

## فصلنامه علمی تخصصی فقه و حقوق معاصر

سال هشتم، شماره ۲۱، پاییز ۱۴۰۱، ص ۲۴۷ - ۲۶۸

### شرایط و آثار بازنشستگی پیش از موعد کارکنان ( جانباز و معلول) دستگاه‌های اجرایی

محمد رضا سرمدیان<sup>۱</sup>

#### چکیده

بازنشستگی پیش از موعد یا زودرس از موضوعات مهم مربوط به بازنشستگی و حقوق تأمین اجتماعی است که همواره محل بحث و نظر بوده است. از طرفی هم این امر، به‌خصوص در رابطه با کارکنان دستگاه‌های اجرایی، چندان مورد توجه قرار نگرفته است. بر همین اساس، در این پژوهش شرایط و آثار بازنشستگی پیش از موعد کارکنان ( جانباز و معلول) دستگاه‌های اجرایی بررسی شده است. روش تحقیق: پژوهش حاضر توصیفی - تحلیلی بوده و با استفاده از روش کتابخانه‌ای، به بررسی این مسایل پرداخته است. نتایج تحقیق بیانگر این امر است که کلیه جانبازان و معلولان می‌توانند با ۲۰ سال سابقه کار و حداکثر ۱۰ سال سنوات ارفاقی، که شورای امور اداری و استخدامی کشور براساس شرایط افراد تشخیص می‌دهد، بازنشسته شوند. در آیین‌نامه سال ۱۳۸۵، که هیئت‌وزیران به تصویب رسانده بود، در تبصره ۷، حداقل شرط سنی ۵۰ سال برای مردان معلول و ۴۵ سال برای زنان معلول تصویب شده بود، اما ۲ سال بعد، با شکایت معلولان به دیوان عدالت اداری، این تبصره حذف شد. بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی مشمول قانون کار در صورت داشتن حداقل ۵۵ سال تمام سن و سابقه پرداخت ۲۰ سال یا بیشتر حق بیمه می‌توانند با اطلاع کتبی به کارفرما، درخواست بازنشستگی خود را به سازمان تأمین اجتماعی حوزه محل کار خود تسلیم کنند تا طبق مقررات این قانون، مستمری بازنشستگی برای آنان برقرار شود. عدم توازن مالی صندوق بازنشستگی، خسارت مالی بر صندوق‌های اجتماعی، کفایت مزایا، ورود مجدد بازنشستگان به بازار کار، و نسبت پشتیبانی، آثار منفی بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دستگاه‌های اجرایی است. در عین حال، مبارزه با بیکاری از طریق بازنشسته کردن کارگران، و افزایش امید به زندگی آثار مثبت بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دستگاه‌های اجرایی است. برای مقابله با بازنشستگی زود هنگام می‌توان به وضع یارانه برای تداوم کار و حذف مالیات بر آن، محدود کردن برنامه‌های بازنشستگی پیش از موعد، عدم احتساب سال‌های ارفاقی و اصلاح نرخ تعلق‌پذیری اقدام کرد.

**کلیدواژه‌ها:** بازنشستگی پیش از موعد، جانبازان، مستمری، سنوات، معلولان، دستگاه‌های اجرایی.

<sup>۱</sup> - کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایمیل:

## مقدمه

بازنشستگی پیش از موعد یا زودرس از موضوعات مهم مربوط به بازنشستگی و حقوق تأمین اجتماعی است که همواره محل بحث و نظر بوده است. از طرفی هم این امر، به خصوص در رابطه با کارکنان و جانبازان دستگاه‌های اجرایی، چندان مورد توجه قرار نگرفته است. بر همین اساس، در پژوهش، به بررسی شرایط و آثار بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دستگاه‌های اجرایی پرداخته شده است. سؤال اساسی‌ای که در تحقیق بررسی شده عبارت است از: شرایط و آثار بازنشستگی پیش از موعد کارکنان (جانبازان و معلول) دستگاه‌های اجرایی چیست؟ پژوهش حاضر توصیفی - تحلیلی بوده و با استفاده از روش کتابخانه‌ای، به بررسی این سؤالات پرداخته است. نتایج تحقیق بیانگر این امر است که کلیه جانبازان و معلولان می‌توانند با ۲۰ سال سابقه کار و حداکثر ۱۰ سال سنوات ارفاقی، که شورای امور اداری و استخدامی کشور براساس شرایط افراد تشخیص می‌دهد، بازنشسته شوند. در آیین‌نامه سال ۱۳۸۵، که هیئت وزیران به تصویب رسانده بود، در تبصره ۷، حداقل شرط سنی ۵۰ سال برای مردان معلول و ۴۵ سال برای زنان معلول تصویب شده بود، اما ۲ سال بعد، با شکایت معلولان به دیوان عدالت اداری، این تبصره حذف شد. بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی مشمول قانون کار در صورت داشتن حداقل ۵۵ سال تمام سن و سابقه پرداخت ۲۰ سال یا بیشتر حق بیمه می‌توانند با اطلاع کتبی به کارفرما، درخواست بازنشستگی خود را به سازمان تأمین اجتماعی حوزه محل کار خود تسلیم کنند تا طبق مقررات این قانون، مستمری بازنشستگی برای آنان برقرار شود. عدم توازن مالی صندوق بازنشستگی، خسارت مالی بر صندوق‌های اجتماعی، کفایت مزایا، ورود مجدد بازنشستگان به بازار کار، و نسبت پشتیبانی، آثار منفی بازنشستگی پیش از موعد کارکنان و جانبازان دستگاه‌های اجرایی است. در عین حال، مبارزه با بیکاری از طریق بازنشسته کردن کارگران، و افزایش امید به زندگی آثار مثبت بازنشستگی پیش از موعد کارکنان (جانبازان و معلول) دستگاه‌های اجرایی است. برای مقابله با بازنشستگی زودهنگام می‌توان به وضع یارانه برای تداوم کار و حذف مالیات بر آن، محدود کردن برنامه‌های بازنشستگی پیش از موعد، عدم احتساب سال‌های ارفاقی و اصلاح نرخ تعلق‌پذیری اقدام کرد.

## ۱- مفهوم شناسی

### مفهوم بازنشستگی

در لغت، بازنشستگی را به برکناری از خدمت در سن پیری تعریف کرده‌اند. (معین، ۱۳۷۶، ج ۱، ص ۴۵۶) دکترین حقوق نیز در تعریف بازنشستگی، چنین اشاره نموده‌اند: «بازنشستگی دراصل برکنار کردن کارمند دولت از خدمت، به جهت 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 تقاعد نامند.» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۷، ص ۱۷۳)

پدیده «بازنشستگی» یکی از موضوعات حائز اهمیت در رابطه با نظام تأمین اجتماعی است و این پدیده در حالت متعارف و طبیعی، مقارن با پدیده دیگری موسوم به «سالمندی» است. هرچند سالمندی مساوی با «بازنشستگی» نیست، ولی یکی از علل اصلی بازنشستگی تلقی می‌شود. پس، با الهام از قوانین موجود (اعم از قوانین استخدام کشوری، تأمین اجتماعی و کار)، در یک بیان کلی می‌توان بازنشستگی را حالتی دانست که نیروی انسانی شاغل با داشتن شرایط معینی از سن و سنوات معینی از خدمت و به موجب حکم مقام دارای صلاحیت احراز می‌کند. درست است که بازنشستگی به معنی پایان کار رسمی و اتمام اشتغال اصلی پرسنل (نیروی انسانی) است، ولی پیامدهایی دارد که از متوقف شدن کار خیلی فراتر می‌رود و بی‌توجهی به این پدیده، تبعاتی خواهد داشت که می‌تواند بخش قابل توجهی از جامعه را در ابعاد مختلف تحت تأثیر قرار دهد. (زاهدی اصل، ۱۳۸۱، ص ۲۰۷) با ملاحظه تعاریف قانونی ارائه شده برای مفهوم بازنشستگی در قوانین حاکم بر این موضوع، بازنشستگی کارکنان دولت مشمول قانون تأمین اجتماعی را می‌توان چنین تعریف کرد: وضعیتی که براساس آن، کارکنان دولت مشمول قانون تأمین اجتماعی با رعایت شرایط قانونی مقرر، با صدور حکم برقراری مستمری بازنشستگی می‌توانند از حقوق بازنشستگی بهره‌مند شوند.

