



از استقرار این نظام پیشگام و خلاقانه، در ۱۹۱۹ (۱۲۹۸) سازمان بین‌المللی کار (ILO) شکل گرفت. این سازمان معتبرترین مرجع بین‌المللی در حوزه کار و تأمین اجتماعی به شمار رفته و در طول نزدیک به یک قرن فعالیت خود منشأ توسعه‌ها و بسط‌های چشمگیر نظری و تجربی بوده است. با این‌همه تقریباً دو دهه پس از ILO، منطقه آمریکا، کانادا و آمریکای لاتین شاهد بسط بیمه‌های اجتماعی بود.

گسترش و بسط مفهوم کلان تأمین اجتماعی با انتشار اعلامیه فیلادلفیا در سال ۱۹۴۴ (۱۳۲۳) مجال و جان تازه‌ای گرفت. مفهوم تازه‌نفس و خوش‌آئیه تأمین اجتماعی، یک سال پس از آن در ۱۳۲۴، به گزارش بورچ مسلح شد؛ گزارشی که منادی گسترش خدمات به همه مشاغل، برجسته‌کننده مسئولیت دولت‌ها فراتر از حق بیمه انفرادی و مسئولیت کارفرما (نوعی همگانی) بود و بر حمایت براساس نیاز و نه بر مبنای پرداخت، تأکید داشت.

مفهوم تأمین اجتماعی در گذر از موانع پیش‌روی خود در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم، بخت آن را داشت تا چشم نویسندگان اعلامیه جهانی حقوق بشر را نیز به خود جلب کند و در ماده ۲۲ این اعلامیه تاریخ‌ساز، جای خود را باز کند. با این توفیق در دهم دسامبر سال ۱۹۴۸ (۱۳۲۷)، تأمین اجتماعی در زمره «حقوق بشر» و فارغ از هرگونه تبعیض قومی، دینی و فرهنگی متجلی شد. با این‌همه اما تدوین مقاوله‌نامه ۱۰۲ در نشست ۱۹۵۲ (۱۳۳۱) سازمان بین‌المللی کار در ژنو بود که حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی را در ۹ شاخه معرفی کرده و ضوابطی چون فراگیری، انعطاف‌پذیری در روش‌ها، دقت در اهداف، جامع‌بودن در همه شاخه‌ها و عدم تبعیض میان افراد را به حامیان و مجریان عرضه کرد.

آن نقطه طلایی که در «فهم و درک» تاریخی از تأمین اجتماعی در ایران معنادار است، تصویب لایحه بیمه‌های اجتماعی کارگران در بهمن ۱۳۳۱ است؛ یعنی در زمانی که مهم‌ترین مقاوله‌نامه حوزه تأمین اجتماعی (شماره ۱۰۲) تدوین شده و هنوز به تصویب نهایی مراجع قانونی ILO نرسیده، ایران در زمان نخست‌وزیری دکتر مصدق صاحب سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران شد. مقایسه متن این لایحه با مقاوله‌نامه ۱۰۲ به روشنی‌ای کم‌نظیر حکایت از آن دارد که ادبیات، چارچوب و منطق مندرج در مقاوله‌نامه، در لایحه دولت ملی رعایت شده و مرز این دو به اندازه خطی باریک و برآمده از شرایط ملی کشور ایران است (مقاوله‌نامه ۱۰۲ در سال ۱۳۳۴/۱۹۵۵، یعنی حدود دو سال پس از سقوط دولت دکتر مصدق، به تصویب نهایی سازمان بین‌المللی کار رسید).

در ادامه مسیر یادشده و در پی مجموعه تحولات یادشده، به موجب تصویب‌نامه‌ای که در فروردین ۱۳۴۲ به تصویب هیأت‌وزیران رسید، سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران به «سازمان بیمه‌های اجتماعی» تغییر نام یافت تا زیر نظر وزارت کار و امور اجتماعی به فعالیت خود ادامه دهد.

