

الباب الثالث

التعديلات الرئيسية المقترحة وأسبابها

التعديل الأول

توحيد التأمين الاجتماعي فيما يخص بقيمة الاشتراكات أى تمكين كل شخص مؤمن عليه من الحصول على كل الإعانات نظير اشتراك أسبوعى واحد على استمارة واحدة

١ - فوائد هذا التعديل واضحة ، فهو يعنى إيجاد استمارة واحدة بدلا من اثنتين كل عام مع طوابع تقابلها ، لكل شخص من أشخاص يبلغ عددهم ٢٠ مليونا ، وفى ذلك اقتصاد فى الورق والمجهود وتوفير لأصحاب الأعمال فى أعمال الإدارة . وليست النفقات الإدارية هى كل النفقات وإنما تمثل ما تنفقه مصالح الحكومة والسلطات المحلية والجمعيات المعتمدة فى القيام بالأعمال الإدارية ولكنها لا تبين ما يتكلفه أرباب الأعمال فى لصق طوابع التأمين وعمل الحسابات والحصم من الأجور ومعالجة وثائق التأمين . وبين الحساب الوارد بالمحق حرف (هـ) فى نهاية هذا التقرير أن نفقات الإدارة فى نظم التأمين الاجتماعى الإجمالى تبلغ حوالى ١,٢٠٠,٠٠٠ جنيه فى السنة ، وأن توحيد استمارات التأمين والطوابع ينقص هذا المبلغ بمقدار ٤٠٠,٠٠٠ جنيه فى السنة وكلا المبلغين ليس جسيما بالنظر إلى مجموع المبالغ التى تدخل فى التأمين ولكن الوفرة الناشئة لا بأس به وفوائد الاشتراك الفردى على استمارة تأمين واحدة من الوضوح بدرجة أننا ليس لنا أن نتساءل إلا عما إذا كانت هذه الفوائد تكلفنا كثيرا ، أما ما حى التعديلات فى نظم التأمين الحالية التى يستلزمها الاشتراك فسنورد الاجابة عليه فى مرحلتين :

٢ - ناولا : لا يتضمن توحيد الاشتراكات فى حد ذاته أى تعديل فيما هو متبع الآن من فصل الأموال المخصصة لكل نوع من التأمين كالبطالة أو المرض أو المعاش . فالمحصل من الطابع الواحد الذى يلصق الآن على بطاقة الصحة والمعاش يوزع بين التأمين الصحى وتأمين المعاش . فمن الملائم إن لم يكن من الضرورى أن تؤول جميع الاشتراكات الى رصيد واحد للتأمين الاجتماعى . ولكن

ذلك لا يمنع أن يحدد القانون نسبة معينة من الاشتراك لكل غرض من الأغراض بحيث لا تصرف في أى وجه آخر. ويمكن تخصيص حسابات مستقلة كل الاستقلال في رصيد التأمين الاجتماعى للبطالة والمرض والمداشات، الأرامل وحلم جرا، كما هى الحال الآن في رصيد البطالة الموحد بالنسبة للنظام العام والنظام الخاص بعالم الزراعة. لا يمكن التحقق مما إذا كان هذا الانفصال في رصيد التأمين الاجتماعى مرغوبا فيه أو في مصلحة المشتركين، فقد يدل على أن الرصيد يشمل في آن واحد فائضا في حساب ما وليكن 'متعطل مثلا بشكل يمكن من زيادة إعانة البطالة، بينما يدل على عجز في حساب المداشات والمرض يقتضى إما نقص اعانتها بشكل يجعلها غير متناسبة مع الاعانات الأخرى أو زيادة الاشتراكات. ويمكن القول الى حد ما بأن رصيد التأمين الاجتماعى الذى يراد به سد الحاجات المتلفة لكافة الأشخاص المؤمن عليهم يجب أن يكون رسيدا واحدا غير مجزء الأمر الذى يجعله موطئا للدعوى. على أنه ينبغي أن يكون هناك انفصال الى حد ما وكل اقتراح بهذا الشأن يجب أن يقره الراسان إما بتخصيص الجزء الأكبر من الاشتراك الفردى لأغراض معينة مع ترك جزء منه لاستخدامه حسب الظرف، أو بتعيين حد قانونى أدنى لقيمة الاعانة ومدة استحقاقها في كل نوع من أنواع التأمين حتى يمكن معرفة مقدار المال اللازم لسد الحد الأدنى لكل نوع فيحتفظ به ولا يصرف لسد الجزء الناشئ في نوع آخر. ومهما تكن الاجراءات فانه لا توجد هناك صعوبة في إيجاد وسيلة ما لضمان الاعانات المقررة في نظام يكون فيه الاشتراك واحدا للرصيد واحد.

٤٣ — ومن جهة أخرى فانه من الصعب التوفيق بين نظام توحيد الاشتراك واستمارات التأمين وبين طريقة صرف إعانات المرض بوضعها الخالى أى عن طرق جمعيات عديدة مستقلة استقلالاً مالياً، ومعنى بالجمعية المعتمدة أن اشتراكات كل شخص مؤمن عليه ضد المرض يجب أن تؤول الى جمعية معينة. والطريقة الحالية لإجراء ذلك هى الحصول على استمارة لهذه الاشتراكات الخاصة التى تقدم للجمعية ومنها يمكن إثبات مجموع اشتراكاتها أى نصيبها في حصيلة بيع طواع التأمين، وقد يحتاج القائمون بإدارة التأمين ضد البطالة في الوقت نفسه الى سجل بيان اشتراكات كل فرد على حدة لتحديد حقه في إعانة البطالة، كما قد يحتاج الى هذا السجل القائمون بإدارة المعاشات للبت في استحقاق المعاش. والواقع أنه في الوقت الحاضر تستعمل بطاقة اشتراك واحدة عن الصحة والمداشات فتقدم 'بطاقة

الى الجمعية المعتمدة ويكون لازما على الجمعية أن تحفظ سجلات وتعطى للسلطات المختصة بصرف المعاش بيانات عما إذا كان الشخص المؤمن عليه قد قام بدفع الاشتراكات المستحقة وهذا يتمشى مع النظام الحالي الذي بمقتضاه يتوقف الاستحقاق في المعاش على عدد الاشتراكات التي دفعت في السنوات الخمس الأخيرة فليست الجمعيات المعتمدة في حاجة الى حفظ سجلات عن مدة أطول - على أنه إذا تقرر، مع تعميم المعاشات التي تستحق مقابل دفع أقساط ، جعل الحق في المعاش مترفقا على دفع اشتراكات طول مدة حياة الكد - ” كما هو مقترح في الفقرة ٣٦٧ “ ، فقد يصبح من المتعذر الركون الى الجمعيات المعتمدة لتقديم هذه البيانات إذ حتى لو صرف النظر عما بين الجمعيات من فرق في النظام والمقدرة فهناك صعوبات تنشأ من انتقال الفرد من جمعية لأخرى فإذا ما تقرر لكل أغراض التأمين اشتراك واحد باستمارة تأمين واحدة فلا بد من حفظ الاستمارة بعد ختمها لدى الادارة المركزية للتأمين . ولكي تحدد قيمة اشتراكات التأمين العمدى المستحقة لجمعية ما ينبغي أن يذكر على الاستمارة نفسها اسم الجمعية التابع لها المؤمن عليه أو تزويد الشخص المؤمن عليه ببطاقة تدل على عضويته في تلك الجمعية ، وينبغي أن تقدم هذه البطاقة للادارة المركزية للتأمين للعلم بها وقد شرحنا فيما يلي تحت عنوان التمديل رقم ٣ السبب الذي يدعو الى العدول عن تعدد بطاقات التأمين لكل شخص في نظام الجمعيات المعتمدة وتزويده ببطاقة ولو ان هذا سيقرب عليه زيادة في الأعمال .

التعديل الثاني

توحيد التأمين والمساعدة الاجتماعية فيما يختص بالادارة يجعلها من اختصاص وزارة التأمين الاجتماعي تتبعها مكاتب ضمان في متناول جميع الأشخاص المؤمن عليهم

٤ - — تتحضر المزية الرئيسية لهذا التمديل في حسن تحقيق النتيجة المرجوة الى حد كبير بمعنى أنها تؤدي الى أكبر نتيجة مرضية للأشخاص المؤمن عليهم كمتفمين بالتأمين الاجتماعي .

ويمكن تفضيل هذه المزية من عدة وجوه :

(أ) راحة الأشخاص المؤمن عليهم بإيجاد سلطة واحدة تختص بشأنهم بدلا من ترددهم بين جهة وأخرى .

(ب) منع المشاكل اللاحقة من تحديد الاختصاص أى الاختلافات الخاصة بالسلطة المسؤولة عن النظر في كل حالة معينة والمبادئ التى يبنى عليها ذلك .

(ج) منع تراخل الاعانات بعضها فى بعض أو تكرار صرفها .

(د) انتفاء ما عساه يحدث من ثغرات . فالأمر الموحد يستتبع أن يصبح يوما ما تأمينا شاملا إن لم يكن كذلك من أول الأمر ، فيسد الحاجات الجديدة عند ظهورها دون نزاع على أى السلطات تتحمل مسؤولية الاطلاع بها .

(هـ) الضمان المطلق للاعانات وهذا ما ليس متوافرا الآن فى التوزيع عن أصابات العمل .

(و) توحيد نسب الاعانات وشروطها إلا بالقدر الذى يبرره الاختلاف الحقيقى فى الحاجات أو ظروف أخرى .

(ز) توحيد الاجراءات التى تتخذ لاثبات الحق فى المطالبة بائانة إلاق الأحوال التى تبرر مخالفة هذه الاجراءات .

والفرض الأساسى من هذا الاقتراح هو كما تقدم زيادة القدرة على قضاء حاجات الأشخاص المؤقت عليهم . ومن الواضح أيضا أنه يمكن أن يكون ثمة اقتصاد من جراء تركيز العمل فى أيدي سلطة واحدة .

٤٥ — توحيد التأمين الاجتماعى والمساعدات القومية لا يعنى أن يتعم على المواطنين أن يتالوا كل الاعانات بطريقة واحدة إذ أن توحيد الإدارة يتلاءم تماما مع حصول المواطن على الاعانة فى حالة مرضه بطريقة تختلف عن حصوله عليها إذا كان متعطلا عن العمل وطبيعى أن يكون الأمر كذلك ، فيمكن إرسال إعانة العجز أو المعاشر إليه مع رسول آخر بطريق البريد كما هو متبع الآن . وأكثر من ذلك فإنه طيفا للإقتراحات التى يتضمنها التعديل رقم ٣ — يستتبع الشخص الذى له الحق فى أعانة اختيارية أو إئانة من الدولة عن المرض أن يستمر إذا شاء .

في الحصول على هذه الاعانات، كما هو الحال الآن عن طريق الجمعية التي تنتمي إليها. وتوحيد الإدارة لا يستبعد بقاء التدابير واستعمال النظم الخاصة الموطدة في أعمال التأمين والبنك والمالية لإدارة الاعانة التي تمنحها الدولة ولا يعني هذا التوحيد انتفاء الاختلافات إذا كانت هذه الاختلافات ملائمة وفي مصلحة المؤمن عليهم وإنما يعني منع الشعب الذي لا يمكن تصور أى فائدة منه للمؤمن عليه بل يؤدي ذالبا الى يؤسه وحيرته .

٤٦ — إن توحيد الإدارة يتضمن انشاء وزارة للضمان الاجتماعي، وهذا هو أحد المقترحات الرئيسية في التقرير، وبواسطة هذه الوزارة يمتد توحيد الإدارة من التأمين الاجتماعي إلى نطاق المساعدات التومية وهذا الموضوع سيبحث فيما بعد في التعديل رقم ٢١ وواضح أن هذا التوحيد للمسؤوليات المتشعبة في صالح المؤمن عليهم.

٤٧ — والحصول على مزايا التنسيق الكاملة لا يتفق مع وجود نظام الجمعيات المعتمدة بحالتها الراهنة ولا مع بقاء نظام مستغل لتعويضات إصابات العمل وأمراض الصناعة ولكنه لا يتعارض مع إعطاء المؤمن عليهم جميع المزايا التي يحصلون عليها الآن عن طريقة الجمعيات المعتمدة ولا مع تقرير إعانة خاصة عن إصابات العمل وأمراض الصناعة أو مع رفع الاعتماد اللازم لمواجهة تكاليف هذه الفئة جزئيا على الأقل بطريقة خاصة وهذه النتائج ستبحث في العديدين الثالث والرابع .

التعديل الثالث

إنشاء النظام الحالي المعروف بنظام الجمعيات المعتمدة الذي تمنح بمقتضاه إعانات متزاوية نظير اشتراكات إجبارية متساوية (مع استثناء جمعيات الأخاء وتقابات العمال التي تتولى صرف إعانات المرض بصفتها إدارة مسئولة عن توزيع الإعانات التي تمنحها الدولة كما تقوم بصرف الإعانات الاختيارية لأعضائها)

٤٨ — من أهم مظاهر نظام التأمين الصحي التومي الذي صدر في سنة ١٩١١ أن يتولى صرف الإعانات المالية "جمعيات متممة" مستقلة لكل منها مالية مستقلة . وفي النص الأول لمشروع قانون سنة ١٩١١ اقترح أن يكون الاعتراف

باحدى الجمعيات بجمعية معتمدة مقصورا على نوع معين من جمعيات الأخاء وهى التى تمنح إعانات المرض وغيرها من إعانات بدون استعمال أى جزء من رصيدها لأغراض أخرى ولكن هذا القيد استبعد بإضافة فقرة الى المادة ٢٣ (١) من قانون سنة ١٩١٢ تبيح لأية جمعية مسجلة لأى غرض أن تكون قسما منفصلا بجمعية معتمدة وبمقتضى هذه الفقرة أصبح من الممكن ، لا بالنسبة للأشكال المختلفة لجمعيات الحصص والتأمين Dividing & Deposit Societies التى كانت قبل ذلك مستثناة ، ولكن كذلك لمكاتب التأمين على حياة العمال وهى الشركات وجمعيات التجميع التى تشتغل بالتأمين الصناعى ، أن تساهم فى التأمين الصحى القومى ، ولم يفرض القانون على الجمعيات المعتمدة إلا شرطين أساسيين هما :

(١) ألا تدار الجمعية من أجل الربح .

(٢) أن ينص فى قانونها الأساسى على أن يكون لأعضائها الحق المطلق فى إدارة شئونها .

أنواع الجمعيات المعتمدة

٤٩ - الجمعيات التى اعتمدت طبقا لهذه الأحكام القانونية الواسعة تختلف من حيث عدد أعضائها ونوعها ويمكن تقسيمها الى خمسة أنواع رئيسية حسب نوع المكتب أو الجمعية التى ينتمى إليها وهى : جمعيات الأخاء ذات الفروع وجمعيات الأخاء التى بدون فروع ومكاتب التأمين على حياة العمال وتقابات العمال وصناديق الادخار التى لأصحاب الأعمال .

وأهم عمل لجمعيات الأخاء سواء كانت ذات فروع أو بدونها هو التأمين الاختيارى ضد المرض على أساس التبادل ، ولكن جل هذه الجمعيات تمنح بالإضافة إلى إعانات المرض إعانات أخرى فى حالتى الوفاة والوضع ، وحديثا تولت تأمينات الزواج وتأمين الإيداع .

أما مكاتب التأمين على حياة العمال فتشتغل بالتأمين على مصاريف الجنازات وغيرها من المصاريف الأخرى التي تحصل بالوفاء، ولكنها تطورت كما هي الحال في جمعيات الأخاء فأصبحت تشتغل بالتأمين على الحياة وأمين الصداق (للزواج) وفي الملحق حرف د شرح عمل هذه المكاتب، والعمل الأول لتقابات العمال هو مفاوضة أصحاب الأعمال نيابة عن أعضائها للاتفاق على شروط العمل ولكن عددا كبيرا من نقابات العمال تمنح أعضائها إعانات مختلفة عن البطالة والمرض والشيخوخة وغيرها من الطوارئ ومعظم تقابات العمال التي ننضم إليها جمعيات معتمدة لها صفة الاخاء، أما صناديق الادخار لأصحاب الأعمال فهي جمعيات تتكون من أشخاص خول لهم الحق في مال مدخر خصص لخدمة الأشخاص الذين يعملون لدى واحد أو أكثر من أصحاب الأعمال .

٥٠ - الجمعيات التي تنتمي لكل نوع من هذه الأنواع الخمسة تختلف من حيث عدد أعضائها ونوعها ويمكن القول إجمالاً أن عدد أعضاء الجمعيات المعتمدة يتراوح بين ٥٠ عضواً أو أقل ، وبين ثلاثة ملايين وهم أعضاء "جمعية الاتحاد القومي المعتمدة" ، المنضمة إلى مجموعة من مكاتب التأمين على حياة العمال ، وبين أربعة ملايين وهم أعضاء الجمعيات الأربع المنضمة إلى أكبر هذه المكاتب المسمى Prudential Assurance Company Ltd. ويبلغ عدد الجمعيات المعتمدة حوالي ٨٠٠ جمعية لبعضها فروع تعتبر وحدات مالية منفصلة ومجموع هذه الوحدات يبلغ الآن ٦٦٠٠ وحدة لكل منها ميزانية تأمين منفصلة مما تستطيع معه أن تمنح كلاً منها إعانات تختلف عما تمنحه الأخرى ، وهذا العدد ينقص كثيراً عن العدد الذي كان مقدراً من قبل. وقد حل هذا النقص بالأكثر بين جمعيات الأخاء التي لها فروع إذ انخفض عددها من نحو ١٥٥٠٠٠ وحدة في سنة ١٩١٢ إلى أقل من ٨٥٠٠ في التقدير الأول لسنة ١٩١٨ ثم إلى نحو ٥٧٠٠ في التقدير الخامس لسنة ١٩٣٨ وبعض هذه الجمعيات مع احتفاظها بشروع منفصلة لتأدية أعمالها الخاصة ضمت كل نوعين أو أكثر في وحدة واحدة فيما يتعلق بإدارة التأمين الصحي القومي ، وهذا انقصت عدد ميزانيات التأمين وتفاوتت أحوال حصول عضوين تابعين للجمعية الواحدة ولكنهما منضمين لفرعين متجاورين من فروعها ، تفاوتت حصولها على إعانات قومية متفاوتة .

٥١ — وتقوم الجمعيات المعتمدة على عدة أسس مختلفة فبعضها يختص بمهمة واحدة وبعضها بمهمة واحدة والبعض الآخر غير مقيّد بشئ من هذا القيل والحق إذا كان للجمعية اختصاص على فإن هذا لا يمنع لأعضاء من التمثيل أى أن لكل جمعية أن تزاوّل عملها في أى جزء من الدولة وربما جد الأشخاص المؤمن عليهم في أى مدينة متوسطة الحجم موزعين على بضع مئات من الجمعيات والفروع ولكل منها ترتيبات إدارية خاصة فيما يتعلق بالإعانة ، وقد حصلت اللجنة الحكومية التي شكلت في سنة ١٩٢٦ على معلومات تتعلق بعدد الجمعيات التي تعمل في عدة مدن وبعد تصحيح هذه المعلومات بما يجعلها مطابقة للحالة الحاضرة أحييت اللجنة المالية وتبين الأرقام الموضحة بعدد الجمعيات في كل من المدن المذكورة في سنة ١٩٤٢ والعدد الذي يقابله في تقرير اللجنة الحكومية لسنة ١٩٢٦ وهو الموضوع داخل قوسين فني ليفربول (٤٣٧) (٤٨٨) جمعية وفي بولتون (٢٤٨) (٢٨٥) وفي برينتون (٣٢٤) (٣٠٤) وفي نورويك (٢٤١) (٢١٣) وفي ريدينج (٣٥١) (٢٤٦) وفي تاينوث (١٨١) (١٦٨) .

٥٢ — قد يكون عدد أعضاء إحدى الجمعيات في مدينة ما قليلا جدا وتبين الأرقام الموضحة بعدد الأعضاء في بعض المدن سنة ١٩٤١ والعدد الذي يقابله في سنة ١٩٢٦ المستمد من تقرير اللجنة الحكومية لسنة ١٩٢٦ موضوعا داخل قوسين . فني جلاسجيو بلغ عدد الجمعيات في سنة ١٩٤٢ : ٣٩٦ (٣٨٤) جمعية منها ٩٧ (٩٨) جمعية لكل منها عضو واحد وفي دندى بلغ عدد الجمعيات ٢١٩ (٢١٧) جمعية منها ٦١ (٥٢) جمعية لكل منها عضو واحد و ٥٤ (٤٧) جمعية لكل منها عدد من الأعضاء يتراوح بين عضوين وتسعة أعضاء وتكاد توجد هذه الحالة في كل المدن . وعدد الوحدات المختلفة التي تتولى أعمال التأمين في أية مدينة في الوقت الحاضر يفوق الأرقام المذكورة الخاصة بالجمعيات . فبعض هذه الجمعيات لها فروع منفصلة ماليا ، ومع أن عدد فروع الجمعيات المنفصلة ماليا أصبح الآن ثلث العدد الأصلي إلا أنه مازال كبيرا .

توزيع الأشخاص المؤمن عليهم على الجمعيات

٥٣ — بينما ظلت الجمعيات المعتمدة على حالتها من حيث الجوهر منذ ١٩١٣ فقد حصلت تطورات بعيدة المدى من حيث الأهمية التي لكل نوع من هذه الجمعيات بالنسبة لأنواع الأخرى. ويتضح من الإحصاء الذي مل في سنة ١٩١٢ (وهو إحصاء غير دقيق) أن توزيع الأشخاص المؤمن عليهم في بريطانيا العظمى على الجمعيات الخمس بأنواعها كان كما يلي :

جدول رقم ١

عن التأمين الصحي القومي فيما يتعلق بتوزيع المؤمن عليهم في بريطانيا العظمى على الجمعيات المعتمدة سنة ١٩١٢

نوع الجمعية		رجال		نساء	
العدد بالآلاف	النسبة المئوية	العدد بالآلاف	النسبة المئوية	العدد بالآلاف	النسبة المئوية
٢,٩٧١	٣٤,١	٢,١٧٢	٥٩,١	...	...
٢,١٧٨	٢٥	٦٤٨	١٧,٦	...	...
٢,٣٤٨	٢٧	٥٨٧	١٥,٩	...	...
١,١٥٩	١٣,٣	٣٥٩	٧	...	...
٥٣	٠,٦	١٥	٠,٤	...	...
٨,٧٩	١٠٠,٠	٣,٦٨١	١٠٠,٠	...	...

٥٤ — لا يمكننا أن نقارن الإحصاءات الموضحة بعاليه بالإحصاءات المتقدمة التي جمعت فيما بعد بمناسبة أعداد ميزانيات التأمين للجمعيات المعتمدة ، لعدة اختلافات منها ضم أعضاء شمال أيرلندة الى التقديرات الإحصائية ، وهذا يؤثر خاصة في عدد الأعضاء الحاليين ، ولكن يمكن مقارنة النسبة المئوية وبين الجدول الآتي عدد المؤمن عليهم والنسبة المئوية من حسب الميزانية الثانية (الموافقة لسنة ١٩٢٣) والميزانية الخامسة (الموافقة لسنة ١٩٣٨) .

جدول رقم ٢

عن الناين المحصى القومى فيما يتعلق بتوزيع المون عليم فى بريطانيا وشمال ايرلندا: على الجمعيات (المستعدة فى سنتى ١٩٣٣ و ١٩٣٨

نساء				رجال				نوع الجمعية
توزيع النسبة المئوية		العدد بالآلاف		توزيع النسبة المئوية		العدد بالآلاف		
١٩٣٨	١٩٣٣	١٩٣٨	١٩٣٣	١٩٣٨	١٩٣٣	١٩٣٨	١٩٣٣	
٥٤,٧	٥٩,٩	٣٣٥٠	٣٠٦٠	٤٣,٥	٣٧,٧	٥١٢٠	٣٨١٠	مكاتب الناين على حياة العمال
٢٧,٣	١٩,٩	١٦٧٠	١٠١٠	٢٨,٨	٢٥,٢	٢٤٧٠	٢٥٤٠	جمعيات الأضواء بدون فروع
١٢,٧	١٤,٨	٧٧٠	٧٦٠	١٨,٥	٢٣,٧	٣٣٣٠	٣٣٩٠	» ذات الفروع
٤,٧	٤,٨	٢٩٠	٢٤٠	٩,٨	١٢,٦	١١٩٠	١٢٧٠	تقانات العمال
٠,٦	٠,٦	٣٠	٣٠	٠,٤	٠,٨	٥٠	٨٠	صناديق الادخار التي لأصحاب الأعمال
١٠٠	١٠٠	٦١١٠	٥١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٢٠٦٠	١٠٠٩٠	المجموع

وتدل هذه الأرقام على زيادة مطردة في عدد الرجال المؤمن عليهم في مكاتب التأمين على حياة العمال وفي جمعيات الإخاء بدون فروع وكذلك في النسبة المئوية لهم . أما فيما يتعلق بالنساء فقد قلت نسبتهن في مكاتب التأمين على حياة العمال (ولو أن عدد النساء المنضيات لعضويتها قد زاد) بينما زادت نسبة النساء في جمعيات الآباء بدون فروع . وقد كان مجموع عدد الرجال والنساء المنضمين لمكاتب التأمين على حياة العمال في سنة ١٩١٢ يبلغ حوالي ٤٢٪ من مجموع المؤمن عليهم فزاد في سنة ١٩٣٨ إلى ٤٧٪ والنسبة في جمعيات الإخاء بدون فروع كانت ٢٢٪ في سنة ١٩١٢ فرادت في سنة ١٩٣٨ على ٢٨٪ وإذا جمعنا أعضاء هذين النوعين من الجمعيات لبلغت نفقتهما ٦٤٪ من مجموع المؤمن عليهم في سنة ١٩١٢ و ٦٩٪ في سنة ١٩٣٣ و ٧٥٪ في سنة ١٩٣٨ . أما النسبة في جمعيات الإخاء ذات الفروع ونقابات العمال فهي آخذة في الانخفاض باستمرار فقد كانت ٣٥,٢٪ من مجموع المؤمن عليهم سنة ١٩١٢ ثم هبطت إلى ٣٠,٧٪ سنة ١٩٣٣ وإلى ٢٤,٦٪ سنة ١٩٣٨ فيمكن والحالة هذه القول بأن مجموع الزيادة في المؤمن عليهم في بريطانيا بين سنتي ١٩١٢ و ١٩٣٨ (وهو حوالي ٤٠٠,٠٠٠ شخص) قد انضموا إلى الجمعيات المعتمدة التي تكون جزءا من مكاتب التأمين على حياة العمال وإلى جمعيات الإخاء التي بدون فروع . أما عدد المؤمن عليهم في الجمعيات التي من الأنواع الثلاثة الأخرى وهي جمعيات الإخاء ذات الفروع ونقابات العمال وصناديق الادخار التي لأصحاب الأعمال فقد تناقص أو بقي كما هو .

٥٥ - وإذا نظرنا إلى الحالة كما كانت في سنة ١٩٣٨ لوجدنا أن عدد الأشخاص المؤمن عليهم من الرجال والنساء بلغ ١٨,١٧٠,٠٠٠ كلهم أعضاء في الجمعيات المعتمدة منهم ٨,٤٧٠,٠٠٠ أي ٤٦,٦٪ منضمون لجمعيات معتمدة تكون جزءا من مكاتب التأمين على حياة العمال و ١٤,٠٠٠,٠٠٠ أي ٢٨,٣٪ في جمعيات الإخاء بدون فروع و ٣,٠٠٠,٠٠٠ أي ١٦,٥٪ في جمعيات لأبناء ذات الفروع و ١,٤٨٠,٠٠٠ أي ٨٪ في نقابات العمال و ٨٠,٠٠٠ في صناديق الادخار التي لأصحاب الأعمال .

الإعانات الإضافية

٥٦ - المسؤولية المالية هي جوهر نظام الجمعية المعتمدة فقد تحقق الجمعية فائضا لأعضائها من الاشتراكات التي تجمعها بطريقة اجبارية وقد لا تفي هذه الاشتراكات بدفع الإعانات . وعند إعداد ميزانية التأمين ، وهذا يحصل مرة كل خمس سنوات ، يوزع الفائض كإعانة إضافية بعد استبعاد احتياطي مناسب . والعجز معناه ان الجمعية لا يمكنها أن تصرف إعانة إضافية . ويسدد هذا العجز من صندوق مركزي ينفذ بجزء من الاشتراكات ، وقد سمحت مالية نظام التأمين القومى الاجتماعى بإيجاد فائض فى الجمعيات التى تشمل نسبة كبيرة من مجموع السكان المؤمن عليهم . وعند عمل ميزانية التأمين فى سنة ١٩٣٨ أمكن إيجاد إعانات إضافية فى الجمعيات لحوالى ٨٨٪ من جميع الرجال المؤمن عليهم و ٨١٪ من جميع النساء المؤمن عليهن أى أن ١٢٪ من الرجال و ١٩٪ من النساء لم يتأهلا إلا للإعانات القومية .

٥٧ - ولقد بلغ مقدار المائض مبلغا كبيرا وكذلك عدد من يوزع عليهم فكانت قيمته بحسب الميزانية الخامسة ٨٥٠,٠٠٠ جنيه فى حين أن مجموع الإعانات يختلف أنواعها ومنها الإعانات الإضافية بلغت ٣٥٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه وقد وزع الفائض البالغ ٨٥٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه على أغراض مختلفة كما يتضح من الجدول
الى :

جدول رقم ٣

عن التأمين الصحى القومى فيما يتعلق بالتوزيع السنوى للإعانة الإضافية حسب
الميزانية الخامسة .

النسبة المئوية لمجموع التوزيع	التوزيع السنوى بالألف جنيه	
٤١,٤	٢٤٢٠	علاج الأسنان
١٠,٨	٦٣٠	علاج الأعين
٣,٤	٢٠٠	لوازم طبية وجراحية
٢,٧	١٦٠	علاج نقاهة بالمترل
١,٥	٩٠	علاج بالمستشفى
٢,٦	١٥٠	علاج آخر
٦٢,٤	٣٦٥٠	مجموع الإعانات العلاجية
٣٧,٦	٢٢٠٠	إعانات نقدية
١٠٠	٥٨٥٠	المجموع

ونسبة الإعانات النقدية البالغة ٢,٢٠٠,٠٠٠ جنيه هي ٣٧,٦ في المائة من جملة
الفائض وقد منحت إعانات المرض والعجز الإضافية لأعضاء الجمعيات التي تضم ٦٣٪
من مجموع المؤمن عليهم من الرجال و ٢٨٪ من مجموع المؤمن عليهم من النساء غير
المتزوجات والأرامل و ٢٠٪ من النساء المتزوجات ، وهذا يعنى أن ما يزيد على
ثلث الرجال المؤمن عليهم وثلاثة أرباع النساء المؤمن عليهم لم يحصلوا إلا على الإعانة
القانونية وكان متوسط إعانة المرض الإضافية التي صرفتها الجمعيات ٣٢ و ٣ شلن
للرجال و ٢,٢ شلن للنساء ولكن هذه المتوسطات خصوصاً لدى الرجال تشمل

فروقا عظيمة في الإضافة الحالية . وكانت إعانة المرض الإضافية تتراوح بين شلن واحد و ١٥ شلن في الأسبوع والرقم الأخير نادر لم يصل إليه سوى بضع مئات من الأشخاص والواقع أنه لم يحصل على إعانة إضافية تزيد على خمسة شلنات في الأسبوع سوى ٣٪ من الرجال أما النساء فلم تتجاوز إعانة الواحدة منهن هذا الرقم .

٥٨ — من بين الـ ٢,٢٠٠,٠٠٠ جنيه التي خصصت للإعانات النقدية ، مبلغ ٢٥٠,٠٠٠ جنيه رصد للوضع والباقي للمرض والعجز . ومن المبالغ التي خصصت للعلاج أنفقت نسبة كبيرة جدا تزيد عن الأربعة الأئماس لعلاج الأسنان والأعين وكرس معظم الخمس الباقى للعمليات الطبية والجراحية والنقاهة بالمنازل والملاج بالمستشفى .

آراء اللجنة الحكومية المنعقدة خلال ١٩٢٤ — ١٩٢٦

٥٩ — فحصت اللجنة الحكومية التي انعقدت خلال ١٩٢٤ — ١٩٢٦ نظام الجمعيات المعتمدة بعض التفصيل وقد انتهى أغلبية أعضاء هذه اللجنة بعد بحث مختلف الآراء إلى وجوب الاحتفاظ بالجمعيات المعتمدة بحزء هام من نظام التأمين الصحي وقد تمت تقريرا بالتوصية على ذلك . ومما جاء بهذا التقرير : ” يجب ألا يغرب عن البال أننا قد وضعنا توصيتنا هذه فيما يتعلق بنظام التأمين الصحي القومي كما هو معمول به الآن وأن ما اقترحناه من استبقاء الجمعيات المعتمدة ليس معناه أن التطورات التي قد تطرأ على نظام التأمين الاجتماعي مما ليس في الحسبان لا تتطلب إعادة النظر في الموقف ^(١) ” إلا أن أقلية من أعضاء اللجنة كان لهم رأي مخالف فقد جاء في التقرير المقدم منهم أنه ” ليس من المرغوب فيه الاحتفاظ بالجمعيات المعتمدة بعد الآن كأداة لتوزيع الإعانات النقدية على الأشخاص المؤمن عليهم ” وأوصوا بأن ” السلطات المحلية تستطيع أن تحل محل الجمعيات المعتمدة في إدارة إعانات المرض والعجز ويجب عليها أن تقوم بهذا العمل ^(٢) ” .

(١) اللجنة الحكومية للتأمين الصحي القومي لسنة ١٩٢٦ تقرير الأغلبية فقرة ٢٧٣ .

(٢) الأغلبية فقرة ٧٣ و٧٠ .

