

التأمين الاجتماعي وما يلزمه من خدمات

الباب الأول

مقدمة وملخص

١ - في يونيو سنة ١٩٤١ قرر وزير الدولة الذي كان موكولا إليه موضوع إعادة التأمين الاجتماعي ، تشكيل لجنة من ممثلي المصالح المختلفة لدراسة التأمين الاجتماعي وما يلزمه من خدمات . وقد نص في القرار على أن مهمة اللجنة هي " القيام ببحث النظم القومية الراهنة للتأمين الاجتماعي وما يلزمها من خدمات ، وبتنوع خاص العلاقات بين هذه النظم ، بما في ذلك التعويض عن إصابات العمل ، وتقديم ما تراه اللجنة من الاقتراحات اللازمة " . فكان الواجب الأول للجنة هو أن تدرس . أما الواجب الثاني فهو أن تقترح . وللأسباب المبينة في الفقرة ٤ المذكورة بعد كلف رئيس اللجنة أخيرا أن يتولى وحده تقديم الاقتراحات .

دراسات اللجنة ونتائجها

٢ - إن نظم التأمين الاجتماعي وما يلزمها من خدمات ، التي كلفت اللجنة دراستها صدرت رويدا رويدا . فبغض النظر عن قانون مكافحة الفقر Poor Law الذي سن في عهد الملكة إليزابيث Elizabeth فإن النظم الحالية كانت صدورها في خلال الـ ٤٥ سنة الأخيرة وتبدأ بقانون التعويض عن إصابات العمل الذي صدر سنة ١٨٩٧ وكان ذلك القانون قاصرا في بادئ الأمر على عدد معين من الصناعات فحُدِّل في سنة ١٩٠٦ ليحمله عاما . وقد بدأ التأمين الصحي الاجباري سنة ١٩١٢ ، وبدأ التأمين ضد البطالة في عدد قليل من الصناعات سنة ١٩١٢ ثم عمم سنة ١٩٢٠ ، وفي سنة ١٩٠٨ صدر أول قانون للمعاشات يقضى بصرف معاش ، كمنحة ، لمن بلغوا السبعين من العمر إذا ثبت فقرهم . وفي سنة ١٩٢٥ صدر

القانون الذى أدخل لأول مرة نظام معاش الشيخوخة والأرامل واليتامى نظير دفع اشتراكات . أما التأمين ضد البطالة فإنه بعد تاريخ مضطرب أعيد تنظيمه على أساس جديد بقانون البطالة الصادر فى سنة ١٩٣٤ ، وبموجب هذا القانون أنشئت مصلحة أهلية جديدة لإعانة المتعطلين . وكانت الإدارة المحلية الخاصة بإعانة الفقراء موضع دراسة لجنة حكومية سنة ١٩٠٥ - الى ١٩٠٩ تقرر على أثرها إدخال تعديل عليها من حيث كيفية معاملة المتعطلين ومن عدة وجوه أخرى منها نقل اختصاص مجالس الأوصياء الى السلطات المحلية . ومن وقت لآخر تقرر إعانة خاصة لبعض ضروب العجز كفقراء البصر . وقد سائر هذا النمو فى التأمين الإجتماعى تطور فى وسائل العلاج الطبى وبخاصة فى المستشفيات وغيرها من المؤسسات ، وتطور فى الخدمات التى تبذل لمصلحة الأطفال أثناء التعليم وقبله ، وزيادة عظيمة فى الاشتراكات الاختيارية المختصة للوفاة وغيرها من الطوارئ التى يرفعها أفراد من الطبقات المؤمن عليها لمكاتب التأمين على حياة العمل وجمعيات الإخاء ونقابات العمال .

٣ - وفى كل هذا التغيير والتطور عولج كل موضوع على حدة دون تمديد بما يتصل به من موضوعات أخرى . وكان عمل اللجنة فى المرحلة الأولى محاولة دراسة التأمين الاجتماعى وما يلازمه من خدمات دراسة شاملة لأول مرة ، وأن تبين ما هى الإلتانات التى يتمتع بها المؤمن عليهم الآن وكيف تؤدي هذه الإعانات فى مختلف حالات العوز . وفى الملحق حرف (ب) نتائج هذه الدراسة وفيها وصف للتأمين الاجتماعى وما يلازمه من خدمات كما هى اليوم فى بريطانيا . والصورة المعروضة أمامنا تلمت أنظارنا من ناحيتين : (الأولى) أنها تظهر ما اتخذ فى بريطانيا من الوسائل لمواجهة معظم حالات العوز ، والنتيجة عن الحرمان من الكسب وغيره من الأسباب التى يمكن أن توجد فى المجتمعات الصناعية الحديثة ، فقد بلغ ذلك من الاتساع مبلغا لا يوجد ما يفوقه أو يمازىه فى أية مملكة أخرى من العالم ، وفى ناحية واحدة فقط يبدو أن ما اتخذ فى بريطانيا من الوسائل يقصر كثيرا عما تم فى البلاد الأخرى ، وهذه الناحية هى الخاصة بتحديد مدى الخدمة الطبية التى يجب تقديمها وطبقات الأشخاص الذين تقدم لهم ، ويقصر أيضا فيما هو مقرر من المساعدة المالية للوضع ، وانفقات المنازرة ، كما يقصر بسبب العيوب الموجودة فى نظام التعويض عن إصابات العمل . أما من

باقى الوجوه فان الضمانات المقررة من حيث قيمة الإعانة ومن يتصرفون بها لانتفوقها الضمانات الموجودة في أية دولة أخرى بل إن قليلا من الدول الأخرى يمكن مقارنتها ببريطانيا من هذه الوجهة .

و(الناحية الثانية) أن إدارة التأمين الاجتماعي وما يلزمه من خدمات كما هي الآن ، تتولاها جملة ادارات متباينة تنتهج مبادئ مختلفة ، وهي تقوم بخدمات لها قيمتها ولكن هذا يكلفها مالا وجهودا ويؤدي إلى معاملات شاذة لامرر لها . ونظام الضمان الاجتماعي بريطانيا في جماله وإن يكن أحسن بكثير مما هو متبع في البلاد الأخرى ، فإن فيه مع ذلك وجوه نقص تستدعي العلاج .

٤ - فن هذا النقص قصر التأمين الإجبارى على الأشخاص الذين يعملون بموجب عقد عمل ويقل أجرهم عن حد معين إذا كانوا ممن يشتغلون بأعمال غير يدوية . والواقع أن كثيرا من الناس الذين يعملون لحسابهم الخاص أنقر وأشد حاجة تأمين الدولة من العمال الأجراء . أما وضع حد للأجر فيما يتعاقى بالعمال غير اليدويين ففيه تحكم ولا تراعى فيه حاجة الأسرة . كما أنه ليس هناك أى فرق حقيقى بين نفقات المرضى ونفقات المتعطلين . ولكن التفریقين مع ذلك يحصلان على إعانات مختلفة ويدفعان اشتراكات مختلفة حسب اختلاف السن وهو اختلاف لا مبرر له . مثال ذلك : رجل له زوجة وولدان تصرف له إعانة ٣٨ شلنا في الأسبوع إذا كان متعطلا ، فإذا مرض أثناء التعطل فإن إعانته تنخفض إلى ١٨ شلنا . ومن جهة أخرى شاب عمره ١٧ سنة يستحق إعانة قدرها تسعة شلنات إذا كان متعطلا ، فإذا مرض أثناء التعطل زادت إعانته إلى ١٢ شلنا في الأسبوع . وهناك مثلا آخر : تختلف طريقة تحزى الدخل في كل من المعاشات المجانية ، والمعاشات التكميلية ، والإعانات العامة ، وهناك طريقة رابعة خاصة بإعانة البطالة تختلف من بعض الوجوه عن الطريقة الخاصة بالمعاشات التكميلية .

٥ - ويمكننا ذكر أمثلة أخرى مماثلة ، وهي النتيجة الطبيعية لتطور نظام الضمان الاجتماعي في بريطانيا ، ولا شك أنه لو نسقت الخدمات الاجتماعية الحالية تنسيقا أفضل مما هي عليه الآن ، لأصبحت أكثر جلاء ووضوحا وأكثر نفعا لمن تقدم لهم هذه الخدمات ، كما يترتب على ذلك تخفيض النفقات اللازمة لإدارتها .

ثلاثة مبادئ أساسية للاقتراحات

٦ - وإذا انتقلنا من هذه المهمة الأولى ، وهي الدراسة الشاملة للتأمين الاجتماعي ، إلى المهمة الثانية وهي إعداد المقترحات ، يمكن أن تقرر من أول الأمر ثلاثة مبادئ أساسية :

٧ - المبدأ الأول - هو أن كل اقتراح يراد الأخذ به في المستقبل ينبغي أن يراعى فيه إلى أقصى حد ما اكتسب من خبرة في الماضي دون تمهيد بالمنافع التي اكتسبها بعض الطوائف . والآن ما دامت الحرب تهدم جميع القيود فالفرصة سانحة للقيام بالتجارب في ميادين جديدة ، إذ تجب الاستفادة من قرات الثورات في تاريخ الإنسانية لاعن طريق الإصلاح الجزئي ، بل بالقيام بإصلاحات شاملة .

