

تحقيق ضمان الدخل لكبار السن من الأردنيين واللاجئين



الرسائل الرئيسية

- تلتزم الحكومة الأردنية بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية وتحسينها كعنصر أساسي في خطة التنمية المستدامة.
- يواجه كبار السن من النساء والرجال في الأردن تحديات متزايدة لتلبية احتياجاتهم من الدخل، بالنظر إلى قدرتهم المنخفضة على العمل ومعاشاتهم التقاعدية المحدودة وغير الكافية.
- نظام التقاعد الأردني محدود التغطية، حيث يستفيد ٤٢,٢٪ فقط من الأردنيين من معاش سن الشيخوخة.
- تتعرض النساء بشكل خاص للمعاقبة في النظام الحالي، حيث أن مشاركة الإناث في سوق العمل في الأردن هي ثالث أدنى مشكلة على مستوى العالم - فقط ١٦٪ من المتقاعدين في الأردن هم من النساء.
- من شأن المعاش التقاعدي الاجتماعي أن يكمل الضمان الاجتماعي الإلزامي القائم ليتم التوصل إلى نظام يوفر الحماية الاجتماعية في سن الشيخوخة للجميع.
- يمكن أن يصبح المعاش التقاعدي الاجتماعي، إذا ما تم توسيعه ليشمل المواطنين غير الأردنيين، يمكن أن تشكل آلية مهمة لتقديم دعم فعال وشفاف ومستدام للاجئين السوريين وعائلاتهم.

طريق الأردن إلى التنمية المستدامة

لقد تم الإشادة بالمملكة الأردنية الهاشمية على إجراءاتها الحاسمة نحو تحقيق أهداف الأمم المتحدة الإنمائية للألفية (MDGs) بشكل عام، حيث تم تحقيق إنجازات كبيرة، لا سيما في مجالات القضاء على الفقر، وصحة الأم والطفل، والأمراض المعدية، والتعليم الابتدائي الشامل.

بناءً على هذه الإنجازات، شارك الأردن بشكل فعّال في تشكيل خطة التنمية المستدامة لما بعد العام ٢٠١٥، حيث تمت استشارة أكثر من ١٢,٥٠٠ أردني لتحديد أهم القضايا التنموية بالنسبة لهم، مع قيام العديد منهم بتوضيح وجهات نظرهم عبر الإنترنت. بالإضافة إلى ذلك، كانت جلالة الملكة رانيا العبد الله واحدة من قادة العالم الـ ٢٧ الذين قدموا المشورة للأمين العام للأمم المتحدة بشأن أجندة ٢٠٣٠. وقد برزت من بين الأولويات الحاجة إلى معالجة البطالة المرتفعة، وخاصة بين النساء والشباب، وتوسيع المشاركة الاقتصادية والسياسية للمرأة، ومعالجة تزايد الأمراض غير المعدية، وضمان ظهور الاستدامة البيئية.¹

في شهر كانون الأول من عام ٢٠١٥، تبنى قادة العالم خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، والتي تتصور عالماً خالياً من الفقر، حيث يمكن لجميع الناس أن يعيشوا حياتهم بكرامة، خالية من الفقر والإقصاء والعنف والتمييز. وهي تدعو إلى عدم إغفال أحد وضمان تحقيق أهداف التنمية المستدامة لجميع شرائح المجتمع، من جميع الأعمار، مع التركيز بشكل خاص على الفئات الأكثر ضعفاً.^٢

شيخوخة السكان والتنمية المستدامة

تمثل شيخوخة السكان اتجاهًا رئيسيًا يؤثر على جميع البلدان ويعكس إنجازات مهمة للتنمية البشرية، بما في ذلك تعزيز الصحة وزيادة طول العمر وخفض معدل الوفيات. يعد الاستعداد لشيخوخة السكان أمراً ضرورياً لتحقيق أجندة التنمية المستدامة، حيث تتخلل الشيخوخة معظم أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك القضاء على الفقر والصحة الجيدة والمساواة بين الجنسين والنمو الاقتصادي والعمل اللائق.^٣

إن المبدأ التوجيهي لأهداف التنمية المستدامة المتمثلة في عدم إغفال أحد، فضلاً عن الطبيعة المركزية والشاملة لشيخوخة السكان في التنمية المستدامة، يعني أنه لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، يجب الاعتراف بحقوق واحتياجات وتفضيلات كبار السن، مع النساء والرجال الأكبر سناً الذين يشاركون كأطراف فاعلة نشطة وممكنة في التنمية الاجتماعية.

ومع ذلك، فإن أهمية الاستعداد لشيخوخة السكان وتمكين كبار السن الأردنيين من مواصلة المساهمة في المجتمع والتنمية لا ينعكس بشكل كافٍ في سياسات الدولة واستراتيجيات التنمية. على سبيل المثال، تركز المراجعة الوطنية الطوعية للأردن للتقدم المحرز في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، والتي تم تقديمها في عام ٢٠١٧ في المنتدى السياسي رفيع المستوى حول التنمية المستدامة، على "القضاء على الفقر وتعزيز الرخاء في عالم متغير" ولكنها بالكاد تذكر كبار السن.

الحماية الاجتماعية لكبار السن من النساء والرجال في الأردن

إن حق الإنسان في الضمان الاجتماعي المناسب والحماية الاجتماعية خلال حياته أمر ثابت ومتمثل في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦) واتفاقية منظمة العمل الدولية الاتفاقية رقم ١٠٢ للضمان الاجتماعي (١٩٥٢) والتي صادق عليها الأردن عام ٢٠١٤.^٤

تعد الحماية الاجتماعية ضرورية أيضاً لتحقيق أجندة التنمية المستدامة، حيث يعتمد النجاح في تحقيق العديد من أهداف التنمية المستدامة على مدى كبير على التنفيذ الفعال لسياسات وأدوات الحماية الاجتماعية. من المتوقع على وجه التحديد أن تساهم الحماية الاجتماعية في الهدف ١ (القضاء على الفقر) والهدف ٢ (القضاء على الجوع، وتحقيق الأمن الغذائي وتحسين التغذية) والهدف ٣ (ضمان الحياة الصحية وتعزيز الرفاهية للجميع في جميع الأعمار) والهدف ٥ (تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين جميع النساء والفتيات)، والهدف ٨ (النمو الاقتصادي المستدام والشامل والمستدام)، والهدف ١٠ (الحد من أوجه اللامساواة).

تلتزم الحكومة الأردنية بتوسيع وتحسين سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية الوطنية كمكونات رئيسية لأجندة التنمية المستدامة. تحدد استراتيجية الحد من الفقر (٢٠١٣-٢٠١٨)^٥ كلاً من الفقر والضعف بين الأردنيين من جميع الأعمار على أنهما تحدٍ مستمر وتدعو الحكومة إلى "تقديم تدابير حماية اجتماعية موسعة ومتسقة بشكل متزايد وموجهة بشكل أفضل لأفراد الأسر الفقيرة والضعيفة" في الأردن. تمت الإشارة إلى هدف توسيع الحماية الاجتماعية بشكل أكبر في إطار التنمية متوسط المدى المسمى الأردن ٢٠٢٥.^٦

تعكس الاستراتيجية الوطنية لكبار السن (٢٠١٨ - ٢٠٢٢)^٧ الأعداد الكبيرة من الأردنيين الأكبر سناً الذين لا يتقاضون معاشاً تقاعدياً، أو التي تحت خط الفقر، وتُلزم الحكومة بتوسيع نطاق التغطية وتحسين كفاية نظام المعاشات التقاعدية في الدولة.

اللاجئون السوريون في الأردن

منذ اندلاع الأزمة السورية في عام ٢٠١١، رحب الشعب الأردني وحكومته بأعداد كبيرة من اللاجئين السوريين الباحثين عن الحماية من الدمار والعنف. ويستضيف الأردن، منذ شهر حزيران من عام ٢٠١٨، ٧٥١,٢٧٥ لاجئاً مسجلاً، وهي ثاني أعلى نسبة من اللاجئين مقارنة بعدد سكانها في العالم (٨٩ لاجئ لكل ١,٠٠٠ نسمة). وهناك عدد أكبر من اللاجئين ممن لم يتم تسجيلهم. غالبية اللاجئين من سوريا، إلا أن الأردن يستضيف أيضاً عشرات الآلاف من اللاجئين من دول أخرى، بما في ذلك العراق واليمن والسودان. يعيش معظم اللاجئين السوريين في الأردن في مناطق حضرية ويعيش أكثر من ٨٥ في المائة منهم تحت خط الفقر. حوالي نصف اللاجئين المسجلين هم من الأطفال، وحوالي ٤ في المائة هم من كبار السن.

حياة اللاجئين في الأردن صعبة، ومن بعض الجوانب تزداد سوءاً. وقد خفضت وكالات الأمم المتحدة التي تعاني من نقص التمويل المساعدات المالية والغذائية، كما ويكافح اللاجئون لتغطية نفقاتهم، نظراً لارتفاع تكلفة المعيشة، وقلة منهم يحصلون على الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية والعمل اللائق والحماية الاجتماعية.⁸

تعزيز نظام التقاعد الأردني لضمان أمن الدخل لكبار السن من الأردنيين واللاجئين

يهدف موجز السياسة العامة هذا إلى تقديم تحليل موجز لنظام معاشات الشيخوخة في الأردن، متبوعاً بمجموعة من التوصيات حول كيفية تحسين النظام لضمان أمن الدخل الكافي بشكل أكثر فعالية لجميع النساء والرجال الأكبر سناً. وإدراكاً للحاجة الماسة للحماية الاجتماعية بين اللاجئين السوريين، فضلاً عن الطبيعة المطولة المحتملة لتزوحهم، يشمل الموجز أيضاً خيارات لتوسيع التغطية لكبار السن من اللاجئين.