٦٠ - واليوم يبرز هذا الموضوع من جديد حيث يفتقر تطور نظام التأمين الاجتماعي تطورا لم يكن في الحسبان على حد تبير أغلبية أعضاء لجنة ١٩٢٤ - ١٩٢٦ والأمور واضحة لا لبس فيه، فقد دلت التجربة على أن الجمعيات المعتمدة بوضعها الحالي قد أدت الغرض الذي انشئت من أجله وولى زمانها إذ يمكننا أن نقرر أنه قد آن الأوان لحل الأمين الصحي قوماً وذلك دون أن ننقص بأي حال من قيمة الخدمات التي أدتها الجمعيات بكافة أنواعها لهذا النوع من التأمين . والأميـاب التي تحملنا على ذلك تتأخص في نقطتين؛ (أولاً) إن نظام الجمعيات المعتمدة لا يتفق مع سياسة الحد الأدنى القومي ، (ثانياً) إن هذا النظام يضر بمصلحة المؤمن عليهم ويستوجب تكاليف إدارية لا لزوم لها في حين أن المزايا التي يكفلها لهؤلاء الأشخاص يمكن الحصول عليها بوسائل أخرى .

عدم اتفاق نظام الجمعيات المعتمدة مع سياسة الحد الأدنى القومي

٦١ - إذا ألفت مسؤولية صرف إعانات التأمين ضد المرض والعجز على عاتق الجمعيات المعتمدة فلا بد أن تكون هذه الجمعيات مستقلة مالياً وأن يكون من حقها مع إعانات إضافية أو منعها حسب حالتها المالية . وهذه الإعانات الإضافية ينبغي أن تكون من الأهمية بحيث يحقق صرفها من مبالغ محصلة بطريق الالتزام كما ينبغي أن تكون في الوقت نفسه شيئاً ثانوياً ليس من الضروري أن يتمتع به كل شخص مؤمن عليه وهي إما أن تكون إعانات نقدية أو إعانات علاجية .

٦٢ - أما فيما يتعلق بالإعانات النقدية فإننا إذا استثنينا حالتين نجد أن جميع الهيئات التي لها اختصاص مباشر بالتأمين الصحي القومي، والتي منها المؤتمر القومي لجمعيات الأخاء والمؤتمر القومي للجمعيات المعتمدة للتأمين على حياة العمال وشركة برودنشيال والجمعيات المعتمدة لقطابات العمال واتحاد الجمعيات المعتمدة واتحاد هولواي لجمعيات الأخاء ، نجد أن جميع الهيئات قد اهتمت على أنه ينبغي ألا يكون من حق الجمعيات المعتمدة أن تضيق شيئاً إلى إعانات المرض والعجز القانونية والجمعيات التي تمسها هذه الهيئات تشمل أكثر من ٩٠٪ من مجموع أعضاء الجمعيات المعتمدة البالغ عددهم ١٨,٠٠٠,٠٠٠ عضو . والهيئتان الوحيدتان اللتان قويتا ما يتناحس ذلك هما الاتحاد الوطني لجمعيات المستخدمين المعتمدة ويشمل حوالي ٣٠٠,٠٠٠ عضو

مؤثن عليهم ، والاتحاد الوطنى لجمعية عمال الزراعة المعتمدة ويشمل حوالى ٤٠٠,٠٠٠ عضو مؤمن عليهم . وهذا الاتفاق الذى يقرب من الاجماع بين الهيئات التى تمثل مختلف الجمعيات المعتمدة ، على إلاء منح الاعانات الإضائية الغذائية ، يعبر عن الشهور العام للأشخاص المؤمن عليهم ويتفق مع تطور السياسة الاجتماعية . والواقع ان هناك شهوراً بأنه ليس من الانصف صرف إعانات مغاوتة فى مقابل اشتراكات موحدة تدفع طبقاً لنظام قومى ، فاذا كانت الدولة تقرر حداً أدنى للاعانات على أساس حاجات الحياة الضرورية فمن التناقض أن يسمح لفريق من المؤمن عليهم بالحصول على إعانات فوق هذا الحد الأدنى من الاشتراكات المحصلة لهذا الغرض . وفيما يتعلق بالعلاج فهم إما منح أى نوع من العلاج كإمالة إصامية لا كإعانة — قانونية — فإن ذلك معناه إن هذا العلاج يمنح لفريق مختار لا لحاجته إليه أكثر من سواه ، بل حسب تقديرات الميزانية . وقد خصص جزء كبير جداً من الفائض فى السنوات الماضية لعلاج الأسنان والأعين وبذلك ظهر أن الحاجة ماسة لإدارة هذه الخدمات مما دعا جميع اتحادات الجمعيات المعتمدة أن تقترح على اللجنة الحالية أن توصى بعمل هذه الأنواع الخاصة من العلاج فى تناول جميع الأشخاص المؤمن عليهم .

٦٣ — وة- طلب إلى مثل المجموعات الرئيسية للجمعيات المعتمدة الذين قالوا باستبقاء استقلال هذه الجمعيات المالى وقاء ميزانيتها منفصلة مع تحديد جميع الاعانات التى انفق عليها مبالغ كبيرة حتى ذلك الوقت ، طلب منهم أن يبينوا مقترحاتهم عن كيفية توزيع الفائض فى المستقبل . والمقترحات الرئيسية التى أدلوا بها هى أن هذا الفائض يمكن استخدامه فى :

(أ) منح إعانات نقدية إضافية لا عن المرض والعجز بل فى حالة الوضع مثلاً ودفع اشتراك الأهل فى التأمين عن المدة التى يجب أن تمضى قبل أن ينفع بمزاياه لتخفيف وطأة البؤس والشقاء .

(ب) منح علاج طى للروماتزم وصرف لوازم جراحية وإعداد ملاجئ للناقهين والتمريض .

وليس من المحتمل أن يؤدى هذه الاقتراحات مجمعة إلى التصرف تصرفاً مجدياً فى الفائض الذى يتوفر لبعض الجمعيات إذا ظلت الطريقة الحالية قائمة . ومعظم الهيئات التى تمثل الجمعيات المعتمدة تسلم بأن اقتراحاتها الخاصة بتعيين مستوى

واحد للإعانات القدية وجعل الإعانات العلاجية الرئيسية من حق الجميع دون تمييز، تتضمن اشتراك كل الجمعيات في الفائض من المبلغ السنوي الذي خصص في آخر ميزانية للإعانات الإضافية وقدره حوالي ٨٥٠,٠٠٠ جنيه أنفق ٨٥ ٪ منه لدفع إعانات المرض والعجز وعلاج الأسنان والرمم، وهذه الإعانات كلها في رأى جميع من تقدموا باقتراحات اللجنة يجب أن تكون قانونية وشاملة للجميع. وسترد فوائض الجمعيات الناجمة نسبيا تبعا لارتفاع قيمة الاشتراكات إلا أنه بصرف النظر عن التعميم العملية في إيجاد وسيلة للتصرف في المبالغ الفائضة التي يجب أن تظل كبيرة في مجموعها حتى تكون مستحقة لما تقتضيه من إدارة مالية فإن ذلك عبء آخرى تتعلق بالمبدأ، وهى: المبدأ يتقدم علاج الروماتزم والالوازم الجراحية ودور النظافة والترييض لطبقات الشعب الذين هم أكثر صحة من غيرهم بينما هم منها الباقون لا شئ إلا لوجود عجز في ميزانية الجمعيات التابعة لها ؟ وإذا كانت منحة الوضع من الأهمية بمكان فلماذا تعطى فريقا دون آخر ؟ وإذا كانت الدولة تقرر مبدأ عاما يقضى ألا يستحق الشخص المؤمن عليه الإعانات إلا بعد أن يدفع اشتراكه في التأمين لمدة معينة فلماذا يمثل هذا المبدأ بالنسبة لفريق ما ؟ إنه بمجرد التسليم بأن امتداد المرض يستلزم دخلا مساويا على الأقل لما كان يحصل عليه المريض في بدء مرضه، فإن اتباع سياسة تقضى بمنح الشخص الذي يقل تعرضه للرض إعانة مالية مرتفعة في الفترة القصيرة التي يكون فيها مريضاً أو تزويده بالعلاج طبي أوفى، أمر غير مقبول في نظام يراد أن يكون أهليا وشاملا للجميع.

المضار التي تعود على الأشخاص المؤمن عليهم من نظام الجمعيات المعتمدة

٦٤ — لنظام الجمعيات المعتمدة علاوة على عدم المساواة في المزايا خمس مضار رئيسية للأشخاص المؤمن عليهم وهى :

(١) ان الجمعيات المعتمدة كثيرة الاختلاف في الكبر والنوع . والأشخاص المؤمن عليهم عرضة باستمرار لأن يغيروا أما كن عملهم وسكانهم ، فإذا لم يكن الشخص المؤمن عليه يتبع جمعية كبيرة ذات فروع في كل مكان فإنه لا يكون له أى ضمان للحصول على معاملة خاصة اذا اضطر الى تغيير محل اقامته .

(٢) يتطلب استيفاء نظام الجمعيات المعتمدة ، فصل الاختصاص فيما يتعلق بالأمراض العادية وحوادث العمل وأمراض الصناعة والبطالة ، ويترتب على هذا استمرار النزاع بين الجمعيات المختصة فيحاول كل منها خفض نفقاته وإلقاء العبء على غيره في المسائل المشكوك فيها .

(٣) إن بقاء نظام الجمعيات المعتمدة يستدعى بقاء طرق الإثبات المتلفة والنظام الذى يتبع فى الاستئناف وهو نظام غير واضح ، وكذلك بقاء مبادئ مختلفة للفصل فى الدعوى .

(٤) ويستلزم نظام الجمعيات المعتمدة — كما هو موضح فى النقطة ٤٣ — إما الاحتفاظ ببطاقات اشتراك منفصلة للتأمين على الصحة وأخرى البطالة أو إيجاد أداة خاصة تتولى توزيع الاشتراكات الصحية على جمعيات خاصة ، وفى كلتا الحالتين لابد من عمل ميزانية خاصة لكل خمس سنوات لكل من الوحدات المالية التى يبلغ عددها الآن ٦٦٠٠ . وازدواج وثائق التأمين أو الالتجاء الى أدوات مختلفة يستدعى نفقات وجهودا إضافية للجميع لا يقصد تمكين الأشخاص المؤمن عليهم من دفع اشتراك نظير الإعانات الإضافية بل لكى تتمكن جماعات خاصة منهم من الحصول على حصص تختلف كثرة وقلة ، من مال مشترك للجميع إجباريا فى المساهمة فيه على قدم المساواة .

(٥) كما أنه لا يمكن للأشخاص المؤمن عليهم الحصول على بيانات منظمة ومترضة عن الغرض تهيء لهم اختيار الجمعية المعتمدة التى ينضمون إليها ولا يمكن أن يعطى موظف رسمى أو شبه رسمى مثل هذه البيانات لأن ذلك يكون معناه محاياة بعض الجمعيات على حساب البعض الآخر . فيجب والحالة هذه أن يباح للجمعيات من الوجهة الرسمية التنافس على قدم المساواة فى سبيل الحصول على أعضاء ، وللأعضاء المؤمن عليهم أن يختاروا بينها (وهذا الاختيار قد يؤثر فى مصالحهم تأثيرا كبيرا مدة طويلة من الزمن) دون دليل منظم أو أى وسيلة سهلة للمقارنة بين هذه الجمعيات المختلفة .

٦٥ — إن بعض هذه العيوب لم تظهر إلا بمرور الزمن على أنه لو كانت جميعها قد ظهرت فى سنة ١٩١١ لكان من الملائم مع ذلك اتباع نظام الجمعيات المعتمدة عند بدء تنفيذ التأمين القومى الاجتماعى فقد سهل هذا النظام قيام التأمين

الحكومي الاضاي على أساس التأمين الاختياري وسخر لخدمة المجتمع تجارب جمعيات الأخاء العنانية . ولم تكن هناك فكرة في ذلك الوقت ترمي إلى أن التأمين الحكومي ينبغي أن يمنح إعانات تفي وحدها بنفقات المعيشة الضرورية — أي أنه لم يكن هناك سياسة للحد الأدنى القومي — فكانت المزايا التي تمنح عند ابتداء نظام الجمعيات المعتمدة ١٠ شلنات في الأسبوع للرجال ، ٧/٦ شلن (٧ شلن ونصف) في الأسبوع للنساء ، وذلك في حالة المرض إذا لم تزد مدته عن ٢٦ أسبوعا وبعد هذه المدة تخفض الإعانة إلى ٥ شلنات عن كل أسبوع .

قواعد جديدة للتعاون بين الدولة وجمعيات الأخاء

٦٦ — واليوم تختلف الآراء بالنسبة للسياسة الاجتماعية عما كانت عليه في سنة ١٩١١ من وجهتين إذ يوجد استعداد واسع المدى لقبول مبدأ الحد الأدنى القومي وهالك تعضيد مترادف للبدا الذي بحث في الفقرات ٢٤ — ٢٦ الذي مؤداه أن جميع الأشخاص ينبغي أن يكونوا على قدم المساواة في التأمين الاجباري ، وألا يجوز لفرد حق المطالبة بمزايا أكثر من سواه لأنه أصح من غيره أو يشغل عملا أكثر ضمانا من عمل غيره .

وهذان المبدآن يتعارضان مع نظام الجمعيات المعتمدة . فإذا كان لا بد من الأخذ بالتأمين الحكومي مصحوبا بالتأمين الاختياري ضد المرض الذي كان حجر الزاوية في خطة سنة ١٩١١ فلا بد أن يقوم ذلك على أساس مختلف . ومحاولة الاهتداء إلى مثل هذا الأساس تبررها جملة أسباب فقالت المضار السابق ذكرها يمكن أن يقال إن نظام الجمعيات المعتمدة يعود على الأشخاص المؤثر عليهم بفائدتين : أولاها أنه إذا أراد الشخص علاوة على إعانات التأمين الاجباري أن يزيد التأمين ضد المرض بتأمين اختياري لدى جمعية تمنح إعانات عن المرض فإن من الميسور له أن الحصول على كلا التأمينين من جهة واحدة . والفائدة الثانية ، هي أن الجمع بين التأمين الصحي الاجباري والتأمين الاختياري لأغراض أخرى — مثل التأمين ضد المرض لدى إحدى جمعيات الأخاء أو نقابات العمال والتأمين على مصاريف الجنازة لدى مكتب التأمين على حياة العمال — يجعل من الممكن إدارة

التأمين المشترك بنفقات أقل مما لو كان كل نوع تخصص به هيئة متصلة وهذا اقتصاد يقابل زيادة النفقات الإدارية في نظام الجمعيات المتمدة .

٦٧ - هاتان الفائدتان لاشك فيهما ، ولكنهما ليسا على درجة عظيمة من الأهمية بحيث توازنان المضار السابق ذكرها - فإذا ضحينا بهما في سبيل التأمين الصحي القومي الصحيح لرجح النعم على الغرم ، ولكن ليس هناك ما يستلزم التضحية - فالفائدة الأولى وهي تمكين الأشخاص المؤمن عليهم من الحصول على إعانات حكومية واختيارية عن المرض بواسطة جهة واحدة يمكن استيفاؤها تماما .

والفائدة الثانية وهي امكان تحقيق اقتصاد في الإدارة من جراء تولى جهة واحدة إدارة تأمينين أو أكثر فيمكن استيفاؤها كاملة كذلك أو الى حد كبير ، دون استبقاء الجمعيات المتمدة كوحدة مالية مستقلة تمنح إعانات غير متساوية في التأمين الإجباري . والغرض من استقلال كل جمعية معتمدة بمالياتها هو حملها على الاهتمام بنتائج ادارتها . وهذا أمر ضروري اذا لا يصح أن توكل إدارة التأمين القومي ضد المرض لهيئات مستقلة في ظل نظام لا يجعلها تشعر بمسئولية مباشرة عن ادارتها ولكن في حالة الجمعيات التي تمنح إعانات اختيارية عن المرض من مالياتها علاوة على الإعانات التي تمنح بمقتضى التأمين الإجباري يمكن ايجاد حافز للاهتمام بالإدارة بطريقة أخرى غير الطريقة المدروسة في سنة ١٩١١ ، وهذه الطريقة الأخرى هي مطالبة الجمعيات بأن تدفع من أموالها الخاصة ما لغ بنسب معقولة من تلك التي تدفعها كإعانات حكومية من صندوق التأمين الاجتماعي .

٦٨ - وهذا يعولنا نقترح أن تقوم الجهة المختصة بالتأمين الاجتماعي - أي وزارة الضمان الاجتماعي - بعمل الترتيبات اللازمة في الجمعيات التي تتوافر فيها شروط مدينة ، لتتولى إدارة التأمين على أعضائها ضد العجز وأن تكون مسئولة عن هذه الإدارة ، ويجب أن تتضمن هذه الشروط ما يأتي :

(١) أن تكون الجمعية قد صرفت إعانات كبيرة عن العجز من مواردها الخاصة أي طبقا لنظام التأمينات الاختيارية .

(ب) أن يكون لديها طريقة فعالة لعيادة المرضى من أعضائها حيث كانوا .

(ج) أن تكون مستقلة بإدارتها .

(د) ألا يكون غرضها الكسب ولا تكون مرتبطة بأية هيئة ترمي الى الكسب .

(هـ) أن تكون مسجلة طبقا لقانون جمعيات الاخاء أو قوانين نقابات العمال ، وفي حالة عدم التسجيل يجب أن تتوافر فيها الشروط اللازمة للتسجيل الى حد كبير .

أما كيفية دفع الإعانة الحكومية وارتباطها بدفع الإعانة الاختيارية فهذا موضوع سينظر فيه فيما بعد ، وليس من الضروري أن كل مبلغ يدفع من التأمين الحكومى يقابله مبلغ يدفع من التأمين الاختيارى ويكفى أن يوضع بغض شروط عامة بهذا الشأن بمثابة حافز للجمعية يدفعها الى العناية بإدارة الإعانات الحكومية ويجعل فى الإمكان الوثوق بها فى الاضطلاع بالمسئولية على أن تكون القرارات التى تتخذها فى الحالات الفردية خاضعة لرقابة عامة .

ولا بد من غير شك أن تقتنع وزارة الضمان الاجتماعى قبل عمل الترتيبات المذكورة من أن الفرع الاختيارى فى كل جمعية تريد إدارة الإعانة الحكوميه ، قائم على أساس مالى متين ، إذ أن المركز الأدبى الذى تكتسبه الجمعية من اختيارها للقيام بالنظام التام لا يجب أن يكون وسيلة لاجتذاب الاشتراكات الاختيارية الى جمعية سقيمة . ولكن لا يحتمل أن يثار هذا الموضوع فيما يخص بمعظم الجمعيات التى تزعم طلب الاشتراك فى إدارة التأمين الحكومى .

٦٩ - وبمقتضى هذا الترتيب يمكن ، حتى مع إلغاء نظام الجمعيات المعتمدة ، إشراك الجمعيات التى تصرف لأعضائها إعانات فى حالة المرض ، فى إدارة الضمان الاجتماعى ، وفى هذا استبقاء للعائدة الأولى من فائدتى نظام الجمعيات المعتمدة وفيه ضمان للفائدة الأخرى أيضا فيما يتعلق بأعضاء هذه الجمعيات ، ومعظم هؤلاء الأعضاء قد لا يفتنون إلى أى فرق بين الطريقة الحالية وما هو مقترح الآن إلا من حيث ارتفاع قيمة الإعانة ، بيد أن الاقتراح له أغراض أخرى أكثر أهمية ، وأحد هذه الأغراض هو ضمان مساعدة جمعيات الأخاء على التحقق من أن

المسائل الفردية ينظر فيها على ضوء ظروفها المحلية وأن الخدمة العامة للرضى وكذا منع الإعانات القدية تبحث بحثا كافيا ، وغرض آخر من أغراض هذا الاقتراح هو تشجيع التأمين الاختياري كمنح الإعانات التي تمنح بمقتضى التأمين الاجباري ، فيحسن والحالة هذه أن يسمح للجمعيات التي تريد الاشتراك في هذا العمل أن تقبل في عضويتها أعضاء جديدين من الأحداث يكون لهم الحق في الإعانات الحكومية وحدها على أن يشتركوا في إعانات التأمين الاختياري عند بلوغهم سن الرشد .

مسألة مكاتب التأمين على حياة العمال :

٧٠ — يمكن عمل ترتيبات على هذا النحو مع جمعيات الأخاء ونقابات العمال التي تمنح إعانات اختيارية ولكن لا يمكن عملها مع هيئات شركات تأمين الصناعات وجمعيات التحصيل التي لا يكون التأمين ضد المرض فيها مصحوبا بدفع إعانات عن المرض عملا بتأمين اختياري ، بل مصحوبا بتأمين صناعي أى تأمين على الحياة يزاول عن طريق محصلين ، وليس من المألوف أن نفهم كيف يمكن إنشاء نظام الجمعيات المعتمدة بصفتها وحدات مالية قائمة بذاتها بقية توحيد مزايا التأمين من حيث الإعانة المالية ومن حيث العلاج الطبي ، كيف يمكن هذا مع الإبقاء على مكاتب التأمين بشكلها الحالي واستمرارها في الاشتراك في إدارة التأمين الصحي ؟ لا نقول هذا تقليلا من شأن ما أدته هذه المكاتب من خدمات في الماضي ، بالاشتراك في إدارة التأمين الصحي إدارة حسنة فيما يتعلق بعدد كبير من الأشخاص الذين لم يكونوا منضمين لجمعيات الأخاء وقد اعترف مذهب التأمين الصحي القومي بهذه الخدمات في عبارات صريحة في سنة ١٩٣٣ إلا أن الخدمات التي أدتها تلك المكاتب للتأمين الصحي القومي كان الحافز اليها الرغبة في الحصول على عملاء للتأمين الصناعي وكان لها من غير شك مزايا جلية في توسيع أعمال المكاتب المذكورة . وسواء كان هذا الجمع بين التأمين الاجتماعي والأعمال الخصوصية لازما أو مرغوبا فيه في الماضي — سواء كان ذلك أو لم يكن فليس هنالك ما يبرر الاستمرار فيه مستقبلا في ظل نظام توحد فيه إعانات العجز فمن المحال أن نتصور نظاما يسمح للهيئات التي تعمل لنرض الكسب الخاص بالاشتراك في إدارة التأمين الاجتماعي والاستعانة بهذا الاشتراك في توسيع أعمالها فالمتظر إذن من مكاتب التأمين على حياة العمال أن تكون سخية في أمول التأمين

الاجتماعى كى تحصل على عملاء جدد للتأمين الصناعى أو تسبق عملاءها الحاليين ولكى تزيد أرباح المساهمين فيها ورواتب موظفيها . أما الشرطان الثالث والرابع من الشروط السالف ذكرها والتي يجب أن تنوافر في الجمعيات التي ترغب في الاشتراك في إدارة التأمين فهما شرطان أساسيان .

٧١ — إذا واجهنا حقيقة الموقف يتضح أن مستقبل التأمين الصحى القومى ليس له إلا ثلاثة وجوه محتملة : (الأول) المحفظة على نظام "الجمعيات المعتمدة" مع مابه من تفاوت جوهرى في الاعانة ، وما يترتب على ذلك من قصور في الاعانة سواء بالنقد أو بالعلاج للذين لم يلزمهم الحظ في جمعيتهم و (الثانى) إلغاء الارتباط القائم منذ عام ١٩١١ بين التأمين الصحى القومى والتأمين الصناعى الذى يشمل الآن ما يقرب من نصف مجموع المؤمن عليهم و (الثالث) تحويل التأمين الصناعى من عملية تجارية يحدوها التنافس إلى خدمة ذات منفعة عامة . أما الوجه الأول فقد أصبح واجبا الآن اعتباره خارجا من الحساب بالتدليل والمجة البينة . أما الاختيار بين الوجهين الثانى والثالث فيتوقف على اعتبارات عديدة لاصلة لبعضها بالتأمين الصحى وسيأتى بحثها فيما يلى (في التغيير الثالث والعشرين والملحق "د") وهناك من الأسباب الخاصة بالسياسة العامة ومهولة الإدارة ما يجعلنا نفضل الأخذ بالوجه الثالث من الاحتمالات المذكورة ، وليس أقل هذه الأسباب وجاهة هو أن هذا الوجه يمكننا أكثر من غيره من الانتفاع بتجارب الموظفين والهيئات المختلفة التي تخدم الآن مكتب الحياة الصناعية والاحتفاظ بكفاءتهم في تنظيم العمل وتنسيقه لمصلحة الأشخاص المؤمن عليهم .

٧٢ — كما أوضحنا فيما سبق ، إذا نحن أردنا إنهاء نظام الجمعيات المعتمدة المعمول به في الوقت الحاضر ، فليست هناك حاجة لفصم العلاقة الوطيدة التي قامت حتى الآن بين إدارة التأمين الحكومى ضد المرض والتأمين الاختيارى للغرض نفسه أو حتى لضعافها لضعافا محسوسا . فاذا وافق كل من الحكومة والبرلمان على الأسباب المذكورة لانتهاء نظام الجمعيات المعتمدة ، فانا نأمل من هذه المؤسسات الاختيارية التي يمكن أن تعمل معها الترتيبات المقترحة ، أن ترحب بالاشتراك فيها وتواصل خدماتها للأفراد في تأمين الدولة والتأمين الاختيارى . وأن تكن هذه التدابير من الأمور المرغوب فيها فانها مع هذا ليست رذنا جوهريا

في المشروع فإذا تبين لجمعية الاخاء وانتابات العمال أنه يمكنها تحت ظل المشروع الجديد للضمان الاجتماعي خدمة أعضائها على وجه أكمل بقصر عملها على التأمين الاختياري وإدارة أعمالها دون تعديها إلى أعمال الدولة فلها أن تسلك هذا الطريق ، وفي هذه الحالة يمكن بدون كبير عناء بدلا من النظام المقترح إنشاء إدارة لامركزية لإعانة العجز لحولاء الأعضاء ولغيرهم من المؤمن عليهم بكنز من مهام وزارة الضمان الاجتماعي ، بضم كل من يمكن ضمه من الموظفين لهذا الغرض من الجمعيات المعتمدة على مختلف أشكالها ، وقد تتوفر الأدلة على أحقية جعل الزيارات الصحية خدمة قومية موحدة ، كما هي الحال في أرنلند الشمالية وربطها بخدمة التريض ، كما أنه من المستحسن إلى حد كبير أن يعمل بالاقتراح الخاص بتدبر الأمر مع جمعيات الاخاء وانتابات العمال لمنح إعانة مرض على أن تحمل محل النظام الحالي للجمعيات المعتمدة ولمواصلة تعاون هذه الهيئات تعاوننا فعليا — بتغيير بسيط في الشكل — مع التأمين الحكومي ، غير أن هذا الاقتراح ليس ركنا جوهريا في مشروع الضمان الاجتماعي ، ويمكن إغفاله لو اعترض بعض الأسباب صلاحيته ، والاكتفاء بإدارة قومية واحدة لسائر الخدمات القومية ، لذلك أضيف هذا الاقتراح إلى المقترحات الموضوعة بين قوسين .

٧٣ — على كل حال فليس هناك ما يدعو لتدخل الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر في مضمار التأمين الاختياري ضد المرض ، فالتأمين الاختياري كنظام متمم للتأمين الإلزامي ذو جزء لا يتجزأ من مشروع الضمان الاجتماعي ، وهناك مبادئ أخرى قد تكون في حاجة إلى عمل الدولة المباشر لرعاية أو تحسين هذا التأمين ، ولكن الميدان الخاص بالتأمين الاختياري ضد المرض تنهض بشئونه " جمعيات الاخاء " على وجه كامل وأسس صحيحة بما لها من تقاليد قديمة في الخدمة المازحة عن الغرض وشعارها التعاون الأخوي . ولذا فيمكن الاطمئنان إلى تركها بين أيديها .

آراء الهيئات المختصة

٧٤ — إن الغالبية العظمى من الهيئات التي أدلت بآرائها للجنة الحالية قد أوصت بإلغاء النظام الحاضر للجمعيات المعتمدة ذات المالية المستقلة التي تمنح إعانات غير متساوية مقابل اشتراكات إجبارية موحدة ، وهذه الهيئات تشمل : مجلس عام مؤتمر النقابات ومؤتمر القابات الاسكتلدى وسائر الهيئات العمالية الأخرى التي تقدمت بمذكرات أو ملاحظات مثل نقابة عمال السكك الحديدية والجمعية الأهلية لموظفي الحكومة المحليين ، وهيئة أصحاب الأعمال الوحيدة التي تقدمت للجنة بتوصيات معينة في المسائل العامة هي اتحاد شركات الملاحة ومجلس النساء القومى . أما الهيئات المختلفة للسلطات المحلية ومنها اتحاد البلديات وجمعية المجالس الأهلية ورابطة المجالس المحلية باسكتلندا فقد أوصت بالأخذ بمشروع شامل موحد للتأمين والمساعدة الاجتماعية ، كما أشارت بصفة مباشرة أو غير مباشرة بإلغاء الجمعيات المعتمدة كوحدات مالية وإدارية مستقلة . ولقد عبرت الهيئات المشتغلة بدراسة المشاكل الاجتماعية مثل جمعية التنظيم السياسى والاقتصادى عن مثل هذه الآراء ، وترى أن الإدارة الحكومية العامة تستطيع تقديم خدمات أنل تعقيدا وأقل كلفة وأكثر فائدة ، وأن " الجمعية المعتمدة " ليست بجمعية على الإطلاق بالنسبة للغالبية العظمى من العمال المؤمن عليهم ، فهي ليست اتحاد أعضاء للمساعدة المتبادلة ذات روح تعاونى أو حياة اجتماعية بل هي مجرد إدارة معقدة من مسك الدفاتر ومن موظفين يمنحون الإعانات أو يمنعونها .

٧٥ — ولقد وافقت مجموعتان صغيرتان من " الجمعيات المعتمدة " على إلغاء نظام الجمعية المعتمدة كضرورة حتمية للمشروع القومى لتوحيد التأمين ، وهاتان المجموعتان هما " رابطة الجمعيات المعتمدة " و " الجمعيات المعتمدة للنقابة " ولم يعارض فى الإلغاء إلا المجموعات الباقية المختصة بإدارة التأمين الصحى وهي "الاتحاد الأهلى للجمعيات المعتمدة للتأمين الصناعى و "الاتحاد الأهلى للجمعيات العمال المعتمدة" وقد أوصت هذه الجماعات بجعل الإعانات الرئيسية المنوحة حتى هذا الوقت : إما كانت أو تلابجا من فئة واحدة ، وليس لزم ذلك بناء على ما اسندت عليه رأى فى هذا التقرير البحث عن قاعدة أخرى غير المتبعة فى الوقت الحاضر فيما يتعلق باستقلال

الجمعيات المتعددة السالى ، وما درجت عليه من مزايا متفاوتة ، وذلك لمواصلة اشتراك هذه الهيئات مع إدارة التأمين القومى ، ويمكن إيجاد هذه القاعدة بدابير فى نطاق الحدود المقررة آنفا بالنسبة للجمعيات الاخاء ونقابات العمال التى تسمح إعانات مرض ، كما يمكن إيجادها أيضا فيما يتعلق بمكاتب الحياة الصناعية بتحويلها إلى خدمة عامة .

٧٦ — عند ادخال التأمين الصحى القومى كان من الطبيعى الالتجاء إلى نظام نظام الجمعيات المتعددة ، فقد جعلت من المستطاع الاستفادة فى هذا المضمار بالتجارب الأولى الرائعة التى اكتسبتها " جمعيات الإخاء " باعتبارها الخلية فى هذا الميدان كما أن استغلال الروح التجارى الخاص بمكاتب الحياة الصناعية ونشاطها ونظامها جعل من الميسور الانتفاع كلما دعت الحاجة بدولاب التعامل مع الطبقات الجديدة التى لم يسبق لها عهد بالتأمين ولكن هذا لم يكن إلا مقابل إدماج ما يقرب من نصف عدد المؤمن عليهم فى الجمعيات المتمدة التى لا يمكن وصفها بأى صورة من الصور بأنها خاضعة لرقابة أعضائها المطلقة ، والتى إن لم تكن ربحية ، بل ربما قد أصابها الخسائر فإنها فى الواقع مسروقة بدافع الربح إما عن طريق المكاتب التى تعمل بالارتباط معها أو عن طريق وكلائها . ان مزايا الإدارة الذاتية المباشرة فى التأمين الاجتماعى لا يمكن شراؤها إلا غالية فكلما صغرت الوحدة عظم تحقيق الإدارة الذاتية وتعددت فى الوقت نفسه مساوئ أى تغيير قد بطراً بحكم الأحوال الاقتصادية على محال إقامة الأشخاص المؤمن عليهم أو على نوع مهنتهم . وبينما نرى تاريخ الثلاثين سنة الأولى من التأمين الصحى القومى قد احتفظ بمظاهر عديدة من النشاط التعاونى الديموقراطى فى الجمعيات الصغيرة المرتبطة بحرف أو مناطق خاصة ، إلا أنه قد أظهر ميلا عاما لاشك فيه نحو تكوين الوحدات الادارية الكبيرة . إن الشواهد الماثلة أمام اللجنة المالية تكاد تعبر عن إجماع تام فى رأى العام بأن الاشتراكات المتساوية فى مشروع قرمى للتأمين يجب أن تؤدى إلى فئات متساوية من الإعانات البكافية ، كما أن التجربة والدليل يشيران معا الى ضرورة انشاء " جمعية متعددة " واحدة تشمل الأمة كلها ، وقد دلت الحجة على أن ذلك فى حيز الامكان دون فقدان أية ميزة من الميزات الرئيسية للنظام الحاضر ودون حسم الرابطة المشمرة التى بدأت منذ عام ١٩١٢ بين الدولة و " جمعيات الإخاء " .

