الأمم المتحدة

E

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/C.7/2023/7(Part V)
21 July 2023
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة المرأة
الدورة الحادية عشرة
بيروت، 10-11 تشرين الأول/أكتوبر 2023

البند 8 (هـ) من جدول الأعمال المؤقت

النهوض بسياسات الرعاية في البلدان العربية

موجز

تتحمل النساء العبء الأكبر من أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، ممّا يعني عدم تمكُّن الكثيرات منهن من دخول سوق العمل والمشاركة فيها وتحقيق تقدُّم في حياتهن المهنية. وأتت جائحة كوفيد-19 وتداعياتها لتلفت الأنظار إلى الرعاية غير المدفوعة الأجر بوصفها تحدياً واسع الانتشار يعوّق النساء عن تحقيق كامل طاقاتهن. ولا تنحصر أهمية الاستثمار في اقتصاد الرعاية وتصميم وتنفيذ سياسات تتصل به، في زيادة المشاركة الاقتصادية للمرأة وتحقيق المساواة بين الجنسين وبلوغ أهداف التنمية المستدامة فقط، بل تتجاوز ذلك لتشمل تهيئة النساء للتصدي للصدمات والأزمات والنكسات في المستقبل، وتمكينهن من استيعابها.

تشدِّد هذه الوثيقة على أنّ الوقت حان لمعالجة تحدي الرعاية غير المدفوعة الأجر من أجل إزالة الحواجز التي تَحُول دون المشاركة الاقتصادية للنساء، وتطرح نَهجاً مقترحاً للنهوض باقتصاد الرعاية. وتستعرض الوثيقة أيضاً عمل اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بشأن مسار تقديم اقتصاد الرعاية بهدف دعم الدول الأعضاء في تصميم سياسات في هذا المجال. ولجنة المرأة مدعوَّة إلى مراجعة التحليل الذي تتضمنه هذه الوثيقة وإبداء الملاحظات بشأنه.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	6-1	3
الفصل		
أولاً- سياسات الرعاية التي ينبغي وضعها أو تحديثها	9-7	4
ثانياً- نَهج الإسكوا لدعم الدول الأعضاء	16-10	4
ثالثاً- تمكين المرأة في المنطقة العربية من خلال النهوض باقتصاد الرعاية: إضاءات من بلدان مختارة	39-17	6
ألف- لبنان	22-17	6
باء- المملكة العربية السعودية	28-23	7
جيم- المغرب	32-29	8
دال- عُمان	39-33	9
رابعاً- الجهود الإقليمية لتبادل الخبرات وتعزيز القدرات وتشجيع التغييرات في سياسات الرعاية	41-40	10
خامساً- المصاعب التي تواجه النهوض باقتصاد الرعاية	50-42	11
سادساً- التوصيات	51	12

مقدمة

1- عدم تكافؤ توزيع أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر بين الرجال والنساء ظاهرة تنتشر في جميع أنحاء العالم. وتبرز هذه الظاهرة بصورة خاصة في المنطقة العربية، حيث تضطلع النساء بما يتراوح بين 80 إلى 90 في المائة من أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر، ويمضين من وقتهن، في المتوسط، ما يزيد بنحو خمس مرات عمّا يمضيه الرجال. يرتبط هذا التفاوت الكبير بين الجنسين ارتباطاً وثيقاً بهيكليةٍ لا تدعم اقتصاد وسياسات الرعاية في المنطقة. ويؤدي عبء أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر الكبير الذي تتولاه النساء عادةً إلى إعاقة دخولهن سوق العمل، أو إحرازهن تقدُّمٍ في مسارهنّ المهني، أو ريادتهنّ الأعمال.

2- فاقمت جائحة كوفيد-19 من الأوجه القائمة لعدم المساواة بين الجنسين في المنطقة العربية، ومنها وطأة أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر التي تضاعفت وأثقلت، في الغالب، كاهل النساء بعد إغلاق المدارس ومؤسسات الرعاية وتحوّل التعلُّم ليصبح عبر الإنترنت. ضغطت هذه الأعباء على النساء العاملات في القطاع النظامي، فأجبرت العديد منهن على أخذ إجازات مدفوعة أو غير مدفوعة الأجر، ودفعت بعضهن، آخِر الأمر، إلى التخلي عن وظائفهن في القطاع النظامي لتولي أعمال الرعاية. قبل الجائحة، كان الاهتمام باقتصاد الرعاية، وما يتعلق به من سياسات، قليلاً نسبياً، كما تشهد خطط الاستجابة التي وضعتها البلدان العربية لأزمة الجائحة.

3- وتخفيفاً لتبعات الأزمة، سارعت الحكومات العربية إلى تصميم وتنفيذ تدابير في السياسات العامة من أجل حماية الوظائف والبنية التحتية والنمو الاقتصادي. وأطلقت لهذه الغاية، حزماً تتضمن تدابير مختلفة لحماية الأفراد والأسر المعيشية؛ وتقوية نُظُم الصحة العامة؛ ودعم الشركات مع التركيز على الشركات الصغيرة والمتوسطة. وفي استعراض أجْرَته اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) لتدابير السياسات المالية والاجتماعية التي نفَّذتها الحكومات العربية استجابة للجائحة وتداعياتها، تكرَّرت ملاحظة ضعف التوجُّه إلى تعميم منظور المساواة بين الجنسين في الاستجابات، ولا سيّما في ما يتعلق بأعمال الرعاية والاقتصاد[1].

4- أتت جائحة كوفيد-19 وتداعياتها لتلفت الأنظار إلى الرعاية غير المدفوعة الأجر بوصفها تحدياً واسع الانتشار يعوّق النساء عن تحقيق كامل طاقاتهن. ولا تنحصر أهمية الاستثمار في اقتصاد الرعاية وتصميم وتنفيذ سياسات تتصل به، في زيادة المشاركة الاقتصادية للمرأة وتحقيق المساواة بين الجنسين وبلوغ أهداف التنمية المستدامة فقط، بل تتجاوز ذلك لتشمل تهيئة النساء للتصدي للصدمات والأزمات والنكسات في المستقبل، وتمكينهنّ من استيعابها.

