

نظام بازنشستگی مستخدمان رسمی دولت و سازمان اجرایی آن از آغاز تا امروز

دکتر منوچهر بازیار^۱

چکیده

سابقه پرداخت حقوق بازنشستگی و وظیفه کارمندان دولت به مجلس اول در صدر مشروطیت و سال ۱۲۸۷ هجری شمسی که قانونی به نام قانون وظایف به تصویب رسید برمی گردد. اما با تصویب قانون استخدامی در سال ۱۳۰۱ بود که نظام مدون بازنشستگی کارمندان دولت ایجاد و واحد سازمانی به نام دایره تقاعد در وزارت مالیه وقت مأمور تمثیت امور آن شد.

دایره مذکور در سال ۱۳۱۳ به موجب قانون تأسیس دانشگاه به اداره و بعدها به عنوان اداره کل بازنشستگی ارتقا یافت.

با تصویب قانون استخدام کشوری در ۱۳۴۵/۳/۳۱ اداره کل بازنشستگی با تمام دارایی‌ها و تعهدات و اموال از وزارت دارایی منتزع و به سازمان امور اداری و استخدامی

۱. عضو هیأت علمی و پژوهشگر حقوق اداری و تأمین اجتماعی.

کشور وابسته گردید و از سال‌های نخستین دهه ۱۳۵۰ به صورت سازمانی مستقل وابسته به سازمان مذکور درآمد.

طی این مدت کسور بازنشستگی سهم کارمندان و سهم کارفرما (دولت)، نحوه محاسبه میانگین و میزان حقوق بازنشستگی، وظیفه از کارافتادگی و وظیفه بازماندگان بارها و بارها دچار تغییر و تحول شده است که آخرین و مهم‌ترین آن‌ها به موجب قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۳ و آیین‌نامه اجرایی بند «ا» تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور مصوب ۱۳۸۱/۲/۲۹ هیأت وزیران بوده است.

تحول اساسی دیگر طی این مدت اصلاح ساختار بازنشستگی کشوری از یک سازمان اداری به یک سازمان اجتماعی-اقتصادی با رویکرد به کار انداختن وجوه و منابع بوده است که در صورت توفیق تنها راهکاری است که می‌تواند ناجی دولت از یک بحران و راهکاری برای همه صندوق‌های بازنشستگی باشد.

با ادغام سازمان امور اداری و استخدامی کشور در اواخر سال ۱۳۷۸ در سازمان برنامه و بودجه و ایجاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سازمان بازنشستگی کشوری، به عنوان سازمانی مستقل اما وابسته به سازمان مذکور به کار خویش ادامه می‌دهد.

مقدمه

بسیاری از افراد، کهنسالی و بازنشستگی را با یکدیگر مترادف می‌دانند. باید گفت کهنسالی دوره‌ای از عمر است که انسان از لحاظ توان تفکر و اندیشه و قدرت تجزیه و تحلیل مسائل و استدلال و استنتاج به کمال می‌رسد، در حالی که نیروی جدنی او رو به کاهش می‌رود، گویی وقتی که قوای جسمانی شخص و برخی از حواس از جمله بینایی، شنوایی و بویایی او رو به اضمحلال می‌روند، توانایی‌های معنوی و درونی وی راه تعالی می‌پویند و زوال جسم و ضعف ظاهر موجب کمال معنا و شوکت باطن می‌شوند. در این باره برخی از

متفکران و نویسندگان و ادیبان تا آنجا پیش رفته‌اند که زمستان زندگی را بهترین فصل عمر می‌دانند و دوره‌های جوانی و میانسالی را طریقی برای وصل به این فصل می‌نامند. رابرت براونینگ^۱ در قطعه‌ی زیبایی که در سال ۱۸۶۰ سروده است چنین می‌گوید:

پا به پای من، به سوی کهنسالی گام بردار!

بهترین‌ها هنوز از راه نرسیده‌اند،

آن بخش آخر عمر

که به خاطر آن بخش نخست عمر تکوین یافت.

براونینگ در این شعر پیری را ستوده، خزان عمر را بهترین بخش زندگی می‌داند، که انسان بهار عمر یعنی دوره‌های جوانی و میانسالی را به سرعت بباد برای رسیدن به آن طی می‌کند چون در آن قسمت از زندگی نیز لذت‌های نهفته‌ای وجود دارد.

روشن است که در زمان سرودن این شعر هنوز به پیران حقوق بازنشستگی پرداخت نمی‌شد که وی برای دریافت آن بدون انجام کاری، دلخوش و امیدوار باشد و در انتظار آن روز شماری کند، تا بتواند بدون دغدغه خاطر ناشی از هیجان‌ها و گرفتاری‌های شغلی در گوشه دلکشی بنشیند و به مطالعه و استفاده از زیبایی‌های طبیعت دل‌خوش کند. ما می‌دانیم که اگرچه به دنبال انقلاب صنعتی در اروپا و افزایش حواث و سوانح ناشی از کار با ماشین بیمه حوادث پا به عرصه وجود نهاد و صندوق‌های احتیاط ابداع شدند، اما بعد از سال ۱۸۸۰ بود که اتو فون بیسمارک^۲ صدر اعظم مقتدر پروس نخستین لایحه در زمینه بازنشستگی و

۱. Robert Browning شاعر انگلیسی (۱۸۸۹-۱۸۱۲) در لندن متولد شد و پس از ازدواج با الیزابت براونینگ که خود شاعری توانا بود به فلورانس مهاجرت کرد و تا سال ۱۸۶۱ که الیزابت فوت کرد در آنجا زیست. اگرچه درک معنی بسیاری از اشعار او مشکل است، اما به خاطر جنبه‌های معنوی و زیبایی ساختاری، شعر او مورد تحسین صاحب‌نظران است.

۲. Prince Otto Von Bismarck (۱۸۹۸-۱۸۱۵) مشهور به صدر اعظم آهین، در سال ۱۸۶۲ به ریاست دولت رسید. در عصر او بود که پس از شکست اتریش و فرانسه و الحاق الزاس و لرن به پروس در جنگ‌های ۱۸۷۱-۱۸۷۰، ویلیام شاه پروس به عنوان پادشاه و بیسمارک به عنوان شاهزاده و صدر اعظم آلمان نامیده شد و بدین ترتیب کشور آلمان ایجاد شد. وی در نتیجه اختلاف نظر با ویلیام دوم در سال ۱۸۹۰ از صدارت کنار رفت، اما تا پایان عمر در پشت است‌های آلمان را اداره می‌کرد. نقش او در پیدایش تأمین اجتماعی و بازنشستگی انکارناپذیر است.

تأمین اجتماعی را به پارلمان آن کشور تقدیم کرد که آن هم به نظر بسیاری از مورخان نه به دلیل اعتقادی بود که به اصول تأمین اجتماعی داشت بلکه حرکتی سیاسی برای جلوگیری از نفوذ سوسیالیسم و کمونیسم در کشورش بود. در سال ۱۸۹۹، میلادی چارلز بوت^۱ در نوشته‌ای زیر عنوان حقوق بازنشستگی پیری^۲ چنین می‌نویسد: «در هر مؤسسه‌ای برای رفاه مستخدمان پیر کارهایی انجام می‌شود، مواظبت از آنان از جمله وظایف هر سازمان شناخته شده است».^۳

دوران ما را می‌توان عصر کهنسالان نامید، چرا که روز به روز در نتیجه بهبود تغذیه، ورزش، بهداشت و درمان بر تعداد پیران افزوده می‌شود. به عنوان مثال در کشور ما که یک دهه پیش، از هر یازده نفر فقط یک نفر بیش از شصت سال سن داشت، امروز از میان هر هفت نفر یک نفر بیش از شصت سال سن دارد.

یکی از آثار افزایش تعداد کهنسالان، آن است که صندوق‌های بیمه و بازنشستگی باید مرتباً به تعداد بیش‌تری از افراد و برای زمانی طولانی‌تر حقوق بازنشستگی پرداخت کنند و مؤسسات درمانی با یک سیر صعودی برای آنان امکانات درمان مناسب‌تری فراهم سازند. البته در این میان افزایش جمعیت کشور و به تبعیت آن افزایش تعداد شاغلان دولت و بخش خصوصی نیز تأثیر زیادی دارد. به عنوان مثال در سال ۱۹۵۹ شمار بازنشستگان در مجارستان به ۶۲۳۰۰۰ نفر می‌رسید اما ده سال بعد در سال ۱۹۶۹ تعداد آنان به بیش از دو برابر افزایش یافت و به ۱،۳۱۹،۰۰۰ نفر رسید.^۴ جدول امید زندگی در روز تولد که در سال ۱۹۰۰ در ایالت متحده آمریکا چهل و هفت سال را نشان می‌داد، در سال ۱۹۹۳ به هفتاد و شش سال رسید که یکی از نتایج آن، این خواهد بود که در سال ۲۰۱۳ میزان کسور دریافتی سازمان

1. Charles Booth.

2. Old Age Pension.

۳. عبدالله شاه‌امیری و متوجه‌بازیار، «نظام بازنشستگی»، *ماه‌بوییت / امروز*، شماره اول، دوره اول، تابستان ۱۳۴۹، صفحه ۲۳.

