



المركز الأردني لحقوق العمل "بيت العمال"

ورقة موقف

التعديلات المقترحة على قانون الضمان الاجتماعي

آذار 2026

## مقدمة

يمثل الضمان الاجتماعي الركيزة الأساسية لمنظومة الحماية الاجتماعية وأحد أهم الأدوات التي تضمن الأمن الاقتصادي للمواطنين في مراحل الشيخوخة والعجز وتعطل الدخل، ولذلك فإن أي تعديل على قانون الضمان ينبغي أن ينطلق من مبدأ أساسي يتمثل في تعزيز الحماية الاجتماعية وضمان حقوق المشتركين، لا تقليصها أو تحميلهم أعباء إضافية تمس جوهر هذه الحماية.

التعديلات المطروحة على قانون الضمان الاجتماعي تتجه بصورة رئيسية إلى رفع سن التقاعد وتشديد شروط الاستحقاق وزيادة مدد الاشتراك اللازمة للحصول على المنافع التقاعدية، وقد يؤدي هذا الاتجاه إلى تحسين بعض المؤشرات الاكتوارية من خلال تأخير صرف المنافع وإطالة مدة الاشتراك، إلا أنه لا يعالج جذور المشكلة بل يقلص الحماية وينقل جانباً مهماً من عبء الاستدامة للنظام إلى المؤمن عليهم أنفسهم، عبر إلزامهم بسنوات إضافية من العمل أو الانتظار، دون ضمان واقعي بأن سوق العمل قادر على إبقائهم في وظائف مستقرة حتى بلوغ السن الجديد للتقاعد أو استكمال مدد الاشتراك المطلوبة.

تشير الدراسة الاكتوارية الحادية عشرة إلى أن التحدي الرئيسي الذي يواجه منظومة الضمان مرتبط بالتحويلات الديموغرافية وارتفاع متوسط العمر المتوقع وزيادة أعداد كبار السن مقارنة بالسكان في سن العمل، وتظهر نتائج الدراسة أن استدامة النظام لا تعتمد على سن التقاعد وشروط الاستحقاق بذاته بل تتأثر بدرجة كبيرة بعوامل أخرى تتعلق باتساع قاعدة المشتركين ومستوى الامتثال التأميني ومعدل المشاركة الاقتصادية ومستويات الأجور.

كما تبين نتائج الدراسة أن نمو عدد المشتركين كان أقل من المتوقع خلال السنوات الأخيرة، في حين ارتفع عدد المتقاعدين بوتيرة أعلى كثيراً من التقديرات، وهو ما يشير إلى وجود اختلال بين تطور الإيرادات التأمينية وتزايد الالتزامات التقاعدية، وتظهر اختبارات الحساسية التي تتضمنها الدراسة أن النظام شديد التأثر بمتغيرات الإيرادات، وبالتالي فإن تحسينها من خلال توسيع قاعدة الاشتراك ومعالجة التهرب التأميني وتعزيز المشاركة الاقتصادية وتحسين مستويات الأجور يمكن أن يقلص الفجوة الاكتوارية بصورة ملموسة.

ومن هنا فإن المشكلة الرئيسية التي يواجهها نظام الضمان الاجتماعي لا تكمن في طول مدة التقاعد بقدر ما تتمثل في ضيق قاعدة المشتركين وضعف الامتثال التأميني واستمرار السياسات التي تدفع إلى الخروج المبكر

من سوق العمل، ولذلك فإن التركيز على رفع سن التقاعد أو تشديد شروط الاستحقاق يعالج نتائج الاختلال المالي للنظام أكثر مما يعالج أسبابه، لأن العوامل الأساسية المؤثرة في استدامته ترتبط باتساع قاعدة الاشتراك واستقرار العمل ومستوى الامتثال التأميني.

وبناء على ذلك فإن معالجة التحديات التي تواجه منظومة الضمان الاجتماعي يجب أن لا تكون بتعديل شروط الاستحقاق أو تأجيل سن التقاعد، بل يجب أن تقوم على مراجعة أوسع للمنظومة في ارتباطها بواقع سوق العمل الأردني وتحدياته الاقتصادية والاجتماعية، وبما يحقق توازناً عادلاً بين متطلبات الاستدامة المالية وحقوق المؤمن عليهم في تقاعد كريم بعد سنوات العمل.

