


## Analyzing the Implementation Gap between the Legal Role and Actual Position of the Social Security Organization in Achieving Distributive Justice: A Qualitative Study with Expert Interviews

Majid Badalivand<sup>1\*</sup>, Habibollah Karimian<sup>2</sup>

1. Ph.D. in Political Sociology and Researcher in the Field of Social Security and Social Justice (Corresponding Author). badalivand.m@gmail.com
2. Assistant Professor, Department of Sociology, Faculty of Humanities, Islamic Azad University, Garmsar Branch, Garmsar, Semnan, Iran. Habibkarimian@yahoo.com

Article Info	ABSTRACT
<p><b>Article type</b> Research Article</p> <p><b>Article history</b> Received: 5 January 2026 Accepted: 12 February 2026 Published: 19 March 2026</p> <p><b>Keywords:</b> Distributive Justice, Social Security Organization, Implementation Gap, Legal Role, Qualitative Study, Expert Interviews.</p>	<p><b>Introduction:</b> As the largest social protection and insurance institution in Iran, the Social Security Organization (SSO) is legally mandated by upstream documents to realize distributive justice. However, multiple evidence suggests a significant gap between the legal duties of this organization and its actual position in practice. This study aims to analyze the dimensions, manifestations, causes, and strategies for reducing this implementation gap.</p> <p><b>Methodology:</b> This research employed a qualitative approach using thematic analysis. Data were collected through semi-structured in-depth interviews with 10 experts. Participants were selected using purposive and snowball sampling. Data were analyzed using MAXQDA software.</p> <p><b>Findings:</b> Data analysis resulted in the identification of 87 open codes, 24 axial codes, and 4 main themes: (1) Definitions and indicators of distributive justice, (2) Manifestations of the implementation gap, (3) Contributing factors to the gap, and (4) Strategies to reduce the gap. The most critical manifestations of the gap, according to experts, were prolonged delays in benefit payments and significant disparities among different insured groups. Among the contributing factors, financial and political barriers had the highest coding frequency.</p> <p><b>Conclusion:</b> The implementation gap results from the complex interaction of multiple factors, notably resource shortages, legal ambiguities, bureaucratic structures, and political pressures. Reducing this gap requires coordinated and prioritized reforms at three levels: "legislative," "structural-managerial," and "financial-political."</p>
<p><b>Cite this article:</b> Badalivand, M. &amp; Karimian, H. (2026). Analyzing the Implementation Gap between the Legal Role and Actual Position of the Social Security Organization in Achieving Distributive Justice: A Qualitative Study with Expert Interviews. <i>Labour and Social Protection Studies</i>, 1(2), 19-38.</p>	
<p> ©The Author(s). Publisher: Labor and Social Security Institute</p>	

## واکاوی شکاف اجرایی بین نقش قانونی و جایگاه واقعی سازمان تأمین اجتماعی در تحقق عدالت توزیعی

مجید بدلی وند<sup>۱\*</sup>، حبیب الله کریمیان<sup>۲</sup>

۱. دکتری جامعه‌شناسی سیاسی و پژوهشگر حوزه تأمین اجتماعی و عدالت اجتماعی (نویسنده مسئول). badalivand.m@gmail.com  
۲. استادیار، گروه جامعه‌شناسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد گرمسار، گرمسار، سمنان، ایران. Habibkarimian@yahoo.com

اطلاعات مقاله	چکیده
<p><b>نوع مقاله پژوهشی</b></p> <p><b>تاریخچه</b> دریافت: ۱۴۰۴/۱۰/۱۵ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۱/۲۳ انتشار: ۱۴۰۴/۱۲/۲۸</p> <p><b>کلیدواژه‌ها</b> عدالت توزیعی، سازمان تأمین اجتماعی، شکاف اجرایی، نقش قانونی، مطالعه کیفی، مصاحبه با خبرگان.</p>	<p><b>مقدمه:</b> سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگترین نهاد حمایتی-بیمه‌ای کشور، مطابق قوانین بالادستی از جمله قانون تأمین اجتماعی و سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی، وظیفه ذاتی تحقق عدالت توزیعی را بر عهده دارد. با این حال، شواهد متعددی حاکی از وجود شکاف معنادار بین تکالیف قانونی این سازمان و جایگاه واقعی آن در عمل است. این پژوهش با هدف واکاوی ابعاد، مصادیق، علل و راهکارهای کاهش این شکاف اجرایی انجام شده است.</p> <p><b>روش:</b> این تحقیق با رویکرد کیفی و با استفاده از روش تحلیل مضمون (تماتیک) انجام شد. داده‌ها از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته عمیق با ۱۰ نفر از خبرگان شامل مدیران ارشد سازمان تأمین اجتماعی، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، حقوقدانان، نمایندگان تشکلهای کارگری و بازنشستگی، و کارشناسان شورای عالی تأمین اجتماعی جمع‌آوری گردید. انتخاب خبرگان با روش نمونه‌گیری هدفمند و گلوله‌برفی انجام شد. مصاحبه‌ها تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافت و پس از پیاده‌سازی، با استفاده از نرم‌افزار MAXQDA تحلیل شدند. برای تأمین اعتبار یافته‌ها از معیارهای لینکلن و گوبا استفاده گردید.</p> <p><b>یافته‌ها:</b> تحلیل داده‌ها به شناسایی ۸۷ کد اولیه، ۲۴ کد محوری و ۴ مضمون اصلی انجامید. مضامین اصلی عبارتند از: (۱) تعریف‌ها و شاخص‌های عدالت توزیعی، (۲) مصادیق شکاف اجرایی، (۳) عوامل ایجادکننده شکاف، و (۴) راهکارهای کاهش شکاف. مهم‌ترین مصادیق شکاف از نظر خبرگان، تأخیرهای طولانی در پرداخت غرامت بیکاری و مستمری از کارافتادگی، و تفاوت معنادار در برخورداری گروه‌های مختلف بیمه‌شدگان بود. از میان عوامل ایجادکننده، موانع مالی و موانع سیاسی بیشترین فراوانی کدگذاری را داشتند.</p> <p><b>نتیجه‌گیری:</b> شکاف اجرایی بین نقش قانونی و جایگاه واقعی سازمان تأمین اجتماعی در تحقق عدالت توزیعی، نتیجه تعامل پیچیده عوامل چندگانه به‌ویژه کمبود منابع مالی، نقص و تعارض قوانین، ساختار دیوان‌سالار ناکارآمد و فشارهای سیاسی است. کاهش این شکاف نیازمند اصلاحات هماهنگ و اولویت‌دار در سه سطح «تقنینی»، «ساختاری-مدیریتی» و «مالی-سیاستی» می‌باشد.</p>
<p><b>استناد:</b> بدلی وند، م. و کریمیان، ح. (۱۴۰۴). واکاوی شکاف اجرایی بین نقش قانونی و جایگاه واقعی سازمان تأمین اجتماعی در تحقق عدالت توزیعی. <i>مطالعات کار و حمایت اجتماعی</i>، ۱(۲)، ۳۸-۱۹.</p> <p>ناشر: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی © نویسندگان.</p>	



## Extended Abstract

### Purpose

Distributive justice, as one of the fundamental pillars of social welfare, signifies the fair distribution of resources, benefits, and opportunities within a society (Rawls, 1971; Sen, 2009). In modern societies, social security institutions play a pivotal role in realizing this form of justice. The Social Security Organization (SSO) of Iran, as the country's largest and most significant insurance-supportive institution, covering more than half of the population (approximately 45 million insured individuals and pensioners) and providing a wide spectrum of services, is the primary entity responsible for achieving distributive justice in the realm of welfare and social security (Social Security Organization, 2023).

However, existing evidence and indications point to a significant and deep gap between what the law demands of the Social Security Organization (its legal role) and what occurs in practice and in the organization's actual status (Hosseini & Rezaei, 2021; Daneshfard, 2019).

Some instances of this gap can be listed as follows: (1) long delays in benefit payments (Article 78 of the Social Security Law is not implemented in practice), (2) discrimination among groups of insured individuals (violating Article 20 of the Constitution), (3) the decline in the purchasing power of pensions (Article 76 of the Social Security Law is not realized in practice), and (4) a lack of transparency in processes.

