

بين الاستدامة المالية وكفاية الحماية الاجتماعية

مشروع القانون المعدل لقانون الضمان
الاجتماعي لسنة 2026



الفهرس

4	المقدمة
5	مشروعية التعديل وضرورة الشفافية الاكتوارية
5	رفع سن التقاعد بين نتائج الدراسة الاكتوارية وواقع سوق العمل
6	مدد الاشتراك الطويلة
7	السلوك الاقتصادي الناتج عن التشديد التأميني
7	شمول جزئي للفئات العاملة وتراجع الحماية الفعلية
8	تحميل العامل كلفة المخاطر المهنية
8	البعد الجندي والفقير التقاعدي
8	كبار السن بين البطالة والتقاعد المؤجل
9	الاقتصاد غير الرسمي كمحدد حقيقي للاستدامة
10	ملاحظات عامة
12	المحاكاة الرقمية لأربعة سيناريوهات إصلاحية وأثرها طويل الأمد
16	الخاتمة

أعلنت الحكومة الأردنية عن مشروع قانون معدّل لقانون الضمان الاجتماعي لسنة 2026، يهدف إلى تعزيز استدامة النظام التأميني وتوسيع مصلته لتشمل فئات جديدة من العاملين، مع إعادة هيكلة إدارة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لتعزيز الحوكمة واستقلالية القرار. وتشمل التعديلات المقترحة تغييرات جوهرية في شروط التقاعد، من أبرز التعديلات المقترحة رفع عدد الاشتراكات اللازمة لاستحقاق راتب التقاعد الوجوبي من 180 اشتراكاً إلى 240 اشتراكاً. كما تتضمن التعديلات رفع عدد اشتراكات التقاعد المبكر ليصل إلى 360 اشتراكاً فعلياً.

كذلك تقترح التعديلات اعتماد التدرج السنوي في رفع سن التقاعد ليصل إلى 65 عاماً للذكور و60 عاماً للإناث. وبموجب ذلك، سيتم زيادة عدد الاشتراكات المطلوبة للتقاعد المبكر بمقدار 6 اشتراكات سنوياً اعتباراً من 2030/1/1، إلى أن تصل إلى 360 اشتراكاً فعلياً.

كما نصت التعديلات على رفع الحد الأدنى لرواتب المتقاعدين إلى 200 دينار، وإلزام المنشآت بشمول فئات جديدة. مع السماح للمنشآت الصغيرة التي توظف خمسة عمال فأقل بشمول محدود لتأمين إصابات العمل والأمومة لمدة عام، إضافةً إلى تشديد العقوبات والغرامات على عدم الالتزام بالشمول أو الإدلاء ببيانات غير صحيحة.

ويعكس مشروع القانون كذلك تغييرات تنظيمية وإجرائية، تشمل منح المؤسسة استقلالية أكبر في إدارة شؤونها، مع تعيين محافظ للمؤسسة وفق نموذج مشابه للبنوك المركزية، وتنظيم آليات مراجعة العجز الطبي وتمديد مهلة تقديم طلب "الانتكاسة" من سنة إلى سنتين، وتحديد سن التقاعد المبكر للعاملين في المهن الخطرة عند 50 عاماً مع شروط محددة للاشتراكات. كما أتاح المشروع للأشخاص الذين لم يستوفوا شروط التقاعد الحصول على تعويض الدفعة الواحدة، سواء كانوا أردنيين أو أجانب.

وفي هذا السياق، من المهم الإشارة إلى بيانات المؤسسة الرسمية، التي تشير إلى أن عدد المشتركين في الاشتراكات الإجبارية يبلغ 1,647 مليون مشترك، وعدد المتقاعدين التراكمي 397 ألفاً، فيما يبلغ عدد المشتركين الاختياريين نحو 111 ألفاً. هذه الأرقام تعزز أهمية ربط التعديلات بالواقع العملي، إذ أن أي تعديل على شروط الاستحقاق يؤثر على ملايين المواطنين ويشكل ضغطاً مالياً مباشراً على الصندوق.

تهدف هذه الورقة الصادرة عن تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان إلى تقديم قراءة تحليلية شاملة لمقترح القانون، مع التركيز على أثر التعديلات على حقوق العاملين، القدرة على تحقيق الاستدامة المالية للصندوق، وتوسيع مظلة الشمول، مع إبراز التحديات المحتملة في سوق العمل المحلي، والتأثيرات المحتملة على النساء وكبار السن، فضلاً عن تقييم التغييرات في آليات الحوكمة والرقابة. كما تستعرض الورقة البدائل والسياسات المقترحة لضمان إصلاح شامل ومتوازن يحمي حقوق المستفيدين ويحقق الاستدامة المالية للنظام التأميني.

