FUNDED BY THE EUROPEAN UNION
بتمويـل من الاتحـاد الأوروبـي

EuroMed Feminist nitiati e
لمبادرة لنسوية الأورومتوسطية
Initiative Féministe uro ed

واقع الحماية الاجتماعية للنساء في الأردن 2023

ورقة موقف صادرة عن جمعية تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان

بالشراكة مع:

BDC Business Development Center مركز تطوير الأعمال

تمكين TAMKEEN للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان For legal aid and human rights

نحو تعزيز مشاركة النساء الإقتصادية في الأردن

الممول من الاتحاد الأوروبي

© جميع الحقوق محفوظة لتمكين
للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان

كانون الثاني /2023

تم إعداد هذه الورقة بدعم مالي من الاتحاد الأوروبي، ومحتوياتها هي مسؤولية جمعية تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان وحدها ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر الاتحاد الأوروبي

الفهرس

المقدمة 5

أولا: تعريف الحماية الاجتماعية في الإطار الدولي والسياق الأردني 7

الإطار الدولي 7

السياق الأردني 10

ثانيا: المرأة في سوق العمل الأردني 12

قانون العمل 14

الضمان الاجتماعي الأردني 16

التحديات في الضمان الإجتماعي 17

ثالثًا: لمحة مفاهيمية عامة عن التغطية الاجتماعية للنساء في الأردن 19

برامج الحماية الاجتماعية 19

برامج وسياسات قائمة على الإشتراكات 20

برامج وسياسات غير قائمة على الإشتراكات 22

رابعا: الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2019-2025 26

النظرة المستقبلية والتوصيات 27

المقدمة

تعد الحماية الاجتماعية حجر الزاوية لتحقيق العدالة الاجتماعية حين يتم توفيرها لجميع المواطنين والمقيمين على أراضي الدولة، وتضمن الحماية الاجتماعية تمتع الجميع بفرص متساوية، وحمايتهم من شتى المخاطر الحياتية.

وتعتبر الحماية الاجتماعية حق من الحقوق التي يجب على الحكومات ضمانها، وهو ما تنص عليه المادة (٢٢) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تعد جوهر التضامن لأي مجتمع.

وتعرَّف الحماية الاجتماعية بأنها مجموعة كبيرة من السياسات المعدة من أجل التصدي للمخاطر ومواطن الضعف للأفراد والجماعات القادرين وغير القادرين على العمل على حد سواء، بغرض مساعدتهم في مجابهة حالات الفقر والتغلب عليها، لا سيما حين تنجم عن حوادث خارجة عن إرادتهم، وتشمل الحماية الاجتماعية عدداً كبيراً من الأدوات التي تتراوح بين شبكات الأمان والمعونة الاجتماعية والتأمين الاجتماعي وإدارة المخاطر المتبادلة وغير الرسمية[1].

وتُشكل نظم الحماية الاجتماعية بعدًا هامًا في مجال الحد من الفقر، وهي تصلح لحماية أكثر الفئات ضعفًا من عدم استفحال حالة الفقر التي يعيشونها وكفالة استفادتهم من الخدمات الصحية والتعليم.

ومن المفترض أن يؤدي تطبيق نظم الحماية الاجتماعية إلى التخفيف من الحدة المحتملة لأي كساد اقتصادي، وتساعد كذلك في بناء التلاحم الاجتماعي، الذي يمكن أن يحد من احتمال حدوث القلاقل الاجتماعية، إضافة إلى ذلك، إذا كانت نظم الحماية الاجتماعية معدة إعدادًا جيدًا قد تسهم في إعمال العديد من حقوق الإنسان، على غرار الحقوق في التمتع بمستوى لائق وفي مجال المعيشة الصحة والتعليم والضمان الاجتماعي.

وتتمحور نظم الحماية الاجتماعية عمومًا حول الأهداف الثلاثة الرئيسية التالية:

- تيسير التعافي من الأزمات التي دفعت بالناس إلى الفقر.
- الإسهام في قدرة الأشخاص الذين يعانون الفقر بصورة مزمنة على الإفلات من براثن الفقر ومواجهة العلاقات الاجتماعية - الاقتصادية التعسفية -.
- دعم الفقراء الأقل نشاطاً (مثل المسنين، ذوي الإعاقة، والأطفال) بحيث لا ينتقل الفقر إلى الجيل التالي.

ولضمان تحقيق هذه الأهداف، يوجد عدد كبير من التدابير والصكوك الدولية تقوم من خلالها الدول بإنشاء نظام للحماية الاجتماعية الفعّال، حيث أدّت أحداث الأزمة المالية والاقتصادية في عام 2008[2] إلى ازدياد الدعم السياسي تدريجيًا لفكرة تمويل الدولة حدًا أدنى للحماية الاجتماعية، وايجاد مجموعة من ضمانات التأمين الاجتماعي تُصاغ على الصعيد الوطني وتهدف إلى تيسير الحصول على خدمات الرعاية الاجتماعية الضرورية وتأمين الدخل الأساسي لكل من يحتاجها وفي مختلف المراحل العمرية.

1 تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع - الدورة الرابعة والستون - تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية.

2 انظر Bob Deacon, Global Social Policy in the Making: The Foundation of the Social Protection Floor (Bristol, United Kingdom: Policy Press, 2013) and Julie L. Drolet, Social Protection and Social Development: International Initiatives (Springer, 2014).

وعليه توفر الحماية الاجتماعية الحصول على التغذية والتعليم والصحة والعمل، وتوفير الدخل الأساسي عند الحد الأدنى للأجور على الأقل للأشخاص في سن العمل وغير القادرين على العمل، خاصةً في حالات المرض والبطالة والأمومة والإعاقة والمسنين لتحقيق حياة فضلى لهم.

وتهدف الحماية الاجتماعية عمومًا إلى رفع مستوى نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأفراد المجتمع استنادا إلى معايير مختلفة تتعلق بالعمل والتعليم والصحة والسكن، وتعتبر الحماية الاجتماعية مفتاح الحفاظ على هذه الحقوق، وضمان قياس قدرة الناس على تجاوز الفقر أو الحد منه وانعدام الأمن، ويعود هذا لسبب رئيسي في أن الحماية الاجتماعية تكمن في صُلْب استراتيجيات القضاء على الفقر في العالم بحلول عام ٢٠٣٠، وهو من الأهداف الأولية السابعة عشر من أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، وتحقيق نجاح هذه الأهداف الاستراتيجية يجب أن تولى اهتماما خاص فيما يتعلق بالمرأة والفئات الأكثر هشاشة.

عند الحديث عن الحماية الاجتماعية للفئات الأكثر هشاشة في المجتمع نخص المرأة العاملة بالذكر، فتعد الحماية الاجتماعية منقوصة لهن بشكل مضاعف على الرغم من مساهمتهن في بناء المجتمع، ودعمهن للأسر باحتياجاتها الأساسية والرعائية، فإن معظم العاملات يواجهن حواجز متعددة للتمتع بالحماية الاجتماعية الفاعلة التي تشمل على رأسها الحق المنقوص بالضمان الاجتماعي، حيث يتم استبعادهن من تشريعات الحماية الاجتماعية الفاعلة والحقيقية، وعليه فإن هذه الفجوات الحقوقية في منظومة الحماية الاجتماعية تُعرض المرأة العاملة بشكل خاص لأوضاع معيشية هشة وصعبة.

وعليه، تُسلط الورقة الضوء على سياسات الحماية الاجتماعية للنساء في سوق العمل الأردني، وأهم البرامج والسياسات الوطنية التي تحد من الفقر والبطالة وتعزز من المشاركة الاقتصادية للنساء، إلى جانب تناول أهم التحديات التي تواجه النساء في مجال الحماية الاجتماعية، وأخيرا التوصيات المقترحة للدفع بتجاه تعزيز الحماية الاجتماعية للنساء العاملات.

أولا: تعريف الحماية الاجتماعية في الإطار الدولي والسياق الأردني

الإطار الدولي

يكفل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان العديد من الوسائل والطرق التي تمثل الحق في الحصول على الأمان الاجتماعي كما نصت عليه المادتين ٢٢ و ٢٥.[3] وبعد إقراره جعل من مفهوم الحماية الاجتماعية في نظر منظمة العمل الدولية حق أساسي من حقوق الإنسان عبر سياسات وبرامج حماية اجتماعية متكاملة وشمولية، حيث تكفل تشكيل أدوات لإعمال هذا الحق وتطبيقه بفعالية توجها لتحقيق إطار عمل الأمم المتحدة في تنفيذ خطة وأهداف التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ التي تتمثل في: «القضاء على الفقر عن طريق وضع أنظمة وإجراءات الحماية الاجتماعية للجميع، بما فيها الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، والعمل على أن يغطي جزءا كبيرا من الفقراء ذوي الحال الهش بحلول عام ٢٠٣٠»[4] تماشيا مع الحقوق الواردة في العهدين الدوليين.

عرفت منظمة العمل الدولية الحماية الاجتماعية على أنها: «مجموعة السياسات والبرامج المصممة لتخفيف ومنع الفقر والضعف طوال دورة الحياة، وتشمل مزايا الأطفال والأسر والأمومة، والبطالة وإصابات العمل، والمرض والشيخوخة، والعجز، وحماية الناجين، فضلا عن الحماية الصحية وتعالج أنظمة الحماية الاجتماعية جميع مجالات هذه السياسة باستخدام مزيج من المخططات الاشتراكية (التأمين الاجتماعي) والمزايا الممولة من الضرائب غير قائمة على الاشتراكات بما في ذلك المساعدات الاجتماعية» أما البنك الدولي، فقد عرف الحماية الاجتماعية على أنها «السياسات والبرامج التي تساعد الأفراد والمجتمعات على إدارة المخاطر والتقلبات، وتحميهم من الفقر والعوز بفضل أدوات تعمل على تعزيز المرونة والإنصاف والفرص».[5]

وتطبيق شروط المعايير الدنيا في قانون الضمان الاجتماعي والعمل اللائق يحدد على أساس الحوكمة الرشيدة والإيفاء بالالتزامات الدولية والإقليمية وتفعيل خطط عمل وطنية من أجل تحسين الهياكل الإدارية والتمويلية في سبل تحقيق العدالة الاجتماعية التي تكمن في القدرة على تلقي الخدمات الصحية، وضمان الدخل المستمر للمسنين وذوي الإعاقة، وتوزيع دعم الأطفال المعالين، وضمان حد أدنى للدخل للعاطلين عن العمل والعاملات الفقراء، إضافة إلى استحداث برامج حكومية لضمان توفير فرص عمل لائقة للنساء.

واعتمدت منظمة العمل الدولية مجموعة من المعايير التي تحدد الموجبات للدول من أجل إعمال الحق في الضمان الاجتماعي عبر وضع وصيانة أنظمة حماية اجتماعية شاملة ومستدامة، وتتخذ المعايير التي أقرتها منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي شكل اتفاقيات أو توصيات وتحدد المعايير المتفق عليها دوليا في مجال الضمان الاجتماعي، بحيث تكون الاتفاقيات معاهدات دولية تقوم الدول بالمصادقة عليها، بينما توفر التوصيات خطوط توجيهية عامة أو فنية، وغالبا ما تكمل الاتفاقيات ذات الصلة، وأوجدت المنظمة (206) اتفاقية، وأصبحت معايير الضمان الاجتماعي التي وضعتها منظمة العمل الدولية، لا سيما الاتفاقية رقم (١٠٢)، المرجعية الرئيسة لتصميم أنظمة الحماية الاجتماعية السليمة والمبنية على الحقوق

3 المواد 25،22. Universal Declaration of Human Rights الأمم المتحدة
4 العمل من أجل تحقيق اهداف التنمية المستدامة، انظر الى الأهداف 1،3،5،8،10،16. https://jordan.un.org/ar/sdgs
5 بلا غطاء: دور صندوق النقد الدولي في تقليص الحماية الاجتماعية.