This gap is not merely a simple management or financial issue; it has become a complex socio-political and legal problem with extensive consequences for millions of insured individuals and pensioners. Therefore, the core problem of the current research is to use the knowledge and experience of experts to deeply analyze the implementation gap between the legal role and the actual status of the Social Security Organization in achieving distributive justice. This research is of importance and necessity in several respects:

From a Practical and Policy Perspective:

- Its findings can be directly utilized by the legislature (the Islamic Consultative Assembly) in the process of amending the Social Security Law.
- It can serve as an operational guide for managers of the Social Security Organization to identify reform priorities and allocate resources.
- It can assist the Supreme Council of Social Security in drafting more equitable regulations.
- It can provide a basis for supervisory institutions (the Supreme Audit Court, the Court of Administrative Justice, and the General Inspection Organization of the country) to evaluate the organization's performance.
- It can assist labor and pensioner unions in organizing documented and evidence-based demands.

From a Human and Social Perspective:

- This research addresses the daily concerns of millions of Social Security insured individuals and pensioners who struggle with issues such as delays in benefit payments, discrimination, the decline in purchasing power, and a sense of injustice.
- Reducing the implementation gap can directly improve the quality of life for these large population groups, reduce poverty, increase social capital, and contribute to national cohesion.

### Method

The methodology of this research is designed based on the interpretive paradigm with a qualitative approach (basic/fundamental type) and an exploratory-descriptive orientation. The study population included experts in the fields of social security management, welfare economics, public law, sociology of labor, and representatives of trade unions/organizations. Using purposive and snowball sampling, the study engaged 10 participants, reaching

theoretical saturation by the ninth interview. Data were collected through semi-structured interviews (15 main questions divided into four sections) and analyzed using the six-step thematic analysis method by Braun and Clarke (2006) with the assistance of MAXQDA 2022 software. The analysis resulted in 87 initial codes, 24 axial codes, and 4 main themes. The validity and reliability of the findings were ensured based on Lincoln and Guba's (1985) criteria: credibility (member checking and peer review), transferability (rich description), dependability (audit trail), and confirmability (direct quotes), with an inter-coder agreement coefficient of 91.3%.

## Findings

Theme Code	Main Theme	Sub-themes	Key Indicators / Examples
T1	Definitions and indices of justice	Horizontal/vertical justice, procedural/interactional justice, universal coverage and adequacy	Equality in resource distribution among groups, fairness in allocation processes, non-discriminatory access for all stakeholders
T2	Manifestations of the implementation gap	Group discrimination and deprivation, payment delays	Gender, ethnic, and regional discrimination, deprivation of marginalized systems, excessive prolongation of financial processes and payments
T3	Factors creating the gap	Financial barriers, political barriers	Budget and resource shortages, administrative/structural corruption, lack of political will and weak oversight
T4	Strategies to reduce the gap	Legislative solutions (and other solutions)	Amending resource distribution laws, creating transparency and a supervisory body for distributive justice

## Conclusion

The findings of this research demonstrate that the implementation gap between the legal role and the actual status of the Social Security Organization in achieving distributive justice is a multilayered and multi-factorial phenomenon. The four extracted themes (definitions/indices, manifestations, causal factors, and strategies) are interconnected in such a way that they can be represented as a causal-strategic model. The analysis of the interviews suggests that experts define distributive justice not merely as “quantitative equality of benefits,” but as the “proportionality between contribution and need, transparency in processes, and dignity in interaction.” This comprehensive definition aligns with multidimensional theories of justice (such as Amartya Sen's perspective and Tyler's procedural justice theory). In contrast, the organization's actual status in practice shows a significant distance from indicators like “adequacy of benefits” and “procedural justice.” The manifestations of this gap (group discrimination, payment delays, and declining purchasing power) serve as objective markers of this distance. However, more important than the manifestations themselves are the underlying factors. The findings revealed that financial and political barriers contribute the most to the creation and persistence of this gap. This finding is significant because, contrary to the common perception that blames only resource shortages, it highlights the role of political interventions and managerial instability.

## مقدمه

عدالت توزیعی به عنوان یکی از ارکان بنیادین رفاه اجتماعی، به معنای توزیع منصفانه منابع، مزایا و فرصت‌ها در جامعه است (Rawls, 1971; Sen, 2009). در جوامع مدرن، نهادهای تأمین اجتماعی نقشی محوری در تحقق این نوع از عدالت ایفا می‌کنند. سازمان تأمین اجتماعی ایران به عنوان بزرگترین و مهم‌ترین نهاد حمایتی-بیمه‌ای کشور، با پوشش بیش از نیمی از جمعیت (حدود ۴۵ میلیون نفر بیمه‌شده و مستمری‌بگیر) و ارائه طیف گسترده‌ای از خدمات، متولی اصلی تحقق عدالت توزیعی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی است (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۲).

مطالعات متعددی به بررسی عملکرد سازمان تأمین اجتماعی در تحقق عدالت اجتماعی پرداخته‌اند. در پژوهش بادلیوند و همکاران (۱۴۰۰) که با روش پیمایشی و با نمونه ۳۸۵ نفری از بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی غرب تهران بزرگ انجام شد، مشخص گردید که تأثیر نقش و جایگاه تأمین اجتماعی بر شاخص‌های عدالت اجتماعی شامل «نظام حمایتی و بازتوزیع» با ضریب ۰/۷۷، «شرایط برابر برای دسترسی به فرصت‌ها و منابع» با ضریب ۰/۷۱ و «استحقاق» با ضریب ۰/۶۴ می‌باشد (Badalivand, Karimian, & Fathi, 2021). با این حال، یافته‌های آن پژوهش همچنین نشان داد که تنها ۳۴/۴ درصد از پاسخگویان عملکرد سازمان را در سطح متوسط ارزیابی کرده و ۲۳/۴ درصد عملکرد آن را ضعیف و خیلی ضعیف ارزیابی نموده‌اند (Badalivand et al., 2021). این یافته‌ها حاکی از وجود شکاف معنادار میان وضع مطلوب و وضع موجود است.

قوانین بالادستی کشور از جمله قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ و سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی، به صراحت بر وظیفه این سازمان در جهت تحقق عدالت اجتماعی تأکید دارند. با این حال، شواهد و قرائن موجود حاکی از وجود شکاف معنادار و عمیق میان آنچه قانون از سازمان تأمین اجتماعی می‌خواهد (نقش قانونی) و آنچه در عمل و در جایگاه واقعی سازمان رخ می‌دهد، است (حسینی و رضایی، ۱۴۰۰؛ دانش‌فرد، ۱۳۹۸). برخی از مصادیق این شکاف را می‌توان به صورت فهرستوار برشمرد: (۱) تأخیرهای طولانی در پرداخت مزایا (ماده ۷۸ قانون تأمین اجتماعی در عمل اجرا نمی‌شود)، (۲) تبعیض بین گروه‌های بیمه‌شدگان (اصل ۲۰ قانون اساسی نقض می‌شود)، (۳) کاهش توان خرید مستمری‌ها (ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی در عمل محقق نمی‌شود)، و (۴) عدم شفافیت در فرآیندها. این شکاف تنها یک مسئله مدیریتی یا مالی ساده نیست، بلکه به یک مسئله اجتماعی-سیاسی-حقوقی پیچیده تبدیل شده است که پیامدهای گسترده‌ای برای میلیون‌ها بیمه‌شده و مستمری‌بگیر دارد. بنابراین، مسئله اصلی پژوهش حاضر این است که با استفاده از دانش و تجربه خبرگان، به واکاوی عمیق شکاف اجرایی بین نقش قانونی و جایگاه واقعی سازمان تأمین اجتماعی در تحقق عدالت توزیعی بپردازد. این پژوهش از چند جهت دارای اهمیت و ضرورت است:

### از نظر علمی و نظری

- برای اولین بار مفهوم «شکاف اجرایی بین نقش قانونی و جایگاه واقعی» را در ادبیات داخلی سازمان تأمین اجتماعی وارد می‌کند.
- با استفاده از روش کیفی عمیق، به خلأ روش‌شناختی موجود در مطالعات پیشین (تسلط روش‌های کمی) پاسخ می‌دهد.
- مدل پارادایمی ارائه می‌دهد که می‌تواند مبنای پژوهش‌های آتی در این حوزه و حوزه‌های مشابه (مانند تأمین اجتماعی سایر نهادهای حمایتی) قرار گیرد.

