

حقوق بلا ضمانات

إطالة على الجوانب الاقتصادية في دستور 2014

ريم عبد الحلیم

تقدم هذه الورقة قراءة لمواد دستور 2014، المتعلقة بالجوانب الاقتصادية، بادئة بتعليقٍ عام على النظام الاقتصادي الذي يقدمه الدستور الجديد، ثم تحلل منظومة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كما ترسمها الوثيقة، وما يفرضه هذا من قيودٍ على السياستين المالية والنقدية، وعلى قواعد الاستثمار وعلاقة عنصر العمل بعنصر رأس المال، ثم تتناول بصورة أكثر تفصيلاً مجموعة الالتزامات المتعلقة بالإففاق على الجانب الاجتماعي، وما ينبني عليها من تأثيراتٍ متعلقة بالسياسة المالية والنقدية للدولة من ناحيةٍ، ومدى كفاية هذه الالتزامات والتعهدات لحل المشكلات الفعلية التي يعانها الواقع المصري من ناحيةٍ أخرى، وأخيراً تخلص إلى نتيجة عامة حول مدى رصانة الجانب الاقتصادي في الدستور بتوضيح ما يحمله من إيجابيات وما يغفله من أمور.

أولاً: النظام الاقتصادي

وفق نص المادة 27 من الدستور، فإن النظام الاقتصادي يهدف إلى: "تحقيق الرخاء في البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقي للاقتصاد القومي، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة، والقضاء على الفقر".

إذن فالدستور لا يعتبر العدالة الاجتماعية هدفاً في حد ذاته، وإنما فقط وسيلة لتحقيق "الرخاء الاقتصادي". ورغم أن "الرخاء الاقتصادي" ليس مفهوماً اقتصادياً محددًا، إلا أن معناه الشائع هو: النمو الكبير في الناتج، المرتبط بتسارع معدلات الاستثمار وتراكم رأس المال، ومن ثم بانتعاش

الطلب على العمل وارتفاع الأجور، وهي أمور لا تتطلب بالضرورة، توخي العدالة الاجتماعية كآلية لتحقيق الرخاء.

أما التنمية المستدامة فهي تعني إجمالاً ضمان تحقيق الاستدامة الاجتماعية والبيئية بحيث لا يجور استهداف النمو الاقتصادي السريع على قدرة المجتمع بمكوناته وبيئته على الإنتاج والنمو في الأجل الطويل، ولذا فهي قد تعد ضابطاً من ضوابط النمو وليست آلية لتحقيقه.

إذن فصياغة المادة على هذا النحو، وبغض النظر عن كونها لا تحمل معنى اقتصادياً منطقيًا، لا تفرض على الدولة ضمان تحقيق أيٍّ من العدالة الاجتماعية أو الاستدامة، ولكنها تحيل المسؤولية عنهما، ضمناً، إلى الفواعل الاقتصادية المنوط بها تحقيق هدف النمو، وأهمها القطاع الخاص، وهو التوجه الذي تؤكد صراحةً المادة 36، التي تنص على أن الدولة تعمل "على تحفيز القطاع الخاص لأداء مسؤوليته الاجتماعية في خدمة الاقتصاد الوطني والمجتمع"، وهي مادة جيدة من حيث المبدأ، لكنها مطاطية ولا تحمل أي قدر من الإلزام، ولا بد من تقييمها في إطار التوجه الاقتصادي العام للدستور، وهو توجه يطلق اليد، مع تقييدات بسيطة، لآليات السوق الحر والقطاع الخاص، حتى في تقديم الخدمات العامة.

تنص المادة 27 كذلك على أن الالتزامات الاجتماعية للنظام الاقتصادي هي: "ضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخول والالتزام بحدٍّ أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة، وبحدٍّ أقصى في أجهزة الدولة..". لكن، من الملاحظ أن هذه الالتزامات، مع اعترافنا بتوفيرها ضوابط اجتماعية للعملية الاقتصادية، تشوبها ثغرات لا يمكن نكرانها. فعلى سبيل المثال، النص على تكافؤ الفرص، أي على إتاحة الفرص بشكل عادل لذوي المهارات المتساوية، لا يتضمن أي إلزام واضح، بتحقيق العدالة في النفاذ لأدوات تكوين المهارات واستغلالها كمتطلب أساسي للاستدامة الاجتماعية. كذلك فإن الالتزام بحدٍّ أدنى للأجور والمعاشات، وحدٍّ أقصى للأجور في مؤسسات الدولة، يفتح الباب أمام الفساد والتجاوزات، سواء من ناحية أن استخدام

كلمة "أجور"، وليس "دخول" يتيح التلاعب في الحد الأقصى، أو من ناحية أن عدم تفصيل كيفية تحديد الحد الأدنى والأقصى وعدم ربطهما بعضهما ببعض قد يحولهما إلى أداة شكلية، ليست فعالة لتحقيق العدالة بين ذوي الأجور.

لكن، المادة بشكل عام أكثر رصانة ووضوحاً من مثيلتها في دستور 2012؛ حيث نخلت عن ربط الأجر بالإنتاج الذي كان من شأن تطبيقه أن تُظلم العمالة قليلة المهارة وتُحمّل نتائج مشكلات العملية الإنتاجية. هذا باستثناء تميز نص المادة المقابلة في دستور 2012 بتبنيه مصطلح "الرفاه" بدلاً من "الرخاء"، وهو المصطلح الأقرب لمعنى العدالة الاجتماعية.

