منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

ملاحظات منتدى الاستراتيجيات الأردني حول مشروع القانون المعدل لقانون الضمان الاجتماعي لسنة 2022

كانون الثاني 2023

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

جاء تأسيس منتدى الاستراتيجيات الأردني ترسيخاً لإرادة حقيقية من القطاع الخاص بالمشاركة في حوار بناء حول الأمور الاقتصادية والاجتماعية التي يُعنى بها المواطن الأردني، ويجمع المنتدى مؤسسات وشركات رائدة وفاعلة من القطاع الخاص الأردني، إضافة إلى أصحاب الرأي والمعنيين بالشأن الاقتصادي؛ بهدف بناء تحالف يدفع نحو استراتيجيات مستدامة للتنمية، ورفع مستوى الوعي في الشؤون الاقتصادية والتنموية، وتعظيم مساهمة القطاع الخاص في التنمية الشاملة.

وقد تمّ تسجيل المنتدى بتاريخ 2012/8/30 بوصفه جمعيةً غير ربحية تحمل الرقم الوطني 2012031100026، وتقع ضمن اختصاص وزارة الثقافة.

عمان، الأردن

ت: +962 6 566 6476

ف: +962 6 566 6376

1. مقدمة:

تتشكل منظومة الحماية الاجتماعية حول العالم من مجموعة برامج تهدف إلى الحفاظ على المستوى المعيشي الكريم للسكان. وتجدر الإشارة إلى أن الضمان الاجتماعي ليس بمفهوم جديد اعتمدته الدول لتحقيق المزيد من الحماية الاجتماعية، فهو آلية عمل موجودة تاريخيًا لتضمن حق الإنسان بالعيش الكريم. ولأهمية الضمان الاجتماعي، جاء الإعلان العالمي لحقوق الإنسان كوثيقة دولية تبنتها الأمم المتحدة في عام 1948، لتؤكد من خلال نص المادة رقم 22، على أن الضمان الاجتماعي يعتبر حقًا من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لكافة أفراد المجتمع[1].

وتشير الدراسات والأدلة العلمية إلى أن وجود نظام ضمان اجتماعي كفؤ يعمل على توفير المنافع لجميع المؤمن عليهم بصورة عادلة وشفافة، سيعمل على تحقيق المزيد من الحماية الاجتماعية والاقتصادية للأفراد، ويضمن سهولة انتقالهم عبر قطاعات العمل المختلفة (عام، وخاص، وعسكري)، بحيث تكون المنافع التأمينية التي يتلقاها المؤمن عليهم في مختلف هذه القطاعات عادلة ومنصفة.

وفي ضوء التركيبة السكانية الحالية للأردن، والتي يشكل الشباب النسبة الأكبر منها، ومع توقع تقلص قاعدة الهرم السكاني لفئة الشباب - المساهم الأكبر في اشتراكات الضمان الاجتماعي - فإن أي تعديل على قانون الضمان الاجتماعي سيكون له آثار اجتماعية واقتصادية على المتقاعدين مستقبلاً. وبالتالي، يؤثر على المركز المالي لمؤسسة الضمان الاجتماعي، مما يستدعي وجود دراسات اكتوارية لتقييم الأثر المالي لضمان استدامة منافع المؤسسة.

[1] Universal Declaration of Human Rights (UDHR), Article 22.

2. حول مشروع القانون المعدل لقانون الضمان الاجتماعي لسنة 2022:

في 12 كانون الأول من عام 2022، ارتأت مؤسسة الضمان الاجتماعي تعديل بعض المواد على قانونها المعمول به حاليًا. وقد تم إرسال مشروع القانون المعدل إلى مجلس الأمة وإعطائه صفة الاستعجال لغايات إقراره بعد استكمال اجراءات الموافقة عليه من قبل مجلس الوزراء. وقد أوردت المؤسسة الأسباب الموجبة التالية لمشروع القانون المعدل:

1. تعديل آلية تعيين رئيس مجلس الادارة ونائب رئيس مجلس الادارة ونائب رئيس مجلس الاستثمار، وذلك وفقًا لما تفتضيه متطلبات الحوكمة في المؤسسة.
2. توفير المزيد من الحماية للمؤمن عليها، وذلك من خلال تعديل شروط استحقاق بدل اجازة الأمومة.
3. اتاحة الفرصة لمنشآت القطاع الخاص بتخفيض كلف توظيف الشباب العاطلين عن العمل وتحفيزها عن طريق تخفيض نسب الاشتراكات المترتبة عليها عن شمولهم.
4. التعديل على الفصل الخاص بالمؤمن عليهم العسكريين من خلال اضافة نصوص واحكام تفصيلية بخصوص الوضع القانوني للمتقاعد العسكري قبل اكماله سن الـ 45، والغاء الصندوق الاحتياطي، بالإضافة إلى ترجمة المكرمة الملكية في حزيران من عام 2020 بإضافة سنة خدمة اضافية للعاملين في القوات المسلحة والأجهزة الأمنية ممن هم على رأس عملهم بتاريخ صدور المكرمة الملكية السامية، وكذلك تحقيق المزيد من الامتيازات للمصابين العسكريين، واعادة النظر بنسب الاشتراكات التي تلتزم القوات المسلحة والاجهزة الامنية بتوريدها عن المؤمن عليه العسكري.
5. تحقيق المزيد من الحماية الاجتماعية للابنة المطلقة أو الأرملة من خلال منحها حصة من راتب والدها المتوفى.

وفي هذا الإطار، تهدف ورقة الموقف الصادرة عن منتدى الاستراتيجيات الأردني إلى تسليط الضوء على مشروع القانون المعدل لقانون الضمان الاجتماعي لسنة 2022، وتقديم مجموعة من الملاحظات حول مشروع القانون المعدل، بالاستناد لآراء أعضاء منتدى الاستراتيجيات الأردني والخبراء القانونيين والاقتصاديين؛ ليتسنى لجميع المعنيين وأصحاب العلاقة الأخذ بعين الاعتبار هذه الملاحظات.

3. ملاحظات المنتدى حول مواد مشروع القانون المعدل لقانون الضمان الاجتماعي لسنة 2022:

تم تلخيص أبرز ملاحظات أعضاء منتدى الاستراتيجيات الأردني المقترحة على مشروع القانون المعدل لقانون الضمان الاجتماعي بما يلي:

النص الأصلي	النص المعدّل	ملاحظات المنتدى
المادة 9	**المادة 9**	**الملاحظات**
أ. يكون للمؤسسة مجلس ادارة برئاسة رئيس المجلس وعضوية كل: 1. المدير العام - نائبًا لرئيس المجلس 2. رئيس صندوق الاستثمار 3. نائب محافظ البنك المركزي المختص بالاستثمار 4. ممثل عن القوات المسلحة والأجهزة الأمنية يسميه مجلس الوزراء. 5. اثنين يمثلان النقابات المهنية يسميهما رؤساء النقابات المهنية على أن يكون أحدهما من أصحاب العمل والآخر من المهنيين 6. أربعة يمثلون العمال يسميهم الاتحاد العام لنقابات العمال 7. أربعة يمثلون أصحاب العمل اثنان منهم تختارهما غرفة صناعة الأردن والاثنان الآخران تختارهما غرفة تجارة الأردن ب. ..... ج. تكون مدة عضوية الأعضاء المنصوص عليهم في البنود من (4 - 7) من الفقرة (أ) من هذه المادة ثلاث سنوات لمرة واحدة فقط ولا يجوز إعادة نفس العضو إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل على انتهاء عضويته وتنتهي عضوية أي منهم حكما بقرار من المجلس في اي من الحلات التالية:	تعديل المادة (9) على النحو التالي: أولاً: شطب مطلع الفقرة (أ) والاستعاضة عنه بالنص التالي: يكون للمؤسسة مجلس ادارة برئاسة الوزير المعين من اعضاء مجلس الوزراء بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء وعضوية كل من: ثانيًا: الغاء عبارة (نائبًا لرئيس المجلس) من آخر البند (1) من الفقرة (أ). ثالثًا: اضافة فقرة جديدة (د) بالنص الآتي: ينتخب المجلس من بين اعضائه من غير الواردين في البندين (1) و(2) من الفقرة (أ) من هذه المادة نائبًا لرئيس المجلس يمارس مهامه في حال غيابه.	يقترح منتدى الاستراتيجيات الأردني زيادة تمثيل القطاع الخاص في مجلس ادارة الضمان الاجتماعي ليشمل قطاعات اقتصادية متنوعة، وذلك نظرًا لكونه يشكّل النسبة الأكبر من منتسبي الضمان. أما بالنسبة للوزير المعني، فيمكن إبقاء رئاسة مجلس الإدارة لوزير العمل، وذلك لحين الانتهاء من تنفيذ خطة تطوير القطاع العام، حيث سيستبدل وزير العمل في جميع التشريعات والقوانين ذات العلاقة. وفي حال الإبقاء على الوزارة المعنية، فهناك ضرورة لتسمية هذه الوزارة لأن تركها مطلقة قد يؤدي إلى تعيين وزير بعيد عن الاختصاص.

