

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

١٠٧٢٥

دانشگاه تهران

دانشکده حقوق و علوم سیاسی

مبانی، جایگاه و وظایف سازمان تأمین اجتماعی

در حقوق اداری ایران

نگارش: مهدی جمالزاده

استاد راهنما: دکتر محمد جواد رضاییزاده

استاد مشاور: دکتر حسن بادینی

کتابخانه حقوق و علوم سیاسی
دانشگاه تهران

۱۳۸۷ / ۱۷ / ۲۵

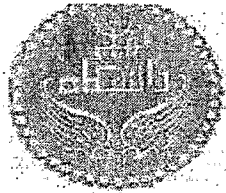
پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد

رشته حقوق عمومی

شهریور ۱۳۸۷

(دو)

۱۰۵۷۶۳



دانشکده حقوق و علوم سیاسی
گروه آموزشی حقوق عمومی
گواهی دفاع از پایان نامه کارشناسی ارشد

هیات داوران پایان نامه کارشناسی ارشد: مهدی جمال زاده

گرایش:

در رشته : حقوق عمومی

با عنوان : مبانی جایگاه و وظایف سازمان تامین اجتماعی در حقوق اداری ایران

را در تاریخ : ۱۳۸۷/۶/۲۰

به عدد	به حروف
۱۸۱	هجده (۲۰)

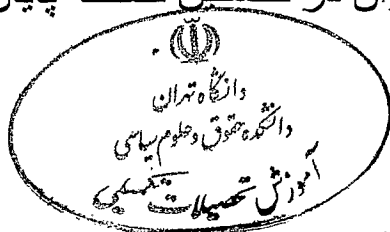
با نمره نهایی :

ارزیابی نمود.

با درجه

ردیف	مشخصات هیات داوران	نام و نام خانوادگی	مرتبۀ دانشگاهی	دانشگاه یا موسسه	امضاء
۱	استاد راهنما استاد راهنمای دوم (حسب مورد):	دکتر محمدجواد رضایی زاده	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۲	استاد مشاور	دکتر حسن بادینی	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۳	استاد داور (یا استاد مشاور دوم)	دکتر رضا طجریلو	استادیار	"	
۴	استاد داور (خارجی)				
۵	نماینده کمیته تحصیلات تکمیلی گروه آموزشی:	دکتر سیدباقر میرعباسی	دانشیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	

تذکر : این برگه پس از تکمیل هیات داوران در نخستین صفحه پایان نامه درج می گردد.





جمهوری اسلامی ایران
دانشگاه تهران

شماره _____
تاریخ _____
پیوست _____

اداره کل تحصیلات تکمیلی

باسمه تعالی

تعهد نامه اصالت اثر

اینجانب مهرداد بهار نژاد متعهد می شوم که مطالب مندرج در این پایان نامه / رساله حاصل کار پژوهشی اینجانب است و به دستاوردهای پژوهشی دیگران که در این پژوهش از آنها استفاده شده است ، مطابق مقررات ارجاع و در فهرست منابع و مأخذ ذکر گردیده است. این پایان نامه / رساله قبلاً برای احراز هیچ مدرک هم سطح یا بالاتر ارائه نشده است . در صورت اثبات تخلف (در هر زمان) مدرک تحصیلی صادر شده توسط دانشگاه از اعتبار ساقط خواهد شد .
کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به پردیس / دانشکده / مرکز دانشگاه تهران می باشد .

نام و نام خانوادگی دانشجو

امضاء مهرداد بهار نژاد

مهرداد بهار نژاد
۱۳۸۷/۰۹/۰۴

آدرس : خیابان انقلاب اول خیابان فخر رازی - پلاک ۵ کد پستی : ۱۳۰۴۵/۵۶۸

فکس : ۶۴۹۷۳۱۴

تقدیم به پدر و مادر عزیزم که همواره مدیون زحمات بی دریغ ایشان

هستم.

تقدیم به همسر عزیزم، اسوه صبر و فداکاری و ایثار که در همه

مراحل زندگی یاریگر و مشوق من بوده است.

