Funded by
the European Union
ممول من الاتحاد الأوروبي

ورقة سياسات ٢٠٢٦

نحو شمول فعّال للعمالة الزراعية في الحماية الاجتماعية في الأردن: إصلاحات سياساتية تراعي طبيعة العمل الموسمي وتحقق التوازن بين الحماية والاستدامة

بالشراكة مع
مؤسسة الملك الحسين KING HUSSEIN FOUNDATION
مركز المعلومات والبحوث
INFORMATION AND RESEARCH CENTER

تم التنفيذ بواسطة
acted
ZERO EXCLUSION CARBON POVERTY

Funded by
the European Union
ممول من الاتحاد الأوروبي

«تـم تمويـل هـذا المنشـور مـن قبـل الاتحـاد الأوروبي. وتقـع المسـؤولية عـن محتـواه على عاتـق منظمـة أكتـد ومؤسسـة الملـك الحـسين- مركـز المعلومـات والبحـوث وحدهمـا ولا يعكـس بـالضرورة اراء الاتحـاد الأوروبي»

بالشراكة مع
مؤسسة الملك الحسين KING HUSSEIN FOUNDATION
مركز المعلومات والبحوث
INFORMATION AND RESEARCH CENTER

تم التنفيذ بواسطة
acted
ZERO EXCLUSION CARBON POVERTY

ورقة سياسات 2026
نحو شمول فعّال للعمالة الزراعية في الحماية الاجتماعية في الأردن: إصلاحات سياساتية تراعي طبيعة العمل الموسمي وتحقق التوازن بين الحماية والاستدامة

خلفية عن المشروع

تـأتي هـذه الورقـة ضمـن مشروع «تمـكين وتعزيـز مؤسسـات المجتمـع المـدني في الأردن مـن خلال تعزيـز القدرات المؤسسـية والتقنيـة لتعزيـز التنسـيق لتحقيـق أهـداف التنميـة المسـتدامة». يُنفـذ الـمشروع تحـت مظلـة (ACTED)، بالشراكـة مـع مركـز المعلومـات والبحـوث- مؤسسـة الملـك الحـسين، بتمويـل مـن بعثـة الاتحـاد الأوروبي في المملكـة الأردنيـة الهاشـمية.

يهـدف الـمشروع إلى الإسـهام في تعزيـز منظمـات المجتمـع المـدني في الأردن يتسـم بالشـمولية والمشـاركة والتمـكين والاسـتقلالية، إلى جانـب دعـم حـوار مفتـوح وبنّـاء بين مختلـف المنظمـات المدنيـة. ويركّـز على دعـم المنظمـات العاملـة في مجـالات حقـوق الإنسـان، والديمقراطيـة، والحكـم الرشـيد، وحمايـة البيئـة وتـغير المنـاخ، إضافـة إلى التعـاون الاقتصـادي، مـع إيلاء اهتمـام خـاص لقضايـا الشـمولية والاقتصـاد الدائـري والهجـرة. وفي هـذا الإطـار، تعمـل منظمـة أكتـد على تقديـم برامـج تدريبيـة متخصصـة لبنـاء القـدرات وتعزيـز آليـات التنسـيق بين هـذه المنظمـات بمـا يدعـم اسـتدامة عملهـا.

مـن خلال تمـكين 21 منظمـة مجتمـع مـدني و42 جمعيـة أهليـة في الأردن، وتطويـر هياكلهـا المؤسسـية وتعزيـز قدراتهـا الفنيـة، بمـا يعـزز دورهـا كجهـات فاعلـة في حمايـة حقـوق الإنسـان ودعـم التنميـة المسـتدامة. ويسـعى كذلـك إلى تقويـة التنسـيق والتعـاون بين منظمـات المجتمـع المـدني، وتعزيـز الحـوار مـع أصحـاب المصلحـة الرئيسـيين، بمـا يسـهم في دعـم إصلاح السياسـات ذات الصلـة.

وتماشـياً مـع هـذه الأهـداف، تـأتي ورقـة السياسـات الحاليـة بعنـوان « **نحـو شـمول فعّـال للعمالـة الزراعيـة في الحمايـة الاجتماعيـة في الأردن: إصلاحـات سياسـاتية تراعـي طبيعـة العمـل الموسـمي وتحقـق التـوازن بين الحمايـة والاسـتدامة»**، والتي تـم إعدادهـا بالتعـاون مـع لجنـة الـمشروع الاستشـارية والتي تضـم جهـات حكوميـة ومؤسسـات وطنيـة ومنظمـات مجتمـع مـدني وخبراء، وتهـدف إلى تحليـل الفجـوات التشريعيـة والمؤسسـية التي تحـد مـن شـمول العمـال الزراعـيين في الحمايـة الاجتماعيـة، واقتراح حزمـة متكاملـة مـن التوصيـات العمليـة القابلـة للتنفيـذ، بمـا يسـهم في تحويـل القطـاع الزراعـي نحـو الاقتصـاد الرسـمي، وتحسـين اسـتقرار العمـال، وتحقيـق أهـداف رؤيـة التحديـث الاقتصـادي (2023–2033).

فريق الإعداد

- الأستاذ الدكتور أيمن هلسا / مدير مركز المعلومات والبحوث- مؤسسة الملك الحسين
- الأستاذ ماجد أبو عزام / رئيس قسم السياسات وكسب التأييد - مركز المعلومات والبحوث- مؤسسة الملك ا لحسين
- الأستاذ معاذ الحميمات/ خبير قانوني وحقوقي
- الأستاذة ريانة أبو وندي/ ضابط كسب تأييد - مركز المعلومات والبحوث- مؤسسة الملك الحسين

فريق المتابعة في منظمة أكتد

- الأستاذة ماجدة عمورة – منسقة مشاريع سبل العيش
- الأستاذ همام شديفات – مدير مشروع
- الأستاذة عايدة المساعيد – مديرة المتابعة والتقييم والمساءلة والتعلم
- الأستاذة تسنيم عقل – مسؤولة تطوير المشاريع والشراكات
- الأستاذ محمد شديفات – ضابط مشروع
- الأستاذ ماجد الشملان – مساعد مشروع

مراجعة قانونية

- الأستاذ الدكتور حمدي القبيلات

تصميم:

- علام غرايبة / Ag Designs

أعضاء اللجنة الاستشارية

يتقدم مركز المعلومات والبحوث بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى أعضاء اللجنة الاستشارية، الذين ساهموا بشكل فاعل في صياغة وإعداد ومراجعة ورقة السياسات، عبر ما قدموه من خبرات متنوعة، ورؤى ثاقبة، وملاحظات قانونية وفنية، أثمرت عن ورقة متكاملة تعكس تطلعات العاملين في القطاع الزراعي نحو حماية اجتماعية عادلة وشاملة. هذه الجهود الجماعية من توصيات عملية، تعكس الشراكة الحقيقية بين المؤسسات الوطنية ومؤسسات المجتمع المدني والخبراء، وتمثل نموذجاً يحتذى في العمل التشاركي من أجل إصلاح سياساتي مؤثر ومستدام.

الرقم	الإسم	الجهة
1	الأستاذة ليندا الكلش	شبكة JONAF – التحالف الوطني الأردني
2	الدكتورة نهلا المومني	المركز الوطني لحقوق الانسان
3	الأستاذ قصي الضلاعين	اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة
4	الأستاذ عامر الخوالدة	رئيس اتحاد الجمعيات الخيرية/ الأردن
5	المهندس محمود العوران	مدير عام الاتحاد العام للمزارعين
6	المهندسة ساجدة ساق الله	منظمة الأغذية والزراعة في الأمم المتحدة / الأردن
7	الأستاذة بشرى السلمان	النقابة العامة للعاملين في المياه والزراعة والصناعات الغذائية
8	الأستاذ مراد كتكت	مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
9	الدكتورة عبير الصلاحات	رئيسة جمعية بادري للتنمية والتأهيل
10	المحامي معاذ حميمات	خبير قانوني وحقوقي
11	الأستاذ عبد الله الهباهبة	عضو جمعية بادري للتنمية والتأهيل

المحتوى

1. الملخص التنفيذي:	4
2. المقدمة والسياق الاستراتيجي	5
أهمية القطاع الزراعي في الاقتصاد الأردني	5
موقع القضية ضمن رؤية التحديث الاقتصادي (2023–2033)	6
الهدف من الورقة	7
3. تعريف المشكلة	7
الفئات الأكثر تأثرًا	8
الفجوة بين النص القانوني والتطبيق الفعلي	9
4. تحليل الفجوات التشريعية والمؤسسية	10
الإطار التشريعي القائم	10
الفجوات والتناقضات	10
الفجوات المؤسسية	11
5. خيارات السياسات	12
الخيار الأول: الإبقاء على الوضع القائم مع تحسين التوعية والامتثال	12
الخيار الثاني: إصلاح جزئي تشريعي وإداري	12
الخيار الثالث: حزمة متكاملة للإصلاح (الخيار الموصى به)	13
6. التوصيات	15
أولاً: الإصلاحات التشريعية (أولوية عالية)	15
ثانياً: إصلاحات الشمول والمرونة (أولوية عالية)	15
ثالثاً: الإصلاحات المؤسسية (أولوية متوسطة – عالية)	16
رابعاً: الحوافز الاقتصادية (أولوية متوسطة)	17
خامساً: استهداف الفئات الأكثر هشاشة (أولوية عالية)	17
7. جدول التنفيذ	18
8. إطار التنفيذ	18
أولاً: المرحلة قصيرة المدى (0–12 شهر)	19
ثانياً: المرحلة متوسطة المدى (1–3 سنوات)	19
ثالثاً: المرحلة طويلة المدى (3–5 سنوات)	20

1. الملخص التنفيذي:

يمثل القطاع الزراعي في الأردن ركيزة استراتيجية في الاقتصاد الوطني، حيث يساهم بنحو 5.8% من الناتج المحلي الإجمالي، ويؤدي دوراً محورياً في دعم الأمن الغذائي، وتنشيط الصادرات، وتعزيز سلاسل القيمة المرتبطة به. كما يرتبط بشكل مباشر وغير مباشر بعدد كبير من القطاعات الاقتصادية، مما يجعل استقراره عاملاً أساسياً في استقرار الاقتصاد الوطني ككل.

