

الباب الثاني

الضمان الاجتماعي والسياسة الاجتماعية

٤٠٩ — الضمان الاجتماعي المنزه عنه في هذا التقرير، معناه تحقيق دخل معين .
وخطة الضمان الاجتماعي المبينة في هذا التقرير ، هي خطة للتحرر من العوز بتأمين
هذا الدخل . غير أن كفاية الدخل في حد ذاتها ليست كل شيء ، لأن التحرر من
العوز ما هو إلا إحدى الحريات الضرورية للجنس البشري ، وكل خطة من خطط
الضمان الاجتماعي في نطاقها الضيق تفرض وجود سياسة اجتماعية مقررة في الميادين
الأخرى ، التي ليس من الملائم أن يتناول هذا التقرير معظمها ، وتتضمن الخطة
المقترحة هنا ثلاثة التزامات دقيقة تتعلق بها : أشد اتصال وتستدعي البحث لكي نفهم
الخطة نفسها ، وهذه الالتزامات مرتبات الأطفال ، وخدمات الصحة الشاملة
وإعداد المؤمن عليه لاستئناف العمل ، وضمان العمل ، وبعد بحث هذه الالتزامات
الثلاثة تثار المسائل العامة المتعاقبة بآه كان جعل التحرر من العوز أحد الأغراض
التي يراد تحقيقها بعد الحرب مباشرة ، وما إذا كان يحسن البدء بتنظيم الخدمات
الاجتماعية والتجديد الاجتماعي أثناء الحرب .

الالتزام الأول — مرتبات الأطفال

٤١٠ — الالتزام الأول من الالتزامات الثلاثة التي تتعاقب بخطة الضمان يتضمن
مشروعاً طاماً لمرتبات الأطفال ، وهذا يعني أنه ستدفع نفقة للقائمين بشؤون الأطفال
نظير الإشراف المباشر على صيانتهم والعناية بهم ، والفرض قائم على حجبت ترتبط
إحداًهما بالأخرى :

٤١١ — أولاً ، أنه ليس من المعقول ضمان دخل يكفي لقوام الحياة مع
العلم بأن هذا الدخل يعترضه التعطل والعجز ، بدون أن يتفق وجود دخل كاف
أثناء العمل ، ولذا وجب أن يكون التأمين الاجتماعي جزءاً من سياسة تعين حداً
أصلياً أدنى للدخل وتعيين هذا الحد للعائلات المختلفة يكون أمراً عسيراً إذا اعتمدنا

على نظام الأجور القائم على أساس عمل الرجل لا على عدد أفراد أسرته . ولقد أظهرت البحوث الاجتماعية عن بريطانيا التي تمت عن المدة الواقعة بين الحرب العظمى الماضية والحرب الحالية أن الأجور الحقيقية في مدة الثلاثين سنة الأولى من القرن الحالي قد ارتفعت بقدر الثلث ، بدون أن يترتب على ذلك إنقاص العوز ، ويعزى هذا الى سببين : تعطل أو فقد قوة الكسب وكبر العائلات .

١٢٤ — ثانيا ، من الخطر أن تساوى الاعانة أثناء التعطل أو العجز حد كسب العمل أو تزيد عليه ، ولكن لا يمكن درء هذا الخطر بدون أن تدفع مرتبات الأطفال أثناء الكسب وعنده . ولقد ظهر هذا في الماضي في حالات كثيرة تحت نظام إعانة التعطل عن العمل والمساعدة ضد التعطل . وسوف يتعذر ضمان العمل ، وهو الالتزام الأخير والأهم من التزامات الضمان الاجتماعي الثلاثة ، بدون تسهيل حرية انتقال العمل والموارد الأخرى بعد الحرب أكثر مما كانت عليه في الماضي وهذا لا يتحقق الا بتوسيع الثقة بقدر الامكان لكل إنسان بين قيمة دخله أثناء العمل وقيمته عند التعطل عن الكسب ، ولا يمكن الاحتفاظ بهذا الفرق الكبير لأصحاب العائلات الكبيرة الا بتقليل إعانتهم في حالة التعطل والعجز ، أو بمنح مرتبات للأطفال أثناء الكسب وعنده .

١٢٣ — هناك غير الرأيين اللذين تثيرهما اعتبارات الضمان الاجتماعي ، آراء أخرى تنشأ عن النظر في عدد السكان والعناية بالأطفال . وبما أن الشعب البريطاني لا يستطيع الاستمرار بمعدل مواليدته الحالية ، وجب أن تكتشف الوسائل لتغيير الاتجاه الحالي لمعدل المواليد . ولا ينتظر أن تحل مرتبات الأطفال أو أية بواعث اقتصادية أخرى هذه المشكلة بحمل الآباء الراغبين عن انجاب الأطفال على زيادة النسل لا لشيء الا زيادة الدخل . وكل ما هنالك أن مرتبات الأطفال تساعد على رفع معدل المواليد ، إذ تمكن الآباء الذين يرغبون في زيادة النسل من تنفيذ رغبتهم دون الانحاف بحق الموالدين قبل ذلك ، وتكون دليلا على الاهتمام القومي بالأطفال تحقيقا لرغبة الرأي العام من حيث العناية بالأطفال .

ومهما ينبغي المستقبل عن كبر العائلات أكثر مما هو عليه يمكن الآن ، فان من الضروري أن يتوفر لأطفال العائلات الصغيرة الموجودة حاليا أحسن عناية ممكنة ،

ويجب أن يوضع أساس الحياة الصحية في الطفولة ، ولذلك وجب أن تعتبر مرتبات الأطفال كعامل يساعد الآباء على القيام بمسئولياتهم وكاعتراف من الهيئة الاجتماعية بالتزاماتها .

٤١٤ — والآن يمكن أن تقبل مرتبات الأطفال كبدء عام . غير أن من المرغوب فيه وضع اقتراحات للشكل العمل الذي تكون عابه هذه المرتبات من وجهة النيمان الاجتماعي . وأهم النقط التي تستدعي البت تتعلق بالمورد الذي تدفع منه هذه المرتبات ومقياسها ومن هم الأطفال الذين تدفع عنهم والهيئة التي تدير هذه الخدمة .

٤١٥ — أولاً إيجاد مورد ثابت لمرتبات الأطفال فالرأى في ذلك ألا تكون تلك المرتبات مقابل اشتراكات فينبغي أن تصرف بأكلها من الضرائب ولا تصرف شيء منها من اشتراكات التأمين . وهناك اعتبارات عملية لوجهة النظر هذه : أولاً ، إن الفئة الموحدة للاشتراكات التي تدفع لتحقيق الأغراض التي يجب الاشتراك في نفقاتها مرفوعة إلى الحد اللازم لذلك ، ومن حيث إن اشتراكات التأمين الموحدة هي ضريبة التصويت أو ضريبة على العمل فإن لها ما يبررها في حدود معينة ، ولكنها لا تقبل الزيادة غير المحدودة . ثانياً ، أن المعونة التي تقدم إلى الأطفال يجب أن تكون عينية بقدر معين . وبالرغم من أن الرأي هنا يوجب صرف مرتبات الأطفال على الأغلب نقداً ، فإن مقدار المبلغ المدفوع في أي وقت يجب أن يعدل تبعاً لقيمة الحاجيات العينية ، وإذا كانت تكاليف النفقات تتحملها الحكومة فإن ذلك التعديل يكون أسراً مما إذا كانت النفقات جزءاً من نظام الاشتراكات . وهذان اعتباران عمليان لكل منهما قيمته من وجهة المبدأ . فيمكن القول من جهة بأن مرتبات الأطفال صورة من احتياك الهيئة الاجتماعية المباشر بهم . كما يمكن القول من جهة أخرى بأن الأطفال هم ذخر المستقبل ، ويجب أن يشترك في إعدادهم جميع الناس بمساهماتهم في صندوق التأمين . وإذا جاز من ناحية المبدأ الأخذ بأحد هذين الرأيين دون الآخر جاز من ناحية العمل أن يقرر اقتسام هذه النفقات . ولذلك اقترح فيما بعد استثناء الطفل الأول في كل عائلة من التمتع بالمرتبة أثناء المدة التي يكسب فيها الأب ، كي تشترك الدولة والآباء في تحمل العبء المالي للعائلة .

وتدفع إعانة عن الطفل الأول أيضا في حالة توقف العائل عن الكسب وذلك زيادة على اعانات التعطل والعجز والوصاية . على أنه في حالة قيام الدولة بدفع المرتبات كلها يمكن تحميل صندوق التأمين الاجتماعي تكاليف نفقة الطفل الأول كما هو جار في تحميل صندوق التعطل تكاليف نفقات الأطفال التي تمنح الآن في تأمين البطالة . وبالإجمال ، فإنه من المستحسن أن تتحمل الخزانة العامة تكاليف مرتبات الأطفال في حالة اشتغال الأب وفي حالة عدم اكتسابه على السواء ، أى تصبح مرتبات الأطفال خدمة بغير اشتراكات . ومع ذلك يمكن أن تقوم وزارة الضمان الاجتماعي بإدارة هذه الخدمة وتصرف عليها لا من صندوق التأمين الاجتماعي ، بل من منحة خاصة من مالية الدولة .

١٦٤ — أما عن قيمة مرتبات الأطفال كما جاء في الفقرات ٢٢٦-٢٢٨ فإن المرتبات المطلوبة لسد الحاجات الكاملة للأطفال من مختلف الأعمار من مأكل وملبس ووقود وضوء ، قد حسبت على أساس متوسط واحد للأطفال من جميع الأعمار قدره ٧ شلنات في الأسبوع حسب أسعار سنة ١٩٣٨ على أنه قدر وصى في تحديد متوسط النفقة المقدرة بمبلغ ٨ شلنات في الأسبوع المقترحة لكل طفل بموجب الفقرة ٢٣٢ ارتفاع الأسعار بعد الحرب وما يحدث على الأطفال الآن من وجبات مدرسية وتقديم اللبن لهم بثلث رخيص أو بلا ثمن . ولا يترتب على هذا وجوب دفع مرتب نقدي لكل طفل على أساس هذا المقياس . وذلك لسببين :

١٦٥ — أولا : يمكن القول بأنه يجب اعتبار مرتبات الأطفال كمساعدة للآباء لا تعفيهم مطلقا من المسؤولية المالية . ولهذا القول قيمته ، إذ أن من الاسراف منح الرجل المشتغل أو المرأة المشغلة جميع النفقات اللازمة لقوام حياة أطفاله وأطفالها . ولا يمكن أن يوصف هذا بأنه وسيلة ضرورية لتقضاء على الفقر فالقليل من الناس من لا تكفى أجرته ليعان بها راشدان اثنان وطفل على الأقل ، فليست هناك حاجة لدفع نفقات تعفى العائل من كل تكاليف الأطفال ، ما دام هذا العائل (أى الذى يعتمد عليه الأطفال) يرتزق . وعلى ضوء وجهة النظر الميئنة هنا ، يكون من الخطأ اتباع هذه الطريق — لأن فيها تعديا على مسئوليات الآباء غير ضرورى ولا مرغوبا فيه . أى أنه يجب فى كل نظام خاص بمرتبات الأطفال أن تشترك الهيئة الاجتماعية والآباء فى تكاليف إعالة الأطفال . ويمكن تحقيق ذلك

بطريقتين : إما بحرف مرتب لكل طفل يكون أقل من تكاليف الاتفاق عليه ، أو بعدم تخصيص مرتب لطفل واحد في كل عائلة ومنح نفقة محسوسة أو كاملة لكل طفل من الأطفال الآخرين . والطريقة الثانية أفضل وهي مطبقة هنا إذ أنها تؤدي الى نقص كبير في تكاليف هذه المراتب بالنسبة للجمع ، وبدون مشقة على الآباء ، كما يزيد النصيب الذي تتحمله البيئة الاجتماعية تبعاً لكبر حجم العائلة . وهذا يجعل المراتب أشد أثراً في مكافحة العوز وفي التشجيع على تكوين العائلات الكبيرة .

