ندوة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

في الاتفاقية الدولية وأجندة التنمية المستدامة 2030

القاهرة، 13-14 يناير/ كانون الثاني 2019

أنظمة الحماية الاجتماعية الشاملة في السياسات العامة

اعداد: أ. جهدة ابو خليل

إذا كانت نسبة 27% فقط من مجموع سكان العالم تتمتع بتغطية الضمان أو التأمين الاجتماعي المناسبة والكافية، حسب ما تذكر منظمة العمل الدولية، وإذا كانت عشرون دولة ويزيد -- حتى وقت متقدم من العام الماضي – قد أفلحت في تحقيق تغطية الحماية الاجتماعية العامة الشاملة، وفق ما تشير إليه أيضا المنظمة نفسها وحسب ما تبين من المراجعة أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الحادية والسبعين، فإن من الجدير التفكير جديا باعتماد أنظمة الحماية الاجتماعية، مع السعي الدؤوب من أجل جعلها جزءا من الخطة الوطنية لكل دولة عضو في منظمة الأمم المتحدة، على أن ترمي تلك الخطة إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

في جميع الحالات، يجب ألا يغيب عن البال أن من واجب أنظمة الحماية الاجتماعية العمل على تلبية الحاجات المختلفة للسكان، وخصوصا فيما يتعلق بدورتي الحياة الشخصية والعائلية ضمن كل من شرائح المجتمع أو طبقاته، ويتوقف ذلك على عدد غير قليل من العوامل المؤثرة كمستوى الدخل ونوع العمل وما إلى ذلك.

من المفترض بأنظمة الحماية الاجتماعية، وحسب التعريف شبه الأكاديمي المعتمد على الصعيد الدولي، أن توفر المساعدة للأفراد وللأسر، وخصوصا الفقراء والضعفاء، في التعامل مع الأزمات والصدمات، وفي العثور على الوظائف، وفي تحسين الإنتاجية والاستثمار في صحة الأطفال وتعليمهم، وحماية المسنين.

كما تعنى الحماية الاجتماعية، حسب تعريف معهد الأمم المتحدة لأبحاث التنمية الاجتماعية، بالوقاية من الأوضاع التي تؤثر سلبا في صحة الناس وعافيتهم وراحتهم وفي إدارة تلك الأوضاع والتغلب عليها. وتتكون الحماية الاجتماعية من سياسات وبرامج مصممة لتقليص الفقر والضعف أو سهولة الانكشاف عن طريق تشجيع أسواق العمل الكفوءة، والحد من مستوى انكشاف الناس وتعرضهم للمخاطر، وتقوية قدرتهم على إدارة المخاطر الاقتصادية والاجتماعية، كالبطالة والعزل والمرض والإعاقة والتقدم في السن.

تتضمن تغطية الحماية الاجتماعية الشاملة: توفير المعونة الاجتماعية عبر التحويلات النقدية إلى محتاجيها، ولا سيما الأطفال؛ والتقديمات والدعم للأشخاص في سن العمل في حالات الأمومة أو الإعاقة أو إصابات العمل أو لأولئك العاطلين عن العمل؛ وتأمين التغطية عبر التقاعد للمسنين.

وتتأمن المعونة عن طريق الضمان الاجتماعي والتقديمات الاجتماعية الممولة من الضرائب، وخدمات المعونة الاجتماعية وبرامج الأشغال العامة، والمشاريع والبرامج الأخرى التي تؤمن ضمان الدخل الأساسي.

كما تبرز الحماية الاجتماعية بشكل واضح في أهداف التنمية المستدامة التي تعتمدها الأمم المتحدة. فالغاية الثالثة ضمن الهدف الأول (1.3) تدعو إلى تطبيق "انظمة الحماية الاجتماعية والتدابير المناسبة وطنيا للجميع، بما في ذلك القواعد الجماهيرية، وتأمين التغطية للفقراء والضعفاء مع حلول العام 2030".

بناءً على ما تقدم، لا بد لنا من تناول ما تنص عليه المادة 28 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في باب الحماية الاجتماعية. وهذه الحماية للأشخاص ذوي الإعاقة تعتبر جزءا لا يتجزأ من تغطية الحماية الاجتماعية الشاملة.