من ناحية أخرى، تنص المادة 28 في الدستور على أن "الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية والمعلوماتية مقومات أساسية للاقتصاد الوطني، تلتزم الدولة بحمايتها، وزيادة تنافسيتها، وتوفير المناخ الجاذب للاستثمار لها، وتعمل على زيادة الإنتاج، وتشجيع التصدير، وتنظيم الاستيراد. وتولي الدولة اهتماماً خاصاً بالمشروعات المتوسطة، والصغيرة ومتناهية الصغر في كافة المجالات، وتعمل على تنظيم القطاع غير الرسمي وتأهيله". وهذا يعني إلزام راسم السياسة الاقتصادية العامة بالتركيز على دعم المشروعات المتوسطة والصغيرة، وهو توجه محمود، حيث يتبنى إستراتيجية تنمية تقوم على النمو الاحتوائي الهادف إلى خلق فرص العمل، حتى ولو لم يتم النص صراحةً على استهداف التشغيل. لكن المادة تقع في المقابل في إشكالية التناقض العملي بين مقتضيات رفع القدرة التنافسية للشركات من ناحية، وآليات حمايتها وتنظيم الاستيراد من ناحية أخرى، وهو أمر كان لابد من ضبطه بتوضيح نوع التوازن المطلوب بين الهدفين المتعارضين.

أما فيما يخص الإستراتيجيات القطاعية للاقتصاد المصري، فإن الجدول التالي يوضح أسس الإستراتيجيات الزراعية والصناعية التي تبناها دستور 2014 مقارنةً بدستور 2012 مع التعليق:

تعليق المبادرة	2012	2014
<p>ركزت الإستراتيجية القطاعية في دستور 2012 على استهداف تحقيق الأمن الغذائي وتوزيع أراضي الدولة بهدف العدالة الاجتماعية بشكل مباشر وواضح، في الوقت الذي يميل فيه دستور 2014 إلى تحرير أكبر للقطاع الزراعي من حيث التزام الدولة بتوفير متطلباته وتوجيه إنتاجه وفق آليات السوق، وتعتمد الدولة على دعم التشغيل من خلال المشروعات الصغيرة في هذا القطاع توافقاً مع التوجه العام بالدستور.</p> <p>ويفصل دستور 2014 بين حماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال وتوجيه أراضي الدولة ليكون النص على الحماية أشمل ولكن دون توضيح آليات ذلك.</p>	<p>الزراعة مقوم أساسي للاقتصاد الوطني، وتلتزم الدولة بحماية الرقعة الزراعية وزيادتها، وتعمل على تنمية المحاصيل والأصناف النباتية والسلالات الحيوانية والثروة السمكية وحمايتها، وتحقيق الأمن الغذائي، وتوفير متطلبات الإنتاج الزراعي وحسن إدارته وتسويقه، ودعم الصناعات الزراعية. وينظم القانون استخدام أراضي الدولة بما يحقق العدالة الاجتماعية ويحمي الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال.</p>	<p>الزراعة مقوم أساسي للاقتصاد الوطني وتلتزم الدولة بحماية الرقعة الزراعية وزيادتها، وتجريم الاعتداء عليها، كما تلتزم بتنمية الريف ورفع مستوى معيشة سكانه وحمايتهم من المخاطر البيئية، وتعمل على تنمية الإنتاج الزراعي والحيواني، وتشجيع الصناعات التي تقوم عليهما. وتلتزم الدولة بتوفير مستلزمات الإنتاج الزراعي والحيواني، وشراء المحاصيل الزراعية الأساسية بسعر مناسب يحقق هامش ربح للفلاح، وذلك بالاتفاق مع الاتحادات والتعاونيات والجمعيات الزراعية، كما تلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الأراضي المستصلحة لصغار الفلاحين وشباب الخريجين، وحماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون.</p>
<p>اتجهت اللجنة في دستور 2014 إلى العمومية في التعامل مع القطاع الصناعي، ولعل أكثر المواد تأثيراً على القطاع هي المادة 69، المتعلقة بحماية الدولة للملكية الفكرية: "تلتزم الدولة بحماية حقوق الملكية الفكرية بشتى أنواعها في كل المجالات، وتُنشئ جهازاً مختصاً لرعاية تلك الحقوق وحمايتها القانونية، وينظم القانون ذلك". وهي المادة ذات الإيجابيات المتعددة فيما يتعلق بحماية الإنتاج</p>	<p>الصناعة مقوم أساسي للاقتصاد الوطني، وتحمي الدولة الصناعات الإستراتيجية، وتدعم التطور الصناعي، وتضمن توطين التقنيات الحديثة وتطبيقاتها. وترعى الدولة الصناعات الحرفية والصغيرة.</p>	<p>الصناعة: لا يوجد نص مستقل</p>

<p>الفكري والأدبي وحماية النشاط القائم على المخاطرة، إلا أنها تؤدي إلى ارتفاع تكلفة المنتجات التي كان يتم توطئتها في السوق المصرية، مخالفةً لحقوق الملكية الفكرية، وهو ما سيعزز من احتمالات وضع مصر تحت طائلة نفوذ شركات عالمية كبرى، بالأخص في قطاعي المدخلات الزراعية والأدوية.</p>		
---	--	--

