AMERICAN UNIV. IN CAIRO LIBRARY
3 8534 01044 7732

Library of
The American University
at Cairo

Happy is the man that findeth wisdom and the man that getteth understanding

PROVERBS 3-13

Ex libris datis
in memoriam
James Polk McKinney
Pittsburgh, Pennsylvania

الدكتور

فؤاد مرسى

مدرس الاقتصاد السياسى بكلية الحقوق
بجامعة فؤاد الأول

AMERICAN UNIVERSITY
LIBRARY
CAIRO

HV
443
M877
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

AMERICAN UNIV. OF CAIRO
LIBRARY

331.2544
A183s

٣٦٨,٤
ق.ف
٢

31050

قانون الضمان الاجتماعى

للدكتور فؤاد مرسى

مدرس الاقتصاد السياسى بكلية الحقوق فى جامعة فاروق الأول

أفلحت وزارة الشئون 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 نأيهم التقليدى عن المباحث الاجتماعية من الاقتصاد التطبيقى ، وإلا مشاغلهم التى لا تنتهى من المضاربات النظرية البحتة . ولعلهم بعد قد وجدوا فى القانون نفسه عذراً لهم . فقد قضى بأن يبدأ تنفيذه من أول فبراير من السنة التالية ، وفى الجهات التى يعينها تباعاً وزير الشئون 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 شاملا 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 مبادىء 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 المبادىء

الاقتصادية . وإنما تدعونا لهذا التقسيم الرغبة فى الوضوح ، وهو ضرورة علمية لا مراء فيها .

المبحث الأول

عرض قانون الضمان الاجتماعى

جاء قانون الضمان الاجتماعى بنوعين من المعونة الاجتماعية [1] ، وتبعاً لذلك يتضمن هذا القانون نظامين للمعونة هما نظام المعاشات ونظام المساعدات . ويعنى كل نظام منهما بفئات معينة من الفقراء . فالمعاش الاجتماعى مقرر للمعوزين العاجزين عن الكسب . أما المساعدات الاجتماعية فقد منحت لفئات أخرى من الفقراء أقل بؤساً . والفئات هنا وهنالك بينها القانون على سبيل الحصر ، وإن أباح لوزير الشئون الاجتماعية أن يضيف بقرارات منه فئات أخرى إلى من يستأهلون المساعدة الاجتماعية . على أن فئات المستحقين للمعاش الاجتماعى هى بغير نزاع تلك التى وضع من أجلها قانون الضمان الاجتماعى . فقد عنى بها القانون عناية واضحة ، وفصلها تفصيلا كبيراً ، وخصص لها الجزء الأوفى من أحكامه . فمن الطبيعى أن نقف عندها طويلا .

الفصل الأول

نظام المعاش الاجتماعى

هذا هو النظام الذى ابتكره قانون الضمان الاجتماعى ، وقصد أن ينتفع به جميع المعوزين العاجزين عن الكسب ، أى جميع أولئك الذين تقعد بهم الظروف

---

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

عن العمل وتتركهم بغير دخل على الاطلاق أو بدخل بخسته الحياة فهو لا يكفى لاشباع الضروريات .

فئات المستحقين .

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

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

(ثانيا) أن يكون قانون الدولة التى ينتمى إليها بحيث يجيز 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 وطنا ولا تعرف فروقا 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 لفقرائهم حظ الاستفادة منه ، خاصة وأن عددهم قليل لا يمكن أن يكون عبئا حقيقيا على ميزانية المشروع . والواقع أيضا 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 فان هذا الحق

---

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

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

محدود فى العمل بشرط المعاملة بالمثل ، وهو شرط يتكفل بايجاد أساس قانونى كاف لانتفاع الأجانب بنظام المعاش [١] .

وسواء كان طالب المعاش مصريا أو أجنبيا فيجب أن يكون من إحدى الفئات الأربع التى ذكرها القانون وهى 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 هى 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 هى فئات الفقراء المستحقين للمعاش ؟

أولا — *فئة الشيوخ المسنين :*

يستحق معاش الشيخوخة كل رجل متزوج أو غير متزوج ، أو امرأة لا زوج لها ، سواء كانت لم تتزوج على الاطلاق ، 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 . فان لم توجد وثيقة رسمية تثبت هذه السن ، استدل عليها بالفحص الطبى الذى تدخل فى تقديره اعتبارات أهمها عدم قدرة الشخص على العمل .

وهكذا يجعل القانون من الشيخوخة سببا للمطالبة بالمعاش الاجتماعى ، باعتبار أنها قرينة على عدم القدرة على العمل وكسب العيش . ولكن سن الشيخوخة فى القانون سن متأخرة ، قل من يبلغها من الفقراء . خاصة وأن عدد السنين التى يقدر للفرد فى مصر أن يعيشها هى فى المتوسط ٣٠٫٢ سنة للذكور و ٣١٫٥ سنة للاناث [٣] .

---

(١) يلاحظ هنا أن بعض البلاد كانجلترا وفرنسا لا تشترط فى الأجانب للانتفاع بنظمها الاجتماعية سوى الشروط التى تتطلبها فى مواطنيها .

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

(٣) الدكتور محمد مظلوم حمدى ، مبادىء الاقتصاد التحليلى ، الطبعة الثانية ، ص ٢٠٥

ثانيا — فئة العجزة :

كل شخص يكون عاجزاً عن العمل عجزاً كلياً يستحق معاش العجز الكلى ، ويشترط لذلك فى مثل هذا الشخص :

١ — أن يكون رجلا متزوجا أو غير متزوج ، أو امرأة لا زوج لها على النحو الذى بيناه .

٢ — أن يتراوح عمره بين ١٧و٦٥ عاما حتى يخرج عن فئتى الشيوخ والأولاد .

٣ — أن يثبت أنه عاجز عجزاً كلياً ، أى غير قادر على القيام بأى عمل لكسب عيشه ، سواء كان العجز نهائيا أو قابلا للشفاء ، وبغض النظر عن سبب هذا العجز ، أكان المرض أو الحادث الطارىء أو الحالة الملازمة منذ الولادة . ويثبت العجز بالفحص الطبى . ويستعاض عن الفحص فى 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 الناشىء عن إحدى حالتين ، بتر الأطراف فيما فوق الرسغ أو الركبة ، وفقد العينين كاملا ، فليس يكفى مجرد فقد الأبصار . وفى هاتين الحالتين يرجع العجز لأسباب ظاهرة تبدو لأول وهلة لكل إنسان ، ولا تستدعى معرفتها إلماما بالطب ولا خبرة واسعة فيه .

ثالثاً — فئة الأرامل ذوات الأولاد :

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

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

١ — أن يكون قد توفى عنها زوجها ولم تتزوج بعد .

٢ — أن يقل عمرها عن ٦٥ سنة ، فان زاد عنها دخلت فى فئة الشيوخ .

٣ — أن يكون زوجها المتوفى قد ترك لها ولداً أو أكثر منها .

٤ — أن يكون هؤلاء الأولاد فى معيشة واحدة معها .

وسنرى حالا من هو الولد فى قانون الضمان الاجتماعى[1] . وإنما نذكر الآن أن المتوفى قد يترك أكثر من أرملة تنطبق عليها الشروط السابقة . وعندئذ فان كلا منهن تستحق معاش الأرامل .

رابعاً — فئة الأيتام :

ويدخل فيها جميع الأولاد الأيتام الذين توفى والداهم ، والذين توفى 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 التى يعينها وزير الشئون الاجتماعية . جميع أولئك الأيتام يستحقون مايسمى بمعاش الأيتام .

وتلك هى الرعاية التى أعدها قانون الضمان الاجتماعى لليتامى ، وقصرها عليهم دون سائر الأحداث . فالقانون لا يحمى سوى الطفولة اليتيمة . بل إنه لايحميها كلها . فيتيم الأم لاتدركه رعاية القانون . ويتيم الأب الذى لم تتزوج أمه قد لاينظر القانون إليه إن لم تدخل أمه فى إحدى فئات المستحقين الأخرى .

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

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

فترك القانون بعدها عاما للولد يفترض أن يتمرن خلاله على حرفة أو صناعة يتعيش منها . كما بنى هذا التحديد على فكرة أخرى ، مألوفة فى مصر . وهى أن فقر الناس كثيراً مايدعوهم لتشغيل أبنائهم فى 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 فى 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 عاما دخلوا فى زمرة العجزة .

٣ — إذا كان الأولاد ملتحقين بمدارس أو معاهد عينها وزير الشئون الاجتماعية ، والفكرة فى ذلك هى تمكين أولئك اليتامى من انهاء مرحلة التعليم المتوسط[١] . وتلك محاولة ناجحة لتشجيع الدراسة الفنية . ومن يطالع قرار الوزير فى هذا الشأن [٢] يتبين على الفور أن المدارس والمعاهد المعينة ، سواء كانت حكومية أو أهلية ، إنما تتكون فى أغلبها من المدارس الصناعية والزراعية والتجارية والفنية . فاذا ما بلغ اليتيم هنا سن السابعة عشرة ، تخلى عنه قانون الضمان الاجتماعى ، سواء أفلح فى 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 لطلبة الملتحقين بها الحصول على معاش .

شروط الاستحقاق .

تلك هى الفئات التى يمكن أن تطلب الانتفاع بنظام المعاش الاجتماعى . ولكن ليس يكفى فى 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 فى أن المشروع الحالى ينبغى أن يكفل الضمان الاجتماعى لكل فئة فى المجتمع تحتاج الى مثل هذا الضمان . لكن هناك مبررات قوية دعت إلى ألا يشمل المشروع كل الفئات . فالأعباء المالية لمشروع كامل ترهق خزانة الدولة ... كذلك روعى أن مشروعا ليس لنا فى تطبيقه سابق تجربة يجب أن ينفذ بحذر فى 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 .

أولا — شرط العجز عن الكسب . الفئات الأربع التى يمكنها الانتفاع من المعاش الاجتماعى عاجزة عن الكسب ، إما لعجزها عن العمل كما فى حالة الشيخوخة وهى التى تبلغ سن الخامسة والستين أو تزيد عليها ، وحالة العجز الكلى عن العمل لفقد القدرة الجثمانية عليه ، وإما لرعاية بناء الأسرة وصحة النشء كما فى حالة الترمل مع الأولاد المعولين ، وحالة اليتم مع صغر السن . فان قدرة هؤلاء جميعا على الكسب معدومة أو ضئيلة . ومع أن العجز عن الكسب مفروض فى جميع هذه الفئات ، فليس ما يمنع الشخص طالب المعاش

(١) لم يضع المشرع شروط استحقاق المعاش الاجتماعى وضعاً صريحا . قارن مثلا القانون الفرنسى الصادر فى ١٤ يوليه سنة ١٩٠٥ حيث يقول فى مادته الأولى : (كل فرنسى لا دخل له سواء كان قد بلغ من العمر ٧٠ عاما أوكان مصابا بعاهة أو مرض لا شفاء منه يجعله عاجزاً عن توفير ضروريات الحياة بعمله يتلقى الاعانة المقررة فى هذا القانون) . Cf. L. Duguit. Manuel. Paris 1923.

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

من أن يكسب فعلا شيئا 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 الاطلاق ، أو لوجود دخل لا يكفيه الحد الأدنى من المعيشة . والمشرع حريص على أن يقصر رعايته هنا على « أشد فئات المجتمع حاجة إلى المساعدة ، والتى 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 الشئون 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 يفضى إلى التسول ، ولا يكافح سواه . 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 الطمأنينة 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 (لكل فرد الحق فى أن يعيش فى مستوى يوفر له صحة جيدة ودخلا مناسبا لنفسه ولأسرته ، ويضمن له الغذاء الصالح والكساء الواقى والسكن الصحى والرعاية الاجتماعية ، وله الحق أيضا فى أن ينعم

---

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

(٢) الأهرام . بتاريخ ١٧ يونيه ١٩٥٠ .

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

بالضمان فى حالات العجز والمرض والشيخوخة والترمل واليتم والبطالة وعند نقص أية وسيلة من وسائل المعيشة الضرورية بسبب ظروف خارجة عن إرادته)[1].

على أن نظام المعاش الاجتماعى أضيق نطاقا وأقل حماية مما جاء به إعلان حقوق الانسان العالمى . فهو أول محاولة فى مصر لتقرير حق الفقراء فى المعونة الاجتماعية . وبينما جاء هذا الحق صريحاً مؤكداً فى مختلف نواحى قانون الضمان الاجتماعى ، فانه 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 الاجتماعى من ميزانيتها .

فئات المعاش .

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

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

أولا — المعاش الكامل :

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

(١) المادة ٢٥ من الاعلان العالمى لحقوق الانسان .

وإنما يوسع قانون الضمان الاجتماعى فى معناه ويعتبر من الدخل جميع الايرادات أيا كان نوعها ، وسواء كانت مستمرة أو متقطعة أو عارضة ، ومن أى مصدر جاءت ، كايراد الأراضى والمبانى وكسب العمل والأرباح الصناعية والتجارية والمكافآت والمنح والهبات والاعانات .

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

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

٢ — المبالغ التى تقابل القيمة الايجارية للمبانى أو لأجزاء المبانى المملوكة للأسرة التى تستحق المعاش إذا كانت هذه المبانى مخصصة لسكنى الأسرة نفسها .

والخلاصة أنه لن يتمتع بالمعاش الكامل إلا المعدمون تماما ، وإلا الذين لا تتجاوز دخولهم حدود الاعفاءات المقررة . فالمعدمون ومن فى جوارهم ، أى أن المتسولين وأشباه المتسولين ، هم وحدهم الذين يمكنهم المطالبة بالمعاش الكامل . ويختلف هذا المعاش بحسب فئات المستحقين وبحسب عددهم ، كما يختلف بحسب مكان اقامتهم فى الريف أو المدن . وفيما يلى جدول بفئات المعاش الكامل الشهرى أعدته وزارة الشئون الاجتماعية لرجال الضمان الاجتماعى [1] .

---

(١) وزارة الشئون الاجتماعية . الضمان الاجتماعى فى عشرة أسئلة .

