

معهد السياسة والمجتمع
Politics and Society Institute (PSI)



إشارات حول مشروع قانون الضمان الاجتماعي قبل التعديل

معهد السياسة والمجتمع

ابريل / 2026



المحتوى

3	السياق السياسي والاجتماعي لتعديلات قانون الضمان الاجتماعي.....
4	الخلفية التاريخية لنظام الضمان الاجتماعي في الأردن
6	التحولات في فلسفة الضمان الاجتماعي والتحديات البنوية.....
7	الضمان الاجتماعي بوصفه قضية وطنية استراتيجية.....
9	خريطة التعديلات في مشروع القانون لسنة 2026 : التحليل القانوني المقارن للمواد المعدلة.....
15	الدوافع الاستراتيجية لمعالجة الأزمة بنيويًا.....
16	الشمول التأميني والاقتصاد غير المنظم.....
17	الاستدامة التأمينية وسوق العمل.....
18	الضمان الاجتماعي في سياق الاختلالات الاقتصادية الكلية.....
19	نقض التعديلات ومسارات التوسيع البديلة.....
20	العدالة بين الأجيال والعقد الاجتماعي.....
22	رؤية الإصلاح – الموازنة بين الاستدامة المالية والحماية الاجتماعية.....
24	الإصلاح الهيكلي مقابل الإصلاح الإجرائي.....
25	خلاصة استراتيجية.....
28	توصيات ختامية.....



يشهد ملف الضمان الاجتماعي في الأردن مرحلة دقيقة تتجاوز حدود النقاش التشريعي التقليدي، إذ انتقل الجدل من مستوى البنود القانونية إلى مستوى أعمق يتعلق بطبيعة العقد الاجتماعي بين الدولة والمجتمع، وبكيفية توزيع المخاطر الاقتصادية بين الأجيال المختلفة. ويأتي هذا النقاش في لحظة تشهد فيها الاقتصادات الناشئة ضغوطًا متزايدة على أنظمة الحماية الاجتماعية نتيجة التحولات الديموغرافية وارتفاع متوسط الأعمار وتغير أنماط التشغيل في سوق العمل. وفي هذا السياق، لم يعد إصلاح أنظمة التقاعد مجرد مسألة تقنية تتعلق بتعديل نسب الاشتراك أو شروط الاستحقاق، بل أصبح جزءًا من نقاش أوسع حول استدامة الدولة الاجتماعية وقدرتها على التوفيق بين متطلبات الاستقرار المالي والعدالة الاجتماعية. ومن هنا تكتسب التعديلات المقترحة على قانون الضمان الاجتماعي في الأردن أهمية خاصة، لأنها تمس أحد أكثر السياسات العامة ارتباطًا بالأمن الاقتصادي للمواطنين وبنيتهم في المؤسسات العامة.

في هذا السياق، يمثل مشروع "القانون المعدل لقانون الضمان الاجتماعي" تحولًا تشريعيًا متعدد المسارات، يجمع بين إعادة هندسة الحاكمية الداخلية للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وتوسيع آليات الشمول التأميني لفئات جديدة (ومنها خدم المنازل ومن في حكمهم وفق تعليمات تصدر لهذه الغاية)، وإعادة صياغة عدد من الأحكام الإجرائية في إصابات العمل والأمومة والتعطل عن العمل، بالتوازي مع محور الاستدامة المالية المرتبط بإعادة ضبط شروط واستحقاقات التقاعد، ولا سيما ما يتصل بالسّن القانونية وبمداخل التقاعد المبكر والوجوبي .

يعكس المشروع - وفق "الأسباب الموجبة" الرسمية المنشورة - ثلاث غايات مُعلنة: (أ) توسيع مظلة الحماية الاجتماعية؛ (ب) إعادة تشكيل مجالس الإدارة/التأمينات/الاستثمار وتوزيع الصلاحيات بما ينسجم مع معايير الحوكمة؛ (ج) تعزيز الاستدامة المالية عبر رفع السن القانونية ووضع شروط جديدة للتقاعد المبكر والوجوبي مع الحفاظ على استقرار المراكز القانونية لمن تحققت في حقهم شروط الاستحقاق قبل نفاذ التعديل، فضلًا عن إعادة النظر بالرواتب التقاعدية ورواتب الاعتلال المتدنية (أقل من 200 دينار).

في ضوء ذلك، تهدف هذه الورقة إلى تحليل التعديلات المقترحة على قانون الضمان الاجتماعي ضمن إطار أوسع يتجاوز المقاربة التقنية الضيقة، من خلال ربطها بالسياق الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي يجري فيه النقاش.

ويصبح من الضروري النظر إلى التعديلات المقترحة ضمن إطار أوسع يأخذ في الاعتبار التطور التاريخي لنظام الضمان الاجتماعي في الأردن، والكيفية التي تشكلت بها فلسفته التشريعية والمؤسسية عبر العقود الماضية. ففهم طبيعة التعديلات المطروحة اليوم لا يكتمل من دون العودة إلى المسار التاريخي لتطور النظام، وإلى التحولات التي طرأت على أهدافه ووظائفه منذ تأسيسه في أواخر سبعينيات القرن الماضي. ومن هنا تبرز أهمية تحليل الخلفية التاريخية لنظام الضمان الاجتماعي بوصفها مدخلًا لفهم منطق الإصلاحات الحالية، ولتقييم مدى انسجامها مع المسار المؤسسي الذي تطور ضمنه هذا النظام.



السياق السياسي والاجتماعي لتعديلات قانون الضمان الاجتماعي

شهدت منظومة الضمان الاجتماعي في الأردن خلال الفترة الأخيرة نقاشًا متصاعدًا حول مستقبلها واستدامتها المالية، في ظل التحولات الاقتصادية والديموغرافية التي يمر بها المجتمع الأردني. وقد طرحت الحكومة مؤخرًا مجموعة من التعديلات على قانون الضمان الاجتماعي استنادًا إلى دراسة اكتوارية أشارت إلى اقتراب بعض محافظ وصناديق النظام من نقطة التعادل بين الإيرادات والنفقات على المدى المتوسط. غير أن هذه التعديلات سرعان ما أثارت جدلاً واسعًا على المستوى الشعبي والسياسي، ما دفع إلى إعادة النظر في مسار طرحها بعد سلسلة من النقاشات العامة واللقاءات التشاورية مع أطراف سياسية وبرلمانية مختلفة. ويعكس هذا الجدل حساسية ملف الضمان الاجتماعي بوصفه أحد أكثر السياسات العامة تأثيرًا في حياة المواطنين، نظرًا لارتباطه المباشر بمستقبلهم الاقتصادي والأمني في مرحلة ما بعد العمل.

خضم هذا النقاش، برزت مسألة الثقة بوصفها محورًا مركزيًا في تقييم الإصلاحات المقترحة. فقد أظهرت المداولات العامة أن جزءًا كبيرًا من القلق المجتمعي لا يرتبط فقط بتفاصيل التعديلات القانونية، بل بدرجة الثقة في النظام التقاعدي نفسه وفي قدرته على الوفاء بالتزاماته المستقبلية. ويكتسب هذا البعد أهمية خاصة لأن شريحة واسعة من الأردنيين بنت قراراتها الاقتصادية وخططها الحياتية على توقعات محددة لمستوى الدخل التقاعدي الذي يوفره النظام. وبالتالي فإن أي تعديل في قواعد النظام أو في آليات احتساب المنافع التقاعدية ينعكس مباشرة على تصورات المواطنين للأمان الاقتصادي في المستقبل، ويؤثر في مستوى الثقة العامة بالمؤسسات المسؤولة عن إدارة هذا النظام. ومن هذا المنطلق، لم يعد ينظر إلى النقاش حول التعديلات المقترحة بوصفها إصلاحًا تقنيًا يقتصر على قطاع الضمان الاجتماعي، بل بوصفه قضية تتقاطع مع اعتبارات أوسع تتعلق بالاستقرار الاجتماعي والعدالة بين الأجيال وطبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع.

فعلى مستوى المضمون القانوني، أثارت بعض التعديلات المقترحة جدلاً واسعًا بسبب تركيزها على إجراءات تهدف إلى تقليص نطاق التقاعد المبكر ورفع الكلفة المرتبطة بالاشتراك في النظام، دون أن يترافق ذلك مع سياسات موازية في سوق العمل أو برامج تهدف إلى إعادة إدماج العاملين الأكبر سنًا في النشاط الاقتصادي.

كما أن طريقة طرح التعديلات اعتمدت على فتح مواد محددة للنقاش بينما اعتُبرت مواد أخرى غير قابلة للتعديل، وهو ما يتعارض مع الطبيعة التكاملية لقوانين الضمان الاجتماعي التي تُقرأ وتُطبّق كوحدة متكاملة. وقد حدّد هذا النهج من قدرة المؤسسات التشريعية والفاعلين الاجتماعيين على مناقشة النظام بصورة شمولية، وأدى إلى شعور متزايد بعدم العدالة لدى بعض الفئات، خاصة الشباب والنساء والعاملين في القطاعات الهشة.

أما على مستوى إدارة العملية التشريعية، فقد أثّرت تساؤلات حول مدى كفاية المسار المؤسسي المتبع في بلورة توافق وطني حول الإصلاح. فقد طُرح مشروع القانون ضمن إطار زمني ضاغط نسبيًا، ما أعطى انطباعًا بأن عملية الإصلاح تسير وفق اعتبارات إجرائية أكثر منها وفق منطق التدرج السياسي والتشاركية المجتمعية التي تتطلبها القضايا الاجتماعية الكبرى. هذا



السياق أسهم في إضعاف فرص بناء توافق واسع حول مضمون التعديلات، وأدى إلى اتساع الفجوة بين ما تعتبره الحكومة ضرورة مالية وما يراه المجتمع مقبولاً من حيث الكلفة الاجتماعية للإصلاح.

وفي المقابل، برزت مسألة الحوكمة وإدارة الاستثمارات بوصفها أحد العوامل الحاسمة في مستقبل النظام، رغم أنها لم تحظَ بالقدر الكافي من الاهتمام في النقاش العام. فالتجارب الدولية في إدارة أنظمة الضمان الاجتماعي تشير إلى أن استدامة هذه الأنظمة تعتمد على ضبط شروط الاستحقاق أو تعديل نسب الاشتراك، بالإضافة إلى بكفاءة إدارة الاستثمارات وشفافية القرارات المالية واستقلالية مجالس الإدارة عن التدخلات السياسية قصيرة الأجل. وعندما يغيب هذا البعد عن الخطاب الإصلاحية، قد يتولد انطباع لدى الرأي العام بأن التعديلات تتطلب تضحيات من المشاركين دون أن تترافق مع إصلاحات مؤسسية موازية تعزز كفاءة إدارة الموارد.

الخلفية التاريخية لنظام الضمان الاجتماعي في الأردن

يشكّل نظام الضمان الاجتماعي أحد الركائز المؤسسية للدولة الاجتماعية في الأردن، إذ يحدد الإطار الذي ينظم العلاقة بين سوق العمل ومنظومة الحماية الاجتماعية. تتبع أهمية هذا النظام من قدرته على تحقيق توازن دقيق بين حقوق المؤمن عليهم من جهة، ومتطلبات الاستدامة المالية والاكتمالية للنظام التأميني من جهة أخرى. وقد جاء تأسيسه استجابة لتحولات اقتصادية واجتماعية متراكمة، بدأت مع صدور المكرمة الملكية عام 1977 وتُرجمت تشريعياً عبر إقرار قانون الضمان الاجتماعي رقم (30) لسنة 1978، ما وضع الأساس المؤسسي لأول منظومة تأمين اجتماعي شاملة في البلاد. ومنذ تلك اللحظة، تطور النظام بوصفه عملية تشريعية وتراكمية مفتوحة على التعديل، تعكس التغيرات البنيوية في الاقتصاد الوطني، واتساع قاعدة القوى العاملة، والتحولات الديموغرافية المرتبطة بارتفاع متوسط الأعمار وتبدّل أنماط التشغيل.

ضمن هذا السياق، يمكن قراءة تطور النظام عبر مجموعة من المراحل المتعاقبة التي تعكس منطق التكيف المؤسسي مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية. فقد اتسمت مرحلة التأسيس عام 1978 ببناء الإطار القانوني والتنظيمي للنظام، وتحديد قواعد الاشتراك والاستحقاق. أما المرحلة الممتدة بين عامي 1981 و1995 فقد شهدت توسعاً تدريجياً في شمول فئات جديدة من العاملين، في محاولة لزيادة قاعدة المشتركين وتعزيز الاستقرار المالي للنظام. ومع مطلع الألفية الجديدة، دخل الضمان الاجتماعي مرحلة إصلاح اكتوبري وتوسّع في برامج التأمين بين عامي 2001 و2010، حيث جرى إدخال تعديلات هدفت إلى تحسين التوازن بين الالتزامات طويلة الأجل ومصادر التمويل. وتلت ذلك مرحلة المعالجة الهيكلية والإصلاح المؤسسي الشامل بين عامي 2011 و2014، والتي ركزت على تعزيز الحوكمة وإعادة تنظيم بعض آليات الإدارة والاستثمار. ومنذ عام 2014، يتجه النظام نحو نمط من المراجعات الدورية والتكيف الإصلاحية، حيث تُطرح التعديلات بوصفها استجابة مستمرة للضغوط الديموغرافية والاقتصادية، وللتحديات المرتبطة باستدامة نظم التقاعد في الاقتصادات الناشئة.



