

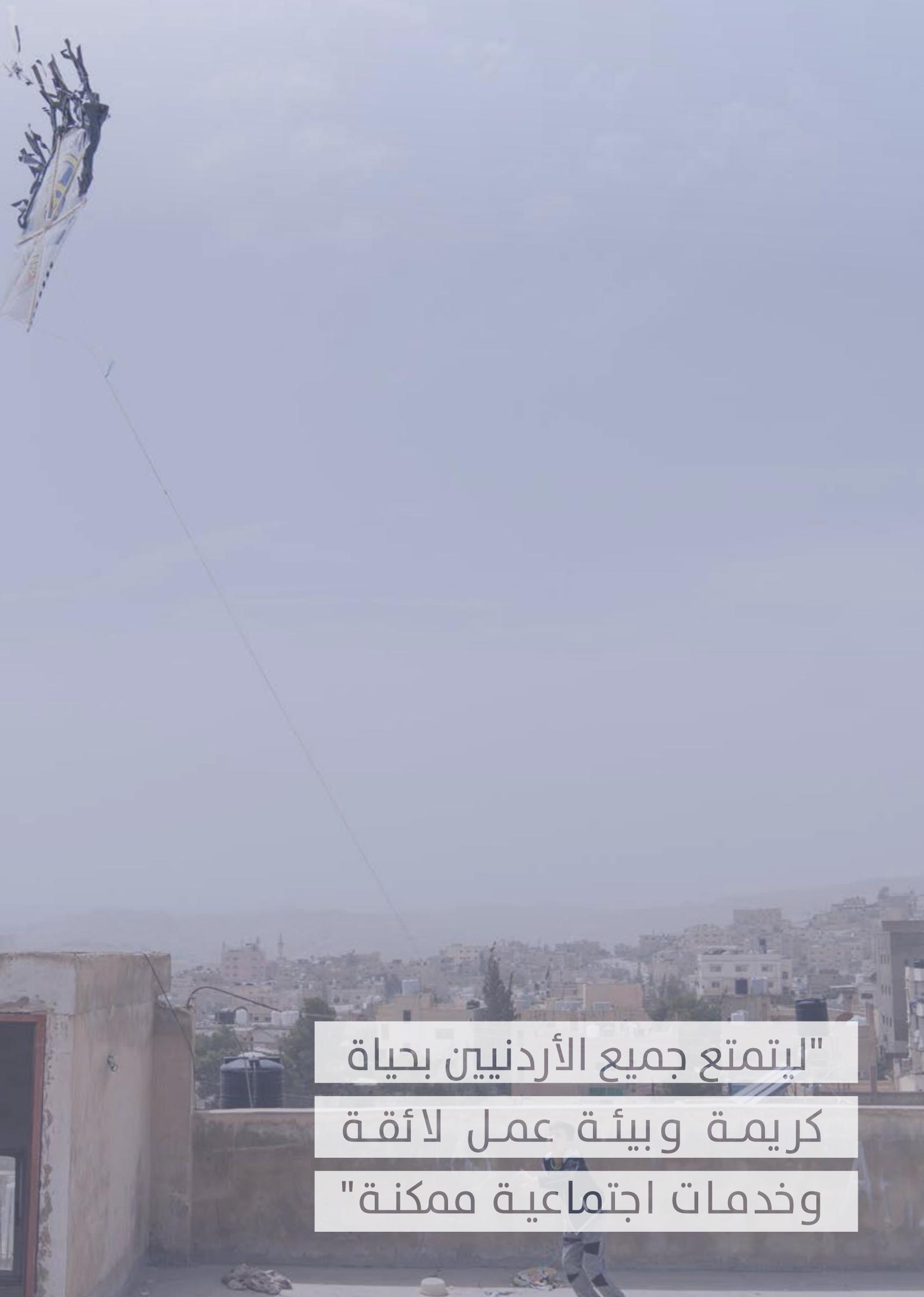
المملكة الاردنية الهاشمية



# الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية

**2025 - 2019**





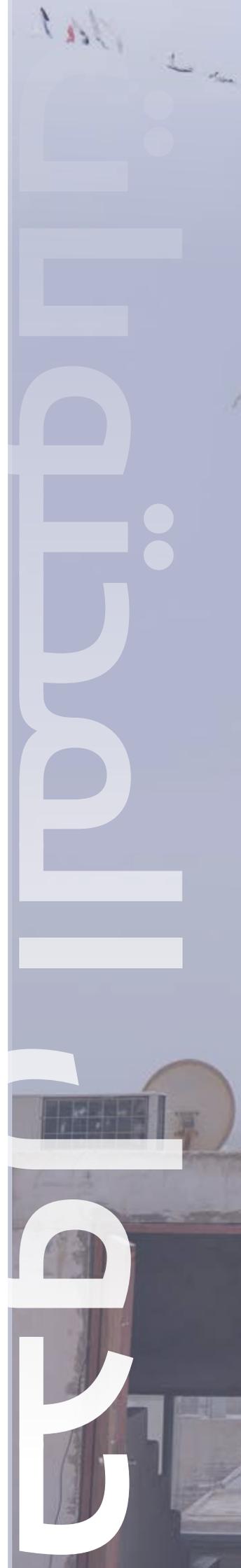
"ليتمتع جميع الأردنيين بحياة

كريمة وبيئة عمل لائقة

وخدمات اجتماعية ممكنة"

# جدول المحتويات

4	تقديم	00
6	الخلفية	00
8	المقدمة	
11	خصائص الأسر الفقيرة	
16	معايير استراتيجية	01
18	فرصة	01
18	فرصة - محور العمل اللائق والضمان الاجتماعي	
18	« الوضع القائم والتحديات المتعلقة	
21	إجراءات ذات أولوية عالية متعلقة بالعمل اللائق والضمان الاجتماعي	
24	كرامة	02
26	كرامة - المساعدة الاجتماعية المستهدفة	
26	« الوضع القائم والتحديات المتعلقة	
30	إجراءات ذات أولوية عالية المتعلقة بالمساعدات الاجتماعية	
32	تمكين	03
34	تمكين- الخدمات الاجتماعية	
34	« الوضع القائم والتحديات المتعلقة	
41	إجراءات ذات أولوية عالية المتعلقة بالخدمات الاجتماعية	
41	إجراءات مؤسسية ذات أولوية عالية لضمان تحقيق	
47	نظام حماية اجتماعية شامل وشفاف ومنصف	
44	إجراءات مؤسسية ذات أولوية عالية	
45	اطار المتابعة والتقييم	
48	ملحق (أ) أسماء المشاركين	



إن رؤية الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية المتمثلة بضمان أن "يتمتع جميع الأردنيين بحياة كريمة، وبيئة عمل لائقة، وخدمات اجتماعية ممكنة" هي في صميم عمل الحكومة وأولوياتها. ولا يسعني إلا أن أكون فخوراً بتاريخ الأردن الطويل في بناء وتنفيذ العديد من البرامج الهادفة لدعم مواطنيه، وتلبية حاجاتهم الأساسية، والتصدي للتحديات والمخاطر المتعلقة بالفقر؛ فقد تمكن الأردن من تبني أساليب متطورة في الحماية الاجتماعية.

ومن المهم، في هذه المرحلة الصعبة، أن يتم بناء برامج حماية اجتماعية قائمة على الإنصاف والعدالة، بشكل يضمن الاستخدام الأمثل والأكثر فاعلية في ظل الموارد المتاحة. ويتطلب ذلك بالضرورة مستويات أعلى من الشفافية والمسؤولية من الحكومة تجاه مواطنيها. وكما التزمنا في وثيقة أولويات الحكومة التي تعدّ خطوة أولى على طريق مشروع النهضة الوطني، فإن من واجبنا أن نعمل جاهدين، ليدرك المواطنون أنّ الحكومة تعمل من أجلهم، وأنّ لديهم حقوقاً وخدمات يتوقعون الحصول عليها.

لقد تم إعداد هذه الاستراتيجية على مدى أكثر من ثمانية عشر شهراً، من خلال جهود متواصلة وكبيرة بذلتها اللجنة التوجيهية التي يرأسها وزير التخطيط والتعاون الدولي، ووزير التنمية الاجتماعية، ولجنة فنية، وفريق عمل متخصص. وضمت هذه اللجان الثلاث ممثلين عن الوزارات والجهات الحكومية، ومؤسسات المجتمع المدني المختلفة.

وكان لادارة الإحصاءات العامة دورٌ أساسيٌّ في توفير البيانات اللازمة من خلال مسح نفقات ودخل الأسرة ٢٠١٧ - ٢٠١٨م، وذلك لتحليل الوضع الحالي للأردنيين في الفقر والتوظيف، وشروط (بيئة) العمل، والتعليم، والصحة، وبرامج المساعدات الاجتماعية القائمة.

وأودّ أن أعرب عن بالغ تقديري لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) لتقديمها الدعم المالي والفني خلال مراحل تطوير الاستراتيجية. كما أتوجه بالشكر مقدّماً إلى جميع الجهات المناط بها مهمة تنفيذ الاستراتيجية، على جهودهم، أملاً أن نحقق الأهداف المحددة بسوية عالية.

هذه الوثيقة ليست نقطة النهاية، بل على العكس فهي تمثل بداية عمل جامع يضمن أن تقوم سياسات الحكومة وبرامجها على الاستخدام الفعّال للموارد بشفافية ومسؤولية، لضمان تحقيق أهداف الاستراتيجية ورؤيتها.

رئيس الوزراء

الدكتور عمر الرزاز



# الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية



# الخلفية

## الخلفية

## المقدمة

للأردن تجربة طويلة مع البرامج المصممة لحماية مواطنيه وتمكينهم من تلبية احتياجاتهم الأساسية، وتعزيز قدرتهم على التعامل مع المخاطر التي قد تؤدي بهم إلى الفقر. وقد كان الأردن رائداً في كثير من الأحيان باتباعه نهجاً جديداً في تقديم العديد من تلك البرامج، وإيصال خدماتها بنسب غير مسبوقه لمواطنيه حسب المعايير الدولية.

1980-1971

- قانون العمل
- تأمين التقاعد للقطاع الخاص
- صندوق الزكاة
- بنك الاسكان
- صندوق التنمية والتشغيل

1960-1950

- تأمين التقاعد للقطاع العام
- قانون التنمية الاجتماعية والعمل
- دعم السلع ابتداء من القمح والسكر عام 1960

1990-1981

- صندوق المعونة

1970-1961

- نظام التعليم العام
- التأمين الصحي
- مؤسسة الاسكان

1949-1926

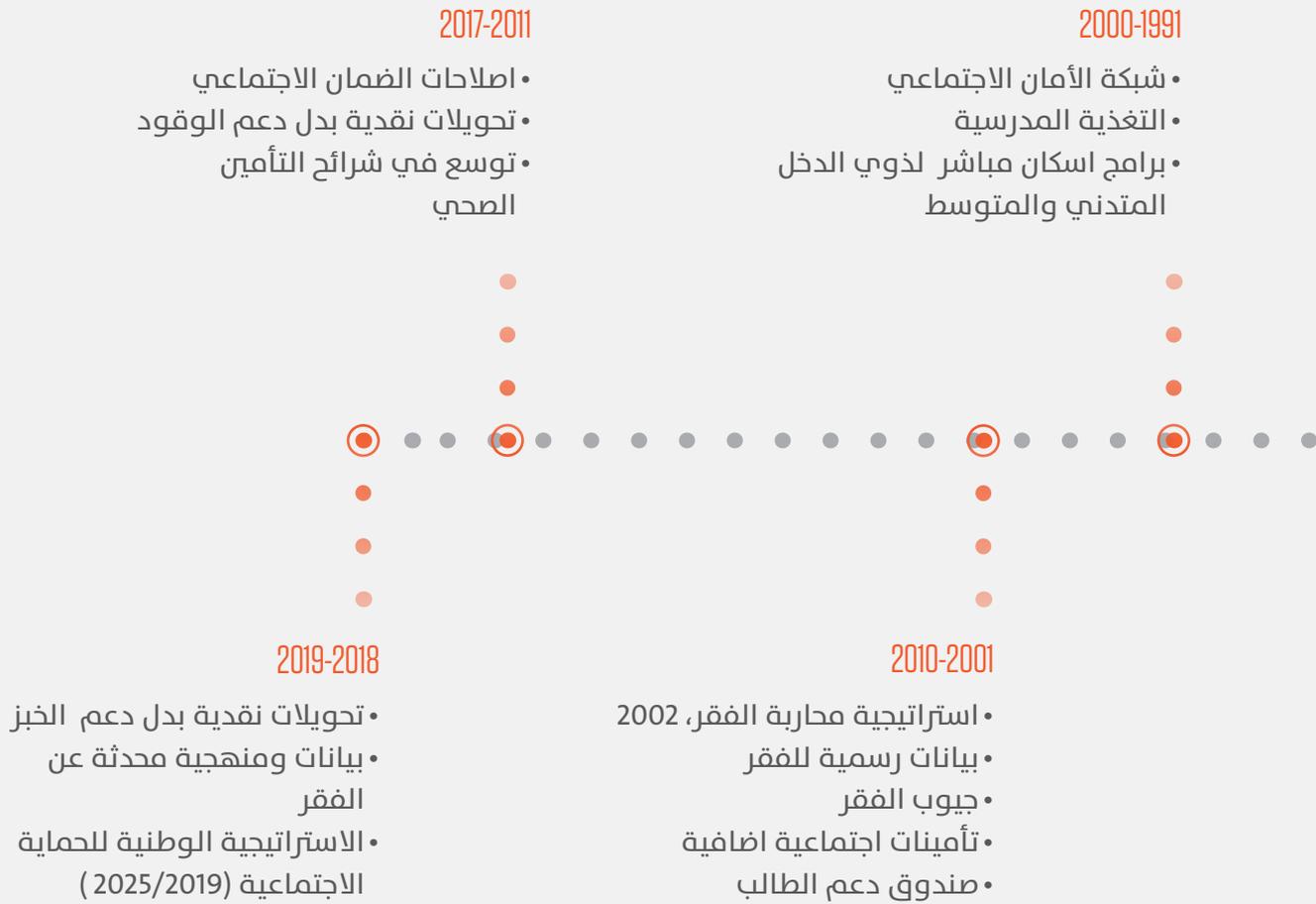
- نظام الصحة العام
- نظام فريضة الزكاة

وتأتي أهمية المراجعة الحالية لبرامج الحماية الاجتماعية وإعادة تنظيمها في التوقيت المناسب لعدة أسباب رئيسية منها:

ثالثاً، لقد اتاح توفر العديد من البيانات الاحصائية المحدثة عن المواطنين وأوضاعهم الاقتصادية والصحية والتعليمية إجراء تقييم سريع للبرامج القائمة وتكوين فهم أفضل لاحتياجات المواطنين المتنامية<sup>1</sup>

ثانياً، وجود مجموعة واسعة من برامج الحماية الاجتماعية المنفصلة ذات الأهداف المتشابهة على مر السنين، مما صعب من الشفافية والمساءلة وأدى إلى انفاق غير فعال نتيجة تعددها وازدواجية جهودها. وقد أصبح لزاماً على الدولة، في ضوء مبرائيتها العامة المحدودة، أن تقوم بتحديد أولويات عمل برامجها وتبسيط إجراءاتها

أولاً، حاجة الأردن اليوم إلى أن يصبّ دَلْ اهتمامه لتحسين نوعية وجود خدمات برامجها المتعلقة بالحماية الاجتماعية بعد أن نجح - إلى حد ما - في إيصال تلك الخدمات إلى معظم مواطنيه.

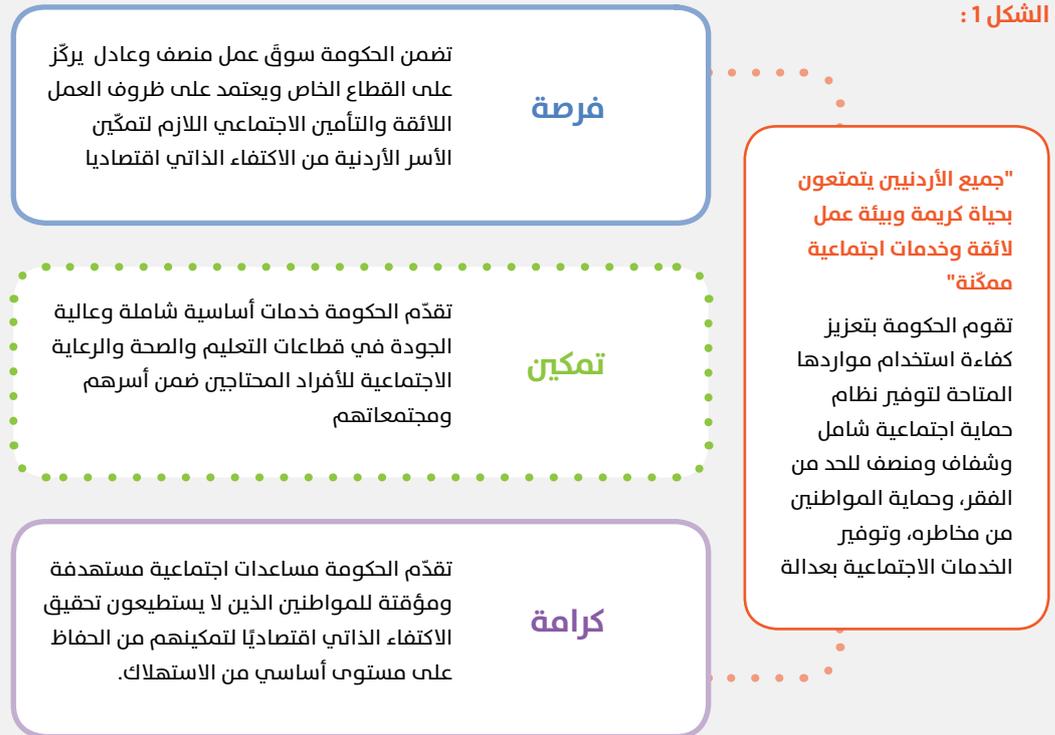


البدء في العديد من الإجراءات التي دُكرت في الاستراتيجية.

تم تصميم الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية بناءً على ثلاثة محاور رئيسية<sup>3</sup> - تعمل بشكل تكاملي وشمولي بهدف تحقيق حياة كريمة لجميع الأردنيين - من خلال توفير نظام شامل وشفاف وعادل للحماية الاجتماعية. يركز المحور الأول من الاستراتيجية على الفرص المتاحة للأسر الأردنية لتحقيق الاكتفاء الذاتي اقتصادياً من خلال سوق العمل. بينما يركز المحور الثاني على تمكين المواطنين من خلال التعليم والرعاية الصحية وكذلك الخدمات الاجتماعية للأفراد المحتاجين لها وضمان بقائهم مندمجين في أسرهم ومجتمعاتهم. في حين يركز المحور الثالث على المساعدة الاجتماعية المستهدفة التي تسمح للفقراء بالحفاظ على مستوى استهلاك لائق من احتياجاتهم الأساسية بكرامة.

بناءً على ذلك، تم تطوير استراتيجية وطنية شاملة للحماية الاجتماعية توضح التزامات الحكومة الأردنية تجاه المواطنين لكسر حلقة الفقر ومنع توارثها بين الأجيال، وتوفر "أرضية للحماية الاجتماعية" في سياق رؤية المملكة الأردنية الهاشمية لدولة القانون والإنتاج والتكافل. وقد وضعت اللجنة التوجيهية المشكلة للإشراف على إعداد الاستراتيجية إجراءات عمل محددة بُنيت على أساس مراجعة تفصيلية للاستراتيجيات الوطنية والقطاعية والمؤسسية القائمة، وتحليل دقيق للمعلومات الإدارية ولبينات المسوحات الوطنية، وبعد تقييم عدة خيارات من سياسات الحماية الاجتماعية<sup>2</sup> ونتيجة للعمل التشاركي والتنسيق الوثيق مع مختلف الوزارات والمؤسسات المعنية خلال مراحل إعداد الاستراتيجية على مدار عام كامل، لضمان موافقة الإجراءات المقترحة فيها مع الاستراتيجيات القائمة، والتأكد من قدرة المؤسسات على تنفيذها وتوفير الموارد المالية اللازمة لذلك، فقد تم بالفعل

## الشكل 1:



2. ضمت اللجنة التوجيهية، التي ترأسها وزير التخطيط والتعاون الدولي والتنمية الاجتماعية، ممثلين عن الوزارات والمؤسسات الحكومية وكذلك المجتمع المدني. وقد كُلفت اللجنة التوجيهية فريق عمل من المختصين لمناقشة مختلف البرامج والسياسات ذات الصلة، وقد عقد فريق العمل ما يزيد عن 18 حلقة نقاشية. بينما قدم فريق من الخبراء الأردنيين الدعم الفني إلى فريق العمل واللجنة التوجيهية، وتمويل من منظمة اليونسيف.

