



الحزب الديمقراطي الاجتماعي الأردني معاً نستطيع

ورقة موقف حول

الحوار الوطني للتعديلات المقترحة
على قانون الضمان الاجتماعي للعام 2026

آذار / مارس 2026







مقدمة

لقد تأطرننا في الحزب الديمقراطي الاجتماعي الأردني للمساهمة في بناء منظومة سياسية ثقافية قيّمة للسعي المستمر من خلال تطبيق سياسات تغييرية؛ لتحقيق التكافل والتضامن المجتمعي والذي يرتكز على ثلاثة أسس: المواطنة وتكافؤ الفرص وسيادة القانون، ومن هنا فإن الضمان الاجتماعي حق أساسي للمشاركين لضمان عيش كريم، حتى يستحق المشترك الخروج من سوق العمل إلى التقاعد.

وفي هذا السياق نؤكد على تعزيز الاستدامة المالية وتوسعة مظلة الحماية. وفي الوقت نفسه نؤكد أن عمق الاختلالات التي تراكمت نتيجة سياسات حكومية سابقة اعتمدت منطق "ترحيل الأزمات" لتجنب اتخاذ قرارات جذرية، ما أفضى إلى تفاقم العجز واستمرار الاختلالات البنيوية. وقد ظلت الحكومات المتعاقبة تستند إلى دراسات أكتوارية دون تحويل نتائجها إلى إجراءات عملية تسدّ الفجوات وتضمن ديمومة برامج الضمان، فانهى الأمر ببقاء أزمة الضمان قائمة دون حلول جذرية.

يؤكد الحزب أن حماية مؤسسة الضمان الاجتماعي والحفاظ على مستحقاتها واجب وطني يتطلب رؤية استراتيجية تضع مصالح ذوي الدخل المحدود في مقدمة الأولويات. لذا يدعو الحزب إلى تبني مبدأ العدالة الانتقالية، عبر إدارة الإصلاحات بشكل متدرج يراعي الإنصاف ويمنح المواطنين وأصحاب الأعمال فترات زمنية كافية للتكيف، تجنباً للصدمات الاجتماعية والاقتصادية؛ مع ضمان أن تكون جميع التعديلات محاطة بنقاش واسع وشفافية كاملة في عرض الدراسات التي تبررها بما في ذلك تحليل التكلفة والأثر المتوقع على الاستدامة وأجيال المستقبل وخصوصاً آثار ما يعرف بالدين الضمني للضمان. يهدف ذلك إلى بناء ثقة عامة بالمؤسسة؛ لأن تآكل الثقة يشكل خطراً مباشراً على الامتثال واستدامة النظام.

كذلك يشدد الحزب على أن إصلاح الضمان يجب ألا يُحمّل على أصحاب المعاشات المنخفضة، بل يسعى لتخفيف أعبائهم وحماية حقوقهم الأساسية، وهو موقف يتسق مع أولويات الحزب في دعم الطبقات الفقيرة وتقليل التفاوت الاجتماعي. نقر نحن في الحزب أن ما نطالب به من تعديلات لا تشكل الطموح الأقصى لما ننشده، لكن عمق الأزمة الحالية



يفرض اتخاذ إجراءات عاجلة لضمان استمرار هذا المرفق الوطني الحيوي والحدّ من تدهور الأوضاع المعيشية للطبقات الأضعف. ومن هنا نؤكد أن الحزب يدفع باستمرار للوصول لفهم موحد للمصلحة الوطنية مع مختلف القوى السياسية والاجتماعية للتوافق على هذا الفهم. كما نؤكد حق جميع المواطنين والمؤسسات في المشاركة بالنقاش وإبداء الرأي للوصول إلى حلول شاملة وعادلة تستجيب لتحديات الحاضر وتؤسس لنظام ضمان اجتماعي مستدام يحقق العدالة في التوزيع ويحفظ حقوق الجميع.

الضمان الاجتماعي والدور الوطني المنشود:

ظهرت فكرة الضمان الاجتماعي في العصر الحديث كاستجابةٍ لتحولات اقتصادية واجتماعية عميقة كان لها نتائج سلبية على مستويات ونوعية الحياة للغالبية من سكان الدول الرأسمالية الغربية . وتدخلت الدول للمساهمة في الحد من اختلالات السوق لتصبح أنظمة الضمان أحد أعمدة التكافل الاجتماعي والمحافظة على الاستقرار السياسي في العديد من الدول وأولية مهمة في حماية النظام الرأسمالي في الدول الغربية . وكانت ألمانيا السبّاقة حين أسست أول نظام حديث للتأمينات الاجتماعية في ثمانينيات القرن التاسع عشر. وفي بريطانيا، شكّل قانون التأمين الوطني لعام 1911 خطوة أولى في هذا الاتجاه. وقد أرسى تقرير بيفرج عام 1942 مبادئ التكافل الاجتماعي والإقرار بدور الدولة في حماية المواطن. أما في الولايات المتحدة، فقد أُقرّ قانون الضمان الاجتماعي عام 1935 خلال الكساد الكبير ضمن برنامج "الصفقة الجديدة".

وقد تبلورت نظم الضمان الاجتماعي عالمياً والحديث هنا عن الدول الرأسمالية على أساس التضامن المجتمعي وتقاسم المسؤولية بين الدولة وأصحاب العمل والعاملين. بهدف صون الكرامة الإنسانية وضمان العيش الكريم، والأهم هو تعزيز الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي لهذه الدول على المدى الطويل. ومن المهم التأكيد أن أنظمة الضمان الاجتماعي في الدول الرأسمالية لم تكن منحة طوعية من الحكومات، بل جاءت نتيجة نضالات وضغوطا متراكمة مارستها النقابات العمالية والمهنية. فقد لعبت هذه القوى دوراً حاسماً في دفع الحكومات وأصحاب العمل نحو إقرار تشريعات الحماية الاجتماعية دفاعاً عن حقوق العمال وصوناً لكرامتهم، مما يجعل الضمان الاجتماعي ثمرة كفاح اجتماعي طويل، ولم تكن هبة.



ويعزّز الإطار المفاهيمي والمؤسسي للضمان الاجتماعي على المستوى الدولي من خلال منظومة الأمم المتحدة، التي كرّست هذا الحق بوصفه حقاً إنسانياً أصيلاً؛ إذ نصّت المادة (22) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 على حق كل فرد في الضمان الاجتماعي باعتباره جزءاً من كرامته، وأكّد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 في مادته (9) هذا الالتزام باعتماده واجباً قانونياً على الدول لتطوير نظم حماية اجتماعية عادلة وشاملة ومستدامة.

شاركت منظمة العمل الدولية بدور محوري في تأطير نظم الحماية من خلال اتفاقية رقم (102) لعام 1952 التي حدّدت المعايير الدنيا لتسعة فروع أساسية للحماية الاجتماعية - تشمل الفروع التسعة الأساسية للحماية الاجتماعية: الرعاية الطبية بمجموعة فروع، إعانة البطالة، وإعانة الشيخوخة، وإعانة إصابات العمل، وإعانة الأسر، وإعانة الأمومة، إعانة الورثة. كما قدمت المنظمة التوصية رقم (202) لعام 2012 بشأن إرساء قواعد الحماية الاجتماعية، التي دعت إلى ضمان حد أدنى شامل من الحماية لجميع السكان، مع مراعاة الخصوصيات الوطنية والقدرات الاقتصادية لكل دولة.

في الأردن، جاءت الانطلاقة الرسمية للضمان الاجتماعي مع صدور أول قانون مؤقت للضمان الاجتماعي عام 1978، الذي هدف الى وضع إطار تشريعي لضمان اجتماعي يكفل للعامل والمواطن حياة كريمة ويؤمّن له الراحة والطمأنينة في حالات المرض والعجز والشيخوخة. وقد تركّزت التغطية بداية على العاملين في القطاع الحكومي والمنشآت الكبرى. ثم أخذت المظلة بالتوسع تدريجياً خلال عقدي الثمانينيات والتسعينيات لتشمل شريحة أوسع من القوى العاملة. إضافة الى التوسع في طبيعة البرامج منها تعويض التعطل عن العمل وتأمين الأمومة.

الضمان الاجتماعي ركيزة أساسية في منظومة الدول، باعتماده مؤسسة تعكس التوازن بين الحماية الاجتماعية والعدالة للأجيال. من خلال دوره المزدوج كأداة لإعادة توزيع الدخل وتعزيز العدالة الاجتماعية من جهة، ومن جهة أخرى رافعة للاستقرار المالي والاقتصادي عبر تجميع المدخرات الوطنية واستثمارها بصورة مؤسسية. إن استدامة نظام الضمان لا تعني فقط قدرته على الوفاء بالتزاماته تجاه الأجيال الحالية، بل تعكس أيضاً مسؤوليته تجاه الأجيال القادمة، بما يضمن عدالة بينية ويعزز الثقة العامة بالمؤسسات الوطنية.