في الوقت الراهن، يوجد ثماني اتفاقيات وتسع توصيات أساسيات متعلقات بالمعايير الدولية في مجال الحماية الاجتماعية هم:

- توصية تأمين الدخل، 1944 (رقم 67).
- توصية الرعاية الطبية، 1944 (رقم 69).
- اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، 1952 (رقم 102)؛ صادقت عليها الأردن.
- اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، 1962 (رقم 118)؛ صادقت عليها الأردن.
- اتفاقية إعانات إصابات العمل، 1964 (رقم 121) والتوصية رقم 121 لسنة 1964.
- اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، 1967 (رقم 128) والتوصية رقم 131 لسنة 1967.
- اتفاقية الرعاية الطبية وإعانات المرض، 1969 (رقم 130) والتوصية رقم 134 لسنة 1969.
- اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، 1982 (رقم 157) والتوصية رقم 167 لسنة 1983.
- اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، 1988 (رقم 168) والتوصية رقم (176) لسنة 1988.
- اتفاقية حماية الأمومة، 2000 (رقم 183) والتوصية رقم 191 لسنة 2000.
- توصية أرضيات الحماية الاجتماعية، 2012 (رقم 202).

وقد صادقت الأردن على اثنتين من هذه الاتفاقيات وهي اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، 1952 (رقم 102)، واتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) 1962 (رقم 118).

ويمكن اعتبار اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) 1952 (رقم 102) اتفاقية الضمان الاجتماعي الرئيسية لمنظمة العمل الدولية ويمكن اعتبارها بمثابة معيار ومرجعية للتطوير التدريجي لأنظمة الضمان الاجتماعي الشاملة على المستوى الوطني، حيث تحدد المعايير الدنيا لجميع فروع الضمان الاجتماعي التسعة فيما يتعلق بتغطية السكان، ومستوى المزايا التي ستوفرها أنظمة الضمان الاجتماعي لكل عامل خطورة، وشروط استحقاق هذه المزايا والمتطلبات الإحصائية ذات الصلة لإثبات الامتثال.

كما يحدد المبادئ الأساسية التي يجب مراعاتها، بغض النظر عن نوع نظام الضمان الاجتماعي، بما في ذلك المسؤولية العامة للدولة عن توفير المزايا على النحو الواجب وعن الإدارة السليمة للمؤسسات والخدمات المعنية بتأمين تقديم المزايا إضافة إلى مشاركة الأشخاص المحميين في إدارة مخططات الضمان الاجتماعي، والتمويل الجماعي لخطط الضمان الاجتماعي وتعديل المعاشات التقاعدية المدفوعة، والحق في الطعن في رفض المنفعة وتقديم شكوى من حيث جودتها أو كميتها.

أما بالنسبة للتوصية رقم (202) بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي بشهر حزيران لعام 2012 فهي أداة غير ملزمة للدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، إلا أنها توفر إرشادات مفيدة لبناء أرضيات الحماية الاجتماعية داخل أنظمة الضمان الاجتماعي الشاملة لجميع المحتاجين.

وقد نصت توصية (202) بأن أرضية الحماية الاجتماعية تتضمن مجموعة من السياسات المتداخلة والمتكاملة فيما بينها، التي تضمن حماية شاملة للأفراد والجماعات من المخاطر الاقتصادية والاجتماعية التي من الممكن أن تهدد حقهم بالعيش الكريم، ذلك من خلال ضمان حد أدنى من الدخل والخدمات بما يمكنهم من تأمين حاجاتهم الغذائية وغير الغذائية الأساسية.

تفصيليًا تتضمن التوصية(202) ما يلي:

- تأمين الحصول على الخدمات الأساسية التي تشكل الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة.
- توفير الرعاية الخاصة بالأطفال من حيث توفير الغذاء والتعليم والرعاية الأساسية.
- تأمين حد أدنى من الدخل للأفراد المتعطلين عن العمل، وتحديدا في فترات الأمومة والبطالة وحالات الإعاقة.
- تأمين رعاية المسنين من خلال توفير حد أدنى من الدخل.

ويستند مفهوم مبادرة الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية إلى مبادئ العدالة الاجتماعية، ويحيل إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لإعمال الحق في الأمن الاجتماعي وفي مستوى معيشي لائق وفي الصحة والتعليم والغذاء والسكن[6]. فمبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية ومعايير حقوق الإنسان مفهومان متكاملان، إذ يهيئ الأول المساحة السياسية، فيما يرسم الثاني الإطار المعياري الذي ينبغي أن تحدد من خلاله الدول حدودها الدنيا للحماية الاجتماعية، وفي حين تمثل هذه الحدود الدنيا التزامات سياسية للدول، فإن معايير حقوق الإنسان تمثل حقوقًا ملموسة لأصحاب حقوق محددين، وهي تشكل بالتالي التزامات قانونية ملموسة للدول.

إن الحق في الضمان الاجتماعي لا يقتصر فقط على «القضاء على الفقر وانعدام المساواة والاستبعاد الاجتماعي وانعدام الأمن الاجتماعي» وإنما «تعزيز تكافؤ الفرص والمساواة بين الجنسين والمساواة العرقية».[7] وفقا للمعايير الدولية، الهدف رقم ٥ في تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة يشكل مبدأ أساسي من مبادئ التنمية المستدامة، حرصًا أن تكون الحماية الاجتماعية مراعية للمنظور الجنساني في تصميمها وتنفيذها لتشمل الاحتياجات والقيود المختلفة التي تواجه النساء والرجال والفتيات والفتيان على حد سواء، وللإختلافات في الاحتياجات ونوع الجنس والعرق والمعايير الثقافية والاجتماعية ومكان الإقامة، في حين أصبح بموجبه إنشاء أنظمة الحماية الاجتماعية إلزاميا لجميع الدول وتم تأكيد حق الضمان الاجتماعي في الاتفاقيات الدولية الأخرى مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المادة ١١)؛ اتفاقية حقوق الطفل (المادة ٢٦)، واتفاقية حماية العمال المهاجرين وأسرهم (المادة٢٧).

6 منظمة العمل الدولية، «الحق في الرعاية الاجتماعية»، متاح على الرابط: www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action;jsessionid=fe733a52c755391a07baca70ac9a2849440 7ab58cddcee3c990e4d62c2bedd28.e3aTbhuLbNmSe34MchaRah8Tchr0?th.themeId=2566

7 منظمة العمل الدولية، معايير الضمان الاجتماعي. (social-protection.org) RessourcePDF.action)

السياق الأردني

على الرغم أن الدستور الأردني يضمن الحق في الحصول على كافة خدمات الحماية الاجتماعية، مع ذلك لا يوجد أنظمة شاملة للحماية الاجتماعية، حيث تناولت التشريعات الأردنية عناصر الحماية الاجتماعية بإطار قانوني ضم مجموعة واسعة من القوانين والأنظمة والتعليمات، إلا أن معظم التشريعات المحلية لا تزل لا تزال تعاني القصور وعدم ملاءمتها للمعايير الدولية ذات العلاقة، ويبقى الاعتماد على البرامج المضمنة في خطط أخرى، وتتراوح هذه البرامج بين الإعانات، والتحويلات النقدية، والإعفاءات الضريبية والخدمات الاجتماعية، إلا أنها تحتاج إلى تطوير أكثر.

وتناولت التشريعات الأردنية عناصر الحماية الاجتماعية بإطار قانوني ضم مجموعة واسعة من القوانين والأنظمة والتعليمات، حيث تنقسم الجهات التي تُقدم برامج الحماية الاجتماعية في الأردن، إلى قسمين: حكومية وغير حكومية، الحكومية تشمل: الضمان الاجتماعي والتقاعد المدني والتقاعد العسكري، إلى جانب بعض المؤسسات والحملات التي تستهدف تمكين الفئات المهمشة في المجتمع لمواجهة صعوبة الأوضاع المعيشية، ومنها: الهيئة الأردنية الهاشمية وحملة البر والإحسان وتكية أم علي وغيرها، أما الهيئات غير الحكومية فتتمثل بمنظمات المجتمع المدني المختلفة التي تقدم المساعدات الاجتماعية بصورها المختلفة للفئات المستهدفة التي تنطبق عليها معايير استحقاق الخدمة لكل مؤسسة حسب اختصاصها مثل الفئات الأكثر حاجة للخدمات النقدية أو الصحية أو التعليمية أو النفسية للاجئين والمجتمعات.

يجدر الإشارة هنا أن الميثاق الوطني الأردني الصادر عام ١٩٩١ أشار في المادة (٨) من الفصل الثالث منه إلى أن «محاربة الفقر ومعالجة آثاره هدف استراتيجي للدولة الأردنية، ومسؤولية وطنية تستلزم إتاحة فرص العمل للقادرين عليه والباحثين عنه، وإعطاء الأولوية فيه للأردنيين، وتوخي العدالة في توزيع الخدمات ومشاريع التنمية من الناحية الجغرافية والاجتماعية، بما يلبي الحاجات الأساسية للمواطن، ويحد من الفقر وتفاقم آثاره السلبية التي قد تصيب الفرد والمجتمع».

ويطبق الأردن برامج عدة للحماية الاجتماعية تقوم بتنفيذها جهات مختلفة من أبرزها:

- البرامج القائمة على الاشتراكات: مثل أنظمة التأمينات الاجتماعية التي تقدمها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، والتقاعد المدني والتقاعد العسكري.
- البرامج غير القائمة على الاشتراكات: مثل شبكات الأمان الاجتماعي أو المساعدات الاجتماعية مثل: صندوق المعونة الوطنية.
- سياسات القطاع الاجتماعي: مثل الخدمات والبُنى التحتية، والتعليم والصحة ودعم السلع.

يجدر بالذكر أن معظم برامج الضمان الاجتماعي لا تغطي سوى العاملين في القطاعين العام والخاص بعقود منتظمة ولا تغطي أولئك العاملين لحسابهم الخاص أو في المنشآت غير المسجلة، هذا وتكون تغطية برامج المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات مثل التحويلات النقدية غالبًا ضيقة ومجزأة وضعيفة التنسيق مع برامج الاشتراكات الأخرى.

فيما يتعلق بالمرأة أحرز الأردن تقدمًا تشريعيًا، حيث جرى العمل على تعديل دستوري وتم إضافة عبارة «أردنيات» على المادة السادسة من الدستور لتصبح"حقوق الأردنيين والأردنيات وواجباتهم"[٨] لتدخل كلمة الأردنيات أول مرة في نص الدستور، وإضافة إلى نص المادة ٦ فقرة ٥ يذكر الجانب الصحي للمرأة على «أن القانون يحمي حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

8 الفصل الثاني - الدستور الأردني

ويعـزز مشـاركتهم واندماجهـم في مناحـي الحيـاة المختلفة، كـما يحمـي الأمومة والطفولـة والشـيخوخة ويرعـى النـشء ويمنع الإساءة والاستغلال».[9] وتقوم وزارة الصحة بتقديم الخدمات ومتطلبات الصحة اللازمة للأم وأطفالها وفق قانون الصحة الأردني.

