على هامش مشروع بيفردج

تطور الخدمة

الاجتماعية في بريطانيا العظمى

لفؤاد محمد شبل

١ — قانون مكافحة الفقر

بدت في القرنين الخامس عشر والسادس عشر أعراض التحول في الاقتصاد البريطاني وهو تحول يرجع الى التغييرات الاقتصادية العميقة التي أخذت سبيلها في هذا القرن وأهمها تسييج أراضي رعي الأغنام وتقدم الصناعة والتجارة في المدن مما استتبع هجرة العمال الزراعيين وزوج من لا يملكون ارضاً التماساً للرزق فيها

وهكذا برزت مشاكل اجتماعية لم يكن في وسع نظم القرون الوسطى ايجاد العلاج لها . وخاصها بالذكر تعذر ايجاد هذا العدد العظيم من الرجال الذين اندفعوا من القرى الى المدن من المبالغ المخصصة للمساعدة العامة عند طوائف الانتاج Guilds وهذا ما دعا الحكومة الى التدخل لايجاد حل لهذه المشكلة وأسفرت التجارب التي اجرتها الهيئات الاقليمية عن نظام لمساعدة الفقراء صدر به قانون في اواخر عصر الملكة اليزابيث عرف بقانون مكافحة الفقر Law The Poor وتأيد بقانون آخر صدر في ١٦٠١ وقد تعدلت التفاصيل الادارية لقانون مكافحة الفقر منذ ذلك الحين تعديلاً دقيقاً وان ظل محور السياسة الانكليزية الاجتماعية

وليست قانون مكافحة الفقر الاداة الاجتماعية الوحيدة في انكلترا وويلز طوال مائتي عام وقد ضمن بين ثناياه كثيراً من صور النظير الاجتماعي التي عدت في العصور الحديثة تدرج في مشاريع مسقلة . وكانت المعونة تسدى للمريض والمقعد والى الأرامل واليتامى الذين ليست لهم عائلات . وتدبر الاعمال الاشخاص المنقطعين مع قدرتهم على العمل . فان لم يتيسر تدبير العمل خصصت لهم اعانة الى أن يتيسر ايجاد العمل لهم . وكانت فئات الاعانات تتغير بتغير الأقاليم

وفي سنة ١٨٣٤ تعدّل قانون مكافحة الفقر تعديلاً عظيماً لاصلاح الاخطاء والمساوىء التي حلت بالبلاد اثر الحروب النابوليونية وأخصها بالذكر انتشار التعطل والفقر ، ولقد كانت النتائج الاجتماعية لهذا الاصلاح بعيدة المدى

***

٢ — المذهب الحر والسياسة الاجتماعية للدولة

سادت مبادىء المذهب الحر وتسلطت على الافكار طوال الجزء الأكبر من القرن التاسع عشر . وكان التدخل الحكومي في المسائل الاقتصادية خاصة مكروهاً عند أصحاب هذا المذهب . بيد انه وغماً عن تغلغل آراء المذهب الحر في العقلية الاقتصادية والاجتماعية البريطانية . فقد أخذت الدولة على عاتقها اعانة التعليم الاولي في عام ١٨٢٣ وتقرر تشريع حماية مصالح العمال في المصانع والمناجم والمحاجر وبذلك اخذ في — تدريجيًّا — كثير من المساوىء التي ظهرت ابان النهضة الصناعية بالبلاد . وعمدت المجالس البلدية الى انشاء المستشفيات والمتنزهات والمكاتب الصحية العامة وحمامات السباحة وقد تمت هذه الأعمال رغماً عن اعتراض كثيرين ممن كانوا يؤمنون بأن تدخل الدولة في اعانة رعاياها — اللهم الا عن طريق قانون مكافحة الفقر — يوجب استقلال الفرد ويجرده من فضيلة الاعتماد على النفس ويسلبه غريزة المصلحة الخاصة ، أساس التقدم الاقتصادي للجماعة . ويرد تماسك بنيان النظام الاجتماعي والاقتصاد البريطاني خاصة الى التقدم الاقتصادي والمالي العظيم الذي تمتعت به بريطانيا العظمى في الثلث الاخير من القرن التاسع عشر والى نفوذها الصناعي والتجاري فضلاً عن اتساع مجال الهجرة لأبنائها سواء في المستعمرات أو في غيرها من أراضي العالم الجديد . فكان التقدم الاقتصادي والهجرة اذاً في معزل عن صمام الأمن وكان طبيعيًّا ان تتسلط مبادىء الاقتصاد الحر على التفكير الاقتصادي والاجتماعي طوال العصر الفيكتوري . على انه في أواخر هذا القرن ، بدأت هذه المبادىء تتداعى تحت ضغط القوى والآراء الفلسفية الجديدة وقد نزعزعت الأزمات الصناعية الكبيرة التي عصفت بالاقتصاد البريطاني بين عامي ١٨٨٠ — ١٨٩٠ عقيدة المؤمنين بالتقدم الاقتصادي كعلاج لمساوىء الاجتماعية للعصر . فكان ان مسّ كثير من العمال يطالبون مزيداً من رعاية البرلمان كما نهض الدعاة والباحثون وبذلوا جهداً جبّاراً في تأييد قضية الاصلاح الاجتماعي . ومن ثمّ أصبحت القضايا الاجتماعية النقابية موضع نقد وتمحيص على ضوء التطور الاقتصادي والاجتماعي للبلاد . وباتت مشكلات المتعطلين والمسنين والمرضى وما اليها من المسائل تدرس

