

بیمه‌های اجتماعی در ایران
بررسی فنی-مالی و راهبردی
۱۳۴۹-۱۳۵۲

[بیمه‌های اجتماعی و اصلاحاتی که در قانون ۱۳۳۲ شکل گرفت] «در حقیقت امر، مسائل فنی نیستند. این موضوع به عوامل اقتصادی و سیاسی متعددی بستگی دارد که در تحلیل نهایی، منشأ و مقدار منابع مالی‌ای را که می‌توان به بیمه‌های اجتماعی اختصاص داد تحت کنترل خود دارند.»

در زمانی که ژان پائولوگوس، کارشناس بیمه‌های اجتماعی دفتر بین‌المللی کار (ILO) در تهران این خطوط را در سال ۱۳۳۴ برای سازمان مرکزی دفتر بین‌المللی کار ارسال می‌کرد، حدود سه سال بود که کارشناسان این دفتر به ارائه خدمات مشاوره‌ای به سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران ایران مشغول بودند. در حقیقت، همکاری‌های دفتر بین‌المللی کار و دولت ایران به دوره پیش از جنگ باز می‌گشت؛ ایران یکی از اعضای مؤسس این دفتر (در سال ۱۲۹۸) بود؛ این دفتر تا پیش از سال ۱۳۲۹ چند مأموریت کوتاه مدت و کاملاً بی‌نتیجه را اجرا کرد و سپس در این سال یک نفر را به عنوان نماینده خود در تهران استخدام نمود. همکاری بی‌وقفه میان متخصصان دفتر بین‌المللی کار و مقامات اداری بیمه‌های اجتماعی ایران و سیاست‌مداران علاقه‌مند به این حوزه باعث

شد گزارش‌های دفتر بین‌المللی کار در این مدت به یکی از جذاب‌ترین منابع مستند برای مطالعه در مورد بیمه‌های اجتماعی ایران در دوره نخست وزیری مصدق و پس از آن تبدیل شوند.^۲

فعالیت‌های ژان پائولوگوس در این زمینه خود ارزش پیگیری دارند. این کارشناس یونانی دفتر بین‌المللی کار در دهه‌های ۱۳۳۰ و ۱۳۴۰ به طور متناوب برای مدتی بیش از چهار سال در ایران به سر برد و دانش عمیقی نسبت به پیشرفت‌ها، مشکلات و فرصت‌های موجود در مورد بیمه‌های اجتماعی در ایران به دست آورده بود. در اوایل دهه ۱۳۴۰، وزارت کار ایران و سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران ایران علی‌رغم اشتها پائولوگوس به داشتن ذهنی تیزبین، باز و منتقد - یا شاید دقیقاً به همین علت - از سازمان مرکزی دفتر بین‌المللی کار درخواست کردند که او را برای انجام یک مأموریت دیگر به ایران بازگرداند. در دهه ۱۳۳۰ کارمندان عادی سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران ایران، بهینه‌سازی امور اداری توسط پائولوگوس را "سمفونی پائولوگوس" و او را "رهبر ارکستر" می‌نامیدند و علی‌رغم ساعات کاری طولانی و وجود نظم و ترتیب سخت‌گیرانه‌تر علاقه‌مند بودند در واحدهایی فعالیت کنند که او راه اندازی کرده بود.^۳ اما نکته قابل توجه در کار متخصصان دفتر بین‌المللی کار فقط صراحت آنها در نقدهایی که ارائه می‌کردند نبود. آنها در مورد پیشرفت‌های حاصل شده نیز یادداشت‌هایی برمی‌داشتند و با این کار گزارش‌های خود را به منابع جالبی برای مستندسازی ابعاد فنی و اداری بیمه‌های اجتماعی در ایران، از دهه ۱۳۳۰ به بعد، تبدیل کردند.

علاوه بر این، متخصصان دفتر بین‌المللی کار این مسأله را دریافته بودند که باید با چارچوب سیاسی گسترده‌تری، که کارهای اصلی و فنی آنها را در بر می‌گرفت نیز دست و پنجه نرم کنند. در حقیقت جملاتی که در ابتدای این نوشته از پائولوگوس نقل قول کردیم، بحث کلی ما را به خوبی خلاصه می‌کند. در ایران، بیمه‌های اجتماعی از تنش‌های موجود بین محدودیت‌های مالی - فنی و ملاحظات سیاسی لطمات زیادی خورد؛ بیمه‌های اجتماعی از یک سو از میزان امکان‌پذیر بودن طرح‌ها و ظرفیت اداری سازمان لطمه می‌دید و از سوی دیگر از تمایل سیاسیون به برپایی جار و جنجال تبلیغاتی در مورد گسترش سریع طرح‌ها و اعلام آغاز فعالیت به صورت خام به منظور حفظ پایداری سیاسی رژیم حاکم. این بحث با مطالعات موردی صورت گرفته در مورد شرایط و ایجاد محدودیت‌های سیاسی برای اقدامات ادارات و وزارت‌خانه‌ها در دوره پهلوی دوم همخوانی دارد.^۴

اگر چه بعضی معتقدند که لویح اصلاح قانون کار - به ویژه طرح تقسیم سود سهام در سال ۱۳۴۲ و برنامه فروش سهام به کارگران در سال ۱۳۵۴ - به قصد مبارزه با "بهره‌وری ضعیف و مزمن ... و نه تهدید آشکار و علنی اقدامات سیاسی افراطی"^۵ صورت می‌گرفت، اما من اعتقاد دارم

از دهه ۱۳۲۰ تا ۱۳۴۰ (در حقیقت تا سال پیروزی انقلاب اسلامی) سیاست‌های اتخاذ شده در جهت حفظ رژیم، عامل کلیدی اثرگذار بر وضعیت و زمان بندی اصلاحات صورت گرفته در قانون کار و بیمه‌های اجتماعی بودند. این منطق سیاسی بر دو اصل اساسی استوار بود. در رژیم پهلوی (و به ویژه در دو دهه آخر که در این مقاله تحت پوشش قرار نگرفته‌اند) منطق غایبی حکومت شاه بر حدود اساس سیاست‌گذاری‌های کنترلی نو سلطانی (neo-sultanistic) شکل گرفته بود و نه عقلانیت اقتصادی و توسعه.^۶ از اواخر دهه ۱۳۴۰ به بعد، این منطق توسط درآمدهای نفتی، که به شکل استراتژیک و گسترده (حتی به واسطه بیمه‌های اجتماعی)، به نمودی نابرابر و به صورت رانت توزیع می‌شد، تحکیم شد.

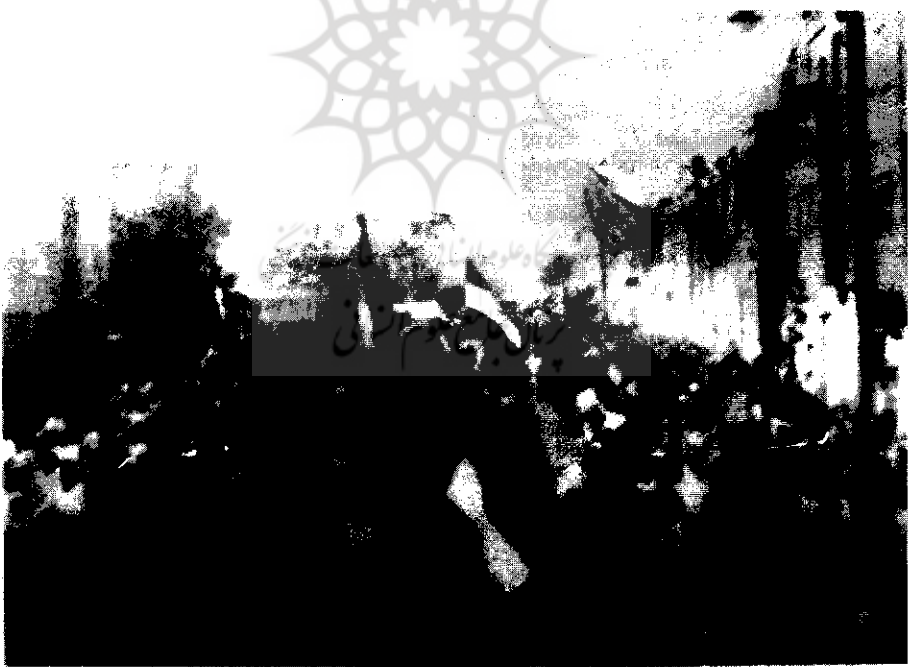
نتیجه این، حرکت ایجاد جامعه ای وابسته و بی‌توجهی جدی به لزوم اتخاذ سیاست‌های اقتصادی مؤثر بود.^۷ علاوه بر این، سیاست‌های جنگ سرد نیز تبعات سنگینی برای ایران به همراه داشت. این تبعات هم به شکل داخلی بروز می‌کردند (از سال ۱۳۲۰ به بعد، نخبگان سیاسی، شاه و تشکیلات امنیتی از اتحاد جماهیر شوروی، کمونیست‌های ایران و سایر تهدیدهای کلی چپ‌گرا در هراس بودند) و هم به شکل خارجی (ایالات متحده به روش‌های مختلف سعی می‌کرد تهدیدهای کمونیستی را دفع کند و از سوی دیگر نیز تهدید مداخله اتحاد جماهیر شوروی وجود داشت). بر پایه همین وضعیت سیاسی است که دومین استدلال اصلی این مقاله شکل گرفته است و آن اینکه تاریخ تأمین اجتماعی در ایران نشان‌دهنده یک سیر دیالکتیکی بین مطالبات چپ‌گرایانه در جهت رسیدن به عدالت اجتماعی است و وضعیت کشوری است که در حال شکل دادن به موجودیت خود می‌باشد، و برای آن برنامه ریزی می‌کند این نکته ارزیابی‌های صورت گرفته در مورد تأثیرات غیر مستقیم ایدئولوژیکی و اجتماعی چپ‌گرایان ایرانی را تأیید می‌کند.^۸ به ویژه با آغاز دوره جنگ سرد، اصلاحاتی که از بالا صورت می‌گرفت در پی جلوگیری از انقلابی بود که از پایین در حال شکل‌گیری بود. مطلب دیگری که با دومین استدلال مرتبط است این است که دو تبار یا گروه مختلف، و به تبع آن دو نوع عقلانیت یا منطق متفاوت سیستم تأمین اجتماعی در ایران را هدایت کرده است. گروه هدف اولین حرکت که در دهه ۱۳۰۰ آغاز شد، مقامات رسمی دولتی بودند با هدف کشورسازی انجام گرفت. دومین حرکت از دهه ۱۳۲۰ آغاز شد و گروه هدف آن کارگران بنگاه‌های بزرگ بودند. این حرکت در پاسخ به اثرات صنعتی شدن، بعضی فشارهای خارجی و از همه مهم‌تر دفع تهدیدات ناشی از شورش‌های کمونیست‌ها و چپ‌گراهای رادیکال و اعتراضات طبقه کارگر، به ویژه اعتصاب‌های صنعتی، شکل گرفت.

سه سال پیش از تأسیس اولین اتحادیه صنفی ایرانی توسط کارگران چاپخانه‌های تهران در سال ۱۲۸۹، کارگران یک کارخانه کوچک تولید برق در تهران اعتصاب کردند. در آن زمان هنوز الکتریسیته یک پدیده نوظهور تلقی می‌شد.^۹ که کارگران آن در معرض جنبه مضر کار صنعتی مدرن قرار گرفته بودند. آنها علاوه بر درخواست یک روز تعطیل در هفته و یک دست لباس کار مجانی، تقاضا کردند که " برای جراحات‌های بدنی و لطمات دائمی که در محیط کار رخ می‌دهند، همانند سایر کشورهای جهان، خسارت دریافت کنند". در دی ماه سال ۱۲۸۸ نیز کارگران تراموا اعتصاب کرده "محدود شدن حقوق مدیران" و " بهبود وضعیت کارگران " را خواسته بودند. بر طبق گزارش‌های موجود با خواسته اول آنها موافقت شد اما خواسته دومشان پذیرفته نشد.^{۱۰}

فعالیت‌های کارگران و تحركات سوسیال - دموکراتیک (۱۲۸۴) که درست پیش از انقلاب مشروطه آغاز شدند تا اوایل دهه ۱۳۰۰ به رشد و شکوفایی خود ادامه داده و اولین "عصر طلایی" احزاب کمونیستی (۱۲۹۹) و سوسیالیست و اتحادیه‌های صنفی وابسته به آنها را پدید آوردند. در سال ۱۳۰۰، احزاب کمونیست و سوسیالیست، ۹ اتحادیه مختلف را در هم ادغام کرده و شورای مرکزی اتحادیه‌های صنفی را به وجود آوردند. این سوابق نشان می‌دهد که " نیروهای چپ ایرانی ... از نظر تاریخی در بین پیشرفته‌ترین احزاب کشورهای غیر اروپایی قرار داشتند". با این همه از اواسط دهه ۱۳۰۰ به بعد، این نیروها توسط رژیم دیکتاتوری رضا شاه سرکوب شده و تحت فشار قرار گرفتند. و تا سال ۱۲۹۳، "حوزه کارگری ایران همانند حوزه سیاسی کشور به طرز اندوه‌باری بی بار و بی ثمر شده بود". ایران پنج سال پس از آن به دفتر بین المللی کار که تازه تأسیس شده بود پیوست، اما قانون گذاری در مورد وضعیت کارگران و بیمه آنها هنوز یک رؤیای دور دست بود که علت آن را می‌توان ضعف دولت مرکزی دانست که در طول جنگ جهانی اول کاملاً تضعیف شده بود و تنها از اوایل دهه ۱۳۰۰ به بعد جان تازه ای گرفت.^{۱۱}

این مطلب به معنی آن نیست که کارگران در مباحثات سیاسی آن دوره هیچ نقشی نداشتند. اما هم اصلاحاتی که توسط نخست وزیر وقت، سید ضیاء در سال ۱۳۰۰ پیشنهاد شدند و هم قانون تصویب شده در مجلس در سال ۱۳۰۱ در مورد کارگران یکی از کارخانه‌ها، به جای تأمین اجتماعی، به رفاه اجتماعی پرداختند. به علاوه، اقدامات مورد نظر هیچگاه عملی نشدند. سیدضیاء الدین در بین پیشنهادات خود این را هم مطرح کرده بود که از طریق ایجاد «شورای مشاغل کارگران»، با بیکاری مبارزه شود و شرایط بهداشتی کارخانه‌ها تحت کنترل قرار گیرد. این شورا می‌بایست مخارج خود را از «صندوق همیاری» برای کمک به فقرا و صندوق وام مربوط به عملکردهای شهرداری تأمین می-

کرد. متأسفانه این پروژه‌های مدرن هیچگاه به اجرا گذارده نشدند چون اجرای آنها چه از نظر اقتصادی و چه از نظر فنی امکان پذیر نبود. ایران بسیار فقیر بود و قابلیت‌های فنی لازم، از نظر نیروی انسانی، مدیریت و دانش فنی، برای اجرای چنین سیاستی را نداشت. در آذر ماه ۱۳۰۱، مجلس احقاق حقوق کارگران کارخانه‌ای متعلق به برادران خوبی که امتیاز احداث یک کارخانه کبریت سازی را درخواست کرده بودند، در دستور کار خود قرار داد. بر طبق بند ۱۰ از لایحه مذکور که در بهمن ماه ۱۳۰۲ به تصویب رسید، "کارفرما موظف بود هر گونه خسارات ناشی از غفلت یا خطای کارفرما در مورد کارگران را جبران نماید". بعضی نمایندگان با مطرح کردن این مسأله که حفاظت از حقوق کارگران نیازمند تصویب یک قانون عمومی است با این لایحه مخالفت می کردند.... بعضی دیگر براین باور بودند که مجلس نباید با چنین قوانینی اندک کارآفرینان موجود را نیز دچار هراس نماید. بهار اعتقاد داشت که این بحث دارای اهمیت تاریخی خاصی بوده است. چون این اولین بار بود که مجلس روابط بین کارفرما - کارگر را در دستور جلسه خود قرار می داد.^{۱۲} البته بسیار جای شک و تردید است که بند ۱۰ این قانون هرگز به مرحله اجرا گذارده شده باشد.



