

زمینه‌های تاریخی پیدایش تأمین اجتماعی در ایران*

زنده یاد دکتر مظفر کریمی^۱

تأمین اجتماعی به مفهوم سنتی‌اش از دیرباز در جوامع بشری وجود داشته است. علاوه بر آن که انسان‌ها به پیروی از فطرت الهی و عواطف انسانی خود به دستگیری از نیازمندان تمایل داشته‌اند، مکتب‌های الهی و فلسفی نیز انسان‌ها را به این امر دعوت کرده‌اند. به همین دلیل، اغلب نهادهای خیریه و تلاش‌های عام‌المنفعه در طول تاریخ، ریشه در نهادهای دینی و مذهبی دارند.

شیوه‌های سنتی تأمین اجتماعی از نوع حمایتی بوده است. در این شیوه‌ها، ثروتمندان ترغیب می‌شدند که بخشی از ثروت خود را در اختیار نیازمندان قرار دهند و گاه حکومت طبق ضوابطی، وظیفه انتقال این کمک‌ها به نیازمندان را به عهده می‌گرفت. این نوع از تأمین اجتماعی را در تعالیم همه ادیان آسمانی می‌توان دید. براساس شواهد تاریخی، همه پیامبرانی که حکومت تشکیل داده‌اند، ویژگی بارز حکومت آنان، در کنار نفی شرک و دعوت به بندگی خدا، دریافت زکات از ثروتمندان و پرداخت آن به نیازمندان بوده است.

تأمین اجتماعی در تعالیم اسلامی نیز جایگاه ویژه‌ای دارد و از آن به عنوان یکی از هدف‌های مهم حکومت دینی یاد می‌شود. دین مبین اسلام، تمرکز ثروت را بخصوص هنگامی که به فقر و محرومیت سایر انسان‌ها منجر شود، بشدت منع و نکوهش می‌کند. از دیدگاه ما مسلمانان، هرگاه فقر از دری وارد شود، دین از در دیگر بیرون می‌رود. تلاش برای برقراری عدالت و جلوگیری از آسیب دیدن نیازمندان، وظیفه همه مسلمانان است و هرگونه دستگیری از نیازمندان، به منزله قرض دادن به خداوند متعال محسوب می‌شود.

با وجود این، بیمه اجتماعی به مفهوم امروزی یکی از پیامدهای انقلاب صنعتی اروپاست. تحول در ساختارهای اقتصادی و اجتماعی و تغییر در روابط کار از یک سو موجب شد با جایگزینی ماشین به جای انسان، عرضه نیروی کار افزایش یابد و به تبعیت از آن کاهش شدید دستمزدها و بیکاری گسترده به عنوان یک مشکل اقتصادی و اجتماعی در اروپای صنعتی شده بروز کند. از سوی دیگر گسترش نفوذ اندیشه‌های سوسیالیستی در بین کارگران و طبقات فرودست جامعه، ظهور جنبش‌های کارگری و اعتراض‌های گسترده و خونین و در نهایت راه‌یافتن سوسیالیست‌ها

۱. دکترای تخصصی مدیریت خدمات بهداشتی و درمانی و مشاور معاونت فنی و درآمد سازمان تأمین اجتماعی

به پارلمان در آلمان، دولت وقت را وادار کرد تا برای نجات نظام سرمایه داری از این خطر بزرگ، تدبیری هوشمندانه به کار گیرد. بیسمارک صدراعظم معروف آلمان، با عدول از اصل عدم دخالت دولت در اقتصاد، طرح بیمه اجتماعی کارگران را در سال ۱۸۸۱ به پارلمان ارائه کرد و در همین راستا، نخستین الگوی بیمه اجتماعی اجباری (درمان، بازنشستگی، از کارافتادگی) کارگران در آلمان به اجرا درآمد. این الگو به سرعت در دیگر کشورهای اروپایی نیز مورد استفاده قرار گرفت.

همزمان با آغاز قرن بیستم، برخی دولت‌های اروپایی با هدف دستیابی به زمینه‌های بکر سرمایه‌گذاری در ایران، تلاش کردند تا زیرساخت‌های اقتصادی و سیاسی لازم را در کشور ایجاد کنند. در چنین شرایطی، در کنار سایر طرح‌های اقتصادی و تجاری، طرح بزرگ راه‌آهن سراسری در ایران به اجرا درآمد و همراه با آن، نخستین بیمه کارگری، از نوع صندوق احتیاط پا به عرصه اقتصادی کشور گذاشت.