وانطلاقاً من هذه الاعتبارات، فإن من الضروري إعادة النظر في مشروع القانون المعدل المقترح من خلال مراجعة شاملة لواقع منظومة الضمان الاجتماعي في ضوء تطورات سوق العمل والتحولات الديموغرافية والاقتصادية، وإطلاق حوار وطني حقيقي بين الأطراف المعنية قبل المضي في أي تعديلات تشريعية تمس أحد أهم نظم الحماية الاجتماعية في الدولة.

وفيما يلي أبرز الملاحظات على مسودة القانون المعدل:

## سن التقاعد

1- تحديد سن التقاعد في أي نظام تأميني يرتبط بالمعادلة بين متوسط العمر المتوقع وعدد سنوات العمل وعدد سنوات التقاعد، بحيث يتم تقاسم مكاسب ارتفاع العمر المتوقع بين فترتي العمل والتقاعد، ففي الدول التي رفعت سن التقاعد إلى 65 أو 67 عاماً مثل ألمانيا والدنمارك وهولندا والسويد وفنلندا يتجاوز متوسط العمر المتوقع 81 إلى 83 عاماً، وهو ما يسمح ببقاء مدة التقاعد في حدود 15 إلى 20 سنة، أما في الأردن حيث يبلغ متوسط العمر المتوقع نحو 75 عاماً فإن رفع سن التقاعد إلى 65 عاماً سيؤدي عملياً إلى تقليص مدة التقاعد إلى نحو تسع سنوات فقط في المتوسط، كما أن تأجيل بدء تطبيق رفع سن التقاعد إلى عام 2030 لا يغير من هذه المعادلة، لأن التقديرات الديموغرافية تشير إلى أن الزيادة المتوقعة في متوسط العمر المتوقع خلال العقدين القادمين ستكون محدودة وقد لا تتجاوز سنة إلى سنة ونصف.

2- المقارنة العادلة تشمل أيضاً ما يعرف بالعمر الصحي المتوقع، وهو عدد السنوات التي يعيشها الإنسان بصحة جيدة تمكنه من الاستمرار في العمل وممارسة النشاط الاقتصادي دون عوائق صحية كبيرة، وفي

الدول التي رفعت سن التقاعد يكون العمر الصحي المتوقع أعلى نسبياً نتيجة تحسن ظروف العمل ومستويات الرعاية الصحية، كما أن أسواق العمل فيها أكثر قدرة على استيعاب العاملين في الأعمار المتقدمة، وهي عوامل تتوافر بدرجة أقل في سوق العمل الأردني.

3- يتسم سوق العمل في الأردن بارتفاع معدلات البطالة وانخفاض المشاركة الاقتصادية واتساع العمل غير المنظم، فضلاً عن ارتفاع معدلات دوران العمالة وتبدل الوظائف والانقطاعات المتكررة في الاشتراك التأميني، وهذه الخصائص تجعل الاستقرار الوظيفي المتصل لعقود طويلة الذي تفترضه التعديلات المقترحة غير واقعي لعدد كبير من العاملين، كما تجعل استمرار العامل في وظيفة مستقرة حتى سن متقدمة أمراً غير مضمون في كثير من الحالات.

4- تتسم مشاركة النساء غالباً بالانقطاع لفترات نتيجة مسؤوليات الرعاية أو ضعف توفر فرص العمل المستقرة، كما تزيد معدلات البطالة بين النساء وتصبح عليهن العودة إلى العمل بعد الانقطاع، وفي ظل هذه الظروف فإن إطالة سنوات الاشتراك وتشديد شروط التقاعد قد يؤدي عملياً إلى تقليص عدد النساء القادرات على الوصول إلى راتب تقاعدي وزيادة عدد من يغادرن النظام إلى تعويض الدفعة الواحدة وهو تعويض غير عادل ولا يوفر حماية طويلة الأمد في سن الشيخوخة.

5- السياسات التي تدفع إلى الخروج المبكر من سوق العمل ما تزال قائمة، وعلى رأسها إنهاء الخدمات في القطاع العام وبعض الممارسات في القطاع الخاص، وهو ما يعني أن تشديد شروط التقاعد قد لا يؤدي إلى تقليل الخروج المبكر من سوق العمل، بل قد يؤدي إلى تحويله إلى بطالة طويلة الأمد أو خروج من سوق العمل دون حماية تأمينية.