٨ - المبدأ الثاني - هو أن تنظيم التأمين الاجتماعي يجب أن يكون جزءاً من السياسة العامة للتقدم الاجتماعي . وباستقرار نظام التأمين الاجتماعي يمكننا أن نضمن دخلاً لكل شخص ، فهو حرب على الموت . ولكن ما العوز إلا واحداً من خمس عقبات حائلة تقف في سبيل إعادة التنظيم ، ولعلها أخطرها ، أما العقبات الأخرى فهي المرض والجهل والقدارة والكسل .

٩ - أما المبدأ الثالث - فهو أن الضمان الاجتماعي يجب أن يقوم على أساس التعاون بين الدولة والفرد . وأن تتعهد الدولة بالضمان في مقابل قيام الشخص بعمله وأداء اشتراكه . ويجب على الدولة عند تقرير الضمان ألا تقضى على نشاط الفرد وانتهازه للفرص وتمهله المسؤولية . وأن تراعى في وضع الحد الأدنى أن تترك الفرصة للفرد وتشجعه على القيام بجهود اختياري يضمن له ولأسرته الحصول على مزايا تزيد عن هذا الحد الأدنى .

١٠ - على هذه المبادئ أسس مشروع الضمان الاجتماعي الذي يتضمنه هذا التقرير . وهو يعتمد على التجربة ولكن لا يتقيد بها . وهو جزء من السياسة الاجتماعية الواسعة النطاق ، ولكن يمكن تنفيذه الآن دون انتظار لتنفيذ هذه السياسة كلها . والضمان الاجتماعي هو أولاً وقبل كل شيء مشروع للتأمين

يكفل للفرد الحق في مزايا محدودة الى درجة الكفاف دون حاجة الى تحزى دخله ، وذلك في نظير دفع اشتراكات مع ترك الفرصة للأفراد لكي يزيدوا في دخلهم بالطريقة التي يرونها .

طريقة التخلص من العوز

١١ - بدأ عمل اللجنة باستعراض النظم الراهنة للتأمين الاجتماعى وما يتعلق به من خدمات . وبدأ مشروع الضمان الاجتماعى الذى هو آخر أعمال اللجنة بتشخيص العوز ، أى تشخيص الظروف التى كان فيها بعض الأسر والأفراد في بريطانيا تفتقر الى وسائل الحياة الضرورية في السنوات التى سبقت الحرب الحالية مباشرة . وفي أثناء تلك السنوات قامت هيئات عمالية محايدة بدراسات اجتماعية لظروف الحياة في بعض المدن الرئيسية ببريطانيا ، وشمل البحث لندن وليفربول وشيفيلد ولباوث وسوثامبتن ويورك وبريستول . وحددت هذه الهيئات عدد سكان كل مدينة الذين تقل وسائلهم عن المستوى الضرورى للحياة ، وحللت مدى هذا النقص وأسبابه . ولقد ظهرت نتيجة واحدة من كل هذه الدراسات الاجتماعية وهى أن $\frac{3}{4}$ أو $\frac{5}{9}$ المعوزين كان سبب عوزهم عدم استمرار القدرة على العمل أو فقدها فقدا تاما ، أما الربع أو السدس الباقى فيرجع سبب عوزه الى عدم القدرة على إيجاد دخل يتناسب مع عدد أفراد الأسرة . وقد تمت هذه الدراسات قبل إدخال نظام المعاشات التكميلية الذى قال من نسبة الفقر بين المتقدمين في السن ، ولكن هذا لا يؤثر في النتيجة العامة التى يمكن استخلاصها من هذه الدراسات وهى أنه للقضاء على الفقر يجب إعادة توزيع الدخل بواسطة التأمين الاجتماعى مع مراعاة حاجات كل أسرة .

١٢ - يحتاج القضاء على العوز الى : (١) تحسين طرق التأمين الاجتماعى أى الاحتياط ضد نقد القدرة على الكسب مؤقتا أو دواما . وكل الأسباب السياسية التى تؤدي الى اقطاع الكسب أو فقده قد عالجتها النظم الحالية للتأمين الاجتماعى ، فإذا اتضح أنه بالرغم من هذه النظم لا يزال هناك أشخاص كثيرون من المتعطلين أو المرضى أو الطاعنين في السن أو الأراامل ، يعوزهم الدخل الكافى لأن يعيشوا في المستوى الذى أقرته تلك الدراسات الاجتماعية ، فإن معنى ذلك أن

الإعانات التي تقوم عليها هذه النظم هي دون ما يكفي لبلوغ هذا المستوى ، أو أنها لا تستمر طول المدة التي يكون الشخص في حاجة إليها ، وأن المساعدة التي تضاف إلى التأمين إما أنها غير كافية من حيث الكمية أو أنها لا يمكن الحصول عليها إلا بشروط تجعل الناس يرغبون عنها . وليس في إعانات التأمين التي وجدت قبل الحرب إنانة روعى فيها المستوى المشار إليه في الدراسات الاجتماعية سالفة الذكر ؛ ولو أن إعانة البطالة لا تختلف كثيرا عن المستوى المذكور ، فإن إعانة المريض والحجز ومعاشات الشيخوخة والترمل كانت أقل منه بكثير ؛ أ. التعمير عن إصابات العمل فهو أقل مما يكفي حاجة أى شخص له أسرة يعولها أو يقل أجره عن ضعف المبلغ اللازم لنفقته * . ولتفادي العوز الناشئ عن وقف القدرة على الكسب أو فقدها يجب تحسين النظم الحالية للتأمين الاجتماعي من ثلاثة وجوه :

(١) توسيع نطاق التأمين بحيث يشمل الأشخاص الذين لا يدخلون فيه الآن .

(٢) توسيع أغراضه حتى تشمل الأخطار غير المؤمن ضدها الآن .

(٣) زيادة قيمة الإعانة .

١٣ - ويحتاج القضاء على العوز كذلك إلى : (٢) تعديل الدخل بحيث يتناسب في حالات الكسب والانقطاع عن العمل مع حاجات الأسرة ، أى إلى تقرير مرتبات من نوع ما للأولاد . فبدون هذه المرتبات للأسرة الكبيرة ، سواء أكانت جزءا من الإئانة أو مضافة إليها ، لا يكون أى تأمين اجتماعى ضد الانقطاع عن الكسب وافيًا بالفرص منه . ولكن إذا منحت مرتبات للأولاد في حالة الانقطاع عن الكسب وحدها دون حالة الكسب ، فإنه لا بد من أن ترتب على ذلك تقيتان ضارَتان : الأولى أن الحاجة الشديدة ستبقى ملازمة للعامل ذوى الأسر الكبيرة ، والنتيجة الثانية هي أنه في مثل هذه الحالات جميعها سيكون الدخل أثناء البطالة أو غيرها من أحوال الانقطاع عن العمل ، أكبر منه أثناء العمل .

(*) معاش العجز الناشئ عن إصابات العمل يساوى نصف الأجر الذى كان يتقاضاه

١٤ - إن إعادة توزيع الدخل عن طريق التأمين الاجتماعى وتقرير مرتبات الأولاد ، كان يمكن قبل الحرب الحالية أن يقضى فى بريطانيا على العوز كما حدد فى الدراسات الاجتماعية . ويتضح من الفقرة ٤٤٥ أن دخل الشعب البريطانى كان يكفى لهذا الغرض . والمقصود من مشروع الضمان الاجتماعى الذى جاء ذكره فى الباب الخامس من هذا التقرير ، هو القضاء على العوز بعد الحرب ، وهو يتضمن التأمين الاجبارى الاجتماعى كوسيلة أساسية ، مع المساعدة العامة والتأمين الاختيارى كوسيلتين إضافيتين . وتعتبر مرتبات الأولاد الذين يعولهم المؤمن عليه جزءا من مكالاته . كما اعتبر المشروع أن توفير العلاج الطبى وتمكين الشخص بعد العلاج من محاولة عمل جديد وضمان وتوفير العمل للعالم أى اجتناب البطالة بالجملة ، من الشروط الأساسية لنجاح التأمين الاجتماعى . وهذه الوسائل الثلاث ، وهى صرف مرتبات الأولاد ، والعلاج الطبى الشامل مع إبعاد العامل لاستئناف العمل ، وتوفير العمل للعالم ، وقد وصفها المشروع بالالتزامات ا ، ب ، ج ، - تدخل فى المشروع من ناحية وتمتداه من ناحية أخرى الى مبادئ السياسة الاجتماعية الأخرى ، ولذلك لم تبحث فى العرض التفصيلى للمشروع فى الباب الخامس من التقرير ، بل بحثت فى الباب السادس الذى اهتم بالضمان الاجتماعى بالمعنى الواسع .

١٥ - أسس المشروع على تشخيص العوز ، ويبدأ باستقراء الحقائق ، أى حالة الشعب كما كشفت عنها الدراسات الاجتماعية فى حقبة الزمن التى بين الحرب العظمى الماضية والحرب الحالية ، واهتم أيضا بحقيقتين أخريين تتعلقان بالمجتمع البريطانى وهما الناشئتان عن المواليد والوفيات ، وقد ورد تأثير هذه الأمور الأساسية فى تحديد حالة الأمة ومستقبلها فى الفقرة ٢٣٤ بالجدول ١١ ، وأولى الحقيقتين هى متوسط سن الوفاة الذى ظهر منه أن الأشخاص الذين تجاوزوا السن التى تعتبر الآن نهاية حياة الكد ستزيد نسبتهم عما كانت عليه فيما مضى . والحقيقة الثانية هى انخفاض نسبة النسل اليوم فى المجتمع البريطانى . نأذا لم ترتفع هذه النسبة فى المستقبل القريب فلا يمكن أن يحال دون وقوع نقص فى عدد السكان . وتدل الحقيقة الأولى على ضرورة البحث عن الطريق التى تساعد على تأخير سن التقاعد عن العمل بدلا من تقديمه . وتوحى الحقيقة الثانية بوجود الاهتمام بتخصيص المكان الأول من النفقات للعناية بالطفولة ولحماية الأرومة .