تقدیم به قره‌العینم، یاسین عزیزم که شکوفایی زندگی‌اش

همزمان با آغاز تحصیلاتم در این مقطع بود.

چکیده

در حال حاضر سازمان تأمین اجتماعی بزرگترین مؤسسه اجتماعی و اقتصادی کشور بوده و با بیش از نیم قرن سابقه به عنوان متولی اصلی اداره حوزه بیمه‌های اجتماعی (محوری‌ترین حوزه نظام تأمین اجتماعی ایران) محسوب می‌گردد. با توجه به اصل مشارکت در بحث بیمه‌های اجتماعی و تأمین اکثریت منابع مالی سازمان بوسیله کارگران و کارفرمایان، این سازمان از همان ابتدای تأسیس بوسیله قانونگذار دارای شخصیت حقوقی و استقلال اداری و مالی بوده، همینطور اداره این سازمان نیز از ابتدا به صورت شورایی بوده است. این سازمان تا سال ۱۳۷۳ بنوعی یک مؤسسه دولتی تلقی می‌شده اما در سال ۱۳۷۳ قانونگذار این سازمان را به‌عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی معرفی می‌نماید. می‌توان گفت فلسفه احصاء چنین شخصیت حقوقی چنین می‌باشد: اول اینکه، درصد بالایی از منابع مالی سازمان از منابعی غیر از بودجه عمومی تأمین می‌شود. دوم اینکه، کارگران و کارفرمایان علاوه بر دولت، به‌عنوان شرکای ذینفع در سازمان محسوب شده و حق دخالت در اداره و سیاستگذاری کلان سازمان را دارند. سوم اینکه، اداره امور بیمه‌گری به‌عنوان فعالیت اصلی سازمان و انجام فعالیت‌های سرمایه‌گذاری به‌عنوان الزامی در کنار فعالیت اصلی، اقتضاء دارد که این سازمان از مقررات عمومی دولتی مستثنی باشد. در واقع سازمان از یکسو عهده‌دار یک عمل حاکمیتی (بیمه‌های اجتماعی) و از سوی دیگر اعمال تصدی‌گری (سرمایه‌گذاری اقتصادی) است. بنابراین جایگاه حقوقی سازمان باید به نحوی باشد که علاوه بر برخورداری از یک قدرت عمومی برای ادای یک حق و امر عمومی، از آزادی عمل کافی برای انجام فعالیتها و سرمایه‌گذاریهای اقتصادی نیز برخوردار باشد، در عین حالی که نظارت‌های قانونی قوای سه‌گانه بر این سازمان نیز لازم و مسلم است.

با تقدیر و تشکر فراوان از

جناب آقای دکتر رضایی زاده که همواره با مساعدت‌های خویش در این

پایان‌نامه بنده را یاری نمودند.

جناب آقای دکتر بادینی که از ابتدای امر زحمات فراوانی را در

شکل‌گیری این پایان‌نامه متقبل شدند.

فهرست مطالب

شماره صفحه	عنوان
۱	مقدمه
۴	فصل اول کلیات
۴	بخش ۱- پیشینه سازمان تأمین اجتماعی
۴	بند ۱- دوران قبل از انقلاب
۹	بند ۲- تحولات بعد از انقلاب
۱۰	بخش ۲- اصول و مبانی تأمین اجتماعی
۱۰	بند ۱- تأمین اجتماعی یک حق و خدمت عمومی
۱۴	الف) تعریف و مفهوم خدمت عمومی
۱۶	ب) ملاک و معیار تشخیص خدمت عمومی
۱۸	ج) نظام حقوقی امور و خدمات عمومی
۱۹	بند ۲- حوزه های نظام رفاه و تأمین اجتماعی ایران
۱۹	الف) حوزه بیمه‌ای
۲۰	ب) حوزه حمایتی و توانبخشی
۲۳	ج) حوزه امدادی
۲۳	بند ۳- ماهیت بیمه‌های اجتماعی
۳۱	بند ۴- اصول حاکم بر بیمه‌های اجتماعی
۳۱	الف) اصل مشارکت
۳۲	ب) اصل تضمین دولت
۳۳	ج) اصل حمایتی بودن قوانین بیمه‌های اجتماعی
۳۵	د) اصل همگانی و فراگیر بودن بیمه‌های اجتماعی
۳۸	ه) اصل استمرار و تداوم
۳۸	د) اصل جامعیت و کفایت
۳۹	ز) اصل عدالت و تناسب