فالحماية الإجتماعية مبنية على أساس حقوق يكفلها القانون والإتفاقيات الدولية لجميع فئات المجتمع، وبالتشارك مع الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني ككل بهدف الوصول إلى نظام يجمع ما بين ما هو موجود حاليا وما نطمح إليه في التطبيق الفعلي لمفهوم الحماية الاجتماعية ومأسستها عبر قانون ونظام شمولي ودائم يتواءم مع اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٢ للضمان الاجتماعي، والاتفاقية رقم ١١٨ عام ١٩٦٢ بشأن المساواة في المعاملة (الأمان الاجتماعي) فيما يتعلق بمنح استحقاقات الضمان الاجتماعي لغير الأردنيين.

تشمل أرضيات الحماية الاجتماعية كحد أدنى تأمين الرعاية الصحية الأساسية، إلا أنها تفتقر منظومة الحماية الاجتماعية وضع قانون متكامل يتناسب مع احتياجات الأفراد، وعليه لا يزال قانون التأمين الصحي الشامل من قبل مؤسسة الضمان الاجتماعي غير مفعل الذي يشمل العاملين والمتقاعدين المؤمن عليهم غير المشمولين في أي تأمين صحي. ونظرا لعدم وجود نص صريح عن الصحة في الدستور، يقع على عاتق الدولة تكفّل حماية المرأة العاملة في الأمومة وإنشاء دور حضانات يسهل الوصول إليها دون قيود وتوفير خدمات قطاع صحي ذات جودة عالية ملتزمة بضوابط الصحة والسلامة، وتأمين دخل أساسي للأطفال في الحصول على التغذية والصحة والتعليم، وتأمين الدخل الأساسي عند الحد الأدنى للأجور للأفراد في سن العمل وغير القادرين على العمل تجنبًا الوقوع في أحد المخاطر المستقبلية مثل فقدان الدخل عند الشيخوخة والإصابة بالمرض أو العجز والبطالة وتأمين أسرة المُتوفّى المؤمن عليه.

لا سيما في ظل غياب قانون أردني شامل للمساواة وعدم التمييز، وغياب نص في قانون العقوبات يتضمن تعريفًا للتمييز المحظورإلا ما ورد في الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الأردن. اعتمدت **الاستراتيجية الوطنية للمرأة (٢٠٢٠-٢٠٢٥)** الاتفاقيات الدولية مرجعية لها أخذًا بعين الاعتبار الأعراف والاتجاهات والثقافة المجتمعية والأدوار الاجتماعية التي تدعم المساواة بين الجنسين.[10] بناءً على ذلك رصدت اللجنة الاقتصادية الاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا) في تنفيذ **منهاج عمل بيجين** منذ بدء إعلانه، ومنذ انعقاده في الأردن عام ٢٠٢٠ خمسة محاور تستهدف الدول العربية في سبل تعزيزها لأهداف التنمية المستدامة من أجل تحسين أوضاع النساء في توفير التعليم الأساسي مدى الحياة للفتيات، الرعاية الصحية الأولية، التمكين الاقتصادي والتدريب المهني، والقضاء على كافة أشكال التمييز ضدهن.

وأبدت مخرجات عمل بيجين في السياسات الوطنية على الفئات الأكثر تهميشا من النساء والفتيات، وسبل تحقيق العدالة في الحصول على العمل اللائق والترقية الوظيفية، وأيضا مساندة المرأة للقيام بدورها الوظيفي والأسري المزدوج. وعليه، اعتمدت الحكومة **الاستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية** للأعوام (٢٠١٣-٢٠١٧) والأعوام (٢٠١٩-٢٠٢٥) نسبة ٣٠٪ كحد أدنى للتمثيل النسائي كما هو مقر في منهاج العمل وتفعيل المشاركة الكاملة للمرأة في الحياة العامة والاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتعزيز فرصها المتساوية مع الرجل على جميع مستويات صنع القرار.[11]

9 المصدر السابق

10 اتفاقية القضاء على كافة اشكال التمييز ضد المرأة عام سيداو 1979، الصكوك الدولية للعهدين الدوليين عام 1966،اتفاقية مناهضة التعذيب عام 1987 ، اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة عام 2006.

11 الاطار العام للمساواة بني الجنسي في الأردن. http://www.esc.jo/Documents/٥٢٧٩-٤٧٤٥-٨٤٢٨-٩٨٨٥-٦٥٦٥٦٤٩١٩.pdf

ثانيا: المرأة في سوق العمل الأردني

بلغ عدد سكان الأردن 11مليون و٥٨ ألفًا حتى نهاية عام (2021)، ٤٧,١٪ منهم من الإناث ، ما يعني توقع المزيد من الإناث في سن الانجاب والقوى البشرية، بالتالي الإندماج في قوة العمل.

وعند الحديث عن النساء في الأردن تُظهر أرقام دائرة الإحصاءات العامة لعام ٢٠٢١ بأن نسبة النساء في الأردن اللواتي يرأسن أسرهنّ بلغت ١٨,٥٪، بينما أظهر جدول أعداد السكان المقدر والأسر لعام ٢٠٢١ بأن عدد الأسر في الأردن وصل إلى ٢,٢٩٣,٩٩١ مليون أسرة من بينها ما يقارب ٤٢٢ ألف أسرة ترأسها النساء، إلى جانب ذلك تشكل الأردنيات المتزوجات النسبة الأعلى بين النساء العاملات والباحثات عن عمل وغير النشيطات اقتصادياً، ما يعني أن الظروف التي تحيط في بيئة العمل تعتبر غير مناسبة، حيث إن فقدان الحماية الاجتماعية تساهم في انسحاب النساء من سوق العمل بشكل مبكر، كما أن الأعمال الرعائية والأدوار المركبة التي تقع على عاتقهن تساهم أيضًا في الحد من خروجهنّ إلى سوق العمل/ بالنظر إلى هذه المعطيات نرى أن فرص العمل متدنية للمتزوجات بسبب تفضيل المنشآت توظيف نساء غير متزوجات واشتراطهم ذلك في كثير من الأحيان، وتظهر البيانات انسحاب الأردنيات من سوق العمل بعمر ٣٠ عامًا وهو سن الإنجاب ورعاية الأطفال.

ولأن مشاركة المرأة الأردنية في سوق العمل شرط من شروط العدالة الاجتماعية التي يجب العمل على تنفيذها، إلا أن المرأة تواجه العديد من التحديات، ونسبة مشاركتهنّ في مواقع صنع القرار في القطاعين العام والخاص متواضعة، حيث إن نسبة كبيرة من النساء هنّ خارج سوق العمل، رغم تحصيلهنّ العلمي، ما يتطلب ضرورة تفعيل سياسات حكومية متكاملة، وتشريعات تدعم الجهود المجتمعية المبذولة لتغيير الصورة النمطية لدور المرأة في المجتمع، يأتي ذلك رغم نص المادة ٦ فقرة ٦ من الدستور الأردني على «**إن الدولة تكفل تمكين المرأة في بناء المجتمع بما يضمن تكافؤ الفرص على أساس العدل والإنصاف وحمايتها من جميع أشكال العنف والتمييز**».[12]

إن غياب الفرص المتكافئة للمرأة في القطاع الخاص وافتقارها إلى المهارات والتخصصات المطلوبة في سوق العمل تسهم في تدني مشاركتها الاقتصادية الكلية و تفضيلها للعمل في القطاع العام، كما أن نظرة القطاع الخاص للأدوار النمطية للمرأة وفرضياته حول أولويات المرأة تجاه مسؤولياتها الأسرية يقع على حساب التزامها متطلبات العمل، ما أثر على شكل الفرص المتوفرة للمرأة في القطاع الخاص، وأدى إلى محدودية فرصها بدرجات مختلفة حسب طبيعة عمل كل قطاع أو مجال وأثره على التقدم الوظيفي، إضافة إلى استمرار وجود فجوة في الأجور ما بين الجنسين وحسب تقديرات دائرة الإحصاءات العامة لعام ٢٠١٨، تشير إلى أن فجوة الأجور في المملكة، تبلغ ١٣٪ في القطاع العام، و١٤,١ في القطاع الخاص، كما بلغت نسبة متوسط فجوة الأجور الشهرية للعاملين والعاملات في القطاع الخاص، للذكور ٦٤٢ دينار مقابل ٥٤٤ للإناث حسب أرقام الاحصاءات العامة، فيما قالت منظمة العمل الدولية[13] إن فجوة الأجور تختلف في القطاعين الخاص والعام في الأردن، إذ تشير تقديرات العام ٢٠٢١ إلى أن عاملي القطاع الخاص يتقاضون أجورًا أعلى من العاملات بنسبة ٧٪، بينما تتقاضى العاملات في القطاع العام أجورًا أعلى في المتوسط ١٣٪ من العاملين.

12 المادة 6 الدستور الأردني
13 تقرير الفجوة في الأجور- الأردن https://bit.ly/3lSy4cK

وقدر البنك الدولي عام ٢٠٢٠ فجوة الأجور بين العاملين والعاملات في القطاع الخاص الأردني بنحو ١٧٪، بالرغم من تماثل المهن، والخبرة، والتحصيل العلمي لهؤلاء النساء والرجال، وتعد الأردن من الدول التي صادقت على الاتفاقية رقم ١٠٠ الخاصة بمساواة العمال والعاملات في الأجر لدى تساوي قيمة العمل، كذلك الاتفاقية رقم ١١١ الخاصة بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة.

ونعود إلى أرقام دائرة الإحصاءات العامة المتعلقة بالعمالة والبطالة، حيث نرى أن معدل البطالة خلال الربع الرابع من عام ٢٠٢٢ بلغ (22.9%) ، فيما تشير الأرقام إلى ارتفاع نسب البطالة بين النساء العاملات في الأردن حيث يبين التقرير ٢٠٢٢ أن **نسبة البطالة بين الإناث ٣١,٧٪**، فيما بلغ معدل المشاركة الاقتصادية المنقح للإناث(قوة العمل منسوبة إلى السكان ١٥ سنة فأكثر(١٤٪[14].

أما القطاعات الأكثر شيوعًا التي تعمل فيها المرأة في الأردن هي التعليم والصحة والوظائف الإدراية والخدماتية، ذلك لأسباب متصلة ببيئة العمل والأمانٌ والثبات الوظيفي وانخفاض عدد ساعات العمل، وأخرى تتعلق بالقبول العائلي والبيئة المحيطة في حصول الأنثى على وظيفة في القطاع العام كونه الهدف المحفز لتعليم الإناث وما يقدمه من منافع، وعادة ما تقوم المرأة في ممارسة مهن أخرى مثل المشاريع المنزلية، في هذا السياق أشارت منظمة العمل الدولية أن حصة المرأة في المناصب الإدارية تبلغ ٦٢٪، ووجب التنبيه إلى مسح القوى العاملة الذي بين أن غالبية المستجيبات من قطاع التعليم عالي التأنيث، وأغلب المدارس ورياض الأطفال تُدار من نساء، وإذا ما تم استثناؤهن من العينة فالنسبة تكون ٢,٧٪ نظرا لتركيز عمل النساء في قطاع التعليم، فمن المهم النهوض في دور الاقتصاد الوطني وأهمية الشراكة مع القطاع الخاص وتعزيز الفرص الاستثمارية، وتأسيس العديد من صناديق الدعم لتعزيز الانتاجية الاقتصادية والاجتماعية و التنموية من أجل زيادة معدل مشاركة النساء في القوى العاملة لتصل إلى ٢٤٪ ، والعمل على الحد من بطالة الإناث من خلال تهيئة البيئة التنظيمية والتشريعية، والتركيز على مشاريع التدريب والتأهيل في قطاعات أخرى وتنظيمها.[15]

14 دائرة الاحصاءات العامة، تقرير العمالة والبطالة الربع الرابع 2022 https://bit.ly/3ZLirL8

15 الاطار العام للمساواة بين الجنسين (النوع الإجتماعي) في الأردن لعام 2022 http://www.esc.jo/Documents/f084f8e7-5b47-4579-9e8e-19ae6ebc5a8a.pdf

قانون العمل

ينظم قانون العمل الأردني رقم 8 عام 1996 وتعديلاته العلاقة بين العامل وصاحب العمل ويحدد الحقوق والواجبات، كما يتضمن أحكامًا خاصة بالمرأة العاملة التي تساهم في تعزيز مشاركتها في سوق العمل، وتقدم جزء من الحمايات الاجتماعية لها.