على أساس التحليل العلمي . وعلى ضوء المعلومات الاجتماعية (وقوامها الاحصاء) التي جمعها الباحثون بالدرس والاستقصاء . وهكذا تقررت أخيراً مسئولية الدولة على علاج مشكلة الفقر ومساوئها

وفي سنة ١٨٩٧ تمكنت وزارة جوزيف تشمبرلن من اقرار قانون التعويض عن اصابات العمل وفي عام ١٩٠٦ نجحت حكومة الأحرار مؤيدة بثلاثة وخمسين عضواً من العمال في تعديل هذا القانون بجعله عاماً بعد أن كان قاصراً على عدد محدود من الصناعات الخطرة . وفي عام ١٩٠٨ صدر أول قانون للمعاشات يقضي بصرف معاش كفاية — لمن بلغوا السبعين من العمر اذا ثبت فقرهم . وفي عام ١٩٠٩ صدر أول قانون بريطاني لتخطيط المدن وفي السنة التالية — ١٩١٠ — عرض لستر ولستون تشرتشل وكان وقتئذٍ وزيراً للتجارة مشروعاً لتبادل العمال لتنظيماً لسوق العمل . وهذا المشروع وضعه لستر ولم يمررج ، وكان وقتئذٍ موظفاً حكومياً . وفي عام ١٩٠١ وضعت وزارة لويد جورج أساساً جديداً للسياسة الاجتماعية لتقريرها مشروعين هامين للتأمين المشترك ضد ضعف الصحة والتعطل على التوالي . وقد أتاح القسم الاول من قانون التأمين الاهلي الذي طبق في يوليه ١٩١٢ المساعدة النقدية في حالات المرض والولادة والعجز والخدمة الطبية للشخص المؤمن عليه، وقد شمل المشروع جميع السكان تقريباً الذين تتفاوت أعمارهم بين ٦٠ و٧٠ سنة والذين يؤدون أعمالاً يدوية أو غيرهم اذا قل دخلهم عن ١٦٠ جنيهاً سنوياً (ثم رفع هذا النصاب الى ٢٥٠ جنيهاً في عام ١٩١٩ والى ٤٢٠ جنيهاً في عام ١٩٤٢ وبذلك زاد عدد المنتفعين به من المشتغلين بالاعمال غير اليدوية) وقد يسر القسم الثاني من قانون ١٩١١ تأميناً محدوداً ضد التعطل في بعض الصناعات الرفيعة وهي التي تتصف بعدم استقرار العمل فيها . وقد شمل المشروع في البداية ٢ ½ مليون عامل . وفي عام ١٩١٦ وسع نطاقه حتى يضم ١ ½ مليون عامل آخرين . وفي عام ١٩٢٠ صدر قانون بالتأمين ضد التعطل ألغى بسببه القانون القديم وشمل ١١ مليون عامل . وفي عام ١٩٣١ غدا عدد المستفيدين منه ١٥ مليون عامل

***

٣ - الاصلاح الاجتماعي بعد الحرب الماضية

في خلال عام ١٩١٦ أنشئت ادارة عامة للعلاج والوقاية من الأمراض الجنسية وفي عام ١٩١٨ تعديل واسع النطاق للاصلاح شؤون التعليم . وبعد أن وضعت الحرب أوزارها ساهمت حكومات المحافظين والائتلاف والعمال في النهوض بالشؤون الاجتماعية . فامتد نطاق العناية

عسائل الاطفال والولادة وتقدمت وسائل رعاية العميان وفي عام ١٩٢٥ قدم المستر تشرشل وكان وزيراً للمالية المشروع القومي الاول للمعاشات مع اشتراك المستفيدين في الدفع وهم الارامل واليتامى والمسنين. وفي عام ١٩٢٩ وسعت حكومة العمال الثانية مدى هذا المشروع . وفي عام ١٩٣٧ شرعت الحكومة القومية مزايا التأمين الاختياري بين الاشخاص ذوي الدخول الصغيرة الذين يشملهم التأمين الاجباري بيد انه كان ثمة مشكلتان حجبتا جميع المشاكل الأخرى طوال فترة ما بين الحربين ؛ وهما السكن واعانة المتعطلين

فقد خلفت الثورة الصناعية ؛ مشكلات اجتماعية خطيرة تتمثل في رداءة مكن العمال واكتظاظها بساكنيها فضلاً عن قذارتها، وهذه مسائل لم يعن بها كثيراً التشريع الاجتماعي قبل عام ١٩١٤ وضاعف حدتها توقف شركات البناء طوال سني الحرب العالمية الاولى . فلما وضعت الحرب أوزارها صدرت مجموعة من قوانين السكن ، ويسرت اكتتابات الجمهور انشاء مساكن صحية رخيصة للعمال . فبني أكثر من أربعة ملايين ونصف مليون منزل جديد معظمها من الأنموذج الذي تتطلبه طبقة العائلات العاملة . كما هدمت مئات الالوف من المنازل الحقيرة . وهكذا بات أكثر من ثلث سكان بريطانيا العظمى يسكنون منازل جديدة في غضون عشرين عاماً . والواقع ان حركة بناء المنازل كانت خير ثمرة للسياسة الاجتماعية البريطانية خلال فترة ما بين الحربين