۴. سیمون دو بوآر (Simone de Beauvoir)، *کهنسالی*، مترجم محمد علی طوسی، نشر شب‌بویز، چاپ اول ۱۳۵۶، جلد ۲، صفحه ۸۹۹.

تأمین اجتماعی امریکا^۱ از میزان پرداختی آن مؤسسه به عنوان حقوق بازنشستگی، از کارافتادگی و حقوق وظیفه وراثت آنان کم‌تر خواهد بود و رابطه بین نسلی^۲ که تأمین اجتماعی ما متأسفانه امروز بر تداوم و استمرار آن اعتقاد و اصرار دارد، در آن کشور از هم پاشیده خواهد شد.^۳

ماهیت بازنشستگی

بیش از نه دهه از نخستین تقنین در زمینه برقراری مستمری و بیش از هفتاد و نه سال از تصویب اولین قانون استخدام کشوری حاوی فصلی در زمینه بیمه و بازنشستگی و تشکیل دایره تقاعد می‌گذرد. در طی این مدت بیش از بیست سازمان و صندوق بزرگ و کوچک مستقل یا وابسته به وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی به منظور تمشیت امور بیمه و بازنشستگی تشکیل شده‌اند که بیش از ده میلیون نفر از جمعیت فعال و بازنشسته کشور را تحت پوشش دارند. طی همین مدت علاوه بر حقوق بازنشستگی و وظیفه امتیازات دیگری از جمله پرداخت هزینه درمان، حق اولاد و عائله‌مندی، کمک هزینه مسکن و آموزش، بیمه بیکاری، غرامت دستمزد، حقوق آمادگی به خدمت، بیمه تکمیلی بازنشستگی، بیمه عمر و حوادث بازنشستگان و کمک هزینه‌هایی برای اموری از جمله ازدواج تا کفن و دفن برای کارمندان و کارگران در برخی از قوانین و مقررات مختلف استخدامی، کار، تأمین و بیمه‌های اجتماعی و بازنشستگی پیش‌بینی شده‌اند.

پس از انقلاب اسلامی تأمین اجتماعی گامی بزرگ به جلو برداشت و با تصویب اصل بیست و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی که مقرر داشته است برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی همگانی است، دولت مکلف شد که طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و

1. Social Security Administration (SSA).

2. Pay As You Go (PAY).

3. The Economics of Aging, Business Weekly Magazine / Sep. 12/1994, PP, 60-68.

درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند.

متأسفانه با وجود همه تمهیداتی که برای تحقق این اصل اندیشیده شده و با همه کوشش‌هایی که برای واقعیت بخشیدن به مصادیق مختلف آن به عمل آمده و با همه اعتباراتی که دولت در بودجه‌های سالانه کل کشور به عنوان سهم کارفرمایی یا کمک به این صندوق‌ها تخصیص داده است، هنوز نظام بازنشستگی کارمندان دولت با یک نظام آرمانی که واجد صفات اصلی و اساسی فراگیری، جامعیت و کفایت است فاصله بسیار دارد.

در همین جا بگوییم که بسیاری از کمبودها و نقصان‌های گریبانگیر نظام بازنشستگی در کشور ما در کشورهایی که سال‌ها بلکه دهه‌ها پیش از ما پرداخت مستمری‌های بازنشستگی و از کار افتادگی و وراثت قانونی آنان را آغاز کرده‌اند نیز کم و بیش وجود دارد و در عین حال تأکید می‌کنیم که صاحب‌نظران حدود استحکام و پیشرفت این پدیده شگرف و تازه را نمایانگر میزان سلامت اقتصادی و بلوغ سیاسی و اجتماعی جامعه و درست اندیشی دولت‌ها و حکومت‌ها در تعمیم عدالت و نصیفت به شمار می‌آورند. در این جا باید بیفزاییم که مشرق زمین به ویژه ایران در جهان کهن و قبل از اسلام نشانه‌هایی از این پدیده را یافته و شناخته و هم آفتاب جهان تاب اسلام با طلوع خویش بارقه‌هایی سترگ از آن را با خود برایش به ارمغان آورده است.

اما در باب آن که طبیعت و ماهیت بیمه‌های اجتماعی و بازنشستگی چیست و در ورای آن چه فلسفه‌ای وجود دارد نیز شاید ضروری است سخن بگوییم.

- عده‌ای آن را سیستم بیمه‌ای می‌دانند که مانند هر کار تجاری دیگر باید بین درآمد و هزینه هماهنگی و توازن باشد.

- برخی از صاحب‌نظران این پدیده را ناشی از کار دانسته آن را حق هر انسانی که کار می‌کند می‌دانند صرف نظر از آن که چه کاری، کی و کجا انجام می‌دهد و بدون توجه به آن که شهروند چه کشوری است.

- عده‌ای دیگر آن را یک مرحله تازه، در مسیر تکامل و تحول جامعه انسانی به بلوغ فکری انسان تلقی می‌کنند.

- جمعی از متخصصان آن را جزو شرایط قرارداد استخدامی و حاصل از آن می‌دانند.
- عده‌ای از متفکران از این‌ها فراتر رفته معتقدند بیمه‌های اجتماعی و بازنشستگی هر چه که باشد شباهت بسیاری به آزادی دارد که نقطه‌ای بین حقوق فردی و حقوق عمومی و محل ملاقات بین حقوق جمع و حقوق افراد است. هر یک از اعضا باید قسمتی از آن را بدهند تا همگان بتوانند به سهم خود از آن استفاده کنند.

- برخی آن را ضرورتی انکارناپذیر برای ورود خون تازه به سازمان و جایگزینی جوانان به جای سالخوردگان می‌دانند.

- گروهی دیگر داشتن نظام بازنشستگی و توجه خاص به پیران و پرداخت حقوق بازنشستگی به آنان را از الزامات عصری می‌دانند که خانواده معنی قدیمی خود را از دست داده است.

در هر حال ماهیت و طبیعت بازنشستگی و تأمین اجتماعی هر چه که باشد یافتن راه حل برای مشکلات و معضلات مالی و اقتصادی آن از مهم‌ترین و دشوارترین مسائلی است که دولت با آن مواجه است و فوق‌العاده پیچیده است. این مشکلات از خطرناک‌ترین و پنهان‌ترین عوامل تشدید روحیه بیگانگی و انحطاط اداری و فساد نظام ارزشی در کارکنان شاغل است. کیفیت بقای حیات اقتصادی و اجتماعی جمع روزافزونی از مردم به بازنشستگی وابسته است. زیرا با رشد تصاعدی خود باعث می‌شود که کوچک‌ترین تعدیل سرانه در آن منجر به تغییر نهایی با ابعاد بسیار بزرگ در کل سیستم شود. اگر دولت به زودی دارای قدرت ذاتی مستقل برای پاسخگویی به تقاضاهای روزافزون جمعیت در حال رشد بازنشستگان نشود این امر به صورت یک بحران اجتماعی و اقتصادی در می‌آید.

ریشه‌های حقوقی بازنشستگی

بازنشستگی نقطه پایان دوره فعال عمر سازمانی انسان است. مقصدی است که او پس از طی سال‌ها خدمت و رسیدن به سنین معین بدانجا می‌رسد. مفهوم بازنشستگی برای انسان سازمانی تنها تحقق و تقارن همین دو شرط نیست بلکه متخصصان حقوق اداری در ایران متفق القول هستند که شخص بازنشسته برخلاف آن چه که امروز در جامعه ما اتفاق می‌افتد علی‌الاصول نباید دیگر، تمایل کار کردن داشته باشد. او باید به نقطه‌ای رسیده باشد که بخواهد استراحت کند، به جاهایی که می‌خواسته ولی نتوانسته است سفر کند، کتاب‌هایی را که وقت خواندن آن‌ها را نداشته است مطالعه کند، به کارهایی پردازد که سال‌ها آرزوی انجام آن‌ها را در دل می‌پرورانده، ولی فرصت انجام آن‌ها را نداشته است.

