

الباب الرابع

ميزانية الضمان الاجتماعي

٢٦٥ - إن الغرض الأول والأخير من مشروع الضمان الاجتماعي المقترح بهذا التقرير، هو الطريقة التي يمكن بها تنظيم التأمين الاجتماعي بحيث يستطيع أن يضمن للأفراد دخلا يكفي لمعيشتهم، مع المساعدات الأهلية والتأمين الاختياري كوسيلتين مكملتين له. وليس من المحتم عند اقتراح النظام الذي سيكون عليه التأمين أن نعرف مقدما وبالضبط قيمة المبالغ التي ستصرف أسبوعيا على سبيل الإعانات أو المعاشات. وقد يكون من الصعب في الوقت الحاضر تحديد هذه المبالغ تحديدا نهائيا لعدم معرفتنا مستوى الأسعار في المستقبل على وجه التأكيد، ولا بد من ترك الأرقام النهائية إلى الوقت الذي سينفذ فيه المشروع ولأحوال التي ستكون سائدة حينئذ. غير أنه من اللازم لأسباب عديدة أن ننتج فئات مناسبة للإعانات أو المعاشات مع فرض أساس معقول لمستوى الأسعار. فليست هناك وسيلة لتبيان نسبة فئات الإعانات بعضها لبعض ولنفقات المعيشة إلا عن طريق الأرقام. كذلك لا يمكن تحديد قيمة الاشتراكات ونسبتها للإعانات وكيفية توزيع تكاليف المشروع على المساهمين فيه إلا بطريق الأرقام. ولهذا الغرض قد اتخذنا جدول الإعانات المقترح بدنيا بالفقرتين ٤٠١ و ٤٠٢ أساسا لتقدير اتنا. وإذا صرفنا النظر عن صعوبة إيجاد فئة واحدة لتغطية إيجارات المنازل المختلفة التي يدفعها المستأجرون المختلفون، فإن الفئات المقترحة بالجدول المذكور تبدو كافية لسد نفقات المعيشة في الحالات العادية، على افتراض أن الأسعار بعد الحرب بما فيها الإيجارات تزيد بنسبة ٢٥٪ عن أسعار سنة ١٩٣٨. أما أين وإلى أي حد قد يرى من المرغوب فيه تعديل هذا الجدول بحيث يلائم نفقات معيشة تختلف الأسعار فيها عن هذا المستوى، فأمر متروك لحكم الظروف التي تكون سائدة وقت تنفيذ المشروع. والقيمة الأساسية المقترحة بهذا الجدول للإعانة المشتركة (أي للرجل وزوجه معا) هي ٤ شلن أسبوعيا في حالات التعلل والعجز والتقاعد على السواء. أما فئات الإعانات المقابلة لهذه في حالة الرجل أو المرأة منفردين، أو حالة الرجال الذين

تتكسب أساؤهم أو النساء اللواتي يتكسب أزواجهن، أو الأولاد من ذكور وأنات،
أو الحالات الأخرى كالوضع والتمل، فكلها مذكورة في الفقرة ٤٠١

٢٦٦ - إن المسائل الاحتمائية والمالية المرتبطة بمشروع الضمان الاجتماعي
على أساس فئات الإعانات المقترحة بهذا الجدول، قام بمبحثها خبير الحكومة للتأمين
بمبحث مفصلا في مذكرته المرفقة بهذا التقرير (ملحق ١). أما هنا فنحن لا نتناول
الناحية المالية الا من جهتها العامة، وذلك لكي نوضح وناقش المبادئ التي يجب
أن نتبع للحصول على المال اللازم لسد نفقات المشروع. وهنا كما في مذكرة
الخبير الاخصائي، لابد أن نفترض تاريخا لبدء تنفيذ المشروع حتى تكون العملية.
الحسابية متناسبة مع عدد السكان وأعمارهم الذين ينتظر أن يتناولهم المشروع.
وقد افترضنا لهذا الغرض أول يولييه سنة ١٩٤٤ وبيننا تقديراتنا على اعتبار أن
سنة ١٩٤٥ هي أول سنة لبدء منح مزايا التأمين وانانته وان ١٩٦٥ هي أول
سنة لمنح معاشات التأمين الكاملة. وهذا يفترض فترة انتقال مقدارها عشرون سنة
تزايد في خلالها معاشات التأمين تدريجيا. وليس ما يمنع كما سبقنا الإشارة من
اطالة هذه المدة أو تقصيرها. فاذا رئي من اللازم مد فترة الانتقال وتأجيل موعد
صرف معاشات التأمين الكاملة فلن يكون هناك أى إخلال بحقوق المشتركين، لانهم
لن يكونوا قد دفعوا اشتراكات بحسب الفئات الجديدة إلا لمدة عشرين سنة بدلا
من ٤٠ أو ٤٥ سنة سيدفعها خلفاؤهم، وإن رئي من الجهة الأخرى أن من
الممكن والمرغوب فيه تقصير فترة الانتقال بحيث تزايد فئات معاشات التأمين
بمعدل أسرع فلن يؤثر هذا على أسس التأمين الرئيسية.

٢٦٧ - إلى جانب التأمين الاجتماعي يتضمن المشروع خدمات أخرى
يجب أن يعمل حسابها عند وضع ميزانيته، وإحدى هذه الخدمات هي "المساعدات
الأهلية" التي ستقوم بإدارتها وزارة الضمان الاجتماعي ولكنها تمول من موارد
متفصلة عن مشروع التأمين. وبالنسبة للقواعد المقترح إثباتها خلال فترة الانتقال

سيكون نطاق المساعدات الأهلية كبيرا لدرجة يعتد بها في بدء تنفيذ المشروع، وأو أنه سيكون أضيق من نطاق المساعدات التي تؤديها الحكومة والسلطات المحلية في الوقت الحاضر، وسيكش تدريجيا كلما ازداد معدل معاشات التأمين وعدد المستحقين للمعاشات الجديدة من بين الطبقات التي لا حق لها في معاشات في الوقت الحاضر وبالتالي يقع عبئها على المساعدات الأديلة. أما ما هو أخطر من المساعدات الأهلية كمتعمرين دائمين في ميزانية الضمان الاجتماعي فهو نفقات الالتزامين الأول والثاني من المشروع الخاصين بمرتبات الأولاد والخدمة الصحية، فسينهض المشروع أولا بنظام عام يقضى بمنح مرتبات كافية لجميع الأولاد متى كان الشخص المسؤول عن إعالتهم (الأب أو الأم) يستولى على معاش أو إعانة تأمين من أى نوع، وجميع الأولاد ما عدا واحدا في الحالات الأخرى، والمرتب المقترح لهذا الغرض بالإضافة إلى المساعدات العينية المعمول بها في الوقت الحاضر هو ٨ شلنات أسبوعيا في المتوسط باعتبار مجموع أعمار الأولاد. كذلك سينهض المشروع بإنشاء خدمة صحية عامة من مستشفيات ومصحات لعلاج جميع المواطنين نجانا وإعداد العاجزين منهم للعمل، وستحمل ميزانية الضمان الاجتماعي عبء نفقات هذين الالتزامين. أما الالتزام الثالث التي سينهض به المشروع وهو كفالة العمل فهي مسألة تنظيم أكثر منها مسألة نفقات، وعلى أية حال فإن ما قد يتطلبه من نفقات ليس موضوع ميزانية الضمان الاجتماعي.

التكاليف في عامي ١٩٤٥ و ١٩٦٥

٢٦٨ — يبين الجدول رقم ١٢ مجموع نفقات التأمين في سنة ١٩٤٥ باعتبارها أول سنة كاملة من سنى انشروع ونفقات سنة ١٩٦٥ أى بعد عشرين سنة من تنفيذه وذلك على أساس ثبات الاعانات والمعاشات المقترحة بالنقرة ٤٠١

جدول رقم ١٢

نفقات الضمان الاجتماعي في ستي ١٩٤٥ و ١٩٦٥

١٩٦٥	١٩٤٥	
مليون جنيه	مليون جنيه	
		التأمين الاجتماعي :
١٠٧	١١٠	إعانة التعطل (بما فيها إعانة التدريب)
٧١	٥٧	» العجز غير المتسبب عن إصابات العمل
١٥	١٥	» العجز الناشئ عن إصابات العمل — معاشات وحيات
٣٠٠	١٢٦	معاشات تقاعد
٢١	٢٩	إعانة الأرمال والوصاية
٦	٧	إعانة الوضع ومنحته
٣	١	منحة الزواج
١٢	٤	منحة الجوائز
١٨	١٨	تكاليف الإدارة
٥٥٣	٣٦٧	مجموع تكاليف التأمين الاجتماعي
		المساعدات الأهلية :
٢٥	٣٩	معاشات المساعدة
٥	٥	مساعدات أخرى
٢	٣	تكاليف الإدارة
١٠٠	١١٠	مرتبات الأولاد
٣	٣	تكاليف الإدارة
١٧٠	١٧٠	الخدمات الصحية وإعادة القدرة على العمل
٨٥٨	٦٩٧	المجموع الكلي

والأساس الذي بنيت عليه هذه التقديرات موضح في الفقرتين ٢٦٩ و ٢٧٠، وأكبر إيضاح وتفصيل في مذكرة خبير الحكومة ، ويلاحظ أن مجموع نفقات الضمان الاجتماعي بما فيه الأغراض التي تتناولها مشروعات التأمين الحالية والأغراض الجديدة يبلغ ٦٩٧ مليون جنيه لسنة ١٩٤٥ و ٨٥٨ مليون لسنة ١٩٦٥ منها ٣٦٧ مليون سنة ١٩٤٥ و ٥٥٣ مليون سنة ١٩٦٥ للتأمين الاجتماعي يتحملها صندوق التأمين من إيراداته الخاصة تحت إشراف لجنة التأمين الاجتماعي التأسيسية المقترحة تحت عنوان "تغيير رقم ٢٢".

٢٦٩ - أن الزيادة في تكاليف الضمان الاجتماعي بين سنتي ١٩٤٥ و ١٩٦٥ ترجع كلها الى معاشات التقاعد وتدل على ازدياد نسبة أرباب المعاشات بين السكان والانتقال الى معاشات التأمين الكاملة سنة ١٩٦٥ - والمبلغ الاجمالي وقدره ٣٠٠ مليون جنيه لمعاشات التقاعد في سنة ١٩٦٥ أساسه افتراض أن معاشات جميع الأشخاص المشتركين في التأمين في الوقت الحاضر ستزيد بنسبة شان للتأمين الفردي و شان ونصف للتأمين المشترك كل سنتين ابتداء من سنة ١٩٤٥ الى ١٩٦٥ بغض النظر عن تاريخ تقاعدهم. أما أرباب المعاشات الجدد (أعني الذين سيسرى عليهم النظام الجديد من الطبقتين الثانية والرابعة وبعض أفراد الطبقة الأولى المعفيين من الاشتراكات في الوقت الحاضر) فسيطبق عليهم المبدأ الخاص بالاشتراكات تطبيقاً دقيقاً بمعنى أنه متى تقاعد الشخص منهم يظل معاشه كما هو ولا يتغير. وهذا طبقاً للاقتراح المين في الفقرتين ٢٤٢ و ٢٤٣ الخاص بمعاملة حائتي الفئتين (أي المستحقين للمعاشات بحسب النظام القديم والذين يستحقونها بحسب النظام الجديد) على أساسين مختلفين. وقد أشرنا في العبارتين الأخيرتين من الفقرة ٢٤٣ الى النتائج المالية التي تترتب على معاملتهما معاملة متشابهة.