١٨٤ — وثانياً : يمكن القول إنه مهما يقدره الخبراء فإن كل أم تعول ٦ أطفال ، تعرف أن هؤلاء الأطفال لا يكفون ٦ مرات مثل ما يكلفه الطفل الواحد من طعام وكساء ووقود ، وأنه إذا احتاج الطفل سبعة شلنات على أساس أسعار ١٩٣٨ (أو ٩ شلنات مثلاً بأسعار بعد الحرب المؤقتة) لسد هذه الحاجات فإن ٤٢ شلناً لعائلة تعول ٦ أطفال (أو ٥٤ شلناً بأسعار ما بعد الحرب) تبدو أكثر من اللازم . والحق أنه ليس من السهل أن يقدر الإنسان في التقديرات السابقة متى يمكن تبرير إجراء انقاص محسوس في التكاليف عن كل رأس ، لعدد من الأطفال . هذا ويخصص من السبعة الشلنات وهو متوسط ما قبل الحرب ٥/١١ شلنات للأكل طبقاً لغذاء شخص عادي . وقد يقل التبذير في العائلة الكبيرة ، أما مبلغ ٥/١١ شلناً فإنه لا يتسع لأي تبذير . وثلاثة بنسات الوقود هذه عبارة عن سدس الفرق المسجل بين عائلة من شخصين وعائلة من ثمانية أشخاص . ويمكن تحقيق اقتصاد ضئيل من العشرة البنسات المخصصة لللبس في العائلات الكبيرة ، بانتقال للملابس من شخص لآخر . ومتوسط السبعة الشلنات قابل للانتقاد إذ لم يحسب فيه حساب الإيجار . فإذا كان من المتيسر للعائلات التي تعول أطفالاً كثيرين ، تقليل تكاليف الطعام والملبس والوقود لكل طفل فإن هذا ليس متيسراً فيما يتعلق بالإيجار . ويحتمل أن يكون صحيحاً أن آباء قلائل من ذوى العائلات الكبيرة ينفقون في الحاجات الضرورية لأربعة أطفال أربعة أمثال ما ينفقونه على طفل واحد ، أو ينفقون على ستة أطفال ستة أمثال ما ينفقونه على طفل واحد . ولكن الأشخاص الذين يستطيعون عمل ذلك هم الذين لهم إرادات لا تتوقف بأي حال على عدد أطفالهم .

٤١٩ — وبناء على هذا نقبل الرأي الأول ونرفض الثاني . وقد اقترح من جهة أليكون هناك مرتب للطفل الأول في كل عائلة ما دام العائل يرزق ، واقترح من جهة أخرى أن يمنح مرتب لكل من الأطفال الآخرين بمتوسط ٨ شلنات في الأسبوع زيادة على المزايا العينية الحالية ، ويسرى هذا أيضا على الطفل الأول في حالة ما اذا كان العائل المسئول معانا أو على المعاش . وستكون النتيجة العملية لذلك عدم صرف مرتب لعائلة الطفل الواحد أثناء ارتزاق العائل ، وأنه كلما زاد حجم العائلة زاد متوسط المرتب المخصص لكل فرد طبقا للجدول الآتي :

عدد الأطفال في الأسرة	المرتب الأسبوعي لكل أسرة	متوسط المرتب الأسبوعي لكل طفل
١	شلنا	شلنا
٢	٨/-	٤/-
٣	١٦/-	٥/٤
٤	٢٤/-	٦/-
٥	٣٢/-	٦/٥
٦	٤٠/-	٦/٨

٤٢٠ — إن استثناء طفل من المرتب الأسبوعي البالغ قدره ٨ شلنات في الأسبوع ، ما دام العائل يرزق ، سوف يقال مجموع تكاليف المرتبات بما يقرب من ١٠٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه في السنة ، عما لو منح المرتب لكل الأطفال في كل الأوقات . ويمكن السير في طريقة تقسيم التكاليف الكلية للعائلة بين البيئة الاجتماعية والآباء الى أكثر من هذا . ويكون ذلك باستثناء الطفل الثاني مع الأول من التمتع بالنفقة ، أو بدفع مبلغ للطفل الثاني يقل عن النفقة الكاملة . فاعطاء ٤ شلنات في الأسبوع بدلا من ٨ شلنات للطفل الثاني عند ما يكون العائل مكتسبا يوفر مبالغاً آخر قدره ٢٣,٠٠٠,٠٠٠ جنيه من تكاليف النفقات . وفضلا على عدم الرغبة في إنقاص مرتبات الأطفال فإنه يمترض على هذه الخطة بأنها تزيد تضيق الفرق بين الدخل أثناء العمل وبينه أثناء التعطل ، ومعنى هذا أن الرجل الذي يعول طفلين

أو أكثر سوف يأخذ ١٢ شلنا لحقلاء الأطفال عند ما يكون معانا أو على المعاش ،
بلنا لا يأخذ هذا المبلغ وقت ارتقاه . ومن أجل هذا فان لم تكن أجرته تساوى
هذا المبلغ على الأقل زيادة على إقامته أو معاشه ، فسوف لا يكون أحسن حالا
أثناء اشتغاله عما يكون عليه أثناء تعطله من العمل أو مرضه .

٤٢١ — والمرتب المقترح للطفل الثانى والأطفال الآخرين عندما يكون
العائل المسئول يرتق ، ولجميع الأطفال عندما لا يكون العائل المسئول كذلك ، قد
وضع على أساس متوسط أسبوعى قدره ٨ شلنات فى الأسبوع حسب أسعار بعد
الحرب المؤقتة وذلك بالإضافة إلى المزايا العينية الحالية . ومن الوجهة العملية
يجب ألا تكون النفقات موحدة بل متدرجة حسب السن لأن حاجات الأطفال
تزيد بسرعة مع السن . ومن الوجهة العملية أيضا يجب أن يراعى فى المبلغ التقدى
الذى يدفع كمرتب حسب كل سن ، المزايا العينية المخصصة لهذه السن . ولن يكون
من المرغوب فيه محاولة إحلال المرتبات التقدية للأطفال كلها أو معظمها محل
المساعدة العينية . ويجب ألا يكون مبدأ السياسة الاجتماعية إعفاء الآباء من
كل مسؤوليات بل مساعدتهم على فهم مسؤولياتهم والقيام بها . ولكن قد تكون
هناك أسباب وجيهة تدعو لزيادة التوسع فى المزايا العينية وهو ما يؤثر على المرتب
التقدي المطلوب حسب الأعمار المختلفة . وليس من المستطاع هنا أن نعمل أكثر
من تحديد متوسط المرتب الإضافى المقترح نقدا أو عينا بثمانية شلنات أسبوعيا .

٤٢٢ — أما من وجهة الأطفال الذين تدفع المرتبات بالنسبة لهم ، فأبسط
طريقة لذلك هى أن نجعل المرتبات عامة مع قبول استثناء الطفل الأول مدة ارتق
العائل . ومن المسلم به أنه يمكن ادخار شيء من أى إيراد معقول . وحيث أن دفع
مرتبات عن الأطفال لجميع العائلات بصرف النظر عن مواردها ، معناه إعطاء نقود
لناس فى مجبوحة من العيش وليسوا فى حاجة إليها ، فيمكن إصلاح ذلك بتعديل
الخصم الذى يسمح به الآن فى ضريبة الإيراد بالنسبة للأطفال . ولا يبنى هذا
إحلال الخصم من الضريبة محل مرتب الأطفال . والواقع أن المسائل الخاصة
بالضرائب والمرتبات منفصل بعضها عن بعض وتتضمن اعتبارات مختلفة .

٤٢٣ - ويجب أن يستمر صرف المرتبات مادام الطفل يتعلم تعليما كاملا معتمدا حتى سن ١٦ . أما الاقتراح الخاص بالاستمرار في المرتبات أثناء الشهور السنة الأولى أو السنة الأولى للكسب ، بحجة أن المكاسب الأولية قد لا تكون كافية ، فيعترض عليه بأن الإذانة المالية للأحداث تحدث هبوطا في هذه الأجور . وبما أنه يترتب على القلة المتزايدة في عمل الأحداث بالنسبة لعمل الكبار ارتفاع في أجور الأوائل ، لهذا لا تكون هناك حاجة لدفع اعانة مالية للأحداث .

٤٢٤ - أما عن إدارة مرتبات الأطفال فانه سواء كان نظام دفع المرتبات أسبوعيا أو شهريا ، أو بالبريد أو شخصيا ، فانه يجب وجود مصلحة لها مكاتب في كل ناحية مستعدة لاستلام الطالبات واعتمادها ومراقبة الصرف . ويبدو أن وزارة الضمان الاجتماعي هي السبيل الواضح لتحقيق هذا الغرض حتى ولو جعلت المرتبات حامة . فاذا كانت المرتبات فقط للأطفال التاليين للطفل الأول وأضيف مرتب الطفل الأول على اعانات العجز والتعطيل ، فان الحاجة تشتد لاستخدام وزارة الضمان الاجتماعي في هذا الشأن . والسبيل الآخر الذي يترأى لنا هو أن تستخدم المؤسسات الخاصة بالطفولة كراكز الرفاهية لمن يقل عمرهم عن خمس سنوات والمدارس لتلاميذ المدارس - وبذا تصبح المرتبات النقدية للأطفال جزءا من النظام الخاص برعاية الطفولة . وقد يؤيد هذا من جهة المبدأ ولكن ليس من الواضح توفر الأداة التنفيذية لهذه الخطة ، والخطة الطبيعية تكون في ترك إدارة المرتبات النقدية لوزارة الضمان الاجتماعي ، أما الإشراف على الأطفال والعناية بهم فيترك للهيئات المختصة بالصحة والتعليم مع وضع ترتيبات تكفل التعاون المركزي والمحلي بين هذه الهيئات .

٤٢٥ - النتائج العملية التي تستخرج من هذا البحث هي :

(١) أن يؤخذ المال اللازم لمرتبات الأطفال من أموال الدولة وذلك عن جميع الأطفال لما عدا الطفل الأول مادام العائل يرزق ، أما في حالة تعطله عن الكسب فيدفع المرتب عن الطفل الأول أيضا .

(٢) متوسط المرتب يجب أن يكون ٨ شلنات في الأسبوع وذلك زيادة على المساعدة العينية القائمة . أما المرتب الحقيقي فيجب أن يتدرج تبعا لسن الطول . وبقدر ما تزداد المساعدة العينية عن مقياسها الحالي يجب إنقاص المرتبات النقدية .

(٣) يجب أن تدير وزارة الضمان الاجتماعي المرتبات النقدية .