مصنوفة مقارنة تطور قانون الضمان الاجتماعي في الأردن (1978-2014 وما بعده)¹

المجال الرئيسي	قانون 1978 التأسيس	قانون 2001 المؤقت (التحول الى الاستدامة)	تعديلات 2009-2010 (الاصلاح الاكثوري)	قانون 2014 (الإطار الدائم)	الأثر الاستراتيجي
الهدف الرئيسي	إنشاء نظام وطني للحماية الاجتماعية	ضبط التوسع وتحقيق التوازن المالي	معالجة المخاطر الاكتوارية وتعزيز الاستدامة	إعادة بناء النظام ضمن إطار دائم ومستدام	انتقال من التأسيس الى التحديث المؤسسي
نطاق الشمول	المنشآت الكبيرة (50 عامل وما فوق)	شمول جميع العاملين تدريجيا بغض النظر عن حجم المنشأة	استكمال شمول المنشآت الصغيرة والعسكريين الجدد	شمول جميع العاملين دون تمييز على أساس الجنسية	توسع تدريجي نحو الشمول الشامل
الفئات المشمولة	القطاع الخاص المنظم فقط	توسع ليشمل معظم العاملين	شمول العسكريين والمنشآت الصغيرة وأصحاب العمل	شمول العاملين بأجر، العاملين لحسابهم، والأردنيين في الخارج	توحيد نظام الحماية الاجتماعية
عدد التأمينات	9 تأمينات (طبق 4 فقط فعليا)	تأمينات الشيخوخة، العجز، الوفاة، إصابات العمل	إضافة تأمين الأمومة والتعطل عن العمل	تثبيت جميع الفروع التأمينية ضمن إطار قانوني واحد	توسع تدريجي في الحماية الاجتماعية
احتساب الراتب التقاعدي	غير واضح ومحدود التطبيق	(عدد سنوات الاشتراك ÷ 40) x متوسط آخر 60 اشتراك	تثبيت قاعدة المتوسط الحسابي لآخر 60 اشتراك	تثبيت المعادلة بشكل دائم ضمن القانون	تعزيز العدالة والاستقرار في احتساب المنافع
متوسط الأجر المعتمد	غير محدد بشكل واضح	متوسط آخر 60 اشتراك	تثبيت متوسط آخر 60 اشتراك بدلا من آخر سنتين	تأكيد نفس القاعدة	تقليل التلاعب وتحسين العدالة
سن التقاعد النظامي	60 للذكر، 55 للأنثى	نفس السن	نفس السن	نفس السن	استقرار الإطار الأساسي للتقاعد
التقاعد المبكر	متاح بشروط سهلة نسبيا	سن 45 للذكر، 40 للأنثى مع اشتراكات محددة	رفع شروط التقاعد المبكر تدريجيا وتقليل ميزاته	تنظيم أكثر صرامة للتقاعد المبكر	تقليل الضغط المالي على النظام
سقف الأجر الخاضع للضمان	لم يكن محددًا	لم يكن محددًا بوضوح	فرض سقف (حوالي 3000 دينار وربطه بالتضخم)	استمرار تطبيق السقف	الحد من الالتزامات المالية الكبيرة
ربط الرواتب بالتضخم	غير موجود	تعديل اختياري بقرار حكومي	إدخال الربط الجزئي بالتضخم	تثبيت آلية الربط الجزئي	حماية القوة الشرائية للمتقاعدين

¹ بناء على ورقة خاصة مقدمة من الدكتور خالد الكلالدة الى معهد السياسة والمجتمع بتاريخ 6 ابريل 2026



تعزيز الحماية ضد البطالة	أصبح جزءاً أساسياً من النظام	تم إدخاله وتفعيله	غير مفعّل	موجود نظرياً فقط	تأمين التعطل عن العمل
دعم مشاركة المرأة في سوق العمل	أصبح جزءاً أساسياً من النظام	تم إدخاله وتفعيله	غير مطبق	غير مطبق	تأمين الأمومة
هدف استراتيجي طويل الأجل	تم تثبيته رسمياً كفرع تأميني أساسي في المادة (3) لكن تطبيقه ما يزال مرتبطاً بإصدار أنظمة تنفيذية مستقلة	بقي جزءاً من الإطار القانوني دون تنفيذ	بقي منصوباً عليه دون تطبيق	ورد ضمن التأمينات المنصوص عليها قانوناً، لكنه لم يكن يُطبق عملياً	التأمين الصحي
تعزيز الحوكمة والاستدامة المالية	إنشاء صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي	إنشاء إطار استثماري مؤسسي	تعزيز صلاحيات المؤسسة	إدارة مباشرة من المؤسسة	إدارة واستثمار الأموال
تعزيز الشفافية والاستقلال المؤسسي	إعادة هيكلة كاملة للحوكمة وفصل الاستثمار عن التأمين	تعزيز الرقابة المالية	تطوير تدريجي	إطار إداري أساسي	الحوكمة المؤسسية
تعزيز العدالة التأمينية	نص صريح بعد التمييز على أساس الجنسية	استمرار الشمول العملي	شمول فعلي لكن غير منصوص صراحة	غير واضح قانونياً	شمول غير الأردنيين

التحولات في فلسفة الضمان الاجتماعي والتحديات البنوية

استندت الفلسفة التشريعية عند تأسيس نظام الضمان الاجتماعي في الأردن والتي حكمت تصميمه إلى منطق الحماية الاجتماعية بوصفها جزءاً من البنية المؤسسية للدولة الحديثة. فالنظام لم يُصمّم بوصفه آلية لتقديم الإعانات أو المنح الاجتماعية، بل كمنظومة تأمينية تقوم على تجميع المخاطر وتوزيعها عبر الزمن، بما يضمن توفير درجة معقولة من الأمان الاقتصادي للفرد في مراحل الضعف المرتبطة بالشيخوخة أو التعطل عن العمل أو العجز. هذه المقاربة وضعت الضمان منذ البداية ضمن إطار مؤسسي يوازن بين البعد الاجتماعي والاعتبارات المالية، ويستند إلى منطق التأمين الاجتماعي لا إلى منطق الدعم المباشر.

غير أن تطور السياسات الاجتماعية والاقتصادية خلال العقود اللاحقة أدى إلى إدخال تعديلات تدريجية على وظيفة النظام، ما أسهم في إضعاف وضوح حدوده المفاهيمية. فقد اقتربت بعض السياسات المرتبطة به من نموذج "التكافل الاجتماعي" بمعناه العام، الأمر الذي أدى إلى توسع غير منضبط في توقعات الدور الذي ينبغي أن يؤديه الضمان. وفي بعض المراحل، جرى التعامل مع النظام من قبل الحكومات المتعاقبة بوصفه أداة دعم اجتماعي يمكن توظيفها لمعالجة اختلالات اقتصادية أو اجتماعية آنية، بدل الحفاظ على طبيعته كنظام تأميني قائم على حسابات اكتوارية دقيقة. هذا التحول التدريجي لم يُلغِ الأساس المؤسسي للنظام، لكنه أسهم في تآكل الحدود بين وظيفة التأمين الاجتماعي ووظائف السياسة الاجتماعية الأوسع.



ورغم هذه التحولات، ظل النظام يتمتع بقدر من القوة المؤسسية، خاصة من حيث تصميمه المالي وقدرته على تراكم الأصول. فقد استطاع خلال العقود الماضية بناء قاعدة مالية مهمة وصلت قيمتها إلى نحو عشرة مليارات دينار، وهو ما يعكس نجاحه النسبي في إدارة الاشتراكات وتحقيق عوائد استثمارية معقولة. غير أن حجم هذه الموجودات لا يلغي التحديات البنوية التي يواجهها النظام، بل يسلط الضوء على أهمية إدارتها بكفاءة لضمان قدرتها على تمويل الالتزامات المستقبلية.

ويكتسب هذا التحدي أهمية خاصة بالنظر إلى الطبيعة المركبة للنظام التأميني، الذي يجمع بين عدة برامج تأمينية مختلفة ضمن إطار واحد. فإلى جانب تأمين الشيخوخة والتقاعد، يتضمن النظام تأمين إصابات العمل، وبرامج التقاعد المبكر، وآليات للحماية الصحية، إضافة إلى التأمين ضد التعطل عن العمل. هذا التنوع يمنح النظام قدرة على تغطية طيف واسع من المخاطر الاجتماعية، لكنه يخلق في الوقت ذاته تعقيدات مالية وإدارية كبيرة. فبعض هذه المكونات – ولا سيما التأمين الصحي – يفرض أعباء مالية متزايدة على المالية العامة وعلى الاقتصاد، ما يثير تساؤلات حول جدوى استمرار دمجها ضمن المنظومة نفسها دون تطوير إطار مؤسسي مستقل لإدارته.

وتزداد هذه التعقيدات في حالة التأمين ضد البطالة، الذي يعد من أكثر مكونات النظام حساسية من الناحية المالية. فتصميم هذا النوع من التأمين يتطلب تحقيق توازن دقيق بين توفير شبكة أمان للباحثين عن العمل ومنع تحوله إلى عبء مالي مستدام أو حافز غير مباشر للخروج من سوق العمل. ولهذا السبب، تُعد إدارة هذا النوع من التأمين من أكثر الجوانب تعقيداً في نظم الحماية الاجتماعية الحديثة، حيث تتطلب آليات رقابة دقيقة وسياسات تشغيل موازية.

غير أن التحدي الأكثر أهمية يظل مرتباً بالأفق الزمني الطويل للنظام التقاعدي. فالتقديرات الديموغرافية تشير إلى احتمال تضاعف أعداد المتقاعدين بحلول عام 2050، نتيجة التغيرات في البنية العمرية للسكان وارتفاع متوسط الأعمار. وهذا التحول يعني أن الالتزامات المستقبلية للنظام ستزداد بصورة كبيرة، ما يفرض ضرورة تطوير استراتيجيات استثمارية أكثر تقدماً قادرة على تأمين العوائد المطلوبة للحفاظ على الاستدامة المالية.

الضمان الاجتماعي بوصفه قضية وطنية استراتيجية

يمر الأردن بمرحلة مفصلية في مسار تطوير نظام الضمان الاجتماعي، خاصة بعد سلسلة التعديلات التي طالت القانون في أعوام 2015 و2016 و2021. فهذه التعديلات المتتابة تعكس محاولات متكررة للتكيف مع الضغوط الاقتصادية والديموغرافية، إلا أنها في الوقت نفسه تطرح تساؤلات حول مدى اتساق مسار الإصلاح مع رؤية طويلة الأجل. وفي هذا السياق، برزت دعوات إلى تبني مقاربة مختلفة في المرحلة الحالية، تقوم على معالجة الاختلالات البنوية للنظام بدل الاكتفاء بإدخال تعديلات جزئية متفرقة.



وانتقدت بعض التعديلات السابقة لعدم استنادها بصورة كافية إلى دراسات اکتوارية شاملة، ما أعطى الانطباع بأن دوافعها كانت سياسية أكثر منها فنية. فأنظمة الضمان الاجتماعي بطبيعتها تعتمد على توازنات مالية دقيقة تمتد لعقود، الأمر الذي يجعل أي تعديل في متغيراتها الأساسية—مثل سن التقاعد أو نسب الاشتراك أو شروط الاستحقاق—قرارًا استراتيجيًا ينبغي أن يستند إلى نماذج اکتوارية واضحة وسيناريوهات متعددة للتطورات المستقبلية. ومن دون هذا الأساس التحليلي، قد تتحول التعديلات التشريعية إلى إجراءات آنية لا تعالج التحديات الهيكلية للنظام.

وفي هذا الإطار، جرى التأكيد على أن قانون الضمان الاجتماعي لا يمثل مجرد إطار تنظيمي لسوق العمل، بل يشكل إحدى الركائز الأساسية للاستقرار الاجتماعي والاقتصادي. ولذلك فإن التعامل معه يتطلب درجة عالية من المسؤولية الوطنية، بعيدًا عن الحسابات السياسية قصيرة الأجل. فالتحديات التي تواجه النظام—سواء كانت مرتبطة بارتفاع أعداد المتقاعدين أو بتحويلات سوق العمل—تشير إلى وجود أزمة بنيوية تستدعي قرارات واضحة ومبنية على رؤية استراتيجية طويلة المدى.

كما طُرحت تساؤلات تتعلق بأولويات الإصلاح، وما إذا كان التركيز ينبغي أن ينصب على تعديل بعض المتغيرات الكمية مثل سن التقاعد أو عدد سنوات الاشتراك، أم على الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي للنظام وتعزيز الثقة العامة فيه. فالمعادلة بين الاستدامة المالية والقبول المجتمعي تظل أحد أكثر الجوانب تعقيدًا في إصلاح أنظمة الضمان، إذ إن أي تعديل قد يحقق وفورات مالية على المدى القصير قد يواجه صعوبات في التطبيق إذا لم يحظَ بقدر كافٍ من التوافق الاجتماعي.