5- ويسهم النهوض باقتصاد الرعاية والسياسات ذات الصلة في تعزيز مشاركة النساء في القوى العاملة؛ وتحقيق إمكانات الأطفال وتعزيز رأس المال البشري؛ وإعمال حقوق كبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة من خلال صون كرامتهم؛ ودفع زخم النمو الاقتصادي.

(1) الإسكوا، هل ستتعرّض النساء والفتيات لمزيد من الإهمال أو ستُتاح فرصةٌ لتعزيز المساواة بين الجنسين؟ دروسٌ من أزمة كوفيد-19 في المنطقة العربية، 2022.

6- ولذلك، من الأهمية بمكان زيادة الوعي بالروابط بين اقتصاد الرعاية والسياسات المتصلة به من جهة وبين التنمية الاجتماعية والاقتصادية من جهة أخرى؛ وتعزيز القدرات الوطنية على صياغة وإصلاح السياسات والأُطُر القانونية المتعلقة بالرعاية؛ ودعم عمليات صُنع السياسات المتصلة بتدابير الرعاية.

أولاً- سياسات الرعاية التي ينبغي وضعها أو تحديثها

7- على مدى العقود الماضية، بذلت البلدان العربية جهوداً كبيرة لزيادة مشاركة النساء في القوى العاملة، وشمل ذلك إطلاق إصلاحات في قوانين العمل ونُظُم الحماية الاجتماعية، إلا أن هذه الجهود لم تأتِ بالنتائج المتوقَّعة. ولعل ذلك يُعزى إلى تجزؤ تلك الجهود، إلا أن السبب الرئيسي هو عدم اعتماد البلدان لنَهج إصلاحي يشمل مختلف السياسات التي تحكم اقتصاد الرعاية بحيث تفضي إلى التخفيف من عبء أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر التي تتحملها النساء، من خلال الاعتراف بهذه الأعمال، وتخفيف وطأتها، وإعادة توزيعها.

8- وقد تُقَسَّم أعمال الرعاية إلى الأنواع الأربعة التالية:

(أ) السياسات المتعلقة بتوفير خدمات الرعاية من قِبل الحكومة لمواطنيها (الأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة) إما مباشرة أو في شكل إعانات أو دعم مالي؛

(ب) السياسات المتعلقة بالبنية التحتية ذات الصلة بالرعاية، مثل توفير المياه الصالحة للشرب، والطاقة النظيفة، والصرف الصحي، والكهرباء، والطُرق، والنقل؛

(ج) سياسات سوق العمل ذات الصلة بالرعاية؛

(د) سياسات الحماية الاجتماعية ذات الصلة بالرعاية.

9- وأهم سياسات العمل المتصلة بالرعاية هي استحقاقات الأمومة، وتشمل عناصر أساسية مثل إجازة الأمومة، ودعم الرضاعة الطبيعية في مكان العمل، وحماية الوظائف، وعدم التمييز. وهذه العناصر كافة تساهم في التمكين إذا ما اعتُمِدت بالطريقة السليمة التي تسمح للمرأة بالتوفيق بين دورها كأم وحياتها المهنية. وتساهم سياسات أخرى، كالإجازات المتصلة بالرعاية وترتيبات العمل المرن، في إحداث التحوّل المطلوب، إذ تساعد المرأة العاملة على التوفيق بين مسؤولياتها المهنية ومسؤوليات الرعاية غير مدفوعة الأجر، كما تشجع على تقاسُم مسؤوليات الرعاية بين الرجل والمرأة. وتشمل هذه السياسات أيضاً إجازة الأبوة والإجازة الوالدية وإجازة الرعاية التي تمكِّن الموظفين/ات من رعاية أيّ فرد مريض من الأسرة. علاوة على ذلك، لا بدّ من التأكد من إتاحة خطط حماية اجتماعية للعاملين/ات في تقديم خدمات الرعاية الذين يساهمون في المجتمع والاقتصاد (ولمزيدٍ من التفاصيل عن كيفية تعامل البلدان العربية مع هذه السياسات، يُرجى الاطلاع على الوثيقة E/ESCWA/C.7/2023/7(Part I) المقدَّمة إلى لجنة المرأة في إطار البند 8 (أ) من جدول الأعمال المؤقت).

ثانياً- نَهج الإسكوا لدعم الدول الأعضاء

10- تستغرق أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر أكثر من نصف مجموع أوقات العمل في العالم، حيث تقوم المرأة بأكثر من ثلثيّ أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، أي ما يعادل عالمياً 3.2 أضعاف الوقت الذي يمضيه

الرجل. ويتزايد الآن الإقرار بأن التوزيع غير العادل لأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر يمثِّل عقبة رئيسية أمام المشاركة الاقتصادية للنساء، إذ يعيقهنّ عن ممارسة حقهنّ في حرية السعي وراء الفرص الاقتصادية.

11- ولذلك، لا بدّ من تعزيز تشريعات وسياسات وخدمات الرعاية، للاعتراف بأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، والتخفيف من أعبائها، ولتوفير بدائل من أجل إعادة توزيعها بين أفراد العائلة والأطراف المعنية الأخرى، مثل الدولة والمجتمعات. ولتحقيق هذه الغاية، من المهمّ الاستثمار في اقتصاد الرعاية ووضع سياسات الرعاية وتنفيذها لتعزيز التمكين الاقتصادي للمرأة، والمساواة بين الجنسين، وتحقيق الهدف 5 من أهداف التنمية المستدامة.

12- وتعزيزاً لقدرات البلدان العربية، ودعماً لجهودها من أجل صياغة وإصلاح السياسات المتعلقة بالرعاية، وضعت الإسكوا نَهجاً شاملاً، على الصعيدَين الوطني والإقليمي، لتطوير اقتصاد الرعاية في المنطقة.

