إيجاز

هيئة الأمم المتحدة للمرأة

COVID-19 RESPONSE

أزَمَة فيروس كورونا المُستَجِدّ "كوفيد-١٩" والتمكين الاقتصادي للمرأة:

توصيات سياسة تعزيز تعافي الأردن

أيار / مايو ٢٠٢٠

الصورة: هيئة الأمم المتحدة للمرأة / لورين روني

نشرت هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في الأردن، في الآونة الأخيرة، تقريرين عن دراستين بحثيتين، كانت الهيئة قد أجرتهما بالاشتراك مع اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، وهما على صلة بالجهود التي يبذلها الأردن على صعيد التعافي الاقتصادي من أزمة فيروس كورونا المُستجدّ "كوفيد-19"؛ وهذان التقريران هما: "**فيروس كورونا المُستجد "كوفيد-١٩" والتمكين الاقتصادي للمرأة: توصيات بشأن سياسات تعزيز تعافي الأردن**" (أبريل / نيسان 2020)؛[1] و "**السياسة المالية العامة والضرائب والمساواة بين الجنسين في الأردن** (سبتمبر / أيلول 2019).[2] ويقدم هذا الإيجاز القصير لمحة عامة عن الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية، التي خَلُصَت إليهما الدراستان البحثيتان.

لقد اتَّخذت الحكومة الأردنية تدابير مهمّة للتّصدّي للآثار الاقتصادية السّلبيّة لوباء "كوفيد-19"، وذلك بتوسعة نطاق الشمول بالتّحويلات النقدية والمساعدات العينية، ونطاق شبكات نظام الضمان الاجتماعي للأُسر الأشدّ ضعفًا وتأثُّرًا؛ وبدعم منشآت الأعمال، وفي الوقت ذاته، عبر تفويض الجهات المعنية بتوفير الحماية للعاملين والعاملات في القطاع الخاص، ومنهم العاملين في القطاع غير الرسمي، والعاملين لحسابهم الخاص. ومع ذلك، ونظراً للحجم الكبير للفجوات الاقتصادية بين الجنسين في الأردن، والتي كانت قائمةً قبل حدوث هذه الأزمة، فإنّ التدابير التي اتّخذتها الحكومة تحتاج إلى التعزيز لضمان تحقيق تعافٍ يستجيب للنوع الاجتماعي ضمن استجابات السياسة المالية العامةً وسياسة سوق العمل الحكومية لمواجهة الرّكود الاقتصادي الذي أحدثته الجائحة؛ وفيما لو قدّر لتلك التدابير أن تعي وتدرك اعتبارات النوع الاجتماعي، لاستطاعت التّصدّي للأزمة الاقتصادية القائمة بكفاءة مُعزّزة، ولَعَمِلَت في الوقت ذاته، على معالجة اختلالات التوازن بين الجنسين.

ومن الآثار الاقتصادية المُهمَّة للأزمة التي تَسبَّبت بها الجائحة، والتي تمسُّ معظم النّساء، بغض النظر عن وضعهن الاجتماعي الاقتصادي أو التّشغيلي (سواء أكُنَّ عاملات أم لا)، الزّيادةُ الكبيرة في حجم عبء أعمال الرّعاية غير المدفوعة الأجر التي تؤدّيها المرأة. إنّ هذه التّغييرات التي تمسّ النوع الاجتماعي، من حيث العمل غير المدفوع الأجر وحجم عبء الأعمال غير المدفوعة الأجر، لتنطوي جميعها على تبعات ومضامين تتجاوز الصحة البدنية والنفسية الكلية للمرأة. ففي إطار ضيق الوقت الذي تسبّبت به الجائحة، من المحتمل أن تُظهر النّساء العاملات مَيْلاً أكبر لترك العمل. وفي أحسن الأحوال، ونظراً للاختلافات بين الجنسين من حيث القيود المفروضة على الوقت، فمن المُرجَّح أن تتعرض المرأةُ المتزوّجة العاملة أكثر من الرجل المتزوج لانخفاض في الإنتاجية وفي الحافز على العمل، ويصاحبُ ذلك عواقبُ على المدى المتوسط بسبب فجوات الأجر والترقية بين الجنسين. ومن الاستنتاجات اللافتة للنظر، وجودُ أكثرَ من امرأة عاملة واحدة بين كلّ اثنين من العاملين في القطاعات الحيوية (51% في القطاع الصحي، و 58% في قطاع التعليم)، الأمر الذي يؤكّد المساهمة الحاسمة للمرأة في سوق العمل في ظل ظروف الجائحة. وبالتالي، فإنّ ظروف الجائحة تُوفّر فرصة لإبراز مساهمات المرأة في الاقتصاد الأردني في العمل المدفوع الأجر (والمنقوص الأجر) وزيادة ظهور أهميتها.