الالتزام الثانى — الخدمات الصحية وإعداد المؤمن عليهم لاستئناف العمل

٤٢٦ — هناك وجهان لهذا الالتزام الثانى — إذ يشمل هذا الالتزام خدمة صحية أصلية للرعاية وعلاج الأمراض والعجز بالعلاج الطبى، كما يشمل أعداد الشخص بعد شفائه لاستئناف العمل، وهذا يكون بالعلاج الطبى وغير الطبى. وتنفيذ الالتزام الثانى بشقيه من الوجهة الإدارية يتطلب اشتراك المصالح المختصة بشؤون الصحة ووزارة العمل والخدمة الاجتماعية. أما وضع الحد الفاصل بين مسؤوليات هذه المصالح فهو أمر لا يستطيع ولا حاجة ثمة إليه الآن. ولقد أدمج الجانبان تحت موضوع واحد فى هذا التقرير حتى تنقادى الحاجة إلى التمييز الدقيق فى هذه المرحلة بين الخدمة الطبية وغيرها. والقول بأن الالتزام الثانى شىء ضرورى لنظام الضمان الاجتماعى لا يحتاج إلى دليل، النتيجة المنطقية لتقرير إعانات مالية كبيرة فى حالة العجز هى أن تبذل الدولة من الجهود ما يكفل تخفيض عدد الحالات التى تصرف فيها الإعانة، أما النتيجة المنطقية لحصول الشخص المؤمن عليه على إعانة كبيرة فى حالة العجز فهى أن يعرف واجبه فى أن يكون سليماً وأن يعاون فى كل الخطوات التى تساعد على تشخيص المرض فى مراحله الأولى عندما يمكن منعه. وعلى كل حال فلا مناص من تحمل نتائج المرض والحوادث فى كل حالة، إن لم يكن بدفع إعانات التأمين فيتقص القدرة على الانتاج وبالتعطل عن العمل. ومن الأسباب التى تدعو إلى تفضيل تعويض المرض فى المرض والحوادث، مباشرة وعلائية بواسطة دفع إعانات التأمين، بدلاً من اتباع طريق غير مباشرة، اظهار أهمية التكاليف التى يتطلبها وإثارة الاهتمام بالوقاية. ومن الطبيعى أن أهم المسائل التى تثار لتحقيق الالتزام الثانى تدخل تحت الموضوع الأول الخاص بالعلاج الطبى. أما إعداد المؤمن عليه لاستئناف العمل فهو ميدان جديد للنشاط العلاجى يمكن أن يؤدى إلى نتائج طيبة ولكنه يستلزم نفقات من نوع يختلف فى أهميته عما تتطلبه العلاج الطبى للأمة.

٢٧ ٤ — يتلخص الجزء الأول من الالتزام الثاني في أن تقوم إدارة صحية أهلية شاملة بتقديم ما يحتاج اليه كل مواطن من علاج بالشكل الذي يحتاج اليه في منزله أو بدور العلاج العامة أو الخاصة أو بالاستشارة الطبية ، كما تقدم أيضا اللوازم التي يتطلبها علاج الأسنان والأعين والجراحة ، وتتولى كذلك التمريض والولادة ، وإعداد الشخص المصاب لاستئناف العمل بعد معالجته . وسواء أدمجت تكاليف الخدمة الصحية في اشتراكات التأمين الاجتماعي أو لم تدجج وجب في الخدمة نفسها :

(١) ألا يتولى تنظيمها الوزارة المختصة بالتأمين الاجتماعي ، بل السلطات المسؤولة عن صحة الشعب المعنية بالاحتياجات الإيجابية والوقائية والعلاجية .

(٢) أن تقدم لكل شخص عند الحاجة بدون دفع اشتراكات .

إن إعادة شخص مريض لصحته هي قبل كل شيء واجب على الدولة وعلى المريض نفسه والالتزام المذكور هنا يمتشي مع تعريف أغراض الخدمة الطبية المقترحة في تقرير لجنة التنظيم الطبي لل نقابة الطبية البريطانية وهي :

(١) وضع نظام طبي يكفل تحقيق الصحة وتوقي الأمراض أو تخفيف وطأتها .

(ب) توفير الخدمات الطبية الضرورية لكل إنسان سواء كانت عامة أو خاصة وسواء منها ما كان في المنزل أو في دور العلاج .

٢٨ ٤ — ويخرج تنظيم معظم هذه المسائل عن نطاق هذا التقرير . وليس من الضروري ابداء رأى في الأمور الخاصة بحرية اختيار الطبيب وعلاج الجماعة أو الفرد أو مراكز المستشفيات الاختيارية والعامة في مشروع أهلي . كما ليس من الضروري ابداء رأى عن شروط الخدمة والمكافأة الخاصة بالأطباء على اختلاف درجاتهم وأطباء الأسنان والمرضات إلا بقدر ما تؤثر هذه الشروط في إمكان تقليل المرض أو مراقبته بما يؤثر في مالية صندوق التأمين الاجتماعي . ومتى قبل المبدأ الخاص بنقل إدارة العلاج الطبي من التأمين الاجتماعي لتكون جزءا من الخدمة الصحية الشاملة أصبحت المسائل التي تستدعي البحث في هذا التقرير على الأغلب مسائل مالية ، مثال ذلك هل يشمل الاشتراك في التأمين الإجبارى جزءا من تكاليف العلاج ؟ وإذا كان الأمر كذلك فما قيمته ؟

ومع أن هذا السؤال مالى فإن الإجابة عليه قد تؤثر في تنظيم الخدمة ، ولذلك يعتمد إلى حد ما على وجهات النظر الخاصة بهذا التنظيم .

٤٢٩ — ولما جلة هذا السؤال المالى يكون من المرغوب فيه النظر على حدة في العلاج المنزلى والعلاج بدور العلاج والخدمات الخاصة كعلاج الأسنان والعيون والخدمات الملاحقة كتقديم اللوازم الطبية والجراحية والتمريض وإعداد دور النقاة .

٤٣٠ — يتحمل تكاليف العلاج المنزلى الآن الأشخاص الخاضعون للتأمين الصحى ، ففما يتعلق بأشخاصهم يتحملون هذه التكاليف بدفع اشتراكاتهم الاجبارية ، أما فيما يتعلق بأفراد الأسرة فإن التكاليف تدفع عند العلاج أو بطريق الاشتراك الاختيارى عن طريق هيئات الخدمة الطبية العامة ، وهذا فى القليل البادر ، وليس هناك سبب واضح يدعو إلى إعفاء الأشخاص المؤمنين كاية من عبء الدفع كى يتحملوه بصفتهم من دافعى ضرائب غير الرغبة فى تقليل اشتراكات التأمين إلى أدنى حد ممكن ، وإذا كان من الضرورى العمل بمبدأ دفع اشتراك للحصول على الإئذنه النقدية فإن هذا المبدأ يجب العمل به أيضا فى العلاج الطبى . ويبدو لنا أنه ينبغى إدماج جزء من تكاليف العلاج المنزلى فى اشتراكات التأمين ، أى أن جزءا من إيرادات صندوق التأمين الاجتماعى سيدفعه الصندوق لمصالح الصحة كمنحة لسد تكاليف الخدمة الطبية وتبقى إدارة هذا المبلغ فى يدها .

٤٣١ — ولكن لهذا الاقتراح نتيجة تجب مراعاتها ، فالتقرير يضع مشروعا للتأمين الاجتماعى الاجبارى بصرف المنفل عن حدود الدخل ، إذ أن الأشخاص الذين من الطبقات ١ و ٢ و ٤ ولو أنهم يدفعون اشتراكات مختلفة تتفاوت تبعا لتفاوت الإعانات النقدية المؤمن عليها ، فإن هذه الطبقات ليست طبقات للشعب من حيث الدخل فكل طبقة تحتوى على أغنياء وفقراء ، ولذلك يجب أن يسرى كل اشتراك للعلاج الطبى على جميع هذه الطبقات وعلى كل فرد فى كل طبقة . ويجب أن تشمل من يعولهم (الزوجات) فى الطبقة ٣ — و (الأطفال) فى الطبقة ٥ — وإذا أدرج اشتراك للعلاج الطبى فى اشتراك التأمين فإن الاشتراكات سوف لا تشمل ٩٠٪ من السكان (وهم الأشخاص المؤمنون حاليا ومن يعولونهم) كما هو مفروض فى تقرير لجنة التنظيم الطبى بل سوف يشمل ١٠٠٪ من السكان . وسوف لا ينشأ

عن ذلك إبطال للعلاج الخاص . فكل من عنده رغبة أو موارد سوف يستطيع أن يدفع قيمة العلاج الخصوصي حتى ولو احتاطت الخدمة الطبية لهذا الأمر كما يدفع الدادورن أجرة المدرس الخاص مع أن التعليم العام في متناول الجميع . غير أنه سوف لا يجبر أى شخص على أن يدفع على حدة . والمجال المقدر للعلاج الخصوصي سوف يكون من الضيق بشكل لا يستحق معه الإبقاء عليه .

وإذا كان من المرغوب فيه الاحتفاظ بمجال محسوس للعلاج الخصوصي وقصر حق التمتع بالخدمة الطبية بالمجان على الأشخاص الذين يقل دخلهم عن حد معين ، فلن يكون من الحكمة إدماج اشتراك للخدمة الطبية في اشتراكات التأمين التي يطلب من الجميع دفعها بصرف النظر عن الدخل .

٤٣٢ — لم يدفع العلاج في المستشفيات وما شاكلها في الاشتراكات الحالية للتأمين الصحي إلا بقدر ضئيل وذلك بصفة إعانة إضافية ، ولكل مواطن الحصول على علاج في مستشفى عام على أن يدفع التكاليف حسب موارده أو يعفى من الدفع إذا لم يستطع ذلك ، ويمكن العلاج أيضا في مستشفى خصوصي إما بواسطة دفع اشتراك اختياري سابق لمشروع المستشفى المعان أو بالدفع حسب الموارد بالاتفاق مع من يمد المستشفى بالمساعدة . ولقد كان نمو مشروعات المستشفيات المعانة في السنوات التي سبقت هذه الحرب عظيما . ويتضح أنها تشمل الآن أكثر من ١٠,٠٠٠,٠٠٠ من العمال وتؤتي ما يزيد على ٦,٥٠٠,٠٠٠ من الجنيئات في السنة للمستشفيات الاختيارية وتقدر تكاليف جمع هذه المبالغ بستة في المائة . وفي لندن وبعض الجهات الأخرى من المملكة تحول للساهم في جمعية الادخار للمستشفيات : العلاج المجاني في المستشفى الاختياري أو في المستشفى العام طبقا لما يناسب حالته . ولقد دلت ميزانيات الأسرة التي أعدتها وزارة العدل عن سنة ١٩٣٧/١٩٣٨ على أن متوسط ما دفع لجمعيات الادخار للمستشفيات بلغ $\frac{3}{4}$ بنس في الأسبوع من كل أسرة تشغل بالصناعة و٣ بنسات في الأسبوع من كل أسرة تشغل بالزراعة . والشعب البريطاني على استعداد ومقدرة للمساهمة في تكاليف المعالجة بدور العلاج . فهل يدفع اشتراك لهذا الغرض في اشتراكات التأمين الإجباري ويصرف كمنحة من صندوق التأمين الاجتماعي لمصالح الصحة لصيانة هذه المؤسسات ؟ الرد على هذا السؤال المسالى مثل الرد على نظيره فيما يتعلق بالعلاج المنزلي يتضمن مسائل تنظيمية ومالية . فإذا

أدج اشتراك العلاج بالمستشفيات في اشتراكات التأمين الاجبارى فسوف لا يبقى الا القليل بل قد لا يبقى شىء ما يمكن مطالبة الجمهور بدفع اشتراكات اختيارية عنه ، وفي هذا قضاء على مورد مالى دام للمستشفيات الاختيارية ، ويمكن عندئذ لمصالح الصحة أن تستخدم المنحة التى ستسلمها من صندوق التأمين الاجتماعى فى السبيل الأكثر ملاءمة لسياستها الخاصة بالمستشفيات . واذا لم تدج فسوف يكون لأصحاب الموارد المحدودة الاختيار بين دفع الاشتراكات الاختيارية مقدما كما هو جار الآن أو الدفع عند العلاج تبعا للموارد .