وفي ختام هذه الملاحظات، أثرت قضايا إضافية تتعلق بالاستراتيجية الاستثمارية للنظام، ولا سيما مسألة الاستثمار الخارجي وما إذا كان ينبغي توسيعه أو تقييده. كما أُشير إلى محدودية التغطية الإعلامية للنقاش الدائر حول التعديلات، وهو ما قد يضعف مستوى الوعي العام بطبيعة التحديات التي يواجهها النظام. إضافة إلى ذلك، طُرحت تساؤلات حول استمرار استثناء بعض الفئات من مظلة الضمان، وما إذا كانت هناك مبررات موضوعية لذلك في ظل الحاجة إلى توسيع الشمول التأميني.

وبناءً على ذلك، برزت دعوات إلى أن تكون أي إصلاحات مستقبلية شاملة لجميع الفئات والقطاعات، بما يعزز العدالة في توزيع المنافع والتكاليف، ويضمن في الوقت نفسه استدامة النظام. فالتحدي الأساسي لا يكمن فقط في تعديل بعض البنود القانونية، بل في بناء إطار إصلاحي متكامل يعيد التوازن بين متطلبات الاستدامة المالية ووظيفة الضمان الاجتماعي كأداة للحماية والاستقرار في المجتمع الأردني.



خريطة التعديلات في مشروع القانون لسنة 2026 : التحليل القانوني المقارن للمواد المعدلة

بقراءة متصلة للأسباب الموجبة وبنية المواد المنشورة، يمكن تصنيف التعديلات المقترحة إلى حزم وظيفية مترابطة:

- حزمة الحاكمية والهيكل الإداري: إعادة تعريف البنية القيادية بإدخال "المحافظ" وتعديل تشكيل مجلس الإدارة وصلاحياته، وإعادة ضبط العلاقات بين مجلس الإدارة ومجالس التخصص، بما ينعكس على منظومة اتخاذ القرار التأميني والاستثماري .
- حزمة توسيع الشمول: إسناد صلاحيات أوضح للمؤسسة في شمول فئات جديدة، وتوسيع/تعريف الانتساب الاختياري، وإعادة رسم بعض آليات شمول المنشآت .
- حزمة إصابات العمل والأمومة والتعطل: إدخال تعديلات إجرائية على الإشعارات، والكلف، وشروط الاستحقاق، وأحكام الجمع بين المنافع، بما يهدف - وفق منطق الأسباب الموجبة - إلى معالجة اختلالات ظهرت بالتطبيق .
- حزمة التقاعد والاستدامة: إعادة تعريف "السن القانونية" وربطها بالتقاعد الوجوبي، وضبط شروط التقاعد المبكر والوجوبي ومعاييرهما الانتقالية، بالتوازي مع خطاب رسمي يربط التعديل بإطالة أفق "نقطة التعادل" المالية للنظام.

ويلاحظ، من زاوية السياسة التشريعية، أن المشروع يجمع بين تعديلات مفاهيمية (تعريفات/حوكمة) وتعديلات استحقاقية (سن/اشتراكات/شروط) وتعديلات إجرائية (إشعار/حجز/تقاص/إثبات)، وهو ما يفرض أن تُقرأ المواد في شبكة إحالات متبادلة لا كمقاطع منفصلة.

في ضوء هذا التصنيف العام لحزم التعديلات المقترحة، يصبح من الضروري الانتقال من القراءة البنيوية للمشروع إلى فحص مضمونه القانوني التفصيلي. ففهم التأثير الحقيقي لهذه التعديلات لا يكتمل من خلال عرض أهدافها المعلنة أو بنيتها المؤسسية فقط، بل يتطلب تحليل النصوص القانونية ذاتها ومقارنتها بالصيغة السابقة للقانون. ومن هنا تبرز أهمية إجراء قراءة قانونية مقارنة للمواد المعدلة، تسمح بتحديد طبيعة التحول التشريعي الذي يسعى المشروع إلى إدخاله على نظام الضمان الاجتماعي، خاصة في ما يتعلق بالحاكمية المؤسسية وشروط الاستحقاق التقاعدي.

1. حزمة المصطلحات والحوكمة

المادة (2) من القانون الأصلي - المصطلحات (تعديل فقرة التعاريف)

التغيير/التأثير القانوني	بعد	قبل
انتقال المركز القيادي من نموذج "وزير/مدير عام" إلى نموذج "محافظ/نواب"، بما يعيد توزيع المسؤولية السياسية/الإدارية ويؤثر على تفسير كل نص يربط صلاحية	إلغاء تعريف "رئيس المجلس" القديم وإعادة بنائه بحيث يصبح "رئيس المجلس: المحافظ"، مع إدخال تعريفات "المحافظ" و"نائب المحافظ" للتأمينات" و"نائب المحافظ للاستثمار."	تعريف "رئيس المجلس" مرتبب بوزير العمل، وتعريف "المدير العام" قائم بوصفه رأس الإدارة التنفيذية التقليدي.



التوقيع أو التنسيب أو المساءلة "بالمدير العام" سابقاً.		
وجود تعريفات لصندوق الاستثمار ورئيسه.	إلغاء تعريفات صندوق الاستثمار ورئيسه في فقرة التعاريف.	يفتح سؤالاً تنظيمياً: هل تُستبدل هذه البنية بمجلس الاستثمار وحده، أم تُعاد هندسة وظائف الصندوق بأدوات مختلفة؟ (يستلزم ضبطاً في الأنظمة/التعليمات اللاحقة).
تعريف "راتب التقاعد" يشمل الشيخوخة/الشيخوخة الجوي.	إعادة صياغة تعريف "راتب التقاعد" ليتركز على "راتب التقاعد الجوي"، مع إدخال "السن القانونية" كمرجعية.	تغيير مفاهيمي ينعكس على الاتساق المصطلحي في مواد الشيخوخة/المبكر، ويستلزم مراجعة مواد الإحالة في القانون والأنظمة.
تعريف "المعالون" مرتبط بنسب/تفصيلات إحالة محددة.	إعادة تعريف "المعالون" بوصفهم أفراد عائلة صاحب راتب التقاعد الذين يتولى إعالتهم وفق أحكام القانون.	توسعة/تبسيط التعريف قد تزيد مساحة التقدير التنظيمي في تحديد العائلة/الإعالة في الأنظمة.

المادة (9) من القانون الأصلي - تشكيل مجلس الإدارة

قبل	بعد	التغيير/التأثير القانوني
رئاسة مجلس الإدارة بصيغة سابقة (مرتبطة بالتعريفات القديمة)، وتمثيل أوسع للعمال وأصحاب العمل في العدد.	مجلس إدارة برئاسة المحافظ، مع إعادة توزيع المقاعد: ممثل للقوات المسلحة/الأجهزة الأمنية + ممثل للنقابات المهنية + (2) للعمال + (2) لأصحاب العمل + (6) خبراء يسميهم مجلس الوزراء بناء على تنسيب المحافظ.	تعزيز ثقل "الخبراء" مقارنة بالتمثيل الاجتماعي يعيد تعريف توازن المصالح داخل المجلس، ويؤثر على شرعية القرارات في نظر الشركاء الاجتماعيين، وعلى نمط الرقابة الداخلية.
آليات إحالة رقمية في البنود القديمة.	إعادة ضبط الإحالات الرقمية (من (1) إلى... (4)).	أثر تقني يُقصد به منع الالتباس التشريعي بعد إعادة تشكيل البنود، لكنه يحتاج تدقيقاً لتفادي تعارضات إحالة في مواد أخرى.
غياب إطار تفصيلي لأمانة سر المجلس.	إضافة نص منظم لأمانة سر المجلس ومهامها ومكافأاتها.	أثر إداري مهم: يرسخ البنية المؤسسية لتوثيق القرارات والإجراءات، ويقلل مخاطر الطعن الإجرائي المرتبط بمحاضر/تبليغات المجلس.

المادة (11) من القانون الأصلي - صلاحيات المجلس (إلغاء واستبدال)

قبل	بعد	التغيير/التأثير القانوني
صلاحيات المجلس تتضمن سياسات تأمينية واستثمارية مع تفصيلات مرتبطة ببنية "صندوق الاستثمار" وبحوكمة سابقة.	نص جديد يوحد الصلاحيات في "السياسات العامة التأمينية والاستثمارية" وإقرار الخطط، والهيكل التنظيمي، والموازنة، والتقرير السنوي، والحوكمة، والتفويض، والتدقيق والخبرات الاكتوارية، مع منع الجمع	توسيع واضح لصلاحيات المجلس من زاوية التخطيط المؤسسي والحوكمة والتفويض، مقابل وضع قيود تضارب المصالح عبر منع الجمع بين العضويات؛ وهو ما قد يرفع من جودة الفصل الوظيفي، لكنه يتطلب تعريفاً



دقيقاً لعلاقة المجلس بنائبي المحافظ وبالمجالس المتخصصة.	بين عضوية المجلس وعضوية مجلس التأمينات/الاستثمار.
---	---

المادة (12) من القانون الأصلي – الإدارة التنفيذية (إلغاء واستبدال)

التغيير/التأثير القانوني	بعد	قبل
الانتقال إلى نموذج "محافظ" في موقع أقرب للهمم السياسي-الدستوري يرفع مستوى المساءلة الرسمية، ويعيد تعريف علاقة المؤسسة بالسلطة التنفيذية/التشريعية، ويزيد متطلبات الشفافية الدورية، لكنه يفتح أسئلة حول نطاق الاستقلال التشغيلي الفعلي .	استحداث "المحافظ" برتبة وزير لمدة خمس سنوات (مع اقتران إجراءات التعيين/الاستقالة بالإرادة الملكية) واستحداث نائبين، مع تفصيل لمهام المحافظ وواجبه برفع تقارير نصف سنوية لمجلس الوزراء وللمجلسي الأعيان والنواب.	تعيين مدير عام وتحديد راتبه وصلاحياته الإدارية اليومية.

2. حزمة الشمول والانتساب الاختياري

المادة (4) من القانون الأصلي – الفئات الخاضعة (تعديل بند وإلغاء/استبدال فقرة)

التغيير/التأثير القانوني	بعد	قبل
توسيع صلاحية الشمول من قرار حكومي/زميني إلى قرار مؤسسي أكثر مرونة، مع نقل مركز الثقل إلى التعليمات؛ ما يُحسن قابلية التوسع، لكنه يرفع مخاطر تفاوت التطبيق إذا لم تُكتب التعليمات بمنهج حقوقي واضح.	إلغاء القيد الزمني، واستبدال الفقرة (ج) بنص يمنح المجلس – بناء على تنسيب المحافظ – شمول فئات جديدة، ومنها خدم المنازل، وتنظيم التفاصيل بتعليمات.	بند العاملين لحسابهم/أصحاب العمل كان مشروطاً بسقف زمني لقرار مجلس الوزراء (تاريخ 2015/1/1).

المادة (7) من القانون الأصلي – الانتساب الاختياري (تعديل جوهري)

التغيير/التأثير القانوني	بعد	قبل
أثر مزدوج: توسيع الشمول الاختياري، وفي الوقت ذاته تشديد شرط السن القانونية بما يمنع "شراء متأخر" للاستحقاق، وهو ما يحمي التوازن المالي لكنه قد يضيق خيارات من هم على تخوم السن القانونية.	إعادة بناء الفقرة (أ) لتوسيع الفئات وإعادة تعريف الغاية بأنها الانتساب إلى تأمين "التقاعد الوجوبي والتقاعد المبكر والعجز والوفاة" بشروط من ضمنها عدم بلوغ السن القانونية عند الانتساب لأول مرة.	الانتساب الاختياري مرتبط بالمفاهيم القديمة للتأمين (الشيخوخة... إلخ) وبشروط عمرية/فئوية قائمة.



المادة (92) من القانون الأصلي - شمول العامل غير المؤمن عليه/أثر الإبلاغ (تعديل + إضافة فقرة انتقالية تخص المنشآت)

قبل	بعد	التغيير/التأثير القانوني
سقف إعادة احتساب الحقوق في بند من الفقرة (أ) مرتبط بمدة محددة.	تعديل الصياغة بما يغيّر مرجعية "الستين" إلى "الستين السابقتين على تاريخ انتهاء خدمته"، وإضافة فقرة تتيح شمول المنشآت من تاريخ طلب الشمول بشرط تقديم الطلب قبل تاريخ محدد (ورد في المسودة 2027/1/1).	يهدف إلى مواءمة حساب المدد مع واقع الخدمة الفعلي قبل الانتهاء، وفتح "نافذة تسوية" للمنشآت لتصحيح الأوضاع ضمن إطار زمني انتقالي؛ وهو ما يحمل أثرًا ماليًا/تحصيليًا، ويتطلب إدارة تنفيذية دقيقة لمنع إساءة الاستخدام.