قراءة تحليلية في مسار تعديلات قانون الضمان الاجتماعي الأردني:

يواجه نظام الضمان الاجتماعي في الأردن، تحديات هيكلية متواصلة ناجمة عن التحولات الديمغرافية، مثل ارتفاع متوسط العمر وزيادة نسبة كبار السن، إضافة إلى صغر حجم الاقتصاد الوطني، مما يفرض الحاجة إلى إصلاحات دورية تضمن الاستدامة المالية وعدالة توزيع المنافع بين الأجيال. كما تبرز تحديات إضافية تتعلق بمظلة المشمولين، فالكثير من العاملين في أنشطة الاقتصاد غير المنظم وقطاعات بعينها مثل النقل والإنشاءات غير مشمولين في الضمان الاجتماعي، وهو ما يجعل من إصلاح منظومة التقاعد والضمان الاجتماعي عملية مستمرة وضرورية لضمان ديمومتها وتعزيز دورها في الحماية الاجتماعية.

وفي هذا الإطار، تعتمد مؤسسات الضمان على الدراسات الأكتوارية طويلة المدى لتقدير المركز المالي المستقبلي واستباق أي اختلالات. وبالتالي يتم إدخال تعديلات تشريعية بشكل منتظم كلما دعت الحاجة. وقد شهد الأردن بالفعل سلسلة من التعديلات على قانون الضمان الاجتماعي في الأعوام 2010 ثم 2014 وكذلك في 2019، وجميعها جاءت بوصفها ضرورة وطنية لضمان الاستقرار المالي للمنظومة التأمينية وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية في المجتمع.

جاء تعديل 2010 إثر دراسة أكتوارية عام 2007 حذرت من استنزاف أموال الضمان بسبب الانتشار الواسع للتقاعد المبكر. كما أشارت الدراسة الأكتوارية أن نقط التعادل ستكون في عام 2016 أي على مقربة 6 سنوات في ذلك الحين. لذلك تضمن التعديلات حزمة تغييرات ركزت على تقوية المركز المالي للضمان من خلال تشديد شروط التقاعد المبكر عبر رفع السن الأدنى وزيادة سنوات الاشتراك اللازمة. بالإضافة إلى زيادة نسب الاقتطاع التأميني تدريجياً لتصل إلى 21.5%. كما غيرت تعديلات 2010 بعض معادلات احتساب الرواتب التقاعدية ليصبح اعتماد متوسط أجر آخر 36 شهراً بدلاً من 24 سابقاً، ووضع سقف جديد للحد من النمو المفرط في كلفة الرواتب العالية والتي أصبحت تمثل حوالي 10.8% من المتقاعدين الجدد. كما يبلغ إجمالي ما تقاضاه هذه المجموعة وحدها قرابة 11 مليون دينار سنوياً. كما أدخلت تعديلات عام 2010 تأمين التعطل عن العمل بصيغة ادخارية، وتأمين الأمومة، وألغيت تأمينات قديمة غير مطبقة أو مكلفة (مثل العجز المؤقت) لصالح تركيز الموارد في التأمينات الأهم كما ارتأت الحكومة آنذاك.



وفي تعديل 2014 أدخل القانون لأول مرة العسكريين تحت مظلة الضمان الاجتماعي وحددهم بمسمى "المؤمن عليه العسكري. وهم من التحق بالخدمة بعد 2003/1/1. واشترطت المادة 71 أن يمول تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء من الاشتراكات التي تؤديها القوات المسلحة بنسبة 12% من الأجور تزداد حتى 20% تدريجياً. مع اشتراك يتحمله العسكري بنسبة 5.5%

أما تعديل 2019 فجاء أقل شمولاً للأسف ولكنه واصل نهج تصويب الاستدامة المالية والتحديث في ضوء المستجدات؛ فقد رُفِعَت خلاله شروط التقاعد المبكر للمشاركين الجدد ليصبح الحد الأدنى لعمر استحقاق المبكر 55 عاماً للذكور و52 للإناث مع فترات اشتراك أطول، مما يحدّ من حالات التقاعد المبكر المستقبلية ويؤخّر كلفة صرف الرواتب.

في مقترح تعديل 2022، استمر التركيز على معادلة الاستدامة والعدالة ذاتها، لكن أُجريت مراجعة حذرة ومحدودة النطاق قياساً لما كان مطروحاً بداية وتراجعت الحكومة عن اقتراحات جوهرية كانت مطروحة في مسودة 2022- مثل رفع سن التقاعد الطبيعي أو تعديل معايير التقاعد المبكر - وأبقت سن التقاعد (60 للرجال/55 للنساء) وشروط احتساب الرواتب التقاعدية كما هي في القانون النافذ آنذاك. كما قدمت تعديلات 2022 معالجة ملف منتسبي القوات المسلحة من خلال السماح لهم بالتقاعد قبل إتمام سن 45 عاماً شريطة إكمال 20 سنة خدمة على الأقل. كما حُفِّفَت شروط استحقاق بدل إجازة الأمومة تعزيراً لحماية العاملة خلال فترة الأمومة. ومنحت التعديلات الابنة المطلقة أو الأرملة حق الحصول على نصيبها من راتب والدها المتوفى حتى لو استجدت حالتها الاجتماعية بعد وفاة المُورث. أما في جانب الحوكمة، فقد شهد القانون خطوات أولية خجولة وغير مقبولة نحو تعزيز استقلالية إدارة الضمان ومنها تعيين رئيس مجلس إدارة صندوق استثمار أموال الضمان بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من رئيس مجلس إدارة الضمان (وزير العمل).

في عام 2026 قدمت الحكومة الأردنية مشروع تعديل شامل لقانون الضمان الاجتماعي مستند إلى أسباب موجبة رسمية تؤكد أهمية هذه الخطوة على الصعيد الوطني. تمحورت الأهداف المُعلّنة حول تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية وتوسيعها عبر شمول فئات جديدة من القوى العاملة بما فيها العاملون بأنماط العمل الحديثة وغير



المنتظمة تحت مظلة الضمان؛ إلى جانب تحقيق التوازن المالي بين حقوق المؤمن عليهم واستدامة المركز المالي المدى البعيد للضمان. ويتضمن مشروع القانون التعديلات التالية:

❖ رفع سن التقاعد الوجوبي: اعتماد رفع تدريجي للسن القانوني للتقاعد (بواقع 6 أشهر سنوياً) ليصل إلى 65 عاماً للذكور و60 عاماً للإناث. يبدأ التطبيق عام 2030 بشكل متدرج ولن يكتمل تنفيذ الوصول للسن المستهدف حتى عام 2040، لضمان عدم مساس أي متقاعد خلال السنوات الأربع القادمة.

❖ زيادة مدة الاشتراك للتقاعد: رفع عدد الاشتراكات (الأشهر) المطلوبة لاستحقاق راتب التقاعد؛ ليصبح 240 شهراً للتقاعد الوجوبي بدل 180، و360 شهراً للتقاعد المُبكر بدل 240. يُشار إلى أن تطبيق هذه الزيادة سيكون تدريجياً بعد عام 2030 بحسب التصريحات الرسمية الأخيرة.

❖ التقاعد المبكر: اعتبار التقاعد المُبكر استثناءً محدوداً بدل كونه خياراً متاحاً للجميع، وذلك بهدف تخفيف العبء المالي عن صندوق الضمان. عملياً، سيُقيّد التقاعد المبكر بشروط أشد (مثل شرط 30 سنة اشتراك أعلاه) ويفترقات انتقالية تمتد لما بعد 2030 لضمان سلاسة التنفيذ.

❖ شمول فئات جديدة من العاملين: توسيع مظلة الضمان الاجتماعي لتشمل فئات عمالية جديدة إلزامياً تحت مظلة التأمين (مثل عمال المنازل والعاملين بأنماط عمل مرنة أو غير منتظمة)، إلى جانب تسهيل الانتساب الاختياري لشريحة أوسع من الأردنيين غير المشمولين حالياً بأي تأمين تقاعدي. الهدف هو توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليغطي أنماط العمل الحديثة والفئات غير المشمولة سابقاً.

❖ إعادة هيكلة مؤسسة الضمان وتعزيز استقلاليتها: إصلاح هيكل الحوكمة في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي باعتماد نموذج شبيه بالبنك المركزي. يتضمن ذلك استحداث منصب



“محافظ” للضمان الاجتماعي يُعين بقرار مجلس الوزراء وبارادة ملكية، مع صلاحيات تنفيذية واضحة، وعدم رئاسة أي وزير حكومي لمجلس إدارة الضمان بعد الآن، مما يمنح المؤسسة استقلالية إدارية ومالية أكبر عن الحكومة.

❖ رفع الحد الأدنى للرواتب التقاعدية: رفع الحد الأدنى لمعاشات التقاعد القائمة إلى 200 دينار شهريا (بعد أن كانت أدنى من ذلك لبعض المتقاعدين)، بحيث لا يتقاضى أي متقاعد أقل من 200 دينار علما أنها ماتزال أقل من الحد الأدنى للأجور. سيستفيد من هذا الإجراء حوالي 20 ألف متقاعد من ذوي الرواتب المتدنية فور سريان القانون.

