

ظرفیت‌شناسی نظام رفاه و تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۲/۱۲

شماره مسلسل:

۲۱۴۵۵



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

ظرفیت‌شناسی نظام رفاه و تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران

نوع گزارش: طرح / لایحه □، راهبردی ■، نظارتی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (گروه اقتصاد رفاه و تأمین اجتماعی)

تهیه و تدوین کنندگان:

محمدحسین مرادی، حسین جمور

مدیر مطالعه:

محمدحسین مرادی

ناظران علمی:

سیدعباس پرهیزکاری، سیدمحمدحسین فاطمی

گرافیک و صفحه آرایی:

سعید احمدعلیزاده

ویراستار ادبی:

زهرا کریمی

واژه‌های کلیدی:

۱. رفاه و تأمین اجتماعی

۲. ظرفیت‌شناسی

۳. چارچوب SOAR



تاریخ شروع مطالعه: اردیبهشت ۱۴۰۴



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۱
۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۱۱
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی.....	۱۳
۳. روش تحقیق.....	۱۶
۳-۱. رویکرد کلی تحقیق.....	۱۶
۳-۲. روش گردآوری داده‌ها.....	۱۶
۳-۳. مدل مفهومی: چارچوب SOAR.....	۱۷
۴. تحلیل وضع موجود.....	۱۷
۴-۱. معرفی ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی ایران.....	۱۷
۴-۲. برخی شاخص‌های پراهمیت نظام رفاه و تأمین اجتماعی.....	۱۸
۴-۳. چالش‌ها و مشکلات موجود.....	۱۹
۵. پیاده‌سازی مدل SOAR و ارائه پیشنهادهای سیاستی و تقنینی.....	۲۰
۵-۱. تشریح اجزای مدل SOAR بر بستر رفاه و تأمین اجتماعی.....	۲۰
۵-۲. ارائه پیشنهادهای سیاستی، نظارتی و تقنینی.....	۲۳
۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۶
منابع و مآخذ.....	۲۸

فهرست جداول

جدول ۱. خلاصه مدل SOAR در بستر رفاه و تأمین اجتماعی ایران.....	۲۳
جدول ۲. پیشنهادهای سیاستی، نظارتی و تقنینی بر مبنای مدل SOAR.....	۲۸



ظرفیت‌شناسی نظام رفاه و تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران

Doi: [10.22034/mrc.report.21455](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21455)

چکیده



نظام رفاه و تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران، یکی از ارکان اساسی تحقق عدالت اجتماعی و کاهش ریسک‌های اجتماعی و اقتصادی بوده که در گذر چهار دهه گذشته، تحولات نهادی و سیاستی متعددی را تجربه کرده است. با وجود برخورداری از نهادهای باسابقه‌ای مانند سازمان تأمین اجتماعی، کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی، این نظام همچنان با چالش‌هایی چون پراکندگی نهادی، همپوشانی وظایف، ضعف در داده‌های یکپارچه و کاهش تاب‌آوری در برابر شوک‌های اقتصادی و جمعیتی مواجه است. هدف این پژوهش، شناسایی و تحلیل ظرفیت‌های موجود و بالقوه نظام رفاهی کشور با استفاده از مدل مفهومی SOAR (نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج) است تا سیاست‌گذاری در این حوزه از رویکرد ترمیمی به سمت توانمندسازی و آینده‌نگر تغییر کند. یافته‌ها نشان می‌دهد که نقاط قوت نظام در شبکه نهادی گسترده و نیروی انسانی متخصص نهفته بوده؛ فرصت‌ها در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱)، فناوری‌های دیجیتال و ظرفیت همکاری‌های بین‌نهادی شکل گرفته‌اند؛ آرمان‌ها مبتنی بر عدالت، کرامت انسانی و پوشش جامع خدمات هستند؛ و نتایج مطلوب در گرو طراحی شاخص‌های قابل سنجش و نظام پایش یکپارچه است.

در پایان، مجموعه‌ای از پیشنهاد‌های تقنینی و سیاستی در محورهای اصلاح نهادی، تحول داده‌ای و بهبود حکمرانی رفاه ارائه شده است که اجرای آنها می‌تواند مسیر حرکت نظام رفاه ایران به سوی یک ساختار یکپارچه، کارآمد و پایدار را هموار کند.



بیان / شرح مسئله

نظام رفاه و تأمین اجتماعی ایران یکی از زیرساخت‌های کلیدی تحقق عدالت اجتماعی، پایداری توسعه و کاهش ریسک‌های اجتماعی و اقتصادی است. این نظام وظیفه دارد از آحاد جامعه در برابر ریسک‌های اقتصادی، اجتماعی و طبیعی مانند بیکاری، بیماری، از کار افتادگی، فقر و پیری حمایت کند. با وجود توسعه تاریخی نهادهایی چون سازمان تأمین اجتماعی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور، صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری و صندوق بیمه روستائیان و عشایر، ساختار کلی نظام رفاه ایران هنوز از انسجام، کارآمدی و عدالت محوری کافی برخوردار نیست.

بر اساس فرضیه پژوهش حاضر، یکی از دلایل اصلی ناکارآمدی سیاست‌های رفاهی در ایران، عدم شناخت جامع از ظرفیت‌های بالفعل و بالقوه این نظام است. سیاست‌گذاری در این حوزه اغلب واکنشی و ترمیمی بوده و کمتر بر مبنای دارایی‌ها، توانمندی‌ها و فرصت‌های توسعه‌ای استوار است. در نتیجه، نهادهای مختلف رفاهی و حمایتی در مسیرهای موازی یا متعارض حرکت کرده‌اند و در بسیاری از موارد، با همپوشانی مأموریت‌ها، هدررفت منابع و ضعف در ارزیابی عملکرد مواجه شده‌اند.

از سوی دیگر، تحولات جمعیتی (افزایش سالمندان)، اقتصادی (تورم مزمن، اشتغال ناپایدار)، فناوری (تحول دیجیتال) و زیست‌محیطی (بلایای طبیعی) نیازمند بازتعریف مأموریت و ساختار نظام رفاه هستند. با وجود ابللاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱) و تأکید بر یکپارچگی، پایداری و عدالت در ارائه خدمات، همچنان شکاف قابل توجهی میان سیاست‌های کلان و سازوکارهای اجرایی وجود دارد. پژوهش حاضر تلاش می‌کند با استفاده از مدل تحلیلی SOAR^۱ (نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها، نتایج)، ظرفیت‌های نهفته نظام رفاه ایران را شناسایی و زمینه‌سازی برای سیاست‌گذاری اثربخش‌تر را فراهم کند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

چالش‌های کلیدی وضع موجود در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی به شرح زیر است:

- پراکندگی نهادی و سیاستی: تعدد نهادها و دستگاه‌های دارای مأموریت‌های مشابه در حوزه رفاه؛
 - ضعف در حکمرانی داده: نبود سامانه جامع اطلاعات رفاهی و تبادل داده میان دستگاه‌ها؛
 - ناپایداری مالی صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی؛
 - فقدان نظام جامع ارزیابی سیاست‌های رفاهی و چرخه بازخورد مؤثر؛
 - تمرکز سیاست‌ها بر حمایت‌های مقطعی به جای توانمندسازی پایدار خانوارها.
- نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج در نظام رفاه ایران به شرح زیر شناسایی شد:

■ نقاط قوت:

- وجود نهادهای با سابقه و گسترده در سطح ملی و محلی مانند سازمان تأمین اجتماعی و کمیته امداد که دارای شبکه پوشش وسیع هستند.
- برخورداری از نیروی انسانی متخصص و ساختار حرفه‌ای در برخی نهادهای اصلی بیمه‌ای و حمایتی.
- زیرساخت‌های آماری و اطلاعاتی قابل اتکا در برخی دستگاه‌ها مانند پایگاه رفاه ایرانیان که می‌تواند مبنای یکپارچگی داده‌ای باشد.
- تجربه‌های موفق در اجرای طرح‌های ملی مانند طرح تحول سلامت، حمایت معیشتی و بیمه همگانی.



■ فرصت‌ها:

- ظرفیت اجرای سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و قوانین بالادستی (نظیر برنامه هفتم پیشرفت).
- توسعه فناوری‌های دیجیتال، سامانه‌های یکپارچه داده و هوش مصنوعی در تحلیل سیاستی.
- تمایل نهادهای بین‌المللی برای همکاری در حوزه عدالت اجتماعی، حمایت از اشتغال پایدار و کاهش فقر.
- رشد بخش خصوصی و تعاونی‌ها در ارائه خدمات رفاهی و بیمه‌ای مکمل.

■ آرمان‌ها:

- دستیابی به نظام رفاهی منسجم، کارآمد و عدالت‌محور مطابق با سند چشم‌انداز ۱۴۰۴.
- تحقق پوشش همگانی، کاهش نابرابری و ارتقا کرامت انسانی در نظام سیاست‌گذاری اجتماعی.
- گذار از نگاه حمایتی صرف به نگاه توانمندساز، با محوریت سرمایه انسانی و اجتماعی.

■ نتایج:

- ضرورت تدوین شاخص‌های قابل اندازه‌گیری برای ارزیابی عملکرد نظام رفاه؛ مانند شاخص‌های پوشش بیمه‌ای، اثربخشی هزینه‌ها، رضایت ذی‌نفعان و کاهش فقر چندبعدی.
- اهمیت ایجاد نظام پایش و ارزیابی یکپارچه میان نهادهای مختلف رفاهی برای نظارت مؤثر و تصمیم‌گیری مبتنی بر داده.
- ضرورت نهادسازی برای هماهنگی و هم‌افزایی سیاست‌ها در سطح ملی.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس پیاده‌سازی مدل SOAR پیشنهادهای سیاستی، نظارتی و تقنینی به شرح زیر است:

- ایجاد تیم‌های عملگرای استانی بین نهادهای رفاهی^۱؛
- تعریف شبکه ملی آموزش و توانمندسازی کارکنان رفاهی؛
- تدوین استاندارد ملی داده‌ها و تبادل برنامه‌های کاربردی اطلاعات رفاهی؛
- تدوین آیین‌نامه ملی تبادل داده و همکاری بین‌نهادی؛
- راه‌اندازی «پنجره واحد خدمات رفاهی» الکترونیک؛
- طراحی ابزارهای مالی نوین (صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی، قراردادهای نتیجه‌محور)؛
- تدوین بیانیه آرمانی و اهداف SMART^۲ رفاه و تأمین اجتماعی؛
- تعیین اهداف عددی و نقشه راه تحقق آرمان‌ها؛
- تدوین چارچوب نتایج ملی و ایجاد دبیرخانه پایش؛
- الزام قانونی به انتشار گزارش‌های اکچوئری و مالی صندوق‌ها؛
- تعریف نظام ضمانت اجرا و چرخه یادگیری سیاستی^۳.

1. Memorandum of Understanding (MoU)
2. Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound
3. Learning Loops

۱. مقدمه

نظام رفاه و تأمین اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران، به عنوان یکی از ارکان اصلی تحقق عدالت اجتماعی و تضمین امنیت انسانی، نقشی بنیادین در پایداری توسعه ملی دارد [۱]. این نظام مجموعه‌ای از سیاست‌ها، نهادها و سازوکارهایی بوده که هدف آنها حمایت از اقشار مختلف جامعه در برابر ریسک‌های اجتماعی، اقتصادی و طبیعی همچون بیکاری، فقر، بیماری، پیری و ناتوانی است. در گذر چهار دهه گذشته، این نظام تحولات متعددی را تجربه کرده، از توسعه بیمه‌های اجتماعی تا گسترش سیاست‌های حمایتی، اما همچنان با چالش‌های ساختاری و مدیریتی متعددی مواجه است.

مقوله رفاه و تأمین اجتماعی به خصوص در کشورهای در حال توسعه همچون ایران، از وظایف اصلی دولت‌ها برای نیل به رشد و توسعه محسوب می‌شود. اگرچه این امر از لحاظ مالی بار سنگینی بر دولت‌ها تحمیل می‌کند؛ اما به علت تحقق پیشرفت و دسترسی به آرامش و تکامل اجتماعی، سیاسی و اقتصادی باید این هزینه‌ها را تا حد ممکن در کنار سایر الزامات و نیازهای توسعه اقتصادی و اجتماعی قرار داد. در عین حال، به علت محدودیت منابع موجود صرف شده در حوزه‌های گوناگون مانند حوزه رفاه و تأمین اجتماعی باید به صورت بهینه تخصیص و هزینه شود و از اتلاف و هدررفت منابع جلوگیری کرد. در غیر این صورت، به رغم صرف منابع مالی بسیار نتایج قابل قبول و اثربخشی حاصل نخواهد شد [۲].

