

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تمدید قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶»

پیشینه موضوع

برمبنای ماده واحده «قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت (مصوب ۱۳۸۶/۶/۵)»، دولت اجازه یافته است ظرف مدت سه سال از تاریخ تصویب قانون، کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را که دارای حداقل ۲۵ سال سابقه خدمت قابل قبول باشند (برای زنان حداقل ۲۰ سال) با حداکثر پنج سال ارفاق و بدون شرط سنی، در صورت تقاضای کارکنان و موافقت دستگاه بازنشسته نماید. دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند بار مالی ناشی از اجرای این قانون را (شامل حقوق بازنشستگی و کسور بازنشستگی یا حق بیمه سهم مستخدم و کارفرما نسبت به سنوات ارفاقی - تا پنج سال) از محل منابع عمومی پرداخت نمایند. کارکنانی که به استناد این قانون بازنشسته می‌شوند از حقوق و مزایای سایر قوانین و مقررات که برای کارکنان بازنشسته در نظر گرفته شده، بهره‌مند می‌شوند. همچنین مقرر شده است که اعتبار مورد نیاز برای سال‌های آتی در قوانین بودجه سنواتی کل کشور پیش‌بینی و تأمین شود.

بنا به آنچه از پیشینه تصویب این قانون برمی‌آید، هدف از تصویب آن متناسب‌سازی وضعیت نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی، ارتقای کیفی سطح تحصیلات و مهارت‌های تخصصی نیروی انسانی و افزایش کارآیی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی بوده است.

در لایحه پیشنهادی دولت، پرداخت پاداش پایان خدمت بابت سنوات ارفاقی پیش‌بینی نشده بود و همچنین بازنشستگی پیش از موعد منوط به تقاضای کارمند نبود و نیروهای پیمانی و قراردادی را نیز دربر نمی‌گرفت. در قانون مصوب مجلس این سه مورد اضافه شد و در نتیجه، قانون مصوب به‌طور کلی از اهداف اولیه لایحه دور شد.

ارزیابی کارشناسی موضوع

برمبنای این قانون، امتیازاتی به شرح زیر برای کارکنانی که داوطلب بازنشستگی پیش از موعد باشند، منظور شده است:

- پنج سال سنوات ارفاقی،
 - برخورداری از حقوق و مزایای سایر قوانین و مقررات برای کارکنان بازنشسته،
 - پرداخت پاداش پایان خدمت برمبنای سنوات خدمت با احتساب ارفاقی.
- از سوی دیگر، دولت مکلف شده است، بار مالی ناشی از اجرای این قانون را - شامل کسور حق بیمه سهم بیمه شده و کارفرما و همچنین حقوق بازنشستگی برای مدت پنج سال - به صندوق‌های بازنشستگی بپردازد. با وجود این، اجرای این قانون محدود به سه شرط اصلی «تقاضای کارمند»، «موافقت دستگاه» و «وجود اعتبار» است. در این زمینه نکات زیر قابل تأمل است:

۱. امتیازات ناشی از این قانون برای کارکنان - در مقایسه با سایر قوانین بازنشستگی - بسیار جذاب و انگیزاننده است. بنابراین، اگرچه منظور از این قانون، خروج نیروهای مازاد (با بهره‌وری پایین) از دستگاه‌های دولتی بوده، اما این‌گونه افراد در قبال بهره‌وری پایین خود از امتیازات ویژه‌ای برخوردار می‌شوند که کارکنان

دارای بهره‌وری بالا از آن برخوردار نیستند. این درحالی است که به‌موجب قانون مدیریت خدمات کشوری و دستورالعمل دولت، شرایط بازنشستگی برای نیروهای تخصصی^۱ به ۳۵ سال سابقه و ۶۵ سال سن افزایش یافته است.

۲. تحقق این قانون، منوط به تقاضای کارکنان است. بنابراین، تنها کارکنانی متقاضی استفاده از این قانون می‌شوند که آن را به نفع خود ببینند. بنا به تجربه دستگاه‌های دولتی، عمدتاً افرادی متقاضی بوده‌اند که برای آنها امکان فعالیت مناسب‌تر در بخش خصوصی وجود داشته است. درواقع این افراد نیروهای دارای کیفیت بالا در دستگاه‌های دولتی هستند.