وفي المحصلة يمكن القول إنّ تعديل 2026 يُجسّد استمراريّة نهج ما يسمى الإصلاح التأميني في الأردن. لكن بنطاق وإجراءات أوسع قياساً بالتعديلات السابقة. وهذا يفتح الباب أمام قراءة معمقة حول التوقيت وعدم ترحيل الأزمات المستقبلية.

من وجهة نظرنا، رغم تكرّر التعديلات المطروحة لعام 2026 مع مسارات التعديلات السابقة بإبراز محوري للاستدامة المالية والتوسّع الاجتماعي. لكنها تكشف أيضاً عن عجز الحكومات المتعاقبة عن معالجة الخلل البنيوي. إذ تم الاكتفاء بترحيل الأزمات واعتماد سياسات التهذئة والاسترضاء لتجئّب القرارات الجذرية، ما ضاعف المشكلة في إطار “العجز والترحيل”. وعلى الرغم من استناد التعديلات إلى تقارير أكتوارية، فإن تطبيقها العملي ظل قاصراً ولم يلبّ حاجة فعليّة لإصلاح يؤمّن ديمومة أموال الضمان ويحول دون تفاقم العجز. وعليه، تتحمّل الحكومات مسؤولية تبني إجراءات أكثر جدية وشمولية تترجم إلى سياسات حقيقية تحقق العدالة الاجتماعية والاستدامة المالية معاً. كما أن عليها، بكل شفافية، أن توضح التكلفة والأثر المتوقع على الاستدامة والأثار على الجيل القادم لكل مقترح من مقترحات التعديل وخصوصا التدرج والسنوات وذلك لضمان تحقيق توافق حقيقي ودعم فعلي للمضي بالإصلاحات وإنجاحها.

إن إصلاح إطار الحوكمة المطروح مسألة جوهرية لا يمكن تجاهلها. لأن الاستدامة المالية لا تُحقق دون قواعد حوكمة واضحة وصارمة تطرح التحديات بشفافية وتُبرز القضايا المفصلية للرأي العام؛ ما ساهم في بناء توافقات حقيقية لمعالجة الاختلالات. هذا النهج الإداري يتجاوز الأساليب التقليدية ويسمح بممارسة المساءلة. ويرى الحزب أنّ صياغة



التفويض الإداري، سواءً بتعيين محافظ ونوابه أو بطريقة اختيار مجلس الإدارة بالتعيين أو الانتخاب، تستدعي من الحكومة تقديم إجابات واضحة ومدعومة بتحليلات عميقة للتكاليف والمنافع. حتى تكون كل خطوة مبنية على أساس منطقي وتُمنح الثقة العامة التي تحتاجها عملية الإصلاح.

التحدي البنيوي لنظام الضمان الاجتماعي وابعاد المشكلة:

لا بد من التوقف عند طبيعة الإشكالية البنيوية التي من المصلحة الوطنية علينا معالجتها، فالإصلاح التشريعي لا يمكن فهمه أو تقييمه بمعزل عن تشخيص دقيق لمصادر الاختلال المالي والأكتواري في النظام، وللآليات التي قادت تدريجياً إلى تآكل توازنه على المدى الطويل، رغم ما قد يظهره من فوائض آنية أو مركز مالي إيجابي في الأجل القصير.

أظهرت الدراسات الأكتوارية الحادية عشرة أن استمرار النهج الحالي دون إصلاحات جوهرية سيؤدي إلى اختلال توازن النظام التقاعدي خلال سنوات قليلة، ونحن نطالب بضرورة معالجة الاختلالات للحفاظ على ديمومة الموارد المالية للضمان وحماية حقوق الأجيال القادمة. وهو ما يتوافق مع طرح تقديم مشروع قانون عادل وشامل لقانون الضمان الاجتماعي لعام 2026. يوضح الشكل التالي أبرز نتائج الدراسة الأكتوارية.

الشكل رقم (1)





لا تقتصر إصلاحات نظم الضمان الاجتماعي على أبعادها المالية أو الأكتوارية. بل تمتد آثارها لتطال البنية الاجتماعية والاقتصادية وسوق العمل. بما يجعل من إدارة المرحلة الانتقالية عنصراً حاسماً في نجاح أي تعديل تشريعي. وفي هذا السياق، يكتسب مشروع تعديل قانون الضمان الاجتماعي لعام 2026 أهمية مضاعفة. نظراً لاتساع نطاقه وجرأة أدواته، وما يحمله من انعكاسات مباشرة على فئات واسعة من المؤمن عليهم، وعلى أنماط العمل والاستقرار الاجتماعي عموماً. كما أنه مطلب للحزب.

كما نؤكد أن مقترحات التعديل لم تأخذ حقها من مناقشات مع أصحاب العلاقة، خصوصاً الطرح العام المجتمعي الذي يعمل على توضيح أبعاد المشكلة مع الناس وتقديم حلول وتوصيات منهم ومن اقتراحاتهم. فالمناقشات تستوجب التركيز على التعديلات في القانون وليس على نتائج الدراسات الأكتوارية التي تعد دراسات فنية تقدم توصيات يمكن الأخذ بها يتواءم مع واقع الحال والتوجهات المرورية، ولا بد أن تقدم الحكومة حلول جذرية ومرتجة لكل سيناريو من سيناريوهات التعديل لشروط التقاعد (العمر وعدد الاشتراكات لكل فئة) وتوضيح كلفة كل مقترح على المواطنين من المتقاعدين القدامى والجدد والمستقبليين وصولاً إلى حقوق الجيل القادم من جانب وعلى جانب الحفاظ على الموارد المالية للمؤسسة من جانب آخر.

ويمكن تلخيص التحديات التي تواجه الضمان بالنقاط التالية:

أولاً: التعادل المالي المتوقع بحلول عام 2030 و 20381

أظهرت الدراسة الأكتوارية الحادية عشرة أن نقطة التعادل المالية الأولى ستحدث حوالي عام 2030. عند هذه النقطة سيتعادل دخل اشتراكات المشتركين السنوي مع النفقات السنوية للرواتب التقاعدية، أي إن الصندوق سيبدأ بصرف كامل إيرادات الاشتراكات على الرواتب دون فائض. هذا التطور ناتج من اختلال العلاقة بين عدد المشتركين وحجم الرواتب التقاعدية المتزايد؛ فمع تباطؤ نمو عدد المشتركين الجدد بسبب أوضاع سوق العمل، وارتفاع متوسط أعمار المتقاعدين تزداد قيمة المعاشات الواجب دفعها بوتيرة أسرع



من نمو الاشتراكات. ونتيجة لذلك، يتآكل الفائض المالي تدريجياً، حتى يصل النظام إلى حالة التعادل التام في عام 2030. بعدها، سيحتاج النظام للاعتماد على عائدات الاستثمار لسد الفجوة التمويلية حتى نقطة التعادل الثانية المتوقعة في عام 2038 والتي بعدها سيبدأ الضمان بتسييل موجوداتها للوفاء بالتزاماتها إلى أن تصل لتلاشٍ كامل في عام 2050 - وذلك في حال عدم وجود إصلاحات لتلافي النقطة الثالثة. وتشير هذه التقديرات إلى ضرورة اتخاذ إجراءات مبكرة لتأجيل هذه النقاط وإطالة أمد استدامة الصندوق التقاعدي. وحسب تصريحات المؤسسة، فإن تأجيل نقطة التعادل الأولى إلى تاريخ أبعد يعدّ مؤشراً إيجابياً على استقرار أفضل للوضع المالي للضمان.

ثانياً: فجوة الاشتراكات والمنافع - الجميع يأخذ أكثر مما دفع

يكشف التحليل المالي أن معظم المشتركين يحصلون على رواتب تقاعدية تفوق بكثير مجموع اشتراكاتهم خلال فترة عملهم. بعبارة أخرى، القيمة الحالية لإجمالي ما يدفعه المؤمن عليه من اشتراكات أقل بكثير من القيمة الحالية لمنافعه التقاعدية. يتجلى هذا الخلل عند مقارنة مسارات حياة فرضية لمشاركين. الجدول التالي يعطي مقارنة تقريبية بين حالتي التقاعد المبكر أو تقاعد الشيخوخة لراتب 500 دينار وفق القانون الحالي.