اولین قانون تأمین اجتماعی

بر اساس چارچوبی که ارائه شد - یعنی در دولتی ضعیف که بر پایه یک دیوانسالاری رو به تزايد احیا شده بود و نه قدرت آن را داشت و نه علاقه‌مند بود که به مسأله رفاه کارگران توجه نماید- چندان جای تعجب نیست که اولین قانون تأمین اجتماعی فقط کارمندان دولت را در بر بگیرد. قانون استخدامی کشور مربوط به سال ۱۳۰۱ تنها " شرایط استخدام و درجات ترفیع " را مطرح نمی‌کرد، بلکه ایجاد یک صندوق بازنشستگی برای کارمندان دولت را نیز پیش بینی کرده بود. در اهمیت این اقدام ذکر همین نکته بس که این دفتر که از سال ۱۳۱۳ نام آن به اداره کل بازنشستگی کشور تغییر یافت، بیش از نیم قرن به طور مداوم و بدون اعمال تغییرات ساختاری عمده به عنوان بخشی از وزارت دارایی به کار خود ادامه داد تنها در سال ۱۳۵۴ بود که اصلاحاتی در ساختار آن صورت گرفت و به یک سازمان کاملاً مستقل تبدیل شد.^{۱۴} طبق این قانون تمام کارمندان دولت به طور مساوی در برابر پیری و فوت حمایت می‌شدند ... بند ۴۴ این قانون می‌گوید هر کدام از کارمندان دولت که خود را بازنشسته کرده یا بازنشسته شوند، تحت حمایت صندوق بازنشستگی کشور قرار می‌گیرند.^{۱۵} بندهای ۴۶ و ۴۷ به مسأله از کارافتادگی و فوت می‌پرداختند. این قانون یکی از تکیه‌گاه‌های اصلی کشوری بود که در دوره پهلوی اول فرآیند تشکیل دولت را با سرعت بالایی طی می‌کرد. دولت کاملاً مشتاق بود که از طریق ارائه تأمین اجتماعی نیز وفاداری کارمندانش را حفظ کند. به این اعتبار می‌توان گفت که پیشرفت‌های مقدماتی تأمین اجتماعی در ایران در وهله اول در اثر اعلام نیاز کارگران یا تهدیدهای سیاسی جناح چپ نبود، بلکه منشأ مقدماتی آنها به همانطور که فرآیند تشکیل دولت در دوره پهلوی برمی‌گشت. فرآیند تشکیل یک حکومت مدرن که با تردیدهای بسیار از دهه ۱۲۸۰ آغاز و در دهه ۱۳۰۰ به اوج خود رسید مقدم بر موج صنعتی شدن ۱۳۱۰ بود. ایجاد یک طبقه میانی کارمند دولت که با کمترین میزان تأمین اجتماعی تحت حمایت قرار می‌گرفت، بسیار قبل از پرداختن به طبقه عظیم کارگر صورت گرفت.

این روند در دهه ۱۳۱۰ ادامه یافت. حدود یک دهه پس از تصویب قانون استخدامی کشور در فروردین ۱۳۱۰ نوبت به بخشی از کارگران دولت رسید: آن دسته از کارگران وزارت راه که از سال ۱۳۰۶ شروع به برنامه ریزی و ساخت راه آهن سراسری ایران نموده بودند. بر اساس قانون و حکمی که به تبع آن صادر شد با کسر ۲٪ از حقوق دریافتی دسته‌جات مختلف کارگران صندوقی تهیه می‌شد تا آنها را در مقابل بیماری‌ها، تصادفات، از کارافتادگی‌ها و یا مرگ و میرهای ناشی از حوادث کار بیمه نماید. در خرداد ۱۳۱۲ این قانون تعمیم پیدا کرد و تمام کارگران استخدام شده

در کارخانجات و معادن کشور را در بر گرفت. در سال ۱۳۱۴ شرکت بیمه ایران یک صندوق بیمه مستقل تأسیس کرد که به موجب آن کارگران باید ۹ درصد و کارفرما نیز مبلغ ۱۸ درصد از حقوق پرداختی به کارمند را به این صندوق پرداخت می‌کردند. قوانین دیگری هم تصویب شدند که به مسائلی غیر از بیمه‌های اجتماعی می‌پرداختند: مسائلی مثل شرایط کاری (برای معلمان در استخدام دولت - دی ۱۳۱۲ و فروردین ۱۳۱۳ -، مرخصی با حقوق سالیانه و مرخصی استعلاجی (برای تمام کارمندان دولت - خرداد ۱۳۱۵) اما بنگاه‌ها و سازمان‌های خصوصی به طور کلی مشمول این قوانین نبودند.^{۱۶}

این وضعیت در شهریور ۱۳۱۵ با تصویب قانون کارخانجات که با کمک یکی از نمایندگان دفتر بین‌المللی کار تدوین شد تغییر پیدا کرد. این اقدام در راستای مجموعه‌ای از تحرکات دولتی روبه افزایش برای صنعتی شدن به انجام رسید. بدین معنی که این اقدام نیز همانند سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های کلی دهه ۱۳۱۰، بخشی از "یک رشته اقدامات موقتی" بود.^{۱۷} این اقدامات توسط وزارت‌خانه‌های مختلف اتخاذ می‌شدند و می‌بایست مورد تأیید رضا شاه قرار می‌گرفتند. قانون کارخانجات "کارخانه‌های دارای ده کارگر و بیشتر را موظف می‌کرد تا خدمات بهداشتی گسترده‌ای، شامل وسایل شست و شو، توالت، لباس کار، محل نگهداری کودکان کارگران و مسائلی از این قبیل، را به همراه یک طرح جامع بیمه تصادفات برای کارگران تدارک ببیند". اگر چه روزنامه‌های تهران نظیر *اطلاعات* به طور مکرر درباره امکانات مدرن در کارخانه‌های دولتی گزارش می‌دادند، اما این قانون به دلایل مختلف در بخش خصوصی هیچ گونه بازتابی به همراه نداشت. طبقه میانی مدرن ایران این وضعیت را محکوم می‌کرد، اما نگرانی آنها بیشتر درباره اثرات اجتماعی - جمعیتی عظیم تر فقدان بهداشت صنعتی بود تا تأمین اجتماعی.^{۱۸}

از سال ۱۳۱۸ به بعد، تعدادی از کمپانی‌های خصوصی - که اولین آنها بر طبق گزارشات موجود، شعبه ایرانی کمپانی اشکودا (Skoda) بود - کارگران‌شان را با کم کردن ۱ - ۱/۵ درصد از حقوقشان در شرکت بیمه ایران بیمه کردند. اما بخش اعظم کارآفرینان، که با هر گونه مداخله بیرونی در امور کاری‌شان مخالف بودند، این قانون را - حتی اگر چیزی هم راجع به آن می‌دانستند - نادیده می‌گرفتند.^{۱۹} تعجیبی ندارد: این قانون هیچ مکانیزم کنترل یا ارزیابی نداشت و مجازات مربوطه نیز بسیار خفیف بود (۲۰ تا ۷۰ ریال جریمه نقدی و سه تا هفت روز حبس). درست بر خلاف این حرکت، قانون، کارآفرینان را مسئول اجرای قوانین مربوط به امور کار می‌دانست. کارفرما می‌توانست کارگران را از ۵ تا ۵۰ ریال (حدود مزد دو هفته کار) جریمه کند و به دلیل تمرد از دستورالعمل‌ها تا پنج روز حبس و کارگر نیز مجبور بود میزان خسارت ناشی از غفلت

و بی توجهی خود را جبران کند. اگر چه در قوانین بعدی مکانیزم‌های کنترل و ارزیابی هم برای این قانون در نظر گرفته شدند، اما بهبودهای صورت گرفته در اجرای این قانون در طول سه دهه پس از آن با سرعت بسیار اندکی رخ داد. طبق گزارشات کنسول انگلستان در تبریز در سال ۱۳۱۶، "تاکنون در این قانون در مورد جراحات یا بیکاری هیچ ما به ازایی که بتواند جانشین مسئولیت‌های اخلاقی کارفرماهای سنتی شود، وجود ندارد."^{۲۰}

۲- سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ شمسی

سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ در واقع یک دوران گذار بودند. در طی این سال‌ها حکومت ایران به تدریج از یک حکومت نیمه استعماری به حکومتی بسا استعماری تبدیل شد- فرآیندی که تنها در دهه ۱۳۳۰ خاتمه یافت.^{۲۱} پایه‌های اصلی نفوذ بریتانیا به طور کلی یا دستخوش دگرگونی شدند (شرکت نفت ایران و انگلیس، ۱۳۲۹ - ۱۳۳۲) و یا کاملاً برچیده شدند (بانک شاهنشاهی ایران، ۱۳۲۹). سال ۱۳۳۲ واشنگتن جایگاه لندن را به عنوان صاحب قدرت منطقه‌ای تصاحب کرد و به حامی جدیدی تبدیل شد که سیاست‌گذاری‌های خود را بر اساس مقتضیات استراتژیک جنگ سرد تبیین می‌کرد. ساختارهای اداری جدیدی که مهم‌ترین آنها سازمان برنامه و بودجه (۱۳۲۵) بود تأسیس شدند. همین سازمان‌ها در ادامه دهه ۱۳۳۰ نقش سرنوشت‌ساز در اقتصاد سیاسی ایران ایفا کردند و آمدن عصر پسا استعمار را نوید دادند.

اما به طور خاص از سال ۱۳۲۰ تا سال ۱۳۲۸ قوای مجریه و مقننه ایران در عمل ناتوان و عاجز شده بودند. این "بی‌ثباتی نهادی" نتیجه سیاست‌های اشرافیت‌زده برخی از اعیان بود که دوباره در سال ۱۳۲۰ قدرتی یافته بودند و محدودیت‌های تحمیل شده توسط نیروهای اشغال‌گر نیز تا سال ۱۳۲۴ آن‌را تشدید می‌کرد. این وضعیت در اثر دخالت‌های مستمر محمدرضا شاه در فرآیند سیاسی کشور به منظور گسترش قدرت شخصی خود و فراتر رفتن از حوزه اختیارات قانونی وخیم‌تر می‌شد. سفارت‌خانه‌های بریتانیا و آمریکا در ابتدا به او توصیه کردند تا دست از مداخلات خود بردارد. اما در ۱۳۲۷ وضعیت متفاوتی شکل گرفت و به ویژه انگلیسی‌ها شروع به تغییر دادن میزان تحرکات شاه نمودند و در سایه اقدام برای ترور شاه در بهمن ۱۳۲۸ اولین دوره موفقیت آمیز، و البته کوتاه مدت، زمامداری و به دست گرفتن قدرت توسط شاه را پایه‌ریزی نمودند. جای تعجب ندارد که عامه مردم در اثر این کار نسبت به نخبگان سیاسی و شخص پادشاه خشمگین شدند. در دی ماه ۱۳۲۸ در یکی از گزارشات سفارت انگلستان این عبارت به چشم می‌خورد "یک ناراضیاتی همه گیر و عام در اثر وخامت وضعیت عمومی مردم، به ویژه اقشار کم درآمد به وجود آمده است". علاوه بر این، نسبت کارگران در بین کم درآمد اقشار به طرز فوق العاده‌ای افزایش

یافته بود. کارخانجات بزرگ در سال ۱۳۰۴ کمتر از ۱۰۰۰ کارگر در استخدام داشتند ولی در سال ۱۳۲۰ این رقم به بیش از ۵۰۰۰۰ نفر رسید. اگر ۳۱۰۰۰ کارگر شرکت نفت، ۱۰۰۰۰ کارگر کارخانجات بزرگ مدرن، ۲۵۰۰ ماهی گیر دریای خزر، ۹۰۰۰ شرکت راه آهن، ۴۰۰۰ معادن ذغال سنگ، ۴۰۰۰ نفر شاغلان اسکله‌ها و تعداد زیادی از کارگران فصلی را هم در نظر بگیریم، تعداد کارگران به رقمی بیش از ۱۷۰,۰۰۰ خواهد رسید.^{۲۲}

فشارهای ناشی از نیروهای سیاسی چپ‌گرا، و اتحادیه‌های صنی که نیروی کار مدرن صنعتی در حال رشد را جذب می‌کردند، همچنین توصیه‌های طبقه میانی مدرن، توصیه‌های انگلیسی‌ها و آمریکایی‌ها و سازمان‌های بین‌المللی مثل دفتر بین‌المللی کار، هم نخبگان سیاسی را به هراس می‌انداختند و هم آنها را ترغیب می‌کردند تا اصلاحاتی را به انجام برسانند. اما در طی دهه ۱۳۲۰ این اقدامات - " که با شیوه متداول سیاست‌های ملوک الطوائفی در تضاد بودند... و فقط امکان بعضی تحرکات تاکتیکی کوتاه مدت و دارای اهداف محدود را فراهم می‌کردند" - در واقع معنایی جز "لفظی‌هایی..... که باعث نارضایتی و خشم مردم می‌شدند" نیافتند. قانون‌های مربوط به تأمین اجتماعی نیز این تصویر را تأیید می‌کنند: سال‌های ۱۳۲۰/۲۱، ۱۳۲۲/۲۳ و ۱۳۲۷/۲۸. در محدوده سال‌های بین ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۸، کمترین تعداد قوانین (و احکام اجرایی) مربوط به تأمین اجتماعی (تقریباً ۹۰٪ بیمه‌های اجتماعی) را به خود اختصاص می‌دهند.^{۲۳} اگر چه این آمارها و ارقام کمی وجود روندی را نشان می‌دهند، با اینهمه چندان معنادار نیستند. به ویژه وقتی این مسأله را در نظر بگیریم که پایه‌ریزی و تاسیس تعدادی از مؤسسات و نهادهای دولتی و غیر دولتی در همین دهه ۱۳۲۰ به وقوع پیوست.

