الاتحاد العام
لنقابات عمال الأردن

هاتف : +962 65675533
+962 65675534
+962 796555313
فاكس : +962 65687911

الرقم: أن/2026/153 No. .....

التاريخ: 2026/03/30 Date: .....

مذكرة رسمية

مقدمة إلى لجنة العمل والتنمية الاجتماعية والسكان في مجلس النواب الأردني

بشأن مشروع القانون المعدل لقانون الضمان الاجتماعي

مقدمة من:
الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن

إلى:
سعادة رئيس وأعضاء لجنة العمل والتنمية الاجتماعية والسكان
مجلس النواب الأردني المحترمون

الموضوع:
ملاحظات الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن على مشروع القانون المعدل لقانون الضمان الاجتماعي المنظور أمام مجلس النواب

أولاً: تمهيد

يتقدم الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن إلى لجنتكم الموقرة بهذه المذكرة انطلاقاً من مسؤوليته الوطنية والنقابية في تمثيل مصالح العمال والدفاع عن حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، وباعتباره الإطار النقابي الجامع للعمال في مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية في المملكة.

ويؤكد الاتحاد أن قانون الضمان الاجتماعي يُعد من التشريعات الوطنية ذات الطبيعة الاجتماعية والحقوقية الخاصة، نظراً لارتباطه المباشر بالأمن الاجتماعي والاستقرار المعيشي لفئات واسعة من العاملين والمتقاعدين وأسرهم، وبما يوفره من حماية في مواجهة مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة، وإصابات العمل، والتعطل، والأمومة. وعليه، فإن أي تعديل يطرأ على هذا القانون يجب أن يُدرس في ضوء أثره الاجتماعي والاقتصادي والحقوقي الشامل، لا من منظور مالي أو اكتواري مجرد.

الاتحـاد العام
لنقـــابات عمـــال الأردن

هاتف : 65675533 962+
65675534 962+
796555313 962+
فاكس : 65687911 962+

No. ..... الرقم: .....

Date: ..... التاريخ: .....

وإذ يقر الاتحاد بأهمية المحافظة على الاستدامة المالية لمؤسسة الضمان الاجتماعي وضمان قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المستقبلية، فإنه يشدد في المقابل على أن أي مسار إصلاحي ينبغي أن يقوم على مبادئ العدالة والإنصاف والتدرج، وأن يراعي الحقوق المكتسبة للمشتركين، وألا يُرتب أعباءً إضافية على العمال والمؤمن عليهم باعتبارهم الطرف الأضعف في معادلة الإصلاح.

ثانياً: الموقف العام من مشروع القانون المعدل

ينطلق موقف الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن من تأييد مبدأ الإصلاح المؤسسي والتشريعي لمنظومة الضمان الاجتماعي متى كان هذا الإصلاح شاملاً ومتوازناً، ويستجيب لاعتبارات الاستدامة المالية دون الإخلال بالوظيفة الاجتماعية والحمائية للنظام التأميني. غير أن الاتحاد يرى أن مشروع القانون المعدل، بصيغته المعروضة، يتضمن تعديلات من شأنها أن تمس مستوى الحماية الاجتماعية المقررة للعمال، وأن تنعكس سلباً على الحقوق التأمينية المكتسبة، وأن تُحمّل المؤمن عليهم جزءاً كبيراً من كلفة الإصلاح، من دون أن تتضمن الحزمة المقترحة معالجة متوازنة ومتكاملة للأسباب البنيوية التي تواجه منظومة الضمان الاجتماعي.

فالإصلاح المطلوب لا يجوز أن يقتصر على تعديل شروط الاستحقاق، أو تأخير سن التقاعد، أو زيادة القيود على التقاعد المبكر، أو فرض اقتطاعات إضافية بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بل يجب أن يتناول أيضاً توسيع الشمول التأميني، ومعالجة التهرب التأميني، وتحسين الحوكمة، وتعزيز الكفاءة الاستثمارية، وضمان مساهمة حكومية عادلة في دعم استدامة النظام. وعليه، فإن الاتحاد يؤكد أن معيار تقييم مشروع القانون لا يجب أن ينحصر في مدى مساهمته في تحسين المؤشرات الاكتوارية، بل في مدى قدرته على تحقيق التوازن بين الاستدامة المالية والعدالة الاجتماعية، وبين متطلبات الإدارة الرشيدة وواجب صون الحقوق الاجتماعية للعاملين.