١٦ - معاش الشيخوخة هو أكبر جزء من نظام التأمين الاجتماعي ، وترداد نفقاته بسرعة . ولقد بحث موضوع السن في الباب الثالث من هذا التقرير كموضوع من بين ثلاثة موضوعات خاصة . ولخصت التدابير الخاصة بهذا الموضوع في الفقرات ٢٥٤ - ٢٥٧ ، والاقتراح باختصار هو أن يقدم لجميع الناس معاش كاف دون حاجة الى إثبات فقرهم ، وذلك بالتدرج في فترة انتقال بمقدارها عشرون سنة ، مع منح معاشات عاجلة لمساعدة الأشخاص الذين هم في حاجة إليها ، وأن تقرر فترة انتقال للمعاشات التي من حق أربابها الحصول عليها ، مع تقديم المساعدة لسد الحاجات الملحة بشرط إثباتها ، ليجعل مشروع الضمان الاجتماعي في بريطانيا المعظمي مشابها لما جرى عليه العمل في زيلاندا الجديدة . فهناك يزيد أقصى المعاش عما هو مقترح في هذا المشروع ، ولكن لا يصل إليه المستحق إلا بعد فترة انتقال مدتها ٢٨ سنة ، يقابلها في هذا المشروع ٢٠ سنة فقط . والمعاش الذي يستحقه الشخص في زيلاندا الجديدة بعد ٢٠ سنة لا يختلف كثيرا عن المعاش الأساسي المقترح لبريطانيا ، ولا يتوقف صرف المعاشات في زيلاندا الجديدة على التقاعد عن العمل ولكن المقترح لبريطانيا أن يكون هناك معاش للتقاعد ؛ ويكون ان يستمر في العمل أو يؤجل التقاعد ، الحق في الحصول على معاش آخر . ونظام زيلاندا الجديدة أقل فائدة من مشروع بريطانيا في أنه يبدأ قليلا ولكنه أكثر نفعا من وجوه أخرى . وبالجملة فان النظامين الخاصين بشعبين من الشعوب البريطانية يقومان على فكرة واحدة ، وهي الانتقال من نظام المعاشات المبنية على العوز الى معاشات تعطى كحق من الحقوق لجميع المواطنين نظير اشتراك معينة .

ملخص مشروع للضمان الاجتماعي :

١٧ - من أهم مظاهر مشروع الضمان الاجتماعي : إيجاد نظام للتأمين الاجتماعي ضد تعطل المقدرة على الكسب أو فقدها ، وسد التكاليف الاضافية التي تترتب على الوضع أو الزواج أو الوفاة . ويتضمن المشروع ستة مبادئ أساسية وهي : تقرير إعانة موحدة تكفي لسد نفقات الحياة الضرورية ، وتوحيد الإدارة المسئولة ، وكفاية الاعانة ، وأن يكون التأمين شاملا لجميع الأشخاص وشاملا لعلاج جميع نواحي الاحتياج ، وتقسيم المؤمن عليهم الى طبقات . وقد شرحت

هذه المبادئ في الفقرات ٣٠٣ - ٣٠٩ . فاذا نفذ المشروع على أساس هذه المبادئ مضافا إليها المساعدات القومية والتأمين الاختياري ، لكفّل سدّ حاجات الأفراد في مختلف الظروف .

١٨ - إن مشروعنا كهذا روعي فيه أن يبنى بمختلف حاجات الإنسانية لا بد أن يكون ضافيا منفصلا مشتملا على اقتراحات تتفاوت من حيث الدقة والأهمية . ولقد فكرنا ونحن نضع هذا التقرير فيما إذا كان من الضروري الدخول في التفاصيل أو الاقتصار على المبادئ فقط ، ورأينا أن من المرغوب فيه إعداد الاقتراحات تفصيلا بقدر ما يسمح به الوقت بدلا من الاكتفاء بالمبادئ ، وذلك لسببين : (الأول) أنه لا يمكن الحكم على النظريات التي تدعم أي إصلاح إلا عن طريق لمسها من الناحية العملية . و (الثاني) أنه إذا كان الغرض من المشروع أن يبدأ بتنفيذه بانتهاء الحرب أو بعده بفترة وجيزة وجب إعداده من الآن إعدادا كاملا . أما التفصيلات الكثيرة التي تضمنها الباب الخامس فليست بجامعة أو قاطعة ، وما وضعت إلا لتكون أساسا للبحث ويرجى من ورأيها أن تساعد على اختزال المناقشات . وحتى الاقتراحات الهامة التي تضمنها التقرير فانها تتفاوت من حيث الأهمية وملاءمتها للمشروع . فبعضها وإن تكن له وجاهته ويحسن العمل به ، فإنه مع ذلك يمكن حذفه بدون الإخلال بالمشروع . ولقد تضمنت الفقرة ٣٠ ثلاثة مبادئ خاصة لما هذه الصيغة . ووضعت داخل أقواس مستطيلة للإشارة إليها ، وليس معنى هذا أن كل ما هو ليس بداخل أقواس له أهمية ويجب العمل به بمحذوفه أو تركه بجملة . على أن المبادئ الستة المذكورة آنفا وما يدخل تحتها من تفصيلات هي أمور أساسية للمشروع . أما باقي أجزائه فيمكن تعديلها بدون الإخلال بجوهره ، كما يمكن بطبيعة الحال تعديل قيم الإعانات وما يتعلق بها .

١٩ - يمكن إجمال الأحكام الهامة للمشروع فيما يلي :

(١) يسرى نظام التأمين على جميع المواطنين بدون نظر إلى دخالهم ، وإنما تراعى فيه طريقة معيشتهم الخاصة . فهو مشروع شامل من حيث سرياته على جميع الأشخاص وتجنيدهم العوز ولكنه يقسمهم إلى طبقات .

(٢) فنيا يتعلق بالضمان الاجتماعي يقسم السكان إلى ست طبقات تشمل الطبقات الأربع الأولى منها من كان في سنّ العمل وتشمل الطبقة الخامسة من تقل

سنه عن ذلك ، أما السادسة فتشمل من تجاوز سن العمل ، وفيما يلي بيان هذه الطبقات :

الطبقة الأولى : تشمل العمال وهم الذين يشتغلون عادة بموجب عقد عمل .

الطبقة الثانية : تشمل الذين يتكسبون عن طريق آخر غير الاستخدام ومنهم أصحاب الأعمال والتجار وأرباب الحرف الذين يعملون لحسابهم الخاص .

الطبقة الثالثة : وتشمل أرباب المنازل المتزوجات اللاتي في سن العمل .

الطبقة الرابعة : وتشمل الأشخاص الذين وصلوا الى سن العمل ولكنهم لا يزالون عملا ما يتكسبون منه .

الطبقة الخامسة : تتناول من لم يبلغوا سن العمل .

الطبقة السادسة : تتناول الأشخاص الذين تجاوزوا سن العمل .

(٣) ففيما يتعلق بالأشخاص الذين من الطبقة السادسة يكون من حقهم الحصول على معاش التقاعد . أما الطبقة الخامسة فإن الأشخاص الذين تشملهم يدخلون في نظام مرتبات الأولاد وهي مرتبات تدفع من وزارة المالية لجميع الأولاد إذا كان المسئول عنهم من والديهم يستولى على إعانة أو معاش ، ولجميع الأولاد ما عدا واحدا منهم في الأحوال الأخرى . وبالنسبة للطبقات الأربع الأولى يكون التأمين متناسبا مع ظروف كل منها . ويكون التأمين بالنسبة لجميع الطبقات شاملا للعلاج الطبي وإعداد العامل لإستئناف العمل بعد علاجه ، كما يكون شاملا لمصاريف الدفن .

(٤) يدفع كل شخص من الطبقات الأولى والثانية والرابعة اشتراكا واحدا لتغطية جميع النواحي المؤمن ضدها بموجب طابع يلصق على بطاقة واحدة لجميع أنواع التأمين أيضا ، وذلك كل أسبوع أو بانهاء عدد من الأسابيع . وفيما يتعلق بالطبقة الأولى يقوم صاحب العمل بدفع اشتراك فيلصق على البطاقة طابع التأمين الخاص بقيمة اشتراكه ، واشتراك العامل ، وعليه أن يخصم قيمة اشتراك العامل من الأجر أو المرتب المستحق له . وتختلف قيمة الاشتراك تبعا للطبقات المشار إليها

في هذه الفترة وتبعا للنواحي المؤمن ضدها . وتزيد هذه القيمة في حالة الرجال المؤمن عليهم لتكفل المزايا المقررة للطبقة الثالثة وهي طبقة ربان المنازل .