قدرت گرفتن نیروهای چپ

مطلبی که مهم‌ترین مشخصه بارز این دهه است و باعث ایجاد بسیاری از لوایح اصلاح طلبانه توسط دولت گردید. قدرت یافتن نیروهای چپ و به ویژه شکل‌گیری کوتاه مدت حکومت فرقه دموکرات آذربایجان توسط پیشه‌وری بود که در اوایل خرداد ۱۳۲۵، قانون بیمه کارگران را نیز تصویب نمود.^{۲۴} زودگذر بودن مشارکت سیاسی رسمی چپ‌گرایان (در اواخر سال ۱۳۲۵ تعدادی از اعضای حزب توده برای دوره‌ای کوتاه به عنوان اعضای ارشد کابینه دوم قوام روی کار آمدند و انشعاب نیروی سوم ملکی که عقاید سوسیال دموکراتیک داشت و از مصدق حمایت می‌کرد) نباید چشم ما را بر روی این حقیقت ببندد که این نیروها فشارهای بی‌امانی را بر نخبگان سیاسی ایران وارد می‌آوردند. بنابراین حکایت بیمه‌های اجتماعی، تأییدی بر این دیدگاه است که اگر چه "نیروهای

چپ هیچگاه رأساً قدرت را در ایران در دست نگرفتند، اما تأثیر شگرفی بر تاریخچه سیاسی و خطوط فکری این کشور بر جای گذاشتند^{۲۵}، و در دهه ۱۳۲۰ نیز این تأثیرات با مداخلات یک نیروی خارجی - که همان اتحاد جماهیر شوروی قدرت سیاسی - نظامی همسایه بزرگ ایران (و اشغالگر آن تا سال ۱۳۲۵)، بود - تسهیل می‌گردید.^{۲۵}

از مشخصه‌های دهه‌های ۱۳۲۰ و ۱۳۳۰ می‌توان به نرخ بیکاری بالا (به ویژه در دوره پس از جنگ)، تورم فزاینده، دستمزدهای کمتر از حداقل قانونی، افزایش مهاجرت از روستاها به شهرها، شرایط کاری اسفناک و سوء تغذیه اشاره نمود. این عوامل در کنار فضای آزاد سیاسی که در دهه ۱۳۲۰ و در سال‌های بین ۱۳۳۰ تا ۱۳۳۲ بر کشور حاکم بود، باعث شدند گروه‌های چپ و به ویژه حزب توده که "پایگاه اجتماعی اصلی آنها ائتلافی از طبقات کارگر و میانی مدرن شهری بود"^{۲۶} - و همچنین اتحادیه‌های صنفی رشد و نمو بیشتری داشته باشند. قوی ترین اتحادیه‌ها، نیز به کمک حزب توده شکل گرفته بودند و یا تحت نظارت او قرار داشتند که در بین آنها شورای متحده مرکزی اتحادیه صنفی کارگران و زحمت‌کشان ایران از اهمیت بیشتری برخوردار بود. این شورا که در خرداد ۱۳۲۳ از ادغام شورای مرکزی با پاره‌ای از دیگر مجامع صنفی شکل گرفت. در سال ۱۳۲۳ حدود ۲۱۰۰۰۰ عضو داشت، تا آن زمان عظیم‌ترین اتحادیه صنفی به حساب می‌آمد. اتحادیه‌های صنفی دولتی و بعضی از اتحادیه‌های میانه‌رو تا سال ۱۳۳۲ ضعیف‌تر از این شورا بودند.^{۲۷} حبیب نفیسی کارگزار ضد کمونیست دفتر بین‌المللی کار ایران و جانشین وزیر کار (۱۳۲۵ - ۱۳۳۰) درباره این دوره گفته بود، یک نارضایتی محسوس در بین مردم احساس می‌شود که ناشی از افزایش هزینه زندگی، کمبود کار و توقف کامل پیشرفت اقتصادی کشور می‌باشد. حزب توده از این وضعیت سود برده و گروه‌های دیگری از مردم را به سمت خودش جذب می‌کند.^{۲۸}

قدرت یافتن حزب توده و اتحادیه‌های صنفی، فشارهایی را در جهت انجام اصلاحاتی در وضعیت کاری جامعه، حداقل به صورت ظاهری، برای دولت به همراه داشت. در اسفند ۱۳۲۲ در هنگام پایان یافتن اعتصابی در کارخانه دولتی دخانیات، که به دوازده ماه سرشار از اعتصاب‌های مختلف منتهی شد، نخست وزیر قوام پیشنهاد کرد به منظور تقویت سهم طبقات اجتماعی پایین تر از طریق برنامه‌ریزی‌های اقتصادی مناسب، یک وزارت کار و اقتصاد ملی تأسیس شود. اما با برکناری قوام از قدرت در همان ماه این لایحه نیز به سرنوشت لایحه‌های ناموفق دیگر در مورد تأمین اجتماعی دچار شد.^{۲۹} در نهایت در آذر ماه ۱۳۲۲، مجلس قانون بیمه کارگران را تصویب کرد.

اما دوازده ماه پس از آن یک دفتر بیمه در وزارت بازرگانی و صنعت دایر شد و کابینه نیز مقررات اولیه‌ای را جهت اقدامات عملی آن تصویب کرد. همانطور که در خطوط بعدی خواهیم دید، نسخه نهایی این مقررات - که در مکتوبات دفتر بین‌المللی کار از آن تحت عنوان "مقررات جدیدی که به دلیل ناقص بودن مقررات پیشین وضع شد"^{۲۰} یاد شده است - در مرداد ۱۳۲۶ به تصویب هیأت دولت رسید. بندهای یک تا سه این قانون که به تأمین اجتماعی اختصاص داشتند، بر این مسأله دلالت می‌کرد که تمام کارگران بخش حمل و نقل، صنایع و معادن و بازرگانی باید در برابر تصادفات، معلولیت و از کار افتادگی، مرگ و میر، هزینه‌های درمانی و حقوق از دست رفته خود در طی دوره درمان بیمه شوند. این هزینه‌ها باید بین کارگر (یک سوم) و کارفرما (دو سوم) تقسیم شده و ترجیحاً به صندوق بیمه شرکت بیمه ایران پرداخت گردد. جریمه سرپیچی کارفرمایان مبلغی بین ۵۰۰۰ تا ۵۰۰۰۰ ریال در نظر گرفته شده بود. مقررات سال ۱۳۲۳ علاوه بر مسائل دیگر تصریح می‌نمود که فقط بنگاه‌هایی که بیش از ۱۹ کارگر دارند مشمول این مقررات هستند و کارگران حوزه‌های کشاورزی و کارمندان دفتری را از این مقررات مستثنی می‌نمود. همچنین مبلغ بیمه نیز (۱/۵ تا ۳ درصد از حقوق کارگر) با شغل آنها مرتبط بود. اما می‌توان گفت که بین سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۳، تقریباً تمام قوانین و مقرراتی که در مورد مسائل کاری و کمک‌رسانی به کارگران وضع می‌شدند تنها تدابیر و ترفندهایی در جهت جلوگیری از طغیان ناراضی‌های عمومی بودند به ندرت در معرض اجرا قرار می‌گرفتند^{۲۱} این حقیقتی بود که از همان ابتدا از نحوه بیان و عبارت بندی آنها کاملاً آشکار بود. به عنوان مثال، در بند دوم قانون ۱۳۲۲ که در عمل کاملاً بی‌نمر بود، آمده بود که "این امر در کشور به طریقی و با سرعتی که دولت مشخص و اعلام خواهد کرد، اجرا خواهد شد". این عبارات تفسیرتردار با اولین موج سرکوب چپ‌گرایان همراه بود که در آبان ۱۳۲۳ آغاز شد و در تیر ۱۳۲۴ با اظهارات شدیداللقن محسن صدر که نخست‌وزیری را برعهده گرفت شدت یافت.^{۲۲} حمایت‌های بیرونی از تأمین اجتماعی نیز کارگر نیفتادند. ضوابط متداول دفتر بین‌المللی کار به منظور پشتیبانی از اجرای قانون ۱۳۲۲ به کار گرفته شدند، اما این دفتر قدرت و اقتدار لازم برای تحمیل اجرای این قانون در ایران را در اختیار نداشت.^{۲۳}

هنگامی که قوام برای دومین بار در بهمن سال ۱۳۲۵ به عنوان نخست‌وزیر آغاز به کار کرد، به منظور رفع اختلافات و مصالحه، برخوردهای صورت گرفته با چپ‌گرایان را متوقف نمود. همچنین او به امید دفع خطر روسیه‌ای که هنوز بخش‌های شمالی ایران را در اشغال خود داشت مذاکراتی در زمینه‌های مدیریت و کار را آغاز کرده و با رهبران شورای متحد مرکزی ملاقات نمود. همچنین موافقت نمود که ساعات کار هفتگی به ۴۸ ساعت محدود، اعضای محبوس شورای متحد مرکزی

آزاد و این اتحادیه به رسمیت شناخته شود و نماینده آن اجازه داشته باشد در جلسات شورای عالی اقتصاد شرکت نماید. از همه مهم تر آن که او شروع به تدوین اولین قانون جامع کار ایران نمود که علاوه بر اتحادیه‌ها به مسأله بیمه‌های اجتماعی نیز می‌پرداخت. هیأت وزیران در خرداد ۱۳۲۵ یک لایحه مقدماتی را تأیید نمود، وزارت کار نیز آیین نامه بیمه‌های اجتماعی خود را بسط و گسترش داد و در مرداد ۱۳۲۶ آن را جایگزین آیین نامه سال ۱۳۲۳ نمود و مجلس هم به طور رسمی در تیر ماه ۱۳۲۸ کل مجموعه فوق را به تصویب رساند. آیین نامه بیمه‌های اجتماعی سال ۱۳۲۶ مقدار ۲/۲۵٪ از کل درآمدها را به عنوان مبلغ بیمه مشخص کرد، حد نصاب داشتن حداقل ۲۰ کارگر را برطرف نمود (که البته همان طور که در ادامه خواهیم دید گامی بود که فقط در حد نوشته باقی ماند). میزان حمایت از کارگران موقت را بهبود بخشید، حق بیمه عمر و از کار افتادگی (بیمه مادام العمر معادل ۵۰ درصد آخرین حقوق حادثه دیده) را افزایش داد و بر لزوم تشکیل یک هیأت نظارت تأکید کرد. یکی از مشکلات این آیین نامه که کارگران به آن اعتراض می‌کردند، عدم پوشش مناسب بیماری‌های ناشی از مسائل کاری بود.

رهبران شورای متحد مرکزی مثل رضا روستا، زاوش و تبریزی در کمیسیون اولیه حضور داشتند که حرکتی تأثیر گذار بود. در سال ۱۳۲۵ به نظر می‌رسید تلاش‌های شورای متحد مرکزی به ثمر نشسته است. ظفر، ارگان حزب توده، لایحه آنها را که چند ماه بعد در همان سال به دولت ارائه شد را "بیشرو" خواند. اما طعم شیرین این بیروزی خیلی زود به تلخی گرایید. دولت قوام از اواخر ۱۳۲۵ موضع سرکوبگرانه تری در قبال جیبی‌ها اتخاذ نمود. شورای متحد مرکزی که "اکثر در خواست‌های طبقه کارگر را بازگو می‌کرد" با سرکوب روبه رو شده بود. بالاخره نیز این شورا به همراه حزب توده در اسفند ۱۳۲۷ غیر قانونی اعلام شد. این موج سرکوب تا سال ۱۳۲۹ که یک وقفه کوتاه مدت دیگر به همراه داشت، ادامه پیدا کرد.