٢٧٠ - فيما يلي ملاحظات عن بعض النقط البارزة في جدول النفقات

رقم ١٢ :

(١) يشمل الرقم الدال على نفقات العجز الناشئ عن إصابات العمل لسنة ١٩٤٥ جميع حالات العجز المزمّن الموجودة في الوقت الحاضر، وعلى اعتبار أن جميع الإعانات الأسبوعية الحاضرة سترتفع الى مستوى الفئات الجديدة. إلا أنه فيما يتعلق بهذه الحالات سيكون هناك وفر في احتياطي شركات التأمين مقابل التزاماتها على أساس الفئات الحالية وهذا الوفّر يخضع بطبيعة الحال من المبلغ المقدر.

(٢) المبالغ المقدر لمنحة الجنازات في عام ١٩٤٥ أقل منه في عام ١٩٦٥ وذلك بالنسبة لاقتراح استبعاد جميع الأشخاص الذين تزيد أعمارهم عن ٦٠ سنة من نطاق هذه المنحة عند بدء المشروع باعتبار أنهم ليسوا في حاجة الى هذه المنحة .

(٣) المبالغ المقدر لتكاليف الخدمات الصحية وإعادة القدرة على العمل هو مبلغ تقريبي للغاية ويحتاج الى بحث أدق . وهو في سنة ١٩٤٥ مثله في سنة ١٩٦٥ باعتبار أن تطور الخدمة واتساعها سيقا بالهما تقص في عدد المحتاجين إليها . والمفروض في التقدير أن العلاج الطبي في المصحات والمستشفيات وأمانتها ستقوم به الإدارة الصحية بمقتضى التأمين الإلزامي دون حاجة الى استمرار التأمينات الاختيارية أو تحصيل مصاريف العلاج، على أن هذا الاقتراح سيكون موضع دراسة أخرى كما أشرنا في الفقرة ٤٣٧ .

(٤) أما نفقات إعانات العجز الناتية من غير إصابات العمل فهي على أساس ما قدره خبير الحكومة للأسباب المذكورة في الفقرة ٢٢ من مذكرته، من أن معدل المرض يزيد ١٢ ونصيف % عما هو معتبر في الوقت الحاضر أساسا لميزانية التأمين الصحي الأهلى . والمأمول أن التحسين في وسائل الوقاية والعلاج سيؤدى الى تخفيض نسبة الإعانات عما هو مقدر لها .

(٥) المبلغ المقدر لمعاشات المساعدات الأهلية وقدره ٢٥ مليون جنيه لسنة ١٩٦٥ يشمل فئات عديدة أهمها ما يأتى :

(أ) النساء بين ٦٠ و ٧٠ من العمر اللواتى ليس لهن معاشات تأمين في الوقت الحاضر ولكنهن يستولين على إعانات من صندوق المساعدات الأهلية طالما هن محتاجات إليها . والمتنظر أنه متى توفرت معاشات المساعدة سيزيد عدد الطلبات زيادة محسوسة .

(ب) الأشخاص الذين لا يسرى عليهم نظام المعاشات في الوقت الحاضر وقد تقدموا في السن لدرجة تؤهلهم للوصول على الإعفاء من دفع الاشتراكات بتانا أو أنهم يصلون الى سن التقاعد قبل سنة ١٩٦٥ بمدة طويلة بحيث تكون معاشاتهم غير كافية وفي حاجة الى المساعدة .

(ج) الأشخاص من الطبقتين الثانية والرابعة الذين يعفون من دفع الاشتراكات على اعتبار أن دخلهم السنوى يقل عن ٧٥ جنيها (انظر الفقرة ٣٦٣ بند ٣) ولذلك لا يكون لهم الحق في معاشات التأمين .

فالنشان (١) و(ب) هما عبارة عن المتخلفين من النظام القديم والمتنظر أن عددهم ويا يتكفله كل منهم سيقل بسرعة هائلة عقب سنة ١٩٦٥ أما فيما يتعلق بالفئة الثالثة فقد قدر خبير الحكومة (ملحق ١ فقرة ٥٩) استمرار نفقات معاشات المساعدة بمعدل ١٥ مليون جنيه سنويا أى ٢٤٠,٠٠٠ معاش مساعدة كامل، ومن الجائز أن نأمل أن عدد الأشخاص من الطبقتين الثانية والرابعة الذين يصفون من دفع الاشتراكات بسبب فقرهم سيكون أقل من ذلك بكثير .

(٦) أما تكاليف الإدارة وقدرها ١٨ مليون جنيه للتأمين الاجتماعى و٣ ملايين جنيه للمساعدات الألفية فى سنة ١٩٤٥ فقد بنيت على الاعتبارات الآتية : بلغت تكاليف الإدارة سنة ١٩٣٨ / ١٤٤٣٩ مليون جنيه للتأمين (بخلاف التعويض عن الاصابات) وحوالى ٦٩٥٠٠٠٠٠ جنيه للمساعدات الالهية المركزية أو المحلية .

فما يتعلق بالمساعدات الالهية وتكاليف ادارتها المرتفعة نسبيا فسينكش نطاق هذه المساعدات انكاشا كبيرا ولذلك يجب فى الواقع الا تزيد تكاليف ادارتها عن الملايين الثلاثة المتقدرة لها . كذلك ادارة اعانات ومعاشات العجز الناشئ عن اصابات العمل يجب الا تزيد تكاليفها عن ١٠ ٪ من مجموع الاعانات المحددة لها والتي زيدت زيادة كبيرة (ويلاحظ فى الملحق ٥ أن شركات المناجم التعاونية تدار فى الوقت الحاضر بأقل من هذه النسبة بكثير) اعنى انه يجب الا تزيد عن ١/٢ مليون جنيه والباقي وهو ١/٢ ١٦ مليون لادارة التأمينات الأخرى متقابل ١٤ مليون سنة ١٩٣٨ / ٣٩ . واذا راعينا الزيادة فى الاسعار وفى نطاق التأمين من ناحية، والاقتصاد الذى سيقترن على التنسيق من ناحية أخرى بدت هذه الزيادة معقولة .

(٧) المبلغ المقدر لاعانات العجز الناشئ عن غير اصابات العمل وقدره ٥٧ مليوناً لسنة ١٩٤٥ هو على اعتبار ان جميع الأشخاص الذين يتناولون اعانات عجز عند البدء بتنفيذ المشروع ستزيد اعاناتهم الى الفئة الجديدة ، فاذا أخذ بالاقتراح الوارد بالفقرة ٣٥٣ بند ٥ وهو معاملة العاجزين عجزا دائما وكليا من بين هؤلاء الأشخاص على اساس الماشات التصاعدية فان تكاليف اعانة العجز فى سنة ١٩٤٥ ستخفص بما يعادل عشرة ملايين جنيه تقريبا (انظر الملحق ١ فقرة ٥٦) .

٢٧١ - يبين الجدول ١٢ مجموع نفقات مشروع الضمان الاجتماعى، وهذه طبعا ليست نفقات جديدة بل ينفق أغلبها فى الوقت الحاضر . ولا يمكن الحكم

على مدى ما سيفرض على كل هيئة من الهيئات المساعمة في التأمين الاجتماعي من التكاليف الإضافية الا بعد بحث الطريقة المنتزحة لتوزيع مجموع النفقات . فكيف تحصل المبالغ الميئنة بالجدول ١٢ ؟ هناك ثلاثة موارد هامة يجب التنوية بها وهي :

(١) وزارة المالية أو بعبارة أخرى المواطنون كدافعي الضرائب .

(ب) المتفعون من التأمين — أعنى المواطنين كمؤمن عليهم .

(ج) أصحاب الأعمال الذين يستخدمون عمالا بمقتضى عقود استخدام .

كذلك سيكون للسلطات المحلية شأن خطير في أمر التأمين وذلك بتوفير معظم المؤسسات اللازمة ان لم يكن جميعها ، وهذا يؤدي بنا الى مورد رابع — أعنى المواطنين كدافعي عوائد . وقد راعينا في تقدير ميزانية الضمان الاجتماعي احتساب العوائد المحلية فيما له علاقة فقط بالعلاج الطبي في المستشفيات أو بالمساعدات العامة أو في معاهد العميان . وقد ادجنا هذه النفقات بالجدول ١٣ (صفحة ٢٠١) ضمن نصيب وزارة المالية لأن تقسيم هذه التكاليف تقسيما نهائيا بين الضرائب الأهلية والعوائد البلدية لا يمكن البت فيه الآن . أما النفقات الأخرى الكثيرة التي تتحملها السلطات المحلية في سبيل الخدمات الاجتماعية المنشأبة كالسكنى والتعليم ورعاية الاهمات والاطفال، فانها وان تكن ترتبط ارتباطا وثيقا بالضمان الاجتماعي ، فاننا مع ذلك لم نتناولها بالبحث في الصفحات السابقة وليست محسوبة ضمن ميزانية الضمان الاجتماعي .

الضرائب والاشتراقات

٢٧٢ — قبل الكلام عن هذين الموردتين يحسن الاشارة باختصار الى مدلولهما ، فالفرق بين الضريبة واشترك التأمين هو ان الضريبة تتعلق ، أو يجب ان تتعلق ، بالمقدرة على الدفع أكثر من تملكها بما قد يتوقع الدافع ان يحصل عليه في مقابلها ، بينما يتعلق اشترك التأمين أو يجب ان يتعلق بقيمة المنافع أو المزايا المرجوة وليس بالمقدرة على الدفع . وفي حدود التأمين نفسه يمكن تحديد فرق آخرين التأمين الاختياري والتأمين الاجباري ، ففي التأمين الاختياري يجب ان يكون الاشترك متناسبا الى حد ما مع درجة التعرض للخطر ، فالأشخاص الذين هم أقل تعرضا للاخطار يجب أن يدفعوا في مقابل نفس المزايا أقل مما يدفعه الأشخاص الأكثر تعرضا لهذه الأخطار والا فانهم يمتنعون عن التأمين . اما في التأمين الإجباري

فقد يختلف الاشتراك باختلاف درجة التعرض للخطر ولكن ليس هذا حتماً . وقد أشرنا إلى الاعتبارات المتداخلة بهذه النقطة في الفقرتين ٨٦ و ٨٧ . والواقع أن مسألة التناسب بين قيمة الاشتراك ودرجة التعرض للخطر في التأمين الإجبارى هي مسألة ثانوية بالنسبة لموضوع بحثنا الحالى ، وهو الموارد الثلاثة التى يمكن الحصول منها على مالية الضمان ، فالفرق الجوهرى هو بين الضريبة واشتراك التأمين . فالضريبة ترتبط بموارد الشخص وثروته . أما اشتراك التأمين فنواء اختلاف أولم يختلف بنسبة درجة التعرض للخطر ، فانه يجب ألا يختلف باختلاف مالية الداعين ما دامت المزايا التى سيحصلون عليها واحدة .