التعديل الرابع

إلغاء النظام الحاضر الخاص بتعويض العمال وادماج أحكام خاصة باصابات العمل وأمراض المهنة ضمن مشروع التأمين الاجتماعي الموحد على أن تكون خاضعة : (أولا) لنظام خاص لتغطية نفقاتها و (ثانيا) لمعاش خاص للعجز الطويل الأمد وهبات للعولين في حالات الوفاة الناشئة عن هذه الاصابات أو الأمراض .

٧٧ — إن نظام تعويض العمال عن الاصابات الذي أدخل بشكل محدود عام ١٨٩٧ وتم تعديله عام ١٩٠٦ هو أقدم الأنظمة المختلفة التي بحثتها اللجنة ، ويختلف في مبداه عن الوسائل التي جرى عليها العمل في جميع الحالات الأخرى من انقطاع الدخل ، فهو يفرض على كل صاحب عمل مسؤولية شرعية لتعويض أى مستخدم عن فقد مقدراته على الكسب بسبب اصابات العمل أو أمراض المهنة المنتسبة عن العمل أو في أثناءه . وخلال القانون العام يعطى الحق في التعويض بقطاع النظر عن ائمال رب العمل المباشر أو غير المباشر وبالرغم من ائمال المستخدم ، وهو تبعاً لذلك لا يحدد التعويض بناء على قواعد التعويض التي يفرضها القانون العام في حالات الاصابة الناشئة عن خطأ الغير ، بل على مبدأ تجزئة الخسارة بين رب العمل والمستخدم ، وينسب مقدار التعويض الى متوسط كسب المستخدم مع وضع حد أعلى له ، ولا تنفى مسؤولية رب العمل في دفع التعويض إلا إذا تسببت الاصابة عن سوء سلوك فاحش للعامل أو بقصد سيئ ولم تؤد الى وفاته أو الى عاهة مستديمة خطيرة ، وأما في باقي الحالات الأخرى بما فيها الاصابات التي ليس لرب العمل عليها رقابة فيوجب ذلك النظام دفع التعويض حتى ولو وقعت الاصابة عن قصد سيئ من المستخدم وأدت الى وفاته أو الى عاهة مستديمة خطيرة ، ولرب العمل أن يؤمن أو لا يؤمن على نفسه ضد هذه المسؤولية بأية طريقة يرتضيها الا في ما اجم الفهم حيث أصبح التأمين اجبارياً عام ١٩٣٤

٧٨ — وقد أناد هذا النظام فائدة كبرى في الماضي فاليه يرجع الفضل في حصول المستخدمين في أغلب الحالات على تعويضاتهم بدون صعوبات تذكر وبدون تأخير غير مسوغ ، كما أنه صان الصلة بين العامل وصاحب العمل وسهل عودة العامل بعد شفائه الى عمله السابق ، وفي نفس الوقت أعطى أصحاب الأعمال حرية

تدبير التأمين ضد مسؤولياتهم وبذلك استطاع أغلبهم في الصناعات المنظمة تغطية هذه المسؤوليات على أساس اقتصادي، كما استطاعوا تغطية مسؤولياتهم عن تعويض العمال ومسؤولياتهم أمام القانون العام بنفس صك التأمين. وهو يجعله قيمة الأقساط والرسوم متناسبة مع درجة التعرض للأخطار قد أوجد باعنا اقتصاديا للعمل على منع الاصابات من جانب أصحاب العمل وذلك لمصلحتهم ومصلحة العمال على حد سواء، ويمكننا القول إن هذا النظام المتبع في تعويض العمال كانت له فوائد جمة وفرايا عديدة، وإن كنا نرى الآن ضرورة الاستعاضة عنه بنظام موحد للضمان الاجتماعي فإن هذا ليس معناه انكار ما للنظام الحالي من حسنات بل أساسه إمكان الاستعاضة عنه بنظام أحسن، ولا ينبغي أن يكون الحسن عدواً للأحسن في هذا الميدان أو غيره.

مساوى نظام تعويض العمال

٧٩ — هناك من المساوى في النظام الحاضر الخاص بالتعويض عن اصابات العمل وأمراض المهنة ما يمكن وما ينبغي إزالته بالانتقال الى نظام جديد وتشمل هذه المساوى ما يلي :

(١) يقوم النظام الحالي على أساس التهديد بالقاضي والالتجاء اليه في حالة النزاع، وكثيرا ما يكون الوقوع في مثل هذا المكروه غير راجع الى أى خطأ ارتكبه صاحب العمل ولم يكن يستطيع منعه ولكنه مع ذلك يأمل كمن قد ارتكب خطأ. وهذه الطريقة تؤدي الى النزاع بين رب العمل والعامل وتستلزم مضاريف قضائية تزيد عما تتكلفه الأشكال الأخرى من الضمان الاجتماعي في هذه البلاد أو في تعويضات اصابات العمل وأمراض المهنة في البلاد الأخرى. إن واضع القانون الأصلي الخاص بالتعويض عن الاصابات كانوا يتوقعون أن تسوى الخلافات بواسطة التحكيم الودى غير الرسمي، ولكن هذا الأمل لم يتحقق، وتسوى المنازعات الآن على وجه العموم بواسطة الاجراءات الرسمية في المحاكم، وفي النليل من مناطق التعدين تأسست لجان مشتركة من أرباب الأعمال والعمال لتسوية المطالب، ولو أنها لم تتمكن دائما من منع الاجراءات الرسمية في حالات تعذر فيها الاتفاق.

(٢) لا توجد ادارة خاصة لمساعدة العامل في تقديم مطالبه فهو يشمر — ما لم يكن من ورائه نقابة أو جمعية معتمد. أو أية هيئة أخرى تشد أزره ونشاعده مساعدة فعلية — أنه يذنبى عليه الاعتماد على قوته وبجهوده الخاص بالمطالبة بحقه حتى يال معاملة حائلة وهو غالبا ما يتوهم الظلم حيث لا يكون هناك مبرر لهذا الوهم ويشمر دائما — عن خطأ أو صواب — أنه واقع تحت ضغط غير عادل مقصد الانتقام من حقوقه لإرغامه على قبول تسوية مجحفة ظير مبالغ إجمالى والعودة إلى عمل أخف من العمل الذى كان يؤديه قبل الإصابة وهو غالبا ما يكون عمل غير مفيد ولا هو مهيا له .

(٣) لا يقرن هذا النظام بضمان تام لدفع التعويض فتأمين رب العمل ضد مسؤوليته ليس — بباريا إلا فى صناعات التعدين ، ولا شك أن أرباب العمل فى أغلب الحالات مؤمنون بشكل كاف يجعل فشل الحصول على التعويض كاملا أو جزئيا نادر الوقوع نسبيا إلا أن الضمان ليس تاما كما هو فى حالة الإئانة فى التأمين الصحى أو فى التأمين ضد البطالة .

(٤) لا يفي هذا النظام بكفالة الدخل اللازم ، فالقانون مع مابه من ضمانات يعترف فى جميع الحالات بحق رب العمل والعامل فى الاتفاق على تسوية النزاع بمبالغ إجمالى وكثيرا جدا ما يستعمل هذا الحق — الذى لا يوجد له نظير فى أنظمة معظم البلاد الأخرى — خصوصا فى حالات العجز الدائم أو الطويل الأمد . وقد تضاربت الآراء فيما يختص بمحاسن هذا الإجراء أو مساوئه ، ولكن من وجهة نظر الضمان الاجتماعية لا يمكن تبريره بحال من الأحوال ، فمن المحقق أن هذا المبلغ المتفق عليه فى حالات عديدة لا يكفل إعداد مورد دخل إما لكونه لا يفي بالغرض أو لأن العامل يستعمله بدون تبصر لمواجهة حاجات ملحة ولكنها وقية يضاف إلى ذلك أنه فى أثناء عملية المساومة على المبالغ لإجمالى تفتر همة العامل المصاب فى تحقيق الشفاء أو فى قبول أى نوع من العمل حتى لا تتأثر به مساومته .

(٥) لا يمكن تجنب المنازعات حيث يكون الاختلاف على جهة الاختصاص إذا كان التعويض فى حالة العجز سيدفع من صناديق مختلفة أو بواسطة سلطات مختلفة تبعا لمسببات العجز التى غالبا ما يصعب تحديدها .

(٦) توجد فروق في المبدأ في تعريف المعولين في نظام التعويض عن الإصابات وتعريفهم في نظام التأمين ضد البطالة أو تأمين المعاشات .

(٧) تزيد نفقات الإدارة بالنسبة للتعويض عن الإصابات عما يجب أن تكون أو عما هي عليه في التأمين الاجتماعي الإجباري . وإن قيمة النفقات الإدارية المرتفعة نسبيا في بعض شركات التأمين ليست في الواقع مقياسا للنفقات الخاصة بالتعويض عن الإصابات بصفة دامة إذ أن أغلب التأمين تقوم به هيئات تعاونية للتعويض وشركات تعاونية للتأمين ، فإن البيانات التي اشتمل عليها (الملحق هـ) تدل على أن النفقات الإدارية للتأمين ضد مسؤولية أرباب الأعمال تراوح بين ٤٥٪ من الأقساط المدفوعة لشركات التأمين كالتالي : ثلثها اتحاد مكاتب الإصابات إلى ٧٪ من الأقساط المدفوعة لبعض الهيئات التعاونية للتعويض في مناجم الفحم ، أما التأمين بواسطة الشركات التعاونية فتبلغ نفقاته على وجه العموم حوالي ٢٠٪ . وحتى هذا الرقم يفوق كثيرا النفقات الإدارية في أي شكل من أشكال التأمين الإجباري الذي تقوم به الدولة كما أن الاجراءات التي تبدأ أولا بمفاوضات بين الطرفين يعقبها التقاضي إن لم تؤد إلى اتفاق ، لا بد أن تكلف نفقات باهظة لا داعي لها اذ هي قررت بإجراءات تحديد المطالب بواسطة سلطة إدارية مع الاستئناف لمحاكم خاصة إن استدعى الحال ويلاحظ أن النفقات التي يتكبدها العمال أو التي تصرف نيابة عنهم في الدعاوى الخاصة بمطالبهم والتي تصل أحيانا إلى مبالغ جسيمة لم تشملها الأرقام المذكورة آنفا .

(٨) إن إدراج بعض أمراض معينة من أمراض المهنة وكذلك بعض الإصابات ضمن أغراض التعويض — بالرغم من ضرورتها من حيث المبدأ — قد يجعل تحديد المسؤولية لأفراد أرباب الأعمال غير متناسبة ، فمن المعروف أن بداية المرض تكون غالبا تدريجية فاذا اشتغل أحد العمال عند عدد من أصحاب الأعمال على التتابع فانه يصعب أو يستحيل الجزم بمن بدأ مرض العامل وهو في خدمته وهناك فضلا عن ذلك خطر فصل العامل الذي يظهر عليه علامات مرض من أمراض المهنة . كما أن التجربة قد دلت على صعوبات في حالة العامل المعصاب بمرض يماوده من حين لآخر والذي يغير أو يحاول أن يغير عمله بين فترات مرضه المتعاقبة .

(٩) لم يستطع النظام الحاضر الخاص بنتائج إصابات العمال وأمراض المهنة في غضون الخمس والأربعين سنة من وجوده — أن تحقق أهم غرض له ، بل الفرض الذي كان يجب أن يكون في مقدمة أغراضه الا وهو اعادة العامل المصاب في أقرب وقت مستطاع الى أعلى درجة ممكنة من القدرة على الانتاج والكسب . وهذا الفشل هو نتيجة طبيعية — بل ربما لا مناص منها — للبدأ الذي جرى عليه العمل من قصر مسئولية التعويض على رب العائلة وحده ، وقد اعترفت لجنة هولمان جريهوري — وهي التي أوصت منذ أكثر من عشرين عاما بوجوب تحمل رب العمل نفقات الاسعافات الطبية والجراحية التي يحتاج اليها العامل المصاب فضلا عن العلاج الطبي الذي كان متوفرا بفضل التأمين الصحي القومي — اعترفت بأن هذا العمل لا يتم بصورة مرضية سواء بزيادة التعويض النقدي أو بوضع حمل العلاج الطبي كله على رب العمل بمفرده ، ولقد ارتأت اللجنة المذكورة أن الحل هو في توسيع نطاق الخدمات الطبية المتوفرة بمقتضى قوانين التأمين الصحي القومي بشرط أن يتحمل رب العمل نفقات الخدمات الاضافية . ولم تتخذ حتى الآن خطوات تجاه مقترحات لجنة هولمان جريهوري وقد احتج اتحاد مكاتب الاصابات فيما أدلى به من أقوال أمام اللجنة الملكية لتعويض العمل عام ١٩٤٠ بأن تهيئة العمال الداجزين لأعمال جديدة ليست من اختصاصهم ولو أنهم عدلوا موقفهم هذا بعض التعديل في أقوالهم أمام اللجنة الحالية ، وحديثا خطا القليل من هيئات التعويض شركات التأمين التعاونية خطوات منظمة نحو اعطاء العلاج الطبي ونحو العمل على تهيئة العمال لأعمال جديدة بعد العلاج ، ولكنها اجراءات تعتبر من الاستثناءات النادرة . ولا شك أن عدم توفر الوسائل الكافية للعمل بعد العلاج الطبي على تهيئة العمال المصابين لأعمال جديدة هو من أبرز وجوه النقص الخاصة بالعلاج العام في أنظمة الخدمة الاجتماعية في بريطانيا ، فإن أغلب الاصابات الناشئة عن العمل تستلزم علاجا طبيا في المستشفيات والكثير منها يحتاج بعد ذلك إلى علاج خاص لتهيئة العامل لعمل جديد ، والعلاج بالمستشفيات هو عين الشيء الذي لم يتناوله التأمين الصحي القومي بقدر يستحق الذكر ، وأما تهيئة العامل لعمل جديد بعد العلاج الطبي فلم يبدأ الاهتمام بها ادتماما فعليا الا حديثا ، وهذا النقص في إعادة القدرة على العمل للعمال الذين يصابون بعجز عقب الاصابة هو حجة أخرى تؤيد

الاعتراض على تقسيم التأمين الاجتماعى الى أقسام منفصلة . هذا والأشخاص الذين يصابون بالعجز بسبب إصابات العمل ، أهم الأجزاء من مجموع العاجزين بسبب حوادث أخرى ، فقد اتضح من التحريات التى قامت بها اللجنة الفرعية برئاسة السيد مالكولم ديلفينج عام ١٩٣٦ - ١٩٣٩ أن بين العدد الكبير من حالات الكسور المعالجة بالمستشفيات يوجد ٣٠٪ منها فقط نشأت عن حوادث فى الصناعة بينما ١٥٪ نشأت عن حوادث المرور و ٥٥٪ من أنواع مختلفة نشأت عن الألعاب الرياضية أو حوادث منزلية ، وأسباب أخرى ، ولذلك فإن ما يحتاج إليه ليس تديرا خاصا بالعاجزين بسبب إصابات العمل بل مشروعا عاما يشمل جميع الإصابات . مهما كانت أسبابها ، ولم يكن ممكنا أن يندأ مثل هذا المشروع من نظام التعويض عن الإصابات كما هو قائم اليوم .

٨٠ - لقد قام النظام الأول للضمان الاجتماعى فى بريطانيا على مبادئ وأهداف خاطئة فهو يديح تسوية المطالب بطريق المساومة بين طرفين غير متكافئين كما يديح دفع مبالغ إجمالية قابلة للضياع والإنلاف بدلا من ربط معاشات فى حالات العجز الخطير ، ويضع عبء العناية الطبية على عاتق العامل أو مصادر الإحسان أو بالبر بالفقراء ، وفى بعض الحالات - الكثيرة فى ذاتها وإن لم تكن كثيرة بالنسبة لمجموع الدعوى بضات المدفوعة - بكل الأمر للتأمين الخاص الباحظ النفقات ، ولا ينبغى أن تتردد فى اتخاذ الإجراءات الخاصة بإصابات الصناعة والأمراض الناشئة عنها ، ولكن ليس بمواجهة العمل بالنظام الحاضر الذى يقوم على أساس مسؤولية رب العمل بمفرده ، بل كفرع من مشروع موحد للضمان الاجتماعى ، ولو أن الأمر بحث فى مجال جلى لاتضح أن المبدأ العام القائل بإيجاد معدلات ثابتة متساوية للتعويض عن انقطاع الكسب فى مختلف حالاته ، هذا المبدأ يجب تطبيقه أيضا بدون تحفظ أو استثناء فى حالات إصابات العمل أو أمراض المهنة تاركين المجال لمن يشعرون بالحاجة لضمان أكبر أن يستعينوا بالتأمين الاختيارى للحصول على زيادة عما تكفله الدولة من دخل موحد لعيشة الكفاف ، فلو أن عاملا فقيرا فقد ساقه فى حادث

فإن احتياجاته لا تختلف بفقدائها سواء وقع الحادث في المصنع أو في الطريق ، وإذا قتل فإن حاجة أرملة ومن يعولهم لا تختلف باختلاف أسباب الوفاة ، وإن قبول هذه النظرية وتقرير فئات متساوية للتعويض عن العجز أيا كانت أسبابه يجنبنا الشذوذ في معاملة الحاجات المتساوية بمتايسر مختلفة ، كما يجنبنا الصعوبات الإدارية والقضائية في تحديد أى الإصابات تعتبر ناشئة من العمل أو في أثناءه ، فإن تفسير هذه الاصطلاحات كان دائما مدعاة لخلافات كثيرة في الماضي ، ومهما تخبرنا بين الألفاظ أننا لن نستطيع القضاء على هذه الصعوبات وهذا الشذوذ ، والحق الكامل لا يوجد إلا في مشروع موحد توحيدا كاملا يتناول العجز بدون تحديد أسبابه .

مسألة تخصيص موارد للعجز الناشئ عن إصابات العمل

٨١ — إذا أغضبنا النظر عن الجمج التاريخية بأن التعويض عن إصابات العمل وأمراض المهنة قد قام منذ أكثر من أربعين عاما على المبدأ المختلف وهو جملة متساوية مع أجرة المصاب ، فإننا نجد أنفسنا أمام ثلاث حجج لضرورة التمييز على أساس الاستحقاق بين العجز الناشئ عن إصابات الصناعة وأمراضها وبين الأشكال الأخرى من العجز إن كان ممكنا إيماد هذا التمييز عمليا ، والحجة الأولى هي أن هناك صناعات حيوية للهيئة الاجتماعية ولكنها في مقدمة الصناعات العظيمة الخطر ، ومن الضروري أن يقبل عليها الناس ، وتلى ذلك من المستحسن أن يجدوا من الذين يجع ما يعملهم يقومون بعملهم وهم شاعرون بما سيلاقونه من إعاقة خاصة نظير ما يتعرضون له من أخطار ، فإذا أصيب أحدهم بعجز طويل الأمد أو دائم أو ممتد فوجب أن يكون له الحق في المطالبة بتعويض بنسبة كسبه وليس بمقتضى حد أدنى من دخل الكدح له ولعائلته ، والحجة الثانية هي حالة من يصاب بالعجز أثناء عمله وتكون إصابته حين يكون قائما بالعمل تنفيذا للأمر ، وهو ما لا ينطبق بصورة عامة على حالات الإصابات أو الأمراض الأخرى ، والحجة الثالثة هي أنه بهذه الوسيلة وحدها وهي تخصيص أحكام مستقلة لما ينبغي عن إصابات العمل أو أمراض المهنة يتوابع النظر عن الإهمال يمكننا أن نجعل مسؤولية

رب العمل أمام القانون العام قاصرة على الحوادث المسئول عنها أدبيا أو واقعا ،
وذلك مراعاة لانصاف وتجنبنا للجدل والخلاف .

٨٢ — إن الحجة الأولى حجة قورية فإذا كانت حرفة من الحرف محفوفة بالخطر بصفة
خاصة وجب أن يكون لما جازا خاص "بذل خطر" ولكن إعطاء هذا البذل
في شكل أجور مرتفعة فقط — أو عبارة أخرى طالما لم تكن هناك إصابة — أمر
قليل القيمة ولا يضمن الحصول على تعويض أكبر في حالة الاحتياج إليه أى عند
ما يتسبب الخطر في الإصابة . إن هذه الحجة وحدها تبرر التعويض بشروط ممتازة
في الحرف التي تريد فيها نسبة الاخطار والأمراض عن المتوسط المألوف ، في حين
يمكن ترك أخطار الحرف الأخرى وأمراضها للمستوى العام المقرر للعجز أيا كان
منشأه . أما إذا اتضح أن خطر التعرض للإصابة في إحدى الحرف لا يزيد كثيرا
عن أخطار الإصابة العادية في الطريق أو في المنزل فليس هناك مبرر قوى لمعاملة
الحالة الأولى معاملة خاصة أفضل من الحالة الثانية .

٨٣ — أما المجتان الثانية والثالثة المذكورتان آنفا فانهما وأن تكرنا أضعف
من الحجة الأولى فانهما مع ذلك مما لا يجوز احماله وفضلا عن ذلك فإن التفرقة
في ادانات العجز — لا بالنسبة للسيدات فحسب بل بالنسبة الى المهنة أو الصناعة
أو الاثنين معا — تؤدي الى تعدد الفروق حيث يجب أن يكون هناك أقل ما يمكن
من هذه الفروق ، فإذا كان التعويض عن العجز الماشي عن الصناعات أو أمراضها
يمنح بالنسبة الى الكسب فانه يحسن أن يكون ذلك عاما بقطع النظر عن الصناعة
أو الحرية التي كان يشتغل فيها العامل المصاب .

٨٤ — وقبل أن نتخذ قرارا حاسما في هذه النقطة قد نتساءل عما اذا كان
يجب الادتمام بالعلاقة المحتملة بين التعويض عن اصابات الصناعة والتعويض
عن الاصابات التي تنجم عن أعمال العدو فان هذا النوع الأخير قد يمتد الى الاشخاص
الذين يعملون في قوات التساج المسلحة أو غيرهم من أعضاء البحرية التجارية أو
من يعملون في خدمة الدفاع المدني أو المدنيين الذين يزاوون أعمالهم الداية .
فان تعويض عن العجز الناشئ أثناء الخدمة تحت السلاح يحسب تبعاً لرتبة المصاب
العسكرية وليس بنسبة دخله في الحياة المدنية وعلى ذلك فانه يحتمل أن شخصين

يتساويان في كسبهما في الحياة المدنية يلتحق أحدهما بالخدمة العسكرية ويصاب بعجز تام بينما يبقى الآخر في عمله المدني ويصاب في الصناعة بعجز مماثل فيستولى الثاني على معاش صناعة أكثر مما يستولى عليه الأول من معاش الخدمة العسكرية ولكن يستعمل أيضا أن يستولى الشخص على معاش من الخدمة العسكرية أكثر مما كان قد يستولى عليه لو ظل في الحياة المدنية وأصيب بخادث في الصناعة .

وينبغي أن يصاغ مشروع الضمان الاجتماعي من حيث قواعده العامة بعد الحرب مع مراعاة ظروف السلم الدائمة على أن يلائم في الوقت نفسه وعلى قدر الامكان مثل هذه الحالات ، ولا يجب أن تكون اعتبارات مشاكل الحرب الخاصة سببا في تشويه ما هو حسن في ذاته وهذا يسرى على معاشات الحرب للخدمة العسكرية كما يسرى على الحالات الأخرى الخاصة بالتعويض عن الإصابات الناشئة عن أعمال العدو المذكورة آنفا .

٨٥ — إذا وازنا الأسباب التي تدعو إلى تمييز إصابات الصناعة وأمراضها في مهنة ما عن الإصابات الأخرى ، ولو على الأقل في حالات الوفاة أو العجز الطويل الأمد ، لوجدناها ترجح الأسباب الداعية إلى التوحيد المطلق ، ومن هنا كان الاقتراح المذكور في الجزء الخامس من هذا التقرير ، وهو أن الأحكام الخاصة بإصابات الصناعة في مشروع الضمان الاجتماعي الموحد ، يمكن بل يجب أن تكون مقترنة بمعاملة ممتازة فيما يتعلق بإصابات الصناعة وأمراضها التي تفضي إلى الموت أو التي يتسبب عنها العجز الطويل الأمد ، أما جميع حالات العجز القصير الأمد لغاية ثلاثة عشر أسبوعا فستكون معاملتها بالإعانة القدية للعجز أى بدفوات من ذات الفئة المتداوية الواحدة بقطاع النظر عن قيمة الأجر ، وأما بعد الثلاثة عشر أسبوعا من العجز فإن التعويض يدفع على قاعدة مختلفة أى بنسبة الدخل المفقود . فستكون هناك معاشات في حالات العجز الطويل الأمد الناشئة عن إصابة أو مرض بسبب العمل أو أثنائه ، كذلك ستكون هناك منحة صناعة للعاملين علاوة على منحة الأراذل العامة حيث يتبين الوفاة عن مثل هذه الأمراض أو الإصابات . ولا يعني هذا الاقتراح أنه سوف لا تكون هناك حاجة لمكاتب الضمان لتحديد بقدر المستطاع أسباب العجز الذي يستمر أقل من ثلاثة عشر أسبوعا ، كما أنه من الضروري — وذلك لأغراض التشخيص والوقاية — أن تسجل وزارة الضمان

الاجتماعى جميع تجاريتها وتحملها ، ولكن سوف لا تكون هناك حاجة للبت في سبب العجز قبل منح الإعانة ، فإن عوز حالة العجز إلى إصابات الصناعة أو أمراضها لا يأتى عنه خلاف في المعاملة إلا في حالتين فقط وهما :

(١) إذا نجمت الوفاة أو دام العجز لأكثر من ثلاثة عشر أسبوعاً ، ولكن أقل من ١٠ ٪ من جميع حالات التعويض عن إصابات العمل في الوقت الحاضر تستمر إلى هذا الحد ، ولو أن قيمة التعويضات في مثل هذه الحالات نسبة كبيرة من المجموع . بينما تقتضى الفئات المقترحة بالفقرة ٤٠١ مبلغ مجموع ما ينفق على إعانات العجز الناشئ عن إصابات الصناعة وأمراضها بعد الثلاثة عشر أسبوعاً الأولى ثلاثة أضعاف ما سيدفع من إعانات لمثل هذا العجز في غضون الثلاثة عشر أسبوعاً المشار إليها .

(ب) إذا كان الشخص الذى أصيب بالعجز قد بدأ عمله حديثاً ، ولم يكن قد دفع الحد الأدنى من عدد الاشتراكات الذى يخول له حق الحصول على إعانة العجز النامة (فقرة ٣٦٦) ، ولن يؤثر هذا بصفة عامة إلا على الأحداث في بدء حياتهم الصناعية ، ولكن يجب أن تعدّ العدة لذلك على أى حال ، أى أن شرط الاشتراك سوف لا يطبق في حالات العجز الناشئ عن إصابات الصناعة أو أمراضها . إن بقاء مبدأ التعويض على أساس الأجر في حالات العجز الطويل المدى يبنى إيجاد أداة لتقدير التعويض ولكن هذه الأداة يمكن أن تكون أداة إدارية ، مع جواز الاستئناف لمحاكم خاصة ، بدلا من أن تكون أداة قضائية .

مسألة اتباع طريقة خاصة لتغطية نفقات العجز الناشئ عن إصابة العمل

٨٦ — ان إعانات العجز الناشئ عن إصابات الصناعة وأمراضها التى يكفلها نظام تعويض العمال في بريطانيا تختلف عن الإعانات التى يكفلها التأمين الاجتماعى ضد انقطاع الدخل لأسباب أخرى ، وهذا الاختلاف ليس في القواعد التى يختص بموجبه التعويض فحسب بل وفي طريقة جمع المال اللازم . فعند بدء العمل

بنظام تعويض العمال عن إصابات لعام ١٨٠٧ ترتب على النمط الذي جرى عليه العمل في الإعانة بتيجتان : (الأولى) إلقاء عبء النفقات كلها في المكان الأول على عاتق رب العمل ، و (الثانية) جعل العبء متناسبا في كل صناعة مع درجة تعرضها للخطر . ولقد دافع عن هذه الطريقة وزير الداخلية وهو يقدم قانون تعويض العمل عام ١٨٩٧ على أساس أنه (إذا شرع شخص على مسؤوليته ولمنفعته الخاصة في عمل ياشأ عنه خطر للغير يجب أن يكون مسئولا عن عمله) . وهذا المبدأ الذي تقرر عند ما كانت تطبيق قانون تعويض العمال قاصرا على فئات معينة من الأعمال الصناعية لا يتفق إلا مع نظام قوامه المسؤولية الفردية . ولا يمكن تطبيقه منطقيا على تعويض العمال بما يتداوله في الوقت الحاضر من مهن عديدة متنوعة لا يمار الكثير منها بغية الربح ، ويدخل في ذلك سائر الأعمال التي تشرف عليها السلطات العامة والخدمات المنزلية والأعمال المرتبطة بالماهد والجمعيات ، وأهم من ذلك جميعه أن مبدأ تحميل كل صناعة عبء أخطارها الخاصة يتعارض مع المبدأ الآخذ في الانتشار في الميادين الأخرى وهو مبدأ توزيع الأخطار في التأمين الاجتماعي ، وهذا الرأي السائد الآن في التأمين ضد البطالة والذي تؤيده أغلبية سابقة من الرأي العام بالنسبة للتأمين الصحي ، قد عضده أيضا ، بالنسبة لتعويض العمال عن الإصابات ، اتحاد عمال المناجم الذي يمثل الصناعة التي يهمها الأمر قبل غيرها . فبحققتي نظام الأجور في المناجم يدخل تعويض إصابات الصناعة وأمراضها في حساب تكاليف الإنتاج وبذلك يؤثر على الأجور كلما زادت على حد أدنى معين ، حتى أنه يحق لعمال المنجم أن يقولوا إنهم يتحملون بأنفسهم نسبة الأخطار في صناعتهم المرتفعة ارتفاعا استثنائيا ، وقد كان اقتراح عمال المناجم كما قدم للجنة المالية لتعويض العمال كالآتي : ينبغي أن يكون دفع الاشتراكات في الصندوق من أرباب العمل وحدهم ، ويجب أن تتحمل جميع الصناعات في الدولة عبء تمويل صندوق التوزيع بالتساوي ، ويجب أن تحدد الاشتراكات بمعدلات ثابتة محسوبة أسبوعيا عن كل عامل مشتغل . وليس من العدل أن تفرض الأعباء الثقيلة من الاشتراكات غير المتساوية على الصناعات التي لا مندوحة من كثرة وقوع الإصابات والأمراض فيها ، ويجب أن تعدد قيمة اشتراكات كل عامل بحيث تغطي جميع الالتزامات المفروضة .

٨٧ — إن حجة المساهمة في تحمل الأخطار الاجتماعية تتفق مع تيار الرأي العام ولها قوتها. ومع ذلك يجب أن نترف بأن اشترك جميع الصناعات في تحمل الأخطار يحمل من الصعب أو من المستحيل القول بتحمل أرباب العمل للتفقات وحدهم ، فكما أن الصناعات تتحد إحداها على الأخرى ، فإن أصحاب الأعمال والعامل في كل صناعة يعتمدون كذلك على الصناعات الأخرى غير أنه لا يوجد ما يدعو إلى جعل رب العمل الذي يستخدم كاتبا في مصرفه أو خادما في منزله — وبالأحرى جعل الكاتب أو الخادم نفسه — يساهم في نفقات حوادث المناجم أو السفن . وما دام هناك اشتراك في المنفعة والفائدة بين الصناعات فإنه يكون من العدل أن تشترك جميع الصناعات بالتساوي في نتائج الأخطار التي تتعرض لها بدرجات مختلفة ، وهذا الاشتراك في المنفعة ينطبق على كل من طائفة المستخدمين وطائفة أرباب الأعمال . ومن الجلي أيضا أنه حتى إذا وزعت أخطار المرض والبطالة توزيعا كاملا بين الأشخاص المؤمن عليهم — كما اقترح في هذا التقرير — فإنه يوجد مبرر وجيه من الناحية الاجتماعية لاتخاذ طريق مختلفة ولو جزئيا على الأقل ، تجاه أخطار إصابات الصناعة وأضرارها . ومع أنه لا مندوحة من وجود خطر كبير للإصابة في صناعات التعدين والسفن وبعض الصناعات الأخرى ، لا يستخلص من ذلك أن جميع الإصابات لا يمكن تفاديها ، فإن عدد الإصابات وشدها من حيث الزيادة أو النقص يتوقفان على درجة ما يبذله أصحاب الأعمال من رعاية ، فمن العدل بل ومن المرغوب فيه اجتماعيا أن يتحمل رب العمل في كل صناعة جزءا من أخطار الصناعة وأضرارها منفصلة عن غيرها على اعتبار أن هذا الجزء يقع في دائرة رقابته ، كما يجب أن يكون الجزء الآخر شركة بين الجميع على اعتبار أن بعض الإصابات لا يمكن تفاديها .

٨٨ — إن الخطوة المثلى لمواجهة نفقات العجز عن العمل من ناحية الاعانة النقدية للصاب هي توحيد الوسائل ، فقسم منها يجب أن يكون شركة بين الجميع وتحملة اشتراكات التأمين العامة ، وقسم يجب أن يكون منفصلا ويحملة أصحاب الأعمال ليكون لهم بمثابة حافز مالى لاتخاذ الحيلة لمنع الإصابات أو الأمراض . وليس من الضروري لتحقيق هذا الغرض أن يتحمل أصحاب الأعمال في كل صناعة — كما هو الحال الآن — كل النفقات الخاصة بها إذا كان من المفروض

أنهم يتعاملون بعضها ، وليس من الضروري كذلك إيجاد حافز مالى خاص لمنع الأخطار فى جميع دوائر الأعمال ، وفى كثير منها يقل خطر إصابات العمل عن خطر الحوادث التى تقع خارج مجال العمل أو تكاد تنعدم ، فالعبء الخاص بصاحب العمل لاستئثار همته فى منع الإصابات والأمراض يمكن حصره فى الصناعات التى فى حاجة إلى احتياطات خاصة .

