



Systematic Analysis of the Policy Cycle of Pension Funds in Iran

Ruhollah Eslami¹  Pegah Latifi² 

1. Associate Professor of Political Science, Faculty of Law and Political Science, Ferdowsi University of Mashhad, Mashhad, Iran (Corresponding author).
eslami.r@um.ac.ir

2. M.A. in Political Science, Faculty of Law and Political Science, Ferdowsi University of Mashhad, Mashhad, Iran.
pegah.l.pl@gmail.com

Abstract

This study provides a systematic analysis of the policy cycle of pension funds in Iran using a managerial evaluation approach based on the CIPP (Context, Input, Process, Product) model. The study aims to examine the different stages of policymaking, identify vulnerabilities, and propose corrective measures, drawing on secondary data, official reports, and legal documents spanning 1979–2024. Data were collected through documentary methods and analyzed qualitatively. The findings indicate that the primary challenges facing pension funds include dependence on the public budget, weaknesses in legislation, inefficiencies in policy implementation, government intervention, and a lack of transparency in investment practices. These challenges have contributed to financial instability and reduced public trust. Recommended reforms include raising the retirement age, enhancing fund autonomy, revising relevant laws, and improving transparency in investment mechanisms. The study emphasizes that the revitalization of pension fund policymaking in Iran requires structural reforms, institutional transparency, and the active participation of all stakeholders.

Keywords: Pension funds, Public policy, Systematic analysis, CIPP, Social security.

JEL Classification: -

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

Extended abstract

Purpose

This study aims to systematically analyze the policy cycle of pension funds in Iran in order to identify the structural and policy-related causes of their weak performance. Pension funds, as a core component of the social security system and welfare state, play a crucial role in ensuring income security for workers in old age. Given population aging, economic instability, and increasing fiscal pressure on the government, the effectiveness of pension fund policymaking has become a critical issue. Using the policy cycle framework, the study seeks to examine deficiencies across all stages of policymaking—agenda setting, formulation, adoption, implementation, and evaluation—and to propose solutions for enhancing the independence and sustainability of pension funds, particularly by reducing excessive government intervention.

Design/Methodology/Approach

The research adopts an applied, developmental, and descriptive-analytical approach. Pension funds are examined through a managerial evaluation model (SIP) within the framework of the policy cycle. Data were collected using documentary and library methods, including laws, policy documents, official reports, and academic sources related to pension fund policymaking in Iran. Each stage of the policy cycle was systematically analyzed to identify challenges, inconsistencies, and structural weaknesses affecting the performance and financial sustainability of pension funds.

Findings

The analysis reveals significant deficiencies across all stages of the policy cycle. At the agenda-setting stage, limited participation of stakeholders and a weak public sphere have constrained effective problem recognition. In the policy formulation stage, ambiguity and lack of transparency in laws have reduced policy effectiveness. During implementation, extensive government intervention—despite the formal non-governmental status of pension funds—has undermined their independence and forced reliance on the public budget, even for monthly pension payments. In the evaluation and feedback stage, unfavorable outcomes indicate policy failure and the need for comprehensive reform. Overall, government dependence emerges as the central factor behind the disproportionality between policy goals and outcomes, contributing to financial instability and the risk of fund bankruptcy.

Limitations/Research Implications

This study is limited by its reliance on documentary and secondary data, which may restrict access to informal practices and internal decision-making dynamics within pension funds. Additionally, the focus on the Iranian context limits the direct generalizability of findings to other countries. Future research could employ empirical methods, such as interviews or quantitative analysis, to test the findings and compare pension fund policy cycles across different national systems.

Practical Implications

The findings highlight the necessity of structural reform in pension fund governance. Limiting government intervention and increasing institutional independence can enhance transparency, reduce dependency on the public budget, and improve investment performance. Policymakers can use the policy cycle framework to redesign laws, clarify regulatory mechanisms, and strengthen evaluation processes, thereby improving the long-term sustainability of pension funds.

Social Implications

Reforming the policy cycle of pension funds has significant social implications. Improved governance and financial stability can strengthen trust among contributors and retirees, reduce uncertainty about future income security, and mitigate social and political tensions arising from pension crises. In the long run, independent and well-managed pension funds can contribute to social welfare, intergenerational justice, and economic stability.

Originality/Value

The originality of this study lies in its systematic application of the policy cycle framework to the analysis of pension funds in Iran. By examining all stages of policymaking in an integrated manner, the research provides a comprehensive explanation of policy failure rooted in government intervention. The study adds value by offering policy-oriented insights and reform-oriented recommendations that can inform decision-makers and contribute to the broader literature on social security and public policy in developing countries.

Keywords: Pension funds, Policy cycle, Social security, Government intervention, Welfare state, Iran.

E-ISSN: 2345-2552 / Center for Strategic Research / Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies

Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

 10.30507/jmsp.2025.485531.2769



Use your device to scan
and read the article online



Citation: Eslami, R. & Latifi, P. (2026). Systematic Analysis of the Policy Cycle of Pension Funds in Iran. (e226778). Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies, 13(52), e226778.

doi: 10.30507/jmsp.2025.485531.2769

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پروژیکٹ گاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی

تحلیل سیستمی چرخه سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در ایران

پگاه لطیفی^۲ 

روح‌اله اسلامی^۱ 

۱. دانشیار علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران (نویسنده مسئول).
eslami.r@um.ac.ir

۲. کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران.
pegah.l.pl@gmail.com

چکیده

در این پژوهش، چرخه سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در ایران با رویکرد سیستمی و با به‌کارگیری الگوی ارزشیابی مدیریت‌گراسیپ (CIPP) بررسی شده است. هدف مطالعه، بررسی مراحل مختلف سیاست‌گذاری، شناسایی نقاط آسیب و ارائه راهکارهای اصلاحی با تکیه بر داده‌های ثانویه، گزارش‌های رسمی و اسناد قانونی در بازه زمانی ۱۳۵۸ تا ۱۴۰۳ است. داده‌ها به روش اسنادی گردآوری و به‌صورت کیفی تحلیل شده‌اند. یافته‌ها نشان می‌دهد مهم‌ترین چالش‌های صندوق‌ها شامل وابستگی به بودجه عمومی، ضعف در قانون‌گذاری، ناکارآمدی در اجرای سیاست‌ها، مداخله دولت، و نبود شفافیت در سرمایه‌گذاری‌ها است. این چالش‌ها موجب ناپایداری مالی و کاهش اعتماد عمومی شده‌اند. راهکارهایی مانند افزایش سن بازنشستگی، استقلال صندوق‌ها، بازنگری در قوانین و شفاف‌سازی در سازوکارهای سرمایه‌گذاری از جمله الزامات اصلاحی هستند. پژوهش تأکید دارد که بازآفرینی سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در ایران نیازمند اصلاحات ساختاری، شفافیت نهادی و مشارکت همه ذی‌نفعان است.

کلیدواژه‌ها: صندوق بازنشستگی، سیاست‌گذاری عمومی، تحلیل سیستمی، CIPP، تأمین اجتماعی.
طبقه‌بندی JEL: -

شاپای الکترونیک: ۲۳۴۵-۲۵۵۲ / پژوهشکده تحقیقات راهبردی / فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان

 10.30507/jmsp.2025.485531.2769



مسئولیت مقاله از نظر محتوای علمی و نظرهای مطرح‌شده در متن آن، به عهده نویسندگان و یا نویسنده مسئول مقاله است و مورد تأیید / عدم تأیید صاحب امتیاز نشریه سیاست‌های راهبردی و کلان نیست.

اسلامی، روح‌اله و لطیفی، پگاه (۱۴۰۴). تحلیل سیستمی چرخه سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در ایران. سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳(۵۲)، e226778. doi: 10.30507/jmsp.2025.485531.2769

مقدمه

صندوق‌های بازنشستگی در ایران، به‌عنوان ارکانی حیاتی در نظام تأمین اجتماعی، نقش تعیین‌کننده‌ای در تضمین برنامه‌ریزی بازنشستگی و ثبات مالی جمعیت سالمند کشور ایفا می‌کنند (Nikoupour & Akbarpour-Roshan, 2021). باین‌حال، پایداری مالی و توانایی این صندوق‌ها در ارائه مزایای کافی با چالش‌های عمیق و چندبُعدی مواجه است که بقا و کارکرد مؤثر آن‌ها را تهدید می‌کند. مشخصه بارز نظام بازنشستگی ایران، تعدد صندوق‌ها (بیش از ۱۸ صندوق فعال) است که همگی از نوع طرح‌های مزایای معین بوده و بخش‌های مختلف نیروی کار، شامل کارمندان دولتی، کارکنان نیروهای مسلح، کارگران و کشاورزان را پوشش می‌دهند (صدیقیان و دیگران، ۲۰۲۱). در این میان، سه صندوق اصلی شامل سازمان تأمین اجتماعی (به‌عنوان بزرگترین صندوق غیردولتی پوشش‌دهنده کارگران حقوق‌بگیر و مشاغل آزاد)، صندوق بازنشستگی کشوری (مسئول کارکنان دولت) و صندوق بازنشستگی روستاییان و عشایر، عمده جمعیت تحت پوشش را تشکیل می‌دهند. این پراکندگی و ناهمگونی ساختاری، خود بستر ساز نابرابری‌های قابل‌توجه در میزان مستمری و خدمات ارائه‌شده به بازنشستگان گردیده که منجر به نارضایتی گسترده و تعمیق شکاف‌های اجتماعی شده است (Sadighiyan & et al., 2021; Bagheri & Mojtahdi, 2019).

چالش پایداری مالی، هسته اصلی بحران کنونی است. فشارهای جمعیتی ناشی از پیری جمعیت و افزایش امید به زندگی (سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۱)، همراه با ناکارآمدی مدیریت دارایی و بازدهی پایین سرمایه‌گذاری‌ها - که نقشی حیاتی در محاسبات اکچوئری و توانایی پرداخت تعهدات آتی دارد (بهزادی و شکوری، ۱۳۸۸) - و نیز قوانین بازنشستگی پیش از موعد، تعادل مالی این صندوق‌ها را به‌شدت برهم زده‌اند. این مشکلات با مداخلات مکرر دولت در برنامه‌ها و مدیریت صندوق‌ها که اغلب اصول بنیادین بیمه‌ای را نادیده می‌گیرد، تشدید شده‌اند (Bagheri & Mojtahdi, 2019; Nikoupour & Akbarpour-Roshan, 2021; میر و دیگران، ۱۳۹۳). فقدان یک نظام جامع رفاهی و تأمین اجتماعی، منجر به شکل‌گیری چشم‌اندازی پراکنده با مقررات و استانداردهای ناهمگون گردیده که کارایی را کاهش داده است (Bagheri & Mojtahdi, 2019). اجرای سیاست‌های حمایتی نیز با هزینه‌های فزاینده‌ای همراه است که تأمین آن برای صندوق‌ها و دولت به شکلی فزاینده دشوار یا حتی غیرممکن به نظر می‌رسد (میر و دیگران، ۱۳۹۳)، به‌ویژه آنکه

این صندوق‌ها در معرض نوسانات کلان اقتصادی نیز قرار دارند.

