الباب السادس

الضمان الاجتماعى والسياسة الاجتماعية

٤٠٩ — الضمان الاجتماعى المنوه عنه فى هذا التقرير، معناه تحقيق دخل معين. وخطة الضمان الاجتماعى المبينة فى هذا التقرير، هى خطة للتحرر من العوز بتأمين هذا الدخل. غير أن كفاية الدخل فى حد ذاتها ليست كل شىء لأن التحرر من العوز ما هو إلا إحدى الحريات الضرورية للجنس البشرى، وكل خطة من خطط الضمان الاجتماعى فى نطاقها الضيق تفرض وجود سياسة اجتماعية مقررة فى الميادين الأخرى، التى ليس من الملائم أن يتناول هذا التقرير معظمها، وتتضمن الخطط المقترحة هنا ثلاثة التزامات معينة تتصل بها أشد اتصال وتستدعى البحث لكى تفهم الخطة نفسها، وهذه الالتزامات مرتبات الأطفال، وخدمات الصحة الشاملة وإعداد المؤمن عليه لاستئناف العمل، وضمان العمل، وبعد بحث هذه الالتزامات الثلاثة تثار المسائل العامة المتعلقة بإمكان جعل التحرر من العوز أحد الأغراض التى يراد تحقيقها بعد الحرب مباشرة، وما إذا كان يحسن البدء بتنظيم الخدمات الاجتماعية والتجديد الاجتماعى أثناء الحرب.

الالتزام الأول — مرتبات الأطفال

٤١٠ — الالتزام الأول من الالتزامات الثلاثة التى تتعلق بخطة الضمان يتضمن مشروعا عاما لمرتبات الأطفال، وهذا يعنى أنه ستدفع نفقة للقائمين بشؤون الأطفال نظير الإشراف المباشر على صيانتهم والعناية بهم، والفرض قائم على حجتين ترتبط إحداهما بالأخرى:

٤١١ — أولا، أنه ليس من المعقول ضمان دخل يكفى لقوام الحياة مع العلم بأن هذا الدخل يعترضه التعطل والعجز، بدون أن يتفق وجود دخل كاف أثناء العمل، ولذا وجب أن يكون التأمين الاجتماعى جزءا من سياسة تعين حدا أصليا أدنى للدخل وتعيين هذا الحد للعائلات المختلفة يكون أمرا عسيرا اذا اعتمدنا

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

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

٤١٣ — هناك غير الرأيين اللذين تثيرهما اعتبارات الضمان الاجتماعى ، آراء أخرى تنشأ عن النظر فى عدد السكان والعناية بالأطفال . وبما أن الشعب البريطانى لا يستطيع الاستمرار بمعدل مواليده الحالية ، وجب أن تكتشف الوسائل لتغيير الاتجاه الحالى لمعدل المواليد . ولا ينتظر أن تحل مرتبات الأطفال أو أية بواعث اقتصادية أخرى هذه المشكلة بحمل الآباء الراغبين عن انجاب الأطفال على زيادة النسل لا لشئ الا زيادة الدخل . وكل ما هنالك أن مرتبات الأطفال تساعد على رفع معدل المواليد ، إذ تمكن الآباء الذين يرغبون فى زيادة النسل من تنفيذ رغبتهم دون الاجحاف بحق المولودين قبل ذلك ، وتكون دليلا على الاهتمام القومى بالأطفال تحقيقا لرغبة الرأى العام من حيث العناية بالأطفال .

ومهما يخبئه المستقبل عن كبر العائلات أكثر مما هو عليه ممكن الآن ، فان من الضرورى أن يتوفر لأطفال العائلات الصغيرة الموجودة حاليا أحسن عناية ممكنة ،

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

٤١٤ — والآن يمكن أن تقبل مرتبات الأطفال كمبدأ عام . غير أن من المرغوب فيه وضع اقتراحات للشكل العملى الذى تكون عليه هذه المرتبات من وجهة التضامن الاجتماعى . وأهم النقط التى تستدعى البت تتعلق بالمورد الذى تدفع منه هـذه المرتبات ومقياسها ومن هم الأطفال الذين تدفع عنهم والهيئة التى تدير هذه الخدمة .

٤١٥ — أما إيجاد مورد ثابت لمرتبات الأطفال فالرأى فى ذلك ألا تكون تلك المرتبات مقابل اشتراكات فينبغى أن تصرف بأكملها من الضرائب ولا يصرف شىء منها من اشتراكات التأمين . وهناك اعتبارات عملية لوجهة النظر هذه : أولا ، إن الفئـة الموحدة للاشتراكات التى تدفع لتحقيق الأغراض التى يجب الاشتراك فى نفقاتها مرتفعة الى الحد اللازم لذلك ، ومن حيث إن اشتراكات التأمين الموحدة هى ضريبة التصويت أو ضريبة على العمل فان لهـا ما يبررها فى حدود معينة ، ولكنها لا تقبل الزيادة غير المحدودة . ثانيا ، أن المعونة التى تقـدم الى الأطفال يجب أن تكون عينية بقـدر معين . و بالرغم من أن الرأى هنا يوجب صرف مرتبات الأطفال على الأغلب نقدا ، فان مقدار المبلغ المدفوع فى أى وقت يجب أن يعـدل تبعا لقيمة الحاجيات العينية ، و إذا كانت تكاليف النفقات تتحملها الحكومة فان ذلك التعـديل يكون أيسر مما إذا كانت النفقات جزءا من نظام الاشتراكات . وهذان اعتباران عمليان لكل منهما قيمته من وجهة المبدأ . فيمكن القول من جهة بأن مرتبات الأطفال صورة من اهتمام الهيئة الاجتماعية المباشر بهم . كما يمكن القول من وجهة أخرى بأن الأطفال هم ذخر المستقبل ، و يجب أن يشترك فى إعدادهم جميع الناس بمساهمتهم فى صندوق التأمين . و إذا جاز من ناحية المبدأ الأخذ بأحد هذين الرأيين دون الآخر جاز من ناحية العمل أن يقرر اقتسام هذه النفقات . ولذلك اقترح فيما بعد استثناء الطفل الأول فى كل عائلة من التمتع بالمرتب أثناء المـدة التى يكسب فيها الأب ، كى تشترك الدولة والآباء فى تحمل العبء المـالى للعائلة .

وتدفع إعانة عن الطفل الأول أيضا فى حالة توقف العائل عن الكسب وذلك زيادة على اعانات التعطل والعجز والوصاية . على أنه فى حالة قيام الدوله بدفع المرتبات كلها يمكن تحميل صندوق التأمين الاجتماعى تكاليف نفقة الطفل الأول كما هو جار فى تحميل صندوق التعطل تكاليف نفقات الأطفال التى تمنح الآن فى تأمين البطالة . وبالاجمال، فانه من المستحسن أن تتحمل الخزانة العامة تكاليف مرتبا . الأطفال فى حالة اشتغال الأب وفى حالة عدم اكتسابه على السواء ، أى تصبح مرتبات الأطفال خدمة بغير اشتراكات . ومع ذلك يمكن أن تقوم وزارة الضمان الاجتماعى بادارة هـذه الخدمة وتصرف عليها لا من صندوق التأمين الاجتماعى ، بل من منحة خاصة من مالية الدولة .

٤١٦ — أما عن قيمة مرتبات الأطفال كما جاء فى الفقرات ٢٢٦—٢٢٨ فان المرتبات المطلوبة لسد الحاجات الكاملة للأطفال من مختلف الأعمار من مأكل وملبس ووقود وضوء ، قد حسبت على أساس متوسط واحد للاطفال من جميع الأعمار قدره ٧ شلنات فى الأسبوع حسب أسعار سنة ١٩٣٨ على أنه قد روعى فى تحديد متوسط النفقة المقـدرة بمبلغ ٨ شلنات فى الأسبوع المقترحة لكل طفل بموجب الفقرة ٢٣٢ ارتفاع الأسعار بعد الحرب وما يحتمل عليه الأطفال الآن من وجبات مدرسية وتقديم اللبن لهم بثمن رخيص أو بلا ثمن . ولا يترتب على هذا وجوب دفع مرتب نقدى لكل طفل على أساس هذا المقياس . وذلك لسببين :

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

بطريقين : إما بصرف مرتب لكل طفل يكون أقل من تكاليف الانفاق عليه ، أو بعدم تخصيص مرتب للطفل واحد فى كل عائلة ومنح نفقة محسوسة أو كاملة لكل طفل من الأطفال الآخرين . والطريقة الثانية أفضل وهى مطبقة هنا إذ أنها تؤدى الى نقص كبير فى تكاليف هذه المرتبات بالنسبة للمجتمع ، وبدون مشقة على الآباء ، كما يزيد النصيب الذى تتحمله الهيئة الاجتماعية تبعا لكبر حجم العائلة . وهذا يجعل المرتبات أشد أثرا فى مكافحة العوز وفى التشجيع على تكوين العائلات الكبيرة .

٤١٨ — وثانيا : يمكن القول إنه مهما يقدره الخبراء فان كل أم تعول ٦ أطفال ، تعرف أن دؤلاء الأطفال لا يكلفون ٦ مرات مثل ما يكلفه الطفل الواحد من طعام وكساء ووقود ، وأنه اذا احتاج الطفل لسبعة شلنات على أساس أسعار ١٩٣٨ (أو ٩ شلنات مثلا باسعار بعد الحرب المؤقتة) لسد هذه الحاجات فان ٤٢ شلنا لعائلة تعول ٦ أطفال (أو ٥٤ شلنا باسعار ما بعد الحرب) تبدو أكثر من اللازم . والحق أنه ليس من السهل أن يقدر الانسان فى التقديرات السابقة متى يمكن تبرير إجراء انقاص محسوس فى التكاليف عن كل رأس ، لعدد من الأطفال. هذا ويخصص من السبعة الشلنات وهو متوسط ما قبل الحرب ٥/١١ شلنات للمأكل طبقا لغذاء شخص عادى . وقد يقل التبذير فى العائلة الكبيرة ، أما مبلغ الـ ٥/١١ شلنا فانه لا يتسع لأى تبذير . وثلاثة بنسات الوقود هذه عبارة عن سدس الفرق المسجل بين عائلة من شخصين وعائلة من ثمانية أشخاص . ويمكن تحقيق اقتصاد ضئيل من العشرة البنسات المخصصة للملبس فى العائلات الكبيرة ، بانتقال الملابس من شخص لآخر . ومتوسط السبعة الشلنات قابل للانتقاد اذ لم يحسب فيه حساب الايجار . فاذا كان من المتيسر للعائلات التى تعول أطفالا كثيرين ، تقليل تكاليف الطعام والملبس والوقود لكل طفل فان هذا ليس متيسرا فيما يتعلق بالايجار . ويحتمل أن يكون صحيحا أن آباء قلائل من ذوى العائلات الكبيرة ينفقون فى الحاجات الضرورية لأربعة أطفال أربعة أمثال ما ينفقونه على طفل واحد ، أو ينفقون على ستة أطفال ستة أمثال ما ينفقونه على طفل واحد . ولكن الأشخاص الذين يستطيعون عمل ذلك هم الذين لهم إيرادات لا تتوقف بأى حال على عدد أطفالهم .

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

عدد الأطفال فى الأسرة	المرتب الأسبوعى لكل أسرة	متوسط المرتب الأسبوعى لكل طفل
	شلنا	شلنا
١	—	—
٢	٨/—	٤/—
٣	١٦/—	٥/٤
٤	٢٤/—	٦/—
٥	٣٢/—	٦/٥
٦	٤٠/—	٦/٨

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

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

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

٤٢٢ — أما من وجهة الأطفال الذين تدفع المرتبات بالنسبة لهم ، فأبسط طريقة لذلك هى أن نجعل المرتبات عامة مع قبول استثناء الطفل الأول مدة ارتزاق العائل . ومن المسلم به أنه يمكن ادخار شىء من أى ايراد معقول . وحيث أن دفع مرتبات عن الأطفال لجميع العائلات بصرف النظر عن مواردها ، معناه اعطاء نقود لاناس فى بحبوحة من العيش وليسوا فى حاجة اليها ، فيمكن اصلاح ذلك بتعديل الخصم الذى يسمح به الآن فى ضريبة الايراد بالنسبة للأطفال . ولا يعنى هـذا إحلال الخصم من الضريبـة محل مرتب الأطفال . والواقع أن المسائل الخاصة بالضرائب والمرتبات منفصل بعضها عن بعض وتتضمن اعتبارات مختلفة .

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

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

٤٢٥ — النتائج العملية التى تستخرج من هذا البحث هى :

(١) أن يؤخذ المال اللازم لمرتبات الأطفال من أموال الدولة وذلك عن جميع الأطفال ما عدا الطفل الأول ما دام العائل يرتزق ، أما فى حالة تعطله عن الكسب فيدفع المرتب عن الطفل الأول أيضا .

(٢) متوسط المرتب يجب أن يكون ٨ شلنات فى الأسبوع وذلك زيادة على المساعدة العينية القائمة . أما المرتب الحقيقى فيجب أن يتدرج تبعا لسن الطفل . وبقدر ما تزداد المساعدة العينية عن مقياسها الحالى يجب إنقاص المرتبات النقدية .

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

الالتزام الثانى — الخدمات الصحية وإعداد المؤمن عليهم لاستئناف العمل

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

٤٢٧ — يتلخص الجزء الأول من الالتزام الثانى فى أن تقوم إدارة صحية أهلية شاملة بتقديم مايحتاج اليه كل مواطن من علاج بالشكل الذى يحتاج اليه فى منزله أو بدور العلاج العامة أو الخاصة أو بالاستشارة الطبية ، كما تقدم أيضا اللوازم التى يتطلبها علاج الأسنان والأعين والجراحة ، وتتولى كذلك التمريض والولادة ، وإعداد الشخص المصاب لاستئناف العمل بعد معالجته . وسواء أدمجت تكاليف الخدمة الصحية فى اشتراكات التأمين الاجتماعى أو لم تدمج وجب فى الخدمة نفسها :

(١) ألا يتولى تنظيمها الوزارة المختصة بالتأمين الاجتماعى ، بل السلطات المسؤلة عن صحة الشعب المعنية بالاحتياطات الايجابية والوقائية والعلاجية .

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

إن إعادة شخص مريض لصحته هى قبل كل شىء واجب على الدولة وعلى المريض نفسه والالتزام المذكور هنا يتمشى مع تعريف أغراض الخدمة الطبية المقترحة فى تقرير لجنة التنظيم الطبى للنقابة الطبية البريطانية وهى :

(ا) وضع نظام طبى يكفل تحقيق الصحة وتوقى الأمراض أو تخفيف وطأتها .

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

٤٢٨ — ويخرج تنظيم معظم هذه المسائل عن نطاق هذا التقرير . وليس من الضرورى ابداء رأى فى الأمور الخاصة بحرية اختيار الطبيب وعلاج الجماعة أو الفرد أو مركز المستشفيات الاختيارية والعامة فى مشروع أهلى . كما ليس من الضرورى ابداء رأى عن شروط الخدمة والمكافأة الخاصة بالأطباء على اختلاف درجاتهم وأطباء الأسنان والممرضات إلا بقدر ماتؤثر هذه الشروط فى إمكان تقليل المرض أو مراقبته بما يؤثر فى مالية صندوق التأمين الاجتماعى . ومتى قبل المبدأ الخاص بنقل إدارة العلاج الطبى من التأمين الاجتماعى لتكون جزءا من الخدمة الصحية الشاملة أصبحت المسائل التى تستدعى البحث فى هذا التقرير على الأغلب مسائل مالية ، مثال ذلك هل يشمل الاشتراك فى التأمين الاجبارى جزءا من تكاليف العلاج ؟ و إذا كان الأمر كذلك فما قيمته ؟

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

٤٢٩ — ولمعالجة هذا السؤال المالى يكون من المرغوب فيه النظر على حدة فى العلاج المنزلى والعلاج بدور العلاج والخدمات الخاصة كعلاج الأسنان والعيون والخدمات الملحقة كتقديم اللوازم الطبية والجراحيـة والتمريض و إعداد دور النقاهة .

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

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

عن ذلك إبطال للعلاج الخاص . فكل من عنده رغبة أو موارد سوف يستطيع أن يدفع قيمة العلاج الخصوصى حتى ولو احتاطت الخدمة الطبية لهذا الأمر كما يدفع الغادون أجر المدرس الخاص مع أن التعليم العام فى متناول الجميع . غير أنه سوف لا يجبر أى شخص على أن يدفع على سنة . والمجال المقدر للعلاج الخصوصى سوف يكون من الضيق بشكل لايستحق معه الإبقاء عليه .

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

٤٣٢ — لم يدمج العلاج فى المستشفيات وما شاكلها فى الاشتراكات الحالية للتأمين الصحى إلا بقدر ضئيل وذلك بصفة إعانة إضافية ، ولكل مواطن الحصول على علاج فى مستشفى عام على أن يدفع التكاليف حسب موارده أو يعفى من الدفع اذا لم يستطع ذلك ، ويمكن العلاج أيضا فى مستشفى خصوصى إما بواسطة دفع اشتراك اختيارى سابق لمشروع المستشفى المعان أو بالدفع حسب الموارد بالاتفاق مع من يمد المستشفى بالمساعدة . ولقد كان نمو مشروعات المستشفيات المعانة فى السنوات التى سبقت هذه الحرب عظيما . ويتضح أنها تشمل الآن أكثر من ١٠,٠٠٠,٠٠٠ من العمال وتؤتى ما يزيد على ٦,٥٠٠,٠٠٠ من الجنيهات فى السنة للمستشفيات الاختيارية وتقدر تكاليف جمع هذه المبالغ بستة فى المائة . وفى لندن و بعض الجهات الأخرى من المملكة يخول للمساهم فى جمعية الادخار للمستشفيات : العلاج المجانى فى المستشفى الاختيارى أو فى المستشفى العام طبقا لما يناسب حالته . ولقد دلت ميزانيات الأسرة التى أعدتها وزارة العمل عن سنة ١٩٣٨/١٩٣٧ على أن متوسط مادفع لجمعيات الادخار للمستشفيات بلغ ٣ ¼ بنس فى الأسبوع من كل أسرة تشتغل بالصناعة و٣ بنسات فى الأسبوع عن كل أسرة تشتغل بالزراعة . والشعب البريطانى على استعداد ومقدرة للمساهمة فى تكاليف المعالجة بدور العلاج . فهل يدمج اشتراك لهذا الغرض فى اشتراكات التأمين الاجبارى ويصرف كمنحة من صندوق التأمين الاجتماعى لمصالح الصحة لصيانة هذه المؤسسات ؟ الرد على هذا السؤال المالى مثل الرد على نظيره فيما يتعلق بالعلاج المنزلى يتضمن مسائل تنظيمية ومالية . فاذا

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

٣٣٤ — ونورد فيما يلى أهم الاعتبارات المتعلقة بالاختيار بين هذين السبيلين :

(١) أهمية توفير العلاج المناسب بالمستشفيات لكل مواطن وعدم تأخير الانتفاع بهذا العلاج فى أقرب وقت عند الضرورة بسبب أى اعتبار مالى . ومن هذه الوجهة تكون الطريقة الأولى هى المثلى وتكون أفضل من العلاج المجانى على حساب دافع الضرائب ، فان الناس يقبلون على الانتفاع بما دفعوا ثمنه بمجرد حاجتهم اليه ، وهم يساهمون فى تمويله بطريق مباشر كمشتركين أكثر منهم كدافعى ضرائب . ولكن قد يقال إن الناس فى ظل النظام الحاضر لايتأخرون فى الواقع عن الإفادة من علاج المستشفيات عند حاجتهم إليه ، وإن الطبيب العام يشير عليهم بالتوجه للمستشفى بمجرد أن تدعو الحاجة الى ذلك ، وانهم إن لم يكونوا من المساهمين الاختياريين فسيطلب اليهم أن يساهموا بقدر ما تسمح به مواردهم ليس إلا . وقد تكون الاسباب العملية الرئيسية التى تؤخر الناس فى الوقت الحاضر عن الانتفاع بعلاج المستشفى بعد أن أصبح مرغوبا فيه لاترجع الى صعوبات فى دفع تكاليف العلاج ، ولكن الى عدم توافر الأمكنة الكافية فى المستشفيات أو عدم الرغبة فى ترك العمل أو الواجبات المنزلية والبقاء بالمستشفى للعلاج أو عدم القدرة على ذلك . وقد أدرجنا اقتراحا فى البند ٣٤٤ للتغلب على هذه الصعوبة الأخيرة .

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

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

٤٣٤ — هناك مسألة لها أهمية ثانوية فيما يختص بالعلاقات بين مشروع التأمين الاجتماعى والنظام المالى للمستشفيات ، وهى معرفة ما اذا كان الاشخاص غير القادرين على الكسب ويتناولون اعانة عجز عند دخولهم أى مؤسسة ، يجب أن يدفعوا نصيبا فى مقابل إقامتهم بصفة "مصاريف فندق" . وهذه المسألة يصعب أن تكون محل بحث اذا نظرنا الى الاعانات القليلة التى يقدمها نظام التأمين الصحى الأهلى الحالى ، ولكن يمكن القول بأنه اذا كان مشروع التأمين الاجتماعى يقدم اعانات فى المستقبل كافية لسد نفقات الطعام واحتياجات الوقود بالنسبة للشخص المؤمن عليه ومن يعولهم ، فانه من المعقول طالما أن هذا الشخص يحصل على طعامه ووقوده فى المستشفى وليس فى منزله ، أن تخصص النقود التى كانت معينة لهذا الغرض لحساب المستشفى . وعلى كل حال فالمسألة ليست لها أهمية كبيرة فيما يختص بمالية المؤسسة من حيث العلاج ، وذلك لأن المبلغ الذى يمكن ادخاره لمناسبة غياب الشخص المؤمن فى المستشفى لا يزيد على ٤٠ شلنا فى الأسبوع ، ولكن اذا كان عدلا أن نحمل الشخص أى نصيب فمن المناسب أن نقرره لتفادى ما قد يكون هناك من فائدة للمريض فى اطالة مدة بقائه فى المستشفى عند ما يصبح قادرا على العودة الى المنزل .

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

هناك من شك فى وجوب جعل حق التأمين فى علاج الأسنان المجانى عاما كباقى الخدمات الطبية الأخرى . والفارق الجوهرى الوحيد الذى يظهر أنه جدير بايجاده هو فيما يتعلق بالتركيبات ، لضمان العناية فى الاستعمال يكون من المناسب أن يتحمل الشخص الذى يستعمل هذه التركيبات جزءا من تكاليف تجديد طقم الأسنان وقد يسرى هذا أيضا على الطقم الأصلى . وما ينطبق على طقم الأسنان ينطابق أيضا على تركيبات العيون .

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

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

من المؤسسات وسواء كان علاجا طبيا أو خاصا بالأسنان أو إضافيا ، ولكن بدون أى مقابل . وقد اقترح كذلك أن يحول المال المتجمع من هذه المبالغ للصلحة أو المصالح المكلفة ادارة الخدمة الصحية لتغطية جزء — ولا يمكن إلا أن يكون جزءا — من مجموع التكاليف ، ولكن هذه الاقتراحات ليست إلا مؤقتة وهى محل للمراجعة والتعديل على ضوء الأبحاث والتجريبات المفترضة التالية ، فإن المهمة الأساسية لوزارة الضمان الاجتماعى ليست فى تفاصيل الخدمة الصحية الأهلية وإنما فى ايجاد خدمة صحية يمكن بها القضاء على المرض بالوقاية والعلاج ، ويمكن أن تحصل منها على الإشهاد الدقيق اللازم لمراقبة دفع الاعانات طبقا للعدلات المقترحة بهذا التقرير .

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

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

(ثانيا) أن تكون المرتبات النقدية للأشخاص الذين فى دور العلاج لاستعادة قواهم موازية لإعانة التدريب بما فى ذلك بدل الانتقال والسكنى حيث يكون ذلك ضروريا .

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

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

الالتزام الثالث — كفالة العمل

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

(أولا) إن دفع اعانات نقدية بغير شرط باعتبارها حقا فى أثناء البطالة لايعد مرضيا إلا لفترات قصيرة من البطالة ، أما بعد ذلك فإن القعود التام عن العمل ولو مع وجود دخل ، يؤدى إلى الانحطاط الخلقى — ولهذا فان الذى يقترحه التقرير هو أن تكون إعانة البطالة بعد مدة معينة مشترطا فيها الحضور إلى مركز العمل أو التدريب ، ولكن هذا الاقتراح لايكون عمليا إذا وجب تطبيقه على أناس يعدون بالمليون أو بمئات الألوف .

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

يجعل من الضرورى وضع اشتراطات دقيقة والالتجاء الى تدابير معقدة وشاذة ينبغى اجتنابها فى مشروع صالح للتامين ضد البطالة .

(ثالثا) إن لحالة سوق العمل علاقة مباشرة بشفاء الجرحى والمرضى وتمكينهم من استعادة قدرتهم على العمل، بامكان إتاحة فرصة لاستئناف العمل النافع والحياة السعيدة للمصابين بعاهة جزئية مثل الصمم. وفى حالة البطالة بين جماعات كبيرة لا يشعر الذى يأخذ إعانة أو تعويضا بباعث على الرجوع إلى العمل، وأما فى وقت اشتداد الطلب على الأيدى العاملة كما فى أيام الحرب فان المرضى والمشوهين يشجعون على الشفاء لينتفع بهم .

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

خامسا — كان ينبغى أن يكون فى طاقة الجماعة أن تتحمل نفقات مشروع الضمان الاجتماعى كله، غير أن هذه النفقات جسيمة، فاذا زاد عليها التبذير والبعثرة فانها قد تصبح غير محتملة، والبطالة شر صور البعثرة لأنها تزيد الإنفاق على الإعانة وتقلل الدخل .

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

الرابع من هذا التقرير أنه فى الصناعات الخاضعة الآن للتأمين ستكون نسبة البطالة فى المستقبل حوالى ١٠ ٪ وأنه فى حالة جميع المستخدمين المؤمنين فى الطبقة ستكون نسبة البطالة ٨ ½ ٪ فى المتوسط. ويصح أن نأمل إمكان نقص البطالة عن هذا الحد، وبذلك يزداد المال المتوفر فى صندوق التأمين الاجتماعى لاستخدامه فى اعانات أفضل أو لتخفيض قيمة الاشتراك. ولكن لا يكون من الحكمة فرض نسبة أقل للبطالة عند اعداد ميزانية الضمان، فانه ليس المطلوب الغاء كل بطالة بل الغاء البطالة بين جماعات كبيرة، أو البطالة التى تستمر عاما بعد عام لفرد واحد. وقد تبين فى بداية التأمين ضد البطالة فى سنتى ١٩١٣ و ١٩١٤ أن أقل من ٥ ٪ من مجموع المتعطلين فى الصناعات المؤمن عليها تعطلوا ١٥ أسبوعا، فحتى اذا لم يتسن الرجوع الى هذا المستوى فإنه ينبغى أن يتسنى جعل استمرار بطالة الفرد أكثر من ٢٦ أسبوعا أمرا نادرا فى الأحوال العادية.

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

وهى توطيد العمل، بجعل فئات الاشتراك مختلفة بطريقة عكسية، أى بزيادتها فى السنوات الحسنة وخفضها فى السنوات السيئة، فان ذلك يزيد فى مقدرة الصندوق على دفع دينه أو تكوين احتياطى فى الأوقات الطيبة كما يزيد فى استهلاك الاحتياطى أو الاستدانة فى الأوقات السيئة . فمن شأن خفض اشتراكات اصحاب الأعمال فى الأوقات السيئة أن يساعدهم على طلب العمال بطريقة مباشرة كما أن خفض اشتراكات العمال يزيد فى قوة الشراء عندهم، وهذا ينشط الطلب على الأيدى العاملة بطريقة غير مباشرة . أما اذا كان اختلاف اشتراكات التأمين على النحو المقترح يعتبر عمليا وما هى الأداة التى ينفذ بها، فذلك ما يخرج عن نطاق التقرير لأنه جزء من المسألة العامة الخاصة بالسياسة المالية والميزانية بعد الحرب و ينبغى درسهما عند وضع تلك السياسة .

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

التخلص من العوز كغاية ممكنة عمليا بعد الحرب

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

٤٤٥ — ان الخطوة الأولى فى تقدير الموارد الاقتصادية المحتملة للجماعة بعد الحرب الحاضرة هى أن نستعرض ما كانت عليه قبل الحرب . وقد استخدمنا فيما سبق من التقرير لتشخيص حالة العوز البحوث الاجتماعية التى أجراها باحثون نزيهون فى بعض المراكز الصناعية الرئيسية فى بريطانيا بين سنتى ١٩٢٨ و١٩٣٧، ويمكن أن نستخدمها أيضا لنبين أن جملة موارد الجماعة كانت كافية لجعل العوز

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

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

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

فى الثلاثين أو الأربعين سنة الماضية، وكانت البحوث التى جرت فى لندن و يورك حديثا مقصودا بها عقد مقارنات مع ما ظهر من بحوث سابقة، أثبتت حصول تقدم كبير عام لا شك فيه. فعندما جرى البحث الجديد فى مستوى الحياة فى لندن وشروط العمل فيها فى سنة ١٩٢٩ ظهر أن العامل العادى فى لندن كان يستطيع أن يشترى من المواد التى يستهلكها مايزيد بمقدار الثلث مقابل عمل يومى تنقص مدته ساعة مما كان يستطيع شراءه قبل ذلك بأربعين سنة حين قام " شارلزبوث " ببحثه الأصلى . أما مستوى المعيشة للعمال فى سنة ١٩٣٩ فى يورك فيمكن أن يعد أعلى مما كان فى سنة ١٨٩٩ بمقدار ٣٠ ٪. وقد ظهر أثر التحسن فى الأحوال الاقتصادية فى التحسن فى الأحوال الصحية — ففى لندن هبط نسبة الوفيات من ٦ و ١٨ فى الألف سنة ١٩٠٠ الى ٤ و ١١ فى سنة ١٩٣٥ وهبطت نسبة وفيات الأطفال من ١٥٩ الى ٥٨ فى الألف . وفى يورك هبطت نسبة وفيات الأطفال من ١٦١ فى الألف فى سنة ١٨٩٩ الى ٥٥ فى سنة ١٩٣٦. وفى نفس المدة زاد طول تلاميذ المدارس نحو بوصتين وزاد وزنهم حوالى خمسة أرطال . والرضاء المطرد والتحسن فى الصحة حقيقتان مقررتان فى هذين البلدين لا بالحدس والتخمين بل بالبحث العلمى النزيه . وما قيل تفصيلا عن هذين البلدين ينطبق على البلاد كلها بصفة عامة . فقد كانت الأجور الحقيقية للعمال، أى ما كان يستطيع العامل أن يشتريه بما يكسبه، قبيل الحرب الحاضرة تزيد على العموم نحو الثلث عما كانت عليه فى سنة ١٩٠٠ مع نقص مدة العمل ساعة كل يوم . وما كان يستطيع الأجير أن يشتريه عند تعطله عن الكسب بسبب المرض أو الاصابة أو البطالة أو انقطاع الكسب بسبب الشيخوخة، يزيد بنسبة أكبر (و إن بقى غير واف) وذلك بفضل تقدم التأمين الاجتماعى وما يتصل به من خدمات .

٤٤٧ — إن ارتفاع المستوى العام للمعيشة فى بريطانيا فى الثلاثين أو الأربعين سنة الى انتهت ببداية هذه الحرب له مغزيان : الأول ان زيادة الرخاء العام وارتفاع الأجور قد قللا العوز ولكنهما لم يقللاه الى الدرجة التى تجعله لا يستهان به — فالمغزى هو الحاجة الى تدابير جديدة لنشر الرخاء، وقد وضع مشروع الضمان الاجتماعى لسد هذه الحاجة — أى إيجاد حد أدنى قومى يمكن أن يتعداه الرخاء مع القضاء على العوز . والمغزى الثانى أن المدة التى تشملها المقارنات التى عقدت بين سنتى ١٩٠٠

و ١٩٣٦ تشمل الحرب العظمى الماضية . والمغزى فى هذه الحالة مشجع فمن الخطأ أن نفرض أن الحرب الحاضرة لابد أن ينتهى بها التقدم الاقتصادى لبريطانيا أو لبقية العالم — فبعد أربع سنوات من الحرب وانصراف الجهود عن إنتاج النافع الى إنتاج وسائل التدمير بين سنتى ١٩١٤ و ١٩١٨ ، تلا ذلك فترة من الصراع الاقتصادى ، ولم تتح فرصة للتجارة لدولة للانتعاش من صدمة الحرب ، فمرت على بريطانيا فترة بطالة عامة فى صناعتها الأساسية . ومع ذلك وعلى الرغم من فترة الدمار والعتك ، ظلت العوامل الدائمة فى التقدم المادى — أعنى الرقى الفنى وقدرة الجماعة الانسانية على التكيف تبعا لمقتضيات الأحوال الجديدة — سائرة فى مجراها ، فكانت الثروة الحقيقية للفرد فى المتوسط ببريطانيا التى تقلصت أموالها المستثمرة فيما وراء البحار وفقدت أسواق صادراتها وكثر العاطلون فيها ، كانت هذه الثروة أعلى ماديا فى سنة ١٩٣٨ مما فى سنة ١٩١٣ . وقد تكون الحرب الحاضرة أعظم تخريبا وتدميرا ، ومن المحتمل أن تتم ما بدأته الحرب الماضية من استنفاد أموال بريطانيا المستثمرة فيما وراء البحار وحرمانها موردا آخر للكسب فى الخارج بواسطة سفنها ، وبهذا وبغيره ستغير الحرب البيئة الاقتصادية التى يعيش فيها البريطانيون ويعملون . وقد يدعو ذلك إلى إعادة تكييف الأحوال على وجه حاسم ومؤلم فى بعض الوجوه ولا بد من فترات انتقال شديدة الصعوبة ، ولا أمل فى أوقات رضية فى المستقبل القريب ، ولكن الاعتقاد بأن الصعوبات لا يمكنه تذليلها وأن القدرة على التكييف صارت تعوز الشعب البريطانى وأن الرقى الفنى قد انتهى أو يمكن أن ينتهى ، وأن البريطانيين فى المستقبل قد قضى عليهم بالفاقة الدائمة لأنهم سيكونون قد انفقوا ما ادخره آباؤهم ، هذه هى روح الهزيمة التى لا مبرر لها والتى تناقض كل ما يهدى إليه العقل .

٤٤٨ — إن النظرية الاقتصادية التى تكلمت عنها فيما سبق لا تدور على المال ولكن على مستوى المعيشة والأجور الحقيقية ، فإذا كانت صحيحة فإن من الواضح أن التخلص من العوز بإعادة توزيع الدخل يدخل فى متناولنا . أما كيف يمول المشروع فأمر ثانوى وان كان مشكلة حقيقية لأن القول بأن العبء كله إذا وزع توزيعا حسنا يمكن حمله ليس معناه أنه يمكن حمله فى الواقع ما لم يوزع توزيعا حكيما والتوزيع الحكيم للعبء هو الغرض الذى ترمى إليه ميزانية

الضمان الاجتماعى كما أوردناها فى الجزء الرابع . وقد بينا هناك أن المشروع يحمل خزانة الدولة عبئا جديدا إضافيا مقداره على الأكثر ٨٦ مليونا فى السنة الأولى من التنفيذ التام، ولا يبدو من غير المعقول أن نرجو على الرغم من المطالب الأخرى التى على الخزانة العامة — أن يستطاع تدبير هذه النفقات الإضافية حينما ينتهى القتال الفعلى . وميزانية المشروع تفرض على الخزانة عبئا أكبر فى السنوات التالية لما شات التقاعد، وهذا ما تدعو إليه الثقة المعقولة فى مستقبل النظام الاقتصادى البريطانى والكفاءة الثابتة للشعب البريطانى . فأما أن هذا العبء يمكن حمله فى وقت معقول فليس موضع شك . وأما النسبة التى سيرتفع إليها العبء فلا تقرر نهائيا عند قبول المشروع لأن طول فترة الانتقال للمعاشات قابلة للتعديل و يمكن إطالتها عند الحاجة بدون مشقة جدية . وأما فيما يتعلق بالشخص المؤمن عليه فإن الميزانية تتطلب منه اشتراكات لتأمين حيوى هى فى جملتها أقل مما يدفع الآن للتأمين الإجبارى وللتأمين الاختيارى لأغراض أقل أهمية أو لخدمات طبية يدفع أجرها عند ما يتلقاها . وأما أصحاب الأعمال فإن المشروع يفرض عليهم زيادة فى تكاليف الأيدى العاملة يستعيضون عنها جزاءً حسنا فى كفاءة العمال وطيب قناعتهم .

٤٤٩ — إن الفكرة فى هذا القسم يمكن تلخيصها فيما يلى : إن التخلص من العوز لا يمكن أن يتحقق بمجرد زيادة الإنتاج وبدون توزيع سديد للإنتاج . ولكن التوزيع السديد ليس معناه ما تعارف عليه الكثيرون فى الماضى، أى التوزيع بين عناصر الإنتاج المختلفة وهى الأرض ورأس المال والإدارة والعمال، بل المطلوب هو توزيع أحسن لقوة الشراء بين ذوى الأجور أنفسهم، أعنى بين أوقات الكسب وأوقات عدم الكسب، وبين الأوقات التى تثقل فيها المسئوليات العائلية والأوقات التى تخف فيها أو لا تكون موجودة . والتأمين الاجتماعى ومنح مرتبات الأطفال ليسا إلا وسيلتين أوليين لإعادة توزيع الثروة . ومثل هذا التوزيع الحسن لابد أن يزيد فى الرخاء ، و إذا أحكم أمره فإنه يمكن أن يزيد فى الثروة، وذلك بكفالة النشاط الجسمانى . وهو لا يقلل الثروة إلا إذا انطوى على بعثرة فى الإدارة أو أدى إلى ضعف الدوافع إلى الإنتاج . ونحن فى الواقع ندفع الآن ثمن البطالة والعجز وإن كنا لا نشعر، فليس من زيادة العبء على الجماعة أن يدبر المال اللازم لها عن دراية وشعور . ومن شأن التأمين الإجتماعى الموحد أن يمحو كثيرا من البعثرة التى

تنطوى عليها النظم الحالية — فإذا أحكم التدبير وضبط الأمر وحسن التمويل فإنه لا يمكن أن يكون ذا أثر سيئ على دوافع العمل والإنتاج .

٤٥٠ — كان ممكناً أن يلغى العوز قبيل الحرب الحاضرة، ومن الممكن التخلص منه بعد الحرب، . لم يكن الشعب البريطانى قد صار وسيستمر، أفقر كثيرا مما كان قبلها، أعنى ما لم يستمر أقل إنتاجا مما كان هو وأسلافه من قبل . ولا معنى للاعتقاد — خلافا لما تدل عليه التجربة — بأنه سيكون أقل إنتاجا . فالجواب عن السؤال عما إذا كان التحرر من العوز يجب أن يعد من أغراض ما بعد الحرب الممكنة التحقيق فى وقت قريب ، هو جواب بالإيجاب بشروط أربعة :

(ا) أن يكون العالم بعد الحرب عالما تفرض فيه الأمم على نفسها أن تتعاون على الإنتاج فى سلام لا أن تتآمر وتتخذ التدابير لتبادل التدمير علنا أو سرا .

(ب) أن تنفذ التعديلات فى السياسة الاقتصادية البريطانية والإصلاحات التى يقتضيها تغير الأحوال بعد الحرب بحيث تؤدى إلى كفالة العمل المنتج .

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

(د) أن تتخذ فى خلال الحرب القرارات والتدابير اللازمة للشروع مثل تنظيم التأمين الإجتماعى وما يتصل به .

٤٥١ — هل يوجد سبب يمنع تحقيق الشرط الرابع الآن ؟ إن إعادة تنظيم التأمين الإجتماعى وما يتصل به لكفالة الدخل فى جميع الطوارئ هو غرض عام يتفق عليه كل العقلاء، وهو يؤدى إلى تغييرات تتصل بمصالح بعض الطبقات، ولكنه لا يثير مسائل سياسية أو حزبية، وهو يتطلب عملا جسيما يتعلق بتفصيلات التشريع والتنظيم ويحتاج إلى وقت قد يكون متيسرا عقب مباشرة الحرب . وإذا أريد أن يكون مشروع التحرر من العوز، بقدر ما يتيحه التأمين الإجتماعى، جاهزا ومعدا للأخذ به عند انتهاء الحرب، فلا بد من إعداده أثناء الحرب .

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

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

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

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

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

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

وهناك بعض مسائل قد يحتاج الأمر الى دراستها دراسة جديدة منها ما يأتى :

(ا) تنظيم الخدمة الصحية الأهلية وهى التى يتكون منها الجزء الأول من الالتزام .

(ب) وهى مسألة تدرسها المصالح المختصة أو هيئة جديدة مستقلة بالتشاور مع السلطات التى يعنيها الأمر خارج الحكومة .

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

(د) مسألة العلاجات الأخرى التى شرحت باختصار فى الفقرات ٢٥٨ الى ٢٦٤ والتى تحتاج كما ذكرنا فى هذه الفقرات الى أن تتولى درسها هيئة ذات مؤهلات فنية ومحلية وعندها متسع كاف من الوقت لدراستها .

(ه) ادماج الأحكام الخاصة بإصابات العمل وأمراض المهنة فى مشروع التأمين الاجتماعى .

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

جميع هذه المسائل وكثير غيرها تحتاج الى درس تفصيلى مستمر وهو درس يقود بعضه بعضا ، اذا تقرر من حيث المبدأ إيجاد نظام موحد للتأمين الاجتماعى يقضى على العوز .

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

مراحل ، ولكن بعض الأجزاء لابد من تناولها ، وحتى إذا جرى العمل على مراحل فإن من المهم أن تكون هناك وحدة فى التصميم ، فإن تناول مواضع نقص معينة بالتجزئة فى النظام الحالى أو مواطن النقص فى قيمة الإعانة أو التعويض المالى قبل اتخاذ قرار عام فى المشروع كله ، يؤدى إلى خطر يكاد يكون محققا هو إستمرار معالجة حالات مماثلة بوسائل شاذة مختلفة وهو ما وضع المشروع لإصلاحه . والتشريع بالتجزئة يرجح أن يكون غير باعث على الرضا ، ويجعل المشروع أكبر كلفة فى النهاية وأقل فائدة للجماعة على العموم، من العلاج الشامل الموحد لمسألة التأمين الاجتماعى.

وضع الخطط للسلم فى وقت الحرب

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

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

المرض الذى كثيرا ما يسبب هـذا العوز ويجرف أذياله متاعب أخرى كثيرة ، والجهل الذى لا تستطيع أية ديمقراطية أن تسمح به بين مواطنيها ، ثم القذارة التى تنشأ من سوء توزيع الصناعة بين الأحالى ، ثم الكسل الذى يقضى على الثروة و يفسد الناس سـواء أكانت تغذيتهم حسنة أم سيئة ماداموا كسالى لا يعملون. فنشدان الضمان لا من العوز المـادى وحده ، بل من كل هـذه الشرور فى جميع صورها ، و إثبات أن الضمان يمكن أن يجتمع مع الحرية والإقدام والمخاطرة والمسئولية الفردية فى سبيل الحياة ، بهذا وذاك تستطيع الجماعة البريطانية وغيرها فى البلدان التى ورثت التقاليد البريطانية أن تؤدى خدمة حيوية للرقى الانسانى .

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

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

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

٤٥٩ — إن وضع أمـة لسياسة إنشائيـة وهى تخوض حربا ، معناه بيان الوجوه التى تنوى هذه الأمة أن تستثمر فيها النصر متى أحرزته . وقد يكون مثل هذا البيان حيويا فى أثناء حرب تشترك فيه أمم كثيرة معا كحلفـاء إذا أرادت أن تنال النصر ، وقد أدرك زعماء الديمقراطية فى شرق المحيط الأطلسى وغربه هذه الحقيقة فوضعوا ميثاقا يبين بعبارات عامة نوع العالم الذين يريدون إقامته بعد الحرب، وقدوقعت ميثاق المحيط الاطلسى بعدذلك كل الأمم المتحدة. وجاء فى النقرة الخامسة من الميثاق أن زعماء أمريكا و بريطانيا يرغبون أن يحققوا أتم تعاون بين جميع الأمم فى الميدان الاقتصادى ليكفلوا للجميع مستوى عمل أرقى مع الاطمئنان الاجتماعى الذى ورد ذكره فى الميثاق. والاقتراحات تتناول بالعلاج موضوعات لابد من علاجها بطريقة من الطرق لنقل ميثاق الاطلانطى من حيزالقول إلى حيزالعمل. وهى ليست عبارة عن محاولة أمة معينة لأن تكسب لأبنائها مزايا على حساب زملائهم المقاتلين فى سبيل قضية مشتركة، بل هى مساهمة فى هذه القضية المشتركة، فالغرض منهـا ليس زيادة ثروة الأمة البريطانية بل توزيع ما عسى أن يكون لها من ثروة بحيث تعالج المسائل الأولى والحاجات المـادية الجوهرية ، وهى مظهر للاعتقاد بأن غرض الحكومـة فى السلم والحرب ليس مجد الحـكام أو الأجـامس بل سعادة الرجل العادى، وهو اعتقاد يوجد ليس فقط بين الديموقراطيتين اللتين وقع زعماؤهما أولا على ميثاق الاطلنطى بل بينهما و جميع حلفائهما مهما اختلفت أشكال الحكومات . إنه يوحد بين الأمم المتحدة و يميزها على أعدائها .

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

٤٦١ — إن التحرر من العوز لا يمكن فرضه بالإكراه على ديمقراطية من الديمقراطيات ولا يمكن إعطاؤه مجرد إعطاء بل يجب أن تكسبه الديموقراطيات بمجهودها ، وكسبه يتطلب شجاعة وايمانا وادراكا للوحدة القومية ، شجاعة لمواجهة الحقائق والصعاب والتغلب عليها ، و إيمانا بالمستقبل و بالمثل العليا للإنصاف والحرية التي ظل آباؤنا قرنا بعد قرن متأهبين للموت في سبيلها ، وإدراكا للوحدة القومية يتغلب على المصالح الخاصة لأية طبقة أو فريق . و إن مشروع الضمان الاجتماعي في هذا التقرير ليعرضه رجل يعتقد أنه في هذه المحنة الكبرى لن تعوز الشعب البريطاني الشجاعة والإيمان والوحدة القومية والقوة المادية والروحية لأداء واجبه في سبيل الأمن الاجتماعي وانتصار العدل بين الأمم وهو ما يتوقف عليه هذا الأمن .

٢٠ نوفمبر سنة ١٩٤٢

الامضاء
(و . ه . بيفريدج)

تنبيه

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

تم طبع هذه المجلة بالمطبعة الأميرية ببولاق
في ٢٣ من جمادى الأولى سنة ١٣٦٢
الموافق ٢٧ من مايو سنة ١٩٤٣ م
مدير المطبعة الأميرية
محمد بكري

مطبعة الأميرية ١٣٣٥٧-١٩٤٢-٢٠٠٠