ثالثاً: المبادئ الحاكمة التي يرى الاتحاد ضرورة الاستناد إليها في مناقشة المشروع

يرى الاتحاد أن مناقشة مشروع القانون المعدل يجب أن تستند إلى مجموعة من المبادئ الأساسية، تتمثل فيما يلي:

1. حماية الحقوق المكتسبة: إن الاشتراكات التي سددها العمال على مدى سنوات عملهم ليست التزاماً مالياً مجرداً، بل هي أساس لحقوق قانونية واجبة الحماية. ومن ثم، فإن أي تعديل يمس هذه الحقوق

No. ..... الرقم: .....

Date: ..... التاريخ: .....

أو يضعف نطاقها أو يؤخر استحقاقها دون مبرر عادل ومتدرج، يشكل مساساً بمبدأ الأمان القانوني وبالثقة المشروعة في التشريع.

2. التدرج وعدم إحداث صدمة تشريعية: إن أي تعديلات يجب أن تُطبق بتدرج زمني عادل، وبصورة تراعي أوضاع المشتركين الحاليين، وتحد من الآثار السلبية المفاجئة عليهم. فالتدرج ليس مجرد وسيلة إجرائية، بل هو شرط جوهري لضمان عدالة الإصلاح وحماية الاستقرار الاجتماعي.
3. عدالة توزيع أعباء الإصلاح: لا يجوز أن تُلقى كلفة الإصلاح على المؤمن عليهم وحدهم، فيما تبقى مساهمة الحكومة محدودة، ويستمر التهرب التأميني، وتتسع دائرة العمل غير المنظم. إن أي إصلاح متوازن يجب أن يوزع الأعباء على مختلف الأطراف وفقاً لمبدأ الشراكة الثلاثية.
4. الانسجام بين التشريعات الاجتماعية والعمالية: إن فعالية قانون الضمان الاجتماعي لا تنفصل عن البيئة التشريعية التي يعمل ضمنها، ولا سيما قانون العمل. ولذلك، فإن أي تعديلات في قانون الضمان ينبغي أن تُقارب ضمن منظور تكاملي يضمن الانسجام بين التشريعات ذات الصلة.

رابعاً: الملاحظات الجوهرية على مشروع القانون المعدل

1. ضرورة صون الحقوق المكتسبة للمشتركين الحاليين: يؤكد الاتحاد أن الحقوق التأمينية الناشئة عن اشتراكات العمال على مدى سنوات طويلة يجب أن تظل مصونة من أي تعديل جوهري قد يؤثر في شروط الاستحقاق أو مستوى المنافع أو التوقعات المشروعة التي استقرت لدى المشتركين. وفي هذا السياق، يرى الاتحاد أن أي تعديل جوهري في شروط تقاعد الشيخوخة أو التقاعد المبكر أو آليات الاستحقاق يجب أن يقتصر، كأصل عام، على المشتركين الجدد، أو أن يُطبق ضمن تدرج واضح ومنصف على فئات محددة من المشتركين الذين لم تتبلور بعد مراكزهم التأمينية بصورة متقدمة. أما تطبيق التعديلات بصورة واسعة على المشتركين الحاليين، فيؤدي إلى الإضرار بالأمن القانوني والاجتماعي، ويضعف الثقة المجتمعية بمنظومة الضمان الاجتماعي.
2. الاعتراض على تخفيض راتب التقاعد المبكر بنسبة 4% سنوياً: يسجل الاتحاد اعتراضه الواضح على المقترح المتعلق بتخفيض راتب التقاعد المبكر بنسبة 2% عن كل ستة أشهر تسبق السن القانونية، بما يعادل 4% عن كل سنة، مع احتساب كسر الستة أشهر ستة أشهر كاملة. ويعتبر الاتحاد أن هذا التعديل ينطوي على آثار سلبية جوهرية للأسباب التالية:
   - لأنه يُرتب تخفيضاً مباشراً ودائماً على دخل العامل التقاعدي في مرحلة عمرية وحياتية تكون فيها الحاجة إلى الاستقرار المالي والاجتماعي أكثر إلحاحاً.
   - لأنه يفترض أن اللجوء إلى التقاعد المبكر خيار إرادي في جميع الحالات، في حين أن الواقع العملي في سوق العمل الأردني يثبت أن نسبة كبيرة من حالات التقاعد المبكر ترتبط بعوامل

الاتحـاد العام
لنقـــابات عمـــال الأردن

هاتف : 65675533 962+
65675534 962+
796555313 962+
فاكس : 65687911 962+

No. ..... الرقم: .....

