الباب الثالث

ثلاث مسائل خاصة

الفصل الأول

فئات الاعانات ومشكلة أجور المساكن

١٩٣ — إن فئات الإعانات أو المعاش التى يدفعها التأمين الاجتماعى يجب أن تكون كافيـة لتمكين الفرد فى الحالات العادية من الحصول على مورد واف لحاجاته المعيشية وذلك بفرض :

(ا) أنه سيمكن الحصول على مساعدة لمواجهة مطالب المعيشـة الضرورية فى الظروف غير العادية .

(ب) أن تشجع وتسهل الطريق للتأمين الاختيارى والتوفير ليتسنى للفرد أن يعيش فى مستوى أعلى من الحد الأدنى للكفاف .

كما أن المفروض أيضـا أن الأولاد الذين يعالون ستصرف لهم إعانات بينما الوالد الذى يعولهم تصرف له إعانة أو معاش ، وسنتناول فى هذا الفصل فئات الإعانات اللازمة لمعيشة الأولاد ، وقد شرحنا موضوع إعانات الأولاد — سواء فى حالة ما إذا كان الوالد يتكسب أو لا يتكسب — فى الفقرات ٤١٠ إلى ٤٢٥

١٩٤ — إن معرفة الحـد الأدنى للدخل اللازم لمطالب الحياة — ولو أن الافتراضات السالفة قد ساعدت على تبسيطه — ما زالت مشكلة صعبة لسببين :

(ا) إن كل تقدير يعمل الآن لنفقات المعيشة فى الوقت المنتظر فيه تنفيذ شروط التأمين لن يرتكز إلى دليل قاطع ، وكل ما يمكننا عمـله هو أن نقـدر الإيراد المطلوب للوازم المعيشـية طبقا لأسعار قبل الحرب

(للسهولة اتخذنا سنة ١٩٣٨ كمقياس) وأن نقرر إلى أى مدى ستتأثر هذه التقديرات بالزيادة المفروضة فى تلك الأسعار فوق مستوى قبل الحرب .

(ب) إن تكاليف الحياة ليست متساوية لدى جميع الأسر ولا فى نواحى البلاد، والفارق الهام هو فى إيجار المساكن حيث يختلف اختلافا بينا فى لندن وباقى إنجلترا وسكوتلاندا عنه فى المراكز الصناعية والمراكز الزراعية .

١٩٥ — عالجنا المشكلة الخاصة بتفاوت أجور المساكن فى الفقرات ١٩٧ إلى ٢٠٦ كخطوة تمهيدية لتحديد نسب الإعانات ثم تناولنا لوازم المعيشة الضرورية على حدة لكل من الفرد فى سن العمل والفرد المتقاعد وللشبان من بنين وبنات فى سن العمل وللأطفال الذين تقل سنهم عن سن العمل .

١٩٦ — سيتضح من البيانات التالية أن كل تحديد للدخل اللازم لضرورات المعيشة لمجموع الشعب فى جملته أثناء البطالة أو العجز — حتى على أساس أسعار قبل الحرب المعروفة — أمر متروك للتقدير إلى حد ما كما أنه من غير الميسور إعداد تقدير واحد — مثل التقدير اللازم لتحديد فئة إعانة التأمين — ينطبق انطباقا تاما على الظروف المختلفة للأسر المختلفة . وإن تكن الاختلافات الرئيسية فى نفقات المعيشة تنشأ عن تفاوت أجور المساكن فان هناك اختلافات أيضا فى أثمان الوقود وغيره من الأصناف ، أما الأرقام التى نتقدم بها فقد أعدت بعد تبادل الرأى مع لجنة فرعية ضمت Professor A. L. Bowley, Mr. Rowntree, Mr. R. F. George and Dr. H. E. Magee.

وفيما يختص بالبنود الأخرى عدا إيجار المساكن فقد وافقت اللجنة عليها باعتبار أنها أساس معقول لتحديد نسب إعانات البطالة ومرتبات العجز التى كانت فى سنة ١٩٣٨ تفى بسد نفقات الحد الأدنى لمعيشة الكفاف فى الحالات العادية، على أن اللجنة الفرعية رأت — فيما يختص بأجور المساكن — أنه لا يوجد رقم واحد يمكن بالطرق العلمية تبرير صلاحيته لجميع الحالات .

مشكلة أجور المساكن

١٩٧ — لأجور المساكن ثلاثة مميزات تفرقها عن أبواب الصرف الأخرى:

(ا) تختلف أجور المساكن اختلافا بينا فى ناحية من البلاد عنها فى الأخرى .

(ب) تختلف أجور المساكن اختلافا بينا بين أسر مختلفة من نفس العدد فى نفس الناحية .

(ج) نفقات إيجار المساكن لا يمكن خفضها فى فترة انقطاع الكسب بصفة مؤقتة كما هو الحال فى الملبس والوقود والإضاءة .

١٩٨ — أول هذه الاختلافات بين أجور المساكن وأثمان الحاجيات الأخرى قد أوضحناه فى الجدول رقم ٤ ، وبينا فيه المصروف الأسبوعى فى ١٩٣٧/٣٨ للأسر المقيمة بالمناطق الصناعية فى كل قسم من بريطانيا وفى المناطق الزراعية على إيجار المسكن والغذاء والملبس والوقود والإضاءة على التتابع ، كما استخلصناه من ميزانية الأسر التى أصدرتها وزارة العمل[1] ولكى يتسنى مراعاة اختلاف عدد الأفراد فى الأسرة فى مختلف أقسام البلاد قد بينا المصروفات فى العمودين ٤ ، ٥ "لعائلة أنموذجية" من نفس العدد ، وبواسطة مقياس العائلة الأنموذجية يتسنى انقاص المصروفات إذا كان عدد أفراد الأسرة أعلى من المتوسط فى البلاد كلها كوحدة ، وزيادة المصروفات إذا كان العدد أقل من المتوسط ، وفى العمودين ٦ ، ٧ بينا هذه المصروفات الأنموذجية للأسر فى المناطق الصناعية فى كل قسم كنسبة مئوية للمتوسط فى جميع الأقسام .

١٩٩ — سوف يتضح أن النسب المئوية للغذاء والملبس والوقود والإضاءة فى الأقسام المختلفة تقع كلها فى نطاق ضيق ، بين ٢ و٩٤ ٪ ، ٩ و١٠٤ ٪ بيد أن الأسر الزراعية تنفق ٦ و٧٦ ٪ من متوسط الأسر الصناعية ، أما فى أجور المساكن فالنطاق أوسع كثيرا فهو يتراوح بين ٤ر٧٠ ٪ فى اسكوتلاندا وبين ١ر١٤٨ ٪ فى لندن فى الأسر الصناعية فى حين أن الأسر الزراعية لا تصرف

(١) نشرت النتائج الرئيسية فى عددى ديسمبر سنة ١٩٤٠ ويناير سنة ١٩٤١ من مجلة العمال .

الجدول رقم ٤

المصروفات الأسبوعية على حاجات المعيشة ١٩٣٧ — ١٩٣٨

	أفراد الأسرة	لكل أسرة بالشلنات		لكل أسرة أنموذجية صناعية بالشلنات		النسبة المئوية لمتوسط جميع الأسر الصناعية	
		الغذاء والملبس والوقود والاضاءة	إيجار المسكن	الغذاء والملبس والوقود والاضاءة	إيجار المسكن	الغذاء والملبس والوقود والاضاءة	إيجار المسكن
	(١)	(٢)	(٣)	(٤)	(٥)	(٦)	(٧)
الأسر الصناعية حسب الأرقام(١)							
لندن (١٤٥٦)	٣٫٦٦	٥٠٫١	١٥٫٧	٥١٫١	١٦٫٠	١٠٤٫٩	١٤٨٫١
الجنوب الشرقي (٨٣٩)	٣٫٦٧	٤٥٫٠	١١٫٢	٤٥٫٩	١١٫٤	٩٤٫٢	١٠٥٫٥
الجنوب الغربي (٧٧٦)	٣٫٦٦	٤٦٫٤	١٠٫٣	٧٤٫٤	١٠٫٥	٧٣٫٣	٩٧٫٢
مدلاند (المنطقة الوسطى) (١٢٧٦)	٣٫٧٧	٥٠٫٥	١٠٫٣	٥٠٫٠	١٠٫٢	١٠٢٫٧	٩٤٫٤
الشمال الشرقي (١٠٣٥)	٣٫٦٨	٤٦٫٦	١٠٫١	٤٧٫٤	١٠٫٣	٩٧٫٣	٩٥٫٤
الشمال الغربي (١٢٨١)	٣٫٧٣	٤٧٫٨	١٠٫٧	٤٧٫٨	١٠٫٧	٩٨٫١	٩٩٫١
الشمال (٥٧٢)	٣٫٦٩	٤٦٫٠	٩٫٢	٤٦٫٦	٩٫٣	٩٥٫٧	٨٦٫١
ويلز (٤٣٤)	٣٫٧١	٤٧٫١	٩٫١	٤٧٫٤	٩٫١	٩٧٫٣	٨٤٫٣
سكوتلانده (٩٨٠)	٤٫٠٢	٥٣٫٧	٨٫٢	٥٠٫٠	٧٫٦	١٠٢٫٧	٧٠٫٤
الأسر الصناعية (٨٦٤٩)	٣٫٧٣	٤٨٫٧	١٠٫٨	٤٨٫٧	١٠٫٨	١٠٠٫٠	١٠٠٫٠
الأسر الزراعية (١٣١٣)	٣٫٧٩	٣٧٫٩	٤٫٨	٣٧٫٣	٤٫٧	٣٦٫٦	٤٣٫٥

المراجع : مباحث ميزانية الأسرة التي قامت بها وزارة العمل .

(١) أن الأرقام المكتوبة داخل الأقواس تبين عدد الأسر التي أمكن الحصول على ميزانياتها في كل قسم . أما الأقسام فقد وضعتها وزارة العمل والخدمات الأهلية .

سوى ٤٣,٥٪ من متوسط الأسر الصناعية ، ذلك أن متوسط إيجار المساكن الفعلى يتراوح بين ١٦ شلنا فى الأسبوع بلندن وبين ٦ و ٧ شلنات فى اسكوتلاندا للأسر الأنموذجية الصناعية ، ٧ و ٤ شلنات فى الأسر الزراعية ، هذا مع مراعاة أن مصروفات الأسر الزراعية ترجع إلى وقت سابق للزيادة الحديثة فى الأجور الزراعية .

٢٠٠ — لقد بينا فى الجدول رقم ٤ المتوسطات فى مناطق واسعة ، إلا أنها لم تبرز المميز الثانى لأجور المساكن وهو أنه يوجد فى نفس المنطقة فوارق كبيرة فيما تصرفه أسر مختلفة على أجور المساكن ، على أن نفقات الطعام والملبس والوقود والاضاءة كلها متساوية ، أو يمكن أن تجعل متساوية لكل الأسر إذا تساوت فى العدد وأقامت فى نفس المنطقة ، ولكن هذا لا ينطبق على إيجار المساكن ، وقد أوضحنا فى الجدول التالى الاختلافات الواسعة فى أجور المساكن التى تتحملها الأسر وقد استقينا الأرقام من تقرير أعدته لجنة إعانة البطالة فى سنة ١٩٣٨

٢٠١ — إن متوسط إيجار المساكن الأسبوعى الذى تنفقه العائلات الصناعية المبينة فى ميزانية العائلة التى أعدتها وزارة العمل فى ١٩٣٧ و ٣٨ هو ١٠ شلنات وتسعة بنسات . وإذا أردنا أن نتخذ رقما واحدا يمثل ماتتطلبه أجور المساكن على أساس أسعار قبل الحرب لنستعين به على تحديد مقدار المرتبات لوجدنا من الطبيعى أن نقترح مبلغ العشرة الشلنات فى الأسبوع ، ويجب أن يكون هذا الرقم أقل — وليس أكثر — من المتوسط المقرر فى الميزانيات إذ أن الميزانيات تشمل أسرا تعيش عيشة أعلى من مستوى الكفاف ، كما أن متوسط أجور المساكن لطالبى إعانة البطالة الذى استخلصناه من الجدول السابق لكل من المناطق الثلاث سيكون أقل الى حد كبير من الإيجارات المدرجة فى ميزانيات الأسر فى نفس المناطق ، وقد تمكن مستر روتری من إجراء بحوث مستقلة استخلص منها الأرقام الآتية :

٩ شلنات وستة بنسات فى الأسبوع كأصلح تقدير لما كانت تكلفه ايجارات المساكن فى سنة ١٩٣٦ ، ١٠ شلنات للأسرة و ٦ شلنات وستة بنسات للشخص الذى يقيم بمفرده .

الجدول رقم ٥

توزيع إيجارات المنازل التى يتحملها طالبو إعانة البطالة فى سنة ١٩٣٨

إيجار المسكن	مجانا لغاية ش ب ٢ ٥	ش ب ٢ ٦ إلى ٤ ١١	ش ب ٥ — إلى ٧ ٥	ش ب ٧ ٦ إلى ٩ ١١	ش ب ١٠ — إلى ١٢ ٥	ش ب ١٢ ٦ إلى ١٤ ١١	ش ب ١٥ — إلى ١٧ ٥	ش ب ١٧ ٦ إلى ١٩ ١١	ش ب ٢٠ — إلى فاكثر
	٪	٪	٪	٪	٪	٪	٪	٪	
انجلترا وويلز	١,٥	٨,٠	٢٧,٥	٢٩,٦	١٧,٨	٧,٣	٤,٦	١,٧	٢,٠
سكوتلانده	٦,٦	٢٣,٨	٣٩,٧	٢٢,٧	٥,٣	١,٣	٠,٤	٠,٢	٠,١
لندن	٠,٨	٨,٦	٨,٦	١٤,٧	٢٢,٦	١٧,٦	١٥,٧	٧,٢	١٠,٨

المراجع : صفحة ١٩٨ من تقرير لجنة مساعدة البطالة سنة ١٩٣٨

٢٠٢ — على أن رقم العشرة الشلنات أو أي رقم آخر لن يكون مطابقا للاحتياجات الحقيقية مطابقة مقبولة فى حد المعقول ، فان مجرد نظرة فى الجدول رقم ٥ يتبين منها أن مرتب عشرة شلنات فى الأسبوع لأجرة المسكن فى سنة ١٩٣٨ كان يزيد زيادة تتراوح بين شلنين وستة بنسات ، وسبعة شلنات وستة بنسات لأكثر من ثلثى الأسر الاسكتلاندية ، وينقص نقصا يتراوح بين شلنين وستة بنسات وعشرة فأكثر لنصف عدد أسر مدينة لندن ، ولا يوجد مكان واحد فى كل البلاد يمكن أن يكون مبلغ العشرة الشلنات فيه مساويا على وجه التقريب — ولو مع فرق شلنين وستة بنسات بالزيادة أو النقص — للايجار الفعلى الذى يدفعه ولو نصف عدد الأسر التى تقيم به ، وهو أكثر من ضعف ما يلزم لأكثر من نصف عدد الأسر الزراعية — وذلك أن اختلاف ايجار المساكن فى الوقت الحالى يجعل من الميسور تحديد نسبة موحدة لمرتبات التأمين يمكنها أن تفى بحاجات معيشة الكفاف على وجه الضبط ، وحتى بعد أن يدبر أمر اختلاف عدد أفراد الأسر باعطاء اعانات للاشخاص المعولين ، ستظل حتما هذه النسبة الموحدة زيادة عن الحقيقة بقدر عدة شلنات فى حالات كثيرة وأقل منها بعدة شلنات فى حالات كثيرة أخرى .

٢٠٣ — ومما يزيد فى خطورة هذه العقبات ما ذكر عن الميز الثالث لإيجارات المساكن عن سواها من المصروفات ، من أنها مصروف يصعب أو يستحيل تعديله أو تأجيله اذا توقف الكسب لوقت ما ، فان الرجل الذى يشعر بقدرته على الارتباط بايجار عال لأن كسبه كبير يظل مطالبا بهذا الايجار حتى إذا توقف كسبه ، واذا لم يستطع دفع ذلك الإيجار ، فإنه لا يعد حاصلا على ما يفى بمعيشة الكفاف ، وينصب هذا الاعتبار بصفة خاصة على حالات البطالة والمرض والحوادث وهى حالات لا يمكن التنبؤ بها ، أما فى حالات اعتزال العمل — وهذه يمكن معرفتها مقدما — فتوجد فرصة أكبر لتعديل الإيجار بما يتفق مع الموارد المنتظرة .

٢٠٤ — فى البحوث الاجتماعية التى عملت قبيل الحرب الحالية فى بلاد عدة بانجلترا عن أحوال المعيشة وجد المستر روتر وآخرون — عند درسهم لمطالب معيشة الكفاف وتحديد نسب السكان الذين يعتبرون فقراء أو فى درجات مختلفة من الفقر — أن لا مناص من الأخذ بالإيجار الفعلى الذى تتحمله كل أسرة

فى كل الحالات ، إلا أنه قدر الدخل اللازم للحاجات الأخرى — مثل الغذاء والملبس والوقود وغيرها — طبقا لعدد أفراد الأسرة وتكوينها ، ولنا هنا أن نتساءل عما اذا كان من الواجب تحديد نسب التأمين على نفس هذه الأسس لنضمن لكل شخص مؤمن عليه ، عندما يتوقف كسبه بصفة مؤقتة ، الايجار الفعلى الذى يدفعه يضاف اليه مبلغ أسبوعى ثابت لاحتياجاته الأخرى . وقد تقدم اتحاد الجمعيات التعاونية بالبلديات باقتراح تحديد المرتبات بالطريقة المتقدم ذكرها وذلك فى ضوء اختباراتهم الفعلية فى معالجة العوز كما تقدمت أيضا شركة فابيان بنفس هذا الاقتراح ، وأيده كل التأييد عدد من أعضاء اللجنة الفرعية عند ما استطلع رأيهم فى نسب الاعانات التى تفى بحاجات معيشة الكفاف .