تكوين الأسرة		فى حالة الاقامة بالمدينة		فى حالة الاقامة بالقرية	
		مليم	جنيه	مليم	جنيه
حالات العجز والشيخوخة	رجل أو امرأة لا زوج لها .	٤٠٠	١	٠٠٠	١
	رجل وزوجته	٩٠٠	١	٤٠٠	١
	رجل وزوجته وولد . .	٢٠٠	٢	٦٠٠	١
	رجل وزوجته وولدان . .	٥٠٠	٢	٨٠٠	١
	رجل وولد	٧٠٠	١	٢٠٠	١
	رجل وولدان	٠٠٠	٢	٤٠٠	١
	رجل وثلاثة أولاد . .	٣٠٠	٢	٦٠٠	١
حالات الأرامل ذوات الأولاد	أرملة وولد	٧٠٠	١	٢٠٠	١
	أرملة وولدان	٠٠٠	٢	٤٠٠	١
	أرملة وثلاثة أولاد . .	٣٠٠	٢	٦٠٠	١
حالات الأيتام	يتيم واحد	١٠٠	١	٨٠٠	
	يتيمان	٦٠٠	١	٢٠٠	١
	ثلاثة أيتام	١٠٠	٢	٦٠٠	١
	أربعة أيتام	٦٠٠	٢	٠٠٠	٢

ثانياً — **المعاش الجزئى** :

لا يستحق المعاش الكلى إلا كل طالب للمعاش ليس له دخل ، فان 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 . فاذا كان له أى إيراد

يعتبره القانون دخلا ، لم تتوفر الحاجة الموجبة للمعونة . وعندئذ فان مدى المعونة يقتصر على رفع دخول أصحاب المعاش إلى المبالغ التى حددها القانون أصلا لكل من ليس له دخل على الاطلاق . أى أن صاحب المعاش يستحق عندئذ معاشاً جزئياً هو عبارة عن المعاش الكامل المقرر مخصوماً منه قيمة دخله .

غير أن القانون قد عاد بعدها فاستحسن من مستحقى المعاش أن يعملوا وأن يكسبوا الرزق من أبوابه الممكنة ، ولذلك جاء باستثناء هام لا يحسب بمقتضاه من الدخل الناتج عن العمل والذى كان يجب خصمه من المعاش الكامل سوى مايزيد منه على ما يوازى ٤٠ ٪ من قيمة المعاش الاجمالى الكامل قبل الخصم . فاذا فرض أن كان المعاش الاجمالى الكامل يبلغ ٢٠،٤٠٠ جنيهاً فى السنة . وكان لطالب المعاش دخل من عمله مقداره ١٠ جنيهات ، فانه لا يخصم هذا المبلغ كله من قيمة المعاش ، وإنما يخصم منه مبلغ ١،٨٤٠ جنيهاً فقط هى ما يزيد من الدخل على مايوازى ٤٠ ٪ من قيمة المعاش الكامل .

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

وكسب العيش من العمل أيسر فى الريف منه فى المدن ، وبخاصة اذا كان هذا العمل هو تربية الماشية أو الدواجن . وقد أعدت وزارة الشئون الاجتماعية بالتفاهم مع وزارة الزراعة تقديراً للدخل السنوى الصافى لطائفة من الماشية

والدواجن مما يستعين به أهل الريف ويمكنهم أن يتعيشوا منه . وفيما يلى بعض البيانات التى جاءت فى هذا التقدير :

الدخل السنوى الصافى	بالجنيهات	الدخل السنوى الصافى	بالجنيهات
الجاموسة ذات اللبن .	٢٥	العنزة	٢
البقرة ذات اللبن . .	١٥	البطة	,٤٠
العجل	٥	الأوزة . . .	,٤٠
الشاه	٤	الدجاجة	,٣٠
الكبش	٢		

ويبدو أن هذه البيانات هى التى 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 تقدير المعاش .

بنيت فئات المعاش التى ذكرناها على أسس لم يحاول المشرع أن يخفى شيئاً من صراحتها . فقد قدرت وزارة الشئون الاجتماعية فئات المعاش المختلفة أولا على أساس توفير ما يحتاج اليه الفرد (ليعيش فى أقل مستوى يمكن أن يعيش فيه آدمى) . وثانيا على أساس الشك فى كل تقدير أوردته والتنبيه الى (ضرورة أخذ النتائج التى وصلت اليها الأبحاث فى تقدير تكاليف الحياة فى مصر بشىء من الحذر) . ولكن من الغريب بعد ذلك التحذير أن تدعونا الوزارة الى أن (نطمئن الى أن البحوث التى تمت إنما تعطى أساساً صالحاً لتقدير المعاشات [1]) !

(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 الشئون الاجتماعية الخبراء من الخارج . وأوفدت الباحثين الاجتماعيين متعاونين مع مصلحة الاحصاء إلى مختلف أنحاء مصر ، فمدوا 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 للمعيشة . ويتلخص هذا الحساب فى أن لفقراء مصر ثلاث حاجات معينة هى الغذاء والكساء والسكنى وحاجة رابعة غير معينة تضم كل المتنوعات التى يمكن أن يحتاج اليها فقير .

أولا — الغذاء :

طلبت وزارة الشئون الاجتماعية من اللجنة الدائمة للتغذية فى وزارة الصحة أن تحدد (أقل غذاء يلزم يوميا 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] . فتبينت أن التكاليف الشهرية فى المدينة أو القرية تبلغ :

غذاء الرجل ١٠٨ قرشاً

---

(١) تقرير لجنة الشئون 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 فى المدن ، وقدرها ٢٠ ٪ من تكاليف الغذاء للفرد الذى يعيش بمفرده مع إضافة ١٠ ٪ عن كل فرد آخر يقيم معه ، وقدر نصف هذه النسب جميعا لتكاليف إعداد الطعام فى الريف .

ولم تبين مذكرة القانون التحضيرية فكرة تفصيلية عن القيمة الغذائية التى 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 فى انجلترا وفرنسا .

فالغذاء اللازم للحياة أوللعمل يتكون من ثلاث مقومات هى : المواد الزلالية ، والمواد الدهنية ، والمواد النشوية . وهى جميعاً تولدفى 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 ، فهى تزوده بما يعوضه وينميه ، وتضمن له الحرارة والطاقة ، فان الكالوريات اللازمة لكل شخص تختلف بحسب اعتبارات السن والنوع والعمل المؤدى .

وفيما يلى بيان بمقدار الكالورى الضرورى يومياً لكل فرد كما حددته السلطات البريطانية فى خلال الحرب الماضية [٢] .

صبي فى السابعة ٢١٠٠ كالورى

صبي فى الحادية عشرة وبنت فى الثالثة عشرة ٢٨٠٠ كالورى

---

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

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

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

أما الشخص البالغ الذى يزن 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 عقليا[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 مقدرته الشرائية . ويمكن القول بأن أقل الناس مقدرة على الشراء فى فرنسا يلزمهم يوميا 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 .

(١) Baudin. op. cit. p. 17.
(٢) Baudin. op. cit. p. 35.

مثل هذه القيمة الغذائية يجب أن تتوافر لكل بالغ فقير فى فرنسا كيما يضمن بقاءه العادى ، وإلا هدده نقص تغذيته بالهلاك [١] . فكم كالوريا يضمنها لصاحب المعاش ذلك المبلغ الذى قدرته لجنة وزارة الصحة ثمنا لطعامه ؟ هذا مالم تدلنا عليه المذكرة التحضيرية لقانون الضمان الاجتماعى .

ثانياً — **الملبس والمسكن والمتنوعات :**

قدرت وزارة الشئون 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 .

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

وعلى ضوء أرقام أخرى مشكوك فى صحتها وضعت الوزارة تقديراتها الخاصه بتكاليف السكنى . فقد اتخذت أساساً لتقديراتها متوسط ما تدفعه الأسرة الفقيرة إيجاراً لسكناها . واسترشدت فى ذلك « بتعداد سنه ١٩٤٧ حين بلغ المتوسط الشهرى لايجار المساكن ٥٠ قرشاً فى القاهرة و ٣٥ قرشاً فى الاسكندرية .» !! ولا يمكن بحال أن تكون هذه الأرقام مرشداً سليما 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 فعلا إيجاراً لسكناهم [١] !) وتبرر الوزارة هذا المنطق بقولها (إن الأسرة الفقيرة يندر أن تغير مساكنها) ، وانه تبعاً لذلك لم ترتفع القيمة الايجارية عما كانت عليه قبل الحرب !

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

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

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

---

(١) المذكرة التحضيرية ص ١٤٠ .

(٢) المذكرة التحضيرية ص ١٤٠ .

ما يكفى لسد حاجات الانسان الضرورية ! [١]) وهو اعتراف خطير يبرره المشرع باعتبارات جديرة بالنظر . والواقع أن المشرع هنا حريص على :

١ — ألا يرهق ميزانية الدولة . وقد قدرت لجنة الشئون المالية بمجلس النواب تكاليف المشروع فى سنته الأولى ، وباعتبار أن صرف المعاشات لن يبدأ إلا منذ أبريل سنة ١٩٥١ ، بحوالى ٤٠٠ ألف جنيه ، استبعدت نصفها توقعا لعدم صرفه ، فلم تطلب تدبير سوى ٢٠٠ الف جنيه فى ميزانية ٥٠/١٩٥١ . وقدرت تكاليفه فى ميزانية ٥٢/١٩٥١ بمبلغ ٢,٥٠٠,٠٠٠ جنيه ، وفى سنة ٥٣/١٩٥٢ حين يعم تنفيذ المشروع كل مصر تبلغ التكاليف حوالى ٥,٨٥٠,٠٠٠ جنيها [٢] .

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

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

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

وعلى كل حال فان الأرقام التى استند اليها القانون لحساب المستوى الأدنى للمعيشة ليست أرقاما دائمة . وقد سلمت المذكرة التحضيرية بذلك ، وأقرت مبدأ تعديل هذا المستوى كلما دعت اليه الظروف ، مسايرة للتطور الاجتماعى ، وحرصاً على ملاءمة مستوى المعيشة بنفقاتها وهى دائبة الارتفاع .

---

(١) المذكرة التحضيرية . المرجع السابق ص ١٤٠.

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

أسس نظام المعاش .

لم نشر فيما سبق إلا عرضا للأسس التى يستند اليها المشرع عند تحديد فئات المعاش . وفيما يلى طائفة من الملحوظات العامة تبين هذه الأسس بجلاء ، وتكمل فكرتنا عن نظام المعاش الاجتماعى .

أولا — تثبيت الفرق بين المدن والقرى :

بدلا من أن يعمل المشرع بوسائله على رفع مستوى المعيشة فى الريف والتقريب بينه وبين مثيله فى المدن ، أخذاً بفكرة التطور ، وتوحيداً بين مجتمع القرية ومجتمع المدينة ، ليزول ما بينهما من فروق تاريخية ، يؤكد المشرع هذه الفروق فيجعل معاش الريف ٢/٣ معاش المدن . وهو يبرر هذا التفريق بانخفاض مستوى الأسعار فى الريف ، وقيام ساكن الريف بانتاج 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 ، واقامة أغلب أهل الريف فى مساكن يملكونها بينما يقطن أغلب سكان المدن فى مساكن يدفعون لها إيجاراً مرتفعاً عما تدفعه القلة الضئيلة ممن يسكنون فى الريف بالأجرة . وعلى الرغم من تسليمنا بوجود أكثر هذه الفروق وانخفاض مستوى المعيشة فى الريف عنه فى المدن ، فان الغرض الاجتماعى من وراء مشروع كالمعاش الاجتماعى كان يجب أن يتغلب على المادية الحسابية فيه ، بحيث يساهم هذا المشروع فى 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 فى بداية الأمر

أن يختار بين طريقتين فى التقدير هما الطريقة التقديرية والطريقة الحسابية [١] . والأولى هى تلك التى 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 ، فانها تفسح على العكس المجال للمساومة بين المستحقين وبين السلطة التى يوكل اليها تقرير المعاش ، وقد تترك الناس على حد قول المذكرة التحضيرية فى شك فيما ذهب اليه المشرع من اعتبار المعاش حقاً مقرراً لا ينازع . هذا فضلا عما تحتمله هذه الطريقة من أخطاء فى التقدير تزعزع الثقة فى المشروع . لذلك آثر المشرع الطريقة الحسابية على جمودها ، باعتبار أنها أكثر تحديداً للمعاش وأدعى للطمأنينة . وقال فى مذكرته الايضاحية : (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 اذا ما تغير وضع صاحبه ، وعندئذ ينتمى الى فئة من المستحقين غير فئته الأولى . فحياة الأسرة أو الفرد حياة غير ساكنة . لذلك كان التغير صفة فى كل مشروع يوضع للمعونة الاجتماعية. فهو يتابع الاسرة أوالفرد فى تطورهما، ويخصص لهما المعونة التى تناسب وضعهما الجديد . ولذلك أيضاً كان مقدار المعاش المستحق قابلا للتغير والتعديل بصفة مستمرة . فالزواج والطلاق والولادة والاصابة والوفاة ، والايداع فى مصحة عقلية أو ملجأ أو سجن ، وبلوغ السن المعينة ، والتمتع بايراد يعتبر دخلا ، 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 التى تستحق المعاش فجعله أربعاً ، قد يكونون رجلا وزوجه وطفليهما ، أو أرملة ذات ثلاث أولاد ، أو أربعة أيتام إن كانوا يعيشون فى معيشة واحدة . ومع أنه قد ثبت من الأبحاث التى أجرتها وزارة الشئون الاجتماعية نفسها تمهيداً لوضع مشروع الضمان الاجتماعى أن المتوسط العام لأفراد الأسر التى درستها ، مستحقة كانت أم غير مستحقة ، يصل عادة إلى خمس أفراد ، ومع أن المستقر عليه فى الدراسات الاجتماعية حتى فى الخارج أن تتكون الأسرة النموذجية التى تحفظ مستوى السكان من خمس أفرادهم رجل وامرأة وثلاث أولاد ، فقد أصر القانون على أن يكون حده الأعلا المفروض هو أربع أفراد فى كل أسرة مستحقة للمعاش ، مستنداً فى ذلك إلى أن متوسط أفراد الأسر التى درست الوزارة حالتها والتى تستحق معاشاً هو أربع أفراد فعلا . وليست هذه حجة مقنعة ، ولكنها تشير إلى حقيقة جوهرية فى مشروع الضمان الاجتماعى هى رغبة القائمين عليه فى مراعاة الاقتصاد الكبير فى تكاليفه ، وهى حقيقة طاغية على النظام كله ، وتفسر كثيراً من نواحى النقص فيه .