ورغم هذا الأداء الاقتصادي المتنامي، يواجه القطاع تحدياً بنيوياً يتمثل في هشاشة أوضاع العمالة الزراعية، التي يغلب عليها الطابع الموسمي وغير المنظم، مع محدودية الشمول في أنظمة الحماية الاجتماعية. ويؤدي هذا التباين بين الأداء الاقتصادي القوي والهشاشة الاجتماعية إلى نموذج غير متوازن يهدد استدامة القطاع على المدى المتوسط والطويل.

تكمن المشكلة الجوهرية التي تعالجها هذه الورقة في أن التوسع التشريعي في تنظيم العمل الزراعي، بما في ذلك نظام عمال الزراعة، لم ينعكس بعد على شمول فعلي للعمال في الضمان الاجتماعي، نتيجة فجوة هيكلية بين تصميم أنظمة الحماية الاجتماعية وطبيعة سوق العمل الزراعي. ويتجلى ذلك في عدة عوامل رئيسة، أبرزها:

- التناقض التشريعي بين نظام عمال الزراعة وقانون الضمان الاجتماعي، خصوصاً فيما يتعلق بالمادة (59/د/1) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014،
- غياب التعليمات التنفيذية الواضحة،
- محدودية الشمول التأميني،
- انتشار العمل غير المنظم والاعتماد على وسطاء في تنظيم العمالة،
- ضعف التنسيق المؤسسي وغياب قاعدة بيانات موحدة،
- محدودية أدوات التفتيش والرقابة في قطاع واسع الانتشار جغرافياً.

وتتأثر بهذه التحديات بشكل خاص فئات أكثر هشاشة، تشمل العمال الموسميين وعمال المياومة والنساء العاملات في الزراعة، والعمالة الوافدة، حيث تواجه هذه الفئات صعوبات إضافية تتعلق بعدم استقرار العمل، وضعف الحماية، وغياب الخدمات الداعمة.

في هذا السياق، تطرح الورقة ثلاثة خيارات سياساتية للتعامل مع المشكلة:

1. الإبقاء على الوضع القائم مع تحسين التوعية والامتثال،
2. إجراء إصلاحات جزئية تشريعية وإدارية،
3. اعتماد حزمة إصلاح متكاملة (الخيار الموصى به).

وتخلص الورقة إلى أن التدخلات الجزئية، رغم أهميتها، لن تكون كافية لمعالجة الاختلالات الهيكلية، وأن الخيار الأكثر فاعلية يتمثل في تبني مقاربة شاملة تعيد مواءمة أدوات الحماية الاجتماعية مع واقع العمل الزراعي.

ويقوم الخيار الموصى به على خمسة محاور رئيسة:

- إصلاح تشريعي تدريجي يعالج التناقضات القائمة،
- تطوير آليات اشتراك مرنة تتناسب مع طبيعة العمل الموسمي واليومي،
- تقديم دعم جزئي مستهدف لتخفيف العبء المالي على العمال،
- تعزيز البنية المؤسسية من خلال التنسيق وتطوير قواعد البيانات،
- استهداف الفئات الأكثر هشاشة، خاصة النساء.

وتؤكـد الورقـة أن نجـاح هـذا الإصلاح يتطلـب مراعـاة مبدأيـن أساسـيين: أولاً، عـدم تحميـل المـزارعين أعبـاء ماليـة أو تنظيميـة إضافيـة قـد تؤثـر على اسـتدامة القطـاع أو جاذبيتـه الاسـتثمارية؛ وثانيـاً، ضمـان التكامـل بين أنظمـة الحمايـة الاجتماعيـة وبرامـج الدعـم الـوطني، بمـا في ذلـك المعونـة الوطنيـة، بحيـث لا يـؤدي الاشتراك في الضمـان إلى فقـدان الاسـتحقاقات أو خلـق حوافـز سـلبية.

كمـا تـقترح الورقـة إطـاراً تنفيذيـاً تدريجيـاً مـن ثلاث مراحـل (قـصيرة، متوسـطة، طويلـة المـدى)، يبـدأ بتفعيـل الأدوات التنفيذيـة ضمـن الإطـار القائـم، ثـم التوسـع المـؤسسي، وصـولاً إلى إصلاح تشريعـي متكامـل ضمـن سـياق الحـوار الـوطني، بمـا يضمـن تحقيـق التـوازن بين الشـمول الاجتماعـي والاسـتقرار الاقتصـادي والسـياسي.

في المحصلـة، تؤكـد الورقـة أن تعزيـز شـمول العمـال الزراعـيين في الحمايـة الاجتماعيـة ليـس مجـرد اسـتحقاق اجتماعـي، بـل هـو اسـتثمار استراتيجـي في اسـتقرار القطـاع الزراعـي، وزيـادة إنتاجيتـه، وتعزيـز مسـاهمته في الاقتصـاد الـوطني، وبمـا يتمـاشى مـع أولويـات رؤيـة التحديـث الاقتصـادي (2023–2033) في التشـغيل، وتمـكين المـرأة، وتوسـيع الاقتصـاد الرسـمي، وتحـسين جـودة الحيـاة.

2. المقدمة والسياق الاستراتيجي

أهمية القطاع الزراعي في الاقتصاد الأردني

يمثل القطاع الزراعي في الأردن ركيزة استراتيجية في الاقتصاد الوطني، ليس فقط من حيث مساهمته المباشرة في الناتج المحلي الإجمالي، بل لدوره المحوري في دعم الأمن الغذائي، وتنشيط الصادرات، وتحفيز سلاسل القيمة المرتبطة به. فقد بلغت مساهمة القطاع نحو 5.8% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2024، بقيمة مضافة تجاوزت 1.9 مليار دينار أردني، ما يضعه في مرتبة متقدمة مقارنة ببعض القطاعات الإنتاجية الأخرى.[1]

ولا تقتصر أهمية القطاع على مساهمته المباشرة، بل تمتد إلى دوره التشابكي في الاقتصاد، حيث يرتبط بما يقارب 39 قطاعاً اقتصادياً، من خلال اعتماده على مدخلات إنتاج متعددة، وإسهامه في تغذية قطاعات حيوية، وفي مقدمتها الصناعات الغذائية. ويعني ذلك أن استقرار القطاع الزراعي لا يؤثر على إنتاجه فقط، بل على منظومة اقتصادية متكاملة.[2]

كما يعكس الأداء التصديري للقطاع الزراعي إمكانياته التنافسية المتنامية، حيث شهدت الصادرات الزراعية والغذائية نمواً ملحوظاً خلال الفترة (2020–2024)، إذ ارتفعت من نحو 695.8 مليون دينار إلى 1.33 مليار دينار أردني، محققة نمواً تجاوز 90%، وهو ما يُقرِّب القطاع من تحقيق مستهدفات رؤية التحديث الاقتصادي المتعلقة برفع قيمة الصادرات. وقد جاء هذا النمو مدفوعاً بشكل رئيس بزيادة صادرات المنتجات النباتية، وخاصة الخضار والفواكه، إلى جانب نمو صادرات الحيوانات الحية، مما يعكس تحسناً في جودة وتنافسية المنتج الزراعي الأردني.[3]

إلا أن هذا الأداء الاقتصادي القوي يخفي خلفه تحدياً بنيوياً يتمثل في طبيعة القوى العاملة التي يقوم عليها القطاع. إذ يعتمد القطاع بشكل واسع على أنماط عمل غير منظمة أو موسمية، تتسم بعدم الاستقرار وغياب الحماية الاجتماعية، بما يشمل ضعف الشمول في الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي، وغياب العلاقات التعاقدية الواضحة.[4]

ولا يقتصر هذا التحدي على البعد الاجتماعي، بل يمتد ليشكل عائقاً أمام استدامة القطاع نفسه، حيث يؤدي ضعف استقرار العمالة إلى انخفاض الإنتاجية، وارتفاع معدلات الدوران، وتراجع جاذبية القطاع للعمالة المحلية، خاصة في ظل المنافسة مع قطاعات أخرى توفر ظروف عمل أكثر استقراراً.

وعليه، فإن الفجوة القائمة لا تعكس نقصاً في الإطار التشريعي بقدر ما تعكس عدم مواءمة أدوات الحماية الاجتماعية الحالية مع طبيعة العمل الزراعي، وهو ما يُنتج نموذجاً اقتصادياً غير متوازن يجمع بين أداء اقتصادي متنامٍ وهشاشة اجتماعية عميقة.

كما أن مشاركة النساء في هذا القطاع لا تزال متدنية، ولا تتجاوز في العديد من الحالات 12%، وغالباً ما تتم في ظروف عمل صعبة، تفتقر إلى الحماية الاجتماعية والخدمات الأساسية.

---

1. دائرة الإحصاءات العامة، الحسابات القومية السنوية: الناتج المحلي الإجمالي حسب النشاط الاقتصادي، 2024، عمّان؛ والبنك المركزي الأردني، التقرير السنوي 2024، عمّان.
2. وزارة الزراعة، التقرير السنوي للقطاع الزراعي 2024، عمّان؛ ودائرة الإحصاءات العامة، إحصاءات التجارة الخارجية، 2024.
3. دائرة الإحصاءات العامة الأردنية، إحصاءات التجارة الخارجية (عدة أعداد: 2020–2024)، عمّان؛ وزارة الزراعة الأردنية، التقرير السنوي للقطاع الزراعي، 2024، عمّان؛ والبنك المركزي الأردني، التقرير السنوي 2024، عمّان.
4. منظمة العمل الدولية (ILO)، تقييم ظروف العمل في القطاع الزراعي في الأردن، 2022؛ ومنظمة الأغذية والزراعة (FAO)، تقارير سوق العمل الزراعي في الأردن.