۳۹	بخش ۳- جایگاه سازمان تامین اجتماعی در حقوق اداری
۳۹	بند ۱ - چگونگی اداره امور بیمه های اجتماعی
۴۲	بند ۲ - بیمه های اجتماعی جزء اعمال حاکمیت دولت
۴۵	بند ۳- شکل و ماهیت حقوقی سازمان تامین اجتماعی
۴۶	الف) تعریف مؤسسه عمومی
۴۷	ب) شاخصه های مؤسسه عمومی
۴۹	ج) نظام حقوقی موسسات عمومی
۵۰	د) اقسام مؤسسات عمومی
۵۱	هـ) ماهیت اموال مؤسسات عمومی
۵۵	بند ۴- سازمان تامین اجتماعی یک مؤسسه عمومی غیردولتی
۵۷	بند ۵- فلسفه وجودی سازمان تامین اجتماعی
۵۹	بند ۶- لزوم حفظ شخصیت حقوقی سازمان
۵۹	الف) خصوصی سازی بیمه های اجتماعی
۶۱	ب) تجمیع صندوقهای بیمه
۶۴	فصل دوم اهداف و وظایف سازمان
۶۴	بخش ۱- گسترش و تعمیم انواع بیمه های اجتماعی
۶۷	بخش ۲- تمرکز وجوه و درآمدهای موضوع قانون تامین اجتماعی
۶۸	بند ۱- منابع مالی و درآمدهای سازمان ونحوه تحصیل آنها
۶۸	الف) کلیه وجوه و دارایی صندوق تامین اجتماعی
۶۹	ب) کلیه حق بیمه هایی که براساس قانون دریافت می گردد
۷۷	ج) درآمدهای حاصل از بکارانداختن وجوه و ذخائر سازمان
۷۷	د) وجوه حاصل از خسارات و جزایهای نقدی موضوع تامین اجتماعی
۷۷	هـ) کمکها و هدایا و سایر درآمدها
۷۸	بند ۲- نحوه تنظیم بودجه سازمان تامین اجتماعی
۷۸	بخش ۳- سرمایه گذاری و بهره برداری از وجوه و ذخائر سازمان
	(هـ)

۸۰	بخش ۴- انجام تعهدات موضوع قانون تأمین اجتماعی
۸۱	بند ۱- حمایتها و خدمات درمانی
۸۶	بند ۲- تعهدات کوتاه مدت
۸۶	الف) غرامت دستمزد
۸۸	ب) غرامت مقطوع نقص عضو
۸۹	ج) مقرری بیمه بیکاری
۹۱	د) کمک هزینه ازدواج
۹۲	هـ) کمکهای بارداری و زایمان
۹۲	و) کمک هزینه کفن و دفن
۹۳	بند ۳- تعهدات بلند مدت (مستمریها)
۹۳	الف) مستمری از کارافتادگی
۹۶	ب) مستمری بازنشستگی
۹۹	ج) مستمری بازماندگان

فصل سوم ساختار و تشکیلات سازمان و نظارت بر آنها

۱۰۲	بخش ۱- ساختار و تشکیلات اداری و مالی
۱۰۲	بند ۱- ارکان سازمان و عملکرد هر یک
۱۰۲	الف) شواری عالی تأمین اجتماعی
۱۱۰	ب) هیات مدیره
۱۱۲	ج) مدیر عامل سازمان
۱۱۳	د) هیات نظارت بر سازمان
۱۱۵	بند ۲- تشکیلات اجرائی اداری و مالی سازمان
۱۱۵	بند ۳- مقررات اداری و استخدامی سازمان تأمین اجتماعی
۱۲۲	بند ۴- نظارت دولت بر ساختار و تشکیلات اداری سازمان
۱۲۴	بند ۵- تشکیلات سرمایه گذاری سازمان تأمین اجتماعی
۱۲۵	الف) سرمایه گذاری مستقیم