امروزه دولت‌ها و صاحب‌نظران اجتماعی در جهان به این نتیجه رسیده‌اند که توسعه پایدار سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی هر کشوری با سطح و کیفیت تأمین اجتماعی در آن کشور رابطه‌ای مستقیم و جدایی‌ناپذیر دارد. اگر منابع انسانی در هر جامعه به عنوان عامل اصلی تولید، رشد و توسعه باشد، باید شرایط فعالیت و معیشت این نهاد از نظر عواملی مانند بهداشت و درمان، بازنشستگی، از کارافتادگی و حوادث ناشی از کار و امنیت خاطر فراهم شود تا سرمایه انسانی بتواند در پناه تأمین اجتماعی به صورت فعال و پویا در توسعه پایدار کشور مشارکت کند [۳].

در همین راستا تقویت و توسعه تأمین اجتماعی یکی از مهم‌ترین راهبردهای نظام جمهوری اسلامی ایران برای مقابله با فقر و گسترش عدالت اجتماعی است. این حق اجتماعی در چارچوب اصل (۲۹) قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور و همچنین سایر قوانین و مقررات جاری کشور مانند قانون تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴ به طور شفاف تصریح شده است.

به رغم جایگاه مهم حوزه رفاه اجتماعی در اسناد بالادستی و صرف هزینه‌های صدها هزار میلیارد ریالی توسط دولت در این رابطه، چالش‌ها و مشکلات متعددی در این حوزه از وظایف حاکمیتی دولت وجود دارد. در حالی که برنامه‌های متعدد و پرشمار رفاهی و تأمین اجتماعی برای مقابله با فقر و کاهش نابرابری‌های اقتصادی در کشور طراحی شده‌اند اما، هنوز بسیاری از مردم در جامعه برای تأمین حداقل نیازهای ضروری خود با مشکل روبه‌رو هستند. برخی از دلایل این امر را می‌توان به مباحث اقتصاد کلان نظیر رشد اقتصادی غیراشتغال‌زا، اقتصاد رانتی و غیرمولد، اشتغال پایین و رکود تورمی طی سالیان اخیر نسبت داد [۲].

در ایران نظام تأمین اجتماعی مدرن مسیر پرفراز و نشیبی را طی کرده است. هر چند شکل‌گیری دولت مدرن از دهه



بیست تا دهه پنجاه موجب رشد تدریجی زیرساخت‌ها، شکل‌گیری نظام بیمه‌ای کارگری، صندوق‌های حمایت، تولد نهادها و بنیادهای مختلف و سازمان تأمین اجتماعی شد؛ اما پراکندگی و نبود سیاستگذاری یکپارچه در کنار افزایش و کاهش درآمد دولت (به‌ویژه درآمدهای نفتی دهه پنجاه) نوسان در خدمات اجتماعی و رفاهی را رقم زد [۴].

بعد از انقلاب اسلامی نیز شعارهایی با محور عدالت خواهی، حمایت از اقشار محروم و تأمین همگانی مطرح شده و مهم‌ترین سند برای تحقق رفاه اجتماعی در قالب اصل (۲۹) قانون اساسی متولد شد. این اصل، به دولت وعده می‌دهد که بسیاری از وظایف دولت رفاه را دارد [۵].

در همین حال، شکل‌گیری بنیادها و نهادهای موازی با دولت در عرصه حمایت‌های اجتماعی، دورنمای تأمین اجتماعی حداکثری را نوید می‌داد، اما کارکرد پراکنده تأمین اجتماعی و کاستی‌های ناشی از آن، لزوم تمرکز و تجمیع اقدام‌های حمایتی، بیمه‌ای و امدادی را روشن‌تر کرد [۶].

برایند بیش از ۸۰ سال سابقه دولت متمرکز و قریب به ۵۰ سال برنامه‌ریزی برای رشد، توسعه و ارتقای زندگی اجتماعی، شکل‌گیری و تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران بود که در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید تا بتواند اقدام‌های رفاهی ناهماهنگ را در قالب ساختار، اهداف و کارکردهای توسعه‌ای بلندمدت قرار دهد.

اولین سازمان متولد شده از این قانون، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بود. نهادها و بنیادهای موجود نیز در کنار این وزارتخانه جدید به حیات خود ادامه دادند. با گذشت سال‌ها انتظار می‌رفت که تأمین اجتماعی شکلی حداکثری پیدا کند و بتواند بخش بیشتری از جامعه را تحت پوشش قرار دهد؛ اما آنچه در عمل و متفاوت از متون قانونی رخ داد، نتوانست صورت اجرایی و تحقق‌پذیر به خود بگیرد و برنامه‌ای که قرار بود جامعه را از گزند نابسامانی‌های معیشتی و اجتماعی در امان نگه دارد دچار چالش‌ها و موانع فراوان شد.

به‌طور کلی می‌توان گفت نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران شش دوره تحول و تکامل را پشت سر گذاشته که در هر مرحله متناسب با نیازهای روز و شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، دگرگونی‌ها و تغییراتی در این حوزه ایجاد شده است. در این دوره‌ها می‌توان گسترش پوشش جمعیتی به لحاظ کیفی تا سال ۱۳۲۸، گرایش به نهادسازی و تعدد سازمانی طی دو دهه ۳۰ و ۴۰، تمرکزگرایی و وحدت سازمانی در آغاز دهه ۵۰، غلبه رویکرد حمایتی در دهه ۶۰، اتخاذ رویکرد اقتصادی و انضباط مالی در آغاز دهه ۷۰ و سرانجام، گرایش به نظام‌سازی و رفع همپوشانی‌ها و خلأها در نیمه دوم دهه ۷۰ را مشاهده کرد. در واقع طی ششمین مرحله از این سلسله تحولات بود که زمینه طراحی نظام جامع تأمین اجتماعی و سپس تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی فراهم شد [۷].

از جمله چالش‌های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی موارد زیر است [۲]، [۴]، [۸]، [۹]:

- توزی و وظایف و فعالیت‌ها در میان سازمان‌های حمایتی؛
- توزی و وظایف و فعالیت‌ها در حوزه بازنشستگی و درمان؛
- تنگناها و نارسایی‌های قانونی ساختار کلان نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور؛
- وجود نهادهای متعدد با مأموریت‌های مشابه در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی؛
- کاهش تاب‌آوری در برابر شوک‌ها (بحران‌های اقتصادی، نوسانات ارزی، تورم و تحریم‌ها)؛
- ضعف در ارزیابی و سیاستگذاری مبتنی بر شواهد (داده‌های آماری پراکنده و نبود سیستم جامع پایش و ارزیابی عملکرد)؛
- تحولات جمعیتی و اقتصادی (روند سالمندی جمعیت، تغییرات الگوی اشتغال، افزایش نیازهای رفاهی و گسترش فناوری‌های دیجیتال).

این چالش‌ها موجب شده که از ظرفیت‌های موجود در نظام رفاه به‌طور کامل استفاده نشود. داده‌های آماری پراکنده و ناهمگن میان سازمان‌ها، مانع از تصمیم‌گیری یکپارچه و مبتنی بر شواهد می‌شود. همچنین نبود هماهنگی سیاستی بین نهادهای حمایتی باعث هدررفت منابع و کاهش اثربخشی مداخله‌های اجتماعی می‌شود. با توجه به چالش‌های فوق، ظرفیت‌شناسی نظام رفاه به‌عنوان یک رویکرد تحلیلی و سیاستی اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند. این رویکرد با تمرکز بر شناسایی نقاط قوت، فرصت‌های محیطی، آرمان‌های مطلوب و نتایج عملیاتی (مدل SOAR)، امکان بهره‌برداری بهینه از منابع انسانی، نهادی، فناورانه و قانونی را فراهم می‌کند. کاربرد مدل SOAR در نظام رفاه و تأمین اجتماعی ایران مزایای زیر را به همراه دارد:

- تمرکز بر سرمایه‌ها و توانمندی‌ها به جای نقاط ضعف؛
- هماهنگی با ماهیت چندذی‌نفعی نظام رفاه؛
- قابلیت سنجش و طراحی سیاست‌های عملیاتی مبتنی بر ظرفیت‌ها؛
- انعطاف‌پذیری در مواجهه با تغییرات اقتصادی، جمعیتی و فناورانه.

تحلیل ظرفیت‌ها در این بستر، به‌معنای شناسایی نقاط قوت بالفعل و فرصت‌های محیطی است که می‌توانند در طراحی مداخله‌های راهبردی به کار گرفته شوند. گزارش حاضر از رهگذر مدل SOAR تصویری از نظام رفاه ایران ارائه می‌کند که در آن «پویایی ظرفیت‌ها» محور اصلی اصلاحات سیاستی است. بدین ترتیب، گزارش صرفاً تحلیلی-توصیفی از وضعیت نیست، بلکه چارچوبی عملی برای استفاده بهینه از ظرفیت‌های انسانی، نهادی، فناورانه و قانونی موجود در راستای عدالت اجتماعی و پایداری رفاهی ارائه می‌دهد.

۲. پیشینه

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش‌های متعددی، از جنبه‌های مختلف به بررسی و تحلیل حوزه رفاه و تأمین اجتماعی کشور پرداخته است. از جمله این گزارش‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

● بررسی عملکرد سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی - ۱۴۰۴

موضوع اصلی این گزارش، بررسی عملکرد سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی کشور از منظر تعداد بازنشستگان و اداره‌کنندگان حدود ۲۳۰ بنگاه اقتصادی است. بدین منظور بررسی تاریخی شکل‌گیری سرمایه‌گذاری‌های سازمان ضرورت دارد. در بخش ارزیابی عملکرد سرمایه‌گذاری‌ها مواردی همچون ساختار سهامداری شرکت‌های زیرمجموعه سازمان، سهم هر یک از شرکت‌های زیرمجموعه در تأمین سود تقسیمی، شرکت‌های زیان‌ده و بیان برخی شاخص‌های سنجش عملکرد آمده است. در انتها نیز به تعدادی از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر شکل‌گیری وضعیت حاضر مانند حاکمیت شرکتی معیوب، نبود سیاست سرمایه‌گذاری مشخص و واگذاری شرکت‌های زیان‌ده به سازمان اشاره شده است [۱۰].

● بررسی عملکرد سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی کشوری - ۱۴۰۳

صندوق بازنشستگی کشوری، یکی از مهم‌ترین صندوق‌ها در ایران است که عموماً کارمندان دولت در آن بیمه‌پردازی می‌کنند. با توجه به پدیده سالمندی جمعیت و روند افزایشی تعداد بازنشستگان در ایران، گزارش حاضر برای بررسی ابعاد این موضوع، به واکاوی وضعیت



سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی کشوری اقدام کرده است. همچنین با تبیین تاریخچه ایجاد صندوق و سرمایه‌گذاری‌های آن، ارائه شرکت‌های زیرمجموعه، درصد سهامداری‌ها و سایر اطلاعات مالی مرتبط، تلاش دارد دلایل سهم اندک سود سرمایه‌گذاری‌ها را در پوشش مصارف صندوق، ارزیابی کند و نهایتاً راهکارهایی برای برون‌رفت از وضعیت فعلی ارائه دهد [۱۱].

● ارزیابی عملکرد بند «ه» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (شفافیت و انتشار اطلاعات در صندوق‌های بازنشستگی) - ۱۴۰۳

این گزارش به بررسی عملکرد صندوق‌های بازنشستگی در خصوص اجرای بند «ه» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ پرداخته است. در حکم مذکور، صندوق‌های بازنشستگی مکلف شده‌اند که اطلاعات مربوط به محاسبات بیمه‌ای وضعیت پایداری مالی، بودجه مصوب و عملکرد مالی را به تفکیک سرفصل‌های مندرج منتشر کنند. در ادامه حکم نیز، سازمان تأمین اجتماعی موظف شده ضمن ایجاد حساب واحد برای کلیه عملیات مالی خود نسبت به پیاده‌سازی سازوکار پرداخت به ذی‌نفع نهایی اقدام کند.