موقع القضية ضمن رؤية التحديث الاقتصادي (2023–2033)

تكتسب قضية شمول العمال الزراعيين في الحماية الاجتماعية أهمية استراتيجية في ضوء رؤية التحديث الاقتصادي (2023–2033)، التي تركز على تحقيق نمو اقتصادي مستدام وشامل، قائم على رفع الإنتاجية، وتحسين جودة الحياة، وتعزيز مشاركة الفئات الأقل اندماجاً في الاقتصاد.

1. التشغيل وخلق فرص العمل

تسعى الرؤية إلى زيادة معدلات التشغيل، خاصة في القطاعات الإنتاجية ذات القدرة على توليد فرص عمل واسعة، ويُعد القطاع الزراعي من أبرز هذه القطاعات، لا سيما في المناطق الريفية. إلا أن ضعف الحماية الاجتماعية، وعدم استقرار ظروف العمل، يقللان من جاذبية العمل في هذا القطاع، خصوصاً للأردنيين. وعليه، فإن تحسين شروط العمل، وتوفير مظلة حماية اجتماعية فعالة، يشكلان مدخلاً أساسياً لتحفيز مشاركة العمالة المحلية، وتعزيز التشغيل المستدام.

2. تمكين المرأة

تؤكد رؤية التحديث الاقتصادي على أهمية تعزيز المشاركة الاقتصادية للمرأة، لا سيما في القطاعات التي توفر فرص عمل مرنة وقريبة من المجتمعات المحلية. ورغم أن القطاع الزراعي يشكل مساحة مهمة لعمل النساء، إلا أن غياب الحماية الاجتماعية، وضعف خدمات الرعاية (مثل الحضانات)، وظروف العمل غير الملائمة، تحد من قدرة النساء على الانخراط والاستمرار في هذا القطاع. وبالتالي، فإن إدماج النساء العاملات في الزراعة ضمن أنظمة الحماية الاجتماعية يمثل خطوة أساسية نحو تمكينهن اقتصادياً واجتماعياً، وتحقيق أهداف المساواة وتكافؤ الفرص.

3. تعزيز الاقتصاد الرسمي

تسعى الرؤية إلى توسيع قاعدة الاقتصاد الرسمي، والحد من العمل غير المنظم، لما لذلك من آثار إيجابية على الإنتاجية، والإيرادات العامة، والاستقرار الاقتصادي. ويُعد القطاع الزراعي من أكثر القطاعات التي ترتفع فيها معدلات العمل غير الرسمي، سواء من حيث غياب العقود الموثقة، أو عدم التسجيل في الضمان الاجتماعي. وبالتالي، فإن تطوير آليات مرنة وملائمة لطبيعة العمل الزراعي، تتيح شمول العمال في أنظمة الحماية الاجتماعية، بما يسهم بشكل مباشر في دمج هذه الفئة ضمن الاقتصاد الرسمي، وتعزيز الامتثال للتشريعات.

4. الاستقرار الاجتماعي وتحسين جودة الحياة

تضع رؤية التحديث الاقتصادي تحسين جودة الحياة وتعزيز الحماية الاجتماعية في صميم أولوياتها، خاصة للفئات الأكثر هشاشة. ويُعد العمال الزراعيون من الفئات الأكثر عرضة للمخاطر الاقتصادية والصحية والاجتماعية، نتيجة لطبيعة عملهم غير المستقرة. إن توسيع مظلة الحماية الاجتماعية لهذه الفئة يسهم في تقليل مستويات الفقر والهشاشة، ويعزز الاستقرار الاجتماعي في المناطق الريفية، ويدعم التنمية المحلية المتوازنة.

موقع الورقة من الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية

تنسجم هذه الورقة بشكل مباشر مع توجهات الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في الأردن، التي تهدف إلى بناء نظام حماية اجتماعية شامل، متكامل، ومستدام، يضمن وصول الخدمات والحماية إلى جميع الفئات، وخاصة الفئات الأكثر هشاشة والعاملين في القطاعات غير المنظمة.

وفي هـذا الإطـار، تركـز الاستراتيجيـة على توسـيع نطـاق الشـمول في أنظمـة الضمـان الاجتماعـي، وتعزيـز كفـاءة برامـج الحمايـة، وتحقيـق التكامـل بين مكونـات النظـام المختلفـة، بمـا في ذلـك التأمينـات الاجتماعيـة، وبرامـج الدعـم النقـدي، والخدمـات الاجتماعيـة. كمـا تؤكـد على أهميـة تطويـر أدوات مرنـة تسـتجيب لخصائـص سـوق العمـل، خصوصـاً في القطاعـات التي تتسـم بارتفـاع معـدلات العمـل غير الرسـمي.

وتـأتي هـذه الورقـة لتدعـم هـذه التوجهـات مـن خلال معالجـة إحـدى أبـرز الفجـوات في نظـام الحمايـة الاجتماعيـة، والمتمثلـة في محدوديـة شـمول العمالـة الزراعيـة، التي تُعـد مـن أكثر الفئـات عرضـة للهشاشـة، بسـبب طبيعـة عملهـا الموسـمية، وتعـدد أنمـاط التشـغيل، وضعـف الاسـتقرار الوظيفـي.

كما تتقاطع مقترحات هذه الورقة مع محاور الاستراتيجية، لا سيما:

- **محـور التمـكين الاقتصـادي:** مـن خلال تعزيـز اندمـاج العمـال الزراعـيين في أنظمـة الحمايـة الاجتماعيـة، بمـا يدعـم اسـتقرارهم الاقتصـادي ويزيـد مـن إنتاجيتهـم.
- **محـور الخدمـات والحمايـة الاجتماعيـة:** عبر توسـيع نطـاق التغطيـة التأمينيـة وتحـسين إمكانيـة الوصـول إلى المنافـع الاجتماعيـة.
- **محـور الاسـتدامة المؤسسـية:** مـن خلال تعزيـز التنسـيق بين الجهـات المعنيـة، وتطويـر قواعـد البيانـات، وتحـسين كفـاءة التنفيـذ.

وفي هـذا السـياق، تسـعى الورقـة إلى ترجمـة الأهـداف العامـة للاستراتيجيـة إلى تـدخلات سياسـاتية أكثر تخصصاً تسـتجيب لواقـع القطـاع الزراعـي، بمـا يضمـن توسـيع الشـمول بطريقـة تدريجيـة وواقعيـة، دون الإخلال بالتـوازن بين متطلبـات الحمايـة الاجتماعيـة واسـتدامة القطـاع الاقتصـادي.

الهدف من الورقة

تهـدف هـذه الورقـة إلى تحليـل الفجـوات التشريعيـة والمؤسسـية التي تحـد مـن شـمول العمـال الزراعـيين في الأردن ضمـن أنظمـة الحمايـة الاجتماعيـة، مـع التركيز على التحديـات المرتبطـة بطبيعـة العمـل الزراعـي، بمـا في ذلـك العمـل الموسـمي، وتعـدد أصحـاب العمـل، وانتشـار أنمـاط التشـغيل غير المنظمـة.

كمـا تسـعى الورقـة إلى تقديـم حزمـة متكاملـة مـن الخيـارات السياسـاتية القابلـة للتطبيـق، التي تعيـد مواءمـة أدوات الحمايـة الاجتماعيـة مـع واقـع سـوق العمـل الزراعـي، بمـا يحقـق التـوازن بين حمايـة العمـال، وعـدم تحميـل القطـاع أعبـاء إضافيـة قـد تؤثـر على اسـتدامته أو جاذبيتـه الاسـتثمارية.

وتسـتهدف الورقـة دعـم صُنَّـاع القـرار في تصميـم تـدخلات تدريجيـة وواقعيـة، تعـزز الشـمول في الحمايـة الاجتماعيـة، وتسـهم في بنـاء قطـاع زراعـي أكثر اسـتقراراً وإنتاجيـة، وبمـا يتمـاشى مـع أولويـات رؤيـة التحديـث الاقتصـادي.

وفي هـذا السـياق، تنطلـق هـذه الورقـة مـن مبـدأ أسـاسي يتمثـل في أن توسـيع مظلـة الحمايـة الاجتماعيـة للعمـال الزراعـيين يجـب أن يتـم ضمـن نهـج متـوازن يراعـي خصوصيـة القطـاع الزراعـي، ولا يـؤدي إلى فـرض أعبـاء ماليـة أو تنظيميـة إضافيـة مباشـرة على المـزارعين، بمـا قـد يؤثـر على اسـتدامة النشـاط الزراعـي أو جاذبيتـه الاسـتثمارية.

كمـا تأخـذ الورقـة بـعين الاعتبـار التداخـل القائـم بين أنظمـة الحمايـة الاجتماعيـة وبرامـج الدعـم الـوطني، بمـا في ذلـك برامـج المعونـة الوطنيـة، حيـث قـد تؤثـر بعـض ترتيبـات الدعـم الحاليـة على حوافـز الانضمـام إلى أنظمـة الضمـان الاجتماعـي. وعليـه، تؤكـد الورقـة على أهميـة تصميـم تـدخلات تكامليـة تضمـن عـدم تأثـر اسـتحقاق الدعـم عنـد الاشتراك في الضمـان، بمـا يعـزز الثقـة بالنظـام ويشـجع على الشـمول الطوعـي.