وفى ما يلي بيان الاقتراح المقدم فى هذا الصدد : قسم من المسال اللازم للاعانات والمعاشات والمنح الخاصة بإصابات العمل وأمراض المهنة يحصل من الاشتراكات الأسبوعية بواسطة طوابع تأمين من كل مستخدم مهما كان عمله ، ويحصل قسم آخر بطريق رسم خاص يفرض على أصحاب الأعمال فى الصناعات الخطرة المدرجة فى الجدول باعتبار أن نسبة خطر إصابات العمل وأمراض المهنة فيها تزيد كثيرا عما هى عليه فى سائر الصناعات الأخرى ويحدد هذا الرسم أو الضريبة بالنسبة إلى الأجور المدفوعة ونسبة درجة التعرض للخطر ، ويمكن زيادته أو خفضه كلما تبين أن الخطر فى أية صناعة أو أى مكان خاص بالعمل فيها أكثر أو أقل من المتوقع . وسوف تغطى هذه الضرائب كل الزيادة التى فوق المتوسط العادى فى نفقات الصناعة المدرجة بجدول الصناعات الخطرة بل جزءا منها فقط ، فإذا غطت جميع النفقات كان ذلك متافيا مع مبدأ التعاون فى تحمل الأخطار بين الصناعات الخطورة وغيرها ، وستدفع الصناعات الخطرة نفقاتها لغاية الحدود الاعتيادية بواسطة اشتراكات التأمين العادية ، وما زاد على ذلك ستدفعه بواسطة الضريبة الخاصة ، أما فيما يتعلق بالقسم الذى تتحمله الضريبة من زيادة النفقات فوق المتوسط العادى فى الصناعات الخطرة والقسم الذى يكون شركة بين الجميع ، فأمر يستدعى البحث والمناقشة . والمقترح بصفة أولية أن تغطى الضريبة ثلثي الزيادة فى النفقات فقط ويترك الثالث الباقي لتحمله الاشتراكات العامة من أرباب الأعمال والأشخاص المؤمن عليهم والدولة فى صندوق التأمين الاجتماعية .

إن هذا المشروع يتضمن مبدأ جديدا نافعا يتناول بعض صناعات معينة مدرجة بكشف خاص على اعتبار أنها أخطر الصناعات بمعاملاتها على أساس الاستعانة فى يكون ذلك حافزا لأصحابها على اتخاذ الحيلة لمنع الإصابات والوقاية من الأمراض ، كما يتيح لوزارة الضمان الاجتماعى فرصة تشجيع هذه الإجراءات الوقائية والحث عليها .

اتحادات في الصناعات الخطرة

٩٠ — إن تحديد الصناعات التي يجب أن يشملها جدول الصناعات الخطرة من حيث كلياتها أو جزئياتها، هو من الأمور التي تستلزم تحريات مفصلة أخرى، وربما أمكن القول بأن سنا من المجموعات السبع التي جمعت عنها وزارة الداخلية إحصائيات خاصة بتعويض عن الإصابات يجب إدراجها وهي : المناجم والمحاجر وأحواض السفن والملاحة وأعمال الانشاء والسكك الحديدية (فيما عدا المواطنين الكنديين) كما أن بعض أعمال المعادن مثل قطاع الأخشاب واستخراج المعادن وبناء السفن يجب إدراجها ، في حين أن البعض الآخر سوف لا يدرج ، وربما كان المرغوب فيه أيضا إدراج بعض أقسام صناعة البناء وكذلك بعض أعمال الزراعة ، وعلى كل حال فإن هذه المسألة يهتدى فيها بالخبرة والتجربة .

٩١ — ان الاقتراح المذكور في الفقرات السابقة بشأن فرض ضريبة على أر باب العمل في الصناعات الخطرة يؤدي بنا الى رأي هام بالنسبة للأداة الإدارية ، فإن الاخطار التي يتناولها تعويض العمال عن الإصابات تقع الى حد كبير في بعض صناعات ومنهن معينة ، وفي جميع هذه الصناعات وفي كثير غيرها من الصناعات القليلة الاخطار قد احتاط أرباب الأعمال لانفسهم ضد مسؤولياتهم الشخصية عن التعويض بأن كونوا فيما بينهم شركات تعاونية للتعويض مرتبطة بتلك الصناعات ، وفي نطاق هيكل المشروع العام للضمان الاجتماعي الشامل للعجز الناشء عن إصابات الصناعة وأمراضها وللعجز بأشكاله الأخرى ، قد يكون من المفيد الاعتراف بما لإصابات الصناعة وأمراض المهنة من صفة خاصة بأن تنشأ على الأقل في كل صناعة مدرجة ضمن الصناعات الخطرة وملزمة بإداء الضريبة الخاصة المقترحة ، هيئة قانونية من أصحاب العمل والعمال لمعالجة هذه المسألة ، ويمكن لمثل هذه الهيئات أن تهتم بالامور الآتية ضمن اختصاصاتها الأخرى :

(١) تحسين وسائل الوقاية من الإصابات في الصناعة بالتعاون مع الادارة أو الادارات المسؤولة عن تنفيذ لوائح الوناية من الإصابات وذلك بالبحث في أسباب الإصابات أو بالدعاية أو بالتعليم وبالطرق الأخرى .

(ب) تمسكين الاجراءات المتبعة لتهيئة العمال المصابين لاجل واعادتهم للتدربة في تلك الصناعة وذلك بالتعاون مع الجهات الاهلية العامة المختصة بهذه الاغراض في جميع الصناعات .

(ج) تقديم المشورة في عمل الاوائح الخاصة بسلامة العمال في الصناعة ، وفي تقرير امراض المهنة وادراجها بمجدول خاص ، وفي طريقة تقدير الدخل .

(د) جمع ما يصيب كلا من ارباب الاعمال من الضريبة الكلية المطلوبة من مجموع الصناعة طبقا لنظام يوضع بواسطة الهيئة المذكورة ويعتمد من وزارة الضمان الاجتماعي .

(هـ) إقامة أنظمة لنكالة المزايا المضعومة قانونا لجميع المصابين .

٩٢ — ويجب أن تكون هذه الهيئات ثنائية أى يمثل فيها أصحاب الأعمال والعمال في كل صناعة . وكلما كانت المسألة المعروضة مما يهم ارباب الأعمال وحدهم ينبغي أن يبقى الفصل فيها من جانبهم دون غيرهم (ومن ذلك طريقة تحديد نصيب رب العمل من الضريبة في الحالات الفردية) فان هذه السلطة تيجل في مقدور ارباب الأعمال كهيئة مشتركة في كل صناعة من الصناعات الخطورة أن يتخذوا بموافقة وزارة الضمان الاجتماعي أى قرار لتحصيل الضريبة سواء عن طريق الاستحقاق الفردى أو أى طريق آخرون أنه أكثر صلاحية للوصول الى منع الاصابات أو الأمراض وبالتالي تخفيض الضريبة .

ومع أن تقسيم الضريبة يعتبر من أهم مهام الهيئات أو الاتحادات المذكورة إلا أنه ليس مهمتها الوحيدة أو الرئيسية ، فالغرض الرئيسى من الاقتراح المقدم في هذا الصدد هو الانتفاع في نطاق الضمان الاجتماعي العام بخبرة المختصين في كل صناعة واهتمامهم وابتكاراتهم ، وذلك أولا لاجل الصناعة بعيدة عن الخطر بقدر الامكان ، وثانيا لتفادي الحوادث والاصابات ونتاجها بقدر ما هو ممكن في حدود الطاقة البشرية .

آراء الهيئات التي استشيرت

٩٣ — لقد أُلح المجلس العام لمؤتمر المقامات على اللجنة الملكية لتمويض العمال بعمل تعويض العمال عن الاصابات خدمة اجتماعية مستقلة عن الخدمات الأخرى ، مع نسبة التعويض الى الكسب في جميع الحالات وتمويله بفرض ضريبة مباشرة على جميع أرباب الأعمال تختلف تبعا لدرجة تعرض صناعاتهم للخطر ، ويستلزم هذا العمل مضاعفة تامة في جمع المال لا من بعض الصناعات فحسب بل من كل واحد من مئات الألوف من أرباب الأعمال ، وقد يكون الكثير منهم مستخدما لعدد ضئيل من المستخدمين أو ربما يستخدم واحدا أو اثنين ويكاد يتعدى عنده خطر الاصابات ، كما يستلزم التفريق في أسباب العجز والمساعدة إلى التأكد من قيمة الأجر بقصد اعطاء تعويض ضئيل لبضعة أيام أو أسابيع في كل حالة تبدو أنها من حالات اصابات العمل أو أمراض المهنة بدلا من عمل ذلك على مهل في حوالي ١٠٪ من الحالات . وكما سبق القول فإن قسما من أهم أقسام العمال في هذا الصدد وهو اتحاد عمال التعدين يتنا وفاق مؤتمر المقامات في نواح أخرى فقد عارضه في الاقتراح الخاص بعمل كل صناعة تساهم تبعا لأخطارها ، وأُلح في جدول أرباب الأعمال يتحملون بالتساوي نفقات الاصابات أيا كان منشؤها .

٩٤ — وكانت هناك خلافات في الرأي من ناحية أرباب الأعمال ومن ناحية المال ، فقد أُلح بعض اتحادات أصحاب الأعمال في التعدين وبناء السفن وغزل القطن وصناعات الحديد والصلب في ابقاء النظام للحاضر إذ يوجد في كل من هذه الصناعات اتحادات قوية تعاونية للاصابات تتحمل عبء تعويض العمال عن أفراد أرباب الأعمال بنفقات ادارية ضئيلة . وأُلح اتحاد آخر من اتحادات أصحاب الأعمال وهو اتحاد شركات الملاحة في ضرورة ادماج اصابات العمل وأمراض المهنة ادماجا كليا في مشروع موحد للضمان الاجتماعي ، ذي معدلات متساوية للاعانات في جميع الحالات واعتمادات كافية لجميع الأغراض ، تجمع من اشتراكات متساوية من كل من أرباب الأعمال ومثلها على الأقل من الخزانة العامة ، واحتجوا (أولا) : بأنه لا يوجد ما يبرر نقل ادارة تعويض العمال من أيدي أرباب الأعمال واستمرار مطالبهم في الوقت نفسه بدفع جميع النفقات .

و (ثانيا) بأنه لا يوجد كذلك ما يبرر جعل الصناعات الأخطر خطرا تدفع أقساطا أعلى بسبب أخطارها الخاصة ، فالتمويض في نظريهم قد تناول -الات لا تخص من الاصابات التي كان منعهما خارجا عن ارادة رب العمل إطلاقا ، وأن منع الاصابات هو أمر خاص بتعاون المصانع الذي تقدم تقدما كبيرا منذ بدأ قانون تعويض العمال عن الاصابات عام ١٨٩٧ وبالنسبة للتباين الكبير في آراء أصحاب الأعمال المختلفة بصدد مسألة ادماج تعويض العمال في الخدمات الاجتماعية الأخرى ، فإن الاتحاد البريطاني لأصحاب الأعمال أدلى للجنة الحالية بأنهم ليسوا في مركز يسمح لهم بالتعبير عن رأي اتعادي في هذه المسألة ، ومع ذلك فقد أوضحوا بأنه " رغما عن تباين الآراء فإن أصحاب الأعمال في جميع الصناعات مجمعون على المبدأ القائل بأنه ما دام أصحاب الأعمال يدفعون تعويض العمال بأكمله ، فإنه من الواجب الاستمرار في بقاء ادارة هذه الخدمة في أيديهم "

٩٥ — وعلاوة على جميع هيئات العمال واتحاد شركات الملاحه من بين هيئات أصحاب الأعمال ، فإن جميع الهيئات تقريبا التي ليس لها اختصاص مباشر بادارة تعويض العمال والتي أدلت بأرسلها للجنة الحالية قد ألحت في وجوب الاستعاضة عن النظام الحاضر ، القائم على المسؤولية الشخصية والتفاضي ، بتأمين اجتماعي بأي شكل من الأشكال . وهذا الرأي هو الذي أخذنا به هنا وهو تغيير النظام الحاضر . وقد اتخذ التقرير في تهيئة نظام جديد طريقا وسطا بين الآراء المتضاربة تضاربا شديدا ، فهو يوافق على حجة اتحاد عمال التعدين من أجل عبء نفقات اصابات العمل وأمراض المهنة مشاعا ، كما يوافق — لتحديد تطبيق هذا الرأي — على رأي المجلس العام لمؤتمر النقابات بأن هذه الأخطار يجب أن تبقى ولو جزئيا على الأقل على عاتق بعض صناعات أو حرف معينة ، ويعترف كذلك بقيمة العمل الذي قامت به الاتحادات التعاونية للتعويض عن الاصابات في الصناعات الخطرة الرئيسية ، ويكفل اتخاذ خطوات جوهرية تجاه الادارة المستقلة في الصناعة مع التعاون على التوفيق بين النظام الموحد والظروف المختلفة في الصناعات المختلفة ، ويتجنب صعوبات التحديد والتأخير والاختلافات التي لامناص منها اننا عولجت اصابات العمل وأمراض المهنة بمعزل عن الأشكال الأخرى من أشكال انقطاع الكسب ، فإن ٩٠٪ من جميع حالات اصابات العمل وأمراض المهنة ، وهي التي نشأ عنها عجز لأقل من ثلاثة عشر أسبوعا ، ستأمل بنفس الطريقة التي تنامل

بها أنواع العجز الأخرى ، أى بإعانة ذات معدل واحد ، وسوف تسد النفقات بأكملها فى بعض الصناعات ، وفى البعض الآخر إلى حد ما من اشتراكات التأمين العادية ، وستصح الإدارة من ناحية تحصيل الاشتراكات ومن ناحية توزيع الإعانات أبسط وأقل كلفة ، وموحدة إلى أقصى حد ممكن ، وسوف لا تكون هناك ضرورة للتفرقة بين العجز الناشئ من العمل وأمراض المهنة وبين حالات العجز الأخرى ، اللهم إلا إذا كانت التفرقة تخدم غرضا هاما ، فمن ناحية الإعانة بإيجاد أعانة خاصة فى الحالات التى ينقطع فيها الكسب أمدا طويلا أو انقطاعا كليا ، ومن ناحية المساهمة فى النفقات بوضع عبء خاص على عاتق الصناعات التى يرى من العدل والمرغوب فيه اشعار أصحابها بضرورة اتخاذ الاحتياطات الوقائية اللازمة .

٩٦ — قد يقال إنه مهما يكن شكل المشروع الجديد فإنه يجب أن يستمر أرباب الأعمال فى تحمل جميع نفقات العجز الناشئ عن العمل فى المستقبل كما تحملوها فى العام الماضى ، غير أنه توجد ثلاثة اعتراضات على هذا الاعتراض : (الأول) هو كما أسلفنا ، أن هذا يتناقض مع حجة جعل النفقات كلها أو بعضها مشاعا بين الصناعات المختلفة ، و (الثانى) هو أنه إذا تحمل أرباب الأعمال جميع النفقات فإنه يصعب تبرير نزاع الإدارة من أيديهم ، كما يصعب إعطاء هيئات العمال المسئولة فرصة الاشتراك التعاونى لا فى التقاضى بل فى معالجة العجز الناشئ عن العمل ، و (الثالث) هو أنه ليس من المرغوب فيه أن تعالج أغلب حالات انقطاع الكسب بإعانات يساهم فى تمويلها الأشخاص المؤمن عليهم وغيرهم وتدفع من مال يهمهم سلامته وإدارته ، ويكون هنا شكل آخر من انقطاع الكسب يكفل أشخاص آخرون أمواله بأكملها فتل هذا التدبير يفتح الباب لضغط مستمر لرفع قيمة التعويض فى حالة العجز الناشئ عن إصابة العمل ، مع أنه فى الواقع لا يحتاج لأكثر من غيره من أنواع العجز .

وعلى كل حال فإن قيمة الاشتراك الفعلى من هذه الناحية صغيرة جدا . فنصيب العامل من قيمة طابع التأمين المطلوب لتغطية تكاليف العجز الناشئ عن العمل بالمعدلات العليا المقترحة الآن هو أقل من $\frac{1}{2}$ بنس كل أسبوع ، وكما أوضحنا فى الفقرة ٢٩١ فإن من السهل أن يبرر توزيع مجموع الاشتراك بهذه النسبة .

ذاتها حتى ولو أن رب العمل قد يتحمل كل نفقات العجز الناشئ عن العمل .
ولكن مطالبته بهذا الأمر ليست اليوم إلا اعتبارا تاريخيا قديما ولا يمكن قبوله
من حيث المبدأ .

توحيد المسؤولية والتفريق في المعاملة

٩٧ — إن الآراء المقترحة بالنسبة لحوادث العمل وأمراض المهنة تنطوى
على إيضاح هام للبدأ العام الذى يستند عليه مشروع العمان الاجتماعى من حيث
توحيد المسؤولية بقصد منع الخلافات الضارة التى لا داعى لها ، مع مراعاة
حاجات الطبقات المختلفة ، أو بعبارة أخرى إعطاء كل حاجة أحسن ما يناسبها
من علاج .

ومن المهم ملاحظة أن الاختلافين الرئيسيين المقترحين بين إعانة إصابات
العمل وأمراض المهنة وإعانة الأشكال الأخرى من العجز ، لا يرتبط أحدهما
بالآخر ، فاقصود بالضريبة الصناعية ليس تغطية نفقات معاشات الصناعة بعد
الثلاثة عشر أسبوعا كشيء مختلف عن إعانة العجز فى غضون الثلاثة عشر أسبوعا
الأولى ، بل لتغطية جزء من النفقات الإضافية فى حالتى إعانة العجز والمعاشات
فى الصناعات الخطرة ، والتى تزيد على متوسط النفقات فى الحرف الأخرى .
وستدفع المعاشات الصناعية لعمال جميع الصناعات الذين يمجزون عن العمل
بسبب الحوادث النشئة من العمل وفى أثناءه إذا زادت مدة عجزهم عن ثلاثة عشر
أسبوعا . وسوف لا تفرض الضريبة الصناعية على جميع أصحاب الأعمال ؛ بل
على أصحاب الأعمال فى الصناعات المدرجة فى جدول الصناعات الخطرة ليس إلا .

٩٨ — فإذا حاز الاقتراح المقدم قبولا يجعل إعانات إصابات العمل وأمراض
المهنة داخلة ضمن الميكل العام للتأمين الاجتماعى مع معاملاتها ببعض الطرق المختلفة ،
فإن بعض المسائل الهامة ستظل مفتقرة الى البحث والتسوية ، وهذه المسائل
تشمل حالة العجز الجزئى والعلاقة بين الإعاقة التى تدفع فى مثل هذه الحالة وغيرها
من إعانات ومعاشات الضمان كإعانة البطالة أو العجز أو التقاعد ، كما تشمل هذه
المسائل القواعد الواجب اتباعها فى تقدير الكسب ومدى مريان المشروعات الخاصة

والنقاع الفردي، وطرق تقدير الحوادث التي تتمتع في حالة الوفاة الناشئة عن إصابات العمل وأمراض المهنة وكيفية توزيعها وإدارتها، وتديد معنى إصابة العمل ومرض المهنة، كما تشمل وسائل الانتقال من النظام الحاضر إلى النظام الجديد والعلاقة بين مطالبة العمال بحقوقهم في إعانات الضمان وحقوقهم لدى أرباب الأعمال بسبب الإهمال. ولقد بحثنا هذه المسألة الأخيرة بإيجاز في الفقرات ٢٥٨ — ٢٦٤ باعتبارها ناحية من نواحي مسألة الموارد الأخرى التي قد تحمل محل إعانات التأمين أن بقاء مسؤولية رب العمل أمام القانون العام بدون تغيير رغمًا عن تقدم نظام التعويض عن إصابات العمل، يعد خروجًا في بردها نيا عما جرى عليه العمل في الدول الأخرى، حيث أصبح منح الإجازات عن نتائج إصابات العمل وأمراض المهنة بطريق التأمين الاجتماعي مقرونا عادة بقصر مسؤولية رب العمل على حالات الإهمال الشديد أو المقصود. ولا شك أنه من المرغوب فيه من وجهة نظر السياسة الاجتماعية أن تستبعد مسائل التعويض عن إصابات العمل من ساحة القضاء، وأن تحمي المنازعات بين طرفي الإنتاج على قدر ما تسمح به الأحوال، دون غفران الإهمال الذي يوجب لوم صاحب العمل. وتحقق هذا الأمر ذو أحد الأغراض التي يرمى إليها النظام المقترح لمعالجة ما يفهم عن إصابات العمل وأمراض المهنة بوسائل أحسن من ذي قبل بكثير، ولذلك فإن تعديل القانون الخاص بمسؤولية رب العمل سيكون نتيجة طبيعية لمقتضيات هذا النظام، أما المسائل الأخرى المذكورة آنفا فقد عالجناها في الجزء الخامس من هذا التقرير، ومع ذلك فن الواضح أن بعض هذه المسائل لا يمكن حلها حلا نهائيا بدون إثبات أخرى ومناقشات مع الهيئات المختصة، فإن فكرة إدخال تعويض العمال في المشروع الدام للضمان الاجتماعي يجب الموافقة عليها من حيث المبدأ، أما التفاصيل فتحتاج إلى درس وتحيص.

فئات جديدة للتعويض عن إصابات العمل وأمراض المهنة

٩٩ — أن البحث المتقدم يختص بوسائل كفالة الدخل عندما ينقطع الكسب بسبب إصابات العمل وأمراض المهنة الناشئة من العمل أو أثناءه، وأما البحث التفصيلي عن المبالغ الواجب دفعها فيجب أن يبقى لقسم آخر. ولكن قد يكون من المناسب هنا ذكر هذه الحقيقة وهي أن النظام الحالي لتعويض العمال في بريطانيا.

إذا قورن بغيره في الدول الأخرى يظهر نقصه لا في وسائله فحسب بل وفي العمالة بين المعدل الاساسى للتدويض والكسب المفقود . فالمعدل الاساسى في بريطانيا كما حدده القانون الاصلى لعام ١٨٩٧ واستمر في قانون عام ١٩٠٦ هو مرتب أسبوعى لا يزيد على نصف متوسط الكسب المفقود بحيث لا يزيد على ٢٠ شلنا وفى عام ١٩٢٣ ربيع الحد الاعلى إلى ٣٠ شلنا ، وأدخلت عليه أحكام خاصة تخول للعمال ذوى الأجور المنخفضة الذين يقل متوسط دخلهم الأسبوعى عن ٥٠ شلنا، أن يحصلوا على نسبة أكبر تتراوح بين النصف والثلاثة أرباع . وفى عام ١٩٤٠ تقدم تدويض العمال خطوة أخرى بإضافة معدل ثابت قدره خمسة شلنات للأعانة الأسبوعية ، وبمنح مرتبات للأطفال الذين تقل سنهم عن ١٥ سنة بالمقاييس المعمول بها في التأمين ضد البطالة . ولكن فيما عدا هذه الأحكام والإضافات الخاصة بقيت قاعدة نصف الكسب بدون تغيير . أما في باقى الدول الأخرى تقرىبا فقد أدخلت نسب من الكسب أدنى من هذه ، وفيما يلى خلاصة مذكرة مقدمة من مكتب العمل الدولى الى اللجنة الملكية لتعويض العمال بما جرى عليه العمل في بعض البلاد الأخرى :

بناء على ما جرى عليه العمل في القوانين الأوروبية والكندية تمنح المعاشات بمعدل ثلثى الأجر المفقود ، وذلك بالنسبة للعجز الدائم سواء كان كلياً أو جزئياً . وتفصيل النسب المحددة في هذه القوانين بدون مرتبات المولين هى كالآتى :

$\frac{2}{3}$ ٦٦ ٪ : فى بلجيكا وكولومبيا البريطانية وانتاريو وألمانيا وإيطاليا والسويد .

٧٠ ٪ : فى هولندا وسويسرا .

أما فى الدول الأمريكية فإن الشائع أيضا هى نسبة $\frac{2}{3}$ ٦٦ ٪ .

١٠٠ — ولقد اقترح بناء على ذلك فى مشروع للضمان الاجتماعى أن يكون معدل المعاشات فى الصناعة ثلثى الكسب المفقود مع حد أعلى يحدد . وقا بمبلغ ثلاثة جنيهات وحد أدنى لا يقل عما كان يمكن الحصول عليه كاعانة عجزة . وفضلا عن ذلك يدفع للشخص المصاب بمرتبات أطفال عن جميع أطفاله .

١٠١ — وهنا ينشأ السؤال عما إذا كانت المعدلات الجديدة للعاشات - في الصناعة ينبغي تطبيقها على الحالات الراهنة من حالات العجز الدائم الناشئ عن إصابات العمل قبل البدء في هذا المشروع ، وإذا كان الأمر كذلك فمن أى الموارد وبأى الوسائل تدفع المرتبات الإضافية .

١٠٢ — فبالنسبة للسؤال الرئيسى سيكون بلا شك مما يتفق وشعور الشعب البريطانى أن تعطى الحالات الراهنة مزايا المعدلات الجديدة ، ولقد سبق فيما مضى إتخاذ مثل هذا المبدأ . فالزيادة المؤقتة التى منحت بحكم قانون تعويض العمال في الحرب الماضية ، والزيادة التى منحت في الحرب الحاضرة بحكم قانون تعويض العمال (المرتبات التكميلية) لعام ١٩٤٠ قد طُبقت على الحالات الراهنة فيما يختص بالمرتبات الأسبوعية ، على أن يقوم بدفع هذه المرتبات الإضافية في كلتا الحالتين رب العمل المسئول أصلا عن المرتبات الأسبوعية بحكم القانون ، وهذه الزيادة كما بينا كانت مقصورة على المرتبات الأسبوعية ، أو بعبارة أخرى لم يكن هناك تعديل للتسويات التى تتم بدفع مبالغ إجمالية ، فعملا بهذه السابقة قد اقترح في هذا المشروع أن تنطبق المعدلات الجديدة للعاشات للصناعة على الحالات الراهنة من العجز الطويل الأمد بالنسبة للرتبات الأسبوعية ، على أن لا يعاد النظر في التسويات التى تمت بمبالغ إجمالية . وأما الحوادث التى تقع في غضون الثلاثة عشر أسبوعا قبل بدء المشروع الجديد ، فيجب أن تدفع التعويض عنها طبقا لحكم القانون الحالى فيما يتعلق بالثلاثة عشر أسبوعا الأولى من العجز .

١٠٣ — أما المسائل الثانوية فيما يختص بالموارد أو الوسائل الإدارية لمنع معدلات المعاشات الصناعية الجديدة للحالات الراهنة من العجز ، ففيها بعض نقاط يجب البت فيها ، ففى الحرب الماضية والحرب الحالية أمكن إعطاء الزيادات على حساب أرباب الأعمال المسئولين بواسطة اتفاقات عامة مع ممثلى أصحاب الأعمال ومع شركات التأمين بالنسبة للاستمرار في نظام التأمين الحاضر والأقساط التى تدفع للشركات . فإذا أبطأ النظام الحاضر سواء كان بناء على المشروع المقترح هنا أو أى مشروع آخر ، فإن نفقات رفع حالات العجز الراهنة الى المقاييس الجديدة ينبغي

أن يتحملها المشروع الجديد في مستهل حياته ، وذلك بطريقة خاصة سواء بواسطة الدولة أو بضريبة على أرباب الأعمال .

١٠٤ — أما من جهة أداة الدفع فهناك وسيلتان رئيسيتان قد تتبع إحداهما ، فمسئولية المرتبات الحالية تقع على أرباب الأموال وشركات التأمين أو اتحادات التعويض التي جمعت احتياطيا لمواجهة مسؤولياتها . والوسيلتان الرئيسيتان التي يمكن اتباع إحداهما هما :

(١) أن يستمر النظام الحالي في الدفع كما هو متبع في الوقت الحاضر بواسطة شركات التأمين على أن يدفع صندوق التأمين الاجتماعي المبالغ الإضافية التي تستلزمها الفئات الجديدة والمرجع في هذه الحالة أن يكون على مكاتب الضمان أن تقبل بدون مناقشة تقدير كسب المستخدم ومبلغ التعويض المتفق عليه بين صاحب العمل والمستخدم أو المحدد بمقتضى حكم قضائي ، وتقوم بناء على ذلك بدفع المبالغ التكميلية .

(٢) أن يتحمل صندوق التأمين الاجتماعي جميع المسؤوليات عن الحالات الراهنة ويدفع للعامل مبلغ إجمالي واحد على أساس الفئات الجديدة ، وهذه الطريقة تكون في صالح العامل ولكنها تتضمن مصاعب كبيرة مالية وغير مالية . وفي هذه الحالة يجب أن يستولى صندوق التأمين الاجتماعي على احتياطي شركات التأمين واتحادات التعويض التعاونية في بعض الصناعات الخطرة ، والاحتياطي الذي يكون قد رصده بعض أصحاب الأعمال لغضاية التزاماتهم من هذا القليل ، على أن تزود مكاتب الضمان بالسلطة اللازمة لسد العجز من صاحب العمل المسئول .

١٠٥ — أن المسائل العملية التي تنشأ بالنسبة لعلاج الحالات الراهنة من العجز هي بلا شك مسائل عويصة ، فإذا نحن عرضنا لها فليس ذلك لنقول إنه لا يوجد لها حل ، بل لكي نضمن أن جميع المشاكل المترتبة على توحيد التأمين الاجتماعي وجعله كافيا قد درست درسا دقيقا قبل أن نصير مشاكل فعلية ، وأنه بعد دراستها من جميع النواحي تنال من الحلول ما يؤدي الى أقصى ما يمكن من العدل مع أقل ما يمكن من التعقيد الإداري ، ويجب أن نضيف الى ذلك أنه اذا كان هناك أى أمل بأن ترفع المرتبات الأسبوعية الى الفئات الجديدة وأن تطبق الزيادة على جميع المرتبات النافذة في وقت بدء المشروع بغير تعديل فيما يتعلق بالمبالغ

الإجمالية ، فإن من المرجح أن يؤثر ذلك في موقف المستخدمين تجاه قبولهم للبالغ الإجمالية بمقتضى أحكام القانون الحالى . أما تطبيق المعدلات الجديدة وشروط الإعانات أو المعاشات على الحالات الراهنة بخلاف حالات العجز الناشئ عن إصابات العمل وأمراض المهنة ، أى على حالات البطالة وحالات العجز الأخرى والزميل وغيرها ، فقد بحث في الفقرة ٣٥٣

التعديل الخامس

فصل العلاج الطبي عن إدارة الإعانات المالية وإنشاء خدمة طبية عامة لكل مواطن تشمل جميع أنواع العلاج وجميع أنواع العجز تحت إشراف الأقسام الصحية .

١٠٦ — هذا هو الجزء الأول من الالتزام (ب) الذى سينهض به المشروع ، أعنى أنه سوف تكون هناك خدمات شاملة للصحة وإعادة القدرة على العمل ، وذلك بالنسبة لجميع المواطنين الذين فى حاجة إلى تلك الخدمات . وسيأتى بحث هذا الالتزام وبعض المشاكل الرئيسية التى يستلزمها تحقيقه فى الجزء السادس فى الفقرات من ٤٢٦ لغاية ٤٣٧

التعديل السادس

الاعتراف بربات المنازل كفئة مستقلة من الأشخاص المشتغلين ومنجهن إعانات تتفق مع حاجاتهن ، وهذه الإعانات تشمل :

(١) فى جميع الحالات : منحة للزواج ومنحة للوضع وإعانة للترمل والطلاق ومعاشات للتقاعد .

(٢) فى حالة عدم الاشتغال بأجر : إعانة خاصة للوضع — فضلا عن المنحة — وإعانة مخفضة للبطالة والعجز مع إلغاء القوانين الاستثنائية الخاصة بالفداء المتزوجات .

١٠٧ — جرى الإحصاء العام على اعتبار الزوجات اللاتي لا يحترفن عملا خارج منازلهن نظير أجر من ضمن الأشخاص غير العاملين ، ويعتبر نظام التأمين ضد البطالة هؤلاء النساء من ضمن الأفراد البالغين الذين يعولهم الزوج ، وعلى ذلك تزيد النسبة لمن إعالة الأزواج إذا تعطلوا عن العمل . أما التأمين الصحي فلا يعترف بمثل هؤلاء النساء المرة إلا في ساعة الوضع . وكل وجهات النظر هذه لا يمكن الدفاع عنها . فمن وجهة نظر أية سياسة اجتماعية تقوم على الحقائق يجب اعتبار الغالبية الكبرى من الزوجات مشغولات بأعمال حيوية وإن كانت غير مأجورة وبدونها لا يستطيع أزواجهن القيام بأعمالهم المأجورة ، كما أن بدونها لا تستطيع الأمة مواصلة تقدمها ، ولذلك فإن مشروع الضمان الاجتماعي الذي لا يتجاهل الحقائق يعامل الزوجات كفئة خاصة من فئات الأشخاص المشغولين معتبرا الزوج وزوجته وحدة غير منفصلة ، ولذلك يجعل المعدل العام للإعانة أو المعاش للرجل وزوجته قابلا للتخفيض إذا لم تكن هناك زوجة أو كانت هناك زوجة ولكنها تستغل بحرفة مأجورة ، ويقصر تعريف "البالغ المعول" على الشخص الذي يعوله المؤمن عليه بخلاف الزوجة ، كما يعتبر المشروع اشتركت الرجل كأنها مدفوعة عنه وعن زوجته كوحدة قائمة بذاتها ، كل طرف من طرفيها جوهري وله نفس الأهمية ، وتدفع الاعانة المشتركة لهما على هذا الاعتبار . ويرمى المشروع إلى تغطية جانب من نفقات الأئمة المختلفة اللازمة لهذه الفئة الخاصة من الزوجات بواسطة اشتركات أزواجهن ، وتغطية جانب آخر من الاشتراكات التي يدفعها الرجال والذءاء قبل الزواج وبعده ، وتتوقف طبيعة الاعانات على اعتبارات تتعلق بمقتضيات الزواج الاقتصادية والاجتماعية .