الجدول رقم (1) مثال على حجم الاشتراكات والتعويضات

حالة المشترك	مدة الاشتراك	العمر عند التقاعد	إجمالي الاشتراكات المدفوعة	إجمالي الرواتب التقاعدية المتوقعة (عمر 75)	نسبة المنافع إلى الاشتراكات
تقاعد مبكر (بعد 21 سنة اشتراك تقريباً)	21 سنة	45 سنة	22 ألف دينار	108 ألف دينار	5 أضعاف
تقاعد شيخوخة (بعد 30 سنة اشتراك)	30 سنة	60 سنة	31 ألف دينار	72 ألف دينار	2.3 ضعف



كما يُظهر المثال أعلاه، فإن جميع المتقاعدين حتى المنتظمين حتى سن التقاعد يحصلون على منافع تقاعدية أعلى من اشتراكاتهم، وإن كان الفارق أقل حدة لمن تقاعدوا عند سن الشيخوخة مقارنةً بمن تقاعدوا مبكراً. يعزى ذلك إلى سخاء معادلة احتساب الرواتب التقاعدية مقارنة بفترات ونسب الاشتراك المقتطعة. هذه الفجوة المُزمنة تعني أن العبء المالي الإضافي لتغطية الفرق تتحمله أموال الصندوق مما يخلق عجزاً تراكمياً في النظام. بمعنى وجود دين داخلي يتحمله الضمان والأجيال القادمة في سد هذه الفجوة. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الخلل لم يكن ظاهراً بشكل كبير في العقود الأولى عندما كانت أعداد المشتركين الجدد تفوق أعداد المتقاعدين بكثير. إلا أنه يتفاقم تدريجياً مع نضوج نظام الضمان وارتفاع نسبة المتقاعدين.

ثالثاً: التقاعد المبكر وسخاء معادلة احتساب الرواتب:

على المستوى الجماعي، يبرز أثر هذه الاختلالات في الانتشار الواسع لحالات التقاعد المبكر وارتفاع كلفة الرواتب التقاعدية الإجمالية. فقد أصبح التقاعد المبكر شائعاً لدرجة أن 64% من مجمل متقاعدي الضمان هم متقاعدون مبكرون (وفق أحدث بيانات المؤسسة). كما تستحوذ رواتب التقاعد المبكر - وفق بعض الدراسات المؤسسة المعيّنة - على قرابة 61% من إجمالي فاتورة رواتب المتقاعدين، في حين تشير التقديرات لتجاوز عددهم ضعف متقاعدي الشيخوخة. كما لاحظت بعض المؤسسات أن بعض شركات القطاع الخاص تدفع موظفيها إلى التقاعد المبكر لتقليل كلفة الرواتب، كما يلجأ كثير من العاملين إلى التقاعد في ذروة عطائهم الوظيفي بين سن 45 و50 عاماً، مما يفاقم الأعباء المالية، الأمر الذي يهدد توازن النظام التأميني على المدى الطويل. هذا الاتجاه يعني أن شريحة كبيرة من المؤمن عليهم غادرت سوق العمل مبكراً نسبياً، لتتلقى معاشات لفترات طويلة، مما زاد الإنفاق السنوي للمعاشات وشكّل ضغطاً على موارد الضمان. والأسوأ أن التقاعد المبكر تحوّل من كونه استثناءً اضطرارياً إلى ممارسة شبه مألوفة، حيث بات البعض ينظر إليه كسبيل لتحقيق مكسب مبكر وليس كشبكة أمان عند العجز أو الشيخوخة. فمن خلال التقاعد في سن مبكرة نسبياً، هذا الخطأ الكبير في تعريف أهداف الضمان والاجتماعي ساعد فئة من المتقاعدين بتمتع برواتب تقاعدية لفترة أطول بكثير مما كان مقدرًا عند تصميم النظام مقارنة مع فئات أخرى استمرت في العمل.



وقد أشارت مؤسسة الضمان نفسها إلى أن ظاهرة التقاعد المبكر أصبحت من أبرز التحديات التي تؤثر سلباً على ديمومة النظام التأميني. حيث أن بدء صرف الرواتب في أعمار صغيرة نسبياً يرفع الكلفة الإجمالية بشكل كبير. وللمقارنة، فإن بعض الدول لا توفر خيار التقاعد المبكر ولا تسمح بالتقاعد قبل السن القانونية. حتى في الدول التي تُجيز هذا الخيار، يتم تحديد سن التقاعد المبكر عادة بفارق يتراوح بين عامين وخمسة أعوام قبل سن التقاعد العادي. مع فرض تخفيضات على الراتب التقاعدي. كما أظهرت بعض المسحات السابقة في الولايات المتحدة أن نحو 24.3% فقط من المتقاعدين تقاعدوا قبل سن السادسة والخمسين، وهي نسبة تقل عن ربع إجمالي المتقاعدين.

بناءً على ذلك، الحدّ من التقاعد المبكر في الأردن بات ضرورة ملحة لضبط النمو المتسارع لنفقات الرواتب التقاعدية وضمان دور الضمان الاجتماعي كشبكة أمان اجتماعي مستدامة، وليس كبرنامج يحقق مكاسب إضافية لحجم الدخل لبعض فئات المتقاعدين. ولا بد من الإشارة أن سياسات التقاعد المبكر قد انتهجتها العديد من الحكومات السابقة، كجزء من سياسة الاسترضاء، وكنوع من الإحلال الوظيفي في القطاع الحكومي بدلاً من التركيز على توسيع قاعدة الوظائف المستحدثة في الاقتصاد.

تبدو المعادلة معقّدة بين حاجات للاستدامة والملاءمة المالية للضمان. ورغبة البعض في الاستفادة من حق التقاعد المبكر أو تعرضهم للإحالة القسرية. فمن منظور الاستدامة، تعد كثرة التقاعد المبكر تحدياً مالياً من جهة ومن جهة أخرى يُنظر للتقاعد المبكر كوسيلة عادلة تتيح للعمال اختيار الانسحاب من سوق العمل في ظروف خاصة، ولذلك شددت الجهات النقابية والحقوقية على ضرورة الحفاظ على حق الاختيار وعدم فرض التقاعد المبكر على العاملين، مع ضمان شفافية تبيان أثره المالي على رواتبهم وأعمارهم التقاعدية.

ولا بد من الإشارة أيضاً أن هذا التقاعد ارتبط مع الرواتب التقاعدية العالية والفئات التي تحصل على رواتب مرتفعة قبل التقاعد حيث تبدأ هذه الفئة بالتخطيط لسن التقاعد خلال السنوات الخمس الأخيرة قبل التقاعد المبكر، وهو ما يجعلها أحد مصادر استنزاف الموارد المالية لسببين الأول ارتفاع الراتب التقاعدي للذين سيحصلون عليها، وثانياً طول فترة تقاعدهم. ولهذا فإن احتساب متوسط الأجر لكل السنوات يقلل من آثار استخدام هذه الفئة لمنافع التقاعد المبكر بشكل غير سليم، ويساهم في الحد من توجيه الجزء الأكبر

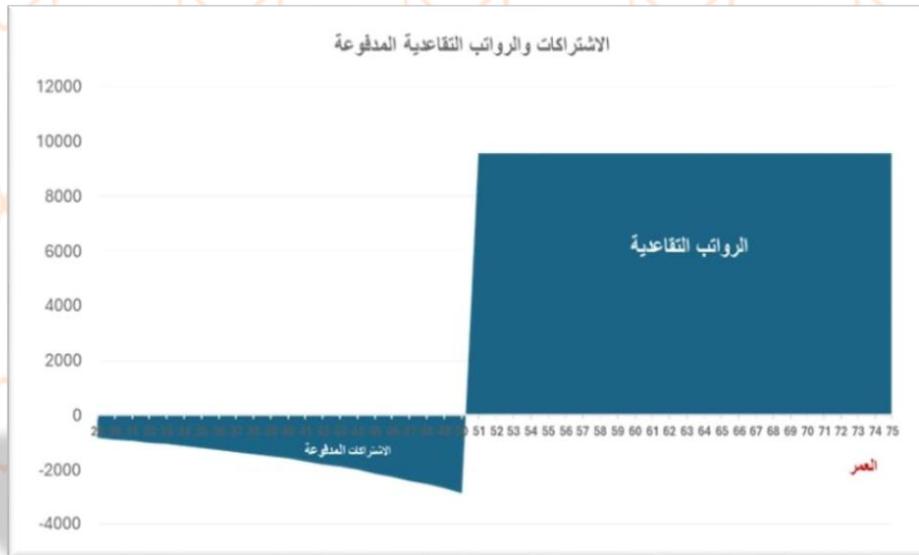


من موارد الضمان لتلك الفئة من المتقاعدين مقارنة مع الشريحة الكبرى التي تتقاضى رواتب تقاعدية منخفضة.

رابعاً: مفهوم الدين الضمني وتراكم الالتزامات المستقبلية:

الدين التقاعدي الضمني هو الفجوة بين الاشتراكات والمنافع التي تنشأ منها في نظام الضمان الاجتماعي. فعندما تَعِدُ الأنظمة التقاعدية بدفع منافع مستقبلية تفوق بشكل كبير الاشتراكات المُحصَّلة، فإنها في الواقع تُراكم ديناً غير ممول سيقع على كاهل الأجيال القادمة. وبالفعل، تشير الدراسات الأكتوارية إلى أن كل دينار يتم جمعه من الاشتراكات يوَلِّد التزاماً مستقبلياً يفوق قيمته بأضعاف. حيث أن معظم الالتزامات المستقبلية للمتقاعدين الحاليين والمشاركين تضطر المؤسسة إلى تأمينها من موارد مستقبلية غير موجودة بعد. بعبارة أخرى، تعتمد استمرارية دفع الرواتب التقاعدية مستقبلياً على المشاركين الجدد الذين سيسددون فاتورة هذا العجز التمويلي المتراكم. لذلك، فإن سدّ فجوة الدين الضمني والحد من نموها هو هدف رئيسي للإصلاحات كما يرى حزبنا على قانون الضمان. لضمان بقاء النظام قادراً على الوفاء بالتزاماته للأجيال القادمة دون الوقوع في دائرة عجز متفاقم.