همزمان با اجرای طرح راه آهن سراسری (طی سال‌های ۱۹۲۷ تا ۱۹۳۸)، بر مبنای تصویب‌نامه هیأت وزیران، صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع تأسیس شد که کارگران شاغل در راهسازی را در برابر حوادث ناشی از کار (درمان، غرامت مقطوع از کارافتادگی، غرامت فوت) بیمه می‌کرد. بر اساس این تصویب‌نامه، از اول فروردین سال ۱۳۱۰ از مزد هر یک از کارگران روزی یک شاهی و از حقوق کلیه روزمزدها و کنتراطی‌هایی که در طرق (راه‌های در دست ساخت) کار می‌کردند ۲ درصد کسر می‌شد تا برای کمک به کارگرانی که هنگام انجام کار دچار سانحه می‌شوند، به مصرف برسد.

به موازات توسعه کارخانه‌ها و مؤسسات اقتصادی در کشور، تعهدات صندوق احتیاط طرق و شوارع کارگران سایر بخش‌ها را نیز در بر گرفت به نحوی که در سال ۱۳۱۱ به کارگران ساختمانی دولت و در سال ۱۳۱۲ به کارگران شاغل در کارگاه‌های صنعتی و معدنی گسترش یافت و در سال ۱۳۱۵ با تصویب نظامنامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی، بخش وسیع‌تری از کارگران شاغل در کارخانه‌ها و مؤسسات صنعتی تحت پوشش این بیمه قرار گرفتند.

در سال ۱۳۲۲ و در پی برخی ناآرامی‌ها و اعتراضات کارگری، با تصویب لایحه بیمه اجباری کارگران، تمامی کارخانجات و مؤسسات اقتصادی، صنعتی، معدنی، تجاری، بازرگانی و راه آهن و غیره (اعم از دولتی و غیردولتی)، مکلف شدند کارگران خود را نزد شرکت سهامی بیمه ایران یا یک شرکت بیمه داخلی بیمه کنند.

با آغاز جنگ دوم جهانی (۱۳۲۰-۲۴ش) و ورود نیروهای متفقین به ایران، ارتش ملی به سرعت در هم شکست و اقتدار دولت مرکزی فرو پاشید. اشغال کشور به وسیله نیروهای خارجی و رقابت آنها با یکدیگر از یک سو و کشمکش بین احزاب، گروه‌های سیاسی، مجلس و دربار از سوی دیگر،

دهه ۱۳۲۰ را به یک دوره پرمنازعه و جنجالی تبدیل کرد. اغلب طرح‌های توسعه‌ای دچار توقف شد، دولت شوروی بهره‌برداری از منابع کشاورزی شمال را در اختیار گرفت و به دلیل عدم دریافت مالیات از این مناطق، درآمدهای دولت بشدت کاهش یافت.

در همین شرایط، تحولات مهمی در عرصه تأمین اجتماعی جهان رخ داد. همزمان با جنگ دوم جهانی و نگرانی‌هایی که از بابت پیامدهای آن بر وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشورها به وجود آمده بود، تلاش‌هایی صورت گرفت تا تأمین اجتماعی به عنوان پیش‌نیاز صلح و آرامش جهانی مورد توافق قرار گیرد. در سال ۱۹۴۱ منشور آتلانتیک (به عنوان بیانیه مشترک سران دولت‌های بریتانیا و آمریکا) به امضا رسید. در این منشور آمده بود که «باید تلاش شود تا با همکاری‌های جهانی شرایط کار بهبود یابد، تأمین اجتماعی گسترش پیدا کند و پیشرفت اقتصادی تحقق پذیرد». همچنین پس از آن در دهم ماه مه ۱۹۴۴ طی نشست مجمع عمومی سازمان بین‌المللی کار در فیلادلفیا، اعلامیه‌ای صادر شد که در آن بر گسترش شبکه تأمین اجتماعی تأکید شده بود. در این نشست دو توصیه‌نامه (شماره ۶۷ و ۶۹) به تصویب رسید که در آنها از کشورهای عضو خواسته شده بود تا در حد امکانات خود برای پیشبرد اصول کلی تأمین اجتماعی شامل طرح‌های تضمین درآمد، بیمه‌های اجتماعی اجباری، پرداخت مستمری‌ها، کمک‌های دوران بیماری، بارداری، از کارافتادگی، سالمندی، فوت سرپرست خانوار، حوادث ناشی از کار و همچنین ارائه خدمات پزشکی به همه مردم گام بردارند. با تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر در سال ۱۹۴۸، تأمین اجتماعی به عنوان یک حق همگانی مورد تأکید قرار گرفت و به صورت یک راه حل فراگیر برای گسترش عدالت اجتماعی پیش روی جهانیان نهاده شد.