3. تعريف المشكلة

تتمثل المشكلة الجوهرية التي تعالجها هذه الورقة في أن التوسع التشريعي في تنظيم العمل الزراعي في الأردن لم ينعكس بعدُ على شمول فعلي وكامل للعمال الزراعيين في منظومة الحماية الاجتماعية، ليس فقط بسبب محدودية التطبيق، بل نتيجة عدم مواءمة أدوات الحماية الاجتماعية الحالية مع طبيعة العمل الزراعي. فبينما ألزم نظام عمال الزراعة رقم 19 لسنة 2021 صاحبَ العمل الزراعي بإشراك عمال الزراعة لديه بالتأمينات المشمولة بأحكام قانون الضمان الاجتماعي، أبقى قانون الضمان الاجتماعي العاملين في الحيازات الزراعية مشمولين، في الأصل، بتأميني إصابات العمل والأمومة فقط،[5] إلى حين صدور قرار من مجلس الوزراء بشمولهم بكافة التأمينات الأخرى. هذا الوضع يخلق حمايةً جزئية لا تستجيب لطبيعة المخاطر التي يتعرض لها العامل الزراعي، ولا توفر له شبكة أمان متكاملة في الشيخوخة أو العجز أو الوفاة أو التعطل.

ولا تنحصر المشكلة في حدود النصوص القانونية، بل تتجلى بصورة أوضح في طبيعة سوق العمل الزراعي نفسه، الذي يقوم بدرجة كبيرة على أنماط عمل موسمية، يومية، ومتنقلة، وتتسم كثير من فرص العمل فيه بقصر المدة وتعدد أصحاب العمل، وغياب علاقة تعاقدية مستقرة. وقد بينت منظمة العمل الدولية أن العمل الزراعي في الأردن يتأثر بطلب موسمي يفرض تنقل العمال بين المواقع، وأن «العمل قصير الأجل واليومي يُميِّز معظم فرص العمل»، بما يُفضي إلى علاقات تشغيل غير واضحة من حيث المسؤوليات، بما في ذلك المسؤولية عن التسجيل في الضمان الاجتماعي، والسلامة والصحة المهنية، وآليات التظلم. وبذلك، فإن النماذج التقليدية للشمول في الحماية الاجتماعية، التي تفترض علاقة عمل مستقرة وصاحب عمل محدداً يمكن مساءلته بسهولة، لا تنسجم مع البنية الفعلية لسوق العمل الزراعي.[6]

وتزداد المشكلة تعقيدًا بسبب اتساع مساحات العمل غير المنظم داخل القطاع الزراعي، واعتماد أصحاب العمل في عدد كبير من الحالات على وسطاء غير رسميين أو منظمين للعمالة (المعروفين محليًا بمسميات مختلفة، أبرزها «الشاويش») لتنظيم العمالة اليومية. وقد وثقت منظمة العمل الدولية أن نسبة كبيرة من أصحاب العمل تعتمد على هؤلاء الوسطاء لتأمين العمال، وأن دورهم لا يقتصر على الربط بين العرض والطلب، بل يمتد ليشمل تنظيم النقل، وتوزيع الأجور، وإدارة العمل اليومي. وتكمن الإشكالية في أن هذه البنية الفعلية لإدارة العمل الزراعي لا تجد انعكاسًا واضحًا في الإطار التشريعي والتنفيذي، مما يخلق غموضاً في تحديد المسؤولية القانونية عن تسجيل العمال في الضمان الاجتماعي، والامتثال لمتطلبات العمل، وسداد الاشتراكات، ويضعف بالتالي من فعالية إنفاذ القانون.[7]

---

5. نصت المادة (59/د/1) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 على أنه « يتم شمول العاملين في الحيازات الزراعية بتأمين اصابات العمل والأمومة الى حين صدور قرار من مجلس الوزراء بشمولهم بكافة التأمينات بناء على تنسيب المجلس على أن يحدد في هذا القرار تاريخ البدء في تطبيقه».

6. International Labour Organization (ILO), Decent Work and the Agriculture Sector in Jordan (Beirut: ILO Regional Office for Arab States, 2018).
توضح الدراسة الطبيعة الموسمية للعمل الزراعي، وتنقل العمال بين المواقع، وأن العمل قصير الأجل واليومي يميز معظم فرص العمل، بما يفضي إلى علاقات تشغيل غير واضحة ومسؤوليات غير محسومة بشأن الحماية الاجتماعية والسلامة والصحة المهنية.

7. المرجع السابق، حيث أفاد 70% من أصحاب العمل الذين شملهم المسح بالاعتماد على وسيط عمل غير رسمي (الشاويش) لتأمين العمال، مع أدوار تشمل تنظيم العمال والنقل وتوزيع الأجور. وكذلك:
Tamkeen for Legal Aid and Human Rights and Information and Research Center – King Hussein Foundation (IRCKHF), Joint UPR Submission on Labour Rights and Informal Work in Jordan, 2024. International Labour Organization (ILO), Extending Social Protection to Workers in the Informal Economy in Jordan (2022); World Bank, Jobs Diagnostic for Jordan (2023); FAO, Agricultural Labour and Value Chains in Jordan (2021–2023).

الفئات الأكثر هشاشة في سوق العمل الزراعي
(مع التركيز على العمال الموسميين وعمال المياومة كفئة رئيسة)

1. العمالة الوافدة

تُعد العمالة الوافدة من الفئات الأكثر عرضة للهشاشة ضمن العمالة الزراعية في الأردن، لا سيما في إطار العمل الموسمي واليومي، حيث تتداخل مجموعة من العوامل القانونية والتنظيمية التي تؤثر على استقرار أوضاعها. ففي كثير من الحالات، ترتبط العمالة الوافدة بأنماط تشغيل تقوم على وسطاء أو منظمي عمالة، ضمن ترتيبات عملية تشبه في بعض جوانبها نظام الكفالة غير المباشر، حيث لا تكون العلاقة التعاقدية واضحة أو مباشرة مع صاحب العمل الفعلي.

ويؤدي هذا النمط من التشغيل إلى تعقيد مسألة تحديد المسؤوليات القانونية المتعلقة بالتسجيل في الضمان الاجتماعي، والامتثال لمتطلبات العمل، ويحد من قدرة العمال على المطالبة بحقوقهم أو الوصول إلى آليات الحماية. كما أن القيود المرتبطة بتصاريح العمل، والتنقل بين أصحاب العمل، تزيد من درجة الاعتماد على الوسطاء، وتضعف من استقرار العلاقة التشغيلية.[8]

وفي هذا السياق، يسهم الاعتماد المرتفع على العمالة الوافدة ضمن ترتيبات تشغيل غير مستقرة أو غير منظمة في تعزيز الطابع غير الرسمي للقطاع الزراعي، مما يزيد من تعقيد الشمول الفعلي في أنظمة الحماية الاجتماعية، ويحد من فعالية أدوات التنظيم والتفتيش القائمة.

2. النساء العاملات في الزراعة

تتأثر النساء العاملات في القطاع الزراعي بشكل مضاعف، ليس فقط بسبب هشاشة العمل الزراعي بوجه عام، بل أيضًا بسبب الأعباء المرتبطة بالرعاية والتنقل والعمل العائلي. فقد أظهرت نتائج منظمة العمل الدولية أن مواقع العمل الزراعي غالبًا ما تكون بعيدة عن البلدات والمدن التي تتوفر فيها الخدمات الأساسية، بما في ذلك المدارس، وخدمات رعاية الأطفال، والمرافق الصحية، وأن العمال الزراعيين كثيرًا ما يغيّرون أماكن إقامتهم تبعًا للمواسم. كما أشارت المنظمة إلى أن ترتيبات العمل العائلية تُستخدم أحيانًا كحل عملي لتقاسم مسؤوليات الرعاية، وأن هذا كان «صحيحًا بصورة خاصة بالنسبة للعاملات»، بما يعكس أثر غياب خدمات الرعاية والحماية الداعمة على قدرة النساء على العمل في ظروف لائقة ومستقرة.[9]

وفي هذا السياق، لا تنفصل أوضاع النساء العاملات عن واقع القطاع الزراعي ككل، إذ ينعكس أي تراجع في مستوى التنظيم أو الحماية أو الخدمات في القطاع بشكل مباشر ومضاعف على النساء، بحكم تمركزهن في الأعمال الأقل استقراراً والأقل حماية. ويؤدي ذلك إلى تفاقم مستويات الهشاشة التي يواجهنها، سواء من حيث ظروف العمل أو القدرة على الاستمرار فيه أو الاستفادة من أنظمة الحماية الاجتماعية.

وعليه، فإن أي مقاربة للحماية الاجتماعية لا تراعي واقع النساء العاملات في الزراعة، ولا تعالج التحديات البنيوية في القطاع ذاته، ستظل قاصرة، حتى لو اتسع نطاق الشمول التأميني على الورق.

---

8. منظمة العمل الدولية، مرجع سابق، الملخص التنفيذي.

9. منظمة العمل الدولية، Deمرجع سابق، حيث تشير الدراسة إلى بعد الحقول عن المدارس وخدمات رعاية الأطفال والمستشفيات، وإلى تغير الإقامة تبعًا للطلب الموسمي. وكذلك

UN Women, Women's Economic Participation in Jordan: Barriers and Opportunities (Amman: UN Women, 2022); FAO, Gender and Rural Livelihoods in Jordan (2021).