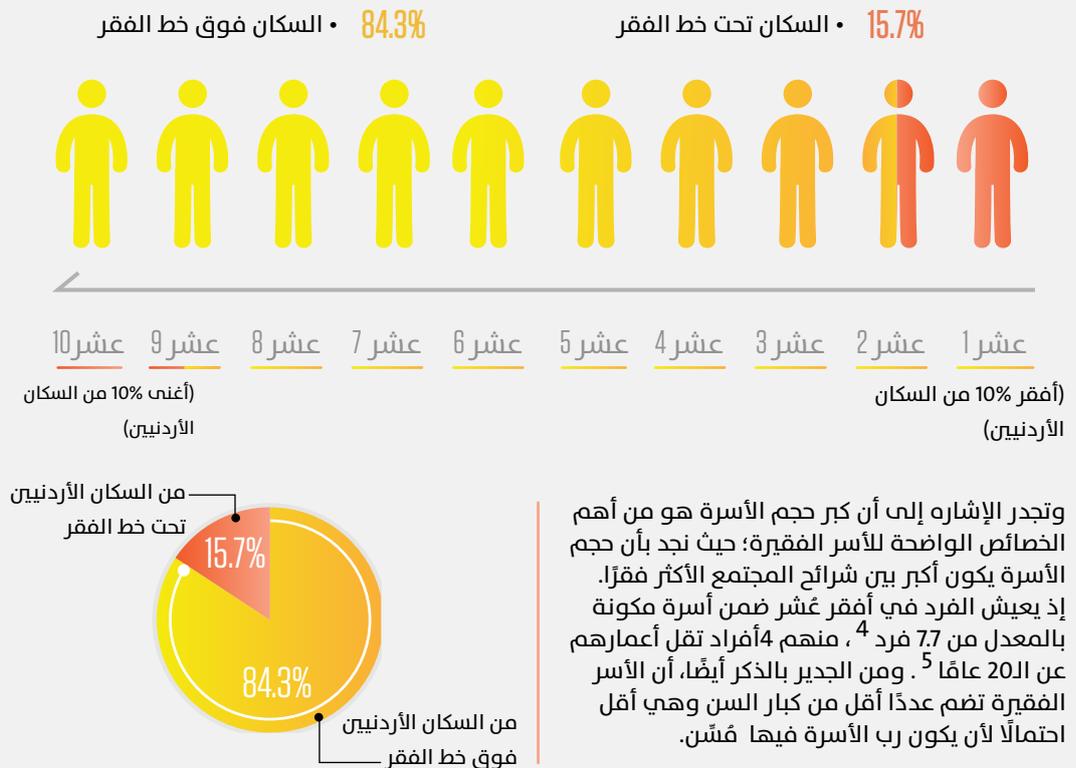
3. ناقشت اللجنة التوجيهية عدة خيارات لنطاق الاستراتيجية، وقررت التركيز في هذه المرحلة على القضايا الجوهرية المتعلقة بالمحاور الثلاثة المحددة أعلاه. وبذات الوقت، أقرت اللجنة التوجيهية بأن العديد من القضايا، رغم أهميتها، لن يتم إدراجها ضمن نطاق الاستراتيجية الحالي، بما في ذلك الحريات الشخصية والسياسية والدينية، والخوض في تفاصيل بعض القطاعات المحددة مثل الزراعة، والحماية الاجتماعية لغير الأردنيين (ملاحظة: جميع البيانات الواردة في هذه الوثيقة تشير إلى الأردنيين فقط، ما لم يتم النص صراحة على خلاف ذلك). كما أقرت اللجنة التوجيهية بأن يكون تركيز نطاق الاستراتيجية في هذه المرحلة على برامج الحكومة ومسؤولياتها تجاه منظومة الحماية الاجتماعية. وأن يتم شمول الدور الهام للمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية عند تحليل تلك البرامج، وعند تحديد الإجراءات التي التزمت الحكومة بتنفيذها من الموازنة العامة. ووافقت اللجنة التوجيهية أيضاً على ضرورة وضع استراتيجية أكثر شمولاً في السنوات المقبلة بمجرد بدء التنفيذ بشأن القضايا الأساسية التي تتناولها هذه الاستراتيجية الحالية.

## خصائص الأسر الفقيرة

فقد تم تحديد ما نسبته 15.7% من الأردنيين بأنهم فقراء بسبب تدني مستوى استهلاكهم من الاحتياجات الأساسية. وبعبارة أخرى، فإن الفقراء هم كل من يقع في العُشر (الأول) وبما يزيد عن النصف في العُشر (الثاني) بقليل. علماً بأن اعتماد التحليل على أساس تصنيف السكان إلى فئتين فقط؛ الفقراء مقابل غير الفقراء، يضع 84.3% من السكان الأردنيين معاً في فئة واحدة غير فقيرة. وعليه فإن التحليل على أساس الفئات العشرية يمكننا من التمييز ليس فقط بين أفقر الفقراء العُشر (الأول) ولكن أيضاً من دراسة وضع أولئك الذين يعيشون فوق خط الفقر مباشرة العُشر (الثالث)، والطبقة الوسطى العُشرين ((الخامس) و(السادس)) والأغنى العُشر (العاشر) أنظر الرسم التوضيحي أدناه.

بدايةً، ولأجل توفير تحليل دقيق وتفصيلي لخصائص الأسر الفقيرة، تم استخدام العديد من النسب والأرقام الواردة في هذه الوثيقة اعتماداً على تقسيم عشري (عشري) ممثل للسكان الأردنيين (حيث تم تقسيم الأسر الأردنية إلى عشر مجموعات متساوية من حيث عدد الأفراد) وتم ترتيبهم حسب مستويات الاستهلاك من الأفقر إلى الأغنى؛ حيث يعتبر من هم في العُشر (الأول) الأفقر 10% من السكان، ومن هم في العُشر (الثاني) المجموعة التالية لأفقر 10% من السكان، وهكذا حتى نصل إلى من هم في العُشر (العاشر) الأغنى 10% من السكان. ويعتمد كل من التقسيم العشري الممثل للسكان الأردنيين، والتعريف الرسمي للفقر على هذا الترتيب. وبالاستناد إلى هذا التعريف الرسمي،

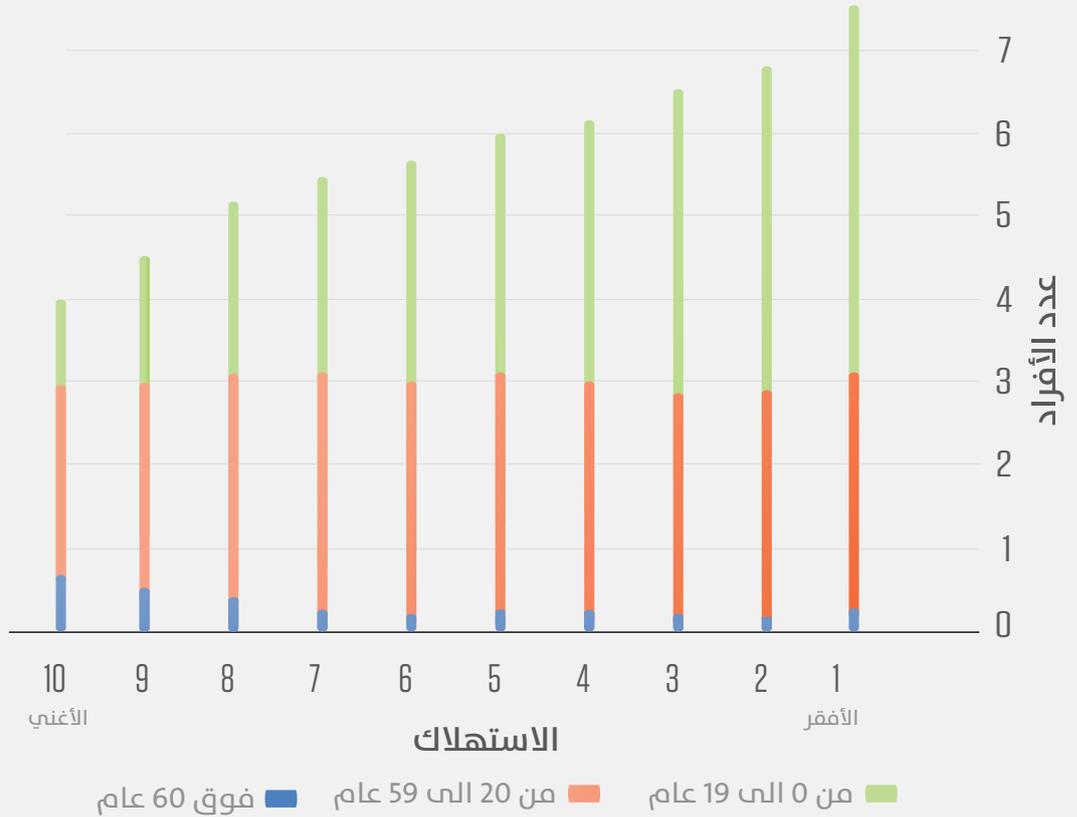
### الشكل 2 : التقسيم العشري للسكان بحسب الاستهلاك



4. جاء تقسيم السكان إلى عشر مجموعات بحسب عدد الأفراد بحيث تمثل كل مجموعة (عشر) حوالي 10٠,٠٠٠ فرد أردني. وقد جاءت الأرقام والنسب في هذه الوثيقة موزونة بحسب هذا التقسيم بحيث تشير إلى عدد الأفراد في كل عُشر ممن لديهم خصائص متشابهة، ما لم يتم النص على خلاف ذلك. وهناك منهجية أخرى تُقسّم السكان إلى عشر مجموعات بحسب عدد الأسر، وعندها يمثل عدد الأسر في كل مجموعة (عشر) ٣٤,٠٠٠ أسرة متشابهة في الخصائص. وتختلف الأرقام باختلاف منهجية القياس؛ فعلى سبيل المثال بحسب التقسيم العشري للأفراد فإن الفرد في أفقر عُشر يعيش ضمن أسرة مكونة من ٧,٧ فرد، بينما يبلغ معدل حجم الأسرة في العُشر الأول (الأفقر) بحسب التقسيم العشري للأسر ٧,١ فرد، ويُعد كلا الرقمين صحيحين.

5. وعلى سبيل المقارنة، يعيش الفرد في العُشر الأغنى ضمن أسرة معدل عدد أفرادها ٤ أفراد، منهم فرد واحد دون الـ ٢٠ عام. يملك ١٤% من الشريحة الأفقر أراضي زراعية مقارنة بـ ٢٩% من الشريحة الأغنى. وتبلغ إيرادات الشريحة الأفقر من الدخل الزراعي حوالي ٤% (بما في ذلك أجور العمل، والأرباح، وإيرادات الإيجار).

شكل 3: عدد الأفراد في الأسرة



المصدر: مسح دخل ونفقات الأسرة 2018/2017

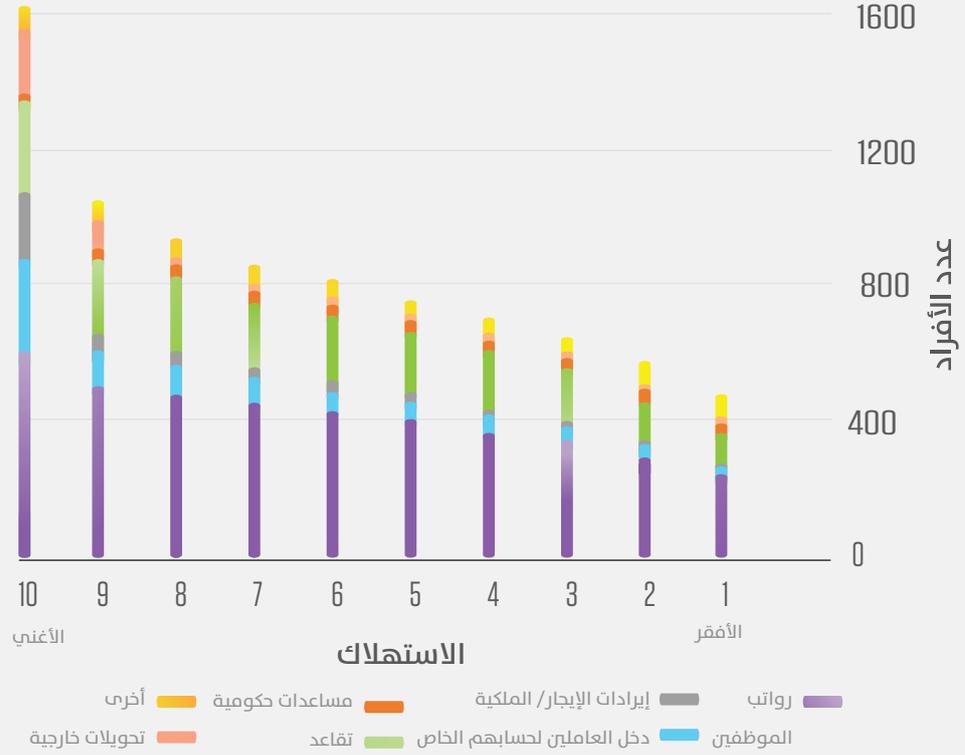
الخارجية أو ريع الأصول (مثل الدخل من الشركات التجارية أو الأسهم أو تأجير المباني أو الأراضي)<sup>6</sup>.

إضافة إلى الاختلاف في مجمل مستويات الدخل ما بين الأسر الأفقر والأغني، يوجد هناك اختلافات هامة تتعلق بتركيبية الدخل لكل منهما. فعلى الرغم من أن حصة الدخل من العمل متشابهة تقريباً بين الفئتين، إلا أن الأسر الأفقر تعتمد بدرجة كبيرة على الدخل من العمل. وكذلك الحال فإن الدخل من المساعدات الحكومية يشكل أهمية نسبية أعلى للأسر الأفقر مقارنة بالأسر الأغني (يشكل 8% من إجمالي الدخل للأسر الأفقر، مقابل 2% من إجمالي الدخل للأسر الأكثر ثراءً).

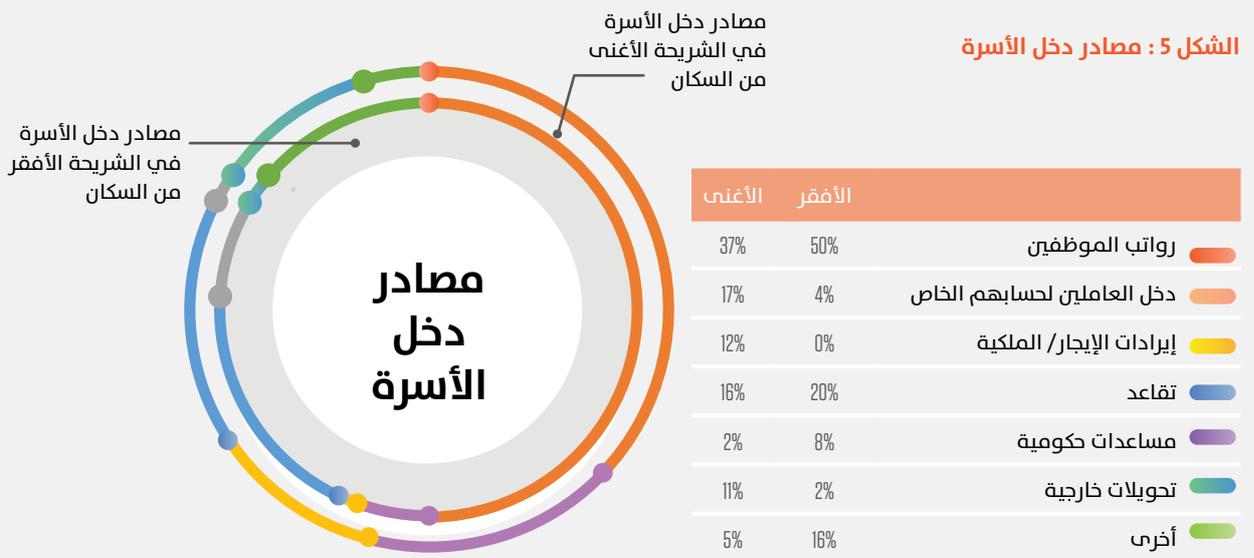
يعتمد الفقراء، كما هو الحال في شرائح المجتمع الأخرى، على مصادر متعددة للدخل بحيث يشكل الدخل المتأتي من العمل أحد هذه المصادر. وكما هو متوقع، فإن الأسر ذات الاستهلاك الفردي المرتفع لديها دخل عائلي مرتفع أيضاً. ونجد، قياساً بالدينار الأردني، بأن دخل الأسر المتأتي من مختلف مصادر الدخل في أفقر عُشر من السكان يُعدّ أقل من دخل الأسر في العُشر الأغني، باستثناء الدخل من المساعدات الحكومية (التعويضات النقدية الخاصة بدعم الخبز، والمساعدات من صندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة ووزارة الصحة والمكرمات الملكية). وأن هناك عدة مصادر للدخل تقتصر بالكامل على الأثرياء - بما في ذلك التحويلات

6. يملك 14% من الشريحة الأفقر أراضي زراعية مقارنة بـ 29% من الشريحة الأغني. وتبلغ إيرادات الشريحة الأفقر من الدخل الزراعي حوالي 4% (بما في ذلك أجور العمل، والأرباح، وإيرادات الإيجار).

الشكل 4: متوسط الدخل الشهري للأسر الأردنية من مصادر الدخل المختلفة حسب العشرات 2018/2017



المصدر: مسح دخل ونفقات الأسرة 2018/2017



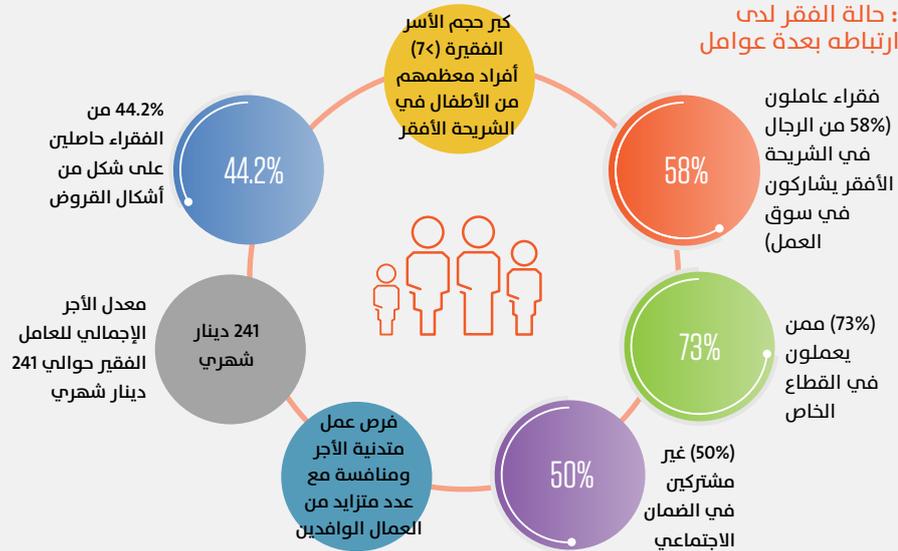
# الذخيرة

بمقدار دينار واحد لتلبية احتياجات الفرد الواحد منهم يوميا من الغذاء، والذي يمثل حوالي ثلث إجمالي استهلاكه. كما أن نمط الاستهلاك محكوم بنقص امتلاك الأصول؛ حيث تعتمد الأسر الأشد فقرا على المواصات العامة كون غالبيتهم لا يملكون المركبات. وفي حين أن ثلث الأثرياء قادرين على التوفير في فاتورة الكهرباء بسبب امتلاكهم لسخانات المياه الشمسية، فإن أقل من 4% من الفقراء في العُشر الأول يمتلكون مثل هذه المعدات.