### از نظر کاربردی و سیاستی

- یافته‌های آن می‌تواند مستقیماً توسط قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) در فرآیند اصلاح قانون تأمین اجتماعی مورد استفاده قرار گیرد.
- می‌تواند راهنمای عمل مدیران سازمان تأمین اجتماعی برای شناسایی اولویت‌های اصلاحی و تخصیص منابع باشد.
- می‌تواند به شورای عالی تأمین اجتماعی در تدوین مقررات عادلانه‌تر کمک کند.
- می‌تواند مبنای نهادهای نظارتی (دیوان محاسبات، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور) برای ارزیابی عملکرد سازمان باشد.

- می‌تواند به تشکل‌های کارگری و بازنشستگی در تنظیم خواسته‌های مستند و مبتنی بر شواهد یاری رساند.

### از نظر انسانی و اجتماعی:

- این پژوهش به دغدغه‌های روزمره میلیون‌ها بیمه‌شده و مستمری‌بگیر تأمین اجتماعی می‌پردازد که با مسائلی نظیر تأخیر در پرداخت مزایا، تبعیض، کاهش توان خرید و احساس بی‌عدالتی دست به گریبان هستند.
- کاهش شکاف اجرایی می‌تواند مستقیماً کیفیت زندگی این گروه‌های بزرگ جمعیتی را بهبود بخشد، فقر را کاهش دهد، سرمایه اجتماعی را افزایش دهد و به همبستگی ملی کمک کند.

### پیشینه پژوهش

پژوهش‌های داخلی در حوزه سازمان تأمین اجتماعی عمدتاً بر ابعاد کمی، مالی و اقتصادی متمرکز بوده‌اند. از جمله این پژوهش‌ها می‌توان به طهماسبی و همکاران (۱۳۹۹) در زمینه پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی، مهرآرا و رضایی (۱۳۹۸) درباره تأثیر بدهی دولت بر عملکرد سازمان، علی‌پور و حسینی (۱۴۰۰) در حوزه تحلیل خلأها و تعارضات قانونی، دانش‌فرد (۱۳۹۸) درباره نقش سازمان در کاهش نابرابری درآمدی، و حسینی و رضایی (۱۴۰۰) در زمینه بررسی عدالت توزیعی با روش پیمایشی اشاره کرد.

در پژوهش بدلی وند و همکاران (۱۴۰۰) که به طور خاص به «بررسی عملکرد سازمان تأمین اجتماعی در تحقق عدالت اجتماعی» پرداخته شده است، نتایج نشان داد که شاخص «نظام حمایتی و بازتوزیع» با ضریب ۰/۷۷ بیشترین تأثیر را در تحقق عدالت اجتماعی دارد و پس از آن شاخص «شرایط برابر برای دسترسی به فرصت‌ها و منابع» با ضریب ۰/۷۱ و «استحقاق» با ضریب ۰/۶۴ قرار دارند. (Badalivand, Karimian, & Fathi, 2021) با این حال، این پژوهش‌ها عمدتاً دارای چهار خلأ اساسی هستند: (۱) تسلط رویکرد کمی، (۲) عدم تمرکز بر «شکاف اجرایی»، (۳) عدم استفاده از دانش ترکیبی خبرگان، و (۴) کمبود مطالعات کیفی عمیق.

در سطح بین‌المللی، تایلر (۲۰۰۶) بر اهمیت عدالت رویه‌ای تأکید کرده است. کیم (۲۰۲۱) نقش نظام ارزیابی عملکرد را در کاهش شکاف اجرایی نشان داده است. بانک جهانی (۲۰۱۹) اصلاحات ترکیه را بررسی کرده است. نوآوری پژوهش حاضر: ۱) معرفی مفهوم «شکاف اجرایی» برای اولین بار در ادبیات داخلی، ۲) استفاده از روش کیفی عمیق، (۳) استفاده از دانش ترکیبی خبرگان از حوزه‌های مختلف، (۴) نگاه سیستمی و چندعلتی، (۵) ارائه مدل پارادایمی.

### سوالات و اهداف پژوهش

**سوال اصلی:** شکاف اجرایی بین نقش قانونی و جایگاه واقعی سازمان تأمین اجتماعی در تحقق عدالت توزیعی چه ابعاد، مصادیق، علل و راهکارهایی دارد؟

#### سوالات فرعی:

۱. از منظر خبرگان، عدالت توزیعی در زمینه سازمان تأمین اجتماعی چه شاخص‌هایی دارد؟
  ۲. مهم‌ترین مصادیق عینی شکاف اجرایی کدام‌اند؟
  ۳. چه عواملی باعث ایجاد و تداوم این شکاف می‌شوند؟
  ۴. چه راهکارهایی برای کاهش شکاف وجود دارد؟
- هدف اصلی:** واکاوی عمیق و چندوجهی شکاف اجرایی با استفاده از دانش و تجربه خبرگان.

### مبانی نظری و چارچوب مفهومی

عدالت به عنوان یکی از کهن‌ترین مفاهیم فلسفی و اجتماعی، همواره در کانون اندیشه بشری قرار داشته است. از افلاطون و ارسطو در یونان باستان تا فارابی و ابن‌خلدون در تمدن اسلامی، اندیشمندان مختلف به تعریف و تبیین عدالت پرداخته‌اند. با این

حال، در دوران مدرن و به ویژه در قرن بیستم، نظریه‌های عدالت به شکلی نظام‌مند و قابل کاربست در نهادهای اجتماعی و رفاهی تدوین شده‌اند. در این بخش، چهار نظریه محوری که بیشترین ارتباط را با موضوع پژوهش (عدالت توزیعی در سازمان تأمین اجتماعی) دارند، مرور می‌شوند.

### نظریه عدالت جان رالز (عدالت به مثابه انصاف)

جان رالز فیلسوف سیاسی آمریکایی در کتاب تأثیرگذار خود «نظریه عدالت» (A Theory of Justice, 1971) «انقلابی در اندیشه عدالت معاصر ایجاد کرد. نظریه او که به «عدالت به مثابه انصاف» معروف است، بر دو اصل بنیادین استوار است:

اصل اول: اصل آزادی‌های برابر

هر شخص باید از مجموعه‌ای برابر از آزادی‌های اساسی (آزادی بیان، آزادی وجدان، آزادی سیاسی و...) برخوردار باشد، تا جایی که این آزادی‌ها با آزادی‌های دیگران تعارض نداشته باشد.

اصل دوم: اصل تفاوت

نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی تنها در صورتی موجه هستند که:

۱. به نفع کم‌بهره‌ترین افراد جامعه باشند (اصل تفاوت به معنای خاص)

۲. به همه مناصب و موقعیت‌ها تحت شرایط برابری فرصت‌ها دسترسی وجود داشته باشد.

رالز برای توجیه این اصول، از مفهوم «پرده جهالت» استفاده می‌کند. او استدلال می‌کند که اگر افراد در وضعیت نخستین پشت پرده جهالت قرار گیرند (یعنی ندانند چه جایگاهی در جامعه خواهند داشت، فقیر یا غنی، استعدادمند یا ناتوان، زن یا مرد)، اصول عادلانه‌ای را انتخاب خواهند کرد که منافع کم‌بهره‌ترین افراد را تضمین کند.

بنابراین نظریه رالز برای مطالعه سازمان تأمین اجتماعی از دو نظر کاربرد دارد:

اول: سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک نهاد بازتوزیعی، باید به گونه‌ای عمل کند که کم‌بهره‌ترین بیمه‌شدگان (مثلاً کارگران با درآمد پایین، بیمه‌شدگان اختیاری، بازنشستگان با مستمری کم) بیشترین بهره را از خدمات ببرند. به عبارت دیگر، نه تنها نباید نابرابری‌های موجود را تشدید کند، بلکه باید آنها را کاهش دهد.

دوم: برابری فرصت‌ها در دسترسی به خدمات و مزایا باید تضمین شود. یعنی هیچ گروهی نباید به دلیل ویژگی‌های ذاتی (جنسیت، منطقه محل سکونت، نوع شغل) یا عوامل بیرونی از دسترسی به خدمات محروم باشد.

در این پژوهش، شاخص‌های عدالت افقی و عمودی که خبرگان به آنها اشاره کردند، مستقیماً از نظریه رالز نشأت می‌گیرد. همچنین، مصادیق شکاف مانند «کاهش توان خرید مستمری‌ها» و «تبعیض بین گروه‌های بیمه‌شده» به عنوان نقض اصل تفاوت رالز تفسیر می‌شوند.

