العام ٢٠١٢. وما تزال حالات التمييز بشأن شروط العمل وظروفه قائمة، ويعزز ذلك اشتراط الحصول على كفالة من صاحب العمل لدخول البلاد، وعدم جواز تغيير العمل أو مغادرة البلاد، دون الحصول على موافقة صاحب العمل، وهي إجراءات تزيد من استغلال هؤلاء العاملين.

في هذا الصدد؛ أشارت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (CEACR)[11] في بعض توصياتها للحكومة الأردنية بشأن التمييز، بأنها ترى وجوب اتخاذ خطوات لتنفيذ توصيات المراجعة القانونية للجنة الوطنية لشؤون المرأة،

١١ المصدر: ملاحظة (CEACR) - المعتمدة عام ٢٠١٩، نشرت الدورة ١٠٩ لمؤتمر العمل الدولي في العام ٢٠٢٠، اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة) ، ١٩٥٨ رقم (١١١) - الأردن (تصديق: ١٩٦٣).

من حيث صلتها بالاتفاقية رقم (١١١)، بخاصة ما يتعلق بالتعديلات المقترحة على المادتين (٤) و(٢٩) من قانون العمل بهدف: أولاً، تحديد التمييز المباشر وغير المباشر وحظره صراحة، وبناءً على الأسس الواردة في المادة (١) من الاتفاقية رقم (١١١) على الأقل، وفي جميع مجالات العمل والمهن، وتغطية جميع العمال.

كما أكدت اللجنة ضرورة التوجه نحو استخدام تعاريف واضحة وشاملة لما يشكل تمييزاً في التوظيف والمهنة، باعتبارها أداة مفيدة بتحديد ومعالجة المظاهر التي قد تحدث فيها، وتنبيه الحكومة لنظام العمال المهاجرين الذي يجعلهم في وضع ضعيف بوجه خاص، ويتيح لأرباب العمل الفرصة لممارسة سلطة غير متكافئة عليهم، ما يؤدي إلى التمييز على الأسس المذكورة في الاتفاقية (١١١)، بما في ذلك العرق واللون والأصل الوطني والجنس.

ترى اللجنة إمكانية تصنيف التدابير عبر: أولاً- اتخاذ خطوات لمعالجة حالة التبعية وضعف العاملين المهاجرين، بشكل فعال. ثانياً- اتخاذ تدابير لمعالجة التمييز ضد العاملين المهاجرين من حيث شروط العمل وظروفه، بخاصة في مسألة الحد الأدنى للأجور.

العمل الجبري والتحرش والاعتداء على العمال

يعاني العمال غير المنظمين من صرامة قيود أصحاب العمل عليهم، إذ تصل أحيانا إلى مستوى العمل الجبري، لا سيما على المهاجرين منهم والإناث، وفي حالات كثيرة يتعرضون للاعتداءات المختلفة، في ظل تجنبهم اللجوء للجهات المعنية، عندما تنتهك حقوقهم، جراء قلق أوضاعهم القانونية غالبا.

نص الدستور على عدم جواز فرض التشغيل الإلزامي، إلا في حالات خاصة اضطرارية، أو تنفيذا لحكم قضائي، وأكد على صون الحرية الشخصية، معتبرا أن كل اعتداء على الحقوق والحريات العامة، أو حرمة الحياة الخاصة للأردنيين، جريمة يعاقب عليها القانون، وبرغم ذلك لم يجرم قانون العقوبات العمل الجبري، ولم يحدد له عقوبة.

على الجانب الآخر، اكتفى قانون العمل بالتعامل مع العمل الجبري باعتباره مخالفة عمالية وليس جريمة، وعاقب عليها صاحب العمل بمبلغ مالي يتراوح بين ٥٠٠ إلى ١,٠٠٠ دينار، وهي عقوبة ضعيفة غير رادعة، لا تتناسب وخطورة أفعالها، كما لم يتضمن تعريفاً واضحاً لماهية العمل الجبري وعناصره، ما جعل من الصعوبة بمكان، تحديد الحالات والممارسات التي يكيفها مفتشو العمل على أنها جبرية.

وبشأن الاعتداء على العمال، اكتفى القانون بالسماح للعامل المعتدى عليه، بترك العمل دون إشعار مع احتفاظه بحقوقه القانونية عن انتهاء الخدمة وما يترتب له من تعويضات عطل وضرر، دون أن يتحمل صاحب العمل أي مسؤولية جزائية عن ذلك، وبهذه الحالة؛ فإن غالبية العمال ممن يتعرضون للاعتداءات، لا يجدون أمامهم خيارا سوى القبول بها، وبظروف عمل سيئة، لتفادي فقدان أعمالهم.

أشارت لجنة الخبراء (CEACR)[12] في بعض توصياتها للحكومة بشأن العمل الجبري والاعتداءات على العمال، لأهمية اتخاذ تدابير تعزز إجراءات مكافحة الاتجار بالأشخاص لأغراض الاستغلال الجنسي والعمل، ومواصلة تقديم معلومات عن أنشطة وحدة مكافحة الاتجار بالبشر، حول تحديد هوية ضحاياه وحمايتهم، وعدد التحقيقات والمحاكمات في قضايا الاتجار بالاستغلال الجنسي وبالعمل.

كما أكدت[13] أهمية اتخاذ تدابير فعالة لمنع وحظر التحرش الجنسي في الاستخدام والمهنة، وطالبت بتوفير الحماية والانتصاف والتعويض، واتخاذ تدابير للتوعية بالتحرش الجنسي في العمل والمهنة والوقاية منه، ووضع آلية للكشف عن حالات التحرش الجنسي، ورصد الحالات التي تعالجها المحاكم، أو يكتشفها مفتشو العمل ونتائجها.

١٢ المصدر: طلب مباشر (CEACR) - تم تبنيه العام ٢٠١٨ ونشرته الدورة ١٠٨ في مؤتمر العمل الدولي العام ٢٠١٩، اتفاقية العمل الجبري ١٩٣٠ رقم (٢٩) - الأردن (تصديق: ١٩٦٦).

١٣ المصدر: ملاحظة (CEACR) - المعتمدة العام ٢٠١٩، نشرت الدورة ١٠٩ لمؤتمر العمل الدولي (٢٠٢٠)، اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة) ، ١٩٥٨ رقم (١١١) - الأردن (تصديق: ١٩٦٣).

الحماية الاجتماعية

يعاني العمال غير المنظمين من انعدام الحماية الاجتماعية، وعدم شمولهم بالضمان، بخاصة المهاجرين منهم، في حال كان وضعهم غير قانوني، لا سيما وأنهم يمارسون أعمالا ينعدم فيها أمن العمل والدخل الكافي، وتسود فيها ظروف عمل خطرة، كما ويتركز عملهم في قطاعات اقتصادية ترتفع فيها معدلات الحوادث والإصابات، مثل: الزراعة والبناء والصناعات المختلفة، وقطاعات أخرى تزداد فيها معدلات الدوران الوظيفي، وتكثر فيها حالات التعطل عن العمل، كالبيع والخدمات بشكل عام.

أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن التمتع بالضمان حق معترف به، والأردن؛ واحد من ٩ دول يعمل حاليًا على تنفيذ الميثاق العالمي لفرص العمل، وفي هذا الإطار، تضمن قانون الضمان ٢٠١٤، أن المنشآت التي تشغل عاملاً واحداً، عليها الاشتراك بالضمان، وسمح بإشراك العاملين لحسابهم الخاص فيه أيضا.

وبالرغم من أن قانون الضمان، غطى جزءا من مكونات الحماية الاجتماعية، لكنه لا يتواءم مع معاييرها المنصوص عليها في توصية منظمة العمل رقم (٢٠٢) للعام ٢٠١٢، لأنه لا يشمل تغطيتة جميع المواطنين والفئات الضعيفة، وقد صادق على اتفاقية واحدة فقط من اتفاقيات العمل الدولية المتعلقة بالضمان، تحمل رقم (١٠٢) وتتعلق بالمعايير الدنيا للحماية الاجتماعية، ولم يصادق على الاتفاقيات الأخرى رقم (١٢١) الخاصة بإصابات العمل، ورقم (١٢٨) الخاصة بالشيخوخة، ورقم (١٣٠) الخاصة بالرعاية الطبية، وإعانات المريض، ورقم (١٨٣) الخاصة بحماية الأمومة.

حق التنظيم والمفاوضة الجماعية

يحرم العمال غير المنظمين من الحق بممارسة الحرية النقابية، بحيث يتركز أغلبهم في قطاعات هشة، كالزراعة والبناء، والخدمات، وهذه القطاعات غالبا لا تخضع لتشريعات العمل كافية، وبالتالي؛ فإن القيود التشريعية والتنظيمية تحول دون السماح لهم بالتنظيم النقابي، وكذلك القيود القائمة على الحرية النقابية والحوار الاجتماعي، بالإضافة إلى تخوفهم من مواقف أصحاب العمل الرافضة للنشاط النقابي.

تضمن قانون العمل أحكاماً خاصة بالنشاط النقابي، وضوابط تمنع أصحاب العمل من اتخاذ أي إجراء ضد ممثلي النقابات، لممارستهم النشاط النقابي بما في ذلك الفصل من العمل، وأتاح للعاملين بأي مهنة، تأسيس نقابة خاصة بهم وفق أحكام القانون، وبينت هذه الأحكام أن للعامل الحق بالانتساب إليها إذا توافرت لديه شروط العضوية.

ومع ذلك؛ فما تزال بعض القيود في القانون؛ كحصر تأسيس منظمة للعاملين أو لأصحاب العمل، بحملة الجنسية أردنية. وشرط تأسيس نقابة عمالية واحدة فقط، لتمثل القطاع الذي يشتمل على المهن والصناعات المتماثلة، وهي مهن وصناعات تحدد بقرار من وزير العمل، بحيث حددت (١٧) نقابة مهنية متخصصة فقط، وبالتالي، فإن العاملين غير التابعين للقطاعات المعترف بها، وتحديدا غير المنظمين منهم، غير قادرين على الانخراط في المفاوضة الجماعية عن طريق منظمات يختارونها، ما يتسبب باستبعاد استفادة مجموعات كبيرة منهم من هذا الحق.

وعلى الرغم من إشارة قانون العمل إلى إصدار نظام يحكم شروط العمل للعاملين في قطاع الزراعة، وذكره صراحة من هذه الأحكام: الاجازات وأوقات العمل والتفتيش، لكنه لم يشر إلى موضوع الحرية النقابية وحق التفاوض الجماعي، ما يخشى معه صدور النظام خاليا من التأكيد على هذا الحق، يضاف إلى ذلك، أن القانون حدد عمر أعضاء النقابات بما لا يقل عن (١٨) سنة، إلا أن المادة (٧٣) منه، حظرت تشغيل القاصرين تحت سن (١٦) سنة، وبهذا، فإن حظر القاصرين من عضوية النقابات برغم إمكانية توظيفهم منذ سن (١٦) سنة، قد يستبعدهم فعلياً من حماية الاتفاقية.

وبهذا الصدد، أشارت لجنة الخبراء (CEACR)[14] في توصياتها إلى الحكومة لـ:

أولاً: تقديم توضيحاتها بشأن القضايا التشريعية العامة وحالات المضايقات والتدخلات المناهضة للنقابات، واتخاذ تدابير بالتشاور مع المنظمات الممثلة للعمال وأرباب العمل لتعزيز الجزاءات ضد التدخل.

ثانياً: اتخاذ التدابير التشريعية لضمان إمكانية أن يصبح العمال الأجانب أعضاء مؤسسين وقادة للنقابات ومنظمات أرباب العمل، وتمكينهم من الحق بالمشاركة في المفاوضة الجماعية عبر التنظيم الذي يختارونه والحماية لهم.

ثالثاً: تعديل المادة (٣) من قانون العمل، واتخاذ التدابير التشريعية أو التنظيمية، لضمان أن يكون العاملين بالزراعة والأعمال المنزلية (الطهاة والبستانيين والعاملين المماثلين)، قادرين على الانخراط في المفاوضات الجماعية عن طريق المنظمات التي يختارونها.

رابعا: تعديل المادة (٩٨/و) لضمان حماية القاصرين ممن بلغوا السن القانونية للعمل، أكانوا عمالا أو متدربين للحماية الكاملة في ممارستهم للحقوق التي تقع ضمن نطاق الاتفاقية، واتخاذ التدابير لذلك.

خامساً: اتخاذ التدابير التشريعية لتوفير الحرية النقابية الكاملة.

١٤ المصدر: ملاحظة (CEACR) - التي جرى تبنيها العام ٢٠١٧، نشرت الدورة (١٠٧) للجنة القانون الدولي (٢٠١٨)، اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ رقم (٩٨) - الأردن (تصديق: ١٩٦٨)

السلامة والصحة المهنية

يتعرض العمال غير المنظمين لسوء ظروف العمل وانعدام شروط السلامة والصحة العامة، ولعل ذلك يعود إلى أن تكلفة تحقيق إجراءات السلامة والصحة العامة، يزيد على تكلفة المنتج أو الخدمة بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص، أو لأصحاب العمل ممن لديهم مشاريع أو منشآت في الإقتصاد غير المنظم، كما أن تكلفة اشتراكهم وإشراك العمال غير المنظمين لديهم بتأمينات ضد الإصابات، أو الاشتراك بالتأمين الصحي، مرتفع جداً، ما يعني بأنهم يتحملون تكاليف العلاج عند المرض أو الإصابة.

ويرجح بأنهم يتعرضون للأخطار، كونهم يمارسون العمل في مهن خطرة، بحيث تغيب إجراءات السلامة الملائمة عن معظم الورش ك(البناء، ومعامل الحجر والطوب، والميكانيك، وكهربائي السيارات، والحدادة، والنجارة، وغيرها من المهن)، والتي تعتريها مخاطر جدية، ولا تخضع مشاريعها أو منشآتها لمراقبة أي تفتيش.

أشار الدستور إلى تضمين التشريع العمالي؛ خضوع المعامل للقواعد الصحية، وتناول قانون العمل حالات السلامة والصحة المهنية وإصابات العمل والتعويضات، ومعاقبة صاحب العمل، في حال مخالفته لأحكام السلامة والصحة المهنيتين.

وقد لاحظت لجنة الخبراء (CEACR)[15] أنه وفقاً لأحدث الإحصاءات الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة، فإن معظم الانتهاكات المتكررة لأكثر الأمور المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيتين (OSH)، تعتبر عدم كفاية تدابير الصحة والسلامة المهنيتين في أماكن العمل، وعدم التزام العاملين باستخدام معدات الحماية ومراعاة التعليمات في العمل، بخاصة في المشاريع والمنشآت غير المنظمة.

١٥ المصدر: طلب مباشر (CEACR) - تم تبنيه عام ٢٠١٥، نشرته الدورة ١٠٥ للجنة القانون الدولي (٢٠١٦)، اتفاقية النظافة (التجارة والمكاتب)، ١٩٦٤ رقم (١٢٠) - الأردن (تصديق: ١٩٦٥).

تفتيش العمل

يعتبر جهاز التفتيش الفعال من أبرز مكونات الإدارة القوية في سوق العمل، وأساس الحوكمة الرشيدة في عالم العمل، وقد عملت الحكومة على تطويره، واتخذت خطوات مهمة لتحسين وتطوير نظامه وقدراته عبر تنفيذ استراتيجيته في العام ٢٠١٢، وتضمنت: تحسين استخدام موارد التفتيش وتوسيع تغطية خدماته للوصول إلى أكبر عدد ممكن من أماكن العمل، واستخدام نظام القائمة السوداء للمؤسسات غير الملتزمة، والقائمة الذهبية للمؤسسات التي تقدم شروط عمل وخدمات أفضل لموظفيها، وتطوير نظام إلكتروني للتفتيش في العمل.

وعلى الرغم من تحسين قدرات التفتيش، فما تزال هذه الخدمات غير قادرة على تغطية جميع القطاعات كما يجب، إذ أن الحكومة أناطت مسؤولية إنفاذ القانون بشأن العمالة المهاجرة إلى مفتشي العمل كضبط العمالة، بما يتعارض مع أداء الواجبات الأساسية المتمثلة بإنفاذ الأحكام القانونية، المتعلقة بظروف العمل وحماية العاملين، في ظل نقص الموارد البشرية والمادية للتفتيش، ونقص الخدمات اللوجستية لكوادر التفتيش، إذ جهاز التفتيش الحالي ما يزال بحاجة لتحديث وتطوير لتغطية جميع القطاعات، بما في ذلك العمل الجبري والعمال الزراعيين، والسلامة والصحة المهنيتين والمفاوضات الجماعية، وعمل الأطفال، والعمال في القطاع غير المنظم، وغيرها من القطاعات.

أشارت لجنة الخبراء (CEACR)[16] في توصياتها للحكومة، إلى أن الواجب الأساسي لمفتشي العمل، ضمان إنفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل وحماية العاملين، وليس لإنفاذ قانون الهجرة، كما طلبت من الحكومة اتخاذ التدابير لضمان ألا تتعارض المهام الإضافية الموكلة لمفتشي العمل مع أداء واجباتهم الأساسية، وفقاً لأحكام الاتفاقية رقم (٨١)، وتعزيز مواردهم وقدراتهم، واتخاذ التدابير لضمان تزويدهم بالموارد المادية ومرافق النقل لأداء واجباتهم بفعالية.

١٦ المصدر: طلب مباشر (CEACR) – جرى تبنيه العام ٢٠١٤ ، ونشرته الدورة ١٠٤ للجنة القانون الدولي (٢٠١٥)، اتفاقية تفتيش العمل ١٩٤٧ رقم (٨١) - الأردن (تصديق: ١٩٦٩).

المبحث الثاني

الإقتصاد غير المنظم في الأردن

المقدمة

يعتبر واقع الإقتصاد غير المنظم، ظاهرة اقتصادية واجتماعية؛ تقلق الاقتصاديات في العالم بدرجات متفاوتة، وفي الوقت تزداد أهميته عن طريق أثره على النمو الاقتصادي كقيمة مضافة وكنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

حين ننظر للاقتصاد الأردني، نجد بأنه مستمر في معاناته جراء ضعف معدلات النمو، وهذا يلقي عبئا كبيرا عليه، لذا يسعى الأردن لخلق حلول لتحسين واقع هذا الإقتصاد، برغم حجم الأعباء الملقاة على عاتق واضعي السياسات، والتي تتمثل في كيفية الوصول إلى تحقيق نمو اقتصادي قوي ومستدام، في ظل أزمة اقتصادية رضخت لها اقتصاديات بلدان العالم، بخاصة النامية، وفي الأردن رافقتها محاولات إصلاحات هيكلية، وسعي من الحكومات المتعاقبة لتطبيق سياسات تنموية، وإيجاد منظومة حوافز موجهة لزيادة النمو الاقتصادي وتشجيع الاستثمار، وخلق وظائف في سوق العمل، تستوعب الأعداد الكبيرة للخريجين بهدف خفض معدلات البطالة.

لكن هذه السياسات والممارسات افتقرت لوجود معايير وأسس واضحة للتطبيق والحوافز والمتابعة، وتحديد جداول زمنية لتقييم نتائجها، ما انعكس سلباً على خطط التنمية، وبالتالي فإن نتائج الإصلاحات الهيكلية، ساهمت بزيادة حجم الإقتصاد غير المنظم في الأردن، والذي يقدر بـ(١٧,٣٨٪)[17]، يضاف إلى ذلك؛ ارتفاع معدلات البطالة المستمر، وخصوصاً بين الشباب والإناث، وحملة الشهادات الجامعية، إلى جانب ارتفاع عدد السكان، نتيجة موجات اللاجئين الكبيرة التي وصلت الأردن من دول الجوار، بالإضافة لارتفاع الكثافة السكانية في المناطق الحضرية.

هذه العوامل جميعها؛ من اشتداد الأزمات الاقتصادية وأوضاع سوق العمل القلقة، وضعف السياسات الاقتصادية، التي انعكس معظمها سلباً على خطط التنمية في الأردن، لتؤدي وعلى نحو كبير إلى توسع حجم الإقتصاد غير المنظم، الذي يتصف بأنه يمتلك ديناميكية مرنة جداً في التجاوب مع أزمات سوق العمل، مقارنة بالإقتصاد المنظم، نظراً لسهولة الدخول والخروج منه وفق ظروف وحالة السوق، ما يجعله لاعبا مؤثرا في معدلات النمو الاقتصادي والبطالة والفقر.

١٧ دراسة «اقتصاد الظل حول العالم» الصادرة ـ صندوق النقد الدولي عام ٢٠١٨ ، صفحة (٥٢). https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/WP/2018/wp1817.ashx

أولاً: واقع الإقتصاد غير المنظم

أشار تقرير آفاق الاقتصاد العالمي ٢٠١٨ إلى أن هناك جزءا كبيرا من اقتصاد المنطقة العربية، يهيمن عليه إقتصاد غير منظم منخفض الإنتاجية، في حين لا يمثل الإقتصاد المنظم سوى ثلث إجمالي التوظيف فيها، وبين أن منشآت الأعمال التي تضم ٥ موظفين أو أقل، تهيمن على القطاع الخاص في: مصر بنسبة (٦٠,٠٪)، والأردن بنسبة (٤٠,٠٪)، وتونس (٣٧,٠٪)، بحيث يجد هذا القطاع صعوبة في الحصول على الإئتمان، والفرص التي يتيحها السوق والخدمات الحكومية، ما يحد من حيوية القطاع الخاص، كما يكشف عن عبء القيود المفروضة على القواعد المنظمة للسوق، والتي تتسبب بإعاقة الشركات عن التوسع والاستفادة من وفورات الحجم، وهذا يجبر معظم الأعمال الصغيرة للجوء إلى الإقتصاد غير المنظم، ويفقد الحكومات فرصة الحصول على الإيرادات[18].

يصل حجم الاقتصاد الرسمي الحالي في الأردن إلى حوالي (١,٦) بليون دولار، أي بمعدل (١٩,٤٠٪) من الناتج المحلي الاجمالي[19]، ما يعني أن ارتفاع معدل الإقتصاد غير المنظم، يظهر عدم قدرة الدولة على تنظيم النشاطات الاقتصادية والرقابة عليها والتقليل من التهرب الضريبي، ومن ثم عدم القدرة على تقدير حجم الناتج بدقة أكبر، كونه أهم أداة لقياس النشاطات الاقتصادية[20].

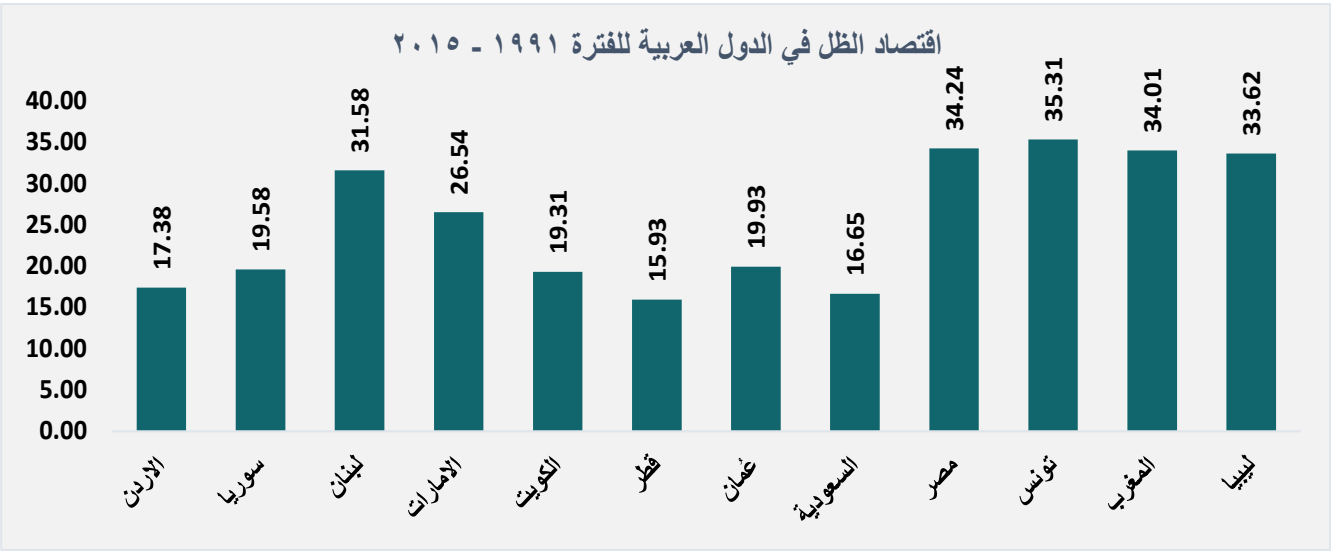
١٨ تقرير آفاق الاقتصاد الاقليمي ٢٠١٨، صفحة (٢٤) https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/REO/MCD-CCA/2018/November/Ar/Global-Developments-arabic.ashx?la=ar

١٩ https://www.targetmap.com/viewer.aspx?reportId=29186

٢٠ دراسة «اقتصاد الظل حول العالم» الصادرة ـ صندوق النقد الدولي عام ٢٠١٨ ، صفحة (٦٤) و(٧٢). https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/WP/2018/wp1817.ashx

الشكل التالي يبين معدل الإقتصاد غير المنظم في بعض البلدان العربية:

الشكل ١: توزيع الإقتصاد غير المنظم في بعض البلدان العربية بين ١٩٩١ - ٢٠١٥



وفي ظل غياب الأرقام الرسمية الصادرة بهذا الخصوص قام منتدى الاستراتيجيات الأردني مؤخراً بإصدار تقرير يقول فيه أن حجم العمالة غير المنظمة في الاقتصاد بلغ ٩٣٣ ألف عامل، بنسبة ٤١,٤٪، وفق أرقام صدرت عن مؤسسة الضمان، إذ أظهرت بأن أعداد المؤمن عليهم بلغ نحو ١,٣١٧ مليون شخص في نهاية العام ٢٠١٩، ما يعني بأن العمالة غير الرسمية في الاقتصاد الأردني، تقدر بنحو ٩٣٣ ألفا، ويعادل هذا الرقم نحو ٤١,٤٪ من إجمالي العمالة البالغة ٢,٢٤٩ مليونا[21].

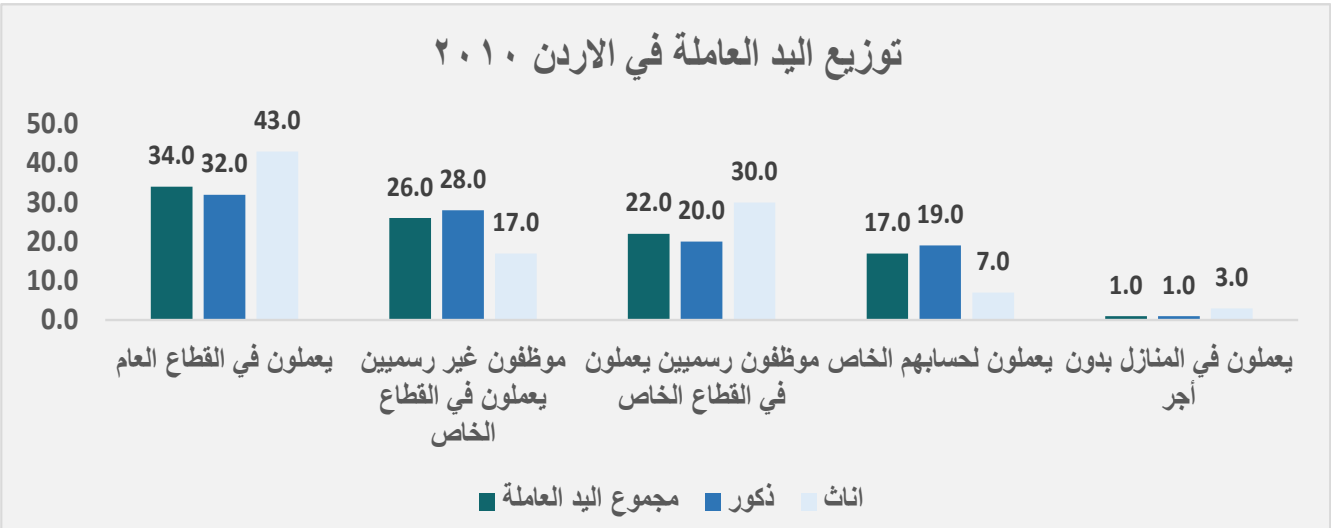
إلا أن البعض انتقد هذا التقرير بسبب الألية التي اعتمدها لقياس العمالة حيث قام بالإعتماد على عدد العمالة الكلي في الاقتصاد الأردني وطرح منهم عدد العمال المشمولين في الضمان الاجتماعي لينتج عWانه هذا الرقم. إحدى هذه الإنتقادات قالت إن التقرير «غفل عن حقيقة أن نسبة كبيرة أيضاً من العاملين لحسابهم الخاص هم مُرَخَّصون ومُسجَّلون رسمياً ويعملون ضمن إطار قانوني، ولا يمكن إدخالهم ضمن شريحة العمالة غير المنظّمة من جهة، وأن هناك نسبة من العمال ممن يعملون في منشآت مسجّلة رسمياً ما زالوا غير غير مسجلين في مؤسسة الضمان الاجتماعي سبب تهرب أصحاب عملهم عن شمولهم.[٢٢]

٢١ منتدى الإستراتيجيات الأردني –العمالة غير المنظمة في الأردن: الدروس المستفادة من جائحة كورونا المستجدة, ٢٠٢٠ shorturl.at/aehuz

٢٢ الناطق الإعلامي باسم مؤسسة الضمان الاجتماعي الأستاذ موسى صبيحي, shorturl.at/pzNT6

أما بشأن الدراسات الرسمية المتعلقة بهذا الجانب، فإن أكثرها شمولا؛ هي الدراسة التي صدرت عن وزارة التخطيط والمجلس الاقتصادي والاجتماعي عام ٢٠١٠، والتي سعت إلى تقدير حجم الإقتصاد غير المنظم في الاقتصاد الأردني، باستخدام النهج القائم على عمليات المسح التتبُّعي لسوق العمل ، وقدرت حينها حجم العمالة في الإقتصاد غير الرسمي في الأردن ب (٤٤,٠٪) من إجمالي القوى العاملة، (٢٦,٠٪) منهم يعملون في القطاع الخاص، و(١٧,٠٪) منهم يعملون لحسابهم الخاص، و(١,٠٪) يعملون في المنازل بدون أجر، وتشكل نسبة الإناث العاملات في الإقتصاد غير المنظم (٢٧,٠٪) من إجمالي اليد العاملة من الإناث في الأردن، مقابل (٤٨,٠٪) من الذكور، وتبلغ نسبة الإناث غير الرسميات اللاتي يعملن في القطاع الخاص (١٧,٠٪) مقابل (٢٨,٠٪) للذكور[٢٣].

الشكل ٢: توزيع اليد العاملة في الأردن حسب الجنس والحالة العملية ٢٠١٠[٢٤]

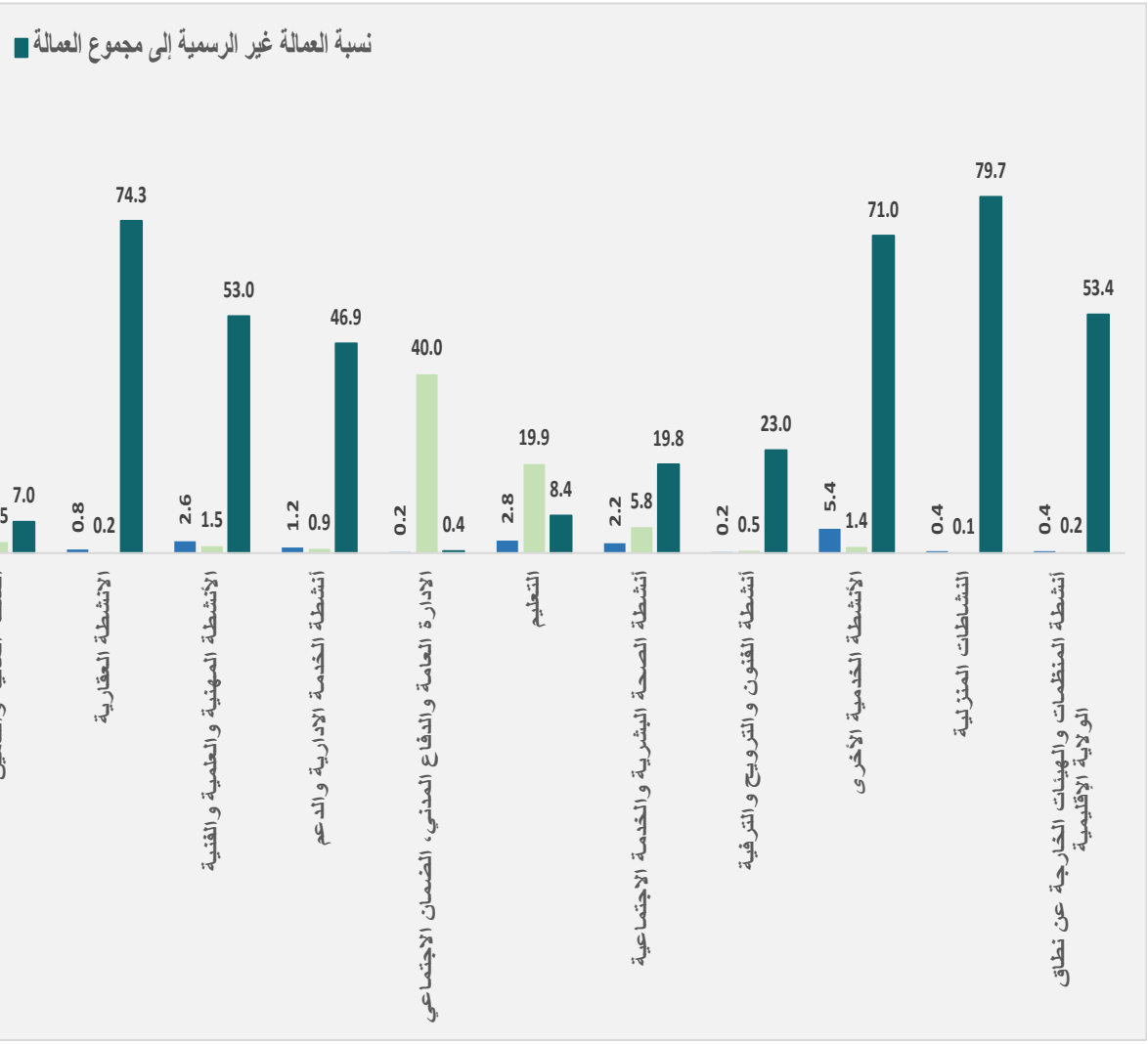


٢٣ وزارة التخطيط والتعاون الدولي، دراسة الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الاردني، صفحة رقم (32-31).

٢٤ وزارة التخطيط والتعاون الدولي، دراسة الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الاردني، صفحة رقم (32).