3. محور التقاعد والاستدامة

المادة (62) من القانون الأصلي - استحقاق راتب التقاعد الوجودي وحسابه (إلغاء واستبدال)

قبل	بعد	التغيير/التأثير القانوني
استحقاق "تقاعد الشيخوخة" ضمن شروط عمرية تقليدية (60 للذكر/55 للأنثى) وعدد اشتراكات في التأمين (180 منها 84 فعلية) مع معادلة احتساب (2.5% لأول 1500 و2% لما يزيد) وزيادات إعالة ومعايير ضبط متوسط الأجر.	استحقاق "راتب التقاعد الوجودي" مع تثبيت السن الأساسية (55/60) ثم الرفع التدريجي ابتداءً من 2030/1/1 وفق آلية سنوية (6 أشهر سنويًا حتى 65 للذكر و60 للأنثى)، بالتوازي مع رفع تدريجي لعدد الاشتراكات (من 180 إلى 240 بزيادة سنوية) وإعادة تسمية المزايا ومواءمة المعادلة مع "التقاعد الوجودي".	يغيّر نقطة "العتبة" التي يخرج عندها المشترك إلى التقاعد الوجودي، ويحوّل النظام من قاعدة عمرية ثابتة إلى مسار تدريجي، بما يخفف الضغط على الصندوق على المدى المتوسط، لكنه يخلق حاجة قوية لنصوص انتقالية دقيقة تحمي التوقعات المشروعة للمشاركين القريبين من الاستحقاق، ويؤثر مباشرة على تخطيط سوق العمل للأعمار الأكبر.

المادة (64) من القانون الأصلي - راتب التقاعد المبكر وشروطه وحسابه (إلغاء واستبدال)

قبل	بعد	التغيير/التأثير القانوني
تشديد مدخل التقاعد المبكر من خلال رفع اشتراطات الاشتراك والعمر يُفترض أن يقلص الإقبال عليه ويخفض كلفته طويلة الأجل، لكنه يتطلب ضبطًا دقيقًا لتعريف "الاشتراكات الفعلية" ولحالات المهن الخطرة، ولعلاقة التقاعد المبكر بالعودة إلى العمل وبالجمع بين الأجر والراتب. كما أن تعدد الصياغات داخل النص اللجني يستدعي تثبيت النسخة النهائية قبل اعتماد أي أثر قانوني.	الإبقاء على مبدأ التقاعد المبكر بشرط حد أدنى للعمر (50 عامًا في النص المعروض) مع رفع تدريجي لمتطلبات الاشتراكات للذكر/الأنثى حتى سقف أعلى بحلول 2030/1/1، مع ظهور صياغتين داخل الوثيقة (إحدهما تشير إلى زيادة سنوية بواقع 6، وأخرى بواقع 3) بما يرحح مسار "تنقيح" داخلي.	تقاعد مبكر مرتبط بسن أقل، وبعدد اشتراكات أقل من الوجودي، وبنسب خصم (جدول رقم 5) وباشتراطات على العود للعمل/الجمع.



4. حزمة الأحكام العامة والرواتب التقاعدية

المادة (90) من القانون الأصلي – ربط الرواتب بالتضخم/النمو (تعديل)

التغيير/التأثير القانوني	بعد	قبل
زيادة دورية مرتبطة بالتضخم أو نمو متوسط الأجر (أيهما أقل) ضمن سقف .	إضافة قاعدة تمنح المتقاعد نسبة محددة من الزيادة (50%)، وتعديل شرط السن من (55/60) إلى "السن القانونية".	يترتب عليه إعادة توزيع أثر الزيادة بين فئات المتقاعدين، وربط الأهلية بالزيادة بمفهوم "السن القانونية" المتغير، ما قد يوسع أو يضيق الشريحة المستفيدة بحسب مسار رفع السن، ويستلزم تدقيقًا أكثرًا لتقدير أثره المالي.

المادة (93) من القانون الأصلي – الحجز على الرواتب/التقاص (إلغاء واستبدال)

التغيير/التأثير القانوني	بعد	قبل
الحجز مقيد بأطر محددة وبنسب سقفية .	إعادة صياغة القاعدة بما يرسخ أولوية دين النفقة، ويضيف تقاص المؤسسة مع مبالغ مستحقة لذمة المؤمن عليه .	يوازن بين حماية دخل المتقاعد والحقوق الخاصة (النفقة) وحقوق المؤسسة، لكنه يستلزم معايير تنفيذية تفصيلية لعدم الإضرار بمبدأ الكفاية الاجتماعية للراتب التقاعدي.

الآثار القانونية والعملية وأسئلة التنفيذ

على المستوى القانوني، تُنتج التعديلات المقترحة "أثرين متداخلين": أثرًا مفاهيميًا/بنويًا ينتقل فيه القانون إلى لغة "التقاعد الوجوبي/السن القانونية/المحافظ"، وأثرًا انتقالياً يرتبط بتدرج التطبيق (تواريخ محددة مثل 2027/1/1 لبعض النواذ التنظيمية، و2030/1/1 لمسارات الرفع التدريجي) .

عمليًا، يطال الأثر ست دوائر رئيسية:

1. دائرة الأهلية والاستحقاق: أي إعادة تعريف للسن القانونية أو للحد الأدنى للاشتراكات تنعكس فورًا على "خريطة الاستحقاق" للأفواج العمرية المختلفة، وتدفع الأفراد والمنشآت لإعادة تصميم مسارات العمل/الخروج، وقد تزيد الطلب على مسارات بديلة (تعطل/اعتلال/مهن خطيرة) إذا لم تُقفل منافذ التحايل تشريعيًا وإجرائيًا.
2. دائرة حساب المنفعة: تعديل معادلات الاحتساب أو ضبط متوسط الأجر يؤثر على قيمة الراتب، ويتقاطع مع نظام نسب الخصم المبكر وجداول الملحقات، ما يتطلب توحيدًا تشريعيًا بين نص القانون والأنظمة/الجداول .
3. دائرة المساهمات والاشتراكات: توسيع الشمول وإعادة تنظيم الاشتراك الاختياري يرفع الحاجة إلى أدوات تحصيل وامتنال، وإلى سياسات للحد من التهرب والتلاعب بالأجر الخاضع للاقتطاع .



4. دائرة الحاكمية والمساءلة: إدخال المحافظ ونائبيه وتعديل مجلس الإدارة وإلزامية التقارير الدورية، يخلق مسار مساءلة أشد انتظامًا، مع ضرورة حماية الاستقلال التشغيلي من التدخلات قصيرة الأجل، خصوصًا في الاستثمار.
5. دائرة العدالة بين الأجيال: رفع السن القانونية وتضييق المبكر يمثل - جوهريًا - نقلًا جزئيًا لكلفة الاختلالات الديموغرافية/الاقتصادية إلى الأفراد عبر تأخير الخروج، وهو ما يقتضي سياسات سوق عمل وتوظيف فعلية للأعمار الأكبر حتى لا يتحول التأخير إلى بطالة مقنعة .
6. دائرة النزاعات والتطبيق: إعادة الصياغة في مواد الحجز/التقاص/المهل والإشعارات ستؤثر على حجم المنازعات والطلبات، ويستلزم ذلك معايير داخلية "موحدة" وإجراءات تظلم واضحة.

أما أسئلة الغموض/التنفيذ التي تستحق إيضاحًا تشريعيًا أو بنصوص انتقالية/أنظمة، فتتمحور حول:

1. كيفية تعريف وتطبيق "السن القانونية" عندما تصبح متدرجة زمنيًا، وكيف يُعامل من هم على مسافة قصيرة من الاستحقاق عند نفاذ القانون.
2. التثبيت النهائي لمسار الرفع التدريجي (3 أشهر أم 6 أشهر، وبأي نص نافذ)، منعًا لتعدد التأويلات، خاصة أن الخطاب الرسمي أشار إلى إدخال تعديلات على المسودة .
3. حدود سلطة التعليمات في شمول فئات جديدة: ما المعايير الحقوقية/المالية التي ستضبط التعليمات لمنع تفاوت المعاملة بين الفئات.
4. التوافق بين إلغاء تعريفات "صندوق الاستثمار" وبين استمرار وظائف الاستثمار: هل تعاد هندسة الصندوق بنصوص أخرى أم يُدمج وظيفيًا؟

جدول خلاصة موجز للتعديلات الأكثر حملًا للأثر

المادة (في القانون الأصلي)	الموضوع	خلاصة التعديل المقترح	تاريخ/مرحلة النفاذ وفق النصوص المنشورة
2	التعاريف	إدخال "المحافظ/نواب المحافظ"، تعديل تعريفات التقاعد/الإعالة، وإلغاء تعريفات مرتبطة بصندوق الاستثمار	ضمن نفاذ القانون بعد 30 يومًا من نشره (إن أُقر)
4	الشمول	توسيع الشمول عبر تعليمات بناء على تنسيب المحافظ وإزالة قيود زمنية قديمة	ضمن نفاذ القانون بعد 30 يومًا من نشره
7	الانتساب الاختياري	توسيع الفئات وإعادة ربطها بالتقاعد الوجوبي/المبكر ومنع الانتساب بعد بلوغ السن القانونية	ضمن نفاذ القانون بعد 30 يومًا من نشره
9/11/12	الحاكمية	إعادة تشكيل مجلس الإدارة وصلاحياته، واستبدال المدير العام بالمحافظ ونظام تقارير نصف سنوية	ضمن نفاذ القانون بعد 30 يومًا من نشره



62	التقاعد الوجوبي/السن القانونية	رفع تدريجي للسن القانونية واشتراطات الاشتراك وفق مسار انتقالي (ظهرت تواريخ/آليات مختلفة في النصوص الرسمية/اللجنية)	وردت إشارات إلى 2030/1/1 في الصيغ المتداولة، مع إعلان رسمي عن تعديل وتيرة الرفع
64	التقاعد المبكر	تشديد مدخل المبكر عبر رفع العمر/الاشتراكات بالتدريج	وردت إشارات انتقالية حتى 2030/1/1 في الصيغ اللجنية
90	الزيادة السنوية	تعديل آلية منح الزيادة وربط الاستحقاق بالسن القانونية	ضمن نفاذ القانون بعد 30 يومًا من نشره
93	الحجز/التقاص	إعادة تنظيم الحجز لصالح النفقة والمؤسسة وإدخال التقاص	ضمن نفاذ القانون بعد 30 يومًا من نشره

الدوافع الاستراتيجية لمعالجة الأزمة بنيويًا

يتضح من النقاش الدائر حول قانون الضمان الاجتماعي أن معظم المداورات ركزت على مجموعة من القضايا الفنية المهمة، مثل نقاط التعادل بين الموارد والنفقات، والتوازن بين الاشتراك الإجباري والاختياري، وأداء صندوق الاستثمار (الأردن)، إضافة إلى العلاقة بين استثمارات الضمان والسندات الحكومية، ومسألة التوازن بين الاستثمار الداخلي والتحفيز في الاستثمار الخارجي. كما تناولت النقاشات قضايا الشمول التأميني، بما في ذلك العمالة المحلية والوافدة، والاقتصاد غير المنظم، والتحويلات التي يشهدها سوق العمل. ورغم أهمية هذه الملفات، فإنها تبقى في نظر بعض التحليلات جزءًا من الصورة التقنية للنظام، في حين أن معالجة الأزمة تتطلب التفكير في نقاط تحول استراتيجية قادرة على إعادة صياغة الإطار البنيوي للضمان الاجتماعي.

تنطلق المقاربة الاستراتيجية من ضرورة إعادة تعريف موقع الضمان الاجتماعي في البنية الوطنية. فالضمان ليس مجرد صندوق مالي أو مؤسسة تدير اشتراكات العاملين، بل يمثل إحدى ركائز العقد الاجتماعي بين الدولة والمجتمع في الأردن. فمستوى الثقة في هذه المؤسسة يعكس بدرجة كبيرة مستوى الثقة في الدولة نفسها، لأنها تدير مدخرات المواطنين وتؤمن لهم شبكة أمان في مراحل الضعف الاقتصادي أو التقاعد. ومن هذا المنظور، يصبح الضمان جزءًا من منظومة الأمن الوطني الاجتماعي، لأنه يرتبط باستقرار المجتمع على المدى الطويل، ويعكس توازن العلاقة بين الحكومة وأصحاب العمل والعمال. ولذلك فإن الحفاظ على مصداقية هذه المؤسسة لا يقل أهمية عن تحقيق توازنها المالي.

وفي هذا السياق، يبرز تساؤل مؤسسي مهم يتعلق بطبيعة البنية المعرفية داخل النظام. فالنقاش العام استند بدرجة كبيرة إلى دراسة اکتوارية أعدتها جهة استشارية دولية متخصصة، وهو أمر يعكس أهمية التحليل الفني في إدارة أنظمة التقاعد. غير أن السؤال الذي يطرح نفسه هنا يتعلق بمدى امتلاك المؤسسة نفسها لقدرات تحليلية دائمة. فمؤسسة بحجم الضمان، تدير أصولًا بمليارات الدنانير وتقترب من نصف قرن من العمل المؤسسي، يفترض أن تمتلك مركزًا داخليًا متقدمًا للدراسات اکتوارية والاقتصادية. مثل هذا المركز يمكن أن يضم فرقًا متخصصة في تحليل سوق العمل، والنماذج اکتوارية، والسياسات



التشريعية، والدراسات الاقتصادية، والحوكمة المؤسسية. وجود هذا النوع من البنية البحثية داخل المؤسسة يمثل الحد الأدنى المطلوب لضمان استقلالية التحليل وصناعة القرار على أساس معرفي مستمر لا يعتمد فقط على الاستشارات الخارجية.