٣٣ — ونورد فيما بلى أهم الاعتبارات المتعلقة بالاختيار بين هذين السبيلين :

(١) أهمية توفير العلاج المناسب بالمستشفيات لكل مواطن وعدم تأخير الانتفاع بهذا العلاج فى أقرب وقت عند الضرورة بسبب أى اعتبار مالى . ومن هذه الوجهة تكون الطريقة الأولى هى المثل وتكون أفضل من العلاج المجانى على حساب دافع الضرائب ، فان الناس يميلون على الانتفاع بما دفعوا ثمنه بمجرد حاجتهم اليه ، وهم يساهمون فى تمويله بطريق مباشر كمشاركين أكثر منهم كدافعى ضرائب . ولكن قد يقال إن الناس فى ظل النظام الحاضر لا يتأخرون فى الواقع عن الاستفادة من علاج المستشفيات عند حاجتهم اليه ، وإن الطبيب العام يشير عليهم بالتوجه للمستشفى بمجرد أن تدعو الحاجة الى ذلك ، وانهم إن لم يكونوا من المساهمين الاختياريين فيطلب اليهم أن يساهموا بقدر ما تسمح به مواردهم ليس إلا . وقد تكون الاسباب العملية الرئيسية التى تؤثر الناس فى الوقت الحاضر عن الانتفاع بعلاج المستشفى بعد أن أصبح مرغوبا فيه لا ترجع الى صعوبات فى دفع تكاليف العلاج ، ولكن الى عدم توافر الأمكنة الكافية فى المستشفيات أو عدم الرغبة فى ترك العمل أو الواجبات المنزلية والبقاء بالمستشفى للعلاج أو عدم القدرة على ذلك . وقد أدرجنا اقتراحا فى البند ٣٤ للتغلب على هذه الصعوبة الأخيرة .

(٢) سياسة المستشفيات وخاصة فى علاقتها بالمستشفيات الاختيارية وشروط الخدمة ومرتبات الموظفين والرغبة أو عدمها فى اتخاذ إجراءات يستطيع الأفراد بموجبها ، رواء بحكم عضويتهم فى جمعية اختيارية أو بدفع مبلغ خاص ، أن يكون لهم حق الاختيار فى أن يعالجوا بمعرفة اختصاصيين بمستشفيات يختارونها أو يتصامون فيها على علاج خاص .

(٣) السياسة المالية وخاصة النسبة بين ميزانية التأمين والضمان الاجتماعى وبين الميزانية العادية .

٤٣٤ — هناك مسألة لها أهمية ثانوية فيما يختص بالعلاقات بين مشروع التأمين الاجتماعى والنظام المالى للمستشفيات ، وهى معرفة ما اذا كان الأشخاص غير القادرين على الكسب ويتناولون اعانة عجز عند دخولهم أى مؤسسة ، يجب أن يدفعوا نصيبا فى مقابل إقامتهم بصفة ”مصاريف فندق“ . وهذه المسألة يصعب أن تكون محل بحث اذا نظرنا الى الادانات القليلة التى يقدمها نظام التأمين الصحى الأهلى الحالى ، ولكن يمكن القول بأنه اذا كان مشروع التأمين الاجتماعى يقدم اعانات فى المستقبل كافية لسد نفقات الطعام واحتياجات الوقود بالنسبة للشخص المؤمن عليه ومن يعولهم ، فانه من المعقول طالما أن هذا الشخص يحصل على طعامه ووقوده فى المستشفى وليس فى منزله ، أن تخصص النفود التى كانت معينة لهذا الغرض لحساب المستشفى . وعلى كل حال فالمسألة ليست لها أهمية كبيرة فيما يختص بمالية المؤسسة من حيث العلاج ، وذلك لأن المبلغ الذى يمكن ادخاره لمناسبة غياب الشخص المؤمن فى المستشفى لا يزيد على ٤ شلن فى الأسبوع ، ولكن اذا كان عدلا أن تحمل الشخص أى نصيب فمن المناسب أن نقرره لتفادى ما قد يكون هناك من فائدة للمريض فى اطالة مدة بقائه فى المستشفى عند ما يصبح قادرا على العودة الى المنزل .

٤٣٥ — إن علاج الأسنان والعيون وما يتبعه من تركيبات ، هو الآن من أهم ما تتناوله اعانات العلاج الاضافية فى نظام التأمين الصحى الأهلى ، بمعنى أن المبالغ المخصصة لها تدفع جزئيا باشتراك اجبارى والجزء الأخير يدفع وقت العلاج . وهناك رغبة عامة فى جعل هذه الخدمات من صميم اعانات التأمين الأساسية بحيث تشمل جميع المشتركين فى التأمين الصحى . ويظهر أن هناك أساسا لأعتبار التقدم فى علاج الأسنان الوقائى كإجراء له أهميته فى تحسين صحة الأمة ، وهذا الاجراء يتضمن أولا تغيير العادة الشائعة ، وهى النفور من زيارة طبيب الأسنان حتى يعظم الداء ويرغم صاحبه على ذلك ، والعمل على ايجاد روح الرغبة والاستعداد لزيارة الطبيب والفحص الدورى . ويتضمن هذا الاجراء فى الوقت نفسه التدرج فى تنظيم الخدمة الطبية فى محيط أوسع بحيث تكفى لإجابة هذه الرغبة التى سيعمل على خلقها . وليس

هناك من شك في وجوب جعل حق التأمين في علاج الأسنان المجاني عاما كبقية الخدمات الطبية الأخرى . والفارق الجوهرى الوحيد الذى يظهر أنه جدير بإيجاده هو فيما يتعلق بالتركيبات ، الضمان العناية في الاستعمال يكون من المناسب أن يتحمل الشخص الذى يستعمل هذه التركيبات جزءا من تكاليف تجديد طقم الأسنان وقد يسرى هذا أيضا على الطقم الأصلي . وما ينطبق على طقم الأسنان ينطبق أيضا على تركيبات العيون .

٤٣٦ — إن التركيبات الجراحية (أى الأعضاء الصناعية) ودور التفاحة والترييض هى أقل شيوعا كاعانات إضافية ، ولكنها جوهرية للخدمة الصحية الشاملة . ويتوقف القرار الذى يتخذ فيما يتعلق باعتبار هذه الخدمات الإضافية ضمن نطاق المساهمة بالاشتراك ، بدون دفع اشتراك ، على ما يتبع بشأن المسائل المهمة الخاصة بالعلاج المنزلى والعلاج فى المستشفى . وأنه من المقول أن يشترك الأشخاص المؤمن عليهم بجزء من هذه الخدمات تمثيا مع ما أظهرته فى الماضى من قدرة ورغبة القيام به . وفيما يتعلق بالتركيبات من أى نوع فإن شروط صرفها وتجديدها يجب أن تصاغ بصورة تدعو صاحبها لزيادة العناية بها ، ولكن يكون من الشذوذ أن تطلب اشتراكات إجبارية لأغراض خاصة وإضافية إذا كانت الخدمات العامة الرئيسية مما يدفع عنها اشتراك .

٤٣٧ — ويتضح من هذا الاستعراض البسيط لبعض المسائل التى يتضمنها إنشاء خدمة طبية شاملة ، أنه لا يمكن وضع مقترحات نهائية مفصلة فى هذا التقرير حتى ولو كانت خاصة بالقواعد المالية لهذه الخدمة . كما يتضح أن الأمر يحتاج إلى فحص أدق يبحث فيه النظام المالى والإدارى للخدمات الطبية فى وقت واحد ، وذلك باستشارة الهيئات المختصة وكذلك الهيئات العامة والاختيارية التى أنشأت مستشفيات ومؤسسات أخرى . ومن وجهة نظر الضمان الاجتماعى ، فإن المثل الأعلى يقوم على إيجاد خدمة طبية وقائية وعلاجية من كل نوع ولكل مواطن بدون استثناء وبدون أى حد أقصى لأجور من يتناولهم وبدون أى حاجز اقتصادى يمنع أحدا ما من الاستفادة من هذه الخدمة العامة الشاملة ، وعلى ذلك فقد قصد بالاشتراكات المقترحة بكونه من مشروع الضمان الاجتماعى أن تكون شاملة لمبلغ ينال كل فرد بمقتضاه أى علاج تحتاج إليه حالته . مهما يكن ، سواء فى المنزل أو فى مؤسسة

من المؤسسات وسواء كان علاجاً طبياً أو خاصاً بالأسنان أو إضافياً ، ولكن بدون أى مقابل . وقد اقترح كذلك أن يحول المال المتجمع من هذه المبالغ للصحة أو المصالح المكلفة ادارة الخدمة الصحية لتغطية جزء — ولا يمكن إلا أن يكون جزءا — من مجموع التكاليف ، ولكن هذه الاقتراحات ليست إلا مؤقتة وهى محل للراجعة والتعديل على ضوء الأبحاث والتجربات المفترضة العالية ، فإن المهمة الأساسية لوزارة الضمان الاجتماعى ليست فى تفاصيل الخدمة الصحية الأهلية وإنما فى إيجاد خدمة صحية يمكن بها القضاء على المرض بالوقاية والعلاج ، ويمكن أن تحصل منها على الإشهاد الدقيق اللازم لمراقبة دفع الإعانات طبقاً للعدلات المقترحة بهذا التقرير .

٤٣٨ — أما الالتزام الثانى فلا يشمل فقط العلاج الطبى فى أشكاله المختلفة ولكنه يشمل كذلك إعادة القدرة على العمل بعد العلاج. وفيما يتلاقى بهذا الموضوع الثانى كما هو الحال بالنسبة للموضوع الأول ، ليس من المناسب هنا مناقشة التفاصيل المتعلقة بالادارة والتنظيم ، ففى أثناء إعداد هذا التقرير كانت المسائل العملية الخاصة بإعادة القدرة على العمل موضع بحث المصالح المختصة ، والمأمول أن يؤدى هذا البحث إلى اتخاذ خطوات عملية . والعمل على إعادة القدرة على الانتاج هو عملية مستمرة يمكن بها للأشخاص العاجزين وهم تحت العلاج الطبى الكامل أن يتحولوا من حالة العجز إلى حالة القدرة على الانتاج والكسب ، وهذه العملية تحتاج إلى تعاون تام بين مصلحة الصحة والمصلحة المختصة بالتخديم أو بمكافحة البطالة أى وزارة العمل والخدمة الأهلية . وسواء أكان هذا التعاون يمكن تحقيقه بإنشاء هيئة تنفيذية تمثل فيها الجهتان أم بتحديد اختصاصات معينة لكل منهما فهو أمر يتعلق بالتنظيم الإدارى ، وليس من المناسب هنا أن نبدى بشأنها رأياً معيناً ، ويكفى أن نتقدم بثلاثة اقتراحات :

(أولاً) أن تكون عملية إعادة القدرة على العمل مستمرة من بدء العلاج إلى دور ما بعد العلاج حتى يصل العامل إلى الحد الأعلى من قدرته على الكسب ، وأن تكون هذه الخدمة متوفرة لكل الأشخاص العاجزين الذين يمكنهم الاستفادة منها بغض النظر عن أسباب عجزهم .