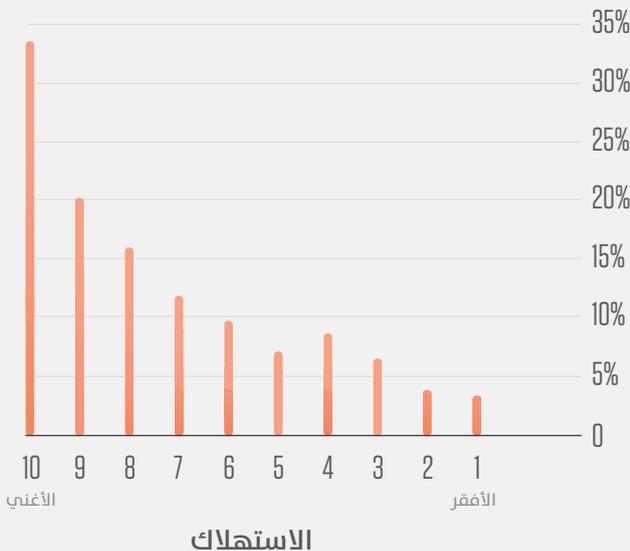
تجمع الأسر الفقيرة ما بين الأجور المنخفضة - والتي غالبًا ما تكون غير خاضعة للضمان الاجتماعي- ووجود العديد من الأطفال. مما يعني أن نصيب الفرد من دخل الأسرة الأشد فقرا لتلبية احتياجاته الأساسية من الاستهلاك يكون ضئيلا جدا بسبب كثرة عدد أفراد الأسرة.

يتركز نمط الاستهلاك لدى شرائح المجتمع الأشد فقرا على الاحتياجات الأساسية فقط، بخلاف نمط الاستهلاك لدى الأثرياء. وتشير نتائج مسح دخل ونفقات الأسرة 2017/2018 أن الفقراء يستهلكون

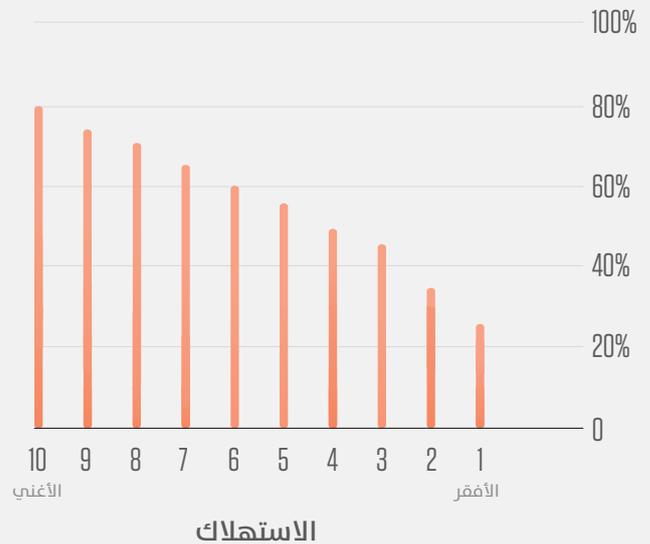
## الشكل 6 : حالة الفقر لدى الأسرة وارتباطه بعدة عوامل



## الشكل 8 :نسب الأسر التي تمتلك معدات توفير الطاقة (تسخين المياه بالطاقة الشمسية)



## الشكل 7 :نسب الأسر التي تمتلك مركبة



المصدر: مسح دخل ونفقات الأسرة 2017/2018



مطاور استراتيجية

مطاور  
استراتيجية



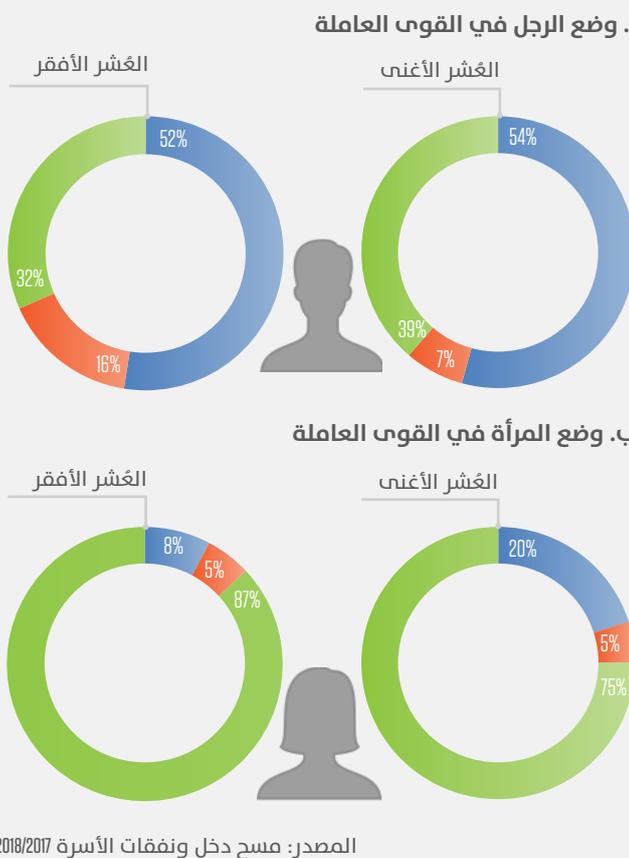
## 'فالأردن يمضي بإرادة وتصميم إلى ثقافة صناعة الفرص والاعتماد على الذات'

افتتاح جلالة الملك عبدالله الثاني، لأعمال الدورة العادية الثالثة  
لمجلس الأمة الثامن عشر

### فرصة - محور العمل اللائق والضمان الاجتماعي<sup>7</sup>

#### الوضع القائم والتحديات المتعلقة بالعمل اللائق والضمان الاجتماعي:

الشكل 9: وضع المرأة والرجل في القوى العاملة



يُعد غالبية الفقراء قادرين على العمل، إذ يشارك ما نسبته 68% من الرجال في العُشر الأفقر في سوق العمل وهي نسبة أعلى من نسبة مشاركة الرجال البالغة 61% في العُشر الأغنى في سوق العمل<sup>8</sup>. إلا أن معدلات البطالة بين الرجال في العُشر الأفقر تبلغ (24%) وهي ضعف معدل البطالة للرجال في العُشر الأغنى (12%)<sup>9</sup>. وتشارك المرأة في العُشر الأفقر بنسبة قليلة جداً في سوق العمل (13%) كحال معظم النساء في الأردن، كما أن أكثر من نصفهن عاطلات عن العمل. وهناك عدة أبحاث<sup>10</sup> تناولت العوامل المرتبطة بمشاركة المرأة في القوى العاملة<sup>11</sup>. وتشير هذه الأبحاث إلى أن المرأة الأردنية تتخذ قرارها بشأن العمل بعد المفاضلة بين "العائد" من فرصة العمل المتوفرة

المرأة	الرجل
<b>العُشر الأفقر</b>	
8%	52%
5%	16%
87%	32%
<b>العُشر الأغنى</b>	
20%	54%
5%	7%
75%	39%

7. يُعرف "العمل اللائق" بحسب المادة (v) من الميثاق الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بأن حق كل شخص التمتع بشروط عمل "عادلة ومرضية". والتي تُعرّف في ذات الوقت ب: الأجر المنصف والمساوي لقيمة العمل دون أي تمييز، والعيش الكريم للعاملين وأسرهم، وظروف العمل التي تكفل السلامة والصحة، والفرص المتساوية للجميع في بيئة العمل، والاستراحة وأوقات الفراغ، وتحديد معقول لساعات العمل، والاجازات الدورية مدفوعة الأجر، وكذلك المكافأة عن أيام العطل الرسمية. ويُعرّف "الضمان الاجتماعي" على أنه نظام حماية قائم على الاشتراكات في الصحة والتقاعد والبطالة، إلى جانب مزايا اجتماعية أخرى تمول من الضرائب. لمزيد من المعلومات، انظر [pdf:0167088\\_groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms/https://www.ilo.org/wcmsp0](https://www.ilo.org/wcmsp0/pdf/0167088_groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms/https://www.ilo.org/wcmsp0)

8. يُعتبر الفرد مشاركاً في سوق العمل إذا كان يعمل في وظائف مدفوعة الأجر أو يعمل لحسابه الخاص أو عاطلاً عن العمل. ويعتبر الفرد عاطلاً عن العمل إذا كان: (أ) في سن العمل؛ (ب) غير منخرط في عمل مدفوع الأجر أو لا يعمل لحسابه الخاص؛ (ج) مستعد للعمل؛ و (د) يبحث عن العمل بنشاط خلال فترة اسناد زمني معينة. راجع [https://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/description\\_LFPR\\_EN.pdf](https://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/description_LFPR_EN.pdf)

9. يتم تعريف معدل البطالة على أنه نسبة العاطلين عن العمل إلى المشاركين في القوى العاملة. على سبيل المثال، فإن معدل البطالة بين الرجال في العُشر الأفقر = 16% / (53% + 16%)

10. راجي أسعد، كارولين كرافت وكابيتلين كيو (2018) "هيكلية العرض من العمالة وتطورها عبر السنوات 2010-2016 في الأردن"، ورقة عمل رقم 1183مؤتمري البحوث الاقتصادية؛ راجي أسعد، ورنا هندي، ومندير لاساسي، وشيماء ياسين (2018) "شرح المفارقة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: حول ارتفاع تحصيل المرأة العلمي، وبذات الوقت ركود مشاركتها في القوى العاملة"، أوراق نقاشية IZA 11385؛ راجي أسعد، وكارولين كرافت، وإيرين سلوانيس، (2017) "أثر الزواج المبكر على عمل النساء في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا"، سلسلة أوراق نقاشية GLO 66؛ راجي أسعد، ورنا هندي، وشيماء ياسين "النوع الاجتماعي وسوق العمل الأردني" أسعد (2014) "سوق العمل الأردني في الألفية الجديدة"، مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية (2017) "المشاركة الاقتصادية للمرأة في الأردن"،

11. عادة ما تنتهج علاقة مشاركة المرأة في القوى العاملة مع التنمية الاقتصادية شكل المنحنى البياني "U"؛ حيث ترتفع مشاركة المرأة في الاقتصادات الضعيفة، وتنخفض في المناطق الحضرية والصناعية، ومن ثم تعاود الارتفاع مرة أخرى عندما تصبح الوظائف مبنية على أساس المعرفة (كالوظائف المكتبية ومرتبعة الأجر). وبالرغم من ارتفاع المستوى التعليمي للأردنيين، إلا أن الاقتصاد يفتي معتمداً بشكل كبير على العمالة غير الماهرة وقليلة الأجر بسبب منافسة العمالة الوافدة -غير الماهرة- في سوق العمل، والتي أثرت على انخفاض الأجور وتدني ظروف العمل. دراسة البنك الدولي (2019) "التقييم التشخيصي للوظائف".

## "يجب أن يكون الضمان الاجتماعي إلزامي للجميع! فكل أردني بحاجة إلى التأمين الاجتماعي"

مدير جمعية معهد تضامن النساء الأردني

الفقراء في القطاع الخاص، لا سيما في قطاع الخدمات (75% بين العُشر الأُمقر). ومن غير المرجح أن يعمل الفقراء لحسابهم الخاص مقارنة بالأكثر ثراءً من الأردنيين، ويعزى ذلك جزئيًا، إلى المتطلبات المالية اللازمة لمباشرة الأعمال الريادية والمخاطر العالية المرتبطة بها، وتزايد الديون المترتبة على الأسر.

شتغل نصف العمال الفقراء بشكل غير منظم (غير مشتركين في الضمان الاجتماعي)، مما يعكس التوسع في اتجاه طابع العمل غير المنظم. حيث زاد العمل المتواصل -ولكن غير المنظم من حيث الاشتراك في الضمان الاجتماعي- بين عامي 2010 و2016، من 20% إلى 24% من العمالة على التوالي. كما زادت أيضًا العمالة غير المنتظمة (غير الملائمة بالاشتراك في الضمان الاجتماعي لطبيعة عملها المؤقتة الأقل من 15 يوم في الشهر) من 1% إلى 8%<sup>13</sup>.

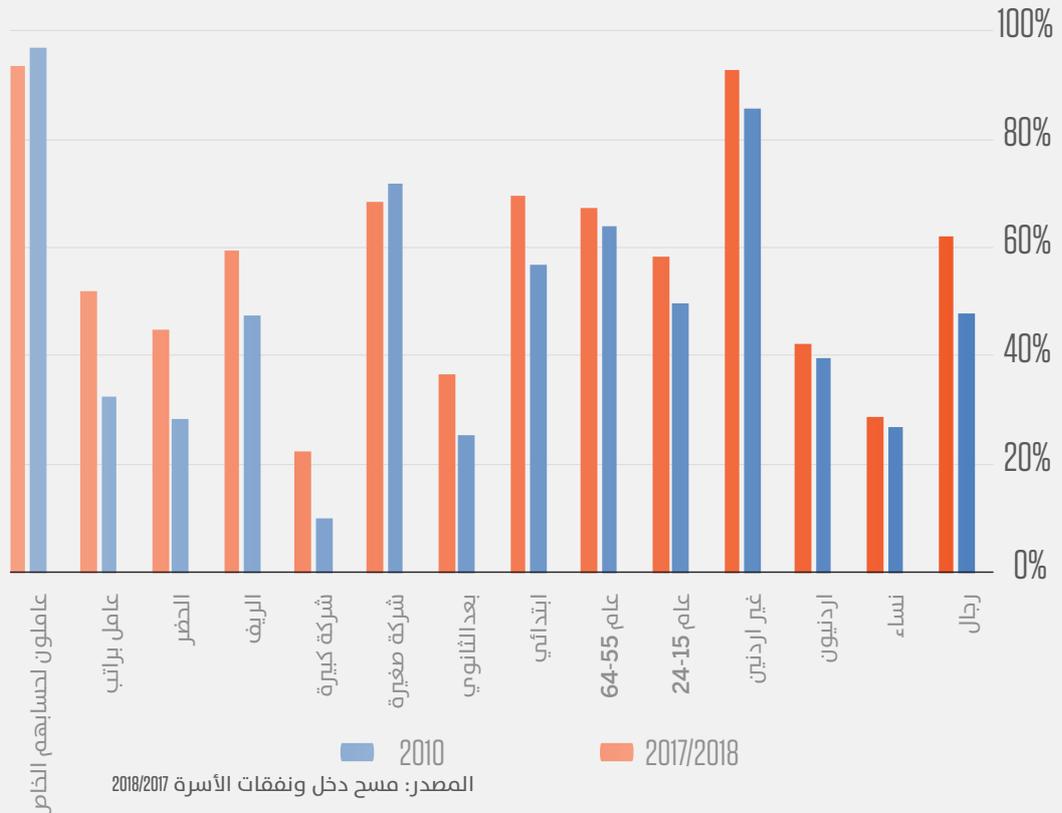
لديها و"الأعباء" المترتبة عليها نتيجة التحاقها بهذا العمل -بما في ذلك مختلف البدائل الموجودة أمامها لاستغلال وقتها. ويعد مستوى الأجر عاملاً رئيسياً لمزايا الوظيفية لدى المرأة، كما هو الحال بالنسبة للرجال. وتأخذ المرأة في عين الاعتبار عدة عوامل أخرى هامة بالنسبة لها عند اتخاذها قرار الالتحاق في العمل منها: (1) ساعات العمل والوقت الذي يلزمها في التنقل منه وإليه (خاصة في ضوء المسؤوليات المترتبة عليها في المنزل عادة مثل الطهي والتنظيف ورعاية الأطفال)؛ و(2) ضمان سلامتها الجسدية والعاطفية (خوفاً من التحرش في مكان العمل أو خلال التنقل إليه).<sup>12</sup>

وبالعموم، يبلغ معدل أجر العامل في الشريحة الأُمقر (241 دينارًا شهريًا تشمل العمل الإضافي والمكافآت)، وغالبًا ما تنفق هذه الشريحة نسبة كبيرة من أجورها على التنقل باستخدام وسائل النقل العام، كما وتعمل الغالبية العظمى من

### الشكل 10: اتجاهات العمل غير المنظم

"تكمن المشكلة في الأردن بارتفاع نسبة العمل غير المنظم (خاصة بين الفقراء)، فالكثير من العمال غير مشمولين بقانون العمل وليس لديهم أي حماية اجتماعية، وهذا يتطلب تدخل الحكومة بشكل عاجل!"

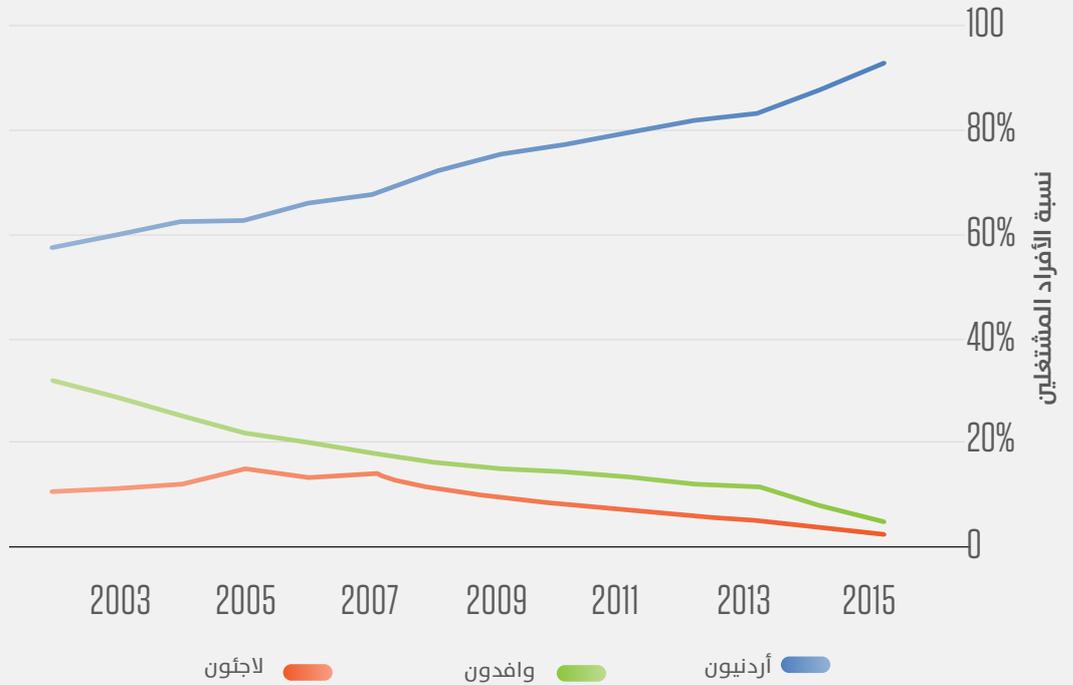
باحث اقتصادي وحقوقى عمالي



12. هناك ارتباط قوي بين مشاركة المرأة الأردنية في القوى العاملة والحالة الاجتماعية، وقطاع العمل، والتعليم. فالنساء المتزوجات لديهن معدلات مشاركة أقل في القوى العاملة، وقد عزت العديد من الدراسات أسباب ذلك إلى المسؤوليات المنزلية والانجاب. ويعود تفضيل المرأة الأردنية للعمل في القطاع العام، بسبب قصر ساعات العمل والسلامة الجسدية والعاطفية من التحرش. كما بينت الدراسات أن معدلات مشاركة المرأة الحاصلة على التعليم الجامعي في القوى العاملة أعلى بكثير من مشاركة المرأة الحاصلة على الثانوية أو أدنى من ذلك، وقد عزت الدراسات السبب وراء ذلك إلى أن فرص عمل المرأة في القطاع العام تزداد بازدياد مستوى تعليمها، وكذلك مستوى الأجر الذي يرتفع بارتفاع مستوى التعليم أيضًا.

13. راجي أسعد، كارولين كرافت وكايتلين كيو (2018) "هيكلية العرض من العمالة وتطورها عبر السنوات 2010-2016 في الأردن"، ورقة عمل 1183 منتدى البحوث الاقتصادية، عرض مقدم في ندوة حول سوق العمل الأردني، عمان- الأردن 14 أيار، 2018. يستند التحليل على مسح البيانات المقطعية لسوق العمل الأردني الذي أجراه منتدى البحوث الاقتصادي ودائرة الإحصاءات العامة.

الشكل 11: هيكلية العمالة في الأردن وفقاً للجنسية (2003-2016)



المصدر: دراسة هيكل العمالة وإيجاد فرص العمل في الأردن: 2010-2016، راجي أسعد وكوليت سلامي.

كبيرة من العمال الوافدين والأجانب يفرض ضغوطاً كبيرة على الأجور وعلى نوعية الوظائف.

تنفق الحكومة والجهات المانحة مبالغاً طائلة على برامج سوق العمل (معظمها موجهة إلى مجالات التدريب، ودعم الأجور، والإقراض الميكروني والصغير)<sup>16</sup>.