ومن زاوية الحوكمة، يُنظر إلى الخطوة التي اتخذتها الحكومة في اتجاه تعزيز استقلالية الضمان الاجتماعي بوصفها تطورًا مهمًا، خاصة من خلال منح المؤسسة موقعًا تنظيميًا أقرب إلى النماذج التي تتمتع باستقلالية مؤسسية، على غرار المؤسسات النقدية. غير أن الاستقلالية الشكلية لا تكفي وحدها لضمان الكفاءة المؤسسية. فالحوكمة الفعالة تتطلب منظومة أوسع من الضوابط، تشمل معايير واضحة لاختيار القيادات، وآليات رقابة مالية دقيقة، ونظم شفافية متقدمة في إدارة الاستثمارات، إضافة إلى تعزيز ثقافة الكفاءة المهنية داخل المؤسسة. فالمؤسسة التي تدير ثروة اجتماعية بهذا الحجم تحتاج إلى أعلى مستويات الكفاءة الإدارية والمالية لضمان الحفاظ على ثقة المواطنين.

وفي البعد السياسي، يبرز دور السلطة التشريعية بوصفه أحد المفصل الحاسمة في مسار الإصلاح. فطرح التعديلات أمام مجلس الأمة يضع المؤسسة البرلمانية، بما فيها مجلس النواب ومجلس الأعيان، أمام اختبار حقيقي يتعلق بقدرتها على إدارة الملفات الاقتصادية الكبرى. كما أن هذا الملف يضع الأحزاب السياسية، خصوصًا تلك التي تمتلك تمثيلًا برلمانيًا، أمام امتحان مهم في كيفية الموازنة بين متطلبات الإصلاح المالي وتوقعات قواعدها الاجتماعية. فالقضية هنا لا تتعلق فقط بتعديل قانوني، بل بمسألة تمس مصالح فئات واسعة من المجتمع، ما يجعلها ساحة اختبار لنضج التجربة السياسية وقدرتها على إنتاج حلول توافقية.

في ضوء ذلك، يبدو أن التحدي الأساسي لا يكمن في معالجة بعض الاختلالات الفنية للنظام، بل في تبني مقاربة إصلاحية شاملة تعيد تعريف دور الضمان الاجتماعي ضمن إطار وطني أوسع. فالإصلاح الحقيقي يتطلب الجمع بين الاستدامة المالية، والحوكمة المؤسسية القوية، والشرعية الاجتماعية للنظام. وعندما تتحقق هذه العناصر مجتمعة، يمكن للضمان الاجتماعي أن يستمر بوصفه أحد أهم أعمدة الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي في الأردن، لا مجرد صندوق مالي يسعى إلى تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات.

الشمول التأميني والاقتصاد غير المنظم

يرى بعض الخبراء أن أي نقاش جاد حول إصلاح قانون الضمان الاجتماعي يجب أن ينطلق من معالجة ثلاث قضايا بنيوية تتعلق بمدى شمول النظام وقدرته على مواكبة التحولات التي يشهدها سوق العمل في الأردن وتأتي في مقدمة هذه القضايا مسألة توسيع نطاق التغطية التأمينية، خاصة في القطاعات التي لا تزال خارج مظلة الضمان أو التي تشهد مستويات منخفضة من الامتثال. فبعض الأنشطة الاقتصادية، مثل قطاع النقل، ما تزال تضم نسبًا مرتفعة من العاملين غير المشمولين بالتأمينات الاجتماعية، وهو ما يحدّ من قدرة النظام على توسيع قاعدة المشتركين ويضعف مصادر تمويله على المدى الطويل.



ومن هذا المنطلق، يبرز التعامل مع الاقتصاد غير المنظم بوصفه أحد التحديات الاستراتيجية التي تواجه منظومة الحماية الاجتماعية. فاستمرار وجود شريحة واسعة من العاملين خارج أي إطار تأميني لا يقتصر أثره على حرمان هؤلاء العاملين من الحماية الاجتماعية، بل ينعكس أيضًا على التوازن المالي للنظام نفسه، إذ يقلص قاعدة الاشتراكات التي يعتمد عليها في تمويل التزاماته المستقبلية. ولذلك، لم يعد إدماج هذه الفئات ضمن منظومة الضمان خيارًا يمكن تأجيله، بل ضرورة ترتبط مباشرة باستدامة النظام وقدرته على أداء وظيفته الاجتماعية.

وفي سياق متصل، يطرح ملف العمالة الوافدة تحديًا إضافيًا يتعلق بطبيعة إدماج هذه الفئة ضمن النظام التأميني. فالتقديرات تشير إلى أن عدد العمالة الوافدة في الأردن يقترب من مليون ونصف عامل، في حين لا تتجاوز نسبة المشتركين منهم في الضمان نحو 15 في المئة فقط. هذا التفاوت يعكس خللاً واضحاً في مستوى الشمول، ويشير إلى وجود فجوة بين حجم المشاركة الفعلية لهذه الفئة في سوق العمل وبين درجة إدماجها في منظومة الحماية الاجتماعية.

وبناءً على ذلك، طُرحت مقترحات تدعو إلى التفكير في نماذج مؤسسية بديلة للتعامل مع هذا الملف، من بينها إنشاء صندوق تأميني مستقل مخصص للعمالة الوافدة. ويستند هذا المقترح إلى فكرة أن طبيعة عمل هذه الفئة، التي تتسم بارتفاع معدلات التنقل وتفاوت مدد الإقامة في سوق العمل المحلي، قد تجعل إدماجها الكامل في الصندوق العام أقل كفاءة من الناحية الاكتوارية. فوجود صندوق مستقل يمكن أن يسمح بتصميم آليات اشتراك واستحقاق أكثر مرونة، تأخذ في الاعتبار الخصائص الخاصة لهذه الفئة، وفي الوقت نفسه تحمي التوازنات المالية للنظام التقاعدي العام.

وفي المحصلة، يشير هذا الطرح إلى أن مستقبل الضمان الاجتماعي لا يرتبط فقط بتعديل شروط الاستحقاق أو سن التقاعد، بل يتطلب أيضًا إعادة النظر في حدود الشمول التأميني للنظام. فكلما اتسعت قاعدة المشتركين وتراجعت مساحة الاقتصاد غير المنظم، ازدادت قدرة النظام على تحقيق الاستدامة المالية وتعزيز دوره كأداة مركزية للحماية الاجتماعية.

الاستدامة التأمينية وسوق العمل

يمثل مؤشر الإعالة التأمينية أحد أبرز المحددات الكمية لقياس استدامة أنظمة التقاعد، إذ تعكس نسبة كل أربعة مشتركين مقابل متقاعد واحد تزايد الضغوط على الصندوق في الأردن. فهذه النسبة، رغم أنها لا تزال ضمن الحدود المقبولة نسبيًا مقارنة ببعض التجارب الدولية، تشير إلى اتجاه تصاعدي في عدد المستفيدين مقابل المساهمين، وهو ما يعكس بداية انتقال تدريجي نحو مرحلة أكثر حساسية من الناحية الاكتوارية. ومع وصول عدد المتقاعدين إلى نحو 180 ألف، تتزايد الالتزامات طويلة الأجل على النظام، ما يفرض ضرورة إعادة تقييم قدرته على الاستمرار بالوتيرة الحالية دون إدخال تعديلات هيكلية تعزز توازنه المالي.



وتكمن أهمية هذا المؤشر في أنه لا يعكس فقط الوضع الراهن، بل يشير إلى مسار مستقبلي محتمل يرتبط بالتحويلات الديموغرافية وسوق العمل. فمع ارتفاع متوسط الأعمار وتباطؤ نمو فرص العمل النظامية، قد تتجه هذه النسبة إلى مزيد من التدهور، ما يضعف قدرة النظام على تمويل التزاماته من خلال الاشتراكات الجارية. ومن هنا، يصبح الحفاظ على توازن هذه المعادلة مرهوناً بقدرة الاقتصاد على توليد فرص عمل جديدة تستوعب الداخلين إلى سوق العمل وتزيد من قاعدة المشتركين.

وفي هذا السياق، تبرز العلاقة بين إصلاحات الضمان وسياسات التشغيل بوصفها عنصرًا حاسمًا في تحديد مسار الاستدامة. فطرح هدف توفير نحو 100 ألف فرصة عمل يثير تساؤلات حول مدى كفاية هذا الرقم في مواجهة الضغوط المتزايدة على النظام. إذ لا يتعلق الأمر فقط بعدد الوظائف المضافة، بل بنوعيتها واستدامتها وقدرتها على إدماج العاملين ضمن الاقتصاد المنظم. فإذا لم تؤد هذه الفرص إلى زيادة فعلية في عدد المشتركين الجدد، فإن أثرها على التوازن المالي للضمان سيظل محدودًا.

وبالتالي، فإن أي مقارنة إصلاحية جادة يجب أن تنظر إلى سوق العمل بوصفه جزءًا لا يتجزأ من معادلة الاستدامة التأمينية. فتعزيز النمو الاقتصادي، وتحفيز القطاعات كثيفة التشغيل، وتقليل حجم الاقتصاد غير المنظم، كلها عوامل تسهم في تحسين نسبة الإعالة التأمينية على المدى المتوسط والطويل. وفي غياب هذا التكامل بين سياسات الضمان وسياسات التشغيل، قد تتحول التعديلات القانونية إلى إجراءات جزئية تعالج الأعراض دون أن تمس جوهر التحدي البنيوي الذي يواجه النظام.

الضمان الاجتماعي في سياق الاختلالات الاقتصادية الكلية

يرى بعض المراقبين أن الجدل الدائر حول تعديلات قانون الضمان الاجتماعي يكشف في جوهره عن اختلال اقتصادي أعمق يتجاوز حدود النصوص التشريعية. فالمشكلة، وفق هذا التقدير، لا ترتبط فقط بمتغيرات النظام التقاعدي أو شروط الاستحقاق، بل تعكس ضغوطًا هيكلية في الاقتصاد الكلي وسوق العمل في الأردن. ومن هذا المنطلق، يُنظر إلى الطريقة التي جرى التعامل بها مع الملف على أنها مقارنة ذات طابع سياسي أكثر منها معالجة اقتصادية شاملة، حيث جرى نقل النقاش إلى السلطة التشريعية بهدف احتواء ردود الفعل الاجتماعية أو تأجيل حسم بعض القضايا الحساسة. غير أن هذا النهج، بحسب هذا الطرح، قد يخفف حدة التوتر الآني دون أن يعالج جذور المشكلة المرتبطة باستدامة النظام.

وفي هذا السياق، يبرز خلل آخر يتعلق ببنية السياسات الموجهة لفئة الشباب داخل منظومة الضمان. فالتغيرات المتسارعة في سوق العمل، ولا سيما انتشار أنماط العمل المرن والعمل عبر المنصات الرقمية ووسائل التواصل الاجتماعي، أدت إلى ظهور فئات واسعة من العاملين خارج الأطر التقليدية للتوظيف. هذه التحويلات تطرح تساؤلات حول قدرة النظام الحالي على استيعاب هذه الأنماط الجديدة من العمل، وما إذا كان يوفر حوافز حقيقية لانضمامها إلى منظومة الضمان. وحتى الآن، تشير التقديرات إلى أن هذه الفئات ما تزال بعيدة نسبيًا عن مظلة الحماية الاجتماعية، الأمر الذي يعكس فجوة بين تصميم النظام والواقع المتغير لسوق العمل.



كما يثير ملف الاستثمار المرتبط بأموال الضمان نقاشًا موازيًا حول طبيعة الاستراتيجية الاستثمارية المناسبة. فثمة توجهات تدعو إلى الحد من الاستثمار الخارجي بحجة الحفاظ على توجيه الموارد المالية نحو الاقتصاد المحلي. غير أن هذا الطرح، في نظر بعض الخبراء، يحتاج إلى نقاش أعمق يأخذ في الاعتبار مبدأ تنويع المحافظ الاستثمارية وتقليل المخاطر. فالاعتماد الحصري على السوق المحلية قد يحد من فرص تحقيق عوائد أعلى أو توزيع المخاطر جغرافيًا، وهو ما يجعل مسألة التوازن بين الاستثمار الداخلي والخارجي قضية استراتيجية تتطلب تقييمًا مهنيًا دقيقًا.

وفي موازاة ذلك، تبرز مسألة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد بوصفها عاملاً مؤثرًا في أداء النظام التأميني. فظواهر مثل التهرب الضريبي واتساع الاقتصاد غير المنظم تقلص من قدرة الدولة على بناء قاعدة مالية واسعة لتمويل سياسات الحماية الاجتماعية. ومن دون معالجة هذه الاختلالات، قد تظل الإصلاحات المرتبطة بالضمان محدودة الأثر، لأنها تتعامل مع نتائج الخلل الاقتصادي لا مع أسبابه.