در مجموع، اطلاعات منتشر شده توسط صندوق‌های بازنشستگی نتوانسته ویژگی‌های مورد نظر افشای هدفمند، به موقع و قابل اعتماد را محقق کند. با توجه به این موارد پیشنهاد می‌شود با تصویب قانون دائمی برای انتشار اطلاعات در صندوق‌های بازنشستگی در کنار تقویت سازوکارهای نظارت بر عملکرد صندوق‌ها، افشاهای باکیفیت تری در این حوزه انجام شود [۱۲].

● بررسی پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی و تحلیل حساسیت اصلاحات پارامتریک - ۱۴۰۲

بسیاری از کشورها با اصلاحات سنجه‌ای و ساختاری در صندوق‌های بازنشستگی توانسته‌اند پایداری مالی این صندوق‌ها را به صورت معنادار بهبود دهند. در این بین، آگاهی از وضع موجود صندوق‌های بازنشستگی و آثار تحولات جمعیتی بر منابع و مخارج و پایداری مالی آنها یک ضرورت است که در اتخاذ و اجرای سیاست‌های جمعیتی و اصلاحات سنجه‌ای و ساختاری در صندوق‌ها کمک شایانی می‌کند.

در این گزارش، صندوق تأمین اجتماعی به علت برخورداری از بالاترین ضریب نفوذ نسبت به سایر صندوق‌ها و تحت پوشش قرار دادن جمعیت متنوع و بالایی از کشور بررسی شده است. گزارش نشان می‌دهد، سطوح کسری و بحران سیستم بازنشستگی صندوق تأمین اجتماعی به گونه‌ای است که اصلاحات سنجه‌ای صرف، توانایی حل بحران مالی صندوق را ندارد. از این رو در کنار اصلاحات پارامتریک که در کوتاه‌مدت می‌تواند از سرعت تشدید کسری صندوق جلوگیری کند، نیاز به اصلاحات ساختاری همچون استقرار نهاد تنظیم‌گر مقررات به منظور اجرای مجموعه اصلاحات هدفمند و مؤثر با رعایت اصل کفایت مستمری در این بخش به شدت احساس می‌شود [۱۳].

● ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴، فصل ۵ - اصلاح صندوق‌های بازنشستگی - ۱۴۰۴

گزارش حاضر با هدف ارزیابی عملکرد دولت در اجرای احکام فصل پنجم برنامه هفتم پیشرفت، به بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی کشور می‌پردازد که یکی از ابرچالش‌های اساسی نظام اقتصادی و اجتماعی ایران محسوب می‌شود.

علل اصلی ناترازی صندوق‌ها شامل ساختار تأمین مالی ناپایدار، بازدهی اندک سرمایه‌گذاری‌ها، بدهی‌های انباشته دولت، تصمیمات حمایتی بدون پشتوانه مالی و ضعف حاکمیت شرکتی در بنگاهداری آنهاست. در راستای رفع علل ناترازی صندوق‌ها اصلاحات متعددی در چارچوب برنامه هفتم طراحی شده که ارزیابی‌ها نشانگر تدوین آیین‌نامه و شروع اجرای عمده این اصلاحات است. با این حال بخشی از احکام کلیدی نظیر تدوین ضوابط سرمایه‌گذاری، واگذاری سهام کنترل - مدیریتی و تدوین آیین‌نامه احراز صلاحیت مدیران همچنان به پایان نرسیده است. در مجموع، اجرای تدریجی احکام برنامه هفتم می‌تواند تا حدی از شدت بحران بکاهد، اما حل پایدار چالش صندوق‌های بازنشستگی نیازمند اصلاحات ساختاری، مالی و نهادی عمیق‌تر است [۱۴].

● بررسی ابعاد مصوبه افزایش سن بازنشستگی در برنامه هفتم توسعه - ۱۴۰۲

با توجه به مصوبه برنامه هفتم توسعه مبنی بر افزایش سن بازنشستگی، این گزارش به بررسی ابعاد این مسئله پرداخته است. بدین منظور پس از بررسی وضعیت کنونی و تاریخچه شرایط بازنشستگی در ایران، مصوبه مجلس در این خصوص تحلیل شده است. براساس بررسی‌ها، مصوبه

برنامه هفتم توسعه در خصوص افزایش سن بازنشستگی یک اقدام کارشناسی و در جهت حفظ منافع بلندمدت عمومی بوده و می‌تواند به کند شدن روند افزایش ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی کمک کند. باین حال به سرانجام رسیدن این اصلاح، به‌تنهایی کافی نیست و برای حل مسئله صندوق‌های بازنشستگی، به مجموعه‌ای از اصلاحات در سایر بخش‌ها نیاز است [۱۵].

● بررسی و آسیب‌شناسی نظام پرداخت مستمری به بازماندگان در ایران و کشورهای منتخب - ۱۴۰۲

مطالعه تطبیقی کشورهایایی که دارای دلالت‌های سیاستگذاری روشنی در نسبت با اقتصاد ایران هستند، می‌تواند راهگشا و کمک‌کننده برای تصمیم‌گیری در این حوزه باشد. برای بررسی و ارزیابی نظام پرداخت مستمری بازماندگان در سایر کشورها مسائلی مانند شرایط احراز برقراری مستمری بازماندگان (از سوی متوفی و بازماندگان)، میزان مستمری پرداختی (میزان عددی و نسبت آن به مستمری اصلی) و مدت پرداخت آن به بازماندگان، سهم هزینه‌های مربوط به بازماندگان از کل هزینه‌های صندوق و آمارهای جمعیتی از جمله نسبت جمعیت بازماندگان به کل جمعیت مستمری‌بگیر، باید مدنظر قرار گیرد. به این منظور هفت کشور کانادا، جمهوری چک، آلمان، ترکیه، استرالیا، نروژ و هلند در گزارش مذکور بررسی و ارزیابی شده‌اند.

همچنین برای بررسی نظام پرداخت مستمری بازماندگان در ایران، دو صندوق بزرگ کشور، یعنی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری به جهت پوشش گسترده، از منظر قوانین حاکم بر این حوزه، آمار و اطلاعات ذی‌نفعان و چالش‌های موجود، بررسی شده‌اند [۱۶].

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

مبانی قانونی ساختار کلان نظام رفاه و تأمین اجتماعی را می‌توان در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (ابلاغی ۱۴۰۱)، قانون ساختار نظام (مصوب سال ۱۳۸۳) و قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب سال ۱۳۸۸) جست‌وجو کرد. در ادامه به بررسی این موارد پرداخته شده است. از سایر قوانین مهم این حوزه می‌توان به قانون تأمین اجتماعی (مصوب سال ۱۳۵۴) و قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت (مصوب سال ۱۴۰۰) اشاره کرد.

● سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی - ابلاغی سال ۱۴۰۱ مقام معظم رهبری:

ایجاد رفاه عمومی، برطرف کردن فقر و محرومیت، حمایت از اقشار و گروه‌های هدف خدمات اجتماعی از جمله بی‌سرپرستان، از کارافتادگان، معلولان و سالمندان و آنچه از اهداف رفاه و تأمین اجتماعی که در اصول (۳)، (۲۱)، (۲۸)، (۲۹)، (۳۱) و (۴۳) قانون اساسی آمده است، اقتضا می‌کند نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان که بر گرفته از الگوهای اسلامی - ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیر ضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی باشد، طراحی و اجرا شود که ترتیبات زیر باید در آن رعایت گردد:

۱. استقرار نظام تأمین اجتماعی به صورت جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد، فراگیر و چندلایه.

۲. ایجاد یک سازو کار تخصصی و فرابخشی به منظور حفظ انتظام و انسجام امور مربوط، لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات، ایجاد وحدت رویه، اعمال نظارت راهبردی در تکوین و فعالیت سازمان‌ها و صندوق‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و شکل‌دهی پایگاه اطلاعات، با رعایت ملاحظات امنیتی مربوط به نیروهای مسلح و دستگاه‌های امنیتی کشور.

۳. پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی و عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ و ارتقای ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به‌عنوان اموال متعلق حق مردم با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری و شفافیت با ایجاد سازو کار لازم.

۴. اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در جهت تأمین عدالت و یکسان‌سازی قواعد و مقررات بیمه‌ای و جلوگیری از ایجاد و انباشت بدهی‌های دولت و رعایت قواعد بیمه‌ای و تأمین بار مالی تضمین‌شده و بین‌نسلی.



۵ لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و سطح‌بندی خدمات با رویکرد فعال دولت بر اساس وسع و استحقاق، به ترتیب ذیل:

- امور امدادی از محل پوشش بیمه‌ای، مشارکت‌های مردمی و مساعدت دولت؛
- امور حمایتی با هدف رفع فقر و آسیب اجتماعی و تضمین سطح پایه خدمات از محل منابع دولتی، عمومی و مردمی؛
- امور بیمه پایه برای آحاد جامعه متناسب با وضع آنان از محل حق بیمه سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت؛
- امور بیمه‌های مازاد و تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت در فضای رقابتی؛
- حفظ قدرت خرید اقشار ضعیف جامعه از طریق متناسب‌سازی مزد شاغلین، مستمری بازنشستگان و مقرری بیکاران؛
- اعمال رویکرد مناسب برای زدودن جلوه‌های آشکار فقر و آسیب اجتماعی از محلات کم‌برخوردار شهری و مناطق روستایی و عشایری.

۶ بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی با هدفمندسازی یارانه‌ها، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی.

۷ استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری و ایجاد پیوند میان ظرفیت‌های مردمی و دستگاه‌های موظف.

۸ ارائه خدمات لازم برای تحکیم نهاد خانواده و فرزندآوری.

۹ الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور.

بر اساس ماده (۱) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی؛ نظام تأمین اجتماعی در اجرای اصل (۲۹) و بندهای «۲» و «۴» اصل (۲۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای امور ذیل برقرار می‌شود [۱۷]:

بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت، بیکاری، پیری، در راه ماندگی، بی‌سرپرستی و آسیب‌های اجتماعی، حوادث و سوانح، ناتوانی‌های جسمی، ذهنی و روانی، بیمه خدمات بهداشتی، درمانی و مراقبت‌های پزشکی، حمایت از مادران به‌خصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند، حمایت از کودکان و زنان بی‌سرپرست، ایجاد بیمه خاص بیوگان، زنان سالخورده و خودسرپرست، کاهش نابرابری و فقر و امداد و نجات. به موجب مواد (۱۳) و (۱۴) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به ریاست رئیس‌جمهور و عضویت هشت وزیر، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور و سه نفر نماینده مجلس شورای اسلامی (به‌عنوان ناظر)، مسئولیت هماهنگی سیاست‌های اجتماعی کشور را بر عهده دارند.

بر مبنای ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ارکان چهارگانه نظام جامع تأمین اجتماعی به ترتیب ذیل خواهد بود:

۱ **شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی:** هدف از تشکیل این شورا، هماهنگ‌سازی سیاست‌های اجتماعی در حوزه‌های

اشتغال، آموزش و پرورش، تربیت‌بدنی، مسکن، بهداشت، درمان و سایر بخش‌های مرتبط با حوزه تأمین اجتماعی است.

۲ **وزارت رفاه و تأمین اجتماعی:** کلیه وظایف حاکمیتی دولت را در حوزه‌های بیمه‌ای و حمایتی نظام جامع تأمین اجتماعی

بر عهده دارد و در حال حاضر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی جایگزین آن شده است.

۳ **نهادهای سازمان‌ها، مؤسسه‌ها و صندوق‌های اصلی:** وظیفه مدیریت و ساماندهی منابع و تصدی وظایف اجرایی را به

نمایندگی از سوی دولت بر عهده دارند.

۴ **مؤسسه‌های کارگزاری:** شامل شرکت‌های بیمه تجاری، شهرداری‌ها، دهرداری‌ها و سایر ظرفیت‌های ساختاری در قالب

بانک، صندوق، شرکت، بنگاه‌های خدماتی و نهادهای خیریه و مدنی که در سطح کارگزار اجرایی نظام جامع تأمین اجتماعی در قالب قراردادهای تفاهم‌نامه‌های منعقد شده فعالیت خواهند داشت.

