

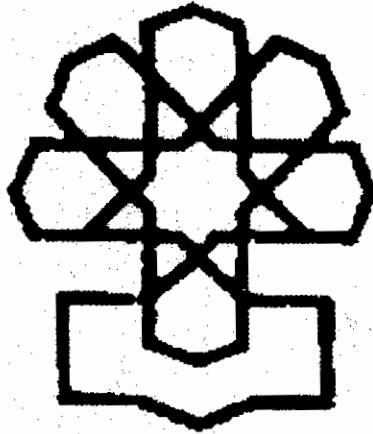
شماره ترتیب چاپ: ۷۶۲
 شماره چاپ سابقه:
 شماره دفتر ثبت: ۳۰۰



دوره ششم - سال دوم
 ۱۳۸۰-۱۳۸۱
 تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۵/۱۳

گزارش کارشناسی درباره طرح:

«اجباری بودن بازنشستگی و استفاده از مرخصی‌های
 استحقاقی برای مستخدمین کشوری و لشگری و
 مشمولین قوانین خاص دستگاه‌های دولتی»



کمیسیون‌های ارجاعی - اجتماعی - آموزش و تحقیقات - امنیت ملی و سیاست خارجی -
 قضایی و حقوقی

کدموضوعی: ۱۹۰

شماره‌سلسل: ۶۲۶۴

معاونت پژوهشی
 آذر ۱۳۸۰

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی
 دفتر بررسی‌های حقوقی

گزارش کارشناسی درباره طرح :

«اجباری بودن بازنشستگی و استفاده از مرخصی های استحقاقی
برای مستخدمین کشوری و لشگری و مشمولین قوانین خاص
دستگاه های دولتی»

کدموضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۶۲۶۴

۱. مقدمه

یکی از مسائل و مشکلاتی که اقتصاد کشور به شدت از آن رنج می برد نرخ بالای بیکاری، به ویژه بیکاری جوانان است. به منظور بهبود وضعیت اشتغال در کشور تاکنون پیشنهادها و راهکارهای متعدد و مختلفی ارائه شده که یکی از آنها طرح اجباری کردن بازنشستگی برای شاغلین در سنین بازنشستگی است.

مطالعه داده های به دست آمده از سرشماری های سال های ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵ نشان می دهند که طی سال های مذکور بخش عمده ای از کل شاغلان کشور در سنین ۶۰ سال و بالاتر بوده اند و تعداد آنها از ۸۲۵،۵۵۲ نفر (۷/۵ درصد کل شاغلان) به ۱،۲۴۹،۹۷۱ نفر (۸/۶ درصد) رسیده است. همچنین طی سال های مذکور میزان اشتغال شاغلان ۶۰ سال به بالا، ۵۱ درصد افزایش نشان می دهد. بر همین اساس در سال ۱۳۶۵ از کل شاغلان در سنین بازنشستگی (۶۰ سال و بالاتر) تعداد ۷۴۵،۲۹۶ نفر (معادل ۹۰ درصد) در بخش خصوصی و ۱،۵۳۸ نفر (معادل ۷/۵ درصد) در بخش عمومی فعالیت داشته اند. طبق سرشماری سال ۱۳۷۵ تعداد شاغلان ۶۰ سال به بالا در بخش های خصوصی و عمومی تغییر چندانی نداشته و ۱،۱۲۴،۵۸۵ نفر (۹۲/۲ درصد) در بخش خصوصی و ۹۲،۲۸۹ نفر (۷/۶ درصد) در بخش عمومی شاغل بوده اند. نتایج به دست آمده از سرشماری سال های ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵ حاکی از آن است که تنها قریب به ۷ درصد از شاغلان کل کشور در دستگاه ها و سازمان های دولتی را افراد ۶۰ ساله و بالاتر تشکیل می دهند. لذا با توجه به این که در طرح مذکور شرکت ها و مؤسسات خصوصی مشمول طرح

اجباری کردن بازنشتگی برای شاغلان بالای ۶۰ سال نمی‌شوند به نظر نمی‌رسد که هدف مورد نظر طرح، یعنی واگذاری مشاغل به جویندگان کار جوان، به طور رضایت‌بخشی محقق شود.