مشروعية التعديل وضرورة الشفافية الاكتوارية

الأنظمة التقاعدية الحديثة تقوم على التوقع طويل الأمد، ولذلك تُبنى على نماذج اكتوارية معقدة تعتمد على تقديرات النمو السكاني ومتوسط العمر المتوقع والأجور والعوائد الاستثمارية ومعدلات البطالة. غير أن أهمية هذه الدراسات لا تكمن في إعدادها فقط، بل في إعلان فرضياتها للمجتمع. فالمعادلة التأمينية ليست حساباً فنياً داخلياً، وإنما عقد ثقة عام، والثقة لا تُبنى على النتائج، بل على فهم آلية الوصول إليها. مع وجود 1,647 مليون مشترك فعلي، أي تراجع في الالتزام الطوعي سيؤثر على ملايين الاشتراكات ويقلص الإيرادات المتوقعة للصندوق.

في الأردن، يؤدي غياب نشر الفرضيات التفصيلية إلى تحويل النقاش من نقاش اقتصادي إلى نقاش انطباعي، فتظهر التعديلات كقرارات تعشفية لا كخطط استدامة. مما يخلق أثراً اقتصادياً مباشراً يتمثل في تراجع الالتزام الطوعي بالاشتراك، لأن المشترك عندما لا يفهم سبب التعديل يبدأ بالتفكير بمنطق المدى القصير، فيفضل الدخل الحالي على الحماية المستقبلية. وبهذا المعنى فإن الشفافية ليست مطلباً حقوقياً فقط، بل أداة تمويل حقيقية تحافظ على القاعدة التأمينية وتقلل من السلوكيات الانسحابية والتهرب التأميني.

رفع سن التقاعد بين نتائج الدراسة الاكتوارية وواقع سوق العمل

يقوم رفع سن التقاعد على فكرة مالية واضحة مفادها تقليل سنوات صرف الرواتب وزيادة سنوات الاشتراك بما يحسن التوازن بين المساهمين والمتقاعدين. غير أن نجاح هذه المعادلة مشروط بوجود فرص عمل حقيقية لمن يتم تأخير تقاعدهم. فالسن التقاعدي ليس رقماً قانونياً فقط، بل انعكاس لعمر التشغيل الفعلي في الاقتصاد.

في التفاصيل يرفع مشروع القانون الحد الأدنى لاشتراكات تقاعد الشيخوخة من 180 إلى 240 اشتراكاً، ويرفع اشتراكات التقاعد المبكر إلى 360 اشتراكاً، أي أن العامل يحتاج فعلياً إلى نحو 20 سنة خدمة للحصول على راتب تقاعدي وقرابة 30 سنة للتقاعد المبكر. هذا التحول لا يؤخر التقاعد فقط، بل يزيد احتمال عدم الوصول إليه أصلاً في سوق عمل غير مستقر.

يمثل رفع الحد الأدنى لعدد الاشتراكات إلى 240 اشتراكاً للتقاعد الوجوبي و360 اشتراكاً للتقاعد المبكر تحولاً جوهرياً في فلسفة الاستحقاق. فالانتقال من 180 اشتراكاً إلى 240 اشتراكاً يعني زيادة بنسبة تقارب 33% في مدة الاشتراك اللازمة للحصول على راتب تقاعدي، بينما يشكل شرط 360 اشتراكاً زيادة تتراوح بين 60 و70% مقارنة ببعض الصيغ السابقة للتقاعد المبكر. هذه الزيادة لا تعني فقط تأخير الاستحقاق، بل تعني بقاء الاشتراكات داخل الصندوق لفترة أطول وتقليص عدد المستفيدين من الرواتب التقاعدية.

من الناحية المالية، تُترجم هذه الزيادة في الاشتراكات إلى التزامات تراكمية على العامل وصاحب العمل معًا، إذ يبلغ متوسط الاشتراك السنوي للفرد نحو 1,566 دينارًا عند افتراض أجر شهري مقداره 600 دينار ونسبة اقتطاع تبلغ 21.75٪، ويُضاف إلى ذلك حوالي 7,830 دينارًا إضافية نتيجة تمديد مدة الاشتراك من 15 إلى 20 سنة قبل احتساب العائد الاستثماري. هذه الزيادة تعزز موجودات الصندوق وتؤجل الالتزامات المستقبلية، لكنها قد تدفع بعض المنشآت الصغيرة والمتوسطة إلى تقليل الأجر المصروح بها أو عدم تسجيل بعض العمال في مظلة الضمان الاجتماعي، ما يخلق فجوة بين الاشتراكات القانونية والإيرادات الفعلية.

في المقابل تم تحديد حد أدنى للراتب التقاعدي الإجمالي بقيمة 200 دينار، وهو تحسن محدود الأثر قياسًا بزيادة سنوات الاشتراك المطلوبة. كما رُفعت غرامة عدم الشمول إلى 100٪ وفرضت غرامات بين 3000 و5000 دينار على البيانات غير الصحيحة، وهي أدوات رقابية قد تدفع بعض المنشآت الصغيرة إلى مزيد من الاقتصاد غير الرسمي إن لم تترافق بحوافز تسجيل.