ويستند الملخص إلى الوثائق والسياسات الحالية، فضلاً عن البيانات الكمية من دراسة استقصائية أجرتها منظمة **HelpAge International** لعام ٢٠١٨ حول وضع كبار السن من النساء والرجال في الأردن. علاوة على ذلك، فقد عقدت مناقشات جماعية مركزة حول الرفاهية وضمان الدخل والمعاشات التقاعدية مع مجموعات من كبار السن. نساء ورجال - أردنيون ولاجئون سوريون - في عمان والزرقاء في كانون الثاني من عام ٢٠١٩.

سكان متغيرون واقتصاد مرهق

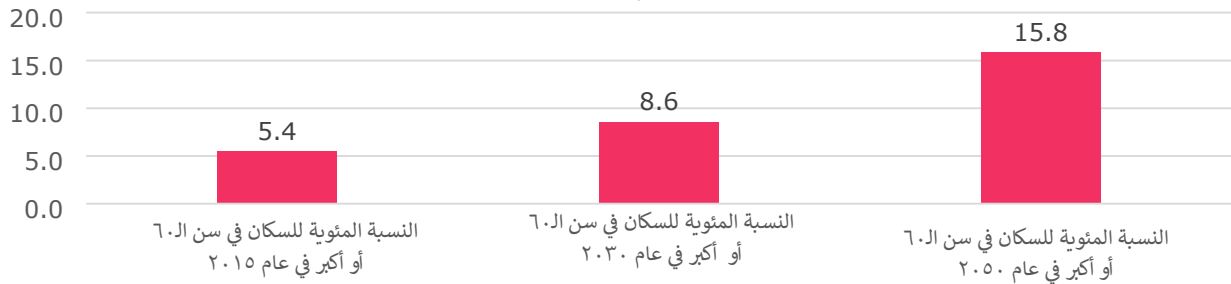
السكان

عدد سكان الأردن يزداد بشكل سريع، وفي ظل معدلات النمو الحالية، سيتضاعف حجمه كل ٢٩ عاماً. حيث بلغ معدل النمو السنوي لمجموع السكان خلال الفترة ٢٠١٥-٢٠٤٠ حوالي ٥,٣ في المائة، مدفوعاً بمعدلات النمو المرتفعة نسبياً بين السكان الأردنيين ولكن بشكل خاص، بالتدفقات الكبيرة للمهاجرين واللاجئين خلال السنوات الماضية.

بلغ عدد سكان الأردن حسب التعداد السكاني لعام ٢٠١٥، ٩,٥٣١,٧١٢ نسمة ٤٧ في المائة من الإناث و ٥٣ في المائة من الذكور، يعيشون إلى حد كبير في المناطق الحضرية.¹⁰ هناك ما يقرب من ٣ ملايين غير أردني يعيشون في الأردن، منهم ١,٣ مليون لاجئ سوري.¹¹

في حين يتميز سكان الأردن بسكان شباب نسبياً بمتوسط عمر ٢٢ عاماً، إلا أنه من المتوقع أن تزداد نسبة كبار السن الأردنيين بشكل كبير خلال العقود القادمة. فوفقاً لتقديرات منظمة **HelpAge International**، من المتوقع أن ترتفع نسبة الأشخاص الذين تبلغ أعمارهم ٦٠ عاماً فأكثر من ٥,٤٪ من إجمالي السكان في عام ٢٠١٥ إلى ٨,٦٪ بحلول عام ٢٠٣٠، وإلى ١٥,٨٪ بحلول عام ٢٠٥٠.¹² يوضح الشكل ١ النسبة المئوية المقدرة لسكان الأردن ممن يبلغون سن الـ ٦٠ عاماً أو أكبر. وفي حين أن الأشخاص البالغين من العمر ٦٠ عاماً يشكلون ويقدرون بـ ٥,٤ في المائة من سكان الأردن في عام ٢٠١٥، فإنه من المتوقع أن ترتفع هذه النسبة إلى ٨,٦ في عام ٢٠٣٠ وإلى ١٥,٨ في المائة في عام ٢٠٥٠.

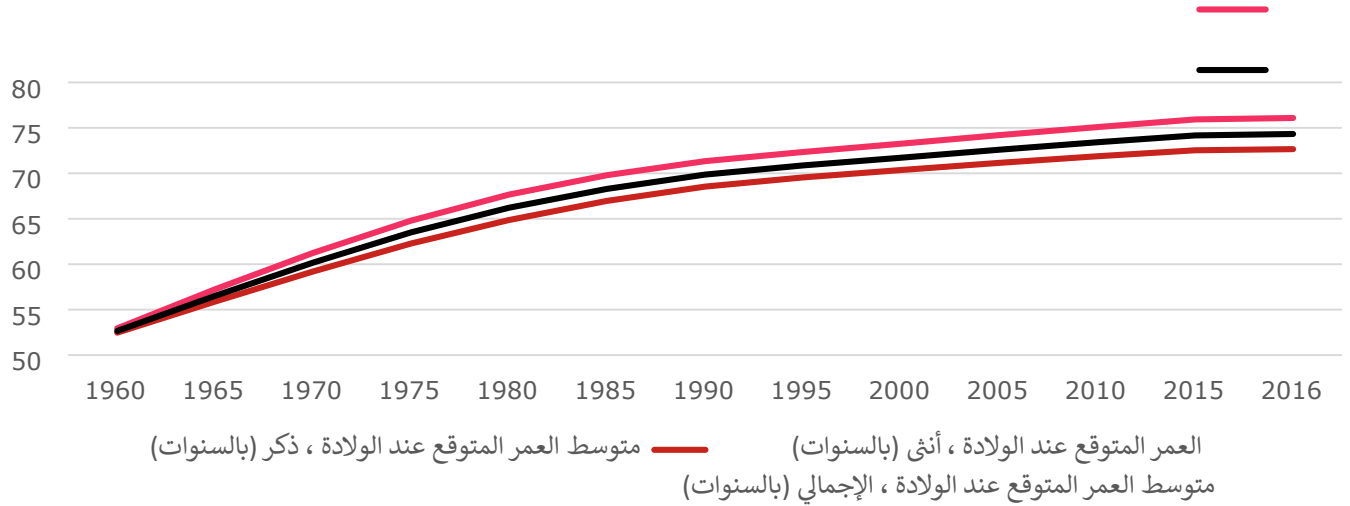
الشكل ١: النسبة المئوية المقدرة لسكان الأردن ممن تبلغ أعمارهم ٦٠ عاماً أو أكثر، ٢٠١٥-٢٠٥٠



هيلب إيج إنترناشيونال (٢٠١٥). مؤشر مراقبة العمر العالمي ٢٠١٥. بطاقة تقرير الأردن: المصدر: <https://www.helpage.org/global> agewatch/population-ageing-data/country-ageing-data/?country=Jordan

ارتفع متوسط العمر المتوقع عند الولادة بسرعة للنساء والرجال في الأردن في العقود الماضية، من متوسط ٥٢ عاماً في عام ١٩٦٠ إلى ٦٠ عاماً في عام ١٩٧٠ و ٧٤ عاماً في عام ٢٠١٦. وطوال هذه الفترة، تجاوز متوسط العمر المتوقع للمرأة عند الولادة متوسط عمر الرجل بشكل مطرد وهي ميزة نمت بمرور الوقت، وفي عام ٢٠١٦ يمكن أن تتوقع أن تعيش النساء ثلاث سنوات ونصف أكثر من الرجال.

الشكل ٢: متوسط العمر المتوقع عند الولادة حسب الجنس من ١٩٦٠ إلى ٢٠١٦



المصدر: البنك الدولي للأردن بيانات الدولة: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.MA.IN?locations=JO>

الاقتصاد وسوق العمل

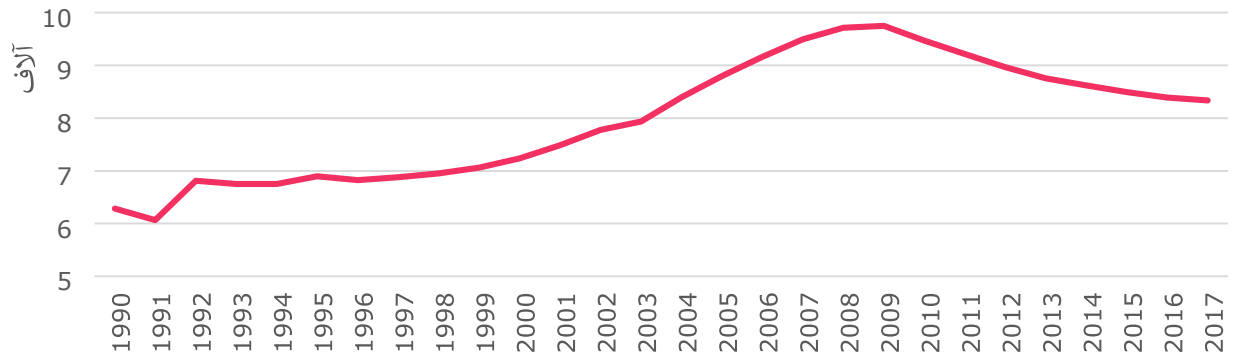
يتميز الأردن عن غيره من دول المنطقة من خلال اقتصاده الصغير نسبياً والمتنوع والذي يعتمد في الغالب على الخدمات، والقليل من الموارد الطبيعية. وتشكل الخدمات ثلثي الناتج المحلي الإجمالي للأردن في عام ٢٠١٤.^{١٣}