13- وعلى الصعيد الوطني، اعتمدت الإسكوا نَهجاً شاملاً يتألف من ثلاث مراحل. وتنطوي المرحلة الأولى على تعاون مع الأطراف الوطنية المعنية في إعداد دراسة حالة مفصلة يُجرى فيها تحليل للسياسة العامة والبيئة القانونية التي تحكم الرعاية العامة والخاصة، وبحث في خصائص الخدمات المقدَّمة بحيث تفضي الدراسة إلى تحديد الجهات الفاعلة الرئيسية والأطراف المعنية المشارِكة في القطاع، والتغييرات التي حدثت خلال العقد الماضي، لا سيّما خلال جائحة كوفيد-19، واحتياجات وتوقعات مقدّمي/ات الرعاية ومتلقيها. تستند دراسات الحالة الوطنية عادة إلى الاستعراضات المكتبية ومناقشات مجموعات الاختبار والمقابلات الفردية مع مقدّمي/ات المعلومات الرئيسيين، وتستقي أيضاً من المسوحات الوطنية التي تغطي المستفيدين/ات من خدمات الرعاية. يحدِّد هذا التحليل المفصَّل الثغرات في السياسات، والأدوات اللازمة لتحسين إعادة توزيع أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر وتخفيف العبء عن النساء من أجل تمكينهنّ من المشاركة في سوق العمل إذا ما اخترن ذلك.

14- في المرحلة الثانية، يُنظّم حوار وطني يجمع الجهات الفاعلة والأطراف المعنية التي تم تحديدها في دراسة الحالة، بما في ذلك الهيئات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات المجتمعية والنقابات والجمعيات، والمنظمات الدولية المعنيّة بسياسات وخدمات الرعاية. تساعد هذه الحوارات على تحديد مختلف الأدوار والمسؤوليات التي تضطلع بها الأطراف المعنية لتفادي ازدواجية الجهود، وللتأكد من مواءمة تلك الأدوار وتنسيقها وتفعيلها. وقد يساهم الحوار الوطني أيضاً في تحديد مَواضِع التحسين والتحديث التي يمكن إجراؤها في خدمات الرعاية عبر الاستفادة من المعلومات والمعارف المؤسسية المنتَجة. وتشمل النتائج الرئيسية للحوارات الوطنية التوصل إلى توافق بشأن الأولويات في القوانين والسياسات العامة.

15- وفي المرحلة الثالثة، تُستخدم نتائج الحوارات لتأمين الموارد البشرية والمالية اللازمة لإجراء التغييرات المحدَّدة في القوانين والسياسات.

16- وتُطبق الإسكوا هذا النَّهج في خمسة بلدان عربية في ثلاثة قطاعات مختلفة من اقتصاد الرعاية، وذلك على النحو التالي:

(أ) التمكين الاقتصادي للمرأة ورعاية الأطفال، في لبنان والمملكة العربية السعودية؛
(ب) التمكين الاقتصادي للمراة ورعاية كبار السن، في المغرب والسودان؛
(ج) التمكين الاقتصادي للمرأة ورعاية الأشخاص ذوي الإعاقة في عُمان.

ثالثاً- تمكين المرأة في المنطقة العربية من خلال النهوض باقتصاد الرعاية: إضاءات من بلدان مختارة

ألف- لبنان

17- أحرز لبنان تقدُّماً خلال السنوات القليلة الماضية، إلا أنّ قوانين العمل والسياسات والخطط الوطنية لا تزال دون المعايير والتوقعات الدولية، إذ لا تلبي احتياجات المرأة العاملة، ولا تقدِّم الدعم اللازم للنساء الساعيات إلى الانضمام إلى سوق العمل. تعيق أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر النساء اللبنانيات عن المشاركة النشطة في المجالات الاقتصادية، ما يهدِّد الفرص المتاحة لهن لمواصلة مسارهن المهني، ويُضعِف تمكينهن الاقتصادي. وكما هي الحال في العديد من بلدان العالم، تتحمل النساء معظم مسؤوليات رعاية الأطفال في لبنان.

18- وقد تفاقم هذا الوضع بسبب جائحة كوفيد-19 وتدابير الإغلاق التي تلتها، إذ أجبرت الظروف السائدة النساء على مواجهة زيادة مفاجئة في أعمال الرعاية ومسؤوليات رعاية الأطفال، تحملن هن النصيب الأكبر منها. فكانت الجائحة محفّزاً لإجراء دراسة معمّقة لرعاية الأطفال في لبنان، سعياً إلى النهوض باقتصاد الرعاية والسياسات ذات الصلة في البلد. أوقعت الجائحة أضراراً بالغة بقطاع رعاية الأطفال في جميع أنحاء العالم، إلا أنها كانت أشد في لبنان، إذ تداخلت مع آثار الأزمة الاقتصادية ومصاعب أخرى واجهها القطاع حتى قبل الجائحة.

19- نظرت دراسة الحالة حول رعاية الطفل في لبنان[2] أولاً إلى الأُطُر القوانية والسياسات العامة المتعلقة برعاية الأطفال في البلد، وسلَّطت الضوء على عدة ثغرات تتعلق باستحقاقات الأمومة؛ وإجازة الأبوة والإجازة الوالدية؛ وترتيبات العمل المرِن. كما قيَّمت الدراسة الممارسات التي ينفذها أصحاب العمل في القطاع الخاص، وسلَّطت الضوء على العديد من المبادرات التي تجاوزت السياسات والأُطُر القانونية القائمة، بما في ذلك توفير إجازة أمومة وأبوة أطول، وتسهيل الوصول إلى خدمات رعاية الطفل. وعلى الرغم من أن القانون لا يُلزم أرباب العمل إتاحة خدمات رعاية الأطفال أو ترتيبات العمل المرِن لموظفيهم وموظفاتهم، تبيَّن من الممارسات الجيدة الموثّقة أنّ ثمة اهتمام متزايد بهذه الخدمات والترتيبات، لا سيّما بين أرباب العمل في القطاع الخاص. وكان لهذه الممارسات تأثير إيجابي على رفاه الموظفين/ات وإنتاجيتهم.