در این شرایط، ایران شاهد تحولات چشمگیری در حوزه سیاسی و اجتماعی بود. قدرت سیاسی بین شاه، فراکسیون‌های مجلس، گروه‌های سیاسی طرفدار کشورهای بیگانه و جنبش‌های کارگری تقسیم شده بود و به همین دلیل دولت‌ها به طور مرتب تغییر می‌کردند. همچنین تفکرات چپ جان تازه‌ای گرفته بود و انواع جنبش‌های اجتماعی مانند جنبش‌های کارگری، قومی و روشنفکری رشد کردند و اتحادیه‌های کارگری بیش از دیگران توانستند تشکیلات منسجم و مؤثری را ایجاد کنند.

طی سال‌های ۱۳۲۴ تا ۱۳۲۶، دولت وقت برنامه‌های اصلاحی گسترده‌ای را به اجرا گذارد که عمدتاً در جهت جلب توجه طبقه کارگر و نزدیکی هرچه بیشتر به جناح چپ بود. اتحادیه‌های کارگری به عنوان تنها نماینده طبقه کارگر به رسمیت شناخته شدند و شورای عالی کار به منظور رسیدگی به امور شغلی کارگران، ایجاد بیمه بیکاری، تعیین سطح دستمزدها و تشکیل کمیته‌های میانجی کارگران و کارفرمایان تشکیل شد.

در چنین شرایطی نخستین «قانون کار» جامع تهیه شد و در ۲۸ اردیبهشت ۱۳۲۵ به تصویب هیأت وزیران رسید تا به صورت آزمایشی اجرا شود و پس از تشکیل مجلس پانزدهم، برای تصویب به مجلس تقدیم گردد. قانون کار یادشده، حقوق معینی را برای کارگران در زمینه شرایط کار، حداقل دستمزد، بهداشت، ایمنی محیط کار، تشکیل صندوق بیکاری، تشکیل اتحادیه‌های کارگری و همچنین تشکیل صندوق بهداشت و صندوق تعاون در نظر گرفته بود. به این ترتیب، علاوه بر افزایش دامنه شمول بیمه اجباری کارگران از نظر پوشش و سطح تعهدات، مقرر شد در هر کارگاه برای انجام امور بیمه کارگران دو صندوق شامل صندوق بهداشت و صندوق تعاون تشکیل شود. در خردادماه ۱۳۲۸ گزارش کمیسیون پیشه و هنر و بازرگانی در مجلس شورای ملی به تصویب رسید و مقرر شد این گزارش به عنوان قانون کار آزمایشی به مدت یک سال اجرا شود تا پس از آن هیأت دولت لایحه جدید قانون کار را تهیه و به مجلس تقدیم کند. بر این مبنای «صندوق تعاون و بیمه کارگران» تشکیل شد تا امور مربوط به درمان بیماری‌ها، پرداخت غرامت‌ها و کمک به کارگران در موارد حوادث و بیماری‌ها (اعم از ناشی از کار یا غیر از آن) در مورد شخص بیمه‌شده و خانواده بلافصل او و نیز پیروی، از کارافتادگی، ازدواج، بارداری، زایمان، عائله‌مندی، کفن و دفن و کمک به بازماندگان را برعهده گیرد. به این ترتیب دامنه شمول و تعهدات بیمه اجتماعی نسبت به قبل گسترش یافت.

