



ورقة موقف

حول التعديلات المقترحة على قانون الضمان الاجتماعي

يرى الحزب المدني الديمقراطي أن الضمان الاجتماعي يشكل أحد الأعمدة الأساسية للاستقرار الاجتماعي والاقتصادي في الدولة كونه يوفر الحماية للمواطنين عند الشيخوخة والعجز وتعطل الدخل، ومن هذا المنطلق فإن أي تعديل على قانون الضمان يجب أن يحافظ على هذه الحماية وأن يعزز ثقة المواطنين بالنظام التأميني.

التعديلات المطروحة على قانون الضمان الاجتماعي تركز بصورة رئيسية على رفع سن التقاعد وتشديد شروط الاستحقاق وزيادة مدة الاشتراك اللازمة للحصول على راتب تقاعدي، وقد يؤدي هذا الاتجاه إلى تحسين بعض المؤشرات المالية من خلال تأخير صرف المنافع وإطالة فترة الاشتراك إلا أنه يضع عبئاً إضافياً على المؤمن عليهم دون معالجة الأسباب التي أدت إلى اختلال التوازن المالي للنظام خلال السنوات الأخيرة.

الدراسة الاكتوارية الحادية عشرة لمؤسسة الضمان الاجتماعي تشير بوضوح إلى أن التغيرات السكانية وارتفاع متوسط العمر المتوقع ستؤثر في النظام خلال العقود القادمة، إلا أن الدراسة نفسها لا تطرح تعديل سن التقاعد باعتباره الخيار الوحيد لمواجهة التحدي الذي يواجهه منظومة الضمان، بل تؤكد أهمية توسيع الشمول التأميني ورفع مشاركة المرأة في سوق العمل وتحسين مستويات الأجور، كما تبين أن نمو عدد المشتركين كان أقل من المتوقع في حين ارتفع عدد المتقاعدين بوتيرة أعلى بكثير من التقديرات، وهو ما يرتبط بضعف توسعة الشمول واستمرار التهرب التأميني والسياسات التي دفعت إلى إحالة أعداد كبيرة من العاملين إلى التقاعد المبكر.

كما تظهر الدراسة أن الإيرادات تشكل عاملاً مؤثراً بدرجة كبيرة في استدامة النظام، وأن تحسينها من خلال زيادة عدد المشتركين ومعالجة التهرب التأميني ورفع المشاركة الاقتصادية يمكن أن يقلص الفجوة المالية بصورة ملموسة، وهذا يعني أن معالجة جانب الإيرادات قادرة على تحسين وضع النظام دون الحاجة إلى تحميل المؤمن عليهم أعباء إضافية.

أما موضوع سن التقاعد فيجب النظر إليه في ضوء العلاقة بين متوسط العمر المتوقع وعدد سنوات العمل وعدد سنوات التقاعد، ففي الدول التي رفعت سن التقاعد إلى 65 عاماً يتجاوز فيها متوسط العمر المتوقع 81 أو 83 عاماً وهو ما يسمح ببقاء مدة التقاعد في حدود خمس عشرة إلى عشرين سنة بعد التقاعد، أما في الأردن حيث يبلغ متوسط العمر المتوقع نحو خمس وسبعين سنة فإن رفع سن التقاعد إلى 65 عاماً سيؤدي إلى تقليص مدة التقاعد إلى أقل من عشر سنوات في المتوسط.

كما أن المقارنة مع هذه الدول لا تتعلق بالعمر المتوقع فقط بل تشمل أيضاً العمر الصحي المتوقع أي عدد السنوات التي يعيشها الإنسان بصحة جيدة تمكنه من الاستمرار في العمل، وفي الدول التي رفعت سن التقاعد يكون هذا العمر الصحي أعلى نتيجة ظروف العمل والرعاية الصحية ومستوى الخدمات كما أن أسواق العمل فيها أكثر قدرة على استيعاب العاملين في الأعمار المتقدمة.

وفي الأردن يختلف الوضع بشكل واضح إذ يتسم سوق العمل بارتفاع معدلات البطالة وانخفاض المشاركة الاقتصادية واتساع العمل غير المنظم وتبدل الوظائف والانقطاعات المتكررة في الاشتراك التأميني، وهو ما يجعل استمرار العامل في عمل مستقر حتى سن متقدمة أمراً غير مضمون في كثير من الحالات، ولذلك فإن رفع سن التقاعد في هذه الظروف قد يؤدي عملياً إلى بطالة متأخرة أو انتقال إلى أعمال غير منظمة دون حماية تأمينية.

كما أن ما يتم تداوله حول احتمال تخفيض سن التقاعد المقترح إلى 63 أو 62 عاماً لا يغير هذه المعادلة، لأن المشكلة لا تتعلق بالرقم المحدد لسن التقاعد بقدر ما تتعلق بمدى ملائمة فكرة رفع السن أصلاً لواقع سوق العمل والظروف الصحية والاجتماعية في الأردن.

ولا يقل موضوع التقاعد المبكر أهمية عن ذلك إذ أن التقاعد المبكر في معظم الحالات لا يكون قراراً حراً للعامل، بل يرتبط بسياسات سوق العمل وقرارات إنهاء الخدمة وإعادة الهيكلة في القطاعين العام والخاص، وقد أدت هذه السياسات خلال السنوات الماضية إلى إحالة عشرات الآلاف من العاملين إلى التقاعد المبكر الأمر الذي ساهم في ارتفاع عدد المتقاعدين بوتيرة أسرع مما كان متوقعاً.