بر اساس قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، هیئت‌امنان سازمان تأمین اجتماعی بالاترین مرجع سیاستگذاری

در حوزه بیمه‌ای است که همزمان هیئت‌امنان صندوق‌های بیمه‌ای فعال در قلمرو رفاه و تأمین اجتماعی نیز است [۱۸].

بر اساس تبصره «۲» ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، عناوین تشکیلاتی و سازمانی نهادهای فعال در

امور بیمه‌ای به «صندوق» تغییر نام یافته است. همچنین به موجب ماده (۱۷) این قانون، ارکان چهارگانه صندوق‌ها، سازمان‌ها و نهادهای بیمه‌ای و حمایتی و امدادی (به جز کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح) به شرح زیر تعیین شده است:

(الف) شورا یا مجمع و یا هیئت‌امنا؛

(ب) هیئت‌مدیره؛

(ج) مدیرعامل؛

(د) هیئت نظارت.

● براساس ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب سال ۱۳۸۶) [۱۹] و اصلاحیه اسفندماه سال ۱۳۸۸، ترتیبات زیر برای ساختار کلان و نحوه مدیریت صندوق‌های بیمه‌ای مقرر شده است:

(الف) صندوق‌های بیمه‌ای در سازمان تأمین اجتماعی تجمیع شوند. هیئت‌امنا این سازمان در حکم صندوق‌های تجمیع شده نیز باشند.

(ب) دوسوم اعضای هیئت‌امنا به پیشنهاد وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تصویب شورای عالی و یک‌سوم نیز با معرفی نمایندگان تشکل‌های اعضای صندوق‌ها باشند.

(ج) نصب و عزل مدیرعامل کلیه صندوق‌ها با پیشنهاد هیئت‌امنا و تأیید حکم وزیر انجام گیرد.

(د) وزیر، اختیار تعیین سرپرست به مدت ۶ ماه را داشته باشد.

در خصوص آسیب‌شناسی قوانین حوزه رفاه و تأمین اجتماعی می‌توان موارد زیر را برشمرد:

● چارچوب تقنینی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در ایران در طول دهه‌های گذشته رشد کمی قابل توجهی داشته، اما از منظر کیفیت سیاستگذاری، انسجام نهادی و کارآمدی اجرایی با چالش‌های بنیادین روبه‌رو است. یکی از مهم‌ترین آسیب‌ها، پراکندگی تقنینی است. قوانین متعدد در این حوزه، مانند قانون تأمین اجتماعی، ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مدیریت خدمات کشوری، حمایت از خانواده، جوانی جمعیت و مجموعه‌ای از آیین‌نامه‌ها و مصوبات هیئت‌وزیران، بدون وجود یک نظام هماهنگ‌ساز تصویب شده‌اند. این پراکندگی به تداخل وظایف میان نهادهای مختلف (نظیر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان برنامه و بودجه، صندوق‌های بیمه‌ای و حمایتی و نهادهای عمومی غیردولتی) و در نتیجه، اتلاف منابع و تضعیف پاسخگویی منجر شده است.

● چالش بعدی، فقدان انسجام در سیاست‌های تقنینی رفاه اجتماعی است. در بسیاری از قوانین مرتبط با حمایت‌های اجتماعی، اهداف و تعاریف از «رفاه» و «تأمین اجتماعی» متفاوت یا حتی متعارض‌اند. برای مثال، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی رفاه را به‌مثابه سیستمی چندبعدی شامل «بیمه‌های اجتماعی، حمایت‌های اجتماعی و امداد اجتماعی» تعریف کرده است، اما در قوانین بعدی نظیر قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶)، این تعاریف به صورت بخشی و بدون پیوند سیستمی تکرار شده‌اند. چنین ناهمخوانی‌هایی باعث شده سیاستگذاری رفاهی در ایران بیشتر واکنشی و موقتی باشد تا راهبردی و مبتنی بر چشم‌انداز ملی.

● آسیب دیگر، تعدد نهادهای قانونگذار و تصمیم‌گیر در حوزه رفاه است. نهادهایی مانند شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، شورای عالی بیمه سلامت، ستاد ساماندهی حمایت‌های اجتماعی، و ده‌ها کمیته در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف، هر یک در بخشی از فرایند سیاستگذاری مداخله دارند، بدون اینکه سازوکار مؤثری برای هم‌افزایی و جلوگیری از تعارض تصمیمات وجود داشته باشد. این وضعیت سبب شده اجرای قوانین رفاهی در سطح کشور غیر همزمان، ناهم‌هنگ و بعضاً متناقض باشد.

● بخش قابل توجهی از قوانین رفاهی ایران دارای نگاه حمایتی و جبرانی کوتاه‌مدت است و کمتر به ابعاد «توانمندسازی اجتماعی و اقتصادی» توجه دارد. برای نمونه، قوانین مربوط به یارانه‌ها، مستمری‌ها و کمک‌هزینه‌ها، اغلب به پرداخت‌های نقدی مستقیم محدود می‌شوند،



در حالی که کمتر سیاستی در راستای ارتقا مهارت، اشتغال پایدار یا حمایت از کار شایسته طراحی شده است. این امر به ویژه در دوره‌های بحران اقتصادی (مانند تحریم‌ها و نوسانات ارزی) موجب کاهش تاب‌آوری نظام رفاه در برابر شوک‌های کلان اقتصادی شده است.

● اگرچه قوانین رفاهی عموماً ماهیت ملی دارند، اما ظرفیت اجرایی استان‌ها و شهرستان‌ها متفاوت است، دسترسی به خدمات بیمه‌ای و حمایتی یکسان نیست و قوانین، انعطاف لازم برای تفاوت‌های منطقه‌ای ندارند. در نتیجه، شکاف رفاهی بین مناطق برخوردار و کم‌برخوردار باز تولید می‌شود.

قوانین رفاهی عمدتاً بدون تکیه بر پایگاه داده یکپارچه رفاه ایرانیان، نظام تبادل داده بین نهادها و شفافیت اطلاعات ذی‌نفعان تدوین یا اجرا می‌شوند. این ضعف، به همپوشانی حمایت‌ها، خطای شناسایی گروه‌های هدف و کاهش اثربخشی سیاست‌های حمایتی منجر شده است. بخش مهمی از قوانین تأمین اجتماعی ایران مبتنی بر الگوی بازار کار رسمی، اشتغال پایدار و جمعیت جوان دهه‌های گذشته طراحی شده‌اند. این در حالی است که رشد اشتغال غیررسمی، پلتفرمی و موقت و افزایش سالمندی جمعیت باعث شده پوشش بیمه‌ای و حمایتی بخش قابل توجهی از جمعیت از شمول قوانین موجود خارج بماند. در نتیجه، قوانین رفاهی از منظر «پوشش اجتماعی فراگیر» دچار شکاف ساختاری شده‌اند.

در نهایت، یکی از ضعف‌های ساختاری قوانین این حوزه، نبود نظام ارزیابی اثربخشی و پاسخگویی قانونی است. اغلب طرح‌ها و قوانین رفاهی فاقد شاخص‌های سنجش عملکرد و سازوکارهای نظارت پسینی هستند. در نتیجه، بسیاری از قوانین بدون آنکه اثربخشی یا هزینه-فایده آنها به صورت نظام‌مند بررسی شود، اجرا می‌شوند.

۳. روش تحقیق



۳-۱. رویکرد کلی تحقیق

این پژوهش از نوع کاربردی و توسعه‌ای محسوب می‌شود و هدف آن ارائه چارچوب سیاست‌محور برای استفاده بهینه از ظرفیت‌های موجود در نظام رفاه و تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران است. رویکرد تحقیق، مبتنی بر ترکیب تحلیل کیفی و کمی طراحی شده است تا هم مفاهیم و فرایندهای نهادی به‌دقت تبیین شوند و هم داده‌های آماری مرتبط با پوشش بیمه‌ای، منابع مالی و وضعیت جمعیتی را در تحلیل‌های خود لحاظ کند.

اهمیت این رویکرد از آنجاست که سیاست‌های رفاهی بدون تحلیل دقیق ظرفیت‌ها و نقاط قوت موجود نمی‌توانند به نتایج مطلوب برسند و اصلاحات ساختاری ممکن است با شکست مواجه شود. در این چارچوب، تأکید بر تحلیل ظرفیت‌ها، فرصت‌ها و آرمان‌های سیاستی است تا تمرکز بر نقاط ضعف و مشکلات موجود جای خود را به یک رویکرد سیاستگذاری مثبت و فرصت‌محور بدهد.

۳-۲. روش گردآوری داده‌ها

برای حصول اطمینان از صحت و جامعیت داده‌ها، پژوهش حاضر از چند منبع و روش گردآوری داده‌ها استفاده کرده است:

● تحلیل اسناد و ادبیات موجود

مجموعه‌ای از قوانین، مقررات، سیاست‌ها، گزارش‌های رسمی و پژوهشی داخلی و بین‌المللی بررسی شد. این اسناد شامل قوانین سازمان تأمین اجتماعی، بهزیستی، کمیته امداد، صندوق‌های بازنشستگی و سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی است. علاوه بر آن، گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی که شامل تحلیل ظرفیت‌ها، روندهای جمعیتی و ارزیابی اثربخشی سیاست‌های رفاهی بودند، به‌عنوان منابع اصلی مطالعه شده‌اند.

● داده‌های آماری ثانویه

داده‌های آماری مرتبط با پوشش بیمه‌ای، وضعیت مالی صندوق‌های رفاهی، شاخص‌های رفاه اجتماعی و جمعیتی از مرکز آمار ایران، گزارش‌های صندوق‌های بیمه‌ای، بانک جهانی و برنامه توسعه سازمان ملل متحد^۱ استخراج شد.

● اعتبارسنجی داده‌ها

داده‌های گردآوری شده از طریق مقایسه منابع مختلف، بررسی تطبیقی و استخراج الگوهای تکرار شونده اعتبارسنجی شد. این اقدام موجب شد تحلیل‌های پژوهش نه تنها واقع‌بینانه باشند، بلکه قابلیت ارائه پیشنهادهای عملیاتی و سیاستی را نیز داشته باشند.

۳-۳. مدل مفهومی: چارچوب SOAR

مدل SOAR یکی از رویکردهای نوین برنامه‌ریزی استراتژیک است که تمرکز خود را بر ظرفیت‌ها، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج قرار می‌دهد [۲۰]. این مدل برخلاف مدل کلاسیک SWOT که عمدتاً بر نقاط ضعف و تهدیدها تمرکز دارد، رویکردی سازنده و فرصت‌محور ارائه می‌کند [۲۱] و برای تحلیل سیستم‌های پیچیده چندنهادی، مانند نظام رفاه ایران، مناسب است. اجزای این مدل به شرح زیر است:

● **نقاط قوت:** شناسایی ظرفیت‌های بالفعل نهادها، منابع انسانی، زیرساخت‌ها و تجارب موفق گذشته.

● **فرصت‌ها:** تحلیل موقعیت‌های محیطی و قانونی که امکان توسعه ظرفیت‌ها را فراهم می‌کنند.

● **آرمان‌ها:** ترسیم ارزش‌ها و چشم‌اندازهای مطلوب سیاستگذاران و ذی‌نفعان.

● **نتایج:** طراحی اهداف عملیاتی و قابل سنجش برای تحقق آرمان‌ها و بهبود عملکرد نظام رفاه.

انتخاب مدل SOAR برای این تحقیق براساس چند ملاحظه اساسی بوده است:

● تمرکز بر سرمایه‌ها و ظرفیت‌ها به جای نقاط ضعف؛

● سازگاری با ماهیت چندنهادی نظام رفاه ایران؛

● امکان تحلیل و طراحی سیاست‌های آینده‌نگر و انعطاف‌پذیر براساس اهداف اسناد بالادستی مانند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی.

۴. تحلیل وضع موجود

۴-۱. معرفی ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی ایران

نظام رفاه و تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران، یکی از گسترده‌ترین و پیچیده‌ترین نظام‌های سیاست‌گذاری عمومی کشور است که مجموعه‌ای از نهادها، سازمان‌ها، صندوق‌ها و سیاست‌های حمایتی را در برمی‌گیرد. این نظام به‌طور کلی سه لایه اصلی دارد:

۱. نظام بیمه‌های اجتماعی؛^۱

۲. نظام حمایتی و امدادی؛^۲

۳. نظام خدمات اجتماعی و توانمندسازی.^۳

هر یک از این لایه‌ها دارای نهادها، قوانین و مأموریت‌های مجزایی هستند، اما در عمل با هم تداخل و همپوشانی زیادی دارند.