یکی از صاحب‌نظران بازنشستگی یا تقاعد را چنین تعریف کرده است:

«تقاعد یا بازنشستگی در اصل بر کنار کردن کارمند دولت از خدمت برای فتور ناشی از تحلیل قوا و طول سنوات خدمت و مانده شدن از کار است با دادن حقوق مخصوصی که مناسب با سن و دوره خدمت باشد و آن را حقوق تقاعد می‌نامند»^۱.

صاحب‌نظر دیگری معتقد است که «بازنشستگی یا تقاعد تریبی است که به موجب آن دولت به خدمت کارمندی که قانوناً از ادامه خدمت در نتیجه کبر سن و طول خدمت عاجز فرض می‌شود خاتمه می‌دهد و با رعایت خدمات گذشته برای او مستمری ثابتی مادام‌الحیات مقرر می‌دارد»^۲.

به عقیده یکی دیگر از استادان دانشگاه «تقاعد یا بازنشستگی اصطلاحی است که به دوره غیرفعال و غیرمولد زندگی گفته می‌شود»^۳.

۱. دکتر محمدجعفر جعفری لنگرودی، *ترمینولوژی حقوقی*، انتشارات گنج دانش، سال ۱۳۷۲، چاپ ششم، صفحه ۱۷۳.

۲. دکتر کریم سنجابی، *حقوق اداری ایران*، چاپ سوم، بی‌تا (احتمالاً قبل از سال ۱۳۴۰)، صفحه ۱۴۸.

۳. دکتر عبدالمجید ابوالحمد، *حقوق اداری*، جلد دوم، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم، سال ۱۳۵۴، صفحه ۱۸۷.

به نظر یک استاد دیگر «بازنشستگی یا تقاعد ترتیبی است که به موجب آن دولت به خدمت کارمندی که او را به علت کبر سن یا فرسودگی قادر به ادامه کار نمی‌داند خاتمه داده و برای او مستمری ثابتی معین می‌کند»^۱.

اما در قانون استخدام کشوری کنونی بازنشستگی مترادف با ضعف قوای جسمانی و ناتوانی ناشی از پیری در انجام امور محول تلقی نمی‌شود، زیرا آن را چنین تعریف می‌کند: «حال بازنشستگی و آن وضعیت مستخدمی است که طبق قانون به موجب حکم رسمی مراجع صلاحیتدار از حقوق بازنشستگی استفاده می‌کند»^۲. پس برای این که عمل بازنشستگی تحقق یابد باید حکمی از سوی مقام صلاحیتدار وزارتخانه متبوع مستخدم دائر بر آن صادر شود. این حکم باید به امضای وزیر یا شخصی که مستقیماً اختیارات وزیر به وی تفویض شده است رسیده باشد.

بنابراین با توجه به آن که در قوانین بازنشستگی موجود، کارمند می‌تواند در سنین چهل و پنج تا پنجاه سالگی بازنشسته شود، قانوناً بازنشستگی مترادف با پیری و کهنسالی نیست و عملاً مشاهده می‌شود که در کشور ما دوره دیگری از خدمت است که انسان می‌تواند حتی بهتر و بیش‌تر از دوره نخست خدمت کار کند.

قانون وظایف

نخستین قانون در زمینه بیمه و بازنشستگی کارکنان دولت

با برقراری حکومت مشروطه در ایران، ۱ در تاریخ ۱۲۸۷/۱/۳۱ شمسی مجلس شورای ملی اول قانونی به نام «قانون وظایف»^۳ به تصویب رساند. در مقدمه این قانون وظیفه چنین تعریف شده است: «وظیفه مرسومه است که به بازماندگان ارباب حقوق دیوانی از هر قبیل داده می‌شود».

۱. دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، جلد اول، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، سال ۱۳۴۶، صفحه ۲۳۷.

۲. بند ح ماده ۱۲۴ قانون استخدام کشوری مصوب تیرماه سال ۱۳۴۵.

۳. روزنامه مجلس، شماره ۱۰۶ سال دوم، مورخ ۲۶ آوریل ۱۹۰۸ (مقارن ۶ اردیبهشت ۱۲۸۷)، صفحه ۱.

- قانون مزبور شامل ۱۰ ماده و دارای مشخصاتی به شرح زیر بوده است:
۱. در این قانون به موضوع بازنشستگی و بازنشستگان مطلقاً توجه نشده بود بلکه هدف تأمین وضع وراثت کارمندان متوفای دولت بود،
 ۲. هر وزارتخانه مسئول محاسبه و صدور حکم و پرداخت «وظیفه» بازماندگان خود بوده و مرجع دیگری برای این کار پیش‌بینی نشده بود.
 ۳. «وظیفه» از محل درآمد عمومی پرداخت می‌شد و بابت آن کسوری در زمان اشتغال از مستخدم کسر نمی‌شد،
 ۴. وظیفه برابر نصف «مرسوم» متوفی بود،
 ۵. وظیفه بدون قید و شرط به وراثت متوفی برای مدت ۱۵ سال پرداخت می‌شد،
 ۶. وراثت قانونی عبارت بودند از: پدر و مادر، عیال، اولاد و نوادگانی که تحت تکفل متوفی بودند، سهم اناث از «وظیفه» نصف سهم ذکور بود.

تصویب اولین قانون استخدام کشوری در ۱۳۰۱

از آغاز مشروطیت و تشکیل مجلس اول کوشش‌هایی برای تصویب یک قانون استخدام کشوری که همه مراحل زندگی اداری کارکنان دولت را تحت نظم درآورد، آغاز گردید و گاه و بیگاه در شماره‌های مختلف روزنامه مجلس خبرهایی در این مورد به چاپ می‌رسید از جمله:

«قانون استخدام - راپرت کمیسیون معارف راجع به قانون استخدام قرائت و از ماده ۵ تا ۱۳ مطرح مذاکره و شور اول در موارد مزبور به عمل آمد»^۱.
یا آن‌که:

«قانون استخدام - راپرت کمیسیون قوانین مالیه راجع به قانون استخدام قرائت و از ماده ۱۰ تا ۱۷ مذاکره به عمل آمد. در ضمن شور ماده ۱۰ آقای دکتر رضاخان راجع به حقوق

۱. همان مأخذ، شماره ۸۲ سال چهارم، صفحه ۳.

معاونان وزرا پیشنهاد کردند، با اکثریت قابل توجه به کمیسیون ارجاع شد. آقایان معززالملک و نیرالسلطان و ... یک اصلاحی پیشنهاد کردند قابل توجه نگردید.

در ماده ۱۲ آقای میرزا ابراهیم خان یک اصلاحی پیشنهاد کردند به اکثریت رد شد. آقای معاضدالملک اصلاحی پیشنهاد کردند با قبول مخبر به کمیسیون رجوع گردید.^۱

اما این کوشش‌ها ظاهراً تا سال ۱۳۰۱ به نتیجه‌ای نرسید. در این سال بود که نخستین قانون استخدام کشوری به نسبت جامع به تصویب رسید. اگر چه در مورد ریشه و زمینه قانون استخدام کشوری جسته و گریخته مطالبی نوشته شده است، اما چنین به نظر می‌رسد که قسمت عمده آن ترجمه از قوانین و مقررات استخدامی بلژیک و فرانسه است.

مرحوم عبدالله مستوفی در این مورد چنین می‌نویسد:

«در اوقات بیکاری با چند نفر از رفقا از جمله آقای محمد مظاهر (صدیق حضرت) استاد دانشگاه امروز مشغول ترتیب دادن طرحی برای قانون استخدام کشوری شدیم.

من تا قبل از مسافرت پترزبورگ (پترزبورگ) از چگونگی استخدام کشوری در اروپا زیادتر از آن چه در ضمن درس‌های حقوق از آن مذاکره می‌شود اطلاعی نداشتم. در پترزبورگ وضع درجه‌بندی نظامی و کشوری روسیه توجه مرا جلب کرد و مطالعاتی در اطراف قوانین دول مختلفه اروپا، در زمینه استخدام کشوری کردم وقتی به ایران مراجعت کردم، اول دوره مشروطه کبیر و موقع برای این قانون بسیار مناسب بود....

آقای محمد مظاهر ترجمه قانون یکی از دول اروپا را به عهده گرفت، ترجمه ایشان را خواندیم و با مناسبات کشور زیاد و کم‌هایی در آن قائل شده و آن را مانند مرامنامه قانونی به چاپ رسانده و به امضای خود برای وکلا وزرا و اشخاص متعین کشور فرستادیم.

