



عنوان:

مطالعه تطبیقی قوانین بازنشستگی پیش از موعد در ایران با سایر کشورها

با تاکید بر تجربه اصلاحات

دکتر تکتّم پیکانی، دکتر رضا اسماعیلی

۱۳۹۸

یافته‌های مهم:

- امروزه در کشورهای توسعه یافته، برای ماندگاری بیشتر افراد در بازار کار ضمن توجه به عوامل ساختاری تعیین کننده وضعیت سلامت، سیاست‌های اشتغال حول سه محور اساسی تدوین می‌شود؛ تشویق به تداوم کار و بازنشستگی دیر هنگام، ترغیب کارفرماها برای استخدام و حفظ نیروهای سالمند و توانمندسازی حرفه‌ای کارکنان طی دوران کاری.
- در کشورهای OECD در سال ۲۰۱۷، میانگین سن بازنشستگی عادی مردان ۶۴٫۳ سال و برای زنان، ۶۳٫۶ بوده است. میانگین سن بازنشستگی پیش از موعد (مردان) ۶۱٫۹ سال بوده است. کشورهای انگلستان، ایرلند، دانمارک، سوئد، هلند و نروژ بازنشستگی پیش از موعد ندارند.
- از اواسط دهه ۱۹۷۰، در بسیاری از کشورها با توجه به نرخ بالای بیکاری به ویژه برای جوانان، سیاست بازنشستگی پیش از موعد با هدف تسهیل خروج افراد مسن از بازار کار اجرا شد. بر خلاف انتظار، اجرای طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد پیامدهای مطلوبی نداشت و پرداخت طولانی مدت مستمری، صندوق‌های بازنشستگی را با بحران مواجه کرد.
- پس از دوران رکود بزرگ و بحران بدهی اروپا، قوانین بازنشستگی در سطح گسترده‌ای اصلاح شد. در سال‌های اخیر به ویژه از ۲۰۱۵ به بعد، شتاب اصلاحات در قوانین بازنشستگی پیش از موعد کندتر شده است.
- در کشورهایی که نابرابری جنسیتی در سن بازنشستگی وجود داشته، سن بازنشستگی زنان در حال افزایش است تا به سن بازنشستگی مردان نزدیک شود. در سال ۲۰۱۸، کشورهایی که همچنان سن بازنشستگی عادی زنان را پایین‌تر از مردان تعیین کرده‌اند، عبارتند از شیلی، اسرائیل، لهستان، سوئیس و ترکیه.

- در بسیاری از کشورهای توسعه یافته سن قانونی بازنشستگی متناسب با امید زندگی در حال افزایش است. در این خصوص به نابرابری های اجتماعی و تعیین کننده های اجتماعی-اقتصادی سلامت توجه است.
- افرادی که موقعیت اجتماعی-اقتصادی ضعیفتری دارند، نسبتا طول عمر کمتری نیز دارند. حال چنانچه سن بازنشستگی بر اساس شاخص امید زندگی، در سطح بالایی تعیین شود، افراد دوران بازنشستگی کوتاهتری خواهند داشت. به این ترتیب، اقشار ضعیف جامعه علیرغم سالها مشارکت در پرداخت کسورات بازنشستگی و حق بیمه، فرصت کمتری برای برداشت از صندوق بازنشستگی و استفاده از مزایای آن خواهند داشت. از این رو، در کشورهای توسعه یافته طرح های انعطاف پذیری برای بازنشستگی تعریف شده است. مانند آزادی در انتخاب سن بازنشستگی برای سالمندان، همچنین با تعدیل برخی قوانین مستمری همگانی و قوانین مالیاتی بخشی از ضرر فوق الذکر جبران می شود.
- در کشورهای OECD عموما مردان دیرتر از زنان بازنشسته می شوند..
- در حال حاضر، تقریبا در همه کشورهای OECD سن واقعی (موثر) بازنشستگی با سن بازنشستگی عادی تفاوت دارد. میزان این اختلاف در بین کشورها متفاوت است. در مجموع در سال ۲۰۱۷، میانگین سن واقعی بازنشستگی مردان (۶۵،۳) یعنی یک سال بیشتر از سن بازنشستگی عادی بوده و میانگین سن واقعی بازنشستگی زنان (۶۳،۶) تقریبا برابر سن بازنشستگی قانونی (۶۳،۵) بوده است. در کشور ما میانگین سن بازنشستگی (۵۱،۵۲) سال) از سن قانونی بازنشستگی (۶۰ سال) کمتر است.
- داده های OECD در خصوص میانگین سن واقعی بازنشستگی نشان می دهد با وجود همه پیشرفت ها در زمینه سیاست های اشتغال، اما نرخ اشتغال نیروی کار هنوز به حد نرخ مشارکت در سال ۱۹۸۰ نرسیده است. علیرغم ارائه انواع مشوق ها جهت به تعویق انداختن بازنشستگی، هنوز هم در نظام بازنشستگی عمومی و خصوصی بسیاری از کشورها افراد (به ویژه کارگران کم مهارت) به بازنشستگی پیش از موعد تمایل دارند.