3. العمال الموسميون وعمال المياومة

يمثل العمال الموسميون وعمال المياومة الحلقة الأضعف في معادلة الحماية الاجتماعية الزراعية، وهم الفئة الأكثر مركزية في تفسير فجوة الشمول، لأن نمط عملهم بطبيعته لا يتوافق مع آليات التسجيل والاقتطاع والاشتراك التقليدية. فالتنقل بين المزارع، والعمل لمدد قصيرة، وتعدد أصحاب العمل خلال الموسم الواحد، كلها عوامل تجعل الشمول الفعلي أكثر تعقيدًا. وقد خلصت منظمة العمل الدولية إلى أن الطلب الموسمي على العمل الزراعي يتطلب قوة عمل متنقلة، وأن قصر مدة العمل اليومية والموسمية يؤدي إلى غموض في العلاقة التشغيلية وفي تحديد الالتزامات القانونية. ومن ثم، فإن المشكلة لا تقتصر على ضعف الامتثال، بل تعكس فجوة هيكلية بين تصميم أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة وخصائص سوق العمل الزراعي كما يعمل فعليًا على الأرض.[10]

الفجوة بين النص القانوني والتطبيق الفعلي

تكمن إحدى أبرز سمات المشكلة في وجود فجوة واضحة بين التقدم التشريعي من جهة، والإنفاذ الفعلي من جهة أخرى، وهي فجوة لا تعكس فقط تحديات في التطبيق، بل تمتد لتشمل عدم اتساق بعض النصوص القانونية وعدم مواءمتها الكاملة مع طبيعة العمل الزراعي. فمن ناحية، نص نظام عمال الزراعة على التزامات محددة تتعلق بالأجور، والإجازات، والسلامة والصحة المهنية، والاشتراك في الضمان الاجتماعي.[11] كما أناط بوزارة العمل مهام التفتيش والرقابة على تطبيق أحكامه. ومن ناحية أخرى، ما يزال قانون الضمان الاجتماعي يقيد شمول العاملين في الحيازات الزراعية، في الأصل، بتأميني إصابات العمل والأمومة فقط، إلى حين صدور قرار لاحق بشمولهم بكافة التأمينات.[12] وهذا التباين بين النصين لا يخلق فقط غموضًا قانونيًا، بل ينعكس أيضًا على التطبيق الإداري والمؤسسي، خاصة في تحديد نطاق الالتزامات الفعلية الواقعة على أصحاب العمل.

ويتعزز هذا الخلل بسبب محدودية التنفيذ والرقابة. فدليل إجراءات تفتيش العمل الصادر عن وزارة العمل يبين أن منظومة التفتيش تعتمد على الزيارات الأولية والدورية، والتفتيش المتخصص، والتفتيش بناءً على الشكاوى، والمتابعة اللاحقة، مع تصنيف المنشآت وفق درجة الخطورة ومدى الالتزام.[13] غير أن هذه الآلية، رغم أهميتها، صُممت في سياق يفترض وجود علاقات عمل مستقرة ومنشآت واضحة، وهو ما لا ينطبق بالكامل على واقع القطاع الزراعي الذي يتسم بالانتشار الجغرافي، والعمل الموسمي، وتعدد مواقع العمل، وقصر مدة التشغيل. كما أن بعض إجراءات الشكاوى تفترض وجود عقد عمل «إن وجد»، بما يعكس محدودية التوثيق التعاقدي في الواقع العملي، ويحد من فعالية أدوات الإنفاذ التقليدية.[14]

وعليه، فإن المشكلة التي تواجه الأردن ليست غيابًا كاملاً للنصوص، بل عدم اكتمال البنية التشريعية والتنفيذية، وعدم مواءمة أدوات الحماية الاجتماعية مع الخصائص الفعلية لسوق العمل الزراعي. فالإطار الحالي أحرز تقدمًا مهمًا، لكنه لا يزال يعتمد إلى حد كبير على نماذج تقليدية تفترض استقرار علاقة العمل ووضوح صاحب العمل، في حين أن الواقع الزراعي يتسم بعمالة موسمية ومتنقلة، وتعدد أصحاب العمل، وانتشار أنماط التشغيل غير المنظمة.[15]

---

10. World Bank, Jobs Diagnostic for Jordan (Washington, DC: World Bank, 2023); FAO, Agricultural Labour and Value Chains in Jordan (2021–2023). International Labour Organization (ILO), Extending Social Protection to Workers in the Informal Economy in Jordan (2022).

11. نظام عمال الزراعة رقم 19 لسنة 2021، المواد 7 و8 و11 و12، وزارة العمل الأردنية.

12. قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته، المادة 1/د/59، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

13. وزارة العمل الأردنية، دليل إجراءات تفتيش العمل 2022، والذي ينص على الزيارات التفتيشية الأولية والدورية، والتفتيش المتخصص، والتفتيش بناء على الشكاوى، وتصنيف المنشآت حسب درجة الخطورة ومدى الالتزام.

14. وزارة العمل الأردنية، دليل إجراءات تفتيش العمل 2022، نموذج شكوى إصابة عمل، حيث يرد ضمن الوثائق المطلوبة «عقد العمل إن وجد».

15. استنتاج تحليلي مبني على تلاقي النصوص القانونية مع الأدلة الميدانية الواردة في نظام عمال الزراعة، وقانون الضمان الاجتماعي، ودراسة منظمة العمل الدولية حول العمل الزراعي في الأردن.

ومن هنا، فإن تعريف المشكلة ينبغي أن لا يقتصر على انخفاض التغطية، بل يجب أن يُفهم بوصفه اختلالًا هيكليًا في تصميم نظام الحماية الاجتماعية، وعدم قدرته على استيعاب واقع العمالة الزراعية كما هي، بما في ذلك الفئات الأكثر هشاشة مثل العمال الموسميين، والنساء، والعمالة الوافدة.

4. تحليل الفجوات التشريعية والمؤسسية

الإطار التشريعي القائم

شهد الإطار التشريعي المنظم للعمل الزراعي والحماية الاجتماعية في الأردن تطوراً تدريجياً خلال السنوات الأخيرة، بهدف إدماج العمال الزراعيين ضمن منظومة الحماية القانونية والاجتماعية. إلا أن هذا التطور، رغم أهميته، لم ينعكس بالكامل على شمول فعلي، نتيجة استمرار فجوات في الاتساق التشريعي، ومحدودية مواءمة بعض الأدوات القانونية مع طبيعة العمل الزراعي:

أولاً: قانون العمل الأردني

يُعد قانون العمل رقم 8 لسنة 1996 وتعديلاته الإطار العام الذي ينظم علاقات العمل في الأردن، ويهدف إلى حماية حقوق العمال وتنظيم شروط العمل. إلا أن العمال الزراعيين لم يكونوا مشمولين تاريخياً بكامل أحكام القانون، نظراً لخصوصية العمل الزراعي من حيث طبيعته الموسمية وتباين أنماط التشغيل، بما في ذلك تعدد أصحاب العمل وقصر مدة العمل. وقد أدى ذلك إلى تطوير أنظمة خاصة لتنظيم هذا القطاع، بدلاً من إخضاعه الكامل لأحكام قانون العمل التقليدي.[16]

ثانياً: نظام عمال الزراعة

يمثل نظام عمال الزراعة رقم 19 لسنة 2021 وتعديلاته نقطة تحول مهمة في تنظيم العمل الزراعي، حيث وضع إطاراً قانونياً ينظم شروط العمل والأجور وساعات العمل والإجازات والسلامة والصحة المهنية، كما ألزم أصحاب العمل بإشراك العمال في التأمينات المشمولة بقانون الضمان الاجتماعي.[17]

وقد عززت التعديلات الصادرة عام 2025 نطاق الحماية[18]، من خلال إلغاء الاستثناءات المتعلقة بالحيازات الزراعية الصغيرة، والتأكيد على مبادئ المساواة في الأجور وعدم التمييز، وهو ما وسّع من القاعدة القانونية للشمول. إلا أن هذا التوسع التشريعي لا يزال يعتمد على افتراض وجود علاقة عمل واضحة ومستقرة، وهو ما لا ينطبق بالكامل على واقع القطاع الزراعي، مما يحد من أثره الفعلي على الشمول.

ثالثاً: قانون الضمان الاجتماعي

ينظم قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 لسنة 2014 وتعديلاته شمول العاملين في مختلف القطاعات بالتأمينات الاجتماعية. إلا أن القانون اعتمد نهجاً تدريجياً في شمول العمال الزراعيين، حيث نص في المادة (59/د/1) على شمول العاملين في الحيازات الزراعية بتأميني إصابات العمل والأمومة فقط، إلى حين صدور قرار من مجلس الوزراء بشمولهم بكافة التأمينات.[19]

16. قانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996 وتعديلاته، وزارة العمل الأردنية.
17. نظام عمال الزراعة رقم 19 لسنة 2021 المعدل بالنظام رقم 9 لسنة 2025، الجريدة الرسمية الأردنية، عدد 5974، ص 566، تاريخ 2025/2/2.
18. نظام معدل لنظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2025، الجريدة الرسمية، عدد 5974، صفحة 566، تاريخ 2025/2/2.
19. قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 لسنة 2014 وتعديلاته، المادة 59/د/1، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

ويعكس هذا النهج محاولة موازنة بين خصوصية القطاع الزراعي ومتطلبات الاستدامة المالية للنظام التأميني، إلا أنه أفرز في الوقت ذاته وضعاً انتقالياً مطولاً، يتسم بعدم الوضوح في نطاق الشمول الفعلي، خاصة في ظل التباين مع الالتزامات الواردة في نظام عمال الزراعة. كما أن غياب إطار زمني واضح للشمول الكامل يعمق حالة عدم اليقين لدى الجهات المعنية بالتنفيذ، ويحد من التوسع الفعلي في التغطية التأمينية.

الفجوات والتناقضات

على الرغم من التطور التشريعي المشار إليه، إلا أن الإطار القانوني الحالي لا يزال يعاني من عدد من الفجوات والتناقضات التي تحد من فعاليته:

1. التناقض التشريعي المرتبط بالمادة (59/د/1) من قانون الضمان الاجتماعي

يبرز التناقض بشكل واضح بين نظام عمال الزراعة الذي يلزم بشمول العمال في التأمينات الاجتماعية، وبين قانون الضمان الاجتماعي الذي يقيد هذا الشمول بتأمينات محددة فقط. ولا يقتصر أثر هذا التباين على الجانب القانوني، بل يمتد ليؤثر على التطبيق العملي، حيث يخلق غموضًا في نطاق الالتزامات الفعلية الواقعة على أصحاب العمل والجهات المنفذة. كما أن غياب جدول زمني أو معايير واضحة لتوسيع الشمول يعمق حالة عدم اليقين وغياب الأمن القانوني، ويحد من قابلية إنفاذ هذه الالتزامات في الواقع.