٢٧٣ — مهما تكن المبالغ التى تحصل من الموردين الثانى والثالث أى من المؤمن عليهم كدافعى اشتراكات وأرباب العمل كستخدمين لهم ، فإنه من المؤكد أن وزارة المالية ، وبمعنى آخر المواطنين كدافعى ضرائب ، يجب أن يستمروا فى أداء جزء هام من مجموع النفقات المدرجة بالجدول رقم ١٢ ، بل لقد اقترح أحيانا أن تؤخذ تكاليف الضمان الاجتماعى من الضرائب دون غيرها . وهذا الاقتراح يرد أو يمكن أن يرد فى صورتين متبادلتين : فإحداهما تقول أن الضمان الاجتماعى يجب أن يمولى برمته من الضرائب العامة أو بعبارة أخرى يجب أن يصبح كله بدون اشتراكات . والثانية أن الضمان الاجتماعى يجب أن يمولى من ضرائب خاصة ترصد لغرض خاص . والاقتراح فى كلتا صورتيه يتعارض مع مبدأ دفع الاشتراكات وتتضمن منطقيا كما يقول بعض أنصاره إسقاط طمة "تأمين" من الموضوع . ويمكن أن يقال فى تفضيل الصورة الثانية عن الأولى أنها تحتفظ ببعض الصلة بين الدفع والاستلام ، أو الاعطاء والأخذ ، وقد تساعد على التوسع فى أساس الضرائب . وقد يكون من الأيسر مثلا التوفيق بين أصحاب الأجر وضريبة الدخل إذا خصصت حصيلة هذه الضريبة للاتفاق منها فيما يعود بالنائدة الشخصية على أصحاب الأجر ، كما حدث أن فرضت الحكومة ضريبة خاصة على البترول لتجدين الطرق التى تستخدمها أصحاب السيارات التى تسير بالبترول . ولكن هناك اعتراضا قويا على تخصيص ضريبة معينة لأغراض معينة ، فهى أولا طريقة يكرهها بحق رجال الاقتصاد المتعاونون عن وضع الميزانية العامة ولا يمكن القول بأن من الحكمة تطبيقها على جزء من ضريبة هامة كضريبة الدخل . أضف إلى ذلك أن الاختبار قد دلل فيما يتعلق بالاعتادات الخاصة باصلاح الطرق أنه ليس هناك ما يضمن احترام

نظرية تخصيص ضريبة ما لأغراضها الأصلية احتراماً كاملاً . على أنه ليس من الضروري هنا مناقشة أوجه التفضيل بين صورتى هذا الاقتراح ، الذى يرمى إلى استبعاد التأمين على أساس الاشتراكات كلية ، وجعله قاصراً عن الضرائب بحسب مقدرة الأشخاص المالية . فن وجهة النظر التى يرمى إليها هذا التمرير والتي عضدتها الغالبية الساحقة من الهيئات المختصة والأشخاص الفنين الذين تقدموا بملاحظاتهم للجنة ، يتضمن هذا الاقتراح خروجاً على المبادئ المتبعة فى الوقت الحاضر ، وهو أمر ليس هالك ما يبرره أو يدعو إليه ، كما أنه يتعارض مع رغبات الديمقراطية البريطانية ومبناها . مشروع التأمين الاجتماعى الذى هو نقطة الارتكاز فى هيكل الضمان الاجتماعى المقترح ، يقوم على فكرة الاحتفاظ بمبدأ الاشتراكات ، أعنى المبدأ الذى يقضى بأن جزءاً كبيراً من مجموع نفقات المشروع الذى من شأنه أن يضمن لكل شخص دخلاً معيناً ، يجب أن يحصل من أموال يدفعها المواطنون كأشخاص مؤمن عليهم على أساس الحصول على مزايا متساوية مقابل اشتراكات متساوية . فالاشتراك معناه أن الفقير والغنى متساويان ، فيه احتمال حصول كل منهما على منافع واحدة ومعاملة واحدة . أما الضريبة فعناها أن الرجل الغنى بسبب غناه ومقدرته على الأداء يدفع أكثر من الفقير لأغراض عامة تتعلق بالصالح العام ، وهذه الأغراض العامة قد تشمل ، بل يجب أن تشمل ، تحمل جزء من نفقات الضمان الاجتماعى . أما إذا قام الضمان الاجتماعى على مبدأ الاشتراك فإن هذه الأغراض العامة لا يمكن بداعه أن تتحمل النفقات كلها .

٢٧٤ — أصرت على مبدأ الاشتراك أو قبلته ، جميع الهيئات الكبرى المشهولة لجميع الأشخاص المؤتمنين فى بريطانيا أكبر تمثيل وخاصة المؤتمر الوطنى لجمعيات الإخاء National Conference of Friendly Societies والمجلس العام لمؤتمر اتحاد النقابات Trade Unions Congress General Council وقد احتفظنا بهذا المبدأ كركن أساسى من أركان مشروع الضمان الاجتماعى لأسباب تتفق مع هذه الرغبات ويمكن تلخيصها فى ثلاثة كما يلي :

(١) ان المؤمنين أنفسهم يستطيعون ويريدون أن يدفعوا بل هم يفضاؤون الدفع على عدم الدفع . واما عند بحق أن الرغبة فى دفع الاشتراك بغض النظر عن موارد الشخص هي الباعث الأكبر لاستنكار مبدأ فحص الموارد .

(٢) ان من المستحسن أن يكون صندوق التأمين الاجتماعى قائماً بذاته مستقلاً بنفسه بالتزامات محددة وموارد محددة . ويجب أن يكون مفهوماً لدى

المواطنين كأشخاص مؤمنين ، أنهم لا يستطيعون الحصول على أكثر من مزايا معينة مقابل اشتراكات معينة ، كما يجب أن يروضوا أنفسهم على أن الدولة ليست مطالبة بتوزيع الهدايا ذات اليمين وذات اليسار في غير ما كلفه على أحد .

(٣) ان دفع الاشتراكات وتسجيلها في وثيقة تأمين خاصة بكل فرد من شأنه أن يسهل أعمال الإدارة تسهلاً كبيراً ، وخاصة في مشروع يتناول جميع الأهلين ويقسمهم الى طبقات بحسب طرائق حياتهم المختلفة ، مقدماً لهم إعانات ومساعدات بحسب حاجاتهم المنوعة . فمن شأن الاشتراكات أن تجعل في حيازة كل فرد بطريقة آلية أتموماتيكية سجلاً يستطيع الحكم بمقتضاه على مدى استحقاقه للإعانة في أى وقت من الأوقات .

٢٧٥ - ويجانب حذرين الموردين ، أى وزارة المالية "أو بعبارة أخرى المواطنين كدافعي ضرائب بحسب مقدرتهم المالية" والشخص المؤمن "أو بالحرى المواطن مؤدياً اشتراكاً من فئة واحدة مقابل مزايا واحدة بنص النظر عن الدخل والمقدرة المالية" ، هناك مصدر ثالث وهو صاحب العمل الذى يستخدم الشخص المؤمن عليه بمقتضى عقد استخدام . فهل يجب الحصول على بعض نفقات التأمين من هذا المصدر الثالث ؟ إن حالة واحدة معينة تستوجب ذلك وهى حالة التعرض لخطر الإصابات أو الأمراض التى تنشأ في أثناء العمل وبسببه فى الصناعات الخطرة . فهنا سبب خاص يستوجب مساهمة صاحب العمل فى النفقات بالقدر الذى يتناسب ودرجة الخطر ، كما أن هذا يكون باعثة لأصحاب الأعمال فى هذه الصناعات الخطرة على اتخاذ الاحتياطات الكافية لمنع الإصابات والوقاية من الأمراض . أما فيما عدا هذه الحالة فالحاجة الفائلة بضرورة اشتراك أصحاب الأعمال فى نفقات التأمين الاجتماعى ليست من القوة كمنك التى تقضى باشتراك الأشخاص المؤمن عليهم . والطريقة المثبتة فى الوقت الحاضر للحصول على مساهمة أصحاب الأعمال فى نفقات التأمين بدفع جزء معين من ثمن طوابع خاصة تلتصق بوثيقة تأمين كل أسووع من العمل ، هى فى الواقع ضريبة على صاحب العمل نظير استخدامه للشخص المؤمن ولا علاقة لها بأرباح صاحب العمل أو مقدرته المالية . ولذلك فهى تختلف فى كل حالة باختلاف مجموع ما يذعه صاحب العمل من أجور ، أى أنها تنقل وتكثر بحسب قلة أو كثرة ما يستخدمه صاحب العمل من الأيدي العاملة ، لا بحسب ما يظهره كل صاحب عمل من غيره وما يبذله من جهد

لمنع البطالة أو المرض . ولذلك يمكن القول إنه إذا رأى ضرورة استمرار أصحاب العمل في أداء اشتراك من هذا النوع بصفقتهم أصحاب عمل فإن من المستحسن والمرغوب فيه بحث ما هنالك من وسائل غير الوسيطة المتبعة في الوقت الحاضر، وخاصة الاقتراح الذي تقدمت به منذ سنوات اللجنة الملكية لمكافحة الفقر وإغاثة المعوزين، وهو فرض ضريبة على أصحاب العمل في حالات الفصل من الخدمة. غير أن هذه الوسيلة وغيرها من الوسائل التي اقترحت إلى الآن لتحل محل الضريبة الحالية على الاستخدام، لا تحلوا كلها من صعوبات واعتراضات .