لایحه مذکور نیز با توجه به عبارت بندی مبهم آن به راحتی به تصویب مجلس رسید. دولت نیز از این فرصت استفاده کرد تا قرائت بازدارنده تری را نسبت به آیین نامه اتحادیه‌های صنفی به کار بگیرد و در عمل حق اعتصاب را از آنها سلب کند. همچنین به وزارتخانه جدیدی که عنوان آن - «وزارت کار و تبلیغات» - خود گویای کارکردش بود، حق وتو و کنترل کردن اتحادیه‌های جدید را اعطا نمود. این قانون و وزارتخانه در شهریور ۱۳۲۵ به فیروز که معاون قوام بود واگذار شدند و به تبع آن به هر اندازه که پیشرفت واقعی در این حوزه صورت می‌گرفت، به همان اندازه نیز از آن استفاده تبلیغاتی می‌شد. اگر چه تأسیس این وزارتخانه مرهون توصیه‌های دفتر بین المللی کار بود، اما از آن به عنوان ابزاری برای دور کردن امور مربوط به کار و تأمین اجتماعی از حزب

توده استفاده شد که یکی از اعضای آن به نام ایرج اسکندری عهده‌دار وزارت پیشه و هنر و بازرگانی بود. اداره کار قبلاً به این وزارتخانه وابسته بود. این مطلب که چنین تحرکاتی باعث افزایش کارآمدی سیستم نشدند را می‌توان از مکاتبات نفیسی، طرف مکاتبه دفتر بین‌المللی کار، دریافت. او در سال ۱۳۲۹ در نوشته‌ای این مسأله را کاملاً بی‌اهمیت جلوه داده و می‌گوید، "این وزارتخانه هنوز کاملاً تثبیت نشده است". همچنین لئونارد پابندر، تئوریسین آمریکایی طرفدار مدرنیته که سابقه‌ای در جانبداری از کمونیسم نداشته است، حدود یک دهه پس از آن می‌نویسد:

"وزارت کار ... که همواره کم‌اهمیت‌ترین وزارتخانه محسوب می‌شد، وظیفه کنترل سازمان‌های کارگری، دور نگه داشتن کارگران از حزب توده و تعامل با سازمان‌های بین‌المللی علاقه‌مند را بر عهده داشت. این وزارتخانه در سال‌های ابتدای تأسیس در پرداختن به این اهداف محدود، عملکرد کاملاً موفقیت‌آمیزی داشت. اتحادیه حزب توده در تهران در اثر تهدیدها و نویدهای مختلف از هم گسیخت... حزب توده نسبت به این عمل اعتراض کرد و کمیسویی را از فدراسیون جهانی اتحادیه‌های صنفی برای رسیدگی به وضعیت اتحادیه‌های جدید به کمک طلبید اما رفتارها و دورویی‌های زیرکانه افراد مسئول و همچنین رقابت اعضای کمونیست و غیر کمونیست کمیسیون باعث عدم ارائه گزارشی منفی از سوی آنان شد"^{۲۲}



گام بعدی در جبهه بیمه‌های اجتماعی، کارمندان دولت - و به طور خاص کارمندان وزارت آموزش و پرورش- بهره‌مند ساخت و باعث شد در سال ۱۳۲۹ آنها تحت پوشش بیمه درمانی شرکت بیمه ایران قرار بگیرند. شرکت بیمه ایران عملیات درمان در برخی از بیمارستان‌های خاص را تحت پوشش قرار داده و حدود ۸۰ تا ۹۰ درصد هزینه‌های داروهای تجویز شده را پرداخت می‌کرد. در این زمان، نشریات خارجی نیز به حمایت از ایجاد بیمه‌های اجتماعی، به منظور دفع تهدید کمونیست‌ها، ادامه می‌دادند. اما برنامه‌های توسعه اقتصادی اول و دوم (۱۳۲۸ تا ۱۳۳۴ و ۱۳۳۵ تا ۱۳۴۱) هیچ بودجه‌ای را به خدمات اجتماعی، نظیر بیمه‌های اجتماعی، اختصاص ندادند این وضعیت در برنامه سوم شروع به تغییرات جزئی نمود و با برنامه‌های چهارم و پنجم (۱۳۴۲، ۱۳۴۶، ۴۷، ۵۱، ۵۲، ۵۶) با شدت بیشتری تغییر کرد.^{۲۴}

حرکت مهم بعدی در بهمن ماه ۱۳۳۲، در اواخر دوره نخست وزیری مصدق، شکل گرفت که عبارت بود از تصویب لایحه بیمه‌های اجتماعی کارگران توسط دولت. این لایحه که با اصلاحاتی در سال ۱۳۳۴ در مجلس به تصویب رسید، قصد داشت انواع بیمه‌های اجتماعی و در عین حال کارگران تحت پوشش آنها را گسترش دهد.^{۲۵} تقاضا و درخواست‌های انجام این کار به طور مکرر توسط برخی نشریات در فضای بحران‌های اقتصادی و نابسامانی اجتماعی که دوره نخست وزیری مصدق را در بر گرفته بودند مطرح می‌شد. در حقیقت این حرکت در میانه دو سال پر از اعتصاب، که در اوایل سال ۱۳۳۰ نیز اوج گرفته بودند، شکل گرفت. این اعتصاب‌ها که در سال ۱۳۲۹ با کاهش میزان سرکوب نیروهای پلیس آغاز شدند، با ارائه لایحه ملی شدن صنعت نفت در اردیبهشت ۱۳۳۰ به مجلس گسترش یافته و در اثر بروز شرایط دشوار اقتصادی به دلیل نابسامانی صنعت نفت، شدت بیشتری یافتند. اغلب آنها توسط یکی از سازمان‌های وابسته به شورای متحد مرکزی که فعالیتش غیر قانونی اعلام شده بود، سازماندهی می‌شدند. در حقیقت "درتابستان ۱۳۳۲، فعالیت‌های جنبش کارگری از اوج تحرکات‌شان در سال ۱۳۲۵ نیز بیشتر شد." همانطور که جبهه ملی در اواخر سال ۱۳۳۱ اذعان نمود، "کمونیست‌ها کنترل اکثریت قریب به اتفاق طبقه کارگر شهری را در دست داشتند." علی‌رغم تصویب قانونی در مورد امنیت اجتماعی در آبان ۱۳۳۱، اعتصاب‌ها ادامه یافتند. مصدق و طرفدارانش، که گروه‌های چپ سوسیال-دموکرات و گروه‌های راست محافظه کار را در بر می‌گرفتند، امید داشتند که بتوانند از طریق این قانون به فعالیت‌های حزب توده و شورای متحد مرکزی، که تهدیدی برای اقتصاد بیمار ایران به شمار می‌رفتند، خاتمه دهند. اقتصاد بیماری که در اثر کاهش درآمدهای نفتی نیز خسارت‌های زیادی دیده بود.^{۲۶}

لایحه بیمه‌های اجتماعی خود به برخی توسعه‌ها و ادغام نهادی کمک کرد که آغاز شکل‌گیری آنها به آیین نامه بیمه‌های اجتماعی سال ۱۳۲۶ بر می‌گشت. بیش از ۱۰۰,۰۰۰ کارگر کم و بیش تحت پوشش این لایحه قرار گرفتند. اگرچه ماده ۱۶ از قانون تیر ماه ۱۳۲۸ ایجاد یک صندوق تعاون و بیمه کارگران را پیش‌بینی کرده بود و پیشرفت‌هایی نیز در این زمینه شکل گرفت، اما سازماندهی صندوق توسط وزارت کار عملکرد قابل قبولی نداشت. به همین دلیل لایحه سال ۱۳۳۲ از تمام قوانین و آیین‌نامه‌های قبلی پیشی گرفت و پیشنهاد ایجاد سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران را مطرح نمود.

تشکیل سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران یک نقطه عطف به حساب می‌آید. این سازمان کلیه صندوق‌های بیمه پیشین را درهم ادغام و برای اولین بار بیمه‌های اجتماعی را در یک مجموعه سازمانی واحد متمرکز کرد.^{۳۷} این لایحه، تصادفات، بیماری‌ها و از کار افتادگی مربوط به کار یا غیر از آن، تصادفات و بیماری‌های افراد تحت تکفل بیمه شده، ازدواج، بچه دار شدن، مسائل خانوادگی، بازنستگی، مراسم کفن و دفن، مرگ و میر (شامل پرداخت کمک هزینه به بازماندگان) و بیکاری را تحت پوشش قرار می‌داد. این لایحه از نظر تئوری تمام بنگاه‌های تحت پوشش قانون کار سال ۱۳۲۸، حتی آنهایی که کمتر از ۲۰ کارگر داشتند (ماده یک) را در بر می‌گرفت. با این وجود، بنگاه‌های دارای کمتر از ۱۱ کارگر از پرداختن به آن معاف شدند. این لایحه ارگان‌ها و هیأت مدیره سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران را نیز مشخص می‌کرد (مواد ۳ و ۴) که به موجب آن دو نماینده از بزرگ‌ترین انجمن‌های کارفرمایان و کارگران و یک نماینده از وزارت کار، وزارت بهداشت، وزارت کشور، سازمان برنامه، شرکت ملی نفت ایران و اداره راه آهن در هیأت مدیره این سازمان حضور می‌یافتند. همچنین این لایحه شامل تأسیس یک کمیسیون نظارت نیز بود (ماده ۷) و احتمال ایجاد شعبه‌های استانی نیز در آن پیش‌بینی شده بود (ماده ۱۰). ذخیره‌های مالی باید به طور سالیانه مشخص شده و به یک حساب در بانک ملی ایران واریز می‌شدند (ماده ۲۰). کارفرمایان می‌بایست ۴ درصد از حقوق کارمندان خود کسر کرده، خودشان نیز ۸ درصد به آن می‌افزودند و مبلغ کل را به صورت ماهیانه به حساب سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران واریز می‌کردند و فهرست کلیه حقوق‌های پرداختی را نیز به این سازمان ارائه می‌نمودند. (ماده ۱۳). خیلی زود مشخص شد که این ۱۲ درصد حتی برای محقق کردن بعضی از بخش‌های خاص این لایحه نیز کافی نیست. کارگران فصلی نصف این رقم و کارگران موقت یک چهارم این مبلغ را پرداخت می‌کردند و تنها در قبال حوادث مربوط به کار بیمه می‌شدند (ماده‌های ۱۶ و ۱۷). سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران این حق را داشت که از کارفرمایان بخواهد هر گونه اطلاعات و اسناد و مدارک

مورد نیاز برای انجام وظایفش را در اختیارش بگذارند (ماده‌های ۲۴ و ۲۵).^{۲۸} اگرچه این قانون از نظر پوشش قانونی گامی به سمت جلو بود، ولی سال‌های پس از آن مشخص کرد که اجرای این طرح گسترده در عمل بسیار مشکل می‌باشد.

۳ - سال‌های ۱۳۳۲ - ۱۳۳۹ شمسی

در ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، کودتای سیا، ارتش و سلطنت طلبان باعث براندازی دولت مصدق شد. چیزی که پس از آن رخ داد تنبیت سیاست آشتی با آمریکا بود که در واقع بیستراول دوران جنگ سرد به حساب می‌آمد. این مسأله باعث شد ایالات متحده در مسأله بیمه‌های اجتماعی ایران درگیر شود که از جمله فعالیت‌هایش می‌توان به یک طرح مبارزه با بیکاری اشاره کرد که در نهایت اجرای آن به تعویق افتاد. دولت و دربار دیگر الزامی به پذیرش یک جنبش کارگری مستقل نداشتند. سازمان‌های چپ‌گرا مثل حزب توده و اتحادیه‌ها با بی‌رحمی تمام سرکوب شدند و فعالان آنها محبوس گشتند. سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران با اصلاحاتی مواجه شد و مناقشات به وجود آمده بر سر یک قانون بیمه‌های اجتماعی اصلاح شده نشان دهنده این مطلب بود که ایران دستخوش دگرگونی است و از حالت نیمه استعماری به یک حکومت پسا استعماری تبدیل شده است. هنوز هم منافع ملاکان و تجار - بورژواها قوی بود، ولی در سایه شکل‌گیری یک دیوانسالاری رو به رشد و تقریباً مستقل رنگ می‌باخت. بنابراین حتی پیش از دوران اوج سلطنت محمدرضا شاه در دهه ۱۳۴۰ و سقوط طبقات بالاتر سنتی، به نظر می‌رسید که ساختار قدرت اجتماعی "به ظاهر حفاظت و حراست شده" توسط یک دوره کوتاه مدت "توسعه دیوانسالارانه دیکتاتور مآب" در حال از بین رفتن است. اگرچه این حرکت توسط سازمان برنامه هدایت می‌شد، اما نفوذ کلی آن در سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران نیز کاملاً مشهود بود.^{۲۹} به طور خاص، بیمه‌های اجتماعی هنوز در حال پیشرفت بود ولی از طریق منافع اجتماعی - اقتصادی ملاکان و تجار - بورژواها از سرعت حرکت آن کاسته و سیاست‌های خود مختارانه دولت نیز باعث تحریف آن شد.

وضعیت سیاسی متشنجی که در ماه‌های پس از کودتا به وجود آمده بود نیازمند به اقداماتی سریع بود. این مسأله در جبهه بیمه‌های اجتماعی نیز مشهود بود. هنگامی که شاه و نخست وزیر جدید در آبان ماه ۱۳۳۲ از شهر صنعتی اصفهان بازدید کردند، زاهدی خبر از اجرای یک برنامه اجتماعی گسترده داد که بیمه‌های اجتماعی، طرح‌ها و قوانین مربوط به آن را نیز در بر می‌گرفت. سفیر آلمان در این مورد به طرز زیرکانه ای چنین اظهار داشت که:

کاملاً روشن است که کابینه زاهدی می‌کوشد تا از نظر مردم مقبولیت بیشتری به دست آورد... اما شک و تردیدهایی درباره‌ی این که این برنامه در شرایط فعلی به اجرا گذارده شود یا خیر وجود دارد... کارآفرینان حوزه‌های صنعت و کشاورزی تمایل اندکی به این طرح نشان داده اند... با این وجود دولت به حمایت این کارآفرینان بسیار وابسته است.

سایر دفاتر دولتی نیز به این همسرایی ملحق شدند. مدیر دفتر مطبوعات و تبلیغات در رادیو درباره‌ی دستاوردهای بیمه‌های اجتماعی دولت سخن گفت. در اسفند ۱۳۳۲، ملکی وزیر کار به مطبوعات اطمینان خاطر داد که در مورد قانون کار، "توسعه‌ی سریع بیمه‌ی کارگران... توجه او را به خودش معطوف کرده است... همچنین شخص شاه و رئیس مجلس به طور جدی بر این نکته تأکید کرده اند که نمایل دارند این بیمه با حداکثر سرعت ممکن به اجرا گذارده شود". مدتی بعد در همان سال یکی از دبیران این وزارتخانه گفت که، "سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران فعالیت‌های خود را در زمینه‌ی توسعه‌ی بیمه‌ی کارگران دنبال می‌کند و ما امیدواریم که با توجه به تلاش‌های این سازمان، ۲۸۰/۰۰۰ کارگر بتوانند تا پایان امسال از منافع آن بهره مند شوند".^{۲۰}

در طول دهه‌ی ۱۳۳۰، بیمه‌های اجتماعی و رفاه کارگران در حالت کلی به عنوان مسائل سیاسی کلیدی مطرح بودند و در معرض تبلیغات و نقدهای مختلف قرار می‌گرفتند. اما دولت‌های زاهدی (۱۳۳۲-۱۳۳۴) و علا (۱۳۳۴ - ۱۳۳۶) "به مسائل کارگری از منظر امنیت داخلی می‌نگریستند". اگر چه قدرت شاه هنوز قابل مقایسه با قدرتی که پس از سال ۱۳۴۲ پیدا کرد نبود، اما به دلیل توجه اش به طبقات کارگر از طرف مسئولان کشور مورد تکریم و تعظیم قرار می‌گرفت. او از اواسط سال ۱۳۳۷ به بعد با تلاش مضاعفی به طور شخصی در این مسأله وارد شده بود. یک علت دخالت و علاقه‌ی شاه به این موضوعات نیز به انقلاب نظامیان عراق در سال ۱۳۳۷ بر می‌گشت که طی آن سلطنت فاسد حاکم بر کشورشان را طی عملیاتی شدید و خونین واژگون نمودند و این مسأله به کابوسی برای شاه بدل شده بود. او در یک کنفرانس مطبوعاتی که در آبان ۱۳۳۷ برگزار شد، اعلام کرد که قصد دارد ایران را به "دولت نمونه از جهت و عدالت اجتماعی و قانونی" تبدیل کند. اما بر خلاف صحبت‌های وی، مطبوعات همچنان فساد حاکم بر وزارت کار، عدم موفقیت آن در اجرای بیمه‌های اجتماعی و "حمایت نامرئی از کارفرمایان" را به باد انتقاد می‌گرفتند. در شهریور ۱۳۳۶، در جریان اولین اعتصاب‌هایی که پس از سال ۱۳۳۲ آغاز شده بودند و در آن اعتصاب کنندگان خواستار اجرای بیمه‌های اجتماعی در کشور بودند، نمایندگان مجلس نیز به گروه منتقد این وزارتخانه پیوستند.^{۲۱}