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

رابعاً — تركيب المعاش الاجمالى :

ولقد كنا 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 فان أكبرهم سناً هو الذى يعتبر صاحب المعاش إن كانوا فى معيشة واحدة ، فاذا كانوا يعيشون متفرقين كان كل منهم صاحب معاش .

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

وأما العلاوة العائلية فهى مبلغ جزافى مقداره ٧٢٠٠ مليما فى السنة لسكان المدن ، و ٤٨٠٠ مليما 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 مبادىء 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 الاجمالى . فلا ينبغى بحال من الأحوال أن يقل المعاش المستحق بعد خصم ماقد يخصم من الدخل عن ثلاثة جنيهات فى السنة ، باعتبار أن صرف معاش يقل عن هذا الحد لن تكون له فى 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 لايرتب المعاش إلا لمن يعجز عن تدبير أدنى حد من المعيشة لنفسه ، والثانى أنه لا يستحق معاش إلا بقدر ما يكفى لتوفير ذلك الحد الأدنى . ولا يهم بعد ذلك أن يوفر المعاش كل أو بعض ما يلزم لضمان ذلك الحد من المعيشة . فاذا قامت إلى جانب الدولة التى تقدم المعاش الاجتماعى 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 فى طلبه جميع البيانات الصحيحة عن دخله ، وإلا تعرض للعقاب . كما أوجب عليه أن يبلغ مصلحة الضمان الاجتماعى أولا 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 ورائها تحديد المعونة المسداة بالحد الأدنى للمعيشة عن طريق توحيد الجهة التى تسديها أو تعاونها عند تعددها .

١ — اذا 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 فى الدعوى المرفوعة منه . فاذا صدر حكم نهائى بفرض النفقة على القريب ، كان للمصلحة أن تسترد ما أدته فى 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 التغيير

أو الاغفال حصوله على مبالغ لا يستحقها سقط حقه فى المعاش . بل ويكون لمصلحة الضمان الاجتماعى الحق فى أن تسترد المبالغ التى أديت بغير وجه حق ، اذا استطاعت إلى ذلك سبيلا .

٢ — ارتكاب جريمة تسول :

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

٣ — رفض الالتحاق بمعهد للتدريب المهنى :

إذا طلبت مصلحة الضمان الاجتماعى من صاحب معاش العجز الكلى أو من الأيتام أو الأولاد المستحقين لمعاش أو مرتب وكانوا عاجزين عجزا كليا 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 فان حقه يسقط فى المعاش .

وتبدو لنا هنا ناحية خاصة فى نظام المعاش الاجتماعى . 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 » التى يتلقونها نقداً فى محال إقامتهم . ولا يقع مثل هذا

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

واهتمام المشروع بالحاق العجزة بالمدارس والمعاهد يعتبر فى واقع الأمر محاولة إيجابية للأخذ بفكرة التوجيه المهنى 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 فى تدريبه ، وأوقف صرف المعاش له إذا ماتوافر له عمل يتكسب منه نتيجة لعلاجه وتدريبه .

ذلك هو نظام المعاش الاجتماعى . وتلك هى الأسس التى يعتمد عليها . وهى تلخصه فى أنه نظام للمعونة الحكومية يحاول أن يكفل الحد الأدنى من مستوى المعيشة لكل من تقعد به وسائله عن تحقيقه . وإذا كانت فئات المستحقين التى يمكن أن تطالب بالانتفاع به قد حصرت حصراً ضيقا ، فلم تمتد معونة الدولة لغير قليل من المعوزين ، فان قانون الضمان الاجتماعى قد تدارك هذا النقص فيما قرره من نظام للمساعدات الاجتماعية .

الفصل الثانى

نظام المساعدات الاجتماعية

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

للمعونة الاجتماعية فى قانون واحد ، فوضع نظاما احتياطيا للمساعدة إلى جانب نظام أساسى للمعاش . كما نفهم السبب فى تباين طريقة تمويل كل من النظامين ، فبينما يتبع الأخير ميزانية الدولة العامة وتموله الضرائب كله ، يقع عبء تمويل الأول على صندوق أنشىء بمصلحة الضمان الاجتماعى يستمد موارده من الدولة والهيئات والأفراد ويتضمن :

(ا) الاعتمادات المدرجة فى ميزانية وزارة الشئون الاجتماعية لغرض المساعدات الاجتماعية .

(ب) الاعتمادات المخصصة للاغاثة فى ميزانية الوزارة .

(ج) الاعتمادات المدرجة فى ميزانية الوزارة للمطاعم الشعبية .

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

(هـ) وفورات الاعتمادات السابقة عن السنوات المالية السابقة .

إن المساعدات الاجتماعية نظام احتياطى يستدرك قصور نظام المعاش الاجتماعى 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 حاجة طارئة أو ممتدة لفترة من الزمن . ويعتقد واضعو القانون فى أهمية نظام المساعدات الاجتماعية ، ويعتبرونه (مرحلة تمكن مصلحة الضمان الاجتماعى وهى فى بدء نشأتها من الوقوف على حاجات الفئات التى شملها نظام المساعدات) تمهيداً (لاعادة النظر فى الفئات التى تتمتع بحق المعاش) [1] .

شروط المساعدة .

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

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

فيشترط أن يكون قانون الدولة التى ينتمون اليها بحيث يجيز المعاملة بالمثل . ومعنى هذا أنه لا يشترط فى المساعدة ما يشترط فى المعاش من إقامة الأجنبى فى مصر إقامة مستمرة لمدة عشر سنوات . وإطلاق المساعدة من قيد الاقامة أمر متبع فى دول كثيرة منها انجلترا [١] .

والذى يجمع بين من يستفيدون من نظام المساعدات الاجتماعية هو حاجتهم ، وتلك مسألة يستطيع تقديرها بحرية رجال الضمان الاجتماعى [٢] ، مستعينين بالهيئات المنبثة فى البلاد من مراكز اجتماعية وجمعيات خيرية وتعاونية ومجالس مديريات ومجالس بلدية وقروية وما يماثلها . وليس يكفى من الفرد أو الأسرة التى تطلب المساعدة أن تكون محتاجة اليها ، وإنما يجب أن يكون الفرد أو الأسرة ممن تنطبق عليهم إحدى حالات المساعدة الاجتماعية المبينة فى القانون .

حالات المساعدة .

أورد قانون الضمان الاجتماعى بيانا محدداً بالحالات التى يمكن فيها لمصلحة الضمان الاجتماعى أن تمنح المساعدات . كما أجاز لوزير الشئون الاجتماعية أن يضيف اليها حالات أخرى بقرارات منه . وفيما يلى بيان سريع بكل حالة من حالات المساعدة .

أولا — حالة الزوجة المطلقة ذات الأولاد :

ثانيا — حالة الأرملة التى يقل عمرها عن ٦٥ سنة ولا أولاد لها :

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

---

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

(٢) لم يضع قانون الضمان الاجتماعى 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 .

فى قانون الضمان الاجتماعى ، وليس لها أولاد من زوجها المتوفى ، أن تطلب المساعدة من مصلحة الضمان الاجتماعى .

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

ثالثاً — حالة الأسرة التى يصاب عائلها بعجز جزئى :

إذا أصيب عائل الأسرة بعجز كلى عن العمل استحق المعاش الاجتماعى . أما إذا كان عجزه جزئياً ، فلا يمكن أن يطلب سوى المساعدة الاجتماعية . وذلك حل صارم كان خليقاً بأن يحرج ضمير المشرع . فليس من اليسير أن نميز بين العاجز كلياً والعاجز جزئياً ، فضلا عن أن العجز عن العمل محقق فى 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 الجزئى يجب أن تكون موضع عناية السلطات الصحية والعالية والهيئات التى تعنى بالتوجيه المهنى والتدريب الفنى ، ولابد لعلاجها من تعاون هذه السلطات سواء كانت حكومية أو غير حكومية .

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

ولقد ألزم المشرع هذه الفئة من المحتاجين بالالتحاق بالمعهد أو المدرسة الذى تشير به مصلحة الضمان الاجتماعى ويكون معداً لعلاج العجزة وتدريبهم وإعدادهم لكسب عيشهم عن طريق العمل . وفى ذلك يتفق العاجزون عجزاً جزئياً مع العاجزين عن العمل عجزاً كليا . وتتأكد لنا من جديد أهمية تلك المؤسسات العلاجية التدريبية . فهى تتولى العلاج والتدريب معاً ، وتتناول العجزة جميعاً ، كما يمكن أن تشمل غيرهم ممن يمكن تدريبهم على العمل ، سواء ربطت لهم معاشات أو تقررت لصالحهم مساعدات ، كالأرامل وأولادهن ، وكالمرضى وكأولئك الذين فصلوا من عملهم وتلقتهم البطالة . وقد علمنا أن الالتحاق بالمعهد أو المدرسة أمر إلزامى متى طلبته مصلحة الضمان الاجتماعى من صاحب المعاش أو المستفيد من المساعدات . فاذا ما نجحت المؤسسة فى تدريب الشخص على عمل يتكسب منه ، ترتب على ذلك وقف صرف المعاش أو المساعدة له . ومن هنا ندرك أهمية ما تسميه وزارة الشئون الاجتماعية (الجانب الانشائى) فى مشروع الضمان . فالوزارة وهى تقرر مسئولية الدولة عن معونة الفقراء حريصة فى ذات الوقت على أن تتخلص سريعاً من الأعباء المالية المفروضة عليها نتيجة لهذا المشروع ، وهى لذلك الغرض معنية كل العناية (برفع مستوى المنتفعين بقانون الضمان وتحسين أحوالهم المادية والثقافية والصحية كوسيلة من الوسائل المؤدية إلى التحرر من العوز[1]) .

---

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

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

وقد صدر قرار وزارى [1] ينشىء بمدينة القاهرة مكتباً تجريبياً لتأهيل العاجزين كبداية لتعميم نظام التدريب المهنى ، وجعلت مهمته « استقبال العاجزين وتوجيههم وتدريبهم مهنياً وتشغيلهم ورعايتهم » . ويقدر المكتب لكل حالة على حدة قيمة ما تتطلبه من الخدمات بحيث لاتتعدى المبالغ التالية :

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

٢ — أربعة جنيهات شهريا كأجور عن التدريب والانتقالات إلى أماكن التدريب ، على ألا تزيد المدة كلهاعن ستة شهور .

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

رابعا — حالة الأسرة التى يتقرر لها معاش بسبب العجز الكلى قبل صرفه لها :

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

---

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

تقديم طلب المعاش) . والواقع أنه لا معنى للاعتراف بعجز العائل عن العمل عجزاً تاما ثم حرمانه بعد ذلك خلال ستة شهور من كل معونة . غير أن هذه المدة لازمة لمصلحة الضمان الاجتماعى حتى تتثبت من عجز طالب المعاش عجزاً كليا . لذلك أجاز المشرع ، حسما لكل حرج ، أن تستفيد أسرة العاجز عجزاً كليا من نظام المساعدات الاجتماعية ، وذلك فى 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 فى المساعدة الاجتماعية خلال الستة الشهور السابقة على احتساب معاشها .

خامسا — حالة مرض رب الأسرة أو أحد أفرادها :

يدرك واضع قانون الضمان الاجتماعى أن قوانين العمل فى 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 فى نصف أجره مدة انقطاعه عن العمل بسبب المرض وبشرط ألا تزيد هذه المدة عن ثلاثين يوما فى السنة . فالعامل هنا لا يجد فى مرضه سوى نصف أجره ، على الرغم من أن المرض طارىء يستتبع عادة زيادة غير عادية فى 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 فى قانون الضمان الاجتماعى للأسرة عند مرض عائلها أو أحد أفرادها مرضا 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 يكفى 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 التى يكون عائلها محبوسا أو مسجونا :

تكون الأسرة التى يسجن عائلها أو يحبس فى وضع يشبه الوضع الذى توجد فيه الأسرة التى يعجز عائلها عجزاً كلياً عن العمل . فالمسجون أو المحبوس عاجز تماماً عن العمل وإعالة أسرته . فاذا لم يكن لها من دخل سوى أجر عائلها ، فانها لن تعيش بغير المعونة الخارجية المستمرة .

وإنما يبدو أن المشرع لا يرتضى هذه المقارنة فيسوى بين المسجون أو المحبوس وبين العاجزين عجزاً كليا ، 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 فانه جميل من المشرع أن ينتبه إلى هذه الفئة من المحتاجين ، فيسمح لكل أسرة تغيب عائلها فى السجون بأن تطلب المساعدة الاجتماعية ، ويضمن لها بذلك دخلا قد يكون دوريا .

سابعا — حالة الأسرة التى يكون عائلها متعطلا عن العمل :

فى هذه الحالة يوجد عائل الأسرة بغير عمل ، وبالتالى بلا دخل ، لا لرغبة عن العمل الذى يمارسه عادة ، ولا لعجزه عنه ، ولكن لسبب خارج عن إرادته ولا سلطان له عليه . فعائل الأسرة هنا متعطل عن عمل يقدر عليه ويرغب فى أدائه ، ولكن أصحاب العمل فى 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 نواحى الانتاج)[١] .

وقد صدر أخيراً قرار وزارى[٢] يبيح لجميع المتعطلين ، ولو كانوا لا يعولون 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 فان 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 أحياناً 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 ورائها ، 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 .

ويدعونا ذلك لتوضيح فكرة طالما ترددت فى خلال هذا البحث . وهى 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 لاقبل لها بها ، أولم تتوقعها ، أو توقعتها ولكن دخلها المحدود لم يمكنها من الاحتياط لها . وعندئذ تقع الأسرة فريسة الحاجة ، وتطلب المعونة الخارجية كما يطلبها من يعيشون فى الفقر .