٢٧٦ — الواقع أنه إذا أريد الاحتفاظ بمبدأ مساهمة أصحاب الأعمال في نفقات التأمين بصفقتهم أصحاب أعمال، لا كدافعي ضرائب بحسب مقدرتهم المالية، فإن من المتعذر إيجاد طريقة عملية أخرى بدلا من الطريقة الحالية، التي تقضى بدفع مبلغ عن كل أسبوع خدمة . ومع أن هذا الاشتراك قد يعد ضريبة مباشرة على الاستخدام، فقد يمكن اعتباره أيضا زيادة في الأجور، فهو لا يدخل في تكاليف الانتاج بأكثر أو أقل من دخول الأجور أو ما يختم من أجور العمال مقابل اشتراكهم. ومن الممكن بل من الواجب اعتباره من صميم تكاليف الإنتاج لأن الترض منه هو صيانة القوة العاملة في حالتها العمل والاتقطاع عنه . ولا شك أنه بالنسبة إلى مجموع تكاليف الإنتاج سيكون أى اشتراك معقول يدفعه صاحب العمل للضمان الاجتماعي ضئيلا وفي محله نظرا لما يجلبه من نفع، فمن الخير لأصحاب الأعمال أن يكون عمالهم في أمن وضمان وأن يعنى بهم في فترات التعطل أو المرض التي لا يمكن تجنبها، وأن تتوفر فيهم حالة الطمأنينة التي تجعل منهم متجين أكفاء . كذلك من المرغوب فيه أن يشعر أصحاب الأعمال بأنهم معنون بحياة الذين يعملون تحت إشرافهم وأنهم لا ينظرون إليهم كمجرد آلات لإنتاج بل كخلائق بشرية، والواقع أن الكثيرين منهم يشعرون بهذا، وهم يقبلون بل يرحبون بالمساهمة في التأمين الاجتماعي كدليل على عنايتهم بعالمهم . ومن المرغوب فيه أخيرا إعطاء أصحاب الأعمال حيوية واضحة على أساس الاشتراك تخول لهم حق إبداء الرأي فيما يتعلق بإدارة التأمين الاجتماعي وما يروونه من تحسينات ممكنة . وأنه وإن كانت الأسباب التي تقضى بضرورة اشتراك أصحاب الأعمال في نفقات التأمين الاجتماعي اشتراكا مباشرا، تقل وجاهة عن تلك التي تقضى بضرورة اشتراك الأشخاص المؤمن عليهم، فهي على كل حال أقوى من حجج القائلين باعفائهم . ولذلك قد احتفظنا في مشروع هذا التقرير بجزء جوهرى من النفقات يؤديه أصحاب الأعمال، لا على أساس الأرباح بل مقابل كل أسبوع عمل يؤديه الشخص المؤمن .

مشروع الاشتراك الثلاثي

٢٧٧ - إن مالية مشروع الضمان الاجتماعي قد وضعت بناء على ما تقدم على أساس استقرار نظام الاشتراك الثلاثي الذي أنشئ سنة ١٩١١ ، فقد ظل هذا النظام معمولاً به مدة ثلاثين سنة أثبت فيها صلاحيته وقبوله بالرضاء العام . ويتناول المشروع إنشاء صندوق للتأمين الاجتماعي للصرف منه على جميع نواحي التأمين مقابل ما يدفعه المؤمن عليهم من اشتراكات ، وينساب المال إلى هذا الصندوق في مجريين رئيسين أولهما من بيع طوابع التأمين بقيمة ما يدفعه المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال من الطبقة الأولى مشتركين ، أو المؤمن عليهم وحدهم من الطبقتين الثانية والرابعة ، وثانيهما من وزارة المالية من الضرائب العامة . وتتكون الرسوم الصناعية على الصناعات الخطرة (فقرة ٨٩) مورداً ثالثاً أقل من الأولين . وسؤددى معظم المواطنين إن لم يكن كلهم نصيبهم من الاشتراكات في صورتين : اشتراكات تأمين مقابل مزايا واحدة للجميع وبالتالى قيمة واحدة للجميع بغض النظر عن دخلهم أو مواردهم ، ثم جزء من الضرائب الأهلية المباشرة أو غير المباشرة بحسب حالتهم المالية . والذين هم أصحاب عمل يدفعون بصفة ثالثة علاوة على هاتين الصفتين . وتتكون مالية صندوق التأمين واحدة ولكن لها حسابات منفصلة للأغراض المختلفة كما هو موضح بالفقرة ٤٢

٢٧٨ - وعلى أساس مزايا التأمين المبينة بالفقرة ٤٠١ قد أوضحنا بالفقرة ٤٠٣ فئات الاشتراك المطلوب من الأشخاص المؤمن عليهم وأصحاب العمل ، وأهم هذه الفئات هى : سبع شلنات وست بنسات أسبوعياً للرجل البالغ من الطبقة الأولى و٦ شلنات أسبوعياً للمرأة البالغة من الطبقة الأولى باعتبارها اشتراكاً مزدوجاً من العامل وصاحب العمل معاً . أما الفئات المقابلة لهذا في حالة الطبقات الأخرى والأولاد والبنات ، والتسويات الممكنة في حالات خاصة ، وقسمة الاشتراك المزدوج بين العامل وصاحب العمل ، فهى مبينة في الفقرات ٤٠٣ إلى ٤٠٨

٢٧٩ - إن الاعتبارات التى أدت إلى تحديد قيمة الاشتراكات المقترحة للطبقات المختلفة قد ضمنها خبير الحكومة في مذكرته ويتلخص أهمها فيما يلى :

(١) الاشتراكات المزدوجة من أصحاب الأعمال والأشخاص المؤمن عليهم من الطبقة الأولى يراد بها تغطية ثلثي نفقات التعطل وخمسة أسداس معاشات التأمين وإعانات الوضع والعجز (بخلاف العجز الناشئ عن إصابات العمل) في حالة المنضمين الجدد إلى المشروع في سن السادسة عشرة ، وجميع نفقات منح الزواج والجنائز ، وخمسة أسداس نفقات أخرى كإعانات الزمّل والوصاية ومبالغ معينه للمساهمة في نفقات الخدمات الصحية وإعادة القدرة على العمل . وكيفية تقسيم الاشتراكات الطبقة الأولى المزدوج بين المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال موضحة في الفقرة ٢٨٠ مع الرجوع إلى الفقرتين ٩٦ و ٢٩١

(٢) أما اشتراكات المؤمن عليهم من الطبقتين الثانية والرابعة حيث لا يوجد أصحاب أعمال ، فقد روعي في تقديرها تغطية إعانات بكل من هاتين الطبقتين بما يوازى نفس الجزء من مجموع النفقات الذي تغطية اشتراكات الطبقة الأولى من العمال وأصحاب الأعمال معا .

(٣) أما أصحاب الأعمال في الصناعات الميينة في جدول الصناعات الخطورة فيدفعون رسما إضافيا علاوة على نصيبهم في الاشتراك المزدوج . والمقصود بهذا الرسم أن يغطي ثلثي ما يزيد في تكاليف الإصابات والأمراض في هذه الصناعات عن متوسط تكاليفها في الصناعات الأخرى ، والثلث الباقي يكون قسمة بين العمال وأصحاب الأعمال في سائر الصناعات الأخرى ووزارة المالية .

(٤) ومن اشتراك الطبقة الأولى المزدوج (من العمال وأصحاب الأعمال) المشار إليه بالفقرة ٢٧٨ يخصص ١٠ بنسات أسبوعيا في حالة الرجل البالغ و ٨ بنسات للمرأة البالغة لنفقات الخدمة الصحية وإعادة القدرة على العمل بما فيها العلاج المحاسني بالمستشفيات ، مع اشتراكات مناسبة أقل من هذه في حالة الاحداث . وسيؤدى الأشخاص المؤمن عليهم من الطبقتين الثانية والرابعة اشتراكات الطبقة الأولى المزدوجة .

(٥) وتؤدى وزارة المالية ثلث مجموع إعانات التعطل وستدس تكاليف المعاشات وإعانات العجز والوضع للشركين الجدد في سن السادسة عشرة مع التكاليف التي ستنشأ عن إدخال جميع المواطنين الحاليين من مختلف الأعمار في نطاق إعانات التأمين العادية ذات الاشتراك المتساوى وكذلك الستدس الباقي

من إعانات العجز الناشئ عن إصابات العمل والذي لم تغطه رسوم التأمينات الخطرة وكذا مجموع نفقات مرثيات الأولاد والمساعدات الأهلية .

(٦) تتحمل وزارة المالية والعوائد المحلية نفقات الخدمات الصحية بمساعدة منحة من صندوق التأمين الاجتماعي توازي الجزء المخصص لهذه الخدمات من إيرادات الاشتراكات. أما تقسيم التكاليف بين وزارة المالية والعوائد المحلية ونصيب كل منهما فيتوقف على نتيجة البحث المقترح في الفقرة ٣٧؛ بشأن مالية وإدارة هذه الخدمات .

(٧) الأموال المتجمعة في مشروعات التأمين الحالية الخاصة بالمعاشات والصحة والتعطيل تنقل الى صندوق التأمين الاجتماعي وتستغل .

٢٨٠ — أما تقسيم اشتراك الطبقة الأولى المشترك بين العمال وأصحاب الأعمال فالرأى عندنا هو أن نفقات البطالة . وكذا نفقات العجز غير التي يغطيها الرسم المقترح فرضه على الصناعات المدرجة بكشف الصناعات الخطرة وكذا معاشات التقاعد والترمل — يجب أن تكون مناصفة بين الفريقين ، وان يستمر أصحاب الأعمال في المساهمة في نفقات العلاج الطبي لعمالهم وان تتحمل العمال معارف الجنائز ومنح الزواج والوضع والجزء الأكبر من نفقات العلاج الطبي .

نصيب كل طرف من أطراف التأمين الثلاثة

٢٨١ — قد بينا في الجدول رقم ١٣ النصيب الذي يخص كل طرف من أطراف التأمين الثلاثة من نفقات المشروع في تواريخ مختلفة وذلك على أساس نفقات الاشتراكات المقترحة . وتبين الخانة عمدة (١) من الجدول نفقات الخدمات الاجتماعية المماثلة للخدمات المقترحة في سنة ١٩٣٨ — ١٩٣٩ ، ولا تشمل ما يتفقه الأفراد في الوقت الحاضر على العلاج الطبي وعلى التأمينات الاختيارية المختلفة وهي التي سينظروا المشروع الجديد . والنفقات الفعلية في الوقت الحاضر تزيد كثيرا عن الرقم المبين أمام سنة ١٩٣٨ — ١٩٣٩ بسبب ما هو جار الآن من منح معاشات تكميلية ، وزيادة الاشتراكات والإعانات ، ورفع الحد الأقصى لأجور العمال غير اليدويين في تأمينات الصحة والمعاشات والتعطيل ، وخفض سن المعاش للنساء ،

وأسباب أخرى . والحلانة نمرة ٢ من الجدول تشمل الأرقام التي حاولنا تقديرها لبيان نصيب كل هيئة من الهيئات المختصة من النفقات في سنة ١٩٤٥ فيما او استمرت نظم التأمين الحالية بنقاتها الحاضرة . والأرقام في هذه الخانة هي بالضرورة افتراضية الى حد ما وهي تبين أن النفقات المدرجة بميزانية الضمان الاجتماعي على أساس الاقتراحات الحديثة تزيد في مجموعها بمقدار ٢٦٥ مليون جنيه على مجموعها طبقا للشروعات الحالية ، وان وزارة المالية والعوائد المحلية ستتحمل ٨٦ مليوناً من هذه الزيادة ، وقد يتقص هذا المبلغ بنسبة ١٠ ملايين جنيه اذا عمل بالاقتراح الوارد في الفقرتين ٣٥٣ (٥) و ٢٧٠ (٧) .