بدلی وند و همکاران (۱۴۰۰) در پژوهش خود نشان دادند که شاخص «نظام حمایتی و بازتوزیع» با ضریب ۰/۷۷ بیشترین تأثیر را در تحقق عدالت اجتماعی دارد. (Badalivand et al., 2021) این یافته از منظر نظریه رالز حائز اهمیت است، زیرا نشان می‌دهد که کارکرد اصلی سازمان تأمین اجتماعی در تحقق عدالت، از مسیر بازتوزیع منابع و حمایت از گروه‌های کم‌بهره است.

### نظریه قابلیت‌های آمارتیا سن

آمارتیا سن اقتصاددان و فیلسوف هندی برنده جایزه نوبل اقتصاد در سال ۱۹۹۸، در کتاب «ایده عدالت» (2009) «نقد مهمی بر نظریه رالز وارد می‌کند. سن معتقد است که رالز بیش از حد بر «منابع اولیه» مانند درآمد، ثروت، آزادی‌های اساسی تمرکز کرده و از «قابلیت‌ها» و «کارگزاری» افراد غافل مانده است.

سن عدالت را نه به معنای توزیع برابر منابع، بلکه به معنای توانایی افراد برای زیستن به شیوه‌ای که ارزش دارند تعریف می‌کند. او تأکید می‌کند که دو نفر با منابع یکسان ممکن است قابلیت‌های بسیار متفاوتی برای تبدیل آن منابع به کارکردهای مطلوب داشته باشند. به عنوان مثال، یک فرد معلول برای داشتن تحرک اجتماعی (یک کارکرد مطلوب) به منابع بیشتری نسبت به یک فرد سالم نیاز دارد.

## جدول ۱. مفاهیم کلیدی در نظریه سن

مفهوم	تعریف	مثال در زمینه تأمین اجتماعی
کارکرد	حالت‌ها و فعالیت‌هایی که یک فرد قادر به انجام یا بودن آنهاست	تغذیه مناسب، سلامتی، مشارکت اجتماعی، کرامت
قابلیت	مجموعه ترکیب‌های ممکن از کارکردها که فرد توانایی دستیابی به آنها را دارد	توانایی انتخاب شغل، توانایی برنامه‌ریزی برای بازنشستگی، توانایی اعتراض به تصمیم ناعادلانه
کارگزاری	توانایی فرد برای عمل مستقل و پیگیری اهداف خود	بیمه‌شده‌ای که می‌تواند از حقوق خود آگاهانه دفاع کند
نابرابری قابلیتی	تفاوت در توانایی‌های افراد برای تبدیل منابع به کارکردها	دو بیمه‌شده با مستمری یکسان، یکی در شهر بزرگ با خدمات و دیگری در روستای محروم

در نتیجه نظریه سن به ما یادآوری می‌کند که عدالت توزیعی در سازمان تأمین اجتماعی تنها به «چقدر می‌دهیم» خلاصه نمی‌شود، بلکه به «چه توانایی‌هایی به بیمه‌شده می‌دهیم» نیز مربوط می‌شود. از این منظر:

- شفاف نبودن فرآیندها و جعبه سیاه بودن محاسبه مستمری، قابلیت «درک و کنترل» بیمه‌شده بر زندگی خود را کاهش می‌دهد.

- طولانی بودن زمان رسیدگی و پیچیدگی فرآیندها، قابلیت «دسترسی آسان» را از بین می‌برد.

- نبود مکانیسم مؤثر اعتراض، قابلیت «کارگزاری و عاملیت» بیمه‌شده را تضعیف می‌کند.

- عدم آگاهی بخشی به بیمه‌شدگان از حقوق خود، نابرابری قابلیت را تشدید می‌سازد.

در یافته‌های این پژوهش، زمانی که خبرگان از «عدم درک بیمه‌شده از نحوه محاسبه مستمری» یا «رفتار تحقیرآمیز با بیمه‌شدگان» سخن می‌گویند، در واقع به کاهش قابلیت‌ها و نادیده گرفتن کرامت انسانی اشاره دارند که با نظریه سن کاملاً همسوست.

## نظریه عدالت دیوید میلر (عدالت در نهادهای رفاهی)

دیوید میلر فیلسوف سیاسی بریتانیایی در کتاب «عدالت اجتماعی» (1976) «و آثار بعدی خود، عدالت را به عنوان یک مفهوم هنجاری-نهادی مورد بررسی قرار می‌دهد. او معتقد است که عدالت اجتماعی در درون نهادهای خاص (مانند نهادهای رفاهی، نظام آموزشی، نظام سلامت) معنا پیدا می‌کند و اصول کلی عدالت باید به اقتضای هر نهاد، ترجمه و عملیاتی شوند.

میلر سه اصل اصلی برای عدالت در توزیع منابع پیشنهاد می‌کند که بسته به ماهیت کالا و رابطه میان افراد، کاربرد پیدا می‌کنند: اصل اول: برابری ساده

همه افراد صرف نظر از سهم و نیازشان، مقدار یکسانی دریافت می‌کنند. این اصل برای کالاهای اساسی که حق شهروندی محسوب می‌شوند (مانند خدمات پایه درمانی) مناسب است.

اصل دوم: توزیع بر اساس نیاز

افراد بر اساس نیازهای متفاوت خود، منابع متفاوتی دریافت می‌کنند. این اصل برای اقشار آسیب‌پذیر (معلولان، بیماران صعب‌العلاج، سالمندان تنها) کاربرد دارد.

اصل سوم: توزیع بر اساس سهم

افراد بر اساس میزان مشارکت، تلاش و سهم خود در تولید، منابع دریافت می‌کنند. این اصل برای مزایای مرتبط با سابقه بیمه‌پردازی و دستمزد مناسب است.

نکته مهم از نظر میلر: هیچ یک از این اصول به تنهایی برای همه موقعیت‌ها کافی نیست. یک نظام عادلانه باید بتواند این سه اصل را به تناسب موقعیت ترکیب کند. به عنوان مثال، در سازمان تأمین اجتماعی:

- خدمات پایه درمانی باید بر اساس برابری ساده توزیع شود (هر بیمه‌شده به یک اندازه).
- کمک‌های ویژه برای از کارافتادگی و بیماری‌های صعب‌العلاج باید بر اساس نیاز توزیع شود.
- مستمری بازنشستگی باید بر اساس سهم و سابقه بیمه‌پردازی (و نه صرفاً نیاز) توزیع شود.

در نتیجه نظریه میلر به ما کمک می‌کند تا تنوع و پیچیدگی مصادیق بی‌عدالتی را بهتر درک کنیم. یک خطای توزیعی ممکن است از کاربرد اصل نامناسب ناشی شود. مثلاً اگر مستمری بازنشستگی صرفاً بر اساس «نیاز» (نه سابقه) توزیع شود، افرادی که سال‌ها حق بیمه بیشتری پرداخت کرده‌اند، احساس بی‌عدالتی خواهند کرد. برعکس، اگر کمک از کارافتادگی صرفاً بر اساس «سهم» (نه نیاز) توزیع شود، افراد با نیاز بالا اما سابقه کم، باز هم احساس بی‌عدالتی خواهند کرد.

در مصاحبه با خبرگان، زمانی که از «تبعیض گروهی» و «توزیع ناعادلانه مزایا» سخن می‌گویند، گاهی ناشی از همین سردرگمی در کاربرد اصول مختلف است. تشخیص اینکه کدام مزایا باید بر اساس کدام اصل توزیع شوند، خود یک مسئله کلیدی در کاهش شکاف اجرایی است.

### نظریه عدالت رویه‌ای و تعاملی تایلر

تایلر (2006) بر فرآیند رسیدن به نتیجه تأکید دارد. مؤلفه‌های عدالت رویه‌ای شامل صدا، بی‌طرفی، قابلیت اعتماد، احترام، دقت و قابلیت اصلاح می‌شود. بادلیوند و همکاران (۱۴۰۰) نشان دادند که شاخص «شرایط برابر برای دسترسی به فرصت‌ها و منابع» با ضریب ۰/۷۱ از جمله مؤلفه‌های مؤثر در تحقق عدالت اجتماعی است (Badalivand et al., 2021). این یافته با تأکید نظریه تایلر بر عدالت رویه‌ای همسو است.