تاریخچه نظام بازنشستگی ایران، فرازونشیب‌های اداری و ساختاری متعددی را نشان می‌دهد. پس از پیشینه‌ای که حتی به دوره مادها (کورتش) می‌رسد (حیدری، ۱۳۹۳)، تلاش‌های نوین از دوره قاجار با قانون «وظائف» (۱۲۸۷) آغاز شد که صرفاً به وراثت حقوق‌بگیران دولتی توجه داشت. نهادسازی منسجم‌تر در دوره پهلوی با تصویب «لایحه قانونی بیمه‌های اجتماعی کارگران» (۱۳۳۱) و تأسیس سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران و سپس قانون استخدام کشوری (۱۳۴۵) شکل گرفت. پس از انقلاب، تحولات اداری ادامه یافت؛ از ادغام‌های سازمانی در دهه ۷۰ و ۸۰ (تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) تا تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳) و انتقال صندوق بازنشستگی کشوری به وزارت رفاه، و درنهایت ادغام وزارتخانه‌های مرتبط در سال ۱۳۹۰ و تبعیت صندوق‌ها از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (دبیرخانه هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه؛ پناهی، ۱۳۸۵). با توجه به تأثیر مستقیم این صندوق‌ها بر زندگی میلیون‌ها ایرانی (بیش از ۷۶ درصد بیمه‌شدگان تحت پوشش تأمین اجتماعی) و با عنایت به روند پیری جمعیت، هشدارها درباره پیامدهای عدم اصلاح، جدی است؛ ازجمله هشدارهای مکرر رهبر انقلاب اسلامی بر لزوم اصلاح ساختار و تأمین منابع پایدار (سخنرانی، ۱۳۹۸/۰۲/۱۱) و خطر تبدیل چالش‌های فعلی به بحران‌های مالی گسترده که کل اقتصاد را تهدید می‌کند (سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۱).

این مقاله با تمرکز بر این پیشینه و چالش‌های پیچیده، در پی تحلیل چرخه سیستمی صندوق‌های بازنشستگی ایران (با محوریت پوشش، کفایت مزایا، پایداری مالی و ساختارهای نهادی) است. پرسش‌محوری آن است که آیا سیاست‌گذاری‌های دولت دلیل اصلی ناکارآمدی این صندوق‌ها بوده و چرخه سیاست‌گذاری آن‌ها در ایران در کدام مراحل با آسیب‌های جدی مواجه است؟ فرضیه پژوهش بر این پایه استوار است که کارآمدی، توسعه بهینه، کاهش فساد و افزایش رضایت ذی‌نفعان، مستلزم سیاست‌گذاری مناسب و اصلاح بنیادین سیاست‌های فعلی حاکم بر این چرخه حیاتی می‌باشد. هدف نهایی، ارائه درکی جامع از وضعیت موجود و پیشنهاد مسیرهای اصلاحی برای تضمین پایداری بلندمدت و ارتقای کیفیت زندگی جمعیت روبه‌رشد سالمند ایران است.

۱. پیشینه پژوهشی

صندوق‌های بازنشستگی به‌عنوان نهادهای اساسی در تأمین معیشت سالمندان، با چالش‌های ساختاری عمیقی روبه‌رو هستند که نیازمند بررسی جامع از منظر سیاست‌گذاری عمومی است. مطالعات متعددی به بررسی ابعاد مختلف این چالش‌ها پرداخته‌اند که در ادامه به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود.

حسینی و انصاری (۱۴۰۳) در پژوهش خود تحت عنوان «بررسی علل بحران مالی صندوق‌های بازنشستگی و راهکارهای برون‌رفت» که در مجله اقتصادی منتشر شده است، به تحلیل عوامل مؤثر بر بحران مالی صندوق‌ها پرداخته‌اند. این مطالعه نشان می‌دهد که عواملی همچون عدم توازن منابع و مصارف، افزایش جمعیت سالمندی و شرایط نامساعد اقتصادی از جمله مهم‌ترین دلایل بحران مالی صندوق‌ها محسوب می‌شوند.

در حوزه سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، عباس‌نیا و همکاران (۱۳۹۸) در مقاله «تحلیل شبکه عوامل مؤثر بر اصلاح ساختار صندوق‌های بازنشستگی در چهارچوب اقتصاد مقاومتی» که در فصلنامه سیاست‌گذاری اقتصادی به چاپ رسیده است، به بررسی راهکارهای اصلاح ساختار صندوق‌ها پرداخته‌اند. این پژوهش با استفاده از روش‌شناسی شبکه‌ای، الگوی جامعی از عوامل مؤثر بر عملکرد صندوق‌ها ارائه داده است.

یوسفی قلعه رودخانی (۱۳۹۶) در مطالعه تطبیقی خود با عنوان «بررسی چالش‌های صندوق بازنشستگی و ارائه راهکارهای عملی»، به تفاوت‌های ساختاری بین صندوق‌های دولتی و خصوصی اشاره کرده‌اند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که این تفاوت‌های ساختاری نیازمند بازنگری در سیاست‌گذاری‌های کلان است.

در زمینه شناسایی عوامل موفقیت صندوق‌ها، کاشی و رسولیان (۱۴۰۰) در مقاله «شناسایی عوامل کلیدی موفقیت صندوق‌های بازنشستگی با روش تحلیل محتوا» که در فصلنامه مطالعات مدیریت سرمایه‌گذاری چاپ شده است، به بررسی مؤلفه‌های کلیدی موفقیت این صندوق‌ها پرداخته‌اند.

جوادی و ایزدبخش (۱۴۰۳) در پژوهش خود با عنوان «سلسله گزارش‌های تحلیل و شبیه‌سازی سیستمی (۱): راهکارهای ارتقای پایداری صندوق‌های بازنشستگی» که در ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشر شده، راهکارهای عملی برای بهبود استقلال و شفافیت صندوق‌ها ارائه داده‌اند. این مطالعه بر لزوم کاهش وابستگی صندوق‌ها به بودجه دولتی تأکید ویژه‌ای دارد.

در حوزه سرمایه‌گذاری صندوق‌ها، اصولیان و نصرالله (۱۳۹۷) در مقاله «بررسی عملکرد سرمایه‌گذاری صندوق‌های سرمایه‌گذاری در بورس اوراق بهادار تهران» که مطالعات کمی در مدیریت به چاپ رسیده است، به تحلیل عملکرد سرمایه‌گذاری این صندوق‌ها در بازار سرمایه پرداخته‌اند.

حسینی و رضویان (۱۴۰۰) در مطالعه خود با عنوان «تضاد منافع در مدیریت صندوق‌های بازنشستگی: مطالعه موردی ایران» که در مجله پژوهش‌های اقتصادی ایران منتشر شده است، به بررسی تضادهای موجود بین اهداف دولت و صندوق‌های بازنشستگی پرداخته‌اند. در سطح سیاست‌های کلان، سند برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰) در ماده ۸۱ خود بر کاهش وابستگی صندوق‌ها به بودجه دولتی تأکید کرده است. همچنین مقام معظم رهبری در سخنرانی مورخ ۲۳ مهر ۱۳۹۷ بر لزوم شفافیت مالی و مدیریت کارآمد صندوق‌های بازنشستگی تأکید ویژه‌ای داشته‌اند. این مطالعات به‌صورت جمع‌بندی نشان می‌دهند که حل چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی نیازمند رویکردی جامع و همه‌جانبه است که هم به ابعاد اقتصادی و هم به ابعاد ساختاری و سیاستی این موضوع بپردازد.

۲. چهارچوب نظری

الگوهای سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی متناسب با ساختار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشورها تنوع چشمگیری دارند. الگوی تأمین مالی دولتی^۱ که در کشورهایی مانند سوئد و دانمارک (OECD, 2020) رایج است، مستمری بازنشستگان را مستقیماً از منابع عمومی و درآمدهای جاری شاغلان تأمین می‌کند و با چالش‌هایی مانند نرخ بیکاری و زادوولد مواجه است. درمقابل، الگوی پس‌انداز فردی^۲ در ایالات متحده و استرالیا (World Bank, 2019) بر مسئولیت‌پذیری فردی تمرکز دارد و مستمری را براساس عملکرد سرمایه‌گذاری صندوق‌های خصوصی تعیین می‌کند. الگوی مختلط در آلمان و کانادا (European Commission, 2021) با ترکیب دو رویکرد پیشین، حداقل مستمری دولتی را با پس‌انداز شخصی تلفیق می‌کند. الگوی صندوق‌های شرکتی در بریتانیا و سوئد (OECD, 2022) بر مشارکت کارفرما و کارمند در تأمین منابع تکیه دارد، درحالی‌که الگوی ملی‌شده در چین (IMF, 2021) مدیریت متمرکز دولتی را اعمال می‌کند. الگوی کمک‌های اجتماعی نیز در اروپا و کشورهای

1. Pay-as-you-go

2. Fully Funded

در حال توسعه (World Bank, 2020) از طریق مالیات و بیمه‌های عمومی، پوشش رفاهی فراگیر ایجاد می‌کند.

سیاست‌های کشورهای پیشرفته بر سه اصل پایداری مالی، پوشش گسترده و حمایت از سالمندی استوارند و در قالب سیستم‌های «مزایای تعریف‌شده^۱» یا «مشارکت تعریف‌شده^۲» اجرا می‌شوند. این کشورها با اتخاذ سیاست‌هایی مانند تأمین منابع پایدار از طریق سیستم‌های چندلایه در سوئد و آلمان (Brown, 2020)، تطبیق پویای سن بازنشستگی با امید به زندگی در نروژ و فنلاند (Walker, 2019)، ترویج پس‌انداز شخصی همچون طرح (۴۰۱k) در آمریکا (Smith, 2021) و حمایت هدفمند از بازنشستگان کم‌درآمد نظیر طرح Pension Credit در بریتانیا (Johnson, 2022)، به حفظ تعادل مالی و رفاه اجتماعی می‌پردازند. فرایند سیاست‌گذاری در این حوزه عموماً از الگوی چرخه‌ای (ملک‌محمدی، ۱۳۹۴) تبعیت می‌کند که با پیش‌بینی و تشخیص مسئله آغاز شده، به تدوین سیاست با تحلیل تخصصی می‌رسد، سپس به اجرای عملیاتی، ارزیابی نتایج براساس اهداف اولیه و درنهایت اصلاح یا حذف سیاست‌های ناکارآمد منجر می‌شود. این چهارچوب نشان‌دهنده ضرورت ترکیب هوشمندانه الگوهای مالی، سیاست‌های تطبیقی و نظارت پویا برای موفقیت نظام‌های بازنشستگی است.



شکل (۱)

1. DB

2. DC

۳. طرح پس‌انداز با حمایت کارفرما است که برای ایجاد درآمد در هنگام بازنشستگی کارمندان طراحی شده است.

با توجه به پویایی جوامع بشری، ناکارآمدی سیستم‌های ارزشیابی سنتی مشهودتر از پیش به‌نظر می‌رسد. بهترین روش برای همراهی جامعه و بازشناسی نیازهای جدید روش الگوی ارزشیابی مدیریت‌گرا / سیپ^۱ است.

در این پژوهش، صندوق‌های بازنشستگی با به‌کارگیری الگوی ارزشیابی مدیریت‌گرا / سیپ (CIPP) مورد بررسی قرار می‌گیرند. پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی - توسعه‌ای و از نظر ماهیت توصیفی - تحلیلی است که با روش اسنادی و کتابخانه‌ای اجرا شده است. مراحل الگوی سیپ شامل چهار بخش است: سنجش موقعیت (Context) به تحلیل محیط برای شناسایی چالش‌ها، نیازها و فرصت‌های موجود می‌پردازد و مبنایی برای طراحی برنامه‌ها فراهم می‌کند. ارزشیابی درونداد (Input) منابع مورد نیاز برای دستیابی به اهداف برنامه را ارزیابی کرده و به انتخاب راهبردهای مؤثر کمک می‌نماید. ارزشیابی فرایند^۲ بر چگونگی اجرای فعالیت‌ها تمرکز دارد و با شناسایی مسائل عملیاتی، داده‌های لازم برای بهبود روش‌ها را ارائه می‌دهد. ارزشیابی برونداد^۳ با تعیین معیارهای سنجش، مطلوبیت نتایج و کارکرد اقدامات را داوری می‌کند.