جدول رقم ١٣

بيان نفقات الضمان الاجتماعي ونصيب كل من وزارة المالية والأشخاص المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال في تواريخ مختلفة

مليون جنيه انجيزى		٣٩-٣٨		
١٩٦٥	١٩٤٥			
المقترح	المقترح	المشروعات الحالية	(١)	
(٤)	(٣)	(٢)		
٥١٩	٣٥١	٢٦٥	٢١٢	وزارة المالية (والعوائد المحيطة للمستشفيات والمساعدات العامة) ...
١٩٢	١٩٤	٦٩	٥٥	الأشخاص المؤمن عليهم ...
١٣٢	١٣٧	٨٣	٦٦	أصحاب الأعمال ...
١٥	١٥	١٥	٩	مصادر أخرى (أهمها الفوائد) ...
٨٥٨	٦٩٧	٤٣٢	٣٤٢	المجموع ...

ملحونة : المبلغ الأول وقدره ٢١٢ مليون جنيه وهو نصيب وزارة المالية وسلطات المحلية من النفقات سنة ١٩٣٨ - ١٩٣٩ ، مأخوذ عن الجدول رقم ٢٣ الوارد في الملحق (ب) ويتكون من ١٣٥٣ مليون جنيه قيمة اشتراك الوزارة في التأمين والمساعدات و ٢٦٣ مليون جنيه من القوائد المحلية للمساعدات العامة ومساعدات العميان و ٥٠ مليوناً من الضرائب والعمائد والمشتات البلدية .

ونصيب الأشخاص المؤمن عليهم هو المئين بالجدول ٢٣ المشار إليه ونصيب أصحاب الأعمال هو كالمين بالجدول ٢٣ أيضاً زاندا ١٣ مليوناً نظير التوزيع عن الاعانات ونفقات الإدارة المختصة بها . أما مبلغ الإيرادات من أصحاب الأعمال سنة ١٩٤٥ وقدره ١٣٧ مليوناً فيشمل ٥ ملايين تؤخذ من الاحتياطي المتوفر لدى أصحاب الأعمال أو شركات التأمين المتعاقدين معها نظير التوزيعات الحالية .

٢٨٢ - وفيما يتعلق بنصيب الهيئات المختلفة فإن المبلغ الذي ستتحمله وزارة المالية والعمائد المحلية وقدره ٨٦ مليوناً من البنحيات باعتبارها الفرق بين النفقات المقدرة للنظام القديم والمشروع الجديد هو أقل من نفقات مرتبات الأولاد . ولا ترجع الزيادة في مجموع الإيرادات المتحصلة من الأشخاص المؤمن عليهم إلا جزئياً فقط إلى الزيادة في فئات الاشتراكات . أما باقي الزيادة فترجع إلى الاشتراكات الجديدة من الطبقات التي لم تكن داخلة في التأمين من قبل ثم إلى نفقات كانت تتحملها قبلاً مصادر أخرى كتفقات الجائز وجزء كبير من العلاج الطبي . أما الزيادة في اشتراكات أصحاب الأعمال من ٦٦ مليوناً سنة ١٩٣٨ - ١٩٣٩ إلى ١٣٧ مليوناً سنة ١٩٤٥ فترجع إلى الزيادة المقترحة في فئة الاشتراك . والافتراضات الجديدة ترفع الإيرادات المتحصلة من الأشخاص المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال إلى حد كبير في بدء المشروع وتقصر التكاليف الإضافية التي ستتحملها وزارة المالية على مرتبات الأولاد فقط ثم بعد ذلك تستقر الإيرادات المتحصلة من الأشخاص المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال على حالة واحدة وتتولى وزارة المالية عبء المعاشات المزايمة . وهذا كما أوضحنا في الفقرة ٢٩٢ يتفق مع مقتضيات السياسة المالية .

وسيخصص من الإيرادات المقدرة لتحصيلها من الأشخاص المؤمن عليهم وهي ١٩٤ مليوناً من البنحيات في سنة ١٩٤٥ حوالي ٨٤ مليوناً للخدمات الصحية طبقاً للفقرة ٢٧٢ (٤) والباقي يكون على ذمة الاعانات التقديرية . ومن المبلغ المتقدر تحصيله من أصحاب الأعمال سنة ١٩٣٥ وقدره ١٣٧ مليوناً يخصص حوالي ٦ ملايين للخدمات الصحية والباقي يكون على ذمة الاعانات التقديرية .

الاشتركات بالمقابلة مع المزايا والقدرة المالية

٢٨٣ - اشترك الرجل البالغ من الطبقة الأولى بناء على البيانات الواردة في مذكرة الخبير الحكومي للتأمين هو ٤ شلنات و ٣ بنسات أسبوعيا . فهل هذا مبلغ معقول يدفعه الفرد نظير أمنه الاجتماعي بغض النظر عن موارده ؟ وهل ينتظر أن يكون في طاقة دفع هذا المبلغ ؟ يمكن الإجابة على هذين السؤالين من نواح ثلاث : أولا من ناحية ما سيحصل عليه الفرد مقابل ما سيدفعه . (ثانيا) من ناحية ما قد أظهره هو نفسه في الماضي من قدرة على الدفع ورغبة فيه . و(ثالثا) بمقارنة نصيبه في مجموع الإيرادات بالمقابلة مع نصيب الآخرين .

٢٨٤ - الجواب من الناحية الأولى يمكن استخلاصه من الجدول رقم ١٤ المشتمل على مقارنة موجزة بين ما يحصل عليه المشترك ذو المسئوليات العائلية في حدود التأمين ضد البطالة قبل الحرب وما سيحصل عليه طبقا للمشروع الجديد نظير اشتراكات وبدون التحري عن موارده . ولا يعني هذا طبعا أنه لم تكن هناك أى مزايا أخرى قبل الحرب غير الواردة في الجدول . فالمستشفيات العامة والخاصة مثلا كانت متوفرة لمن يثبتون فقرهم أو للمشركين في التأمينات الاختيارية . ولا يعنى كذلك أن حصيلة التأمين الاجتماعي من اشتراكات التأمين ستحمل نفقات جميع المنافع المقترحة . فمثلا جميع مرتبات الأولاد المدرجة في الإعانة الأسبوعية ومعظم نفقات العلاج الطبي ستؤخذ من الضرائب العامة الأهلية والمحلية وليس من صندوق التأمين . ولكن مرتبات الأولاد ونفقات العلاج الطبي تمثل جزئين من مشروع الضمان الاجتماعي ، وسيحصل عليهما كل مواطن يحتاج إليها دون أن يدفع شيئا جديدا وبدون الحاجة لفحص موارده . والواقع أن وجه المقارنة ظاهر بين ما كان الاشتراك البالغ مقداره شلنا وسبعة بنسات أسبوعيا يستطيع أن يجلبه من منافع على سبيل الاستحقاق قبل الحرب ، وما سيجلبه اشتراك قدره ٤ شلنات و ٣ بنسات أسبوعيا من هذه المنافع في ظل المشروع الجديد . فستضعف الإعانات في معظم الحالات (المعاشات) وستزيد عن الضعف في حالات أخرى (كالتمل والوضع والعجز الناشئ عن العمل وغيره) ولكن الفرق ليس مانعا في فئات الإعانات الأسبوعية وحدها بل كذلك في طول مدة الإعانات ومدى سريانها ، كما أن هناك مزايا لم تكن داخلة إلى الآن في حيز التأمين الإجباري وأصبحت متوفرة في المشروع الجديد كتمارين الجناز يضاف إلى ذلك توسع هام في العلاج الطبي ومدى سريانه .

جدول رقم ١٤ — اعانات التأمين لرجل وزوجته وولدين

قبل الحرب (*)		
مدتها وشروطها	قيمة الاعانة	
٢٦ أسبوعيا (تبعها مساعدة بعد فحص موارده)	٣٣ شلنا أسبوعيا	التعطل
٢٦ أسبوعيا يحصل بعدها على ٧/٢ شان أسبوعيا في حالة العجز المستمر مع اعانات اضافية في بعض الحالات	١٥ شلنا أسبوعيا	العجز غير الناشئ عن اصابة عمل
—	٢٠ شلنا أسبوعيا	الشيخوخة
—	١٨ شلنا أسبوعيا	الترمل
—	٢ جنيه (منحه)	الوضع
—	٢ جنيه اضافية	الوضع في حالة الأم التي تؤدي عملا صريحا
—	لا شيء	مصاريف الجنائز
الى أن يحصل على مبلغ اجمالى	نصف الأجر بحيث لا يزيد عن ٣٠ شلنا أسبوعيا	العجز الناشئ عن اصابات العمل
—	علاج عمومي للرجل مع اعانات اضافية في بعض الحالات	العلاج الطبي

(*) بعض فئات الاعانات الى كانت سائدة قبل الحرب قد عدلت في أثنائها . ففي وقت اعداد التقرير العجز الناشئ عن اصابات العمل ريدت من ٣٠ شلنا أسبوعيا الى ٣٥ شلنا وأضيفت مرتبات أولاد بمعدل من ٦٥ الى ٦٠ سنة ومقابل ذلك زيدت اشرأكات التعطل والصحة والمعاشات حتى أصبح اشتراك الرجل

(من الطبقات المشتركة في التأمين في الوقت الحاضر)

المشروع الجديد	
مدتها وشروطها	الاعانة
غير محددة وبدون فحص موارد مع وجوب الائتحاق بمركز من مراكز التدريب أن طالت مدة البطالة .	٥٦ شلنا أسبوعيا
لمدة غير محدودة وغير مقيدة بمقياس الموارد.	٥٦ شلنا أسبوعيا
عند التقاعد تزداد شلنين أسبوعيا عن كل سنة من تأجيل التقاعد. (لا يمنح المعاش الكامل إلا بعد انتهاء فترة الانتقال أمانا أثناءها فنصرف معاشات مساعدة على أساس مقياس الموارد)	٤٠ شلنا أسبوعيا
يخصم منها جزء مما يكسبه الفرد ولكنها تمنح بمعدل ٥٢ شلنا أسبوعيا لمدة الـ ١٣ اسبوعا الأولى بدون أى خصم	٤٠ شلنا أسبوعيا
—	٤ جنيهات
—	٣٦ شلنا أسبوعيا لمدة ١٣ اسبوع علاوة على المنحة
مبلغ أقل في حالات الأولاد	٢٠ جنيها
—	٥٦ شلنا أسبوعيا لمدة ١٣ أسبوع يليها معاش مساوئثلى الدخل بحيث لا يزيد عن ٧٦ شلنا أسبوعيا ولا يقل عن ٥٦ شلنا مع عدم منح مبالغ اجمالية في حالة العجز الكامل
—	علاج طبي شامل بما في ذلك المستشفيات وطب الأسنان والعيون مع دور للتصريض والقاحة لكل الاسرة واعادة القوة على العمل بعد العلاج

زادت اعانته التعلل ٥ شلنات عما هو مبين في هذا الجدول كما زادت اعانة العجز ٣ شلنات . وكذلك اعانة ٤ شلنات لكل من الولدين الأولين و ٣ شلنات لمن بعدهما . وخفض الحد الأول لمن المعاش في حالة النساء البالغ في سنة ١٩٤٢ شلنا وعشرة بنسات بدلا من شلن وسبعة بنسات في سنة ١٩٣٨