2. غياب التعليمات التنفيذية

على الرغم من صدور نظام عمال الزراعة وتعديلاته، إلا أن التعليمات التنفيذية التفصيلية المتعلقة بآليات التطبيق من خلال قرار مجلس الوزراء، خاصة فيما يتعلق باحتساب الاشتراكات للعمال الموسميين، وآليات التسجيل، لا تزال غير مكتملة أو غير واضحة بما يكفي. ويؤدي ذلك إلى تفاوت في التطبيق، وصعوبة ترجمة النصوص القانونية إلى إجراءات عملية قابلة للتنفيذ، خاصة في ظل طبيعة العمل الزراعي التي تتسم بالمرونة والتنقل وتعدد أنماط التشغيل.

3. محدودية الشمول التأميني

يقتصر الشمول الحالي في الضمان الاجتماعي للعمال الزراعيين، في معظم الحالات، على تأميني إصابات العمل والأمومة، مما يترك فجوات كبيرة في الحماية، خاصة فيما يتعلق بتأمينات الشيخوخة والعجز والوفاة. ويؤدي ذلك إلى استمرار تعرض العمال لمخاطر اقتصادية طويلة الأمد، كما يضعف من قدرة النظام التأميني على تحقيق هدفه الأساسي كنظام يوفر استقرارًا اقتصادياً واجتماعياً متكاملاً، وليس حماية جزئية قصيرة الأجل.

4. عدم الاعتراف بالدور الفعلي للوسطاء (الشاويش)

لا تعترف التشريعات الحالية بشكل صريح بالدور الفعلي للوسطاء أو منظمي العمالة في القطاع الزراعي (المعروفين محليًا بمسميات مختلفة، أبرزها «الشاويش»)، رغم أنهم يمثلون حلقة أساسية في تنظيم العمل الزراعي على أرض الواقع. وقد أظهرت دراسات منظمة العمل الدولية أن نسبة كبيرة من أصحاب العمل تعتمد على هؤلاء الوسطاء لتأمين العمال، وتنظيم العمل اليومي. ويؤدي غياب الاعتراف بهذا الدور إلى خلق فجوة تنظيمية واضحة، تتمثل في غموض تحديد الجهة المسؤولة عن تسجيل العمال في الضمان الاجتماعي، والامتثال لمتطلبات العمل، مما يضعف من فعالية الإطار القانوني ويحد من قدرته على مواكبة واقع السوق.[20]

20. منظمة العمل الدولية، مرجع سابق، 2018. وكذلك
Tamkeen for Legal Aid and Human Rights and Information and Research Center – King Hussein Foundation (IRCKHF), Joint UPR Submission on Labour Rights and Informal Work in Jordan, 2024.

5. القيود المرتبطة بشروط الشمول في قانون الضمان الاجتماعي (المادة 4/ب/1)

تشترط المادة (4/ب/1) من قانون الضمان الاجتماعي لشمول عمال المياومة بشكل عام بالضمان الاجتماعي أن يعملوا لمدة (16) يوماً فأكثر في الشهر الواحد لدى نفس صاحب العمل. وعلى الرغم من أن هذا الشرط صُمم لضبط العلاقة التأمينية، إلا أنه لا يتوافق مع طبيعة العمل الزراعي القائم على التشغيل اليومي والموسمي وتعدد أصحاب العمل.

وفي التطبيق العملي، يفتح هذا الشرط المجال أمام بعض أصحاب العمل للتحايل على الشمول، من خلال إنهاء عمل العامل قبل بلوغه الحد الأدنى (16 يوماً)، بما يؤدي إلى استبعاده من التسجيل في الضمان الاجتماعي. ويعكس ذلك فجوة واضحة بين تصميم النص القانوني وواقع سوق العمل الزراعي، ويحد من فاعلية الشمول التأميني للفئات الأكثر هشاشة.

وعليه، تبرز الحاجة إلى مراجعة هذه المادة بما يسمح بتطوير أدوات تأمينية أكثر مرونة، تتناسب مع طبيعة العمل الزراعي، وتتيح الشمول التدريجي لعمال المياومة، دون تحميل أصحاب العمل (المزارعين) أعباءً إضافية مباشرة.

6. محدودية الاستفادة من تأمين الأمومة في ظل العمل الموسمي (المادة 44)

تنص المادة (44) من قانون الضمان الاجتماعي على شروط محددة لانتفاع المؤمن عليها من تأمين الأمومة، من بينها أن تكون مشمولة بالتأمين ستة اشتراكات متصلة أو متقطعة في هذا التأمين في الاثني عشر شهراً التي تسبق استحقاقها هذه الإجازة.

ورغم أهمية هذه الشروط في ضمان استدامة النظام التأميني، إلا أنها لا تراعي بشكل كافٍ طبيعة العمل الزراعي، الذي يتسم بالموسمية وعدم الاستمرارية. ففي ظل الانقطاع المتكرر في العمل، وصعوبة الحفاظ على اشتراكات منتظمة، تواجه العديد من النساء العاملات في الزراعة صعوبة في استيفاء شروط الاستحقاق، مما يؤدي عملياً إلى استبعادهن من الاستفادة من هذا التأمين.

وتبرز هذه الإشكالية كفجوة جندرية ضمن نظام الحماية الاجتماعية، حيث لا تتلاءم شروط الاستحقاق الحالية مع أنماط العمل غير المستقرة، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في آليات احتساب الاشتراكات أو شروط الانتفاع، بما يضمن شمولاً فعلياً للنساء العاملات في القطاعات الموسمية.

الفجوات المؤسسية

إلى جانب الفجوات التشريعية، توجد تحديات مؤسسية تؤثر بشكل مباشر على فعالية التطبيق:

1. ضعف التنسيق بين الجهات المعنية

تتوزع مسؤولية تنظيم العمل الزراعي والحماية الاجتماعية بين عدة جهات، أبرزها وزارة العمل، وزارة الزراعة، والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. إلا أن التنسيق بين هذه الجهات لا يزال محدوداً، خاصة فيما يتعلق بتبادل البيانات، وتوحيد إجراءات التسجيل، ومتابعة الامتثال. ولا يقتصر أثر ذلك على تكرار الجهود، بل يؤدي أيضاً إلى وجود فجوات تشغيلية في التعامل مع واقع العمالة الزراعية، حيث لا توجد آلية موحدة تربط بين تنظيم العمل، والتسجيل في الضمان، ومتابعة الامتثال بشكل متكامل.

2. غياب قاعدة بيانات موحدة

لا يوجد حتى الآن نظام وطني متكامل لتسجيل وتتبع العمال الزراعيين، يشمل بيانات العمل، والاشتراكات، والحماية الصحية، وسجلات التفتيش. ويؤدي هذا الغياب إلى صعوبة تحديد الحجم الفعلي للعمالة الزراعية، ومتابعة شمولها في الحماية الاجتماعية، وتقييم أثر السياسات المطبقة. كما يحد من قدرة الجهات المعنية على تصميم تدخلات مبنية على الأدلة، ويجعل عملية صنع القرار قائمة على تقديرات جزئية بدلاً من بيانات دقيقة ومحدثة.

3. محدودية التفتيش والرقابة

تواجه آليات التفتيش في القطاع الزراعي تحديات تتعلق باتساع الرقعة الجغرافية للمزارع، وطبيعة العمل غير المنتظم، ومحدودية الموارد البشرية. ورغم وجود إطار تنظيمي للتفتيش يعتمد على الزيارات الدورية والتفتيش القائم على المخاطر، إلا أن هذه الآليات صُممت في سياق قطاعات أكثر استقرارًا وتنظيمًا، وهو ما يحد من فعاليتها عند تطبيقها على قطاع يتسم بالعمل الموسمي، والتنقل، وتعدد مواقع العمل. ونتيجة لذلك، يظل التطبيق العملي محدوداً، مما يقلل من قدرة الجهات المختصة على ضمان الامتثال الفعلي للتشريعات.

5. خيارات السياسات

في ضوء التحليل التشريعي والمؤسسي، يتضح أن محدودية شمول العمال الزراعيين في الحماية الاجتماعية لا تعود إلى غياب الإطار القانوني بالكامل، بل إلى عدم مواءمة أدوات السياسات الحالية مع طبيعة سوق العمل الزراعي، بما في ذلك العمل الموسمي، وتعدد أصحاب العمل، وانتشار أنماط التشغيل غير المنظمة. وعليه، يمكن تحديد ثلاثة مسارات سياساتية رئيسة للتعامل مع هذه الإشكالية، تتباين من حيث عمق التدخل ومستوى الأثر المتوقع:

الخيار الأول: الإبقاء على الوضع القائم مع تحسين التوعية والامتثال

يقوم هذا الخيار على الاستمرار في تطبيق الإطار التشريعي الحالي، مع التركيز على:

- تعزيز حملات التوعية بحقوق العمال ومزايا الضمان الاجتماعي.
- تحسين إجراءات التفتيش والرقابة.
- تشجيع أصحاب العمل على الامتثال الطوعي.

المزايا:

- لا يتطلب تعديلات تشريعية أو كلف مالية كبيرة.
- يمكن تنفيذه بسرعة باستخدام الأدوات الحالية.
- يقلل من التعقيدات المؤسسية.

التحديات:

- لا يعالج التناقضات التشريعية القائمة (خصوصاً المادة 59/د/1).
- لا يستجيب لطبيعة العمل الموسمي واليومي.
- تأثيره محدود على العمالة غير المنظمة.
- لا يغير الحوافز الاقتصادية التي تدفع العمال وأصحاب العمل لتجنب الاشتراك.