وعليه، يشير هذا الطرح إلى أن إصلاح نظام الضمان الاجتماعي يتطلب مقارنة أوسع تتجاوز الإطار التشريعي الضيق، لتشمل إعادة النظر في سياسات سوق العمل والاستثمار والحوكمة الاقتصادية. فنجاح أي تعديل قانوني يظل مرتبطًا بقدرته على التفاعل مع البيئة الاقتصادية التي يعمل ضمنها، وبمدى قدرته على استيعاب التحولات التي يشهدها الاقتصاد الرقمي وأنماط التشغيل الجديدة.

نقض التعديلات ومسارات التوسيع البديلة

إن التعديلات المقترحة على قانون الضمان الاجتماعي لا تعالج الاختلالات البنيوية التي يواجهها النظام بقدر ما تؤدي إلى تأجيلها، مع نقل جزء كبير من كلفة المعالجة إلى المشتركين والمواطنين. فالمقارنة التي تركز على تعديلات محدودة في شروط الاستحقاق أو سن التقاعد قد تخفف الضغوط المالية على المدى القصير، لكنها لا تمس العوامل الهيكلية التي تؤثر في استدامة النظام. ومن هذا المنطلق، تؤكد هذه الرؤية ضرورة الاستناد إلى دراسات اكتوارية شاملة تأخذ في الاعتبار التحولات الديموغرافية وسوق العمل في الأردن، بدل الاكتفاء بإجراءات جزئية قد تعالج الأعراض دون معالجة الأسباب.

وفي هذا السياق، يبرز توسيع قاعدة المنتسبين كأحد المسارات الأساسية لتعزيز الاستدامة المالية للنظام. فزيادة عدد المشتركين لا تسهم فقط في رفع حجم الاشتراكات، بل تعيد التوازن إلى العلاقة بين عدد المساهمين وعدد المستفيدين. ولذلك طُرحت دعوات لتطوير نظام الانتساب الاختياري بحيث يمنح المنتسبين طوعًا مستوى الامتيازات نفسه الذي يحصل عليه العاملون في المؤسسات النظامية. فوجود فجوة في المزايا أو في شروط الاستحقاق قد يضعف جاذبية هذا الخيار ويحد من قدرته على استقطاب فئات أوسع من العاملين خارج القطاع المنظم.



كما طُرح مقترح توسيع نطاق الشمول ليشمل الأردنيين المقيمين في الخارج، عبر تسهيل إجراءات التسجيل والاشتراك من خلال البعثات الدبلوماسية. ويستند هذا الطرح إلى فكرة أن العمالة الأردنية في الخارج تمثل موردًا بشريًا واقتصاديًا مهمًا يمكن أن يسهم في توسيع قاعدة الاشتراكات إذا توفرت آليات مرنة تتيح لهم الانضمام إلى النظام. ومن شأن هذه الخطوة أن تعزز ارتباط هذه الفئة بمنظومة الحماية الاجتماعية الوطنية، وفي الوقت نفسه توفر مصدرًا إضافيًا لدعم الاستدامة المالية للصندوق.

وفي موازاة ذلك، انتقدت هذه الرؤية ما تعتبره محدودية في تحمل الحكومة لمسؤولياتها المباشرة تجاه النظام، سواء من حيث دعم بعض برامج أو من حيث معالجة الاختلالات الاقتصادية التي تؤثر في أدائه. وترى أن ضعف الاستقلالية في بعض جوانب القرار السياسي قد ينعكس على فعالية السياسات العامة، بما في ذلك السياسات المرتبطة بالضمان الاجتماعي. فالإصلاحات التي لا تستند إلى إرادة سياسية واضحة أو إلى رؤية اقتصادية طويلة الأجل قد تبقى أسيرة المعالجات المرحلية التي تؤجل المشكلات بدل حلها.

وعليه، يشير هذا الطرح إلى أن إصلاح الضمان الاجتماعي لا يمكن أن يقتصر على تعديل نصوص قانونية محددة، بل يتطلب مقاربة أكثر شمولاً تجمع بين توسيع الشمول التأميني، وتعزيز العدالة بين المشتركين، وتحمل الدولة لدورها في دعم الاستدامة المؤسسية للنظام. فبدون هذا التكامل بين السياسات التشريعية والاقتصادية، قد تظل الإصلاحات المحدودة عاجزة عن تحقيق الاستقرار طويل الأجل الذي يحتاجه النظام.

العدالة بين الأجيال والعقد الاجتماعي

يطرح إصلاح نظام التقاعد في الأردن مسألة تتجاوز الجدل الفني حول سن الاستحقاق، وتمس جوهر العدالة بين الأجيال وطبيعة العقد الاجتماعي الذي يحكم العلاقة بين الدولة والمواطن. فالسؤال المركزي هنا ليس ما إذا كان التقاعد يرتبط بالعمر أو بعدد الاشتراكات فحسب، بل كيف تُوزَّع المخاطر البنوية داخل النظام. فإذا جرى التعامل مع التقاعد بوصفه معادلة حسابية صرفية، فإن المستفيد الأكبر سيكون صاحب المسار الوظيفي المستقر والدخل المنتظم، بينما تتراجع فرص الفئات التي تتسم حياتها المهنية بالانقطاع أو الهشاشة. والنتيجة أن النظام يفقد تدريجيًا بعده الاجتماعي، ويتحول من أداة للحماية إلى آلية تمييز غير مباشر بين فئات سوق العمل.

من هذه الزاوية، لا يتعلق النقاش الاستراتيجي الحقيقي بمجرد رفع سن التقاعد، بل بتحديد الجهة التي ينبغي أن تتحمل كلفة التحولات الديموغرافية واختلالات سوق العمل. فهل تُنقل هذه الكلفة مباشرة إلى المؤمن عليهم عبر تأخير الاستحقاق؟ أم يجري توزيعها على نحو أكثر توازنًا من خلال تحسين عوائد استثمار أموال الضمان، وتوسيع قاعدة المشتركين، ودمج العمالة غير المنظمة في المنظومة التأمينية؟ هذا هو جوهر المسألة. ذلك أن البدء برفع السن قبل معالجة الاقتصاد غير المنظم،



وضعف كفاءة الاستثمار، واختلالات التشغيل، يعني معالجة النتائج قبل الأسباب، وهو ما قد يحسن المؤشرات المالية ظاهرياً دون أن يعالج مكان الضعف البنوي في النظام.

وعليه، فإن الوصول إلى استقرار مستدام يتطلب حزمة إصلاحية هيكلية تتجاوز المنطق الضيق القائم على رفع السن وحده. ويتمثل المسار الأكثر اتزاناً في اعتماد رفع تدريجي ومنهجي لسن التقاعد على مدى زمني ممتد، بما ينسجم مع ارتفاع متوسط العمر المتوقع في الأردن، ولكن ضمن شرط واضح يتمثل في ربط هذا المسار بسياسات تشغيل وطنية قادرة على استيعاب الشباب داخل سوق العمل. فرفع السن في بيئة تتسم ببطالة شبابية مرتفعة لا يؤدي تلقائياً إلى تعزيز الاستدامة، بل قد يفاقم اختناقات التشغيل ويؤخر دورة الإحلال الوظيفي.

كما أن أي إصلاح جاد يجب أن يبدأ بمعالجة الحوافز الخاطئة التي تشجع على التقاعد المبكر. فقبل رفع السن القانوني العام، تبدو الأولوية في إعادة ضبط شروط الخروج المبكر من سوق العمل، عبر رفع الحد الأدنى للتقاعد المبكر بصورة تدريجية، مع حصر الاستثناءات بالفئات التي تعمل في المهن الشاقة أو الخطرة. هذه الآلية تستهدف تقليص الاستخدام المفرط للتقاعد المبكر كأداة خروج من سوق العمل، وتعيد توجيه النظام نحو وظيفته الأصلية بوصفه حماية ضد مخاطر الشيخوخة، لا بديلاً عن ضعف سياسات التشغيل أو هشاشة بيئة العمل.

ويكتمل هذا المسار بإدخال صيغ أكثر مرونة في العلاقة بين العمل والتقاعد، وعلى رأسها نموذج العمل الجزئي بعد بلوغ السن القانونية. فالسماح للمتقاعد بالاستمرار في العمل جزئياً مع اشتراكات مخفضة، دون وقف راتبه التقاعدي بالكامل، يوفر مخرجاً عملياً يوازن بين الحاجة إلى تخفيف الضغط على الصناديق والحاجة إلى الاحتفاظ بالخبرات داخل المؤسسات. كما أن هذا النموذج يتيح انتقالاً أكثر سلاسة بين الأجيال داخل سوق العمل، بدل القطيعة الحادة التي يفرضها الخروج الكامل والمفاجئ من الوظيفة.

لكن نجاح هذه الحزمة الإصلاحية يظل مشروطاً بوجود بيئة اقتصادية قادرة على إنتاج وظائف جديدة. لذلك، لا يكتسب رفع سن التقاعد شرعية اجتماعية أو اقتصادية في ظل بطالة شبابية مرتفعة، إلا إذا ترافق مع سياسات نشطة لتحفيز الاستثمار، وتوسيع الطلب على العمل، وربط إصلاحات الضمان بسياسات سوق العمل لا بفلسفة محاسبية معزولة. فالاستدامة الحقيقية لا تنتج من تقليص الالتزامات فقط، بل من توسيع القاعدة التمويلية للنظام عبر اقتصاد أكثر إنتاجية وتوظيفاً.

وفي موازاة ذلك، تظل الشفافية شرطاً حاسماً لبناء الثقة العامة. فالإصلاحات التي تُطرح في غياب دراسات اكتوارية علنية ومفهومة للرأي العام غالباً ما تُستقبل باعتبارها عبئاً جديداً لا ضرورة موضوعية. أما نشر تقديرات دورية واضحة بشأن المخاطر المستقبلية، والسيناريوهات المحتملة، وكلفة البدائل المختلفة، فيحوّل النقاش من مستوى الشكوك والانطباعات إلى مستوى المفاضلة العقلانية بين الخيارات. وهنا تحديداً تتحدد قابلية الإصلاح للاستمرار: ليس فقط بمتانته الفنية، بل بقدرته



على إقناع المجتمع بأن كلفته موزعة بعدالة، وأن أهدافه لا تقتصر على حماية الصندوق، بل تشمل أيضًا حماية المعنى الاجتماعي للتقاعد نفسه.

كما لفتت المداخلات إلى أن سوق العمل يشهد تحولات متسارعة تتعلق بطبيعة المهن وتوزيع العمالة بين القطاعات المختلفة، إضافة إلى الدور المتزايد للعمالة الوافدة في بعض الأنشطة الاقتصادية. غير أن إدارة هذه التحولات تتطلب قاعدة بيانات حديثة ودقيقة حول بنية المنشآت والعمالة، وهو ما يطرح إشكالية تتعلق بتقديم البيانات المتوافرة. فآخر تحديث شامل لبيانات المنشآت يعود إلى عام 2015، الأمر الذي يعكس فجوة معلوماتية قد تؤثر في دقة التحليل وصياغة السياسات العامة المرتبطة بسوق العمل والضمان الاجتماعي.

في موازاة ذلك، برزت مسألة التهرب التأميني بوصفها أحد التحديات التي تؤثر في كفاءة النظام واستدامته المالية. فوجود منشآت أو عاملين خارج منظومة الاشتراك يقلص قاعدة التمويل ويخلق تفاوتًا بين الملتزمين وغير الملتزمين. ومن هنا برزت الدعوة إلى تطوير أدوات رقابية أكثر فاعلية، ووضع ضوابط واضحة للحد من هذه الظاهرة بما يعزز العدالة بين المشتركين ويزيد من قدرة النظام على تحصيل موارده.

كما جرى التأكيد على ضرورة إعادة النظر في مفهوم الأجر المرجعي الذي يعتمد عليه النظام في احتساب الحقوق التقاعدية. فهذا المفهوم يشكل أحد العناصر الحاسمة في تحديد قيمة المنافع المستقبلية وفي الحفاظ على التوازن المالي للصندوق. وأي خلل في طريقة احتسابه قد يؤدي إما إلى تضخم الالتزامات المالية للنظام أو إلى تقليص حقوق المشتركين بصورة لا تتفق مع أهداف الحماية الاجتماعية.

وعليه، يشير هذا النقاش إلى أن إصلاح الضمان الاجتماعي يتطلب بنية تحليلية قائمة على بيانات محدثة ونماذج اكتوارية شفافة، إضافة إلى سياسات اقتصادية تدعم التشغيل وتحد من التهرب التأميني. فبدون هذه العناصر، قد تبقى التعديلات القانونية محدودة الأثر في معالجة التحديات البنوية التي يواجهها النظام على المدى الطويل.