الشكل رقم (2) حجم الفجوة بين الاشتراكات والراتب المدفوعة " الدين الضمني "





خامساً نحو تعزيز الاستدامة والعدالة بين الأجيال :

إن طبيعة المشكلة البنيوية العميقة التي يواجهها نظام الضمان الاجتماعي: تتلخص بفقدان التوازن المالي المتوقع. وفجوة واضحة بين الاشتراكات والمنافع. وتفاقم ظاهرة التقاعد المبكر التي تبدل في أهداف الضمان بدلاً من كونه شبكة أمان عند الشيخوخة والعجز. هذه العوامل مجتمعة تُنتج ديناً تقاعدياً ضمنيّاً ضخماً يتطلب حلاً جذرياً واستباقية. ومن هنا نؤمن بضرورة الإصلاح كخطوة استباقية حاسمة لضمان ديمومة الصندوق وتحقيق العدالة بين الأجيال. وهذا الإصلاح لا يشتمل فقط على ما تقدمه الحكومة من مقترحات. بل أن يتضمن نظرة تكاملية وفق المصلحة الوطنية المشتركة. تشمل هذه الحلول المقترحة من جهة الحكومة إجراءات مثل رفع سن التقاعد التدريجي وتقليص التقاعد المبكر وزيادة مدد الاشتراك. إلى جانب تكثيف جهود مكافحة التهرب التأميني وتوسيع قاعدة المشمولين. الهدف النهائي هو إعادة ضبط كلفة المنافع مع إيرادات النظام بحيث يستعيد الضمان الاجتماعي دوره الأصلي كأداة أمان اجتماعي مستدامة تحفظ كرامة الشيخوخة دون أن تثقل كاهل الاقتصاد الوطني أو الأجيال القادمة.

فيما تشمل المقترحات الأوسع نظراً دمج صناديق التقاعد في النقابات لزيادة المشمولين دون تحمل الضمان لعبء الصناديق السابقة وهو ما يعني توسع قاعدة المشمولين مباشرةً، والاستفادة من توجيه المدخرات المحلية نحو المشاريع الصغيرة والمتوسطة التي تعد وعاءاً لها. وهي بدورها ستعزز من الوظائف المستحدثة في الاقتصاد وترفع بشكل مباشر أعداد المشتركين الجدد. وأخيراً العمل بجهد وطني مشترك لدعم تحول القطاعات في الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم والذي أيضاً مباشرة سيعي توسيع قاعدة المشمولين. والهدف هنا بدلا من البحث عن الاستدامة الجزئية، التفكير بأسس توسيع قاعدة المشمولين في الضمان التي مباشرة سترفع أعداد الاشتراكات وتحقق استدامة طويلة الأمد. مع التأكيد أن توسيع قاعدة المشمولين هي هدف للضمان ولكنها نتيجة لسياسات اقتصادية أوسع لتحفيز النمو الاقتصادي، والتركيز على القطاعات ذات الأولوية الوطنية كقطاع الصناعة والسياحة والزراعة والخدمات الخ .

ومن وجهة نظر مالية وللحفاظ على الاستدامة. لابد من توفير خيارات تشارك في توزيع مخاطر نقاط التعادل وتقاسمها بين فئات المشتركين من جهة. والحفاظ على حقوق



الأجيال القادمة بعدم تحمل دين ضمني من جهة أخرى. ويرى الحزب أن تخفيف العبء على القاعدة الكبرى من مشتركى الضمان هو جزء أساسي من معادلة التعديل للقانون، وضمن مبدأ التدرج في الأثر مع احتساب الكلفة لهذا التدرج وتوضيحها بشكل شفاف. كما يعد الحزب أن التعديلات لا بد أن يتحمل المتقاعدين ذوي الرواتب المرتفع جزءاً من هذا العبء مع الحفاظ على حقوقهم في عوائد ملائمة.

وهنا يضع الحزب مجموعة من الأسئلة برسم الإجابة خلال النقاشات المستقبلية:

- 1- هل التدرج المطروح في تطبيق رفع سن التقاعد عادل بين الفئات (مثال عدم شمول من يكمل التقاعد في 31-12، بينما يعتبر من يكمل في 1/1 مشمول في التعديلات
- 2- ما كلف التدرج على الاستدامة المالية ونقاط التعادل في الدراسة الأكتوارية.
- 3- ما هو مدى تقبل المجتمع وسوق العمل للعاملين في سن كبيرة عمر (65)، وهل سيكون تقاعد الدفعة الواحدة البديل من وجهة نظر المواطنين.
- 4- ما هي التعديلات على البرامج التأمينية لتغطية الفترة الجديدة من مخاطر العمل.
- 5- ما هي التوجهات التطبيقية لتوسيع قاعدة المشمولين في الضمان (إدخال أعداد جددا).

الجدول رقم (2) ملخص التحديات البنوية وآثارها على الاستدامة

التحدي البنوي	الأسباب والعوامل	أثره على الاستدامة المالية
اقتراب نقطة التعادل المالي (تعادل الإيرادات والنفقات) بحلول 2030	تباطؤ زيادة عدد المشتركين النشطين في مقابل تسارع نمو عدد المتقاعدين	بدء تآكل الفوائض المالية تدريجياً حتى تساوي الاشتراكات والنفقات عام 2030 مما ينهي مرحلة تراكم المدخرات.



<p>ارتفاع قيم الرواتب التقاعدية وطول فترات صرفها مع تحسّن مؤشرات العمر المتوقّع</p>	<p>بعد 2030 سيعتمد النظام على عوائد الاستثمار واحتياطياته لتغطية الإنفاق ما يزيد مخاطر العجز عند أي تراجع اقتصادي أو تغيير ديموغرافي مفاجئ.</p>
<p>تراجع نسبة الإعاقة (عدد المشتركين لكل متقاعد) مع مرور الوقت؛ حيث يتعيّن توسيع قاعدة المساهمين لضمان وجود خمسة مشتركين على الأقل مقابل كل متقاعد</p>	<p>استمرار الاتجاه الحالي دون إصلاح يعني استنزاف موجودات الصندوق على المدى البعيد وخسارة الأجيال القادمة لحقوقهم من خلال تحميلهم للدين الضمني</p>
<p>مدد اشتراك أقصر نسبياً مقابل فترات تقاعد أطول (لا سيما مع التقاعد المبكر)</p>	<p>استفادة معظم المتقاعدين من منافع تفوق ما دفعوه من اشتراكات على أساس القيمة الحالية إذ يغطي ما يدفعه الفرد خلال حياته العملية جزءاً يسيراً من كلفة معاشه التقاعدي المستقبلي.</p>
<p>سواء آلية احتساب الراتب التقاعدي ومع وجود رواتب مرتفعة عند التقاعد أدت الى توسيع فجوة الاشتراكات والنافع لدى الفئات المختلفة</p>	<p>تحقيق نقل للدخل عبر الأجيال: يتم تمويل الفجوة بين الاشتراكات والمنافع من إيرادات الجيل العامل اللاحق، مما يشكّل عبئاً متنامياً على ديمومة النظام.</p>
<p>تساهل تشريعي تاريخي ولعب الحكومات دور في ترحيل الأمانة وتشجيع التقاعد المبكر بشروط ميسرة، مما شجّع ثقافة الخروج المبكر من سوق العمل</p>	<p>يُشكل التقاعد المبكر غالبية حالات التقاعد؛ إذ تبلغ نسبته ~64% من إجمالي المتقاعدين في النظام ما يرفع فاتورة الرواتب بشكل حاد (مساهمة التقاعد المبكر وحده بنحو 61% من كلفة المعاشات)</p>

**فجوة الاشتراكات والمنافع
(الفردية)**

**الانتشار الواسع للتقاعد
المبكر (اختلال جماعي)**



<p>انقلاب وظيفة الضمان: تحوّل النظام، في أنظار شريحة كبيرة، إلى أداة لتوسيع الدخول بدل كونه شبكة أمان عند الشيخوخة والعجز مما يعقّد أي محاولة لإصلاحه وموازنة حساباته.</p>	<p>ممارسات حكومية إدارية ساهمت في تضخّم الظاهرة، خاصة في القطاع العام؛ مثل قرارات الإحالة الجماعية على التقاعد المبكر بعد 30 سنة خدمة منذ 2020 ما وّلد موجات خروج جماعي على نفقة الصندوق.</p>	
<p>حسب الدراسات، تقدر القيمة الحالية للالتزامات غير الممولة بمبالغ ضخمة تُرهق كاهل الصندوق، وتبلغ عشرات المليارات من الدنانير</p>	<p>نتاج طبيعي من العوامل أعلاه: هيكل اشتراكات/منافع مختل يسمح بصرف التزامات مستقبلية تتجاوز ما تم تحصيله فعلياً</p>	
<p>هذا الدّين غير المرئي يعني أن قدرة الصندوق على الإيفاء بالتزاماته مستقبلاً مرهونة بتدفقات نقدية مستقبلية غير مضمونة، مما يهدد التوازن المالي وعدالة توزيع الأعباء بين الأجيال إن لم تُتخذ إجراءات تصحيحية حاسمة.</p>	<p>تراكم عجوزات أكتوارية غير ممولة (بسبب التقاعد المبكر والفجوة الدائمة بين ما يدفعه الجيل الحالي وما يتوجّب دفعه للجيل السابق) عبر الزمن دون إدراجها كدين صريح على مؤسسة الضمان</p>	<p>الدّين التقاعدي الضمني</p>