ومن أهم المواد التي تناولت المرأة العاملة **المادة 2** التي عرفت **التمييز في الأجور** «المساواة بين العمال في الأجر عن كل عمل ذي قيمة متساوية دون أي تمييز قائم على الجنس»[16]. من الضروري تنفيذ ما ورد في نص المادة نظرًا لأن المشاركة الاقتصادية للمرأة في المجتمع ستساهم في رفع الإنتاجية والتشغيل والحد من الخسائر المالية سنويا، وامكانية وصول النساء إلى المناصب القيادية ومواقع صنع القرار والتأثير، فالتمكين الاقتصادي والاستقلالية المادية تشجع النساء على دخول سوق العمل باعتبار قيمة العمل وعدد الساعات مؤشر ايجابي لموازين القوى بين الجنسين. فإن الحصول على الحد الأدنى من الأجور يعزز من الحماية الاجتماعية للنساء اللواتي يرأسن اسرهن من الأرامل والمطلقات على وجه التحديد، بما يتماشى مع اتفاقية المساواة في الأجور رقم 100 الخاصة بالعمال والعاملات في الأجر لدى تساوي قيمة العمل والاتفاقيات الأخرى.[17]

كما عرفت المادة ٢ **العمل المرن** على أن «كل جهد فكري أو جسماني يبذله العامل لقاء أجر ضمن أحد أشكال عقد العمل المرن المحدد وفق نظام يصدر لهذه الغاية»[18]. بالرغم من صدور نظام العمل المرن عام ٢٠١٧ إلا أنه لم يتم تفعيله من قبل المنشآت والعمل به نظرًا لكونه غير ملزم، حين انه يقتصر على فئات مهمشة منهم العاملين من ذوي الإعاقة والمعيلين لكبار السن والأطفال وأيضا للمرأة الحامل، شريطة الخدمة لدى صاحب العمل ثلاث سنوات متصلة، النساء في سوق العمل هن الأكثر حاجة لتفعيل نظام العمل المرن، نظرًا للإلتزامات التي تقع على كاهل المرأة في الأدوار الرعائية والمهامات الوظيفية، لا بد من مراعاة حقوقهن ورفع الوعي لديهن ولأصحاب العمل حول أهميته وأخذه على محمل الجد، حيث كانت ذروته في أزمة كورونا كونه شكل من أشكال العمل المرن.

والمادة ٧٠ من **إجازة الأمومة والرعاية** تنص على «للمرأة العاملة الحق في الحصول على إجازة أمومة بأجر كامل قبل الوضع وبعده مجموع مدتها عشرة أسابيع، على أن لا تقل المدة التي تقع من هذه الإجازة بعد الوضع عن ستة أسابيع، ويحظر تشغيلها قبل انقضاء تلك المدة «[19]. يحق للمرأة العاملة في القطاع الخاص الحصول على إجازة مدفوعة الأجر مدتها ٧٠ يومًا، عكس ما هو وارد في قانون الخدمة المدنية الذي يتيح للمرأة ٩٠ يوما، وجب التنويه أن الأردن صادق على الإتفاقية الدولية لحماية الأمومة عام ٢٠٠٣ التي دخلت حيز التنفيذ وطنيًا عام ٢٠٠٤ موضحة الحد الأدنى لإجازة الأمومة وهي ١٤ أسبوعًا، لابد من مراعاة الصحة الإنجابية والنفسية والعقلية للمرأة، نظرًا لأن المدة غير كافية للتعافي والعودة إلى سوق العمل.

وعند الإنتهاء من إجازة الأمومة، تقوم المرأة بدورها كأم بالدرجة الأولى في تقديم الرعاية لطفلها المولود وعاملة في نفس الوقت. وفق نص المادة ٧١ «للمرأة العاملة بعد انتهاء أجازة الامومة المنصوص عليها في المادة ٧٠ من هذا القانون الحق في أن تاخذ خلال سنة من تاريخ الولادة فترة أو فترات مدفوعة الأجر بقصد ارضاع مولودها الجديد لا يزيد في مجموعها على

16 قانون العمل الأردني رقم 8 1996 وتعديلاته

17 نص الفقرة د من الدستور الأردني في الشروط الخاصة بعمل النساء والأحداث. رؤية الأردن ٢٠٢٥ التي اطلقها عام ٢٠١٥ والاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (٢٠١٦-٢٠٢٥) والاستراتيجية الوطنية للتشغيل (2020-2011)وخطة تحفيز النمو الاقتصادي الاردني (٢٠١٨-٢٠٢٢).

18 نظام العمل المرن 2017 انقر هنا

19 قانون العمل مصدر سابق

الساعة في اليوم الواحد «[20]. يحق للمرأة اختيار ساعة رضاعة في بدء العمل أو عند انتهائه، تستطيع الاتفاق مع صاحب العمل على ساعات رضاعة مناسبة لكن تواجه بعض النساء معضلة في تحديد الساعات بما يتواءم مع طبيعة العمل وقدرتهن الجسدية على الرضاعة، فإن مراعاة الفروق يقع على عاتق المؤسسة في تخصيص مكان مناسب للرضاعة في أماكن العمل، وفي حال عدم توافرها التعاقد مع دور حضانات آمنة لطفلها ومرخصة.

يعاني النساء أيضًا من إشكالية إيجاد الحضانات في مكان العمل وفي سبل تعزيز ضمان حقوق الأم العاملة المتزوجة التي لديها أطفال وتعمل في مختلف القطاعات، حيث **أصدرت بموجبه وزارة العمل تعليمات بدائل الحضانات المؤسسية لعام ٢٠٢٣ بمقتضى المادة ٧٢/ب من قانون العمل الأردني رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته والتي تم نشرها في الجريدة الرسمية مؤخرا**[21] أحكام التعليمات على القطاع الخاص بسبب عدم توفر حضانة مؤسسية أو بيئة آمنة في مكان العمل، حيث تتيح من خلالها لصاحب العمل التعاقد مع دور حضانة او اختيار اكثر من مكان بصرف النظر عن الموقع الجغرافي، كذلك حق العامل في اختيار الحضانة التي تعاقد معها صاحب العمل، وفي حال تعاقد العامل مع حضانة، فمن الملزم على صاحب العمل تغطية الكلفة المالية عن كل طفل في المؤسسة شريطة أن:

- أن يستخدم صاحب العمل عددا من العمال لديهم ما لا يقل عن 15 طفل.
- أن لا يزيد أعمار الأطفال على العمر المحدد بمقتضى نظام دور الحضانة.

يحسب تقديم بدل تغطية التكلفة المالية من صاحب العمل وفقا لأجر الشهر الذي يتقاضاه العامل/ة بمبلغ 30 دينارا شهريا للعامل الذي يتقاضى أجرا شهريا يزيد على 500 دينارًا، ومبلغ 40 دينارًا شهريًا للعامل الذي يتقاضى أجرًا شهريًا يزيد على 300 دينار ولغاية 500 دينار، ومبلغ 50 دينار شهريًا للعامل الذي يتقاضى أجرًا شهريًا مقداره 300 دينار على الأقل، ولا يجوز الازدواجية في الاستفادة من البدائل المنصوص عليها في هذه التعليمات عن الطفل الواحد في حال كان العامل وزوجته في المؤسسة نفسها أو في مؤسستين مختلفتين يستفيد أحدهما من البدائل، لكن، نظرا لسوء الأحوال الإقتصادية والمعيشية فإن ما يتقاضاه العامل أو العاملة من رواتب منخفضة وارتفاع رسوم الحضانات الخاصة، تعد بدائل الرعاية المقدمة غير كافية ويقوم العامل/ة بدفع المبلغ المتبقي، كذلك لا تنطبق التعليمات على المنشآت الصغيرة أو المتوسطة في حال عدم الإيفاء بالشروط اللازمة من عدد الأطفال اذا كان أقل من 15 طفل.

كما ورد في نص المادة 72 الفقرة أ «يلتزم صاحب العمل الذي يستخدم عددًا من العمال في مكان واحد ولديهم من الأطفال ما لا يقل عن خمسة عشر طفلا لا تزيد أعمارهم على خمس سنوات بتهيئة مكان مناسب ويكون في عهدة مربية مؤهلة أو أكثر لرعايتهم، كما ويجوز لأصحاب العمل الاشتراك في تهيئة هذا المكان في منطقة جغرافية واحدة»

- لم يتم توضيح المقصود في الحضانة المشتركة، حيث إن العديد من المؤسسات في محافظات مختلفة تمتلك فروع لم يشترط انشاء الحضانات فيما يتعلق بخصوصية المكان بل في صاحب العمل.
- التعليمات المحددة في نظام دور الحضانة تشير إلى أن عمر الطفل كحد أعلى ٤ سنوات وثمانية أشهر، بينما في نص المادة ٧٢ من قانون العمل يشترط ٥ سنوات.

20 قانون العمل، مصدر سابق
21 تعليمات بدائل الحضانات المؤسسية لسنة 2023

الضمان الاجتماعي الأردني

في سياق الحماية الاجتماعية ومن منطلق الأهمية التطرق إلى الضمان الاجتماعي حيث تكمن أهميته في حماية المشتركين وتأمين راتب مستمر لهم في حالات الشيخوخة والعجز والوفاة أو أثناء انقطاعهم المؤقت عن العمل بسبب المرض أو الإصابة، إضافة للتأمين الصحي والتأمين ضد البطالة، وشمول المرأة بشكل خاص بتأمين الأمومة أو بتأمين المنح العائلية لرعاية الأطفال، وهذه التأمينات هي الحد الأدنى الذي أقرته الأمم المتحدة للضمان الاجتماعي.

صدر أول قانون للضمان الاجتماعي في الأردن في عام ١٩٧٨ مع بعض الأشكال المدرجة في اتفاقية منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي لعام ١٩٥٢(رقم ١٠٢ ،) وهي: إعانات إصابات العمل، وإعانات الشيخوخة، وإعانات الورثة، وإعانات الإعاقة. وفي العام ٢٠٠١ ،تم إدخال تعديلات على قانون الضمان الاجتماعي، إلا أنها لم تكن كافية من حيث الحمايات وعليه في العام ٢٠١٠ تم تقديم قانون معدل حتى أقر رسميا في العام ٢٠١٤، وكان أحد أهم أهداف التعديلات زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل وحمايتها، حيث أقر حينها تأمين الأمومة والتعطل عن العمل.

وفي العام ٢٠١٩ جرى إجراء تعديلات إضافية على القانون بما في ذلك السماح للمؤمن عليه بالسحب من رصيده في صندوق التعطل، وفي عام ٢٠٢٠ ، تم العديد من الاجراءات استجابة لأزمة جائحة كورونا للتخفيف المالي عن القطاع الخاص وحماية عن العاملين فيه.