٢٨٥ - وللإجابة من الناحية الثانية يمكن الرجوع الى ميزانيات العائلات التي قامت بها وزارة العمل سنة ١٩٣٧ - ١٩٣٨ ، وتدل هذه الاحصاءات على أن متوسط ما تنفقه عائلة العامل في وجوه الحياة التي يتناولها كلها أو معظمها مشروع الضمان الاجتماعي يزيد عن ٦ شلنات أسبوعيا بخلاف اشتراك نقابات العمال وقدره شلن وأربعة بذات أسبوعيا . وقد وضحا تفاصيل هذه النفقات وقدرها $7\frac{3}{4}$ بذات أسبوعا في الخانة الثانية من الجدول رقم ١٥ الآتي بابه . وفي مقارنة هذه الأرقام بالاشتراك المقترح يجب ملاحظة أمرين : الأمر لأول هو أن النفقات المالية المذكورة تتضمن أن في كل عائلة أكثر من شخص واحد يعمل بأجر ، فقد كان متوسط أصحاب الأجر في كل عائلة $1\frac{2}{3}$ منهم ١,٢٢ ذكور من سن ١٨ فصاعدا . وكما يتضح من الجدول المشار اليه بلغ ما تدفعه كل عائلة بصفة اشتراكات في التأمين الاجباري $2\frac{1}{2}$ بنس ، بينما كان اشتراك الرجل البالغ بمفرده وقت عمل الميزانيات المذكورة ١٩ بنس . فاذا خفضنا بنفس النسبة ما تنفقه عائلة العامل في اشتراكات التأمين واستقطاعات المعاشات الخ وما تنفقه في العلاج الطبي والأدوية ، وصلنا بذلك إلى أرقام الخانة الثالثة في الجدول رقم ١٥ ، وهي الأرقام التي يمكن اعتبارها بحق أنها تمثل ما ينفقه العامل البالغ في اغراض مماثلة لأغراض التأمين في سنة ١٩٣٨ - ١٩٣٩ . الأمر الثاني هو أن الاشتراك المقترح ليس على أساس أسعار ١٩٣٨ - ١٩٣٩ بل تزيد عنها بمقدار ٢٥٪ . ولا شك أن ارتفاع الأجور لن يكون أقل من هذا . فالمقارنة بين النفقات الحالية والاشتراك المقترح وقدره ٤ شلن ٣ بنس تقتضي زيادة أرقام الخانة الثالثة بنسبة ٢٥٪ . وبذلك نحصل على أرقام الخانة الرابعة في الجدول ، فيكون مجموع نفقات الرجل البالغ التي يدفعها من أجره في الوقت الحاضر في وجوه التأمين كلها أو بعضها ، هي $7\frac{3}{4}$ بنس أو ٥ شلن و ١٠ بنس بالمقابلة مع ٤ شلن و ٣ بنس قيمة الاشتراك المقترح . ولا يدخل في حسابنا طبعاً أن التأمين الاختياري سينتهي أو يقل بإدخال التأمين الاجباري ، بل نتفق أن قدراً كبيراً منه سيظل مستمراً وسيزيد على مر الزمن كلما ارتفع مستوى المعيشة . ولكننا إذا خصصنا ولو نصف ما ينفق الآن في أقساط التأمين وثلاثة أرباع ما ينفق على العلاج الطبي لأصبح من الممكن أداء الاشتراك الجديد وقدره ٤ شلن و ٣ بنس بدون أية صعوبة .

٢٨٦ - عند مقارنة النفقات الحاضرة واشتراكات التأمين الاجتماعي المقترحة يجب مراعاة النقط الآتية :

(١) ان النفقات العائلية المدرجة بالجدول رقم ١٥ هي على أساس المتوسط، ولا تدل على ما ينفقه أفقر العائلات، غير ان من خصائص أقساط التأمين الاختياري كما يتضح من الجدول رقم ٦ بالتمهة ٢٠٩ (وهي في الغالب للتأمين ضد اصابات العمل) ان نسبة ما يدفعه ذوو الأجرز المنخفضة من أجورهم أكبر مما يدفعه ذوو الأجرز المرتفعة، بحيث أن الفرق بين ما تدفعه العائلات الفقيرة والعائلات المتسيرة أسبوعيا ليس كبيرا، فقد دلت الأرقام الواردة في ذلك الجدول على أن متوسط ما يدفعه الأشخاص الذين يقل دخلهم عن جنين أ. ب. ع. د. هـ. ٢ شان و ٣ بنس أسبوعيا بينما هو ٢ شان و ١٠ بنس أسبوعيا في حالة الأشخاص الذين يتراوح دخلهم الأسبوعي بين أربعة وخمسة جنيهات أسبوعيا .

(٢) ان قدرة ذوى الأجرز المنخفضة على أداء اشتراكات التأمين المطلوب دون أن يقتطعوا شيئا من نفقاتهم الضرورية سترداد كثيرا بفضل حصولهم على مرتبات أولاد .

الجدول رقم ١٥

نفقات عائلات العمال في شؤون التأمين (بالبنس أسبوعيا)

أسوار سنة ١٩٣٨ - ١٩٣٩			(١)
الرجل البالغ بزيادة ٢٥٪	الرجل البالغ	العائلة	
(٤)	(٣)	(٢)	
٢٧,٣٥	٢١,٨٨	٢٨,٥٠	أقساط تأمين ومعاشات وخلافه
١٩,٢٠	١٥,٣٦	٢٠,٠٠	العلاج الطبي، في المستشفى والطبيب وطبيب الأسنان وطبيب العيون والولادة والتمريض والأدوية وما إليها...
٢٣,٧٥	١٩,٠٠	٢٤,٧٥	التأمين الاجباري
٧٠,٣٠	٥٦,٢٤	٧٣,٢٥	

(٣) ان أفساط التأمين الاختياري تدفع عادة بفض النظر عما اذا كان الشخص يتناول اجرا أولا يتناول، أغنى في حالات التعطل والمرض وفي أكثر حالات الشيخوخة . وتسمح جمعيات الاخاء والهيات المماثلة في بعض الأحيان بتأجيل مثل هذه الأقساط ولكنها لا تستطع الاستمرار في ذلك الى ما لانهاية . والقاعدة العامة هي أن أفساط التأمين الاختياري يجب أن تدفع في نهاية الأمر عن كل أسبوع بفض النظر عما اذا كان الشخص المؤمن يحصل على أجر أولا يحصل . أما في التأمين الاجتماعي فليس مطلوباً من العامل أن يدفع اشتراكاً إلا إذا كان يتناول اجرا بالفعل ، وهو بخلاف التأمين الاختياري الذي يتخول للمشاركين حق تأجيل جزء كبير من الاشتراكات عند ما يكونون في حالة عدم التكب لأى سبب من الأسباب .

ويتضح مما تقدم أن الاشتراكات المقترحة لن تكون فوق طاقة المشاركين إلا في حالة أقلية ضئيلة لا يعتد بها .

اشترك الشخص المؤمن عليه

٢٨٧ - بقى الموضوع الخاص بتوزيع عبء مالية المشروع على الهيات الثلاث المساهمة فيه ، وهنا نقول أن نسبة التوزيع المقترحة في هذا التقرير ليست مقدسة أو لا يجوز تغييرها، وليس المقصود منها إلا أن تكون أساساً للبحث والمناقشة على حساب الأشخاص المؤمن عليهم أو وزارة المالية .

وقد يمكن أن يقال في جانب الأشخاص المؤمن عليهم، إنه حتى مع اعتبار أن الاشتراك المقترح هو في متناول معظم الرجال البالغين، فإنه ليس في متناول ذوى الأجور المنخفضة، وأن هؤلاء يجب تخفيف العبء عنهم على حساب دافع الضرائب أو صاحب العمل .

وعلى العموم فإن هذه المسألة الخاصة بإمكان تعديل منايها التأمين أو الاشتراك أو كليهما معاً بالنسبة لفئات معينة من السكان قد عالجناها في الفقرة ٤٠٨ .

وقد يقال في جانب وزارة المالية أن بعضاً من النفقات المقترحة أن تحملها كلها أو معظمها هذه الوزارة كانت الى الآن من المسؤوليات التي يقوم بها الأفراد عن طوعية واختيار كالانفاق على الأولاد أو العلاج الطبي .

وقد يقال أيضا أنه من الخطر نقل أعباء مالية كبيرة من على عاتق المواطن باعتباره مستهلكا الى عاتق المواطن باعتباره دافع ضرائب ، لأن هذا قد يؤدي الى التبذير ، وأن جميع الناس يعرفون أنهم مستهلكون ولكنهم لا يدركون دائما أنهم دافعوا ضرائب .

كل هذا وغيره يمكن أن يقال . فان فئات الاعانات المقترحة في التقرير هي فئات مبدئية لأنها مبنية على مستوى أسعار افتراضى وهذا ينطبق أكثر على فئات الاشتراك لأنها مبنية على اعتبارات تتعلق بالسياسة المالية العامة والعدالة الاجتماعية وهي اعتبارات قد يختلف فيها الباحثون .

ولذلك فان كل مانرجوه هو أن تكون الفئات المقترحة أساسا معقولا للبحث . وأتينا اذا نظرنا الى ميزانية الضمان الاجتماعى في مجموعها لتبين لنا أن نسبة توزيع التكاليف المقترحة بين الهيئات الثلاث هي نسبة معقولة .

فكما يتضح من الجدول رقم ١٢ سيبلغ مجموع نفقات التأمين والمساعدات ومرتبات الأولاد والخدمات الصحية في نهاية فترة الانتقال حوالى ٨٥٨ مليوناً سنويا منها ٥٥٣ مليوناً للاعانات النقدية وتكاليف الادارة .

وكما يبدو من الجدول رقم ١٣ سيبلغ مجموع اشتراكات الأشخاص المؤمن عليهم حوالى ١٩٢ مليوناً منها حوالى ٣٣ مليوناً تخصص للعلاج الطبى .

وإذا قورن مجموع اشتراكات المؤمن عليهم من جميع الطبقات بمجموع إيرادات الضمان الاجتماعى كلها لوجد أنها بنسبة ٢٢ ٪ من هذا المجموع ، وإذا قورن اشتراكهم نظير اعانات التأمين النقدية بمجموع هذه الاعانات لوجد أنه تمثل ٢٩ ٪ من هذا المجموع .

وإذا قورن اشتراكهم للعلاج الطبى والخدمة الصحية من مجموع النفقات المقدرة لهذه الخدمات وجدنا انه يوازى ١٩ ٪ .