Date: ..... التاريخ: .....

قسرية أو شبه قسرية، منها إنهاء الخدمة، أو إعادة الهيكلة، أو تراجع شروط العمل، أو ضعف الجدوى الاقتصادية للاستمرار في العمل.

- لأن معالجة ظاهرة التقاعد المبكر لا ينبغي أن تتم عبر معاقبة المؤمن عليه مالياً، وإنما من خلال معالجة الظروف التشريعية والاقتصادية التي تدفع إليه.

وبناءً على ذلك، فإن الاتحاد يوصي بعدم إقرار النص الخاص بتخفيض راتب التقاعد المبكر، ويدعو إلى حذفه من مشروع القانون المعدل، باعتباره إجراءً غير متوازن من الناحية الاجتماعية، وغير منصف من الناحية التأمينية.

3. معالجة ملف التقاعد المبكر ضمن مقاربة شاملة: يرى الاتحاد أن التوسع في التقاعد المبكر هو نتيجة مباشرة لجملة من الاختلالات في سوق العمل وفي بعض النصوص القانونية الناظمة للعلاقة بين العامل وصاحب العمل. ومن ثم، فإن أي معالجة جادة لهذا الملف يجب ألا تقتصر على إعادة ضبط المعايير الرقمية للاستحقاق، بل يجب أن تشمل مراجعة البيئة القانونية والاقتصادية التي تدفع العامل إلى الخروج المبكر من سوق العمل. وفي هذا الإطار، يؤكد الاتحاد على ما يلي:

- ضرورة مراجعة النصوص الواردة في قانون العمل التي تتيح أو تسهل إنهاء خدمات العمال بصورة تؤدي عملياً إلى دفعهم نحو التقاعد المبكر.
- ضرورة الحد من استخدام التقاعد المبكر كوسيلة لإدارة الفائض الوظيفي أو إعادة الهيكلة في المؤسسات العامة أو الخاصة.
- ضرورة تحسين مستويات الأجور وظروف العمل، بما يجعل الاستمرار في العمل حتى سن التقاعد خياراً اقتصادياً واقعياً ومجزياً.

4. توسيع الشمول التأميني كمدخل رئيسي للاستدامة: يرى الاتحاد أن الاستدامة الحقيقية لمنظومة الضمان الاجتماعي لا يمكن أن تقوم فقط على تشديد شروط الاستحقاق أو الحد من المنافع، بل تتطلب قبل ذلك توسيع قاعدة المشتركين، وزيادة عدد المساهمين الفاعلين في النظام التأميني. ولا تزال قطاعات واسعة من العاملين في المملكة، ولا سيما في الاقتصاد غير المنظم، والأنشطة الزراعية، والإنشاءات، والعمل الحر، والعمل عبر المنصات الرقمية، خارج مظلة الضمان الاجتماعي أو في نطاق شمول محدود. وهذا الواقع يفرض تبني سياسات أكثر وضوحاً ومرونة لتوسيع التغطية التأمينية. وعليه، فإن الاتحاد يوصي بما يلي:

- تطوير آليات شمول مرنة تتناسب مع طبيعة العمل غير المنتظم أو الموسمي أو القائم على دخل متغير.
- إعادة تصميم الاشتراك الاختياري ليصبح أكثر جذباً وواقعية.
- اعتماد أدوات دعم حكومي مباشر أو جزئي لاشتراكات الفئات الأكثر هشاشة، بما يسهل إدماجها في النظام التأميني.

5. أولوية مكافحة التهرب التأميني وتحصيل المديونية: يشدد الاتحاد على أن أي مقاربة إصلاحية جادة يجب أن تبدأ بمعالجة التهرب التأميني وتحصيل المديونيات المستحقة لمؤسسة الضمان الاجتماعي، باعتبار ذلك من أكثر المسارات عدالة وفعالية في تعزيز المركز المالي للمؤسسة دون المساس بالمنافع التأمينية. وفي هذا الصدد، يرى الاتحاد ضرورة:

- تعزيز التفتيش الميداني الموجه إلى القطاعات الأكثر عرضة للتهرب.
- تطوير التكامل الإلكتروني بين مؤسسة الضمان الاجتماعي والجهات الحكومية ذات الصلة.
- ربط تجديد التراخيص والاستفادة من الحوافز الرسمية والعطاءات الحكومية بإثبات الشمول التأميني الفعلي.
- توفير آليات آمنة وفعالة لتلقي شكاوى العمال المتعلقة بعدم الشمول أو التلاعب بالأجور.