● نظام بیمه‌های اجتماعی

1. United Nations Development Programme (UNDP)
1. Social Insurance System
2. Social Assistance System
3. Social Services System



اصلی‌ترین نهاد این بخش، سازمان تأمین اجتماعی است که حدود نیمی از جمعیت کشور را پوشش می‌دهد و با منابعی که عمدتاً از حق بیمه کارگران و کارفرمایان تأمین می‌شود، وظیفه ارائه خدمات بازنشستگی، از کارافتادگی، بیکاری و درمان را برعهده دارد. در کنار آن، نهادهایی همچون صندوق بازنشستگی کشوری (ویژه کارکنان دولت)، صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر و ۱۴ صندوق کوچک‌تر (نظیر صندوق صدا و سیما، فولاد، بانک‌ها و...) در این لایه فعال‌اند. پراکندگی و ناپایداری مالی بسیاری از این صندوق‌ها از مهم‌ترین مسائل کنونی این بخش است.

● نظام حمایتی و امدادی

در این بخش، نهادهایی مانند: کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور، بنیاد مستضعفان و جانبازان و سازمان هدفمندی یارانه‌ها نقش اصلی را دارند.

این نهادها وظیفه حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، معلولان، زنان سرپرست خانوار و خانوارهای فاقد درآمد پایدار را برعهده دارند. با وجود پوشش گسترده، این نهادها معمولاً فاقد پایگاه داده‌ای یکپارچه و سازوکار در شناسایی و ارزیابی نیامندان هستند.

● نظام خدمات اجتماعی و توانمندسازی

این بخش بر ارائه خدمات مشاوره‌ای، آموزشی، توانبخشی، اشتغال‌زایی و توانمندسازی اجتماعی تمرکز دارد. بخش‌هایی از وظایف آن در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت بهداشت، سازمان فنی و حرفه‌ای، و شهرداری‌ها توزیع شده است. با این حال، در غیاب سیاستگذاری یکپارچه، بسیاری از برنامه‌های این بخش پراکنده، مقطعی و فاقد ارزیابی اثربخشی هستند.

در سطح کلان، سیاستگذاری حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در اختیار شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی است. به موجب مواد (۱۳) و (۱۴) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به ریاست رئیس‌جمهور و عضویت هشت وزیر، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور و سه نماینده مجلس شورای اسلامی (به‌عنوان ناظر)، مسئولیت هماهنگی سیاست‌های اجتماعی کشور را برعهده دارند.

با این حال، شورادر سال‌های اخیر به علت تداخل وظایف دستگاه‌ها و عدم ضمانت اجرایی مصوبات، عملاً نقش راهبردی خود را از دست داده است. در نتیجه، نظام رفاه ایران به جای اینکه «یک نظام منسجم» باشد، بیشتر «شبکه‌ای از نهادهای متعدد و متداخل» است.

۲-۴. برخی شاخص‌های پراهمیت نظام رفاه و تأمین اجتماعی

نظام‌های بازنشستگی و بیمه‌های اجتماعی از زیرمجموعه‌های بسیار اساسی و مهم نظام رفاه اجتماعی بوده و واجد کارکردهای بسیار باارزش اجتماعی و اقتصادی هستند که توفیق‌شان در انجام مأموریت‌های خود موجب تقویت نظام رفاه و تأمین اجتماعی و به تبع آن توسعه متوازن و پایدار در کشور می‌شود [۲۲]. ارزش‌های ماهیتی که صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های اجتماعی بالذات واجد آن هستند و ایفای کارکردهای اجتماعی و اقتصادی بسیار باارزشی که به آن پرداخته شد، منوط به عملکرد مثبت این نهادها در قالب سازمانی اثربخش و کارآمد و در گرو عملکرد رضایت‌بخش و قابل قبول در قبال ذی‌نفعان خود است [۲۳]. از طرفی نباید فراموش شود که سازمان‌ها و نهادهای اجتماعی، ابزارهای عقلانی برای رسیدن به هدف هستند و در نهایت فلسفه وجودی آنها بهتر کردن زندگی انسان‌هاست و این فلسفه وجودی جز با کارآمدی نظام مدیریتی این سازمان‌ها محقق نخواهد شد.

تأثیرهای ناشی از افزایش رشد روند سالمندی جمعیت، افزایش امید به زندگی و کاهش نرخ باروری و شوک‌های اقتصادی، پایداری سیستم‌های مستمری را در بسیاری از کشورها با چالش‌های جدی روبه‌رو کرده است. از سوی دیگر افزایش سالمندی جمعیت، موجب افزایش نرخ وابستگی نظام مستمری می‌شود [۲۴].

در حال حاضر ۴ صندوق بزرگ و ۱۲ صندوق نسبتاً کوچک متولی نظام تأمین اجتماعی و بازنشستگی در کشور هستند.^۱ در این بین سازمان تأمین اجتماعی حدود ۵۴ درصد از افراد جامعه را به‌عنوان بزرگترین صندوق بازنشستگی کشور تحت پوشش قرار داده و صندوق بازنشستگی کشوری قدیمی‌ترین صندوق است.

با وجود ۱۶ صندوق بازنشستگی مستقل در کشور، پوشش کامل بیمه‌های اجتماعی در بین گروه‌های مختلف جامعه محقق نشده است. ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی کل کشور بیانگر سهم تعداد افراد تحت پوشش سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای کشور از جمعیت کل کشور بوده که در حال حاضر بیش از ۷۰ درصد است.

از سوی دیگر نرخ جایگزینی شاخص دیگری است که میزان درآمد جبران شده در دوران سالمندی و در حقیقت میزان سخاوتمندی صندوق‌های بازنشستگی را نشان می‌دهد. این نسبت از تقسیم اولین مستمری دریافتی به آخرین دستمزد مشمول کسر حق بیمه افراد محاسبه می‌شود. بررسی وضعیت صندوق بازنشستگی کشوری نشان می‌دهد که نرخ جایگزینی در دهه ۱۳۹۰ همواره بالاتر از ۹۰ درصد بوده و در سال ۱۴۰۱ به علت اعمال سیاست متناسب‌سازی به حدود ۱۰۲ درصد رسیده است. چنین نرخ فشار قابل توجهی به صندوق بازنشستگی وارد می‌کند، اما این موضوع که با عنوان «سخاوتمندی صندوق» شهرت دارد نباید به این خطا منتهی شود که وضعیت رفاهی مناسبی را برای خانوارهای بازنشسته به ارمغان آورده است.

ایران در مقایسه با کشورهای دیگر دنیا یکی از بالاترین نرخ‌های جایگزینی (مقرری بازنشستگی در مقایسه با آخرین حقوق و دستمزد مبنای بیمه‌پردازی) را دارد. به عبارت دیگر زمانی که فردی بازنشسته می‌شود تقریباً همان حقوق زمان اشتغال را دریافت می‌کند. یکی از دلایل اصلی نرخ جایگزینی بالا در ایران نحوه محاسبه حقوق بازنشستگی افراد است. در شرایطی که در اغلب نظام‌های بازنشستگی دنیا، متوسط ۵ سال سنوات خدمت فرد یا تمام سال‌های بیمه‌پردازی فرد مبنای محاسبه قرار می‌گیرد، در ایران دو سال آخر خدمت فرد مبنای محاسبه است. دلیل دیگر، نبود نظام چندلایه تأمین اجتماعی است. در نبود نظام چندلایه، صندوق‌های بیمه اجتماعی باید کل بار مالی تأمین مستمری کافی را بر عهده بگیرند که البته ناموفق هم بوده‌اند.

به‌رغم رفتارهای سخاوتمندانه نظام‌های بازنشستگی در ایران و نرخ جایگزینی بالا، به‌علت شرایط خاص حاکم بر اقتصاد کشور، متأسفانه کفایت مستمری در ایران پایین بوده و عملاً حقوق بازنشستگی بسیاری از مستمری‌بگیران پاسخگوی هزینه‌های زندگی آنان نیست.

۳-۴. چالش‌ها و مشکلات موجود

نظام رفاه و تأمین اجتماعی ایران با وجود گستردگی نهادی و قدمت تاریخی، با مجموعه‌ای از چالش‌های ساختاری، مالی، سیاستی و عملکردی روبه‌رو است. این چالش‌ها موجب کاهش اثربخشی و تاب‌آوری نظام در برابر شوک‌های اجتماعی و اقتصادی شده‌اند.

● پراکندگی نهادی و سیاستی

یکی از ریشه‌های‌ترین مشکلات، تعدد نهادهای تصمیم‌گیر و مجری بدون یک سازوکار هماهنگ‌کننده مؤثر است. در حال حاضر بیش از ۲۰ سازمان، صندوق و نهاد عمومی غیردولتی به‌صورت موازی در حوزه رفاه فعالیت دارند. این پراکندگی باعث همپوشانی مأموریت‌ها، هدررفت منابع، و نبود پاسخگویی واحد شده است. به‌عنوان نمونه، خانواری ممکن است هم از کمیته امداد و هم از سازمان بهزیستی مستمری بگیرد، در حالی که خانوار مشابه دیگری هیچ پوششی ندارد.

● نبود نظام جامع اطلاعات رفاهی

نبود یک پایگاه داده ملی جامع برای شناسایی دقیق وضعیت اقتصادی خانوارها، یکی از بزرگ‌ترین ضعف‌های ساختاری نظام رفاه است. تلاش‌هایی مانند ایجاد «پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان» گام‌های مهمی در این مسیر بوده‌اند، اما هنوز داده‌های سازمان‌ها به‌صورت جزیره‌ای و

۱. البته صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد و هواپیمایی ملی ایران به صندوق بازنشستگی کشوری منتقل شده‌اند.



غیر قابل تبادل باقی مانده‌اند. نتیجه آن، تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر حدس و فشار سیاسی به جای شواهد علمی است.

● ناپایداری مالی صندوق‌های بیمه‌ای

بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی کشور با بحران نقدینگی و کسری منابع روبه‌رو هستند. نسبت پشتیبانی (تعداد بیمه‌پرداز به مستمری‌بگیر) در برخی صندوق‌ها به زیر ۳ رسیده است که عملاً پایداری آنها را تهدید می‌کند. ریشه این بحران در شرایط نامناسب اقتصاد کلان و فضای کسب و کارها، سیاست‌های نامناسب بازنشستگی زود هنگام، بدهی‌های ایجاد شده توسط دولت و نحوه تأدیه این بدهی‌ها، و مداخلات سیاسی دولت‌هاست.

● ضعف در هماهنگی بین سیاست‌های رفاهی، اقتصادی و اشتغال

نظام رفاه ایران اغلب به صورت درون‌نگر و حمایتی طراحی شده و کمتر با سیاست‌های اشتغال، مالیات، آموزش و سلامت پیوند خورده است. در نتیجه، به جای توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر، بیشتر به توزیع یارانه‌های نقدی و غیر نقدی متکی است. این امر موجب تداوم چرخه وابستگی می‌شود.

● کاهش تاب‌آوری در برابر شوک‌های اقتصادی

در مواجهه با بحران‌هایی مانند تحریم، نوسانات ارزی، همه‌گیری کرونا یا تورم مزمن، نظام رفاه نتوانسته حمایت مؤثری از گروه‌های هدف داشته باشد. به‌علت نبود ذخایر مالی کافی و سازوکار پیش‌دستانه، مداخلات بیشتر «واکنشی» بوده‌اند تا «پیشگیرانه».

● ضعف نظارت، ارزیابی و پاسخگویی

فرایندهای نظارتی در نظام رفاه عمدتاً شکلی هستند و سازوکار ارزیابی مبتنی بر نتایج وجود ندارد. نهادهای رفاهی به‌ندرت گزارش عملکرد قابل سنجش منتشر می‌کنند، و ارتباط میان سیاست‌گذاری، بودجه‌ریزی و ارزیابی عملکرد تقریباً قطع است.