وهذه النسب تشمل اشتراكات العمال الذين يشتغلون لحسابهم وأرباب العمل وغيرهم من الطبقتين الثمانية والرابعة . اما اشتراك العمال أنفسهم فسيكون موازياً لربع الاعانات النقدية التى يحصلون عليها فضلا عن مرتبات الأولاد والمساعدات الأهلية . وعلى حد ماورد في المناقشة البرلمانية التى سبقت ادخال التأمين الصحى الأهل فى البلاد فإن العامل أو المستخدم بحسب مشروع الضمان الاجتماعى المقترح

لا يحصل على ٩ بنسات فقط مقابل ٤ بنسات بل على شلن مقابل ٣ بنسات .
غير أن هذا سيكون معناه بطبيعة الحال أن المواطنين الذين يدفعون هذه
الاشتراكات بغض النظر عن مبلغ ايرادهم سيضطرون إلى المساهمة في النفقات
مساهمة أخرى إضافية بصفتهم دافعي ضرائب ويحسب مقدرتهم المالية .

٢٨٨ — في تقسيم اشتراك الطبقة الأولى المزدوج (أى المشترك العامل
وصاحب العمل) كان لا بد أن يكون نصيب العامل أكبر نسبيا من نصيب
صاحب العمل ، وذلك بالنسبة لإتساع التأمين بحيث يتناول حاجات ووجوه عوز
اجتماعية لا شأن لصاحب العمل بها كالعلاج الطبي لافر - أسرة العامل أو
مضاريف جنازاتهم . ولذلك فإن مجموع اشتراكات أصحاب الأعمال في ميزانية
الضمان الاجتماعي يقل بدرجة ملحوظة عن مجموع اشتراكات المؤمن عليهم ، وهذا
لا يرجع فقط إلى عدم تساوى قيمة اشتراكات الطبقة الأولى بل يرجع إلى حد
كبير إلى أن من بين الأشخاص المؤمن عليهم عددا كبيرا من العمال الذين يشتغلون
لحسابهم ، ومنهم كثيرون أصحاب أعمال من الطبقة الثانية وآخرون من الطبقة
الرابعة . والواقع أن أرقام الجدول رقم ١٣ ليس معناها أن أصحاب الأعمال في
مجموعهم سيدفعون أقل مما يدفعه الأشخاص المؤمن عليهم ، فإن المبلغ المدرج في ميزانية
الضمان الاجتماعي باعتبار أنه نصيب أصحاب الأعمال من الاشتراكات لا يمثل
إلا المبلغ الذى سيدفونه أصحاب الأعمال باعتبار ما يخصم من أثمان طوابع التأمين
الأسبوعية عن كل أسبوع عمل أو كضريبة صناعية على الصناعات الخطرة . غير
أن أصحاب الأعمال سيدفعون فوق ذلك بطريقتين أخريين : الأولى بصفتهم
مؤمن عليهم هم أنفسهم ، والثانية بصفتهم دافعي ضرائب عن أرباحهم . وهن
هذه الناحية أى بصفتهم دافعي ضرائب سيجد أصحاب الأعمال أنهم أصبحوا في
الواقع يدفعون أكثر من ذى قبل ، فسيكون من أثر الاقتراحات المتقدمة بالاشتراك
من الناحية المالية أن يزيد عبء دافعي الضرائب في النهاية عما هو عليه في الوقت
الحاضر لأنهم سيطلبون بالدفع بحسب مقدرتهم المالية. هذا وقيمة اشتراك الشخص
المؤمن عليه يجب ألا يحكم عليها نسبة ما يمكن أن يفرض على صاحب العمل
كضريبة على استخدامه للعامل بل يجب أن تكون مرتفعة بالقدر الذى يخول له
حق الحصول على مزايا بغض النظر عن الدخل مقابل اشتراك لم يؤسس على هذا
الدخل .

صندوق العجز الناشئ عن اصابات العمل

٢٨٩ - لن يكون اشتراك أصحاب الأعمال قاصرا على نصيبهم من أثمان طوابع التأمين، بل سيكون مطلوبا منهم إن كانوا من أصحاب الصناعات الخطرة أن يدفعوا أيضا عن طريق "الضريبة الصناعية" جزءا من تكاليف الاصابات والأمراض في تلك الصناعات يوازي ما يزيد على متوسط تكاليفها في الصناعات الأخرى .

صحيح أن المبدأ العام الذي راعيناه في هذا التقرير هو انه فيما يتعاق بالتأمين الاجتماعي ليس للفرد أي حق في المطالبة بشروط احسن من غيره لانه أقل تعرضا منه للخطر، وان جميع الصناعات بصفة عامة وكذلك الأفراد هم وحدة متداخل بعضها في بعض ويجب ان يعاملوا جميعا معاملة واحدة، وانه على أساس هذا المبدأ كما هو موضح في الفقرات ٢٤ و ٢٥ و ٢٦ تقدمنا بالاقتراحات الخاصة بالاستعاضة عن نظام الشركات المعتمدة في الوقت الحاضر (تعديل رقم ٣) وإدماج المشروعات المختلفة الحالية للتأمين ضد التعطل بعضها في بعضها (تعديل ١٥) وإلغاء الاستثناءات من التأمين (تعديل ١٦) على أنه كما أوضحنا في الفقرات ٨٦ - ٨٩ هناك سبب اجتماعي واضح يدعو لفرض ضريبة خاصة على الصناعات الخطرة كتغطية جزء، ولا نقول كل من نفقات الاصابات الامراض في هذه الصناعات، لكي تعطى التأمين بأمرها باعتبارها اقتصاديا للعمل على تجنب المخاطر واتخاذ الاحتياطات لوقاية من الأمراض .

٢٩٠ - تتوقف درجة تأخير هذا الاقتراح المالي على الصناعات بصفة عامة والصناعات الخطرة بصفة خاصة، على الحد الذي تتخذه فاصلا بين الصناعات الخطرة والصناعات غير الخطرة وعلى نسبة ما تنجمه الصناعات الخطرة من التكاليف الإضافية بالمقابلة مع النسبة الكلية .

ويتضح من مذكرة الخبير الاختصاصي أنه إذا كانت نسبة خطر الاصابات في جميع الصناعات على اختلاف أنواعها، هي نفسها النسبة المقدرة للصناعات التي لا يراد إدراجها ضمن الصناعات الخطرة، فإن مجموع نفقات العجز الناشئ عن العمل في الصناعة

بنسبة عامة لن يتعدى حوالى $7\frac{1}{4}$ مليون جنيه سنويا . والمقدر أن خطرا الاصابات في الصناعات الخطرة يكلف فوق ذلك $7\frac{1}{4}$ مليون سنويا .

وإذا فرضنا أن الرسم الاضافى على الصناعات الخطرة سيحدد بحيث يغل مايكفى لسد ثلثى هذه النفقات الاضافية ولنقل ٥ ملايين ، فإن الثلث الباقى وقدره $2\frac{1}{4}$ مليون سيكون قسمة موزعة على الجميع أى العمال وأصحاب الأعمال فى سائر الصناعات والدولة عملا بالنظام العام فى تحصيل اشتراكات التأمين . والجزء الأكبر من النفقات الاضافية ($7\frac{1}{4}$ مليون) الزائدة عن المستوى العام مصدره متاجم الفجج . ويقدر الخبير الاختصاصى أنه سيكون من شأن الاقتراحات الواردة فى هذا التقرير عن نفقات الاصابات والأمراض أن صندوق التأمين الاجتماعى سيخفف عبء صناعة التعدين فى هذا المجال بما يبلغ نحو $1\frac{1}{4}$ مليون جنيه سنويا .

وكذلك ستعال مثل هذه الاعانة وإن كانت أقل منها بعض الصناعات الخطرة الأخرى التى تتحمل الآن عبئا ثقيلا بسبب ما هى معرضة له من أخطار الاصابات والأمراض الاستثنائية كهصادة بناء البواخر والمحاجر وصناعة البناء .

٢٩١ — من مجموع نفقات إصابات الصناعة وأمراضها البالغ ١٥ مليوناً سنة ١٩٤٥ على حسب تقديرنا ، فضلا عن تكاليف الادارة ، سيحصل ٥ ملايين كما قلنا من الرسم الخاص بالصناعات الخطرة و ١٠ ملايين من الاشتراكات (عن طريق طوابع التأمين) ومنحة مناسبة من وزارة المالية .

وهذه الملايين العشرة الأخيرة هى بمعدل ٣ شان و ٣ بنس أسبوعيا عن كل رجل بالغ عن العامل وصاحب العمل والدولة مجتمعين ، ويخص العامل منها شلن و ٤ بنسات أسبوعيا .

ومن المرغوب فيه للأسباب المذكورة فى الفقرة ٩٦ أن يدفع العامل هذا القدر كبدأ عام وإلا فقد يثق القول أن توزيع مجموع الاشتراكات يجب أن يظل كما هو فى الوقت الحاضر تماما . فليس هناك أى سبب معقول لأن يتحمل صاحب العمل أى جزء من إعانة الأرملة العادية أو بالحري إعانة الوصاية الخاصة بأولاد العامل ولكن المقترح فى الواقع هو أن يدفع صاحب العمل مقابل هذه الاعانات شلنا و ٧ بنسات أسبوعيا .

نسب متغيرة

٢٩٢ — إن الذسب المقترحة بالفقرة ٢٨٧ تتعلق بفترة عشرين سنة ابتداء من الآن يكون في خلالها نظام معاشات التأمين معمولاً به إلى أقصى حد . وعلى ذلك ففى بدء المشروع سيكون اشتراك الشخص المؤمن أكبر نسبياً وسيقل مع الزمن تدريجياً .

وستبلغ الإيرادات المتحصلة من الأشخاص المؤمن عليهم من جميع الطبقات (بما فيهم المستقلون بصفة أصحاب عمل أو عمال يشتغلون لحسابهم الخاص وكذلك الذين لا يزالون عملاً مربحاً) ما يعادل ٢٥٪ من مجموع ميزانية الصمان الاجتماعى لسنة ١٩٤٥ بالمقابلة مع ٢٢٪ فى سنة ١٩٦٥ . وفيما يتعلق بالإعانات التقديرية وحدها سيكون نصيب الأشخاص المؤمن عليهم فى سنة ١٩٢٥ حوالى ٤٤٪ بالمقابلة مع ٢٩٪ فى سنة ١٩٦٥ . ويرجع هذا التغيير فى النسبة إلى أن معظم الأشخاص المؤمن عليهم سيكونون مازمين بأن يدفعوا اشتراكات مقابل معاشات تقاعد من فئة الكفاف لعدة سنين أى قبل أن يبلغوا الحد الأدنى لسن المعاش ، وأن الدولة بدلاً من تخزين هذه الاشتراكات تستخدمها لسد نفقات المعاشات على معدل متزايد بالتقدم فى السن من السكان الذين لا يستطيعون دفع الاشتراكات طوال هذه المدة . ومن الجهة الأخرى فإن العمل على جعل نصيب وزارة المالية فى بدء المشروع أقل ما يمكن هو ما تقتضى به الظروف الاقتصادية والسياسية المرجحة ، فإن أعباء الحكومة المالية لن تنتهى بآتفاء الحرب بل ستخف تدريجياً كلما تقدمت الحكومة فى تصفية ارتباطاتها المتعاقمة بالحرب وكلما استقرت قواعد السلم . والواقع أن تحمل الحكومة لمسئوليات المستقبل فيما يتعلق بمشروع المعاشات مرجعه الثقة بأسس الدخل القومى وبالمصادر التى تؤخذ منها الضرائب الأهلية . وليس هناك ما يدعو للتشكك فى هذا الإيمان بالمستقبل . غير أنه فيما يتعلق بالفترة التى ستعقب الحرب مباشرة هناك من الأسباب القوية ما يدعو لأن تترك يد الحكومة حرة بمصادر الإمكان حتى تستطيع القيام بما سيطلب منها من نفقات وجوه تتعلق بالصالح العام لا تقل حيوية عن التأمين الاجتماعى ولا يمكن أن يقوم بها غير الدولة .