٢٠٥ — لا شك فى أنه إذا كان من الممكن جعل اعانات التأمين متفاوتة بحيث تفى بسداد الايجار الفعلى نفسه — لا مبلغا تقديريا لمتوسط الايجارات — فإن هذه الإعانات ستصبح أقرب انطباقا على حاجات المعيشة ، وهذا هو الاعتبار الرئيسى الذى استند إليه الاقتراح الذى قدم الى اتحاد الجمعيات التعاونية بالبلديات وشركة فابيان . وللاقتراح مزايا أخرى : (١) إذا كفل الايجار الفعلى فى كل الحالات أصبح من المأمون جعل اعانات الأطفال غير شاملة للايجار ويزول خطر عدم كفاية الإعانات الذى ينشأ عن ارتباط أسرة كبيرة بايجار كبير . (٢) يصبح من الميسور تطبيق التفرقة — التى سبق أن اقترحناها فى البنود ١١١/١١٣ — بين نسب الإعانات التى تدفع للرأة العزباء والمرأة المتزوجة ، فالأولى سيكون لديها ايجار تدفعه ، أما الثانية — فيما عدا حالات استثنائية — فلن تكون مسئولة عن دفع الايجار ، (٣) إن تطور الإيجارات فى المستقبل قد يكون عرضة لاحتمالات أكثر تعقيدا مما تتعرض له أثمان السلع الأخرى ، وقد يختلف باختلاف مناطق البلاد طبقا للسياسة التى ترسمها السلطات المحلية لإنشاء المساكن فى كل منها ، فمن الخطل أن يكون هناك شخصان فى بلد واحد يصرف لهما مرتب متساو للعيشة عند ما يعيش أحدهما فى رغد لقلة الايجار الذى يدفعه بمنزل تعينه البلدية ، أو بايجار مخفض لتعطله عن العمل ، بينما الآخر يعيش فى عوز لأنه يدفع ايجارا كاملا .

٢٠٦ — إذا وجب أن تكون المرتبات بنسبة الحاجة أصبح من اللازم أن تعدل — إذا أمكن — بنسبة الايجار الفعلى الذى يدفع ، وهذا التعديل يمكن عمله ،

بل هو معمول به الآن عند صرف المساعدات ، فهـل يجب عمله عند تحديد الاعانات أيضا ؟وهل ينبغى لأفراد يدفعون أقساطا متساوية أن يتسلموا اعانات بنسب مختلفة حين يتعطلون عن العمل أو يمرضون تبعا لايجارات المساكن التى يعيشون فيها ؟ كل هذه اعتبارات تفتح مجالا للبحث من حيث المبدأ ومن حيث التطبيق .

٢٠٧ — أما عن المبدأ فيمكن القول بأنه لما كان هناك أفراد يدفعون أقساطا متساوية وتصرف لهم إعانات بنسب مختلفة تبعا لعدد الأفراد الذين يعولونهم ، فليس هناك إجحاف بهم إذا اختلفت الإعانات التى تصرف لهم تبعا للأجرة التى يدفعونها للمنازل التى يسكنونها ، فان الفرد عند ما يقدر اشتراكه لا يعرف مقدار الايجار الذى سيكون مطالبا بأدائه عند ما تحل به البطالة أو المرض ، ولذا يجب أن يكون مؤقتا عليه للايجار بأى قدر كان ، وكما قال ممثلو شركة فبيان يجب أن يضمن التأمين الاجتماعى مسكنا ودخلا لسد النفقات الضرورية الأخرى .

٢٠٨ — ويمكن أن يقال ضـد ذلك بأن القياس بين اعالة أفراد الأسرة وبين تسديد الايجار هو قياس خاطئ ، لأن مقدار الايجار الذى يدفعه الفرد ليس مستقلا عن إرادته أو عن موارده المـالية ، فان الايجار المرتفع هو لحد ما دليل الدخل الكبير ، فهو لا يدفع ليكفل معيشة الكفاف ، بل يدفع لجزء لمستوى الحياة يعلو عن الحد الأدنى ، كما أن الدخل الكبير لا يستلزم أن تتبعه زيادة عدد أفراد الأسرة المعولين ولذلك فإن صرف الاعانات للأفراد المعولين لا ينتج عنه أن العمال أصحاب الأجور العالية يحصلون على اعانات أكبر من تلك التى تصرف لأصحاب الأجور الصغيرة فى حالة البطالة ، الا أن تعديل الاعانات على أساس إيجارات المساكن سـتكون نتيجته أن العمال أرباب الحرف — وهم يدفعون فى المتوسط ايجارات أعلى من التى يدفعها غيرهم من العمال — اذا تساوت أقسـاط الآخرين سيحصلون فى المتوسـط على اعانات أعلى نسبة عنهم فى حالة البطالة أو المرض ، فاذا سلمنا بأن الرجل المطالب بسـداد ايجار كبير يجب أن يؤمن على هذا الايجار لوجب أن نطالبه أن يفعل ذلك عن طريق التأمين الاختيارى ليسد ما قد يكون هناك من نقص فى الإعانة الاجبارية التى تمنح له لمواجهة مطالب المعيشة الضرورية .

٢٠٩ — إن هذا البحث يثير أمامنا موضوعا أساسيا لمعرفة حقيقة ما اذا كانت الايجارات التى تتخطى المتوسط تمثل رغبات أو احتياجات الأفراد التى يدفعونها وهو سؤال لا يمكن الرد عليه بصفة قاطعة : إذ قد يختلف الرد عليه فى وقت عن وقت آخر وفى بلد عن بلد آخر وذلك تبعا لحالة المساكن ، وان ما لدينا من أدلة مباشرة عن نسبة الإيجار الى الدخل يدل أنه بينما الايجارات — فى المتوسط — تزيد مع الدخل فالزيادة غير سريعة ، ولذا فنسبة الدخل المخصصة للإيجار تنقص كلما زاد الدخل ، وقد بينا فى الجدول رقم ٦ حالة أكثر من ستة آلاف طالب لإعانة خدمة الحرب ١٩٣٩-١٩٤٢ اتخذناها كنماذج دون قصد — وقد أوردنا البيانات الخاصة بأقساط التأمين الاختيارى فى الفقرة ٢٨٦ والخاصة بالتأمين الصناعى والملحق (د) ولكننا أوردنا الجدول هنا لبيان ايجارات المساكن .

الجدول رقم ٦

ايجارات المساكن وأقساط التأمين الاختيارى
لطالبى اعانات خدمة الحرب بالنسبة الى الإيراد ١٩٣٩ — ١٩٤٢

الإيراد [1] بالشلنات فى الأسبوع	متوسط الإيجار للأسرة		متوسط أقساط التأمين الاختيارى	
	بالشلنات	النسبة المئوية للايراد	بالشلنات	النسبة المئوية للايراد
أقل من ٤٠	١٠,٢	٣٣,٥	٢,٢٩	٧,٥
٤٠ — ٦٠	١٠,٢	٢٠,٤	٢,٤١	٤,٨
٦٠ — ٨٠	١١,٢	١٦,٠	٢,٤٩	٣,٦
٨٠ — ١٠٠	١١,٩	١٣,٢	٢,٨٤	٣,١
١٠٠ — ١٢٠	١٢,٤	١١,٣	٣,١٦	٢,٩
١٢٠ — ١٤٠	١٤,٠	١٠,٧	٣,٧٣	٢,٩
١٤٠ فأكثر	١٥,٣	٨,٤	٤,٥٥	٢,٥
جميع الأسر	١١,٣	١٥,١	٢,٦٤	٣,٥

(١) الايراد قبل الخدمة

لا يوجد فرق بين متوسط الايجارات التى تدفعها الأسر التى يبلغ ايرادها ٤٠ شلنا فى الأسبوع و بين ٤٠ ، ٦٠ شلنا ثم يتدرج الإيجار شيئا فشيئا إلى أن يصل الى ٤و١٢ شلنا فى المجموعة ذات دخل ألـ ١٠٠ الى ١٢٠ شلنا و يستمر فى الزيادة ولكن بنسبة متصاعدة، و يتضح من الجدول أن ايجارات المساكن تسير على نفس النمط كالحاجات الأخرى لدى العائلات ذات الدخل الذى يصل الى ستة جنيهات فى الأسبوع ، أما النسبة المئوية من مجموع الدخل الذى يصرف للإيجارات فسينخفض من الثلث عند أكثر الطبقات فقرا إلى $\frac{1}{12}$ فى المجموعة ذات دخل الـ ١٤٠ شلنا فأكثر فى الأسبوع ، وهذه النتائج للبلاد عامة فى زمن الحرب تماثل نتائج مدينة يورك فى سنة ١٩٣٦. وقد تبين من البحوث التى قام بها المستر رونترى أن متوسط الايجارات التى تدفعها الطبقات ذات الدخل ؛ التى قسم فيها جمهور طبقة العمال، تتراوح بمقدار ١,٣ شلن فقط فى الاسبوع بين أفقر طبقة وأكثر طبقة ثراء كما يتضح من الجدول رقم ٧ التالى :

الجدول رقم ٧

النسبة بين الإيجارات والإيراد فى يورك سنة ١٩٣٦ .

صافى الدخل بعد خصم الإيجار والضرائب	الايجار بما فيه الضرائب بالشلن	الدخل (بما فيه الايجار) بالشلن	الإيجار كنسبة مئوية للدخل
الطبقة ا أقل من ٦/٣٣	٨,٥٧	٤٠,٨٧	٢٠,٩
« ب ٦/٣٣ وأقل من ٦/٤٣	٨,٤٧	٤٥,٧٤	١٨,٥
« جـ ٦/٤٣ « ٦/٥٣	٩,٦٢	٥٨,٢٦	١٦,٥
« د ٦/٥٣ « ٦/٦٣	٩,٦٥	٧٠,٤٧	١٣,٧
« ه ٦/٦٣ فأكثر	٩,٨٧	٩٧,٦٠	١٠,١

المرجع : صحيفة ٢٦٢ من كتاب الفقر والتقدم لرونترى

أما صافى الدخل الذى ذكر فهـو الباقى بعد خصم الايجار، فإذا كان الايجار مرتفعا ساعد على وضع الأسرة فى طبقة أدنى من الايراد، وهذا لا شك هو السبب فى أن الايجارات فى الطبقة "ا" أعلى منها فى الطبقة "ب"؛ ومع مراعاة هذا الفارق فان الجـدول يؤيد نظرية أن مستوى الإيجارات ينشأ الى حد كبير من الاضطرار لا من الاختيار، ومما لا ريب فيه أن الأفراد الذين تضطرهم أعمالهم الى السكنى فى لندن لا يمكنهم بوجه عام أن يتجنبوا دفع ايجارات أعلى كثيرا من زملائهم الذين يعيشون فى أماكن أخرى، كما أن الفرد فى أى أقليم يدفع ايجارا أعلى كثيرا عن المتوسط الإقليمى، يفعل ذلك غالبا وهو مضطر لأنه لا سبيل له عدا ذلك؛ بيد أن الأفراد يمكنهم أن يختاروا الى حد ما بين المصروف على غرفة للسكنى وبين أنواع المصروفات الأخرى، فيدفعون أحيانا ايجارا عاليا لأن دخلهم يسمح لهم به أو لأنهم يقدرون قيمة المسكن المريح أكثر من أشياء أخرى، وأحيانا يدفعون ايجارا قليلا ليواجهوا نفقات أكبر فى الانتقال الى مقر أعمالهم. ذلك أن مقدار الايجار الذى يدفعه الرجل يمثل عادة حاجته من جهة وراحته من جهة أخرى، لكن لا يمكن تقسيمه بين هذين الغرضين، أما فيما يختص بالمبدأ الذى أثاره الاقتراح بأن تربط نسبة إعانات التأمين على أساس الايجارات الفعلية التى يدفعها الأفراد، فهذا أمر قد يختلف على صحته أكثر من رجل حكيم.

٢١٠ — أما فيما يخص التطبيق فمن الواضح أن جعل الإعانة تختلف تبعا للايجار الفعلى سيتطلب زيادة الأعمال الإدارية، فكل طالب لاعانة البطالة أو العجز أو معاش التقاعد (اذا طبق هذا النظام عليه)، سيطلب منه بيان عن مقدار الإيجار المقيد به، وتحسب الاعانة التى تصرف لكل طالب على حدة، على أن هذا فى حد ذاته ليس الاعتراض الخطير فان إعانة البطالة تحسب الآن لكل فرد على حدة تبعا لعدد الأشخاص المعولين، والعمل الاضافى الذى يتطلبه هذا السؤال على استمارة الطلب وفى مراجعة الايجار المدفوع — اذا احتاج الحال لذلك — سيكون قليلا نسبيا، على أن هناك صعوبة أكبر كثيرا ستنشأ عند تحديد قدر الايجار المسئول عنه الطالب فى الأحوال التى لا يكون فيها الطالب هو المتكسب الوحيد فى المنزل، بأن يكون أحد أفراد مجموعة من المتكسبين أو يكون صاحب منزل يقطن معه فيه سكان مستقلون أو لم يكن هو صاحب المنزل بل أحد سكانه، ومن الجلى أن مثل هذه المسائل قد تكون صعبة الحل فى بعض الأحوال وانها ستعترض سير العمل

بكثرة لدرجة تزيد كثيرا فى أعباء تأدية الأعمال الإدارية ، على أنه لا مناص من مواجهة هذه الصعوبات اذا كان الاقتراح ضروريا وسليم المبدأ .

٢١١ — كتعديل لاقتراح تحديد الإعانة تبعا للايجار ، قد رئى تيسيرا للإجراءات الادارية مع المحافظة على المبدأ أن تربط مساعدة ثابتة للايجار — ولتكن ثمانية شلنات فى الأسبوع — وتضم للاعانة ، وأن كل فرد يدفع إيجارا أكبر من هذا القدر له أن يطلب زيادة اعانته بقدر الفرق على ألا يتعدى الايجار حدا أقصى وليكن ١٦ شلنا ؛ وسيكون نتيجة هذا التدبير نقص عدد الحالات التى يجب عمل حساب الإعانة فيها على أساس الإيجار الفعلى وبذلك يقل المجهود الادارى ؛ إلا أن هذا الرأى لم يتعرض للصعوبة العملية الرئيسية وهى تحديد قيمة الايجار المسئول عنه اى طالب معين اذا كان يقيم فى مسكن مشترك ، وإذا لم تكن الإعانة الثابتة منخفضة فسيكون هذا التدبير سببا فى زيادة تكاليف الإعانة زيادة كبيرة ، اذا ما قارناها بالاقتراح الذى يقضى بدفع الايجار الفعلى فى كل حالة ، فلن يكون هناك أى اقتصاد فيما يختص بالافراد الذين يدفعون الايجارات الضئيلة (بما فيهم جميع العمال الزراعيين) تقابل به الزيادة التى ستدفع للأفراد أصحاب الايجارات العالية . أما إذا أردنا أن نتفادى هذه النتيجة بأن تخفض الإعانة الثابتة فسيصبح الاقتصاد فى الادارة ضئيلا ، إلا أنه يمكن القول ، من ناحية أخرى ، بأننا إذا لم نربط اعانة ما ، اما على هذا الشكل أو على شكل آخر ، لمواجهة ما وصل اليه منسوب الإيجارات فى لندن من ارتفاع استثنائى ، فلن يكون هناك مناص من تكملة الاعانات بصرف مبالغ كبيرة كمساعدات فى منطقة لندن ، وإذا فرضنا أن التفرقة بين الايجارات بالطريقة المقترحة الآن ستنتج عنها زيادة فى نفقات الإعانات فقد تكون هذه الزيادة أقل من الوفر الذى سينتج عنه فى المساعدات ، فاذا سلم بمبدأ تحديد الاعانات تبعا للإيجارات دون أى تعديل فى الاشتراكات فان المقترحات التى تضمنتها هذه الفقرة تكون غالبا أصلح سبيل عملى لتنفيذ هذا المبدأ .

٢١٢ — وهناك تعديل ثان : فقد اقترح أن تخصص إعانة الايجار الفعلى لمرتبات سنى العمل للبطالة والعجز وأن تكون اعانة التقاعد موحدة ، ويمكن قول الشىء الكثير لتأييد هذا التعديل سواء من ناحية المبدأ أو من ناحية التطبيق ، فبينما الأفراد لا يمكنهم التكهن بالبطالة أو المرض فهم يمكنهم أن يعرفوا مقدما

مجيء الشيخوخة وموعدها ولديهم متسع من الوقت ليعدلوا نفقاتهم تبعا للموارد التى أمكنهم تهيئتها بواسطة التأمين الإجبارى وما أضافوه اليه من تأمين اختيارى ، فضلا عن أن المعاشات ، كقاعدة ، يستمر صرفها مددا أطول كثيرا من أعانات البطالة أو المرض . ويخيل الينا أنه مما لا يمكن تبريره أن الاشخاص الذين كان يمكنهم قبل تقاعدهم مباشرة الحصول على مسكن مريح بايجار مرتفع نسبيا يتمسكون بهذه الميزة لبقية حياتهم ، فى النوع ان لم يكن فى المال ، اذا قارناهم بآخرين ممن كانوا أقل حظا فى الحياة أو أقل نظرا للمستقبل . ومن ناحية أخرى ، فإن الأشخاص الذين يتناولون معاشات على أساس ايجار معين اذا كان لهم الخيار فى الانتقال الى مساكن أخرى أكبر أجرا وأن تزاد معاشاتهم بمقدار الفرق لأصبحت هذه المعاشات كأنها مساعدة للملاك ، لذلك نرى أن جميع اعتبارات المبدأ والتطبيق تقضى بأن يكون التقدير الأساسى فى التأمين الإجبارى لمعاشات التقاعد موحدا لجميع أفراد الشعب فى جميع الأقاليم .