ويوجد توافقٌ بأغلبية الآراء حول العالم على أنّ السياسة المالية العامة النّشطة وحُزَم التّحفيز، سوف تحظى بأهمية قصوى في الاستجابة للأزمة الاقتصادية الحالية التي تسبّبت بها هذه الجائحة. وإنّ مراجعة السياسة المالية العامة من منظور النوع الاجتماعي يعتبرُ الآن أكثر أهميةً من أي وقت مضى. فقد يَسّرت عمليةُ إصلاح ضريبة الدخل التي نُفّذت مؤخّراً في الأردن، تحقيق تحوُّل طفيف من الضرائب غير المباشرة (ضريبة المبيعات) إلى الضرائب المباشرة (ضريبة الدخل) باعتبار ضريبة الدخل المصدر المُستهدَف للإيرادات العامة. ورغم اعتبار هذا التّحوُّل خطوةً في الاتّجاه الصحيح، إلا أنّ تحصيل الإيرادات الضريبية الأردنية يستمرُّ في الاعتماد إلى حدٍّ كبير، على الضرائب غير المباشرة. وبأخذ الطبيعة التنازلية للضريبة غير المباشرة، فمن المحتمل أن تتحمّل النساءُ، اللواتي يتركّزُ وجودُهُنّ في أدنى درجات سُلّم الدّخل، عبئاً أكبر ممّا يتحمّله الرجال. كذلك، فإنّ تقييم الأثر المبني على النوع الاجتماعي للإصلاح الضريبي الذي أُجري مؤخراً في العام ٢٠١٩ في الأردن يُوفّر عدداً من الاستنتاجات المتباينة. فمن المكاسب المهمّة لعملية الإصلاح الضريبي الأخيرة أنّ قانون ضريبة الدخل الشّخصي الجديد قد أقرَّ بشكل صريح للمرة الأولى بوضع "الأنثى المُعيلة"، الأمر الذي يؤكّد حقّ المرأة في الانتفاع من الإعفاءات الضريبية للمُعالين استناداً إلى طلب المرأة، من دون استيفاء الاشتراطات التي نصّ عليها القانون السّابق؛ وهي: وجوب أن تكون المرأة إمّا أرملةً أو مُطلّقة وأن يكون زوجها السّابق عاطلاً عن العمل. وبموجب القانون الجديد أصبحت الأُسر المعيشية التي تُعيلها أنثى عازبة تخضع الآن إلى نسب من ضريبة الدّخل تُماثل النّسب التي يخضع لها المعيلون من الذكور العازبين؛ في حين كان من الممكن خضوع المعيلات العزباوات إلى نسب ضريبية أعلى جرّاء القانون السابق. كذلك فإن تقديم الإقرارات الضريبية الفردية يظلّ أحد الخيارات المُتاحة للأزواج، ممّا يمنحُ أصحاب الدخل الثانوي (وهم من النساء عموماً) من الخضوع للضريبة بنسب هامشية أعلى من النسب التي يخضع لها الذكور؛ الأمر الذي يُشجّعُ المرأة على العمل، كما يُشجّع على وجود الأُسر الثنائية الدخل (الزوجان يعملان). ومع ذلك، يَظلُّ أيضاً تقديم إقرار ضريبي مشترك للزوج والزوجة أحد الخيارات المتاحة بين الزوجين (رهناً بموافقتهما معاً). ومن دون توافر معرفة ووعي ملائمين، يستمرّ وجود الخطر قائماً في أنْ توافق المرأة على تقديم إقرار ضريبي مشترك، بسبب انخفاض مستوى ثقافتها المالية ودرجة فهمها للتّبعات والمضامين السّلبية لهذا النوع من الإقرارات.