● چالش عدالت و شمول اجتماعی

عدم پوشش کافی برخی گروه‌ها (مانند زنان خانه‌دار، کارگران غیررسمی، مهاجران، و سالمندان بدون سابقه بیمه) یکی از مهم‌ترین چالش‌هاست. عدالت اجتماعی در دسترسی به خدمات هنوز تحقق نیافته و نظام موجود بیشتر بر «شغل رسمی» تکیه دارد تا «شهروندبودن».

۵. پیاده‌سازی مدل SOAR و ارائه پیشنهاد‌های سیاستی و تقنینی

تحلیل براساس مدل SOAR یک رویکرد استراتژیک و آینده‌نگر بوده که تمرکز آن بر تقویت ظرفیت‌ها، فرصت‌ها و طراحی سیاست‌های عملیاتی و اثربخش است. برخلاف تحلیل SWOT که نقاط ضعف و تهدیدها را برجسته می‌کند، SOAR به ایجاد سیاست‌های مثبت و نتیجه‌محور کمک می‌کند.

۵-۱. تشریح اجزای مدل SOAR بر بستر رفاه و تأمین اجتماعی

الف) نقاط قوت

نقاط قوت در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی ایران، همان ظرفیت‌های موجود، زیرساخت‌ها و مزیت‌های نهادی هستند که می‌توانند پایه اصلاحات آینده باشند. برخلاف رویکرد ضعف‌محور، این بخش بر داشته‌ها تمرکز دارد و می‌تواند موتور اصلاحات شود.

مهم‌ترین نقاط قوت نظام رفاه و تأمین اجتماعی ایران عبارت‌اند از:

● پوشش گسترده نهادی و تاریخی

وجود نهادهای باسابقه‌ای چون سازمان تأمین اجتماعی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور، صندوق بازنشستگی

کشوری و صندوق بیمه روستائیان و عشایر نشان‌دهنده ظرفیت تاریخی و تجربه‌ی بالای کشور در ارائه خدمات حمایتی است.

● چارچوب قانونی نسبتاً جامع

قوانین مادر مانند قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و حمایت از حقوق معلولان، بستر قانونی قابل اتکایی برای توسعه نظام رفاه ایجاد کرده‌اند.

● زیرساخت اطلاعاتی در حال شکل‌گیری

سامانه‌های اطلاعاتی همچون «پایگاه رفاه ایرانیان» و «سامانه جامع بیمه‌شدگان» امکان شناسایی دقیق‌تر گروه‌های هدف و همپوشانی خدمات را فراهم کرده‌اند.

● تجربه اجرایی گسترده در شرایط بحرانی

عملکرد موفق نسبی نظام حمایتی در شرایطی مانند همه‌گیری کرونا، اجرای بسته‌های معیشتی یا جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی، نشان از توان اجرایی و شبکه توزیع گسترده دارد.

● پشتوانه اجتماعی و فرهنگی عدالت‌محور

ریشه‌های دینی و فرهنگی جامعه ایرانی در کمک به نیازمندان (زکات، وقف، صدقات و همیاری اجتماعی) ظرفیت اجتماعی پایداری برای مشارکت مردم در نظام رفاه فراهم کرده است.

● وجود نیروی انسانی متخصص و شبکه مدیریتی باتجربه

مدیران و کارشناسان باسابقه در نهادهای رفاهی، ظرفیت مهمی برای اصلاحات تدریجی و درون‌زا هستند.

ب) فرصت‌ها

فرصت‌ها عوامل محیطی و بیرونی‌اند که می‌توانند به تقویت ظرفیت‌های داخلی نظام رفاه کمک کنند. در ایران، مجموعه‌ای از تحولات نهادی، فناورانه، جمعیتی و سیاستی، فرصت‌های تازه‌ای برای بازسازی نظام رفاه ایجاد کرده‌اند.

مهم‌ترین فرصت‌های پیش‌روی نظام رفاه ایران عبارت‌اند از:

● تصویب سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

این سند بالادستی برای نخستین بار چارچوبی جامع برای عدالت، شفافیت، پایداری مالی و یکپارچگی نهادهای رفاهی ترسیم کرده است (یک فرصت بزرگ برای بازطراحی نظام قانونی).

● گسترش دولت الکترونیک و داده‌های یکپارچه

پروژه‌هایی چون «دولت هوشمند»، «پایگاه ملی رفاه ایرانیان» و «پنجره واحد خدمات اجتماعی» زمینه‌اتصال داده‌ها و حذف همپوشانی را فراهم می‌کند.

● تحولات فناورانه در شناسایی و پایش فقر

فناوری‌های داده‌کاوی، هوش مصنوعی و GIS در دنیا برای هدف‌گذاری دقیق حمایت‌های اجتماعی استفاده می‌شوند؛ در ایران نیز زیرساخت لازم برای به‌کارگیری آنها در حال شکل‌گیری است.

● افزایش آگاهی عمومی و مطالبه عدالت اجتماعی

رشد سواد اجتماعی و حساسیت افکار عمومی نسبت به نابرابری‌ها، انگیزه و فشار مثبتی برای اصلاح نظام رفاه ایجاد کرده است.

● امکان هم‌افزایی بین‌نهادی

تشکیل «شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی» و ظرفیت همکاری میان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با سازمان برنامه، دیوان محاسبات و مجلس شورای اسلامی، فرصت بی‌نظیری برای هم‌افزایی نهادی فراهم کرده است.

● تحولات منطقه‌ای و تجارب بین‌المللی

کشورهایی با شرایط مشابه (مانند ترکیه، مالزی، اندونزی) اصلاحات موفق‌تری در یکپارچه‌سازی نظام‌های حمایتی انجام داده‌اند که می‌تواند الگوی ایران باشد.

ج) آرمان‌ها

آرمان‌ها نشان می‌دهند نظام رفاه و تأمین اجتماعی می‌خواهد به کجا برسد. این آرمان‌ها از یک سو در اسناد بالادستی کشور و از سوی دیگر در مطالبات عمومی جامعه ریشه دارند.

آرمان‌های کلان نظام رفاه ایران عبارت‌اند از (برگرفته از سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز):

● تأمین عدالت اجتماعی و فرصت‌های برابر

همان‌طور که در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱) آمده، هدف نهایی ایجاد جامعه‌ای عادلانه با پوشش فراگیر خدمات حمایتی و بیمه‌ای است.

● پایداری مالی نظام تأمین اجتماعی

جلوگیری از بحران صندوق‌ها و طراحی نظام‌های پایدار تأمین مالی از اهداف آرمانی اسناد بالادستی است.

● افزایش تاب‌آوری اجتماعی در برابر شوک‌ها

نظام رفاه باید بتواند در برابر بیکاری، بیماری، تورم و بلایای طبیعی از اقشار آسیب‌پذیر حمایت کند.

● توانمندسازی به‌جای حمایت مالی

گذار از رویکرد صدقه‌محور به سمت توانمندسازی و اشتغال پایدار.

● یکپارچگی نهادی و سیاستی

تحقق نظام جامع رفاه به معنای انسجام مأموریت‌ها و هماهنگی بین نهادهای متعدد فعال در حوزه رفاه.

● حفظ کرامت انسانی و افزایش رضایت اجتماعی

آرمان نهایی نظام رفاه در اندیشه اسلامی و در سیاست‌های رسمی، «حمایت کرامت‌محور» است نه صرفاً «مستمری‌محور».

د) نتایج

در مدل SOAR، نتایج یعنی شاخص‌های قابل‌سنجش و ملموس که نشان می‌دهد تا چه اندازه آرمان‌ها محقق شده‌اند. برای نظام رفاه و تأمین اجتماعی، این نتایج باید چندبُعدی باشند: مالی، اجتماعی، نهادی و فناورانه.

● شاخص‌ها و نتایج مورد انتظار در نظام رفاه ایران عبارت‌اند از:

● افزایش پوشش خدمات بیمه‌ای و حمایتی

افزایش درصد جمعیت تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی و خدمات حمایتی تا نزدیک به پوشش همگانی.

● کاهش همپوشانی و اتلاف منابع

کاهش تداخل مأموریت‌ها و حذف پرداخت‌های موازی میان نهادهای حمایتی.

● بهبود پایداری مالی صندوق‌ها

کاهش نسبت کسری اکچوئری به منابع ورودی و ایجاد تعادل بلندمدت.

● افزایش اثربخشی برنامه‌های توانمندسازی

سهام افرادی که پس از دریافت حمایت‌ها به خودکفایی اقتصادی رسیده‌اند، به‌عنوان شاخص نتیجه‌ای مهم.

● رضایت‌ذی‌نفعان از خدمات رفاهی

اندازه‌گیری رضایت خانوارها از دسترسی و کیفیت خدمات رفاهی از طریق پیمایش‌های دوره‌ای.

● یکپارچگی داده‌ها و نظام تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد

ایجاد و استفاده از «دانشبورد ملی رفاه» برای سیاست‌گذاری مبتنی بر داده.

● کاهش شاخص فقر چندبُعدی

کاهش درصد خانوارهایی که در چند بُعد (درآمد، آموزش، بهداشت، مسکن) زیر حد استاندارد قرار دارند. در جدول ۱ جمع‌بندی مدل SOAR در بستر رفاه و تأمین اجتماعی ایران به‌طور خلاصه ارائه شده است.

جدول ۱. خلاصه مدل SOAR در بستر رفاه و تأمین اجتماعی ایران

مؤلفه	معنای آن در نظام رفاه ایران	مصادق
نقاط قوت	ظرفیت‌های بالفعل نهادی، قانونی و انسانی نظام رفاه	وجود نهادهای متنوع، زیرساخت داده، تجربه اجرایی
فرصت‌ها	شرایط بیرونی و تحولات سیاستی و فناوریانه مؤثر	سیاست‌های کلی، دولت الکترونیک، آگاهی اجتماعی
آرمان‌ها	اهداف و آرمان‌های عدالت‌محور و پایداری نظام	عدالت، کرامت، پایداری مالی، توانمندسازی
نتایج	شاخص‌ها و خروجی‌های قابل سنجش تحقق آرمان‌ها	پوشش کامل، کاهش فقر، پایداری صندوق‌ها، رضایت اجتماعی

مأخذ: یافته تحقیق.

۲-۵. ارائه پیشنهادها سیاستی، نظارتی و تقنینی

براساس نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج در مدل SOAR که در بالا شناسایی شد، با سازوکار زیر به ارائه پیشنهادها سیاستی و تقنینی پرداخته می‌شود:

- براساس نقاط قوت پیشنهادهایی ارائه می‌شود که ظرفیت‌های بالفعل را «فعال‌سازی» کنند؛
- براساس فرصت‌ها پیشنهادهایی ارائه می‌شود تا فرصت‌ها به «پیش‌ران» اصلاحات تبدیل شوند؛
- براساس آرمان‌ها پیشنهادهایی برای تبدیل آرمان‌ها به اهداف سیاستی قابل سنجش ارائه می‌شود؛
- در بخش نتایج سازوکارهای شاخص‌سازی، پایش و گزارش‌دهی تشریح می‌شود.

۱-۲-۵. پیشنهادها مربوط به فعال‌سازی ظرفیت‌های بالفعل براساس نقاط قوت

■ ایجاد هم‌افزایی عملیاتی بین نهادها و تیم‌های عملگرایی استانی

- شرح: عقد موافقت‌نامه‌های اجرایی میان سازمان تأمین اجتماعی، بهزیستی و کمیته امداد برای اجرای پروژه‌های پایلوت مشترک و تشکیل «تیم‌های عملگرایی استانی» متشکل از نمایندگان این نهادها.
- اهمیت: از آنجاکه نهادها تجربه و ساختار اجرایی دارند، هم‌افزایی سریع‌تر به نتایج عملی و قابل نمایش منجر می‌شود.
- گام‌ها: تدوین الگوی هم‌افزایی، انتخاب ۲ تا ۴ استان پایلوت، تعریف پروژه (مثلاً شناسایی و ثبت فاقدین پوشش)، راه‌اندازی تیم استانی، گزارش‌گیری سه‌ماهه.
- متولی: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (به‌عنوان دبیرخانه هماهنگ‌کننده)؛ با همکاری سازمان تأمین اجتماعی، بهزیستی و کمیته امداد.

● زمان‌بندی: کوتاه‌مدت (۶ تا ۱۸ ماه برای پایلوت).