وفي ظل استمرار هذه السياسات فإن تشديد شروط التقاعد المبكر لن يؤدي إلى تقليل الخروج المبكر من سوق العمل بل سيؤدي إلى نتائج عكسية تتمثل في زيادة عدد من يغادرون النظام إلى تعويض الدفعة الواحدة، وهو تعويض غير عادل ولا يوفر حماية طويلة الأمد في سن الشيخوخة.

كما أن تخفيض الراتب التقاعدي المبكر بنسبة أربعة في المئة عن كل سنة تسبق سن التقاعد الوجوبي، أو تخفيض هذه النسبة إلى اثنين في المئة كما يجري تداوله يشكل في الحالتين عقوبة يتحملها المؤمن عليه الذي يضطر إلى التقاعد المبكر، في حين لا تتحمل الجهات التي تتسبب في إنهاء الخدمة المبكر أي مسؤولية عن هذا الأثر.

ومن هنا فإن معالجة هذه المشكلة تتطلب إلغاء الصلاحيات المتعلقة بإنهاء الخدمات الواردة في المادة (100) من نظام إدارة الموارد البشرية، كما تتطلب تعديل المادة (23) من قانون العمل بما يعزز الاستقرار الوظيفي ويمنع إنهاء خدمة العامل في سن مبكرة.

كما يؤكد الحزب أن استدامة الضمان الاجتماعي تعتمد قبل كل شيء على اتساع قاعدة المشتركين، ففي الوقت الذي لا تتجاوز فيه نسبة الشمول بالضمان نحو نصف العاملين ما تزال نسبة التهرب التأميني مرتفعة وتتجاوز 22 في المئة، كما أن المديونية المتراكمة لصالح المؤسسة تقترب من مليار دينار، وهذه الأرقام تشير إلى أن معالجة التهرب وتسريع تحصيل المديونية يمكن أن يوفر موارد مالية مهمة للنظام.

كما أن شمول العمالة غير الأردنية في الضمان ما يزال محدوداً رغم أن هذه العمالة تشكل جزءاً مهماً من سوق العمل إذ لا تتجاوز نسبة المشمولين منها نحو خمسة عشر في المئة، وهو ما يحرم النظام من مصدر مهم للإيرادات التأمينية. وفي جانب آخر لا يقل أهمية يشير الحزب إلى مسألة إدارة أموال الضمان الاجتماعي واستثماراتها، فجزء كبير من هذه الاستثمارات موجه إلى سندات الدين الحكومية، وهو ما يعني أن جزءاً مهماً من مدخرات المشتركين يستخدم في تمويل الدين العام ويجعل عوائد الضمان مرتبطة بدرجة كبيرة بالوضع المالي للحكومة.

ويمثل هذا التركيز في أدوات الدين الحكومي مستوى ملموساً من المخاطر على المدى الطويل خاصة في حال الوصول إلى نقطة التعادل الثانية التي قد تفرض استخدام عواد الاستثمار لتمويل الرواتب التقاعدية، وفي هذه الحالة يطرح تساؤل مهم حول قدرة الحكومة على سداد الدين المستحق لصالح الضمان والذي يتجاوز عشرة مليارات دينار، ولا يجوز أن يتحول السعي لتجنب هذا الاحتمال إلى سبب لتحميل المؤمن عليهم أعباء إضافية عبر إطالة سنوات الاشتراك أو تشديد شروط التقاعد.

كما أن إدارة أموال الضمان يجب أن تقوم على تنويع الاستثمارات بين أدوات مالية مختلفة وقطاعات اقتصادية متعددة داخل الاقتصاد وخارجه بما يوزع المخاطر ويزيد فرص تحقيق عوائد مستقرة على المدى الطويل.

ويشير الحزب كذلك إلى أن التعديلات المقترحة تسمح باستخدام أموال الضمان في تمويل برامج لا ترتبط مباشرة بالمنافع التأمينية، كما أنها لا تضع سقفاً واضحاً لمكافآت أعضاء مجلس الإدارة ومجالس الشركات واللجان، وهو ما يتطلب وضع ضوابط واضحة تعزز الشفافية وتضمن توجيه هذه الأموال أساساً لخدمة المؤمن عليهم.

وانطلاقاً من ذلك كله فإن الحزب المدني الديمقراطي يرى أن معالجة التحديات التي تواجه منظومة الضمان الاجتماعي تتطلب مراجعة شاملة لهذه المنظومة في ضوء واقع سوق العمل والتحول الاقتصادي والديموغرافية، وليس الاكتفاء بتعديلات جزئية تركز على شروط التقاعد.

وعليه يدعو الحزب إلى سحب مشروع القانون المعدل وإعادة دراسته بصورة شاملة، وإطلاق حوار وطني حقيقي بين الحكومة والعمال وأصحاب العمل والخبراء قبل المضي في أي تعديلات تشريعية بما يضمن تحقيق توازن عادل بين الاستدامة المالية للنظام وحقوق المواطنين في تقاعد كريم بعد سنوات العمل.