وفي العام ٢٠١٣ أقر مجلس الأمة تعديلات مشروع القانون المعدل لقانون الضمان الاجتماعي الذي جرى الحديث عن تعديلاته منذ العام ٢٠٢١، وأهم التعديلات التي جرى الموافقة عليها وتتعلق بالمرأة العاملة ما يتعلق بشروط استحقاق بدل إجازة الأمومة للمرأة العاملة، ليشمل من يكون لها ٦ اشتراكات متصلة أو متقطعة في تأمين الأمومة في الإثني عشر شهراً التي تسبق استحقاقها إجازة الأمومة، كما نص على شمول العاملين في الحيازات الزراعية بتأمين إصابات العمل والأمومة لحين صدور قرار من مجلس الوزراء بشمولهم بجميع التأمينات، مع إجازة شمول فئات أخرى بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بشكل جزئي وفق نظام يصدر لهذه الغاية.

وعليه، يوفر قانون الضمان الإجتماعي وتعديلاته حماية للمرأة العاملة ومنافع تأمينية لجميع المشتركين في تأمينات إصابات العمل، تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، تأمين الأمومة، تأمين التعطل عن العمل.

وفيمايتعلق بأهم المواد التي جرى تعديلها وتتعلق بحقوق المرأة في الضمان الاجتماعي باتجاه زيادة تقديم حمايات لها تتمثل بـتأمين الأمومة، قبل العام ٢٠١٠ لم ينص قانون الضمان الاجتماعي على إجازة الأمومة، ما كان يحرم العديد من النساء من فرص العمل أو قيام بعض أصحاب العمل بإنهاء خدماتهن بسبب الحمل والولادة، في العام ٢٠١٠ أجريت تعديلات على القانون حيث أصبح هنالك إجازة أمومة مدفوعة من مؤسسة الضمان الاجتماعي، وحددت نسبة الاشتراكات الشهرية المقتطعة عن هذا التأمين بـ (٠,٧٥٪) من أجور كافة العاملين ذكوراً وإناثاً تتحمّلها المنشأة بالكامل، ويُطبّق تأمين الأمومة على جميع المؤمن عليهم باستثناء المنتسبين اختياريًا وموظفي الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية والعامة، وفي العام ٢٠١٩ تم عمل تعديلات أخرى سمحت للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي استخدام ٢٥٪ من موارد صندوق الأمومة لبرامج الحماية الاجتماعية المتعقلة بالأمومة.

رقميًا حتى شباط ٢٠٢٣، بلغ عدد المؤمن عليهن المشتركات الفعّالات بالضمان الاجتماعي نحو (٤١٣) ألف مؤمن عليها من ضمنهن (٢٩٨٩١) مشتركة اختيارياً، وعدد المؤمن عليهن الحاصلات على رواتب تقاعدية وصل إلى (٥٥١٨٤) متقاعدة، كذلك (١١٦٢٢٤) وريثة مستحقة حالياً لحصة من مختلف أنواع الرواتب التقاعدية، وبلغ عدد حالات صرف بدل تأمين الأمومة منذ تطبيق التأمين بتاريخ ٢٠١١/٩/١ (٩٢٩٠٢) حالة صرف استفدن منها (٦٦٥٧٩) مؤمن عليها تراكمياً وبمبلغ إجمالي بلغ (١٠١) مليون و(٤٩٦) ألف دينار، وأن المؤمن عليهن المستفيدات من تأمين التعطل عن العمل وصل إلى (٧٧٤٧٨) مؤمن عليها وبمبلغ إجمالي بلغ (٥٥) مليون دينار. أما نظام الحماية الاجتماعية المرتبط بتأمين الأمومة الذي عزّز حماية المرأة العاملة في القطاع الخاص ليصل اليوم عدد المؤمن عليهن المستفيدات من بدل الرعاية المنزلية إلى (١٢٣٠١) مؤمن عليها، وبمبلغ إجمالي وصل إلى نحو مليون و(٦٣١) ألف دينار، أما المستفيدات من بدل الرعاية عن طريق دور الحضانات وصل إلى (١٢٣٠) مؤمن عليها وبمبلغ إجمالي وصل إلى نحو (٢٩١) ألف دينار .

التحديات في الضمان الإجتماعي

من الملاحظ أن قانون الضمان الاجتماعي الحالي لا يوفر الحماية الإجتماعية الكافية للمرأة العاملة بشكل كامل، ذلك من خلال تقديم تسهيلات للمرأة العاملة للحصول على الدفعة الواحدة وسحب اشتراكاتهن من الضمان الإجتماعي، بدلًا من انتظار موعد الراتب التقاعدي، حيث شكلت حالة «انتهاء خدمة المؤمن عليها بسبب الزواج، الترمل، الطلاق»[٢٢] ما نسبته ٢,٢٪ من إجمالي المستفيدين من منفعة تعويض الدفعة الواحدة، وبلغت نسبة أردنيات الجنسية منهن ٩٩,٩٪ في حين حصل ما نسبته ٠,٨٪ من إجمالي المستفيدين على تعويض الدفعة الواحدة بسبب الوفاة، أو العجز الطبيعي، أو إكمال سن الشيخوخة دون استكمال شروط استحقاق الراتب التقاعدي، والأردنيون منهم ما نسبته(٨٧%)

وعليه فإن معظم النساء اللواتي يشتركن بالضمان ينتهي بهن المطاف بالحصول على تعويض الدفعة الواحدة، وليس على راتب تقاعدي بعد سنوات طويلة من الخدمة. وبلغ عدد الحاصلات على تعويض الدفعة الواحدة تراكميًا ١٥٠ ألف امرأة أردنية، مقابل ٣٣ ألفًا حصلن على راتب تقاعدي منذ تأسيس الضمان، أي أن المؤسسة قدمت راتبًا تقاعديًا لخُمس النساء فقط، بينما حصلت ٨٠٪ منهن على تعويض دفعة واحدة. بالتالي، فإن اللجوء لهذا التعويض يحرم اللواتي اشتركن بالضمان الاجتماعي من رواتب التقاعد، وترتفع هذه النسبة لتصل لأكثر من ٩٠٪ من جميع النساء الأردنيات العاملات، المشتركات وغير المشتركات عندما يتركن العمل بسبب الشيخوخة أو العجز، وقد ترتفع لتصل لأكثر من ٩٥٪ من مجمل النساء الأردنيات، العاملات وغير العاملات، ويرتبط اللجوء لتعويضات الدفعة الواحدة بإلغاء التأمينات المذكورة سابقًا المرتبطة بتربية الأطفال أو المرض المؤقت أو البطالة، وبعجز النساء عن تسديد الاشتراكات بحال رغبتهن بالاستمرار بالاشتراك اختياريًا.

ونظرًا لانسحاب النساء من سوق العمل ذلك يعني أن اشتراكتهن لن تصل ١٨٠ اشتراك بكل يسر وستسبب في انخفاض كبير على مقدار الراتب التقاعدي، خاصة في ظل التوجه إلى رفع سن تقاعد الشيخوخة إلى ٦٢ للذكور و٥٩ للإناث، ذلك نتيجة انخفاض معدلات الأجور في السنوات الأولى من خدمة العاملين إلى أقل من خط الفقر في معظم الحالات واحتساب راتب تقاعد الشيخوخة حيث لا تتجاوز الزيادة في متوسط الأجر الذي يحسب به الراتب على أساسه ٦٠٪ من أجر المؤمن عليه في بداية الثمانية والأربعين اشتراكًا الأخيرة وفق القانون الحالي وتعديلاته، أي أن طريقة احتساب الأجر حاليًا هي باحتساب متوسط

22 التقرير السنوي للضمان الإجتماعي عام 2021

الراتب لآخر ثلاث سنوات لتقاعد الشيخوخه وآخر خمس سنوات للتقاعد المبكر، يشكل عائق لمن تقل اشتراكاته وفقا لمتوسط الأجور في آخر (٦٠- ١٠٠) اشتراك.

وعند الاطلاع على نسب المستفيدين من كل من هذه التأمينات يظهر أن استفادة المرأة منها أقل من استفادة الرجل حيث إن نسبة كبيرة جدًا من النساء لا يحصلن على راتب تقاعد من الضمان الاجتماعي غالبًا بسبب انسحابهن مبكرًا من سوق العمل، ولا يقف الأمر عند هذا الحد، فهنالك انتقاص بحقوقها، فعلى سبيل المثال لا الحصر الرواتب التقاعدية للمرأة أقل من رواتب الذكور لجميع أنواع التقاعد ويشمل ذلك كل أنواع الرواتب التقاعدية ابتداءً من التقاعد المبكر والشيخوخة والعجز، وانتهاءً براتب الوفاة، نظرًا إلى أن متوسط عدد سنوات اشتراك المراة في الضمان أقل منه للرجال، كذلك إن انسحاب المرأة من سوق العمل مبكرا يساهم في حرمانها من حقوقها في الضمان الاجتماعي.

إلى جانب ذلك كله فإن قانون الضمان الاجتماعي في الأردن يتعامل مع رواتب الوفاة بشكل مختلف في حالتي الرجل والمرأة، حيث إن راتب المرأة المتوفاة لا يورث لزوجها إلا إذا كان مصابًا بعجز كلي، بعكس حالة الرجل المتوفى الذي يورث راتبه لزوجته على جميع الأحوال.

وتكمن المشكلة هنا في أن مؤسسة الضمان الاجتماعي لا تضع تشريع شامل ومتكامل، وأصحاب العمل الذين يرفضون غالبًا اشراك العاملين في مظلة الضمان الاجتماعي، وبالنساء العاملات أنفسهن اللواتي لا يبلغن عن عدم إشراكهن في الضمان الاجتماعي خوفًا من خسارة عملهن.

ونورد مثال على الجانب التمييزي الواردة في الضمان الاجتماعي، وهو قيام المرأة العاملة بإرسال طفلها للحضانة، أو إلى عائلاتها أو إلى دار رعاية منزلية، لغايات رعايته، وخلال هذه العملية في حال تعرضت المرأة العاملة لأي إصابة عند إرسال طفلها أو إعادته من المكان المخصص لرعايته لا يتم الاعتراف بها أنها إصابة عمل، كما لا يعترف أيضًا بأي إصابة تتعرض لها المرأة العاملة أثناء مغادرتها للعمل لإرضاع طفلها تطبيقا لقانون العمل وحصولها على ساعة للرضاعة، أو أثناء عودتها، رغم أن إصابات العمل بشكل عام تشمل الإصابات التي يتعرض لها العمال في طريقهم إلى العمل أو عودتهم منه، ما يتطلب تعديل التشريعات ذات العلاقة لتحقيق حمايات اجتماعية أكبر للمرأة العاملة خاصة التي تقوم برعاية أطفالها.

أخيرًا، فيما يخص تأمين الأمومة يفترض أن يشكل شمول هذا التأمين في قانون الضمان نقلة نوعية بالنسبة للأمهات العاملات، لكنه حافظ على الوضع السابق الذي عانيْن منه كثيرا. فالتأمين لا يشمل الأمهات إلا بعد ست شهور من شمولهن بالضمان، كما بقيت إجازة الأمومة كما هي ولم يتم زيادة فترتها لتصبح مواكبة للقطاع العام (حيث إجازة الأمومة 90 يوما)، ولاتفاقية منظمة العمل الدولية لحماية الأمومة، 2000 (رقم 183)، كما أن إجازة الأمومة لا تشمل حالات الإجهاض، ما يضطر الكثير من الأمهات العاملات للحصول على إجازة إضافية من دون راتب ومن دون تغطية من الضمان الاجتماعي، وخصوصًا حين تعاني الأم من مشاكل خاصة بعد الولادة، وهنا يتوجب أن نُشير إلى أن هنالك ما يقارب الـ 32% من النساء العاملات يعملن في القطاع العام، لذا لا يحصلن على تأمين الأمومة الذي توفره مؤسسة الضمان الاجتماعي.