ومن التطورات الهامة في دستور 2014، ذلك المتضمن في المادة 38 المتعلقة بالنظام الضريبي. تنص المادة على أن النظام الضريبي يهدف إلى "تنمية موارد الدولة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية"، "وتكون الضرائب على دخول الأفراد تصاعدية متعددة الشرائح وفقاً لقدراتهم التكلفة، ويكفل النظام الضريبي تشجيع الأنشطة الاقتصادية كثيفة العمالة، وتخفيف دورها في التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية...". فقد أضاف الدستور إلى الهدف من النظام الضريبي تنمية موارد الدولة والتنمية الاقتصادية، وليس فقط إعادة توزيع الدخل، وهو تغير واضح عن التوجه الذي أقره دستور 2012، الذي نص على أن العدالة الاجتماعية وحدها هي أساس النظام الضريبي وغيره من التكاليف العامة. ويعد هذا تغيراً إلى الأسوأ، حيث أن تنمية موارد الدولة ليست بذات معنى إن لم يكن هدفها تحقيق العدالة.

أما التغير الأكثر أهمية في هذه المادة فيرتبط بالنص، في دستور 2014، على تصاعدية الضرائب على الدخل، وهي بالقطع الأداة الضريبية الأكثر تحقيقاً للعدالة. من هنا يمكننا اعتبار هذه الإضافة تطوراً إيجابياً محموداً. لكن عدم تحديد المادة بشكل أدق يجعلها عرضة لتفسيرات قانونية قد تفرغها من مضمونها، بحيث قد يعتبر تغير محدود في السعر بين الشرائح، مصحوباً باتساع في الشرائح الضريبية

تطبيقاً كافياً للنص الدستوري، في حين أنه - عملياً - لا يعبر عن توجه جاد لتحقيق العدالة من خلال السياسة الضريبية.

وأخيراً فإنه من الملاحظ أن المادة 8 من الدستور، رغم نصها على التزام الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية، إلا أنها حذفت النص على التزامها بتحقيق حد الكفاية لجميع المواطنين، كما كان الحال في دستور 2012، مكتفية بالتأكيد على توفير سبل التكافل الاجتماعي، بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين، وهو ما يجعل التزام الدولة بالحياة الكريمة ليس مباشراً، بل فقط من خلال توفيرها سبل التكافل.

ثانياً: منظومة الحقوق المتعلقة بالجانب الاقتصادي والاجتماعي:

يوضح الجدول التالي مجموعة المواد التي تقرر طبيعة الحقوق المتعلقة بالجانب الاقتصادي والاجتماعي في الدستور، وما تكشفه فيما يتعلق بنظرة كاتب الدستور إلى هذه الحقوق وطريقة تحقيقها:

الحق وفق المواد الدستورية المتعلقة به	الحقوق الاقتصادية والاجتماعية
<p>وفق نص المادة 11 تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقاً لأحكام الدستور. كما تلتزم الدولة وفق المادة ذاتها بتوفير الرعاية والحماية للأمومة والطفولة والمرأة المعيلة.</p> <p>هذه المادة جاءت مختلفة جذرياً عن الوارد في دستور 2012، فبينما أدمج دستور 2012 المادة الخاصة بالأسرة مع المادة الخاصة بالنساء وتجاهل أي ذكر للمساواة النوعية بين النساء والرجال، جاءت مسودة الدستور الحالي لتفصل مادة الأسرة عن مادة حقوق النساء ولتؤكد على تنوع مجالات المساواة، حيث كفلت الدولة تمثيلاً عادلاً للنساء</p>	<p>حقوق المرأة</p>

في المجالس النيابية والوظائف العليا بالدولة مما يعد حمايةً وتحفيزاً للحقوق السياسية للنساء وحثاً لهن على المشاركة في الحياة العامة واتخاذ القرار. كما مثل تجريم العنف ضد النساء في النص الحالي خطوة حميدة تجاه اعتراف الدولة بمسئوليتها في هذا الشأن وبخاصة في ظل الارتفاع الكبير لمعدلات العنف ضد النساء في المجال العام.

لكن في المقابل تم الاحتفاظ بالجملة الخاصة بضمان الدولة تحقيق التوافق بين عمل المرأة العام وواجبات الأسرة وهي الجملة التي تضع الأعباء المنزلية على عاتق المرأة وحدها دون الرجل وتعتبر تربية النساء للأطفال والأعمال المنزلية امتداداً طبيعياً لدورها الإنجابي مما يزيد أعباء إضافية على النساء العاملات.

كذلك لم تنص المادة الحالية على عمومية توفير الرعاية الصحية وخدمات الحماية بالمجان كما كان الحال في دستور 2012. وهو ما يأتي تماشياً مع توجه الدولة إلى التحول إلى نظام التأمين الصحي الشامل بدلاً من المجانية.

وبالنسبة إلى تعامل الدستور مع فئات بعينها من النساء، فقد خص الدستور الحالي النساء المعيلات والمسنات والأشد احتياجاً برعاية خاصة. ويعتبر استخدام تعبير "النساء الأشد احتياجاً" تعبيراً موفقاً لأنه يفتح المجال لضم العديد من النساء اللواتي يتم التمييز ضدهن على أسس مختلفة، كما جاءت هذه الصياغة أفضل من سابقتها التي خصت بالرعاية النساء المعيلات والمطلقات والأرامل، وبهذا كان الدستور القديم يساهم في تعميق التمييز الاجتماعي ضد المطلقات بالأخص.