(یازده)

۱۲۷	ب) سرمایه‌گذاری غیرمستقیم
۱۲۸	بند ۶- نظارت‌های دولت بر سازمان
۱۳۰	بخش ۲- ساختار و تشکیلات بخش درمان
۱۳۱	بند ۱- ارکان و تشکیلات درمان
۱۳۲	الف) ستاد نظارت بر درمان
۱۳۳	ب) هیات مدیره سازمان
۱۳۳	ج) معاونت درمان
۱۳۴	بند ۲- نظارت دولت بر بخش درمان سازمان
۱۳۶	بخش ۳- ساختار و تشکیلات قضاوتی
۱۳۶	بند ۱- هیات‌های تشخیص مطالبات
۱۳۷	الف) هیات بدوی تشخیص مطالبات
۱۳۹	ب) هیات تجدیدنظر تشخیص مطالبات
۱۴۲	بند ۲- اجرائیات سازمان
۱۵۲	بند ۳- کمیسیون‌های پزشکی سازمان
۱۵۳	الف) کمیسیون‌های پزشکی بدوی
۱۵۴	ب) کمیسیون‌های پزشکی تجدید نظر
۱۵۵	بند ۴- نظارت دیوان عدالت اداری
۱۵۸	بند ۵- نظارت سازمان بازرسی کل کشور
۱۵۹	نتیجه‌گیری
۱۶۴	منابع

مقدمه

امروزه به موازات گسترش و توسعه روزافزون تمدن بشری، حقوق بشر و شاخه‌های مختلف آن نیز توسعه یافته و به عنوان یکی از قواعد آمره بین‌المللی درآمده از جمله این حقوق حق تأمین اجتماعی است که مورد توجه خاص قرار گرفته است بطوری که برای کلیه ملل دنیا حفظ صلح جهانی و ارتقای همه جانبه عدالت اجتماعی آرمان مشترک و رسالت واحدی شده است و ایفای حق بنیادین تأمین اجتماعی نیز در راستای حفظ و دستیابی به عدالت اجتماعی است. با توجه به اهمیت این شاخه از حقوق بشر در سطح بین‌المللی در کشور ما نیز در نیمه قرن اخیر این حقوق تاحدودی مورد توجه قرار گرفته است و اقداماتی در خصوص قانونگذاری و اجرای آن انجام شده است. مهمترین اقدام صورت گرفته در مقوله قانونگذاری اختصاص اصولی از قانون اساسی به این حقوق می‌باشد. که شاخصترین آنها اصل ۲۹ قانون اساسی است. این اصل اشعار می‌دارد: «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث، سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبتهای پزشکی به‌صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمد حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند.» بنابراین دولت مکلف شده با توجه به امکانات و شرایط اقتصادی کشور و استفاده از مشارکت مردم نسبت به اجرای نظام تأمین اجتماعی در کشور اقدام نماید. وقتی صحبت از نظام تأمین اجتماعی در کشور می‌شود بلافاصله نام سازمان تأمین اجتماعی به ذهنها خطور می‌کند چرا که نمود عینی و عملی و اجرایی هر نظامی در جامعه دستگاه‌های مجری آن می‌باشند و سازمان تأمین اجتماعی با عملکرد گسترده خود در مقوله بیمه‌های اجتماعی به‌عنوان متولی و مجری اصلی این حوزه از نظام تأمین اجتماعی ایران، در قالب یک مؤسسه عمومی غیردولتی (با توجه به ماده واحده معرفتی مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳) مشغول فعالیت است.