در این روش، داده‌های تجربی، کمی، نهادی و مستندات قانونی از مراجع مرتبط گردآوری و تحلیل می‌شوند. این ترکیب داده‌ها نقشی اساسی در ارزیابی اثربخشی سیاست‌ها داشته، نقاط قوت و ضعف فرایند سیاست‌گذاری را آشکار می‌سازد (Stufflebeam, 2003). به‌ویژه در حوزه بازنشستگی، اسناد قانونی و داده‌های نهادی، بینش ارزشمندی درباره سازوکارهای اجرایی و انطباق آن‌ها با اهداف کلان ارائه می‌دهند (ILO, 2020). رویکرد سیپ با تلفیق تحلیل‌های عینی (بر پایه داده‌های تجربی) و بررسی‌های ساختاری (بر اساس مستندات معتبر)، بستری برای تصمیم‌گیری آگاهانه و بهبود مستمر سیاست‌ها ایجاد می‌کند (Shinkfield, 2007). کاربست این الگو امکان تصحیح اقدامات، افزایش کارایی و تحقق اهداف را از طریق تحلیل نظام‌مند نیازها، مشکلات و اولویت‌ها فراهم می‌سازد (Yazdani & Moradi, 2017).

۳. یافته‌های پژوهش

۳-۱. محیط پیرامونی سیاست‌گذاری

محیط پیرامونی سیاست‌گذاری شامل بازیگران و ذی‌نفعان مختلفی است که بر

1. CIPP
2. Process
3. Product

توسعه، اجرا و ارزیابی سیاست‌های عمومی تأثیر می‌گذارند. ذی‌نفعان صندوق‌های بازنشستگی افراد و گروه‌هایی هستند که به عملکرد و پایداری صندوق علاقه‌مند هستند؛ شامل:

- ۱- بازنشستگان: افرادی که از صندوق مزایا دریافت می‌کنند.
- ۲- اعضای فعال: افرادی که در حال حاضر در صندوق مشارکت دارند.
- ۳- کارفرمایان: سازمان‌هایی که به نمایندگی از کارکنان خود به صندوق کمک می‌کنند.

۴- دولت: دولت در تنظیم و نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی نقش دارد.

۵- مدیران سرمایه‌گذاری: افراد حرفه‌ای که دارایی‌های صندوق را مدیریت می‌کنند. مفهوم مشارکت در صندوق‌های بازنشستگی تعامل مؤثر میان شرکای اجتماعی: ۱- بیمه‌پردازان، ۲- کارفرماها و ۳- دولت است. برهم‌کنش مؤثر شرکای اجتماعی صندوق‌های بازنشستگی، به‌عنوان نمایندگان شاغلان، صاحبان کسب‌وکار و عموم مردم، می‌تواند شرایطی فراهم کند که در آن منافع تمام گروه‌های اجتماعی به نحو مطلوبی برآورده شود (موسوی، ۱۴۰۰، ص. ۵۱).

جمعیت تحت پوشش صندوق‌های بازنشستگی به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی عبارت‌اند از: بر اساس آمار سال ۱۴۰۰ بیش از ۷۶ درصد بیمه‌شدگان در ایران تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی قرار دارند. سهم بیمه‌شدگان صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر از کل بیمه‌شدگان کشور به‌ترتیب ۱۱، ۶، ۳ درصد است. این در حالی است که بقیه صندوق‌های صنفی - اختصاصی دستگاه‌ها فقط ۳،۳ درصد از کل بیمه‌شدگان کشور را تحت پوشش قرار داده است.

جمعیت تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی بیش از ۱۵ میلیون و ۵۵ هزار خانواده بیمه‌شده اصلی و بیش از ۴ میلیون و ۳۸۷ هزار نفر مستمری‌بگیر است. با در نظر گرفتن خانواده بیمه‌شدگان نزدیک به ۴۶ میلیون نفر می‌رسد (سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۱). بر طبق آمار، مجموع بازنشستگان، از کارافتادگان و وظیفه‌بگیران تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری در پایان آذرماه ۱۴۰۲ به یک میلیون و ۷۱۲ هزار و ۹۱ نفر رسید که از این تعداد، یک میلیون و ۳۹۵ هزار و ۵۰۴ نفر بازنشسته، ۱۳ هزار و ۲۵۲ نفر از کارافتاده هستند (سالنامه آماری صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۴۰۲). بر اساس این آمار بیش از نیمی از جمعیت حقوق‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری مربوط به وزارت آموزش و پرورش است.

جدول (۱): حقوق‌گیران صندوق تا پایان آذر

شرح	پایان آذر ۱۴۰۱	پایان آذر ۱۴۰۲
بازنشسته	۱,۳۳۳,۷۵۲	۱,۳۹۵,۵۰۴
ازکارافتاده	۱۳,۲۵۱	۱۳,۲۵۲
شاغل متوفی	۶۱,۹۸۳	۶۲,۰۸۵
بازنشسته متوفی	۲۳۱,۱۶۷	۲۴۱,۲۵۰
جمع	۱,۶۳۰,۱۵۳	۱,۷۱۲,۰۹۱

جدول (۲): توزیع دستگاهی حقوق‌گیران به تفکیک جنسیت در پایان آذر ماه ۱۴۰۲

شرح	زن	مرد	زن و مرد	درصد از کل
وزارت آموزش و پرورش	۴۸۳,۵۸۴	۶۰۶,۷۹۶	۱,۰۹۰,۳۸۰	۶۳/۶۹٪
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۸۳,۷۷۱	۱۳۵,۶۷۸	۲۱۹,۴۴۹	۱۳/۸۲٪
وزارت جهاد کشاورزی	۳,۸۰۳	۷۶,۴۰۹	۷۹,۲۱۲	۴/۶۳٪
وزارت راه و شهرسازی	۱,۸۸۸	۶۲,۹۹۱	۶۴,۸۷۹	۳/۷۹٪
وزارت کشور	۲,۳۹۴	۴۴,۶۸۵	۴۶,۹۷۹	۲/۷۴٪
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۶,۵۸۶	۳۰,۹۶۵	۳۷,۵۵۱	۲/۱۹٪
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۳,۴۹۶	۳۴,۶۱۸	۳۷,۱۱۴	۲/۱۷٪
وزارت امور اقتصادی و دارایی	۳,۵۷۲	۳۵,۶۳۲	۳۸,۲۰۴	۱/۶۵٪
وزارت دادگستری	۲,۶۲۱	۲۴,۳۵۸	۲۶,۹۷۹	۱/۵۸٪
نهاد ریاست جمهوری	۲,۴۶۶	۱۵,۳۵۳	۱۷,۸۱۸	۱/۰۴٪
وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱,۴۰۳	۱۵,۸۰۵	۱۷,۲۰۸	۱/۰۱٪
وزارت نیرو	۸۵۹	۱۱,۶۳۸	۱۲,۴۹۷	۰/۷۳٪
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۱,۵۹۸	۹,۵۴۰	۱۱,۱۳۸	۰/۶۵٪
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۸۸۴	۷,۱۶۰	۸,۰۴۴	۰/۴۷٪
سازمان‌های منحل	۱۰۴	۴,۲۴۹	۴,۳۵۳	۰/۳۵٪
قوه قضائیه	۲۵۷	۲,۸۹۶	۳,۱۵۳	۰/۱۸٪
وزارت امور خارجه	۲۰۵	۲,۷۸۷	۲,۹۹۲	۰/۱۷٪
مجلس شورای اسلامی	۷۳	۱,۵۹۹	۱,۶۷۲	۰/۱۰٪
خویش فرما	۵۸	۱,۰۰۵	۱,۰۱۷	۰/۰۷٪
سایر	۱۰۸	۱,۲۴۴	۱,۳۵۲	۰/۰۸٪
جمع	۵۹۶,۶۳۰	۱,۱۱۵,۴۶۱	۱,۷۱۲,۰۹۱	۱۰۰٪

۳-۱-۱. سایر صندوق‌های بازنشستگی

بر اساس گزارش صندوق صندوق بازنشستگی کشاورزان، روستاییان و عشایر، در حال حاضر تعداد بیمه‌شدگان فعال ۱۷۸ هزار و ۶۲۹ خانوار است و تعداد مستمری‌گیر سالمند ۲۵ هزار و ۲۸۵ خانوار است و تعداد مستمری‌گیر ازکارافتاده ۹ هزار و ۱۵۸ خانوار است (صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر سالنامه آماری ۱۴۰۲). این آمار نشان می‌دهد از میان حدود ۲۱ میلیون جمعیت دارای شرایط بیمه درصد کمی از آنان تحت پوشش این صندوق قرار دارند.

با توجه به آمار و اطاعات در سال ۱۴۰۱ افراد تحت پوشش صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح ۱,۳۴۴,۹۳۵ نفر بوده است. این صندوق به‌عنوان مسئول پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان نیروهای مسلح عمل می‌کند. بر اساس آمار بخش قابل‌قبولی از این گروه تحت پوشش صندوق بازنشستگی هستند (گزارش سالانه صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح، گزارش سالانه ۱۴۰۱).

۳-۱-۲. اصناف

در ایران، برخی از اصناف و بازنشستگان دارای صندوق‌های بازنشستگی خاص خود هستند؛ مانند: وکلا، پزشکان، معلمان. اصناف بازنشستگان می‌توانند از طریق تشکلهای صنفی خود در فرایند تدوین قوانین و مقررات مربوط به صندوق‌های بازنشستگی مشارکت داشته باشند. این مشارکت می‌تواند در قالب ارائه پیشنهادات و نظرات در مورد حقوق و مزایای بازنشستگان، روندهای اداری و مالی صندوق‌ها و غیره باشد. بااین‌حال عملکرد بازنشستگان در حوزه فعالیت‌های صنفی به دلیل عدم آگاهی ضعیف بوده است (زندوکیلی، ۱۴۰۳).

۳-۱-۳. احزاب

به‌طورمعمول، این حوزه بیش‌تر در اختیار دولت و نهادهای اجرایی است. در مجموع، اطلاعات مستندی در این حوزه در دسترس نیست، پس نمی‌توان به‌طورقطعی درباره نقش احزاب در سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در ایران اظهارنظر کرد.

۳-۱-۴. ضعف حوزه عمومی در محیط پیرامونی

طبق گزارش بانک جهانی در حوزه صندوق‌های بازنشستگی ایران در سال ۲۰۲۲، ایران با ۳ چالش عمده در این حوزه روبه‌رو است: پایداری مالی، مدیریت سرمایه‌گذاری و تغییرات جمعیت (گزارش بانک جهانی، پاییز، ۲۰۲۲). بر طبق این سرشماری جمعیت سالمند ایران نسبت به دهه‌های گذشته افزایش داشته است. این موضوع اهمیت سیاست‌گذاری در حوزه صندوق‌های بازنشستگی را دوچندان می‌کند. بااین‌حال موضوع سیاست‌گذاری در این حوزه در حوزه عمومی دچار بی‌توجهی است و آن‌گونه‌که شایسته است حوزه عمومی در آن ورود نمی‌کند.