الآثار المتوقعة والمحتملة من التعديلات الجديدة على القانون

أولاً: الأثر على الفئات المختلفة من المؤمن عليهم:

من المتوقع أن تتباين آثار التعديل المقترح تبعاً للموقع العمري والمهني للمشاركين. فالعاملون القريبون من سن التقاعد سيَشعرون بتأثيرات مباشرة ناتجة عن تشديد شروط التقاعد المبكر ورفع عدد الاشتراكات المطلوبة، ما يستدعي عناية خاصة بحماية التوقعات المشروعة. وتوفير مسارات انتقال عادلة لا تُفضي إلى شعور بالإقصاء أو الإجحاف. فعلى سبيل المثال قد ضمن شخص الاستثناء من القانون إذا أنهى المدة في 31-12 بينما شخص بتاريخ 1/1 ستطبق عليه تعديلات القانون. في المقابل، يُتوقع أن يستفيد الداخلون الجدد إلى سوق العمل على المدى البعيد من تعزيز الاستدامة المالية للنظام، بما يضمن لهم مظلة



حماية أكثر أماناً واستقراراً عند بلوغ سن الشيخوخة. كما تشكل الزيادة المقترحة على الحد الأدنى للرواتب التقاعدية خطوة ذات أثر اجتماعي مباشر لصالح ذوي الدخل المتدني، بما يحدّ من مخاطر الفقر بين كبار السن ويعزّز البعد التضامني للنظام.

أما توسيع نطاق الشمول ليشمل العاملين بأنماط العمل غير المنتظمة، وعمّال المياومة، والعاملين لحسابهم الخاص، فيُعد تحولاً نوعياً في البنية الاجتماعية للضمان من شأنه تقليص فجوات الحماية وتعزيز العدالة الاجتماعية، شريطة أن يُدار هذا التوسع ضمن ضوابط تضمن الالتزام والاستدامة في آنٍ واحد.

ثانياً: الأثر على سوق العمل والاقتصاد الكلي:

يحمل التعديل في طيّاته تأثيرات محتملة على ديناميكيات سوق العمل، لا سيما في ما يتعلق بإطالة العمر الوظيفي والحدّ من الخروج المبكر من سوق العمل. فمن شأن تقليص التقاعد المبكر أن يساهم في الحفاظ على الخبرات المترابطة داخل سوق العمل، ورفع معدلات المشاركة الاقتصادية، لا سيما في ظل التغيرات الديمغرافية وارتفاع متوسط العمر المتوقع.

في المقابل، تبرز تحديات مرتبطة بقدرة سوق العمل على استيعاب فئات عمرية أكبر، وبالحاجة إلى سياسات مرافقة في مجالات التدريب المستمر، وتحسين بيئة العمل، وتعزيز الإنتاجية، بما يمنع تحوّل إطالة العمر الوظيفي إلى عبء اقتصادي أو اجتماعي. كما أن دمج العاملين في الاقتصاد غير المنظم ضمن مظلة الضمان يُساهم في توسيع القاعدة الإنتاجية الرسمية، ويعزز الامتثال، ويحدّ من التشوهات في سوق العمل على المدى المتوسط والطويل.

- تأمين البطالة والتعطل :

إن تمديد سنّ التقاعد يجب أن يقترن بإجراء تعديلات تضمن حماية حقوق العمال من مخاطر العمل التي قد يتعرضون لها خلال الفترة الإضافية لبقائهم في سوق العمل، سواء ما يتعلق بمخاطر إصابات العمل أو مخاطر الانقطاع الجزئي عن العمل (التعطل) وهذا بطبيعة الحال، سيتطلب التوسع في منافع تأمين التعطل للفئات التي تسري عليها التعديلات المقترحة المرتبطة بتشديد شروط التقاعد المبكر وزيادة سن تقاعد الشيخوخة.



وفي هذا السياق، لا بد من التمييز بين تأمين التعطل الذي يهدف إلى تغطية فترات الانقطاع المؤقت عن العمل إلى حين العودة إليه، نتيجة طبيعة الأعمال الموسمية أو حدوث ظروف طارئة، وبين تأمين البطالة الذي يُعنى برعاية الأشخاص في سنّ العمل غير القادرين على إيجاد فرصة عمل. إذ يُعدّ تأمين التعطل برنامجاً تأمينياً ضمن منظومة الضمان الاجتماعي، في حين يُعتبر تأمين البطالة برنامجاً وطنياً يعتمد في تمويله على موارد الخزينة العامة.

ثالثاً: العدالة الانتقالية كشرط لنجاح الإصلاح

تُبرز تجربة إصلاحات الضمان الاجتماعي عالمياً أن نجاح التعديلات لا يرتبط فقط بصواب التشخيص أو سلامة الأرقام، بل بمدى الالتزام بمبادئ العدالة الانتقالية والتدرّج في التطبيق. وفي هذا الإطار، يُعد اعتماد الرفع التدريجي لسن التقاعد وتعديل شروط الاستحقاق خطوة ضرورية لتجنيب الصدمات الاجتماعية والاقتصادية، ولمنح الأفراد والمؤسسات الوقت الكافي للتكيف مع القواعد الجديدة. وتقتضي العدالة الانتقالية كذلك وضوحاً تشريعياً ونقاشاً معمقاً يشرح مبررات الإصلاح وأهدافه بلغة مفهومة، ويؤكد حزينا على أن ما نطالب به من تعديلات جوهرية لا تستهدف الانتقاص من الحقوق، بل حمايتها وضمان ديمومتها للأجيال الحالية والمقبلة. فالثقة العامة بالمؤسسة تُعد رأس مال غير منظور، وأي تآكل فيها قد ينعكس سلباً على معدلات الالتزام والاستدامة المالية ذاتها.

رابعاً: مخاطر غياب الإدارة الاجتماعية للإصلاح:

في حال غياب إدارة واعية للآثار الاجتماعية-الاقتصادية للتعديل، تبرز مخاطر حقيقية تتمثل في تنامي الرفض المجتمعي، وسوء الفهم، وتسييس النقاش العام حول الضمان الاجتماعي، بما قد يحوّل الإصلاح من ضرورة وطنية إلى مصدر انقسام مجتمعي. كما أن تجاهل الأبعاد الانتقالية قد يضعف من فعالية الإصلاحات المالية ذاتها، إذ لا يمكن فصل الاستدامة المالية عن القبول الاجتماعي والشرعية المؤسسية.



تنويع استثمارات الضمان وتوجيهها للتنمية المحلية لتعزيز الاستدامة المالية:

يلعب صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي دوراً حيوياً في إدارة المدخرات الوطنية وتحقيق عوائد مستقرة للمؤسسة. من المنطقي أن يركز الصندوق نسبة كبيرة من أمواله على أدوات منخفضة المخاطر مثل سندات الخزينة والأسهم الممتازة. نظراً لضمان عوائدها واستقرارها (فهو يحمل نحو 10 مليارات دينار كسندات حكومية حالياً). هذه السياسة التحفظية تضمن الحفاظ على أصول الضمان لتلبية الالتزامات المستقبلية. ومع تفهم أهمية ذلك، تبرز ضرورة موازنة المعادلة الاستثمارية بحيث لا يقتصر دور الصندوق على العوائد الآمنة فقط. بل يشمل توجيه جزء من المدخرات نحو مشروعات إنتاجية محلية ذات قيمة مضافة عالية. فلكل محافظة أردنية ميزات نسبية في قطاعات معينة (كالزراعة والسياحة والصناعة والمشاريع الصغيرة والمتوسطة) ، وللأردن أيضاً ميزات نسبية تساعد على زيادة الصادرات ، مما يفتح المجال لاستثمارات تُوظف هذه الميزات وتحقق عائداً مزدوجاً مالياً وتنموياً. على سبيل المثال، استثمار الصندوق في مشاريع سياحية (فنادق ومنتجعات) في البتراء والبحر الميت والعقبة، إضافة إلى امتلاك استراحات سياحية موزعة على مختلف المحافظات. كما بادر بإنشاء مناطق تنموية في المفرق وإربد لتشجيع الصناعات والتكنولوجيا ضمن بيئات محلية مواتية. وقد بدأت هذه المشاريع بتوفير مئات فرص العمل في تلك الأقاليم. هذه الأمثلة تظهر أن توجيه استثمارات الضمان محلياً يساهم في خلق فرص عمل جديدة وتوسيع قاعدة المشتركين (مما يعزز إيرادات المؤسسة على المدى البعيد)، إلى جانب تحقيق عوائد اقتصادية مجدية للمحافظة الاستثمارية.