رؤية الإصلاح – الموازنة بين الاستدامة المالية والحماية الاجتماعية

يمثل الجدول الدائر حول تعديلات قانون الضمان الاجتماعي لعام 2026 لحظة مفصلية في مسار تطور منظومة الحماية الاجتماعية في الأردن، فالنقاش القائم لا يقتصر على اختلاف تقني حول سن التقاعد أو آليات الاستحقاق، بل يعكس توترًا أعمق بين متطلبات الاستدامة المالية للنظام التأميني وضرورات الحفاظ على العدالة الاجتماعية. ومع تزايد الضغوط الديموغرافية وتنامي المخاطر المرتبطة بالعجز المستقبلي، أصبح الإصلاح خيارًا بنويًا لا يمكن تأجيله. غير أن فعالية هذا الإصلاح ترتبط بقدرته على تحقيق توازن دقيق بين صلابة الحسابات الاكتوارية وواقعية الظروف المعيشية، بحيث لا تتحول إجراءات الاستدامة إلى عامل يضعف الثقة العامة في النظام.



في هذا السياق، يبرز خيار التطبيق المتدرج لرفع سن التقاعد كآلية مؤسسية لتقليل الكلفة الاجتماعية للإصلاح. فحصر التطبيق الفوري لسن التقاعد الأعلى على الداخلين الجدد إلى سوق العمل يحدّ من الإخلال بتوقعات المشتركين الحاليين، ويمنح النظام مساحة زمنية للتكيف مع التحولات التشريعية. أما تطبيق مسار تصاعدي مرّن على المشتركين القائمين فيسهم في تخفيف حدة المعارضة الاجتماعية والاقتصادية، ويعزز قابلية الإصلاح للتنفيذ دون إحداث صدمة مفاجئة في سوق العمل.

وتكتسب المقاربة التعويضية أهمية مماثلة في هذا الإطار، إذ إن ربط رفع سن التقاعد بحزمة من المزايا المباشرة يمكن أن يعيد صياغة إدراك العاملين لطبيعة الإصلاح. فعندما يترافق تأخير التقاعد مع تحسين الحد الأدنى للرواتب التقاعدية وتوسيع مظلة التأمين الصحي للمتقاعدين، يتحول الإصلاح من إجراء تقشفي إلى مقايضة مؤسسية تعزز جودة الحياة في مرحلة ما بعد العمل. هذه الآلية لا تعالج فقط الاعتراضات الاجتماعية، بل تسهم أيضًا في إعادة بناء الثقة بين الدولة والمشاركين.

ومن زاوية أخرى، يتطلب الإصلاح إدخال قدر أكبر من المرونة القطاعية في تحديد سن التقاعد. فالتعامل المتجانس مع جميع المهن يتجاهل الفوارق الكبيرة في طبيعة العمل ومستويات المخاطر المهنية. لذلك، فإن اعتماد نموذج تقاعد مرّن يتيح استثناءات محددة للمهن الشاقة أو الخطرة يحقق قدرًا أعلى من العدالة المهنية، ويخفف من الانطباع بأن الإصلاح يحمل طابعًا عقابيًا للفئات الأكثر تعرّضًا للإجهاد البدني.

كما يفرض البعد الاقتصادي الأوسع إدماج الإصلاح التقاعدي في سياسات سوق العمل، بدل التعامل معه كإجراء منفصل. فالحجة التي تربط بقاء العاملين الأكبر سنًا بارتفاع بطالة الشباب يمكن معالجتها عبر إنشاء آليات مؤسسية لدعم تشغيل الخريجين الجدد. إن تخصيص جزء من الوفورات الناتجة عن تأخر التقاعد لتمويل برامج تشغيل الشباب أو لتخفيض اشتراكات الضمان على المنشآت التي توظف حديثي التخرج يمكن أن يحول الإصلاح التقاعدي من عبء محتمل على سوق العمل إلى أداة لتحفيز ديناميكيته.

في المقابل، تظل مسألة الحوكمة الاستثمارية للنظام عنصرًا حاسمًا في تحقيق الاستدامة طويلة الأجل. فنجاح أي إصلاح تشريعي يظل محدود الأثر إذا لم يترافق مع إدارة استثمارية أكثر استقلالية وشفافية لأموال الضمان. إن تبني نموذج حوكمة مؤسسية يستلهم المعايير المتبعة في المؤسسات النقدية المستقلة، إلى جانب نشر تقارير اكتوارية مبسطة للرأي العام، يمكن أن يعزز ثقة المجتمع في مبررات الإصلاح ويحول النقاش العام من مستوى الانطباعات إلى مستوى البيانات.

ويعزز إدخال آليات التقاعد الجزئي هذا التوجه الإصلاحية من خلال توفير مسار انتقالي أكثر مرونة بين العمل والتقاعد. فالسماح للعاملين بتقليل ساعات عملهم تدريجيًا مع بدء صرف جزء من مستحققاتهم التقاعدية يقلل من الضغط الفوري على صناديق التقاعد، ويحافظ في الوقت نفسه على الخبرات المهنية داخل المؤسسات. كما يسهم هذا النموذج في تسهيل انتقال المعرفة بين الأجيال ويحدّ من الفراغ الوظيفي المفاجئ.



إلى جانب ذلك، يرتبط مستقبل النظام التقاعدي ارتباطًا وثيقًا بأداء استثماراته. فاستدامة الضمان الاجتماعي لا تعتمد فقط على حجم الاشتراكات المحصلة من العاملين، بل أيضًا على كفاءة إدارة المدخرات المتراكمة. ولهذا السبب، يصبح من الضروري توجيه جزء أكبر من الاستثمارات نحو القطاعات المنتجة المرتبطة بالنمو الاقتصادي الحقيقي، مع وضع قيود واضحة على الاقتراض الحكومي من أموال الضمان. هذا التوجه يخفف من الحاجة إلى زيادة الاشتراكات مستقبلاً، ويعزز قدرة النظام على مواجهة الصدمات الاقتصادية.

وفي سياق العدالة الاجتماعية، يبرز البعد الجندي بوصفه أحد التحديات الأساسية في تصميم الإصلاح. فرفع سن التقاعد قد يثير مخاوف لدى العديد من النساء اللواتي يواجهن مسارات مهنية متقطعة بسبب مسؤوليات الرعاية الأسرية. ويمكن معالجة هذا التحدي عبر توسيع إمكانية شراء سنوات الخدمة الاعتبارية بشروط ميسرة، أو احتساب فترات رعاية الأطفال ضمن سنوات الاشتراك الجزئي. هذه السياسات لا تعالج فجوات الحماية الاجتماعية فحسب، بل تسهم أيضًا في تعزيز المشاركة الاقتصادية للنساء.

ومن زاوية أخرى، يظل توسيع قاعدة المشتركين شرطًا أساسيًا لتحقيق الاستدامة المالية للنظام. فالاقتصاد غير الرسمي يستوعب نسبة معتبرة من القوى العاملة، ما يعني أن الاعتماد على المشتركين النظاميين وحدهم يضع ضغطًا غير متوازن على النظام. لذلك، فإن تطوير منصات رقمية مرنة تسمح للعاملين المستقلين والعمالة اليومية بالاشتراك في الضمان بشروط مبسطة يمكن أن يشكل خطوة مهمة نحو توسيع قاعدة التمويل.

وأخيرًا، فإن اعتماد آلية تعديل تلقائي لسن التقاعد مرتبطة بالمتغيرات الديموغرافية والاقتصادية يمكن أن يخفف من الطابع السياسي المتكرر لعمليات الإصلاح. فربط سن التقاعد بمتوسط العمر المتوقع ومعدلات التضخم عبر مؤشر ديناميكي يُراجع دوريًا يسمح للنظام بالتكيف مع التحولات السكانية والاقتصادية دون الحاجة إلى تعديلات تشريعية متكررة تثير الجدل في كل مرة.

الإصلاح الهيكلي مقابل الإصلاح الإجرائي

يتطلب الخروج المستقر من الإشكالية الراهنة في نظام الضمان الاجتماعي الانتقال من منطق الإصلاح الإجرائي، الذي يركز أساسًا على تقليص الكلف المالية قصيرة الأجل، إلى مقارنة إصلاحية هيكلية تربط استدامة النظام بنمو الاقتصاد الكلي واتساع قاعدة المشتركين. فالمعالجة التي تقتصر على تعديل متغيرات النظام التقاعدي – مثل سن التقاعد أو نسب الاشتراك – قد توفر استجابة آنية للضغوط الاكتوارية، لكنها تظل محدودة الأثر إذا لم تترافق مع سياسات اقتصادية أوسع تعزز خلق فرص العمل وتزيد من حجم القوى العاملة المساهمة في النظام. ومن هذا المنظور، تصبح الإصلاحات المقترحة جزءًا من خريطة طريق متكاملة تهدف إلى تحقيق التوازن بين متطلبات الاستدامة المالية للنظام وحق المواطنين في تقاعد كريم، وهو حق يرتبط بالالتزامات الدستورية للدولة وبطبيعة العقد الاجتماعي في الأردن.



وتكتسب هذه المقاربة أهميتها من قدرتها على إعادة صياغة العلاقة بين الإصلاح التقاعدي وسياسات سوق العمل، بحيث لا يُنظر إلى التعديلات التشريعية بوصفها إجراءً تقشفيًا معزولًا، بل بوصفها جزءًا من استراتيجية اقتصادية أشمل. فربط إصلاحات الضمان الاجتماعي ببرامج تشغيل وطنية تستهدف الشباب يوسع قاعدة المساهمين في النظام ويحدّ من الضغوط المالية طويلة الأجل. كما أن هذا الربط يعيد تعريف وظيفة النظام التقاعدي من كونه أداة لإدارة الالتزامات المالية فحسب إلى كونه عنصرًا داعمًا للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

وفي هذا السياق، لا يعود الجدل القائم مجرد خلاف تقني حول بنود قانونية، بل يعكس توترًا مشروعًا بين منطقتين مختلفتين: منطق الاستدامة المالية الذي يركز على حماية الملاءة الاكتوارية للنظام، ومنطق الحماية الاجتماعية الذي يضع في الاعتبار حقوق العاملين واستقرارهم المعيشي بعد التقاعد. والتحدي الحقيقي أمام صانعي القرار يتمثل في صياغة إصلاح توافقي قادر على إدارة هذا التوتر بدل الاكتفاء بترجيح أحد الطرفين على حساب الآخر.

ومن أجل تحقيق هذا التوازن، ينبغي أن يستند أي إصلاح مستقبلي إلى ثلاثة مرتكزات مترابطة. أولها الحفاظ على الملاءة المالية طويلة الأجل للنظام عبر سياسات اكتوارية واقعية قادرة على التعامل مع التحولات الديموغرافية وارتفاع متوسط الأعمار. وثانيها حماية الحقوق المكتسبة للمشاركين وتعزيز العدالة بين الفئات المهنية والاجتماعية المختلفة، بما يمنع تحول الإصلاح إلى مصدر تفاوت جديد داخل سوق العمل. أما المرتكز الثالث فيتمثل في تعزيز الثقة العامة في النظام من خلال مستويات أعلى من الشفافية المؤسسية والحوار المجتمعي المنظم حول مسارات الإصلاح.

إن أي مقارنة لا تدمج هذه الأبعاد الثلاثة في إطار واحد قد تواجه صعوبات كبيرة في التطبيق أو القبول المجتمعي. فالإصلاحات التي تركز حصريًا على الأرقام قد تفقد الشرعية الاجتماعية، بينما قد تؤدي السياسات التي تتجاهل الاستدامة المالية إلى إضعاف قدرة النظام على الوفاء بالتزاماته في المستقبل. ومن هنا تنبع أهمية بناء نموذجٍ إصلاحي متوازن يحافظ على الضمان الاجتماعي بوصفه أحد أهم صمامات الأمان الاجتماعي في الأردن، ويضمن في الوقت نفسه استمراريته كمؤسسة قادرة على حماية الأجيال الحالية والقادمة.

خلاصة استراتيجية

لا يهدف هذا النقاش إلى تأجيل الأزمة بقدر ما تسعى إلى إعادة صياغة العلاقة بين الاستدامة المالية والحماية الاجتماعية ضمن إطار أكثر توازنًا. فنجاح الإصلاح لا يقاس فقط بقدرته على تقليص العجز المستقبلي، بل أيضًا بقدرته على تعزيز الثقة العامة في النظام وضمان استمراره بوصفه أحد أهم أدوات الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي في الأردن. بهذه المقاربة، يمكن للضمان الاجتماعي أن يظل صمام أمان للأجيال الحالية والقادمة، لا عبئًا إضافيًا على المجتمع أو الاقتصاد.



وفي هذا الإطار، تبرز الحاجة إلى مراجعة الأساليب الاستثمارية الحالية بما يضمن تحقيق توازن أفضل بين العائد والمخاطر. ويشمل ذلك تطوير إدارة التدفقات النقدية، وتعزيز استقلالية القرارات الاستثمارية، وتوسيع نطاق الأدوات المالية المستخدمة. كما يطرح بعض الخبراء فكرة إنشاء ذراع استثماري متخصص أو بنك استثماري مرتبط بوزارة الاستثمار، بحيث يتولى إدارة أموال الضمان وفق معايير مؤسسية أكثر احترافية، ويمنح النظام قدرة أكبر على اتخاذ قرارات استثمارية مستقلة عن الضغوط قصيرة الأجل.