ثالثًا: لمحة مفاهيمية عامة عن التغطية الاجتماعية للنساء في الأردن

في سبل تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية والحد من البطالة والفقر، يتم تطبيق مختلف البرامج والسياسات من خلال عدة جهات وهي:

1. **برامج وسياسات قائمة على الإشتراكات:** التأمينات الإجتماعية والبرامج التي تكفلها المؤسسة العامة للضمان الإجتماعي وأنظمة التقاعد المدني والعسكري التي تقع تحت مظلة الضمان الإجتماعي، وصناديق النقابات المهنية.

2. **برامج وسياسات غير قائمة على الإشتراكات**: المساعدات والتحويلات النقدية والعينية من قبل وزارة التنمية الاجتماعية في شبكات الأمان الاجتماعية من قبل صندوق المعونة الوطنية ووزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية من خلال صندوق الزكاة في تأمين دخل الأسر الفقيرة، ويدعم تعزيز شبكات الحماية الاجتماعية التي تشمل الفئات مثل: النساء المعنفات واللواتي حمايتهن الإجتماعية منقوصة من قبل أسرهن، المسنين الفقراء وذوي الإعاقة، والأفراد المعيلين لأسرهم، وفي حين أن البرامج الأخرى تعمل على تعزيز قدرات العاملين والعاملات وتمكين النساء اقتصاديًا وتأهيلهن إلى سوق العمل مثل مؤسسة التدريب المهني، وصندوق التنمية والتشغيل في دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة التأهيلية والإنتاجية بدعم من القروض الميكروية، وصندوق المرأة للتمويل الأصغر.

برامج الحماية الاجتماعية

في الأرْدُن تتعدد الجهات القائمة على تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية باختلاف برامجها وأدواتها؛ حيث يتولى مسؤولية تنفيذ هذه البرامج (7) وزارات حكومية وهيئتين مستقلتين رئيستين، عدا عن مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الدولية.

أما أدوات الحماية الاجتماعية تتمثل بـ:

- البرامج القائمة على الاشتراكات (أنظمة التأمينات الاجتماعية)
- البرامج غير القائمة على الاشتراكات (شبكات الأمان الاجتماعي)
- سياسات القطاع الاجتماعي (الخدمات والبنى التحتية، التعليم، والصحة)
- السياسات المتعلقة بالعمل.

برامج وسياسات قائمة على الإشتراكات

تتمثل البرامج القائمة على الاشتراكات بالتأمينات الاجتماعية التي تقدمها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وصندوق التقاعد المدني، وصندوق التقاعد العسكري، أما البرامج غير القائمة على الاشتراكات وتستهدف بشكل أو بآخر الفقراء ويتم تقديم المساعدات من خلال التحويلات نقدية وعينية، برامج توليد الدخل، برامج دعم وتحفيز الاستثمار.

الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات: **وتشمل التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي، حيث ترتكز أهلية الاستحقاق لهذا النوع من الحماية الاجتماعية على تسديد الموظف و/أو صاحب العمل للاشتراكات.**

ومن المنافع التأمينية للنساء في الضمان الإجتماعي:

- يتم احتساب الرواتب التقاعدية في نفس الآلية المتبعة للجنسين، وزيادة راتب الإعالة في حال ثبت أنها المعيلة الوحيدة لأسرتها أو والديها أو الاخوة.
- حق الوالدة من راتب تقاعد أبنائها المتوفيين سواء ذكور أو إناث دون أي قيود.
- الحق بالجمع بين أكثر من حصة من رواتب التقاعد وراتبها في حال كانت أرملة أو ابنة أو أخت.
- تعديل نصيب الوالد والوالدة في حال وفاة أحد الأبناء العازبين ليصبح ثلاث أرباع بدلًا من الثلث.
- أتاح القانون للمرأة غير العاملة الإشتراك في التأمين الإختياري شريطة إكمال السن القانوني المسموح وهو 16 عام،ومنحها فرصة ضم سنوات الخدمة السابقة لها وفي حال وصلت لسن التقاعد 55.
- حق المرأة في ورثة حصتها الكاملة من الراتب التقاعدي للزوج.

نظام الحماية الإجتماعية المرتبط بتأمين الأمومة رقم (٩٣) سنة ٢٠٢٠

أعلنت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي عن صدور نظام الحماية الاجتماعية المرتبط بتأمين الأمومة ودخوله حيز التنفيذ اعتباراً من تاريخ ٢٠ تشرين أول ٢٠٢٠ حيث صدر بمقتضى أحكام القانون الفقرة ب من المادة (٤٢) رقم (١) سنة ٢٠١٤ من قانون الضمان الإجتماعي تخصيص برنامج الحماية الإجتماعية لرعاية الطفل للمرأة العاملة المؤمن عليها في الضمان الإجتماعي والمنتفعة من تأمين الأمومة بتوفير عدة خيارات لها، وهي **دور الحضانة** أو **المنزل. وتنطبق العديد من الشروط الرئيسية للإستفادة من أحكام النظام** أن تقع إجازة الأمومة بعد نفاذ نظام الحماية الاجتماعية المرتبط بتأمين الأمومة أو أن تكون اجازة الأمومة بدأت قبل سريان النظام ولم تنتهي بعد نفاذه.

◄ برنامج الحماية الإجتماعية المرتبط في تأمين الأمومة «رعاية»

إن توفير الوصول إلى دور الحضانة بشكل عام والحضانات المنزلية بشكل خاص، هو جزء لا يتجزأ من التزام وازرة التنمية الاجتماعية الشامل لدعم الطفولة، والعائلات، كذلك تمكين المرأة في الأردن، وقد شرعت الوازرة في تطبيق مبادرات مهمة مثل الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية 2016-2025 حول أهمية تنمية الطفولة المبكرة ورفع مستوى الوعي لدى أفراد المجتمع وأولياء الأمور، من خلال وضع العديد من السياسات التنظيمية والأطر التشريعية التي تسمح بشكل أولي إيجاد دور

حضانة للنساء العاملات وتقديم خدمة رعاية الأطفال من داخل المنازل، ذلك من أجل محاولة تنظيم هذا القطاع وخلق فرص عمل جديدة للنساء وتعزيز دخولهم في القوى العاملة.

تستفيد المرأة من برنامج رعاية في تحمل تكاليف رعاية الطفل عند عودتها إلى سوق العمل وإنتهاء اجازة الأمومة، حيث يوفر لها حماية اجتماعية مناسبة لتشجيع بقائها على رأس عملها، تنطبق العديد من الشروط للمؤمن عليها المنتفعة من برنامج الرعاية ويتيح لها اختيار بدل الرعاية في دار الحضانة أو في المنزل، لكن في حال تعطل المرأة عن العمل أو فصلها لا تستحق بدل الستة شهور إلا في حال عودتها كما ورد في أحكام النظام وفق المادة (4)/ أ التي تنص على «أن تكون على رأس عملها»[23] مبينةً أن مدة الاستفادة من برنامج رعاية للستة أشهر بالكامل أو المدة المتبقية شريطة أن لا يتجاوز عمر الطفل 5 سنوات، ولا تنتفع المرأة من برنامج رعاية في حال انتهت إجازة الأمومة قبل نفاذ النظام بل أن تكون الولادة حدثت بعد تاريخ 11 آب 2020.

أفادت مؤسسة الضمان الإجتماعي أنها تتحمل دفع تكاليف بدل رعاية الطفل في دار الحضانة لمدة ستة أشهر وفقًا للأجر الشهري للمؤمن عليها، ويشترط على المرأة العاملة عند عودتها إلى سوق العمل احتساب الراتب من الشهر الذي يلي فيه إجازة الأمومة، إذا كان الأجر الشهري (300) دينارًا فأقل يصرف لها بدل الرعاية بحد أعلى (60) دينارًا شهرياً، وإذا كان الأجر الشهري أكثر من (300) دينارًا لغاية (500) دينارًا يصرف لها بدل الرعاية بحد أعلى (50) دينارًا شهريًا، أما إذا كان الأجر الشهري أكثر من (500) دينارًا ويصرف بدل الرعاية بحد أعلى (40) دينارًا شهريًا لغاية ألف دينار، وفي حال كان المؤمن عليها غير أردنية يترتب عليها تزويد صاحب الحضانة، أو ضابط بمعلوماتها وطفلها الشخصية، كذلك للمؤمن عليها التي ترغب بالحصول على بدل رعاية منزلية يصرف لها بدل الرعاية لستة أشهر، وبقيمة 25 دينارًا شهريًا للطفل الواحد شريطة أن لا يتجاوز الأجر الخاضع للضمان ألف دينار عند بدء إجازة الأمومة، مبينةًأن الصرف يكون في هذه الحالة بشكل مباشر للأم العاملة.

وأيضًا، من الشروط التي تنطبق على دار الحضانة لرعاية الطفل هي أن تكون مشمولة بأحكام قانون الضمان الإجتماعي، وأن لا يزيد القسط الشهري للطفل فيها عن 250 دينارًا، ولا يقل عدد الأطفال فيها عن 5 أطفال لكي ينطبق عليها برنامج دعم الكلف التشغيلية، التي تشمله مصاريف عامة وفنية ولوجستية لتأهيل الحضانة وتمويلها، علمًا أن ذلك يُشجع أصحاب العمل على الإشتراك في الضمان الإجتماعي والترخيص، حيث بلغ عدد الحضانات المستفيدة من برنامج الكلف التشغيلية 249 حضانة، وعدد العاملات المستفيدات منه إلى 1344، وعدد الأمهات المستفيدات من برنامج رعاية 5992 أم، فمن الملزم الاشتراك في الضمان الإجتماعي للإستفادة من البرامج، وضمان المرأة لحقوقها في المساندة.

واستنادًا إلى نتائج الدراسة التي قام بها البنك الدولي، شملت حوالي 400 امرأة عاملة وغير عاملة مستخدمات وغير مستخدمات لخدمات الرعاية إن حوالي 11٪ من المستخدمات للحضانات في العينة يستخدمن دور الحضانة المنزلية، يعود ذلك بسبب كلفتها المعقولة وساعات العمل المرنة وسعتها المنخفضة، كما أشارت الدراسة نفسها إلى أن دور الحضانة المنزلية أصبحت أكثر وفرة وبدأت في الانتشار(في عمان والمحافظات)خاصة بعد تفشي وباء كورونا وما تبعه من إغلاقات للحضانات الخاصة والمؤسسية، حيث وجد أنه ازداد استخدام الحضانات المنزلية بصورة عامة بما نسبته 2%، فمثلا حتى النساء غير العاملات أصبحن يستخدمن الحضانات المنزلية بعد تفشي الوباء حوالي 3% مقارنة ب 0% قبل تفشي وباء كورونا.

23 نظام الحماية الاجتماعية المرتبط بتأمين الأمومة

برامج وسياسات غير قائمة على الإشتراكات

الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات: تشمل المساعدات الاجتماعية والرعاية الصحية المقدمة على أسس غير دفع الاشتراكات" (مثل تقديمها مجانا للجميع، أو من خلال توفير الرعاية الصحية الهادفة غير القائمة على الاشتراكات)، وعادة ما تمولها الإيرادات الحكومية العامة، وترتكز الأهلية للحصول على الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات على المواطنة أو الإقامة، والوضع الاجتماعي والاقتصادي، والموقع الجغرافي، غير ذلك من العوامل التي يعتمد تحديدها على كيفية الاستهداف.