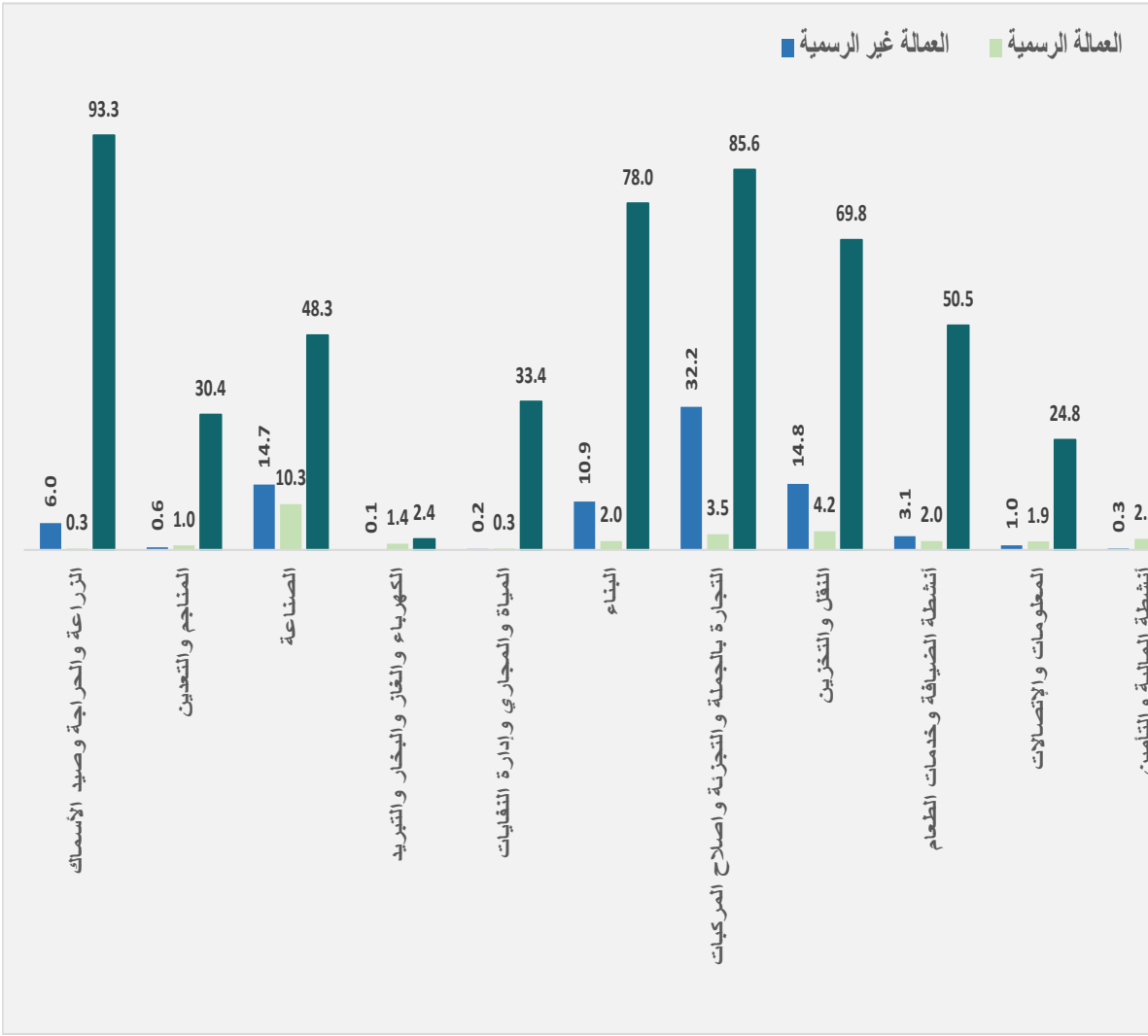
ويتركز معظم العمالة غير الرسمية في أعمال الخدمات والمبيعات، والحرف، وتشغيل الآليات بنسبة (72.2%) من إجمالي العمالة غير الرسمية، بينما يشكل العمال المهرة في الزراعة والعاملون في المهن الأساسية (4.6%)، (5.9%) على التوالي، في حين تبلغ نسبة العاملين في المناصب الإدارية والأخصائيين والفنيين والكتبة (18.0%).[25]

وتتركز العمالة غير الرسمية في أربع قطاعات رئيسية تشكل (72.6%) من إجمالي العمالة غير الرسمية، موزعه كما يلي: قطاع التجارة بالجملة والتجزئة وإصلاح المركبات (32.2%)، قطاع الصناعة (14.7%)، قطاع النقل والتخزين (14.8%)، والبناء والتشييد (10.9%)، بينما سجلت العمالة غير الرسمية في قطاع الزراعة (6.0%).

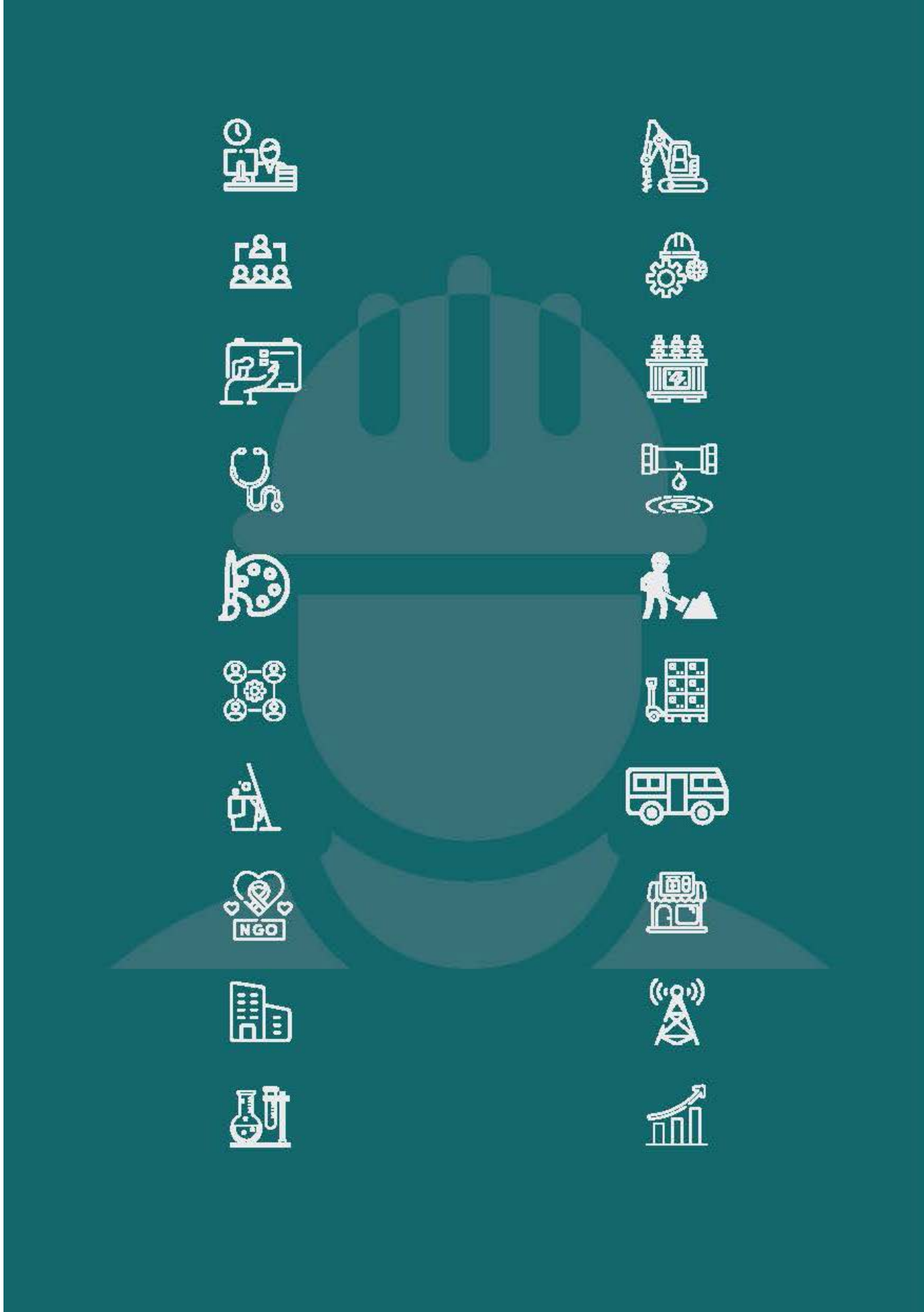


٢٥ وزارة التخطيط والتعاون الدولي، دراسة الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الاردني، صفحة رقم (41).

ويتركز العمال الذكور في القطاع الخاص غير الرسمي في قطاع التجارة بالجملة والتجزئة وإصلاح المركبات، وقطاع الصناعة بنسبة (32.4%)، (19.4%) على التوالي، يتلوها قطاع النقل والتخزين وقطاع البناء والتشييد، في حين يتركز الاناث في ستة انشطة رئيسية (الصحة الانسانية والخدمات الاجتماعية، الزراعة، التعليم، التجارة بالجملة والتجزئة وإصلاح المركبات، الفنون والترويح والترفيه، الصناعة) وتبلغ النسب الأعلى للاناث في نشاطات الصحة الانسانية والخدمات الاجتماعية بنسبة (17.0)، وقطاع الزراعة بنسبة (16.4) والتعليم بنسبة (16.1).[26]



٢٦ وزارة التخطيط والتعاون الدولي، دراسة الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الاردني، صفحة رقم (34).


NGO

وتتركز النسبة الاعلى من العمال غير الرسميين في شركات القطاع الخاص التي توظف من (1- 5 عمال) حيث تبلغ نسبتهم (92.0%)، يتبعها الشركات التي توظف (5-9 عمال) بنسبة (68.0%)، بينما تبلغ نسبة العمال غير الرسميين الأقل في الشركات التي توظف (100 فأقل) حيث لا تتعدى نسبتهم (10.0%) في هذه الشركات.[27] ويمكن ملاحظة انه كلما صغر حجم المؤسسة وانخفض عدد العمال في المؤسسة كلما ارتفعت نسبة المساهمة في الإقتصاد غير الرسمي.

وتساهم الشركات الصغيرة والميكروية بشكل كبير في الإقتصاد غير الرسمي، ويعود مدى نسبة المساهمة وفقاً للنشاط الاقتصادي لها وحجم هذه المؤسسات ومدى مساهمتها في مستوى التشغيل والانتاج، وعليه فان نشاط التجارة بالجملة والتجزئة وصيانة المركبات يساهم في الاقتصاد غير الرسمي بحوالي (30.0%)، يليه نشاط الصناعات التحويلية، والنقل والتخزين، والبناء بنسب (18.6%)، و(11.7%)، و(11.1%) على التوالي، في حين تنخفض مساهمة هذا الإقتصاد في النشاطات الإقتصادية الأخرى كتوفير الكهرباء والغاز والبخار والتبريد، والمياه والمجاري وإدارة النفايات، والفنون والترويج والترفيه، بنسب (0.1%)، (2.0%)، (0.3%) على التوالي.

٢٧ وزارة التخطيط والتعاون الدولي، دراسة الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الاردني، صفحة رقم (38).

التعدين والمحاجر

0.9%

0.1%

الصناعات التحويلية

18.6%

14.2%

الكهرباء، الغاز، البخار

0.1%

0.0%

المياه، المجاري، النفايات

0.2%

0.0%

البناء

11.1%

0.6%

تجارة الجملة / التجزئة

20%

37%

النقل والتخزين

11.7%

0.8%

الضيافة وخدمات الطعام

2.8%

6.2%

المعلومات والاتصالات

3.4%

0.8%

التمويل والتأمين

0.4%

0.2%

الأنشطة العقارية

0.4%

1.7%

الأنشطة المهنية والعلمية والتقنية

1.3%

2.6%

الخدمات الادارية والدعم

0.9%

0.6%

الادارة العامة والدفاع المدني

0.4%

0.0%

التعليم

2.9%

1.5%

الصحة البشرية

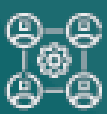
2.6%

2.6%

الفنون والترفيه

0.2%

0.7%



الأنشطة الخدمية الاخرى

0.5%

2%

النشاطات المنزلية

0.6%

6.2%

المنظمات الاجنبية

0.7%

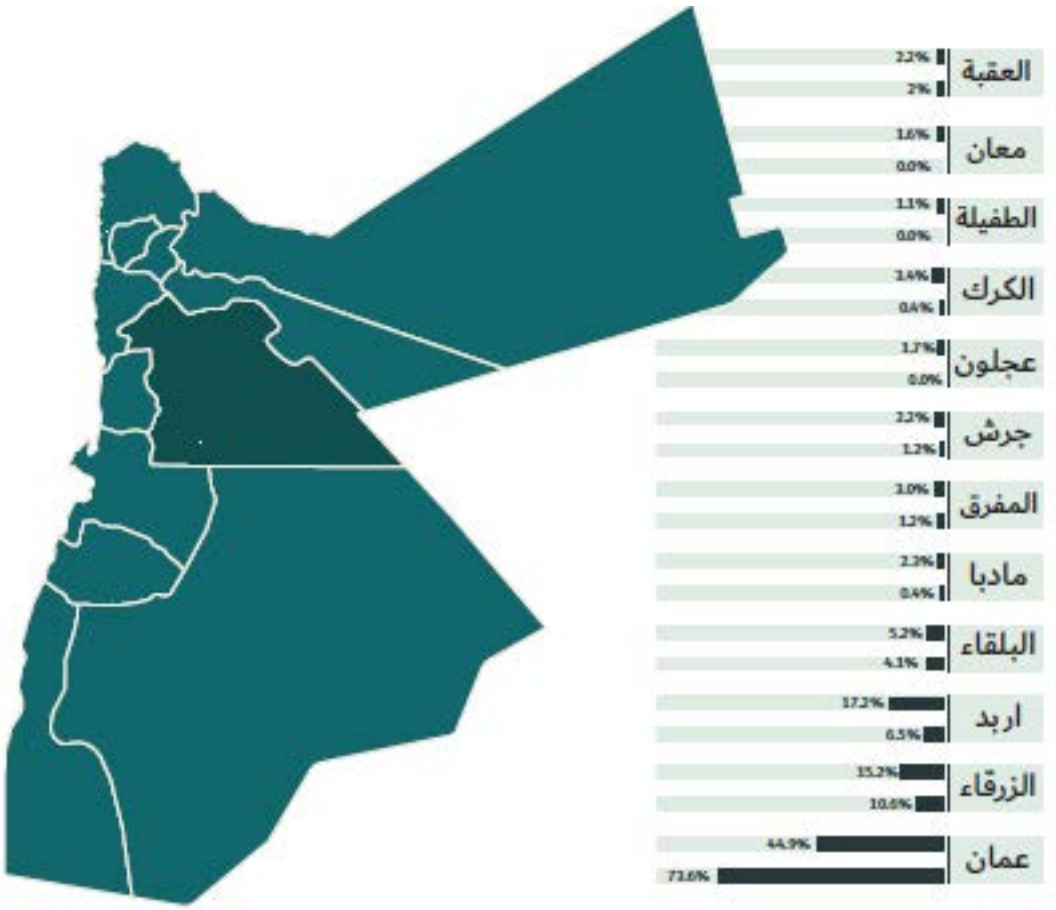
0.0%

النسبة المئوية للقطاع غير الرسمي

المؤسسة الاقتصادية العاملة حسب القطاع

ومن أهم خصائص المؤسسات في الأردن أن معظمها عبارة عن شركات صغيرة وميكروية ومتوسطة، ففي عام 2010 سجلت المؤسسات التي توظف أقل من (250) عاملًا (99.8%)، كما لوحظ بان محافظات (مادبا، وعجلون، والكرك، ومعان، والطفيلة) لاتحتضن أي مؤسسة توظف أكثر من (250) عاملاً، بينما سجلت محافظة العاصمة النسبة الأعلى التي تضم المؤسسات التي توظف (250) شخص فأكثر بنسبة (73.6%)، و(45.0%) للمؤسسات التي توظف أقل من (250) شخص، تلاها محافظة إربد ومحافظة الزرقاء.

الشكل ٥: توزيع المؤسسات الاقتصادية حسب فئات العاملين والمحافظة إلى مجموع المؤسسات في كل فئة (٪)



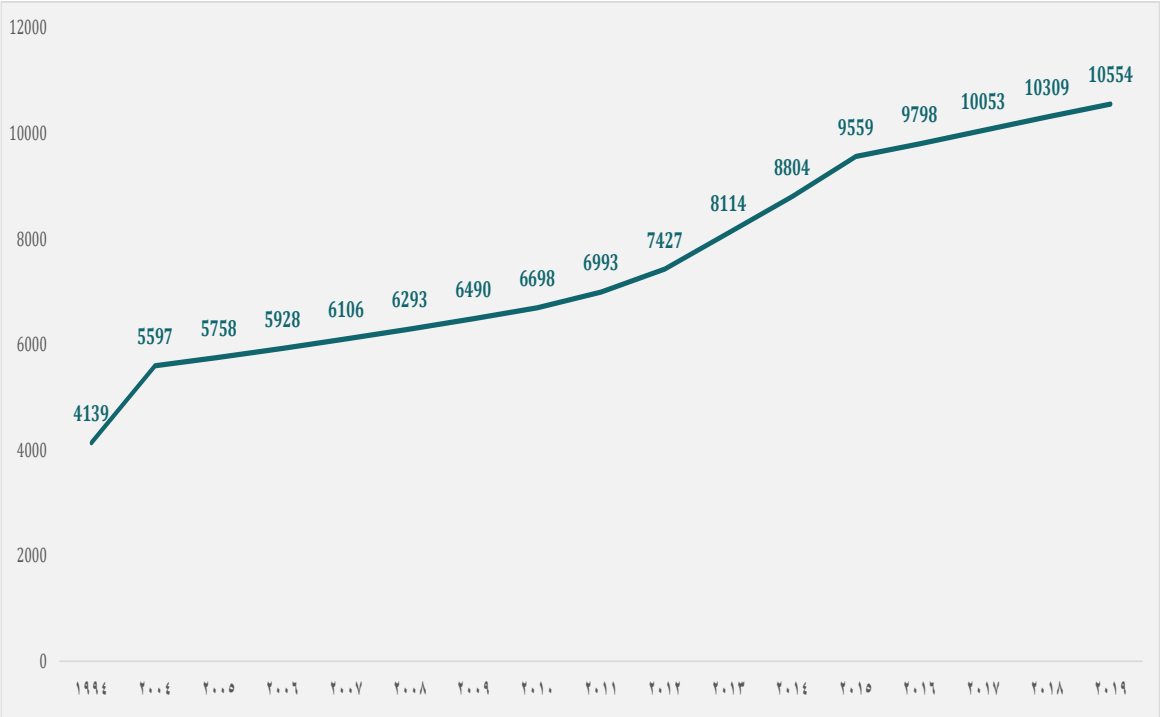
ثانياً: العوامل المساهمة بتوسع الاقتصاد غير المنظم

العوامل الديموغرافية

تزايد عدد سكان الأردن ليصل في نهاية العام ٢٠١٩ إلى (10,554) مليون نسمة[28]، وبحسب أرقام دائرة الإحصاءات العامة، فأغلب السكان من الشباب وصغار السن، ونسبة من تصل أعمارهم إلى سن الـ(١٤) فما دون تشكل (٣٤,٤٪)، أما نسبة الشباب بين (١٥-٢٤) سنة فتصل إلى (١٩,٨٪).

يظهر الرسم التالي ارتفاع معدل النمو السنوي للسكان في ربع القرن الماضي (١٩٩٤-٢٠١٩):

الشكل ٦: تطور حجم السكان (١٩٩٤- ٢٠١٩):



٢٨ المصدر: دائرة الإحصاءات العامة ـ الكتاب الإحصائي السنوي الأردني ٢٠١٩.
http://dosweb.dos.gov.jo/wp-content/uploads/2020/06/Population2019.pdf

وضعت معدلات نمو السكان المرتفعة؛ الاقتصاد الأردني أمام تحد جديد، ونجم عنها زيادة في نسبة الداخلين لسوق العمل، مقترنة بمعدل نمو إقتصادي بطيء، غير قادر على إيجاد فرص عمل كافية تستوعب تلك الأعداد في القطاع المنظم، بحيث يتوجب على الاقتصاد في الفترة الحالية، خلق وظائف جديدة في الاقتصاد المنظم، تستوعب الشباب الباحثين عن فرص عمل، ويشكلون حالياً (١٩,٨٪)، بالإضافة لتوفير وظائف في الفترة المقبلة أكثر مما هو متوافر، لضمان المحافظة على معدلات البطالة الراهنة كما هي، وهذا أمر من الصعوبة بمكان تحقيقه في هذه المرحلة[29].

بالتالي؛ فإن معدلات البطالة ستتضاعف خلال السنوات المقبلة، في ظل الانكماش الاقتصادي الراهن، وحالة الاستثمارات التي لا تولد فرص عمل جديدة، لا سيما لفئة الشباب، بحيث سُجل أعلى معدل للبطالة بين الفئتين العمريتين ١٥- ١٩ سنة و٢٠- ٢٤ سنة؛ وبلغ ٤٨,٣٪ و٣٩,٧٪ لكل منهما على التوالي[30].

٢٩ المصدر: دائرة الإحصاءات العامة ٢٠١٨.

٣٠ المصدر: دائرة الإحصاءات العامة ٢٠٢٠.

تراجع معدلات النمو الاقتصادي وارتفاع البطالة

ما تزال معدلات البطالة في ارتفاع في صفوف الأردنيين، لتسجل مستواها الأعلى وغير المسبوق في الربع الأول من العام ٢٠٢٠ بنسبة (١٩,٣٪)، وفي الوقت نفسه، فإن معدلات المشاركة الاقتصادية منخفضة جداً، خصوصاً بين الاناث، إذ بلغت (١٤٪) في الربع الأول من العام ٢٠٢٠، كما يلاحظ بأن هناك ارتفاعا في معدلات البطالة بين حملة الشهادات الجامعية (بكالوريوس فأعلى)، وبلغت ٢٢,١٪ [31].

بسبب هذه المعدلات المرتفعة للبطالة، سعت النساء إلى دخول سوق العمل، بخاصة مع الارتفاع المستمر للأسعار وغلاء المعيشة، وإثر ذلك، فإن القطاعات الاقتصادية التي ينشط فيها عملهن، يمكن تصنيفها على أنها جزء من الإقتصاد غير المنظم كـ: الزراعة، السكرتاريا، معلمات المدارس الخاصة، صالونات التجميل، المحلات التجارية، عامات المنازل، والعامات لحسابهن الخاص في المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر.

من جانب آخر؛ فإن هناك علاقة وارتباطا بين انخفاض معدلات النمو الاقتصادي وارتفاع نسب البطالة، فأي انخفاض يسجل في لهذا النمو، يؤدي لانخفاض مشابه في نسب التشغيل، وبدوره يؤدي لارتفاع معدلات البطالة.

عموماً؛ وفي ظل هذه المؤشرات وبطء الاصلاحات الاقتصادية، يصعب الوصول إلى توقع يفيد بانتعاش قوي للنمو، وهذا يخلق تحديا آخر أمام الشباب وطموحاتهم، ما سيؤدي لتوسع نطاق دائرة العمل في الإقتصاد غير المنظم، وتوجه الشباب والعاطلين عن العمل نحوه أو نحو الهجرة خارج البلاد، برغم أن هذا الإقتصاد له قدرة متنامية في التشغيل وتوفير مصادر دخل للأفراد والأسر، لكن العقبة تكمن في ضعف القدرة على استيعاب الأعداد المتنامية من الباحثين عن العمل، ووجود أعداد من الراغبين طوعاً بالعمل في الإقتصاد.

لذا؛ فإن التحدي الرئيس أمام الأردن، يتبلور في: تحفيز النمو الاقتصادي على نحو قوي ومستدام، يسهم بخلق وظائف جديدة في القطاع المنظم لمعالجة تحدي البطالة، ومن المهم، توجيه انتباه المعنيين للمناطق التي تتركز فيها البطالة، والفئات العمرية التي تعاني منها، والمستوى التعليمي للمتعطلين عن العمل.

٣١ المصدر: دائرة الإحصاءات العامة ـ معدل البطالة في الربع الاول من العام ٢٠٢٠.

سياسات الإصلاح الاقتصادية

حين ننظر إلى المؤشرات العالمية المتعلقة بكفاءة أسواق المنتجات والعمل ومدى استقرار بيئة الاقتصاد الكلي في الأردن، وممارسة أنشطة الأعمال، فإننا نرى أن بيئة الاقتصاد الكلي ضعيفة جداً، فقد سجل الأردن في مؤشر تقرير التنافسية العالمي (٦٠,٩) نقطة واحتل المرتبة (٧٠) من أصل (١٤١) بلدا، ما يعني بأنه حصل على نقاط أقل من المتوسط العالمي البالغ (٦١) نقطة[32]، وأن الشركات العاملة في القطاع الخاص لن تتمكن من تسيير أعمالها بكفاءة، في ظل وجود تضخم في الاقتصاد، وبالمحصلة لا يمكن للاقتصاد أن ينمو على نحو مستدام إلا إذا كانت بيئة الاقتصاد الكلي مستقرة.

يذكر أن التقرير يعتمد على عدة معايير، ويحتوي على ١١٠ متغيرات، عرف ثلثاها عن طريق «استطلاع الرأي التنفيذي» لآراء مديرين تنفيذيين، وهو عبارة عن مسح لعينة تمثيلية من قادة الأعمال في ١٤٢ بلدا، اما ثلثه الأخير فجاء من مصادر متاحة للجمهور، مثل الأمم المتحدة، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي.

يجري تصنيف المتغيرات في ١٢ ركناً؛ كلٌّ منها يمثل مجالًا محدداً مهماً للقدرة التنافسية، وهذه الاركان هي: ١- المؤسسات، ٢- البنية التحتية المناسبة، ٣- إطار الاقتصاد الكلي المستقر، ٤- الصحة الجيدة والتعليم الابتدائي، ٥- التعليم العالي والتدريب، ٦- أسواق السلع الفعالة، ٧- أسواق العمل الفعالة، ٨- الأسواق المالية المتقدمة، ٩- القدرة على تسخير التكنولوجيا الحالية، ١٠- حجم السوق - المحلي والدولي، ١١- إنتاج سلع جديدة ومختلفة باستخدام عمليات الإنتاج الأكثر تطوراً، وأخيراً ١٢-الابتكار.

حل الأردن عاليما بالمرتبة ٤٦ في الأمن، و٧٤ في البنية الأساسية للنقل، و٨٢ في اعتمادية تكنولوجيا المعلومات والمواصلات، و١١١ في استقرار الاقتصاد الكلي، و٤٥ في معيار الصحة، كما صنّف أيضا في المرتبة ٥٨ في معيار المهارات، و٦١ في المنافسة المحلية، و٨٤ في سوق العمل، و٣٣ في النظام المالي، و٨٠ في حجم السوق، و٨٨ في ديناميكية الأعمال، و٦٤ في القدرة على الابتكار.

٣٢ تقرير التنافسية العالمي ٢٠١٩.
http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

يضاف إلى ذلك؛ ضعف مؤشرات كفاءة سوق العمل، وأسواق المنتجات، وديناميكية الأعمال، ما يؤكد وجود علاقة بين ضعف هذه المؤشرات وتوسع الإقتصاد غير المنظم، فكلما زاد حجمه تراجع مستوى المؤشرات، نتيجة التهرب الضريبي فيه، وانخفاض تكلفة تأسيس الأعمال، ومرونته في تنقل العمالة من نشاط اقتصادي إلى آخر وبأجور منخفضة، وتقديمه للبضائع والمنتجات التي تلبي احتياجات السوق بأسعار منخفضة، بما يؤثر سلباً على الاقتصاد، ويؤدي لمزيد من التضليل في المؤشرات وقواعد البيانات، بصورة لا تعكس حقيقة الإمكانيات الاقتصادية للدولة، ويؤدي بالتالي إلى سوء توزيع الموارد الاقتصادية والناتج القومي.

تشكل ظروف ممارسة أنشطة الأعمال، عوامل رئيسية في توسع الإقتصاد غير المنظم، فارتفاع الضرائب من وقت إلى آخر، ورفع تكلفة الطاقة على الأنشطة الاقتصادية، وفرض القيود عليها بهدف تنظيم ممارسة أعمال معينة، أو لضمان مستويات الأمان أو مستويات مناسبة للمعيشة، يدفع الأنشطة الاقتصادية إلى محاولة تجنب هذه الضرائب والقيود، وتحول بعضها إلى الإقتصاد غير المنظم.

بحسب تقرير ممارسة أنشطة الأعمال ٢٠١٩، حل الأردن عالميا في المرتبة ٧٥ من بين ١٩٠ بلدا، واختار التقرير ذاته الأردن، واحدة من البلدان الثلاثة الأولى الأكثر تحسناً في مناخ الأعمال لأول مرة، بعد تنفيذه إصلاحات اقتصادية مهمة، أسهمت بالوصول إلى هذا التصنيف لتقفز ٢٩ مركزاً على نحو غير مسبوق، بحيث كان ترتيبه ١٠٣ في تقرير ٢٠١٨ [33].

اعتمد التقرير على عدة معايير لتقييم الأداء، بحيث حل الأردن في المرتبة ١٢٠ في بدء النشاط التجاري، مسجلا ٨٤,٥ نقطة من أصل ١٠٠، و١٣٨ في استخراج تراخيص البناء وبـ ٦٠,٣ نقطة، وفي المرتبة ٦٩ في الحصول على الكهرباء، مسجلا ٨٠,٥ نقطة، و٧٨ في تسجيل الملكية وبـ ٦٦,٤ نقطة.

كما حلّ في المرتبة الرابعة عالميا بالحصول على الإئتمان، مسجلا ٩٥ نقطة من أصل ١٠٠، وفي المرتبة ١٠٥ في حماية المستثمرين الأقلية، وبـ ٥٠ نقطة، وفي المرتبة ٦٢ في دفع الضرائب بـ٧٨,٧ نقطة، و٧٥ في التجارة عبر الحدود، مسجلا ٧٩ نقطة، و١١٠ في إنفاذ العقود بـ٥٥,٦ نقطة، و١١٢ في تسوية حالات الإعسار بـ٣٩,٧ نقطة.

٣٣ World Bank Group: *Doing Busuiness,* 2020. Found at: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf?sequence=24&isAllowed=y

وعلى الرغم من هذه المؤشرات الإيجابية، لكن ما يزال الأردن يواجه تحديات هيكلية، يعاني منها اقتصاده، مثل: ضخامة حجم القطاع العام وترهله وعدم كفاءته، وبيئات الأعمال غير التنافسية، وارتفاع معدلات البطالة بين الشباب والنساء، وتحديات الحوكمة، ما أسفر عن ارتفاع مستويات البطالة.

المبحث الثالث

نتائج المسح الاستطلاعي

استناداً على تعريف مؤتمر العمل الدولي، فإن الإقتصاد غير المنظم، هو الاقتصاد الذي يشمل جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال، أو الوحدات الاقتصادية التي لا تشملها الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة، فالتعريف يشمل منشآت القطاع غير المنظم، والعمالة غير المنظمة، ويرتبط هذا الإقتصاد عادة بتدني درجة الالتزام بقوانين التسجيل والضرائب والتأمينات الاجتماعية والقوانين المنظمة للعمل، ويتميز بالدخل المنخفض، وعدم توافر الأمان الوظيفي، والتمييز بين الأطفال والنساء والشباب، وطول ساعات العمل، وانخفاض معدل الاشتراك في الضمان أو عدمه، وانعدام شروط السلامة والصحة المهنية، وتردي ظروف وشروط العمل، بإضافة إلى عدم وجود تمثيل نقابي عمالي.

يتناول هذا المبحث، نتائج المسح الاستطلاعي المتعلق بظروف العمل للعمالة غير المنظمة، التي جرى تناول تعريفها مسبقاً، ومدى تنفيذ المنشآت المنظمة وغير المنظمة للتشريعات النافذة في قانون العمل، باعتبارها تشمل العاملين في الإقتصاد المنظم وغير المنظم، ومعرفة توافر الحماية الاجتماعية للعمال، بما في ذلك الضمان والتأمين الصحي، وظروف وبيئة العمل المناسبة.

هدف ومنهجية المسح الاستطلاعي

يهدف المسح الاستطلاع الميداني؛ للكشف عن مؤشرات تثري الدراسة في التعرف على ظروف العمل، ومدى تحصيل العمال لما أقره المشرع لهم من حقوق، وما تواجهه العمالة غير المنظمة في الأردن من مشكلات، عبر توزيعها وفقاً للخصائص الاجتماعية والديموغرافية، (الجنس، الجنسية، الإقليم (الوسط والشمال) باستثناء محافظة مأدبا)، وضمن النشاطات الاقتصادية (الزراعة، والخدمات، والانشاءات)، مع سرد حالات لما يتعرضون له من انتهاكات وتجاوزات.

ولتحقيق أهداف هذا المسح؛ أُعتمد أسلوب دراسة ٤ حالات (أنماط) من العمالة غير المنظمة، وفقاً لتعريفها استناداً على تعريف المؤتمر الدولي الـ ١٧ لخبراء إحصاءات العمل وهي: أصحاب العمل ممن لديهم عمال يعملون في القطاع غير المنظم: وهم ممن تنشط أعمالهم في المجالات الحرفية، أو في أعمال المقاولات، أو بامتلاكهم منشآت صغيرة، تشغل عددا محدودا يقل عن ٥ عمال.

العمال لحسابهم الخاص ممن ليس لديهم عمال، يعملون بصفة مستقلة أو فردية، وتتركز أنشطتهم غالباً في العمل بمحلات غير مهيأة وصغيرة الحجم والمساحة، أو في المقاولات بمشاريع صغيرة.

العمال في منشآت القطاع المنظم: ولا يتمتعون بجميع المزايا العمالية التي أقرتها القوانين مثل (الإجازات السنوية والمرضية مدفوعة الأجر، الضمان الاجتماعي، التأمين الصحي، وغيرها).

العمال في منشآت القطاع غير المنظم: وهم يعملون في منشآت صغيرة وبأجور زهيدة، تقل بكثير عن أجور العمال في القطاع المنظم، ولا يتمتعون بالمزايا العمالية التي تقرها التشريعات، ولا تشملهم أنظمة الحماية الاجتماعية وهم عبارة عن شريحتين:

- العمال في الأنشطة الخدمية ضعيفة الإنتاجية (الباعة المتجولون، الحمالون، البسطات..).
- العمال في المهن الحرفية عالية الإنتاجية (ميكانيكي، كهربائي، أصحاب ورش البناء، النجارة، والحدادة..).

استبعد العمال في الإنتاج المنزلي وأعضاء التعاونيات المنتجين غير المنظمين من المسح، باعتبار أن هم يشكلان تحدياً أمام الباحثين الميدانين، وفي كيفية التمييز بين ما إذا كانوا يخضعون لنشاط التعاونيات الذي يعد جزءاً من نشاط المجتمع الأهلي أو المدني، أو من النشاط الذي ينظمه السوق، والإنتاج المنزلي إذا كان موجهاً لاستهلاك العائلة، أو للتبادل في السوق أو البيع، كما استهدف المسح تكوين نظرة شاملة عن العمالة غير المنظمة من حيث طبيعة بيئة العمل.

تتمثل أهم المعطيات التي سيجري توفيرها وتحليلها بما يلي:

- بيانات عن الخصائص الاجتماعية والديموغرافية والمهنية للعمال (الجنس، العمر، مستوى التعليم، الحالة الاجتماعية، مكان الإقامة).
- بيانات عن العمل (المهنة، مكان العمل، مستوى الأجور، نظام العمل، ساعات العمل، ظروف العمل وشروطه، الحقوق العمالية والتأمينات الاجتماعية المتوافرة للعمال).

الجدول ١: توزيع مفردات العينة الكلية حسب أنماط العمالة غير المنظمة والقطاع والجنس والمحافظة

نمط العمالة	صاحب عمل (لديه عاملون) في الإقتصاد غير المنظم			عامل في مؤسسة أو مشروع غير منظم		
المحافظة	لإنشاءات	الخدمات	الزراعة	لإنشاءات	الخدمات	الزراعة
إربد	12	3	4	27	21	24
البلقاء	0	0	0	10	2	59
الزرقاء	8	1	0	18	5	18
المفرق	0	0	0	26	10	36
جرش	4	3	0	12	12	12
عجلون	0	0	0	2	0	0
عمان	30	10	0	70	15	1
المجموع	**54**	**17**	**4**	**156**	**65**	**150**

عينة المسح

صُممت عينة المسح من (٧١٠) مفردات، بما يحقق غاية وهدف الدراسة، وشملت: عمالا أردنيين وأجانب، ذكوراً وإناثاً في (٧) محافظات، وضمن (٣) قطاعات اقتصادية مستهدفة، وحدد حجم العينة وفقاً لـ٣ طبقات، ونظراً للتحديات التي واجهت الباحثين في الميدان، عُدلت نسب العينة لتشمل الطبقة الأولى، العمال حسب حالات (أنماط) العمالة غير المنظمة، والطبقة الثانية؛ العمال حسب القطاعات، والطبقة الثالثة؛ العمال حسب المحافظات.