آقای خلیل فهیمی هم که در این دوره از نمایندگان بود در مجلس دنبال آن را گرفت و معلوم شد که ایشان هم بر اثر همان مذاکرات سابقه من مطالعاتی و ترجمه‌هایی از این قانون دارند. ایشان هم طرح خود را علی‌حده به مجلس دادند و با این مقدمات بود که قانون

استخدام کشوری، در سال ۱۳۰۱ از مجلس گذشت و به دست دکتر میلیسپو رئیس کل مالیه به اجرا رسید.^۱

قانون استخدام کشوری مصوب آذر ماه ۱۳۰۱ برای نخستین بار در کشور نظامی برای رتبه‌بندی و همچنین بازنشستگی و از کارافتادگی کارمندان و همچنین حقوق بازنشستگی و مستمری آنان و وراثت آنان به وجود آورد.

با تصویب فصل تقاعد این قانون اصل استحقاق وراثت که موضوع اصلی قانون وظایف بود با تصویب سه اصل دیگر به شرح زیر تکمیل گردید:

۱. هر کس بعد از مدتی خدمت و رسیدن به سن معین که قاعدتاً توانایی فعالیت را از دست می‌دهد، از حقوق و تأمین خاصی بهره‌مند می‌شود،

۲. هر کس که به علت حادثه‌ای علیل و از کار افتاده شود، بدون رعایت مدت خدمت و سن، از مقرری خاصی استفاده می‌کند،

۳. خانواده هر مستخدمی که فوت شود در حمایت کارفرمای او که دولت است قرار می‌گیرد.

قسمت آخر فصل تقاعد و وظایف قانون ۱۳۰۱ به ایجاد صندوقی برای تأمین حقوق تقاعد و وظیفه پرداخته است. در این‌جا مقرر گردیده بود که ۵ درصد از مقرری ماهانه مستخدمان دولت و همچنین مقرری ماه اول ورود به خدمت و مبلغ ماه اول اضافه مقرری‌هایی که بعدها به مستخدمان داده می‌شود، به «صندوق تقاعد و وظایف وراثت مستخدمان» تحویل گردد.^۲

سن بازنشستگی اجباری در این قانون ۷۰ سالگی پیش‌بینی شده بود. در سال ۱۳۰۹ این قانون به طور عمده اصلاح و تا سال ۱۳۴۵ که قانون استخدام کشوری به تصویب رسید در مراحل مختلف در آن تغییرات اساسی به وجود آمد.

۱. عبدا... مستوفی، شرح زندگانی من، تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه، جلد سوم، چاپ چهارم، انتشارات زوار، سال ۱۳۷۷، صفحات ۴۷۳-۴۷۱.

۲. قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱، ماده ۵۷.

پس از تصویب قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ به منظور اجرای فصل چهارم و پنجم قانون مذکور، نخست دایره‌ای به نام دایره تقاعد در اداره کل حسابداری وزارت دارایی تشکیل گردید که بعدها جزو اداره کل کارگزینی وزارت دارایی شد و سپس تشکیلات یک اداره مستقل را در آن وزارتخانه پیدا کرد. این قانون سال‌ها نظام اداری و استخدامی را نظم و نسق داد و به آن سامان بخشید.

از سال ۱۳۱۳ با تصویب قانون تأسیس دانشگاه‌ها اداره کل بازنشستگی در وزارت دارایی مرجع رسیدگی به کلیه امور استخدامی کارمندان شناخته شد و از آن زمان تا سال ۱۳۴۵ اداره کل بازنشستگی از لحاظ سازمان تابع وزارت دارایی و از نظر انجام وظایف قانونی، مستقل و ناظر بر کلیه نظامات و مقررات استخدامی کشوری بود. البته در فاصله ۱۳۰۱ تا ۱۳۴۵ بسیاری از مؤسسات و سازمان‌ها از قانون استخدام کشوری مستثنی شده دارای مقررات ویژه استخدامی و حقوق و دستمزد شدند به طوری که دیگر جز نامی از این قانون باقی نمانده بود و مشمولین آن گروهی از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های غیرمعتبر و عده‌ای از کارمندان قدیمی و ساده اداری دولت بودند.

در قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱ وضعیت استخدامی کارمندان بر اساس نظام ساده رتبه‌بندی^۱ مشخص می‌شد. این قانون مراتب اداری را به نه رتبه تقسیم کرده و برای هر یک از آن‌ها عنوان خاصی به شرح زیر قائل می‌شد:

۱. رتبه یک یا ثباتی،
۲. رتبه دو یا منشی گری سوم،
۳. رتبه سه یا منشی گری دوم،
۴. رتبه چهار یا منشی گری اول،
۵. رتبه پنج یا مدیری شعبه،
۶. رتبه شش یا مدیری دایره،
۷. رتبه هفت یا معاونت اداره،

۸. رتبه هشت یا ریاست اداره،

۹. رتبه نه مدیر کل یا معاون اداری وزارتخانه.

ارتقای مستخدم به مرتبه بالاتر در هرم سازمانی اولاً موقوف به دارا شدن سابقه خدمت کافی، ثانیاً منوط به وجود جایگاه سازمانی بالاتری در رتبه بالاتر شده بود و از آنجا که کلیه عوامل مشخص شغل در حقوق رتبه منظور شده بود، چیزی به نام فوق العاده شغل به مستخدم پرداخت نمی شد.

میزان حقوق بازنشستگی مطابق قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱ در بدایت امر مساوی با $\frac{1}{6}$ حد وسط مقرری سه سال اخیر خدمت ضرب در عدد سنوات خدمت بود، ولی این میزان به موجب قانون ۲۲ شهریور ۱۳۲۲ برای مستخدمینی که تقاضای بازنشستگی می کردند به $\frac{1}{4}$ حد وسط مقرری سه سال اخیر خدمت ضرب در عدد سنوات خدمت ارتقا پیدا کرد و بر طبق قانون ۱۸ فروردین ۱۳۲۸ برای اشخاصی که بر طبق این قانون بازنشسته می شدند $\frac{1}{3}$ آخرین حقوق و کمک های دریافتی ضرب در سنین خدمت بود که در هر حال از جمع آخرین حقوق و کمک دریافتی نباید تجاوز می کرد.

مطابق ماده ۵۹ قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱ در موقعی که یکی از مستخدمان دولتی مستحق اخذ حقوق تقاعد می شد وزارتخانه مربوط باید اسنادی را که اسم و شغل و مسکن و مدت خدمت و حقوق و میزان مستمری تقاعد او را معلوم کند جمع آوری کرده پیشنهاد تقاعد شدن را به امضای وزیر رسانده پس از آن کلیه اسناد را به وزارت دارایی ارسال می داشت و پس از تصدیق وزیر دارایی به شورای دولتی می فرستاد.

۱. غیر از سیستم رتبه بندی ساده روش های درجه بندی موقعت استخدامی کارکنان معمولاً بر اساس یکی از سه سیستم معتبر دیگر ممکن است انجام شود که عبارتند از:

- نظام طبقه و ارزشیابی مشاغل (Position Classification and Job Evaluation) که قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵ بر آن مبتنی بوده و در حال حاضر اجرا می شود.

- سیستم امتیازی (Point System) مبتنی بر تخصص ها و امتیازات کارمند که در حال حاضر در برخی مؤسسات معمول است.

- سیستم مقایسه عوامل (Factorial Comparison System) این سیستم بر مبنای ارزش های نهادی عوامل چندگانه شغل در رابطه با مشاغل دیگر به صورت مقایسه ای شغل به شغل و عامل به عامل انجام می پذیرد.

شورای دولتی این اسناد را با مقررات قانون مطابقت و موافقت آن را تصدیق می‌کرد. سپس اسناد مزبور به وزارت دارایی اعاده می‌شد تا در دفتر کل حقوق تقاعد و وظایف ثبت گردد. پس از آن به وسیله وزارتخانه سند تقاعد صادر و به شخص ذی‌نفع ابلاغ می‌شد، اما چون شورای دولتی تشکیل نگردید مطابق قانون، هیأت وزیران قائم مقام آن بود.

مطابق ماده ۴۶ قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱ مستخدمینی که علیل یا به واسطه حادثه ناقص شده و از کار کردن باز می‌ماندند بدون رعایت مدت خدمت ثلث مقرری آخرین سال خدمت خود را مادام‌العمر به طور وظیفه دریافت می‌داشتند و در صورتی که حادثه در اثر انجام وظیفه یا برای نجات شخصی از مهلکه روی می‌داد دو ثلث مقرری مزبور در حق آن شخص برقرار می‌گردید.

علاوه بر آن به وراث قانونی مستخدم متوفی اعم از بازنشته یا شاغل حقوق وظیفه از $\frac{1}{4}$ تا $\frac{2}{3}$ آخرین حقوق بازنشستگی یا مستمری او پرداخت می‌شد. بازماندگان یا وراث قانونی مستخدمان که حق استفاده از حقوق وظیفه را داشتند مطابق قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱ و قانون وظایف ۱۹ ربیع الاول ۱۳۲۶ و قانون استخدام کشوری عبارت بودند از:

۱. اولاد و عیال و نواده‌ای که پدر و مادر او در کفالت متوفی بوده است.