### ۲- شرایط بازنشستگی پیش از موعد جانبازان دستگاه‌های اجرایی

نظر به وضعیت ویژه کارکنان جانباز، آزاده و معلول، این دسته از کارکنان از شمول قوانین و مقررات استخدامی عام مربوط به بازنشستگی خارج و تابع نظام حقوقی خاص هستند. این دسته از کارکنان تابع قانون و آیین‌نامه‌ای هستند تحت عناوین «قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۶۷/۹/۱ با اصلاحات بعدی» و «آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور

مصوب ۱۳۶۸/۵/۲۸ هیئت وزیران با اصلاحات ۱۳۸۵/۲/۱۰». با توجه به اهمیت قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان آور مصوب ۱۳۶۷/۱/۹ و جایگاه برجسته آن در تعیین وضعیت بازنشستگی کارکنان جانباز، آزاده و معلول، بخش‌های مرتبط این قانون به همراه اصلاحات و الحاقات بعدی آن‌ها ذکر می‌شود:

## ۲-۱- دارا بودن سابقه خدمتی دست‌کم ۲۰ سال تمام

بر اساس قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان آور مصوب ۱۳۶۷، تمام وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی، شهرداری‌ها، بانک‌ها، مؤسسات و شرکت‌ها و سازمان‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است می‌توانند کارکنان دارای معلولیت (اعم از جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی، معلولین حوادث ناشی از کار، بیماران ناشی از شرایط خاص کار و معلولین عادی) رسمی یا ثابت یا دارای عناوین مشابه خود را به شرط دارا بودن سابقه خدمتی دست‌کم ۲۰ سال تمام، بر مبنای درخواست کتبی ایشان و مصوب نمودن شورای امور اداری و استخدامی کشور، با اضافه کردن سنوات خدمت ارفاقی، که طول زمان آن در ذیل بر حسب نوع و میزان معلولیت و یا مریضی تعیین گردیده است، به طول زمان خدمات ایشان، بدون آن‌که کسورات آن را پردازند، صرفاً از لحاظ محاسبه حقوق بازنشستگی بازنشسته کنند. خدمت اضافه بر ۳۰ سال این اشخاص قابل احتساب نمی‌باشد و در معین کردن حقوق بازنشستگی ایشان، آخرین حقوق پیش از بازنشستگی، مبنای محاسبه قرار می‌گیرد. در رابطه با جانبازان انقلاب و دفاع مقدس و معلولین، افزایش سنوات خدمت ارفاقی بر اساس میزان نقص عضو یا اعضا یا کاهش توانایی‌ها عبارتند از:

- ۱) جانبازان ۲۰ تا ۴۰ درصد نقص عضو، حداقل ۳ و حداکثر ۶ سال به سنوات خدمت آن‌ها افزوده می‌شود.
- ۲) جانبازان ۴۰ درصد تا آستانه از کارافتادگی کامل، حداقل ۶ سال و حداکثر ۱۰ سال به جمع سنوات خدمت آن‌ها افزوده می‌شود.
- ۳) در رابطه با معلولان عادی، که به علت‌هایی جز موارد نشأت گرفته از کار معلول شده‌اند، برای درجات بین ۲۰ تا ۴۰ درصد نقص عضو، دست‌کم ۲ سال و حداکثر ۳ سال و برای درجات بالاتر از این، حداکثر ۶ سال به

جمع سنوات خدمت آنان افزوده می‌شود. تشخیص دادن میزان معلولیت جانبازان انقلاب و دفاع مقدس به‌عهدۀ کمیسیون پزشکی بنیاد شهید و امور جانبازان است و تشخیص دادن نوع معلولیت و درجات نقص عضو و توانایی به‌عهدۀ کمیسیون پزشکی، تشکیل شده از دست‌کم ۳ نفر با معرفی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی خواهد بود. در آخر، برای روشن شدن هرچه بیشتر شرایط بازنشستگی جانبازان انقلاب و دفاع مقدس و معلولان عادی و دارندگان شغل‌های سخت و زیان‌آور، به چند نکته اشاره می‌شود:

- جانبازان و آزادگان کارگر مشمول قانون کار و قانون تأمین اجتماعی بعد از تأیید بنیاد شهید و امور ایثارگران و با رعایت قوانین و مقررات می‌توانند درخواست بازنشستگی کنند.

- مدت خدمت مازاد بر ۳۰ سال مشمولین قانون نحوه بازنشستگی مصوب سال ۱۳۶۷، در تعیین حقوق بازنشستگی قابل محاسبه نخواهد بود.

- کلیه جانبازان و آزادگان، که مجموع سنوات سابقه خدمت و سنوات ارفاقی آن‌ها ۳۰ سال تمام باشد، از احراز شرط حداقل سن بازنشستگی معاف خواهند بود.

- براساس تبصره ۳ قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و ... مصوب ۱۳۶۷ و اصلاحی ۱۳۸۳، شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور، که وظایف مربوط به شغل آنان باعث بروز ناراحتی‌های جسمی و روحی می‌شود، می‌توانند با داشتن حداقل ۲۰ سال سابقه خدمت، براساس درخواست کتبی خود، با حداکثر ۵ سال ارفاق بازنشسته شوند. (قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۶۷)

## ۲-۲- درخواست کتبی

هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۲/۱۰، بنابه پیشنهاد شماره ۱۶۶۸۲/۱۰۰ مورخ ۱۳۸۴/۹/۱۵ وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و به‌استناد بند ۳ ماده واحده قانون اصلاح قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۳، آیین‌نامه اجرایی قانون یادشده را تصویب کرد. مطابق ماده ۱ آیین‌نامه یادشده، کلیه وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی، شهرداری‌ها، بانک‌ها، مؤسسات و شرکت‌ها و سازمان‌هایی که مشمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است می‌توانند در صورت

درخواست کتبی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، معلولین حوادث ناشی از کار، بیماران ناشی از شرایط خاص کار، معلولین عادی، شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور و آزادگان، آن‌ها را به شرط داشتن حداقل ۲۰ سال تمام سابقه خدمت قابل قبول و یا پرداخت حق بیمه، از لحاظ بازنشستگی و احراز شرایط مندرج در این آیین‌نامه و با تصویب شورای امور اداری و استخدامی کشور بازنشسته کنند. (همان)

## ۳-۲- میزان و درجه نقص عضو

مطابق آیین‌نامه مصوب ۱۳۸۵ و اصلاحات آن:

۱) درمورد جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی در درجات بین ۲۰ درصد تا ۴۰ درصد نقص عضو یا اعضا یا کاهش توانایی‌ها برای انجام کار، حداقل ۳ و حداکثر ۶ سال و درجات بین ۴۰ درصد تا آستانه ازکارافتادگی کامل، حداقل ۶ و حداکثر ۱۰ سال، به تناسب درجات فوق، به جمع سنوات خدمت مستخدمین افزوده می‌شود. ملاک ارفاق از نظر درجه معلولیت، بالاترین میزان معلولیت از آغاز تا زمان بازنشستگی است.