ولا تتقرر المساعدة للأسرة هنا إلا فى حالتى الوفاة والولادة . ونظراً لأهمية المساعدة فيهما ، أجاز المشرع بصفة استثنائية لوزير الشئون الاجتماعية أن يوسع نطاق المنتفعين فيها فيقرر صرفها لأى من أصحاب المعاشات الاجتماعية تواجهه مصاريف الجنازة أو الوضع فى حالات يشترط القانون أن تكون (طارئة مؤقتة [1]) ! ولم نجد فى مناقشات البرلمان بمجلسيه ولا فى المذكرة التحضيرية للقانون ولا فى التصريحات العامة ولا فى القرارات الوزارية ما يعين على تحديد متى تكون حالات الجنازة أو الوضع (طارئة مؤقتة) ومتى لاتكون !

تاسعا — حالة الكوارث والنكبات العامة .

إذا حلت ببعض الأقاليم كارثة أو نكبة عامة نتيجة لفيضان أوحريق أوسيول أو غيرها ، جاز لوزير الشئون الاجتماعية أن يمنح المنكوبين مساعدات للاغاثة من صندوق المساعدات الاجتماعية ، ويستوى فى التمتع بها كل شخص منكوب سواء كان صاحب معاش أو مستفيداً من نظام المساعدة أو كان من قبل غنياً عن كل معونة خارجية . والمفروض فى 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 فى الحالات الطارئة المؤقتة التى تعين بقرار من وزير الشئون الاجتماعية وبالشروط التى يقررها » .

وقد صدر قرار وزارى[١] يفرض على الادارة أن تتولى الاغاثة خلال الثمانى والأربعين ساعة التالية لوقوع الحادث أو الكارثة ، على أن تشكون لجنة للمساعدة تمنح المنكوبين مساعدات مالية عاجلة لسد نفقات إطعامهم فى خلال الخمسة الأيام التالية .

مقدار المساعدة .

لم يتعرض قانون الضمان الاجتماعى لبيان مقدار المساعدة التى تقدم فى كل حالة من الحالات السابقة . وإنما تكفلت بهذا البيان قرارات وزارية صدرت ابتداء من ديسمبر سنة ١٩٥١[٢] . وهى قرارات تفرق بين نوعين من المساعدة هما النقدية والعينية ، وترتب لكل منهما أحكاما تغاير ما للأخرى[٣] .

أولا — المساعدة النقدية :

المساعدة النقدية هى تلك التى تسدى مباشرة فى صورة نقود . ولذلك عنى المشرع بتحديد مقدارها تحديداً ثابتاً . فهى مساعدة تقدر وتدفع بالنقود . وقد رأينا من قبل أن المساعدة التى رتبها القانون فى حالة العجز الجزئى تدفع هى الأخرى فى صورة نقدية وتتناول نفقات الأجهزة الصناعية المطلوبة ونفقات التدريب كل شهر ونفقات التشغيل ورأس المال لبدء العمل . ونتكلم هنا عن حالات المساعدة النقدية الأخرى .

---

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

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

(٣) لم نعثر فى أى قرار وزارى على بيان بمقدار المساعدة ونوعها فى حالة الأرملة التى لا أولاد لها . ولا شك أن هذه الحالة قد أغفلت .

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

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

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

٤ — حالة الأسرة التى يكون عائلها متعطلا عن العمل وحالة المستخدمين والعمال المتعطلين عن العمل لسبب خارج بطبيعة الحال عن إرادتهم . وتكون المساعدة هنا لمدة شهرين فقط ، ومساوية لنصف ماكان العامل أو المستخدم يتقاضاه شهريا من أجر ثابت ومرتبات إضافية كعلاوة الغلاء . وإنما يشترط ألا تجاوز المساعدة الممنوحة عشرة جنيهات فى الشهر الواحد .

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

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

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

١ — تصرف المساعدة شهريا ولمدة معينة لا يجوز أن تقل عن شهرين ولا أن تزيد على سنة واحدة . وإنما يجيز المشرع أن تصرف المساعدة النقدية عن المدة كلها دفعة واحدة . وقد يحدد أحيانا المبلغ الذى يجوز منحه كما فعل فى حالة الحاجة الى مصاريف الجنازة فى المدن أو الوضع فى جهة لامركز لرعاية الطفل بها . وعندئذ فلا تتقيد مصلحة الضمان الاجتماعى بشرط المدة ، وانما تتقيد 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 مالطالب المساعدة من دخل . فاسداء المساعدة دفعة واحدة ينطوى حتما على الحاجة الشديدة والرغبة فى الغوث السريع . وهو ما لا يتفق مع استقطاع جزء منها عن الدخل الذى توفر لطالبها . 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 .

ثانيا — المساعدة العينية :

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

١ — حالة مرض رب الأسرة الذى يمنعه عن العمل مدة لا تقل عن الشهر ، ومرض أحد أفراد الأسرة مرضاً يلزمه الفراش . ويلاحظ هنا أن القرار الوزارى قد أدخل قيداً لم يرد فى صلب قانون الضمان الاجتماعى ، 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 الشئون الاجتماعية أن يقيد من اطلاق هذه الحالة بقرار منه . وعلى أى حال فيجب ألا يكون المريض هنا مستحقاً للمساعدة النقدية فى أى من حالاتها .

وقد وضع القرار الوزارى بياناً بمقدار المساعدة التى يجب أن تمنح شهريا فى صورة عينية . وهو يرتب مقدارها ترتيبا يتفق وما قد يكون لطلاب المساعدة من دخل ، وعدد الأفراد الذين تتكون منهم الأسرة على النحو التالى :

جدول يبين عدد أفراد الأسرة

(٤٢)

الدخل الشهرى بالجنيه	الطائفة الأولى من صفر إلى ١٠٠٠ مليم جنيه					الطائفة الثانية من ١ جنيه إلى ٢٥٠٠ مليم جنيه					الطائفة الثالثة من ٢٥٠٠ مليم جنيه إلى ٣ جنيه				
عدد أفراد الأسرة	١	٢	٣	٤	٥	١	٢	٣	٤	٥	١	٢	٣	٤	٥
	مريض	مريض وزوجته	مريض وزوجته وطفل	مريض وزوجته وطفلان	مريض وزوجته وثلاثة										
قيمة المساعدة العينية بالجنيهات .	١,٥٠٠	١,٥٠٠	١,٧٥٠	١,٧٥٠	٢,٠٠٠	١,٢٥٠	١,٢٥٠	١,٥٠٠	١,٥٠٠	١,٧٥٠	١,٠٠٠	١,٠٠٠	١,٢٥٠	١,٢٥٠	١,٥٠٠

ومعنى هذا الجدول أنه إذا زاد دخل المريض أو دخل أسرته على ثلاثة جنيهات فى الشهر فانه لا يستحق مساعدة ما . وفى هذا تظهر سلطة مصلحة الضمان التقديرية حين تقصى عن نطاق حمايتها فئات من الناس قد تكون بحاجة إلى المساعدة . كما تأكد 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 فى الشهر ، وللأخريات بما قيمته مائة وخمسون قرشاً شهريا . وطبيعى أن يشترط هنا ألا تكون الحامل أو المرضع مستحقة لمساعدة نقدية ، وألا يزيد دخلها أو دخل أسرتها على ثلاثة جنيهات فى الشهر .

ويسرى على المساعدات العينية ما قلناه عن المساعدات النقدية من أن تمنح شهرياً لمدة أدناها شهران وأقصاها سنة واحدة . ويلاحظ فى هذا الشأن أن حرص المشرع على تحديد حالات المساعدة العينية وتحديد المبالغ التى تمنح فى 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 حتما أن تجىء مساعدته دون مالطالبها من أهل المدن . كما أن فكرة اختبار موارد طالب المساعدة العينية فكرة لا مجال هنا لتطبيقها . وكل ما استطاع المشرع أن يضعه من قيد فى شأنها هو ألا يزيد دخل الطالب أو دخل أسرته عموماً على ثلاثة جنيهات فى الشهر ، وإلا خرج عن حالات المساعدة وافترض فيه القانون المقدرة وعدم الحاجة إلى معونة الدولة .

الفصل الثالث

المقارنة بين النظامين

لن تكمل الصورة التى نحاولها لقانون الضمان الاجتماعى قبل أن نعرض لنظاميه بالمقارنة . ولا شك فى أن كلا منهما نظام للمعونة الاجتماعية تسديها الدولة للمحتاجين . فهى التى شرعته وعينت حالاته ، وهى التى 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 المبادىء القانونية التى يقوم عليها .

أولا — المعاش هو والمساعدة منحة :

فالمعاش حق لصاحبه يختلف فى جوهره عن المساعدة التى لا تعدو أن تكون منحة لا تكسب المنتفعين بها أى حق [1] . المعاش يمثل التزاما على الدولة لمصلحة كل من تتوافر فيه شروط استحقاق المعاش . بمعنى أن كل من تسلكه ظروفه العائلية والمالية فى سلك الفئات الأربع التى تقرر لها المعاش ، يكون له الحق فى طلب المعاش ، والحق فى أن يتابع هذا الطلب فى سيره حتى يجاب أو يرفض متظلماً من كل قرار لا يرضيه . كما أن له الحق بعد ذلك فى أن يدافع عن حقه فى المعاش متى تقرر له ، وأن يتظلم من كل افتئات منه . وليس لمصلحة الضمان الاجتماعى أن تحرمه منه إلا فى الحالات المبينة فى القانون . وإذا كان سبيل التظلم فى نظام المعاش هو السبيل الادارى لا القضائى ، فانما دعت لذلك اعتبارات خاصة بسرعة الفصل فيه والرغبة فى التيسير على المتظلمين .

---

(١) طالع فى معنى « الحق » الاجتماعى 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 المبينة فى حالات المساعدة ، وإنما لكل من ترى مصلحة الضمان الاجتماعى أهمية مساعدته . فليس للمحتاج أى حق فى المساعدة ، وبالتالى 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 لايوجد ما يضمن لشخص نال المساعدة أن يستمر فى الانتفاع بها لأى مدة طويلة أو قصيرة . فالمساعدة منحة تتفضل بها الدولة على المحتاج ، وليس لهذا الأخير أى حق على الدولة يلزمها بمساعدته .

ثانياً — **المعاش محدد والمساعدة تقديرية :**

تأكيداً لطبيعة المعاش كحق نص القانون على تحديد قيمته . ولقد كان فى استطاعة المشرع أن يدع تقدير هذه القيمة لرجال الضمان الاجتماعى طبقا 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 فى التقدير . ومن هنا كان المعاش الاجتماعي مبلغاً نقدياً يتلقاه صاحبه ، اللهم إلا إذا كان هذا من العجزة الملحقين بأحد المعاهد للعلاج والتدريب المهنى .

أما المساعدة فتقدمها الدولة نقداً أو عيناً فى صورة سلع أو خدمات مما يحتاج اليه الأفراد والأسر . وكما أن لرجال الضمان الاجتماعى حرية تقدير نوع المساعدة المقدمة ، فان لهم أحياناً تقدير مقدارها ، ومدى وقتيتها [1] ، مسترشدين فى ذلك بمدى حاجة الشخص أو الأسرة إلى المساعدة وأثر الظرف الطارىء

(١) وسلطة موظفى الضمان الاجتماعى فى تحديد مدة المساعدة ولو كان مقدارها محدداً سلطة تقديرية تتناول فى 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 مايؤكد فيها صفة المنحة ، ويدل على رغبة المشروع فى أن تكون المساعدة الممنوحة أقل عبئا على الدولة من المعاش المقرر لفئات المستحقين .

ثالثا — **المعاش دورى والمساعدة موقتة :**

يتقرر المعاش الاجتماعى لفئات من المحتاجين تجمع بين العجز عن الكسب والفقر الشديد ، ويكاد يكون عجزها مزمنا 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 دوريا يتجدد كل شهر لصاحبه . وكل ما اشترطه القانون عليه أن يقدم بيانا سنويا 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 .

وليست كذلك المساعدة . فهى وقتية بمعنى أن مصلحة الضمان الاجتماعى مطلقة الحرية فى تقدير أهميتها ، وأنها هى التى تحدد مقدارها ومدى وقتيتها بحسب طبيعة الحاجة اليها ، وأثر تلك الحاجة فى القدرة التكسبية 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 حتما 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 نتبين أن الخلاف بين المعاش والمساعدة خلاف جوهرى . ويدرك المشرع أنه يضع نظامين مختلفين للمعونة الاجتماعية ، فنراه يباين بينهما من حيث طرق تمويلهما ، ويجعل المعاش مرفقاً عاماً مباشراً ، تتولاه الدولة وتموله

من الخزانة العامة ، ويجعل المساعدة مرفقاً عاما 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 الاجتماعى شهرياً بما صرفته فعلا على سبيل المساعدة للافراد أو الأسر فى 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 فى شأن المساعدة على مبدأ أسبقية النفقات العامة ، وهو المبدأ الذى يسلم بالطابع السياسى لجميع نفقات الدولة ، ولذلك تحددها الحكومة ويوافق عليها البرلمان قبل النظر فى تحديد الايرادات العامة . إذ المفروض فى النفقة العامة أن تحقق مطالب المرافق اللازمة لسيرها[1] وألا تتقيد بأى اعتبار آخر . ومن هنا كان للنفقات الأسبقية على الايرادات ، وكان على الأخيرة أن تسير وراءها ، فتزيد تبعاً لها أو تنقص . هذا المبدأ قد خرج عليه المشرع فى صدد المساعدة الاجتماعية . إذ جعل الأولوية للايراد وحكم على المساعدة بأن تتبعه ، وقال (.. يكون صرف المساعدات ... فى حدود الاعتمادات المقررة لهذا الغرض)[2] . ومعنى ذلك أن مصلحة الضمان الاجتماعى لن تتقيد فى 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 الاجتماعى لم يبتكر فى مصر سوى نظام المعاش . فهذا النظام هو الذى يسدى معونة هى حق للفقير ،

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

(٢) المادة ٣٧ من القانون ، الفقرة الأخيرة .