إن الخروج من منطقة الاستثمار الآمن يطرح تحديات تتعلق بإدارة المخاطر وضرورة التأكد من جدوى المشاريع الإنتاجية. والمشاريع في المحافظات قد تستغرق وقتاً لتحقيق العائد أو تنطوي على مخاطر تشغيلية أعلى مقارنة بالأدوات المالية التقليدية. لذا يتطلب الأمر دراسات جدوى متعمقة وتقييمات حذرة قبل الاستثمار. بالإضافة إلى وضع آليات حوكمة وشفافية قوية لضمان استقلال القرار الاستثماري وعدم خضوعه للاجتهادات أو الضغوط. من جانب آخر، توفر هذه التوجهات فرصاً كبيرة للضمان إضافة إلى أهمية مشاركة الضمان في المشاريع الوطنية الكبرى (مثل مشروع الناقل الوطني للمياه ومشاريع الطاقة والبنية التحتية). كذلك يُنظر إلى الاستثمار العقاري والتطوير الحضري كأداة آمنة ومربحة على المدى الطويل. لذا يعمل الصندوق على رفع نسبة استثماراته العقارية إلى نحو 10% من



موجوداته. خلاصة القول، إن دور صندوق الضمان ينبغي أن يتوسع من مجرد مستثمر محافظ إلى مستثمر تنموي فعّال، يحافظ على أموال المشتركين من جهة، ويُسهم في تمويل نمو الاقتصاد الوطني من جهة أخرى عبر مشاريع مُنتجة مدروسة تحقق منفعة مشتركة للصندوق وللمجتمع ككل.

الذكاء الاصطناعي وتحولات سوق العمل:

يشهد سوق العمل تغيرات جذرية مدفوعة بتطور تقنيات الذكاء الاصطناعي وأتمتة العمليات. بعض الوظائف التقليدية مرشحة للاختفاء أو الانحسار نتيجة قدرة الأنظمة الذكية على أداء المهام الروتينية بكفاءة (مثل وظائف خدمة العملاء الأساسية، وإدخال البيانات، وحتى بعض المهام في التصنيع والصحة والخدمات). في المقابل، تظهر وظائف وأنماط عمل جديدة تتطلب مهارات مختلفة، كتحليل البيانات، وتطوير البرمجيات والذكاء الاصطناعي، وإدارة المنصات الرقمية، فضلاً عن نمو العمل عبر الإنترنت وقطاعات الاقتصاد الرقمي الإبداعي. تقرير حديث لمنتدى الاستراتيجيات الأردني قدر أن حوالي 41% من الوظائف في الأردن معرضة بدرجات متفاوتة لتأثيرات الذكاء الاصطناعي خلال العقد المقبل، مما يعني تحولاً كبيراً في طبيعة المهن المتاحة. هذه التحولات تشكّل تحدياً مزدوجاً للضمان الاجتماعي: فهي تؤثر على عدد وهيكل المشتركين المستقبليين، وتفرض تحدياً لقواعد الشمول وأنظمة الحماية.

أبرز الأولويات لمؤسسة الضمان في هذا السياق: أولاً توسعة مظلة الشمول لتشمل العاملين في الاقتصاد الرقمي والأنماط المرنة. لقد بدأت خطوات بشمول فئات مثل العاملين المستقلين وأصحاب العمل المرن تحت المظلة التأمينية بشكل إلزامي، مع تيسير الانتساب الاختياري لمن يعملون لحسابهم أو في أعمال غير منتظمة. هذا توجه ضروري لضمان ألا يبقى العاملون الجدد خارج منظومة الحماية لمجرد اختلاف أشكال توظيفهم. ثانياً، تكيف أنظمة الاشتراكات والمنافع مع الواقع الجديد؛ فقد يتنقل الأفراد بين وظائف متعددة أو يعملون كمستقلين عبر منصات إلكترونية، مما يستدعي تصميم آليات مرنة تسمح بتجميع فترات العمل المتقطعة واحتسابها ضمن حقوق المؤمن عليه. بمعنى آخر، لا بد من تحديث نموذج الاشتراك التقليدي بحيث يحافظ على الاستدامة وفي الوقت نفسه يواكب أشكال العمل الجديدة (مثلاً من خلال اشتراكات منخفضة للأعمال الجزئية أو إعفاءات مؤقتة وتشجيع الانتساب الاختياري لمن يعملون لحسابهم الخاص). ثالثاً، تعزيز أدوات الحماية الاجتماعية المرتبطة بفقدان الدخل والتقاعد؛ فمع احتمال زيادة تقلبات



العمل وارتفاع خطر البطالة التقنية المؤقتة. تبرز أهمية تطوير برامج تأمين التعطل. فالضمان الاجتماعي معني بالمساهمة في توفير شبكة أمان للعاملين الذين قد يفقدون وظائفهم بسبب الأتمتة والذكاء الاصطناعي. وذلك عبر تحسين إعانات التعطل أو استحداث برنامج تأمين متخصص يكون ممول وطنياً. وقد أوصى خبراء بضرورة الاستثمار بقوة في إعادة تأهيل المهارات (Reskilling) وتعزيز الثقافة الرقمية للعاملين. بحيث يتم حماية العمال أنفسهم بدلاً من حماية الوظائف من خلال تمكينهم للانتقال إلى فرص عمل جديدة ومستدامة. أخيراً، ينبغي لمؤسسة الضمان مراقبة اتجاهات سوق العمل بشكل استباقي وإجراء دراسات دورية حول أثر التقنيات على قطاعات التوظيف. لضمان أن التشريعات التأمينية تواكب المستقبل ولا تتأخر عنه. إن الذكاء الاصطناعي - رغم تحدياته - يحمل أيضاً فرصاً لخلق وظائف نوعية ورفع الإنتاجية؛ ودور الضمان الاجتماعي أن يكون شريكاً في استيعاب هذه التحولات عبر تحديث سياساته وتأمين مظلة مرنة وشاملة تحمي جميع العاملين في الاقتصاد سواء بأشكاله التقليدية أو الرقمية الحديثة.

الخاتمة:

لقد شكّل الضمان الاجتماعي في الأردن على مدى عقود الماضية جزءاً رئيساً من صمام الأمان الاقتصادي الاجتماعي الذي تتمتع به المملكة. وهو ركيزة أساسية في منظومة الحماية الاجتماعية. ورغم ما مرّ به من محطات متباينة بين التقدم والتعثر. فإن استمراره كمؤسسة وطنية تعبّر عن التزام الدولة تجاه مواطنيها. وتُجسّد جوهر العقد الاجتماعي القائم على التضامن والعدالة. فإننا في الحزب نرى أن الإصلاح يظل ضرورة لا بديل عنه لضمان العدالة بين الأجيال وصون حقوق المشتركين.

لكننا اليوم أمام مفترق طرق حاسم. فالأزمات المتلاحقة التي عصفت بالمنطقة خلال السنوات الخمسة الماضية - من جائحة كورونا. إلى العدوان المتكرر على غزة. وسقوط النظام في سوريا. وإغلاق باب المنذب وصولاً إلى التصعيد العدواني الإسرائيلي على كل من لبنان واليمن. واليوم العدوان الإسرائيلي الأمريكي على إيران - لم تكن مجرد أحداث عابرة. بل شكّلت زلزالاً اقتصادياً واجتماعياً لا تزال ارتداداته تضرب عمق الاقتصادات العربية ومنها الاقتصاد الأردني. هذه التحولات لم تحدث تباطؤاً مؤقتاً فحسب. بل أفرزت واقعاً اقتصادياً هشاً في المنطقة. وفرضت علينا الاعتراف بأننا نعيش في ظل "اقتصاد حرب" بكل ما يحمله من تحديات هيكلية.



في هذا السياق، لم يعد إصلاح الضمان الاجتماعي ترفاً أو خياراً بيروقراطياً، بل ضرورة وطنية وجودية. أي إصلاح لا يُبنى على فهم عميق لهذا الواقع، ولا يربط بين الاستدامة المالية والعدالة الاجتماعية، سيكون قاصراً عن تحقيق الأثر المنشود، بل وقد يُفاقم من هشاشة الاقتصاد ويُعمّق فجوة الثقة بين المواطن والدولة.

إننا بحاجة إلى إصلاح يعيد تعريف دور الضمان الاجتماعي كأداة ديناميكية قادرة على التكيف مع تحولات سوق العمل، وتوسيع مظلة الحماية لتشمل الفئات الجديدة في الاقتصاد الرقمي وغير المنظم، ويضمن حقوق الأجيال القادمة دون أن يُقصي الحاضر.