تشکیل صندوق تعاون و بیمه کارگران نقطه عطف تحولات بیمه کارگران در ایران بود که با تسری مقررات بیمه اجباری به عموم کارگران و افراد خانواده آنها، تعهدات بیمه‌گر را به حوادث و بیماری‌های غیر ناشی از کار نیز گسترش داد و برای نخستین بار الگوی جدیدی از بیمه اجتماعی کارگران را به اجرا گذارد. با توجه به این که صندوق احتیاط در فاصله سال‌های ۱۳۱۰ تا ۱۳۲۸ هیچ یک از ویژگی‌های اصولی بیمه اجتماعی را نداشته است، تشکیل صندوق تعاون و بیمه کارگران را می‌توان نقطه شروع بیمه‌های اجتماعی امروزی دانست.

در آغاز دهه ۱۳۳۰، تحولات سیاسی و اقتصادی ایران از یک سو و تحولات بین‌المللی از سوی دیگر، شرایط را برای اجرای بیمه اجتماعی کارگران به شیوه متداول در کشورهای اروپایی فراهم کرده بود. تا آن زمان اغلب کشورهای اروپایی و برخی از کشورهای آسیایی اقدام‌های گسترده‌ای را در جهت اجرای بیمه‌های اجتماعی کارگران انجام داده بودند.

در نخستین ماه‌های سال ۱۳۳۰، تنش‌ها و درگیری‌های ناشی از نهضت ملی کردن صنعت نفت در حوزه سیاسی و راهپیمایی‌های گسترده کارگران در اعتراض به دستمزدهای پایین و وضع معیشتی خود در شهرهای مختلف این نگرانی‌هایی را برای حکومت وقت ایجاد کرد. این فشارها به همان اندازه که در جهت تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت مؤثر بود، قدرت احزاب چپ و

جامعه کارگری را هم به نمایش گذاشت.

دولت وقت با درک این شرایط، توجه به نیازهای معیشتی طبقات محروم را در دستور کار قرارداد و در همین راستا مقرراتی در جهت اصلاح وضع زندگی روستاییان و تأمین منابع درآمدی لازم برای عمران و آبادانی روستاها به تصویب رساند. علاوه بر این، در بهمن‌ماه ۱۳۳۱ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران به تصویب رسید و از اردیبهشت‌ماه ۱۳۳۲ سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران تشکیل شد تا اجرای امور مربوط به بیمه اجتماعی کارگران را به عهده گیرد.

این اقدام بجا موجب شد تا بیمه‌های اجتماعی در کشور متولی مشخصی یابد و مقوله تأمین اجتماعی که در آن زمان در سطح بین‌المللی به عنوان یک حق همگانی شناخته شده بود، در کشور ما نیز با حساسیت بیشتری دنبال شود. مهمترین دستاوردهای این اقدام، ایجاد تمرکز در امور اجرایی بیمه‌های اجتماعی، انسجام در امور بیمه‌گری، ایجاد پشتوانه قانونی برای تأمین درآمدها و گسترش دامنه شمول بیمه‌های اجتماعی بود.

از آن پس طی حدود دو دهه، اقدام‌های دیگری در جهت توسعه و تعمیم بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی صورت گرفت که هرکدام تحت تأثیر شرایط و نیازهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور در آن دوره خاص بوده است.

تغییر نام سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران به «سازمان بیمه‌های اجتماعی» در سال ۱۳۴۲، تشکیل سازمان بیمه‌های اجتماعی روستاییان در سال ۱۳۴۸، تشکیل سازمان تأمین خدمات درمانی مستخدمین دولت در سال ۱۳۵۱ و تصویب قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی در سال ۱۳۵۲، از جمله موارد مهمی است که می‌توان به آن به اشاره کرد.

در اثر این اقدام‌ها اقشار مختلفی از جمعیت کشور مشمول خدمات حمایتی یا بیمه‌های اجتماعی قرار گرفتند. برخی بررسی‌ها نشان می‌دهد طی این دوره، تصدی‌گری دولت در حوزه تأمین اجتماعی بشدت افزایش یافته و در پی آن، نهادهای مختلفی در حوزه‌های بیمه‌ای و حمایتی پدیدار شدند که بین آنها تداخل وظایف هم وجود داشته است.