وعليه، فإن النقاش حول مستقبل الضمان الاجتماعي لا ينبغي أن يقتصر على تعديل بعض المتغيرات القانونية أو الإجرائية، بل يجب أن يتجه نحو إعادة تعريف التوازن بين وظيفة الحماية الاجتماعية ومتطلبات الاستدامة الاقتصادية. فنجاح النظام في العقود المقبلة سيعتمد بدرجة كبيرة على قدرته على الحفاظ على طبيعته كنظام تأميني مؤسسي، مع تطوير أدواته الاستثمارية وإدارته المالية بما يواكب التحولات الديموغرافية والاقتصادية التي يشهدها الأردن.

الاستدامة الاكتوارية والتقاعد المبكر

إن كل مرحلة من مراحل تطوير قانون الضمان الاجتماعي تنطوي على مجموعة معقدة من التحديات المؤسسية والاقتصادية، والنقاشات الدائرة حول التعديلات الأخيرة لم تتناول بعد عددًا من القضايا البنوية التي تؤثر مباشرة في استدامة النظام. ومن بين هذه القضايا مسألة الدفع دفعة واحدة، إضافة إلى الاختلال المتزايد بين عدد المتقاعدين وعدد المشتركين الفاعلين في النظام. فاستمرار هذا الاختلال من دون معالجة جذرية يهدد التوازن المالي للنظام على المدى الطويل، ويضع ضغوطًا متزايدة على موارده. ومن هذا المنطلق، فإن تحقيق الاستدامة والشمولية لا يمكن أن يتحقق من خلال تعديلات قانونية محدودة، بل يتطلب توسيع قاعدة المشتركين بصورة فعلية، بما يعكس التحولات التي يشهدها سوق العمل ويعالج مشكلة اتساع الاقتصاد غير المنظم.

وفي السياق نفسه، يجب إعادة تقييم مفهوم التقاعد المبكر الذي أصبح أحد أبرز مصادر الضغط على صناديق التقاعد. فالإبقاء على صيغ واسعة للتقاعد المبكر قد يؤدي إلى تقليص سنوات الاشتراك وزيادة سنوات الاستحقاق، وهو ما يخلّ بالتوازن الاكتواري للنظام. لذلك، فإن أهمية تحديد سن التقاعد استنادًا إلى معايير علمية واضحة تأخذ في الاعتبار الخصائص الديموغرافية للمجتمع الأردني، ولا سيما في ظل التوقعات التي تشير إلى احتمال حدوث تحول كبير في شكل الهرم السكاني بحلول عام 2050. فمع ارتفاع متوسط الأعمار وتزايد نسبة كبار السن، يصبح تحديد سن التقاعد قرارًا استراتيجيًا يرتبط ببنية السكان وسوق العمل، لا مجرد رقم تشريعي ثابت.

إن التعديلات المقترحة تتضمن بعض الجوانب الإيجابية التي يمكن البناء عليها، خاصة ما يتعلق بتوسيع نطاق الخدمات في المحافظات وتحسين بعض المزايا المرتبطة بتأمين الشيخوخة. فتعزيز انتشار خدمات الضمان خارج المراكز الحضرية يمثل



خطوة مهمة نحو تحقيق قدر أكبر من الشمول الاجتماعي، كما أن تحسين مزايا الشيخوخة يساهم في تعزيز وظيفة النظام كشبكة أمان اجتماعي للفئات المتقدمة في العمر.

كما أن جزءًا مهمًا من العلاقة المالية بين الحكومة وصندوق الضمان يتمثل في السندات الحكومية التي تشكل نسبة معتبرة من استثماراته. وعلى الرغم من أن هذه الأداة توفر درجة من الاستقرار الاستثماري، فإن الاعتماد الكبير عليها يثير تساؤلات حول تنوع المحافظ الاستثمارية للنظام وأثر ذلك على العوائد طويلة الأجل. فالتوازن بين الأمان والعائد يظل أحد التحديات الرئيسية في إدارة أموال الضمان، خاصة في ظل الالتزامات المستقبلية المتزايدة.

الإدارة والتحصيل وكفاءة التنفيذ

إن التحديات التي تواجه نظام الضمان الاجتماعي لا تقتصر على الجوانب التشريعية، بل ترتبط بدرجة كبيرة بوجود اختلالات مؤسسية في الإدارة وآليات التنفيذ. فالنظام، رغم امتلاكه قاعدة مالية مهمة ناتجة عن اشتراكات العاملين، يواجه إشكاليات تتعلق بكفاءة إدارة هذه الموارد وفعالية أدوات التحصيل والمتابعة. خاصة أن جزءًا من الخلل لا يعود إلى بنية القانون بقدر ما يرتبط بقدرة المؤسسات المعنية على إدارة الأموال العامة ضمن إطار رقابي ومؤسسي يضمن الاستخدام الأمثل للموارد. وهذا البعد الإداري يشكل عاملاً حاسماً في تحديد قدرة النظام على تحقيق أهدافه التأمينية والاجتماعية.

وفي سياق متصل، لا بد التحذير من المخاطر المرتبطة ببعض التوجهات الاستثمارية التي قد تنطوي على مستويات مرتفعة من عدم اليقين، ولا سيما في ما يتعلق بالاستثمار الخارجي. فالتقلبات المتكررة في أسعار الفائدة العالمية، إضافة إلى التغيرات في الأسواق المالية الدولية، قد تزيد من مستوى المخاطر المرتبطة بإدارة أموال الضمان. ومن هذا المنطلق، يجب تقييم الاستراتيجيات الاستثمارية الحالية في ضوء معايير الحذر المالي وتنوع المخاطر، بما يضمن الحفاظ على استقرار العوائد وعدم تعريض المدخرات التقاعدية لتقلبات حادة.

كما أن مشروع التعديلات المطروح لم يعالج بصورة كافية مسألة التضخم، رغم تأثيره المباشر على القيمة الحقيقية للرواتب التقاعدية. فإغفال هذا العامل في تصميم السياسات التقاعدية قد يؤدي إلى تآكل القوة الشرائية للمتقاعدين على المدى الطويل، ما يضعف الدور الاجتماعي للنظام. ولذلك، يجب إدماج مؤشرات التضخم ضمن آليات التعديل الدوري للمزايا التقاعدية ليمثل عنصراً أساسياً في أي إصلاح مستقبلي يسعى إلى الحفاظ على مستوى معيشة المستفيدين.

ومن ناحية أخرى، هنالك فجوة واسعة بين حجم القوى العاملة في الاقتصاد وعدد المشتركين الفعليين في النظام. فوجود نسبة كبيرة من العاملين خارج مظلة الضمان يشكل أحد أبرز مصادر الضغط على استدامته المالية، إذ يحدّ من قاعدة الاشتراكات التي يعتمد عليها في تمويل التزاماته المستقبلية. وبناءً على ذلك، فإن توسيع قاعدة المشتركين يجب أن يكون في صدارة أولويات الإصلاح، خاصة من خلال إدماج العمالة غير المنظمة وتعزيز الامتثال في القطاعات الاقتصادية المختلفة.



إدارة الحكومة للملف والحوار العام

المسألة الأساسية هو الأسلوب الذي طُرحت به التعديلات المقترحة على قانون الضمان الاجتماعي، فإدارة هذا الملف لم تأخذ في الاعتبار حساسيته السياسية والاجتماعية. فالتعامل مع قانون يرتبط مباشرة بحقوق التقاعد والحماية الاجتماعية يتطلب إعدادًا مسبقًا للرأي العام، وبناء سردية تفسيرية واضحة تشرح دوافع الإصلاح وأهدافه. وغياب هذا التمهيد قد حوّل النقاش من مسار تقني حول الاستدامة المالية للنظام إلى عبء سياسي خصوصًا في بيئة اقتصادية تتسم بارتفاع مستويات القلق الاجتماعي. وفي هذا السياق، فإن الحكومة لم تُحسن إدارة توقيت طرح التعديلات، سواء من حيث السياق الاقتصادي العام أو من حيث التوقيت الزمني للنقاش.

ومن زاوية الحوكمة المؤسسية، هنالك نقصًا في الشفافية في بعض جوانب التعديلات المقترحة، إضافة إلى ضعف وضوح المعايير التي يجري على أساسها تحديد سقف الرواتب التقاعدية. فغياب معايير معلنة ومفهومة قد يفتح المجال لتفسيرات متباينة حول العدالة التوزيعية للنظام، ويؤثر في مستوى الثقة العامة بالإصلاحات المطروحة.

توصيات ختامية

تضح أن الجدول الدائر حول مشروع التعديل لا يتعلق بفكرة الإصلاح بحد ذاتها، بل بثلاث نقاط محددة أثارت القلق: رفع سن التقاعد، وتشديد شروط التقاعد المبكر، وإعادة هيكلة الحوكمة داخل المؤسسة. لذلك فإن التوصيات الفعّالة يجب أن تعالج هذه النقاط مباشرة وبصورة عملية، وليس عبر مبادئ عامة. وفي هذا السياق يمكن صياغة مجموعة من التوصيات المحددة التي قد تخفف التوتر السياسي والاجتماعي حول المشروع.

أول توصية أساسية تتمثل في تثبيت سن التقاعد القانونية الحالية (60 للذكور و55 للإناث) لمدة انتقالية لا تقل عن خمس سنوات قبل بدء أي رفع تدريجي. هذه الخطوة تمنح النظام فترة استقرار تشريعي وتمنع شعور الفئات القريبة من التقاعد بأن قواعد اللعبة قد تغيّرت فجأة. بعد هذه الفترة يمكن البدء بالرفع التدريجي وفق جدول واضح ومعلن حتى عام 2035 بدل 2030، ما يخفف الصدمة الاجتماعية.

التوصية الثانية تتعلق بمعالجة الجدول حول التقاعد المبكر. الحل العملي ليس إلغاؤه أو تشديده بصورة حادة، بل ربطه بطبيعة المهنة. يمكن اعتماد نموذج مزدوج يقوم على إبقاء شروط التقاعد المبكر الحالية للمهن الشاقة أو الخطرة، مقابل تشديدها تدريجيًا للمهن المكتبية أو منخفضة المخاطر. هذا التمييز يخفف الاعتراضات الاجتماعية ويمنع الاستخدام المفرط للتقاعد المبكر في القطاعات غير الخطرة.



التوصية الثالثة ترتبط مباشرة بمصدر رئيسي لعدم الثقة، وهو إدارة أموال الضمان. لذلك ينبغي إقرار نص قانوني يلزم بنشر تقرير اكتواري واستثماري سنوي مفصل يقدّم إلى البرلمان ويُنشر للرأي العام. هذا الإجراء يعالج أحد أهم مصادر الشك لدى المجتمع، إذ إن جزءًا كبيرًا من الجدل الحالي مرتبط بغيب المعلومات الدقيقة حول الوضع المالي للصندوق.

التوصية الرابعة تتمثل في إنشاء مسار خاص للتقاعد المرن بعد سن الستين. بدل إجبار العامل على الخروج من سوق العمل أو الاستمرار الكامل، يمكن السماح بنظام تقاعد جزئي يسمح بالحصول على جزء من الراتب التقاعدي مع الاستمرار في العمل الجزئي. هذا النموذج مطبق في عدد من الدول ويخفف الضغط المالي على الصندوق مع الحفاظ على مشاركة كبار السن في سوق العمل.

التوصية الخامسة تتعلق بموضوع الشمول التأميني، الذي يعد أحد المفاتيح الحقيقية للاستدامة المالية. الحل الأكثر تأثيرًا هو إلزامية شمول جميع العاملين في الاقتصاد غير المنظم تدريجيًا خلال خمس سنوات، مع تخفيض اشتراكات السنوات الأولى لهذه الفئات. توسيع قاعدة المشتركين يمثل عمليًا الحل الأكثر استدامة بدل الاعتماد فقط على رفع سن التقاعد.

التوصية السادسة ترتبط بالحوكمة الجديدة للمؤسسة بعد إدخال منصب المحافظ. لتجنب الجدل حول تركيز السلطة، يمكن إدراج نص يضمن تمثيلًا متوازنًا للعمال وأصحاب العمل داخل مجلس الإدارة بحيث لا تقل نسبتهم عن نصف الأعضاء. هذا الإجراء يعيد التوازن الاجتماعي داخل المجلس ويعزز شرعية القرارات.

التوصية السابعة والأخيرة تتمثل في إقرار مادة انتقالية واضحة تحمي جميع المؤمن عليهم الذين تجاوزوا سن الخمسين أو الذين أكملوا أكثر من 15 سنة اشتراك من أي تغيير مفاجئ في شروط التقاعد. هذه المادة تعد من أكثر الأدوات فعالية لخفض الاحتقان الاجتماعي لأن الفئة الأكثر قلقًا هي الفئة القريبة من الاستحقاق.

في الخلاصة، يمكن القول إن حل الجدل الحالي لا يعتمد على التراجع الكامل عن الإصلاح أو المضي فيه بصورة حادة، بل على تصميم مسار إصلاحية تدريجي يوازن بين ثلاث أولويات: حماية حقوق المشتركين الحاليين، وتحسين الاستدامة المالية للنظام، واستعادة الثقة العامة في إدارة الضمان الاجتماعي. هذه المعادلة هي المفتاح الحقيقي لأي توافق سياسي أو اجتماعي حول القانون.