٢٩٣ - قد يتساءل البعض عما إذا كان من الممكن إذا لزم الحال بعد بدء المشروع ، زيادة اشتراكات الأشخاص المؤمن عليهم حتى تسد جزءا أكبر من نفقات المعاشات ، فانه إذا قبلت الاقتراحات الخاصة بتحويل التأمين العائلي إلى خدمة عامة ، فسيكون هناك وفر كبير للأشخاص المؤمن عليهم مقابل ما يتحملونه الآن من مصاريف الجناز وتكاليف الإدارة ، ولكن هذا الوفر سيحقق تدريجيا ، والأفضل متى تحقق تركه فائضا لكي يتسنى للعامل استغلاله في التأمين الاختياري أو توفيره بدلا من استخدامه لزيادة اشتراك التأمين الإجباري تخفيفا عن دافعي الضرائب .

٢٩٤ - أما فئات الإعانات التي تتقرر نهائيا في مشروع الضمان الاجتماعي فلا يمكن تحديدها من الآن وذلك لأنها تتوقف على مستوى الأسعار في المستقبل . وليست الفئات على كل حال جزءا جوهريا من المشروع . ولكن هناك من الأسباب ما يجعل على القول بأن الفئات المقترحة أو ما يقرب منها هي أنسب الفئات على افترض مستوى معقول لما ستكون عليه الأسعار بعد الحرب . كذلك هناك أسباب قوية تقضي بعدم الانحراف كثيرا عن هذه الفئات سواء بالخفض أو بالزيادة فهي موضوعة على أساس حاجات المعيشة التي لا بد منها ، وإذا تناولناها بالتحفيض كان معنى ذلك أن الفرد الذي ليس له موارد أخرى للبطالة أو العجز سيدفع من صميم كفايته البدنية ، وهذا أكثر كلفة على المجموع مما لو دفع نقدا . وأن خفضنا على اعتبار أن للفرد موارد أخرى كان معنى ذلك الرجوع الى مبدأ خفض الموارد . وهنا نقول إنه من غير الممكن تجنب جعل الإعانة في بعض الحالات متوقفة على اثبات العوز أو عدم وجود موارد أخرى ، ولهذا سيكون من اللازم عدم منح الإعانات التكيلية للمعاشات في فترة الانتقال الاعلى أساس العوز وخص الموارد حتى تتجنب بذلك منح معاشات لأفراد لا يحتاجونها أو لم يدفعوا عنها شيئا على حساب المشتركين الفقراء في معظم الحالات . غير أنه لا يمكن الدفاع عن فكرة تحديد فئات نهائية دائمة أقل مما يكفي لمعيشة الكفاف حتى مع الأخذ بمبدأ الإعانات التكيلية على أساس فحص حالة الفرد لمالية كقاعدة عامة من قواعد المشروع . ومن الجهة الأخرى فاننا إذا تناولنا هذه الفئات بالزيادة واعطينا للشخص ممتضى التأمين الإجباري أكثر مما يحتاج إليه فعلا لنفقات المعيشة ، كان ذلك تدخلا لا موجب له في مسؤوليات الأشخاص الفردية

ولا يمكن بطبيعة الحال زيادة ما يأخذه الأفراد إلا بزيادة ما يعطونه كاشتراكات أو ضرائب . ومعنى هذا التخلي عن مبدأ وضع حد أدنى قومي لفئات المعيشة وترك المواطنين أحرارا يتصرفون كيفما شاءوا فيما يزيد عن هذا الحد من أموالهم ، والأخذ بدلا عن ذلك بمبدأ التدخل في حياة الافراد وتنظيمها بقوة القانون . وعلى كل حال فان المقصود من فئات الاعانات المقترحة في هذا التقرير أن تكون أساسا لمجرد البحث ، ولكنها مبنية على أساس ويجب عدم تغييرها إلا لأسباب أفضل .

٢٩٥ — سواء أخذ بالفئات المقترحة كأساس للبحث أو لم يؤخذ ، فان النسبة بين المزايا والاشتراكات يجب أن تبقى كما هي ، فادا زادت الاعانات بنسبة ٢٥٪ أو ٥٠٪ عن الفئات المقترحة وجب زياده اشتراك كل من الهيئات الثلاث المكونة للمشروع بنفس النسبة أو زيادة نصيب واحدة منها بنسبة أقل وزيادة نصيب الأخرى بنسبة أكبر . وان اقتضى الحال زيادة مبدل الاعانات والاشتراكات بالطريقة المقترحة هنا بسبب اختلاف قيمة التمدد تبعا لمستوى الاسعار بعد الحرب واحتمال ارتفاعها عن مستوى اسعار سنة ١٩٣٨ بما يزيد كثيرا عن ٢٥٪ ، فان هذه مسألة تتعلق بالنحية المالية من المشروع ليس إلا . فالترقع أن الاجور والموارد الأخرى سترتفع بنسبة ارتفاع الاسعار بوجه عام ، وسيكون في الامكان زيادة الاشتراكات دون أن يترتب على ذلك رفع الاجور بالمعنى المعروف . أما إذا كان الباعث على رفع فئات المزايا والاشتراكات عن الفئات المقترحة مما تفرضه سياسة اجتماعية معينة وليس لمجرد التغيير في قيمة القدر ، فان ذلك يكون بمثابة تقرير حد قومي أدنى لمستوى المعيشة يعاود على مجرد الكفاف .

الضمان الاجتماعي وهل يستحق تسميته

٢٩٦ — قد بينا في هذا الجزء من التقرير قيمة الضمان الاجتماعي بقدر ما نستطيع في الوقت الحاضر من الناحية المالية ، فهل هو يستحق ماسمته ككفالة كل فريق من المساهمين فيدهوم الشخص المؤمن وصاحب العمل والدولة ؟ أما من جهة الشخص

المؤ من فالجواب واضح، فان قدرة الشعب البريطاني على دفع اشتراكات التأمين ورغبته في ذلك هما من أبرز الحقائق الاجتماعية المشاهدة اليوم وأبناها أثرا في النفس . يدل على ذلك النمو المتزايد في التأمين المتعلق بالصناعة والمساهمة في المشروعات الخاصة بالمستشفيات . يدل عليه أيضا موقف لجنة التأمين ضد البطالة في كل مناسبة يعرض فيها شأن من الشؤون الخاصة بتوسيع التأمين أو إيجاد التوازن بين المزايا والاشتراكات ، فان الاتجاه كان دائما أميل الى الانضمام لمشروعات التأمين والى تفضيل الحصول على مزايا أكبر مقابل اشتراكات أعلى . وليس هناك أى سبب للخوف من أن الاشتراك المقترح في هذا التقرير سيكون فوق طاقة العامل أو مرهقا لأجره أو مخالفا لرغبته ، فان الرغبة العامة للمساهمة في التأمين الاجتماعى الاجبارى هى حقيقة مقررة لا شك فيها اليوم، وذلك لسبب وجيه وهو أن التأمين الاجبارى طالما كان قاصرا على سد الحاجات الضرورية فانه يشعر العامل اشعارا قويا بأن حاجاته ستسد بأقل ما يمكن من نفقات من حيث الادارة وهو حين يدفع جزءا من هذه النفقات ولا نقول كلها يوقن بأنه سيحصل على حاجته لا على سبيل الاحسان بل كحق له .

٢٩٧ — ومن ناحية صاحب العمل فالجواب يجب أن يكون أيضا واضحا، فان ما يدفعه صاحب العمل كاشتراك تأمين هو جزء من تكاليف انتاجه، أو من وجهة نظره الخاصة اضافة على أجور عماله، ومهما يكن القدر الذى يدفعه صاحب العمل فانه لا يعدو أن يكون جزءا يسيرا من مجموع ما يدفعه كأجور للعامل أو نفقات انتاج ، وهو دلالة على ما يكتفه للعامل المشتغلين تحت ادارته من رعاية واهتمام .

٢٩٨ — وفيما يتعاق بالدولة فالعبء الذى ستتحمله من ميزانية الضمان الاجتماعى في بدء المشروع لن يزيد عما تتحمله في مشروعات التأمين الحالية بأكثر من ٨٦ مليونا سنويا على أكبر تقدير . فالعبء الأكبر الذى ستتحمله الدولة لن يكون الآن بل سيحدث بعد عشرين سنة عند ما تكثر المعاشات بسبب تكاثر عدد الذين يتخطون سن العمل وهم قسم كبير من السكان . وهذا عبء لا مفر منه . فالحقائق لا ترحم والمتقدمون في السن سيكونون موجودين ، ولا بد من الاتفاق عليهم ، ان لم يكن بمعاشاتهم كحق من حقوقهم فعلى حساب ذويهم عن طريق الاحسان أو بمعاشات خاضعة لفحص الموارد . والمشروع المقترح لا يتقاضى عن هذا

العبء الذى لا بد منه بل يعمل حسابه ويرمى الى تخفيفه ما أمكن ، وذلك بتشجيع القادرين على العمل من الشيوخ على أن يستمروا عاملين منتجين . وسيكون العبء قسمة عادلة بين السكان بصفة عامة .

٢٩٩ - إن أرقام ميزانية الضمان الاجتماعى قد تكون أخف من أرقام الميزانيات الماضية ولكنها ليست كبيرة بالنسبة لمجموع الدخل التومى . والفرض من مشروع التأمين الاجتماعى هو إعادة توزيع الدخل القومى بحيث يكفل بطريقة منظمة سد الحاجات التى لا بد من سدها بطريقة من الطرق . وللأسباب الموضحة فى المقررة ٤٤٥ - ٤٤٧ ليس هناك من شك فى أن الشعب البريطانى قبل الحرب كان غنيا فى الأمور ذات التيم الحقيقية بحيث استطاع أن يتجنب حالات الفاقة الحقيقية . ومن الخطأ أن ندع الشك يتسرب إلى نفوسنا فى مقدرة الشعب البريطانى على تنظيم نفسه بحيث يكون غنيا مرة أخرى . وما ميزانية الضمان الاجتماعى إلا وسيلة للتعبير عن هذه الحقيقة وذلك اليدين بلغة المال .