قدمت المادة 80 من الدستور تعريفاً للطفل بأنه: كل من لم يتجاوز الثامنة عشرة من عمره، وهو تطور جيد، وفصلت في حقوقه الصحية والتعليمية، لكن دون أن تلزم الدولة بالمجانة بشكل واضح سوى على

حقوق الطفل

<p>التطعيم الإجباري.</p> <p>وتتميزت المادة عن مثيلتها في دستور 2012، بتحديد سن الطفولة بـ18 عاماً، وتبجريم تشغيل الأطفال قبل سن التعليم الإلزامي بشكل مطلق، وعلى الرغم من سرد مجموعة من الضمانات القانونية الحقوقية الواضحة في حال احتجاز الطفل، إلا أنها تركت للقانون آلية رسم تفاصيل وتنفيذ هذه الحقوق، وكان من الأولى تفصيلها دستورياً في ظل غياب الوعي بحقوق الأطفال في الحالة المصرية.</p>	
<p>استحدث دستور 2014 بمادته 83 تضيفاً لحقوق المسنين في المعاش الملائم والحياة الصحية اللائقة، وهو تميز كبير في مراعاة حقوق هذه الفئة عن دستور 2012، ولكن دون تفصيل حول آليات إنفاذ هذه الحقوق.</p>	<p>حقوق المسنين</p>
<p>تلزم نصوص المادتين 12 و13 الدولة بالعمل على استهداف التشغيل والحفاظ على حقوق العمال والعمل على حماية العمال من مخاطر المهنة وتحقيق شروط السلامة المهنية، مع إلزام الدولة بضمان علاقة عمل متوازنة بين العمل ورأس المال وتيسير سبل التفاوض السلمي للعمال.</p> <p>المادة 15 من دستور 2014 أتى نصها "الإضراب السلمي حق ينظمه القانون" بتغيير طفيف للنص في دستور 2012 على أن "الإضراب السلمي حق، وينظمه القانون" وهو ما يتيح مساحة أوسع للقانون المنظم للتدخل في تعريف طبيعة هذا الحق عملياً وطريقة ممارسته، وهو أمر غير مناسب في الحالة المصرية نظراً للإرث الطويل من ميل مؤسسات الدولة والتشريع إلى إجهاض الحق وإبطاله عملياً.</p> <p>وتنص المادة 17 من الدستور على كفالة الدولة لخدمات التأمين الاجتماعي، والعمل على توفير معاش ملائم لأصحاب الأعمال غير المنتظمة ولصغار الفلاحين، وهي قد حددت المستحقين لمعاش</p>	<p>الحق في العمل وحقوق العاملين وعلاقة العامل بصاحب العمل</p>

الضمان الاجتماعي بكلِّ مَنْ لا يستطيع إعالة نفسه وأسرته، وكان يفضل استخدام نفسه أو أسرته، لأن التجربة العالمية ومنهج الحقوق يؤكدان على أن معاشات الضمان وبرامج المساعدة حق فردي وليس أسرياً.

وبينما حصرت المادة مكونات شبكات الأمان الاجتماعي النقدية في معاش الضمان، نجد أن تجربة الدول التي عانت مشكلات تفاقم الفقر كما هو الحال في مصر تتجه إلى تفصيل مجموعة برامج الحماية الاجتماعية دستورياً. وبوجه عام، فإن دستور 2012 كان أكثر توسعاً في سرد الفئات المستحقة لمعاش الضمان بتخصيصه لكل من ليس له معاش تأميني.

أما عن تكوين وإنشاء النقابات، فقد استمر الدستور في تقييد حق إنشاء النقابات، بعدم نصه صراحةً على إنشائها، كالجمعيات مثلاً، بالإخطار، وإن جاءت المادة 76 في قسمها المتعلق بجل النقابات والاتحادات بنصٍ أفضل من مثيله في دستور 2012، حيث قال "... وتكفل الدولة استقلال النقابات والاتحادات ولا يجوز حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي..". وليس "لا يجوز حلها أو حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي" كما كان الحال في دستور 2012.

كما نصت المادة 77 من دستور 2014 على أن النقابات المهنية "يؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بها" ولكن دون اشتراط موافقتها على هذه القوانين. وتمثل هذه الإضافة تغيراً إيجابياً مقارنة بدستور 2012.

وبوجه عام، يمكننا أن نستشعر الميل إلى التقييد على النقابات من خلال المقارنة مع المواد المتعلقة بالنقابات في دستور البرازيل وما تمنحه للنقابات من حرية. إذ تنص المادة 8 من دستور 1988 البرازيلي على مجموعة من الأسس التي تضمن استقلال النقابات