(ثانيا) أن تكون المرتبات التقديرية للأشخاص الذين في دور العلاج لاستعادة قواهم موازية لإعانة التدريب بما في ذلك بدل الاستقبال والسكنى حيث يكون ذلك ضروريا .

(ثالثا) الاشتراكات التي يدفعها الأشخاص المؤمن عليهم يجب أن تؤهلهم بدون مقابل للاستفادة من خدمة إعادة القدرة على العمل بعد العلاج كما تؤهلهم للعلاج الطبي سواء بسواء .

٤٣٩ — ومن المناسب تمشيا مع المقترحات المذكورة هنا ، أن جزأ من نفقات الخدمة الخاصة بإعادة القدرة على العمل بعد العلاج للأشخاص الذين يصابون في الصناعات المدرجة بكشف الصناعات الخطرة ، يجب أن يدرج ضمن الضريبة الخاصة المفروضة على هذه الصناعات ، أعني أن يضاف إلى قيمة الضريبة مبلغ معين مقابل نفقات هذه الخدمة (انظر الفقرة ٢٩٧ بند ٢ والفقرة ٣٦٠) .

الالتزام الثالث — كفالة العمل

٤٤٠ — هناك خمسة أسباب تدعو للقول بأن كل مشروع للتأمين الاجتماعي واف بالغرض يجب أن يقوم بكفالة العمل ومنع البطالة بالجملة ، وثلاثة من هذه الأسباب متعلقة بتماصيل التأمين الاجتماعي ، والرابع والأهم متصل بمبدئه ، والخامس متعلق بإمكان مواجهة تكاليفه :

(أولا) إن دفع إعانات تقديرية غير شرط بابتبارها حقا في أثناء البطالة لا يعد مرضيا إلا لفترات قصيرة من البطالة ، أما بعد ذلك فإن القعود التام عن العمل ولو مع وجهد دخل ، يؤدي إلى الانحطاط الخلقى — ولهذا فإن الذى يقترحه التقرير هو أن تكون إمانة البطالة بعد مدة معينة مشروطا فيها الحضور إلى مركز العمل أو التدريب ، ولكن هذا الاقتراح لا يكون عمليا إذا وجب تطبيقه على أناس يعدون بالمليون أو بمئات الألوف .

(ثانيا) إن المحك المرضى الوحيد للبطالة هو عرض العمل على الشخص المتعطل ولكن هذا المحك لا تكون له قيمته في حالة بطالة الجماعات الكبيرة وهو

يجعل من الضروري وضع اشتراطات دقيقة والاتجاه الى تدابير معقدة وشاذة ينبغي اجتنابها في مشروع صالح للتأمين ضد البطالة .

(ثالثا) إن حالة سوق العمل علاقة مباشرة بشفاء الجرحى والمرضى وتمكينهم من استعادة قدرتهم على العمل ، بإمكان إتاحة فرصة لاستئناف العمل النافع والحياة السعيدة للتصابين بمادة جزيئية مثل الصمم . وفي حالة البطالة بين جماعات كبيرة لا يشعر الذى يأخذ إعانة أو تمويلضا يباعث على الرجوع إلى العمل ، وأما في وقت اشتداد الطاب على الأيدي العاملة كما في أيام الحرب فإن المرضى والمشوهين يشجعون على الشفاء لينتفع بهم .

رابعا — وهو الأهم — أن ضمان الدخل فهو كل ما يمكن أن يعطى بمقتضى التأمين الاجتماعى ليس كافيا للسعادة الإنسانية ولا يستحق أن يكون التدبير الوحيد أو الرئيسى ، ويجب أن يصحبه اعلان التصميم على استخدام كل سلطات الدولة الى أى مدى يتطلبه الأمر ، لضمان فرصة معقولة للعمل المنتج ولا نقول لضمان الاستمرار المطلق للعمل .

خامسا — كان ينبغي أن يكون في طاقة الجماعة أن تتحمل نفقات مشروع الضمان الاجتماعى كله ، غير أن هذه النفقات جسيمة ، فإذا زاد عليها التبذير والبعض فائيا قد تصبح غير مجتملة ، والبطالة ممر صبور البعثة لأنها تزيد الإنفاق على الإعانة وتقال الدخل .

١٤٤ — ليس المفروض الغاء البطالة الغاء تاما ، فإن اضطراب العمل لا مفر منه في الصناعات الخاضعة للتأثيرات الموسمية ، ولا معدى في نظام اقتصادى عرضة للتغيير والتقدم عن تقلبات في حظوظ ومضائر بعض اصحاب الاعمال أو بعض الصناعات خاصة ، فانه لم يتيسر الى الآن إمكان السيطرة تماما على التقلبات الكبرى في التجارة من حسنة وسيئة وهو ما يسمى بالدورة التجارية ، وأن بلادا كبريطانيا تعتمد على الصادرات لتدفع أثمان المواد الأولية لا يمكن أن تكون بمنجاة من نتائج تغيير الخطة أو السياسة الاقتصادية في البلدان الأخرى ، ويقدم مشروع الضمان الاجتماعى اعانة بجانب كبير من البطالة ، وفي الصناعات الخاضعة للتأمين ضد البطالة وضع تمويل اعتماد البطالة على فرض أن متوسط نسبتها في السنوات الطيبة والسبئية حوالى ١٥٪ . وقد فرضنا عند وضع ميزانية الضمان الاجتماعى في الجزء

الرابع من هذا التقرير أنه في الصناعات الخاضعة الآن للتأمين ستكون نسبة البطالة في المستقبل حوالى ١٠٪. وأنه في حالة جميع المستخدمين المؤمنين في الطبقة ستكون نسبة البطالة ٨ ٪ في المتوسط. ويصح أن تأمل إمكان نقص البطالة عن هذا الحد، وبذلك يزداد المال المتوفر في صندوق التأمين الاجتماعى لاستخدامه في اعانات أفضل أو لتخفيض قيمة الاشتراك. ولكن لا يكون من الحكمة فرض نسبة أقل للبطالة عند اعداد ميزانية الضمان، فانه ليس المطلوب الغاء كل بطالة بل الغاء البطالة بين جماعات كبيرة، أو البطالة التى تستمر عاما بعد عام لفرد واحد. وقد تبين في بداية التأمين ضد البطالة في سبتي ١٩١٣ و ١٩١٤ أن أقل من ٥٪ من مجموع المتعطلين في الصناعات المؤمن عليها تطلوا ١٥ أسبوعا، حتى اذا لم يتقن الرجوع الى هذا المستوى فإنه ينبغي أن يقضى جعل استمرار بطالة الفرد أكثر من ٢٦ أسبوعا أمرا نادرا في الأحوال العادية.

٤٤٢ — أن بحث المسائل والأموال اللازمة لهذا الالتزام الثالث من مشروع الضمان الاجتماعى خارج عن نطاق هذا التقرير. وقد يقال إن المشروع نفسه سيكون له تأثيرى تحقيقى هذا الالتزام، فإن دفع اعانات البطالة فى أكرم نطاق يتفق مع الاحتفاظ بتنقل الأيدى العاملة بحسب مقتضيات السوق والدوافع الى التماس العمل، ورفض التعود عن العمل من شأنه أن يحتفظ بقوة العمال الشرائية اذا بدأ المربوط التجارى وبذلك يخفف من وطأة المربوط. وهذه النتيجة مستقلة عن المورد الذى تدفع منه الإعانة — فاذا دفعت الإعانة كما هو مقترح فى المشروع لا من الضرائب العامة بل من صندوق ذاتى للتأمين الاجتماعى يستمد ماله على الأكثر من اشتراكات اسبوعية من أصحاب الأعمال والعمال، فإن تأثير ذلك فى توطيد قوة الشراء والطلب العام للأيدى العاملة يكون أعظم، فاذا بدأت البطالة فانها فى هذه الحالة تؤدى ليس فقط الى زيادة مباشرة فى مصروفات الصندوق بل الى نقص مباشر كذلك فى إيراداته، فاذا توفر المال فى الصندوق فى السنوات الطيبة وأنفق ما فيه فى السنوات السيئة — بل استدين عليه — فانه يمكن ادارة أمور الصندوق على نحو يجعل له تأثيرا آخر فى توطيد الطلب العام للأيدى العاملة، وهذا يستبعد أية محاولة لتخفيض الاشتراكات الطيبة أو زيادتها فى السنوات السيئة، لمنع الصندوق من تمكيس الفائض فى الحالة الأولى أو الاستدانة على حساب البطالة فى الحالة الثانية. والواقع أنه يمكن الحصول على أكبر ميزة للتأمين الاجتماعى

وهى توطيد العمل، بجعل فئات الاشتراك مختلفة بطريقة عكسية، أى بزيادتها فى السنوات الجسنة وخفضها فى السنوات السيئة، فإن ذلك يزيد فى مقدرة السندوق على دفع دينه أو تكوين احتياطي فى الأوقات الطيبة كما يزيد فى استهلاك الاحتياطي أو الاستدانة فى الأوقات السيئة. فمن شأن خفض اشتراكات اصحاب الأعمال فى الأوقات السيئة أن يساعد على طلب العمل بطريقة مباشرة كما أن خفض اشتراكات العمال يزيد فى قوة الشراء عندهم، وهذا ينشط الطلب على الأيدي العاملة بطريقة غير مباشرة. أما إذا كان اختلاف اشتراكات النامين على النحو المقترح يعتبر عمليا وما هى الأداة التى ينفذ بها، فذلك ما يخرج عن نطاق التقرير لأنه جزء من المسألة العامة الخاصة بالسياسة المالية والميزانية بعد الحرب ويبنى درسهما عند وضع تلك السياسة.

٤٤٣ — إن الآثار الممكنة والمحتملة لمشروع الضمان الاجتماعى من حيث توطيد الطلب على الأيدي العاملة هى من مزاياه وتستحق التنويه بها، ولكن يحسن عدم المبالغة فى أهميتها، فإنها تدابير ثانوية فقط ولا تمس المسألة الرئيسية الخاصة بكفالة العمل، فهذه المسألة تستوجب تدابير أخرى، وما لم تعد مثل هذه التدابير وما لم تكن فعالة، فإن كثيرا مما يجب من مشروع الضمان الاجتماعى يذهب هباء.

التخلص من العوز كغاية ممكنة عمليا بعد الحرب

٤٤٤ — ان الغاية من مشروع الضمان الاجتماعى هى التخلص من العوز بأن يكفل لكل مواطن مستعد للخدمة على حسب طاقته دخل كاف فى كل الأوقات لمواجهة تبعاته — فهل هذه الغاية يحتمل أن تكون فى متناولنا بعد الحرب الحاضرة مباشرة ؟

٤٤٥ — ان الخطوة الأولى فى تقدير الموارد الاقتصادية المحتملة للجماعة بعد الحرب الحاضرة هى أن نستعرض ما كانت عليه قبل الحرب. وقد استخدمنا فيما سبق من التقرير لتشخيص حالة العوز البحوث الاجتماعية التى أجراها باحثون زيمون فى بعض المراكز الصناعية الرئيسية فى بريطانيا بين سنتي ١٩٢٨ و ١٩٣٧، كما أن نستخدمها أيضا لنبين أن جملة موارد الجماعة كانت كافية لجعل العوز

غير ضرورى، فقد تبين فى كل بلد جرى فيه البحث أن نسبة معينة من الأسر كان عندها أهل من الحد الأدنى للحياة، ولكن السواد الأكبر كان عنده أكثر من الحد الأدنى. وفى "ايسټ لندن" فى الأسبوع الذى اختير للبحث فى سنة ١٩٢٩ ظهر أن أسرة واحدة من كل تسع أسر كان دخلها دون الحد الأدنى وكانت فى حالة عوز، على حين أن ثلثي الأسر جميعا كان لديها على الأقل ٢٠ شلن فى الأسبوع فوق الحد الأدنى ونحو الثلث كان لديه ٤٠ شلن فى الأسبوع فوق الحد الأدنى، وكان هذا دخلا حقيقيا بعد حساب ما يلزم للمرضى والبطالة والعمل غير المنتظم.