مشکلات اقتصادی و سیاست‌های اتخاذ شده

این اعتصاب‌ها در واقع به سان کفی بودند که روی موجی از مشکلات اقتصادی ایجاد شده بود و به نوعی به عامل محرکه ترس از خطر سرنگونی حکومت توسط کمونیست‌ها تبدیل شدند. این مسأله نیز به نوبه خود عامل انگیزش اقدامات دولتی، صحنه آرای‌ها و نقدهای مطبوعات در مورد مسأله بیمه‌های اجتماعی بود.^{۴۲} در مورد وضعیت اقتصادی دهه ۱۳۳۰ تلاش‌های سازمان‌برنامه برای ازسرگیری صنعتی شدن درنهایت در سایه لیبرالیسم اقتصادی موجود نقش بر آب شد. میزان واردات بسیار افزایش یافت و سرمایه‌گذاری‌های صنعتی داخلی را کم و بی مصرف شدند. در نتیجه، نرخ بیکاری افزایش یافت و قیمت‌ها سر به فلک گذاشتند (به ویژه اجاره خانه در شهرها بسیار افزایش یافت و باعث بروز یک بحران مسکن شد که با مهاجرت روستائیان به شهرها نیز تشدید می‌گردید)، ولی حقوق‌ها همان طور ثابت و بدون افزایش باقی ماندند. حداقل دستمزد، که برای اولین بار در سال ۱۳۲۶ توسط قانون تعیین شده بود، همچنان ثابت بود، اما شاخص هزینه‌های زندگی بر پایه شاخص ۱۰۰ در سال ۱۳۱۶ در سال ۱۳۲۶ به ۷۸۰ رسیده بود و تا سال ۱۳۴۰ با یک میانگین نرخ رشد ۶۷ درصدی همچنان افزایش می‌یافت. در سال ۱۳۲۸ ایران مجبور شد برنامه تثبیت وضعیت اقتصادی صندوق بین‌المللی پول را بپذیرد. این برنامه میزان اعتبارات را محدود، بر نظارت دولت بر امور بازرگانی تأکید می‌کرد و به تشویق تولید داخلی می‌پرداخت.^{۴۳}

اگرچه اعتصاب‌های سال ۱۳۳۶ و پس از آن در سال ۱۳۳۸ بیشتر انگیزه‌های اقتصادی داشتند، اما باعث نگرانی بعضی از افراد، به ویژه در حوزه دولت می‌شدند. کابوس کمونیسم فراگیر شده بود. دستگاه امنیتی کشور بسیار به اتحادیه‌های صنفی کشور و هر گونه فعالیت مستقل مربوط به مسائل کارگری مشکوک شده بود و ساواک به طور مستقیم در کنترل این مراکز فعال بود. کمی‌پس از کودتای ۱۳۳۲، وزارت کار بر این نکته تأکید نمود که "استقرار مجدد نظم" یکی از شرایط کلیدی بهبود رفاه کارگران است. مدت‌ها پیش از اعتصاب ۱۳۳۶، بعضی از نمایندگان مجلس نظیر مشیرفاطمی هشدار داده بودند که بیکاری می‌تواند "عواقب ناگواری را برای وضعیت عمومی کشور به همراه داشته باشد."^{۴۴}

بنابراین چندان جای تعجب نبود که هنگام بروز اعتصاب‌های غیرقانونی در کوره‌های آجرپزی جنوب تهران و میدان‌های نفتی خوزستان در تابستان ۱۳۳۶، تشکیلات سیاسی کشور لحن خصمانه‌ای اتخاذ کند. البته این مسأله یک علت دیگر هم داشت که عبارت بود از وجود طرح‌های کمونیستی ضدحکومتی و براندازانه. در اسفند ۱۳۳۵، اعضای حزب توده در صوفیه با هم ملاقات کردند و تصمیم گرفتند به تلاش‌هایشان شدت بیشتری بدهند و باعث تحریک اعتصاب‌هایی در

مناطق نفت خیز ایران شوند. نخست وزیر اقبال سخنانش در مجلس در شهریور ماه آن سال را با لحنی حاکی از اعتماد به نفس آغاز نمود: "این دو اعتصاب ماهیت سیاسی ندارند ... آنها مسائلی کاملاً طبیعی هستند". اما در ادامه لحن سخنان او حالت تهدیدکننده‌تری به خود گرفت: اگر کارگران بخواهند برای خراب‌کاری به کمک دیگران متوسل شوند، دولت با قاطعیت کامل با آنها برخورد خواهد کرد و وادارشان خواهد نمود تا به قانون احترام بگذارند (تشویق حضار). در حقیقت، دولت هرگز به مشکل‌آفرینان اجازه نخواهد داد تا نظم این کشور را به خطر بیندازند. ما در این زمینه کوتاه نخواهیم آمد. ما در چارچوب قانون و آیین‌نامه‌ها طوری عمل خواهیم کرد که مبدا نظم و امنیت کشور دچار اختلال شود (تشویق حضار). خوشبختانه، کارگران ... این مسأله را درک می‌کنند که باید همانند ایرانیان راستین عمل کنند.

همچنین مطبوعات نیز به این مسأله اشاره می‌کردند که اگر چه تقاضاهای کارگران منطقی هستند، اما آنها باید "به آلت دست گروه‌های سیاسی خاصی که سعی در دردسر آفرینی دارند تبدیل نشوند". در عین حال آنها این طرز برخورد را نیز محکوم می‌کردند که "به هر مظلومی که سخن بگوید... انگ کمونیست بودن زده می‌شود". در ادامه صحنه سازی‌های دموکراتیک شاه در سال ۱۳۳۶، حزب مردم که یک حزب ابوزیسیون ساختگی و کاذب بود به دستور شاه وارد عرصه شد. این حزب در اولین ارتباطی که با کابینه برقرار کرد، حمایت خود را از تقاضای کارگران مبنی بر اجرای بیمه‌های اجتماعی اعلام نمود.

دولت نیز به نوبه خود به سرعت به این بحران پاسخ داد. اما به جای پرداختن به نگرانی‌های کارگران (که برای بار دوم در آذر ۱۳۳۶ اوج گرفت)، اتحادیه‌های کوچک ثبت شده توسط دولت را به یک اتحادیه دولتی بزرگ تبدیل کرد که ریاست آن را خسرو هدایت، یکی از مبارزان با تجربه [برضد] اتحادیه‌های صنفی چپ در اواخر دهه ۱۳۲۰، بر عهده داشت. این مسأله مثال بارزی از این حقیقت بود که در طول دهه ۱۳۳۰ از وزارت کار با در اختیار داشتن کمتر از یک درصد بودجه کشور، "هیچ‌گاه به طور جدی انتظار نمی‌رفت تا بهبود گسترده و عظیمی را در وضعیت قشر کارگر ایجاد کند". بلکه، سایر مراکز و وزارت‌خانه‌های دولت آن را به عنوان یک "آژانس امنیتی به حساب می‌آوردند ... که جلوی تهدیدهای احتمالی در حوزه امنیت ملی از طرف کارگران را می‌گرفت و آنها را سرکوب می‌نمود"^{۴۵}.

اگر بخواهیم با ذکر این پیش‌زمینه دوباره به سراغ بیمه‌های اجتماعی برویم، ذکر این نکته دارای اهمیت است که پس از کودتای ۱۳۳۲، دولت بلافاصله مدیران سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران را تغییر نداد. مهران در سال ۱۳۳۳ جانشین اولین مدیر این سازمان یعنی خواجه نوری شد و در سال ۱۳۳۴ کیان جای او را گرفت. خانم ابل - مشاور بیمه دفتر بین‌المللی کار - نوشت که، "آقای خواجه نوری علیرغم موقعیت سیاسی‌اش، هنوز عهده دار ریاست سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران است. او در مقابل دولت از این نظر که این سازمان باید کاملاً از حوزه سیاست دور باشد دفاع نمود... وزیر کار یعنی آقای پناهی ... که در حال حاضر ریاست سازمان برنامه را بر عهده دارد... به شدت از او پشتیبانی نمود." همچنین او به این مطلب اشاره کرده بود که وضعیت سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران رو به بهبود است - که البته این دیدگاه خیلی زود با چالش‌هایی روبه رو شد.^{۴۶}

ژان پالوئوگوس، کارشناس دفتر بین‌المللی کار که در طی دهه‌های ۱۳۳۰ و ۱۳۴۰ چندین سال را در ایران سپری کرده بود، در گزارش شماره یک خود که در آذر ۱۳۳۳ به رشته تحریر درآورد، دیدگاه ابل در مورد جایگاه پشتیبان سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران را تکرار کرد.^{۴۷} اما در عین حال مشکلات مختلفی را مشخص نمود که خودش در طی سال‌های پس از آن نیز به انتقاد از آنها ادامه داد. او از این مسأله اظهار تأسف نمود که، «کارفرمایان» ابداً همکاری نمی‌کنند. همانطور که مقامات رسمی سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران اذعان داشتند، «تعداد قابل توجهی از کارفرمایان ... به دلیل فقدان ابزارهای حمایتی و سرکوب گرانه از ارائه فهرست حقوق بگیران خود به سازمان خودداری می‌کنند.» وقتی ملکی از او خواست تا در بازنگری لایحه ۱۳۳۲ مشارکت کند، دریافت که لایحه پیشنهادی پر از اصلاحیه و متمم است. علاوه بر این، عکس‌العمل منفی او در قبال

طرح ایرانی گسترش تأمین اجتماعی برای کارگران صنعت چرم سازی مثالی از احتیاط‌های دفتر بین‌المللی کار بود. او از این می‌ترسید که سازماندهی ناقص آنها باعث خارج شدن طرح از مسیر صحیح حرکت شود. این مشکل که به دلیل عدم حل و فصل مناسب به مشکلی حیاتی بدل شده بود به روال‌های آماری، پایگانی و اداری سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران باز می‌گشت. این سازمان ابزارهای لازم برای تشخیص قطعی این مطلب که آیا یک کارگر خاص قابل پذیرش است یا خیر را در اختیار نداشت. تنها منبع آنها داده‌های کارفرمایانی بودند که فهرست‌هاشان اغلب اشتباه، ناتمام و ناقص بود. این سازمان نیز ابزارهای لازم برای اعمال قدرت و کنترل واقعی امور را در اختیار نداشت و از طرف دیگر «تمایل نداشت کارمندان خودش را در معرض وسوسه‌های کاملاً قوی قرار دهد». فساد و رشوه خواری کاملاً محتمل بود. علاوه بر این، داده‌های مختلف به شکلی منطقی پردازش نمی‌شدند و پیدا کردن پرونده‌های مختلف برای خودش یک دردسر جدی بود. پائولوگوس از این در هراس بود که با افزایش تعداد افراد تحت پوشش بیمه، «به روزی برسیم که با یک بحران جدی و درست و حسابی مواجه شویم»^{۴۸}

طرح‌هایی برای مقابله با بحران

این مسأله و هشدارهای دفتر بین‌المللی کار با پیشنهاد یک طرح ایرانی به منظور ایجاد یک صندوق بازنشستگی و یک طرح ایرانی - آمریکایی به منظور ایجاد یک صندوق بیکاری بر طبق لایحه ۱۳۳۲، به نوعی فروکش نمودند. ایل، پائولوگوس، زلنکا و کاسن (مسئول دفتر مرکزی منطقه‌ای در استانبول) به این طرح‌ها با دیده شک و تردید می‌نگریستند. زلنکا در اشاره به صندوق بازنشستگی توصیه می‌کرد که «... در این مورد با احتیاط عمل شود... چون وضعیت مالی متزلزل و نامطمئن سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران ... و نقایص امور اداری داخلی آن باعث می‌شوند نگهداری از پرونده‌های تمام افراد بیمه شده در تمام طول دوره بیمه، با مشکلاتی رو به رو شود». این خطر وجود داشت که صندوق بازنشستگی «صرفاً روی کاغذ» یا «به طور موقتی» به وجود آید.^{۴۹} در مورد طرح بیکاری، دفتر بین‌المللی کار برای مشخص کردن مقاصد و نیت آمریکایی‌ها با مشکلاتی مواجه بود. ایران اولین کشوری بود که در آبان ۱۳۲۹ توافقنامه‌ای (به نام اصل چهار) را با برنامه همکاری‌های فنی که موضوع تشکیل آن در سخنرانی افتتاحیه ریاست جمهوری ترومن در سال ۱۳۲۸ به عنوان یک ایده کلی مطرح شده بود، به امضاء رساند.^{۵۰} این طرح که «با تعدادی از توصیه‌های متخصصان دفتر بین‌المللی کار مغایر بود» بخشی از قرارداد اصل چهار با وزارت کار در بهمن ماه ۱۳۳۲ بود که به تبع آن در دی ماه ۱۳۳۳ مبلغ ۲۰۰۰۰۰ دلار آمریکا به این وزارتخانه