دیگر نهادهای بیمه اجتماعی

قانون «بیمه‌های اجتماعی روستاییان» در سال ۱۳۴۷ به تصویب رسید؛ اما این سازمان در سال ۱۳۵۴ از سازمان تأمین اجتماعی ادغام شد. در سال ۱۳۵۱ با تصویب قانون تأمین

خدمات درمانی مستخدمان دولت، «سازمان تأمین خدمات درمانی» تشکیل شد. تشکیل وزارت رفاه اجتماعی، تحول دیگری بود که در سال ۱۳۵۳ روی داد. این وزارتخانه، تقریباً همه امور مربوط به بیمه درمان و رفاه اقشار مختلف جامعه را تحت پوشش خود قرار داد. در این میان، تصویب «قانون تأمین اجتماعی» در تیرماه ۱۳۵۴ و تشکیل «سازمان تأمین اجتماعی» را می‌توان آغازگر تحولی نو در نظام تأمین اجتماعی کشور دانست. در سال ۱۳۵۵ با تصویب قانونی که منجر به انحلال وزارت رفاه و تشکیل وزارت بهداری و بهزیستی شد، سازمان تأمین اجتماعی به «صندوق تأمین اجتماعی» تغییر نام داد و تعهدات و امکانات درمانی آن به وزارت بهداری و بهزیستی محول شد؛ اما این تغییر، چندان دوام نیاورد و با تصویب لایحه‌ای در شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸، سازمان تأمین اجتماعی دوباره احیا شد.

شاید به جرئت برجسته‌ترین تحول در حوزه کلان تأمین اجتماعی و حوزه محدودتر بازنشستگی در دوره پس از انقلاب را تصویب قانون «ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» دانست. بر اساس این قانون، همه سازمان‌ها و نهادهای بازنشستگی مشمول این قانون شده و ملزم به رعایت مفاد آن. یکی از مهم‌ترین مفاد این قانون تشکیل هیأت امنایی برای نظارت و راهبردی کلیه صندوق‌های بازنشستگی کشوری بود.

جان کلام

در شرایطی که انتظار می‌رود سیاست‌ها و تصمیم‌ها بر شانه پیشینیان بایستند و از منظر «تجربه» اقدامات و تحولات گذشته را کنکاش کرده و «ارزیابی» تجارب گذشته، نقطه عزیمت سیاست‌گذاری باشد، بسیاری هنوز به یاد نمی‌آورند که بحث بیمه اجتماعی، یک چهارم جمعیت کنون و ۵۰ درصد جمعیت میانه دهه ۱۳۵۰ (روستاییان) قدمتی قریب نیم قرن داشته و همواره بهره‌مندی ایشان از بیمه اجتماعی چالشی بزرگ برای نظام تأمینی و رفاهی کشور بوده است. در چنین شرایطی می‌توان پرسید آنچه امروزه شاهدیم، تا چه میزان از تجارب انباشته این حوزه بهره برده است؟ مگر نه آنکه قرار است سیاست‌های پیشین به مثابه «تجربه» انگاشته شده و «پندگیری و توشه‌برداری از گذشته» نقطه آغاز سیاست‌های جدید باشد.

بر همین سیاق است بحث وزارت رفاه؛ چراکه در سال ۱۳۵۵ کشور و مردم شاهد شکل‌گیری وزارتتی با این عنوان بودند، وزارتتی که خوش‌آئیه نبود و زود تن به ادغام داد. اگر این «تجربه» در دهه ۱۳۵۰ حاصل شد، بهره‌گیری ما از آن تجربه و نواقص و مزیت‌های آن در سال‌های نخستین دهه ۱۳۸۰ چه بود؟ جلوتر از آن، وقتی دولت قبل قرار به ادغام وزارت رفاه با وزارتخانه‌های تعاون و کار گرفت، چقدر به تجربه تشکیل و ادغام تجربه‌شده توجه داشته است.

جان کلام آن است که سیاست‌ها و رخدادهای گذشته را باید در قامت «تجربه» دید و آنها را مخزنی برای یادگیری، چراکه هر تجربه‌ای مملو از «بایدها و نبایدها» بی برای امروز است. بگذریم که آنچه آمد بیشتر درباره دانش صریح است. از جامعه‌ای که به دانش صریح و آشکار خود تا به این حد بی‌توجه است، نمی‌توان انتظار درک دانش پنهان را داشت.