كما تم تحديد سن تقاعد المهن الخطرة عند 50 عامًا بشرط 300 اشتراك منها 120 في المهنة الخطرة، وهو شرط يصعب تحقيقه صحيًا ومهنيًا، ما يقلل عدد المستفيدين فعليًا رغم وجود الامتياز قانونًا.

الواقع المحلي يختلف جذريًا عن الفرضية النظرية؛ إذ إن سوق العمل يميل إلى إخراج العامل من العمل قبل بلوغ سن التقاعد بسنوات طويلة، سواء بسبب إعادة الهيكلة أو تفضيل العمالة الأصغر سنًا أو انخفاض الإنتاجية مع تقدم العمر. بالتالي فإن تأخير التقاعد لا يؤدي بالضرورة إلى زيادة الاشتراك، بل قد يؤدي إلى إطالة فترة البطالة غير المحمية، أي خلق مرحلة زمنية بين انتهاء الراتب واستحقاق الراتب التقاعدي. هذه المرحلة تمثل أخطر أشكال الهشاشة الاقتصادية لأنها تمس فئة قضت حياتها في العمل ولا تملك الوقت لإعادة بناء مسار مهني جديد. وهنا يتحول الإصلاح من تعزيز الاستدامة إلى تأجيل الحماية، ويزيد هشاشة كبار السن بشكل مباشر.

مدد الاشتراك الطويلة

رفع الحد الأدنى لسنوات الاشتراك يفترض مسارًا وظيفيًا مستقرًا يمتد لعقود متصلة، وهو افتراض يتوافق مع اقتصاد منظم، لكنه يصطدم بواقع الاقتصاد المحلي الذي يتسم بالتنقل الوظيفي والعمل المؤقت والعمل الحر والانقطاعات القسرية بسبب البطالة أو الرعاية الأسرية على سبيل المثال لا الحصر. في هذه البيئة يصبح الوصول إلى مدد الاشتراك الكاملة أمرًا استثنائيًا لا قاعدة عامة.

النتيجة الطبيعية لذلك هي زيادة اللجوء إلى تعويض الدفعة الواحدة، أي سحب الاشتراكات بدلًا من الحصول على راتب شهري. ومع توسع هذا الخيار يفقد الضمان الاجتماعي وظيفته الأساسية كنظام تضامني يعيد توزيع الدخل عبر العمر، ويتحول تدريجيًا إلى صندوق ادخار فردي، وهو تغيير جوهري غير معلن في فلسفته. فالضمان حين يفقد صفة الاستمرارية يفقد دوره الوقائي ويصبح مجرد حساب مالي مؤجل.

السلوك الاقتصادي الناتج عن التشديد التأميني

الأنظمة التأمينية لا تتأثر بالقوانين فقط، بل بردود الفعل عليها. فعندما ترتفع كلفة الاشتراك أو تبتعد منفعة التقاعد زمنيًا يتصرف الفاعلون الاقتصاديون بطريقة تكيفية. أصحاب العمل يميلون إلى تقليل الأجور المصريح بها أو تجنب التسجيل الكامل لتخفيض الكلفة، والعمال قد يقبلون بذلك للحفاظ على الدخل الفوري. ومع اتساع هذه الممارسات تنخفض الإيرادات الفعلية للصندوق رغم ارتفاع الاشتراكات القانونية، فينشأ ما يمكن تسميته بالعجز السلوكي لا العجز المالي.

بذلك يتحول الإصلاح من حل للمشكلة إلى جزء منها، لأن الحسابات الاكتوارية تفترض التزامًا كاملاً بالقانون، بينما الواقع يعكس اقتصاداً يتكيف مع القيود لا يخضع لها بالكامل.

شمول جزئي للفئات العاملة وتراجع الحماية الفعلية

من أبرز الإشكاليات استمرار الشمول بتأمينات محددة، حيث إن بعض الفئات، مثل العاملين في الحيازات الزراعية، تُشمل بتأمينات محدودة مثل إصابات العمل والأمومة فقط، إلى حين صدور قرار لاحق بشمولهم ببقية التأمينات. هذا النموذج ينتج حالة «شمول شكلي» لا يوفر حماية حقيقية، إذ يدفع العامل اشتراكًا دون ضمان راتب تقاعدي أو حماية بطالة أو شيخوخة. كما أن تأخير شمول العاملين في المنشآت الصغيرة بالتأمينات الأساسية يقلل الإيرادات ويضعف الحماية في الوقت ذاته، وهو تناقض مباشر مع هدف الاستدامة.