نظام تأمين خاص للنساء المتزوجات

١٠٨ — إن أغلب الزوجات قد اشتغلن قبل الزواج ببعض المهن المأجورة ، وأغلب هؤلاء يتركن عملهم عند الزواج أو بعده بقليل ، ويحتاج جميع النساء بعد الزواج لأن تكون لمن حيوية اقتصادية واجتماعية خاصة لما أخطار وحقوق تختلف عن حيوية غير المتزوجات ، فبالزواج تكتسب المرأة حقا شرعيا قبل زوجها تكفل به عيشها ، وهذا هو خط الدفاع الأول ضد الأخطار التي تهدد المرأة غير المتزوجة بطريق

مباشرة ، والمرأة المتروجة في الوقت نفسه تقوم بإداء خدمات حيوية بدون أجر وتصبح بذلك عرضة لأخطار جديدة بما فيها خطر انتهاء حياتها الزوجية مبكراً بالرمل أو بالطلاق ، ففي الإحصاء العام الأخير لسنة ١٩٣١ تبين أن أكثر من سبع نساء من كل ثمان من جميع الزوجات في سن العمل قد اتخذن من الزواج مهنة الوحيدة ، وأقل من واحدة من كل ثمانى نساء تشتغل بعرفة مأجورة ، ولقد زادت نسبة الزوجات المشتغلات بأجر منذ الإحصاء العام الأخير ولكن من المرجح أن نسبتهم لم تزد إلا قليلاً عن واحدة في كل سبع نساء قبل الحرب الحالية. وفضلاً عن ذلك فإن الزوجة إذا قامت بعمل مأجور أثناء معيشتها مع زوجها سواء كان بطريق الاستخدام أو بغيره فهي تعمل ذلك تحت ظروف تغير ظروف المرأة غير المتروجة من ناحيتين : الأولى — أن كسبها معرض للانقطاع في حالات الوضع ومن المصلحة الوطنية أن يكون الانقطاع عن الوضع كلياً على قدر المستطاع وأن لا تكون الأم الحامل في أشهرها الأخيرة تحت أى ضغط اقتصادى يمحها على الاستمرار في العمل بقصى ما تستطيع أو على العودة إليه بأسرع ما يمكنها . والثانية — إن العمل المأجور لا يعنى بالنسبة لأغلب النساء المتزوجات ما يعنيه لأغلب النساء غير المتزوجات فإما لم يكن هناك أطفال فإن قسط الزوجة على وجه العموم ليس وسيلة للحصول على الكفاف بل هو للحصول على مستوى من الميشتة أعلى من الكفاف ومثل هذا القسم كمثل الأجر الأعلى الذى يحصل عليه الصانع الفنى بالمقابلة مع العامل البسيط. وسيكون من شأن مرتبات الأطفال المقترحة في الفقرات من ٤١٠ — ٤٢٥ تحقيق هذا الأمر في أغلب الحالات في المستقبل حتى ولو كان هناك أطفال. ولاتحتاج الزوجة في حالات المرض أو البطالة إلى إعانات تعويض بنفس المقاييس المتبعة مع النساء غير المتزوجات وذلك لأن المسكن للمرأة المتروجة مكفول لها مع أشياء أخرى ، إما بواسطة كسب زوجها أو باعانتها إذا انقطع كسبه ، وهى لذلك ليست في العادة مجبرة على الإسراع في العودة إلى العمل المأجور كما هو الحال مع المشتغلات بأجر .

١٠٩ — لم تكن معاملة الزوجات بموجب أحكام التأمين الحالى مرضية، ويرجع ذلك غالباً إلى أنه لم يعترف اعترافاً كافياً بأثر الزواج في تغيير الحالة الاقتصادية لجميع الزوجات . أما التأمين الصحى القومى فإلى يكفل للنساء مطالبهن خلال السنة الأولى من زواجهن مقابل الاشتراكات التى دفعنها قبل الزواج مع أن

حاجتن في هذه الفترة الأولى من الزواج لا تختلف كثيراً عن حاجتن بعد ذلك .
وهن يعطين إعانة مرض مخفضة دون أى تعويض آخر . ورغمما عن أن الوضع
هو الفرض الأساسي من الزواج فإنه لم تكفل له إعانة على أى وجه ولا يعرض
الوالدان شيئاً عن انقطاع كسبهن المترتب عليه أو لا يعوضن الا قليلاً . وأما في التأمين
ضد البطالة فإن للنساء المتزوجات نفس الحق في الاعانات الكاملة مقابل
اشتراكتهن السابقة ولكن في مثل هذه الأحوال تجيء " التوازن الاستثنائية
للنساء المتزوجات " وتضع العراقيل في سبيل هذه الاعانات . أما إعانات الترميل
فهى بدون شك غير كافية لسد حاجتهن اذا كان لهن أطفال ، وهى اسراف وتبذير
اذا لم يكن لهن أطفال . أما الاعانات الخاصة بانتهاء الزواج بالانفصال أو بالطلاق
فتترك علاجها للمساعدات العامة .

١١٠ — والمبدأ المتخذ في هذا التقرير يذهب الى أن المرأة تبدأ حياة جديدة
بزواجها وذلك بالنسبة للتأمين الاجتماعى فهى تحصل مباشرة بواسطة عقد زواج
مسجل على وثيقة تأمينها السابقة أو على وثيقة مرفقة بها تغول لها حق الحصول
على الاعانات والمنح المدرجة في المشروع تحت حاجات الزوجة (منحة الزواج —
منحة الوضع — اعانة الترميل والطلاق — اعانة في حالة تعطيل الزوج أو عجزه اذا
لم تكن هى تشتغل بحرفة مأجورة) ولا يكون لها حق في اعانة البطالة أو اعانة العجز
مقابل اشتراكاتها السابقة للزواج بل انها تحصل على هذه الاعانات بما تدفعه من
اشتراكات بعد الزواج . وقد اقترح أن تعطى منحة عند الزواج كعلامة مميزة لانتقالها
من حالة الى حالة ، وفضلاً عن كونها مساعدة مالية حيث تكون الحاجة ماسة اليها
فان فيها فائدة ادارية من حيث تدعيمها على أن تبادر الى اختطار مكاتب الضمان
بزواجها .

وعلى العموم فان منحة الزواج ليست جزءاً جوهرياً من مشروع التأمين ولذلك
أدرجناها ضمن المقترحات الموضوعية بين قوسين ويمكن إغفالها ، وبذلك يمكن
خفض اشتراكات التأمين المقترحة للنساء ، غير أنها مقترحة على اعتبار أنها من الأمور
المرغوب فيها ولو أنها ليست من الأمور الجوهرية .

١١١ — إن أغلب النساء لا يشتغلن أثناء زواجهن بحرف مأجورة ، والأقلية
الضئيلة منهن ممن يقمن بأعمال مأجورة بعد زواجهن يتطابقن كما سبقت الإشارة

معاملة تختلف عن معاملة النساء غير المتزوجات ، فعمائهن المأجور سيكون في أغلب الحالات متقطعا ، وينبغي أن يترك المجال أمامهن مفتوحا للاستمرار فيسه بصفة أشخاص معقنين ، فلا يدفعن اشتراكات عن أنفسهن ولا يحصلن على إعانة البطالة أو المرض . فإذا فضلت الزوجة دفع اشتراك لكي تستعيد حق الحصول على إعانتى البطالة والعجز فلها أن تفعل ذلك ولكنها لن تحصل على هاتين الإعانتين إلا بمعدلات مخفضة . ومن ناحية أخرى ، سواء طلبت الإعفاء أو أرادت الاشتراك ، سيكون لها في حالة انقطاعها عن العمل بسبب الوضع حق الحصول على إعانة وضع لمدة ثلاثة عشر أسبوعا بمعدل أعلى من المعدلات العادية التي تمنح للرجال أو للنساء غير المتزوجات في حالتى البطالة والعجز ، وذلك علاوة على منحة الوضع التي تمنح لجميع المتزوجات بصفة عامة .

إعانات البطالة والعجز والوضع

١١٢ — من المحتمل أن يكون اقتراح دفع معدلات أنزل من العادية في إعانة البطالة والعجز للزوجات اللاتي يشتغلن بأجر ووضع جدل ، ولكن القضية التي تؤيد هذا الاقتراح قضية قوية سواء من الناحية العمالية أو من ناحية العدل ، فمما لا يمكن نكرانه أن حاجات الزوجات على وجه العموم أقل من حاجات النساء غير المتزوجات في حالتى البطالة أو العجز ، لأنهن قد كلفن بيوتهن بكسب أزواجهن أو إناثهم ، والمعدلات المقترحة في التقرير تستند في نهاية الأمر على تحليل لحاجة الكفاف بما فيها إيجار المسكن الذى ليس عادة من اختصاص الزوجات . فلو أخذ بالاقتراح الموضح بالفقرات من ١٩٧ لغاية ٢١٦ الخاص بمنح قيمة الإيجار التفعلى الذى يدفعه الشخص المتعطل أو العاجز عن العمل في كل حالة بمفردها مع إضافة مبلغ محدد يوازى نفقات المأكل والملبس والضروريات الأخرى ، لكان ما يعطى للنساء المتزوجات على وجه العموم أقل مما يعطى للنساء غير المتزوجات . ولكن مع أنه لم يؤخذ بهذا الاقتراح للأسباب المذكورة في الفقرات المشار إليها فإن المبدأ يظل قائما فلا داعى لأن يدخل إيجار المسكن في حساب إعانة الكفاف التي تمنح للزوجات المشتغلات بأجر . أن اقتراح دفع إعانات مخفضة للبطالة والعجز للنساء

المستزوجات هو من الاقتراحات الصائبة ويتفق تماما مع أسس العدل وذلك بالنسبة لما اقترح من منحهن إعانة خاصة في حالة الوضع وبالنسبة إلى التوازن العام بين الاشتراكات والإعانات . ومن الجلى أن إعانة الوضع الخاصة هي أهم جميع الإعانات التي تحتاج إليها الزوجات المشتغلات بأعمال مأجورة . ويذهب الاقتراح من الوجهة العملية إلى أنه بينما تحصل الزوجات المشتغلات بأعمال مأجورة في حالة البطالة أو العجز على نثر المعدل العادى من مثل هذه الإعانات فانهم يحصلان على إعانة وضع بزيادة ٥٠ ٪ عن ذلك المعدل أو بعبارة أخرى أكثر من ضعف ما يحصلان عليه في حالة البطالة أو العجز . ولا نحسب أحدا يعترض على هذا الاقتراح . ولكن نفقات إعانة الوضع الخاصة يجب تخصيصها من مصدر خاص ، فهي إعانة إضافية علاوة على الإعانات الأخرى وستكون قاصرة بصفة كلية تقريبا على الزوجات المشتغلات بأجر ولكنها ستؤثر على حصيلة الاشتراكات اللازمة لتغطية حاجة إعانات بطالهن وعجزهن ، وحتى إذا كان من مصلحة الطفل أن تدفع منحة الوضع وإعاناته كاملة للفئة القليلة من الأمهات غير المتزوجات كما تدفع للأمهات المتزوجات (ونرجح أن ترغب في ذلك الأمهات المتزوجات) فسوف لا يؤثر هذا على مبدأ العدالة بين النساء المتزوجات وغيرهن من النساء . وبقطع النظر عن هذه الحالة الخاصة فإنه في المشروع الموحد يجب اعتبار التوازن بين الاشتراكات والإعانات في مجموعها لا في مفرداتها ، وعلى ذلك فسوف يوجد في هذا المشروع مجال لشكوى الزوجات من ناحية العدل أو المساواة ، ويمكن الحكم على ذلك بمقارنته بما تحصل عليه الزوجات في الوقت الحاضر من التأمين ضد البطالة ولوائحه الاستثنائية وكذلك في التأمين الصحى .

قوانين استثنائية للزوجات

١١٤ — ان القوانين الاستثنائية وكذلك التخفيض في اعانة المرضى للنساء المتزوجات ، تستند على حقائق لا ينبغي تجاهلها ، فان موقف الزوجات تجاه الأعمال المأجورة خارج منازلهن يختلف بل يجب أن يخاف عن موقف النساء غير المتزوجات ، فالمتزوجات هن واجبات أخرى . وبالنسبة للمرض قد دل الاختبار على أن اعانات المرضى في جميع الأعمار حتى سن التقاعد بين النساء المتزوجات أكثر

منها بين النساء غير المتزوجات . والسبب في تخفيض الالة بالنسبة للزوجات هو انه اتمضح - كما هي الحال - ان النساء غير المتزوجات بالرغم من أن حاجاتهن أثناء المرض تفوق غيرها فانهن يدفعن أكثر من نصيبهن ، ولذا فان القانون الاستثنائي لعام ١٩٣١ قد جاء لمعالجة نقص معيب لا شك فيه في نظام التأمين ضد البطالة وهو اعطاء اعانة بطالة لنساء لسن في الواقع في حاجة الى البحث عن عمل . ففي بعض المناطق كما في بعض الصناعات حيث لم يكن النساء المتزوجات معتادات على العمل ولم يكن لهن غارن عملاء ، كان صندوق اعانة البطالة قبل قانون الاستثناءات أميل لأن يصبح وسيلة لمهر الزواج .

١١٥ - ولكن القوانين الاستثنائية كما هي الآن عرضة للاعتراض عليها بانها لا تقرر أية ميزة للمرأة المتروجة على المرأة غير المتروجة والتي تعيش كزوجة ، وهذا الاعتراض وجيه ولكنه لا ينطبق على نظام التأمين الشامل المقترح الآن . للمشروع الموحد بقطع النظر عما يكفله من منحة واعانة في حالات الوضع يضيف مزايا لحالات الزواج فيها التعويض الكافي للزوجات عن أى خسارة تتجم عن اعانات البطالة والعجز المحض عما هو مقرر للمتزوجات المشتغلات بأجر . فالمرأة غير المتروجة التي تعيش كزوجة لا تحصل على اعانة تمول . واذا كانت تشتغل بأجر فانها تدفع اشتراكات لجميع الاغراض بما فيها العلاج الطبي والمعاش ومنحة الجنائز - مما يمكنها الحصول عليه بدون اشتراك لو كانت متروجة ، ولا يكون لها حق الخيار في الاعفاء الذي للمرأة المتروجة . واذا كانت غير مشغلة بأجر فانها تعتبر في عداد الطبقة الرابعة وتكون مطالبة في هذه الحالة أيضا بدفع اشتراكات للعلاج الطبي والمعاش ومنحة الجنائز ، كلها مزايا يمكنها الحصول عليها بدون اشتراك لو كانت متروجة . ومع أن المقترح هو أن يعطى العلاج الطبي بدون شرط الاشتراك فإن التزام المرأة غير المتروجة من الطبقة الرابعة يبقى نافذا اذا لم تكن معفاة بسبب الفقر بموجب الفقرة ٣٦٣ . أما فيما يختص المعاش فعليها دفع الاشتراكات طول حياة الكد ؛ فاذا لم تدفع فقدت حقها في الحصول على معاش . أما اشتراكات الرجل الذي تعيش معه ويكون متروجا بأخرى فكفيل المعاش وسائر الاعانات الأخرى لزوجته الشرعية . أما اذا كان غير متزوج فان اشتراكاته كرجل عازب تذهب دعامة لاعاناته النساء المتزوجات بصفة عامة .

١١٦ — ان الرأي المقترح لإلغاء القوانين الاستثنائية للزوجات لا يعنى أن الضرر الذى قصد به علاجه لم يكن ضررا حقيقيا، ولكن هذا الضرر لم يكن قاصرا على النساء المتزوجات ، فالنساء غير المتزوجات اللاتى يشن كزوجات ، والعوانس اللاتى يقمن فى البيوت ويجمعن بين واجباتهن المنزلية وحرف أخرى ماجورة كالأ وكيفية راقهن ذلك ، وكذلك الرجل الذى يزاولون أعمالا مستقلة متغيرة ، لم يحميا نفس الموقف تجاه العمل لأنهم لا يعتمدون عليه فى رزقهم . والألاج الوحيد لجميع هذه الحالات يوجد (أولا) فى فرض وجوب الاستعداد الحقيقى للعمل و (ثانيا) فى فرض الاشتراكات للإعانات الكاملة مما يحدد حقوق جميع الأشخاص على السواء — من نساء متزوجات وغيرهن — الذين فى الواقع لا يعتمدون فى معاشهم اعتمادا كلياً أو جوهريا على الاستخدام (كما هو مقترح فى الفقرتين ٣٦٧ و ٣٦٨) ومثل هذه التبريد ستكون بمثابة قوانين استثنائية موجهة لاضد النساء المتزوجات بل ضد تخف التعويض عن انتقاع الأجر لأناس لا يعتمدون على الأجر لا فعلا ولا قصدا .

١١٧ — ان مشروع الضمان الاجتماعى فى مجموعه يجزى الزواج بدل أن يقتصر منه ، فهو يعترف بمركز الزوجات من حيث الشكل والجوهر ، فمن حيث الشكل ياملهن لا كاتبايع لأزواجهن بل كشريكات يشاطرهن الاعانة والمعاش عند اقتداع الدخل ، ومن حيث الجوهر يعترف بمركزهن بما يكفله من تحسين كبير فى سد حاجاتهن الحقيقية الخاصة بالتمل والطلاق وفى منحة الوضع واعانته وفى مرتبات الأطفال فى حالتى حصول الوالدين على دخل أو عدم حصولهما ، من الخزانة العامة وليس من صندوق التأمين الاجتماعى . إلا أن هذا الاقتراح كما أوضحنا فى الفقرة ٤١٥ لا يستند على المبدأ فى حد ذاته بل على أسس مالية وعملية ، وهذه المرتبات هى جزء من الضمان الاجتماعى وصورة من صورة المعروفات سيحمر بمنفعتنا النساء المتزوجات أكثر من أية فئة أخرى فى الشعب ، ففى الثلاثين سنة القادمة سوف يكون أمام الزوجات كأمهات عمل حوى يقمن به لضمان بقاء الجنس البريطانى والمثل العليا البريطانية فى العالم .

التعديل السابع

النوسع في نظام التأمين ضد العجز الطويل الأمد ليشمل جميع الأشخاص من ذوى الأجور ، وفي نظام تأمين معاشات التقاعد ليشمل جميع الأشخاص في سن العمل سواء أكانوا من ذوى الأجور أم من غيرهم .

١١٨ — إن الكثير من العمال الذين يشتغلون لحسابهم الخاص — كأصحاب الحوانيت الصغيرة والبستانيين وصيادى الأسماك والباعة الجوالين والعمال الذين يشتغلون لحساب الغير ولكن بحالهم الخاصة — هم أفقر من الكثير ممن يعملون بموجب عقود خدمة ولا يقلون عنهم حاجة إلى الصحة الجيدة لمزاولة أعمالهم ، وينبغي أن يكفل لجميع الأشخاص حتى ولو لم يشتغلوا بأجر أن يحصلوا على الكفاف من الرزق طوال سنى الكد وكذلك عند ما يعجزون عن العمل بسبب الشيخوخة ، وذلك بموجب اشتراكات يدفعونها أو يدفعها عنهم آخرون طوال حياة كدهم ، وينشأ عن كل من التوسيع المقترح تطبيقهما في هذا الصدد مسائل مختلفة تتطلب دراسة مستقلة .

١١٩ — أما عن التأمين ضد العجز فالمقترح أن يكون قاصرا فقط على الأشخاص الذين يعملون بأجر ولا يمتد إلى الأشخاص الذين لا يشتغلون بأجر ، إذ أنهم لا يفقدون دخلا إذا أقعدهم المرض عن العمل ، والمقترح كذلك أن يكون العجز الذى تدفع عنه إغاثة في حالة الأشخاص الذين يزاوون عملا مجورا بخلاف الذين يشتغلون بموجب عقد خدمة (وهم المشار إليهم الطبقة الثانية) قاصرا على "العجز الطويل الأمد" ، والاقتراح من الناحية العملية هو أنه يجب أن تدفع الإغاثة لهؤلاء الأشخاص في حالة دوام العجز لأكثر من ثلاثة عشر أسبوعا ، والسبب الرئيسى في هذا التحديد يستند إلى أهمية تجنب المشاكل الإدارية البوصية التى تنشأ من مراقبة الإغاثة للأمراض القصيرة الأمد في حالة الأشخاص الذين يشتغلون لحسابهم الخاص ، أما السبب الثانوى في هذا التمهيد فهو أنه يؤدى إلى فرق جوهري بالنسبة للاشتراك ، فإن أغلب العمال المشتملين هم من أصحاب الموارد المحدودة ويجب جعل الاشتراكات المطلوبة منهم منخفضة إلى أقصى حد حيث لا يحدوم لهم ، والواقع

أن هذا الاقتراح يعمل الأشخاص من الطبقة الثانية يتحملون أخطار أمراضهم البسيطة فيما يختص بالإعانة المالية ولكن يعطيهم الحق كغيرهم في العلاج ، وبعض فئات الأشخاص الذين لا يشتغلون بعقود خدمة ، كالذين يشتغلون لحساب الغير لكن في عالم الحاصية وصيدى الأسماك بالحصة وصغار المداوين ، هم الآن مشمولون بنظام التأمين الصحى ويرجح أن يوضعوا بموجب أحكام النظام الجديد ضمن الطبقة الثانية بمعنى أنهم سوف لا يخضعون بعد الآن للتأمين الإجبارى فيما يختص بالمرض فى الثلاثة عشر أسبوعا الأولى ، ومن ناحية أخرى سيحصلون على إعانة للعجز الطويل الأمد أحسن فى مجموعها مما يحصلون عليه الآن وستبقى لهم أهليتهم للعاش .

١٢٠ — أما بالنسبة للمعاشات فالحاجة واضحة للتوسع فى تطبيقها على الأشخاص الذين يزاولون عملا يد ربحا كعمال مستقلين ولكن لا يمكن لمشروع الضمان الكامل أن يقف عند هذا الحد . فالأشخاص الذين فى سن العمل ولا يزاولون عملا مأجورا يشملون أفرادا ممن لا يستطيعون العمل على الإطلاق لعجزهم الجسمانى وآخرين ممن قد لا يحتاجون إطلاقا للعمل لامتلاكهم موارد خاصة كما يشملون فضلا عن ذلك الكثيرين ممن سوف يعملون بأجر فى أدوار حياتهم المقبلة — كالطالبة فوق السادسة عشر من عمرهم — وكثيرين ممن قد يتأوبون بين العمل المأجور وبين القيام بمخدمات غير مأجورة بخلاف الزوجات مثل البنات فى خدمة آبائهن والاختوات فى خدمة إخوتهن — فمثل هؤلاء الأشخاص فى غنى عن إعانة العجز لأن العجز لا يؤثر فى دخلهم ولكنهم لا يمكنهم الاعتماد على استمرار هذه المساعدة طول حياتهم أو أثناء سنى التقاعد ، فإذا هم فقدوا سبيل عيشهم غير المأجور بسبب أى تغيير يطرأ على ظروف العائلة أثناء سنى قدرتهم على العمل فإنهم سوف يحصلون على إعانة تدريب كوسيلة إنتقال الى سبيل عيش آخر ، وهم كذلك محتاجون للاطمئنان على معاشات فى شيخوختهم ، وجميع المشتغلين طول حياتهم فى عمل يدفعون اشتراكات لمعاشات التقاعد باستمرار ، فمما يتعارض مع مبادئ التأمين أن الآخرين الذين يتساوون فى حاجتهم الى المعاش لا يدفعون اشتراكات الا عن جزء من حياتهم وأنهم يتعاقدون صوريا — كما يحدث الآن — على عمل فى أواخر حياتهم ليضمنوا بذلك معاشا بأقل نفقة . والرأى المقترح فى هذا الشأن يستلزم فى المبدأ دفع اشتراكات للمعاشات من جميع المواطنين أو عنهم طوال السنين التى يتوون فيها على العمل

ويحصلون على معاشات كاملة تتوقف على اشتراكاتهم (فقرتى ٣٦٧ و ٣٦٨) وقد ينشأ عن هذا الاقتراح مشاكل فى التنفيذ ولكن لا ينبغي أن يكون من المتعذر حلها .

١٢١ — ولا شك أنه من المستحسن أن يطبق نظام تأمين العلاج والجنازة والمعاش على الأشخاص المذكورين فى الطبقة الرابعة مع مراعاة الحقيقتى المسألة من أن أغلبهم سوف لا يبقى ضمن هذه الطبقة إلا مؤقتا . والصعوبة الرئيسية فى هذا التوسع فى تطبيق التأمين يرجع إلى الأمر الواقع من أنه قد لا يكون هناك تحت يد الشخص المؤمن عليه أى دخل يمكن أن تربط به مسؤوليته فى الاشتراك ، فإذا كان أمثال هؤلاء الأشخاص يقومون فعلا بأعمال بدون أجر لأقاربهم فإنه من المعقول أن ننتظر من هؤلاء الأقارب أن يدفعوا عنهم الاشتراك بكتاب من مكافأتهم على خدمتهم . ولكن بالظر إلى المستوى العالى نسبيا للاشتراكات المطلوبة فإنه من الضرورى إعطاء مجال الإعفاء من الترام دفع الاشتراكات لمن يقل دخلهم عن حد معين . والمقترح أن يسرى حق الإعفاء على الطبقة الثانية أيضا . ولقد بحث الاقتراح من الناحية المالية فى الفقرة ٣٦٣

التعديل الثامن

كفالة إعانة التدريب لتسهيل التحول إلى مهنة جديدة لجميع الأشخاص الذين فقدوا سبل عيشهم الأولى سواء أكانوا مأجورين أم غير مأجورين

١٢٢ — إن إعانة البطالة العادية أو بعبارة أخرى إن المرتبات التى تدفع للأشخاص القادرين على العمل بمجرد اختبار بسيط عند تقديم أنفسهم إلى مكاتب الترخيم استعدادا للعمل ، إن هذه الإعانة يجب لأسباب عملية أن تكون قادرة على الأشخاص الذين يثبتون باشتراكهم ضمن الطبقة الأولى أنهم فى الواقع يتعدون على الاستخدام . ولا ينسب الكسب بدقة إلى أيام العمل إلا فى حالات الاستخدام فقط . أما الزارع أو صاحب الحانوت أو التاجر فقد يحصل على دخله فى أوقات مختلفة ، ومقدار عمله أو نشاطه فى يوم ما يقع فى سلطانه وحده إلى حد بعيد ، وعلى ذلك فإنه ليس من الطرق العملية أن يكون هناك نظام عام لكفالة الدخل لأى شخص

يؤدي عملا مريحا بطريق آخر خلاف طريق الاستخدام وذلك بإعانة تتوقف على الأيام التي لا يعمل فيها أو التي يتفادها بالعمل فيها ، ولكن يجب في الوقت نفسه أن يكون هناك تدير عام لا للأشخاص الذين يزاولون عملا مأجورا ويغقطع مورد زرقهم فحسب بل كذلك للأشخاص الذين قد يحرمون وسائل معيشتهم غير المأجورة ، كما قد يصيب الزوجات في الطبقة الثالثة أو البنات والأخوات وغيرهن ممن يدبرن شئون منازل أقاربهن من الطبقة الرابعة لما يحدث من تغيرات في أحوال العائلة . والعلاج العام في مثل هذه الحالة هو إعطاء إعانة تدرج ، وهي مرتب لفترة وجيزة من الزمن بمعدل إعانة البطالة وتعطى بموجب أحكام لا علاقة لها بالدخل ولكنها تخضع لشروط التدريب .

التعديل التاسع

تشابه معدلات إعانة ومعاش البطالة والتقاعد والعجز بخلاف العجز الطويل الأمد الناشئ عن إصابات العمل وامراض المهنة

١٢٣ — لا يوجد فرق كبير واضح بين حاجات الكفاف بالنسبة الى الذين أصيبوا بتووع من أنواع انقطاع الكسب المختلفة برر التفريق في الاعانات . ولتوحيد الاعانات ميزة ماثلة في عدم اعطاء الشخص المؤمن عليه باعنا على أن يفضل طالب نوع من أنواع الاعانة على نوع آخر (كتمضيل إعانة البطالة مثلا على إعانة العجز) لانها أكبر لا لأنها تمثل حاجته الحقيقية . وفيما يلي ملاحظات خاصة ببعض مقارنات معينة في هذا الصدد :

(١) البطالة والعجز — يحتاج المريض في العادة لدخل أعلى مما يحتاج اليه الرجل السليم المتعطل عن العمل وذلك للغذاء الخاص والعناية الخاصة ، كذلك للرجل المتعطل فرص للحصول على دخل ثانوى بسيط . فاذا كان هناك مجال للتفريق بين الاعانتين فان إعانة العجز يجب أن تكون أعلى من إعانة البطالة لا أقل منها كما هي الحال الآن . ومن ناحية أخرى فان من السهل والمعمول به كثيرا اللجوء الى التأمين الاختياري لضمان إعانة تكميلية لإعانة الدولة في حالات المرض أكثر من حالات التعطل . وعلى ذلك فان المساواة بين الاعانتين هي أسلم الطرق .

(٢) العجز القصير والطويل الأمد — كما ستأتى الإشارة في التعديلين الثانى عشر والثالث عشر يمكن إقامة الحجة على أن الإعانة يجب أن تزداد أن تخفض كلما طالت مدة العجز عن العمل . كما يمكن إقامة الحجة من ناحية أخرى على أن الشخص الذى يقعه العجز عن العمل مدة طويلة ينبغي عليه أن يرتب مصروفه على ذلك ويخفض مستوى معيشته . ولكن من الجلى بصفة عامة أن الانسان يحتاج فى خلال مرضه الطويل على الأقل إلى مثل ما يحتاج اليه فى بداية مرضه . ولا توجد حجة حقيقية فى الوقت الحاضر لجعل إعانة العجز أقل من إعانة المرض اللهم إلا حجة التفقات .

(٣) البطالة أو العجز والتقاعد — كما سيتضح فى الفقرة ٢٢٤ أن حاجات الشخص المتقاعد من بعض النواحي أقل ومن نواح أخرى أكثر من حاجات الشخص المتمتع أو العاجز فى سن العمل . وبالموازاة نجد أنه يحتمل أن تكون حاجات الكفاف المحضة للشخص المتقاعد أقل قليلا ولكن الفرق ليس كبيرا . والفائدة التى نجنيها من تجنب الزول من إعانة البطالة أو العجز إلى ما شئ التقاعد هى من الفوائد الكبيرة فتوحيد معدلات العجز الطويل أو القصير والتقاعد تبيننا مهمة ثقيلة هى تعيين الحد الذى يجب عنده إجراء التخفيض اذا لم تكن المعدلات موجودة . ولا مناص من قيام صعوبات كبيرة مهما كان اختيار وقت التخفيض بعد موروثة أشهر على العجز أو سنيين أو عشرين أو أن يكون التخفيض عندما يصل الشخص العاجز عن العمل الى سن الخامسة والستين من عمره ، ولذلك قد وضع المعدل الكامل للمعاشات بمبلغ مساو لنفس المبلغ المقرر لمعدل امانات سنى العمل (فقرة ٢٥١) ولكن هذا المعدل الكامل لا ينسب اليه بموجب الاحكام الخاصة بفترة الانتقال (الفقرات ٢٤١ — ٢٤٣) الا بعد عشرين عاما ، ففى أثناء مرحلة الانتقال لا مناص من الزول من اعانة العجز الى المعاش .

(٤) الرجال والنساء — كما سيتبين فى الفقرات من ٢١٧ الى ٢٢٢ أن حاجات الكفاف لا تختلف بالنسبة للرجال والنساء الا فى المأكل حيث يمكن جعل غذاء المرأة أقل بما قيمته شلن واحد فى الأسبوع ، وعلى العموم ليس هنالك ما يدعو للفرقة فى الاعانات بين المرأة غير المتزوجة والرجل بسبب فرق شلن واحد فى المأكل ، ولكن اقترحت معدلات مختلفة للنساء المتزوجات اللاتى يزاوئن عمالهم بحالاسباب المذكورة فى التعديل السادس .

التعديل العاشر

تشابه الإعاقة في حالات البطالة والعجز بما فيه العجز الماشي
عن إصابات العمل وأمراض المهنة وذلك فيما يختص
بفترة الانتظار

١٢٤ — في الأنظمة الثلاثة المعمول بها في الوقت الحاضر والخاصة بإعانات
انقطاع الكسب بسبب إصابات العمل وأمراض المهنة وبسبب المرض أو الحوادث
الأخرى، يوقف دفع الإعانة عن الأيام الثلاثة الأولى التي تعرف بفترة الانتظار، ولكن يمكن
القول أنه بينما كان يوجد نوع من فترة الانتظار في هذه الأنظمة الثلاثة فإن الوضع
قد تغير الآن في كل من هذه الحالات. ففي نظام تعويض العمال عن إصابات العمل
 وأمراض المهنة تعد فترة الانتظار مؤقتة بمعنى أنه إذا طال انقطاع الكسب
أكثر من أربعة أسابيع في مجموعه فإن الإعانة تدفع عن الأيام الثلاثة الأولى بعد
أن تكون قد حيزت إلى ذلك الوقت. أما في التأمين الصحي وفي التأمين ضد
البطالة فإن فترة الانتظار مطابقة أي أنه لا تدفع إعانة عن الأيام الأولى الثلاثة من
مدة المرض أو البطالة المستمرة مهما طال. ولكن قواعد تعريف الفترة المستمرة
من المرض أو البطالة هي قواعد مختلفة. أما في التأمين الصحي فمن الممكن الحصول
على إعانة فترة الانتظار كشيء إضافي، ولو أن هذا لم يكن إلا نادرا، ففي
عام ١٩٣٩ لم تتجاوز هذه الإعانة ٤٪ من مجموع المؤمن عليهم.