6- التوجه نحو تخفيض سن التقاعد المقترح إلى 63 أو 62 عاماً لا يعالج أساس المشكلة، لأن المسألة لا تتعلق بالرقم المحدد لسن التقاعد بقدر ما تتعلق بمدى ملاءمة فكرة رفع سن التقاعد بحد ذاتها لواقع الأردن الديمغرافي وسوق العمل، فالتحدي الحقيقي الذي تشير إليه الدراسات الاكتوارية يتمثل في التحول الديمغرافي وارتفاع أعداد المتقاعدين مقارنة بعدد المشتركين، وهو تحد لا يمكن التعامل معه من خلال تعديل سن التقاعد بذاته بل يتطلب سياسات أوسع تعزز توسعة الشمول التأميني وزيادة المشاركة الاقتصادية وتحسين مستويات الأجور ومعالجة التهرب التأميني بما يعزز قاعدة التمويل للنظام.

7- تشير الدراسة الاكتوارية أيضا إلى أن التحدي الديمغرافي يتأثر بشكل كبير بنسبة المشاركة الاقتصادية وعدد المشتركين الفعليين في النظام وليس فقط بارتفاع متوسط العمر المتوقع، فأنظمة التقاعد تعتمد على الإعالة التأمينية التي تقيس نسبة عدد المشتركين إلى عدد المتقاعدين، وفي حالة الأردن حيث لا تتجاوز نسبة الشمول بالضمان نحو نصف العاملين فإن توسيع قاعدة الاشتراك ورفع معدلات المشاركة الاقتصادية وخاصة مشاركة النساء في سوق العمل يمثل حسب ما تشير إليه الدراسة أحد المسارات الأساسية لتعزيز استدامة النظام وتحسين توازنه المالي.

## التقاعد المبكر

1- يرتبط التقاعد المبكر في كثير من الحالات بسياسات سوق العمل وقرارات إنهاء الخدمة وإعادة الهيكلة في القطاعين العام والخاص، وليس بخيار طوعي للعامل. وقد أدت هذه السياسات خلال السنوات الأخيرة إلى إحالة عشرات الآلاف من العاملين، خصوصاً في القطاع العام، إلى التقاعد المبكر، وهو ما ساهم في ارتفاع عدد المتقاعدين بوتيرة أسرع مما كان متوقعا في الدراسات الاكتوارية السابقة.

2- معالجة الخلل الذي تسببه سياسات إنهاء الخدمات تتطلب مراجعة الإطار التشريعي الذي يسمح بهذه الممارسات، وفي مقدمتها إلغاء صلاحيات إنهاء الخدمات الواردة في المادة (100) من نظام إدارة الموارد البشرية، إضافة إلى تعديل المادة (23) من قانون العمل بما يعزز الاستقرار الوظيفي ويحد من إنهاء خدمة العامل في سن مبكرة.

3- التعديلات المطروحة التي تشدد شروط التقاعد المبكر وتزيد مدة الاشتراك اللازمة للحصول عليه تقتض وجود مسار وظيفي مستقر ومتصل لعقود طويلة، في حين يتسم سوق العمل في الأردن بتبدل الوظائف والانقطاعات المتكررة في الاشتراك واتساع العمل غير المنظم، وهو ما يجعل استكمال مدد اشتراك طويلة بصورة متصلة أمراً صعباً لكثير من العاملين.

4- تشديد شروط التقاعد المبكر سيؤدي إلى تقليص عدد من يستطيعون الوصول إلى راتب تقاعدي وزيادة عدد من يغادرون النظام إلى تعويض الدفعة الواحدة، وهو تعويض لا يوفر حماية طويلة الأمد في سن الشيخوخة ويحول الضمان الاجتماعي من نظام حماية مستمرة إلى تسوية مالية محدودة الأثر.

5- تتضمن التعديلات تخفيض الراتب التقاعدي المبكر بنسبة 4% عن كل سنة تسبق سن التقاعد الوجوبي، فيما تشير المعلومات إلى توجه مجلس النواب لتخفيض هذه النسبة إلى 2% عن كل سنة. إلا أن هذا التخفيض لا يعالج جوهر المشكلة، لأن النسبة في الحالتين تشكل عبئاً كبيراً يتحمله المؤمن عليه الذي يُدفع إلى التقاعد المبكر نتيجة سياسات سوق العمل، في حين لا تتحمل الجهات التي تتسبب في إنهاء الخدمة المبكر أي مسؤولية عن هذا الأثر.