اختيرت وحدات العينة المقررة من كل طبقة، وأجري المسح باستخدام أفراد العينة على نحو مستقل، مع مراعاة اعتبار المفردة (المشغل أو الوحدة الإنتاجية) من أصحاب العمل، أو ممن يعملون لحسابهم الخاص، وحدة تحليل واحدة (مفردة)، لصعوبة الفصل بين المنشأة وصاحبها، وفيما يلي الجدول الذي يوضح شكل العينة حسب الطبقات الثلاثة:

	عامل في مؤسسة أو مشروع منظم			يعمل لحسابه الخاص (ليس لديه عامل)			المجموع
	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة	
	2	15	0	4	3	3	118
	6	3	3	0	0	0	83
	7	16	12	3	1	25	114
	1	24	0	1	3	4	105
	0	4	0	11	8	3	69
	0	0	0	2	0	0	4
	11	24	0	34	18	4	217
1	27	86	15	55	33	39	710

أداة الدراسة

صممت استمارة للإجابة على أسئلة الدراسة؛ تتكون من أسئلة رئيسة وفرعية، تغطي الجوانب والمتغيرات المتعلقة بها، واعتمدت في إجاباتها على النوع المفتوح (المناقشة) حين طرحها، لتستنبط عبرها أسئلة فرعية، للحصول على معلومات وبيانات تفصيلية حول واقع العمالة غير المنظمة، ومدى حصولها على حقوقها القانونية، واشتملت أداة الدراسة على المتغيرات التالية:

البيانات التعريفية لمفردات العينة مثل الخصائص الاجتماعية والديموغرافية والمهنية: وتشمل: مكان الإقامة والجنسية والمؤهل العلمي والعمر وقطاع العمل.

البيانات المتعلقة بالعمل والحقوق العمالية، وتشمل: ساعات العمل مثل (ساعات العمل الرسمية، والعمل الإضافي)، والإجازات، والأجور والاقتطاعات، وأشكال الاسترقاق في العمل، مثل تقييد الحريات، واحتجاز الأوراق الثبوتية، والتمييز، وتهديد العمال والاعتداء الجسدي أو الجنسي عليهم، والأذونات للعمالة المهاجرة مثل .(عقود العمل، وتصاريح العمل، والإقامة)، وأنظمة الوقاية والحماية والامتيازات المقدمة للعمال.

أسلوب جمع البيانات

١ .تكليف (٢٢) باحثا متخصصا، وزعوا على المحافظات المستهدفة، جرى تعريفهم بأهداف البحث، وبالتعريف الإجرائي للإقتصاد غير المنظم، ومعايير اختيار المفردات المبحوثة، والمؤشرات والبيانات المطلوب جمعها.

٢ .توزيع الاستمارات المطلوب تعبئتها عليهم، وإجراء المسح الميداني للعمال وفقاً للإطار المحدد وبأسلوب المقابلة المباشرة، بحيث زار الباحثون تجمعات العمال وأماكن عملهم في المحافظات.

٣ .عقد جلسات مع العمال في القطاعات المستهدفة، وتولى الباحثون إدارة الحوار عبر الاستمارة المعدة، وتدوين البيانات وتفريغها في النماذج الإلكترونية المعدة لذلك، ورفعها للمختصين.

٤ .متابعة المختصين أعمال فريق العمل الميداني، وتزويدهم بملاحظات تثري التقارير المرفوعة عن المفردات المبحوثة.

أهم التحديات التي واجهت المسح الميداني:

صعوبات ناتجة عن الأوضاع السائدة في الأردن جراء (الحظر) المتعلق بجائحة كورونا، والوصول للمفردات المطلوبة.

صعوبات فنية ناجمة عن تعقيدات ضبط مفهوم الإقتصاد غير المنظم، واختلاف تعاريفه وحالاته، ما شكل تحديا أمام الباحثين، فيما إذا كانت هذه المفردات تصنف ضمن العمالة غير المنظمة أو العمالة المنظمة.

صعوبات تتعلق بطبيعة البيانات المطلوبة، بحيث أبدت بعض المفردات (الحالات) حذراً في الإجابة عن بعض الأسئلة، نتيجة تخوف العمال من الإدلاء بالمعلومات الحقيقة حول التعرض للانتهاكات، أو التأخير في الأجور وغيرها، وتقديم بعضهم بيانات عامة، بحيث راعى الباحثون ذلك عبر تعبئة الاستمارة بالاستدلال عن الإجابات على نحو غير مباشر.

صعوبات أخرى تتعلق بالتقاليد وبمدى موافقة بعض العمال وأهاليهم على عقد الجلسات وتجاوبهم مع الباحثين، علاوة على ذلك فإن تشابه ظروف العمل لمعظم العمال في القطاعات المستهدفة، انعكس على النتائج المتعلقة بظروف العمل، إما بشكل منحاز إيجابياً أو منحاز سلبياً.

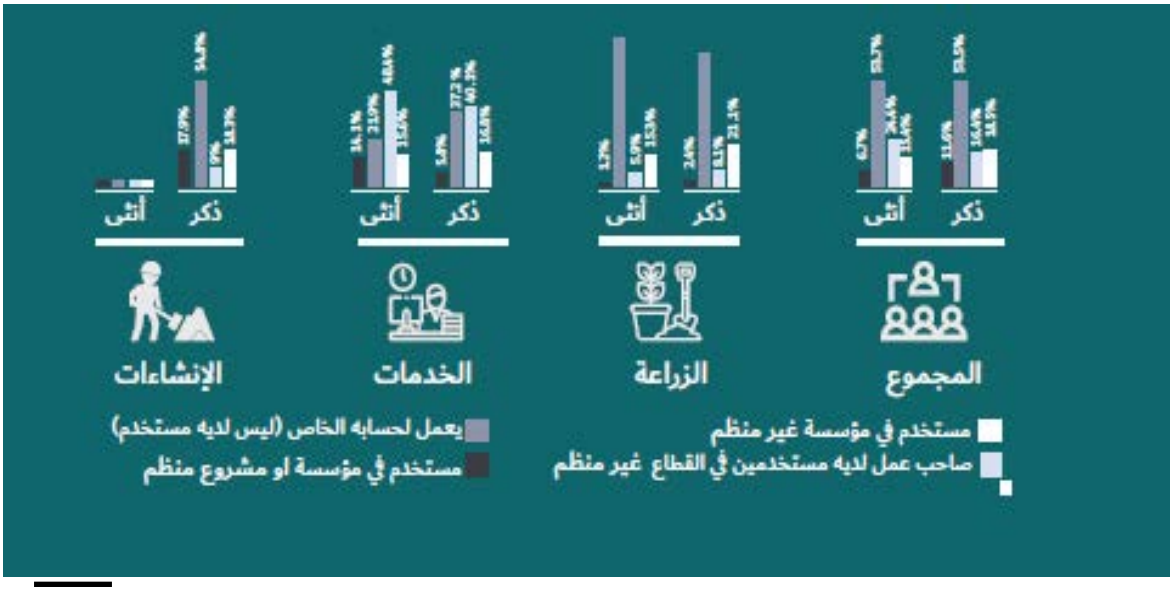
توزيع العينة حسب أنماط العمالة والقطاع والمهن والجنس

	الإنشاءات		الخدمات		الزراعة		المجموع	
	أنثى	ذكر	أنثى	ذكر	أنثى	ذكر	أنثى	ذكر
صاحب عمل (لديه مستخدمين) في القطاع غير المنظم	0	54	9	8	1	3	10	65
مستخدم في مؤسسة أو مشروع غير منظم	0	165	14	51	66	84	80	300
مستخدم في مؤسسة أو مشروع منظم	0	27	31	55	5	10	36	92
يعمل لحسابه الخاص (ليس لديه مستخدم)	0	55	10	23	13	26	23	104
المجموع	0	301	64	137	85	123	149	561

أظهرت البيانات أن نسبة الذكور من إجمالي العينة هي الأعلى؛ إذ بلغت (٧٩,٠)، ويعزى ارتفاعها إلى أن جميع العمال في قطاع الإنشاءات ويشكلون (٣٠١) مفردة جميعهم من الذكور، ولم يوجد أي عنصر نسائي في القطاع، علاوة على ذلك؛ يتركز الذكور بنسب أعلى من الإناث في قطاعي الزراعة والخدمات بالقطاع غير المنظم، وهذا طبيعي، وينسجم مع البيانات الرسمية التي تشير لانخفاض معدل مشاركة النساء في سوق العمل، وارتفاع معدل البطالة في صفوفهن.

من ناحية أخرى؛ سُجلت نسبة الذكور حسب المحافظات مقارنة بالإناث، كما يلي: العاصمة (٨٩,٩٪ ذكور، ١٠,١٪ إناث)، الزرقاء (٧٠,٢٪ ذكور، ٢٩,٨٪ إناث)، البلقاء (٥٥,٤٪ ذكور، ٤٤,٦٪ إناث)، إربد (٨٤,٧٪ ذكور، ١٥,٣٪ إناث)، المفرق (٧٤,٣٪ ذكور، ٢٥,٧٪ إناث)، جرش (٨٤,١٪ ذكور، ١٥,٩٪ إناث)، وعجلون (١٠٠,٠٪ ذكور، ٠,٠٪ إناث).

ووفقاً لأنماط العمالة وكما هو مبين في الشكل التالي، بلغت نسبة الإناث من العاملات في مؤسسة أو مشروع منظم (٢٨,١٪) مقارنة بالذكور، وهي النسبة الأعلى إذا ما قورنت مع الإناث في أنماط العمالة الأخرى، بحيث كانت نسبتهن في نمط العاملين في مؤسسة أو مشروع غير منظم (٢١,١٪)، و(١٨,١٪) من العاملات لحسابهن الخاص، وكانت النسبة الأدنى للإناث صاحبات العمل اللاتي (لديهن عمال) بنسبة (١٣,٣٪)، بحيث كانت هناك صعوبة لدى الباحثين في الوصول إلى نسبة أعلى لهذا النمط من العاملين، نظراً لتدني قبول هذه الفئة فكرة عقد الجلسات وتجاوبهم مع الباحثين، وخصوصاً الإناث.



أما بالنسبة للمهن، ففيما يتعلق بأصحاب العمل ممن لديهم عمال، سجلت مهنة (مقاول/ بناء، قصارة، بلاط) أعلى نسبة وبلغت (٥٦,٠٪) من إجماليهم، فيما كانت معظم الإناث صاحبات العمل اللاتي لديهن عمال، يعملن في قطاع الخدمات و(يملكن صالونات تجميل) وبلغت نسبتهن (٥٠,٠٪) من إجماليهن، وبلغت أعلى نسبة للذكور في مهنة (مقاول/ بناء، قصارة، بلاط) (٦٤,٦٪) من إجماليهم.

وبشأن العاملين لحسابهم الخاص وليس لديهم عمال، فسجلت مهنة (عامل/ بناء، قصارة، بلاط) أعلى نسبة (٣٣,١٪) من إجماليهم، تلاها مهنة (عامل/ مزرعة) بنسبة (٣٠,٧٪)، فيما سجلت النسبة الأعلى للإناث اللاتي يعملن لحسابهن الخاص في مهنة (عاملة مزرعة) بنسبة (٥٦,٥٪) من إجماليهن، تلاهن الإناث اللاتي يعملن في مهنة (الخياطة) بنسبة (٢٦,١). أما الذكور فكانت أعلى نسبة للعمال في مهنة البناء (عامل/ بناء، قصارة، بلاط) إذ بلغت (٤٠,٤٪)، تلاها العاملون في مهنة (مزارع) بنسبة (٢٥,٠٪)، والعاملون بمهن (البيع) بنسبة (١٧,٣٪).

توزعت النسبة الأعلى من الإناث العاملات في مؤسسة أو مشروع غير منظم في مهنة (عاملة مزرعة) بنسبة (٨٢,٥٪) من إجماليهن، تلاها الإناث العاملات في مهنة (التجميل) بنسبة (٦,٣٪). في المقابل توزعت أعلى نسبة من الذكور في مهن البناء (بناء، قصارة، بلاط) بحيث بلغت (٣٥,٣٪)، تلاها نسبة العاملين في مهنة (مزراع) بنسبة (٢٨,٠٪)، فالعاملون في مهن (البيع) ومهن (طلاء المنازل، الديكورات) بنسبة (٧,٠٪) لكل منهما.

وسجلت النسبة الأعلى للإناث العاملات في مؤسسة أو مشروع منظم في مهنة (التجميل) بنسبة (٢٢,٢٪) من إجماليهن، تلاها الإناث العاملات في مهنة (عاملة مزرعة) ومهن (البيع) بنسبة (١٣,٩٪) لكل منهما، وسجلت أعلى نسبة للذكور في مهن (البيع) بنسبة (٣٠,٤٪)، تلاها العاملون في مهنة البناء (بناء، قصارة، بلاط) بنسبة (١٤,١٪)، ومهنة (مزارع) بنسبة (١٠,٩٪).

على نحو عام، فإن أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص، ذكوراً واناثاً، يتركزون في مهن محددة: البناء (بناء، قصارة، بلاط)، الزراعة، البيع، دون غيرها، وتشكل نسبتهم (٧٤,٣٪) من إجماليهم.

كما تبين أن الغالبية منهم لا يرون حاجة لتسجيل هذه المشاريع والمنشآت لدى الجهات الرسمية، بحكم صغرها وتدني أرباحها، فالمشاريع والمنشآت المبحوثة لهذين النمطين من العمالة، غير مسجلة لدى أية جهة رسمية، بالإضافة إلى ذلك، فالعاملون في المؤسسات أو المشاريع المنظمة وغير المنظم، يتركز معظمهم في مهن الزراعة، البناء (بناء، قصارة، بلاط)، البيع، التجميل، عمال المطاعم، دون غيرها، بنسبة (٧٤,٤٪) من إجماليهم، ما يشير إلى أن معظم العمال غير المنظمين، ذكوراً واناثاً في سوق العمل، يتركزون في مهن محددة لا تتعدى الـ(٥) مهن رئيسة.

الجدول ٣: العمال مفردات العينة الكلية حسب أنماط العمالة غير المنظمة والمهن والجنس

نمط العمالة المهن الرئيسية	صاحب عمل لديه عمال في القطاع غير المنظم			عامل في مؤسسة أو مشروع غير منظم			عامل في مؤسسة أو مشروع منظم			يعمل لحسابه الخاص (ليس لديه عمل)		
	إناث	ذكور	مجموع	إناث	ذكور	مجموع	إناث	ذكور	مجموع	إناث	ذكور	مجموع
قطاع الزراعة (مالك/ عامل، مزرع)	٢٠	٤,٦	٦,٧	٨٢,٥	٢٨,٠	٣٩,٥	١٣,٩	١٠,٩	١١,٧	٥٦,٥	٢٥,٠	٣٠,٧
قطاع الخدمات (مالك/ عامل، مطعم، كوفي شوب(	٠,٠	٠,٠	٠,٠	١,٣	٣,٧	٣,٢	٢,٨	٨,٧	٧,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠
قطاع الخدمات (مالك/ عامل، مطبعة)	٠,٠	٣,١	٢,٧	٠,٠	٠,٣	٠,٣	٠,٠	١,١	٠,٨	٠,٠	٠,٠	٠,٠
قطاع الخدمات (مالك/ عامل، محل مطبخ إنتاجي)	٠,٠	٠,٠	٠,٠	١,٣	٠,٠	٠,٣	٢,٨	٠,٠	٠,٨	١٧,٤	٠,٠	٣,١

قطاع الخدمات (مالك/ عامل، محل خياطة)	١٠,٠	٣,١	٤,٠	٢,٥	٠,٧	١,١	٥,٦	٣,٣	٣,٩	٢٦,١	٠,٠	٤,٧
قطاع الخدمات (مالك/ عامل، محل حلويات عربية)	٠,٠	٣,١	٢,٧	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠
قطاع الخدمات (مالك/ عامل، صالونات تجميل)	٥٠,٠	٠,٠	٦,٧	٦,٣	١,٣	٢,٤	٢٢,٢	٢,٢	٧,٨	٠,٠	٠,٠	٠,٠
قطاع الخدمات (مالك/ عامل بيع في محل، مواد تموينية، ملابس، أدوية، مواد بناء، أجهزة خلوية، أزهار صناعية، مكتبة، اكسسوارات، ألعاب، بائع متجول)	٢٠,٠	٣,١	٥,٣	٠,٠	٧,٠	٥,٥	١٣,٩	٣٠,٤	٢٥,٨	٠,٠	١٧,٣	١٤,٢
قطاع الخدمات (عامل، معلمة، حضانة أطفال، جمعية، مركز ذوي احتياجات خاصة، مدرب)	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٣,٨	١,٠	١,٦	٢٧,٨	١,١	٨,٦	٠,٠	١,٠	٠,٨
قطاع الخدمات (عامل، محاسب مشروع، كاتب ميداني، عيادة طبية، أمن وحماية)	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٨,٣	٢,٢	٣,٩	٠,٠	٠,٠	٠,٠
قطاع الخدمات (عامل مصنع، عامل نظافة)	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٢,٥	١,٧	١,٨	٢,٨	٧,٦	٦,٣	٠,٠	٠,٠	٠,٠

قطاع الانشاءات (مقاول/ عامل، طلاء منازل، ديكورات)	٠,٠	٦,٢	٥,٣	٠,٠	٧,٠	٥,٥	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٩,٦	٧,٩
قطاع الإنشاءات (مقاول/ عامل، تمديدات صحية أو تمديدات كهربائية)	٠,٠	٧,٧	٦,٧	٠,٠	٤,٣	٣,٤	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	١,٠	٠,٨
قطاع الإنشاءات (مقاول/ عامل، بناء، قصارة، بلاط)	٠,٠	٦٤,٦	٥٦,٠	٠,٠	٣٥,٣	٢٧,٩	٠,٠	١٤,١	١٠,٢	٠,٠	٤٠,٤	٣٣,١
قطاع الإنشاءات (مالك/ عامل في معمل، نجارة، حدادة، ألمنيوم، موبيليا)	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٥,٧	٤,٥	٠,٠	٥,٤	٣,٩	٠,٠	٣,٨	٣,١
قطاع الإنشاءات (مالك/ عامل في معمل، طوب، بلاط، حجر، قذف رملي، ديكورات، كسارات ومقالع)	٠,٠	٤,٦	٤,٠	٠,٠	٢,٧	٢,١	٠,٠	٨,٧	٦,٣	٠,٠	٠,٠	٠,٠
مهن أخرى (عامل، إصلاح أحذية، سائق، بنشرجي، منظم حفلات، ميكانيكي، سخانات شمسية)	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	١,٣	١,١	٠,٠	٤,٣	٣,١	٠,٠	١,٩	١,٦
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

توزيع العينة حسب أنماط العمالة والقطاع والجنسية

توزعت عينة البحث وفقاً للجنسية كما يلي: بلغت نسبة الأردنيين من إجمالي العينة (٤٦,١٪)، (٣٤,٦٪ إناث، ٦٥,٤٪ ذكور)، تلاها الجنسية السورية بنسبة (٣٢,٨٪)، (١٤,٢٪ إناث، ٨٥,٨٪ ذكور)، والمصرية بنسبة (٢٠,٠٪)، (٢,١٪ إناث، ٩٧,٩٪ ذكور)، فيما سجلت الجنسيات الأخرى نسبة (١,١٪) جميعهم من الذكور، ويوضح الشكل التالي توزيع العينة وفقاً للجنسية والقطاع والمحافظة:

الجدول ٤: توزيع مفردات العينة الكلية حسب الجنسية والقطاع والمحافظة

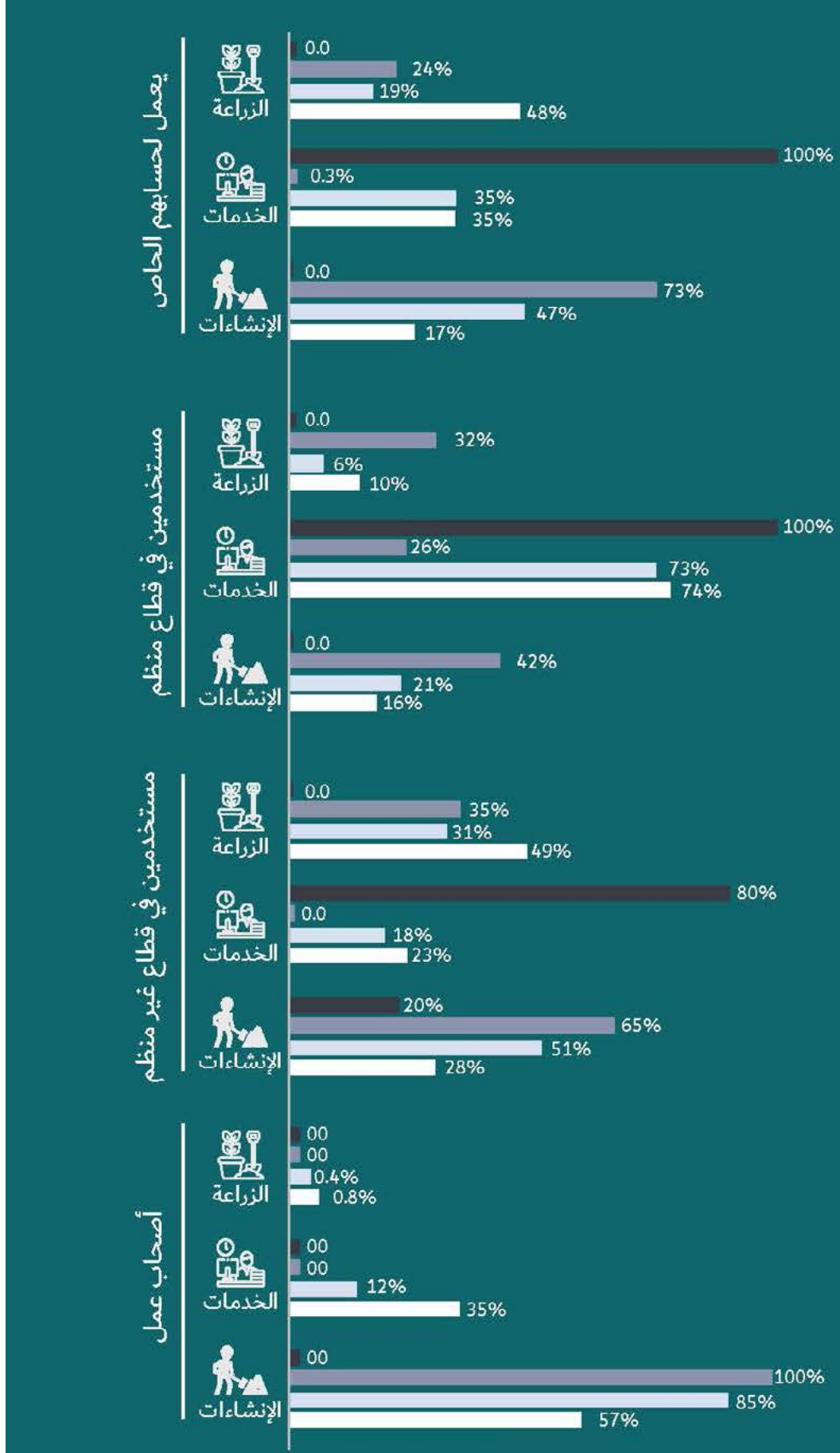
المحافظة الجنسية	إربد			البلقاء			الزرقاء			المفرق		
	الأنشاءات	الخدمات	الزراعة	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة
أردنية	31.1	69.0	58.1	37.5	100.0	82.3	47.2	90.9	57.1	17.9	48.6	30.0
سورية	20.0	26.2	25.8	18.8	0.0	12.9	22.2	4.5	14.3	46.4	37.8	42.5
مصرية	46.7	0.0	16.1	43.8	0.0	4.8	30.6	4.5	28.6	35.7	5.4	27.5
جنسيات أخرى	2.2	4.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.1	0.0
المجموع	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

المحافظة الجنسية	جرش			عجلون			عمان			المجموع		
	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة
أردنية	14.8	70.4	6.7	0.0	0.0	0.0	29.7	46.3	40.0	29.6	61.0	55.5
سورية	66.7	25.9	73.3	100.0	0.0	0.0	42.1	47.8	0.0	38.5	32.5	24.9
مصرية	18.5	0.0	20.0	0.0	0.0	0.0	28.3	4.5	60.0	31.6	3.0	19.6
جنسيات أخرى	0.0	3.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	0.0	0.3	3.5	0.0
المجموع	**100**	**100**	**100**	**100**	**0**	**0**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

بلغت نسبة العمالة الأردنية في قطاع الخدمات (٣٧,٣٪) من إجمالي العمالة الأردنية، تلاها قطاع الزراعة (٣٥,٥٪)، ثم قطاع الإنشاءات (٢٧,٢٪)، في حين تركزت العمالة السورية في قطاع الإنشاءات بـ(٤٩,٨٪) من إجمالي العمالة السورية، ثم قطاع الخدمات بـ(٢٧,٩٪)، وقطاع الزراعة بـ(٢٢,٣٪)، كذلك الحال بالنسبة للعمالة المصرية، إذ بلغت نسبتهم في قطاع الإنشاءات (٦٦,٩٪) من إجماليها، وفي قطاع الزراعة (٢٨,٩٪)، وكانت نسبتهم في قطاع الخدمات ضئيلة جداً، مقارنة مع الجنسية السورية والأردنية بـ(٤,٢٪)، ويعزى ذلك إلى أن معظم قطاعات العمل في سوق العمل متاحة للعمال من الجنسية الأردنية والسورية، لكن الجنسية المصرية والجنسيات الأخرى تواجه تحديات في الحصول على العمل بهذا القطاع، نظراً للتعليمات والقرارات التي صدرت عن الجهات الرسمية في توسيع دائرة المهن المغلقة أمام العمالة المهاجرة في الآونة الأخيرة، باستثناء العمالة السورية، بحيث أن الحكومة أصدرت عدة قرارات لتسهيل تشغيلهم وفقا لالتزامات الدولة أمام مؤتمر لندن، إذ فتحت بعض القطاعات لتشغيلهم، وسهلت الحصول على تصاريح عمل حرة في قطاعي الزراعة والإنشاءات، ما زاد عدد العاملين من الجنسية السوريه في القطاعين المذكورين.

يجري توجيه أعمال معظم أصحاب العمل الأردنيين نحو القطاع الإنشائي أكثر من القطاعات الأخرى، إذ بلغت نسبتهم في هذا القطاع (٥٦,٨٪) من إجماليهم، فمعظم أعمال هذا القطاع، على شكل مقاولات أو معامل صناعات إنشائية (طوب، حجر، رخام، بلاط، كسارات.. إلخ)، يتبعها قطاع الخدمات بنسبة (٣٥,١٪)، وتتركز معظم الأعمال فيها على امتلاك محال (مواد تموينية، خياطة، مطبعة، حلويات عربية، صالونات تجميل.. إلخ)، كانت أدنى نسبة لأصحاب العمل الأردنيين في القطاع الزراعي بنسبة (٨,١٪)، ما يدل على عزوفهم عن التوجه نحو العمل في القطاع الزراعي نظراً لما يواجه هذا القطاعه من تحديات.

بينما يتوجه معظم أصحاب العمل من الجنسية السورية نحو القطاع الإنشائي بنسبة (٨٤,٦٪)، وتتناقص استثماراتهم في قطاعي الخدمات والزراعة بنسبة (١١,٥٪) و(٣,٨٪)، على التوالي، أما بالنسبة لأصحاب العمل من الجنسية المصرية، فجميعهم يتوجهون نحو القطاع الإنشائي.


يعمل لحسابهم الخاص
الزراعة
0.0
24%
19%
48%
الخدمات
100%
0.3%
35%
35%
الإنشاءات
0.0
73%
47%
17%
مستخدمين في قطاع منظم
الزراعة
0.0
32%
6%
10%
الخدمات
100%
26%
73%
74%
الإنشاءات
0.0
42%
21%
16%
مستخدمين في قطاع غير منظم
الزراعة
0.0
35%
31%
49%
الخدمات
80%
0.0
18%
23%
الإنشاءات
20%
65%
51%
28%
أصحاب عمل
الزراعة
00
00
0.4%
0.8%
الخدمات
00
00
12%
35%
الإنشاءات
00
100%
85%
57%

أما بالنسبة للعمال في المنشآت أو المشاريع غير المنظمة، فيتوجه أغلبهم من الجنسية الأردنية نحو العمل في قطاعات: الزراعة بنسبة (٤٩,١٪)، مقارنة بـ(٢٨,٤٪) في الإنشاءات، و(٢٢,٥٪) في الخدمات، كما توزعت العمالة السورية والمصرية في قطاعات: الإنشاءات بنسبة (٥١,١٪) و(٦٥,٣٪) على التوالي، وفي الزراعة بنسبة (٣١,٣٪) و(٣٤,٧٪) على التوالي، أما بالنسبة لقطاع الخدمات فبلغت نسبة العمالة السورية (١٧,٦٪)، أما العمالة المصرية فخلا منها هذا القطاع.

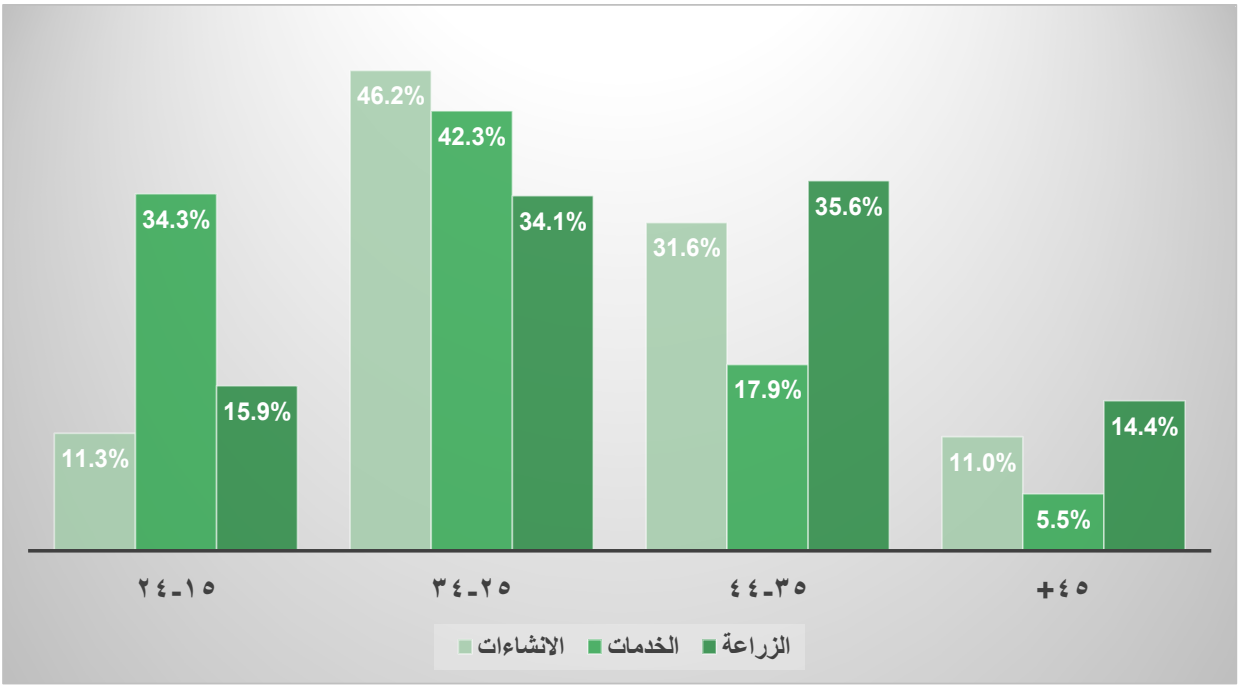
يتمركز العمال الأردنيون والسوريون في المنشآت أو المشاريع المنظمة بشكل كبير بخاصة في قطاع الخدمات بنسبة (٧٤,٣٪) و(٧٢,٧٪) على التوالي، في حين بلغت نسبة العمالة المصرية في هذا القطاع (٢٦,٣٪)، أما قطاع الإنشاءات والزراعة فسجلت نسبة (٤٢,١٪) و(٣١,٦٪) على التوالي، وفي مقابل ذلك، سجلت العمالة السورية نسبة (٢١,٢٪) في قطاع الإنشاءات، و(٦,١٪) في قطاع الزراعة، وسجلت العمالة الأردنية أدنى مستوى بنسبة (١٦,٢٪) و(٩,٥٪) على التوالي.

وبالنسبة للعمال لحسابهم الخاص، فهناك نسب متقاربة وأخرى متفاوتة بين الجنسيات في العمل في القطاعات الثلاثة، إذ بلغت نسبة الأردنيين والسوريين العاملين في الخدمات (٣٤,٨٪) و(٣٤,٩٪) على التوالي، أما العمالة المصرية فكانت نسبتهم ضئيلة جداً، ولم تتعد (٢,٧٪)، وعلى النقيض من ذلك، فإن العمالة المصرية العاملة لحسابها الخاص في الإنشاءات سجلت النسبة الأعلى بـ(٧٣,٠٪)، مقابل (٤٦,٥٪) للعمالة السورية، و(١٧,٤٪) للعمالة الأردنية، كما سجلت العمالة الأردنية العاملة لحسابها الخاص، النسبة الأعلى في الزراعة، فبلغت (٤٧,٨٪)، مقابل (٢٤,٣٪) للعمالة المصرية، و(١٨,٦٪) للعمالة السورية.

توزيع العينة حسب أنماط العمالة والقطاع والفئة العمرية والجنسية والجنس والمهن

تتراوح معظم أعمار العمالة غير النظامية بين (٢٥-٣٤) سنة بنسبة (٤١,٦٪) من إجمالي العينة، يليها العمال الذين تتراوح اعمارهم بين ٤٤ و٥٣ سنة بنسبة (٢٨,٩٪)، بينما كانت نسبة الشباب الذين تتروح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ متدنية إذ بلغت (١٩,٢٪) أغلبهم يعملون في قطاع الخدمات، أما من في عمر ٤٥ فأكثر، فبلغت نسبتهم (١٠,٤٪)، وهم فئة تنخفض نسبتها عادة في القطاع غير المنظم كلما تقدموا في العمر، بسبب الجهد البدني الذي تتطلبه معظم أعمال القطاع.

الشكل ٩: توزيع مفردات العينة الكلية حسب والقطاع والفئة العمرية



أما أصحاب العمل والعمال في المؤسسات أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، فأغلبهم ممن تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و٣٩ سنة، أما فئة الشباب فمتدنية مقارنة بالفئات العمرية الأخرى، خصوصاً أصحاب العمل من هذه الفئة، بالإضافة لمن يعملون لحسابهم الخاص والتي لا تتجاوز نسبتهم (١٧,٣٪) من إجماليهم و(١٣,٤٪) من إجمالي العاملين لحسابهم الخاص. في المقابل نجد بأن إقبال الشباب على العمل في المؤسسات أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، أكثر من إقبالهم على إقامة منشآت أو مشاريع خاصة بهم، بحيث بلغت نسبتهم (٢٥,٠٪) من إجماليهم، و(١٩,٥٪) في المؤسسات أو المشاريع غير المنظمة، من إجماليهم.