چند دلیل عمده وجود دارد که ممکن است سبب شود اندیشکده‌ها و پژوهشکده‌ها در حوزه سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی دخالت نکنند. اغلب اندیشکده‌ها و پژوهشکده‌ها با محدودیت منابع مواجه هستند و نمی‌توانند در همه حوزه‌های

سیاست‌گذاری دخالت کنند یکی از این حوزه‌ها، صندوق‌های بازنشتگی است. اندیشکده‌ها و پژوهشکده‌هایی که تخصص لازم برای مسائل مربوط به سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشتگی را داشته باشند و به‌صورت تخصصی در این حوزه فعالیت داشته باشند بسیار اندک است. همچنین ملاحظات سیاسی سبب می‌شود، تمایلی به دخالت در سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشتگی نداشته باشند. بر اساس الگوی ارزشیابی سیپ (CIPP)، چالش‌های کلیدی محیطی شامل: پایداری مالی (کسری بودجه فزاینده صندوق‌ها طبق گزارش بانک جهانی، ۲۰۲۲)، تغییرات جمعیتی (افزایش جمعیت سالمند، مانند ۱,۷ میلیون بازنشته در صندوق کشوری و کاهش نسبت نیروی کار به بازنشته) و پوشش ناکافی (تنها ۳,۳ درصد جامعه تحت پوشش صندوق‌های صنفی؛ نمونه بارز: صندوق کشاورزان با پوشش ۱۷۸ هزار خانوار فعال در مقابل ۲۱ میلیون نفر واجد شرایط). همچنین ضعف مشارکت ذی‌نفعان تشدیدکننده مشکلات است: اصناف (نظیر وکلا و پزشکان) به‌دلیل کمبود آگاهی نقش کمرنگی دارند (زندوکیلی، ۱۴۰۲)، احزاب و نهادهای عمومی به‌دلیل غیرشفاف‌بودن محیط سیاست‌گذاری حضور ناچیزی داشته‌اند و حوزه عمومی علی‌رغم اهمیت حیاتی موضوع، بی‌توجه باقی مانده است.

۳-۲. ابهام در قانون‌گذاری

تدوین سیاست در صندوق‌های بازنشتگی سیاست‌گذاری در صندوق‌های بازنشتگی فرایند پیچیده‌ای است که عوامل مختلفی را دربرمی‌گیرد؛ ازجمله: ثبات اقتصادی، برابری اجتماعی، چهارچوب قانونی، روندهای جمعیتی و مشارکت ذی‌نفعان. هرکدام از این عوامل به‌تنهایی می‌توانند خط‌مشی سیاست‌گذاری را تحت تأثیر قرار دهد (تکروستا، ۱۴۰۱). مبانی سیاست‌گذاری در حوزه صندوق‌های بازنشتگی در ایران ناشی از چند منبع اصلی است:

۳-۲-۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۲۹ به تأمین بازنشتگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی و... اشاره کرده و وظیفه دولت را در این زمینه تصریح نموده است. این اصل مبنای قانونی برای ایجاد و نظارت بر صندوق‌های بازنشتگی محسوب می‌شود (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸).

مبنای قانونی اولیه صندوق‌های بازنشستگی در ایران اصل ۴۴ قانون اساسی است که چهارچوب خصوصی‌سازی و فعالیت‌های اقتصادی را مشخص می‌کند. این ماده به دولت اجازه می‌دهد تا صندوق‌های بازنشستگی را ایجاد و تنظیم کند و از پایداری مالی و مدیریت کارآمد آنها اطمینان حاصل کند (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸).

۳-۲-۲. قوانین و مقررات

قوانین و مقررات متعددی مانند قانون بیمه اجتماعی (۱۳۵۴)، قانون کار (۱۳۶۹) و قانون برنامه‌های توسعه پنج‌ساله به موضوع صندوق‌های بازنشستگی پرداخته و چهارچوب قانونی آنها را تعیین کرده‌اند. مهم‌ترین قوانین و مقررات در این حوزه مربوط به برنامه‌های توسعه است. قبل از انقلاب اسلامی در دوره پهلوی پنج برنامه توسعه اجرا شد و پس از آن هفت برنامه توسعه در ایران اجرا شد. در جدول ۴ قوانینی که در راستای صندوق‌های بازنشستگی در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب آمده است مورد بررسی قرار گرفته شده است.

جدول (۳): برنامه‌های توسعه

۱- افزایش سن بازنشستگی ۲- تغییر در محاسبه سنوات خدمت ۳- تعیین حداقل و حداکثر سن بازنشستگی ۴- تعیین سقف سنوات ارفاقی برای مشاغل سخت ۵- کاهش سن بازنشستگی برای زنان صاحب فرزند	برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)
۱- تقویت منابع مالی صندوق‌ها و افزایش توانایی آن‌ها در ایفای تعهدات ۲- افزایش سن بازنشستگی و محاسبه سنوات خدمت ۳- تلاش برای ایجاد استقلال از مداخلات دولت و افزایش مسئولیت‌پذیری در سرمایه‌گذاری‌ها ۴- افزایش پوشش بیمه	برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)
۱- افزایش سن بازنشستگی ۲- تغییرات در سنوات خدمت ^۱ ۳- تبصره‌های خاص برای ایشارگران و مشمولان قوانین سخت و	برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

۱. به سنوات خدمت بیمه‌پردازان برای بازنشستگی بسته به سابقه خدمت آنها ماه‌های اضافی افزوده شد.

زبان‌آور ۴- حمایت از صندوق‌های غیردولتی ۵- ترویج بنگاه‌داری صندوق‌ها	
۱- تقویت صندوق‌های بازنشستگی و ایجاد سهولت در جابه‌جایی کارکنان ۲- اصلاح ساختار مالی و مدیریتی صندوق‌ها به منظور افزایش پایداری و کارایی	برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)
۱- افزایش سن بازنشستگی ۲- متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان ۳- تأمین منابع مالی پایدار	برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۳-۱۳۸۹)
۱- تقویت مشارکت دولت، کارفرمایان، و کارگران در مدیریت صندوق‌ها ۲- رفع تبعیض بین بازنشستگان صندوق‌های مختلف ۳- سامان‌دهی قراردادهای کار ۴- افزایش دستمزد حقیقی ۵- سامان‌دهی مزایا و فوق‌العاده‌ها در دوره اشتغال	برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۵)

منبع: (قانون برنامه‌های توسعه اول تا ششم)

در برنامه هفتم توسعه که از ابتدای سال ۱۴۰۳ تا سال ۱۴۰۷ قابل اجرا است، پیش‌بینی‌هایی برای اصلاح ساختار صندوق‌های بازنشستگی دارد که شامل افزایش سن بازنشستگی و تغییراتی در شرایط بازگشت به کار بازنشستگان است. سیاست‌های کلان برنامه هفتم توسعه در حوزه صندوق‌های بازنشستگی بر اصلاحات ساختاری، تأمین منابع پایدار، شفافیت مالی، و حمایت از حقوق بازنشستگان متمرکز است. این سیاست‌ها با توجه به چالش‌هایی مانند: پیری جمعیت، کسری بودجه، و افزایش تعداد بازنشستگان طراحی شده‌اند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۴۰۳).

۳-۳. الزامات سازمانی

صندوق‌های بازنشستگی ایران با وجود چهارچوب قانونی سه‌گانه (قانون اساسی، مصوبات مجلس و الزامات سازمانی)، فاقد سیاست‌های عملیاتی شفاف هستند و صرفاً به کلیات بسنده کرده‌اند. این نهادها به‌عنوان ارکان حیاتی تأمین اجتماعی، با چالش‌های مالی فزاینده ناشی از تغییرات جمعیتی (پیری جامعه و کاهش نرخ تولد) مواجه‌اند. تلاش‌های دولت و مجلس برای تضمین پایداری مالی و ارتقای خدمات،

به دلیل ناکارآمدی سیاست‌ها، با خطر عدم تأمین حقوق بازنشستگان و پیامدهای اجتماعی - اقتصادی جبران‌ناپذیر روبه‌روست. راه حل کلیدی، تمرکز بر اصلاحات ساختاری با محوریت شفافیت مالی، سرمایه‌گذاری هوشمند، و مدیریت بهینه منابع انسانی برای تحقق همزمان دو هدف تضمین حقوق بازنشستگان و پایداری بلندمدت صندوق‌ها است.

در نهایت ارزیابی دروندادهای سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی ایران مبتنی بر چهارچوب قانونی (اصول ۲۹ و ۴۴ قانون اساسی، قوانین توسعه‌ای از برنامه اول تا هفتم و قوانینی مانند قانون کار)، ساختارهای سازمانی (نقش سازمان‌هایی مانند تأمین اجتماعی و صندوق کشوری با چالش هماهنگی بین‌دستگاهی و فقدان نهاد ناظر مستقل)، تخصیص منابع (کمبود نیروهای متخصص مدیریت سرمایه‌گذاری، وابستگی مالی به کمک‌های دولتی و ضعف پژوهش‌های تخصصی) و شکاف‌های راهبردی (عدم انطباق با پیری جمعیت، تمرکز بر اصلاحات مقطعی مانند افزایش سن بازنشستگی و ضعف شفافیت داده‌های مالی) نشان‌دهنده نقصان در تبدیل قوانین به مکانیسم‌های اجرایی شفاف، تخصیص منابع مبتنی بر ریسک‌های آینده و تولید دانش بومی است که به تداوم سیاست‌گذاری واکنشی انجامیده است.

۳-۴. تأثیر تغییر دولت‌ها بر اجرای سیاست

دولت از طریق وزارتخانه‌ها و نهادهای تابع خود همچون سازمان تأمین اجتماعی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان بازنشستگی کشوری، سیاست‌ها و مقررات مربوط به صندوق‌های بازنشستگی را تدوین و اجرا می‌کند. اجرای سیاست‌های عمومی در صندوق‌های بازنشستگی عمده‌ترین مجریان سیاست‌های عمومی در حوزه صندوق‌های بازنشستگی در ایران عبارت‌اند از:

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مسئول نظارت بر کل سیستم بازنشستگی و تعیین خط‌مشی برای صندوق‌های بخش عمومی است، سازمان تأمین اجتماعی بزرگترین صندوق بازنشستگی عمومی را مدیریت می‌کند که بخش قابل‌توجهی از نیروی کار را پوشش می‌دهد و سازمان صندوق بازنشستگی دولتی که صندوق بازنشستگی کارکنان دولت را مدیریت می‌کند. این سازمان‌ها اصلی‌ترین مجریان اجرای سیاست‌ها و مقررات عمومی مرتبط با نظام صندوق بازنشستگی در ایران هستند، آنها مسئول مدیریت صندوق‌ها، تنظیم راهبردهای سرمایه‌گذاری و تضمین پایداری مالی سیستم بازنشستگی هستند.

۳-۴-۱. سیاست‌گذاری قبل از انقلاب ۱۳۵۷

قبل از وقوع انقلاب اسلامی در ایران در سال ۱۳۵۷، سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌های مربوط به صندوق‌های بازنشستگی دارای ویژگی‌های مشخصی بود: قبل از انقلاب، دولت نقش محدودی در سیاست‌گذاری و مدیریت صندوق‌های بازنشستگی داشت. این صندوق‌ها عمدتاً توسط بخش خصوصی و برخی نهادهای شبه دولتی اداره می‌شدند. سیاست‌های موجود بیش‌تر به منافع و مطالبات گروه‌های خاصی همچون کارمندان دولت و برخی صنایع بزرگ توجه داشت. منافع عمومی و عدالت اجتماعی کم‌تر مورد توجه قرار می‌گرفت. صندوق‌های بازنشستگی متعدد و غیرمتمرکز بودند و فاقد هماهنگی و انسجام کافی بودند. قوانین و مقررات مربوطه نیز پراکنده و فاقد انسجام لازم بود. بسیاری از صندوق‌ها با مشکلات مالی و مدیریتی مواجه بودند و از پایداری مالی برخوردار نبودند.

دولت اول: (۱۳۵۸-۱۳۶۰)

دولت اقدام به تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی نمود تا بر صندوق‌های بازنشستگی نظارت و هدایت داشته باشد. دولت در این دوره میان صندوق‌های بازنشستگی متعدد هماهنگی و انسجام ایجاد نمود. در مجموع، در دولت اول پس از انقلاب، سیاست‌گذاری و اجرای سیاست در حوزه صندوق‌های بازنشستگی بر مبنای اهداف انقلابی و عدالت اجتماعی شکل گرفت.