## بدائل تحقيق الاستدامة

1- تعتمد معالجة التحديات الاكتوارية لأنظمة التقاعد على التوازن بين عدد المشتركين وعدد المتقاعدين أكثر من اعتمادها على تعديل سن التقاعد أو تشديد شروط الاستحقاق، فالتوسع الأفقي للنظام من خلال زيادة عدد المشتركين وتعزيز الإيرادات التأمينية يمثل الإصلاح الأكثر توازناً باعتباره يبدأ بتوسيع قاعدة التمويل بدلاً من اللجوء إلى إجراءات تمس مستوى الحماية الاجتماعية، وهو ما ينطبق على الحالة الأردنية إذ لا تتجاوز نسبة الشمول بالضمان الاجتماعي نحو نصف العاملين.

2- رغم أن توسعة الشمول تعني أن المشتركين اليوم سيصبحون متقاعدين في المستقبل، إلا أنهم قبل ذلك سيمولون النظام لسنوات طويلة من خلال الاشتراكات التي يدفعونها كما أن جزءاً من هذه الاشتراكات سيستثمر لتكوين احتياطات تدعم استدامة النظام، إضافة إلى ذلك فليس جميع المشتركين سيصلون إلى راتب تقاعدي كامل إذ قد يحصل جزء منهم على تعويض الدفعة الواحدة أو يخرجون من سوق العمل قبل استكمال شروط الاستحقاق، وهو ما يجعل توسعة الشمول أحد أهم الأدوات المعتمدة دولياً لتعزيز استدامة أنظمة التقاعد.

3- تشير الدراسة الاكتوارية إلى أن زيادة المشاركة الاقتصادية وخاصة مشاركة النساء في سوق العمل تمثل أحد العوامل المهمة التي يمكن أن تعزز استدامة النظام التأميني، فارتفاع مشاركة النساء يعني زيادة عدد المشتركين وتحسين نسبة الإعالة التأمينية وتعزيز الإيرادات التأمينية للنظام، وهو ما يجعل السياسات التي تدعم عمل المرأة واستقرارها في سوق العمل جزءاً أساسياً من أي إصلاح مستدام لمنظومة الضمان الاجتماعي.

4- شمول العمالة غير الأردنية في الضمان الاجتماعي ما يزال محدوداً رغم أنها تشكل جزءاً مهماً من سوق العمل، إذ لا تتجاوز نسبة المشمولين منها نحو 15% من مجموع العمالة غير الأردنية التي تقدر الحكومة

عددها بنحو مليون ونصف عامل وعاملة، الأمر الذي يحرم النظام من مصدر مهم للإيرادات التأمينية ويحد من اتساع قاعدة المساهمين في تمويله.

5- ما يزال التهرب التأميني مرتفعاً ويقدر بأكثر من 22%، ويعد أحد أهم مصادر الخلل في الإيرادات التأمينية، ويمكن لمعالجته من خلال تفعيل أدوات التفتيش والرقابة وتعزيز الامتثال التأميني أن يسهم بصورة ملموسة في زيادة الإيرادات وتحسين التدفق المالي للصندوق.

6- المديونية المتراكمة لصالح مؤسسة الضمان الاجتماعي تقترب من مليار دينار وتشكل مورداً مالياً مهماً يمكن أن يعزز الاستدامة المالية للنظام إذا تم تحصيلها بفاعلية، وهو ما يتطلب تحسين آليات التحصيل وتسريعها باعتبارها أحد المسارات المباشرة لتعزيز موارد الصندوق.

7- يتطلب تعزيز الامتثال التأميني تكامل قواعد البيانات بين المؤسسات الرسمية ذات العلاقة وربط الامتثال الضريبي بالامتثال التأميني، بما يسهم في الحد من التهرب وتوسيع قاعدة المشتركين وزيادة حجم الاشتراكات الفعلية للنظام.

## استثمار أموال الضمان

1- نسبة كبيرة من استثمارات أموال الضمان الاجتماعي موجهة إلى سندات الدين الحكومية، وهو ما يعني أن جزءاً مهماً من مدخرات المشتركين يستخدم عملياً في تمويل الدين العام، ويجعل جزءاً كبيراً من عوائد الضمان مرتبطاً بالوضع المالي للحكومة.