20- وتضمنت دراسة الحالة أيضاً مسحاً وتقييماً لخدمات رعاية الطفل التي يقدِّمها كل من القطاعين الخاص والعام، وتبيَّن أن عدد مراكز الرعاية النهارية في القطاع الخاص يفوق بنحو 10 أضعاف عددها في القطاع العام. والاختلافات بين مراكز الرعاية النهارية في القطاعين ليست كميةً فحسب، بل تشمل أيضاً نوعية الرعاية المقدَّمة وتكلفتها والقدرة على تحمُّل هذه التكلفة. ونظراً للعدد المحدود من مراكز الرعاية النهارية في القطاع العام في لبنان، تمثِّل المراكز الخاصة الخيار الرئيسي للوالدين العاملين. إلاّ أن تكلفة هذه المراكز الخاصة وتوزيعها الجغرافي يحدَّان بدورهما من قدرة الوالدين من الوصول إليها وتحمُّل تكلفتها.

21- وأظهرت الدراسة أنّ غياب رؤية استراتيجية بشأن اقتصاد الرعاية أدى إلى تشتُّت جهود تعزيز هذا القطاع في لبنان. ولوحِظ افتقارٌ مزمن في التنسيق بين الأطراف المعنية الرئيسية، مما سبَّب تداخلاً في الجهود،

(2) الدراسة الكاملة متاحة في: الإسكوا، التمكين الاقتصادي للمرأة في المنطقة العربية، تطوير اقتصاد الرعاية – دراسة حالة: رعاية الأطفال في لبنان، 2022.

وإخفاقات في الاستفادة من الموارد والأدوات المتاحة. ولذلك شدَّدت الدراسة على أهمية تحسين التنسيق بين مختلف الأطراف المعنية المشارِكة في خدمات وسياسات رعاية الأطفال، وخلُصت إلى توصيات في السياسة العامة تشجع على توزيع مسؤوليات رعاية الأطفال غير المدفوعة الأجر بين الدولة والأسر والمجتمعات المحلية.

22- واستناداً إلى المشاورات الوطنية، اتفق الشركاء الوطنيون على إعطاء الأولوية لاعتماد ترتيبات عمل مرنة (الإطار 1).

الإطار 1- تمكين المرأة والنهوض باقتصاد الرعاية في لبنان: قصة نجاح

نوقِشت نتائج الدراسة المذكورة أعلاه في حوار وطني نظَّمته الإسكوا بالشراكة مع الهيئة الوطنية لشؤون المرأة اللبنانية، وبالتعاون مع هيئة الأمم المتحدة للمرأة والبنك الدولي والجامعة اللبنانية الأميركية في بيروت. جمع الحوار بين العديد من أصحاب المصلحة، بما في ذلك وزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة الصحة العامة، والمجلس الأعلى للطفولة، ونقابة أصحاب دُور الحضانات، والمنظمات الدولية، ومنظمات المجتمع المدني. كما نوقِشت النتائج في جلسات الاستماع العلنية التي نظَّمتها لجنة المرأة والطفل النيابية في إطار جهودها للتخفيف من تداعيات جائحة كوفيد-19. ومهّدت المناقشات الوطنية الطريق نحو إصلاح قانوني وسياسي ملموس، يهدف إلى النهوض باقتصاد الرعاية وتعزيز المشاركة الاقتصادية للمرأة.

وسلَّطت دراسة الحالة الضوء على غياب إطار قانوني لترتيبات العمل المرِن، على الرغم من أهميته في إعادة توزيع أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر بين أفراد الأسرة. وشمل الحوار الوطني نقاشاً حول الجهود القائمة لتفعيل إطار ترتيبات العمل المرِن. وقدَّمت الإسكوا الدعم إلى لجنة المرأة والطفل النيابية في إجراء دراسة قانونية شكَّلت وثيقة إرشادية لإعداد مشروع قانون بشأن ترتيبات العمل المرِن. وقُدِّم مشروع القانون إلى مجلس النواب في آذار/مارس 2023 لإقراره وتنفيذه.

وبناءً على توصيات دراسة الحالة وجلسات الاستماع العلنية في مجلس النواب، وبدعم من الإسكوا، قدّمت رئيسة لجنة المرأة والطفل النيابية في تموز/يوليو 2023 اقتراح قانون ثانٍ لتمديد إجازة الأمومة من 10 أسابيع إلى 14 أسبوعاً وتوفير استراحة للرضاعة الطبيعية وتسهيلات لها؛ وتحديد إجازة أبوة بـ 10 أيام؛ وضمان توفر خدمات الرعاية في أماكن العمل في القطاعَين الخاص والعام؛ والقضاء على التمييز القائم ضد المرأة في قوانين الضمان الاجتماعي. وتواصل الإسكوا تقديم الدعم للجنة المرأة والطفل النيابية للمضي قُدُماً في اعتماد القانونين المقترحين المذكورين أعلاه.

وتبيَّن من دراسة الحالة والمناقشات الوطنية أنّ ثمة جهوداً كبيرة تبذلها الأطراف المعنية لتحسين خدمات رعاية الطفل، إلا أنها تتعثر بسبب ضعف التنسيق وإضاعة الفرص. وأكّد هذا الواقع الحاجة إلى وضع رؤية استراتيجية منظّمة لتأطير الجهود وتحقيق أكبر استفادة منها، بدعمٍ من الإسكوا.

باء- المملكة العربية السعودية

23- في عام 2016، اعتمدت المملكة العربية السعودية رؤية السعودية 2030 التي تتألف من أهداف استراتيجية ثلاثة: مجتمع حيوي، واقتصاد مزدهر، وبلد طموح. وفي إطار السعي إلى اقتصاد مزدهر، تتوخى الرؤية ارتفاع معدلات التوظيف، مع تكافؤ فرص العمل للجميع ما يؤدي إلى زيادة مشاركة النساء في القوى العاملة.

24- حلّلت دراسة الحالة التي أجْرَتها الإسكوا لرعاية الأطفال في المملكة العربية السعودية[3] تطوّر مراكز الرعاية النهارية - ضيافة الأطفال - في المملكة العربية السعودية، التي أُطلقت في البداية لخفض معدلات البطالة

(3) الإسكوا، دراسة حالة: رعاية الأطفال في المملكة العربية السعودية، 2022.

بين الإناث، بعد أن شهدت ارتفاعاً مزمناً، وذلك عبر إيجاد فرص عمل للنساء في قطاع الرعاية، أي رعاية الأطفال في مرحلة الطفولة المبكرة.

25- تطلّب إنشاء ضيافة الأطفال مراجعة للقواعد واللوائح، واعتماد أُطُر تنظيمية جديدة وإصلاحات مؤسسية من أجل تنظيم إنشاء وتطوير مراكز الرعاية النهارية خارج نظام التعليم الرسمي للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0 و6 سنوات. وأزالت هذه التغييرات بعض العقبات التي تعترض مشاركة النساء في القوى العاملة.

26- تلى هذه الإصلاحات تعزيز لأماكن العمل الصديقة للأسرة، والتعامل مع رعاية الأطفال بوصفها مسؤولية مجتمعية، ممّا أدّى إلى تطوير مفهوم "ضيافة الأطفال" بوصفه قطاعاً مستقلاً. وأصبح قطاع ضيافة الأطفال الآن سوقاً واسعة النطاق ومتنامية، ونقطة تحوّل إنمائية من حيث الاقتصاد ووضع المرأة. وقد جرى تعميم القطاع وطنياً وشُجِعت الإناث على العمل فيه كمستثمرات أو موظفات. وأدّت زيادة المشاركة الاقتصادية للمرأة إلى تزايد الطلب على مراكز ضيافة الأطفال، ومن المتوقع لهذا القطاع أن يشهد تطوّراً متسارعاً.

27- وخلُصت الدراسة إلى أن رعاية الأطفال غالباً ما تحدّ من مشاركة المرأة السعودية في سوق العمل، إذ تدفع هذه الرعاية بعض النساء إلى العمل بدوام جزئي فقط، ما يؤثر على تقدُّم مسارهن المهني.

28- وأوصت الدراسة بزيادة عدد مراكز ضيافة الأطفال، وتشجيع إنشائها، وتبسيط إجراءات التأسيس، وخفض تكاليف التشغيل. بالإضافة إلى ذلك، أوصت الدراسة بتوسيع نطاق برنامج دعم رعاية الطفل، وتسهيل عملية التسجيل، وزيادة وعي النساء به.

جيم- المغرب

29- في المغرب، تقوم النساء بالقسم الأكبر من أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، بما في ذلك رعاية كبار السن. ولم تُبذل، حتى الآن، جهود لإجراء تحديد كمي دقيق لهذه الجهود، إلا أن المؤكد أن التحوّل الديمغرافي المتسارع بما يتعلق بالشيخوخة في المغرب يعني تنامياً كبيراً في احتياجات رعاية كبار السن. ولذلك، يعتبر انخراط النساء في أعمال الرعاية لتلبية احتياجات المسنين قضية رئيسية تثيرها شيخوخة السكان. وقد فاقمت الجائحة من احتياجات هذا القطاع، وزادت الأعباء على النساء اللواتي يتولين رعاية المسنين.

30- ويضم قطاع رعاية المسنين حالياً ملاجئ تديرها السلطات العامة مخصَّصة لكبار السن الذين يعيشون في ظروف فائقة الصعوبة. وبدأت تظهر في البلد أيضاً مراكز للرعاية النهارية ولخدمات الاستقبال يديرها القطاع الخاص، كما برزت أنواع أخرى من المساكن، مثل دُور رعاية المسنين والمؤسسات غير الطبية. وعلى الرغم من أن الدراسة تشير إلى زيادة في الاستثمار العام لتطوير مراكز ومؤسسات نهارية لرعاية المسنين منذ عام 2000، لم تلبِّ هذه الاستثمارات إلا قدراً ضئيلاً من احتياجات المجتمع. وتشمل التحديات الافتقار إلى الموظفين/ات المؤهلين، وعدم القدرة على تحمُّل التكاليف المالية، وعدم كفاية عدد المراكز النهارية والشركات التي تقدِّم خدمات منزلية لكبار السن.

31- يقترن تحميل الإناث مسؤوليات رعاية كبار السن بعدم تكافؤ تقسيم العمل بين الرجال والنساء. ولا تنحصر التحديات التي يواجهها مقدمو/ات الرعاية في ما يبذلونه من وقت وجهد، فهم أيضاً يفتقرون إلى القدرات والمهارات اللازمة لرعاية كبار السن.

32- وتؤكد دراسة الإسكوا[4] على ضرورة وضع رؤية وسياسات استراتيجية وطنية مشتركة بشأن اقتصاد الرعاية، والاعتراف بخدمات الرعاية وتقديرها، ودعم تقديم الخدمات، وتوفير البنية التحتية اللازمة لتوسيع نطاق خدمات الرعاية وضمان الوصول إلى مختلف أنواع الخدمات. ومن المتوقع أن يؤدي تحقيق ذلك إلى إزالة بعض العقبات التي تَحُول دون مشاركة النساء في سوق العمل ودون تقدمهنّ المهني.

دال- عُمان

33- تؤدي المسؤوليات والالتزامات الأسرية دوراً هاماً في تحديد مستوى مشاركة المرأة في العمل. ووفقاً لمسح استخدام الوقت الذي أجرته المديرية العامة للإحصاءات الاجتماعية في عُمان في عام 2011، تخصِّص النساء العُمانيات 19.2 في المائة من يومهنّ لأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، مقارنةً بـ 8.1 في المائة للرجال.

34- واستمرار الأدوار التقليدية للجنسين في عُمان، حيث تتحمل المرأة غالبية المسؤوليات المنزلية والأسرية، بما في ذلك أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، قد أثّر سلباً على التمكين الاجتماعي والاقتصادي للمرأة في البلاد. وأدّى ذلك إلى تفاوتٍ في الانخراط في سوق العمل بين الجنسين وغياب تمثيل المرأة في المناصب القيادية.

35- وتستعرض دراسة الحالة بشأن التمكين الاقتصادي للمرأة ورعاية الأشخاص ذوي الإعاقة في عُمان (ستصدر قريباً) الأُطُر القانونية التي تنظِّم المشاركة الاقتصادية للمرأة وإتاحة بيئة ومكان عمل تمكينيَّين لها، وتلك التي تضمن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، لِما لها من أثر على مقدّمي/ات الرعاية. كذلك، تسلّط هذه الدراسة الضوء على الإصلاحات التي تمّ تنفيذها وتحدِّد الثغرات التي يتعيّن سدّها.

36- بالإضافة إلى ذلك، تصف الدراسة البنية المؤسسية التي تنظِّم الدعم والخدمات المقدَّمة للأشخاص ذوي الإعاقة من خلال المراكز الحكومية والخاصة والمراكز التي تديرها المنظمات غير الحكومية التابعة لها. وجاء إنشاء مراكز القطاع الخاص والمراكز التي تديرها المنظمات غير الحكومية نتيجةً للجهود المبذولة في إطار الدعوة الرامية إلى تعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ورفاههم، والتي تبذلها أسرهم أو مقدّمو/ات الرعاية. ورغم التحديات الجمّة، نجحت هذه المراكز في تقديم خدمات العلاج والتأهيل المتخصِّصة، ودمج الأفراد في المدارس والتعليم العالي، ودعم المؤسسات بالمتخصِّصين/ات، وتعزيز القِيَم مثل العمل التطوعي، وتوفير فرص التدريب والتوظيف، ومساعدة الأفراد على المشاركة في المسابقات الدولية.

37- وسلّطت الدراسة الضوء على غياب أيّ منظور متعدِّد الجوانب في الأُطُر القانونية لتلبية احتياجات الوالدَين/مقدّمي/ات الرعاية للأطفال ذوي الإعاقة. كما بيَّنت أنّ رعاية الأشخاص ذوي الإعاقة هي من مسؤولية الأسرة في المقام الأول، وأنّ دَور الوالدَين يتغيّر بحسب عمر الطفل واحتياجاته، لكنّ دَور الأم يبقى جوهرياً بصورة عامة. وتتفاقم التحديات التي تواجه الأمهات العاملات اللواتي يرعَين أطفالاً ذوي إعاقة، لأنّ قانون الخدمة المدنية وقانون العمل لا ينصّان على استثناءات في ما يتعلق بإجازة الأمومة وإجازة رعاية الطفل بعد الولادة. وتنجم عن ذلك قيود مادية تقع على عاتق الأمهات العاملات وقد تؤدي إلى الإجهاد المرتبط بعبء مسؤوليات الأسرة والعمل. ثمّ أنّ الحاجة المادية المرتبطة برعاية الأشخاص ذوي الإعاقة في الأسرة

(4) الإسكوا، التمكين الاقتصادي للمرأة في الدول العربية: تنمية اقتصاد الرعاية، 2022.

تجعل من الصعب على الأمهات العاملات التخلّي عن العمل المدفوع الأجر. وفي المقابل، توفّر بعض بيئات العمل شكلاً من أشكال الدعم، مثل العمل عن بُعد أو ترتيبات العمل المرِن، ممّا يمثِّل حافزاً للأمهات لمواصلة العمل.

38- وكشفت الدراسة أيضاً أنّ ثمّة مصادر حكومية وغير حكومية تقدِّم الدعم من أجل تحقيق التمكين الاقتصادي لمقدّمي/ات الرعاية للأطفال ذوي الإعاقة. كما أضاءت على شبكات دعم مَعْرِفي ونفسي واجتماعي لمساعدة مقدمي/ات الخدمة على تحسين الرعاية التي يقدّمونها. وتشمل شبكات الدعم هذه تبادل الخبرات مع الأسر الأخرى، والاستفادة من التدريب المتخصِّص والاستشارات الفنية والطبية التي تقدِّمها المؤسّسات الصحية، والوصول إلى خدمات المنظمات غير الحكومية، واستخدام شبكات التواصل الاجتماعي لتبادل التجارب والخبرات والمعلومات.

39- وتُختَتم دراسة الحالة بمجموعة من التوصيات في مجال السياسات العامة، منها ما يتعلّق بالأُطُر التشريعية والقانونية للرعاية، ومنها ما يتعلّق بمقدّمي الرعاية ورفاههم، واحتياجات الأسر، ونوعية خدمات الرعاية وتوافرها والقدرة على تحمُّل كلفتها.

رابعاً- الجهود الإقليمية لتبادل الخبرات وتعزيز القدرات وتشجيع التغييرات في سياسات الرعاية

40- تعمل الإسكوا على الصعيد الإقليمي للسماح للبلدان بتبادل المعرفة والخبرات والدروس والاستفادة منها، هذا إلى جانب ما تبذله من جهود على الصعيد الوطني.

41- استفادت جهود بناء القدرات على الصعيد الإقليمي من المبادئ التوجيهية التي وضعتها الإسكوا للنهوض بسياسات الرعاية (الإطار 2).

الإطار 2- مبادئ توجيهية للنهوض بسياسات الرعاية

تشكِّل المبادئ التوجيهية التي أصدرتها الإسكوا[أ] أداة تدعم وتعزّز جهود صانعي السياسات العرب للنهوض باقتصاد الرعاية والسياسات ذات الصلة، وزيادة المشاركة الاقتصادية للنساء. وتساعد هذه المبادئ التوجيهية أيضاً الأطراف المعنية غير الحكومية لدعم اقتصاد الرعاية وتوسيعه.