خلال العقد الماضي، واجهت الأردن عدداً من التحديات الاقتصادية، من ضمنها آثار الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨، والارتفاع اللاحق في أسعار النفط والغذاء، واستمرار عدم الاستقرار في جميع أنحاء المنطقة الذي يؤثر على الاستثمار والتجارة والسياحة، والأهم من ذلك، تأثير الأزمة السورية وما نتج عنها من تدفق اللاجئين^{١٤}. نتيجة لذلك، أعاد البنك الدولي تصنيف الأردن كدولة ذات دخل منخفض بدلاً من دولة ذات دخل متوسط أعلى في عام ٢٠١٧.^{١٥}

بالنسبة للمستقبل القريب، يتوقع البنك الدولي أن يظل الاقتصاد الأردني ضمن سيناريو النمو المنخفض، حيث من المتوقع أن يرتفع الناتج المحلي الإجمالي إلى نسبة ٢,٤٪ في ٢٠١٨ و ٢,٥٪ في ٢٠١٩ من ٢,١٪ في عام ٢٠١٧، مع ملاحظة أن الاقتصاد لا يزال مثقلاً بعدم الاستقرار الحالي في سوريا، وبطء انتعاش التعاون الاقتصادي مع العراق، والتباطؤ الاقتصادي في دول مجلس التعاون الخليجي.^{١٦}

يوضح الشكل ٣ النمو المطرد في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الذي عاشه الأردنيون لمدة عقدين تقريباً، بدءاً من التسعينيات وتوقف في عام ٢٠٠٩ مع الأزمة الاقتصادية العالمية. حيث أنه منذ الأزمة المالية العالمية، انخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بشكل كبير، مما يعكس الحالة الخطيرة المتزايدة للاقتصاد الأردني وتراجع دخل العديد من الأردنيين.

الشكل ٣: نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (تعادل القوة الشرائية في ٢٠١١ بالدولار الأمريكي الثابت)



المصدر: البيانات القطرية للبنك الدولي <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.MKTP.KD?locations=JO>

سوق العمل

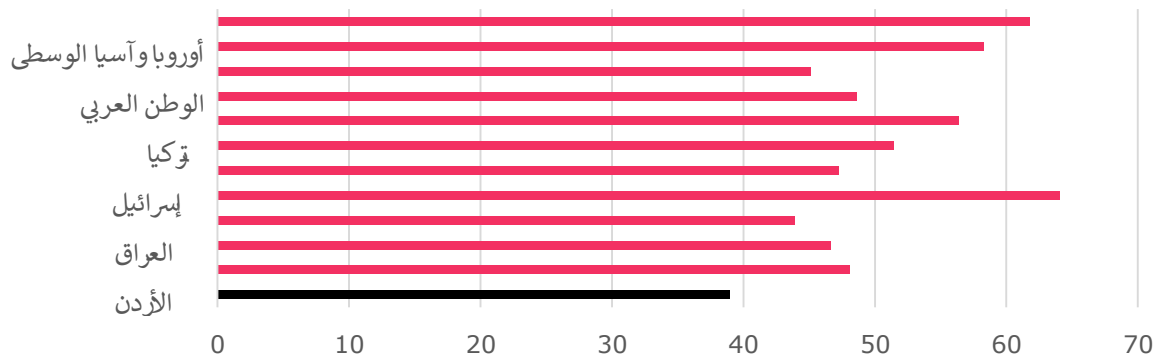
نتيجة للتباطؤ الاقتصادي والنمو السكاني الكبير، ارتفع معدل البطالة في الأردن ليصل إلى ١٨٪ في عام ٢٠١٨، مع وجود تهميش كبير للمرأة¹⁷. في الوقت نفسه، بلغ معدل المشاركة في القوى العاملة في الأردن ٣٩٪ في عام ٢٠١٧، مع بلوغ معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة ثلث متوسط الرجال. حيث بلغت الفجوة بين الجنسين في المشاركة في القوى العاملة أعلى بشكل ملحوظ بالنسبة للنساء الأكثر ضعفاً، أي النساء ذوات التعليم الرسمي المحدود أو الآتيات من أفقر شريحة.

يتمتع الأردن بواحد من أدنى معدلات المشاركة في القوى العاملة في المنطقة العربية وعلى الصعيد العالمي، ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى انخفاض معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة، لكن المعدل يتزايد، بنسبة ٢٣ في المائة^{١٨}.

وينخفض معدل المشاركة في القوى العاملة بشكل كبير من أعلى مستوى له على الإطلاق في عام ٢٠٠٩ (٤٢,٥ في المائة)¹⁹، عاكساً على الأرجح الوضع الاقتصادي الصعب.

ومن بين السكان في سن العمل البالغ عددهم حوالي ٣,٥ مليون شخص، هناك حوالي ١,٤ مليون أردني يعملون، بالإضافة إلى ٢١٠ ألف عاطل عن العمل وحوالي ١,٤ مليون غير أردني يعملون في الأردن. حيث يتركز التوظيف في قطاعات الإدارة العامة والدفاع والنقل والبناء والتصنيع²⁰.

الشكل ٤: معدل المشاركة في القوى العاملة في عام ٢٠١٧ (النسبة المئوية من إجمالي السكان الذين تزيد أعمارهم عن ١٥ عاماً)



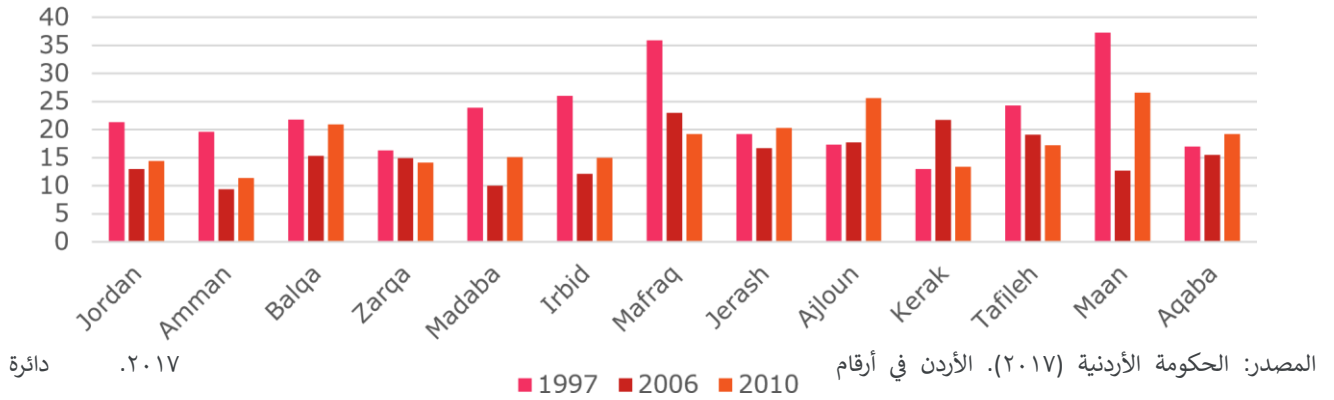
المصدر: البنك الدولي (٢٠١٨): <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.ZS>

الفقر

لم يصدر الأردن أي تقديرات لمعدل الفقر منذ عام ٢٠١٠ عندما قدر معدل الفقر المطلق بـ ١٤,٤ في المائة، أي ما مجموعه ١١٨,٩٩٥ أسرة (أو ٨٧٦,٥٩٠ فرداً) تعاني من فقر الدخل في جميع أنحاء الأردن، مع وجود ٢٢,٥ في المائة من الأسر المعيشية مباشرة فوق مستوى خط الفقر المطلق، وعلى هذا النحو، فإنها عرضة للوقوع في براثن الفقر²¹. وفقاً للتوقعات الاقتصادية للبنك الدولي لعام ٢٠١٨، من المرجح أن يكون معدل الفقر قد ارتفع منذ عام ٢٠١٠، نظراً لارتفاع التضخم وزيادة البطالة وتباطؤ النمو خلال العقد الماضي²².

وعلى الرغم من أن الفقر مستمر في جميع أنحاء الأردن، إلا أنه أكثر انتشاراً في المناطق الريفية، حيث تسجل العاصمة عمان أدنى معدلات الفقر.

الشكل ٥: معدل الفقر حسب المحافظة والسنة



دائرة

٢٠١٧

■ 1997 ■ 2006 ■ 2010

المصدر: الحكومة الأردنية (٢٠١٧). الأردن في أرقام

الإحصاءات: <http://dosweb.dos.gov.jo/products/jordan-in-figure2017/>

نادراً ما يكون الفقر ثابتاً، في الأردن وفي كل مكان، وغالباً ما يتذبذب بشكل كبير مع تغير الظروف الخارجية، كالمواسم الزراعية أو الالتزامات المتعلقة بالأحداث الثقافية. في حالة الأردن، توصلت أبحاث البنك الدولي إلى أنه في عام ٢٠١٥، كان ثلث سكان الأردن يعيشون تحت خط الفقر في مرحلة ما من عام واحد. وعلى عكس بيانات الفقر الرسمية، التي تستند إلى مقابلة واحدة في العام الواحد، وجد الباحثون أن البيانات المستندة إلى الزيارات المتكررة تعطي معدل فقر أعلى بنسبة ٢٦ في المائة من التقدير الرسمي.^{23 24} تعود أسباب هذا المستوى المرتفع من "الفقر العابر" إلى النسبة الكبيرة من الأردنيين الذين يعيشون فوق خط الفقر الرسمي، بالإضافة إلى الزيادات الموسمية في تكلفة المعيشة، خاصة خلال فصل الشتاء والأعياد الدينية الإسلامية المهمة.