وتشير بعض دراسات تقييم الأثر الحالية إلى أن هذه البرامج في أغلب الحالات لم تترك أثراً ملموساً على الاستمرار في العمل أو تحقيق زيادة في الدخل على المدى الطويل<sup>17</sup>. وتُعزى أسباب انخفاض معدل نجاح برامج سوق العمل النشطة في الأردن (حالها حال مختلف البرامج المشابهة لها في جميع أنحاء العالم) إلى أن: التدريب اللاحق قصير الأجل لا

رافقت الزيادة في طابع العمل غير المنظم، استمرار الحكومة في تبني سياسة فضفاضة اتجاه هجرة العمالة الأقل تعليماً من البلدان -منخفضة الدخل<sup>14</sup>- إلى الأردن (حيث زادت حصة غير الأردنيين في العمالة من 16% في العام 2004، إلى 36% في العام 2015).

ولأن العمال غير الأردنيين (الوافدين والأجانب) يستقرون بشكل دائم تقريباً في الأردن ومن دون أسرهم، فإنهم قادرون على العمل لساعات طويلة والإقامة في مكان عملهم، على العكس من العمال الأردنيين<sup>15</sup>. ويضاف إلى ذلك، أن نظام تصاريح العمل المعمول به حالياً يجعل هذه المجموعة من العمال معرضة بشكل خاص للاستغلال وانتهاك حقوقهم العمالية. وبالعموم، فإن وجود أعداد

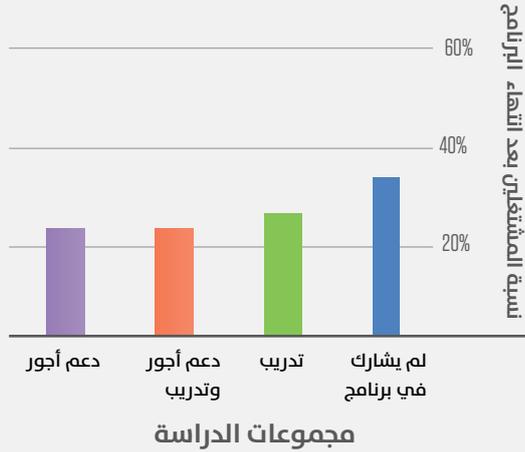
14. راجي أسعد، كارولين كرافت و كايتلين كيو. هيكلية العرض من العمالة وتطورها عبر السنوات 2010-2016 في الأردن، وعرض قدم في ندوة حول سوق العمل الأردني، عمان- الأردن 14 أيار، 2018. تحليل مستند إلى التعداد العام للسكان والمساكن ومسوح العمالة والبطالة.

15. على الرغم من أن العمال غير الأردنيين أكثر عرضة للعمل غير المنظم وللساعات طويلة مقارنة بنظرائهم الأردنيين، إلا أن هذه الاختلافات تراجعت مع مرور الوقت. في العام 2016، كانت نسبة العمالة من غير الأردنيين في الوظائف غير المنظمة أكثر من العمالة الأردنية بـ 17%، وبانخفاض عن 26% في العام 2010. كما أنه في العام 2016، كان العمال غير الأردنيين يعملون أكثر من الأردنيين بمعدل 15 ساعة إضافية في الأسبوع (أي ما يعادل 7 ساعات إضافية في الأسبوع). وبانخفاض عن النسبة البالغة 17% في العام 2010. (انظر ورقة تحليل البنك الدولي، استناداً إلى مسح سوق العمل في الأردن من قبل دائرة الإحصاءات العامة ومنتدى البحوث الاقتصادي).

16. انظر دراسة (GIZ) 2019) تقييم أثر التوسع في برنامج التدريب والتشغيل. وقد قُيِّمت الدراسة برامج التدريب -في أماكن العمل- والتي استفاد منها حوالي 5761 خريج من المدارس الثانوية والجامعات والعاطلين عن العمل. وقد تم تنفيذ هذه البرامج من قبل وزارة العمل بين عامي 2009 و2017 بتمويل من صندوق E-TVET. وقد قُدرت الدراسة المتاحة على موقع [www.giz.de](http://www.giz.de) / الأردن بأن معدل كلفة كل متدرب بالتدريب حوالي 320 ديناراً، إلا أن تحليلات فريق الخبراء القائمين على إعداد هذه الاستراتيجية بينت بأن كلفة التدريب في بعض البرامج وصلت إلى حوالي 850 ديناراً للمتدرب الواحد.

17. ترانانتوس، زافيريس (2019) تقييم محور "الجاهزية للتوظيف واللاحق بالعمل" لمشروع البنك الدولي "دعم بناء برامج سوق العمل النشط" التابع للحكومة الأردنية. خلافاً للتوقعات، كانت "مجموعة التحكم" من الشباب (الذين لم يتلقوا تدريباً أو دعماً للأجور من خلال هذا البرنامج) أكثر احتمالاً للحصول على فرصة عمل بعد انتهاء البرنامج من أولئك الذين شاركوا في البرنامج. كما كان معدل أجور "مجموعة التحكم" من الشباب الذين لم يتلقوا التدريب أو دعم الأجور أعلى من الشباب المشاركين في البرنامج.

الشكل 12: أثر برامج التدريب ودعم الأجور على التشغيل



يمكن أن يعوّض عن المهارات التي يجب اكتسابها في الصغر؛ كما أن دعم الأجور يؤدي إلى إحداث تشوهات في سوق العمل.

ومن حيث المبدأ، لا يمكن لبرامج سوق العمل أن تعوّض المشاكل الهيكلية المتمثلة في وجود فائض العرض من العمالة في السوق.

المصدر: ترانانتوس، زافريس (2019) تقييم محور "الجاهزية للوظيفة والالتحاق بالعمل" لمشروع البنك الدولي "دعم بناء برامج سوق العمل النشط" التابع للحكومة الأردنية.

## إجراءات ذات أولوية عالية متعلقة بالعمل اللائق

### 18 والضمان الاجتماعي

#### الغاية الاستراتيجية (أ):

حقوق وواجبات كل منهما القانونية). كما تعتمد المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي آليات مناسبة لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي بما في ذلك استحداث آلية اشتراك مناسبة ومستدامة ماليًا تراعي طبيعة عمل الشرائح المستهدفة وتشجعهم على الاشتراك في الضمان الاجتماعي. ومن المتوقع أن يؤثر هذا التوسع في نطاق تغطية الضمان الاجتماعي للعاملين بدوام جزئي، إيجابًا على مشاركة المرأة في سوق العمل، حيث يشكل عدد ساعات العمل المحدودة عاملاً أساسياً في قرار المرأة بالانخراط في سوق العمل.

• أن تقوم وزارة العمل مع الجهات المعنية، ويهدف الحد من عمالة الأطفال، بادخال برامج متخصصة لمعالجة أسوأ أشكال عمالة الأطفال في كافة القطاعات وتكثيف جولات التفتيش عليها من قبل مفتشي وزارة العمل وأن تقوم وزارة التنمية الاجتماعية بدراسة حالة أسر الأطفال العاملين لتحديد التدخلات المناسبة من قبل مختلف برامج المساعدات (كالتكافل) من خلال برنامج الدعم التكميلي "تكافل" التابع لصندوق المعونة الوطنية، أو التأكد من أن لدى الأسرة دخل يكفي احتياجاتها الأساسية من خلال عمل شخص بالغ

تضمن الحكومة سوق عمل منصف وعادل يركز على القطاع الخاص ويعتمد على ظروف العمل اللائقة والتأمين الاجتماعي اللازم لتمكين الأسر الأردنية من الاكتفاء الذاتي اقتصادياً.

#### 1. زيادة الحماية المتعلقة بالعمل

أن تقدم وزارة العمل إلى مجلس الوزراء تحليلاً لأهم التحديات المرتبطة بالعمل غير المنظم<sup>19</sup> وبالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي والأصحاء العامة والمركز الوطني لتنمية الموارد البشرية. وينبغي أن يشمل هذا التحليل التشغيل الذاتي (العمل الحر)، والعمل الدائم غير المنظم والذي هو بالأصل خاضع لأحكام قانون الضمان الاجتماعي، والعمل غير المنظم والذي لا يخضع لأحكام قانون الضمان الاجتماعي بسبب طبيعته المؤقتة، فضلاً عن أية تحديات أخرى تتعلق بمهن أو شرائح محددة من المجتمع بما في ذلك أثر نظام "العمل المرن" الجديد. كما تقدم وزارة العمل إلى مجلس الوزراء خطة عمل إجرائية للحد من العمل غير المنظم (غير المشمول في الضمان الاجتماعي، أو المستثنى من أحكام قانون العمل، أو الذي لا يعي فيه طرفي التعاقد (صاحب العمل و/ أو العامل)

18. الإجراءات المقدمة هنا هي مقتطفات من خطة عمل أكثر تفصيلاً. تتوفر خطة العمل الكاملة إلى جانب خطة المتابعة والتقييم على الموقع الإلكتروني [www.mop.gov.jo](http://www.mop.gov.jo).  
19. وضعت وزارة العمل مع منظمة العمل الدولية "الإطار الوطني العام للانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم"، إلا أن هذا الإطار بحاجة إلى تحديث.

ما تقتضيه الحاجة. كذلك أن تُصدر وزارة العمل تعليمات بشأن عدم التمييز في الأجور، بما في ذلك أجور غير الأردنيين ودفع الأجور من خلال التحويلات الإلكترونية (لتقوم الحكومة بالتحقق من أن الأردنيين لا يواجهون منافسة جائرة نتيجة انخفاض أجور العاملين غير الأردنيين). كذلك لا بد أن تقوم وزارة العمل بتطوير وتنفيذ آليات لتوعية صاحب العمل والعامل بشأن الحقوق والواجبات الواردة في قانون العمل.

«أن تقدم وزارة العمل إلى مجلس الوزراء آليات بديلة لإصدار تصاريح العمل وإجراءات تسمح لغير الأردنيين بالحصول على تصاريح العمل الخاصة بهم مباشرة من وزارة العمل (أي تصريح العمل "الحر")، مع ضرورة وجود خطة لمساءلة غير الأردنيين عن وضع إقامتهم وتصريح عملهم، بحيث يتم الحد من منافسة العمال الأكثر ضعفاً للأردنيين في سوق العمل.

أن تتوسع وزارة النقل بإتاحة وسائل النقل العام الآمنة للمرأة والمراعية لاحتياجات ذوي الإعاقة وميسورة الكلفة للفقراء ولسكان المناطق النائية. ويشمل ذلك: (١) توفير تراخيص مجانية للجمعيات غير الربحية التي تقدم خدمات النقل<sup>20</sup>؛ (٢) دعم النقل العام للفقراء العاملين (الدعم المستهدف من خلال برنامج "تكافل" التابع لصندوق المعونة الوطنية) في حال تشغيل نظام الدفع والتتبع الإلكتروني للحافلات؛ (٣) تقديم قسائم بدل تنقلات للأسر المستحقة بحسب نتائج تقدير احتياجات الأسرة الصادر عن برنامج "تكافل" (على المسارات غير المخدومة بنظام الدفع والتتبع الإلكتروني إلى أن يصبح الاستهداف المباشر للعامل الفقراء ممكناً).

### 3. الحد من تفضيل الأردنيين للعمل في القطاع العام دون القطاع الخاص، وتجنب زيادة التوقعات في الحصول على الوظائف الدائمة في القطاع العام من خلال:

• أن يتبنى مجلس الوزراء خطة عمل واضحة لأجل الموازنة بين ظروف العمل في القطاعين العام والخاص، بحيث تتضمن هذه الخطة إجراءات محددة وأهداف سنوية يتم إقرارها من قبل مجلس الوزراء. وأن يقوم ديوان الخدمة المدنية بإدارة قائمة انتظار طالبي التوظيف لديه من خلال تعليمات واضحة، بحيث تصبح مدة صلاحية طلب التوظيف ثلاثة أعوام للمتقدمين الجدد فقط مع إمكانية تجديد الطلب عند انتهاء هذه المدة (دون التأثير على الطلبات الموجودة حالياً في القائمة). وأن ينشر ديوان الخدمة المدنية تقريراً سنوياً يحلل البيانات الديموغرافية لطالبي الوظائف في قائمة الانتظار (ومنها على سبيل المثال، متوسط

فيها). وأن تقوم وزارة العمل مع وزارة التنمية الاجتماعية بتوفير قاعدة بيانات دقيقة عن عمالة الأطفال في الأردن، وتحديثها باستمرار لتتبع حالات الأطفال، وقياس أثر تلك التدخلات عليهم وعلى أسرهم، وكذلك نشر الوعي حول الآثار السلبية لعمالة الأطفال (من خلال خطباء المساجد على سبيل المثال). أن تقوم دائرة الإحصاءات العامة بالتعاون مع وزارة العمل بإعادة النظر في استبيان مسح القوى العاملة وجدول التحليل الناتجة عنه لتحديد نسب عمالة الأطفال (موازنة الفئات العمرية مع قانون العمل والتأكد من أن أسئلة الاستبيان/ الجدول تسمح بتحديد أسوأ أشكال عمالة الأطفال).

### 2. زيادة فرص العمل، وإمكانية الوصول إليها، ونوعية الوظائف:

• قيام مجلس الوزراء بإصدار القرارات الضرورية لإلزام جميع الجهات (المحال عليها عطاءات المشتريات الممولة من القطاع العام) باستخدام العمالة الأردنية بنسبة 100%، وأن تكون تلك العمالة مشتركة في الضمان الاجتماعي، ومدفوعة الأجر إلكترونياً (بما في ذلك العمال بعقود قصيرة الأجل أو بدوام جزئي)، وإذا سمح بأية استثناءات، فينبغي أن تكون هذه الاستثناءات في حدود ضيقة جداً، وأن يتم نشرها في تعليمات واضحة وعملية وصارمة.

• تحفيز أرباب العمل على تشغيل الأردنيين والحد من العوامل التي تؤدي إلى تفضيل تشغيل غير الأردنيين (مثل انخفاض الأجور، وظروف العمل غير اللائقة التي تحول دون إشغال الأردنيين لبعض الوظائف، وإجراءات تصاريح العمل التي قد تُسهّم في تعريض غير الأردنيين للاستغلال وتضعفهم):

«أن تتحقق وزارة العمل، قبل تقديم الخدمة إلى أي صاحب عمل (مثل خدمة إصدار أو تجديد تصاريح العمل) من التزام صاحب العمل بتنفيذ أحكام قانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي والأنظمة ذات الصلة لجميع العاملين لديه. أن تراجع وزارة العمل الأنظمة والتعليمات الحالية لضمان مناسبة ظروف العمل في جميع القطاعات للعمال الأردنيين (على سبيل المثال ساعات العمل المقبولة بما في ذلك شروط العمل الليلي، وآليات دفع الأجور، وبدل العمل الإضافي). وأن تقوم وزارة العمل بالحد من العمل غير المنظم من خلال إصدار تعليمات مناسبة للعاملين في القطاع الزراعي ومراجعة التعليمات الخاصة بجميع القطاعات الأخرى حسب

"هناك العديد من البرامج الممولة من المانحين في مجال التدريب والتمويل. ولكن ما هي النتائج؟ وما هو الأثر المتحقق؟ نحن لا نعرف! لا توجد آليات لتقييم تلك البرامج!"

خير سياسات اجتماعية وسكانية

الخطة قائمة معيارية من المؤشرات على مستوى الأثر والنتائج والكلفة يتم استخدامها من قبل جميع برامج العمل لإجراء المقارنات فيما بينها<sup>21</sup>. كذلك أن تقوم وزارة العمل ووزارة المالية بإدراج بيانات حول كفاءة تنفيذ هذه البرامج وكلفتها ومتابعتها وتقييمها عند تقديمها بطلب الموازنة السنوي والتوصية بإلغاء أي برنامج فائض/ مستمر لعدة سنوات لم تثبت جدواه من حيث الأثر الإيجابي على العمالة أو فاعلية الانفاق.

• أن تقدم وزارة العمل إلى مجلس الوزراء مجموعة من الخيارات لبرامج سوق العمل النشطة. وأن تشمل التوسع في برامج "التشغيل مقابل الأجر" الممولة من القطاع العام أو الجهات المانحة (أي دفع الأجور للعاملين مقابل أداء عمل يخدم المصلحة العامة)<sup>22</sup>؛ (1) الاستمرار في تطوير الأنظمة الداعمة للعمل من المنزل (بما في ذلك العمل في رعاية الأطفال)؛ (2) تشجيع العاملين في القطاع غير المنظم للاشتراك في الضمان الاجتماعي (بتمويل مشترك من صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني وميزانية المساعدات الاجتماعية)

فترة الانتظار في القائمة، ونسبة العاملين منهم حالياً)، وكذلك تحليلاً سنوياً لمعدل الأجور في القطاع العام، والمزايا الأخرى -غير المتعلقة بالأجور- الممنوحة لهم بهدف مقارنة ظروف العمل بين القطاعين العام والخاص.

• أن يطلب مجلس الوزراء من اللجنة الثلاثية المختصة بدراسة الحد الأدنى للأجور اقتراح معايير للقيام بالمراجعة السنوية للحد الأدنى للأجور (مثل مؤشرات تكلفة المعيشة، وإنتاجية العامل، ومعدل الأجور في القطاع العام).

#### 4. زيادة كفاءة الإنفاق الحكومي على برامج العمل

أن تقدم وزارة العمل إلى مجلس الوزراء خطة واضحة لربط تمويل برامج سوق العمل من الموازنة العامة مع تلك الممولة من الجهات المانحة (بما في ذلك صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني ETVET) اعتماداً على معايير شفافة تستند إلى الكفاءة والكلفة والرصد والتقييم المستقل. وأن تتضمن هذه

21. تنص المادة 52 من قانون العمل وتعديلاته رقم 8 لسنة 1996 على أن "أ) يشكل مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير لجنة تتألف من عدد متساو من ممثلين عن الوزارة والعمال وأصحاب العمل ويعين المجلس رئيساً لها من بين أعضائها تتولى تحديد الحد الأدنى للأجور مقدراً بالنقد الأردني وذلك بصفة عامة أو بالنسبة لمنطقة معينة أو مهنة معينة وتكون مدة العضوية فيها سنتين قابلة للتجديد (ب) تعقد اللجنة اجتماعاتها كلما دعت الحاجة إلى ذلك بدعوة من رئيسها وتقدم قراراتها إلى الوزير إذا لم تكن بالإجماع ليتولى رفعها إلى مجلس الوزراء لينتخذ القرار بشأنها على أن تأخذ بعين الاعتبار في تقديرها للاجر تكاليف المعيشة التي تضعها الجهات المختصة وتنشر القرارات النهائية التي تصدر بمقتضى هذه المادة في الجريدة الرسمية بما في ذلك تاريخ بدء العمل بها".

22. ضرورة تصنيف المؤشرات حسب الجنس نظراً لاختلاف العوامل التي تؤثر على مشاركة الإناث في القوى العاملة مقارنة بالذكور.

أن تستخدم برامج العمل، على سبيل المثال، موارد صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني لتشغيل المستفيدين المستهدفين والقيام بمهام محددة مقابل أجر مثل أعمال السكرتارية في مراكز الرعاية الأولية التي تعاني من نقص الخدمات، والتعليم الإضافي في المدارس، ونشر المواد الإعلامية لزيادة الوعي بالقضايا الاجتماعية، وتوفير الرعاية المنزلية للمسنين الفقراء، وذوي الإعاقة، إلخ. ومن المتوقع أن يكون لهذه البرامج تأثيراً إيجابياً على خدمات الحماية الاجتماعية وكذلك على تشغيل الإناث.