### مبانی حقوقی سازمان تأمین اجتماعی

قانون اساسی (اصول ۲۰ و ۲۹) بر برابری و حق برخورداری از تأمین اجتماعی تأکید دارد. قانون تأمین اجتماعی (مواد ۲، ۷۶، ۷۸، ۱۰۰) به ترتیب بر پوشش همگانی، کفایت مستمری، پرداخت به هنگام و نظارت تأکید دارند. قانون ساختار نظام جامع رفاه (مواد ۱، ۴، ۱۳) بر حق بنیادین، گروه‌های آسیب‌پذیر و سامانه اطلاعاتی جامع تأکید دارد.

### چارچوب مفهومی پژوهش

چارچوب مفهومی این پژوهش از تلفیق مبانی نظری و حقوقی شکل گرفته است و شامل شش مؤلفه اصلی می‌شود: (۱) مبانی (نظری و حقوقی)، (۲) نقش قانونی سازمان (آنچه باید باشد)، (۳) جایگاه واقعی سازمان (آنچه هست)، (۴) شکاف اجرایی (هسته مرکزی پژوهش)، (۵) عوامل ایجادکننده شکاف (مالی، سیاسی، ساختاری، مدیریتی، قانونی، فرهنگی، اطلاعاتی)، و (۶) راهکارهای کاهش شکاف. بر اساس یافته‌های بدلی وند و همکاران (۱۴۰۰)، سه شاخص اصلی عدالت اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی عبارتند از: «نظام حمایتی و بازتوزیع»، «شرایط برابر برای دسترسی به فرصت‌ها و منابع» و «استحقاق» (Badalivand et al., 2021). این سه شاخص در چارچوب مفهومی پژوهش حاضر به عنوان مؤلفه‌های اصلی عدالت توزیعی لحاظ شده‌اند.

### روش شناسی

روش شناسی این پژوهش بر اساس پارادایم تفسیری و با رویکرد کیفی از نوع بنیادی با جهت‌گیری اکتشافی-توصیفی طراحی شده است. جامعه آماری شامل خبرگان حوزه مدیریت تأمین اجتماعی، اقتصاد رفاه، حقوق عمومی، جامعه‌شناسی کار و نمایندگان تشکلی‌ها بود که با روش نمونه‌گیری هدفمند و گلوله‌برفی (۱۰ نفر) تا حد اشباع نظری (مصاحبه نهم) مشارکت داشتند. داده‌ها با استفاده از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته (۱۵ سؤال اصلی در چهار بخش) جمع‌آوری و به روش تحلیل مضمون شش مرحله‌ای براون و کلارک (۲۰۰۶) و با نرم‌افزار MAXQDA 2022 تحلیل شدند؛ خروجی این تحلیل ۸۷ کد اولیه، ۲۴ کد محوری و ۴ مضمون اصلی بود. اعتبار و پایایی یافته‌ها با معیارهای لینکلن و گوبا (۱۹۸۵) شامل باورپذیری (عضوپذوهی و بازبینی همتایان)، انتقال‌پذیری (توصیف غنی)، اطمینان‌پذیری (مسیر حسابرسی) و تأییدپذیری (نقل قول مستقیم) تأمین گردید و ضریب توافق بین کدگذاران ۳/۹۱ درصد محاسبه

#### جدول ۲. مشخصات فردی و حرفه‌ای مشارکت‌کنندگان

کد خبره	جنسیت	سابقه کاری (سال)	حوزه تخصصی	موقعیت سازمانی/حرفه‌ای
---------	-------	------------------	------------	------------------------

E1	مرد	۲۲	مدیریت تأمین اجتماعی	مدیر اسبق سازمان تأمین اجتماعی
E2	زن	۱۸	اقتصاد رفاه	عضو هیئت علمی دانشگاه
E3	مرد	۲۵	حقوق عمومی	حقوقدان و مشاور شورای عالی تأمین اجتماعی
E4	مرد	۱۴	علوم اجتماعی	نماینده تشکل کارگری
E5	زن	۲۰	سیاست‌گذاری رفاه	کارشناس ارشد شورای عالی تأمین اجتماعی
E6	مرد	۱۷	مدیریت دولتی	مدیر میانی سازمان تأمین اجتماعی
E7	مرد	۳۰	اقتصاد بیمه	نماینده تشکل بازنشستگان
E8	زن	۱۲	پژوهش رفاه اجتماعی	پژوهشگر مؤسسه کار و تأمین اجتماعی
E9	مرد	۲۱	حقوق تأمین اجتماعی	قاضی سابق دیوان عدالت اداری
E10	مرد	۱۶	جامعه‌شناسی کار	عضو هیئت علمی دانشگاه

تمامی مشارکت‌کنندگان دارای حداقل ۱۲ سال سابقه مرتبط با موضوع و تجربه مستقیم مواجهه با قوانین و عملکرد سازمان تأمین اجتماعی بودند.

## یافته‌ها

### مضامین اصلی استخراج شده از تحلیل مصاحبه‌ها

پس از پیاده‌سازی و کدگذاری سیستماتیک مصاحبه‌ها با استفاده از نرم‌افزار MAXQDA، در مجموع ۸۷ کد اولیه شناسایی گردید. این کدها در مراحل بعدی در ۲۴ کد محوری و نهایتاً ۴ مضمون اصلی دسته‌بندی شدند. به دلیل حجم بالای داده‌ها، در این بخش تمرکز بر ارائه مضامین اصلی و زیرمضمون‌های آن‌ها با ذکر نقل قول‌های شاخص خواهد بود.

جدول ۳. مضامین استخراج شده در واکاوی شکاف اجرایی تحقق عدالت توزیعی

کد مضمون	مضمون اصلی	زیرمضمون‌ها	نمونه شاخص‌ها / مصادیق
T1	تعریف‌ها و شاخص‌های عدالت	• عدالت افقی و عمودی • عدالت رویه‌ای و تعاملی • پوشش همگانی و کفایت	• برابری در برابر توزیع منابع بین گروه‌ها • انصاف فرآیندهای تخصیص • دسترسی بدون تبعیض برای همه ذی‌نفعان
T2	مصادیق شکاف اجرایی	• تبعیض گروهی و محرومیت • تأخیر در پرداخت	• تبعیض جنسیتی، قومی و منطقه‌ای • محرومیت سامانه‌های کم‌برخوردار • اطلاع فرآیندهای مالی و پرداخت
T3	عوامل ایجادکننده شکاف	• مانع مالی • مانع سیاسی	• کمبود بودجه و منابع توزیعی • فساد اداری و ساختاری • نبود اراده سیاسی و ضعف نظارت
T4	راهکارهای کاهش شکاف	• راهکار تقنینی (سایر راهکارها در ادامه تحلیل آمده است)	• اصلاح قوانین توزیع منابع • ایجاد شفافیت و نهاد ناظر بر عدالت توزیعی

### مضمون اول: تعریف‌ها و شاخص‌های عدالت توزیعی

تحلیل مصاحبه‌ها نشان داد خبرگان تعریف نسبتاً همسویی از عدالت توزیعی در زمینه سازمان تأمین اجتماعی دارند، اما بر ابعاد مختلف آن تأکیدهای متفاوتی دارند.

#### زیرمضمون ۱-۱: عدالت افقی و عمودی

بیشتر خبرگان (۸ نفر از ۱۰ نفر) عدالت توزیعی را در دو سطح «رفتار یکسان با افراد مشابه» (عدالت افقی) و «رفتار متفاوت با افراد نابرابر بر اساس نیاز» (عدالت عمودی) تعریف کردند. یکی از خبرگان با سابقه مدیریتی در سازمان بیان کرد:

«عدالت توزیعی در تأمین اجتماعی یعنی دو کارگری که در یک صنعت مشابه کار می‌کنند و حق بیمه یکسانی پرداخت می‌کنند، باید مستمری یکسانی دریافت کنند. اما از سوی دیگر، کارگری که در معدن با شرایط سخت کار می‌کند نباید با کارمند اداری یکسان رفتار شود. قانون ما به این تفاوت‌ها توجه کرده، اما در عمل اجرا نمی‌شود.» (E1، مرد، ۲۲ سال سابقه)

خبیره دیگر با نگاه انتقادی به وضع موجود افزود:

«متأسفانه آنچه امروز می‌بینیم نه عدالت افقی محقق شده و نه عدالت عمودی. دو بیمه‌شده با سابقه و حقوق یکسان ممکن است به دلیل نوع قرارداد کاریشان یا منطقه سکونت، مستمری‌های کاملاً متفاوتی دریافت کنند. این همان بی‌عدالتی آشکار است.» (E7، مرد، ۳۰ سال سابقه، نماینده بازنشستگان)

### زیرمضمون ۱-۲: عدالت رویه‌ای و تعاملی

هفت خبیره به طور مستقل به ابعاد رویه‌ای و تعاملی عدالت اشاره داشتند. این ابعاد شامل شفافیت فرآیندها، امکان اعتراض عادلانه، و کرامت رفتاری با بیمه‌شدگان است.