صندوق المعونة الوطنية

يعد صندوق المعونة الوطنية أكبر مخطط للحماية الإجتماعية و كمؤسسة مستقلة إداريا وماليا تقدم الدعم بشكل مستمر، لكنه غير مستدام مستهدفة فيه الأسر الفقيرة.

في عام ٢٠٢١، قامت الحكومة الأردنية بتوسعة صندوق المعونة الوطنية بحيث يشمل ٨٥٠٠٠ أسرة إضافية عن ١٠٠,٠٠٠ أسرة لعام ٢٠١٨ وبكلفة مالية تصل إلى ٢٠٠ مليون دينار أردني من أجل تخفيف أثر التحديات الاقتصادية الحالية وخلال أزمة كورونا وما بعدها، من أهدافه الرئيسية تقديم مساعدات نقدية أو عينية في «إدارة برامج الحماية الإجتماعية الموجهة للأسر الفقيرة والمحتاجة بكفاءة وإبداع من خلال تنفيذ برامج منح المعونات المالية المتكررة والطارئة بكافة أنواعها وفقًا لأفضل الممارسات العالمية».[٢٤] إلا أن تأثير هذه البرامج محدود وبالكاد تغطي الاحتياجات الأساسية للأسر، ليتم لاحقًا في عام ٢٠٢١ تطوير برامج من العاملين والمتعطلين عن العمل واستقطاب شريحة واسعة من الأسر الفقراء والأشد فقرا وهشاشة من الاناث والذكور، أهمها:

1. برامج المساعدات النقدية الرئيسية: برنامج المعونات الشهرية وبرنامج الدعم التكميلي (تكافل 1).

- برنامج المعونات الشهرية: بلغ إجمالي عدد الأسر المنتفعة (١٠٨,٤٤٣) أسرة في عام ٢٠٢١ عدد أفرادها (٣٦٢,٨٩٠) وبكلفة مالية مقدارها (٨,٤٥٦,٩٤٤) دينارًا شهريًا، حيث تشكل فئة المسنين وأسرهم الفئة الأكثر عددًا بنسبة ٢٤,٢٦٪ من إجمالي المنتفعين، عدد النساء التي لا معيل لها (١٠,١٣١) أسرة بنسبة (٩,٣٤٪)، المطلقات (١١,٠٠٥٪) أسرة بنسبة (١٠,١٥٪)، أسر ذوي الإعاقة (١٣,٠٨١) أسرة بنسبة (١٢,٠٦٪)، وفئة الأسرة البديلة أقلها عددًا بنسبة (٠,١١٪) من إجمالي منتفعي برنامج المعونات المتكررة. وبناءً على توزيع المنتفعين من برنامج المعونات المالية الشهرية حسب النوع الإجتماعي تشكل نسبة الإناث (٣٩٪) والذكور (٦١٪). فيما يتعلق بطرق الدفع، الأكثر شيوعا هي صندوق البريد (٧١٪) وأقلها المحافظ الإلكترونية بنسبة (٩٪) واخرى.

- برنامج الدعم التكميلي (تكافل ا): يتم احتساب قيمة الدعم المستحق للأسرة سنويا وصرفه على أربع دورات متتالية مدة كل منها ثلاثة شهور، وفي عام ٢٠٢١، صرف الدعم النقدي إلى (٨٨,٤٣٨) أسرة بمبلغ ربع سنوي مقداره (١٧,٨٩٢,٧١١) مليون دينار، وبناءً على توزيع المنتفعين من برنامج الدعم التكميلي تكافل ا حسب النوع الإجتماعي تشكل نسبة الإناث (٣٪) والذكور (٩٧٪) وطرق الدفع الأكثر شيوعًا هي المحافظ الإلكترونية بنسبة (٧٤٪) والحسابات البنكية (٢٦٪).

24 التقرير السنوي عام 2021 صندوق المعونة الوطنية

2. برامج المساعدات الموجهة: تتعدد تلك البرامج حسب إحتياجات الأسرة وظروفها الخاصة مستهدفًا حسب الشروط والحالة عن طريق الدعم النقدي.

- برنامج المعونات المالية الطارئة: تقسم البرامج بين المعونات النقدية العادية تصل إلى حد ٣٥٠ دينارًا مثل وفاة معيل أو أحد أفراد الأسر الفقيرة، تعرض رب الأسرة والمعيل الوحيد لها للسجن وفي حالة التهجير القسري أو الكوارث الطبيعية. استفاد من هذا البرنامج (٥,٠٥٦) أسرة بمبلغ (١,٠٤٧,٨٧٥) مليون دينارًا سنويًا، أما في المعونات الفورية تصرف مبالغها بصورة مستعجلة للمحتاجين، ذلك لتلبية احتياجات آنية للاسرة تصل في حدها الأعلى إلى ٣٠٠ دينارًا واستفاد حوالي (٤,٦٠٣) أسرة بمبلغ (٨٨,٣٢٥) سنوي.

- برنامج المعونات التأهيل الجسماني: توفير الدعم المالي اللازم للأشخاص المرضى وذوي الإعاقة الخاصة لشراء المعدات الطبية اللازمة بناءً على تقرير طبي معتمد من الجهات المعنية، وتقديم دعم نقدي بمبلغ ٦٠٠ كحد أقصى، واستفاد لعام ٢٠٢١ (٧٢٠) شخص بتكلفة (٢٦٤,٣٧٦) دينارًا.

- برنامج المعونات المالية الإضافية: يمنح مبلغ ١١٠ دينار كحد أقصى للأسر الأشد فقرًا تصرف دوريًا كل ٣ أشهر لسد فجوة الفقر حيث بلغ عدد المنتفعين (١١,٢٣٦) أسرة بمبلغ (١,٠٨٣,٠٠٠) مليون دينارًا.

- برنامج معونة الشتاء: يمنح في فصل الشتاء نهاية كل عام لكافة الأسر المنتفعة من الصندوق من برنامج المعونات الشهرية حيث بلغ عدد المنتفعين (١٠٤,١٦٩) أسرة بمبلغ (٣,٠٥٥,٣٦٥) مليون دينارًا.

- برنامج التدريب لأبناء المنتفعين: دفع تكاليف عمليات التدريب المهني لدى الجهات المختصة لأبناء الأسر المنتفعة أثناء فترة التدريب مقداره (أربعون) ديناراً شهرياً للمتحقين في برامج التدريب والتأهيل ولمدة لاتزيد عن ستة شهور ولتغطية مصاريف المواصلات، وتم تدريب (٦٣٣) شابًا وفتاة بتكلفة (١١٦,٠٦٤) دينارًا منهم (٥٩٪) إناث و(٤١٪) ذكور.

- برنامج التشغيل: دفع تكاليف اشتراك أبناء الأسر المنتفعة الملتحقين بالعمل في منشآت ومؤسسات القطاع الخاص في الضمان الاجتماعي ولمدة عامين كاملين، حيث بلغ عدد الملتحقين بالعمل من أبناء المنتفعين بالفرص المتاحة من مختلف الجهات (١٨٠) منهم (١٤٢) ذكور بنسبة ٧٩٪ و(٣٨) إناث بنسبة ٢١٪ من الملتحقين بسوق العمل.

٣. البرامج النقدية المؤقتة (تكافل ٣): استجابة لأزمة كورونا تم استهداف)١٠٠,٠٠٠) أسرة من العاملين في الإقتصاد غير المنظم والمياومة وارتفعت لاحقًا إلى ١٦٠,٠٠٠ ولمدة عام كامل على ٦ دفعات، حيث بلغت نسبة الإناث (١٤٪) والذكور بنسبة (٨٦٪) من المستفيدين.

مؤسسة التدريب المهني

تسعى المؤسسة باستمرار لتعزيز الشراكات مع القطاع العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني من أجل تزويد النساء المتدربات بالمهارات الأدائية اللازمة في ممارسة العمل، باعتبارها ضرورية لسد حاجة سوق العمل من الفنيين والمهنيين على حد سواء واعد ذلك برامج الإعداد المهني بمستوياته المختلفة، وبرامج رفع الكفاءة للعاملين والعاملات الممارسين في سوق العمل، تقديم خدمات التدريب والإستشارات في مجال السلامة والصحة المهنية للحد من الإصابات في مواقع العمل، وتدريب المدربين والمشرفين في النواحي المسلكية والإدارية، وأيضًا تطوير عمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

تمتلك المؤسسة ٣٥ معهد موزع في محافظات المملكة، ويصل عدد مواقع التدريب لديها إلى ٤٣ مواقع في المملكة؛ وتحتوي المؤسسة على ١٠ معاهد خاصة بالإناث، ومن خلالها تم تخريج أكثر من ٤٠٠ ألف متدرب ومتدربة بنسبة (٣٢٪) مشاركة للإناث وعدد المشتغلين الكلي ٦٤٤٦ منهم (١٢٨٦) الإناث بنسبة ٢٠٪، وعدد المشتغلين الذكور (٥١٦٠) بنسبة ٨٠٪ لعام ٢٠٢١، حيث إن اجمالي عدد الخريجين من الذكور (٣٨٩٣) وعدد الخريجين من الإناث (٢٧٩٥)، ومعدل التشغيل (٦١٪).[25] تقدم المؤسسة برامج عدة في مجالات متعددة منها الإلكترونيات، والتكييف والتمديدات الصحية، صناعة الحرف التقليدية واليدوية، الخدمات الشخصية، الصناعات الغذائية، الفندقة والسياحة، الخياطة، التجميل..الخ، وإقبال النساء يعتمد على طبيعة المهنة والإهتمامات وقدرتها على توفير مصدر دخل مستدام.

صندوق التنمية والتشغيل

يسعى صندوق التنمية والتشغيل إلى تقديم خدمات التمويل المقترنة بإحدى الطرفين إما بشكل مباشر أو غير مباشر، فالمشاريع المباشرة يتم تمويل الأفراد المؤهلين بحرفة و مهنة من حملة الشهادات الجامعية بقروض سقفها ١٥٠٠٠ دينارًا لكل قرض، حيث قام الصندوق بإقراض (٨١٠٥) شخص منذ ٢٠١٢عام وساهم في إيجاد (٧٧٠٠) فرصة عمل دائمة وموسمية على مستوى المملكة، إن الدعم يقدم في مساندة الأسر والجماعات الفقيرة، ومتدني الدخل والعاطلين/ات عن العمل، وللقضاء على الفقر والبطالة، وترسيخ ثقافة العمل الحر في استهداف المرأة في عملية التنمية والتمكين الإقتصادي على مستوى الريف والحضر.

وتمثلت البرامج في دعم المشاريع الجديدة والقائمة منها المشاريع الريادية، برنامج تمويل متقاعدي الضمان الاجتماعي، برامج تمويل سكان مناطق جيوب الفقر. وساهم في إيجاد 5928 فرصة عمل للإناث عام ٢٠١٥، و٤٦٨٨ فرصة عمل لعام ٢٠١٦,[26]

صندوق المرأة

يكفل صندوق المرأة توفير الخدمات المالية الائتمانية وغير الائتمانية من خلال مساعدة السيدات والأفراد لتحسين مستواهم المعيشي من خلال تأسيس وتمويل مشروع جديد أو توسعة وتطوير مشروع قائم، أو تحسين المنزل و تعليم الأبناء..الخ، حيث بلغ عدد المستفيدين الكلي 124,858 وعدد الإناث 96% ، وعدد القروض القائمة 128,542 بنسبة سداد 97,20%.