٢١٣ — ومع وجود هذين التعديلين لا يمكننا أن نصرف النظر عن الاقتراح الخاص بتعديل الإعانات فى الأحوال الفردية لكى تضمن الايجار الفعلى الذى يدفع عن المسكن ، على اعتبار أنه غير صالح للتنفيذ أو أنه مبنى على مبدأ خطأ ، إلا أن الاعتبارات التى تقدم بيانها تجعل كفة الميزان فى نهاية الأمر تميل ضد هذا الاقتراح حتى مع وجود هذين التعديلين ، فان المبدأ الذى يقضى بأن النسبة الموحدة لأقساط التأمين يجب أن تنتج نسبة موحدة للاعانات يروق الجمهور كثيرا و يسهل الدفاع عنه أكثر من أى تعديل يدخل عليه . و بعض الذين أيدوا تعديل الإعانات تبعا للايجارات الفردية اعترضوا على تطبيق مبادئ التأمين على التأمين الاجتماعى وفضلوا تمويل التأمين الاجتماعى لا بوساطة أقساط التأمين فقط بل وعن طريق ضريبة أيراد متصاعدة أيضا . فاذا تمسكنا بأقساط التأمين ، كما هو مقترح فى هذا التقرير ، يخيل إلينا أنه يحسن أيضا أن تحدد نسبة ثابتة للاعانات لا تتعدل تبعا للايجارات الفردية ، و يستند هذا القرار إلى الأمل فى أن وضع مشروع التأمين الاجتماعى موضع التنفيذ سيقترن فى نفس الوقت بجهود صادقة وناجحة تبذل فى سبيل حل مشكلتى ازدحام المدن بالسكان ونقص عدد المساكن ، فإذا تحقق هذا الأمل فستختفى

الفوارق فى الإيجارات التى لا تناسب بينها و بين القيمة الحقيقية للمساكن و يصبح ارتفاع الايجارات قائما على الاختيار الحر للمستأجر ، ولا يصبح هناك وجه لتفضيل هذا الباب من المصروفات على أبواب المصروفات الأخرى .

٢١٤ — بينما نرى أن الصعاب — من حيث المبدأ ومن حيث التنفيذ — التى تعترض سبيل تعديل الإعانات تبعا للايجارات الفردية ، ربما كانت كافية لتبرير رفض هذا الاقتراح ، نجد أن صعوبة معالجة مطالب الأسر المنوعة بوساطة فئة اعانة موحدة فى جميع أنحاء البلاد ما زالت قائمة ، وهى صعوبة تواجهنا بالنسبة للإعانات و بالنسبة للأقساط على السواء ، فان نسبة الاعانة التى تفى بحاجات المعيشة فى اقليم ذى ايجارات مرتفعة تصبح زائدة عن الحاجة فى اقليم ذى ايجارات منخفضة وتتطلب أقساطا من المؤمن عليهم قد يجدونها كبيرة بالنسبة للأجور التى يحصلون عليها ، على أن متوسط الإيجارات للأسر الصناعية بلندن كان فى سنة ١٩٣٧ — ١٩٣٨ يزيد بمقدار ستة شلنات تقريبا فى الأسبوع على متوسط الايجارات للأسر الصناعية فى الأنحاء الأخرى من بريطانيا ، وكانت الايجارات التى تدفعها الأسر الصناعية بلندن بدورها أكثر من الإيجارات للأسر الزراعية بمقدار ستة شلنات تقريبا فى الأسبوع . أما أن تصرف اعانات بفئات مختلفة فى أقاليم مختلفة بينما تكون أقساط المؤمن عليهم واحدة فان يكونه اجراء ناجعا ، إذ أن بعض الأفراد الذين يسكنون خارج لندن يدفعون ايجارات أعلى من تلك التى يدفعها بعض سكان لندن ، ولن يكون ظلما أن تجعل فوارق للمناطق وللمهن فى نسب الإعانات اذا قابلتها فوارق مماثلة فى الأقساط ، فاذا زدنا اعانة البطالة أو العجز فى لندن بمعدل ثلاثة شلنات وستة بنسات مثلا للفرد العازب مضاف إليها شلنان وستة بنسات للزوجة أو للشخص المعول فتصبح ستة شلنات للرجل وزوجه ، فستكون نتيجة ذلك اضافة ستة بنسات للقسط المشترك الذى يدفعه صاحب العمل والعامل فى حالة الرجل وأربعة بنسات فى حالة المرأة ، على أن هذا التدبير إذا طبق على الأسر الزراعية — أو بعبارة أخرى فى المناطق الزراعية — بأن تخفض فئات الإعانات بنفس القدر عن المنسوب العام للأسر الصناعية خارج لندن لكان من الممكن نقص الأقساط المشتركة التى يدفعونها بنفس النسبة ، إلا أن كل تنويع فى الاعانات والأقساط تبعا للمناطق أو المهن سينقص من التبسيط المقصود بمشروع التأمين الاجتماعى و يوجد بعض الصعوبات فى ادارته ، ولكن طالما أن التنويع

سيشمل الأقساط والإعانات أيضا فهو عادل ، وطالما أنه مقصور على اعانات سن العمل فإن الصعوبات فى ادارة العمل — وأهمها تحديد اعانة فرد انتقل من اقليم إلى آخر أو من مهنة إلى أخرى تكون فيها فئات الإعانات مختلفة — يمكن تذليلها ، إذ لن تكون فى الواقع خطيرة. أما معاشات التقاعد فمن الإنصاف والضرورة أن تبقى فى منسوب أساسى موحد عند الوصول الى الحد الأدنى من سن المعاش مع توحيد أقساطها ، وهذا هو ما اقترحناه فى الفصل الثانى ، إذ أنه فى حالتى البطالة والعجز يظهر جلاء أن اقتراح تنويع أقساط التأمين وإعاناته يكون أكثر ملاءمة فى لندن حيث تكثر نسبة الحالات التى يكون فيها الفرد فى حاجة الى زيادة مقدار الاعانة لكى تفى بالإيجار المطلوب منه ، بيد أن العمال الزراعيين ومن يستخدمونهم ان يجدوا أنفسهم مضطرين لدفع الأقساط المرتفعة اللازمة للاعانات التى تتطلبها المعيشة فى المدن .

٢١٥ — النتائج العملية التى نستخلصها من هذا البحث هى ما يلى :

(١) لأجل ربط فئات موحدة لإعانة البطالة والعجز يتخذ ايجار مسكن الأسرة على أساس منسوب قبل الحرب باعتبار عشرة شلنات فى الأسبوع للأسرة وستة شلنات وستة بنسات فى الأسبوع للشخص العازب .

(٢) يجب متابعة البحث فى موضوع تنويع كل من الإعانات والأقساط تبعا للمناطق أو المهن على الأسس التى شرحناها فى الفقرة السابقة بالاشتراك فى الرأى مع الأفراد والهيئات التى يهمها الأمر ، وذلك ليتبين ما إذا كان مرغوبا فيه والتأكد من صلاحيته للتنفيذ ، على أنه اذا تم تشكيل هيئة مثل اللجنة الحكومية للتأمين الاجتماعى التى اقترحنا تكوينها فى التعديل الثانى والعشرين من الفصل الثانى ، فقد يكون من المناسب أن يحال اليها الموضوع بصفة رسمية كما حصل عندما أحيلت مسألة تطبيق التأمين ضد البطالة على الزراعة الى اللجنة الحكومية للتأمين ضد البطالة طبقا للائحة البطالة الصادرة فى سنة ١٩٣٤ .

(٣) يهمل الاقتراح الخاص بتنويع المرتبات تبعا للايجارات الفعلية التى يدفعها الأفراد بصفة مؤقتة .

وتمشيا مع أولى هذه النتائج ، وتقديرا لاحتياجات أخرى سنوردها فيما يلى ، قد أعددنا نسب الإعانات الموحدة والاشتراكات التى تتطلبها ؛ واذا اتضح من البحث

التكميل الذى اقترحناه فى النتيجة الثانية صلاحية العمل بتنويع اعانات سن العمل وما يقابلها من اشتراكات تبعا للمناطق أو المهن ، فان هذا التنويع يمكن ادخاله دون أن يكون له أى أثر هام فى كيان مشروع التأمين الاجتماعى أو أسسه المالية. وإذا تقررت على نقيض ما ذكرنا فى النتيجة الثالثة — أن تنويع الاعانات تبعا للايجارات الفعلية أمر مرغوب فيه وصالح للتنفيذ ، فان هذا التعديل أيضا يمكن العمل به دون أن يؤثر على الكيان الرئيسى للمشروع .

٢١٦ — وإننا نقترح هـذه النتائج العملية كسبيل للخروج من مأزق وليس كحل لمشـكلة إيجاد أساس لفئات الاعانات اللازمة لمعيشة الكفاف ، فان الاختلافات الكبيرة بين الأقاليم بل وفى نفس الأقليم ، الواحد فى ايجارات مساكن متساوية ، لدليل على الاخفاق فى توزيع الصناعة والسكان ، وعلى الفشل فى تهيئة مساكن حسب الحاجة ، فمن هـذه الوجهة ومن وجهات أخرى يتوقف اعداد مشروع كامل مرض للتأمين الاجتماعى على إيجاد حل لمشكلات اجتماعية أخرى

الأفراد فى سن العمل

٢١٧ — لكى نتمكن من تقدير أقل حد للدخل الذى يلزم للأفراد فى سن العمل للمعيشة عندما يتوقف كسبهم بصفة مؤقتة ، يكفينا أن ندخل فى حسابنا الغذاء والملبس والوقود والإضاءة واللوازم المنزلية المتنوعة والايجار ، مع اضافة شىء يسير لاحتمال اساءة التدبير فى الصرف ، فالفرد المتعطل ليس فى حاجة للصرف على انتقالاته للعمل ، ومن المفروض أنه سيكون هناك نص يبيح اعفاء المتعطلين من دفع أقساط التأمين ، سواء أكان التأمين اختياريا أم اجباريا ، فى فترة تعطلهم عن الكسب ، واذا لم يعفوا من قدر من هذه الأقساط فيجب سداد هذا القدر من المبلغ الإضافى ، الذى يسـدد منه أيضا كل تحول فى الصرف من أشياء ضرورية الى أشياء ولو أنها غير ضرورية ولكن الفرد قد يفضلها .

٢١٨ — الغذاء : ليس من المستطاع اعداد تقديرات على أساس أصناف المأكولات ، فطبقا لاسعار سنة ١٩٣٨ كان من الممكن توفير غذاء لرجل وامرأة معا بنفقة تبلغ نحو ١٣ شلنا فى الأسبوع وذلك وفق البيان الذى وضع فى تقريرى اللجنة الفنية للتغذية نشرتهما عصبة الأمم سنتى ١٩٣٦ و١٩٣٨ أو وفق البيان الذى

جاء فى تقرير لجنة التغذية التابعة للاتحاد الطبى البريطانى الذى نشر فى سنة ١٩٣٣ على أن الإشارة الى هذه البيانات لا يفهم منها أنه لا يمكن ادخال تحسين عليها أو أن جميع السلطات قد تقبلها اليوم بصفة نهائية . إن علم التغذية ككل علم آخر سائر فى التقدم و يرشدنا الى كيفية تحسين الصحة باستعمال أنواع مختلفة من الغذاء. وليس من المحتم أن تكون التغذية الأحسن هى التغذية الأكثر نفقة ، و إن تكن أصناف الغذاء التى أشارت بها عصبة الأمم والاتحاد الطبى البريطانى يختلف بعضها عن بعض فانه مع ذلك لايوجد فرق كبير فى جملة تكاليفها ، ومن المعقول أن يقسم مبلغ الـ ١٣ شلنا الى سبعة شلنات للرجل العازب وستة شلنات للمرأة العزباء على أن هـذه الأرقام لا تشمل الاحتياجات الخاصة مثل المرضى والمرأة فى دور الحمل أو لرضاعة ، ففى الحالة الأخيرة تحتاج المرأة الى تغذية اضافية ، ولنا أن نتساءل عما اذا كان من الممكن تدبير هذه التغذية بجزء من خدمة طبية .

٢١٩ — الملبس : ليس من المستطاع فى حالة الملبس تحديد النفقات اللازمة له بمثل الدقة التى أمكن بها تحديد نفقات الغذاء ، ذلك أن ميزانيات الأسر التى اعدتها وزارة العمل تقدر مصروفات الأسر الصناعية على اعتبار شلنين و ٤¼ بنس للرجل فى الأسبوع وشلنين و ٦¼ بنس للمرأة فى الأسبوع أو أربعة شلنات و ١٠½ بنس للرجل والمرأة معا ، أما للأسر الزراعية فالتقدير شلن واحد وثمانية بنسات للرجل وشلن واحد و ٧½ بنس للمرأة أى ثلاثة شلنات و ٣½ بنسات لهما معا . الا أن هذه النفقات تزيد عن مستلزمات معيشة الكفاف اذ أنها تشير الى أسر تعيش فوق مستوى الحد الأدنى ، وعلاوة على ذلك فان الملبس هو باب للصرف يمكن تأجيله الى أجل ما ، ولم يرد فى أى بحث من البحوث الاجتماعية التى أجريت فى مدن مختلفة قبل الحرب ان النفقات الأسبوعية لملبس الرجل والمرأة معا قد بلغت رقما كبيرا مثل ثلاثة شلنات ، فان الأرقام الفعلية التى قدرت كانت تتراوح بين شلن واحد و ١½ بنس وشلنين و ١١ بنسا ومعظم التقديرات كان أقل من الشلنين. ولذا نرى من المعقول أن نقدر نفقات الملبس فى اعانة البطالة أو العجز بشلن ونصف شلن للرجل ومثلها للمرأة أى ثلاثة شلنات معا وهذا الرقم لاينقص الا قليلا عن النفقات الفعلية فى الأسر الزراعية فى سنة ١٩٣٧ — ٣٨

٢٢٠ — الوقود والإضاءة واللوازم المنزلية المنوعة : إن متوسط النفقات الأسبوعية للأسر الصناعية المكونة من شخصين فى سنة ١٩٣٧ — ٣٨ للفحم والغاز والكهرباء كما هو مبين فى الجدول رقم ٨ ، كانت تتراوح بين أربعة شلنات و بنس واحد فى

الجدول رقم ٨ —

النفقات الأسبوعية للعائلات

عدد أفراد الأسرة	لنـدن		الجنوب الشرقي		الجنوب الغربي		ميدلاندس		ويـلز	
	شلن	عدد الاسر	شلن	عدد لأسر	شلن	عدد الأسر	شلن	عدد الأسر	شلن	عدد الاسر
١	٢,٨٤	٤٠	٢,٨٨	٨	١,٦٥	١٦	٢,٧٧	١٣	٠,٥٣	٦
٢	٤,٩٤	٢٩٨	٤,٨٠	١٧٥	٤,٤١	١٧١	٥,٢٤	٢٦٧	٤,٢٣	٨٢
٣	٥,٦٣	٤٠٠	٤,٩٨	٢٦١	٤,٥٨	٢١٨	٥,٧٥	٣٣٦	٥,٣٥	١٣٥
٤	٦,٢٤	٢٨٣	٥,٦٦	١٩٤	٥,٥٩	١٦٢	٥,٩١	٢٧٧	٥,٠٤	١٠٥
٥	٦,٢٢	٢٠٨	٥,٩٥	٩٣	٥,٢٧	١١٢	٦,١٨	١٤٧	٥,٦٧	٦٠
٦	٦,٨٥	٨٢	٥,٩٣	٤٦	٥,٣٩	٤٢	٦,٠٠	٨٤	٥,٧٢	٢٠
٧	٧,٠٨	٤٣	٥,٤٧	٢٥	٥,٣٧	١٦	٦,٣٨	٤٣	٥,٦١	١٤
٨	٧,٨٦	١٥	٦,٣٠	١٧	٥,١١	٦	٦,٧٦	٢٢	٤,٧٦	٨
٩ فأكثر	٧,٩٦	١٥	٧,٢٣	٧	٥,٩٨	١٦	٦,٨٠	١٨	٤,٧٩	٤

المرجع : بحوث ميزانية الأسرة التى أعدتها وزارة العدل .

الفحم والغاز والكهرباء

الصناعية فى ١٩٣٧ — ١٩٣٨

الشمال الغربى		الشمال الشرق		الشمال		سكوتلاندة		بريطانيا العظمى		بريطانيا العظمى
شلن	عدد الأسر	شلن	عدد الأسر	شلن	عدد لأسر	شلن	عدد الأسر	شلن	عدد الأسر	عدد الأسر الأشد فقرا
								شلن ×		
٣,٠٨	٢٧	٢,٦٢	٢٥	٢,٠٧	٧	٢,٩٨	٢٤	٢,٦٣	١٦٦	—
٥,٢٣	٢٤٠	٥,٣٠	٢١٥	٤,١١	١٢٠	٤,٣٥	١٦٣	٤,٨٦	١٧٣١	٣,٥٥
٥,٦٧	٣٢١	٥,٤٤	٢٥٧	٤,٣٠	١٦٢	٤,٩٨	٢٣٥	٥,٢٩	٢٣٢٥	٤,٠٧
٥,٨٦	٢٦٧	٥,٦٥	٢٥٣	٤,٥٥	١٣٦	٥,١٤	٢٢٢	٥,٦٣	١٨٩٩	٤,٤٧
٦,١٨	١٥٠	٥,٥٥	١٢١	٤,٦٥	٨٥	٥,٧٣	١٥٨	٥,٨١	١١٣٤	٤,٤٩
٦,٢٥	٦٦	٥,٦٩	٥٥	٤,٤٢	٣١	٥,٨	٩١	٥,٩٤	٥١٧	—
٧,٢٤	٣٩	٦,٥١	٣٤	٤,٨٦	١٦	٦,٣٥	٣٥	٥,٢١	٢٦٥	—
٧,١٣	٢٠	٥,٦٥	١٢	٤,٨٩	٦	٥,٩٩	١٦	٦,٣٨	١٢٢	—
٧,٢٣	١٧	٦,٤٩	١٠	٥,٦٢	٦	٧,١٣	٢٥	٦,٨٤	١١٨	—

الأرقام المبينة للأسر الأشد فقرا تشير إلى الطبقات الدنيا وقد جمعت من الاحصاءات الخاصة بثلاثين أسرة من كل حجم وفى كل منطقة على سبيل أنموذج .