ضمان الدخل في سن الشيخوخة

يواجه النساء والرجال في الأردن تحديات متزايدة لتلبية احتياجاتهم من الدخل في سن الشيخوخة، نظراً لتدني قدرتهم على العمل بسبب نقص فرص العمل وفي العالم زيادة المشكلات الصحية؛ والمعاشات التقاعدية المحدودة وغير الكافية. ونتيجة لذلك، يعتمد العديد من كبار السن، ولا سيما النساء الأكبر سناً، على أسرهم لدعم الدخل والبقاء على قيد الحياة.

وفقاً لمسح القوى العاملة لعام ٢٠١٧،^{٢٥} هناك نسبة محدودة جداً من كبار السن العاملين - أقل بقليل من ٦ في المائة من الرجال فوق ٥٥ عاماً يعملون، وينخفض هذا الرقم إلى ١,٦ في المائة للرجال فوق ٦٥ عاماً. وتقل احتمالية عمل النساء الأكبر سناً أكثر من ذلك - في سن ٥٥ أو أكثر، يتم توظيف ٢ في المائة فقط من النساء و ٠,٣ في المائة من النساء فوق ٦٥ سنة يعملن. وهذه ليست نسبة مفاجئة نظراً لانخفاض مستويات مشاركة المرأة في القوى العاملة من جميع الأعمار. وبالفعل، فإن ٨٠ في المائة من النساء اللاتي تبلغ أعمارهن ٦٠ عاماً فأكثر ممن شملتهم الدراسة الاستقصائية من قبل **HelpAge International** لم تكن لديهن وظائف رسمية.

كما أن المستويات المرتفعة من المرض والإعاقة التي يعاني منها كبار السن تحد من قدرتهم على كسب الدخل. حيث أفاد ٩٢٪ من النساء والرجال الذين تبلغ أعمارهم ٦٠ عاماً أو أكثر ممن قابلتهم منظمة **HelpAge International** في عام ٢٠١٨ بإصابتهم بمرض صحي مزمن أو

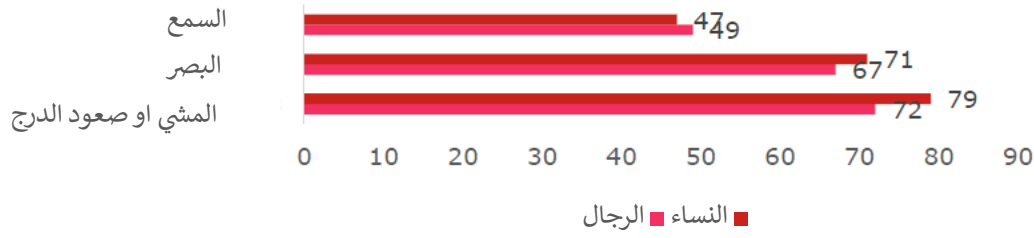
العقبة معان الطفيلة الكرك عجلون جرش المفرق إربد مادبا الزرقاء البلقاء عمان الأردن

أكثر يتطلب علاجاً ومراقبة طبية مستمرة، بينما أبلغت غالبية كبيرة عن صعوبات كبيرة في المجالات الوظيفية الأساسية (الشكل ٦). وبالمثل، أشار أكثر من ثلثي المشاركين في المناقشات المركزة بين كبار السن من النساء والرجال، التي أجرتها منظمة **HelpAge International** في عمان وإربد والمفرق والزرقاء في عام ٢٠١٩، إلى أنهم يعانون من مجموعة من الأمراض غير المعدية مثل الروماتيزم وارتفاع ضغط الدم، ومرض السكري. وأفاد الكثيرون أيضاً بأنهم يعانون من إعاقات تتعلق بالحركة والرؤية والسمع.

ولا تعد المستويات العالية من المرض والإعاقة التي يعاني منها كبار السن عاملاً مقيداً لقدرتهم على كسب الدخل فحسب، ولكنها تتطلب أيضاً نفقات طبية تضع أعباء مالية إضافية على كبار السن:

"أعاني من العديد من الأمراض الصحية وبالتالي لا أستطيع [العمل] لتلبية احتياجاتي الأساسية. فكيف يفترض أن أتلقى الرعاية الطبية؟" - امرأة أردنية مسنة

الشكل ٦: النسبة المئوية لكبار السن من الرجال والنساء الذين أفادوا بوجود الكثير أو بعض الصعوبات في السمع والبصر والحركة



المصدر: HelpAge Jordan (٢٠١٨). استطلاع النساء والرجال الأكبر سنًا في عمان واريد والمفرق والزرقاء

تفاوتت مصادر الدخل في سن الشيخوخة بشكل كبير بين النساء والرجال، وبين الأردنيين أو السوريين، كما هو مبين في الجدول رقم ١. ونظراً لمسارات العمل المختلفة جداً في مسار حياة الرجال الأكبر سنًا، فإنهم غالباً ما يحصلون على معاش تقاعدي مقارنة بالنساء، في حين أنه من المرجح أن تعتمد النساء على دعم الأسرة / دخل الأسرة. بالنسبة للعديد من النساء الأردنيات، فإنه يقتصر الحصول على معاش تقاعدي على معاش الوريثة في حالة وفاة أزواجهن.

من اجانب آخر سلطت نقاشات مجموعات التركيز مع النساء الأردنيات الأكبر سنًا الضوء على اعتمادهن شبه الكامل على أزواجهن أو أبنائهن لتلبية احتياجاتهم المادية. أعرب كل من النساء والرجال عن استيائهم العميق من عدم استقلالهم المالي، واعتمادهم على الدعم من الأقارب في كافة جوانب حياتهم اليومية تقريباً، كما عبروا عن إحباطهم من عدم استحقاقهم لمعاش تقاعدي خاص بهم، حيث لم تتح لهم إطلاقاً الفرصة للحصول على عمل رسمي. كثيراً ما عبرت النساء والرجال الأكبر سنًا عن شعورهم بأن اعتمادهم على الآخرين يشكل مصدر توتر وإهانة لهم، وتمنوا أن يكون لديهم معاش تقاعدي، أو دخل كافٍ لإعالة أنفسهم مادياً دون الاعتماد حصرياً على الآخرين.

كما تسلط البيانات الضوء على الاعتماد الكبير للسوريين الذين يعيشون في الأردن على المساعدات الإنسانية. حيث أنه على الرغم من أن بعض اللاجئين كانوا مؤهلين للحصول على معاشات تقاعدية في سوريا (خاصة اللاجئين الذكور)، إلا أنهم باتوا غير قادرين على الحصول عليها من الأردن.

"أتمنى أن أتمكن من العيش في منزل منفصل مع زوجي أو أن يكون لي دخل خاص بي لمساعدة أطفالي بدلاً من أن أكون الشخص الذي يحتاج إلى العناية به" - امرأة أردنية مسنة

"أعتمد دائماً على ابني وعلى دخله لأعيش، لكن دخله لا يكفي لكليتنا" - رجل أردني مسن

الجدول رقم ١: مصادر الدخل الرئيسية (بالنسبة المئوية، يسمح بوجود إجابات متعددة)

	رجال أكبر سنًا		نساء أكبر سنًا	
	سوريين	أردنيين	سوريات	أردنيات
المساعدة من الأقارب	5	3	5	3
بدل إعاقة	0	3	0	6
الأسرة	31	13	27	24
المساعدة الإنسانية	66	14	73	16
المعاش التقاعدي للعسكريين	0	11	0	17
الأعمال التجارية الخاصة	2	9	0	3
المعاش التقاعدي (يشمل معاش الوريثة)	0	41	0	29
راتب	1	7	1	4
غير ذلك	19	7	15	7

بالنسبة إلى ما يقرب من نصف كبار السن الذين شملهم الاستطلاع - ٤١ في المائة من الرجال و ٤٧ في المائة من النساء - دخلهم نادراً ما يكفيهم أو لا يكفي إطلاقاً لتغطية احتياجاتهم الأساسية، حيث ذكر ثلثا كبار السن من النساء والرجال الذين تمت مقابلتهم إن لديهم ديوناً (٦٩٪ من الرجال و ٦٣٪ من النساء).

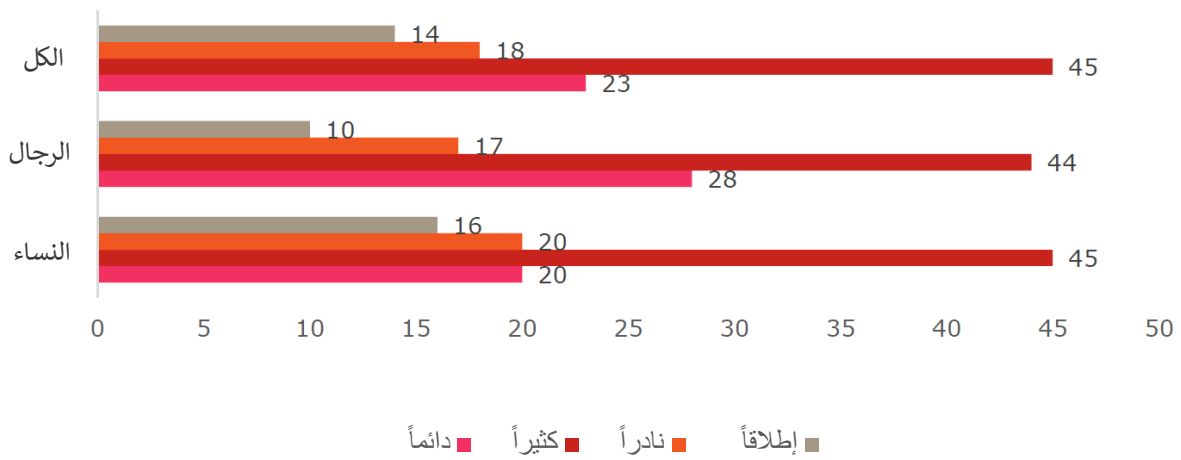
أما بالنسبة للاجئين السوريين فالوضع أكثر خطورة: حيث أفاد ٧٢٪ من النساء و ٨٤٪ من الرجال أنهم مدينون.