<p>وحريتها:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. لا يتطلب تأسيس النقابات إذناً من الدولة، إلا إذن التسجيل مع الجهة المختصة، وتنتهي الحكومة عن كافة أنواع التدخل. 2. يمنع إنشاء أكثر من نقابة على مستوى فتوي واقتصادي واحد، في الإقليم نفسه، والذي يتحدد من قبل العمال أو أصحاب العمل، بشرط ألا تقل مساحة الإقليم عن المنطقة البلدية الواحدة. 3. يقع على عاتق الدولة الدفاع عن الحقوق الجماعية أو الفردية ومصالح هذه الفئة، بما في ذلك المنازعات القانونية أو الإدارية. 4. تحدد الجمعية العامة الرسوم النقابية التي تخصم من المرتبات، لدعم نظام الكونفدرالية من التمثيل النقابي، بخلاف المساهمة المنصوص عليها في القانون. 5. لا يجوز إجبار أي شخص على الانضمام أو البقاء في أي اتحاد. 6. المساومات العمالية الجماعية ينبغي أن تتم بمشاركة النقابات. 8. يحظر فصل الموظف النقابي من لحظة تسجيل ترشيحه لمنصب الإدارة أو التمثيل النقابي، وفي حال انتخابه، حتى لو جاء كبديل، لمدة سنة تبدأ بانتهاء فترة ولايته في منصبه، إلا إذا ارتكب خطأ يحدده القانون. 	
<p>جاءت المادة 78 من الدستور بتفصيلٍ حول التزام الدولة بتوفير المسكن الملائم من خلال خطة وطنية وفي إطار العدالة الاجتماعية، وتميزت هذه المادة عن المواد المتعلقة بالحق في السكن في دستور 2012 بالنص على التزام الدولة بمواجهة قضية العشوائيات خلال فترة زمنية، وإن لم تحدد الفترة. لكن المشكلة الواضحة في تناول مسألة السكن في دستور 2014 هي أن تعريفات مصطلحات مثل "تكفل" و"العشوائيات" غير واضحة. فليس معروفاً على وجه الدقة ما معنى نص الدستور أن الدولة تكفل للمواطنين المسكن الملائم؛ هنا ليس</p>	<p>الحق في المسكن</p>

<p>واضحاً نوع الالتزام أو آلية تحقيقه. كذلك الأمر بالنسبة إلى مصطلح "العشوائيات" الذي ليس له تعريف واضح، وبالتالي فإن الأمر متروك للقانون ليحدد ما هي العشوائيات.</p>	
<p>توضح المادة 19 من الدستور أن التعليم حق لكل مواطن، وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله، وتوفيره وفقاً لمعايير الجودة العالمية. ووفق نص المادة، تم مدُّ مرحلة التعليم الإلزامي حتى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها، وهو تطور أكبر مما أتى به دستور 2012 من التزام الدولة بالعمل على مد التعليم الإلزامي لمراحل أخرى.</p> <p>ووفق نص المادة 19 كذلك، تكفل الدولة مجانية التعليم بمراحله المختلفة في مؤسسات الدولة التعليمية، وفقاً للقانون. وأضاف دستور 2014 التزاماً على الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن 4% من الناتج القومي الإجمالي، لتساعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية، ويتناول التقرير تقييم هذا الالتزام وغيره من الالتزامات المالية في جزء منفصل.</p>	<p>الحق في التعليم</p>
<p>وفق نص المادة 18 من دستور 2014، فإن الصحة حق لكل مواطن، ونصت المادة على أن الدولة ملتزمة بضمان رفع جودة الخدمات الصحية والعدالة الجغرافية في انتشارها، وهو مطلب هام لتحقيق العدالة في النفاذ إلى الخدمة جغرافياً والقضاء على الحرمان المكاني. وتوضح المادة اتجاه الدولة لاستبدال المجانية الكاملة في تقديم الخدمة الصحية لكل مواطن، وهي لم تكن مطبقة قط من الناحية العملية، بتطبيق نظام التأمين الصحي الشامل على أن يدفع كل مواطن اشتراكاً بحسب قدرته، ومن ثم فالدولة مطالبة برفع كفاءة المنشآت الصحية العامة حتى تستطيع تنفيذ هذا النظام القائم على فصل تمويل الخدمة عن تقديم الخدمة، وعلى شراء الخدمة من</p>	<p>الحق في الصحة</p>

مقدمها في القطاع العام والخاص في صورة تأمين شامل إجباري تكافلي، ومن هنا فقد جاء في نص المادة ذاتها أن الدولة تشجع مشاركة القطاعين الخاص والأهلي في خدمات الرعاية الصحية.

وبذا يصبح التزام الدولة برفع نسبة الإنفاق على المنشآت الصحية ضرورياً ومتناغماً مع خطة تطبيق نظام التأمين الصحي الشامل، حيث يقوم النظام التأميني على عدم السماح للقادرين من ذوي الصحة الجيدة والدخول العالية بترك النظام. وهو ما جاءت به المادة حين نصت على التزام الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن 3% من الناتج القومي الإجمالي لتساعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية.

ومع فشل منظومة الصحة المجانية من حيث المسمى والمضمون، تلك التي من المفترض أنها مطبقة حالياً، فإن التوجه نحو الاعتماد على نظام للتأمين الصحي الشامل مطلوب، ولكن نجاح الدولة في حماية الفقراء يتطلب قاعدة بيانات قوية تحدد الفقراء بدقة، وتوفر تمويلاً لتحسين تقديم الخدمة في الوحدات العامة، وتمويلاً لتحمل الدولة لاشتراكات الفقراء، هذا بالإضافة إلى توحيد نظام التأمين الصحي عبر فئات الدخل، لأن تسرب الأحسن حالاً يعني عبئاً أكبر على الفقير دون أي منافع في المقابل. وهو ما يثير القلق حول دسترة نظام التأمين الصحي الشامل دون ضوابط تمنع أي إساءة في تطبيقه، كحل لمشكلة تقديم العلاج في مصر قبل علاج كافة أنماط خلل المنظومة الصحية.