وتتألّف المبادئ التوجيهية من قسمين رئيسيّين. يتضمن القسم الأول إجراء تحليل مفصَّل للاحتياجات لأعمال الرعاية ومختلف التدابير الرامية إلى تلبية تلك الاحتياجات، مع لمحة موجزة عن علاقة مختلف التدابير مع تحقيق المساواة بين الجنسين. ويتناول اقتصاد الرعاية وأوجه عدم المساواة ذات الصلة في سياق الاحتياجات غير الملبّاة المتعلّقة بالرعاية والمصحوبة بعوامل متعددة على رأسها العوامل الديمغرافية. كما يوضح النُّهُج والأنماط المختلفة لسياسات الرعاية والأسئلة التي ينبغي الإجابة عليها قبل وضع سياسات الرعاية وتنفيذها. أمّا القسم الثاني، فيلخّص إطار العمل التحليلي الذي تقوم عليه صياغة سياسات الرعاية المُفضية إلى التحوّل. ويُفصِّل مجموعة سياسات الرعاية المتاحة المُفضية إلى التحوّل، ويعرض تطورها في المنطقة ويوفّر تحليلاً للدور الذي تقوم به الجهات الفاعلة المؤسسية والأطراف المعنية في صياغة سياسات الرعاية وتقديم الرعاية. كما يبحث في التحديات التي تواجه تنفيذ سياسات الرعاية، ويطرح مجموعة من خطط العمل والممارسات الواعدة التي اتّبعتها بلدان عدّة لتكون بمثابة أمثلة أو مصدرٍ للإلهام.

(أ) الإسكوا، التمكين الاقتصادي للمرأة في المنطقة العربية: مبادئ توجيهية للنهوض بسياسات الرعاية، 2022.

خامساً- المصاعب التي تواجه النهوض باقتصاد الرعاية

42- عند تصميم سياسات من أجل تخفيف عبء أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر عن النساء وتعزيز مشاركتهن الاقتصادية، تبرز تحديات كثيرة تتعلق بتوسيع نطاق خدمات الرعاية، وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية، ووضع سياسات للعمل، وتوفير البنى التحتية ذات الصلة بالرعاية. وترتبط هذه التحديات أساساً بالعوائق المتصلة بالتمويل، والافتقار إلى المهارات، والأعراف والقوالب الاجتماعية السائدة، وضعف التنسيق وغياب توحيد الجهود والحوكمة.

43- **خدمات الرعاية:** العائق المالي هو أحد أكثر القضايا إلحاحاً التي تقديم واستمرارية خدمات رعاية ميسَّرة وبأسعار معقولة وذات جودة عالية. وغالباً ما تضطلع الدول بالقسط الأكبر من التمويل، لا سيّما لخدمات الرعاية طويلة الأجل. ويستدعي تمويل خدمات الرعاية أموالاً عامة إمّا على المستوى الوطني من الميزانيات العامة أو على المستوى المحلي، مثل البلديات، ممّا يفرض ضغوطاً على الحيّز المالي الذي قد يكون محدوداً في البداية، لا سيّما في البلدان النامية، ممّا يجعل من الصعب إيجاد التمويل اللازم لخدمات الرعاية. وعلى الرغم من التفاوتات الكبيرة بين البلدان، فالحيّز المالي لدى بعضها محدود، وهو في تآكل على مدى العقد الماضي. ومن المتوقّع أن تساعد النتائج الاقتصادية لتوسُّع خدمات الرعاية وقدرتها على توفير فرص العمل والحدّ من الفقر وأوجه عدم المساواة وتعزيز الرفاه والمساواة بين الجنسين، على تشجيع الاستثمار العام في هذه الخدمات.

44- **سياسات الحماية الاجتماعية:** يجب أخذ التمويل بعين الاعتبار كونه عقبة أساسية في وجه استدامة نُظُم الحماية الاجتماعية. وتُطرح أمام الحكومات وسائل متعدِّدة لتوفير الحيّز المالي اللازم وتوفير الموارد لسياسات الحماية الاجتماعية. وقد تشمل آليات التمويل الرئيسية: توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي والإيرادات من المساهمات، وزيادة الإيرادات الضريبية، وإعادة تخصيص الأموال العامة. ويؤدي كلٌّ من الإعانة الدولية والشركاء الإنمائيين دوراً حاسماً في تمويل الحماية الاجتماعية، لا سيّما عن طريق توفير الدعم للبرامج النموذجية والمبادرات المبتكَرة مثل برامج التحويلات النقدية و/أو الإقراض لتوسيع نطاق برامج الحماية الاجتماعية. ويرتبط تحدٍّ رئيسي آخر بتنسيق الجهود المبذولة في الحماية الاجتماعية وتعميمها. ومن الضروري التنسيق بين النُّظُم القائمة على الاشتراكات والنُّظُم غير القائمة على الاشتراكات، وتوقُّع تنقُّل الاستحقاقات لتقديم مساعدة أفضل للأفراد طوال دورة حياتهم وتوفير الدعم الكافي لهم، وضمان عدم إهمال أحد.

45- **سياسات العمل:** في جميع أنحاء العالم، يكمن التحدي الرئيسي الحالي في تحديد إجازات أمومة منظَّمة وتحسين مدتّها، وفي الوقت نفسه التخفيف من العبء المالي الذي يتحمَّله أرباب العمل لدفع الاستحقاقات النقدية للأمومة. ويرتبط تحدٍّ آخر مماثل بتحديد إجازة الأبوة والإجازة الوالدية. وعلى الرغم من أنّ بلداناً عدّة سنّت قوانين لحماية الأمومة والأبوة في مكان العمل ولمساعدة العاملين/ات على التزاماتهم الأسرية، يعوق ضعف هذه الحماية عملياً منح الإجازات. ولا تحصل العديد من النساء، لا سيّما اللواتي يعملن لحسابهنّ الخاصّ، واللواتي يعملن في القطاع غير النظامي واللواتي يعملن بعقدٍ غير نظامي، على الحماية الكافية للحمل والأمومة، بما في ذلك تأمين الدخل والرعاية الصحية عالية الجودة للأمّ.