١٢٥ — إن مسألة فترة الانتظار فيما يختص بالتأمين ضد البطالة قد بحثت
حديثا بمعرفة اللجنة التأسيسية للتأمين ضد البطالة بناء على إشارة وزير العمل والخدمة
الأهلية وأرسل تقرير هذه اللجنة إلى اللجنة الحالية. وقد درست اللجنة التأسيسية
المذكورة في إنشاء إعداد تقريرها ما جرت عليه نقابات العمال فيما يختص بفترة
الانتظار في مشروعاتها الخاصة بإعانات البطالة. ولقد وجدت تلك اللجنة تفاوتات
كبيرا في سياسة النقابات في هذا الشأن، فبعض النقابات تعتبر فترة الانتظار مطلقة
وبعضها يعتبرها مؤقتة والبعض الآخر لا يعترف بها إطلاقا. والفريق الثاني الذي
يعتبر فترة الانتظار مؤقتة كان أكثر النقابات سواء من حيث عدد الأعضاء أو من
حيث مجموع الإعانات. واستخلصت اللجنة من ذلك أنه إذا لم يكن هناك داع

لتوفير التقود لتضاء حاجات أهم، فإن اعتبار فترة الانتظار مؤقتة هو أكثر الأنظمة نفعا. ولقد عبرت اللجنة عن رأيها كما يأتي : " أنه ينبغي تخمين الفرص لاتخاذ الخطوات اللازمة لجعل فترة الانتظار مؤقتة كما هي عليه في نظام تعويض العمال " وأضافت اللجنة إلى ذلك : " وقد يكون من الأمور الضرورية أن توجد بعض فروق بين التأمينات المختلفة ويمكن تقرير هذه الفروق بالاختلافات في الاخطار المؤمن ضدها ، إلا أن الفروق غير الضرورية هي سبب ظاهر للظلم والتبرم، فإذا تحقق إدخال مبدأ فترة الانتظار المؤقتة في جميع أنواع انقطاع الكسب بصفة عامة فنكون قد حققنا تبسيطا مستحسنا في نظامنا الخاص بالتأمين الاجتماعي ". والرأى المقترح في هذا الشأن يتفق مع توصية اللجنة التأسيسية للتأمين ضد البطالة المشار إليها فهو يتخذ بالنسبة للبطالة أو العجز على السواء المبدأ المعمول به في نظام تعويض العمال ومدة الأسابيع الأربعة باعتبارها مدة انقطاع الكسب التي يجب أن تمر قبل أن تدفع الإعانة عن الأيام الثلاثة الأولى .

١٢٦ — بقى الآن السؤال الآخر الخاص بتحديد ما تعنيه الفترة المستمرة من البطالة أو العجز ، وهذه مسألة فنية للغاية قد يكون من الضروري بالنسبة لها اتخاذ إجراءات مختلفة في كل من حالتى البطالة والعجز .

التعديل الحادى عشر

تشابه شروط الاشتراك لاعانة البطالة والعجز إلا في حالات العجز الناشئ عن إصابات العمل وأمراض المهنة وتسقيح شروط اشتراكات المعاش .

١٢٧ — ان بعض شروط الاشتراك للحصول على الإعانات والمعاشات والمنح في مشروع التأمين الاجتماعى تعتبر قيودا جوهرية للأسباب الآتية :

(١) للاحتفاظ بمبدأ التأمين الذى يقضى بوجوب المساهمة في الدفع من جانب الأشخاص المؤمن عليهم ولو أنهم لا يدفعون الكل .

(٢) لتعيين طبقة الضمان الاجتماعى التى يتبناها كل فرد .

(٣) لتسهيل مهمة تحصيل الاشتراكات وذلك بشكل يجعل من صالح الأفراد أن يقوموا بدفع اشتراكاتهم بانتظام .

ان الحاجة إلى تبسيط الشروط الحالية وتنسيقها لمن الواضح كالحاجة إلى وجود الشروط نفسها . ففما يخص باعانات سنى العمل للبطالة أو العجز ، فان أبسط الطرق هي جعل استحقاق الشخص للإعانة الكاملة أو عدم استحقاقه في سنة ما من سنى الإعانة (ولتكن اثني عشر شهرا ابتداء من أول أكتوبر) متوقفا على الاشتراكات التي دفعها في السنة السابقة من سنى الاشتراكات (ولتكن اثني عشر شهرا تنتهى في شهر يولييه السابق) ، والتطبيق العملي لهذه الطريقة من الوجهة الإدارية يحتاج إلى بحث أدق وذلك بالنسبة لعدد الأشخاص الذين يحتمل معاملتهم على أساسها في وقت واحد . وعلى كل حال فن الواضح سواء بهذه الطريقة أو بغيرها انه يمكن تحقيق تبسيط كبير في شروط الاشتراك في مشروع موحد للتأمين . وسوف لا تطبق شروط الاشتراك هذه على المطالب الخاصة بالإعانة المترتبة عن إصابات العمل وأمراض المهنة .

١٢٨ - أما بالنسبة للمعاشات فان الحالة تتغير باتساع نطاق التأمين عن المستخدمين بموجب عقود خدمة حتى يشمل جميع المواطنين في سنى حياة الكد ولقد كان تحديد النطاق الذي اتبع حتى الآن سببا في الشعور بضرورة السماح للأشخاص بتأهيل أنفسهم للمعاشات بان يشتركوا لمدة قصيرة نسبيا وهي خمس سنوات للمستخدمين ، وكان هذا الأمر سببا في اغراء البعض بالتعاقد صوريا مع بعض أقاربهم لمدة السنوات الأخيرة من سنى حياة الكد ، أما اتساع نطاق التأمين فيجعل من الميسور ومن المستحسن الإصرار على دفع الاشتراكات طول سنى العمل كشرط للحصول على المعاشات .

التعديل الثاني عشر

جعل اعانة البطالة ذات معدل كامل بغير تمديد للمدة ، وخاضعة لشرط الحضور إلى دوائر العمل أو مراكز التدريب بعد مدة معينة من التعطل .

التعديل الثالث عشر

جعل اعانة العجز ذات معدل كامل بغير تحديد للمدة
مع فرض شروط خاصة بالسلوك.

١٢٩ - يترتب عادة على إطالة انقطاع الكسب سواء كان بسبب البطالة
أو بسبب العجز نتيجتان هما :

(١) الحاجة للدخل تكون أميل للزيادة منها للنقص وذلك لأن الوسائل
الأخرى التي قد تكون في حوزة الشخص المؤمن عليه تقترب من النفاد ، فنصبح
مثلا نفقات الملابس واللوازم التي أمكن تأجيلها لا مناص منها ، حيث لا يمكن
ارجاؤها الى مالا نهاية .

(٢) تصبح الحاجة أشد الى اجراءات أخرى بخلاف كفالة الدخل لمنع التدهور
الخالق وللتشجيع على الشفاء . فبالنسبة الى هذه الاعتبارات يمكن القول بأن
الاحتياطات الحالية المتخذة في معاملة حالات انقطاع الدخل الطويلة الامد غير
مرضية ، فقد خففت الاعانة التقديرية للعجز تخفيفا ظاهرا على الرغم من ازدياد
الاحتياجات في حالة العجز ، وفي حالات البطالة يحال الشخص المؤمن عليه من
نظام الاعانة الى نظام المساعدة التي يحصل منها على دخل أعلى أو أقل أو مساو ،
ولا يحصل عليه الاعلى اساسا فخص درجة العوز ، وفي العادة لا يحصل من المساعدة
على شيء سوى الدخل . أن حاجات الشخص الذي يشكو البطالة الطويلة الأمد
أو العجز هي : (أولا) الحصول على دخل يوازي دخله السابق على الأقل بدون خص
الموارد ، الأمر الذي لا يشجع على الحيلة الاختيارية و (ثانيا) يحتاج ذلك
الشخص الى تدابير تحول دون تدهوره الخلق وتشجعه على اتخاذ كل حيلة لتعجيل
بالشفاء . وبناء على ذلك اقترح أن تبقى فئات الإعانة سواء للبطالة أو للعجز بدون
تخفيض مهمات مدة البطالة أو العجز ، وهذا يلغى التفرقة الموجودة في الوقت
الحاضر بين إعانتى المريض والعجز في التأمين الصحي .

١٣٠ — إنه لمن الخطأ في المبدأ أن ينفض دخل شخص متعطّل أو عاجز عن العمل سواء بطريق مباشر أو بتطبيق لخص الموارد بسبب أن البطالة أو العجز قد مضى عايتها فترة معينة ، ولكن من الخطأ كذلك أن نفعل عن أن نجعل إعادة البطالة أو العجز التي تكفي لسد نفقات المعيشة غير محددة الأمد و يترتب عليها إخطار يجب اتخاذ الحيلة لدرئها . إن أغلب الناس الذين سبق أن اعتادوا على العمل يفضلون العودة إليه على البقاء بدون عمل ، كما أن جميعهم يفضلون أن يكونوا أمحاء على أن يكونوا مرضى ، ولكن الحصول على العمل أو الصحة قد يترتب عليه تغيير في العادات كالاشتغال بشئ غير ألوف أو ترك أصدقاء أو بذل مجهود مؤلم من أى نوع آخر . ولذلك فإن خطر كفالة إعانات كافية من حيث القيمة وغير محددة من حيث الزمن ، هو أن الناس كمخلوقات من شأنهم تكيف أنفسهم حسب الظروف ، قد يستمرّون هذه الاعانات ويكتفون إليها . وطبقا للنظام المقترح في هذا التقرير لم يقتصر الأمر على جعل الإعانات التأمين وحدها كافية من بادئ الأمر بدون مساعدة أخرى ، بل إن منحها قد أصبح يشمل فئات جديدة ليس لها عهد بأصول الصناعة ومقتضياتها . أن ضمان الدولة لادانة كافية في حالات انقطاع الكسب التي لا مفر منها منها طال أمدها ، يقابله التزام على كل فرد بأن يحد في طلب العمل وأن يقبل كل فرصة مناسبة له ، وأن يعاون على تنفيذ الاجراءات الموضوعة لانقاذه من عادة الكسل ، وأن يستخدم جميع الوسائل التي تساعد على شفائه . فبقدر زيادة الاعانات التي يكفلها مورد دام لكوارث الدهر التي لا ذنب للانسان فيها ، يجب أن يزداد شعور المواطن بواجبه في عدم السحب من هذا المورد بدون موجب .

ويؤدى هذا المبدأ العام الى النتائج العمالية الآتية :

١٣١ — (١) لا يسمح للرجال أو النساء الذى يحصلون على إعانة بطالة الاستقرار إلى ما لا نهاية في التمسك بنوع العمل الذى اعتادوه أو بمكان اقامتهم الحالية ، إذا كان هناك عمل آخر يمكنهم القيام به بالأجر المحدد لهذا العمل .

(٢) يجب تكليف الرجال والنساء الذى مضت عليهم مدة معينة متعطلين — كشرط لاستمرار الاعانة — أن يحضروا الى دائرة عمل أو مركز تدريب لكي لا يتادوا الكسل ولكي تزيد مقدرتهم على الكسب . ويمكن اختيار هذا الشرط

— ولو أن هذا ليس سببا كبيرا للاقتراح — أنه أفضل الطرق لكشف القناع بصورة غير متصودة عن الأشخاص القلائل المشتبه في تآمرهم ، أو الذين يخفون بعض وسائل كسب لم يجمعون بينها وبين الظاهر بالبطالة . ولا يلزم أن تكون المدة التي يطلب اليهم الحضور بمدى واحدة في جميع الأوقات لجميع الأشخاص فقد يمكن إطالتها في الأوقات التي تشتد فيها البطالة وتقصيرها في الأوقات التي تكثر فيها فرص العمل ، وربما كانت مدة ستة شهور معدلا معقولا لمدة الإعانة للباقيين بدون قيد ، ولكن يجب أن تقصر هذه المدة بالنسبة للأحداث الذين لم يعتادوا العمل المستمر بعد ، أما بالنسبة للأولاد والبنات فيجب ألا تكون هناك إعانة بدون قيد ، فامتنعهم الاضطراري عن العمل يجب أن يتخذ فرصة لمواصلة تدريبهم .

(٣) يجب تشديد الإجراءات التي تتخذ لمراقبة طلبات إعانات العجز سواء كانت بشهادة طبية أو بعبادة المريض ، وذلك بالنسبة إلى الزيادة الكبيرة المقترحة في فئات التأمين الاختياري ، وبالنسبة إلى إمكان الإضافة إليها إضافة جوهريّة من طريق التأمين الاختياري بواسطة جمعيات الإخاء .

(٤) يجب بذل عناية خاصة لمنع العجز المزمن وذلك بالتشديد في العلاج وإبداء النصيح ، والإشراف على الحالات المهددة بالازمان ، وبالبحث في الأسباب .

(٥) يجب تنفيذ القيود المفروضة على الإعانة عن طريق العقوبات المناسبة متى كان ذلك ضروريا .

١٣٢ — إن القيمة العمالية لمعاملة العجز الطويل الأمد معاملة خاصة تتوقف على تحسين الخدمة الطبية تحسينا كافيا (الالتزام بـ ٤٢٦ فقرات ٤٣٧) كما أن القيمة العملية لنفس المعاملة فيما يختص بالبطالة تتوقف على مدى النهوض بالالتزام ج (الفقرات من ٤٤٠ إلى ٤٤٣) أو بعبارة أخرى بكفالة العمل حتى يبقى في حدود المعقول عدد الرجال الذين يحتمل أن يستنفدوا الإعانات غير المفيدة .

التعديل الرابع عشر

جمل المعاشات — عدا معاشات الصناعة — متوقفة على التقاعد عن العمل ، وترتفع قيمتها كل عام بالاشتراك المستمر بعد الحد الأدنى من سن التقاعد ، وهو الخامسة والستون للرجال والستون للنساء .

١٣٣ — إن الأسباب الداعية لهذا الاقتراح قد أوضحتها في البحث العام للمتعلق بمشكلة السن في القسم الثاني من الجزء الثالث وهي بالاختصار كالآتي :

(١) إن جمل التقاعد عن العمل شرطا للعاش هو نتيجة منطقية لإعطاء معاش كاف .

(٢) إن إعطاء الأفراد ما يحفزهم إلى مواصلة العمل أطول مدة ممكنة بدلا من أن يتقاعدوا ، هو محاولة ضرورية لتخفيف العبء الذي يقع لولاها على عاتق الشعب البريطاني بسبب وجود نسبة كبيرة متزايدة من ذوى الأعمار الكبيرة .

(٣) إن السن التي يستطيع فيها كل فرد مواصلة عمله لفائدته الشخصية ولزيادة المجموع تختلف تبعاً لاختلاف الأفراد واختلاف المهن .

١٣٤ — والاقتراح الذي يرمى إلى جمل سن التقاعد مرنة ، يتفق مع الحقائق الانسانية والاقتصادية ، فالعاشات الكافية مع المرونة في سن التقاعد تزيد في السعادة والثروة من نواح عديدة ، والتقاعد في سن مبكرة ليس من الأمور المطلوبة أو النافعة كعلاج للبطالة ، بل بالعكس ينبغي أن لا يوجد إلا أقل عدد ممكن من المستهلكين العاطلين في أى سن بعد الطفولة . وهذه الملاحظة العامة تتطلب إيضاحين :

١٣٤ — (الأول) هو أنه قد يوجد من الأسباب ما يدعو لفرض التقاعد مبكرا في بعض المهن الخاصة ، فبعض المهن مثل الخدمة في القوات المسلحة أو البوابيس لا تصلح للأشخاص الذين يجاوزون منتصف أعمارهم ، وبعض المهن الأخرى مثل الخدمة المدنية قد يستحسن فيها إحالة الرجال المتقدمين في السن إلى المعاش قبل فوات مدة قدرتهم على العمل ، لكي يتمكن الشباب مبكرا من تحمل المسؤوليات حتى يمكن الانتفاع بخدماتهم ، ولكن لا يطبق هذا ولا ذاك على الأعمال الصناعية العادية أو الأعمال الكتابية .

١٣٥ — و(الناني) أن جعل سن التقاعد مرنة هو من الطرق الصالحة لموازنة العرض في الأيدي العاملة مع تقلبات الطلب ، ففى أوقات الرخاء يسهل على المتقدمين فى السن الاحتفاظ بعملهم وتأجيل التقاعد ، وفى أوقات الكساد يتجهون إلى التبكير فى التقاعد ، وبذلك يقل عرض الأيدي العاملة . ولذا فمن الأمور الجوهرية فى المشروع تحديد المدة التى يجوز فى خلالها منح إعانة البطالة أو العجز بعد الحد الأدنى للتقاعد .

١٣٦ — ولهذا الاقتراح بعض مزايا صغيرة ولكنها ليست عديمة الأهمية وهى :
(أ) أنه سوف يسهل تنفيذ شروط التقاعد . (ب) أنه سوف يسط الأعمال الإدارية بانفاذه جميع الاعفاءات التى بسبب السن . (ج) أنه سوف يقوى مالية صندوق التأمين الاجتماعى .

(٢) لا توجد صعوبة فى جعل التقاعد من خدمة أى صاحب عمل شرطاً من شروط الحصول على المعاش ، أ.أ فرض الامتناع عن الاستمرار فى أى عمل كشرط للحصول على معاش ضمان اجتماعى فهو أقل سهولة . ولكن اقتراح تمكين الشخص من الحصول على معاش أكبر إذا هو أجل طلبه الاحالة على المعاش بعد سن التقاعد هو مما يسهل تنفيذه ما دام الذين يؤجلون التقاعد وهم قادرون على العمل سيحصلون من وراء ذلك على مزايا . أ.أ المشاكل العملية لتنفيذ شرط التقاعد فسيناولها البحث فى الفقرة ٢٤٨ .

(ب) أن إلغاء الاعفاء بسبب السن يعنى أن الأشخاص الذين يواصلون العمل بعد سن الخامسة والستين للرجال والستين للنساء يستمرون فى دفع الاشتراكات كما فى الماضى ، وذلك بموجب دفاتر الاستخدام العادية أونذا كر المهنة (فقرة ٣٥٤) .

(ج) أن معدل الزيادة فى المعاش فوق المعدلات الأساسية المقترحة متقابل كل سنة من سن التأجيل (فقرة ٢٦٤) ، ولو أنها حاز قوى على تأجيل التقاعد إلا أنها أقل من قيمة التأجيل الكاملة من حيث فائدته لمالية التأمين .

التعديل الخامس عشر

إدماج الأنظمة الخاصة بالتأمين ضد البطالة في الزراعة وفي أعمال المصارف
وفي الأعمال المالية وفي شركات التأمين، إدماجها في النظام العام للتأمين الاجتماعي

١٣٧ - عند إدخال نظام التأمين ضد البطالة سنة ١٩١١ ليشمل عددا
محدودا من الصناعات كان من الأمور الحساسة وقتئذ موازنة الأقساط مع درجة
الخطر على قدر الإمكان ؛ وذلك بمنح تخفيضات لأرباب الأعمال الذين
يستخدمون ألبدا عاملة بصفة مستمرة ومتظمة ، ويرد اشتراكاتهم الشخصية
في حالة كل عامل بلغ سن الستين ويكون قد سحب عندئذ من الإعانات أقل مما
دفع من الاشتراكات ، وبطرق أخرى مختلفة . وكان من المتوقع فضلا عن ذلك
أنه بعد عمل التجارب اللازمة لتحديد معدلات مختلفة من الاشتراكات في الصناعات
المختلفة بواسطة طوابع تأمين مستقلة ، وكان قانون عام ١٩١١ يشمل جزاء يكفل
هذا النظام ، وعند تعميم التأمين ضد البطالة عام ١٩٢٠ ، وبعد أن أهملت فكرة
عمل معدلات مختلفة للاشتراكات الإجبارية في الصناعات المختلفة بطريق طوابع
تأمين مختلفة ، احتفظ بمبدأ التفرقة بأن أعطى الوزير سلطة اعتماد نظم خاصة من
التأمين يتفق عليها بين أرباب الأعمال والعمال في بعض الصناعات الخاصة ،
وبموجب هذه الأنظمة يمكن لهذه الصناعات أن يكون لها نظام خاص يختلف
عما تقضى به الأحكام العامة التي نص عليها القانون ، ولقد رؤى في وقت من
الأوقات أن الانسحاب من النظام العام سيكون ويتعدد ، حتى أنه جاء في التقرير
الخاص بإحصاءات التأمين عن سنة ١٩١٩ أنه كان من المنتظر أن ما يقرب من
ثلث المواطنين المؤمن عليهم سيقفون عن النظام العام . ولقد بحث عدد من
الصناعات احتمال انسحابها من النظام العام وتأسيس نظم خاصة ، ولكن أزمة
عام ١٩٢١ وضعت حدا لجميع هذه المشروعات إلا في حالتين : في دوائر التأمين
وفي المصارف والأعمال المالية ، فقد وضعت الأولى نظاما خاصا بها عام ١٩٢١
وأعدت الثانية حوالى هذا الوقت اقتراحا لمشروع تحقق عام ١٩٢٤ .

وفي عام ١٩٢١ أوقف العمل بحق الانسحاب من النظام العام بالنسبة للصناعات
الأخرى إلى أن يدعم صندوق التأمين ضد البطالة ويصبح قادرا على الوفاء . وفي

الوقت الذي كانت فيه اللجنة المشكلة برئاسة اللورد بليتزبرج في نوفمبر سنة ١٩٢٥ تبحث هذه المسألة كانت الآراء الخاصة بطبيعة التأمين ضد البطالة قد تطورت وتغيرت ، وكانت سلطة وزير العمل في اعتماد أنظمة خاصة تميز لبعض الصناعات الانسحاب من النظام العام قد عطلت عام ١٩٢١ بمحكم الظروف . واعرضت لجنة بليتزبرج عام ١٩٢٦ على هذه السلطة من حيث المبدأ ، ووجدت اللجنة نفسها مؤيدة في اعتراضها هذا من جميع الاتحادات الرئيسية لأصحاب الأعمال أو العمال على السواء ، فقد جاء في تقريرها أن جميع الصناعات ترتبط بعضها ببعض إلى حد ما لأن أثر تخفيض الإنتاج في واحدة منها يؤثر في الأخرى بدرجة ما ، ويجرد ظهور أى صناعة أو أى وحدة من الصناعات ضمن نطاق تأمين الدولة الإجبارى ، لا يوجد ما يبرر السماح لهذه الصناعة أو الوحدة أن تميز عن غيرها بسبب انخفاض درجة البطالة فيها عن متوسطها في الصناعات الأخرى .

١٣٩ - وأوصت اللجنة ببناء على ذلك بإلغاء سلطة اعتماد أنظمة خاصة تسمح بالانسحاب من النظام العام ، ولقد عمل بهذا الرأي في قانون التأمين ضد البطالة لعام ١٩٢٧ ، كما أشارت اللجنة أيضا بأنه يجب من حيث المبدأ "إلغاء الأنظمة الخاصة بمهنتى التأمين والمصارف" ولكنها انتهت في نفس الوقت إلى أن هذه الأنظمة "لا يجب التدخل الآن في أمرها ، فإن قانون عام ١٩٢٠ الذي أنشئت هذه الأنظمة بموجبه قد خول لها حق الاستفادة من هذا الامتياز بطريقة قانونية ، وأنه ليس من العدل بعد طول هذه المدة أن تحرم المهنتان السالفتان الذكر هذا المركز الممتاز الذي اكتسبته على هذا الوجه" وكذلك قررت اللجنة الملكية عام ١٩٣٢ ترك الحالة بدون تغيير .

١٤٠ - ويمكن تلخيص أحكام هذين النظامين كما هي اليوم فيما يلي : يشمل النظام الخاص بمهنة التأمين حرالى ٧٥٠ ألف شخص بمعدلات اشتراكات قدرها ٧ شلنات و ٧ بنسات للرجل و ٦ شلنات و ٦ بنسات للمرأة يدفعها رب العمل كل ثلاثة أشهر ، ولا توجد اشتراكات تدفع من جانب المستخدمين أو من الدولة ، والمعدلات القياسية للإعانات وقيود الحصول عليها هي بعينها كما في النظام العام ، ويمكن منح معدلات وإعانات أعلى لمقدم معينة بعد استفاد الإعانة العادية طبقا لما يراه مجلس التأمين ، وكانت المعدلات العليا تدفع في العادة للذين يشبتون أنهم

كانوا يعملون بانتظام في دوائر التأمين وأنهم جادون في الحصول على عمل فيه ، أما النظام الخاص بالمصارف والأعمال المالية فكان يشمل حوالي ٦٠ ألف شخص وكانت معدلات الاشتراك ٣ بنس و ٢ شلن كل ثلاثة أشهر للرجال والنساء على حد سواء يدفعها رب العمل ، ولا توجد كذلك اشتراكات يدفعها المستخدمون أو الدولة ، وشروط الحصول على الإعانة هي بعينها كما في النظام العام ، وكذلك فئات الإعانة للبالغين لا تختلف عن النظام العام ، مع معدلات أعلى للشيخان والأحداث ، ومرتب أعلى للأطفال المولدين (٥ شلنات أسبوعيا لكل طفل بدلا من ٤ شلنات لكل من الطفلين الأولين و ٣ شلنات عن كل من الأطفال الآخرين) ، كذلك يوجد في النظام ساطة تخول للجلوس حق منح مرتبات للأشخاص الذين استنفدوا إعاناتهم ، ويحتفظ كل من النظامين بسجلات لاستخدمين العاملين .

١٤١ — إن الدفاع عن قضية إدماج كل من هذين النظامين في النظام العام يمكن استخلاصه من تقرير لجنة باينبرج ، وعلى ذلك يمكن القول بأن التأبين ضد البطالة لكل صناعة على حدة أمر قد تقرّر عدم فائدة المضي فيه ، ولأسباب تاريخية مازالت مهتتا التأمين والمصارف محتفظتين بمركزهما الممتاز على أساس قلة البطالة فيهما ، ولكن هذا الامتياز لا يتمتع به أية صناعة يشملها النظام العام للتأمين ضد البطالة ، مع أنه توجد صناعات عديدة تقل فيها البطالة بكثير عن المتوسط ، كما لم يمنح هذا الامتياز لأية فئة من العمال كالحدامين في المعاهد أو العمال المشتغلين بالأعمال غير اليدوية ممن يزيد أجرهم على الحد القديم وهو ٢٥٠ جنيه سنويا ، وهم الذين قد شتمهم المشروع حديثا ، ولا يمكن تبرير إبقاء هذا الامتياز التاريخي لهاتين المهنتين بمد الآن .

١٤٢ — ومن ناحية أخرى فإن كلا من هذين النظامين قد أدير بلا شك بكفاءة ورضاء تام بالنسبة للأشخاص الذين يشملهم ، ومما يؤسف له أن نفقد بلا موجب الفائدة الكبيرة والاستعداد الطيب اللذين يمثلانها . ولقد اتجه الرأي المقترح في هذا الشأن في الفقرة ٣٧٨ إلى أنه يمكن استخدام هذين النظامين في تدبير الإنابة القانونية لأعضائهما ، وبذلك يصبحان وسيلة لتشجيع التأمين الاختياري لتكامل به الإعانة القانونية ، ومن المحتمل أن تثبت صلاحية سريان هذا التدبير على صناعات أخرى . أما الانسحاب من النظام العام فلا يمكن التوسع فيه .

نظام التأمين ضد البطالة في الزراعة

١٤٣ — ان الحالة لا تختلف من حيث المبدأ فيما يختص بالأعمال الزراعية ولو أنها تختلف من بعض الوجوه الهامة . ولقد سبق أن استبعدت الزراعة من المشروع العام للتأمين ضد البطالة في عام ١٩٢٠ ، ولم يتم إدراجها ضمن نظام التأمين ضد البطالة في عام ١٩٣٦ إلا بتشريع خاص ينص على إجازات واشتراكات مختلفة عما في المشروع العام ، ولقد استند هذا الاختلاف في المعاملة على ثلاثة أسباب وهي :

(١) لا ينبغي أن تطالب الزراعة بالمساهمة في تحمل دين المشروع العام (وقد كان وقتئذ يربو على ١٠٠ مليون جنيه)

(٢) ان الأعمال الزراعية بالنسبة لأجورها المنخفضة لم تكن تستطيع دفع الاشتراكات المقررة في المشروع العام .

(٣) ان معتل البطالة في الأعمال الزراعية أقل منه في الأعمال الصناعية في مجموعها . ولذلك كان يجب أن تعطى الزراعة حق الانتفاع بميزة هذا المعدل المنخفض للبطالة فيها .

١٤٤ — ويختلف المشروع الخاص بالزراعة عن مشروعى المصارف والتأمين فيما يختص بالاشتراكات ، ففي الزراعة يساهم كل من العامل وصاحب العمل بالاشتراك بواسطة طوابع كما هو الحال في المشروع العام ، ولو أن فئة الاشتراك أقل ، وتساهم لدولة بنصيب مساو لتصيبها في المشروع العام ، وتجمع الاشتراكات سواء كانت عامة أو زراعية في صندوق واحد للتأمين ضد البطالة ، ولكن يقرر لكل منها حساب مستقل ، وتخصص اشتراكات الزراعة (من رب العمل والعامل والدولة) لإعانات عمال الزراعة ، ومعدلات الإعانة في مشروع الزراعة أقل بقليل منها في المشروع العام ، في حين أن معدلات الاشتراك أقل بكثير ، وكذلك تختلف الأحكام الخاصة بمدة الإعانة .

١٤٥ — ولقد بحث اللجنة التأسيسية للتأمين ضد البطالة حديثاً مسألة إدماج مشروع الزراعة في المشروع بناء على طلب وزير العمل والخدمة الأهلية وقد أحيل تقرير اللجنة المشار إليها إلى اللجنة الحالية ، وهو يشير بعدم إحداث أى تغيير عاجل ولكنه يرى عرض المسألة برمتها على بساط البحث بمعرفة اللجنة .

١٤٦ — إن أحد الأسباب الثلاثة المذكورة آنفاً للاحتفاظ بالأعمال الزراعية مستقلة ، وهو السبب الأول ، لم يعد قائماً ، إذ أن دين المشروع العام قد تم وفاؤه . أما السبب الثانى فقد فقد الشيء الكثير من قوته السابقة ، وذلك بالنسبة إلى ارتفاع الأجور الحديثة في الأعمال الزراعية ، كما أنه يبدو من الصواب الآن وضع الضمان الاجتماعى في المستقبل على أساس افتراض أنه ستكون الزراعة حيثة مساوية لحيثة الصناعة فيما يختص بشروط الخدمة فيها . وأما السبب الثالث فهو يتناقض مع المبدأ العام المعترف به في التأمين ضد البطالة ، وهو أن جميع الصناعات يستند بعضها على بعض ، وأن قيمة الاشتراك في إحدى الصناعات لا ينبغي أن تزداد بسبب زيادة معدل البطالة فيها ، كما لا ينبغي أن تستفيد إحدى الصناعات بميزة انخفاض معدل البطالة فيها . إن المبدأ الذى يستند عليه التأمين ضد البطالة الآن هو أن كل صناعة لا تستطيع أن تسيطر سيطرة تامة على نسبة مجموع المتعطلين فيها ولذلك لا ينبغي لأية منها أن تكون مساهمتها في التأمين ضد البطالة أقل من غيرها لأن معدل البطالة فيها أقل من المتوسط . ولقد أثبتت اللجنة التأسيسية للتأمين ضد البطالة ، أنه إذا كان الآن موضوع البحث هو التوسع في تطبيق التأمين ضد البطالة حتى يشمل الأعمال الزراعية ، فإن اللجنة لا يسهلها أن تقترح — على أساس قلة خطر البطالة في الزراعة — وجوب جعل الاشتراكات في الزراعة أقل مما هي عليه في المشروع العام .

١٤٧ — إذن منقط صبيان من الأسباب الثلاثة المذكورة آنفاً لإنشاء نظام خاص بالزراعة . أما فيما يختص بالسبب الثالث وهو مستوى الأجور ، وبالنسبة إلى مستوى الإعانات والاشتراكات التي تناسب الزراعة ، فيمكن القول بأن أجور الزراعة وشروط العمل فيها ستكون مختلفة اختلافاً كبيراً عنها في الصناعات الأخرى ، ومع ذلك فإن هذا الأمر يكون سبباً ليس لإعطاء الزراعة ميزة معدل بطالتها المنخفض بل لإعطائها معدلاً أقل في كل من الإعانات والاشتراكات ، فإن توزيع الأخطار

بين الزراعة والصناعة يتفق مع مبدأ منح إعانة أقل في الزراعة بسبب انخفاض نفقات المعيشة فيها. فضلا عن ذلك فهناك فرق كبير بين قيمة إيجارات المساكن التي تدفعها أسرة العامل الزراعى وتلك التي تدفعها أسرة العامل في الصناعة. وعلى ذلك ففى البحث الخاص بمعدلات الاعانة فى الجزء الثالث تقدمنا باقتراح (الفقرتين ٢١٤ و ٢١٥) يقضى بأن مسألة تقرير معدلات لاعانة البطالة والعجز أقل من المستوى العام سواء كان ذلك فى بعض المهن أو المناطق الخاصة مع تخفيض نسبي فى الاشتراك : ينبغى أن تكون موضوع تحريرات خاصة عند تحضير مشروع التأمين المفصل، ومن المشاكل التي يجب بحثها فى مثل هذه التحريرات مسألة إعانة العجز للعمال الريفيين المستقلين الذين يحصلون على دخل ضئيل ، أمثال صغار الملاك وصغار المزارعين وصيادى السمك. أما فيما يختص بالمعاشات فلم يقترح أى تشريع فى فئاتها .

١٤٨ — أما القول بابقاء النظام الخاص بالزراعة الذى بموجبه يحصل العمال الزراعيون على إعانات تقارب إعانات النظام ، مقابل تكاليف تعادل ثلث النفقة الحالية ، فهو من قبيل المطالبة بامتياز سابق ، غير أن الامتياز فى هذه الحالة يكون حديث العهد إذ يرجع تاريخه الى قانون عام ١٩٣٦ ، فى حين أن امتياز مشروعى التأمين والمصارف أقدم عهدا إذ يرجعان الى عام ١٩٢١ أو عام ١٩٢٤ . واذتجاه الذى استقر عليه الرأى فى هذا التقرير هو أنه يجب ألا تنقضى أية امتيازات فى سبيل توحيد التأمين الاجتماعى اليوم .