١ https://jordan.unwomen.org/en/digital-library/publications covid-19-and-wee-policy-recommendations

٢ https://jordan.unwomen.org/en/digital-library/publications/fiscal-policy-taxation-and-gender-equality-in-jordan

وبالإضافة إلى جانب الإيرادات، فإنّ الإنفاقَ العام يُعتبرُ قناةً مُهمّةً تُعمَّم من خلالها التأثيرات المبنية على النوع الاجتماعي للسياسة المالية العامة. فنظراً للأدوار الهيكلية التي تضطّلع بها المرأة – بصفتها مقدّمة الرعاية الرئيسية للأسرة، فإن خفض حجم الإنفاق العام وما يترتّب على ذلك من تدهور في كمية ونوعية الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية، يعمل على زيادة عبء العمل غير المدفوع الأجر الذي يقع على كاهل المرأة، ويفرض المزيد من القيود المُلزمة على ما يُتاح لها من الوقت، ويعمل كعائق أمام حصولها على فرص العمل والدخل على قدم المساواة مع الرجل. وفي ظل التدابير التّقشّفيّة التي اتّخذها الأردن، فقد تعرّضت النفقات العامة للحكومة إلى تراجع حادٍّ (بنسبة تصل إلى حوالي ١٠ نقاط مئوية تقريباً في العقد الماضي)، ومنها تراجع الإنفاق على الاستثمارات الحكومية والإنفاق على الجوانب الاجتماعية.

التوصيات

وضمن سياق تصميم استجابات السياسة المالية العامة وسياسة سوق العمل للتّصدي للرُّكود الاقتصادي الذي تسبّبت به هذه الجائحة، فإنه لمن الأهمية البالغة إدراك أنّ تلك السياسات - لو قُدّر لها أن تعي وتدرك اعتبارات النوع الاجتماعي، لاستطاعت التّصدّي للأزمة الاقتصادية القائمة بكفاءة مُعزّزة، ولَعَمِلَت في الوقت ذاته على معالجة اختلالات التوازن بين الجنسين. إنّ الوضع الرّاهن يقتضي تنفيذ مبادرات تدخّلية على صعيد السياسات في المجالات التالي ذكرها لكي يتسنى تيسير تحقيق التعافي المُستجيب للنوع الاجتماعي، وتعزيز سُبل التمكين الاقتصادي للمرأة - باعتباره أحد الأهداف التي لطالما سعت الحكومة الأردنية إلى تحقيقها:

١- الاستثمارات العامة

على ضوء الحاجة إلى الإنفاق غير المسبوق على الحوافز المالية العامة، ينبغي إعطاء الأولوية للاستثمارات والنفقات العامة لتوفير البنى التحتية لخدمات الرعاية الاجتماعية العالية الجودة (رعاية الطفولة المبكرة، والتعليم ما قبل المدرسي (رياض الأطفال)، والتعليم، والرّعاية الصحية، والرعاية الطويلة الأجل، ورعاية كبار السّن (المُسنّين) وذوي الإعاقة، وتوفير الخدمات الاجتماعية للأقلّيات):

- إدراك الإمكانية المزدوجة لمثل هذه الخيارات في الإنفاق المالي، من أجل تخفيف القيود على جانب العرض من عمل المرأة، مع العمل في آنٍ واحد على تعزيز جانب الطلب على عمل المرأة، واستحداث أرقام مرتفعة بشكل كبير من فرص العمل الجديدة – ولا سيّما فرص العمل للمرأة–، عوضاً عن الإنفاق على مستوى القطاعات الأخرى، مع الأخذ بعين الاعتبار قطاع خدمات الرعاية الاجتماعية الذي يتّصف بارتفاع كثافة الأيدي العاملة فيه (حسب الإثباتات المُستخلصة من الدراسات العملية الحديثة التي أُجريت في أماكن أخرى).

- جعل استحداث فرص العمل اللائقة هدفاً يحظى بالأولوية لسياسة الاقتصاد الكُلّي، وإدراك الرّوابط بين مُخصّصات الإنفاق من المالية العامة وقدراتها المتباينة على استحداث فرص العمل.

٢- الموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي

استخدام الموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي على المستويين الوطني والمحلي كأداة لتقييم وإعادة تخصيص الإنفاق العام لكي يتسنى تعزيز المساواة بين الجنسين.