النص الأصلي	النص المعدّل	ملاحظات المنتدى
المادة 59	**المادة 59**	**الملاحظات**
أ. تتكون مصادر تمويل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة مما يلي: 1. الاشتراكات الشهرية التي تؤديها المنشأة بنسبة (تسعة بالمائة) من أجور المؤمن عليهم على أن تزاد هذه الاشتراكات بنسبة (نصف بالمائة) في كانون الثاني من كل عام اعتبارًا من 2014/1/1 لتصل هذه النسبة بحد أقصاه (إحدى عشر بالمائة). 2. الاشتراكات الشهرية التي تقتطعها المنشأة بنسبة (خمسة ونصف بالمائة) من أجور المؤمن عليهم على أن تزاد هذه الاشتراكات بنسبة (0.25%) في كانون الثاني من كل عام اعتبارًا من 2014/1/1 لتصل هذه النسبة بحد أقصاه (6.5%). 3. الاشتراكات الشهرية التي يؤديها المؤمن عليهم المنتسبون بصفة اختيارية وفقًا لأحكام المادة (7) من هذا القانون بنسبة (14.5%) من الأجر الخاضع للاقتطاع على أن تزاد هذه الاشتراكات بنسبة (0.75%) في كانون الثاني من كل عام اعتبارًا من 2014/1/1 لتصل هذه النسبة بحد أقصاه (17.5%). 4. المبالغ التي يؤديها المؤمن عليهم مقابل إضافة المدد اللازمة لغايات تمكينهم من استكمال شروط استحقاق راتب تقاعد الشيخوخة. 5. الفوائد والغرامات التي تترتب على عدم التقيد بأحكام هذا التأمين. 6. ريع استثمار الأموال المتأتية من هذه المصادر. ب. للمؤسسة تطبيق نظم تقاعد إضافية اختيارية بموجب أنظمة خاصة تصدر لهذه الغاية.	اضافة فقرة جديدة: (د): 1. يتم شمول العاملين في الحيازات الزراعية بتأمين اصابات العمل إلى حين صدور قرار من مجلس الوزراء بشمولهم بباقي التأمينات بشكل جزئي أو كلي بناء على تنسيب المجلس على أن يحدد في هذا القرار تاريخ البدء بتطبيقه. 2. للمجلس شمول فئات بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بشكل جزئي وفقًا لتعليمات يصدرها المجلس لهذه الغاية.	يحتاج البند (2) من الفقرة (د) المزيد من التوضيح بخصوص صلاحية المجلس بشمول الفئات بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بشكل جزئي. كما يجب توضيح المعايير التي يتم من خلالها تقييم الحالات ليكون التقييم حياديًا بشكل تام.