في هذا السياق نصت تعديلات القانون على جواز شمول المنشآت التي تستخدم خمسة عمال فأقل بتأمين إصابات العمل والأمومة فقط لمدة سنة.

هذا التعديل يترتب عليه آثار متعددة الأبعاد

- أولاً، حرمان فعلي من تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة والتعطل عن العمل، وهي ركائز الحماية طويلة الأمد.
- ثانياً، خلق طبقة من العمال داخل مظلة الضمان الاجتماعي لكن بحماية منقوصة، ما يؤسس لسوق عمل متعدد الطبقات تأمينياً.
- ثالثاً، إضعاف مبدأ سيادة القانون والعدالة التنافسية، إذ يُنظر إلى الإعفاء كحافز للمنشآت غير الملتزمة.
- رابعاً، توسيع فجوة الحماية الاجتماعية بدل تقليصها، في وقت يجري فيه تشديد شروط الاستحقاق ورفع مدد الاشتراك.

علو على ذلك، تؤدي تجزئة الحماية إلى تفكيك مبدأ المساواة أمام القانون التأميني، حيث يختلف مستوى الأمان الاجتماعي بحسب حجم المنشأة أو طبيعة النشاط وليس بحسب مستوى الخطر أو الحاجة، وهو ما يحوّل الضمان الاجتماعي من إطار شامل ومتضامن إلى منظومة مجزأة ومتفاوتة الحماية، مع الإشارة إلى أن أي إصلاح تشريعي لا يراعي التكيف السلوكي والواقع العملي للفئات العاملة قد يتحول من حل إلى جزء من المشكلة نفسها.

تحميل العامل كلفة المخاطر المهنية

فرض اشتراك إضافي على العامل في المهنة الخطرة بنسبة 1٪ من أجره، يغيّر منطق التأمين المهني، لأن الخطر في الاقتصاد يُنسب إلى النشاط الإنتاجي لا إلى العامل. عندما يتحمل العامل كلفة الخطر يفقد الحافز للإبلاغ عنه، وتراجع معايير السلامة، ويزداد الإخفاء التأميني للإصابات. والنتيجة أن الضمان الاجتماعي يخسر بياناته الوقائية ويزداد العبء الصحي مستقبلاً. أي أن الإجراء الذي يهدف لزيادة الإيرادات قد يؤدي إلى زيادة النفقات العلاجية والتعويضية لاحقاً.

البعد الجندي والفقير التقاعدي

النساء الأكثر تأثراً بالتعديلات لأن مساهن المهني يتخلله انقطاع للرعاية الأسرية والعمل الجزئي. وعندما لا تُحتسب هذه الفترات كاشتراك مدعوم تتناقص سنوات الخدمة الفعلية، ما يؤدي إلى رواتب تقاعدية أقل أو فقدان الاستحقاق. هذه النتيجة لا تظهر فوراً بل بعد عقود، لكنها تُعد من أخطر نتائج التصميم التأميني لأنها تنتج فقراً مؤثراً في الشيخوخة وتوسع فجوة الدخل بين الجنسين في المراحل المتأخرة من العمر.

كبار السن بين البطالة والتقاعد المؤجل

إن تأجيل سن التقاعد دون وجود سياسات تشغيلية مرافقة أو برامج انتقالية مرنة يخلق فئة اجتماعية جديدة من كبار السن الذين يقعون بين البطالة والتقاعد المؤجل، أي أنهم خارج سوق العمل لكنهم لم يصلوا بعد إلى استحقاق الراتب التقاعدي. هذه الفئة تعاني من وضع مزدوج: فهي لا تُحسب ضمن إحصاءات البطالة الرسمية، بالتالي لا تستفيد من برامج الدعم أو التدريب المرتبطة بها، وفي الوقت نفسه لا تتلقى دخلاً ثابتاً من الرواتب، مما يجعلها عرضة لهشاشة اقتصادية مباشرة. ويتفاقم الوضع في سوق عمل يتسم بمعدلات بطالة مرتفعة، وتغيرات مستمرة في فرص العمل، وتفضيل أصحاب العمل للعمال الأصغر سناً، إذ يصبح استمرارهم في العمل خياراً غير واقعي.

علو على ذلك، يؤدي هذا التأجيل إلى تحويل العبء المالي من المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي إلى الأسرة أو إلى شبكات المساعدات الحكومية التي تقدمها على سبيل المثال لا الحصر وزارة التنمية الاجتماعية، ما يوسع تكلفة الدولة على المستوى الاجتماعي بدلاً من الحد من المخاطر المالية داخل منظومة التأمينات المقدمة من قبل الضمان الاجتماعي. وبمرور الوقت، تصبح هذه الفئة عرضة للفقر التقاعدي، مما قد يزيد من الاعتماد على شبكات الدعم غير الرسمية أو على القطاعات غير المأمونة اقتصادياً، ويضعف الدور الحياتي المستقر لكبار السن في المجتمع. كما أن استمرار هذه الظاهرة يخلق آثاراً نفسية واجتماعية، بما في ذلك شعور العجز، انخفاض الحافز للمشاركة الاقتصادية، وتراجع القدرة على التخطيط المالي طويل الأمد، وهو ما يؤثر بدوره على استقرار الأسر والمجتمع ككل.