با توجه به محوریت حوزه بیمه‌های اجتماعی در کشور و مشکلات و چالش‌های حقوقی مهمترین دستگاه اجرایی آن یعنی سازمان تأمین اجتماعی در طول س‌های گذشته بر آن شدیم تا به بررسی دقیقتری از ابعاد و ویژگیهای حقوقی این سازمان بپردازیم.

هدف تحقیق: بررسی و تبیین موقعیت و جایگاه حقوقی سازمان تأمین اجتماعی در نظام حقوق اداری کشور با توجه به اهداف و وظایف و شخصیت حقوقی آن.

سؤالات تحقیق: از جمله سؤالات مطرح شده در این تحقیق؛ ۱- وظایف اصلی و فرعی سازمان چیست و این وظایف جزو چه اعمالی از دولت است. ۲- ویژگیهای و شاخصه‌های شخصیتی حقوقی سازمان چیست؟ آیا غیردولتی بودن آن به مثابه خصوصی بودن آن است؟ ماهیت اموال این سازمان چیست؟ ۳- آیا قالب و شکل حقوقی سازمان متناسب با وظایف آن است؟ ۴- نحوه اداره سازمان به چه صورتی است؟ چه کاستیها و نواقص حقوقی در اداره و عملکرد سازمان وجود دارد؟ و راهکارهای قانونی رفع آن چیست؟ ۵- نقش دولت در اداره و نظارت بر سازمان به چه صورتی است؟ ۶- چه مراجعی در سازمان مسئول حل و فصل اختلافات بین مردم و سازمان می‌باشند؟ ۷- چه مراجعی خارج از سازمان عهده‌دار رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم نسبت به اعمال و رفتار قسمت‌های مختلف سازمان هستند؟

فرضیه تحقیق: سازمان با شخصیت حقوقی غیردولتی در انجام وظایف خود موفق بوده به عبارت دیگر مناسبترین قالب حقوقی برای سازمان در جهت انجام بهتر وظایف خود داشتن استقلال اداری و مالی است. از آنجایی که تاکنون تحقیقی به صورت جامع و کامل در این خصوص صورت نگرفته و کارهای انجام شده به صورت برخی مقالات پراکنده در موارد مطرح شده فوق است. بنابراین سعی شده در تحقیق پیشرو با استفاده از روش کتابخانه‌ای و اسنادی در طی سه فصل به صورت زیر، به تدوین و تنظیم مطالبی در این خصوص بپردازیم.

ابتدا در فصل یک اصول و مبانی حوزه بیمه‌های اجتماعی را، به‌عنوان یکی از حوزه‌های نظام تأمین اجتماعی و وظیفه اصلی سازمان تامین اجتماعی، تشریح کرده سپس به بررسی شخصیت حقوقی سازمان (با توجه به ماهیت وظیفه آن) پرداخته و لزوم حفظ این شخصیت را یادآور خواهیم شد. در فصل دوم که در واقع تکمیل کننده فصل اول می‌باشد برای درک بهتر ماهیت حقوقی سازمان به شرح و توضیح جزئیات وظایف قانونی سازمان و نحوه انجام آن خواهیم پرداخت. در فصل سوم به توضیح ساختار و تشکیلات حقوقی و سازوکار قانونی اداره این سازمان و نظارت‌های انجام شده بر آن پرداخته همینطور مراجع رسیدگی به اختلافات مردم با سازمان را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

فصل اول کلیات

بخش ۱- پیشینه سازمان تأمین اجتماعی

تاریخچه سازمان تأمین اجتماعی در ایران ارتباط پیوسته‌ای با تصویب قوانین و مقررات مربوط به تأمین اجتماعی و همینطور قوانین کار دارد. با توجه به این قوانین از ابتدا تا به حال در ایران این بخش را در دور دوره قبل و بعد از انقلاب بررسی می‌کنیم.