النص الأصلي	النص المعدّل	ملاحظات المنتدى
المادة 67	**المادة 67**	**الملاحظات**
ح. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر بما في ذلك الأحكام الواردة في نظام الخدمة المدنية ونظام اللجان الطبية الحكومية، يكون المرجع الطبي لدى المؤسسة هو الجهة المختصة بإصدار التنسيب بإنهاء خدمات الموظفين العاملين المشمولين بأحكام هذا القانون وذلك لغايات استحقاق راتب اعتلال العجز الكلي الطبيعي الدائم أو راتب اعتلال العجز الجزئي الطبيعي الدائم.	تعديل المادة (67) بإلغاء الفقرة ح والاستعاضة عنها بالنص التالي: على الرغم مما ورد في اي تشريع آخر يكون المرجع الطبي لدى المؤسسة هو الجهة المختصة بإصدار التنسيب بإنهاء خدمات المؤمن عليهم غير العسكريين العاملين لدى القوات المسلحة الأردنية والأجهزة الامنية والموظفين العامين المشمولين بأحكام هذا القانون وذلك لغايات استحقاق راتب اعتلال العجز الكلي الطبيعي الدائم أو راتب اعتلال العجز الجزئي الطبيعي الدائم.	يجب أن يبقى المرجع الطبي للمؤسسة لكافة المؤمن عليهم كونها الجهة المسؤولة عن تخصيص وصرف رواتب الاعتلال. ويقترح توحيد المرجع الطبي لجهة واحدة تشمل ممثلين عن القطاعات كافة (عسكري وعام وخاص)، وذلك لضمان الشفافية والحيادية وتوحيد المعايير التي يتم التقييم على أساسها.
النص الأصلي	**النص المعدّل**	**ملاحظات المنتدى**
المادة 71 - فقرة (ب)	**المادة 71 - فقرة (ب)**	**الملاحظات**
ب. لغايات تطبيق أحكام هذا الفصل على المؤمن عليهم العسكريين، يشترط توافر أي من الشروط التالية: 1. (240) اشتراكًا فعليًا مشمولاً بأحكام هذا القانون في الخدمة العسكرية في القوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية لمن لم يكمل سن الـ (60) للذكر أو سن الـ (55) للأنثى شريطة إنهاء خدماته وإكماله سن الـ (45) سنة. 2. (180) اشتراكًا فعليًا مشمولاً بأحكام هذا القانون في الخدمة العسكرية في القوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية لمن أكمل سن الـ (60) للذكر أو سن الـ (55) للأنثى أو تجاوزها. 3. إكمال المدة الموجبة لاستحقاق راتب اعتلال العجز الكلي الطبيعي الدائم أو العجز الجزئي الطبيعي الدائم أو راتب تقاعد الوفاة الطبيعية	رابعًا: اضافة فقرة جديدة (ح) عند احتساب راتب التقاعد أو راتب الاعتلال للمؤمن عليه العسكري الذي كان في الخدمة العسكرية الفعلية بتاريخ 10-6-2020، باستثناء حالات الطرد والاستغناء والاستقالة، يتم اضافة سنة خدمة وتحسب الاشتراكات المستحقة عنها على أساس متوسط أجور المؤمن عليه المشمولة بأحكام القانون ومتوسط نسب الاشتراكات المستحقة على القوات المسلحة الاردنية والأجهزة الأمنية والمؤمن عليهم العسكريين خلال تلك الخدمة وتدفع من قبل وزارة المالية، ويسري ذلك على المؤمن عليهم الذين تنطبق عليهم هذه الفقرة واحتسبت رواتبهم قبل نفاذ القانون المعدل.	حيث أنه قد تم شمول المؤمن عليهم العسكريين في الضمان الاجتماعي منذ عام 2003، وأنه سيبدأ نفاذ هذا القانون في عام 2023، فإن إضافة سنة خدمة للمؤمن عليهم العسكريين، يعني أنه سيضاف لتقاعدات المؤمن عليهم العسكريين بنسبة تبلغ 5% والتي تعتبر كلفة إضافية تتحملها وزارة المالية (سنة إضافية خدمة مقسومة على فترة شمولهم بالضمان من 2003 إلى 2023). وبالإضافة إلى ذلك، تجدر الإشارة إلى ضرورة وجود إطار قانوني ينظم عمل المتقاعدين العسكريين (وغير العسكريين)، بحيث يتم الإفصاح عن أية أعمال إضافية أثناء فترة التقاعد.