وفى "بريستول" كانت الأسرة المتوسطة من طبقة العمال تستمتع بمستوى للعيشة يعلى ١٠٠٪ فوق الحد الأدنى من مطالبتها فبينما كانت أسرة فى كل تسع أسر فى بريستول فى سنة ١٩٣٧ فى حالة عوز واضح كانت أسر ثان من كل خمس أسر لديها ما يزيد على حاجتهما بمقدار النصف. وقد ظهر مثل هذا التفاوت فى كل بحث. ويمكن إيضاح هذا التفاوت بطريقة أخرى وهى مقارنة الفائض عند الذين كان عندهم فوق الحد الأدنى، 'بالعجز عند الذين يقل دخلهم عن هذا الحد، ففى ايسټ لندن كانت جملة الفائض عند الأسر العاملة التى تملك فوق الحد الأدنى تزيد على جملة العجز عند الذين يملكون أقل منه، مقدار ثلاثين ضعفا. وفى يورك حيث اتخذ المسترونترى فى سنة ١٩٣٦ حدا أدنى أعلى من ذلك بكثير — أعنى أن مستوى الحاجات المعيشية يشمل أكثر من مجرد الضروريات المادية من طعام وكسوة ووقود ومسكن — كان الفائض عند طبقات العمال الثلاث التى تعيش فوق هذا المستوى يبلغ على الأقل ثمانية أضعاف جملة العجز عند الطبقتين اللتين تعيشان دون هذا المستوى، ولذلك كان من الممكن إلغاء العوز قبل الحرب الحاضرة بإعادة توزيع الدخل بين طبقات العمال ذوى الأجور من غير أى مساس بالطبقات التى هى أحسن حالا. ولا تقول هذا الدعو الى قصر إعادة توزيع الدخل على طبقات ذوى الأجور ولا لنذهب الى أن الناس ينبغي أن يقتنعوا باجتنااب العوز بمجرد ما يكفى للحياة. وإنما نقول هذا لأنه داليل مقنع على أن إلغاء العوز قبل الحرب الحاضرة مباشرة كان من الميسور فى حدود الموارد الاقتصادية للجاعة، فكان العوز فضيحة لا داعى لها وكان سببها قلة العناية بمنعها.

٤٤٦ — وقد أظهرت البحوث الاجتماعية ليس فقط مستوى المعيشة الذى كان ميسورا للجاعة قبل الحرب بل أظهرت أيضا أن هذا المستوى ارتفع بسرعة

في الثلاثين أو الأربعين سنة الماضية، وكانت البحوث التي جرت في لندن و يورك حديثاً مقصوداً بهاء عند مقارنات مع ما ظهر من بحوث سابقة، أثبتت حصول تقدم كبير عام لا شك فيه. فعندما جرى البحث بالحديد في مستوى الحياة في لندن وشروط العمل فيها في سنة ١٩٢٩ ظهر أن العامل العادي في لندن كان يستطيع أن يشتري من المواد التي يستهلكها ما يزيد بمقدار الثلث مقابل عمل يومية تنقص مدته ساعة مما كان يستطيع شراءه قبل ذلك بأربعين سنة حين قام "شارلز روت" ببحثه الأصلي. أما مستوى المعيشة للعامل في سنة ١٩٣٩ في يورك فيمكن أن يعد أعلى مما كان في سنة ١٨٩٩ بمقدار ٣٠٪. وقد ظهر أثر التحسن في الأحوال الاقتصادية في التحسن في الأحوال الصحية — ففي لندن هبطت نسبة الوفيات من ٦ و ١٨ في الألف سنة ١٩٠٠ الى ٤ و ١١ في سنة ١٩٣٥ وهبطت نسبة وفيات الأطفال من ١٥٩ الى ٥٨ في الألف. وفي يورك هبطت نسبة وفيات الأطفال من ١٦١ في الألف في سنة ١٨٩٩ الى ٥٥ في سنة ١٩٣٦. وفي نفس المدة زاد طول تلاميذ المدارس نحو بوصتين وزاد وزنهم حوالي خمسة أرطال. والرضاء المطرد والتحسين في الصحة حقيقتان مقررتان في هذين البلدين لا بالحداثة والرخاء بل بالبحث العلمي الزيه. وما قيل تفصيلاً عن هذين البلدين ينطبق على البلاد كلها بصفة عامة. فقد كانت الأجور الحقيقية للعامل، أي ما كان يستطيع العامل أن يشتريه بما يكسبه، قبيل الحرب الماضية تزيد على العموم نحو الثلث عما كانت عليه في سنة ١٩٠٠ مع نقص مدة العمل ساعة كل يوم. وما كان يستطيع الأجير أن يشتريه عند تعطله عن الكسب بسبب المرض أو الإصابة أو البطالة أو انقطاع الكسب بسبب الشيخوخة، يزيد بنسبة أكبر (وإن بقي غير واف) وذلك بفضل تقدم التأمين الاجتماعي وما يتصل به من خدمات.

٤٤٧ — إن ارتفاع المستوى العام للمعيشة في بريطانيا في الثلاثين أو الأربعين سنة التي انتهت ببداية هذه الحرب له مغزيان: الأول أن زيادة الرخاء العام وارتفاع الأجور قد قللا العوز ولكنهما لم يقللا إلى الدرجة التي تجعله لا يستهان به — فالمغزى هو الحاجة إلى تدابير جديدة لنشر الرخاء، وقد وضع مشروع الضمان الاجتماعي لاسد هذه الحاجة — أي إيجاد حد أدنى قومي يمكن أن يتعده الرخاء مع القضاء على العوز. والمغزى الثاني أن المدة التي تشملها المقارنات التي عقدت بين سنتي ١٩٠٠

و ١٩٣٦ تشمل الحرب العظمى الماضية . والمغزى في هذه الحالة مشجع فمن الخطأ أن نفرض أن الحرب الحاضرة لابد أن ينتهى بها التقدم الاقتصادي ببريطانيا أو لبقية العالم — فبعد أربع سنوات من الحرب وانصراف الجهود عن إنتاج النافع الى إنتاج وسائل التدمير بين سنتي ١٩١٤ و ١٩١٨ ، تلا ذلك فترة من الصراع الاقتصادي ، ولم تتح فرصة للتجارة لدولة لانتهماش من صدمة الحرب ، فمرت على بريطانيا فترة بطالة عامة في صناعاتها الأساسية . ومع ذلك وعلى الرغم من فترة الدمار والتمتد ، ظلت العوامل الدائمة في التقدم المادي — أعني الرقي الفنى وقدره لجماة الانسانية على التكيف تبعاً لمتطلبات الأحوال الجديدة — سائرة في مجراها ، فكانت الثروة الحقيقية للفرد في المتوسط ببريطانيا التي تقلصت أموالها المستثمرة فيما وراء البحار وفقدت أسواق صادراتها وكثير العاطلون فيها ، كانت هذه الثروة أعلى مادياً في سنة ١٩٣٨ مما في سنة ١٩١٣ . وقد تكون الحرب الحاضرة أعظم تخريباً وتدميراً ، ومن المحتمل أن تتم مبادئه الحرب الماضية من استنفاد أموال بريطانيا المستثمرة فيما وراء البحار وحرمانها موارداً آخر للكسب في الخارج بواسطة سفنها ، وبهذا وبغيره متغير الحرب البيئة الاقتصادية التي يعيش فيها البريطانيون ويعملون . وقد يدعو ذلك إلى إعادة تكيف الأحوال على وجه حاسم ومؤلم في بعض الوجوه ولا بد من فترات انتقال شديدة الصعوبة ، ولا أمل في أوقات رضية في المستقبل القريب ، ولكن الاعتقاد بأن الصعوبات لا يمكنه تذليلها وأن القدرة على التكيف صارت تعوز الشعب البريطاني وأن الرقي الفنى قد انتهى أو يمكن أن ينتهى ، وأن البريطانيين في المستقبل قد قضى عليهم بالفاقة الدائمة لأنهم سيكونون قد انفقوا ما ادخره آباؤهم ، هذه هي روح الهزيمة التي لا مبرر لها والتي تناقض كل ما يهذى إليه العقل .

٤٤٨ — إن النظرية الاقتصادية التي تكلمت عنها فيما سبق لا تدور على المال ولكن على مستوى المعيشة والأجور الحقيقية ، فإذا كانت صحيحة فإن من الواضح أن التخلص من العوز بزيادة توزيع الدخل يدخل في متناولنا . أما كيف يؤمل المشروع فأمر ثانوى وإن كان مشكلة حقيقية لأن القول بأن اللعب كله إذا وزع توزيعاً حسناً يمكن حمله ليس معناه أنه يمكن حمله في الواقع ما لم يوزع توزيعاً حكيماً والتوزيع الحكيم للعب هو الغرض الذي ترمى إليه ميزانية

الضمان الاجتماعي كما أوردناها في الجزء الرابع . وقد بينا هناك أن المشروع يحمل
خزانة الدولة عبئا جديدا إضافيا مقداره على الأقل ٨٦ مليوناً في السنة الأولى من
التنفيذ التام، ولا يبدو من غير المعقول أن نرجو على الرغم من المطالب الأخرى التي
على المزاينة العامة — أن نستطاع تدبير هذه النفقات الإضافية حينما ينتهي القتال النهائي .
وميزانية المشروع تفرض على الخزانة عبئا أكبر في السنوات التالية لما أشأت التقاعد،
وهذا ما تدعو إليه الثقة المعقولة في مستقبل النظام الاقتصادي البريطاني والكفاءة
الثابتة للشعب البريطاني . فأما أن هذا العبء يمكن حمله في وقت معقول فليس
موضع شك . وأما النسبة التي سيرفع إليها العبء فلا تقرر نهائياً عند قبول
المشروع لأن طول فترة الانتقال للعاشات قابلة للتعديل ويمكن إطالتها عند الحاجة
بدون مشقة جدية . وأما فيما يتعلق بالشخص المؤمن عليه فإن الميزانية تتطلب منه
اشتراكات لتأمين حيوى هي في جملتها أقل مما يدفع الآن للتأمين الإجبارى
وللتأمين الاختيارى لأغراض أقل أهمية أو لخدمات طبية يدفع أجراها عند ما يتلقاها .
وأما أصحاب الأعمال فإن المشروع يفرض عليهم زيادة في تكاليف الأيدي العاملة
يستعيضون عنها جزاءً حسناً في كفاءة العمال وطيب قناعتهم .