بند ۱- دوران قبل از انقلاب

الف) دوران ابتدایی:

بوجود آمدن قوانین تأمین اجتماعی و سازمانهای مجری آن در جهان به دوران انقلاب صنعتی برمی‌گردد، زمانی که بحث کار و کارگر و کارگاهها از حالت سنتی خارج و به مرور توسعه یافته و مسائل مختلف حواشی کار و کارگر بوجود آمد از جمله بروز سوانح و حوادث و بیماریهای مختلف در کارگاهها. در ایران نیز با اینکه صنایع جدید و ماشینی در دوران میرزا تقی خان امیرکبیر به ایران آمد اما تا سال ۱۳۰۹ هیچگونه اقدامی در حمایت از کارگران صورت نگرفت. در این سال برای اولین بار مقرراتی (به صورت تصویب نامه هیات دولت) در زمینه بیمه‌های اجتماعی وضع شد^۱.

۱. طالب، مهدی، تأمین اجتماعی، انتشارات آستان قدس رضوی، ۱۳۸۱، ص ۲۱۳.

احداث شبکه راه آهن در ایران، روند ازدیاد و تمرکز کارگران در تشکلهای بروز سوانح و پیش آمدهای مختلف در حین کار برای کارگران، دولت وقت را برآن داشت تا در آخرین روز سال ۱۳۰۹ طرح تشکیل «صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع» را تصویب کند. هدف این صندوق ارائه خدمات به کارگرانی بود که در راهها کار می کردند. براساس تصویب نامه این صندوق مبالغی از حقوق کارگران کسر و به این صندوق واریز می شد. طبق اصلاحیه این صندوق در سال ۱۳۱۰ مبالغ جمع آوری شده صرف موارد زیر می شد:

۱- مراقبت از کارگرانی که حین کار مریض و یا مجروح شده بودند.

۲- اعطای مبالغ نقدی به کارگرانی که در حین کار عضوی از بدن خود را از دست داده بودند.

۳- اعطای مبالغی به وراث کارگرانی که در هنگام کار فوت می شدند.

در سال ۱۳۱۱ برای جبران خسارت مالی و جانی سایر کارگران ساختمانی و بنگاههای صنعتی، مبالغی به عنوان خسارت در نظر گرفته شد که در صورت فوت به وراث آنان پرداخت می شد. در سال ۱۳۱۴ اداره مستقلی بنام «اداره کل صناعت و معادن» تشکیل شد. این اداره در مرداد ماه ۱۳۱۵ نظامنامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی را درباره شرایط کار، وظایف کارگر و کارفرما، ایمنی و بهداشت کارگاهها و پرداخت پاداش به کارگران در موارد آسیب دیدگی و فوت ناشی از کار، به تصویب هیات دولت رساند. در واقع مقررات «صندوق احتیاط اداره طرق» به کارگران کارخانجات مشمول نظامنامه تعمیم یافت. براساس این نظامنامه مواردی به تعهدات قبلی افزوده شد از جمله مراقبتهای بهداشتی در مورد کارگران بیمار. اما در کل می توان گفت دو ویژگی مهم این صندوقها یکی اینکه منابع مالی آنها صرفاً توسط خود کارگر تأمین می شد و دیگر اینکه مزایای محدودی به کارگر ارائه می شد.^۱

از سال ۱۳۱۸ بعضی از مؤسسات خصوصی و دولتی و یا ارتش کارگران خود را نزد شرکتهای بیمه خصوصی در مقابل حوادث ناشی از کار بیمه کردند. قرارداد بیمه بین کارفرمایان و شرکتهای بیمه منعقد می شد اما حق بیمه پرداختی بوسیله کارفرما فقط از دستمزد کارگران کسر می شد.

۱. طالب، مهدی، همان منبع پیشین، ص ۲۱۵.