۳. ازسوی دیگر، موافقت دستگاه، شرط دیگر تحقق هدف قانون است. این نکته موجب می‌شود که موافقت یا عدم موافقت با بازنشستگی هر فرد مشروط به نظر مقام مافوق و سپس رئیس دستگاه شود. تجربه نشان داده که در بسیاری از دستگاه‌ها، کارشناسانی که دارای نظرات کارشناسی مستقل - و به‌تبع آن گاهی اوقات منتقد نظر مدیران - هستند، در اولویت خروج از دستگاه قرار می‌گیرند.

۴. علاوه بر این، موافقت با بازنشستگی پیش از موعد در هر حالت مشروط به وجود اعتبار لازم است. این محدودیت موجب می‌شود که در هر مقطع زمانی با نظر رئیس دستگاه اجرای قانون (برای یک فرد، یک جمع یا به‌طور کلی) متوقف شود. بنابراین، می‌توان گفت که اجرا یا عدم اجرای قانون در هر صورت در اختیار مدیران دستگاه‌های اجرایی است. ضمن آنکه در صدر ماده واحده نیز دولت «مجاز» به اجرای این قانون و نه «مکلف» به آن است.

۵. بار مالی سنگین این قانون برای دولت (شامل حقوق بازنشستگی، کسور و حق بیمه و پاداش پایان خدمت برای دوره پنج‌ساله ارفاقی) در سال‌های اجرا به‌طور متوسط سالانه ۳۰۰۰ میلیارد ریال بوده که بسیار قابل توجه است. از آنجا که آثار مالی این طرح تا چند سال پس از اجرا نیز (برای پرداخت حق بیمه‌ها و مستمری دوران ارفاقی) باقی می‌ماند، در صورت تصویب این طرح برای یک دوره پنج‌ساله، بار مالی آن برای یک دوره ده‌ساله حداقل ۳۰ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود.

۶. بازنشستگی پیش از موعد برای صندوق‌های بازنشستگی (در شرایطی که امید به زندگی در کشور افزایش یافته و در اغلب کشورهای دنیا سن بازنشستگی به سمت ۶۵ سال و بالاتر رو به افزایش است)، خسارت‌های مالی سنگینی را در پی دارد. هرچند که در این قانون سعی شده که بار مالی تحمیل شده به صندوق‌ها، تا حد زیادی به دولت منتقل شود، اما عدم پرداخت بدهی‌های معوقه دولت به این صندوق‌ها، نظام تأمین اجتماعی را با بحران مالی جدی مواجه کرده و تداوم آن می‌تواند به یک معضل ملی منجر شود.

۷. بازنشستگی پیش از موعد با شرایط ارفاقی (جز در مورد مشاغل سخت و زیان‌آور) کاملاً برخلاف عدالت است، زیرا به برخی از اعضای صندوق، بدون آنکه صلاحیت خاصی داشته باشند، امتیازات ویژه‌ای اعطا می‌کند و هزینه‌های آن به‌دلیل عدم توان پرداخت دولت، از محل حق بیمه سایر بیمه‌شدگان تأمین می‌شود.

۸. تصویب این طرح، به‌دلیل بار مالی چشمگیر آن می‌تواند مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی باشد.

نتیجه‌گیری

تمدید قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت موجب خروج نیروهای تخصصی و توانمند از دستگاه‌های اجرایی، ایجاد بار مالی برای دولت و صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی، اخلال در نظام بازنشستگی و همچنین ایجاد تبعیض ناروا بین بیمه‌شدگان می‌شود و بنابراین، تصویب آن توصیه نمی‌شود.

۱. شرط سن و سابقه برای نیروهای تخصصی که عمدتاً نیروهای با کیفیت بالا و توانمند هستند، هرکدام ۵ سال افزایش یافته، اما برای نیروهای داوطلب بازنشستگی پیش از موعد، کاهش می‌یابد و پنج سال نیز ارفاق می‌شود. این امر یک تبعیض آشکار است.