المنطقة الشمالية وخمسة شلنات وأربعة بنسات فى المنطقة الشمالية الشرقية، بمتوسط أربعة شلنات وعشرة بنسات لبريطانيا كلها ، أما فى المساكن التى يشغلها شخص واحد فكان متوسط المناطق يتراوح بين ستة بنسات فى ويلز حيث تقل المساكن العائلية وثلاثة شلنات وبنس واحد فى الشمال الغربى ، بمتوسط عام لبريطانيا كلها قدره شلنان وثمانية بنسات تقريبا . على أنه من الجلى أن نفقات معيشة الكفاف يمكن تقديرها بأقل من هذه الأرقام اذ أنها تشير الى أسر تعيش فى منسوب أدنى من الحد الأدنى ، وفى جدول أنموذجى للأسر التى تستهلك أقل كمية من الوقود — باعتبار أنها تمثل الأسر الأكثر فقرا — اتضح أن متوسط المنصرف (كما ذكرنا فى العمود الأخير من الجدول رقم ٨) هو ثلاثة شلنات وسبعة شلنات للأسرة المكونة من شخصين يقابلها أربعة شلنات وعشرة بنسات فى جميع الأسر الصناعية، بيد ان من الممكن الى حد ما نقص نفقات الوقود والإضاءة أو إرجاءها ولكن ليس الى الحد الممكن فى حالة الملبس . ومن جهة أخرى ، يجب تدبير أمر اللوازم المنزلية عدا الوقود والإضاءة ، والمقترح أن مبلغ أربعة شلنات للرجل والمرأة معا وشلنين ونصف شلن لرجل أو امرأة على انفراد، يكفى هذه اللوازم الأخرى بما فيه الوقود والإضاءة .

٢٢١ — المبلغ الإضافى : إن التقديرات السالفة — لاسيما فيما يختص بالغذاء — قد فرض فيها الكفاية التامة فى الصرف أى أن الفرد المتعطل أو العاجز عن العمل يشترى المطلوب تماما ويطهيه ويأكله دون أى اسراف ، ومن الجلى أنه لا يمكن ضمان تنفيذ هذا الشرط ولابد من وجود مبلغ إضافى ليواجه به ما يحدث من تقصير فى الشراء خصوصا أن الأفراد الذين يصرف لهم الحد الأدنى من الإيراد الذى يكفل لهم معيشة الكفاف سينفقون بعضه فى الواقع على أشياء لا تدعو لها الضرورة القصوى ، لذلك نقترح ربط مبلغ إضافى قدره شلنان فى الأسبوع لرجل وامرأة معا وقدره شلن واحد ونصف فى الأسبوع لرجل أو امرأة على انفراد .

٢٢٢ — ومما تقدم من بحوث نستخلص أساسا لتحديد الإعانة اللازمة لمعيشة الكفاف حسب أسعار سنة ١٩٣٨ نبينه فى الجدول التالى :

الجدول رقم ٩

احتياجات الأفراد البالغين فى سن العمل حسب أسعار سنة ١٩٣٨

	الرجل وزوجه		الرجل		المرأة	
	شلن	بنس	شلن	بنس	شلن	بنس
الغذاء	١٣	—	٧	—	٦	—
الملبس	٣	—	١	٦	١	٦
الوقود والإضاءة والمنوعات	٤	—	٢	٦	٢	٦
المبلغ الإضافى...	٢	—	١	٦	١	٦
الإيجار	١٠	—	٦	٦	٦	٦
	٣٢	—	١٩	—	١٨	—

٢٢٣ — وفى الواقع نجد أن الأرقام الخاصة بالملبس أو بندين ثانويين تنصب على فترات قصيرة من التعطل أو العجز يمكن فى إبانها تأجيل الانفاق على التجديدات. ولكن إذا طال أمد توقف الكسب فسيكون الأمر فى حاجة لأكثر منها. ومن الجهة الأخرى يجب أن يكون هناك مجال لإعادة توزيع أبواب أخرى كالإيجار أو اقتصاد فى المبلغ الإضافى، وبوجه عام نرى أنه من العدل أن يوازن بين هذه الاعتبارات وأن لا تعدل نسب الإعانات تبعا لقصر أو طول فترة التوقف عن الكسب فى سنى العمل.

المتقاعدون

٢٢٤ — إن ما يلزم الأفراد المتقاعدين من حاجات المعيشة يكون من بعض الوجوه أكثر، ومن البعض الآخر أقل، مما يلزم الأفراد فى سن العمل فى فترات تعطلهم عن الكسب، والفرق بينهم فى الأبواب الرئيسية للصرف هو كما يلى :

الغـذاء : اتفقت جميع السلطات المختصة على تقدير ما يلزم الفرد المسن من الغذاء بما يقل كثيرا عما يلزم الفرد فى سن العمل ، فهو فى حاجة الى ٧٥ ٪ تقريبا من الوحدات الغذائية التى تلزم للشخص البالغ فى سن العمل ، وفى الماضى رأى بعض الكتاب أن يخفض المـال اللازم لتغذية الشخص المسن بنفس هذه النسبة . ولكن ليس ثمة ما يدعو لأن نقدر تكاليف الغذاء المجـدد الواقى اللازم للأشخاص المسنين إلا بمـا يقل قليلا عن تكاليف غذاء الأشخـاص البالغين فى سن العمل ، على أنه من جهة أخرى سيكون غذاء المسنين أكثر نفقة لعجزهم عن المضغ والهضم الجيد ، وإننا نقترح أن يكون تقدير غذاء الأفراد المتقاعدين بنسـبة ٨٥ ٪ — وليس ٧٥ ٪ — من تقدير غذاء البالغين فى سن العمل أى ستة شلنات أسبوعيا للرجل وخمسة شلنات وستة بنسات للمرأة .

الملبس : إن احتياجات الفرد المسن الى الملبس لا تزيد على ثلثى احتياجات الفرد البالغ فى سن العمل . ومن الوجهة الأخرى ، انه على عكس الحال فى إعانات البطالة والعجز فى الفترات التى يتوقف فيهـا الكسب بصفة مؤقتة ، يجب أن يشمل معاش التقاعد نفقات تجديد الملبس ، وقد قدر المستر رونترى احتياجات الملبس فى الفترات الطويلة بمبلغ أربعة شلنات للرجل والمرأة فى سن العمل يقابلها ثلاثة شلنات فى فترات التعطل عن الكسب مؤقتا ، أى أنه قدر فى الفترات الطويلة شلنين للفرد الواحد ، واننا نقترح أن تكون إعانة الملبس فى معاش الفرد المتقاعد بقدر ثلثى هذا المبلغ الأخير أى شلنا واحدا وأربعة بنسات فى الأسبوع .

الوقود والإضاءة واللوازم المنزلية المتنوعة : إن احتياجات الأشخاص المتقاعدين تزيد على احتياجات الأشخاص فى سن العمل ، ولذلك نقترح أن يقدر لهم ثلاثة شلنات للشخص الواحد بدلا من شلنين وستة بنسات ، وخمسة شلنات للشخصين .

المبلغ الإضافى : يجب أن يبقى هذا المبلغ للأشخاص المتقاعدين كما هو للآخرين أى شلنين لشخصين ، وشلن واحد وستة بنسات للشخص الواحد .

الإيجار : يجب أن تمكن الأفراد المتقاعدين من تعديل إيجار مسكنهم حسب الظروف وقد رؤى أن ستة شلنات للفرد العازب ، وثمانية شلنات وستة بنسات للزوجين فيها الكفاية .

٢٢٥ — وبذلك تصبح احتياجات الأشخاص المتقاعدين حسب أسعار سنة ١٩٣٨ كما يلى :

الجدول رقم ١٠

احتياجات الأشخاص المتقاعدين حسب أسعار سنة ١٩٣٨

	الرجل وزوجه		الرجل		المرأة	
	شلن	بنس	شلن	بنس	شلن	بنس
الغذاء	١١	٦	٦	—	٥	٦
الملبس	٢	٨	١	٤	١	٤
الوقود والإضاءة والمتنوعات ...	٥	٠	٣	—	٣	—
المبلغ الإضافى	٢	—	١	٦	١	٦
الإيجار	٨	٦	٦	—	٦	—
	٢٩	٨	١٧	١٠	١٧	٤

ويتضح من ذلك أنه بحسب أسعار قبل الحرب يكون معاش التقاعد لرجل وزوجه أقل من معدل أعانات البطالة والعجز بمقدار شلنين وأربعة بنسات فى الأسبوع .

الشبان والبنون والبنات فى سن العمل

٢٢٦ — يجب أن تكون إعانة الغذاء للبنين والبنات وللشبان الى سن ٢١ أعلى قليلا من إعانة البالغين ولتكن مثلا سبعة شلنات وستة بنسات أسبوعيا للذكور وستة شلنات وستة بنسات للأناث ، أما إعانة الملبس فيجب أن تكون مساوية لإعانة البالغين أى شلنا واحدا وستة بنسات ، وكذلك الحال مع المبلغ الإضافى فيبقى شلنا واحدا وستة بنسات ، على أن المفروض أن الإيجار للبنين والبنات يقوم بسداده الوالدان ، وأن ما يساهمون به لسداد النفقات الأخرى

المشتركة يختلف تبعا للظروف ، فاذا ضممنا شلنا وستة بنسات الى أرقام عشرة شلنات وستة بنسات أو تسعة شلنات وستة بنسات للغذاء والملبس والمبلغ الإضافى ، يصبح المرتب اللازم للبنين اثنى عشر شلنا وللبنات عشرة شلنات ، أما الشبان من سن الـ ١٨ الى سن الـ ٢٠ الذين قد يعيشون فى بعض الحالات عيشة مستقلة فيجب أن يضم لهم مبلغ أكبر يشمل ثمنا الإيجار ، ويكون تحديد نسب الإعانات فى مثل هـذه الحالات تقديريا الى حد ما ، ولنـا أن نقترح كحل عملى أن تكون فئات الإعانات حسب أسـعار سنة ١٩٣٨ اثنى عشر شلنا فى الأسبوع للبنين والبنات على السواء ، وللشبان ستة عشر شلنا ، وللسيدات والشابات إما خمسة عشر شلنا أو ستة عشر شلنا مثل الشـبان طبقا للقرار الذى اتخـذ (فى الفقرة ٢٣٠) من حيث المساواة أو التفرقة فى الإعانات بين الرجال والنساء .

٢٢٧ — الأطفال المعولون : لقد كان المفروض فى المـاضى بصفة عامة أن مبلغ خمسة شلنات فى الأسبوع هو إعانة كافية للطفل الا أنه يخيل الينا أنه من المشكوك فيه أن مثل هـذا الرقم الصغير يمكن اعتباره كافيا لسد حاجات معيشة الكفاف لطفل ، وقد جاء فى بحوث عصبة الأمم أن تكاليف غذاء طفل حسب أسعار سنة ١٩٣٨ هى كما يلى :

	ش	ب
الى خمس سنوات	٤	٦
٥ — ١٠ سنوات	٦	—
١٠ — ١٤ سنة	٧	—
١٤ — ١٥ »	٧	٦

ومن ميزانيات الأسر التى أعدتها وزارة العمل يمكن تقدير نفقات الملبس لكل طفل فى سن أقل من الـ ١٤ فى سـنة ١٩٣٨/١٩٣٧ بمبلغ شلن واحد و ٤ بنسات وربع فى الأسبوع للأسر الصناعية و ٩ بنسات ونصف فى الأسبوع للعائلات الزراعية . ويجب أن تتناول الإعانة نفقات ملبس الطفل فى فترة طويلة أى أنه

لا يمكن خفضها على فرض انه يمكن تأجيلها كما هو الحال مع الشخص البالغ فى حالة البطالة أو العجز ، و بذلك لا يمكن تحديد الحد الأدنى للنفقات الأسبوعية لملبس الطفل بأقل من عشرة بنسات أسبوعيا فى المتوسط ، واذا فرضنا أن نفقات الملبس تختلف بالنسبة للعمر كما هو الحال فى نفقات الغذاء ، اذن تكون المطالب الأسبوعية لكل مجموعة من الأعمار كما يلى :

	ش	ب
الى خمس سنوات...	—	٧
٥ — ١٠ سنوات	—	١٠
١٠ — ١٤ سنة	١	—
١٤ — ١٥ سنة	١	٣

وفيما يختص بالوقود والإضاءة قد بينا فى الجدول رقم ٨ المبنى على ميزانيات الأسر التى أعدتها وزارة العمل ، أن متوسط النفقات الأسبوعية يتزايد باعتدال من ٤,٨٦ شلن للأسر المكونة من شخصين الى ٦,٣٨ شلن للأسرة ذات الثمانية الأفراد ، أى بما يزيد قليلا عن شلن واحد وستة بنسات للستة الأشخاص . ويمكننا من ذلك أن نستنتج إعانة أسبوعية قدرها ثلاثة بنسات للطفل لسد نفقات الوقود والاضاءة واللوازم المنزلية المتنوعة .

٢٢٨ — فإذا استبعدنا المبلغ الاضافى المقدر لعدم حسن التصرف فى المشتريات يتبين لنا من هذا البحث أن المبالغ التالية هى المطلوبة لاعانات الأطفال حسب أسعار سنة ١٩٣٨ لسد نفقات معيشة الكفاف دون أن تشمل الايجار :

	شلن	بنس
الى خمس سنوات	٥	٤
٥ — ١٠ سنوات	٧	١
١٠ — ١٤ سنة	٨	٣
١٤ — ١٥ سنة	٩	—

وبذلك يصبح متوسط الإعانة حسب أسعار سنة ١٩٣٨ لكل طفل خمسة شلنات وأحد عشر بنسا للغذاء وعشرة بنسات للملبس وثلاثة بنسات للوقود والاضاءة، أى ما جملته سبعة شلنات فى الأسبوع بدلا من الخمسة الشلنات التى كان مسلما بها عند مناقشة إعانات الأطفال فى الماضى .

الخلاصة

٢٢٩ — يتبين من البحوث المتقدمة أنه حسب أسعار سنة ١٩٣٨ و بفرض منح إعانة موحدة قدرها عشرة شلنات فى الأسبوع لايجار مسكن الأسرة، يجب أن تكون إعانة معيشة الكفاف تسعة عشر شلنا فى الأسبوع للرجل فى سن العمل، وثمانية عشر شلنا للاسبوع للمرأة فى سن العمل، و ٣٢ شلنا للرجل وزوجه معا، بينما يكون معاش الكفاف للافراد المتقاعدين سبعة عشر شلنا وستة بنسات للفرد العازب، وتسعة وعشرين شلنا وستة بنسات للزوجين، وذلك بفرض ستة شلنات للإيجار فى الحالة الأولى وثمانية شلنات وستة بنسات فى الحالة الثانية . بيد أن احتياجات معيشة الأطفال يجب وضعها فى مستوى أعلى كثيرا عما كان عليه الحال فى الماضى عند مناقشة موضوع إعانات الأطفال .

٢٣٠ — وعلى أساس هذه التقديرات لمطالب معيشة الكفاف يتعين اتخاذ قرارين عمليين : الأول — ما إذا كان من الضرورى التمسك بالتمييز بين الجنسين، فان أقوى الأسباب التى تدعو لمنح النساء — باعتبارهن نساء — إعانات فئاتها أقل من فئات الاعانات التى تمنح للرجال هو الرغبة فى تجنب تحميلهن فئات أقساط ترهق أجورهن، فستكون أقساط النساء فى كل حالة أقل من أقساط الرجال الى حد كبير، وفى ذلك مساعدة لربات المنازل، على أننا اذا زدنا فى قدر الفرق بين أقساط الجنسين زيادة كبيرة أخرى فسيكون من المحتم جعل الفرق بين فئات إعانات النساء وإعانات الرجال أكثر من شلن واحد فى الأسبوع إبان مدة البطالة أو العجز كما يتبين من فحص حاجيات معيشة الكفاف، كما أننا نرى فى الواقع أنه ليس بذى بال أن نتمسك بوضع فرق بين اعانات الرجل العازب والمرأة العزباء .

أما القرار الثانى فهو ما اذا كان الواجب يقضى بجعل معاش التقاعد أقل من إعانات سن العمل تبعا لمطالب المعيشة ، ويتوقف الرد الصريح على هذا السؤال على نتيجة بحث مشكلة السن فى الفصل التالى ، وللأسباب التى بيناها فى الفقرة ٢٥١ نقترح أن يعطى مشروع التأمين معاش تقاعد بفئات إعانات منى العمل وبما يفوق مطالب معيشة الكفاف .

٢٣١ — إن النسب التى تقدم ذكرها هى على أساس أسعار سنة ١٩٣٨ ، وفى تاريخ إعدد هذا التقرير (نوفمبر سنة ١٩٤٢) كانت الأسعار قد زادت الى نحو ٣٠٪ عن منسوب سنة ١٩٣٨ ، أما المنسوب الذى ستثبت عنده الأسعار بعد الحرب فلا يمكن التكهن به ، ومن غير المنظور أنها تعود فى أى فترة قصيرة إلى منسوب قبل الحرب ، الا أنه من المعقول أن نأمل الاحتفاظ بها على مقربة من منسوبها الحالى ، وكأساس للبحث عند إعداد ميزانية التأمين الاجتماعى قد فرضنا أن نفقات المعيشة بعد الحرب ستستقر على مايقرب من ٢٥٪ فوق منسوب سنة ١٩٣٨ ، وهذا يعطينا فى شكل أرقام مقربة نسبة وقتية لفئات الاعانات بعد الحرب على أساس أربعين شلنا فى الأسبوع للرجل وزوجه و ٢٤ شلنا فى الأسبوع للرجل أو المرأة العزب ، وذلك بغض النظر عن اختلاف الجنس ومع جبر الكسور فى مرتب الفرد العازب الى أقرب شلن صحيح . وتشمل هذه الفئات المؤقتة زيادة قدرها ٢٥ ٪ أو ما يزيد عن ذلك قليلا فى نفقات جميع الحاجات بما فيها الايجار وبما فى ذلك أيضا المبلغ الاضافى المقترح فى الفقرة ٢٢١ . فإذا تيسر ابقاء الايجارات فى منسوب قبل الحرب فستكون هذه الفئات كافية لزيادة ٣٣ ٪ على نفقات الحاجات الأخرى بما فيها المبلغ الاضافى واذا كان رغم زيادة تربو كثيرا عن ٢٥ ٪ عن نفقات جميع الحاجات بما فيها الايجار ، يبقى المنسوب المؤقت لإعانات البطالة أو العجز للرجل وزوجه معا ٤٠ شلنا فى الأسبوع ، فستكون النتيجة ان يقتطع جزء من المبلغ الاضافى . اما اذا أغفلنا المبلغ الإضافى كلية فمبلغ الأربعين شلنا فى الأسبوع سيعطى زيادة قدرها ٣٣ ٪ فى نفقات المعيشة بما فيها الايجار . كذلك معاشات التقاعد اذا ربطت بنفس النسبة المؤقتة بأربعين شلنا فى الأسبوع للزوجين واربعة وعشرين شلنا للعزب فسيكون هناك مبلغ اضافى آخر اذا أن حاجات المعيشة الفعلية هى أقل من ذلك . وللشبان

من الجنسين فى سن ١٨ الى ٢٠ اقترحنا الفئة المؤقتة باعتبار ٢٠ شلنا فى الأسبوع وللبنين والبنات باعتبار ١٥ شلنا فى الأسبوع .