دولت دوم تا دولت چهارم: (۱۳۶۰-۱۳۶۸)

در این برهه نیز دولت‌ها، سیاست‌گذاری و اجرای سیاست در حوزه صندوق‌های بازنشستگی همچنان بر افزایش پوشش بیمه‌ای و ارتقای سطح مستمری‌ها برای حمایت از اقشار کم‌درآمد تأکید داشت. این رویکرد حمایتی برای تحقق عدالت اجتماعی دنبال می‌شد. دولت به‌منظور گسترش پوشش بیمه‌ای و ارائه خدمات بازنشستگی به طیف وسیع‌تری از جامعه اقدام به تشکیل صندوق‌های بازنشستگی جدید برای گروه‌های شغلی مختلف نمود.

دولت پنجم و ششم (۱۳۶۸-۱۳۷۶)

سیاست‌گذاری و اجرای سیاست در حوزه صندوق‌های بازنشستگی در دوران ریاست جمهوری اکبر هاشمی رفسنجانی دارای ویژگی‌های زیر بود:

دولت به بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات مربوط به صندوق‌های بازنشستگی اقدام کرد و اقدام به اصلاح قانون تأمین اجتماعی نمود. این اصلاحات با هدف

افزایش پایداری مالی و بهبود اداره صندوق تأمین اجتماعی انجام گرفت. دولت پنجم قانون جامع بازنشستگی کشوری را به تصویب رساند. این قانون به‌منظور ایجاد هماهنگی و انسجام میان صندوق‌های مختلف بازنشستگی تصویب شد. در قالب این قانون جامع، سن بازنشستگی به‌صورت تدریجی افزایش می‌یافت. هدف از این اقدام، بهبود نسبت پشتیبانی و تقویت پایداری مالی صندوق‌ها بود. هدف اصلی این اصلاحات، بهبود اداره این صندوق‌ها بود.

دولت هفتم و هشتم (۱۳۷۶-۱۳۸۴)

دولت محمد خاتمی سیاست‌های متعددی را برای مقابله با چالش‌های پیش‌روی صندوق‌های بازنشستگی در ایران اجرا کرد. عبارت بودند از:

دولت کمک‌های خود را به صندوق‌های بازنشستگی به میزان قابل توجهی افزایش داد و هدف تا کارآمدتر و پایدارتر شدن صندوق‌ها بوده‌است. همچنین اقداماتی را برای بهبود حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی از جمله افزایش شفافیت و پاسخگویی ارائه کرد.

چالش‌های جدیدی در این دوره پیش‌روی صندوق‌های بازنشستگی ظاهر شد مانند: سالمندی جمعیت که بر صندوق‌های بازنشستگی فشار وارد می‌کند و بی‌ثباتی اقتصادی.

دولت نهم و دهم (۱۳۸۴-۱۳۹۲)

سیاست‌های دولت محمود احمدی‌نژاد در زمینه صندوق‌های بازنشستگی اغلب به‌دلیل تصمیماتی که منجر به افزایش وابستگی این صندوق‌ها به بودجه دولت شد، مورد نقد قرار گرفته‌اند (دنیای اقتصاد، ۱۴۰۳). در طول دوره ریاست جمهوری احمدی‌نژاد، برخی تصمیمات مانند: کاهش سن بازنشستگی، قرار دادن برخی مشاغل در دسته مشاغل سخت و افزایش وابستگی صندوق‌ها به بودجه دولت است که بدون در نظر گرفتن پایداری مالی صندوق‌ها اتخاذ شد. این امر منجر به افزایش فشار مالی بر صندوق‌ها و نیاز آن‌ها به حمایت‌های دولتی شد (ایرنا، ۱۴۰۳). به‌طور خاص، افزایش درآمدهای نفتی در آن دوره به‌عنوان یکی از دلایل اصلی برای اتخاذ چنین سیاست‌هایی عنوان شده است. دولت احمدی‌نژاد برای تأمین هزینه‌های خود به‌شدت به استقراض از صندوق‌های بازنشستگی متکی بود، این امر منجر به افزایش چشمگیر بدهی دولت به این صندوق‌های بازنشستگی شد. بدهی فزاینده دولت بر پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی فشار وارد می‌کند که این امر منجر به کاهش مزایا و پرداخت‌های دریافتی بازنشستگان شد.

دولت یازدهم و دوازدهم (۱۳۹۲-۱۴۰۰)

سیاست‌های دولت روحانی در حوزه صندوق‌های بازنشستگی هم شایان توجه و هم موضوعی بحرانی تلقی می‌شوند. در لایحه بودجه دولت برای حمایت از صندوق‌های بازنشستگی بودجه بیش‌تری در نظر گرفت. دولت در راستای تقویت صندوق‌های بازنشستگی و احقاق حقوق بازنشستگان، اصلاح مدیریت در برنامه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را پیگیری کرد. این اصلاحات شامل افزایش سودآوری، کارآمدسازی سبد سرمایه‌گذاری‌ها، تغییر رویکرد به سمت سرمایه‌گذاری بورسی و افزایش مسئولیت‌پذیری هیئت مدیره می‌شد. به‌منظور ارتقای ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی، حفظ حقوق و تعهدات بین‌نسلی بیمه‌شدگان، حفظ حاکمیت شرکتی و شفافیت در امور سرمایه‌گذاری انجام شده است، قوانینی تصویب شد (فره‌یختگان، ۱۴۰۰).

دولت سیزدهم (۱۴۰۰-۱۴۰۴)

سیاست‌های دولت ابراهیم رئیسی در حوزه صندوق‌های بازنشستگی به‌منظور رفع ناترازی‌ها و بهبود عملکرد این صندوق‌ها اقداماتی را شامل می‌شود. دراین‌راستا، برخی از اقدامات و تدابیر دولت عبارت‌اند از: بهبود ساختار و مدیریت صندوق‌های بازنشستگی به‌منظور کاهش ناترازی‌ها و افزایش بهره‌وری، تأدیه بدهی حسابرسی‌شده، کاهش بنگاه‌داری و سرمایه‌گذاری بورسی است. همچنین، دولت در برنامه‌های توسعه‌ای خود به اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی اولویت داده است (ایرنا، ۱۴۰۳).

سهم صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی دولت در سال ۱۴۰۳ به ۱۶ درصد (معادل بیش از ۴۵۳ هزار میلیارد تومان) افزایش یافته است که نسبت به سهم ۱۴٫۶ درصدی سال ۱۴۰۲ رشد نشان می‌دهد. این اعتبارات عمدتاً به صندوق‌های بازنشستگی کشوری، لشکری، فولاد و وزارت اطلاعات اختصاص یافته و با هدف کمک به بازپرداخت تعهدات، تأمین حقوق بازنشستگان، بهبود وضعیت معیشتی آن‌ها و کاهش ناترازی‌های مالی طراحی شده است (ایرنا، ۱۴۰۳). از سوی دیگر، تغییر دولت‌ها در ایران تأثیرات قابل‌توجهی بر سیاست‌های صندوق‌های بازنشستگی دارد، چراکه هر دولت با اولویت‌بندی‌های خاص خود در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی، موجب نوسان در تخصیص منابع، سیاست‌های سرمایه‌گذاری، سطح مستمری‌ها و روند اصلاحات ساختاری می‌شود. به‌ویژه تغییر در سیاست‌های مالی نظیر افزایش بدون پشتوانه مستمری‌ها برای جلب رضایت کوتاه‌مدت، می‌تواند

به کاهش ذخایر صندوق‌ها و بحران‌های پرداخت در بلندمدت بینجامد. ناهماهنگی در رویکرد دولت‌ها نسبت به اصلاحات ساختاری نیز منجر به بی‌ثباتی مدیریتی و اختلال در اجرای برنامه‌های بلندپایه می‌شود. این نوسان‌های سیاستی در نهایت پایداری مالی و شفافیت صندوق‌ها را تهدید کرده و با کاهش اعتماد عمومی، ریسک بحران‌های مالی گسترده‌تر را افزایش می‌دهد.

بر اساس الگوی ارزشیابی مدیریت گرا/سیپ، فرایند سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی ایران با چهار چالش بنیادین مواجه است:

۱- ناپیوستگی رویکردی ناشی از تغییر جهت‌گیری‌های مکرر با تغییر دولت‌ها (مانند نوسان در سن بازنشستگی) که بی‌ثباتی مدیریتی ایجاد کرده است؛

۲- مداخلات سیاسی کوتاه مدت (نمونه: استقراض بی ضابطه دولت از صندوق‌ها) که پایداری مالی را تضعیف می‌کند؛

۳- ضعف هماهنگی اجرایی بین نهادهای مسئول (مانند تأمین اجتماعی و صندوق کشوری) علی‌رغم تأکید قوانین بر مشارکت؛

۴- شکاف دانشی - تخصصی در طراحی اصلاحات (مثل سرمایه‌گذاری بورسی یا کاهش بنگاهداری) بدون پشتوانه پژوهشی.

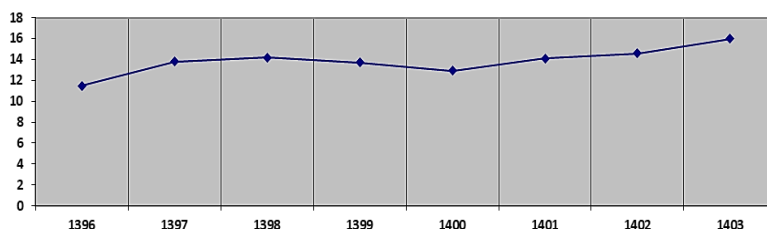
نتیجه این فرایند، غلبه واکنش‌های مقطعی (مانند تزریق ۱۶ درصد بودجه ۱۴۰۳) بر اصلاحات ساختاری است که تغییرات جمعیتی را نادیده گرفته، اعتماد عمومی را تحلیل می‌برد و بحران‌های آتی را تشدید می‌کند.

۳-۵. ارزیابی خروجی‌های سیاست‌گذاری‌ها

برون‌داد در چرخه سیاست‌گذاری به معنای نتیجه‌ها و اقداماتی است که در فرایند سیاست‌گذاری انجام می‌شود. این مفهوم به تحلیل و تبیین مراحل مختلف سیاست‌گذاری کمک می‌کند. برون‌داد سیاست‌گذاری در حوزه صندوق‌های بازنشستگی شامل نتایج مثبت و منفی سیاست‌گذاری‌ها است.

متأسفانه در حوزه سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در ایران، نتایج و مزایای ملموسی که تاکنون حاصل شده باشد، چندان مشهود نیست. در سال‌های اخیر، تلاش شده است تا پوشش بیمه‌ای را به اقشار کم‌درآمد تر نیز تسری دهد و در مورد برخی صندوق‌های بزرگ مانند تأمین اجتماعی، تلاش‌هایی برای بهبود مدیریت منابع و کاهش کسری بودجه انجام شده است. در برخی سال‌ها، افزایش مستمری‌های بازنشستگی بالاتر از نرخ تورم اعمال شده است و ارائه خدماتی مانند بیمه درمان

تکمیلی و تسهیلات بیشتر برای برخی بازنشستگان (مالکی، ۱۴۰۲). از جمله موضوعات چالش‌برانگیز در حوزه صندوق‌های بازنشستگی میزان وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به منابع دولتی است. بودجه صندوق‌های بازنشستگی به عنوان نهاد عمومی در لایحه بودجه منعکس نمی‌شود؛ اما از طریق محورهای دیگر مانند کمک به پرداخت حقوق لحاظ می‌شود.