پرداخت گردید. این قرارداد ناظر بر موضوع استخدام بود و در این زمینه به آمار، شناسایی رشته‌ها، آموزش حرفه‌ای، تعلیم بازرسان و بازرگری بخش مربوط به بیکاری لایحه ۱۳۳۲ را در بر می‌گرفت. ایالات متحده که علاوه بر این اقدام، یک بخش توسعه کاری نیز در سازمان مأموریت‌های عملیاتی ایالات متحده در ایران (ISOM / I) ایجاد کرده بود، به دلایل سیاسی و اجتماعی مختلف به این قرارداد و اقدامات وابسته به آن علاقه‌مند بود. همانطور که قبلاً اشاره کردیم، پس از ۱۳۳۲ نیز اقتصاد ایران همچنان ضعیف بود که این امر علاوه بر خطرات اجتماعی، باعث ایجاد خطرات سیاسی جدی نیز می‌شد. توانایی کشور برای مقابله با فشارهای شوروی و کمونیست‌ها کم بود و این در حالی بود که جنگ سرد به اوج خودش رسیده بود و خاورمیانه نیز نقش مهمی در چارچوب استراتژی‌های جهانی ایالات متحده بر عهده داشت. همان طور که یکی از مقامات مسئول وابسته به اصل چهار در سال ۱۳۳۲ بیان کرد: ایران «یکی از حیاتی‌ترین مناطق مؤثر بر امنیت و صلح جهانی به شمار می‌رود»^{۵۱} در واقع علاقه اصلی چهار به مسأله تأمین اجتماعی در دل هدف کلی «نظم آمریکایی» (Pax American) در دوران جنگ سرد جای می‌گرفت که عبارت بود از رساندن این کشور، که در همسایگی شوروی قرار داشت، به حالت ثبات و پایداری. به همین منظور بعضی از مسئولین تغییر کردند، ایران در سال ۱۳۳۲ به معاهده بغداد پیوست، (معاهده‌ای که بعداً به ستو تبدیل شد) و کمک‌های نظامی و غیر نظامی در اختیار دولت گذاشته شد. «شرط تکوین دولت مدرن در واقع همین قرار گرفتن ایران بود به عنوان سپر محافظی در برابر اتحاد جماهیر شوروی»^{۵۲}

مشکلات فنی و اداری سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران در ابتدا بی‌باسبخ باقی ماندند. پالئولوگوس اظهار داشت که رئیس این سازمان، یعنی مهران، اعتقاد چندانی به انجام تغییرات اداری ندارد. دفتر مرکزی سازمان نیز قادر نبود دفاتر منطقه‌ای خود را تحت نظر بگیرد. دفتر تهران نیز از نظم چندانی برخوردار نبود؛ دفتر آبادان - که در اسفند ۱۳۳۳ حدود ۹۰۰۰۰ کارگر، یعنی ۷۵٪ کل تعداد کارگران، را تحت پوشش داشت - از ارائه هر گونه آماری سر باز می‌زد. علاقه ملکی، وزیر کار، به طرح بیکاری از سوی این متخصص دفتر بین المللی کار چندان مورد تأیید نبود. از نظر او، ابزارها و پرسنل تحت اختیار سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران به هیچ وجه کافی و مناسب نبودند. سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران در حالت کلی «از کمبود هر گونه سازماندهی منطقی رنج می‌برد. هیچگونه دفتر ثبت، دفترچه بیمه [انفرادی]، پرونده افراد بیمه شده یا حساب‌های انفرادی وجود نداشتند. ... این سازمان هیچ وسیله‌ای برای نظارت کردن یا تأیید مسائل کاری اش در اختیار نداشت. هیچ اقدام بازننده‌ای نیز در قبال کارفرمایانی که به وظایف خود عمل نمی‌کردند به انجام نمی‌رسید»^{۵۳}

اما با این حال در گزارشی که پالئولوگوس در اردیبهشت ۱۳۳۴ تهیه کرد علانمی حاکی از خوشبینی وی به چشم می‌خورد. به ویژه شعبه تهران «چشم‌انداز امیدبخش» و خوبی ارائه کرده بود و «روش‌های اداری جدید ... جانشین روش‌های کاری گذشته شده بودند». با توجه به تذکرات این متخصص دفتر بین‌المللی کار و همچنین کیان، رئیس جدید سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران، این سازمان یک اداره ثبت نیز راه اندازی کرد. این اداره که از «برسنل نخبه» تشکیل شده بود. ۱۷۰۰۰ پرونده متروکه و راکد را به منظور صدور دفترچه‌های بیمه فردی و کتابچه ثبت خدمات بررسی نمود. کارمندان نام این حرکت را «سمفونی پالئولوگوس» گذاشته بودند. و اگر چه آنها در ابتدا درخواست دریافت اضافه حقوق داشتند، اما «پس از چند روز، به طرز بی‌سابقه‌ای احساس غرور می‌کردند» و از مشارکت‌شان در این کار رضایت خاطر داشتند.^{۵۴}

نتایج این کار بلافاصله دیده شد: در ماه‌های خرداد و تیر برای ۷۰۰۰ نفر دفترچه بیمه فردی و کتابچه خدمات صادر گردید. این افراد «رضایت خود را از این که در نهایت پس از ۳۰ ماه از آغاز اجرای این سیستم، مدارکی در اختیارشان قرار می‌گرفت که نشان می‌داد بیمه شده اند و حق استفاده از خدمات را دارند پنهان نمی‌کردند. اثرات روانی این مسأله ... بسیار عظیم است. ... شعبه تهران ... در تقاضاهای صدور دفترچه غرق شده است... علاوه بر این بر خلاف پیش بینی بدبینانه اداره ثبت، افراد بیمه شده هزینه‌های امور اداری را بدون چار و جنجال چندان پرداخت می‌نمایند»^{۵۵}

سه سال پس از پالئولوگوس، یک کارشناس دیگر برای کمک به سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران به ایران فرستاده شد. پوارد که مشاور امور مالی و بیمه بود در پاییز سال ۱۳۳۷ وارد تهران شد و بلافاصله با مشکلات مالی و اداری، شبیه به همان مشکلات دوره پالئولوگوس، روبه رو شد. او مشکل برسنلی این سازمان را چنین بازگو کرد: کارشناسان بیمه‌ای که اهل آنها را تعلیم داده بود از این سازمان رفته بودند و همچنین سایر مقامات رده بالاتر نیز یا جایگاه شغلی شان تغییر کرده بود یا سازمان را ترک کرده بودند. وضعیت به گونه‌ای بود که امکان بخته شدن و بالغ شدن یک نیروی کار با تجربه در سازمان وجود نداشت و شرح وظایف و مسئولیت‌های افراد به درستی تعریف نشده بود. علاوه براین، از زمان رفتن اهل هیچ تحلیل مالی جدی صورت نگرفته بود و خدمات آماری بسیار کمتر از حد انتظار بودند: «سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران با چراغ‌های خاموش حرکت می‌کند.» پوارد همچنین از صوری بودن حساب‌ها گله داشت: «یک رشته هزینه‌های بی‌اصل و اساس برای بعضی از روال‌های خاص صرف می‌شوند که در حقیقت هیچ امنیت و اطمینان خاطری را برای سازمان به همراه ندارند ... [علاوه بر این] آنها خودشان را صرفاً به کنترل بخش‌های

محاسباتی حساب‌ها محدود کرده‌اند... کار حسابداری واقعی ... به دلیل کمبود متخصصان با کفایت و ماهر صورت نمی‌گیرد.»

صندوق بازنشستگی

صندوق بازنشستگی یکی دیگر از موارد مشکل آفرین بود. در این بخش نیز هیچ حساب فردی وجود نداشت و تنها شعبه تهران تلاش بی‌ثمری را به انجام رسانده بود. باوارد پیش‌بینی می‌کرد که با شروع اولین پرداخت‌های حقوق بازنشستگی در سال ۱۳۳۹ وضعیت وخیم‌تر شود. البته بخشی از این مسأله هم به مشکلات اداری برمی‌گشت. تعداد افرادی که به طور قانونی بیمه شده بودند از سال ۱۳۳۳ به بعد چندان تغییر نکرده بود و در همان حدود ۱۸۰۰۰۰ نفر باقی مانده بود. این رقم با احتساب اعضای خانواده‌ها به ۷۰۰ تا ۸۰۰ هزار نفر می‌رسید که تنها ۴ درصد کل مردم بودند. از سوی دیگر او حس همکاری مقامات سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران را تحسین می‌کرد. همچنین او یک برنامه درسی حسابداری و امور مالی را برای کارمندان سازمان در داخل و خارج از تهران آغاز نمود که تدریس آن توسط یکی از اساتید با تجربه ایرانی به انجام رسید و او در نتیجه گیری‌های خود از این حرکت با عنوان «بسیار رضایت‌بخش» یاد کرد.^{۵۶}

او به همین روند حرکتی ادامه داد و در گزارشی که در بهمن ماه ۱۳۳۷ تهیه کرد به این مسأله اشاره نمود که اولین بهبودهای سازمانی در بخش‌های مالی، آماری و حسابداری شعبه تهران قابل مشاهده هستند. با این همه این حرکت باید ادامه پیدا می‌کرد و نوعی «تمرکززدایی در آن ایجاد می‌شد، زیرا تحت این شرایط سازمان به سمت توقف کامل می‌رفت.»

این مشکلات سازمانی باعث رسیدگی نادرست به پرونده‌های کارفرمایان نیز می‌شد. ۴۰ درصد کارفرمایان مبالغ پرداختی خود را پرداخت نمی‌کردند و تلاش چندانی برای مجبور کردن آنها صورت نمی‌گرفت. از سوی دیگر، همانطور که او در هنگام بازدید از شعبه مازندران اظهار داشت، ارتباطات بین دفتر مرکزی تهران و شعبات مناطق دیگر ناقص بود، مقامات و مسئولان این شعبه‌ها و همچنین افراد بیمه شده در اثر نامشخص بودن روال‌های کاری و تأخیرهای به وجود آمده ناراضی و ناخرسند بودند. علاوه بر این، در تمام شعبات منطقه‌ای و استانی دیگر، فرآیند ثبت پرونده‌های فردی که پالئولوگوس در تهران ایجاد کرده بود، هیچگاه انجام نمی‌شد.^{۵۷} توصیه‌های نهایی ارائه شده به دولت ایران نه تنها بر لزوم انجام اصلاحات در شعبه تهران، بلکه در سایر شعب نیز تأکید می‌کردند. همچنین دوباره خطرات ناکارآمد بودن روش‌های مالی و حسابداری و نظارت لازم بر

روی آنها را گوشزد کرده و نسبت به «حساب‌های مالی آسیب‌پذیر» سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران هشدار می‌دادند.^{۵۸}

پاوارد اولین کسی نبود که به این مسئله اشاره کرده بود. پالتولوگوس و ابل نیز نگرانی شدید خود را نسبت به درصدی از حقوق که طبق لایحه ۱۳۳۲ باید به سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران پرداخت می‌شد، ابراز کرده بودند. به طور قطع ۱۲٪ (۴٪ کسر شده از حقوق پرداختی به کارگر و ۸٪ پرداختی توسط کارفرما) پیشرفت بزرگی محسوب می‌شد. اما این مبلغ برای تأمین اعتبارات لازم برای صندوق‌های مختلف کافی نبود به ویژه که یک صندوق بازنشستگی نیز به این سبد بیمه اضافه شده بود. علاوه بر این توجه سازمان مرکزی دفتر بین‌المللی کار نیز به این مسأله معطوف شده بود. پالتولوگوس و ابل به همتایان ایرانی خود گفته بودند حداقل ۱۷/۵ تا ۱۸٪ از حقوق پرداختی باید به سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران پرداخت شود تا این سازمان بتواند به ارائه خدمات مختلف خود بپردازد. تنگناهای مالی وخیم این سازمان باعث شده بود این دو کارشناس دفتر بین‌المللی کار به شدت توصیه کنند تا بیمه بیکاری - که آن دو راجع به آن مطالبی شنیده بودند- در آن شرایط ارائه نشود. پالتولوگوس در نامه ای که در خرداد ۱۳۳۴ برای نصر، وزیر کار، نوشت موضع دفتر بین‌المللی کار را مشخص نمود و اظهار داشت که این حداقل ۱۸ درصدی نیز فقط در کوتاه مدت کافی خواهد بود. خیلی زود پرداخت حقوق‌های بازنشستگی آغاز می‌شد و از همه بدتر آن که سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران هیچ ذخیره مالی در اختیار نداشت.^{۵۹}



همین مسئله مالی بود که در سال ۱۳۳۴ باعث بروز اختلاف نظر در مذاکرات مربوط به بازنگری در لایحه تأمین اجتماعی سال ۱۳۳۲ شد. بسیاری از نمایندگان مجلس و کارفرمایان سرسختانه مخالف افزایش سهمیه بیمه بودند. بعضی از نمایندگان مجلس که مسئول بازنگری در این لایحه بودند حتی تصور می‌کردند همین رقم ۱۲٪ هم بیش از حد مورد نیاز است. اما پائولوگوس که احتمال سازشی را بین مخالفان و وزارت کار که این پروژه را اداره می‌کرد پیش‌بینی کرده بود و عبارت بندی این لایحه را طوری تغییر داده بود که گام‌های برداشته شده توسط کمیسیون مربوطه در مجلس خنثی و تعادلی حاصل شود؛ وی با ذکر این نکته که بازنگری در این لایحه «یک مسئله کاملاً فنی در مورد تأمین اجتماعی نیست بلکه به مجموعه‌ای از عوامل سیاسی و اقتصادی بستگی دارد که در نهایت منشأ و میزان مقادیر قابل پرداخت به تأمین اجتماعی را مشخص می‌کنند»، کاملاً درست به هدف زده بود.^{۶۰}

اگر چه این حقیقت که تأمین اجتماعی تنها بخشی اندکی از درآمد ملی یعنی ۰/۳۳ درصد در مقایسه با آمریکا : ۶ درصد و ترکیه : ۲/۱ درصد^{۶۱} را به خودش اختصاص می‌داد، چندان برای طبقات صنعت‌گر و بازرگان رده‌های بالا و ملاکان نگران کننده نبود، اما نمایندگان این گروه‌ها در مجلس^{۶۲} در نهایت در مقابل وزارت کار و سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران کوتاه آمدند. سهمیه بیمه به ۱۸٪ افزایش پیدا کرد (۵٪ کارگران و ۱۳٪ کارفرمایان). بر همین اساس تغییراتی در توازن اجتماعی - سیاسی آغاز شد. نکته مهمی که می‌توان به آن اشاره کرد این است که قانون تصویب شده در مرداد ۱۳۳۴ تنها یک علامت سیاسی ارسال شده از طرف کابینه نبود. این مطلب نشان دهنده پیروزی، هر چند جزئی، یک محاسبه منطقی از نیازها نیز بود. سرمنشأ آن (سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران و دفتر بین‌المللی کار) و دفاع موفقیت‌آمیز این سازمان‌ها از اثرات مالی آن، بیانگر این بود که این طرح در واقع انعکاس یک زلزله سیاسی - تکنوکراتیکی بود که در دهه ۱۳۳۰ باعث بروز تغییراتی در حکومت ایران شد.^{۶۳}

قانون این لرزش‌ها سازمان برنامه بود که از سال ۱۳۳۳ تا ۱۳۳۷ توسط ابتهاج اداره می‌شد. او که فردی پر انرژی و تطمیع‌نشدنی بود با این شرط که سازمان برنامه از نظر سیاسی تحت فشار قرار نگیرد و بودجه مستقل خودش را داشته باشد، این مسئولیت را پذیرفت. شاه ابتدا از ابتهاج حمایت کرد ولی به تدریج خودش را از دست او خلاص کرد و به یک دوره کوتاه مدت «دیکتاتوری توسعه بوروکراتیک»، که هر چند بر کشور حاکم نبود اما بر فضای سیاسی آن تأثیر گذار بود، خاتمه داد. سازمان بیمه‌های اجتماعی ایران از در اختیار داشتن منابع مالی، استقلال سازمانی و اهرم‌های سیاسی - تکنوکراتیکی سازمان برنامه، فاصله زیادی داشت. اما نحوه اصلاح شدن آن در دهه ۱۳۳۰

- با گام‌هایی کوچک، همراه با خطا و لغزش، اما علیرغم آن به شکلی حیاتی و سرنوشت ساز برای عملکردش - و همچنین موفقیت آن در دفاع از محاسبه منطقی نیازها، تضادهای آشکاری را نسبت به وضعیت آن در دهه ۱۳۲۰ نشان می‌داد. در آن دهه، ارزش واقعی قوانین به اندازه کاغذهایی که این قوانین روی آنها نوشته می‌شد نبود و نظام سیاسی آن قدر ضعیف و ناتوان بود که هیچ گونه اصلاح سازمانی یا مالی به اجرا گذارده نمی‌شد. در مجموع، مشخصه‌های اصلی سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۳۹ غفلت از امور مربوط به کار و کارگران سرکوب‌گری سیاسی، قدرت یافتن دربار، کابینه و تشکیلات امنیتی کشور و همچنین توجه به منافع ملاکان و طبقات بالاتر صنعت‌گر و بازرگانان بودند. اما اگر چه تأمین اجتماعی و سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران تحت تأثیر این نیروها قرار می‌گرفتند و خود در واقع توسط آنها محدود می‌شدند، اما اثرات ناشی از اقدامات‌شان را نیز حس می‌کردند و خود بخشی از یک تغییر تکنوکراتیک قدرتمند بودند.