۲. پدر و مادر و برادر و خواهری که در کفالت او بوده‌اند.

وراث مزبور باید شرایط ذیل را دارا باشند:

۱. ورثه ذکور (به غیر از پدر) کم‌تر از بیست سال داشته باشند.

۲. ورثه اناث شوهر اختیار نکرده باشند.

سهم وراث ذکور که بیست سال بیش‌تر دارند یا بعداً به این سن می‌رسند و سهم ورثه اناث که شوهر اختیار کرده یا بعداً اختیار می‌کنند و همچنین سهم آن‌هایی که فوت می‌شوند بر سهم سایر وراث افزوده می‌شود.

مستمری تقاعد و وظایف که به بازنشستگان و وراث مستخدمان داده می‌شد تماماً پاداش رایگان و بلاعوض خدمات گذشته کارمندان نبود بلکه بیش‌تر استرداد کسوری بود که در مدت خدمت به عنوان پس‌انداز تقاعد از مقرری آنان برداشته می‌شد. مطابق ماده ۵۷

قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱ و ماده ۱۲ قانون آبان ۱۳۲۰ از مقرری مستخدمان رسمی دولت بدون استثنا وجوه ذیل کسر و به صندوق تقاعد و وظایف وراثت مستخدمان تحویل می شود:

۱. ۵ درصد از مقرری ماهیانه،
۲. مقرری یک ماهه مستخدم در موقع ورود به خدمت،
۳. مبلغ اضافه مقرری هایی که بعداً به مستخدمان داده می شود در ماه اول اخذ آن اضافه حقوق،
۴. وجوهی که ممکن بود در موقع مرخصی از مقرری مستخدمان کسر شود،
۵. وجوه حاصل از محکومیت ها و جرایم اداری مستخدمین.^۱

تصویب قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵ و تشکیل سازمان امور اداری و استخدامی کشور

در نخستین سال های دهه ۱۳۴۰، مؤسسه ای به نام شورای عالی اداری وابسته به نخست وزیر تشکیل گردید که مقامات و مدیران طراز اول آن همه از سازمان برنامه و بودجه برگزیده شده بودند.

رسالت این شورا بررسی قوانین و مقررات موجود و جذب کارشناسان برجسته و دعوت از صاحب نظران و متخصصان برای تدوین یک قانون استخدام کشوری جدید بود که پاسخگوی نیازهای کشور و نیروی انسانی و کارکنان فزاینده دولت با تخصص ها و ویژگی های گوناگون باشد.

حاصل این مطالعات تصویب قانون استخدام کشوری در ۳۱ خرداد ماه ۱۳۴۵، ایجاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور برای تمثیت امور اداری و تشکیلاتی و استخدامی کشور بود. در این راستا اداره کل بازنشستگی نیز با کلیه تعهدات، دارایی ها و کارکنان خود

۱. دکتر کریم سنجابی، همان مأخذ، صفحات ۱۵۴-۱۵۰.

از وزارت دارایی تفکیک و به صورت یکی از واحدهای سازمانی این نهاد تازه پا گرفته درآمد.^۱

اولین قدمی که این سازمان در مورد بهبود امور بازنشستگان و وظیفه بگیران برداشت پیشنهاد تبصره ۱۱ قانون بودجه سال ۱۳۴۶ کل کشور و تعیین حداقل حقوق بازنشستگی و وظیفه به مبلغ سه هزار ریال بود که به تصویب رسید و در بهبود معیشت این گروه نقش مهمی داشت. لازم به توضیح است که قبل از این تاریخ به دلیل عدم وجود حداقل حقوق بازنشستگی و وظیفه این ارقام بسیار کم بود و از چند تومان تجاوز نمی کرد به نحوی که افراد گاه ماهها و سالها برای دریافت آن مراجعه نمی کردند.

این حداقل با وضع قوانین لازم یا با تخصیص تبصره خاصی در قوانین بودجه کل کشور همه ساله افزایش یافته است.

اعضای صندوق بازنشستگی کشوری

گروه‌های زیر مشترک صندوق بازنشستگی کشوری هستند:

۱. اعضا هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی،
۲. قضات دادگستری،

۳. مستخدمان مشمول قانون استخدام کشوری که مشمولان اصلی فصل هشتم آن و اعضای اصلی صندوق هستند.

۴. کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور (به استثنای شهرداری تهران) که از تاریخ

۱۳۵۸/۶/۱ مشمول مقررات قانون استخدامی کشوری شده‌اند.

۵. آن دسته از مستخدمان شرکت‌های دولتی که به استناد لوایح قانونی سال ۱۳۵۸

شورای انقلاب فقط از نظر بازنشستگی مشمول فصل هشتم قانون استخدام کشوری هستند.

۶. مستخدمان موضوع ماده ۳۳ مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی مصوب ۵/۳/۵۲.

۱. ماده ۷۰ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱.

حقوق و مزایای کارکنان در قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵ و نظام هماهنگ پرداخت

اساس قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵ از آغاز بر سیستم طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل استوار شده است.^۱ در این روش شرایط احراز هر شغل و ویژگی‌های شاغل هر شغل مشخص می‌شود. این ویژگی‌های اصلی شاغل در این روش بر تحصیل (تخصص) و تجربه (سال‌های خدمت) مبتنی است. حقوق دریافتی هر مستخدم شامل حقوق است که با توجه به تحصیل و تجربه و گروه شغلی او تعیین می‌شود و فوق‌العاده شغل که برپایه خصوصیات و صعوبت و اهمیت شغل مورد تصدی وی معین می‌گردد. علاوه بر حقوق و فوق‌العاده شغل برای کارکنان فوق‌العاده‌های دیگری نیز پیش‌بینی شده است.^۲

مشاغل در ۱۲ گروه در ستون عمودی و پانزده پایه (بر اساس سی سال خدمت و برای هر دو سال خدمت یک پایه) در ستون افقی تا حد مدیر کل تعیین شدند. مشاغل سیاسی و مقامات سیاسی خارج از این جدول هستند.^۳ ستون افقی این جدول بر طبق قانون نظام هماهنگ پرداخت حذف گردید و به جای آن برای هر سال خدمت بین ۳ درصد تا ۵ درصد افزایش حقوق در نظر گرفته شد. گروه‌های مشاغل زیر ستون عمودی به ۱۶ گروه افزایش داده شد و گروه‌های ۱۷ تا ۲۰ به مشاغل سیاسی از معاون وزیر تا رئیس جمهور و سران دو قوه دیگر تخصیص یافت.

اعضای هیأت علمی و قضات که از قانون استخدام کشوری مستثنی شده بودند در قانون نظام هماهنگ پرداخت دارای جدول و ضریب حقوقی ویژه خود شدند.^۴ قانون نظام هماهنگ علاوه بر مستخدمان رسمی کشوری کارکنان مشمول مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی را نیز در بر گرفت.

۱. قبلاً در پانویس‌ها روش‌های درجه‌بندی کارکنان را به اختصار نوشته‌ایم.

۲. قانون استخدام کشوری، فصل سوم، در حقوق و مزایای مستخدمان رسمی، مواد ۳۰ تا ۴۴.

۳. جدول حقوق ماهانه مستخدمان رسمی موضوع ماده ۳۰ قانون استخدام کشوری و اصلاحات آن.

۴. قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ و اصلاحات و الحاقات آن.

به موجب ماده ۱۲ این قانون «کلیه دستگاه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی که دارای مقررات خاص استخدامی هستند. بانک‌ها و شهرداری‌ها و نیز شرکت‌ها و مؤسساتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است تابع ضوابط و مقررات این قانون خواهند بود.»