توزيع مفردات العينة الكلية حسب أنماط العمالة غير المنظمة والقطاع والفئة العمرية

نمط العمالة	صاحب عمل (لديه عاملون) في القطاع غير المنظم			عامل في مؤسسة أو مشروع غير منظم			عامل في مؤسسة أو مشروع منظم			يعمل لحسابه الخاص (ليس لديه عام)		
العمر	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة
15-19	0.0	5.9	0.0	1.8	13.8	4.0	3.7	5.8	13.3	1.8	6.1	10.3
20-24	11.1	29.4	25.0	13.3	24.6	12.0	0.0	27.9	0.0	1.8	21.2	5.1
25-29	22.2	41.2	0.0	26.7	35.4	17.3	25.9	26.7	20.0	20.0	12.1	15.4
30-34	14.8	17.6	0.0	27.3	12.3	16.0	7.4	15.1	33.3	18.2	12.1	17.9
35-39	25.9	5.9	50.0	13.9	9.2	18.7	22.2	12.8	20.0	27.3	18.2	25.6
40-44	16.7	0.0	25.0	7.9	4.6	16.0	18.5	3.5	6.7	18.2	18.2	12.8
45-49	5.6	0.0	0.0	5.5	0.0	12.0	18.5	4.7	0.0	9.1	6.1	7.7
+50	3.7	0.0	0.0	3.6	0.0	4.0	3.7	3.5	6.7	3.6	6.1	5.1
المجموع	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

الجدول ٦: توزيع مفردات العينة الكلية حسب ملخص المهن والجنسية والجنس والفئة العمرية

الفئة العمرية / المهن الرئيسية	15-24						25-44						45+					
	أردنية		سورية		مصرية		أردنية		سورية		مصرية		أردنية		سورية		مصرية	
	إناث	ذكور	اناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور
قطاع الخدمات (مالك/ عامل، صالونات تجميل)	40.0	0.0	0.0	4.3	0.0	25.0	11.0	1.4	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
قطاع الخدمات (مالك/ عامل بيع في محل..)	25.0	27.6	0.0	28.3	0.0	0.0	2.4	15.9	0.0	6.1	0.0	0.0	0.0	22.2	0.0	0.0	0.0	6.3
قطاع الخدمات (مالك/ عامل، مطبعة)	0.0	6.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
قطاع الخدمات (مالك/ عامل، محل خياطة)	0.0	1.7	28.6	0.0	0.0	0.0	4.9	1.4	15.0	2.3	0.0	0.0	0.0	33.3	0.0	0.0	0.0	0.0
قطاع الخدمات (مالك/ عامل، مطعم، كوفي شوب)	0.0	0.0	14.3	17.4	0.0	0.0	1.2	5.1	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.3
قطاع الخدمات (مالك/ عامل، محل مطبخ إنتاجي)	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.4	0.0	15.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
قطاع الزراعة (مالك/ عامل، مزرع)	25.0	25.9	57.1	15.2	0.0	50.0	61.0	21.7	45.0	18.2	100.0	25.2	100.0	27.8	66.7	18.2	0.0	37.5
قطاع الإنشاءات (مالك/ عامل	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.8	0.0	1.5	0.0	3.4	0.0	11.1	0.0	4.5	0.0	6.3

قطاع الإنشاءات (مالك/ عامل في معمل، نجارة، حدادة..)	0.0	6.9	0.0	4.3	0.0	5.1	0.0	6.1	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	11.1	0.0	0.0	0.0	9.1	0.0
قطاع الإنشاءات (مقاول/ عامل، بناء، قصارة، بلاط)	0.0	15.5	0.0	21.7	0.0	23.2	0.0	45.5	0.0	59.7	0.0	0.0	0.0	11.1	0.0	0.0	0.0	50.0	43.8
قطاع الإنشاءات (مقاول/ عامل، طلاء منازل، ديكورات)	0.0	1.7	0.0	4.3	0.0	5.1	0.0	9.1	0.0	6.7	0.0	0.0	0.0	5.6	0.0	0.0	0.0	13.6	0.0
قطاع الإنشاءات (مقاول/ عامل، تمديدات صحية)	0.0	6.9	0.0	2.2	0.0	6.5	0.0	2.3	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.5	0.0
قطاع الخدمات (عامل، معلمة، حضانة أطفال..)	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0	1.4	0.0	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
قطاع الخدمات (عامل مصنع، عامل نظافة)	0.0	3.4	0.0	2.2	0.0	3.6	0.0	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
مهن أخرى	0.0	0.0	5.0	0.0	0.0	3.6	2.4	3.8	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	11.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
المجموع	**100**	**100**	**100**	**100**	**0**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**0**	**100**	**100**

توزيع العينة حسب أماط العمالة والقطاع والمؤهل العلمي والجنس

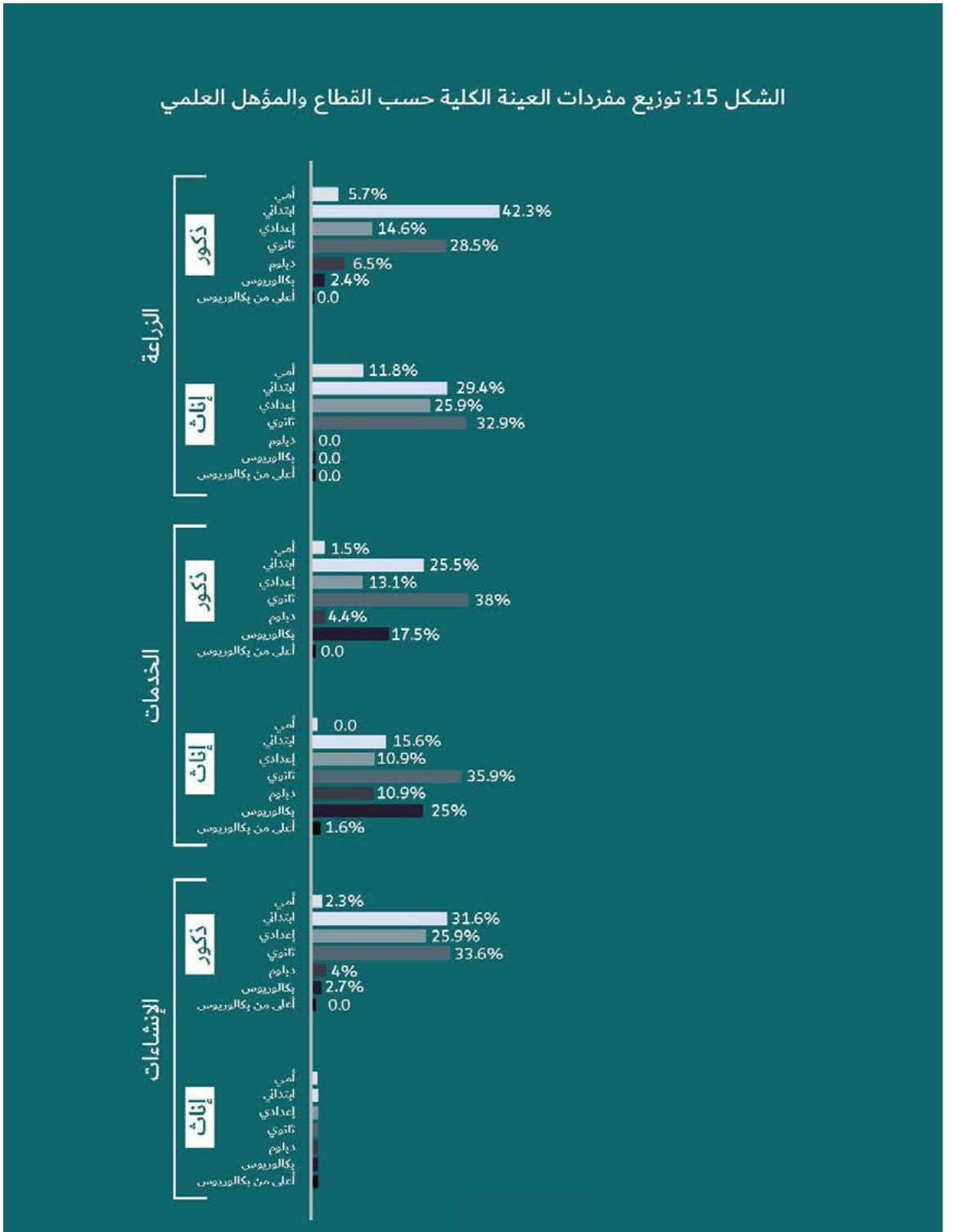
أظهرت الحالات المدروسة بأن المستوى التعليمي لمعظم العمالة غير المنظمة، تقع ضمن المستوى (الثانوي فما دون)، وبلغت نسبتهم في قطاعات: الإنشاءات (٩٣,٤)، والزراعة (٩٤,٧)، والخدمات (٧٣,١)، وهي أقل من السابقين، لأن هناك نسبة من العمال في هذا القطاع، تتطلب بأن يكون مستواهم التعليمي- على الأقل - دبلوم فأعلى، مثل تقديم خدمات المهن التعليمية، ورعاية الأطفال، وخدمات الطعام والشراب، وغيرها من الخدمات الأخرى.

الجدول ٧: توزيع مفردات العينة الكلية حسب أنماط العمالة غير المنظمة والقطاع والمؤهل العلمي

نمط العمالة	صاحب عمل (لديه عاملون) في القطاع غير المنظم			عامل في مؤسسة أو مشروع غير منظم			عامل في مؤسسة أو مشروع منظم			يعمل لحسابه الخاص (ليس لديه عامل)		
المؤهل العلمي	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة	الإنشاءات	الخدمات	الزراعة
أمّي	3.7	0.0	25.0	1.8	0.0	8.0	3.7	2.3	0.0	1.8	0.0	10.3
ابتدائي	27.8	11.8	0.0	25.5	21.5	35.3	29.6	20.9	33.3	54.5	33.3	48.7
إعدادي	24.1	23.5	25.0	25.5	15.4	21.3	25.9	8.1	26.7	29.1	12.1	7.7
ثانوي	35.2	41.2	50.0	40.6	40.0	30.7	33.3	36.0	33.3	10.9	33.3	25.6
دبلوم	5.6	0.0	0.0	3.6	6.2	2.7	3.7	9.3	6.7	3.6	3.0	7.7
بكالوريوس فأعلى	3.7	23.5	0.0	3.0	16.9	2.0	3.7	23.3	0.0	0.0	18.2	0.0
المجموع	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

كما أن نسبة الإناث في قطاع الخدمات من حملة الشهادة الثانوية فأقل بلغت (٦٢,٥٪)، منهن (٣٧,٥٪) حملة دبلوم فأعلى، مقابل (٧٨,١٪) ذكور من حملة الشهادة الثانوية فما دون، و(٢١,٩٪) منهم دبلوم فأعلى، أما قطاع الزراعة فبلغت نسبة الإناث من حملة الشهادة الثانوية فما دون (١٠٠٪) من إجمالي الإناث، و(٩١,١٪) من الذكور، وفي قطاع الانشاءات بلغت نسبة الإناث (٠,٠٪)، و(٩٣,٤٪) ذكور.

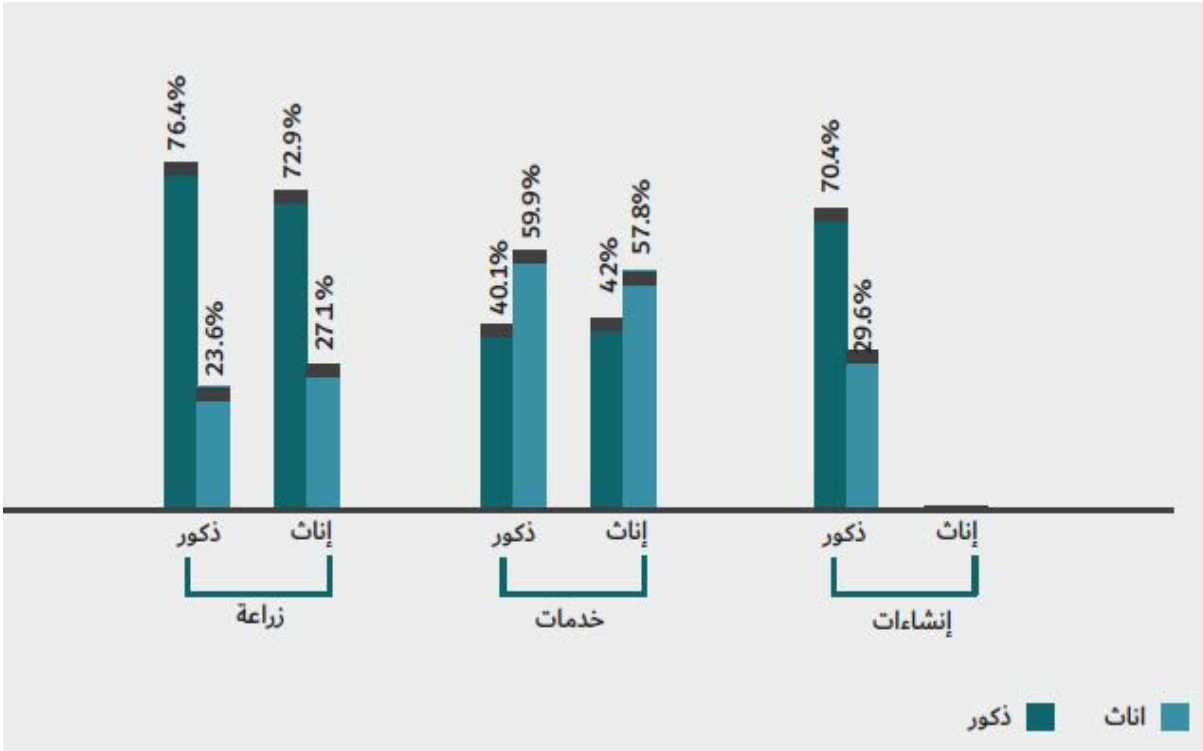
الشكل 15: توزيع مفردات العينة الكلية حسب القطاع والمؤهل العلمي



توزيع العينة حسب أنماط العمالة والقطاع والحالة الإجتماعية

هنا فإن معظم العمال يعيلون أسرا، ما يعني بأنهم يحتاجون لأجور تغطي احتياجاتهم ومتطلبات رعاية أسرهم، في حين أن أجور (٢٢,٢٪) من إجمالي المتزوجين منهم تقل عن ٢٥٠ دينارا، وأجور (٢٧,٧٪) منهم غير محددة، وهو موضوع سيجري تناوله لاحقاً.

الشكل ١٦: توزيع مفردات العينة الكلية حسب القطاع والحالة الاجتماعية



المبحث الرابع

ظروف العمل في الإقتصاد غير المنظم في إقليمي الوسط والشمال

يعمل غالبية العمال في الإقتصاد غير المنظم، بمهن لا تتطلب مهارات عادية أو بسيطة، في قطاعات البناء والتشييد والبيع والزراعة والتجميل، وأنشطة الإقامة والطعام، والحياكة والنسيج، وغيرها من المهن، وفي هذا السياق، تتبعت هذه الدراسة، أنواع الانتهاكات والاستغلالات التي تتعرض لها عمالة هذا القطاع في سوق العمل بإقليمي الشمال والوسط، والمعوقات التي تحول دون إنصافهم، على النحو التالي:

أولاً: ساعات العمل والعمل الإضافي والأجور وإجازات العمال

ساعات العمل والعمل الإضافي

تعتمد عدة مشاريع غير منظمة صغيرة على عمل صاحب العمل فيها بصورة أساسية، ويلجأ بعض أصحاب العمل هنا، وخصوصاً في المنشآت الحرفية غالباً، إلى تشغيل عمال بأجور منخفضة، بينما يلجأ متعهدو البناء والزراعيين للاعتماد على عدد محدود من العمال بوأجر دائم، وفي بعض الأوقات؛ يجري زيادة عدد العمال حسب متطلبات العمل كعمال مؤقتين:

ينطبق قانون العمل على عمال هذا القطاع المنظم وغير المنظم، وتناولت نصوصه؛ العلاقة الناظمة لساعات العمل والعمل الإضافي والإجازات (الأسبوعية والسنوية والمرضية) والعطل الرسمية والدينية، والأجور، عبر عدة مواد فيه، فحظرت المادة (٥٦) تشغيل العامل أكثر من (٨) ساعات يوميا أو (٤٨) ساعة في الأسبوع، إلا في حالات نص عليها القانون، ولا يحسب منها الوقت المخصص لتناول الطعام والراحة، كما أجازت إمكانية توزيع الحد الأعلى لساعات العمل الأسبوعية وفترات الراحة، بحيث لا يزيد مجموعها على (١١) ساعة في اليوم.

منحت المادة (٦٠) يوم عطلة أسبوعية للعامل بأجر كامل، إلا إذا كان يعمل على أساس يومي أو أسبوعي، فيستحق أجر يوم العطلة إذا عمل لـ ٦ أيام متصله قبل اليوم المحدد لها، ويستحق من ذلك؛ الأجر بنسبة ما عمل فيه من أيام في الأسبوع، إذا كانت ٣ أيام أو أكثر.

وأعطت المادة (٦١) العامل؛ الحق بإجازة سنوية بأجر كامل لـ(١٤) يوما عن كل سنة خدمة، إلا إذا اتفق على أكثر من ذلك، وتصبح مدة الإجازة السنوية (٢١) يوماً إذا أمضى في الخدمة لدى صاحب العمل نفسه ٥ سنوات متصلة، ولا تحسب أيام العطل الرسمية والأسبوعية والأعياد الدينية من الإجازة السنوية، كما اعتبر باطلا أي اتفاق يحرم به العامل من إجازاته السنوية، أو من أي جزء منها، وفي حال انتهاء خدمته لأي سبب قبل الاستفادة من إجازاته السنوية، فيحق له تقاضي الأجر عن الأيام التي لم يستفد فيها من الإجازة.

ونصت أحكام المادة (٦٥) على حق العامل بإجازة مرضية مدتها (١٤) يوماً في السنة الواحدة بأجر كامل، بناءً على تقرير طبي، ويجوز تجديدها لـ(١٤) يوماً أخرى بأجر كامل، إذا كان نزيل مستشفى، أو بناءً على تقرير لجنة طبية.

أظهرت نتائج الاستطلاع الميداني، أن هناك انتهاكات عدة، تواجهها العمالة غير المنظمة بشأن الإجازات والعطل، بخاصة ساعات العمل التي وصفها معظمهم بأنها «طويلة جداً»، ويجري إجبار بعضهم على العمل ساعات عمل إضافية من دون أجر أو بأجور متدنية، إذا قورنت بساعات عملهم.

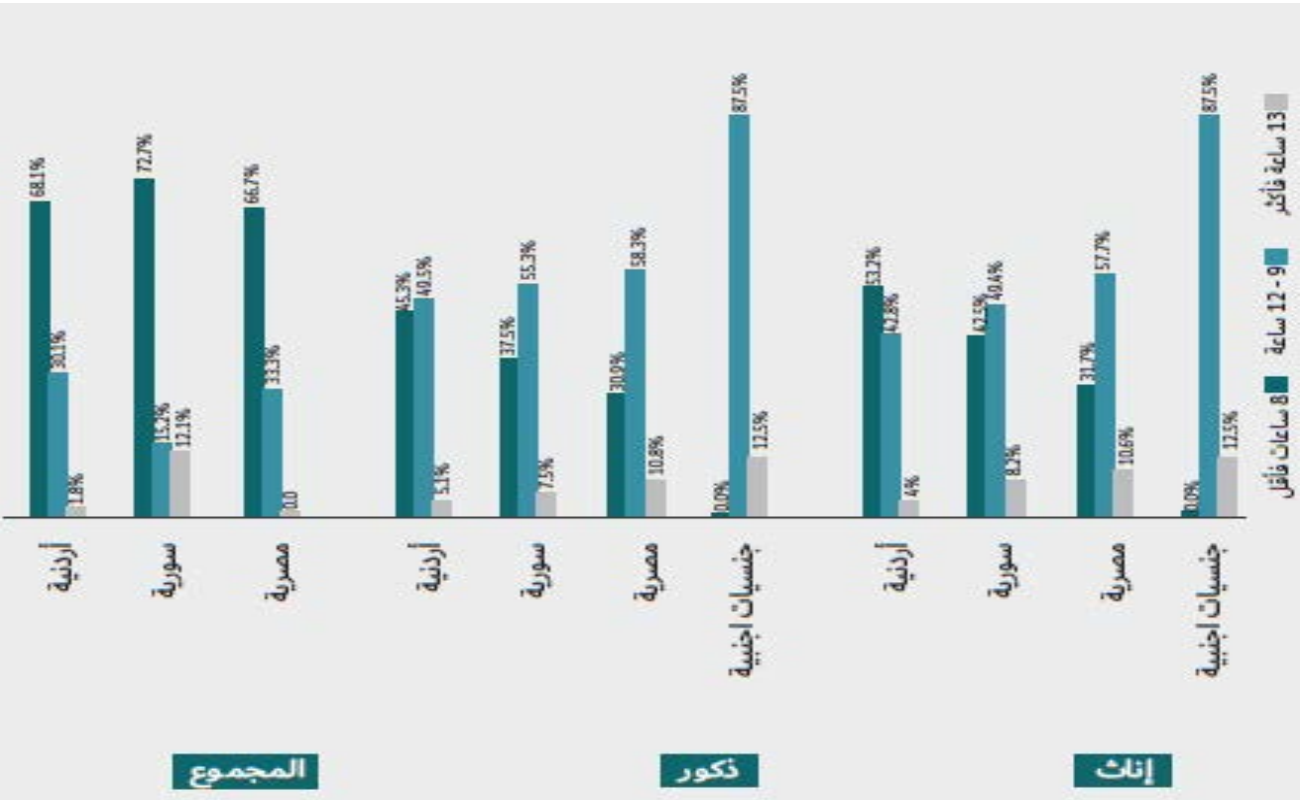
كما تبين أن (٥٦,١٪) من العمال في المؤسسات أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، يعملون ساعات عمل تزيد على (٨) يوميا، منهم (٣٨,٨٪) يجبرون على العمل الإضافي، وبين (٥٠,٧٪) من أصحاب العمل ممن لديهم عمال، بأنهم يعملون أكثر من (٨) ساعات يومياً وإن (٤٠,٠٪) من أصحاب العمل يُجبرون عمالهم على العمل الإضافي، تحقيقاً لمصلحة العمل، وكذلك الحال بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص، إذ أن (٥٤,٣٪) منهم يعملون لساعات تزيد على (٨) يوميا، لتحصيل أكبر قدر ممكن من الدخل شهرياً، وتعويضاً عن الأيام التي لا يعملون بها.

وفيما يتعلق بساعات العمل للأردنيين، بينت النتائج أن نسبة من يعملون (٨ ساعات فأقل) هي الأعلى، إذ بلغت (٥٣,٢٪)، وكانت النسبة الأقل ممن يعمل (١٣ ساعة فأكثر) بلغت (٤,٠٪)، كما أن أغلب الإناث الأردنيات يعملن يومياً بمعدل (٨ ساعات فأقل) بنسبة (٦٨,١٪)، و(٣٠,١٪) يعملن بين (٩ إلى ١٢) ساعة، وأن نسبة من يعملن منهن (١٣ ساعة فأكثر) بلغت (١,٨٪). أما الأردنيون الذكور فنسبة (٤٩,٥٪) يعملون بين (٩ إلى ١٢) ساعة، و(٥,١٪) منهم يعملون (١٣ ساعة فأكثر).

أما العمال من الجنسية السورية؛ فأعلى نسبة سُجلت كانت لمن يعملون بين (٩ إلى ١٢) ساعة بنسبة (٤٩,٤٪) من إجمالي عينتهم، بينما من يعملون (١٣ ساعة فأكثر) بلغت نسبتهم (٨,٢٪) وبفارق (٣,١٪) أكثر من العمالة الأردنية، أما عن العاملات الإناث السوريات فمعظمهن يعملن (٨ ساعات فأقل) بنسبة (٧٢,٧٪) من إجمالي عينتهن، و(١٢,١٪) من النساء السوريات يعملن (١٣ ساعة فأكثر) وهي نسبة مرتفعة جداً عن الاناث الأردنيات بمعدل (٨,١٪)، بينما (٥٥,٠٪) من السوريين الذكور يعملون بين (٩ إلى ١٢) ساعة، و(٧,٥٪) منهم يعملون (١٣ ساعة فأكثر).

وهذا الحال؛ ينطبق أيضاً على العمال المصريين، إذ سُجلت أعلى نسبة لمن يعملون بين (٩ إلى ١٢) ساعة، وبلغت (٥٧,٧٪)، وكانت النسبة الأقل لمن يعملون (١٣ ساعة فأكثر) بنسبة (١٠,٦). وتبين بان معظم الإناث المصريات حالهن حال العاملات الأردنيات والسوريات من حيث ساعات العمل، فبلغت نسبة من يعملن (٨ ساعات فأقل) الأعلى بـ(٦٦,٧٪)، بينما معظم المصريين الذكور يعملون بين (٩ إلى ١٢) ساعة بواقع (٥٨,٣٪)، و(١٠,٨٪) منهم يعملون (١٣ ساعة فأكثر).

الشكل ١٧: توزيع مفردات العينة الكلية حسب ساعات العمل والجنس والجنسية



على نحو عام، فإن هناك نسبة كبيرة من العمالة غير المنظمة، تعمل لساعات تزيد على ساعات العمل المقررة في قانون العمل، وبعض العمال لا يتقاضون أجوراً عن العمل الإضافي، كما أنه يجري أحياناً، تأخير أجور بعضهم بشكل دائم أو مستمر، خلافا لأحكام المادة (٤٦) من القانون والتي أوجبت على صاحب العمل؛ دفع الأجر خلال مدة لا تزيد على ٧ أيام من تاريخ استحقاقه، وعدم جواز حسم أي جزء منه، إلا في الحالات التي يجيزها القانون، فيما تقر المادة (٧٧) معاقبة صاحب العمل على ارتكاب أي مخالفة لأي حكم أو نظام أو قرار، يتعلق بأحكام الفصل (٨) من القانون (تنظيم أحكام العمل والإجازات) بغرامة تتراوح بين (٣٠٠ إلى ٥٠٠) دينار.

الجدول ٨: توزيع مفردات العينة الكلية حسب القطاع والجنس وساعات العمل

القطاع / ساعات العمل	المجموع									المجموع الكلي
	الإنشاءات			الخدمات			الزراعة			
	أنثى	ذكر	المجموع	أنثى	ذكر	المجموع	أنثى	ذكر	المجموع	
less 6h	0.0	0.0	0.0	9.4	0.7	3.5	5.9	5.7	5.8	2.7
6h	0.0	1.7	1.7	6.3	2.2	3.5	14.1	9.8	11.5	5.1
7h	0.0	0.3	0.3	12.5	0.7	4.5	14.1	11.4	12.5	5.1
8h	0.0	34.6	34.6	34.4	24.8	27.9	40.0	26.8	32.2	32.0
9h	0.0	12.0	12.0	3.1	9.5	7.5	11.8	8.9	10.1	10.1
10h	0.0	29.2	29.2	14.1	22.6	19.9	14.1	17.9	16.3	22.8
11h	0.0	3.3	3.3	1.6	3.6	3.0	0.0	0.8	0.5	2.4
12h	0.0	13.0	13.0	9.4	24.1	19.4	0.0	12.2	7.2	13.1
more 12h	0.0	2.0	2.0	1.6	5.1	4.0	0.0	1.6	1.0	2.3
Unspecified	0.0	4.0	4.0	7.8	6.6	7.0	0.0	4.9	2.9	4.5
المجموع	0	100	100	100	100	100	100	100	100	100

يتبين من الجدول أن (٥٥,٢٪) من العمال يعملون ساعات عمل إضافي، والعديد منهم لا يتقاضون أي مقابل عن ذلك، كما أن هناك إصرارا من أصحاب عمل بالامتناع عن دفع بدل ساعات العمل الإضافي والأجور كاملة في موعدها، إذ يجري تأخير أجور بعض العمال أحياناً لفترات قد تمتد لأكثر من (٦٠) يوماً، ونسبة ضئيلة منهم لأكثر من (١٨٠) يوماً.

كما أن هناك (٦٥,٥٪) من العمال في مؤسسات أو مشاريع منظمة وغير منظمة، يعملون ساعات عمل إضافي تتراوح بين (١ إلى ٤) ساعات يومياً، و(٣,٧٪) تتراوح ساعات العمل الإضافي بين (٥ إلى ٨) ساعات، فيما (٣٠,٥٪) تبين بأنهم يعملون

ساعات عمل إضافي غير محددة. يضاف إلى أن (٨٠,٢٪) منهم يعملون ساعات عمل إضافي ولا يمنحون أجورا بدلاً عن ذلك، وإن (٤٩,٣٪) منهم يعملون في قطاعات: الإنشاءات، و(٢٨,٣٪) في الخدمات، و(٢٢,٣٪) في الزراعة. كما أن (١٦,٠٪) يمنحوا نسبة غير محدده مقابل العمل الإضافي، وفقط (٣,٧٪) يمنحوا بين (١٢٥٪ إلى ١٥٠٪) مقابله وفقاً لقانون العمل.

الجدول٩: توزيع مفردات العينة الكلية حسب أنماط العمالة غير المنظمة والقطاع ومدى تقاضي بدل العمل الإضافي

نمط العمالة		صاحب عمل (لديه عاملون) في القطاع غير المنظم				عامل في مؤسسة أو مشروع غير منظم				عامل في مؤسسة أو مشروع منظم				يعمل لحسابه الخاص (ليس لديه عامل)			
بدل العمل الإضافي		إنشاءات	خدمات	زراعة	مجموع	إنشاءات	خدمات	زراعة	مجموع	إنشاءات	خدمات	زراعة	مجموع	إنشاءات	خدمات	زراعة	مجموع
صاحب عمل	لا يتم منح العمال أية أجور بدل العمل الإضافي	40.7	29.4	50.0	38.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	لا يعمل العمال لديه عملا إضافيا	48.1	52.9	25.0	48.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	يمنح العمال لديه عملا إضافيا وفق القانون	5.6	0.0	0.0	4.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	يمنحون نسبة معينة مقابل العمل الإضافي	5.6	17.6	25.0	9.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
عامل عامل	لا يمنح بدل العمل الإضافي	0.0	0.0	0.0	0.0	81.2	55.4	41.3	61.1	51.9	57.0	33.3	53.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	لا يعمل العمال عملا إضافيا	0.0	0.0	0.0	0.0	12.7	35.4	36.0	25.8	25.9	26.7	40.0	28.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	يمنحوا نسبة معينة مقابل العمل الإضافي	0.0	0.0	0.0	0.0	4.8	4.6	21.3	11.3	18.5	10.5	20.0	13.3	0.0	0.0	0.0	0.0
	يمنحوا بدل العمل الإضافي وفق القانون	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	4.6	1.3	1.8	3.7	5.8	6.7	5.5	0.0	0.0	0.0	0.0
يعمل لحسابه الخاص	يعمل عملا إضافيا لحسابه	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	52.7	36.4	30.8	41.7
	لا يعمل عملا إضافيا	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	47.3	63.6	69.2	58.3
المجموع		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	**100**

الأجور

يتقاضى (١١,٦٪) من إجمالي العمال في المؤسسات أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، أجوراً شهرية تتراوح بين (١٥١ إلى ٢٢٠)، و(٣,٣٪) منهم يتقاضون أجوراً تقل عن (١٥٠) دينارا، و(٢٥,٢٪) يتقاضون أجوراً شهرية غير محددة، و(٩,٦٪) تتراوح أجورهم بين (٢٢١ إلى ٢٥٠)، ومعظمهم وهم يشكلون (٥٠,٢٪) تتعدى أجورهم ٢٥٠ دينارا شهرياً. في المقابل فإن غالبية من يعملون لحسابهم الخاص (٤٩,٦٪)، يحصلون على دخل من أعمالهم يتجاوز الـ ٢٥٠ دينارا شهرياً، و(٣٧,٨٪) يتقاضون دخلا شهريا غير محدد لقاء عملهم، و(١٢,٦٪) تتراوح دخولهم بين (١٥٠ إلى ٢٥٠) دينارا.

يتقاضى عمال أقل من الحد الأدنى للأجور، برغم أن نسبتهم ضئيلة لا تتجاوز الـ(٣,٣٪)؛ (٢٣,٥٪ منهم سوريون، و٧٦,٥٪ أردنيون)، ما يخالف قرار الحد الأدنى للأجور الذي بين بأن الحد الأدنى للأجور للأردنيين منذ ٢٠١٧/٣/١ لا يقل عن (٢٢٠) دينارا[34]، و(١٥٠) دينارا لغير الأردنيين وفق قرار بذلك صدر في العام ٢٠٠٩[35].

	عامل في مؤسسة أو مشروع غير منظم							
القطاع	الانشاءات			الخدمات			الزراعة	
ساعات العمل	انثى	ذكر	المجموع	انثى	ذكر	المجموع	انثى	ذكر
اقل من 150	0.0	0.0	0.0	7.1	3.9	4.6	12.1	1.2
151-220	00	24	24	214	196	20	139	119
221-250	0.0	4.2	4.2	21.4	17.6	18.5	9.1	10.7
اكثر من 250	0.0	673	673	143	412	354	273	357
غير محدد	0.0	00	26	26	35.7	17.5	21.5	37.9
المجموع	100	100	100	100	100	100	100	100

٣٤ قرار مجلس الوزراء المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٥٤٤٢ بتاريخ ١٢-٢-٢٠١٧.

٣٥ قرار لجنة الحد الأدنى للأجور النافذ اعتبارا من ٢٠٠٩/١/١ والمنشور في الجريدة الرسمية رقم ٤٩٣٧ بتاريخ ١٦/ ٢٠٠٨/١١.

وصلت نسبة العمال غير الأردنيين ممن يحصلون على أقل من الحد الأدنى للأجور، متمثلة بـ(١٥٠ دينارا)، إلى (١,٥٪) في المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، وهم عمال من الجنسية السورية (معلم يعمل بمحافظة المفرق، وعامل وعاملة في مرزعة بالبلقاء، وعاملة في حضانة أطفال بالزرقاء).

أما بالنسبة للعمال الأردنيين ممن يتقاضون أجوراً (أقل من ١٥٠ دينارا) فنسبتهم (٥,٣٪) يعملون في المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، بينما بلغت نسبة من يتقاضون أقل من الحد الادنى للأجور (٢٢٠ دينارا) أي بنسبة (١٩,٨٪) (٧ عاملات زراعيات بمحافظة البلقاء، ٣ عاملات تجميل بمحافظة عمان، عاملان في مهن البيع بالبلقاء واربد، ومعلمة بمحافظة المفرق).

الجدول ١٠: توزيع (العاملون في مؤسسة أو مشروع منظم وغير منظم) حسب القطاع والجنس والأجور

	عامل في مؤسسة أو مشروع منظم								
	الانشاءات			الخدمات			الزراعة		
	انثى	ذكر	المجموع	انثى	ذكر	المجموع	انثى	ذكر	المجموع
6.0	0.0	0.0	0.0	12.9	1.8	5.8	0.0	0.0	0.0
127	0.0	7.4	7.4	323	20	244	0.0	0.0	0.0
10	0.0	7.4	7.4	19.4	5.5	10.5	7.0	2.0	26.7
32	0.0	741	741	258	618	488	60	80	73.3
40.5	39.3	0.0	11.1	11.1	10.9	10.5	0.0	0.0	0.0
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

أما فيما يتعلق بالأجور أو الدخل بحسب الجنس والجنسية، فبينت النتائج أن (٥٠,٢٪) من إجمالي العينة يتقاضون أجوراً أو دخلاً أعلى من ٢٥٠ دينارا، (٤٢,٢٪ من الأردنيين، ٤٢,١٪ من السوريين، ٥٤,٢٪ من المصريين، ٦٢,٥٪ من جنسيات أخرى)، ونسبة من يتقاضون (أجوراً أو دخولاً غير محدده) فكانت (٣٦,٢٪).