كرامة

---

مقة

## كرامة - المساعدة الاجتماعية المستهدفة<sup>23</sup>

### الوضع القائم والتحديات المتعلقة بالمساعدات الاجتماعية

موارد دعم السلع تصل إلى الفقراء الأردنيين. وقد أحرز الأردن خلال العقد الماضي، تقدماً ملحوظاً في تحويل موارد المساعدات الاجتماعية بعيداً عن دعم السلع غير الفعّال إلى البرامج التي تستهدف الفقر. وعلى الرغم من التقدم الذي تم إحرازه، إلا أن هناك حاجة إلى تضافر المزيد من الجهود لضمان قدرة الفقراء على الحفاظ على مستوى أساسي من الاستهلاك ضمن الموازنة العامة المتاحة والمحدودة. ويبين الشكل الآخر أدناه أن إجمالي الإنفاق على المساعدات الاجتماعية (الدعم والبرامج المستهدفة للفقر) قد انخفض مع مرور الزمن.<sup>24</sup>

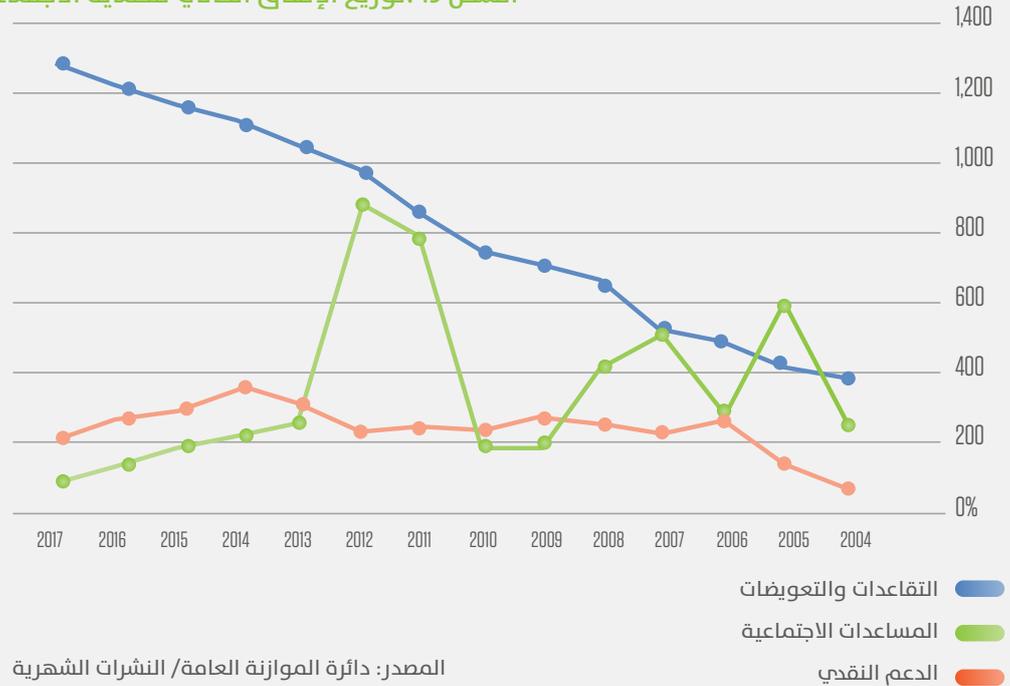
لدى الأردن تاريخ طويل في تقديم الدعم للسكان حفاظاً على مستوى استهلاكهم الأساسي، من خلال أدوات متنوعة بما في ذلك دعم السلع والمساعدات العينية مثل توفير الغذاء والمسكن، والمساعدات النقدية. ويعود الإنفاق الحكومي في دعم القمح والسكر إلى العام 1970.

تركزت المساعدات الاجتماعية تاريخياً في الأردن على الدعم الحكومي للسلع (مثل البنزين والخبز والمياه). وتعتبر آلية دعم السلع غير فعّالة على الإطلاق في دعم الاستهلاك بسبب التشوهات الاقتصادية التي تُحدثها، ولأن نسبة صغيرة فقط من

في الفترة بين 2012 و 2017:

- انخفضت المساعدات الاجتماعية المستهدفة بنسبة 9% أو 21 مليون دينار
- انخفض الدعم غير المستهدف بنسبة 88.4% أو 788 مليون دينار

الشكل 13: توزيع الإنفاق الحالي للحماية الاجتماعية



المصدر: دائرة الموازنة العامة/ النشرات الشهرية

ولأن الأردن دولة  
محورها الإنسان،  
فإنه يحرص  
على التكافل  
الاجتماعي  
وعلى أن تكون  
كل السياسات  
والمشاريع  
والخطط هدفها  
الإنسان الأردني،  
وخدمته وحمايته  
وتمكنه من أن  
يستمر في دوره  
في بناء وطنه  
وازدهاره'

افتتاح جلالة الملك  
عبدالله الثاني، لأعمال  
الدورة العادية الثالثة  
لمجلس الأمة الثامن  
عشر

23. الإجراءات المقدمة هنا هي مقتطفات من خطة عمل أكثر تفصيلاً. تتوفر خطة العمل الكاملة إلى جانب خطة المتابعة والتقييم على الموقع الإلكتروني [www.mop.gov.jo](http://www.mop.gov.jo)

24. يوضح الشكل الإنفاق بالقيمة الحالية للدينار. ويكون التراجع أكبر عند أخذ معدل التضخم بعين الاعتبار.

تقريبًا بين الرجال الأكثر فقرًا). ويُعد التركيز على أولئك الذين لا يستطيعون العمل أمرًا شائعًا في جميع أنحاء العالم، وذلك بسبب المخاوف من أن المساعدات السخية يمكن أن يترتب عليها عزوف متلقيها عن العمل، وبسبب صعوبات التحقق من أن جميع القادرين على العمل يعملون في الواقع أو يبحثون بنشاط عن العمل.

4. رابعًا، اعتمدت آلية الاستهداف، إلى حد كبير، على معايير لم يتم التحقق من انطباقها على المنتفعين (وغيابًا ما كانت غير قابلة للتطبيق). فالأردنيون الفقراء، كما في البلدان الأخرى، يحصلون على جزء كبير من دخلهم من مصادر غير رسمية، وبالتالي لا يمكن التحقق من ما يقرب من نصف ذلك الدخل. كما لم يكن متاحًا، حتى وقت قريب، استخدام تكنولوجيا المعلومات للتحقق بشكل سريع وغير مكلف من المعلومات المطلوبة في السجلات الرسمية لمختلف الجهات ذات العلاقة.

إن أكبر برامج المساعدات الاجتماعية المستهدفة للفقر في الأردن – هو برنامج المساعدات النقدية المتكررة الذي يديره صندوق المعونة الوطنية – حيث يصل حاليًا إلى حوالي 240,000 فرد، بمعدل مساعدة نقدية تبلغ حوالي 28 دينارًا للفرد الواحد شهريًا. وبالإضافة إلى المساعدة النقدية المقدمة، يحصل منتفعو الصندوق غالبًا، على عدة مساعدات

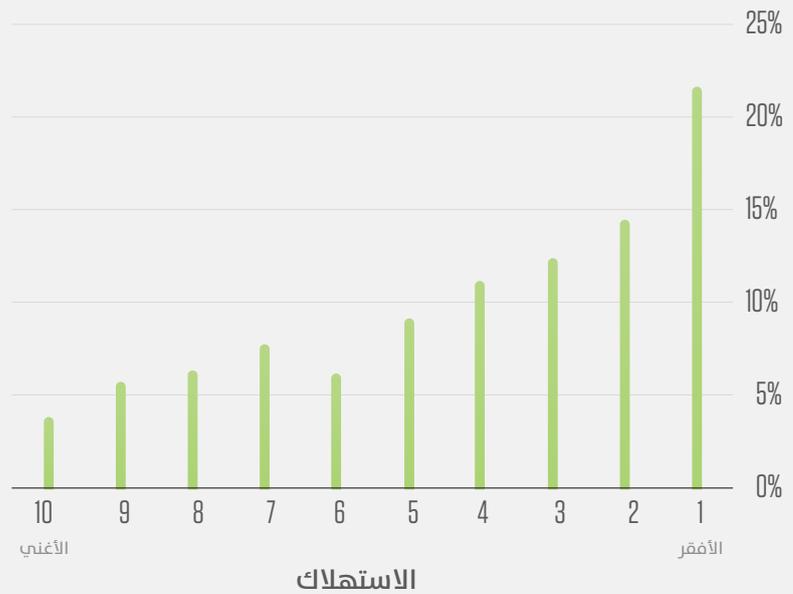
هناك أقلية فقط من الفقراء الأردنيين حصلوا على المساعدات المستهدفة من وزارة التنمية الاجتماعية أو صندوق المعونة الوطنية أو صندوق الزكاة أو وزارة الصحة أو الديوان الملكي. ويُعزى ذلك إلى عدة أسباب تتعلق بمخصصات الموازنة، وكفاءة الانفاق وآلية الاستهداف.

1. بالنظر أولاً لمخصصات المساعدات الاجتماعية في الموازنة. نجد بأن الأردن، ووفقًا للمعايير الدولية، لا زال ينفق الكثير على الدعم غير المستهدف للسلع، ولا ينفق سوى نسبة قليلة على برامج المساعدات الاجتماعية المستهدفة للفقر.

2. ثانيًا، لقد تواجد لدى الأردن، على مر السنين، عددٌ كبير من البرامج المنفصلة ذات الأهداف المتشابهة، مما أدى إلى إنفاق غير فعال نتيجة لإزدواجية الجهود (بالإضافة إلى صعوبة تحقيق معايير الشفافية والمساءلة)<sup>26</sup>.

3. ثالثًا، حتى العام 2019، ركزت معايير الاستهداف على أولئك الذين لا يستطيعون العمل بسبب الإعاقة أو الشيخوخة. وبحكم طبيعتها، فقد استبعدت هذه المعايير غالبية الأسر الفقيرة التي يشار إليها أحيانًا بالفقراء العاملين وغير القادرين على العثور على عمل رغم بذلهم قصارى جهدهم في البحث عنه<sup>27</sup>. (كما هو موضح سابقًا، تبلغ مشاركة القوى العاملة 70%

#### الشكل 14: المنتفعون من المساعدات الاجتماعية المستهدفة المقدمة من المؤسسات العامة



المصدر: مسح دخل ونفقات الاسرة 2017/2018

25. يدير صندوق المعونة الوطنية (تحت مظلة وزارة التنمية الاجتماعية) 5 برامج مساعدات نقدية متكررة (شهرياً)، و3 برامج مساعدات نقدية لمرة واحدة. في حين يدير صندوق الزكاة (التابع لوزارة الأوقاف) برنامجين للمساعدات النقدية المتكررة (شهرياً)، وبرنامجين نقديين لمرة واحدة.

26. يُعد التركيز على الأشخاص غير القادرين على العمل أمرًا شائعًا في جميع أنحاء العالم بسبب المخاوف من أن المساعدات الاجتماعية قد تؤدي إلى تثبيط المنتفعين عن العمل، وأيضًا بسبب صعوبة التحقق من أن جميع القادرين على العمل يعملون في الواقع أو يبحثون بنشاط عن العمل.

كما أن الأسر الفقيرة أكثر ميلاً لإرسال أطفالها إلى المدرسة في حالة توفر الوجبة الغذائية. ومن الناحية العملية، ومن أجل تجنب أي تمييز ضد الأطفال الفقراء، يتم توفير الوجبة الغذائية لجميع طلاب المدارس المستهدفة من قبل برنامج التغذية المدرسية.

وبعبارة أخرى، يستهدف البرنامج المجتمعات المحلية (بدلاً من الأفراد أو الأسر) بالاستناد إلى معدل الفقر الكلي في تلك المجتمعات. وفي العام 2018، وصل برنامج التغذية المدرسية إلى حوالي 355,000 طالب ملتحقين في 1760 مدرسة، وبتنفيذ من الموازنة العامة وتبرعات من برنامج الغذاء العالمي.

أما النوع الثاني من المساعدات العينية فهو مساكن الفقراء، حيث تقوم المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري (تحت إشراف وزارة الأشغال العامة والإسكان)، بإدارة برامج الإسكان في الأردن عموماً.

وتقوم العديد من المؤسسات بما في ذلك وزارة التنمية الاجتماعية بإدارة برامج مساكن الفقراء. وتعمل برامج مساكن الفقراء على توفير مسكن مستقل تشيده الحكومة للأسر الفقيرة المستهدفة التي تمتلك الأرض، أو تقوم بصيانة منزل الأسرة القائم، أو شراء مسكن يتم الانتفاع به من قبل الأسرة الفقيرة.

إلا أن عدد المستفيدين من هذه البرامج يُعد محدوداً جداً بسبب ارتفاع كلفة بناء تلك المساكن- تُقدّر كلفة البناء بحوالي 25,000 دينار للأسرة الواحدة المستفيدة من هذه البرامج- فضلاً عن أن غالبية الفقراء (كما هو الحال في مختلف شرائح المجتمع) يملكون منازلهم الخاصة، أو أنهم يستأجرون مسكنهم<sup>30</sup>، علماً بأن غالبية الفقراء يعيشون في شقق.

كما توفر برامج المساعدات النقدية المقدم من صندوق المعونة الوطنية الدعم النقدي للنفقات المتعلقة بالسكن، بما في ذلك فواتير الكهرباء والإيجار للمستأجرين الفقراء

إضافة من البرامج الحكومية وغير الحكومية الأخرى (مثل التأمين الصحي والمساعدة الغذائية العينية من تكية أم علي).

وعلى الرغم من جودة استهداف صندوق المعونة الوطنية وفقاً للمعايير الدولية<sup>27</sup>، إلا أن حجم الأسر المنتفعة من الصندوق أصغر من متوسط حجم الأسر الفقيرة، ومن غير المرجح أن تشمل تلك الأسر أفراداً عاملين.

وقد اتخذ صندوق المعونة الوطنية عدة إجراءات في العام 2019 لتطوير معايير الاستهداف لتعكس بشكل أفضل خصائص الأسر الفقيرة، وكذلك تطوير آلية جديدة للتحقق من صحة هذه المعايير، فضلاً عن تقديم أحد أشكال المساعدات التالية بحسب تقدير حاجة الأسرة لها (مثل معدات توفير الطاقة، والنقل بتكلفة منخفضة، وما إلى ذلك) وبالاستناد إلى خصائص الأسر الفقيرة<sup>28</sup>.

يعتبر صندوق الزكاة المؤسسة الحيوية الأخرى التي تقدم مساعدات للفقراء في الأردن. ويعمل الصندوق كمؤسسة حكومية تابعة لوزارة الأوقاف. وتقوم لجان الزكاة المشكلة على مستوى المجتمع المحلي بجمع التبرعات وتقديم المساعدات للمستفيدين المتواجدين في نفس المنطقة الجغرافية.

وبناءً على تواجد لجان الزكاة على المستوى المحلي، فقد قدمت اللجان عدة برامج ومرافق خدمات اجتماعية ناجحة للغاية، مثل مستشفى المقاصد. كما يوفر أيضاً صندوق الزكاة المساعدات النقدية الشهرية، التي تستهدف في المقام الأول أسر الأيتام<sup>29</sup>.

على الرغم من أن التوجه العام هو تقديم المساعدات النقدية التي تتيح للمتفجرين شراء احتياجات استهلاكهم الأساسية من الأسواق، إلا أنه يوجد لدى الأردن برنامجان كبيران يوفران المساعدات العينية. فقد تم تقديم برنامج التغذية المدرسية في ضوء الأدلة العلمية، من العديد من الدول الأخرى، التي تبين بأن تناول الطالب لوجبة فطور مغذية أمر حاسم للعناية به أثناء الدراسة وتحسين مستواه التعليمي بشكل عام.

27. يحتل صندوق المعونة الوطنية، من حيث مدى التأثير على الفقر، المرتبة الـ12 من أصل 63 دولة بحسب مقارنة البنك الدولي (2018).

28. سيتم وصف البرنامج الجديد بمزيد من التفصيل في القسم التالي من هذه الوثيقة.

29. تصل المساعدات النقدية الشهرية المقدمة لأسر الأيتام إلى حوالي 43,000 أسرة، وبموازنة سنوية تبلغ حوالي 13,000,000 دينار.

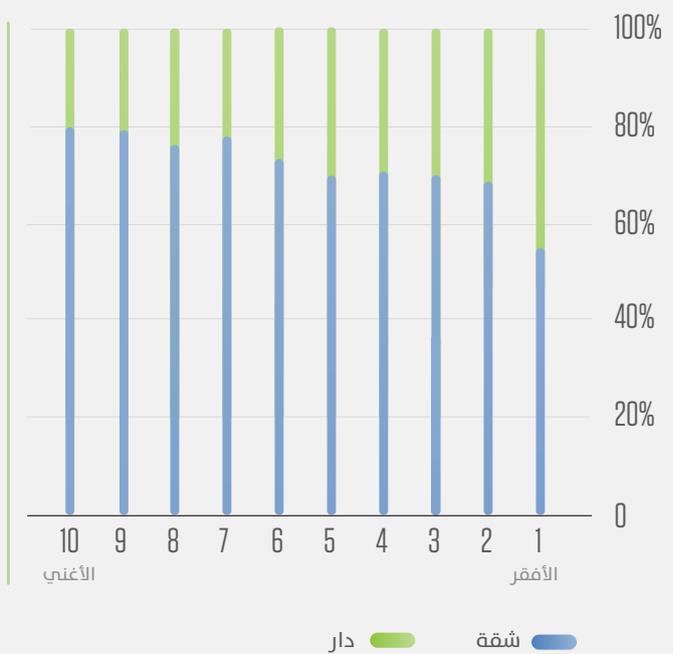
30. يوجد أقل من 1% من الأردنيين الفقراء خارج هذه الفئات، أي يعيشون في مساكن تم توفيرها من قبل صاحب العمل، أو في براكية/ كوخ أو غيره.

الشكل 16: نوع حيازة مسكن الأسرة (ملك أم مستأجر)



المصدر: مسح دخل ونفقات الاسرة 2017/2018

الشكل 15: نوع مسكن الأسرة



## الإجراءات ذات الأولوية العليا

### المتعلقة بالمساعدات الاجتماعية<sup>31</sup> الغاية الاستراتيجية (2):

أن تطلق وزارة التنمية الاجتماعية خدمات البرنامج الجديد "تكافل" الذي تم تصميمه من قبل صندوق المعونة الوطنية ليعمل على استهداف الأسر الأردنية الأكثر حاجة من غير المنتفعين حالياً من الصندوق، وبحسب آلية استهداف واضحة وشفافة لا تستثني القادرين على العمل؛ وأن يتم تقديم المساعدة من خلال عدة آليات مختلفة (النقد الموزع إلكترونياً، والتأمين الصحي، ووسائل الاستفادة من الطاقة المتجددة، وبرامج النقل، وبرامج سوق العمل) وبما يشجع على العمل، والسلوك السوي، والتغذية السليمة (كتقديم حوافز العمل، وخدمات الأخصائيين الاجتماعيين، وإعطاء المرأة الأفضلية في استلام المساعدة<sup>32</sup>). وأن يتم دراسة حالة الأسرة لتقدير احتياجاتها وإعادة تقييم وضعها سنوياً بهدف

تقديم الحكومة مساعدات اجتماعية مستهدفة ومؤقتة للمواطنين الذين لا يستطيعون تحقيق الاكتفاء الذاتي اقتصادياً لتمكينهم من الحفاظ على مستوى أساسي من الاستهلاك

#### 1. تطوير برامج المساعدات الاجتماعية المقدمة من صندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة بما يضمن فاعلية الأداء وكفاءة الانفاق

- تبسيط وتوحيد برامج المساعدات الاجتماعية القائمة التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية/ وزارة التنمية الاجتماعية في برنامج موحد، وتطوير آلية عمل الصندوق ليتوسع في استهداف الفقراء وليحد من أي تسرب محتمل في المساعدات إلى الأسر الأكثر حاجة:

31. الإجراءات المقدمة هنا هي مقتطفات من خطة عمل أكثر تفصيلاً. تتوفر خطة العمل الكاملة إلى جانب خطة المتابعة والتقييم على الموقع الإلكتروني [www.mop.gov.jo](http://www.mop.gov.jo)

32. تشير الدراسات بأن انفاق المرأة على الأسرة يذهب في المقام الأول نحو رعاية الأطفال غذائياً وصحياً وتعليمياً، البنك الدولي 2011، تقرير عن التنمية في العالم 2012: المساواة بين الجنسين والتنمية (واشنطن) <http://www.usc.es/economet/journals1/aeid/> aid14213.pdf

أسرها من قبل العاملين الاجتماعيين.  
تحسين برامج المساعدات الاجتماعية التي تقدمها وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية

«أن يقوم صندوق الزكاة بالربط إلكترونياً مع كافة لجان الزكاة لأجل: استخدام معايير أهلية متوائمة وقابلة للتحقق وتعزيز شفافية ومساءلة نظام المتابعة والتقييم، وتشجيع برامج المساعدات المستهدفة على مستوى المجتمع المحلي (للحد من الازدواجية مع برامج صندوق المعونة التي يقدمها على مستوى الأسرة). وأن يعمل صندوق الزكاة على تحسين آلية الاستهداف للأيتام الفقراء وأن يقوم صندوق الزكاة بالتعاون مع صندوق المعونة الوطنية لتقديم المساعدات الاجتماعية اللازمة لتلك الفئة بشكل تكاملي

2. **أن يضع مجلس الوزراء خطة لتحسين استهداف الإنفاق على المساعدات الاجتماعية، وأن يتخذ الإجراءات اللازمة لأجل ضمان تخصيص الموارد المالية الموجهة إلى هذه المساعدات خلال فترة تنفيذ الاستراتيجية، وأن تقوم وزارة الطاقة بتوفير الحوافز لاستخدام وسائل الطاقة المتجددة والكفوءة (مثل توسيع برنامج "أنظمة الخلايا الشمسية للفقراء" من خلال تحقق برنامج "تكافل" من معايير الأهلية). وأن تقوم الوزارات والمؤسسات الحكومية المعنية بإعادة توجيه مخصصات برامج مساكن الفقراء إلى المساعدات النقدية والتركيز على استخدام وسائل الطاقة المتجددة والكفوءة.**

• **الإبقاء على برنامج التغذية المدرسية لأهميته في نمو وصحة الطفل مع قيام وزارة التربية والتعليم بتقييم التكلفة الحالية للبرنامج لغايات تحسين جودة ونوعية الخدمة المقدمة؛ والتحديد الأمثل للمدارس المستهدفة باستخدام معايير موضوعية مع الجهات المعنية تركز على المناطق الفقيرة؛ ورفع الوعي بالتغذية السليمة والسلوكيات الصحية للأكل؛ واستخدام خدمات الجهات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، ضمن شروط تأهيل محددة، في النشاطات التوعوية وتوفير الوجبات المدرسية حسب ما تقتضيه الحاجة.**

تخرجها من البرنامج. وأن يتم التوسع تدريجياً في البرنامج الجديد "تكافل" بحيث يتم استهداف إدخال 85 ألف أسرة جديدة تدريجياً ابتداء من العام الحالي 2019 وحتى نهاية عام 2021 وبكلفة إجمالية 100 مليون دينار.