٣- التّوفيق بين الحياة العملية والحياة الخاصة بمنهج يراعي المساواة بين الجنسين

اتّخاذ تدابير فعّالة لخفض وإعادة توزيع العمل غير المدفوع الأجر من خلال التوفيق بين الحياة العملية والحياة الخاصة بطريقة تتّصف بالمساواة بين الجنسين، في كلّ من أماكن العمل في القطاعين العام والخاص؛ وتشمل هذه الممارسات منح إجازات للرعاية والتأمين، وتنظيم ساعات الحضور المناسبة في أماكن العمل، وتوفير خيارات العمل المرن التي يجب أن تُعزّز بأسلوب دورة الحياة، مع تجنّب إنشاء الوظائف "الأنثوية/النسائية" المرنة على الدّوام، وتعزيز ترتيبات العمل المؤقت لكل من العاملين والعاملات المنوطة بهم مسؤوليات الرعاية (انظر وثيقة هيئة الأمم المتحدة للمرأة للعام ٢٠١٨، التي تحتوي على مناقشة تفصيلية لخيارات السّياسات).

٤- الحوافز الضريبيّة

استخدام الحوافز الضريبية لتعزيز إمكانية حصول الأُسر المعيشية على خدمات الرعاية الاجتماعية، ومنها على سبيل المثال، الإعفاءات الإضافية من ضريبة الدخل الشخصي لقاء النفقات الرعائية، ومنح الحوافز الضريبية لقطاع خدمات الرعاية الاجتماعية (في إطار المادة ٨١ من قانون الضريبة الجديد الذي ينظر في احتمالية منح الحوافز الضريبية لقطاعات محدّدة بعينها وفق احتياجات المصالح الاقتصادية).

٥- أعمال الرعاية المدفوعة الأجر

حماية ودعم الأيدي العاملة في مجال الرعاية غير المدفوعة الأجر مع الأخذ في الحسبان آليات النوع الاجتماعي في هذه القطاعات الحيوية (ومنها عاملات المنازل).

٦- آليات متابعة ورقابة مستجيبة للنوع الاجتماعي

بناء آلية متابعة ورقابة مستجيبة للنوع الاجتماعي لتنفيذ تدابير حماية فرص العمل على ضوء الاحتياجات المحددة للمرأة والقيود المفروضة على المرأة، ودعم منشآت الأعمال التي تمتلكها المرأة.

٧- مبادرات التدخل في سوق العمل

تصميم مبادرات للتدخل في سوق العمل بهدف تعزيز فرص عمل المرأة، مع التركيز على التمكين الاقتصادي للمرأة والمساواة بين الجنسين وعدم الاكتفاء بمجرد "زيادة معدل تشغيل (توظيف) المرأة".

٨- الحماية الاجتماعية

اتّخاذ تدابير حماية اجتماعية مستجيبة للنوع الاجتماعي، تأخذ بموجبها تدابيرُ دعم الدخل والحماية الاجتماعية في الحُسبان ديناميكيّات الأُسر المعيشية، ومواطن هشاشة وضعف المرأة، وترتيبَ سُلّم أولويات الأُسر المعيشية التي ربّاتها من الإناث، وتسليمَ التحويلات مباشرة إلى النساء الراشدات في تلك الأسر:

- بما في ذلك سياسات سوق العمل، مثل برامج العمل المجتمعي على الرعاية الاجتماعية، في إطار قائمة اختيارات سياسة أكثر شمولاً للحماية الاجتماعية، بهدف دعم إعادة دخول المرأة المنخفضة المهارات إلى سوق العمل.

٩- إدارة الأزمات بطريقة شاملة لاعتبارات النوع الاجتماعي

العمل على ضمان وجود إدارة واستجابة للأزمات، تتّصف بالشُّمولية والتّكاملية من منظور النوع الاجتماعي، وذلك من خلال التمثيل الفعّال للمرأة وللمنظمات التي تُعنى بشؤون المرأة في آليات الاستجابة والتعافي وصناعة القرار.

هيئة الأمم المتحدة للمرأة
٦ شارع جدة، أم أذينة، عمان، الأردن، الرمز البريدي ١١١٨٣
صندوق بريد: ٨٣٠٨٩٦
هاتف: ٠٦٥٢٠٠٠٦٠ ٦ ٩٦٢+
jordan.unwomen.org

هيئة الأمم المتحدة للمرأة

COVID-19 RESPONSE