٢٣٢ — أما فيما يختص باعانات الأطفال فنرى انه من الصواب أن تتخذ فئات مؤقتة على أساس ما قبل الحرب باعتبار تسعة شلنات فى الأسبوع وهى تفى لتغطية زيادة تبلغ نحو ٣٠ ٪ فى نفقات المعيشة عن السبعة الشلنات المطلوبة على أساس أسعار سنة ١٩٣٨ وهى لا تشمل شيئا للايجار ولا تتضمن أى مبلغ اضافى ، بيد أن هناك مساعدات قيمة تقدم للاطفال عن طريق الغذاء الذى يقدم لهم فى المدارس والألبان التى يحصلون عليها دون ثمن أو بثمن مخفض ، وقد راعينا ذلك فى ربط ميزانية التأمين الاجتماعى فى الجزء الرابع بأن جعلنا مقدار الاعانات ثمانية شلنات للطفل فى الأسبوع علاوة على المساعدات الحالية .

الفصل الثانى

مشكلة السن

٢٣٣ — إن مسألة نوع الاعانة ومقدارها التى يجب إعدادها للكبر هى على أعظم جانب من الأهمية ، وهى من بعض الوجوه اكثر تعقيدا من كل مسائل التأمين الاجتماعى ، ويرجع ذلك الى سببين :

٢٣٤ — السبب الأول : هو ان الكبر ، كحائل دون الارتزاق بعد انقضاء سن الطفولة ، له من الأهمية ما يزيد عن أهمية أى سبب آخر يحول دون التكسب ، ففى أى وقت قبل الحرب الحالية مباشرة كان يوجد فى بريطانيا عدد من الأفراد فى سن التقاعد أى ٦٥ فاكثر للرجال و ٦٠ فاكثر للنساء توقفوا عن الكسب بسبب البطالة أو العجز أو أسباب أخرى — يقرب من ضعف عدد الأفراد من رجال ونساء فى سن العمل الذين يعولون على كسبهم . أما تكاليف المعاشات بالنسبة الى باقى التأمين الاجتماعى فستزداد حتما تبعا لزيادة نسبة عدد الأفراد

فى سن التقاعد الى مجموع السكان ، وقد أوضحنا ذلك فى الجدول الحادى عشر المأخوذ عن الكتاب الأبيض الخاص بالتطورات الجارية فى سكان بريطانيا العظمى الذى أعده مدير التسجيلات وعن بيانات أخرى حصلنا عليها منه . وكان عدد الأفراد فى سن التقاعد (٦٥ للرجال و٦٠ للنساء) فى أوائل القرن الحالى ٢ ونصف مليون أى واحد من ١٧ من مجموع السكان ، وفى سنة ١٩٣١ بلغ نحو ٤ مليون وربع أى واحد من عشرة من السكان وفى سنة ١٩٦١ أى بعد أقل من عشرين سنة من اليوم سيكون عددهم ثمانية مليونات أى واحد من ستة من السكان وستطرد الزيادة بهذه النسبة. ومن جهة أخرى يتضح لنا من الجدول التناقص المستمر فى عدد الأطفال ، وستكون نتيجة هذا التناقص — إذا لم يوقف — انه بعد سنة ١٩٧١ سينقص العدد الكلى للسكان نقصا سريعا ، ففى سنة ١٩٠١ كان لدينا أكثر من خمسة أطفال تقل أعمارهم عن ١٥ سنة مقابل فرد فى سن التقاعد ، وفى سنة ١٩٦١ أى بعد أقل من عشرين سنة من اليوم سوف يكون طفل واحد عمره أقل من ١٥ سنة مقابل فرد فى سن التقاعد ، وفى سنة ١٩٧١ سوف يزيد عدد المتقاعدين عن عدد الأطفال. وترتكز هذه الأرقام على الافتراضات التى عممت عن معدل المواليد والوفيات فى المستقبل . وسوف تختلف النتائج إذا لم تتحقق هذه الافتراحات ولا سيما إذا زادت نسبة المواليد زيادة كبيرة فسوف يزداد عدد الأطفال بالنسبة لغيرهم .

الجدول رقم ١١

تقدير سكان بريطانيا العظمى حسب مجموعات السن من سنة ١٩٠١ إلى سنة ١٩٧١

السنة	جملة عدد السكان	أقل من ١٥ سنة	النسبة المئوية فى المجموع	الرجال من ١٥ إلى ٦٤ والنساء من ١٥ إلى ٥٩	النسبة المئوية فى المجموع	الرجال فى سن ٦٥ فأكثر والنساء فى سن ٦٠ فأكثر	النسبة المئوية فى المجموع
١٩٠١	٣٦,٩٩٩,٩٦٤	١٢,٠٤٠,٨٤١	٣٢,٥	٢٢,٦٧٤,٦٢٤	٦١,٣	٢,٢٨٤,٤٨١	٦,٢
١٩١١	٤٠,٨٣١,٣٩٦	١٢,٥٨٧,٥٠٤	٣٠,٨	٢٥,٤٩٥,٠٩٧	٦٢,٤	٢,٧٤٨,٤١٦	٦,٧
١٩٢١	٤٢,٧٦٩,١٩٦	١١,٩٤٠,١٦٧	٢٧,٩	٢٧,٤٧٩,٠٤٣	٦٤,٢	٣,٣٤٩,٢٢٢	٧,٨
١٩٣١	٤٤,٧٩٥,٣٥٧	١٠,٨٢٥,٠٧٢	٢٤,٢	٢٩,٦٧٤,٦٩٥	٦٦,٢	٤,٢٩٥,٤٣٠	٩,٦
١٩٤١	٤٦,٥٦٥,٠٠٠	٩,٥٧٣,٠٠٠	٢٠,٦	٣١,٤٢١,٠٠٠	٦٧,٥	٥,٥٧١,٠٠٠	١٢,٠
١٩٥١	٤٧,٥٠١,٠٠٠	٩,٠٥٤,٠٠٠	١٩,١	٣١,٥٤٨,٠٠٠	٦٦,٤	٦,٨٩٩,٠٠٠	١٤,٥
١٩٦١	٤٧,١٩٢,٠٠٠	٨,٤٣٣,٠٠٠	١٧,٩	٣٠,٧١٠,٠٠٠	٦٥,١	٨,٠٤٩,٠٠٠	١٧,١
١٩٧١	٤٥,٩٨٠,٠٠٠	٧,٦٠٠,٠٠٠	١٦,٥	٢٨,٨٠٤,٠٠٠	٦٢,٦	٩,٥٧٦,٠٠٠	٢٠,٨

هـذه التقديرات مبنية على الافتراضات الخاصة بالمواليد والوفيات المبينة فى الكتاب الأبيض الخاص بالتطورات الجارية فى سكان بريطانيا العظمى وتتوقف على صحة هذه الافتراضات .

تشمل هذه الأرقام عددا قليلا من الأفراد لم يقسموا حسب الأعمار ، ولذلك لم يضموا إلى مجموعة من مجموعات الأعمار الثلاثة .

٢٣٥ — السبب الثانى : هو أن نتائج كبر السن من الوجهتين الاقتصادية والاجتماعية ليست واحدة فى كل الحالات ، فان التقدم فى السن قد يسبب فقرا شديدا وقد لا ينتج فقرا بالمرة ، وقد تبين للستر رونترى فى سنة ١٩٣٦ أن فى يورك كان الفقر الناشئ عن الكبر أشد من الفقر الذى نشأ عن أى سبب واحد ، وكان هذا قبل اعتماد المعاشات الاضافية فى سنة ١٩٤٠ بيد أنه حتى فى ذلك الوقت كان هناك عدد كبير جدا من بين الأفراد المسنين الذين لم يكونوا فى حالة عوز بالمرة ، فان من بين الافراد الذين كانوا يتقاضون معاش التقاعد فى مدينة يورك فى سنة ١٩٣٦ لم يكن الا الثلث فى عيشة أرق من المنسوب الذى حدده المستر رونترى لضروريات معيشة الانسان ، أما الآخرون فكان معاش العشرة الشلنات فى الأسبوع مضافة اليه الموارد أخرى إما لهم أو لذويهم كافيا لسد نفقات معيشتهم فى منسوب أعلا من ذلك المنسوب. ذلك أن النتائج التى وصل اليها المستر رونترى تتفق تماما مع الواقع ، اذ أنه فى نهاية سنة ١٩٤١ كان ٣٧٪ أى ما يزيد يسيرا عن الثلث من مجموع الأفراد الذين يتقاضون معاشات المنحة أو معاش المساهمة قد طالبوا بمعاش اضافى واستحقوه ، والآخرون وهم حوالى الثلثين إما أمكنهم أن يدبروا شئونهم دون أن يطالبوا بالمعاش الاضافى أو أنهم لم يكن لهم حق فيه حسب مقياس الدخل . وبجانب هؤلاء المتقاعدين على معاش عشرة شلنات فى الأسبوع الذين لم يطالبوا بالمعاش الاضافى أو كانوا لا يستحقونه ، يوجد كثير من كبار السن لا معاش لهم بالمرة الا انهم لم يصلوا الى حالة من العوز تضطرهم لطلب المساعدة العامة . فقبيل نشوب الحرب كان الثلث تقريبا من مجموع الأفراد الذين تجاوزوا الخامسة والستين فى بريطانيا لا يتناولون معاشا حكوميا أو مساعدة عامة من أى شكل كان ، ومعنى هذا حتما أن فى بعض الحالات كان الفرد فى حاجة الا أنه لا يميل الى طلب المساعدة ، وفى معظم الحالات كان الفرد يعوله ذووه إما من كسب عملهم أو مما ادخروه من دخلهم أو بمعاشات يتقاضونها من هيئات عدا المشروع الحكومى العام أو بمزيج من هذه الابواب ، فلى ان البابين الاولين هما — دون ريب — أهم أبواب المساعدة التى تلقاها أمثال هؤلاء الافراد. وقد جرت الحكومة الآن على منح معاشات " أمثال الضمائم [1] " الى الأفراد الذين يقومون بأعمال

---

(١) " الضمائم " هى السنوات التى تضاف فى تقدير المعاش الى سنوات الخدمة الفعلية لظروف خاصة — المترجم .

معينة وكذا السلطات المحلية و بعض أصحاب الأعمال ، كما أن بعض نقابات العمال وجمعيات الإخاء تصرف هذه الاعانة الى أعضائها . على اننا اذا جمعنا كل هذه الأصناف من الاعانات فمن المشكوك فيه أنها تشمل عشرا واحدا من مجموع الحالات .

٢٣٦ — على أن الوضع الأول الذى تقدم بيانه وهو الخاص بمعيار مشكلة السن له اعتباران ، الاعتبار الأول أن تكون العدة لكبر السن وافية ، والا كانت مجلبة لآلام ومتاعب لعدد كبير من الافراد، والاعتبار الثانى هو ان كل شلن يضاف الى فئات المعاشات سيكون فى مجموعه نفقة كبيرة ، فعند ما يصل عدد الأفراد الذين يلغو اسن التقاعد الى ثمانية ملايين — وسوف يصل إليها فى أقل من عشرين سنة — يصبح كل شلن فى المعاش الأسبوعى مساويا ٢٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه فى السنة من مجموع المعاشات ؛ وبالتالى فالخمسة الشلنات يقابلها ١٠٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه فى السنة . ويتبين لنا من ذلك أنه من الخطر أن نكون اسخياء مع كبار السن قبل أن تتوفر لدينا الموارد اللازمة لضمان جميع الحاجات الحيوية الأخرى كمكافحة الأمراض وتغذية الأطفال التغذية الكافية .

٢٣٧ — فيما يختص بالحكومة فهى تقوم بأود كبار السن بواسطة نظام ثلاثى للمعاشات :

(ا) معاشات مساهمة بمعدل عشرة شلنات فى الأسبوع للرجال من سن الخامسة والستين وللنساء من سن الستين . وهى تصرف دون بحث دخل الفرد وسواء أكان مستمرا فى العمل أم متقاعدا . وهذه المعاشات قاصرة فى الواقع على الأفراد الذين كانوا مستخدمين .

(ب) معاشات منحة بمعدل عشرة شلنات أو أقل عند سن السبعين اذا ثبت احتياج الفرد .

(ج) معاشات اضافية تمنح للأفراد الذين يتقاضون معاشا من أحد النوعين السابقين ، والمقصود بها أن تفى بسد نفقات المعيشة بعد أن تفحص موارد الفرد بمعيار يختلف عن المعيار الذى يستعمل فى معاشات المنحة .

ولهذه التدابير عيبان رئيسيان علاوة على ما فيها من تجزئة السلطة واستعمالها لمعيارين لقياس موارد الأفراد دون مبرر : العيب الأول هو أن معاشات المساهمة والمعاشات الاضافية قبل سن السبعين مقصورة فعلا على الأفراد فى الدرجة الأولى ولا تصرف للأفراد الذين كانوا يعملون لحسابهم الخاص ولا لزوجاتهم وأراملهم ، إلا أنه منذ سنة ١٩٣٧ قد أمكن مثل هؤلاء الأفراد وغيرهم أن يدخلوا مشروعا خاصا للتأمين الاختيارى للمعاش ولم تقم الحكومة بعمل أى تدبير عام لهؤلاء الأفراد لمواجهة مطالبهم فى وقت الشيخوخة علاوة على ماتقدم وعلى المساعدات العامة ، فاذا لجأ فرد الى طلب المساعدات العامة كان طلبه بمثابة التوجه الى سلطة مستقلة لها معيارها الخاص لفحص موارده . أما العيب الثانى فهو أن معاش المساهمة الذى يستحقه الفرد لا يفى بسد نفقات معيشته إلا إذا كان بجانبه مورد آخر ، وفى نفس الوقت كثيرا ما تكون هذه المعاشات زائدة عن حاجة الفرد إذ قد تصرف لأفراد ما زالوا قادرين على كسب معيشتهم كاملة .

٢٣٨ — إن مشكلة المستقبل هى كيف يمكننا ان نضمن دفع العوز عن الأفراد الذين اجتازوا مرحلة القدرة على العمل ، على ان يكون ذلك فى شكل يشجع الى أقصى حد على الادخار الاختيارى حتى يتسنى للفرد أن يعيش فى مستوى أعلى من معيشة الكفاف الأدنى ؛ وفى نفس الوقت مع تجنب انفاق أموال نحن فى حاجة عاجلة للصرف منها على شؤون أخرى ، او صرف أموال على منوال يلقى عبئا ماليا على كاهل المجتمع لا قبل له بتحمله .

٢٣٩ — ذلك أن كل مشروع للتأمين الاجتماعى جدير بهذه التسمية يجب أن يضمن لكل فرد قام بأبان حياته العملية بوفاء كل مطالب الخدمة قدر امكانه ، حق المطالبة بدخل يفى بمطالب الحياة عند ما يقعد عن العمل ، ومعنى ذلك أن يتضمن المشروع بجزء أساسى منه تدبير معاش عند التقاعد عن العمل يفى بمطالب حياة الكفاف حتى اذا لم يكن لدى الفرد أى مورد آخر للدخل ، إذ أن كثيرا من المتقاعدين

لن يكون لهم مورد آخر ، كما أن معناه أن المعاش لا يخفض اذا كانت لدى الفرد موارد اخرى . وعلى العكس من ذلك يعد التشجيع المباشر على التأمين الاختيارى أو الادخار لمواجهة مطالب الحياة الاستثنائية أو للمعيشة فى مستوى من الرفاهية أعلا من مستوى معيشة الكفاف ، جزءا أساسيا من مشروع التأمين الاجتماعى الذى اقترحناه فى هذا التقرير ، ويترتب على ذلك أن المشروع يجب أن يضمن معاشات تفى بحاجات معيشة الكفاف تعطى كحق للأفراد الذين يتجاوزون سن العمل ، بصرف النظر عما قد يكون لديهم من موارد أخرى ، وذلك نظير ما أدوه من خدمات وأقساط ابان سنوات العمل .