۲) درمورد معلولیت‌های مربوط به حوادث ناشی از کار و یا بیماری‌های ناشی از شرایط خاص کار در درجات بین ۲۰ درصد تا ۴۰ درصد نقص عضو یا اعضا یا کاهش توانایی‌ها برای انجام کار، حداقل ۲ و حداکثر ۵ سال و درجات بین ۴۰ درصد تا آستانه ازکارافتادگی کامل، حداقل ۵ و حداکثر ۸ سال، به تناسب درجات فوق، به جمع سنوات خدمت مستخدم افزوده می‌شود.

۳) درمورد معلولین عادی، که به دلایل غیر ناشی از کار معلول شده‌اند، در درجات بین ۲۰ درصد تا ۴۰ درصد نقص عضو یا اعضا یا کاهش توانایی‌ها برای انجام کار، حداقل ۲ و حداکثر ۳ و در درجات بین ۴۰ درصد تا آستانه ازکارافتادگی کامل، حداقل ۳ و حداکثر ۶ سال، به تناسب درجات فوق، به سوابق خدمت مستخدم اضافه می‌شود. به موجب تبصره ۲، مستخدمانی که به استناد ماده ۷۹ قانون استخدام کشوری و مقررات مشابه آن در قوانین دستگاه‌های یادشده در این لایحه ازکارافتاده می‌شوند حداقل ۳ سال به سنوات خدمت آنان، بدون پرداخت کسور، از لحاظ بازنشستگی اضافه خواهد شد و در صورتی که با ارفاق یادشده خدمت این قبیل افراد از ۱۵ سال کمتر شود، مدت خدمت آنان ۱۵ سال منظور خواهد شد. در تبصره ۵، که در تاریخ ۱۳۸۳/۲/۲۱ الحاق شده است، بیان گردیده: جانبازان و آزادگان کارگر مشمول قانون کار و تأمین اجتماعی با لحاظ تبصره ۲ ماده ۲ قانون اصلاح

مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳<sup>۱</sup> مشمول این قانون خواهند بود و مشمول حداقل شرط سنی ۵۰ سال با داشتن ۳۰ سال سابقه کار نیستند. در مقام تبیین قانون فوق، نکاتی به شرح ذیل بیان می‌شود:

۱) به موجب قانون استفساریه تبصره ۶ ماده واحده قانون اصلاح قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۴/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی و بند ۲ قانون اصلاح قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ مجلس شورای اسلامی و تبصره ۱ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۰/۲/۱۳۸۵ هیئت وزیران، علاوه بر جانبازان و آزادگان و معلولین شاغل در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، جانبازان و آزادگان و معلولین مشمول قانون کار و قانون تأمین اجتماعی شاغل در بخش غیردولتی نیز مشمول قانون ذکر شده و آیین‌نامه اجرایی آن هستند.

۲) شرایط بازنشستگی کارکنان یادشده مطابق اصلاحات مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۰/۲/۱۳۸۵ عبارت است از:

الف) حداقل ۲۰ سال تمام سابقه خدمت قابل قبول و یا پرداخت حق بیمه؛

ب) حداقل سن بازنشستگی که برای مردان ۵۰ سال و برای زنان ۴۵ سال است.

لازم به ذکر است درخصوص جانبازان و آزادگان، در صورتی که مدت خدمت مبنای بازنشستگی آن‌ها با احتساب مجموع سنوات سابقه خدمت (حداقل ۲۰ سال) و سنوات ارفاقی (حداکثر ۱۰ سال) ۳۰ سال تمام باشد، از احراز شرط حداقل سن بازنشستگی معاف خواهند بود.

---

۱) تبصره ۲ ماده ۲ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳: صرفاً بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، معلولین، شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور و نیز مشمولین ماده ۷۷ و بند «الف» ماده ۷۴ قانون استخدام کشوری از شمول حکم این ماده مستثنا بوده‌است و تابع مقررات مربوط به خود و حداقل سن بازنشستگی خواهد بود.

ج) سنوات ارفاقی ای که به جمع سنوات خدمت این دسته از کارکنان اضافه می شود به شرح ذیل محاسبه می گردد:

۱) سنوات ارفاقی جانبازان به صورت زیر است:

- درجات بین ۲۰ درصد تا ۴۰ درصد جانبازی، حداقل ۳ و حداکثر ۶ سال؛

- درجات بین ۴۰ درصد جانبازی تا آستانه ازکارافتادگی کامل، حداقل ۶ و حداکثر ۱۰ سال.

۲) سنوات ارفاقی درمورد معلولین حوادث ناشی از کار و یا بیماری های ناشی از شرایط خاص کار به صورت زیر است:

- درجات بین ۲۰ درصد تا ۴۰ درصد نقص عضو یا اعضا و یا کاهش توانایی ها برای انجام کار، حداقل ۲ و حداکثر ۵ سال؛

- درجات بین ۴۰ درصد تا آستانه ازکارافتادگی کامل، حداقل ۵ و حداکثر ۸ سال.

۳) سنوات ارفاقی معلولین عادی، که به دلایل غیر ناشی از کار معلول شده اند، به صورت زیر است:

- درجات بین ۲۰ درصد تا ۴۰ درصد نقص عضو یا اعضا یا کاهش توانایی ها برای انجام کار، حداقل ۲ و حداکثر ۳ سال؛

- درجات بین ۴۰ درصد تا آستانه ازکارافتادگی کامل، حداقل ۳ و حداکثر ۶ سال.<sup>۱</sup>

۲-۴- رویکرد دیوان عدالت اداری درخصوص حداقل شرط سنی برای بازنشستگی پیش از موعد جانبازان

در آیین نامه سال ۱۳۸۵، که هیئت وزیران به تصویب رسانده بود، در تبصره ۷، حداقل شرط سنی ۵۰ سال برای مردان معلول و ۴۵ سال برای زنان معلول تصویب شده بود، اما ۲ سال بعد، با شکایت معلولان به دیوان عدالت

---

۱) قانون اصلاح قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان آور مصوب اصلاحات مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ و آیین نامه اجرایی آن مصوب ۱۰/۲/۱۳۸۵



اداری، این تبصره حذف شد. پیگیری‌ها از سازمان تأمین اجتماعی نیز این موضوع را تأیید می‌کند.<sup>۱</sup> فقر اطلاعاتی و ارائه اخبار ضدونقیض درباره بازنشستگی پیش از موعد، از جمله دلایلی است که می‌تواند در آگاهی افراد دارای معلولیت از حقوق خود، تأثیر منفی بگذارد. در ادامه، رأی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال تبصره ۷ این آیین‌نامه آمده است:<sup>۲</sup> موضوع شکایت و خواسته: ابطال تبصره ۷ ماده ۱ تصویب‌نامه شماره ۲۲۶۸۶ ک/ت ۳۳۵۰ هـ مورخ ۱۳۸۵/۳/۶ هیئت وزیران. مقدمه: شاکی به شرح دادخواست تقدیمی اعلام داشته است که براساس قانون اصلاح بند «ب» تبصره ۱ ماده ۲ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی وظیفه مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۲ مجلس شورای اسلامی، مستخدمان زن با دارا بودن ۲۰ سال سابقه خدمت و بدون شرایط سنی می‌توانند بازنشسته شوند. از طرفی براساس تبصره ۷ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵/۲/۱۰ هیئت وزیران، حداقل شرط سنی برای مستخدمان زن، ۴۵ سال تعیین شده است. لذا تقاضای ابطال تبصره ۷ ماده ۱ تصویب‌نامه فوق‌الذکر را دارم. مشاور و مدیرکل دفتر امور حقوقی دولت در پاسخ به شکایت فوق، طی لایحه شماره ۳۱۹/۷۰۳۷۹ مورخ ۱۳۸۶/۵/۳، مبادرت به ارسال تصویر نظریه شماره ۱۵۷۲۴/ص/۸۵ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۳ معاونت توسعه