شکل (۳): درصد وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به منابع عمومی سال ۱۳۹۶-۱۴۰۳

بین سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۳ سهم منابع اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی از منابع عمومی در سال ۱۴۰۳ به بالاترین میزان خود در دهه‌های اخیر رسیده است و حدود ۱۶ درصد از منابع را به خود اختصاص داده است. در سال ۱۴۰۲، بودجه صندوق بازنشستگی کشوری ۲۵۳،۴ هزار میلیارد تومان بود که ۲۰۷ هزار میلیارد تومان آن از محل کمک‌های دولت تأمین شده است. طبق لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، میزان اعتبار سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (لشکری) در این سال به بیش از ۱۳۲،۳ همت رسیده که ۱۷،۴ درصد نسبت به سال قبل رشد داشته است. این صندوق نیز از ۵۰ همت ناشی از افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده سهم می‌برد؛ اما مقدار آن مشخص نیست (مرکز پژوهش‌های مجلس).

سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی کشور همان‌طور که در جدول زیر آمده است، منابع مصوب در بودجه سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۲ به میزان ۶۴۵/۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده بود که حدود ۶۲ درصد از این منابع از محل وصولی‌های ناشی از حق بیمه، حق درمان مستمری‌ها و بیمه‌شدگان توافقی، خسارت و جرائم، حدود ۳۳ درصد از محل وصول تعهدات دولت و تنها حدود ۵ درصد وصولی حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها و فروش دارایی در نظر گرفته شده است.

جدول (۴): منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی

منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی					
سهم	میزان	منابع	سهم	میزان	مصارف
۲۰٪	۱۲۶	وصولی حاصل از حق بیمه	۵۹٪	۳۸۲/۳	مستمری ازکارافتادگی و بازماندگان
۴۵٪	۲۹۰	خسارات و جرائم	۱٪	۵/۸	مستمری بازنشستگی
۲٪	۱۱/۴	حق درمان مستمری‌بگیران و بیمه‌شدگان توافقی مشمول سرانه	۲٪	۱۰/۲	سایر تعهدات قانونی
۱۱٪	۶۸/۴	سایر وصولی‌ها	۰٪	۱/۳	اعتبارات سرمایه‌گذاری
۰٪	۳/۱	وصولی اختصاصی واحدهای درمانی	۰٪	۰/۷	هزینه‌های پرسنلی
۱٪	۱/۱	وصولی حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها و فروش دارایی‌ها	۵٪	۳۰/۴	هزینه اداری
۱٪	۳/۹	سهم تعهدات دولت	۲۳٪	۲۱۴/۸	پروژه عمرانی و خرید زمین و ساختمان
۲٪	۱۱/۴				پرداخت اصل و سود تسهیلات
۱۸٪	۱۱۳/۶				درمان
۳٪	۱۶/۶				سایر
	۶۴۵/۵	جمع کل		۶۴۵/۵	جمع کل

منبع: (دبیرخانه هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه)

کارشناسان اقتصادی معتقدند رشد وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه می‌تواند به تشدید تورم و ایجاد بحران‌های عظیمی بینجامد. از سوی دیگر رشد تورم قدرت اقتصادی مردم و به‌صورت قابل توجهی اقشار بازنشسته را تحت تأثیر قرار می‌دهد. مؤلفه بعدی که در بررسی موفقیت سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی حائز اهمیت است شاخص نسبت پشتیبانی است. این مؤلفه نسبت تعداد بیمه‌پردازان به مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی است؛ در حالت مطلوب بسته به نرخ بیمه‌پردازی معمولاً بین ۵ تا ۷ و حداقل این نسبت برای جلوگیری از ورشکستگی صندوق‌ها ۳ است. تمامی صندوق‌های بازنشستگی در ایران باید از نسبت پشتیبانی بیشتر از ۳ برخوردار باشند تا به منابع خارجی (مانند کمک دولت) برای حفظ تعادل در منابع و مصارف نیازمند نشوند و همچنین برای پایدارسازی مالی صندوق در بلندمدت و ایجاد امکان پرداخت تعهدات در آینده، بتوانند به سرمایه‌گذاری وجوه تجمع‌شده بپردازند. نمودار زیر به بررسی نسبت پشتیبانی ۳ صندوق اصلی در طی سال ۱۴۰۰ آمده است.



شکل (۴): مرکز پژوهش‌های مجلس

بر طبق این آمار در صندوق سازمان تأمین اجتماعی نسبت پشتیبانی آن برابر با

۴,۲ است. نامطلوب‌ترین نسبت نیز برای صندوق بازنشستگی کشوری است که این نسبت در آن به ۰,۵۹ رسیده است. یعنی به‌ازای هریک نفر مستمری‌بگیر حتی یک نفر کامل بیمه‌پرداز هم وجود ندارد.

تغییرات جمعیتی و سنی، خود را در شاخص «نسبت پشتیبانی» نشان می‌دهد. افراد با ۳۰ سال کار در سن ۵۰ تا ۵۵ سالگی بازنشسته می‌شوند و با توجه به سن امید به زندگی حدود ۲۵ سال مستمری از صندوق‌های بازنشستگی دریافت می‌کنند، افزایش سن امید به زندگی یکی از حائز اهمیت‌ترین شاخص‌ها برای بررسی سلامت است و این شاخص به‌نوعی بیان‌گر وضعیت بهداشت و درمان و سلامت در جامعه است و به همین دلیل افزایش آن می‌تواند سبب مثبت تلقی کردن عملکرد دولت باشد. سن امید به زندگی در ایران اکنون به ۷۶ سال رسیده است. افزایش سن امید به زندگی به‌لحاظ توسعه اقتصادی و اجتماعی، امری مثبت تلقی می‌شود؛ اما می‌تواند چالشی برای صندوق‌ها باشد. پژوهشگران مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (وابسته صندوق بازنشستگی کشوری) در مورد این چالش‌ها معتقدند که اگر سن بازنشستگی در تناسب با امید به زندگی تغییر نکند، یعنی به‌عبارت دیگر اگر سن بازنشستگی ثابت بماند، اتفاقی که می‌افتد این است که نظام بازنشستگی باید تعداد سال‌های بیش‌تری حقوق بازنشستگی پرداخت کند، پس اگر سن بازنشستگی ثابت باشد، تهدیدی برای صندوق‌های بازنشستگی خواهد بود.

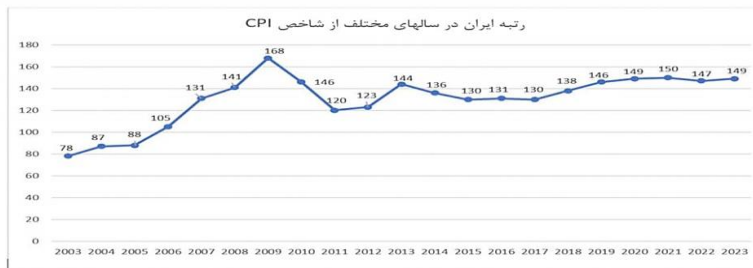
جدول (۵): دفتر بیمه‌های اجتماعی ۱۴۰۰

سال	سن بازنشستگی	امید به زندگی	فاصله سن بازنشستگی تا امید به زندگی
۱۳۳۰	۵۶,۹۳	۴۶	۱۰,۹۳-
۱۳۴۰	۵۴,۶۹	۴۷,۵	۷,۱۹-
۱۳۵۰	۵۴	۵۲,۳۸	۱,۶۲-
۱۳۶۰	۵۱,۸۱	۵۶,۷	۴,۸۹
۱۳۷۰	۵۲,۸۶	۶۷,۵	۱۴,۶۴
۱۳۸۰	۵۱,۳۱	۷۱,۸	۲۰,۳۹
۱۳۹۰	۵۱,۵۴	۷۴,۴	۲۲,۸۶
۱۳۹۵	۵۱,۵۳	۷۵,۶	۲۴,۰۷
۱۳۹۹	۵۱,۵۳	۷۶,۲۷	۲۴,۷۴

مؤلفه بعدی شاخص ادراک فساد^۱ است. شاخصی است که مرتبه فساد در بخش عمومی یک کشور را در میان سایر کشورهای جهان نشان می‌دهد. سازمان شفافیت بین‌الملل، با استفاده از شاخص ادراک فساد، کشورها را برحسب میزان فساد موجود

1. Corruption Perceptions Index

در میان مقامات دولتی و سیاستمداران‌شان رتبه‌بندی می‌کند.



شکل (۵): سازمان شفافیت بین‌المللی

طی آمار منتشرشده توسط سازمان شفافیت بین‌الملل از وضعیت ادراک از فساد کشورهای جهان در سال ۲۰۲۳، کشور ایران با دو پله سقوط در رتبه ۱۴۹ از ۱۸۰ کشور قرار دارد. امتیاز ایران در این شاخص ۲۴ بوده که نسبت به سال قبل یک امتیاز کاهش یافته است. گفتنی است امتیاز ایران در این شاخص، ضعیف‌ترین امتیاز از سال ۲۰۰۹ تا کنون است. شاخص CPI فساد را اندازه نمی‌گیرد، چراکه فساد پدیده‌ای پنهان است و وقوع آن به‌سادگی قابل‌شمارش یا اندازه‌گیری نیست. شاخص CPI صرفاً ادراک عمومی از فساد را اندازه‌گیری می‌کند. گاهی ادراک از فساد بیش‌تر از واقعیت موجود است و گاهی نیز کم‌تر از آن (سازمان شفافیت بین‌المللی).

ارزیابی خروجی‌های سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در ایران از اهمیت بالایی برخوردار است، چرا که این صندوق‌ها به‌عنوان ابزار اصلی تأمین اجتماعی در دوران پس از بازنشستگی، نقش مهمی در رفاه و امنیت اقتصادی افراد دارند. خروجی‌های سیاست‌گذاری در این حوزه باید از نظر تأثیرگذاری بر زندگی بازنشستگان، پایداری مالی صندوق‌ها، و توانایی در تأمین منابع کافی برای پرداخت مستمری‌ها ارزیابی شوند.

اولین مؤلفه ارزیابی، تأمین منابع مالی پایدار است. بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی در ایران با چالش‌های جدی در زمینه تأمین منابع روبه‌رو هستند. سیاست‌گذاری‌های گذشته که به منابع صندوق‌ها اتکا داشتند، غالباً بدون توجه به آینده‌نگری و پیش‌بینی افزایش جمعیت سالمندان و فشارهای اقتصادی، منجر به کاهش توان مالی صندوق‌ها شده است. این امر به‌وضوح در صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری نمایان است، جایی که عدم مدیریت منابع به‌طور کارآمد و تغییرات مالی ناپایدار در دوره‌های مختلف باعث مشکلات جدی برای پرداخت

مستمری‌ها به بازنشستگان شده است. دومین مؤلفه ارزیابی، تأثیر سیاست‌ها بر سطح رضایت و رفاه بازنشستگان است. سیاست‌گذاری‌های نادرست در زمینه تعیین میزان مستمری‌ها و عدم توجه به نیازهای واقعی بازنشستگان می‌تواند منجر به نارضایتی و افزایش شکایات بازنشستگان شود؛ به‌طورمثال، در دوره‌های مختلف، دولت‌ها برای کاهش فشارهای اجتماعی ممکن است به‌طور مقطعی مستمری‌ها را افزایش دهند؛ اما بدون توجه به منابع بلندمدت صندوق‌ها. این موضوع می‌تواند به تضعیف صندوق‌ها و کاهش توان آن‌ها در تأمین مستمری‌ها در آینده منتهی شود. سومین مؤلفه، شفافیت و نظارت بر صندوق‌هاست. در بسیاری از مواقع، نبود شفافیت مالی و نظارت مؤثر بر نحوه مدیریت صندوق‌ها باعث کاهش اعتماد عمومی به این نهادها می‌شود. سیاست‌گذاری‌هایی که بر مبنای شفافیت مالی، نظارت دقیق و گزارش‌دهی منظم به پیش روند، می‌توانند موجب افزایش اعتماد بازنشستگان و مردم به صندوق‌ها شوند.