التعديل السادس عشر

الفاء الاستثناءات من التأمين بالنسبة الى :

(١) الأشخاص فى بعض المهن الخاصة بخدمة الحكومة والنيابلس البلدية والبوليس والتدريب والسكك الحديدية وبعض المهن الأخرى التي لها معاشات بالنسبة الى التأمين ضد البطالة ، وخدمة المنازل الخصوصيين .

(٢) الأشخاص الذين يتقاضون مرتبات تزيد على ٤٥٠ جنيها سنويا فى الأعمال غير اليدوية .

١٤٩ — إن الحجّة بالنسبة للحالة الأولى من هذه التغيرات تشبه من وجوه عديدة الحجّة بالنسبة للتغيير السابق. فإذا كانت الصناعات ذات الأخطار القليلة من حيث البطالة فيها قد طلب إليها أن تتضامن مع جميع الصناعات الأخرى ، فإنه يمكن أيضا أن يطلب إلى الصناعات التي تدعى عدم وجود أخطار فيها أن تتضامن مع غيرها ، فإن كل تمييز داخل نطاق المشروع يؤدي إلى مشاكل عويصة فيما يتعلق بتعيين الحدود الفاصلة ، فإذا كان بعض المستخدمين في الحكومة المركزية وشركات السكك الحديدية يساهمون في اشتراك التأمين ضد البطالة بأننا نعني البعض الآخر منها فإن هذا إعطائنا اعتراضا آخر ، وهو أن هذه المهمة لا تؤدي نصيبها الكامل في صندوق التأمين ضد البطالة . وإذا كانت بعض الخدمة انترلين مثل الخدمة المخصوصين في البيوت هم وحدهم المستثنون في حين أن الخدم في المحال التجارية والمعاهد يشملهم التأمين ، فإنه في هذه الأحوال لا يمكن تجنب الشذوذ في المعاملة بالدخول في التأمين والخروج منه بالانتقال من وظيفة إلى أخرى . ولذلك فإن ما استقر عليه الرأي في هذا المشروع هو أنه فيما يختص بالتأمين ضد البطالة ينبغي أن تتضامن جميع الصناعات ، أما فيما يختص بالمعاشات والتأمين ضد المرض ، فالرأي هو أنه إذا كانت هناك منهن كفات مثل هذه الحالات فإنه ينبغي أن تستمر في المستقبل في ضوء المعاش الأساسي وإعانة المرض الأساسية المكفولين للجميع . ينبغي فيهم أفراد هذه المهن — بواسطة المشروع القومي للضمان الاجتماعي ، فكل المطلوب الآن هو إعطاء هذه المهن الوقت الكافي لتعديل أنظمتها تبعاً لذلك .

١٥٠ — فسيكون معنى الاقتراح الجديد أن اشتراكات العمال وأصحاب الأعمال في المهن المستتناة ستراد بشكل محسوس أكثر من اشتراكات العمال وأرباب الأعمال في المهن الأخرى ، فإن الجواب الأكبر من اشتراكات الضمان سيكون لازماً لكفالة المعاشات التي ستدفع بموجب المشروع الجديد لجميع المواطنين لنفي بالحد الأدنى للعيشة . ولكن المساهمات الكاملة سوف لا تدفع إلا بعد مرحلة انتقال طويلة ، وفي خلال هذه الفترة يتسع الوقت لتسوية النظم الخاصة بالمعاشات في بعض المهن طبقاً للمشروع القومي وانخفاض الاشتراكات التي تدفع للتأمينات الاختيارية إذا أراء ذلك العمال المؤمن عليهم وأرباب أعمالهم . وقد يكون من المستحسن أن تبسط الإجراءات اللازمة لمثل هذه التسويات عن طريق التشريع مع مراعاة الضمانات المناسبة .

١٥١ - ان اكبر مهمتين من المهن ذات المعاشات التي استثنيت بخلاف الخدمة المدنية هما : الخدمة في السكك الحديدية والخدمة و الحكومة المحلية ، فشركات السكك الحديدية والهيئات الرئيسية لمستخدمي السكك الحديدية قد طلبت وحوب الاستمرار في الاستثناء الحالي ، ومن ناحية أخرى فان اكبر مجموعة من أصحاب الأعمال في خدمة المجالس البلدية وهي اتحاد الجمعيات البلدية في انجلترا وويلز ، وممثلو احدى الهيئات الهامة للمستخدمين وهي الاتحاد الأدي لمستخدمي المجالس البلدية ، قد طالبوا بضم جمع الأشخاص الذين يشغلهم الاستثناء الآن الى المشروع العام للتأمين بنفس الشروط كغيرهم سواء بسواء ، ولقد اتخذ اتحاد المجالس المحلية في اسكتلندا نفس هذا الاتجاه في رأى .

١٥٢ - أما التغيير الثاني المقترح وهو إلغاء الاستثناء الخاص بالأشخاص الذين تزيد مرتباتهم على ٤٢٠ جنيهًا سنويًا من العمال غير اليدويين ، فان هذا التغيير يستند الى أربعة أسباب مختلفة وهي :

(١) إن إلغاء الحد الخاص بالمرتب يستند على إلغاء الاستثناءات في بعض المهن الخاصة بما فيها الخدمة المدنية وبعض المهن الأخرى ذات المعاشات ، فليس من العدل أن يطلب الى موظفي الحكومة من ذوي المرتبات المنخفضة أن يساهموا في مشروع لا يشعرون كثيرًا بالحاجة اليه ، بينما تعفى الأشخاص ذوي المرتبات العالية في نفس الخدمة لأنهم يحصون على مرتبات أكبر .

(٢) إن إلغاء الحد الخاص بالمرتبات يجنبنا جميع الصعوبات التي تنشأ من خروج بعض الأشخاص من ميدان التأمين في منتصف حياتهم أو بعد ذلك عندما تزداد مرتباتهم ، فبدلاً من الالتجاء الى وسائل معقدة وغير مرضية للاستمرار في التأمين الاختياري ، فان جميع أمثال هؤلاء الأشخاص سيقيمون في التأمين الاجباري بصفة دائمة .

(٣) إن إلغاء الحد الخاص بالمرتبات يضع حداً للأسئلة المتعبة الخاصة بفئات المرتبات في المهن ذات الأجور المتقلبة ، وكذلك عن تعريف العمل غير اليدوي ، وهي الأمور التي بحثتها اللجنة التأسيسية للتأمين ضد البطالة عام ١٩٣٦ عندما أوصت برفع حد المرتب عما كان عليه وقتئذ وهو ٢٥٠ جنيهًا الى ٤٢٠ جنيهًا سنويًا .

(٤) إن كل حد للرتب طالما لا يحسب في الواقع على أساس المسؤوليات العائلية لا بد أن ينشأ عنه شذوذا في المعاملة ، فمثلا إذا كان الخدمة الطبية مجانية ، ولكنها بالنسبة للتأمين الاجبارى تقتصر على الأشخاص الذين يقل دخلهم عن ٤٢٠ جنيها سنويا ، فإن هذا يعنى أن الشخص العازب الذى يبلغ دخله السنوى ٤١٠ جنيها يحصل على علاجه مجانا ، بينما يطلب من الرجل الذى يعول عائلة ويبلغ دخله السنوى ٤٣٠ جنيها أن يدفع ثمن علاجه وعلاج عائلته .

التعديل السابع عشر

الاستعاضة عن معاشات الأرمال غير الكافية وغير المقيدة بشروط ، بإعانات تتفق مع حاجات الأرمال المختلفة ، بما فى ذلك إعانات أرمال وقتية ذات فئات خاصة فى جميع الحالات ، وإعانات تدريب عند الحاجة ، وإعانة وصاية طالما كان هناك أطفال تحت رعايتهن .

١٥٣ — أن حالة الترمل تعالج الآن بمنح الأرمال معاشا ضاملا بلا قيد ولا شرط وبدون حساب لحاجتن الحقيقية ، فنكون هذه المعاشات غير كافية فى حالات عديدة ، وزائدة عن الحاجة فى حالات أخرى ، كما هو الحال فى معاشات الشيوخ غير الشرطية ، ولا يوجد ما يبرر حصول أرملة لا طفل لها على معاش طوال حياتها ، فإذا كانت قادرة على العمل وجب عليها العمل . ومن ناحية أخرى يجب أن تكون الإعانة أحسن مما هى عليه الآن بالنسبة للنساء اللاتى لا يستطعن العمل أو لا يستطعن بانتظام بسبب عنايتهن بأطفالهن . وعلى ذلك فإن الاقتراحات المذكورة فى الجزء الخامس بالفقرة ٣٤٦ تشمل ما يلى :

(١) إعانة ترمل فى جميع الحالات لمدة ثلاثة عشر أسبوعا مساوية لإعانة الرضع أو بعبارة أخرى ٥٠٪ أعلى من إعانة البطالة والعجز ، وذلك لاعطاء الأرمال الوقت اللازم لتهيئة أنفسهن للظروف الجديدة .

(٢) إعانة وصاية تكفى لتفقات المعيشة طالما كان للأرملة أطفال مسئولون عن رعايتهن ، وهذه الإعانة تكون خاضعة للتعديل تبعا للكسب الفعلى .

(٣) إعانة تدريب لتمكينها من مزاولة عمل تتقاضى عنه أجرا .

١٥٤ — تلك الاقتراحات تشمل أيضا مراعاة التفرقة بين حالة وفاة العامل المرتزق الناشئة عن حادث أو مرض صناعي ، وحالة وفاته الناشئة عن أسباب أخرى ، بأن تمنح في الحالة الأولى إعانة صناعية دلي أن يتم تقدير قيمتها وتوزيعها وطريقة صرفها في ضوء المقترحات الخاصة بالأمين العام ، أما إذا كانت وفاة العامل المرتزق ناشئة عن سبب غير الحادث أو المرض الصناعي فقد يحدث في كثير من الأحوال — إن لم يكن في أكثرها — أن تقضى الضرورة بأن تصرف إعانة تقديرية علاوة على نصيب الأرملة الخاص ، وفي حالة الوفاة التي لا تتطلب نفقات الجنازة فحسب بل ينبغي عنها أيضا ضياع عائل العائلة يجب أن تكون الإعانة التي تمنح وافية لسد نفقات الجنازة وتزويد العائلة بمبلغ من المال أيضا ، على أن المحتمل أن يكون هذا الأمر عادة من نصيب التأمين الاختياري دون التأمين الاجباري ، ويسوى في كثير من الحالات بواسطة الاشتراك الاختياري في عقود التأمين الصناعي إما بتأمين الرجل على حياته أو بتأمين الزوجة على حياة زوجها — وتتوقف معالجة هذه المشكلة على القرارات التي تتخذ على ما سبدر في الباب الثالث والعشرين .

١٥٥ — راعينا في تقديرات إعانة الحضانة التي اقترحناها أنه إذا ما أضيفت إليها إعانات الطفل تصبح كافية لاحتياجاته المعيشية ولو لم نقيم الأرملة بأداء عمل مرشح مدة حضانتها لأطفالها ، على أن بعض الأراذل ، في مثل هذه الحالة ، قد يكن قادرات على العمل والكسب وقد يرغبن فيه ، والقاعدة السليمة هي أن يعامل هذا الكسب كما هو مقترح لمعاملة كسب الأشخاص الذين يصرف لهم معاش التقاعد ، بأن يخفض نصيب الأرملة بقدر إمكانها من أن تستبقى جزءا من كسبها — لا كل كسبها — علاوة على إعانتها كاملة .

١٥٦ — أجمع كل الشعوب الذين أدلوا بأرائهم للجنة على تأييد الاقتراح الخاص بالعدول عن النظام الحالي الذي يقضى بصرف معاش للأراذل مدى حياتهم أو إلى أن يتزوجن ثانية بصرف الغار عن مسؤولياتهن العائلية ، فإن هؤلاء الشعوب مع تسليمهم بأن هؤلاء الأراذل اللاتي ما زلن في سن العمل ولا أولاد لمن يجب أن يعلمان وأن لا يستولين على المعاش ، إلا أنهم يؤكدون أنه في كثير من الأحوال — إن لم يكن في أكثرها — تقوم صعوبات كبيرة في وجوه

الأرامل اللاتي يفقدن أزواجهن وهن في مؤخر الحياة ولكن قبل بلوغهن سن المعاش أو اللاتي يتجاوز أولادهن سن الحضنة حين يتقدم بهن العمر — إذا بحثن أو تدربن على عمل جديد ، والواقع أن هؤلاء الشهود قد اقترحوا أن يتخذ تدبير خاص للأرامل اللاتي يفقدن أزواجهن أو اللاتي تنتهي مدة حضنة أولادهن وقد بلغ بهن العمر الخمسين أو تجاوزها مثلا ، وبعد بحث هذا الموضوع الشائك بحثنا مستفيضا رأينا أن لا يتضمن هذا التقرير وضع أى تدبير الزامى هؤلاء الأرامل ، ذلك أنه مراعاة لمستوى الأعمار المقدرة لأفراد الشعب يكون من الخطار البين أن يسلم في أى مشروع لتأمين الاجتماعى بصحة مبدأ يبيح لأى فرد قادر صحيا على العمل جق التفاعد والاسنيلاء على المعاش قبل أن يعمل إلى الحد الأدنى لمن التفاعد وهو السنين للنساء والخامسة والستين للرجال ، أما الأرامل اللاتي كانت الاصابة أو المرض في الصناعة سببا في موت أزواجهن فقد شملهن النص الخاص الذى عالج مثل هذه الحالات ، وكذلك الأرامل اللاتي يكن في حالة عجز تام وقت وفاة أزواجهن فسيصرف لهن أعانة العجز. أما كل من عداهن من الأرامل اللاتي — بعد انقضاء مدة اعانة الترميل — يعجزن لأى سبب آخر عن الحصول على عمل من أى نوع كان في مقدورهن أدائه لكسب عيشهن ، فسوف يدبر أمرهن على سبيل المساعدة ، اذ أن أمر تدبير مورد دائم لمثل هؤلاء الأرامل — بفض الطرف عن يعلن من الأطفال ومطالبهم — يجب أن يكون موضع تفكير الأزواج عن طريق التأمين الاختيارى .

التعديل الثامن عشر

إدخال اعتماد عام للجنائزات ضمن مشروع التأمين الاجبارى

١٥٧ — كل فرد عندما يموت في حاجة الى جنازة . وتؤدى نفقات هذه الجنائزات لمالية الشعب في بريطانيا — وإن لم يكن كله — بواسطة التأمين الصناعى الاختيارى ، ولكن هذه التكاليف باهظة ومن المؤكد أن هذا منشأه الادارة وربما كان ناتجا أيضا من المصروفات الفعلية .

وتوزع مبالغ قيمة كائنات في حالة الموت بواسطة "جمعيات الأخاء" وهي هيئات غير الربحية المنجزة منقبات المال التي تتولى جمع الاشتراكات ، ويستعمل بعض هذه الاعانات للصرف على المنارات ولكن الغالبية العظمى من أفراد الشعب يكون لها مورد نفقات الجنائزات عن طريق مكاتب التأمين على الحياة ، وقد شرحنا أعمال هذه المكاتب في الفقرات ١٨٢ الى ١٨٩ وبشيء من التطويل في الملاحق (د). ويبلغ متوسط النفقات في جميع المكاتب الصناعية للحياء — بمبا في ذلك الأرباح والصرائب — في سنيين ١٩٣٧/٤٠ ٣٧,٢ في المائة من الاشتراكات وهو ما يقرب من ٧ شللات ٦ بنسات في الجنيه الاسترليني .

١٥٨ — على أن نفقات ادارة اعتماد للجنائزات بكثرة من مشروع التأمين الاجتماعي ستكون تامة اذا قورنت بما تقدم ، فمن ناحية الاشتراكات ستقتصر على اضافة بنس أو اثنين الى قيمة طابع التأمين الذي يجب لصقه في كل حال على عقد التأمين. ومن ناحية الفائدة ستقوم بسد مطلوبة واحدة لكل فرد مرة واحدة، وهي حقيقة لا يسرب الشك اليها وعلى الدولة أن تثبتها لديها للانتفاع بها في أغراض أخرى . ويمكن مقارنة هذا العمل الاداري الهين بما يتطلبه التأمين على البطالة من جهود إن لكل مائة شخص مؤمن منهم ٣٠ طالبا في المتوسط لكل سنة ، وفي كل حالة منها يجب الرجوع الى سجل مركزي مقيدة به الاشتراكات والمبالغ السابق صرفها والاجابة على عدد من الأسئلة العسرة عن حقيقة أمر البطالة وأسمائها وعن استعداد الشخص المؤمن عليه للعمل ، وفي كل حالة يكون صرف الاعانة أسبوعيا وقد يمتد الى أسابيع عدة، ورغم كل هذا فإن تكاليف ادارة التأمين على البطالة في سنة ١٩٣٩ كانت أقل من ١٠٪ من مجموع ايراد الاشتراكات كما أن التكاليف الادارية للمعاشات المشترك فيها في نفس السنة لم تبلغ سوى ٢٪ من مجموع المبالغ التي صرفت كمعاشات (انظر الملحق هـ — الفقرات ٢٧ — ٣٠) لذلك نرى أن التكاليف الادارية لاعتماد الجنائزات في مشروع التأمين الاجتماعي لن تزيد عن ٢ أو ٣ في المائة من جملة الاشتراكات أو بعبارة أخرى لن تزيد عن ٦ بنسات في الجنيه من الاعانات التي تصرف وذلك بدلا من ٧ شللات و ٦ بنسات في الجنيه كما هو الحال في النظام الاختياري المعمول به الآن، ولا يوجد

أى مبرر يبيح لنا أن نطالب الجمهور — وهو فى حاجة للتأمين لكى يتكهن من سد نفقات الجنازات — بدفع الضرائب الثقيلة التى يلزمها التأمين الصناعى .

١٥٩ — اعتمدنا على الاعبارات التالية فى تقدير المبالغ المقترحة لاعتقاد الجنازات وهو ٢٠ جنيه للشخص البالغ وأقل من ذلك لمن هم أصغر سناً : أن تكاليف الجنائز حسب البيانات التى قدمها مندوب اتحاد متعهدى دفن الموتي للجنة الحكومية برئاسة السير بنجامين كوهين فى سنة ١٩٣٢ هى ١٥ جنيه للشخص البالغ فى لندن ، ١٣ جنيه فى العواصم الصناعية وهى تتراوح بين ستة وتسعة جنيهات للأطفال ، ولا يحتمل أن يكون هذا التقدير — من مصدره — مبالغاً فى قلة بل هو يكاد يبلغ ضعف التكاليف الفعلية التى تتحملها السلطات المحلية اليوم لا لكى تشجع " جنازة معدوم " بل جنازة تبذل جهدها فى جعلها لا تميز عن الجنائز التى يقوم بها أهل الميت أنفسهم . فإذا أخذنا بهذا التقدير واضفنا اليه قدراً نظير رسوم المقابر لوجدنا أن المبلغ المقترح لجنازة محترمة لشخص بالغ هو فى حد المقبول عقلاً ، وليس هناك صعوبة تحول دون زيادة هذا المبلغ إذا رأى ذلك مناسبا ، إذ أن الاشتراك المطلوب قليل ، وقد حدد فى مذكرة خبير الحكومة فى شؤون التأمين بما يقرب من ١٠٨ بنس فى الأسبوع للرجل البالغ ، ١٠١ بنس للمرأة البالغة مدة سنى العمل وهذا عن أنفسهم وعمن يعاونون .

١٦٠ — ويتطلب الحال وضع لائحة يرجع اليها فى الحالات التى يقوم فيها شك فى تعيين الشخص الذى تصرف اليه اعانة الجنائز لبتولى الاتفاق منها ، ولكن لن يكون هناك مجال للشك فى أكثر الحالات إذ أن من البداهة أن مستحق الصرف لن يخرج عن الزوجة أو الوالدين أو الابن ، ومن المعقول أن يستبعد من اعتناء الجنائز كل شخص جاوز سن الستين عندما يبدأ العمل بهذا المشروع على أن يبقوا مشمولين بعمود التأمينات الحالية ، وسوف تدفع الاعانة نقداً . ولا يتطلب المشروع توحيد شكل الجنائز لأن للأفراد حق الاتفاق عليها بما يزيد أو يقل عن قيمة الاعانة طبقاً لمواردهم ورغباتهم وبمعونة متعهد دفن الموتي الذى يختارونه ؛ إلا أن هناك مشاكل أخرى تنشأ فى دور الانتقال من النظام الحالى ، كما توجد المشكلة العامة — وهى التى بنيناها فى التعديل الثالث والعشرين — وتداول التأمين الصناعى بصفة عامة وذلك فى ضوء ما أوضحناه فى هذه الفقرة وفى التعديل الثالث الخاص بالشركات المعتمدة .

التعديل التاسع عشر

نقل ما بقى من اختصاصات السلطات المحلية الخاصة بالمساعدات العامة الى وزارة التأمين الاجتماعى عدا العلاج والخدمات التى تؤديها المؤسسات

١٦١ — إن قانون مكافحة الفقر — الذى وضع فى بادىء الأمر على أساس إلزام كل ابراشية بمعالجة ما بها من فقر — كان الى عهد قريب المرجع الوحيد لمعالجة غوز الأهالى، ولكن فى السنوات الأربعين الأخيرة ظهر ميل قوى للتباعد عن قانون الفقراء والتفرب من نظام الاشتراك فى تأمين حكومى لمساعدات توزع على أسس شعبية . أما المقترحات التى تضمنها هذا التقرير فسوف تنقص الى حد كبير مدى المساعدات العامة وتحد من اختصاصات لجنة المساعدات الأهلية وتوسع فى نطاق التأمين الحكومى بحيث يشمل طبقات جديدة ويسد مطالب جديدة ويرفع نسبة الربح ويمد فى أجل الانتفاع بالتأمين . وليس هناك ما يدعو الى الاحتفاظ بهيئتين أو أكثر تؤدى كلها خدمات متماثلة تمانلا تاما — هى صرف إعانات لمواجهة الفقة للخدمة عدد قليل من المشتركين آخذ فى التناقص — لذلك نقترح أن توجد هيئة واحدة تقوم بتوزيع الاعانات على أساس مقياس معين لدخل الفرد .

١٦٢ — ومن الجوهرى، تمشيا مع منطق مشروع التأمين الاجتماعى وأغراضه، أن تكون هذه الهيئة أهلية وأن تتبع وزارة التأمين الاجتماعى ، وقد قبل هذا رأى وأوصى به كل من جمعية الاتحادات البلدية وجمعية مجالس بلديات الأقاليم ومجلس بلدية لندن أى جميع الهيئات التى تتولى المساعدات العامة فى إنجلترا وويلز، ومع أن ممثلى السلطات المحلية فى اسكوتلاندا يرون بوجه عام أن نفقات المساعدات العامة يجب أن تكون أحد الأعباء الشعبية إلا أنهم اقترحوا أن تبقى الادارة فى يد السلطات المحلية والموظفين الذين يعملون بها وذلك للحفاظ على المعلومات المحلية، ولقد أبدت الجمعية الأهلية لموظفى الحكومة المحلية مثل هذا رأى .

١٦٣ — من الجلى أن إدارة وزارة التأمين الاجتماعى يجب أن تسودها اللامركزية حتى يتسنى لموظفيها المحليين أن يكونوا على اتصال ونيق بمشاكل وملايسات أقاليمهم . ويمكن تحقيق هذا دون حاجة الى جعل هؤلاء الموظفين تابعين

للسلطة المحلية وتحت إشرافها . أما الخدمة الهامة التي يؤديها الآن الموظف الدائم بأمر المساعدات بصرف إعانات في الحالات الفجائية العاجلة ، فسوف يؤديها مستقبلا نظير هذا الموظف بوزارة التأمين الاجتماعي ، ولا نرى صعوبة عملية تحول دون وضع نظام لإدارة محلية يتولاها موظفون محليون تبعون لمصلحة مركزية . أما وضع هؤلاء الموظفين في خدمة السلطة المحلية فمعناه إما أن السلطة المحلية تملك سلطة صرف أموال لم تسبب فيها أى وضع من الأوضاع وليس لها حافز يدعوها إذن للاقتصاد في صرفها ، أو أنها لا تملك هذه السلطة وفي هذه الحالة تصبح السلطة المحلية عاملا غير مسئول ، وليس من المرغوب فيه محافظة على كيان الديمقراطية المحلية أن تتولى السلطات المحلية إدارة عمل دون أن يكون لها السلطة التي تخولها ذلك طبقا للمبادئ مفصلة ، كما أنه لا يلائم الحد الأدنى لمستوى المعيشة الشعبي والنظام الشعبي لتأمين الاجتماعي أن تصرف الإعانات للأشخاص بنسب وشروط تختلف باختلاف الأقاليم .

١٦٤ — على أنه بعد إلغاء قانون مكافحة "الفقر سيقي في أيدي السلطات المحلية عمل هام ، أخذ في النمو ، لتنظيم وإدارة مؤسسات منوعة للعلاج والإصلاح . ونظرا إلى أن عدد الأشخاص كبار السن أخذ في الازدياد فسيكون لدى تلك السلطات مجال كبير لإجراء تجارب لتنظيم الخدمات الخاصة بالرفقة عن هؤلاء الأشخاص وإصلاح شأنهم ، ويشمل ذلك تقديم تسهيلات خاصة لتدبير المساكن . أما الخدمات الطبية المنزلية التي تتبع قانون مكافحة الفقر فمن المفروض أنها ستعظم إلى إدارة الخدمات الطبية الشاملة . هذا هو موضوع الإقتراح "ب" الوارد في هذا التقرير . وبناء عليه ستستمر السلطات المحلية في أداء دور كبير الأهمية كما أن هذه السلطات ستقوم بأداء دور حيوي في ميادين أخرى من نشاط الإصلاح الاجتماعي كالمساكن والتعليم والثقافة والرفقة عن السكان — ألا أن هذه الخدمات لن تقوم بها بكثرة من قانون مكافحة الفقر لأننا نقرح إلغاء هذا القانون — إذ أن ميادين نشاط السلطات المحلية المتشعبة الأطراف فيما يخص التأمين الاجتماعي سوف تنظم إما بكثرة من الخدمات الاجتماعية الرئيسية تحت إشراف اللجان المختصة بالصحة العامة أو التعليم أو غيرها ، وتحت إشراف لجنة خاصة للإصلاح الاجتماعي تختص بتنسيق المساعدات المالية كتخفيض الأيجور وصرف غذاء بأثمان مخفضة أو بدون ثمن في المدارس ، وفي مثل هذه الحالات يستعمل مقياس واحد معين لدخل الفرد .

١٦٥ — طبقا للرأى الهيئات المحلية الانجليزية يتضمن هذا التقرير اقتراحا يقضى بنقل مسؤولية المساعدات الى وزارة التأمين الاجتماعى ، بد أن الإعتمادات الخاصة بالمؤسسات تبقى بصحة عامة في يد السلطات المحلية التى تمنح حق صرف مبالغ تقدا بصفة عارضة للمساعدة على العلاج فى المؤسسات . على أن تحديد الخط الزائل وتفاصيل النقل ، بما يتبعه من تسويات مالية ، يقرر بعد تبادل الرأى مع السلطات المالية ، ولكن الذى لاشك فيه هو ضرورة التعاون الودى وقائه متصلا باستمرار بين وزارة التأمين الاجتماعى المقترح إنشاؤها وبين السلطات المحلية فإن كلتا الحكومتين المركزية والمحلية مطالبة بالاشتراك — كل بحسب طريقه المنوعة — فى تأمين مستقل لشعب هذه البلاد وإصلاح شأنه .

التعديل العشرون

نقل مسؤولية تدبير شئون العميان إلى وزارة التأمين الاجتماعى — مشروع جديد لمعيشتهم وإصلاح أمرهم بالتعاون بين السلطات المحلية والهيئات الحرة

١٦٦ — يوجد سجل عام مقيد به كل شخص فاقد البصر طبقا لأحكام لأئحة العميان الصادرة فى سنة ١٩٢٠، وتمنح لهم مساعدات وتمنح فى الأوضاع الثلاثة الرئيسية التالية :

(١) — بعد شخص له يمنح الشخص معاشا ابتداء من سن الأربعين ويتبع — فيما عدا ذلك — نفس الشروط التى يمنح بها معاش الشيخوخة فى سن السبعين ويصرف أيضا هذا المعاش بمعونة مصلحة الجمارك والإنتاج .

(ب) مساعدات تقدها السلطات المحلية طبقا للأئحة العميان الصادرة فى سنة ١٩٣٨ وهى تشمل إعانات نقدية — بعد شخص حالة الشخص — وإيجد الورش ومراكز التمرين والتعليم المنزلى .

(ج) مساعدات من الهيئات الحرة .

١٦٧ — على أن هذه التدابير عرضة لانتقادين : أولها أن نظام معاملة العميان كأن السن قد تقدمت بهم قبل الأوان لا يتفق مع الحقائق ، فإن العميان —

ولو أنهم في حاجة الى شيء من التجاوز لتوضيهم عن عاداتهم — يجب أن لا يحصلوا على هذا التجاوز في شكل يجعلهم يشعرون بأن لا قدرة لهم على العمل ويشبط همهم في اللكسب، كما أننا لا نرى ميزة ما اسن الأربعين تجعلنا نفرض أن العميان في هذه السن ياتلون المبصرين في سن السبعين، وثانيتها أن إلقاء المسؤولية الأولية على عاتق السلطات المحلية وعلى الرسوم المحلية لمنح المساعدة الإضافية للعاش تمنح المجال لاختلافات لا مبرر لها في المبالغ التي تمنح طبقا للنظم المختلفة التي تسرع عليها سلطات مختلفة، وتثير اشكالات خاصة بالاقامة إذ أن السلطات التي تبسر لها إيجاد إمكانية في ورشها ومراكز التمرين بها لعميان يؤتى بهم من أقاليم أخرى سيقع الحيف عليها بأن تصبح مكلفة باعالة هؤلاء الأشخاص بصغة دائمة .

١٦٨ — إن معالجة مشكلة العميان مستقبلا ستأثر الى حد كبير بالمقترحات العامة التي تضمنها هذا التقرير ، فمن وجهة النظر هذه نجد أن الحقيقة ذات الأهمية النظمي فيما يختص بالعمى هي أنه يحدث — في الغالب — مؤحرا في الحياة وفي وقت ما كانت أكثر أسباب الإصابة بالعمى انتشارا الإصابة بالمرض في مدى الأيام القلائل التي تلي الميلاد ، ومن حسن التوفيق أن الجهود التي تبذل لمكافحة مرض *Ophthalmia neonatorum* قد نجحت في انقاص عدد إصابات العمى التي يسببها . أما توزيع أعمار العميان المقيدون في بريطانيا العظمى في سنة ١٩٤١ فكان كما يلي :

مجموعة أعمار	العدد	النسبة المئوية في المجموع
أقل من ٥	٢١٥	٠,٣
٥ — ١٥	١٥٥١	١,٩
١٦ — ٣٩	١٠٣٨٩	١٢,٥
٤٠ — ٤٩	٨٥١٤	١٠,٢
٥٠ — ٦٩	٣٢٣٢٠	٣٨,٨
٧٠ فما فوق	٣٠٢١٨	٣٦,٣
	٨٣٢٠٧	١٠٠,٠

من ذلك نرى أن الاغلبية الكبرى من العميان سيكونون من دافعي الضرائب إما في الدرجة الأولى أو في الدرجة الثانية في السنين من سن السادسة عشرة إلى تاريخ الإصابة بالعمى . فإذا كان العمى مجهولهم غير قادرين على العمل بما يتطلب عليه التعريف العام للعجز عن العمل ، فيسكرون لهم حق الاستيلاء على مرتب العجز بالفئة التي تنطبق على حالتهم كما أنهم سيستولون فيما بعد على معاش التقاعد بالنسبة التي يستحقونها .

١٦٩ — لا يفهم من ذلك أن العمى لا يتطلب عناية خاصة إلا من حيث أنه يسبب عجزا عاما بل على القيد من ذلك هو مشكلة خاصة يجب تناولها في نطاق العام بوسائل تتناسب والشروط الخاصة بالعميان ، وهذه الشروط هي :

(١) أن العمى يسبب عجزا نسبيا عن التكسب وعن أداء جميع الأعمال — كربة المنزل مثلا — وإذا لم ينشأ عنه في أكثر الأحوال حاجة إلى إيراد نقدي علاوة على كسب الزوج فقد توجد هذه الحاجة بسببه في بعض الحالات .

(٢) أن العمى يحدث عجزا نسبيا عن الأعمال المقيدة سواء أكانت للكسب أم لغيره وفي النواحي الأخرى من نشاط الحياة ، كما أن مطالب المعيشة اللازمة لشخص أصبح عاجزا عجزا تاما بسبب العمى قد تكون أكثر من مطالب غيره ممن أعجزتهم أسباب أخرى .

(٣) قد لا يحول العمى دون الكسب كلية لذلك يجب أن لا ننظر إليه على اعتبار أنه يقضى على قوة الكسب قضاء تاما بل يتعين علينا أن نمول العجز الجزئي على شكل ما .

(٤) أن الإعانة الخاصة التي يحتاج إليها الأعمى ليست كلها — أو في نوعها — إعانة مالية فإن العناية بالعميان تتكون إلى حد كبير من علاجهم والمهبر على أمرهم واعداد مؤسسات خاصة بهم .