(۱) در رأی شماره ۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، که در تاریخ ۱۸ فروردین ۱۳۸۷ صادر شده، آمده است: «حکم مقرر در ماده واحده قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۶۷ و تبصره ۳ آن و همچنین مقررات اصلاحی قانون فوق‌الذکر مصوب ۱۳۸۳ در باب نحوه بازنشستگی مستخدمین معلولین (اعم از جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی، معلولین حوادث ناشی از کار، بیماران ناشی از شرایط خاص کار و معلولین عادی) و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور، که وظایف مربوط به شغل آنان باعث بروز ناراحتی‌های جسمی و روحی می‌شود، مقید و مشروط به شرط سنی خاصی نشده است. بنابراین تبصره ۷ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون فوق‌الذکر که مقرر داشته "حداقل سن بازنشستگی برای کلیه معلولین عادی، بیماران ناشی از شرایط خاص کار، معلولین حوادث ناشی از کار و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مشمول تبصره ۳ قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۶۷، به ترتیب برای مردان و زنان ۵۰ سال و ۴۵ سال می‌باشد" و با افزایش شرط سنی یادشده، دایره مشمول قانون را تضییق و محدود کرده است، خلاف هدف و حکم مقنن و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و تبصره مزبور به تجویز اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۱ و بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ ابطال می‌گردد.»

(۲) رأی شماره ۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص ابطال تبصره ۷ ماده ۱ تصویب‌نامه شماره ۲۲۶۸۶ ک/ت ۳۳۵۰ هـ مورخ ۱۳۸۵/۳/۶ هیئت وزیران شماره هـ/۶۷۹/۳۲۶ ۱۳۸۷/۳/۲۶، تاریخ: ۱۳۸۷/۱/۱۸، شماره دادنامه: ۵، کلاس پرونده: ۶۷۹/۸۵، مرجع

رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

مدیریت و امور مجلس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی کرده است. در این نامه آمده است: ماده واحده قانون اصلاح نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان آور مصوب ۱۳۶۷/۹/۱: کلیه وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی، شهرداری‌ها، بانک‌ها و مؤسسات و شرکت‌ها و سازمان‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است می‌توانند مستخدمین معلول (اعم از جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی، معلولین حوادث ناشی از کار، بیماران ناشی از شرایط خاص کار و معلولین عادی) رسمی یا ثابت یا دارای عناوین مشابه خود را (به جز کارگران مشمول قانون کار) به شرط داشتن حداقل ۲۰ سال تمام سابقه خدمت، براساس درخواست کتبی آنان و تصویب شورای امور اداری و استخدامی کشور، با افزودن سنوات خدمت ارفاقی، که مدت آن ذیلاً برحسب نوع و درجه معلولیت و یا بیماری مشخص شده است، به مدت خدمت آنان، بدون پرداخت کسور و فقط از لحاظ احتساب حقوق بازنشستگی بازنشسته کنند. خدمت زاید بر ۳۰ سال این افراد قابل محاسبه نبوده است و در تعیین حقوق بازنشستگی آنان، آخرین حقوق قبل از بازنشستگی، مبنای محاسبه قرار می‌گیرد... طبق تبصره ۵ قانون اصلاح نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۲، جانبازان و آزادگان کارگر مشمول قانون کار و تأمین اجتماعی با لحاظ تبصره ۲ ماده ۲ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳، مشمول این قانون خواهند بود و مشمول حداقل شرط سنی ۵۰ سال با داشتن ۳۰ سال سابقه کار نیستند. برابر ماده ۲ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه استخدام کشوری مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳، بازنشستگی مستخدمین رسمی، ثابت و دارای عناوین مشابه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات دولتی‌ای که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است با حداقل ۳۰ سال سابقه خدمت قابل قبول از لحاظ بازنشستگی، طبق مقررات مربوط خواهد بود و طبق تبصره ۱ ماده یادشده، مستخدمین رسمی و یا ثابت مشمول این قانون می‌توانند با دارا بودن این شرایط و موافقت دستگاه دولتی متبوع خود بازنشسته شوند: الف) مستخدمین مرد با ۵۰ سال سن و ۲۵ سال سابقه خدمت؛ ب) مستخدمین زن با ۴۵ سال سن و ۲۵ سال سابقه خدمت. در تبصره ۲ همین ماده آمده است که صرفاً بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، معلولین، شاغلین مشاغل سخت و زیان آور و نیز مشمولین ماده ۷۷ و بند «الف» ماده ۷۴ قانون استخدام کشوری از شمول حکم این ماده مستثنا بوده است و تابع مقررات مربوط به خود و حداقل سن بازنشستگی خواهد بود. تبصره ۶ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی موضوع تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۵/۳/۶: «کلیه

جانبازان و آزادگان مشمول این آیین‌نامه در صورتی که مدت خدمت مبنای بازنشستگی آن‌ها با احتساب مجموع سنوات سابقه خدمت (حداقل ۲۰ سال) و سنوات ارفاقی (حداکثر ۱۰ سال) ۳۰ سال تمام باشد، از احراز شرط حداقل سن بازنشستگی معاف خواهند بود. در غیر این صورت، با رعایت مفاد ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری موضوع تصویب‌نامه شماره ۸۰۵۲۳/ت/۲۶۷ مورخ ۱۳۶۹/۷/۱۸، دارا بودن شرط سنی برای آنان (مردان حداقل ۵۰ سال و زنان حداقل ۴۵ سال) الزام است. تبصره ۶ آیین‌نامه اجرایی با ارجاع موضوع به قانون اصلاح نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۶۷/۹/۱ بیان می‌کند این افراد به شرط داشتن ۳۰ سال سابقه خدمت (حداقل ۲۰ سال سابقه خدمت و با افزودن سنوات خدمت ارفاقی)، بدون در نظر گرفتن شرط سنی بازنشسته می‌شوند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق، با حضور رؤسا و مستشاران و دادرسان علی‌البدل شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره، با اکثریت آراء، به شرح آتی، به صدور رأی مبادرت نمود<sup>۱</sup>

### ۳- آثار بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دستگاه‌های اجرایی

#### ۳-۱- آثار منفی بازنشستگی پیش از موعد

۱) در رأی هیئت عمومی آمده است: «حکم مقرر در ماده واحد قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۶۷ و تبصره ۳ آن و همچنین مقررات اصلاحی قانون فوق‌الذکر مصوب ۱۳۸۳، در باب نحوه بازنشستگی مستخدمین معلولین (اعم از جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی، معلولین حوادث ناشی از کار، بیماران ناشی از شرایط خاص کار و معلولین عادی) و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور، که وظایف مربوط به شغل آنان باعث بروز ناراحتی‌های جسمی و روحی می‌شود، مقید و مشروط به شرط سنی خاصی نشده است. بنابراین تبصره ۷ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون فوق‌الذکر که مقرر داشته "حداقل سن بازنشستگی برای کلیه معلولین عادی، بیماران ناشی از شرایط خاص کار، معلولین حوادث ناشی از کار و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مشمول تبصره ۳ قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۶۷، به ترتیب برای مردان و زنان، ۵۰ سال و ۴۵ سال می‌باشد" و با افزایش شرط سنی یادشده دایره شمول قانون را تضییق و محدود کرده است، خلاف هدف و حکم مقنن و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و تبصره مزبور به تجویز اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۱ و بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ ابطال می‌گردد.»