در تاریخ ۱۳۷۱/۳/۵ ماده ۱۳ قانون نظام هماهنگ پرداخت دائر بر عدم شمول این قانون بر ارتش و سپاه اصلاح و تا حدود زیادی در زمینه حقوق و مزایا و فوق‌العاده‌ها، نیروهای مذکور تحت تأثیر این قانون واقع شدند و بالاخره قانون نظام هماهنگ حقوق بازنشستگی و وظیفه نیز در تاریخ ۱۳۷۳/۶/۲۳ به تصویب رسید و بازنشستگان و وظیفه‌بگیران نیز به نسبت مشمول افزایش‌های ناشی از آن شدند.^۱

نخستین تحول بنیادی در ساختار تصویب اساسنامه و گام‌هایی چند برای به کار انداختن وجوه و منابع

ماده ۷۰ اصلاحی قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۵۳/۱۲/۲۸ مقرر می‌دارد که از اول سال ۱۳۵۴ صندوق بازنشستگی کشوری به صورت مؤسسه‌ای مستقل وابسته به سازمان امور اداری و استخدامی کشور تأسیس و به موجب اساسنامه‌ای که به تصویب کمیسیون‌های استخدام و امور اقتصادی و دارایی می‌رسد، اداره خواهد شد. لکن عملاً به جای اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری، اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری در تاریخ ۱۳۵۴/۳/۸ به تصویب مراجع مذکور رسید و یک تناقض قانونی ایجاد شد که هنوز هم پابرجاست. چرا که صندوق بازنشستگی کشوری هم بر طبقه ماده ۱ اساسنامه همین ویژگی قانونی را دارا است. علت این تناقض آشکار هر چه بود در واقع می‌توان گفت که سازمان بازنشستگی کشوری اداره امور صندوق بازنشستگی کشوری و چند صندوق بازنشستگی دیگر را که از

۱. برای توضیح بیش‌تر مراجعه شود به: مجموعه قوانین و مقررات استخدامی با آخرین اصلاحات، با تدوین علمی اکبر ابن علی که به وسیله سازمان معین ادارات در خردادماه ۱۳۷۷ با همکاری انتشارات، روایت، چاپ و منتشر شده است.

چندین سال پیش بدین طرف موجودیت آن‌ها دچار تغییر و تحول گردیده است، به موجب ماده ۳ اساسنامه مذکور بر عهده دارد.

ارکان سازمان بازنشستگی کشوری به‌عنوان یک مؤسسه مشمول قانون استخدام کشوری طبق ماده ۵ اساسنامه به شرح زیر است:

الف) شورای سازمان که از دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور، قائم مقام رئیس کل بانک مرکزی، معاون وزارت امور اقتصادی و دارایی و خزانه‌داری کل کشور، معاون سازمان تأمین اجتماعی و معاون سازمان برنامه و بودجه تشکیل می‌شود.

ب) رئیس سازمان که در عین حال معاونت دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور را نیز عهده‌دار است و به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی سازمان امور مربوط را طبق مفاد اساسنامه و آیین‌نامه‌ها و مقررات اداره می‌کند.

ج) حسابرس که وظیفه دارد عملکرد و ترازنامه صندوق را بررسی کند و عملیات مالی صندوق را با مقررات مربوط تطبیق دهد و گزارش خود را ۱۰ روز قبل از تشکیل شورا به دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور که ریاست شورا را نیز بر عهده دارد اعلام کند.

آن‌چه که لازم است در این جا تأکید شود این است که پس از یک ربع قرن از تصویب این اساسنامه هنوز نکاتی از آن مجمل و در حاله‌ای از ابهام باقی مانده و بدین علت نیاز مبرم به بازننگری و اصلاحات اساسی دارد.

و اما مهم‌ترین راهکاری که در ماده ۴ اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری ارائه شد این بود که برای اولین بار تفکر به کار انداختن وجوه و منابع و ایجاد یک سازمان اجتماعی و اقتصادی به جای یک سازمان اداری مطرح و به تدریج زمینه یک تحول اساسی در نحوه اداره همه صندوق‌های بیمه و بازنشستگی در کشور فراهم گردید.

باید توجه داشت که این تحول ناشی از تغییراتی بود که از اواخر دهه یکهزار و سیصد و چهل در اندیشه حاکم بر سازمان بازنشستگی کشوری رسوخ کرد. یکی از اولین و مهم‌ترین نتایج این تحولات ضرورت انجام محاسبه بیمه‌ای بود و چون در تمام کشور

متخصص محاسبات بیمه‌ای^۱ یافت نمی‌شد نخست آقای گوردن اسمیت^۲ از انگلستان و سپس آقای راندولف لیند^۳ از نروژ که صاحب تجربه و تخصص در محاسبات بیمه‌ای بودند به ایران دعوت و در حدود ۵ سال در سازمان بازنشستگی کشوری اشتغال یافتند. علاوه بر آن تعدادی کارشناس علاقه‌مند و دلسوز در این دوره در سازمان مذکور مشغول به کار شدند.

به موجب ماده چهار پیش گفته انجام هر نوع فعالیت بازرگانی که به مصلحت سازمان باشد، خرید اوراق قرضه دولتی یا اسناد خزانه، نگهداری بخشی از وجوه به صورت سپرده بانکی و اعطای وام به مستخدمان شاغل و بازنشسته به عنوان راه‌های استفاده و بهره‌برداری از وجوه صندوق‌های بازنشستگی مشخص گردید.^۴

منابع مالی صندوق بازنشستگی کشوری

منابع مالی صندوق بازنشستگی کشوری عبارتند از:

- کسور بازنشستگی سهم کارکنان،
- کسور بازنشستگی سهم کارفرما،
- اولین حقوق و مزایای مستمر کسانی که به استخدام رسمی پذیرفته می‌شوند و مبلغ ماه اول هر گونه تفاوت حقوق و مزایای مستخلم،
- منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها،
- کمک‌های دولت و هدایای افراد و اشخاص حقیقی و حقوقی.

1. Actuary.
2. Gordon Smith.
3. Rondolph Lind.

۴. مشارکت در تهیه این اساسنامه به عنوان سرپرست، مرکز آمار و اطلاعات در سازمان امور اداری و استخدامی کشور و معاونت سازمان بازنشستگی کشوری در آن سال‌ها از افتخارات، نویسنده این مقاله است.

تجدید نظر در میزان کسور بازنشستگی

با تجدید نظر در قانون استخدام کشوری و سپس استقلال سازمان و صندوق بازنشستگی کشوری و تفوق اندیشه و تفکر جدید بر نحوه اداره صندوق بازنشستگی کشوری لزوم بازنگری در نحوه اداره صندوق بازنشستگی کشوری بر اساس اصل خودکفایی و محاسبات اکوتوری و بیمه‌ای ضرورت و فوریت یافت.^۱ در این جا نگاهی به میزان کسور بازنشستگی پرداختی کارکنان و دولت به عنوان کارفرما ضروری می‌نماید.

در قانون استخدام سال ۱۳۰۱ این کسور ۵ درصد حقوق رتبه پیش‌بینی شده بود که در سال ۱۳۲۰ به ۶/۵ درصد و در سال ۱۳۲۲ به ۷ درصد حقوق و بالاخره در سال ۱۳۴۵ همراه با تصویب قانون استخدام کشوری به ۸/۵ درصد و اخیراً به ۹ درصد حقوق و مزایا افزایش یافت. در تمام این مدت دولت به عنوان کارفرما چیزی پرداخت نمی‌کرد تا این که در قانون استخدام کشوری سال ۱۳۴۵ رقم ۸/۵ درصد حقوق (نه مزایا) به عنوان سهم کارفرمایی برای دولت پیش‌بینی شد که در اصلاحات سال ۱۳۶۸ بر اساس محاسبات اکوتوری سهم دولت به یک و نیم برابر سهم کارمندان افزایش یافت. این رقم‌ها برای کارمندان شهرداری‌های کشور که عضو صندوق بازنشستگی کشور هستند به ترتیب ۷ درصد و ۱۴ درصد تعیین شده است.

نحوه محاسبه حقوق بازنشستگی و وظیفه

بر اساس قانون استخدام کشوری و سایر قوانین موجود تا سال ۱۳۶۸ منحصرأ حقوق گروه و پایه مبنای محاسبه واقع می‌شد. پس از آن، برای تعیین حقوق بازنشستگی میانگین حقوق و فوق‌العاده شغل و هرگونه دریافتی کارمند در سه سال آخر اشتغال به خدمت کارمند که از آن کسور دریافت شده است از جمله فوق‌العاده جذب کارمند در سال‌های خدمت ضرب و بر عدد سی تقسیم و تا سقف موضوع ماده ۱۶ قانون نظام هماهنگ حقوق گروه مربوط

۱. مزایای بازنشستگی، لزوم تجدید نظر در نحوه اداره صندوق بازنشستگی بر اساس محاسبات اکوتوری، مدیریت امروز، شماره ۱۲، زمستان ۱۳۵۴، شماره ۲۰، بهار ۱۳۵۴، صفحات ۱۲ تا ۱۷.

مستخدم صددرصد و از مازاد بر آن $\frac{2}{3}$ رقم به دست آمده با آن جمع و به صورت ماهانه به وی پرداخت می‌شد.^۱

حقوق وظیفه از کارافتادگی نیز بر اساس سابقه خدمت (مگر در مورد کسانی که کم‌تر از ۱۵ سال سابقه خدمت دارند و خدمت آنان ۱۵ سال محسوب می‌شود) مثل بازنشستگان محاسبه می‌شد.