٢٤٠ — على أن هذا لا يعنى أنه من بدء العمل بمشروع التأمين الاجتماعى سيتحتم صرف معاشات تفى بحاجات معيشة الكفاف الى كل الأفراد الذين يتجاوزون سنى العمل دون مراعاة ما قد يكون لديهم من موارد أخرى ، بل على العكس يوجد لدينا أسباب عدة تدعو لأن يكون البدء فى تنفيذ مشروع إعطاء معاشات وافية كحق للافراد تدريجيا ، فان أحد المميزات لكبر السن كمشكلة فى التأمين الاجتماعى هى أن تقدم السن بالفرد أمر لا مفر منه ويمكن بل ويجب الى حد كبير توقعه ، فإعداد العدة للكبر إما بالإشتراك فى مشروع اجبارى أو اختيارى يجب أن يتم قبل أن يحل موعد الكبر بأجل طويل . على أن هناك تدابير مستقلة عن نظم الحكومة يلجأ اليها الأفراد الى حد ما مثل نظام ضمائم سنى الخدمة والتأمين الاختيارى أو الادخار الفردى ، وهى تدابير قيمة فى حد ذاتها الا أن عدد الأفراد الذين يلجأون اليها قليل بالنسبة لعدد الأفراد الذين بلغوا سن التقاعد . على أن وجود مثل هذه التدابير يجب أن لا يكون حائلا دون أن تقوم الحكومة من جانبها بعمل تدبير مستقل لضمان موارد شاملة لكل فرد بلغ سن الشيوخة ، ولو أن وجودها سيكون له تأثير على النظام الذى ستضعه الحكومة لهذا الغرض . ذلك ان نسبة كبيرة من الأفراد الذين بلغوا سن معاش التقاعد فى بريطانيا ولو أنهم دون معاشات الا أن لديهم موارد أخرى ولن يكونوا فى حاجة الى دخل لسد نفقات معيشتهم عندما يبدأ العمل بمشروع التأمين الاجبارى ، فعند البداية لن يكون أحد منهم قد دفع أقساطا لمعاش واف من الحكومة وبعضهم يكون قد دفع أقساطا لمدة كبيرة ولكن لمعاش غير واف كما هو الحال الآن ، بيد أن البعض الآخر يكون قد سدد

هـذه الأقساط لمدة بضع سنوات فقط ، فان النظم الحالية تحفز الأفراد الذين لاتشملهم طبقات المشتركين، إذا ما اقتربوا من سن المعاش، الى الانضمام الى هذه الطبقات بأن يجدوا لأنفسهم عملا، وهناك أعمال خلقت خصيصا لهذا الغرض، بينما بعض الذين لا تضمهم طبقات المشتركين لا يكونون قد دفعوا أقساطا بالمرة. ولما كان الاحتفاظ بالموارد ستكون له أهمية حيوية إبان الاضطراب الذى سيتلو الحرب مباشرة فليس فى الامكان ايجاد مبرر لصرف معاشات كاملة — منذ بدء العمل بنظام التأمين الاجتماعى — لأفراد لم يقوموا بسداد اشتراكات هذه المعاشات ولا هم فى حاجة اليها، إذ من المحتمل أن يكون لديهم معاشات كاملة رتبت لهم بطرق أخرى طبقا لنوع الخدمة التى يؤدونها ، ذلك أن نظم التأمين الاجتماعى ترتكز على مبدأ المساهمة، وهو مبدأ سليم و يتفق والشعور العام فيما يختص بإعداد العدة لأنواع أخرى من الطوارئ مثل البطالة والمرض وما شابه ذلك ، وله ميزات خاصة فيما يتعلق بمشكلة المعاشات . وهـذا المبدأ يبرر بل ويحتم بحق تأجيل صرف معاشات كاملة . و بذلك يتسنى :

(ا) اعادة تكوين الموارد الأهلية للجماعات بعد انقضاء فترة الاضطراب التى ستعقب الحرب .

(ب) تعـديل العدد الكبير من مشروعات ضم سنوات الخدمة المعمول بها الآن، إذا ماتطلب الحال ذلك، ووضع النظم اللازمة لترتيب معاشات عامة لجمع المواطنين تكفل لهم حاجات معيشة الكفاف .

(ج) حل مشكلة تحديد المنسوب الصحيح للاعانات والمعاشات الناشئة عن اختلاف ايجارات المساكن .

فترة الانتقال لنسب المعاشات التصاعدية

٣٤١ — يتضح مما تقـدم من الاعتبارات أن الحاجة تقضى بوجود فترة انتقال يتم فيها التحول من النظم الحالية الخاصة بمعاشات المساهمة والمعاشات المرتبطة بالدخل مع ما فى نشأتها من نقص عن مطلب الحياة، الى نظم معاشات

المساهمة لجميع أفراد الشعب بفئات تفى بمطالبهم ، كما يتضح منها أن معاشات المساهمة يجب أن لاتكون منذ البداية بمنسوب مطالب المعيشة الكاملة بل تزداد تدريجيا حتى تصل الى ذلك المنسوب فى فترة من السنوات ، على أن تمنح معاشات إعانة إبان تلك الفترة بعد فحص كل حالة بمفردها وتحديد مقدار حاجة الفرد وموارده ، وذلك للتثبت من أنه لن يكون هناك فرد فى سن الشيخوخة يعانى العوز . وقد نص فى مشروع التأمين الاجتماعى الذى نفذ حديثا فى نيوزيلاندا على أن للمعاشات فترة انتقال طولها ٢٨ سنة ذلك أن المعاشات التى لا ترتبط بدخل الأفراد تمنح لكل فرد من السكان تخطى الخامسة والستين ابتداء من سنة ١٩٤٠ بواقع عشرة جنيهات فى السنة ثم تزداد الى أن تصل الى ٧٨ جنيها فى سنة ١٩٦٨ على أن يصرف إبان هذه الفترة مرتب شيخوخة بواقع ثلاثين شلنا فى الأسبوع ويمكن تخفيض هذا الرقم تبعا لموارد الفرد ، أما فى بريطانيا فالمقترح أن تكون فترة الانتقال مدتها ٢٠ سنة وأن تكون سنة ١٩٤٥ هى السنة الأولى لتنفيذ مشروع التأمين الاجتماعى وبذلك تكون سنة ١٩٦٥ هى السنة الأولى التى تصبح فيها معاشات المساهمة مستحقة الصرف حتما وبكامل فئاتها الأساسية وهى ٤٠ شلنا للرجل وزوجه معا و ٢٤ شلنا للفرد العازب بصرف النظر عن دخلهم . أما معاملة الأفراد الذين يختلف حالهم باختلاف نظم التأمين الحالية فتثير مشاكل صعبة إبان فترة الانتقال ، وينقسم هؤلاء الأفراد الى ثلاث طوائف رئيسية : (١) الأفراد الذين عند بدء العمل بالنظام الجديد يكون لديهم المؤهل الكامل الذى يخولهم حق الحصول على معاشات المساهمة طبقا للنظام القديم بمعنى أنهم اذا كانوا قد وصلوا الى سن التقاعد لتقاضوا معاشا (٢) والأفراد الذين لا مؤهل لديهم مطلقا للمساهمة فى معاش حسب النظام القديم (٣) والأفراد الذين ساهموا بدفع عدد من الأقساط ولكن بما لا يكفى لإتمام حقهم فى الحصول على معاش .

٢٤٢ — فالأفراد الذين لديهم المؤهل الكامل للمعاش طبقا للنظام القديم هم الذين يتقاضون فعلا معاش مساهمة والذين فى أول يوليو سنة ١٩٤٤ يكونون قد أتموا ما لا يقل عن خمس سنوات استمروا فيها فى سداد أقساط التأمين على المعاش ، وأن مانقترحه هو أنه — مع مراعاة شروط التقاعد المبينة بعد — يصرف لكل منهم

معاش مساهمة حسب الفئة الأساسية وهى ٢٥ شلنا للزوجين أو ١٤ شلنا للفرد العازب فى سنة ١٩٤٥ على أن تزداد كل سنتين بمقدار شلن واحد وستة بنسات للزوجين وشلن واحد للفرد العازب الى أن يصل المعاش الى الفئة الأساسية وهى ٤٠ شلنا للزوجين و ٢٤ شلنا للفرد العازب فى سنة ١٩٦٥ وطبقا لهذا الاقتراح سوف يتقاضى جميع أفراد هذه الطائفة فى أى وقت نفس الفئة الأساسية من معاش المساهمة دون التقيد بالتاريخ الذى يصلون فيه إلى سن التقاعد ويصبح لهم حق المطالبة بالمعاش، فالذين يطالبون بالمعاش فى سنة ١٩٤٥ يمنحون خمسة وعشرين شلنا للزوجين تزاد إلى ستة وعشرين شلنا وستة بنسات فى سنة ١٩٤٧ والى ثمانية وعشرين شلنا فى سنة ١٩٤٩ وهكذا ، أما الذين يطالبون بالمعاش فى سنة ١٩٤٩ الأول مرة فيكون معاشهم ثمانية وعشرين شلنا للزوجين ولن يتقاضوا معاشا أكبر من الآخرين نظير مساهمتهم مدة أطول منهم فى سداد أقساط التأمين .

والطائفة الثانية أى الأفراد الذين لا مؤهل لهم يخولهم حق المطالبة بالمعاشات الحالية هم أفراد الطبقة الثانية المطلوب إدخالهم فى نظام تأمين المعاشات وهم الطبقة "ب" (الأفراد الذين يعملون للكسب دون التقيد بعقد العمل) والطبقة "د" (الأفراد غير العاملين فى سن العمل) . والأفراد فى الطبقة "أ" الذين كانوا للآن مستثنين من التأمين . كل هؤلاء الأفراد سيساهمون للمرة الأولى فى المعاشات طبقا للنظام الجديد ، ونرى أنه تجب عليهم المساهمة لمدة عشر سنوات قبل أن يصبح لهم حق فى أى معاش . وعندها أى فى سنة ١٩٥٥ وبعدها إذا وصلوا إلى الحد الأدنى لسن المعاش وتقاعدوا يمنحون معاشا أساسيا بفئة ٢٥ شلنا للزوجين أو ١٤ شلنا للفرد العازب يزيد بمعدل شلن واحد وستة بنسات للزوجين أو شلن واحد للعازب لكل سنة من سنى المساهمة بعد هذا التاريخ ، بحيث يصلون إلى الفئة الأساسية للمعاشات وهى ٤٠ شلنا للزوجين أو ٢٤ شلنا للفرد العازب فى سنة ١٩٦٥ للذين يستحقون المعاش فى تلك السنة أو فى السنين التى ستتلوها . ولما كان أفراد هذه الطائفة الذين لم يبق لهم عشر سنوات لبلوغ سن المعاش ، أى الرجال الذين جاوزوا سن الخامسة والخمسين والنساء اللاتى جاوزن سن الخمسين فى أول يوليو سنة ١٩٤٤ ، لن يكون لديهم ما يؤهلهم للمطالبة بأى معاش، فسوف يكون لمثل هؤلاء الأفراد حق المطالبة باعفائهم من دفع أقساط المعاش، أو بعبارة أخرى أنهم سوف يدفعون من أقساط التأمين

ما يخصص لأغراض أخرى سوى المعاش ، وسنبين فيما يلى أن كثيرا من هؤلاء الأفراد يمكنهم أن يحصلوا على الحق فى المعاش الكامل إذا استمروا فى العمل وفى سداد الأقساط بعد بلوغهم سن المعاش . أما الطائفة الثالثة فتشمل بعض الأفراد الذين سددوا عددا من الأقساط للتأمين الاجبارى على المعاش طبقا للنظام القديم قبل أول يوليو سنة ١٩٤٤ ولكنهم لم يوفوا إلى ذلك التاريخ بشرط التأمين لمدة خمس سنوات متصلة ، كما تشمل بعض الأفراد الذين ساهموا اختياريا فى المعاشات طبقا للائحة سنة ١٩٣٧ ودفعوا أقساط التأمين ، فهؤلاء حسب النظام الجديد يمكن منحهم معاشات عند ما يساهمون مدة عشر سنوات . على أن تفاصيل التدابير التى ستتخذ بالنسبة لتلك الطوائف يجب شرحها فى تعليمات توضع لتحديد مركزهم المناسب بين مركزى الطائفتين الأولى والثانية فيما يختص بالأقساط التى ساهموا فى دفعها ، ومن المحتمل أن هذه التعليمات قد تتطلب من الأفراد المؤمن عليهم أن يدعموا المطالبة بحقهم فى المعاملة بهذا الموكز الوسط بأن يثبتوا سدادهم لعدد من الأقساط قبل أن تعلن الحكومة عزمها على تطبيق النظام الجديد .

٢٤٣ — إن الاقتراحات التى شرحناها فى البند ٢٤٢ تجعل فارقا بين تطبيق الفئات المتصاعدة لمعاشات المساهمة بين أفراد الطائفة الأولى (الذين لديهم المؤهل الكامل طبقا للنظام القديم) وأفراد الطائفة الثانية (الذين لا مؤهل لديهم طبقا للنظام القديم) فللطائفة الأولى تتصاعد فئات المعاش بمجرد تتابع الأعوام . وأفراد هذه الطائفة سوف يتقاضون فى أى وقت معين فئة واحدة من الفئات الأساسية لمعاشات المساهمة ، وسوف يسيرون معا فى الفئات المتصاعدة للمعاشات بغض النظر عن النقطة التى دخلوا منها فى عداد أصحاب هذه المعاشات و بالتبعية بصرف النظر عن عدد الأقساط التى ساهموا بدفعها طبقا للنظام الجديد ، أما فئة المعاش لكل فرد فى الطائفة الثانية فتتأثر لا بتتابع الأعوام فحسب بل كذلك بتاريخ تقاعده على المعاش بعد سنة ١٩٥٤ أى بعدد الأقساط التى سددها طبقا للنظام الحديث إذ أنه لم يدفع أقساطا طبقا للنظام القديم ، فان الفرد فى هذه الطائفة الذى يطالب بمعاش بمجرد أن يتم اشتراكه فى فترة العشر السنوات فى سنة ١٩٥٥ سيمنح ١٤ شلنا كمعاش أساسى بقية حياته إذ أن معاشه لن يزداد فى سنة ١٩٥٦ . بيد أن الفرد الذى

لا يتقاعد حتى سنة ١٩٥٦ سوف يمنح ١٥ — وليس ١٤ شلنا فى الاسبوع . وقد يرى بعضهم أن أفراد الطائفتين يجب أن يلقوا معاملة واحدة من حيث تصاعد فئات المعاش بمجرد تتابع الأعوام فى الحالتين أو بتحديد معاش كل فرد تبعا لتاريخ مطالبته به لأول مرة ، إلا أن أوضاع النظام المقترح للطائفة الثانية مبنية بوجه عام على فرض أن أفراد هذه الطائفة بينهم عدد كبير نسبيا ممن دبرت لهم معاشات بوسائل أخرى ، ومن الصواب إذن أن تطبق عليهم شروط حاسمة للمساهمة ، على أن الصعوبة فى تطبيق هـذا النظام على أفراد الطائفة الأولى يرجع بعضها الى الاختلافات الكثيرة فى سجلات الاشتراكات قبل سنة ١٩٤٥ فيما يختص بأفراد هذه الطائفة ، والبعض الآخر يرجع الى أن تطبيق هذا النظام سينتج عنه أن كل الأفراد الذين يتقاعدون ويطالبون بالمعاش ابان فترة الانتقال سيكون معاشهم بصفة دائمة أقل من الفئة الأساسية الكاملة للمعاش ، وسوف يكونون إذن فى حاجة دائمة الى الإعانة اذا لم يكن لديهم موارد أخرى ، ولما كانت هذه الطائفة تضم غالبية المتقاعدين على المعاش فمن الضرورى أن يعد النظام المقترح على أساس يضمن لهم جميعا — قدر الطاقة — الوصـول الى الفئة الأساسية الكاملة للمعاش حتى لا يبقوا فى حاجة للإعانة عند انقضاء فترة الانتقال . على أنه إذا تبين من البحث أن هناك أجحافا بأفراد إحدى الطائفتين وأنه من الصواب أن يساوى بين الطائفة الثانيـة والطائفة الأولى فى المعاملة بأن يربط لهم معاش بفئات تصاعدية عامة ، بصرف النظر عن تاريخ مطالبة الفرد بالمعاش وعن عدد الأقساط القديمة أو الجديدة التى ساهم بها ، فإن هذا النظام سينتج عنه زيادة فى نفقات المعاشات فى سنة ١٩٦٥ تقدر بنحو ١٥,٠٠٠,٠٠٠ جنيه فى السنة . أما إذا رؤى — من الجهة الأخرى — أنه من الصواب أن تعامل الطائفة الأولى طبقا للنظام المقترح للطائفة الثانية بأن تجعل المعاشات الأساسية التى تمنح لأفراد الطائفة الأولى تختلف تبعا لتاريخ مطالبتهم بالمعاش ولعدد الأقساط التى ساهموا بها طبقا للنظام الجديد ، فإن هـذا التعديل سينتج عنه وفر فى نفقات المعاشات فى سنة ١٩٦٥ يقدر بنحو ٣٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه .

المعاشات التى لا تمنح إلا عند التقاعد

٢٤٤ — سبق أن وصفنا المعاشات بأنها تدبير مورد للأفراد الذين لم يصبحوا قادرين على العمل ، والمعاشات التى تفى بمطالب معيشة الكفاف — دون أن يكون هناك مورد آخر للدخل — يجب صرفها للأفراد الذين بعد أن وصلوا إلى الحد الأدنى لسن التقاعد قد انسحبوا فعلا من ميدان العمل ، إذ أن منح معاش كامل لكل مواطن عند بلوغه الخامسة والستين إذا كان رجلا أو الستين إذا كانت امرأة ، سيكون عبءا ضارا لا مبرر له يثقل كاهل جميع السكان الذين لم يبلغوا هذه السن . وقد تناولنا بالبحث فيما يلى جميع المشاكل العملية التى قد تنشأ عن جعل منح المعاش متوقفا على التقاعد وهى ليست بالمشاكل التى يستحيل إيجاد حل لها ، ولا يصح القول بأن اشتراط التقاعد لمنح المعاش هو بمثابة فرض مقياس للدخل، فمثلنا فى هذا مثل اشتراط عدم قدرة الفرد على الحصول على العمل قبل أن يمنح إعانة البطالة ، فإن المعاشات المقترحة فى نظام التأمين الاجتماعى هى معاشات تقاعد وليست معاشات شيخوخة ولا توجد سن معينة للتقاعد ولكن قدر الحد الأدنى لسن المعاش بخمسة وستين سنة للرجل وستين سنة للمرأة، وعندها أو بعدها يكون للفرد حق التقاعد والمطالبة بالمعاش، وإلى أن يفعل ذلك يجب أن يستمر فى سداد الأقساط بنفس الطريقة التى يتبعها الآخرون .