الضمان الاجتماعي ليس مجرد صندوق تقاعد، بل هو مرآة لمدى التزام الدولة بمواطنيها. وحين تتآكل الثقة، يتصدع هذا الالتزام. لذا، فإن الإصلاح الحقيقي يبدأ من الاعتراف بالواقع، وبناء توافق وطني جامع، يُرسّخ مكانة الضمان كذراع استراتيجي للاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، لا كعبء مالي يُدار بالأرقام فقط، بل كأداة للعدالة والكرامة والنجاة في زمن الأزمات.

التوصيات :

يرى الحزب ضرورة وضع الأسس التشريعية والتنفيذية لمنع تكرار حدوث الاختلالات البنوية وتغيير النهج للخروج من هذه الأزمة العميقة والمركبة.

توصيات في مجال الاستدامة المالية والتوازن الأكتواري

1- إعادة ضبط معادلة الاشتراكات والمنافع على أساس أكتواري عادل:

- الإقرار الصريح بأن الخلل البنوي لا يكمن في التقاعد المبكر وحده، بل في فجوة هيكلية مستمرة بين ما يُدفع وما يُصرف.
- اعتماد مبدأ أن أي توسع في المنافع أو تسهيل في الاستحقاق يجب أن يقابله، إما زيادة مقابلة في مدة الاشتراك، أو معامل خصم أكتواري عادل يعكس الكلفة الحقيقية لطول مدة الصرف.
- مراجعة دورية لضمان عدم تراكم دين تقاعدي ضمني جديد (كل 3-5 سنوات) لمعادلات الاحتساب.

2- تعامل متوازن مع التقاعد المبكر بدل إلغائه :

- الإبقاء على التقاعد المبكر كشبكة أمان اجتماعي لا كمسار افتراضي.



- ربط استحقاقه بمعامل خصم واضح ومندرج مرتبط بالعمر. وليس فقط بعدد الاشتراكات.
- تقليص الميزة النسبية للتقاعد المبكر مقارنة بالتقاعد الوجودي. دون إغلاقه كلياً.

3- توزيع كلفة الإصلاح على أكثر من طرف:

- إن الضمان الاجتماعي ليس مجرد صندوق مالي. بل هو نظام تضامني يعكس طبيعة العقد الاجتماعي بين الدولة والمجتمع. واستدامته تتطلب توزيعاً عادلاً للمسؤوليات والاعباء بين مختلف المكونات المعنية بالضمان الاجتماعي. الدولة والعاملين وأصحاب العمل والمجتمع ككل. وتوزيعاً عادلاً للحقوق والاعباء. بين الجيل الواحد والأجيال المتعاقبة.
- عدم تحميل القاعدة العريضة من الفئات ذات الدخل المحدود من المشتركين وحدها كلفة التصويب.
 - بحث أدوات عادلة لمساهمة الشرائح الأعلى دخلاً (خاصة الرواتب التقاعدية المرتفعة) في تحمل جزء من الكلفة. مع حماية المتقاعدين ذوي الدخل المنخفض. والحفاظ على القوة الشرائية للرواتب الدنيا.

توصيات في العدالة الانتقالية وإدارة الأثر الاجتماعي :

1- اعتماد عدالة انتقالية واضحة ومعلنة:

- تتضمن الإقرار بأن التعديل يمس توقعات حياتية ومهنية قائمة.
- تصميم مرحلة انتقالية عادلة تتجنب "القطع الحاد" بين من يشملهم القانون ومن يُستثنون بفارق أيام أو أشهر.
- توسيع نطاق الاستثناء الزمني أو اعتماد تدرج متعدد المراحل بدل شريحتين فقط (مشمول/غير مشمول).

2- ربط تقييد التقاعد المبكر بتوسيع الحماية البديلة:

- تعزيز برامج تأمين التعطل عن العمل من حيث: مدة الاستحقاق. مستوى المنفعة. وشروط الانتقال بين العمل والتعطل. منع تحوّل تعويض الدفعة الواحدة إلى بديل اضطراري للتقاعد نتيجة غياب بدائل حماية كافية.

توصيات متعلقة بسوق العمل وتوسيع قاعدة المشمولين :

- 1- توسيع قاعدة الاشتراك هو الحل الهيكلي الحقيقي: إن التحدي الأساسي الذي يواجه نظام الضمان الاجتماعي لا يرتبط فقط بمستوى المنافع أو سن التقاعد. بل يرتبط أساساً



ب ضيق قاعدة المشتركين مقارنة بحجم القوى العاملة. لذلك فإن الحل الهيكلي المستدام يتمثل في توسيع الشمول كسياسة منهجية لا كحملات ظرفية:

- إدماج أكبر عدد ممكن من العاملين في الاقتصاد الوطني ضمن مظلة الحماية الاجتماعية.
- تصميم اشتراكات مرنة تتناسب مع طبيعة الدخل غير المنتظم.
- الانتقال من منطق التفتيش التفتيشية إلى خطة شمول متعددة المسارات تشمل: الاقتصاد غير المنظم، العاملين لحسابهم الخاص، أنماط العمل المرن والرقمي.
- ربط صناديق تقاعد النقابات المهنية بالضمان الاجتماعي على أن لا يتحمل الضمان الأعباء السابقة .

التوصيات لتعزيز استدامة نظام الضمان الاجتماعي:

- 1- موازنة رفع سن التقاعد مع سياسات سوق العمل
 - لا معنى لرفع سن التقاعد دون: سياسات تشغيل لكبار السن، برامج تدريب وإعادة تأهيل مهني، وتحسين بيئات العمل الصحية.
 - حماية كبار السن من الإقصاء الصامت (الفصل غير المباشر أو الدفع نحو التقاعد القسري). بحيث يتم إجراء تعديلات على قانون العمل تمنع فصل العامل بعد سن معينة.
- 2- عدم تحميل إصلاح الضمان أعباء اختلالات سوق العمل:
 - مراجعة التشريعات المرتبطة بإنهاء الخدمة والفصل التعسفي.
 - وقف استخدام الضمان كأداة لحل اختلالات القطاع العام أو إعادة هيكلة المؤسسات الحكومية على حساب الصندوق.
- 3- تعزيز استقلالية مؤسسة الضمان الاجتماعي بضمانات حقيقية
 - دعم مبدأ الاستقلال الإداري والمالي، ضمن إطار مساءلة واضح، وليس استقلالاً شكلياً أو فوق الرقابة.
 - تعريف دقيق لصلاحيات "محافظ الضمان" وحدودها، ومنع تركّز القرار بيد شخص واحد.
- 4- حوكمة استثمارية قائمة على الشفافية وإدارة المخاطر:
 - نشر تقارير دورية مفهومة للرأي العام حول: توزيع الاستثمارات، العائد والمخاطر، أثر الاستثمار على الاستدامة طويلة الأجل.



➤ تعزيز دور الخبرة المستقلة في قرارات الاستثمار، لا التمثيل الشكلي.

5- تعزيز الرقابة والمساءلة دون المساس بالاستقلال:

- دور فاعل لمجلس الأمة، وديوان المحاسبة، وهيئات الرقابة.
- مساءلة دورية لإدارة الضمان على أساس مؤشرات أداء واضحة (مالية، أكتوارية، اجتماعية).
- دراسة آليات عادلة لمعالجة حالات الرواتب التقاعدية المرتفعة التي تجاوزت فلسفة الحماية الاجتماعية، بحيث يتم ضبطها ضمن السقوف المعتمدة في النظام بما يحقق العدالة بين الأجيال.
- تطوير برامج تأمين التعطل عن العمل.

6- تطوير مزايا الضمان لتعزيز الثقة المجتمعية: حتى يشعر المواطن بأهمية الانتساب إلى الضمان الاجتماعي، لا بد من تطوير بعض المنافع الاجتماعية التي تعزز جاذبية النظام، ومنها التأمين الصحي للمشاركين، ويقترح تمويله عبر: نسبة بسيطة من راتب العامل ومساهمة من صاحب العمل، وذلك بما يعزز الشعور بأهمية الاشتراك ويزيد من جاذبية النظام.

7- التوصيات الإجرائية لتعزيز الرقابة وتفعيل التفتيش: من أبرز التحديات التي تواجه نظام

الضمان الاجتماعي ضعف الالتزام بتسجيل جميع العاملين، حيث لا يزال بعض العاملين خارج مظلة الضمان، إضافة إلى قيام بعض المنشآت بتسجيل العمال برواتب أقل من أجورهم الحقيقية، الأمر الذي يؤثر سلباً على حقوقهم المستقبلية وعلى الاستدامة المالية للنظام، إلى جانب عدم شمول بعض فئات العاملين بالضمان الاجتماعي رغم خضوعهم الفعلي لسوق العمل. عدم تسجيل بعض العاملين في الضمان، ولذلك يجب:

- (a) تفعيل أجهزة التفتيش في مؤسسة الضمان الاجتماعي.
- (b) فرض رقابة حقيقية على المؤسسات لضمان تسجيل جميع العاملين.
- (c) ضمان تسجيل العمال وفق رواتبهم الحقيقية.
- (d) منح امتيازات للمؤسسات الاقتصادية الملتزمة بتشغيل الأردنيين.