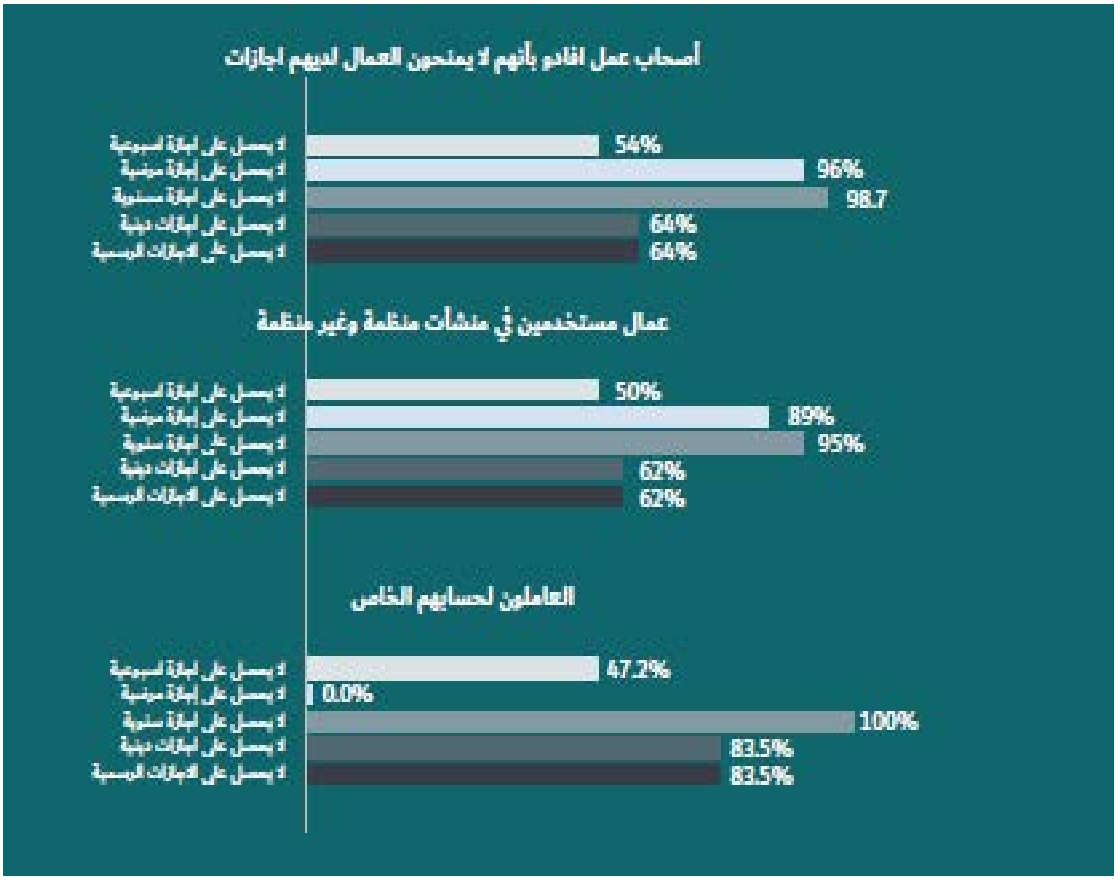
سجلت نسبة الإناث اللاتي يتقاضين (أجوراً أو دخلاً غير محدد) الأعلى (٣٨,٤٪) من إجمالي عينة الإناث، تلاها من يتقاضين أعلى من ٢٥٠ دينارا بـ(٢٨,٤٪)، إذ كانت نسبتهن حسب الجنسية كما يلي: (٣٣,٦٪ أردنيات، ١٨,٢٪ سوريات، ٣٣,٣٪ مصريات).

أما الذكور، فمعظمهم يتقاضون أجوراً أو دخلاً أعلى من (٢٥٠ دينارا) بنسبة (٥٢,٥٪)، تلاها من يتقاضون (أجوراً او دخولاً غير محدده) بـ(٣٦,٢٪)، وكانت نسبة العمال الذكور ممن يتقاضون أجوراً أعلى من (٢٥٠ دينارا) وفقاً للجنسية كما يلي: (٤٦,٧٪ أردنيين، ٤٦,٠٪ سوريين، ٥٤,٧٪ مصريين، ٦٢,٥٪ من جنسيات أخرى).

أما نسبة من تراوحت أجورهم أو دخولهم بين (١٥٠ إلى ٢٥٠ دينارا)، فبلغت (١٢,١٪)، و(٢٧,٩٪) إناث، و(١٠,٩٪) ذكور، وكان توزيعهم على مستوى الجنسية كما يلي: إناث (٢٩,٢ أردنيات، ٢١,٢٪ سوريات، ٣٣,٣٪ مصريات)، ذكور (١٩,٢٪ أردنيين، ١٣,٥٪ سوريين، ١٠,٨٪ مصريين).

عامل سوري يعمل بائعا في محل ألبسة (قطاع الخدمات) بمنطقة الرمثا، متزوج وعمره ٢٥ عاما، يقول (لدي ٧ سنوات خبرة، أعمل في المحل بشكل دائم، وأعمل إما صباحاً أو مساءً لمدة ١٠ ساعات يومياً، منها ساعتا عمل إضافي إجباري يومياً غير مدفوعة الأجر، وأحصل على أكثر من ٢٥٠ دينارا شهريا، أتقاضاها بشكل منتظم ودون أي تأخير أو اقتطاع، فأنا غير خاضع للضمان الاجتماعي، وليس لدي تأمين صحي، أو سلف على الراتب).

الشكل ١٣: توزيع مفردات العينة الكلية حسب الأجور والجنس والجنسية



وفيما يتعلق بمواعيد وانتظام استلام الأجور؛ فإن (٥٨,٣٪) من العمال يستلمون أجورهم بانتظام من دون تأخير، مقابل (٤١,٧٪) لا ينتظم فيها أصحاب العمل بدفع الأجور، بينما بلغت نسبة من تؤخر أجورهم بين (١ إلى ٧ أيام) أي (٣٤,٩٪)، أما من تؤخر أجورهم بين (٨ إلى ١٥ يوما)، وبين (١٦ إلى ٣٠ يوما) فنسبتهم (٩,٠٪) و(٩,٤٪) على التوالي، وبلغت نسبة من تؤخر أجورهم بشكل غير محدد (٤٢,٠٪)، والنسبة الأقل (٤,٧٪) لمن يزيد فيها التأخير على (شهر ولغاية ٦ أشهر أحياناً).

يكون التأخير في دفع الأجور عادة متقطعا بين الحين والآخر؛ إذ بين (٦٠,٠٪) ممن تؤخر أجورهم، في حين بلغت نسبة العمال ممن تؤخر أجورهم بشكل دائم (٢٢,٠٪) فقط و(١٨,٠٪).

كشف أصحاب عمل وعاملين لحسابهم الخاص، عن حدوث تأخير أيضاً على دخولهم الشهرية من الزبائن، فـ(٤٠,٠٪) من أصحاب العمل يتعرضون لتأخير حسابهم من الزبائن، ما ينعكس على أجور عامليهم، ومعظم التأخير يكون بين (١ إلى ٧) أيام تقريباً ومتقطعا بين الحين والآخر، كما أن (٥٧,٠٪) من أصحاب العمل يؤخر حسابهم من الزبائن، أما بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص فـ(١٥,٠٪) منهم يتعرضون لتأخير حسابهم من الزبائن، وأغلب التأخير يكون بين (١٦ إلى ٣٠ يوما) بنسبة (٢٠,٤٪)، و(٦٣,٠٪) تكون مدة التأخير غير محددة، وعادة تكون متقطعة بين حين وآخر وفقاً لما بينه (٥٧,٤٪) منهم.

عامل أردني (قطاع الإنشاءات) بمحافظة البلقاء– دير علا، متزوج وعمره ٣٥ عاما، يقول، (لدي خبرة في العمل ١٥ سنة، أعمل بالورش بشكل دائم ٨ ساعات يومياً، وأحياناً أجبر على العمل الإضافي حوالي ٥ ساعات في اليوم، ولا أمنح أي أجور بدل عمل إضافي، وأحصل شهرياً على أكثر من ٢٥٠ دينار دون اقتطاع، كوني غير خاضع للضمان الاجتماعي، وليس لدي تأمين صحي.. أحياناً يؤخر أجري الشهري لمدد مختلفة، لكن هذا التأخير بشكل متقطع بين الحين والآخر).

يتسم سوق العمل غير المنظم بتسجيله انتهاكات صريحة بحق العمال غير المنظمين، كتعرضهم للخداع في الأجور، أو في القيود على تصرفهم في أجورهم، وقد بين (٢١,٠٪) منهم تعرضهم للخداع في أجورهم، وفقط (٩,٣٪) منهم تقدموا بشكاوى للجهات المعنية، كما أن أصحاب العمل ممن لديهم عمالة غير منظمة معرضون للخداع في الأجور من الزبائن، فـ(١٨,٧٪) منهم بينوا بأنهم تعرضوا للخداع من زبائنهم في حصولهم على حسابهم، وتقدم (٧,١٪) منهم بشكاوى للجهات المعنية، وكذلك الحال بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص، فقد تعرض (٣٦,٢٪) منهم للخداع في الأجور من الزبائن، وتقدم (٢٨,٣٪) منهم بشكاوى للجهات المعنية.

وغالبا؛ فإن معظم العمال وأصحاب العمل ممن يتعرضون للخداع في الأجور، لا يتقدمون بشكاوى، (وبحسب رأيهم، فإنهم لو تقدموا بها، فلن يستفيدوا شيئا، لأنهم لا يثقون بأي جهة رسمية لتحصيل حقوقهم).

بين معظم العمال بأن لديهم إمكانية التصرف الكامل بأجورهم دون تدخل أو تحكم طرف آخر في ذلك، وبالصورة التي تتلاءم مع ظروفهم الأسرية، ولم يسبق لهم بأن جرت مساومتهم من أصحاب العمل على تخفيض أجورهم، أو أن دفعت أجورهم عينياً بدلاً من استلامها نقداً، باستثناء (٢,٢٪) منهم، بينوا عكس ذلك دون إفصاح عن التفاصيل. كما بين أصحاب عمل، بأن لعمالهم الحق الكامل في التصرف بأجورهم، أما بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص فبين (٣,١٪) منهم، عدم إمكانيتهم التصرف بأجورهم.

وفيما يتعلق بالاقتطاعات غير القانونية من الأجور، فكشف عاملون بعدم وجود أي اقتطاعات من أجورهم، فيما عدا حالة واحدة. وأفاد آخرون يعملون في المؤسسات أو في المشاريع المنظمة وغير المنظمة، بأنهم يستلمون الراتب باليد، وبين فقط (٢,٠٪) منهم، حصولهم على استمارة راتب، تظهر فيها تفاصيل الأجر والاقتطاعات، وهي بمنزلة دليل لهم أمام القضاء في حال حصول نزاع بينهم وبين أصحاب العمل.

عاملة سورية تعمل معلمة– تقدم دورات تدريبية في مؤسسة للمرأة ويوجد فيها حضانة أطفال) (قطاع الخدمات) بمحافظة المفرق– البادية، متزوجة وعمرها ٤٠ عاما، تقول (لدي سنة خبرة واحدة، وعملي دائم، أعمل ٨ ساعات يومياً دون عمل إضافي، وأحصل شهرياً على ٢٢٠ ديناراً دون اقتطاع، كوني غير خاضعة للضمان الاجتماعي، وليس لدي تأمين صحي، أو سلف على الراتب، وأستلم أجري دون تأخير).

عاملة أردنية تعمل في مزرعة خضراوات (قطاع الزراعة) بمحافظة المفرق– البادية الشمالية الغربية، متزوجة وعمرها ٤٥ عاما، تقول (لدي ١٥ سنة خبرة وأعمل في مرزعة موسميا ٨ ساعات في اليوم، وأحيانا أجبر على ساعات عمل إضافي بين (٢ إلى ٤ ساعات)، أجري الشهري غير محدد، ولا يقتطع منه، كوني غير خاضعة للضمان الاجتماعي، وليس لدي تأمين صحي. أحياناً يتأخر حصولي على الأجر، لمدة شهر).

الإجازات والعطل الرسمية

عامل أردني يعمل طوبرجي (قطاع الإنشاءات) بمحافظة إربد، أعزب وعمره ٢٦ عاما، يقول (لدي ٤ سنوات خبرة وأعمل في ورش البناء ٨ ساعات يومياً، وأنا مجبر على العمل يوميا، فصاحب العمل لا يعترف بشيء إسمه إجازات، وأي إجازة أضطر لها، أو في حال توقف العمل، تخصم من راتبي، وأحياناً أقع في مشكلة مع صاحب العمل، حين اضطر للحصول على هذه الإجازة، وعند سؤاله: لماذا لا يمنح صاحب العمل إجازات مدفوعة الاجر للعمال، فأجاب: السلطة للأقوى).

تغيب عن معظم المؤسسات أو المشاريع في الإقتصاد غير المنظم، حقوق وامتيازات منحها قانون العمل للعمال كـ(العطلة الأسبوعية، والإجازات، والعطل الرسمية مدفوعة الأجر)، ونسبة كبيرة من أصحاب العمل في هذه الجهات، يمتنعون عن منح عمالهم إجازاتهم المقرة في القانون، وكذلك الحال بالنسبة للعطل الرسمية والدينية، ويمتنعون عن دفع أجور العمل الإضافي في هذه الأيام (فترة جائحة كورونا)، أو منحهم أجورا أقل من الأجور المقرة في القانون.

وبين (٥٠,٦٪) منهم عدم حصولهم على عطل أسبوعية مدفوعة الأجر، بينما أكد (٥٤,٧٪) من أصحاب العمل ممن لديهم عمالة غير منظمة، عدم منحهم لعامليهم عطلا إسبوعية مدفوعة الأجر، وبين (٩٥,٩٪) من العاملين عدم حصولهم على إجازات سنوية، و(٨٩,٠٪) عدم حصولهم على إجازات مرضية، و(٦٢,٦٪) حرموا من التعطيل في المناسبات الدينية والرسمية، وأكد (٩٨,٧٪) من أصحاب عمل بأنهم يمنعون عامليهم من إجازاتهم السنوية و(٩٦,٠٪) يمنعونهم من الإجازات المرضية، و(٦٤,٠٪) يمنعونهم من عطلهم الدينية والرسمية.

أما بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص فـ(٥٢,٨٪) يحصلون على عطلة أسبوعية لمدة يوم، لأخذ قسط من الراحة نتيجة الأعباء والمشقة الناتجة عن الأعمال الأسبوعية، كما وتبين بانهم، لا يحصلون على استراحة سنوية ويواصلون عملهم خلال العام، لكنهم فقط يحصلون على استراحة أثناء تعرضهم لوعكة صحية أو للمرض، وأن (٨٣,٥٪) منهم لا يحصلون على إجازات في الأعياد والمناسبات الدينية والرسمية، لأنها تؤثر على دخلهم الشهري.

الشكل ١٤: توزيع مفردات العينة الكلية حسب أنماط العمالة غير المنظمة ومدى إمكانية الحصول على الإجازات مدفوعة الأجر المقرة في القانون

بين أصحاب العمل بأن السبب وراء لجوئهم لمنع العمال من الحصول على إجازاتهم مدفوعة الأجر المقرة لهم، وربطها بخصم من الراتب، يتمثل بضغط العمل وطبيعته التي لا تسمح للعمال بالحصول على تلك الإجازات، لأنها باعتقادهم تتسبب لهم بخسائر مادية، بينما كشف العاملون لحسابهم الخاص، امتناعهم عن الحصول على مثل هذه الإجازات إلا للضرورة القصوى، أما بالنسبة للعمال، فهم يجدون بأن الدافع وراء منعهم من إجازاتهم المقررة، يعود لعدة أسباب منها أن: (٧,٧٪) سببها ضغط العمل أو طبيعته، و(٢٠,٨٪) تجبّر صاحب العمل بعماله وحرمانهم من إجازاتهم، و(٧١,٤٪) بسبب خصم الإجازة من الأجر.

عاملة أردنية تعمل في صالون تجميل (قطاع الخدمات) بمحافظة عمان-الهاشمي الشمالي، عزباء وعمرها ٢٦ عاما، تقول (لدي ٣ سنوات خبرة، وأعمل بشكل دائم في الصالون حوالي (١٢) ساعة يومياً، وصاحب العمل لا يمنحني أي إجازات بسبب ضغط وطبيعة العمل، خصوصاً أيام الأعياد، وفي فصل الصيف التي تكثر فيه حالات الزواج. وأي إجازة أحصل عليها تكون على حسابي).

عامل أردني يعمل في بيع العطور باحد المحلات، (قطاع الخدمات) بمحافظة عمان- الهاشمي الشمالي، متزوج وعمره ٣٠ عاما، يقول (لدي ٣ سنوات خبرة، وأعمل في المحل صباحاً ومساء حوالي ١١ ساعة يومياً، ولا يتم منحي أي إجازات حتى في الأعياد الرسمية والدينية، وأي إجازة أضطر لها، تخصم من راتبي، وحين سؤاله: لماذا لا يمنح صاحب العمل إجازات مدفوعة الأجر للعمال؟، فأجاب: لا يوجد بديل لي في المحل، ولا يوجد بيننا عقد عمل، وهناك اتفاق بيننا على العمل من دون إجازات).

منحت المادة (٧٠) من قانون العمل المرأة العاملة إجازة أمومة بأجر كامل، قبل الوضع وبعده لـ١٠ أسابيع، وحظر تشغيلها قبل انقضاء هذه المدة، وبموجب المادة (٧١)، فبعد انتهاء إجازة الأمومة، تحصل على ساعة للرضاعة في اليوم الواحد مدفوعة الأجر لمدة عام من تاريخ الولادة، لكن معظم العاملات ممن شملتهن العينة، حرمن من هذه الإجازة وساعات الرضاعة التي نص عليها القانون، فنسبة (٩٧,٠٪) منهن متزوجات وعددهن ٦٧ (في العينة)، ولا يحصلن على إجازة أمومة أو ساعة رضاعة، إما لرفض أصحاب العمل، أو لأن بعضهن يعملن بالمياومة، أو لعدم إنجابهن خلال الفترة التي عملن بها عند صاحب العمل.

عاملة مصرية تعمل في قطف المحاصيل الزراعية (قطاع الزراعة) بمحافظة الزرقاء- الأزرق الشمالي، متزوجة وعمرها ٢٣ عاما، تقول (لدي ٣ سنوات خبرة وأعمل يوميا حوالي ٩ ساعات بالمياومة، ولهذا السبب لا يمنحني صاحب العمل أي إجازات، ومعروف في نظام العمل بالمزارع، عدم وجود إجازات أو عطل أبداً، وأن أي إجازة أحصل عليها تكون على حسابي).

عاملة سورية تعمل في قطف المحاصيل الزراعية (قطاع الزراعة) بمحافظة المفرق- البادية الشرقية، متزوجة وعمرها ٤٨ عاما، تقول (لدي ١٠ سنوات خبرة، أعمل في مزرعة حوالي ٩ ساعات يومياً بالمياومة، ولا أحتاج لإجازة أمومة في هذا العمر، كما أنه في نظام المزارع لا توجد إجازات أو عطل أبداً، وأي إجازة أحصل عليها تكون على حسابي).

كما بين (٨٦,٧٪) من أصحاب العمل بأن عامليهم من الذكور، و(٩,٣٪) بينوا بأن عاملاتهم عازبات، و(٤,٠٪) لا يمنحون العاملات إجازة مدفوعة الأجر، وأن أيام الإجازة التي يحصلن عليها أثناء الحمل أو بعد الوضع، تخصم من أجرهن.

عاملة أردنية تعمل في معلمة في مدرسة خاصة (قطاع الخدمات) بمحافظة عمان، متزوجة وعمرها ٢٦ عاما، تقول (أعمل في المدرسة ٧ ساعات يومياً، حصلت على إجازة أمومة مدفوعة الأجر، وساعة الرضاعة).

ملخص

على الرغم مما نصت عليه أحكام المادة (٧٧) من قانون العمل، بمعاقبة صاحب العمل في حال ارتكابه أي مخالفة لأي حكم من أحكام الفصل الـ(٨) «تنظيم أحكام العمل والإجازات» أو أي نظام أو قرار صادر بمقتضاه بغرامة مالية لا تقل عن ٣٠٠ دينار ولا تزيد على ٥٠٠ دينار، وعدم تخفيض العقوبة عن حدها الأدنى، أو الأخذ بالأسباب المخففة التقديرية في المحكمة، إلا أن هناك تجاوزات يتعرض لها العمال غير النظاميين في سوق العمل، نتيجة ضعف الرقابة وعدم معرفتهم بالتشريعات النافذة، وأن السمة الغالبة لهذه الانتهاكات، تتعلق بالاقتطاع من أجورهم عن حالات غيابهم عن العمل، كما أن معظم من جرت مقابلتهم، لا يمنحوا استمارة راتب، وليس لديهم أي معرفة ببنود أجورهم.

وبالنسبة للحد الأدنى للأجور، هناك عمال يتقاضون أجوراً تقل عن الحد الأدنى، وقد رصدت انتهاكات خاصة بعدم منحهم إجازاتهم الأسبوعية والسنوية والمرضية، وإجبارهم على العمل في العطل الرسمية والأعياد والمناسبات الدينية، كما انهم يتجنبون التقدم بشكاوى بحق أصحاب العمل، خوفاً من التنكيل بهم أو تسريحهم من العمل، كما رصدت حالات امتناع أصحاب العمل عن صرف بدل العمل الإضافي لمن يعملون أثناء العطل الرسمية أو الإجازات، وهذا كله يعود إلى الضعف الشديد في وعيهم بحقوقهم والتزاماتهم، وتخوفهم من التقدم بشكاوى لدى الجهات الأمنية، أو التوجه للجهات المختصة والمحاكم، بسبب الوقت الطويل الذي تستغرقه إجراءات المحاكم لنيل حقوقهم.

ثانياً: الضمان الاجتماعي

عامل مصري يعمل في بيع السندويشات والمشروبات الساخنة في محل (قطاع الخدمات) بمحافظة المفرق، متزوج وعمره ٣٥ عاما، يقول (أعمل في المحل ١٠ ساعات يومياً، ومشترك بالضمان، لأنه متطلب لإصدار تصريح العمل، لكه يقتطاع كامل المبلغ من حسابي الشخصي، حتى أن صاحب العمل يتقاضى قيمة تصريح العمل مني كاملا، وأنا وافقته على ذلك لأحافظ على مصدر رزقي، وفيما يتعلق بالتأمين الصحي، فانا أتعالج على حسابي الشخصي).

أخضع قانون الضمان الاجتماعي لأحكامه فئات العاملين التي أشار إليها في مادته رقم (٤)، ممن أكمل منهم سن الـ(١٦) سنة، دون أي تمييز بسبب الجنسية، ومهما كانت مدة عقد العمل أو شكله، وأياً كانت طبيعة الأجر، شريطة ألا يقل الأجر الذي تحتسب الاشتراكات على أساسه عن الحد الأدنى، وفقاً للقانون.

وأوجبت المادة (٦) من قانون الضمان عدم تحميل المؤمن عليه أي نسبة من نفقات التأمين، باستثناء ما ورد فيه نص خاص في القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه. كما ألزم (العاملون لحسابهم الخاص، وأصحاب العمل والشركاء المتضامنون العاملون في منشآتهم)، والمؤسسات (المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة)، بإخضاع أنفسهم والعاملون لديهم بالضمان خلال الـ ١٥ يوماً الأولى من الشهر التالي للعمل، لكن نتائج الاستطلاع أظهرت بأن (٩٧,٢٪) من إجمالي العينة لا يخضعون للضمان.

عاملة أردنية تعمل في زراعة وقطف الخضراوات (قطاع الزراعة) بمحافظة البلقاء– دير علا، عزباء وعمرها ٣٦ عاما، تقول (أعمل ٦ ساعات يومياً، وصاحب العمل لم يشركني بالضمان، أن القطاع الزراعي غير منظم ولا يتطلب شمول عامليه بالضمان، وإذا تعرضت لإصابة عمل فعلاجي يكون على حسابي، لكني والحمد الله لم أتعرض لأي إصابة عمل، وبالنسبة للتأمين الصحي، فأنا أتعالج على حسابي الشخصي أيضاً).

ذكر عمال بعضاً مما يتعربضون له من انتهاكات على أيدي أصحاب العمل، بشأن إخضاعهم للحماية الاجتماعية، فأفادت نسبة كبيرة منهم بعدم امتلاكهم لتأمين صحي، وبأنهم يتحملون تكاليف باهظة عند العلاج، ولا يخضعون للضمان، ومنهم من قال إنه يخضع للضمان، ولكنه يتحمل نسبة الاقتطاع كاملة، ولا يسهم صاحب العمل بالنسبة المقررة لدفعها عن العامل للضمان، والمقرة قانونيا.

ووفقاً لنتائج الاستطلاع، فإن (٤,٠٪) فقط من أصحاب العمل، لديهم عمال يخضعون للضمان، بينما يخضع للضمان فقط (٢,٩٪) من العاملين في المنشآت أو المشاريع غير المنظمة، و(٢,٣٪) في المنشآت أو المشاريع المنظمة، و(٢,٤٪) من العاملين لحسابهم الخاص.

نسبة الخاضعين للضمان من العاملين في قطاعات:

الإنشاءات (٣,٧٪)

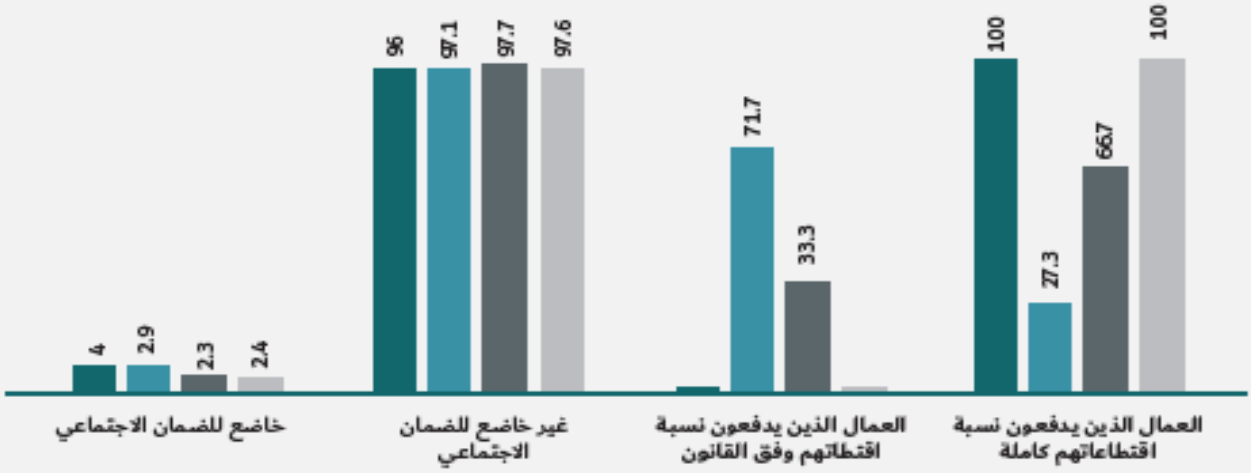
الخدمات (١,٥٪)

الزراعة (٢,٩٪)

أما فيما يتعلق بنسبة الاقتطاع للخاضعين للضمان من العاملين في المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة وعددهم (١٤) عاملا (في العينة)، فيجري اقتطاع النسبة المسموح بها وفقاً للقانون وهي (٦٤,٣٪) لمعظمهم، أما الباقي فبلغت نسبتهم (٣٥,٧٪) وقد كشفوا بأنهم يتحملون كامل نسبة الاقتطاع، ولا يتحمل صاحب العمل أي نسبة عنهم.

وبشأن التأمين الصحي، بينت النتائج بأن معظم من جرت مقابلتهم ليس لديهم تأمين صحي، باستثناء (١٣) عاملا سوريا، أفادوا بامتلاكهم لبوليصة تأمين، وعالجون في حالات المرض وإصابات العمل عن طريقها.

الشكل ١٥: توزيع مفردات العينة الكلية حسب أنماط العمالة غير المنظمة ومدى خضوعهم للضمان الاجتماعي، وتحمل النسب المقررة



عاملة سورية تعمل خياطة في مخيطة (قطاع الخدمات) بمحافظة عمان– أبو علندا، عزباء وعمرها ٥٩ عاما، تقول (أعمل ٨ ساعات يومياً، وصاحب العمل لم يشركني بالضمان، ويرفض إصدار تصريح عمل لي، وأيضاً لا يوجد لدي تأمين صحي، وفي حال تعرضت لإصابة عمل، فإني أتعالج على حسابي الشخصي).

ملخص

على الرغم مما نصت عليه أحكام المادة (٤) من قانون الضمان الاجتماعي، إلا أن ظاهرة عدم إخضاع العمال للضمان يشكل أحد أهم الانتهاكات للعمال غير النظاميين في سوق العمل، بالإضافة إلى عدم شمولهم بالتأمين الصحي، وفي الحالات التي يجري إشراكهم بالضمان، فغالبا يتحمل العامل مبلغ الاقتطاع، وتعتبر هذه المخالفات سمة غالبة في ظل عدم وجود إجراءات رادعه بحق المخالفين، يضاف إلى أن معظم العمال وفي عدة قطاعات، يتعرضون للأمراض والإصابات، خصوصاً في قطاعي الإنشاءات والزراعة، نتيجة تعرضهم لحرارة الشمس الشديدة صيفا، والبرد القارس شتاء، ما يتسبب بأضرار لصحتهم، في وقت يتحمل معظمهم مبالغ باهظة للعلاج بسبب عدم شمولهم بالتأمين الصحي، أو الضمان.

ثالثاً: الاسترقاق (الاستغلال، تقييد الحريات بالعمل، حجز الأوراق الثبوتية، التمييز)

الاستغلال

عامل المصري يعمل عامل بيع قهوة (قطاع الخدمات) بمحافظة عمان– الهاشمي الشمالي، أعزب وعمره ٢٥ عاما، يقول (حضرت للعمل في الأردن بعد التنسيق مع وسيط أردني عن طريق عامل مصري، ليصدر لي تصريح عمل مقابل (٢,٠٠٠ دينار)، وما دفعني إلى ذلك كان سعيي للقمة العيش).

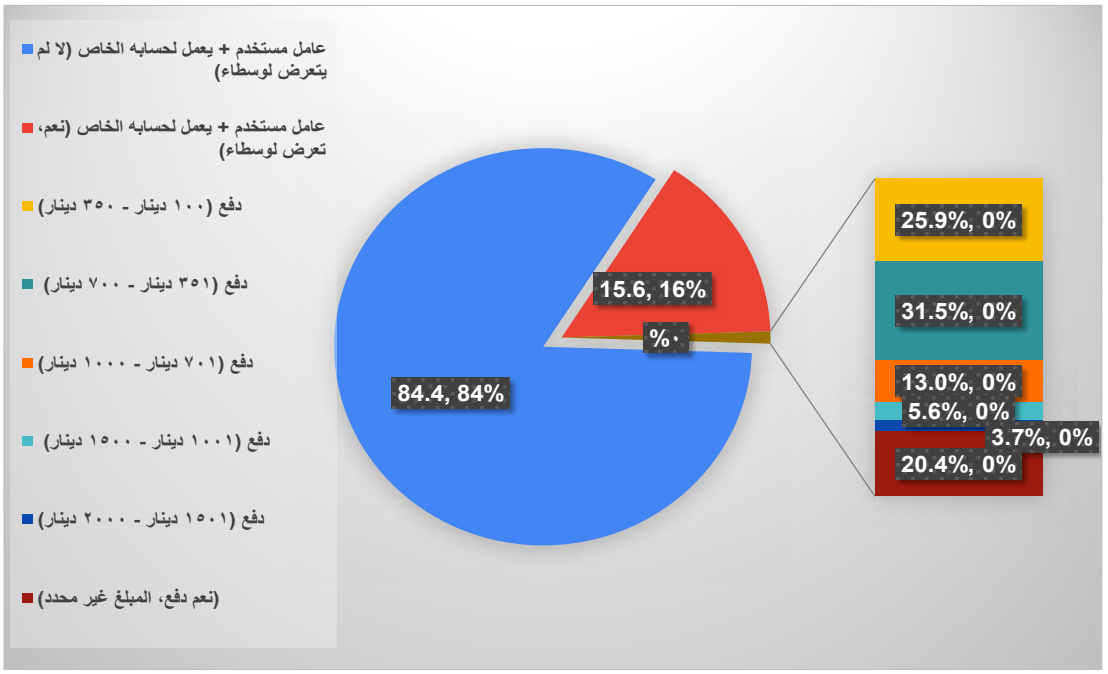
تبدأ معاناة العديد من العمال، عندما يضطرهم الفقر والحاجة المالية إلى الحصول على عمل، لتحصيل قوت يومهم، في ظل الوضع الاقتصادي المرهق، وارتفاع معدلات البطالة، وبمجرد التفكير في ذلك، فإن غالبيتهم سيرضخون إلى حالات استغلال، يخضعون لها بسبب الحاجة، حتى لو كان العمل، ينطوي على ممارسات كالعمل الجبري، والاتجار بالبشر، والتهديد والعنف والإكراه والخداع والاستغلال.

تعتبر العمالة المهاجرة؛ الأكثر عرضة لأشكال الاسترقاق، بالإضافة إلى للاستغلال الجنسي والاستغلال في الأجور والعمل ساعات طويلة للنساء والأطفال، وتتمثل أكثر مظاهر الاستغلال لدى العمال المهاجرين، باستغلالهم ماديا عبر وسطاء العمل أو السماسرة، ويمكن تصنيفه في بعض الحالات ضمن الممارسات الشبيهة بالاسترقاق، بالإضافة إلى تقييد حرياتهم، وهي حالات شملتها المادة (٣) من قانون مكافحة الاتجار بالبشر.

أظهرت نتائج المسح الاستطلاعي أن (١٥,٦٪) من العمال الأجانب والعاملين لحسابهم الخاص، ممن جرت مقابلتهم، تعرضهم للاستغلال المادي من السماسرة للحصول على تصاريح عمل في الأردن، عن طريق دفع مبالغ مالية متفاوتة، تراوحت بين (١٠٠ إلى ٢٠٠٠ دينار)، وبلغت نسبة من دفعوا مبلغا يتراواح بين (٣٥١ دينارا إلى ٧٠٠ دينار) للوسطاء (٣١,٥٪)، تلاها من دفعوا مبالغ تتراوح بين (١٠٠ دينار إلى ٣٥٠ دينارا) بنسبة (٢٥,٩٪)، وكان (٥١,٩٪) من العمال المهاجرين الذين يعملون في قطاعات: الإنشاءات، و(١٦,٧٪) في الخدمات، و(٣١,٥٪) في الزراعة.

عامل مصري يعمل عامل بناء (قطاع الإنشاءات) بمحافظة إربد- بني عبيد، متزوج وعمره ٣١ عاما، يقول (حضرت للعمل في الأردن بعد التنسيق مع أحد معارفي مصري الجنسية، ليساعدني بإصدار تصريح عمل لي مقابل مبلغ (٦٥٠ دينارا)، ووافقت لأنه أبلغني بأن المبلغ عبارة عن تكاليف تصريح).

الشكل ١٦: توزيع مفردات العينة الكلية حسب أنماط العمالة غير المنظمة ومدى استغلالهم من الوسطاء، والمبالغ المالية المدفوعة



كما تبين أيضاً عبر المقابلات مع عمال مهاجرين، بأن (٨٤,٤٪) منهم جاءوا للأردن دون وسيط، وأغلبهم من الجنسية السورية (٦٦,٩٪)، أتوا لاجئين، ولم يدفعوا لوسطاء للحصول على تصاريح عمل، وبعضهم جاء بناءً على معارف وأقارب لهم يعملون في الأردن، والعديد منهم قال إنه يعمل بشكل غير قانوني، ودخلوا للأردن لعدم وجود قيود على السفر، ولم يسبق لأي منهم أن دفع أي مبلغ نقدي لوسيط أو غيره أبداً.

عامل مصري يعمل في البناء (قطاع الإنشاءات) بمحافظة إربد- القصبة، متزوج وعمره ٣٧ عاما، يقول (حضرت للعمل في الأردن بعد التنسيق مع أحد معارفي مصري الجنسية وآخر أردني الجنسية، دفعت لهم (٢٠٠) دينار لكل واحد غير قيمة التصريح ليصدروا لي تصريحا).