- در ایران سابقه قانون بازنشستگی پیش از موعد و کاهش سن بازنشستگی به دوران جنگ تحمیلی و به قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان آور مصوب ۱۳۶۷/۰۹/۰۱ بر می‌گردد.

- در دولت نهم به ریاست محمود احمدی نژاد قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت در تاریخ ۱۳۸۶/۰۶/۰۵ برای اجرا به مدت سه سال تصویب شد. در تبصره ۱ این قانون آمده است بار مالی ناشی از اجرای قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی کل کشور پیش بینی و تامین خواهد شد. در دولت دهم در سال ۱۳۹۰ قانون مذکور، علیرغم نظر مخالف هیات وزیران، تا تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۰۵ تمدید شد. پ

- قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت، در تحقق اهدافی که در لایحه به آنها اشاره شده (به شرح زیر) موفق نبوده است.

- متناسب سازی و تعدیل وضعیت اشتغال نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرائی
- ارتقای کیفی سطح تحصیلات و مهارت های فنی و تخصصی نیروی انسانی و زمینه سازی برای تحقق توسعه پایدار

- افزایش کارایی و اثر بخشی فعالیت‌های دستگاه‌های اجرائی
- اجرای قانون بازنشستگی کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶، تا پیش از دولت یازدهم با استفاده از حداکثر پنج سال سنوات ارفاقی بوده است. با روی کار آمدن دولت یازدهم محدودیت‌هایی در اجرای این قانون اعمال شد از جمله اینکه استفاده از سنوات ارفاقی لغو شد

- قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶، معیارهای ثمربخشی (دستیافتن به اهداف تعیین شده)، کارایی (تحلیل هزینه-فایده)، برابری و رعایت انصاف، عملی بودن به لحاظ سیاسی و اداری (میزان حمایت و مقبولیت نزد مسئولین) را در حد قابل قبول تامین نکرده است.

پیشنادهای سیاستی:

انجام اصلاحات پارامتریک تدریجی مربوط به افزایش سن بازنشستگی

قوانین بازنشستگی پیش از موعد نتوانسته معیارهای ثمربخشی، کارایی، برابری و انصاف و عملی بودن به لحاظ سیاسی را در سطحی قابل قبول تامین کند. اگرچه باید توجه داشت قانونی که بتواند همزمان معیارهای فوق یا سایر معیارها را در حد اعلا برآورده سازد کمیاب است. از این رو، معمولا قانون گذاران برخی از این استانداردها را به برخی دیگر ترجیح می دهند و بر اساس زمینه اجتماعی-سیاسی موجود درخصوص پیشنهاد قانونی یا قانونهای جایگزین تصمیم می گیرند. درباره قانون بازنشستگی پیش از موعد، آنچه واضح است اجرای آن به خصوص با سنوات ارفاقی طبق معیارهای ارزیابی فوق توجیهی ندارد.

سن بازنشستگی عادی در کشور ما ۶۰ سال (مردان) تعیین شده است (ماده ۱۰۳، قانون مدیریت خدمات کشوری). اما در عمل، میانگین سن بازنشستگی کمتر از سن قانونی و رقم ۵۱,۵۲ سال می باشد (صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۳۹۶). در کشورهای OECD میانگین سن بازنشستگی عادی ۶۴,۳ سال (مردان) و سن واقعی (موثر) بازنشستگی یک سال بیشتر از سن قانونی یعنی ۶۵,۳ است. (درخصوص زنان سن قانونی بازنشستگی تقریبا با میانگین سن واقعی بازنشستگی (۶۳,۶) برابر است (OECD, 2017a). از سویی، امید به زندگی سالم در سن ۶۰ سالگی، برای کشورهای OECD به طور میانگین ۱۸,۵ سال و برای ایران ۱۴,۶ سال گزارش شده است (WHO, 2017). در واقع اختلاف میانگین سن (زن و مرد) بازنشستگی واقعی (موثر) در OECD و سن واقعی بازنشستگی در ایران رقمی نزدیک به ۱۳ سال است. در حالیکه اختلاف امید به زندگی در سن ۶۰ سالگی حدود ۴ سال می باشد. بر این اساس، در نظام بازنشستگی ایران، انجام اصلاحات پارامتریک تدریجی مربوط به افزایش سن بازنشستگی لازم به نظر می رسد.