وهى معونة محددة دورية ، تتقيد بها الدولة ، ، وترصد لها الأموال بمقدارها . وليست كذلك المساعدة ، التى نخشى ألا تكون نظاما جدياً للمعونة . وأيا كان الأمر فان 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 علمياً . ومن هنا كان علينا أن نحيط بنظم الضمان الاجتماعى عامة قبل أن نتعرض للمشروع المصرى بالتحليل . وليست هذه الدراسة عديمة الجدوى فى بحث كهذا . فان 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

(١) Social Security.

مثيلتها فى المجتمع السابق عليه ، تبعث إلى ساحة الفقر بفئات متزايدة من القائمين على الانتاج من عمال وفلاحين . وقد جرب المجتمع الرأسمالى منذ نشأته نظما مختلفة للتغلب على مشكلة الفقر هذه ، انتهت باستقرار فكرة الضمان الاجتماعى وثبات نظمه التى تشرف عليها الدولة وتمولها كلها أو بعضها .

تعريف الضمان الاجتماعى .

تكفل الدولة الحديثة « الأمن » الاجتماعى للفئات من سكانها الذين لولا تدخلها لسقطوا صرعى « الخطر » الذى يكمن فى المجتمع الرأسمالى . فالضمان الاجتماعى نظام أو مجموعة نظم تسعى لتوفير إيراد يكون فى العادة دخلا نقديا للشخص الذى ، 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 الاجتماعى محاولة من جانب الدولة لتوفير دخل لولاه لأدت مخاطر الحياة فى المجتمع الرأسمالى من إصابات ومرض وموت وشيخوخة وبطالة وغيرها إلى الوقوع فى أنياب الفقر ، ولهددت المجتمع نفسه بالشلل وعطلت إنتاجه . بل إن الضمان الاجتماعى إنما يوفر هذا الدخل للشخص المحتاج بغير أن يتعرض لحريته الفردية ، وبشكل يحفظ عليه كرامته وآدميته ، ويؤكد فيه صفته الاجتماعية الفعلية أو السابقة أو المحتملة . فالضمان الاجتماعى بصفة عامة حق للشخص نتيجة لوضعه المعين فى دورة الانتاج .

ونستطيع عند هذا الحد من الدراسة ، وبغير أن نستبق ما يلى من العرض ، أن نتبين حدودا للضمان الاجتماعى تيسر علينا ادراك طبيعته :

أولا — الضمان الاجتماعى نظام رأسمالى . بمعنى أنه تنظيم دعت إليه ظروف الحياة فى المجتمع الرأسمالى الذى يقوم على الملكية الفردية ، ومبادلة

السلع ، وتقسيم العمل ، ولذلك يستخدم الآلات ، ويتولى الانتاج فيه طبقة العمال بالمقارنة إلى طبقة الرأسماليين التى تسيطر على وسائل الانتاج [١] . فى هذا المجتمع الرأسمالى برزت مشكلة الفقر كمشكلة اجتماعية تتناول فئات بل طبقات بأكملها ، لا تستطيع بوسائلها العادية أن تفى 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 دينيه تدعو الناس إلى البر بالمحتاجين ، فانها كانت تترك لخيرية المتصدقين حرية البذل أو المنع .

ثانيا — 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 نقديا . والواقع أنه فى ظل الرأسمالية لا يوجد ، على رأى دولتون ، سوى مصدرين للدخل هما الملكية والعمل [٤] . ومهما كان عمل العامل فانه لن يوفر له سوى دخل محدود القيمة لا يكفى لاشباع حاجاته ، وهى عادة حاجات ضرورية لا غنى عنها طبقا لقانون كريستيان انجل الذى يشير الى أنه (حيث يكون الدخل صغيراً نسبياً فان 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 نوحد بين مصالح الفقراء ومصالح جميع العمال . فان هؤلاء العمال معرضون لأن يصبحوا عالة على غيرهم 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.

AUC - LIBRARY

(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 يضفى على الضمان صفته الاجتماعية ، ويميزه عن غيره من صور المعونة والاغاثة . فنرى النظام يتقرر بتشريع رسمى ، تضمن الدولة تنفيذه ، وغالباً ما تساهم فى نفقاته . ومن هنا كان الضمان الاجتماعى نظاما إجبارياً فى أغلب الأحيان ، لا يترك تنفيذه لرغبة المحتاجين أورفضهم[١] . كما صار فى العادة نظاما عاما 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 الاجتماعي 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 .

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

(٢) تمثل العائلات ذات الدخل القليل ٨٠ ٪ من مجموع السكان فى بريطانيا . وهى عائلات يقل دخلها السنوى عن ٥٠٠ جنيهاً استرليفياً .
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 فى أيدى طبقة معينة تتميز بأنها طبقة تستهلك عادة ولاتدخر . وقدتأتى هذه القوة الشرائية من الطبقات الغنية عن طريق الضريبة ، فتحمل إلى الطبقة الفقيرة جزءاً من دخولها [٢] . غير أن بحثاً قيما أجرى فى بريطانيا قد جاء بعكس هذه الفكرة الشائعة ، ودل على أن العائلات ذات الدخل القليل تدفع الواحدة منها فى المتوسط كل أسبوع ٦٧،٨ شلنا تقريباً كضرائب ، بينما تتلقى الواحدة منها فى المتوسط ٥٧ شلنا فى الأسبوع كضمان اجتماعى . وانتهى البحث بالنتيجة الخطيرة التالية وهى أنه هناك تمول نظم الضمان الاجتماعى أساساً عن طريق انتقالات فى الدخول تقع داخل فئة أصحاب الدخول القليلة [٣] . وكان ذلك من قبل رأى هيكس ولافيت ، وهما من خير من كتب فى بريطانيا عن الضمان الاجتماعى [٤] .

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

وأيا كان النظام المتبع للضمان الاجتماعى فان 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 فى تحليله على اعتبار أن أثر الضمان الاجتماعى هو انتقال الدخل من الأغنياء إلى الفقراء مباشرة أو عن طريق الضريبة . المرجع السابق . وبخاصة القسم الرابع فى فصوله الثامن والتاسع والعاشر .

(٣) The Economist. op. cit p. 696.

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

حتى لا يكاد يخطىء فيهما أحد، وهما نظام الاعانة الاجتماعية [١] ونظام التأمين الاجتماعى [٢]. ويضيف البعض إليهما نظام العلاوات العائلية باعتباره نظاما متميزاً عنهما [٣] غير أنا سنرى أن العلاوة العائلية جزء من نظام التأمين الاجتماعى لا ينبغى فصلها عنه.

نشأة الضمان الاجتماعى.

الضمان الاجتماعى بنظاميه مرحلة أخيرة فى تطور طويل الأمد حاول الانسان 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 الاجتماعى بالحدود التى رسمناها له معروفا فى المجتمعات قبل الرأسمالية، لأن مشكلة الفقر لم تكن معروفة فى ظل الاقطاع وانما هى ثمرة من ثمار المجتمع الرأسمالى. لقد عرفت المجتمعات التاريخية مشكلة الاستغلال [٤]، وسلم بها الكتاب من غير أنصار كارل ماركس، من بيجو إلى جوان روبنصن [٥]. أما مشكلة الفقر فلم تبرز كمشكلة اجتماعية إلا منذ انهيار المجتمع الاقطاعى. لقد وجد الفقر حتما فى المجتمعات السابقة على الرأسمالية ولكنه كان حالة وقتية، ووضعاً فرديا، تفلح الصدقة أو المعونة الخاصة فى التغلب عليه.

---

(١) Social Assistance.

(٢) Social Insurance.

(٣) K. De Schweinitz. Social Security for Egypt, 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) وفى الرأسمالية يتمثل الاستغلال « الرأسمالى » فى وجود « هامش » بين الناتج الكلى الصافى وبين حد الكفاف اللازم للعمال.

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

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

أما الفقر كمشكلة اجتماعية فظاهرة معاصرة للرأسمالية. ولن ندرك صحة هذا الرأى، على غرابته، حتى نتبين 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[1]. فتحرر القائمون 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 أوربا. وكانت الثورة البريطانية قد سبقتها بأكثر من قرن فى تقرير ضرورة العمل على تصفية جذوره فى الجزر البريطانية.

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

أولا — 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 وصناعتها اليدوية، وتلتف 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.

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

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 والخبز 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 يشترى ؟ بل أين يصرف إنتاج لا يطلبه أحد ؟ لقد كان كل شخص يعيش من أرضه . وهذا هو ما يعنينا . لم يكن أحد من الناس يهتم بتصريف 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 تفاهتها ، ولم تكن تتبادل فيها إلا المواد الغذائية كالبيض والدجاج وغيرها مما يلزم لأغراض الاستهلاك المباشر .

ثالثاً — كانت العلاقات الاجتماعية مؤسسة على الأرض والزراعة . فالمجتمع الاقطاعى زراعى فى جوهره ، لامجال فيه للتبادل والتداول ، ولامكان فيه للتجار فاختفوا . لقد كانت علاقات الناس تتحدد فيما بينهم بحسب علاقتهم بالأرض [٢] . وكانت ملكية الأرض فى أيدى أقلية من الملاك المدنيين أو رجال

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

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

الدين ومن حولهم وجد الحائزون للأرض فى داخل الاقطاعيات نفسها . وكان المالك للأرض صاحب الحرية والسلطة ، والخالى منها محكوما عليه بالخدمة فيها . وكانت الخدمة أو العبودية للأرض هى الوضع العادى للفلاحين أى وضع الأغلبية الساحقة من السكان . ولقد وجدت فى 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] ، ويستأثروه بعملهم كلما طلبه منهم [٢] . وأياكان الوضع الاجتماعى للشخص المعين فقد كان جميع سكان المجتمع مرتبطين بعلاقات إنتاج عمادها الأرض والزراعة ، وكان فى استطاعة كل منهم أن يجد طعاما وكساء ومأوى له فى إقطاعية من الاقطاعيات [٣] .

فى هذا المجتمع الذى وجد فيه الدين مركزاً ممتازاً ، كانت التقاليد الاجتماعية مبنية على فكرة التبعية وانتظام الناس بعضهم فوق بعض درجات . وكان يغلب على الفكر عندئذ التمجيد الظاهر للتقشف والزهد فى 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 فى المجتمع الوسائل الكافية لقيامه بوظيفته ، وليس له أن يطلب المزيد عليها . وفى 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.

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

معيشته[١]. أما السعى لكسب ما يزيد عليها فليس فضيلة أبداً، وإنما هو الطمع، والطمع خطيئة. أما الفقر فمن السماء. وهو إرادة إلهية ونظام فى الكون. وإنما على الأغنياء غوث الفقراء بالصدقات.

تلك هى دنيا الاقطاع. الأرض تسمح لكل شخص بطعام وكساء ومأوى. والانتاج الزراعى منظم بحيث يتم باشتراك الفلاحين جماعات فى استغلال الأرض المعينة إستغلالا مشتركا 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 فى الاقطاعية مهما صغر شأنه فرصة فى أن تشبع حاجاته الضرورية[٣]. لقد كان سيد الاقطاعية ملزماً باعالة جميع سكانها من عبيد ومشتغلين وجيران[٤]. والقليل من الناس الذى 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 فى حالات المجاعات العامة. وبعبارة أخرى

---

(١) ولذلك اهتم الكتاب المعاصرون بدراسة الاستهلاك. فكان تنظيم هذا الاستهلاك بحكمة أهم مشكلة عملية فى اقتصاديات العصور الوسطى.

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

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

(٣) وإنما لا يعنى ذلك أن مستوى المعيشة كان أعلى مما هو فى المجتمع الرأسمالى. فيذكر « نايت » أن القن وهو فلاح الأرض كان يحصل على طعام أفضل مما يحصل عليه حاليا العامل غير الكفء ودون ما يحصل عليه العامل الكفء. المرجع السابق. ص ٢٣٨

(٤) De Schweinitz Op. cit. ch. III. p. 1.

لم توجد فى الاقطاع مشكلة فقر اجتماعية تواجه الدولة ، وإن وجدت حالات فقر فردية تكفلت المعونة الخاصة بتسويتها . وفى هذا يقول آشلى : « لقد كان الحد الفاصل بين المشتغل النشيط والمتشرد العاطل من السهل أن يجتاز ولم يكن عسيراً على الفرد أن يعيش بغير أن يعمل »[١] .

وبنمو التجارة فى المجتمع الاقطاعى ، وازدهار المدن القليلة التى نشأت على هامش الاقطاعيات ، وانتقال الصناع إلى تلك المدن سعياً وراء التجار ، واختلاف الحياة فى المدن عنها فى الريف فى أنها لا تقوم على الأرض ، وتخصص الريف فى الزراعة وتوطن الصناعة فى المدن ، واتجاه التجارة إلى خارج البلد الواحد وعبر البحار ، وسيطرة أوربا على التجارة فى البحر الأبيض ، وكشف القارات الأمريكية ، كل ذلك قد أعلن نشاطاً اقتصاديا عظيما يمكن أن نسميه نشاطاً رأسمالياً . فقد كان يعتمد لا على الأرض وإنما على النقود ، على رأس المال فى صورة نقود . وازدحمت المدن بالسكان ممن لا أرض لهم ، وممن لا يجدون وسيلة للعيش سوى عمل أيديهم ، ومن المغامرين والبحارة والتجار الجوالين . وانضمت اليهم فئات من المهاجرين من الريف ، المتطلعين إلى الحياة الجديدة فى المدن . وغزا التجديد الريف نفسه . فبدأ رأس المال يفلح الأرض البور ، وينشىء القرى والمدن الجديدة ، ويصلح حالة الرى ومجارى المياه . وكثرت الغزوات والحروب . وساءت حال الأشراف وافتقروا . واستغرقت الديون أملاكهم الواسعة ، فاستولى عليها أصحاب الأموال . وبدأت تتغير طرق الانتاج فى الريف نحو الاستغلال الكبير ، القليل النفقة ، الصالح للأسواق[٢] .