شرایط احراز بازنشستگی

در حال حاضر مستخدمین مرد با ۵۰ سال سن و ۲۵ سال سابقه خدمت و مستخدمان زن با ۲۰ سال سابقه خدمت با هر قدر سن می‌توانند به تقاضای خود و موافقت وزارتخانه یا مؤسسه متبوع خویش بازنشسته شوند. همچنین مستخدمان رسمی می‌توانند با دارا شدن شصت سال سن و هر قدر خدمت تقاضای بازنشستگی کنند که مؤسسه متبوع آنان مکلف به پذیرش تقاضای آنان است. متقابلاً وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌توانند مستخدمی را که دارای سی سال خدمت است، با هر قدر سن بازنشسته کنند. سن بازنشستگی اجباری ۶۵ سالگی است.^۲ دارندگان مشاغل سخت و زیان‌آور و جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی برای محاسبه خدمت دارای مقررات ویژه‌ای هستند.

وراث قانونی مستخدمان

وراث قانونی حین الفوت^۳ اعضای صندوق بازنشستگی کشور عبارتند از: عیال دائم، شوهر علیل و تحت کفالت، فرزندان، پدر و مادر تحت تکفل و نوه‌های مستخدم در صورت

۱. محمدحسن وطنی، *درباره مقررات استخدامی*، از انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ دوم، تیرماه ۱۳۵۸، صفحه ۱۷۸ و ۱۷۹. وی محاسبه میانگین حقوق سه سال آخر خدمت را برای تعیین حقوق بازنشستگی عملی نادرست می‌داند در حالی که در برخی از کشورها حتی در بعضی از صندوق‌های بیمه و بازنشستگی اختصاصی در ایران روش محاسبه مبتنی بر میانگین تمام سال‌های خدمت است.

۲. قانون اصلاح مقررات بازنشستگی مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۲ و ۱۳۷۰/۱۰/۳۰.

۳. برای ملاحظه شرایط وراث قانونی حین الفوت به ماده ۸۶ قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵ مراجعه شود.

نداشتن پدر هر یک از اینان با داشتن شرایطی مستحق دریافت حقوق وظیفه هستند و حقوق وظیفه به طور مساوی بین همه آنان تقسیم می‌شود.

آخرین تغییرات ساختاری و اصلاح قوانین و مقررات بازنشستگی

به منظور تحقق مطلوب وظایف و اختیارات رئیس جمهور موضوع اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی و تأمین یکپارچگی در مدیریت کلان کشور و تمرکز وظایف و فعالیت‌های مرتبط، پیوسته و متجانس و کاهش تداخل و توانایی سازمان‌های ستادی، در پایان سال ۱۳۷۸ سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه، با کلیه وظایف اختیارات، مسئولیت‌های قانونی و نیروی انسانی و امکانات خود در یکدیگر ادغام گردیدند و مؤسسه تازه‌ای به نام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور جایگزین آن دو گردید.^۱

بدین ترتیب وابستگی تشکیلاتی سازمان بازنشستگی کشوری با حفظ استقلال قانوناً از سازمان امور اداری و استخدامی کشور به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تغییر یافت. به موجب آخرین اطلاعات در دسترس سازمان بازنشستگی کشوری بر اساس اهداف و وظایف زیر تشکیل شده است:^۲

الف) اهداف

ایجاد سیستم خودکفا بر اساس مطالعات علمی و آماری و تمهید نظامی برای پرداخت حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران در کم‌ترین مدت با بهره‌گیری از روش‌های جدید، همچنین پیش‌بینی و استقرار سیستم و روش‌های پیشرفته برای پرداخت و انجام تعهدات و اخذ درآمدها و بهره‌برداری اقتصادی و اطمینان بخش از موجودی صندوق موضوع

۱. تصویبنامه جلسه مورخه ۱۳۷۸/۲/۱۱ شورای عالی اداری که در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۵ به تأیید رئیس جمهور رسید و با شماره ۱۴/۴۵۰ در ۱۳۷۸/۱۲/۱۶ ابلاغ شد.

۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دفتر برنامه‌ریزی مدیریت و ساختارها، مجموعه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی جلد ۱ بهمن ماه ۱۳۸۰ صفحات ۲۶ تا ۲۹.

اساسنامه مدون سازمان از طریق سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی و بازرگانی مفید، علاوه بر آن ارائه پیشنهادهای لازم برای تصویب مراجع ذی‌صلاح به منظور متناسب ساختن حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران با حقوق مستخدمین شاغل و در نتیجه تأمین هرچه بیش‌تر رفاه و بهزیستی مشترکین صندوق از دیگر اهداف اساسی سازمان بازنشستگی کشوری بوده است.

ب) وظایف اساسی

- اداره امور بازنشستگی و وظیفه، از کارافتادگی و وظیفه وراثت مستخدمان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری و کارکنان شرکت‌های دولتی و شهرداری کشور.
- اجرای قوانین و مقررات مربوط به بازنشستگی و وظیفه و تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی سازمان.
- اجرای مصوبات شورای سازمان بازنشستگی کشوری.
- بهره‌وری از وجوه صندوق بازنشستگی کشوری و کوشش برای ایجاد صندوق بازنشستگی به صورت خودکفا.
- تهیه و تنظیم بودجه سازمان بازنشستگی کشوری و بودجه و برنامه عملکرد صندوق بازنشستگی کشوری.
- انجام کلیه اقدامات لازم به منظور حفظ حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران و متناسب ساختن دریافتی آنان با افزایش هزینه‌های زندگی.
- حفظ حقوق صندوق بازنشستگی کشوری و انجام کلیه امور حقوقی و دعاوی مربوط به صندوق.
- ارائه گزارش عملکرد و ترازنامه سالانه هریک از صندوق‌ها و تراز تلفیقی سازمان بازنشستگی کشوری به شورای صندوق.^۱

۱. نمودار تشکیلات سازمان بازنشستگی کشوری مصوب آذرماه ۱۳۷۷ را در پایان مقاله ملاحظه کنید.

ج) اصلاح فصل هشتم قانون استخدام کشوری

همگام با تحولات ساختاری و مدیریتی در سازمان بازنشستگی در میزان و روش محاسبه حقوق بازنشستگی و وظیفه و سایر احکام فصل هشتم قانون استخدام کشوری نیز از اوایل سال ۱۳۷۹ اصلاحات اساسی به شرح زیر به عمل آمد:

- محدودیت حداکثر پرداخت حقوق بازنشستگی و وظیفه موضوع ماده ۱۶ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان حذف گردید به نحوی که اینک تمامی آخرین حقوق و مزایای کارمند می‌تواند به عنوان حقوق بازنشستگی وی تعیین شود.

- معدل تمامی حقوق و مزایای کارمند در دو سال آخر خدمت جانشین معدل حقوق و مزایای سه سال آخر خدمت گردید.^۱

- میزان حقوق و وظیفه وراثت مستخدم شاغل یا بازنشسته متوفی موضوع مواد ۸۱ و ۸۲ و تبصره یک ماده ۸۷ قانون استخدام کشوری از $\frac{4}{5}$ به تمام حقوق بازنشستگی افزایش یافت.^۲

- مقرر شد به کلیه مستخدمان رسمی در هنگام بازنشستگی، از کارافتادگی یا فوت در مقابل کلیه سوابق دولتی (حداکثر تا سی سال) به ازای هر سال خدمت معادل یک ماه آخرین حقوق و فوق‌العاده‌های دریافتی که ملاک برداشت کسور بازنشستگی است به عنوان پاداش پایان خدمت پرداخت شود.

- مقرر شد کمک هزینه ازدواج در مورد ازدواج دائم به کارمندان بازنشسته و از کارافتاده و به هریک از فرزندان آنان همچنین فرزندان مستخدمان متوفی برای یک‌بار پرداخت شود.^۳

- به دولت اجازه داده شد نرخ کسور بازنشستگی کلیه کارکنان بخش دولتی را به صورت یکسان و حداکثر تا ۹ درصد حقوق و مزایا به عنوان سهم کارکنان و یک و نیم برابر

۱. قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی و ... مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۳ ماده ۶.

۲. در همان قانون ماده ۲ حقوق وراثت که به علت انفصال یا محرومیت از حقوق اجتماعی مستخدم برقرار می‌شود استثنائاً همان میزان باقی مانده است.

۳. همان قانون، ماده ۷.