یک خبیره زن با تخصص اقتصاد رفاه گفت:

«وقتی از عدالت حرف می‌زنیم فقط به این نیست که چقدر پول به چه کسی می‌دهیم. مهم این است که فرآیند تصمیم‌گیری چگونه است. الان در سازمان، بیمه‌شده معمولی تقریباً هیچ درکی از اینکه چرا مستمری او محاسبه شده، ندارد. سیستم کاملاً جعبه‌سیاه است. این بی‌عدالتی رویه‌ای است.» (E2، زن، ۱۸ سال سابقه)

خبیره حقوقی نیز بر جنبه تعاملی تأکید کرد:

«بارها پرونده‌هایی را دیدم که بیمه‌شده برای دریافت یک حق ساده چندین بار مراجعه می‌کند و با پاسخ‌های متفاوت و بعضاً تحقیرآمیز مواجه می‌شود. عدالت یعنی کرامت انسانی. وقتی به کارمند سازمان می‌گوییم با بیمه‌شده مثل یک متقاضی کمک رفتار کند، این بعد از عدالت است که متأسفانه خیلی مغفول مانده.» (E3، مرد، ۲۵ سال سابقه)

### زیرمضمون ۱-۳: پوشش همگانی و کفایت مزایا

دو شاخص عینی‌تر عدالت از نظر خبرگان شامل «پوشش همگانی» (چند درصد از جمعیت هدف تحت پوشش هستند) و «کفایت مزایا» (نسبت مستمری به حقوق آخر یا خط فقر) بود.

خبیره پژوهشگر مؤسسه کار و تأمین اجتماعی اظهار داشت:

«سازمان در شاخص پوشش عملکرد قابل قبولی دارد. حدود نیمی از جمعیت کشور تحت پوشش هستند. اما مشکل اینجاست که کفایت مزایا روزبه‌روز بدتر می‌شود. مستمری بازنشستگان امروز به سختی به ۳۰ درصد حقوق آخر می‌رسد. این دیگر عدالت توزیعی نیست، توزیع فقر است.» (E8، زن، ۱۲ سال سابقه)

### مضمون دوم: مصادیق شکاف اجرایی

خبرگان مصادیق متعددی از فاصله بین «آنچه قانون گفته» و «آنچه در سازمان رخ می‌دهد» را برشمردند. در ادامه پرتکرارترین مصادیق ارائه می‌شود.

### زیرمضمون ۲-۱: تبعیض گروهی و محرومیت گروه‌های خاص

بیش از ۹۰ درصد کدهای مرتبط با مصادیق (۴۲ کد از ۴۷ کد) به نوعی به تبعیض بین گروه‌های بیمه‌شدگان اشاره داشتند. گروه‌هایی مانند کارگران ساختمانی، رانندگان حمل‌ونقل، قالیبافان و بیمه‌شدگان اختیاری به عنوان آسیب‌پذیرترین گروه‌ها معرفی شدند.

خبیره کارگری با صراحت گفت:

«کارگر ساختمانی که سالها حق بیمه پرداخت کرده، وقتی بازنشسته می‌شود گاهی یک سوم مستمری کارگر کارخانه همسایه را می‌گیرد. هر دو بیمه‌پرداز بوده‌اند، اما یکی کارش «رسمی» تلقی می‌شود و دیگری «غیررسمی». قانون این تبعیض را نساخته، اجرا این شکاف را ایجاد کرده است.» (E4، مرد، ۱۴ سال سابقه)

خبره دیگر نیز افزود:

«بیمه‌شدگان اختیاری عملاً شهروند درجه دو هستند. آنها همان حق بیمه را می‌پردازند اما در زمان استفاده از خدمات، با هزاران مانع روبه‌رو می‌شوند. یکی از مصاحبه‌شوندگان تعریف می‌کرد برای دریافت مستمری از کارافتادگی ۱۴ ماه معطل شد. این یعنی قانون و عمل هیچ نسبتی با هم ندارند.» (E10، مرد، ۱۶ سال سابقه)

## زیرمضمون ۲-۲: تأخیر در پرداخت مزایا

تأخیرهای مزمن در پرداخت انواع مزایا (به‌ویژه غرامت بیکاری، مستمری از کارافتادگی و کمک‌های درمانی) دومین مصداق پرتکرار شکاف اجرایی بود.

یک خبره حقوقی که سابقه قضاوت در دیوان عدالت اداری دارد، بیان کرد:

«قانون می‌گوید حداکثر ظرف یک ماه پس از تشخیص، غرامت بیکاری باید پرداخت شود اما پرونده‌هایی در دیوان می‌بینیم که گاهی ۶ ماه، ۹ ماه، حتی یک سال طول کشیده تا پرداخت شود. تکلیف عدالت چه می‌شود در این فاصله؟ خانواده‌ای که نان‌آور خود را از دست داده یک سال چطور زندگی کند؟» (E9، مرد، ۲۱ سال سابقه)

خبره مدیریتی سازمان نیز ضمن تأیید این مسئله گفت:

«من نمی‌توانم انکار کنم. بخشی از این تأخیرها به دلیل محدودیت منابع است، اما بخش بزرگی هم به دلیل فرآیندهای پیچیده و کاغذی است که باید ساده شوند قانون خواسته، ما نتوانسته‌ایم زیرساخت را فراهم کنیم. این شکاف را می‌پذیریم.» (E6، مرد، ۱۷ سال سابقه)

## زیرمضمون ۳-۲: کاهش توان خرید مستمری‌ها

هفت خبره به کاهش شدید قدرت خرید مستمری‌ها در سال‌های اخیر اشاره داشتند و این را مصداقی از بی‌عدالتی توزیعی خواندند.

یک خبره از تشکل بازنشستگان با لحنی اعتراضی گفت:

«بازنشسته‌ای که ۱۰ سال پیش بازنشسته شده، امروز مستمری او شاید یک پنجم یک کارگر تازه‌کار هم نباشد. تورم مستمری او را بلعیده. قانون می‌گوید مستمری باید متناسب با هزینه‌های زندگی باشد. آیا الان متناسب است؟ یک مستمری‌گیر تأمین اجتماعی به سختی می‌تواند اجاره خانه بدهد، چه برسد به دارو و درمان. این یعنی شکاف میان قانون و عدالت.» (E7، مرد، ۳۰ سال سابقه)

خبره پژوهشگر نیز تحلیل دقیق‌تری ارائه کرد:

«نرخ جایگزینی (نسبت مستمری به حقوق آخر) در استانداردهای بین‌المللی باید حدود ۶۰ تا ۷۰ درصد باشد. در ایران امروز این نرخ برای تأمین اجتماعی به زیر ۳۰ درصد رسیده. این یک سقوط آزاد است. سازمان عملاً نتوانسته تعهد قانونی خود برای تأمین معیشت بازنشستگان را انجام دهد.» (E8، زن، ۱۲ سال سابقه)

## مضمون سوم: عوامل ایجادکننده شکاف اجرایی

خبرگان مجموعه پیچیده و درهم‌تنیده‌ای از عوامل را عامل ایجاد شکاف معرفی کردند. بر اساس فراوانی کدگذاری (تعداد دفعات اشاره)، موانع مالی و سیاسی بیشترین سهم را داشتند.