فما الذي تنص عليه هذه المادة؟ وكيف يمكن لنا أن نلمح معالم الحماية الاجتماعية التي كنا قد أشرنا إليها في مدخلنا التعريفي لهذا المفهوم المركب الذي يعتبر متطورا قابلا للتعديل مع تواصل العمل على اختباره وتحسينه؟

1. تعترف الدول الأطراف بحق الأشخاص ذوي الإعاقة في التمتع بمستوى معيشي لائق لهم ولأسرهم، بما في ذلك ما يكفيهم من الغذاء والملبس والمسكن، وفي مواصلة تحسين ظروف معيشتهم، وتتخذ الخطوات المناسبة لصون هذا الحق وتعزيز إعماله دون تمييز على أساس الإعاقة.

2. تقر الدول الأطراف بحق الأشخاص ذوي الإعاقة في الحماية الإجتماعية، والتمتع بهذا الحق دون تمييز بسبب الإعاقة، وتتخذ الخطوات المناسبة لصون هذا الحق وتعزيز إعماله، بما في ذلك تدابير ترمي إلى:

(ا) ضمان مساواة الأشخاص ذوي الإعاقة مع الآخرين في فرص الحصول على المياه النقية، وضمان حصولهم على الخدمات والأجهزة المناسبة ذات الأسعار المعقولة، وغير ذلك من المساعدات لتلبية الاحتياجات المرتبطة بالإعاقة؛

(ب) ضمان استفادة الأشخاص ذوي الإعاقة، خصوصا النساء والفتيات وكبار السن، من برامج الحماية الإجتماعية وبرامج الحد من الفقر؛

(ج) ضمان استفادة الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يعيشون في حالة فقر وأسرهم من المساعدة التي تقدمها الدولة لتغطية النفقات المتعلقة بالإعاقة،بما فيها التدريب المناسب وإسداء المشورة والمساعدة المالية والرعاية المؤقتة؛

(د) ضمان استفادة الأشخاص ذوي الإعاقة من برامج الإسكان العام؛

(ه) ضمان استفادة الأشخاص ذوي الإعاقة، على قدم المساواة مع الآخرين، من استحقاقات وبرامج التقاعد.

يتبين من نص المادة عدد من الأمور الأساسية الهامة. أما أولها، فهو أن لا مفر من كون الإعاقة جزءا هاما لا يتجزأ من تطبيق الدول لأنظمة الحماية الاجتماعية الشاملة، الأمر الذي يتماشى مع المبادئ والقواعد التي سبق وألمحنا إليها في المدخل التعريفي.

ولا يفوتنا هنا التنويه بالأبعاد والجوانب العديدة المتفاوتة التي تتضمنها منظومة الحماية الاجتماعية المنصوص على اعتمادها، أو المقترح تبنيها، في بنود هذه المادة، والتي تتناول توفير التقديمات والضمانات للأشخاص ذوي الإعاقة من مختلف الفئات العمرية. ولو شئنا ملاحظة مدى انطباق أحكام هذه المادة على أنظمة الضمان/التأمين الاجتماعي في دولنا العربية، لوجدنا الإعاقة في مرتبة متدنية من سلم الاهتمامات والأولويات المتممة لمفهوم الحماية الاجتماعية الذي يتكون منها في واقع الأمر. ولا يشغل الأشخاص ذوو الإعاقة المكانة التي تفترضها هذه المادة. كذلك لا تنطبق شروط الحماية الاجتماعية إلا على بعض أعداد أو مجموعات محدودة من الفئات العمرية التي يتوزع عليها الأشخاص ذوو الإعاقة.

من الأمور الملاحظة أيضا أن الاتفاقية تدعو جميع الدول حتى تتبنى المقاربة الحقوقية الاجتماعية بشأن الإعاقة.
بناءً على ذلك، يجدر بالدول أن تعدل وتبدل النماذج وتعتمد تغييرات سياسية استراتيجية كبرى لتحقيق هذا التبديل. حتى ولو كانت غالبية الدول العربية قد صادقت على اتفاقية حقوق

الأشخاص ذوي الإعاقة، فإن المراقبين لا بد أن يسجلوا بدهشة واستغراب أن يكون القليل جدا قد تحقق لجهة تطبيقها عبر عالمنا العربي.