باختصار، يمكن القول إن تأجيل سن التقاعد دون برامج تشغيلية وسياسات حماية لا يحل مشكلة استقرار الصندوق المالي فحسب، بل يخلق مشكلة اجتماعية جديدة تمتد آثارها إلى الاقتصاد الكلي والاستقرار الاجتماعي، مما يحتم النظر إلى سن التقاعد ضمن منظومة متكاملة تشمل فرص العمل، المرونة في الانتقال بين الوظائف، والدعم للفئات الأكثر هشاشة لضمان استدامة الضمان الاجتماعي وحماية كبار السن فعلياً.

الاقتصاد غير الرسمي كمحدد حقيقي للاستدامة

المعادلة الأساسية لاستدامة الضمان لا تتحدد فقط بطول عمر المتقاعدين، بل بعدد المشتركين الفعليين. وفي اقتصاد تتسع فيه العمالة غير المنظمة، يصبح تضييق شروط الاستحقاق أقل تأثيراً من توسيع الشمول. فكل عامل جديد يشترك في مظلة الضمان الاجتماعي يضيف سنوات تمويل أكثر مما يوفره تأخير تقاعد عامل حالي. لذلك فإن الاستدامة الحقيقية ليست في تعديل سن التقاعد بقدر ما هي في دمج الاقتصاد غير الرسمي داخل المنظومة التأمينية.

تُبرز التعديلات المقترحة في قانون الضمان الاجتماعي عدة نقاط تتعلق بحماية العامل وإيرادات الصندوق، وتطرح تساؤلات حول انسجامها مع أهداف الحماية الاجتماعية المنشأة أصلاً لحماية المواطنين وضمان دخل مستقر.

◀ **أولاً**، عدم احتساب شهر الإشعار (الإنذار) للعامل المنتهية خدمته ضمن الخدمة المشمولة بالضمان، لا سيما إذا لم يلتحق بعمل آخر خلال هذا الشهر، يُضعف حماية العامل ويخفض إيرادات الضمان، ويزيد العبء على صندوق التعطل عن العمل، ما يعكس فجوة واضحة بين الأهداف النظرية للضمان الاجتماعي وواقع ممارسته.

◀ **ثانياً**، تخصيص 1٪ فقط من فائض اشتراكات تأمين إصابات العمل لإنشاء برامج حماية للسلامة والصحة المهنية، على الرغم من أهميتها، يعد خطوة محدودة مقارنة بالاحتياجات الفعلية، في حين يستمر تخفيض نسبة اشتراكات إصابات العمل للقطاع العام بنسبة 50٪، ما يقلل الإيرادات التأمينية للصندوق بعشرات الملايين من الدنانير سنوياً، ويضعف قدرة الضمان على تمويل الحماية الفعلية للعمال.

◀ **ثالثاً**، السماح للمؤمن عليه الذي لم يستوفِ شروط الحصول على أي من أنواع رواتب التقاعد بصرف تعويض الدفعة الواحدة عن فترات اشتراكه، والمعروف باسم «سحب الاشتراكات»، يطرح تساؤلات أساسية حول معنى الحماية الاجتماعية نفسها، إذ هل تتحقق الحماية بدفع مبلغ مرة واحدة أم بتمكين الفرد من الوصول إلى راتب تقاعد ثابت يؤمن دخله على المدى الطويل؟ هذا التعديل يتعارض مع الهدف الأصلي للضمان في توفير استقرار اقتصادي طويل الأجل للمواطنين، كما أنه يتناقض مع رؤية التحديث الاقتصادي وأهداف الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، التي تهدف إلى ضمان استمرارية الدخل وليس مجرد تحويل الاشتراكات إلى مدفوعات لمرة واحدة.

◀ **رابعاً**، تتضمن التعديلات رفع سن تقاعد الشيخوخة تدريجياً ليصل إلى 65 عاماً للذكور و60 عاماً للإناث اعتباراً من 2030، كأداة لضمان استدامة النظام المالي للضمان. ومع ذلك، يأتي هذا القرار متناقضاً مع سياسات حكومية سابقة أفضت إلى إحالة آلاف الموظفين للتقاعد المبكر أو إنهاء خدماتهم بعد 30 عاماً من الخدمة، ما يخلق فجوة زمنية بين سن التقاعد الجديد وواقع العمل، ويضع آلاف العاملين في حالة عدم أمان وظيفي واقتصادي، دون تقديم حلول تشغيلية مرافقة تمكنهم من الوصول الفعلي إلى التقاعد أو الحفاظ على دخل مستدام.