وبالفعل فقد أشار العديد من النساء والرجال الأكبر سناً في نقاشات مجموعات التركيز في كل من عمان والزرقاء إلى أن معظم مخاوفهم في الحياة تتعلق بعدم قدرتهم على تغطية نفقاتهم الأساسية مما أدى إلى الاعتماد على الآخرين وتراكم الديون.

"أعاني من فقر مدقع؛ لقد أثقلت الديون المتركمة كاهلي ولا يمكنني فعل شيء حيال ذلك" - رجل أردني مسن

"أعيش بما يتوفر لدي. ليس لدي ما يكفي من المال لتلبية متطلبات الحياة الأساسية. لذلك فأنا أعيش مع ابني لأن الحياة مكلفة جداً في الأردن" - رجل أردني مسن

الشكل ٧: النسبة المئوية لكبار السن من الرجال والنساء القادرين على تلبية احتياجاتهم المالية



نظام التقاعد في الأردن

خلصت ندوة دولية نظمها صندوق النقد العربي والبنك الدولي في عام ٢٠١٧ إلى أن أنظمة المعاشات التقاعدية في المنطقة العربية تشترك في مجموعة من المواضيع المشتركة، بما في ذلك فئة الشباب من السكان، وكذلك الشيخوخة السريعة، وانخفاض معدلات مشاركة الإناث في القوى العاملة، والأنظمة المجزأة، وفي كثير من الأحيان صيغ الاستحقاقات السخية (خاصة لموظفي القطاع العام)، وأحكام سهلة للتقاعد المبكر، وبرامج الحياة السخية والمعاشات التقاعدية الخاصة المتأخرة.^{٦٦} هذا هو الوصف المناسب لنظام التقاعد في الأردن.

يتشكل نظام التقاعد الأردني الحالي من قبل قانون الضمان الاجتماعي رقم ١ لسنة ٢٠١٤ وتعديلاته. ومكونه الرئيسي هو نظام المعاشات الإجباري "الدفع الفوري (PAYG)" الذي يغطي العاملين في القطاع الخاص بشكل رسمي والعاملين لحسابهم الخاص والموظفين المدنيين والعسكريين.^{٦٧} يعد معدل الاشتراك مرتفع نسبياً حيث يبلغ ٢١,٧٥ في المائة من راتب الموظف، يدفع الموظف ٧,٥ في المائة منها بينما يدفع صاحب العمل ١٤,٢٥ في المائة. ووفقاً لأرقام مؤسسة الضمان الاجتماعي^{٦٧}، بلغ عدد المؤمن عليهم إلزامياً أفعال ١,٢١٥ مليون في عام ٢٠١٧ (٨٨٥,٠٠٠ رجل و ٣٣٠,٠٠٠ امرأة)، أي حوالي ٦٤٪ من جميع الموظفين. يمثل غير الأردنيين نسبة ١٢٪ من المشتركين (أي حوالي ١٤٥,٠٠٠).

يبلغ سن التقاعد ٦٠ للرجال و ٥٥ للنساء، مع تغطية ١٥ سنة على الأقل، بما في ذلك ٧ سنوات من الاشتراكات المدفوعة. أولئك الذين تم تغطيتهم قبل عام ٢٠٠٩ لديهم أيضاً خيار التقاعد المبكر في سن ٥٠ لكل من الرجال والنساء مع ٢٥ عاماً على الأقل من الاشتراكات للرجال أو ٢٢ عاماً للنساء.

ويمكن للمواطنين الأردنيين غير المشمولين بالنظام الإلزامي الالتحاق بالنظام الطوعي الذي يسمح للمواطنين الأردنيين الذين تتراوح أعمارهم ما بين ١٦ و ٥٩ سنة للذكور و ١٦ و ٥٥ سنة للإناث بالتسجيل في الضمان الاجتماعي بنسبة اشتراك ١٧,٥ في المائة. حيث بلغ عدد المؤمن عليهم طوعاً ٦٩٠,٢٤ عام ٢٠١٥ (٤٨٣,٥٢ رجالاً و ٢٠٦,٧٢ امرأة) أي ما يقارب ٦٪ من مجموع الأعضاء النشطين في نظام الضمان الاجتماعي. بحلول عام ٢٠١٧، ارتفع عدد المساهمين الطوعيين بشكل طفيف ليصل إلى حوالي ٧٣٠,٠٠٠، وفقاً لمؤسسة الضمان الاجتماعي.

ونظراً لارتفاع مستويات الاشتراك في النظام الطوعي، من المرجح أن يجتذب العاملين ممن يتقاضون أجوراً أفضل. وبالفعل، كان متوسط أجور المؤمن عليهم طوعياً في عام ٢٠١٥ أعلى بنسبة ٢٥٪ من متوسط رواتب التغطية الإلزامية (٦٤٣ ديناراً مقابل ٤٨٤ ديناراً). يميل العاملون لحسابهم الخاص في الطرف الأدنى من مقياس الدخل إلى الحصول على دخل أقل استقراراً، وغالباً ما يكافحون من أجل المساهمة بشكل مستمر. كما يبدو أن النظام الطوعي بعيد المنال بالنسبة لمعظم النساء، وبالتالي فهو غير قادر على سد الفجوة الكبيرة بين الجنسين في نظام التقاعد الأردني، حيث تمثل النساء أقل من ثلث المؤمن عليهم طوعاً.

تغطية محدودة

إن نظام التقاعد الأردني محدود التغطية، حيث يستفيد ٤٢,٢٪ فقط من السكان الأردنيين فوق سن التقاعد الإلزامي من معاش الشيخوخة.^{٢٨} بحسب التقرير السنوي لمؤسسة الضمان الاجتماعي لعام ٢٠١٥، بلغ عدد المتقاعدين في سن الشيخوخة عام ٢٠١٥ ١٣٨,٠٢٤ متقاعد ٨٤٪ منهم رجال. ومن غير المحتمل أن يزداد مستوى التغطية بشكل كبير في السنوات القادمة بالنظر إلى المستويات المنخفضة الحالية للاشتراكات النشطة في نظام الضمان الاجتماعي (كثافة المساهمة المنخفضة). حيث تساهم معدلات المشاركة المنخفضة في سوق العمل، خاصة بين النساء، وارتفاع معدلات البطالة والعمالة غير النظامية في انخفاض التغطية. وبالرغم من تزايد عدد المؤمن عليهم النشطين المشمولين بأحكام قانون الضمان الاجتماعي، إلا أن أقل من ربع السكان النشطين اقتصادياً يساهمون في الضمان الاجتماعي؛ وهذه نسبة منخفضة للغاية خاصة إذا أخذنا في الاعتبار أنه من بين السكان في سن العمل في الأردن الذين يبلغ عددهم حوالي ٣,٥ مليون شخص، هناك أقل من ١,٥ مليون نشطون اقتصادياً (يشمل العامل الاقتصادي غير النشط أولئك الذين هم في سن العمل ولكنهم ربوات منازل، وطلاب، وأشخاص لا يعملون / يبحثون عن عمل لأسباب أخرى).

تؤدي المستويات المحدودة من المشاركة في القوى العاملة، إلى جانب البطالة المرتفعة والمستمرة، إلى معدلات توظيف منخفضة للغاية - يعمل ما يزيد عن نصف الرجال الأردنيين بينما تعمل واحدة فقط من بين كل عشر نساء أردنيات. وتعتبر هذه المعدلات منخفضة للغاية حتى بالمقارنة مع الدول العربية الأخرى، حيث يبلغ متوسط معدلات التوظيف فيها ٨١٪ للرجال و ٢٧٪ للنساء.^{٢٩}

علاوة على ذلك، يعمل عدد كبير من العاملين بشكل غير نظامي. حيث قدرت دراسة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام ٢٠١٣ أن الاقتصاد غير النظامي وصل إلى ١٠ في المائة من نسبة الناتج المحلي الإجمالي الاسمي لعام ٢٠١٠ وأن العمالة غير النظامية شكلت ٤٤ في المائة من إجمالي العمالة في الأردن في عام ٢٠١٠ (قُدِّر عدد العاملين في القطاع غير النظامي في سوق العمل الأردني. عند ٤٨٧,٨٦١ مقابل ٧٢٤'٧٤٤ عاملاً في القطاع الرسمي).^{٣٠} نظراً لأن نظام التقاعد يلبى إلى حد كبير العاملين في القطاعين العام والخاص، فإن أعداداً كبيرة من العمال مستثناة من نظام الضمان الاجتماعي.

تتم معاقبة النساء بشكل خاص في النظام الحالي والذي يربط بشكل وثيق الحماية الاجتماعية بالعمل الرسمي، حيث أن مشاركة المرأة في سوق العمل في الأردن هي ثالث أدنى مشاركة على مستوى العالم. غالباً ما تظل المرأة الأردنية خارج سوق العمل تماماً لأسباب ثقافية وبسبب مسؤوليات الرعاية. وقد أشار مسح القوى العاملة لعام ٢٠١٧ إلى أن معدل نشاط الإناث بلغ ١٧٪ مقابل ٦١٪ للذكور. لذلك، فإن غالبية النساء الأردنيات لا يحق لهن الحصول على تغطية الضمان الاجتماعي، ومن غير المرجح أن يتغير هذا الوضع بشكل كبير في ظل النظام الحالي لأن النساء لا يمثلن سوى ٢٧ في المائة من المؤمن عليهم النشطين بموجب النظام الإلزامي، والاشتراكات الطوعية من النساء منخفضة بنفس القدر - في عام ٢٠١٥ كان أقل من ٣٠ في المائة من المؤمن عليهم طوعاً من النساء.