### ۳-۱-۱- تأثیر قانون بازنشستگی پیش از موعد بر صندوق‌های بازنشستگی

#### الف) عدم توازن مالی صندوق بازنشستگی

سنجش میانگین سن بازنشستگی و مقایسه آن با سن قانونی بازنشستگی و برآورد تفاوت‌های بین آن‌ها، میزان تأثیر این عامل را آشکار می‌سازد. موقعیت مناسب برای طرح بیمه واقعی است که ذیل آن، بازه‌های پرداختن حق بیمه بلند مدت‌تر از بازه‌های گرفتن مستمری باشد. قوانین و مقررات بازنشستگی زودرس در ایران، که در سنوات ۱۳۶۹ و ۱۳۷۰ عملیاتی شدند، به عمال و کارکنان امکان می‌دهند چندین سال پیش از سن قانونی بازنشسته گردند. این عمل اغلب در راستای اشتغال‌زایی برای کارجویان بود و مایه امیدواری بود که این اقدام در کم کردن کلی بیکاری تأثیرگذار باشد. این قانون از طرف گروه‌های اجتماعی و سیاسی حامی منافع کارگران در مجلس شورای اسلامی حمایت گشت، اما به هر سوی نتوانست به اهداف مطلوب نظر دست پیدا کند. برای روشن شدن تأثیرات اقتصادی بازنشستگی زودرس، لازم است شاخصه‌های ویژه‌ای را تعیین کرد که شامل سن متوسط، سنوات شغلی متوسط، میانگین حقوق در طی ۲ سال پایانی خدمت و مبلغ میانگین مستمری بازنشستگی است. کلاً می‌توان بار مالی قوانین بازنشستگی زودرس را از دو منظر مورد سنجش قرار داد: نخستین منظر با هزینه مستمری بازنشستگی و مزایای جانبی، مانند حق اولاد و حق عائله‌مندی، ارتباط دارد. منظر دوم این است که با بازنشستگی، واریز بیمه‌شده به صندوق متوقف می‌گردد یا به عبارت دیگر، بیمه‌شده به طلبکار تبدیل می‌گردد. نتیجتاً بازنشستگی زودرس همچنین مانند سن پایین بازنشستگی، باعث زیاد شدن نسبی تعداد بازنشسته‌ها در برابر پرداخت‌کنندگان می‌گردد. در نظام تأمین اجتماعی ایران، کاهش شدید نسبت کارگران بیمه‌شده به مستمری‌بگیران از سال ۱۳۷۲، به‌طور عمده از اجرای قوانین بازنشستگی زودرس و سن پایین بازنشستگی نشأت گرفته است، که سابقاً هم مطرح گردیده است. زیاد شدن طول عمر و پیر شدن جمعیت، عامل‌های مخفی دیگری هستند که تعداد اشخاص مستمری‌بگیر و میزان زمان گرفتن مستمری بازنشستگی از جانب آن‌ها را افزایش داده‌اند. بررسی روند بازنشستگی نشان می‌دهد که در طی سال‌های ۱۳۵۰-۵۸، شاخص تعداد بازنشستگان از ۱۰۰ در سال ۱۳۵۰، به ۱۸۸ افزایش یافته و با نرخ میانگین سالانه ۸/۳ درصد رشد کرده است. در حالی که در طی دوره ۱۳۵۹-۶۱، یعنی زمانی که تحت قانون بازنشستگی پیش از موعد حدود ۳۰۰،۰۰۰ کارگر بازنشسته شدند، این شاخص در سال‌های ۱۳۵۹ و ۱۳۶۱، به ترتیب به ۲۵۴ و ۳۷۶ افزایش یافته که نشانگر نرخ رشد میانگین سالانه ۲۶،۶ است. به هر حال بایستی خاطر نشان کرد که در طی دوره ۱۳۶۲-۶۶، این نرخ رشد تا ۶/۶ درصد کند شد، اما با اجرای قانون دوم بازنشستگی پیش از موعد، مجدداً روند صعودی خود را از سر گرفت و موجب بازنشستگی حدود ۳۴۰،۰۰۰ کارگر دیگر در طی سال‌های ۱۳۶۷-۶۹ شد و نرخ رشد سالانه بازنشستگی به ۱۵،۷ درصد افزایش یافت.

در نتیجه این وضعیت، تعداد بازنشستگان در طی سال‌های ۱۳۵۰-۷۱، حدود ۱۰ برابر افزایش یافت. درست است که چند عامل دیگر، مثل افزایش دستمزد در طی سال‌های پایانی خدمت، افزایش سابقه کار، افزایش حداقل و حداکثر مستمری بازنشستگی، امید به زندگی بیشتر و نیز شاخص‌بندی مستمری‌ها با توجه به تورم، در رشد تعهدات بازنشستگی سهیم بوده‌اند، با این حال، در میان این عوامل، تعداد فزاینده مستمری‌بگیران نقش مهمی را ایفا می‌کند. ترکیب این عوامل موجب رشد حدود ۲۵۵ برابری هزینه مستمری در مقایسه با سطح سال ۱۳۵۰ شده است. به منظور ارزیابی تأثیر قوانین بازنشستگی پیش از موعد بر صندوق بازنشستگی، چند سال (۷۲-۱۳۶۸) به صورت تصادفی انتخاب شده‌اند تا مؤلفه‌های بازنشستگی پیش از موعد در آن‌ها مورد بررسی قرار گیرند. در محاسبه ارزش واقعی هزینه‌ها، سال ۱۳۷۲ به عنوان سال پایه در نظر گرفته شده است. در نتیجه اجرای این قانون، کل هزینه‌ها روند صعودی داشته‌اند که از ۱۱۰۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ افزایش یافته و بیانگر افزایش ۱۶۰۱ برابری، در طی یک دوره ۱۱ ساله است. (کریاسیان، ۱۳۸۵، ص ۱۲۴-۱۲۵) نسبت منابع نقدی به هزینه‌های صندوق، یکی از معیارهای سنجش کارکرد صندوق‌های تأمین اجتماعی است، زیرا یکی از اولین نشانه‌های بروز ناپایداری مالی در صندوق‌ها، پیشی گرفتن مصارف آن نسبت به منابع نقدی است. طرح‌هایی، نظیر بازنشستگی پیش از موعد، با برهم زدن توازن میان ورودی و خروجی سازمان‌های بیمه‌گر، عاملی برای این وضعیت اقتصادی هستند. براساس آمار موجود، منابع نقدی سازمان در طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۳، به طور متوسط حدود ۲۷،۵ درصد رشد داشته است، در حالی که متوسط رشد مصارف سازمان در طی مدت مشابه، به رقم ۳۰ درصد رسیده و به طور میانگین، ۲،۵ درصد بیش از منابع نقدی رشد داشته است. این روند رشد مصارف نسبت به منابع نقدی، در سال‌های آتی نیز ادامه داشته است. داده‌ها بیانگر وضعیت مالی نابسامان در صندوق تأمین اجتماعی است که در سال‌های پس از تصویب قوانین بازنشستگی پیش از موعد، به دلیل اثرات این قانون بر ورودی و خروجی صندوق‌ها، این وضعیت رو به تشدید است. گزارش‌ها و پیش‌بینی‌ها نشان‌دهنده ادامه این روند است و در صورت عدم تغییر و اصلاحات در قوانین تأمین اجتماعی و سایر قوانین مؤثر بر آن، نظیر سن بازنشستگی و قوانینی از نوع بازنشستگی پیش از موعد، احتمال ورشکستگی این سازمان را پیش‌بینی می‌کند. (امیدی؛ خورشیدی، ۱۳۹۵، ص ۴۷)