٢٤٥ — على أن اشتراط منح المعاش على التقاعد ليس من شأنه أن يشجع على التقاعد أو يعجله — بل على العكس من ذلك — نرى أن أحكام منح المعاش يجب أن يكون من شأنها أن تشجع كل فرد على الاستمرار فى العمل وأن يؤجل التقاعد والمطالبة بالمعاش ، فإن النسبة الكبيرة المتزايدة من مجموع السكان الذين سيكونون فوق سن المعاش (٦٥ للرجال و ٦٠ للنساء) ، تجعل من المحتم علينا أن نرفع متوسط سن التقاعد إذا أمكن ذلك وأن نحول دون أى إجراء يساعد على زيادة التبكير فى التقاعد عما هو الآن ، فإن هذا غير جائز سياسيا وليس من الحكمة فى شىء أن ترفع السن الأساسية للمعاش إذ أن المقدرة على العمل فى سن الكبر تختلف باختلاف الأفراد . ذلك أن إلزام الأفراد على التقاعد قبل أن تضمحل

مقدرتهم عليه ومرانهم له ، خطأ لا يقل عن الخطأ الذى نقع فيه إذا أجبرناهم — برفع الحد الأدنى لسن المعاش — على الاستمرار فى تحمل متاعب العمل بعد أن تخور قواهم ، ويتعين علينا أن نتجنب هذين الخطأين الظالمين فى أى نظام للتأمين الاجتماعى يقصد منه زيادة السعادة العالمية . إن السبيل الأمثل لتشجيع تأجيل التقاعد هو جعله مرغوبا فيه من الأفراد الذين يمكنهم الاستمرار فى العمل بعد وصولهم إلى الحد الأدنى لسن التقاعد ، بأن يمنحوا نظير استمرارهم فى دفع الأقساط وتأجيلهم المطالبة بالمعاش ، علاوة على الفئة الأساسية للمعاش الذى كان يمنح لهم إذا طالبوا به عند بلوغهم الحد الأدنى ، ولن يتحقق الغرض المنشود من تشجيع الاستمرار فى العمل فى سن الكبر إذا منحنا المعاش دون اشتراط التقاعد ، فإن هذه المعاشات لو كانت واقية بحاجات معيشة الكفاف لكانت بطبيعة الحال مشجعة على القاعد ، وحتى إذا كانت غير واقية ولم تقيد بشروط ربما كانت مشجعة على التقاعد المبكر فى كثير من الأحوال ، وهناك نظم أخرى لا يصرف فى بعضها المعاش إلا عند التقاعد سواء أكان مبكرا أم متأخرا حسب رغبة الفرد ، لذلك نرى أن إقدام الحكومة على منح معاشات عامة دون قيد ولا شرط سيشجع الكثيرين على التقاعد بهذه المعاشات مضافا إليها ما ينالونه من نظام "ضمائم" سنى الخدمة .

٢٤٦ — وقد وصفنا فئات المعاشات التى ذكرناها فى البنود السابقة بأنها المعاشات الأساسية ، فهى الفئات التى تمنح للذين يتقاعدون ويطالبون بالمعاش بمجرد بلوغهم الحد الأدنى لسن المعاش ، وكل فرد يصل إلى هذه السن ويؤجل المطالبة بالمعاش سيزاد معاشه بنسبة كل سنة من سنى التأجيل ، ونقترح أن تكون هذه الزيادة بواقع شلنين فى الأسبوع لمعاش الزوجين وشلن واحد فى الأسبوع لمعاش العازب لكل سنة من سنى التأجيل ، تضاف إلى المعاش الأساسى الذى كان يستحقه الفرد فى السنة التى يبلغ فيها الحد الأدنى لسن المعاش . ويتضح لنا أثر هذا النظام إذا طبقناه على حالات معينة لأفراد فى الطبقتين الأولى والثانية على التوالى ، فالرجل المتزوج فى الطبقة الأولى (أى الذى يستحق معاش مساهمة طبقا للنظام الحالى) الذى يبلغ سن الخامسة والستين فى سنة ١٩٤٩ إذا تقاعد صرف له معاش أساسى قدره ثمانية وعشرون شلنا فى الأسبوع يزاد حتى يبلغ ٣١ شلنا فى سنة ١٩٥٣ ، بيد أنه إذا لم يتقاعد واستمر فى العمل إلى سنة ١٩٥٣ فإنه يستطيع

أن يتقاعد فى سنة١٩٥٣ بمعاش قدره ٣٩ شلنا فى الأسبوع، ويكون له حق دائم فى ٨ شلنات أسبوعيا أكثر مما كان يقبضه لو أنه تقاعد فى سن الخامسة والستين. والرجل المتزوج فى الطبقة الثانيـة (أى غير المشترك فى النظام الحالى) ، والذى يتقاعد فى سن الخامسة والستين فى سنة ١٩٥٥ ، يكون له حق فى معاش قدره ٢٥ شلنا بدون زيادة ، ولكنه إذا أرجأ تقاعده أربع سنوات أى إلى عام١٩٥٩ فإن معاشه يصبح ٣١ شلنا — مع زيادة ٨ شلنات أسبوعيا فى مقابل استمراره فى العمل بعـد الحد الأدنى لسن المعاش ، وبذا يصل معاشه الى ٣٩ شـلنا . والمقصود من هذه العلاوات فى المعاش مقابل تأجيل التقاعد ، هو اعطاء الفرد بعض (ولا نقول كل) ما يتوفر فى احتياطى المعاشات من حالات التأجيل ، ولذا فإن الزيادة مرتبطة بقيمة المعاش المؤجل . وعند ما يصل المعاش الأساسى الى معدله الكامل فى سنة ١٩٦٥ للطبقتين يكون من المناسب جعل الزيادة من كل سنة من سنى التأجيل أكبر مما ذكر . وهنا قد يكون من المرغوب فيه وضع حد أقصى لقيمة المعاش فى مجموعه .

٢٤٧ — الأشخاص الذين يؤجلون المطالبة بمعاش الشيخوخة عند بلوغهم سن المعاش يجوز لهم الاستمرار فى المساهمة فى التأمين بحسب الطبقات التى يتبعونها (الأولى أو الثانية أو الرابعة) والحصول على إعانات التأمـين الخاصة بالاشخاص الذين ما زالو فى سن العمل . غير انه سيكون من اللازم تحديد المـدة التى يجوز فى خلالها الحصول على اعانة البطالة أو العجز بعـد بلوغ سن المعاش الادنى . وقد يرى ان من المرغوب فيه ايضا جعل زيادة المعاش على الحد الاساسى متوقفة ليس فقط على طول مدة التأجيل بل كذلك على الاشتراكات التى تدفع فعلا. وهذه على كل حال مسائل ستتناولها بالتنظيم لوائح معينة وستكون هذه القيود لازمـة بصفة خاصة أثناء فترة الانتقال التى ستكون فيها اعانة البطالة والعجز أكبر من المعاش الأسـاسى .

٢٤٨ — ان تطبيق شرط التقاعد وعلاقته بالمعاشات وقيمتها لا يخلوان من معضلات ادارية ولكنه شرط جوهرى للاسباب التى اشرنا اليها. وعلى كل حال فإن هذه المعضلات لا يمكن اعتبارها بحق من المعضلات التى لا يمكن التغلب عليها أو انها من الصعوبة بدرجة غير عادية ، ففى هذا الاقتراح من المزايا ما يأتى :

(أولا) ان زيادة قيمة المعاش بشرط تأجيل التقاعد والاستمرار فى دفع الاشتراكات ستتيح لجميع الاشخاص من الطبقات الأولى والثانية والرابعة على السواء باعثا اقتصاديا لأن يؤجلوا المطالبة بمعاشاتهم ما داموا قادرين على الاستمرار فى العمل بشئ من الانتظام، وبذا تتوفر لهم فرصة الاستمتاع بميزة الاستمرار فى العمل الشريف بعد بلوغهم سن التقاعد بدلا من التجائهم الى المراوغات التى ينطوى عليها ادعاء التقاعد دون ان يكون هناك تقاعد حقيقى .

(ثانيا) ان التقاعد معناه التخلى عن وسيلة الكسب المستمر وليس الانقطاع الكلى عن العمل أو الفراغ بنسبة ١٠٠ ٪ من وقت الانسان . ولذلك سيكون مطلوبا من كل شخص يتناول معاشا ان يوقع على اقرار دورى بانه لم يكسب أكثر من مبلغ معين كثلاثة جنيهات مثلا فى كل من الاشهر الثلاثة السابقه أو أنه كسب أكثر من ذلك ومقدار ما كسب وسيخصم من معاشه المستحق عن الأشهر الثلاثة التالية مبلغ يتراوح بين نصف وثلثى ما زاد فى دخله عن ثلاثة جنيهات شهريا .

(ثالثا) ليست هناك أية صعوبة فى التحقق من دخل التقاعد أو اكتشاف أى تلاعب من هذه الناحية حتى لو كان حصوله على هذا الدخل عن طريق الاستخدام، وذلك لانه لن يكون فى مقدور الشخص المتقاعد الحصول شرعا على أى عمل مالم يكن فى حيازته دفتر استخدام .وهذا الدفتر لايمكنه الحصول عليه الا بتقديم طلب . أما الاشخاص الذين يستمرون فى العمل بعد بلوغهم سن المعاش ولا يطلبون الإحالة على التقاعد كما سبق القول فانهم يستمرون فى دفع الاشتراكات بالطريقة العادية . وهناك سؤال جدير بالنظر : أيجوز للاشخاص الذين يلتحقون بأعمال متقطعة بعد التقاعد أن يستمروا فى التأمين كاشخاص معفين (أى أنهم هم أنفسهم لا يدفعون اشتراكات ولكن صاحب العمل يدفع اشتراكه عنهم) أم يجب أن يؤدوا اشتراكاتهم العادية ؟ وعلى كل فسيكون محتما عليهم فى الحالتين الحصول على دفتر استخدام مؤشرا عليه بالاعفاء أو عدمه وبذلك سيكون من السهل مراقبة ما قدم يحصلون عليه من دخل عن طريق الاستخدام .

(رابعا) أن التحقق من دخل المتقاعدين الذين يحصلون على إيراد عن غير طريق الاستخدام واكتشاف ماقد يلجأون اليه من تلاعب هو أصعب من الحالة السابقة، غير أنه فى ظل النظام المقترح لن تقوم هذه الصعوبة فى حالة معظم الأشخاص

المختصين (وهم غالبا من الطبقتين الثانية والرابعة) لمدة عشر سنوات من تنفيذ المشروع ولذلك سيكون هناك متسع من الوقت لتنظيم الأداة التنفيذية اللازمة . والمقترح مبدئيا عدم السماح لأى شخص متقاعد بحيازة تذكرة عمل Occupation Card خاصة بدكان أو عقار صغير أو قارب صيد الخ، بل تكون الرخصة الخاصة بإحدى وسائل الارتزاق هذه باسم شخص آخر. قد يكون هذا الشخص زوج المتقاعد ولكن هذا يكون معناه تخفيض قيمة المعاش من المعاش المشترك الى المعاش الفردى ، ولذلك فان صاحب الدكان أو العقار الصغير ، المتقدم فى السن سيجد أنه حر فى القيام ببعض الأعمال المنقطعة أو مد يد المساعدة فى إدارة الدكان، ولكنه لن يجد من المبين أن يستمر فى مزاولة أعماله كما كان قبلا مع استمرار حصوله على معاش لنفسه ولشخص آخر. أما مراقبة الإيراد الذى يحصل عليه الشخص المتقاعد عن طريق التأليف أوالقيام بخدمات شخصية مراقبة دقيقة فقد لا يكون من الممكن ولكنه ليس بالأمر الهام .

٢٤٩ — قد يقال إنه ليس من المعقول فرض التقاعد عن العمل اجمالا كشرط للحصول على المعاش مالم يصبح المعاش كافيا لسد نفقات المعيشة . هذا قد يكون صحيحا لو أن الغرض المقصود هو التشجيع على التقاعد غير أن مايرمى إليه هذا المشروع هو عكس ذلك . ومن الجهة الأخرى فإنه ليس لأى فرد ينوى الاستمرار فى العمل والحصول على دخل أى حق معقول فى أن يتوقع زيادة معاش لم يدفع فى سبيله شيئا لمجرد وصوله إلى سن معينة . أما الذين يتناولون معاشات غير مقيدة بشروط فى الوقت الحاضر فانهم يستمرون فى الحصول عليها دون أى تغيير إلى أن يطلبوا الإحالة على التقاعد . ولكن يجب عدم منح معاشات غير شرطية ابتداء من اليوم المعين لتنفيذ هذا المشروع .

حماية أرباب المعاشات الحاليين

٢٥٠ — فى حالة تنفيذ المشروع الجديد ، وليكن ابتداء من أول يوليه سنة ١٩٤٤، يحتفظ بجميع الأشخاص الذين يستولون على معاشات طبقا للنظام القديم بمعاشاتهم كما هى . فالذين يستولون منهم على معاشات تأمين بمعدل ١٠ شلنات

اسبوعيا بدون تقاعد يحتفظون بهذه المعاشات طالما كانو مستمرين فى العمل ويؤدون اشتراكاتهم، ولكن متى تقاعدوا فإنهم يعاملون بحسب ماتقضى به أحكام المشروع فى حالة كل منهم . ويسرى هذا المبدأ (الخاص بحماية أرباب المعاشات الحاليين) على الأشخاص الذين يستولون فى الوقت الحاضر على معاشات مجانية لثبوت فقرهم . وإذا كانت المعاشات التى تمنح من هذا القبيل فى الوقت الحاضر عند بلوغ سن السبعين اسخى من الحد المقترح لمعاشات المساعدة ذات الفئات الكبيرة، وهو جائز، فإن اصحاب هذه المعاشات يستمرون فى الانتفاع بالحد القديم، ويسرى هذا على حالات خاصة أخرى كحالة النساء اللاتى ترملن قبل قانون سنة ١٩٢٦ .

٢٥١ — إن الحد الأقصى المقترح للمعاش الأساسى (وهو ٤٠ شلنا للمعاش المشترك و ٢٤ للفردى) هو بعينه الحد المقترح لإعانة البطالة أو العجز . فإذا راعينا نفقات المعيشة وإلتزاماتها بأشد تدقيق لكان هناك ما يبرر القول بجعل معاش الشيخوخة الأساسى أقل من إعانة التعطل أو العجز فى سن العمل كأن يكون مثلا ٣٧ شلنا للمشترك و ٢٢½ شلنا للفردى . ولكن هناك ميلا قويا من جانب الرأى العام لأن يحصل الذين بلغوا سن الشيخوخة على أكثر من مجرد الكفاف. يضاف إلى ذلك أنه من مقتضيات اللياقة الاحتفاظ بمعاش الشيخوخة مساويا على الأقل لإعانة البطالة أو العجز تجنبا للشعور بالانحدار من مستوى الإعانة الى مستوى المعاش عند بلوغ سن معينة . وعلى كل حال فإن الوقوف بالمعاشات الكاملة عند حد ٣٧ شلنا للمعاش المشترك و ٢٢½ للفردى سوف لا ينتج وفرا إلا سنة ١٩٦٥ والمأمول أنه فى تلك السنة سوف لا تكون هناك حاجة للعمل لمثل هذا الوفر .

٢٥٢ — اننا لا ندعى شيئا من القدسية لفترة الانتقال المقترحة فقد يصح زيادتها أو خفضها عن ٢٠ عاما، ولكن العول بخفضها لايستند على أساس متين، فالرجل الذى يدفع اشتراكا لمدة ٢٠ سنة من سن ٤٥ الى سن ٦٥ سيكون فى الواقع قد دفع فى العشرين سنة الأخيرة من حياة الكد أقل من ١/٦ معاشه أو ما يعادل ٥/١٢ من مجموع الاشتراكات المقرر دفعها فى ٤٩ سنة (أى من سن ١٦ الى ٦٥) والعامل الذى يشتغل لحسابه الخاص أى الذى يؤدى قسطى العامل وصاحب العمل حقا يكون قد دفع أقل من الثلث ، أما المستخدمون (أو العمال) الذى يؤدون أقساطا

حسب النظام الجديد لمدة ٤٩ سنة كاملة — أى الذين يبلغون سن ١٦ بعد تاريخ تنفيذ المشروع سنة ١٩٤٤ — فسيدفعون ٤٢ ٪ من معاشهم والتعويض الذى ينالونه مقابل ذلك هو أن الدولة ستريح عن كاهلهم عبء اعالة والديهم — إما معظم العبء بواسطة منحهم معاشات مساعدة فى الحال، أو العبء كله بمنحهم معاشات تأمين بعد ٢٠ سنة على الأكثر . ومن جهة أخرى فإنه من اللازم أن تكون هناك فترة انتقال تكفى لتسوية نظم التأمين الاختيارى للمعاشات القائمة فى الوقت الحاضر . وإذا راعينا أنه فى خلال هذه المدة ستمنح معاشات مساعدة كافية للمحتاجين اليها حكمنا بأنه لن يترتب على فترة الانتقال أية مشقة على أحد .

٢٥٣ — إن قيمة الاعانة أو المعاش المشترك المقترحة فى هذا التقرير وهى ٤٠ شلنا تقوم على افتراض أن أجرة السكنى ١٠ شلنات . ولكن متوسط الايجارات فى لندن يزيد على ذلك بما لا يقل عن ٦ شلنات، ومهما عمل لجعل اعانة التعطل أو العجز متناسبة مع قيمة الايجار (سواء بحسب كل حالة على حدة أو بزيادة قيمة الاشتراك والاعانة فى لندن كالمقترح بالفقرة ٢١٤) فانه يجب الاحتفاظ بمعاشات التقاعد واحدة فى جميع أنحاء المملكة، فهى لن تفى بسد حاجات المعيشة ولو مع التسامح ما لم تنظم الايجارات بكيفية أحسن مما هى عليه الآن . وفى الواقع سيكون من شأن فترة الانتقال المقترحة افساح المجال لمدة عشرين سنة لمعالجة مشكلة الايجارات أو بعبارة أخرى لخفض مستواها الشاذ فى لندن والقضاء على الفوارق الشنيعة فى باقى أنحاء المملكة . أما فى خلال فترة الانتقال نفسها فسيكون فى الامكان معالجة حالات الايجارات المرتفعة ارتفاعا شاذا بمنح معاشات مساعدة أو معاشات تكميلية .