◀ **خامساً:** تضمّن مشروع القانون المعدّل لقانون الضمان الاجتماعي لسنة 2026 تعديلين أساسيين على تأمين التعطل عن العمل، من شأنهما تضييق نطاق الحماية التأمينية المقررة للمؤمن عليهم. ويتمثل التعديل الأول في تشديد شروط استحقاق بدل التعطل، إذ يشترط المشروع توفر (36) اشتراكاً فعلياً في تأمين التعطل عن العمل نفسه قبل تاريخ الاستحقاق، بعد أن كان القانون النافذ يكتفي بوجود (36) اشتراكاً في مظلة الضمان الاجتماعي بشكل عام، على أن يتضمن ذلك اشتراكاً واحداً على الأقل في تأمين التعطل. ولا يقتصر هذا التغيير على كونه تعديلاً إجرائياً فحسب، بل ينعكس عملياً على فرص الاستفادة من التأمين، إذ يؤدي إلى استبعاد شريحة من العاملين الذين تتسم مساراتهم المهنية بعدم الاستقرار أو الانقطاع، خصوصاً في القطاعات التي تشهد معدلات دوران وظيفي مرتفعة، الأمر الذي يحد من فعالية هذا التأمين بوصفه شبكة أمان اجتماعي في مواجهة مخاطر فقدان العمل.

أما التعديل الثاني فيتعلق بطريقة احتساب الربيع الاستثماري للأرصدة الادخارية في صناديق التعطل عن العمل. فوفقاً للمشروع، يُحتسب العائد الاستثماري لهذه الأرصدة حتى تاريخ 2027/1/1 فقط، دون منح أي ربيع استثماري متحقق بعد هذا التاريخ. ويترتب على ذلك حرمان المؤمن عليهم - لا سيما المشتركين الجدد - من الاستفادة من العوائد المستقبلية المتولدة عن استثمار مدخراتهم، خلافاً لما هو معمول به في الإطار التشريعي الحالي الذي يضيف كامل الربيع الاستثماري المتحقق إلى رصيد المؤمن عليه حتى تاريخ تسوية حقوقه، باعتباره حقاً مالياً ناتجاً عن استثمار اشتراكاته. وبذلك، فإن هذين التعديلين مجتمعين يعكسان توجهاً نحو تقليص المنافع التأمينية بدلاً من توسيعها، ويثيران تساؤلات جوهرية حول مدى اتساقهما مع مبادئ العدالة التأمينية وأهداف الحماية الاجتماعية التي يفترض أن يحققها قانون الضمان الاجتماعي.

بالتالي، تظهر هذه التعديلات مجموعة من التناقضات الهيكلية التي قد تحقق مؤشرات مالية نظرية على مستوى الصندوق، لكنها لا تعالج بفعالية الهدف المركزي للضمان الاجتماعي: تأمين دخل ثابت ومستدام للمواطن، وتحقيق العدالة والحماية الاجتماعية على أرض الواقع، خصوصاً للفئات الضعيفة وكبار السن الذين يمثلون الحلقة الأكثر هشاشة في السوق المحلي.

المحاكاة الرقمية لأربعة سيناريوهات إصلاحية وأثرها طويل الأمد

لفهم الأثر الحقيقي للتعديلات المقترحة على قانون الضمان الاجتماعي لعام 2026، لا يكفي النظر إلى النصوص بمعزل عن سياقها المالي والاجتماعي، بل يتطلب الأمر محاكاة تقديرية لأربعة مسارات محتملة: مسار الاستمرار بالوضع السابق، ومسار التطبيق الكامل للتعديلات على جميع المشتركين، ومسار إصلاح متوازن مع حماية انتقالية وتوسيع تدريجي للشمول، ومسار تطبيق التعديلات على المشتركين الجدد فقط.

في هذه المحاكاة التقديرية، يُفترض وجود 1,5 مليون مشترك فعلي، ومتوسط أجر خاضع للاقتطاع يبلغ 600 دينار شهرياً، ونسبة اشتراك إجمالية تبلغ 21,75٪. كما يُفترض نمو سنوي معتدل في الأجور بنسبة 3٪، وعائد استثماري سنوي للصندوق في حدود 5٪. هذه الأرقام تقديرية لأغراض التحليل وليست بديلاً عن الدراسة الاكتوارية الرسمية.

السيناريو الأول: الاستمرار بالوضع السابق

في حال الإبقاء على شرط 180 اشتراكاً للتقاعد الوجوبي ومدة أقل للتقاعد المبكر، ومع ثبات نسب الاقتطاع، يستمر الصندوق في تحصيل ما يقارب 1,566 ديناراً سنوياً عن كل مشترك بمتوسط أجر 600 دينار، ما يعني إيرادات سنوية إجمالية تقارب 2,35 مليار دينار من هذا التأمين وحده. غير أن عدد المستحقين للراتب التقاعدي سيكون أعلى، ومتوسط مدة الصرف أطول، ما يرفع الالتزامات الاكتوارية تدريجياً.