يقدم الصندوق عدة برامج وخدمات مالية إئتمانية بهدف التمكين الإقتصادي للمرأة والتنمية، وهم:

- **المنتجات التمويلية المقدمة بالمنهجية الجماعية:** برنامج «تمويل تضامن» لمجموعة من السيدات يعشن ضمن حي واحد أو منطقة واحدة، بحيث يضمن بعضهن البعض ويقسم مبلغ التمويل والدفعات بينهن من أجل انشاء مشروع منزلي وغيره، وبرنامج تمويل موسمي: تقديم تمويلا إضافيًا في المواسم التي تشكل فرصًا لصاحبات المشاريع القائمة والممولة.

25 التقرير السنوي لمؤسسة التدريب المهني عام 2021
26 اثر المشاريع الممولة 2019

◄ **المنتجات التمويلية المقدمة بالمنهجية الفرحية:** يقدم عدة برامج تتعلق بالطاقة، وتحسين المنزل، والخدمات العمومية، وتأسيس المشاريع الريادية من خلال البرامج التالية:

- **«برنامج المتقاعدات»** لدعم الإنتاجية بعد سن التقاعد، نقدم من خلال تمويل "متقاعدات" للمرأة المتقاعدة أو زوجة المتقاعد، من القطاعين الخاص والحكومي، التمويل اللازم للبدء بمشروع خاص أو تطوير مشروع قائم لديها.

- **«برنامج تطوير»** تقديم دعم مستمرلأصحاب المشاريع المنزلية الصغيرة أو متناهية الصغر المستقلة (المسجلة أو غير المسجلة) القائمة لمدة لا تقل عن عام واحد، بهدف شراء أصول ثابتة أو تغذية رأس المال.

- **«برنامج تمويل أمومة»** ليمكن الأمهات الحوامل أثناء فترة الحمل والولادة من العناية بأنفسهن وتغطية النفقات الطبية وشراء ما يلزمهن من الأدوية والمكملات الغذائية وتجهيز المولود الجديد كتمويل موازي.

أما **الخدمات المالية** غير الإتمانية تتمثل في برامج التأمين الميكروي: يقدم برنامج **الادخار «أماني»** الانتساب في البرنامج بشكل تلقائي مع تمويل أمومة لمساعدتهن على ادخار أموالهم ويقدم **«برنامج أماني»** تسديد قيمة التمويل المتبقية للشركة مع العمولات والغرامات المتبقية على المستفيد في حالة الوفاة.، أما **«برنامج عافيتنا»** يوفر الخدمات الصحية والتأمينية للمستفيدين في المستشفيات. **لكن، الخدمات غير المالية** تقتصر على التدريبات في المناحي الاقتصادية والإجتماعية من التسويق وبناء القدرات وورفع الوعي لتوفير فرص عمل جديدة وفي مختلف المجالات.

بالرغم أن محاربة الفقر وتمكين النساء هما هدف مؤسسات التمويل الأصغر، إلا أنها تقع المستفيدات منهن في دوامة من القروض ويصبحن من الغارمات في حال تعثرت أوضاعهن، ذلك ما يؤدي إلى تكبيلهم في شبكات من الديون تشل قدرتهن على أي شكل من أشكال التنظيم الاجتماعي، فلا بد من توفير الحماية الإجتماعية للنساء اللواتي أصبحن مدينات، ونظرًا لوجود ضعف في القدرات الإدراية والتسويقية للنساء ولسبب ما عادة وهو قيام الرجال بعملية إدارة الموارد المالية الخاصة بمشاريع النساء، عادة ما تتعرض النساء للاستغلال النساء من قبل أفراد العائلة الذكور للحصول على التمويل، خاصة من مؤسسات التمويل الميكروي التي تستهدف المرأة.

رابعا: الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2019-2025

أعلنت الحكومة في 28 أيار/مايو 2019، عن إطلاق "الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2019-2025"، التي تمثل الرؤية الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية بضمان أن «يتمتع جميع الأردنيين بحياة كريمة، وبيئة عمل لائقة، وخدمات اجتماعية ممكنة». تم إعداد هذه الاستراتيجية على مدى أكثر من 18 شهراً.

تتضمن الاستراتيجية ثلاثة محاور أساسية هي:

العمل اللائق: تطبيق أسس العدالة في سوق العمل وتحفيز القطاع الخاص لخلق فرص عمل لائقة تمكّن أسر الفقراء والمهمشين من الحصول عليها والاعتماد على ذاتهم اقتصاديًا، والادخار لمستقبلهم حتى لا يقعوا في الفقر عند التقاعد، ومواجهة الظروف الطارئة التي تستجد عليهم مثل الوفاة أو التعطل أو العجز من خلال تأمينات الضمان الاجتماعي المنصف.

محور الخدمات الاجتماعية: فيشمل تأمين جميع الأردنيين بخدمات تعليم مبكّر وأساسي ممكّن للطلاب والطالبات، ورعاية صحية أولية وقائية وعلاجية جيدة، وبرامج حماية ممكنة للأفراد فاقدي الرعاية الأسرية السليمة.

محور المساعدات المالية والعينية الاجتماعية: ويشمل القضاء على أشد أشكال الفقر، من خلال تأمين مستوى معقول من الدعم والمساعدات المالية والعينية التي تعزز قدرة الفقراء على تلبية احتياجاتهم الأساسية من الغذاء والمسكن والملبس والتنقل، واستهدافهم بدقة لتعزيز كفاءة الموارد المتاحة وفعالية برامج التنفيذ، ويشمل الدعم والمساعدات التحويلات النقدية التي تقدمها وزارة المالية، وصندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة.

تخص هذه الوثيقة الموقف الرسمي من الفقراء والمهددين بالفقر، أي الفئة التي تعلو مباشرة فئة الفقراء، أو الذين يمرون بحالة فقر مؤقت، وتستهدف توسيع إطار الحماية وصولًا إلى هذه الفئات، وتشمل هذه الحماية جوانب عديدة منها الجانب المالي ومنها ما يتصل بالخدمات الأساسية كالصحة والتعليم والنقل والسكن.

ومن أهم الملاحظات على الاستراتيجية أنها لم تعلن أهم النسب والبيانات المتعلقة بخطوط الفقر، كما لم يعلن التوزيع الجغرافي للفقر، ولم تعلن المعلومات الخاصة بالدخل، ولم يكن هنالك معلومات مُحدّثة حول خط الفقر.

إلى جانب ذلك قدمت الاستراتيجية من خلال ثلاثة محاور رئيسية، غير أنها لم تنسجم مع سياسات الحكومة التي تعتمد على الحد من النفقات، حيث إن تطبيق الاستراتيجية يتطلب زيادة كبيرة في الإنفاق على دعم الكثير من الخدمات، إضافة أنه لا يوجد تطبيق عملي لكل ما ورد في الاستراتيجية ومنذ إطلاقها لم يُلمس أثرها على أرض الواقع، الأمر الذي اتضح مع جائحة كورونا حيث تبين هشاشة منظومة الحماية الاجتماعية التي كانت تعاني من ضعف شديد قبل الجائحة حيث هنالك ندرة في فرص العمل، وارتفاع معدلات البطالة، وغياب القطاع الصحي الحكومي من حيث نقص الأسرةوالأدوية وضعف الخدمات المقدمة، إلى جانب ضعف التعليم بشكل عام، وعدم مواءمة مخرجات التعليم مع احتياجات سوق العمل.

النظرة المستقبلية والتوصيات

في الختام، نجد أن المعضلة الاساسية تكمن في منظومة الحماية الإجتماعية بالرغم من وجود العديد من الخطط والإستراتيجيات الخاصة بتعزيز الحماية الاجتماعية كاستراتيجية الحد من الفقر واستراتيجية الحماية الاجتماعية في الوصول إلى تغطية شاملة وشفافة قابلة للقياس والمساءلة لتعزيز الإنتاجية والتنفيذ الفعلي للبرامج، وتنظيم قطاعات سوق العمل ضمن مرجعيات وآليات محددة الإستهداف للنساء وأطفالهن.

وعليه، نوصي بـ:

- تخصيص الإنفاق الحكومي على قطاع خدمات الحماية الإجتماعية في الصحة والبنى التحتية وتأمين نظام مواصلات آمن، والإستمرار في الإصلاحات لتقليل عجز الموازنة لضبط الأوضاع المالية العامة ومكافحة ظاهرة التهرب التأميني.
- تنفيذ القوانين والأنظمة والسياسات والمبادرات في تهيئة الظروف المناسبة لزيادة المشاركة الاقتصادية للمرأة ووضع خطط مراعية للنوع الإجتماعي من أجل تحفيز النمو الإقتصادي.
- الإلتزام في نص المادة (٢) من قانون العمل وعدم التمييز بالأجور «عدم المساواة بين العمال في الأجر عن كل عمل ذي قيمة متساوية دون أي تمييز قائم على الجنس»[٢٧].
- ضرورة مراجعة وإجراء التعديلات التشريعية اللازمة لتحقيق العدالة والمساواة ولتخفيف انسحاب النساء من الضمان الإجتماعي.
- تطوير قدرات الكوادر البشرية وفرق التفتيش العمالية، ووحدات الرقابة في وزارة العمل ومؤسسة الضمان الإجتماعي وتعزيزها، ذلك اعتماداً عى مبدأ الإمتثال الإستراتيجي والتفتيش الإلكتروني، على أن تعطى الأولوية للقضايا المتصلة بالنوع الإجتماعي.
- تحقيق فرص العمل اللائق لجميع النساء والرجال بما في ذلك الشباب والأشخاص ذوو الإعاقة و توفير بيئة عمل آمنة ومراعية للنساء وإزالة ما تبقى من مواد تميز ضد المرأة و تقيد من حقها في الدخول والبقاء في سوق العمل.
- توفير قاعدة بيانات حقيقية لتصنيف القطاعات الأكثر ضررا في المنشآت الإقتصادية وحماية العاملات من الانتهاكات، وربط الحماية الإجتماعية في العمل اللائق.
- استحداث برامج شمولية وتوسيع نطاق عملها في الحد من الفقر والبطالة مستهدفة فئات أخرى أكثر تهميشا من النساء مثل اللاجئات السوريات.
- ضرورة ربط مخرجات التعليم بمتطلبات سوق العمل، وتوسيع نطاق التعليم والتدريب المهني للفتيات.
- إقرار إجراءات تشجيعية وتشريعها بحيث تحفز القطاع الخاص على تشغيل النساء والفتيات مثل النص على إعفاءات ضريبية تتناسب مع نسب تشغيل معينة للنساء، و تأجيل الضرائب المستحقة من خلال الحفاظ على الحد الأدنى للأجور من قبل المؤسسات.
- تعديل قوانين النقابات المهنية والعمالية وغرف الصناعة والتجارة وقوانين القطاع الخاص في النص على حصة محددة للنساء كحد أدنى لضمان عدالة التمثيل.
- تخصيص مصادرا للموارد والتمويل من نفقات وإيرادات ممنهجة لتحقيق مستويات مناسبة في وصول الدعم لجميع الفئات المستهدفة وضمان التنسيق فيما بين برامج الحماية الاجتماعية.

27 نص المادة 2 من قانون العمل

E-mail: Media@tamkeen-jo.org
www.tamkeen-jo.org

Al-Madina Al-Munwra St,
Building #197 | 3rd Floor

Tel:+ 962 5539501
Mobile: + 962 797847997