

عدد خاص

العدد السادس من السنة الرابعة
جمادى الآخرة سنة ١٣٦٢ - يونيو سنة ١٩٤٣

مجلة

الشؤون الاجتماعية

مشروع الضمان الاجتماعي

تقرير السيد وليم بيفرديج

الجزء الأول

القاهرة

طبعت والطبعة الأميرية ببولاق

١٩٤٣

(٥)

(١)

تقرير السير وليام بيفرديج

محتويات التقرير

ألباب الأول

صفحة	
٨	مقدمة : لحضرة صاحب المعالي الأستاذ عبد الحميد عبد الحق وزير الشؤون الاجتماعية
ط	نقل التقرير الى اللغة العربية
١	تشكيل اللجنة
٤	مقدمة وملخص
٤	دراسات اللجنة ونتائجها
٧	ثلاثة مقادير أساسية للاقتراحات
٨	طريقة التخلص من العوز
١١	ملخص مشروع الضمان الاجتماعي
١٦	طبيعة التأمين الاجتماعي
١٩	التقديرات الأولية لإبانة التأمين وقيمة الاشتراك فيه
٢٢	توحيد الضمان الاجتماعي وما يستتبع ذلك من تعديلات
٢٦	طريقة العمل بالجنة
٢٩	إمضاء التقرير

الباب الثاني

٣٢	التعديلات الرئيسية المقترحة وأسبابها
----	--------------------------------------

الباب الثالث

١٣٢	ثلاث مسائل خاصة
١٣٤	مشكلة أجور المساكن
١٦٠	مشكلة السن
١٨٢	الإعانات الأخرى التي قد تحمل محل إعانات التأمين

الباب الرابع

١٨٦	ميزانية الضمان الاجتماعي
-----	--------------------------

الباب الخامس

٢١٨	شروع الضمان الاجتماعي
٢١٨	الالتزامات والوسائل والمبادئ العامة
٢٢٢	أفراد الشعب وحاجاتهم
٢٢٢	مزايا التأمين والاعانات الأخرى
٢٤٨	اشتراكات التأمين الاجبارى
٢٥٤	المساعدة الأهلية
٢٥٧	التأمين الاختياري
٢٦١	الإدارة
٢٦٨	الفئات المؤهلة للإعانات والاشتراكات

الباب السادس

٢٧٥	الضمان الاجتماعي والسياسة الاجتماعية
٢٧٥	الالتزام الأول — مميزات الأولاد
٢٨٣	الالتزام الثاني — الخدمات الصحية وإعداد المؤمن عليهم لاستئناف العمل
٢٩١	الالتزام الثالث — كفالة العمل كغاية ممكنة عمليا بعد الحرب
٢٩٤	التعويض العوز كسياسة عملية بعد الحرب
٣٠٢	توضيح الخلل للسلم في وقت الحرب

(ز)

كبناء الجسور والقناطر وأرزاق الجند والولاية والقضاة والعمال ، إلا مصرف بيت المال الرابع فقط .

وتربى من ذلك أن النظام الإسلامى هو نظام قائم على العطف والرحمة وعلى اعتبار المعونة حقاً لا صدقة ، ولم تزد أنظمة المعونة الاجتماعية فى العصر الحديث على ذلك .

على أنى أعود فأقول إن الأمان الحقيقى من الفقر والجهل والمرض ليس فى تقديم المعونة ولا فى التأمين الاجتماعى ، ولكن فى استغلال موارد مصر واستنباط الأرزاق الوفيرة التى جباها الله بها ، سواء كان ذلك باستعمار الأراضى البور ، التى تزيد مساحتها على ثلاثة ملايين من الأفدنة ، أو فى استخراج معادنها أو فى استغلال مساقط مياهها .

إننا لو فعلنا ذلك لتبدت لنا مصر فى حلتها الحقيقية باسمه نضرة ، لانتسكو فقرا ولا جهلا ولا مرضا .

ومن دلائل التوفيق أن تصدر هذه الترجمة لمشروع بيفردج فى الوقت الذى فرغت فيه وزارة الشؤون الاجتماعية من وضع قانون التأمين ضد المرض والمعجز والشيخوخة والوفاة ، وستنشره بدوره على الناس . وفقتنا الله الى ما فيه خير الوطن وصلاح الشعب ما

وزير الشؤون الاجتماعية

عبد الحميد عبد الحلق

(د)

على أن هذا المشروع ليس نظاما جديدا في انجلترا وإنما هو تعديل للأظمة التي يعيش في ظلها الشعب البريطاني لكي تكون أكثر شمولاً وتؤدي على حد تعبيرهم إلى عالم أفضل .

وقد تضمن من وسائل الضمان من عوادي الزمن ، ومن ضروب التأمين من أسباب العوز والفاقة ، ما لم يسبق إليه مشروع آخر في أمة أخرى ، حتى وصفه بيقرديج بأنه " نصف الطريق إلى موسكو " ، ووصفته بأنه أكبر حادث اجتماعي في القرن العشرين .

فلا عجب في أن تبادر وزارة الشؤون الاجتماعية ، وهي الوزارة التي تسعى وراء نفس أغراضه ، إلى ترجمته ونشره . تفعل ذلك وهي مقدره تمام التقدير أن المشروع كما هو غير صالح بأية حال لتطبيقه في مصر ، لاختلاف الظروف الاجتماعية والاقتصادية والمالية ، ويكفي أن أذكر أن الميزانية البريطانية بلغت هذا العام ستة آلاف مليون جنيه ، فما أعظم الفرق بيننا وبينهم .

ولكن من الانصاف للدين الإسلامي والمدنية الإسلامية أن نذكر لها أنهما عينا أشد العناية بنفس الأغراض التي توخاها بيقرديج وبلحته . وأن تفصيلا لنظام بيوت المال - وهو ما يقابل وزارة المالية في العصر الحديث - ليوضح ما تقصده بأجلى بيان :

فقد كانت بيوت المال أربعة: وهي بيت مال الخمس، وبيت مال الصدقات، وبيت مال اللقطات والتركات التي لا وارث لها، وبيت مال الخراج والجزية .

وقد خصصت الشريعة الإسلامية مصارف بيوت المال الأول والثاني والثالث لليتامى والمساكين وأبناء السبيل والمدنين الذين لا يستطيعون الوفاء بديونهم والمنقطعين من الناس كالقراء والمجذومين والفقراء الذين لا عائل لهم . كما تصرف في تكفين ودفن الموتى ممن ذكرناهم جميعا . ولم يخصص لمصالح الدولة ،

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

كل حرب كبيرة تتمخض عن انقلاب في الفكر والمبادئ ، وثورة في النظم والأوضاع ، أو على الأقل عن تغيير جوهرى فيها وتبديل ، يذهب بالبالى الذى لا ينفخ ، ويثبت الصالح النافع للناس ، فكان الحروب هى معالم فى طريق الدهر ، التى تقطمها الانسانية قُدمًا دون وقوف أو تكوص .

واقدرت الحكومة البريطانية ما سوف يتولد عن الحرب النائمة من رغبة الطبقات فى حياة أسعد وعيشة أرغد ، ورأت أن تبين ثلثين ثلثين الجنود المجاهدين فى ميادين القتال ، وللثلاثين الأخرى من المدنيين الذين يمدونهم بالعناد والذخيرة ، أن هناك هدفًا جليلًا يحاربون من أجله ، وغاية سامية يبذلون لها الجهود والضحايا ، وأن هذه الغاية وذاك الهدف يتخللان فى عالم جديد ، برىء من وصمة الفاقة ، مزده عن ألم العوز والحمان ، تسعد فيه الأفراد والأسر ، وتتوفر فيه أسباب العيشة الهنية ، ويتحقق به المستوى الجدير بأمة عظيمة عاملة ، ولذا ألفت لجنة برئاسة السير "بيفردج" وعهدت إليه بوضع مشروع للتأمين الاجتماعى يكافح به العوز والمرض ، وتقضى به كل حوائج الانسان .

وقد وضعت اللجنة هذا المشروع الضافى ، الذى نجد القارئ ترجمته فى هذا الكتاب ، وقدرت فيه إعانات للمتعطلين والمرضى والعاجزين والمستين ، وهبات عند الزواج والوضع والطلاق والترمل والوفاة ، ومساعدات للأسر ذات الأطفال العديدة ، وأعدت العدة لتيسير العلاج للامة كافة ، واحتاطت اللجنة حتى لا يؤدى كل ذلك الى التواكل والكسل ، فقررت مكافآت لتدريب المتعطلين وغيرهم على مهن جديدة ، وامتيازات لمن يرجئ تقاعده عن العمل عند بلوغ سن التقاعد ، واتخذت غير ذلك من وجوه الاحتياط .

نقل التقرير إلى اللغة العربية

قام بترجمة هذا التقرير وملاحقه إلى اللغة العربية حضرات الآتية أسماؤهم من
موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية :

حضرة الأستاذ حسين محمد أصفهاني مدير إدارة التعويض والتأمين
بمصلحة العمل .

حضرة الأستاذ رياض نصري ، مدير السكرتارية بالوزارة .

» » ابراهيم مظهر ، مدير إدارة التفتيش بمصلحة العمل .

» » فهمي عبدالله ، وكيل إدارة الأبحاث والتشريع بمصلحة العمل .

» » نبيه كامل ، الموظف بإدارة الفلاح .

» » رشاد محبوب ، الموظف بإدارة البحوث الفنية بالوزارة .

» » محمد حسن عبدالله ، الموظف بإدارة الفلاح .

» » ابراهيم خليل ، الموظف بمصلحة التعاون .

» السيدة نفيسة عفيفي ، المحررة بمصلحة التعاون .

وقام بمراجعة الترجمة حضرة الاستاذ راغب بطرس مدير إدارة الأبحاث
والتشريع بمصلحة العمل وحضرة الأستاذ فهمي عبدالله وكيل هذه الادارة .

وقام بالتنقيح والإشراف على الطبع حضرة الدكتور محمد أبو طائلة مدير قسم
الإرشاد الاجتماعي بوزارة الشؤون الاجتماعية وحضرة الأستاذ علي نبيه الموظف
بالوزارة .

تشكيل اللجنة

في يوم ١٠ يونيه سنة ١٩٤١ أعلن وزير الدولة المستر آرثر جرينوود في مجلس العموم أنه اتفق مع جميع الجهات المختصة ، على بحث نظم التأمين الاجتماعي الراضنة وما يلازمه من خدمات بحثنا شاملا ، كي تظرفيها في الوقت المناسب لجنة إعادة التنظيم الاجتماعي التي كان يرأسها ، وقد قبل السير وليام بي فرديج دعوته لأن يكون رئيسا للجنة المكتوبة من ممثلي المصالح المختلفة ، التي سيهد إليها هذا البحث ، على أن تسترشد في بحثها بأراء الهيئات المسؤولة والأشخاص الذين لهم علاقة بهذه المسائل .

وشكلت اللجنة كالاتي :

الرئيس ، السير وليام بي فرديج .

الأعضاء :

مستر ر . ر . باناتين ، من وزارة الداخلية .

مسترب . ي . بلندن ، من وزارة العمل والخدمات الاجتماعية .

الآنسة م . س . كوكس ، من وزارة المعاشات .

سير جورج أيس ، خبير التأمينات الحكومي .

مسترب . هاملتون ناريل ، من وزارة الصحة .

مسترا . هيل ، من وزارة الخزانة العامة .

السيدة م . ا . هاملتون ، من سكرتيرية لجنة إعادة التنظيم الاجتماعي .

مسترا . و . ما كزى ، العضو بمجلس الجمارك ورسم الإنتاج .

سير جورج ريد ، العضو بمجلس الإعانات .

الآنسة م. ريتسون ، من مصلحة الصحة بإسكتلندا .
مسترب . ك . حوايت ، المسجل بجميات الإخاء ومكتب قويمسير التأمينات
الصناعية .

السكرتير - مستر ه . ن . شستر .

ومهمة هذه اللجنة هي :

”القيام ببحث النظم القومية الراهنة للتأمين الاجتماعى وما يلازمه من خدمات ،
وبنوع خاص العلاقات بين هذه النظم ، بما فى ذلك التعويض عن إصابات
العمل ، وتقديم ما تراه اللجنة من الاقتراحات اللازمة“.

وفى ٢٧ يناير سنة ١٩٤٢ أعلن وزير الدولة فى مجلس العموم أنه ”سيكون من
اختصاص اللجنة أن تبحث تطور نظم التأمين الاجتماعى القومى ، وذلك بإضافة
مزايا تمسح فى حالة الوفاة ، وكذلك إضافة حالات الطوارئ التى لا تشملها النظم
المذكورة“ .

وفى التاريخ نفسه أرسل وزير الدولة الخطاب الآتى الى رئيس اللجنة :

عزيزى بيفردج

تباحثت مع وزير المالية فى موقف ممثلى المصالح فى اللجنة الخاصة بالتأمين
الاجتماعى وما يلازمه من خدمات ، ونظرا لما سينشأ من نتائج ذات صلة بالسياسة
العليا ، فأتى أعتقد أن ممثلى المصالح يعتبرون من الآن فصاعدا كمساعدين أو مستشارين
لجانكم فى مختلف المسائل الفنية والادارية كل بحسب اختصاصه . أعنى أن
التقرير الذى ستعده اللجنة يعتبر تقريركم ويوقع عليه منكم وحدكم ، فلا ينسب شئ
من الآراء والمقترحات التى يتضمنها التقرير بشأن السياسة التى اتخذت أساسا له ،
الى أحد من ممثلى المصالح . ويستحسن أن يشمل التقرير من العبارات ما يوضح
هذا الموقف .

المخلص

آرثر جرينوود

جناب المحترم سيروليم جويت وزير الخزانة السامة

أنشرف بأن أقدم لجنابكم التقرير المرافق الذي أسفرت عنه بحوث اللجنة المشكاة من ممثلى المصالح المختلفة والخاصة بالنامين الاجتماعى وما يلازمه من خدمات ، وهى اللجنة التى شكلها فى يونيه سنة ١٩٤١ سلفكم المستر آرثر جرينوود بصفته الوزير الموكول اليه موضوع إعادة التنظيم الاجتماعى . وقد عمل التقرير بحرقى وحدى بصمقى رئيسا للجنة وذلك للأسباب الموضحة بالتقرير نفسه (فقرة ٤٠) .

ولذلك أرى لزاما علىّ عند تقديم هذا التقرير أن أعرب بالنبابة عن اللجنة - مع التقدير الممتاز - عن شكر اللجنة وشكرى للأعمال التى قام بها سكرتيرها المستر تشستر ، إذ لولا خدماته الجلية التى لم تعرف الككل ، ونظامه فى تسيير أعمالنا ، لما أمكن أن يتم إعداد هذا التقرير . وأتتهز هذه الفرصة للإعراب فى الوقت نفسه عن جزيل شكرى لزملائى أعضاء اللجنة الذين وضعوا تحت تصرفى دون تحفظ عند إعداد هذا التقرير وما تضمنته من الاقتراحات التى تقع مسؤولياتها علىّ وحدى - معلوماتهم وتجاربهم الخاصة بمختلف المشكالات المتعلقة بعمل هذه اللجنة .

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام ما

خادمكم المطيع

و . ه . بينفردج

التأمين الاجتماعي وما يلزمه من خدمات

الباب الأول

مقدمة وملخص

١ - في يونيو سنة ١٩٤١ قرر وزير الدولة الذي كان موكولا إليه موضوع إعادة التأمين الاجتماعي ، تشكيل لجنة من ممثلي المصالح المختلفة لدراسة التأمين الاجتماعي وما يلزمه من خدمات . وقد نص في القرار على أن مهمة اللجنة هي " القيام ببحث النظم القومية الراضنة للتأمين الاجتماعي وما يلزمها من خدمات ، وبتنوع خاص العلاقات بين هذه النظم ، بما في ذلك التعويض عن إصابات العمل ، وتقديم ما تراه اللجنة من الاقتراحات اللازمة " . فكان الواجب الأول للجنة هو أن تدرس . أما الواجب الثاني فهو أن تقترح . وللأسباب المبينة في الفقرة ٤ المذكورة بعد كلف رئيس اللجنة أخيرا أن يتولى وحده تقديم الاقتراحات .

دراسات اللجنة ونتائجها

٢ - إن نظم التأمين الاجتماعي وما يلزمها من خدمات ، التي كلفت اللجنة دراستها صدرت رويدا رويدا . فبغض النظر عن قانون مكافحة الفقر Poor Law الذي سن في عهد الملكة إليزابيث Elizabeth فإن النظم الحالية كانت صدورها في خلال الـ ٤ سنة الأخيرة وتبدأ بقانون التعويض عن إصابات العمل الذي صدر سنة ١٨٩٧ وكان ذلك القانون قاصرا في بادئ الأمر على عدد معين من الصناعات فحُدِّل في سنة ١٩٠٦ ليحمله عاما . وقد بدأ التأمين الصحي الاجباري سنة ١٩١٢ ، وبدأ التأمين ضد البطالة في عدد قليل من الصناعات سنة ١٩١٢ ثم عمم سنة ١٩٢٠ ، وفي سنة ١٩٠٨ صدر أول قانون للمعاشات يقضى بصرف معاش ، كمنحة ، لمن بلغوا السبعين من العمر إذا ثبت فقرهم . وفي سنة ١٩٢٥ صدر

القانون الذى أدخل لأول مرة نظام معاش الشيخوخة والأرامل واليتامى نظير دفع اشتراكات . أما التأمين ضد البطالة فإنه بعد تاريخ مضطرب أعيد تنظيمه على أساس جديد بقانون البطالة الصادر فى سنة ١٩٣٤ ، وبموجب هذا القانون أنشئت مصلحة أهلية جديدة لإعانة المتعطلين . وكانت الإدارة المحلية الخاصة بإعانة الفقراء موضع دراسة لجنة حكومية سنة ١٩٠٥ - الى ١٩٠٩ تقرر على أثرها إدخال تعديل عليها من حيث كيفية معاملة المتعطلين ومن عدة وجوه أخرى منها نقل اختصاص مجالس الأوصياء الى السلطات المحلية . ومن وقت لآخر تقرر إعانة خاصة لبعض ضروب العجز كنفق البصر . وقد سائر هذا النوع فى التأمين الاجتماعى تطور فى وسائل العلاج الطبى وبخاصة فى المستشفيات وغيرها من المؤسسات ، وتطور فى الخدمات التى تبذل لمصلحة الأطفال أثناء التعليم وقبله ، وزيادة عظيمة فى الاشتراكات الاختيارية المخصصة للوفاة وغيرها من الطوارئ التى ينفذها أفراد من الطبقات المؤمن عليها لمكاتب التأمين على حياة العمل وجمعيات الإخاء ونقابات العمال .

٣ - وفى كل هذا التغيير والتطور عولج كل موضوع على حدة دون تمديد بما يتصل به من موضوعات أخرى . وكان عمل اللجنة فى المرحلة الأولى محاولة دراسة التأمين الاجتماعى وما يلازمه من خدمات دراسة شاملة لأول مرة ، وأن تبين ما هى الإثانات التى يتمتع بها المؤمن عليهم الآن وكيف تؤدي هذه الإعانات فى مختلف حالات العوز . وفى الملحق حرف (ب) نتائج هذه الدراسة وفيها وصف للتأمين الاجتماعى وما يلازمه من خدمات كما هى اليوم فى بريطانيا . والصورة المعروضة أمامنا تلمت أنظارنا من ناحيتين : (الأولى) أنها تظهر ما اتخذ فى بريطانيا من الوسائل لمواجهة معظم حالات العوز ، الناتجة عن الحرمان من الكسب وغيره من الأسباب التى يمكن أن توجد فى المجتمعات الصناعية الحديثة ، فقد بلغ ذلك من الاتساع مبلغا لا يوجد ما يفوقه أو يجاربه فى أية مملكة أخرى من العالم ، وفى ناحية واحدة فقط يبدو أن ما اتخذ فى بريطانيا من الوسائل يقصر كثيرا عما تم فى البلاد الأخرى ، وهذه الناحية هى الخاصة بتحديد مدى الخدمة الطبية التى يجب تقديمها وطبقات الأشخاص الذين تقدم لهم ، ويقصر أيضا فيما هو مقرر من المساعدة المالية للوضع ، وانفقات الجنائز ، كما يقصر بسبب العيوب الموجودة فى نظام التعويض عن إصابات العمل . أما من

باقى الوجوه فان الضمانات المقررة من حيث قيمة الإعانة ومن يتصفون بها لا تفوقها الضمانات الموجودة في أية دولة أخرى بل إن قليلا من الدول الأخرى يمكن مقارنتها ببريطانيا من هذه الوجهة .

و(الناحية الثانية) أن إدارة التأمين الاجتماعي وما يلازمه من خدمات كما هي الآن ، تتولاها جملة ادارات متباينة تنتهج مبادئ مختلفة ، وهي تقوم بخدمات لها قيمتها ولكن هذا يكلفها مالا وجهودا ويؤدي إلى معاملات شاذة لا مبرر لها . ونظام الضمان الاجتماعي بريطانيا في جماله وإن يكن أحسن بكثير مما هو متبع في البلاد الأخرى ، فإن فيه مع ذلك وجوه نقص تستدعي العلاج .

٤ - فن هذا النقص قصر التأمين الإجبارى على الأشخاص الذين يعملون بموجب عقد عمل ويقل أجرهم عن حد معين إذا كانوا ممن يشتغلون بأعمال غير يدوية . والواقع أن كثيرا من الناس الذين يعملون لحسابهم الخاص أنقر وأشد حاجة تأمين الدولة من العمال الأجراء . أما وضع حد للأجر فيما يتعلق بالعمال غير اليدويين ففيه تحكم ولا تراعى فيه حاجة الأسرة . كما أنه ليس هناك أى فرق حقيقى بين نفقات المرضى ونفقات المتعطلين . ولكن التفریقين مع ذلك يحصلان على إعانات مختلفة ويدفعان اشتراكات مختلفة حسب اختلاف السن وهو اختلاف لا مبرر له . مثال ذلك : رجل له زوجة وولدان تصرف له إعانة ٣٨ شلنا في الأسبوع إذا كان متعطلا ، فإذا مرض أثناء التعطل فإن إعانته تنخفض إلى ١٨ شلنا . ومن جهة أخرى شاب عمره ١٧ سنة يستحق إعانة قدرها تسعة شلنات إذا كان متعطلا ، فإذا مرض أثناء التعطل زادت إعانته إلى ١٢ شلنا في الأسبوع . وهناك مثلا آخر : تختلف طريقة تحرى الدخل في كل من المعاشات المجانية ، والمعاشات التكميلية ، والإعانات العامة ، وهناك طريقة رابعة خاصة بإعانة البطالة تختلف من بعض الوجوه عن الطريقة الخاصة بالمعاشات التكميلية .

٥ - ويمكننا ذكر أمثلة أخرى مماثلة ، وهي النتيجة الطبيعية لتطور نظام الضمان الاجتماعي في بريطانيا ، ولا شك أنه لو نسقت الخدمات الاجتماعية الحالية تنقيا أفضل مما هي عليه الآن ، لأصبحت أكثر جلاء ووضوحا وأكثر نفعا لمن تقدم لهم هذه الخدمات ، كما يترتب على ذلك تخفيض النفقات اللازمة لإدارتها .

ثلاثة مبادئ أساسية للاقتراحات

٦ - وإذا انتقلنا من هذه المهمة الأولى ، وهي الدراسة الشاملة للتأمين الاجتماعي ، إلى المهمة الثانية وهي إعداد المقترحات ، يمكن أن نقرر من أول الأمر ثلاثة مبادئ أساسية :

٧ - المبدأ الأول - هو أن كل اقتراح يراد الأخذ به في المستقبل ينبغي أن يراعى فيه إلى أقصى حد ما اكتسب من خبرة في الماضي دون تمديد بالمنافع التي اكتسبها بعض الطوائف . والآن ما دامت الحرب تهدم جميع القيود فالفرصة سانحة للقيام بالتجارب في ميادين جديدة ، إذ تجب الاستفادة من فترات الثورات في تاريخ الإنسانية لاعن طريق الإصلاح الجزئي ، بل بالقيام بإصلاحات شاملة .

٨ - المبدأ الثاني - هو أن تنظيم التأمين الاجتماعي يجب أن يكون جزءاً من السياسة العامة للتقدم الاجتماعي . وباستقرار نظام التأمين الاجتماعي يمكننا أن نضمن دخلاً لكل شخص ، فهو حرب على العوز . ولكن ما العوز إلا واحداً من خمس عقبات حائلة تقف في سبيل إعادة التنظيم ، ولعلها أخطرها ، أما العقبات الأخرى فهي المرض والجهل والقدارة والكسل .

٩ - أما المبدأ الثالث - فهو أن الضمان الاجتماعي يجب أن يقوم على أساس التعاون بين الدولة والفرد . وأن تتعهد الدولة بالضمان في مقابل قيام الشخص بعمله وأداء اشتراكه . ويجب على الدولة عند تقرير الضمان ألا تقتضي على نشاط الفرد وانتهازه للفرص وتحملة المسؤولية . وأن تراعى في وضع الحد الأدنى أن تترك الفرصة للفرد وتشجعه على القيام بجهود اختياري يضمن له ولأسرته الحصول على مزايا تزيد عن هذا الحد الأدنى .

١٠ - على هذه المبادئ أسس مشروع الضمان الاجتماعي الذي يتضمنه هذا التقرير . وهو يعتمد على التجربة ولكن لا يتقيد بها . وهو جزء من السياسة الاجتماعية الواسعة النطاق ، ولكن يمكن تنفيذه الآن دون انتظار لتنفيذ هذه السياسة كلها . والضمان الاجتماعي هو أولاً وقبل كل شيء مشروع للتأمين

يكفل للفرد الحق في منازاة محدودة الى درجة الكفاف دون حاجة الى تحزى دخله ،
وذلك في نظير دفع اشتراكات مع ترك الفرصة للأفراد لكي يزيدوا في دخلهم
بالطريقة التي يرونها .

طريقة التخلص من العوز

١١ - بدأ عمل اللجنة باستعراض النظم الراهنة للتأمين الاجتماعى وما يتعلق
به من خدمات . وبدأ مشروع الضمان الاجتماعى الذى هو آخر أعمال اللجنة
بتشخيص العوز ، أى تشخيص الظروف التى كان فيها بعض الأسر والأفراد
في بريطانيا تفتقر الى وسائل الحياة الضرورية في السنوات التى سبقت الحرب
الحالية مباشرة . وفي أثناء تلك السنوات قامت هيئات عمالية مجاهدة بدراسات
اجتماعية لظروف الحياة في بعض المدن الرئيسية ببريطانيا ، وشمل البحث لندن
وليفربول وشيفلد وبلياوث وسوثامبتن ويورك وبريستول . وحددت هذه الهيئات
عدد سكان كل مدينة الذين تقل وسائلهم عن المستوى الضرورى للحياة ، وحللت
مدى هذا النقص وأسبابه . ولقد ظهرت نتيجة واحدة من كل هذه الدراسات
الاجتماعية وهى أن $\frac{3}{4}$ أو $\frac{5}{6}$ المعوزين كان سبب عوزهم عدم استمرار القدرة على
العمل أو فقدها فقدا تاما ، أما الربع أو السدس الباقى فيرجع سبب عوزه الى عدم القدرة
على إيجاد دخل يتناسب مع عدد أفراد الأسرة . وقد تمت هذه الدراسات قبل إدخال
نظام المعاشات التكميلية الذى قلل من نسبة الفقر بين المتقدمين في السن ، ولكن
هذا لا يؤثر في النتيجة العامة التى يمكن استخلاصها من هذه الدراسات وهى أنه
للقضاء على الفقر يجب إعادة توزيع الدخل بواسطة التأمين الاجتماعى مع مراعاة
حاجات كل أسرة .

١٢ - يحتاج القضاء على العوز الى : (١) تحسين طرق التأمين الاجتماعى
أى الاحتياط ضد نقد القدرة على الكسب مؤقتا أو دواما . وكل الأسباب
السياسية التى تؤدي الى اقطاع الكسب أو فقده قد عالجتها النظم الحالية للتأمين
الاجتماعى ، فإذا اتضح أنه بالرغم من هذه النظم لا يزال هناك أشخاص كثيرون من
المتعطلين أو المرضى أو الطاعنين في السن أو الأراامل ، يعوزهم الدخل الكافى لأن
يعيشوا في المستوى الذى أقرته تلك الدراسات الاجتماعية ، فإن معنى ذلك أن

الإعانات التي تقوم عليها هذه النظم هي دون ما يكفي لبلوغ هذا المستوى ، أو أنها لا تستمر طول المدة التي يكون الشخص في حاجة إليها ، وأن المساعدة التي تضاف إلى التأمين إما أنها غير كافية من حيث الكمية أو أنها لا يمكن الحصول عليها إلا بشروط تجعل الناس يرغبون عنها . وليس في إعانات التأمين التي وجدت قبل الحرب إنانة روعى فيها المستوى المشار إليه في الدراسات الاجتماعية سالفة الذكر ؛ ولو أن إعانة البطالة لا تختلف كثيرا عن المستوى المذكور ، فإن إعانة المريض والحجز ومعاشات الشيخوخة والترمل كانت أقل منه بكثير ؛ أما التمييز عن إصابات العمل فهو أقل مما يكفي حاجة أي شخص له أسرة يعولها أو يقل أجره عن ضعف المبلغ اللازم لنفقته * . ولتفادي العوز الناشئ عن وقف القدرة على الكسب أو فقدانها يجب تحسين النظم الحالية للتأمين الاجتماعي من ثلاثة وجوه :

(١) توسيع نطاق التأمين بحيث يشمل الأشخاص الذين لا يدخلون فيه الآن .

(٢) توسيع أغراضه حتى تشمل الأخطار غير المؤمن ضدها الآن .

(٣) زيادة قيمة الإعانة .

١٣ - ويحتاج القضاء على العوز كذلك إلى : (٢) تعديل الدخل بحيث يتناسب في حالة الكسب والانقطاع عن العمل مع حاجات الأسرة ، أي إلى تقرير مرتبات من نوع ما للأولاد . فبدون هذه المرتبات للأسرة الكبيرة ، سواء أكانت جزءا من الإئانة أو مضافة إليها ، لا يكون أي تأمين اجتماعي ضد الانقطاع عن الكسب وافي بالفرض منه . ولكن إذا منحت مرتبات للأولاد في حالة الانقطاع عن الكسب وحدها دون حالة الكسب ، فإنه لا بد من أن ترتب على ذلك تقيتان ضارتان : الأولى أن الحاجة الشديدة ستبقى ملازمة للعامل ذوى الأسر الكبيرة ، والنتيجة الثانية هي أنه في مثل هذه الحالات جميعها سيكون الدخل أثناء البطالة أو غيرها من أحوال الانقطاع عن العمل ، أكبر منه أثناء العمل .

(*) معاش العجز الناشئ عن إصابات العمل يساوي نصف الأجر الذي كان يتقاضاه

١٤ - إن إعادة توزيع الدخل عن طريق التأمين الاجتماعى وتقرير مرتبات الأولاد ، كان يمكن قبل الحرب الحالية أن يقضى فى بريطانيا على العوز كما حدد فى الدراسات الاجتماعية . ويتضح من الفقرة ٤٤٥ أن دخل الشعب البريطانى كان يكفى لهذا الغرض . والمقصود من مشروع الضمان الاجتماعى الذى جاء ذكره فى الباب الخامس من هذا التقرير ، هو القضاء على العوز بعد الحرب ، وهو يتضمن التأمين الاجبارى الاجتماعى كوسيلة أساسية ، مع المساعدة العامة والتأمين الاختيارى كوسيلتين إضافيتين . وتعتبر مرتبات الأولاد الذين يعولهم المؤمن عليه جزءا من مكالاته . كما اعتبر المشروع أن توفير العلاج الطبى وتمكين الشخص بعد العلاج من مزاولة عمل جديد وضمان وتوفير العمل للعالم أى اجتناب البطالة بالجملة ، من الشروط الأساسية لنجاح التأمين الاجتماعى . وهذه الوسائل الثلاث ، وهى صرف مرتبات الأولاد ، والعلاج الطبى الشامل مع إبعاد العامل لاستئناف العمل ، وتوفير العمل للعالم ، وقد وصفها المشروع بالالتزامات ا ، ب ، ج ، - تدخل فى المشروع من ناحية وتمتداه من ناحية أخرى الى مبادئ السياسة الاجتماعية الأخرى ، ولذلك لم يبحث فى العرض التفصيلى للمشروع فى الباب الخامس من التقرير ، بل بحث فى الباب السادس الذى اهتم بالضمان الاجتماعى بالمعنى الواسع .

١٥ - أسس المشروع على تشخيص العوز ، ويبدأ باستقراء الحقائق ، أى حالة الشعب كما كشفت عنها الدراسات الاجتماعية فى حقبة الزمن التى بين الحرب العظمى الماضية والحرب الحالية ، واهتم أيضا بمحقيقتين أخريين تتعلقان بالمجتمع البريطانى وهما الناشئتان عن المواليد والوفيات ، وقد ورد تأثير هذه الأمور الأساسية فى تحديد حالة الأمة ومستقبلها فى الفقرة ٢٣٤ بالجدول ١١ ، وأولى الحقيقتين هى متوسط سن الوفاة الذى ظهر منه أن الأشخاص الذين تجاوزوا السن التى تعتبر الآن نهاية حياة الكد ستزيد نسبتهم عما كانت عليه فيما مضى . والحقيقة الثانية هى انخفاض نسبة النسل اليوم فى المجتمع البريطانى . نأذا لم ترتفع هذه النسبة فى المستقبل القريب فلا يمكن أن يحال دون وقوع نقص فى عدد السكان . وتدل الحقيقة الأولى على ضرورة البحث عن الطريق التى تساعد على تأخير سن التقاعد عن العمل بدلا من تقديمه . وتوحى الحقيقة الثانية بوجود الاهتمام بتخصيص المكان الأول من النفقات للعناية بالطفولة ولحماية الأرومة .

١٦ - معاش الشيخوخة هو أكبر جزء من نظام التأمين الاجتماعي ، وترداد نفقاته بسرعة . ولقد بحث موضوع السن في الباب الثالث من هذا التقرير كموضوع من بين ثلاثة موضوعات خاصة . ولخصت التدابير الخاصة بهذا الموضوع في الفقرات ٢٥٤ - ٢٥٧ ، والاقتراح باختصار هو أن يقدم لجميع الناس معاش كاف دون حاجة الى إثبات فقرهم ، وذلك بالتدرج في فترة انتقال بمقدارها عشرون سنة ، مع منح معاشات عاجلة لمساعدة الأشخاص الذين هم في حاجة إليها ، وأن تقرر فترة انتقال للمعاشات التي من حق أربابها الحصول عليها ، مع تقديم المساعدة لسد الحاجات الملحة بشرط إثباتها ، ليجعل مشروع الضمان الاجتماعي في بريطانيا المعظمي مشابها لما جرى عليه العمل في زيلاندا الجديدة . فهناك يزيد أقصى المعاش عما هو مقترح في هذا المشروع ، ولكن لا يصل إليه المستحق إلا بعد فترة انتقال مدتها ٢٨ سنة ، يقابلها في هذا المشروع ٢٠ سنة فقط . والمعاش الذي يستحقه الشخص في زيلاندا الجديدة بعد ٢٠ سنة لا يختلف كثيرا عن المعاش الأساسي المقترح لبريطانيا ، ولا يتوقف صرف المعاشات في زيلاندا الجديدة على التقاعد عن العمل ولكن المقترح لبريطانيا أن يكون هناك معاش للتقاعد ؛ ويكون ان يستمر في العمل أو يؤجل التقاعد ، الحق في الحصول على معاش آخر . ونظام زيلاندا الجديدة أقل فائدة من مشروع بريطانيا في أنه يبدأ قليلا ولكنه أكثر نفعا من وجوه أخرى . وبالمجمل فان النظامين الخاصين بشعبين من الشعوب البريطانية يقومان على فكرة واحدة ، وهي الانتقال من نظام المعاشات المبنية على العوز الى معاشات تعطى كحق من الحقوق لجميع المواطنين نظرا اشتراك معينة .

ملخص مشروع الضمان الاجتماعي :

١٧ - من أهم مظاهر مشروع الضمان الاجتماعي : إيجاد نظام للتأمين الاجتماعي ضد تعطل المقدرة على الكسب أو فقدها ، وسد التكاليف الاضافية التي تترتب على الوضع أو الزواج أو الوفاة . ويتضمن المشروع ستة مبادئ أساسية وهي : تقرير إعانة موحدة تكفي لسد نفقات الحياة الضرورية ، وتوحيد الإدارة المسئولة ، وكفاية الاعانة ، وأن يكون التأمين شاملا لجميع الأشخاص وشاملا لعلاج جميع نواحي الاحتياج ، وتقسيم المؤمن عليهم الى طبقات . وقد شرحت

هذه المبادئ في الفقرات ٣٠٣ - ٣٠٩ . فاذا نفذ المشروع على أساس هذه المبادئ مضافا إليها المساعدات القومية والتأمين الاختياري ، لكفل سد حاجات الأفراد في مختلف الظروف .

١٨ - إن مشروعنا كهذا روعى فيه أن يبنى بمختلف حاجات الإنسانية لا بد أن يكون ضافيا منفصلا مشتملا على اقتراحات تتفاوت من حيث الدقة والأهمية . ولقد فكرنا ونحن نضع هذا التقرير فيما إذا كان من الضروري الدخول في التفاصيل أو الاقتصار على المبادئ فقط ، ورأينا أن من المرغوب فيه إعداد الاقتراحات تفصيلا بقدر ما يسمح به الوقت بدلا من الاكتفاء بالمبادئ ، وذلك لسببين : (الأول) أنه لا يمكن الحكم على النظريات التي تدعم أى إصلاح إلا عن طريق لمسها من الناحية العملية . و (الثاني) أنه إذا كان الغرض من المشروع أن يبدأ بتنفيذه بانتهاء الحرب أو بعده بفترة وجيزة وجب إعداده من الآن إعدادا كاملا . أما التفصيلات الكثيرة التي تضمنها الباب الخامس فليست بجامعة أو قاطعة ، وما وضعت إلا لتكون أساسا للبحث ويرجى من ورائها أن تساعد على اختزال المناقشات . وحتى الاقتراحات الهامة التي تضمنها التقرير قانها تتفاوت من حيث الأهمية وملاءمتها للمشروع . فبعضها وإن تكن له وجاهته ويحسن العمل به ، فإنه مع ذلك يمكن حذفه بدون الإخلال بالمشروع . ولقد تضمنت الفقرة ٣٠ ثلاثة مبادئ خاصة لما هذه الصيغة . ووضعت داخل أقواس مستطيلة للإشارة إليها ، وليس معنى هذا أن كل ما هو ليس بداخل أقواس له أهمية ويجب العمل به بحذافيره أو تركه بجملة . على أن المبادئ الستة المذكورة آنفا وما يدخل تحتها من تفصيلات هي أمور أساسية للمشروع . أما باقى أجزائه فيمكن تعديلها بدون الإخلال بجوهره ، كما يمكن بطبيعة الحال تعديل قيم الإعانات وما يتعلق بها .

١٩ - يمكن إجمال الأحكام الهامة للمشروع فيما يلي :

(١) يسرى نظام التأمين على جميع المواطنين بدون نظر إلى دخلهم ، وإنما تراعى فيه طريقة معيشتهم الخاصة . فهو مشروع شامل من حيث سرياته على جميع الأشخاص وتجنبيهم العوز ولكنه يقسمهم إلى طبقات .

(٢) فنيا يتعلق بالضمان الاجتماعى يقسم السكان إلى ست طبقات تشمل الطبقات الأربع الأولى منها من كان فرص العمل وتشمل الطبقة الخامسة من تقل

سنه عن ذلك ، أما السادسة فتشمل من تجاوز سن العمل ، وفيما يلي بيان هذه الطبقات :

الطبقة الأولى : تشمل العمال وهم الذين يشتغلون عادة بموجب عقد عمل .

الطبقة الثانية : تشمل الذين يتكسبون عن طريق آخر غير الاستخدام ومنهم أصحاب الأعمال والتجار وأرباب الحرف الذين يعملون لحسابهم الخاص .

الطبقة الثالثة : وتشمل أرباب المنازل المتزوجات اللاتي في سن العمل .

الطبقة الرابعة : وتشمل الأشخاص الذين وصلوا الى سن العمل ولكنهم لا يزالون عملا ما يتكسبون منه .

الطبقة الخامسة : تتناول من لم يبلغوا سن العمل .

الطبقة السادسة : تتناول الأشخاص الذين تجاوزوا سن العمل .

(٣) ففيما يتعلق بالأشخاص الذين من الطبقة السادسة يكون من حقهم الحصول على معاش التقاعد . أما الطبقة الخامسة فإن الأشخاص الذين تشملهم يدخلون في نظام مرتبات الأولاد وهي مرتبات تدفع من وزارة المالية لجميع الأولاد إذا كان المسئول عنهم من والديهم يستولى على إعانة أو معاش ، ولجميع الأولاد ما عدا واحدا منهم في الأحوال الأخرى . وبالنسبة للطبقات الأربع الأولى يكون التأمين متناسبا مع ظروف كل منها . ويكون التأمين بالنسبة لجميع الطبقات شاملا للعلاج الطبي وإعداد العامل لإستئناف العمل بعد علاجه . كما يكون شاملا لمصاريف الدفن .

(٤) يدفع كل شخص من الطبقات الأولى والثانية والرابعة اشتراكا واحدا لتغطية جميع النواحي المؤمن ضدها بموجب طابع يلصق على بطاقة واحدة لجميع أنواع التأمين أيضا ، وذلك كل أسبوع أو بانهاء عدد من الأسابيع . وفيما يتعلق بالطبقة الأولى يقوم صاحب العمل بدفع اشتراك فيلصق على البطاقة طابع التأمين الخاص بقيمة اشتراكه ، واشتراك العامل ، وعليه أن ينضم قيمة اشتراك العامل من الأجر أو المرتب المستحق له . وتختلف قيمة الاشتراك تبعا للطبقات المشار إليها

في هذه الفقرة وتبعا للنواحي المؤمن ضدها . وتزيد هذه القيمة في حالة الرجال المؤمن عليهم لتكفل المزايا المقررة للطبقة الثالثة وهي طبقة ربان المنازل .

(٥) بمجرد استيفاء الشرط الخاص بدفع اشتراك التأمين ، يستحق كل شخص من الطبقة الأولى المزايا المقررة في حالات البطالة والعجز والتقاعد والعلاج الطبي ومصارييف الدين . ويستحق كل شخص من الطبقة الثانية كل هذه المزايا فيما عدا إعانة البطالة وإعانة العجز عن الثلاثة عشر أسبوعا الأولى التالية لحصول العجز . ويستحق كل شخص من الطبقة الرابعة كل هذه المزايا فيما عدا إعانتى البطالة والعجز . وتستبدل بإعانة البطالة إعانة التدريب لكل الطبقات ماعدا الطبقة الأولى ، حتى يمكنهم من إيجاد مورد رزق جديد إذا فقدوا موردهم الحالى . وتستحق كل امرأة من الطبقة الثالثة إعانة أو منحة في حالات الوضع أو وفاة الزوج أو الطلاق منه ، وكذلك تكتسب الحق في معاش التقاعد ، وذلك عن طريق الاشتراكات التى يدفعها الزوج . ويجانب المنحة التى تدفع في حالة الوضع تستحق ربة الدار التى تزاول عملا بأجر إعانة في هذه الحالة لمدة ثلاثة عشر أسبوعا لكن تتمكن من الانتطاع عن العمل قبل الوضع وبعده .

(٦) وستكون قيمة اعانة البطالة ومعاش التقاعد الأساسى بعد انتهاء فترة الانتقال وإعانة التدريب ، ستكون كلها موحدة دون نظر إلى مقدار ما كان يكسبه الشخص المؤمن عليه ، ونهى هذه القيمة في جميع الحالات العادية بنسبة نفقات المعيشة الضرورية ، وسيكون للزوج وزوجته اعانة مشتركة إذا كانت هذه الاخيرة لاتزاول عملا تكتسب منه ، أما إذا لم يكن المؤمن عليه مترقجا ، أو كانت له زوجة تزاول عملا ، فتخفص قيمة الاعانة التى تستحق له في هذه الحالة ، وكذلك إذا لم يكن المؤمن عليه مترقجا ولكنه يمول شخصا يزيد عمره عن الحد المقرر لاستحقاق مرتب الأولاد ، صرف له مرتب عائل ، وتكون اعانة الوضع للزوجة التى تزاول عملا تكتسب منه ، أكبر من اعانة البطالة أو اعانة العجز ، ولكن اعانة البطالة أو اعانة العجز التى تستحقها تقل عن الاعانة العادية . وهناك اعانة خاصة للأرامل ستوضع بعد . وفيما عدا هذه الاستثناءات فإن قيمة الاعانات واحدة للرجال والنساء . ويعامل المؤمن عليه في حالة العجز الناشئ عن اصابات العمل أو أمراض الصناعة على أساس المعاملة في حالات العجز الأخرى ، وذلك لمدة ١٣

أسبوعاً الأولى . فإذا استمرت حالة العجز بعد ذلك تتحول الإعانة إلى معاش متناسب مع آخر أجر كان يتقاضاه المؤمن عليه بشرط ألا يتعدى حداً أقصى وحداً أدنى .

(٧) يستمر صرف قيمة إعانة البطالة دون تحرى الدخل ما دامت حالة البطالة قائمة . ولكن يجب على المؤمن عليه بعد مدة معينة أن يقبل العمل الذى يقدم إليه ، أو يتوجه إلى مركز التدريب متى طلب إليه ذلك . وكذلك يستمر صرف قيمة إعانة العجز ما دامت حالة العجز قائمة أو إلى أن ينحل محلها المعاش المستحق نظير إصابات العمل أو أمراض الصناعة . وعلى المؤمن عليه فى هذه الحالة أن يقبل العلاج الطبى المناسب أو توجيهه إلى حرفة أخرى تقرره .

(٨) لا تستحق المعاشات (فيما عدا حالة إصابات العمل) إلا بالتقاعد . وتجاوز المطالبة بالمعاش فى أى وقت بعد بلوغ الحد الأدنى المقرر وهو ٦٥ سنة للرجال و ٦٠ سنة للنساء . وتزيد قيمة المعاش إذا استمر العامل فى العمل بعد بلوغ سن التقاعد . وفى فترة انتقال مقدارها عشرون سنة ترفع المعاشات تدريجياً إلى الحد الأساى ، على أن تصرف معاشات عاجلة لمساعدة الأشخاص الذين هم فى حاجة إلى المساعدة . وذلك مع عدم الإخلال بما لأصحاب المعاشات الحالية من حقوق .

(٩) ولن تصرف معاشات دائمة للأرامل اللواتى فى سن العمل ولا يعلن أطفالاً غير أنهم سيحصلن بصفة مؤقتة على إعانة تفوق إعانة البطالة أو إعانة العجز وتبع هذه الإعانة بإعانة للتدريب متى كان ذلك ضرورياً ، أما الأرامل اللواتى يعلن أطفالاً فتصرف لهن إعانة حضانية ، علاوة على المرتب الذى يستحق عن كل طفل من الأطفال ، وذلك مع عدم الإخلال بما لأصحاب المعاشات الحالية من حقوق .

(١٠) يكون علاج الحالات التى لا يشملها نظام التأمين الاجتماعى عن طريق المساعدات القومية بعد تحرى الدخل .

(١١) تقدم الجهات الصحية القومية التابعة لوزارة الصحة جميع مستلزمات العلاج الطبى لكل المواطنين ، كما تقدم الخدمات اللازمة لتمكين العاجز بعد علاجه من مواصلة عمل جديد .

(١٢) تنشأ وزارة للضمان الاجتماعى تكون مسؤولة عن تنفيذ التأمين الاجتماعى وعن المساعدات التوئمية . وتقوم بتشجيع ورقابة التأمين الاختيارى ، على أن ينتقل إليها اختصاص الجهات الحكومية والحماية فى هذا الشأن .

طبيعة التأمين الاجتماعى

٢٠ - يقضى نظام التأمين الاجتماعى ، وهو أهم مظاهر مشروع الضمان الاجتماعى ، بأن يدفع كل مواطن فى سن العمل اشتراكا لتغطية الضمان الذى يحتاج إليه .

أما اشتراك الزوجة فيدخل فى اشتراك زوجها . ويكفل نظام التأمين سداً لجميع الاحتياجات نظير اشتراك أسبوعى واحد على استمارة تأمين واحدة ، ويستمر صرف الاعانة فى حالات البطالة والعجز والتقاعد ، بدون تحمى الدخل ، مادامت الحالة قائمة ، وتدفع الاعانة من صندوق التأمين الاجتماعى المكون من اشتراكات المؤمن عليهم ، ومن اشتراكات أصحاب الأعمال ومن اشتراكات الدولة . ومن حيث القواعد التى يجب أن تتخذ أساسا لبحث موضوع الدخل ، يتفق ذلك مع رأيين :

٢١ - رأى الأول : هو أن الشعب البريطانى يميل الى الاعانات التى تصرف نظير اشتراكات أكثر من ميله الى المرتبات الجبانية التى تصرف من الدولة . ويبدل على هذا الميل انتشار التأمين الاجبارى وزيادة التأمين الاختيارى للرض والوفاة والزواج ، وحديثا جدا للعلاج بالمستشفيات . ويبدل على هذا الميل أيضا كراهية الشعب لأى نوع من أنواع تحمى الدخل ، ولم يتولد هذا الميل عن الزهد فى الحصول على كل شىء مقابل لاشىء ، بل نجم عن كراهية الخروج على أمر اصطلاح الناس على وجوبه وهو الادخار احتياطا ليوم العوز ، كما نجم عن أن تدبير الفرد لدخله عامل أساسى فى حريته . فدفع جزء جوهرى من قيمة الاعانة كاشتراك فى التأمين بغض النظر عن دخل المشترك ، هو القاعدة الثانية لحق المطالبة بالإعانة دون تحمى الدخل .

٢٢ - والرأى الثانى : هو أن الأموال الضرورية لصرف الاعانات يجب أن تأتى من رصيد يشترك فيه الممانون ويتسع لمطالبتهم بأن يزيدوا اشتراكاتهم إذا

ثبت أن الرصيد لا يكفي . أما النظام الذي اتخذ منذ سنة ١٩٣٠ وهو أنه يجب على الدولة أن تحمل عبء البطالة والعجز إذا طالت مدتها حتى يمكن خفض قيمة الاشتراك ، فهو نظام خاطئ من أساسه ، بل يجب على المؤمن عليهم ألا يفهموا أن الدخل من الكسل مهما كان سببه يمكن أن يأتي من مورد لا ينفد . ويجب ألا تشعر الحكومة بأنها بدفع الاعانة تزيح عن كاهلها عبء المسؤولية الخطيرة ، مسؤلية تقليل البطالة والمرض الى الحد الأدنى ، لأن مهمة الدولة ليست وضع نظام ناقص للتأمين ، بل إيجاد عمل للعمال وتأمين موارد البلاد الانتاجية ومحاربة المرض .

٢٣ - لا يمكن إطلاقاً أن تتخلى الدولة عن مساعدة الفقراء بشرط تحرى دخلهم . وأى نظام للتأمين مهما كان شاملاً ، لا بد أن يحرم منه بعض الناس ، أما بسبب الضعف الجسماني ، أو لأي سبب آخر . وإذا جعل صرف الاعانة دون تحرى الدخل غير مقيد بمدة محدودة ، وجب وضع شروط لذلك منها معرفة الوجه الذي يقتضى فيه المعانوت وقتهم حتى يجعلوا أنفسهم صالحين للعمل أو يحافظوا على صلاحيتهم له . ووضع أى شرط معناه أن هذا الشرط قد لا يتحقق مما يترتب عليه وجوب تقديم مساعدة للشخص المتعطل . ويضاف إلى ذلك أن التأمين ضد الشيخوخة أو التقاعد ، وهو من أهم أنواع التأمين الاجتماعى ، يتوقف الاستحقاق فيه على دفع الاشتراك لعدد معين من السنين ، وهذا النظام يقتضى تحديد فترة انتقال تمكن الذين لن يستحقوا المعاش من الحصول على معونة قومية إذا كانوا فى حاجة ملحة إليها ، فالمساعدة القومية وسيلة ضرورية لمشروع الضمان الاجتماعى ، ويدل عمل مكتب المساعدات ، على أن مساعدة من ثبت فقرهم يمكن أن تديرها أيد ماهرة تتونجى العادل بالعطف والحزم مع تقدير الظروف الفردية ، إلا أن مدى المساعدة يضيق فى أول الأمر ، ويقل إبان فترة الانتقال للماشات ، ومن شأن مشروع التأمين الاجتماعى ، إذا ما نفذ تماماً ، ضمان وصول الدخل إلى الحد الذى يكفي للعيشة الضرورية فى كل الظروف العادية .

٢٤ - وقد وصف المشروع بأنه مشروع تأمين لأنه يحتفظ بمبدأ الاشتراك ، ووصف بأنه تأمين اجتماعى لتمييزه عن التأمين الاختيارى الذى يخلف عنه من عدة وجوه : أولها أن ارتباط الاشتراك بالطوائى المؤمن ضدها من الأمور المهمة فى التأمين الاختيارى ، ولو لم يكن الأمر كذلك لما قبل أحد أن يؤمن بمحض

إرادته ، أما في حالة التأمين الاجبارى الذى يرتكن على سلطة الدولة ، فليس هذا الارتباط ضروريا . وثانى الفروق بين نوعى التأمين ، أنه في حالة الطوارئ الميضية على تقديرات إحصائية كالوفاة والشيخوخة والمرضى لا بد في التأمين الاختيارى من وجود رصيد من الاشتراكات التى دفعها الشخص وهو في مستقبل العمر احتياطا لزيادة العوارى عندما يتقدم فى السن . أما الدولة فليست في حاجة إلى جمع موارد للاحتياط من الطوارئ في مثل هذه الحالة ، وذلك بما لها من سلطان على فرض للتأمين على المواطنين جيلا بعد آخر ، وبحقها في فرض الضرائب . وفي الواقع لم تتبع هذه الطريقة فى الماضى ، وهذا الفرق الثانى هو فرق مالى فقط أما الفرق الأول فيشير مسائل هامة تتعلق بالسياسة والعدالة . وإذا كانت الدولة عند مباشرتها للتأمين الاجبارى في غير حاجة الى تغيير الإدارة تبعاً للطوارئ ، فإنها من باب الاحتياط يجوز لها أن تقرر ذلك .

٢٥ - لما صدر الأمان الحكومى فى إنجلترا ، كان المفهوم أن التأمين الاجبارى يجب أن يكون كالتأمين الاختيارى من حيث ارتباط رسوم التأمين بالطوارئ ، وقد تم هذا الارتباط فى تأمين الصحة بواسطة نظام الجمعيات المعتمدة ، كما لوحظ تطبيقه فى تأمين التعطل عن العمل يجعل قيمة الاشتراك مختلفة باختلاف الصناعات حين يمكن تقديرها تقديرا دقيقا ، وبتشجيع نظم التأمين التى تشمل كل منها صناعة معينة ، وإعادة أقساط التأمين للأفراد الذين لم يتعطلوا . وفى النظام القديم للتوويض عن إصابات العمل ، كان ارتباط الرسوم بالطوارئ الناشئة عن العمل نتيجة لازمة لإلقاء عبء التوويض على كاهل أصحاب الأعمال كل فيما يخصه وتركهم أحرارا فى التأمين ضد هذه المسؤولية . وفى الثلاثين سنة التالية لسنة ١٩١٢ كان الرأى العام يتعد عن مبدأ ارتباط الرسوم فى التأمينات الإلزامية بالطوارئ المؤمن ضدها ويميل الى الأخذ بمبدأ توزيع العبء على الجميع . ولقد كان هذا التغيير ملحوظا وتاما فيما يتعلق بالتعطل حيث تقلص نظام التأمين فى كل صناعة على حدة . أما الآن فإن الرأى السائد هو أن تتعاون كل الصناعات مع بعضها البعض ، فلك التى ساعدتها الحظ على أن يكون العمل فيها منتظما يجب أن تتحمل تكاليف التعطل فى الصناعات التى لا يكون العمل فيها منتظما . ولقد ظهر نفس هذا الميل ، أى توزيع العبء على الجميع ، من آراء أغلبية أعضاء اللجنة الحالية فيما يخص التأمين

الصحي . أما فيما يتعلق بالتعويض عن إصابات العمل ، فقد قدم اتحاد عمال المناجم اقتراحاً بهذا المعنى الى لجنة التعويض عن إصابات العمل الحكومية . وما جاء بهذا الاقتراح ، انه ما دامت الصناعات الأخرى لا يمكنها أن تحيا بدون صناعة استخراج الفحم ، فيجب أن تتحمل جميع الصناعات التكاليف الناتجة عن إصابات العمل وأمراضه في تلك الصناعة .

٢٦ - هذه إحدى المسائل التي تثير الجدل ولكن يظهر أن اتجاه الرأي العام فيها ظاهر ، إذ قد دل الاختبار على أن مما يلائم شعور الشعب البريطاني ، فيما يتعلق بالتأمين الاختياري أن يكون الجميع متساوين فيه . فلا يدفع أحد أقل من غيره بحجة أنه أصح منه أو أنه يؤدي عملاً أكثر ضخاماً من غيره ، وقد روعي هذا المبدأ في الاقتراحات التي تضمنتها هذا التقرير مما يؤدي الى تطور التأمين الحكومي كنوع جديد من النظم الاجتماعية ، يختلف تماماً عن الطرق القديمة التي كان يراد بها منع البؤس أو تخفيفه ، كما يختلف عن التأمين الاختياري . ووصف هذا النظام بأنه "تأمين اجتماعي" يفيد أنه إجباري وأن الناس جميعاً يقفون إزاءه على قدم المساواة ، كما يفيد توزيع العبء على الجميع ، إلا حيث يؤدي فصل الأعباء بعضها عن بعض الى تحقيق غرض اجتماعي ، فقد يكون ارتباط الرسوم بالخطر المؤمن ضده باعثاً على تفادي الأخطار كما هي الحال في الإصابات الناشئة عن العمل في أمراض الصناعة . وما لا يمكن التسليم به أن يساهم مواطن في التأمين القومي ، وفي الوقت ذاته يتخلص من أعبائه بحجة أنه أقل من غيره تعرضاً للبطالة أو المرض أو الإصابة الناشئة عن العمل .

التقديرات الأولية لإعانة التأمين وقيمة الاشتراك فيه

٢٧ - يجب أن يكون الغرض من التأمين الاجتماعي ، ضمان أدنى دخل لمعيشة الفرد الضرورية (معيشة الكفاف) ولا نستطيع الآن تقدير الإعانات والاشتراكات تقديراً نهائياً لسببين : الأول أنه من المستحيل الآن أن نتنبأ بما سيكون عليه مستوى الأسمار بعد الحرب . والسبب الثاني أن احتياجات الانسان الضرورية أمر تقديري الى حد ما ، وتتغير التقديرات بمرور الزمن وهي على العموم تزداد صعوداً

في البلاد الراقية . والإجراءات التي اتخذت في هذا الموضوع هي : (أولا) تحديد الدخل الأسبوعي الذي كان يمكن أن يفي في الأحوال العادية بسد نفقات المعيشة الضرورية حسب الأسعار التي كان معمولاً بها في سنة ١٩٣٨ على أن يتخذ أساساً لهذا التحديد المبادئ التي وضعها الاختصاصيون المحايدون فيما يتعلق بلوازم المعيشة الضرورية . (ثانياً) الاسترشاد بهذه البيانات في تحديد قيمة الإعانة بحيث تكون ملائمة لأسعار المعيشة في سنة ١٩٣٨ مضافاً إليها ٢٥٪ منها . وفي الفقرة ٤٠١ ذكرت فئات الإعانات والمعاشات والمنح ، كتقديرات أولية لما جدد الحرب ، ويمكن الاستعانة بها في بيان ما ينبغي أن تكون عليه كل إعانة بالنسبة لمختلف الإعانات الأخرى وتكاليف كل إعانة وتكاليف الإعانات في مجموعها . ومن الممكن أن تبين علاقة الإعانات بالاشتراكات والضرائب ، إلا أن التقديرات الأولية نفسها ليست جوهرية ، فإذا كانت قيمة النقود حين تنفيذ المشروع تتخاف مادياً عن الالتزامات التي بنيت عليها التقديرات الأولية ، أمكن تغيير التقديرات من غير التأثير في أية ناحية هامة من المشروع ، وإذا تطلبت السياسة الاجتماعية إعانات أعلى مما يلزم لمعيشة الكفاف أمكن رفع مستوى الإعانات أو الاشتراكات من غير التأثير في صلب المشروع ، وإذا استدعت السياسة الاجتماعية أو الأحوال المالية إعانات في مستوى أقل فيمكن خفض الإعانات والاشتراكات ، ولو أن هذا ليس من الأمور الهينة كما أنه يتطلب إدخال بعض تعديلات على المشروع .

٢٨ - وأهم هذه التقديرات الأولية هو ٤٠ شلناً في الأسبوع للرجل وزوجته في حالة التعطل والعجز وكعاش تقاعد بعد فترة الانتقال ، تضاف إليها ضربات الأولاد بمعدل ٨ شلنات لكل منهم في الأسبوع ، وتزيد هذه القيم زيادة كبيرة على الإعانات الحالية ، ففي حالة البطالة أو العجز يكون للرجل وزوجته إذا لم تكن تراول عملاً تتكسب منه : الحق في إعانة قدرها ٥٦ شلناً في الأسبوع دون تعري الدخل ، مادامت حالة البطالة أو العجز قائمة ، يقابل هذا في النظام الحالي ٣٣ شلناً في حالة البطالة و ١٥ شلناً أو ٧ شلنات و ٦ بنس في حالة المرض ، مع إعانة إضافية كانت تصرف للأشخاص المنضمين للجمعيات المعتمدة . وللزوجة التي تراول عملاً تتكسب منه الحق في إعانة وضع بنسبة ٣٦ شلناً أسبوعياً لمدة ١٣ أسبوعاً علاوة على ٤ جنيهات بصفة منحة وضع . وتدل الإعانات الأخرى في حالات التبرل والعجز الناتج عن إصابات العمل أو أمراض الصناعة على زيادات مماثلة كما هو مفصل

في الفقرة ٢٨٤ الخاصة بميزانية الضمان الاجتماعي. وهناك اعانات جديدة لمصاريف الدفن والزواج والحاجات الأخرى. ويقدم العلاج الطبي بلا مقابل لكل المواطنين ومن يعولونهم إما بمنزل المريض أو بالمؤسسات الصحية مع مراعاة ما جاء بالفقرة ٤٣٧. وطبقا لهذه التقديرات الأولية ستبلغ ميزانية الضمان الاجتماعي بما في ذلك مرتبات الأولاد والعلاج الطبي بالمجان والخدمات الخاصة بتهيئة العامل بعد علاجه لاستئناف العمل - ستبلغ هذه الميزانية ٦٩٧ مليون جنيه في سنة ١٩٤٥ وهي السنة الأولى للمشروع ٨٥٨ مليون جنيه بعد عشرين سنة أي في سنة ١٩٦٥. وفي الباب الرابع من هذا التقدير بحث عن مقدار الزيادة في التكاليف وتوزيع النفقات بين الأشخاص المؤمن عليهم، وأصحاب الأعمال، والدولة. وفي الفقرة ٤٠٣ اقترحت التقديرات لقيمة الاشتراك، وأهمها أن يدفع الشخص البالغ الذي يزاول عملا اشتراكا قدره ٤ شلنات و ٣ بنسات أسبوعيا ويدفع من يستخدمه ٣ شلنات و ٣ بنسات، وعلى أساس هذا الاشتراك والاشتراكات المماثلة الخاصة بالفئات الأخرى ستكون جملة اشتراكات العمال المأجورين الذين من الفئة الأولى معادلة لخمسة وعشرين في المائة من الاعانات المالية بما فيها المعاشات ما عدا مرتبات الأولاد - عند ما يصبح المشروع تام التنفيذ.

ويستد الفارق من اشتراكات أصحاب الأعمال ومن الضريبة التي تفرض تبعا للقدرة على الدفع. وعند البدء في تنفيذ المشروع تفي الاشتراكات بالجانب الأكبر من مجموع المصاريف. وستبلغ الزيادة التي تتحملها خزانة الدولة في السنة الأولى، علاوة على ما تتحمله الآن، حوالي ٨٦ مليون جنيه.

٢٩ - إن محاولة تحديد قيمة الاعانات والمعاشات على أساس علمي بالنسبة للحاجات الضرورية لا ميسرة، تيرصه صوبة جديدة وتعلق بظروف بريطانيا الحديثة. وقد بحث هذا الموضوع في الفقرات ١٩٧ - ٢١٦. ومن هذه الناحية وغيرها من النواحي يتوقف اعداد مشروع الضمان الاجتماعي على حل مشكلات أخرى اقتصادية. على أنه مع التسليم بالصعاب التي لا يمكن تفاديها عند تحديد القيمة المدددة للاعانات التي تفي بمعبشة الكفاف فان مشروع التأمين الاجتماعي المبرن في هذا التمرير يكفل اعانات تتناسب مع جميع الحاجات المعتادة سواء من حيث المدة التي تمنح فيها الاعانة أو من حيث مقدارها. كما أنه يقضى في نفس الوقت

على ما يوجد في النظام الحالي ببريطانيا من شذوذ وتكرار وتعدد في جهات الاختصاص ونفقات ادارية غير لازمة ويستعيز عن ذلك كله نظاما منسقا بسيطا قليل الشقات .

توحيد الضمان الاجتماعي وما يستتبع ذلك من تعديلات

٣٠ - إن المزايا الناجمة عن توحيد الضمان الاجتماعي عظيمة دون جدال ويمكن الحصول عليها بإحداث تغييرات في النظام الحالي لإدارة التأمين ، وهي تغييرات تحتاج الى إثبات ضرورتها . وسنحاول ذلك في كل حالة على حدة . ولقد توضع بعد التعديلات المهمة المقترحة . وقد ذكرنا في الباب الثاني أسباب كل تعديل منها ما عدا حالة أو حالتين ذكرت الأسباب فيها على أن تشرح بالتفصيل فيما بعد . والتعديلات المشار إليها هي :

(١) توحيد التأمين الاجتماعي فيما يختص باشتراكات التأمين ، أي تمكين كل شخص مؤمن عليه من أن يحصل على جميع الاعانات نظير اشتراك أسبوعي واحد على استمارة واحدة (فقرات ٤١-٤٣) .

(٢) توحيد التأمين الاجتماعي والمساعدة الأهلية فيما يختص بالادارة بجمعها من اختصاص وزارة تسمى وزارة الضمان الاجتماعي تتبعها مكاتب ضمانات في تناول جميع الأشخاص المؤمن عليهم (فقرات ٤٤-٤٧) .

(٣) إلغاء النظام الحالي المعروف بنظام الجمعيات المعتمدة ، الذي تمنح بمقتضاه إعانات متفاوتة نظير اشتراكات جبرية متساوية (مع استبقاء جمعيات الإخاء وتناوبات العمال التي تتولى صرف إعانات المرض بصفتها إدارة مسؤولة عن توزيع الإعانات التي تمنحها الدولة كما تقوم بصرف إعانات اختيارية لأعضائها) . (فقرات ٤٨-٧٦) .

(٤) إلغاء النظام الحالي للتعويض عن إصابات العمل ، وإدخال التعويض عن الإصابات الناشئة عن العمل وأمراض الصناعة ضمن مشروع التأمين الاجتماعي الموحد بشرط : (١) إيجاد طريقة لسد النفقات اللازمة لهذا النوع من التأمين و (ب) تقرير معاشات خاصة للعجز المستمر .

وتقرب منحة لمن كان العامل يعولهم إذا توفي من جراء إصابته أو مرضه (فقرات ٧٧-١٠٥)

(٥) فصل العلاج الطبي عن إدارة الإعانات النقدية ، ووضع نظام لتقديم الطبية لكل مواطن يشاء جميع مستازمات العلاج الطبي وعلاج كل وجه من وجوه العجز تحت اشراف السلطات الصحية (فقرة ١٠٦) .

(٦) الاعتراف بتأمين ربات المنازل كطبقة خاصة من طبقات من ٥م في سن العمل ويكون لمن الحق في إعانات تتفق مع حاجاتهم .وتشمل الإعانات :

(١) في حالتى التكسب ودمه تعطى ربة المنزل منحة الزواج ومنحة الوضع والتمل والانفصال ومعاش التقاعد . (ب) إذا كانت لا تزال عملا تتكسب منه تعطى إعانة الوضع مع منحة الوضع وإعانة مخفضة للبطالة والعجز ، مع إلغاء الألتحة الخاصة بتطبيق التأمين على النساء المتزوجات (فقرات ١٠٧-١١٧) .

(٧) سريان التأمين ضد العجز الذى تطول مدته على جميع الأشخاص الذين يزاولون عملا يرتزقون منه وسريان تأمين معاش التقاعد على كل الأشخاص الذين في سن العمل سواء كانوا يزاولون عملا يتكسبون منه أو لا يزاولون عملا (فقرات ١١٨-١٢١) .

(٨) تقرير إعانة التدريب لتسهيل إيجاد أعمال جديدة للأشخاص الذين فقدوا أعمالهم اتى كانوا يرتزقون منها ، فقرة (١٢٢) .

(٩) توحيد قيمة الإعانة والمعاش بالنسبة للبطالة والتقاعد والعجز الموقت الناشئ عن إصابات العمل أو أمراض الصناعة ، (فقرة ١٢٣) .

(١٠) توحيد شروط الاشتراك في التأمين ضد البطالة والعجز بما في ذلك العجز الناشئ عن إصابات العمل وأمراض الصناعة فيما يخص فترة الانتظار (فقرات ١٢٤-١٢٦) .

(١١) توحيد شروط الاشتراك في التأمين ضد البطالة والعجز إلا حين يكون العجز ناشئا عن إصابة العمل أو أمراض الصناعة . وتعديل شروط الاشتراك في التأمين الخاص بالمعاش (فقرات ١٢٧-١٢٨) .

(١٢) جعل صرف إعانة البطالة بالكامل غير محدودة الوقت وبشرط الترام مستحق الإعانة بأن يحضر في مكان مخصص للعمل أو في مركز تدريب بعد فترة محدودة من بدء البطالة (فقرات ١٢٩-١٣٢) .

(١٣) جعل صرف إعانة العجز بالكامل غير محدودة الوقت ، بشرط مراعاة شروط معينة تتعلق بسلوك مستحق الاعانة (فقرات ١٢٩ - ١٣٢) .

(١٤) جعل المعاشات متوقفة على التقاعد ، ماعدا المعاشات المستحقة عن إصابات العمل أو أمراض الصناعة ، وزيادة نسبة الإعانة أو استوار المؤمن عليه في دفع اشتراكه بعد بلوغه السن المقررة للتقاعد وهي ٦٥ سنة للرجال و ٦٠ للنساء (فقرات ١٣٣ - ١٣٦)

(١٥) إدماج نظم التأمين الخاصة ضدّ التعطل في الزراعة وأعمال البنوك والأعمال المالية في مشروع التأمين الاجتماعي العام (فقرات ١٣٧-١٤٨)

(١٦) إلغاء الاستثناءين الآتيين من نظام التأمين :

(أ) الأشخاص الذين يشتغلون في أعمال معينة كوظفي الحكومة والهيئات الحكومية المحلية والبوايس والمرضين وعمال السكك الحديدية وغيرهم ممن لم معاشات . وفيما يتعلق بالتأمين ضد البطالة يلغى الاستثناء الخاص بخدم المنازل .

(ب) الأشخاص الذين يزيد دخلهم السنوي على ٤٢٠ جنيتها ممن يشتغلون في أعمال غير يدوية (فقرات ١٤٩ - ١٥٢) .

(١٧) إحلال مزايا تناسب مع الحاجات المختلفة للأرامل ، محل معاشات الأرامل غير الشريطة وغير الكافية ، بحيث يشمل معاشا مؤقتا للأرامل في كل حالة ، وإعانة تدريب عند الحاجة اليها وإعانة حضانة عند وجود أولاد . (فقرات ١٥٣ - ١٥٦) .

(١٨) إدخال منحة عامة لمصاريف البنائزة في التأمين الاجباري (فقرات ١٥٧ - ١٦٠) .

(١٩) أن تنقل الى وزارة الضمان الاجتماعى ، الاختصاصات الباقية للسلطات المحلية فيما يتعلق بالمساعدات العامة ما عدا العلاج الطبي والمؤسسات الصحية (فقرات ١٦١ - ١٦٥) .

(٢٠) أن تنقل لوزارة الضمان الاجتماعى مهمة العناية بفاقدى البصر ، وإعداد مشروع جديد لإعالتهم والترفيه عنهم بالتعاون بين الوزارة والسلطات المحلية ومن يتطوع للاشتراك في هذا العمل (فقرات ١٦٦ - ١٧٠) .

(٢١) أن تحوّل لوزارة الضمان الاجتماعى اختصاصات مجلس المساعدة ومصحة الجمارك ورسم الإنتاج فيما يتعلق بالمعاشات المجانية وبما كذلك اختصاصات إدارة الترخيم بوزارة العمل والخدمة الاجتماعية ، وذلك علاوة على التأمين ضد البطالة وأعمال المصالح الأخرى التى تتصل بإدارة مختلف الإعانات المالية ومنها الامانة الخاصة بإصابات العمل (فقرات ١٧١ - ١٧٥) .

(٢٢) الاستعاضة عن لجنة التأمين ضد البطالة بلجنة التأمين الاجتماعى على أن يكون لها نفس السلطات فى مدى واسع (فقرات ١٧٦ - ١٨٠) .

(٢٣) تحويل عمل التأمين ضد إصابات العمل وأمراض الصناعة إلى مصلحة عامة تحت إشراف مجلس للتأمين الصناعى (فقرات ١٨١ - ١٩٢) .

٣١ - إن قائمة التعديلات هذه لا تدلّ على أن المقترحات التى تضمنها هذا التقرير لم تراعى فيها تجارب الماضى وأعماله فإن ما يقترح اليوم لتوحيد الضمان الاجتماعى نتج من أن التأمين الاجتماعى أدخل على دفعات ، وهذا الضمان الموحد يحتفظ بمبدأ توزيع اشتراك التأمين بين الشخص المؤمن عليه نفسه ، وصاحب العمل الذى يستخدمه إن كان له صاحب عمل ، والدولة ، ويحتفظ بالمبدأ الذى يقضى بأن التأمين الاجبارى يجب أن يضمن للمؤمن عليه إعانة موحدة بغض النظر عن قيمة كسبه وذلك فى نظير اشتراك موحد يدفعه الكل ، ويحتفظ الضمان كذلك بطريقة دفع الاشتراك المتبعة الآن أى طريقة الاستثمار وطوائع التأمين ، ويعتمد الضمان على الخبرة التى اكتسبت فى إدارة البطالة وإعانة المتعطلين التى تقررت أخيراً ، فهو لا يتركز فى " هويات هول " وإنما ينفذه موظفون يتعاونون معاونة تامة مع ممثلى الجماعات التى يخدمونها . ويبقى الضمان الاجتماعى على اشتراك جمعيات الإخاء

في التأمين الصحي القومي على أساس جديد، ويقضى بالاحتفاظ ببعض خواص التعويض عن إصابات العمل ضمن المشروع العام للتأمين الموحد، كما يقضى بتحويل جمعيات التأمين المتبادل ضد الإصابات في الصناعات المعرضة بوجه خاص لتلك الإصابات - تحويلها إلى هيئات جديدة مستقلة بإدارتها بالتعاون في الصناعة . ومع إكاله نقل اختصاص الهيئات الحكومية المحمية ، فيما يتعلق بالمساعدات المالية إلى الحكومة المركزية ، فإنه يحتفظ للسلطات المحلية بدورها في إنشاء المؤسسات وتنظيم الإدارات التي تعنى بالصالح الاجتماعي . والمشروع المقترح هو عبارة عن انقلاب في بعض نواحيه إلا أنه من نواح أهم يعتبر تطوراً طبيعياً للماضي فهو (انقلاب بريطاني) .

٣٢ - وقد وضع مشروع الضمان الاجتماعي لتنفيذه عقب الحرب مباشرة . ولما قام خبير التأمينات الحكومي بتحديد النسبة بين التكاليف وعدد السكان أعد مذكرة عن الأوجه المالية للمشروع ، وفيها يفرض أن المشروع يبدأ تنفيذه في أول يولييه سنة ١٩٤٤ أي أن الإحانات الكاملة عن أول سنة ميلادية للمشروع ستكون عن سنة ١٩٤٥ ، وقد أدرجت مذكرة خبير التأمينات الحكومي في الملحق رقم ٩ من هذا التقرير . أما ما يتطلبه إبراز هذا المشروع إلى حيز الوجود من عمل تشريعي وإداري فإن إمكان البدء بتنفيذه في هذا التاريخ المبكر يتوقف على إصدار قرار بشأنه في المستقبل القريب من الحكومة ومن البرلمان .

طريقة العمل باللجنة

٣٣ - يجدر بنا قبل أن نختم المقدمة أن نذكر شيئاً عن طريقة العمل باللجنة فقد عين الأعضاء في يولييه سنة ١٩٤١ وعقدوا أول جلسة لهم في ٨ يولييه سنة ١٩٤١ وأخطروا جميع الجهات الرئيسية المختصة بتأليف اللجنة واختصاصاتها وطلبوا منها تقديم مذكرات بهذا الشأن ونشروا خبر تأليف هذه اللجنة في الصحف وبوسائل أخرى . وبينما كانت الهيئات غير الحكومية تعد مذكراتها طلبت اللجنة إلى المصالح الحكومية تزويدها بمذكرات تصف كل نظام من نظم التأمين الحالية والخدمات التي يقررها . ومن هنا جمعت ما جاء بالملاحق (ب) وظهرت أول مذكرة شائقة لهذه الهيئات قبل جلسة ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٤١ ومن ذلك الوقت حتى نهاية سبتمبر

سنة ١٩٤٢ تسلمت اللجنة مذكرات من أكثر من مائة من ممثلي الهيئات المختلفة ذكرت أسماؤهم في الملحق (ج) وقد أعلن المستر آرثر جرينوود في مجلس العموم في ٢٧ يناير أنه "سيكون من اختصاص اللجنة أن تبحث تطور نظم التأمين الاجتماعي القومي ، وذلك بإضافة إعانات تمنح في حالة الوفاة وكذلك إضافة الطوارئ التي تشملها النظم المذكورة". وتنفيذا لهذا القرار تناقشت اللجنة في موضوع التأمين عن مصاريف الدفن مع شركات التأمين المختصة .

٣٤ - وقد أثبتنا في الملحق (ز) الذي طبع على حدة المذكرات الهامة مع التغيير الذي أدخله عليها مقدموها بعد عرضها على اللجنة. كما لاحظنا بعض المذكرات الأخرى . وبينما يتبين من الملحق (ب) صورة عامة لنظم التأمين والخدمات المتعلقة به كما هي الآن أي بعد أن تطورت شيئا فشيئا في فترة ٤٠ سنة ، فالملحق (ز) يبين آراء من يعملون خارج المصالح الحكومية ويهتمون اهتماما جديا بإدارة التأمين أو بنتائجها. وقد حضر جلسات اللجنة عدد كبير من مقدمي المذكرات واشتركوا في المناقشة، ولن تنشر محاضر اللجنة رغبة في جعل المناقشات غير رسمية وشاملة لجميع المعلومات والتفاصيل الممكنة . وقد سمح لممثلي الهيئات المختلفة المهتمة بالتأمين الاجتماعي بصفة عامة ، بأن يحضروا أكثر من جلسة مع اللجنة ، وفضلا عن ذلك فقد تناقش رئيس اللجنة بمفرده أو بالاشتراك مع بعض أعضاء اللجنة المختصين ، مع الأفراد وممثلي الهيئات المهتمة بهذا الشأن وعقد رئيس اللجنة وبعض أعضائها في أدنبرة اجتماعين لسماح أقوال الهيئات الاسكتلندية . وقد اجتمعت اللجنة بكامل هيئتها ٤٨ مرة .

٣٥ - إن الذي يهمه أمر الضمان الاجتماعي أولا وقبل كل شيء هو الفرد أي الشخص الذي ينتفع بمزاياه أكثر من اهتمام من يقوم على تنفيذه . ورغبة في استطلاع رأي المنتفعين بمزايا التأمين من عمال المصانع العامة والخاصة الذين لهم المصالح بتنظيم التأمين الحالية ومعرفة تجاربهم وما يلاقونه من صعاب وقد طلب إلى Naffield College Social Reconstruction Survey القيام ببحث هذه المسائل وجمع المعلومات الخاصة بها من مختلف الجهات .

٣٦ - ولما كانت الموضوعات الرئيسية للضمان الاجتماعي عامة لدى كل الأمم، فلكي تظلمن اللجنة على عملها ، بالاستفادة من تجارب الأمم الأخرى بقدر

ما تسمح به هذه الظروف الشاذة ، طلبت مساعدة مكتب العمل الدولي الذي سمح لرئيس قسم التأمين الاجتماعي الدكتور اسوالد شتين وأحد مساعديه مستر موريس ستاك أن يزورا بريطانيا للاشتراك مع اللجنة .

ولقد كانت هذه الزيارة ذات فائدة كبيرة ، ولذا فان اللجنة ترى لزاما عليها أن تعبر عن عميق شكرها للمساعدة التي قدمها مكتب العمل الدولي .

وفي الملحق حرف (و) ذكرت مقارنات بين النظم البريطانية الراحنة ومقترحات هذا التقرير وبين نظم الأمم الأخرى .

٣٧ - ولبحث الحاجات الطبيعية للعيشة الضرورية (معيشة الكفاف) قررت اللجنة تكوين لجنة فرعية من الأستاذ ا. ل. بولى . والمستر سبين روتري والمستر ر. ن. جورج والدكتور ه. ا. ماجى

وقد تنصحت الفقرات ١٩٣ - ٢٣٢ نتائج عمل هذه اللجنة فيما يتعلق بـ
الإعانات وموضوع إعمار المساكن .

٣٨ - أما عن موضوع التعويض عن إصابات العمل ، فلقد شكلت لبحثه لجنة حكومية برئاسة السير هكتور هيفر نجتون في ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٣٨ ووصلت إليها بين فبراير سنة ١٩٣٩ ويونيه سنة ١٩٤٠ معلومات كثيرة تم نشرها . وقد أبدى بعض الهيئات المهتمة بالموضوع والتي تعبر عن رأى أصحاب الأعمال عدم مقدرتها على تحضير المادة اللازمة لذلك بسبب اشتغالها في ظروف الحرب الحاضرة فأوقفت اللجنة جامعاتها في يوليه سنة ١٩٤٠ ، ولما كان موضوع التعويض عن إصابات العمل يدخل في اختصاص هذه اللجنة فقد قامت ببحث الموضوع في هذا التقرير ، وبالج التقرير هذا الموضوع من ناحية تختلف عن الناحية التي طلب الى اللجنة الحكومية لسنة ١٩٣٨ أن تبحث عنها ، ولكنه قد راعى ما قدم لهذه اللجنة من مذكرات واحصلت عليه من معلومات .

ومن المعلوم أنه توجد في هذا الميدان عدة مسائل فنية ليس من الحكمة أن تقترح لها الآن حلول حاسمة .

أما فيما يتعلق بالقواعد العامة التي يجب أن تعالج بها الإصابات الناشئة عن العمل وأمراض الصناعة مستقبلا فهي واضحة بالتقرير .

٣٩ - ومن المأمول أنه سيأتي وقت يكون فيه من المناسب الاهتمام بعلاقات التأمين الاجتماعي في بريطانيا بالنظم التي ترمى الى نفس الغرض في الدومينيون والمستعمرات وأجزاء أخرى من العالم .

ولما كان المفروض أنه سيصبح من الممكن للأفراد أن ينتقلوا من قطر لآخر كما كانت الحال من قبل لاستغلال مواهبهم ، فمن المرغوب فيه عمل الترتيبات لتسهيل الهجرة وإجراء ما يساعد المهاجرين على عدم ضياع حقوقهم في الضمان الاجتماعي ، فيسمح لهم أن ينتقلوا من وادين ببعض الحقوق التي اكتسبوها من مواطنهم السابق ، وحين يتم هذا سيصبح هذا الأمر مشكلة عميقة ، وليس من الممكن اليوم أن نفعل شيئاً أكثر من أن نشير الى المسألة لنحل بهذا على أننا لم ننفعلها .

إمضاء التقرير

٤ - قام بعمل التقرير رئيس اللجنة وحده . ويستدعى هذا بعض الايضاح ، ويمكن تبيانها باختصار ، فكل أعضاء اللجنة ما خلا الرئيس موظفون مدنيون . ويشير كثير من المسائل الواردة في هذا التقرير نتائج ذات صلة بالسياسة العليا ، وليس من الملائم أن يعبر أى موظف مدنى عن رأيه في هذه المسائل إلا عن طريق الوزير الذى يكون الموظف مسؤولاً أمامه ، وبعض هذه الأمور من الأهمية بمكان لدرجة أنها تستدعى قراراً من الحكومة . وحين أصبحت طبيعة الأمور المعروضة أمام اللجنة واضحة تبودل هذان الحآبان بين الوزير الذى شكل اللجنة وبين رئيسها :

٢٧ يناير سنة ١٩٤٢

عزيرى بيهرديج

تباحث مع وزير المالية في موقف ممثلي المصالح في اللجنة الخاصة بالتأمين الاجتماعي وما يلزمه من خدمات . ونظرا لما سينشأ من نتائج ذات صلة بالسياسة العليا فإنني أعتقد أن ممثلي المصالح يجب أن يعتبروا من الآن فصاعدا كساعدين أو مستشارين لجنابكم في مختلف المسائل الفنية والإدارية كل بحسب اختصاصه ، أعني أن التقرير الذي ستمده اللجنة يعتبر تقريركم ويوقع عليه منكم وحدكم ، فلا ينسب شيء من الآراء والمقترحات التي يتضمنها التقرير بشأن السياسة التي اتخذت أساسا له ، الى أحد من ممثلي المصالح . ويستحسن أن يشمل التقرير من العبارات ما يوضح هذا الموقف .

المخلص

آرثر جرينوود

٢٨ يناير سنة ١٩٤٢

عزيرى جرينوود

شكرا جزيلاً على كتابكم عن أعمال لجنة التأمين الاجتماعي وما يلزمه في اجتماعها الأخير من خدمات ، وعن موقف ممثلي المصالح المختلفة في اللجنة ، ولقد سبق أن أخطت اللجنة بمخلاصة ما تكتبونه وما ذيع عليها الآن خطابكم المشار اليه .

ولست في حاجة الى القول بأنني أقبل تماما برأي وزير المالية ورأيكم ، وأعتقد أنه بهذه الطريقة سيكون ممثلو المصالح المختلفة أكثر نائدة مما وقعوا بالتقرير ، وسأشجعهم أثناء انعقاد جلسات اللجنة على إبداء رأيهم بمتى الحرية حتى تكون اقتراحاتي وليد أحسن الإرشادات الممكنة .

المخلص

و . هـ . بيهرديج

وتنفيذا للعبارة الأخيرة من خطاب رئيس اللجنة ، قد بين ممثلو المصالح المختلفة آراءهم داخل اللجنة ووضهوا تحت تصرف رئيس اللجنة ، دون تحفظ ، معلوماتهم وتجاربهم الخاصة بختلاف المسائل المتعلقة بعمل هذه اللجنة ، ولقد قامت اللجنة بعملها ك لجنة فحسب فيما يتعلق بمناقشة الأمور وفحصها ، واستطاعت المصالح المخالفة عن طريق موظفيها وطرق أخرى أن تعبر عن آرائها في المسائل التي وردت في سياق الحديث إلا أنها فعلت ذلك دون أن تنسب شيئا لنفسها أو للوزير المختص أو الحكومة . ورئيس اللجنة مسئول عن كل اقتراح وعن كل كلمة في هذا التقرير وفي المحققات (د، هـ) . ويقوم هذا التقرير أو يسقط على جدارته وحيثه وحدهما ، وليست وراءه سلطة تعززه سوى كونه محاولة يحدوها الاخلاص فنهاها ، بارشاد المصالح المختصة وفي ضوء الآراء التي قدمتها لنا الهيئات ذات الشأن ، بغية تفهم مشكلات الضمان الاجتماعي المتعددة وبحث الاقتراحات وما تنطوي عليه من وجوه العدل وموازنة الرغبات بما يتطلبه تنفيذها من مال وابتكار الوسائل التي تكفل جعل كل ما عمل من خير في الماضي أوسع نطاقا وأعم فائدة . .

الباب الثالث

التعديلات الرئيسية المقترحة وأسبابها

التعديل الأول

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

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

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

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

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

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

التعديل الثاني

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

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

ويمكن تفضيل هذه المزية من عدة وجوه :

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

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

(ج) منع تدخل الاعانات بعضها في بعض أو تكرار صرفها .

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

(هـ) الضمان المطلق للاعانات وهذا ما ليس متوافرا الآن في التوزيع عن أصناف العمل .

(و) توحيد نسب الاعانات وشروطها إلا بالقدر الذي يبرره الاختلاف الحقيقي في الحاجات أو ظروف أخرى .

(ز) توحيد الإجراءات التي تتخذ لاثبات الحق في المطالبة بائانة لإق الأحوال التي تبرر مخالفة هذه الإجراءات .

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

٤٥ — توحيد التأمين الاجتماعي والمساعدات القومية لا يعني أن يتعم على المواطنين أن يتالوا كل الاعانات بطريقة واحدة إذ أن توحيد الإدارة يتلاءم تماما مع حصول المواطن على الاعانة في حالة مرضه بطريقة تختلف عن حصوله عليها إذا كان متعطلا عن العمل وطبيعي أن يكون الأمر كذلك ، فيمكن إرسال إعانة العجز أو المعاشر، اليه مع رسول آخر بطريق البريد كما هو متبع الآن. وأكثر من ذلك فانه طبقا للإقتراحات التي يتضمنها التعديل رقم ٣ — يستتابع الشخص الذي له الحق في اعانة اختيارية أو ائانة من الدولة عن المرض أن يستمر إذا شاء .

في الحصول على هذه الاعانات، كما هو الحال الآن عن طريق الجمعية التي تنتمى إليها. وتوحيد الادارة لا يستبعد بقاء الندابير واستعمال النظم الخاصة الموطدة في أعمال التأمين والبنك والمالية لادارة الاعانة التي تمنحها الدولة ولا يعنى هذا التوحيد ابتداء لاختلافات إذا كانت هذه لاختلافات ملائمة وفي مصلحة المؤمن عليهم وإنما يعنى منع الشعب الذى لا يمكن تصور أى فائدة منه للمؤمن عليه بل يؤدي غالباً الى يؤسه وحيرته .

٤٦ - إن توحيد الادارة يتضمن انشاء وزارة للضمان الاجتماعى، وهذا هو أحد المقترحات الرئيسية فى التقرير، وبواسطة هذه الوزارة يمتد توحيد الادارة من التأمين الاجتماعى الى نطاق المساعدات التومية وهذا الموضوع سيبحث فيما بعد فى التعديل رقم ٢١ وواضح أن هذا التوحيد للمسئوليات المتشعبة فى صالح المؤمن عليهم.

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

التعديل الثالث

إلغاء النظام الحالى المعروف بنظام الجمعيات المعتمدة الذى تمنح بمقتضاه إعانات متزاوية نظير اشتراكات اجبارية متساوية (مع استبقاء جمعيات الأخاء وتقابات العمال التي تتولى صرف إعانات المرض بصفتها ادارة مسئولة عن توزيع الاعانات التي تمنحها الدولة كما تقوم بصرف الاعانات الاختيارية لأعضائها)

٤٨ - من أهم مظاهر نظام التأمين الصحى التومى الذى صدر فى سنة ١٩١١ أن يتولى صرف الاعانات المالية " جمعيات متممة " مستقلة لكل منها مالية مستقلة . وفى النص الأول لمشروع قانون سنة ١٩١١ اقترح أن يكون الاعتراف

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

(١) ألا تدار الجمعية من أجل الربح .

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

أنواع الجمعيات المعتمدة

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

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

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

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

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

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

توزيع الأشخاص المؤمن عليهم على الجمعيات

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

جدول رقم ١

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

نساء		رجال		نوع الجمعية
النسبة المئوية	العدد بالألف	النسبة المئوية	العدد بالألف	
٥٩,١	٢,١٧٢	٣٤,١	٢,٩٧١	مكاتب التأمين على حياة الرجال
١٧,٦	٦٤٨	٢٥	٢,١٧٨	جمعيات الأبناء بدون فروع
١٥,٩	٥٨٧	٢٧	٢,٣٤٨	» » ذات الفروع
٧	٣٥٩	١٣,٣	١,١٥٩	صناديق الادخار التي لأصحاب الأعمال
٠,٤	١٥	٠,٦	٥٣	تقابات العمال
١٠٠,٠	٣,٦٨١	١٠٠,٠	٨,٧٧٩	المجموع

٥٤ - لا يمكننا أن نقارن الإحصاءات الموضحة بعاليه بالإحصاءات المثقنة التي جمعت فيما بعد بمناسبة اعداد ميزانيات التأمين للجمعيات المعتمدة ، لعدة اختلافات منها ضم أعضاء شمال ايرلندا لى التقديرات الاحصائية ، وهذا يؤثر خاصة فى عدد الأعضاء الحاليين ، ولكن يمكن مقارنة النسبة المئوية وبين الجدول الآتى عدد المؤمن عليهم والنسبة المئوية من حسب الميزانية الثانية (الموافقة لسنة ١٩٢٣) والميزانية الخامسة (الموافقة لسنة ١٩٣٨) .

جدول رقم ٢

من الناين المسحى القومى فيما يتعلق بتوزيع المون عليهم فى بريطانيا وشمال ايرلندا: على الجمليات (المعمدة فى سنتى ١٩٣٣ و١٩٣٨

نساء				رجال				نوع الجمية
توزيع النسبة المئوية		العدد بالآلاف		توزيع النسبة المئوية		العدد بالآلاف		
١٩٣٨	١٩٣٣	١٩٣٨	١٩٣٣	١٩٣٨	١٩٣٣	١٩٣٨	١٩٣٣	
٥٤,٧	٥٩,٩	٣٣٥٠	٣٠٦٠	٤٣,٥	٣٧,٧	٥١٣٠	٣٨١٠	مكاتب الناين على حياة العمال
٢٧,٣	١٩,٩	١٦٧٠	١٠١٠	٢٨,٨	٢٥,٢	٣٤٧٠	٢٥٤٠	جمليات الأضواء بدون فروع
١٢,٧	١٤,٨	٧٧٠	٧٦٠	١٨,٥	٢٣,٧	٣٣٣٠	٣٣٩٠	» ذات الفروع
٤,٧	٤,٨	٢٩٠	٢٤٠	٩,٨	١٢,٦	١١٩٠	١٢٧٠	تقنيات العمال
٠,٦	٠,٦	٣٠	٣٠	٠,٤	٠,٨	٥٠	٨٠	مصادر الادخار التى لأصحاب الأعمال
١٠٠	١٠٠	٦١١٠	٥١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٢٠٦٠	١٠٠٩٠	المجموع

١
٢
١

وتدل هذه الأرقام على زيادة مطردة في عدد الرجال المؤمن عليهم في مكاتب التأمين على حياة العمال وفي جمعيات الإخاء بدون فروع وكذلك في النسبة المئوية لهم . أما فيما يتعلق بالنساء فقد قلت نسبتهن في مكاتب التأمين على حياة العمال (ولو أن عدد النساء المنضيات لعضويتها قد زاد) بينما زادت نسبة النساء في جمعيات الآباء بدون فروع . وقد كان مجموع عدد الرجال والنساء المنضمين لمكاتب التأمين على حياة العمال في سنة ١٩١٢ يبلغ حوالي ٤٢٪ من مجموع المؤمن عليهم فزاد في سنة ١٩٣٨ إلى ٤٧٪ والنسبة في جمعيات الإخاء بدون فروع كانت ٢٢٪ في سنة ١٩١٢ فرادت في سنة ١٩٣٨ على ٢٨٪ وإذا جمعنا أعضاء هذين النوعين من الجمعيات لبلات نفقتهما ٦٤٪ من مجموع المؤمن عليهم في سنة ١٩١٢ و ٦٩٪ في سنة ١٩٣٣ و ٧٥٪ في سنة ١٩٣٨ . أما النسبة في جمعيات الإخاء ذات الفروع ونقابات العمال فهي آخذة في الانخفاض باستمرار فقد كانت ٣٥,٢٪ من مجموع المؤمن عليهم سنة ١٩١٢ ثم هبطت إلى ٣٠,٧٪ سنة ١٩٣٣ وإلى ٢٤,٦٪ سنة ١٩٣٨ فيمكن والحالة هذه القول بأن مجموع لزيادة في المؤمن عليهم في بريطانيا بين سنتي ١٩١٢ و ١٩٣٨ (وهو حوالي ٤,٤٠٠,٠٠٠ شخص) قد انضموا إلى الجمعيات المعتمدة التي تكون جزءا من مكاتب التأمين على حياة العمال ولأن جمعيات الإخاء التي بدون فروع . أما عدد المؤمن عليهم في الجمعيات التي من الأنواع الثلاثة الأخرى وهي جمعيات الإخاء ذات الفروع ونقابات العمال وصناديق الادخار التي لأصحاب الأعمال فقد تناقص أو بقي كما هو .

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

الإعانات الإضافية

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

٥٧ - ولقد بلغ مقدار المائض مبلغا كبيرا وكذلك عدد من يوزع عليهم فكات فيتمه بحسب الميزانية الخامسة ٥,٨٥٠,٠٠٠ جنيه في حين أن مجموع الإعانات يختلف أنواعها ومنها الإعانات الإضافية بلغت ٣٥,٠٠٠,٠٠٠ جنيه وقد وزع الفائض البالغ ٥,٨٥٠,٠٠٠ جنيه على أغراض مختلفة كما يتضح من الجدول التالي :

جدول رقم ٣

عن التأمين الصحي القومي فيما يتعلق بالتوزيع السنوي للإعانة الإضافية حسب
الميزانية الخامسة .

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

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

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

٥٨ - من بين الـ ٢,٢٠٠,٠٠٠ جنيه التي خصصت للإعانات النقدية ، مبلغ ٢٥٠,٠٠٠ جنيه رصد للوضع والباقي للمرض والعجز . ومن المبالغ التي خصصت للملاج أنفقت نسبة كبيرة جدا تزيد عن الأربعة الأثمان لملاج الأسنان والأعين وكرس معظم الخمس الباقى للعمليات الطيبة والجراحية والنقاهاة بالمنازل والملاج بالمستشفى .

آراء اللجنة الحكومية المنعقدة خلال ١٩٢٤ - ١٩٢٦

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

(١) اللجنة الحكومية للتأمين الصحي القومي لسنة ١٩٢٦ تقرير الألبية فقرة ٢٧٢ .

(٢) الألبية فقرة ٧٠٣ .

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

عدم اتفاق نظام الجمعيات المعتمدة مع سياسة الحد الأدنى القومي

٦١ - إذا ألفت مسؤولية صرف إعانات التأمين ضد المرض والعجز على عاتق الجمعيات المعتمدة فلا بد أن تكون هذه الجمعيات مستقلة ماليا وأن يكون من حتمها منح إعانات إضافية أو منحها حسب حالتها المالية . وهذه الاعانات الإضافية ينبغي أن تكون من الأهمية بحيث يحق صرفها من مبالغ محصلة بطريق الالتزام كما ينبغي أن تكون في الوقت نفسه شيئا ثانويا ليس من الضروري أن يتمتع به كل شخص مؤمن عليه وهي إما أن تكون إعانات نقدية أو إعانات علاجية .

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

مؤثرون عليهم ، والاتحاد الوطني لجمعيات عمال الزراعة المعتمدة ويشمل حوالي ٤٠٠,٠٠٠ عضو مؤمن عليهم . وهذا الاتفاق الذي يقرب من الإجماع بين الهيئات التي تمثل مختلف الجمعيات المعتمدة ، على إلاء منح الإعانات الإضافية الغذائية ، يعبر عن الشعور العام للائتمان الخاص المؤمن عليهم ويتفق مع تطور السياسة الاجتماعية . والواقع ان هناك شعورا بأنه ليس من الانصف صرف إعانات مناوئة في مقابل اشتراكات موحدة تدفع طبقا لنظام قروي ، فاذا كانت الدرلة تقرر حدا أدنى للإعانات على أساس حاجات الحياة الضرورية فمن التناقض أن يسمح للبريق من المؤمن عليهم بالحصول على إعانات فوق هذا الحد الأدنى من الاشتراكات المحصلة لهذا الغرض . وفيما يتعلق بالعلاج فهم إما منح أى نوع من العلاج كإمالة إسوائية لا كإعانة - قانونية - فإن ذلك معناه إن هذا العلاج يمنح لعريق مختار للحاجته إليه أكثر من سواه ، بل حسب تقديرات الميزانية . وقد خصص جزء كبير جدا من الفائض في السنوات الماضية لعلاج الأسنان والأعين وبذلك ظهر أن الحاجة ماسة لإدارة هذه الخدمات مما دعا جميع اتحادات الجمعيات المعتمدة أن تقترح على اللجنة الحالية أن توصي بعمل هذه الأنواع الخاصة من العلاج في تناول جميع الأشخاص المؤمن عليهم .

٦٣ - و - طلب إلى ممثل المجموعات الرئيسية للجمعيات المعتمدة الذين قالوا باستبقاء استقلال هذه الجمعيات المالي وقاء ميزانيتها منفصلة مع تحديد جميع الإعانات التي أنفق عليها مبالغ كبيرة حتى ذلك الوقت ، طلب منهم أن يبينوا مقترحاتهم عن كيفية توزيع الفائض في المستقبل . والمقترحات الرئيسية التي أدوا بها هي أن هذا الفائض يمكن استخدامه في :

(أ) منح إعانات نقدية إضافية لا عن المرض والعجز بل في حالة الوضع مثلا ودفع اشتراك الأهل في التأمين عن المدة التي يجب أن تضى قبل أن ينفع بمزاياه لتخفيف وطأة اليأس والشقاء .

(ب) منح علاج طبي للروماتزم وصرف لوازم جراحية وإعداد ملاجئ للناقمين والتمريض .

وليس من المحتمل أن يؤدي هذه الاقتراحات بجمعة إلى التصرف تصرفا مجديا في الفائض الذي يتوفر لبعض الجمعيات إذا ظلت الطريقة الحالية قائمة . ومعظم الهيئات التي تمثل الجمعيات المعتمدة تسلم بأن اقتراحاتها الخاصة بتعيين مستوى

واحد للإعانات القدية وجعل الإعانات العلاجية الرئيسية من حق الجميع دون تمييز ، تتضمن اشتراك كل الجمعيات في الفائض من المبلغ السنوي الذي خصص في آخر ميزانية للإعانات الإضافية وقده حوالي ٥,٨٥٠,٠٠٠ جنيه أنفق ٨٥ ٪ منه لدفع إعانات المرض والعجز وعلاج الأسنان والرمم ، وهذه الإعانات كلها في رأى جميع من تقدموا باقتراحات للجنة يجب أن تكون قانونية وشاملة للجميع . وستداد فوائض الجمعيات النجحة نسبيا تبعا لارتفاع قيمة الاشتراكات إلا أنه بصرف النظر عن التسموية العملية في إيجاد وسيلة للتصرف في المبالغ الفائضة التي يجب أن تظل كبيرة في مجموعها حتى تكون مستحقة لما تقتضيه من إدارة مالية فإن ذلك عقبة أخرى تتعلق بالمبدأ ، وهى : المبدأ يتقدم علاج الروماتزم والالوازم الجراحية ودور النقااة والترييض لطبقات الشعب الذين هم أكثر صحة من غيرهم بينما رم منها الباقيون لا لشيء إلا لوجود عجز في ميزانية الجمعيات التابعة لها ؟ وإذا كانت منحة الوضع من الأهمية بمكان فماذا تعطى فريقا دون آخر ؟ وإذا كانت الدولة تقرر مبدأ عاما يقضى بالألا يستحق الشخص المؤمن عليه الإعانات إلا بعد أن يدفع اشتراكه في التأمين لمدة معينة فلماذا يمثل هذا المبدأ بالنسبة لفريق ما ؟ إنه بمجرد التسليم بأن امتداد المرض يستلزم دخلا مساويا على الأقل لما كان يحصل عليه المريض في بدء مرضه ، فإن اتباع سياسة تقضى بمنح الشخص الذي يقل تعرضه للرض إعانة مالية مرتفعة في الفترة القصيرة التي يكون فيها مريضاً أو تزويده بعلاج طبي أوفى ، أمر غير مقبول في نظام يراد أن يكون أهليا وشاملا للجميع .

المضار التي تعود على الأشخاص المؤمن عليهم من نظام الجمعيات المعتمدة

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

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

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

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

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

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

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

الحكومي الاضاي على أساس التامين الاختيارى وسخر لخدمة المجتمع تجارب جمعيات الأخاء العنانية . ولم تكن هناك فكرة فى ذلك الوقت ترمى إلى أن التامين الحكومى. ينبغي أن يمنح إعانات تفى وحدها بنفقات المعيشة الضرورية - أى أنه لم يكن هناك سياسة للحد الأدنى القومى - فكانت المزايا التى تمنح عند ابتداء نظام الجمعيات المعتمدة ١٠ شلنات فى الأسبوع للرجال ، ٧/٦ شلن (٧ شلن ونصف) فى الأسبوع للنساء ، وذلك فى حالة المرض إذا لم تزد مدته عن ٢٦ أسبوعا وبعد هذه المدة تخفض الإعانة إلى ٥ شلنات عن كل أسبوع .

قواعد جديدة للتعاون بين الدولة وجمعيات الأخاء

٦٦ - واليوم تختلف الآراء بالنسبة للسياسة الاجتماعية عما كانت عليه فى سنة ١٩١١ من وجهتين إذ يوجد استعداد واسع المدى لقبول مبدأ الحد الأدنى القومى وهالك تعضيد مزايا للبدأ الذى بحث فى الفقرات ٢٤ - ٢٦ الذى مؤداه أن جميع الأشخاص ينبغي أن يكونوا على قدم المساواة فى التامين الاجبارى ، وألا يتحول لفرد حق المطالبة بمزايا أكثر من سواه لأنه أصح من غيره أو يشغل عملا أكثر ضمانا من عمل غيره .

وهذان المبدآن يتعارضان مع نظام الجمعيات المعتمدة. فإذا كان لا بد من الأخذ بالتامين الحكومى مصحوبا بالتامين الاختيارى ضد المرض الذى كان حجر الزاوية فى خطة سنة ١٩١١ فلا بد أن يقوم ذلك على أساس مختلف . ومحاولة الاهتداء إلى مثل هذا الأساس تبررها جملة أسباب فقالت المضار السابق ذكرها يمكن أن يقال إن نظام الجمعيات المعتمدة يعود على الأشخاص المؤثرين عليهم بفائدتين : أولاهما أنه إذا أراد الشخص علاوة على إعانات التامين الاجبارى أن يزيد التامين ضد المرض بتامين اختيارى لدى جمعية تمنح إعانات عن المرض فإن من الميسور له أن الحصول على كلا التامينين من جهة واحدة . والفائدة الثانية، هى أن الجمع بين التامين الصحى الاجبارى والتامين الاختيارى لأغراض أخرى - مثل التامين ضد المرض لدى إحدى جمعيات الأخاء أو نقابات العمال والتامين على مصاريف الجنائز لدى مكتب التامين على حياة العمال - يجعل من الممكن إدارة

التأمين المشترك بنفقات أقل مما لو كان كل نوع تختص به هيئة متصلة وهذا اقتصاد يتقابل زيادة النفقات الإلزامية في نظام الجمعيات المتعددة .

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

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

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

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

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

(ج) أن تكون مستقلة بإدارتها .

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

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

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

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

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

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

مسألة مكاتب التأمين على حياة العمال :

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

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

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

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

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

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

آراء الهيئات المختصة

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

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

الجمعيات المعتمدة المالى ، وما درجت عليه من مزايا متفاوتة ، وذلك لمواصلة اشراك هذه الهيئات مع إدارة التأمين القومى ، ويمكن إيجاد هذه القاعدة بـدابر فى نطاق الحدود المقترحة آنفا بالنسبة لجمعيات الاخاء ونقابات العمال التى تسمح إعانات مرض ، كما يمكن إيجادها أيضا فيما يتعلق بمكاتب الحياة الصاعية بتجويها إلى خدمة عامة .

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

التعديل الرابع

إلغاء النظام الحاضر الخاص بتعويض العمال وادماج أحكام خاصة بإصابات العمل وأمراض المهنة ضمن مشروع التأمين الاجتماعي الموحد على أن تكون خاصة : (أولاً) لنظام خاص لتغطية تنقائها و (ثانياً) لمعاش خاص للجزء الطويل الأمد وهبات للعاملين في حالات الوفاة الناشئة عن هذه الإصابات أو الأمراض .

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

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

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

مساوى نظام تعويض العمال

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

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

(٢) لا توجد ادارة خاصة لمساعدة العامل في تقديم مطالبه فهو يشمر - ما لم يكن من ورائه نقابة أو جمعية معتمد. أو أية هيئة أخرى تسد أزره وتساعدته مساعدة فعلية - أنه يذنب عليه الاعتماد على قوته ومجهوده الخاص بالمطالبة بحقوقه حتى يال معاملة حاملة وهو غالبا ما يتوهم الظلم حيث لا يكون هناك مبرر لهذا الوهم ويشمر دائما - عن خطأ أو صواب - أنه واقع تحت ضغط غير عادل تمصد الانتقام من حقوقه لإرغامه على قبول تسوية مجحفة نظير مبالغ إجمالية والعودة إلى عمل أخف من العمل الذي كان يؤديه قبل الإصابة وهو غالبا ما يكون عمل غير مفيد ولا هو مهيا له .

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

مسألة تخصيص موارد للعجز الناشئ عن إصابات العمل

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

مسألة اتباع طريقة خاصة لتغطية نفقات العجز الناشئ عن إصابة العمل

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

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

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

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

أنهم يعملون بعشمتها ، وليس من الضروري كذلك إيجاد حافز مالى خاص لمنع الأخطار فى جميع دوائر الأعمال ، ففى كثير منها يقل خطر اصابات العمل عن خطر الحوادث التى تقع خارج مجال العمل أو تكاد تنعدم ، فالعبء الخاص بصاحب العمل لاستئثاره حتمه فى منع الاصابات والأضرار يمكن حصره فى الصناعات التى فى حاجة إلى احتياطات خاصة .

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

إن هذا المشروع يتضمن مبدأ جديدا نافعا يتناول بعض صناعات معينة مدرجة بكشف خاص على اعتبار أنها أخطر الصناعات بمعاملتها على أساس الاستعاقق فيكون ذلك حافزا لأصحابها على اتخاذ الحيلة لمنع الاصابات والوقاية من الأمراض ، كما يتيح لوزارة الضمان الاجتماعى فرصة تشجيع هذه الاجراءات الوقائية والحث عليها .

اتحادات في الصناعات الخطرة

٩٠ - إن تحديد الصناعات التي يجب أن يشملها جدول الصناعات الخطرة من حيث كياتها أو جزئياتها، هو من الأمور التي تستلزم تحريات مفضلة أخرى، وربما أمكن القول بأن سنا من المجموعات السبع التي جمعت عنها وزارة الداخلية احصائيات خاصة بالتعويض عن الاصابات يجب ادراجها وهي : المناجم والمحاجر وأحواض السفن والملاحة وعمال الانشاء والسكك الحديدية (فيما عدا المواطنين الكنديين) كما أن بعض أعمال المصانع مثل قطع الاخشاب واستخراج المعادن وبناء السفن يجب ادراجها ، في حين أن البعض الآخر سوف لا يدرج ، وربما كان المرغوب فيه أيضا ادراج بعض أقسام صناعة البناء وكذلك بعض أعمال الزراعة ، وعلى كل حال فإن هذه المسألة يهتدى فيها بالخبرة والتجربة .

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

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

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

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

(د) جمع ما يصيب كلا من أرباب الأعمال من الضريبة الكمية المطلوبة من مجموع الصناعة طبقا لنظام يوضع بواسطة الهيئة المذكورة ويعتمد من وزارة الضمان الاجتماعي .

(هـ) إقامة أنظمة لنكاملة المزايا المضمونة قانونا لجميع المصابين .

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

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

آراء الهيئات التي استشيرت

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

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

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

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

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

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

وعلى كل حال فإن قيمة الاشتراك الفعلى من هذه الناحية صغيرة جدا . فنصيب العامل من قيمة طابع التأمين المطلوب لتغطية تكاليف العجز الناشئ عن العمل بالمعدلات العليا المقترحة الآن هو أقل من $\frac{1}{4}$ بنس كل أسبوع ، وكما أوضحنا فى الفقرة ٢٩١ فإن من السهل أن يبرد توزيع مجموع الاشتراك بهذه النسبة .

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

توحيد المسؤولية والتفريق في المعاملة

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

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

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

والتقاعد الفردى ، وطرق تقدير الحوادث التى تتمتع فى حالة الوفاة الناشئة عن إصابات العمل وأمراض المهنة وكيفية توزيعها وإدارتها ، وتديد معنى إصابة العمل ومرض المهنة ، كما تشمل وسائل الانتقال من النظام الحاضر الى النظام الجديد والعلاقة بين مطالبة العمال بحقوقهم فى إعانات الضمان وحقوقهم لدى أرباب الأعمال بسبب الأهمال . ولقد بحثنا هذه المسألة الأخيرة بإيجاز فى الفقرات ٢٥٨ - ٢٦٤ باعتبارها ناحية من نواحى مسألة الموارد الأخرى التى قد تحمل محل إعانات التأمين أن بقاء مسؤولية رب العمل أمام القانون العام بدون تغيير رغمًا عن تقدم نظام التعويض عن إصابات العمل ، يعد خروجًا فى بريطانيا عما جرى عليه العمل فى الدول الأخرى ، حيث أصبح منح الإجازات عن نتائج إصابات العمل وأمراض المهنة بطريق التأمين الاجتماعى مقررونا عادة بقصر مسؤولية رب العمل على حالات الإهمال الشديد أو المقصود . ولا شك أنه من المرغوب فيه من وجهة نظر السياسة الاجتماعية أن تستبعد مسائل التعويض عن إصابات العمل من ساحة القضاء ، وأن تحمى المنازعات بين طرفى الإنتاج على قدر ما تسمح به الأحوال ، دون غفران الأهمال الذى يوجب لوم صاحب العمل . وتتحقق هذا الأمر ذو أحد الأغراض التى يرمى إليها النظام المقترح لمعالجة ما يفهم عن إصابات العمل وأمراض المهنة بوسائل أحسن من ذى قبل بكثير ، ولذلك فإن تعديل القانون الخاص بمسؤولية رب العمل سيكون نتيجة طبيعية لمتطلبات هذا النظام ، أما المسائل الأخرى المذكورة آنفا فقد عالجناها فى الجزء الخامس من هذا التقرير ، ومع ذلك فن الواضح أن بعض هذه المسائل لا يمكن حلها حلاً نهائياً بدون إبحاث أخرى ومناقشات مع الهيئات المختصة ، فإن فكرة إدخال تعويض العمال فى المشروع الدائم للضمان الاجتماعى يجب الموافقة عليها من حيث المبدأ ، أما التفاصيل فتحتاج الى درس وتجهيز .

فئات جديدة للتعويض عن إصابات العمل وأمراض المهنة

٩٩ - أن البحث المتقدم يختص بوسائل كفالة الدخل عندما ينتقطع الكسب بسبب إصابات العمل وأمراض المهنة الناشئة من العمل أو أثناءه ، وأما البحث التفصيلى عن المبالغ الواجب دفعها فيجب أن يبقى لقسم آخر . ولكن قد يكون من المناسب هنا ذكر هذه الحقيقة وهى أن النظام الحالى لتعويض العمال بر بريطانيا

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

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

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

٧٠٪ : في هولندا وسويسرا .

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

التعديل الخامس

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

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

التعديل السادس

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

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

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

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

نظام تأمين خاص للنساء المتزوجات

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

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

١٠٩ - لم تكن معاملة الزوجات بموجب أحكام التأمين الحالى مرضية ، ويرجع ذلك غالبا إلى أنه لم يعترف اعترافا كافيا بأثر الزواج في تغيير الحالة الاقتصادية لجميع الزوجات . أما التأمين الصحى القومى فإبى بكنهل للنساء مطالبهن خلال السنة الأولى من زواجهن مقابل الاشتراكات التى دفعنها قبل الزواج مع أن

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

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

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

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

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

إعانات البطالة والعجز والوضع

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

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

قوانين استثنائية للزوجات

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

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

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

١١٦ - ان الرأي المقترح لإلغاء التوازن الاستثنائية للزوجات لا يعنى أن الضرر الذى قصد به علاجه لم يكن ضررا حقيقيا، ولكن هذا الضرر لم يكن قاصرا على النساء المتزوجات ، فالنساء غير المتزوجات اللاتى يشن كزوجات ، والعوانس اللاتى يقمن فى البيوت ويجمعن بين واجباتهن المنزلية وحرف أخرى ماجورة كإنا وكيفما راقهن ذلك ، وكذلك الرجل الذين يزاولون أعمالا مستقلة متغيرة ، لم يحميا نفس الموقف تجاه العمل لأنهم لا يعتمدون عليه فى رزقهم . والألاج الوحيد لجميع هذه الحالات يوجد (أولا) فى فرض وجوب الاستعداد الحقيقى للعمل و(ثانيا) فى فرض الاشرابات للإعانات الكاملة مما يحدد حقوق جميع الأشخاص على السواء - من نساء متزوجات وغيرهن - الذين فى الواقع لا يعتمدون فى معاشهم اعتمادا كليا أوجوهريا على الاستخدام (كما هو مقترح فى الفقرتين ٣٦٧ و٣٦٨) ومثل هذه التبريد ستكون بمثابة قوانين استثنائية موجهة لاضد النساء المتزوجات بل ضد تخف التعويض عن انتقاع الأجر لأناس لا يعتمدون على الأجر لافعلا ولا قصدا .

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

التعديل السابع

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

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

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

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

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

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

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

التعديل الثامن

كفالة إعانة التدريب لتسهيل التحول إلى مهنة جديدة لجميع الأشخاص الذين فقدوا مسبل عيشهم الاولى سواء أكانوا ماجورين أم غير ماجورين

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

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

التعديل التاسع

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

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

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

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

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

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

التعديل العاشر

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

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

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

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

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

التعديل الحادى عشر

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

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

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

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

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

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

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

التعديل الثاني عشر

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

التعديل الثالث عشر

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

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

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

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

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

ويؤدى هذا المبدأ العام الى النتائج العمالية الآتية :

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

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

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

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

(٤) يجب بذل عناية خاصة لمنع العجز المزمن وذلك بالتشديد في العلاج وإبداء النصح ، والاشراف على الحالات المهتدة بالازمان ، وبالبحث في الأسباب .

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

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

التعديل الرابع عشر

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

١٣٣ - إن الأسباب الداعية لهذا الاقتراح قد أوضحناها في البحث العام للمتعلق بمشكلة السن في القسم الثاني من الجزء الثالث وهي بالاختصار كالاتي :
(١) إن جعل التقاعد عن العمل شرطا للعاش هو نتيجة منطقية لإعطاء معاش كاف .

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

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

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

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

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

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

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

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

(ج) أن معدل الزيادة فى المعاش فوق المعدلات الأساسية المقترحة متماثل كل سنة من سنى التأجيل (فقرة ٢٦٤) ، ولو أنها حافز قوى على تأجيل التقاعد إلا أنها أقل من قيمة الأجيل الكاملة من حيث نائده لمساوية التأمين .

التعديل الخامس عشر

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

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

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

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

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

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

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

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

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

نظام التأمين ضد البطالة في الزراعة

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

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

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

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

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

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

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

١٤٧ - إذن منقطع صبيان من الأسباب الثلاثة المذكورة آنفا لإنشاء نظام خاص بالزراعة . أما فيما يختص بالسبب الثالث وهو مستوى الأجور ، وبالذات مستوى الإعانات والاشتراكات التى تناسب الزراعة ، فيمكن القول بأن أجور الزراعة وشروط العمل فيها ستكون مختلفة اختلافا كبيرا عنها فى الصناعات الأخرى ، ومع ذلك فان هذا الأمر يكون سببا ليس لاعطاء الزراعة ميزة معدل بطالتها المنخفض بل لاعطائها معدلا أقل فى كل من الاعانات والاشتراكات ، فان توزيع الأخطار

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

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

التعديل السادس عشر

الفاء الاستثناءات من التأمين بالنسبة الى :

- (١) الأشخاص في بعض المهن الخاصة بخدمة الحكومة والجناس البلدية والبوليس والترريض والسكك الحديدية وبعض المهن الأخرى التي لها معاشات بالنسبة الى التأمين ضد البطالة ، وخدمة المنازل الخصوصيين .
- (٢) الأشخاص الذين يتقاضون مرتبات تزيد على ٤٥٠ جنيها سنويا في الأعمال غير اليدوية .

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

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

١٥١ - ان اكبر مهنتين من المهن ذات المعاشات التي استنبتت بخلاف الخدمة المدنية هما : الخدمة في السكك الحديدية والخدمة و الحكومة المحلية ، فشركات السكك الحديدية والهيئات ائيسية لمستخدمي السكك الحديدية قد طلبت وحبوب الاستمرار في الاستثناء الحالي ، ومن ناحية اخرى فان اكبر مجموعة من أصحاب الأعمال في خدمة المجالس البلدية وهي اتحاد الجمعيات البلدية في انجازا وويانز ، وممثلو احدى الهيئات الهامة للمستخدمين وهي الاتحاد الأدي لمستخدمي المجالس البلدية ، قد طالبوا بضم جمع الأشخاص الذين يشملهم الاستثناء الآن الى المشروع العام للتأمين بنفس الشروط كغيرهم سواء بسواء ، ولقد اتخذ اتحاد المجالس المحلية في اسكوتلندا نفس هذا الاتجاه في رأى .

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

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

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

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

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

التعديل السابع عشر

الاستعاضة عن معاشات الأرامل غير الكافية وغير المقيدة بشروط ، بإحانات تتفق مع حاجات الأرامل المختلفة ، بما فى ذلك احانات أرامل وقتية ذات فئات خاصة فى جميع الحالات ، واحانات تدريب عند الحاجة ، واعانة وصاية طالما كان هناك أطفال تحت رعايتهم .

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

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

(٢) إعانة وصاية تكفى لتفقات المعيشة طالما كان للأرملة أطفال مسؤولة عن رعايتهم ، وهذه الاعانة تكون خاضعة للتعديل تبعا للكسب الفعلى .

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

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

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

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

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

التعديل الثامن عشر

إدخال اعتماد عام للجنازات ضمن مشروع التأمين الاجبارى

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

وتوزع مبالغ قيمة كاتانات في حالة الموت بواسطة " جمعيات الأخاء " وهي هيئات غير الربحية المنحثة منقابات المال التي تتولى جمع الاشتراكات ، ويستعمل بعض هذه الاعانات للصرف على الجنارات ولكن الدولية المعطى من أفراد الشعب يكون لها مورد نفقات الجنارات من طريق مكاتب التأمين على الحياة ، وقد شرحنا أعمال هذه المكاتب في الفقرات ١٨٢ الى ١٨٩ وبشيء من التطويل في الملحق (د). ويبلغ متوسط النفقات في جميع المكاتب الصناعية للحياء - بما في ذلك الأرباح والصرائب - في سنين ١٩٣٧/٤٠ ٣٧,٢ في المائة من الاشتراكات وهو اقرب من ٧ شللات ، ٦ بنسات في الجنيه الاسترليني .

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

أى مبرر يبيح لنا أن نطالب الجمهور - وهو في حاجة للتأمين لكي يتمكن من سد نفقات الجنارات - بدفع الضرائب الثقيلة التي يلزمها التأمين الصناعي .

١٥٩ - اعتمدنا على الاعبارات التالية في تقدير المبلغ المقترح لاعتماد الجنازات وهو ٢٠ جنيه للشخص البالغ وأقل من ذلك لمن هم أصغر سناً : أن تكاليف الجنازة حسب البيانات التي قدمها مندوب اتحاد متعهدي دفن الموتى للجنة الحكومية برئاسة السير نجماين كوهين في سنة ١٩٣٢ هي ١٥ جنيه للشخص البالغ في لندن ، ١٣ جنيه في العواصم الصناعية وهي تتراوح بين ستة وتسعة جنيهات للاطفال ، ولا يحتمل ان يكون هذا التقدير - من مصدره - مبالغاً في قلته بل هو يكاد يبلغ ضعف التكاليف الفعلية التي تتحملها السلطات المحلية اليوم لا لكي تشجع " جنازة معدم " بل جنازة تبذل جهودها في جعلها لا تميز عن الجنازة التي يقوم بها أهل الميت أنفسهم . فإذا أخذنا بهذا التقدير ووضفنا اليه قدراً نظير رسوم المقابر لوجدنا أن المبلغ المقترح لجنازة محترمة لشخص بالغ هو في حد المقبول عقلاً ، وليس هناك صعوبة تحول دون زيادة هذا المبلغ إذا رُؤي ذلك مناسباً ، إذ أن الاشتراك المطلوب قليل ، وقد حدد في مذكرة خبير الحكومة في شؤون التأمين بما يقرب من ١٠٨ بنس في الأسبوع للرجل البالغ ، ١٠١ بنس للمرأة البالغة مدة سنى العمل وهذا عن أنفسهم وعمن يعاونون .

١٦٠ - ويتطلب الحال وضع لائحة يرجع اليها في الحالات التي يقوم فيها شك في تعيين الشخص الذي تصرف اليه اعانة الجنازة لتبولى الاتفاق منها ، ولكن لن يكون هناك مجال للشك في أكثر الحالات إذ أن من البدهي أن مستحق الصرف لن يخرج عن الزوجة او الوالدين أو الابن ، ومن المعقول أن يستبعد من اعتماد الجنازات كل شخص جاوز سن الستين عندما يبدأ العمل بهذا المشروع على أن يبقوا مشمولين بعمود التأمينات الحالية ، وسوف تدفع الاعانة نقداً . ولا يتطلب المشروع توحيد شكل الجنازات لأن للأفراد حق الاتفاق عليها بما يزيد أو يقل عن قيمة الاعانة طبقاً لمواردهم ورغباتهم وبمعونة متعهد دفن الموتى الذي يختارونه ؛ إلا أن هناك مشاكل أخرى تنشأ في دور الانتقال من النظام الحالي ، كما توجد المشكلة العامة - وهي التي بناها في التعديل الثالث والعشرين - وتداول التأمين الصناعي بصفة عامة وذلك في ضوء ما أوضحناه في هذه الفقرة وفي التعديل الثالث الخاص بالشركات المعتمدة .

التعديل التاسع عشر

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

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

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

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

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

١٦٤ - على أنه بعد إلغاء تازن مكافئة الفقير سيبقى في أيدي السلطات المحلية عمل هام ، أخذ في النمو ، لتنظيم وإدارة مؤسسات منيرة للعلاج والإصلاح . ونظرا إلى أن عدد الأشخاص كبار السن أخذ في الازدياد فسيكون لدى تلك السلطات مجال كبير لإجراء تجارب لتنظيم الخدمات الخاصة بالرفاه عن هؤلاء الأشخاص وإصلاح شأنهم ، ويشمل ذلك تقديم تسهيلات خاصة لتدبير المساكن . أما الخدمات الطبية المنزلية التي تتبع قانون مكافئة الفقير من المنزهة أياها ستضم إلى إدارة الخدمات الطبية الشاملة ، هذا هو موضوع الإقتراح "ب" الوارد في هذا التقرير . وبناء عليه ستستمر السلطات المحلية في أداء دور كبير الأهمية كما أن هذه السلطات ستقوم بأداء دور حيوي في ميادين أخرى من نشاط الإصلاح الاجتماعي كالمساكن والتعليم والثقافة والرفاه عن السكان - ألا أن هذه الخدمات لن تقوم بها بكفاءة من قانون مكافئة الفقير لأننا نقتراح إلغاء هذا القانون - إذ أن ميادين نشاط السلطات المحلية المتشعبة الأطراف فيما يختص بالتأمين الاجتماعي سوف تنظم إما بكفاءة من الخدمات الاجتماعية الرئيسية تحت إشراف الجان المختصة بالصحة العامة أو التعليم أو غيرها ، أو تحت إشراف لجنة خاصة للإصلاح الاجتماعي تختص بتنسيق المساعدات المالية كتخفيض الأيجور وصرف نداء بشأن مخفضة أو بدون ثمن في المدارس ، وفي مثل هذه الحالات يستعمل مقياس واحد معين لدخل الفرد .

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

التعديل العشرون

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

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

(أ) — بعد فحص له يمنح الشخص معاشاً ابتداء من سن الأربعين ويتبع — فيما عدا ذلك — نفس الشروط التى يمنح بها معاش الشيخوخة فى سن السبعين ويصرف أيضاً هذا المعاش بمعونة مصلحة الجمارك والإنتاج .

(ب) مساعدات تقدها السلطات المحلية طبقاً للأئحة العميان الصادرة فى سنة ١٩٣٨ وهى تشمل إعانات نقدية — مد شخص حالة الشخص — وإيجاد الورش ومرا كز التمرين والتعليم المنزلى .

(ج) مساعدات من الهيئات الحرة .

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

طلبت بنقل جميع المبالغ التي تصرف نقدا كإعانة إمامة إلى يد سلطنة أهلية قد اتخذت لنفسها موقفاً فيما يختص بلعمى يخالف هذا المبدأ .

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

التعديل الحادى والعشرون

تنقل الى وزارة التأمين الاجتماعى أعمال لجنة المساعدات وأعمال معاشات المنحة (٥) التي تتولاها الآن مصلحة الجمارك والانتاج ، كذلك مكتب الخدميم التابع لوزارة العمل والخدمات الأهلية كما يضاف اليها أعمال التأمين ضد البطالة وأعمال المصالح الأخرى التي تتناول الاعانات النقدية من أى نوع كانت بما فيها تعويض العمال .

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

١٧٢ - لجنة المساعدات : هناك من جهة آراء ندعو الى اشراك المساعدات مع التأمين فى الادارة اشتركا وثيقا قدر المستطاع ، كما انه توجد من جهة أخرى آراء يابقيهما منفصلين ، أما الآراء التي تدعو الى اشراكها فهي : (١) من الصالح العام فى نظر الفرد أن يتعامل مع هيئة واحدة بدلا من أن يتجمله مصلحة الى أخرى : (٢) سيحدث أثناء فترة الانتقال ان نسبة كبيرة من الأشخاص الذين

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

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

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

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

١٧٣ — مصلحة الجمارك والانتاج : إن العمل الذى تقوم به الآن مصلحة الجمارك والانتاج في إدارة معاشات المنحة يجب أن يندمج بوضوح مع إدارة معاشات المساعدة ، أو بعبارة اخرى ، تشبها مع المقترحات السابقة ، يجب إحاله الى وزارة التأمين الاجتماعى .

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

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

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

التعديل الثانى والعشرون

الاستعاضة عن اللجنة الحكومية للتأمين من البطالة بلجنة حكومية

للتأمين الاجتماعى على أن يكون لها نفس السلطات مع التوسع فيها

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

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

(ب) تبسدى رأيها فى كل مشروعات الوائخ وذلك بعد الاطلاع على آراء الجهات التى يهمها الأمر .

(ج) كما تبسدى رأيها فى كل المسائل الأخرى التى تميمها الوزارة إليها وهى بذلك تؤدى وظيفة لجنة ملكية دائمة .

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

١٧٧ - من الواضح أن الحاجة تدعو لوجود مثل هذه الهيئة لتتمنى بمشاكل التأمين الاجتماعى الموحدة عناية خاصة دون تحيز، ويمكن تشكيل هذه الهيئة بنفس الطريقة التى تكون بها الآن اللجنة الحكومية للتأمين من البطالة، على أن يرجع أو لا يرجع فى تكوينها الى رأى ممثل شمال ايلندا، وسوف تتيح اللجنة لأصحاب الأعمال والعمال فرصة مناسبة للطالبة بالاشتفاع بفروع التأمين التى لا يتمتعون بها الآن - عدا التأمين من البطالة - الا أنه سيكون هناك فروق تفصيلية هامة بين مهام اللجنة الحكومية للتأمين من البطالة وبين مهام هيئة مماثلة للتأمين الاجتماعى عموماً:

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

١٧٩ - وهناك تعديل آخر وهو أن اللجنة الحكومية للتأمين الاجتماعي ستناول أعمالها مشكلتين لم تثارا في المجال الضيق لأعمال التأمين من البطالة ، وهما الاحتفاظ بنسبة واحدة بين الإعانات ولأقساط وبين القربات في قيمة التقود ، والاحتفاظ بالنسبة الصحيحة بين الواحد والآخر من الإعانات التي تمنح لأغراض متنوعة وذلك مع مراعاة الحدود التي تقرها اللائحة .

١٨٠ - كما أننا ستواجهنا عدة المشاكل من الطرز الذي يصح أن تتولى بمجته هيئة مثل اللجنة الحكومية للتأمين الاجتماعي المقترحة ، وذلك عند إعداد مشروع التأمين الموحد وترتيب تفاصيله ، وربما كان الأصلح أن تكون اللجنة قبل أن تشرع في تنهيد المشروع حتى يتبين لها أن تبحث هذه المشاكل في الوقت المناسب .

التعديل الثالث والعشرون

تحويل أعمال التأمين الصناعي إلى خدمة عامة يشرف عليها مجلس

للتأمين الصناعي

١٨١ - إن أعمال التأمين الصناعي هي تأمين على الحياة يجزى بواسطة المحصلين ، أو بعبارة أخرى هي التأمين على الحياة الذي يجمع فيه الاشتراكات بمعرفة محصلين يتقلون من منزل لآخر لهذا الغرض أسبوعيا أو في فترات قصيرة أخرى ، أما تأمين الحياة الذي يجمع فيه الاشتراكات أو تجمع في فترات كل شهرين أو أكثر فيسمى تأمين الحياة " العادي " ، وتسمى المكاتب التي تتولى التأمين الصناعي " مكاتب الحياة الصناعية " وهما نوعان يسمى أحدهما " شركات التأمين الصناعي " والآخر " شركات جمع الاشتراكات " ، أما الشركات أنفسها فهي مقسمة إلى شركات ذات ممتلكات وهي تدفع أربابها لحمل الأسهم ، وشركة مشتركة ، وقد بدأ العمل بها للتأمين على نفقات المنازات ثم اتسع نطاقها فشمل التأمين على أنواع شتى من النفقات التي تتطلبها الوفاة بل والتأمين على الحياة والاستثمار عامة بين الطبقات ذات الموارد المحدودة ، وقد اتسعت أعمالها لأن اتساعا كبيرا ، وفي سنة ١٩٣٩ كان عدد عقود التأمين المعمول بها ٣٧,٠٠٠,٠٠٠ للتأمين الصناعي أي أكثر من عقدين وربع عقد لكل رجل وامرأة وطفل في بريطانيا ، ويوجد ٦٥,٠٠٠ محصل يشتغلون كل الوقت يضاف إليهم عدة آلاف يعملون بمض الوقت أو في أوقات فراغهم ، أما الاشتراكات التي جمعت فقد كانت أكثر من

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

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

١٨٣ — ان الوقائع ارنسبة الخاصة بأعمال التأمين الصناعي والانتقادات التي وجهت لها في الماضي والأسباب التي حدث بنا إلى أن نتقدم هنا بإفراح تحويلها إلى خدمة عامة تحت إشراف مجلس للتأمين الصناعي، قد بيها تفصيلا في الملحق (د) الذي ييب الرجوع إليه ، ونذكرها فيما يلي بإيجاز .

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

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

١٨٥ - إن تكاليف الادارة باهظة في التأمين الصناعي بمجالته الراحنة ، نفقات المكاتب وأرباح حملة الأسهم وضريبة الدخل - وكلها في نظر المؤمن عليه نفقات - جعلت معتدل السعر في جميع مكاتب الحياة الصناعية إذا أخذت مع بعضها في السنين من ١٩٣٧ الى ١٩٤٠ ما يقرب من ٧ شللات ، ٦ بنسات في الجنيه الاسترليني أو $\frac{1}{2}$ بنس في الشان الواحد من الأرباح ، أو بإبارة أخرى من كل شلن يذمه حملة العقود لا يضم الى مال التأمين سوى $\frac{7}{10}$ بنس ، ولو أنه لا مفر من وجود تكاليف كبيرة للادارة طالما أن هذه المكاتب تستخدم المحصلين فان التكاليف في الواقع أكثر مما يجب أن تكون حتى مع استخدام المحصلين ، ويتبين ذلك من نجاح بعض الشركات الكبيرة في خفض نفقات إدارتها الى حد كبير بواسطة توزيع أعمالها ، على أن أعمال التأمين الصناعي لم يكن من الميسور تكوينها دون استخدام المحصلين ، ولكن لا يمكن التسليم بأن جمع الاشتراكات أسبوعيا هو ضرورة دائمة لا غنى عنها لضمان الحصول على اشتراكات اختيارية من أفراد محدودة مواردهم . إن تكاليف الادارة في جمهيات الأخاء المركزة تبلغ ١٠ ٪ أو شلنين في كل جنيه من الاشتراكات (أنظر الملاحق ٥ - الفقرة ٢٣) ، وكذا جمهيات اشتراك المستشفيات وبلجة توفير الحرب تتمكن من الحصول على مبالغ صغيرة للتوفير بحالة منظمة في وقت السلم وفي وقت الحرب أيضا دون أن يكلفها ذلك سوى جزء يسير من التكاليف الادارية التي يتحملها التأمين الصناعي .

١٨٦ - إن التأمين الصناعي بمجالته الراحنة مسير لمنفعة مكاتب الحياة الصناعية وعماله كباية لعقود التأمين وفي ذلك الى حد ما تخطت لصالح الجمهور كشترا للتأمين ، ويتبين هذا من النسبة المالية التي يرصدها أفراد من ذوى

الدخل المحدود من مجموع دخلهم للتأمين الصناعي ، ومن النسبة الكبيرة من عقود التأمينات المعطلة أى العقود التي يهجز أصحابها عن متابعة دفع اشتراكاتها . فانه في كل سنة من السنوات الثلاث السابقة للغرب كان عدد العقود التي سددت بعض أقساطها ثم انتهت قبل موعدها في سنة من أكبر المكاتب — إما لتوقف دفع الأقساط أو استبدالها نقدا أو الاستعاضة عنها بعقود أقل قيمة — يصل الى ثلثي العدد الإجمالي للعقود التي تصدرها في السنة ، وأكثر من نصف هذين الثلثين كان يضيع على أصحابها بأكملها ، ومن البيانات الخاصة بهذه المكاتب الستة يمكن أن نقدر — اذا أخذنا جميع المكاتب في حسابنا — ان عدد العقود التي أصدرتها في كل سنة من السنين الثلاث السابقة للغرب الحاضرة هو ١٠ ملايين تقريبا وان في كل سنة كان عدد العقود التي انتهى العمل بها قبل موعدها $\frac{1}{2}$ مليون عقد منها $\frac{1}{2}$ مليون عقد لم يتسلمها أصحابها ، $\frac{1}{4}$ مليون عقد تقريبا ضاعت على أصحابها كلية بعد أن تساموها وسددوا اشتراكات عنها ، $\frac{1}{4}$ مليون عقد حوّلت الى عقود حرة لما بلغ مخفضة أو استعيب عنها بالنقد ، على أن الاشتراكات كلها التي أديت عن هذه العقود تحملت نصيبها من التكاليف العالية لإدارة التحصيل ، وربما كان مما لا مناص منه أن تكون نسبة العقود المعطلة في التأمين الصناعي أعلى منها في التأمين العادي على الحياة بسبب دخل حملة هذه العقود المحدود وما هم فيه من قلة الاستقرار الاقتصادي ، وهذا ما يزيد في أهمية ضرورة رفع الضغط عن الجمهور المطلوب التأمين عليه وهو نتيجة الفوائد المالية لهذه المكاتب ومن شروط الاعانات التي تدفعها لها .

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

واحدة وهي التي تكلمنا عنها في شيء من الاسهاب“ ، ولم يتخذ أى اجراء لتنفيذ ما اترحته لجنة كوهين من ادخال بعض التعديلات على قانون التأمين الصناعى ، الا أن مكاتب الحياة الصناعية اتخذت التدابير لمواجهة بعض الانتقادات التي أبدتها هذه اللجنة والجان السابقة ، بأن وافقت على اعطاء مبلغ نظير التنازل عن عقود التأمين واصدار عقود دون مزايل بدلا من العقود التي ينتهى أجهامها وغير ذلك ، أما فيما يختص بالقط الرئيسية فى انتقادات لجنة كوهين - ارتفاع نفقات الادارة وارتفاع نسبة العقود المعطلة - فالموقف لم يبدل تعديلا محسوسا فى السنوات ١٩٣٧-١٩٣٩ - عما كان عليه وقت كتابة تقرير اللجنة ، ورغم إدخال تعديلات وتحسينات كثيرة على أعمال هذه المكاتب فإنه لا يوجد أثر لتعديل أساسى بها ولا أمل فى الوصول الى تخفيض عام كبير فى نفقات الإدارة ، ومنذ تاريخ تقرير لجنة بارودر قام أكبر مكتب للحياة The Prudential الذى بلغ دخل أفساطه فى ١٩٣٧/٤٠ ما يقرب من ٣٤,٠٠٠,٠٠٠ جنيهه بائناص تكاليف إدارته بقدر الثلث وذلك بأن قسط الأعمال على مستخدميه ، كما تمكنت الشركتان التان تليانها من حيث الكبر وهما The Pearl ، The Refuge ومجموع إيراد أفساطهما فى السنين ١٩٣٧-١٩٤٠ ٩ مليونات و ٦ مليونات من الجنيهاً دلى الوالى - من ائناص نفقات إدارتهما بقدر الربع ، وهذه أعمال لا شك لها قيمتها ولكنها ما زالت تترك متوسط جملة النفقات فى السنين ١٩٣٧/٤٠ فى جميع الشركات ذات الأملاك اذا اعتبرت جميعا بنسبة ٣٦,٣ فى المائة من الاثراكات مع أنها لا تشغل الا شطرا من ميدان أعمال التأمين الصناعى ، وفى السنوات الخمسين من ١٨٨٧ الى ١٩٣٧/٤٠ لم تستطع المكاتب الموحدة الرئيسية (جمعيات أو شركات) التي كانت تعمل طيلة هذه المدة أن تخفض نفقات إدارتها إلا من ٤٤٪ الى ٤٠٪ من الاثراكات ، وفى خلال هذه السنوات الخمسين كان دخل الاثراكات التي احتسبت عليه هذه النسب قد ارتفع من ١,٠٠٠,٠٠٠ جنيهه فى سنة ١٨٨٧ الى ما يقرب من ١٨,٠٠٠,٠٠٠ فى ١٩٣٧ - ٤٠ وكانت أعمال هذه المجموعة من المكاتب تخطو فى النهاية بسرعة أكبر من أعمال The Prudential ، وفى هذه المجموعة من المكاتب كان الاعتراف بحق العقد أو بعبارة أخرى بحق كل عادل فى أن يذكر اسم من يخاذه أى من يديعه العقد ، يبعد كل أمل فى أى تعديل كبير فى شروط التأمين أو إنقاص تكاليفه .

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

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

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

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

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

منهم قد أصبح كمكتب استشارى للاهالى وينظرون الى انفسهم كخدام للجمهور
وسوف يمكنهم أن يجدوا في مراكزهم الجديدة فرصا أحسن - لا أسوأ -
تساعدهم على المعيشة طبق مثلهم الدنيا .

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

الباب الثالث

ثلاث مسائل خاصة

الفصل الأول

فئات الإعانات ومشكلة أجور المساكن

١٩٣ - إن فئات الإعانات أو المعاش التي بدفعها التأمن الاجتماعي يجب أن تكون كافية لتمكين الفرد في الحالات العادية من الحصول على مورد واف لحاجاته المعيشية وذلك بفرض :

(١) أنه سيمنح الحصول على مساعدة لمواجهة مطالب المعيشة الضرورية في الظروف غير العادية .

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

كما أن المفروض أيضاً أن الأولاد الذين يعالون ستصرف لهم إعانات بينما الوالد الذي يعولهم تصرف له إعانة أو معاش ، وستتناول في هذا الفصل فئات الإعانات اللازمة لمعيشة الأولاد ، وقد شرحنا موضوع إعانات الأولاد - سواء في حالة ما إذا كان الوالد يتكسب أو لا يتكسب - في الفقرات ٤١٠ إلى ٤٢٥

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

(١) إن كل تقدير يعمل الآن لتفقات المعيشة في الوقت المتظر فيه تنفيذ شروط التأمين لن يرتكز إلى دليل قاطع ، وكل ما يمكننا عمله هو أن تقدر الإيراد المطلوب للوازم المعيشية طبقاً لأسعار قبل الحرب

(للمهولة اتخذنا سنة ١٩٣٨ كقياس) وأن نقرر إلى أى مدى ستأثر هذه التقديرات بالزيادة المفروضة في تلك الأسعار فرق مستوى قبل الحرب .

(ب) إن تكاليف الحياة ليست متساوية لدى جميع الأسر ولا في نواحي البلاد، والفارق الهام هو في إيجار المساكن حيث يختلف اختلافاً بيناً في لندن وبقية إنجلترا وسكوتلاندا عنه في المراكز الصناعية والمراكز الزراعية .

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

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

وفياً يختص بالبند الأخرى حذا إيجار المساكن فقد وافقت اللجنة عليها باعتبار أنها أساس معقول لتحديد نسب إعانات البطالة ومرتببات العجز التي كانت في سنة ١٩٣٨ تفي بسد نفقات الحد الأدنى لمعيشة الكفاف في الحالات العادية، على أن اللجنة الفرعية رأت - فيما يختص بأجور المساكن - أنه لا يوجد رقم واحد يمكن بالطرق العلمية تبرير صلاحيته لجميع الحالات .

مشكلة أجور المساكن

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

(١) تختلف أجور المساكن اختلافاً بيناً في ناحية من البلاد عنها في الأخرى .

(ب) تختلف أجور المساكن اختلافاً بيناً بين أسر مختلفة من نفس العدد في نفس الناحية .

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

١٩٨ - أول هذه الاختلافات بين أجور المساكن وأثمان الحاجيات

الأخرى قد أوضحناه في الجدول رقم ٤٤، وبيناً فيه المصروف الأسبوعي في ١٩٣٧/٣٨ للأسر المقيمة بالمناطق الصناعية في كل قسم من بريطانيا وفي المناطق الزراعية على إيجار المسكن والغذاء والملبس والوقود والإضاءة على التتابع ، كما استخلصناه من ميزانية الأسر التي أصدرتها وزارة العمل^(١) ولكن يتسنى مراعاة اختلاف عدد الأفراد في الأسرة في مختلف أقسام البلاد قد بينا المصروفات في العمودين ٤ ، ٥ "لعائلة أنموذجية" من نفس العدد ، وبواسطة مقياس العائلة الأنموذجية يتسنى انقاص المصروفات إذا كان عدد أفراد الأسرة أعلى من المتوسط في البلاد كلها كوحدة ، وزيادة المصروفات إذا كان العدد أقل من المتوسط ، وفي العمودين ٦ ، ٧ بينا هذه المصروفات الأنموذجية للأسر في المناطق الصناعية في كل قسم كنسبة مئوية للتوسط في جميع الأقسام .

١٩٩ - سوف يتضح أن النسب المئوية للغذاء والملبس والوقود والإضاءة

في الأقسام المختلفة تقع كلها في نطاق ضيق ، بين ٢ و ٩٤٪ ، ٩٤ و ١٠٤٪ بيد أن الأسر الزراعية تنفق ٦ و ٧٦٪ من متوسط الأسر الصناعية ، أما في أجور المساكن فالنطاق أوسع كثيراً فهو يتراوح بين ٧٠،٤٪ في اسكوتلاندا وبين ١٤٨،١٪ في لندن في الأسر الصناعية في حين أن الأسر الزراعية لا تصرف

(١) نشرت النتائج الرئيسية في عدد ديسمبر سنة ١٩٤٠ ويناير سنة ١٩٤١ من مجلة العمال .

الجدول رقم ٤
المعرفات الأسبوعية على حاجات الميثة ١٩٢٧-١٩٣٨

النسبة المئوية لتوسط جمع الأسر الصغرية	النسبة المئوية للتبني والوفود والإحصاء بالأسر	لكل أسرة أفريقية صغرية		لكل أسرة أفريقية صغرية		أفراد الأسرة	
		إيجار المساكن بالثلاث	النفاء والتبني والوفود والإحصاء	إيجار المساكن بالثلاث	النفاء والتبني والوفود والإحصاء		
(٧)	(٦)	(٥)	(٤)	(٣)	(٢)	(١)	
١٤٨,١	١٠٤,٩	١٦,٠	٥١,١	١٥,٧	٥٠,١	٢,٦٦	لندن (١٤٥٦) ... (٨٣٩)
١٠٥,٥	٩٤,٢	١١,٤	٤٥,٩	١١,٢	٤٥,٠	٢,٦٧	البحر القرمق (٨٣٩)
٩٧,٢	٧٣,٢	١٠,٥	٧٤,٤	١٠,٣	٤٦,٤	٣,٦٦	البحر القرمق (٧٧٦)
٩٥,٤	١٠٢,٧	١٠,٢	٥٠,٠	١٠,٣	٥٠,٥	٣,٧٧	ملايد (المنطقة الوسطى) (١٢٧٦)
٩٥,٤	٩٧,٣	١٠,٣	٤٧,٥	١٠,١	٤٦,٦	٣,٦٨	البحر القرمق (١٠٣٥)
٩٩,١	٩٨,١	١٠,٧	٤٧,٨	١٠,٧	٤٧,٨	٢,٧٣	البحر القرمق (١٢٨١)
٨٦,١	٩٥,٧	٩,٣	٤٦,٦	٩,٢	٤٦,٠	٢,٦٩	البحر القرمق (٥٧٢)
٨٤,٣	٩٧,٣	٩,١	٤٧,٤	٩,١	٤٧,١	٢,٧١	ويلز (٤٣٤)
٧٠,٤	١٠٢,٧	٧,٦	٥٠,٠	٨,٢	٥٣,٧	٢,٠٢	سكي بلانده (٩٨٠)
١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠,٨	٤٨,٧	١٠,٨	٤٨,٧	٣,٧٣	الأسر الصغرية (٨٦٤٩)
٤٣,٥	٣٦,٦	٤,٧	٣٧,٣	٤,٨	٣٧,٩	٣,٧٩	الأسر الزراعية (١٣١٣)

المراجع : ساحت ميثانية الأسرة التي قامت بها وزارة العمل .
(١) أن الأرقام الكبيرة داخل الأقواس تبين عدد الأسر التي أُسمن الحصول على ميثانياتها في كل قسم . أما الأرقام فقد وضعت وزارة العمل والبيانات الأخرى .

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

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

٢٠١ — إن متوسط إيجار المساكن الأسبوعي الذي تنفقه العائلات الصناعية المدينة في ميزانية العائلة التي أعدها وزارة العمل في ١٩٣٧ و ٣٨ حو ١٠ شلنات و تسعة بنسات . وإذا أردنا أن نتخذ رقما واحدا ليمثل ما تتطلبه أجور المساكن على أساس أسعار قبل الحرب لنستعين به على تحديد مقدار المرتبات لوجدنا من الطبيعي أن تقترح مبلغ العشرة الشلنات في الأسبوع ، ويجب أن يكون هذا الرقم أقل — وليس أكثر — من المتوسط المقرر في الميزانيات إذ أن الميزانيات تشمل أسرا تعيش عيشة أعلى من مستوى الكفاف ، كما أن متوسط أجور المساكن لطالبي إعانة البطالة الذي استخلصناه من الجدول السابق لكل من المناطق الثلاث سيكون أقل الى حد كبير من الإيجارات المدرجة في ميزانيات الأسر في نفس المناطق ، وقد تمكن مستر روترى من إجراء بحوث مستقلة استخلص منها الأرقام الآتية :

٩ شلنات وستة بنسات في الأسبوع كأصلح تقدير لما كانت تكلفه إيجارات المساكن في سنة ١٩٣٦ ، ١٠ شلنات للأسرة و ٦ شلنات وستة بنسات للشخص الذي يتم بمفرده .

٢٠٢ — على أن رقم العشرة الثلثات أو أي رقم آخر لن يكون مطابقا للاحتياجات الحقيقية مطابقة مقبولة في حد المعقول ، فإن مجرد نظرة في الجدول رقم ٥ تبين منها أن مرتب عشرة شللات في الأسبوع لأجرة المسكن في سنة ١٩٣٨ كان يزيد زيادة تتراوح بين شلنين وستة بنسات ، وسبعة شللات وستة بنسات لأكثر من ثلثي الأسر الاسكتلاندية ، وينقص نقصا يتراوح بين شلنين وستة بنسات وعشرة فأكثر لنصف عدد أسر مدينة لندن ، ولا يوجد مكان واحد في كل البلاد يمكن أن يكون مبلغ العشرة الثلثات فيه مساويا على وجه التقريب — واو مع فرق شلنين وستة بنسات بالزيادة أو النقص — للإيجار الفعلي الذي يدفعه ولو نصف عدد الأسر التي تقم به ، وهو أكثر من ضعف ما يلزم لأكثر من نصف عدد الأسر الزراعية — وذلك أن اختلاف إيجار المساكن في الوقت الحالي يجعل من الميسور تحديد نسبة موحدة لمرتبات التأمين يمكنها أن تفي بمجالات معيشة الكفاف على وجه الضبط ، وحتى بعد أن يدبر أمر اختلاف عدد أفراد الأسر باعطاء اعانات للاشخاص المعولين ، ستظل حتما هذه النسبة المرحدة زيادة عن الحقيقة بقدر عدة شللات في حالات كثيرة وأقل منها بعدة شللات في حالات كثيرة أخرى .

٢٠٣ — ومما يزيد في خطورة هذه العقبات ما ذكر عن الميز الثالث لإيجارات المساكن عن ضواها من المصروفات ، من أنها مصروف يصعب أو يستحيل تعديله أو تأجيله إذا توقف الكسب لوقت ما ، فإن الرجل الذي يشعر بقدرته على الارتباط بإيجار عال لأن كسبه كبير يظل مطالباً بهذا الإيجار حتى إذا توقف كسبه ، وإذا لم يستطع دفع ذلك الإيجار ؛ فإنه لا يعمد حاصلا على ما ينفي بعيشة الكفاف ، وينصب هذا الاعتبار بصفة خاصة على حالات البطالة والمرض والحوادث وهي حالات لا يمكن التنبؤ بها ، أما في حالات اعتزال العمل — وهذه يمكن معرفتها مقدما — فتوجد فرصة أكبر لتعديل الإيجار بما يتفق مع الموارد المتوفرة .

٢٠٤ — في البحوث الاجتماعية التي عملت قبيل الحرب الحالية في بلاد عدة بانجلترا عن أحوال المعيشة وجد المستر روترو وآخرون — عند دراستهم لمطالب معيشة الكفاف وتحديد نسب السكان الذين يهيمون فقراء أو في درجات مختلفة من الفقر — أن لامناص من الأخذ بالإيجار الفعلي الذي تتعمله كل أسرة

في كل الحالات ، إلا أنه قدر الدخل اللازم للاحتياجات الأخرى — مثل الغذاء والملبس والوقود وغيرها — طبقا لعدد أفراد الأسرة وتكوينها ، ولنا هنا أن نتساءل عما إذا كان من الواجب تحديد نسب التأمين على نفس هذه الأسس لنضمن لكل شخص مؤمن عليه ، عندما يتوقف كسبه بصفة مؤقتة ، الأيثار الفعلي الذي يدفعه يضاف إليه مبلغ أسبوعي ثابت لاحتياجاته الأخرى . وقد تقدم اتحاد الجمعيات التعاونية بالبلديات باقتراح تحديد المرتبات بالطريقة المتقدم ذكرها وذلك في ضوء اختياراتهم الفعلية في معالجة العوز كما تقدمت أيضا شركة فابيان بنفس هذا الاقتراح ، وأيده كل التأييد عدد من أعضاء اللجنة الفرعية عند ما استطلع رأيهم في نسب الإعانات التي تنفي بحاجات معيشة الكفاف .

٢٠٥ — لا شك في أنه إذا كان من الممكن جعل إعانات التأمين متفاوتة بحيث تنفي بسداد الأيثار الفعلي نفسه — لا مبلغا تقديريا لمتوسط الأيثارات — فإن هذه الإعانات ستصبح أقرب انطباقا على حاجات المعيشة ، وهذا هو الاعتبار الرئيسي الذي استند إليه الاقتراح الذي قدم إلى اتحاد الجمعيات التعاونية بالبلديات وشركة فابيان . وللاقتراح مزايا أخرى : (١) إذا كفل الأيثار الفعلي في كل الحالات أصبح من المأمون جعل إعانات الأطفال غير شاملة للأيتام ويزول خطر عدم كفاية الإعانات الذي ينشأ عن ارتباط أسرة كبيرة بإيثار كبير . (٢) يصبح من اليسور تطبيق التفرقة — التي سبق أن اقترحناها في البند ١١١/١١٣ — بين نسب الإعانات التي تدفع للمرأة العزباء والمرأة المتروجة ، فالأولى سيكون لديها إيثار تدفعه ، أما الثانية — فيا عدا حالات استثنائية — فلن تكون مسؤولة عن دفع الأيثار ، (٣) إن تطور الإيثارات في المستقبل قد يكون عرضة لاحتالات أكثر تعقيدا مما تتعرض له أثمان السلع الأخرى ، وقد يختلف باختلاف مناطق البلاد طبقا للسياسة التي ترسمها السلطات المحلية لإنشاء المساكن في كل منها ، فن الخطل أن يكون هناك شخصان في بلد واحد يصرف لهما مرتب متساو للمعيشة عند ما يعيش أحدهما في رغد لقله الأيثار الذي يدفعه بمنزل تعينه البلدية ، أو بإيثار مخفض لتعطله عن العمل ، بينما الآخر يعيش في عوز لأنه يدفع إيثارا كاملا .

٢٠٦ — إذا وجب أن تكون المرتبات بنسبة الحاجة أصبح من اللازم أن تعدل — إذا أمكن — بنسبة الأيثار الفعلي الذي يدفع ، وهذا التعديل يمكن عمله ،

بل هو معمول به الآن عند صرف المساعدات ، فهل يجب عمله عند تحديد الاعانات أيضا ؟ وهل ينبغي لأفراد يدفعون أقساطا متساوية أن يسلموا اعانات بنسب مختلفة حين يتعطلون عن العمل أو يمرضون تبعا لايحارات المساكن التي يعيشون فيها ؟ كل هذه اعتبارات تفتح مجالاً للبحث من حيث المبدأ ومن حيث التطبيق .

٢٠٧ — أما عن المبدأ فيمكن القول بأنه لما كان هناك أفراد يدفعون أقساطا متساوية وتصرف لهم إعانات بنسب مختلفة تبعا لعدد الأفراد الذين يعولونهم ، فليس هناك إجحاف بهم إذا اختلفت الإعانات التي تصرف لهم تبعا للأجرة التي يدفعونها للنازل التي يسكنونها ، فان الفرد عندما يقتر شراكه لا يعرف مقدار الايجار الذي سيكون مطالباً بأدائه عند ما تحمل به البطالة أو المرض ، ولذا يجب أن يكون مؤقنا عليه للايجار بأى قدر كان ، وكما قال ممثلو شركة فيبان يجب أن يضمن التأمين الاجتماعى مسكنا ودخلا لسد النفقات الضرورية الأخرى .

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

٢٠٩ - إن هذا البحث يثير أمامنا موضوعاً أساسياً لمعرفة حقيقة ما إذا كانت الإيجارات التي تتخطى المتوسط تمثل رغبات أو احتياجات الأفراد التي يدفعونها وهو سؤال لا يمكن الرد عليه بصفة قاطعة : إذ قد يختلف الرد عليه في وقت عن وقت آخر وفي بلد عن بلد آخر وذلك تبعاً لحالة المساكن ، وإن ما لدينا من أدلة مباشرة عن نسبة الإيجار إلى الدخل يدل أنه بينما الإيجارات - في المتوسط - تزيد مع الدخل فالزيادة غير سرية ، ولذا فنسبة الدخل المخصصة للإيجار تنقص كلما زاد الدخل ، وقد بينا في الجدول رقم ٦ حالة أكثر من ستة آلاف طاب لإعانة خدمة الحرب ١٩٣٩-١٩٤٢ اتخذناها كنماذج دون قصد - وقد أوردنا البيانات الخاصة بأقساط التأمين الاختياري في الفقرة ٢٨٦ والخاصة بالتأمين الصناعي والملاحق (د) ولكتا أوردنا الجدول هنا لبيان إيجارات المساكن .

الجدول رقم ٦

إيجارات المساكن وأقساط التأمين الاختياري

لطالبي إعانات خدمة الحرب بالنسبة إلى الإيراد ١٩٣٩ - ١٩٤٢

متوسط أقساط التأمين الاختياري		متوسط الإيجار للأسرة		الإيراد ^(١) بالثلثات في الأسبوع
النسبة المئوية للإيراد	بالثلثات	النسبة المئوية للإيراد	بالثلثات	
٧,٥	٢,٢٩	٣٣,٥	١٠,٢	أقل من ٤٠
٤,٨	٢,٤١	٢٠,٤	١٠,٢	٤٠ - ٦٠
٣,٦	٢,٤٩	١٦,٠	١١,٢	٦٠ - ٨٠
٣,١	٢,٨٤	١٣,٢	١١,٩	٨٠ - ١٠٠
٢,٩	٣,١٦	١١,٣	١٢,٤	١٠٠ - ١٢٠
٢,٩	٣,٧٣	١٠,٧	١٤,٠	١٢٠ - ١٤٠
٢,٥	٤,٥٥	٨,٤	١٥,٣	١٤٠ فأكثر
٣,٥	٢,٦٤	١٥,١	١١,٣	جميع الأسر

(١) الإيراد قبل الخدمة

لا يوجد فرق بين متوسط الإيجارات التي تدفعها الأسر التي يبلغ إيرادها ٤ شلنا في الأسبوع وبين ٤٠ ٦٠٠ شلنا ثم يتدرج الإيجار شيئا فشيئا إلى أن يصل إلى ١٢٠٤ شلنا في المجموعة ذات دخل الـ ١٠٠ إلى ١٢٠ شلنا ويستمر في الزيادة ولكن بنسبة متصاعدة، ويتضح من الجدول أن إيجارات المـاكن تسير على نفس النمط كالحاجات الأخرى لدى العائلات ذات الدخل الذي يصل إلى ستة جنيهات في الأسبوع ، أما النسبة المئوية من مجموع الدخل الذي يصرف للإيجارات فسينخفض من الثلث عند أكثر الطبقات فقرا إلى ١١ في المجموعة ذات دخل الـ ١٤٠ شلنا فأكثر في الأسبوع ، وهذه النتائج للبلاد عامة في زمن الحرب تماثل نتائج مدينة يورك في سنة ١٩٣٦. وقد تبين من البحوث التي قام بها المستر روتري أن متوسط الإيجارات التي تدفعها الطبقات ذات الدخل ، التي قسم فيها جمهور طبقة العمال ، تتراوح بمقدار ١,٣ شلن فقط في الأسبوع بين أفقر طبقة وأكثر طبقة ثراء كما يتضح من الجدول رقم ٧ التالي :

الجدول رقم ٧

النسبة بين الإيجارات والإيراد في يورك سنة ١٩٣٦ .

صافي الدخل بعد خصم الإيجار والضرائب	الإيجار بما فيه (بما فيه الإيجار) بالدخل	النسبة المئوية للإيجار كنسبة للدخل
الطبقة أ أقل من ٦/٣٣	٨,٥٧	٤٠,٨٧
» ب ٦/٣٣ وأقل من ٦/٤٣	٨,٤٧	٤٥,٧٤
» ج ٦/٤٣ » ٦/٥٣	٩,٦٢	٥٨,٢٦
» د ٦/٥٣ » ٦/٦٣	٩,٦٥	٧٠,٤٧
» هـ ٦/٦٣ فأكثر	٩,٨٧	٩٧,٦٠

المرجع : صحيفة ٢٦٢ من كتاب الفقر والتقدم لروتري

أما صافي الدخل الذي ذكره هو الباقي بعد خصم الإيجار، فإذا كان الإيجار مرتفعا ساعد على وضع الأسرة في طبقة أدنى من الأيراد، وهذا لا شك هو السبب في أن الإيجارات في الطبقة "١" أعلى منها في الطبقة "ب"؛ ومع مراعاة هذا الفارق فإن الجدول يؤدي نظرية أن مستوى الإيجارات ينشأ إلى حد كبير من الاضطراب لا من الاختيار، ومما لا ريب فيه أن الأفراد الذين تضطروهم أعمالهم إلى السكنى في لندن لا يمكنهم بوجه عام أن يتجنبوا دفع إيجارات أعلى كثيرا من زملائهم الذين يعيشون في أماكن أخرى، كما أن الفرد في أي إقليم يدفع إيجارا أعلى كثيرا عن المتوسط الإقليمي، يفعل ذلك غالبا وهو مضطر لأنه لا سبيل له عدا ذلك؛ بيد أن الأفراد يمكنهم أن يختاروا إلى حد ما بين المصروف على غرفة للسكنى وبين أنواع المصروفات الأخرى، فبدون أحيانا إيجارا غالبا لأن دخلهم يسمح لهم به أو لأنهم يقدرون قيمة المسكن المرشح أكثر من أشياء أخرى، وأحيانا يدفعون إيجارا قليلا لمواجهة نفقات أكبر في الانتقال إلى مقر أعمالهم. ذلك أن مقدار الإيجار الذي يدفعه الرجل يمثل عادة حاجته من جهة وراحته من جهة أخرى، ولكن لا يمكن تقسيمه بين هذين الغرضين، أما فيما يختص بالمبدأ الذي أناره الاقتراح بأن تربط نسبة إعانات التأمين على أساس الإيجارات الفعلية التي يدفعها الأفراد، فهذا أمر قد يختلف على صحته أكثر من رجل حكيم.

٢١٠ - أما فيما يخص التطبيق فمن الواضح أن جعل الإعانة تختلف تبعا للإيجار الفعلي سيتطلب زيادة الأعمال الإدارية، فكل طالب لإعانة البطالة أو المعجز أو معاش التقاعد (إذا طبق هذا النظام عليه)، سيتطلب منه بيان عن مقدار الإيجار المقيد به، وتحسب الإعانة التي تصرف لكل طالب على حدة، على أن هذا في حد ذاته ليس الإصراض الخطير فإن إعانة البطالة تحسب الآن لكل فرد على حدة تبعا لعدد الأشخاص المعولين، والعمل الإضافي الذي يتطلبه هذا السؤال على استمارة الطلب وفي مراجعة الإيجار المدفوع - إذا احتاج الحال لذلك - سيكون قليلا نسبيا، على أن هناك صعوبة أكبر كثيرا ستنشأ عند تحديد قدر الإيجار المسئول عنه الطالب في الأحوال التي لا يكون فيها الطالب هو المتكسب الوحيد في المنزل، بأن يكون أحد أفراد مجموعة من المتكسبين أو يكون صاحب منزل يقطن معه فيه سكان مستقلون أو لم يكن هو صاحب المنزل بل أحد سكانه، ومن الجلي أن مثل هذه المسائل قد تكون صعبة الحل في بعض الأحوال وإنما ستعترض سير العمل

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

٢١١ - كتعديل لاقتراح تحديد الإعانة تبعا للإيجار ، قد رُئي تيسيرا للإجراءات الادارية مع المحافظة على المبدأ أن تربط مساعدة ثابتة للإيجار - ولتكن ثمانية شلنات في الأسبوع - وتضم للإعانة ، وأن كل فرد يدفع إيجارا أكبر من هذا التندر له أن يطلب زيادة اعانته بقدر الفرق على ألا يتعدى الإيجار حدا أقصى . وليكن ١٦ شلنا ، وسيكون نتيجة هذا التدبير نقص عدد الحالات التي يجب عمل حساب الإعانة فيها على أساس الإيجار الفعلي وبذلك يقل المجهود الاداري ، إلا أن هذا الرأي لم يتعرض للصعوبة العملية الرئيسية وهي تحديد قيمة الإيجار المسئول عنه أي طالب معين اذا كان يقيم في مسكن مشترك ، وإذا لم تكن الإعانة الثابتة منخفضة فيكون هذا التدبير سببا في زيادة تكاليف الإعانة زيادة كبيرة ، اذا ما قارناها بالاقتراح الذي يقضى بدفع الإيجار الفعلي في كل حالة ، فلن يكون هناك أي اقتصاد فيما يخص بالافراد الذين يدفعون الإيجارات الضئيلة (بما فيهم جمع العال الزراعيين) تقابل به الزيادة التي ستدفع للأفراد أصحاب الإيجارات العالية . أما إذا أردنا أن نتفادى هذه النتيجة بأن نحفض الإعانة الثابتة فيصبح الاقتصاد في الادارة ضئيلا ، إلا أنه يمكن القول ، من ناحية أخرى ، بأننا إذا لم نربط اعانة ما ، اما على هذا الشكل أو على شكل آخر ، لمواجهة ما وصل اليه منسوب الإيجارات في لندن من ارتفاع استثنائي ، فلن يكون هناك مناص من تكملة الاعانات بصرف مبالغ كبيرة كمساعدات في منطقة لندن ، وإذا فرضنا أن التفرقة بين الإيجارات بالطريقة المقترحة الآن ستنتج عنها زيادة في نفقات الإعانات فقد تكون هذه الزيادة أقل من الوفر الذي سيُنتج عنه في المساعدات ، فاذا سلم بمبدأ تحديد الاعانات تبعا للإيجارات دون أي تعديل في الاشتراكات فان المقترحات التي تضمنتها هذه الفقرة تكون غالبا أصلح سبيل عمل لتنفيذ هذا المبدأ .

٢١٢ - وهناك تعديل ثان : فقد اقترح أن تخصص إعانة الإيجار الفعلي لمرتببات سنى العمل للبطالة والعجز وأن تكون اعانة التقاعد موحدة ، ويمكن قول الشيء الكثير لتأييد هذا التعديل سواء من ناحية المبدأ أو من ناحية التطبيق ، فبينا الأفراد لا يمكنهم التكهن بالبطالة أو المرض فهم يمكنهم أن يعرفوا مقدما

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

٢١٣ - ومع وجود هذين التعديلين لا يمكننا أن نصرف النظر عن الاقتراح الخاص بتعديل الإعانات في الأحوال الفردية لكي نصمن الايجار الفعلى الذى يدفع عن المسكن ، على اعتبار أنه غير صالح للتنفيذ أو أنه مبنى على مبدأ خطأ ، إلا أن الاعتبارات التى تقدم بيانها تجمل كفة الميزان في نهاية الأمر تميل ضد هذا الاقتراح حتى مع وجود هذين التعديلين ، فإن المبدأ الذى يقضى بأن النسبة الموحدة لأقساط التأمين يجب أن تنتج نسبة موحدة للإعانات يروق الجمهور كثيرا ويسهل الدفاع عنه أكثر من أى تعديل يدخل عليه . وبعض الذين أيدوا تعديل الإعانات تبعا للإيجارات الفردية اعترضوا على تطبيق مبادئ التأمين على التأمين الاجتماعى وفضلوا تمويل التأمين الاجتماعى لا بواسطة أقساط التأمين فقط بل وعن طريق ضريبة ايراد متصاعدة أيضا . فاذا تمسكا بأقساط التأمين ، كما هو مقترح في هذا التقرير ، يخيل إلينا أنه يحسن أيضا أن نحدد نسبة ثابتة للإعانات لا تتمتع تبعا للإيجارات الفردية ، ويستند هذا القرار الى الأمل في أن وضع مشروع التأمين الاجتماعى ووضع التنفيذ سيقترن في نفس الوات بجهود صادقة وناجحة تبذل في سبيل حل مشكلتى ازدحام المدن بالسكان ونقص عدد المساكن ، فإذا تحقق هذا الأمل فستختفى

الفوارق في الإيجارات التي لا تناسب بينها وبين القيمة الحقيقية للسكن ويصبح ارتفاع الإيجارات قائما على الاختيار الحر للسأجر، ولا يصبح هناك وجه لتفضيل هذا الباب من المصروفات على أبواب المصروفات الأخرى .

٢١٤ — بينما نرى أن الصعاب — من حيث المبدأ ومن حيث التنفيذ — التي تعترض سبيل تعديل الإعانات تبعا للإيجارات الفردية ، ربما كانت كافية لتبرير رفض هذا الاقتراح ، نجد أن صعوبة معالجة مطالب الأسر المنوعة بوساطة فئة اعانة موحدة في جميع أنحاء البلاد ما زالت قائمة ، وهي صعوبة تواجهنا بالنسبة للإعانات وبالنسبة للأقساط على السواء ، فان نسبة الإعانة التي تفي بحاجات المعيشة في إقليم ذي إيجارات مرتفعة تصبح زائدة عن الحاجة في إقليم ذي إيجارات منخفضة وتتطلب أقساطا من المؤمن عليهم قد يجدها كبيرة بالنسبة للأجور التي يحصلون عليها ، على أن متوسط الإيجارات للأسر الصناعية بلندن كان في سنة ١٩٣٧ — ١٩٣٨ يزيد بمقدار ستة ثلثات تقريبا في الأسبوع على متوسط الإيجارات للأسر الصناعية في الأنحاء الأخرى من بريطانيا ، وكانت الإيجارات التي تدفها الأسر الصناعية بلندن بدورها أكثر من الإيجارات للأسر الزراعية بمقدار ستة ثلثات تقريبا في الأسبوع . أما أن تصرف اعانات بفئات مختلفة في أقاليم مختلفة بينما تكون أقساط المؤمن عليهم واحدة فان يكونه اجراء ناجعا ، إذ أن بعض الأفراد الذين يسكنون خارج لندن يدفعون إيجارات أعلى من تلك التي يدفعها بعض سكان لندن ، ولن يكون ظلما أن تجعل فوارق للمناطق وللمهن في نسب الإعانات اذا قابلتها فوارق مماثلة في الأقساط ، فاذا زدنا اذانة البطالة أو العجز في لندن بمعدل ثلاثة ثلثات وستة بنسات مثلا للورد العازب مضاف إليها ثلثان وستة بنسات للزوجة أو للشخص المعول فتصبح ستة ثلثات للرجل وزوجه ، فتكون نتيجة ذلك اضافة ستة بنسات للقسط المشترك الذي يدفعه صاحب العمل والعامل في حالة الرجل وأربعة بنسات في حالة المرأة ، على أن هذا التدبير إذا طبق على الأسر الزراعية — أو بعبارة أخرى في المناطق الزراعية — بأن تخفض فئات الإعانات بنفس القدر عن المنسوب العام للأسر الصناعية خارج لندن . لكن من الممكن نقص الأقساط المشتركة التي يدفعونها بنفس النسبة ، إلا أن كل تنوع في الاعانات والأقساط تبعا للمناطق أو المهن سيتنقص من التبسيط المقصود بمشروع التأمين الاجتماعي ويوجد بعض الصعوبات في ادارته ، ولكن طالما أن التنوع

سيشمل الأقساط والإعانات أيضا فهو عادل ، وطالما أنه مقصور على إعانات سن العمل فإن الصعوبات في إدارة العمل - وأهمها تحديد إعانة فرد انتقل من إقليم إلى آخر أو من مهنة إلى أخرى تكوّن فيها فئات الإعانات مختلفة - يمكن تذييلها ، إذ لن تكون في الواقع خطيرة. أما معاشات التقاعد فمن الإنصاف والضرورة أن تبقى في منسوب أساسي موحد عند الوصول إلى الحد الأدنى من سن المعاش مع توحيد أقساطها ، وهذا هو ما اقترحنه في الفصل الثاني ، إذ أنه في حالة البطالة والعجز يظهر بجلاء أن اقتراح تنوع أقساط التأمين وإعاناته يكون أكثر ملاءمة في لندن حيث تكثر نسبة الحالات التي يكون فيها الفرد في حاجة إلى زيادة مقدار الإعانة لكي تفي بالإيجار المطلوب منه ، بيد أن العمال الزراعيين ومن يستخدمونهم لن يجدوا أنفسهم مضطرين لدفع الأقساط المرتفعة اللازمة للإعانات التي تتطلبها المعيشة في المدن .

٢١٥ - النتائج العملية التي نستخلصها من هذا البحث هي ما يلي :

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

(٢) يجب متابعة البحث في موضوع تنوع كل من الإعانات والأقساط تبعا للاطق أو المهنة على الأسس التي شرحناها في الفقرة السابقة بالاشتراك في الرأي مع الأفراد والمهيات التي يهملها الأمر ، وذلك ليتبين ما إذا كان مرغوبا فيد والتأكد من صلاحيته للتنفيذ ، على أنه إذا تم تشكيل هيئة مثل اللجنة الحكومية للتأمين الاجتماعي التي اقترحنها تكون فيها في التعديل الثاني والعشرين من الفصل الثاني ، فقد يكون من المناسب أن يحال إليها الموضوع بصفة رسمية كما حصل عندما أحيلت مسألة تطبيق التأمين ضد البطالة على الزراعة إلى اللجنة الحكومية للتأمين ضد البطالة طبقا للأئحة البطالة الصادرة في سنة ١٩٣٤ .

(٣) يهمل الاقتراح الخاص بتنوع المرتبات تبعا للإيجارات الفعلية التي يدفعها الأفراد بصفة مؤقتة .

وتمشيع أولى هذه النتائج ، وتقديمها لاحتياجات أخرى سنوردها فيما يلي ، قد أهددنا نسب الإعانات الموحدة والاشتراكات التي تتطلبها ، وإذا اتضح من البحث

التكبير الذى اقترحه فى النتيجة الثانية صلاحية العمل بتنوع اعانات سن العمل وما يقابلها من اشتراكات تبعا للناطق أو المهن ، فان هذا التنوع يمكن ادخاله دون أن يكون له أى أثر هام فى كيان مشروع التأمين الاجتماعى أو أسسه المالية. وإذا تقررت على تقيض ما ذكرنا فى النتيجة الثالثة — أن تنوع الاعانات تبعا للإيجارات الفعلية أمر مرغوب فيه وصالح للتنفيذ ، فان هذا التعديل أيضا يمكن العمل به دون أن يؤثر على الكيان الرئيسى للمشروع .

٢١٦ — وإنما نقترح هذه النتائج العملية كسبيل للخروج من مأزق وليس كحل لمشكلة إيجاد أساس لثبات الاعانات اللازمة لمعيشة الكفاف ، فان الاختلافات الكبيرة بين الأقاليم بل وفى نفس الأقاليم ، الواحد فى إيجارات مساكن متساوية ، لدليل على الاختلاف فى توزيع الصناعة والسكان ، ولى الفشل فى تهيئة مساكن حسب الحاجة ، فن هذه الوجهة ومن وجهات أخرى يتوقف اعداد مشروع كامل مريض للتأمين الاجتماعى على إيجاد حل لمشكلات اجتماعية أخرى

الأفراد فى سن العمل

٢١٧ — لى نتكهن من تقدير أقل حد للدخل الذى يلزم للأفراد فى سن العمل للعيشة عندما يتوقف كسبهم بصفة مؤقتة ، يكفيننا أن ندخل فى حسابنا الغذاء والملبس والوقود والإضاءة والاوزام المتزلية المنوعة والإيجار ، مع إضافة شيء يسير لاحتمال اساءة التدبير فى الصرف ، فالفرد المتعطل ليس فى حاجة للصرف على انتقالاته للعمل ، ومن المفروض أنه سيكون هناك نص يبيع اعفاء المتعطلين من دفع أقساط التأمين ، سواء أكان التأمين اختياريا أم اجباريا ، فى فترة تعطيلهم عن الكسب ، وإذا لم يعفوا من قدر من هذه الأقساط فيجب سداد هذا القدر من المبلغ الإضافى ، الذى يسدد منه أيضا كل تحول فى الصرف من أشياء ضرورية الى أشياء ولو أنها غير ضرورية ولكن الفرد قد يفضلها .

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

جاء في تقرير لجنة التغذية التابعة للاتحاد الطبي البريطاني الذي نشر في سنة ١٩٣٣ على أن الإشارة الى هذه البيانات لا يفهم منها أنه لا يمكن ادخال تحسين عليها أو أن جميع السلطات قد تبناها اليوم بصفة نهائية . إن علم التغذية ككل علم آحر سائر في التقدم ويرشدنا الى كيفية تحسين الصحة باستعمال أنواع مختلفة من الغذاء . وليس من المحتم أن تكون التغذية الأحسن هي التغذية الأكثر نفقة ، وإن تكن أصناف الغذاء التي أشارت بها عصبة الأمم والاتحاد الطبي البريطاني يختلف بعضها عن بعض فإنه مع ذلك لا يوجد فرق كبير في جملة تكاليفها ، ومن المعقول أن يقسم مبلغ الـ ١٣ شلنا الى سبعة شلنات للرجل العازب وستة شلنات للمرأة العرياء على أن هذه الأرقام لا تشمل الاحتياجات الخاصة مثل المرضى والمرأة في دور الحمل أو لرضاعة ، ففي الحالة الأخيرة تحتاج المرأة الى تغذية اضافية ، ولنا أن نساءنا عما اذا كان من الممكن تدير هذه التغذية بجزء من خدمة طبية .

٢١٩ - الملبس : ليس من استطاع في حالة الملبس تحديد النفقات اللازمة له بمثل الدقة التي أمكن بها تحديد نفقات الغذاء ؛ ذلك أن ميزانيات الأسر التي اعدتها وزارة العمل تقدر مصروفات الأسر الصناعية على اعتبار شلنين و ١/٤ بنس للرجل في الأسبوع وشلنين و ٦/٤ بنس للمرأة في الأسبوع أو أربعة شلنات و ١٠/٢ بنس للرجل والمرأة معا ، أما للأسر الزراعية والتقدير شلن واحد وثمناية بنسات للرجل وشلن واحد و ٧/٢ بنس للمرأة أي ثلاثة شلنات و ٣/٢ بنسات لهما معا . إلا أن هذه النفقات تزيد عن مستلزمات معيشة الكفاف إذ أنها تشير الى أسر تعيش فوق مستوى الحد الأدنى ، وعلاوة على ذلك فإن الملبس هو باب للصرف يمكن تأجيله الى أجل ما ، ولم يرد في أي بحث من البحوث الاجتماعية التي أجريت في مدن مختلفة قبل الحرب ان النفقات الأسبوعية للملبس الرجل والمرأة معا قد بلغت رقما كبيرا مثل ثلاثة شلنات ، فان الأرقام الفعلية التي قدرت كانت تتراوح بين شلن واحد و ١/٢ بنس وشلنين و ١١ بنسا ومعظم التقديرات كان أقل من الشلنين . ولذا نرى من المعقول أن تقدر نفقات الملبس في اعانة البطالة أو العجز بشلن ونصف شلن للرجل ومثلها للمرأة أي ثلاثة شلنات مما وهذا الرقم لا ينقص الا قليلا عن النفقات الفعلية في الأسر الزراعية في سنة ١٩٣٧ - ٣٨

٢٢٠ - الوقود والإضاءة والوازم المنزلية المتنوعة : إن متوسط النفقات الأسبوعية للأسر الصناعية المكونة من شخصين في سنة ١٩٣٧ - ٣٨ للفحم والغاز والكهرباء كما هو مبين في الجدول رقم ٨ ؛ كانت تتراوح بين أربعة شلنات وبنس واحد في

الجدول رقم ٨ -

النفقات الأسبوعية للعائلات

ويلز		ميدلاندس		الجنوب الغربي		الجنوب الشرقي		لندن		عدد أفراد الأسرة
عدد الأسر	شان	عدد الأسر	شان	عدد الأسر	شان	عدد الأسر	شان	عدد الأسر	شان	
٦	٠,٥٣	١٣	٢,٧٧	١٦	١,٦٥	٨	٢,٨٨	٤٠	٢,٨٤	١
٨٢	٤,٢٣	٢٦٧	٥,٢٤	١٧١	٤,٤١	١٧٥	٤,٨٠	٢٩٨	٤,٩٤	٢
١٣٥	٥,٣٥	٣٣٦	٥,٧٥	٣١٨	٤,٥٨	٢٦١	٤,٩٨	٤٠٠	٥,٦٣	٣
١٠٥	٥,٠٤	٢٧٧	٥,٩١	١٦٢	٥,٥٩	١٩٤	٥,٦٦	٢٨٣	٦,٢٤	٤
٦٠	٥,٦٧	١٤٧	٦,١٨	١١٢	٥,٢٧	٩٣	٥,٩٥	٢٠٨	٦,٢٢	٥
٢٠	٥,٧٢	٨٤	٦,٠٠	٤٢	٥,٣٩	٤٦	٥,٩٣	٨٢	٦,٨٥	٦
١٤	٥,٦١	٤٣	٦,٣٨	١٦	٥,٣٧	٢٥	٥,٤٧	٤٣	٧,٠٨	٧
٨	٤,٧٦	٢٢	٦,٧٦	٦	٥,١١	١٧	٦,٣٠	١٥	٧,٨٦	٨
٤	٤,٧٩	١٨	٦,٨٠	١٦	٥,٩٨	٧	٧,٢٣	١٥	٧,٩٦	٩ فأكثر

المراجع : بحوث ميزانية الأسرة التي أعدتها وزارة العدل .

الفحم والغاز والكهرباء

الصناعية في ١٩٣٧—١٩٣٨

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

الأرقام المبينة للأسر الأشد فقرا تشير إلى التبعات الدنيا وقد جوت من الاحصاءات الخاصة بتلائن أسرة من

كل حجم وفى كل منطقة على سبيل أمؤنؤج .

المنطقة الشمالية وخمسة شلنات وأربعة بنسات في المنطقة الشمالية الشرقية ، بتوسط أربعة شلنات وعشرة بنسات لبريطانيا كلها ، أما في المساكن التي يشغلها شخص واحد فكان متوسط المناطق يتراوح بين ستة بنسات في ويلز حيث تنقل المساكن العالمية وثلاثة شلنات وبنس واحد في الشمال الغربي ، بمتوسط عام لبريطانيا كلها قدره شلنان وثمانية بنسات تقريبا . على أنه من الجلي أن نفقات معيشة الكفاف يمكن تقديرها بأقل من هذه الأرقام إذ أنها تشير إلى أسر تعيش في منسوب أعلى من الحد الأدنى ، وفي جدول نموذجي للأسر التي تستهلك أقل كمية من الوقود — باعتبار أنها مثل الأسر الأكثر فقرا — اتضح أن متوسط المنصرف (كما ذكرنا في العهود الأخير من الجدول رقم ٨) هو ثلاثة شلنات وسبعة شلنات للأسرة المكونة من شخصين يقابلها أربعة شلنات وعشرة بنسات في جميع الأسر الصناعية ، بيد أن من الممكن إلى حد ما نقص نفقات الوقود والإضاءة أو إرجاعها ولكن ليس إلى الحد الممكن في حالة الملابس . ومن جهة أخرى ، يجب تدبير أمور اللوازم المنزلية عدا الوقود والإضاءة ، والمقترح أن مبلغ أربعة شلنات للرجل والمرأة معا وشاين ونصف شان لرجل أو امرأة على انفراد ، يكفي هذه اللوازم الأخرى بما فيه الوقود والإضاءة .

٢٢١ — المبلغ الإضافي : إن التقديرات السالفة — لاسيما فيما يختص بالغذاء — قد فرض فيها الكفاية التامة في الصرف أي أن الفرد المتعطل أو العاجز عن العمل يشتري المطلوب تماما ويطهيه ويأكله دون أي اسراف ، ومن الجلي أنه لا يمكن ضمان تنفيذ هذا الشرط ولا بد من وجود مبلغ إضافي ليواجه به ما يحدث من تعبير في الشراء خصوصا أن الأفراد الذين يصرف لهم الحد الأدنى من الإيراد الذي يكفل لهم معيشة الكفاف سينفقون بعضه في الواقع على أشياء لا تدعو لها الضرورة القصوى ، لذلك نقترح ربط مبلغ إضافي قدره شلنان في الأسبوع لرجل وأمرأة معا وقدره شان واحد ونصف في الأسبوع لرجل أو امرأة على انفراد .

٢٢٢ — وبما تقدم من بحوث نستخلص أساسا لتحديد الإعانة اللازمة لمعيشة الكفاف حسب أسعار سنة ١٩٣٨ نبيته في الجدول التالي :

الجدول رقم ٩

احتياجات الأفراد البالغين في سن العمل حسب أعمار سنة ١٩٣٨

المرأة		الرجل		الرجل وزوجه		
بئس	شئ	بئس	شئ	بئس	شئ	
—	٦	—	٧	—	١٣	..... الغذاء
٦	١	٦	١	—	٣	..... الملابس
٦	٢	٦	٢	—	٤	..... الوقود والإضاءة والمنوعات
٦	١	٦	١	—	٢	..... المبلغ الإضافي
٦	٦	٦	٦	—	١٠	..... الإيجار
—	١٨	—	١٩	—	٣٢	

٢٢٣ — وفي الواقع نجد أن الأرقام الخاصة بالملبس أو بتدبير ثانويين تنصب على فترات قصيرة من التعطل أو العجز يمكن في إبانها تأجيل الاتفاق على التجديرات. ولكن إذا طال أمد توقف الكسب فيكون الأمر في حاجة لأكثر منها. ومن اللجنة الأخرى يجب أن يكون هناك مجال لإعادة توزيع أبواب أخرى كالإيجار أو اقتصاد في المبلغ الإضافي، وبوجه عام ترى أنه من العدل أن يوازن بين هذه الاعتبارات وأن لا تمثل نسب الإعانات تبعاً لنقص أو طول فترة التوقف عن الكسب في سن العمل.

المتقاعدون

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

الغذاء : اتفقت جميع السلطات المختصة على تقدير ما يلزم الفرد المسن من الغذاء بما يتل كثيرا عما يلزم الفرد في سن العمل ، فهو في حاجة الى ٧٥٪ تقريبا من الوحدات الغذائية التي تلزم للشخص البالغ في سن العمل ، وفي الماضي رأى بعض الكآب أن يخفض المال اللازم لتغذية الشخص المسن بنفس هذه النسبة . ولكن ليس ثمة ما يدعو لأن تقدر تكاليف الغذاء المجدد الواقع اللازم للأشخاص المسنين إلا بما يقل قليلا عن تكاليف غذاء الأشخاص البالغين في سن العمل ، على أنه من جهة أخرى سيكون غذاء المسنين أكثر نفقة لعجزهم عن المضغ والهضم الجيد ، وإنما تقترح أن يكون تقدير غذاء الأفراد المتقاعدين بنسبة ٨٥٪ - وليس ٧٥٪ - من تقدير غذاء البالغين في سن العمل أي ستة شلنات أسبوعيا للرجل وخمسة شلنات وستة بنسات للمرأة .

الملبس : إن احتياجات الفرد المسن الى الملابس لا تزيد على ثلثي احتياجات الفرد البالغ في سن العمل . ومن الوجهة الأخرى ، فإنه على عكس الحال في إعانات البطالة والعجز في الفترات التي يتوقف فيها الكسب بصفة مؤقتة ، يجب أن يشمل معاش التقاعد نفقات تجديد الملابس ، وقد قدر المسترروتري احتياجات الملبس في الفترات الطويلة بمبلغ أربعة شلنات للرجل والمرأة في سن العمل يقابلها ثلاثة شلنات في فترات التعطل عن الكسب مؤقتا ، أي أنه قدر في الفترات الطويلة شلنين للفرد الواحد ، وإنما تقترح أن تكون إعانة الملبس في معاش الفرد المتقاعد بقدر ثلثي هذا المبلغ الأخير أي شلنا واحدا وأربعة بنسات في الأسبوع .

الوقود والإضاءة واللازيم المنزلية المؤقتة : إن احتياجات الأشخاص المتقاعدين تزيد على احتياجات الأشخاص في سن العمل ، ولذلك تقترح أن يقدر لهم ثلاثة شلنات للشخص الواحد بدلا من شلنين وستة بنسات ، وخمسة شلنات للشخصين .

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

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

٢٢٥ - وبذلك تصبح احتياجات الأشخاص المتقاعدين حسب أسعار سنة ١٩٣٨ كما يلي :

الجدول رقم ١٠

احتياجات الأشخاص المتقاعدين حسب أسعار سنة ١٩٣٨

المرأة		الرجل		الرجل وزوجه		
بنس	شطن	بنس	شطن	بنس	شطن	
٦	٥	—	٦	٦	١١	الغذاء
٤	١	٤	١	٨	٢	الملبس
—	٣	—	٣	٥	٥	الوقود والإضاءة والمتنوعات
٦	١	٦	١	—	٢	المبلغ الإضافي
—	٦	—	٦	٦	٨	الإيجار
٤	١٧	١٠	١٧	٨	٢٩	

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

الشبان والبنون والبنات في سن العمل

٢٢٦ - يجب أن تكون إعانة الغذاء للبنين والبنات وللشبان الى سن ٢١ أعلى قليلا من إعانة البالغين ولكن مثلا سبعة شلنات وستة بنسات أسبوعيا للذكور وستة شلنات وستة بنسات للإناث ، أما إعانة الملابس فيجب أن تكون مساوية لإعانة البالغين أي شلنا واحدا وستة بنسات ، وكذلك الحال مع المبلغ الإضافي فيبقى شلنا واحدا وستة بنسات ، على أن المفروض أن الإيجار للبنين والبنات يقوم بسداده الوالدان ، وأن ما يساهمون به لسداد الغقات الأخرى

لا يمكن خفضها على فرض انه يمكن تأجيلها كما هو الحال مع الشخص البالغ في حالة البطالة أو العجز ، وبذلك لا يمكن تحديد الحد الأدنى للنفقات الأسبوعية للمبسر الطفل بأقل من عشرة بنسات أسبوعيا في المتوسط ، وإذا فرضنا أن نفقات المبسر تختلف بالنسبة للعمر كما هو الحال في نفقات الغذاء ، إذن تكون المطالب الأسبوعية لكل مجموعة من الأعمار كما يلي :

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

وفيا يختص بالوقود والإضاءة قد بينا في الجدول رقم ٨، المبني على ميزانيات الأمر التي أعدتها وزارة العمل ، أن متوسط النفقات الأسبوعية يترايد باعتدال من ٤,٨٦ شلن للأسر المكونة من شخصين الى ٦,٣٨ شلن للأسرة ذات الثمانية الأفراد، أى بما يزيد قليلا عن شلن واحد وستة بنسات للسنة الأشخاص . ويمكننا من ذلك أن نستنتج إعانة أسبوعية قدرها ثلاثة بنسات للطفل لسد نفقات الوقود والإضاءة واللاوازم المترتبة المتنوعة .

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

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

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

الخلاصة

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

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

أما الترار الثاني فهو ما اذا كان الواجب يقتضى يجعل معاش التقاعد أقل من إعانات سن العمل تبعاً لمطالب المعيشة ، ويتوقف الرد الصريح على هذا السؤال على نتيجة بحث مشكلة السن في الفصل التالي ، ولأسباب التي بينهاها في الفقرة ٢٥١ نقتراح أن يعطى مشروع التأمين معاش تقاعد بفئات إعانات منى العمل وبما يفوق مطالب معيشة الكفاف .

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

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

- ٢٣٢ - أما فيما يختص باعانات الأطفال فترى انه من الصواب أن تتخذ فئات مؤقتة على أساس ما قبل الحرب باعتبار تسعة شلنات في الأسبوع وهي تفي لتنطية زيادة تبلغ نحو ٣٠ ٪ في نفقات المعيشة عن السبعة الشلنات المطلوبة على أساس أسعار سنة ١٩٣٨ وهي لا تشمل شيئاً للايجار ولا تتضمن أى مبلغ اضافي ، بيد أن هناك مساعدات قيمة تقدم للاطفال عن طريق الغذاء لذي يقدم لهم في المدارس والألبان التي يحصلون عليها دون ثمن أو بئس مخفض ، وقد راعينا ذلك في ربط ميزانية التأمين الاجتماعي في الجزء الرابع بأن جعلنا مقدار الاعانات ثمانية شلنات للطفل في الأسبوع علاوة على المساعدات الحالية .

الفصل الثاني

مشكلة السن

٢٣٣ - إن مسألة نوع الايانة ومقدارها التي يجب إعدادها للكبرى على أعظم جانب من الأهمية ، وهي من بعض الوجوه اكثر تعقيداً من كل مسائل التأمين الاجتماعي ، ويرجع ذلك الى سببين :

٢٣٤ - السبب الأول : هو ان الكبر ، كمثل دون الارتاق بعد انقضاء سن الطفولة ، له من الأهمية ما يزيد عن أهمية أى سبب آخر يحول دون التكسب ، ففي أى وقت قبل الحرب الحالية مباشرة كان يوجد في بريطانيا عدد من الأفراد في سن التقاعد أى ٦٥ فاكثراً للرجال و ٦٠ فاكثراً للنساء توقفوا عن الكسب بسبب البطالة أو العجز أو أسباب أخرى - يقرب من ضعف عدد الأفراد من رجال ونساء في سن العمل الذين يعولون على كسبهم . أما تكاليف الماشات بالنسبة الى باقى التأمين الاجتماعي فستزداد حتماً تبعاً لزيادة نسبة عدد الأفراد

في سن التقاعد الى مجموع السكان ، وقد أوضحنا ذلك في الجدول الحادى عشر
المأخوذ عن الكتاب الأبيض الخاص بالتطورات البخارية في سكان بريطانيا
العظمى الذى أعده مدير التسجيلات وعن بيانات أخرى حصلنا عليها منه . وكان
عدد الأفراد في سن التقاعد (٦٥ للرجال و ٦٠ للنساء) في أوائل القرن الحالى
٢ ونصف مليون أى واحد من ١٧ من مجموع السكان ، وفي سنة ١٩٣١ بلغ نحو
٤ مليون وربع أى واحد من عشرة من السكان وفي سنة ١٩٦١ أى بعد أقل من
عشرين سنة من اليوم سيكون عددهم ثمانية مليونات أى واحد من ستة من السكان
وستطرد الزيادة بهذه النسبة . ومن جهة أخرى يتضح لنا من الجدول التناقص المستمر
في عدد الأطفال ، وستكون نتيجة هذا التناقص — إذا لم يوقف — انه بعد
سنة ١٩٧١ سينتص البدد الكلى للسكان تنصا سريعا ، ففي سنة ١٩٠١ كان لدينا
أكثر من خمسة أطفال تقل أعمارهم عن ١٥ سنة مقابل فرد في سن التقاعد ،
وفي سنة ١٩٦١ أى بعد أقل من عشرين سنة من اليوم سوف يكون
طفل واحد عمره أقل من ١٥ سنة مقابل فرد في سن التقاعد ، وفي سنة ١٩٧١
سوف يزيد عدد المتقاعدين عن عدد الأطفال . وترتكز هذه الأرقام على الاقتراضات
التي عملت عن معدل المواليد والوفيات في المستقبل . وسوف تختلف النتائج إذا
لم تتحقق هذه الاقتراحات ولا سيما إذا زادت نسبة المواليد زيادة كبيرة فسوف
يزداد عدد الأطفال بالنسبة لغيرهم .

الجدول رقم ١١

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

النسبة المئوية للذكور والنساء في سن ٦٥ فأكثر	النسبة المئوية للرجال من ١٥ إلى ٦٤ والنساء من ١٥ إلى ٥٩	النسبة المئوية للرجال في المجموع	النسبة المئوية للذكور في المجموع	النسبة المئوية للنساء في سن ٦٥ فأكثر	السن
٦٠	٦٤	٦١	٦٤	٦٠	١٩٠١
٦٠	٦٤	٦١	٦٤	٦٠	١٩١١
٦٠	٦٤	٦١	٦٤	٦٠	١٩٢١
٦٠	٦٤	٦١	٦٤	٦٠	١٩٣١
٦٠	٦٤	٦١	٦٤	٦٠	١٩٤١
٦٠	٦٤	٦١	٦٤	٦٠	١٩٥١
٦٠	٦٤	٦١	٦٤	٦٠	١٩٦١
٦٠	٦٤	٦١	٦٤	٦٠	١٩٧١

هذه التقديرات مبنية على الامدادات الخاصة بالبريد والزيارات المباشرة في الكتاب الابيض الخاص بالقطرات المباشرة في سكان بريطانيا العظمى وتتوقف على صحة هذه الافتراضات

تشمل هذه الأرقام مائة وستة وستين ألفاً من الأعداد لم يقسموا حسب الأعمار، وذلك لم يضمنوا إلى مجموعته من مجموعات الأعمار الثلاثة

٢٣٥ — السبب الثاني : هو أن نتائج كبر السن من الوجهتين الاقتصادية والاجتماعية ليست واحدة في كل الحالات ، فان التقدم في السن قد يسبب فقرا شديدا وقد لا ينتج فقرا بالمرة ، وقد تبين للستر روتري في سنة ١٩٣٦ أن في يورك كان الفقر الناشئ عن الكبر أشد من الفقر الذي نشأ عن أى سبب واحد ، وكان هذا قبل اعتماد المعاشات الاضافية في سنة ١٩٤٠ بيد أنه حتى في ذلك الوقت كان هناك عدد كبير جدا من بين الأفراد المسنين الذين لم يكونوا في حالة عوز بالمرة ، فان من بين الافراد الذين كانوا يتقاضون معاش التقاعد في مدينة يورك في سنة ١٩٣٦ لم يكن الا الثلث في عيشة أرقى من المنسوب الذي حدده المستر روتري لضروريات معيشة الانسان ، أما الآخرون فكان معاش العشرة الثلثات في الأسبوع مضافة اليه الموارد أخرى إما لهم أولادويهم كافيًا لسد نفقات معيشتهم في منسوب أعلا من ذلك المنسوب. ذلك أن النتائج التي وصل اليها المستر روتري تتفق تماما مع الواقع ، اذ أنه في نهاية سنة ١٩٤١ كان ٣٧٪ أي ما يزيد يسيرا عن الثلث من مجموع الأفراد الذين يتقاضون معاشات المنحة أو معاش المساهمة قد طالبوا بمعاش اضافي واستحقوه ، والآخرون وهم حوالي الثلثين إما أمكنهم أن يدبروا شئونهم دون أن يطالبوا بالمعاش الاضافي أو أنهم لم يكن لهم حق فيه حسب مقياس الدخل . ويجانب هؤلاء المتقاعدون على معاش عشرة ثلثات في الأسبوع الذين لم يطالبوا بالمعاش الاضافي أو كانوا لا يستحقونه ، يوجد كثير من كبار السن لا معاش لهم بالمرة الا أنهم لم يصلوا الى حالة من العوز تضطرهم لطلب المساعدة العامة . فقيل نشوب الحرب كان الثلث تقريبا من مجموع الأفراد الذين تجاوزوا الخامسة والستين في بريطانيا لا يتناولون معاشا حكوميا أو مساعدة عامة من أى شكل كان ، ومعنى هذا حتما أن في بعض الحالات كان الفرد في حاجة الا أنه لا يميل الى طلب المساعدة ، وفي معظم الحالات كان الفرد يعوله ذويه إما من كسب عملهم أو مما ادخروه من دخلهم أو بمعاشات يتقاضونها من هيئات عدا المشروع الحكومي العام أو بمزيج من هذه الابواب ، طلى ان البابين الاولين هما — دون ريب — أهم ابواب المساعدة التي تلقاها أمثال هؤلاء الافراد. وقد جرت الحكومة الآن على منح معاشات " أمثال الضمائم (١) " الى الأفراد الذين يقومون بأعمال

(١) " الضمائم " هي السنوات التي نضاف في تقدير المعاش الى سنوات الخدمة الفعلية لظروف

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

٢٣٦ - على أن الوضع الأول الذي تقدم بيانه وهو الخاص بعيار مشكلة السن له اعتباران ، الاعتبار الأول أن تكون العدة لكبر السن وافية ، والا كانت مجلبة لآلام ومتاعب لعدد كبير من الافراد، والاعتبار الثاني هو ان كل شئ يضاف الى فئات المعاشات سيكون في مجموعه نفقة كبيرة ، فعند ما يصل عدد الأفراد الذين بلغوا سن التقاعد الى ثمانية ملايين - وسوف يصل إليها في أقل من عشرين سنة - يصبح كل شئ في المعاش الأسبوعي مساويا ٢٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه في السنة من مجموع المعاشات ، وبالتالي فالخمس الثلثات يقابلها ١٠٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه في السنة . ويتبين لنا من ذلك أنه من الخطر أن تكون استخياء مع كبار السن قبل أن تتوفر لدينا الموارد اللازمة لضمان جميع الحاجات الجيوية الأخرى كمكافحة الأمراض وتغذية الأطفال التغذية الكافية .

٢٣٧ - فيما يختص بالحكومة فهي تقوم بأود كبار السن بواسطة نظام ثلاثي للمعاشات :

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

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

(ج) معاشات إضافية تمنح للأفراد الذين يتقاضون معاشا من أحد النوعين السابقين ، والمقصود بها أن تفي بسد نفقات المعيشة بعد أن تفحص موارد الفرد بمعيار يختلف عن المعيار الذي يستعمل في معاشات المنحة .

ولذلك التدابير عيان رئيسيان علاوة على ما فيهما من تجزئة السائطة واستعمالها لمعيارين لقياس موارد الأفراد دون مبرر : العيب الأول هو أن معاشات المساهمة والمعاشات الإضافية قبل سن السبعين مقصورة فعلا على الأفراد في الدرجة الأولى ولا تعرف للأفراد الذين كانوا يعملون لحسابهم الخاص ولا لزوجاتهم وأولادهم ، إلا أنه منذ سنة ١٩٣٧ قد أمكن مثل هؤلاء الأفراد وغيرهم أن يدخلوا مشروعا خاصا للتأمين الاختياري للمعاش ولم تقم الحكومة بعمل أى تدبير عام لهؤلاء الأفراد لمواجهة مطالبهم في وقت الشيخوخة علاوة على ما تقدم وعلى المساعدات العامة ، فإذا بلغ فرد الى طلب المساعدات العامة كان عليه بمثابة التوجه الى سلطة مستقلة لها معيارها الخاص لفحص موارده . أما العيب الثاني فهو أن معاش المساهمة الذي يستحقه الفرد لا يفي بسد نفقات معيشته إلا إذا كان بجانبه مورد آخر ، وفي نفس الوقت كثيرا ما تكون هذه المعاشات زائدة عن حاجة الفرد إذ قد تصرف لأفراد ما زالوا قادرين على كسب معيشتهم كاملة .

٢٣٨ - إن مشكلة المستقبل هي كيف يمكننا ان نضمن دفع العوز عن الأفراد الذين اجتازوا مرحلة القدرة على العمل ، على أن يكون ذلك في شكل يشجع الى أقصى حد على الادخار الاختياري حتى يتسنى للفرد أن يعيش في مستوى أعلى من معيشة الكفاف الأدنى ؛ وفي نفس الوقت مع تجنب انفاق أموال نخن في حاجة عاجلة للصرف منها على شؤون أخرى ، او صرف أموال على منوال يلقي عبئا ماليا على كاهل المجتمع لا قبل له بحمله .

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

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

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

هذه الأقساط لمدة بضع سنوات فقط ، فان النظم الحالية تحفز الأفراد الذين لانتمائهم طبقات المشتركين ، إذا ما اقتربوا من سن المعاش ، الى الانصياع الى هذه الطبقات بأن يجدوا لأنفسهم عملاً ، وهناك أعمال خالفت خصيصاً لهذا الغرض ، بينما بعض الذين لانتمائهم طبقات المشتركين لا يكونون قد دفعوا أقساطاً بالمرة . ولما كانت الاحتفاظ بالموارد ستكون له أهمية جوهرية لإبان الاضطراب الذي سيؤولو الحرب مباشرة وليس في الامكان إيجاد مبرر احصراف معاشات كاملة - منذ بدء العمل بنظام التأمين الاجتماعي - لأفراد لم يقوموا بسداد اشتراكات هذه المعاشات ولا هم في حاجة اليها ، إذ من المحتمل أن يكون لديهم معاشات كاملة رتبتم لهم بطرق أخرى طبقاً لنوع الخدمة التي يؤدونها ، ذلك أن نظم التأمين الاجتماعي تنكز على مبدأ المساهمة ، وهو مبدأ سليم ويتفق والشعور العام فيما يخص بإعداد العدة لأنواع أخرى من الطوارئ مثل البطالة والمرض وما شابه ذلك ، وله ميزات خاصة فيما يتعلق بمشكلة المعاشات . وهذا المبدأ يبرر بل ويمتد بحق تأجيل صرف معاشات كاملة . وبذلك يتسنى :

(أ) إعادة تكوين الموارد الأهلية للمعاشات بعد انتضاء فترة الاضطراب التي ستعقب الحرب .

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

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

فترة الانتقال لنسب المعاشات التصاعديّة

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

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

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

معاش مساهمة حسب الفئة الأساسية وهي ٢٥ شلنا للزوجين أو ١٤ شلنا للفرد العازب في سنة ١٩٤٥ حتى أن تزداد كل سنتين بمقدار شلن واحد وستة بنسات للزوجين وشلن واحد للفرد العازب الى أن يصل المعاش الى الفئة الأساسية وهي ٤٠ شلنا للزوجين و ٢٤ شلنا للفرد العازب في سنة ١٩٦٥ وطبقا لهذا الاقتراح سوف يتقاضى جميع أفراد هذه الطائفة في أى وقت تنفس الفئة الأساسية من معاش المساهمة دون التقيد بالتاريخ الذى يصلون فيه الى سن التقاعد ويصبح لهم حق المطالبة بالمعاش، فالذين يطالبون بالمعاش في سنة ١٩٤٥ يمنحون خمسة وعشرين شلنا للزوجين تزداد الى ستة وعشرين شلنا وستة بنسات في سنة ١٩٤٧ والى ثمانية وعشرين شلنا في سنة ١٩٤٩ وهكذا ، أما الذين يطالبون بالمعاش في سنة ١٩٤٩ الأولى مرة فيكون معاشهم ثمانية وعشرين شلنا للزوجين ولن يتقاضوا معاشا أكبر من الآخرين نظير مساهمتهم مدة أطول منهم في سداد أقساط التأمين . والطائفة الثانية أى الأفراد الذين لا مؤهل لهم يخولهم حق المطالبة بالمعاشات الحالية هم أفراد الطبقة الثانية المطلوب إدخالهم في نظام تأمين المعاشات وهم الطبقة "ب" (الأفراد الذين يعملون للكسب دون التقيد بعقد العمل) والطبقة "د" (الأفراد غير العاملين في سن العمل) . والأفراد في الطبقة "ب" الذين كانوا للآن مستثنين من التأمين . كل هؤلاء الأفراد سيساهمون للمرة الأولى في المعاشات طبقا للنظام الجديد ، ونرى أنه يجب عليهم المساهمة لمدة عشر سنوات قبل أن يصبح لهم حق فى أى معاش . وعندنا أى فى سنة ١٩٥٥ وبعد ذلك إذا وصلوا الى الحد الأدنى لسن المعاش وتقاعدوا يمنحون معاشا أساسيا بقيمة ٢٥ شلنا للزوجين أو ١٤ شلنا للفرد العازب يزيد بمعدل شلن واحد وستة بنسات للزوجين أو شلن واحد للعازب لكل سنة من سن المساهمة بعد هذا التاريخ ، بحيث يصلون الى الفئة الأساسية للمعاشات وهي ٤٠ شلنا للزوجين أو ٢٤ شلنا للفرد العازب فى سنة ١٩٦٥ للذين يستحقون المعاش فى تلك السنة أو فى السنين التى ستلوها . ولما كان أفراد هذه الطائفة الذين لم يبق لهم عشر سنوات لبلوغ سن المعاش ، أى الرجال الذين تجاوزوا سن الخامسة والخمسين والنساء اللاتى تجاوزن سن الخمسين فى أول يوليو سنة ١٩٤٤ ، لن يكون لديهم ما يؤهلهم للمطالبة بأى معاش ، فسوف يكون مثل هؤلاء الأفراد حق المطالبة باعفائهم من دفع أقساط المعاش ، أو بعبارة أخرى أنهم سوف يدفعون من أقساط التأمين

ما يخصص لأغراض أخرى سوى المعاش ، وسدين فيما يلي أن كثيرا من هؤلاء الأفراد يمكنهم أن يحصلوا على الحق في المعاش الكامل إذا استمروا في العمل وفي سداد الأقساط بعد بلوغهم سن المعاش . أما الطائفة الثالثة فتشمل بعض الأفراد الذين سدّدوا عددا من الأقساط للتأمين الاجباري على المعاش طبقا للنظام القديم قبل أول يوليو سنة ١٩٤٤ ولكنهم لم يوفوا إلى ذلك التاريخ بشرط التأمين لمدة خمس سنوات متصلة ، كما تشمل بعض الأفراد الذين ساهموا اختياريًا في المعاشات طبقا للامحة سنة ١٩٣٧ ودفعوا أقساط التأمين ، ف هؤلاء حسب النظام الجديد يمكن منحهم معاشات عند ما يساهمون مدة عشر سنوات . على أن تفاصيل التدابير التي ستخذ بالنسبة لتلك الطوائف يجب شرحها في تعليقات توضع لتحديد مركزهم المناسب بين مركزي الطائفتين الأولى والثانية فيما يختص بالأقساط التي ساهموا في دفعها ، ومن المحتمل أن هذه التعليقات قد تتطلب من الأفراد المؤمن عليهم أن يدعوا المطالبة بحقوقهم في المعاملة بهذا الموكر الوسيط بأن يشيخوا سدادهم لعدد من الأقساط قبل أن تعلن الحكومة عزيمتها على تطبيق النظام الجديد .

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

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

المعاشات التي لا تمنح إلا عند التقاعد

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

٢٤٥ - على أن اشتراط منح المعاش على التقاعد ليس من شأنه أن يشجع على التقاعد أو يجلبه - بل على العكس من ذلك - نرى أن أحكام منح المعاش يجب أن يكون من شأنها أن تشجع كل فرد على الاستمرار في العمل وأن يؤجل التقاعد والمطالبة بالمعاش ، فإن النسبة الكبيرة المتزايدة من مجموع السكان الذين سيكوتون فوق سن المعاش (٦٥ للرجال و٦٠ للنساء) ، تجعل من المهم علينا أن نرفع متوسط سن التقاعد إذا أمكن ذلك وأن نحول دون أي إجراء يساهم على زيادة التبكير في التقاعد عما هو الآن ، فإن هذا غير جائز سياسيا وإيمر من الحكمة في شيء أن ترفع السن الأساسية للمعاش إذ أن المتسدر على العمل في سن الكبر تختلف باختلاف الأفراد . ذلك أن إلزام الأفراد على التقاعد قبل أن تضمحل

مقدرتهم عليه ومراهم له ، خطأ لا يقل عن الخطأ الذي تقع فيه إذا أجبرناهم — برفع الحد الأدنى لسن المعاش — على الاستمرار في تحمل متاعب العمل بعد أن تنحور قواهم ، ويتعين علينا أن نتجنب هذين الخطأين الظالمين في أى نظام لتأمين الاجتماعى يقصد منه زيادة السعادة العالمية . إن السبيل الأمثل لتشجيع تأجيل التقاعد هو جعله مرغوباً فيه من الأفراد الذين يمكنهم الاستمرار في العمل بعد وصولهم إلى الحد الأدنى لسن التقاعد ، بأن يمنحوا نظير استمرارهم في دفع الأقساط وتأجيلهم المطالبة بالمعاش ، علاوة على الفئة الأساسية للمعاش الذى كان يمنح لهم إذا طالبوا به عند بلوغهم الحد الأدنى ، ولن يتحقق الغرض المنغصود من تشجيع الاستمرار في العمل في سن الكبر إذا منحنا المعاش دون اشتراط التقاعد ، فإن هذه المعاشات لو كانت واقية بمجالات معينة الكفاف لكانت بطبيعة الحال مشجعة على التقاعد، وحتى إذا كانت غير واقية ولم تقيد بشروط ربما كانت مشجعة على التقاعد المبكر في كثير من الأحوال ، وهناك نظم أخرى لا يصرف في بعضها المعاش إلا عند التقاعد سواء أ كان مبكراً أم متأخراً حسب رغبة الفرد ، لذلك نرى أن إقدام الحكومة على منح معاشات عامة دون قيد ولا شرط يشجع الكثيرين على التقاعد بهذه المعاشات مضافاً إليها ما يتألفونه من نظام "ضمان" سنى الخدمة .

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

أن يتقاعد في سنة ١٩٥٣ بمعاش قدره ٣٩ شلنا في الأسبوع، ويكون له حق دائم في ٨ شلنات أسبوعيا أكثر مما كان يقبضه لو أنه تقاعد في سن الخامسة والستين. والرجل المتزوج في الطبقة الثانية (أى غير المشترك في النظام الخالى) ، والذي يتقاعد في سن الخامسة والستين في سنة ١٩٥٥ ، يكون له حق في معاش قدره ٢٥ شلنا بدون زيادة ، ولكنه إذا أرجأ تقاعده أربع سنوات أى إلى عام ١٩٥٩ فإن معاشه يصبح ٣١ شلنا - مع زيادة ٨ شلنات أسبوعيا في مقابل استمراره في العمل بعد الحد الأدنى لسن المعاش ، وبذا يصل معاشه الى ٣٩ شلنا . والمقصود من هذه العلاوات في المعاش مقابل تأجيل التقاعد ، هو إعطاء الفرد بعض (ولا نقول كل) ما يتوفر في احتياطي المعاشات من حالات التأجيل ، ولذا فإن الزيادة مرتبطة بقيمة المعاش المؤجل . وعند ما يصل المعاش الأساسى الى معدله الكامل في سنة ١٩٦٥ للطبقتين يكون من المناسب جعل الزيادة من كل سنة من سن التأجيل أكبر مما ذكر . وهنا قد يكون من المرغوب فيه وضع حد أقصى لقيمة المعاش في مجموعه .

٢٤٧ - الأشخاص الذين يؤجلون المطالبة بمعاش الشيخوخة عند بلوغهم سن المعاش يجوز لهم الاستمرار في المساهمة في التأمين بحسب الطبقات التى يتبعونها (الأولى أو الثانية أو الرابعة) والحصول على إعانات التأمين الخاصة بالأشخاص الذين ما زالوا في سن العمل . غير أنه سيكون من اللازم تمديد المدة التى يجوز فى خلالها الحصول على اعانة البطالة أو العجز بعد بلوغ سن المعاش الأدنى . وقد يرى ان من المرغوب فيه أيضا جعل زيادة المعاش على الحد الاساسى متوقفة ليس فقط على طول مدة التأجيل بل كذلك على الاشتراكات التى تدفع فملا . وهذه على كل حال مسائل ستتناولها بالتنظيم لوائح معينة وستكون هذه القيود لازمة بصفة خاصة أثناء فترة الانتقال التى ستكون فيها اعانة البطالة والعجز أكبر من المعاش الأساسى .

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

(أولاً) ان زيادة قيمة المعاش بشرط تأجيل التقاعد والاستمرار في دفع الاشتراكات ستتيح لجميع الأشخاص من الطبقات الأولى والثانية والرابعة على السواء باعنا اقتصادياً لأن يؤجلوا المطالبة بمعاشاتهم ما داموا قادرين على الاستمرار في العمل بشئ من الانتظام، وبذا تتوفر لهم فرصة الاستمتاع بميزة الاستمرار في العمل الشريف بعد بلوغهم سن التقاعد بدلا من التوجههم الى المزاوغات التي ينطوى عليها ادعاء التقاعد دون ان يكون هناك تقاعد حقيقي .

(ثانياً) ان التقاعد معناه التخلي عن وسيلة الكسب المستمر وليس الانقطاع الكلي عن العمل أو الفراغ بنسبة ١٠٠٪ من وقت الانسان . ولذلك سيكون مطلوباً من كل شخص يتناول معاشاً ان يوقع على اقرار دوري بأنه لم يكسب أكثر من مبلغ معين كثلاثة جنيهات مثلاً في كل من الأشهر الثلاثة السابقة أو أنه كسب أكثر من ذلك ومقدار ما كسب وسيخصم من معاشه المستحق عن الأشهر الثلاثة التالية مبلغ يراوح بين نصف وثلثي ما زاد في دخله عن ثلاثة جنيهات شهرياً .

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

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

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

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

تحمية أرباب المعاشات الحاليين

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

اسبوعيا بدون تقاعد يحتفظون بهذه المعاشات طالما كانوا مستمرين في العمل
ويؤدون اشتراكاتهم، ولكن متى تقاعدوا فإنهم ياملون بحسب ما تنقضى به أحكام
المشروع في حالة كل منهم . ويسرى هذا المبدأ (الخاضع بحماية أرباب المعاشات
الحاليين) على الأشخاص الذين يستقيلون في الوقت الحاضر على معاشات مجانية
لثبوت فقرهم . وإذا كانت المعاشات التي تمنح من هذا القبيل في الوقت الحاضر
عند بلوغ سن السبعين اسخى من الحد المقترح لمعاشات المساعدة ذات الفئات
الكبيرة، وهو جائز، فإن اصحاب هذه المعاشات يستمرون في الانتفاع بالحد القديم،
ويسرى هذا على حالات خاصة أخرى كالة النساء اللاتي تولين قبل قانون
سنة ١٩٢٦ .

٢٥١ - إن الحد الأقصى المقترح للعاش الأساسي (وهو ٤٠ شلنا للعاش
المشترك و ٢٤ للفردى) هو بهينه الحد المقترح لإعانة البطالة أو العجز . فإذا راعينا
تفقات المديشة وإلتزاماتها بأشد تدقيق لكان هناك ما يبرر القول بجعل معاش
الشيخوخة الأساسي أقل من إعانة التعتل أو العجز في سن العمل كأن يكون مثلا
٣٧ شلنا للمشارك و ٢٢ ١/٤ شلنا للفردى . ولكن هناك ميلا قويا من جانب الرأى
العام لأن يحصل الذين بلغوا سن الشيخوخة على أكثر من مجرد الكفاف . يضاف
إلى ذلك أنه من مقتضيات اللياقة الاحتفاظ بمعاش الشيخوخة مساويا على الأقل
لإعانة البطالة أو العجز تجنبنا للشعور بالانحدار من مستوى الإعانة الى مستوى
المعاش عند بلوغ سن معينة . وعلى كل حال فإن الوقوف بالمعاشات الكاملة عند
حد ٣٧ شلنا للعاش المشترك و ٢٢ ١/٤ للفردى سوف لا ينتج وفرا إلا سنة ١٩٦٥
والمأمول أنه في تلك السنة سوف لا تكون هناك حاجة للعمل لمثل هذا الوفرة .

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

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

٢٥٣ — إن قيمة الإعانة أو المعاش المشترك المقترحة فى هذا التقرير وهى ٤. شلنات تقوم على افتراض أن أجرة السكنى ١٠ شلنات. ولكن متوسط الإيجارات فى لندن يزيد على ذلك بما لا يقل عن ٦ شلنات، ومهما عمل لحل إعانة التعتل أو العجز متناسبة مع قيمة الإيجار (سواء بحسب كل حالة على حدة أو بزيادة قيمة الاشتراك والإعانة فى لندن كالمقترح بالفقرة ٢١٤) فإنه يجب الاحتفاظ بمعاشات التقاعد واحدة فى جميع أنحاء المملكة، فبئى لن تفى بسد حاجات المعيشة ولو مع التسامح ما لم تنظم الإيجارات بكيفية أحسن مما هى عليه الآن. وفى الواقع سيكون من شأن فترة الانتقال المقترحة إفساح المجال لمدة عشرين سنة لمعالجة مشكلة الإيجارات أو بعبارة أخرى تخفض مستواها الشاذ فى لندن والقضاء على الفوارق الشنيعة فى باقى أنحاء المملكة. أما فى خلال فترة الانتقال نفسها فسيكون فى الإمكان معالجة حالات الإيجارات المرتفعة ارتفاعاً شاذاً بمنح معاشات مساعدة أو معاشات تكيلية.

الخلاصة

٢٥٤ — سواء من حيث المعدل أو من حيث إن منح المعاشات على أساس تحوى الدخل لا يشجع على الادخار، فليس هناك مانع من إرجاء إدخال النظام الخاص بمعاشات التأمين الكاملة لفترة انتقال كافية تتمتع فى خلالها معاشات بحسب الحاجة وعلى أساس تحوى الدخل. أما من جهة العدل فإن الأشخاص الذين يبلغون سن

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

٢٥٥ — كذلك ليس هناك ما يدعو للشك في مقدرة الكثيرين على الاستمرار في العمل لخير المجموع وسعادة أنفسهم بعد بلوغ الحد الأدنى لسن المعاش وهو ٦٥ سنة للرجال و٦٥ للنساء، فإن نسبة الأشخاص الذين تجاوزوا سن المعاش ولكنهم مازالوا في أعمالهم ولم يتقاعدوا، هي نسبة كبيرة جدا في كل احصاء عمل الى الآن. كذلك نسبة الأشخاص الذين تجاوزوا هذه السن وما زالوا مستمرين في العمل ومشتريين كأشخاص معفين في نظم التأمين الحاضرة الخاصة بالصحة والتعطل . وليس هناك أى دليل احصائي على أن التطور الصناعي قد جعل الاستمرار في العمل بعد سن متأخرة أصعب مما كان قبلا بل الواقع هو أن الاحصاءات تدل على العكس. ومن المسلم به بدهة أنه بقدر ما تطول حياة الفرد في مجموعها تطول فترة اقتداره على العمل وخصوصا كلما تحسنت وسائل العناية بالصحة — فانه بالتحرر من العوز في الطفولة ومن العوز والتعطل في سن العمل تحفظ أبدان المواطنين سليمة وشياعتهم كاملة غير مقوصة. وليس بضروري أن تشيخ النفوس بشيخوخة الأعمار ولسوف يبعث الشباب البريطاني بعنا جديدا .

٢٥٦ — وتتلخص الاقتراحات الرئيسية الخاصة بمعاشات الشيخوخة فيما

يأتى :

(١) يتضمن مشروع التأمين الاجتماعى منح معاشات بنسبة معادلة لاغاة التعطل والمجزأى ٤٠ شلنا للرجل وزوجه ، و٢٤ شلنا للرجل لجميع المواطنين على السواء بغض النظر عن دخلهم وذلك نظير اشتراكات يدفعونها .

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

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

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

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

(٦) جميع الأشخاص الذين يتناولون معاشات في الوقت الحاضر يتقنون كإحدهم أى إنهم يظلون يستولون على معاشاتهم بنسبتها الحالية مع استمرارهم في العمل الى أن يطلبوا الاحالة على التقاعد والحصول على المعاشات الجديدة ذات الفئات الأكثر .

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

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

سواء كان مستخدماً بمقد أو مشتغلاً لحسابه الخاص أو صاحب عمل بفض النظر عن حرفته، سيكون في استطاعته تأهيل نفسه وزوجه للحصول على معاش أساسي كامل مساو لاعابة التعطل أو العجز، كما سيكون في إمكانه زيادة هذا المعاش بتأجيل تقاعده. كذلك كل امرأة غير متزوجة ويقل عمرها عن ٤٠ سنة لن تتأثر بفترة الانتقال - سواء أكانت مستخدمة بمقد أو مشتغلة لحسابها الخاص أم ملازمة لمزنها وقائمة بمقدمة أسرته بدون مقابل، إذ سيكون في إمكانها هي أيضاً تأهيل نفسها للحصول على معاش أساسي كامل وزيادته بتأجيل سحب المعاش. وهكذا المتزوجة التي تراول عملاً مربحاً تستطيع أن تضمن لنفسها معاشاً كاملاً بفضل اشتراكها الخاصة والحصول على هذا المعاش عند بلوغها الستين بفض النظر عن سن زوجها. ومن هذا يتضح أن نسبة السكان الذين سيتأثرون بفترة الانتقال بأى شكل من الأشكال ستكون نسبة ضئيلة، فسيكون في استطاعة الغالبية العظمى منهم الحصول على معاشات وافية ان لم تكن معاشات كاملة. وعلى أى حال فسواء استطاعوا هذا أو لم يستطيعوه فسيتضمنون جميعاً عدم الوقوع في براثن العوز والفاقة في ظل نظام معاشات المساعدة في فترة الانتقال. كذلك لا يبنى الاقتراح الخاص بهذه الفترة أن تظل قيمة المعاشات واحدة لا تتغير طوالها بل الواقع هو العكس وستكون هناك خمسة تغييرات جوهرية تتم في الحال تليها تغييرات مستمرة خلال فترة الانتقال تبعاً لتزايد معدل معاشات التأمين: وفيما يلي بيان التغييرات الخمسة التي ستم فوراً:

(١) ستتركز جميع مرافق الشيخوخة في ادارة واحدة بدلاً من توزيعها على خمس هيئات مختلفة كما هو الحال في الوقت الحاضر وهي وزارة الصحة ومصلحة الصحة لاسكتلندا والجارك، والانتاج ومجاس المساعدات والاساطات المحلية (للمساعدات العامة).

(٢) معاشات الأشخاص الذين يسرى عليهم نظام التأمين الحالى تزداد في الحال بنسبة ٢٥٪ للتأمين المشترك و٤٠٪ للتأمين الفردى بشرط التقاعد.

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

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

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

الفصل الثالث

الإعانات الأخرى التي قد تحصل محل إعانات التأمين

٢٥٨ - هناك من حالات العوز التي من شأن التأمين الإجتماعى علاجها ما قد ينشأ عن أسباب تحول لصاحبها حقا شرعيا ضد شخص آخر، وأهم تلك الحالات ثلاث :

(١) إصابات العمل التي تعطى المصاب حقا في مطالبة صاحب العمل بتعويض بمقتضى القانون العام علاوة على ما يستحقه من تعويض بمقتضى القوانين الخاصة بإصابة العمل .

(٢) الإصابات الأخرى التي قد تحول للصواب حقا في مطالبة شخص آخر باعتباره المنسب في الإصابة بإهماله . وأغلب هذه الإصابات ان لم تكن جميعها تنشأ عن حوادث المرور ويخضع قسم منها، وهى الإصابات الناشئة عن السيارات، لقوانين خاصة تضمن التأمين ضد أخطارها .

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

وكل حالة من هذه الحالات لها ظروف وملابسات خاصة تناول مسائل شرعية واعتبارات فنية ليس هذا مجال الخوض فيها أو الأفاضة في مناقشتها . غير أن في كل منها نقطتين بارزتين يجب الإشارة اليهما بصفة عامة ، وهما : إلى أى حد يمكن

أن تؤثر حقوق الشخص الأخرى على حقه الذي يخوله له مشروع الضمان الاجتماعي؟ وهل يجب أن تترن اقتراحات التأمين الجديدة بأى تعديل في هذه الحقوق الأخرى؟

٢٥٩ - أما فيما يتعلق بالسؤال الأول فهناك مبدأ عام يبدو جليا واضحا . هذا المبدأ هو أن احتمال وجود مثل هذه الحقوق الأخرى يجب ألا يقف عائقا في سبيل حصول الشخص المؤمن عليه فورا على ما يكون له من حقوق بمقتضى قانون التأمين الاجتماعي ، فإن الانتفاع بالحقوق الأخرى يتطلب وقتا ، أما حاجة الشخص المصاب فتستدعي علاجا سريعا ولا بد من سدها في الحال لأن هذا هو الفرض الجوهري من كل تأمين اجتماعي . أما نظم التأمين الحالية التي تقضى بعدم صرف إعانات مرض أو عجز للعامل بسبب ما قد يكون له من حقوق ضد مخدومه فيجب إلغاؤها . كذلك يجب إلغاء المبدأ الذي يقضى بأن للعامل أن يختار بين المطالبة بحقه بمقتضى قانون التعويض عن الإصابات أو بمقتضى القانون العام .

٢٦٠ - ومن جهة أخرى هناك مبدأ عام آخر لا يقل وضوحا عن المبدأ المتقدم ذكره، وهو أن حاجة الشخص الواحدة لا يلزم أن تقضى مرتين، فمن حقه أن يحصل في الحال على الاعانة التي هو في حاجة إليها دون أن يترتب على ذلك أى إخلال بحقه الآخر، ولكن متى ثبت حصوله على هذا الحق الآخر فليس له أن يحصل من الموردین معا على أكثر مما له أن يحصل عليه من أحدهما . وهذا يكون معناه أجد أمرين :

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

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

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

أن الشخص المصاب بسبب هذا الإهمال مؤمن عليه ضد الإصابة . وقد يقال من جهة أخرى في تقرير النظرية الثانية انه اذا كانت الدولة تتكفل بالتعويض الشامل عن الاصابات مهما يكن سببها فان الخسارة التي لحقت المصاب بسبب اهمال الطرف الآخر لا تعدو زيادة خسارته الفعلية عمائته ووله من الدولة . بل هناك من الأسباب ، كما سيجمع الكلام فيما بعد ، ما يبرر القول بأن التأمين الاجتماعي يجب أن يستبعد استبعاداً كلياً جميع قضايا التعويض عن الاصابات الجائز رفعها في الوقت الحاضر . على أن هذا القول لا يسرى حتماً على جميع الحالات لأن لكل حالة ظروفها وأحكامها الخاصة فقد لا يكون من اللازم مثلاً تطبيق نفس القاعدة على اصابات العمل بقدر تطبيقها على الاصابات التي تنشأ عن أسباب أخرى اذا كان حكمها في التأمين حكماً آخر .

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

٢٦٢ - أما السؤال الثاني (الوارد في تحرر الفقرة ٣٥٨) فيتضمن عدداً من المسائل بعضها ذات صفة عامة والأخرى ذات صفة فنية للغاية وتحتاج إلى دراسة أعمق ، فهناك بعض نواح قد يكون من الواجب حيالها تعديل القانون الخاص بالتعويضات المدنية بحكم التوسع في التأمين الاجتماعي . فيمكن أن يقال مثلاً انه إذا كان العلاج الطبي المجاني سيصبح في متناول جميع المواطنين بفض النظر عن سببه ، فلا يجوز لأحد كلف نفسه مصاريف إضافية نظير علاج طبي خاص ، أن يسترد هذه المصاريف في قضية تعويض . كذلك قد يقال إنه إذا كان صندوق التأمين الاجتماعي سيضمن الحصول على التعويض الكافي عن

إصابات العمل سواء كان سببها الإهمال أو غيره فليس هناك ما يدعو لأن ترتفع قيمة هذا التعويض لأن صاحب العمل كان مهملًا فعلاً . فحاجة المصاب واحدة في الحالتين ، علاوة على أن الإجراءات القضائية ليست دائماً مضمونة النجاح وذلك من شأنه أن يجعل قضايا التعويض الكبيرة ضرباً من ضروب الحظ . وما دام المقصود من هذه الإجراءات هو معاقبة الإهمال في حد ذاته فالانجح جعلها عقوبة مباشرة ، وذلك بإجراءات جنائية تنولها المصلحة الحكومية المسئولة عن الوقاية من الإصابات ، فإن في استطاعة أصحاب الأعمال أن يؤمنوا ضد التعويضات المدنية ، وهذا ما سيفعلونه في الغالب ، ولكنهم لا يستطيعون التأمين ضد الإجراءات الجنائية .

٢٦٣ - علاوة على الحالات الثلاث المتقدم ذكرها (الفقرة ٢٥٨) ، وهي التي قد تتضمن تعويضاً يجعل محل إعانة التأمين ، هناك حالة رابعة يجب الإشارة إليها وهي الخاصة بقضايا الحضانة للأولاد غير الشرعيين . هذه المسألة تتعلق بالاقترحات الخاصة بإعانات الوضع ومرتببات الأولاد ، وقد تؤثر فيها أو تتأثر بها ، وقد يكون من اللازم إعادة النظر في القانون الحالي الخاص بها وفي السياسة التي تتبعها السلطات العامة بشأنها ، تبعاً لمقتضيات الحالة الجديدة التي سنشأ فيما إذا نفذ هذا المشروع .

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

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 ولنسبها للمعيشة 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 لنغطية 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 والى 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 التعطل والعجز والتقاعد على السواء. أما فئات الإعانات المقابلة لهذه في حالة الرجل أو المرأة منفردين، وأحوال الرجال الذين

تتكسب نساءهم 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 بحتمها خبير الحكومة للتأمين
بمنا مفصلا في مذكرته المرفقة بهذا التقرير (ملحق ١). أما هنا فنحن لا نتناول
الناحية المالية الا من جهتها العامة، وذلك لكي نوضح وناقش المبادئ التي يجب
أن تتبع للحصول على المال اللازم لسد نفقات المشروع. وهنا كما في مذكرة
الخبير الاخصائي، لا بد أن نفترض تاريخا لبدء تنفيذ المشروع حتى تكون العملية.
الحسابية متناسبة مع عدد السكان وأعمارهم الذين يتقطن أن يتناولهم المشروع.
وقد افترضنا لهذا الغرض أول يولييه سنة ١٩٤٤ وبينا تقديراتنا على اعتبار أن
سنة ١٩٤٥ هي أول سنة لبدء منح مزايا التأمين وانعاشته وان ١٩٦٥ هي أول
سنة لمنح معاشات التأمين الكاملة. وهذا يفترض فترة انتقال مقدارها عشرون سنة
تزايد في خلالها معاشات التأمين تدريجيا. وليس ما يمنع كما سبقنا الإشارة من
اطالة هذه المدة أو تقصيرها. فاذا رئي من اللازم مد فترة الانتقال وتأجيل موعد
صرف معاشات التأمين الكاملة فلن يكون هناك أى إخلال بحقوق المشتركين، لانهم
لن يكونوا قد دفعوا اشتراكات بحسب الفئات الجديدة إلا لمدة عشرين سنة بدلا
من ٤٠ أو ٤٥ سنة سيدفعها خلفاؤهم، وإن رئي من الجهة الأخرى أن من
الممكن والمرغوب فيه تقصير فترة الانتقال بحيث تزايد 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
متفصلة 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، وسيكش 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 بمرتببات الأولاد والخدمة الصحية، فسينهض المشروع أولا بنظام عام يقضى بمنح مرتببات كافية لجميع الأولاد متى كان الشخص المسؤول عن إعالتهم (الأب أو الأم) يستولى على معاش أو إعانة تأمين من أى نوع، وجميع الأولاد ما عدا واحدا في الحالات الأخرى، والمرتبب 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 سنتي ١٩٤٥ و ١٩٦٥

١٩٦٥	١٩٤٥	
مليون جنيه	مليون جنيه	
		التأمين الاجتماعي :
١٠٧	١١٠	إعانة التعلل (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 الكلي

والأساس الذي بنيت عليه هذه التقديرات موضح في الفقرتين ٢٦٩ و ٢٧٠، وأكبر إيضاح وتفصيل في مذكرة خبير 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 سنة ١٩٤٥ و ٥٥٣ مليون سنة ١٩٦٥ للتأمين الاجتماعي يتحملها صندوق التأمين من إيراداته الخاصة تحت إشراف لجنة التأمين الاجتماعي التأسيسية المقترحة تحت عنوان "تغيير رقم ٢٢".

٢٦٩ - أن 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 بغض 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 تطبيقاً دقيقاً بمعنى أنه متى تقاعد الشخص منهم يظل معاشه كما هو ولا يتغير. وهذا طبقاً للاقتراح المين في الفقرتين ٢٤٢ و ٢٤٣ الخاص بمعاملة حائتي الفئتين (أي 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 المزمّن الموجودة في الوقت الحاضر، وعلى اعتبار أن جميع الإعانات الأسبوعية الحاضرة سترتفع الى مستوى الفئات الجديدة. إلا أنه فيما يتعلق بهذه الحالات سيكون هناك وفر في احتياطي شركات التأمين مقابل التزاماتها على أساس الفئات الحالية وهذا الوفّر ينضم 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 بلهما نقص في عدد المحتاجين إليها . والمفروض في التقدير أن العلاج الطبي في المصحات والمستشفيات وأمتالهما ستقوم به الإدارة الصحية بمقتضى التأمين الإلزامى 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 فهى 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 لميزانية التأمين الصحي الأهلى . والمأمول أن التحسين في وسائل الوقاية والعلاج سيؤدى الى تخفيض نسبة الإعانات عما هو مقدر لها .

(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 إليها . والمتنظر أنه متى توفرت معاشات المساعدة سيزيد عدد الطلبات 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 و، لا يتكافئه كل منهم سيقل 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 الألفية فى سنة ١٩٤٥ فقد بنيت على الاعتبارات الآتية : بلغت تكاليف الإدارة سنة ١٩٣٨ / ١٤٤٣٩ مليون جنيه للتأمين (بخلاف التعويض عن الاصابات) وحوالى ٦٩٥٠٠٠٠٠ جنيه للمساعدات الاحلية المركزية أو المحلية .

فما يتعلق بالمساعدات الاحلية وتكاليف ادارتها المرتفعة نسبيا فسينكشف نطاق هذه المساعدات انكاشا كبيرا ولذلك يجب فى الواقع الاتزيد تكاليف ادارتها عن الملايين الثلاثة المقدرة لها . كذلك ادارة اعانات ومعاشات العجز الناشئ عن اصابات العمل يجب الاتزيد تكاليفها عن ١٠ ٪ من مجموع الاعانات المحددة لها والتي زيدت زيادة كبيرة (ويلاحظ فى الملحق ٥ أن شركات المناجم التعاونية تدار فى الوقت الحاضر بأقل من هذه النسبة بكثير) اعنى انه يجب الاتزيد عن ١ ١/٢ مليون جنيه والباقي وهو ١٦ ١/٢ مليون لادارة التأمينات الاخرى مقابل ١٤ مليون سنة ١٩٣٨ / ٣٩ . واذا راعينا الزيادة فى الاسعار وفى نطاق التأمين من ناحية، والاقتصاد الذى سيقترن على التنسيق من ناحية أخرى بدت هذه الزيادة معقولة .

(٧) المبلغ المقدر لاعانات العجز الناشئ عن غير اصابات العمل وقدره ٥٧ مليوناً لسنة ١٩٤٥ هو على اعتبار ان جميع الأشخاص الذين يتناولون اعانات عجز عند البدء بتنفيذ المشروع ستزيد اعاناتهم الى الفئة الجديدة ، فاذا أخذ بالاقتراح الوارد بالفقرة ٣٥٣ بند ٥ وهو معاملة العاجزين عجزاً دائماً وكلياً من بين هؤلاء الأشخاص على اساس الماشات التصاعدية فان تكاليف اعانة العجز فى سنة ١٩٤٥ ستخفص بما يعادل عشرة ملايين جنيه تقريبا (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 المساعمة في التأمين الاجتماعي من التكاليف الإضافية إلا بعد بحث الطريقة المنتزحة لتوزيع مجموع النفقات . فكيف تحصل المبالغ الميئنة بالجدول ١٢ ؟ هناك ثلاثة موارد هامة يجب التنويه بها وهي :

(١) 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 ان 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 ادجنا هذه النفقات بالجدول ١٣ (صفحة ٢٠١) ضمن نصيب وزارة المالية لأن تقسيم هذه التكاليف تمسها 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 والاشتراقات

٢٧٢ — قبل الكلام عن هذين الموردين يحسن الاشارة باختصار الى مدلولها، فالفرق بين الضريبة واشتراك التأمين هو ان الضريبة تتعلق ، أو يجب ان تتعلق ، بالمقدرة على الدفع أكثر من تملتها 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 ، ففى 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 يتمتعون 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 تناسب بين قيمة الاشتراك ودرجة التعرض للخطر في التأمين الإجباري هي مسألة ثانوية بالنسبة لموضوع بحثنا الحالي، وهو الموارد الثلاثة التي يمكن الحصول منها على مالية الضمان، فالفرق الجوهرى هو بين الضريبة واشتراك التأمين. فالضريبة ترتبط بموارد الشخص وثروته. أما اشتراك التأمين فنواء يختلف أو لم يختلف بنسبة درجة التعرض للخطر، فانه يجب ألا يختلف باختلاف مالية الداعين ما دامت المزايا التي سيحصلون عليها واحدة.

٢٧٣ - مهما تكن المبالغ التي 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 في 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 في 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 في كلتا صورتيه يتعارض مع مبدأ دفع الاشتراكات وتتضمن منطقيا كما يقول بعض أنصاره إسقاط كلمة "تأمين" من الموضوع. ولكن أن يقال في تفضيل الصورة الثانية عن الأولى أنها تحتفظ ببعض الصلة بين الدفع والاستلام، أو الاعطاء والأخذ، وقد تساعد على التوسع في 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 التي يستخدمها أصحاب السيارات التي تسير بالبترول. ولكن هناك اعتراضا قويا على تخصيص ضريبة معينة لأغراض معينة، فهي أولا طريقة يكرهها بحق رجال الاقتصاد المتمولون 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 عن الضرائب بحسب مقدرة الأشخاص المالية . فن وجهة النظر التى يرمى إليها هذا التمييز 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 هناك 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 فعناها 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 المؤتمنين فى بريطانيا أكبر تمثيل وخاصة المؤتمر الوطنى لجمعيات 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 يلي :

(١) ان المؤمنين أنفسهم يستطيعون ويريدون أن يدفعوا بل هم يفضاؤون الدفع على عدم الدفع . واثبتت بحق أن الرغبة فى دفع الاشتراك بغض النظر عن موارد الشخص هى الباعث الأكبر لاستنكار مبدأ فحص 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 طرائق حياتهم المختلفة ، مقدماً لهم إعانات ومساعدات بحسب حاجاتهم المنوعة . فمن شأن الاشتراكات أن تجعل في حيازة كل فرد بطريقة آلية أتموماتيكية سجلاً يستطيع الحكم بمقتضاه على مدى استحقاقه للإعانة في أى وقت من الأوقات .

٢٧٥ - ويجانب حذرين الموردين ، أى وزارة المالية "أو بعبارة أخرى المواطنين كدافعي ضرائب بحسب مقدرتهم المالية" والشخص المؤمن "أو بالجرى المواطن مؤدياً اشتراكاً من فئة واحدة مقابل مزايا واحدة بنص النظار 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 فى أثناء العمل وبسببه فى الصناعات الخطرة . فهنا سبب خاص يستوجب مساهمة صاحب العمل فى النفقات بالقدر الذى يتناسب ودرجة الخطر ، كما أن هذا يكون باعثة لأصحاب الأعمال فى هذه الصناعات الخطرة على اتخاذ الاحتياطات الكافية لمنع الإصابات والوقاية من الأمراض . أما فيما عدا هذه الحالة فالحاجة الفائلة بضرورة اشتراك أصحاب الأعمال فى نفقات التأمين الاجتماعى ليست من القوة كمنه التى تقضى باشتراك الأشخاص المؤمن عليهم . والطريقة المثبتة فى الوقت الحاضر للحصول على مساهمة أصحاب الأعمال فى نفقات التأمين بدفع جزء معين من ثمن طوابع خاصة تلتصق بوثيقة تأمين كل أسووع 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 يدرعه 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 هالك 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 التي اقترحت إلى الآن لتحل 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، التي 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 يختم 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 التعطل أو المرض التي لا يمكن تجنبها، وأن تتوفر فيهم حالة الطمأنينة التي 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 تفول لهم حق ابداء الرأى فيما يتعلق بإدارة التأمين الاجتماعى وما يروونه من تحسينات ممكنة . وأنه وإن كانت الأسباب التي تقضى بضرورة اشتراك أصحاب الأعمال في نفقات التأمين الاجتماعى اشتراكا مباشرا، تقل وجاهة عن تلك التي 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 استقرار 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 باعتبارها 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 ونحوه 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 ، ونحوه أسداس نفقات أخرى كإعانات الزمّل والوصاية ومبالغ معينه 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 كل من هاتين الطبقتين بما يوازى نفس الجزء من مجموع النفقات الذي تغطية اشتراكات الطبقة الأولى من العمال وأصحاب الأعمال معا .

(٣) أما أصحاب الأعمال في الصناعات الميمنة في جدول الصناعات الخطورة فيدفعون رسماً إضافياً علاوة على نصيبهم في الاشتراك المزدوج . والمقصود بهذا الرسم أن يغطي ثلث 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 الاحداث . وسيؤدى الأشخاص المؤمن عليهم من الطبقتين الثانية والرابعة اشتراكات الطبقة الأولى المزدوجة .

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

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

(٦) تتحمل وزارة المالية والعوائد المحلية نفقات الخدمات الصحية بمساعدة منحة من صندوق التأمين الاجتماعي توازي الجزء المخصص لهذه الخدمات من إيراد 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 .

٢٨ — 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 ، وان يستمر أصحاب الأعمال في المساهمة في نفقات العلاج الطبي لعمالهم وان تتحمل العمال معصاريهم 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 سينظريها 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 أو 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 ستحمل ٨٦ مليوناً 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 انجيزى		٣٨-٣٩		
١٩٦٥	١٩٤٥			
المقترح	المقترح	المشروعات الحالية	(١)	
(٤)	(٣)	(٢)		
٥١٩	٣٥١	٢٦٥	٢١٢	وزارة المالية (والعوائد المحيطة 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 ٢٦٧٣ مليون جنيه من القوائد المحلية للمساعدات العامة ومساعدات العميان و ٥٠ مليوناً من الضرائب والعمائد والمشتقات البلدية .

ونصيب الأشخاص المؤمن عليهم هو المئين بالجدول ٢٣ المشار اليه ونصيب أصحاب الأعمال هو كالمين بالجدول ٢٣ أيضاً زاندا ١٣ مليوناً نظير التوزيع عن الاعانات 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 التوزيعات الحالية .

٢٨٢ - وفيما يتعلق بنصيب الهيئات المختلفة فإن المبالغ التي ستتحمله وزارة المالية والعمائد المحلية وقدره ٨٦ مليوناً من الجنيحات باعتبارها الفرق بين النفقات المقدرة للنظام القديم والمشروع الجديد هو أقل من نفقات مرتبات الأولاد . ولا ترجع الزيادة في مجموع الإيرادات المتحصلة من الأشخاص المؤمن عليهم إلا جزئياً فقط إلى زيادة في فئات الاشتراكات . أما باقي الزيادة فترجع إلى الاشتراكات الجديدة من الطبقات التي لم تكن داخلة في التأمين من قبل ثم إلى نفقات كانت تتحملها قبلاً مصادر أخرى كتفقات الجوائز 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 . والافتراضات الجديدة ترفع الإيرادات المتحصلة من الأشخاص المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال إلى حد كبير في بدء المشروع وتقصر التكاليف الإضافية التي ستتحملها وزارة المالية على مرتبات 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 الاعانات التقديرية . ومن المبلغ المتقدر تحصيله من أصحاب الأعمال سنة ١٩٣٥ وقدره ١٣٧ مليوناً يخصص حوالي ٦ ملايين للخدمات الصحية والباقي يكون على ذمة الاعانات التقديرية .

الاشتركات 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 موارده ؟ 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 المسئوليات العائلية في حدود التأمين ضد البطالة قبل الحرب وما سيحصل عليه طبقا للمشروع الجديد نظير اشتراكات وبدون التحري عن موارده . 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 للشركيين في التأمينات الاختيارية . ولا يعنى كذلك أن حصيلة التأمين الاجتماعي من اشتراكات التأمين ستحمل 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 موارده . 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 — اعانات التأمين لرجل وزوجته وولدين

قبل الحرب (*)		
مدتها وشروطها	قيمة الاعانة	
٢٦ أسبوعيا (تقبعتها مساعدة بعد فحص موارده)	٣٣ شلنا أسبوعيا	التعطل
٢٦ أسبوعيا يحصل بعدها على ٧/٢ شان أسبوعيا في حالة العجز المستمر مع اعانات اضافية في بعض الحالات	١٥ شلنا أسبوعيا	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
الى أن يحصل على مبلغ اجمالي	نصف الأجر بحيث لا يزيد عن ٣٠ شلنا أسبوعيا	العجز الناشئ عن اصابات العمل
—	علاج عمومي للرجل مع اعانات اضافية في بعض الحالات	العلاج الطبي

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

(من الطبقات المشتركة في التأمين في الوقت الحاضر)

المشروع الجديد	
مدتها وشروطها	الاعانة
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.	٥٦ شلنا أسبوعيا
عند التقاعد تزداد شلنين أسبوعيا عن كل سنة من تأجيل التقاعد. (لا يمنح المعاش الكامل إلا بعد انتهاء فترة الانتقال أمانا أثناءها فتصرف معاشات مساعدة على أساس مقياس الموارد)	٤٠ شلنا أسبوعيا
يخصم منها جزء مما يكسبه الفرد ولكنها تمنح بمعدل ٥٢ شلنا أسبوعيا لمدة الـ ١٣ أسبوعا الأولى بدون أى خصم	٤٠ شلنا أسبوعيا
—	٤ جنيهات
—	٣٦ شلنا أسبوعيا لمدة ١٣ اسبوع علاوة على المنحة
مبلغ أقل في حالات الأولاد	٢٠ جنيها
—	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 اجمالية في حالة العجز الكامل
—	علاج طبي شامل بما في ذلك المستشفيات وطب الأسنان والعيون مع دور للتصريض والنقاهة لكل الاسرة واعادة القوة على العمل بعد العلاج

زادت اعانته 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
الاجتماعى يزيد عن ٦ شلنات أسبوعيا بخلاف اشتراك نقابات الهال وقدره شان
وأربعة بذات أسبوعيا . وقد وضحا تفاصيل هذه النفقات وقدرها $7\frac{3}{4}$ بذات
أسبوعا في الخانة الثانية من الجدول رقم ١٥ الآتى بياحه . وفي مقارنة هذه الأرقام
بالاشتراك المقترح يجب ملاحظة أمرين : الأمر لأول هو أن النفقات المائتية
المذكورة تتضمن أن في كل عائلة أكثر من شخص واحد يعمل بأجر ، فقد كان
متوسط أصحاب الأجر في كل عائلة $1\frac{2}{3}$ منهم ١,٢٢ ذكور من سن ١٨ فصاعدا .
وكما يتضح من الجدول المشار اليه بلغ ما تدفعه كل عائلة بصفة اشتراكات في التأمين
الاجبارى $2\frac{1}{2}$ 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 الطبى والأدوية ، وصلنا
بذلك الى أرقام الخانة الثالثة في الجدول رقم ١٥ ، وهى الأرقام التي يمكن اعتبارها
بحق أنها تمثل ما ينفقه العامل البالغ في اغراض مماثلة لأغراض التأمين
في سنة ١٩٣٨ — ١٩٣٩ . الأمر الثانى 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 تقتضى 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 ، هى $7/30$ بنس
أو ٥ شلن و ١٠ بنس بالمقابلة مع ٤ شان و ٣ بنس قيمة الاشتراك المقترح .
ولا يدخل في حسابنا طبعاً ان التأمين الاختيارى سينتهى أو يقل بإدخال التأمين
الاجبارى ، بل نتقد أن قدراً كبيراً منه سيظل مستمراً وسيزيد على مر الزمن
كلما ارتفع مستوى المعيشة . ولكننا إذا خصصنا ولو نصف ما ينفق الآن
في أقساط التأمين وثلاثة أرباع ما ينفق على العلاج الطبى لأصبح من الممكن أداء
الاشتراك الجديد وقدره ٤ شلن و ٣ بنس بدون أية صعوبة .

٢٨٦ — عند مقارنة النفقات الحاضرة واشتراكات التأمين الاجتماعى
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 المتوسطة أسبوعيا ليس كبيرا، فقد دلت الأرقام الواردة في ذلك الجدول على أن متوسط ما يدفعه الأشخاص الذين يقل دخلهم عن جنينين أو جوعيا هو ٢ شان و ٣ بنس أسبوعيا بينما هو ٢ شان و ١٠ بنس أسبوعيا في حالة الأشخاص الذين يتراوح دخلهم الأسبوعي بين أربعة ونحسة جنينيات أسبوعيا .

(٢) ان قدرة ذوى الأجور المنخفضة على أداء اشتراكات التأمين المطلوب دون أن يقتطعوا شيئا من نفقاتهم الضرورية سترداد كثيرا بفضل حصولهم على مرتبات أولاد .

الجدول رقم ١٥

نفقات عائلات العمال في شؤون التأمين (بالبنس أسبوعيا)

أسوار 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، في المستشفى والطبيب وطبيب الأسنان وطبيب العميون 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 أو لا يتناول، أغنى في حالات التعطل والمرض وفي أكثر حالات الشيخوخة . وتسمح جمعيات الاخاء والهيئات المماثلة في بعض الأحيان بتأجيل مثل هذه الأقساط ولكنها لا تستطع 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 أو لا يحصل . أما في التأمين الاجتماعي فليس مطلوباً من العامل أن يدفع اشتراكاً إلا إذا كان يتناول أجراً بالفعل ، وهو بخلاف التأمين الاختياري الذي يتخول للمشاركين حق تأجيل جزء كبير من الاشتراكات عند ما يكونون في حالة عدم التمسك لأي سبب من الأسباب .

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

اشترك 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 منايها 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 دافعوا ضرائب .

كل هذا وغيره يمكن أن يقال . فان 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 فان كل ما تزجوه 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 الطبي .

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 الطبي 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 . اما 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 شلن مقابل ٣ بنسات .
غير أن هذا سيكون معناه بطبيعة الحال أن المواطنين الذين يدفعون هذه
الاشتراكات بغض النظر عن مبلغ ايرادهم سيضطرون إلى المساهمة في النفقات
مساهمة أخرى إضافية بصفتهم دافعي ضرائب ويحسب مقدرتهم 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
مضاريف 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 سيدفونه أصحاب الأعمال باعتبار ما ينحصر 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
مؤمن 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 اثر الاقتراحات المتقدمة بالاشتراك
من الناحية المالية أن يزيد عبء دافعي الضرائب في النهاية عما هو عليه في الوقت
الحاضر لأنهم سيطلبون بالدفع بحسب مقدرتهم 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 ينحصر 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 .

صحیح أن المبدأ العام الذي راعيناه في هذا التقرير هو انه فيما يتعاق بالتأمين الاجتماعي ليس للفرد أي حق في المطالبة بشروط احسن من غيره لانه أقل تعرضا منه للخطر، وان جميع الصناعات بصفتها عامة وكذلك الأفراد هم وحدة متداخل بعضها في بعض ويجب ان يعاملوا جميعا معاملة واحدة، وانه 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 التعطل 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 القائم بأمرها باعنا اقتصاديا للعمل على تجنب المخاطر واتخاذ الاحتياطات لوقاية من الأمراض .

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

ويتضح من مذكرة الخبير الاخصائي 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

بتسفة عامة لن يتعدى حوالى $7 \frac{1}{4}$ مليون جنيه سنويا . والمقدر أن خطر الاصابات فى الصناعات الخطرة يكلف فوق ذلك $7 \frac{1}{4}$ مليون سنويا .

وإذا فرضنا أن الرسم الاضافى على الصناعات الخطرة سيحدد بحيث يغل مايكفى لسد ثلثى هذه النفقات الاضافية ولنقل ٥ ملايين ، فإن الثلث الباقى وقدره $2 \frac{1}{4}$ 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 ($7 \frac{1}{4}$ مليون) الزائدة عن المستوى العام مصدره متاجم الفجهم . 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 والمحاجر وصناعة البناء .

٢٩١ - من مجموع نفقات إصابات الصناعة وأمراضها البالغ ١٥ مليوناً 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 يعنى 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 الصان 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 التغيير في النسبة إلى أن معظم الأشخاص المؤمن عليهم سيكونون ملازمين 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 بالتقدم 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 بانهاء 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 . غير 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 الأسعار والمستقبل . وليست الفئات على كل حال جزءا جوهريا من المشروع . ولكن هناك من الأسباب ما يجعل 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 تنضى بعدم الانحراف كثيرا عن هذه الفئات سواء بالخفض أو بالزيادة فهي موضوعة على أساس حاجات المعيشة التي لا بد منها ، وإذا تناولناها بالتخفيض 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 خفضنا على اعتبار أن للفرد موارد أخرى كان معنى ذلك الرجوع الى مبدأ خفض الموارد . وهنا نقول إنه من غير الممكن تجنب جعل الإعانة في بعض الحالات متوقفة على اثبات العوز أو عدم وجود موارد أخرى ، ولهذا سيكون من اللازم عدم منح الإعانات التكميلية للمعاشات في فترة الانتقال الاعلى 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 شخص حالة الفرد لمالية كقاعدة عامة من قواعد المشروع . ومن الجهة الأخرى فاننا إذا تناولنا هذه الفئات بالزيادة واعطينا للشخص ممتضى 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 لفئات المعيشة وترك المواطنين أحرارا يتصرفون كيفما شاءوا فيما يزيد عن هذا الحد من أموالهم ، والأخذ بدلا عن ذلك بمبدأ التدخل في حياة الافراد وتنظيمها بقوة القانون . وعلى كل حال فان المقصود من فئات الاعانات المقترحة في هذا التقرير أن تكون أساسا لمجرد البحث ، ولكنها مبنية على أساس ويجب عدم تغييرها إلا لأسباب أفضل .

٢٩٥ — سواء أخذ بالفئات المقترحة كأساس للبحث أو لم يؤخذ، فان النسبة بين المزايا والاشتراكات يجب أن تبقى كما هي ، فادا زيدت الاعانات بنسبة ٢٥٪ أو ٥٠٪ عن الفئات المقترحة وجب زياده اشتراك كل من الهيئات الثلاث المكونة للمشروع بنفس النسبة أو زيادة نصيب واحدة منها بنسبة أقل وزيادة نصيب الاخرى بنسبة أكبر . وان اقتضى الحال زيادة مبدل الاعانات والاشتراكات بالطريقة المقترحة هنا بسبب اختلاف قيمة التمد تبعا لمستوى الاسعار بعد الحرب واحتمال ارتفاعها عن مستوى اسعار سنة ١٩٣٨ بما يزيد كثيرا عن ٢٥٪ ، فان هذه مسألة تتعلق بالنحية المالية من المشروع ليس إلا . فالترقع أن الاجور والموارد الأخرى سترتفع بنسبة ارتفاع الاسعار 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 القدر ، فان ذلك يكون بمثابة تقرير حد قومي أدنى لمستوى المعيشة يعاود على مجرد الكفاف .

الضمان الاجتماعي وهل يستحق تفقاته

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

المؤ من فالجواب واضح، فان 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 ، فان الاتجاه كان دائما أميل الى الانضمام لمشروعات التأمين والى 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 ، فان الرغبة العامة للمساهمة في التأمين الاجتماعى الاجبارى هى حقيقة مقررة لا شك فيها اليوم، وذلك لسبب وجيه وهو أن التأمين الاجبارى طالما كان قاصرا على سد الحاجات الضرورية فانه 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، فان 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 فانه لا يعدو أن يكون جزءا يسيرا من مجموع ما يدفعه كأجور للعامل أو نفقات انتاج ، وهو دلالة على ما يكتفه للعامل المشتغلين تحت ادارته من رعاية واهتمام .

٢٩٨ — وفيما يتعاق بالدولة فالعبء الذى ستتحمله من ميزانية الضمان الاجتماعى في بدء المشروع لن يزيد عما تتحمله في مشروعات التأمين الحالية بأكثر من ٨٦ مليوناً 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 الانفاق 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 الماضية 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 . وللأسباب الموضحة فى الفقرة ٤٤٥ - ٤٤٧ ليس هناك من شك فى أن الشعب البريطانى قبل الحرب كان غنيا فى الأمور ذات التقييم الحقيقية بحيث استطاع أن يتجنب حالات الغافة 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 اليدين بلغة المال .

الباب الخامس

مشروع للضمان الاجتماعي

الالتزامات والوسائل والمبادئ

٣٠٠ - مدى سر بيان الضمان الاجتماعي: يقصد بكلمة "الضمان الاجتماعي" هنا ضمان حصول الفرد على دخل يعمل عمل أجره عند ما ينقطع هذا الأجر بسبب التعطل أو المرض أو الإصابة، وعلى معاش تقاعد في حالة الشيخوخة، وعلى إعانة في حالة وفاة العائل، وسد النفقات الاستثنائية كما في حالات الوضع والوفاة والزواج. والفرص الأول من الضمان الاجتماعي هو ضمان حد أدنى للدخل، ولكن ضمان الدخل يجب أن يقترن بإجراءات يكون من شأنها وضع حد للحالة التي تسبب عنها انقطاع الأجر أو الكسب بأسرع ما يمكن.

٣٠١ - ثلاثة التزامات: لا يمكن أن يقدم مشروع ضمان اجتماعي واف بالفرض إلا على أساس الالتزامات الآتية:

(١) مرتبات أولاد إلى سن ١٥ سنة أو (إن كانوا منقطعين للدراس والتعلم) إلى سن ١٦ سنة.

(٢) خدمات صحية شاملة لمنع وشفاء الأمراض واسترداد القدرة على العمل بحيث تكون في متناول جميع أفراد الشعب.

(٣) كفالة العمل أو بعبارة أخرى تجنب التعطل بالجملة.

وقد تناولنا بالبحث هذه الاقتراحات الثلاثة ووسائل تنفيذها وعلاقتها بمشروع الضمان الاجتماعي في الجزء السادس من هذا التقرير. وستضاف مرتبات الأولاد إلى جميع إعانات ومعاشات التأمين المبنية في الفقرات ٣٢٠-٣٤٩

٣٠٢ - ثلاث وسائل للضمان: على أساس الالتزامات الثلاثة المتقدم ذكرها قد وضعنا التصميم الآتي لمشروع الضمان الاجتماعي، وهو يتناول ثلاث

وسائل رئيسية : التأمين الاجتماعي لحاجات المعيشة الأساسية ، والمساعدات الأهلية في حالات خاصة ، والتأمين الاختياري للحصول على زيادة في المعاشات الأساسية . أما التأمين الاجتماعي فمعناه الحصول على مرتبات نقدية مقابل اشتراكات اجبارية يكون الشخص المؤمن قد سبق أن دفعها أو أن يكون قد دفعها عنه شخص آخر بغض النظر عن موارد الفريد وقت الحصول على هذا المرتب . ولاشك أن التأمين الاجتماعي هو أهم الوسائل الثلاث بكثير وهو مقترح هنا بصورة تجعله شاملا الى أكبر حد ممكن . ولكن بينما يندر التأمين الاجتماعي ، بل يجب ، أن يكون الوسيلة الرئيسية لضمان الدخل ، فإنه لا يمكن أن يكون الوسيلة الوحيدة بل يجب تكليها بمساعدات أهلية وتأمين اختياري .

وأما المساعدات الأهلية فمعناها منح اعانات نقدية بشرط اثبات العوز عند طلبها بغض النظر عن سبق دفع اشتراكات وتختلف قيمتها باختلاف ظروف الفرد الخاصة وتقوم بدفعها وزارة المالية . وهذه المساعدات هي ملحق لا بد منه للتأمين الاجتماعي مهما يكن مدى سريانه .

وعلاوة على هاتين الوسيلتين هناك مجال أيضا للتأمين الاختياري . والغرض من التأمين الاجتماعي والمساعدات الأهلية كوسيلتين تنظمهما الدولة هو ضمان دخل أساسي لعيشة الكفاف طالما كان الفرد في الخدمة ، ولكن متى ايسر الدخل الفعلي وبالتالي مستوى المعيشة والنفقات تختلف اختلافا عظيما باختلاف طبقات الشعب . والعمل على توفير ما يكفي لهذه النفقات العالية هو من اختصاص الفرد ذاته أو بمعنى آخر يتعلق بالحرية الشخصية والتأمين الاختياري . ومن واجب الدولة أن تحدد إعاناتها بحيث ترك مجالاً لهذا التأمين الاختياري وتشجيعه . ومشروع التأمين الاجتماعي هو أهم وأعظم ركن في هيكل الضمان الاجتماعي ، ولذلك فهو يشغل أكبر حيز من هذا التقرير ، ولكن المشروع العام يتضمن بجانب ذلك المساعدات الأهلية والتأمين الاختياري .

٣٠٣ - مبادئ ستة للتأمين الاجتماعي : يقوم مشروع التأمين الاجتماعي باعتباره الركن الأساسي في هيكل الضمان الاجتماعي على مبادئ ستة رئيسية :

- (١) اعانات متساوية .
- (٢) اشتراكات متساوية .

(٣) ادارة موحدة .

(٤) اعانات كافية .

(٥) تعميم شامل .

(٦) تقسيم الشعب الى فئات أو طبقات .

٣٠٤ — اعانات متساوية : يقضي المبدأ الرئيسى الأول فى مشروع التأمين الاجتماعى بضمان اعانات متساوية للجميع بغض النظر عن مبلغ ما فقدته الشخص من دخل بسبب التعطل أو العجز أو التقاعد . ولا يستثنى من هذه القاعدة الاحالات العجز المزمع الناشئ عن اصابة أو مرض بسبب العمل . وهذا المبدأ مبنى على ما للتأمين الاختيارى من مكان وأهمية فى الضمان الاجتماعى ، وبه يتميز المشروع المقترح لبريطانيا عن مشروعات الضمان فى المانيا والاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة ومعظم الممالك الأخرى ما عدا نيوزيلاندا الجديدة . فالاعانة واحدة متساوية فى جميع حالات انقطاع الدخل وهى حالات التعطل والعجز والتقاعد . أما فى حالتى الوضع والترمل فهناك إعانات وقتية من فئات أكبر .

٣٠٥ — اشتراكات متساوية : المبدأ الرئيسى الثانى من مبادئ المشروع هو ان الاشتراك المطلوب من الشخص المؤمن عليه أو صاحب العمل الذى يستخدمه هو واحد بغض النظر عن الدخل او الموارد . أى ان جميع الأشخاص المؤمنين سواء أكانوا أغنياء أم فقراء سيدفعون اشتراكات واحدة مقابل مزايا واحدة . أما أصحاب الموارد الأكبر فسوف لا يدفعون أكثر من ذلك الا بقدر ما يدفعونه لوزارة المالية باعتبارهم دافعى ضرائب وبالتالي كجزء مما تدفعه الدولة لصندوق الضمان الاجتماعى . ومن هذه الناحية يختلف المشروع المقترح لبريطانيا عن المشروع الذى أشتئ حديثا لنيوزلاندا الجديدة والذى يحدد الاشتراكات تبعا لمقدار الدخل بحيث يمكن اعتبارها فى المواقع ضريبة دخل مخصصة للخدمة معينة . وكذلك سيكون الاشتراك فيما عدا حالة واحدة متساويا بغض النظر عن درجة الخطر الذى يتعرض له بعض أفراد معينين أو صناعات معينة . والاستثناء المشار اليه هو الخاص بالصناعات التى تتعرض للاخطار أكثر من غيرها ، وضرورة الحصول منها

على جزء من نفقات إعانات ومعاشات العجز الناشئ عنها وذلك بفرض ضريبة خاصة على أصحاب الصناعات بنسبة درجة التعرض للخطر ومجموع أجور العمال فيها (انظر الفقرات ٨٦ و ٩٠ و ٣٦٠) .

٣٠٦ - توحيد المسؤولية الإدارية: المبدأ الثالث الرئيسى هو الخاص بتوحيد المسؤولية الإدارية وما يترتب على ذلك من كفاءة فى الإدارة واقتصاد فى النفقات، فسيقوم كل فرد بدفع اشتراك واحد اسبوعى نظير جميع المزايا التى يحصل عليها . وسيكون فى كل منطقة مكتب تأمين يتولى شؤون التأمين على اختلاف أنواعها وستختلف الطرق التى تتبع فى دفع الإعانات النقدية المختلفة باختلاف ظروف الشخص المؤمن عليه، كأن يكون الدفع فى منزله أو أى مكان آخر كما تقضى الضرورة، وتجميع الاشتراكات كلها فى صندوق تأمين واحد تدفع منه سائر الإعانات ومزايا التأمين على اختلاف أنواعها .

٣٠٧ - كفاية الإعانة : يقضى المبدأ الرابع بأن تكون الإعانة وافية من حيث قيمتها ومدة صرفها . والمقصود بالإعانة المنسوية المقترحة أن تكون كافية بدون أى مورد آخر لسد الحد الأدنى من نفقات المعيشة فى الحالات العادية وهى وإن تكن تترك مجالاً لزيادة مورد التأمين بوسائل اختيارية فإنها لا تدخل ذلك فى حسابها فى أية حالة من الحالات . وقد لوحظ أيضاً أن تكون الإعانة كافية من حيث ملتها أعنى أنها فيما عدا حالات الطوارئ الوقتية تستمر على معدل واحد بغض النظر عن موارد الشخص طالما كانت الحالة اليها قائمة، مع احتمال تعديل شروطها بما قد تقضى به استطالة مدة التعطل وانقطاع الأجر .

٣٠٨ - التعميم : المبدأ الخامس الرئيسى هو أن يكون التأمين عاماً شاملاً من حيث الأشخاص وحاجاتهم بحيث لا يترك للمساعدات الأهلية أو التأمينات الاختيارية معالجة أى خطر من الأخطار العادية التى تتعرض لها حياة الإنسان والتى هى من الذبوع بحيث يجب أن يتناولها التأمين الاجتماعى .

فالمساعدة الأهلية تمنح على أساس درجة العوز والتحرى عن الموارد وهى من هذه الناحية قد لا تشجع على التأمين الاختيارى أو الادخار . والتأمين الاختيارى من الجهة الأخرى لا يضمن أن يفى بالفرض فى جميع الأحوال . أضف إلى ذلك

أن التأمين الاجتماعى بالنسبة للحاجات المادية الشائعة (كصاريف الجنازات مثلا) التى يصح أن تكون موضوعا للتأمين الإلزامى هو أرخص بكثير من التأمين الاختيارى .

٣٠٩ - تقسم الشعب إلى طبقات : المبدأ الرئيسى السارى هو أن التأمين الاجتماعى بينا هو موحد وشامل للجميع على حد سواء ، يجب أن يراعى اختلاف طرق المعيشة التى تسير عليها طبقات الشعب المختلفة وهم : طبقة من يعتمدون فى معاشهم على اجور يحصلون عليها بمقتضى عقد استخدام ، وطبقة من يرتزقون بوسائل أخرى ، وطبقة من يقومون بتأدية خدمات حيوية بلا مقابل مثل ربات المنازل ، وطبقة من تقل أعمارهم عن سن العمل ، وطبقة من تجاوزوا سن العمل . ولا يقصد بعبارة "تقسم الشعب إلى طبقات" هنا إلا الدلالة على موازنة التأمين وتنسيقه ، بحيث يلائم الظروف الخاصة بكل طبقة من هذه الطبقات فى مجموعها والحاجات الموهة الخاصة بكل فرد من أفرادها . ولكن طبقات التأمين ليست طبقات اقتصادية أو اجتماعية بحسب معنى الكلمة العادى ، فان مشروع التأمين هو واحد لجميع المواطنين بغض النظر عن دخلهم .

أفراد الشعب وحاجاتهم

٣١٠ - ست طبقات شعبية : إن الهدف الأول لمشروع الضمان الاجتماعى هو الشعب وحاجاته . وينقسم الشعب البريطانى من وجهة نظر الضمان الاجتماعى إلى ست طبقات رئيسية يمكن الإرشاد إليها باختصار كما يأتى :

(١) الأجراء (٢) المرتزقون بوسائل أخرى غير الاستخدام (٣) ربات المنازل (٤) آخرون فى سن العمل (٥) الذين لم يصلوا الى سن العمل (٦) المتفاعدون فوق سن العمل . والتعريف الدقيق لكل طبقة من هذه الطبقات والحدود الفاصلة بينها وكيفية الانتقال من واحدة إلى أخرى قد بحثت بالتفصيل فى الفقرات ٣١٤ - ٣١٩ . وقد أوضحنا فى الجدول رقم ١٦ العدد التقريبى لكل طبقة ودرجة استفاع أفرادها بالتأمين فى الحالات المبينة فى الفقرة التالية . فهناك حاجات عامة كالعلاج الطبى ومصاريف الجنازات تشترك فيها جميع الطبقات . زد على

ذلك أن أفراد الطبقة الخامسة (أى الذين تقل أعمارهم عن سن العمل) يحتاجون إلى مرتبات أولاد . والذين من الطبقة السادسة (الذين تجاوزوا سن العمل) يحتاجون إلى معاشات . وهاتان طبقتان لا يمكن مطالبتهما بدفع اشتراكات تأمين . أما الطبقات الأربع الأخرى فلهم حاجات مختلفة سيتناولها التأمين بمقتضى اشتراكات يدفعونها هم أنفسهم أو تدفع عنهم . والطبقة الأولى (الأجراء) يحتاجون علاوة على العلاج الطبي ومصاريف الدفن والمعاش إلى ضمان ضد انقطاع الدخل بالتعطل أو العجز مهما يكن سببه . أما أفراد الطبقة الثانية أى الاشخاص الذين يحصلون على أرزاقهم بوسائل أخرى غير الاستخدام فليسوا في حاجة إلى التأمين ضد ضياع الاستخدام ولكنهم علاوة على العلاج الطبي ومصاريف الجنائز والمعاش يحتاجون إلى ضمان ضد ضياع الدخل أو انقطاعه بسبب العجز . أما أفراد الطبقة الثالثة (ربات المنازل) فانهن وإن كنّ لا يحتاجن إلى تعويض عن الدخل بسبب العجز أو غيره لأنهن غير مرتقات فانهن علاوة على الحاجات المشتركة العامة من علاج طبي ومصاريف جنائز ومعاش ، لهن حاجات خاصة تتعلق بالزواج أما الطبقة الرابعة (المعبر عنهم بالآخرين في سن العمل) فهى طبقة غير متجانسة لا يبقى فيها لمدة طويلة من الحياة إلا أفراد قلائل نسبيا وهم جميعا يحتاجون إلى العلاج الطبي ومصاريف الجنائز ومعاش التقاعد كما يحتاجون إلى التأمين من خطر اضطرابهم للبحث عن وسيلة جديدة للارتزاق .

الجدول

طبقات الضمان الاجتماعي وعدد

علاقته	الأحكام الخاصة بالاشتراك	عددتها بالمليون	الطبقة
مزايا			
العلاج			
الطبي			
×	اشتراك أسبوعي على دقترالاستخدام	١٨,٤	(١) الأجراء
×	اشتراكات على تذكرة عمل	٢,٥	(٢) المرتزقون بوسائل أخرى
×	تأمين للزواج بمقتضى بوليسة خاصة	٩,٣ (١)	(٣) ربات المنازل
×	اشتراكات على ضمان	٢,٤	(٤) آخرون في سن العمل ...
×	لا يدفع اشتراك	٩,٦ (ز)	(٥) أقل من سن العمل ...
×	اشتراكات خلال سن العمل	٤,٣	(٦) المتقاعدون في سن العمل
		٤٦,٥	

(١) النساء المترزقات المترزقات ويبلغ عددهن $\frac{1}{4}$ مليون محسوبات ضمن الطبقة الشالكة ولن

(ب) بعد مضي ١٣ أسبوعا من ابتداء المرض .

(ج) إن كن مرتزقات وغير معفيات .

(د) » » حتى ولو كن معفيات .

(هـ) إن منح قبل بلوغ سن التقاعد وكان أكبر من معاش التقاعد .

(و) تشمل منه كبدل نقل وسكن حيث يتعدى الحال ذلك .

(ز) حدد الطبقة الخامسة محسوب بناء على السن الأدنى الحالى لترك المدرسة وهي ١٤ سنة —

رقم ١٦

أفرادها في بريطانيا في يوليو سنة ١٩٣٩

مزايا أخرى	بمشروع التأمين					
	التأمين					
	معاش عجز بسبب إصابة العمل	إعانة تدريب (ر)	إعانة تعطل	إعانة عجز	معاش تقاعد	منحة لعارف الجنائز
بدل انتقال وسكن منحة صناعية	×	-	×	×	×	×
-	-	×	-	×	×	×
منحة عند الزواج ، إعانة وضع (د)	ج -	×	ج -	ج -	×	×
ومنحة إعانة ترميل. إعانة حضانية. إعانة طلاق	-	×	-	-	×	×
-	-	-	-	-	×	×
-	×	-	-	-	×	×

فاخلات في الطبقتين الأولى والثانية .

٣١١ - ثمانية أسباب أولية للعوز : إن الحاجات الأولية التي يتناولها التأمين الاجتماعي هي ثمانية أنواع باعتبار أن حاجات المرأة المتروجة المنوعة هي حاجة واحدة ، كما يدخل ضمن هذه الأنواع الثمانية مراتبات الأولاد (الترام أ) والعلاج الطبي العام والخدمة الصحية لاعادة القدرة على العمل (الترام ب) . وقد بينا هذه الحاجات فيما يلي ولكل منها في الضمان الاجتماعي إعانة أو إعانات تأمين خاصة . أما "المساعدة" فقد تشترك في معالجة كل حاجة من هذه الحاجات عند ما تكون إعانة التأمين غير كافية أو غير متوفرة لسبب من الأسباب .

التعطل :

أو بعبارة أخرى عدم استطاعة الشخص الحصول على العمل الذي يعتمد عليه في حياته والذي يليق له جسمانيا . هذه الحالة تعالج بإعانة بطالة مع منح بدل انتقال وسكني إذا لزم الحال .

العجز :

أعني عدم استطاعة الشخص وهو في سن العمل الاستمرار في مزاولة مهنته التي يرتزق منها بسبب المرض أو الإصابة . وفي هذه الحالة يحصل على إعانة عجوز أو معاش إصابة .

ضياح مورد الارتزاق :

في حالة شخص غير مستخدم . هذا يعالجه التأمين بإعانة تدريب .

التقاعد :

عن العمل (الاستخدام أو غيره) بسبب الشيخوخة وينال الشخص في هذه الحالة معاش تقاعد .

حاجات المرأة المتعلقة بالزواج :

(٢) الوضع : منحة في جميع الحالات يضاف اليها في حالة المرأة العاملة اعانة وضع لمدة معينة قبل الوضع وبعده .

(٣) تعطل أو انقطاع دخل الزوج بسبب البطالة من العمل أو العجز أو التقاعد : تحصل الزوجة على جزء اضافي في اعانة أو معاش زوجها .

(٤) الترميل : اعانات مختلفة بحسب الظروف منها اعانة ترميل مؤقتة الى أن تسوى حالة الأرملة المختصة ثم اعانة حضانية أن كانت قائمة بحضانية أطفال واعانة تدريب أن لم يكن لها أطفال يحتاجون لرعايتها .

(٥) الطلاق : أى انقطاع مورد الزوج عنها بانفصال شرعى أو بهجره اياها هجرا مشتبها . هذه الحالة تعالج باعانات ترميل مناسبة سواء كانت إعانة طلاق أو إعانة حضانية أو إعانة تدريب .

(٦) العجز عن إداء الواجبات المنزلية : إعانة نقدية في حالة المرضى بكثرة من العلاج .

مصاريق الجنائز : في حالة وفاة الشخص نفسه أو من يكون مسئولاً عنه منحة مالية .

الطفولة : مرتبات الأولاد (ان كانوا منتقلين للتعليم) الى سن ١٦ .

المرض أو العجز عن العمل : علاج طبي بالمنزل أو بالمستشفى للشخص أو لاسئول عنهم وذلك بخدمة صحية شاملة وتهيئة الشخص لعمل بعد العلاج .

٣١٢ - حاجات أخرى : إن الحاجات المذكورة في الفقرة ٣١١ هي من الشبوع بحيث يصح أن يكون موضوعا واضحا من الموضوعات التي يتناولها التأمين الإلزامى بالعلاج. وهناك معضلة تكاد تكون معضلة تاريخية الى حد ما وهي الخاصة بمجالات الوفاة بسبب إصابات العمل أو الأمراض الناشئة عنه وهل يجب أن تعالج مثل هذه الحالات بمنحة صناعية من صاحب العمل ؟ كذلك هناك حاجات واطار أخرى كثيرة هي من الذبوع حيث يصح أن تكون موضوعا مناسباً للتأمين الاختياري كما هو المتبع بشأنها في الوقت الحاضر بدرجات مختلفة ، ومنها حالات مزوعة من الطوارىء التي يتناولها الآن التأمين على الحياة ومنهر الزواج . هناك كذلك اخطار الحريق والسرقات وحوادث المرور كما هناك نفقات استثنائية كنفقات الاجازات والتعليم .

٣١٣ - تفسير بعض الاصطلاحات : قبل أن نعرف بالفهيم الطبقات التي يجب أن يقسم إليها الشعب لفرض الضمان الاجتماعي ، لابد لنا من أن نفهم المعنى المقصود من ثلاث كلمات : فأولا كلمة " استثناء " معناها أن فئات معينة من الأشخاص ليسوا ضمن طبقة معينة كانوا يعتبرون منها لولا هذا الاستثناء . والاستثناء عام وليس فرديا بحيث أنه يتضمن تغييرا في تعريف الطبقة كليا . أما " الاعفاء " فمعناه أن شخصا ولو أنه تابع لطبقة معينة إلا أنه معفى بصفة الفردية من دفع الاشتراكات الخاصة بتلك الطبقة . وإذا كان هذا الشخص عاملا فإن صاحب العمل الذي يعمل عنده يتحمل ملزما بدفع الاشتراكات ولكن هذه الاشتراكات لا تدخل في الحساب عند الحكم على مدى ما يستحقه العامل من إعانة . أما الكلمة الثالثة وهي " مسامح " فمعناها أن الاشتراكات التي كان مفروضا في الحالات العادية أن يدفعها العامل وصاحب العمل (ان وجد) ليست مطلوبة وإنما تحسب كأبها مدفوعة تقيما لشروط الاشتراك اللازم توافرها عند صرف الإعانات . والمسامحة تكون عادة في الحالات التي يثبت فيها العامل أنه متعطل أو عاجز عن العمل . وقد عالجنا الاعفاء والمسامحة بأكثر تفصيل في الفقرتين ٣٦٣ و ٣٦٤ .

٣١٤ - المستخدمون أو الأجراء (الطبقة الأولى) : تشمل هذه الطبقة بصفة عامة الأشخاص الذين يعتمدون في معاشهم على أجور يداؤنها بمقتضى عقد استخدام إما في ذلك الصبيان في دور التمرين (apprenticeship) وحدود هذه الطبقة الدقيقة قابلة للتعديل والتسوية باستثناء أو ادخال بعض عناصر معينة . كذلك سيكون هناك بعض إعفاءات أي أن أشخاصا ممن يمارسون أعمالا تضعهم ضمن الطبقة الأولى سيعفون من دفع الاشتراكات مع استمرار أصحاب الأعمال الذين يستخدمونهم في أداء الاشتراكات المطاوعة عنهم . وسيكون لدى كل شخص من هذه الطبقة دفتر استخدام يقدمه لصاحب العمل للتحقق طوابع التأمين عليه . والاستثناء الرئيسي المقترح هو النخاص بالاستخدام العائلي أعنى استخدام شخص من العائلة لشخص آخر من نفس العائلة ، وسيكون هذا مظهرا جديدا للقاعدة المتبعة في الوقت الحاضر بشأن إعفاء الآباء والبنين والبنات ومن اليهم بمقتضى أحكام التأمين ضد البطالة في الزراعة ، والمقصود به منع المطالبة بإعانات بدون وجه حق . والأشخاص المستثنون من هذه الطبقة يعتبرون من الطبقة الثانية .

وسيعطى الأشخاص التابعون للطبقتين الثانية والرابعة والذين يعملون بعقد استخدام بصفة مؤقتة حق المطالبة بالاعفاء من اشتراكاتهم الخاصة . كذلك سيعطى أشخاص الطبقة الثالثة الذين يرتبطون بحمل من هذا النوع حق الحصول على الاعفاء طالما كانوا يرغبون في ذلك . وسيقدم الأشخاص المعفون بطاقة خاصة لصاحب العمل لكي يلحق عليها طوابع اشتراك التأمين الخاص به .

(١) سوف لا يستثنى المستخدمون بحجة أن وظيفتهم ثابتة وتتحول لهم حق المعاش فالأساس الذي يقوم عليه الضمان الاجتماعي هو وجوب اشتراك الجميع اشتراكا اجباريا بغض النظر عن درجة تعرضهم للتطوّر شخصيا . ففي حالة رجال القوات المسلحة ستتبع إجراءات خاصة بشأن اشتراكاتهم تحوّل لهم حق الحصول على مزاييا المشروع عند عودتهم إلى الحياة المدنية . وفيما يتعلق برجال البحرية التجارية ستتبع كذلك إجراءات خاصة بالاشتراكات مناسبة لشروط استخدامهم .

(٢) لن يكون هناك أي استثناء للمستخدمين أو العمال على أساس حد معين من الأجر .

(٣) سيظل حق الأشخاص الذين يتجاوزون سن العمل في المطالبة بالاعفاء متى بدأ العمل بالمبدأ الذي يقرر عدم جواز منح المعاش إلا عند التقاعد عن العمل ومع إعطاء الرجال الذين يصلون إلى سن ٦٥ والنساء اللواتي يصلن إلى سن ٦٠ حق الاختيار بين الاستقرار في العمل ودفع الاشتراك أو التقاعد بمعاش في أي وقت بعد ذلك .

أما فيما يتعلق بالأشخاص الذين لا يمكن اعتبارهم من الوجة الفنية أنهم يعملون بعقد استخدام ولكنهم يستغلون فملا لحساب صاحب العمل (كقاولي العمال اليدويين والذين يعملون بمنازلهم لحساب شخص آخر والمرضات الخصوصيات) وهل من الأصوب اعتبارهم من الطبقة الأولى وبذلك يؤمن عليهم ضد البطالة ، أو التأمين عليهم بمشروعات خاصة تتفق وظروفهم الخاصة ، فهذا أمر يحتاج إلى تحريات أخرى ، ففي حالة طائفة معينة من هذه الطوائف وهي طائفة المرضات مثلا فإنه علاوة على أنهن يعملن بعض الأحيان بمقتضى عقد استخدام وأحيانا لا يعملن بمقتضى أي عقد ، فإن طبيعة عملهن وتعرضهن للعدوى وما يلزم واجباتهن من الاستعجال بحيث قد يدعون للعمل ليل نهار ، مما يجعل من المحتمل

احتياجهم الى فترات للراحة والاستجمام وبالتالي للتأمين ضد البطالة . كذلك معضلة صيادي السمك الذين يزاولون مهنتهم بالتصيب أو الحصة وائتمان عليهم بمشروع خاص مما يستحق البحث . وكما سبقت الاشارة سيعتبر الصيوان تحت التمرين من الطبقة الأولى بصفة عامة ولكن لا بد من تحديد اشتراكاتهم بقواعد خاصة (الفقرة ٤٠٨) .

٣١٥ - الذين يرتقون بغير الاستخدام (الطبقة الثانية) : هؤلاء هم غالباً الذين يعملون للربح ولا يتبعون الطبقة الأولى - وسيكون معظمهم من الأشخاص الذين يعملون بأنفسهم ومنهم أصحاب الدكاكين والبائون الجوالون والزراع وأصحاب الملكيات الصغيرة والبستانيون وصيادو السمك بالحنية والمثلون المحترفون أو الغواة ومن إليهم من الفنانين والذين يقومون بخدمات خاصة والعمال الذين يشتغلون بمنازلهم بمعاوقات خاصة . كذلك سيكون بينهم الأشخاص الذين وإن كانوا من الوجهة الفنية مرتبطين بعقد استخدام فإنهم سيشتنون من الطبقة الأولى على أساس الاستخدام العائلي . وفيما عدا الحالات الخاصة المشار إليها بوجوب دراستها بالفقرة السابقة فإن الأشخاص الذين يرتقون بغير طريق الاستخدام سوف لا يؤمن عليهم ضد البطالة . وسيدفع أفراد الطبقة الثانية اشتراكاتهم على تذكرة عمل occupation card فإذا ترك شخص من الطبقة الثانية حرفه المستقلة والتحق بعمل مؤتمتع عليه ضد البطالة فإنه ينتقل بذلك الى الطبقة الأولى وبمرور الزمن يكون له حق في إعانة البطالة علاوة على مزايا الطبقة الثانية الأخرى . وإذا التحق بهذا العمل بصفة مؤقتة فيصرح له بالعمل كشخص معفى أى أن صاحب العمل هو الذى يدفع اشتراكه فقط أما العامل نفسه فلا يدفع اشتراكاً خاصاً بالبطالة ولا يكون له حق في إعانة البطالة . وعلى تقيض ذلك الشخص الذى مهنته الرئيسية الأشتغال بموجب عقد استخدام ولكنه يعمل أيضاً لحسابه انخاص سواء بطريقة ثابتة أو منقطعة يجوز له الحصول على الإعفاء من اشتراكات الطبقة الثانية . كذلك يجوز للأشخاص من الطبقة الثانية أن يطالبوا بالإعفاء على أساس أن دخلهم يقل عن حد معين ٧٥ جنيتها في السنة مثلاً (النقرة ٣٦٣)

٣١٦ - رباب المنازل (الطبقة الثالثة) : هؤلاء هن النساء اللواتى فى سن العمل ويقمن مع أزواجهن . وكل ربة منزل تراول عملاً سواء بأجر أو بغير أجر

سيكون لها حق الاختيارين أن تؤدي الاشتراك بالطريقة العادية في الطبقة الأولى أو الثانية كما يكون الحال، أو أن تستمر في العمل كشخص معنى أي أنها لا تدفع اشتراكها الخاصة .

٣١٧ - أترون في سن العمل (الطبقة الرابعة) : هؤلاء هم بصفة عامة طلبة المدارس الذين تزيد أعمارهم عن ١٦ سنة والنساء غير المتزوجات القائمات بالخدمة المنزلية بدون مقابل والأشخاص من ذوي الإيراد الخاص والأشخاص العاجزون عن العمل بسبب فقد البصر أو أي عجز جسماني آخر وليس لهم الحق في مزايا مشروع التأمين الاجتماعي . وهذه الطائفة الأخيرة سيتناقص عددها مع مرور الزمن ، فإن فقد البصر وأنواع العجز الجسماني الأخرى ستحدث في أغلب الحالات بعد أن يكون الشخص قد أدى بعض اشتراكات التأمين التي تخول له حق الحصول على إئانة عجز . أما في بدء المشروع فسيكون هناك عدد من الأشخاص الذين أصيبوا بعجز قبله . والأشخاص الذين يتناولون الآن إعانات أو معاشات تأمين من طبقات أخرى سيعاملون بعد تنفيذ المشروع باعتبارهم تابعين لتلك الطبقات لا للطبقة الرابعة . والذين في حالة عجز أو معاهد عجز سيعاملون طبقاً لإجراءات خاصة تناسب وكل حالة . أما باقي الأشخاص التابعين للطبقة الرابعة فسيكون لدى كل منهم "تذكرة ضمان" Security card يؤدون اشتراكاتهم عليها ، إلا إذا انتقلوا الى طبقة أخرى وفي هذه الحالة يتحتم عليهم أن يقدموا تذكرة الضمان ليحصلوا بدلا منها على دفتر استخدام أو تذكرة مهنة .

وسيكون لأشخاص الطبقة الرابعة حق المطالبة بالإعفاء من الاشتراكات على أساس أن دخلهم السنوي يقل عن حد معين أي ٧٥ جنيا مثلا (أنظر الفقرة ٣٦٣)

٣١٨ - الذين تقل أعمارهم عن سن العمل (الطبقة الخامسة) : تشمل هذه الطبقة جميع من تقل أعمارهم عن ١٦ سنة ويكونون مقطعين للتعليم الإلزامي أو الاختياري .

٣١٩ - المتقاعدون الذين تزيد أعمارهم عن سن العمل (الطبقة السادسة) : سن التقاعد الدنيا طبقاً لتأمين المعاشات الاجتماعي المقترح هي ٦٥ للرجال و ٦٠ للنساء ولكن الذين يظلون في العمل بعد هذه السن يستمرون في دفع الاشتراكات بالطريقة العادية ويعاملون كتابعين للطبقة الأولى أو الثانية كما تكون الحال .

مزاي التامين واعاناته الأخرى

٣٢٠ — إعانة ، معاش ، منحة ، مرتب : "إعانة" معناها مساعدة مالية أسبوعية تستمر في الغالب طالما كانت الحاجة التي دعت إليها قائمة كإعانة البطالة وإعانة العجز وإعانة الحضانة ، ولكنها تمنح أحيانا لمدة محدودة كإعانة التدريب أو الوضع أو الزمّل . "معاش" معناه مبلغ أسبوعي على أساس نقد القوة على العمل بصفة دائمة أو مستطيلة بسبب التقدم في السن (معاش التقاعد) أو بسبب إصابة أو مرض ناشئ عن العمل (معاش الصناعة) . "منحة" معناها مبلغ يدفع مرة واحدة لغرض معين كالزواج أو الوضع أو النقل أو مصاريف الجنازة أو بمناسبة حدوث إصابة عمل قائمة أو مرض ناشئ عن العمل يؤدي إلى الوفاة . "مرتب" مبلغ أسبوعي يدفع لشخص يوليه المؤمن كرتب الأطفال أو مرتب العائل الذي يضاف إلى إعانة البطالة أو العجز بالنسبة للأولاد الذين تجاوزوا سن الطفولة .

٣٢١ — عدم الجمع بين الإعانة أو المعاش : فيما عدا الاستثناء المقترح في الفقرة ٣٢٣ الخاص بمعاش العجز الجزئي الناشئ عن إصابة أو مرض بسبب العمل ، لا يجوز الجمع بين الإعانة والمعاش في وقت واحد من صندوق التأمين الاجتماعي . غير أن الحصول على إعانة أو معاش يمكن أن يكون مقترنا بالحصول على منحة أو مرتب .

٣٢٢ — شروط الإعانة الكاملة : إن الفئات المقترحة فيما يلي للإعانات ومزايا التأمين ومدتها هي لأشخاص لم الحظ في إعانات ومزايا كاملة . وقد أوضحنا في الفقرتين ٣٦٧ و ٣٦٨ الآتيين الشروط الواجب توافرها للحصول على المزايا الكاملة ومدى تأثير عدم توافر تلك الشروط . وعلى العموم ليس هناك ما يدعو لعدم حصول أي شخص على إعانة البطالة الكاملة مادام مستعدا للعمل أو مادام في حالة عجز .

٣٢٣ — مدة الانتظار : في حالات التعطل والعجز على اختلاف أنواعه تكون هناك فترة لمدة ثلاثة أيام أي أن الإعانة لا تدفع عن الأيام الثلاثة الأولى من التعطل أو العجز إلا إذا بلغت المدة في مجموعها أربعة أسابيع .

٣٢٤ - الاعانة الزوجية والفردية ومعاش التقاعد : ستكون اعانة المعطل والعجز وكذلك معاش التقاعد من فئتين ، فللرجل وزوجه (اعانة زوجية أو معاش مشترك) وللشخص الواحد (اعانة فردية أو معاش فردي). ولو أن الاعانة الزوجية أو المعاش المشترك يدفع عادة لواحد من الاثنين أى للزوج أو الزوجة فإن المبالغ يعتبر قسمة بين الاثنين . فاذا حدث أن انفصل الرجل وزوجه أحدهما عن الآخر وهما في حالة الحصول على معاش تقاعد مشترك فإن المعاش يقسم بينهما بالتساوي . أما زوجة الرجل المعطل أو العاجز فتعتبر شريكة له في الاعانة الزوجية التي تدفع له (ان كانت هي لا تقوم بعمل مربح) وليس باعتبارها أحد الافراد الذين يعولهم . والذين يحصل بالنسبة لهم على زيادة في الاعانة أو على مرتب .

٣٢٥ - مرتب العائل : إن كان الشخص (رجلا كان أو امرأة) الذي يحصل على اعانة تدریب يعول شخصا آخر قاطنا معه ويزيد عمره عن السن المقررة لمرتب الطفولة ولا يؤدي عملا مربحا بل يعتمد على معيشتة على الشخص المذكور ، فيضاف الى الاعانة مرتب خاص بالشخص المعول طبقا للوائح التي قد تنص على وجوب سبق تسجيل الأشخاص الذين يعالون مع تعريف الاعالة وتحديداتها .

ملحوظات - : (١) مرتب العائل ليس قاصرا على البالغين ، ولذلك فقد يشمل البالغين ومن تتراوح أعمارهم بين ١٦ و ٢١ سنة ، فقد انضج من البحث الخاص بتفقات المعيشة في الفقرات ٢١٧ - ٢٢٦ أنه ليس هناك فرق جوهري بين تكاليف مقومات الحياة العادية للأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٦ و ٢١ سنة والذين تزيد أعمارهم على ذلك .

(٢) عبارة "عمل مربح" المستعملة هنا قابلة لتحديد مدلولها بصفة أدق بحيث تين درجة العمل التي تخرج صاحبها من فئة الأشخاص الذين يعولهم آخرون فالمتبع في الوقت الحاضر بالنسبة لمرتب العائل في التأمين ضد البطالة هو أن الشخص لا يعتبر معولا إذا كان يربح ما يوازي مرتب الاعالة ، فهل تتفق هذه القاعدة مع المشروع الجديد أم الأصوب وضع قاعدة جديدة تميز للشخص المختص أن يطلب الإعفاء من دفع الاشتراك أو لا تميزه ذلك ؟ هذه نقطة جديرة بالبحث .

(٣) توجد في مشروع التأمين ضد البطالة الحالي أحكام وتواعد متعددة لإثبات مسألة الاعالة ، فان تركت هذه النقطة بلا قرار حاسم الى ما بعد قيام حالة من

هذه الحالات فأغلب الظن اننا سنصلدم بهذه الإجراءات المعقدة، ولذلك يحسن من الآن وضع قاعدة صريحة تقضى بأن يكون هناك تسجيل سابق لاسيما للأشخاص الذين يعولهم الشخص المؤمن، وهذا الاقتراح يثير مسائل ادارية عديدة تتطلب بحثاً أوفى .

٣٢٦ — إعانة البطالة : هذه إعانة أسبوعية تستمر بغض النظر عن حالة الشخص المالية طالما هو في سن العمل وطالما كان عاطلاً رغم استعداده للعمل، وإنما يشترط لاستمرار الاعانة بعد أن يكون الشخص قد حصل عليها بدون شرط أو قيد لمدة معينة أن يلتحق الشخص بعمل أو مركز من مراكز التدريب . أما الحصول على إعانة التعطل لأجل غير مسمى فيشترط فيه أن يكون للشخص الحق في الإعانة الكاملة، أعنى أنه يكون قد قام بأداء الاشتراطات المطلوبة طبقاً للفقرتين ٣٦٦ و٣٦٧، وكما هو المتبع في الوقت الحاضر مستظل الاعتبارات التي تحرم الشخص من هذا الحق سارية وهي : رفض العمل والفصل لسوء السلوك أو ترك العمل بلا مبرر، والأشخاص الذين يستمرون في العمل بعد بلوغ سن المعاش يكون لهم حق الحصول على إعانة بطالة ولكن الى مدة محدودة .

٣٢٧ — مدة الإعانة غير المقيدة بشرط : المدة العادية لإعانة البطالة غير المقيدة بشرط هي ستة شهور مع مراعاة ما يأتي :

(أ) قد تزداد المدة بصفة عامة بقرار من وزير الضمان الاجتماعي على أساس الكساد العام .

(ب) قد تنص اللوائح على مدة أقصر بالنسبة للأشخاص الذين تقل أعمارهم عن سن البلوغ .

(ج) يجوز للرجال الذين ساهموا في دفع الاشتراكات بصفة منتظمة ونالوا إمانات بسيطة أن يطالبوا بإعانة العطلة غير الشرطية عن أيام إضافية، وهذه الإعانة لاتصرف إلا للأشخاص الذين يثبتون عطلتهم مع إبداء استعدادهم للاشتغال في عمل مناسب يرضع عنهم .

ملحوظة — الاقتراح (ج) الخاص باستوار المطالبة بالايام الإضافية طبقاً لمشروع التأمين العام ضد العطلة هو نظام وقفي قابل لإعادة النظر في صلاحيته في الظروف الجديدة .

٣٢٨ — الاعانة الشرطة غير المحدودة: لكل شخص استنفد إعانته غير الشرطة ويحوله الاستيلاء على الإعانة الكاملة، أن يستمر في قبض اعانة العتلة دون تحمى دخله بشرط قبوله الحضور إلى العمل أو إلى مركز التدريب عند الطلب .

٣٢٩ — مصاريف الانتقال والسكنى : يرصد مبلغ تصرف سلف منه للأشخاص الذين يتقلون للعمل أو للتدريب في جهات بعيدة عن بيوتهم الحالية بحيث تسد كل أو بعض هذه المصاريف على أن تنظم طريقة الصرف بالتعليمات اللازمة .

٣٣٠ — إعانة العجز : يستحق هذه الاعانة الأسبوعية الأشخاص المذكورون في الطبقتين ١ و ٢ المتمتعون بالإعانة الكاملة (نقرة ٣٦٧) ما داموا عاجزين عن العمل لأى سبب، وذلك الى أن يبلغوا سن التقاعد أو حتى يستبدل بها معاش العجز الناشئ عن إصابة عمل . وسوف تدفع الإعانة لكل شخص في الطبقة ١ طول مدة العجز عن العمل مع مراعاة مدة الانتظار وقدرها ثلاثة أيام المدينة في الفقرة ٣٣٣ أما أشخاص الطبقة الثانية فتدفع الاعانة لهم فقط في حالة العجز الذى يستمر أكثر من ثلاثة عشر أسبوعا، وهم أثناء تلك المدة يعالجون ولكن لا تصرف لهم اعانات نقدية كما لا يعفون من دفع اشتراكهم .

٣٣١ — حوادث العمل وأمراض الصناعة : سيشمل مشروع التأمين الاجتماعى حالات العجز أو الموت الذى ينتج عن حوادث العمل وأمراض الصناعة أى التى تنشأ عن الخدمة وأثناء تأديتها كما يشمل العجز أو الموت الذى يتسبب عن أى سبب آخر، وسيقدم العلاج الطبى للعامل المصابين أو المرضى كجزء من الخدمة الطبية الأهلية ، أما تهيئة المامل لاستئناف العمل فسوف تقدم كجزء من الخدمة العامة التى تنظمها وزارة العمل والخدمة الاجتماعية لكل الأشخاص الذين يستفيدون من هذه الخدمة بصرف النظر عن سبب عجزهم . وسوف تقوم وزارة الضمان الاجتماعى بصرف الاعانات المالية ، وستحل هذه الطريقة محل قانون نمويض العمال عن اصابات العمل ولكن ستبقى بعض فروق بين نتائج حوادث العمل والأمراض التى تنشأ عن الصناعة وبين العجز والموت المتسببين عن عوامل أخرى ، وهذه الفروق مبينة فى التقررات ٣٣٢ — ٣٣٥ الخاصة بالمعاش المستحق عن إصابة العمل وأمراض الصناعة والعجز الجزئى ومنحة الوفاة الناشئة عن العمل

وشروط الإعانة والمعاش، وسيفرض على أصحاب الأعمال في بعض صناعات معينة رسم خاص استلزم جزء من تكاليف الحوادث والأمراض الناشئة عن هذه الصناعات (فقرة ٣٦٠) وتحوى الفقرة ٣٣٦ اقتراحا بتعديل بعض أحكام قانون التعويض عن إصابات العمل فيما يتعلق بتحديد المسؤولية طبقا للقانون العام والتعويض الإجمالي وتعرف الورثة وطريقة تقدير الكسب وتوزيع منحة الوفاة .

٣٣٣ - معاش العجز الناشئ عن العمل : توقف إعانة العجز ذات الفئة الموحدة التي تصرف في حالة العجز الناشئ عن حوادث العمل وأمراض الصناعة إذا زادت مدة العجز على ١٣ أسبوعا، ويصرف بدلها من معاش العجز طول مدة العجز على أساس متوسط الكسب، وقيمة المعاش المشار إليه في حالة العجز الكامل هي ثلثا كسب المستخدم بشرط ألا تقل عن الإعانة التي كان يحصل عليها في حالة العجز العادي، وهي الإعانة المشتركة إن كان متروحا، والإعانة الفردية إن كان غير متزوج مضافا إليها مرتب العائلة على ألا تزيد الإعانة عن ٣ جنهات في الأسبوع، ولا يمنح معاش العجز الناشئ عن العمل في حالة العجز الذي يحدث بعد بلوغ الحد الأدنى لسن التقاعد، ولكن إذا منح هذا المعاش قبل بلوغ سن التقاعد وكان يزيد على معاش التقاعد فلصاحب الشأن الحق في قبض المعاش الأول مدى الحياة بدلا من المعاش الأخير، وسيساوى العازب والمتزوج في معاش العجز الناشئ عن العمل لأنه يحتسب على أساس الكسب، غير أن الحد الأدنى سيكون أعلى للرجل المتزوج لأن الإعانة مشتركة في هذه الحالة وليست فردية .

٣٣٣ - العجز الجزئي : يكون معاش العجز الناشئ عن العمل في حالة العجز الجزئي متمشيا مع نقص القدرة على العمل . ولما كان المصاب بعجز جزئي معرضا للبطالة أو المرض فله أن يطالب بالإعانة في كلتا الحالتين إذا سمحت التعليقات أن يجمع بين المعاش الجزئي وإعانة العطل عن العمل أو بين ذلك المعاش وإعانة العجز، وهذا استثناء للقاعدة العامة المنوّه عنها في الفقرة ٣٢١ التي تمنع تشابك الإعانات وتداخلها بعضها في بعض .

٣٣٤ - منحة الوفاة الناشئة عن العمل : إذا مات العامل بسبب حادث أو مرض صناعي تدفع منحة لأرملته إن وجدت، وللأشخاص الذين كان المتوفى يعولهم بصنعة جزئية أو كلية بالإضافة إلى مصاريف الجنائز ونفقة الأرملة والوصى .

وطبيعة هذه المنحة وطريقة تخصيصها يقررها وزير الضمان الاجتماعى بعد استشارة الجهات ذات الشأن، وهذه المنحة لا تدفع في حالة الوفاة التى تحدث بعد بلوغ الحد الأدنى لسن التقاعد .

٣٣٥ - لا يدخل اشراط دفع الاشتراكات في حالة الاعانات المستحقة عن إصابات العمل ولا يشترط للحصول على الاعانة أو المعاش أو المنحة في حالة العجز والوفاة الناشئين عن إصابات العمل أو أمراض الصناعة ، أن يكون العامل قد دفع عددا مميّنا من الاشتراكات ، أعنى أن الحق فيها يتوقف على كون الوفاة أو العجز قد نشأ عن حادث من حوادث العمل أو مرض من أمراض الصناعة وكان العامل يشتغل بناء على عقد عمل .

٣٣٦ - تعديلات الأحكام الحالية الخاصة بالتعويض : ستعدل الأحكام الحالية الخاصة بتعويض الاصابات والأمراض الصناعية طبقا لما يلي :

(أ) إلغاء الحد الأقصى لأجور العمال غير اليدويين ، وسوف لا يستثنى من حق التعويض شخص ما بحجة أن كسبه يزيد على رقم معين .

(ب) قصر التعويض الإجمالى (أى الذى يضرَف دفعة واحدة) على الحالات التى ترى وزارة الضمان الاجتماعى أنها فى صالح المستخدم كما لو كان العجز لا يمنعه عن كسب ما يكفى لعيشة الكفاف أو لأى سبب آخر .

(ج) جعل النظر فى المطالبة بالتعويض للسلطة الادارية لا للسلطة القضائية ، وسيمهد فى تقدير المنح والمداشات الصناعية إلى موظفين متخصصين فى هذا العمل ، على أن يكون للعامل أو صاحب العمل أو الهيئات الممثلة للعمال أو أرباب الأعمال حق استئناف هذه التقديرات الى محاكم محلية خاصة ومكونة من ثلاثة أعضاء دائمين (بدلا من الرئيس ومقدرى التعويض الذين يختارون من قاعة كما يحدث الآن فى محاكم المحكمين) .

(د) إعادة النظر فى مسئولية أصحاب الأعمال القانونية نظرا لازايا المقترح تحقيقها فى نظام التعويض عن الاصابات ومرضى الصناعة .

(هـ) تكوين هيئات قانونية من أصحاب الأعمال والمستخدمين فى الصناعات الخطرة لتأدية بعض الواجبات الإدارية والاستشارية كما هو موضح

٣٣٧ - معاش التقاعد : لكل شخص من الطبقات ١ و ٢ و ٤ عند ما يبلغ سن ٦٥ للرجل و ٦٠ للمرأة أن يترك الخدمة في نظير معاش يحسب على أساس واحد لكل من الرجل العازب والمرأة غير المتزوجة وسيكون هناك معاش مشترك للرجل وامرأته عند بلوغهما سن المعاش ، وكذلك عند ما يبلغ الزوج سن المعاش وتكون المرأة لا تستغل في عمل مريح . وإذا كانت الزوجة تتهمل في عمل مريح ودفعت اشتراكاتها المطلوبة فلها أن تترك الخدمة عند ما يتباغ الحد الأدنى لسن المعاش ويصرف لها المعاش بصرف النظر عن سن زوجها في ذلك الوقت . أما الزوجة التي لا تستغل في عمل مريح أو التي حصلت على إعفاء من دفع اشتراكها في حساب صندوق المعاش لاستغلالها في عمل مريح ، فلا تستطيع الحصول على معاش مادام زوجها يشتغل ولكنها تتمتع بنظام المعاش المشترك عندما يحال زوجها على المعاش .

ملحوظة - طبقا للفقرات ٢٣٣ - ٢٥٧ التي ينبغى الرجوع إليها بخصوص اقتراحات سن الشيخوخة ، سترتفع المعاشات الى فئتها الكاملة تدريجيا أثناء فترة الانتقال وقدرها عشرون سنة وسوف تصرف خلال هذه المدة معاشات المساعدة التي تراعى فيها الحاجات المعيشية كما تحدد في معاشات الاشتراك بعد تحرى موارد طلابها ، ويكون تصرف معاشات المساعدة مكملا لمعاشات الاشتراك أو بدلا عنها . وستكون قيمة إعانة العطللة والعجز في هذه المدة أكبر من قيمة معاشات الاشتراك ، ولذا ينبغي أن تتضمن اللائحة التنفيذية قيودا لحق الأشخاص الذين يستمرون في العمل بعد بلوغهم السن الأدنى للتقاعد ويطالبون بإعانة العطلل والعجز بدلا من المعاش .

٣٣٨ - زيادة المعاش عن القيمة الأساسية : كل شخص من الطبقة الأولى أو الطبقة الثانية يشتغل بعمل مريح بعد بلوغه الحد الأدنى لسن التقاعد يستمر في الدفع حتى إذا سددت الدفعات المقررة زادت قيمة معاشه حين يترك العمل ، وفي أثناء ذلك يمكن لهذا الشخص أن يحصل على إعانة التعطلل والعجز لمدة لا تزيد عن حد معين ولكن ٢٠ أسبوعا في السنة ، وإذا عاد الشخص الذي يحصل على معاش الى عمل بأجر أقتص معاشه في كل ٣ أشهر بقدر أجره في الأشهر الثلاثة السابقة . ومع أنه لن يوجد في الطبقة الراجعة متقاعدون في استطاعة الشخص في هذه

الطبقة عند ما يبلغ الحد الأدنى لسن المعاش أن يقرر ما إذا كان يأخذ معاشه على أساس الفئة الأساسية أو يستمر في الدفع ليحتمل بعد ذلك على معاش يزيد عن الفئة الأساسية .

٣٣٩ - مستلزمات الزواج : تخصص الطبقة (٣) من طبقات الشعب حسب مشروع التأمين الاجتماعي لربات المنازل ، فكل امرأة تتزوج تنال شخصية جديدة وتكتسب حقوقا حديثة ويسقط حقها في المطالبة بإعانة التعطل أو العجز وأو أنها ساهمت في الاشتراك قبل الزواج . ومن الحقوق الجديدة منحة الزواج ومنحة الأمومة . وكل النساء المتزوجات لمن الحق في معاش الشيخوخة عن طريق الاشتراكات التي يدفعها أزواجهن لصندوق هذا المعاش ، ومن هذه الحقوق الجديدة اشتراكهن في إعانة تعطل الزوج أو عجزه عن العمل إذا كن لا يشتغلن في عمل مريح ، وتشمل هذه الحقوق أيضا إعانة الأمومة علاوة على منحة الأمومة للزوجات اللاتي يشتغلن في عمل مريح . ومنها كذلك سد المطالب التي تترتب على انتهاء الزوجية سواء بالترمل أو الطلاق أو بأي شكل من أشكال الانفصال .

وقد روعي في النهاية فيما له مساس بإعانات الزواج حالة المرأة التي تعيش كزوجة ولكنها غير متزوجة .

٣٤٠ - [منحة الزواج] : كل امرأة يحق لها عند الزواج أخذ منحة بمعدل جنيه لكل أربعين اشتراكا دفعتها قبل الزواج من الاشتراكات المنصوص عليها للطبقتين ١ و ٢ ولا تزيد هذه المنحة على ١٠ جنيهات . وهذه المنحة مرغوب فيها كتعويض نظير التخلي عن مؤهلات الإعانة السابق اكتسابها والبدء باكتساب أهليتها إذا استمرت بعد زواجها تشتغل في عمل مريح ، ومن شأن ذلك أيضا أن تحصل الساطات على إشعار بالزواج على الفور . وقد وضعت هذه المنحة على كل حال بين قوسين لأنها ليست ضرورية لبقية المشروع ويمكن الاستغناء عنها إذا رئي أن هذا ضروري لانقاص الاشتراكات (انظر الفقرة ٤٠٣) .

٣٤١ - منحة الأمومة وإعانة الأمومة : جميع النساء المتزوجات ، سواء كن يشتغلن في عمل مريح أولا ، لمن الحق في منحة الأمومة كما لمن الحق في العلاج الطبي والتوليد والتعويض التي هي جزء من الخدمة الصحية الشاملة .

والنساء المتزوجات اللاتي يشتغلن في عمل مريح يحق لهن الحصول على إعانة الأمومة زيادة على منحة الأمومة لمدة ١٣ أسبوعا تبدأ من تاريخ الوضع بشرط الامتناع في هذه المدة عن العمل المريح . وليس المفروض أن تسد منحة الأمومة جميع نفقات الوضع التي ينبغي أن يتحمل عبئها الزوج ، ولكن الغرض رفع قيمتها عما هي عليه الآن . وإعانة الأمومة يراد بها إغراء النساء بعدم مباشرة عمل مريح في دور الوضع . وتكون قيمتها أكبر من قيمة الإعانة العادية ضد التعطل أو المعجز عن العمل .

٣٤٢ - إعانة تعطل الزوج أو عجزه : تدفع إعانة مشتركة تسد حاجات الزوج وزوجته إذا كان الزوج مؤمنا عليه ضد التعطل أو المعجز عن العمل وكانت الزوجة لا تشتغل في عمل مريح . أما إذا كانت الزوجة تشتغل في عمل مريح فتدفع للزوج إعانة فردية . والعمل المريح الذي يترتب عليه الاكتفاء بصرف إعانة مفردة يحتاج الى تعريف ، وذلك إما بتطبيق القاعدة المتبعة الآن في التأمين ضد التعطل بصرف نفقة عائل الإ اذا كانت الزوجة تكسب قدر هذه النفقة ، وإما ببيان الإعانة المشتركة عند تعطل الزوج إذا أضعفت الزوجة بناء على طلبها من دفع اشتراكها . أو بعبارة أخرى للزوجة أن تختار بين طلب الإعانة في حالة تعطلها أو عجزها عن العمل ، وبين الاشتراك في الإعانة المشتركة اذا تعطل الزوج أو عجز عن العمل .

٣٤٣ - معاش التقاعد على أساس اشتراك الزوج : اذا بلغ الزوج والزوجة سن المعاش يصرف لهما عندما يترك الزوج الخدمة معاش مشترك يعتبر ملكا لهما (ولو انه يصرف لأحدهما) ويقسم بينهما بالتساوي اذا ما انفصلا . والاشتركاك التي يدفعها الزوج مدة قيام العلاقة الزوجية الشرعية تعتبر كأنها مدفوعة عن الزوجة أيضا بصرف النظر عما اذا كان يعيش معها أو لا . واذا لم يترك الزوج الخدمة فلا تستحق الزوجة معاشا ولو بلغت سن المعاش . أما اذا بلغ الزوج سن التقاعد وترك الخدمة فيدفع لهما معاش مشترك ولو لم تبلغ الزوجة سن المعاش وهذا اذا كانت الزوجة تعيش في كنفه ولا تشتغل في عمل مريح . وتحدد اللوائح التي توضع : الحد الأدنى للسنة التي تمنح على الزواج قبل المطالبة بالإعانة المشتركة .

٣٤٤ - المساعدة المنزلية في حالة المرض : الزوجة التي ترتزق من عمل أو التي تكسب رزقا ضئيلا وتفضل أن تبقى من الاشتراكات ، لا تحصل على إعانة العجز في حالة المرض ، لأنها لا تفقد كسبا كانت تعتمد عليه. وقد يحدث ألا تستطيع في حالة مرضها ترك واجباتها المنزلية كي تعالج بالمستشفى، ولذا يجب أن تتضمن الخدمة الصحية الشاملة الوسائل التي يمكن بها تقديم المساعدة المنزلية لأولئك النساء إذا استلزم علاجهن ذلك، ويمكن أن تلحق هذه الخدمة بالمستشفيات على أن تسديها بناء على توصية الطبيب الذي يأمر بإحالة المريضة الى المستشفى. ويمكن أن تمتد هذه المساعدة الى الزوجة المريضة التي تبقى في منزلها ، غير أن الحاجة اليها في هذه الحالة ليست ماسة ، لأن من المعتاد أن تقوم هذه الخدمة عن طريق الجيران والأقارب ، وتكون الحالة بعكس ذلك إذا اقتضى الحال نقل الزوجة الى المستشفى .

٣٤٥ - الزوجة التي ترتزق : المرأة التي تشتغل في عمل مريح بعد زواجها بموجب عقد عمل ، وبدا بعد من الطبقة لأولى ولها أن تطالب بإعفاؤها من الدفع وذلك بالرغم من استمرار صاحب العمل في دفع اشتراكه عنها . وسواء طالبت أولم تطالب بالإعفاء فتصرف لها إعانة الامومة . وإذا طالبت بالإعفاء فليس لها أن تحصل على إعانة العجز أو التعطل في مدة زواجها ، ولا أن تنال معاش التقاعد إلا ذلك الجزء المشترك المذكور في الفقرة ٣٤٣. أما إذا فضلت الدفع فتسرى عليها الشروط العادية للإعانة والدفع وتحتفل على ما يلي :

(٢) إعانة مخفضة ضد التعطل والعجز بنفس الشروط التي تسرى على بقية المؤمن عليهم .

(ب) مماش عند التقاعد في سن الستين بصرف النظر عن سن زوجها وعمله ويمكن أن تحصل المرأة المتزوجة على الإعفاء من الدفع إذا اشتغلت في عمل مريح في الطبقة ٢

٣٤٦ - انتهاء الزواج بالتزمل : يتوقف الاحتياط ضد التزمل على ظروف الأرملة من حيث سنها ، وجود أو عدم وجود أطفال لها ، وعلى كون وفاة الزوج قد نشأت من مرض أو حادث صناعي ، أو سبب آخر .

فاذا كانت الأرملة قد تحطت سن التقاعد أى فوق الستين فأنها تقبض معاش التقاعد المنفرد ، باعتبار استحقاق زوجها للاعانة الكاملة المترتبة على دفع الاشتراكات . أما الأرملة التى لم تبلغ بعد سن الستين فلا يصرف لها معاش دائم ولكن تستحق إعانة الترميل التى تماثل إعانة الأمومة وذلك لمدة ١٣ أسبوعا . وعند انتهاء هذه المدة تصرف لها إعانة حضانية إذا كانت تعول أطفالا ، مضافا إليها مرتب للأطفال يكفى حاجاتهم المباشية إذا كانت المرأة لا تكتسب ، أما إذا اشتغلت الأرملة فتقتصص إعانة الحضانية بمقدار جزء من كسبها . ويتبى صرف إعانة الحضانية حين يخرج آخر طفل من وصايتها ، وكذلك إذا تزوجت ثانيا أو حين تقاعد (وتلك حالة نادرة) ، وكل أرملة تستولى على إعانة الحضانية أو الترميل يمكنها أن تشتغل فى عمل مرشح دون أن تلزم بدفع اشتراكات . وكل أرملة فى سن العمل لها أن تطالب بإعانة التدريب . وبعد التدريب يحق لها إذا لم يكن لديها أطفال تعولهم ، أن تشتغل وتقوم بالدفع كأمراة منفردة .

وتستحق الأرملة منحة الجنائزة بالنسبة لنفسها وبالنسبة لكل طفل تعوله . وإذا حدثت وفاة للزوج بسبب إصابة عمل أو مرض صناعة تصرف لها منحة وفاة أى تعويض إجمالى يحسب على أساس كسب الزوج ، فوق صرف الاعانات الأخرى التى تدخل قيمتها فى احتساب التعويض ، ويراقب وزير الضمان الاجتماعى طريقة التصرف فى هذه المنحة . وإذا كانت الأرملة عند وفاة زوجها عاجزة عن العمل وليس لها أطفال فتصرف لها إعانة العجز بناء على ما دفعه الزوج من اشتراكات طول مدة ذلك العجز بعد إعانة الترميل

٣٤٧ — انقصاص عمرى الزوجية بغير ترميل : إن الطلاق والتفريق الشرعى بين الزوجين والفرقة الاختيارية والهجر ، تستدعى كلها نفس المساعدات التى تنشأ عن الترميل ، ولو أن هذه الحالات تختلف عن الترميل فى أمرين : أن الفرقة قد تحصل بخطأ الزوجة أو برضاها ، وأنها فيما عدا الحالة التى تكون فيها الزوجة مخطئة لا تغير شيئا من الواجب المفروض على الزوج لأن يعول زوجته . وإذا نظرنا إليها من ناحية الرجل بدت لنا من الطوارئ التى لا يصح التأمين عليها فلا يحق للإنسان أن يؤمن على نفسه ضد حوادث لا تقع إلا بخطئه أو برضاها . أما إذا وقعت بخطأ الزوجة أو برضاها فلا يصح لها أن تطالب بإعانة من جراء وقوعها . أما من وجهة

نظر المرأة فخرماتها من المعيشة الزوجية بدون رضاها أو بدون خطأ منها خطر من أخطار الزواج يجب أن تؤمن ضده كما أنه يجب ألا تعتمد في معيشتها على الصدقة. والاعتراف بالزوجات كإحدى طبقات الشعب فيما يتعلق بالتأمين لأمن يقمن بخدمة بلا أجر، يستلزم حفظ حقهن في الإعانة إذا انتهى الزواج لسبب غير الترميل مادامت الزوجية لم تنته بخطأ الزوجة أو باختيارها. وعلى هذا يحق لها أن تتقاضى إعانة مماثلة لإعانة الترميل مع مراعاة ما هو وارد في الملحوظة الآتية أي أنها تحصل على إعانة انفصال مؤقتة (على أساس إعانة الترميل) وكذا إعانة الحضانة أو إعانة التدريب إذا اقتضى الأمر.

(ملحوظة) — إن المبدأ القائل بنزوت حق الإعانة للمرأة المتروجة التي تحرم حقها في إنفاق الزوج عليها بدون ذنب منها هو مبدأ واضح. ومن الجلي أنه قد يكون من الصعب عمليا، في غير حالات الانفصال القانونية التي يثبت فيها أن فشل الزواج لم يكن بسبب المرأة، تحديد طبيعة الحق، وهل هو حق في إعانة أو حق في مساعدة. وستكون هناك صعوبة أيضا في تحديد من هو المسئول عن انفصام عرى الزوجية وسوف يكون من الصعوبة بمكان إثبات حالات الهجرة واستمراره. وسوف نواجه في جميع الحالات المشكلة الناشئة عن تعدد وسائل العلاج التي قد تسلكها الزوجة ومدى العمل بمبدأ تعويض الزوجة ضد أخطار الزواج لسبب غير الترميل يستدعي زيادة البحث والاستقصاء. وقد يرى من الضروري قصر إعانة الترميل على حالات الانفصال القانونية. على أن يتاح للزوجة في كل الحالات الحصول على المساعدة اللازمة وأن يكون لوزارة الضمان الاجتماعي حق الرجوع على الزوج لاسترداد مصاريفها.

٣٤٨ — المرأة غير المتروجة التي تعيش كزوجة : يزيد علاج هذه المسألة صعوبة احتمال وجود قريب شرعي لأحد الطرفين أو كليهما. وننقل فيما يلي بالمبادئ الأساسية التي تقرر هذا الموضوع :

(١) يحق للرجل العازب الذي يعول امرأة تعيش معه كزوجة ولا تستغل في عمل مكسب، أن يطالب عند تعطله وعجزه بفقرة عائلته لو كانت لأي شخص آخر يعوله، حتى تصل الإعانة إلى الفئة المشتركة اشخصين، وكان الأولى ألا

تصرف نفقة العائل هذه الا اذا كان للزوج زوجة شرعية، ومع ذلك فترك المسائل العملية التي تمخض عن هذه الحالة لزيادة بحثها .

(٢) إعانة الوصاية والترمل لا تصرف الا للمرأة التي كانت زوجة شرعية للزوج المتوفى ولا يحق لامرأة أن تحصل على معاشن التفاعد في نظير اشتراك لم تدفعها الا اذا كانت زوجة شرعية لرجل مستحق لهذا المعاش .

(٣) وتبتر منحة الأمومة وإعانة الأمومة مدعوبة اكثر في هذه الناحية . قد يقال إن مصلحة الطفل تستوجب صرف المنحة والاعانة عند اللزوم بصرف النظر عن طبيعة العلاقة بين الأيوين، ولكن يرد على هذا بأن الدولة لا تهتم بالحصول على المواليد بل تعنى بأن تكفل ظروفهم العناية المنزلية والبيئة الصالحة لهم ، وقد يتوقف تقرير منحة الأمومة على ما اذا كان من المطلوب أو المرغوب فيه إداريا تسجيل المرأة التي يعاشرها الرجل حتى اذا سجل الرجل (الزوجة) غير الشرعية التي يعولها ، حق له أن يحصل لها على نفقة الاعانة أثناء تعطله وعجزه عن العمل، وكذلك على منحة الأمومة أيضا . ومن وجهة اعانة الامومة فلو أنها تمنح للزوجات الشرعيات كتعويض عن التقص في اعانات التعطل والعجز اذا كن يشتغلن في عمل مريح ، فلا شك أن من صالح الطفل أن تسرى هذه الإعانة أيضا على الزوجات غير الشرعيات ليعاذهن ذلك على التوقف عن مباشرة أعمالهن المرعبة وقت النفاس . ولما كان يحق (للزوجة) غير الشرعية أن تطالب والد الطفل بالاعانة ، فقد يكون الاجدر تخويل وزارة الضمان حق الرجوع عليه لاسترداد إعانة الأمومة ، على ألا تستعمله بشكل قد لا يشجع المرأة على المطالبة بمنحة الأمومة .

٣٤٩ — إعانة التدريب : توضع التعليمات التي تخول لوزارة الضمان منح اعانة التدريب للأشخاص القادرين على الكسب ، الذين لا يستحقون إعانة التعطل ويرغبون في الحصول على مورد جديد للرزق . وستكون فئة هذه الاعانة مثل فئة إعانة التعطل ، وستشمل مرتب العائل وتمنح بدون تحرى موارد مستحقها لمدة ٢٦ أسبوعا بشرط المواظبة على الحضور لمركز التدريب . ويجب أن تنص اللاوائح على دفع منحة الانتقال ومنحة السكنى عند الضرورة ، كما تنص على سد المصاريف الإضافية التي يتحملها الأشخاص الذين تحت التدريب . وتقدم إعانة التدريب في الأحوال الآتية :

(١) الأشخاص الذين يشتغلون في عمل مرشح من الطبقة الثانية ويحرمون منه ويقبلون التدريب اعلم جديد .

(٢) الأرمال (أو الزوجات المهجورات أو المنفصلات عن أزواجهن) اللواتي في سن العمل ويعلن أطفالا أو لا يعلن .

(٣) أشخاص الطبقة الرابعة الذين تتغير ظروفهم ويضطرون الى الارتاق، مثل النساء غير المتروجات اللاتي كن يشتغلن بغير أجر ولم تعد الى عملهن حاجة أو الأشخاص الذين يفقدون مواردهم الخاصة .

٣٥٠ - منحة الجنائز : تدفع نفقة للجنائز . وتختلف قيمتها تبعاً لسن المتوفى وتبين اللوائح الشخص الذي تصرف له في كل حالة ، وقد ينص فيها على أن يعين المؤمن عليه شخصاً يتسلم المنحة في حالة وفاته ويكون مسئولاً عن الجنائز . وهذه المنحة المقترحة حسب الإعانة الكاملة تكون ٦ جنيهاً للطفل الذي يقل عمره عن ٣ سنوات و ١٠ جنيهاً للطفل الذي يتراوح عمره بين ٣ و ١٠ سنوات و ١٥ جنيهاً لمن تتراوح سنه بين ١٠ و ٢١ سنة ، و ٢٠ جنيهاً لمن تزيد سنه عن ذلك . وتكون الاشتراكات الخاصة بهذه المنحة هي التي دفعها المتوفى إذا كان ذا عمل مرشح أو التي دفعها الأب أو الأم المترملة فيما يخص بالأولاد ، أو التي دفعها الزوج فيما يخص بالزوجة . ويستحق الأشخاص الذين يتقاضون منحة الوفاة كاملة ، كما يستحقها أيضاً المترملات اللاتي يحصلن على إعانة الوصاية أو التدريب . ولا تدفع نفقة الجنائز هذه عن الأشخاص الذين يكونون قد بلغوا سن الستين أو تخطوها عند البدء في تنفيذ المشروع .

٣٥١ - العييات : إذا حدث فقد البصر في الكبر ، كما يحدث الآن في معظم الأحوال ، حق لمن عجّزوا تماماً من جراء ذلك أن يطالبوا بإعانة العجز أو المعاش المستحق عن إصابات العمل ، وستقوم وزارة الضمان الاجتماعي بعد استشارة المجالس المحلية وغيرها من الهيئات بوضع مشروع جديد يسد الحاجات الخاصة للكفوفين ، بتعمير نفقة إضافية نظير العجز الجزئي زيادة على إعانة العجز لسد الغقات الخاصة بهم وفتح مجال الترفيه والعمل الافع أمامهم .
وتحقق الفكرة بأن تتحمل وزارة الضمان دفع التمويلات النقدية ، ويترك أخصر المعاهد التي تقوم بالعناية بفاقدى البصر للمجالس المحلية .

٣٥٢ - العجزة الآخرون : المقعدون والمعدورون وغيرهم من العجزة المؤمنين يدخلون كما يدخل العميان ضمن الطبقتين ١ ، ٢ ويستحقون إعانة العجز عند عجزهم ، وإذا كانت العاهة التي حدثت قبل سن العمل تمنع الشخص من الارتزاق ، وبالتالي تمنعه من المطالبة بإعانة العجز ، فسوف يحتاج لذلك عن طريق المساعدة الأهلية .

٣٥٣ - تطبيق هذا النظام على الحالات الحاضرة بشر تطبيق الفئات الجديدة لإعانات التأمين على الحالات الحاضرة من عجز وتعطل وترومل ، وهي مسائل تحل كل منها على حدة كما يلي :

(١) يقترح في حالة العجز الناشئ عن إصابات العمل منح الأشخاص الذين يحصلون عند بدء سريان المشروع على إعانة أسبوعية تزل عن المعاش الخاص بإصابات العمل الذي كانوا يستحقونه طبقاً للمشروع ، منح هؤلاء الأشخاص الإعانة الجديدة الوارد ذكرها في الفقرات من ١٠١ الى ١٥٠ إذا زادت مدة عجزهم عن ١٣ أسبوعاً . وسوف لا يطلب من المؤمن عليهم دفع اشتراكات نظير المطالبة بإعانة العجز الناشئ من الصناعة والمعاش الصناعي كما هو الحال فيما مضى .

(٢) يقترح منح أصحاب المعاشات الحاليين عند التقاعد معاشات نظير اشتراك ، طبقاً للعدل التصاعدي (فقرة ٢٤٢) . أي أنهم سيأخذون معاشاً بفضة مرتفعة عن التي أمنوا على أساسها ، ولكن تحت شرط جديد .

(٣) أما عن التعطل فالمعروف أنه موقت بطبيعته ، وسوف تسرى فئات التعويض الجديدة على جميع الأشخاص الذين يتعطلون بعد بدء سريان المشروع ، أما إذا طالت مدة التعطل فيعلق صرف الإعانة على حضور الشخص إلى مركز التدريب .

(٤) وبخصوص الأراامل ، تسرى إعانة الترميل المؤقتة على الوفيات التي تحدث بعد بدء المشروع . وكذلك تسرى إعانة الوصاية على من ترمين قبيل بدء المشروع . أما الأراامل الحاليات اللاتي لا أطفال لهن فيحفظن بمعاشتهن الحالية .

(٥) علاج العجز غير الناشئ عن اصابات العمل يثير مسائل مهمة وصعبة لأن العدد كبير. ففي فبراير سنة ١٩٤٢ كان هناك ٤٢٥,٠٠٠ شخص يتناولون اعانة المرض و ٣٧٥,٠٠٠ يتناولون اعانة العجز طبقا للنظام الحالي. وليس من الواضح تقرير كيفية معاملة أولئك الأشخاص بالنسبة لبقية مشروع التأمين الاجتماعي. ولقد كانت العادة في الماضي عند ما كانت تزداد فئات الاشتراكات والإعانات، أن تسرى الزيادة بطريقة آلية على الحالات القائمة، ولكن الزيادات في الإعانة كانت قليلة، بينما أصبح الفرق بين مستوى فئات إعانات المرض والعجز في المشروع الحالي والمشروع المقترح كبيرا. وفضلا عن هذا، فقد أدخلت طبقات جديدة في مشروع التأمين المقترح. وسوف ترتفع فئات المعاش في مدة بضع سنوات. وتطبيق فئات العجز الجديدة بطريقة آلية على حالات العجز والمرض الحاضرة في بدء تنفيذ المشروع سوف يؤدي إلى نتيجتين تدعران إلى النقد: (١) لا يمكن قصر الفئات الجديدة على الطبقات الحاضرة المؤمن عليها ولذلك سيكون ضروريا إعطاء إعانات العجز المرتفعة للعجزة المزمين غير المؤمن عليهم، (ب) كثير من حالات العجز الطويل الأمد هي عن أشخاص متقدمين في السن، وقريبين من سن المعاش. وعند ما يبلغون سن المعاش سوف لا يحصلون طبقا لاقتراحات المعاش، في دور الانتقال، على المعاش الكامل أي ٤٠ شلنا للمعاش المشترك أو ٢٤ شلنا للمعاش المنفرد، كاعانة العجز، بل على مبلغ قد يكون أقل من هذا بكثير، مثال ذلك: العاجز المتزوج، إذا كان يحصل الآن على ١٠ ¼ شلنات في الأسبوع كاعانة للعجز ترتفع إلى ٤٠ شلنا في سنة ١٩٤٥ عند بلوغه سن الـ ٦٣ فإنها تنخفض إلى ٢٦ ¼ شلنا في سنة ١٩٤٧، وهو ما يؤدي إلى القوضى، لأنه ليس من السهل أن تعزّد المريض لمدة سنة أو سنتين على الاعانة العالية ثم تصرف له عند ما يبلغ سن المعاش الاعانة المنخفضة. وهذه الاعتبارات تدعو إلى وجوب سريان فئات إعانة العجز الجديدة على المؤمن عليهم الذين يدعون الحد الأدنى امدد الاشتراكات طبقا للمشروع الجديد، أما المزمون الذين لا يستطيعون هذا الاشتراك بسبب عجزهم فيتعبرون متقاعدين قبل الأوان وتخفيض إعانة العجز التي تصرف لهم إلى الحد الذي يتفق مع معاش التقاعد. وعلى كل حال فإن هذه المسألة تستدعي زيادة البحث لمعرفة طبقات وعدد الأشخاص الذين ينطبق عليهم هذا القول، والطريقة التي يمكن بواسطتها التمييز بين الأشخاص الذين يمكن اعتبارهم مزمين يستحقون المعاش، وغيرهم ممن يستحق إعانة العجز.

اشتراكات التأمين الإجبارى

٣٥٤ - الدفعة المفردة : سيدفع اشتراك واحد أسبوعى عن كل شخص لجميع أغراض التأمين ودفعه يكون بطريق لصق طابع تأمين على مستند التأمين الخاص بذلك والذي يطلق عليه اسم " دفتر الاستخدام " للطبقة ١ ، وبطاقة المهنة للطبقة ٢ ، وبطاقة الضمان للطبقة ٤ مع خضوع ذلك للأحكام الآتية :

(١) يفرض رسم إضافى على أصحاب الأعمال فى صناعات معينة (فقرة ٣٦٠) علاوة على الاشتراك الذى يدفع بطريق طوابع التأمين .

(ب) يمكن أن تقضى اللوائح بدفع الاشتراكات فى الطبقتين ٢ و ٤ فى فترات تزيد على أسبوع .

(ج) كما يمكن أن تقضى اللوائح بدفع اشتراك أقل لمدد الخدمة التى تقل عن أسبوع (فقرة ٤٠٨ "د") .

٣٥٥ - اشتراك الطبقة الأولى : فى هذه الطبقة ياصق رب العمل طابع التأمين الذى يمثل اشتراكه و اشتراك المستخدم على دفتر الاستخدام مع خصم اشتراك المستخدم من أجرته أو مرتبه .

٣٥٦ - اشتراك الطبقة الثانية : كل شخص يرتقى بطريق غير طريق الاستخدام يطلب منه الاحتفاظ ببطاقة المهنة ليصق عليها طابع التأمين الذى يمثل اشتراكه عن كل أسبوع يحتفظ فيه ببطاقته ، إلا اذا أعنى أو سوح من ذلك ، طبقا للفقرتين ٣٦٣ و ٣٦٤

٣٥٧ - اشتراك الطبقة الثالثة : اشتراك الزوجات الآتى فى سن العمل يدفع كجزء ضمن اشتراك أزواجهن . و اشتراك الرجال سيكون أكبر من اشتراك النساء ، ليسد جزءا من إعانات الزوجات . والزوجات الآتى يستخدمن و يصبحن من الطبقة ١ ، أو يكتسبن من عمل غير الاستخدام و يصبحن من الطبقة ٢ ، لمن أن يحترن احدى طريقين وهما :

(١) الحصول على دفاتر الاستخدام أو بطاقات المهنة على أن يدفع من اشتراكه كمالا ولكن في مقابل ذلك الحصول على إعانة التعطل أو العجز بقية منخفضة مع إعانة الأمومة .

(٢) إعفائهن من دفع اشتراكهن في الطبقة التي ينتمين إليها ، على أن يحصلن فقط على إعانة الأمومة .

والزوجة المشغلة المعفاة التي تدخل في الطبقة ١ ، وتمجز عن العمل بسبب أحد أمراض الصناعة أو إصابات العمل تحصل على إعانة العجز بالنسبة الموحدة المنخفضة ، ثم تحصل بعد مضي ١٣ أسبوعا على المعاش الصناعي ، وتستمر في الاستيلاء عليه ما دام العجز قائما .

٣٥٨ - اشتراك الطبقة الرابعة : كل شخص لا يحمل دفتر الاستخدام ، أو بطاقة المهنة أو (بوليصة الزوجة) يطلب منه الحصول على بطاقة الضمان ، يلصق عليها طابع التأمين الخاص بالطبقة الرابعة . وهذا الطابع ينال اشتراكه الأسبوعي ، الا اذا أعفى من ذلك حسب الفقرة ٣٦٣

٣٥٩ - لا استثناء من حق المعاش بسبب نوع المهنة أو فئة الأجر : لا استثناء لأحد من الالتزام بدفع الاشتراك ، بحجة أنه يزاول مهنة منتظمة أو ذات معاش ، أو أن دخله يعدو قدرا معينا .

٣٦٠ - الضريبة الصناعية : بالإضافة الى الاشتراك الخاص بالتعويض عن إصابات العمل وأمراض الصناعة الذي يدخل ضمن اشتراك صاحب العمل عن كل شخص من الطبقة ١ ، ستقرر ضريبة خاصة على رأس الأعمال في الصناعات الأكثر خطرا لسد $\frac{1}{4}$ المصاريف الإضافية في حالات العجز التي تنتج عن تلك الصناعات ، ويتوقف مقدار هذه الضريبة على درجة الخطر وبمجموع الأجرور في كل من تلك الصناعات .

٣٦١ - اشتراك الحكومة : تدفع الخزانة العامة ، طبقا للاقتراحات المذكورة في الجزء الرابع فقرة ٢٧٩ ، اشتراكا في صندوق التأمين الاجتماعي ، وذلك فوق تحملها جميع النفقات الخاصة بمرتبات الأطفال والمساعدة الأهلية ومجاري

العلاج وإعداد الشخص المؤمن عليه لاستئناف العمل ، على أن يساهم صندوق التأمين الاجتماعي بمنحة في هذه التكاليف .

٣٦٢ - التمييز بين الطبقات : بما أنه سوف لا يسمح لشخص بالتأمين في أكثر من طبقة واحدة في وقت واحد ، وجب أن يحتاط لتقلات الأشخاص من طبقة إلى أخرى ، وكذلك للأشخاص الذين يبقون في طبقتهم وفي الوقت نفسه يعملون في عمل يعتبرون بموجبه في الأحوال العادية من طبقة أخرى . وسيترتب على الانتقال من طبقة إلى أخرى الحصول على مستند التأمين للطبقة الجديدة ، بدلا من مستند الطبقة القديمة . أما إذا احتفظ الشخص بطبقته ، واشتغل بعمل ، يعتبر بموجبه في الأحوال العادية في طبقة أخرى ، أمكنه المطالبة بالاعفاء من دفع اشتراك تلك الطبقة وسوف تحدد التعليمات تفاصيل حركة الانتقال بين الطبقات المختلفة والتمييز بينها . ويقرر المبدأ العام أن كل شخص في سن القدرة على العمل ، سوف يدفع اشتراكه على مستند تأمين واحد في طبقة واحدة ، إلا إذا أعفى من الدفع للأسباب الموضحة في الفقرتين ٣٦٣ و ٣٦٤ ، وذلك مع الاحتفاظ بحرية الاختيار المخولة للزوجات طبقا للفقرة ٣٥٧

٣٦٣ - الاعفاء من الاشتراك : يمكن للشخص أن يطالب باعفائه من دفع الاشتراك الملتزم بدفعه ، ويكون الإعفاء إما لمدة محددة أو غير محددة أثناء الفترة التي تظل فيها أسباب الإعفاء قائمة . ويستوجب الإعفاء الاحتفاظ بمستند تأميني يؤشر عايه بالاعفاء . وفيما عدا إهانة الأمومة ، لا يعاد الأشخاص الذين أعفوا من دفع الاشتراكات كأنهم قد دفعوها ، وبالتالي لا تحسب ضمن الاشتراكات التي تؤهلهم للاعانة . ويسمح بالإعفاء :

(١) لمن في الطبقة ١ عندما يكون العمل الرئيسي بالطبقتين ٢ أو ٣ ، وعلى المؤمن عليه في هذه الحالة أن يقدم لمن يستخدمه دفتر الاستخدام مؤشرا عليه بالاعفاء ، وأن يقوم صاحب العمل بلصق طوابع التأمين بقدر نصيبه في الاشتراك .

(٢) لمن في الطبقة ٢ ، إذا كان العمل الرئيسي في الطبقة ١ أو في الطبقة ٣

(٣) لمن في الطبقة ٢ أو ٤ ، في كل سنة (أو ربع سنة) إذا كان الأيراد الكلي في هذه السنة (أو في ربع السنة) يقل عن ٧٥ جنيا في السنة .

(٤) الأشخاص الذين تعدوا سن ٥٥ للرجال و ٥٠ سنة للنساء ، عند بدء تنفيذ المشروع (ولنفرض أنه أول يولييه ١٩٤٤) ولم يكونوا من الطبقات المؤمنة على معاشها حاليا ، يعفون من دفع اشتراكهم في مقابل الحصول على معاش .

ملحوظة — فرغنا الاعفاء من دفع اشتراك الطبقة ٢ أو الطبقة ٤ ، إذا قل الدخل الكلى عن ٧٥ جنيها في السنة ، وذلك لعلاج مشكلة الاجبار على الدفع في الحالات التي لا يوجد فيها إيراد يسمح بالدفع . فبعض أشخاص الطبقة ٢ (كالباعة الجوالين وغيرهم) قد يكونون معدمين ، وبعض أشخاص الطبقة ٤ قد لا يكون لهم إيراد تقدي ، بل يعتمدون على معونة قريب يعيشون عنده . وعلى كل حال فمن المرغوب فيه الحصول على اشتراكات أشخاص الطبقة ٤ بقدر الامكان لمنحهم الحق في المعاش . أما الأشخاص الذين يخدمون في بيوت بناتهم أو أخواتهم بدون أجر ، فعلى الأخيرين أن يدفعوا بالنيابة عنهم ، وفضلا عن ذلك فإن معظم أشخاص الطبقة ٤ (غير العجزة المزمنين) كانوا يعملون أو سوف يشتغلون في عمل مربح في دور من أدوار حياتهم ، وسيكونون قد دفعوا الاشتراك أو سيدفعونه ، واستمرار دفعه يتحول لهم الحق في المعاش ، ومن المحتمل أن يكون منح الإعفاء ضروريا إذا لم يكن هناك إيراد يدفع منه الاشتراك ، وينظر في هذه الحالة إلى الإيراد الكلى ، لا إلى الكسب من مهنة معينة .

وهناك مسألة أخرى تتعلق بما إذا كان الاعفاء من الاشتراك يكون كليا أو جزئيا ، وبما ان جميع الأشخاص سيكون لهم حق العلاج الطبي ، لذا يكون مرغوبا فيه تقرير الإعفاء الكلى من الدفع إذا قل الإيراد عن حد معين (أو يمكن للفرزاة العامة أن تدفع هي الاشتراك على سبيل المساعدة) وفي بعض الحالات الأخرى ، يمكن تقرير الاعفاء من ذلك الجزء من الاشتراك الذي لا يطلب للعلاج الطبي ، وعندئذ يصبح الاشتراك الضئيل المدفوع في مقابل العلاج الطبي بمثابة رسم تسجيل .

أما أسباب الإعفاء للطبقة ٤ (من اشتراك المعاش للأشخاص الذين تزيد سنهم عن ٥٥ و ٥٠ سنة في سنة ١٩٤٤) فقد ذكرت في الفقرة ٢٤٢

ويضاف الى هذه الاعفاءات الأربعة المذكورة أيضا منح الاعفاء للمسجونين أو معاناتهم بطريقة أخرى تلائم ظروفهم .

٣٦٤ - المسامحة من الدفع : المسامحة معناها عدم المطالبة بدفع الاشتراك الواجب دفعه واعتباره مدفوعاً من الشخص نفسه أو بالنيابة عنه ، مع أنه في الحقيقة لم يدفع ، وأسباب تلك المسامحة هي :

- (١) من اشتراكات الطبقة ١ في حالة التعطل أو العجز أو الأمومة .
- (٢) من اشتراكات الطبقة ٢ في حالة العجز الذي يستمر أكثر من ١٣ أسبوعاً .
- (٣) من اشتراكات الطبقة ٤ في حالة استلام إعانة الترميل أو الوصاية .
- (٤) من كل الاشتراكات في حالة استلام إعانة التدريب .

٣٦٥ - سنة الاشتراك وسنة الاعانة : كل مستند من مستندات التأمين وهي دفتر الاستخدام وبطاقة المهنة وبطاقة الضمان يسرى مفعوله لمدة سنة الاشتراك التي تنتهي في يولييه وعندئذ يستبدل به سند جديد يسرى مفعوله لمدة سنة اشتراك أخرى . أما سنة الاعانة لكل الإعانات فتبتدئ من أول أكتوبر ، وحق الشخص المؤمن عليه في طلب الإعانات والمنح والنفقات في الإعانة سوف يتوقف على الاشتراكات المدفوعة أو المعنى منها في سنة الدفع السابقة . وفي حالة الزوجة يقصد بالاشتراكات اشتراكات زوجها .

٣٦٦ - الاشتراكات المؤهلة للإعانات والمعاشات وغيرها : عندما ينقذ المشروع لا يستطيع شخص أن يحصل على إعانة العجز أو التعطل إلا إذا كان قد دفع ٢٦ دفعة ، ولا يستطيع أن يحصل على إعانة العجز لمدة أكثر من ٥٢ أسبوعاً إلا إذا كان قد دفع ١٥٦ دفعة . وهذه الشروط لا تسرى على حالة العجز الناشئ من إصابات العمل أو أمراض الصناعة لأنه ليس لتلك الحالة شروط دفع . والدفعات التي تخول الحق في المعاش موضحة في النقرة ٢٤٢ التي تعالج دور الانتقال من نظام المعاشات الحالية إلى نظام المشروع الجديد . ولا يشترط دفع عدد معين من الاشتراكات للمطالبة بإعانة الترميل أو الوصاية . وعند بدء تنفيذ المشروع يجب أن تحدد التعليمات مدى الانتفاع بالاشتراكات التأمين الحالية في المطالبة بإعانات مشروع التأمين الجديد .

٣٦٧ - شرط الإعانة الكاملة : يجب على كل شخص مؤمن عليه كي يتمتع باعانات التعطل والعجز والتدريب والترمل والوصاية - في سنة الإعانة والمنح والمرتبات - ما عدا منحة الجنارة والمنحة الصناعية - أن يكون قد دفع ٤٨ اشتراكاً أو سوحج من دفعها في سنة الدفع السالفة . ولتتمتع بالحق الكامل في المعاش يجب أن يدفع الشخص المؤمن عليه ما لا يقل في المتوسط عن ٤٨ اشتراكاً في السنة ، أو يساح من دفعها أثناء حياة كده من بدء تنفيذ المشروع . وعلى العموم فإن الشخص الذي يعتمد على كسبه يبقى أهلاً للإعانة الكاملة إذا أثبت تعطله أو عجزه عن الكسب ، أما الأشخاص الذين لا يعتمدون على كسبهم فيجتمل خروجهم عن أهلية الإعانة الكاملة كالأهل المؤقتين ، وهناك أيضاً أشخاص في الطبقة ٤ قد يحصلون على إعفاء من الدفع تحت الفترة ٣٦٣ ، أو يحصلون الدفع . كما أن هناك أشخاصاً يأتون إلى بريطانيا في أواخر حياتهم ، أو يتركونها لوقت ما .

وحق الإعانة الكاملة للأئمة ، مستقر له شروط خاصة تجيز الدفع من الطرفين أو من صاحب العمل وحده ، مع إعفاء المرأة المؤمن عليها ، أما عدد الاشتراكات الواجب دفعها للتمتع بالإعانة الكاملة فهو موضوع يستدعي زيادة البحث وكذلك تحديد عدد الدفعات التي تؤهل للشخص منحة الجنارة منصوص عنها اللوائح ، طبقاً للبدأ العام الذي يقضى بأن الاشتراكات التي يجب مراعاتها في هذه الحالة هي اشتراكات الشخص المتوفى إذا كان في سن العمل ، أو اشتراكات الشخص المسؤول عن الدفع إذا كانت سن المتوفى أقل من سن القدرة على العمل . ويجب أن تسهل اللوائح الاحتفاظ بأهلية الأشخاص لهذه المنحة بأن يؤخذ في الاعتبار الاشتراكات المدفوعة أو التي أعفى من دفعها في سنة الدفع السابقة أو متوسط الاشتراكات في ثلاث سنوات ، كما أن عدد الاشتراكات المطلوب دفعها للحصول على هذه المنحة يجب أن تكون أقل مما يلزم لإعانة التعطل أو العجز . ومع حرمان الأشخاص الذين تزيد سنهم على ٦٠ سنة وقت تنفيذ المشروع من الحصول على منحة الجنارة ، فإن الأشخاص الذين يتقاعدون تستحق لهم تلك المنحة ، وتستمر أحكام هذه الفقرة كأحكام الفقرة السابقة عند ما يصبح تنفيذ المشروع كاملاً . وسوف يحتاج الأمر إلى وضع لأئحة للعمل بها في فترة الانتقال لتحديد مدى الانتفاع بالاشتراك الذي دفع تحت النظام الخاص عند ابتداء تنفيذ المشروع الجديد .

٣٦٨ — الاعانة المخفضة : ستحدد اللوائح في كل حالة الاعانة التي تمنح للأشخاص الذين لا يتوافر فيهم أهلية الاعانة الكاملة ، ففي حالة اعانات التعطل والسجز والأوممة ، يمكن أن تنص هذه اللوائح على إنقاص فية الاعانة الاسبوعية ، أو إنقاص المدة التي تصرف عنها الاعانة ، وفي حالة المعاش مستحاط اللوائح لتأخير سن الاحالة على المعاش أو تقليل فية المعاش ، وفي حالة منحة الجنائة سنتنقص اللوائح مبلغ المنحة ، ولكن الأسباب المذكورة في الفقرة السابقة تجعل من النادر عدم تمتع الأشخاص بالمنحة الكاملة .

ملحوظة — التعليقات الخاصة بحق المعاش قد تختلف تبعاً لما اذا كان عدم التمتع بالاعانة الكاملة يرجع إلى أن صاحب الحق كان قد أعفى من الاشتراكات طبقاً للفقرة ٣٦٣ أو بسبب آخر ، ويجب أن تسمح اللوائح للأشخاص الذين أعفوا من الدفع طبقاً للفقرة ٣٦٣ (٣) أن يدفعوا الاشتراكات التي كانوا قد أعفوا من دفعها خلال مدة محدودة ليصبح لهم الحق في المعاش .

المساعدة الأهلية

٣٦٩ — المساعدة جزء من الضمان : تسد المساعدة الحاجات التي لا يتناولها التأمين ، ويجب أن تنفي تلك المساعدة بالمستوى الضروري للعيشة ، ولكن يجب أن يفهم أن تلك المساعدة شيء تقل الرغبة فيه عن إعانة التأمين ، وإلا اعتقد المؤمن عليهم أنهم لا يحصلون على مقابل لاشتراكاتهم . ولذا يجب الا تعطى هذه المساعدة الا بعد اثبات الحاجة وتحري الموارد ومراعاة خلق طلابها . وسوف تقوم الخزانة العامة بدفع نفقاتها . ومع أن المساعدة الأهلية تتميز عن التأمين الاجتماعي فسوف تكون جزءاً ثانوياً لا يتجزأ من عمل وزارة الضمان الاجتماعي .

٣٧٠ — مجال المساعدة في دور الانتقال : ستكون هناك حاجة الى تلك المساعدة في دور الانتقال ، حتى تصل المعاشات المعانة الى المستوى اللازم للعيشة وهذا دورها الأكبر .

٣٧١ - تحديد مجال المساعدة الدائم: اقتراحات هذا التقرير (تطبيق التأمين الحكومي على طبقات جديدة وزيادة قيات الاعانات ومدتها) ستجعل المجال الدائم للمساعدة أقل ١٤ هو عليه طبقاً لنظام المساعدة العامة السائد الآن تحت مراقبة المجلس الخاص بالمساعدة، ومع ذلك سوف يستمر مجال المساعدة ولو في نطاق ضيق لسد حاجة الطبقات الآتية :

(١) الأشخاص الذين لا يستطيعون تنفيذ شروط الاشتراك لأن ما عندهم يقل عن الحد الأدنى (فقرة ٣٦٦) ، أو لأنهم لا يصلحون للعمل ، أو لأنهم لا يتمتعون بالحقوق الكامل في اعانات التعطل والعجز أو المعاشات، أو لأنهم بسبب وجودهم في الطبقة ٢ أو الطبقة ٤ ، يعفون من الدفع لنقص في إيرادهم الكلى (فقرة ٣٦٣) .

(ب) الأشخاص الذين لا ينفذون الشروط اللازمة للحصول على الإعانة، وأهم أولئك الأشخاص هم : (١) الرجال الذين لا تحقق لهم اعانة التعطل غير الشرطية ، بسبب رفضهم العمل المناسب ، أو بتركهم العمل بدون سبب وجيه ، أو بسبب فصلهم من العمل لسوء خلقهم ، (٢) الرجال الذين لا تحقق لهم اعانة التعطل الشرطية ، بسبب تغييبهم عن الحضور الى العمل أو مركز التدريب .

(ج) أصحاب الحاجات غير العادية الى الغذاء أو العناية وغير ذلك من الأمور.

(د) الأشخاص المعوزون ، لأسباب ليست محلاً للتأمين مثل بعض حالات الهجرة والانفصال في الزواج .

٣٧٢ - توحيد نظام تحرى الدخل : الوسائل الثلاث لتحرى حاجات الأشخاص ومواردهم الجارى العمل بها الآن ، في حالات المعاشات غير الممانة والمعاشات الاضافية والمساعدة العامة ، سيحل محلها اختبار تقوم به هيئة واحدة ، على أساس مبادئ موحدة ، على أن يؤخذ في الاعتبار المسائل المختلفة التي تنشأ بالنسبة لكل حالة . ويتوقف تقدير مدى المساعدة من جهة على حاجات الشخص

في السن مبلغ إضافي فوق الحد الأدنى للكفاف كما هو مقترح في المعاشات المعانة حتى تصل في النهاية الى اعانة التعطل والعجز . أما تقدير موارد الطالب فتشير مسألتي :

ملكية الموارد التي تؤخذ في الاعتبار ، وطريقة علاج هذه الموارد المتنوعة ، وبالنسبة للملكية الموارد التي تؤخذ في الاعتبار ، ليس هناك ما يدعو الى مخالفة الحل الذي أمكن الوصول اليه في قانون تقرير الحاجات ، وبالنسبة لطريقة علاج الموارد المتنوعة فهذا الموضوع يعالج الآن جزئيا بالقانون وجزئيا باللوائح أو حسبما تراه السلطة الإدارية . ويقترح في المستقبل أن تنظم اللوائح هذا الموضوع بموافقة مجلسي البرلمان ، وتمتاز اللوائح عن القوانين بسهولة تعديلها طبقا للظروف المتغيرة ، ولأنها أكثر تفصيلا ، كما أنها تمتاز عن التصرف الإداري بأن وضع تلك اللوائح يوجه نظر الهيئات المختصة الى الحقوق الإضافية التي ستمتحن لها وتكون تلك اللوائح تحت نظر الموظفين وأعضاء محاكم الاستئناف والجمهور . وتضع تلك اللوائح أيضا مبادئ تلزم بها الإدارة ، كما توحد معالجة الموضوع بين مكان وآخر ومن وقت لآخر . وسوف تراعى هذه التعليمات رأس المال والمكاسب ومعاشات الحرب في حالة العجز واعانات التأمين الاجتماعي والمعاشات وأي إيراد آخر .

٣٧٣ — حالات ذات صعوبة خاصة : يجب أن يتضمن مشروع التأمين الاجتماعي — فضلا عن الأشخاص الذين يتقيدون بأحكامه ، طبقا للشروط العادلة للتأمين والمساعدة — احتياطا لطبقة محدودة من الرجال والنساء تخرج عن نطاقه إما لضعفهم أو سوء خلقهم . ويجب في آخر الأمر توقيع العقوبة على الرجل الذي يعرض عن المشروع والذي يريد أن يترك عائلته بدون إعانة أو مساعدة .

٣٧٤ — بعض مسائل تخص المساعدة : عند ما تحال مسؤولية المساعدة الى هيئة مركزية قد يكون من الضروري لإجراء بعض تعديل في الأحكام الحاضرة من وجهة :

(١) منح مساعدة للأشخاص ، المضمون أو الذين يمنعهم صاحب المحل عن العمل .

التأمين الاختياري

٣٧٥ — مجال التأمين الاختياري : يضمن التأمين الاجتماعي الاجبارى حدا أدنى لحاجات المعيشة الضرورية والاحطار العامة . أما مجال التأمين الاختياري فيظهر في أمرين :

(١) يذهب أثره الى أكثر من الحد الضرورى للمعيشة فى معالجة الاخطار العامة وذلك لأنه يعطى الحق فى اعانات دلاوة على الاعانات الممنوحة طبقا للتأمين الاجبارى .

(ب) يشمل التأمين الاختياري الاخطار والحاجات الشائعة التى يصح خضوعها للتأمين ، وهى فى الوقت عينه لا تستدعى التأمين الاجبارى ، والتأمين الاختياري يكون جزءا ضروريا من الضمان ، لأنه يسد حاجات ماسة ولذا يجب تشجيعه ، ويمكن تحقيق ذلك سليا بأن تتجنب الدولة ما أمكن نظام تحوى الدخل فى إعانات التأمين الاجبارى ، وأن تقتصر هذه الاعانات على الحاجات الأولية الضرورية للمعيشة . وكذلك يمكنها أن تشجع التأمين الاختياري من الوجهة الإيجابية بالتنظيم والمساعدة المالية أو قيامها بنفسها بهذا النوع من التأمين . ويجب أن يؤخذ فى الاعتبار عند اتخاذ قرار من جانب الحكومة فى هذا الأمر ، مدى انتشار التأمين الاختياري فى نواحيه المختلفة والظروف المتباينة التى تقدم هذا النوع من التأمين فى ظلها .

٣٧٦ — تشجيع الادخار : تنمية التأمين الاختياري والادخار بين الأشخاص ذوى الدخل المحدود أمر مرغوب فيه من وجهة أخرى . ذلك لأن التقدم المادى يتوقف على التقدم الصناعى الذى يعتمد على الاستثمار وأخيرا على الادخار ، فاذا كانت توزيع دخل الصناعة على طبقات المجتمع غير عادل ، جاء الادخار إما من فائض دخل الأغنياء ، أو من الأرباح التى لم توزع . وبقدر ما يكون توزيع الدخل بعد الحرب عادلا وبقدر ما يزيد نصيب الأجور من الدخل الكلى ، يصبح من المنهم أن يدخر العمال وأصحاب الدخل الثابت جزءا من تلك الموارد الاضافية

بدلا من صرفها . إن زيادة الموارد يترتب عليها زيادة الالتزامات ، مما كما في النواحي الأخرى . وقد يكون من الضروري من وجهة السياسة الاقتصادية ، استمرار حركة الادخار في زمن الحرب بشكل آخر بعد الحرب ، ويمكن أن يحقق نيس الغرض بتشجيع انشاء هيئات التأمين الاختياري ليكمل التأمين الحكومي .

٣٧٧ - قيام نقابات العمال بالتأمين ضد التعطل : التأمين الاختياري ضد التعطل مقصور عمليا على نقابات العمال لأنها الوحيدة من بين الهيئات غير الحكومية التي تستطيع التثبت من حقيقة حالة التعطل ومدى استعداد الشخص المؤمن عليه للعمل وذلك بواسطة ورشات العمل التي لديها ، وحتى في نقابات العمال نجد أن مجال التأمين الاختياري محدود ، ولم يبدأ يدل على تقدمه . فعدد العمال المؤمنين اختياريًا لا يزيد على مليون . وفي الأصل يجب أن يكون التأمين ضد التعطل اجباريا كي يكون فعالا . وتشجيع التأمين الاختياري متوفر تحت النظام الحالي للتأمين ضد التعطل وذلك بموجب اتفاقات تحول للنقابات التي تقوم بالتأمين الاختياري إمكان قيامها كوكيلة عن الحكومة في إدارة التأمين الحكومي نظير منحة لمصاريفها الإدارية . . .

٣٧٨ - التأمين الاختياري بواسطة نظم خاصة : تدفع نقابات العمال لعدد محدود من العمال الفنين بموجب أنظمتها الخاصة ، إعانة عند تعطلهم ، لتكملة إعانة التعطل القانونية . على أن معظم السكان المؤمن عليهم لا يسرى عليهم هذا النظام ، وليست عندهم الوسيلة المواتية السهلة للتمتع بهذه الإعانة الإضافية ولا اعتبارات عامة . ونظرا لامتداد التأمين الاجباري إلى طبقات أكثر دخلا من بين العمال غير اليدويين ، وجب أن تهيأ الفرصة للتوسع في تطبيق نظام الإعانة الإضافية ، والطريق مفتوحة لوضع مشروعات خاصة لصناعات معينة كوسيلة لدفع علاوة إضافية على إعانات التأمين الاجباري . أما المشروعات الخاصة بالخاصات بصناعات التأمين والمصارف المالية اللذان يجري تطبيقهما حاليا فلا يمكن اعتبارهما في ضوء الاقتراحات الحالية كبديل للشروع العام . ولكن من الممكن استمرارهما بالاتفاق مع صندوق التأمين الاجتماعي ، واعتبارهما وسيلة لزيادة الإعانات القانونية . والهاد القانوني لهذه المشروعات الخاصة مقرر في المادة ٧٢ من قانون سنة ١٩٣٥ للتأمين ضد التعطل ، ولو أن مضمون هذه المادة لم ينفذ بعد . ولقد وجد أن من الممكن

في النظم الحالية الخاصة بالتأمين والأعمال المصرفية ، دفع إعانات إضافية زيادة على ما ينص عليه النظام العام ، بدون حاجة إلى دفع اشتراك من جانب المستخدمين أو الدولة والاكتفاء باشتراك رب العمل وقدره ٢ بنس أو ٦ بنسات في الأسبوع بل إن نصف هذا المبلغ يكفي لدفع إعانة إضافية محسومة ويرر عمل الحكومة بالاستمرار في أن تعهد بالتأمين في هذه الصناعات لنفس المهنات . وإذا تيسر توجيه النظام الذي قام عليه هذا التأمين إلى هذا الغرض الجديد لكان هذا مثلا طيبا لبقية الصناعات .

٣٧٩ — إعانة الإخاء : إعانة المرض هي الثمرة التقليدية لنظام التأمين الاختياري في بريطانيا . ولقد بلغ أعضاء جمعيات الإخاء المسجلة في سنة ١٩٣٩ ٥ مليون ونصف مليون شخص وقد تساوت الإعانات النقدية المنصرفة لحالات المرض في هذه السنة بالنسبة للفرد من هؤلاء الأعضاء ، مع الإعانات المنصرفة عن المرض والعجز بالنسبة للفرد طبقا لنظام التأمين الصحي . أو بعبارة أخرى ، قد تضاعف الاحتياط ضد المرض المنصوص عنه في النظام الحكومي بالتأمين الاختياري . وتشمل إعانات المرض التي تمنحها جمعيات الإخاء أيضا الحوادث على اختلاف أنواعها كما تصرف هذه الجمعيات كذلك إعانات الوفاة والأمومة وكبر السن بمقدار لا بأس به . ولقد زادت عضوية جمعيات الإخاء المسجلة منذ صدور قانون التأمين الصحي في سنة ١٩١١ زيادة مستظمة . ولكن ما زال نفع هذه الجمعيات قاصرا على أقل من ربع العدد الكلي الذي تطلب له إعانة العجز ، وقلة هذا العدد لا تبرر جعل إعانة العجز الاجبارية أقل من الحد الضروري لقوام المعيشة . وليس للحكومة أن تتخذ إجراء بالنسبة للتأمين الاختياري ضد المرض عدا أن تشجع جمعيات الإخاء هذه ، ولا ريب أن الفرض الأكبر من اقتراح جعل جمعيات الإخاء ونقابات العمال ، التي تقوم بالتأمين الاختياري ، هيئات تدير التأمين الحكومي ضد العجز ، هو تكميل التأمين الحكومي بالتأمين الاختياري .

٣٨٠ — جمعيات الصداقة غير المسجلة : ويوجد كذلك عدد غير قليل من جمعيات الإخاء غير المسجلة ، على درجات متفاوتة من القوة والمثانة المالية . وبعض جمعيات الإخاء القوية ماحقق بها جمعيات معتمدة . ولا يمكن أن يتبين بالدقة أساليب هذه الجمعيات بسبب عدم تسجيلها . ولكن الأرقام التي جمعها

المستتر أو تسمى Rowntree لمدينة نيويورك، تبين أن عدد أعضاء هذه الجمعيات بمائل عدد أعضاء الجمعيات المسجلة . ويظهر أن من الضروري لأسباب وجيهة أن تسجل كل جمعية تحصل اشتراكا نظير دفع إعانات في حالات المرض أو الوفاة وأن تخضع لأحكام القانون .

٣٨١ - نظام المعاشات الإضافية : تدفع في كثير من الميكن الآن معاشات سنوية إضافية غير معاشات كبر السن (في خدمة الحكومة المركزية والمحلية والتعليم والسكة الحديد والمنافع العامة) ، كما يتبع هذا النظام أيضا عدد كبير من الشركات . ولا يطلب من الحكومة إجراء ما غير أن تقوم بتنمية نظام تأمين المعاش الاجبارى بالتدريج ، كى يكون هناك متسع من الوقت لإعادة تنظيم مشروعات التأمين الاختيارية .

٣٨٢ - [تأمين الحياة والصدقات] : تمية التأمين على نفقات الجنازة وضد الوفاة من وجهة عامة ، وتأمين الصدقات بواسطة شركات التأمين الصناعى وجمعيات التحصيل ، قد بحثت كلها فى الملحق د وفى التعديل رقم ٢٣ فى الجزء ٢ . وقد اقترح للأسباب المبينة هناك إنشاء مجلس للتأمين الصناعى يعمل تحت إشراف وزارة الضمان الاجتماعى ولا يسعى إلى الربح وتمنح هذه الهيئة الرسمية حق احتكار التأمين العادى على الحياة لغاية حد معين مثل ٣٠٠ جنيه حتى يمنع بذلك دخولها فى الميدان العام للتأمين على الحياة . ويأخذ مجلس التأمين هذا كل أعمال هيئات التأمين الصناعى على الحياة بما فى ذلك المستخدمين وبذا يتحقق الاقتصاد بمنع المنافسة وتشجيع دفع الأقساط بدون وساطة المحصلين وقصر التأمين الاختيارى بقدر الامكان فى حدود موارد حملة البوالص . وقد وضع هذا الاقتراح بين قوسين لأنه شىء مرغوب فيه وإن كان غير جوهري .

٣٨٣ - فقد الكسب المستتل : ليس عمليا تقرير إعانة التعطل إلا فى حالات الخدمة بعقد . ويستلج الأشخاص المشتغلون فى الطبقة ٢ الحصول على إعانة التدريب إذا رغبوا فى تغيير مهنتهم . وليس من الممكن أن يقرر احتياط عام فى حالات الكسب بسبب التغييرات الموسمية ، أو لأى سبب آخر ، أما إمكانية الانتفاع بالتأمين الاختيارى معجوبا بمعونة الحكومة لبعض فئات الطبقة ٢ ، فيستلزم بحثا مستفيضا ويحتمل أن يقوم مجلس التأمين الصناعى بهذه المهمة .

٣٨٤ - الاستمرار الاختيارى و التأمين الاجبارى : الأشخاص الذين يخرجون عن نطاق التأمين الاجبارى ضد المرض أو المعاشات بسبب تغيير المهنة (أو الانتقال من خدمة بمقد الى العمل المستقل أو الى مهنة غير مأجورة) أو بسبب ارتفاع أجور العمال غير اليدويين عن الحد المقرر ، لن يكون ضروريا استمرارهم الاختيارى فى التأمين ، وهذا الاستمرار الاختيارى معمول به على نطاق واسع ، فهناك مليون مؤمن اختيارى للصحة والمعاشات سيصبح مركزهم محددًا عند امتداد التأمين الاجبارى للطبقتين ٢ و ٤ والغاء الحد الأعلى للأجر ، ولو أنه سوف تكون هناك مشاكل خاصة فى مرحلة الانتقال من النظام القديم الى النظام الجديد . فالخدمة الصحية ومعاشات التقاعد ومنحة الجنائز سيتمتع بها الجميع فى كل الأوقات نظير الاشتراكات الاجبارية . قد يقال إن الأشخاص المؤمن عليهم ضد العجز فى الطبقة ١ أو الطبقة ٢ الذين يتكون العمل المربح فى سن متأخرة من حياتهم ولكن قبل سن الاحالة على المعاش ، يجب أن يسمح لهم بالاستمرار فى التأمين للانتفاع باعانة العجز . ولكن يرد على ذلك بأن الاعانة التقديمية للعجز المتميزة عن العلاج الطبى هى بمثابة تعويض لفقد الكسب بسبب العجز ، أما فى الحالة التى نحن بصدددها فلم يكن هناك كسب وقت حدوث العجز .

الإدارة

٣٨٥ - وزارة الضمان الاجتماعى : تقوم بادارة نظام الضمان الاجتماعى ، الذى يشمل التأمين الاجتماعى والمساعدة الأدمية والتأمين الاختيارى ، وزارة الضمان الاجتماعى برئاسة وزير . وسوف تنشئ هذه الوزارة شبكة من مكاتب الضمان الاقليمية والمحلية تتولى شؤون الاعانات التقديمية والمساعدة والأموال الأخرى المتعلقة بذلك ، وسوف لا تكون هذه الوزارة مسؤولة عن العلاج الطبى الذى تتولى أمره وزارة الصحة ، ولكن ستكون هناك لجنة مشتركة مكونة من ممثلى وزارة الضمان الاجتماعى والمصالح الأخرى المختصة بالصحة والرفاهية ، لاتخاذ ما تراه لازما لمنع الأمراض وتحفيف العبء عن صندوق التأمين الاجتماعى .

ويجب أن تراعى مسألتان في تنظيم هذه الوزارة وهما على درجة كبيرة من الأهمية :

(أ) اتباع مبدأ اللامركزية وتقريب الاتصال بالمكاتب المحلية للتأمين بأنواعه لسد حاجات المؤمن عليهم .

(ب) اختيار الموظفين وتدريبهم بطريقة تقدم لخدمة الجمهور وتفهم المسائل الانسانية التي سيواجهونها في حياتهم .

٣٨٦ - قسم الترخيم : سيلحق قسم الترخيم التابع لوزارة العمل والخدمة الاجتماعية مع ادارة التأمين ضد العطله ، بوزارة الضمان الاجتماعى ، أو تباشر أعماله مكاتب الضمان المحلية اذا احتفظت به وزارة العمل والخدمة الاجتماعية .

٣٨٧ - معاشات الحرب : يستلزم تحديد العلاقة بين وزارة الضمان الاجتماعى المقترحة ووزارة المعاشات بحثاً آخر . فوزارة المعاشات بطبيعتها وزارة لمعاشات الحرب وتختص بمنح التعويضات في حالات العجز والوفاة التي تسبب عما يأتى :

(أ) الخدمة في الجيوش العاملة والأقسام الاحتياطية أثناء الحرب .

(ب) اصابات الحرب التي تحدث للبحرية التجارية وقوافل صيد الأسماك والقوارب الخفيفة .

(ج) اصابات أعضاء الدفاع المدنى الناشئة عن الحرب .

(د) اصابات الحرب للسكان المدنيين .

ويرجع انشاء وزارة المعاشات الى حرب ١٩١٤ - ١٩١٨ ومنذ ذلك الوقت لم تظهر نتيجة للاقتراحات التي وضعت من وقت لآخر ، لضم ادارة معاشات الحرب لوزارة أخرى أو إضافة أعمال جديدة من عمل الوزارات الأخرى الى هذه الوزارة ، كادارة ادانات الشيخوخة التي تباشرها مصلحة الجمارك ورسوم الانتاج .

وتملق أهمية بالغة على دفع تعويضات عادلة للعاجزين من الرجال والنساء بسبب اصابات الحرب ، وكان قد رؤى في الماضي قيام وزارة خاصة بالمعاشات بهذه المهمة . ومن ناحية أخرى سوف يكون المتعاملون مع وزارة الضمان الاجتماعى من بين المتعاملين مع وزارة المعاشات أو الذين سيتعاملون معها يوما ما . واندماج الوزارتين يؤدى الى وجود هيئة واحدة يتعامل معها أصحاب الاعانات النقدية ويساعد على إيجاد التنسيق بين معاشات الحرب واهانات الوصاية والعجز أو معاش التقاعد ، ويمنع فى الوقت نفسه ازدواج السلطة الادارية التى تباشر العمل ويسهل تكييف هذه السلطة مع الناقص التدريجى المتظفر فى معاشات الحرب . أما أن الفوائد ترجح أسباب الاحتفاظ بوزارة مستقلة لمعاشات الحرب أو لا ترجحها فهذا أمر يستدعى البحث ، وهناك مسألة مشابهة يثيرها العلاج الطبي ، وذلك أن قيام وزارة الصحة ووزارة العمل والخدمة الاجتماعية بتنظيم الخدمة الطبية الشاملة واعداد الشخص لامتثاف العمل ، يجب أن ينتفع به المصابون باصابات الحرب بدلا من أن تنشأ لهم خدمة طبية مستقلة .

٣٨٨ - سجل الأشخاص المؤمن عليهم : يتطلب التأمين الاجتماعى حفظ سجل لكل مؤمن تقيده فيه اشتراكه وأماناته . وستقل أعمال التسجيل كثيرا عما هى عليه الآن ، حيث تمسك سجلات منفصلة للتأمين من العطللة لكل من الجمعيات المعتمدة للتأمين الصحى ، مضافا اليها سجلات التويض ضد اصابات العمل والمعاشات . وهناك فوائد ومضار للاحتفاظ بالسجل مركزيا أو توزيعه على ست أو سبع جهات اقليمية .

٣٨٩ - صندوق التأمين الاجتماعى : ستفيد كل اشتراكات التأمين الاجبارى فى حساب صندوق التأمين الاجتماعى ، وتدفع منه جميع الاعانات وتعويضات التأمين الأخرى ، أما المساعدة فسوف تدفع من المسال الذى تقدمه الخزانة العامة وستقوم اللجنة الرسمية للتأمين الاجتماعى الوارد ذكرها فى النقرة التالية بتقديم تقارير دورية عن المركز المالى لصندوق التأمين الاجتماعى ، ويكون من واجبها ومن حتمها اقتراح التعديلات التى ترى ادخالها على قيمة الاشتراكات والاعانات بغية إيجاد التوازن بين ايرادات ذلك الصندوق والتزاماته .

٣٩٠ - اللجنة الرسمية للتأمين الاجتماعي : تكون لجنة رسمية للتأمين الاجتماعي على نسق اللجنة الرسمية للتأمين ضد العطالة وتخول لها الحقوق الآتية :

(أ) التقرير الدوري عن الحالة المالية لصندوق التأمين الاجتماعي وحساباته والتوصية بالتعديلات اللازمة في نظام الاشتراك والإعانة طبقاً لهذه التقارير .

(ب) إبداء الرأي في اللوائح والأوامر الإدارية قبل إصدارها مع عدم تعارض ذلك مع حق الوزير في تنفيذ حقوى هذه اللوائح والأوامر مؤقتاً لمدة ستة شهور حتى تنظر اللجنة فيها .

(ج) التقرير عن أى موضوع يحال إليها من الوزير .

(د) التقرير عن كفاية الإعانات لتقوام المعيشة ، واقتراح ما تراه لازماً لإيجاد التوازن بين فيات الإعانات وتقلبات قيمة النقد .

ملاحظة : المهام الثلاثة الأولى أشابه مهام اللجنة الرسمية للتأمين ضد العطالة ، أما المهمة الأخيرة فهى جديدة .

٣٩١ - [مجلس التأمين الصناعى] : يقوم بعمل التأمين الاختيارى بالنيابة عن الحكومة ويباشر عمله بمالية مستقلة وحقوق قانونية مع خضوعه لمسئولية الوزير العامة (انظر الفقرات ١٨١ - ١٩٢ وماحقق د) .

٣٩٢ - [الاتفاقات مع جمعيات الإخاء] : سوف تنفذ جمعيات الإخاء وظيفتها في إدارة الإعانات الإجبارية النقدية للرض ، مع احتفاظها باستقلالها المالى ، غير أن الجمعيات التى تصرف إعانات الإخاء بقدر محسوس تستطيع بالاتفاق مع وزارة الضمان الاجتماعى أن تكون وكالة تدفع إعاناتها الاختيارية وإعانات المشروع الإجبارى وبذلك تحتفظ بجزء أساسى في إنارة إعانات العجز وما قد يتبع ذلك من فائدة يجنيها الشخص لحصوله على كل اعانته النقدية في حالة العجز من مصدر واحد ، وهذه الترتيبات كما هى مبينة في الفقرات ٦٦ - ٦٩ ستسرى على جمعيات الإخاء ، وتقايات العمال التى تدفع إعانات الإخاء إذا قبلت ذلك ، وقد وضع اقتراح هذه الاتفاقات بين قوسين لأنه أمر مرغوب فيه وإن كان غير جوهرى (انظر الفقرة ٧٢) أما الاتفاقات الحالية مع نقابات العمال بخصوص إعانات التعطل فسوف تستمر كما هى عليه .

٣٩٣ — الجمعيات القانونية للصناعات الخطرة : ستكون في كل صناعة من الصناعات التي يزيد فيها خطر الحوادث والأمراض عن المستوى العادي جمعيات قانونية من أرباب الأعمال والعمال للأغراض المتوخة عنها في الفقرتين ٩١ و ٩٢ ، وسوف تنشأ أيضا تلك الجمعيات في الصناعات التي يرى أن من المرغوب فيه انشاءها بها .

٣٩٤ — استئناف قرارات الإعانات : القرارات التي تتخذها وزارة الضمان الاجتماعي أو الهيئات المخلفة بالنيابة عنها في الدعاوى الخاصة بمقدار الإعانة وشروطها ومدتها ستكون خاضعة لحق الاستئناف أمام محاكم محلية مستقلة على غرار محاكم المحكمين الموجودة حاليا ، ويمكن استئناف قرارات هذه المحاكم إلى حكم يبيئه التساج ويكون قراراته نهائية ، وستكون إجراءات هذه الدعاوى محلية وغير رسمية وموحدة علما دعاوى المعاشات الصناعية والمنحة الصناعية التي قد تختلف لإجراءات سيرها ” انظر الفقرة ٣٣٦ (ح) “ .

٣٩٥ — الاستئناف فيما يتعلق بالاشتراكات : يجوز أيضا استئناف قرارات وزارة الضمان الاجتماعي أو الهيئات التي تنوب عنها بخصوص الاشتراكات ونوع الطبقة التي حصل الدفع عنها أمام محاكم محلية مكونة من رؤساء محاكم المحكمين ، كما يجوز استئناف أحكام هذه المحاكم إلى الحسك ، والعلافة بين أحكام هذا الحسك وأحكام المحاكم العادية يجب أن تكون محل الدرس .

٣٩٦ — مرتبات الأطفال : استدعو الحاجة إلى وجود هيئة تدير شؤون المرتبات المقترحة للأطفال ، سواء باعتماد الصرف أو القيام به ، والظاهر أن أحسن هيئة يمكنها أن تقوم بهذا العمل هي وزارة الضمان الاجتماعي للأسباب المبينة في الفقرة ٧٢٤ ، غير أنه يجب على الوزارة أن تعمل متأزرة مع الهيئات المختصة لرعاية الأطفال وتعليمهم .

٣٩٧ — نصح المواطنين : من أهم عيوب تجزئة نظام الضمان الحالي ، الصعوبة التي يلقاها المؤمن عليهم في تفهم حقوقهم وواجباتهم والوصول إلى الهيئة المختصة لمعالجة حالتهم ، فضلا عما يسببه ذلك من تعطيل وضياح في وقت المؤمن عليهم يؤدي أحيانا إلى الاستياء وعدم الاهتمام ، ومع ما يتم من توحيد وتبسيط في نظام الضمان الاجتماعي الحاضر طبقا للخطة المقترحة سنا سوف تبتقى

أداة الضمان معقدة بعض الشيء ، ويجب ألا يترك الأفراد وشأنهم في تعرف كل شيء عن هذه الأداة اكتفاء بالنشرات الرسمية منهما بلغت من الوضوح .

ولذا يجب أن ينشأ في كل مكتب محلي للضمان ، مكتب استعلامات يهجا إليه كل شخص في شك أو صعوبة ليسترشده بشأن الضمانات الاجتماعية الرسمية والشبه الرسمية والاختيارية ، مركزية كانت أو محلية ، كي يساعده هذا على حل مشكلته .

٣٩٨ - الاحصاءات والمخبرات : يجب أن ينشأ قسم للاحصاءات والمخبرات بوزارة الضمان الاجتماعي تحت ادارة حكيمة ، يملك الوسائل اللازمة لنشر بحوثه والانتفاع بتجارب الأمم الأخرى في هذا السبيل كما يجب على الوزارة أن تمنح اعانات لتشجيع البحوث التي تساعد على تقليل أعباء صندوق الإعانة .

٣٩٩ - فقدان الوظيفة : يجب أن يحتاط لحل الصعوبة التي يلقاها الأشخاص المشتغلون في ادارة نظم التأمين الحالية أو في الخدمات الملحقة بها إذا فقدوا أعمالهم بسبب التغييرات التي تحدث ولم يجدوا أعمالا مناسبة لهم .

ملاحظة : ليس من المحتمل أن يحدث تغير كبير مباشر في عدد الأشخاص الذين يحتاج إليهم في ادارة خطة الضمان الاجتماعي الموحدة بالنسبة لعدد الأشخاص الذين يشتغلون الآن في أعمال التأمين الاجتماعي والخدمات المتعلقة به التي تقوم بها الحكومة المركزية والمجالس المحلية وغير ذلك من الهيئات التي تشمل الجمعيات المعتمدة وشركات التأمين وهيئات تعويض الأضرار ، فمن ناحية سوف يزيد العمل الكلي بسبب اتساع مجال الضمان الاجتماعي لامتداده الى طبقات جديدة وبسبب خلق اعانات جديدة ، ومن ناحية أخرى فان توحيد الادارة والاستعاضة عن المساعدة بالتأمين سيؤديان الى نقص عدد الموظفين المطلوبين لنفس المقدار من الضمان ، وسيقل في النهاية عدد الموظفين الذين تدعو إليهم الحاجة ، ولكن ينتظر أن يتعادل هذان العاملان في البداية ، والضمان الاجتماعي تحت النظام الجديد سوف لا يستدعي زيادة كبيرة في عدد الموظفين بل ربما لا تحدث زيادة أبدا ، كذلك قد لا يكون من المحتمل أن يصبح عدد كبير من الموظفين المشتغلين الآن زائدا عن الحاجة في وقت مبكر ، ومع كل فتوقع حدوث تغييرات

وانتقالات بين الموظفين ، ومن الضروري عند إجراء هذه التغييرات ، تأمين حقوق من يتأثرون بهذا حرصا على المصلحة العامة .

٤٠٠ - تأثير المشروع في حركة العمل : هناك مسألة أخرى تنشأ عن بعض الاقتراحات التي تضمنها التقرير ، وتؤثر في حركة العمل هيئات التأمين الحالية ، لاسيما فيما يتعلق بتعويض إصابات العمال ومنحة الجنازة ، كما أن الاستعاضة عن النظام الحالي لتعويض العمال عن إصابات العمل بالاقتراحات الواردة في التقرير (التعديل في الفقرات ٧٧ - ١٠٥) أو بأية طريقة تحوله إلى خدمة اجتماعية ، ستجعل جزءا من عمل الشركات التأمين وهو الخاص بمباشرة مسؤولية أرباب الأعمال ، زائدا عن الحاجة . و قبول الاقتراح الخاص بمنحة الجنازة (التعديل ١٨ في الفقرات ١٥٧ - ١٦٠) يؤثر كثيرا في حركة عمل التأمين الصناعي سواء بقيت أحكام قانون التأمين الصناعي الحالي سنة ١٩٢٣ أو تغيرت ، وسوف تتأثر أيضا معظم مكاتب التأمين الصناعي بالاقتراح الخاص بالغاء نظام الجمعيات المعتمدة (التعديل ٣ في الفقرات ٤٨ - ٧٦) ، وسوف لا يثير هذا خالة تدعو للتعويض عن نقصان حركة العمل ، لأن الجمعيات المعتمدة هيئات مستقلة لا تسعى للربح ولكن تأثير هذا التغيير في عمل التأمين الصناعي دنى في الواقع سيء واضح ، فاذا نفذ اقتراح تحويل التأمين الصناعي إلى خدمة عامة (التعديل ٢٣ في الفقرات ١٨١ - ١٩٢) اندمجت كل المسائل التي ستأثر بها مكاتب التأمين على الحياة الصناعية في المسألة العامة المتعلقة بالشروط التي سوف يجرى بموجبها إحلال مجلس التأمين الصناعي محل هذه المكاتب ، وفي هذه الحالة سوف لا تثار مشاكل مهمة خاصة بتعويض عن فقد حركة العمل ، إلا فيما يختص بشركات التأمين التي تباشر التأمين ضد مسؤولية أصحاب الأعمال ، ومع ذلك فهي مشكلة محدودة ، لأنها سوف تؤثر فقط في نحو ١٥٪ من التعويضات الكافية للعمال ، أما الجزء الباقي فتدفعه جمعيات المنفعة المتبادلة ، التي سوف يثير إلغاؤها مشكلة التعويض عن فقد الوظائف لا مشكلة التعويض عن فقد حركة العمل ، وليس من المناسب في هذا التقرير أن توضع اقتراحات محددة لمعالجة هذه المشكلة ، إذ يجب النظر إليها بالنسبة للنتيجة العامة المتعلقة بدفع التعويض ، في حالة تأثر المصالح الخاصة بالتوسع المتخاطر في أعمال الدولة . ولا يمكن للدولة أن تأخذ على عاتقها تعويض الأفراد إذا أصيبوا بخسارة من جراء التوسع في أعمال الدولة ، لأن الأخذ بهذا المبدأ

يوجب تعويض خسارة الأفراد الناشئة مثلا عن تغيير السياسة الخاصة بالرسوم الجمركية أو باستخدام الأراضي في أغراض مختلفة للبناء، وكل ما يمكن عمله في هذا المقام هو لفت النظر إلى أن هناك مسألة تستدعي البحث من حيث ارتباطها بالنمو المحتمل في عمل الدولة ، وتعد هذه المسألة بالنسبة لاقتراحات هذا التقرير من المسائل الصغيرة نسبيا .

الفئات المؤقتة للاعانات والاشتراكات

٤٠١ - نورد فيما يلي الفئات المؤقتة للاعانات والمرتببات والمنح المقترحة بالنسبة لمستوى الأسعار بعد الحرب كالمبين في الفقرة ٢٣١ :

إعانة التعطل والعجز والتدريب :

ثلاثا في الأسبوع

- | | |
|----|---|
| ٤٠ | رجل وزوجة لا تكتسب (إعانة مشتركة) |
| ٢٤ | رجل وزوجة تكتسب وغير مستحقة للاعانة |
| ٢٤ | رجل واحد أو امرأة واحدة في سن ٢١ أو أكثر |
| ٢٠ | رجل واحد أو امرأة واحدة من سن ١٨ إلى ٢٠ |
| ١٥ | الأولاد أو البنات سن ١٦ - ١٧ |
| ١٦ | امرأة متزوجة مؤمن عليها وتكتسب وتكون مستحقة للاعانة |

* معاش التقاعد (بعد دور الانتقال) .

الحد الأساسي

- ٤٠ رجل وزوجة لا تكتسب (معاش مشترك)
رجل واحد أو امرأة واحدة أو رجل وزوجة تكتسب أو زوجة
مؤمن عليها وزوج لم يصل إلى سن المعاش (معاش منفرد)
٢٤ الإضافة على الحد الأساسي بسبب التأجيل نظير كل سنة من سن
الأجيل :
٢ على المعاش المشترك
١ على المعاش المنفرد

إعانة الأمومة (١٣ أسبوعاً) :

- ٣٦ امرأة متوجة تكتسب وتقوم بدفع اشتراكاتها أو تقرر اعفاؤها
منها تحصل ، مع منحة الأمومة على :

٢٤ " إعانة الوصاية :

مرتب العائل :

- لكل معول فوق سن الحصول على مرتب الأطفال وتصرف
١٦ للشخص الذي يحصل على إعانة التعطل أو العجز أو التدريب .

مرتب الأطفال :

- لكل طفل يحصل عائله على إعانة أو معاش ، ولكل طفل بعد
الطفل الأول في الحالات الأخرى ، والمرتبات تدرج حسب السن
٨ لكل الأطفال ، بالإضافة إلى المرتبات المقررة بحسب النظام الحالي

* معاش التقاعد وإعانة الوصاية وإعلان للنقص الجزئي بسبب المكاسب الأخرى .

المعاش الصناعي

(أى المعاش الذى يستحقه العامل إذا عجز عن العمل
بسبب اصابات العمل أو أمراض الصناعة)

للعجز الكلى ٢/٣ الأجر الأسبوعى بشرط ألا يزيد عن
٣ جنيهاً فى الأسبوع ولا يقل عما كان
يدفع له كإعانة عجز ومرتب عائل .
للعجز الجزئى معاش بالنسبة لنقص القوة على الكسب .
الزواج المنحة : لغاية ١٠ جنيهاً تبعاً لعدد الاشتراكات .
الأمومة ٤ جنيهاً .
الجنائز (١) :

للبالغين ٢٠ جنيهاً .
سن ١٠ - ٢٠ سنة ١٥ جنيهاً .
سن ٣ - ٩ سنين ١٠ جنيهاً .
أقل من ٣ سنوات ٦ جنيهاً .
المنحة الصناعية : تحددها اللوائح (الفقرة ٣٣٤) .

٤٠٢ - حددت فئات الإعانات الخاصة على أساس الاعتبارات الآتية :

(١) يجب أن تكون هناك فئة موحدة سواء أكانت مشتركة أم منفردة ،
لحالات التعمل أو العجز والتدريب ، ويجب توافر هذا الشرط فى الفئة
الأساسية لمعاش التقاعد ، وتطبق الفئة المشتركة بصرف النظر عن السن .
أما الفئة المنفردة فيجب أن تكون النسبة للأشخاص الذين تقل سنهم عن
٢١ سنة أقل منها للراشدين .

(١) لا تمنح منحة الجنائز لأى شخص فى سن الستين عند بدء تنفيذ المشروع .

(ب) يجب أن تكون إعانة الأمومة للزوجات اللاتي يكسبن أعلى كثيرا من الإعانة المنفردة للتعطل أو العجز ، بينما يجب أن تكون إعانتهم عن التعطل أو العجز أقل من النية المنفردة .

وهذه الفئات الخاصة يجب أن تطبق على جميع النساء المتزوجات بصرف النظر عن السن .

(ج) يجب أن تكون إعانة الترميل في دور التعديل أكثر من النية المنفردة للتعطل والعجز .

(د) أن تكون إعانة الوصاية للأرملة التي تحصل على إعانة لكل طفل من أطفالها كافية لقوام العيش بدون حاجة إلى العمل وأن تنقص الإعانة بنسبة مكاسب الأرملة .

(هـ) أن تقل الزيادة التي تصرف علاوة على المعاش الأساسي عند تأجيل التواعد عن العمل عن القيمة الحسابية الكاملة لمدة التأجيل ، حتى يتمضم المؤمن عليه وصندوق التأمين الاجتماعي فائدة هذا التأجيل .

(و) تقل إعانة الأولاد والبنات في حالة التعطل والعجز شلنا عن مرتب الإعانة ، ويعنى هذا صرف مبلغ يقل شلنا في حالة تعطل أو مرض الأولاد والبنات أنفسهم ، عما إذا كانوا حالة على شخص متعطل أو مريض . ومع أن الفرق ليس هاما ، لكنه يحقق العدل من وجهة أن الأولاد والبنات الذين في هذه السن سيكونون في كنف أناس أكبر سنا يكتسبون ، ويمكن عندئذ أن يعال هؤلاء الأولاد والبنات بجزء من هذه المكاسب .

أما إذا امتنع الكسب وجب تدبير العيش للولد أو البنت وللراشد الذي يعوله أو يعولها .

٤٠٣ — نيين فيما يلي فئات الاشتراكات الأسبوعية المؤقتة المقترحة للحصول على فئات الإعانة المؤقتة :

نساء			رجال			
اشترك مزدوج	أرباب الأعمال	الشخص المؤمن عليه	اشترك مزدوج	أرباب الأعمال	الشخص المؤمن عليه	
شئا	شئا	شئا	شئا	شئا	شئا	
٦/—	٢/٦	٣/٦	٧/٦	٣/٣	٤/٣	الطبقة ١ : سن ٢١ وما فوق
٥/—	٢/—	٣/—	٦/٣	٢/٩	٣/٦	» ٢٠ — ١٨
٤/—	٢/—	٢/—	٥/—	٢/٦	٢/٦	» ١٧ — ١٦
—	—	٣/٩	—	—	٤/٣	الطبقة ٢ : من ٢١ وما فوق
—	—	٣/—	—	—	٣/٦	من ٢٠ — ١٨
—	—	٢/—	—	—	٢/—	» ١٧ — ١٦
—	—	٣/—	—	—	٣/٩	الطبقة ٣ : سن ٢١ وما فوق
—	—	٢/٦	—	—	٣/—	» ٢٠ — ١٨
—	—	١/٦	—	—	١/٦	» ١٧ — ١٦

ملحوظة — إذا أقيمت منحة الزواج أمكن إنقاص اشتراك المؤمن عليهم الأتالي في سن ٢١ وما فوق ، وفي سن ١٨ — ٢٠ في الطبقتين ١ و ٢ ، في كل حالة بمقدار ٣ بنات .

٤٠٤ — يقوم تحديد الاشتراكات النسبية للرجال والنساء للحصول على الإعانات المختلفة على اعتبارات شرحها إخصائى الحكومة فى الفقرات ١٨ و ٢١ و ٢٩ فى مذكرته ، ومن وجهة التعطل فقد أدخل تغيير على النظام الحالى بإضافة الفرق بين الفئة المشتركة للرجل والمرأة والفئة المفردة للرجل إلى اشتراك الرجل

حتى يزيد بذلك اشتراك الرجل نسبيا عن قيمة اشتراك المرأة ، وقد طبق هذا المبدأ أيضا في حالة العجز ، عند وضع نظام الإعانة المشتركة ومرتب الإعالة ، وبالرغم من تعادل فئات الإعانة للرجال والسيدات كل على أفراد ، فإن نسبة زيادة مجموع الاشتراكات التي سيدفعها الرجال حسب المشروع الجديد على اشتراكاتهم الحالية هي نسبة أكبر من نسبة الزيادة في اشتراكات النساء ، إذ زاد الاشتراك المزدوج للرجل الراشد من ٤٤ بنسا كما هو الحال الآن إلى ٧٢ بنسا أي أكثر بقليل من الضعف بينما زاد الاشتراك المزدوج للمرأة الراشدة من ٣٧ بنسا الآن إلى ٧٢ بنسا أي أقل من الضعف ، كما زاد اشتراك المستخدم من ٢٢ بنسا إلى ٥١ بنسا واشتراك المرأة من ١٩ بنسا إلى ٤٢ بنسا .

٤٠٥ — تشمل الاشتراكات الواردة في البند ٤٠٣ اشتراكا مخصصا لخدمات الصحة وإعداد الشخص لاستئناف العمل طبقا لما يلي :

سن	ذكور	إناث
٢١ وما فوق	١٠ بنسات	٨ بنسات
» ٢١ - ١٨	» ٨	» ٦
» ١٨ - ١٦	» ٦	» ٦

وهذا الاشتراك في الطبقة ١ مقسم تقريبا على أساس $\frac{1}{4}$ بنس يدفعها صاحب العمل ، أما الباقي وقدره $\frac{1}{2}$ بنس أو $\frac{1}{2}$ بنس فيدفعه المستخدم في حالة الراشدين . وفي الطبقتين ٢ و ٤ يدفع الأشخاص المؤمنون كل الاشتراك . والمأمول أن يحصل الأشخاص المؤمنون ومن يعولونهم مقابل هذه الاشتراكات على العلاج الطبي الشامل والخدمات التي تعدهم لاستئناف العمل ، بما في ذلك العلاج العام والخاص والعلاج بالمستشفى وبالمنزل والترييض وغير ذلك من الخدمات الملاحقة بدون تحصيل أجر العلاج ، وهذا كما سبق القول سيكون موضع بحث فيما يتعلق بالناحية المالية وتنظيم الخدمة الصحية المقترحة في الفقرة ٤٣٧ حتى إذا اقتضت الحال تحصيل اشتراك إضافي نظير العلاج بالمستشفى سواء بطريقة الدفع الاختياري أو الدفع عند العلاج عدلت الاشتراكات المقترحة .

٤٠٦ — قد تحتاج فئات الاشتراكات المقترحة للأولاد والبنات وبخاصة في الطبقتين ٢ و ٤ إلى إعادة النظر في ضوء السياسة التعليمية ومن المرغوب

فيه إدخال الأولاد والبنات في مشروع الضمان الاجتماعي في سن مبكرة لياثفوه، غير أن طريقة معاملتهم ستوقف على تحسن السياسة التعليمية .

٤٠٧ - الإعانات والإشتراكات المقترحة أعلاه خاصة بالأشخاص الذين تبلغ سنهم ١٦ سنة فما فوق ، ولا يمكن قبل البت في السياسة التعليمية وضع اقتراحات محددة تسرى على الأولاد والبنات الذين تقل سنهم عن ١٦ سنة، والمبدأ العام يقضى بأنه حتى سن ١٦ سنة على الأقل يجب أن ينظر إلى الأولاد والبنات من الوجهة التعليمية ، وعند ما يشتغلون للكسب يجب قيامهم مع مخدوميهم بدفع اشتراكات التأمين على أن يسير تعليمهم والإشراف عليهم جنباً إلى جنب مع ما يدفع لهم من إعانات تقديية .

٤٠٨ - يجب النظر إلى الفئات العامة والاشتركاات الميينة في الفقرتين ٤٠١ و ٤٠٣ كوضع يقبل البحث ، فيما إذا كان من المرغوب فيه أو من الممكن تهيبته طبقاً للظروف الخاصة المدينة في الحالات الآتية :

(١) تحديد قيمة أقل للإعانات (غير معاشات التقاعد والصناعة) يقابلها فئة قليلة للاشتراكات في مناطق ومين معينة .

(ب) تحديد قيمة أعلى للإعانات (غير معاشات التقاعد والصناعة) يقابلها قيمة أعلى للاشتراكات في لندن وبعض المناطق الأخرى حيث يرتفع مستوى المعيشة ارتفاعاً كبيراً (الفقرتين ٢١٤ - ٢١٥) .

(ج) تغيير توزيع الاشتراك المزدوج (المشترك) بين أرباب الأعمال والعمال ، بزيادة نصيب صاحب العمل منها في هاتين الحالتين : (١) إذا كانت قيمة الأجر الأسبوعي تقل عن حد معين ، أو (ب) إذا كان المبلغ الذي يصرف كأجر ويخص منه اشتراك المؤمن عليه أقل من حد معين .

(د) تعيين اشتراك مخفض لمدة الاستخدام القصير الأجل كيومين أو ثلاثة أيام فقط .

(هـ) تعيين اشتراكات مخفضة للأشخاص الذين يشتغلون بعمود تحت التميرين .

ويتوقف البحث العملي في هذه المسائل إلى حد كبير على المستوى العام للإعانات والاشتركاات التي تحدد نهائياً ، وهي مسائل مناسبة . يصح أن تبحثها لجنة شبيهة باللجنة الرسمية المقترحة للتأمين الاجتماعي .

الباب الثاني عشر

الضمان الاجتماعي والسياسة الاجتماعية

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

الالتزام الأول - مرتبات الأطفال

٤١٠ - الالتزام الأول من الالتزامات الثلاثة التي تتعاقب بخطة الضمان يتضمن مشروعا عاما لمرتبات الأطفال ، وهذا يعني أنه ستدفع نفقة للتأمين بشؤون الأطفال نظير الإشراف المباشر على صيانتهم والعناية بهم ، والفرض قائم على حججين ترتبط أحدهما بالأخرى :

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

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

١٢٤ - ثانياً ، 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 في الماضي في حالات كثيرة تحت نظام إعانة التعطل عن العمل والمساعدة ضد التعطل. وسوف يتعذر ضمان العمل ، وهو الالتزام الأخير والأهم من التزامات الضمان الاجتماعي الثلاثة ، بدون تسهيل حرية انتقال العمل والموارد الأخرى بعد الحرب أكثر مما كانت عليه في الماضي وهذا لا يتحقق الا بتوسيع الثقة بقدر الامكان لكل إنسان بين قيمة دخله أثناء العمل وقيمه عند التعطل عن الكسب ، ولا يمكن الاحتفاظ بهذا الفرق الكبير لأصحاب العائلات الكبيرة الا بتقليل إعانتهم في حالة التعطل والعجز ، أو بمنح مرتبات للأطفال أثناء الكسب وعدمه .

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

أو أكثر وسوف يأخذ ١٢ شلنا لهؤلاء الأطفال عندما يكون معانا أو على المعاش ،
بينما لا يأخذ هذا المبلغ وقت ارتزاقه . ومن أجل هذا فان لم تكن أجرته تساوى
هذا 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 عندما لا يكون العائل المسئول كذلك ، قد
وضع على أساس متوسط أسبوعى قدره ٨ شلنات فى الأسبوع حسب أسعار بعد
الحرب المؤقتة وذلك بالإضافة إلى المزايا العينية الحالية . ومن الوجهة العملية
يجب ألا تكون النفقات موحدة بل متدرجة حسب السن لأن حاجات الأطفال
تزيد بسرعة مع السن . ومن الوجهة العملية أيضا يجب أن يراعى فى المبلغ النقدي
الذى يدفع كرتب حسب كل سن ، المزايا العينية المخصصة لهذه السن . ولن يكون
من المرغوب فيه محاولة إحلال المرتبات النقدية للأطفال كلها أو معظمها محل
المساعدة العينية . ويجب ألا يكون مبدأ السياسة الاجتماعية إعفاء الآباء من
كل مسؤوليات بل مساعدتهم على فهم مسؤولياتهم والقيام بها . ولكن قد تكون
هناك أسباب وجيهة تدعو لزيادة التوسع فى المزايا العينية وهو ما يؤثر على المرتب
النقدي المطلوب حسب الأعمار المختلفة . وليس من المستطاع هنا أن نعمل أكثر
من تحديد متوسط المرتب الاضافى المقترح نقدا أو عينا بثمانية شلنات أسبوعيا .

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

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

٤٢٤ - أما عن إدارة مرتبات الأطفال فانه سواء كان نظام دفع المرتبات أسبوعيا أو شهريا ، أو بالبريد أو شخصيا ، فانه يجب وجود مصلحة لها مكاتب في كل ناحية مستعدة لاستلام الطلقات واعتمادها ومراقبة الصرف . ويبدو أن وزارة الضمان الاجتماعي هي السبيل الواضح لتحقيق هذا الغرض حتى ولو جعلت المرتبات عامة . فاذا كانت المرتبات فقط للأطفال التاليين للطفل الأول وأضيف مرتب الطفل الأول على اعانات العجز والتعطيل ، فان الحاجة تشتد لاستخدام وزارة الضمان الاجتماعي في هذا الشأن . والسبيل الآخر الذي يترأى لنا هو أن تستخدم المؤسسات الخاصة بالطفولة 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 ، والخلطة الطبيعية تكون في ترك إدارة المرتبات النقدية لوزارة الضمان الاجتماعي ، أما الإشراف على الأطفال والعناية بهم فيترك للمهيات المختصة بالصحة والتعليم مع وضع ترتيبات تكفل التعاون المركزي والمحلي بين هذه الهيئات .

٤٢٥ - النتائج العملية التي تستخرج من هذا البحث هي :

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

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

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

الالتزام الثاني - الخدمات الصحية وإعداد المؤمن عليهم لاستئناف العمل

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

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

- (١) ألا يتولى تنظيمها الوزارة المختصة بالتأمين الاجتماعي ، بل السلطات المسؤولة عن صحة الشعب المعنية بالاحتياجات الإيجابية والوقائية والعلاجية .
- (٢) أن تقدم لكل شخص عند الحاجة بدون دفع اشتراكات .

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

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

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

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

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

٤٣١ - ولكن لهذا الاقتراح نتيجة تجب مراعاتها ، فالقرار يضع مشروعا للتأمين الاجتماعى الاجبارى بصرف المنفلر 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 الطبي على جميع هذه الطبقات وعلى كل فرد فى كل طبقة . ويجب أن تشمل من يعولهم (الزوجات) فى الطبقة ٣ - و (الأطفال) فى الطبقة ٥ - وإذا أدرج اشتراك للعلاج الطبي فى اشتراك التأمين فإن الاشتراكات سوف لا تشمل ٩٠٪ من السكان (وهم الأشخاص المؤمنون حاليا ومن يعولونهم) كما هو مفروض فى تقرير لجنة التنظيم الطبي بل سوف يشمل ١٠٠٪ من السكان . وسوف لا يثنأ

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

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

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

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

٣٣ - وورد فيما بلى أهم الاعتبارات المتعلقة بالاختيار بين هذين السبيلين :

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

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

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

٤٣٤ — هناك مسألة لها أهمية ثانوية فيما يختص بالعلاقات بين مشروع التأمين الاجتماعى والنظام المالى للمستشفيات ، وهى معرفة ما اذا كان الاشخاص غير القادرين على الكسب ويتناولون اعانة عاجز عند دخولهم أى مؤسسة ، يجب أن يدفعوا نصيبا فى مقابل إقامتهم بصفة "مصاريف فندق" . وهذه المسألة يصعب أن تكون محل بحث إذا نظرنا الى الاذانات القليلة التى يقدمها نظام التأمين الصحى الأهلى الحالى ، ولكن يمكن القول بأنه اذا كان مشروع التأمين الاجتماعى يقدم اعانات فى المستقبل كافية لسد نفقات الطعام واحتياجات الوقود بالنسبة للشخص المؤمن عليه ومن يعولهم ، فانه من المعقول طالما أن هذا الشخص يحصل على طعامه ووقوده فى المستشفى وليس فى منزله ، أن تخصص النفود التى كانت معينة لهذا الغرض لحساب المستشفى . وعلى كل حال فالمسألة ليست لها أهمية كبيرة فيما يختص بمالية المؤسسة من حيث العلاج ، وذلك لأن المبلغ الذى يمكن ادخاره لمناسبة غياب الشخص المؤمن فى المستشفى لا يزيد على ٤ شلن فى الأسبوع ، ولكن اذا كان عدلا أن 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 كإجراء له أهميته فى تحسين صحة الأمة ، وهذا الاجراء يتضمن أولا تغيير المادة الشائعة ، وهى التفور من زيارة طبيب الأسنان حتى يعطى الدواء ويرغم صاحبه على ذلك ، والعمل على ايجاد روح الرغبة والاستعداد لزيارة الطبيب والفحص الدورى . ويتضمن هذا الاجراء فى الوقت نفسه التدرج فى تنظيم الخدمة الطبية فى محيط أوسع بحيث تكفى لإجابة هذه الرغبة التى سيعمل على خلقها . وليس

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

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

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

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

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

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

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

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

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

الالتزام الثالث - كفالة العمل

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

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

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

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

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

رابعا - وهو الأهم - أن ضمان الدخل 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 التمسيم على استخدام كل سلطات الدولة الى أى مدى يتطلبه الأمر ، لضمان فرصة معقولة للعمل المنتج ولا نقول لضمان الاستمرار المطلق للعمل .

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

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

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

٢٤٤ - أن بحث المسائل والأموال اللازمة لهذا الالتزام الثالث من مشروع الضمان الاجتماعى خارج عن نطاق هذا التقرير. وقد يقال إن المشروع نفسه سيكون له تأثيرى لتحقيق هذا الالتزام، فإن دفع اعانات البطالة فى أكرم نطاق يتفق مع الاحتفاظ بتنتل الأيدى العاملة بحسب مقتضيات السوق والدوافع الى التماس العمل، ورفض التعود عن العمل من شأنه أن يحتفظ بقوة العمال الشرائية اذا بدأ الهبوط التجارى وبذلك يخفف من وطأة الهبوط. وهذه النتيجة مستتلة 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 مالىته 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 إيراداته، فاذا توفر المسال فى الصندوق فى السنوات الطيبة وأنفق ما فيه فى السنوات السيئة - بل استدين عليه - فانه يمكن ادارة أمور الصندوق على نحو يجعل له تأثيرا آخرى فى توطيد الطلب العام للأيدى العاملة، وهذا يستبعد أية محاولة لتخفيض الاشتراكات الطيبة أو زيادتها فى السنوات السيئة، لمنع الصندوق من تمكيس الفائض فى الحالة الأولى أو الأستدانة على حساب البطالة فى الحالة الثانية. والواقع أنه يمكن الحصول على أكبر ميزة للتأمين الاجتماعى

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

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

التخلص من العوز كغاية ممكنة عمليا بعد الحرب

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

٤٤٥ — ان الخطوة الأولى في تقدير الموارد الاقتصادية المحتملة للجماعة بعد الحرب الحاضرة هي أن نستعرض ما كانت عليه قبل الحرب. وقد استخدمنا فيما سبق من التقرير لتشخيص حالة العوز البحوث الاجتماعية التي أجراها باحثون نرويجيون في بعض المراكز الصناعية الرئيسية في بريطانيا بين سنتي ١٩٢٨ و١٩٣٧، كما أن استخدمنا أيضا لنبين أن جملة موارد الجماعة كانت كافية لجعل العوز

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

وفي "بريستول" كانت الأسرة المتوسطة من طبقة العمال تستمتع بمستوى للعيشة يعلى ١٠٠٪ فوق الحد الأدنى من مطالها فبينما كانت أسرة في كل تسع أسر في بريستول في سنة ١٩٣٧ في حالة عوز واضح كانت أسرتان من كل خمس أسر لديها ما يزيد على حاجتهما بمقدار النصف. وقد ظهر مثل هذا التفاوت في كل بحث. ويمكن إيضاح هذا التفاوت بطريقة أخرى وهى مقارنة الفائض عند الذين كان عندهم فوق الحد الأدنى ، بالهجر 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. وفي يورك حيث اتخذ المستر وتري في سنة ١٩٣٦ حدا أدنى أعلى من ذلك بكثير - أعنى أن مستوى الحاجات المعيشية يشمل أكثر من مجرد الضروريات المادية من طعام وكسوة ووقود ومسكن - كان الفائض عند طبقات العمال الثلاث التى تعيش فوق هذا المستوى يبلغ على الأقل ثمانية أضعاف جملة العجز عند الطبقتين اللتين تعيشان دون هذا المستوى ، ولذلك كان من الممكن إلغاء العوز قبل الحرب الحاضرة بإعادة توزيع الدخل بين طبقات العمال ذوى الأجور من غير أى مساس بالطبقات التى هى أحسن حالا . ولا تقول هذا الدعوى الى قصر إعادة توزيع الدخل على طبقات ذوى الأجور ولا لنذهب الى أن الناس ينبغي أن يقتنعوا باجتنااب العوز بمجرد ما يكفى للحياة . وإنما نقول هذا لأنه دليل مقنع على أن إلغاء العوز قبل الحرب الحاضرة مباشرة كان من الميسور في حدود الموارد الاقتصادية للجماة ، فكان العوز فضيحة لا داعى لها وكان سببا قلة العناية بمنعها .

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

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

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

و ١٩٣٦ تشمل الحرب العظمى الماضية . والمغزى في هذه الحالة مشجع فمن الخطأ أن نفرض أن الحرب الحاضرة لابد أن ينتهى بها التقدم الاقتصادي ببريطانيا أو لبقية العالم — فبعد أربع سنوات من الحرب وانصراف الجهود عن إنتاج النافع الى إنتاج وسائل التدمير بين سنى ١٩١٤ و ١٩١٨ ، تلا ذلك فترة من الصراع الاقتصادي ، ولم تتح فرصة للتجارة لدوامة لانتماش من صدمة الحرب ، ثمرت على بريطانيا فترة بطالة عامة في صناعاتها الأساسية . ومع ذلك وعلى الرغم من فترة الدمار والتمتد ، ظلت العوامل الدائمة في التقدم المادى — أعنى الرقى الفنى وقدرته لجماة الانسانية على التكيف تبعاً لمتطلبات الأحوال الجديدة — سائرة في مجراها ، فكانت الثروة الحقيقية للفرد في المتوسط ببريطانيا التى تقلصت أموالها المستثمرة فيما وراء البحار وفتحت أسواق صادراتها وكثير العاطلون فيها ، كانت هذه الثروة أعلى مادياً في سنة ١٩٣٨ مما في سنة ١٩١٣ . وقد تكون الحرب الحاضرة أعظم تخريباً وتدميراً ، ومن المحتمل أن تم ما بدأتها الحرب الماضية من استنفاد أموال بريطانيا المستثمرة فيما وراء البحار وحرمانها مورد آخر للكسب في الخارج بواسطة سفنها ، وبهذا وبغيره ستغير الحرب البيئة الاقتصادية التى يعيش فيها البريطانيون ويعملون . وقد يدعو ذلك الى إعادة تكيف الأحوال على وجه حاسم ومؤلم في بعض الوجوه ولا بد من فترات انتقال شديدة الصعوبة ، ولا أمل في أوقات رضية في المستقبل القريب ، ولكن الاعتقاد بأن الصعوبات لا يمكنه تذليلها وأن القدرة على التكيف صارت تعوز الشعب البريطانى وأن الرقى الفنى قد انتهى أو يمكن أن ينتهى ، وأن البريطانيين في المستقبل قد قضى عليهم بالفاقة الدائمة لأنهم سيكونون قد انفقوا ما ادخره آباؤهم ، هذه هى روح الهزيمة التى لا مبرر لها والتي 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 في متناولنا . أما كيف يؤمل المشروع فأمر ثانوى وإن كان مشكلة حقيقية لأن القول بأن العبء كله إذا وزع توزيعاً حسناً يمكن حمله ليس معناه أنه يمكن حمله في الواقع ما لم يوزع توزيعاً حكيماً والتوزيع الحكيم للعبء هو الغرض الذى ترمى إليه ميزانية

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

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

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

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

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

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

(ج) أن ينفذ مشروع للضمان الإجتماعي هو عبارة عن كفاية الدخل مع تعديله من التكاليف الإدارية غير الضرورية وكافة وجوه الإشراف الأخرى .

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

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

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

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

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

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

ومثل هذه القرارات لا يمكن أن يتخذها الا البرلمان . فاذا وافقت حكومة جلالة الملك على الاقتراحات الرئيسية التى يتضمنها التقرير ، فإننا نقترح أن تكون الخطوة الأولى هى أن يعرض على البرلمان مشروع بالموافقة على إدخال نظام التأمين الاجتماعى وما يتصل به من خدمات وفق المبادئ المذكورة 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 — فإن وضع هذا المشروع موضع التنفيذ طبقا لمقترحات التقرير يستدعى الفاء قوازين عدة والاستعاضة عنها بقانون أو اثنين ووضع عدة لوائح بالتفاصيل ، ومن شأن درس التشريع الجديد المقترح أن يهيء للبرلمان فرصة حسنة لتقدير المشروع فى صورة مجسمة . وكل اللوائح التفصيلية ستعرض على البرلمان قبل تنفيذها .

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

وضع الخطط للسلم في وقت الحرب

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

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

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

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

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

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

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

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

٤٦١ - إن التحرر من العوز لا يمكن فرضه بالإكراه على ديمقراطية من الديمقراطية ولا يمكن إعطاؤه بمجرد إعطاء بل يجب أن تكسبه الديمقراطية بجهودها، وكسبه يتطاب شجاعة وإيماناً وإدراكاً للوحدة القومية، شجاعة لمواجهة الحقائق والصعاب والتغلب عليها، وإيماناً بالمستقبل وبالمثل العليا للإنصاف والحرية التي ظل آباؤنا قرناً بعد قرن متأهبين للموت في سبيلها، وإدراكاً للوحدة القومية يتغلب على المصالح الخاصة لأية طبقة أو فريق. وإن 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.

الامضاء

٢٠ نوفمبر سنة ١٩٤٢

(و. هـ. بيغريدج)

تتمة

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

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

محمد كبرى