في المقابل، باشرت دول أخرى حول العالم اعتماد تغييرات كبرى في سياساتها الخاصة بالإعاقة التزاما بأحكام الاتفاقية وموجباتها. وليس مستبعدا في حال استمرار الوضع القائم أن نجد نظم الحماية الاجتماعية في تلك البلدان قد تطورت كثيرا بالمقارنة مع ما هو معتمد أو قيد التطبيق الفعلي في بلداننا العربية. من الحجج الرئيسية التي تسوقها الحكومات العربية بخصوص عدم استعدادها لتطبيق الاتفاقية نقص الأموال الكافية لتغطية كلفة تطبيق السياسات التي تنص عليها اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أو تشير إلى أنواعها ومتطلباتها.

تسعى الحماية الإجتماعية أساسا إلى تمتع الجميع بالحد الأدنى من الدخل (على مستوى خط الفقر) والحصول على الخدمات الأساسية الضرورية من صحية أولا وتعليمية بعد ذلك. وينبغي اعتبارها أداة لمحاربة الفقر والعزل أولا. أما أدواتها الرئيسية، فسياسات سوق العمل، والضمان/التأمين والتقاعد، والمعونة الإجتماعية والجهود الرامية إلى الحصول على الخدمات الأساسية والوصول إليها. وفقا لذلك، تتوافق تعريفات كثيرة على ثلاثة دعائم للحماية الإجتماعية هي:

1. **التحويلات الإجتماعية (المرتكزة على الضرائب)**
2. **الضمان الاجتماعي (القائم على المساهمات)**
3. **السياسات التنظيمية.**

تتضمن بعض التعريفات **الخدمات الإجتماعية** بوصفها **دعامة رابعة**. أما القاسم المشترك بين معظم التعريفات العامة الرئيسية، فاعتبارها بأن الحماية الإجتماعية تتصدى لمجموعة من المخاطر الاقتصادية، او نقاط الضعف أو صدمات المعيشة وكسب الرزق.

لعل أولى وأهم المسائل المرتبطة بالحماية الإجتماعية والإعاقة تتعلق بتعريف الإعاقة، وذلك بهدف التمكن من تحديد هوية من يستحق الحصول على التقديمات.

يؤكد النموذج الاجتماعي على اعتبار الإعاقة (وهي عموما قصور أو ضعف وظيفي) ظاهرة ينشئها المجتمع، وهي تنتج من تعثر التفاعل بين الشخص ذوي الإعاقة وبيئته. ثمة مجموعة كبيرة متنوعة من الإعاقات أو مظاهر العجز الجسدي/الحركي والذهنيي والحسي، علما أن

الآثار المعيقة لهذه الإعاقات قد تتفاوت بصورة كبيرة بين الأشخاص وفقا لظروفهم وأوضاعهم الحياتية.

ينطوي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان واتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والمواثيق الأخرى الحقوقية على المطالبة بالاحتواء أو الدمج الكامل لجميع الناس، بمن فيهم الأشخاص ذوي الإعاقة، في أنظمة الحماية الإجتماعية.

وفقا لبعض الباحثين والمفكرين الاجتماعيين، ثمة استراتيجيتان عامتان للوصول إلى الأشخاص ذوي الإعاقة عبر الحماية الإجتماعية: الاستهداف والدمج أو الإشراك/الإدخال في التيار العام. ويجوز إسنادهما إلى مبادئ قائمة على الحقوق، ولو أن أيا منهما ليست علاجا شافيا تلقائيا للدمج والاحتواء.

من المنظور الصحيح المستند إلى الحقوق، ربما كان الاستهداف ضروريا للوصول إلى الجماعات الضعيفة المعرضة للمخاطر التي تعاني التمييز والتي قد لا تنتفع من الضمان وبرامج الحماية الإجتماعية الأخرى. وفي حالة الأشخاص ذوي الإعاقة، تعتبر التقديمات الهادفة أيضا طريقة لتغطية الأكلاف الإضافية المترتبة على الإعاقة.

