



المركز التونسي  
للإنتقال الديمقراطي

UNDEF  
The United Nations  
Democracy Fund



FNUD  
Fonds des Nations Unies  
pour la démocratie



منتدى البدائل العربي  
Arab Forum For Alternatives

# تحسين مشاركة النساء في برامج الضمان الاجتماعي في الأردن





المرصد التونسي  
للإنتقال الديمقراطي



منتدى البدائل العربي  
Arab Forum For Alternatives

# مشروع دروس من الجائحة من أجل ممارسات ديمقراطية جيدة في الأزمات في مصر والأردن ولبنان وتونس (2024-2022)

منتدى البدائل العربي للدراسات الاجتماعية  
والمرصد التونسي للانتقال الديمقراطي  
بدعم من صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية

الآراء الواردة في هذا الإصدار تعبر عن رأي كاتبها ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات  
أو أي من المؤسسات الشريكة

# تحسين مشاركة النساء في برامج الضمان الاجتماعي في الأردن

ورقة سياسات

## فرحان الحسبان

محامٍ وباحث، وحاصل على ماجستير في القانون الدولي العام وعضو في الشبكة العربية للممارسات الديمقراطية والتنمية الشاملة.

مراجعة منهجية: جورج فهمي

مراجعة فنية: إلهامي الميرغني

مراجع اللغة العربية: أحمد الشبيبي

تصميم: محمد جابر

منسقة المشروع: شيماء الشرقاوي

## مقدمة<sup>1</sup>

إن أبرز أسباب انخفاض نسبة مشاركة النساء في سوق العمل الأردني ترجع إلى تدني مستوى الرواتب للمرأة، وأسباب أخرى تعود إلى بيئة العمل، كعدم توافر الخدمات المساندة كالحضانات، ووسائل النقل، والنظرة الاجتماعية لعمل المرأة، واضطرار المرأة إلى ترك العمل في مراحل معينة تتطلبها ظروف الحياة الأسرية والمنزلية، لا سيما إذا لم تكن متمكنة أو قادرة على التوفيق بين الأعمال الوظيفية والمنزلية.<sup>2</sup>

إن نسبة المؤمن عليهم الأردنيين المشتركات في الضمان الاجتماعي لا تزال قليلة حيث بلغ عدد المشتركات الأردنيات المؤمن عليهن في الضمان الاجتماعي 359 ألف مشتركة، بنسبة 28.9 في المئة من إجمالي عدد المشتركين الأردنيين الفعالين البالغ عددهم حاليًا مليونًا و2439 ألف مشترك، حسب آخر إحصائية واردة في التقرير السنوي للضمان الاجتماعي الأردني لسنة 2021.<sup>3</sup>

وهذا أمر مقلق حيث إن نسبة المشاركة الاقتصادية للمرأة الأردنية في القطاعين العام والخاص متدنية عالميًا، فهي لا تتجاوز 15% حيث تشكّل المرأة الأردنية 58% من السكان غير النشيطين اقتصاديًا، بينما يصل المعدل العام للمشاركة الاقتصادية للمرأة على المستوى العالمي إلى 50 في المئة، ونسبة مشاركة المرأة في سوق العمل متدنية جدًا في القطاع الخاص، إذ لا تتجاوز نسبة مشاركتها في هذا القطاع 14% بينما تصل في القطاع العام إلى 37%، بينما نسبة المشاركة للرجال في سوق العمل تتجاوز 54% للرجال، بحسب أرقام دائرة الإحصاءات الأردنية، ما يضع الأردن في المرتبة 135 من بين 144 في العالم من حيث مشاركة المرأة في القوى العاملة، وهي مرتبة أقل بكثير من المتوسط العالمي البالغ 37.9% في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض.<sup>4</sup>

ووفقًا لمنظمة العمل الدولية، بالرغم من ارتفاع مستوى التعليم الذي وصلت إليه المرأة في الأردن والانفتاح التكنولوجي والمعرفي أمامها، الأمر الذي يعكس تدني نسبة النساء المشتركات في الضمان الاجتماعي، إذ لا تتجاوز نسبتهن 28.9% من إجمالي المشتركين الفعالين وهذه فجوة كبيرة تتطلب من كل الجهات إيجاد الحلول اللازمة لمعالجتها، لتعزيز مشاركة المرأة في سوق العمل ودعم دورها في تنمية الاقتصاد الوطني.<sup>5</sup>

• سنعرض الآن الاتفاقيات الدولية والنصوص القانونية لمناقشة مشكلة هذه الورقة.