الخلاصة

٢٥٤ — سواء من حيث العدل أو من حيث إن منح المعاشات على أساس تحرى الدخل لا يشجع على الادخار ، فليس هناك مانع من ارجاء ادخال النظام الخاص بمعاشات التأمين الكاملة لفترة انتقال كافية تمنح فى خلالها معاشات بحسب الحاجة وعلى أساس تحرى الدخل . أما من جهة العدل فان الأشخاص الذين يبلغون سن

المعاش خلال فترة الانتقال لن يكونوا قد دفعوا اشتراكات بحسب الفئات الجديدة الا فى مدة وجيزة . ومن جهة الادخار فلن يتأثر بالأمر اطلاقا الا الأشخاص الذين قاربوا سن المعاش بحيث يتوقعون أنهم سيكونون فى حاجة الى المعاش قبل انتهاء فترة الانتقال. وحتى فيما يتعلق بهؤلاء فان أقلية ضئيلة منهم هم الذين سيتأثرون تأثرا محسوسا — والواقع أن النسبة التصاعدية المقترحة لمعاشات التأمين ستجعل من الميسور لكل شخص (ما عدا الذين قاربوا سن المعاش) أن يحصل مع القليل من مجهوده الخاص على ما يكفى لسد نفقاته دون الحاجة الى معاش على أساس تحرى الدخل. ولا شك أن هناك فرقا شاسعا بين نظام دائم لمعاشات أساسها تحرى الدخل ونظام انتقالى موقت لمعاشات تكميلية متزايدة كالمقترح هنا . فالأول يجب أن يرفض بينما الثانى لا يمكن الاعتراض عليه اعتراضا جديا .

٢٥٥ — كذلك ليس هناك ما يدعو للشك فى مقدرة الكثيرين على الاستمرار فى العمل لخير المجموع وسعادة أنفسهم بعد بلوغ الحد الأدنى لسن المعاش وهو ٦٥ سنة للرجال و ٦٠ للنساء، فان نسبة الأشخاص الذين تجاوزوا سن المعاش ولكنهم مازالوا فى أعمالهم ولم يتقاعدوا، هى نسبة كبيرة جدا فى كل احصاء عمل الى الآن. كذلك نسبة الأشخاص الذين تجاوزا هذه السن وما زالوا مستمرين فى العمل ومشتركين كأشخاص معفين فى نظم التأمين الحاضرة الخاصة بالصحة والتعطل . وليس هناك أى دليل احصائى على أن التطور الصناعى قد جعل الاستمرار فى العمل بعد سن متأخرة أصعب مما كان قبلا بل الواقع هو أن الاحصاءات تدل على العكس. ومن المسلم به بداهة أنه بقدر ما تطول حياة الفرد فى مجموعها تطول فترة اقتداره على العمل وخصوصا كلما تحسنت وسائل العناية بالصحة — فانه بالتحرر من العوز فى الطفولة ومن العوز والتعطل فى سن العمل تحفظ أبدان المواطنين سليمة وشجاعتهم كاملة غير منقوصة. وليس بضرورى أن تشيخ النفوس بشيخوخة الأعمار ولسوف يبعث الشباب البريطانى بعثا جديدا .

٢٥٦ — وتتلخص الاقتراحات الرئيسية الخاصة بمعاشات الشيخوخة فيما يأتى :

(١) يتضمن مشروع التأمين الاجتماعى منح معاشات بنسبة معادلة لاعانة التعطل والعجز أى ٤٠ شلنا للرجل وزوجه ، و ٢٤ شلنا للرجل لجميع المواطنين على السواء بغض النظر عن دخلهم وذلك نظير اشتراكات يدفعونها .

(٢) تمنح هذه المعاشات تدريجيا خلال فترة انتقال قررت بعشرين سنة ترتفع فى خلالها قيمة المعاش الأساسى من ٢٥ شلنا للرجل وزوجه و ١٤ شلنا للشخص وحده الى أن تصل الى حدها الكامل .

(٣) تمنح معاشات مساعدة لجميع الأشخاص فى سن التقاعد (٦٥ سنة للرجال و ٦٠ للنساء) الذين يكونون فى حاجة اليها متى ثبت أن دخلهم يقل عن حد معين بنسبة واحدة للجميع طبقا لقانون تقرير حد النفقات وذلك إما تكملة لمعاش التأمين أو للذين ليس لهم حق فى أى معاش تأمين .

(٤) جميع معاشات التأمين فى النظام الجديد تكون معاشات تقاعد بمعنى أنها لا تصرف إلا للمتقاعدين على أن تكون قابلة لأن يخصم منها جزء معين مما قد يكسبه الشخص بعد التقاعد .

(٥) الحد الأساسى للمعاش هو الذى يحصل عليه الأشخاص المتقاعدون عند بلوغهم سن التقاعد وهى ٦٥ سنة للرجال و ٦٠ سنة للنساء . وكل من يؤجل التقاعد بعد بلوغ هذه السن يكون له الحق فى زيادة المعاش الأساسى بنسبة طول مدة التأجيل .

(٦) جميع الأشخاص الذين يتناولون معاشات فى الوقت الحاضر يبقون كما هم أى إنهم يظلون يستولون على معاشاتهم بنسبها الحالية مع استمرارهم فى العمل الى أن يطلبوا الاحالة على التقاعد والحصول على المعاشات الجديدة ذات الفئات الأكثر .

(٧) نسبة المعاشات التصاعدية فى حالة الأشخاص الذين تسرى عليهم نظم معاشات التأمين الحالية قد تختلف عنها فى حالة الخارجين عن نطاق هذه النظم (وهم غالبا من الطبقتين الثانية والرابعة والأشخاص من الطبقة الأولى المستثنون من التأمين فى الوقت الحاضر) وذلك لأن الفئة الأولى تعتبر كأنها قد دفعت اشتراكا فى النظام الجديد بينما الثانية لم تدفع شيئا .

٢٥٧ — لن تؤثر فترة الانتقال (على اعتبار انها عشرون سنة) على أى رجل يقل عمره عن ٤٥ سنة عند بدء تنفيذ هذا المشروع . فكل رجل من هذه الفئة

سواء كان مستخدما بعقد أو مشتغلا لحسابه الخاص أو صاحب عمل بغض النظر عن حرفته، سيكون فى استطاعته تأهيل نفسه وزوجه للحصول على معاش أساسى كامل مساو لاعانة التعطل أو العجز، كما سيكون فى إمكانه زيادة هذا المعاش بتأجيل تقاعده . كذلك كل امرأة غير متزوجة ويقل عمرها عن ٤٠ سنة لن تتأثر بفترة الانتقال — سواء أكانت مستخدمة بعقد أو مشتغلة لحسابها الخاص أم ملازمة لمنزلها وقائمة بخدمة أسرتها بدون مقابل، إذ سيكون فى امكانها هى أيضا تأهيل نفسها للحصول على معاش أساسى كامل وزيادته بتأجيل سحب المعاش . وهكذا المتزوجة التى تزاول عملا مربحا تستطيع أن تضمن لنفسها معاشا كاملا بفضل اشتراكاتها الخاصة والحصول على هـذا المعاش عند بلوغها الستين بغض النظر عن سن زوجها . ومن هذا يتضح أن نسبة السكان الذين سيتأثرون بفترة الانتقال بأى شكل من الأشكال ستكون نسبة ضئيلة، فسيكون فى استطاعة الغالبية العظمى منهم الحصول على معاشات وافية ان لم تكن معاشات كاملة . وعلى أى حال فسواء استطاعوا هذا أو لم يستطيعوه فسيضمنون جميعا عدم الوقوع فى براثن العوز والفاقة فى ظل نظام معاشات المساعدة فى فترة الانتقال . كذلك لا يعنى الاقتراح الخاص بهذه الفترة أن تظل قيمة المعاشات واحدة لا تتغير طوالها بل الواقع هو العكس وستكون هناك خمسة تغييرات جوهرية تتم فى الحال تليها تغييرات مستمرة خلال فترة الانتقال تبعا لتزايد معدل معاشات التأمين . وفيما يلى بيان التغييرات الخمسة التى ستتم فورا :

(١) ستتركز جميع مرافق الشيخوخة فى ادارة واحدة بدلا من توزيعها على خمس هيئات مختلفة كما هو الحال فى الوقت الحاضر وهى وزارة الصحة ومصلحة الصحة لاسكتلندا والجارك والانتاج ومجلس المساعدات والسلطات المحلية (للمساعدات العامة) .

(٢) معاشات الأشخاص الذين يسرى عليهم نظام التأمين الحالى تزاد فى الحال بنسبة ٢٥ ٪ للتأمين المشترك و ٤٠ ٪ للتأمين الفردى بشرط التقاعد .

(٣) جميع الأشخاص الذين لا يسرى عليهم نظام التأمين الحالى ينضمون فى الحال الى النظام الجديد للحصول على معاشات وافية بعد عشر سنوات ومعاشات كاملة بعد عشرين سنة .

(٤) الأشخاص الذين لا يستحقون فى الوقت الحاضر معاشات كمنحة يحصلون على معاشات مساعدة فى حالة اثبات العوز .

(٥) فى جميع حالات المعاشات التى تمنح لا على سبيل الاستحقاق (أى مقابل دفع اشتراكات) بل على أساس اثبات العوز سيكون الحكم على الموارد ودرجة العوز بمقتضى مبادئ واحدة للجميع أى أنه سيكون هناك مقياس واحد بدلا من المقاييس العديدة المختلفة فى الوقت الحاضر .

الفصل الثالث

الإعانات الأخرى التى قد تحل محل إعانات التأمين

٢٥٨ — هناك من حالات العوز التى من شأن التأمين الإجتماعى علاجها ماقد ينشأ عن أسباب تخول لصاحبها حقا شرعيا ضد شخص آخر ، وأهم تلك الحالات ثلاث :

(١) اصابات العمل التى تعطى المصاب حقا فى مطالبة صاحب العمل بتعويض بمقتضى القانون العام علاوة على مايستحقه من تعويض بمقتضى القوانين الخاصة باصابة العمل .

(٢) الإصابات الأخرى التى قد تخول للمصاب حقا فى مطالبة شخص آخر باعتباره المتسبب فى الاصابة بإهماله . وأغلب هذه الاصابات ان لم تكن جميعها تنشأ عن حوادث المرور ويخضع قسم منها ، وهى الاصابات الناشئة عن السيارات ، لقوانين خاصة تضمن التأمين ضد أخطارها .

(٣) فسخ عقد الزواج لأى سبب غير الوفاة كحالات الطلاق أو الانفصال أو الهجر مما يعطى الزوجة حق مطالبة الزوج بالنفقة .

وكل حالة من هذه الحالات لها ظروف وملابسات خاصة تتناول مسائل شرعية واعتبارات فنية ليس هذا مجال الخوض فيها أو الافاضة فى مناقشتها . غير أن فى كل منها نقطتين بارزتين تجب الاشارة اليهما بصفة عامة ، وهما : إلى أى حد يمكن

أن تؤثر حقوق الشخص الأخرى على حقه الذى يخوله له مشروع الضمان الاجتماعى؟ وهل يجب أن تقترن اقتراحات التأمين الجديدة بأى تعديل فى هذه الحقوق الأخرى ؟

٢٥٩ — أما فيما يتعلق بالسؤال الأول فهنالك مبدأ عام يبدو جليا واضحا . هذا المبدأ هو أن احتمال وجود مثل هذه الحقوق الأخرى يجب ألا يقف عائقا فى سبيل حصول الشخص المؤمن عليه فورا على مايكون له من حقوق بمقتضى قانون التأمين الاجتماعى ، فان الانتفاع بالحق الآخر قد يتطلب وقتا ، أما حاجة الشخص المصاب فتستدعى علاجا سريعا ولابد من سدها فى الحال لأن هذا هو الغرض الجوهرى من كل تأمين اجتماعى . أما نظم التأمين الحالية التى تقضى بعدم صرف إعانات مرض أو عجز للعامل بسبب ما قد يكون له من حق ضد مخدومه فيجب إلغاؤها . كذلك يجب إلغاء المبدأ الذى يقضى بأن للعامل أن يختار بين المطالبة بحقه بمقتضى قانون التعويض عن الاصابات أو بمقتضى القانون العام .

٢٦٠ — ومن جهة أخرى هناك مبدأ عام آخر لا يقل وضوحا عن المبدأ المتقدم ذكره، وهو أن حاجة الشخص الواحدة لايلزم أن تقضى مرتين، فمن حقه أن يحصل فى الحال على الاعانة التى هو فى حاجة اليها دون أن يترتب على ذلك أى اخلال بحقه الآخر، ولكن متى ثبت حصوله على هذا الحق الآخر فليس له أن يحصل من الموردين معا على أكثر مما له أن يحصل عليه من أحدهما . وهذا يكون معناه أحد أمرين :

(١) أن يستمر الطرف الآخر ملزما بالتعويض كأن ليست هناك أية اعانة أخرى، ولكن متى حصل المصاب على هذا التعويض فعلا وجب عليه أن يرد لصندوق التأمين الاجتماعى ما يكون قد استولى عليه بصفة اعانة .

(٢) أن يخفض قيمة المطلوب من الطرف الآخر بما يعادل ما يستولى عليه المصاب بصفة اعانة .

وهناك ما يبرر كلا من هاتين النظريتين، فقد يقال فى تعزيز النظرية الأولى إنه لا يحق لشخص متهم بالاهمال أن يدفع أقل مما هو ملزم به لا لسبب سوى

أن الشخص المصاب بسبب هذا الأهمال مؤمن عليه ضد الاصابة . وقد يقال من جهة أخرى فى تقرير النظرية الثانية انه اذا كانت الدولة تتكفل بالتعويض الشامل عن الاصابات مهما يكن سببها فان الخسارة التى لحقت المصاب بسبب اهمال الطرف الآخر لا تعدو زيادة خسارته الفعلية عما يناله من الدولة. بل هناك من الأسباب ، كما سيجىء الكلام فيما بعد ، ما يبرر القول بأن التأمين الاجتماعى يجب أن يستبعد استبعادا كليا جميع قضايا التعويض عن الاصابات الجائز رفعها فى الوقت الحاضر . على أن هذا القول لا يسرى حتما على جميع الحالات لأن لكل حالة ظروفها وأحكامها الخاصة فقد لا يكون من اللازم مثلا تطبيق نفس القاعدة على اصابات العمل بقدر تطبيقها على الاصابات التى تنشأ عن أسباب أخرى اذا كان حكمها فى التأمين حكما آخر .

٢٦١ — هناك مسألة عملية أخرى : هل الأصوب أن يترك الشخص المصاب يتولى بنفسه اجراءات الحصول على حقه الآخر، أم يكون من حق وزارة الضمان الاجتماعى أن تتولاها عنه بموافقته أو بدونها ؟ هذه أيضا مسألة يصح أن تتبع حيالها قواعد مختلفة بحسب نوع كل حالة ، ففى الحالة الثالثة المذكورة سالفا ، وهى حالة العوز المتسبب عن فسخ الزواج ، يجب على الوزارة فيما اذا قامت بدفع اعانة للزوجة بناء على طلبها أن تتولى بنفسها رفع القضية على الزوج دون حاجة الى الحصول على موافقة الزوجة وذلك لاسترداد ما تدفعه لها . أما فى الحالات الأخرى فمن المشكوك فيه اذا كان من اللازم أن تكون هذه الاجراءات من اختصاص الوزارة .

٢٦٢ — أما السؤال الثانى (الوارد فى آخر الفقرة ٢٥٨) فيتضمن عددا من المسائل بعضها ذات صفة عامة والأخرى ذات صفة فنية للغاية وتحتاج إلى دراسة أعمق بالفهناك بعض نواح قد يكون من الواجب حيالها تعديل القانون الخاص بالتعويضات المدنية بحكم التوسع فى التأمين الاجتماعى . فيمكن أن يقال مثلا انه إذا كان العلاج الطبى المجانى سيصبح فى متناول جميع المواطنين بغض النظر عن سببه، فلا يجوز لأحد كلف نفسه مصاريف إضافية نظير علاج طبى خاص ، أن يسترد هذه المصاريف فى قضية تعويض . كذلك قد يقال إنه إذا كان صندوق التأمين الاجتماعى سيضمن الحصول على التعويض الكافى عن

إصابات العمل سواء كان سببها الاهمال أو غيره فليس هناك ما يدعو لأن ترتفع قيمة هذا التعويض لأن صاحب العمل كان مهملا فعلا . فحاجة المصاب واحدة فى الحالتين ، علاوة على أن الإجراءات القضائية ليست دائما مضمونة النجاح وذلك من شأنه أن يجعل قضايا التعويض الكبيرة ضربا من ضروب الحظ . وما دام المقصود من هذه الإجراءات هو معاقبة الاهمال فى حد ذاته فالانجع جعلها عقوبة مباشرة ، وذلك بإجراءات جنائية تتولاها المصلحة الحكومية المسئولة عن الوقاية من الاصابات ، فان فى استطاعة أصحاب الأعمال أن يؤمنوا ضد التعويضات المدنية ، وهذا ماسيفعلونه فى الغالب ، ولكنهم لايستطيعون التأمين ضد الإجراءات الجنائية .

٢٦٣ — علاوة على الحالات الثلاث المتقدم ذكرها (الفقرة ٢٥٨) ، وهى التى قد تتضمن تعويضا يحل محل إعانة التأمين ، هناك حالة رابعة يجب الاشارة إليها وهى الخاصة بقضايا الحضانة للأولاد غير الشرعيين . هذه المسألة تتعلق بالاقتراحات الخاصة بإعانات الوضع ومرتبات الأولاد ، وقد تؤثر فيها أو تتأثر بها ، وقد يكون من اللازم إعادة النظر فى القانون الحالى الخاص بها وفى السياسة التى تتبعها السلطات العامة بشأنها ، تبعا لمقتضيات الحالة الجديدة التى ستنشأ فيما إذا نفذ هذا المشروع .

٢٦٤ — وغاية ما نستطيعه فى هذا التقرير هو إثارة هذه المسائل . أما الإجابة الصحيحة عليها فلا بد لها من بحوث وتحريات تقوم بها لجنة فنية يكون لها من الخبرة والوقت ما يسمح لها بفحص جميع التفاصيل والنتائج المترتبة عليها .