وإذا وصفت التقديمات على أنها حق، وليست فعل خير أو بر وإحسان، فإن من المحتمل أن تحسن مكانة أولئك الأشخاص واحترامهم ضمن العائلات والمجتمعات المحلية. ولعل الاستهداف الذاتي مناسب للأشخاص ذوي الإعاقة، وبخاصة لجهة توفير الخدمات المتخصصة أو التقديمات العينية كالمعينات، لأنها عموما أقل إثارة لاهتمام غير ذوي الإعاقة.

علاوة على ذلك، من المهم عدم عرض الامتيازات أو المكاسب المستهدفة باعتبارها الخيار الأوحد. فللأشخاص ذوي الإعاقة الحق في الحصول على مجموعة التقديمات العادية والخدمات الأساسية الكاملة نفسها تماما كالأشخاص غير ذوي الإعاقة.

اما الإستراتيجية الأخرى للوصول إلى الأشخاص ذوي الإعاقة، فهي من خلال تعميم مراعاة المنظور في خطط الحماية الاجتماعية العامة. وهذا يعني إزالة العراقيل (المادية والمؤسسية والسلوكية)، ومكافحة التمييز وإتاحة فرص متساوية على قدم المساواة مع الآخرين.

في جميع الحالات، يتمتع حساب الأشخاص ذوي الإعاقة ضمن إطار الحماية الإجتماعية العامة بمزية انخفاض مستويات الأكلاف الإدارية المضافة، علاوة على إمكانية الوصول إلى شريحة أكبر من الفقراء من ذوي الإعاقة.

إضافة إلى ذلك، قد يساعد إدخال الإعاقة في التيار العام على ترويج ثقافة الاحتواء الشامل، التي قد تقود إلى دمج أو احتواء اجتماعي أفضل وتحسين المشاركة عموما، علاوة على تأمين المزيد من المرونة في برامج الحماية الإجتماعية.

وتتمثل إحدى مساوئ إدخال الإعاقة في التيار العام في احتمال بطء التقدم، وبخاصة في الدول المفتقرة إلى سياسة عامة أو إلى إطار قانوني تشريعي. مع ذلك، يخشى البعض من كون التقديمات والتأمينات المتخصصة قد تعطل عملية الدمج والاحتواء في التيار العام. والواضح أن هذه التيارات المتباينة تتحكم صراحة أو ضمنا بفكر صناع القرار في بلداننا، الذين قد يغيب عنهم أن المقاربة الحقوقية والاجتماعية إلى مسألة الإعاقة قد تعطي أفضل النتائج، حتى ولو شابتها بعض نقاط الضعف الفعلية والمفترضة.

استنادا إلى مضمون المدخل التعريفي من جهة، وبناءً من جهة ثانية على أحكام نص المادة 28 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وعلى ما استنتجناه من الواقع الراهن، حتى بعد مصادقة العدد الأكبر من الدول العربية على الاتفاقية وتعديل قوانين الإعاقة فيها بقصد تماشيها مع روح الاتفاقية ونصها، لا يجوز إلا أن نأسف لعدم احتلال الإعاقة مرتبة أعلى في سلم الاهتمامات والأولويات، والاكتفاء بالحديث عن الدمج دون انتقال الأمر إلى المرحلة التطبيقية الشاملة والفعلية.

إن ما تتضمنه الممارسة العملية لمفهوم الحماية الاجتماعية في موضوع الإعاقة، وفي التعامل مع الأشخاص ذوي الإعاقة، يقصر كثيرا عن اللحاق بما تطرحه اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التي ينبغي ألا تعتبر مقياسا دائما وثابتا لا يتغير لتحديد هذه الحقوق ومدى تأمينها وإعمالها بالصورة الصحيحة والكاملة. حتى لو تضمنت الحماية الاجتماعية المعونة النقدية والدعم المادي للأشخاص ذوي الإعاقة، فإنها لن تفي بالغرض المطلوب ما لم تكن جزءا متمما لحياة هذه الجماعة من الأفراد وأسرهم (أهاليهم وعائلاتهم التي ينشئونها). وفي هذا تصريح محزن بضعف منظومات الحماية الاجتماعية المعتمدة في الدول العربية لجهة تأمين حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ليس فقط من منظور الاتفاقية الدولية فحسب، وإنما أيضا من منظور القوانين التي تسنها وتطبقها على صعيد احتواء الأشخاص ذوي الإعاقة في مجتمعاتنا.