## الاتفاقيات الدولية

قبل الدخول في أحكام مواد قانون الضمان الاجتماعي الأردني لا بد من الإشارة إلى الاتفاقيات الدولية وعلى ماذا نصّت عن حق الضمان الاجتماعي، فقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 في المادة 22 و23 على حق الضمان الاجتماعي، وأيضًا العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 في المادة 7/أ+ج<sup>7</sup>، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة نصت في المادة 11/د+ه<sup>9</sup>، والاتفاقية رقم 102 لسنة 1952 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي<sup>10</sup> والأردن واحدة من الدول العربية القليلة التي صادقت عليها، وقّرت هذه الاتفاقية أساسًا قانونيًا مقننًا وضمنت معايير دنيا لفروع الضمان الاجتماعي لسكان الدول الأعضاء، والكثير من الاتفاقيات تجدونها في المراجع<sup>11</sup>، نلاحظ أن جميع الاتفاقيات الدولية لم تميز بين الرجل والمرأة بل وضمنت للمرأة المساواة الكاملة مع الرجل بما يخص حق الضمان الاجتماعي.

## القانون الأردني

من أهم المعوقات التي تعيق مشاركة النساء أو وصولهن للضمان الاجتماعي هي المعوقات القانونية، حيث إن التمييز الجنساني في قانون الضمان الاجتماعي يحد من مشاركة النساء الأردنيات في سوق العمل، فأحكام القانون لا تطبق على الرجل والمرأة على حد سواء، حيث تؤكد جميع مؤسسات المجتمع المدني والخبراء أن هذا التمييز من الممكن أن يؤثر في دافعية المرأة تجاه العمل، لأن توجه المرأة للعمل دائمًا يرتبط بتوفير دخل مستمر لعائلتها.

إن أوجه التمييز بين الرجل والمرأة في قانون الضمان الاجتماعي متعددة ومنها السن في راتب تقاعد الشيخوخة، مدة الاشتراك للتقاعد المبكر، نسبة الحسم من الراتب المبكر، تعويضات الدفعة الواحدة، تأمين الأمومة، الإعالة عن الابنة، والتوريث.

من خلال قراءة النصوص القانونية المتعلقة بالمرأة في قانون الضمان الاجتماعي<sup>12</sup>، والتي تتلخص في حصول المرأة على امتيازات أقل من الرجل في الضمان الاجتماعي بما فيها راتب الاعتلال والتقاعد المبكر والشيخوخة، يعود إلى نسبة التشغيل المنخفضة، وانخفاض نسبة اشتراكهن في الضمان، وترك الكثير منهن العمل بالتالي تركهن الاشتراك في الضمان في سن مبكرة، واختيار بعضهن تعويض الدفعة الواحدة بدلاً من انتظار الراتب التقاعدي ويتعامل القانون مع رواتب الوفاة بشكل مختلف في حالي الرجل والمرأة، حيث إن راتب المرأة المتوفاة لا يورث لزوجها إلا إذا كان مصاباً بعجز كلي، بعكس حالة الرجل المتوفى الذي يورث راتبه لزوجته على جميع الأحوال.

ومن خلال مقابلة مجموعة من النساء الأردنيات، أجابوا بأن ضعف مشاركتهن الاقتصادية وبالتالي مشاركتهن في الضمان الاجتماعي تأتي لأسباب أخرى أيضاً عدا التمييز القانوني، حيث يبث العمل غير صديقة للمرأة التي تتضمن ضعف الخدمات المساندة، مثل غياب دور الرعاية اللائقة للأطفال، وندرة وسائل النقل الملائمة والصديقة للمرأة إلى جانب ضعف البنية التحتية في الدولة، والعامل الأكبر هو الأنماط التمييزية المتعددة ومنها الفجوة في الأجور بين الجنسين.<sup>13</sup>

ومن أبرز التحديات والعقبات التي تواجه المرأة وتحول دون مشاركتها في سوق العمل هي بيئة العمل غير الصديقة للمرأة، مثل تحدي التحرش داخل العمل، حيث أظهر مسح لجمعية اتحاد المرأة الأردنية يحمل عنوان: «العنف الجنسي ضد المرأة وانسحاب المرأة من العمل»، بأن نسبة النساء العاملات اللواتي صرحن عن العنف الجنسي بلغت 82.4%، مقارنة بـ 70.4% لغير العاملات، ما يعني أن لحالة العمل علاقة بزيادة احتمالية التعرض للعنف الجنسي.<sup>14</sup>