این اقدام‌ها موجب تعدد قوانین و چندپارگی سازمانی در حوزه بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی شد، به طوری که در ابتدای دهه ۱۳۵۰، سازمان‌ها و نهادهای مختلفی (هرکدام وابسته به یک وزارتخانه) عهده‌دار امور تأمین اجتماعی و ارائه خدمات درمانی، بهزیستی یا رفاهی برای اقشار مختلف کشور بودند. با وجود این، بخش قابل توجهی از جمعیت به ویژه روستاییان و خویش‌فرمایان در عمل تحت پوشش هیچ برنامه بیمه‌ای یا حمایتی قرار نگرفته بودند.

وجود همپوشانی‌ها و خلأهای جدی در حوزه تأمین اجتماعی کشور که در اثر گسترش دامنه موضوعی و جمعیتی نهادهای یادشده پدید آمد، در اوایل دهه ۱۳۵۰ دولت وقت را بر آن داشت که

اقدام‌هایی را در جهت ایجاد انسجام و انتظام حوزه تأمین اجتماعی کشور به شرح زیر صورت دهد: با تشکیل وزارت رفاه اجتماعی در سال ۱۳۵۳، تمامی وظایف و اختیارات مربوط به امور بیمه‌های اجتماعی و حمایت‌ها و خدمات بهداشتی و رفاهی به این وزارت واگذار شد و سازمان‌ها، مؤسسات و نهادهای فعال در این امور به این وزارت منتقل یا وابسته شدند.

با تشکیل سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۵۴، امور مربوط به بیمه‌های اجتماعی برای همه افراد کشور (بجز کسانی که مشمول مقررات بیمه یا حمایتی خاص بودند)، شامل کارگران، روستاییان، صاحبان حرف و مشاغل آزاد، کارکنان قراردادی دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی در این سازمان متمرکز شد. همچنین با واگذاری وظایف و تعهدات درمانی سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۵۴ به سازمان تأمین خدمات درمانی، امور مربوط به تأمین و بیمه خدمات درمانی برای عموم افراد کشور در این سازمان متمرکز شد. اما نظم جدید دوام زیادی نیافت. در سال ۱۳۵۵، با ادغام دو وزارتخانه رفاه اجتماعی و بهداشتی، «وزارت بهداشتی و بهزیستی» تشکیل شد و تمامی سازمان‌ها، نهادها و مراکز بیمه‌ای، رفاهی، بهداشتی و درمانی به این وزارت منتقل یا وابسته شدند. با این اقدام، گام دیگری در جهت تمرکز و یکپارچگی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی کشور برداشته شد. هرچند این اقدام‌ها بیانگر درک واقع‌بینانه دست‌اندرکاران وقت نسبت به ضرورت همسویی، هماهنگی و انسجام در برنامه‌های بیمه‌ای، حمایتی و خدمات اجتماعی است، اما شتابزدگی در اجرای این برنامه‌ها موجب شد این ساختار دوام زیادی نیابد و دستخوش دگرگونی‌های زود هنگام شود.

در این میان سازمان تأمین اجتماعی به دلیل برخورداری از پشتوانه نظری نسبتاً مستحکم و اتکاء به مبانی و سازوکارهای اجرایی آزمون شده در کشورهای توسعه‌یافته، توانست ساختار خود را حفظ کند و با کمترین تأثیرپذیری از نوسانات و بحران‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی آن دوران، تور ایمنی نسبتاً قابل قبولی را برای حمایت از قشر مولد و مزدبگیر کشور ایجاد کرد. هرچند این سازمان، با وجود تکلیف قانونی خود، نتوانست در زمینه پوشش بیمه‌ای روستاییان و خویش‌فرمایان دستاورد قابل قبولی داشته باشد.

* سازمان تأمین اجتماعی، همانند هر نهاد و سازمانی در شرایط و مقتضیات زمانی، مکانی خاصی پی‌ریزی و به وجود آمده است. این سازمان بنابر شرایط و نیازهایی با بهره‌گیری از تجربیات جهانی در ایران شکل گرفت و دارای فراز و فرودهایی بوده است. بی‌شک یکی از بهترین راهکارهای شناخت هر پدیده‌ای، مطالعه تاریخ و نحوه پیدایش آن یا سازمان است به همین دلیل هم زنده‌یاد دکتر مظفر کریمی در پی آن بود تا وقایع و رویدادهای این سازمان را به رشته تحریر درآورد که متأسفانه اجل به وی این مجال را نداد تا به پایان برساند. آنچه تقدیم شد، حاصل زحماتی است که آن زنده‌یاد کشیده است.