(٥) بمجرد استيفاء الشرط الخاص بدفع اشتراك التأمين ، يستحق كل شخص من الطبقة الأولى المزايا المقررة في حالات البطالة والعجز والتقاعد والعلاج الطبي ومصارييف الدين . ويستحق كل شخص من الطبقة الثانية كل هذه المزايا فيما عدا إعانة البطالة وإعانة العجز عن الثلاثة عشر أسبوعا الأولى التالية لحصول العجز . ويستحق كل شخص من الطبقة الرابعة كل هذه المزايا فيما عدا إعانتى البطالة والعجز . وتستبدل بإعانة البطالة إعانة التدريب لكل الطبقات ما عدا الطبقة الأولى ، حتى يمكنهم من إيجاد مورد رزق جديد إذا فقدوا موردهم الحالى . وتستحق كل امرأة من الطبقة الثالثة إعانة أو منحة في حالات الوضع أو وفاة الزوج أو الطلاق منه ، وكذلك تكتسب الحق في معاش التقاعد ، وذلك عن طريق الاشتراكات التى يدفعها الزوج . ويجانب المنحة التى تدفع في حالة الوضع تستحق ربة الدار التى تزاول عملا بأجر إعانة في هذه الحالة لمدة ثلاثة عشر أسبوعا لكن تتمكن من الاقتطاع عن العمل قبل الوضع وبعده .

(٦) ستكون قيمة اعانة البطالة ومعاش التقاعد الأساسى بعد انتهاء فترة الانتقال وإعانة التدريب ، ستكون كلها موحدة دون نظر إلى مقدار ما كان يكسبه الشخص المؤمن عليه ، ونفى هذه القيمة في جميع الحالات العادية بنسبة نفقات المعيشة الضرورية ، وسيكون للزوج وزوجته اعانة مشتركة إذا كانت هذه الأخيرة لاتزاول عملا تكتسب منه ، أما إذا لم يكن المؤمن عليه مترقجا ، أو كانت له زوجة تزاول عملا ، فتخفص قيمة الاعانة التى تستحق له في هذه الحالة ، وكذلك إذا لم يكن المؤمن عليه مترقجا ولكنه يمول شخصا يزيد عمره عن الحد المقرر لاستحقاق مرتب الأولاد ، صرف له مرتب عائل ، وتكون اعانة الوضع للزوجة التى تزاول عملا تكتسب منه ، أكبر من اعانة البطالة أو اعانة العجز ، ولكن اعانة البطالة أو اعانة العجز التى تستحقها تقل عن الاعانة العادية . وهناك اعانة خاصة للأرامل ستوضع بعد . وفيما عدا هذه الاستثناءات فإن قيمة الاعانات واحدة للرجال والنساء . ويعامل المؤمن عليه في حالة العجز الناشئ عن إصابات العمل أو أمراض الصناعة على أساس المعاملة في حالات العجز الأخرى ، وذلك لمدة ١٣

أسبوعاً الأولى . فإذا استمرت حالة العجز بعد ذلك تتحول الإعانة إلى معاش متناسب مع آخر أجر كان يتقاضاه المؤمن عليه بشرط ألا يتعدى حداً أقصى وحداً أدنى .

(٧) يستمر صرف قيمة إعانة البطالة دون تحرى الدخل ما دامت حالة البطالة قائمة . ولكن يجب على المؤمن عليه بعد مدة معينة أن يقبل العمل الذى يقدم إليه ، أو يتوجه إلى مركز التدريب متى طلب إليه ذلك . وكذلك يستمر صرف قيمة إعانة العجز ما دامت حالة العجز قائمة أو إلى أن يحل محلها المعاش المستحق نظير إصابات العمل أو أمراض الصناعة . وعلى المؤمن عليه فى هذه الحالة أن يقبل العلاج الطبي المناسب أو توجيهه إلى حرفة أخرى تقر له .

(٨) لا تستحق المعاشات (فيما عدا حالة إصابات العمل) إلا بالتقاعد . وتجاوز المطالبة بالمش فى أى وقت بعد بلوغ الحد الأدنى المقرر وهو ٦٥ سنة للرجال و ٦٠ سنة للنساء . وتزيد قيمة المعاش إذا استمر العامل فى العمل بعد بلوغه سن التقاعد . وفى فترة انتقال مقدارها عشرون سنة ترفع المعاشات تدريجياً إلى الحد الأسامى ، على أن تصرف معاشات عاجلة لمساعدة الأشخاص الذين هم فى حاجة إلى المساعدة . وذلك مع عدم الإخلال بما لأصحاب المعاشات الحالية من حقوق .

(٩) ولن تصرف معاشات دائمة للأرامل اللواتى فى سن العمل ولا يعلن أطفالاً غير أنهم سيحصلن بمصفة مؤقتة على إعانة تفوق إعانة البطالة أو إعانة العجز وتبع هذه الإعانة بإعانة للتدريب متى كان ذلك ضرورياً ، أما الأرامل اللاتى يعلن أطفالاً فتصرف لهن إعانة حضانية ، علاوة على المرتب الذى يستحق عن كل طفل من الأطفال ، وذلك مع عدم الإخلال بما لأصحاب المعاشات الحالية من حقوق .

(١٠) يكون علاج الحالات التى لا يشملها نظام التأمين الاجتماعى عن طريق المساعدات القومية بعد تحرى الدخل .

(١١) تقدم الجهات الصحية القومية التابعة لوزارة الصحة جميع مستلزمات العلاج الطبي لكل المواطنين ، كما تقدم الخدمات اللازمة لتمكين العاجز بعد علاجه من مواولة عمل جديد .

(١٢) تنشأ وزارة للضمان الاجتماعى تكون مسئولة عن تنفيذ التأمين الاجتماعى وعن المساعدات التوئيمية . وتقوم بتشجيع ورقابة التأمين الاختيارى ، على أن ينتقل إليها اختصاص الجهات الحكومية والحماية فى هذا الشأن .

طبيعة التأمين الاجتماعى

٢٠ - يقضى نظام التأمين الاجتماعى ، وهو أهم مظاهر مشروع الضمان الاجتماعى ، بأن يدفع كل مواطن فى سن العمل اشتراكا لتغطية الضمان الذى يحتاج إليه .

أما اشتراك الزوجة فيدخل فى اشتراك زوجها . ويكفل نظام التأمين سداً لجميع الاحتياجات نظير اشتراك أسبوعى واحد على استمارة تأمين واحدة ، ويستمر صرف الاعانة فى حالات البطالة والعجز والتقاعد ، بدون تحمى الدخل ، مادامت الحالة قائمة ، وتدفع الاعانة من صندوق التأمين الاجتماعى المكون من اشتراكات المؤمن عليهم ، ومن اشتراكات أصحاب الأعمال ومن اشتراكات الدولة . ومن حيث القواعد التى يجب أن تتخذ أساسا لبحث موضوع الدخل ، يتفق ذلك مع رأيين :

٢١ - رأى الأول : هو أن الشعب البريطانى يميل الى الاعانات التى تصرف نظير اشتراكات أكثر من ميله الى المرتبات الجمانية التى تصرف من الدولة . ويدل على هذا الميل انتشار التأمين الاجبارى وزيادة التأمين الاختيارى للرض والوفاة والزواج ، وحديثا جدا للعلاج بالمستشفيات . ويدل على هذا الميل أيضا كراهية الشعب لأى نوع من أنواع تحمى الدخل ، ولم يتولد هذا الميل عن الزهد فى الحصول على كل شىء مقابل لاشىء ، بل نجم عن كراهية الخروج على أمر اصطلاح الناس على وجوبه وهو الادخار احتياطيا ليوم العوز ، كما نجم عن أن تدبير الفرد لدخله عامل أساسى فى حريته . فدفع جزء جوهرى من قيمة الاعانة كاشتراك فى التأمين بغض النظر عن دخل المشترك ، هو القاعدة الثانية لحق المطالبة بالإعانة دون تحمى الدخل .

٢٢ - والرأى الثانى : هو أن الأموال الضرورية لصرف الاعانات يجب أن تأتى من رصيد يشارك فيه الممانون ويتسع لمطالبتهم بأن يزيدوا اشتراكاتهم إذا

ثبت أن الرصيد لا يكفي . أما النظام الذي اتخذ منذ سنة ١٩٣٠ وهو أنه يجب على الدولة أن تحمل عبء البطالة والعجز إذا طالت مدتها حتى يمكن خفض قيمة الاشتراك ، فهو نظام خاطئ من أساسه ، بل يجب على المؤمن عليهم ألا يفهموا أن الدخل من الكسل مهما كان سببه يمكن أن يأتي من مورد لا ينفد . ويجب ألا تشعر الحكومة بأنها بدفع الاعانة تزيح عن كاهلها عبء المسؤولية الخطيرة ، مسئولية تقليل البطالة والمرض الى الحد الأدنى ، لأن مهمة الدولة ليست وضع نظام ناقص للتأمين ، بل إيجاد عمل للأهال وتأمين موارد البلاد الانتاجية ومحاربة المرض .

٢٣ - لا يمكن إطلاقاً أن تتغلى الدولة عن مساعدة الفقراء بشرط تحرى دخلهم . وأى نظام للتأمين مهما كان شاملاً ، لا بد أن يحرم منه بعض الناس ، أما بسبب الضعف الجسماني ، أو لأي سبب آخر . وإذا جعل صرف الاعانة دون تحرى الدخل غير مقيد بمدة محدودة ، وجب وضع شروط لذلك منها معرفة الوجه الذي يتمضى فيه المعانوت وقتهم حتى يجعلوا أنفسهم صالحين للعمل أو يحافظوا على صلاحيتهم له . ووضع أى شرط معناه أن هذا الشرط قد لا يتحقق مما يترتب عليه وجوب تقديم مساعدة للشخص المتعطل . ويضاف إلى ذلك أن التأمين ضد الشيخوخة أو التقاعد ، وهو من أهم أنواع التأمين الاجتماعي ، يتوقف الاستحقاق فيه على دفع الاشتراك لعدد معين من السنين ، وهذا النظام يقتضى تحديد فترة انتقال تمكن الذين لن يستحقوا المعاش من الحصول على معونة قومية إذا كانوا في حاجة ملحة إليها ، فالمساعدة القومية وسيلة ضرورية لمشروع الضمان الاجتماعي ، ويدل عمل مكتب المساعدات ، على أن مساعدة من ثبت فقرهم يمكن أن تديرها أيد ماهرة تتونى العادل بالعطف والحزم مع تقدير الظروف الفردية ، إلا أن مدى المساعدة يضيق في أول الأمر ، ويقل إبان فترة الانتقال للماشات ، ومن شأن مشروع التأمين الاجتماعي ، إذا ما تمّ تماماً ، ضمان وصول الدخل إلى الحد الذي يكفي للعيشة الضرورية في كل الظروف العادية .