ومن هذه الظاهرة الأخيرة يتضح أنه تمشيا مع مبادئ العامة لنظام التأمين الاجتماعي ، يجب إبقاء المسؤوليات الخاصة المقامة على عاتق السلطات المحلية بالنسبة إلى العميان كما هي إلى حد كبير . إلا أن بعض السلطات المحلية التي

طالبت بنقل جميع المبالغ التي تصرف نقدا كإعانة إمامة إلى يد مصلحة أهلية قد اتخذت لنفسها موقفاً فيما يختص بعملها يخالف هذا المبدأ .

١٧٠ — النتيجة المحلية لكل ما تقدم هو ما ذكرناه في صدر هذا الباب : وهو أن تضطلع وزارة التأمين الاجتماعي بالمسئولية العامة فيما يختص بالعميان كما هو الحال مع غيرهم من العجزة وأن تقوم بأعداد مشروع معدل لمعالجة الموضوع بعد تبادل الرأي مع السلطات المحلية والهيئات الحرة .

التعديل الحادى والعشرون

تنقل الى وزارة التأمين الاجتماعي أعمال لجنة المساعدات وأعمال معاشات المنحة^(٥) التي تتولاها الآن مصلحة الجمارك والإنتاج وكذلك مكتب الخدم الذبح لوزارة العمل والخدمات الأهلية كما يضاف اليها أعمال التأمين ضد البطالة وأعمال المصالح الأخرى التي تتناول الإعانات النقدية من أى نوع كانت بما فيها تمويل العمال .

١٧١ — أن الشكل المصلحي للنظام الذى سيتبع لإدارة أعمال التأمين الاجتماعي . لا يمكن تحديده بصفة قاطعة بدون الرجوع الى النظام العام الموضوع للأعمال الحكومية ، على أنه من الجلى أن الأمر سيتطلب إجراء تعديلات كبيرة المدى من اختصاصات المصالح الأخرى الى الوزارة الجديدة المقترح إنشاؤها للتأمين الاجتماعي . وقد أوردنا فيما يلى بيان التعديلات الرئيسية المنتظر أن تدعو الحاجة لها .

١٧٢ — لجنة المساعدات : هناك من جهة آراء ندعو الى اشتراك المساعدات مع التأمين فى الإدارة اشتراكا وثيقا قدر المستطاع ، كما انه توجد من جهة أخرى آراء بإبقائهما منفصلين ، أما الآراء التي تدعو الى اشتراكها فهي : (١) من الصالح العام فى نظر الفرد أن يتعامل مع هيئة واحدة بدلا من أن يتجمله مصلحة الى أخرى : (٢) سيحدث أثناء فترة الانتقال أن نسبة كبيرة من الأشخاص الذين

(٥) معاشات المحنة : Non-contributory pensions. هي التي تمنح للأفراد دون أن يكونوا قد ساهموا بدفع أقساط اشتراك فيها — المترجم

يصبحون في حاجة الى المعونة سيكونون كذلك لا لسبب سوى ان توارىخ ميلادهم تصل بهم الى سن التقاعد قبل ان تصل المعاشات التي أسهموا فيها الى الحد الذي يكفل لهم الكفاف، وسيكون هناك آخرون لم تنشأ أيضا حاجتهم الى المعونة عن أى تفصيل تافه أو جدى من جانبهم .

بيد أن الآراء التي تطالب بإبقاء المساعدات منفصلة عن التأمين تعتمد في رأيها على حجتيين : (١) من المهم أن يحافظ التأمين على مظهره — كما هو في الواقع — كشيء يختلف عن الإعانة ويفضلها وأنه إذا وحدث إدارة هذين النظامين ضاعت الفائدة (٢) أن منح الاعانات ، وهو بطبيعته عمل يرتكز على التفسير الشخصي إلى حد ما ويستلزم زيارات منزلية ، يحتاج إلى موظفين ذوي مؤهلات وخبرة تختلف عما هو مطلوب توافره في موظفي التأمين .

فإذا وازنا بين الرأيين وجدنا الكفة الراجحة في جانب الرأي القائل يجعل الاعانات من اختصاص وزارة التأمين الاجتماعي ونرى أن وجود هيئة مستقلة مثل لجنة المساعدات لن تدعو إليه حاجة ، وفي كل حالة يجب الاستعانة بخدمات موظفين اخصائيين ، كما يجب اعداد تدبير خاص لمساعدة أولئك الذين يصبحون في حاجة الى المعونة بسبب تقصيرهم عمدا في اتباع شروط التأمين ، أو بعبارة أخرى عليه أن نوجد الاداة لسد حاجتهم دون أن نعفو عما اقترفوه من مخالفة واجباتهم كمواطنين .

١٧٣ — مصلحة الجمارك والإنتاج : إن العمل الذي تقوم به الآن مصلحة الجمارك والإنتاج في إدارة معاشات المنحة يجب أن يندمج بوضوح مع إدارة معاشات المساعدة ، أو بعبارة أخرى ، تمشيا مع المقترحات السابقة ، يجب إحالة إلى وزارة التأمين الاجتماعي .

١٧٤ — مكتب الترخيم : إن تنظيم أعمال إعانات البطالة يعول فيه على البتة من توفر العمل وهذا من اختصاص بورصات الترخيم ، لذلك كان من الواجب أن يتم صرف إعانة البطالة وإدخال العامل في الخدمة في نفس هذه المكاتب المحلية ، ولنا هنا أن نسأل : أخير السبل للوصول الى جمع هذه الأعمال في إدارة واحدة أن تنقل أعمال قيد العمال وتخديمهم من وزارة العمل والخدمات الأهلية الى وزارة التأمين الاجتماعي الجديدة؟ أم تبقى هذه الأعمال في وزارة العمل والخدمات الأهلية على أن تجول مكاتب الموظفين في نفس مكاتب التأمين المحلية؟

من المحتمل أن يكون الرأي الأول أكثر ملاءمة ولو أن كلا الرأيين ممكن ، وعلى كل حال فدوف توالى وزارة العمل والخدمات العامة الإشراف على شؤون العمال عامة ويشمل ذلك تمرين العمال - وعليها أن تعد مؤسسات خاصة لهذا الغرض - وإعادة تقرير اللياقة الطبية والأجور وشروط الخدمة ومنازعات ومرافقة أسواق العمل واصلاح شؤون العمال في أمكنة عملهم ، كما على وزارة التأمين الاجتماعى أن تتعاون تعاوناً وثيقاً مع وزارة العمل والخدمات الأهلية لاسيما في كل ما له اتصال بتمرين العمال ، وعليها أن تتعاون أيضاً مع المصلحة أو المصالح التى تشرف والمصانع ومكافأة الحوادث والأمراض .

١٧٥ - تنقلات أخرى بين المصالح : وعلاوة على نقل التأمين ضد البطالة من وزارة العمل والخدمات الأهلية فسيقل أيضاً التأمين الصحى من مصالح الصحة وتعود بعض العمال من وزارة الداخلية ، أما فيما يتعلق بمكتب تسجيل جمديات الأخاء ومكتب مراقب التأمين الصناعى فإن أمرهما يتوقف الى حد ما على القرار الذى سيبنىء الكلام عنه ، على أنه من المحتمل أن يكون من المرغوب فيه أن تتعهد وزارة الاجتماعى للبرلمان بأعمال مكتب التسجيل ، غير أنه يجب ملاحظة أن هذا العمل مرتبط أيضاً بنقابات العمال وبأنواع أخرى من الجمعيات ليست لها علاقة وثيقة على تنفيذ لوائح المناجم بمشاكل التأمين الاجتماعى .

التعديل الثانى والعشرون

الاستعاضة عن اللجنة الحكومية للتأمين من البطالة بلجنة حكومية للتأمين الاجتماعى على أن يكون لها نفس السلطات مع التوسع فيها

١٧٦ - تقوم اللجنة الحكومية للتأمين من البطالة بأداء ثلاثة واجبات رئيسية فيما يختص بالتأمين من البطالة :

(١) المراقبة المالية على ميزانية البدالة ولها سلطة التوصية بتعديل الانذات وأقساط الاشتراكات التى يمكن تنفيذها دون استصدار تشريع خاص وذلك لتسوية الإيرادات والمصروفات فى الميزانية .

(ب) تبسدى رأيها في كل مشروعات اللوائح وذلك بعد الاطلاع على آراء الجهات التي يهمها الأمر .

(ج) كما تبسدى رأيها في كل المسائل الأخرى التي تمحيها الوزارة إليها وهي بذلك تؤدي وظيفة لجنة ملكية دائمة .

وتتكون اللجنة من سبعة أعضاء يعين كل منهم لمدة خمس سنوات ولا يكون قابلاً للعزل في إبانها ، وأعضاؤها كلهم من غير أعضاء مجلس العموم ويجب أن يكون أحدهم على الأقل سيدة ، ويعين منهم اثنان بعد التشاور مع الهيئات الممثلة لأصحاب الأعمال والعمال وواحد بعد التشاور مع حكومة أرمدا ، واللجنة مستقلة عن الوزير ولكن ليس لها سلطة تنفيذية ووظيفتها أن تعد تقارير يبنى الوزير والبرلمان عليها قراراتهم .

١٧٧ — من الواضح أن الحاجة تدعو لوجود مثل هذه الهيئة لتتنبى بمشاكل التأمين الاجتماعى الموحدة عناية خاصة دون تحيز، ويمكن تشكيل هذه الهيئة بنفس الطريقة التي تكون بها الآن اللجنة الحكومية للتأمين من البطالة، على أن يرجع أو لا يرجع في تكوينها الى رأى ممثل شمال أرمدا، وسوف تابع اللجنة لأصحاب الأعمال والمال فرصة مناسبة للطالبة بالانتماع بفروع التأمين التي لا يتمتعون بها الآن — عدا التأمين من البطالة — الا أنه سيكون هناك فروق تفصيلية هامة بين مهام اللجنة الحكومية للتأمين من البطالة وبين مهام هيئة مماثلة للتأمين الاجتماعى عموماً:

١٧٨ — ويقضى أحدهذه التعديلات بأن اللجنة الحكومية للتأمين الاجتماعى، حتى إذا أعدت تقريراً مالياً في كل عام، لن ينتظر منها أن توازن في كل سنة بين إيرادات ومصروفات ميزانية التأمين الاجتماعى، أو أنها توصى في كل سنة بإجراء تعديل، فان مالية المعاشات والمرضى ليست مسألة سنة بل هى للعمر كله، والواقع أنه من غير المرغوب فيه أن يبقى لحساب البطالة في ميزانية التأمين الاجتماعى رصيد في نهاية كل سنة، فالحالة على نقيض ذلك لأن الميزانية قد تساعد على استقرار الاستخدام، وذلك بجمعها مبالغ احتياطية في فترات رواج التجارة — أو حتى للالتجاء الى الاقتراض في حسابها المخصص للبطالة — وصرفها في فترات كسادها (انظر الفقرة ٤٤٣) .

١٧٩ — وهالك تعدبل آخروهو أن اللجنة الحكومية للتأمين الاجتماعى
ستناول أعمالها مشكلتين لم تثارا فى المجال الضيق لأعمال التأمين من البطالة ، وهما
الاحتفاظ بنسبة واحدة بين الإعانات ولأقساط وبين القربات فى قيمة التقود ،
والاحتفاظ بالنسبة الصحيحة بين الواحد والآخرون الإعانات التى تمنح لأغراض
منوعة وذلك مع مراعاة الحدود التى تقررهما اللاتحة .

١٨٠ — كما أننا ستواجهنا عدة المشاكل من الطرز الذى يصح أن تتولى
بجته هيئة مثل اللجنة الحكومية للتأمين الاجتماعى المقترحة ، وذلك عد إعداد مشروع
التأمين الموحد وترتيب تفاصيله ، وربما كان الأصلح أن تكون اللجنة قبل أن تشرع
فى تنهيد المشروع حتى يلقى لها أن تبحث هذه المشاكل فى الوقت المناسب .

التعديل الثالث والعشرون

تحويل أعمال التأمين الصناعى إلى خدمة عامة يشرف عليها مجلس
للتأمين الصناعى

١٨١ — إن أعمال التأمين الصناعى هى تأمين على الحياة يجرى بواسطة
المحصلين ، أو بعبارة أخرى هى التأمين على الحياة الذى يجمع فيه الاشتراكات بمعرفة
محصلين يتقنون من منزل لآخر لهذا الغرض أسبوعيا أو فى فترات قصيرة أخرى ،
أما تأمين الحياة لذى يجمع فيه الاشتراكات أو تجمع فى فترات كل شهرين أو أكثر
فيسمى تأمين الحياة " العدى " ، وتسمى المكاتب التى تتولى التأمين الصناعى
" مكاتب الحياة الصناعية " وهما نوعان يسمى أحدهما " شركات التأمين الصناعى " و
والآخر " شركات جمع الاشتراكات " ، أما الشركات أنفسها فهى مقسمة إلى
شركات ذات ممتلكات وهى تدفع أربابا لحلة الأسهم ، وشركة مشتركة ، وقد
بدأ العمل بها للتأمين على نفقات المنازات ثم اتسع نطاقها فشمل التأمين على أنواع
شتى من النفقات التى تتطلبها الوفاة بل والتأمين على الحياة والاستثمار عامة بين
الطبقات ذات الموارد المحدودة ، وقد اتسعت أعمالها لأن اتسعا كبيرا ، وفى
سنة ١٩٣٩ كان عدد عقود التأمين المعمول بها ٣٠,٠٠٠,٠٠٠ للتأمين الصناعى
أى أكثر من عقدين وربع عقد لكل رجل وامرأة وطفل فى بريطانيا ، ويوجد
٦٥,٠٠٠ محصل يشتغلون كل الوقت يضاف إليهم عدة آلاف يعملون بمضى
الوقت أو فى أوقات فراغهم ، أما الاشتراكات التى جمعت فقد كانت أكثر من

٧٤,٠٠٠,٠٠٠ من البشريات وبلغت نفقات الإدارة ما يقرب من ٢٤,٠٠٠,٠٠٠ علاوة على الأرباح التي وزعت على حملة الأسهم وقيمتها ما يزيد على ١,٧٥٠,٠٠٠ جنيه وعدا أرباح الأسهم، ورد لمكاتب التأمين الصناعي في سنة ١٩٣٩ مبلغ ٢٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه تقريبا كغوائد للتجمع من الأرباح السابقة، ويساوى دخل الأرباح ما يقرب من ضعفين ونصف ضعف لجملة الاشتراكات التي دفعها أصحاب الأعمال والأفراد أو من عليهم في التأمين الصحي الأجل، أو بعبارة أخرى إنه يساوى المبلغ الذي يمكن تحصيله بجمع اشتراكات الصحة الأهلية بنسبة شان واحد وعشرة بنسات في الأسبوع للرجل وشلن واحد وتسعة بنسات للمرأة.

١٨٢ — إنه وإن تكن جملة عدد مكاتب التأمين الصناعي هي ١٦٠ إلا أن ما يقرب من ٩٠٪ من الأعمال مركزة في ثمانية مكاتب كبرى وهي Pearl, Prudential, Liverpool Victoria, Refuge, Co-operative, Royal London Mutual, Royal Liver, and Bantannic وفي كل منها بلغ دخل الأرباح في سنة ١٩٣٩ أكثر من ٤,٠٠٠,٠٠٠ في السنة، وكل المكاتب الكبيرة — عدا شركة الـ Co-operative في إنجلترا — اشتركت مع "الشركات المعتمدة" التي تتولى إدارة تأمين الصحة بواسطة المصالحين الذين يستخدمون في التأمين الصناعي، كما أن أكثرية المكاتب الكبيرة أصبحت تتداول قدرا متزايدا من أعمال التأمين على الحياة العادية وقد بلغ دخل الأرباح في فروعها العادية في سنة ١٩٣٩ ما يقرب من ٣٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه في السنة، ويتم جانب عظيم من هذه الأعمال مع أفراد لديهم عقود للتأمين الصناعي أيضا.

١٨٣ — إن الوقائع الرئيسية الخاصة بأعمال التأمين الصناعي والانتقادات التي وجهت لها في الماضي والأسباب التي حدث بنا إلى أن نتقدم هنا بإفراح تحويلها إلى خدمة عامة تحت إشراف مجالس للتأمين الصناعي، قد بياناها تفصيلا في الملاحق (د) الذي يجب الرجوع إليه، ونذكرها فيما يلي بإيجاز.

١٨٤ — من المقترحات المبينة بعاليه كجزاء لا تفصل عن المشروع العام للتأمين الاجتماعي يوجد إثبات سيكون لها تأثير مباشر على أعمال مكاتب الحياة الصناعية، أولها إلغاء نظام الشركات المعتمدة في شكلها الحالي الذي توزع به أنصبة غير متساوية عن اشتراكات اجبارية متساوية (التعديل الثالث)، وثانيها صرف إعانة للجنازة لكل حالة وفاة (التعديل الخامس عشر)، ولو أن كثيرا من الأعمال

التي تقوم بها هذه المكاتب ولا سيما أعمالها الكبيرة المتزايدة للتأمين للاستثمار وأعمال مكاتبها العادية لن تتأثر بصفة مباشرة بهذه المقترحات ، فالحتم أن أعمالها كلها تعتمد في إدارتها لإدارة حسنة اقتصادية على اشتراكها مع التأمين الصحي وعلى اعتمادات الجازات لحد يصبح معه من المشكوك فيه إمكان وجود - بيل مريض عادل لتقسيم أعمال هذه المكاتب ، ويجانب ذلك سيكون من نتيجة هذا التقسيم أن يحرم التأمين الصحي خدمات الموظفين الاختصاصيين الحاليين وأولاً إلى حد ما على الأقل .

١٨٥ — إن تكاليف الإدارة باهظة في التأمين الصناعي بحالته الراهنة ، فنققات المكاتب وأرباح حملة الأسهم وضريبة الدخل — وكلها في نظر المؤمن عليه نفقات — جعلت معدل السعر في جميع مكاتب الحياة الصناعية إذا أخذت مع بعضها في السنين من ١٩٣٧ إلى ١٩٤٠ ما يقرب من ٧ شللات ، ٦ بنسات في الجنيه الاسترليني أو $\frac{1}{2}$ بنس في الشان الواحد من الأرباح ، أو بإعادة أخرى من كل شلن يدفعه حملة العقود لا يضم إلى مال التأمين سوى $\frac{1}{2}$ بنس ، ولو أنه لا مفر من وجود تكاليف كبيرة للإدارة طالما أن هذه المكاتب تستخدم المحصلين فإن التكاليف في الواقع أكثر مما يجب أن تكون حتى مع استخدام المحصلين ، ويتبين ذلك من نجاح بعض الشركات الكبيرة في خفض نفقات إدارتها إلى حد كبير بواسطة توزيع أعمالها ، على أن أعمال التأمين الصناعي لم يكن من الميسور تكوينها دون استخدام المحصلين ، ولكن لا يمكن التسليم بأن جمع الاشتراكات أسبوعياً هو ضرورة دائمة لا غنى عنها لضمان الحصول على اشتراكات اختيارية من أفراد محدودة مواردهم . إن تكاليف الإدارة في جمعيات الأخاء المركزة تبلغ ١٠ ٪ أو شلنين في كل جنيه من الاشتراكات (أنظر الملاحق ٥ — الفقرة ٢٣) ، وكذا جمعيات اشتراك المستشفيات وبلجة توفير الحرب تتمكن من الحصول على مبالغ صافية للتوفير بحالة منظمة في وقت السلم وفي وقت الحرب أيضاً دون أن يكلفها ذلك سوى جزء يسير من التكاليف الإدارية التي يتحملها التأمين الصناعي .

١٨٦ — إن التأمين الصناعي بحالته الراهنة مسير لمنفعة مكاتب الحياة الصناعية وعماله كباة لعقود التأمين وفي ذلك إلى حد ما تخطت لصالح الجمهور كشتللتأمين ، ويتبين هذا من النسبة المالية التي يرصدها أفراد من ذوي

الدخل المحدود من مجموع دخلهم للتأمين الصناعى ، ومن النسبة الكبيرة من عقود التأمينات المعطلة أى العقود التى يهجز أصحابها عن متابعة دفع اشتراكاتها . فانه فى كل سنة من السنوات الثلاث السابقة للغرب كان عدد العقود التى سددت بعض أقساطها ثم انتهت قبل موعدها فى سنة من أكبر المكاتب — إما لتوقف دفع الأقساط أو استبدالها نقدا أو الاستعاضة عنها بعقود أقل قيمة — يصل الى ثلثى العدد الإجمالى للعقود التى تصدرها فى السنة ، وأكثر من نصف هذين الثلثين كان يضيع على أصحابه بأكمله ، ومن البيانات الخاصة بهذه المكاتب الستة يمكن أن نقدر — اذا أخذنا جميع المكاتب فى حسابنا — ان عدد العقود التى أصدرتها فى كل سنة من السنين الثلاث السابقة للغرب الحاضرة هو ١٠ ملايين تقريبا وان فى كل سنة كان عدد العقود التى انتهى العمل بها قبل موعدها $\frac{1}{2}$ مليون عقد منها $\frac{1}{2}$ مليون عقد لم يتسلمها أصحابها ، $\frac{1}{2}$ مليون عقد تقريرا ضاغت على أصحابها كلية بعد أن تساموها وسددوا اشتراكات عنها ، $\frac{1}{2}$ مليون عقد حوّلت الى عقود حرة لما بلغ مخفضة أو استعيض عنها بالنقد ، على أن الاشتراكات كلها التى أدت عن هذه العقود تحملت نصيبها من التكاليف العالية لإدارة التحصيل ، وربما كان مما لا مناص منه أن تكون نسبة العقود المعطلة فى التأمين الصناعى أعلى منها فى التأمين العادى على الحياة بسبب دخل حملة هذه العقود المحدود وما هم فيه من قلة الاستقرار الاقتصادى ، وهذا ما يزيد فى أهمية ضرورة رفع الضغط عن الجمهور المطلوب التأمين عليه وهو نتيجة الفوائد المالية لهذه المكاتب ومن شروط الاعانات التى تدفعها لها .

١٨٧ — كل لجنة مستقلة تولت فى الماضى بحث شؤون التأمين الصناعى — اللجنة المختارة فى سنة ١٨٨٩ ، لجنة بارمور فى سنة ١٩١٩/٢٠ ، ولجنة كوهين فى سنة ١٩٣١/٣٣ — قد وجهت نقدا شديدا لسير العمل ونتائجه ، وقد نسبت اللجنة الأخيرة ما وجدته من "عيوب رئيسية" فى العمل الى "المنافسة الزائدة وما تنتجه من حى الضغط للوصول الى "زيادة العدد" ، كما استبعدت فكرة جعل التأمين الصناعى مشروعاً شعبياً "بحالته الراهنة" كاقتراح غير عملى ثم أضافت العبارة التالية فى خاتمة صلب تقريرها: "واننا مقتنعون بأن التعديلات التى تستلزمها حماية الجمهور المؤمن شايه ان لم يتسن تنفيذها بإجراءات أقل حصرامة فلا بد فى نهاية الأمر من مواجهة الصعوبات التى ستعرض نقل أعمال هذه المكاتب الى هيئة

واحدة وهى التى تكلمنا عنها فى شيء من الاسباب“ ، ولم يتخذ أى اجراء لتنفيذ ما اقترحتة لجنة كوهين من ادخال بعض التعديلات على قانون التأمين الصناعى ، الا أن مكتب الحياة الصناعية اتخذت التدابير لمواجهة بعض الانتقادات التى أبدتها هذه اللجنة واللجان السابقة ، بأن وافقت على اعطاء مبلغ نظير التنازل عن عقود التأمين واصدار عقود دون مقابل بدلا من العقود التى ينتهى أجلها وغير ذلك ، أما فيما يختص بالقط الرئيسية فى انتقادات لجنة كوهين — ارتفاع نفقات الادارة وارتفاع نسبة العقود المعطلة — فالموقف لم يعدل تعديلا محسوسا فى السنوات ١٩٣٧-١٩٣٩ عما كان عليه وقت كتابة تقرير اللجنة ، ورغم إدخال تعديلات وتحسينات دثيرة على أعمال هذه المكاتب فإنه لا يوجد أثر لتعديل أساسى بها ولا أمل فى الوصول الى تخفيض عام كبير فى نفقات الإدارة ، ومنذ تاريخ تقرير لجنة بارودر قام أكبر مكتب للحياة The Prudential الذى بلغ دخل أفساطه فى ١٩٣٧/٤٠ ما يقرب من ٢٤,٠٠٠,٠٠٠ جنيهه باقتناص تكاليف إدارته بقدر الثلث وذلك بأن قسط الأعمال على مستخدميه ، كما تمكنت الشركتان التان تليانها من حيث الكبر وهما The Pearl ، The Refuge ومجموع إيراداتهما فى السنين ١٩٣٧-١٩٤٠ ٩ مليونات و ٦ مليونات من الجنيهات دلى الوالى — من اقتناص نفقات إدارتهما بقدر الربع ، وهذه أعمال لا شك لها قيمتها ولكنها ما زالت تترك متوسط جملة النفقات فى السنين ١٩٣٧/٤٠ فى جميع الشركات ذات الأملاك اذا اعتبرت جميعا بنسبة ٣٦,٣ فى المائة من الاشتراكات مع أنها لا تشغل الا شطرا من ميدان أعمال التأمين الصناعى ، وفى السنوات الخمسين من ١٨٨٧ الى ١٩٣٧/٤٠ لم تستطع المكاتب الموحدة الرئيسية (جمعيات أو شركات) التى كانت تعمل طيلة هذه المدة أن تخفض نفقات إدارتها إلا من ٤٤٪ الى ٤٠٪ من الاشتراكات ، وفى خلال هذه السنوات الخمسين كان دخل الاشتراكات التى احتسبت عليه هذه النسب قد ارتفع من ١,٠٠٠,٠٠٠ جنيهه فى سنة ١٨٨٧ الى ما يقرب من ١٨,٠٠٠,٠٠٠ فى ١٩٣٧-٤٠ وكانت أعمال هذه المجموعة من المكاتب تخطو فى النهاية بسرعة أكبر من أعمال The Prudential ، وفى هذه المجموعة من المكاتب كان الاعتراف بحق العقد أو بعبارة أخرى بحق كل عادل فى أن يذكر اسم من يخاذه أى من يديعه العقد ، يبعد كل أمل فى أى تعديل كبير فى شروط التأمين أو لإنقاص تكاليفه .

١٨٨ — إن اقتراح نقل التأمين على الحياة بين الأفراد أصحاب الدخل المحدود من نطاق الصفقات التجارية إلى دائرة الخدمات العامة يرتكز على مجموعتين من الحقائق التي تميز هذا التأمين على الحياة عن التأمين العادي على الحياة وعن أكثر أنواع الأعمال المالية الأخرى ، فما يجب مراعاته في الموضوع الأول هو أن التأمين على الحياة عبارة عن تعاقد لمدة الحياة أو لمدة طويلة من السنين ؛ وأنه ليس سلعة لشايرها — دون خسارة — أن يستبدلها أو يستبدل بائعها إذا كان غير راض عنها ، فإذا ابتاع تأميناً من شركة يوماً ما فليس له أن يتنازع تأميناً أقل أو تأميناً من نوع آخر في اليوم التالي كما يفعل حينما يستبدل البديل بآخر أو حينما ينقص الكمية التي يتنازعها من أحد الصنوف لعدم مقدرة على دفع ثمنها ، فالتأمين على الحياة هو أيضاً سلعة يتعذر على الشاير تقدير ثمنها بالنسبة لأثمان السلع الأخرى ولذلك كان من المهم أن يمتد من يتنازع التأمين على الحياة من أصحاب الدخل المحدود بنصائح البائع ويجب أن تكون هذه النصائح زهية تماماً ؛ على أن هذا لا ينطبق على التأمين على حياة من يكون لهم دخل أكثر اتساعاً ويمكنهم بوجه عام أن يلجأوا إلى نصائح الاختصاصيين ذوي الخبرة والتزادة. ومن الناحية الأخرى نرى أن التأمين الصناعي أصبح وثيق الارتباط بأشكال أخرى من التأمين — وهي إما في أيدي الحكومة "التأمين على الصحة" أو يجب أن تتولاها الحكومة كوسيلة لخفض نفقاتها على الجمهور "مثل التأمين على الجنائزات" — إلى حد يحتمل معه أن يكون أقل مشقة رأ أكثر نفعا بأن يكون هذا الارتباط أوثق من أن تفهم عمراه ذلك أن الصعاب التي رأت لجنة كوهين أنها تقف في سبيل نقل الأعمال إلى هيئة واحدة ربما كانت الآن أقل من الصعاب التي تعتور تقسيم هذه الأعمال — وهو الحل الثاني الوحيد .

١٨٩ — وعدا هذه الاعتبارات ، التي يجب أن يكون الاتفاق عليها عاماً ، توجد للتأمين الصناعي صفة ثالثة يمتاز بها قد تكون موضعاً لاختلاف الآراء ، وهي أنه عملية لا تتطلب استخدام رأس المال ، وقد ذكرت لجنة بأمور في تقريرها "أن نصيب رأس المال في شركات التأمين الصناعي يجب دوراً أقل أهمية منه في العمليات التجارية أو الصناعية" وقالت في موضع آخر "وبالنسبة لهذه الظروف نرى أن نسبة الأرباح المرتفعة لا ترتكز إلا على أساس واه" . ومنذ عهد لجنة بارمور قد زادت شركات التأمين الصناعي نصيب الفائض الذي يصرف لحملة الأسهم

وحسنت الشروط التي يتقدمون بها بطرق أخرى ، لكنها مستمرة في صرف مبالغ زادت زيادة كبيرة ، كأرباح لرأس المال الذي لم يزد أو هوى غير حاجة لأن يزداد . على أن كل الأموال المستعملة في التأمين الصناعي قد أتت من حملة العقود ، أما الأرباح الكبيرة التي تصرف لحملة الأسهم فهمي — الى حد محدود جدا — أجر للخدمات الضرورية التي يؤديها رأس المال .

١٩٠ — إن تحويل أعمال التأمين الصناعي الى خدمة عامة سيتطلب خلق حياة قانونية أي تكوين مجلس للتأمين الصناعي ، وهو بطبيعة الحال والى حد كبير سيؤسس على تجارب وكفاءة المشتغلين الآن في هذه الأعمال ، وسيكون للمجلس حق احتكار استخدام المحصنين كما سيكون له حق القيام بالتأمين على الحياة سواء أكان بواسطة المحصنين أم بدونهم وذلك الى حد أقصى مخفض للتأمين وليكن ٣٠٠ جنيه مثلا ، وعليه أن يتسلم كل عقود التأمين الموجودة حاليا وأن يعمل على تنفيذ شروطها وأن يحافظ على حقوق كل فرد من حملة العقود ، كما عليه أن يعرض حملة الأسهم ويستخدم الموظفين او يعرضهم وأن يراعى بالانصاف مصالح السجلات أو بعبارة أخرى ما للعملاء في بعض المكاتب من حق تعيين من يخلفهم — أي من يبيعونه سجلاتهم . وبطبيعة الامر سيكون هناك مشا كل عدة معتدة يجب حلها ولا سيما في وضع الحد الفاصل بين الأعمال التي يتسلمها والأعمال التي لا يتسلمها كما متوجد مشا كل صعبة للانتقال تتناول العمل بالاعتماد المالى الذى ستخصصه الحكومة للبحارات ، على أن جعل التأمين الصناعي خدمة عامة يجعل دور الانتقال أسهل مما اذا عمل بالحل الآخر وهو بقاء ذلك التأمين تجارة متنافسة في ميدان ضيق

١٩١ — ومتى أنشئ مجلس التأمين الصناعي فسيعمل على تشجيع ابتكار طرق أكثر اقتصادا للتأمين والتوفير عن تلك التي يسير عليها الآن التأمين الصناعي وعلى خفض عدد المستخدمين الذين يعملون الآن في الحصول بأسرع السبل الممكنة ، دون أن توجد مصاعب تضع المستخدمين في نفس الوقت تحت تصرف وزارة التأمين الاقتصادية لاستخدامهم في أعمال أخرى في ميدان التأمين الاجتماعي ، سواء كان ذلك فيما له علاقة بالتأمين الصحى أو بأنواع التأمين الأخرى ، إذ أن المحصيلين الذين يزدرون الآن في فترات متقاربة كل بيت في بريطانيا تقريبا قد أصبحوا في آلاف من الحالات أصدقاء ومستشارين للعائلات التي يتعاملون معها ، وكثير

منهم قد أصبح كمكتب استشارى للاهالى وينظرون الى أنفسهم كخدام للجمهور وسوف يمكنهم أن يجهدوا فى مراكرهم الجديدة فرصا أحسن — لا أسوأ — تساعد على المعيشة طبق مثلهم الدنيا .

١٩٢ — على أننا أوردنا هنا هذا الاقتراح عرضا إذ أنه لا يعتبر ضروريا لبقية نظم التأمين الاجتماعى فى مجموعها ، وإذا سلمنا بالتعديلات الخاصة بالجمعيات المعتمدة وبقرار اعتماد حكومى للجنزات ، لوجدنا لدينا حلا آخر وهو أن تنق على ما لمكتب التأمين الصناعية من الأعمال ذات النطاق الواسع ، فى التأمين على النفقات غير المباشرة للجنزات ، والتأمين على الحياة والموارد لأغراض أخرى عدا نفقات الجنزات ، والتأمين على مطالب أخرى فرعية ، وهو حل آخر يمكن العمل به ، إلا أن هناك صعوبات إدارية كثيرة تعترض سبيل تنفيذه لأنقل شأننا عن الصعوبات التى تواجه الاقتراح الذى تقدمنا به ، بيد أن ما ينتجه من فوائد للجمهور سوف يكون أقل قدرا من فوائد النظام الذى اقترحناه ، وسيزيد فى صعوبة مشكلة معاملة الموظفين الحاليين معاملة تتفق ومبادئ الإنصاف ؛ ثم إنه يجعل شقة الانقطاع عن النظام الحالى عند كل من يهتمهم الأمر أكبر اتساعا منها فى حالة جعل أعمال التأمين خدمة عامة .