6. مساهمة الحكومة في دعم الاستدامة: يؤكد الاتحاد أن الحكومة، بوصفها طرفاً في معادلة الحماية الاجتماعية، مطالبة بتحمل دور أكثر وضوحاً في دعم استدامة نظام الضمان الاجتماعي. ومن هذا المنطلق، يجدد الاتحاد اقتراحه بتخصيص نسبة 2% من إيرادات الضريبة العامة على المبيعات لصالح صندوق الضمان الاجتماعي، بوصف ذلك مساهمة حكومية مباشرة تنسجم مع فلسفة الشراكة بين الدولة والعمال وأصحاب العمل.

ويرى الاتحاد أن هذا التوجه يسهم في تخفيف الضغط عن المؤمن عليهم، ويعزز الاستدامة المالية للنظام، ويؤكد الطبيعة الاجتماعية العامة للضمان الاجتماعي باعتباره مرفقاً وطنياً أساسياً للحماية الاجتماعية.

الاتحـاد العام
لنقـــابات عمـــال الأردن

هاتف : +962 65675533
+962 65675534
+962 796555313
فاكس : +962 65687911

No. ..... الرقم: .....

Date: ..... التاريخ: .....

7. دعم التوجهات الإيجابية المتعلقة بالحوكمة والاستقلالية: يسجل الاتحاد أن مشروع القانون يتضمن جوانب إيجابية فيما يتعلق بإعادة تنظيم حوكمة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وتعزيز استقلاليتها. ويؤكد الاتحاد أهمية البناء على هذه الجوانب، شريطة أن تُترجم إلى ضمانات قانونية واضحة تحد من التدخلات غير المبررة في القرار التأميني والاستثماري والإداري، وتكرس إدارة مهنية مستقلة وشفافة، وتضمن حماية أموال الضمان الاجتماعي واستثماراته من أي توظيف لا ينسجم مع المصلحة التأمينية للمشتركين.

خامساً: العلاقة بين قانون الضمان الاجتماعي وقانون العمل

يؤكد الاتحاد أن أي تعديل في قانون الضمان الاجتماعي يجب أن يُدرس في ضوء علاقته المباشرة بالتشريعات العمالية النافذة، وفي مقدمتها قانون العمل بإلغاء المادة 23 من قانون العمل و تجويد المادة 31 من القانون و إعادة النظر بالمادة 100 من نظام الموارد البشرية للحكومة . فثمة ترابط عضوي بين الحماية التأمينية والأمن الوظيفي، وأي اختلال في أحدهما ينعكس مباشرة على الآخر. وفي هذا السياق يرى الاتحاد أن بعض المواد الواردة في قانون العمل، ولا سيما تلك التي تسهل إنهاء الخدمات أو لا توفر ضمانات كافية لاستقرار العامل في عمله، تساهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة في التوسع في الإحالة إلى التقاعد المبكر، وتضع ضغطاً إضافياً على منظومة الضمان الاجتماعي. وعليه، فإن الاتحاد يدعو لجنة العمل النيابية إلى تناول مشروع القانون المعدل ضمن رؤية تشريعية تكاملية، تراعي ضرورة الانسجام بين قانون الضمان الاجتماعي وقانون العمل و نظام الموارد البشرية بالحكومة ، بما يعزز الحماية الاجتماعية ويحد من التشوهات القائمة في سوق العمل.

سادساً: توصيات الاتحاد إلى لجنة العمل النيابية

استناداً إلى ما تقدم، يوصي الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن بما يلي:

1. عدم إقرار النص الخاص بتخفيض راتب التقاعد المبكر بنسبة 2% عن كل ستة أشهر تسبق السن القانونية، والإبقاء على النص الحالي في القانون.
2. النص صراحة على حماية الحقوق المكتسبة للمشتركين الحاليين، واعتماد تدرج تشريعي عادل لأي تعديلات جوهرية تمس شروط الاستحقاق.

الاتحـاد العام
لنقـــابات عمـــال الأردن

هاتف : +962 65675533
+962 65675534
+962 796555313
فاكس : +962 65687911

No. ..... الرقم: .....