وتتميز المادة بإضافة واضحة في تجريم الامتناع عن تقديم العلاج بأشكاله المختلفة لكل إنسان في حالات الطوارئ أو الخطر على الحياة.

ثالثاً: نظرة تفصيلية إلى الالتزامات والتعهدات الإنفاقية وتأثيراتها



ولتقييم هذا الالتزام نتناوله من زاويتين:

(1) الفعالية في حل المشكلات:

أشارت التجربة الدولية أن تحديد مستهدفات رقمية للتكلفة يتحول إلى هدف في حد ذاته، ما قد يؤدي إلى مشكلات في تطبيق هذه الأنماط الدستورية. وقد تصل المشكلات المتعلقة بالتطبيق إلى ابتكار بيروقراطية الدولة، قنوات فساد لامتناهات الزيادة الإنفاقية، هذا بالذات في حالة عدم وجود خطة واضحة لمكافحة الفساد داخل مؤسسات الدولة. وقد حدد البنك الدولي المشكلات المتعلقة بتحقيق مخرجات جيدة من الزيادة في الإنفاق على البعد الاجتماعي في تقرير التنمية بالعالم عام 2002:

مدى وضوح العمل على هذا المحور في الدستور	توصيف المشكلة التي تواجه استفادة الفقراء من الإنفاق العام
--	---

<p>مدى وضوح العمل على هذا المحور في الدستور</p>	<p>توصيف المشكلة التي تواجه استفادة الفقراء من الإنفاق العام</p>																																																
<p>أقر الدستور أهمية العدالة في توزيع المنشآت الصحية، لكنه لم يوفر أي ضمانات لعدالة التوزيع فئويًا، كما أنه لم يضع ضوابط لتوزيع الإنفاق داخل القطاع وهي المشكلة الأكبر التي تواجه فعالية الإنفاق على قطاعي التعليم والصحة، حيث تلتهم الأجور النسبة الأكبر من الإنفاق الحكومي، كما يوضح الشكلان التاليان:</p> <p style="text-align: center;">أنصبة مكونات الإنفاق العام في قطاع الصحة</p> <table border="1"> <caption>أنصبة مكونات الإنفاق العام في قطاع الصحة</caption> <thead> <tr> <th>السنة المالية</th> <th>الأجور (%)</th> <th>شراء سلع وخدمات (%)</th> <th>الاستثمارات (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2005/2006</td><td>42</td><td>18</td><td>30</td></tr> <tr><td>2007/2008</td><td>45</td><td>15</td><td>30</td></tr> <tr><td>2009/2010</td><td>45</td><td>18</td><td>28</td></tr> <tr><td>2011/2012 م</td><td>48</td><td>15</td><td>28</td></tr> <tr><td>2013/2014</td><td>55</td><td>15</td><td>20</td></tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">أنصبة مكونات الإنفاق العام في قطاع التعليم</p> <table border="1"> <caption>أنصبة مكونات الإنفاق العام في قطاع التعليم</caption> <thead> <tr> <th>السنة المالية</th> <th>الأجور (%)</th> <th>شراء سلع وخدمات (%)</th> <th>الاستثمارات (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2005/2006</td><td>78</td><td>12</td><td>10</td></tr> <tr><td>2007/2008</td><td>78</td><td>12</td><td>10</td></tr> <tr><td>2009/2010</td><td>78</td><td>12</td><td>10</td></tr> <tr><td>2011/2012 م</td><td>82</td><td>10</td><td>8</td></tr> <tr><td>2013/2014</td><td>82</td><td>10</td><td>8</td></tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">المصدر: وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي، سنوات متفرقة</p>	السنة المالية	الأجور (%)	شراء سلع وخدمات (%)	الاستثمارات (%)	2005/2006	42	18	30	2007/2008	45	15	30	2009/2010	45	18	28	2011/2012 م	48	15	28	2013/2014	55	15	20	السنة المالية	الأجور (%)	شراء سلع وخدمات (%)	الاستثمارات (%)	2005/2006	78	12	10	2007/2008	78	12	10	2009/2010	78	12	10	2011/2012 م	82	10	8	2013/2014	82	10	8	<p>فشل نظام تخصيص الموارد، بمعنى توجيه الإنفاق إلى السلع أو الخدمات الأقل تأثيراً في رفع جودة الخدمة، وبخاصة للفقراء، أو عدم وجود أسس لضمان عدالة التوزيع.</p>
السنة المالية	الأجور (%)	شراء سلع وخدمات (%)	الاستثمارات (%)																																														
2005/2006	42	18	30																																														
2007/2008	45	15	30																																														
2009/2010	45	18	28																																														
2011/2012 م	48	15	28																																														
2013/2014	55	15	20																																														
السنة المالية	الأجور (%)	شراء سلع وخدمات (%)	الاستثمارات (%)																																														
2005/2006	78	12	10																																														
2007/2008	78	12	10																																														
2009/2010	78	12	10																																														
2011/2012 م	82	10	8																																														
2013/2014	82	10	8																																														
<p>لم يوجه الدستور إلى العمل على إيجاد نظام للمساءلة والمتابعة يراعي حقوق المستفيدين في الحصول على خدمة مرتفعة الجودة دون النظر إلى فئات الثروة التي ينتمون إليها.</p>	<p>وجود خلل في منظومة الدوافع الخاصة بالحرص على جودة الخدمات المقدمة للفقراء (فساد وعدم اهتمام).</p>																																																