● شاخص‌ها: تعداد تفاهم‌نامه‌های امضا شده، تیم‌های استانی فعال، خانوارهای شناسایی شده.

■ تعریف شبکه ملی توانمندسازی و آموزش شغلی برای کارکنان حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

● شرح: طراحی و اجرای برنامه آموزشی ملی برای مدیران و کارشناسان نهادهای رفاهی (مدیریت داده، ارزیابی برنامه، طراحی مبتنی بر رویکرد برنامه محور).^۱

- اهمیت: نیروی انسانی متخصص یک ظرفیت کلیدی است؛ آموزش هدفمند موجب افزایش کیفیت اجرا و پایداری تغییرات می‌شود.
- گام‌ها: شناسایی نیازهای آموزشی، طراحی دوره‌های کوتاه‌مدت و میدانی، برگزاری کارگاه‌ها، اعطای گواهی حرفه‌ای.
- متولی: دانشگاه‌های توانمند، پژوهشگاه‌های وابسته به وزارت رفاه با حمایت مرکز ملی مهارت.
- زمان بندی: میان مدت (۱۲ تا ۳۶ ماه برنامه ریزی و اجرا).
- شاخص‌ها: تعداد نفر، ساعت آموزش، درصد کارکنان آموزش دیده، ارتقا شاخص‌های کیفی در گزارش‌های سازمانی.

■ تدوین الگوی استانداردسازی داده‌ها و تبادل اطلاعات

- شرح: تدوین استاندارد داده‌ای ملی برای اطلاعات رفاهی و الزام سازوکارهای تبادل داده (API) میان نهادها.
- اهمیت: بهره‌برداری از ظرفیت‌های اطلاعاتی موجود فقط در صورت هماهنگ‌سازی فنی و حقوقی میسر است.
- گام‌ها: تشکیل کارگروه فنی، تدوین برنامه و استانداردهای کیفیت داده، پیاده‌سازی API پایلوت میان دو نهاد، مستندسازی.
- متولی: وزارت تعاون، با همکاری مرکز آمار و سازمان فناوری اطلاعات.
- زمان بندی: کوتاه تا میان مدت (۶ تا ۲۴ ماه).
- شاخص‌ها: درصد نهادهای متصل به API، کیفیت داده.

۲-۲-۵. پیشنهادی مربوط به تبدیل فرصت‌ها به اقدام‌ها

■ تهیه پیش‌نویس آیین‌نامه / دستورالعمل تبادل اطلاعات رفاهی

● شرح: استفاده از پنجره سیاستی سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱) برای صدور آیین‌نامه ملی تبادل داده درباره اطلاعات رفاهی و بیمه‌ای.

- اهمیت: سیاست‌های کلی یک فرصت تقنینی برای الزام به همکاری فراهم کرده‌اند؛ آیین‌نامه می‌تواند سرعت اجرا را افزایش دهد.
- گام‌ها: تهیه پیش‌نویس، مشورت با مرکز پژوهش‌ها و کمیسیون اجتماعی مجلس، انتشار برای نظرخواهی.
- متولی: وزارت تعاون (پیشنهاد)، تصویب توسط هیئت دولت / دستگاه اجرایی ذی‌ربط.
- زمان بندی: کوتاه مدت (۶ تا ۱۲ ماه برای پیش‌نویس و تصویب).
- شاخص‌ها: تصویب آیین‌نامه، زمان لازم برای اتصال نهادها پس از تصویب.

■ طرح ملی یکپارچه‌سازی خدمات الکترونیک رفاهی (پنجره یکپارچه)

● شرح: راه‌اندازی پنجره واحد الکترونیک برای خدمات رفاهی (ثبت نام، پیگیری، گزارش شکایات) که کارت ملی، هویت دیجیتال لینک است.

- اهمیت: فرصت توسعه دولت الکترونیک و زیرساخت هویتی، می‌تواند دسترسی را گسترش و هزینه پردازش را کاهش دهد.
- گام‌ها: تدوین معماری فنی، انتخاب پیمانکاران، اجرای فاز پایلوت، توسعه ملی.
- متولی: وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (از منظر زیرساخت) و وزارت تعاون (متولی محتوا).
- زمان بندی: میان مدت (۱۲ تا ۳۰ ماه با فازبندی).
- شاخص‌ها: درصد خدمات قابل ارائه در پنجره، رضایت‌مندی کاربران، کاهش زمان پردازش.

■ جذب منابع مشارکتی و ابزارهای مالی نوین

- شرح: طراحی ابزارهایی مانند قراردادهای مبتنی بر نتیجه، صندوق‌های سرمایه‌گذاری اجتماعی یا اعطای تسهیلات خرد با ضمانت دولت برای پروژه‌های توانمندسازی.
- اهمیت: فرصت دسترسی به منابع غیردولتی و تجربه بین‌المللی می‌تواند فشار مالی روی صندوق‌ها را کاهش دهد و نوآوری را تحریک کند.
- گام‌ها: تدوین چارچوب حقوقی قراردادهای مبتنی بر نتایج، تعریف شاخص‌های قابل پرداخت، آزمایش پایلوت.
- متولی: وزارت تعاون با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه.
- زمان‌بندی: میان‌مدت (۱۸ تا ۴۸ ماه تا شکل‌گیری بازار اولیه).
- شاخص‌ها: میزان منابع جذب‌شده، تعداد پروژه‌های مشارکتی.

۳-۲-۵. پیشنهادهای مربوط به تبدیل آرمان‌ها به اهداف قابل سنجش

■ فرمول‌بندی بیانیه آرمانی و اهداف راهبردی قابل سنجش

- شرح: تدوین بیانیه آرمانی ملی و تعیین اهداف راهبردی ۵ تا ۱۰ ساله با معیارهای شفاف، واقعی و قابل اندازه‌گیری برای هر آرمان.
- اهمیت: داشتن بیانیه و اهداف روشن زمینه اقدام متمرکز و تخصیص منابع را فراهم می‌کند.
- گام‌ها: کارگاه‌های ملی با حضور ذی‌نفعان برای تدوین بیانیه؛ تصویب در شورای راهبری و تبدیل اهداف به شاخص‌های عملکردی.
- متولی: شورای راهبری ملی رفاه (پیشنهادی) با پشتیبانی مرکز پژوهش‌ها.
- زمان‌بندی: کوتاه‌مدت (۳ تا ۶ ماه برای تدوین، تصویب ۶ تا ۱۲ ماه).
- شاخص‌ها: تصویب بیانیه؛ وجود چارچوب تبدیل اهداف به شاخص‌های عملکردی منتشرشده.

■ هدف‌گذاری عددی و تدوین نقشه راه تحقق آرمان‌ها

- شرح: برای هر آرمان، تعیین حد هدف (به‌عنوان مثال افزایش پوشش بیمه‌ای از A٪ به B٪ تا سال N) و تدوین نقشه راه مرحله‌ای.
- اهمیت: اهداف عددی امکان پایش و تخصیص بودجه مبتنی بر نتایج را فراهم می‌کند.
- گام‌ها: محاسبه خطوط اصلی، تعیین اهداف کوتاه/میان/بلندمدت، طراحی برنامه‌های اجرایی مرتبط.
- متولی: دبیرخانه فنی شورای راهبری.
- زمان‌بندی: میان‌مدت (۶ تا ۱۲ ماه آماده‌سازی نقشه راه پس از تصویب اهداف).
- شاخص‌ها: اهداف تعیین‌شده؛ میزان پیشرفت نسبت به Baseline.

۴-۲-۵. پیشنهادهای مربوط به طراحی نظام نتایج، شاخص‌ها و پایش

■ ایجاد چارچوب نتایج ملی و دبیرخانه پایش

- شرح: تدوین چارچوب نتایج ملی برای رفاه شامل خروجی‌ها، نتایج میانی و بلندمدت، ایجاد دبیرخانه پایش برای جمع‌آوری و انتشار شاخص‌ها.
- اهمیت: بدون ساختار نتایج نمی‌توان اثربخشی را سنجید یا اصلاحات را مدیریت کرد.
- گام‌ها: تعریف شاخص‌های کلان و فرعی، تعیین روش‌شناسی اندازه‌گیری، راه‌اندازی داشبورد عمومی.
- متولی: دبیرخانه ملی رفاه (پیشنهادی)، همکاری مرکز آمار و صندوق‌ها.
- زمان‌بندی: کوتاه تا میان‌مدت (۶ تا ۱۸ ماه برای طراحی و راه‌اندازی ابتدایی).
- شاخص‌ها: انتشار نخستین گزارش سالیانه؛ درصد شاخص‌هایی که خطوط اصلی برای آنها تعیین شده است.

■ الزام قانونی گزارش دهی اکچوئری و مالی صندوق‌ها

- شرح: الزام قانونی برای انتشار دوره‌ای گزارش‌های اکچوئری (برای مثال هر ۲ سال) و گزارش‌های شفاف مالی صندوق‌های بازنشستگی.
- اهمیت: شفافیت مالی و اکچوئری، پایه پایداری مالی و اعتماد عمومی است.
- گام‌ها: تدوین تبصره در قانون یا آیین‌نامه اجرایی که زمان‌بندی و فرمت گزارش را مشخص کند؛ آموزش و استانداردسازی گزارش دهی.
- متولی: مجلس (قانونگذاری)، سازمان تأمین اجتماعی (اجرایی) و مرکز پژوهش‌ها (نظارت تحلیلی).
- زمان‌بندی: میان‌مدت (۱۲ تا ۲۴ ماه تا الزام اجرایی).
- شاخص‌ها: درصد صندوق‌ها با گزارش اکچوئری منتشر شده؛ زمان‌بندی انتشار.

■ سیستم ضمانت اجرا و سازوکار اصلاح بر مبنای نتایج^۱

- شرح: تعریف سازوکار حقوقی-سازمانی که در صورت انحراف از اهداف (مطابق شاخص‌ها) اقدام‌های اصلاحی مشخص و قابل اجرا را فعال کند (برای مثال گزارش دوره‌ای به کمیسیون اجتماعی و تکالیف اجرایی برای مدیران).
- اهمیت: بدون ضمانت اجرا، شاخص‌ها صرفاً نمایشی خواهند بود.
- گام‌ها: طراحی سازوکار حقوقی، تعیین مرجع تصمیم‌گیری و چارچوب اقدام‌های اصلاحی.
- متولی: شورای راهبری و مجلس (در قالب تکالیف تقنینی).
- زمان‌بندی: میان‌مدت (۱۲ تا ۳۰ ماه).
- شاخص‌ها: وجود رویه اقدام اصلاحی، میزان اجرای اقدام‌های اصلاحی در موارد انحراف.

۵-۲-۵. ریسک‌سنجی کلی و راه‌حل‌های مهار ریسک اجرای پیشنهادها

- مقاومت نهادی: کاهش این نوع ریسک با فرایند مشارکتی، مشوق‌های مالی برای همکاری و تضمین پشتیبانی سیاسی (حمایت بالاترین سطوح دولت).
- نبود کیفیت داده: کاهش این نوع ریسک با فازبندی شاخص‌ها، شروع با شاخص‌های قابل اندازه‌گیری و افزایش تدریجی پیچیدگی.
- فشار مالی کوتاه‌مدت: کاهش این نوع ریسک با برنامه‌ریزی مالی تدریجی، جذب منابع مشارکتی و اجرای پایلوت‌های کم‌هزینه.
- ریسک حقوقی/حریم خصوصی: کاهش این نوع ریسک با تدوین چارچوب حاکمیت داده و مکانیسم‌های حفاظت اطلاعات پیش از راه‌اندازی تبادل داده.
- ریسک ناپایداری سیاسی: کاهش این نوع ریسک با تدوین اهداف در قالب اسناد بالادستی و پیوند دادن آنها با سازوکارهای نظارتی مجلس و مرکز پژوهش‌ها.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نظام رفاه و تأمین اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران طی چهار دهه گذشته مسیر پرتحوالی را طی کرده و به‌عنوان یکی از پایه‌های عدالت اجتماعی و کاهش ریسک‌های اجتماعی و اقتصادی، نقش بی‌بدیلی در حفظ انسجام اجتماعی و توسعه پایدار ایفا کرده است. با این حال، تحلیل وضع موجود نشان داد که این نظام با چالش‌هایی بنیادین در سه حوزه ساختار نهادی، کارآمدی اجرایی و پایداری مالی مواجه است. تعدد و پراکندگی نهادهای متولی، همپوشانی مأموریت‌ها، نبود نظام اطلاعاتی یکپارچه و ضعف در نظام نظارت و ارزیابی سیاست‌ها، از جمله عواملی هستند که موجب کاهش بهره‌وری و هدررفت منابع در این حوزه شده‌اند. در کنار این چالش‌ها، تحولات جمعیتی (نظیر روند پیری

جمعیت)، اقتصادی (افزایش ناپایداری شغلی) و فناوریانه (گسترش خدمات دیجیتال) اقتضا می‌کند که سیاستگذاری در حوزه رفاه از رویکرد «واکنشی» به سمت رویکرد «پیش‌نگرانه و توانمندساز» حرکت کند.