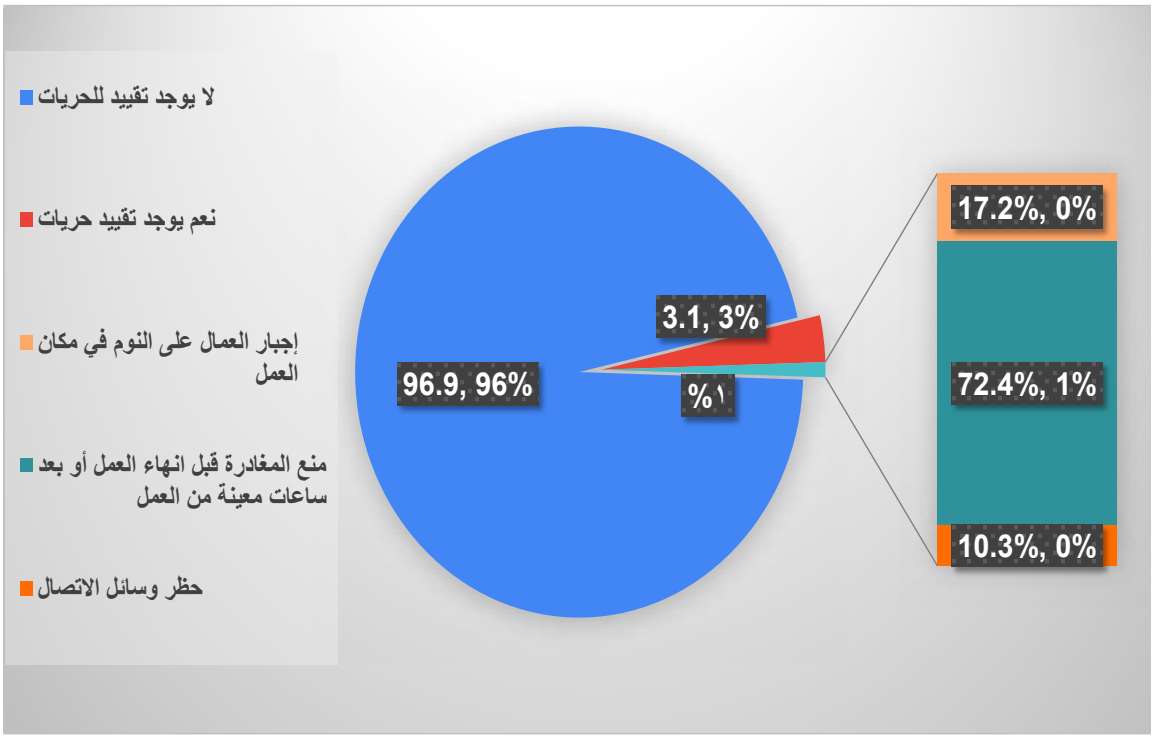
تقييد الحريات بالعمل

عامل مصري يعمل في البناء (قطاع الإنشاءات) بمحافظة الزرقاء– الأزرق الشمالي، متزوج وعمره ٣٣ عاما، يقول (صاحب العمل يجبرني دائماً على النوم في الورشة لأحرسها، وأحرس مواد البناء فيها).

يعمل أصحاب عمل على تقييد حرية عامليهم عن طريق (المبيت الإجباري في مكان العمل، عدم مغادرة العمل إلا بعد إتمام عمل معين أو بعد ساعة معينة، حظر وسائل الاتصال.. إلخ)، وقد أظهرت النتائج أن (٣,١٪) قيدت حريتهم، و(٤,٠٪) من أصحاب العمل، يجبرون عامليهم أحيانا على المبيت في مكان العمل لحراسته، تحت مظلة مصلحة العمل، و(٨,٧٪) يعملون لحسابهم الخاص بينوا بأن الزبائن من يقيدون حريتهم عن طريق منعهم من الخروج من مكان العمل حتى ينتهوا من العمل، أما بالنسبة لمن يعملون في المنشآت أو المشاريع المنظمة، فـ(٦,٣٪) فقط منهم تقيد حريتهم، بمنعهم من استخدام وسائل الاتصال، أو الخروج من العمل إلا بعد إتمامه، أو بعد ساعة معينة، أما بالنسبة لعمال المنشآت أو المشاريع غير المنظمة، فجميعهم لا تقيد حرياتهم، كما بين بعضهم بأن أصحاب عمل يوفرون لهم السكن في المنشأة أو في أماكن سكن يختارونها لهم، ويمتكلون حرية تامة في المبيت فيها، أو باختيار سكن وفق إرادتهم، على أن يدفعوا أجرته في هذه الحالة.

عاملة سورية تعمل في الزارعة (قطاع الزراعة) بمحافظة الزرقاء– الأزرق المزارع، متزوجة وعمرها ٣٥ عاما، تقول (صاحب العمل يجبرني دائماً على النوم في المزرعة مع عائلتي، طبعاً يوفر لنا غرفة في المزرعة، ويمنعنا من الابتعاد عن المزرعة، يعني حراسة وعمل).

الشكل ١٧: توزيع مفردات العينة الكلية حسب أنماط العمالة غير المنظمة ومدى تقييد حرياتهم، وأساليب تقييد حرياتهم في العمل



عاملة سورية تعمل في بيع الألعاب (قطاع الخدمات) بالعاصمة– ماركا، عزباء وعمرها ١٩ عاما، تقول (صاحب العمل يمنعني من إمساك الهاتف، وبجن جنونه إذا شافه بإيدي، حتى لو ما كان في زباين بالمحل).

عامل أردني يعمل في التمديدات كهربائية (قطاع الإنشاءات) بمحافظة عمان– جبل النزهة، أعزب وعمره ٢٨ عاما، يقول (صاحب العمل يشترط علي ألا أغادر مكان العمل (الورشة)، إلا بعد إنجازي الأعمال الإنشائية التي يكلفني بها يوميا مهما حصل).

حجز الأوراق الثبوتية

عامل سوري يعمل عامل نظافة في معرض (قطاع الخدمات) بمحافظة جرش– المعراض، متزوج وعمره ٢٣ عاما، يقول (صاحب العمل سحب تصريح عملي وحجزه بعد استصداره بيوم، ولا أعرف السبب، لكن من المؤكد أه لحفظ حقوقه، ولمنعي من ترك العمل).

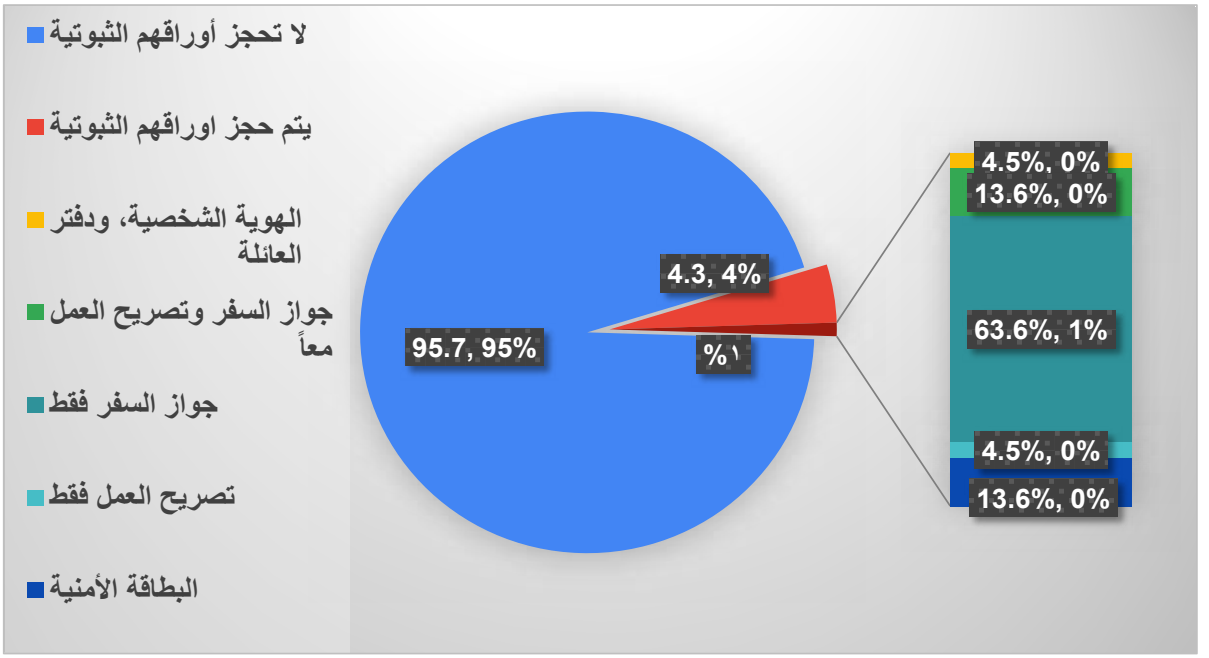
تعاقب المادة (٧٧) من قانون العمل، صاحب العمل في حال ارتكب أي مخالفة تتعلق باستخدام أي عامل بصورة جبرية أو تحت التهديد أو بالاحتيال أو بالإكراه، بما في ذلك حجز وثيقة سفره؛ بغرامة لا تقل عن (٥٠٠) دينار ولا تزيد على (١,٠٠٠) دينار، كما أن قانون جوازات السفر الأردني رقم (٥) لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته، ينص في مادته (٢٤) على معاقبة كل من وجد بحيازته جواز سفر أو وثيقة سفر بصورة غير مشروعة؛ بالحبس بين (٦ أشهر إلى ٣ سنوات) أو بالغرامة بين (٥٠٠ إلى ١٠٠٠) دينار أو بكلتا العقوبتين.

يلجأ أصحاب عمل عادة لحجز الأوراق الثبوتية لعمالهم، بحجة أنها الضمانة الوحيدة للمحافظة على حقوقه، وإبقائهم يعملون لديه، وعدم هروبهم أو عودتهم لبلادهم، إذ أفاد (٤,٣٪) من عمال المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، بأن وثائقهم الثبوتية حجزها أصحاب عملهم، و(٣٦,٤٪) منهم يعملون في قطاعات: الإنشاءات، و(٤٠,٩٪) في الخدمات، و(٢٢,٧٪) في الزراعة.

وبين (٧٧,٣٪) ممن حجزت أوراقهم الثبوتية، بأن أوراقهم ما تزال محجوزة لدى صاحب العمل، و(٢٢,٧٪) أفادوا بأن وثائقهم أعيدت إليهم، بينما أفاد (٨٦,٤٪) ممن حجزت أوراقهم الثبوتية بأن سبب حجز أصحاب العمل لها، هدفه (حفظ حقوق صاحب العمل، ومنع العامل من ترك العمل أو السفر)، وبين (١٣,٦٪) منهم ان السبب هو (حفظها من الضياع أو السرقة).

عامل مصري يعمل عامل في كوفي شوب ((قطاع الخدمات) بمحافظة العاصمة– الهاشمي الشمالي، متزوج وعمره ٤٥ عاما، يقول (صاحب العمل حاجز تصريحي وجواز سفري، ولا أعرف السبب، لكنه أخبرني بأنه يريد أن يحفظهم من الضياع).

الشكل ١٨: توزيع مفردات العينة (العاملون في منشآت أو مشاريع منظمة وغير منظمة) حسب مدى حجز الوثائق الثبوتية لهم، وماهيتها



عامل أردني يعمل في بناء الإسكانات (قطاع الإنشاءات) بمحافظة إربد، أعزب وعمره ٢٧ عاما، يقول (صاحب العمل حجز هويتي ودفتر العائلة، وأيضا وقعني على كمبيالة تأمين بقيمة (٥٠،٠٠٠) دينار عند توقيع العقد، ليحفظ حقه).

التمييز

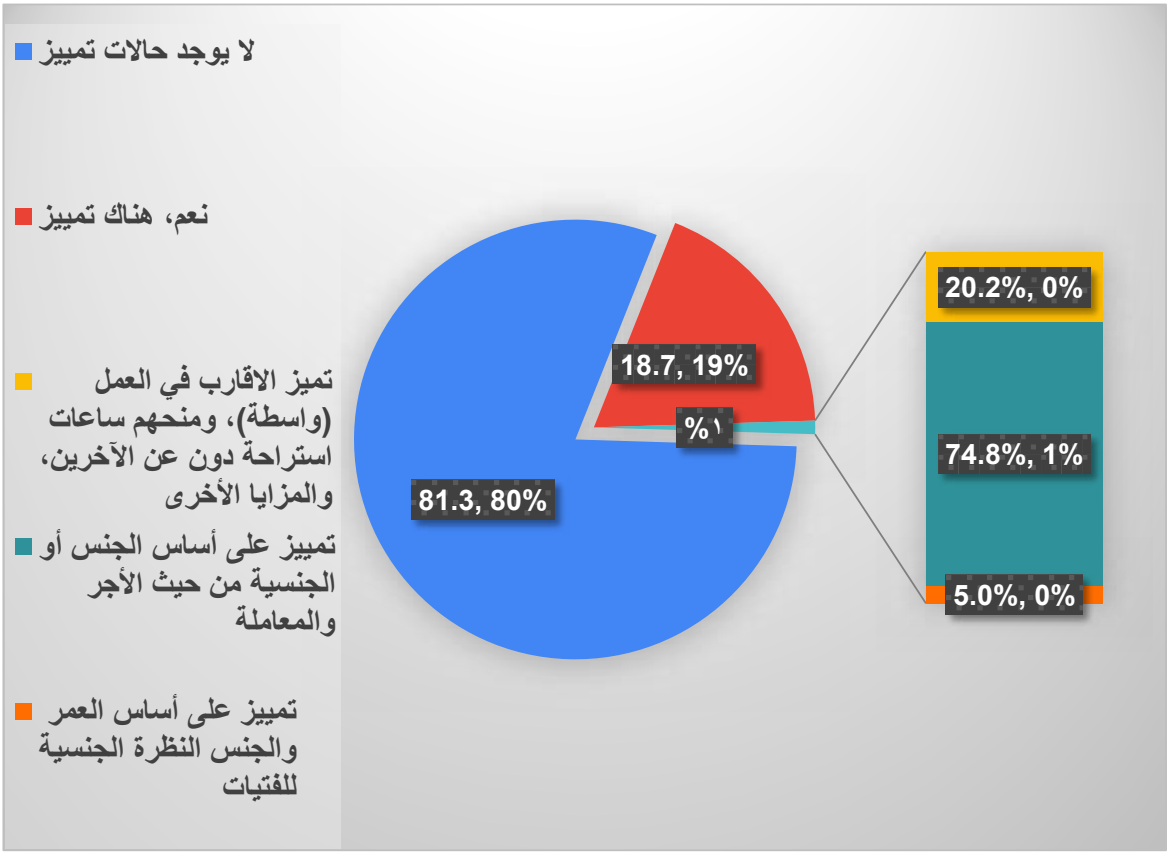
عاملة سورية تعمل في مزرعة (قطاع الزراعة) بمحافظة المفرق– البادية الشمالية، متزوجة وعمرها ٤٠ عاما، تقول (يقوم صاحب العمل أحيانا بتمييز الفتيات الصغيرات الحسناوات، ويميل نحوهن، بغض النظر عن جنسيتهن، ويمنحهن الراحة على حسابنا في العمل ويعاملهن أفضل منا بكثير).

صادق الأردن على اتفاقيات دولية خاصة بالقضاء على التمييز، بما في ذلك اتفاقية العمل الدولية رقم (١١١) بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة، وعلى الرغم من ذلك؛ لم يتضمن قانون العمل موضوع التمييز في المهنة والاستتخدام على نحو صريح، باستثناء الإشارة إلى التمييز في الأجور بين الذكور والإناث فقط.

أظهرت نتائج الاستطلاع أن (٨١,٣٪) من (العاملين لحسابهم الخاص والعاملين في المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة) يقولون إنهم لم يتعرضوا لأي شكل من أشكال التمييز في العمل، سواء من ناحية الجنس أو العرق أو الدين أو غير ذلك. في المقابل؛ أفاد (١٨,٧٪) بتعرضهم للتمييز في العمل، وبين (٧٤,٨٪) منهم بأن التمييز كان قائما على أساس منح الأجر الأعلى للعمالة من الجنسية الأردنية؛ أما العمالة المهاجرة فتحصل على أجور أقل عن العمل نفسه، بالإضافة إلى أن معاملة صاحب العمل للعاملين من الجنسية الأردنية، أفضل وأكثر تهذيباً من معاملته لأصحاب الجنسيات الأخرى.

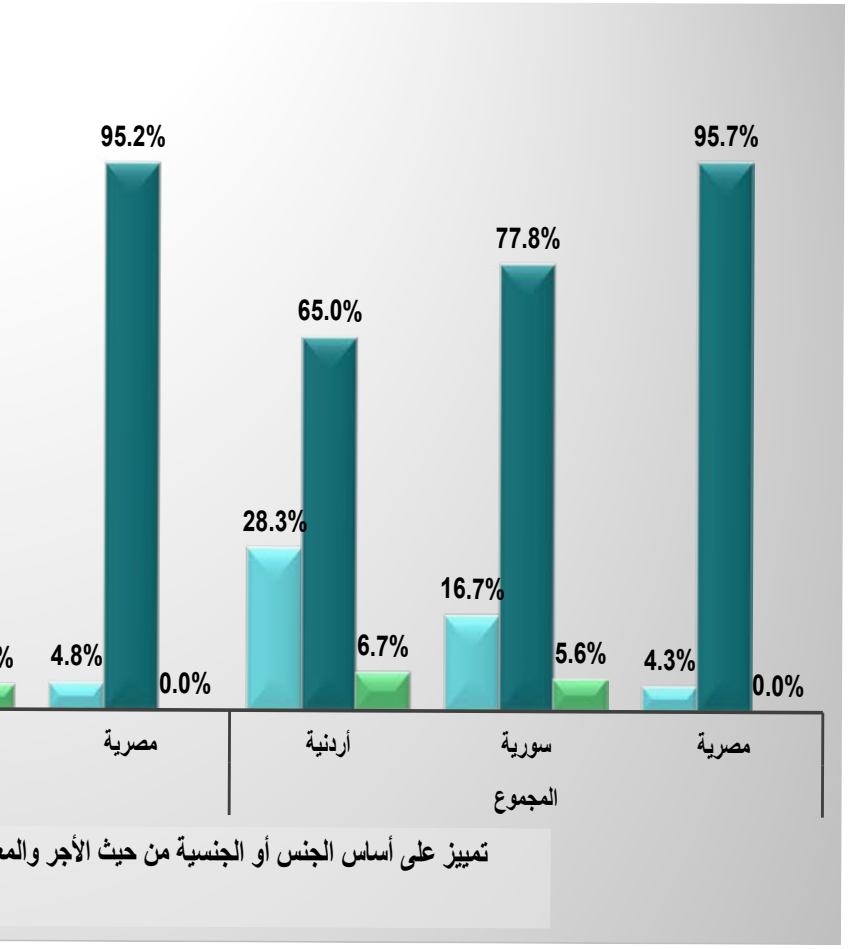
كما أفاد (٢٠,٢٪) منهم بأن أصحاب العمل يميزون أقاربهم على بقية العاملين في المعاملة، وبمنحونهم ساعات راحة على حساب الآخرين، ويقدمون لهم مزايا أخرى لا يقدمونها للآخرين، فيما كشف (٥,٠٪) منهم بأن أصحاب العمل يميزون الفتيات الشابات الحسناوات على الآخرين في المعاملة، ويسندون لهن أعمالا خفيفة، ويمنحونهن ساعات راحة إضافية.

الشكل ١٩: توزيع مفردات العينة (العاملون في المنشآت والمشاريع المنظمة وغير المنظمة، ولحسابهم الخاص) وحالات التمييز



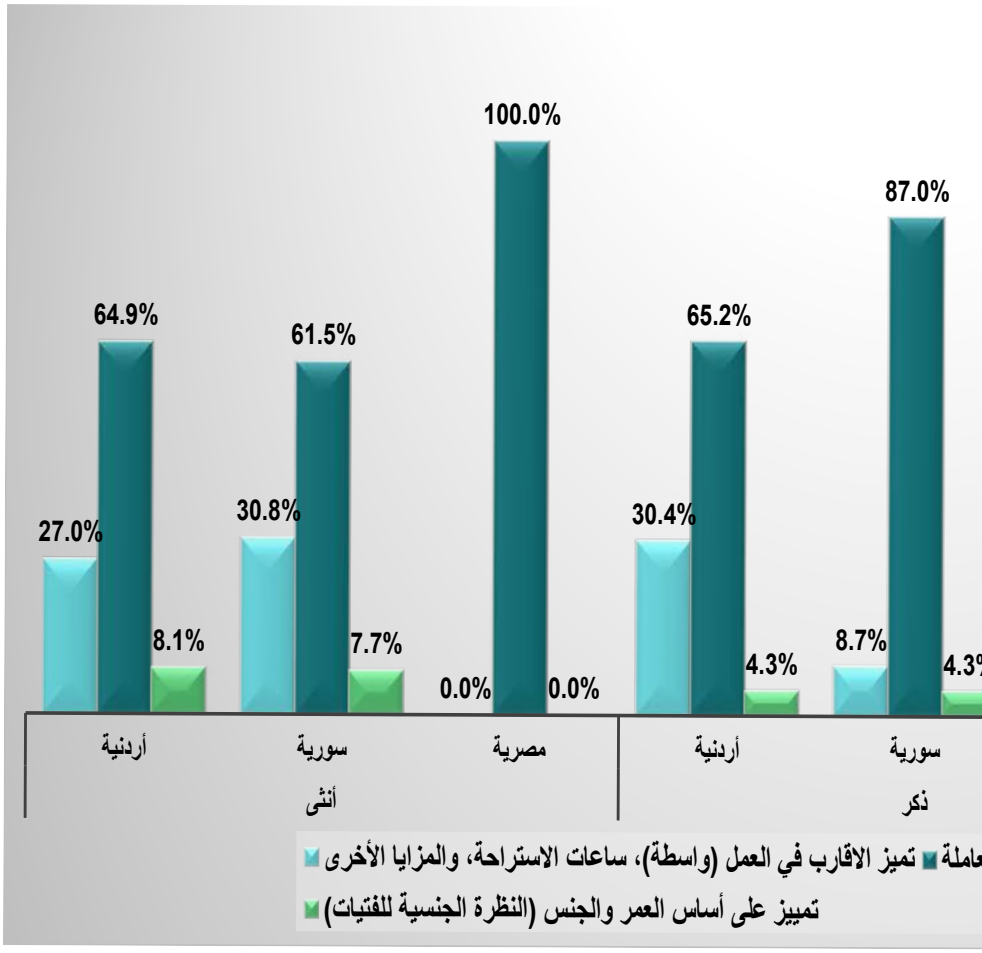
يبين الشكل أدناه أن حالات التمييز، طالت الجنسيات التالية: المصرية، السورية، الأردنية، ومعظمها يتعلق بالتمييز على أساس الجنس أو الجنسية من حيث الأجر والمعاملة، بينما العاملون من الجنسية المصرية، يعتبرون الأكثر عرضة لهذا النوع من التمييز وبنسبة (٩٥,٧٪)، يتلوهم حملة الجنسية السورية (٧٧,٨٪)، والأردنيون (٦٥,٠٪).

عامل أردني يعمل مزارعا (قطاع الزراعة) بمحافظة البلقاء– دير علا، متزوج وعمره ٤٢ عاما، يقول (صاحب العمل يقوم بالتمييز بين العامل الأردني والمصري من ناحية الأجور، يعني ويدفع للعاملين الأردنيين أجورا أفضل من المصريين).



عامل سوري يعمل في التمديدات الكهربائية (قطاع الإنشاءات) بمحافظة المفرق– القصبة، متزوج وعمره ٣٧ عاما، يقول (صاحب العمل يقوم بالتمييز لصالح العامل الأردني، ويعطيه أجره فور طلبه مباشرة، أما أنا فيهددني ويشتمني عندما أطلب حقي).

الشكل ٢٠: توزيع مفردات العينة (العاملون في المنشآت والمشاريع المنظمة وغير المنظمة، ولحسابهم الخاص)، وحالات التمييز حسب الجنس والجنسية



ملخص

هناك حالات استغلال مادي من السماسرة الأردنيين ممن يعملون باستقدام عمال مهاجرين، أو من سماسرة ينتمون لجنسيات هؤلاء العمال الذين يقعون في مصيدتهم، تحت ضغط الحاجة للعمل، أو نتيجة لجهلهم بممارساتهم وأساليبهم، وعدم معرفتهم بالقوانين، وبما سيؤول إليه وضعهم جراء خضوعهم لهم، ولتخوفهم من التقدم بشكاوى بسبب ما يمارس عليهم من ضغوطاتهم، وعدم وجود قوانين رادعة وإجراءات كافية لحمايتهم مما يتعرضون له من ممارسات السماسرة، وقصور الجهات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الحقوقية في التصدي لها، بحيث أدى ذلك لتوسع عمل السماسرة واستمرارهم بأساليبهم وتطويرها، لإخضاع العمال واستغلالهم.

وفيما يتعلق بتقييد الحريات وحجز الوثائق الثبوتية للعمال، وظاهرة التمييز المبني على أساس الدين أو الجنس أو الجنسية، فهناك ممارسات فردية من أصحاب عمل، لكنها محدودة، وفق إفادات العمال أنفسهم، ولكن يكمن الأمر في مدى وعيهم لمفهوم التمييز وتعقيداته.

رابعاً: الاعتداء على العاملين، والنزاعات والإجراءات التأديبية بحقهم

عامل مصري يعمل في البناء (قطاع الإنشاءات) بمحافظة الزرقاء– الأزرق الشمالي، متزوج وعمره ٣٨ عاما، يقول (تعرضت للضرب والشتم والإهانة من صاحب العمل أكثر من مرة، وأمام الموجودين في الورشة، طبعاً لم أبلغ، لقمة العيش هي السبب).

يتعرض عمال غير نظاميين لاعتداء من أصحاب عمل تتمثل بـ(الضرب، أو الشتم، أو الاعتداء الجنسي؛ بخاصة على النساء العاملات.. إلخ)، كما يمكن حدوث نزاعات بين عمال وأصحاب عمل، سببها تقصير طرف منهما بواجباته تجاه الآخر، وعلى إثر ذلك تتخذ إجراءات تأديبية بحق العمال محل التنازع، قد تكون غير قانونية، وبهذا الخصوص، فإن قانون العمل، اشتمل على نصوص تنظم العلاقة بين الطرفين في هذه الحالات، فمنحت المادة (٢٩) العامل؛ الحق بترك العمل دون إشعار، مع احتفاظه بحقوقه القانونية عن انتهاء الخدمة، وما يستحقه من تعويضات كعطل وضرر ولكن في حالات محددة، منها: تعرضه لاعتداء من صاحب العمل أو من يمثله أثناء العمل، بالسب والشتم، أو بالضرب أو بالتحقير، أو بأي شكل من أشكال الاعتداء الجنسي، وفي حال ثبت وقوع اعتداء صاحب عمل أو من يمثله في واحدة من هذه الممارسات، أو أي شكل من الاعتداء على العمال، فلوزير العمل تقرير إغلاق المؤسسة للمدة التي يراها مناسبة.

عاملة أردنية تعمل صالون تجميل (قطاع الخدمات) بمحافظة الزرقاء– الأزرق الشمالي، عزباء وعمرها ٢٠ عاما، تقول (تعرضت للتحرش من صاحب عمل، طبعاً تكرر هذا الاعتداء وأنا لم أبلغ خوفاً من تسريحي من العمل ومن المساس بسمعتي وبشرفي بين الناس).

أظهرت نتائج الاستطلاع بأن (٩,٠٪)؛ تعرضوا للاعتداء من الزبائن أو من أصحاب عمل، (٤,٠٪) من الاعتداءات لأصحاب عمل، و(٥,٥٪) من العاملين لحسابهم الخاص، لاعتداء زبائن، بينما (١٠,٦٪) من العمال في المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، تعرضوا لاعتداءات أصحاب عمل، أو أحد عاملي المنشأة، وتمثلت طبيعة الاعتداءات عليهم، إما بالصراخ والشتم والإهانة، أو بالتحرش الجنسي، أو بالصراخ والتهديد بالتسفير وعدم دفع الأجور، أو بالضرب.

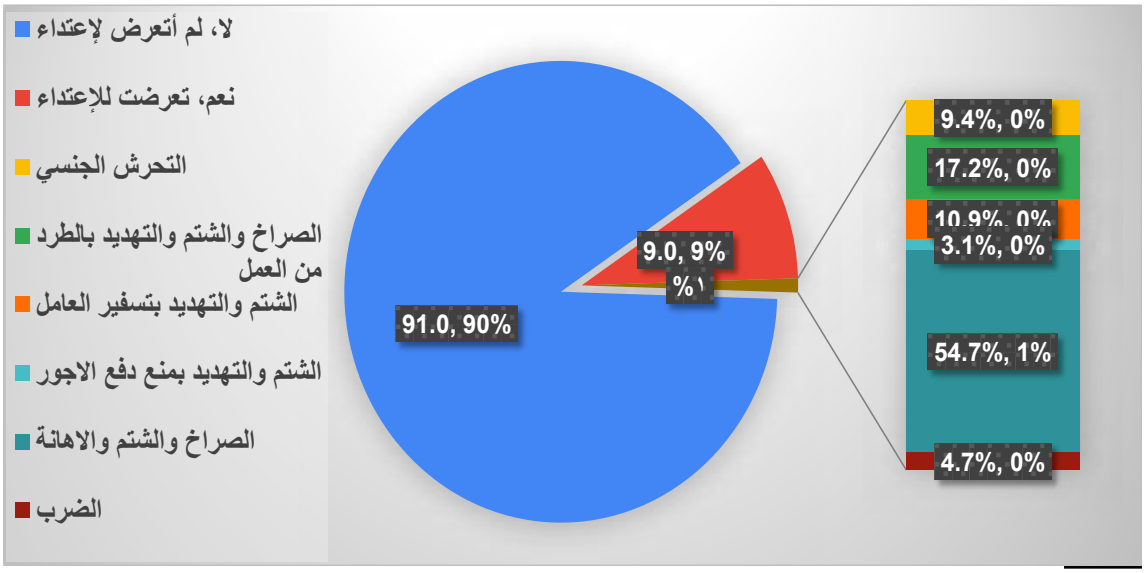
ولفت (٧٨,١٪) من إجمالي العينة المعتدى على أفرادها إلى أنهم لم يبلغوا عن أي اعتداء عليهم، ولم يتقدموا بشكاوى للجهات المعنية بهذا الخصوص، فيما بين (٦,٣٪) منهم، بأنهم بلغوا عما وقع عليهم من اعتداءات بالتقدم إلى وزارة العمل بشكاوى حيال ذلك الأمر، و(٤,٧٪) تركوا العمل نتيجة الاعتداءات، و(١٠,٩٪) حلوا المشكلة ودياً مع أصحاب العمل أو الزبائن.

وحول إجراءات الجهات المعنية باستقبال شكاوى العمال وبلاغاتهم بما يقع عليهم من اعتداءات، فإن (٤) منهم فقط، تقدموا بشكاوى، أفاد ٣ منهم بأنه لم يتخذ أي إجراء حيال شكاواهم، بينما الرابع كشف عن تعرض عاملة لاعتداء جنسي من عامل، فطرد صاحب العمل المعتدي.

عاملة أردنية تعمل في مزرعة بمحافظة الزرقاء، عزباء وعمرها ٣٠ عاما، تقول (أتعرض كثيرا للتحرش من أصحاب مزراع، طبعاً وتكرار هذا التحرش، جعلني أترك العمل أكثر من مرة).

وحول تكرار الاعتداءات على العمال وعددهم (٦٤)، يعملون في منشآت أو مشاريع منظمة وغير منظمة، بين (٤٦,٩٪) منهم بأن الاعتداءات عليهم من أصحاب العمل تتكرر بين الحين والآخر، و(٤,٧٪) منهم تركوا العمل.

الشكل ٢١: توزيع مفردات العينة الكلية حسب أنماط العمالة غير المنظمة وحالات الاعتداء على العاملين، وماهيتها



أما بشأن النزاعات بين أصحاب العمل والعمال، فبينت نتائج الاستطلاع بأن (٣,١٪) من العمال في المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، تعرضوا لمشاكل مع أصحاب العمل بخصوص حقوقهم العمالية، أو بسبب إجراءات سير العمل، واتخذت بحقهم إجراءات تأديبية من أصحاب العمل، تمثلت بخصومات من رواتبهم عن أيام الغياب أو التأخر عن العمل، وتقدم (١٨,٨٪) منهم بشكاوى للجهات المعنية ضد أصحاب العمل، لكن شكاواهم كانت بلا جدوى، بل وجرى تأكيد الإجراء التأديبي بحقهم.

يشار إلى أن المادة (٤٨) من قانون العمل، نصت على أن «لا تفرض على العامل غرامة تزيد على أجر ثلاثة أيام في الشهر الواحد، أو إيقافه عن العمل بدون أجر لمدة تزيد على ثلاثة أيام في الشهر الواحد، وأن تتاح له فرصة سماع أقواله للدفاع عن نفسه قبل فرض العقوبة عليه، وأن يكون للعامل حق الاعتراض على العقوبة التي فرضت عليه لدى مفتش العمل خلال أسبوع واحد من تاريخ تبليغها له».

من جانب آخر؛ أفاد (٢٧,٧٪) من العينة، بأنه في حال وقع نزاع حول الأجور أو قضايا العمل أو بشأن أي حق من حقوقهم، بينهم وبين الزبائن أو من يتعاملون معهم أو يعملون لديهم، سيلجأون للجهات الرسمية، فيما بينت النسبة الأكبر منهم (٧٢,٣٪) بأنهم لن يلجأوا لهذه الجهات لتقديم شكوى بحق صاحب العمل، لأنهم يفضلون حل مشاكلهم ودياً، فيما قال آخرون بأنهم لن يلجأوا لذلك خوفاً من الانتقام منهم، أو من تسريحهم من العمل.

عامل مصري يعمل في البناء (قطاع الإنشاءات) بمحافظة المفرق– القصبة، متزوج وعمره ٣٥ عاما، يقول (أنا أتعرض دائماً للشتم والإهانة والتهديد من صاحب العمل أمام الموجودين في الورشة، لأن وضعي غير قانوني، وهذا يمنعني من تقديم شكوى بحقه).

ملخص

رصدت حالات تعد وشتم وتحرش جنسي وضرب تعرض لها العمال غير النظاميين، ولكن هناك حالات أخرى تحدث ولا يُعلم عنها شيء، كما يتعرض عمال للتهديد والابتزاز، بخاصة عند طلبهم الانتقال لعمل آخر، أو عند مطالبتهم بحقوقهم، ومن الواضح؛ أن هناك قصورا تشريعيا وعدم وجود عقوبات رادعة في قضايا العمل الجبري أو التحرش الجنسي أو الضرب أو شتم العمال، أو إجبارهم على المبيت في أماكن عملهم، وتقييد حرياتهم، وكذلك في إجراءات التحقق والملاحقة.

خامساً: أذونات وعقود العمل للعمالة المهاجرة:

تتعرض نسبة كبيرة من العمال المهاجرين في الإقتصاد غير المنظم لانتهاكات أصحاب عمل، خصوصا فيما يتعلق بعقود العمل وتصاريحه، وقضت المادة (١٢) من قانون العمل بضرورة حصول العامل غير الأردني على تصريح عمل قبل استخدامه، وأن يتحمل صاحب العمل تكاليف رسوم إصدار التصريح والمبالغ الإضافية.

كما نصت المادة (١٥) على وجوب تنظيم عقد عمل بين الطرفين باللغة العربية، وأن تكون نسخة منه بلغة يفهمها العامل، ويحتفظ كل من الطرفين بنسخه منه، ويجوز للعامل إثبات حقوقه بجميع طرق الإثبات القانونية إذا لم يحرر العقد كتابة، وفي حال ضبط العامل مخالفا لشروط تصريح العمل، يجري تسفيره ويمنع من العودة إلى المملكة لمدة ثلاث سنوات. فتصريح العمل وإذن الإقامة؛ هما شرطان أساسيان للعمل في الأردن، وقد يستخدما من صاحب العمل كأداة لإخضاع العامل لرغباته في العديد من الأمور، بخاصة الأجور، وموعد تسليمها، وساعات العمل، ومنعه من الانتقال لعمل آخر.

عقود العمل

كشفت نتائج المسح الاستطلاعي أن (٩١,٣٪) من العمال في منشآت أو مشاريع غير منظمة (أردنيين وأجانب)، لم يوقعوا عقد عمل مع أصحاب العمل، و(٢٧) منهم وقعوا عقودا، لكنهم لم يطلعوا عليها، لأنه طلب منهم توقيعها على نحو عاجل لغايات إجراءات إخراج تصاريح عمل لهم، وفق زعم اصحاب العمل. كما بين بعض المهاجرين منهم، بأن هناك أصحاب عمل يوقعوا عقود عمل نيابة عن الطرفين، و(٣,٣٪) فقط منهم وقعو عقودا، ويملكون نسخا منها، أما بالنسبة لأصحاب العمل فـ(٩٦,٠٪) منهم لم يوقعوا عقود عمل مع عامليهم، و(٤,٠٪) فقط وقعوا عقود عمل، لكنهم لا يملكون نسخا منها.