### زیرمضمون ۳-۱: موانع مالی (پر تکرارترین عامل)

تقریباً همه خبرگان (۹ نفر) مشکلات مالی را به عنوان یکی از مهم‌ترین علل شکاف معرفی کردند. کسری منابع صندوق‌ها، بدهی سنگین دولت به سازمان، و نرخ پایین بازگشت سرمایه از زیرشاخه‌های اصلی بود. خبره با سابقه مدیریتی در سازمان اذعان داشت:

«بگذارید صادقانه حرف بزنم. سازمان سال‌هاست با کسری منابع دست و پنجه نرم می‌کند. دولت بیش از ۲۰۰ هزار میلیارد تومان به سازمان بدهکار است. اگر این پول را می‌داد، الان می‌توانستیم خیلی از تعهدات را بهتر انجام دهیم. من نمی‌گویم فقط مشکل مالی است، اما مهم‌ترین مانع، مالی است.» (E1، مرد، ۲۲ سال سابقه)

خبره اقتصاددان اما نگاه دیگری داشت:

«بله، بدهی دولت مشکل جدی است، اما فراموش نکنیم که خود سازمان هم در مدیریت منابع خودش موفق نبوده. نرخ بازگشت سرمایه صندوق‌های تأمین اجتماعی در سال‌های اخیر منفی بوده. یعنی سرمایه مردم بر اثر تورم و مدیریت ضعیف، ارزش واقعی خود را از دست داده. این هم نوعی بی‌عدالتی است.» (E2، زن، ۱۸ سال سابقه)

### زیرمضمون ۳-۲: موانع سیاسی

هشت خبره به طور مستقیم یا غیرمستقیم به تأثیر عوامل سیاسی بر شکاف اجرایی اشاره داشتند. تغییر مدیریت با هر دولت، فشار گروه‌های ذی‌نفع قدرتمند، و تصمیمات مقطعی و انتخاباتی از زیرشاخه‌های اصلی بود. یک خبره ارشد شورای عالی تأمین اجتماعی گفت:

«متأسفانه سازمان تأمین اجتماعی هر چند سال یکبار با تغییر دولت، بالا و پایین می‌شود. مدیرانی می‌آیند که گاهی هیچ تخصصی در تأمین اجتماعی ندارند. هر مدیر یک برنامه جدید می‌آورد، برنامه قبلی را دور می‌ریزد. این بی‌ثباتی مدیریتی، بزرگترین دشمن تحقق عدالت است.» (E5، زن، ۲۰ سال سابقه)

خبره حقوقی نیز به دخالت در تصویب مقررات اشاره کرد:

«شورای عالی تأمین اجتماعی جایگاهی است که باید بر اساس کارشناسی تصمیم بگیرد اما عملاً فشار گروه‌های ذی‌نفع - آنهایی که صدای بلندتری دارند - باعث می‌شود تصمیمات مقطعی و عوام‌پسندانه گرفته شود. بعد آن تصمیمات اجرا نمی‌شود یا اجرای آن منابع لازم را ندارد. نتیجه همان شکاف بین قانون و عمل.» (E3، مرد، ۲۵ سال سابقه)

### زیرمضمون ۳-۳: موانع ساختاری و مدیریتی

شش خبره به بوروکراسی پیچیده، تمرکزگرایی افراطی، فقدان نظام ارزیابی عملکرد شفاف و ضعف نظارت داخلی به عنوان موانع ساختاری اشاره داشتند. یک خبره مدیریت دولتی با صراحت گفت:

«برای پرداخت یک کمک ازدواج ساده، بیمه‌شده باید حداقل هفت هشت مرحله را طی کند. هر مرحله ممکن است هفته‌ها طول بکشد. این طراحی فرآیند، خودش مولد بی‌عدالتی است. کسی که وقت و انرژی و تخصص دارد می‌تواند پیگیری کند، کسی که ندارد از حقوق خود می‌گذرد. سازمان باید فرآیندها را ساده و شفاف کند.» (E6، مرد، ۱۷ سال سابقه)

خبره دیگر به ضعف سیستم‌های اطلاعاتی اشاره کرد:

«داده‌های دقیق از وضعیت بیمه‌شدگان نداریم. نمی‌دانیم واقعاً کدام گروه‌ها از خدمات محروم‌ترند. وقتی آمار نداشته باشی، نمی‌توانی عدالت را اجرا کنی. ندانستن خودش یک مانع بزرگ است.» (E10، مرد، ۱۶ سال سابقه)

### زیرمضمون ۳-۴: موانع قانونی (ابهام و تعارض)

پنج خبره به نقص در قوانین و تعارض بین قوانین مختلف به عنوان عامل زمینه‌ساز شکاف اشاره داشتند. یک کارشناس حقوقی مصداق آورد:

«بین قانون تأمین اجتماعی، قانون کار و قوانین برنامه توسعه تعارض‌های جدی وجود دارد. مثلاً در مورد مبنای محاسبه مستمری یا تعریف «کارگر ساختمانی» قوانین مختلف تعریف‌های متفاوتی دارند. سازمان عملاً نمی‌داند کدام را ملاک قرار دهد. نتیجه این بلاتکلیفی قانونی، خودداری از اجرا یا اجرای سلیقه‌ای است.» (E9، مرد، ۲۱ سال سابقه)

### مضمون چهارم: راهکارهای کاهش شکاف

خبرگان راهکارهای متنوعی برای کاهش شکاف بین نقش قانونی و جایگاه واقعی سازمان ارائه دادند. این راهکارها در شش دسته طبقه‌بندی شد.

#### زیرمضمون ۱-۴: راهکارهای تقنینی

پیشنهادات مرتبط با تغییر یا اصلاح قوانین پرسامدترین دسته از راهکارها بود (۶ نفر اشاره مستقیم).

یکی از خبرگان دانشگاهی گفت:

«نیاز فوری به اصلاح قانون تأمین اجتماعی داریم. قانون فعلی متعلق به ۵۰ سال پیش است. ساختار کار، جمعیت، اقتصاد و نیازها عوض شده اما قانون همان مانده. مجلس باید هرچه سریعتر لایحه اصلاح قانون را در دستور کار قرار دهد. اما نه هر اصلاحی؛ اصلاحی که مبتنی بر عدالت باشد.» (E10، مرد، ۱۶ سال سابقه)

خبره دیگر بر شفافیت قوانین تأکید کرد:

«قوانین باید به گونه‌ای نوشته شوند که امکان تفسیر سلیقه‌ای نداشته باشند. هر جا قانون شفاف نباشد، سازمان به نفع خود یا به نفع گروه خاصی تفسیر می‌کند و عدالت قربانی می‌شود.» (E3، مرد، ۲۵ سال سابقه)

#### زیرمضمون ۲-۴: راهکارهای مالی

پنج خبره بر لزوم ساماندهی منابع مالی سازمان تأکید داشتند.

یک خبره با سابقه مدیریتی پیشنهاد داد:

«دولت باید هرچه سریعتر بدهی خود را به سازمان تسویه کند. یا حداقل یک نقشه راه مشخص با زمانبندی دقیق برای پرداخت اقساط ارائه دهد. در کنار آن، سازمان باید تنوع‌بخشی به منابع درآمدی را جدی بگیرد و نرخ بازگشت سرمایه خود را افزایش دهد.» (E1، مرد، ۲۲ سال سابقه)

#### زیرمضمون ۳-۴: راهکارهای ساختاری و مدیریتی

چهار خبره بر ساده‌سازی فرآیندها و الکترونیکی‌سازی خدمات به عنوان راهکار کلیدی تأکید داشتند.

یک خبره گفت:

«سازمان می‌تواند با حذف مراحل زائد و کاغذی، زمان رسیدگی به پرونده‌ها را به یک دهم کاهش دهد. نمونه‌های موفق در برخی شعب داریم که این کار را کرده‌اند و نتیجه گرفته‌اند. باید این تجربه موفق را به کل سازمان تسری داد.» (E6، مرد، ۱۷ سال سابقه)

خبره دیگر به استقرار نظام ارزیابی عدالت اشاره کرد:

«سازمان باید یک سامانه دائمی پایش عدالت راه‌اندازی کند که در آن شاخص‌های عدالت در همه فرآیندها اندازه‌گیری شود. هر ماه گزارشی از اینکه چه گروه‌هایی چقدر از خدمات بهره‌مند شده‌اند، منتشر شود. شفافیت، خودش ضامن عدالت است.» (E2، زن، ۱۸ سال سابقه)

#### زیرمضمون ۴-۴: راهکارهای سیاسی

چهار خبره بر لزوم کاهش دخالت‌های سیاسی و استقلال عملیاتی سازمان تأکید داشتند.

