



سياسات الحماية الاجتماعية "تعديلات حقيقية وآليات تنفيذية معطلة"

إعداد

محمود عبد الفتاح

المحامي والخبير الحقوقي

يوليو ٢٠٢٠

ورقة سياسات ملتقى الحوار للتنمية وحقوق الإنسان

برج ١٠١ ، امتداد الأمل أوتوستراد المعادي ، الدور الثاني شقة ٢٤، القاهرة.

مقدمة

درجت الغالبية من الفاعليات السياسية والمدنية، لاسيما الحقوقية منها، في مصر اعتماد مطلب تطوير التشريعات القانونية القائمة بما يحقق وضعاً أفضل لفئات المجتمع كافة في مجال الحماية الاجتماعية والتأكيد علي أن { يأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترفل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه} كم جاء في المادة ٢٥. من الاعلان العالمي لحقوق الانسان دون التركيز علي وضع سياسات خاصة بالحماية الاجتماعية بوصفها تتميز عن باقي المفاهيم الأخرى بأنها تمتد الي توفير العمل اللائق إلي استدامة الحصول علي الخدمات الاجتماعية التي تضمن مستوي معيشة لائق وتؤمنهم من مخاطر الجوع وتكفل حصولهم علي فرص عادلة في التعليم والصحة.

وفيما تتمحور المحددات الأساسية للمفهوم حول أن تكون الحماية شاملة للجميع، لا انتقائية ويجب أن تهدف إلى "منع الفقر والضعف والاستبعاد الاجتماعي أو تخفيف وطأتها"؛ وأن تشمل في حدودها الدنيا الضمانات الأساسية للرعاية الصحية وكذلك لتأمين الدخل للأطفال وكبار السن والعاجزين عن العمل، لا سيما في حالات المرض والبطالة والأمومة والعجز؛ وضرورة إصدار قوانين للتأكد من نفاذها؛ ومتابعة و رصد هذا النفاذ الفعلي وتقييمه بشكل منتظم ودوري .

وهنا تأتي التحديات التي تواجه بناء أنظمة حماية اجتماعية مناسبة في ظل اعتراف متزايد بوجود توزيع عائذات النمو الاقتصادي بفعالية وإنصاف أكثر وتحقيق حماية أكثر فعالية من الفقر .

ويبقى أكبر التحديات أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كما تم وصفها ب "الحق المروغ"، ففي حين طُلب من الدول في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية "احترام" الحقوق المدنية والسياسية وضمانها، فإنه لم يُطلب من الدول الأطراف في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية سوى "تحقيق التمتع التدريجي" بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ، كما أن العهد لم يورد صراحة قضية الفقر التي تعد الآفة الرئيسة التي تحول دون حصول الناس على حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية.

-لذا في العام ١٩٩٩ قامت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية خلال تعليقاتها العامة -التي تعد بمثابة تفسير لنصوص العهد- بتحديد الالتزامات الأساسية التي ترتبها "المستويات الأساسية الدنيا للحق في الغذاء والتعليم والصحة رقم ١١ لسنة ١٩٩٩ بشأن خطة العمل للتعليم الابتدائي ورقم ١٣ لسنة ١٩٩٩ بشأن الحق في التعليم،

وفي تعليقها العام رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٠ بشأن الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه باعتبار أن هذه الالتزامات الأساسية غير قابلة للانتقاص، ولهذا جاءت التوصية المتعلقة بالحدود الدنيا للحماية الاجتماعية رقم (٢٠٢) لمنظمة العمل الدولية، المعتمدة في ١٤ يونيو ٢٠١٢) تحسم وتحدد ماهية (الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية) بأنها "مجموعة من ضمانات التأمين الاجتماعي تُصاغ على الصعيد الوطني وتهدف إلى تيسير الحصول على خدمات الرعاية الاجتماعية الضرورية وتأمين الدخل الأساسي لكل من يحتاجها وفي مختلف المراحل العمرية".

لذا لا يجب الاكتفاء بإبراز الخلل التشريعي دون البحث عن طرق تقييم ماهو قائم خصوصا مع حزمة التشريعات التي تلت إصدار دستور ٢٠١٣ (وهو ما سنعرض له لاحقا بشكل تفصيلي) علي مدي سلسلة أوراق العمل؛ لأن الأمر يتجاوز الأنساق القانونية المطروحة والتي هي بالأساس - في جوهرها - نتاج معطيات ظروف موازين القوى بين المجتمع والدولة في صناعة وصياغة التشريعات السابق ذكرها .