٢٤ - وقد وصف المشروع بأنه مشروع تأمين لأنه يحتفظ بمبدأ الاشتراك ، ووصف بأنه تأمين اجتماعي لتمييزه عن التأمين الاختياري الذي يخلف عنه من عدة وجوه : أولها أن ارتباط الاشتراك بالطوارئ المؤتمن ضدها من الأمور المهمة في التأمين الاختياري ، ولو لم يكن الأمر كذلك لما قبل أحد أن يؤتمن بمحض

إرادته ، أما في حالة التأمين الاجبارى الذى يرتكن على سلطة الدولة ، فليس هذا الارتباط ضروريا . وثانى الفروق بين نوعى التأمين ، أنه في حالة الطوارئ الميضية على تقديرات إحصائية كالوفاة والشيخوخة والمرضى لا بد في التأمين الاختيارى من وجود رصيد من الاشتراكات التى دفعها الشخص وهو في مستقبل العمر احتياطا لزيادة العوارى عندما يتقدم فى السن . أما الدولة فليست في حاجة إلى جمع موارد للاحتياط من الطوارئ في مثل هذه الحالة ، وذلك بما لها من سلطان على فرض للتأمين على المواطنين جبلا بعد آخر ، وبحقها في فرض الضرائب . وفي الواقع لم تتبع هذه الطريقة فى الماضى ، وهذا الفرق الثانى هو فرق مالى فقط أما الفرق الأول فيشير مسائل هامة تتعلق بالسياسة والعدالة . وإذا كانت الدولة عندما مباشرتها للتأمين الاجبارى في غير حاجة الى تغيير الإدارة تبعاً للطوارئ ، فإنها من باب الاحتياط يجوز لها أن تقرر ذلك .

٢٥ - لما صدر الأمر الحكومى فى إنجلترا ، كان المفهوم أن التأمين الاجبارى يجب أن يكون كالتأمين الاختيارى من حيث ارتباط رسوم التأمين بالطوارئ ، وقد تم هذا الارتباط فى تأمين الصحة بواسطة نظام الجمعيات المعتمدة ، كما لوحظ تطبيقه فى تأمين التعطل عن العمل يجعل قيمة الاشتراك مختلفة باختلاف الصناعات حين يمكن تقديرها تقديرا دقيقا ، وبتشجيع نظم التأمين التى تشمل كل منها صناعة معينة ، وإعادة أقساط التأمين للأفراد الذين لم يتعطلوا . وفى النظام القديم للتأمين عن إصابات العمل ، كان ارتباط الرسوم بالطوارئ الناشئة عن العمل نتيجة لازمة لإلقاء عبء التوويض على كاهل أصحاب الأعمال كل فيما يخصه وتركهم أحرارا فى التأمين ضد هذه المسؤولية . وفى الثلاثين سنة التالية لسنة ١٩١٢ كان الرأى العام يتعد عن مبدأ ارتباط الرسوم فى التأمينات الإلزامية بالطوارئ المؤمن ضدها ويميل الى الأخذ بمبدأ توزيع العبء على الجميع . ولقد كان هذا التغيير ملحوظا وتاما فيما يتعلق بالتعطل حيث تقلص نظام التأمين فى كل صناعة على حدة . أما الآن فإن الرأى السائد هو أن تتعاون كل الصناعات مع بعضها البعض ، فلك التى ساعدها الخط على أن يكون العمل فيها منتظما يجب أن تتحمل تكاليف التعطل فى الصناعات التى لا يكون العمل فيها منتظما . ولقد ظهر نفس هذا الميل ، أى توزيع العبء على الجميع ، من آراء أغلبية أعضاء اللجنة الحالية فيما يخص التأمين

الصحي . أما فيما يتعلق بالتعويض عن إصابات العمل ، فقد قدم اتحاد عمال المناجم اقتراحاً بهذا المعنى الى لجنة التعويض عن إصابات العمل الحكومية . وما جاء بهذا الاقتراح ، انه ما دامت الصناعات الأخرى لا يمكنها أن تحيا بدون صناعة استخراج الفحم ، فيجب أن تتحمل جميع الصناعات التكاليف الناتجة عن إصابات العمل وأمراضه في تلك الصناعة .

٢٦ - هذه إحدى المسائل التي تثير الجدل ولكن يظهر أن اتجاه الرأي العام فيها ظاهر ، إذ قد دل الاختبار على أن مما يلائم شعور الشعب البريطاني ، فيما يتعلق بالتأمين الاختياري أن يكون الجميع متساوين فيه . فلا يدفع أحد أقل من غيره بحجة أنه أصح منه أو أنه يؤدي عملاً أكثر ضماناً من غيره ، وقد روعي هذا المبدأ في الاقتراحات التي تضمنتها هذا التقرير مما يؤدي الى تطور التأمين الحكومي كنوع جديد من النظم الاجتماعية ، يختلف تماماً عن الطرق القديمة التي كان يراد بها منع البؤس أو تخفيفه ، كما يختلف عن التأمين الاختياري . ووصف هذا النظام بأنه "تأمين اجتماعي" يفيد أنه إجباري وأن الناس جميعاً يقفون إزاءه على قدم المساواة ، كما يفيد توزيع العبء على الجميع ، إلا حيث يؤدي فضل الأعباء بعضها عن بعض الى تحقيق غرض اجتماعي ، فقد يكون ارتباط الرسوم بالخطر المؤمن ضده باعثاً على تفادي الأخطار كما هي الحال في الإصابات الناشئة عن العمل في أمراض الصناعة . وما لا يمكن التسليم به أن يساهم مواطن في التأمين القومي ، وفي الوقت ذاته يتخلص من أعبائه بحجة أنه أقل من غيره تعرضاً للبطالة أو المرض أو الإصابة الناشئة عن العمل .

التقديرات الأولية لإعانة التأمين وقيمة الاشتراك فيه

٢٧ - يجب أن يكون الغرض من التأمين الاجتماعي ، ضمان أدنى دخل لميشة الفرد الضرورية (ميشة الكفاف) ولا نستطيع الآن تقدير الإعانات والاشتراكات تقديراً نهائياً لسببين: الأول أنه من المستحيل الآن أن نتنبأ بما سيكون عليه مستوى الأسمار بعد الحرب . والسبب الثاني أن احتياجات الانسان الضرورية أمر تقديري الى حد ما ، وتتغير التقديرات بمرور الزمن وهي على العموم تزداد صعوداً

في البلاد الراقية . والإجراءات التي اتخذت في هذا الموضوع هي : (أولا) تحديد الدخل الأسبوعي الذي كان يمكن أن يفي في الأحوال العادية بسد نفقات المعيشة الضرورية حسب الأسعار التي كان معمولاً بها في سنة ١٩٣٨ على أن يتخذ أساساً لهذا التحديد المبادئ التي وضعها الاختصاصيون المحايدون فيما يتعلق بلوازم المعيشة الضرورية . (ثانياً) الاسترشاد بهذه البيانات في تحديد قيمة الإعانة بحيث تكون ملائمة لأسعار المعيشة في سنة ١٩٣٨ مضافاً إليها ٢٥٪ منها . وفي الفقرة ٤٠١ ذكرت فئات الإعانات والمعاشات والمنح ، كتقديرات أولية لما جدد الحرب ، ويمكن الاستعانة بها في بيان ما ينبغي أن تكون عليه كل إعانة بالنسبة لمختلف الإعانات الأخرى وتكاليف كل إعانة وتكاليف الإعانات في مجموعها . ومن الممكن أن تبين علاقة الإعانات بالاشتراكات والضرائب ، إلا أن التقديرات الأولية نفسها ليست جوهرية ، فإذا كانت قيمة النقود حين تنفيذ المشروع تختلف مادياً عن الالتزامات التي بنيت عليها التقديرات الأولية ، أمكن تغيير التقديرات من غير التأثير في أية ناحية هامة من المشروع ، وإذا تطلبت السياسة الاجتماعية إعانات أعلى مما يلزم لمعيشة الكفاف أمكن رفع مستوى الإعانات أو الاشتراكات من غير التأثير في صلب المشروع ، وإذا استدعت السياسة الاجتماعية أو الأحوال المالية إعانات في مستوى أقل فيمكن خفض الإعانات والاشتراكات ، ولو أن هذا ليس من الأمور المهيئة كما أنه يتطلب ادخال بعض تعديلات على المشروع .

