

الباب الرابع

ميزانية الضمان الاجتماعي

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

تتكسب نسائهم أو النساء اللواتي يتكسب أزواجهن، أو الأولاد من ذكور وأناث، أو الحالات الأخرى كالوضع والتمول، فكأنها مذكورة في الفقرة ٤٠١

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

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

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

التكاليف في عامي ١٩٤٥ و ١٩٦٥

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

جدول رقم ١٢

نفقات الضمان الاجتماعي في ستي ١٩٤٥ و ١٩٦٥

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

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

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

٢٧٠ — فيما يلي ملاحظات عن بعض النقاط البارزة في جدول النفقات

رقم ١٢ :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(٦) أما تكاليف الإدارة وقدرها ١٨ مليون جنيه للتأمين الاجتماعى و٣ ملايين جنيه للمساعدات الأديلة فى سنة ١٩٤٥ فقد بنيت على الاعتبارات الآتية : بلغت تكاليف الإدارة سنة ١٩٣٨ / ١٤,٣٩ مليون جنيه للتأمين (بخلاف التعويض عن الإصابات) وحوالى ٦٩٠,٠٠٠ ر. ٦٩٠,٠٠٠ جنيه للمساعدات الإهلية المركزية أو المحلية .

فما يتعلق بالمساعدات الإهلية وتكاليف إدارتها المرتفعة نسبيا فسينكشف نطاق هذه المساعدات انكشافا كبيرا ولذلك يجب فى الواقع ألا تزيد تكاليف إدارتها عن الملايين الثلاثة المقدرة لها . كذلك إدارة إعانات ومعاشات العجز الناشئ عن إصابات العمل يجب ألا تزيد تكاليفها عن ١٠ ٪ من مجموع الإعانات المحددة لها والتي زادت زيادة كبيرة (ويلاحظ فى الملحق ٥ أن شركات المناجم التعاونية تدار فى الوقت الحاضر بأقل من هذه النسبة بكثير) اعنى أنه يجب ألا تزيد عن ١ ٪ / ١ مليون جنيه والباقي وهو ١ ٪ / ١٦ مليون لإدارة التأمينات الأخرى مقابل ١٤ مليون سنة ١٩٣٨ / ٣٩ . وإذا راعينا الزيادة فى الأسعار وفى نطاق التأمين من ناحية، والاقتصاد الذى سترتب على التنسيق من ناحية أخرى بدت هذه الزيادة معقولة .

(٧) المبلغ المقدر لإعانات العجز الناشئ عن غير إصابات العمل وقدره ٥٧ مليوناً لسنة ١٩٤٥ هو على اعتبار أن جميع الأشخاص الذين يتناولون إعانات عجز عند البدء بتنفيذ المشروع ستزيد إعاناتهم إلى الفئة الجديدة ، فإذا أخذ بالاقتراح الوارد بالفقرة ٣٥٣ بند ٥ وهو معاملة العاجزين عجزاً دائماً وكذا من بين هؤلاء الأشخاص على أساس الماشات التصاعدية فإن تكاليف إعانة العجز فى سنة ١٩٤٥ ستخفص بما يعادل عشرة ملايين جنيه تقريباً (انظر الملحق ١ فقرة ٥٦) .

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

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

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

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

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

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

الضرائب والاشتراكات

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

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

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

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

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

(١) ان المؤمنين أنفسهم يستطيعون ويريدون أن يدفعوا بل هم يفضاون الدفع على عدم الدفع . واعتقد بحق أن الرغبة فى دفع الاشتراك بغض النظر عن موارد الشخص هى الباعث الأكبر لاستنكار مبدأ خفض الموارد .

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

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

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

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

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

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

مشروع الاشتراك الثلاثي

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

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

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

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

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

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

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

(٥) وتؤدي وزارة المالية ثلث مجموع إعانات التعطل وسدس تكاليف المعاشات وإعانات العجز والوضع المشتركين الجدد في سن السادسة عشرة مع التكاليف التي ستنتشأ عن إدخال جميع المواطنين الحاليين من مختلف الأعمار في نطاق إعانات التأمين العادية ذات الاشتراك المتساوي وكذلك السدس الباقي

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

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

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

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

نصيب كل طرف من أطراف التأمين الثلاثة

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

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

جدول رقم ١٣

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

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

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

ونصيب الأشخاص المؤمن عليهم هو المئين بالجدول ٢٣ المشار اليه ونصيب أصحاب الأعمال هو كالمئين بالجدول ٢٣ أيضاً وإذا ١٣ مليوناً نظير التدبير عن الاصابات ونفقات الإدارة المختصة بها . أما مبلغ الإيرادات من أصحاب الأعمال سنة ١٩٤٥ وقدره ١٣٧ مليوناً فيشمل ٥ ملايين تؤخذ من الاحتياطي المتوفر لدى أصحاب الأعمال أو شركات التأمين المتعاقدين معها نظير الترميمات الحالية .