درنهایت، ارزیابی خروجی‌های سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در ایران نشان می‌دهد که در بسیاری از مواقع، سیاست‌ها و تصمیمات اتخاذ شده به دلیل عدم پیش‌بینی دقیق تحولات جمعیتی و اقتصادی، ناکافی و ناپایدار بوده‌اند. برای رفع این مشکلات، نیاز به بازنگری در سیاست‌های فعلی و تمرکز بیش‌تر بر روی پایداری مالی و اصلاحات ساختاری در صندوق‌ها وجود دارد و بر اساس الگوی ارزشیابی مدیریت گرا / سیب، رونداد سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی ایران نشان‌دهنده چهار شکست ساختاری است:

۱- وابستگی فزاینده به بودجه دولتی (۱۶ درصد بودجه ۱۴۰۳ معادل ۴۵۳ هزار میلیارد تومان) که پایداری مالی را تهدید می‌کند؛

۲- فروپاشی نسبت پشتیبانی (۰.۵۹) در صندوق کشوری یعنی کم‌تر از یک بیمه‌پرداز به ازای هر بازنشسته؛

۳- شکاف جمعیتی عمیق با دوره ۲۵ ساله پرداخت مستمری (امید به زندگی ۷۶ سال) بدون افزایش متناسب سن بازنشستگی؛

۴- فساد نظام‌مند (رتبه ۱۴۹ جهانی در شاخص ادراک فساد).

علی‌رغم اقدامات مقطعی (افزایش مستمری‌ها، بیمه تکمیلی)، این بروندادها منجر به کاهش اعتماد عمومی، تشدید بحران مالی و تضییع حقوق نسل‌های آینده شده‌اند.

جدول (۶)

مؤلفه‌های چرخه	خلاصه مباحث
ورودی	۱- عدم مشارکت فعال ذی‌نفعان در سیاست‌گذاری در حوزه صندوق‌های بازنشستگی ۲- افزایش جمعیت مستمری بگیران و کاهش تعداد بیمه‌پردازان فعال ۳- اصناف پراکنده ۴- عدم حمایت از اندیشکده‌ها برای پژوهش در این حوزه ۵- عدم درک اهمیت این حوزه از سوی جامعه ۶- عدم فعالیت‌های حزبی
طراحی	۱- ابهام در قانون‌گذاری ۲- عدم انعطاف قوانین ۳- عدم شفافیت در قوانین
اجرا	۱- عدم استقلال صندوق‌های بازنشستگی ۲- فردگرایی و تحت‌تأثیر تغییر دولت‌ها قرار گرفتن ۳- عدم اجرای برنامه‌های توسعه و قوانین تأسیسی
برونداده‌ها	۱- افزایش جمعیت بازنشستگان ۲- فاصله زیاد بین سن بازنشستگی و سن امید به زندگی ۳- استغراض دولت به صندوق‌های بازنشستگی ۴- وابستگی صندوق‌ها به دولت در پرداخت مستمری ۵- ضعف در مدیریت سرمایه ۶- عدم سوددهی صندوق‌های بازنشستگی ۷- کاهش نسبت پشتیبانی ۸- افزایش ادراک فساد در صندوق‌های بازنشستگی
راهکار	۱- استقلال از دولت ۲- اتخاذ یک سیاست سرمایه‌گذاری دقیق و شفاف ۳- افزایش سن بازنشستگی ۴- ایجاد سازوکار مشخص برای تسویه بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی ۵- شفافیت درباره سازوکارهای سرمایه‌گذاری منابع مالی صندوق‌ها ۶- انعطاف‌پذیری بیش‌تر در قوانین سرمایه‌گذاری ۷- اختصاص بودجه برای انجام پروژه‌های پژوهشی

مؤلفه‌های چرخه	خلاصه مباحث
	۸- استفاده از متخصصین و افراد دارای پیشینه کاری مرتبط در حوزه مربوطه در مشاغل کلیدی
	۹- اصلاحات ساختاری در نحوه سیاست‌گذاری و مجریان سیاست‌ها

نتیجه‌گیری

تحلیل سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در ایران با استفاده از الگوی CIPP و چهارچوب چرخه سیاست‌گذاری نشان داد که این حوزه با چالش‌های عمیق ساختاری، نهادی و سیاسی مواجه است. در مرحله «سنجش موقعیت»، شاخص‌هایی نظیر افزایش جمعیت سالمند و کاهش نسبت پشتیبانی، به‌وضوح از آینده‌ای ناپایدار خبر می‌دهند؛ به‌گونه‌ای که نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی کشوری به زیر ۰/۶ رسیده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲). روند پیری جمعیت نیز مطابق با پیش‌بینی سازمان ملل متحد تا سال ۱۴۲۰ ایران را به یکی از پیرترین کشورهای منطقه تبدیل می‌کند (UNFPA, 2023). در مرحله «درونداد»، ساختار حقوقی و قانونی صندوق‌ها فاقد انسجام و ضمانت اجرای مؤثر است. بر اساس یافته‌های این پژوهش و مطالعه تک‌روستا (۱۴۰۱)، بسیاری از قوانین موجود صوری، پراکنده و فاقد شفافیت لازم‌اند. از طرفی، اتکای بیش از ۸۰ درصد بودجه صندوق‌ها به کمک‌های دولتی (World Bank, 2021) نشانه‌ای جدی از ناپایداری مالی مزمن دارد که در بلندمدت می‌تواند منجر به فروپاشی صندوق‌ها شود. در مرحله «فرایند»، تحلیل‌ها حاکی از ضعف شدید در پیاده‌سازی سیاست‌هاست. تعهدات قانونی دولت به صندوق‌ها عمدتاً اجرایی نمی‌شوند؛ به‌طوری‌که در گزارش دیوان محاسبات (۱۴۰۲) تأکید شده است تنها بخشی از تعهدات قانونی تسویه شده و بسیاری از پرداخت‌ها عقب افتاده‌اند. مداخلات سیاسی در انتصابات مدیران صندوق‌ها نیز که در مطالعات حسینی و همکاران (۱۴۰۱) به آن اشاره شده، باعث کاهش بازده سرمایه‌گذاری و ناکارآمدی مدیریتی شده است. در مرحله «برونداد»، مجموعه سیاست‌های اجراشده نه تنها به بهبود وضعیت نینجامیده بلکه به کاهش بازده سرمایه‌گذاری (کم‌تر از ۵ درصد نسبت به حداقل ۸ درصد در صندوق‌های جهانی) (IMF, 2021)، افزایش فساد اداری شده در حوزه تأمین اجتماعی (Transparency International, 2023) و وابستگی مزمن به بودجه دولت منجر شده است. این خروجی‌ها نه تنها پایداری مالی را تهدید می‌کنند بلکه اعتماد عمومی به نظام بازنشستگی را نیز تضعیف کرده‌اند.

نتایج این پژوهش با مطالعات بین‌المللی و تجربه کشورهای موفق نیز هم‌راستا است؛ برای نمونه، گزارش OECD (2020) تأکید می‌کند که اصلاحات موفق نیازمند استقلال صندوق‌ها، افزایش سن بازنشستگی، نظام سرمایه‌گذاری شفاف و گفت‌وگوی اجتماعی فراگیر است؛ مؤلفه‌هایی که در سیاست‌گذاری بازنشستگی ایران، تاکنون کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند. درنهایت، می‌توان نتیجه گرفت که وضعیت فعلی صندوق‌های بازنشستگی محصول یک چرخه سیاست‌گذاری ناکارآمد است که در آن، برنامه‌ریزی راهبردی، اجرای اثربخش، ارزیابی مستقل، و بازخورد منسجم غایب‌اند. اصلاح این وضعیت نیازمند عزم سیاسی، اجماع نخبگانی، و مشارکت فعال ذی‌نفعان در تمام مراحل سیاست‌گذاری است.

راهکارهای اصلاح سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در ایران (بر اساس تحلیل سیستمی و چهارچوب CIPP)

۱- بازطراحی نهادی با تأکید بر استقلال صندوق‌ها، لازم است چهارچوب قانونی و اجرایی به‌گونه‌ای اصلاح شود که صندوق‌ها از نظر مدیریتی و مالی، استقلال نسبی از دولت داشته باشند. تجربه کشورهای OECD نشان می‌دهد که صندوق‌های پایدار معمولاً دارای هیئت‌امنای مستقل، ترکیبی از نمایندگان دولت، کارفرمایان و بیمه‌شدگان هستند (ILO, 2023). این امر موجب کاهش استفاده سیاسی از منابع صندوق‌ها می‌شود.

۲- نهادینه‌سازی مشارکت ذی‌نفعان در سیاست‌گذاری، تشکلهای صنفی بازنشستگان، کارگران و کارفرمایان باید در تدوین و ارزیابی سیاست‌ها نقش فعال داشته باشند. درحال حاضر، این نهادها یا غیرفعال‌اند یا نقش مشورتی غیراجرایی دارند؛ درحالی‌که مشارکت آنان در هیئت‌امنای صندوق‌ها، کمیته‌های تصمیم‌گیری، و ارزیابی سالانه ضروری است (بهزادی و شکوری، ۱۳۸۸).

۳- تدوین سیاست‌های بازنشستگی با رویکرد شواهدمحور^۱ تصمیم‌سازی‌ها باید مبتنی بر داده‌های آماری دقیق، گزارش‌های تحلیلی و پیش‌بینی‌های جمعیتی باشد. نبود داده یا اتکای صرف به بودجه‌ریزی سالانه، باعث تصمیمات کوتاه‌مدت و ناکارآمد شده است. ایجاد سامانه شفاف اطلاعات بازنشستگی ضروری است.

۴- اصلاح ساختار تأمین مالی صندوق‌ها باید ترکیب منابع صندوق‌ها بازنگری شود؛ ازجمله: کاهش وابستگی به کمک‌های دولتی، افزایش سهم بیمه‌پردازی واقعی،

ایجاد تنوع در سبد سرمایه‌گذاری با نظارت دقیق. استفاده از سقف و کف قانونی برای برداشت دولت از منابع صندوق‌ها می‌تواند مانع مداخلات سیاسی شود.

۵- افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی. لازم است گزارش‌های سالانه صندوق‌ها به‌صورت عمومی منتشر شوند. استفاده از نهادهای نظارتی مستقل، ارزیابی عملکرد مدیران و انتشار شاخص‌های مالی، زمینه بازخورد مؤثر در سیاست‌گذاری را فراهم می‌کند.

۶- اصلاح سیاست‌های بلندمدت جمعیتی و اشتغالی، بدون افزایش نرخ اشتغال پایدار و جوان‌سازی جمعیت بیمه‌پرداز، هیچ‌گونه اصلاحی در صندوق‌ها پایدار نخواهد بود. سیاست‌گذاری بازنشستگی باید با سیاست‌های اشتغال، مهاجرت، و رشد اقتصادی هماهنگ باشد.