مدى وضوح العمل على هذا المحور في الدستور	توصيف المشكلة التي تواجه استفادة الفقراء من الإنفاق العام
<p>لا يوجد بالدستور أي نصوص متعلقة بإيجاد نظام للتخطيط من أسفل إلى أعلى.</p> <p>وفي المقابل، تقرر المادة المتعلقة بالتعليم بالمجانبة والمادة المتعلقة بالرعاية الصحية التزام الدولة بحمل التكاليف عن الفقراء.</p>	<p>وجود مشكلات تمس جانب الطلب على الخدمة، مثل عدم وجود قنوات تضمن تعبير الفقراء عن احتياجاتهم من خلال آليات التخطيط من أسفل إلى أعلى، وعدم وجود توجه واضح لدى الدولة للحد من الفقر النقدي ومعالجة مشكلات النفاذ للخدمة وليس فقط مشكلات إتاحة الخدمة.</p>

(2) الإمكانية المالية:

تضمن الدستور أربعة التزامات إنفاقية على الدولة وهي: 4% من الناتج القومي الإجمالي للإنفاق على التعليم الحكومي، و2% للإنفاق على التعليم الجامعي، و3% للإنفاق على الصحة، و1% للإنفاق على البحث العلمي، على أن تزيد هذه النسب تدريجياً حتى تصل إلى المعدلات العالمية.

أصعب هذه النسب تحققاً هي تلك المتعلقة بقطاع الصحة. فمصر حالياً من أقل دول العالم في الإنفاق الحكومي على الصحة كنسبة من الناتج القومي الإجمالي (1.5% - أي نصف النسبة المقررة دستورياً). ويبلغ المتوسط العالمي لنسبة الإنفاق على الصحة إلى الناتج القومي الإجمالي حوالي 4.5% وفق تقديرات بيانات منظمة الصحة العالمية في عام 2011، أي أن المتوسط العالمي البسيط يمثل ثلاثة أضعاف النسبة المصرية.

وفي المقابل، يبلغ الإنفاق الحكومي على التعليم قبل الجامعي والجامعي كنسبة من الناتج القومي حوالي 3.5%، وهو يعني أن هناك ضرورة لتحقيق زيادة لا تقل عن 2.5% من الناتج القومي للوصول إلى نسبة 6% المستهدفة في الدستور (تعليم قبل جامعي + تعليم جامعي).

وتبقى المشكلة الحقيقية في تمويل هذه الزيادات بشكل عام. فلكي تحقق الدولة هذه الأهداف فإن أمامها أحد السيناريوهات الثلاثة الآتية:

• السيناريو الأول: تخفيض الإنفاق على الدعم وتوجيه الفائض إلى الإنفاق على التعليم والصحة. فع استمرار حالة الركود، أي العجز عن تحقيق معدل نمو حقيقي كافٍ لتمويل الزيادة في الإنفاق على التعليم والصحة والبحث العلمي، لا بد من تعديل أولويات الإنفاق العام لتوفير فائض لتمويل الإنفاق الاجتماعي الجديد. وبالنظر إلى مكونات التقسيم الاقتصادي للإنفاق العام يلاحظ أن الأجور تمثل حوالي 25% من الإنفاق العام في ختام 2012 / 2013 ومن الصعب تخفيض هذه النسبة في ظل توجه الدولة إلى إقرار الحد الأدنى للأجور في يناير المقبل، مع العلم أن عقود العمل الحكومي عقود جامدة، أما الفوائد ومدفوعات الدين العام فقد تعدى نصيبها 26% من الإنفاق العام وفي اتجاه إلى التزايد مع تراكم المديونية، فلا يتبقى من البنود الأساسية سوى الدعم (حيث يقل نصيب الاستثمارات وشراء السلع والخدمات عن 15% على أحسن الأحوال) الذي يلتم أكثر من 30% من الإنفاق العام. إلا أن هذا الخيار يعد صعباً في ضوء أهمية الدعم كعنصر من عناصر تحفيز الإنفاق الاستهلاكي، وهو هدف من أهداف السياسة الاقتصادية الحالية الساعية إلى الإنعاش الاقتصادي، هذا بالإضافة إلى الآثار التضخمية المحتملة لهذا التوجه.

• السيناريو الثاني: زيادة الاستثمارات بهدف رفع معدل النمو الحقيقي من خلال سياسات مالية ونقدية توسعية قد تعمق من عجز الموازنة العامة للدولة - لو لم تصاحب بتخفيض معنوي في تكلفة خدمة الدين - وتزيد من التضخم في الأجل المتوسط، وذلك قبل تساقط ثمار النمو على الفقراء في صورة تحسين في خدمات التعليم والصحة. وحتى يحدث هذا التساقط المنتظر،

على الفقراء أن يكتفوا بشبكات الأمان الاجتماعي في حدها الأدنى للحد من تأثير ارتفاع الأسعار عليهم.