ليس من المستغرب أن تجد هيئة الأمم المتحدة للمرأة في دراسة أجريت عام ٢٠١٤ عن التقدم الاجتماعي والاقتصادي للمرأة في جميع أنحاء العالم بأن الأردن لديه أكبر فجوة في المعاشات التقاعدية بين الجنسين (متعادلة مع مصر)^{٣١}

في ظل النظام الحالي، تستفيد معظم النساء من نظام الضمان الاجتماعي فقط كمستفيدات من معاشات الورثة، والتي تغطي الأرمال وجميع البنات المعالات إذا كن غير متزوجات أو أرمال أو مطلقات؛ الأخوات المعالات؛ والوالدين. بلغ عدد الورثة الناشطين المستحقين للمعاشات نتيجة وفاة المؤمن عليه أو صاحب المعاش التقاعدي ٨٧,٤٤٧ عام ٢٠١٥، منهم ٧٩٪ إناث. وهذا الأمر له انعكاسات على استدامة النظام حيث أن إدراج هؤلاء المستفيدين يطيل إلى حد كبير الفترة الزمنية التي يتم دفعها لعدة عقود.

"على الرغم من أنني كنت معلمة إلا أنه ليس لدي دخل الآن وأشعر بالحرج لأنني أعيش مع أولاد أختي" - امرأة أردنية مسنة

"لو كان لدي ضمان اجتماعي، لكان بإمكانني الآن الحصول على كل ما أحتاجه. إلا أن ذلك لا يزال حلماً بالنسبة لي". - امرأة أردنية مسنة

على الرغم من الإصلاحات السياسية التقدمية، لا يزال اللاجئون السوريون مستبعدين من نظام الضمان الاجتماعي في الواقع. وعلى الرغم من أن نظام الضمان الاجتماعي مفتوح لغير الأردنيين، ويسمح للاجئين بالعمل بشكل قانوني، إلا أن الغالبية العظمى من اللاجئين في الأردن لا يعملون أو يعملون في القطاع غير النظامي، وبالتالي يتم استبعادهم إلى حد كبير من نظام الضمان الاجتماعي. تتضمن "اتفاقية الأردن" بين الحكومة الأردنية والاتحاد الأوروبي أحكاماً لدعم اللاجئين السوريين في الأردن، بما في ذلك إصدار عدد محدود من تصاريح العمل، وهي إلزامية في الأردن بالنسبة للاجئين ليتم توظيفهم بشكل قانوني. تغطي تصاريح العمل قطاعات معينة فقط، مثل الزراعة والبناء والتصنيع، ويجب أن يتم تجديدها سنوياً.

بحلول شهر كانون الثاني ٢٠١٨، تم إصدار ٨٧١٤١ تصريحاً للاجئين السوريين منذ تنفيذ المبادرة في شهر آذار ٢٠١٦، وهو أقل بكثير من هدف الاتفاقية البالغ ٢٠٠٠٠٠ تصريح^{٣٢}. يعود الإقبال المحدود على تصاريح العمل بين اللاجئين إلى مجموعة واسعة من القضايا المتعلقة بالتكاليف والفوائد. من الناحية النظرية، توفر تصاريح العمل للاجئين حماية قانونية أكبر في مكان العمل، مثل العقود والحد الأدنى للأجور. وفي الوقت نفسه، فإن تصاريح العمل التي يحصل عليها اللاجئون تربطهم عادةً بصاحب عمل معين، مما قد لا يترك لهم سوى القليل من سبل الانتصاف عندما تكون ظروف العمل سيئة أو متدهورة. كما يشعر اللاجئون السوريون بالقلق من أن يؤدي التسجيل في العمل إلى فقدان المعونة الاجتماعية، على الرغم من الحملات الإعلامية لتوضيح خلاف ذلك.^{٣٤}

في بادئ الأمر، لم يكن التوظيف القانوني للاجئين السوريين يتطلب تصاريح عمل سارية فحسب، بل كان يتطلب أيضاً التسجيل في نظام الضمان الاجتماعي الأردني، وهو مطلب تم استبداله في النهاية بتأمين إلزامي خاص ضد إصابات العمل للعمال السوريين. ونظراً للتحديث المحدود نسبياً لتصاريح العمل وعدم وجود شرط للمساهمة في الضمان الاجتماعي، ليس من الغريب أنه في نهاية عام ٢٠١٨، فقط حوالي ١١٠٠٠ لاجئ سوري كانوا يساهمون في الضمان الاجتماعي.

على الرغم من أن نسبة كبيرة من كبار السن السوريين (أغلبهم من الرجال) كانوا مؤهلين للحصول على الضمان الاجتماعي في سوريا، إلا أنهم غير قادرين على الحصول عليه من الأردن. تحدث اللاجئون الأكبر سناً عن إحباطهم من عدم تمكنهم من الحصول على معاشهم التقاعدي لفترة أطول والصعوبات التي يواجهونها نتيجة لذلك.

"عملية الحصول على المعاش التقاعدي هنا صعبة للغاية ودقيقة لدرجة أنه قد يتعين عليك العودة إلى سوريا للحصول على الوثائق الصحيحة وهو أمر يستحيل على معظمنا القيام به." - امرأة سورية مسنة مقيمة في الأردن

"الحصول على معاشي التقاعدي سيسمح لي باسترجاع بعض من كرامتي وعيش حياة كريمة وهو ما أتمناه كل يوم." - رجل سوري مسن يعيش في الأردن

كفاية المعاشات التقاعدية

يمكن تقييم مدى كفاية المعاشات التقاعدية من حيث الحد من الفقر والتعويض عن فقدان الأجر. في عام ٢٠١٥ بلغ متوسط معاش الشيخوخة ٣٩١ ديناراً للرجال و ٣٣١ ديناراً للنساء، وهو ما يعادل خمسة أضعاف خط الفقر المطلق.^٢ كما أنه أعلى من الحد الأدنى للأجور البالغ ٢٦٨ ديناراً شهرياً وحوالي ثلاثة أرباع اشتراكات متوسط راتب العمال في الضمان الاجتماعي الإلزامي.

تماشياً مع أنظمة التقاعد الأخرى في المنطقة، يقدم نظام الضمان الاجتماعي الأردني معدلات تعويض سخية نسبياً تبلغ قيمتها ٢,٥ في المائة من متوسط الدخل الشهري للمؤمن عليه في السنتين الأخيرتين من الخدمة. الحد الأقصى لمعدل التعويض هو ٧٥ في المائة من متوسط الدخل الشهري للمؤمن عليه في السنتين الأخيرتين.^٣ يمكن زيادة معاش الإعالة التكميلي بنسبة ١٠ في المائة للمعال الأول و ٥ في المائة لكل من الثاني والثالث، وصولاً إلى ما قيمته ٢٠ في المائة من المعاش. إلا أن هذا لا يكفي بالنسبة للكثيرين لأن الأردن، وخاصة عمان، تعد من بين أعلى البلدان والمدن في العالم العربي وما بعده.^٤ حيث بلغ متوسط الإنفاق السنوي على المواد الغذائية وغير الغذائية لأسرة أردنية صغيرة (مؤلفة من فرد أو اثنين) ٩,١٧٩ ديناراً أردني في عام ٢٠١٧، وهو ما يعادل ضعف المعاش التقاعدي السنوي الخاص للرجال.^٥ في المحصلة، فإن المعاشات التقاعدية المنخفضة تعكس إلى حد كبير الأجور المنخفضة، وليس إلى بخل نظام الضمان الاجتماعي.

سد فجوة المعاشات وتحقيق ضمان الدخل عند الشيخوخة للنساء والرجال الأكبر سناً في الأردن

باختصار، يرتبط نظام الضمان الاجتماعي الحالي ارتباطاً وثيقاً بالتوظيف النظامي، وبالتالي فهو غير كافٍ لتوفير الأمن في السياق الاقتصادي والاجتماعي الحالي للبطالة المرتفعة وغير النظامية، والمشاركة الاقتصادية المنخفضة جداً للنساء، والأعداد الكبيرة من اللاجئين السوريين.

اتخذ الأردن خطوات مهمة في بناء نظام ضمان اجتماعي شامل ومستدام، مع ذلك، فإن النظام الحالي يفتقر إلى آليات سد فجوات التغطية الناتجة عن القضايا الاجتماعية والاقتصادية الهيكلية، أي أن الأفراد الذين لا تشملهم المخططات الإلزامية أو الطوعية ليسوا محميين.

من شأن الركيزة غير القائمة على الاشتراكات والتي تتألف من معاش تقاعدي اجتماعي مكمل لركيزة الضمان الاجتماعي الإلزامي الحالية أن تحل مشكلة فجوة التغطية، وصولاً إلى نظام يوفر حماية اجتماعية شاملة في سن الشيخوخة.

المعاشات غير القائمة على الاشتراكات أو المعاشات التقاعدية الاجتماعية هي عبارة عن تحويلات نقدية ممولة من الضرائب تُدفع بانتظام لكبار السن بغض النظر عن مساهماتهم في الضمان الاجتماعي. وتعد المعاشات التقاعدية الاجتماعية عنصراً أساسياً في النظم الاجتماعية في البلدان ذات الدخل المرتفع، وقد برزت كنهج بارز بشكل متزايد لتوسيع تغطية المعاشات التقاعدية في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل في العقدين الماضيين.