وزارت راه در سال ۱۳۲۰ آیین‌نامه صندوق احتیاط را تدوین کرد نکته مهم این آیین‌نامه دسته‌بندی حوادث از نظر مسئولیت بود بنحوی که به سه دسته تقسیم شدند: ۱- حوادث ناشی از تقصیر کارگر. ۲- حوادث ناشی از تقصیر کارفرما و ۳- حوادث اتفاقی. بنابراین پرداخت غرامت این حوادث نیز بسته به نوع حادثه از طرف کارفرما و یا صندوق احتیاط صورت می‌گرفت.^۱

اقدامات انجام شده در این سالها نشان دهنده عدم توانایی صندوقهای احتیاط دولت در توسعه بیمه‌های اجتماعی بود. یکی از دلایل این امر ضعف مالی صندوقها بود چرا که منابع آن فقط حق بیمه‌های ناچیز از سوی کارگران بود. از طرف دیگر همه کارگران عضو این صندوقها نبودند چرا که اجباری در کار نبود. مسائل فوق‌الذکر و توصیه‌های دفاتر سازمان بین‌المللی کار و اعتراضات کارگران باعث شد تا هیاتی در شرکت بیمه مأمور تهیه طرحی برای قانون اجباری کارگران شوند این طرح تهیه و در سال ۱۳۲۲ با ۴ ماده و دو تبصره به تصویب مجلس رسید. طبق ماده یک این قانون تمام موسساتی که کارگرانی در استخدام دارند موظف شدند تا کارگران خود را در مقابل حوادث در یکی از شرکتهای بیمه مورد تأیید دولت، بیمه نمایند. بموجب ماده ۲ این قانون حق بیمه پرداختی شامل ۱/۳ سهم کارگر و ۲/۳ سهم کارفرما بود. تعهدات شرکت بیمه‌گر شامل مواردی چون فوت کارگر حین کار، از کار افتادگی دائم، پرداخت هزینه مداوا و هزینه ایام بیکاری ناشی از بیماری و هزینه کفن و دفن بود. آیین‌نامه این قانون در سال ۱۳۲۳ به تصویب رسید. از ویژگیهای مهم این قانون و آیین‌نامه مربوط، مقررات اجباری بیمه کارگران بود (اگر چه فقط شامل کارگاههایی می‌شد که بیش از ۲۰ نفر کارگر داشته باشند).^۲

در سال ۱۳۲۵ وزارت کار در ایران تأسیس شد با توجه به رسالت این وزارتخانه در قبال کارگران، اقدام به اصلاح آیین‌نامه قانون بیمه اجباری کارگران (۱۳۲۲) نموده و در سال ۱۳۲۶ آیین‌نامه جدیدی به تصویب هیات دولت رسید. از مهمترین تغییرات ایجاد شده در آیین‌نامه جدید حذف

۱. اعتضادپور، ناهید، تأمین اجتماعی در ایران، موسسه عالی پژوهشی تأمین اجتماعی، تهران، ۱۳۷۵، ص ۴۳.

۲. طالب، مهدی، همان منبع پیشین، ص ۲۲۰.

حدنصاب ۲۰ نفر برای مشمول بیمه شدن است. حتی کارگران موقت نیز مشمول بیمه اجباری قرار گرفتند. طبق آیین‌نامه این قانون هیاتی از نمایندگان دولت بر امر بیمه‌های اجباری کارگران نظارت می‌کردند. در ادامه فعالیتهای حمایتی از کارگران مطابق مواد ۳۵ تا ۴۵ قانون کار ۱۳۲۵ مصوب هیات وزیران، تشکیل دو صندوق تعاون و صندوق بهداشت در هر کارخانه زیرنظر شورای کارگاه پیش‌بینی شد. صندوق تعاون برای کمک به کارگران در موارد ازدواج، عائله‌مندی، بیکاری، از کارافتادگی، بازنشستگی، حاملگی و وضع حمل و پرداخت مخارج کفن و دفن بود. صندوق بهداشت برای کمک به کارگر در موارد حوادث غیرناشی از کار بود. صندوقهای مذکور بدلیل ضعف پایه‌های قانونی آن و نیز ضعف منابع مالی توفیق چندانی نداشته و در همان ابتدا منحل شدند در سال ۱۳۲۸ قانون کار به تصویب مجلس رسید و طبق ماده ۱۶ آن، صندوقی تحت عنوان صندوق تعاون و بیمه کارگران تشکیل شد. این صندوق تحت‌نظر هیاتی مرکب از نمایندگان دولت (از جمله وزارت کار) به انتخاب شورای عالی کار اداره می‌شد و موارد زیاده‌تر از حوادث و خطرات ناشی از کار و غیرناشی از کار را تحت پوشش قرار می‌داد. منابع مالی این صندوق جمعاً شش درصد حقوق و دستمزد کارگران بود (دو درصد سهم کارگر و چهار درصد سهم کارفرما). مهمترین مشکلات این صندوق عدم همکاری کارفرمایان در پرداخت حق بیمه و عدم تناسب تعهدات پیش‌بینی شده با حق بیمه دریافتی بود^۱.