۲. تبیین مقاصد طرح

طراحان و موافقان طرح، مقاصد اصلی آن را افزایش کارایی و بهره‌وری دستگاه‌های دولتی بر شمرده‌اند. در شرایط موجود بازار کار ایران تعداد زیادی جوان با تحصیلات بالا، بیکار و در جستجوی کارند، در حالی که عده زیادی بیش از ۳۰ سال در خدمت دولت باقی می‌مانند. از دیدگاه موافقان، ضمن آن که این طرح به نرخ اشتغال می‌افزاید باعث افزایش کارآمدی دستگاه‌های دولتی نیز خواهد شد. زیرا نیروهای جوان هر چند تجربه کافی ندارند، اما شور و جرات آن‌ها برای متحول کردن نظام اداری بیش از افراد مسن است و این ویژگی، نقص کمبود تجربه آن‌ها را جبران می‌کند. در مورد استفاده از مرخصی‌های استحقاقی استفاده نشده در طول خدمت نیز با آن که این مرخصی‌های سالانه برای حفظ سلامت روانی و جسمانی کارکنان ضروری است، اغلب مورد استفاده مناسب قرار نمی‌گیرند.

آثار مستقیم اجرای این طرح از دیدگاه طراحان و موافقان آن افزایش اشتغال و کاهش نرخ بیکاری جوانان است که جزء اهداف عمده برنامه سوم توسعه منظور شده است. آثار غیرمستقیم آن نیز سهولت تحول اداری، وارد شدن افکار و اندیشه‌های نو در دستگاه‌های دولتی و افزایش کارآمدی و بهره‌وری این مؤسسات است. لذا به اعتقاد این گروه، اجرای چنین طرح‌هایی برای تسهیل تحول اداری نظام جمهوری اسلامی ایران و افزایش نرخ اشتغال جوانان ضروری است.

۳. ایرادات وارد بر طرح پیشنهادی

با بررسی کامل طرح پیشنهادی، ایرادات زیر را می‌توان بر آن وارد کرد:

۱. به نظر می‌رسد که طرح پیشنهادی بدون مطالعه آماری تنظیم شده است. از این رو

درست آن بود که ابتدا شمار افرادی که با بیش از ۳۰ سال خدمت کماکان در دستگاه‌های دولتی مشغول به کار هستند با ملاحظه تخصص و اهمیت سطوح شغلی آن‌ها تعیین می‌شد و سپس بر اساس واقعیت‌های موجود، لزوم تهیه و پیشنهاد طرح مورد بررسی قرار می‌گرفت.

۲. طبق بندهای ماده ۳ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، باید تا پایان برنامه سوم تشکیلات دستگاه‌های دولتی محدود شوند و کارکنان دولت نیز کاهش یابند. لذا به طور کلی، توجه جایگزینی جویندگان کار به جای مستخدمینی که با بیش از ۳۰ سال خدمت در دستگاه‌های دولتی مشغول به کار هستند، خلاف پیش‌بینی مندرج در قانون مزبور است.

۳. طبق ماده ۲ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه مصوب ۱۳/۱۲/۱۳۶۸، دستگاه‌های دولتی مجازند مستخدمین دارای ۳۰ سال خدمت را رأساً بازنشسته نمایند. در این زمینه حسب سیاست اجرایی دولت و طبق آمار موجود، به محض رسیدن مستخدمین به ۳۰ سال خدمت قریب به اتفاق آنان از سوی دستگاه متبوع بازنشسته می‌شوند. لذا استفاده از خدمات مستخدمین با بیش از ۳۰ سال خدمت، عمومیت ندارد. بدیهی است که استفاده بسیار اندک دستگاه‌های دولتی از مستخدمین بیش از ۳۰ سال خدمت غالباً در مشاغل مدیریتی و کارشناسی و مبتنی بر ضرورت است و محدود نمودن دولت در سازوکار مدیریتی، عواقب مطلوبی به همراه نخواهد داشت.