ينبغي لنظام المعاشات التقاعدية الشامل أن يدمج بين مخططات المساهمة الفعالة والعناصر الممولة من الضرائب. وتعمل الركيزة غير القائمة على الاشتراكات على وضع حد أدنى للدخل الذي يمكن أن يتوقعه المرء في سن التقاعد، بغض النظر عن ارتباطه السابق بسوق العمل، مما يضمن الحد الأدنى من أمن الدخل في سن الشيخوخة للجميع، في حين أن الركيزة الثانية، التي تتكون من مخطط الدفع الفوري PAYG العام الإلزامي، تركز على معاش تقاعدي مناسب من حيث معدل التعويض وترشيد الاستهلاك في سن الشيخوخة. يمكن للركيزة غير القائمة على الاشتراكات أيضاً أن تسهل بعض التعديلات التي ينبغي إجراؤها على الركيزة القائمة على الاشتراكات لتعزيز استدامتها.

ستعتمد بعض الفئات السكانية ذات الارتباط الضئيل بسوق العمل بشكل كبير على الركيزة الأولى لدخلها من معاشات التقاعد. وهو الحال بالنسبة للمرأة الأردنية بشكل خاص. يتم فصل المعاشات التقاعدية الاجتماعية التي تمولها الحكومة عن الافتراضات المتعلقة بالمشاركة المستمرة في العمل النظامي بأجر، وبالتالي تعكس بدقة أكبر الطبيعة الجنسانية لمسار الحياة. وبالفعل، فإن المعاشات التقاعدية الاجتماعية تلعب دوراً رئيسياً في ضمان حصول المرأة على معاش تقاعدي أساسي على الأقل، وتمتعها بالحد الأدنى من مستوى المعيشة في سن الشيخوخة.

وعلى الرغم من أنه لا يمكن توقع أن تؤدي المعاشات التقاعدية الاجتماعية إلى إلغاء سنوات من التمييز، إلا أن فصل أحد ركائز نظام المعاشات التقاعدية عن أسواق العمل يضمن عدم انتقال أوجه اللامساواة المتراكمة، والتي غالباً ما تكون مرتبطة بالنوع الاجتماعي، إلى نظام المعاشات التقاعدية. يمكن للمعاشات التقاعدية الاجتماعية أيضاً أن تعالج المخاطر الخاصة بالنوع الاجتماعي والعمر، مثل خسارة الأرامل للممتلكات أو مسؤوليات رعاية الأطفال، لا سيما في الأسر المعيشية التي يغيب عنها الجيل الثاني. كما يمكن اعتبار المعاشات التقاعدية الاجتماعية وسيلة فعالة للاعتراف بقيمة عمل المرأة بدون أجر داخل الأسرة والمجتمع. وبالتالي، فإن المعاشات الاجتماعية هي طريقة أكثر إنصافاً من ناحية النوع

الاجتماعي لبلوغ أمن الدخل في سن الشيخوخة، وهي مهمة بشكل خاص في السياقات ذات الطابع غير النظامي المرتفع وتغطية المعاشات المنخفضة، كما هو الحال في الأردن.

علاوة على ذلك، فإن الركيزة غير القائمة على الاشتراكات، إذا ما تم توسيعها لتشمل المواطنين غير الأردنيين، يمكن أن تشكل آلية مهمة لدعم اللاجئين السوريين وعائلاتهم في الأردن. بالنظر إلى القيود الملحوظة لضمان أمن الدخل لكبار السن من اللاجئين من خلال الضمان الاجتماعي المرتبط بالتوظيف النظامي، على الأقل في المدى المتوسط، فضلاً عن النزوح المحتمل الذي طال أمده للاجئين السوريين، فإن المعاش التقاعدي الاجتماعي المقدم لكبار السن من اللاجئين قد يكون أمراً بالغ الأهمية في ضمان رفاههم المادي والنفسي والاجتماعي، مع تقليل آليات التأقلم السلبية وضمان رفاه الأطفال المنفصلين عن أهلهم، والذين يقوم الأجداد برعايتهم بشكل أساسي.

معاش تقاعدي اجتماعي لكبار السن من الأردنيين والسوريين

يجب تصميم المعاش التقاعدي الاجتماعي للقضاء على الفقر في سن الشيخوخة مع الاهتمام بالحفاظ على الحوافز للاشتراك في الضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات. وهذا يعني تحديد مستويات معاشات عالية بما يكفي لضمان عدم اضطراب أي شخص كبير في السن للعيش في فقر، ولكن أيضاً النظر في كيفية تفاعل المعاش التقاعدي الاجتماعي مع نظام الضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات في الدولة.

تلك المعاشات الاجتماعية التي تُقدم للجميع (شاملة) أو تستثني فقط أولئك الذين يتلقون معاشات تقاعدية أخرى (بعد الخضوع لاختبار الدخل) مزايا خاصة مقارنة بالمناهج المرتبطة بالقدرة المالية من حيث قدرتها على الوصول إلى الجميع بشكل فعال، بما في ذلك الفقراء والمهمشين؛ بساطة الإدارة؛ الحوافز على العمل؛ الاستثمار والادخار، ومستويات عالية من الدعم السياسي والاجتماعي في العادة. لجميع الأسباب التي ذُكرت، لطالما كانت المعاشات التقاعدية الاجتماعية تعتبر ركائز أساسية ضرورية لأنظمة المعاشات التقاعدية في البلدان المتقدمة ويتم العمل بها بشكل متزايد في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل أيضاً.

الهدف من الركيزة غير القائمة على الاشتراكات هو تجنب الفقر في سن الشيخوخة، وبالتالي يجب تحديد قيمة فوائدها مع وضع هذا الهدف في الاعتبار. لذلك، عادة ما يتم تحديد مستويات الفوائد وفقاً لمعايير مختلفة ذات صلة بالسياق الوطني - مثل خط الفقر الوطني. حيث يكون مستوى المزايا المحدد في خط الفقر الأردني (والذي يبلغ حالياً حوالي ٦٩ ديناراً أردني شهرياً) مساوياً لحوالي ٢٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي للفرد. وهذا يتماشى مع معظم البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل التي لديها معاش تقاعدي غير قائم على الاشتراكات. يبلغ المتوسط في أفريقيا وأمريكا اللاتينية ١٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للفرد، و ١٥ في المائة في آسيا. يتمتع المعاش الاجتماعي للتضامن الاجتماعي التابع لوزارة الشؤون الاجتماعية في مصر بمزايا تبلغ حوالي ١٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للفرد. يجب أيضاً الحفاظ على مستوى الكفاية مع مرور الوقت من خلال المقاييس المناسبة، وهو أمر مهم للنساء على وجه الخصوص، حيث أنهن غالباً ما يعشن أكثر من الرجل.

تختلف تكلفة المعاش التقاعدي الاجتماعي اختلافاً كبيراً اعتماداً على المعايير المختارة. يعرض الجدول رقم ٢ التكلفة التقديرية للمعاش التقاعدي الشامل للأردن بأسعار عام ٢٠١٧، محسوبة باستخدام الإسقاطات السكانية لعام ٢٠١٧ (من نشرة التوقعات السكانية في العالم للأمم المتحدة / إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية) والبيانات الاقتصادية من قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي لآفاق الاقتصاد العالمي. يفترض أن تكون تكاليف الإدارة ٥ في المائة من التكلفة الإجمالية لعمليات النقل. تظهر النتائج أن التكاليف - حسب مستوى الاستحقاق وعمر الأهلية - ستختلف بشكل كبير. في أحد طرفي المقياس، سيكلف الانتفاع عند خط الفقر (٦٩ ديناراً أردنياً) لمن هم فوق سن الستين ٥٠٠ مليون دينار أردني، أو ١,٢١٪ من الناتج المحلي الإجمالي. على الطرف الآخر من المقياس، فإن سيكلف الانتفاع ٥٢ ديناراً أردنياً (١٥٪ من متوسط الدخل) لمن هم فوق سن السبعينيات ١٦٠ مليون دينار أردني فقط، أو ٠,٣٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي. إن تحديد السيناريوهات الممكنة على المدى القصير والمتوسط والطويل يعني مراعاة إمكانية إنشاء "حيز مالي".

جدول رقم ٢: تكلفة المعاش التقاعدي الاجتماعي الشامل في الأردن (أسعار عام ٢٠١٧)

النسبة المئوية الشهرية لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من الإنفاق (مليون)، ومن التكلفة بالدينار الأردني % ومن إجمالي الناتج المحلي % ومن مخصصات الحكومة بالدينار الأردني

52	15%	60+	370	0.91%	3.11%
		65+	250	0.61%	2.08%
		70+	160	0.39%	1.32%
69	20%	60+	500	1.21%	4.15%
		65+	330	0.81%	2.77%
		70+	210	0.51%	1.76%

المصدر: حسابات HelpAge International

إلى جانب كونه ركيزة أساسية لنظام التقاعد، سيكون المعاش التقاعدي الاجتماعي مناسباً لنظام الحماية الاجتماعية الأردني. تملك الأردن نظام حماية اجتماعية متطور نسبياً، لكنه يواجه تحديات في التجزئة وتوفير الموارد والتغطية. من شأن المعاش التقاعدي الاجتماعي أن يعزز نظام الحماية الاجتماعية من خلال تكميل وخلق أوجه تآزر مع البرامج القائمة التي ينفذها صندوق المعونة الوطنية ووزارة التنمية الاجتماعية

وصندوق الزكاة، والمساعدة في تحقيق أهداف التغطية بطريقة فعالة من حيث التكلفة. على هذا النحو، يجب اعتبار المعاش التقاعدي الاجتماعي مكوناً مهماً في الاستراتيجية الوطنية الأردنية للحماية الاجتماعية والحد من الفقر (٢٠١٩-٢٠٢٥).