٤٤٩ — إن الفكرة في هذا القسم يمكن تلخيصها فيما يلي : إن التخلص من
العوز لا يمكن أن يتحقق بمجرد زيادة الإنتاج وبدون توزيع سديد للإنتاج .
ولكن التوزيع السديد ليس معناه ما تعارف عليه الكثيرون في الماضي، أى التوزيع
بين عناصر الإنتاج المختلفة وحى الأرض ورأس المال والإدارة والعمال، بل المطلوب
هو توزيع أحسن لقوة الشراء بين ذوى الأجور أنفسهم، أعنى بين أوقات الكسب
وأوقات عدم الكسب، وبين الأوقات التي تثقل فيها المسؤوليات العائلية والأوقات
التي تخفف فيها أو لا تكون موجودة . والتأمين الاجتماعي ومنهج مهربات الأطفال
ليس إلا وسيلتين أوليين لإعادة توزيع الثروة . ومثل هذا التوزيع الحسن لا بد أن
يزيد في الرخاء ، وإذا أحكم أمره فإنه يمكن أن يزيد في الثروة، وذلك بكفالة
النشاط الجسماني . وهو لا يقلل الثروة إلا إذا انطوى على بعثرة في الإدارة أو أدى
إلى ضعف الدوانع إلى الإنتاج . ونحن في الواقع مدفوع الآن ثمن البطالة والعجز
وإن كنا لا نشعر، فليس من زيادة العبء على الجماعة أن يدبر المال اللازم لها عن
دراية وشمور . ومن شأن التأمين الاجتماعي الموحد أن يحو كثيراً من البعثرة التي

تتطوى عليها النظم الحالية — فإذا أحكم التدبير وضبط الأمر وحسن التمويل فإنه لا يمكن أن يكون ذا أثر سيء على درافع العمل والإنتاج .

٥٥ — كان ممكناً يلغى العوز قبيلي الحرب الحاضرة، ومن الممكن التغلص منه بعد الحرب، ألم يكن الشعب البريطاني قد صار وسيستمر، أفقر كثيراً مما كان قبلها، أعنى ما لم يستمر أقل إنتاجاً مما كان هو وأولاده من قبل . ولا معنى للاعتقاد — خلافاً لما تدل عليه التجربة — بأنه سيكون أقل إنتاجاً . فالجواب عن السؤال عما إذا كان التحرر من العوز يجب أن يعد من أغراض ما بعد الحرب الممكنة التحقيق في وقت قريب ، هو جواب بالإيجاب بشروط أربعة :

(أ) أن يكون العالم بعد الحرب عالماً تفرض فيه الأهم على نفسها أن تتعاون على الإنتاج في سلام لا أن تتأمر وتتخذ التدابير لتبادل التدمير علناً أو سراً .

(ب) أن تنفذ التعديلات في السياسة الاقتصادية البريطانية والإصلاحات التي يتضمنها تغير الأحوال بعد الحرب بحيث تؤدي إلى كفالة العمل المنتج .

(ج) أن ينفذ مشروع للضمان الإجتماعي هو عبارة عن كفالة الدخل مع تعويضه من التكاليف الإدارية غير الضرورية وكافة وجوه الإسراف الأخرى .

(د) أن تتخذ في خلال الحرب القرارات والتدابير اللازمة للمشروع مثل تنظيم التأمين الإجتماعي وما يتصل به .

٥٥١ — هل يوجد سبب يمنع تحقيق الشرط الرابع الآن ؟ إن إعادة تنظيم التأمين الإجتماعي وما يتصل به لكفالة الدخل في جميع الطوارئ هو غرض عام يتفق عليه كل العقلاء، وهو يؤدي إلى تغييرات تتصل بمصالح بعض الطبقات، ولكنه لا يثير مسائل سياسية أو حزبية، وهو يتطلب عملاً جسيماً يتعلق بتفصيلات التشريع والتنظيم ويحتاج إلى وقت قد يكون متيسراً عقب مباشرة الحرب . وإذا أريد أن يكون مشروع التحرر من العوز، بقدر ما يتيحه التأمين الإجتماعي، جاهزاً ومعداً للاخذ به عند انتهاء الحرب، فلا بد من إعداده أثناء الحرب .

٤٥٢ — إن تنفيذ مشروع الضمان الإجتماعى كما هو وارد فى هذا التقدير يحتاج إلى ثلاثة أنواع من القرارات : قرارات تتعلق بالمبدأ ، وأخرى تتعلق بالتنفيذ والتفصيلات ، وثالثة تتعلق بالمسائل أى بفئات الإعانة والمساهمة . ولاداعى لتناول النوع الثالث من الآن فإن من الممكن إرجاءها إلى أبى يعرف مستوى الأ-مار بعد الحرب بكيفية أدق . أما النوع الأول أى القرارات الخاصة بالمبدأ فيمكن اتخاذها من الآن ، بل يجب اتخاذها إذا أريد أن يكون المشروع معدا عندما تنتهى الحرب . والقرارات المطلوبة هى :

(١) قرار بإدخال مشروع شامل موحد للتأمين الإجتماعى يتضمن المبادئ الستة الأساسية الواردة فى الفقرات ٣٠٣ إلى ٣٠٩ وهى إعانة معيشة من فئة واحدة متساوية ، واشتراقات ذات فئة واحدة ، وتوحيد المسؤولية الإدارية ، وكفاية الإعانة ، والتعميم ، والتقسيم إلى طبقات تأمينية .

(٢) قرار يوكل إدارة المشروع إلى وزارة للضمان الاجتماعى .

(٣) قرار بتعيين شخص أو أشخاص أو هيئة لإعداد التشريع اللازم وإعداد المشروع حتى يكون جاهزا عند انتهاء الحرب .

ومثل هذه القرارات لا يمكن أن يتخذها إلا البرلمان . فإذا وافقت حكومة جلالة الملك على الاقتراحات الرئيسية التى يتضمنها التقرير ، فإننا نقترح أن تكون الخطوة الأولى هى أن يعرض على البرلمان مشروع بالموافقة على إدخال نظام التأمين الاجتماعى وما يتصل به من خدمات وفق المبادئ المذكورة وإنشاء وزارة للضمان الاجتماعى ، فإذا قيل إن ذلك يستلزم تعيين سلطة ما — كوزير أو مجموعة من الوزراء أو هيئة من مندوبين مفوضين لإعداد التشريع اللازم — فإن وضع هذا المشروع موضع التنفيذ طبقا لمقترحات التقرير يستدعى إلغاء قوانين عدة والاستعاضة عنها بقانون أو اثنين ووضع عدة لوائح بالتفاصيل ، ومن شأن درس التشريع الجديد المقترح أن يهيئ للبرلمان فرصة حسنة لتقدير المشروع فى صورة مجسمة . وكل اللوائح التفصيلية ستعرض على البرلمان قبل تنفيذها .

٤٥٣ — وهما تكن الهيئة التى يوكل إليها إعداد التشريع واللوائح الجديدة فسيكون من واجبها دراسة المسائل العديدة المتباعدة بالتفصيل والتى لم يتخذ التقرير بشأنها قرارات حاسمة .

وهناك بعض مسائل قد يحتاج الأمر إلى دراستها دراسة جديدة منها ما يأتي :

(أ) تنظيم الخدمة الصحية الأهلية وهي التي يتكوّن منها الجزء الأول من الالتزام .

(ب) وهي مسألة تدرسها المصالح المختصة أو هيئة جديدة مستقلة بالتشاور مع السلطات التي يعينها الأمر خارج الحكومة .

(ج) تنظيم خدمة إعادة القدرة للعامل العاجز بعد العلاج الطبي وهي مسألة تدرسها الآن وزارة العمل والخدمة الأهلية .

(د) مسألة العلاجات الأخرى التي شرحت باختصار في الفقرات ٢٥٨ إلى ٢٦٤ والتي تحتاج كما ذكرنا في هذه الفقرات إلى أن تتولى درسها هيئة ذات مؤهلات فنية وعملية وعندها متسع كاف من الوقت لدراستها .

(هـ) ادماج الأحكام الخاصة بإصابات العمل وأمراض المهنة في مشروع التأمين الاجتماعي .

(و) بحث مسألة الفئات المختلفة للإعانة والاشتراك للناطق المختلفة في البلاد أو للهن المختلفة وتعيين الحدود الفاصلة بين الطبقات التأمينية . وهذه مسألة يمكن أن تتولى درسها هيئة قد تصبح فيما بعد لجنة التأمين الاجتماعي التأسيسية .

جميع هذه المسائل وكثير غيرها تحتاج إلى درس تفصيلي مستمر وهو درس يقود بعضه بعضاً ، إذا تقرر من حيث المبدأ إيجاد نظام موحد للتأمين الاجتماعي يقضي على العوز .

٤٥٤ — ان هذا البيان الخاص بالإجراءات ليس معناه أن مشروع الضمان الاجتماعي لا يتجزأ من حيث الزمن ، وأنه يجب تنفيذ كل ما يتضمنه في وقت واحد وبقانون واحد بقوة البرلمان ، فان هناك أجزاء من المشروع يمكن تناولها على حدة وبعد غيرها مثل تحويل المسؤولية عن المساعدة العامة من السلطات المحلية إلى سلطة قومية . وهناك أجزاء مثل مرتبات الأطفال يمكن تقديمها على سواها إذا رؤى ذلك . وعلى كل حال فإن ضخامة العمل تجعل من المحتم أن يجرى الأمر في بعضه على

مراحل ، ولكن بعض الأجزاء لابد من تناولها ، وحتى إذا جرى العمل على مراحل فإن من المهم أن تكون هناك وحدة في التصميم ، فإن تنازل مواضع نقص معينة بالتجزئة في النظام الحالى أو مواطن النقص في قيمة الإغانة أو التعويض الحالى قبل اتخاذ قرار عام في المشروع كله ، يؤدي إلى خطر يكاد يكون محققا هو استمرار معالجة حالات مماثلة بوسائل شاذة مختلفة وهو ما وضع المشروع لإصلاحه . والتشريع بالتجربة يرحح أن يكون غير باعث على الرضا ، ويعمل المشروع أكبر كلمة في النهاية وأقل فائدة للجماعة على العموم ، من العلاج الشامل الموحد لمسألة التأمين الاجتماعى .

وضع الخطط للسلم في وقت الحرب

٤٥٥ — من الناس من يبدو لهم أن نشدان الطمأنينة غاية خاطئة ، وهم يرون أن الطمأنينة لا تنتم مع الابتكار والإقدام والمسئولية الشخصية ، وهذه نظرية غير عادلة بالنسبة إلى الضمان الاجتماعى المقترح في هذا التقرير ، فالمشروع لا يراد به إعطاء كل واحد شيئا بغير مقابل وبغير جهد أو شيئا يعفيه نهائيا من المسؤوليات الشخصية ، وإنما الغرض من المشروع هو ضمان دخل يكفى لعيشة الكفاف ، على شرط العمل والمساعدة بدفع الاشتراك ، ويبقى على صلاح الناس للعمل ، ولا يمكن الحصول على ذلك بغير تفكير ومجهود ، ولا يمكن تنفيذه إلا بفضل التصميم المركز من جانب الديمقراطية البريطانية على تحرير نفسها نهائيا من فضيحة العوز المادى الذى ليس له مسوغ اقتصادى أو أدبى ، ومتى بذل هذا المجهود فإن المشروع يفسح المجال لتشجيع الأفراد جميعا على أن يكسبوا لأنفسهم شيئا أكثر من الحد الأدنى القومى للعيشة ، وأن يحددوا وينتجروا الوسائل لسد حاجات جديدة أسمى من مجرد الحاجات المادية .