۴. با عنایت به پیش‌بینی محدودیت استفاده از خدمات قضات و اعضای هیأت علمی بازنشسته به میزان ۳ درصد و سایر مشاغل به میزان ۳ در هزار (ماده ۳ طرح پیشنهادی)، عملاً استفاده از تجارب و تخصص این قبیل مستخدمین در بخش‌های دولتی منتفی است. با توجه به خدمات سودمند گروه‌های مذکور در چرخه وظایف اجرایی دولت و قوه قضاییه، بازنشسته کردن آن‌ها به زیان جامعه خواهد بود.

۵. پیش‌بینی ذخیره مرخصی استحقاقی در آیین‌نامه مرخصی‌ها، مصوب ۲۲/۷/۱۳۴۶، به لحاظ استفاده مستخدم از مرخصی در مواقع اضطراری است. از طرفی عدم موافقت با مرخصی استحقاقی به منظور مختل نشدن امور واحد ذی‌ربط و موکول کردن آن به وقت دیگر، یکی از ابزارهای سازوکار مدیریتی است. لذا چنانچه استفاده از مرخصی در طول سال اجباری باشد.

علاوه بر این که این الزام اثر روحی مساعدی برای پرسنل ندارد. در صورت اتمام مرخصی استحقاقی و ایجاب ضرورت، مستخدم به ناچار ترک خدمت خواهد کرد و مرتکب تخلف اداری خواهد شد. به علاوه در برخی دستگاه‌ها و بعضی مشاغل، کیفیت و کمیت وظایف محوله و محل جغرافیایی خدمت، اجازه استفاده به موقع و مؤثر از مرخصی استحقاقی را به کارکنان نمی‌دهد و بی‌گمان برای این موارد باید مرخصی استفاده نشده برای سال بعد ذخیره شود. مواردی مشاهده شده که سنوات خدمت مستخدم به ۳۰ سال رسیده و بازنشستگی او اجباری شده است در حالی که مستخدم در طول خدمت به لحاظ نوع شغل و خارج از اختیار خود نتوانسته از تمام مرخصی خود استفاده کند. بدیهی است در این موارد به جز پرداخت حقوق و مزایای مرخصی استحقاقی استفاده نشده چاره دیگری وجود ندارد. بنابراین در مورد ذخیره مرخصی برای سال بعد و نیز پرداخت حقوق و مزایا در قبال آن باید با توجه به واقعیات موجود، موارد استثنا پیش‌بینی شوند. لذا پیشنهاد می‌شود به همان ترتیبی که در آیین‌نامه مرخصی‌ها مرسوم بوده است (حداکثر مطابق قانون کار) مستخدمین بتوانند، به مقدار معقول مرخصی استحقاقی سالانه خود را ذخیره کنند و برای محدودیت دریافت حقوق و مزایای مرخصی استفاده نشده در پایان خدمت یا احتساب آن از نظر محاسبه حقوق بازنشستگی، حداکثر ۶ ماه سقف تعیین شود.

۶. با کاهش ورودی صندوق بازنشستگی کشوری به لحاظ محدودیت استخدام و تحمیل سنوات ارفاقی و بازنشستگی زودرس به صندوق بازنشستگی، بازنشسته کردن یکباره مستخدمین بیش از ۳۰ سال خدمت، منجر به کاهش تراز مالی صندوق می‌شود. لذا در صورت اجرای این طرح، به دلیل پرداخت حقوق بازنشستگی به آن دسته از مستخدمینی که به رغم ۳۰ سال خدمت به لحاظ توان کاری می‌توانسته‌اند در خدمت دستگاه متبوع خود باشند، استقلال مالی صندوق در آینده ضعیف‌تر و تکیه بر بودجه عمومی کشور بیش‌تر می‌شود.

۷. در حال حاضر کسور سهم کارفرمایی مستخدمین بیش از ۳۰ سال خدمت، یکی از اقلام درآمدی صندوق محسوب می‌شود. با بازنشسته شدن این قبیل مستخدمین علاوه بر این که صندوق بازنشستگی از این درآمد محروم خواهد شد، در نتیجه پرداخت حقوق

بازنشستگی به آنان، عدم تعادل ورودی صندوق در مقابل خروجی آن اضافه خواهد شد.