### ب) خسارت مالی بر صندوق‌های اجتماعی

قوانین بازنشستگی پیش از موعد از چند جهت می‌تواند برای صندوق‌های بازنشستگی، بار مالی به همراه داشته باشد. از یک سو، با خروج زود هنگام افراد با ۲۰ تا ۲۵ سال سابقه خدمت، میزان سال‌های بیمه‌پردازی کاهش و در مقابل، میزان سال‌های دریافت مستمری افزایش می‌یابد و این، توازن مالی صندوق را برهم می‌زند. از سوی دیگر، فرد بازنشسته دوباره به بازار کار وارد می‌شود و یک فرصت شغلی را تصاحب می‌کند، اما پرداخت مالی

در قالب حق بیمه به صندوق ندارد. کاهش میزان وجوه پرداختی صندوق‌های بیمه‌ای و افزایش پرداخت‌های صندوق در بلندمدت، صندوق را دچار نوسان و بحران کرده‌است. در حال حاضر می‌توان گفت تمامی صندوق‌های بیمه‌ای در ایران، دچار وضعیت بحرانی هستند. (همان)

### ج) کفایت مزایا

یکی دیگر از شاخص‌های مالی، که به وسیله آن می‌توان کارآیی یک صندوق را بررسی کرد، کفایت مزایاست. کفایت مزایا را می‌توان به شیوه‌های گوناگونی، چون نسبت مستمری بازنشستگی به متوسط دستمزدها، سطوح فقر و یا آخرین درآمد دوران اشتغال، محاسبه کرد. باید توجه داشت که شاخص کفایت مزایا تنها نمایانگر وضعیت مستمری‌بگیران نبوده و به نوعی نشان‌دهنده وضعیت مالی و کارآیی صندوق نیز است. عدم کفاف مستمری پرداختی از سوی صندوق تأمین اجتماعی و سایر نهادهای بازنشستگی، عاملی برای تشدید نتایج طرح‌هایی نظیر بازنشستگی زودهنگام است. مستمری پرداختی از جانب سازمان تأمین اجتماعی، همواره کمتر از ۵۰ درصد از هزینه زندگی یک خانوار شهری را پوشش داده‌است. در بخش نظری بیان شد که یکی از علل اشتغال مجدد بازنشستگان عدم کفاف مستمری دریافتی است و از سوی دیگر، کاهش ضریب پشتیبانی و عدم رشد میانگین مستمری همگام با تورم جامعه نیز در سال‌های اخیر، سبب کاهش بیشتر این نسبت شده و از ۴۸ درصد در سال ۱۳۹۶، به ۳۵ درصد در سال ۱۳۹۷ رسیده‌است. با کاهش شاخص کفایت مزایا، با پدیده اشتغال مجدد بازنشستگان یا بازنشستگان به دنبال کار روبه‌رو هستیم که به دلایل بسیاری، نظیر توانمندی، دانش و تجربه بالاتر، بازار کار ممکن است تمایل بیشتری به جذب نیروی بازنشسته، نسبت به نیروی جوان داشته باشد. کفایت مزایا تنها بر رضایت‌مندی بازنشسته مؤثر نبوده و همین اشتغال مجدد عامل مؤثری بر سایر شاخص‌ها، مثل نسبت پشتیبانی، و در نهایت بر میزان نقدینگی صندوق مؤثر است. (همان)

### ۳-۱-۲) ورود مجدد بازنشستگان به بازار کار

بازنشستگی پیش از موعد راه‌حل مناسبی برای ایجاد اشتغال جوانان نیست و چه بسا ممکن است در شرایط بد اقتصادی، شاهد وقوع بحران اقتصادی جدیدی باشیم، زیرا بخش زیادی از کسانی که زودتر از موعد بازنشسته می‌شوند برای کسب درآمد بیشتر، در یک مجموعه جدید، مشغول به کار می‌شوند و جای یک شاغل را می‌گیرند

و این مسئله به بیکاری در جامعه دامن خواهد زد. بازنشستگان پس از بازنشستگی، به سه علت، دوباره به بازار کار برمی گردند: علت اول را می توان در تفاوت بین سن بازنشستگی در قوانین کشورمان و بازنشستگی جسمانی افراد جست و جو کرد. مقصود از بازنشستگی جسمانی سنی است که فرد دیگر توان و تمایل به اشتغال ندارد. میانگین سن بازنشستگی در بازنشستگان پیش از موعد، در حدود ۴۶ سال است، درحالی که امید به زندگی در مرز ۷۳ سالگی قرار گرفته است و افراد عمدتاً در ۱۰ سال پایانی زندگی، دچار فرسودگی و عدم کارکرد مناسب می شوند. اختلاف ۲۰ ساله میان سن بازنشستگی جسمانی و قانونی، خود از عواملی است که سبب بازگشت به کار بازنشستگان می شود. علت دوم این امر را می توان به پایین بودن سطح مستمری بازنشستگان در کشور مرتبط دانست که عاملی برای تمایل آن ها به کار است. سومین علت آن هم ریشه در منفعت طلبی کارفرما دارد. بازنشستگان به دلیل داشتن سه ویژگی تجربه، هزینه سربار کمتر، نظیر هزینه حق بیمه و آموزش، و همچنین انعطاف پذیری و سازگاری بیشتر در محیط کار، برای کارفرما، مزیت بیشتری نسبت به نیروی جوان دارا هستند و به همین دلیل، شانس بیشتری برای یافتن شغل مورد نظر دارند. «مفهومی در اقتصاد وجود دارد به عنوان انتخاب میان فراغت و کار. در این مفهوم، فرد به دنبال سن بهینه سازی است؛ یعنی سنی که فرد احساس رضایت از خود داشته باشد. در این شرایط، زمانی که سن فراغت فرد و سن مورد نظر بازنشستگی متفاوت باشد، فرد دوباره به بازار کار برمی گردد.» (امیدی؛ خورشیدی، ۱۳۹۵، ص ۴۸) بیشترین اثرات بازنشستگی پیش از موعد، بر منابع مالی صندوق هاست. این موضوع که بازنشستگان پیش از موعد سهمی ۴۶ درصد از مستمری های بازنشستگی را به خود اختصاص داده اند موضوعی قابل تأمل است. شاخص های بسیاری برای سنجش پایداری مالی صندوق های بازنشستگی وجود دارد. مهم ترین آن ها وجود توازن میان ورودی و خروجی سازمان است. برای سنجش این توازن می توان به معیارهایی، نظیر نسبت پشتیبانی، میانگین سال های بیمه پردازی و سال های دریافت مستمری، اشاره کرد. میانگین سال های بیمه پردازی در کل بازنشستگان ۲۳ سال و در بازنشستگان پیش از موعد مشاغل سخت و زیان آور ۲۴٫۳ سال است. به همین نسبت، میانگین سال های دریافت مستمری نیز در این دو گروه متفاوت است و در نهایت در ازای بازنشستگی پیش از موعد، سال های دریافت مستمری افزایش می یابد. (همان)