• أن تقدم وزارة التنمية الاجتماعية/ صندوق المعونة الوطنية تقريراً إلى مجلس الوزراء عن سير العمل في برنامج الدعم التكميلي "تكافل" وأبرز مخرجاته قبل عرض ميزانيته للعام 2020. على أن يتضمن التقرير تقييماً مستقلاً لعمل البرنامج خلال عام 2019، والخطة المتبعة مع وزارة العمل لتخريج الأسر المنتفعة منه، والبدائل خيارات المختلفة لتقديم الدعم (مثل القسائم المدعومة لحافلات النقل، والحوافز لتشجيع اشتراك العاملين في القطاع غير المنظم في الضمان الاجتماعي، وأية شروط أخرى مفروضة على تلك المساعدات) التي تم تطويرها بالتعاون مع الوزارات الأخرى ذات الصلة. على أن تشمل خطة التخريج إجراءات محددة من قبل وزارة العمل وصندوق المعونة بهدف مساعدة المنتفعين على الاعتماد على ذاتهم اقتصادياً (مثل برامج الإلحاق بالعمل، وجعل الدعم النقدي مشروطاً بقبول عروض العمل التي يتم تحديدها من قبل مرشدي الوظائف في وزارة العمل). وأن يعتمد برنامج "تكافل" بعض شروط الانتفاع التي يعمل بها من قبل برنامج صندوق المعونة الوطنية القائم للمساعدات النقدية الشهرية والمتمثلة بإلحاق الأطفال في المدارس، وإعطائهم المطاعيم اللازمة، والتعهد بالابتعاد عن العنف الأسري.

• أن يقوم صندوق المعونة باستقبال جميع طلبات الأسر الجديدة من خلال برنامج "تكافل" فقط بهدف توحيد مختلف البرامج الأخرى تدريجياً في برنامج واحد مع ضرورة التأكيد على تقديم برامج المساعدات على مستوى الأسرة.

• أن يستمر صندوق المعونة الوطنية بتقديم المعونات النقدية الشهرية للأسر المنتفعة حالياً من البرنامج القائم في الصندوق والذي استهدف غير القادرين على العمل كالمسنين والعاجزين دون المساس بحقوق انتفاعهم، على أن يقوم الصندوق بإعادة تقييم وضع حالات الأسر سنوياً، بهدف إخراجهم عند انتفاء الحاجة أو عند توفير خدمات الرعاية الاجتماعية لهذه الفئات داخل





تمكين

---

# مکین



## تمكين - الخدمات الاجتماعية<sup>33</sup>

### الوضع القائم والتحديات المتعلقة بالخدمات الاجتماعية

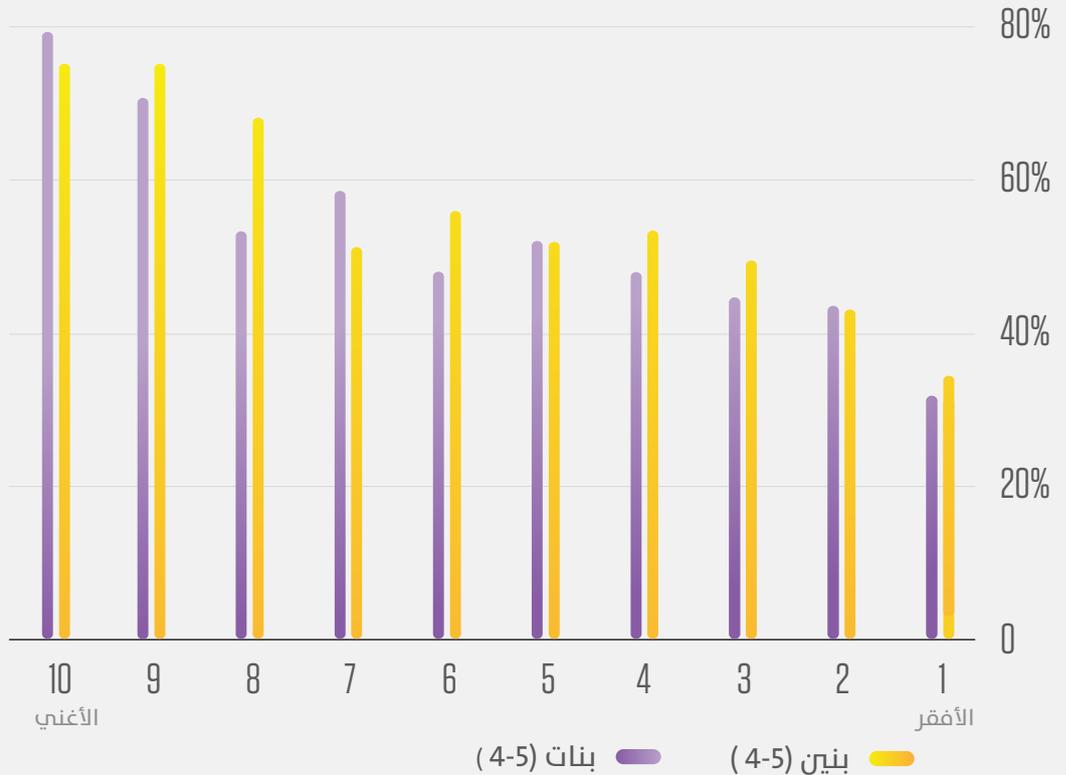
فالأردنيون والأردنيات يستحقون الكثير، خاصة فيما يتعلق بالخدمات المقدمة لهم في مجالات الصحة والتعليم والنقل. لذلك، فإن على الحكومة العمل على تطوير نوعية هذه الخدمات، ويجب على كل من يعمل في المؤسسات العامة أن يفتخر بأن عمله هو خدمة الإنسان الأردني.

من الأردنيين - الفقراء والأثرياء - على بعد 2 كيلومتر من مدارس الحكومة. إلا أن التحدي الذي يواجه الأردنيين اليوم هو أن نوعية التعليم الأساسي غير منصفة، وقد انخفضت جودتها بشكل خاص في المناطق الفقيرة والنائية وخاصة بالنسبة للبنين. ويأتي انخفاض جودة التعليم الأساسي نتيجة عدم توفر المعلمين المديرين والمحفزين وأيضا بسبب قدم مناهج التعليم الذي لا يزود الطالب بالمهارات العملية التي يحتاجها في سوق العمل.

على الرغم من أن التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة هو أمر ضروري للنجاح في مرحلة التعليم الأساسي، وتحقيق نجاحات على مدى الحياة، وكسر حلقة الفقر المتوارثة ما بين الأجيال، إلا أن فرصة التحاق الأطفال الصغار في الأسر الفقيرة بالتعليم المبكر أقل بكثير من نظرائهم الأثرياء.

من ناحية أخرى، حقق الأردن خطوات مهمة في وصول التعليم الأساسي للجميع. حيث يعيش 90%

الشكل 17: التحاق الأطفال بالتعليم المبكر



المصدر: مسح دخل ونفقات الاسرة 2017/2018

الشكل 18: المسافة إلى التعليم الأساسي المبكر



يشابه وضع القطاع الصحي بشكل كبير، وضع التعليم الأساسي من حيث تحقيق نسبة وصول شاملة تقريباً لجميع الأردنيين. إلا أن هناك تركيز مفرط على المستويات المتقدمة من خدمات الرعاية الصحية (الثانوية والثالثية) على حساب المستويات الأقل من تلك الخدمات (الأولية). كما أن حجم مخصصات الموازنة العامة للصحة في الأردن أعلى من مستوى مخصصات معظم البلدان المماثلة له. وقد حقق الأردن إنجازاً مبكراً في أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بالقدرة على الوصول إلى الخدمات<sup>34</sup>. إذ يعيش أكثر من 90% من الأردنيين - الفقراء والأثرياء - على بعد 4 كيلومترات من مراكز الرعاية الصحية الأولية.

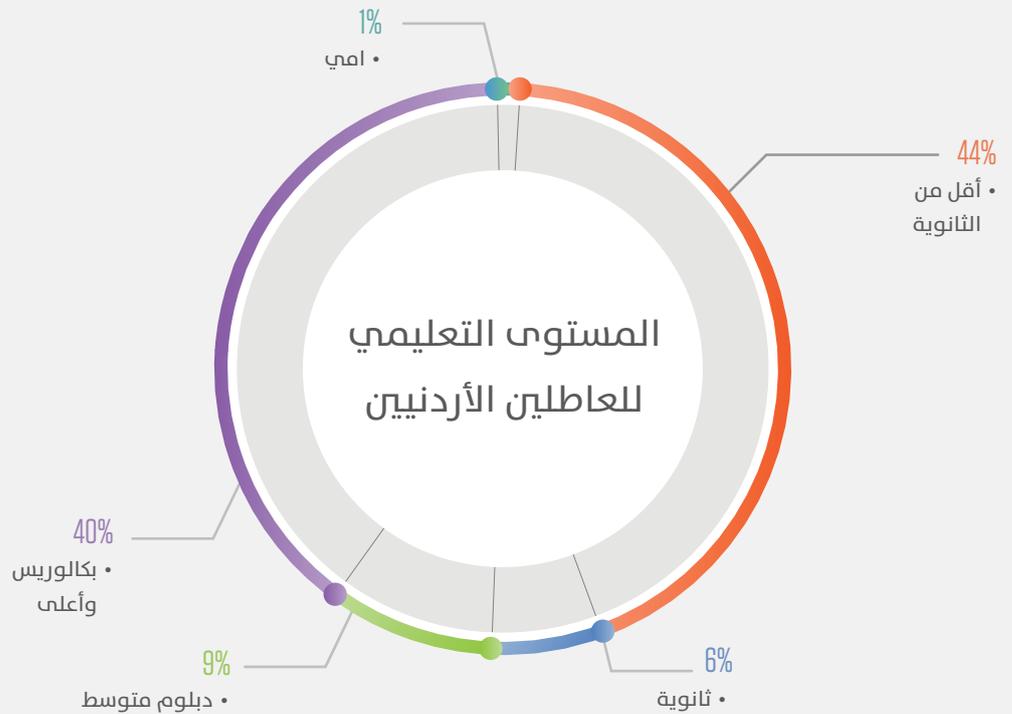
هناك زيادة في تركيز المناهج على المواد النظرية والأكاديمية الأساسي وعلى المستوى الجامعي. ويواصل الآباء والمعلمون الانحياز نحو تفضيل عدد قليل من المجالات الدراسية مثل الهندسة. كما تساهم مخصصات الموازنة أيضاً في تعظيم المشكلة، حيث تذهب مبالغ كبيرة من الموازنة العامة لدعم المنح والقروض في مجالات تخصصات مشبعة في سوق العمل، مما يؤدي إلى وجود خريجين محبطين بأعداد عالية بسبب أنهم عاطلين عن العمل وغير قادرين على سداد قروضهم. وقد بلغ عدد الطلاب المستفيدين من صندوق دعم الطالب المحتاج للعام الدراسي (2018/2019) حوالي (43 ألف) طالب بقيمة إجمالية تقارب (47) مليون دينار.

34. تعد بيانات الإنفاق الصحي العالمي لمنظمة الصحة العالمية المصدر المرجعي للمقارنة الدولية. ويستخدم النظام المعدل للحسابات الصحية 2011 الذي يوضح آليات التمويل ويدخل أبعاد جديدة من شأنها تحسين إمكانية المقارنة بين النفقات الصحية. تشمل تقديرات النفقات الصحية الحالية سلع وخدمات الرعاية الصحية المستهلكة خلال العام. ولا يشمل هذا المؤشر نفقات الصحة الرأسمالية مثل المباني والألات وتكنولوجيا المعلومات ومخزون اللقاحات لتفشي حالات الطوارئ. تم استخراج البيانات من قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، وهي متاحة على مصدر بيانات الإنفاق: البنك الدولي - مؤشرات التنمية العالمية <https://data.worldbank.org/locations=XM-JO?indicator=SH.XPD.CHEX.GD.ZS>

الكلفة العالية على موازنة الدولة، أو يلجأ إلى خدمات الرعاية الصحية في القطاع الخاص. ويبدو أن التحويلات بين مختلف مرافق النظام الصحي وكذلك الإعفاءات من رسوم خدمات الرعاية الصحية (والتي لا تستند إلى معايير شفافة وواضحة) يتم استخدامها من قبل المرضى عادة كطريقة للوصول إلى الرعاية المختصة في القطاع الخاص على حساب الدولة.

وبالرغم من أن القدرة على الوصول الجغرافي لهذه المراكز جيدة، إلا أن الاهتمام الضعيف بخدمات الرعاية الصحية الأولية أدى إلى نقص في الموظفين والمعدات والأدوية في مختلف أنحاء البلاد، وكذلك إلى إضعاف المساءلة وتدهور ثقة المواطنين في الرعاية الأولية. ولهذا، نجد بأن أي شخص تقريباً، يستطيع أن يتجاوز الرعاية الأولية ويذهب مباشرة للعلاج إلى المستشفيات ذات

الشكل 19: المستوى التعليمي للعاطلين الأردنيين

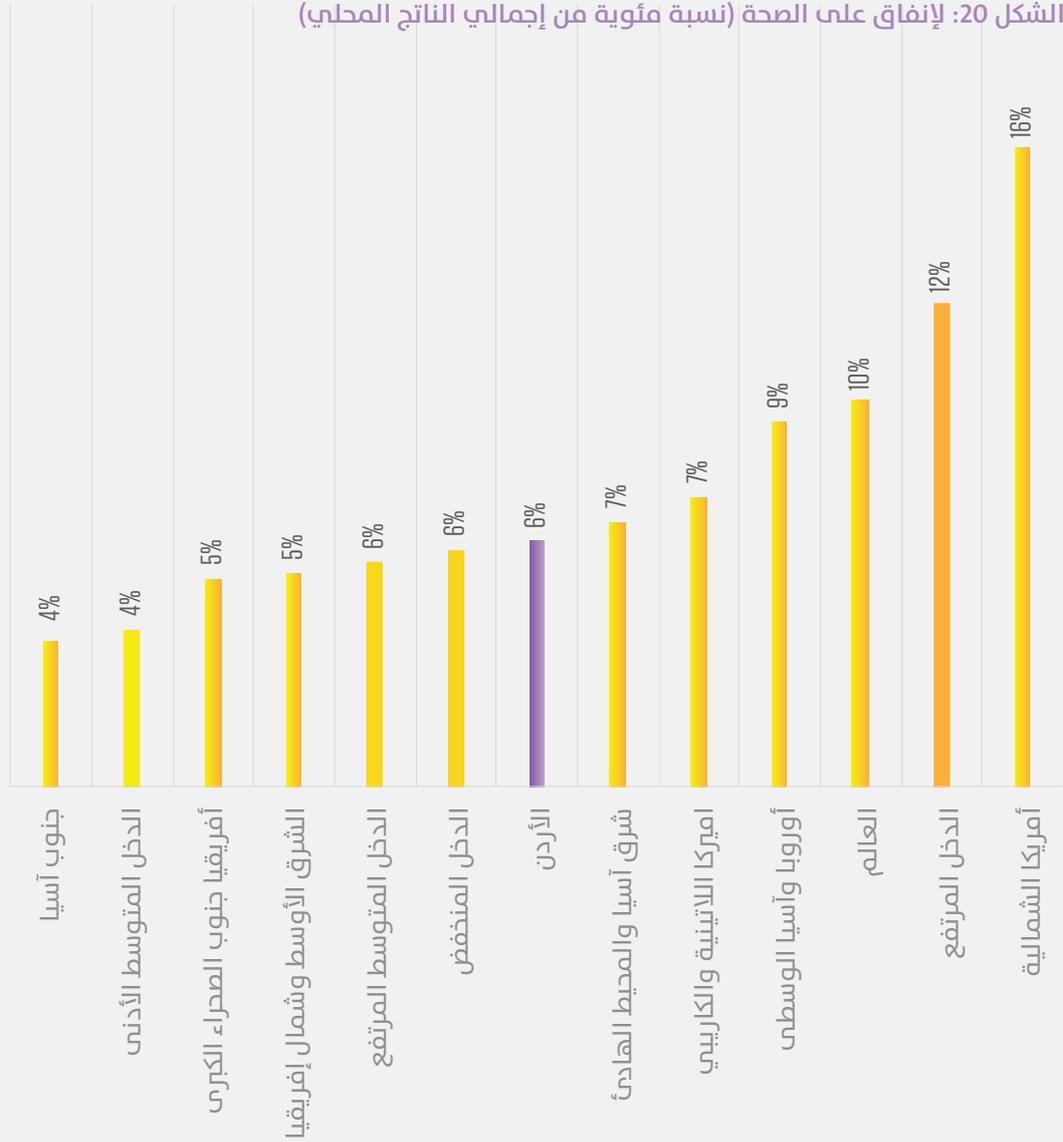


المصدر: مسح القوى العاملة 2018

"بصراحة... نجد اليوم بأن العديد من خريجي الجامعات لا يتمتعون بمهارات العمل اللازمة، وغير فاعلين في مجال عملهم. كما أن التعليم التقني والمهني مهمش لصالح تركيز مفرط على التعليم الأكاديمي، فأين الدعم للتعليم التقني والمهني؟"

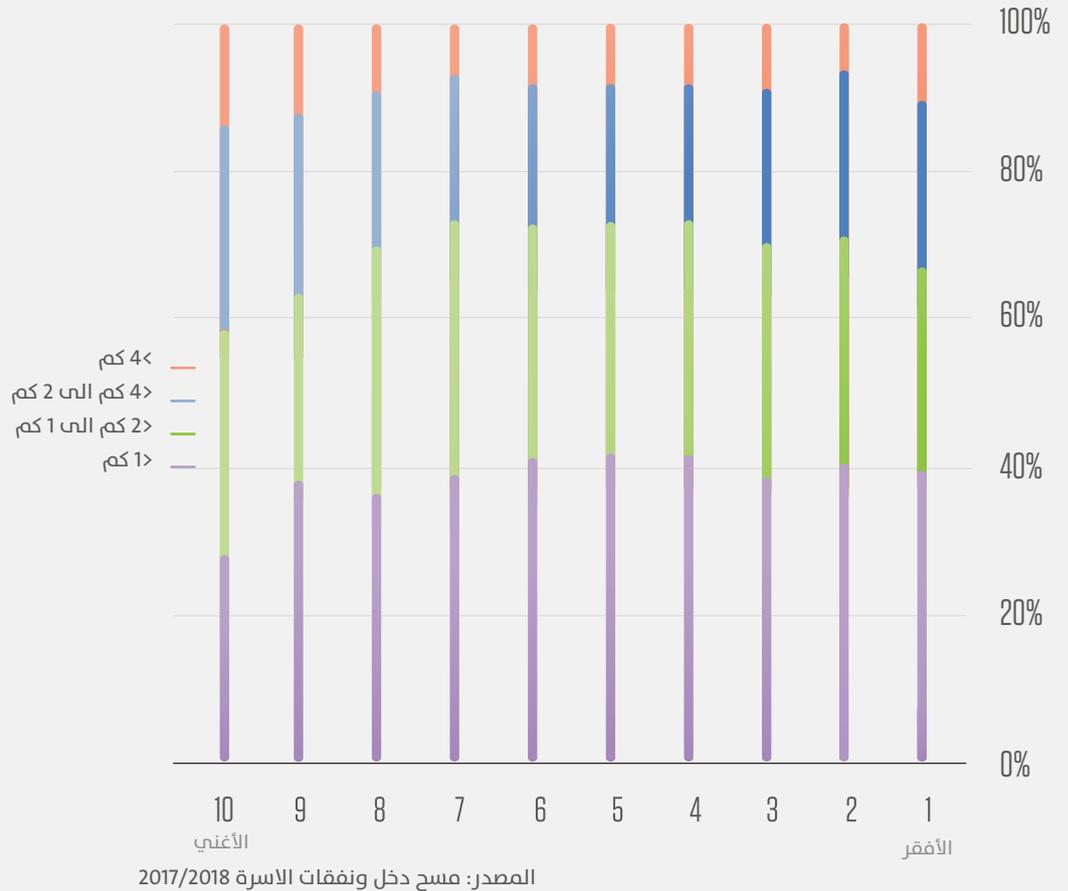
عضو مؤسس، جمعية صداقة

الشكل 20: إنفاق على الصحة (نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: مسح دخل ونفقات الأسرة 2017/2018

الشكل 21: المسافة إلى مركز الصحة الأولية



تتشابه المشكلات الصحية التي تواجه الفقراء الأردنيين مع مشاكل نظرائهم من الأثرياء في العديد من النواحي: زيادة حالات الأمراض المتعلقة بأسلوب الحياة كالأمراض المزمنة كالسرطان المرتبط بالتدخين والسكري والحوادث المرورية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن هناك طلب من الفقراء لتنظيم الأسرة لم يتم تلبية. حيث أن هناك 64% من النساء في العشرين الأشد فقرا يرغبن باستخدام وسائل تنظيم الأسرة الحديثة، ولكن لم يتم تلبية رغبتهن. علماً بأن هناك فقط 35% من النساء في أفقر عشرين يستخدمن وسائل منع الحمل الحديثة و17% منهن لا يستخدمن أي وسيلة على الإطلاق<sup>35</sup>.