## التجارب الدولية

سأقوم بعرض مجموعة من التجارب للاستفادة منها عند طرح البدائل السياسية المتاحة، فحسب تقرير «المرأة وأنشطة الأعمال والقانون 2022» الصادر عن البنك الدولي<sup>15</sup>، فإن هناك ممارسات دولية وإقليمية تساعد على تحسين مشاركة النساء في برامج الضمان الاجتماعي وأهمها:

- **تجربة شرق آسيا والمحيط الهادئ:** استمرت منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ في إصلاح تشريعاتها سعياً إلى تحقيق المساواة بين الجنسين، ولكن بوتيرة بطيئة، وأصلحت دولتان في شرق آسيا قوانينهما في 2021، حيث سنّت كمبوديا نظاماً للمعاش التقاعدي لكبار السن يفرض أعماراً متساوية للنساء والرجال للإحالة على التقاعد مع الاستفادة بكامل مزايا المعاش التقاعدي، وألغت فيتنام جميع القيود على عمل المرأة. كإلغاء حظر عمل المرأة بعد الساعة العاشرة ليلاً.
- **أوروبا وآسيا الوسطى:** فرضت أوكرانيا المساواة في الأعمار التي يمكن فيها للنساء والرجال التقاعد مع الاستفادة بكامل مزايا المعاش التقاعدي. في عام 2020 حيث لم تكن أوكرانيا تساوي في أعمار التقاعد بين الرجل والمرأة.
- **الشرق الأوسط وشمال إفريقيا:** سنّت البحرين في 2020 نظام الأجر المتساوي عن العمل ذي القيمة المتساوية، ورفعت القيود عن قدرة النساء على العمل ليلاً، وألغت أيضاً أحكاماً تعطي السلطة المختصة صلاحية حظر أو منع النساء من العمل في وظائف أو صناعات معينة، وجاءت هذه التعديلات بتأثير من المجلس الأعلى للمرأة في البحرين، الذي يهدف إلى تمكين المرأة والدفاع عن حقوقها في مجالات مختلفة مع مراقبة أدوارها وسنّت مصر في 2021 تشريعاً يقضي بتيسير الحصول على الائتمان للنساء بحظر التمييز ضد المرأة في الخدمات المالية، من خلال الإجراءات التي يصدرها البنك المركزي لتعميم الشمول المالي ومحو الأمية المالية، حيث كان هناك تمييز ضد المرأة في الخدمات المالية وحظرت الكويت في عام 2021 التمييز ضد المرأة في العمل واعتمدت تشريعاً للتحرش الجنسي في مكان العمل، بقرار من وزارة التجارة والصناعة، وسن لبنان في 2021 تشريعاً يجرم التحرش الجنسي في مكان العمل. وذلك بضغط من المنظمات النسوية وهذا يمثل ضمناً للمرأة في بيئة عمل صديقة لها.

بناءً على ما سبق يتوجب إعادة النظر في نصوص المواد كافة التي تنطوي على تمييز واضح بين الرجل والمرأة في قانون الضمان الاجتماعي، وبناءً عليه نوصي ببعض التوصيات:

- المساواة الكاملة بين الرجل والمرأة في سن التقاعد سواء المبكر أو الشيخوخة، والذي يعد أحد أبرز أوجه التمييز في قانون الضمان الاجتماعي.
- المساواة الكاملة في الحد الأدنى من مدة الاشتراك المؤهلة لاستحقاق راتب التقاعد المبكر دون أي تمييز في ذلك بين الرجل والمرأة حيث إن المرأة تحصل على امتيازات أقل من الرجل في قانون الضمان الاجتماعي.
- المساواة الكاملة في مسألة توريث الراتب للمستحقين ومنهم الزوج والزوجة، حيث إن حق الضمان الاجتماعي هو حق من الحقوق الاجتماعية ومرتبطة بالذمة المالية للعامل أو العاملة فعلى أي أساس راتب الرجل يورث وراتب المرأة واشتراكاتها التي دفعتها لا يورث، المسألة هنا مرتبطة بمعايير الدفع والاستحقاق.
- المساواة الكاملة في زيادة الإعالة لتضاف إلى راتب تقاعد المرأة بنفس الشروط التي تضاف فيها إلى راتب تقاعد الرجل، حيث إن المرأة لا تحصل على زيادة الإعالة كما هو الحال للرجل.
- المساواة الكاملة في الجمع بين الرواتب والأنصبة من الرواتب، حيث إن حق العمل حق أساسي ودستوري للرجل والمرأة، فلماذا شروط الجمع بين الرواتب والأنصبة للرجل مختلفة عن المرأة.
- المساواة الكاملة في استحقاق تعويض الدفعة الواحدة وإلغاء التمييز بين الرجل والمرأة في حالات الاستحقاق.
- المساواة الكاملة في استمرارية زيادة الإعالة عن الأبناء الذكور والإناث عن نفس السن دون تمييز.
- المساواة الكاملة في حق المؤمن عليه ذكراً كان أو أنثى في التمديد لما بعد السن القانونية للتقاعد وإلى نفس العمر دون تمييز.
- المساواة الكاملة في نسبة الحسم من راتب التقاعد المبكر بين الرجل والمرأة دون تمييز.
- العمل على تعزيز بيئات العمل صديقة للمرأة تضمن بعض الخدمات المساندة، مثل: دور الرعاية اللائقة للأطفال، ووسائل النقل الملائمة والصديقة للمرأة.
- توفير بيئة عمل لائقة تتوافر فيها معايير الحماية والأمان على كل المستويات لضمان تسهيل وصول النساء إلى أماكن عملهن وتسيير أعمال مشاريعهن الخاصة، وزيادة مشاركتهن وإنتاجيتهن في القطاعات المختلفة.
- الاستفادة من التجارب الدولية ولا سيما دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، من خلال استحداث تشريع يجرم التحرش الجنسي بتوضيح كل أبعاد الحماية للمرأة، وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه تم تعديل قانون العمل الأردني أخيراً حيث منح وزير العمل صلاحية التبيّن من وقوع الاعتداء الجنسي أو التحرش وتغريم صاحب العمل أو مدير المؤسسة مبلغاً لا يقل عن 2000 دينار ولا يزيد على 5000 دينار (2800-7000 دولار أمريكي)، وعليه فمن الظاهر أنه تمّ زجّ مصطلح «التحرش الجنسي» في قانون العمل الأردني من دون أن يكون هناك فائدة عملية للنساء العاملات، وعليه يجب إلغاء المادة ووضع تشريع يوضح الآلية، ومدى حماية النساء.

## آليات لازمة للبدائل السياسية المتاحة:

- أكثر من 90% من البدائل السياسية المتاحة هي آلية لازمة لغرضنا من هذه الورقة وهي تعديل تشريع الضمان الاجتماعي الأردني ووضع تشريع شامل ومتكامل يضمن تحسين مشاركة المرأة في الضمان الاجتماعي.
- كتابة أوراق سياسات (حيث تعد هذه الورقة إحدى الآليات اللازمة للبدائل السياسية المتاحة)، والعمل على حملات كسب تأييد.

## الخاتمة

إن العمل على تحسين السياسات ووضع التسهيلات للنساء للوصول إلى برامج الضمان الاجتماعي سيؤثر إيجابًا في سوق العمل حيث سيزيد دافعية النساء للعمل وزيادة المشاركة الاقتصادية، ما سيؤثر إيجابًا في الاقتصاد الأردني وفي عملية النمو، وللوصول إلى المساواة بين الجنسين في حق الضمان الاجتماعي.