٤٥٦ -- وهناك من يقولون إن نشدان الضمان كما هو وارد في هذا التقرير ، أى الاطمئنان إلى دخل مكفول ، هو غرض غير كاف على الإطلاق . ورأيهم هذا غير معترف به بحسب ، بل مقرر في هذا التقرير ، ومشروع الضمان الاجتماعى معروض على أنه جزء من برنامج عام للسياسة الاجتماعية ، فهو وجهة واحدة من هجوم عام على خمسة شرور عاتية جبارة : العوز المادى وهو هدفه المباشر الأول ، ثم

المرض الذى كثيرا ما يسبب هذا العوز ويجرف في أذياله متاعب أخرى كثيرة ، والجهل الذى لا تستطيع أية ديمقراطية أن تسمح به بين مواطنيها ، ثم القذارة التى تنشأ من سوء توزيع الصناعة بين الأهالي ، ثم الكسل الذى يقضى على الثروة ويفسد الناس سواء أكانت تغذيتهم حسنة أم سيئة ماداموا كسالى لا يعملون . فنشيدان الضمان لا من العوز المأساوى وحده ، بل من كل هذه الشرور فى جميع صورها ، وإثبات أن الضمان يمكن أن يجتمع مع الحرية والإقدام والمخاطرة والمستقبلية الفردية فى سبيل الحياة ، بهذا وذلك تستطيع الجماعة البريطانية وغيرها فى البلدان التى ورثت التقاليد البريطانية أن تؤدي خدمة حيوية للرق الانساني .

٤٥٧ - وهناك آخرون يقولون ، على سبيل الحيلة لا لسوء ظنهم بمستقبل بريطانيا ، إنه ينبغي قبل الارتباط بمشروع ضخم كالمشروع الوارد فى هذا التقرير أن ننظر حتى نرى إلى أى حد تنمو موارد بريطانيا بعد الحرب وهل تكفى لمواجهة هذه التكاليف ؟ وهو حذر طبيعي ، على أن الذين يقولون ذلك يستطيعون أن يؤيدوا المشروع كوسيلة لتنظيم ، بغض النظر عن فئات الإعانة والاشتراك أو عدد السنين الواجبة لفترة الانتقال والتي فيها ترتفع المعاشات تدريجيا إلى حد الكفاية ، وهذه الفترة قابلة للإطالة أو التقصير ، وبذلك تزيد أو تقل درجة السرعة التى بها تزايد النفقات . إن مشروع الضمان الاجتماعى ذو أولا وقبل كل شيء طريقة لإعادة توزيع الدخل بحيث تقدم الحاجات الأشد إلحاحا وتستخدم الموارد الميسورة على أحسن وجه ، وهذا شيء يستحق أن يعمل حتى ولو كانت الموارد فى جملتها غير كافية لمستوى المعيشة المنشودة . ولكن يجب أن يدرك أن أى شيء يقل كثيرا عن فئات الإعانة والمعاشات المقترحة هنا لا يمكن تبريره عاميا باعتباره كافيا للمعيشة الانسانية ، فإن أية إعانات أو مرتبات أو معاشات دون المقترح فى هذا التقرير لا يكون معناها إلا أن تكاليف البطالة أو المرض أو الطفولة لا تسد نقدا بطريقة مباشرة ، بل بالحرمان ونقص الكفاءة الانسانية .

٤٥٨ - وهناك أيضا من يقولون إنه مهما يكن من المرغوب فيه أن يعاد تنظيم التأمين الاجتماعى أو أن تتخذ تدابير أخرى لجعل العالم أصح ، فإن كل هذه الشؤون يجب أن تترك الآن لتتفرغ بريطانيا لمهام الحرب العاجلة . ولا حاجة اليوم للإسراف فى القول لنا كيد الضرورة أو الأهمية المتعلقة بالمهمة التى تواجه

بريطانيا والحلفاء، فإن النصر وحده في هذا الصراع الحالى هو الذى يتيح أن تبقى الحرية والسعادة والرحمة في العالم، ولا أمل في نصر قريب إلا بالحصول من كل فرد على أقصى مجهوده وقصره على أغراض الحرب . وهذا لا يغير حقائق ثلاثا : الأولى أن الغاية من النصر هي أن نحيا في عالم يكون خيرا من العالم القديم . والثانية أن كل مواطن يكون أدنى لأن يتفرغ لبذل جهده في الحرب إذا شعر أن حكومته ستكون مستعدة في الوقت الملائم للقيام بمشروعات تجعل العالم أحسن وأصلح . والثالثة أنه إذا أريد إعداد هذه المشروعات في الوقت الملائم فيجب إعدادها من الآن .

٥٥٩ — إن وضع أمة لسياسة إنشائية وهي تخوض حربا ، معناه بيان الوجوه التي تنوى هذه الأمة أن تستثمر فيها النصر متى أحرزته . وقد يكون مثل هذا البيان حيويا في أثناء حرب تشترك فيه أُمم كثيرة معا كحلفاء ، إذا أرادت أن تنال النصر ، وقد أدرك زعماء الديمقراطية في شرق المحيط الأطلسي وغربه هذه الحقيقة فوضعوا ميثاقا يبين بهارات عامة نوع العالم الذين يريدون إقامة بعد الحرب ، وقد وقعت ميثاق المحيط الاطلسي بعد ذلك كلى الأمم المتحدة . وجاء في الفقرة الخامسة من الميثاق أن زعماء أمريكا وبريطانيا يرغبون أن يحققوا أتم تعاون بين جميع الأمم في الميدان الاقتصادي ليكفلوا للجميع مستوى عمل أرقى مع الاطمئنان الاجتماعي الذي ورد ذكره في الميثاق . والافتراضات تتناول بالعلاج موضوعات لا بد من علاجها بطريقة من الطرق لنقل ميثاق الاطلانطى من حيز القول إلى حيز العمل . وهي ليست عبارة عن محاولة أمة معينة لأن تكسب لأبنائها مزايا على حساب زملائهم المقاتلين في سبيل قضية مشتركة ، بل هي مساعمة في هذه القضية المشتركة ، فالفرض منها ليس زيادة ثروة الأمة البريطانية بل توزيع ما عسى أن يكون لها من ثروة بحيث تعالج المسائل الأولى والحاجات المادية الجوهرية ، وهي مظهر للاعتقاد بأن غرض الحكومة في السلم والحرب ليس سجد الحكام أو الأجاس بل سعادة الرجل العادى ، وهو اعتقاد يوجد ليس فقط بين الديمقراطيتين اللتين وقع زعمائهما أولا على ميثاق الاطلانطى بل بينهما وجميع حلفائهما منهما اختلفت أشكال الحكومات . إنه يوحد بين الأمم المتحدة ويميزها على أعدائها .

٤٦٠ — وإجابة لرغبة حكومة جلالة الملك قامت اللجنة الموكلول إليها لك بدرس الخدمات الاجتماعية ببريطانيا وبحث التدابير لإعادة تنظيمها في خلال أنقاع وأعم وأخرج حرب اشتركت فيها بريطانيا . ومن الخطأ أن أختم هذا التقرير قبل أن أعرب عن الشكر لكل الذين وجدوا وقتا على الرغم من أزمة الحرب للمساهمة مع اللجنة في مهمتها وتقبلوا على صعوبات التثقيت وقلة المساعدين وعلى الانهماك في واجبات عاجلة تتعلق بالحرب ، فاستطاعوا رغم كل ذلك إعداد مذكرات والحضور أمام اللجنة بما عدهم لمناقشة المسائل بتسراحة ورغبة في المصلحة العامة . ولقد تساءل البعض — وكان طبيعيا أن يتساءلوا — عما إذا كان من الممكن إعطاء مثل هذه المسائل في أثناء الحرب الرعاية التي تحتاج إليها ، وهل لا يكون الأصوب بدافع الرغبة في تركيز كل القوى في المجهود الحربي وإفساح المجال لدراسة الأمور الإصلاحية أحسن واكمل دراسة ، لو ان اللجنة أرجأت عملها الى وقت أفسح وفرصة أنسب ؟ هذا السؤال قد يسأل ويمكن الإجابة عليه . والاهتمام الذي أظهره كل الذين حضروا أمام اللجنة أو أعدوا مذكرات لتقديمها لها هو على الأرجح صورة حقيقية لشعور الرأي العام ، ومن الراجح انه ينطوى على حكم صائب بشأن الوقت المناسب الذي ينبغي فيه الشروع في التنظيم الجديد . وثمة صعوبات في إعداد تدابير لإنادة تنظيم الخدمات الاجتماعية إبان الحرب ، ولكن هناك مزايا أيضا ، فإن منع العوز وتقليل المرض وعلاجه — وهو أخص ما ترمى اليه الخدمات الاجتماعية — غاية مشتركة لجميع المواطنين ، وقد يكون من الممكن جعل إدراك هذه الحقيقة أصح في زمن الحرب منه في زمن السلم لأن الحرب تقوى الوحدة القومية ، ومن الممكن بفضل الوحدة القومية والاستعداد لضحية المصالح الشخصية في سبيل القضية المشتركة إحداث تغييرات يقبلها الجميع متى تمت على انها خطوات في سبيل التقدم ، ولكن قد يكون من الصعب إحداثها في أوقات أخرى ، على انه يبدو أنه لا شك في تصميم الشعب البريطاني على الرغم من ثقل وطأة الحرب على ألا يجعل حياته كلها للحرب ولا يهمل العناية بما سيتلودا ، وهذا يتفق مع طبيعة الديموقراطيات ، ومع الروح التي تحارب بها والأغراض التي تنشدتها من ورائها . فانها تخوض الحرب اليوم لا من أجل الحرب ولا في سبيل السيطرة أو الانتقام بل من أجل السلام ، فاذا استطاعت الديموقراطيات المتحدة اليوم أن تظهر قوة وشجاعة وخيالا بقدر ما تعلن من رغبة ، وأن تعد التدابير لسلم أقي وهي تخوض حربا كاملة ، فانها حينئذ تحرز نصرين هما في الحقيقة غير منفصلين .

٤٦١ — إن التحرر من العوز لا يمكن فرضه بالإكراه على ديمقراطية من الديمقراطية ولا يمكن إعطاؤه بمجرد إعطاء بل يجب أن تكسبه الديمقراطية بجهودها، وكسبه يتطاب شجاعة وإيمان وإدراكا للوحدة القومية، شجاعة لمواجهة الحقائق والصعاب والتغلب عليها، وإيماننا بالمستقبل وبالمثل العليا للإنصاف والحرية التي ظل آباؤنا قرنا بعد قرن متأهبين للموت في سبيلها، وإدراكا للوحدة القومية يتأب على المصالح الخاصة لأية طبقة أو فريق. وإن مشروع الفئان الاجتماعي في هذا التقرير ليعرضه رجل يعتقد أنه في هذه المحنة الكبرى لن تعوز الشعب البريطاني الشجاعة والإيمان والوحدة القومية والقوة المادية والروحية لأداء واجبه في سبيل الأمن الاجتماعي وانتصار العدل بين الأمم وهو ما يتوقف عليه هذا الأمن.

الامضاء

٢٠ نوفمبر سنة ١٩٤٢

(و. هـ. بيغريدج)

تنبیه

ملاحق هذا التقرير ستنشر في العدد التالي من مجلة الشؤون الاجتماعية وسيصدر
خاصا بها عن شهر يولييه سنة ١٩٤٣

تم طبع هذه المجلة بالمطبعة الأميرية ببولاق

في ٢٣ من جمادى الأولى سنة ١٣٦٢

الموافق ٢٧ من مايو سنة ١٩٤٣ م

مدير المطبعة الأميرية

محمد كبرى