يمكن أن يلعب المعاش التقاعدي الاجتماعي الشامل الذي يتم دفعه لجميع كبار السن المقيمين في الأردن دوراً رئيسياً في الجهود الحالية لتحقيق الانسجام في توفير الحماية الاجتماعية للمواطنين الأردنيين واللاجئين. تركز ركيزة الحماية الاجتماعية في خطة الاستجابة الأردنية للأزمة السورية³⁷ ٢٠١٨-٢٠٢٠ على دمج اللاجئين السوريين في أنظمة الحماية الوطنية، فضلاً عن تنفيذ تدخلات الحماية الاجتماعية عالية الجودة التي تعطي الأولوية للفئات الأكثر ضعفاً (الأشخاص ذوو الإعاقة، الأشخاص ذوو الاحتياجات القانونية والحماية، كبار السن والضعفاء اجتماعياً واقتصادياً). إن المعاش التقاعدي الاجتماعي الذي يتقاسمه اللاجئون والمجتمعات المضيفة من شأنه أن يعزز الشفافية، مما قد يساعد على خلق شعور بالإنصاف وتعزيز الترابط الاجتماعي.

"لو كنت أحصل على معاش تقاعدي لشعرت بتحسن كبير وسأعيش بكرامة وليس مع إحراج" - رجل أردني مسن

"الحصول على معاشي التقاعدي سيسمح لي باستعادة بعض من كرامتي وعيش حياة كريمة وهو ما أتمناه كل يوم." - رجل سوري مسن مقيم في الأردن

- 1 The Hashemite Kingdom of Jordan (2017). Jordan's Way to Sustainable Development. First National Voluntary review on the implementation of the 2030 Agenda: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16289Jordan.pdf>
- 2 HelpAge International (2017). (Agenda 2030 The Sustainable Development Goals and Global Ageing. Discussion Paper: <http://ageafrica.net/wp-content/uploads/HelpAge-Agenda2030-LowRes.pdf>
- 3 United National Development Programme (2017). Ageing, Older Persons and the 2030 Agenda for Sustainable Development: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/povertyreduction/ageing--older-persons-and-the-2030-agenda-for-sustainable-develo.html>
- 4 International Labour Organization. International Labour Standards. Ratifications for Jordan: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:103201
- 5 Government of Jordan (2013). Jordan Poverty Reduction Strategy: <http://inform.gov.jo/en-us/ByDate/Report-Details/ArticleId/33/Jordan-Poverty-Reduction-Strategy>
- 6 Government of Jordan (2015). Jordan 2025: <http://inform.gov.jo/en-us/By-Date/ReportDetails/ArticleId/247/Jordan-2025>
- 7 Government of Jordan (2018). National Strategy for Senior Citizens: <http://ncfa.org.jo:85/NCFA/sites/default/files/Publications/National-Strategy-Senior-Citizens-Englishfinal.pdf>
- 8 Refugees International (2018). Out of reach: legal work still inaccessible to refugees in Jordan: <https://reliefweb.int/report/jordan/out-reach-legal-work-still-inaccessible-refugees-jordan>
- 9 Jordan (2018). Survey of older women and men in Amman, Irbid, Mafrag and Zarqa: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaNWU1MGZjM2UtMmI1MC00ODc3LTk5N2UtMTgzOTU3MzMxMmJmIiwidCI6ImY2ZjcwZjFiLTJhMmQtNGYzMC04NTJhLTU0YjhjZTBjMTlkNyIsImMiOjF9>
- 10 UNICEF (2015). Jordan Population and Housing Census 2015: https://www.unicef.org/jordan/media_10894.html
- 11 Government of Jordan (2017). Jordan in Figures. Department of Statistics: <http://dosweb.dos.gov.jo/product-category/jordan-in-figures/>
- 12 HelpAge International (2015). Global Age Watch Index 2015. Report Card Jordan: <https://www.helpage.org/global-agewatch/population-ageing-data/country-ageing-data/?country=Jordan>
- 13 International Labour Organization (2017). Jordan Decent Work Country Programme. Regional Office for Arab States: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---roberut/documents/publication/wcms_542358.pdf
- 14 Government of Jordan (2017). Summary and Main Messages of Jordan's Voluntary National Review To be presented at the High Level Political Forum on Sustainable Development: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15110Jordan.pdf>
- 15 World Bank (2016). Jordan Country Reclassification - Questions and Answers: <https://www.worldbank.org/en/country/jordan/brief/qa-jordan-country-reclassification>
- 16 World Bank (2018). Jordan's Economic Outlook - April 2018: <http://www.worldbank.org/en/country/jordan/publication/economic-outlook-april-2018>
- 17 Social Security Corporation (2015). Annual Report 2015: https://www.sdc.com.jo/english/images/stories/annual_reports/en2015.pdf
- 18 International Labour Organization (2017). Jordan country information. <https://www.socialprotection.org/gimi/ShowCountryProfile.action?iso=JO>
- 19 World Bank (2018). Country Data Jordan. Labour Force: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.ZS>
- 20 United Nations Development Programme (2015). Socio-economic Inequality in Jordan: <http://www.jo.undp.org/content/dam/jordan/docs/Poverty/UNDP%20Socio%20economic%20Inequality%20in%20Jordan%20English.pdf>
- 21 Zureiqat, Ghaith and Abu Shama, Hadeel (2015). December 2015 Social Protection and Safety Nets in Jordan. World Food Programme (WFP) and Centre for Social Protection at the Institute of Development Studies: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/SocialprotectionandsafetynetsinJordan.pdf>

- ²² World Bank (2018). Jordan's Economic Outlook - April 2018: <http://www.worldbank.org/en/country/jordan/publication/economic-outlook-april-2018>
- ²³ World Bank (2015). Estimating Poverty with Panel Data, Comparably. An Example from Jordan: <http://documents.worldbank.org/curated/en/993031467998474761/pdf/WPS7373.pdf>
- ²⁴ The Jordan Times (2014). Third of Jordan's population lives below poverty line at some point of one year — study: <http://www.jordantimes.com/news/local/third-jordan%E2%80%99s-population-livesbelow-poverty-line-some-point-one-year-%E2%80%94-study>
- ²⁵ Government of Jordan (2017). Labor Force Survey. Department of Statistics: <http://dosweb.dos.gov.jo/labourforce/employment-and-unemployment/>
- ²⁶ Arab Monetary Fund & World Bank (2017). Arab Pension Systems: Trends, challenges and options for reforms: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28221/118862-WP-PUBLIC-AUG18-1AM-Pension-Book-Final-NET.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ²⁷ Social Security Corporation (2017). News: <https://www.ssc.gov.jo/English/NewsSite/Pages/SSC%20monthly%20deductions%20to%20be%20pegged%20to%20new%20minimum%20wage%20starting%202018'.aspx>
- ²⁸ International Labour Organization (2018). World Social Protection Report Data. Effective Coverage for Older Persons: Percentage of Persons Above Statutory Pensionable Age Receiving A Pension: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/OldAge.action#coverage>
- ²⁹ Government of Jordan (2015). Labour Force Survey for 2015. Department of Statistics: http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/linked-html/Emp&Un.htm
- ³⁰ UNDP (2013). The Informal Sector in the Jordanian Economy: <http://www.undp.org/content/dam/jordan/docs/Publications/Gov/The%20Informal%20Sector%20in%20the%20Jordanian%20Economy-jo.pdf>
- ³¹ UN Women (2015). Progress of the world's women 2015-2016: <http://progress.unwomen.org/en/2015/>
- ³² Government of Jordan (2018). Syrian Refugee Unit Work Permit Progress Report January 2018. Ministry of Labour Syrian Refugee Unit: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MonthlyreportJan2018.pdf>
- ³³ Boston Consortium for Arab Region Studies and UNHCR (2017). The Work Permit Initiative for Syrian Refugees in Jordan: Implications for Policy and Practice: <https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2017/02/Vicky1.pdf>
- ³⁴ International Labour Organization (2017). A Challenging Market Becomes More Challenging: Jordanian Workers, Migrant Workers, and Refugees': https://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_556931/lang-en/index.htm
- ³⁵ The Jordan Time (2018). Amman ranked most expensive Arab city, 28th worldwide: <http://jordantimes.com/news/local/amman-ranked-most-expensive-arab-city-28th-worldwide>
- ³⁵ Government of Jordan (2017). Household Expenditures & Income Survey. Department of Statistics: http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/linked-html/household/2017/G4/Table8G4_Jor.pdf
- ³⁵ Government of Jordan (2018). 2018-2020 'Jordan Response Plan for the Syria Crisis. Ministry of Planning & International Cooperation: <https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/5a9d05ff24a69491feff8ba5/1520240134714/JRP+Summary+Final.pdf>

منظمة HelpAge International هي شبكة من المنظمات العالمية التي تُعنى بحقوق كبار السن حتى يعيشوا حياة صحية وكرامة وأمانة.

نشرت من قبل منظمة HelpAge International

عمارة رقم ٤٣، شارع كلية الشريعة، بجانب ديوان آل السعودي، جبل اللوييدة

عمان- الأردن

الأردن

هاتف: +962 (0) 6 4640241

knowledgeandresourcehub@helpage.org

www.helpage.org

www.helpagejordan.org

جمعية خيرية مسجلة تحت رقم ٨٨١٨٠



@HelpageJ



HelpAge
International
Jordan

Copyright © HelpAge International [2019]

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License,
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Any parts of this publication may be reproduced without permission for non-profit and educational purposes. Please clearly credit HelpAge International and send us a copy or link.