ب) دوران تکمیلی:

در بهمن سال ۱۳۳۱ دکتر مصدق با استفاده از قانون اختیارات نخست‌وزیری لایحه قانونی بیمه‌های اجتماعی کارگران را تصویب نمود. برای اجرای این قانون سازمانی بنام سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران زیرنظر وزارت کار تشکیل گردید. طبق این قانون حق بیمه به ۱۲ درصد افزایش یافته، همینطور تعهدات سازمان نسبت به تعهدات صندوق تعاون و بیمه کارگران بیشتر شد بنحوی که هزینه بیکاری و بازنشستگی به آن اضافه شده است. به علت مشکلاتی که در اجرای این قانون وجود

۱. اعتضادپور، ناهید، همان منبع پیشین، ص. ۴۵.

داشت قانون فوق در سال ۱۳۳۴ اصلاح شده و حق بیمه به ۱۸ درصد تغییر کرده و کمک بیکاری نیز حذف شد.^۱

در سال ۱۳۳۹ قانون جدید بیمه‌های اجتماعی کارگران تصویب شد موارد تعهد این قانون همانند قانون سال ۱۳۳۱ (با اصلاحات ۱۳۳۴) بود ولی نسبت به قانون قبلی مفصل‌تر بود. مهمترین تغییر این قانون تغییر در محدوده شمول آن بود بنحوی که افراد مشمول این قانون از محدوده کارگران فراتر رفته و دولت می‌توانست با موافقت سازمان بیمه‌های اجتماعی امور بیمه کارمندان دولت را به سازمان واگذار نماید همینطور صاحبان حرف و مشاغل آزاد نیز بتدریج مشمول تمام و یا قسمتی از مزایای این قانون می‌شدند. این قانون در سالهای ۱۳۴۲ و ۱۳۴۷ مورد اصلاحاتی قرار گرفت (از اصلاحات آن تغییر نام سازمان بیمه‌های اجتماعی بود). در سال ۱۳۵۴ قانون جدید تأمین اجتماعی به تصویب مجلس رسید و قوانین قبلی را منسوخ کرد. در اجرای این قانون سازمان تأمین اجتماعی زیر نظر وزارت رفاه وقت شکل گرفت و کلیه دارائیه‌ها و اموال و کارکنان سازمان بیمه‌های اجتماعی به سازمان تأمین اجتماعی منتقل شد.

حمایتهای موضوع این قانون شامل حوادث و بیماریها، بارداری، غرامت دستمزد، از کارافتادگی، بازنشستگی، فوت، ازدواج و عائله‌مندی بود. بنا به این قانون تعهدات ناشی از حوادث، بیماریها و بارداری به عهده سازمان تأمین خدمات درمانی و سایر تعهدات بر عهده سازمان تأمین اجتماعی بود. مشمولان این قانون عبارت بودند از:

- افرادی که به هر عنوان در مقابل دریافت مزد و یا حقوق کار می‌کردند.
- صاحبان حرف و مشاغل آزاد (عملاً تا سال ۱۳۶۶ مشمول این قانون نشدند)
- مستخدمین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و مستخدمین مؤسسات وابسته به دولت در مواردی که مشمول قوانین خاص نباشند.

۱. طالب، مهدی، همان منبع پیشین، ص ۲۱۸.