### ۳-۱-۳) نسبت پشتیبانی

همان‌طور که در بخش قبل بیان شد، یکی از مهم‌ترین شاخص‌هایی که برای تعیین ثبات مالی صندوق‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد نسبت پشتیبانی است. نسبت پشتیبانی به معنای نسبت تعداد بیمه‌شدگان به مستمری‌بگیران است. براساس این شاخص می‌توان گفت در ازای هر مستمری‌بگیر، چند بیمه‌پرداز فعال وجود دارد. با نگاه کلی به سیر نزولی میزان پشتیبانی سازمان تأمین اجتماعی در طی ۱۵ سال می‌توان به برهم خوردن تعادل مالی سازمان تأمین اجتماعی پی برد. در سال ۱۳۵۴، نسبت پشتیبانی برابر با ۲۴۰۸ بوده است؛ به این معنا که در ازای هر ۲۴۰۸ بیمه‌شده اصلی، ۱ نفر مستمری دریافت می‌کند. با گذشت ۳۰ سال و در سال ۱۳۹۷، این نسبت به ۴۰۹۲ کاهش یافته است. بر مبنای پژوهش‌ها، اگر شاخص نسبت پشتیبانی به کمتر از ۶۰۳۷ برسد، (مشیری، ۱۳۹۶، ص ۸۹) سازمان نمی‌تواند با استفاده از منابع نقدی حاصل از حق بیمه، به تعهدات خود عمل کند و در صورت کاهش این شاخص به کمتر از ۵۰۳۵، پرداخت کلیه تعهدات، به خصوص بدهی‌های دولت نیز کفاف مصارف سازمان را نخواهد داد. (اخوان بهبانی، ۱۳۹۶، ص ۱۹). سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۴، از این شاخص عبور کرده و پایین‌تر رفته است و در سال‌های اخیر، با رسیدن نسبت پشتیبانی به زیر ۵، در مرحله بحران قرار دارد. براساس این تعریف، از سال ۱۳۹۶، که نسبت پشتیبانی سازمان از ۵۰۳۵ کمتر شده است، دیگر پرداخت تعهدات دولت نیز نمی‌تواند پاسخگوی مصارف سازمان باشد. در سال‌های اخیر، با افزایش امید به زندگی و افزایش میانگین سنی ورود به بازار کار، قوانین بازنشستگی عادی، اگر مورد بازنگری قرار نگیرد، در سال‌های آتی می‌تواند با کاهش سال‌های بیمه‌پردازی، بار مالی سنگینی را بر سازمان‌های بیمه‌گر تحمیل کند. در سند بودجه سال ۱۳۹۷، به افزایش میانگین سنی شاغلین اشاره شده است. شواهد و آمارهای موجود نشان می‌دهد سهم دو رده سنی ۱۰-۱۹ سال و ۲۰-۲۹ سال در ترکیب سنی شاغلین کاهش پیدا کرده و سهم رده سنی ۳۰-۳۹ سال و ۴۰-۴۹ سال در حال افزایش است و بیشترین تغییر مربوط به رده سنی ۳۰-۳۹ سال، نسبت به جمعیت کل شاغلان است. (امیدی، ۱۳۹۵، ص ۱۲) این افزایش سهم در سال‌های آتی و با ورود این گروه سنی به سن بازنشستگی می‌تواند صندوق‌های بازنشستگی را با مشکلات مالی روبه‌رو کند، زیرا همان‌طور که از آمار ارائه شده مشخص است، در سال‌های آتی، این ترکیب سنی به سمت پیری جمعیت پیش می‌رود و ورودی صندوق‌ها را کاهش می‌دهد و خروجی مالی آن افزایش می‌یابد. در علوم انسانی، گزارش‌های بسیاری که از سوی سازمان تأمین اجتماعی و سازمان بازنشستگی کشوری



ارائه شده است به نقش قوانین بازنشستگی پیش از موعد در شکل‌گیری وضعیت بحران در سازمان اشاره دارند؛ مانند گزارش رضا امیدی در خصوص چالش‌های سازمان تأمین اجتماعی که پس از بررسی شاخص‌ها، از بازنشستگی زودهنگام، بازنشستگی مشاغل سخت و زیان‌آور، کاهش سن بازنشستگی، افزایش فاصله میان امید به زندگی و بازنشستگی و ... به عنوان علل این تغییرات یاد می‌کند. این موضوع که دو علل آخر خود نتیجه سیاست‌های بازنشستگی زودهنگام است امری قابل توجه است. تغییر وضعیت سازمان‌های بیمه‌گر و شکل‌گیری بحران در این سازمان‌ها، تنها به سازمان‌های یادشده منتهی نمی‌شود و می‌تواند عواقب بسیاری را برای بازار کار و سطح زندگی افراد به همراه داشته باشد. یکی از مهم‌ترین خروجی‌های وضعیت مالی صندوق‌های بازنشستگی عدم توازن میان میزان مستمری پرداختی و خط فقر در جامعه است که خود عاملی برای اشتغال مجدد بازنشستگان است. (همان)

### ۳-۲- آثار مثبت بازنشستگی پیش از موعد کارکنان

#### ۳-۲-۱) مبارزه با بیکاری از طریق بازنشسته کردن کارگران

در هر موقعیتی که کشور با بحران بیکاری روبه‌رو می‌شود، مسئولان و مقامات کشور به‌زعم این‌که با بازنشسته کردن زودهنگام کارگران می‌توانند عده‌ای را جایگزین آن‌ها کنند و بدین ترتیب از فشار متقاضیان کار بکاهند، اقدام به اتخاذ این‌گونه تصمیم‌ها می‌نمایند که این اقدامات نه‌تنها مشکلی را برطرف نمی‌کند، بلکه بیش از پیش بر مشکلات کشور اضافه می‌نماید، زیرا با بازنشسته شدن عده زیادی قبل از موعد، بار مالی سنگینی بر صندوق‌های بازنشستگی تحمیل می‌شود و از قدرت ارائه خدمت مطلوب آن‌ها کاسته می‌شود. فرد در زمان اشتغال، بخشی از دریافتی خود را به صندوق می‌پردازد تا در دوران بازنشستگی و کهولت، از امنیت لازم برخوردار باشد؛ امنیت موردنظر هنگامی تأمین است که صندوق از قدرت مالی لازم برخوردار باشد، که با بازنشستگی پیش از موعد گروهی از کارگران، بخش قابل توجهی از امکانات صندوق‌ها صرف پرداخت حقوق این افراد می‌شود و در این حالت است که هم قدرت و توان صندوق‌ها تحلیل می‌رود و هم حقوق سایر بازنشستگان تضییع می‌گردد و از خدماتی که باید برخوردار باشند محروم می‌شوند. (اسلامی، ۱۳۸۶، ص ۲۳)

### ۳-۲-۲) رابطه مستقیم امید به زندگی و رخداد حالت بازنشستگی

بررسی تجارب جهانی مبین آن است که تعیین سن بازنشستگی متناسب با میزان امید به زندگی تبیین می‌شود. از این رو در یک نگاه اجمالی می‌توان دریافت که در کشورهایی که از سطح بهداشت عمومی بهتری برخوردارند، بالطبع امید به زندگی بیشتر و متعاقب آن سن بازنشستگی نیز بالاتر پیش‌بینی شده‌است. در سنوات گذشته، به خاطر دلایلی نظیر افزایش یافتن سن امید به زندگی و کم شدن بحران‌های مالی صندوق‌های بازنشستگی در بیشتر کشورها، سن بازنشستگی به عنوان یکی از عوامل اصلی، در اصلاحات بازنشستگی تغییر یافته‌است که به طور مثال، در ۲۰ کشور مورد بررسی، به جز ایران که سن بازنشستگی مردان و زنان به ترتیب ۵ و ۱۰ سال کاهش یافته، سن بازنشستگی حداقل بین ۱ تا ۱۰ سال افزایش یافته‌است. قابل توجه است که در میان این ۲۰ کشور، سن بازنشستگی در ایران، با سن پایین بازنشستگی برای مردان و زنان، در رتبه بیستم قرار دارد. (سایت خبرگزاری کار ایران، اصلاحات سن بازنشستگی در تأمین اجتماعی و کشورهای منتخب، ۱۳۹۸/۷/۱۰، تاریخ مراجعه: ۱۴۰۰/۳/۱۵ از: [www.ilna.news](http://www.ilna.news)).