---

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

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

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

فى هذه الظروف التاريخية أخذت الطبقة الناشئة صاحبة رءوس الأموال تسيطر على الانتاج . وامتد نفوذها إلى الدولة التى كانت تقترض من الرأسماليين ، وترى فيهم دعاة توسع وازدهار . فأخذت كل حكومة تحمى المصالح التجارية للرأسماليين فيها ، مطبقة فى ذلك السياسات التجارية المشهورة وهى التى أعدت المجتمع الرأسمالى وأعلنته . ولكن الرأسمالية لاتعترف إلا بمبدأ السعى وراء الكسب ، وتكره الزهد والتقشف والتسول ، وتحتقر الفقر ولا تعطف عليه . فى هذه الظروف التى انهار فيها الاقطاع ، تحرر فلاح الأرض ، وانهارت الصلة الشخصية بين المالك وغير المالك ، بين الغنى والفقير ، تلك الصلة التى كانت توجد من قبل بين الشريف والتابع[1] . وفى المدن حيث تزايد السكان سريعاً ، وبدت الطبقات الاجتماعية مستقلة بعضها عن بعض[2] ، لم تعد أريحية المحسنين كافية باغاثة الفقراء ، فلا يؤمن الرأسماليون إلا بمبدأ السعى وراء الرزق .

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

أولا — تغيرت طرق الانتاج فى 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 هى 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 هى وحدة الانتاج تضم الفلاحين والعبيد حول شريفها ، فتمدهم جميعا بأسباب الحياة ،

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

(٢) Hauser. op. cit. p. 38.

صارت الأرض تستغل بنظم أربعة ، هى : نظام الملكية الكبيرة ، ونظام الملكية الصغيرة للفلاحين ، ونظام الايجار ، ونظام المزارعة [١] . لم يعد مجرد الوجود فى الريف سبباً كافياً للحياة فيه ، وإنما صار على كل من فيه أن يبحث له عن سبب اقتصادى لوجوده وإلا كان عليه أن يهجره .

ثالثاً — زاد عدد السكان ، فقد كانت هذه الزيادة أمراً مرغوبا 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 فى البلاد التى كانوا يقطنونها ، وتغيرت علاقاتهم الاقتصادية بأصحاب الأرض واضطروا للانتشار فى الريف كله فهاجروا وغزا بعضهم المدن . وهكذا صار الريف والحضر مسرحا « لغزوات » من المتعطلين الذين اضطروا لطلب العيش بالتسول أو السرقة ، بينما تمكن بعضهم القليل من العمل فى المصانع كصناع و عمال فى ظروف بالغة الشدة .

ولا شك فى أنه كان هناك متسولون خلال القرون السابقة . غير أن عددهم قد زاد زيادة كبيرة . ولم تكن هذه الزيادة إلا نتيجة للتطور الذى 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 ملكا 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

(١) Knight. ibid. p. 252.
(٢) O'Brien. ibid. p. 225.
(٣) O'Brien. ibid. p. 87.

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

وإزاء تخلى الأغنياء عن معونة الفقراء ، على الرغم من كثرة عددهم واستفحال خطر الفقر فى 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 فى مقدمتهم جون ماجور فى فرنسا ومارتن لوثر فى ألمانيا . بينما بدأت دراسة الفقر ومعونة الفقراء تحتل كتباً بأكملها مثل كتاب الأسبانى ڤيڤيس الذى نشره فى انجلترا عام ١٥٢٦ .

وتدخلت الدولة استجابة لطلب المصلحين والمفكرين حتى تحمى الملكية من عبث الفقراء . فجعلت الاعدام فى البداية عقاباً للسارق ، ثم حظرت التسول ، ثم قررت المعونة للمحتاجين . وهى معونة اجتماعية تسديها سلطات الدولة وتتفق مع الفقر الذى صار مشكلة اجتماعية ، لا تصيب أفراداً هنا وهنالك فى حالات استثنائية ، وإنما تصيب طبقات بأكملها ، وهى طبقات قد تكون راغبة فى 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 عملا فرديا يتوقف على الصدقة والاحسان بل أخذت الدولة الرأسمالية على عاتقها أن تغيث الفقراء فيها . وبدأت الحركة بطبيعة الحال فى المدن . ففى سنة ١٥٣١ وضعت بلدية إحدى المدن البلجيكية نظاماً لجمع أموال البر وتوزيعها على الفقراء وقررت فى نفس الوقت تحريم التسول [١] . وفى سنة ١٥٣٦ أرسى هنرى الثامن فى انجلترا أول حجر فيما صار يعرف بعد ذلك بقانون الفقراء .

(١) De Schweinitz. op. cit. ch. III. p. 2.

وهكذا بدأت نظم الضمان الاجتماعى ، بدأت فى صورة الاعانة تقدم للفقراء ، ثم ارتقت بعد ذلك فاتخذت منذ أواخر القرن الماضى صورة التأمين . فما هى 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 التى يعتبر العمل مصدر دخلها الوحيد . والعمل فى ذاته غير مأمون . إذ ليس بالمصدر الثابت ولا الدائم ، والمخاطر تهدده من كل جانب . كما أن ظروف الحياة فى المجتمع الرأسمالى ظروف متقلبة قاسية ، تفرض على الشخص نفقات كبرى . فالحاجات متعددة ومتنوعة ، والأسعار فى ارتفاع مستمر . والقوة الشرائية فى انخفاض متصل ، والأجور الحقيقية تسير فى هذا الركب النازل . كما أن العمل ليس فى متناول الكثيرين . فتارة لايجدونه على رغبتهم فيه ، وتارة يعجزون عنه للشيخوخة أو قبل أوانها . وإزاء ذلك تحاول الدولة الرأسمالية أن تغيث المحتاجين ، مدفوعة فى هذا العمل بمختلف البواعث . فهى تخشى غضب المحتاجين وثورتهم ، كما تنظر إلى أجيال العمال المتعاقبة وتسعى لتوفير العمال للمشروعات . وتستعين الدولة على أداء هذه الوظيفة بما تحصل من ضرائب يساهم فيها القادرون ، وهى موارد لم تكن فى متناول الدولة الاقطاعية . غير أن رغبتها فى حصر عبء المعونة الاجتماعية المالى فى أضيق نطاق هى التى حفزتها على قصر المعونة على الفقراء المعدمين وتقديمها لهم فى 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 مبادىء الاعانة الاجتماعية قد تقررت فى فرنسا لأول مرة فى أعقاب ثورتها الرأسمالية فى أواخر القرن الثامن عشر . أنظر Pic. Traité. ibid. p. 1066.

وكان أول نظام للاعانة الاجتماعية واضح المعالم هو قانون الفقراء الانجليزى . ذلك أن سبق بريطانيا غيرها من الدول فى الخروج من الاقطاع [١] جعلها السابقة فى وضع أول نظام رأسمالى للاعانة هو قانون الفقراء الذى نسج على منواله قانون الضمان الاجتماعى المصرى . وقبل صدور ذلك القانون كانت إغاثة الفقراء متروكة لاحسان الأفراد والهيئات والكنائس والبلديات والمستشفيات . وكانت الكنيسة أهم جهات البر . فكان فى 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 . وفى سنه ١٥٣١ صدر قانون حاول أن يميز بين الفقراء المستحقين والفقراء غير المستحقين ، وخول القضاة سلطة الترخيص للأولين بالتسول . ثم صدر فى سنة ١٥٣٦ قانون أهم جعل كل كنيسة مسئولة عن مساعدة الفقراء فى مقاطعتها على أن تنشىء صندوقا للفقراء تموله التبرعات ، ثم حظر التسول والاحسان الخاص . ولم ينجح هذا القانون فى التطبيق ، فتناوله التعديل نيفا وستين عاما حتى جمعت أحكامه فى قانون صدر سنة ١٥٩٧ ، ثم عدلت مرة أخرى فصدر فى سنة ١٦٠١ القانون المشهور الذى سمى بانجيل قانون الفقراء [٢] ، والذى ظل يعدل فى التطبيق حتى عام ١٩٤٨ حين اكتمل نظام الضمان الاجتماعى البريطانى فألغى وحل محله ماسمى بقانون الفقراء الجديد .

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

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

(١) Cf. Tawney. op. cit. p. 18.

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

ثانياً — تخويل القضاة المشرفين على تنفيذ القانون فى كل مقاطعة سلطة فرض الضريبة على ممتلكات سكانها ، وإنفاق حصيلتها فى إغاثة 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 والخاملين والعاجزين . وقضى بأن يعان الشيوخ والمرضى عيناً ، وتلك هى « المعونة الداخلية » بأن يقبلوا فى مؤسسات عامة تملكها الدولة ، على عكس « المعونه الخارجية » وهى منح المعونة نقداً أو عيناً للفقير حيث يقيم [1] ، وكانت مقررة للأطفال حتى يشبوا فيدربون على مهنة . أما المتشردون فمأواهم السجون أو فى الاصلاحيات . وأما المتعطلون عن العمل الأصحاء الأجسام فيوفر لهم العمل عن طريق إعداد المواد الأولية لهم لصناعتها . وبذلك تحددت وجوه إنفاق أموال الفقراء فى توفير العمل لمن يطلبه ، وإسداء الغوث النقدى أو العينى للعاجزين عن إعالة أنفسهم وهو ما يسمى بالاعانة العامة .

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

(١) The Economist. January 20, 1951. p. 118.

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

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

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

٢ — أن تعميم المعونة الخارجية كان سبباً فى زيادة عبء الضريبة على كل فرد من السكان من ٥ شلن فى سنة ١٧٨٤ ، إلى ٨ شلنا و ١٣ بنسا فى سنة ١٨٠٤ ، ثم إلى ١٣ شلنا و ٣ بنسا فى 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 بالغاء القانون قائلا : (ليس لرجل حق فى الحياة اذا لم يستطع عمله أن يشتريها له بحرية) . ومن قبل كان بركلى قد اقترح القبض على كل متسول واسترقاقه لبضعة سنوات ! بينما أبدى الكاتب آرثر يونج رأيه فى وجوب ترك الفقراء لأنفسهم بقوله : (كل امرىء عدا المعتوه يعرف أنه يجب أن تظل الطبقات الدنيا فقيرة) [1] .

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

(١) Tawney. op. cit. p. 208, 210.

لاغاثة من لا يغيثهم « النظام » الاقتصادى نفسه ويقصيهم عن دائرته ، 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 أيدى « القوى » الصماء التى تحرك النظام ! غير أنها كانت تغفل فى حماستها 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 كاتتج الوزير البريطانى بقوله : (كان قانون الفقراء الذى وقى انجلترا من الثورة) [١] .

ولكن المعارضين للقانون انتصروا ، وتولى حزب الهويج الحكم ، فوضع الأفكار الحرة فى التطبيق ، وقرر إلغاء الاعانة الخارجية ووضع نظام تأديبى فى بيوت العمل . وكون لجنة برياسة ناسو سنيور للتحقيق فى حالة الفقراء ، وقد انتهت من بحثها الى المطالبة بضرورة (جعل الحياة فى بيوت العمل أسوأ من حياة أشق الصناع) ! [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 جوعا . 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

(١) Birnie. op. cit. p. 338.

(٢) A. Maurois. Histoire d'Angleterre. Paris 1946. p. 600.

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

لكل سياستهم بانكار 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 فى أوليفر تويست . بل وانتشر الاحسان الخاص ، وتعددت جهات البر ، وشاع التسول ، فلم يعد للفقراء فى هذه الفوضى أى ضمان اجتماعى . وفى سنة ١٨٦٩ تكونت فى لندن جمعية لتنظيم البر وضعت نظاما جربته خلال خمسين عاما وثبت فشله ، لأنه كان يستمد مبادئه من أفكار الأحرار وهى : أن الفقير مسئول عن فقره ، وأن مجرد إقناعه بمسئوليته يجدى فى حمله على أن يتعيش بنفسه ، وأن بر الأقارب والأصدقاء كاف مع الهبات للقضاء على الفقر [٢] . لقد أغفلت هذه الجمعية أن الصدقة إنما كانت تصلح لمجتمع اقطاعى لا رأسمالى ، وأن العامل الفعال فى 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 فى بريطانيا بحق الانتخاب ، واضطرت الدولة لبذل الاعانه الخارجية على نطاق كبير . واستقر نظام الاعانة الاجتماعية فى بريطانيا وفى غيرها من الدول . واتسع مضمونه وتأكدت أهميته حتى صارت لاتستوعبه نصوص قانون الفقراء القديم . وأخيرا فى سنة ١٩٤٧ أصدرت الحكومة العمالية قانون الاعانة

---

(١) لا يزال يوجد حتى اليوم من الأحرار من ينتقد دعاة المساواة الاجتماعية ، ويقول عن كراهيتهم للتفاوت إنها « مزيج غريب من حب الغير والحسد » ، ويعيب عليهم أن الخامل والفاشل يجدان بغيتهما فى كل نظرية تفسر عدم المساواة بالاستغلال . 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 فى بيوت العمل لكل فقير بغير مأوى بغض النظر عن محل إقامته المعتاد ، وبغض النظر عن سبب فقره . بينما جعلت للشيوخ ملاجىء خاصة بهم . على أن أولئك الذين يمنحون المأوى يجب أن يدفعوا عنه أجرة بحسب مقدرتهم . وهذا مبدأ جديد فى نظام الاعانة الاجتماعية . ولما كان لكل فقير تقريبا ، وبخاصة الشيوخ ، حق فى تأمين أدناه مبلغ ٢٦ شلنا فى الأسبوع ، فان المبلغ المطلوب دفعه عن المأوى وهو ٢١ شلنا كل أسبوع لا يزال يسمح بفائض للفقير .

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

والواقع أن نظام الاعانة الاجتماعية قد أخذ منذ أواخر القرن الماضى يتجه حثيثاً نحو تقرير حق الفقير فى أن يتلقى دخلا غالباً ما يكون نقدياً ، وذلك هو مايسمى «المعاش الذى لايساهم فيه صاحبه» [٢] . وأخذت بذلك النظام الدانمرك منذ عام ١٨٩١ ، وتبعتها نيوزيلنده بتجربة مشهورة فى العام التالى ، ثم طبقته بريطانيا منذ سنة ١٩٠٨ . وكانت التجربة قد بدأت فى هذه الدول بالشيوخ ، ولم تلبث بعد ذلك أن عممت على جميع حالات المستحقين الفقراء .