در این راستا، پژوهش حاضر با استفاده از مدل مفهومی SOAR (نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج)، به‌جای تمرکز بر کاستی‌ها، تلاش کرد تا ظرفیت‌های بالفعل و بالقوه نظام رفاه کشور را شناسایی و در قالب مسیرهای اصلاحی و سیاستی بازآرایی کند. نتایج تحلیل نشان داد که:

- نقاط قوت نظام رفاه ایران شامل شبکه نهادی گسترده، تجارب اجرایی غنی، وجود نیروی انسانی متخصص و زیرساخت‌های داده‌ای در حال شکل‌گیری است؛
 - فرصت‌ها در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱)، اسناد بالادستی توسعه‌ای، فناوری‌های دیجیتال و ظرفیت‌های مشارکت اجتماعی نهفته است؛
 - آرمان‌ها مبتنی بر عدالت اجتماعی، کرامت انسانی، پایداری مالی و پوشش همگانی خدمات رفاهی و بیمه‌ای هستند؛
 - نتایج مطلوب زمانی حاصل خواهد شد که شاخص‌های قابل‌سنجش برای هر آرمان تعریف و سازوکارهای پایش و پاسخگویی طراحی شود. براساس این چارچوب، ظرفیت‌شناسی نظام رفاه تنها به معنای فهرست‌داری‌ها نیست، بلکه فرایندی برای «مدیریت راهبردی ظرفیت‌ها» و ایجاد سازوکارهای پایدار همکاری نهادی، هم‌افزایی داده‌ها و سیاستگذاری مبتنی بر شواهد است. در واقع، حرکت از «تعدد تصمیم» به سمت «یکپارچگی راهبردی» محور اصلی اصلاحات در این حوزه است.
- پژوهش نشان می‌دهد که دستیابی به نظام رفاه پایدار و کارآمد مستلزم سه تحول اساسی است:
- تحول نهادی با هدف ایجاد ساختار هماهنگ و پاسخگو؛
 - تحول اطلاعاتی با تمرکز بر یکپارچه‌سازی داده‌ها و حکمرانی دیجیتال رفاهی؛
 - تحول تقنینی و سیاستی برای تضمین شفافیت، پایداری مالی و نظارت اثربخش.
- در جدول زیر، به‌طور خلاصه مجموعه‌ای از پیشنهاد‌های سیاستی و تقنینی در چهار محور مدل SOAR ارائه شده است. این پیشنهادها بر پایه یافته‌های پژوهش و در راستای اصول قانونگذاری، سیاستگذاری و نظارت کارآمد طراحی شده‌اند.



جدول ۲. پیشنهاد‌های سیاستی، نظارتی و تقنینی بر مبنای مدل SOAR

ردیف	عنوان پیشنهاد	نوع پیشنهاد	دستگاه مسئول	زمان‌بندی اجرا	شاخص ارزیابی
۱	ایجاد تیم‌های عملگرای استانی بین نهاد‌های رفاهی (MoU عملیاتی)	سیاستی-اجرایی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بهزیستی، کمیته امداد	۶ تا ۱۸ ماه	تعداد MoU و خانوارهای شناسایی‌شده
۲	تعریف شبکه ملی آموزش و توانمندسازی کارکنان رفاهی	سیاستی	وزارت تعاون با همکاری دانشگاه‌ها	۱۲ تا ۳۶ ماه	درصد کارکنان آموزش‌دیده
۳	تدوین استاندارد ملی داده‌ها و API تبادل اطلاعات رفاهی	تقنینی-فنی	وزارت تعاون، مرکز آمار، وزارت ارتباطات	۶ تا ۲۴ ماه	درصد نهادهای متصل به سامانه
۴	تدوین آیین‌نامه ملی تبادل داده و همکاری بین نهادی	تقنینی	هیئت دولت، مجلس شورای اسلامی	۶ تا ۱۲ ماه	تصویب و اجرای آیین‌نامه
۵	راه‌اندازی «پنجره واحد خدمات رفاهی» الکترونیک	سیاستی-اجرایی	وزارت ارتباطات، وزارت تعاون	۱۲ تا ۳۰ ماه	درصد خدمات آنلاین و رضایتمندی کاربران
۶	طراحی ابزارهای مالی نوین (مستدوق سرمایه‌گذاری اجتماعی، قراردادهای نتیجه‌محور)	سیاستی-مالی	وزارت تعاون، وزارت اقتصاد	۱۸ تا ۴۸ ماه	میزان منابع جذب‌شده
۷	تدوین بیانیه آرمانی و اهداف SMART رفاه و تأمین اجتماعی	سیاستی-راهبردی	شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی	۳ تا ۶ ماه	تصویب بیانیه و KPI ملی
۸	تعیین اهداف عددی و نقشه راه تحقق آرمان‌ها	سیاستی	دبیرخانه فنی شورای راهبری	۶ تا ۱۲ ماه	تحقق اهداف نسبت به Baseline
۹	تدوین چارچوب نتایج ملی و ایجاد دبیرخانه پایش	تقنینی-نظارتی	شورای عالی، مرکز آمار	۶ تا ۱۸ ماه	انتشار گزارش سالیانه شاخص‌ها
۱۰	الزام قانونی به انتشار گزارش‌های اکچوئری و مالی مستدوق‌ها	تقنینی	مجلس شورای اسلامی، سازمان تأمین اجتماعی	۱۲ تا ۲۴ ماه	درصد مستدوق‌های گزارش‌دهنده
۱۱	تعریف نظام ضمانت اجرا و چرخه یادگیری سیاستی	تقنینی-نظارتی	شورای راهبری، مجلس شورای اسلامی	۱۲ تا ۳۰ ماه	اجرای اقدام‌های اصلاحی در موارد انحراف

مآخذ: یافته تحقیق.

با اجرای پیشنهاد‌های فوق، انتظار می‌رود طی یک افق پنج‌ساله، نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور از وضع موجود - که متکی بر چندپارگی نهادی و سیاست‌گذاری پراکنده است - به سمت نظامی یکپارچه، داده‌محور، پاسخگو و پایدار حرکت کند. این مسیر نیازمند اراده تقنینی، هماهنگی اجرایی و ظرفیت‌سازی نهادی بوده؛ اما نقطه قوت آن در این است که اصلاحات پیشنهادی نه با رویکرد سلبی، بلکه با تکیه بر ظرفیت‌های واقعی کشور طراحی شده‌اند. چنین نگاهی می‌تواند مبنای تدوین نقشه ملی تحول نظام رفاه و تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران باشد و در نهایت، عدالت اجتماعی و امنیت انسانی را در قالبی کارآمد و آینده‌نگر محقق کند.

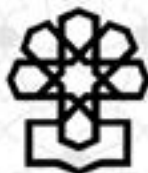
منابع و مآخذ

- [۱] بدلی‌وند، مجید، کریمیان، حبیب‌اله، و فتحی، سروش. (۱۴۰۰). عملکرد سازمان تأمین اجتماعی در تحقق عدالت اجتماعی. مطالعات توسعه اجتماعی ایران، ۱۳(۲)، ۳۷-۵۲.
- [۲] سبحانیان، محمدادی. (۱۳۹۵). نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران؛ برخی چالش‌ها و راهکارهای برون‌رفت از آنها، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- [۳] پناهی، بهرام. (۱۳۸۵). کارکردهای تأمین اجتماعی در ایران: ضرورت‌های برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

- [۴] نعیمایی، بنیامین، شکوری، علی. (۱۳۹۵). چالش‌های اجرای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران دهه ۹۰، فصلنامه علمی-پژوهشی رفاه اجتماعی، سال شانزدهم، شماره ۶.
- [۵] مسعودی اصل، م. (۱۳۸۸). نظام رفاه اجتماعی در جهان (مطالعه تطبیقی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۶] سعیدی، ع.ا. (۱۳۸۷). چالش‌ها و فرصت‌های فراروی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران. کتاب ماه علوم اجتماعی، سال یازدهم، شماره ۱.
- [۷] کریمی، مظفر. (۱۳۸۶). جایگاه بیمه‌های اجتماعی در قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. فصلنامه تأمین اجتماعی، دوره ۹، شماره ۳، ۱۲۲-۹۵.
- [۸] حاجی قربانی دولابی، مریم، طاهری بهروز، اسمعیل. (۱۳۹۷). ده چالش جهانی تأمین اجتماعی، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
- [۹] علیپور، عباس، بشکوه، مهدی، کردستانی، غلامرضا. (۱۴۰۰). شناسایی و ارائه الگوی چالش‌های سازمان تأمین اجتماعی در حوزه منابع و مصارف، فصلنامه علمی-پژوهشی، دانش حسابداری و حسابرسی مدیریت، سال ۱۰، شماره ۳۷.
- [۱۰] بررسی عملکرد سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی. (۱۴۰۴) دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۲۰۶۲۰.
- [۱۱] بررسی عملکرد سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی کشوری. (۱۴۰۳) دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۲۰۰۴۷.
- [۱۲] ارزیابی عملکرد بند «ه» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (شفافیت و انتشار اطلاعات در صندوق‌های بازنشستگی) (۱۴۰۳). دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۲۰۵۱۹.
- [۱۳] بررسی پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی و تحلیل حساسیت اصلاحات پارامتریک (۱۴۰۲) دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۹۲۸۰.
- [۱۴] ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ماه ۱۴۰۴: فصل ۵- اصلاح صندوق‌های بازنشستگی. (۱۴۰۴) دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۲۱۰۳۸.
- [۱۵] بررسی ابعاد مصوبه افزایش سن بازنشستگی در برنامه هفتم توسعه. (۱۴۰۲) دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۶] بررسی و آسیب‌شناسی نظام پرداخت مستمری به بازماندگان در ایران و کشورهای منتخب. (۱۴۰۲) شماره مسلسل: ۱۹۲۰۹. دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۹۵۴۵.
- [۱۷] قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب سال ۱۳۸۳.
- [۱۸] قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب سال ۱۳۸۸.
- [۱۹] قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب سال ۱۳۸۶.
- [20] Cole, M. L., & Stavros, J. M. (2019). SOAR: a framework to build positive psychological capacity in strategic thinking, planning, and leading. In *Theoretical approaches to multi-cultural positive psychological interventions* (pp. 505-521). Cham: Springer International Publishing.
- [21] Khotib, S. N., Danardono, Saputra, A., Umrotun, & Putra, M. N. R. (2024, January). GIS and drone technology are used in the design of tourism development in the Mount Kerinci area. In *AIP Conference Proceedings* (Vol. 2926, No. 1, p. 020102). AIP Publishing LLC.
- [22] Walker, R. (2004). *Social Security And Welfare: Concepts And Comparisons: Concepts and Comparisons*. McGraw-Hill Education (UK).
- [23] Clark, G. L. (2004). Pension fund governance: expertise and organizational form. *Journal of Pension Economics & Finance*, 3(2), 233-253.
- [24] Mirela, C., Nicu, M., & Oana-Valentina, C. (2016). Longer life with worsening pension system? Aging population impact on the pension system in two countries: Romania and Croatia. *Economic and Social Development: Book of Proceedings*, 28.

گزیده سیاستی

نظام رفاه و تأمین اجتماعی ایران با وجود ظرفیت‌های گسترده نهادی و انسانی، از پراکندگی و ضعف حکمرانی داده رنج می‌برد. راه اصلاح، تمرکز بر انسجام نهادی، شفافیت، ارزیابی مبتنی بر نتایج و گذار از حمایت صرف به توانمندسازی پایدار است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@imajlis.ir

وبسایت: rc.majlis.ir