نتیجه‌گیری

ایجاد یک طرح بیمه اجتماعی برای کارمندان دولت در سال ۱۳۰۱ نشان دهنده این مسئله است که تأمین اجتماعی در ایران دارای دو پیشینه و توجیه سیاسی مختلف است. اولین علت این بود که این کار در واقع بخشی از تکوین و ایجاد مدرنیته در کشور بود که اگر چه از اواخر قرن نوزدهم آغاز شد و در دوره انقلاب مشروطه شدت بیشتری پیدا کرد اما به طور جدی و در عمل فقط از اوایل دهه ۱۳۰۰ به آن پرداخته شد. پیشینه بعدی - که در اواخر دهه ۱۳۱۰ آغاز شد، در دهه ۱۳۲۰ پروبال گرفت و از ۱۳۳۲ به بعد با تأسیس سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران در عمل به بار نشست - به طبقه روبه رشد کارگر، و به ویژه آن دسته از آنها که در استخدام بنگاه‌های صنعتی بزرگ بودند، نظر داشت.

نیروی رو به رشد چپ‌گرایان ایران در دهه ۱۳۲۰ و کابوس شکل‌گیری یک انقلاب به رهبری کمونیست‌ها و شوروی بعد از سال ۱۳۳۲ نقشی کلیدی در هدایت نخبگان سیاسی ایران و شاه به سمت ایجاد تأمین اجتماعی ایفا نمودند. سازمان‌های بین‌المللی نظیر دفتر بین‌المللی کار و همچنین ایالات متحده، که منافع استراتژیک خودش را در دوران جنگ سرد دنبال می‌کرد، رژیم را به انجام این کار تشویق می‌کردند. با این وجود اغلب اقداماتی که در مورد تأمین اجتماعی صورت می‌گرفتند، بیشتر حالت تبلیغاتی داشتند. در دهه ۱۳۲۰، تشکیلات سیاسی کشور نه ظرفیت لازم برای به وجود آوردن قوانین تأمین اجتماعی را دارا بود و نه علاقه‌ای به این کار نشان می‌داد. تأسیس سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران گام رو به جلوی سرنوشت سازی بود. کاملاً مشخص بود

که رژیم سیاسی حاکم بر کشور در دوره پس از مصدق به انجام سرمایه گذاری‌های مالی و اداری لازم برای تأمین اجتماعی و رفاه کارگران چندان متعهد نبود، اما با این وجود تأمین اجتماعی و سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران توانستند به پیشرفت‌های مالی و اداری نسبتاً خوبی در دهه ۱۳۳۰ نایل شوند، که این مسئله احتمالاً منعکس کننده حرکت دیوانسالارانه بود که مرکز آن در سازمان برنامه قرار داشت و نشان دهنده دگرگونی نهایی ایران از یک حکومت نیمه استعماری به یک حکومت پسا استعماری بود.

مفتخو ۱۱۴

یادداشت‌ها:

* نویسنده این مقاله استادیار دیارتمان تاریخ و باستان شناسی دانشگاه آمریکایی بیروت است.

1. Paleologos, Report, 1955, chapter 14, archives of the International Labour Office, Geneva [hereafter: ILO], TAP 0-48-4-1(box 255)
2. در مورد دهه ۱۳۳۰، بیشتر از منابع دست اول و دوم ایرانی و غربی و همچنین از مجموعه مکاتبات دفتر بین‌المللی کار استفاده کرده‌ام که اگر چه در دهه ۱۳۳۰ انجام شده‌اند معمولاً به تحلیل دهه‌های ۱۳۱۰ و ۱۳۲۰ نیز پرداخته‌اند.
3. Paleologos, Report, N°6 sur l'avancement de travaux, Teheran, le 1 Mai 1995, ILO, TAP 0-48-4-1 (box 255).
- رجوع کنید به مقالات قدیمی‌تر و کلی نظیر:
4. Vali Nasr, "Politics within the Late Pahlavi State: the Ministry of Economy and Industrial Policy, 1963-1969" *JJMES* 32(2000), 97-122; see older, general articles, like Khosrow Fatemi, "Leadership by Distrust: The Shah's Modus Operandi" *Middle East Journal* 36:1 (1982), 48-61
5. Fred Halliday *Iran: Dictatorship and Development* (London: Penguin 1979), 193.
6. برای تحلیل واژه نئو- سلطانیسم رجوع کنید: Houchang E. Chehabi and Juan J. Linz, "A Theory of Sultanism I. A Type of Nondemocratic Rule" in idem, eds. *Sultanic Regimes* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1998), esp. 7, 10-13, 21-23.
7. Afsaneh Najmabadi, "Depoliticisation of a Rentier State. The Case of Pahlavi Iran", in Hazem Beblawi & Giacomo Luciani *The Rentier State* (London: Croom Helm, 1987), 210-227
8. Stephanie Cronin, ed., *Reformers and Revolutionaries in Modern Iran New Perspectives on the Iranian Left* (London: Routledge Curzon, 2004), esp. her "introduction" 1-15; Maziar Behrooz, *Rebels with a Cause. The Failure of the Left in Iran* (London: Tauris, 1999)
9. در تهران اولین کارخانه تولید برق در خارج از دربار شاه در سال ۱۹۰۸ توسط بازرگانی به نام حاج حسین امین الضرب راه اندازی گردید. رجوع کنید به:
- Willem Floor and Bernard Hourcade "Barq.I in Iran", in Ehsan Yarshater, ed., *Encyclopaedia Iranica, Vol 3* (London & New York: Routledge & Kegan Paul, 1988), 815, and "L'éclairage électrique en Iran" *Bulletin de la Banque Mellid Iran* année 7 N°41 (November 1939), 535.

10. Cosroe Chaqueri, *The Russo-Caucasian Orgins of the Iranian Left Social Democracy in Modern Iran*, (Richmond: Curzon, 2001), 90.

نقل قول داخلی از شماره ۷ آگوست ۱۹۰۷ نشریه ایرانی *حیل المتین* که در هندوستان چاپ می‌شد گرفته شده است. در ادامه این مطلب آمده است "اعتصاب کنندگان نام افرادی که دچار مصدومیت‌های دائمی شده بودند را بر زبان می‌راندند." رجوع کنید به:

Chaqueri, *Origins*, 281, f.n.85 Tramway workers' strike: idem 90.

11. Cronin, Introduction, 1; and Chaqueri, *Origins*, 95. 'Golden age' of trade unionism, i.e. its political connection with the Communist and Socialist parties: Willem Floor, *Labour Unions, Levy, and Condtinns in Iran (1900-1941)* (University of Durham, Centre for Middle Eastern and Islamic Studies, Occasional Papers Series No.26, 1985); c.f. Ervand Abrahamian, "The Strengths and Weaknesses of the Labour Movement in Iran, 1941-1953" in Michael E. Bonine and Nikki R. Keddie, ed., *Modern Iran* (Albany: SUNY Press, 1981), 212-214.

12. Floor, *Labour Unions*, 85f.

13. Roger Savory, "Social Development in Iran during the Pahlavi era", in George Lenczowski, ed., *Iran under the Pahlavis* (Stanford: Hoover Institution Press, 1978), 94.

۱۴. ناهید اعتضاد بور و فهیمه رجیبی راد. *تأمین اجتماعی در ایران*. ویراست دوم، (تهران. سازمان عالی بزوشش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۵)، ۲۲.

۱۵. محمد علی اکبری. *بررسی برنامه ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی ایران*. جلد اول، (۱۳۲۰-۱۳۸۵)، (گزارش داخلی توسط مؤسسه عالی بزوشش تأمین اجتماعی، تهران، ۱۳۸۲)، ۱۷۲.

۱۶. خسرو پاکباز، *تأمین اجتماعی*. به انضمام بررسی کامل بیمه‌های اجتماعی ایران (تهران، ۱۳۴۹)، ۳۰۳.

Labour Unions, 93f. Iran Iran Insurance Co.: E'tesadqur and Rajabirad, Ta'min-e-pejtema'i, 23f. Description of the 1931 law: ILO, C 48-2-3(a), Mai 1950, 17f.

17. Hossein Razavi and Firouz Vakil, *The Political Environment of Economic Planning in Iran, 1971-1983: From Monarchy to Islamic Republic* (Boulder: West view, 1984), 20;c.f. Ebrahim Towfigh, *Modernisierung und postkoloniale Herrschaft in Iran Versuch itber den Staat*. (Frankfurt a.M.:Verlag for interkulturelle Kommunikation, 2000), 140f. ILO assistance: Habib Ladjevardi, *Labor Unions and Autocracy in Iran* (Syracus: Syracuse University Press, 1985), 24. French version of the text: "Règlement des fabriques et des établissements industrielles. Décret du Conseil des Ministres, approuvé le 19 Mordad 1315 (10 Aout 1936)" *Bulletin de la Banque Mellie Iran N°18* (Décembre 1973), 45-47

۱۸. دکتر هشترودی: "امروز... لازم است که تمامی کارخانه‌ها، معادن، انجمن‌های بازرگانی، و دفاتر در شعبات سازمانی خود و در بنا نمودن عمارت‌ها و ساختمان‌های خود از دیدگاه‌های بهداشتی بیروی نمایند." دکتر هشترودی: "کار و خستگی، چه باید کرد تا دیرتر خسته بشویم."، *اطلاعات*، آذر ۱۳۱۵، "Industrial hygiene": *حفظ الصحه یا تندرستی*، "اطلاعات"، آذر ۱۳۱۴، دکتر فرهی، "اهمیت بهداشت"، *اطلاعات* آذر ۱۳۱۶، و عنوان "hygiene industrielle" از بخش سوم نسخه فرانسه قانون کارخانجات (Factory Act).

۱۹. پاکباز، *تأمین اجتماعی*، ۳۰۷. کارآفرینان حتی ۲۰ سال بعد نیز نسبت به این لایحه اظهار بی‌اطلاعی می‌کردند:

پاکباز، *تأمین اجتماعی*، ۳۰۷. صاحبان صنعت حتی تا بیست سال بعد هم از وجود این لایحه اظهار بی‌اطلاعی می‌کردند.

Frédy Bémont, *L' Iran devant le progress* (Paris: Presses Universitaires de France, 1962), 166;summary of the 1939IIC insurance contracts: ILO, C 48-2-3(a), Mai 1950-20

20. Abrahamian, Strengths, 214, quoting: British Consul in Tabriz, "The economic situation in Azerbaijan", FO 371/Persia 1973/34-20830. Ladjevardi, Labour Unions, 24f

و اکبری، بررسی جلد ۲، ۲۶۲.

21. Towfigh, Modernisierung, 116/143.

22. Fakhreddin Azimi, *Iran. The Crisis of Democracy* (London: Tauris 1989), quotes: 133, 215f. Numbers of the working class and wage earners: Abrahamian, Strengths, 213f.

که علاوه بر این به ایجاد تعدادی از کارخانه‌های صنعتی از حدود ۲۰ (۱۹۲۵) تا ۳۴۶ (۱۹۴۱)

۲۳. عظیمی، ایران، ۸۳. چهره‌های تأمین اجتماعی: اکبری، بررسی، ج ۲، ۱۴۷/۱۴۳.

۲۴. اکبری، بررسی، ج ۲، ۲۷۷. از آفرین توکلی که توجه مرا به قانون تأمین اجتماعی آذربایجان جلب نمود صمیمانه سپاسگزارم.

25. Cronin, Introduction, I; c.f. Behrooz, Rebels. ix; Afshin Matin-Asgari, "From Social Democracy to Social Democracy. The 20th Century Odyssey of the Iranian Left" in S. Cronin, ed., *Reformers and Revolutionaries in Modern Iran. New Perspectives on the Iranian Left* (London: Routledge Curzon, 2004), 37-39.

26. Matin-Asgari, From Social Democracy, 41.

۲۷. برای تحولات مربوط به اتحادیه‌های کارگری در سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ بنگرید به:

Ladjevardi, Trade Union; Ervand Abrahamian, *Iran Between Two Revolutions* (Princeton: Princeton University Press, 1982), ch. 6; bibliography, 54-64. Trade Union membership: Abrahamian, Strengths, 216, and Ladjevardi, Trade Unions, 46.

شرایط زندگی در سال‌های نخست دهه ۱۳۳۰ عوارض ناشی از بحران نفت کاهش شدید یافته بود.

see Ladjevardi, Labour Unions, 37; Azimi, Iran, 215, citing a 1949 British FO report.