٢٨ - وأهم هذه التقديرات الأولية هو ٤٠ شلناً في الأسبوع للرجل وزوجته في حالة التعطل والعجز وكعاش تقاعد بعد فترة الانتقال ، تضاف إليها ضربات الأولاد بمعدل ٨ شلنات لكل منهم في الأسبوع ، وتزيد هذه القيم زيادة كبيرة على الإعانات الحالية ، ففي حالة البطالة أو العجز يكون للرجل وزوجته إذا لم تكن تراول عملاً تتكسب منه : الحق في إعانة قدرها ٥٦ شلناً في الأسبوع دون تعري الدخل ، مادامت حالة البطالة أو العجز قائمة ، يقابل هذا في النظام الحالي ٣٣ شلناً في حالة البطالة و ١٥ شلناً أو ٧ شلنات و ٦ بنس في حالة المرض ، مع إعانة إضافية كانت تصرف للأشخاص المنضمين للجمعيات المعتمدة . وللزوجة التي تراول عملاً تتكسب منه الحق في إعانة وضع بنسبة ٣٦ شلناً أسبوعياً لمدة ١٣ أسبوعاً علاوة على ٤ جنيهات بصفة منحة وضع . وتدل الإعانات الأخرى في حالات التزلزل والعجز الناتج عن إصابات العمل أو أمراض الصناعة على زيادات مماثلة كما هو مفصل

في الفقرة ٢٨٤ الخاصة بميزانية الضمان الاجتماعي. وهناك اعانات جديدة لمصاريف الدفن والزواج والحاجات الأخرى. ويقدم العلاج الطبي بلا مقابل لكل المواطنين ومن يعولونهم إما بمنزل المريض أو بالمؤسسات الصحية مع مراعاة ما جاء بالفقرة ٤٣٧. وطبقا لهذه التقديرات الأولية ستبلغ ميزانية الضمان الاجتماعي بما في ذلك مرتبات الأولاد والعلاج الطبي بالمجان والخدمات الخاصة بتهيئة العامل بعد علاجه لاستئناف العمل - ستبلغ هذه الميزانية ٦٩٧ مليون جنيه في سنة ١٩٤٥ وهي السنة الأولى للمشروع ٨٥٨ مليون جنيه بعد عشرين سنة أي في سنة ١٩٦٥. وفي الباب الرابع من هذا التقدير بحث عن مقدار الزيادة في التكاليف وتوزيع النفقات بين الأشخاص المؤمن عليهم، وأصحاب الأعمال، والدولة. وفي الفقرة ٤٠٣ اقترحت التقديرات لقيمة الاشتراك، وأهمها أن يدفع الشخص البالغ الذي يزاول عملا اشتراكا قدره ٤ شلنات و ٣ بنسات أسبوعيا ويدفع من يستخدمه ٣ شلنات و ٣ بنسات، وعلى أساس هذا الاشتراك والاشتراكات المماثلة الخاصة بالفئات الأخرى ستكون جملة اشتراكات العمال المأجورين الذين من الفئة الأولى معادلة لخمسة وعشرين في المائة من الاعانات المسالية بما فيها المعاشات ما عدا مرتبات الأولاد - عند ما يصبح المشروع تام التنفيذ.

ويستد الفارق من اشتراكات أصحاب الأعمال ومن الضريبة التي تفرض تبعا للقدرة على الدفع. وعند البدء في تنفيذ المشروع تبقى الاشتراكات بالجانب الأكبر من مجموع المصاريف. وستبلغ الزيادة التي تتحملها خزانة الدولة في السنة الأولى، علاوة على ما تتحمله الآن، حوالي ٨٦ مليون جنيه.

٢٩ - إن محاولة تحديد قيمة الاعانات والمعاشات على أساس علمي بالنسبة للحاجات الضرورية لاديشة، تيرصهوبة جديدة وتعلق بظروف بريطانيا الحديثة. وقد بحث هذا الموضوع في الفقرات ١٩٧ - ٢١٦. ومن هذه الناحية وغيرها من النواحي يتوقف اعداد مشروع الضمان الاجتماعي على حل مشكلات أخرى اقتصادية. على أنه مع التسليم بالصعاب التي لا يمكن تفاديها عند تحديد القيمة المدددة للاعانات التي تبقى بمعبشة الكفاف فإن مشروع التأمين الاجتماعي المبرين في هذا التبرير يكفل اعانات تتناسب مع جميع الحاجات المعتادة سواء من حيث المدة التي تمنح فيها الاعانة أو من حيث مقدارها. كما أنه يقضى في نفس الوقت

على ما يوجد في النظام الحالي ببريطانيا من شذوذ وتكرار وتعدد في جهات الاختصاص ونفقات ادارية غير لازمة ويستعيز عن ذلك كله نظاما منسقا بسيطا قليل الشقات .

توحيد الضمان الاجتماعي وما يستتبع ذلك من تعديلات

٣٠ - إن المزايا الناتجة عن توحيد الضمان الاجتماعي عظيمة دون جدال ويمكن الحصول عليها بإحداث تغييرات في النظام الحالي لإدارة التأمين ، وهي تغييرات تحتاج الى إثبات ضرورتها . وسنحاول ذلك في كل حالة على حدة . ولقد توضع بعد التعديلات المهمة المقترحة . وقد ذكرنا في الباب الثاني أسباب كل تعديل منها ما عدا حالة أوجالين ذكرت الأسباب فيها على أن تشرح بالتفصيل فيما بعد . والتعديلات المشار إليها هي :

(١) توحيد التأمين الاجتماعي فيما يختص باشتراكات التأمين ، أي تمكين كل شخص مؤمن عليه من أن يحصل على جميع الاعانات نظير اشتراك أسبوعي واحد على استمارة واحدة (فقرات ٤١-٤٣) .

(٢) توحيد التأمين الاجتماعي والمساعدة الأهلية فيما يختص بالادارة بمجملها من اختصاص وزارة تسمى وزارة الضمان الاجتماعي تتبعها مكاتب ضمانات في تناول جميع الأشخاص المؤمن عليهم (فقرات ٤٤-٤٧) .

(٣) إلغاء النظام الحالي المعروف بنظام الجمعيات المعتمدة ، الذي تمنح بمقتضاه إعانات متفاوتة نظير اشتراكات جبرية متساوية (مع استبقاء جمعيات الإخاء وتناوبات العمال التي تتولى صرف إعانات المرض بصفتها إدارة مسؤولة عن توزيع الإعانات التي تمنحها الدولة كما تقوم بصرف إعانات اختيارية لأعضائها) . (فقرات ٤٨-٧٦) .

(٤) إلغاء النظام الحالي للتعويض عن إصابات العمل ، وإدخال التعويض عن الإصابات الناشئة عن العمل وأمراض الصناعة ضمن مشروع التأمين الاجتماعي الموحد بشرط : (١) إيجاد طريقة لسد النفقات اللازمة لهذا النوع من التأمين و (ب) تقرير معاشات خاصة للعجز المستمر .

وتقرر بمنحة لمن كان العامل يعولم إذا توفي من جراء إصابته أو مرضه (فقرات ٧٧-١٠٥)

(٥) فصل العلاج الطبي عن إدارة الإعانات النقدية ، ووضع نظام لتخدية الطبية لكل مواطن يشاء جميع مستازمات العلاج الطبي وعلاج كل وجه من وجوه العجز تحت اشراف السلطات الصحية (فقرة ١٠٦) .

(٦) الاعتراف بتأمين ربوات المنازل كطبقة خاصة من طبقات من ٥٥ في سن العمل ويكون لمن الحق في إعانات تتفق مع حاجاتهم .وتشمل الإعانات :

(١) في حالتى التكسب ودمه تعطى ربة المنزل منحة الزواج ومنحة الوضع والتمل والانفصال ومعاش التقاعد . (ب) إذا كانت لا تزال عملا تتكسب منه تعطى إعانة الوضع مع منحة الوضع وإعانة مخفضة للبطالة والعجز ، مع إلغاء الألتحة الخاصة بتطبيق التأمين على النساء المتزوجات (فقرات ١٠٧-١١٧) .

(٧) سريان التأمين ضد العجز الذى تطول مدته على جميع الأشخاص الذين يزاولون عملا يرتزقون منه وسريان تأمين معاش التقاعد على كل الأشخاص الذين فى سن العمل سواء كانوا يزاولون عملا يتكسبون منه أو لا يزاولون عملا (فقرات ١١٨-١٢١) .

(٨) تقرير إعانة التدريب لتسهيل إيجاد أعمال جديدة للأشخاص الذين فقدوا أعمالهم اتي كانوا يرتزقون منها ، فقرة (١٢٢) .

(٩) توحيد قيمة الإعانة والمعاش بالنسبة للبطالة والتقاعد والعجز الموقت الناشئ عن إصابات العمل أو أمراض الصناعة ، (فقرة ١٢٣) .

(١٠) توحيد شروط الاشتراك فى التأمين ضد البطالة والعجز بما فى ذلك العجز الناشئ عن إصابات العمل وأمراض الصناعة فيما يخص فترة الانتظار (فقرات ١٢٤-١٢٦) .

(١١) توحيد شروط الاشتراك فى التأمين ضد البطالة والعجز إلا حين يكون العجز ناشئا عن إصابة العمل أو أمراض الصناعة . وتعديل شروط الاشتراك فى التأمين الخاص بالمعاش (فقرات ١٢٧-١٢٨) .

(١٢) جعل صرف إعانة البطالة بالكامل غير محدودة الوقت وبشرط الترام
مستحق الإعانة بأن يحضر في مكان مخصص للعمل أو في مركز تدريب بعد فترة
محدودة من بدء البطالة (فقرات ١٢٩ - ١٣٢) .