ونظام المعاش الذى لايساهم فيه المستحق هو الغالب حالياً على نظم الاعانة الاجتماعية وينهض على المبادىء الآتية :

أولا — الاعانة الاجتماعية بالمعاش حق للفقير على الدولة .

---

(١) The Economist. November 8, 1947. p. 749.

(٢) Non-contributory Pension.

ثانياً — الفقير المستحق هو ذلك العاجز عن الكسب الذى لايجد ما يشبع حاجاته الضرورية .

ثالثاً — تحديد المعاش المستحق بالحد الأدنى اللازم للمعيشة .

رابعاً — المعاش المستحق مبلغ نقدى فى العادة قد يحدده القانون .

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

سادساً — تحميل الدولة بتكاليف النظام وعدم مساهمة المستحقين فيها .

وحول هذه المبادى تلتقى نظم الاعانة الاجتماعية فى الوقت الحاضر . فهى ترمى 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 ، وتكتفى بتقديم المساعدات لهم كلما احتاجوا اليها وسمحت بها مالية النظام . ويوجد مثل هذا النظام فى الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث يطلقون عليه اسم « الاعانة العامة »[1] .

والخلاصة من كل هذا هى أن الاعانة الاجتماعية نظام دعت اليه ظروف الانتاج الرأسمالى ، يقرر مسئولية الدولة عن فقر الناس فيها ، ويعمل على أن يوفر لهم حداً أدنى من الدخل يعيشون به . ولهذا النظام شكلان فى التطبيق هما شكل المعاش الذى لا يساهم فيه صاحبه ، وشكل الاعانة العامة . والشكل الأول هو السائد حاليا .

نظام التأمين الاجتماعى .

وكل فقر يمكن أن يعتبر عابرا . ولكن المطلوب فى الضمان الاجتماعى أن يؤمن الشخص ضد خطر الفقر وهو خطر مستمر . مثل هذا الغرض يتوخاه

(١) General or Public Assistance.

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 والاصابات والشيخوخة والعجز . ففى 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 للتعويض عن إصابات العمل ، ويدفع صاحب العمل كل تكاليفه على أساس أن المخاطر كامنة فى مشروعه ، فعلى المشروع أن يعوض 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 ، مستندين إلى أنها تقررت 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 .

---

(١) Blum. Labour Problems, 1930. p. 147.

(٢) De Schweinitz. op. cit. Ch. IV. p. 6.

وانتقلت هذه النظم من ألمانيا . وكان قانون تعويض العمال عن إصابات العمل أول القوانين التى أخذت بها الدول ، وأدخلته مصر أخيراً فى سنة ١٩٣٦ ، ويتضمن مثل هذا القانون عادة نوعين من الضمان للعامل الذى يصاب :

الأول — وهو التعويض يشتمل على تعويض العامل عن ألمه وبطالته وخسارته المالية .

والثانى — وهو التأمين يشتمل على نفقات العلاج ، ودخل نقدى ، وقد يتضمن مبلغاً إجمالياً يتناسب والعجز الذى حدث للعامل .

وفى سنة ١٩١١ أدخلت بريطانيا نظام التأمين ضد البطالة ، الذى يعتبر أهم ما فى نظام التأمين الاجتماعى كله ، نظراً لأن البطالة هى أخطر ما يتعرض له العامل فى نظام الانتاج الرأسمالى . فدخل العامل الوحيد هو الأجر . والبطالة تحرمه منه . وإذا كان العامل متقدماً فى العمر ، فمن أصعب الأمور عليه أن يجد عملا . بل إن الأغلبية الكبرى فى المتعطلين من الطاعنين فى السن . وهم الذين يعانون من البطالة عادة ، حتى عندما تكون نسبتها قليلة أى فى أوقات الرخاء[1] . ولتقدم الصناعة فى 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 التى تلقفتها الدول المحرجة بالبطالة . وتلك النظرية وإن لم تعن خاصة بالتأمين الاجتماعى ضد البطالة ، غير أنها تكافحها بالسعى لتوفير العمل لكل

(١) Florence. Labour. p. 154. 155.

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 أجيالا متجددة من العمال . ولقد طبق هذا النظام عندئذ على العائلات التى تحصل دخلا دون مستوى معين . بينما بدأت بلجيكا فى سنة ١٩٣٠ نظاماً لدفع العلاوة العائلية بغض النظر عن الدخل الذى تحققه العائلة ، وانتشر هذا النظام واختلفت أساليبه فى التطبيق ، فلم يقع اتفاق على العدد من الأبناء الذى تبدأ عنده العلاوة . ولكنما يتميز هذا النظام بكونه مرتبطاً بكون عائل الأسرة عاملا ، 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 شىء 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 العمال وأصحاب الأعمال معاً . وأحيانا 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.

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

(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 فانه يدفع التأمين لنفسه ويبعث به إلى الصندوق المعد لذلك . أما إذا كان المؤمن عاملا لدى صاحب عمل فان هذا الأخير هو الذى يدفع عنه قسطه ، ثم يتولى خصمه من أجره . وفى أغلب الحالات تتحدد قيمة ما يدفعه العامل بنسبة معينة من أجره [١] . أما قسط صاحب العمل فيكون فى العادة نسبة من مجموع الأجور والمرتبات التى 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 الأساسى الذى يدفعه أى مؤمن أو صاحب عمل آخر ، بينما يتلقى كل مستفيد من التأمين نفس المزايا التى يتلقاها غيره .

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

---

(١) لكل هذه الظروف تعتبر المبالغ المقتطعة للتأمين ضربا من الفرائض المالية فى بعض المهن ، فهى ضريبة مهنية .

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

ونتيجة لاعتبار 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 الانتاجى 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 :

أولا — فالتأمين الاجتماعى يبرره العمل ، بينما الحاجة هى التى تبرر الاعانة الاجتماعية . الذى يخول الشخص أن يستفيد من التأمين هو عمله قبل أن يكون حاجته الملحة[1] أما الاعانة فقد رأيناها نظاما لاغاثة المعدمين، ولا تزال حتى اليوم وسيلة لاعالة العاجزين عن الكسب الذين لا دخل لهم . فالمؤمن شخص يعول نفسه فعلا ، أوكان 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

(١) " The secure man has a job. ... More important he also has an income ". 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 وتتحمل بها الدولة وحدها حتى ليصح بشأنه مبدأ : من كل بحسب قدرته ، ولكل بحسب حاجته .

ثانياً — التأمين الاجتماعى يهدف لضمان مستوى للمعيشة مرتفع عن الحد الأدنى لكل مؤمن ، بينما تسعى الاعانة الاجتماعية لتوفير مجرد هذا الحد الأدنى من المعيشة للمستفيد منها . فالغرض الأصلى من التأمين هو تمكين العامل من مواصلة عمله فى ظروف مواتية بغض النظر عن المخاطر التى يتعرض لها بحكم عمله . الغرض من التأمين الاجتماعى هو أن يعول العامل نفسه بنفسه ، بادخاره هو ومساهمته فى أقساط التأمين ، ومعتمداً دائماً على صفته كعامل فى الحاضر أو الماضى . ولذلك لم ينظر المشرعون لنظم التأمين الاجتماعى إلى أن توفر تلك النظم الدخل الأدنى الضرورى للوقاية من الفاقة . فانما تضمن ذلك الدخل الاعانة الاجتماعية [1] . وتلك نتيجة طبيعية ، لأن طبيعة الاعانة أن تفرض لمكافحة الفقر ومنع التسول حيث لادخل . فالمفروض فيها أن توفر الحد الأدنى من الدخل الذى يقى من الفقر . وليس ذلك غرض التأمين الذى لا يقوم على الحاجة مثلما يقوم على العمل . ولذلك تضاف قيمة التأمين كمزية 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 ، فان وجد اقتطع من الاعانة بمقداره . وبعبارة أخرى ، فان هدف التأمين هو ضمان الكفاية الانتاجية ، أما الاعانة فكل ما ترمى إليه هو أن تضمن لصاحبها مجرد البقاء [2] .

(١) The Economist. November 8, 1947. p. 748.

(٢) توجد محاولة للتفريق بين الاعانة والتأمين على أساس أن الاعانة تقابل خطراً طويل الأجل هو الفقر ، بينما يكون التأمين فى مقابل مخاطر عدة قصيرة الأجل كالاصابة .

ولابد لنا بعد ذلك أن نتبين الوجهة التى تسير فيها تشريعات الضمان الاجتماعى « المعاصرة » . فهى تسعى للتضييق من نطاق الاعانة بينما توسع من التأمين [١] . وتأخذ أغلب الدول حتى اليوم بالنظامين حقا . إذ مهما تباين هذان النظامان فان هناك حقيقة مشتركة تجمع بينهما سبق أن أشرنا اليها ، وهى أن كلا منهما محاولة لضمان دخل معين للفقير ، يحقق له مستوى معيناً للمعيشة . فكلاهما نظام للضمان الاجتماعى ، وحق للمستفيد يحدده القانون تحديداً أو يعين الأساس الذى يحسب عليه .

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

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

(٢) 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

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

ثلاثة هى الضريبة المباشرة على العمال ، والضريبة غير المباشرة على أصحاب العمل ، والضرائب العامة على مجموع السكان . وبعبارة أدق يعتبر التأمين الاجتماعى مرفقاً عاماً تموله الضريبة ويستند إلى صفة جوهرية فى المستفيد هى أنه عامل أو كان عاملا .

ذلك هو نظام التأمين الاجتماعى ، وتلك هى طبيعته وخصائصه التى يتميز بها عن نظام الاعانة الاجتماعية . ولقد أردنا من عرضهما أن نمهد لوضع قانون الضمان الاجتماعى المصرى موضعه الصحيح من نظم الضمان الاجتماعى . فهل هو نظام للاعانة الاجتماعية أم نظام للتأمين الاجتماعى ؟ أم لعله نظام كامل متكامل للضمان الاجتماعى كما حاول المشرع أن يحملنا على اعتقاده من عنوانه ؟ ! .

الفصل الثانى

قانون الضمان الاجتماعى

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

الضمان قبل القانون .

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

كانت التقاليد الاقطاعية لا تزال السائدة ، ويصحبها الفكر الاسلامى الذى كان متغلبا على كل فكر . ولم يكن الاسلام مطبقاً كله فى مصر منذ الفتح العثمانى . ولم يكن لتعاليمه من سند حكومى فيها ، فلم تعتمد على غير الوازع الخاص .

وتنطوى تعالم الاسلام فيما يتعلق بمشكلة الفقر على مبدئين أساسين :

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 ، وضيقت من دائرة المحتاجين وحصرتهم فيمن يطرأ عليهم ما يمنعهم 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 الدينى والتقاليد الاقطاعية .

وفيما يلى بيان هذه النظم :

١ — نظام النفقة : فأوجبت الشريعة معونة القريب الفقير على قريبه الغنى من غير إرهاق ، بأن جعلت النفقة للقريب العاجز عن الكسب لصغر أو مرض أو شيخوخة أو لتعذر طريق الكسب ، على قريبه الغنى الذى فى ماله أو كسبه فضل يفى بنفقة الكفاية لقريبه . فلا يقضى بالنفقة إلا لقريب عاجز عن الكسب . ولا يقضى بها إلا على قريبه الذى فى ماله أو كسبه مايزيد عن حاجته . ولا يقضى بمقدار أكثر من نفقة الكفاية [1] . ويغلب على نظام النفقة الاسلامى طابع الاقطاع ، إذ يقرر المسئولية بالنفقة لأى قريب فقير على أى قريب غنى ، مؤكداً بذلك فكرة الرعاية القبلية . وفى القانون الوضعى فى مصر نصوص خاصة بمسئولية الانفاق على الأقارب الفقراء بواسطة أقاربهم الأغنياء . وهو تنظيم خاص يقرر معونة خاصة مباشرة بين الغنى والفقير .

(١) الشيخ عبد الوهاب خلاف . الشريعة الاسلامية والشئون الاجتماعية . القانون والاقتصاد . مارس ١٩٤٧ ص 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 لاتجب 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 والمدين والمؤلف 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 متفضلا . 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 المدنية الرأسمالية بكل ما فيها من فقر . وتتجه 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

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

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

ولقد ظلت مصر قرناً أويزيد لم يصدر فيها أى تشريع يعين العمال أوالفلاحين 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 [1] .

والغريب فى أمر حكوماتنا أنها لم تبدأ وظيفتها هذه بادخال نظام الاعانة الاجتماعية حلا لمشكلة الفقر . وإنما أخذت ببعض نظم التأمين الاجتماعى على انفراد . فجاءت على فترات متباعدة ، يبدو الضمان فيها مفتعلا ، وهو قاصر عن تحقيق الغرض من التأمين الاجتماعى ألا وهو تميز 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 المجانى والدواء بلا مقابل للعامل المريض ومنحه نصف أجره عن مدة أقصاها ٣٠ يوما 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 العاجزة 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 كثر وقوع الخلاف بين أصحاب الأعمال وبين العمال منذ زمان قليل . . . وليس يصح للحكومة ان تكون عديمة المبالاة بهذه الخلافات التى تمس حياة البلاد الاقتصادية والنظام العام) .

رجال الصناعة والتجارة فى توسيع ما تقرر لعمالهم من تأمين[١] . حتى صدر أخيراً قانون الضمان الاجتماعى .

الضمان فى القانون .

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

ولسنا بحاجة ، وقد عرضنا من قبل للنظامين بالتفصيل ، لأن نكرر مبادئهما حتى نتعرف طبيعتهما وموضعهما من الضمان الاجتماعى . فهما يدخلان معا فى باب « الاعانة الاجتماعية » . ولقد رأينا أن هذه الاعانة تقدم فى شكلين ، أحدهما سائد هو المعاش الذى لا يساهم فيه صاحبه ، والثانى أقل انتشاراً هو المساعدة العامة . ولقد نقل المشرع المصرى هذين النظامين بكل مميزاتهما وأطلق على الأول اسم « المعاش الاجتماعى » وعلى الثانى « المساعدة الاجتماعية » . وتلك هى المرة الأولى التى يتقرر فيها نظام الاعانة الاجتماعية فى مصر .