في الخدمة العسكرية في القوات المسلحة الأردنية أو الأجهزة الأمنية ج..... د..... هـ.....		
النص الأصلي	**النص المعدّل**	**ملاحظات المنتدى**
المادة 72	**المادة 72**	**الملاحظات**
أ. لغايات هذا الفصل ينشأ في المؤسسة حساب خاص للمؤمن عليهم العاملين في القطاع العام وتتكون مصادر تمويله مما يلي: 1. الاشتراكات الشهرية التي يؤديها القطاع العام بنسبة (2%) من أجور المؤمن عليهم لغايات تطبيق تأمين إصابات العمل. 2. الاشتراكات الشهرية التي تؤديها القوات المسلحة الأردنية والأجهزة الأمنية بنسبة (18.5%) من أجور المؤمن عليهم العسكريين لغايات تطبيق تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة على أن تزداد هذه الاشتراكات بواقع (1%) في كانون الثاني من كل عام اعتبارًا من 2020/1/1 لتصل هذه النسبة حدًا أقصاه (20.5%).	تعديل الفقرة (أ) من المادة (72) على النحو التالي: أولاً: الغاء البند (1) منها والاستعاضة عنه بالنص التالي: ثانيًا: الغاء البند (2) من النص الأصلي والاستعاضة عنه بالنص الآتي: الاشتراكات الشهرية التي تؤديها القوات المسلحة الأردنية والأجهزة الأمنية لغايات تطبيق تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة وتأمين اصابات العمل من أجور المؤمن عليهم العسكريين وفقًا للنسب التالية: أ. بنسبة (17%) من أجور المؤمن عليهم العسكريين في حال كان معدل النمو الحقيقي لسنة سابقة أقل من (5%). ب. بنسبة (21.5%) من أجور المؤمن عليهم العسكريين في حال كان معدل النمو الحقيقي لسنة سابقة (5%). ج. بنسبة (26%) من أجور المؤمن عليهم العسكريين في حال كان معدل النمو الحقيقي لسنة سابقة أكثر من (5%).	عادةً ما يكون معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي أقل أو أكثر من 5% من حيث القيم التي تقع ما بعد الفواصل العشرية، إذ لا توجد حالات يكون فيها معدل النمو مساويًا لـ 5% بالضبط. خاصة وأن تحقيق معدل نمو حقيقي أعلى من 5% سيتطلب نمو اسمي يساوي 9% بافتراض أن معدل التضخم 4%! وعليه، يقترح إعادة النظر في البند (2)، وعدم ربطه بنسب النمو الاقتصادي، بل توحيد نسب الاقتطاعات عند النسبة الأصلية 20.5%، أو حسب ما يمليه المنطق الإكتواري.