(١٣) جعل صرف إعانة العجز بالكامل غير محدودة الوقت ، بشرط مراعاة
شروط معينة تتعلق بسلوك مستحق الاعانة (فقرات ١٢٩ - ١٣٢) .

(١٤) جعل المعاشات متوقفة على التناعد ، ماعدا المعاشات المستحقة عن
إصابات العمل أو أمراض الصناعة ، وزيادة نسبة الإعانة أو استوار المؤمن
عليه في دفع اشتراكه بعد بلوغه السن المقررة للتقاعد وهي ٦٥ سنة للرجال و ٦٠
للنساء (فقرات ١٣٣ - ١٣٦)

(١٥) إدماج نظم التأمين الخاصة ضدّ التعطل في الزراعة وأعمال البنوك
والأعمال المالية في مشروع التأمين الاجتماعي العام (فقرات ١٣٧ - ١٤٨)

(١٦) إلغاء الاستثناءين الآتين من نظام التأمين :

(أ) الأشخاص الذين يشتغلون في أعمال معينة كوظفي الحكومة والهيئات
الحكومية المحمية والبوايس والمرضين وعمال السكك الحديدية وغيرهم
ممن لم معاشات. وفيما يتعلق بالتأمين ضد البطالة يلغى الاستثناء الخاص
بخدم المنازل .

(ب) الأشخاص الذين يزيد دخلهم السنوي على ٤٢٠ جنيتها ممن يشتغلون في
أعمال غير يدوية (فقرات ١٤٩ - ١٥٢) .

(١٧) إحلال مزايا تناسب مع الحاجات المختلفة للأرامل ، محل معاشات
الأرامل غير الشرطية وغير الكافية ، بحيث يشمل معاشا مؤقتا للأرامل في كل
حالة ، وإعانة تدريب عند الحاجة اليها وإعانة حضانة عند وجود أولاد .
(فقرات ١٥٣ - ١٥٦) .

(١٨) إدخال منحة عامة لمصاريف البنائز في التأمين الاجباري (فقرات

١٥٧ - ١٦٠) .

(١٩) أن تنقل الى وزارة الضمان الاجتماعى ، الاختصاصات الباقية للسلطات المحلية فيما يتعلق بالمساعدات العامة ما عدا العلاج الطبي والمؤسسات الصحية (فقرات ١٦١ - ١٦٥) .

(٢٠) أن تنقل لوزارة الضمان الاجتماعى مهمة العناية بفاقدى البصر ، وإعداد مشروع جديد لإعالتهم والترفيه عنهم بالتعاون بين الوزارة والسلطات المحلية ومن يتطوع للاشتراك فى هذا العمل (فقرات ١٦٦ - ١٧٠) .

(٢١) أن تحوّل لوزارة الضمان الاجتماعى اختصاصات مجلس المساعدة ومصلحة الجمارك ورسم الإنتاج فيما يتعلق بالمعاشات المجانية وبما كذلك اختصاصات إدارة الترخيم بوزارة العمل والخدمة الاجتماعية ، وذلك علاوة على التأمين ضد البطالة وأعمال المصالح الأخرى التى تتصل بإدارة مختلف الإعانات المالية ومنها الامانة الخاصة بإصابات العمل (فقرات ١٧١ - ١٧٥) .

(٢٢) الاستعاضة عن لجنة التأمين ضد البطالة بلجنة التأمين الاجتماعى على أن يكون لها نفس السلطات فى مدى واسع (فقرات ١٧٦ - ١٨٠) .

(٢٣) تحويل عمل التأمين ضد إصابات العمل وأمراض الصناعة إلى مصلحة عامة تحت إشراف مجلس للتأمين الصناعى (فقرات ١٨١ - ١٩٢) .

٣١ - إن قائمة التعديلات هذه لا تدلّ على أن المقترحات التى تضمنها هذا التقرير لم تراعى فيها تجارب الماضى وأعماله فإن ما يقترح اليوم لتوحيد الضمان الاجتماعى نتج من أن التأمين الاجتماعى أدخل على دفعات ، وهذا الضمان الموحد يحتفظ بمبدأ توزيع اشتراك التأمين بين الشخص المؤمن عليه نفسه ، وصاحب العمل الذى يستخدمه إن كان له صاحب عمل ، والدولة ، ويحتفظ بالمبدأ الذى يقضى بأن التأمين الاجبارى يجب أن يضمن للمؤمن عليه إعانة موحدة بغض النظر عن قيمة كسبه وذلك فى نظير اشتراك موحد يدفعه الكل ، ويحتفظ الضمان كذلك بطريقة دفع الاشتراك المتبعة الآن أى طريقة الاستثمارات وطوائع التأمين ، ويعتمد الضمان على الخبرة التى اكتسبت فى إدارة البطالة وإعانة المتعطلين التى تقررت أخيراً ، فهو لا يتركز فى " هويات هول " وإنما ينفذه موظفون يتعاونون معاونة تامة مع ممثلى الجماعات التى يخدمونها . ويبقى الضمان الاجتماعى على اشتراك جمعيات الإخاء

في التأمين الصحي القومي على أساس جديد، ويقضى بالاحتفاظ ببعض خواص التعويض عن إصابات العمل ضمن المشروع العام للتأمين الموحد، كما يقضى بتحويل جمعيات التأمين المتبادل ضد الإصابات في الصناعات المعرضة بوجه خاص لتلك الإصابات - تحويلها إلى هيئات جديدة مستقلة بإدارتها بالتعاون في الصناعة . ومع إكاله نقل اختصاص الهيئات الحكومية المحمية ، فيما يتعلق بالمساعدات المالية إلى الحكومة المركزية ، فإنه يحتفظ للسلطات المحلية بدورها في إنشاء المؤسسات وتنظيم الإدارات التي تعنى بالصالح الاجتماعي . والمشروع المقترح هو عبارة عن انقلاب في بعض نواحيه إلا أنه من نواح أهم يعتبر تطوراً طبيعياً للماضي فهو (انقلاب بريطاني) .

٣٢ - وقد وضع مشروع الضمان الاجتماعي لتنفيذه عقب الحرب مباشرة . ولما قام خبير التأمينات الحكومي بتحديد النسبة بين التكاليف وعدد السكان أعد مذكرة عن الأوجه المالية للمشروع ، وفيها يفرض أن المشروع يبدأ تنفيذه في أول يولييه سنة ١٩٤٤ أي أن الإعانات الكاملة عن أول سنة ميلادية للمشروع ستكون عن سنة ١٩٤٥ ، وقد أدرجت مذكرة خبير التأمينات الحكومي في الملحق رقم ٩ من هذا التقرير . أما ما يتطلبه إبراز هذا المشروع إلى حيز الوجود من عمل تشريعي وإداري فإن إمكان البدء بتنفيذه في هذا التاريخ المبكر يتوقف على إصدار قرار بشأنه في المستقبل القريب من الحكومة ومن البرلمان .

طريقة العمل باللجنة

٣٣ - يجدر بنا قبل أن نختم المقدمة أن نذكر شيئاً عن طريقة العمل باللجنة فقد عين الأعضاء في يولييه سنة ١٩٤١ وعقدوا أول جلسة لهم في ٨ يولييه سنة ١٩٤١ وأخطروا جميع الجهات الرئيسية المختصة بتأليف اللجنة واختصاصاتها وطلبوا منها تقديم مذكرات بهذا الشأن ونشروا خبر تأليف هذه اللجنة في الصحف وبوسائل أخرى . وبينما كانت الهيئات غير الحكومية تعد مذكراتها طلبت اللجنة إلى المصالح الحكومية تزويدها بمذكرات تصف كل نظام من نظم التأمين الحالية والخدمات التي يقررها . ومن هنا جمعت ما جاء بالملاحق (ب) وظهرت أول مذكرة شائقة لهذه الهيئات قبل جلسة ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٤١ ومن ذلك الوقت حتى نهاية سبتمبر

سنة ١٩٤٢ تسلمت اللجنة مذكرات من أكثر من مائة من ممثلي الهيئات المختلفة ذكرت أسيماؤهم في ملحق (ج) وقد أعلن المستر آرثر جرينوود في مجلس العموم في ٢٧ يناير أنه "سيكون من اختصاص اللجنة أن تبحث تطور نظم التأمين الاجتماعي القومي ، وذلك بإضافة إعانات تمنح في حالة الوفاة وكذلك إضافة الطوارئ التي تشملها النظم المذكورة". وتنفيذا لهذا القرار تناقشت اللجنة في موضوع التأمين عن مصاريف الدفن مع شركات التأمين المختصة .

٣٤ - وقد أثبتنا في الملحق (ز) الذي طبع على حدة المذكرات الهامة مع التغيير الذي أدخله عليها مقدموها بعد عرضها على اللجنة. كما لاحظنا بعض المذكرات الأخرى . وبينما يتبين من الملحق (ب) صورة عامة لنظم التأمين والخدمات المتعلقة به كما هي الآن أي بعد أن تطورت شيئا فشيئا في فترة ٤٠ سنة ، فالملحق (ز) يبين آراء من يعملون خارج المصالح الحكومية ويهتمون اهتماما جديا بإدارة التأمين أو بنتائجها. وقد حضر جلسات اللجنة عدد كبير من مقدمي المذكرات واشتركوا في المناقشة، ولئن تنشر محاضر اللجنة رغبة في جعل المناقشات غير رسمية وشاملة لجميع المعلومات والتفاصيل الممكنة . وقد سمح لممثلي الهيئات المختلفة المهتمة بالتأمين الاجتماعي بصفة عامة ، بأن يحضروا أكثر من جلسة مع اللجنة ، وفنصلا عن ذلك فقد تناقش رئيس اللجنة بمفرده أو بالاشتراك مع بعض أعضاء اللجنة المختصين ، مع الأفراد وممثلي الهيئات المهتمة بهذا الشأن وعقد رئيس اللجنة وبعض أعضائها في أدنبرة اجتماعين لسماع أقوال الهيئات الإسكتلندية . وقد اجتمعت اللجنة بكامل هيئتها ٤٨ مرة .