به‌طور کلی، اصلاح سیاست‌گذاری در حوزه صندوق‌های بازنشستگی نیازمند نگرش سیستمی، بازطراحی نهادی و بهره‌گیری از الگوهایی چون CIPP برای ارزیابی مستمر و چندلایه است. بی‌توجهی به ساختار زمینه‌ای، عدم مشارکت ذی‌نفعان و تداوم سیاست‌گذاری‌های کوتاه‌مدت، مهم‌ترین عوامل استمرار بحران در صندوق‌های بازنشستگی ایران به‌شمار می‌روند. از این‌رو، راهکارهای پیشنهادی فوق می‌توانند مبنایی برای تحول تدریجی و پایداری مالی و نهادی این نظام باشند.

ملاحظات اخلاقی

حامی مالی: این مقاله حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان: تمام نویسندگان در آماده‌سازی این مقاله مشارکت کرده‌اند.

تعارض منافع: بنابه اظهار نویسندگان، در این مقاله هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

تعهد مالکیت معنوی: طبق تعهد نویسندگان، حق مالکیت معنوی (CC) رعایت شده است.

References

- 16% Share of Pension Funds from the Public Budget (April 26, 2024). Islamic Republic News Agency (IRNA). Retrieved from: <https://www.irna.ir/news/85450290/> (In Persian)
- Abbasnia, S. M.; Batshekan, M. H.; Dehghan Dehnavi, M. A.; Mohaghegh Nia, M. J. & Asli Pour, H. (2019). Designing a network of factors affecting structural defects in pension fund regulation (towards achieving the goals of resistance economy and the Second Phase of the Revolution Statement). *Basij Strategic Studies*, 22(84), 113-134. (In Persian)
- Armed Forces Pension Fund (2022). *Annual Report*. Retrieved from: <https://www.ilna.ir/fa/tiny/news-1171200> (In Persian)
- Bagheri, A. & Mojtahdi, M. (2019). A Look at Retirement Funds in the Iranian Legal System. *Studies in Asian Social Science*, 6(1), 28. <http://dx.doi.org/10.5430/sass.v6n1p28>
- Behzadi, Hossein & Shakuri, Morteza (2009). *Evaluation Report of the Obligations and Assets of the National Pension Fund at the End of 2008*. Insurance Studies and Research Unit, National Pension Fund Audit Institute. (In Persian)
- Brown, R. (2020). *Pension Systems in European Countries*. Oxford University Press, p. 75. <https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2022.100402>
- Collection of Laws of the 21st Legislative Period, Volume 6: 3701-3766. (In Persian)
- Constitution of the Islamic Republic of Iran (1979). Articles 29 and 44. (In Persian)
- Debtor Government, Inefficient Pension Funds (April 15, 2021). Farhikhtegan Newspaper. Retrieved from: <http://fdn.ir/53483> (In Persian)
- Dependence of Pension Funds on the Budget (April 20, 2024). Donya-e-Eqtasad. Retrieved from: <https://donya-e-eqtasad.com> (In Persian)
- Dependence of Pension Funds on the Government Budget (May 3, 2024). Islamic Republic News Agency (IRNA). Retrieved from: <https://www.irna.ir/news/85449241> (In Persian)
- European Commission (2021). *The European Pillar of Social Rights: A New Framework for Pensions*. European Commission. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1607&langId=en>
- Farabi Brokerage (March 5, 2024). Retrieved from: <https://irfarabi.com/amoozin/what-is-pension-fund> (In Persian)
- Heydari, Ali (March 20, 2015). *Managerial Negligence*. Hamshahri. Retrieved from: <http://www.hamshahrionline.ir/details/289949> (In Persian)
- Hosseini, R. S.; Javid, H. & Darvishi. (2022). The impact of government interventions in pension funds with the aim of achieving social justice. *Public Law Studies*, 31(52), 1147-1164. (In Persian)
- Hosseini, S. R. & Ansari, N. (2024). Islamic economic solutions for addressing the imbalance in pension funds. *Economic Essays with an*

- Islamic Approach*, 21(41), 97–128.
<https://doi.org/10.30471/iee.2024.10246.2425> (In Persian)
- Hosseini, S. & Razavian, M. (2021). Conflict of interest in pension fund management: A case study of Iran. *Iranian Journal of Economic Research*, 26(85), 171-196. (In Persian)
- ILO. (2020). *Social Protection Report: Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*.
<https://www.ilo.org/publications/implementing-ilo-indigenous-and-tribal-peoples-convention-no-169-towards>
- IMF. (2021). *Fiscal Monitor: Pension Pressures*.
- Islamic Parliament (2010). *Law on the Structure of the Comprehensive Welfare and Social Security System*. Retrieved from:
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/94018> (In Persian)
- Javadi, S. & Izadbakhsh, H. (2024). Series of system analysis and simulation reports (1): Solutions for enhancing the sustainability of pension funds (No. 20073). *Monthly Expert Reports of the Parliamentary Research Center*, 32(7), 20073.
<https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20073> (In Persian)
- Johnson, T. (2022). *Social Welfare Programs in the UK*. Routledge, p. 34.
- Kashi, M. & Rasoulilian, M. (2021). Identifying factors affecting the success of pension funds (using content analysis technique). *Management of Tomorrow*, 20(X), 245–261. (In Persian)
- Law of the Fifth Five-Year Development Plan of the Islamic Republic of Iran (2011-2015). Retrieved from:
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/790196> (In Persian)
- Law of the First Economic, Social, and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran (1989). Retrieved from:
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91755> (In Persian)
- Law of the Fourth Economic, Social, and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran (2004). Retrieved from:
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/94202> (In Persian)
- Law of the Second Economic, Social, and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran (1994). Retrieved from:
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/92488> (In Persian)
- Law of the Seventh Economic, Social, and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran (2023). Retrieved from:
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1809128> (In Persian)
- Law of the Sixth Five-Year Economic, Social, and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran (2017-2021). Retrieved from:
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1014547> (In Persian)
- Law of the Third Economic, Social, and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran (2000). Retrieved from:
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301> (In Persian)
- Majlis Research Center (2023). Report on the Shortfall of Pension Funds.
<https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1757091> (In Persian)
- Malek Mohammadi, Hamidreza (2015). *Basics and Principles of Public*

- Policy. Tehran: Samt. (In Persian)
- Maleki, Mohammadreza & Forozanfar, Mohammad Mahdi (2023). *The Instability of Pension Funds: A Series of Reports on the Dynamics of the Country's Challenges*. Social Studies, Simulation and System Studies Center, Public Sector Studies. (In Persian)
- Mir, Seyyed Javad; Ganjian, Mehdi & Faruhesh Tehrani, Gholamreza (2014). Challenges and Solutions of Pension Funds in Iran: A Case Study of the Jihad Keshavarzi Pension Fund. *Strategic and Macro Policies Quarterly*, 2(7), 111-113. (In Persian)
- Mousavi, Mirtaher; Handi, Hamidreza & Joghtaei, Faezeh (2021). *Good Governance: Stakeholder Participation in the Activities of the National Pension Fund: Concepts, Theories, Models*. Commissioned by Saba Retirement Strategies Institute (National Pension Fund Research Institute). Tehran: Rozaneh. (In Persian)
- Nikoupour, H. & Akbarpour-Roshan, N. (2021). *Pension funds in Iran: Challenges and options*. In Social Policy in Iran (pp. 106-135). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003096757-5>
- OECD (2022). *Private Pensions Outlook 2022*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/20c7f443-en>
- OECD Publishing (2020). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. Organisation for Economic Co-operation and Development OECD. <https://doi.org/10.1787/19991363>
- Osolian, M. & Nasrollah, Mahdi (2018). Investigating the performance of mutual funds in the Tehran Stock Exchange. *Quantitative Studies in Management*, 27(7), 5-12. (In Persian)
- Panahi, Bahram (2006). *Functions of Social Security in Iran: The Necessities of Establishing a Comprehensive Welfare and Social Security System*. Tehran: Higher Institute of Social Security Research. (In Persian)
- Review of the 2023 Budget Bill of the Whole Country: Pension Funds. Islamic Parliament Research Center. Retrieved from: <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1757091> (In Persian)
- Saba Institute of Retirement Strategies (National Pension Fund Research Institute). Retrieved from: <https://saba-psi.ir> (In Persian)
- Sadighiyan, H.; Abbasian, M.; Matlabi, H.; Maasoumi, N.; Nikanfar, R. & Yousefi, M. (2021). Quality of Life among Older Adults Covered by Various Pension Funds, Tabriz, Iran. *Elderly Health Journal*. <https://doi.org/10.18502/ehj.v7i2.8122>
- Secretariat of the Board of Trustees of the Social Security Organization and Subsidiary Funds (2023). Program and Budget Approved 2023 of the Social Security Organization. Ministry of Cooperation, Labor, and Social Welfare. Retrieved from: <https://ripfo.ir> (In Persian)
- Shinkfield, A. J. (2007). *Evaluation Theory, Models, and Applications*. Jossey-Bass.
- Smith, J. (2021). *Retirement Planning in the United States*. McGraw-Hill, p. 45.

- Social Insurance Fund for Farmers, Villagers, and Nomads (2023). Statistical Yearbook. Retrieved from: <https://samava.thmporg.ir/information/> (In Persian)
- Social Insurance Office (2021). *The Crisis of Pension Funds and the Need for Reform*. Ministry of Cooperation, Labor, and Social Welfare. (In Persian)
- Speech in a Meeting with Officials (May 1, 2019). Office of the Supreme Leader. Retrieved from: <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=42410> (In Persian)
- Statements of the Supreme Leader on Transparency of Officials with the People and Avoiding Secrecy. Retrieved from: <https://khl.ink/f/40748> (In Persian)
- Statistical Yearbook of the Social Security Organization (2022). Center for Information Technology, Statistics, and Computing. (In Persian)
- Statistical Yearbook of the Social Security Organization (2023). Center for Information Technology, Statistics, and Computing. (In Persian)
- Statute of the National Pension Organization (2003, August 13). Retrieved from: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/125792> (In Persian)
- Stufflebeam, D. L. (2003). The CIPP Model for Evaluation. In T. Kellaghan & D. L. Stufflebeam (Eds.), *International Handbook of Educational Evaluation* (pp. 59-75). Springer.
- Supreme Audit Court. (2023). Budget Performance Report of Funds. (In Persian)
- Takrosta, Hossein (2022). Investigating the Factors Influencing the Investment Decisions of the Armed Forces Pension Fund. *Defense Economics Quarterly*, 7(23), 37-52. (In Persian)
- Transparency International (2023). Retrieved from: <https://www.transparency.org> (In Persian)
- Transparency International. (2023). Corruption Perceptions Index.
- UNFPA. (2023). Iran Aging Profile.
- Yousefi Qale-Rodkhani, Mohammad Ali (2017). Investigating the challenges of the pension fund and providing practical solutions. *Scientific journal of modern research approaches in management and accounting*, 1(1), 95-111.
- Walker, M. (2019). *Ageing Societies and Pension Reform*. Cambridge University Press, p. 123.
- What is the Reason for the Dependence of Pension Funds on the Government Budget? (May 3, 2024). Islamic Republic News Agency (IRNA). Retrieved from: <https://www.irna.ir/news/85449241> (In Persian)
- World Bank (2019). Pension Systems in Developing Countries: An Overview. World Bank Publications.
- World Bank Report (Fall 2022). Retrieved from: <https://data.worldbank.org> (In Persian)
- World Bank. (2021). Pensions in a Rapidly Ageing World.
- World Bank. (2021). Pensions in a Rapidly Ageing World. (In Persian)

- Yazdani, N. & Moradi, M. (2017). Evaluation of the quality of undergraduate nursing education program in Ahvaz based on CIPP evaluation model. *Sadra Medical Journal*, 5(3), 159-172.
- Zand Vakili, Ali (May 6, 2024). *The Impact of Popularizing Pension Funds on Pensioners' Livelihoods*. Mehr News Agency. Retrieved from: <https://www.mehrnews.com/news/6097561/> (In Persian)