آن به عنوان سهم دولت تصویب و اجرا کند.^۱

- حداقل حقوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمان مرد متأهل و مستخدمان زن سرپرست خانواده که فرزندان خود را تحت تکفل دارند یعنی کلیه مستخدمانی که بر اساس قانون مشمول دریافت حق عائله‌مندی می‌شوند به ماهانه هفتصد هزار ریال و سایر مستخدمانی که کم‌تر از ماهانه ششصد هزار ریال دریافت می‌کردند ماهانه به ششصد هزار ریال از اول سال ۱۳۸۱ افزایش داده شده است.^۲

سایر حمایت‌هایی که از بازنشستگان رسمی کشور به عمل می‌آید

سایر حمایتی‌هایی که بازنشستگان و موظفان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری از آن منتفع می‌شوند، عبارتند از:

- تأمین خدمات درمانی برای بازنشستگان و عائله تحت تکفل ایشان (سهم کارفرما یک‌جا توسط دولت تأمین و به سازمان مذکور پرداخت می‌شود).^۳

- کمک هزینه عائله‌مندی بازنشستگان که بر اساس حقوق منبای پایه یک جدول حقوق و بر اساس ضریب ۲۹۰ ریال به شرح زیر محاسبه و پرداخت می‌شود:^۴

کمک هزینه عائله‌مندی عمومی $۱۱۶۰۰۰ \times ۷\% = ۸۱۲۰۰$ ریال

حق اولاد حداکثر تا سه اولاد $۱۱۶۰۰۰ \times ۱۴\% = ۱۶۲۴۰$ ریال

کمک هزینه عائله‌مندی بالای ۶۰ سال سن $۱۱۶۰۰۰ \times ۱۲\% = ۱۳۹۲۰۰$ ریال

حق اولاد بالای ۶۰ سال سن $۱۱۶۰۰۰ \times ۳۵\% = ۴۰۶۰۰$ ریال

- وام ضروری موضوع بند «ز» تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور که به استناد آن سازمان بازنشستگی کشوری موظف است، ۲۰۰ میلیارد ریال وام با کارمزد

۱. همان قانون ماده ۱۲.

۲. مهور، خبرنامه سازمان بازنشستگی کشوری، شماره ۷۷، نیمه اول مردادماه ۱۳۸۱، صفحه ۴.

۳. از اواخر سال ۱۳۷۷، بیمه دانا به عنوان فراهم کننده بیمه تکمیلی درمان بازنشستگی کشوری انتخاب شده است.

۴. قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، ماده ۳.

۱۲ درصد به بازنشستگان کشور پرداخت کند. ۵۰ درصد مبلغ مذکور از سرجمع تبصره ۳ و ۵۰ درصد آن توسط صندوق بازنشستگی کشوری تأمین می‌گردد. از محل اعتبار مذکور به عده قابل ملاحظه‌ای از بازنشستگان حداکثر مبلغ پنج میلیون ریال وام پرداخت خواهد شد.

هماهنگ ساختن حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران پیش از ۱۳۷۹ یا بعد از آن:^۱

آخرین گام مهمی که در جهت بهبود معیشت و هزینه زیست بازنشستگان و وظیفه‌بگیران برداشته شد مربوط به بازنشستگان و وظیفه‌بگیران قبل از سال ۱۳۷۹ بود. بدین معنی که مقرر گردید از ابتدای سال ۱۳۸۱ حقوق بازنشستگی و وظیفه تمامی بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشترک صندوق‌های بازنشستگی کشوری و... که تا پایان سال ۱۳۷۸ بازنشسته، از کارافتاده و فوت شده‌اند به منظور هماهنگی با اصلاحات انجام شده از اول سال ۱۳۷۹ بر اساس مقاطع تحصیلی، نوع مشاغل، سابقه خدمت و طبقه ارقام مندرج در جدول زیر تعیین شده و مابه التفاوت حاصل از ۱۳۸۱/۱/۱ به آنان پرداخت شود.^۲

جدول ۱- آمار بازنشستگان، از کارافتادگان و فوت شده‌ها تا پایان سال ۱۳۷۸

ردیف	سطوح تحصیلی	حقوق بازنشستگی و وظیفه
۱	کم‌تر از سیکل	۷۰۰,۰۰۰
۲	سیکل	۸۰۰,۰۰۰
۳	دیپلم	۹۵۰,۰۰۰
۴	فوق‌دیپلم	۱,۱۵۰,۰۰۰
۵	لیسانس	۱,۴۰۰,۰۰۰
۶	فوق لیسانس	۱,۶۰۰,۰۰۰
۷	دکتر	۱,۸۰۰,۰۰۰

- در قست اخیر ماده ۹۸ و در تبصره ماده ۱۴۹ قانون استخدام کشوری دولت به افزایش حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران به نسبت افزایش هزینه زندگی و متناسب ساختن آن با حقوق مستخدمان شاغل مکلف شده است.
- آیین‌نامه اجرایی بند «ل» تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور، مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۱/۲/۲۹ هیأت وزیران بندهای ۱ و ۴.

علاوه بر آن افراد فوق‌الذکر که دارای مشاغل مدیریتی بوده‌اند از افزایشی به شرح زیر متناسب با حقوق تعیین شده بهره‌مند شدند:^۱

الف) مشاغل سرپرستی نظیر رئیس اداره، گروه یا قسمت، کارشناس مسئول	۱۰ درصد
ب) مشاغل مدیریت (شامل مشاوران و وزیر)	۱۵ درصد
ج) مقامات و همتراز آنان	۲۵ درصد
د) اعضای هیأت علمی و قضات	۲۰ درصد

آخرین آمار مشترکین صندوق بازنشستگی کشوری و متوسط حقوق آنان

- تعداد مشترکان شاغل صندوق بازنشستگی کشوری در پایان سال ۱۳۸۰ برابر ۱/۵۷ میلیون نفر است.
- تعداد مشترکان بازنشسته و حقوق‌بگیر صندوق بازنشستگی کشوری در پایان سال ۱۳۸۰ برابر ۵۴۲ هزار نفر است.
- متوسط حقوق و مزایای شاغلان مشمول برداشت کسور بازنشستگی در سال ۱۳۸۰ مبلغ ۱,۰۸۰,۰۰۰ ریال بوده است.
- متوسط کل حقوق بازنشستگی و وظیفه در سال ۱۳۸۰ معادل ۷۵۰,۲۶۳ ریال است.
- متوسط حقوق بازنشستگان جدید سال ۱۳۸۰ معادل ۱,۰۰۱,۱۷۷ ریال و معادل ۹۳ درصد حقوق شاغلان بوده است.

وضعیت مالی صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۸۱

- پیش‌بینی وصول کسور بازنشستگی معادل ۵۰۳۰ میلیارد ریال.
- پیش‌بینی هزینه حقوق بازنشستگان و موظفین حداقل ۶۳۳۰ و حداکثر ۶۵۰۰ میلیارد ریال.

۱. همان آیین‌نامه، بند ۷.

- کسری صندوق بازنشستگی کشوری حداقل ۱۳۰۰ و حداکثر ۱۵۰۰ میلیارد ریال.
- وصولی از محل ردیف بودجه مبلغ ۱۰۰۰ میلیارد ریال.
- جبران کمبود از سایر منابع حداقل ۳۰۰ و حداکثر ۵۰۰ میلیارد ریال.
- افزایش تعداد بازنشستگان جدید سال ۱۳۸۱ معادل ۵۰۶۱۳ نفر پیش‌بینی شده است.^۱

منابع و مآخذ

۱. شاه امیری، عبدالله و بازیار، منوچهر، "نظام بازنشستگی"، مدیریت/امروز، شماره اول، دوره اول، تابستان ۱۳۴۹.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، "ترمینولوژی حقوقی"، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۲، چاپ ششم.
۳. ابوالحمد، عبدالمجید، "حقوق اداری"، جلد دوم، انتشارات تهران، چاپ سوم، ۱۳۵۴.
۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، "حقوق اداری"، جلد اول، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۴۶.
۵. سنجابی، کریم، "حقوق اداری ایران"، چاپ سوم، بی تا، سال ۱۳۴۰.
۶. مستوفی، عبدالله، "شرح زندگانی من، تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه"، جلد سوم، چاپ چهارم، انتشارات زوار، ۱۳۷۷.
۷. وطنی، محمدحسن، "درباره مقررات استخدامی" انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ دوم، تیرماه ۱۳۵۸.
۸. قانون اصلاح مقررات بازنشستگی مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۲ و ۱۳۷۰/۱۰/۳۰.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. سخنرانی رئیس سازمان بازنشستگی کشوری در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، خردادماه ۱۳۸۱.