## نتیجه گیری

با وجود تلاش‌هایی که به عمل آمده، بازنشستگی پیش از موعد افراد جانباز و دارای معلولیت، هنوز یکی از موارد مبهم و بحث‌برانگیز در جامعه است. بسیاری از مسئولان و دستگاه‌های عمومی از وجود قانون بازنشستگی پیش از موعد اطلاع ندارند و هنوز شرکت‌ها، مؤسسات و مراکز خصوصی بی‌شماری هستند که از اجرای این قانون شانه خالی می‌کنند، حال آن‌که «بازنشستگی پیش از موعد» حق طبیعی این طیف از افراد جامعه ماست، چراکه محدودیت‌های جسمی افراد جانباز و معلول در طول زمان و با افزایش فعالیت آن‌ها پیشرفت می‌کند و زمینه ابتلا به معلولیت‌های ثانویه، همواره برای این افراد فراهم است. طبق قانون، افراد دارای معلولیت، از حق بازنشستگی زودهنگام برخوردارند؛ این افراد باید با بهره‌مندی از سنوات ارفاقی، کمی زودتر از افراد تندرست بازنشسته شوند. این رویداد چندان هم به معنای ارفاق به این افراد نیست، چراکه جانبازان و معلولان، به دلیل شرایط جسمی خاصی که دارند، همواره هزینه‌های درمانی بالایی دارند و ۳۰ سال کار و تلاش مداوم، آن‌ها را به فرسایش کامل جسمی و روحی می‌رساند. پس، اگر به طور صحیح به واکاوی مسئله پردازیم، خواهیم دید که ۳۰ سال کار برای افراد دارای معلولیت، عوارضی در پی خواهد داشت که دولت برای رفع آن، هزینه‌ای به مراتب بالاتر و بیشتر از هزینه سنوات ارفاقی آن‌ها متحمل خواهد شد. افراد جانباز و معلول دارای ۲۰ سال سابقه کار، با برخورداری از حداکثر ۱۰ سال سنوات ارفاقی بازنشسته می‌شوند. تمامی شهروندان جانباز و معلول، مشروط به داشتن ۲۰ سال سابقه خدمت یا سنوات بیمه و با استفاده از حداکثر ۱۰ سال سنوات ارفاقی، که با نظر شورای امور اداری و استخدامی کشور و براساس شرایط افراد تشخیص داده می‌شود، می‌توانند بازنشسته شوند. این در حالی است که به دلیل نبود اطلاعات کافی و عدم شفافیت در بسیاری از دستگاه‌ها، طیف وسیعی از جانبازان و معلولان از شرایط بازنشستگی پیش از موعد اطلاعات کافی ندارند و هنوز شرط سنی ۵۰ سال برای مردان و ۴۵ سال برای زنان را شرط لازم برای بازنشستگی پیش از موعد می‌دانند، درحالی‌که چنین نیست. براساس مصوبه مجلس شورای اسلامی در اردیبهشت سال ۱۳۸۵، تمامی جانبازان، معلولان حادثه‌های نشأت‌گرفته‌شده از شغل یا فعالیت‌های کاری، مریضی‌های نشأت‌گرفته‌شده از شرایط ویژه شغل یا فعالیت‌های کاری، معلولان عادی، کارکنان شغل‌های صعب و مضره و آزادگان بدون وجود هرگونه شرط سنی و فقط با شرط دارا بودن دست‌کم ۲۰ سال سنوات خدمت موردقبول و یا پرداخت حق بیمه، از لحاظ بازنشستگی و محرز شدن شرایط درج‌شده در آیین‌نامه اجرایی «قانون

اصلاح قانون نحوه بازنشستگی جانبازان و معلولین» می‌توانند بازنشسته شوند. البته در تبصره ۷ آیین‌نامه سال ۱۳۸۵، که هیئت‌وزیران به تصویب رسانده بود، حداقل شرط سنی ۵۰ سال برای مردان معلول و ۴۵ سال برای زنان معلول تصویب شده بود، اما ۲ سال بعد، با شکایت جمعی از افراد معلول به دیوان عدالت اداری، این تبصره حذف شد و سازمان تأمین اجتماعی نیز این مسئله را تأیید می‌کند. در قانون، نحوه بازنشستگی پیش از موعد جانبازان و معلولان پیش‌بینی شده است و افراد معلول دارای ۲۰ سال سابقه کار می‌توانند تا ۶ سال از خدمات ارفاقی استفاده کنند. تصریح می‌شود: هنوز برخی از دستگاه‌ها این ۶ سال را به رسمیت نمی‌شناسند.

## منابع

- ۱- اخوان بهبهانی، علی، اصول و مبانی بیمه‌های اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران، ۱۳۹۶.
- ۲- امید، رضا، گزارش آسیب‌شناسی سیاست‌ها و مقررات بازار کار ایران، گزارش سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۵.
- ۳- امید، رضا و مونا خورشیدی، بیمه‌های اجتماعی ضرورت توسعه فراگیر، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران، ۱۳۹۵.
- ۴- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ نهم، انتشارات کتابخانه گنج دانش، تهران، ۱۳۷۷.
- ۵- کرباسیان مهدی، تأمین اجتماعی و بازنشستگی در ایران، چاپ دوم، شرکت سهامی انتشار، تهران، ۱۳۸۵.
- ۶- معین، محمد، فرهنگ فارسی، جلد اول، امیرکبیر، تهران، ۱۳۷۶.

## مقالات

- ۱- اسلامی، نورالدین، بررسی آثار برنامه‌های بازنشستگی پیش از موعد بر صندوق‌های بازنشستگی، اشتغال و توسعه اجتماعی، فصلنامه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، سال ششم، شماره ۷، پاییز ۱۳۸۶.
- ۲- زاهدی اصل، محمد، بازنشستگی، ویژگی‌ها و مسائل آن از دیدگاه تأمین اجتماعی و ارتباط سازمان با بازنشستگان، فصلنامه تأمین اجتماعی، دوره ۴، شماره ۱۱، زمستان ۱۳۸۱، صفحات ۲۰۷ الی ۲۳۴.
- ۳- مشیری، فریناز، بازنشستگی پیش از موعد: مفاهیم، علل و پیامدها، فصلنامه علوم مدیریت ایران، سال ششم، شماره ۵، ۱۳۹۶.

## منابع الکترونیکی و اینترنتی

- ۱- سایت خبرگزاری کار ایران، اصلاحات سن بازنشستگی در تأمین اجتماعی و کشورهای منتخب، ۱۳۹۸/۷/۱۰، تاریخ مراجعه: ۱۴۰۰/۳/۱۵، از: [www.ilna.news](http://www.ilna.news).

## قوانین

۱- قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۶۷/۰۹/۰۱ با اصلاحات بعدی