Inflation: ILO, C 48-2-13a, Mai 1952, I, and ILO, C 48-2-15, Juillet 1952, 2. Living costs and prices: ILO, C 48-2-31, Novembre 1953, 34, with comparative data dating back to the 1930s. Malnutrition: ILO, C 48-2-2, Avril 1950, 18. Unemployment: ILO, c 48-2-1, Mars 1950, § 71; ILO, C 48-2-2, Avril 1950, § 71; ILO, C 48-2-5 Juillet 1950, § 71; ILO, C 48-2-6, Août 1950, 5; ILO, C 48-2-9, Novembre 1950, § 71. Minimum Salary: ILO, c 48-2-1, Mars 1950, § 46.

28. ILO, C 48-2-13a, May 1952, 2. ILO's anti-communist orientation: Abrahamian,

Strengths, 217; Naficy anti-communist orientation, 1955 CV, and pro-Shah attitude: ILO, C 48-2-12 Juillet 1951, §66; ILO, RL 48-4-2; ILO, C 48-2-51 Juillet 1955, 33.

۲۹. ILO لأجوردی، Trade Unions، ۳۷. اعتصاب غذای ۸ دسامبر در واقع به تحریک دربار شکل گرفت و حزب

توده و سایر احزاب آن را محکوم کردند: رجوع کنید به عظیمی، ایران، ۷۲-۷۷ که در آنجا علاوه بر این مطلب تشریح کرده است که مجلس چگونه با شکل گیری یک وزارت کار برنامه ریزی شده مخالفت کرد. پاکباز، تأمین، ۳۱۱. نیز به این مسأله اشاره دارد که ILO به کابینه توصیه می‌کرد که یک وزارت کار تشکیل دهد.

30. ILO, C 48-2-3, Mai 1950, 23.

۳۱. لأجوردی، Trade Unions، ۵۲-۵۵. یادداشت مهم درباره اجرای قانون ۱۳۲۲ توسط پاکباز، تأمین، ۳۱۲. تقاضای

CUC برای تأمین اجتماعی: آبراهامیان، Strengths، ۲۱۵. ریشه‌های ایرانی قانون ۱۳۲۲: اقتصاد اجتماعی (تهران).

انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۳۹/۴۰، ۳۳۰. آیین نامه‌های ۱۳۲۳ و ۱۳۲۶.

۳۲. پاکباز، تأمین، ۳۱۵/۳۱۱. اکبری، بررسی، ج ۱، ۱۶۸. به ذکر این مطلب می‌پردازد که اولین همکاری‌های رسمی بین

ILO، و ایران در مورد مدیریت صنعتی به سال ۱۳۱۱ برمی‌گردد. ILO حتی می‌توانست محکومیت صادر کند همان

طور که در پاییز سال ۱۳۲۴ در کنفرانسی در پاریس این کار را انجام داد. تهران هیأتی را به پاریس اعزام کرد؛ CUC نسبت به انتخاب گزینشی افراد این هیأت اعتراض کرد و چنین شنیده شد که علی رغم زندانی کردن چندین تن از اعضای فعال و کلیدی، ایرج اسکندری موفق شد به این کنفرانس ملحق شود که در نهایت این جریان منجر به انتقادات شدید از رفتار ایران گردید؛ مراجعه کنید به لاجوردی، Trade Unions، ۵۵.

33 . Abrahamian, Strengths, 218; ILO, C 48-2-1, Mars 1950, §56. Leonard Binder. *Iran Political Development in a Changing Society* (Berkeley: University of California Press 1962), 188f. Political background: Ladjevardi, Trade Unions, 57-64/67; Abrahamian, Strengths, 217f. Genesis of the Ministry of Labour: Akbari, Barresi, II, 53, and Pakbaz, Ta'min, 315. Summary of its main tasks: ILO, C 48-2-1, Mars 1950, 15f. 1947 regulations, ILO, c 48-2-3, Mai 1950, 23. Persian Original of the 1949 law: Eqtesad-e ejtema'i, 350ff.

و پاکباز، تأمین، ۱۷-۳۱۵

۳۴ . پاکباز، تأمین، ۳۱۷-۳۱۹؛ اکبری، بررسی، II، ۱۲۲۷؛ رضوی و وکیلی، فضای سیاسی، فصل دوم، در سال ۱۳۳۲، سازمان برنامه بخشی را برای بهبود رفاه کارگران خودش و نظارت بر اجرای خدمات تأمین اجتماعی به وجود آورد؛ رجوع کنید به:

ILO, C 48-2-25(a), Mai 1953, 29.

۳۵ . اکبری، بررسی، II، ۱۸.

36 . Political background, Abrahamian, Strengths, 218-20, quotes: 220; c.f. ILO, C48-2-13 (a), May 1952, 2. Journal and Tudeh activity: ILO, C 48-2-13 (a), Mai 1952, 2. "Major industrial strikes" developed as follows: 3(1941); 37 (1942); 28 (1943); 57 (1944); 44 (1945); 183 (1946); 8 (1947); 5 (1948); 4 (1949); 5 (1950); 42 (1951); 55 (1952); 71 (first 8 months of 1953);

رجوع کنید به:

Abrahamian, Strengths, 221

37 . 1949 fund's problems: ILO, C 848-2-2, Avril 1950, §85. Statutes: ILO, C 48-2-12, Juillet 1951, 21-27.

برای ادغام صندوق تعاون و احتیاط و بنگاه رفاه اجتماعی که در لایحه ۱۳۲۵ مربوط به صندوق تعاونی مرکز کارگران پیش‌بینی شده بود، بنگرید به اکبری، بررسی، ج ۲، ۶۰-۵۷

Advance of the 1949 fund: letter, Abel to de Baer, Teheran, le 27 October 1952, ILO, TAP 0-48-4 (box 254).

38. French translation of the 1953 law: ILO C 48-2-21, Janvier 1953, 11-38

39 . Towfigh, Modernisierung, 140/148: Post-coup government and sha's approach to labour: Ladjevardi, Labour Unions, And Ch.9.

40 . Gesandtschaft der BR, Teheran, 554-00 Nr. 1180/531, Teheran, den 5. November 1953, bert.: Sozialpolitik der Regierung Zahedi, PA, Av. Neues Amt, 6240; ILO, C 48-2-34, Fevrier 1954, 29; ILO, C 48-2-42a, Octobre 1957, 87. PPO: Gesandtschaft der BRD Teheran. 554-00 Nr. 662/54, Teheran, den 26. Januar 1954. Betr.: Sozialversicherungswesen in Iran. PA. Neues Amt, 6240.

41 . Ladjevardi, Labour Unions, 194. Ministerial propaganda: ILO, C 48-2-42a, Octobre 1954, 87; ILO, C 48-2-47a, Mars 1955, 5ff., ILO, C 48-2-49a, Mai 1955, 14. The shah: Gesandtschaft der BRD Teheran, Pol 708-81.05 Nr. 2342/58. betr.: Dritte Pressekonferenz des Schahs, Teheran, den 30. Oktober 1958, PA, Av. Neues Amt. 3031(quote). Newspapers:

ILO, C 48-2-49a, Mai 1955, 9; ILO, C 48-2-50a, Juin 1955, 31; ILO, C 48-2-63a, Juillet 1956, 13; ILO, C 48-2-78a, Nov 1957, 2-8 (re resumed Strikes in the NIOC). MPs: ILO, C 48-2-75c, Auguste 1957, 44. Strikers s.i. demands: ILO, C 48-2-77a, Octobre 1957, 44.

۴۲. اهمیت تلاش‌های چپی‌ها برای علاقه‌مند ساختن کشور به تأمین اجتماعی: اکبری، بررسی، II، ۲۷۷.

۴۳. قیمت‌ها.

Speech of MP Diahanchahi, reprinted in ILO, C 48-2-71(a), Avril 1957, 28-30; ILO, C 48-2-31, Novembre 1953, 57; ILO C 48-2-97a, Juillet 1959, 30f; Wages: ILO, C 48-2-68a, Decembre 1956, 25; ILO, C 48-2-110a, Auguste 1960, 18. Minimum wage: Ladjevardi, Labor Unions, 205. Unemployment: ILO, C 48-2-63a, Juillet 1956, 13; ILO, C 48-2-72a, Mai 1957, 31; Housing: ILO, C 48-2-86a, Juillet 1958, 12ff.

44. Security apparatus, especially SAVAK; Binder, Iran, 194; Ladjevardi, Labour Unions, 213f. Maleki to the press: ILO, C 48-2-47a, Mars 1955, 5ff. MP: ILO, C 48-2-68a, Decembre 1956, 27.

45. Sofia: ILO, C 48-2-70a, Fevrier 1957, 3f. Eqbal: ILO, C 48-2-75c, Auguste 1957, 39f.

The press (quote from Farman, August 2nd 1957); idem, 34/36. Mardom Party: ILO, C 48-2-77a, October 1957, 44. State trade union: ILO, C 48-2-76a, September 1957, 4; quote; Ladjevardi, Labor Union, 195, quoting a 1955 US report.

46. Letter, Abel to Zelenka, Teheran, le 29 Juin 1953, ILO, TAP 0-48-4 (box 254); letter, Abel to Zelenka, Teheran, le 15 October 1953, ILO TAP 0-48-4 (box 254).

47. Abel: Abel to Zelenka, Teheran, le 29 Juin 1953, ILO TAP 0-48-4 (box 254), 2.

48. Jean Paleologos, Rapport No. 1, Teheran, 3 Novembre 1945, and ILO TAP 0-48-4-1 (box 255), 1-12, quotes: 7/10/4/10. Zelenka: Letter, Zelenka to Paleologos, Geneve,, Novembre 27, 1954, ILO TAP 0-48-4-1 (box 255), 3. Lack of control: Jean Paleologos, Rapport No.2, Teheran, 5 December 1954, ILO TAP 0-48-4-1 (box 255), Letter Thullen to Paleologos, Geneva, April 14 1955, ILO, TAP 0-48-4-1 (box 255), 2.

49. Letter, Paleologos to Zelenka Geneva, April 14 1955, ILO, TAP 0-48-4-1 (box 255), 2.

50. Franklin S. Harris, "The Beginnings of Point IV Work in Iran", *Middle East Journal* 7:2 (1953), 222-228.

51. Letter, Abel to Cassan, Teheran, le 7 Juin 1954, ILO, TAP 0-48-4 (box 254). 1; Harris, Beginnings, 222. Point IV- Ministry of Labour cooperation and the postponement of the unemployment scheme: Letter Abel to Cassan. op. cit.; ILO, C 48-2-44a, December 1954, 29; Letter, Paleologos to Zelenka, Teheran, Janvier 6 1955, ILO, C 48-2-48-1 (box 255), 3f. continuation of Point IV work: ILO, C 48-2-47a, Mars 1955, 7; ILO, C 48-2-48a, Avril 1955, 14. US Labour Development Division: Ladjevardi, Labor Unions 210f

52. Towfigh, Modernisnrunng, 140.

53. Letter, Paleologos to Zelenka, Teheran, December 15 1954, ILO, TAP 0-48-4-1 (box 255), 2/7; Paleologos, Rapport no. 4 sur l'avancement des travaux, Teheran, Fevrier 7 1955, ILO, TAP 0-48-4-1 (box 255), 1/4; Paleologos, Rapport No.6 sur l'avancement des travaux, Teheran, Mai 1 1955, ILO, TAP 0-48-4-1 (box 255), 5. Letter, Paleologos to Thullen, Teheran, Mars 7 1955, ILO, TAP 0-48-4-1 (box 255) (includes the quote).

54. Paleologos, Rapport No.6 sur l'avancement des travaux, Teheran, 1 Mai 1955, ILO, TAP 0-48-4-1 (box 255), 2-5.

55. Paleologos, Rapport No.7 sur l'avancement des travaux, Teheran, 1 Juillet 1955, ILO, TAP 0-48-10-21 (box 255), 6f.

- 56 . Pavard .Premier rapport mensuel, Teheran, 16 Novembre 1958, ILO, TAP 0-48-4-2 (box 256), 2f. (quote); Letter, Pavard to Zelenka, Teheran, 21 December 1958, ILO, TAP 0-48-4-2 (box 25.6), including the 'Note sur la formation technique du personnel comptable de l'OAST'; Pavard, Quatrième rapport d'activité, Tehran, 16 Mei, 1959, ILO, TAP 0-48-4-2 (box 256), 3(quote). Tehran branch and personnel problems: Pavard, Note sur l'office regional de Teheran, Janvier 1959, ILO, C 0-48-4-2 (box 256), 9 Number of workes covered. ILO, C 48-2-42a, October 1954, 87; ILO, C 48-2-81a, Fevrier 1958, 48.
- 57 . Pavard .Deuxième rapport d'activité, Teheran, 21 Janvier 1959, ILO, TAP 0-48-4-2 (box 256), 2; Pavard .Nole sur l'office regional de Téhéran; op.cit., 9; Pavard .Note sur une visite aux succursales du Mazanderan, Teheran, 20 Janvier 1959, ILO, TAP 0-48-4-2 (box 256), 1, 5.
- 58 . ILO .Rapport au gouvernement de l'Iran sur l'organisation comptable et financière des assurances sociaux, Geneve, 1959, copy in ILO, TAP 0-48-4-2 (box 256), 22f.
59. Paleologos, Report No.2 sur l'avancement des travaux, Teheran, December 5 1954, ILO, TAP 0-48-4-1(box 255), 7. Letter, Zelenka to Paleologos, Geneva, December 23, 1954, ILO, TAP 0-48-4-1 (box 255); Paleologos, Raport No.3, Teheran, Janvier7 1955, ILO, TAP 0-48-4-1 (box 255), 2.
- 60 . Paleologos. 'Conclusions, suggestions et recommendations', ILO, TAP 0-48-4-1 (box 255), 2; c.f. Paleologos, Rapport No. 7, Teheran, 1 Juillet 1955, ILO TAP 0-48-4-1 (box 255),1; Letter, Paleologos to Zelenka, Teheran, Janvier 6 1955, ILO, TAP 0-48-4-1 (box 255); Paleologos, Report No.3, Teheran, Janvier 7 1955, ILO, TAP 0-48-4-1(box 255)
- 61 . Letter, Paleologos to Minister of Labour Nassr, Teheran, 5 Mai 1955, ILO, TAP 0-48-4-1(box 255), 6.

۶۲. تنها رکن ملاکان در مجلس هجدهم و نوزدهم به ترتیب ۵۰ و ۵۱ درصد کرسی‌ها را به خود اختصاص داده بودند.

رجوع کنید به آبراهامیان، ایران، ۴۲۱.

۶۳. برای این قانون رجوع کنید به اکبری، بررسی، ج ۲، ۷۳.



شروع شد کنگرہ علوم انسانی و مطالعات عربی
پرتال جامع علوم انسانی