بفضل التوسع في نظام الرعاية الصحية الحكومي، فإن معظم الأردنيين الفقراء مشمولون بالتأمين الصحي. ومع ذلك، لا زال هناك أكثر من ربع الفقراء غير مغطيين بالتأمين.

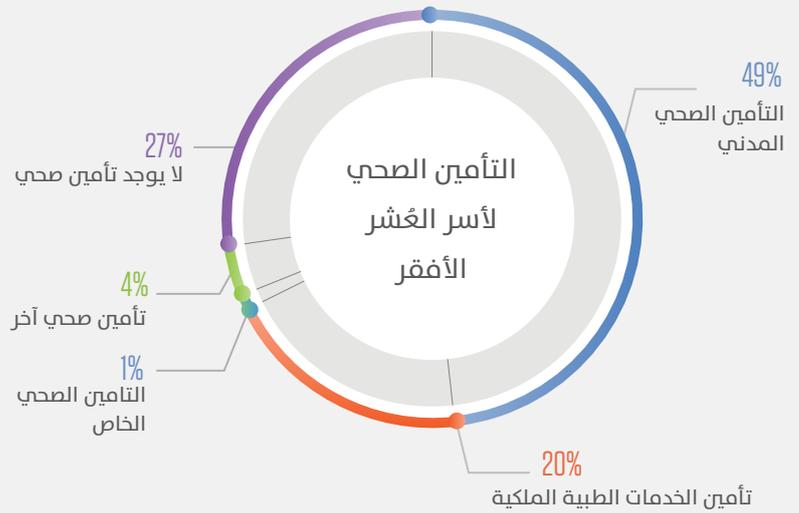
ويعاني نظام التأمين الصحي الحكومي، كما هو الحال في نظام المساعدات الاجتماعية، من كثرة البرامج المتشابهة والمتعددة مع مرور الوقت مما أدى إلى إضعاف كفاءتها، وإرباك المستفيدين حول المنافع التي يستحقونها، وغياب التناسق ما بين التكلفة الحقيقية للخدمة المقدمة، وهيكلية الأجور الطبية، مع قدرة المواطن على الدفع، ونسب المساهمات في اشتراكات التأمين الصحي.

35. الأردن- مسح السكان والصحة الأسرية 2017/2018. لاحظ أن المسح الأردني للسكان والصحة الأسرية يصنف السكان إلى 5 مجموعات متساوية في العدد بحسب مؤشر الأصول. ولأغراض الاستراتيجية، يتم اعتبار أن أفقر هذه المجموعات الخمسة هي مشابهة لأفقر عشرين بحسب التصنيف العشري المستخدم في أماكن أخرى في الاستراتيجية.

"الفقر والجهل  
ظاهرتان  
متلازمتان!  
نحن بحاجة إلى  
أن نعمل على  
تحسين النظام  
التعليمي وأن  
نضمن بأنه متاح  
وشامل للجميع"

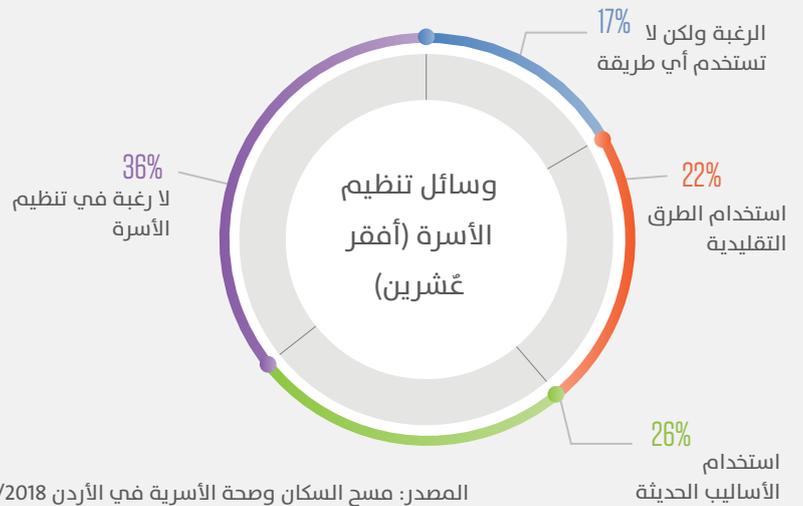
محام وناشط حقوقي

الشكل 21: التأمين الصحي لأسر العُشر الأفقر



المصدر: مسح دخل ونفقات الاسرة 2017/2018

الشكل 22: استخدام وسائل تنظيم الأسرة من قبل الأفراد في أفقر عشرين



المصدر: مسح السكان وصحة الأسرة في الأردن 2017/2018

الاحتياجات الخاصة لتلك الفئات ضمن إطار الأسرة والمجتمع، إذ يقدم الدعم الذي يلبي احتياجاتهم من خلال عاملين اجتماعيين محوريين. ومع ذلك، لازال الأردن يعتمد على الآليات التقليدية في تقديم الرعاية الاجتماعية، والتي غالبًا ما تكون من خلال الأطر المؤسسية، التي توفر الدعم أيضًا لكنها تؤدي إلى عزل هذه المجموعات عن بقية أفراد المجتمع.

غالبية الأردنيين التعليم العام والخدمات الصحية العامة- مع ميل الأغنياء لاستخدام التعليم الخاص والخدمات الصحية الخاصة. ويشتمل نظام الخدمات الاجتماعية الأردني أيضًا على أنواع دعم خاصة لشرائح معينة من السكان، بمن فيهم ضحايا العنف المنزلي، الأحداث الجانحين، والأشخاص ذوي الإعاقة - وخاصة أولئك الذين لا تستطيع أسرهم رعايتهم بشكل سليم. ويتحول الأردن تدريجياً نحو نهج يلبى



36

## إجراءات ذات أولوية عالية تتعلق بالخدمات الاجتماعية الغاية الاستراتيجية (3):

العمل " في المناهج الدراسية ابتداءً من مراحل التعليم للأصغر سناً. وتشمل تلك المهارات ما يلي: العمل الجماعي، تحديد وتتبع الغايات والأهداف، واللغة الإنجليزية، والتعبير عن خيارات العمل بناءً على المواهب والرغبات الشخصية. كذلك دمج التدريب العملي والعمل التطوعي في المناهج الدراسية وجعله إلزامياً بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات والقطاع الخاص.

• أن تقوم وزارة المالية ورئاسة الوزراء بدمج جميع أنظمة المنح المقدمة من القطاع العام في نظام موحد يعتمد على معايير شفافة عند تقديم المنح ويستثني التخصصات المشبعة في سوق العمل. مع ضرورة مطابقة جميع المستفيدين من المنح المدعومة من القطاع العام بالعمل في وظائف تعزز من أهداف الحماية الاجتماعية لفترة محددة بعد التخرج. وتوحيد جميع القروض التعليمية التي تمولها الحكومة، في نظام واحد يُدار بشكل مستقل ويشمل آليات فعالة لضمان سداد القروض. إضافة إلى ضرورة أن ترفق وزارة المالية تقريراً عن المنح والقروض التعليمية الممولة من القطاع العام (بما في ذلك التركيبة الديموغرافية للمستفيدين ومعدلات السداد) عند تقديم الموازنة السنوية.

### 3. الوصول إلى تأمين صحي شامل وعادل بتعزيز كفاءة وشفافية الانفاق الحكومي على قطاع الصحة واستغلال الموارد المالية لتحقيق ذلك:

• أن تقوم وزارة الصحة بالتوسع تدريجياً في نطاق تغطية التأمين الصحي المدني للأردنيين والمستند إلى المساهمات، بدءاً من توفير التأمين الصحي المجاني للفقراء الأردنيين الذين يتقدمون بطلب لبرنامج "تكافل" (بحسب معايير الأهلية المحددة لذلك، وأن يقوم برنامج "تكافل" بتسديد نسبة المساهمات المتفق عليها مع التأمين الصحي المدني). وأن تصدر وزارة الصحة تعليمات توضح أسس الإعفاءات من رسوم المعالجات الطبية والأدوية مبنية على معايير شفافة تستند إلى قدرة الفرد على الدفع ويتم إيصالها من خلال برنامج "تكافل".

تقدّم الحكومة خدمات أساسية شاملة وعالية الجودة بما في ذلك التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية للأفراد المحتاجين ضمن أسرهم ومجتمعاتهم

### 1. ضمان توفير خدمات تعليمية عادلة للجميع، أن تقوم وزارة التربية والتعليم بـ:

- الإعلان عن معايير شفافة للتوسع في تقديم التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة ومع التركيز على سهولة وصول الفقراء وسكان المناطق النائية إليه.
- تنفيذ خطة الدمج الشاملة للأطفال ذوي الإعاقة، بما في ذلك: توضيح أنواع الإعاقة والخدمات المقدمة لكل نوع منها، وجعل تبني معايير الإدماج وسهولة إمكانية الوصول من متطلبات تريض الحضانات والمدارس.
- تبني المسؤولية التشغيلية لخدمات التعليم المقدمة في مراكز المنار التعليمية (من خلال خطة زمنية تدريبية على مدار ثلاث سنوات). وتبني المسؤولية التشغيلية لخدمات التعليم المقدمة للأحداث الجانحين.

• تنفيذ برنامج تحفيزي بحثي يشمل التطور الوظيفي والمسار المهني لتشجيع المعلمين المتفوقين على الخدمة في المدارس الفقيرة والنائية، واطاحة الفرصة أمام المعلمات الكفوآت لإدارة مدارس الذكور والتدريس فيها، بعد التنسيق مع المجتمعات المحلية ولضمان حصول مدارس البنين على معلمين/ معلمات مؤهلين أسوة بمدارس البنات.

• الاستمرار في تحديد المدارس الصغيرة النائية التي يمكن دمجها مع مراعاة مصلحة الطالب والخصوصية الاجتماعية والتركيبة السكانية، ورفع مستوى الوعي بين السكان بشأن المفاضلة ما بين إمكانية الوصول المادي وتنوعية التعليم.

### 2. مواءمة النظام التعليمي مع سوق العمل:

• أن تقوم وزارة التربية والتعليم بدمج "مهارات

36. الإجراءات المقدمة هنا هي مقتطفات من خطة عمل أكثر تفصيلاً. تتوفر خطة العمل الكاملة إلى جانب خطة المتابعة والتقييم على الموقع الإلكتروني [www.mop.gov.jo](http://www.mop.gov.jo) بتاريخ بدء العمل بها.

## "الفقر والجهل ظاهرتان متلازمتان! نحن بحاجة إلى أن نعمل على تحسين النظام التعليمي وأن نضمن بأنه متاح وشامل للجميع"

محام وناشط حقوقي

• إعطاء الأولوية في الانفاق والتطوير والاعتماد الصحي إلى مراكز الرعاية الصحية الأولية (بأشكالها الثلاث فرعي وأولي وشامل). وأن تضع وزارة الصحة خطة واقعية بالتعاون مع المجتمع المحلي لدمج بعض المراكز مع الأخذ بعين الاعتبار التوزيع الجغرافي وعدالة مستوى الخدمات المقدمة من مختلف المراكز. وأن تنشر وزارة الصحة معايير الخدمة المقدمة للمواطنين من مختلف المراكز الصحية (ساعات العمل، وخدمات الرعاية الصحية، وتوفير الأدوية، إلخ). كما يمكن استخدام تطبيق هاتفي يتم من خلاله الإبلاغ عن أوجه القصور في معايير الخدمة (مثل المعدات المعطلة) لتشجيع المساءلة وضمان التخصيص العادل للموارد. وأن ترتبط أوجه القصور بقاعدة بيانات تتعقب أداء الموظفين وجرّد موجودات المرافق الصحية. وأن يقدم وزير الصحة تقاريراً ربع سنوي عن أوجه القصور في مستوى الخدمات والإجراءات المتخذة لمعالجتها.

• أن تتحقق وزارة الصحة من أن جميع مرافق الرعاية الأولية توفر خدمات الصحة الانجابية (بما فيها تنظيم الأسرة) ورعاية الأمراض المزمنة والإقلاع عن التدخين والمخدرات والتوعية حول مضارهم، وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك كالأدوية والمعدات الطبية، وأن تعمل على تطوير نظام تقديم الرعاية التمريضية المنزلية والرعاية التلطيفية مستقبلاً من خلال الجمعيات المؤهلة لذلك، مما يساعد على استحداث فرص عمل جديدة وبخاصة للمرأة، على أن تكون بإشراف وزارة الصحة وضمن معايير وشروط عمل وضوابط أخلاقية محكمة. وأن تنفذ وزارة الصحة حملات إعلامية سنوية بشأن الصحة الإنجابية والإقلاع عن التدخين وكيفية تفادي الأمراض المزمنة وإدمان المخدرات.

### 5. تضمن وزارة التنمية الاجتماعية برامج رعاية وحماية اجتماعية كفؤة:

• أن تؤكد برامج الرعاية والحماية الاجتماعية على الاندماج في الأسرة والمجتمع لذوي الإعاقة وكبار السن والأيتام وفاقدي السند الأسري (بدلاً من اللجوء إلى الرعاية المؤسسية) من خلال: زيادة الوعي بمزايا الاندماج ومسؤوليات الأسرة والمجتمع تجاه جميع هؤلاء الأفراد؛ وتأهيل وتدريب الأسر والعاملين الاجتماعيين المتخصصين على الرعاية المنزلية للأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن والأسر البديلة للأيتام وفاقدي السند الأسري؛ وتوفير البيوت الجماعية للمسنين؛ القادرين على رعاية أنفسهم من خلال الجمعيات؛ وإعادة توزيع الموارد المتاحة تدريجياً من الرعاية

• أن يقدّم برنامج التأمين الصحي المدني برنامجاً اختيارياً يسمح لأي عامل أردني -مسجل في الضمان الاجتماعي وغير حاصل على تأمين صحي ولم يتم استثنائه من قبل صاحب العمل من التأمين الصحي لمؤسسته بالاشتراك في التأمين الصحي المدني مقابل دفع نسبة مساهمة الاشتراك (المدعوم) والحصول على مزايا انتفاع مساوية لما هو مقدّم إلى موظفي القطاع العام. أن يشجع برنامج التأمين الصحي المدني للمؤسسات المشتركة في الضمان الاجتماعي، وللأفراد والأسر خارج الضمان الاجتماعي على بالاشتراك اختيارياً بحسب المادة 30 و31 من نظام التأمين الصحي المدني.

• أن يقوم برنامج التأمين الصحي المدني بتوحيد كافة أشكال التأمين الممنوحة حالياً من خلال موازنة حزم المنافع بين مختلف التأمينات القائمة، وتحديد نسب مساهمات جديدة للمشاركين بحسب حزم من المنافع الإضافية وقدرتهم على الدفع، وأن يكون الاشتراك فيها اختيارياً.

• أن يقدم برنامج صندوق التأمين الصحي العسكري وبرنامج صندوق التأمين الصحي المدني خطة عمل إجرائية تتضمن أهدافاً محددة ضمن إطار زمني للإنجاز، بهدف الدمج التدريجي لخدمات البرنامجين معاً خاصة في المحافظات، وصولاً إلى برنامج موحد يعزز من كفاءة الانفاق ويرفع من جودة الخدمات ويضمن فعالية الرعاية الصحية الوقائية والعلاجية المقدمة من تلك البرامج.

• أن تصدر وزارة الصحة وغيرها من المؤسسات المعنية، جدولاً بالرسوم الحقيقية لكلف الخدمات الصحية والإجراءات والمنتجات الطبية، وأن يتم توحيد ترميز الإجراءات الطبية بين القطاعين العام والخاص، واعتماد وزارة الصحة ترميز "ICD10" لتشخيص الأمراض. وأن تبين جميع فواتير المرضى المؤمن عليهم الكلفة الحقيقية للخدمة الصحية والإجراءات والمنتجات الطبية (بحسب جدول الرسوم) وأية خصومات ممنوحة عليها. (مثل المبالغ المدفوعة عن طريق التأمين أو الإعفاءات من الرسوم). حيث من المتوقع أن يبين هذا الإجراء حجم الدعم المقدم من الموازنة العامة، ويرفع نسبة الوعي حول الكلفة الحقيقية للرعاية الصحية.

### 4. تحسين خدمات الرعاية الصحية الأولية وتقليل الاستخدام المفرط لخدمات الرعاية الثانوية<sup>37</sup> والثالثية<sup>38</sup>:

37. الرعاية الثانوية: هي الرعاية المقدمة في المستشفى. وهي رعاية الحالات التي تلزم علاج قصير المدى ولكن بالغ الأهمية مثل الولادة، العناية المركزة، وخدمات التصوير الطبي

38. الرعاية الثالثية: هي رعاية صحية استشارية متخصصة مثل الفحص الطبي المتقدم، علاج السرطان، جراحة الأعصاب، جراحة القلب، معالجة الحروق الشديدة والترميم، خدمة طب الأطفال المتقدمة، والتدخلات الطبية والجراحية المعقدة الأخرى

"يجب أن تولي الحكومة أهمية خاصة للأمراض غير السارية وتوفر المزيد من البرامج الصحية الوقائية. للأسف، التركيز اليوم على الرعاية الصحية العلاجية بدلاً من الرعاية الوقائية، علماً بأن معظم الأمراض في الأردن هي أمراض غير سارية.

رئيس منظمة غير حكومية معنية بمكافحة التدخين والسلوكيات الخاطئة

مجالات محددة كالقطاع الزراعي وصيانة المدارس مثلاً للذكور والمشاريع الانتاجية للاناث وبتنسيق مع مجالس المحافظات.