تصاريح العمل والإقامات، للعمال المهاجرين

عامل يمني يعمل خياطا في مشغل تفصل ملابس (قطاع الخدمات) بمحافظة المفرق– القصبة، متزوج وعمره ٣٥ عاما، يقول (أنا لا أعرف أي شيء عن عقد العمل، وأدفع قيمة التصريح والإقامة كاملة لصاحب العمل، وهو يتكفل بكل شيء. أنا فقط أعمل فحصا طبيا وأدفع تكاليفه).

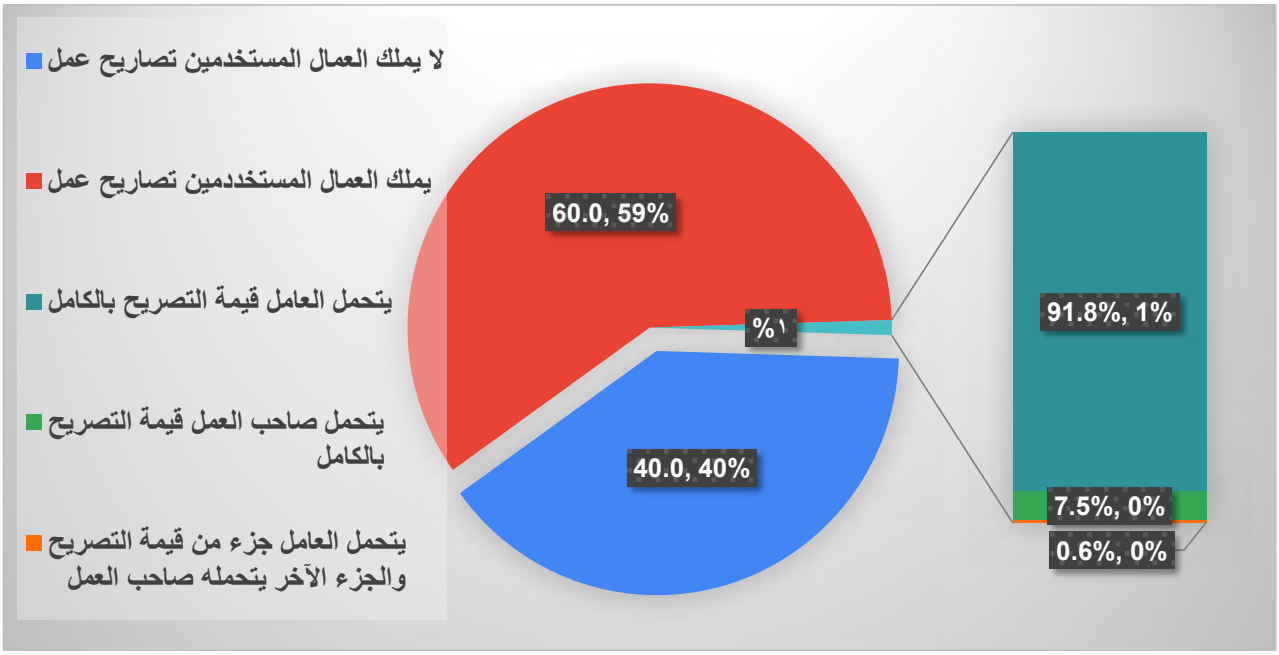
أظهرت نتائج الاستطلاع بأن (٤٠,٠٪) من العمال المهاجرين في المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، يعملون دون تصاريح عمل. في المقابل فإن (٦٠,٠) لديهم تصاريح عمل، بينهم (٩١,٨٪) ممن يدفعون ما يترتب عليهم من مبالغ مالية لإصدار تصاريح لهم، و(٠,٦٪) يتحملون جزءا من قيمة تصريح العمل، ويتحمل صاحب العمل الجزء الآخر، و(٧,٥٪) يتحمل فيها صاحب العمل تكاليف إصدار تصريح العمل كاملة.

عامل مصري يعمل في البناء (قطاع الإنشاءات) بمحافظة الزرقاء– الضليل، متزوج وعمره ٣٣ عاما، يقول (أنا لا أعرف أي شيء عن عقد العمل، والتصريح أدفع قيمته كاملة لأحد الأشخاص باعتباره صاحب عمل، وهو يتكفل بكل شيء، وأنا معي تصريح عمل، وأعمل طوبرجي ولكن تصريحي بمهنة أخرى).

وتبين بأن (٣٥,٨٪) من العمال لحسابهم الخاص لا يملكون تصاريح عمل، أما بالنسبة لأصحاب العمل فـ(٣٦,٨٪) منهم لا يصدرون تصاريح عمل لعمالهم، و(٥٧,٩٪) من اصحاب العمل يجددون تصاريح عمالهم على نفقة العمال أنفسهم، و(٥,٣٪) فقط يصدرون تصاريح عمل لعمالهم ويدفعون رسومها.

عامل مصري يعمل في البناء (قطاع الإنشاءات) بمحافظة إربد– بني عبيد، متزوج وعمره ٤٦ عاما، يقول (أنا لا أعرف أي شيء عن عقد العمل، والتصريح أدفع جزءا من قيمته، وصاحب العمل بتحمل الجزء الآخر، وهو يتكفل بكل شيء، وأنا بيجيني التصريح لعندي).

الشكل ٢٢: توزيع مفردات العينة حسب أنماط العمالة غير المنظمة ومدى امتلاكها لتصاريح العمل، وتحمل قيمتها



عامل سوري يعمل في البناء (قطاع الإنشاءات) بمحافظة العاصمة – حي نزال، متزوج وعمره ٢٩ عاما، يقول (أنا أعمل بدون تصريح عمل، وبدون عقد عمل، وصاحب العمل ما بهمه إلا الشغل يمشي، وما عمره حكى بموضوع التصريح).

ملخص

يعاني عمال مهاجرون في إقتصاد غير المنظم من ارتباك علاقتهم مع صاحب العمل الحقوقية، في مسألة عقود وتصاريح العمل في القطاعات كافة، وهناك كثير من أصحاب العمل لا يلتزمون بإصدار تصاريح عمل لعمالهم، ولا ينظمون عقود عمل معهم، ما يعوق إثبات التزاماتهم القانونية أمام الجهات المختصة، والقضاء عند حصول نزاع بين الطرفين، وآخرون من أصحاب العمل ينظمون عقود العمل شكلياً من طرف واحد فقط، لإصدار تصاريح عمل كإجراء شكلي، من دون توقيع عمالهم عليها.

وكثير من أصحاب العمل يحملون العمال تكاليف إصدار تصاريحهم وما يترتب عليهم من نفقات أخرى كالفحص الطبي، في حين يقوم آخرون منهم بمشاركة العمال بجزء من هذه التكاليف، وقليل منهم يلتزم بالقانون ويتحمل التكاليف دون إلزام العمال بأي شيء منها.

وعلى الرغم من أن القانون ألزم أصحاب العمل بإصدار تصاريح عمل لعمالهم، وتحمل التكاليف المترتبة على ذلك، ومعاقبة المخالفين بغرامة مالية تتراوح بين (٢٠٠ إلى ٥٠٠) دينار، لكن ممارسة هذه الانتهاكات ما تزال قائمة وعلى نطاق واسع، في ظل عدم توافر آليات للتحقق والمتابعة بهذا الشأن، بخاصة وأن القانون لم يفرض عقوبات صريحة لحالات تحميل العمال تكاليف إصدار التصاريح.

كما تعتبر الغرامات التي يرتبها القانون على أصحاب العمل المخالفين غير رادعة، فقيمتها أقل من قيمة إصدار تصريح العمل، ما يشجعهم على عدم إصدارها، وتتطلب زيادة قيمتها وتعزيز القانون بعقوبات مشددة على أصحاب العمل، وعدم تحميل العامل أي مسؤولية عن ذلك وبشكل خاص عدم تنفيذ التسفير بحقه في هذه الحالات، ووضع إجراءات فعالة موضع التنفيذ، وإطلاق حملات تفتيشية وتوعوية، وتفعيل استقبال شكاوى العمال.

سادساً: وقاية وحماية العاملين وامتيازاتهم في العمل

وقاية وحماية العاملين

تضمن قانون العمل فصلا خاصا بالسلامة والصحة المهنيتين، صدرت بموجبه أنظمة وتعليمات وقرارات، إذ اقتضت المادة (٧٨) إلزام صاحب العمل بتوفير الاحتياطات والتدابير لحماية العمال من الأخطار والأمراض الناجمة عن العمل وعن الآلات المستعملة فيه، وتوفير وسائل الحماية الشخصية والوقاية من أخطار العمل وأمراض المهنة، (كالملابس والنظارات والقفازات والأحذية وغيرها..)، وإرشادهم إلى طريقة استعمالها والمحافظة عليها وعلى نظافتها، بالإضافة لوجوب إحاطة العمال قبل العمل بمخاطر المهنة والوقاية المهنية، وتوفير وسائل وأجهزة الإسعاف دون أن يتحملوا أي نفقات تترتب على ذلك.

كما أوجبت المادة (٨٠) إلزام صاحب العمل باتخاذ احتياطات لحماية المؤسسة وعمالها من أخطار الحريق والانفجارات أو تخزين المواد الخطرة القابلة للاشتعال؛ أو نقلها أو تداولها، وتوفير الوسائل والأجهزة الفنية الكافية لذلك، وألزم العمال بالتقيد بالتعليمات والقرارات الخاصة باحتياطات الوقاية والسلامة والصحة المهنيتين بأحكام المادة (٨٢).

كما تضمنت المادة (٨٤) عقوبات على صاحب العمل المخالف تمثلت بـ(إغلاق المؤسسة أو مكان العمل كلياً أو جزئياً، أو إيقاف أي آلة فيهما)، أو فرض غرامة مالية لا تقل عن (١٠٠) دينار ولا تزيد على (٥٠٠) دينار، على أن تضاعف في حالة تكرار المخالفة.

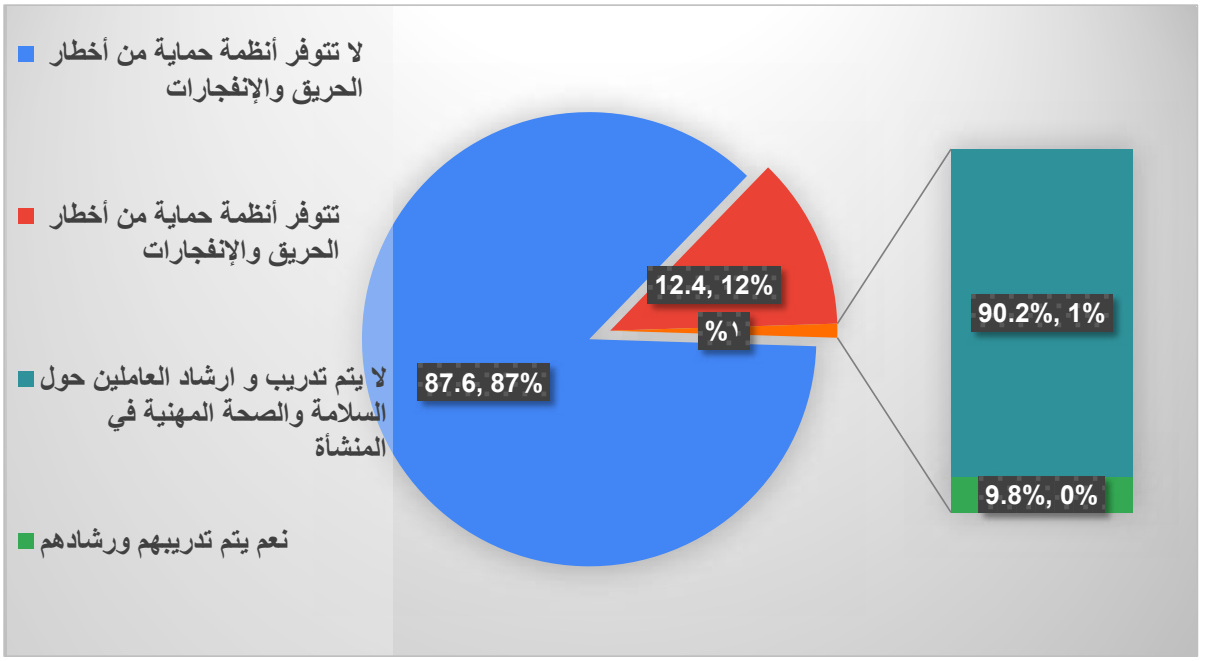
بينت نتائج الاستطلاع بأن (٢٣,٥٪) فقط من العينة تتوافر لديهم معدات وأنظمة وقاية وسلامة ووسائل إسعافات أولية، إذ أفاد (٣٣,٣٪) من أصحاب العمل بتوفير وسائل الحماية والوقاية الشخصية وأدوات الإسعافات الأولية لعمالهم، وبين (١٥,٧٪) من العاملين لحسابهم الخاص، امتلاكهم لهذه الوسائل أيضاً في أعمالهم، بينما أفاد (٢١,٥٪) فقط من العمال في المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، أن منشآت عملهم أو مشاريع التي يعملون بها، توفر لهم هذه الوسائل.

يعد قطاع الإنشاءات من أكثر القطاعات التي يتعرض فيه العمال للإصابات، لعدم توافر عناصر السلامة والصحة المهنية لعماله، برغم خطورة وصعوبة العمل فيه، وبينت النتائج أن (٥٦,٢٪) من العينة قالوا بعدم توافر وسائل الحماية والوقاية أو أدوات الإسعافات الأولية فيه، يليه قطاع الزراعة بنسبة (٢٥,٧٪)، بينما يعد قطاع الخدمات من أقل القطاعات التي لا تلتزم بتوفير هذه الوسائل مقارنة بالقطاعات الأخرى، وبلغت نسبة عدم توفيره لها (١٨,١٪)، ويعزى ذلك إلى أنه من أقرب القطاعات للاقتصاد المنظم، من حيث إجراءات التسجيل والترخيص؛ وما إلى ذلك.

عامل أردني يعمل في الحدادة والألمينوم (قطاع الإنشاءات) بمحافظة الزرقاء– منطقة المجمع القديم، أعزب وعمره ١٩ عاما، يقول (بالنسبة لمعدات وأنظمة الوقاية والسلامة، فنحن نلبس دائماً كفوفا ونستخدم واقيا للحام، أما بالنسبة لأدوات الإسعافات الأولية، فليست متوافرة في الورش. طبعاً أنظمة الحماية من أخطار الحريق والانفجارات؛ غير موجودة ولا نعرفها. في مكان العمل دورة مياه واحدة فقط، ولا يوجد غرف ولا أماكن للأكل، وأكلنا وشربنا على حسابنا).

أما فيما يتعلق بالمنشآت أو المشاريع التي توفر أنظمة حماية من أخطار الحريق أو الانفجارات أو تخزين المواد الخطرة القابلة للاشتعال أو نقلها، فأفاد أصحاب العمل بعدم توافرها، وعدم حاجتهم لها، لأن أغلبهم يمارس عمل المقاولات، وتشكل نسبتهم (٧٢,٠٪)، بينما بين (٨٧,٦٪) من عمال المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة، بأن منشآتهم ليس لديها أنظمة حماية من هذا النوع، ولا يوجد (طفايات حريق، أو أجهزة انذار، أو كواشف دخان، أو مخارج طوارئ)، وكشف (١٢,٤٪) منهم بأن منشآتهم توفرها، لكن (٩٠,٢٪) منهم بينوا عدم معرفتهم باستخدامها أو التعامل معها، إذ لم يجر تدريبهم على استخدامها أو التعامل مع حالات الطوارئ عند حدوث الحريق، أو ما شابه ذلك، ولا يوجد أي إرشادات حول استخدامها.

الشكل ٢٣: توزيع مفردات العينة حسب أنماط العمالة غير المنظمة ومدى امتلاكها لأنظمة الحماية من أخطار الحريق والانفجارات، وإرشاد العاملين



امتيازات العمال

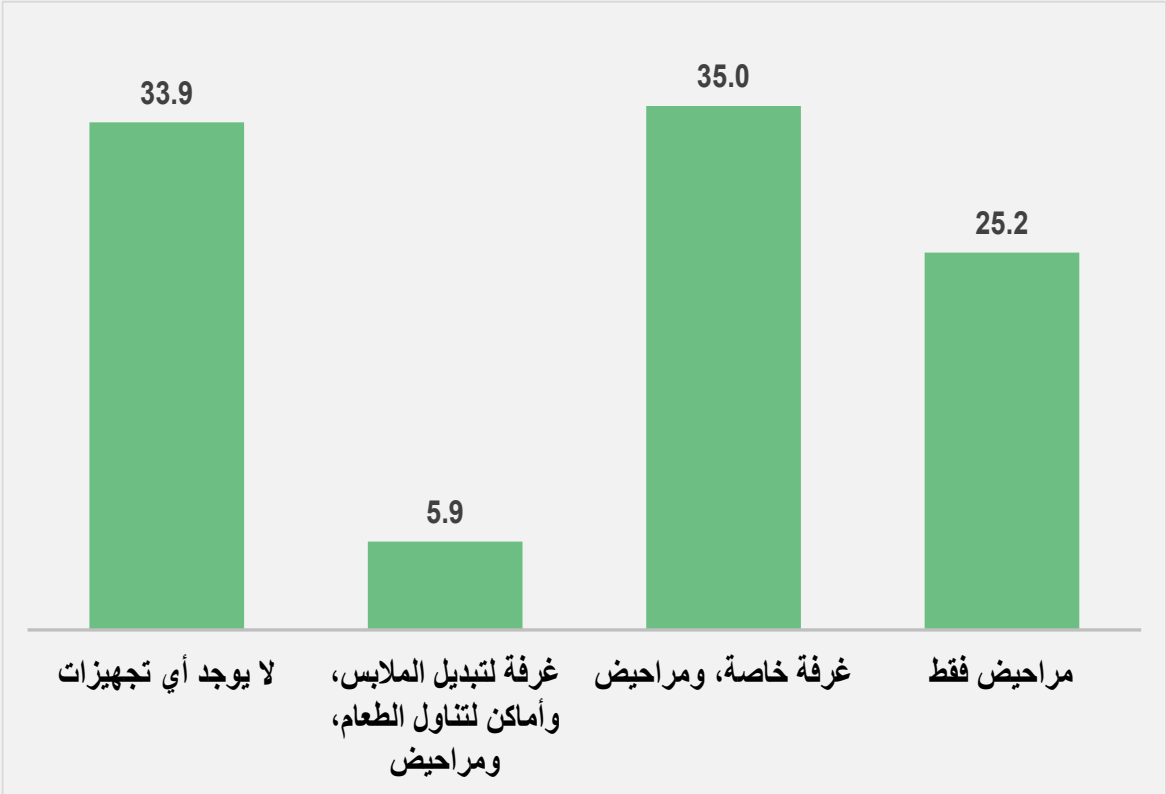
عامل سوري يعمل في كوفي شوب (قطاع الخدمات) بمحافظة المفرق– القصبة، أعزب وعمره ١٩ عاما، يقول (لا شيء متوافر؛ لا سلامة عامة ولا إسعافات أولية ولا أنظمة حريق ولا شي، ويوجد غرفة تبديل ملابس، نأكل فيها أيضا، وهناك دورة مياه، ويوفر لنا صاحب العمل الطعام على حسابه).

أما عن الامتيازات التي توفرها المنشآت لعمالها في أماكن عملهم، كالغرف الخاصة للاستراحة وتبديل الملابس، وقاعات تناول الطعام، وخزائن العمال وغيرها من التجهيزات، فأظهرت النتائج بأن (٦٦,١٪) من منشآت المشاريع المنظمة وغير المنظمة توفر بعضها، كـ(غرف لتبديل الملابس، وقاعات لتناول الطعام، ودورات مياه، وغرف خاصة).

تتوافر أغلب هذه التجهيزات للعمال في منشآت المشاريع المنظمة وغير المنظمة؛ إذ تتوافر لعمال قطاع الزراعة بنسبة (٤٩,١٪)، لأن أصحاب العمل فيه يوفرون غرفا خاصة في المزارع لعمالهم وأسرهم، ووضع جميع التجهيزات التي تمكنهم من البقاء في المزرعة وعدم الخروج منها، يليه قطاع الخدمات بنسبة (٤٤,٠٪)، والنسبة الأدنى هي في قطاع الانشاءات بنسبة (٦,٨٪).

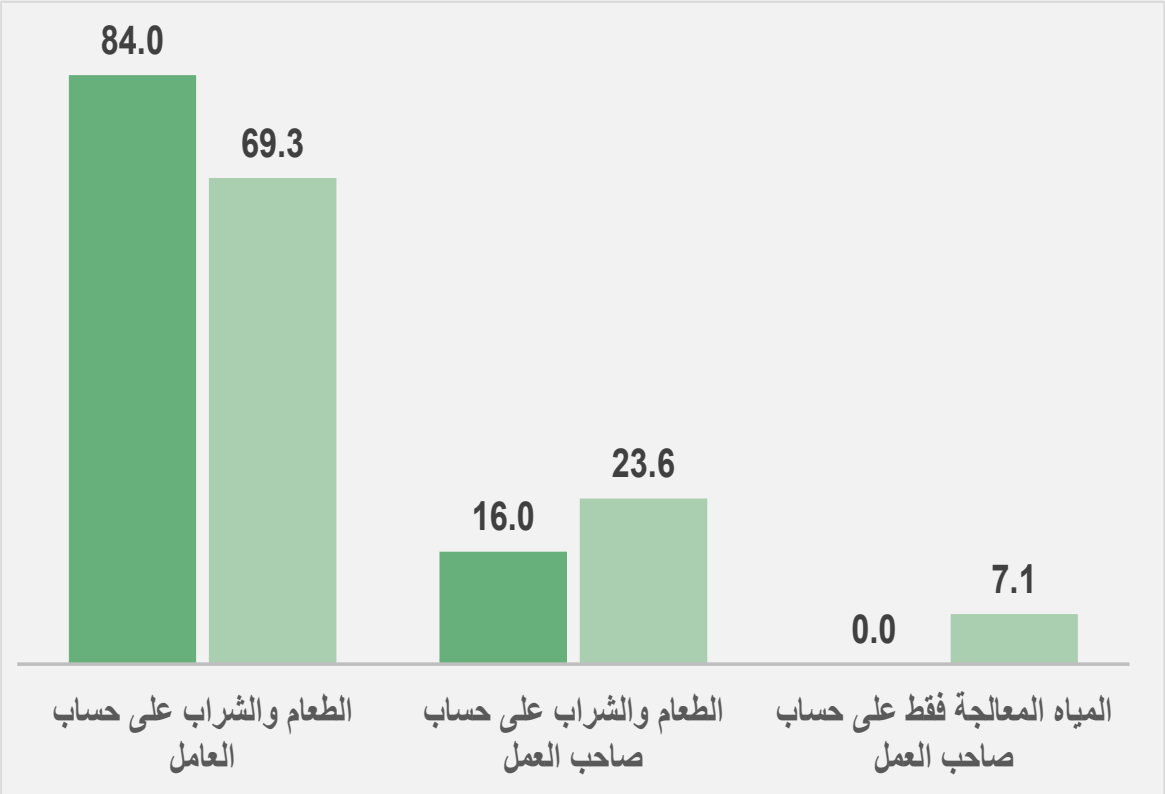
عامل سوري يعمل في الزراعة (قطاع الزراعة) بمحافظة المفرق– الزعتري، متزوج وعمره ٣٠ عاما، يقول (لا شيء متوافر؛ لا سلامة عامة ولا إسعافات أولية ولا أنظمة حريق. هناك غرفة خاصة بالمزرعة لي ولعائلتي عايشين فيها، ودورة مياه، أحيانا نأكل من المزرعة، ونشتري كل شيء على حسابنا).

الشكل ٢٤: توزيع مفردات العينة حسب أنماط العمالة ومدى توفر التجهيزات للعاملين في المنشآت أو المشاريع المنظمة وغير المنظمة



بين (١٦,٠٪) من أصحاب العمل بأنهم يوفرون وجبة طعام واحدة ومياه يوميا لعامليهم، فيما بين (٦٩,٣٪) من العاملين في منشآت المشاريع المنظمة وغير المنظمة بأنهم يتكفلون بتوفير وجباتهم من الطعام ومياه الشرب، وأفادوا بان أصحاب العمل لا يتحملون أي تكاليف حيال ذلك، فيما نجد بأن معظم من تتوافر لهم المياه ووجبات طعام من أصحاب العمل، يعملون في قطاع الإنشاءات بنسبة (٤٦,٧٪) من عاملي المشاريع المنظمة وغير المنظمة، ويعمل (٣٧,٥٪) منهم في قطاع الخدمات، و(١٥,٨٪) في قطاع الزراعة، في حين أن (٥٥,٦٪) ممن يعملون في قطاع الخدمات، يوفر لهم أصحاب العمل المياة المعالجة فقط، و(٣٨,٩٪) يعملون في قطاع الزراعة، و(٥,٦٪) في قطاع الإنشاءات، فيما كشف الآخرون بأن وجبات الطعام والمياه تكون على حسابهم الشخصي.

الشكل ٢٥: توزيع مفردات العينة حسب أنماط العمالة غير المنظمة وتوفير وجبات الطعام والشراب للعاملين



عاملة سورية تعمل معلمة- تقدم دورات تدريبية في مؤسسة للمرأة ويوجد فيها حضانة أطفال (قطاع الخدمات) بحافظة المفرق– البادية، متزوجة وعمرها ٤٠ عاما، تقول (جميع أنظمة السلامة والصحة متوافرة، كما يوجد صندوق إسعافات أولية وطفايات حريق، تم إرشادنا كيف نستخدم هذه الأدوات، وهناك غرفة خاصة نستريح ونأكل فيها، ودورة مياه، وصاحب العمل يوفر لنا مياها معالجة فقط، أما أكلنا فعلى حسابنا).

ملخص

هناك قصور كبير في المنشآت والمشاريع العاملة في الإقتصاد غير المنظم بشأن أمور السلامة والصحة المهنية، يرافقه ضعف في رقابة ومساءلة الجهات الرسمية المعنية بهذا الإقتصاد، والافتقار لحملات التوعية بضرورة التزام المؤسسات، أكانت العاملة في القطاع المنظم أو غير المنظم بشروط السلامة والصحة المهنيتين، خصوصاً في قطاعي الإنشاءات والزراعة.

المبحث الخامس

الحمايــة الاجتماعيــة للعمـال فــي الإقتصـاد غيــر المنظـم

أولا: الحماية الاجتماعية

تعتبر الحماية الاجتماعية حقا من حقوق الإنسان، وتعرف على أنها مجموعة سياسات وبرامج مصممة للحد من الفقر والوقاية منه. وتشمل: حقوق الأطفال والأسر والأمومة والبطالة وإصابات العمل والمرض والشيخوخة والإعاقة، والتأمين الصحي[36].

تلعب الحماية الاجتماعية؛ دوراً رئيساً في تحقيق التنمية المستدامة، والعدالة الاجتماعية والحق الإنساني في الضمان الاجتماعي للجميع؛ لذلك سلط عليها الضوء في العديد من اتفاقيات حقوق الإنسان، بدءا بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ الذي نصت المادة (٢٢) منه على أنه «لكل شخص بصفته عضوا في المجتمع، الحق بالضمانات الاجتماعية، وبأن تحقق بواسطة المجهود القومي والتعاون الدولي بما يتفق ونظم كل دولة ومواردها؛ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التي لا غنى عنها، لكرامته وللنمو الحر لشخصيته»[37]. كما أشارت إحدى فقرات المادة (٢٣) وبصراحة إلى أنه «لكل فرد يقوم بعمل، الحق في أجر عادل مرض يكفل له ولأسرته عيشة لائقة بكرامة الإنسان تضاف إليه، عند اللزوم، وسائل أخرى للحماية الاجتماعية»[38].

عملت منظمة العمل الدولية على تعزيز مبادئ الحماية الاجتماعية منذ تأسيسها في العام ١٩١٩، ومنذ ذلك الحين، وسّعت نطاق الحماية تدريجيا باعتمادها على سلسلة معايير دولية، ووضعت إطارًا معياريًا للحق في الضمان، ويشمل هذا الإطار المعياري اليوم ١٦ معيارًا حديثًا للضمان الاجتماعي[39]، توجه سياسات الحماية الاجتماعية الوطنية. وبحسب هذه المعايير، فإن برامج الحماية الاجتماعية الوطنية يجب أن تتضمن على الأقل؛ أربع ضمانات اجتماعية رئيسة، يجب تقديمها للمقيمين والأطفال، على النحو المحدد في القوانين والأنظمة الوطنية، ووفق الالتزامات الدولية المعمول بها، بحسب تعريفها الوطني:

١. الوصول للرعاية الصحية الأساسية، بما فيها رعاية الأمومة.

٢. تأمين الدخل الأساسي للأطفال، بما يسمح بالحصول على الغذاء والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات أساسية أخرى.

---

٣٦ ILO, *World Social Protection Report 2017–19 Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals,* 2017. Found at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf

٣٧ https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html

٣٨ Ibid

٣٩ مؤتمر العمل الدولي، الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة 2011. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_154310.pdf

٣ .تأمين الدخل الأساسي للأشخاص في سن العمل وغير القادرين على كسب دخل كاف، بخاصة في حالات المرض والبطالة والأمومة والإعاقة.

٤ .تأمين الدخل الأساسي لكبار السن[40].

إن أحدث المعايير التي اعتمدتها منظمة العمل بالنسبة للحماية الاجتماعية، هو توصيتها بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)[41]، ما يعكس الالتزام العالمي بضمان ما لا يقل عن المستوى الأساسي للضمان الاجتماعي للجميع، وهو الأمر ذاته الذي ذكر في خطة التنمية المستدامة للعام ٢٠٣٠ ضمن الهدف ١,٣، والذي دعا البلدان إلى تنفيذ أنظمة الحماية الاجتماعية الملائمة وطنياً، بالإضافة للهدف ٣,٨ والذي أكد على أهمية التغطية الصحية الشاملة للجميع، بينما ارتبط هدف ٨,٥ بالعمل اللائق والنمو الاقتصادي [42].

وبرغم الاعتراف الواسع بالحاجة للحماية الاجتماعية، لكن حق الضمان الاجتماعي ما يزال غير مضمون لنسبة كبيرة من سكان العالم. ومع استمرار الدول بإنشاء برامج ومؤسسات للضمان الاجتماعي، إلا أن التغطية الفعالة لبرامجها ما تزال منخفضة.

ولا يختلف الواقع في الأردن عن سواه من بلدان المنطقة العربية، بحيث تتركز تغطية الضمان على العمال في القطاعين العام والخاص بعقود منتظمة، في حين تستثنى فئات أخرى منها، مثل العاملين في الإقتصاد غير المنظم أو العمال المهاجرين، برغم شمولهم في القانون. كما أن المعدلات المنخفضة لمشاركة الإناث في سوق العمل، وارتفاع مستويات البطالة، تسهم باستمرارية ضعف تغطية مظلة الضمان، ولا سيما بالنسبة للعاملات للنساء.

حاولت مؤسسة الضمان، تشجيع المزيد من العمال للانضواء تحت مظلتها، عبر تنفيذ برامج متعلقة بتأمين الأمومة والبطالة، وتوسيع نطاق التغطية لفئات معينة من العمال لحسابهم عن طريق فتح باب الاشتراك الاختياري، ما أدى لارتفاع عدد المؤمن عليهم الفاعلين، ليصل إلى مليون و٣٢٨ ألف مؤمن عليه، وبنسبة ٧٣٪ من المشتغلين في الأردن، و٦٤٪ من قوة العمل[43].

٤٠ Ibid

٤١ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r202_ar.pdf

٤٢ https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home/sustainable-development-goals.html

٤٣ https://www.almamlakatv.com/news/29766-%D9%85%D9%84%D9%8A%D8%A7%D8%B1-%D8%AF%D9%8A%D9%86%D8%A7%D8%B1-%D9%86%D9%81%D9%82%D8%A7%D8%AA-%D8%AA%D8%A3%D9%85%D9%8A%D9%86%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-10-%D8%A3%D8%B4%D9%87%D8%B1

ثانيا: حماية العمال في الإقتصاد غير المنظم

كما أشرنا في الفصول السابقة، يتعرض العمال في الإقتصاد غير المنظم، لظروف عمل صعبة، ويفتقدون للحماية التي يتمتع بها العمال في القطاعات المنظّمة، إذ يحرمون من الانضواء تحت مظلة الضمان، ويعملون في ظروف قاسية نتيجة عدم توفير بيئة عمل لائقة، وغياب الالتزام بمعايير وشروط السلامة والصحة المهنيتين، ما يعرّض حياتهم للخطر.

وبسبب اتساع حجم الإقتصاد غير المنظم في البلدان العربية؛ أصدر مؤتمر العمل العربي في الدورة ٤١ المنعقدة في شهر أيلول العام ٢٠١٤، التوصية رقم (٩) المتعلقة بالحماية الاجتماعية للعمال في القطاع الاقتصادي غير المنتظم[44]. ونصّت على حق العمال في الآتي:

١. المستويات الدنيا للحماية الاجتماعية من تعليم ورعاية صحية أساسيين، وإعانات ومعاشات في حالات العجز والوفاة والشيخوخة.

٢. التنظيم النقابي والانضمام للمنظمات المهنية التي تمثلهم للدفاع عن مصالحهم وحقوقهم.

٣. ضمان حق المرأة العاملة والأطفال المنتسبين لهذا القطاع، بخاصة حقهم في التمتع بظروف وبيئة العمل اللائقة.

٤. إيجاد تشريعات وآليات وإجراءات تساعد على إدماج القطاع غير المنظم في القطاع المنظم.

لكن هذه التوصية كغيرها لم تنفذ، بل بالعكس؛ اتسعت مساحة القطاع غير المنظم وبقي عماله غير مشمولين بمنظومة الحماية الاجتماعية في ظل ارتفاع معدلات البطالة، وضعف قدرة الاقتصاد على خلق فرص عمل كافية للباحثين عن العمل. وتزداد هذه الظروف سوءًا بالنسبة للمرأة، لضعف مشاركتها الاقتصادية، إذ بلغت نسبة هذه المشاركة للنساء ١٤٪، حسب آخر مؤشرات إحصائية أصدرتها دائرة الإحصاءات العامة في الربع الأول من العام ٢٠٢٠[45].

كما أن هناك فئة من عمال الإقتصاد غير المنظم، يعملون في مؤسسات غير منظمة أو في مؤسسات منظمة، على نحو غير منظم، وبشكل عام، تعد هذه المؤسسات من فئة المؤسسات الصغيرة أو المتوسطة حجماً؛ وهي من أهم المساهمين في

٤٤ https://alolabor.org/wp-content/uploads/2015/02/Recommendation_9.pdf

٤٥ http://www.dos.gov.jo/owa-user/owa/emp_unemp.show_tables1?lang=A&year1=2020&ROUND=1&t_no=17

الاقتصاد الأردني، ويتراوح إسهامها فيه بين ٤٠ إلى ٦٠ ٪ من التشغيل في القطاع الرسمي، ويصل عددها حسب إحصاءات العام ٢٠١٥ إلى ١٨٧ ألفا، ٩٠ ٪ منها تعتبر ضمن المؤسسات متناهية الصغر، وتتوزع على القطاعات الخدمية والصناعية المختلفة [46]، لكن نسبة كبيرة منها تعاني من غياب التنظيم، بحيث لا يجري إشراك العمال فيها تحت مظلة الضمان، ما يؤدي لفقدانهم حقوقهم العمالية.

تكمن إشكالية مشاركة العاملين بالضمان في أن منظومة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، تتعامل مع قطاعات العمل الاقتصادية المنظّمة في القطاعين العام والخاص، بحيث يجري شمول عمالها عن طريق منشآت عملهم، باعتبارها مسجّلة ومرخّصة، وبالتالي من السهولة على أجهزة التأمينات الحصول على المعلومات والبيانات الكافية حول هذه المنشآت، وطبيعة عملها وأعداد عامليها.