وتأتي جائحة فيروس كورونا المستجد التي تم وصفها بأنها "أزمة بشرية تتحول بسرعة إلى أزمة حقوق إنسان"؛ علي لسان الأمين العام للأمم المتحدة، وأكد أن هناك تمييزا في تقديم الخدمات العامة للتعامل مع كوفيد-١٩، وهناك "عدم مساواة هيكلية تعوق الوصول إليها".

وبالتالي تأتي عملية متابعة و رصد هذا النفاذ الفعلي وتقييمه بشكل منظم للتأثير علي التشريع الفرعي(اللائحة أو القرارات التنفيذية) هو تشريع ثانوي وهو في تعريفه تصدره السلطة التنفيذية بمقتضى الاختصاص المخول لها في الدستور وذلك لأنها بحكم وظيفتها في تنفيذ القوانين واتصالها المستمر بالجمهور تكون اقدر من السلطة التشريعية على تعرف التفاصيل الفرعية اللازمة لتنفيذ القواعد، فضلا عن انه يستحسن تفرغ السلطة التشريعية في وضع السياسة العامة التشريعية والقواعد الكلية في القانون دون إغراقها في التفاصيل الجزئية ؛ أو علي مستوي اللوائح التنظيمية:-وهي ما تسنه السلطة التنفيذية من تشريعات لتنظيم المصالح والمرافق العامة وهذا الحق ممنوع للسلطة التنفيذية بمقتضى إشرافها وهيمنتها وإدارتها للمرافق ؛ وأخيرا علي مستوي لوائح الضبط:-وهي القواعد التي تضعها السلطة التنفيذية لحفظ الأمن العام وتوفير السكنية وصيانة الصحة العامة . بمعنى ان هذه اللوائح تورد قيودا على الحريات الفردية مراعاة للمصلحة العامة. مثال ذلك لوائح مكافحة ومنع انتشار الأوبئة.

وتسعى تلك السلسلة للمساهمة في تحسين مستوى ونوعية الأراضية الخاصة بالحماية الاجتماعية من حيث الخدمات: وهي النفاذ الجغرافي والمالي إلى الخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم؛ وثانيا التحويلات: وهي مجموعة أساسية من التحويلات الاجتماعية الأساسية، النقدية أو العينية، لتوفير الحد الأدنى من الأمن في الدخل والحصول على الخدمات الأساسية، بما فيها الرعاية الصحية.

إن معاناة العمال الذين لا يمتلكون إلقاء قوة عملهم ويبيعونها في سوق العمل مقابل أجر نقدي أو عيني أو كليهما، سواء كان هذا العمل دائما أو مؤقتا أو بنظام الترحيلة. و من هم في إطار الإفقار المطلق ويقبلون أجور تعادل (حد الكفاف)؛ تضطربهم ظروف حياتهم الي تشغيل الأطفال بأجور زهيدة بسبب وجود فائض في قوة العمل؛ في الربع الثاني من عام ٢٠٢٠ في مصر لم تتضح بعد ولكن علينا أن نلتمس المؤشرات الدالة لها ويجب أن يكون دور السياسة الاقتصادية للدولة وممارستها العملية ان تحمي وتسون تلك الفئات المهمشة والأطفال المعرضين للخطر.

لهذا فانه ينبغي الاعتراف بأن الفقر في مصر أصبح لا يمثل ظاهرة ريفية، بل طالت المدن الحضرية أوضحت نتائج بحث الدخل والانفاق والاستهلاك لعام ٢٠١٥ والذي يعده الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء عن نتائج منها:

ارتفعت نسبة الفقر في مصر خلال عامين لتصل إلى ٢٧.٨٪ من المصريين وتركزت معدلات الفقر في الصعيد، حيث توجد أفقر محافظتين في مصر وهما سوهاج وأسيوط وتبلغ نسب الفقر بهما ٦٦٪ من السكان، كما أن ١٥٪ من سكان المحافظات الحضرية فقراء.

وباستقرار منظومة قوانين الحماية الاجتماعية في مصر مع تعددها وكثرتها وقدمها نجد أهمية لسد الفجوة بين الصياغة و التطبيق و التعامل مع الطرح العملي للواقع التطبيقي وسرعة إصدار اللوائح التنفيذية لقانوني الجمعيات الأهلية والتأمينات الاجتماعية الصادرين في أغسطس من العام الماضي.

لذلك أصبح تدخل الدولة بسياسات للحماية الاجتماعية ضرورة هامة للحفاظ علي التوازن الاجتماعي وقد جاءت سياسات الدعم لتشكيل سياسة لمواجهة وتخفيف حدة الفقر في مصر، فقد حدث تطور في قيمة الدعم حيث ارتفع من ١٩٧ مليار جنيه عام ٢٠١٢/٢٠١٣ إلي ٢٣١.٢ مليار في موازنة العام ٢٠١٥ - ٢٠١٦