۸. در مدیریت نیروی انسانی، تجربه و تخصص به عنوان سرمایه انسانی ارزش و اهمیت بالایی دارد. نیروی کار جوان و جدید عموماً به دلیل فقر تجربه لازم، در ابتدا بازدهی کمی دارد و تا مدتی پرداخت حقوق و مزایا و هزینه‌های جنبی بیش از بازدهی آن‌ها است. به همین دلیل نیز افرادی که از تجربه و تخصص برخوردارند به راحتی جذب بخش خصوصی می‌شوند. لذا با عنایت به این که بسیاری از مستخدمین با بیش از ۳۰ سال خدمت در دستگاه‌های دولتی از متخصصین و مدیرانی هستند که ارزش خدمات بالایی دارند. محروم کردن دولت از تجربیات و خدمات این قبیل افراد و انتقال این بخش از سرمایه‌های انسانی دولت به بخش خصوصی صحیح به نظر نمی‌رسد.

۹. بسیاری از افراد پس از بازنشستگی جذب بازار کار بخش خصوصی خواهند شد. لذا بازنشستگی آنان تأثیر چندانی در ایجاد شغل برای بیکاران نخواهد داشت.

۱۰. سن بازنشستگی باید به گونه‌ای تعیین شود که افراد بازنشسته به استراحت پردازند و با داشتن توان لازم در جستجوی کار دیگری نباشند. لذا به منظور اصلاح مقررات بازنشستگی، لازم است که بررسی‌های کارشناسی صرفاً بر اساس سن و توانایی‌های کاری صورت گیرد. با پذیرش و تحقق این فکر از بازنشستگی‌های زودرس به طور عام جلوگیری خواهد شد.

۱۱. در صورت تصویب این طرح، کلیه مستخدمینی که به ۳۰ سال خدمت نزدیک می‌شوند به تدریج انگیزه و رغبت شغلی خود را از دست خواهند داد و این طرح تأثیر سونیی در روحیه کارکنان اداری خواهد داشت.

۱۲. در این طرح در مورد کارکنان شهرداری‌ها که از قانون استخدام کشوری تبعیت نمی‌کنند، ولی مشترک صندوق بازنشستگی کشوری هستند حکمی پیش‌بینی نشده است.

۱۳. با عنایت به ماده ۳ قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۷ که دستگاه‌ها را برای بازنشسته کردن کارکنانی که ۳۰ سال سابقه خدمت دارند (بدون لزوم اخذ رضایت آن‌ها) مجاز دانسته است، طرح اخیر ضروری به نظر نمی‌رسد. در شرایطی که قانون نحوه تعدیل چنین تأکیدی دارد، تصویب قانون دیگری در این مورد

موجب تعدد قوانین در موضوع واحد می‌شود. در ماده ۳ قانون فوق، قانونگذار به لحاظ رعایت مقتضا و مصلحت، انعطاف لازم را برای حفظ برخی نیروهای تخصصی مازاد بر ۳۰ سال خدمت قائل شده، که از محاسن این قانون است. با توجه به این که ایجاد اشتغال یکی از دغدغه‌های اساسی سیاست‌گذاران است دولت می‌تواند با استفاده از اختیارات قانونی خود در مورد بازنشسته کردن افراد مشمول با شدت بیش تری عمل کند و در گذشته نیز این طور بوده است. لذا تصویب این طرح اختیارات اندک دولت را در استفاده از نیروهای متخصص در موارد متقاضی و برای حفظ کارایی دستگاه‌ها عملاً سلب می‌کند.