لكن عمال المؤسسات في الإقتصاد غير المنظم، غير مسجلين في أي من هذه الجهات، ما يؤدي لغياب المعلومة، وعدم توافر البيانات الكافية عنهم وعن ظروف عملهم وأجورهم وغير ذلك، ما يحرمهم من أهم ركيزة من ركائز الحماية الاجتماعية، وهي الضمان، برغم حاجتهم الماسة لها، وبسبب ما يتعرضون له من مخاطر مهنية في أعمالهم، ناجمة عن عدم الالتزام بمعايير وشروط السلامة والصحة المهنيتين [47].

ولحل هذه المشكلة، جرى اقتراح حلول عدة في السنوات الأخيرة الماضية؛ أبرزها إتاحة فرصة الاشتراك الاختياري في الضمان الاجتماعي، بحيث يشترك العامل في: تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة؛ لكن دون شموله بتأمين إصابات العمل. ونفذت المؤسسة حملات إعلامية توعوية موجهة لعاملي الإقتصاد غير المنظم، والعاملين الأردنيين خارج المملكة، للاستفادة من هذا الاشتراك[48].

٤٦ shorturl.at/lCKMR9

٤٧ shorturl.at/oyUV3

٤٨ shorturl.at/wLNV7

ثالثا: الحماية الاجتماعية وجائحة كورونا

كشفت جائحة كورونا عن هشاشة الحماية الاجتماعية وأوجه قصور استراتيجيتها، فأظهرت وجود عدة فجوات وثغرات، أثرت ومست حياة الفئات الهشة في المجتمع؛ كالعمال في الإقتصاد غير المنظم من المهاجرين واللاجئين. ففي حين أطلقت الحكومة الأردنية؛ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية ٢٠١٩-٢٠٢٥[49] أواخر شهر أيار العام ٢٠١٩، متضمنة ٤ محاور أساسية هي: سياسات سوق العمل، والتأمينات الاجتماعية، والخدمات الاجتماعية، والمساعدات الاجتماعية، إلا أنها لم تطبق على أرض الواقع.

وظهر هذا الأمر جليا في الجائحة، بعد اتخاذت الحكومة إجراءات وقائية، للحد من انتشار فيروس كورونا المستجد (كوفيد- ١٩)؛ أهمها: حظر التجول والتنقل الكامل بعد تفعيل قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢ في الـ ٢١ من آذار ٢٠٢٠، باستثناء بعض القطاعات الحيوية؛ كالقطاع الصحي، وتلك القطاعات المتعلقة بإدامة صناعة السلع الضرورية، كالأدوية والأغذية والمياه والمنظفات.

وكان لإنفاذ القانون تداعيات جسيمة على العمال في القطاعات دون القطاعات الحيوية، بخاصة في الإقتصاد غير المنظم، ومنهم عمال المياومة والعاملين لحسابهم الخاص.

في هذا السياق؛ رصد «تمكين» أوضاع العمال من الجنسين في قطاعات مختلفة طيلة الجائحة من جنسيات وفي قطاعات عمل مختلفة؛ منها: المطاعم والمخابز والحلويات، والتعليم الخاص والزراعة، والإنشاءات، والعمل من المنزل، والمصانع وغيرها من المهن في قطاع الخدمات.

كان أحد أهم القطاعات التي جرى رصدها؛ الزراعة، وهو قطاع حيوي سُمِحَ له باستئناف العمل بعد قرابة أسبوع من فرض حظر التجوال الكامل. وبرغم أهميته لكن عماله يعتبرون من أكثر الفئات ضعفاً، جراء وضعهم القانوني، فبرغم تعديل قانون العمل في العام ٢٠٠٨، الذي ربط شمولهم بالقانون، وإدراجهم تحت مظلة الضمان، بإصدار نظام ينظم ظروف عملهم، لكن النظام لم يصدر بعد، ما يعني عدم شمولهم بالحماية الاجتماعية.

يرجع سبب هذا القصور القانوني لتعرض عمال هذا القطاع لانتهاكات عدة؛ لانخفاض أجور العمال، وعدم وجود عقود مكتوبة، وغياب تغطية الضمان لهم، وضعف إجراءات الصحة والسلامة المهنيتين، وارتفاع معدل عمالة الأطفال في القطاع.

٤٩ https://www.mop.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/pdf/MOP-pdf/NSPR-Ar-V6.pdf

وبالعودة لظروف العمال في قطاع الزراعة في ظل الجائحة، فقد تضرروا جراء عدم مقدرتهم على الوصول لأماكن عملهم، ما أدى لتلف محاصيل ونفوق مواش وجزء من الثروة الحيوانية، وعدم القدرة على تسويق محصول الموسم، لتوقف الطلب عليها من الأسواق الرئيسة، بعد توقف المطاعم والفنادق عن العمل بشكل تام. يُضاف إلى ذلك؛ عدم مقدرة الشريحة الأوسع من عمال القطاع على إصدار تصاريح تنقل والوصول لأماكن العمل.

وفي ظل العمل خلال الجائحة؛ ما تزال ظروف السلامة والصحة المهنيتين تراوح مكانها، إذ ما يزال عدد كبير من العمال ينقلون بوسائل نقل صغيرة ومتوسطة الحجم، بما لا يتناسب وطاقتها الاستيعابية، وبما ينفي التباعد الاجتماعي وفق البروتوكول الصحي الرسمي خلال الجائحة، وانعدام استخدام وسائل الوقاية تقريبا، كارتداء الكمامات واستخدام المواد المعقمة، بحيث لا يوفرها أصحاب العمل ولا الوسطاء، كما أفاد عمال من الجنسين في هذا القطاع، من الاردنيين وحملة الجنسية السورية وعددهم ١١٩ يعملون في مزارع بالأزرق ودير علا والمفرق والشونة الشمالية[50].

يعمل عمال الإنشاءات في نطاق شروط تعاقدية مختلفة، كأن يعمل العامل لحسابه الخاص ضمن مشاريع متعددة ولأصحاب عمل مختلفين في الوقت نفسه، وفي هذا الجانب، يتقاضون أجرهم غالبا يوميا، وفي جانب آخر، يعملون في ورشات عن طريق مقاولين، يتقاضون فيها أجورهم عند انتهاء المشروع، أو على نحو يومي، ومنهم أيضًا من يعمل في شركات إنشائية بعقود عمل شفوية أو مكتوبة؛ مؤقتة لبضعة أشهر، وقد تكون عقودا سنوية، أما من يعملون منهم لحسابهم الخاص، أو مع مقاولين من دون اشتراك في الضمان الاجتماعي، فقد أثر التوقف التام عن العمل خلال الحظر، تأثيرا بالغا على ممارستهم؛ وهنا توجهوا في شتى المحافظات، للاستدانة لتغطية التزاماتهم، وفق ٣١٤ عاملا منهم، أردنيون ومن جنسيات سورية ومصرية وعراقية ويمنية وفلسطينية [51].

٥٠ تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.

٥١ تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان، تحت الحظر (١١): تعطل العاملين في الإنشاءات.. فاقم سوء أوضاعهم المعيشية 2020.

أما العمال في قطاعات أخرى من الاردنيين، فيعيلون ٣٠٠ ألف أسرة غير مقتدرة، وفق تقديرات وزارة التنمية الاجتماعية، وقد تضررت هذه الأسر جراء الجائحة، ويعمل أربابها في قطاعات غير منظمة أهمها:

عمال مياومة (البناء، الصيانة، الحدادة).

في قطاع النقل وسائقي سيارات الأجرة.

في الحلاقة والخياطة.

في محلات بيع الملابس والأدوات المنزلية والمطاعم.

في قطاع السياحة وأماكن الترفيه والسباحة.

اعتمدت وزارة التنمية في تقديراتها على قواعد بيانات السجل الوطني الموحد، وشمل بيانات إدارية صادرة عن أكثر من ٨٦ جهة رسمية وعامة، مستندة على على نظام الاستهداف الحكومي الموحد المعتمد في صندوق المعونة الوطنية، وراجعها فريق الحماية الاجتماعية، ويمثله فريق من: مؤسسة الضمان، وصندوق الزكاة الهاشمي، والهلال الأحمر الأردني، وصندوق المعونة الوطنية، وتكية «أم علي»، والهيئة الخيرية الهاشمية، ووزارة الشباب، ويمثلة عن القطاع الخاص التطوعي؛ الوزيرة السابقة نسرين بركات، برئاسة وزيرة التنمية الاجتماعية بسمة إسحاقات، وشكل بعد إنفاذ قانون الدفاع [52].

رابعاً: إجراءات الحكومة بشأن الحماية الاجتماعية والإقتصاد غير المنظم

في ظل الجائحة، أعلنت الحكومة سلسلة قرارات لتقديم إعانات للفقراء وعمال المياومة وكبار السن والفلسطينيين وأبناء غزة، لتعويضهم عما لحق بهم من أضرار، بسبب الإجراءات الحكومية للحد من تفشي فيروس كورونا، ومن هذه الإجراءات؛ إطلاق عدة منصات أو خدمات الكترونية، تستهدف هذه الفئات، منها: خدمة موجهة للمسنين وعمال المياومة[53]، تمكنهم من التقدم بطلب للحصول على مساعدات عينية. وجرى إنشاء (حساب الخير) المخصص لصالح العاملين في الإقتصاد غير المنظم[54]، لكن الخدمتين استهدفتا الأردنيين فقط، أي أنه جرى استثناء العمال المهاجرين واللاجئين.

٥٢ shorturl.at/zIKW3

٥٣ https://service1.ssc.gov.jo/sscaid/

٥٤ shorturl.at/amvKR%B5%D9%8A%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%A8%D8%B1%D8%B9

ووفق المادة (١١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية «تقر الدول الأطراف في هذا العهد، بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وتتعهد الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق، معترفة في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الارتضاء الحر»[55].

أوضحت وزارة التنمية بأن إجراءاتها تنقسم إلى قسمين: الأول؛ يضم إجراءات فورية، بينها ما كان يقدم اعتياديا في السابق، والثاني؛ استهداف على مدى زمني غير معلن، لكنه يتحدد وفق توافر الأموال اللازمة، وفق ما تضمنه أمر الدفاع رقم (٩) كما سيوضح لاحقاً.

يشار هنا، إلى اعتماد المحافظ الإلكترونية بتوصيل المساعدات النقدية للأسر المستهدفة، كونها وسيلة آمنة، بحيث يستطيع المواطن فتح حساب محفظة الكترونية أساسية عن بعد، لدى أي من مزودي الخدمة عبر روابط وتطبيقات معتمدة من البنك المركزي الأردني[56]، لكن هذه الخطوة والتي تبدو إيجابية، لم تأخذ بالاعتبار واقع العديد من الفئات المستهدفة في هذه البرامج. فهذه المحافظ تتطلب بأن يكون لدى المستخدم هاتف ذكي، ليتمكن المستفيد من تحميلها والاستفادة من خدماتها. كما تحتاج أيضًا لاتصال بالإنترنت، إلا أن الفئات المستهدفة تعاني من ظروف مالية صعبة، ما يعني بأن نسبة كبيرة منهم لا تملك هاتفاً ذكيا، أو اتصالا بالإنترنت أو كليهما.

أمر الدفاع رقم (٩):

أطلقت الحكومة أمر الدفاع (٩)[57]، يوم الخميس الموافق ٢٠٢٠\٤\١٦، وتضمن برنامجا لدعم العاملين في الإقتصاد غير المنظم (عمال المياومة)، بحيث يصرف لـ ٢٠٠ ألف منهم، دعما ماليا لمدة شهرين في المرحلة الأولى، وسيمنح العامل الذي لديه أسرة مكونة من فردين ٧٠ ديناراً، ومن يعيل أسرة من ٣ فأكثر ١٣٦ دينارا.

٥٥ http://hrlibrary.umn.edu/arab/b002.html

٥٦ shorturl.at/coyK6

٥٧ http://alrai.com/article/10533406/%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%D8%A7%D8%AA/%D8%A3%D9%85%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%81%D8%A7%D8%B9-%D8%B1%D9%82%D9%85-(9)

شمل أمر الدفاع (٩) تقديم ٣ برامج من مؤسسة الضمان، تستهدف عمال القطاع هي:

١. برنامج تضامن (١)، ويستهدف المنشآت المشمولة بالضمان، ويشمل العاملون الأردنيون وأبناء قطاع غزة وأبناء الأردنيات حصرا، بحيث يؤمن كل متعطل عن العمل بشكل مؤقت براتب بدل تعطل مقداره ٥٠٪ من الأجر، وبحد أدنى ١٦٥ دينارا وبحد أعلى ٥٠٠ دينار، ويسهم صاحب العمل بنسبة محدودة (٢٠٪) من أجر المؤمن عليه بحد أقصى ٢٥٠ دينار.

٢. برنامج تضامن (٢) يستهدف المنشآت غير المشمولة بالضمان، ويمنحها فرصة شمول العاملين بتأمين التعطل عن العمل، بحيث يخصص بدل تعطل شهري مقداره ١٥٠ دينارا لكل متعطل في هذه المنشآت، وتسهم فيه المنشأة بـ٥٠ دينار شهريًا.

٣. برنامج (مساند)؛ ويتيح الفرصة لكل مشترك سابق في الضمان للحصول على سلف على حساب تعويض الدفعة الواحدة، كما ويتيح المجال أمام المشتركين بتأمين التعطل بالحصول على جزء من الرصيد الادخاري في تأمين التعطل وبحد أقصى ٤٥٠ دينارا، توزع على ٣ دفعات شهرية.

استثنت هذه البرامج؛ عدا (مساند) العمال المهاجرين واللاجئين مرة أخرى، وكسابقاتها من البرامج، برغم اشتراك كلتا الفئتين بالضمان، ولهم رصيد كما لغيرهم من الأردنيين، بالإضافة إلى ان هذه الفئة متضررة أيضا كالأردنيين، والضرر مضاعف عليهم، فهم من الفئات المستضعفة أولا، ويجري استغلالهم من حيث الأجور المتدنية وبيئة العمل غير اللائقة، بالإضافة لوجود فئة منهم لا تعمل أي في صفوف البطالة، لعدم امتلاك أفرادها أرقاما وطنية، ونشير هنا إلى أن عدد المؤمن عليهم الفاعلين المشتركين بالضمان، يبلغ مليون و٣١٧ ألفا، منهم غير أردنيين ١٦٣ ألفا بنسبة (١٢,٤٪) من إجماليهم.

أما بالنسبة لعمال الإقتصاد غير المنظم، فشملوا ببرنامج للحماية الاجتماعيّة لدعم عمال المياومة الذي ينفذ تحت مظلة صندوق المعونة، بحيث أفادت وزيرة التنمية بأن البرنامج في مرحلته الأولى يستهدف ٢٠٠ ألف أسرة تضرّرت نتيجة انقطاع عمل أرباب اسرها ومعيليها، وقد اختيرت هذه العائلات عبر نظام الاستهداف الحكومي، والذي يعتمد على قياس ٥٧ مؤشرا تتعلق بتحديد مستوى معيشة الأسر وحاجتها، بحيث رتب البرنامج الأسر من الأشد فقراً إلى الأقل فقرا، أي أن البرنامج استثنى العمال المهاجرون والسوريون، لكنه شمل أبناء قطاع غزة وأبناء الأردنيات.

وعبر هذا البرنامج؛ صرف دعم للعمال وأسرهم قدره ٧٠ دينارا لكل أسرة مكونة من فردين و١٣٦ دينارا للأسرة الأكبر من ذلك. أما بالنسبة لشروط الاستحقاق؛ فتضمنت بأن يكون المتقدم لطلب الدعم، رب أسرة بموجب دفتر عائلة أو أي وثيقة أخرى، صادرة عن دائرة الأحوال المدنية، ويشمل أبناء قطاع غزة وأبناء الأردنيات، وألا يكون رب الأسرة العامل، مشمولا بقانون الضمان المعمول به قبل مدة التضرر، أي قبل الأول من نيسان ٢٠٢٠، وانقطاع دخل رب الأسرة المعيل الرئيس لأسرته نتيجة عمله في أحد قطاعات العمل غير المنظم، بسبب إجراءات مواجهة تفشي فيروس كورونا، وألا يكون لرب الأسرة أي مصدر آخر للدخل المتكرر خلال مدة التضرر، ولا يزيد إجمالي الدخل المنتظم وغير المنتظم المصرح به لأبناء رب الأسرة في حال وجوده على ٣٥٠ ديناراً شهرياً.

وعند النظر لهذه الشروط؛ نجد أنها بالإضافة للاستثناءات المذكورة أعلاه، استثنت أيضا العمال غير المتزوجين، والأمهات المطلقات أو المنفصلات عن أزواجهن، ومن يعلن أولادهن، في وقت مستمر فيه تسجيل أطفالهن في دفتر عائلة الزوج.

وبرغم أن أمر الدفاع رقم (٦) أكد سعي الحكومة لتقديم الدعم لعمال المياومة، شريطة اشتراكهم في الضمان، كما ورد في البند (٧)، والذي نص على أن الحكومة «تسعى وفي ضوء إمكاناتها، لتقديم الدعم لتأمين احتياجات الحياة الأساسيّة لعمال المياومة الأردنيين من غير المشتركين في الضمان، شريطة اشتراكهم بالضمان، وفق آلية تحدد لاحقا»[58].

لكن وبدلًا من استغلالها فرصة نقل عمال الإقتصاد غير المنظم إلى الإقتصاد المنظم، لجأت الحكومة لإعطائهم دعما ماليا، دون أن تفكر بإشراكهم في الضمان، مقابل دفعهم لاشتراكات بسيطة، وهو ما دعت إليه عدة جهات. يضاف لذلك أن البرنامج لم يشر لأصحاب المحلات الصغيرة كالحلاقين، والميكانيكيين، والحرفيين، مبينا أنهم أيضا عمال مياومة، تضرروا بشكل كبير في الجائحة [59].

٥٨ https://www.almamlakatv.com/news/37217-%D9%86%D8%B5-%D8%A3%D9%85%D8%B1-%D8%AF%D9%81%D8%A7%D8%B9-%D8%B1%D9%82%D9%85-6-%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9-2020

٥٩ https://alghad.com/%D8%A3%D9%85%D8%B1-%D8%AF%D9%81%D8%A7%D8%B9-9-%D9%87%D9%84-

الاستنتاجات والتوصيات

على صعيد التشريع

هناك عدم انسجام بين التشريعات الوطنية والمعايير الدولية ذات العلاقة بظواهر عديدة مؤثرة في حقوق العمال، وبشكل خاص (العمل القسري والجبري، والسخرة، والتمييز..)، وما تزال الأفعال المتعلقة بها، بمنأى عن المساءلة جنائيا في قانون العقوبات والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، فقد اقتصر المشرع الأردني على تجريم وسائل (القسر، والتهديد، وحجز وثائق السفر) دون غيرها من أنماط السلوك المماثلة، عليه فلا بد من العمل على الآتي:

* ضرورة انسجام التشريعات الوطنية مع متطلبات المعايير الدولية، عبر السير في إصلاحات تشريعية متناسقة، بحيث تأخذ الفلسفة التشريعية للقوانين في الاعتبار؛ تشجيع الإقتصاد غير المنظم على المشاركة في الإقتصاد الرسمي عن طريق تطوير الاقتصاد الرسمي ذاته.

* ضرورة تضمين نصوص التشريعات الوطنية (قانونا العقوبات والعمل)، مفاهيم (العمل القسري والجبري، والسخرة، والتمييز)، وتجريم هذه الظواهر والمعاقبة عليها بعقوبات جنائية، بحيث تنسجم مع جسامة الفعل المرتكب والمعايير الدولية، وأن تشتمل على تحديد دقيق لأهم الوسائل وأنماط السلوك المؤدية إليها.

* تعديل قانون الضمان لضم عمال الإقتصاد غير المنظم والزراعيين ولحسابهم الخاص إلى الضمان، بتطوير نظام يحدد ملامح الانضمام، ومساهمة الدولة ماليا فيه، لتشجيعهم على الانضمام، وتخفيض كلف الاشتراك على مستويات عادلة، تتناسب مع قدراتهم، وتعزيز دور مؤسسة الضمان ووزارة العمل في القدرة على إنفاذ القانون.

* سن قانون تنظيم نقابي متطور، يمكن من إنشاء نقابات وتنظيمات عمالية متخصصة، وفقاً للأنشطة الاقتصادية، لتمثيل مصالح العمال من الجنسين في الإقتصاد غير المنظم، والدفاع عن حقوقهم، وتمكنهم من الخوض في المفاوضات الجماعية، على أن يشمل المهاجرين واللاجئين منهم.

* سن قانون يمكن أصحاب الأعمال الفردية والصغيرة (الباعة المتجولون، الميكانيكيون.. إلخ) من تأسيس جمعيات تعاونية، تقدم الدعم والمساعدة الفنية والمشورة القانونية لهم، وتساعدهم على حل مشاكلهم، وتقوم بدور الوسيط مع الجهات الحكومية الرسمية لوضع الحلول لما يواجههم من صعوبات، بهدف دفعهم تدريجياً نحو العمل في الإقتصاد المنظم.

* إنهاء استبعاد أي فئة من العاملين من أي من حمايات في قانون العمل، وبشكل خاص عمال الزراعة والمنازل، وضمان مبدأ المساواة بين العمال بمختلف فئاتهم، ذكورا وإناثا، وأردنيين وغير أردنيين.

على صعيد الاقتصاد والبيانات

تزايد حجم العاملين والمنشآت والمشاريع في الإقتصاد غير المنظم في مختلف الأنشطة الاقتصادية داخل الأردن في السنوات الماضية، ما شكل مصدر قلق، كونها لا تتمتع بالاستقرار الاقتصادي نتيجة ضعف الكفاءة والفعالية والإنتاجية ونقص الخبرة.. إلخ، والظروف الصعبة التي تعمل في إطارها، وضعف قدرة الإقتصاد المنظم على استيعاب هذه الأنواع من الأنشطة.

تكمن أسباب انتشار الإقتصاد غير المنظم في مجموعة معوقات تعكسها السياسات العامة في قطاع الأعمال، ومنها تعقيدات التشريعات والإجراءات، وارتفاع كلف التسجيل لدى الجهات الرسمية والاشتراكات في الحماية الاجتماعية، وارتفاع أسعار السلع والخدمات، وانخفاض الأجور في القطاعين العام والخاص، ومحدودية فرص العمل المتاحة وازدياد معدلات البطالة، وغياب الرؤية التنظيمية والاستراتيجية، لغرض تسجيل الأعمال والممارسات، وندرة البيانات والدراسات حول حجم الإقتصاد وانعكاساته على الاقتصاد الكلي، وارتفاع معدلات التهرب الضريبي والتهريب، والانتشار العشوائي للسلع والخدمات. عليه لا بد من العمل على الآتي:

- أن يكون التعامل مع الإقتصاد غير المنظم إيجابيًا، من منطلق دعم أصحاب الأعمال لتطوير أعمالهم وتحسين بيئة الأعمال، بما يسمح بإدماجها في الاقتصاد الرسمي، وما يتطلبه ذلك من تطوير مؤسسي، يشمل بناء الثقة بينهم وبين الحكومة، ورسم سياسات تشجعهم على الشراكة مع القطاع المنظم.
- تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، والسعي الجاد نحو تخفيف القيود والضوابط، وإزالة العقبات الإدارية والقانونية، والضريبية، التي تعوق نموها وتسهيل وظيفتها بخلق فرص عمل، وكذلك رسوم التسجيل والترخيص وقيمة الاشتراكات في الضمان، وتسهيل الإئتمان، وتوفير الخدمات الاستشارية لها، مقابل اشتراط تسجيل أعمالها وعمالها لدى الجهات الحكومية المعنية.
- مراجعة سياسات الإقراض والتمويل، وتعزيز وتوسيع دور مؤسسة الضمان ومؤسسات الإقراض التي تقدم القروض للمشاريع الصغيرة، بحيث تتضمن شروطا وفوائد ميسرة.

* مراجعة سياسات التدريب المهني والتقني، وتعزيز دور مؤسسة التدريب المهني في تقديم برامج تدريب لتطوير مهارات العمال في أنشطة الإقتصاد غير المنظم المختلفة، لمواكبة متطلبات سوق العمل الذي يتأثر بالمتغيرات الاقتصادية والتكنولوجية، وتقديم دورات مجانية في مجالات الإدارة والتسويق والمحاسبة، بما يتلاءم مع سمات وخصوصيات مشاريع ومنشآت القطاع.

* تأسيس جمعيات أو تكتلات تضامنية للمشاريع المتشابهة، يجري عبرها توفير المواد الخام والأدوات بتكلفة أقل، ويمكن أن تسهل هذه الجمعيات عملية التسويق لتتعدى الاقتصار على علاقات القرابة أو المعارف.

* تعزيز دور المجمعات التجارية والصناعية، والتي تعد بيئة حاضنة للأعمال والمشروعات المبعثرة جغرافياً.

* أن تعمل الحكومة على الاهتمام بالبيانات المتعلقة بالقطاع، وإجراء دائرة الاحصاءات العامة، مسوحات ميدانية شاملة ودورية لمكوناته، لتوفير قاعدة البيانات المطلوبة للتخطيط السليم، أو وضع معطيات رقمية ولو تقريبيا عن فعالياته حسب معايير منظمة العمل الدولية.

* توسيع دائرة الحكومة الإلكترونية، لتبسيط إجراءات تسجيل النشاط والترخيص له، وتوسيع النظام الضريبي الإلكتروني ليشمل الأنشطة الاقتصادية مهما كان حجمها.

على صعيد العمل اللائق والتوعية

تتميز المنشآت والمشاريع في الإقتصاد غير المنظم بمرونتها العالية، وقدرتها على التجاوب السريع مع المتغيرات، وهذا ناجم عن الظروف السيئة والمحفوفة بالمخاطر التي يعيشها عمال الإقتصاد، من ناحية ساعات العمل الطويلة، وضعف الأجور، والحرمان من العطل والإجازات، وعدم شمولهم بالتأمينات الاجتماعية، وإجراءات الصحة والسلامة المهنية، وضعف وعيهم بحقوقهم وسبل حمايتها. عليه لا بد من انتهاج سياسات اجتماعية وقانونية خاصة بالعمل وفق الآتي:

- اتخاذ تدابير لزيادة إمكانات الاستخدام وتحسين ظروف العمل، ووضع الخطط والبرامج الهادفة لإزالة كل تمييز، وضمان المساواة في الفرص والمعاملة لجميع العاملين من حيث الوصول للعمل، وظروف العمل، والأجور والدخل، وفي التوجيه والتدريب مهنيا.

- اعتبار توفير الحماية الاجتماعية للعمال غير المنظمين أولوية وطنية، على أن تتضمن (الصحة والعلاج وتأمين التعطل في حالة المرض، ورعاية الأمومة، وحوادث العمل، والإعاقة، والشيخوخة ومعاشات التقاعد، ووفاة مُعيل الأسرة والبطالة)، على أن تكون قيمة الاشتراكات مشجعة أو مجانية.

- تأسيس جمعيات أو تكتلات تضامنية للمشاريع المتشابهة، لتسهم برفع مستوى وعي العمال في الإقتصاد غير المنظم بأهمية توفير إجراءات السلامة العامة، وتطوير آليات لإلزام أعضائها بتوفير حد مقبول من هذه الإجراءات، وبعض تكاليفها من ميزانياتها.

- تنظيم التجمعات العشوائية (الحرف، الورش .. إلخ) التي تخلو من متطلبات الأمن والسلامة العامة، والتي تعتبر من أكثر العوامل تشجيعًا على انتشار هذا القطاع، وتصويب أوضاع المنشآت المخالفة القائمة فيه فعلاً، لضمها إلى الاقتصاد الرسمي.

- اعتبار مكان العمل جزءا أساسيا من علاقات العمل، ويدخل حيز التفاوض الجماعي، مشتملا على فئات العمال في الإقتصاد غير المنظم والزراعيين، وتنظيم حوار مع غرف التجارة والصناعة حول حقوقهم، ومعالجة قضايا العمل للعاملين لحسابهم الخاص وريادة الأعمال ورعايتهم.

* إطلاق حملة توعوية واسعة النطاق، حول «توفير الحماية الاجتماعية للعمال في الإقتصاد غير المنظم والزراعيين» والتنفيذ الفعال لهذه الحملة محليا، وزيادة الرسائل الإعلامية ذات الصلة بالتوعية بهذا المجال، وحشد التأييد لها، على أن تلعب مؤسسات المجتمع المحلي والنقابات دوراً قياديا في ذلك.

* نشر مفاهيم الثقافة العمالية بين العمال في الإقتصاد غير المنظم، لبيان مزايا الانخراط في التنظيم النقابي وتوسيع القاعدة التمثيلية للحركات النقابية بتوسيع شمول العمالة المهاجرة بما يحسن من الموقع التفاوضي للحركة العمالية، ويحد بشكل كبير من الاستغلال الذي يتعرض له العاملون المهاجرون وظروف العمل غير الإنسانية التي تفرض عليهم.

* خلق وعي لدى أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة بأهمية التنسيق فيما بينهم، لخلق شبكات أو هيئات متخصصة، وأن تعمل الحكومة على إشراكها في حوارات السياسة العامة، وأخذ مصالحها في الحسبان، عند رسم السياسات، وتوفير الخدمات والبنية التحتية لها، ورفع مستوى كفاءتها وفاعليتها.

على صعيد الامتثال والتفتيش

تعد مشكلة عدم الامتثال للأحكام القانونية التي تنظم الحقوق والحمايات للعاملين والإنفاذ المحدود للقوانين في الإقتصاد غير المنظم، من أهم العقبات التي تقف عائقا أمام تحقيق العدالة وتنظيم العلاقة بين أطراف العمل، وتحسين ظروف وبيئة العمل، نتيجة ضعف الرقابة وعدم تفعيل أدواتها، لذا لا بد من العمل على الآتي:

* أن تعمل وزارة العمل على وضع نموذج للامتثال في العمل بالإقتصاد، بحيث يضمن احترام شروط السلامة والصحة المهنية، ويحمي الأجور ومعايير العمل الدولية ذات الصلة.

* تعزيز عمل الجهات الرقابية في الوزارة، وتحديداً مفتشي العمل، عبر تكثيف الزيارات التفتيشية، لكشف مواقع انتشار المخالفات، وتسهيل استقبال الشكاوى العمالية، والتحقق من ظروف العمل ومدى تطبيق القوانين والأنظمة النافذة، وإحالة أي انتهاك إلى السلطات القضائية المختصة، لضمان فعالية وجدية تنفيذ العقوبات المنصوص عليها في القوانين المجرمة لهذه الانتهاكات.

* اتخاذ التدابير لضمان عدم تعارض المهام الإضافية الموكلة لمفتشي العمل (إنفاذ الأحكام الخاصة بشروط استخدام العمالة المهاجرة) مع أداء واجباتهم الأساسية، وتعزيز موارد وقدرات مفتشي العمل وضمان تزويدهم بالموارد المادية ومرافق النقل لأداء واجباتهم بفعالية.

* أن تنفذ منظمات المجتمع المدني والنقابات دورها بالضغط على الحكومة، لتشديد الرقابة على أماكن العمل في الإقتصاد لإنفاذ التشريعات.

على صعيد الحماية الاجتماعية

* بناء قاعدة بيانات مفصلة حول الإقتصاد وعامليه بمختلف فئاتهم، وبما يمكن أصحاب القرار والجهات المختصة من الوصول إليهم، وتوجيه الدعم للفئات المستحقة، واستهدافهم بالدعم من أي صندوق يجري تخصيصه لهذه الغاية، مع أهمية الاستفادة من البيانات المتوافرة لدى الجهات الرسمية المختصة كدائرة الإحصاءات العامة والضمان الاجتماعي وصندوق المعونة الوطنية.

* تعزيز قدرات شبكات الأمان الاجتماعي وتوجيهها لمختلف الفئات الضعيفة من المواطنين، ومن ضمنهم من يعملون في الإقتصاد غير المنظم، بحيث أن هناك إجراءات تسهم بتحسين أوضاع هذه الفئات، ومن ذلك إعادة جدولة استحقاق القروض لفترة زمنية، تتناسب مع المدة المتوقعة للجائحة، وتحديد أسعار السلع الأساسية، وتوسعة الشمول بالتأمين الصحي لكل من لا يحظى بتأمين رسمي أو خاص.

* شمول عمال الإقتصاد فورا بالضمان، أكانوا مرتبطين بأصحاب عمل أو غير مرتبطين، وتخفيض كلف الاشتراك الاختياري إلى المدى الذي يتناسب مع قدراتهم.

* ضرورة إنشاء صناديق وطنية، للمشاركة بأعباء الضمان والتأمين للمواطنين غير القادرين، أو من يعملون في قطاعات غير منظمة، والعمل فورا على شمول عاملي قطاع الزراعة بقانون العمل والضمان، بإصدار نظام عاملي الزراعة، الذي كان يفترض إصداره منذ العام ٢٠٠٨.

* تعزيز قدرات شبكات الأمان الاجتماعي، وزيادة مخصصاتها وتوجيهها للفئات الضعيفة، ومنها العاملون في الإقتصاد، ومساعدتهم نقديا وعينيا، وزيادة قيمة الإعانات وتسريع صرفها، وتوسيع الفئات المستفيدة منها، لتشمل من فقد العمل من العاملين فيه، والأسر منخفضة الدخل.

المراجع

بيانات دائرة الإحصاءات العامة.
بيانات البنك الدولي.
تقرير ممارسة أنشطة الاعمال ٢٠١٩.
تقرير التنافسية العالمي ٢٠١٩.
تقرير آفاق الإقتصاد الإقليمي ٢٠١٩.
دراسة «اقتصاد الظل حول العالم» الصادرة - صندوق النقد الدولي عام ٢٠١٨.
دراسة بانورامية للاقتصاد غير الرسمي في الأردن ٢٠١٢، وزارة التخطيط والتعاون الدولي.
قياس الاقتصاد غير المنظم (الاقتصاد غير المنظم والعمل اللائق– دليل موارد سياسية)، منظمة العمل الدولية - مكتب جنيف.
توسيع نطاق تطبيق قوانين العمل، ليشمل الاقتصاد غير المنظم، منظمة العمل الدولية.
الملاحظات والطلبات المباشرة الصادرة عن لجنة خبراء منظمة العمل الدولية (CEACR) بخصوص الأردن.
قرار لجنة الحد الأدنى للأجور المنشور في الجريدة الرسمية رقم ٤٩٣٧ بتاريخ ١٦/ ٢٠٠٨/١١.
دراسة تحليلية حول القطاع غير المنظم في الدول العربية، ٢٠٠٩ - منظمة العمل العربية.

عاملون في زوايا حرجة

أوضاع العاملين في الإقتصاد غير المنظم في الأردن

تأتي هذه الدراسة في إطار مشروع التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعمال المهمشين في الأردن بدعم من مملكة هولندا والذي استهدف العمال في قطاعات الزراعة والإنشاء والإقتصاد غير المنظم هذه الدراسة الضوء على واقع العاملين في القطاعات الاقتصادية غير المنظمة في الأردن، تتناول واقعهم وبيئة عملهم وما يتعلق بهم من تشريعات وحقوق عمالية.

ونأمل نأتكون هذه الدراسة منفذا لزيادة الاهتمام بهذه الفئة والتي تلعب دورا هاما في رفد الاقتصاد الوطني وتستحق الاهتمام وتوفير الحماية الاجتماعية لها وحماية حقوقها العمالية.

أُعدت هذه الدراسة بدعم من مملكة هولندا متمثلة بسفارتها في الأردن، ولا يمكن اعتبار محتوياتها انعاكاسا لموقف المؤسسة الداعمة، وترجع المسؤولية لما يرد فيها إلى مركز تمكين للدعم والمساندة.

Kingdom of the Netherlands

تمكين TAMKEEN
fields for aid | للدعم و المساندة

٢٠٢٠ تمكين للدعم والمساندة