التقييم:

هـذا الخيـار تحسـيني محـدود الأثـر، وقـد يحقـق نتائج تدريجيـة في تحـسين الامتثـال، لكنـه لا يعالـج الاخـتلالات الهيكليـة في تصميـم النظـام، ولا يُتوقـع أن يـؤدي إلى توسـع ملمـوس في الشـمول الفـعلي.

الخيار الثاني: إصلاح جزئي تشريعي وإداري

يقوم هذا الخيار على إدخال تعديلات محددة على الإطار القائم، تشمل:

- إصـدار قـرار عـن مجلـس الـوزراء بشـمول عمـال الحيـازات الزراعيـة بكافـة التأمينـات المنصـوص عليهـا في قانـون الضمـان الاجتماعـي سـندا لأحكام المـادة (59/د/1) مـن قانـون الضمـان الاجتماعـي.
- توضيح آليات تسجيل العمال الموسميين.
- تحسين التنسيق بين الجهات المعنية.
- تعزيز إجراءات التفتيش وربطها بالامتثال.

المزايا:

- يعالج بعض أوجه القصور في التطبيق.
- لا يتطلب إعادة هيكلة شاملة للنظام.
- يرفع مستوى الوضوح القانوني والإجرائي.
- يمكن تنفيذه ضمن الأطر المؤسسية الحالية.

التحديات:

- لا يعالـج بـشكل جـذري محدوديـة الشـمول التأمـيني، كمـا أنـه لا يـغير بـشكل كافٍ طبيعـة الحوافـز الاقتصاديـة أو المؤسسـية التي تحـد مـن الانضمـام إلى أنظمـة الحمايـة الاجتماعيـة، ولا يتعامـل بـشكل مبـاشر مـع واقـع تعـدد أصحـاب العمـل أو غيـاب المسـؤولية الواضحـة عـن التسـجيل.
- يبقي الحوافز الاقتصادية السلبية (تكلفة الاشتراك) دون تغيير.
- لا يعالج بشكل كافٍ مسألة العمل غير المنظم.
- تأثيره على الفئات الأكثر هشاشة (النساء، العمال الموسميون) يبقى محدوداً.

التقييم:

يمثـل هـذا الخيـار تحسـناً متوسـطاً، لكنـه يظـل غير كافٍ لتحقيـق أهـداف الشـمول الكلي أو التحـول نحـو اقتصـاد أكثر رسـمية.

الخيار الثالث: حزمة متكاملة للإصلاح (الخيار الموصى به)

يقـوم هـذا الخيـار على تـبني مقاربـة شـاملة متعـددة الأبعـاد تعالـج الجوانـب التشريعيـة، الاقتصاديـة، والمؤسسـية بـشكل متكامل، وتشـمل:

(1) إصلاح تشريعي:

- تعديل المادة (59/د/1) من قانون الضمان الاجتماعي لضمان الشمول التدريجي لكافة التأمينات.
- مواءمة قانون الضمان الاجتماعي مع نظام عمال الزراعة.

(2) آليات مرنة للشمول:

- تصميم نظام اشتراك مرن يتناسب مع العمل الموسمي واليومي.
- احتساب الاشتراكات بناءً على أيام العمل الفعلية.

(3) دعم مالي وتحفيز:

- تقديم دعم جزئي لاشتراكات العمال منخفضي الدخل.
- تحفيز أصحاب العمل عبر حوافز ضريبية أو تنظيمية.[21]

(4) إصلاح مؤسسي:

- إنشاء قاعدة بيانات وطنية موحدة للعمال الزراعيين.
- تعزيز التنسيق بين وزارة العمل، الزراعة، والضمان الاجتماعي.
- تنظيم دور الوسطاء (منظمي العمالة) وتحديد مسؤولياتهم في تسجيل العمال ومتابعة الامتثال.

(5) إدماج الفئات الهشة:

- تصميم برامج خاصة للنساء العاملات.
- ربط الحماية الاجتماعية بخدمات الرعاية (مثل الحضانات).

المزايا:

- يعالج جذور المشكلة وليس مظاهرها فقط.
- ينسجم بشكل مباشر مع أهداف **رؤية التحديث الاقتصادي**:
  - توسيع الاقتصاد الرسمي.
  - تحسين جودة العمل.
  - تعزيز المشاركة الاقتصادية.
- يعزز الاستقرار والإنتاجية في القطاع الزراعي.
- يخلق توازنًا بين الحماية الاجتماعية والاستدامة الاقتصادية.

التحديات:

- يتطلب تنسيقاً مؤسسياً عالي المستوى، ويحتاج إلى موارد مالية أولية (خاصة للدعم الجزئي)، كما يتطلب إدارة انتقال تدريجي تضمن تحقيق التوازن بين تعزيز الحماية الاجتماعية وعدم فرض أعباء إضافية قد تؤثر على استدامة القطاع أو جاذبيته الاستثمارية.
- يحتاج إلى موارد مالية أولية (خاصة للدعم الجزئي).
- يتطلب إدارة انتقال تدريجي لتجنب الضغط على أصحاب العمل.

21. يُقصد بالحوافز التنظيمية في هذا السياق الإجراءات غير المالية التي تهدف إلى تشجيع الامتثال، مثل تبسيط إجراءات التسجيل في الضمان الاجتماعي، تسريع المعاملات المرتبطة بالتراخيص الزراعية، منح أولوية في الوصول إلى برامج الدعم أو التمويل الزراعي، أو ربط بعض الخدمات الحكومية بدرجة الامتثال لأنظمة العمل والضمان الاجتماعي.

التقييم:

يمثل هذا الخيار المسار الأكثر فاعلية واستدامة، حيث يوفر إطاراً متكاملاً يعالج التحديات التشريعية والمؤسسية والاقتصادية في آن واحد، ويؤسس لتحول تدريجي نحو قطاع زراعي أكثر تنظيماً وشمولاً واستقراراً.

الخلاصة التحليلية

إن الإشكالية الأساسية لا تكمن في نقص التشريعات، بل في عدم مواءمة السياسات الحالية مع طبيعة سوق العمل الزراعي. وبالتالي، فإن التدخلات الجزئية، رغم أهميتها، ستظل محدودة الأثر، في حين أن تبني حزمة متكاملة من الإصلاحات يمثل المسار الأكثر قدرة على تحقيق تحول فعلي، من خلال إعادة تصميم أدوات الحماية الاجتماعية لتكون أكثر مرونة، وقابلية للتطبيق، واستجابة لواقع القطاع.

6. التوصيات

استناداً إلى تحليل الفجوات التشريعية والمؤسسية، وتقييم خيارات السياسات، توصي هذه الورقة باعتماد حزمة إصلاح متكاملة تهدف إلى تعزيز شمول العمال الزراعيين في الحماية الاجتماعية، مع مراعاة خصوصية القطاع الزراعي، وضمان التدرج في التنفيذ، وتحقيق التوازن بين توسيع الحماية الاجتماعية وعدم فرض أعباء إضافية قد تؤثر على استدامة القطاع.

أولاً: الإصلاحات التشريعية (أولوية عالية)

1. مراجعة المادة (59/د/1) من قانون الضمان الاجتماعي

مراجعة المادة (59/د/1) من قانون الضمان الاجتماعي بما يتيح التدرج نحو شمول أوسع للتأمينات (الشيخوخة، العجز، الوفاة، التعطل)، وبما يتماشى مع السياق الوطني والحوار القائم حول إصلاح نظام الضمان الاجتماعي، مع وضع إطار زمني إرشادي للتطبيق.

الأثر المتوقع:

- إزالة التناقض التشريعي.
- توسيع نطاق الحماية الاجتماعية بشكل فعلي.

2. اجراء تعديلات تشريعية لغايات

- تحديد آلية احتساب الاشتراكات للعمال الموسميين.
- اعتماد نظام اشتراك مرن مرتبط بعدد أيام العمل.
- تنظيم دور الوسطاء (منظمي العمالة) وتحديد المسؤوليات القانونية.
- توضيح الجهة المسؤولة عن التسجيل في الحالات التي تتعدد فيها علاقات العمل.

الأثر المتوقع:

- تحويل النصوص القانونية إلى أدوات قابلة للتطبيق.
- تقليل الغموض في العلاقة التعاقدية.

ثانياً: إصلاحات الشمول والمرونة (أولوية عالية)

3. تطوير نظام اشتراك مرن للعمال الزراعيين

- احتساب الاشتراكات على أساس يومي/موسمي.
- السماح بالاشتراك المتقطع.
- تبسيط إجراءات التسجيل.

الأثر المتوقع:

- زيادة الإقبال على الاشتراك.
- مواءمة النظام مع طبيعة العمل الزراعي.

4. إنشاء برنامج دعم جزئي للاشتراكات

- دعم حكومي جزئي لفئات العمال منخفضي الدخل.
- استهداف العمال الموسميين والنساء.

الأثر المتوقع:

- إزالة الحاجز المالي أمام الاشتراك.
- تسريع عملية الشمول.

ثالثاً: الإصلاحات المؤسسية (أولوية متوسطة – عالية)

5. إنشاء قاعدة بيانات وطنية موحدة للعمال الزراعيين

تشمل:

- بيانات العمال.
- الاشتراكات في الضمان.
- مواقع العمل.
- سجلات التفتيش.

الأثر المتوقع:

- تحسين التخطيط والسياسات.
- تعزيز الرقابة والمتابعة.

6. تعزيز التنسيق المؤسسي

- إنشاء آلية تنسيق رسمية بين:
  - وزارة العمل.
  - وزارة الزراعة.
  - المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

الأثر المتوقع:

- تقليل الازدواجية.
- تحسين كفاءة التنفيذ.