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

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

الاشتراكات بالمقابلة مع المزايا والقدرة المالية

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

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

جدول رقم ١٤ — اعمانات التأمين لرجل وزوجته وولدين

قبل الحرب (*)		
قيمة الاعانة	مدتها وشروطها	
٣٣ شلنا أسبوعيا	٢٦ أسبوعيا (تقبعتها مساعدة بعد فحص موارده) .	التعطل
١٥ شلنا أسبوعيا	٢٦ أسبوعيا يحصل بعدها على ٧ ١/٢ شان أسبوعيا في حالة العجز المستمر مع اعمانات اضافية في بعض الحالات .	العجز غير الناشئ عن اصابة عمل
٢٠ شلنا أسبوعيا	—	الشيخوخة
١٨ شلنا أسبوعيا	—	الترمل
٢ جنيه (منحه)	—	الوضع
٢ جنيه اضافية	—	الوضع في حالة الأم التي تؤدي عملا مربحا
لا شيء	—	مصاريف الجنائز
نصف الأجر بحيث لا يزيد عن ٣٠ شلنا اسبوعيا	الى أن يحصل على مبلغ اجمالي	العجز الناشئ عن اصابات العمل
علاج عمومي للرجل مع اعمانات اضافية في بعض الحالات	—	العلاج الطبي

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

(من الطبقات المشتركة في التأمين في الوقت الحاضر)

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

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

٢٨٥ — وللإجابة من الناحية الثانية يمكن الرجوع الى ميزانيات العائلات التي قامت بها وزارة العمل سنة ١٩٣٧ — ١٩٣٨ ، وتدل هذه الاحصاءات على أن متوسط ما تنفقه عائلة العامل في وجوه الحياة التي يتناولها كلها أو معظمها مشروع الضمان الاجتماعي يزيد عن ٦ شلنات أسبوعيا بخلاف اشتراك نقابات المال وقدره شلن وأربعة بذات أسبوعيا . وقد وضعنا تفاصيل هذه النفقات وقدرها $٧\frac{٣}{٤}$ بذات أسبوعا في الخانة الثانية من الجدول رقم ١٥ الآتي بياحه . وفي مقارنة هذه الأرقام بالاشتراك المقترح يجب ملاحظة أمرين : الأمر الأول هو أن النفقات العائلية المذكورة تتضمن أن في كل عائلة أكثر من شخص واحد يعمل بأجر ، فقد كان متوسط أصحاب الأجر في كل عائلة $١\frac{٢}{٣}$ منهم ١,٢٢ ذكور من سن ١٨ فصاعدا . وكما يتضح من الجدول المشار اليه بلغ ما تدفعه كل عائلة بصفة اشتراكات في التأمين الاجباري $٢٤\frac{٢}{٣}$ بنس ، بينما كان اشتراك الرجل البالغ بمفرده وقت عمل الميزانيات المذكورة ١٩ بنس . فاذا خفضنا بنفس النسبة ما تنفقه عائلة العامل في اشتراكات التأمين واستقطاعات المعاشات الخ وما تنفقه في العلاج الطبي والأدوية ، وصلنا بذلك إلى أرقام الخانة الثالثة في الجدول رقم ١٥ ، وهي الأرقام التي يمكن اعتبارها بحق أنها تمثل ما ينفقه العامل البالغ في اغراض مماثلة لأغراض التأمين في سنة ١٩٣٨ — ١٩٣٩ . الأمر الثاني هو أن الاشتراك المقترح ليس على أساس أسعار ١٩٣٨ — ١٩٣٩ بل تزيد منها بمقدار ٢٥٪ . ولا شك أن ارتفاع الأجور لن يكون أقل من هذا . فالمقارنة بين النفقات الحالية والاشتراك المقترح وقدره ٤ شلن ٣ بنس تقتضي زيادة أرقام الخانة الثالثة بنسبة ٢٥٪ . وبذلك نحصل على أرقام الخانة الرابعة في الجدول ، فيكون مجموع نفقات الرجل البالغ التي يدفعها من أجره في الوقت الحاضر في وجوه التأمين كلها أو بعضها ، هي $٧\frac{٣}{٣٠}$ بنس أو ٥ شلن و ١٠ بنس بالمقابلة مع ٤ شلن و ٣ بنس قيمة الاشتراك المقترح . ولا يدخل في حسابنا طبعاً ان التأمين الاختياري سينتهي أو يقل بإدخال التأمين الاجباري ، بل نتفق أن قدراً كبيراً منه سيظل مستمراً ويزيد على مر الزمن كلما ارتفع مستوى المعيشة . ولكننا إذا خصصنا ولو نصف ما ينفق الآن في أقساط التأمين وثلاثة أرباع ما ينفق على العلاج الطبي لأصبح من الممكن أداء الاشتراك الجديد وقدره ٤ شلن و ٣ بنس بدون أية صعوبة .

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

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

(٢) ان قدرة ذوي الأجور المنخفضة على أداء اشتراكات التأمين المطلوب دون أن يقتطعوا شيئا من نفقات معيشتهم الضرورية متردد كثيرا بفضل حصولهم على مرتبات أولاد .

الجدول رقم ١٥

نفقات عائلات العمال في شئون التأمين (بالبنس أسبوعيا)

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

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

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

اشتراك الشخص المؤمن عليه

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

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

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

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

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

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

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

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

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

وإذا قورن مجموع اشتراكات المؤمن عليهم من جميع الطبقات بمجموع إيرادات الضمان الاجتماعى كلها لوجد أنها بنسبة ٢٣ ٪ من هذا المجموع ، وإذا قورن اشتراكهم نظير اعانات التأمين النقدية بمجموع هذه الاعانات لوجد أنه تمثل ٢٩ ٪ من هذا المجموع .

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

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

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

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

صندوق العجز الناشئ عن اصابات العمل

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

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

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

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

بتسعة عامة لن يتعدى حوالى $7\frac{1}{2}$ مليون جنيه سنويا . والمقدر أن خطرا لاصابات في الصناعات الخطرة يكلف فوق ذلك $7\frac{1}{2}$ مليون سنويا .

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

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

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

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

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

نسب متغيرة

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

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

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

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

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

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

الضمان الاجتماعي وهل يستحق نفقاته

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

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

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

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

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

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