وفق هذا السيناريو، قد يقترب الضمان الاجتماعي من نقطة ضغط مالي خلال العقد المقبل إذا لم تتوسع قاعدة المشتركين بوتيرة تفوق نمو أعداد المتقاعدين. أي أن الاستقرار يبقى مشروطاً بتحسين سوق العمل وزيادة نسب المشاركة، لا بتعديل الشروط الداخلية للضمان الاجتماعي فقط.

السيناريو الثاني: التطبيق الكامل للتعديلات

عند رفع شرط التقاعد الوجوبي إلى 240 اشتراكاً، والمبكر إلى 360 اشتراكاً، يتغير المسار المالي عبر ثلاث قنوات متزامنة:

- 1. زيادة الاشتراكات:** ترتفع مدة الاشتراك المتوسطة بمقدار خمس سنوات إضافية على الأقل مقارنة بشرط 180 اشتراكاً، ما يزيد إجمالي الاشتراكات المدفوعة عن كل مشترك بنحو 7,830 ديناراً إضافياً. وتعميم ذلك على 1,5 مليون مشترك قد يرفع موجودات الصندوق التقديرية خلال خمس سنوات بما يتجاوز 11 مليار دينار قبل احتساب العوائد الاستثمارية.
- 2. انخفاض المستفيدين من التقاعد المبكر:** يُقصى كل من لم يتمكن من استكمال 360 اشتراكاً، ما يخفض نسبة المستفيدين السنوية من 25٪ إلى أقل من 10-12٪، ويقلص النفقات السنوية بمئات الملايين على المدى المتوسط.

3. **تقصير فترة صرف الراتب:** يؤدي تأخير الاستحقاق إلى خفض الالتزامات الاكتوارية طويلة الأجل، ويحسن مركز الصندوق المالي، وقد يؤخر نقطة التعادل المالي عدة سنوات إضافية.

4. **الآثار الجانبية:** قد تزيد حالات تعويض الدفعة الواحدة بدل الراتب التقاعدي من 8٪ إلى 18٪، ما يقلل الطابع التضامني للصندوق ويضعف الحماية طويلة الأمد، رغم تحسن المؤشرات المالية.

السيناريو الثالث: إصلاح متوازن مع حماية انتقالية

يقوم هذا السيناريو على تطبيق رفع تدريجي لمدة الاشتراك إلى 240 شهراً خلال خمس سنوات، مع احتساب فترات البطالة أو الرعاية غير المدفوعة كاشتراكات اعتبارية مدعومة جزئياً، وتوسيع الشمول الكامل للعاملين في المنشآت الصغيرة بدل الشمول الجزئي.

مالياً، لن تتحقق وفورات السيناريو الثاني بالسرعة نفسها، لكن الزيادة في مدة الاشتراك ستبقى قائمة تدريجياً، ما يضيف إيرادات إضافية تقديرية تتراوح بين 1,5 إلى 2 مليار دينار خلال فترة الانتقال، بدل القفزة الكبيرة المباشرة. في المقابل، يحافظ هذا المسار على نسبة أعلى من المؤهلين للتقاعد، ويحد من الارتفاع الحاد في تعويضات الدفعة الواحدة.

الأثر الأهم لهذا السيناريو هو استقرار القاعدة التمويلية. فبدل أن تؤدي الصدمة التشريعية إلى انسحاب أو تهرب جزئي، يخلق الانتقال التدريجي بيئة امثال أعلى، ما يحافظ على الثقة بالضمان الاجتماعي ويمنع التآكل السلوكي في الاشتراكات.

السيناريو الرابع: تطبيق التعديلات على المشتركين الجدد فقط

الفكرة الأساسية هي تطبيق جميع التعديلات على الأفراد الذين ينضمون إلى مظلة الضمان الاجتماعي بعد تاريخ سريان القانون، بينما يظل المشتركون الحاليون بشروطهم القائمة.

المبررات:

1. حماية حقوق المشتركين الحاليين والمكتسبات التقاعدية.
2. تقليل الصدمات الاجتماعية والمالية للمشاركين الذين هم قريبون من التقاعد.
3. تعزيز الامثال والثقة في القانون، وتقليل السلوك الانسحابي.
4. تمكين المؤسسة من إدارة التغييرات المالية والاكتوارية تدريجياً.