46- **البنية التحتية ذات الصلة بالرعاية:** من الأهمية بمكان تخصيص تمويل عام للبنية التحتية المتعلقة بالرعاية. وتؤدّي الحكومات والوزارات ذات الصلة دوراً رئيسياً عندما يتعلّق الأمر بالاستثمار في البنية التحتية المادية، لا سيّما في البيئات الفقيرة والمعرَّضة للمخاطر، حيث تقل الحوافز للقطاع الخاصّ من أجل تمويل

هذا النوع من الاستثمار. وتشكِّل النساء طرفاً معنياً رئيسياً. وتُظهِر الدروس المستفادة من تجربة العديد من البلدان أن إشراك النساء واستشارتهن في تصميم الاستثمار/المشروع يؤدي، غالباً، إلى إعطاء الأولوية للبنية التحتية التي توفّر الوقت، وإلى أحكام "صديقة للمرأة". وللرجال والنساء تصوّرات مختلفة عن الصرف الصحي والخصوصية والسلامة. ولأنّ النساء هنّ من ينبغي أن يتولى مسؤولية تحديد هذه الشواغل، سيكون من المهمّ تنظيمهنّ في مجموعات ضغط للحصول على الدعم المالي.

47- في شتى أنحاء العالم، تُنفَّذ ممارسات واعدة عديدة من أجل تخفيف عبء أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر عن النساء، وإعادة توزيع هذه الأعمال على المجتمع بأسره. وبالنسبة إلى خدمات الرعاية، تشكِّل رعاية الأطفال المتاحة في ألمانيا مثالاً جيداً، إذ سعى صانعو السياسات إلى تيسير الأمور على الرجال والنساء بما يحقِّق التوازن بين التزامات العمل والتزامات الأسرة عبر البناء التدريجي لخدمات الرعاية النهارية ورعاية الأطفال عالية الجودة والموجَّهة نحو احتياجات الأطفال دون سن الثالثة. وأما هولندا، فاعتمدت نموذجاً معيشيّاً مشتركاً بين الأجيال تستقبل بموجبه مراكز رعاية المسنّين طلّاباً يتبرّعون بثلاثين ساعة في الشهر مقابل العيش مجاناً في غرفٍ شاغرة والاستفادة من جميع المرافق ووسائل الراحة في المراكز. وفي أوروغواي، أُنشئ نظام الرعاية المتكامل الوطني في عام 2015 لتحقيق نموذج للرعاية مسؤول ومشترك، تتقاسمه الأسر والحكومة والمجتمع والسوق، وعلى وجه الخصوص بين الرجال والنساء.

48- ونفَّذت تايلند برنامجاً للتغطية الشاملة في عام 2001، يشمل جميع السكان الذين لا تغطّيهم نُظُم التأمين الصحي الاجتماعي الأخرى، مثل نظام الضمان الاجتماعي لموظّفي القطاع الخاصّ ونظام الرعاية الطبية لموظّفي الخدمة المدنية.

49- وهناك أمثلة كثيرة على الممارسات الواعدة المتصلة بسياسات العمل، بما في ذلك الترتيبات المرنة لإجازة الأمومة والأبوة والإجازة الوالدية، مثل خدمات رعاية الأطفال في العمل وإجازة الأبوة في فييتنام، ودعم الأمهات في العمل والترتيبات الخاصة للرضاعة الطبيعية في البرازيل، والمرونة في إجازة الأمومة في إستونيا وبيرو وفرنسا وبلدان أخرى.

50- وبهدف تحسين البنية التحتية المتصلة بالرعاية في الفلبين وزمبابوي، سعت مبادرة التمكين الاقتصادي للمرأة ورعايتها (WE-Care) بالشراكة مع منظّمة أوكسفام وشركة يونيليفر والعلامة التجارية التابعة لها "سورف" (Surf)، إلى استعادة زخم التقدُّم نحو المساواة بين الجنسين عن طريق تناولها للأعباء وأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر والأعمال المنزلية التي تتكبّدها المرأة، واختبار مجموعة شاملة من التدخلات للحدّ من عبء هذه الأعمال وإعادة توزيعها. وفي بنغلاديش، نُفِّذ مشروع الشراكات الحضرية للحدّ من الفقر على مدى سبع سنوات، واستهدف على نحوٍ أساسي النساء والأسر المُستبعَدة اجتماعياً، أي الأسر التي تعيلها امرأة، أو التي تضمُّ شخصاً ذا إعاقة، أو الأقلّيّات الإثنية، أو الطبقات المنبوذة.

سادساً- التوصيات

51- بذلت البلدان العربية جهوداً لتمكين النساء وتحسين الفرص لمشاركتهن في سوق العمل. ومع ذلك، على البلدان أن تأخذ التوصيات التالية في الاعتبار للتحرُّك في الاتجاه الصحيح:

(أ) اعتماد نَهجٍ كليّ وشامل يأخذ في الاعتبار مختلف أنواع سياسات الرعاية، ويتطلب جهوداً مشتركة من قِبل مختلف القطاعاتٍ والأطراف المعنيّة لتحقيق الإصلاحات المنشودة؛

(ب) توسيع نطاق التغطية بالقوانين والسياسات المتعلقة بالرعاية لتصل إلى جميع فئات العمال والعاملات، ولا سيّما العاملين/ات بدوام جزئي والعاملين/ات في القطاع غير النظامي، وعمال وعاملات المنازل، والعمال والعاملات الزراعيين، والعمال والعاملات المهاجرين، الذين يشكِّلون نسبة كبيرة من القوى العاملة في المنطقة العربية؛

(ج) ضمان أنّ السياسات والقوانين المتعلقة بالرعاية تستهدف الرجال والنساء على حدّ سواء لتعزيز المشاركة وتقاسم مسؤوليات الرعاية.