٣٥ - إن الذي يهيمه أمر الضمان الاجتماعي أولا وقبل كل شيء هو الفرد أي الشخص الذي ينتفع بمزاياه أكثر من اهتمام من يقوم على تنفيذه . ورغبة في استطلاع رأى المنتفعين بمزايا التأمين من عمال المصانع العامة والخاصة الذين لهم المصالح بتنظيم التأمين الحالية ومعرفة تجاربهم وما يلاقونه من صعاب وقد طلب إلى Naffield College Social Reconstruction Survey القيام بمبحث هذه المسائل وجمع المعلومات الخاصة بها من مختلف الجهات .

٣٦ - ولما كانت الموضوعات الرئيسية للضمان الاجتماعي عامة لدى كل الأمم، فلكي تعلمن اللجنة على عملها ، بالاستفادة من تجارب الأمم الأخرى بقدر

ما تسمح به هذه الظروف الشاذة ، طابت مساعدة مكتب العمل الدولي الذي سمح لرئيس قسم التأمين الاجتماعي الدكتور اسوالد شتين وأحد مساعديه مستر موريس ستاك أن يزورا بريطانيا للاشتراك مع اللجنة .

ولقد كانت هذه الزيارة ذات فائدة كبيرة ، ولذا فان اللجنة ترى لزاما عليها أن تعبر عن عميق شكرها للمساعدة التي قدمها مكتب العمل الدولي .

وفي الملحق حرف (و) ذكرت مقارنات بين النظم البريطانية الراهنة ومقترحات هذا التقرير وبين نظم الأمم الأخرى .

٣٧ - وبحثت الحاجات الطبيعية للعيشة الضرورية (معيشة الكفاف) قررت اللجنة تكوين لجنة فرعية من الأستاذ ا. ل. بولى . والمستر سبين روتري والمستر . ر. ن. جورج والدكتور ه. ا. ماجى

وقد تضمنت الفقرات ١٩٣ - ٢٣٢ نتائج عمل هذه اللجنة فيما يتعلق بقيم الإعانات وموضوع إيجار المساكن .

٣٨ - أما عن موضوع التعويض عن إصابات العمل ، فلقد شكلت لبحثه لجنة حكومية برئاسة السير هكتور هيفر نجتون في ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٣٨ ووصلت إليها بين فبراير سنة ١٩٣٩ ويونيه سنة ١٩٤٠ معلومات كثيرة تم نشرها . وقد أبدى بعض الهيئات المهتمة بالموضوع والتي تعبر عن رأى أصحاب الأعمال عدم مقدرتها على تحضير المادة اللازمة لذلك بسبب اشتغالها في ظروف الحرب الحاضرة فأوقفت اللجنة جامعاتها في يوليه سنة ١٩٤٠ ، ولما كان موضوع التعويض عن إصابات العمل يدخل في اختصاص هذه اللجنة فقد قامت ببحث الموضوع في هذا التقرير ، وبالج التقرير هذا الموضوع من ناحية تختلف عن الناحية التي طلب الى اللجنة الحكومية لسنة ١٩٣٨ أن تبحثه منها ، ولكنه قد راعى ما قدم لهذه اللجنة من مذكرات و.احصلت عليه من معلومات .

ومن المعلوم أنه توجد في هذا الميدان عدة مسائل فنية ليس من الحكمة أن تقترح لها الآن حلول حاسمة .

أما فيما يتعلق بالقواعد العامة التي يجب أن تعالج بها الإصابات الناشئة عن العمل وأمراض الصناعة مستقبلا فهي واضحة بالتقرير .

٣٩ - ومن المأمول أنه سيأتي وقت يكون فيه من المناسب الاهتمام بعلاقات التأمين الاجتماعي في بريطانيا بالنظم التي ترمى الى نفس الغرض في الدومينيون والمستعمرات وأجزاء أخرى من العالم .

ولما كان المفروض أنه سيصبح من الممكن للأفراد أن ينتقلوا من قطر لآخر كما كانت الحال من قبل لاستغلال مواهبهم ، فمن المرغوب فيه عمل الترتيبات لتسهيل الهجرة وإجراء ما يساعد المهاجرين على عدم ضياع حقوقهم في الضمان الاجتماعي ، فيسمح لهم أن ينتقلوا من وادين ببعض الحقوق التي اكتسبوها من مواطنهم السابق ، وحين يتم هذا سيصبح هذا الأمر مشكلة عمالية ، وليس من الممكن اليوم أن نفعل شيئا أكثر من أن نشير الى المسألة لننل بهذا على أننا لم ننفعلها .

إمضاء التقرير

٤ - قام بعمل التقرير رئيس اللجنة وحده . ويستدعى هذا بعض الايضاح ، ويمكن تبيان باختصار ، فكل أعضاء اللجنة ما خلا الرئيس موظفون مدنيون . ويشير كثير من المسائل الواردة في هذا التقرير نتائج ذات صلة بالسياسة العليا ، وليس من الملائم أن يعبر أى موظف مدنى عن رأيه في هذه المسائل إلا عن طريق الوزير الذى يكون الموظف مسؤولا أمامه ، وبعض هذه الأمور من الأهمية بمكان لدرجة أنها تستدعى قرارا من الحكومة . وحين أصبحت طبيعة الأمور المعروضة أمام اللجنة واضحة تبودل هذان الحآبان بين الوزير الذى شكل اللجنة وبين رئيسها :

٢٧ يناير سنة ١٩٤٢

عزيرى بيهرديج

تباحث مع وزير المالية في موقف ممثلي المصالح في اللجنة الخاصة بالتأمين الاجتماعي وما يلزمه من خدمات . ونظرا لما سينشأ من نتائج ذات صلة بالسياسة العليا فإني أعتقد أن ممثلي المصالح يجب أن يعتبروا من الآن فصاعدا كساعدين أو مستشارين لجنابكم في مختلف المسائل الفنية والإدارية كل بحسب اختصاصه ، أعني أن التقرير الذي ستمده اللجنة يعتبر تقريركم ويوقع عليه منكم وحدكم ، فلا ينسب شيء من الآراء والمقترحات التي يتضمنها التقرير بشأن السياسة التي اتخذت أساسا له ، الى أحد من ممثلي المصالح . ويستحسن أن يشمل التقرير من العبارات ما يوضح هذا الموقف .

المخلص

آرثر جرينوود

٢٨ يناير سنة ١٩٤٢

عزيرى جرينوود

شكرا جزيلاً على كتابكم عن أعمال لجنة التأمين الاجتماعي وما يلزمه في اجتماعها الأخير من خدمات ، وعن موقف ممثلي المصالح المختلفة في اللجنة ، ولقد سبق أن أخطت اللجنة بخلاصة ما تكتبونه وما ذيع عليها الآن خطابكم المشار إليه .

ولست في حاجة الى القول بأنني أقبل تماما برأي وزير المالية ورأيكم ، وأعتقد أنه بهذه الطريقة سيكون ممثلو المصالح المختلفة أكثر نائدة مما وقعوا بالتقرير ، وسأشجعهم أثناء انعقاد جلسات اللجنة على إبداء رأيهم بمتى الحرية حتى تكون اقتراحاتي وليد أحسن الإرشادات الممكنة .

المخلص

و . هـ . بيهرديج

وتنفيذا للعبارة الأخيرة من خطاب رئيس اللجنة ، قد بين ممثلو المصالح المختلفة آراءهم داخل اللجنة ووضهوا تحت تصرف رئيس اللجنة ، دون تحفظ ، معلوماتهم وتجاربهم الخاصة بختلاف المسائل المتعلقة بحمل هذه اللجنة ، ولقد قامت اللجنة بعملها ك لجنة فحسب فيما يتعلق بمناقشة الأمور وفحصها ، واستطاعت المصالح المخالفة عن طريق موظفيها وطرق أخرى أن تعبر عن آرائها في المسائل التي وردت في سياق الحديث إلا أنها فعلت ذلك دون أن تنسب شيئا لثمنها أو للوزير المختص أو الحكومة . ورئيس اللجنة مسئول عن كل اقتراح وعن كل كلمة في هذا التقرير وفي المحققات (د، هـ) . ويقوم هذا التقرير أو يسقط على جدارته وحجته وحدهما ، وليست وراءه سلطة تعززه سوى كونه محاولة يحدوها الاخلاص فنهاها ، بارشاد المصالح المختصة وفي ضوء الآراء التي قدمتها لنا الهيئات ذات الشأن ، بغية تفهم مشكلات الضمان الاجتماعي المتمدة وبمبحث الاقتراحات وما تنطوي عليه من وجوه العدل وموازنة الرغبات بما يتطلبه تنفيذها من مال وابتكار الوسائل التي تكفل جعل كل ما عمل من خير في الماضي أوسع نطاقا وأعم فائدة . .