---

(١) أنظر معارضة اتحاد الصناعات المصرية فى مشروع قانون التأمين الاجتماعى الذى قدم ثم سحب من البرلمان . مصر الصناعية . العدد الأول . سنة ١٩٤٤ ص ٢٨/٣١ ، ومقال الدكتور ليفى فى عدد ديسمبر ١٩٤١ من مجلة مصر المعاصرة ، حيث يقول ولم يكن قد صدر للعمال سوى قانون الاصابات : « إن المشروع المصرى مثقل بالأعباء عن غيره من المشروعات ، مما سيدفعه حتما وشرعاً إلى التخلص من أحكام القانون على حساب استقرار عمل العمال ومركزهم المالى » .

وانظر كذلك مقاله فى نفس المجلة بعددها عن يناير وفبراير ١٩٤٣ ، حيث يمدد فى الصفحات ٨٦ ، ٨٧ ، ٨٨ اعتراضات اتحاد الصناعات على مشروعات القوانين المالية ، ثم على مشروعات التأمين الاجتماعى 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 للاعانة الاجتماعية . وقانون الضمان الاجتماعى يضع نظاما للاعانة الاجتماعية ولا يذهب لأكثر من ذلك . فكل من المعاش الاجتماعى والمساعدة الاجتماعية ، على ما بينهما من خلاف جوهرى ، من نظم الاعانة . 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 للافراد 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 لاشباعها ، أى فى حدود الحد الأدنى للمعيشة .

ولا يبغى 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 الايضاحية على أن ما يميز الطائفة الأولى عن الثانية هو عجزها الفعلى عن الكسب مضافا الى 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 » الناشىء عن سوء انفاق الدخل الذى كان يفى بتلك الحاجات[1] . وهم متفقون على أن الفقر الأولى هو الشديد الخطر ، لأنه

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

فى العادة نتيجة لأسباب لايد للفقير فيها ، ترجع إما لتكوين المجتمع أو لحكم الطبيعة . كما أنهم متفقون على تعريف ما يسمى « بخط الفقر » أو حده الذى يفصل بين الفقر وعدمه . فالفقير هو الشخص الذى تكون معيشته تحت حد الفقر . ويساهم فى تعيين هذا الحد اعتباران ، أحدهما اجتماعى وهو المستوى الذى تعتبره الجماعة متفقاً مع الصحة والكرامة ، أى تلك الحاجات التى يرى المجتمع ضرورة إشباعها . والآخر علمى 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 فى العادة عنه . فالمشاهد أن الطبقات الفقيرة هى الطبقات المستغلة . وهذه الطبقات فى مصر كثيرة [1] ، تحاول الدولة فى قانون الضمان الاجتماعى 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 الاجتماعى يقتصر على عمال الصناعة والتجارة ، ويتخلى عن كل العمال الزراعيين ، ويستبعد الآلاف من الأسر الفقيرة فى الريف وهى التى تكون الأغلبية الساحقة من الفقراء . وتلك ناحية مبتكرة فى قانون الضمان الاجتماعى . فهو محاولة للتغلب على الفقر عامة ، وللاصلاح فى الريف خاصة وهو موطن ذلك الفقر . ومتى تحدد غرض القانون فى مكافحة الفقر ، تحدد مدى المعونة الواجبة بضمان الحد الأدنى من المعيشة ، وتحدد أسلوب هذه المعونة فى الاعانة الاجتماعية دون سواها .

وفى هذه الحدود جميعاً ، يبدو التماثل بين قانون الضمان الاجتماعي وبين قانون الفقراء ، الذى كان نظاما للاعانة الاجتماعية تسديها الدولة للفقراء ،

(١) يخرج عن نطاق هذه الدراسة البحث فى مشكلة الفقر فى مصر ، حقيقتها وأسبابها والحلول المقترحة لها . ويكفى 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 فى القانونين إلى جانب ذلك الاهتمام بتدريب الفقراء تدريباً مهنياً ، 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 فى القانونين إلى خارجية وداخلية . ولانجد فرقاً كبيراً بين القانونين من حيث النظام الذى وضعاه ، سوى أن قانون الضمان الاجتماعى قد جاء بتنظيم أشمل لمشكلة الفقر ، ولو أنه لايزال عاجزاً بوسائله المحدودة عن الاستجابة لحاجات جميع الفقراء . ولعل السبب فى شمول قانون الضمان الاجتماعى هو أنه جاء متأخراً ، وبعد أن استقر نظام الاعانة الاجتماعية وتحددت أساليبه فى كل البلاد . وبينما كان قانون الفقراء حجر الأساس والنواة التاريخية لكل نظم الضمان الاجتماعى فى انجلترا ، يأتى قانون الضمان الاجتماعى متأخراً فى مصر نفسها عن نظم للتأمين الاجتماعى أخذت بها .

حقاً لقد استدرك المشرع فى قانون الضمان الاجتماعى خطأ تاريخياً فى نظمنا الاجتماعية . فان كل ضمان اجتماعى كان يجب أن يبدأ من الاعانة . وقبل التفكير فى رفع مستوى المعيشة لمن يعيشون ، يجب ضمان الحد الأدنى من المعيشة لمن لايستطيعون أن يعيشوا . لقد تصدى المشرع فى قانون الضمان الاجتماعى لمشكلة متأصلة طال عليها الأمد ، وصارت تستعصى على الحل البسيط . غير أن كل مايتقرر بشأنها مفيد . ولذلك نمتدح الخطوة التى خطاها المشرع . ونرجو ألا يترك قانون الضمان الاجتماعى حلقة يتيمة فى سلسلة الضمان الاجتماعى بمعناه العام . يجب أن يقوم الضمان الاجتماعى عندنا على دعامتيه من الاعانة والتأمين معاً إلى أن يصبح أغلب المحتاجين من العمال أو ممن كانوا منهم ، فيقوم التأمين وحده بمهام الضمان الاجتماعى كلها . والبرنامج الذى يستطيع المشرع أن يضعه فى مصر لتحقيق هذا الهدف لابد أن يشتمل على الخطوات التالية :

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

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

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

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

النتائج الاقتصادية للمشروع .

ولا شك فى أن سيكون للمشروع الاجتماعي الذى تضمنه القانون نتائج جمة على اقتصادنا ، تؤثر بصفة خاصة فى الدخل الأهلى . فما هو مدى مايمكن أن يحدثه هذا المشروع من تأثير فى هذا الدخل ؟

لكى نتمكن من تحليل مشروع الضمان الاجتماعى علينا أن نأخذ فى تقديرنا هذه الاعتبارات :

أولا — أن الضمان الاجتماعى يرتب فى أحسن الفروض إعانة اجتماعية هى المعاش الدورى للفقير ، وأن هذا المعاش يحقق له دخلا حيث لم يكن له ، أو يحقق له دخلا كافياً بحاجاته الضرورية وقد كان دخله لايكفيه من قبل . فهنا دخل معين قد وضع وضعاً عن طريق المشروع فى أيدى فريق من سكان الجماعة هم الفقراء .

ثانياً — أن الضمان الاجتماعى يحصل على الدخل المقرر للفقراء عن طريق الضريبة ، التى لابد أن تقتطع جزءاً من دخول الأغنياء . فالدخل المقرر هنا دخل مقتطع من الأغنياء ، منقول الى الفقراء . ولا مجال للقول بأن الدخل قد جاء من فقراء لفقراء ، إذ الفرض أن فقراءنا لا يملكون دخلا على الاطلاق

أو يملكون دخلا غير كاف ينأى بنفسه عن الضريبة . وعندئذ فيجب أن يأتيهم الدخل من غيرهم .

ثالثاً — أن الضمان الاجتماعى يجرى انتقالا 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 تغييرا فى تكوينهم العددى والكيفى . وبالجملة 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 تغيراً نسبياً يكفى للدلالة على وجوده وتأثيره . ولو أن تأثيره كان يكون أظهر لو كان المشروع نظاماً كاملا للضمان الاجتماعى بشقيه من التأمين والاعانة .

وعلى العموم فان وضع دخل فى أيدى الفقراء كان من قبل عند الأغنياء ، لابد أن يحدث تغييراً فى قدرة الأولين على الشراء . وبعد أن كانوا جانباً مهملا عند حساب المشترين ، 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 هـذا التأثير واضحاً لو كانت الاعانة عند فرضها قداقترنت بضريبة جديدة على الأغنياء . وإنما يمكن القول بصفة عامة إن انتقال الدخل من الأغنياء إلى الفقراء لابد أن يغير النسب التى تطلب بها السلع والخدمات ، فيغير من النسب التى تنتج بها . « وبدلا من الكماليات الترفية تنتج السلع الضرورية ، ويحل الخبز واللحم محل الخمر المعتقة »[١] .

ومن ناحية أخرى فان الدخل الأدنى الذى تضمنه الاعانة للفقراء لابد أن يزيد من دخلهم الحقيقى . فالى جانب تمتعهم بكل المرافق العامة التى تنطوى عليها الدولة الحديثة من مستشفيات عامة ومدارس عامة وحدائق عامة ، سوف يتلقون دخلا يفترض فيه أن يكفى لاشباع الحاجات الضرورية . وكل هذا دخل حقيقى لا شك فيه . غير أنه قد يعترض على أهميته . فقد يقال إن تقرير دخل أدنى للفقراء يزيد من دخلهم الحقيقى لن يجديهم نفعاً دائماً ، على أساس أن كل زيادة فى 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 فى دخل أى جماعة من الناس لابد أن تنتج بعض الزيادة فى عددهم . وكلنا نعلم كيف تصطحب مواسم الرخاء فى ريفنا بكثرة الزواج والطلاق . وصحيح أن تحسين دخول أى جماعة يخفض عادة معدل الوفيات فيها . غير أنه مما يتنافى مع الواقع أن نؤكد أن الدخل المتزايد يشجع على زيادة السكان إلى الحد الذى يدفع إلى خفض دخولهم مرة أخرى إلى المستوى السابق على التحسين[٢] . فقد تستخدم الزيادة فى الدخل فى تحسين وسائل الراحة والرفاهية . وقد أكد لروا بوليه هذه النتيجة فى بحوثه عن السكان فى فرنسا . فاذا نظرنا إلى المعاش الذى يقرره مشروع الضمان الاجتماعى وجدناه يفرض على الأسرة ألا يزيد عددها عن أربعة ، وإلا نقص نصيب كل منهم فيه . وقد لاحظنا أن هذه الناحية

(١) Pigou. The Economics of Welfare. op. cit. p. 87.

(٢) Pigou. op. cit. p. 100.

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

ولكن ما هو تأثير المشروع على استعداد الفقراء للعمل وعلى مستوى الأجور عموما؟ يقال عادة إن من يتلقون إعانة الفقراء يقبلون أجوراً دون الأجور السائدة فى نفس العمل . فضمان حد أدنى من الدخل يعتمد عليه يحملهم على التراخى فى طلب العمل ، وفى المطالبة بزيادة أجره . فكأن الاعانة قد ساعدت على خفض أجورهم لارفعها . ويستدلون على صحة رأيهم بقولهم إن أولئك الذين ترفض طلباتهم للمعاش يكونون فى العادة أحرص على العمل وأشد استمساكا بمزاياه . ولكنا لا نستطيع أن نقبل هذه الحجج على علاتها . فصحيح أن الاعتماد على دخل أدنى مضمون يحمل على التراخى فى طلب العمل وفى المطالبة برفع أجره . غير أن هذا التراخى نفسه يجب أن يحفز أصحاب العمل على زيادة الأجور لا خفضها إن رغبوا فى 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 الانجليزى . ويتفق رأينا فيه مع رأى رويف الذى أبداه فى أزمة الثلاثين العالمية وجادل فيه كينز وروبنصون . والمشروع المصرى متنبه إلى هذه الناحية . فهو يقرر أن يكون المعاش بحيث لا يزيد عن الأجور التى تدفع للمشتغلين وبحيث لا يساويها ، وهو يدعو أصحاب المعاش للعمل ، فيعدهم ألا يخصم كل دخلهم من العمل من قيمة المعاش . كما أن نظام التدريب المهنى فى المشروع ينطوى على توجيه لفيف من الفقراء حتما للعمل وكسب عيشهم بأنفسهم .

ويدلى بيجو فى هذا الصدد برأى طريف . فهو يفرق بين أثر المعونة النقدية وأثر المعونة غير النقدية أى العينية التى تقدم مباشرة أو فى 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 فى وحدات النقود ، وجدول الرغبة عن وحدات العمل . أما إن كانت المعونة غير نقدية فان تأثيرها طيب على الانتاج والدخل الأهلى . وينتهى بيجو من هذا التفريق إلى ابداء خشيته من أن يكون معنى تقديم المعونة للفقراء هو نقص الانتاج والدخل الأهلى عموماً [١] .

ولكنا نقدم تحفظا 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 عملا [١] .

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 الأهلى ، 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 الأهلى . واكتشاف مثل هذا التنظيم مهمة خطيرة الشأن من اليسير أن تنجح البشرية فيها .

تلك هى الآثار المتوقعة لمشروع الضمان الاجتماعى . ولانحسب 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 .

---

(١) Pigou. op. cit. p, 728.

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

AMERICAN UNIVERSITY LIBRARY CAIRO

الخلاصـــة

إلى هنا ونتساءل : أكان هذا البحث لقانون الضمان الاجتماعى أم عليه ؟ والواقع أنه لا يمكن أن يكون غرضنا هو الانتقاض 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 فى المستقبل من عمل يده . وهذا هو كل مافيه . إنه مشروع يغالب الفقر ، ونخشى أن يغلبه الفقر . فان سلاحه من النوايا الطيبة يزيد عما بيده من معونة فعلية . وليس لأحد أن يتوقع منه ، وتلك حاله ، أن يمحو الفقر من خريطة مصر .

B12734306
I14235274

DATE DUE

Robert Tignor (As fellow

APR 1 7 1979

A.U.C

15 MAR 1995

DEC 1973

HV
443
M82x

The American University in Cairo
Library
October 31, 1994
0 0 0 0 0 3 1 2 0 3 5