ثارت مشكلة المتعطلين عقب الحرب الماضية واشتدت حدتها حتى غدت مسألة قومية لها خطرها وأثرها في حياة البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية . ومن ثم تطلبت الحال الأخذ ببضعة اجراءات حاسمة لمجابهتها منها ما يتعلق بالاستثمار ، والتحول الصناعي ؛ ومنها ما يختص بوسائل تدريب العمال . بيد ان هذه الاجراءات عجزت عن ان تحل المشكلة وعجزت أصولها لجسامتها . فاتخذت الحكومة الخطوات اللازمة بالمحافظة على مستوى معيشة المتعطلين عند مستوى مقبول من غير الاستعانة بقانون مكافحة الفقر وفي عام ١٩٢٠ اتسع أفق التأمين ضد التعطل ، فوسع نطاق الطبقة العاملة من السكان . وفي عام ١٩٣٤ انشئت مصلحة جديدة لمساعدة العمال الذين لا ينتفعون بالتأمين ضد التعطل . وفي عام ١٩٣٦ صدر قانون تأمين العمال الزراعيين ضد التعطل

ولعل خير ما يوجه انتباهاً للتطور الاجتماعي البريطاني وانساع نطاقه درسة تكاليف الخدمة الاجتماعية في خلال مدة من ١٩٠١ الى نشوب الحرب الحاضرة . ففي عام ١٩٠١ أنفق اربعة ملايين جنيه للتعويض العمال وإعانة الفقراء . وفي عام ١٩١٤ - ١٩١٥ خصصت

اليها معاشات المنحة non-Contributory Pensions (وهي التي تمنح للافراد دون ان يكونوا قد ساهموا في دفع اقساط اشتراك فيها) والتأمين الصحي، والتأمين ضد التعطل، فزادت النفقات الى خمسة وعشرين مليون جنيه واتسع نطاق المشاريع الاجتماعية. غدا المبلغ المنفق الى ١١١ مليون جنيه في عام ١٩٢١ — ١٩٢٢. واخيراً وصلت المبالغ التي صرفت نقداً على ذمة المساعدة الاجتماعية الى ٢٣٦ مليون جنيه عام ١٩٣٨—١٩٣٩. ولقد اشتملت ميزانية ١٩٣٨—١٩٣٩ على مبلغ ٥٠٠ مليون جنيه للخدمات الاجتماعية بأنواعها وبالجري يصيب كل ساكن ما قيمتهُ عشرة جنيهات من مجموع المبالغ المخصصة من خدمات اجتماعية أو أن أكثر من عشر الدخل القومي للامة ينفق على رفع مستوى احوالها الاجتماعية

***

٤ — الحروب الحاضرة وتطور الخدمة الاجتماعية

تعدلت أساليب الخدمة الاجتماعية البريطانية في خلال الصراع العالمي الحاضر. فان اصابة المدن البريطانية بالقنابل وترحيل الأطفال وتدمير المنشآت الخاصة قد ألقت على كاهل الادارات المعنية بالمسائل الاجتماعية والجمعيات الخيرية العديدة أعباءً جديدة جسيمة. كما انهُ في مارس سنة ١٩٤٠ انتفع النساء المؤمن عليهنَّ وزوجات الرجال المؤمن عليهم بمعاشات الشيخوخة ومنحت معاشات اضافية لأرباب المعاشات من المسنين الذين يحتاجون الى مزيد من المساعدة

ونتيجة لهذه التغييرات أدخلت ٣٠٠ الف سيدة في محيط أرباب المعاشات. وثمة نيف ومليون مسن يتلقون معاشات اضافية في الوقت الحاضر

بيد انهُ رغماً عن تشعب وسائل الخدمة الاجتماعية وامتداد آثارها الى كافة النواحي الاجتماعية للبلاد فانها غدت مقصرة عن مواجهة تطورات هذا العصر الاجتماعية واتجاهاته الاقتصادية. فان ادارة التأمين الاجتماعي وما يلازمه من خدمات تأهي الآن على حد قول سير وليم بيفردج — تتولاها جملة ادارات متباينة تنتهج مبادىء مختلفة. وهي تسدي خدمات هامة قيمتها وتكلف هذا يكلفها مالاً وجهداً فضلاً عن وجود كثير من وجوه النقص التي تستدعي العلاج. الأمر الذي حدا الى تأليف لجنة بيفردج في يونيه ١٩٤١ لتقصي أسباب النقص الاجتماعي في بريطانيا العظمى على ضوء التطور الاجتماعي والاقتصادي العالمي بصفة عامة والبريطاني بصفة خاصة. وهذا هو موضع بحثنا التالي ان شاء الله