۱۴. در طرح مورد بحث دو موضوع ناهمگن و مغایر یکدیگر پیشنهاد شده‌اند. چنانچه هدف طرح پیشنهادی جلوگیری از اشتغال مجدد بازنشستگان در بازار کار باشد، پیشنهاد ضرورت استفاده از مرخصی‌های استحقاقی، زمینه ورود بازنشستگان را به بازار کار تسریع می‌کند؛ زیرا یکی از دلایل ادامه خدمت و بازنشسته نشدن، کاهش درآمد اکتسابی پس از بازنشستگی در مقایسه با زمان اشتغال است. از این رو چنانچه مرخصی‌های استحقاقی مستخدمین نیز قابل تبدیل به حقوق و مزایای معادل یا ذخیره‌سازی برای سال‌های بعد نباشد توان مالی افراد بازنشسته کاهش می‌یابد و برای ترمیم حقوق بازنشستگی تمایل بیش تری برای ورود به بازار کار خواهند داشت. اما چنانچه افراد بازنشسته مزایای پایان خدمت و مرخصی‌های استفاده نشده را دریافت نمایند می‌توانند با استفاده از سود بانکی سپرده گذاری یا خود اشتغالی، نسبت به ترمیم درآمد اکتسابی اقدام کنند و فرصت‌های شغلی در بخش‌های مزدگیری را اشغال نکنند تا برای نیروی کار جدید فرصت اشتغال فراهم آید.

لذا با عنایت به مراتب فوق و وجود ماده قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳ که دولت می‌تواند حسب سیاست‌های اجرایی خود در هر زمان که بخواهد به طور قطع مستخدمین بیش از ۳۰ سال خدمت را بازنشسته کند، طرح پیشنهادی فوق اهداف طراحان آن را تأمین نخواهد کرد.

۱. از دلایل عمده بی‌علاقگی کارکنان دولت به بازنشستگی، کاهش قابل توجه حقوق دریافتی آنان پس از بازنشستگی است که موجب می‌شود تمایل شدیدی برای حضور در بازار کار داشته باشند. بدین منظور پیشنهاد می‌شود که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نسبت به ترمیم حقوق بازنشستگان، تا میزان حداقل در نظر گرفته شده در طرح فقرزدایی اقدام کند تا مشکلات مالی بازنشستگان کاهش یابد.

۲. کار فرمایان به دلایل مختلف، از جمله دستمزد پایین، عدم پرداخت حق بیمه و سایر خدمات رفاهی تمایل زیادی به استخدام نیروهای بازنشسته دارند؛ بنابراین به لحاظ عوامل طرف تقاضا (مربوط به کارفرمایان) و عوامل طرف عرضه (افراد بازنشسته) گرایش زیادی به حفظ و افزایش نرخ اشتغال بازنشستگان مشاهده می‌شود.

۳. یکی از اهداف این طرح، استخدام نیروهای کار جدید و جوان است. سازمان‌های تابع قانون احتمالاً کم‌تر از تعداد افرادی که بازنشسته می‌شوند افراد جدید استخدام می‌کنند. بدین ترتیب هدف‌های تعیین شده در طرح مورد نظر احتمالاً کم‌تر از آنچه که طرفدارانش بر آن تأکید دارند محقق می‌شود. خصوصاً اگر بازنشستگان جدید بخشی از فرصت‌های شغلی در بخش خصوصی را به خود اختصاص دهند، ممکن است اشتغال کل کاهش یابد.

۴. با توجه به این که امید به زندگی و سنین کارآمدی افراد افزایش یافته است این طرح آثار اجتماعی مطلوبی نخواهد داشت؛ به علاوه این باور غلط تقویت می‌شود که دولت متولی ایجاد شغل در نهادهای دولتی است. لذا از آثار نامطلوب فرهنگی آن می‌توان اشاعه فرهنگ مستمری‌بگیری برای جوانان و عدم توسعه فرهنگ کارآفرینی را مطرح کرد. لازم است که سیاستگذاری برای ایجاد فرصت‌های شغلی از طریق بخش خصوصی و تعاونی (و نه بخش دولتی) انجام شود و به جای مستمری‌بگیری، کارآفرینی رونق یابد و جوانان به سمت و سوی آن هدایت شوند.

۵. مرجع است به جای پیشنهاد یک طرح مستقل، مواد و تبصره‌های مربوط در قوانین مورد عمل فعلی اصلاح شوند.