6. **توحيد جميع برامج سياسة الإسكان في إطار المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري.** تقدم المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري إلى مجلس الوزراء خيارات وتحليلات قائمة على الحاجة الفعلية في السوق، لمعالجة النقص في الإسكان المحدود الكلفة والأحياء السكنية، والمشاكل البيئية (مثل الصرف الصحي في الأحياء المزدحمة)، وأفضل السبل لزيادة العرض وخفض كلفة شراء واستئجار المساكن لذوي الدخل المتدني والمحدود، وتفعيل كودات البناء الوطني التي تراعي بأن تكون الأبنية مهيئة لاستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة. وأن تشمل تلك التحليلات عدة أمور منها، (1) أثر الرهن العقاري ومخاطر تمويل قروض الإسكان على مالكي المنازل من الطبقة الفقيرة والمتوسطة؛ (2) أثر القانون الحالي للمالكين والمستأجرين على كلا الطرفين؛ (3) معالجة جميع الأمور الأخرى المتعلقة بالإسكان والتي تم تحديدها في برنامج "النهضة" الحكومي.

المؤسسية إلى الرعاية الأسرية أو البديلة أو البيوت الجماعية والرعاية النهارية للمسنين والمتقاعدين وذوي الإعاقة (التوسع في برامج التدريب والتأهيل والتمويل للجمعيات غير الربحية التي توفر الرعاية المنزلية والرعاية النهارية، وفي حال عدم توفر العمال المدربين تدريباً كافياً، يمكن استخدام تمويل برامج سوق العمل ذات الصلة في برامج التدريب والتشغيل).

• تحديث قانون وزارة التنمية الاجتماعية رقم (14) لسنة (1956) والمادة (13) على وجه الخصوص، لتعكس الأدوار والأهداف والمبادئ الحالية للوزارة (مثل إدارة الحالة، والاندماج في الأسرة والمجتمع). إصدار تشريع لإضفاء الطابع المهني على دور العاملين والأخصائيين الاجتماعيين.

• توفير وزارة التنمية الاجتماعية للخدمات اللازمة، مثل الخدمة المجتمعية والإشراف عليها، لتفعيل تطبيق العقوبات البديلة للانتهاكات غير الجنائية للقانون ايما امكن وبالتنسيق مع مديرية العقوبات المجتمعية في وزارة العدل، وبخاصة للأحكام المتعلقة بعدم تسديد القروض أو الحكم على الأحداث في القضايا غير الجنائية، على أن تكون ضمن مناطق قريبة من سكنهم، وفي

## إجراءات مؤسسية ذات أولوية عالية<sup>39</sup>

"يتعين على  
الحكومة تخصيص  
المزيد من  
الموارد لمكافحة  
الفقر!"

رئيس جمعية غير ربحية

التخطيط والتعاون الدولي ووزارة الاقتصاد الرقمي والريادة على تشغيل السجل الوطني الموحد<sup>40</sup> كمنصة: تسمح للمؤسسات المشاركة بالاعتماد على معايير الأهلية الموحدة والموثوقة (على سبيل المثال من قبل المحاكم، وضريبة الدخل، ودائرة الأراضي والمساحة) وتجنب إي ازدواجية غير مقصودة؛ ومواءمة المفاهيم والمصطلحات (مثل الفقر والضعف والمحتاجين)؛ وتضمن دور للأخصائيين الاجتماعيين؛ وتوفير بوابة إلكترونية لتقديم طلبات المساعدة إلى جميع برامج المساعدات الاجتماعية الممولة من القطاع العام.

- أن تعمل وزارة التنمية الاجتماعية مع جميع المؤسسات ذات الصلة لتوضيح وتفعيل دور الأخصائيين الاجتماعيين في تمثيل الأسر الفقيرة (إدارة الحالة) وربطها بخدمات جميع المؤسسات العامة والجمعيات. ويتطلب ذلك زيادة عدد الأخصائيين الاجتماعيين الذين يعملون مع وزارة التنمية الاجتماعية.
- أن تعمل وزارة التخطيط مع دائرة الإحصاءات العامة، ووزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة العمل، وغيرها من المؤسسات ذات الصلة حسب الحاجة، لمواءمة المصطلحات والمؤشرات وبما يتوافق مع السياسات والتشريعات المختلفة (كس العمل، وسن الزواج، والحد الأدنى للأجور)، ولضمان تقديم تقارير دورية من قبل دائرة الإحصاءات العامة لتوفير المعلومات التي يحتاجها صانعي السياسات في مجالات الحماية الاجتماعية والفقر. وأن تقوم دائرة الإحصاءات العامة بإعداد خارطة احصائية رقمية لتحديد مناطق الفقر يتم الاعتماد عليها من قبل مختلف الجهات المعنية في برامج استهداف الفقر بحسب المناطق الجغرافية.
- أن تقدم وزارة التخطيط الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية إلى مجتمع المانحين، وتعمل مع وزارة المالية لضمان الآليات المناسبة لتلقي وتوجيه الأموال إلى المجالات ذات الأولوية (مثل "صندوق الوقف الاجتماعي")

أن يتم تنفيذ الإجراءات التالية حال إقرار الاستراتيجية وعلى المستويين الإشرافي والتنفيذي، من أجل ضمان حسن التطبيق والوصول إلى نظام حماية اجتماعية شامل وشفاف ومنصف:

**1. مستوى الإدارة الفاعلة للاستراتيجية:** لأجل ضمان حسن تنفيذ الاستراتيجية، والتزام كافة الشركاء بأولوياتها، وتحقيق النتائج المتوخاة منها لا بد من:

• موافقة مجلس الوزراء على دمج خطة عمل الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في البرنامج التنفيذي التنموي

• تشكيل لجنة استشارية مستقلة للإشراف على تنفيذ الاستراتيجية، والإشراف على متابعة وتقييم الأداء سنويًا، والإشراف على إعداد خطة العمل التنفيذية للأعوام 2023-2025، وتطوير الاستراتيجية اللاحقة في العام 2025. وأن تقوم إدارة تطوير الأداء المؤسسي في رئاسة الوزراء بتزويدها بالبيانات والمعلومات المطلوبة، (لمزيد من التفاصيل، انظر إطار المتابعة والتقييم على الموقع الإلكتروني [www.mop.gov.jo](http://www.mop.gov.jo))

**2. مستوى التنفيذ من قبل كافة الجهات المعنية:** لقد بُنيت الاستراتيجية على أساس نهج شمولي من حيث تكامل الأدوار بين محاورها الرئيسية الثلاث، ولأجل تعزيز التنفيذ الفعال والكفؤ فيما بين مختلف الجهات المعنية بتنفيذ الإجراءات المطلوبة لا بد من ضرورة الالتزام بالآتي من قبل جميع الشركاء:

• موافقة مجلس الوزراء على ربط إعداد البرنامج التنفيذي التنموي بالموازنة العامة بما في ذلك مسؤولية وزارة المالية بالإبلاغ عن أي تضارب بين الخطة التنموية التنفيذية ومخصصات الموازنة في قانون الموازنة العامة السنوي.

• تنسيق برامج الحماية الاجتماعية لتجنب أوجه القصور في الموازنة العامة نتيجة الازدواجية ولتحسين فعالية الانفاق الكلي:

أن تعمل وزارة التنمية الاجتماعية مع وزارتي

39. الإجراءات المقدمة هنا هي مقتطعات من خطة عمل أكثر تفصيلاً. تتوفر خطة العمل الكاملة إلى جانب خطة المتابعة والتقييم على الموقع الإلكتروني [www.mop.gov.jo](http://www.mop.gov.jo)

40. السجل الوطني الموحد (NUR) - هو عبارة عن منصة إلكترونية مشتركة لتمكين المؤسسات الحكومية المعنية (مثل صندوق المعونة الوطنية) من تبادل البيانات فيما بينها لأجل التحقق من صحة معلومات المستفيدين من برامجها.

## 41 اطار المتابعة والتقييم

المنصوص عليها في الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية مع تلك الخطة.

تعتبر عملية جمع وتتبع بيانات المؤشرات مسؤولية مختلف الجهات المعنية بتنفيذ الإجراءات والأنشطة المذكورة في خطة عمل الاستراتيجية، وبحسب الآلية المتبعة في تتبع البرنامج التنفيذي التنموي التي تشرف عليها وزارة التخطيط والتعاون الدولي والتي بدورها ترفع تقارير المتابعة بشكل دوري الى وحدة الإنجاز والأداء الحكومي في رئاسة الوزراء من أجل تمكين اللجنة المعنية بالاشراف على تنفيذ الاستراتيجية من الاطلاع على تلك البيانات، وتقديم إيجاز سنوي عن سير العمل في تنفيذ الاستراتيجية لمجلس الوزراء.

كما ستخضع الاستراتيجية الى مرحلتين من التقييم من قبل جهة خارجية محايدة تحت اشراف اللجنة المذكورة وبالاستناد إلى المؤشرات التي تم رصدها لمختلف الاجراءات: مرحلة تقييم منتصف المدة (بعد ثلاث سنوات من التنفيذ)، ومرحلة التقييم النهائي (حال الانتهاء من التنفيذ). وبعيداً يهدف التقييم الى التحقق من مدى تحقيق النتائج المرجوة والمخطط لها بنهاية كل فترة، وتبسيط الضوء على الانجازات والدروس المستفادة للمراحل اللاحقة.

لتعزيز التنفيذ الفعال والكفؤ للاستراتيجية وضمان حسن وشفافية التنفيذ، وتحقيق التزام كافة الشركاء بالتنفيذ وتحقيق النتائج المستهدفة، فقد تم ربط خطة العمل التنفيذية بسلسلة من المؤشرات القابلة للقياس مصنفة الى عدة مستويات (الأثر، النتائج، المخرجات). وبعيداً توفر هذه المؤشرات الأساس اللازم لإجراء التقييم الذي سيتم تنفيذه أثناء وبعد انتهاء تنفيذ الاستراتيجية، بالإضافة الى تحقيق الرصد الدوري للتقدم المحرز في مختلف مجالات الاستراتيجية.

وقد حدّد اطار المتابعة والتقييم الذي تم صياغته المكونات الآتية: دوريات القياس المطلوبة للمؤشرات، ومصادر بيانات كل من مؤشرات الأثر والنتائج (من ناحية الجهة المالكة للمعلومة أو المسح المستهدف)، بالإضافة الى تحديد قيم الأساس المتوفرة للأعوام 2017/2018، وبعض القيم المستهدفة المتوفرة للعام 2020 والتي استندت على القيم المحددة ضمن الخطط التنموية التنفيذية والاستراتيجيات الوطنية. الا أنه لا بد من مراجعة القيم المستهدفة عند البدء في تنفيذ الاستراتيجية لتحديد شكل نهائي بهدف تحقيق النتائج والسير في الطريق الصحيح. على أن يأتي هذا العمل بشكل متناسق مع إعداد الخطة التنموية التنفيذية القادمة بعد موافقة ودمج الاجراءات

41. وفقاً لنطاق العمل المحدد ضمن الشروط المرجعية لإعداد هذه الاستراتيجية، تم إعداد إطار للرصد والتقييم (قائمة بالمؤشرات المرتبطة بخطة العمل) ويمكن الوصول إليه عبر الموقع الإلكتروني [www.mop.gov.jo](http://www.mop.gov.jo). إن إطار الرصد والتقييم هذا ليس نظاماً شاملاً للمتابعة والتقييم، حيث لا يشمل على بطاقات الأداء، وقيم الأهداف، ومصنوفة المسؤوليات، وأدوات القياس، ونوعية التقارير المطلوبة، إلخ.

## "جميع الأردنيين يتمتعون بحياة كريمة وفرص عمل لائقة وخدمات اجتماعية ممكنة"

تقوم الحكومة بتعزيز كفاءة استخدام مواردها المتاحة لتوفير نظام حماية اجتماعية شامل وشفاف ومنصف للحد من الفقر، وحماية المواطنين من مخاطره، وتوفير الخدمات الاجتماعية بعدالة

### كرامة

تقدّم الحكومة مساعدات اجتماعية مستهدفة ومؤقتة للمواطنين الذين لا يستطيعون تحقيق الاكتفاء الذاتي اقتصاديًا لتمكينهم من الحفاظ على مستوى أساسي من الاستهلاك

نسبة الفقراء الذين يتلقون مساعدات حكومية مستهدفة

نسبة الخريجين من متلقي برامج المساعدات الاجتماعية المستهدفة

### تمكين

تقدّم الحكومة خدمات أساسية شاملة وعالية الجودة بما في ذلك التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية للأفراد المحتاجين ضمن أسرهم ومجتمعاتهم

نسبة التحاق الأطفال الفقراء في التعليم المبكر

نسبة التحسن في الانجاز الأكاديمي لطلبة لمادتي الرياضيات والعلوم TIMSS & PISA

نسبة الأردنيين المشغولين من الذين حصلوا على قروض أو منح التعليم العالي

نسبة الأردنيين المؤمنين صحياً

معدل استخدام المرافق الصحية الأولية

نسبة الأفراد الذين تم دمجهم في الأسر/ المجتمع من متلقي خدمات الرعاية المؤسسية

### فرصة

تضمن الحكومة سوق عمل عادل يركّز على القطاع الخاص ويعتمد على ظروف عمل لائقة وتأمين اجتماعي لتمكين الأسر الأردنية من الاكتفاء الذاتي اقتصادياً

نسبة البطالة بين الأردنيين

نسبة الأردنيين المشتركين في الضمان الاجتماعي من إجمالي المشغولين

نسبة الأردنيين المشغولين في القطاع الخاص

نسبة الأردنيين المشغولين بشكل متواصل لمدة ١٢ شهر على الأقل من خريجي برامج سوق العمل



# ملحق (أ) أسماء المشاركين

## في اعداد الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية

(تبعاً للترتيب الأبجدي للحروف ومع حفظ جميع الألقاب)

### أعضاء لجان العمل

#### أ. اللجنة التوجيهية العليا

##### « رؤساء اللجنة

وزير التخطيط والتعاون الدولي

وزير التنمية الاجتماعية

##### « أعضاء اللجنة

أمين عام وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الاسلامية

أمين عام وزارة التخطيط والتعاون الدولي

أمين عام وزارة التنمية الاجتماعية

أمين عام وزارة العمل

أمين عام وزارة الصحة

أمين عام وزارة المالية

أمين عام وزارة الاشغال العامة والاسكان

مدير عام صندوق المعونة الوطنية

مدير عام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي

مدير عام دائرة الاحصاءات العامة

مدير عام صندوق الزكاة

أمين عام هيئة الاستثمار

مدير عام المجلس الوطني لشؤون الأسرة

أمين عام المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الاعاقة

أمين عام المجلس الأعلى للسكان

أمين عام اللجنة الوطنية لشؤون المرأة

مؤسسة نهر الأردن

تكية أم علي

غرفة صناعة الأردن

##### « رؤساء اللجنة السابقون

الإسم

عماد فاخوري

ماري قعوار

هالة لطوف

## ب. اللجنة الفنية

الإسم	الجهة الممثلة
احمد ابو حيدر	وزارة التنمية الاجتماعية
أحمد عوض	مركز الفنيق للدراسات والأبحاث
الهام خريسات	صندوق التأمين الصحي
باسم كنعان	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
بركات الشناق	وزارة التنمية الاجتماعية
حزرم الفايز	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
خالد جرادات	صندوق التنمية والتشغيل
رائد الهزايمة	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي
صالح المشاقبة	وزارة التنمية الاجتماعية
عمر حمزة	وزارة التنمية الاجتماعية
منى ادريس	خبير
هناء الخرابشة	صندوق المعونة الوطنية

## ت. فريق الخبراء

الإسم	الجهة الممثلة
احمد ابو حيدر	وزارة التنمية الاجتماعية
أحمد عوض	مركز الفنيق للدراسات والأبحاث
الهام خريسات	صندوق التأمين الصحي
باسم كنعان	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
بركات الشناق	وزارة التنمية الاجتماعية
حزرم الفايز	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
خالد جرادات	صندوق التنمية والتشغيل
رائد الهزايمة	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي
صالح المشاقبة	وزارة التنمية الاجتماعية
عمر حمزة	وزارة التنمية الاجتماعية
منى ادريس	خبير
هناء الخرابشة	صندوق المعونة الوطنية

منظمة الأمم المتحدة  
للطفولة (اليونيسف)

روبرت جنكنز

ايتي هقنر

مانويل رودريجز بومارول

محمد حمزة عباس

نايف الخوالدة

## الفريق الاستشاري

راني خوري

رعدة فاعوري

زينة العقابيلة

سميرة قدورة

سوزان رزاز

كريم مرهج

مايا حقاد

نسرين بركات

## اللقاءات الفردية والتشاورية

### « أ. الوزراء

وزير الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية
وزير التخطيط والتعاون الدولي
وزير التربية والتعليم والتعليم العالي والبحث العلمي
وزير التنمية الاجتماعية
وزير الدولة لشؤون الإعلام
وزير الصحة
وزير الطاقة والثروة المعدنية
وزير المالية
وزير النقل

### « ب. الوزارات والمؤسسات الحكومية

الإسم	الجهة الممثلة
ابراهيم العابد	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
ابراهيم كنعان	برنامج القرى الصحية - وزارة الصحة
أمانى العزام	وزارة الطاقة
بشار الضلاعين	وزارة التنمية الاجتماعية
حازم رحاطة	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي
حسام أبو علي	دائرة ضريبة الدخل والمبيعات
خالد الحيصي	وزارة الزراعة
رامي الخطيب	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي
رامي الناصر	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
سامر المفلح	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي
سامح الناصر	ديوان الخدمة المدنية
شريهان أبو حصوة	وزارة النقل
شعلان المجالي	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي
عارف أبو شهاب	صندوق الزكاة
عبد سميرات	صندوق الزكاة
عبلة عماوي	المجلس الأعلى للسكان
علا عرفات	وزارة التنمية الاجتماعية
عمار الشرفا	وزارة الصحة
عمر مشاقبة	صندوق المعونة الوطنية
غالية العربيات	وزارة التربية والتعليم
فاروق الحديدي	صندوق التنمية والتشغيل
فردان خوالدة	برنامج القرى الصحية - وزارة الصحة

الإسم	الجهة الممثلة
كريم الرقاد	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
مجدي الشريقي	دائرة الموازنة العامة
محمد السوالقة	وزارة التنمية الاجتماعية
محمد العشييات	وزارة التنمية الاجتماعية
محمد النابلسي	المجلس الاقتصادي والاجتماعي
محمد عضيلة	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
محمد عياصرة	صندوق الزكاة
محمود الهروط	وزارة التنمية الاجتماعية
مؤيد غنيم	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
مها البهو	البنك المركزي
مهند العزة	المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الاعاقة
نجوى عبيدات	وزارة التربية والتعليم
نضال البطاينة	ديوان الخدمة المدنية
هالة جوينات	المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري
هديل أبو سوفة	المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الاعاقة
هيثم خصاونة	صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني

## « ت. الجهات الأخرى

الإسم	الجهة الممثلة
أسماء خضر	معهد تضامن
أحمد مرعي	النقابة المستقلة لعمال الكهرباء
تقى المجالي	خير
حافظ نينو	المنظمة الدولية للشباب
حنين عودة	الجمعية الملكية للتوعية الصحية
دانييل سينكلير	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
رنا الدجاني	خير
رندة نفاع	مؤسسة صداقة
ريم أصلان	مؤسسة صداقة
ريم وليد	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
سارة عبابنة	مركز الدراسات الاستراتيجية
سامي هلسة	خير
سلمى الجاعوني	مجلس اعتماد المؤسسات الصحية
سلمى النمسي	اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة
سوسن المجالي	عضو مجلس أعيان
شذى عبيد	المنظمة الدولية للشباب
عير النابلسي	تنمية "شبكة مؤسسات التمويل الأصغر"

الإسم	الجهة الممثلة
عمرو مبارك	البنك الدولي
غسان أومت	منتدى الاستراتيجيات
كريستوبال اسدا	البنك الدولي
لاريسا الور	منظمة لا للتدخين
لانا بني هاني	غرفة تجارة الأردن
ليلي نفاع	منظمة المرأة العربية
محمد بني طه	خبير قانوني
محمد الخرابشة	خبير
محمد الخصاونة	خبير
محمد خطايبة	مؤسسة الملك حسين
مها الحمصي	منظمة الأمم المتحدة للطفولة
نرمين بركات	خبير
نغم أبو شقرا	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

### ث. مصممي شعار الاستراتيجية

الإسم	الجهة الممثلة
أمير بركات	متطوع من جامعة العلوم والتكنولوجيا
بدر سنقرط	متطوع من جامعة الألمانية الأردنية



بدعم من



يونيسف