2- يمثل هذا التركيز مستوى مرتفعاً من المخاطر خاصة في حال الوصول إلى نقطة التعادل الثانية التي تفرض استخدام موجودات صندوق الاستثمار لتمويل الرواتب التقاعدية، حيث من المتوقع عدم قدرة الحكومة على سداد الدين المستحق والذي يتجاوز عشرة مليارات دينار، وعليه فليس من العدالة العمل على تجنب هذا الاحتمال بتأخير نقطة التعادل الأولى من خلال تحميل المؤمن عليهم أعباء إضافية عبر إطالة سنوات الاشتراك أو التشدد في شروط التقاعد.

3- تنوع الاستثمارات بين أدوات مالية مختلفة وقطاعات اقتصادية متعددة داخل الاقتصاد وخارجه يعتبر أحد المبادئ الأساسية لإدارة صناديق التقاعد لأنه يوزع المخاطر ويزيد فرص تحقيق عوائد مستقرة على المدى الطويل، ويلعب دوراً أساسياً في تعزيز الاستدامة المالية للنظام وقدرته على مواجهة التقلبات الاقتصادية.

## الحوكمة وإدارة أموال الضمان

1- تتجه التعديلات إلى تغيير الهيكل المؤسسي للمؤسسة من خلال إنشاء منصب محافظ يعين بإرادة ملكية ويتمتع بصلاحيات واسعة في إدارة المؤسسة، وهو تغيير مؤسسي كبير يتطلب ضمانات واضحة تمنع تركيز الصلاحيات وتعزز التوازن المؤسسي في إدارة أموال الضمان.

2- تركيبة مجلس الإدارة المقترحة لا تحقق توازناً كافياً بين الأطراف المعنية بالنظام التأميني، إذ يتم تعيين عدد يقارب ستة أعضاء من ذوي الاختصاص بقرار من مجلس الوزراء، مقابل تمثيل محدود للعمال وأصحاب العمل وهم أصحاب المصلحة المباشرين في النظام، ويؤدي ذلك عملياً إلى ترجيح كفة الحكومة في اتخاذ القرار داخل المجلس، خاصة في ظل عدم وجود معايير واضحة لاختيار هؤلاء الأعضاء أو ضمان استقلاليتهم، بينما تقوم صناديق الضمان الاجتماعي في كثير من التجارب المقارنة على مبدأ الإدارة الثلاثية التي تضمن تمثيلاً متوازناً للحكومة والعمال وأصحاب العمل، باعتباره أحد الضمانات الأساسية لتعزيز الشفافية والرقابة المتبادلة في إدارة أموال التأمينات.

3- التعديلات المقترحة تتضمن نصوصاً تسمح باستخدام أموال الضمان في تمويل برامج أو أنشطة لا ترتبط مباشرة بالمنافع التأمينية مثل برامج السلامة والصحة المهنية، وهو ما يفتح الباب لاستخدام أموال التأمينات بغير أهدافها بما يتعارض مع مبدأ تحصين هذه الأموال وحصرها في الغايات التأمينية.

4- التعديلات المقترحة لا تتضمن وضع سقف واضح لمكافآت أعضاء مجلس الإدارة ومجالس الشركات ومكافآت اللجان، الأمر الذي يتطلب وضع ضوابط واضحة تحدد سقف هذه المكافآت والتعويضات بما يعزز الشفافية ويضمن توجيه الموارد المالية بشكل أساسي نحو تحقيق المنافع التأمينية للمشاركين.

## الخاتمة

تظهر القراءة المتأنية لنتائج الدراسة الاكتوارية ولواقع سوق العمل أن معالجة التحديات التي تواجه منظومة الضمان الاجتماعي لا يمكن أن تقوم على تشديد شروط التقاعد أو إطالة سنوات العمل وحدها، لأن هذا المسار يعالج نتائج الخلل المالي للنظام دون أسبابه، فالتحدي الحقيقي يتمثل في محدودية توسع قاعدة المشتركين واستمرار التهرب التأميني والسياسات التي تدفع العاملين إلى الخروج المبكر من سوق العمل.

وعليه فإن الإصلاح المطلوب يجب أن ينطلق من توسيع الشمول التأميني وتعزيز الاستقرار الوظيفي ومعالجة مصادر الخلل في الإيرادات وتحسين إدارة الاستثمارات، ومن الضروري في هذه المرحلة سحب مشروع القانون المعدل وإعادة دراسة منظومة الضمان الاجتماعي بصورة شاملة من خلال حوار وطني حقيقي يوازن بين الاستفادة المالية للنظام وحقوق المؤمن عليهم.