Date: ..... التاريخ: .....

3. إعادة النظر في المقاربة العامة للإصلاح بحيث لا تقتصر على تشديد شروط التقاعد، بل تشمل توسيع الشمول التأميني، ومكافحة التهرب التأميني، وتحصيل المديونيات، وتعزيز الحوكمة

4. إقرار مساهمة حكومية مباشرة في دعم استدامة نظام الضمان الاجتماعي، من خلال تخصيص نسبة 2% من إيرادات الضريبة العامة على المبيعات لصالح المؤسسة بالإضافة الى إقرار زيادة 10 قروش على علبة السجائر و دعم صندوق الضمان بها .

5. تعزيز الانسجام بين قانون الضمان الاجتماعي وقانون العمل، ومعالجة النصوص التي تؤدي إلى الدفع غير المباشر أو المباشر للعمال نحو التقاعد المبكر.

6. اعتماد سياسات عملية لتوسيع الشمول التأميني للعاملين في الاقتصاد غير المنظم وأنماط العمل الجديدة، عبر أدوات اشتراك مرنة ومدعومة.

7. تطوير أدوات الرقابة والامتثال بما يضمن الحد من التهرب التأميني وتحقيق عدالة المنافسة بين المنشآت وحماية حقوق العاملين.

8. الإبقاء على تمثيل الاتحاد العام في عضوية مجلس الإدارة كما هي في القانون الحالي (4) ممثلين، علما بأن هذا التمثيل منذ نشأة الضمان الاجتماعي ويشكل العمال ما نسبته 60% من المشتركين الفعالين.

9. تعديل شروط التقاعد المبكر حيث تصبح عدد الاشتراكات للذكر 300 اشتراك وبعمر 55 عام وللأنثى 240 اشتراك وبعمر 50 عاما.

10. الإبقاء على شروط التقاعد الشيخوخة (الوجوبي) كما هي بالنسبة للسن وعدد الاشتراكات.

11. الإبقاء على المادة (8) من قانون الضمان الاجتماعي دون تعديل.

12. تعديل النص المقترح برفع رواتب متقاعدي الضمان ورواتب الاعتلال من 200 دينار إلى 290 دينار كحد أدنى.

الاتحـاد العام
لنقـــابات عمـــال الأردن

هاتف : +962 65675533
+962 65675534
+962 796555313
فاكس : +962 65687911

No. ..... الرقم: .....

Date: ..... التاريخ: .....

13. تعديل الفقرة (5) من المادة (9) من مسودة التعديلات بحيث تصبح ستة خبراء من ذوي الاختصاص يسميهم مجلس الوزراء بناء على تنسيب مجلس الإدارة، على أن تمثل المرأة ومتقاعدي الضمان الاجتماعي من ضمن الخبراء الستة.

14. تعديل الفقرة (5) من المادة (13) لتصبح بالتنسيق مع المحافظ.

15. تعديل الفقرة (4) من المادة (14) من مسودة التعديلات بحيث تصبح خمسة من خارج المؤسسة من ذوي الاختصاص يعينهم المجلس بالتنسيق مع المحافظ.

16. الابقاء على صندوق التعطل عن العمل كما هو و عدم المساس به .

سابعاً: خاتمة

إن الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن، وهو يضع هذه المذكرة أمام لجنتكم الموقرة، يؤكد أن مقاربته لمشروع القانون المعدل تنطلق من الحرص على ديمومة مؤسسة الضمان الاجتماعي وتعزيز دورها الوطني، ولكن ضمن إطار يضمن في الوقت ذاته صون الحقوق التأمينية للعاملين وعدم الإضرار بمستوى الحماية الاجتماعية التي كفلها القانون. فالإصلاح المطلوب هو إصلاح متكامل، يوازن بين الاستدامة المالية والعدالة الاجتماعية، ويعالج جذور الاختلالات بدلاً من الاكتفاء بنقل أعبائها إلى المؤمن عليهم. ومن هنا، فإن الاتحاد يأمل من لجنتكم الموقرة التفضل بإعادة النظر في النصوص محل الاعتراض، ولا سيما ما يتعلق بتخفيض راتب التقاعد المبكر، وبما يفضي إلى صياغة تشريعية أكثر اتزاناً وعدالة وانسجاماً مع الوظيفة الاجتماعية لقانون الضمان الاجتماعي.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير.

الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن