

AMERICAN UNIV. IN CAIRO LIBRARY
3 8534 01044 7732

6 F
19
42
44
45

Library of
The American University
at Cairo

Dappy is the man that
findeth wisdom and
the man that getteth
understanding .+ .+ .+

PROVERBS 3-13

Ex libris datis
in memoriam
James Polk Mc Kinney
Pittsburgh, Pennsylvania

الدكتور

فؤاد مرسى

مدرس الاقتصاد السياسى بكلية الحقوق
بجامعة فؤاد الأول

AMERICAN UNIVERSITY
LIBRARY
CAIRO

HV
443
M8K7
1952

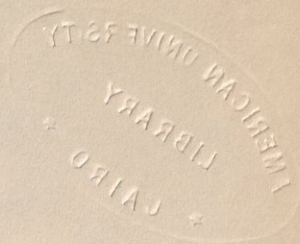
قانون الضمان الاجتماعى

يونيه ١٩٥٢

نشرت بمجلة « القانون والاقتصاد » التى يصدرها أساتذة
كلية الحقوق ، العدد الثانى — السنة الثانية والعشرون

مطبعة جامعة فؤاد الأول

١٩٥٢



~~331.2544~~
~~M835~~
Mach.

٣٦٨، ٤
٢ ف. ق

٢٥٦١

31050

قانون الضمان الاجتماعي

للككتور فؤاد مرسى

مدرس الاقتصاد السياسى بكلية الحقوق فى جامعة فاروق الأول

أفلحت وزارة الشؤون الاجتماعية فى أن تحمل البرلمان على أن يصدر فى صيف سنة ١٩٥٠ قانوناً « للضمان الاجتماعى » يرتب للفقراء معونة على عاتق الدولة ، ويعهد فى تنفيذه إلى مصلحة مختصة أنشأها هى « مصلحة الضمان الاجتماعى » . ولا يصدر فى مصر مثل هذا القانون فى كل يوم . فكان لذلك خليقاً بأن يتلقفه جيلنا من الاقتصاديين بالعرض والتحليل . وأغلب الظن أن لم يؤخرهم عن هذا العمل إلا نأبيهم التقليدى عن المباحث الاجتماعية من الاقتصاد التطبيقى ، وإلا مشاغلهم التى لا تنتهى من المضاربات النظرية البحتة . ولعلمهم بعد قد وجدوا فى القانون نفسه عذراً لهم . فقد قضى بأن يبدأ تنفيذه من أول فبراير من السنة التالية ، وفى الجهات التى يعينها تبعاً وزير الشؤون الاجتماعية ، على أن يتم سريانه على جميع الأراضى المصرية فى مدة لا تتجاوز إثنى عشر شهراً من تاريخ البدء فى تنفيذه .

والآن وقد بلغ هذا المشروع الاجتماعى عامه الأول ، وصار تطبيقه شاملاً لكل أرض مصر ، فيحمل إلى فقرائها معونة من الدولة مباشرة ، يجدر أن تخصص له هذه الدراسة ، فنستعرض فيها القانون التشريعى ومدى ما يقرر من حماية ، ثم نحلل بعدها المشروع الاقتصادى وما تضمن من مبادئ ونظم . وغنى عن البيان أنه لا يفصل القانون التشريعى عن المشروع الاقتصادى سور من أسوار الصين القديمة ، وليس النص القانونى هنا سوى الشكل الذى أفرغت فيه المبادئ .

الاقتصادية . وإنما تدعونا لهذا التقسيم الرغبة في الوضوح ، وهو ضرورة علمية لا مرأى فيها .

المبحث الأول

عرض قانون الضمان الاجتماعي

جاء قانون الضمان الاجتماعي بنوعين من المعونة الاجتماعية ^(١) ، وتبعاً لذلك يتضمن هذا القانون نظامين للمعونة هما نظام المعاشات ونظام المساعدات . ويعنى كل نظام منهما بفئات معينة من الفقراء . فالمعاش الاجتماعي مقرر للمعوزين عاجزين عن الكسب . أما المساعدات الاجتماعية فقد منحت لفئات أخرى من الفقراء أقل بؤساً . والفئات هنا وهناك بينها القانون على سبيل الحصر ، وإن أباح لوزير الشؤون الاجتماعية أن يضيف بقرارات منه فئات أخرى إلى من يستأهلون المساعدة الاجتماعية . على أن فئات المستحقين للمعاش الاجتماعي هي بغير نزاع تلك التي وضع من أجلها قانون الضمان الاجتماعي . فقد عني بها القانون عناية واضحة ، وفصلها تفصيلاً كبيراً ، وخصص لها الجزء الأوفى من أحكامه . فمن الطبيعي أن نقف عندها طويلاً .

الفصل الأول

نظام المعاش الاجتماعي

هذا هو النظام الذي ابتكره قانون الضمان الاجتماعي ، وقصد أن ينتفع به جميع المعوزين عاجزين عن الكسب ، أي جميع أولئك الذين تقعد بهم الظروف

(١) القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠ بالضممان الاجتماعي . الوقائع المصرية . العدد ٨٢ بتاريخ ١٧ أغسطس سنة ١٩٥٠ .

عن العمل وتركهم بغير دخل على الإطلاق أو بدخل بخسته الحياة فهو لا يكفي
لاشباع الضروريات .

فئات المستحقين .

لكل مواطن مصرى الحق فى الحصول على المعاش الاجتماعى . وللاجنبي
فى مصر نفس الحق بشرطين هما :

(أولاً) أن يكون قد أقام فى مصر إقامة مستمرة لا تقل عن عشر سنوات
سابقة مباشرة على تقدمه بطلب المعاش .

(ثانياً) أن يكون قانون الدولة التى ينتمى إليها بحيث يحيز المعاملة بالمثل .

وقد أوردت المذكرة الايضاحية للقانون فى تبرير حق الأجانب فى الانتفاع
بالمعاش أن المشرع المصرى قد (نظر نظرة حرة راعى فيها السبق فى التسامح
والانسانية^(١)) . وأكدت الحكومة هذا المعنى حين قال ممثلها فى مجلس النواب :
(ان المعونة من حيث هى معونة لا تعرف وطناً ولا تعرف فروقاً بين الناس^(٢)) .
وهذا صحيح . ولكن الواقع أن الأجانب المقيمين يساهمون بدفعهم للضرائب
فى توفير المبالغ التى تخصص لتمويل نظام المعاش الاجتماعى . فمن العدالة أن يكون
لفقراهم حظ الاستفادة منه ، خاصة وأن عددهم قليل لا يمكن أن يكون عبثاً حقيقياً
على ميزانية المشروع . والواقع أيضاً أن حق الأجانب فى الانتفاع من نظام
المعاش الاجتماعى مستمد من حقهم فى أن يتمتعوا بالأمن فى الدولة المصرية ،
وهو مرفق يجب أن يتساوى أمامه جميع سكان مصر . وأخيراً فإن هذا الحق

(١) مضبطة مجلس النواب . الهيئة النيابية العاشرة . دور الانعقاد العادى الأول .
الجلسة الرابعة والثلاثون . بتاريخ ٢٧ يونيه ١٩٥٠ ، الوقائع المصرية ، ١٦ أكتوبر
سنة ١٩٥٠ ص ١٣٨ .

(٢) مضبطة مجلس النواب . المرجع السابق ص ٤٢ .

محدود في العمل بشرط المعاملة بالمثل ، وهو شرط يتكفل بإيجاد أساس قانوني كاف لانتفاع الأجانب بنظام المعاش ^(١) .

وسواء كان طالب المعاش مصريا أو أجنبيا فيجب أن يكون من إحدى الفئات الأربع التي ذكرها القانون وهي الأرامل ذوات الأولاد والأيتام والعاجزون عن العمل عجزا كليا والأشخاص الذين بلغوا سن الشيخوخة . ومعنى ذلك أن المشرع قد قصر حق الانتفاع بالمعاش على فئات معينة من السكان هي أشدهم حاجة إلى المعونة . ويعترف المشرع بقسوة هذا الاختيار ، وبأنه قد (تركت نتيجة له بعض فئات بأكملها كالمتعطلين عن العمل) . ولمثل هؤلاء ولغيرهم قد وضع نظاما احتياطيا هو نظام المساعدات الاجتماعية . فما هي فئات الفقراء المستحقين للمعاش ؟

أولا — فئة السيوخ المسنين :

يستحق معاش الشيخوخة كل رجل متزوج أو غير متزوج ، أو امرأة لا زوج لها ، سواء كانت لم تتزوج على الإطلاق ، أو تزوجت وطلقت ، أو مات عنها زوجها ، وسواء ترك لها أولادا أو لم يترك ^(٢) ، بشرط أن يثبت رسميا أنه أو أنها قد بلغ أو بلغت من العمر ٦٥ سنة . فإن لم توجد وثيقة رسمية تثبت هذه السن ، استدل عليها بالفحص الطبي الذي تدخل في تقديره اعتبارات أهمها عدم قدرة الشخص على العمل .

وهكذا يجعل القانون من الشيخوخة سببا للمطالبة بالمعاش الاجتماعي ، باعتبار أنها قرينة على عدم القدرة على العمل وكسب العيش . ولكن سن الشيخوخة في القانون سن متأخرة ، قل من يبلغها من الفقراء . خاصة وأن عدد السنين التي يقدر للفرد في مصر أن يعيشها هي في المتوسط ٣٠،٢ سنة للذكور و ٣١،٥ سنة للإناث ^(٣) .

(١) يلاحظ هنا أن بعض البلاد كإنجلترا وفرنسا لا تشترط في الأجانب للانتفاع بنظامها الاجتماعية سوى الشروط التي تتطلبها في مواطنيها .

(٢) من الممكن أن يكون للمرأة المسنة أولاد لم يبلغوا السابعة عشر عاما .

(٣) الدكتور محمد مظلوم حدى ، مبادئ الاقتصاد التحليلي ، الطبعة الثانية ، ص ٢٠٥

ثانياً — فئة العجزة :

كل شخص يكون عاجزاً عن العمل عاجزاً كلياً يستحق معاش العجز الكلي ، ويشترط لذلك في مثل هذا الشخص :

١ — أن يكون رجلاً متزوجاً أو غير متزوج ، أو امرأة لا زوج لها على النحو الذي يبيناه .

٢ — أن يتراوح عمره بين ١٧ و ٦٥ عاماً حتى يخرج عن فئتي الشيوخ والأولاد .

٣ — أن يثبت أنه عاجز عاجزاً كلياً ، أى غير قادر على القيام بأى عمل لكسب عيشه ، سواء كان العجز نهائياً أو قابلاً للشفاء ، وبغض النظر عن سبب هذا العجز ، أكان المرض أو الحادث الطارئ أو الحالة الملازمة منذ الولادة . ويثبت العجز بالفحص الطبي . ويستعاض عن الفحص في الحالات الظاهرة باقرار من رئيس مكتب الضمان الاجتماعى بالقسم أو المركز الذى يقيم فى دائرته طالب المعاش ، وذلك رغبة فى تبسيط الاجراءات واختصار الوقت . وقد صدر قرار وزارى يعرف العجز الكلى الظاهر بأنه العجز الناشئ عن إحدى حالتين ، بتر الأطراف فيما فوق الرسغ أو الركبة ، وفقد العينين كاملاً ، فليس يكفى مجرد فقد الأبصار . وفى هاتين الحالتين يرجع العجز لأسباب ظاهرة تبدو لأول وهلة لكل إنسان ، ولا تستدعى معرفتها إماماً بالطب ولا خبرة واسعة فيه .

ثالثاً — فئة الأرامل زوات الأولاد :

تستحق معاش الأرامل كل أرملة تقل سنها عن ٦٥ عاماً ، ترك لها زوجها المتوفى ولداً أو أكثر منها ، يعيشون معها ، ولم تزوج . والفكرة هنا هى حماية الأرملة العاجزة عن كسب عيشها وعيش أولادها اليتامى وحماية هؤلاء اليتامى

الذين لولا المعاش لاضطرتهم أهم إلى العمل على صغر سنهم . ويجب في مثل هذه الأرملة الأم :

- ١ — أن يكون قد توفي عنها زوجها ولم تنزوج بعد .
 - ٢ — أن يقل عمرها عن ٦٥ سنة ، فإن زاد عنها دخلت في فئة الشيوخ .
 - ٣ — أن يكون زوجها المتوفى قد ترك لها ولداً أو أكثر منها .
 - ٤ — أن يكون هؤلاء الأولاد في معيشة واحدة معها .
- وسنرى حالا من هو الولد في قانون الضمان الاجتماعي^(١) . وإنما نذكر الآن أن المتوفى قد يترك أكثر من أرملة تنطبق عليها الشروط السابقة . وعندئذ فإن كلا منهن تستحق معاش الأرملة .

رابعاً — فئة الأيتام :

ويدخل فيها جميع الأولاد الأيتام الذين توفي والداهم ، والذين توفي آباؤهم وتزوجت أمهاتهم ، ومجهولو الأب أو الأبوين ، بشرط ألا تزيد سن الاناث منهم عن ١٧ سنة والذكور عن ١٣ سنة أو ١٧ سنة إذا كان هؤلاء الذكور عاجزين عن العمل عجزاً كلياً أو ملتحقين بالمدارس أو المعاهد التي يعينها وزير الشؤون الاجتماعية . جميع أولئك الأيتام يستحقون ما يسمى بمعاش الأيتام .

وتلك هي الرعاية التي أعدها قانون الضمان الاجتماعي لليتامى ، وقصرها عليهم دون سائر الأحداث . فالقانون لا يحمي سوى الطفولة اليتيمة . بل إنه لا يحميها كلها . فيتيم الأم لا تدركه رعاية القانون . ويتيم الأب الذي لم تنزوج أمه قد لا ينظر القانون إليه إن لم تدخل أمه في إحدى فئات المستحقين الأخرى .

وقد رأى القانون أن يقف معونته لليتامى عند سن الثالثة عشرة . واعتمد في هذا التحديد على أن مرحلة الالتزام في التعليم تنتهى في مصر عند الثانية عشرة .

(١) ويمكن تعريفه بأنه كل من لا يزيد سنه عن ١٣ سنة ، إلا إذا كان أتي أو كان عاجزاً عجزاً كلياً أو كان ملتحقاً بدراسة فنية معينة فيجب ألا يزيد عمره عن ١٧ عاماً .

فترك القانون بعدها عاماً للولد يفترض أن يتمرن خلاله على حرفة أو صناعة يتعيش منها . كما بنى هذا التحديد على فكرة أخرى ، مألوفة في مصر . وهى أن فقر الناس كثيراً ما يدعوهم لتشغيل أبنائهم في سن مبكرة تتجاوز أحياناً نصوص القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٣٣ ، وهو القانون الذى ينظم عمل الأحداث ويحظر تشغيلهم قبل الثانية عشرة .

على أن معونة القانون لليتامى قد تستمر بعد سن الثالثة عشرة حتى السابعة عشرة . وذلك في الحالات المعينة الآتية :

١ — إذا كان الأولاد اليتامى من البنات المعولات . إذ تبدو لهن فرصة الزواج من السادسة عشرة ، وبذلك يستغنين عن معونة الدولة . وإلا فليس أمامهن سوى العمل لكسب عيشهن .

٢ — إذا كان الأولاد عاجزين عجزاً كلياً عن العمل وكسب العيش . حتى إذا بلغوا السابعة عشر عاماً دخلوا في زمرة العجزة .

٣ — إذا كان الأولاد ملتحقين بمدارس أو معاهد عينها وزير الشؤون الاجتماعية ، والفكرة في ذلك هى تمكين أولئك اليتامى من إنهاء مرحلة التعليم المتوسط^(١) . وتلك محاولة ناجحة لتشجيع الدراسة الفنية . ومن يطالع قرار الوزير في هذا الشأن^(٢) يتبين على الفور أن المدارس والمعاهد المعينة ، سواء كانت حكومية أو أهلية ، إنما تتكون في أغلبها من المدارس الصناعية والزراعية والتجارية والفنية . فاذا ما بلغ اليتيم هنا سن السابعة عشرة ، تخلى عنه قانون الضمان الاجتماعى ، سواء أفلح في دراسته أو لم يفلح .

(١) المذكرة التحضيرية . المرجع السابق ص ١٣٨ .

(٢) الوقائع المصرية ، ٢٩ يناير سنة ١٩٥١ ، العدد ٩ ، قرار بشأن المدارس والمعاهد التى يجوز للطلبة الملتحقين بها الحصول على معاش .

شروط الاستحقاق .

تلك هي الفئات التي يمكن أن تطلب الانتفاع بنظام المعاش الاجتماعي . ولكن ليس يكفي في الشخص أن يكون من إحدى هذه الفئات حتى يستحق المعاش . بل يجب أن يجمع إلى عجزه عن الكسب شرط الفقر الشديد ^(١) . فالنظام قاصر عن حماية كل الفقراء . ويعتذر المشرع عن هذا التصور ويبرره بقوله : (ليس من شك في أن المشروع الحالي ينبغي أن يكفل الضمان الاجتماعي لكل فئة في المجتمع تحتاج إلى مثل هذا الضمان . لكن هناك مبررات قوية دعت إلى ألا يشمل المشروع كل الفئات . فالأعباء المالية لمشروع كامل ترهق خزانة الدولة ... كذلك روعي أن مشروعا ليس لنا في تطبيقه سابق تجربة يجب أن ينفذ بحذر في المراحل الأولى من مراحل الأخذ به ^(٢)) . ومن هنا أعطى المشرع أولوية لبعض فئات الفقراء ، على أساس أنها أولى الناس بالمعاونة والرعاية نظراً لأن ظروفها تقعد بها عن الحصول على الحد الأدنى من ضروريات المعيشة .

أولاً — شرط العجز عن الكسب . الفئات الأربع التي يمكنها الانتفاع من المعاش الاجتماعي عاجزة عن الكسب ، إما لعجزها عن العمل كما في حالة الشيخوخة وهي التي تبلغ سن الخامسة والستين أو تزيد عليها ، وحالة العجز الكلي عن العمل لفقد القدرة الجثمانية عليه ، وإما لرعاية بناء الأسرة وصحة النشء كما في حالة الترميل مع الأولاد المعولين ، وحالة اليتيم مع صغر السن . فان قدرة هؤلاء جميعاً على الكسب معدومة أو ضئيلة . ومع أن العجز عن الكسب مفروض في جميع هذه الفئات ، فليس ما يمنع الشخص طالب المعاش

(١) لم يضع المشرع شروط استحقاق المعاش الاجتماعي وضماً صريحاً . قارن مثلاً القانون الفرنسي الصادر في ١٤ يولييه سنة ١٩٠٥ حيث يقول في مادته الأولى : (كل فرنسي لا دخل له سواء كان قد بلغ من العمر ٧٠ عاماً أو كان مصاباً بمرض لا شفاء منه يجعله عاجزاً عن توفير ضروريات الحياة بعمله يتلقى الإعانة المقررة في هذا

القانون) . Cf. L. Duguit. Manuel. Paris 1923 .

(٢) المذكرة التحضيرية . المرجع السابق . ص ١٣٩ .

من أن يكسب فعلا شيئاً من الدخل أيا كانت وسيلته إليه ، وإنما يجب أن يكون على الرغم من ذلك فقيراً ، شديد الحاجة إلى المعونة الخارجية المستمرة .

ثانياً — شرط الفقر الشديد . قد يكون فقر طالب المعاش لعدم وجود دخل له على الإطلاق ، أو لوجود دخل لا يكفيه الحد الأدنى من المعيشة . والمشرع حريص على أن يقصر رعايته هنا على « أشد فئات المجتمع حاجة إلى المساعدة ، والى ليس هناك سبيل آخر إلى توفير العيش لها »^(١) . فالفئات التى تقرر لها المعاش الاجتماعى هى أقل فئات المجتمع قدرة على إعالة نفسها ، وهى أشدها فقراً ، وأكثرها حاجة الى المعونة . حتى لقد اعترف وكيل وزارة الشؤون الاجتماعية فى تصريح له بأن هدف المشروع هو كفالة المعيشة لكل من لم تواته الظروف لمواجهتها بمعونة الدولة « غير مضطر لالتماسها من طريق التسول »^(٢) . فالمعاش الاجتماعى يكافح الفقر الذى يقضى إلى التسول ، ولا يكافح سواء . وفى ذلك يسلم المشروع بوجود عوامل فى النظام الاجتماعى يتسبب عنها الفقر ولا يمكن التغلب عليها بغير مساعدات خارجية مستمرة ، ويقرر مسئولية الدولة فى توفير الطمانينة الاقتصادية والاجتماعية بين الأفراد من أموال الميزانية العامة باعتبار أن معونة المعوزين واجب على الدولة وحق من حقوق الأفراد^(٣) .

وتلك هى الفكرة التى ضمنتها أغلب الدول قوانينها ، وجاءت بها وثيقة حقوق الانسان العالمية فقررت أن (اسكل فرد الحق فى أن يعيش فى مستوى يوفر له صحة جيدة ودخلا مناسباً لنفسه ولأسرته ، ويضمن له الغذاء الصالح والكساء الواقى والسكن الصحى والرعاية الاجتماعية ، وله الحق أيضاً فى أن ينعم

(١) المذكرة التحضيرية . المرجع السابق . ص ١٣٨ .

(٢) الأهرام . بتاريخ ١٧ يونيه ١٩٥٠ .

(٣) تصريح وزير الشؤون الاجتماعية السابق فى الأهرام بتاريخ ٢٤ يونيه ١٩٥٠ .

بالضمان في حالات العجز والمرض والشيخوخة والترمل واليتم والبطالة وعند نقص أية وسيلة من وسائل المعيشة الضرورية بسبب ظروف خارجة عن إرادته^(١).

على أن نظام المعاش الاجتماعي أضيق نطاقاً وأقل حماية مما جاء به إعلان حقوق الإنسان العالمي . فهو أول محاولة في مصر لتقرير حق الفقراء في المعونة الاجتماعية . وبينما جاء هذا الحق صريحاً مؤكداً في مختلف نواحي قانون الضمان الاجتماعي ، فإنه لا يتمتع به سوى أشد الناس حاجة إلى المعونة الخارجية ، دون كل الأشخاص الذين يعجزون عن إعالة أنفسهم . والقانون من هذه الناحية محاولة للتوفيق بين حاجة أولئك المعوزين إلى المعونة وبين ضرورة عدم انفاق أكثر مما يطيقه دافعو الضرائب وما تخصصه الدولة لمثل هذا الغرض الاجتماعي من ميزانيتها .

فئات المعاش .

ولنفس هذه الاعتبارات حدد القانون فئات المعاش المخصصة لكل فئة من فئات المستحقين ، كما حدد أن تدفع الدولة المعاش الاجتماعي نقداً ، وبصفة دورية في بداية كل شهر ، وأن يقدم لصاحبه أساساً حيث يقيم .

وفيما عدا ذلك فقد راعى المشرع أن بعض من يستحقون المعاش قد يحصلون دخلاً من أى جهة كانت ، وأنهم مستطيعون أن يستخدموه في إشباع بعض حاجتهم ، ويستغنوا بمقداره عن معونة الدولة . ومن هنا ميز بين المعاش الكامل وبين المعاش الجزئي .

أولاً — المعاش الكامل :

لا يستحق المعاش الكامل إلا كل طالب للمعاش ليس له دخل على الإطلاق . والأصل في تعريف الدخل أنه كل إيراد يجيء بصفة دورية من مصدر ثابت ،

(١) المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان .

وإنما يوسع قانون الضمان الاجتماعي في معناه ويعتبر من الدخل جميع الإيرادات أيًا كان نوعها ، وسواء كانت مستمرة أو متقطعة أو عارضة ، ومن أي مصدر جاءت ، كإيراد الأراضي والمباني وكسب العمل والأرباح الصناعية والتجارية والمكافآت والمنح والهبات والاعانات .

للدخل إذن هنا معنى عام يشمل كل إيراد يأتي طالب المعاش . ومع ذلك يستثنى القانون من هذا التعريف طائفة من الإيرادات ، لا يعتبرها من الدخل . وقد توخى باستثناءها تشجيع طالب المعاش على العمل وكسب العيش كلما استطاع إليه سبيلا ، والاستغناء بذلك عن معونة الدولة له . وفيما يلي هذه الدخول المستثناة :

١ — المساعدات التي يقدمها غير الأقارب أو الأقارب غير الملزمين بالنفقة .
أما النفقة التي يؤديها القريب المكلف بها فتعتبر من الدخل .

٢ — المبالغ التي تقابل القيمة التجارية للمباني أو لأجزاء المباني المملوكة للأسرة التي تستحق المعاش إذا كانت هذه المباني مخصصة لسكنى الأسرة نفسها .
والخلاصة أنه لن يتمتع بالمعاش الكامل إلا المعدمون تماما ، وإلا الذين لا تتجاوز دخولهم حدود الإعفاءات المقررة . فالمعدمون ومن في جوارهم ، أي أن المتسولين وأشباه المتسولين ، هم وحدثهم الذين يمكنهم المطالبة بالمعاش الكامل . ويختلف هذا المعاش بحسب فئات المستحقين وبحسب عددهم ، كما يختلف بحسب مكان إقامتهم في الريف أو المدن ، وفيما يلي جدول بفئات المعاش الكامل الشهري أعدته وزارة الشؤون الاجتماعية لرجال الضمان الاجتماعي ^(١) .

(١) وزارة الشؤون الاجتماعية . الضمان الاجتماعي في عشرة أسئلة .

تكوين الأسرة		في حالة الإقامة بالمدينة		في حالة الإقامة بالقرية	
جنيه	مليم	جنيه	مليم	جنيه	مليم
رجل أو امرأة لا زوج لها .	٤٠٠	١	٠٠٠	١	٠٠٠
رجل وزوجته . . .	٩٠٠	١	٤٠٠	١	٤٠٠
رجل وزوجته وولد . . .	٢٠٠	٢	٦٠٠	١	٦٠٠
رجل وزوجته وولدان . . .	٥٠٠	٢	٨٠٠	١	٨٠٠
رجل وولد	٧٠٠	١	٢٠٠	١	٢٠٠
رجل وولدان	٠٠٠	٢	٤٠٠	١	٤٠٠
رجل وثلاثة أولاد . . .	٣٠٠	٢	٦٠٠	١	٦٠٠
أرملة وولد	٧٠٠	١	٢٠٠	١	٢٠٠
أرملة وولدان	٠٠٠	٢	٤٠٠	١	٤٠٠
أرملة وثلاثة أولاد . . .	٣٠٠	٢	٦٠٠	١	٦٠٠
يقيم واحد	١٠٠	١	٨٠٠		٨٠٠
يتيمان	٦٠٠	١	٢٠٠	١	٢٠٠
ثلاثة أيتام	١٠٠	٢	٦٠٠	١	٦٠٠
أربعة أيتام	٦٠٠	٢	٠٠٠	٢	٠٠٠

ثانياً — المعاش الجزئي :

لا يستحق المعاش الكلي إلا كل طالب للمعاش ليس له دخل ، فإن كان له أى دخل خفض معاشه بمقداره ، الأمر الذى قد يفضى بطالب المعاش إلى أن يرفض طلبه إذا بلغ دخله الصافى مثل ما يستحق من معاش كامل إجمالى .

والفكرة فى هذا التنظيم هى قصر معونة الدولة على المحتاجين إليها ، وفى حدود هذه الحاجة نفسها . وتثبت الحاجة بالعجز عن الكسب مع الفقر الشديد الذى يدل عليه عدم وجود الدخل لطالب المعاش . فإذا كان له أى إيراد

يعتبره القانون دخلاً ، لم تتوفر الحاجة الموجبة للمعونة . وعندئذ فإن مدى المعونة يقتصر على رفع دخول أصحاب المعاش إلى المبالغ التي حددها القانون أصلاً لكل من ليس له دخل على الإطلاق . أى أن صاحب المعاش يستحق عندئذ معاشاً جزئياً هو عبارة عن المعاش الكامل المقرر مخصوصاً منه قيمة دخله .

غير أن القانون قد عاد بعدها فاستحسن من مستحقي المعاش أن يعملوا وأن يكسبوا الرزق من أبوابه الممكنة ، ولذلك جاء باستثناء هام لا يحسب بمقتضاه من الدخل الناتج عن العمل والذي كان يجب خصمه من المعاش الكامل سوى ما يزيد منه على ما يوازي ٤٠ ٪ من قيمة المعاش الاجمالي الكامل قبل الخصم . فإذا فرض أن كان المعاش الاجمالي الكامل يبلغ ٢٠٤٠٠ جنيهاً في السنة . وكان لطالب المعاش دخل من عمله مقداره ١٠ جنيهاً ، فإنه لا يخصم هذا المبلغ كله من قيمة المعاش ، وإنما يخصم منه مبلغ ١٠٨٤٠ جنيهاً فقط هي ما يزيد من الدخل على ما يوازي ٤٠ ٪ من قيمة المعاش الكامل .

ولكن يجب أن يكون هذا الدخل نتيجة لعمل طالب المعاش . ولا يهم في ذلك أن يكون عمله في بيته أو في خارجه ، وسواء كان لحساب غيره أو لحساب نفسه . والقانون صريح في التعبير عن هذا المعنى ، ولو أنه يعرف هذا الدخل بأنه (الناتج من كسب العمل والصناعات المنزلية وتربية الدواجن) . فالعبرة هي بأن يكون العمل مصدر الدخل ليتحقق الغرض من الاستثناء وهو تشجيع مستحق المعاش على أن يعول نفسه . وذلك جانب إنشائي في قانون الضمان الاجتماعي ، لا بد أن يوفر بمرور الوقت قسطاً من تكاليفه .

وكسب العيش من العمل أيسر في الريف منه في المدن ، وبخاصة إذا كان هذا العمل هو تربية الماشية أو الدواجن . وقد أعدت وزارة الشؤون الاجتماعية بالتفاهم مع وزارة الزراعة تقديراً للدخل السنوي الصافي لطائفة من الماشية

والدواجن مما يستعين به أهل الريف ويمكنهم أن يتعيشوا منه . وفيما يلي بعض البيانات التي جاءت في هذا التقدير :

بالجنهات	الدخل السنوى الصافى	بالجنهات	الدخل السنوى الصافى
٢	العنزة	٢٥	الجاموسة ذات اللبن .
٤٠	البطة	١٥	البقرة ذات اللبن .
٤٠	الأوزة	٥	العجل
٣٠	الدجاجة	٤	الشاة
		٢	السكبش

ويبدو أن هذه البيانات هي التي يجب أن يعول عليها موظفو مصلحة الضمان الاجتماعى عند تقدير الدخل بغض النظر عن حقيقته . وهى لذلك مصدر خطر على صاحب المعاش كلما زادت عن حقيقة دخله . ويجب أن تكون موضع دراسة مستمرة ، وحبذا لو تفاوتت التقديرات بحسب أقاليم مصر .

كيفية تقرير المعاش

بنيت فئات المعاش التي ذكرناها على أسس لم يحاول المشرع أن يخفى شيئاً من صراحتها . فقد قدرت وزارة الشؤون الاجتماعية فئات المعاش المختلفة أولاً على أساس توفير ما يحتاج اليه الفرد (ليعيش في أقل مستوى يمكن أن يعيش فيه آدمى) . وثانياً على أساس الشك في كل تقدير أوردته والتنبية الى (ضرورة أخذ النتائج التي وصلت اليها الأبحاث في تقدير تكاليف الحياة في مصر بشيء من الحذر) . ولكن من الغريب بعد ذلك التحذير أن تدعونا الوزارة الى أن (نطمئن الى أن البحوث التي تمت إنما تعطى أساساً صالحاً لتقدير المعاشات ^(١)) !

(١) المذكرة التحضيرية . المرجع السابق . ص ١٣٩ .

لقد وضعت تقديرات المعاش على أساس أن يوفر لصاحبه أقل مستوى يمكن أن يعيش فيه آدمى . وتوصل القانون لتحديد هذا المستوى بالرجوع إلى بعض البحوث التى يشك القانون نفسه فى دقتها . فاستقدمت وزارة الشؤون الاجتماعية الخبراء من الخارج . وأوفدت الباحثين الاجتماعيين متعاونين مع مصلحة الإحصاء إلى مختلف أنحاء مصر ، فدوا دراستهم إلى ٤١ قرية موزعة فى مديريات القطر ومدينتى القاهرة والاسكندرية وثلاث من عواصم المديريات . واشتمل البحث على مرحلتين ، مرحلة اختيار المقاييس التى يعتمد عليها ، ومرحلة تطبيق هذه المقاييس . وشمل البحث فى المرحلة الأولى ١٥,٦٤٣ أسرة عدد أفرادها ٧٢,٤٢٤ ، وفى الثانية ١٧,٥٥٩ أسرة عدد أفرادها ٨٥,٥١٩^(١) . وانتهت من هذه البحوث جميعاً إلى حساب تكاليف المستوى الأدنى للعيشة . ويتلخص هذا الحساب فى أن لفقرء مصر ثلاث حاجات معينة هى الغذاء والكساء والسكنى وحاجة رابعة غير معينة تضم كل المتنوعات التى يمكن أن يحتاج إليها فقير .

أولاً — الغذاء :

طلبت وزارة الشؤون الاجتماعية من اللجنة الدائمة للتغذية فى وزارة الصحة أن تحدد (أقل غذاء يلزم يومياً لغير المشتغلين من الرجال والنساء فى فئات السن المختلفة) ثم حسبت تكاليف هذا الغذاء على أساس ما ورد فى النشرة الأسبوعية الرسمية عن أسعار المواد الغذائية فى أسواق القاهرة للأسبوع الواقع بين ٢٣ و ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٤٩^(٢) . فتيبنت أن التكاليف الشهرية فى المدينة أو القرية تبلغ :

غذاء الرجل ١٠٨ قرشاً

(١) تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب عن مشروع قانون بالضمان الاجتماعى .

ملحق مضبطة مجلس النواب . المرجع السابق . ص ١٤٧ .

(٢) كان الرقم القياسى عندئذ يبلغ حوالى ٢٩٠ ٪ مما كان عليه قبل الحرب العالمية الثانية .

غذاء المرأة ٩٧ قرشاً

غذاء الطفل إلى ١٧ سنة ٦٥ »

يضاف إليها إعداد الطعام في المدن ، وقدرها ٢٠٪ من تكاليف الغذاء للفرد الذي يعيش بمفرده مع إضافة ١٠٪ عن كل فرد آخر يقيم معه ، وقدر نصف هذه النسب جميعاً لتكاليف إعداد الطعام في الريف .

ولم تبين مذكرة القانون التحضيرية فكرة تفصيلية عن القيمة الغذائية التي تلزم يومياً لغير المشتغلين ، حتى تمكن مناقشتها على نحو سليم . ومن هنا كان علينا أن نقدم هذه الفكرة معتمدين على بعض ما كتبه الاقتصاديون المشتغلون بالمسائل الاجتماعية في إنجلترا وفرنسا .

فالغذاء اللازم للحياة أو للعمل يتكون من ثلاث مقومات هي : المواد الزلالية ، والمواد الدهنية ، والمواد النشوية . وهي جميعاً تولد في الجسم حرارة بنسب معينة . ويعبر عن القيمة الحرارية أى الطاقة لوزن معين من هذه المواد بالكالورى . فهو الطاقة المستمدة من المواد الغذائية والمحولة إلى حرارة وعمل لتأمين بقاء الجسم ونموه ^(١) . ولما كانت الكالوريات لازمة للجسم لعدة أغراض ، فهي تزوده بما يعوضه وينميه ، وتضمن له الحرارة والطاقة ، فان الكالوريات اللازمة لكل شخص تختلف بحسب اعتبارات السن والنوع والعمل المؤدى . وفيما يلي بيان بمقدار الكالورى الضروري يومياً لكل فرد كما حددته السلطات البريطانية في خلال الحرب الماضية ^(٢) .

٢١٠٠ كالورى

صبي في السابعة

٢٨٠٠ كالورى

صبي في الحادية عشرة و بنت في الثالثة عشرة

(١) L. Baudin. La consommation dirigée en France en matière d'alimentation. Paris 1942 p. 11.

(٢) Florence. Labour. London. 1949. p. 94.

(٢)

امرأة عادية النشاط	٢٩٠٠ كالورى
رجل عادى النشاط	٣٥٠٠ كالورى
رجل جم النشاط	٤٥٠٠ كالورى

أما الشخص البالغ الذى وزن حوالى ٦٠ كيلو جراما ، المستلقى فى فراشه للراحة ، والذى لا يؤدى سوى الجهد اللازم لتناول غذائه ، فيطلب جسمه ١٨٠٠ كالوريا فى اليوم ، يضاف إليها ٧٠٠ وحدة أخرى عن أقل عمل يتطلب مجهوداً عقلياً^(١) .

ومن الطبيعى أن يتمتع كل غذاء بقيمة كالورية معينة . ولذلك يجب على كل شخص أن يوزع القيمة الكالورية المطلوبة يومياً على أنواع مختلفة من الطعام ، كل على حسب مقدرة الشرائية . ويمكن القول بأن أقل الناس مقدرة على الشراء فى فرنسا يلزمهم يومياً حوالى ٢٠٠٠ كالورى ، يمكن أن تتوفر فيما يلى من الغذاء^(٢) :

٣٠٠	جراما من الخبز
١٠٠	جراما من اللحم
٢٠	جراما من الدهن
٤٠	جراما من السكر
٥٠	جراما من الخضروات الجافة
٣٠٠	جراما من البطاطس
٤٠٠	جراما من الخضروات الطازجة
١٠٠	جراما من الفاكهة .

Baudin. op. cit. p. 17.

Baudin. op. cit. p. 35.

(١)

(٢)

مثل هذه القيمة الغذائية يجب أن تتوافر لكل بالغ فقير فى فرنسا كما يتضمن بقاءه العادى ، وإلا هددته نقص تغذيته بالهلاك^(١) . فكم كالوريا يضمنها لصاحب المعاش ذلك المبلغ الذى قدرته لجنة وزارة الصحة ثمنا لطعامه ؟ هذا ما لم تدلنا عليه المذكرة التحضيرية لقانون الضمان الاجتماعى .

ثانياً — الملبس والسكن والمشتريات :

قدرت وزارة الشؤون الاجتماعية تكاليف الكساء اللازمة للأسرة الفقيرة على أساس « من الواقع وفى ضوء ما أشار به ذوو الخبرة مما يلبسه الناس فى الأوساط الشعبية »^(٢) !! وهكذا بغير دراسة علمية صحيحة توصلت اللجنة إلى الأرقام التالية معتمدة على الأسعار الحقيقية التى تباع بها الأقمشة فى الأسواق .

التكاليف الشهرية بالقرش		النوع
فى الريف	فى المدن	
٢٧	٣٠	رجل . .
٣٣	٣٤	امراة . .
١٢	١٤	طفل إلى ١٧ سنة

وعلى ضوء أرقام أخرى مشكوك فى صحتها وضعت الوزارة تقديراتها الخاصة بتكاليف السكنى . فقد اتخذت أساساً لتقديراتها متوسط ما تدفعه الأسرة الفقيرة إيجاراً لسكنائها . واسترشدت فى ذلك « بتعداد سنة ١٩٤٧ حين بلغ المتوسط الشهرى لايجار المساكن ٥٠ قرشاً فى القاهرة و ٣٥ قرشاً فى الاسكندرية » !! ولا يمكن بحال أن تكون هذه الأرقام مرشداً سليماً لمتوسط إيجارات المساكن

(١) يقدر ما كان يستهلكه العامل المصرى قبل الحرب العالمية الثانية بحوالى ٢١٩٩ كالورى فى اليوم .

(٢) المذكرة التحضيرية . ص ١٣٩ .

حالياً ، فهذه الأخيرة أكثر ارتفاعاً بغير نزاع . ولكن الغريب أن الوزارة ترفض هذه الأرقام ، لا لهذا السبب ، ولكن لأنها (أعلا مما يدفعه الناس فعلاً إيجاراً لسكنائهم ^(١)) ! وتبرر الوزارة هذا المنطق بقولها (إن الأسرة الفقيرة يندر أن تغير مساكنها) ، وأنه تبعاً لذلك لم ترتفع القيمة الإيجارية عما كانت عليه قبل الحرب !

وقد تخلص القانون من كل هذا البحث المتناقض ، فافترض مبلغاً هو ٤٠ قرشاً شهرياً لإيجار بيوت الأسر الشعبية التي تقيم في المدن . أما سكان الريف فقد تبين للوزارة أن أقل من ٤ ٪ منهم هم الذين يتكفون إيجاراً لسكنائهم ، وأن الغالبية العظمى من أهل القرى يعيشون في بيوت يملكونها ، ولهذا اكتفى بأن يحسب لهم عشرة قروش شهرياً لمواجهة ما قد يحتاج إليه مسكن الأسرة الفقيرة من ترميمات !

أما المتنوعات التي يمكن أن تواجه مثل هذه الأسرة كتكاليف أثاث البيت والاضاءة وما إلى ذلك مما لا غنى للناس عنه من ضروريات الحياة ، فقد اعتمد البحث في تقديرها على بحث كان قد أجرى في عام ١٩٤٤ على « عينة » تشمل حوالي ٢ ٪ من سكان مدينة الاسكندرية ^(٢) . وقد اتضح من ذلك البحث أن تكاليف مثل هذه الضروريات تبلغ حوالي ١٠ ٪ من جملة المصروف الشهري بعد استبعاد جميع المنبهات والمكيفات وأقساط الديون ، على أساس أن الغاية من نظام المعاش هي تمكين الناس من استيفاء مجرد حاجاتهم الضرورية .

بعد أن أوردت المذكرة التحضيرية هذه التقديرات ، أكدت لكل من تروعه ضالتها أنها لم تأخذ في اعتبارها سوى (تكاليف المستوى الأدنى للمعيشة) . ثم تمادت المذكرة في توضيحها فاعترفت بأن ما قدر من فئات للمعاش (دون

(١) المذكرة التحضيرية ص ١٤٠ .

(٢) المذكرة التحضيرية ص ١٤٠ .

ما يكفي لسد حاجات الانسان الضرورية! ^(١) وهو اعتراف خطير يبرره المشرع باعتبارات جدية بالنظر . والواقع أن المشرع هنا حريص على :

١ — ألا يرهق ميزانية الدولة . وقد قدرت لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب تكاليف المشروع في سنته الأولى ، وباعتبار أن صرف المعاشات لن يبدأ إلا منذ أبريل سنة ١٩٥١ ، بحوالى ٤٠٠ ألف جنيه ، استبعدت نصفها توقعاً لعدم صرفه ، فلم تطلب تدير سوى ٢٠٠ ألف جنيه في ميزانية ١٩٥١/٥٠ . وقدرت تكاليفه في ميزانية ١٩٥١/٥٢ بمبلغ ٢,٥٠٠,٠٠٠ جنيه ، وفي سنة ١٩٥٢/٥٣ حين يتم تنفيذ المشروع كل مصر تبلى التكاليف حوالى ٥,٨٥٠,٠٠٠ جنيه ^(٢) .

٢ — ألا يسبب مفارقات بين دخول أصحاب المعاش ودخول غيرهم ممن يعيشون في نفس مستواهم ولكن لا يتمتعون بحق المعاش .

٣ — أن يحقق ثبات مستوى الأجور في الريف والمدن ، وبحيث لا تزيد فئات المعاش على الأجور التي تدفع للمشتغلين أو تساويها .

٤ — أن يأخذ في الحسبان أن الذين يرتب لهم المعاش يعيشون من قبل على شيء من الدخل ويعتمدون على قدر من الموارد .

وعلى كل حال فإن الأرقام التي استند إليها القانون لحساب المستوى الأدنى للمعيشة ليست أرقاماً دائمة . وقد سلمت المذكرة التحضيرية بذلك ، وأقرت مبدأ تعديل هذا المستوى كلما دعت إليه الظروف ، مسيرة للتطور الاجتماعى ، وحرصاً على ملاءمة مستوى المعيشة بنفقاتها وهى دائبة الارتفاع .

(١) المذكرة التحضيرية . المرجع السابق ص ١٤٠ .

(٢) تقرير لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب . ص ١٤٧ .

أسس نظام المعاش .

لم نشر فيما سبق إلا عرضاً للأسس التي يستند إليها المشرع عند تحديد فئات المعاش . وفيما يلي طائفة من الملحوظات العامة تبين هذه الأسس بجملاء ، وتكمل فكرتنا عن نظام المعاش الاجتماعي .

أولاً — تثبيت الفرق بين المدن والقرى :

بدلاً من أن يعمل المشرع بوسائله على رفع مستوى المعيشة في الريف والتقريب بينه وبين مثيله في المدن ، أخذاً بفكرة التطور ، وتوحيداً بين مجتمع القرية ومجتمع المدينة ، ليزول ما بينهما من فروق تاريخية ، يؤكد المشرع هذه الفروق فيجعل معاش الريف $\frac{2}{3}$ معاش المدن . وهو يبرر هذا التفريق بانخفاض مستوى الأسعار في الريف ، وقيام ساكن الريف بإنتاج أو إعداد جانب من المواد اللازمة لغذائه ، بينما يضطر سكان المدن لشراء كل طعامهم ، ووجود التزامات يؤديها أهل المدن ولا تواجه سكان الريف كنفقات الانتقال ، وإقامة أغلب أهل الريف في مساكن يملكونها بينما يقطن أغلب سكان المدن في مساكن يدفعون لها إيجاراً مرتفعاً عما تدفعه القلة الضئيلة ممن يسكنون في الريف بالأجرة . وعلى الرغم من تسليمتنا بوجود أكثر هذه الفروق وانخفاض مستوى المعيشة في الريف عنه في المدن ، فإن الغرض الاجتماعي من وراء مشروع كالمعاش الاجتماعي كان يجب أن يتغلب على المادية الحسابية فيه ، بحيث يساهم هذا المشروع في تطوير الريف والتوحيد بين فقرائه وفقراء المدن .

ثانياً — تحديد فئات المعاش :

أخذ المشرع هنا بفكرة تحديد قيمة المعاشات تحديداً ثابتاً ، جزافياً ، فلكل فئة من المستحقين فئة معلومة من المعاش . وقد كان على المشرع في بداية الأمر

أن يختار بين طريقتين في التقدير هما الطريقة التقديرية والطريقة الحسابية^(١) . والأولى هي تلك التي تترك للسلطات المحلية وللباحثين الاجتماعيين حرية تقدير المعاش وفقاً للظروف المحيطة بكل حالة على حدة . أما الطريقة الثانية فتوجب وضع قواعد محددة ثابتة يتقيد بها رجال مصلحة الضمان الاجتماعى عند تقرير المعاش . وإذا كانت الطريقة الأولى تسمح بملاءمة حاجات كل أسرة وكل فرد ، فإنها تفسح على العكس المجال للمساومة بين المستحقين وبين السلطة التي يوكل إليها تقرير المعاش ، وقد تترك الناس على حد قول المذكرة التحضيرية في شك فيما ذهب إليه المشرع من اعتبار المعاش حقاً مقررأ لا ينازع . هذا فضلاً عما تحتمله هذه الطريقة من أخطاء في التقدير تزعزع الثقة في المشروع . لذلك أثر المشرع الطريقة الحسابية على جمودها ، باعتبار أنها أكثر تحديداً للمعاش وأدعى للطمأنينة . وقال في مذكرته الإيضاحية : (إن المشروع إنما يهدف إلى مجرد ضمان الحد الأدنى لمستوى المعيشة ، وهو حد عام لا ينظر فيه إلى ما قد تستدعيه الظروف الخاصة للمستحقين من مفارقات)^(٢) .

على أن تحديد فئات المعاش بنص القانون لا يمنع من أن يتغير المعاش المستحق إذا ما تغير وضع صاحبه ، وعندئذ ينتمى الى فئة من المستحقين غير فئته الأولى . حياة الأسرة أو الفرد حياة غير ساكنة . لذلك كان التغير صفة في كل مشروع يوضع للمعونة الاجتماعية . فهو يتابع الأسرة أو الفرد في تطورها ، ويخصص لها المعونة التي تناسب وضعهما الجديد . ولذلك أيضاً كان مقدار المعاش المستحق قابلاً للتغير والتعديل بصفة مستمرة . فالزواج والطلاق والولادة والاصابة والوفاة ، والايذاء في مصحة عقلية أو ملجأ أو سجن ، وبلوغ السن المعينة ، والتمتع بإيراد يعتبر دخلاً ، أو يعتبر دخل عمل ، كل ذلك لابد أن يؤثر على المعاش المقرر ، فيغيره ويعدله وقد يسقطه .

(١) المذكرة التحضيرية . ص ١٤١ .

(٢) المذكرة التحضيرية . المرجع السابق . ص ١٤١ .

ثالثاً — تحديد عدد أفراد الأسرة :

وضع القانون حداً أقصى لعدد أفراد الأسرة التي تستحق المعاش فجعله أربعاً ، قد يكونون رجلاً وزوجه وطفليهما ، أو أرملة ذات ثلاث أولاد ، أو أربعة أيتام إن كانوا يعيشون في معيشة واحدة . ومع أنه قد ثبت من الأبحاث التي أجرتها وزارة الشؤون الاجتماعية نفسها تمهيداً لوضع مشروع الضمان الاجتماعي أن المتوسط العام لأفراد الأسر التي درستها ، مستحقة كانت أم غير مستحقة ، يصل عادة إلى خمس أفراد ، ومع أن المستقر عليه في الدراسات الاجتماعية حتى في الخارج أن تتكون الأسرة النموذجية التي تحفظ مستوى السكان من خمس أفراد هم رجل وامرأة وثلاث أولاد ، فقد أصر القانون على أن يكون حده الأعلا المفروض هو أربع أفراد في كل أسرة مستحقة للمعاش ، مستنداً في ذلك إلى أن متوسط أفراد الأسر التي درست الوزارة حالتها والتي تستحق معاشاً هو أربع أفراد فعلاً . وليست هذه حجة مقنعة ، ولكنها تشير إلى حقيقة جوهرية في مشروع الضمان الاجتماعي هي رغبة القائمين عليه في مراعاة الاقتصاد الكبير في تكاليفه ، وهي حقيقة طاعية على النظام كله ، وتفسر كثيراً من نواحي النقص فيه .

ومهما يكن من شيء ، فإن عادة المشروعات الاجتماعية أن تضع حداً أقصى لعدد أفراد الأسرة ، تراعى فيه تبسيط قواعد المحاسبة في المشروع ، وحمل رب الأسرة على تحديد نسله . وقد أكد المشروع المصري هذه الناحية عند ما وضع حداً ، لا لعدد الأسرة فحسب ، وإنما لعدد الأولاد فيها كذلك . وأوردت المذكرة الإيضاحية في تبرير هذا المنحى أن الغرض هو (ألا يتقاضى العائل المعدم صاحب المعاش أكثر مما يتقاضاه زميله الذي يعول نفسه وأولاده بعمله أو بموارده الخاصة) . ولانستطيع هنا إلا أن نسجل نفوذ مالتس حتى اليوم ، وقوة تصوراته عن السكان والفقير في إقناع المشرعين .

رابعاً — تركيب المعاش الاجمالى :

ولقد كننا نشير فى كل ما مضى إلى ما يسمى بالمعاش الاجمالى ، الذى يتكون من عدة عناصر قصد من ورائها المشرع إلى حماية نظام الأسرة وتوفير الحد الأدنى من المعيشة لجميع أفرادها . لذلك يوجد ما يسميه المشروع بالمعاش والمرتب والعلاوة العائلية .

ولا يستحق المعاش إلا من يسميه القانون صاحب المعاش أى الشخص الذى تقرر له المعاش نتيجة لوضعه الاجتماعى الخاص ، فصاحب المعاش هو العاجز عجزاً كلياً ، وهو الشيخ المسن ، وهو الأرملة ذات الأولاد . أما الأيتام فإن أكبرهم سناً هو الذى يعتبر صاحب المعاش إن كانوا فى معيشة واحدة ، فإذا كانوا يعيشون متفرقين كان كل منهم صاحب معاش .

وأما المرتب فهو الذى يتقرر لسائر أفراد الأسرة غير صاحب المعاش . ولو أن عبارة القانون تمكاد تقصره على ما يستحقه الأولاد غير الأيتام .

وأما العلاوة العائلية فهى مبلغ جزافى مقداره ٧٢٠٠ مليماً فى السنة لسكان المدن ، و ٤٨٠٠ مليماً لأهل الريف . والغرض منها تمكين العائلة من مواجهة بعض نفقات المعيشة الأساسية غير الطعام والكساء ، من أجرة سكن إلى مصاريف إضاءة ، إلى مواجهة استهلاك الأثاث .

ولقد وضع القانون فى شأن المعاش الاجمالى مبادئ أساسية ، من المفيد تلخيصها هنا وهى :

- ١ — صرف معاش لكل أسرة ، ولو اشتركت أكثر من أسرة فى معيشة واحدة . والغرض الواضح من هذا المبدأ هو تشجيع تماسك الأسرة الواحدة .
- ٢ — تقرير إعانة عائلية واحدة لمثل هذه الأسر التى تشترك فى معيشة واحدة ، لأن ما يكفى لسد النفقات الأساسية التى أشرنا إليها بالنسبة لأسرة واحدة يصلح لعدة أسر مشتركة فى المعيشة .

٣ — وضع حد أدنى للمعاش الاجمالي . فلا ينبغي بحال من الأحوال أن يقل المعاش المستحق بعد خصم ما قد يخصم من الدخل عن ثلاثة جنيهات في السنة ، باعتبار أن صرف معاش يقل عن هذا الحد لن تكون له في الواقع أهمية عملية تذكر .

خامساً — تحديد المعاش بالحد الأدنى للمعيشة :

لا يسعى المشروع لضمان سوى الحد الأدنى من مستوى المعيشة لصاحب المعاش ، حيث يعجز هذا الأخير عن توفيره لنفسه بغير معونة خارجية . وتتضمن هذه العبارة أمرين ، أولهما أن المشروع لا يرتب المعاش إلا لمن يعجز عن تدير أدنى حد من المعيشة لنفسه ، والثاني أنه لا يستحق معاش إلا بقدر ما يكفي لتوفير ذلك الحد الأدنى . ولا يهم بعد ذلك أن يوفر المعاش كل أو بعض ما يلزم لضمان ذلك الحد من المعيشة . فإذا قامت إلى جانب الدولة التي تقدم المعاش الاجتماعي جهات أخرى تتكفل بنصيب من نفقة معيشة الفقير ، تدخلت فكرة (توفير الحد الأدنى من المعيشة) فمنعت تعدد المعونة بما يزيد عن ذلك الحد . وتحقيقاً لهذا الغرض أوجب القانون على طالب المعاش أن يذكر في طلبه جميع البيانات الصحيحة عن دخله ، وإلا تعرض للعقاب . كما أوجب عليه أن يبلغ مصلحة الضمان الاجتماعي أولاً بأول عن كل تغيير يطرأ على تكوين أسرته أو حالته المعيشية ، وأن يقدم لها بياناً سنوياً بحالته العائلية والمالية .

وإلى ذلك فقد وضع القانون مجموعة من القواعد يضمن من ورأها تحديد المعونة المسداة بالحد الأدنى للمعيشة عن طريق توحيد الجهة التي تسديها أو تعاونها عند تعددها .

١ — إذا كان لطالب المعاش أو صاحبه قريب تجب عليه نفقته قانوناً ولا يقوم بأدائها ، صرف له المعاش المستحق ، وكان لمصلحة الضمان مقاضاة

القريب نيابة عن المستحق أو التدخل في الدعوى المرفوعة منه . فإذا صدر حكم نهائى بفرض النفقة على القريب ، كان للمصلحة أن تسترد ما أدته في حدود النفقة المحكوم بها .

٢ — إذا كان طالب المعاش أو صاحبه قد حصل بعد أول فبراير سنة ١٩٥٠ من أى جهة كانت على مبلغ من المال كمكافأة عن مدة خدمة أو تعويض عن إصابة عمل أو ميراث أو هبة أو وصية أو غير ذلك ، فلا يستحق معاشاً طيلة المدة التى يكفى ثلثا هذا المبلغ لتغطية معاشه عنها ، بشرط ألا تزيد هذه المدة على عشر سنوات .

٣ — إذا كان طالب المعاش أو صاحبه يتلقى مساعدة من إحدى الهيئات الخيرية غير الحكومية ، فعليها أن تخطر مصلحة الضمان الاجتماعى شهرياً بما صرفته نقداً أو عيناً بصفة مساعدات للمحتاجين ، فان للبيانات التى يحتوى عليها مثل هذا الاخطار أهمية عند تحديد قيمة المعاش المستحق .

سادساً — تقرير سقوط المعاش عند مخالفة القانون :

وأخيراً فقد قرر قانون الضمان الاجتماعى سقوط حق صاحب المعاش أو طالبه فى كل المعاش إذا خالف أحكامه ، فذكر بيانات غير صحيحة ، أو ارتكب جريمة تسول ، أو رفض بغير عذر مقبول أن يلتحق بمعهد طلب منه الالتحاق به . وسقوط المعاش فى جميع هذه الأحوال عقوبة لا يستطيع من توقع عليه أن يتظلم منها .

١ — اثبات بيانات غير صحيحة :

إذا كان صاحب المعاش قد أثبت بيانات غير صحيحة فى طلب المعاش أو فى البيان السنوى أو فى البلاغ الواجب عند تغير حالته العائلية أو المالية أو كان قد أغفل ذكر مصدر فى مصادر دخله ، وكان من شأن هذا التغير

أو الاغفال حصوله على مبالغ لا يستحقها سقط حقه في المعاش . بل ويكون لمصلحة الضمان الاجتماعي الحق في أن تسترد المبالغ التي أدت بغير وجه حق ، اذا استطاعت إلى ذلك سبيلا .

٢ — ارتكاب جريمة تسول :

إذا كان قد صدر ضد صاحب المعاش حكم نهائي بالادانة لارتكابه جريمة تسول ، جاز لمدير مصلحة الضمان الاجتماعي أن يسقط حقه في المعاش ، وكان للمصلحة عندئذ اذا استطاعت أن تستأدى منه ما حصله بغير حق . وهنا على خلاف الحالة السابقة ، لا يسقط المعاش بارتكاب جريمة التسول ، وإنما يجب أن يصدر قرار من مدير المصلحة باسقاط المعاش ، وهو قرار يأخذ في الاعتبار تلك الظروف التي حملت صاحب المعاش على التسول .

٣ — رفض الالتحاق بمعهد للتدريب المهني :

إذا طلبت مصلحة الضمان الاجتماعي من صاحب معاش العجز الكلي أو من الأيتام أو الأولاد المستحقين لمعاش أو مرتب وكانوا عاجزين عجزاً كلياً عن العمل أن يلتحقوا بأحد المعاهد أو المدارس اللازمة لتيسير الخدمات الخاصة بعلاج العجزة وتدريبهم واعدادهم للعمل ، أو أن يلتحقوا بعمل ترى المصلحة أنه يناسب حالتهم الصحية ، فعليهم إجابة طلبها أو التحلل منه بعذر مقبول منها . أما إن رفض أحدهم الطلب بغير عذر مقبول فإن حقه يسقط في المعاش .

وتبدو لنا هنا ناحية خاصة في نظام المعاش الاجتماعي . فهو حين يلزم العجزة من الصغار والكبار بالالتحاق بمعهد أو مدرسة أو عمل معين ، يعمل على أن يقدم لهم « معونة داخلية » إجبارية ، ليس لهم أن يختاروا بينها وبين تلك « المعونة الخارجية » التي يتلقونها نقداً في محال إقامتهم . ولا يقع مثل هذا

الالتزام على غير العجزة الذين تظل المعونة بالنسبة لهم داخلية لا خارجية ،
ونقدية غير عينية .

واهتمام المشروع بالحاق العجزة بالمدارس والمعاهد يعتبر في واقع الأمر محاولة
إيجابية للأخذ بفكرة التوجيه المهني بقصد تمكين العجزة من القيام بعمل يناسب
حالتهم الصحية ويغنيهم عن معونة الدولة . فلا يقف المشروع عند حد تقرير
المعاشات وصرف المساعدات ، وإنما يعنى لذلك بعلاج العجزة وتدريبهم واعدادهم
للعمل . وقد بلغت عنايته بهذه الناحية حداً جعل التحاق العجزة بالمعاهد أمراً
إلزامياً ، وربط استمرار صرف المعاش للعاجز بانتظامه في تدريبه ، وأوقف
صرف المعاش له إذا ما توافر له عمل يتكسب منه نتيجة لعلاجه وتدريبه .

ذلك هو نظام المعاش الاجتماعي . وتلك هي الأسس التي يعتمد عليها .
وهي تلمح في أنه نظام للمعونة الحكومية يحاول أن يكفل الحد الأدنى
من مستوى المعيشة لكل من تقعد به وسائله عن تحقيقه . وإذا كانت فئات
المستحقين التي يمكن أن تطالب بالانتفاع به قد حصرت حصراً ضيقاً ، فلم تمتد
معونة الدولة لغير قليل من المعوزين ، فإن قانون الضمان الاجتماعي قد تدارك
هذا النقص فيما قرره من نظام للمساعدات الاجتماعية .

الفصل الثاني

نظام المساعدات الاجتماعية

نظام المساعدات الاجتماعية مكمل لنظام المعاش الاجتماعي ، إذ يمد رعاية
الدولة إلى فريق من الناس حرّموا من المعاش الاجتماعي ، ولكنهم مع ذلك
معوزون محتاجون إلى المساعدة التي يجب أن تتقدم بها الدولة . والواقع أن المشرع
حين وضع قانون الضمان الاجتماعي كان يخشى من أمرين كل الخشية ، وهما تكاليف
المشروع والطفرة في الاصلاح . ومن هنا نفهم لماذا تردد بين نظامين مستقلين

للمعونة الاجتماعية في قانون واحد ، فوضع نظاما احتياطيا للمساعدة إلى جانب نظام أساسي للمعاش . كما نفهم السبب في تبين طريقة تمويل كل من النظامين ، فينما يتبع الأخير ميزانية الدولة العامة وتموله الضرائب كله ، يقع عبء تمويل الأول على صندوق أنشئ بمصلحة الضمان الاجتماعي يستمد موارده من الدولة والهيئات والأفراد ويتضمن :

(أ) الاعتمادات المدرجة في ميزانية وزارة الشؤون الاجتماعية لغرض المساعدات الاجتماعية .

(ب) الاعتمادات المخصصة للاغاثة في ميزانية الوزارة .

(ج) الاعتمادات المدرجة في ميزانية الوزارة للمطاعم الشعبية .

(د) التبرعات والهبات التي يتلقاها الصندوق من الأفراد أو الهيئات .

(هـ) وفورات الاعتمادات السابقة عن السنوات المالية السابقة .

إن المساعدات الاجتماعية نظام احتياطي يستدرك قصور نظام المعاش الاجتماعي عن إنجاز الغرض البادى منه وهو معونة جميع المحتاجين . وهو لذلك يتناول فئات منهم لا تنطبق عليهم الشروط المقيدة لاستحقاق المعاش ، ولكنهم محتاجون إلى المعونة حادة طارئة أو ممتدة لفترة من الزمن . ويعتقد واضعو القانون في أهمية نظام المساعدات الاجتماعية ، ويعتبرونه (مرحلة تمكن مصلحة الضمان الاجتماعي وهي في بدء نشأتها من الوقوف على حاجات الفئات التي تشملها نظام المساعدات) تمهيداً (لاعادة النظر في الفئات التي تتمتع بحق المعاش)^(١) .

شروط المساعدة .

يمكن أن ينتفع بنظام المساعدات الاجتماعية فئات عديدة من المحتاجين ، لا يهم فيهم أن يكونوا من المصريين أو الأجانب . فإذا كانوا غير مصريين ،

(١) المذكرة التحضيرية . المرجع السابق . ص ١٣٩ .

فيشترط أن يكون قانون الدولة التي ينتمون إليها بحيث يحيز المعاملة بالمثل . ومعنى هذا أنه لا يشترط في المساعدة ما يشترط في المعاش من إقامة الأجنبي في مصر إقامة مستمرة لمدة عشر سنوات . وإطلاق المساعدة من قيد الإقامة أمر متبع في دول كثيرة منها إنجلترا ^(١) .

والذي يجمع بين من يستفيدون من نظام المساعدات الاجتماعية هو حاجتهم ، وتلك مسألة يستطيع تقديرها بحرية رجال الضمان الاجتماعي ^(٢) ، مستعينين بالهيئات المنبثة في البلاد من مراكز اجتماعية وجمعيات خيرية وتعاونية ومجالس مديريات ومجالس بلدية وقروية وما يماثلها . وليس يكفي من الفرد أو الأسرة التي تطلب المساعدة أن تكون محتاجة إليها ، وإنما يجب أن يكون الفرد أو الأسرة ممن تنطبق عليهم إحدى حالات المساعدة الاجتماعية المبينة في القانون .

حالات المساعدة .

أورد قانون الضمان الاجتماعي بياناً محدداً بالحالات التي يمكن فيها لمصلحة الضمان الاجتماعي أن تمنح المساعدات . كما أجاز لوزير الشؤون الاجتماعية أن يضيف إليها حالات أخرى بقرارات منه . وفيما يلي بيان سريع بكل حالة من حالات المساعدة .

أولاً — حالة الزوجة المطلقة ذات الأولاد :

ثانياً — حالة الأرملة التي يقل عمرها عن ٦٥ سنة ولا أولاد لها :

فلكل مطلقة ذات أولاد أياً كان عددهم أن تطلب الانتفاع بنظام المساعدات الاجتماعية . كما تستطيع الأرملة التي لم تبلغ بعد سن الشيخوخة

(١) مضبطة مجلس النواب . المرجع السابق . تصريح لوزير الشؤون الاجتماعية ص ٤١ .

(٢) لم يضع قانون الضمان الاجتماعي معياراً موضوعياً لهذه الحاجة ، ولكنها يمكن أن تتبين من ظروف كل حالة . وقد صدرت لهذا الغرض قرارات وزارية تحاول ، على ما سنرى ، وضع بعض الأسس لتقدير حاجة الفرد أو الأسرة إلى المساعدة .

في قانون الضمان الاجتماعي ، وليس لها أولاد من زوجها المتوفى ، أن تطلب المساعدة من مصلحة الضمان الاجتماعي .

والفرق واضح بين الحالتين السالفتين وبين حالة الأرملة ذات الأولاد وهي تستحق معاشاً اجتماعياً . فالمرأة في الحالة الأولى مطلقة وليست أرملة ، ولأولادها حق النفقة على أبيهم ، وهي في الثانية أرملة لم يتقل كاهلها بالأولاد ، ولا تزال قادرة على العمل . المرأة في هاتين الحالتين لا تنول في الغالب غير نفسها ، وهي لا تزال صالحة للزواج ، كما أن قدرتها على العمل لا تزال كبيرة . لذلك لا يرى المشرع داعياً لاستحقاقها المعاش الاجتماعي ، ويكتفى في شأن المطلقة ذات الأولاد والأرملة الخالية من الولد بالنص على أن لمصلحة الضمان الاجتماعي ، إذا رأت ، أن تصرف لها مساعدات نقدية أو عينية .

ثالثاً — حالة الأسرة التي يصاب عائلها بعجز جزئي :

إذا أصيب عائل الأسرة بعجز كلي عن العمل استحق المعاش الاجتماعي . أما إذا كان عجزه جزئياً ، فلا يمكن أن يطلب سوى المساعدة الاجتماعية . وذلك حل صارم كان خليقاً بأن يخرج ضمير المشرع . فليس من اليسير أن نميز بين العاجز كلياً والعاجز جزئياً ، فضلاً عن أن العجز عن العمل محقق في الوضعين وإن تفاوتت درجته . على أن المشرع قد استبعد منذ البداية طائفة العاجزين عجزاً جزئياً من طوائف المستحقين للمعاش ، وأبدى لذلك سببين لا يقنعان : أولهما أن من العسير تعيين الحد الفاصل بين من لا يستحق المعاش وبين من يستحقه من طائفة العاجزين عجزاً جزئياً . وثانيهما أن مشكلة العجز الجزئي يجب أن تكون موضع عناية السلطات الصحية والعالية والهيئات التي تعنى بالتوجيه المهني والتدريب الفني ، ولا بد لعلاجها من تعاون هذه السلطات سواء كانت حكومية أو غير حكومية .

والواقع أن المشكلة مشكلة مالية في جوهرها . والمشرع يتخفف من المسؤولية قدر ما يستطيع . ولهذا أدخل العاجزين عجزاً جزئياً بين الفئات التي يجوز أن تمنح مساعدات اجتماعية ، يتوقف نوعها ومقدارها ومدتها على مدى العجز الجزئي وأثره في قدرة العاجز على الكسب .

ولقد ألزم المشرع هذه الفئة من المحتاجين بالالتحاق بالمعهد أو المدرسة الذي تشير به مصلحة الضمان الاجتماعي ويكون معداً لعلاج العجز وتدريبهم وإعدادهم لكسب عيشهم عن طريق العمل . وفي ذلك يتفق العاجزون عجزاً جزئياً مع العاجزين عن العمل عجزاً كلياً . وتؤكد لنا من جديد أهمية تلك المؤسسات العلاجية التدريبية . فهي تتولى العلاج والتدريب معاً ، وتتناول العجزه جميعاً ، كما يمكن أن تشمل غيرهم ممن يمكن تدريبهم على العمل ، سواء ربطت لهم معاشات أو تقررت لصالحهم مساعدات ، كالأرامل وأولادهن ، وكالمريض وكأولئك الذين فصلوا من عملهم وتلقته البطالة . وقد علمنا أن الالتحاق بالمعهد أو المدرسة أمر إلزامي متى طلبته مصلحة الضمان الاجتماعي من صاحب المعاش أو المستفيد من المساعدات . فإذا ما نجحت المؤسسة في تدريب الشخص على عمل يتكسب منه ، ترتب على ذلك وقف صرف المعاش أو المساعدة له . ومن هنا ندرك أهمية ما تسميه وزارة الشؤون الاجتماعية (الجانب الانشائي) في مشروع الضمان . فالوزارة وهي تقرر مسؤولية الدولة عن معونة الفقراء حريصة في ذات الوقت على أن تتخلص سريعاً من الأعباء المالية المفروضة عليها نتيجة لهذا المشروع ، وهي لذلك الغرض معنية كل العناية (برفع مستوى المنتفعين بقانون الضمان وتحسين أحوالهم المادية والثقافية والصحية كوسيلة من الوسائل المؤدية إلى التحرر من العوز^(١)) .

(١) المذكرة التحضيرية . المرجع السابق ص ١٤٢ ، ١٤٣ .

وهكذا يرى المشروع في تدريب الفقراء وتعليمهم لكسب عيشهم بأنفسهم محاولة إيجابية للمعونة . أما تقديم المعونة لهم نقداً أو عينا فليس سوى جانب سلبي في المشروع . ولسنا نعرض على مثل هذا التقسيم ، ولكننا نخشى أن يدفع الحماس في الأخذ به الى إرهاق كثير من الناس ، الذين لولا عجزهم الفعلي عن العمل لما طلبوا المعاش أو المساعدة .

وقد صدر قرار وزاري^(١) ينشئ بمدينة القاهرة مكتباً تجريبياً لتأهيل العاجزين كبداية اتعميم نظام التدريب المهني ، وجعلت مهمته « استقبال العاجزين وتوجيههم وتدريبهم مهنيّاً وتشغيلهم ورعايتهم » . ويقدر المكتب لكل حالة على حدة قيمة ما تتطلبه من الخدمات بحيث لا تتعدى المبالغ التالية :

١ — عشرين جنيهاً في حالة طلب الأجهزة الصناعية كالأطراف وأجهزة السمع والنظارات الطبية .

٢ — أربعة جنيهات شهرياً كإيجور عن التدريب والانتقالات إلى أماكن التدريب ، على ألا تزيد المدة كلها عن ستة شهور .

٣ — خمسة وعشرين جنيهاً بصفة نفقات تشغيل ورءوس أموال لبدء العمل وعنده تقطع المساعدة المقررة .

رابعاً — حالة الأسرة التي يتقرر لها معاش بسبب العجز الكلي قبل صرفه لها :

فهذه الأسرة على ما رأينا تستحق المعاش الاجتماعي نظراً لعجز عائلتها عجزاً كلياً عن العمل . غير أن قانون الضمان الاجتماعي قد اشترط بالنسبة لهذه الأسرة ألا يبدأ احتساب معاشها إلا من (اليوم التالي لانقضاء ستة أشهر من تاريخ

(١) هو القرار رقم ٧٤ بشأن نظام العمل في مكاتب تأهيل العاجزين عن العمل ، الصادر بتاريخ ٧ فبراير سنة ١٩٥٢ ، والمنشور بالوقائع المصرية العدد ٤٠ في ١٨ فبراير سنة ١٩٥٢ .

تقديم طلب المعاش) . والواقع أنه لا معنى للاعتراف بعجز العائل عن العمل عجزاً تاماً ثم حرمانه بعد ذلك خلال ستة شهور من كل معونة . غير أن هذه المدة لازمة لمصلحة الضمان الاجتماعي حتى تثبت من عجز طالب المعاش عجزاً كلياً . لذلك أجاز المشرع ، حسبما لكل حرج ، أن تستفيد أسرة العاجز عجزاً كلياً من نظام المساعدات الاجتماعية ، وذلك في فترة الستة الشهور من تقديم طلب المعاش إلى بدء احتسابه لها . وكان الأعدل أن يخفض المشرع هذه المدة إلى شهرين أو ثلاثة ، أو يجعل لتلك الأسرة حقاً ثابتاً في المساعدة الاجتماعية خلال الستة الشهور السابقة على احتساب معاشها .

خامساً — حالة مرض رب الأسرة أو أحد أفرادها :

يدرك واضع قانون الضمان الاجتماعي أن قوانين العمل في مصر لا تجعل بعد لعمال التجارة والصناعة فرصة الحصول على أجر كاف عند المرض . فقانون عقد العمل الفردى لا يعترف للعامل الذى يثبت مرضه إلا بحقه في نصف أجره مدة انقطاعه عن العمل بسبب المرض وبشرط ألا تزيد هذه المدة عن ثلاثين يوماً في السنة . فالعامل هنا لا يجد في مرضه سوى نصف أجره ، على الرغم من أن المرض طارئ . يستتبع عادة زيادة غير عادية في النفقات . أما إذا كان المريض أحد أفراد أسرة العامل فلا يحفل به قانون عقد العمل الفردى ، وكذلك الحال إن كان المريض من فقراء الفلاحين .

ويحاول المشرع أن يستدرك هذا القصور ، فيقرر في قانون الضمان الاجتماعي للأسرة عند مرض عائلها أو أحد أفرادها مرضاً ثابتاً فرصة الاستفادة من المساعدات الاجتماعية . وهو يبنى تلك المساعدة على اعتبارات ، أولها الاقرار بأن الدخل الوحيد — إن كان — لمثل هذه الأسرة هو أجر عائلها ، وثانيها الاعتراف بأن مثل هذا الدخل لا يكاد يكفي لمواجهة غير النفقات الضرورية الجارية من طعام وكساء وسكنى ، وثالثها التسليم بزيادة النفقات العائلية بسبب

المرض زيادة غير عادية ، وآخرها تأكيد أهمية العلاج العاجل بوصفه وقاء من مضاعفات باهظة إذا طال ولم يعالج .

سادسا — حالة الأسرة التي يكون عائلها محبوسا أو مسجوناً :

تكون الأسرة التي يسجن عائلها أو يحبس في وضع يشبه الوضع الذي توجد فيه الأسرة التي يعجز عائلها عجزاً كلياً عن العمل . فالمسجون أو المحبوس عاجز تماماً عن العمل وإعالة أسرته . فإذا لم يكن لها من دخل سوى أجر عائلها ، فإنها لن تعيش بغير المعونة الخارجية المستمرة .

وإنما يبدو أن المشرع لا يرتضى هذه المقارنة فيسوى بين المسجون أو المحبوس وبين العاجزين عجزاً كلياً ، وأنه يفضل أن يضعهما موضع العاجزين عجزاً جزئياً عن العمل . كما يبدو أن الدافع لأن يقف المشرع هذا الموقف هو ما يتضمنه السجن أو الحبس من عقاب يريد المشرع ألا يصيب عائل الأسرة وحده ، ولكن يجاوزه إلى جميع من يعولهم .

وعلى كل حال فإنه جميل من المشرع أن ينتبه إلى هذه الفئة من المحتاجين ، فيسمح لكل أسرة تغيب عائلها في السجن بأن تطلب المساعدة الاجتماعية ، ويضمن لها بذلك دخلاً قد يكون دورياً .

سابعا — حالة الأسرة التي يكون عائلها متعطلاً عن العمل :

في هذه الحالة يوجد عائل الأسرة بغير عمل ، وبالتالي بلا دخل ، لا لرغبة عن العمل الذي يمارسه عادة ، ولا لعجزه عنه ، ولكن لسبب خارج عن إرادته ولا سلطان له عليه . فعائل الأسرة هنا متعطّل عن عمل يقدر عليه ويرغب في أدائه ، ولكن أصحاب العمل في المهنة راغبون عن زيادة عدد عمالهم . ولا مفر أمام العامل من البطالة .

والحل الوحيد الذى أتى به قانون الضمان الاجتماعى لهذه المشكلة المزمنة هو بث مجرد الأمل فى قلب أسرة العامل المتعطل فى أن تحصل على مساعدة اجتماعية ، وتفكيره فى توسيع نطاق التدريب المهنى الذى ذكرنا طرفا عنه حتى يشمل (أولئك الذين تعطلوا لكساد فى السلع التى ينتجونها وأصبح من الضرورى توجيههم إلى ناحية أخرى من نواحي الإنتاج)^(١) .

وقد صدر أخيراً قرار وزارى^(٢) يبيح لجميع المتعطلين ، ولو كانوا لا يعملون أسرا ، أن يتمتعوا بنظام المساعدات . وذلك هو كل الضمان الاجتماعى الذى تقرر فى مصر للعمال المتعطلين . وهو لا يقارن بما أعدته الدول التى تقدم فيها نظام الضمان الاجتماعى ، فجعلت لكل متعطل دخلا دوريا طالما ظل بلا عمل ، وسعت فى نفس الوقت لتوفير العمل لكل من يطلبه . قد يجد المشرع عندنا فى فكرة التوجيه المهنى محاولة لتوفير العمل للمتعطلين . غير أن هذا التوجيه لا يغنى عن العمل نفسه ، وقد يصعب عليهم التنقل من عمل إلى عمل . وأخيراً فإن التوجيه الفنى مع المساعدة الاجتماعية قاصر عن تأمين كل المتعطلين فى مصر إلى أن يجدوا عملا ما .

ثامنا — حالة الحاجة إلى مصاريف الجنازة أو الوضع :

الفكرة هنا هى تمكين الأسرة ذات الدخل المحدود ، والتى تدخل أحيانا فى زمرة المحتاجين ، من مواجهة النفقات الاستثنائية الزائدة نتيجة لوفاة أو ولادة . والظاهر من هذه الحالة ، ومن أغلب الحالات السابقة ، أن المشرع حريص على حماية كيان الأسرة ، فلم يقرر المساعدة إلا لتحقيق غرض عائلى يتوخاه من وراءها ، هذا الغرض هو تخفيف وطأة الأعباء على الأسرة أو عائلها ، وتمكينها من أن تواصل حياتها المعتادة .

(١) المذكرة التحضيرية . المرجع السابق ص ١٤٢ .

(٢) هو القرار رقم ٧٦ بتاريخ ١٨ فبراير سنة ١٩٥٢ ويضيف حالة جديدة إلى الحالات التى يجوز فيها صرف المساعدات . الوقائع العدد ٤١ فى ٢١ فبراير سنة ١٩٥٢ .

ويدعو ناذلك لتوضيح فكرة طالماترددت في خلال هذا البحث . وهي أن وضع الناس من الفقر أو عدم الفقر وضع غير مستقر ولا يدوم . فقد تكون الأسرة على الحد بين الفقر وعدمه ، ثم تصيبها نفقة طارئة لا قبل لها بها ، أو لم تتوقعها ، أو توقعها ولكن دخلها المحدود لم يمكنها من الاحتياط لها . وعندئذ تقع الأسرة فريسة الحاجة ، وتطلب المعونة الخارجية كما يطلبها من يعيشون في الفقر .

ولا تتقرر المساعدة للأسرة هنا إلا في حالى الوفاة والولادة . ونظراً لأهمية المساعدة فيهما ، أجاز المشرع بصفة استثنائية لوزير الشؤون الاجتماعية أن يوسع نطاق المستفيدين فيها فيقرر صرفها لأى من أصحاب المعاشات الاجتماعية تواجهه مصاريف الجنازة أو الوضع في حالات يشترط القانون أن تكون (طارئة مؤقتة ^(١)) ! ولم نجد في مناقشات البرلمان بمجلسيه ولا في المذكرة التحضيرية للقانون ولا في التصريحات العامة ولا في القرارات الوزارية ما يعين على تحديد متى تكون حالات الجنازة أو الوضع (طارئة مؤقتة) ومتى لا تكون !

تاسعا — حالة الكوارث والشبكات العامة .

إذا حلت ببعض الأقاليم كارثة أو نكبة عامة نتيجة لفيضان أو حريق أو سيول أو غيرها ، جاز لوزير الشؤون الاجتماعية أن يمنح المنكوبين مساعدات للاغاثة من صندوق المساعدات الاجتماعية ، ويستوى في التمتع بها كل شخص منكوب سواء كان صاحب معاش أو مستفيداً من نظام المساعدة أو كان من قبل غنياً عن كل معونة خارجية . والمفروض في هذه الحالات أن تسارع السلطات الادارية إلى نجدة المنكوبين .

(١) هذا هو نص المادة ٣٨ من القانون :

« يجوز بصفة استثنائية صرف مساعدة لأصحاب المعاشات لمواجهة مصاريف الجنازة أو الوضع في الحالات الطارئة المؤقتة التي تعين بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية وبالشروط التي يقررها » .

وقد صدر قرار وزاري^(١) يفرض على الادارة أن تتولى الاغاثة خلال الثماني والأربعين ساعة التالية لوقوع الحادث أو الكارثة ، على أن تتكون لجنة للمساعدة تمنح المنكوبين مساعدات مالية عاجلة لسد نفقات إطفائهم في خلال الخمسة الأيام التالية .

مقرار المساعدة .

لم يتعرض قانون الضمان الاجتماعي لبيان مقدار المساعدة التي تقدم في كل حالة من الحالات السابقة . وإنما تكفلت بهذا البيان قرارات وزارية صدرت ابتداء من ديسمبر سنة ١٩٥١^(٢) . وهي قرارات تفرق بين نوعين من المساعدة هما النقدية والعينية ، وترتب لكل منهما أحكاماً تغاير ما للأخرى^(٣) .

أولاً — المساعدة النقدية :

المساعدة النقدية هي تلك التي تسدى مباشرة في صورة نقود . ولذلك عني المشرع بتحديد مقدارها تحديداً ثابتاً . فهي مساعدة تقدر وتدفع بالنقود . وقد رأينا من قبل أن المساعدة التي رتبها القانون في حالة العجز الجزئي تدفع هي الأخرى في صورة نقدية وتتناول نفقات الأجهزة الصناعية المطلوبة ونفقات التدريب كل شهر ونفقات التشغيل ورأس المال لبدا العمل . ونتكلم هنا عن حالات المساعدة النقدية الأخرى .

(١) هو القرار رقم ٧٢ بتاريخ ٢٣ يناير سنة ١٩٥٢ بالوقائع المصرية العدد ٣٦ في ١٢ فبراير سنة ١٩٥٢ .

(٢) هي القرارات الوزارية رقم ٦٣ بتاريخ ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٥١ ، ورقم ٦٤ بتاريخ ٢٧ ديسمبر ١٩٥١ في الوقائع المصرية العدد ٤٠ في ١٨ فبراير سنة ١٩٥٢ ، ورقم ٧٢ بتاريخ ٢٣ يناير سنة ١٩٥٢ في الوقائع عدد ٣٦ في ١٢ فبراير سنة ١٩٥٢ ، ورقم ٧٥ بتاريخ ١٨ فبراير سنة ١٩٥٢ في الوقائع عدد ٤١ في ٢١ فبراير سنة ١٩٥٢ .

(٣) لم نعث في أي قرار وزاري على بيان بمقدار المساعدة ونوعها في حالة الأرملة التي لا أولاد لها . ولا شك أن هذه الحالة قد أغفلت .

١ — حالة الزوجة المطلقة ذات الأولاد، والزوجة ذات الأولاد التي هجرها زوجها، والأسرة التي يكون عائلها محبوساً أو مسجوناً . وتكون المساعدة النقدية هنا مساوية لمعاش الأرمال ذوات الأولاد .

٢ — حالة الطفل الذي ماتت أمه وهجره أبوه . وتكون المساعدة فيها مساوية لمعاش الأيتام .

٣ — حالة الأسرة التي يتقرر لها معاش بسبب عجز عائلها عجزاً كلياً خلال فترة الستة الشهور . وتكون المساعدة مساوية في هذه الحالة للمعاش المستحق عن العجز الكلي .

٤ — حالة الأسرة التي يكون عائلها متعطلاً عن العمل وحالة المستخدمين والعمال المتعطلين عن العمل لسبب خارج بطبيعة الحال عن إرادتهم . وتكون المساعدة هنا لمدة شهرين فقط ، ومساوية لنصف ما كان العامل أو المستخدم يتقاضاه شهرياً من أجر ثابت ومرتببات إضافية كعلاوة الغلاء . وإنما يشترط ألا تتجاوز المساعدة الممنوحة عشرة جنيهات في الشهر الواحد .

٥ — حالة الحاجة إلى مصاريف الجنازة في المدن أو الوضع في جهة ليس بها مركز لرعاية الطفل . وتصرف المساعدة هنا دفعة واحدة ، وإنما يشترط ألا يتجاوز مقدارها ثلاثة جنيهات .

٦ — حالة الكوارث والنكبات العامة . فتقدم مصلحة الضمان الاجتماعي مساعدتها للمسكوبين خلال الخمسة الأيام التالية لتدخل الإدارة . وتحدد المساعدة هنا بمجرد الرغبة في سد نفقات الطعام في هذه الأيام ، على أن تكون قيمتها ثمانية قروش في اليوم للشخص الذي يعيش بمفرده ، وستة قروش عن كل فرد في أسرة مكونة من فردين أو ثلاثة ، وخمسة قروش عن كل فرد في أسرة مكونة من أربعة فأكثر .

فى جميع الحالات السابقة ، اللهم الا الحالة الأخيرة ، تراعى عند تقدير المساعدة وعند صرفها الاعتبارات التالية :

١ — تصرف المساعدة شهرياً ولمدة معينة لا يجوز أن تقل عن شهرين . ولا أن تزيد على سنة واحدة . وإنما يحيز المشرع أن تصرف المساعدة النقدية عن المدة كلها دفعة واحدة . وقد يحدد أحياناً المبلغ الذى يجوز منحه كما فعل فى حالة الحاجة الى مصاريف الجنازة فى المدن أو الوضع فى جهة لامركز لرعاية للطفل بها . وعندئذ فلا تنقيد مصلحة الضمان الاجتماعى بشرط المدة ، وإنما تنقيد بعدم تجاوز المبلغ المنصوص عليه فى القرار الوزارى .

٢ — يستقطع من الذين تصرف لهم المساعدات النقدية شىء فى مقابل دخولهم ، وهذا هو « اختبار الموارد » الذى يؤخذ به كما رأينا بالنسبة لأصحاب المعاش الاجتماعى . وإنما يستثنى من هذا الحكم حالة دفع المساعدات النقدية دفعة واحدة ، فلا يراعى فيها ما لطلب المساعدة من دخل . فإسداء المساعدة دفعة واحدة ينطوى حتماً على الحاجة الشديدة والرغبة فى الغوث السريع . وهو ما لا يتفق مع استقطاع جزء منها عن الدخل الذى توفر لطلبها . وإنما يلاحظ أن المشرع يفرق بين نوعين من الدخل ، مثلما فعل فى نظام المعاش الاجتماعى . فكل دخل مكتسب ، أى كان نتيجة لعمل أو لصناعات منزلية أو لتربية الدواجن ، يعامل معاملة ممتازة بحيث لا يخصم فى مقابله سوى ما يزيد منه على ما يوازى ٤٠ ٪ من قيمة المساعدة وهى محسوبة على أساس المعاش . أما إذا لم يكن الدخل مكتسباً من عمل فيجب أن يخصم من قيمة المساعدة الممنوحة مقداره بأكمله . فالفكرة عند المشرع أن المساعدة غوث متواضع ، فان وجد للشخص ما يقابله فلا حاجة به الى طلبه من الدولة .

ثانياً — المساعدة العينية :

ليس معنى أن المساعدة تقدم عينا أنه يمكن أن تسدى لطالبيها معونة لا حد لها من السلع والخدمات . وإنما معناه أن المساعدة تقدم في هذه الصورة العينية بعد أن تكون قد قدرت تقديرأ نقديأ . فهي وإن لم تدفع نقداً فقد قدرت بالنقود . ولذلك بين المشرع حالات المساعدة العينية ثم راح يقرر ما يجوز منحه في كل منها من سلع وخدمات في حدود مبلغ معين لا تتعداه . ومثل هذا التنظيم القانوني يتيح ولا ريب لرجال الضمان الاجتماعي سلطة تقديرية واسعة ، تتناول المساعدة العينية من أهم جوانبها . وهذا هو بيان حالاتها :

١ — حالة مرض رب الأسرة الذي يمنعه عن العمل مدة لا تقل عن الشهر ، ومرض أحد أفراد الأسرة مرضاً يلزمه الفراش . ويلاحظ هنا أن القرار الوزاري قد أدخل قيداً لم يرد في صلب قانون الضمان الاجتماعي ، فلم يشترط هذا القانون أن يكون مرض رب الأسرة بحيث يمنعه عن العمل مدة لا تقل عن شهر ، وإنما اكتفى بأن يكون مريضاً . وليس لوزير الشؤون الاجتماعية أن يقيد من اطلاق هذه الحالة بقرار منه . وعلى أي حال فيجب ألا يكون المريض هنا مستحقاً للمساعدة النقدية في أي من حالاتها .

وقد وضع القرار الوزاري بياناً بمقدار المساعدة التي يجب أن تمنح شهرياً في صورة عينية . وهو يرتب مقدارها ترتيباً يتفق وما قد يكون لطلاب المساعدة من دخل ، وعدد الأفراد الذين تتكون منهم الأسرة على النحو التالي :

جدول يبين عدد أفراد الأسرة

الطائفة الثالثة					الطائفة الثانية					الطائفة الأولى					الدخل الشهري	
من ٥٠٠ إلى ٣٠٠ جنيه					من ١٠٠ إلى ٢٠٠ جنيه					من صفر إلى ١٠٠ جنيه					بالجنيه	
٥	٤	٣	٢	١	٥	٤	٣	٢	١	٥	٤	٣	٢	١	عدد أفراد الأسرة	قيمة المساعدة العينية بالجنيحات .
										سر يافئ	سر يافئ	سر يافئ	سر يافئ	سر يافئ		
										سر يافئ وزوجته	سر يافئ وزوجته	سر يافئ وزوجته	سر يافئ وزوجته	سر يافئ		
										و ثلاثة	و طفلان	و طفل				
١,٥٠٠	١,٢٥٠	١,٢٥٠	١,٥٠٠	١,٥٠٠	١,٧٥٠	١,٥٠٠	١,٥٠٠	١,٢٥٠	١,٢٥٠	٢,٠٠٠	١,٧٥٠	١,٧٥٠	١,٥٠٠	١,٥٠٠		

ومعنى هذا الجدول أنه إذا زاد دخل المريض أو دخل أسرته على ثلاثة جنيهات في الشهر فإنه لا يستحق مساعدة ما . وفي هذا تظهر سلطة مصلحة الضمان التقديرية حين تقضى عن نطاق حمايتها فئات من الناس قد تكون بحاجة إلى المساعدة . كما تتأكد به طبيعة المساعدة بوصفها منحة من الدولة لا يتعلق بها حق لأحد من الناس مهما كانت حاجته .

٢ — حالة الحوامل والمرضعات لأطفالهن . وتكون المساعدة للأوليات بما قيمته مائة قرش في الشهر ، وللآخرات بما قيمته مائة وخمسون قرشاً شهرياً . وطبيعى أن يشترط هنا ألا تكون الحامل أو المرضع مستحقة لمساعدة نقدية ، وألا يزيد دخلها أو دخل أسرتها على ثلاثة جنيهات في الشهر .

ويسرى على المساعدات العينية ما قلناه عن المساعدات النقدية من أن تمنح شهرياً لمدة أدناها شهران وأقصاها سنة واحدة . ويلاحظ في هذا الشأن أن حرص المشرع على تحديد حالات المساعدة العينية وتحديد المبالغ التي تمنح في حدودها ، مع قياسه أغلب حالات المساعدة النقدية على حالات المعاش الاجتماعى ، إنما يدل على أن المساعدات العينية لا تتأثر بما تتأثر به فئات المعاش . فكون الشخص طالب المساعدة العينية من أهل الريف لا يقتضى حتماً أن تجيء مساعدته دون مالطالها من أهل المدن . كما أن فكرة اختبار موارد طالب المساعدة العينية فكرة لا مجال هنا لتطبيقها . وكل ما استطاع المشرع أن يضعه من قيد في شأنها هو ألا يزيد دخل الطالب أو دخل أسرته عموماً على ثلاثة جنيهات في الشهر ، وإلا خرج عن حالات المساعدة وافترض فيه القانون المقدرة وعدم الحاجة إلى معونة الدولة .

الفصل الثالث

المقارنة بين النظامين

لن تسكل الصورة التي نحاولها لقانون الضمان الاجتماعي قبل أن نعرض لنظاميه بالمقارنة . ولا شك في أن كلا منهما نظام للمعونة الاجتماعية تسديها الدولة للمحتاجين . فهي التي شرعته وعينت حالاته ، وهي التي توفر من الأموال العامة جميع أو أغلب ما يتطلب من نفقات . وعند هذا الحد تقف وجوه الشبه ويبدأ الخلاف بين النظامين . فالواقع أن كلا منهما نظام متميز عن الآخر من حيث المبادئ القانونية التي يقوم عليها .

أولاً — المعاش من المساعدة منحة :

فالمعاش حق لصاحبه يختلف في جوهره عن المساعدة التي لا تعدو أن تكون منحة لا تكسب المستفيعين بها أي حق^(١) . المعاش يمثل التزاما على الدولة لمصلحة كل من تتوافر فيه شروط استحقاق المعاش . بمعنى أن كل من تسلكه ظروفه العائلية والمالية في سلك الفئات الأربع التي تقرر لها المعاش ، يكون له الحق في طلب المعاش ، والحق في أن يتابع هذا الطلب في سيره حتى يجاب أو يرفض متظلماً من كل قرار لا يرضيه . كما أن له الحق بعد ذلك في أن يدافع عن حقه في المعاش متى تقرر له ، وأن يتظلم من كل اقتئات منه . وليس لمصلحة الضمان الاجتماعي أن تحرمه منه إلا في الحالات المبينة في القانون . وإذا كان سبيل التظلم في نظام المعاش هو السبيل الإداري لا القضائي ، فأنما دعت لذلك اعتبارات خاصة بسرعة الفصل فيه والرغبة في التيسير على المتظلمين .

(١) طالع في معنى « الحق » الاجتماعي وتفريقه عن « الحرية »

R. Brunet , La garantie internationale des droits de l'homme depuis la charte de San Fransisco. Paris 1950, p.23,24.

أما المساعدة فلا تمثل سوى منحة تقدمها الدولة ، لا لكل من تتوافر فيه شروط استحقاقها الميمنة في حالات المساعدة ، وإنما لكل من ترى مصلحة الضمان الاجتماعي أهمية مساعدته . فليس للمحتاج أى حق في المساعدة ، وبالتالي ليس أمامه أى طريق للتظلم من قرار يصدر برفض طلبه لها ، أو بمنحه مساعدة دون مايرجوه . ولذلك يمكن ألا ينال المساعدة شخص تنطبق عليه حالة من حالاتها وتقدم بطلبه لمصلحة الضمان الاجتماعي فرفضته . كما أنه لا يوجد ما يضمن لشخص نال المساعدة أن يستمر في الانتفاع بها لأى مدة طويلة أو قصيرة . فالمساعدة منحة تتفضل بها الدولة على المحتاج ، وليس لهذا الأخير أى حق على الدولة يلزمها بمساعدته .

ثانياً — المعاشة مجرد والمساعدة تقريرية :

تأكيداً لطبيعة المعاش كحق نص القانون على تحديد قيمته . ولقد كان في استطاعة المشرع أن يدع تقدير هذه القيمة لرجال الضمان الاجتماعي طبقاً لحالة كل طالب للمعاش على حدة ، ولم يكن ذلك لينتقص من صفة المعاش كحق لطالبه أو صاحبه . غير أنه فضل على هذه الطريقة التقديرية ما أسماه الطريقة الحسابية ، وحدد فئة كل معاش تحديداً لا يترك لرجال الضمان أى سلطة في التقدير . ومن هنا كان المعاش الاجتماعي مبلغاً نقدياً يتلقاه صاحبه ، اللهم إلا إذا كان هذا من العجزة الملحقين بأحد المعاهد للعلاج والتدريب المهني .

أما المساعدة فتقدمها الدولة نقداً أو عيناً في صورة سلع أو خدمات مما يحتاج اليه الأفراد والأسر . وكما أن لرجال الضمان الاجتماعي حرية تقدير نوع المساعدة المقدمة ، فإن لهم أحياناً تقدير مقدارها ، ومدى وقتيتها ^(١) ، مسترشدين في ذلك بمدى حاجة الشخص أو الأسرة إلى المساعدة وأثر الظروف الطارئة

(١) وسلطة موظفي الضمان الاجتماعي في تحديد مدة المساعدة ولو كان مقدارها محدداً

سلطة تقديرية تتناول في واقع الأمر مقدارها أيضاً ، وإنما عن طريق غير مباشر .

فى قدرة الشخص على العمل . وليس لهذا الكلام من معنى إلا أن المساعدة تقديرية فى استحقاقها ، تقديرية فى نوعها ومقدارها ومدتها . وهو ما يؤكد فيها صفة المنحة ، ويدل على رغبة المشرع فى أن تكون المساعدة الممنوحة أقل عبئاً على الدولة من المعاش المقرر لفئات المستحقين .

ثالثاً — المعاش دورى والمساعدة مؤقتة :

يتقرر المعاش الاجتماعى لفئات من المحتاجين تجمع بين العجز عن الكسب والفقر الشديد ، ويكاد يكون عجزها مزمناً أو طويل الأمد ، وفقرها ممتداً قد يطول . فحاجتها إلى المعونة مستمرة ، ورغبة المشرع واضحة فى أن يكفل لها هذه المعونة طالما ظلت ظروفها العائلية والمالية . لذلك كان المعاش دورياً يتجدد كل شهر لصاحبه . وكل ما اشترطه القانون عليه أن يقدم بياناً سنوياً عن حالته قد يعدل المعاش على أساسه أو يقطع . وفى ذلك ما يؤكد أن المعاش حق لصاحبه ، يكفى أن يتقرر لأول مرة حتى ينتفع منه بصفة دورية .

ولست كذلك المساعدة . فهى وقتية بمعنى أن مصلحة الضمان الاجتماعى مطلقة الحرية فى تقدير أهميتها ، وأنها هى التى تحدد مقدارها ومدى وقتيتها بحسب طبيعة الحاجة إليها ، وأثر تلك الحاجة فى القدرة التكبسية أو الانفاقية للشخص الذى يطلبها . والمساعدة وقتية بمعنى أنها قد تتقرر لمرة واحدة ، وقد تصرف على دفعات ، ولا يدل تقريرها للمحتاج مرة على ضرورة تمتعه بها بصفة دورية ، أو على إمكان الحصول عليها حتماً مرة أخرى . ويعبر كل ذلك عن رغبة المشرع الواضحة فى أن تمثل المساعدة منحة تتوقف على إرادة من يقدمها . ولكل منحة ظروفها التى تسمح بها فى حينها .

وهكذا ندين أن الخلاف بين المعاش والمساعدة خلاف جوهري . ويدرك المشرع أنه يضع نظامين مختلفين للمعونة الاجتماعية ، فزاه بيان بينهما من حيث طرق تمويلهما ، ويجعل المعاش مرفقاً عاماً مباشراً ، تتولاه الدولة وتموله

من الخزانة العامة ، ويجعل المساعدة مرفقاً عاماً مختلطاً ، تباشره الدولة والهيئات الخاصة والأفراد ، وتموله الميزانية العامة والهبات والتبرعات . كل ما هنالك أن المشرع حريص على توحيد المعونة وعدم تكرارها للمحتاج الواحد ، ولذلك يوجب على جميع الجهات الحكومية وغير الحكومية أن تبلغ مصلحة الضمان الاجتماعي شهرياً بما صرفته فعلاً على سبيل المساعدة للأفراد أو الأسر في أى صورة كانت نقداً أو عيناً .

وأكثر من ذلك أنه بينما ينظر المشرع إلى المعاش بوصفه نفقة عامة ترصد عليها الأموال العامة بمقدارها ، نراه يخرج في شأن المساعدة على مبدأ أسبقية النفقات العامة ، وهو المبدأ الذي يسلم بالطابع السياسى لجميع نفقات الدولة ، ولذلك تحددها الحكومة ويوافق عليها البرلمان قبل النظر في تحديد الإيرادات العامة . إذ المفروض في النفقة العامة أن تحقق مطالب المرافق اللازمة لسيرها^(١) وألا تتقيد بأى اعتبار آخر . ومن هنا كان للنفقات الأسبقية على الإيرادات ، وكان على الأخيرة أن تسير وراءها ، فتزيد تبعاً لها أو تنقص . هذا المبدأ قد خرج عليه المشرع في صدد المساعدة الاجتماعية . إذ جعل الأولوية للإيراد وحكم على المساعدة بأن تتبعه ، وقال (.. يكون صرف المساعدات ... في حدود الاعتمادات المقررة لهذا الغرض)^(٢) . ومعنى ذلك أن مصلحة الضمان الاجتماعي لن تتقيد في إدارة مرفق المساعدات الاجتماعية بالحاجة الفعلية للمحتاجين ، ولا بعددهم ، وإنما بحجم الأموال المعتمدة لغرض المساعدة . وغنى عن البيان أن من شأن هذا القيد أن تعجز المساعدة عن تحقيق مهمتها الاجتماعية . فلا تكون سوى نظام للمعونة على الورق حين تقصر وسائله عن إدراك غايته .

لذلك كله لا نعدو الحقيقة إذا قلنا إن قانون الضمان الاجتماعي لم يتسكّر في مصر سوى نظام المعاش . فهذا النظام هو الذى يسدى معونة هى حق للفقير ،

H. Laufenburger, Budget et Trésor. Paris. 1946. pp. 6, 7.

(١)

(٢) المادة ٣٧ من القانون ، الفقرة الأخيرة .

وهى معونة محددة دورية ، تتقيد بها الدولة ، وترصد لها الأموال بمقدارها .
ولست كذلك المساعدة ، التى نخشى ألا تكون نظاماً جدياً للمعونة . وأيا كان
الأمر فإن المعاش والمساعدة كليهما نظامان للمعونة الاجتماعية يجمعهما المشرع
فى مصر تحت اسم (قانون الضمان الاجتماعى) . ولن نعلم نصيب هذه التسمية
من الصحة حتى نحلل المشروع الاجتماعى الذى تضمنه ذلك القانون .

المبحث الثانى

تحليل مشروع الضمان الاجتماعى

المشروع الذى جاء به قانون الضمان الاجتماعى هو مشروع للمعونة الاجتماعية
ونظام من عدة نظم يطلق عليها اسم « الأمن الاجتماعى » أو « الضمان
الاجتماعى »^(١) . للضمان الاجتماعى إذن نظم تتفاوت المعونة فيها بحسب الغرض
المقصود منها . وقد أخذ المشروع المصرى بنوع من الضمان أطلق عليه اسم
الجنس ، متوخياً من وراء ذلك غرضاً لا يمكن أن يكون عالمياً . ومن هنا كان
علينا أن نحيط بنظم الضمان الاجتماعى عامة قبل أن نتعرض للمشروع المصرى
بالتحليل . وليست هذه الدراسة عديمة الجدوى فى بحث كهذا . فإن لها فيه
أهمية ظاهرة ، وهى أن « قانون الضمان الاجتماعى » قد جاء بواحد من عدة
نظم للضمان ، وهو على الرغم من اسمه لا يمكن أن يغنى عنها ، ولا زلنا فى مصر
نفتقدها حتى تصدر .

الفصل الأول

نظم الضمان الاجتماعى

يوجد فى كل بلد تقريباً من بلاد المجتمع الرأسمالى نظام أو أكثر للضمان
الاجتماعى . والسبب فى ذلك أن ظروف الانتاج فى هذا المجتمع ، على خلاف

مثيلها في المجتمع السابق عليه ، تبعث إلى ساحة الفقر بفئات متزايدة من القائمين على الانتاج من عمال وفلاحين . وقد جرب المجتمع الرأسمالي منذ نشأته نظماً مختلفة للتغلب على مشكلة الفقر هذه ، انتهت باستقرار فكرة الضمان الاجتماعي وثبات نظمه التي تشرف عليها الدولة وتمولها كلها أو بعضها .

تعريف الضمان الاجتماعي .

تكفل الدولة الحديثة « الأمن » الاجتماعي للفئات من سكانها الذين لولا تدخلها لسقطوا صرعى « الخطر » الذي يمكن في المجتمع الرأسمالي . فالضمان الاجتماعي نظام أو مجموعة نظم تسعى لتوفير إيراد يكون في العادة دخلاً نقدياً للشخص الذي ، نظراً لصغر سنه أو شيخوخته أو مرضه أو عجزه عن العمل أو بطالته ، يعجز عن أن يعول نفسه وأسرته أو عن أن يحتفظ بمستوى مناسب من الصحة والكفاية الانتاجية .

الضمان الاجتماعي محاولة من جانب الدولة لتوفير دخل لولاه لأدت مخاطر الحياة في المجتمع الرأسمالي من إصابات ومرض وموت وشيخوخة وبطالة وغيرها إلى الوقوع في أنياب الفقر ، ولهددت المجتمع نفسه بالشلل وعطلت إنتاجه . بل إن الضمان الاجتماعي إنما يوفر هذا الدخل للشخص المحتاج بغير أن يتعرض لحريته الفردية ، وبشكل يحفظ عليه كرامته وأدميته ، ويؤكد فيه صفته الاجتماعية الفعلية أو السابقة أو المحتملة . فالضمان الاجتماعي بصفة عامة حق للشخص نتيجة لوضعه المعين في دورة الانتاج .

ونستطيع عند هذا الحد من الدراسة ، وبغير أن نستبق ما يلي من العرض ، أن نتيين حدوداً للضمان الاجتماعي تيسر علينا ادراك طبيعته :

أولاً — الضمان الاجتماعي نظام رأسمالي . بمعنى أنه تنظيم دعت إليه ظروف الحياة في المجتمع الرأسمالي الذي يقوم على الملكية الفردية ، ومبادلة

السلع ، وتقسيم العمل ، ولذلك يستخدم الآلات ، ويتولى الانتاج فيه طبقة العمال بالمقارنة إلى طبقة الرأسماليين التي تسيطر على وسائل الانتاج^(١) .

في هذا المجتمع الرأسمالى برزت مشكلة الفقر كمسألة اجتماعية تتناول فئات بل طبقات بأكملها ، لا تستطيع بوسائلها العادية أن تفي بحاجتها الضرورية ، وذلك هو تعريف الفقر^(٢) . ويزيد كل يوم من بؤسها اتساع رقعة الملكية الاحتكارية وبطشها بالملكيات المتوسطة والصغيرة . لذلك تدخلت فيه الدولة باجراءات جماعية تخفف من حدة هذا الفقر . وقبل هذا المجتمع الرأسمالى لم يكن الفقر مشكلة عامة ولم توجد نظم اجتماعية للضمان^(٣) . وإن وجدت أحكام قانونية أو تقاليد اجتماعية أو نصوص دينية تدعو الناس إلى البر بالمحتاجين ، فإنها كانت تترك لخيرية المتصدقين حرية البذل أو المنع .

ثانياً — الضمان الاجتماعى نظام وضع لضمان مستوى معين من الصحة والكفاية فى الانتاج . وغالبا ما تكون الوسيلة إلى ذلك أن يوفر النظام لصاحبه دخلا يكون فى العادة مبلغاً نقدياً . والواقع أنه فى ظل الرأسمالية لا يوجد ، على رأى دولتون ، سوى مصدرين للدخل هما الملكية والعمل^(٤) . ومهما كان عمل العامل فإنه لن يوفر له سوى دخل محدود القيمة لا يكفى لاشباع حاجاته ، وهى عادة حاجات ضرورية لا غنى عنها طبقاً لقانون كريستيان أنجل الذى يشير الى أنه (حيث يكون الدخل صغيراً نسبياً فإن الجزء الأكبر منه إنما ينفق على الضروريات) . ومن هنا صح على المجتمع الرأسمالى ذلك المثل القائل :

(١) Cf. H. Hauser. Les débuts du capitalisme. Paris 1931. p. 1, 2, 3, 5, et s.

(٢) « من وجهة النظر الطويلة الأجل يجب أن نؤكد بين مصالح الفقراء ومصالح جميع العمال . فإن هؤلاء العمال معرضون لأن يصبحوا حالة على غيرم فى أى مرحلة من حياتهم » .

A. Pigou. The Economics of Welfare. London. 1950. p. 669.

(٣) يعرف الفقر فى المدرسة الحديثة بأنه ندرة الوسائل بالنسبة للحاجات . وهو بهذا المعنى المجرد يمكن أن ينطبق على كل فرد ، كما يمكن أن يوجد فى كل مجتمع تاريخى .

(٤) H. Dalton, The Inequality of Incomes. London, 1935. p. 172.

(البعض يعيشون بغير أن يعملوا ، بينما البعض الآخر يعملون بغير أن يعيشوا) . ومن هنا أيضا كانت نظم الضمان الاجتماعى محاولة لتوفير دخل للطبقات العاملة والفقراء ، قد يضاف الى دخولهم التى يكسبهم إياها العمل ، وقد يكون هو دخلهم الوحيد لعجزهم عن الكسب . تلك المحاولة هى التى يطلق عليها البعض عنوان « تحقيق المساواة بين الدخول » وما هى فى واقع الأمر إلا محاولة لضمان التوازن بين الدخول عن طريق التوفيق بينها وبين الحاجات التى يفترض أن تشبعها ، وهى حاجات تختلف بطبيعة الحال اختلافا بعيداً من طبقة الى طبقة . الضمان الاجتماعى هو أحدث طريق لمعالجة مشكلة ضمان الدخول للعائلات التى يكون دخلها العادى قد تعطل أو معرضاً للتعطل بسبب مصائب الحياة .

ثالثاً — الضمان الاجتماعى مرفق عام تتولاه الدولة . وهى قد تتولاه وحدها أو بالتعاون مع غيرها من الهيئات الخاصة . وتدخل الدولة هو الذى يضاف على الضمان صفته الاجتماعية ، ويميزه عن غيره من صور المعونة والاغاثة . ففى النظام يتقرر بتشريع رسمى ، تضمن الدولة تنفيذه ، وغالباً ما تساهم فى نفقائه . ومن هنا كان الضمان الاجتماعى نظاماً إجبارياً فى أغلب الأحيان ، لا يترك تنفيذه لرغبة المحتاجين أو رفضهم^(١) . كما صار فى العادة نظاماً عاماً يشمل جميع السكان^(٢) ، ولا يقتصر على فئة بذاتها منهم ، وتخصص له أبواب كاملة من الميزانية العامة يطلق عليها اسم (الميزانية الاجتماعية) . وفى بريطانيا يدرج الدخل الذى يرتبه الضمان الاجتماعى فى طائفة الحقوق المدنية والحريات العامة . وقد تحقق بذلك تطور خطير فى وظيفة الدولة ، ارتفع بها من مجرد حارسة للأمن إلى متدخلة لاعادة النظام وراعية للعدالة بين جميع من فيها .

P. Pic. Traité élémentaire de législation industrielle. Paris 1931-33 p. 1016. (١)

(٢) تمثل العائلات ذات الدخل القليل ٨٠ ٪ من مجموع السكان فى بريطانيا .

وهى عائلات يقل دخلها السنوى عن ٥٠٠ جنيه استرلينياً .

The Economist. April, 9, 1950. The cost of welfare. p. 695.

يضاف إلى ذلك أن الضمان الاجتماعي باعتباره خدمة عامة تؤديها الدولة قد عدل من فكرة النفقة العامة ^(١). وبعد أن كانت هذه النفقة مجرد وسيلة لضمان سير المرفق العام ، أصبحت وسيلة لدفع القوة الشرائية خاصة في أيدي طبقة معينة تتميز بأنها طبقة تستهلك عادة ولا تدخر . وقد تأتى هذه القوة الشرائية من الطبقات الغنية عن طريق الضريبة ، فتحمل إلى الطبقة الفقيرة جزءاً من دخولها ^(٢). غير أن بحثاً قيمياً أجرى في بريطانيا قد جاء بعكس هذه الفكرة الشائعة ، ودل على أن العائلات ذات الدخل القليل تدفع الواحدة منها في المتوسط كل أسبوع ٦٧٫٨ شلناً تقريباً كضرائب ، بينما تتلقى الواحدة منها في المتوسط ٥٧ شلناً في الأسبوع كضمان اجتماعي . و انتهى البحث بالنتيجة الخطيرة التالية وهي أنه هناك تمويل لنظم الضمان الاجتماعي أساساً عن طريق انتقالات في الدخل تقع داخل فئة أصحاب الدخل القليلة ^(٣). وكان ذلك من قبل رأى هيكس ولافيت ، وهما من خير من كتب في بريطانيا عن الضمان الاجتماعي ^(٤).

تلك هي الحدود التي يمكن وضعها لنظم الضمان الاجتماعي على اختلافها . وفيها لم يعد الضمان الاجتماعي ، كما اتهمه خصومه قديماً ، مكافأة على غفلة الفقراء وعدم تبصرهم . وإنما صار على العكس محاولة من الجماعة لرد اعتبارهم عليهم ، ودليلاً على عدم مسئوليتهم عن فقرهم . فما عدم احتياطهم للمستقبل سوى نتيجة حتمية لبؤسهم وليس سبباً فيه .

وأيا كان النظام المتبع للضمان الاجتماعي فإن غرضه واضح وهو توفير الدخل المناسب . ويتحقق هذا الغرض بوسيلتين مختلفتين شاع الأخذ بهما والتمييز بينهما

(١) J. Marchal, Nature et contenu de l'économie financière. Revue de science et de législation financières, Avril 1940-Juin 1946. p. 175, 176.

(٢) يعتمد بيجو في تحليله على اعتبار أن أثر الضمان الاجتماعي هو انتقال الدخل من الأغنياء إلى الفقراء مباشرة أو عن طريق الضريبة . المرجع السابق . وبخاصة القسم الرابع في فصوله الثامن والتاسع والعاشر .

(٣) The Economist. op. cit p. 696.

(٤) F. Lafitte. Britain's Way to Social Security. London 1945. p. 24.

حتى لا يكاد يخطيء. فهما أحد، وهما نظام الاعانة الاجتماعية^(١) ونظام التأمين الاجتماعي^(٢). ويضيف البعض إليهما نظام العلاوات العائلية باعتباره نظاماً متميزاً عنهما^(٣) غير أنا سنرى أن العلاوة العائلية جزء من نظام التأمين الاجتماعي لا ينبغي فصلها عنه.

نُتأة الضمان الاجتماعي .

الضمان الاجتماعي بنظميه مرحلة أخيرة في تطور طويل الأمد حاول الإنسان خلاله أن يصيب على عجزه مورداً ثابتاً يعول به نفسه وأسرته . بينما كانت الصدقة أسبق هذه المحاولات وأقدمها ، وأنسبها لظروف المجتمعات قديماً ولأهمية مشكلة الفقر عندئذ .

ولم يكن الضمان الاجتماعي بالحدود التي رسمناها له معروفاً في المجتمعات قبل الرأسمالية ، لأن مشكلة الفقر لم تكن معروفة في ظل الاقطاع وإنما هي ثمرة من ثمار المجتمع الرأسمالي . لقد عرفت المجتمعات التاريخية مشكلة الاستغلال^(٤) ، وسلم بها الكتاب من غير أنصار كارل ماركس ، من ييجو إلى جوان روبنسن^(٥) . أما مشكلة الفقر فلم تبرز كمشكلة اجتماعية إلا منذ انهيار المجتمع الاقطاعي . لقد وجد الفقر حتماً في المجتمعات السابقة على الرأسمالية ولكنه كان حالة وقتية ، ووضعاً فردياً ، تفلح الصدقة أو المعونة الخاصة في التغلب عليه .

Social Assistance.

(١)

Social Insurance.

(٢)

K. De Schweinitz. Social Security for Egypt.

(٣)

Report prepared by the author as part of the work of the " Social Security Mission Under Point Four ".

Ministry of Social Affairs. Cairo 1951. ch. I. p. 3.

(٤) وفي الرأسمالية يتمثل الاستغلال « الرأسمالي » في وجود « هامش » بين الناتج

السكنى الصافي وبين حد الكفاف اللازم للعمال .

Cf. J. Robinson. An Essay on Marxian Economics. London, 1949. p. 17.

A. Lerner. Marxism and Economics. Journal of Political Economy. March (٥) 1945. p. 81.

أما الفقر كمشكلة اجتماعية فظاهرة معاصرة للرأسمالية. وإن ندرك صحة هذا الرأى ، على غرابته ، حتى نقبين قسمات المجتمع الاقطاعى الذى سبق على وجه التحديد مجتمع الرأسمالية .

عند مرحلة معينة من التطور الاجتماعى اتسعت فيها الزراعة وهى شكل الانتاج السائد حتى انفصلت عن الحرف ، دعت الزيادة المطردة فى الانتاج وفى كفاية الانسان الانتاجية إلى زيادة اعتبار العمل البشرى ^(١) . فتمتحرر القامون بالانتاج من قيود الرق ، وبدأ الاقطاع يسيطر على العالم وبخاصة خلال القرون الوسطى وإلى منتصف القرن الثامن عشر ، حتى دكت الثورة الفرنسية الكبرى أغلب معاقله فى أوروبا . وكانت الثورة البريطانية قد سبقها بأكثر من قرن فى تقرير ضرورة العمل على تصفية جذوره فى الجزر البريطانية .

والاقطاع مجتمع متميز بخصائصه التى لا يشاركه فيها مجتمع غيره . فلم تعرف البشرية فى سيرها ذلك التطور الخلقى الذى ينتهى بما بدأ ، وإنما تسير من المجتمع الأدنى إلى المجتمع الأعلى ، متجاوزة فى كل مرحلة نقطة البدء فيها . وكذلك كان الاقطاع متميزاً عن غيره من المجتمعات . وفيما يلى أهم خصائصه :

أولاً — كانت الأرض هى المصدر الوحيد للعيش والشرط الواحد للثروة ، يحيا عليها جميع السكان من الامبراطور أو السلطان الذى يستمد دخوله من أراضيه إلى أصغر فلاح يعمل عليها . المجتمع الاقطاعى مجتمع زراعى . وقد ترتب على ذلك أن كانت الوحدة الاقتصادية هى الاقطاعية أى المزرعة الكبيرة . وكانت تلك الاقطاعية تستكفى بمواردها وسكانها فى زراعتها وصناعاتها اليدوية ، وتلنف حول حصن الشريف أو الأمير الذى يتولى الدفاع عنها ويعهد إلى الفلاحين بزراعة الأرض . وكان الشريف يضع تحت تصرفهم طاحونته وأدواته ، وعليهم أن يقدموا له فى مقابلها جزءاً من محصولاتهم .

H. Sée. Les origines du capitalisme moderne. Paris 1926. p. 12.

(١)

ولم تكن هذه العلاقة مبادلة اقتصادية . فلم تكن بالعلاقة الحرة ، ولم يكن التعادل ملحوظاً بين ما يعطى الشريف وبين ما يأخذ . فقد كان الاستغلال عندئذ على أشده ، يتضمن السخرة والمزيد منها عندما يكون الفلاح فى أشد الحاجة لعمله فى الأرض التى يحوزها . كما كان الاستغلال يتمثل فى تلك الرسوم والمدفوعات المتعددة ، وفى التزام الطحن عند الشريف والحبز فى مخبزه ، وفى الالتجاء الى ساحته طلباً للعدالة^(١) .

ثانياً — كانت التجارة نادرة والأسواق قليلة . فلم يعرف الاقطاع فى بدايته أسواق التجارة . إذ لمن يبيع وليس من يشتري ؟ بل أين يصرف إنتاج لا يطلبه أحد ؟ لقد كان كل شخص يعيش من أرضه . وهذا هو ما يعيننا . لم يكن أحد من الناس يهتم بتصرف إنتاجه لأن كل منتج كان المستهلك الشخصى لمنتجاته . كان الانتاج عندئذ بقصد الاستهلاك المباشر لا بغرض المبادلة والربح . وكان الشريف يعد فى اقطاعيته كل الوسائل اللازمة لمعيشته من مخزونه ومما يقدمه أتباعه ، وكل ما يلزم من الأدوات والملابس لزراعة الأرض وكسوى الفلاحين . ومن هنا كان بكل إقطاعية مكان للصناعة اليدوية ملحق بها . لكل ذلك لم تكن التجارة سوى عمل عارض لا يعتبر الحرفة المعتادة لأحد . وإنما وجدت أسواق محلية عديدة ، كانت كثرتها دليل ثقافتها ، ولم تكن تتبادل فيها إلا المواد الغذائية كالبيض والدجاج وغيرها مما يلزم لأغراض الاستهلاك المباشر .

ثالثاً — كانت العلاقات الاجتماعية مؤسسة على الأرض والزراعة . فالجتماع الاقطاعى زراعى فى جوهره ، لاجال فيه للتبادل والتداول ، ولا مكان فيه للتجار فاختفوا . لقد كانت علاقات الناس تتحدد فيما بينهم بحسب علاقتهم بالأرض^(٢) . وكانت ملكية الأرض فى أيدي أقلية من الملاك المدنيين أو رجال

R. Tawney. Religion and The Rise of Capitalism. London. 1942. p. 56. (١)

Pirenne, Cohen et Fogillon. Histoire du Moyen-Age. Paris 1941. p. 16. (٢)

الدين ومن حولهم وجد الحائزون للأرض في داخل الاقطاعيات نفسها . وكان المالك للأرض صاحب الحرية والسلطة ، والحالى منها محكوما عليه بالخدمة فيها . وكانت الخدمة أو العبودية للأرض هي الوضع العادى للفلاحين أى وضع الأغلبية الساحقة من السكان . ولقد وجدت في تلك العبودية درجات . فكان من عبيد الأرض المقيدون إليها الذين يباعون معها ، والعاجزون عن حيازتها . وكان منهم الحائزون لها المفروض عليهم أن يدفعوا ريعاً معيناً لمالكها ^(١) ، ويستأثرون بعملهم كلما طلبه منهم ^(٢) . وأيا كان الوضع الاجتماعى للشخص المعين فقد كان جميع سكان المجتمع مرتبطين بعلاقات إنتاج عمادها الأرض والزراعة ، وكان في استطاعة كل منهم أن يجد طعاما وكساء ومأوى له في إقطاعية من الاقطاعيات ^(٣) .

في هذا المجتمع الذى وجد فيه الدين مركزاً ممتازاً ، كانت التقاليد الاجتماعية مبنية على فكرة التبعية وامتظام الناس بعضهم فوق بعض درجات . وكان يغلب على الفكر عندئذ التمجيد الظاهر للتقشف والزهد في الدنيا . كانت الفكرة أن المجتمع كالبدن كيان من عدة أعضاء ، لكل عضو منها وظيفته الخاصة التى يجب ألا يتطلع لغيرها . وأنه يجب أن يتلقى كل شخص في المجتمع الوسائل الكافية لقيامه بوظيفته ، وليس له أن يطلب المزيد عليها . وفي كل طبقة يجب أن تتحقق المساواة ، أما الطبقات فلا مساواة بينها ، وإلا لم تستطع أى طبقة أن تقوم بوظيفتها . كان يجب أن يكون الناس بعضهم فوق بعض ، وإلا اختل نظام المجتمع وشل سيره . كان يجب أن يوجد الأغنياء والفقراء . صحيح أن للشخص أن يسعى لكسب الثروة من مصادرها ، ولكن بالقدر الكافى لضمان

(١) A. Tourmagne. Histoire du servage, ancien et moderne. Paris 1829.

(٢) فلم يكن يعمل على أرض الشريف بصفة دائمة إلا قليل من العبيد ، أما باقى المشتغلين بها فكانوا الفلاحين أهل الاقطاعية :

W. Ashley. Histoire et doctrines économiques de l'Angleterre. tome I. Paris 1900. p. 19.

F. Lafitte. Britain's Way To Social Security. ibid. p. 21. (٣)

معيشتة^(١). أما السعي لكسب ما يزيد عليها فليس فضيلة أبداً، وإنما هو الطمع، والطمع خطيئة. أما الفقر فمن السماء. وهو إرادة إلهية ونظام في الكون. وإنما على الأغنياء غوث الفقراء بالصدقات.

تلك هي دنيا الاقطاع. الأرض تسمح لكل شخص بطعام وكساء ومأوى. والانتاج الزراعي منظم بحيث يتم باشتراك الفلاحين جماعات في استغلال الأرض المعينة إستغلالاً مشتركاً بغرض الحصول منها على أسباب الحياة^(٢). والنظام يسمح بوجود الطبقات بعضها فوق بعض، متفاوتة دخولها أيما تفاوت. والدين والتقاليد تمجد التقشف والزهد والقناعة، وتدعو الأغنياء والقادرين إلى إغاثة أولئك الذين لم يتمكنوا لظروف غير عادية من إشباع حاجاتهم الضرورية. وهذا البر هو كل ما كان يطلب للتغلب على ذلك الفقر.

لقد كان الفقر عندئذ حالة غير مألوفة بين الناس. فلكل شخص في الاقطاعية مهما صغر شأنه فرصة في أن تشبع حاجاته الضرورية^(٣). لقد كان سيد الاقطاعية ملزماً باعالة جميع سكانها من عبيد ومشتغلين وخيران^(٤). والقليل من الناس الذي لم يكن تضمه الاقطاعيات ولا يجد حاجته الضرورية، كان يستطيع أن يشبعها من طريق الخير المنظم وغير المنظم، ولذلك كان بوسع الفقير أن يطمئن إلى أنه لن يموت جوعاً، اللهم إلا في حالات المجاعات العامة. وبعبارة أخرى

(١) ولذلك اهتم الكتّاب المعاصرون بدراسة الاستهلاك. فكان تنظيم هذا الاستهلاك بحكمة أم مشكلة عملية في اقتصاديات العصور الوسطى.

Cf. 9. O'Brien. An Essay on Mediaeval Economic Teaching. London 1920, p. 9.

M. Knight. Histoire économique de l'Europe jusqu'à la fin du Moyen Age. Paris 1930, p. 219. (٢)

(٣) وإنما لا يعني ذلك أن مستوى المعيشة كان أعلى مما هو في المجتمع الرأسمالي. فيذكر « نايث » أن القرن وهو فلاح الأرض كان يحصل على طعام أفضل مما يحصل عليه حالياً العامل غير الكفء ودون ما يحصل عليه العامل الكفء. المرجع السابق.

ص ٢٣٨

De Schweinitz Op. cit. ch. III. p. 1.

(٤)

لم توجد في الاقطاع مشكلة فقر اجتماعية تواجه الدولة ، وإن وجدت حالات فقر فردية تكفلت المعونة الخاصة بتسويتها . وفي هذا يقول آشلي : « لقد كان الحد الفاصل بين المشتغل النشط والمتشرد العاطل من السهل أن يجتاز ولم يكن عسيراً على الفرد أن يعيش بغير أن يعمل » ^(١) .

ونمو التجارة في المجتمع الاقطاعي ، وازدهار المدن القليلة التي نشأت على هامش الاقطاعات ، وانتقال الصانع إلى تلك المدن سعياً وراء التجار ، واختلاف الحياة في المدن عنها في الريف في أنها لا تقوم على الأرض ، وتخصص الريف في الزراعة وتوطن الصناعة في المدن ، واتجاه التجارة إلى خارج البلد الواحد وعبر البحار ، وسيطرة أوروبا على التجارة في البحر الأبيض ، وكشف القارات الأمريكية ، كل ذلك قد أعلن نشاطاً اقتصادياً عظيماً يمكن أن نسميه نشاطاً رأسمالياً . فقد كان يعتمد لا على الأرض وإنما على النقود ، على رأس المال في صورة نقود . وازدهمت المدن بالسكان ممن لا أرض لهم ، ومن لا يجدون وسيلة للعيش سوى عمل أيديهم ، ومن المغامرين والبحارة والتجار الجوالين . وانضمت اليهم فئات من المهاجرين من الريف ، المتطلعين إلى الحياة الجديدة في المدن . وغزا التجديد الريف نفسه . فبدأ رأس المال يفلح الأرض البور ، وينشئ القرى والمدن الجديدة ، ويصلح حالة الري ومجاري المياه . وكثرت الغزوات والحروب . وساءت حال الأشراف وافترقوا . واستغرقت الديون أملاكهم الواسعة ، فاستولى عليها أصحاب الأموال . وبدأت تتغير طرق الانتاج في الريف نحو الاستغلال الكبير ، القليل النفقة ، الصالح للأسواق ^(٢) .

Ashley. Histoire et doctrines économiques de l'Angleterre. tome II. pp. (١)
393,394.

(٢) كان توماس مور من أوائل الكتاب الذين أدركوا هذا التطور فكتب اليوتوبيا مطالباً في الواقع بعلاج لمشكلة الفقر . ولقد أرجعها إلى التطور من الاقطاع إلى الرأسمالية ، وعلى حد قوله إلى تحويل الحقوق إلى مراعى للحصول على أصواف الماشية ، وطرد الفلاحين من الأرض لعدم الحاجة إلى عملهم مع الحاجة إلى أرضهم ، وانتشار البطالة في الريف وكثرة الهجرة إلى المدن مع ارتفاع نفقات الحياة .

Cf. Marie Delcourt. Thomas More. Paris 1936, p. 67.

في هذه الظروف التاريخية أخذت الطبقة الناشئة صاحبة رؤوس الأموال تسيطر على الانتاج . وامتد نفوذها إلى الدولة التي كانت تقترض من الرأسماليين ، وترى فيهم دعاة توسع وازدهار . فأخذت كل حكومة تحمي المصالح التجارية للرأسماليين فيها ، مطبقة في ذلك السياسات التجارية المشهورة وهي التي أعدت للمجتمع الرأسمالي وأعلنته . ولكن الرأسمالية لا تعترف إلا ببدء السعي وراء الكسب ، وتكره الزهد والتقشف والتسول ، وتحقر الفقر ولا تعطف عليه . في هذه الظروف التي انهار فيها الاقطاع ، تحرر فلاح الأرض ، وانهارت الصلة الشخصية بين المالك وغير المالك ، بين الغنى والفقر ، تلك الصلة التي كانت توجد من قبل بين الشريف والتابع^(١) . وفي المدن حيث تزايد السكان سريعاً ، وبدأت الطبقات الاجتماعية مستقلة بعضها عن بعض^(٢) ، لم تعد أريحية الحسين كافية باغاثة الفقراء ، فلا يؤمن الرأسماليون إلا ببدء السعي وراء الرزق .

لقد برز الفقر باعتباره مشكلة تتطلب حلاً على النطاق القومي لا تستطيعه إلا الدولة نتيجة لانتقال المجتمعات من مرحلة الاقطاع إلى الرأسمالية . ويمكن أن نلخص أهمية هذا التطور وانعكاسه على مشكلة الفقر فيما يلي :

أولاً — تغيرت طرق الانتاج في الريف ، فبدأ الاقطاعيون الناجحون على غرار الرأسماليين يحولون أراضيهم من إنتاج مواد الاستهلاك إلى إنتاج سلع للمبادلة وتحقيق الربح . صار السوق هو الغرض من الانتاج وصارت النقود هي معيار الثروة . وبعد أن كان يقال إن الانسان لم يوجد لينتج وإنما وجد الانتاج من أجله ، أصبح الانسان موجوداً لينتج ، وإنتاجه معداً للبيع والربح عن طريق التجارة .

ثانياً — تغيرت طرق استغلال الأرض ، فبعد أن كانت الاقطاعية هي وحدة الانتاج تضم الفلاحين والعبيد حول شريفها ، فتدفعهم جميعاً بأسباب الحياة ،

Briggs and Jordan. Economic History of England. London 1945. Part I.p. (١)
130, 131.

Hauser. op. cit. p. 38.

(٢)

صارت الأرض تستغل بنظم أربعة ، هي : نظام الملكية الكبيرة ، ونظام الملكية الصغيرة للفلاحين ، ونظام الايجار ، ونظام المزارعة ^(١) . لم يعد مجرد الوجود في الريف سبباً كافياً للحياة فيه ، وإنما صار على كل من فيه أن يبحث له عن سبب اقتصادي لوجوده وإلا كان عليه أن يهجره .

ثالثاً — زاد عدد السكان ، فقد كانت هذه الزيادة أمراً مرغوباً فيه لا لأن القارة الأوروبية لم تكن آهلة فحسب ، ولكن لقدسية رباط الزواج وحرمة الحياة البشرية ^(٢) . وإنما مع زيادة عدد السكان لم تزد الحاصلات الزراعية المعدة للاستهلاك .

رابعاً — حرم التطور كثيراً من فلاحى الريف من وسائل عيشهم في البلاد التي كانوا يقطنونها ، وتغيرت علاقاتهم الاقتصادية بأصحاب الأرض واضطروا للانتشار في الريف كله فهاجروا وغزا بعضهم المدن . وهكذا صار الريف والحضر مسرحاً « لغزوات » من المتعطلين الذين اضطروا لطلب العيش بالتسول أو السرقة ، بينما تمكن بعضهم القليل من العمل في المصانع كصناع و عمال في ظروف بالغة الشدة .

ولا شك في أنه كان هناك متسولون خلال القرون السابقة . غير أن عددهم قد زاد زيادة كبيرة . ولم تكن هذه الزيادة إلا نتيجة للتطور الذي وصفناه . وطبيعى أن تعجز المعونة الخاصة عن إدراك هذا السيل من المحتاجين . فقد تغيرت مع طرق الانتاج والملكية عقول الناس وتقاليدهم . وبعد أن كان يقال عن الأشياء الدنيوية إنها معطاة للناس من الله بوصفها ملكاً لهم ولكن استعمالها يجب أن يكون لهم ولغيرهم بالقدر الفائض عن حاجتهم ، وبعد أن كان يباح للمحتاج أن يحصل بيده على ما يعيش به من مال غيره إن لم يسعفه ^(٣) ، صارت الصدقة

Knight. ibid. p. 252.

O'Brien. ibid. p. 225.

O'Brien. ibid. p. 87.

(١)

(٢)

(٣)

وهي عمل الخير بواسطة النقود أمراً ثقيلاً على المتصدقين . فلم تكن تقاليد الرأسماليين ، وقد نجحوا بفضل إقدامهم وعصاميّتهم ، لتقبل إسداء الصدقات وحصول الفقراء على دخل بغير عمل .

وإزاء تخلي الأغنياء عن معونة الفقراء ، على الرغم من كثرة عددهم واستفحال خطر الفقر في الجماعة ، كان على الحكومات أن تتولى هذه المهمة بنفسها . وأدرك بعض رجال الدين أهمية هذا التحول بعد ما لمسوا عجز الكنيسة عن إغاثة الفقراء . وكان في مقدمتهم جون ماجور في فرنسا ومارتن لوتر في ألمانيا . بينما بدأت دراسة الفقر ومعونة الفقراء تحتل كتباً بأكملها مثل كتاب الأسباني فيثيس الذي نشره في إنجلترا عام ١٥٢٦ .

وتدخلت الدولة استجابة لطلب المصلحين والمفكرين حتى تحمي الملكية من عبث الفقراء . فجعلت الاعدام في البداية عقاباً للسارق ، ثم حظرت التسول ، ثم قررت المعونة للمحتاجين . وهي معونة اجتماعية تسديها سلطات الدولة وتتفق مع الفقر الذي صار مشكلة اجتماعية ، لا تصيب أفراداً هنا وهناك في حالات استثنائية ، وإنما تصيب طبقات بأكملها ، وهي طبقات قد تكون رابعة في العمل قادرة عليه ومع ذلك لا تجده ، وقد تجده ثم تكون مع ذلك فقيرة لا تكاد تشبع بدخلها من العمل حاجاتها الضرورية . صارت المعونة اجتماعية عندما صار الفقر مشكلة اجتماعية .

وهكذا لم يعد البر بالفقراء عملاً فردياً يتوقف على الصدقة والاحسان بل أخذت الدولة الرأسمالية على عاتقها أن تغيث الفقراء فيها . وبدأت الحركة بطبيعة الحال في المدن . ففي سنة ١٥٣١ وضعت بلدية إحدى المدن البلجيكية نظاماً لجمع أموال البر وتوزيعها على الفقراء وقررت في نفس الوقت تحريم التسول^(١) . وفي سنة ١٥٣٦ أرسى هنري الثامن في إنجلترا أول حجر فيما صار يعرف بعد ذلك بقانون الفقراء .

De Schweinitz. op. cit. ch. III. p. 2.

(١)

وهكذا بدأت نظم الضمان الاجتماعي ، بدأت في صورة الاعانة تقدم للفقراء ، ثم ارتقت بعد ذلك فالتحذت منذ أواخر القرن الماضي صورة التأمين . فما هي الاعانة ؟ وما هو التأمين ؟

نظام الاعانة الاجتماعية .

كان نظام الاعانة أول ما أخذت به الدول الرأسمالية ^(١) . فقد تبينت أن الفقر كما عرفناه مشكلة عامة تعترض طبقات بأكملها ، وبخاصة تلك الطبقة التي يعتبر العمل مصدر دخلها الوحيد . والعمل في ذاته غير مأمون . إذ ليس بالمصدر الثابت ولا الدائم ، والمخاطر تهدده من كل جانب . كما أن ظروف الحياة في المجتمع الرأسمالي ظروف متقلبة قاسية ، تفرض على الشخص نفقات كبرى . فالحاجات متعددة ومتنوعة ، والأسعار في ارتفاع مستمر . والقوة الشرائية في انخفاض متصل ، والأجور الحقيقية تسير في هذا الركب النازل . كما أن العمل ليس في متناول الكثيرين . فتارة لا يجدونه على رغبتهم فيه ، وتارة يعجزون عنه للشيخوخة أو قبل أوانها . وإزاء ذلك تحاول الدولة الرأسمالية أن تغيث المحتاجين ، مدفوعة في هذا العمل بمختلف البواعث . فهي تخشى غضب المحتاجين وثورتهم ، كما تنظر إلى أجيال العمال المتعاقبة وتسعى لتوفير العمال للعشروعات . وتستعين الدولة على أداء هذه الوظيفة بما تحصل من ضرائب يساهم فيها القادرون ، وهي موارد لم تكن في متناول الدولة الاقطاعية . غير أن رغبتها في حصر عبء المعونة الاجتماعية المالي في أضيق نطاق هي التي حفزتها على قصر المعونة على الفقراء المعدمين وتقديمها لهم في صورة « الاعانة الاجتماعية » . وكانت تلك الاعانة يتلقاها الفقير نقداً أو عينا ، أو يحصل عليها عن طريق توفير العمل له ، وهو ما يسمى بنظام الاعانة بالعمل .

(١) يلاحظ أن مبادئ الاعانة الاجتماعية قد تقررت في فرنسا لأول مرة في أعقاب ثورتها الرأسمالية في أواخر القرن الثامن عشر . أنظر Pic. Traité. ibid. p. 1066.

وكان أول نظام للاعانة الاجتماعية واضح المعالم هو قانون الفقراء الانجليزي . ذلك أن سبق بريطانيا غيرها من الدول في الخروج من الاقطاع ^(١) جعلها السابقة في وضع أول نظام رأسمالي للاعانة هو قانون الفقراء الذي نسج على منواله قانون الضمان الاجتماعي المصري . وقبل صدور ذلك القانون كانت إغاثة الفقراء متروكة لاحسان الأفراد والهيئات والكنائس والبلديات والمستشفيات . وكانت الكنيسة أهم جهات البر . فكان في كل منها « صندوق للفقراء » تموله العشور طبقاً لعادة قديمة مستقرة . ثم ساء هذا السبيل حتى أصبح لا يعيش من الكنيسة إلا فريق من المتسولين . فلما ازداد عدد الفقراء ، أخذت الدولة من الكنيسة واجب الاغاثة . وفي سنة ١٥٣١ صدر قانون حاول أن يميز بين الفقراء المستحقين والفقراء غير المستحقين ، وخول القضاة سلطة الترخيص للأولين بالتسول . ثم صدر في سنة ١٥٣٦ قانون أهم جعل كل كنيسة مسئولة عن مساعدة الفقراء في مقاطعتها على أن تنشئ صندوقاً للفقراء تموله التبرعات ، ثم حظر التسول والاحسان الخاص . ولم ينجح هذا القانون في التطبيق ، فتناوله التعديل نيفا وستين عاماً حتى جمعت أحكامه في قانون صدر سنة ١٥٩٧ ، ثم عدلت مرة أخرى فصدر في سنة ١٦٠١ القانون المشهور الذي سمي بانجيل قانون الفقراء ^(٢) ، والذي ظل يعدل في التطبيق حتى عام ١٩٤٨ حين اكتمل نظام الضمان الاجتماعي البريطاني فألغى وحل محله ما سمي بقانون الفقراء الجديد .

ولقد تضمن قانون الفقراء مجموعة من المبادئ وضعت الأسس الأولى لنظام الاعانة الاجتماعية ، ويمكن أن نلخصها فيما يلي :

أولاً — تأكيد حق الفقير في أن يغاث من جانب الهيئة الاجتماعية إذا لم يكن له قريب مكلف .

Cf. Tawney. op. cit. p. 18.

(١)

A. Birnie, An Economic History of The British Isles. London 1948. p. 131. (٢)

ثانياً — تخويل القضاة المشرفين على تنفيذ القانون في كل مقاطعة سلطة فرض الضريبة على ممتلكات سكانها ، وإتفاق حصيلتها في إعانة الفقراء .

ثالثاً — تنويع معاملة الفقراء بحسب فئاتهم . فقد ميز القانون بين المتعطلين عن العمل برغبتهم والمتعطلين لأسباب خارجة عن إرادتهم ، فميز بين المتشردين الذين لا أمل فيهم وبين البائسين الذين عجزوا عن الحياة لبؤسهم أو شيخوختهم أو مرضهم . ميز القانون بين ثلاث فئات من المحتاجين ، بين العاطلين والحاملين والعاجزين . وقضى بأن يعان الشيوخ والمرضى عيناً ، وتلك هي « المعونة الداخلية » بأن يقبلوا في مؤسسات عامة تملكها الدولة ، على عكس « المعونة الخارجية » وهي منح المعونة نقداً أو عيناً للفقير حيث يقيم^(١) ، وكانت مقررة للأطفال حتى يشبوا فيدرّبون على مهنة . أما المتشردون فما واهم السجون أو في الإصلاحيات . وأما المتعطلون عن العمل الأصحاء الأجسام فيوفر لهم العمل عن طريق إعداد المواد الأولية لهم لصناعتها . وبذلك تحدت وجوه إتفاق أموال الفقراء في توفير العمل لمن يطلبه ، وإسداء الغوث النقدي أو العيني للعاجزين عن إعالة أنفسهم وهو ما يسمى بالإعانة العامة .

وظل قانون الفقراء سارياً خلال القرن السابع عشر ترعاه الحكومة المركزية والمجلس الخصوص ، حتى صدر قانون في سنة ١٧٢٣ يخول كل مقاطعة حق إقامة « بيوت للعمل » فيها بدلا من النظام القديم الذي كان يمنح المواد الأولية للفقراء ليصنعوها في بيوتهم . ولقد وجد من هذه البيوت حوالي أربعة آلاف في نهاية القرن الثامن عشر ، صار أغلبها متخصصا إما لتوفير العمل أو لايواء الفقير المستحق أو لمنع الحاملين من طلب إعانة الفقراء . على أن مساوىء تلك البيوت طغت ، فزال تخصصها وصارت تسمى « بيوت العمل العامة المختلطة » . وفضل الكثيرون عليها نظام الإعانة الخارجية . ثم احتدمت المشكلة في الربع الأخير من القرن الثامن عشر ، فصدر في سنة ١٧٨٢ قانون خير الفقراء الأصحاء بين العمل في بيوت

العمل أو البقاء حيث هم . وابتداء من سنة ١٧٩٦ أطلق مبدأ منح المعونة في الخارج فصار عاما .

وعندما مضى القرن الثامن عشر كان قانون الفقراء قد أصبح محط حملات الناقدين ومبعث تدمير الفقراء . كانت بريطانيا قد أوغلت في النظام الرأسمالي . وكانت المدرسة الحرة سائدة مستقرة في الدولة والاقتصاد . فتقدم أنصارها ينتقدون قانون الفقراء على أساس :

١ — أن تنفيذ غرض القانون في توفير العمل للأصحاء واغانة العاجزين كان يتطلب إدارة أمينة تتميز بالكفاءة ، لم تتوفر فعلا خلال مائتي عام من التطبيق .

٢ — أن تعميم المعونة الخارجية كان سبباً في زيادة عبء الضريبة على كل فرد من السكان من ٥ شلن في سنة ١٧٨٤ ، إلى ٨ شلن و ١٣ بنسا في سنة ١٨٠٤ ، ثم إلى ١٣ شلن و ٣ بنسا في سنة ١٨١٨ حين أصبحت عبئاً لا يحتمل .

٣ — أن وجود نظام يضمن الاعانة الاجتماعية للفقراء مما يشجع على زيادة عدد السكان . ووصف قانون الفقراء عندئذ بأنه أبو الكسل ومدعاة التبذير . وطالب مالتس صراحة بإلغاء القانون قائلاً : (ليس لرجل حق في الحياة اذا لم يستطع عمله أن يشتريها له بحرية) . ومن قبل كان بركلي قد اقترح القبض على كل متسول واسترقاقه لبضعة سنوات ! بينما أبدى الكاتب آرثر يونج رأيه في وجوب ترك الفقراء لأنفسهم بقوله : (كل امرئ عدا المعتوه يعرف أنه يجب أن تظل الطبقات الدنيا فقيرة) ^(١) .

لقد أظهر النقد الذي قدمه الأحرار لقانون الفقراء أن المجتمع الرأسمالي يرفض أن يعمل من لا يعمل نفسه ، وأن العمل هو الحصن الوحيد من الفقر والحل الممكن لمشكلته . كما دل على أن مبادئ الحرية توجب على الدولة ألا تتدخل

Tawney. op. cit. p. 208, 210.

(١)

لاغاة من لا يغيثهم « النظام » الاقتصادى نفسه ويقصمهم عن دائرة ، هذا النظام الذى ينبذ من لا يسير معه ، ويتوازن من تلقائه ، بغير حاجة لتدخل هيئة حكومية أو غير حكومية . ولقد غالت المدرسة الحرة فى نقدها حتى اعتبرت الفقراء من المنبوذين الذين يحسن التخلص منهم ، وتركت أمرهم فى أيدي « القوى » الصماء التى تحرك النظام ! غير أنها كانت تغفل فى حماسها موجة البطالة التى سادت بريطانيا عندئذ نتيجة لطرد عدد كبير من أهل الريف من أراضيهم ونتيجة للحصار المفروض عليها فى حروبها مع فرنسا . ولو ألغى قانون الفقراء حينذاك لأفضى سوء الأوضاع إلى الثورة . وهذا ما قرره كاتنج الوزير البريطانى بقوله : (كان قانون الفقراء الذى وقى أنجلترا من الثورة)^(١) .

ولكن المعارضين للقانون انتصروا ، وتولى حزب الهويج الحكم ، فوضع الأفكار الحرة فى التطبيق ، وقرر إلغاء الإعانة الخارجية ووضع نظام تاديبى فى بيوت العمل . وكون لجنة برئاسة ناسو سنيور للتحقيق فى حالة الفقراء ، وقد انتهت من بحثها إلى المطالبة بضرورة (جعل الحياة فى بيوت العمل أسوأ من حياة أشقى الصانع) !^(٢) وصدر قانون سنة ١٨٣٤ تطبيقاً لهذه الأفكار ، فدل على حقيقة الغرض منها . لقد كان أصحاب المصانع يعارضون فى تقييد حرية العمل بأى قيد ولو كان هو حماية لفيف من الفقراء من الموت جوعاً . وما مطالب الأحرار إلا التبرير النظرى لهذه الرغبة فى إطلاق الحرية فى سوق العمل بغير قيد^(٣) . وكانت هذه الرغبة تستند إلى سبب وجيه هو أن وجود حماية ما « للمتعطلين » لابد أن يرفع معدل الأجور عن المستوى الذى يجب أن تكون عليه . وكان من السهل بعد ذلك على الأحرار أن يجدوا الحجة النظرية

Birnie. op. cit. p. 338.

(١)

A. Maurois. Histoire d'Angleterre. Paris 1946. p. 600.

(٢)

M. Dobb. Studies in The Development of Capitalism. London 1947. p. 275. (٣)

لكل سياستهم بإنكار أن الفقر نتيجة للظروف الاقتصادية ، والادعاء بأنه إنما يرجع لسوء تصرف الفرد وعدم تبصره ^(١) .

ولم يفض إنكار المشكلة الى حلها . وإنما على العكس عم السخط . وصار الفقراء يطلقون على بيوت العمل اسم (الباستيل) . وندد بها الكتاب والأدباء على نحو ما فعل ديكنز في أوليفر تويست . بل وانتشر الاحسان الخاص ، وتعددت جهات البر ، وشاع التسول ، فلم يعد للفقراء في هذه الفوضى أى ضمان اجتماعى . وفى سنة ١٨٦٩ تكونت في لندن جمعية لتنظيم البر وضعت نظاما جربته خلال خمسين عاما وثبت فشله ، لأنه كان يستمد مبادئه من أفكار الأحرار وهي : أن الفقير مسئول عن فقره ، وأن مجرد إقناعه بمسئوليته يجدى في حمله على أن يتعبد بنفسه ، وأن بر الأقارب والأصدقاء كاف مع الهبات للقضاء على الفقر ^(٢) . لقد أغفلت هذه الجمعية أن الصدقة إنما كانت تصلح لجمع اقطاعى لارأسمالى ، وأن العامل الفعال في إعادة اعتبار الفقير هو توفير العمل له ، وحيث يعجز عنه فيجب أن تسارع الجماعة إلى معونته .

على أن الحقيقة بنت البحث ، والبحث حاجته الزمن . وقد تغيرت الظروف الاقتصادية والسياسية ، وظهرت المذاهب والأحزاب الاشتراكية ، وظفرت الطبقة العاملة في بريطانيا بحق الانتخاب ، واضطرت الدولة لبذل الاعانة الخارجية على نطاق كبير . واستقر نظام الاعانة الاجتماعية في بريطانيا وفي غيرها من الدول . واتسع مضمونه وتأكدت أهميته حتى صارت لاتستوعبه نصوص قانون الفقراء القديم . وأخيرا في سنة ١٩٤٧ أصدرت الحكومة العالمية قانون الاعانة

(١) لا يزال يوجد حتى اليوم من الأحرار من ينتقد دعاة المساواة الاجتماعية ، ويقولون عن كراهيتهم للتفاوت إنها « مزيج غريب من حب الغير والحسد » ، ويعيب عليهم أن الحامل والفاشل يجدان بغيتهما في كل نظرية تفسر عدم المساواة بالاستقلال . أنظر :

Th. Wilson. Modern Capitalism and Economic Progress. London 1950. p. 79.

De Schweinitz. op. cit. Ch. III. p. 8,9.

(٢)

الوطنية على أن يطبق من أول يوليه سنة ١٩٤٨ ، أعلنت فيه انتهاء قانون الفقراء القديم مع الاحتفاظ بأهم مبادئه ^(١) . فأعطت حق المأوى في بيوت العمل لكل فقير بغير مأوى بغض النظر عن محل إقامته المقاد ، وبغض النظر عن سبب فقره . بينما جعلت للشيوخ ملاجئ خاصة بهم . على أن أولئك الذين يمنحون المأوى يجب أن يدفعوا عنه أجره بحسب مقدرتهم . وهذا مبدأ جديد في نظام الاعانة الاجتماعية . ولما كان لكل فقير تقريباً ، وبخاصة الشيوخ ، حق في تأمين أدناه مبلغ ٢٦ شلناً في الأسبوع ، فإن المبلغ المطلوب دفعه عن المأوى وهو ٢١ شلناً كل أسبوع لا يزال يسمح بفائض للفقير .

هكذا تطور قانون الفقراء في بريطانيا . وتلك هي نهايته بعد حوالى أربعة قرون من التطبيق . والذي نلاحظه على هذا القانون أنه كان منذ البداية محاولة اجتماعية واضحة للتغلب على مشكلة الفقر ، ولقد وضعت هذه المحاولة أسس نظام الاعانة الاجتماعية الذي استقر في أغلب الدول الرأسمالية .

والواقع أن نظام الاعانة الاجتماعية قد أخذ منذ أواخر القرن الماضى يتجه شيئاً نحو تقرير حق الفقير في أن يتلقى دخلاً غالباً ما يكون نقدياً ، وذلك هو ما يسمى «المعاش الذى لا يساهم فيه صاحبه» ^(٢) . وأخذت بذلك النظام الدائم منذ عام ١٨٩١ ، وتبعها نيوزيلنده بتجربة مشهورة في العام التالى ، ثم طبقته بريطانيا منذ سنة ١٩٠٨ . وكانت التجربة قد بدأت في هذه الدول بالشيوخ ، ولم تلبث بعد ذلك أن عمت على جميع حالات المستحقين الفقراء .

ونظام المعاش الذى لا يساهم فيه المستحق هو الغالب حالياً على نظم الاعانة الاجتماعية وينهض على المبادئ الآتية :

أولاً — الاعانة الاجتماعية بالمعاش حق للفقير على الدولة .

The Economist. November 8, 1947. p. 749.

Non-contributory Pension.

(١)

(٢)

ثانياً — الفقير المستحق هو ذلك العاجز عن الكسب الذي لا يجد ما يشبع حاجاته الضرورية .

ثالثاً — تحديد المعاش المستحق بالحد الأدنى اللازم للمعيشة .

رابعاً — المعاش المستحق مبلغ نقدي في العادة قد يحدده القانون .

خامساً — اقتطاع جزء من المعاش في مقابل دخل المستحق من موارد أخرى .

سادساً — تحميل الدولة بتكاليف النظام وعدم مساهمة المستحقين فيها .

وحول هذه المبادئ تلتقى نظم الاعانة الاجتماعية في الوقت الحاضر . فهي ترمي إلى أن تضمن حداً أدنى من الدخل لأقل فئات المجتمع حظاً وهم المعدمون . غير أن بعض نظم الاعانة الاجتماعية المطبقة لا تقرر للمستحقين معاشاً ثابتاً ، وتكتفي بتقديم المساعدات لهم كلما احتاجوا إليها وسمحت بها مالية النظام . ويوجد مثل هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث يطلقون عليه اسم « الاعانة العامة » ^(١) .

والخلاصة من كل هذا هي أن الاعانة الاجتماعية نظام دعت إليه ظروف الإنتاج الرأسمالي ، يقرر مسؤولية الدولة عن فقر الناس فيها ، ويعمل على أن يوفر لهم حداً أدنى من الدخل يعيشون به . ولهذا النظام شكلان في التطبيق هما شكل المعاش الذي لا يساهم فيه صاحبه ، وشكل الاعانة العامة . والشكل الأول هو السائد حالياً .

نظام التأمين الاجتماعي .

وكل فقر يمكن أن يعتبر عابراً . ولكن المطلوب في الضمان الاجتماعي أن يؤمن الشخص ضد خطر الفقر وهو خطر مستمر . مثل هذا الغرض يتوخاه

General or Public Assistance.

(١)

عادة نظام التأمين الاجتماعى الذى يكاد أن ينتفع به العمال وحدهم ، نظراً لما يحيط بهم من عوامل تجعل ظروف عملهم فى الصناعة الحديثة بالغة الحرج شديدة الخطر . ومن هنا طالب العمال بالتأمين الاجتماعى كوسيلة لتوزيع المخاطر ومعادلة نتائجها ^(١) .

وكانت ألمانيا الحديثة أولى الدول التى أقرت نظام التأمين الاجتماعى وأصدرت قوانينه فى السنوات ١٨٨٣ ، ١٨٨٤ ، ١٨٨٩ ^(٢) ، فكان أول نظام حكومى للتأمين الاجتماعى ضد أربع من أخطر مخاطر العمل وهى المرض والاضابات والشيخوخة والعجز . وفى السنة الأولى أصدرت قانوناً للتأمين من المرض ، يساهم فى حمل تكاليفه كل من العامل وصاحب العمل بنسبة الثلثين والثلث . واشترطت أن تجمع الأموال فى صندوق تعاون فى إدارته الجمعيات العمالية ونقاباتهم الأولى . وفى السنة التالية صدر القانون الثانى للتعمويض عن إصابات العمل ، ويدفع صاحب العمل كل تكاليفه على أساس أن المخاطر كامنة فى مشروعه ، فعلى المشروع أن يعرض العامل عنها . وفى سنة ١٨٨٩ أكمل المشرع الألمانى نظامه بقانون للتأمين من الشيخوخة والعجز سواء نتج من عاهة مستديمة أو من عجزه الفعلى عن العمل . ووزع القانون نفقات هذا المشروع الأخير على كل من العامل وصاحب العمل والدولة بالتساوى . وعلى الرغم من أن الدولة لاتساهم إلا فى المشروع الأخير ، وأن العامل لايشترك فى نفقات المشروع الثانى ، فقد اعتبر الكتاب هذه النظم من التأمين الاجتماعى ، مستنديين إلى أنها تقرر بقانون من الدولة ، وأن تحمل صاحب العمل بتكاليفها ولو بمفرده أمر معتبر فى الضريبة المفروضة عليه وفى الأجر الذى يحدده لعماله ، وأن صاحب العمل هو أول من يفيد من المشروع فى الجماعة كلها .

Blum. Labour Problems, 1930. p. 147.

(١)

De Schweinitz. op. cit. Ch. IV. p. 6.

(٢)

وانتقلت هذه النظم من ألمانيا . وكان قانون تعويض العمال عن إصابات العمل أول القوانين التي أخذت بها الدول ، وأدخلته مصر أخيراً في سنة ١٩٣٦ ، ويتضمن مثل هذا القانون عادة نوعين من الضمان للعامل الذي يصاب : الأول — وهو التعويض يشتمل على تعويض العامل عن ألمه وبطالته وخسارته المالية .

والثاني — وهو التأمين يشتمل على نفقات العلاج ، ودخل نقدي ، وقد يتضمن مبلغاً إجمالياً يتناسب والعجز الذي حدث للعامل .

وفي سنة ١٩١١ أدخلت بريطانيا نظام التأمين ضد البطالة ، الذي يعتبر أهم ما في نظام التأمين الاجتماعي كله ، نظراً لأن البطالة هي أخطر ما يتعرض له العامل في نظام الانتاج الرأسمالي . فدخل العامل الوحيد هو الأجر . والبطالة تحرمه منه . وإذا كان العامل متقدماً في العمر ، فمن أصعب الأمور عليه أن يجد عملاً . بل إن الأغلبية الكبرى في المتعطلين من الطاعنين في السن . وهم الذين يعانون من البطالة عادة ، حتى عندما تكون نسبتها قليلة أى في أوقات الرخاء^(١) . ولتقدم الصناعة في بريطانيا أدركت منذ وقت بعيد حاجة العمال إلى التأمين من البطالة ، فأدخلت النظام ووزعت أعباءه على العمال وأصحاب العمل والدولة ، بعد أن كان العمال يقومون بتأمين أنفسهم من خطر البطالة عن طريق التأمين المتبادل فيما بينهم . وانتقل هذا النظام من بريطانيا إلى غيرها من الدول . وتقلب عليه المادحون له والقادحون فيه ، حتى استوحى اقتصاديو القرن العشرين حقيقة كان قد أشار إليها كتاب الرأسمالية الأول ، وبخاصة آدم سميث ودافيد ريكاردو ، عن الصلة الطردية بين حجم الاستثمار وحجم العمل ، فظهرت نظرية التوظيف الكامل التي تلففتها الدول المخرجة بالبطالة . وتلك النظرية وإن لم تكن خاصة بالتأمين الاجتماعي ضد البطالة ، غير أنها تكافئها بالسعي لتوفير العمل لكل

من يطلبه إلا نسبة منهم يجب عليها أن تتناوب العمل والبطالة ، وعندها تغاث بالتأمين الاجتماعى .

وفى سنة ١٩٢٥ نظمت بريطانيا أول مشروع لتأمين عائلات العمال المتوفين ، وفى السنة التالية أدخلت نيوزيلندة نظام العلاوات العائلية ، ويسمى أحياناً بالعلاوات عن الأبناء^(١) . وهو نظام يراعى الأعباء المفروضة على العامل رب الأسرة فيزيد من أجره الاسمى بالنسبة لغيره من العمال ، تحقيقاً للمساواة فى الأجور الفعلية ، ورعاية للأسرة التى تضمن للمجتمع أجيالاً متجددة من العمال . ولقد طبق هذا النظام عندئذ على العائلات التى تحصل دخلاً دون مستوى معين . بينما بدأت بلجيكا فى سنة ١٩٣٠ نظاماً لدفع العلاوة العائلية بغض النظر عن الدخل الذى تحققه العائلة ، وانتشر هذا النظام واختلقت أساليبه فى التطبيق ، فلم يقع اتفاق على العدد من الأبناء الذى تبدأ عنده العلاوة . ولكنما يتميز هذا النظام بكونه مرتبطاً بكون عائل الأسرة عاملاً ، ويقف الانتفاع منه فى العادة عند انقطاع العامل عن العمل^(٢) . وقد أخذت به بريطانيا أخيراً فى قانون التأمين الصادر فى سنة ١٩٤٦ ، كما يوجد فى مصر شئ من هذا القبيل فيما يتعلق بموظفى الحكومة وبعض العمال .

واليوم توجد نظم التأمين الاجتماعى فى أغلب الدول الرأسمالية^(٣) . وتتولاها الأجهزة الحكومية وشبه الحكومية مستعينة بصناديق يساهم فى تكوينها العمال وأصحاب العمل والدولة . وفى أغلب الأحوال يساهم المال وأصحاب الأعمال معاً . وأحياناً يكتفى بأحدهما دون الآخر ، وغالباً ما تدفع الدولة جزءاً من أموال الصناديق .

(١) أنظر فى فكرة هذا النظام وتطورها من حوالى عام ١٨٧٦

Eleanor Rathbone. The Case For Family Allowances. London 1940.

R. Picard. le salaire et ses compléments. Paris. 1928. p. 67.

(٢)

(٣) يستطيع الراغب فى الاستزادة من المعرفة بهذه النظم أن يطالع مقال

J. Dobretsberger. Experiences in Social Insurance in Europe. L'Egypte

Contemporaine. Janvier Février 1943. p. 57 et s.

وقد يكون الشخص المؤمن صاحب مهنة حرة كالطب ، وعندئذ فإنه يدفع التأمين لنفسه ويبحث به إلى الصندوق المعد لذلك . أما إذا كان المؤمن عاملاً لدى صاحب عمل فإن هذا الأخير هو الذي يدفع عنه قسطه ، ثم يتولى خصمه من أجره . وفي أغلب الحالات تتحدد قيمة ما يدفعه العامل بنسبة معينة من أجره ^(١) . أما قسط صاحب العمل فيكون في العادة نسبة من مجموع الأجور والمرتبات التي يدفعها لعماله ومستخدميه . وتتأثر كلتا النسبتين بمدى المزايا الاجتماعية المتاحة من وراء التأمين . غير أن بريطانيا تسير منذ نهاية الحرب على نهج آخر ، فيدفع كل مؤمن وصاحب عمل نفس المبلغ الأسامي الذي يدفعه أى مؤمن أو صاحب عمل آخر ، بينما يتلقى كل مستفيد من التأمين نفس المزايا التي يتلقاها غيره .

والذي نستخلصه من هذه البيانات أن الصفة المميزة لكل نظام للتأمين الاجتماعي هي أن المزايا التي يقررها تقوم على العمل . وبعبارة أخرى فإن هذه المزايا تتحدد بكون المستفيد عاملاً ، بغض النظر عن استمراره في العمل أو بطلته منه . كما أن تلك المزايا تتحدد بمدة العمل الذي قام به المؤمن ، وبمدى انتظامه فيه ، وبمقدار المساهمة التي قدمها المؤمن نفسه أو صاحب العمل أو كلاهما معاً لصندوق التأمين الاجتماعي . ومعنى كل هذا أن التأمين الاجتماعي نتيجة للعمل ومزية للعمال . وأغلب صناديق التأمين الاجتماعي تحتفظ لديها بسجلات للعمال ، تدون في كل منها الزمن الذي اشتغله العامل ، والمبالغ التي ساهم بها في الصندوق أو التي دفعها لمصلحته صاحب العمل . فإذا بلغ العامل سن الشيخوخة أو أصابه المرض أو العجز أو لم يجد عملاً أو مات ، يرجع إلى ملفه الذي يبين عندئذ ما إذا كان له أو لأسرته الحق في الانتفاع بالتأمين ومقدار المزايا التي يحصلها منه .

(١) اسكل هذه الظروف تعتبر المبالغ المقتطعة للتأمين ضرباً من الفرائض المالية في بعض المهن ، فهي ضريبة مهنية .

I. Double: Le financement des institutions sociales. Collection Droit Social XXIV. p. 1.

ونتيجة لأعتبار التأمين الاجتماعى مزية للعمل والعمال ، لم يكن الغرض من التأمين مجرد إشباع الحاجة الضرورية للمؤمن بقدر ما كان ضمان صحة هذا المؤمن العامل ورفاهيته . فليست الحاجة هى الدافع لتقرير التأمين له ، وإنما هو العمل . وبعبارة أخرى هى الرغبة فى تمكين العامل من مواصلة عمله الاتجائى فى ظروف مواتية رغم المخاطر التى تحيط به .

من كل هذا نتبين الفروق الجوهرية بين نظامى التأمين الاجتماعى والاعانة الاجتماعية . فهما نظامان للضمان الاجتماعى يختلفان من أساسهما ، وإن كان كل منهما لا يغنى عن الآخر وإنما يساعده ويعزز الغرض منه . وفيما يلى محاولة لتمييز كل منهما عن الآخر :

أولاً — فالتأمين الاجتماعى يبرره العمل ، بينما الحاجة هى التى تبرر الاعانة الاجتماعية . الذى يحول الشخص أن يستفيد من التأمين هو عمله قبل أن يكون حاجته الملحة^(١) أما الاعانة فقد رأيناها نظاما لاغاة المعدمين ، ولا تزال حتى اليوم وسيلة لاعالة العاجزين عن الكسب الذين لا دخل لهم . فالمؤمن شخص يعول نفسه فعلا ، أو كان يفعل قبل أن يحل به خطر من مخاطر العمل . أما المعان فشخص عاجز عن أن يتعيش بنفسه ، عاجز عن توفير الضروريات لنفسه ، وهو بحاجة إلى أن تمد له يد المعونة الخارجية وإلا اضطر إلى التسول . صحيح أن المستفيدين من التأمين محتاجون أيضا إلى قيمة التأمين ليواجهوا نفقات عادية أو طارئة ، غير أنهم يستمدون حقهم فى ذلك التأمين من كونهم عمالا ، مرتبطين فى الحاضر أو الماضى بعقد عمل . ومن هنا كانت مساهمة المؤمن فى أقساط التأمين . ومن هنا كان التأمين نوعا من التسهيلات والمزايا المقررة للعمال ، التى يقبلون عليها بمساعدة أصحاب العمل والدولة بعد أن كانوا يقومون بها بمفردهم فى صورة التأمين المتبادل . وعلى العكس من ذلك نجد المعان يستمد حقه فى الاعانة

"The secure man has a job. ... More important he also has an income". (١)
A. Fisher. Economic Progress and Social Security London 1945. p. 25.

من مجرد حاجته إلى إشباع ضروريات المعيشة . ولذلك لا يساهم بشيء من قيمة الاعانة وتحمل بها الدولة وحدها حتى ليصح بشأنه مبدأ : من كل بحسب قدرته ، ولكل بحسب حاجته .

ثانياً — التأمين الاجتماعي يهدف لضمان مستوى للمعيشة مرتفع عن الحد الأدنى لكل مؤمن ، بينما تسعى الاعانة الاجتماعية لتوفير مجرد هذا الحد الأدنى من المعيشة للمستفيد منها . فالغرض الأصلي من التأمين هو تمكين العامل من مواصلة عمله في ظروف مواتية بغض النظر عن المخاطر التي يتعرض لها بحكم عمله . الغرض من التأمين الاجتماعي هو أن يعول العامل نفسه بنفسه ، بإدخاره هو ومساهمته في أقساط التأمين ، ومعتمداً دائماً على صفته كعامل في الحاضر أو الماضي . ولذلك لم ينظر المشرعون لنظم التأمين الاجتماعي إلى أن توفر تلك النظم الدخل الأدنى الضروري للوقاية من الفاقة . فأنما تضمن ذلك الدخل الاعانة الاجتماعية^(١) . وتلك نتيجة طبيعية ، لأن طبيعة الاعانة أن تفرض لتكافة الفقر ومنع التسول حيث لا دخل . فالمفروض فيها أن توفر الحد الأدنى من الدخل الذي يقي من الفقر . وليس ذلك غرض التأمين الذي لا يقوم على الحاجة مثلما يقوم على العمل . ولذلك تضاف قيمة التأمين كزينة إلى دخل العامل الجارى ، بهدف تمكينه من مواجهة أعباء الحياة ومخاطر العمل . بينما تحرص مشروعات الاعانة على أن توفر مجرد الحد الأدنى من الدخل حيث لا دخل ، فإن وجد اقتطع من الاعانة بمقداره . وبعبارة أخرى ، فإن هدف التأمين هو ضمان الكفاية الانتاجية ، أما الاعانة فكل ما ترمى إليه هو أن تضمن لصاحبها مجرد البقاء^(٢) .

The Economist, November 8, 1947. p. 748.

(١)

(٢) توجد محاولة لتفريق بين الاعانة والتأمين على أساس أن الاعانة تقابل خطراً طويلاً الأجل هو الفقر ، بينما يكون التأمين في مقابل مخاطر عدة قصيرة الأجل كالإصابة .

ولابد لنا بعد ذلك أن نتيين الوجهة التي تسير فيها تشريعات الضمان الاجتماعي « المعاصرة » . فهي تسعى للتضييق من نطاق الاعانة بينما توسع من التأمين^(١) . وتأخذ أغلب الدول حتى اليوم بالنظامين حقا . إذ مهما تبين هذان النظامان فإن هناك حقيقة مشتركة تجمع بينهما سبق أن أشرنا إليها ، وهي أن كلا منهما محاولة لضمان دخل معين للفقير ، يحقق له مستوى معيناً للمعيشة . فكلاهما نظام للضمان الاجتماعي ، وحق للمستفيد يحدده القانون تحديداً أو يعين الأساس الذي يحسب عليه .

ويحاول بعض الكتاب أن يصف التأمين الاجتماعي بأنه مشروع للمنافع المتبادلة يوفر للشخص الذي يقف بين الفقير والغنى ضمانا كافيا عن طريق اتحاد اقتصادياً مع زملائه^(٢) . ولكن يجب أن نرفض هذا الوصف لما ينطوي عليه من محاولة الخلط بين صور التأمين المختلفة ، بين التأمين الخاص والتأمين المتبادل والتأمين الاجتماعي . ذلك أن هذه الصورة الأخيرة تتميز عن غيرها تميزاً ظاهراً . فالتأمين الاجتماعي يحصن الشخص ضد مخاطر لها طبيعة خاصة هي كونها نتيجة للعمل كالبطالة والاصابة . التأمين الاجتماعي تقرير لفكرة مبنية على العدالة هي ضمان دخل معين للعمال ، وليس من المستطاع في هذه الفكرة ربط أقساط التأمين بدرجة الخطر التي يؤمنون منها . بل إن منافع هذا التأمين إنما تتحدد بأهمية هذه المخاطر . ولذلك تشترك أكثر من جهة في تكوين الأموال اللازمة له . وفي هذه الظروف يصعب القول بأن التأمين الاجتماعي نظام حكومي للتأمين . فقصد التأمين لا يوجد^(٣) . وإنما هو في الحقيقة خدمة اجتماعية تمولها مصادر

(١) ولذلك تعتبر الاعانة « خدمة احتمالية » يفيد منها كل من لا يحتتمى بنظام آخر من نظم الضمان .

Cf. G. Williams. Finance of The Social Services. in Robson's Social Security. London 1945, p. 238.

De Schweinitz, op. cit. Ch. IV. p. 11

(٢)

A. T. Peacock. The National Insurance Funds. Economica. August 1949. (٣) p. 235.

ثلاثة هي الضريبة المباشرة على العمال ، والضريبة غير المباشرة على أصحاب العمل ، والضرائب العامة على مجموع السكان . وبعبارة أدق يعتبر التأمين الاجتماعي مرفقاً عاماً تموله الضريبة ويستند إلى صفة جوهرية في المستفيد هي أنه عامل أو كان عاملاً .

ذلك هو نظام التأمين الاجتماعي ، وتلك هي طبيعته وخصائصه التي يتميز بها عن نظام الإعانة الاجتماعية . ولقد أردنا من عرضهما أن نمهد لوضع قانون الضمان الاجتماعي المصري موضعه الصحيح من نظم الضمان الاجتماعي . فهل هو نظام للإعانة الاجتماعية أم نظام للتأمين الاجتماعي ؟ أم لعله نظام كامل متكامل للضمان الاجتماعي كما حاول المشرع أن يحملنا على اعتقاده من عنوانه ؟ !

الفصل الثاني

قانون الضمان الاجتماعي

ليس المشروع الذي صدر به القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٠ سوى مشروع واضح المعالم لحل مشكلة الفقر . غير أنه لم يكن أول أسلوب لمكافحة الفقر في مصر ، كما لم يكن أول مشروع جاء بنظام للضمان الاجتماعي بمعناه العام . ولقد سبقته مشروعات هامة اندثر بعضها بتقادم العهد عليه . وإنما يميز قانون الضمان الاجتماعي ويظهره على غيره محاولته الجريئة وضع حل لمشكلة الفقر عن طريق تكليف الدولة بمعونة الفقراء فيها .

الضمائم قبل القانون .

الفقر في المجتمعات قديم . غير أن مشكلته الاجتماعية بنت المجتمع الرأسمالي . فالبحث عن التنظيم الاجتماعي لمشكلة الفقر في مصر يجب أن يبدأ مع الرأسمالية فيها . وهي مرحلة بدأت عندنا متأخرة مع فجر القرن التاسع عشر . وليس توجد في ذلك القرن محاولة تذكر من جانب الدولة تطوعت فيها لمكافحة الفقر . وإنما

كانت التقاليد الاقطاعية لا تزال السائدة ، ويصحبها الفكر الاسلامي الذي كان متغلباً على كل فمكر . ولم يكن الاسلام مطبقاً كله في مصر منذ الفتح العثماني . ولم يكن لتعاليمه من سند حكومي فيها ، فلم تعتمد على غير الوازع الخاص . وتطوى تعاليم الاسلام فيما يتعلق بمشكلة الفقر على مبدئين أساسيين :

أولهما — الحض على العمل وتحريم البطالة على كل قادر على العمل . فقد أوجبت الشريعة على كل إنسان أن يسعى لرزقه ، وأن يأكل من عمل يده ، وضيق من دائرة المحتاجين وحصرتهم فيمن يطراً عليهم ما يمنهم من العمل والكسب . وثانيهما — الحض على البر وتطهير أموال الأغنياء ورعاية المحتاجين العاجزين عن الكسب . وهنا وضعت الشريعة مجموعة من النظم الخاصة بالبر ، تعتمد أساساً على الوازع الديني والتقاليد الاقطاعية .

وفيما يلي بيان هذه النظم :

١ — نظام النفقة : فأوجبت الشريعة معونة القريب الفقير على قريبه الغني من غير إرهاب ، بأن جعلت النفقة للقريب العاجز عن الكسب لصغر أو مرض أو شيخوخة أو لتعذر طريق الكسب ، على قريبه الغني الذي في ماله أو كسبه فضل يفي بنفقة الكفاية لقريبه . فلا يقضى بالنفقة إلا لقريب عاجز عن الكسب . ولا يقضى بها إلا على قريبه الذي في ماله أو كسبه ما يزيد عن حاجته . ولا يقضى بمقدار أكثر من نفقة الكفاية ^(١) . ويغلب على نظام النفقة الاسلامي طابع الاقطاع ، إذ يقرر المسؤولية بالنفقة لأي قريب فقير على أي قريب غني ، مؤكداً بذلك فكرة الرعاية القبلية . وفي القانون الوضعي في مصر نصوص خاصة بمسؤولية الاتفاق على الأقارب الفقراء بواسطة أقاربهم الأغنياء . وهو تنظيم خاص يقرر معونة خاصة مباشرة بين الغني والفقير .

(١) الشيخ عبد الوهاب خلاف . الشريعة الاسلامية والشئون الاجتماعية . القانون والاقتصاد . مارس ١٩٤٧ من ١٥٥ ، ١٥٦

٢ — نظام الزكاة : والزكاة فى الشريعة فريضة سنوية على الغنى يطهر بها أمواله فتحل له ، ويطهر بها نفسه من الشح والبخل والحرص والقسوة ، كما يطهر بها الفقير من الحقد والمقت واليأس^(١) . وتجب الزكاة على المسلم سليم الجسم والعقل ، متى كان مالكا لماشية أو صاحب دخل سنوى معين ، أو كانت له مكاسب من الزراعة أو الصناعة أو التجارة^(٢) . وفى جميع هذه الأحوال لا تجب الزكاة إلا ابتداء من حد أدنى يسمى النصاب . والزكاة مقررة لمصلحة فئات من المسلمين ليسوا جميعاً من الفقراء ، ففيهم الفقير والمسكين وجابى الزكاة والأسير والمجاهد والمسافر والدين والمؤانف قلبه على الاسلام . لذلك كانت مورداً من موارد بيت المال وهو الذى يتولى توزيعها على جهاتها . وقد اندثر هذا النظام من مصر من زمن بعيد ، ولم تعد الزكاة فريضة من الدولة على الأغنياء ، بل صدقة يتطوعون بها .

٣ — نظام الصدقة : والصدقة فى الاسلام نوعان ، صدقة واجبة فصلت فيه مواضعها ، وصدقة كريمة يتبرع بها الشخص متفضلاً . ويدخل فى الأولى الكفارات عن الذنوب ، بينما يعتبر الوقف أهم صور الثانية . وأسلوب الصدقة كما رأينا جدير بغير شك بمجتمع الاقطاع ، ويتفق مع التعاليم التى أوصت بها سائر الأديان ، ولا يمكن أن تحفل به المدينة الرأسمالية بكل ما فيها من فقر . وتوجه التشريعات عندنا إلى فصل الدين عن الدولة ، والتضييق من نطاق الوقف ، وتنظيم التبرعات والمساعدات ، وتحريم الصدقة المباشرة بمنع التسول .

وفى الوقت الذى اندثرت فيه نظم البر الاقطاعية لتأخرها وقصورها عن مواجهة مشكلة الفقر ، أخذت تتردد تلك الفكرة التى صادفناها فى انجلترا فى أواخر القرن الثامن عشر وهى أن الفقير مسئول عن فقره ، مسئول

(١) الشيخ خلاف . المرجع السابق . ص ١٥٨

H. Massé. L'Islam. Paris 1945. p. 126, 127.

(٢)

عن تعلقه بأسباب القضاء والقدر ، وأن عليه أن يعمل ليعيش . وتلك دعوة تتفق مع الحرية الرأسمالية غير أنها لا تحل مشكلة الفقراء .

ولقد ظلت مصر قرناً أو يزيد لم يصدر فيها أى تشريع يعين العمال أو الفلاحين وهم أشد فئات المجتمع فقراً . وتعلقت الحكومات المصرية بأهداب المذهب الحر عن علم أو جهل ، فامتنعت عن التدخل حتى بداية القرن الحالى ، حين أخذت المشاكل الاجتماعية تدق باب الحكومة بالعنف ، وعندها سلمت الدولة بوظيفتها الاجتماعية الجديدة ^(١) .

والغريب فى أمر حكوماتنا أنها لم تبدأ وظيفتها هذه بادخال نظام الإعانة الاجتماعية حلاً لمشكلة الفقر . وإنما أخذت ببعض نظم التأمين الاجتماعى على انفراد . فجاءت على فترات متباعدة ، يبدو الضمان فيها مفتعلاً ، وهو قاصر عن تحقيق الغرض من التأمين الاجتماعى ألا وهو تمييز العمل والعمال وتحقيق مستوى عال من المعيشة لهم فى مقابل مخاطر الانتاج التى يتعرضون لها . والتأمين الذى تقرر فى مصر قاصر على التعويض عن إصابات العمل (القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٦ ثم القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٥٠) والتعويض عن أمراض المهنة (القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٠) وتقديم العلاج الجانى والدواء بلا مقابل للعامل المريض ومنحه نصف أجره عن مدة أقصاها ٣٠ يوماً فى السنة إذا تغيب فيها بسبب المرض (القانون رقم ٤١ لسنة ١٩٤٤) . وفى هذه القوانين فقط ينحصر كل التأمين الاجتماعى المقرر للعمال فى مصر .

هذا بينما ظلت الفئات العاملة الأخرى كالفلاحين ، وغير العاملة عاجزة عن الكسب بغير تأمين ولا إعانة . لا تفكر الحكومة فيها بتشريع ، ويعارض

(١) فى ١٧ من أغسطس سنة ١٩١٩ ، كتب محمد سعيد رئيس مجلس الوزراء فى مذكرة رسمية يقول (لقد كثرت وقوع الخلاف بين أصحاب الأعمال وبين العمال منذ زمان قليل . . . وليس يصح للحكومة ان تكون سديمة المبالاة بهذه الخلافات التى تمس حياة البلاد الاقتصادية والنظام العام) .

رجال الصناعة والتجارة في توسيع ما تقرر لعمالهم من تأمين^(١). حتى صدر أخيراً قانون الضمان الاجتماعي .

المضمارة في القانون .

لم يأت قانون الضمان الاجتماعي بنظام جامع للضمان الاجتماعي بمعناه العام . فلم يشتمل على أى تنظيم للتأمين الاجتماعي . وإنما تصدى على العكس لمشكلة واحدة هي مشكلة الفقر ، فوضع لها حلاً مزدوجاً ، وأدخل نظامين للمعونة هما نظام المعاش الاجتماعي لأشد فئات المجتمع فقراً من المعدمين العاجزين عن الكسب ، ونظام المساعدة الاجتماعية لمن هم أقل بؤساً وفقراً .

ولسنا بحاجة ، وقد عرضنا من قبل للنظامين بالتفصيل ، لأن نكرر مبادئهما حتى نتعرف طبيعتهما وموضعهما من الضمان الاجتماعي . فهما يدخلان معا في باب « الاعانة الاجتماعية » . ولقد رأينا أن هذه الاعانة تقدم في شكلين ، أحدهما سائد هو المعاش الذي لا يساهم فيه صاحبه ، والثاني أقل انتشاراً هو المساعدة العامة . ولقد نقل المشرع المصري هذين النظامين بكل مميزتهما وأطلق على الأول اسم « المعاش الاجتماعي » وعلى الثاني « المساعدة الاجتماعية » . وتلك هي المرة الأولى التي يتقرر فيها نظام الاعانة الاجتماعية في مصر .

(١) أنظر معارضة اتحاد الصناعات المصرية في مشروع قانون التأمين الاجتماعي الذي قدم ثم سحب من البرلمان . مصر الصناعية . العدد الأول . سنة ١٩٤٤ م ٣١/٢٨ ، ومقال الدكتور ليشي في عدد ديسمبر ١٩٤١ من مجلة مصر المعاصرة ، حيث يقول ولم يكن قد صدر للملك سوى قانون الاصابات : « إن المشروع المصري مثقل بالأعباء عن غيره من المشروعات ، مما سيدفعه حتماً وشرعاً إلى التخلص من أحكام القانون على حساب استقرار عمل العمال ومركزهم المالي » .

وانظر كذلك مقاله في نفس المجلة بمددتها عن يناير وفبراير ١٩٤٣ ، حيث يمدد في الصفحات ٨٦ ، ٨٧ ، ٨٨ اعتراضات اتحاد الصناعات على مشروعات القوانين المالية ، ثم على مشروعات التأمين الاجتماعي بصفة خاصة .

إن قانون الضمان الاجتماعى محاولة للتغلب على الفقر فى مصر سواء كان فى القرية أو المدينة . وهذا هو الغرض المعروف من كل نظام للإعانة الاجتماعية . وقانون الضمان الاجتماعى يضع نظاما للإعانة الاجتماعية ولا يذهب لأكثر من ذلك . فكل من المعاش الاجتماعى والمساعدة الاجتماعية ، على ما بينهما من خلاف جوهرى ، من نظم الإعانة . والغرض منهما واحد هو مساعدة فئات كبيرة من السكان لا تجد ما تشبع به حاجتها الضرورية ، ويريد القانون أن يكفل لها الحد الأدنى من المعيشة . والمعونة هنا تقدمها الدولة بصفة خاصة للأفراد أو الأسر التى توجد بغير دخل ، والتى لولا هذه المعونة لاضطرت إلى التسول أو الموت جوعا . فالمعونة مبنية على الحاجة الضرورية ، وهى لا تسدى إلا بمقدار ما يلزم لإشباعها ، أى فى حدود الحد الأدنى للمعيشة .

ولا ينبغى قانون الضمان الاجتماعى أكثر من التغلب على مشكلة الفقر ، ولو أن وسيلته إلى ذلك إعانات شديدة التواضع تأخذ صورة المعاش أو المساعدة . ويميز القانون فى هذا الشأن بين طائفتين من الفقراء ، الأولى شديدة الفقر ليس لها دخل فرضاً ، والثانية أقل فقراً ولكنها لا تتكسب ولا تعيش إلا بصعوبة ظاهرة . وتدل نصوص القانون ومذكرته الإيضاحية على أن ما يميز الطائفة الأولى عن الثانية هو عجزها الفعلى عن الكسب مضافاً إلى حرمانها من الدخل . وهذا هو المعيار الذى استند إليه القانون لتحديد فئات المستحقين للمعاش الاجتماعى . وهو معيار عملى يجب أن نوضح أساسه العلمى .

وأغلب الكتاب متفقون على التمييز بين « الفقر الأولى » وهو الذى ينشأ عن قصور الدخل عن إشباع الحاجات الضرورية لحفظ الصحة وضمان الكفاية فى العمل ، وبين « الفقر الثانوى » الناشئ عن سوء انفاق الدخل الذى كان يفي بتلك الحاجات^(١) . وهم متفقون على أن الفقر الأولى هو الشديد الخطر ، لأنه

Cf. F.Zweig, Labour, Life and Poverty. London 1948. pp. 7, 18, 19, 96,99. (١)

في العادة نتيجة لأسباب لا يد للفقر فيها ، ترجع إما لتكوين المجتمع أو لحكم الطبيعة . كما أنهم متفقون على تعريف ما يسمى « بخط الفقر » أو حده الذي يفصل بين الفقر وعدمه . فالفقر هو الشخص الذي تكون معيشته تحت حد الفقر . ويساهم في تعيين هذا الحد اعتباران ، أحدهما اجتماعي وهو المستوى الذي تعتبره الجماعة متفقاً مع الصحة والكرامة ، أى تلك الحاجات التي يرى المجتمع ضرورة إشباعها . والآخر علمي ويستقر عليه رجال العلوم الطبيعية والاجتماعية ، وهم يقيسونه بالحد الأدنى من الاستهلاك اللازم لحفظ الصحة والكرامة .

وخلاصة القول إن الفقر هو حالة من تعجز دخولهم عن إشباع حاجاتهم الضرورية . ويرتبط هذا الفقر بالاستغلال ، وينشأ في العادة عنه . فالمشاهد أن الطبقات الفقيرة هي الطبقات المستغلة . وهذه الطبقات في مصر كثيرة ^(١) ، تحاول الدولة في قانون الضمان الاجتماعي أن ترفع عنها وطأة الفقر ، سواء كانت من المعدمين أو القادرين على العمل أو المتعطلين أو من العمال الزراعيين . ولهذا فضل المشرع إصدار نظام للاعانة الاجتماعية على نظام للتأمين الاجتماعي يقتصر على عمال الصناعة والتجارة ، ويتخلى عن كل العمال الزراعيين ، ويستبعد الآلاف من الأسر الفقيرة في الريف وهي التي تكون الأغلبية الساحقة من الفقراء . وتلك ناحية مبتكرة في قانون الضمان الاجتماعي . فهو محاولة للتغلب على الفقر عامة ، وللإصلاح في الريف خاصة وهو موطن ذلك الفقر . ومتى تحدد غرض القانون في مكافحة الفقر ، تحدد مدى المعونة الواجبة بضمان الحد الأدنى من المعيشة ، وتحدد أسلوب هذه المعونة في الاعانة الاجتماعية دون سواها .

وفي هذه الحدود جميعاً ، يبدو التماثل بين قانون الضمان الاجتماعي وبين قانون الفقراء ، الذي كان نظاماً للاعانة الاجتماعية تسديها الدولة للفقراء ،

(١) يخرج عن نطاق هذه الدراسة البحث في مشكلة الفقر في مصر ، حقيقة وأسبابها والحلول المقترحة لها . ويمكن أن نحيل بشأنها إلى كتاب مثل مؤلف :
D. Warriner. Land and Poverty in The Middle East. London, 1948. p. 26-51.

نقدا وعينا، وغرضه توفير الحد الأدنى من المعيشة كما تدل عليها ضروريات الاستهلاك. ونجد في القانونين إلى جانب ذلك الاهتمام بتدريب الفقراء تدريباً مهنيّاً، وإلزامهم بالالتحاق بمؤسسة تتولى هذا التدريب، وتؤهل الفقير منهم إذا تمكن من تعلم حرفة أو صناعة يتكسب منها بنفسه، ويستغنى بها عن معونة الدولة. وتبعاً لذلك تتنوع الاعانة الاجتماعية المستحقة في القانونين إلى خارجية وداخلية. ولا نجد فرقاً كبيراً بين القانونين من حيث النظام الذي وضعاه، سوى أن قانون الضمان الاجتماعي قد جاء بتنظيم أشمل لمشكلة الفقر، ولو أنه لا يزال عاجزاً بوسائله المحدودة عن الاستجابة لحاجات جميع الفقراء. ولعل السبب في شمول قانون الضمان الاجتماعي هو أنه جاء متأخراً، وبعد أن استقر نظام الاعانة الاجتماعية وتحددت أساليبه في كل البلاد. وبينما كان قانون الفقراء حجر الأساس والنواة التاريخية لكل نظم الضمان الاجتماعي في إنجلترا، يأتي قانون الضمان الاجتماعي متأخراً في مصر نفسها عن نظم للتأمين الاجتماعي أخذت بها. حقاً لقد استدرك المشرع في قانون الضمان الاجتماعي خطأ تاريخياً في نظمنا الاجتماعية. فإن كل ضمان اجتماعي كان يجب أن يبدأ من الاعانة. وقبل التفكير في رفع مستوى المعيشة لمن يعيشون، يجب ضمان الحد الأدنى من المعيشة لمن لا يستطيعون أن يعيشوا. لقد تصدى المشرع في قانون الضمان الاجتماعي لمشكلة متأصلة طال عليها الأمد، وصارت تستعصى على الحل البسيط. غير أن كل ما يتقرر بشأنها مفيد. ولذلك نمتدح الخطوة التي خطاها المشرع. ونرجو ألا يترك قانون الضمان الاجتماعي حلقة يتيمة في سلسلة الضمان الاجتماعي بمعناه العام. يجب أن يقوم الضمان الاجتماعي عندنا على دعائمه من الاعانة والتأمين معاً إلى أن يصبح أغلب المحتاجين من العمال أو ممن كانوا منهم، فيقوم التأمين وحده بمهام الضمان الاجتماعي كلها. والبرنامج الذي يستطيع المشرع أن يضعه في مصر لتحقيق هذا الهدف لا بد أن يشتمل على الخطوات التالية:

أولاً — تعديل قانون الضمان الاجتماعي بحيث يتقرر المعاش لكل شخص يقل دخله عن الحد الأدنى اللازم للمعيشة.

ثانياً — إصدار قوانين بالتأمين الاجتماعي لكل العمال ، وتعديل القوانين الموجودة منها تحقيقاً لغرضين في مصلحة العامل هما اليقين والتبسيط .

ثالثاً — إدخال جميع العمال الزراعيين في التعريف القانوني للعمال ، حتى يشمل التأمين كل مشغل في مصر ، وينحصر نطاق الاعانة في المعدومين الذين لم يعملوا يوماً ولم يكن يعولهم أحد من العمال .

ويومئذ نستطيع أن نعتبر قانون الضمان الاجتماعي نواة صالحة ، قد ساعدت على بناء نظام كامل للضمان الاجتماعي .

النتائج الاقتصادية للمشروع .

ولا شك في أن سيكون للمشروع الاجتماعي الذي تضمنه القانون نتائج جمة على اقتصادنا ، تؤثر بصفة خاصة في الدخل الأهلي . فما هو مدى ما يمكن أن يحدثه هذا المشروع من تأثير في هذا الدخل ؟

لكي تتمكن من تحليل مشروع الضمان الاجتماعي علينا أن نأخذ في تقديرنا هذه الاعتبارات :

أولاً — أن الضمان الاجتماعي يرتب في أحسن الفروض إعانة اجتماعية هي المعاش الدوري للفقير ، وأن هذا المعاش يحقق له دخلاً حيث لم يكن له ، أو يحقق له دخلاً كافياً بحاجاته الضرورية وقد كان دخله لا يكفيه من قبل . فهنا دخل معين قد وضع وضعاً عن طريق المشروع في أيدي فريق من سكان الجماعة هم الفقراء .

ثانياً — أن الضمان الاجتماعي يحصل على الدخل المقرر للفقراء عن طريق الضريبة ، التي لا بد أن تقتطع جزءاً من دخول الأغنياء . فالدخل المقرر هنا دخل مقتطع من الأغنياء ، منقول إلى الفقراء . ولا مجال للقول بأن الدخل قد جاء من فقراء لفقراء ، إذ الفرض أن فقراءنا لا يملكون دخلاً على الإطلاق

أو يملكون دخلاً غير كافٍ ينأى بنفسه عن الضريبة . وعندئذ فيجب أن يأتهم الدخل من غيرهم .

ثالثاً — أن الضمان الاجتماعى يجرى انتقالاً فى الدخول من الأغنياء إلى الفقراء ، فيزيد دخول الفقراء وينقص دخول الأغنياء . وبالتالى يحدث تغييراً ملحوظاً فى استعمالات الدخل فى الجماعة . لأن لكل طبقة عادات انفاقها . والفقراء مستهلكون غير مدخرين ، والأغنياء مدخرون ومستثمرون . وتغير عادات الانفاق معناه تغير عادات الطلب على السلع والخدمات . ومن ثم لابد أن يجبر المنظمين على أن يعدلوا من عرضهم لتلك السلع والخدمات . وليس هذا فحسب ، بل إن تغير دخل كل من الأغنياء والفقراء لابد أن يحدث تغييراً فى تكوينهم العددي والكيفي . وبالمجمل فان الضمان الاجتماعى إذ يغير التوزيع فى الجماعة لابد أن يغير الانتاج فيها .

تلك هى نقطة البدء فى تحليل مشروع الاعانة الاجتماعية المصرى . ولا يمكن أن ندعى أن لهذا المشروع من الأهمية والخطورة ما يجب أن يستتبع كل هذه الآثار . غير أنه لابد أن يحدث فى دخلنا الأهلى تغييراً نسبياً يكفى للدلالة على وجوده وتأثيره . ولو أن تأثيره كان يكون أظهر لو كان المشروع نظاماً كاملاً للضمان الاجتماعى بشقيه من التأمين والاعانة .

وعلى العموم فان وضع دخل فى أيدي الفقراء كان من قبل عند الأغنياء ، لابد أن يحدث تغييراً فى قدرة الأولين على الشراء . وبعد أن كانوا جانباً مهملاً عند حساب المشتريين ، يجب أن يحسب طلبهم . وللفقراء طلب متميز عن طلب الأغنياء . فهم يريدون الضروريات من الأغذية والملابس ، وتلك الكماليات التى بلغت عندهم حد الضرورة كالدخان . على هذه السلع سيزيد الطلب ، كما سيزيد طلب المنظمين على سلع إنتاجها . أما الأغنياء فانهم بالقدر الذى تنقصه دخولهم سيقيدون من طلبهم على بعض الكماليات الترفية . ومن ثم يتأثر المنتجون لهذه

السلع . وكان يكون مثل هذا التأثير واضحاً لو كانت الاعانة عند فرضها قد اقترنت بضريبة جديدة على الأغنياء . وإنما يمكن القول بصفة عامة إن انتقال الدخل من الأغنياء إلى الفقراء لابد أن يغير النسب التي تطلب بها السلع والخدمات ، فيغير من النسب التي تنتج بها . « وبدلاً من الكماليات الترفية تنتج السلع الضرورية ، ويحل الخبز واللحم محل الخمر المعتقة »^(١) .

ومن ناحية أخرى فإن الدخل الأدنى الذي تضمنه الاعانة للفقراء لابد أن يزيد من دخلهم الحقيقي . فإلى جانب تمتعهم بكل المرافق العامة التي تنطوي عليها الدولة الحديثة من مستشفيات عامة ومدارس عامة وحدائق عامة ، سوف يتلقون دخلاً يفترض فيه أن يكفي لاشباع الحاجات الضرورية . وكل هذا دخل حقيقي لا شك فيه . غير أنه قد يعترض على أهميته . فقد يقال إن تقرير دخل أدنى للفقراء يزيد من دخلهم الحقيقي لن يجديهم نفعاً دائماً ، على أساس أن كل زيادة في دخلهم سوف تحملهم على التكاثر ، إلى أن ينخفض الدخل لكل واحد منهم إلى مستواه السابق . وهذا الاعتراض غير صحيح على إطلاقه . صحيح أن كل زيادة في دخل أي جماعة من الناس لابد أن تنتج بعض الزيادة في عددهم . وكلنا نعلم كيف تصطبج مواسم الرخاء في ريفنا بكثرة الزواج والطلاق . وصحيح أن تحسين دخول أي جماعة يخفض عادة معدل الوفيات فيها . غير أنه مما يتنافى مع الواقع أن نؤكد أن الدخل المتزايد يشجع على زيادة السكان إلى الحد الذي يدفع إلى خفض دخولهم مرة أخرى إلى المستوى السابق على التحسين^(٢) . فقد تستخدم الزيادة في الدخل في تحسين وسائل الراحة والرفاهية . وقد أكد لروا بوليه هذه النتيجة في بحوثه عن السكان في فرنسا . فإذا نظرنا إلى المعاش الذي يقرره مشروع الضمان الاجتماعي وجدناه يفرض على الأسرة ألا يزيد عددها عن أربعة ، وإلا نقص نصيب كل منهم فيه . وقد لاحظنا أن هذه الناحية

Pigou. The Economics of Welfare. op. cit. p. 87.

(١)

Pigou. op. cit. p. 100.

(٢)

في المشروع قيد على زيادة عدد الفقراء ، وأنها لن تحملهم على تجاوز حده الأقصى . كما نلاحظ أن الدخل الأدنى كما تقرر في المشروع تستحقه فئات من الفقراء فرصة التكاثر أمامها معدومة أو نادرة ، كما هي الحال في شأن الأيتام والأرامل والعاجزين عجزاً كلياً والشيوخ المسنين .

ولكن ما هو تأثير المشروع على استعداد الفقراء للعمل وعلى مستوى الأجور عموماً؟ يقال عادة إن من يتلقون إعانة الفقراء يقبلون أجوراً دون الأجور السائدة في نفس العمل . ف ضمان حد أدنى من الدخل يعتمد عليه يحملهم على التراخي في طلب العمل ، وفي المطالبة بزيادة أجره . فكأن الإعانة قد ساعدت على خفض أجورهم لرفعها . ويستدلون على صحة رأيهم بقولهم إن أولئك الذين ترفض طلباتهم للمعاش يكونون في العادة أحرص على العمل وأشد استمساكاً بمزاياه . ولكننا لا نستطيع أن نقبل هذه الحجج على علاتها . فصحيح أن الاعتماد على دخل أدنى مضمون يحمل على التراخي في طلب العمل وفي المطالبة برفع أجره . غير أن هذا التراخي نفسه يجب أن يحفز أصحاب العمل على زيادة الأجور لا خفضها إن رغبوا في عمل الفقراء . فان نظم الضمان تهدد أصحاب العمل عندئذ بفقد عمالهم . مما يحمل الأجور على الارتفاع ، أو بمنعها من الانخفاض . وقد كان ذلك أهم ما يخشاه الأحرار عندما هاجموا قانون الفقراء الإنجليزي . ويتفق رأينا فيه مع رأى رويف الذي أبداه في أزمة الثلاثين العالمية وجادل فيه كينز وروبنسون . والمشروع المصرى متنبه إلى هذه الناحية . فهو يقرر أن يكون المعاش بحيث لا يزيد عن الأجور التي تدفع للمشتغلين وبحيث لا يساويها ، وهو يدعو أصحاب المعاش للعمل ، فيعدهم ألا يخضم كل دخلهم من العمل من قيمة المعاش . كما أن نظام التدريب المهني في المشروع ينطوي على توجيه لفييف من الفقراء حتماً للعمل وكسب عيشهم بأنفسهم .

ويدلى بيجو في هذا الصدد برأى طريف . فهو يفرق بين أثر المعونة النقدية وأثر المعونة غير النقدية أي العينية التي تقدم مباشرة أو في صورة الخدمات

غير المباشرة للمرافق العامة . ويقول إن المعونة النقدية تزيد انفاق الفقراء وتقلل من عملهم بصفة عامة . إذ يتوقف طلبهم للعمل عندئذ على عاملين هما جدول الرغبة في وحدات النقود ، و جدول الرغبة عن وحدات العمل . أما إن كانت المعونة غير نقدية فإن تأثيرها طيب على الانتاج والدخل الأهل . ويتهى ييجو من هذا التفریق إلى ابداء خشيته من أن يكون معنى تقديم المعونة للفقراء هو نقص الانتاج والدخل الأهل عموماً ^(١) .

ولكننا نقدم تحفظاً على هذا الرأى . فانه إذا صح بصفة عامة بالنسبة لنظم الاعانة الاجتماعية ، فهو غير صحيح على إطلاقه بالنسبة لنظم التأمين الاجتماعى ، التى تعتبر مزية للعمال وشرطها الأول هو أن يؤدى الفقير عملاً ^(٢) .

والخلاصة من كل هذا التحليل أن نظم المعونة الاجتماعية حين تقرر حداً أدنى من الدخل للفقراء تقضى بنقل جزء من دخول الأغنياء اليهم لتزيد به دخولهم . وقد تؤدى هذه النظم إلى نقص فى الدخل الأهل ، ولكنها تؤدى فى ذات الوقت ولأمد بعيد إلى زيادة فى مجموع الدخل الحقيقى للفقراء . وتلك نتيجة تستحق من أجلها المطالبة بها . ولكن المشكلة هى فى أن يوجد إلى جانب نظم الضمان الاجتماعى تنظيم يكفل زيادة الدخل الأهل . واكتشاف مثل هذا التنظيم مهمة خطيرة الشأن من اليسير أن تنجح البشرية فيها .

تلك هى الآثار المتوقعة لمشروع الضمان الاجتماعى . ولا نحسب أنا بهذا التحليل السريع قد استنفدناها أو تقصينا كل تأثيرها . ولا ريب فى أن مرور الوقت الكافى على المشروع فى التطبيق ، وجمع الاحصائيات الدقيقة عنه ، كفيلان بتصحيح فكرتنا عن نتائجه . فان مثل هذا التحقيق هو الأساس الصلب الذى يمكن أن ينهض عليه بناء نظرية الضمان الاجتماعى عندنا .

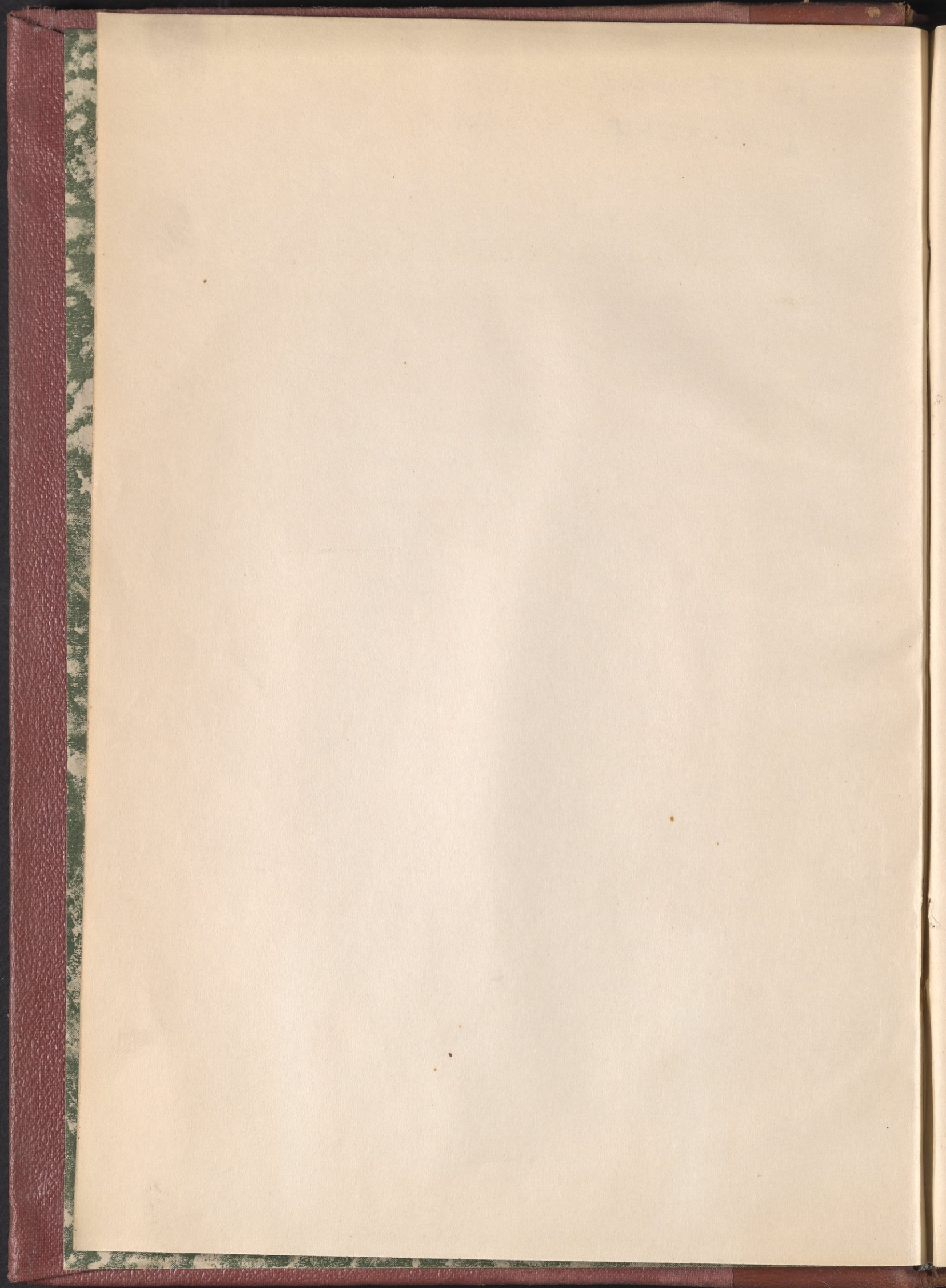
Pigou. op. cit. p, 728.

(١)

(٢) ومن المسلم به زيادة كفاية العامل الانتاجية بزيادة دخله الحقيقى .

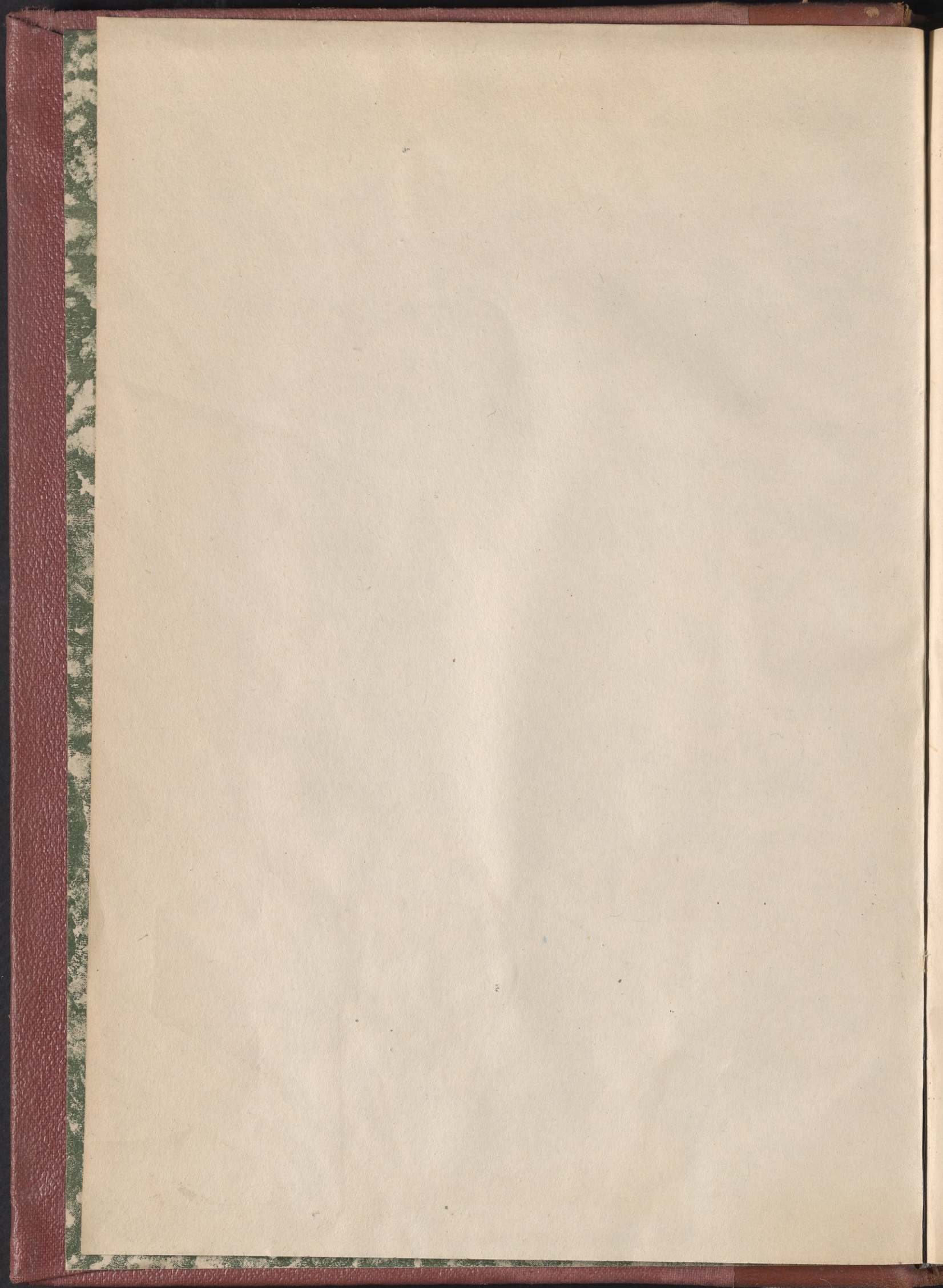
الخلاصة

إلى هنا وتساءل : أكان هذا البحث لقانون الضمان الاجتماعي أم عليه ؟
والواقع أنه لا يمكن أن يكون غرضنا هو الانتقاص على قانون يحاول التخفيف
على الفقراء . فهو وإن كان مرحلة بدائية من مراحل الضمان الاجتماعي ،
فانه مع ذلك محاولة لحماية فريق من المواطنين من خطر التسول أو الموت جوعا ،
محاولة لجعل فريق منهم يعيش في المستقبل من عمل يده . وهذا هو كل ما فيه .
إنه مشروع يغالب الفقر ، ونخشى أن يغلبه الفقر . فان سلاحه من النوايا
الطيبة يزيد عما يده من معونة فعلية . وليس لأحد أن يتوقع منه ، وتلك حاله ،
أن يحجو الفقر من خريطة مصر .



B12734306

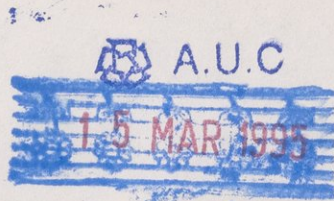
I14235274



DATE DUE

Robert Tignor (As fellow)

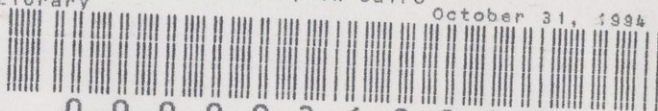
APR 17 1979



HV
443
M82x

The American University in cairo
Library

October 31, 1994



0 0 0 0 0 3 1 2 0 3 5

1973

DEC