## هوامش

- 1 كتبت هذه الورقة خلال نوفمبر لعام 2023. أي تعديلات في التشريعات بعد هذه الفترة لم تغطها الورقة.
- 2 وسط ارتفاع معدلات البطالة... ما أسباب انخفاض مشاركة الأردنيين في سوق العمل؟ 2023، <https://nq.cl/o61zHQ>.
- 3 التقرير السنوي 2021 الصادر عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي - الأردن، <https://nq.cl/jdorB>.
- 4 إحصاءات المرأة الأردنية الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة لعام 2021 تشير إلى نسب المشاركة الاقتصادية للنساء خلال الربع الثاني من عام 2022، <https://nq.cl/w3l39>.
- 5 منظمة العمل الدولية، «النساء المديرات في الأردن: منظمة العمل الدولية تدعو إلى تجنب إخراج البيانات عن السياق»، 2021، <https://nq.cl/y7aei>.
- 6 نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 في المادة 22 و23 على أنه «لكل شخص، بوصفه عضوًا في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي، ومن حقه أن تُوفّر له، من خلال الجهود القومي والتعاون الدولي، وبما يتفق مع هيكل كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنامي شخصيته في حرّية»، وبالتالي لم تفرق بين ذكر وأنثى، وأيضًا المادة 3/23 من نفس الإعلان نصت على: «لكل فرد يعمل حق في مكافأة عادلة ومُرضية تكفل له ولأسرته عيشةً لائقةً بالكرامة البشرية، وتُستكمل، عند الاقتضاء، بوسائل أخرى للحماية الاجتماعية»، أيضًا لم تفرق بين الذكر والأنثى.
- 7 نص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 في المادة 7/أ+ج نصت على: «تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بما لكل شخص من حق في التمتع بشروط عمل عادلة ومُرضية تكفل على الخصوص: (أ) مكافأة توفر لجميع العمال، كحد أدنى: «1» أجرًا منصفًا، ومكافأة متساوية لدى تساوي قيمة العمل دون أي تمييز، على أن يضمن للمرأة خصوصًا تمتعها بشروط عمل لا تكون أدنى من تلك التي يتمتع بها الرجل، وتقاضيتها أجرًا يساوي أجر الرجل لدى تساوي العمل»، «2» عيشةً كريمةً لهم ولأسرهم طبقًا لأحكام هذا العهد، (ج) تساوي الجميع في فرص الترقية، داخل عملهم، إلى مرتبة أعلى ملائمة، دون إخضاع ذلك لإعتباري الأقدمية والكفاءة.»
- 8 المادة 7 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966.
- 9 نصت اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في المادة 11/د+هـ على: «تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان العمل لكي تكفل لها، على أساس المساواة بين الرجل والمرأة، نفس الحقوق ولا سيما: (د) الحق في المساواة في الأجر، بما في ذلك الاستحقاقات، والحق في المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالعمل ذي القيمة المساوية، وكذلك المساواة في المعاملة في تقييم نوعية العمل، (هـ) الحق في الضمان الاجتماعي، ولا سيما في حالات التقاعد والبطالة والمرض والعجز والشيخوخة وغير ذلك من حالات عدم الأهلية للعمل، وكذلك الحق في إجازة مدفوعة الأجر.»
- 10 الاتفاقية رقم 102 لسنة 1952 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي.
- 11 مثل اتفاقية 171 بشأن العمل الليلي، المادة 7 من الاتفاقية يحظر عمل النساء ليلاً في فترات الحمل والرضاعة مع إعطائهم إجازة للوضع لا تقل عن 16 أسبوعًا منها 8 أسابيع قبل الوضع. وتنص الاتفاقية على عدم فصل المرأة العاملة بسبب الحمل والحفاظة على دخلها بما يحفظ لها مستوي معيشة ملائمًا، ولا يجب أن تفقد المزايا الخاصة بأقدميتها ووضعتها الوظيفي وحصولها على الترقية.
- 12 الاتفاقية رقم 183 بشأن حماية الأمومة الصادرة عام 1952 وتمت مراجعتها عام 2000 وتقر الاتفاقية الحماية الصحية وإجازة الأمومة وإجازات المرض للمضاعفات، إقرار إعانة مالية خلال الإجازة لا تقل عن ثلثي الأجر الطبيعي. كما تكفل الاتفاقية الحماية في مجال التشغيل ومنع التمييز مع منحها فترة أو فترات كافية للرضاعة الطبيعية لطفلها خلال ساعات عملها.
- 12 قانون رقم (11) لسنة 2023 - قانون معدل لقانون الضمان الاجتماعي الأردني <https://www.pm.gov.jo/Ar/Pages/NewsPaperDetails/5851>
- 13 مقابلة مع مجموعة النساء الأردنيات، المرقق - الأردن، تاريخ 2023/11/14.
- 14 هديل البس، غياب بيئة عمل صديقة يحد من مشاركة المرأة الاقتصادية، 2020، <https://nq.cl/wawym>.
- 15 تقرير «المرأة وأنشطة الأعمال والقانون 2022» الصادر عن البنك الدولي، <https://wbl.worldbank.org/en/wbl>.



منتدى البدائل العربي  
Arab Forum For Alternatives

## منتدى البدائل العربي للدراسات الاجتماعية

بناية وست هاوس 3، ش جان دارك الحمراء، مكاتب أوليف جروف، بيروت، لبنان.



+961 76 386 477



info@afalebanon.org



<https://www.afalebanon.org/>

هذا المصنّف مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي نَسب المصنّف - غير تجاري - منع الاستقاق 4.0 دولي.