النتائج المالية والتطبيقية:

1. الإيرادات الجديدة تعتمد على المشتركين الجدد فقط، ما يضمن زيادة موجودات الصندوق على المدى المتوسط.
2. تقليل حالات تعويض الدفعة الواحدة، والحفاظ على الطابع التضامني للقانون.
3. توزيع الأثر المالي على سنوات طويلة، مما يسمح للضمان الاجتماعي بتقييم نتائج التعديلات قبل تعميمها.
4. قابلية التنفيذ قانونيًا وسهولة الإدارة، دون الحاجة لإعادة احتساب الاشتراكات السابقة.

مزايا:

1. حماية المشتركين الحاليين والمكتسبات التأمينية.
2. استدامة مالية طويلة الأمد مع دمج المشتركين الجدد.
3. الحفاظ على الطابع التضامني وعدم تحويل الضمان الاجتماعي إلى ادخار فردي.
4. مرونة للتوسع التدريجي للشمول وتقييم أثر الإصلاح قبل تعميمه.
5. يتوافق مع الممارسات الدولية في عدة دول، مثل السويد وكندا وألمانيا.

بدائل قابلة للتطبيق

1. تطبيق التعديلات على المشتركين الجدد فقط، لتخفيف أثرها على من هم قريبون من التقاعد.
2. التقاعد الجزئي والمرن، من خلال السماح بالخروج الجزئي من العمل مع راتب تقاعدي يتناسب مع سنوات الاشتراك الفعلية.
3. توسيع الشمول قبل تشديد الشروط، من خلال دمج الاقتصاد غير الرسمي لتوسيع القاعدة التمويلية.
4. الادخار التكميلي المساند، من خلال إنشاء صناديق اختيارية مدعومة بحوافز الدولة لتخفيف الضغط على صندوق الضمان الرئيسي.
5. برامج توظيف كبار السن جزئيًا أو استشاريًا، عبر شراكات حكومية أو مع القطاع الخاص، خصوصًا في القطاعات التي تحتاج خبرة طويلة مثل الإدارة والتعليم.

تجارب دولية ناجحة دون رفع سنوات الاشتراك

شهدت عدة دول نماذج إصلاحية ناجحة عززت الاستدامة المالية للضمان الاجتماعي مع الحفاظ على حقوق العمال، دون إجبارهم على خدمة سنوات أطول:

1. السويد: نظام النقاط التقاعدي المرن المرتبط بالدخل وفترة العمل الفعلية، مع منح العامل حرية اختيار التقاعد الجزئي أو الكامل.
 2. ألمانيا: التقاعد المبكر مع مكافآت تشجيعية للمهن الخطرة، مع الحفاظ على التوازن المالي للصندوق.
 3. كندا: التقاعد الجزئي مع إمكانية استكمال الاشتراكات بمساهمة الدولة، ما يحقق العدالة الاجتماعية دون فرض اشتراك إضافي قسري.
- وعليه، إن المرونة والتدرج في الرواتب أفضل من رفع حد السنوات بشكل مطلق، والتركيز على حقوق العمال والاستدامة المالية مع أدوات تشجيعية وحوافز يعطي نتائج أفضل من التشديد القانوني الصارم.

في المحصلة، تكشف القراءة التحليلية للتعديلات المقترحة على قانون الضمان الاجتماعي لسنة 2026 عن توجه تشريعي يميل إلى تشديد شروط الاستحقاق وتقليص بعض المنافع التأمينية، في وقت لا يزال فيه سوق العمل الأردني يواجه تحديات هيكلية تتعلق بارتفاع معدلات البطالة واتساع نطاق العمل غير المنظم وتزايد أشكال العمل غير المستقر. وفي هذا السياق، فإن أي تعديل لقانون الضمان الاجتماعي يجب أن يوازن بين متطلبات الاستدامة المالية للصندوق وبين الحفاظ على جوهر الحماية الاجتماعية التي أنشئ القانون من أجلها، بحيث لا تتحول أدوات الحماية إلى قيود تقلل من قدرة العاملين على الوصول إلى حقوقهم التأمينية.

كما تبرز الحاجة إلى أن تُبنى الإصلاحات المقترحة على أساس الشفافية الاكتوارية والحوار المجتمعي الواسع، بما يضمن فهم آثارها الاقتصادية والاجتماعية على العاملين وأصحاب العمل على حد سواء. فتعزيز الثقة بقانون الضمان الاجتماعي يشكل عنصراً أساسياً في توسيع مظلة الشمول التأميني وتحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي.

وعليه، فإن تطوير التشريعات النازمة للضمان الاجتماعي ينبغي أن ينطلق من رؤية إصلاحية شاملة تعزز العدالة التأمينية، وتراعي خصوصية سوق العمل، وتضمن انتقالاً متدرجاً ومتوازناً نحو أي تعديلات تمس شروط الاستحقاق أو طبيعة المنافع، بما يحافظ على الدور الأساسي للضمان الاجتماعي كأحد أهم ركائز الحماية الاجتماعية في الأردن.