النص الأصلي	النص المعدّل	ملاحظات المنتدى
المادة 78	**المادة 78**	**الملاحظات**
على الرغم مما ورد في أحكام البندين (1) و(2) من الفقرة (و) من المادة (3) من قانون التقاعد العسكري تسوى حقوق المؤمن عليه العسكري وفقًا لما يلي: أ. 1. في حال استشهاد أو وفاة أو فقدان المؤمن عليه العسكري تسوى حقوقه وفقًا لأحكام قانون الضمان الاجتماعي كما تسوى حقوقه وفقًا لأحكام قانون التقاعد العسكري ويتم في هذه الحالة تطبيق القانون الأفضل على حالته بحيث يتم تخصيص الراتب المستحق له من قبل المؤسسة في حال كان قانون الضمان الاجتماعي هو الأفضل وفي حال كان قانون التقاعد العسكري هو الأفضل تقوم المؤسسة بتحويل الاشتراكات المقتطعة من أجره والاشتراكات المدفوعة عنه إلى وزارة المالية ليتم بعد ذلك تخصيص الراتب له وفقًا لأحكام قانون التقاعد العسكري.	أولاً: تعديل البند (1) من الفقرة (أ) من المادة (78) بإضافة عبارة (أو انطباق مفهوم العجز الطبيعي الكلي أو الجزئي أو العجز الإصابي الكلي أو الجزئي على حالته) بعد عبارة (في حال استشهاد أو وفاة أو فقدان المؤمن عليه العسكري) ثانيًا: اضافة عبارة (ويسري ذلك على الحالات السابقة اعتبارًا من نفاذ القانون المعدل) إلى آخر البند بحيث يصبح النص بعد التعديل: م78 أ. 1. في حال استشهاد أو وفاة أو فقدان المؤمن عليه العسكري أو انطباق مفهوم العجز الطبيعي الكلي أو الجزئي أو العجز الإصابي الكلي أو الجزئي على حالته تسوى حقوقه وفقًا لأحكام قانون الضمان الاجتماعي كما تسوى حقوقه وفقًا لأحكام قانون التقاعد العسكري ويتم في هذه الحالة تطبيق القانون الأفضل على حالته بحيث يتم تخصيص الراتب المستحق له من قبل المؤسسة في حال كان قانون الضمان الاجتماعي هو الأفضل وفي حال كان قانون التقاعد العسكري هو الأفضل تقوم المؤسسة بتحويل الاشتراكات المقتطعة من أجره والاشتراكات المدفوعة عنه إلى وزارة المالية ليتم بعد ذلك تخصيص الراتب له وفقًا لأحكام قانون التقاعد العسكري، ويسري ذلك على الحالات السابقة اعتبارًا من تاريخ نفاذ القانون المعدل.	يشير التعديل إلى سريان تخصيص التقاعدات للمؤمن عليهم العسكريين وفقًا لمجموعة من الحالات اعتبارًا من تاريخ نفاذ القانون، أي تصرف التقاعدات بأثر رجعي. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن شمول الفترات السابقة في التعديلات أمر غير معتاد في نظم الحماية الاجتماعية على مستوى الدول، وسيكون له آثار مالية غير مدروسة على المدى الطويل.

النص الأصلي	النص المعدّل	ملاحظات المنتدى
المادة 81	**المادة 81**	**الملاحظات**
أ. مع مراعاة أحكام المادة (79) من هذا القانون، يصرف النصيب من الراتب للمستحقين المبينين أدناه وفقًا للشروط التالية: 1. الذكور من أولاد كل من المؤمن عليه أو صاحب راتب التقاعد أو صاحب راتب الاعتلال ومن كان يعيلهم من إخوته الذكور الذين لا تتجاوز أعمارهم الثلاث والعشرين سنة عند الوفاة ويستمر صرف النصيب لهم لحين إكمالهم هذا السن باستثناء الابن أو الأخ المصاب بالعجز الكلي فيصرف له نصيبه إلى أن يزول ذلك العجز بقرار من المرجع الطبي على أن تتم إعادة فحصه مرة كل سنة من تاريخ استحقاق الراتب ولمدة لا تتجاوز سنتين.	تعدل المادة (81) بإضافة فقرة جديدة إلى آخرها بالرقم (ج) على النحو الآتي: ج. على الرغم من ما ورد في المادة (82) من هذا القانون والبند (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة إذا طُلقت البنت أو الأخت أو ترملت بعد وفاة والدها أو شقيقها يعاد توزيع الراتب اعتبارًا من الشهر التالي للشهر الذي وقع فيه الطلاق أو الترمل وتسري أحكام هذه الفقرة على الحالات الواقعة قبل سريان أحكام هذا القانون وذلك اعتبارًا من تاريخ نفاذه.	يشيد المنتدى بالتعديل المقترح، ويرى أيضًا أن هذا التعديل سيعمل على تحقيق المزيد من الحماية الاجتماعية. هذا ويقترح منتدى الاستراتيجيات الأردني إضافة تعديل ينص على تحويل راتب الزوجة المتوفاة للمستحقين من زوجها وأبنائها على أن يتم عمل دراسة اكتوارية بهذا الخصوص، علاوة على تقييم الآثار الاجتماعية للمستفيدين.

منتدى الاستراتيجيات الأردني

JORDAN STRATEGY FORUM

www.jsf.org

www.jsf.org /JordanStrategyForumJSF @JSFJordan