• السيناريو الثالث: مزيج من السيناريو الأول والثاني. إذ يبدو أن المادة الانتقالية رقم 238 تحسم توجه الدولة ناحية هذا المزيج. إذ تنص على أن الدولة تضمن "تنفيذ التزامها بتخصيص الحد الأدنى لمعدلات الإنفاق الحكومي على التعليم، والتعليم العالي، والصحة، والبحث العلمي المقررة في هذا الدستور تدريجياً، اعتباراً من تاريخ العمل به، على أن تلتزم به كاملاً في موازنة الدولة للسنة المالية 2017/2016. وتلتزم الدولة بمد التعليم الإلزامي حتي تمام المرحلة الثانوية بطريقة تدريجية تكتمل في العام الدراسي 2017/2016". وبهذا المعنى فإن الدولة ملزمة بالزيادة كاملة بعد ثلاث سنوات من إقرار الدستور. وهو ما يعني أن الخطة في الأغلب ستقوم على استغلال هذه السنوات الثلاث، أولاً في رفع معدل النمو من خلال تحفيز تراكم رأس المال والحث على الادخار، وثانياً في البدء لتنفيذ خطة تدريجية لإعادة هيكلة الإنفاق العام من خلال تقليص دعم الطاقة، وتحرير الموازنة من نفقات بعض الخدمات بوكالتها إلى القطاع الخاص، والتوجه نحو آليات أقل تكلفة وأكثر فعالية لتوفير الأمان الاجتماعي للفئات الأكثر احتياجاً (من هنا يعمد الدستور إلى التأكيد على أهمية التوجه نحو تفعيل برامج التأمين على الفئات المختلفة المعرضة للفقير، مع قصر تدخل الدولة المباشر على غير القادرين والأكبر سناً فقط، مع برامج محدودة لخدمات الطفولة المبكرة مع مجانية التعليم).

لكن التجربة الدولية تشير إلى صعوبة التنبؤ بتأثيرات هذا التوجه على معدلات الفقر لسببين:

- الأول، أن الاعتماد على "تساقط ثمار النمو على الفقراء" لا يغني عن التدخل بتغيير السياسة التوزيعية نحو العدالة حتى يتمكن الفقراء فعلاً من المشاركة في النمو.

• الثاني، أن التطبيق الفعلي يكشف عن أن كثيراً من الحكومات التي اعتمدت أساساً على حث النمو مع إهمال العدالة في التوزيع بدأت تواجه مشكلة في توفير التمويل اللازم لشبكات الضمان الاجتماعي نفسها لتخطي فترات الأزمات. فغالباً ما تتزامن فترات الضغوط الاقتصادية السلبية مع انخفاض قدرة الدولة على توفير التمويل اللازم للضمان الاجتماعي، أي أن سياسات الضمان الاجتماعي متوافقة مع سير الدورة الاقتصادية وليست معاكسة لها.

كل هذا يثير تحفظات هامة على هذا التوجه النيوليبرالي الواضح في دستور 2014. فعلى الرغم من تفهم بعض مقتضيات هذا التوجه بسبب عدم قدرة الدولة على تحمل أعباء استمرار احتكار كافة الخدمات المقدمة للفقراء والمجتمع ككل دون تمكنها مالياً من تقديمها بالجودة المطلوبة، إلا أنه ليست هناك ضمانات واضحة لتنفيذ التعهدات من ناحية، في حين لا ينص الدستور على إصلاحات اقتصادية هيكلية فعالة تضمن استفادة الفقراء من النمو والإنفاق العام من ناحية أخرى، وهو ما قد يعمق أزمة الفقر المتزايد في مصر بسرعة كبيرة.

الخلاصة

بشكل عام، أتى التوجه الاقتصادي في دستور 2014 أكثر وضوحاً من مثيله في دستور 2012، مؤكداً على مجموعة هامة من الحقوق المتعلقة بالمرأة والطفل والمسنين، والتعليم والصحة والمسكن والغذاء الصحي. إلا أن النظام الاقتصادي الذي يفصله دستور 2014 يميل إلى تحرير الدولة من التزامات إنفاقية متعددة مقابل اكتفائها بدور رقابي ورعاية محدودة لغير القادرين، تاركة تقديم الخدمات للقطاع الخاص على الأجل الأطول.

إن المنظومة الاقتصادية التي يقدمها الدستور تحمل بعض القصور فيما يتعلق بتقديم معالجة فورية لقضايا الفقر والعدالة الاجتماعية والتشغيل. إذ تم حصر آليات مواجهة هذه المشاكل المزمنة في أداتي الضريبة التصاعدية والحد الأدنى للأجور، وذلك حتى بدون تدقيقٍ في تحديد أوجه تنفيذ هاتين السياستين بحيث تحاصران فعلاً الفقر المتنامي.

وفي المقابل، نجد أن دستور 2014 يولي اهتماماً أكبر للتأكيد على منح تحفيز تراكم رأس المال والاستثمارات على أمل أن يساقط النمو ثماره على الفقراء في صورة إنفاق اجتماعي أو تشغيل لعمالة فقيرة منخفضة المهارة تعاني آثار الأزمة التضخمية الحتمية في الأجلين القصير والمتوسط.

وفي كل الأحوال كان من الأفضل أن يضع الدستور ضمانات واضحة لتحقيق أهدافه في الإنفاق الاجتماعي من خلال معالجات مؤسسية كافية تكافح الفساد، وتقلص من مساحات التخطيط ووضع الموازنة من أعلى إلى أسفل، وتقوي مؤسسات المفاوضة الجماعية النقابية، مع العمل على فك التشابكات بين السياستين المالية والنقدية وعلى ضمان استقلال السياسة النقدية بهدف ضمان تحقيق انتعاش اقتصادي صحي.