7. تطوير نظام تفتيش موجه للقطاع الزراعي، يأخذ بعين الاعتبار طبيعة العمل الموسمي والمتنقل، من خلال اعتماد التفتيش القائم على المخاطر، واستخدام أدوات رقمية، وتوسيع التغطية في المناطق الريفية.

الأثر المتوقع:

- رفع مستوى الامتثال.
- تقليل العمل غير المنظم.

رابعاً: الحوافز الاقتصادية (أولوية متوسطة)

8. تحفيز أصحاب العمل على التسجيل من خلال حوافز تدريجية (مثل الإعفاءات أو التسهيلات التنظيمية)، وربط الامتثال بالحصول على التراخيص أو الدعم الزراعي، بما يشجع الامتثال دون فرض أعباء إضافية مباشرة.

الأثر المتوقع:

- زيادة الامتثال الطوعي.
- تقليل التهرب.

خامساً: استهداف الفئات الأكثر هشاشة (أولوية عالية)

9. برامج موجهة للنساء العاملات

- دعم خدمات الرعاية (الحضانات).
- توعية بحقوق العمل والضمان.
- إدماجهن في برامج الحماية الاجتماعية.

الأثر المتوقع:

- رفع مشاركة المرأة.
- تقليل الهشاشة الاجتماعية.

10. ضمان عدم تأثر استفادة العمال من برامج الدعم الاجتماعي عند الاشتراك في الضمان، من خلال تعزيز التكامل بين أنظمة الحماية الاجتماعية وبرامج الدعم، بما يقلل من الحوافز السلبية ويعزز الثقة بالنظام.

الأثر المتوقع:

- تقليل مقاومة العمال للاشتراك.
- تعزيز الثقة بالنظام.

الخلاصة التنفيذية

إن تعزيـز شـمول العمـال الزراعـيين في الحمايـة الاجتماعيـة يتطلـب تحـولاً مـن نهـج تنظيمـي تقليـدي إلى مقاربـة مرنـة ومتكاملـة تأخـذ بـعين الاعتبـار طبيعـة العمـل الزراعـي، وتـوازن بين الحمايـة الاجتماعيـة والاسـتدامة الاقتصاديـة.

ولا يمكن تحقيق ذلك من خلال تدخلات جزئية، بل من خلال حزمة سياسات مترابطة تعالج:

- التشريع.
- الحوافز.
- التنفيذ المؤسسي.
- خصوصية الفئات الهشة.

7. إطار التنفيذ

يتطلـب تنفيـذ حزمـة الإصلاح المقترحـة اعتمـاد نهـج تدريجـي، مـرن، وحسـاس للسـياق السـياسي والمـؤسسي، يأخـذ بـعين الاعتبـار الجـدل الـوطني القائـم حـول إصلاح قانـون الضمـان الاجتماعـي، ويـوازن بين توسـيع مظلـة الحمايـة الاجتماعيـة والحفـاظ على اسـتدامة القطـاع الزراعـي واسـتقراره.

وانطلاقـاً مـن ذلـك، يـقترح هـذا الإطـار مسـاراً تنفيذيـاً متعـدد المراحـل، يبـدأ بتفعيـل الأدوات التنظيميـة والتنفيذيـة ضمـن الإطـار القانـوني القائـم، ويؤجـل التعـديلات التشريعيـة إلى مرحلـة لاحقـة مرتبطـة بتطـور الحـوار الـوطني، بمـا يضمـن اسـتمرارية الإصلاح وتقليـل المخاطـر السياسـية والمؤسسـية.

أولاً: المرحلة قصيرة المدى (0–12 شهر)

(مرحلة التفعيل ضمن الإطار القائم)

الأهداف:

- تحقيق تقدم ملموس دون الدخول في جدل تشريعي.
- بناء الثقة مع أصحاب المصلحة.
- تفعيل الأدوات القائمة وتحسين كفاءتها.

الإجراءات الرئيسية:

- إصدار التعليمات التنفيذية لنظام عمال الزراعة، خاصة فيما يتعلق بـ:
  - آليات تسجيل العمال الموسميين.
  - احتساب الاشتراكات بشكل مرن (يومي/موسمي).
  - تحديد المسؤوليات القانونية في حالات تعدد أصحاب العمل أو وجود وسيط.
- إطلاق حملات توعية موجهة للعمال وأصحاب العمل حول مزايا الحماية الاجتماعية.
- إنشاء آلية تنسيق مؤقتة بين الجهات المعنية لتوحيد الإجراءات.
- تطوير نموذج أولي لنظام الاشتراك المرن (Pilot) في مناطق أو سلاسل إنتاج محددة.
- البدء بتجميع بيانات أولية حول العمالة الزراعية.

المبرر الاستراتيجي:

تركّز هذه المرحلة على تحقيق نتائج سريعة وملموسة باستخدام الأدوات المتاحة، دون الدخول في تعديلات تشريعية حساسة، مما يعزز القبول السياسي ويؤسس لمرحلة إصلاح أعمق.

ثانياً: المرحلة متوسطة المدى (1–3 سنوات)

(مرحلة التوسع التدريجي والإصلاح المنظم)

الأهداف:

- توسيع نطاق الشمول بشكل تدريجي.
- تعزيز البنية المؤسسية والتنفيذية.
- إدخال أدوات تحفيزية واقتصادية داعمة.

الإجراءات الرئيسة:

- التوسع التدريجي في تطبيق نظام الاشتراك المرن على المستوى الوطني.
- إنشاء قاعدة بيانات وطنية موحدة للعمال الزراعيين وربطها بالجهات المعنية.
- تطبيق برنامج دعم جزئي ومؤقت للاشتراكات للفئات الأكثر هشاشة.
- تطوير نظام تفتيش موجه للقطاع الزراعي قائم على المخاطر ويستخدم أدوات رقمية.
- تنظيم دور الوسطاء (منظمي العمالة) ضمن إطار واضح يحدد المسؤوليات.

المسار التشريعي (بنهج تدريجي):

- دراسة مراجعة المادة (59/د/1) من قانون الضمان الاجتماعي ضمن إطار:
  - الحوار الوطني حول إصلاح الضمان الاجتماعي.
  - تقييم الأثر المالي والاجتماعي.
  - تطبيق تدريجي للفئات المستهدفة.

المبرر الاستراتيجي:

تسمح هذه المرحلة بدمج الإصلاح ضمن المسار الوطني العام لإصلاح الضمان الاجتماعي، وتجنب تقديمه كملف منفصل قد يواجه مقاومة سياسية، مع تحقيق توسع فعلي في الشمول.

ثالثاً: المرحلة طويلة المدى (3–5 سنوات)

(مرحلة الاستدامة والتكامل)

الأهداف:

- تحقيق شمول واسع ومستدام للعمال الزراعيين.
- تعزيز الاستدامة المالية للنظام.
- دمج القطاع الزراعي ضمن الاقتصاد الرسمي.

الإجراءات الرئيسية:

- التوسع في الشمول التدريجي لكافة التأمينات الاجتماعية.
- دمج أنظمة الحماية الاجتماعية مع برامج الدعم الوطني.
- تطوير سياسات قطاعية طويلة الأمد تربط بين الإنتاجية والحماية الاجتماعية.
- إجراء تقييمات دورية للأثر الاقتصادي والاجتماعي للإصلاحات.

آلية التنسيق المؤسسي

يوصى بإنشاء لجنة وطنية دائمة لشمول العمال الزراعيين في الحماية الاجتماعية، برئاسة وزارة العمل، وعضوية:

- وزارة الزراعة.
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي.
- وزارة المالية.
- ممثلين عن القطاع الخاص والمجتمع المدني.

المهام:

- الإشراف على تنفيذ الإصلاحات.
- توحيد الإجراءات وتبادل البيانات بين الجهات.
- ضمان تكامل السياسات وعدم الازدواجية.
- إدارة المخاطر السياسية والمؤسسية.
- رفع تقارير دورية إلى مجلس الوزراء.

إدارة الحساسية السياسية

في ضوء الجدل القائم حول إصلاح الضمان الاجتماعي، يعتمد هذا الإطار على المبادئ الآتية:

- **الفصل بين المسارات:**
  عدم ربط شمول العمال الزراعيين بالقضايا الخلافية الأخرى.
- **التدرج التشريعي:**
  تأجيل التعديلات القانونية إلى مراحل لاحقة مدروسة.
- **إعادة تأطير الخطاب:**
  تقديم الإصلاح باعتباره توسعاً تدريجياً للحماية الاجتماعية لفئة هشة، ضمن نهج متوازن يراعي خصوصية القطاع.
- **البدء بالأدوات التنفيذية:**
  لتحقيق نتائج سريعة تعزز الثقة والقبول.

مؤشرات الأداء الرئيسية (KPIs)

لقياس مدى تقدم التنفيذ، يُقترح اعتماد المؤشرات التالية:

- نسبة العمال الزراعيين المشمولين بالضمان الاجتماعي.
- عدد العمال المسجلين سنوياً.
- نسبة مشاركة النساء في الشمول.
- نسبة المنشآت الزراعية الملتزمة.
- انخفاض نسبة العمل غير المنظم.
- مستوى الامتثال في التفتيش.
- عدد المستفيدين من أنظمة الاشتراك المرن.

الخلاصة التنفيذية

يعتمد نجاح هذا الإطار على إدارة التوقيت بذكاء، وربط الإصلاحات بواقع القطاع الزراعي وليس فقط بالإطار القانوني. فالمقاربة التدريجية التي تبدأ بالأدوات التنفيذية، وتنتقل لاحقاً إلى الإصلاح التشريعي ضمن الحوار الوطني، تمثل المسار الأكثر واقعية وقابلية للتطبيق.

وبذلك، يتحقق التوازن بين:

- توسيع الحماية الاجتماعية.
- الحفاظ على استدامة القطاع الزراعي.
- تعزيز أهداف رؤية التحديث الاقتصادي.