یک خبره ارشد با صراحت گفت:

«سازمان تأمین اجتماعی باید یک نهاد حرفه‌ای و مستقل باشد، نه یک نهاد سیاسی. مدیران آن باید بر اساس شایستگی انتخاب شوند، نه وابستگی سیاسی. یک سازوکار قانونی برای تثبیت دوره مدیریتی و جلوگیری از تغییرات مکرر طراحی شود.» (E5، زن، ۲۰ سال سابقه)

جدول ۴ خلاصه‌ای از مضامین اصلی، زیرمضمون‌ها و فراوانی اشاره خبرگان به هر یک را نشان می‌دهد:

جدول ۴. فراوانی مضامین و زیرمضمون‌های استخراج شده

مضمون اصلی	زیرمضمون	تعداد خبرگان اشاره‌کننده	تعداد کدهای اولیه
تعریف‌ها و شاخص‌های عدالت	عدالت افقی/عمودی	۸	۱۲
	عدالت رویه‌ای/تعاملی	۷	۹
	پوشش همگانی/کفایت مزایا	۸	۱۱
مصادیق شکاف اجرایی	تبعیض گروهی	۹	۱۸
	تأخیر در پرداخت	۸	۱۴
	کاهش توان خرید	۷	۹
عوامل شکاف	موانع مالی	۹	۲۱
	موانع سیاسی	۸	۱۶
	موانع ساختاری/مدیریتی	۶	۱۰
	موانع قانونی	۵	۸
راهکارها	راهکارهای تقنینی	۶	۹
	راهکارهای مالی	۵	۷
	راهکارهای ساختاری	۴	۶
	راهکارهای سیاسی	۴	۵

## بحث و تفسیر

یافته‌های این پژوهش نشان داد که شکاف اجرایی بین نقش قانونی و جایگاه واقعی سازمان تأمین اجتماعی در تحقق عدالت توزیعی، یک پدیده چندلایه و چندعاملی است. چهار مضمون اصلی استخراج شده (تعریف‌ها و شاخص‌های عدالت، مصادیق شکاف، عوامل ایجادکننده، و راهکارها) به گونه‌ای به هم پیوسته‌اند که می‌توان آن‌ها را در قالب یک مدل علی-راهکاری بازنمایی کرد.

آنچه از تحلیل مصاحبه‌ها برمی‌آید این است که خبرگان، عدالت توزیعی را نه صرفاً به معنای «برابری مقداری مزایا» بلکه به معنای «تناسب بین سهم و نیاز، شفافیت در فرآیند و کرامت در تعامل» تعریف می‌کنند. این تعریف جامع با نظریه‌های چندبعدی عدالت (مانند دیدگاه آمارتیا سن و نظریه عدالت رویه‌ای تایلر) همخوانی دارد. در مقابل، جایگاه واقعی سازمان در عمل به شاخص‌هایی مانند «کفایت مزایا» و «عدالت رویه‌ای» فاصله معناداری دارد.

مصادیق شکاف (تبعیض گروهی، تأخیر در پرداخت، کاهش توان خرید) به عنوان نشانه‌های عینی این فاصله عمل می‌کنند. اما مهم‌تر از خود مصادیق، عوامل ایجادکننده آن‌ها هستند. یافته‌ها نشان داد موانع مالی و سیاسی به ترتیب بیشترین سهم را در ایجاد و تداوم شکاف دارند. این یافته از این جهت اهمیت دارد که برخلاف تصور رایج که صرفاً به کمبود منابع اشاره می‌کند، نقش مداخلات سیاسی و بی‌ثباتی مدیریتی را نیز برجسته می‌سازد.

راهکارهای پیشنهادی خبرگان نیز عمدتاً متمرکز بر این دو دسته عامل بود: اصلاح قوانین (برای کاهش ابهام و تعارض) و ساماندهی مالی (برای تأمین منابع) و استقلال سازمانی (برای کاهش دخالت‌های سیاسی).

در یک جمع‌بندی کلان، می‌توان گفت شکاف اجرایی در سازمان تأمین اجتماعی حاصل تعامل «ضعف قاعده‌گذاری» (قوانین مبهم و متعارض) و «ضعف اجرا» (مدیریت ناکارآمد، منابع ناکافی، فشارهای سیاسی) است. این دو ضعف یکدیگر را تشدید می‌کنند و نتیجه آن محرومیت گروه‌های آسیب‌پذیر از عدالت توزیعی است.

### مقایسه با مبانی نظری

رالز (۱۹۷۱) در نظریه عدالت خود بر دو اصل «آزادی‌های برابر» و «اصل تفاوت» تأکید می‌کند. اصل تفاوت می‌گوید نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی تنها زمانی موجه هستند که به نفع کم‌بهره‌ترین افراد جامعه باشند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که در وضعیت فعلی، سازمان تأمین اجتماعی نه تنها به نفع کم‌بهره‌ترین‌ها عمل نمی‌کند، بلکه گاهی نابرابری‌ها را تشدید می‌کند. به عنوان نمونه، بیمه‌شدگان اختیاری و کارگران ساختمانی که معمولاً جزو کم‌بهره‌ترین‌ها هستند، کمترین بهره را از خدمات سازمان می‌برند. این وضعیت با اصل تفاوت رالز در تضاد آشکار است.

یکی از خبرگان (E7) به صراحت گفت: «مستمری بازنشستگان/امروز به سختی به ۳۰ درصد حقوق آخر می‌رسد» (بخش یافته‌ها، زیرمضمون ۲-۳). این نرخ جایگزینی پایین، به ویژه برای کم‌درآمدترین بازنشستگان، دقیقاً مصداق نقض اصل تفاوت رالز است. سن (۲۰۰۹) عدالت را نه صرفاً در توزیع کالاها و منابع، بلکه در «قابلیت» افراد برای زیستن به شیوه‌ای که ارزش دارند، تعریف می‌کند. از این منظر، عدالت توزیعی در تأمین اجتماعی باید توانمندسازی بیمه‌شدگان و افزایش ظرفیت آن‌ها برای انتخاب و کنشگری را نیز شامل شود.

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد سازمان تأمین اجتماعی عملاً به بیمه‌شدگان خود «قابلیت» نمی‌دهد. عدم شفافیت فرآیندها (جعبه‌سیاه بودن محاسبه مستمری)، طولانی بودن زمان رسیدگی، و امکان محدود اعتراض، همگی سبب کاهش قابلیت‌های بیمه‌شدگان می‌شوند. همان‌طور که خبره E2 گفت: «بیمه‌شده معمولی تقریباً هیچ درکی از اینکه چرا مستمری او محاسبه شده، ندارد» (بخش یافته‌ها، زیرمضمون ۱-۲). این «نداشتن درک» یعنی کاهش قابلیت فهم و کنترل بر زندگی خود. تایلر (۲۰۰۶) نشان داد که مردم عدالت را نه تنها بر اساس نتیجه، بلکه بر اساس «چگونگی» رسیدن به آن نتیجه قضاوت می‌کنند. عدالت رویه‌ای به شفافیت، بی‌طرفی و امکان مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری اشاره دارد. عدالت تعاملی نیز به احترام، کرامت و رفتار منصفانه در تعاملات میان فردی مربوط می‌شود.

یافته‌های این پژوهش به وضوح نشان داد که سازمان تأمین اجتماعی در هر دو بعد دچار ضعف جدی است. خبره E3 گفت: «بارها پرونده‌هایی را دیدم که بیمه‌شده با پاسخ‌های متفاوت و بعضاً تحقیرآمیز مواجه می‌شود» (بخش یافته‌ها، زیرمضمون ۱-۲). این رفتار تعاملی ناعادلانه، حتی اگر نتیجه نهایی (میزان مستمری) عادلانه باشد (که معمولاً نیست)، باز هم باعث نارضایتی و احساس بی‌عدالتی عمیق می‌شود.

در مجموع، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که شکاف اجرایی سازمان تأمین اجتماعی را می‌توان در چارچوب نظریه نهادگرایی نیز تفسیر کرد. بر اساس این نظریه، نهادها زمانی کارآمد و عادلانه عمل می‌کنند که «قواعد رسمی» (قوانین و مقررات)، «قواعد غیررسمی» (فرهنگ سازمانی، هنجارها) و «مکانیسم‌های اجرا» (نظارت، ضمانت اجرا) با یکدیگر هماهنگ باشند. آنچه در سازمان تأمین اجتماعی مشاهده می‌شود شکاف نهادی است: قواعد رسمی مترقی و نسبتاً عادلانه (قانون تأمین اجتماعی) اما قواعد غیررسمی (فرهنگ دیوان‌سالارانه، فشارهای سیاسی) و مکانیسم‌های اجرا (ضعف نظارت، منابع ناکافی) با آن هماهنگ نیستند و در عمل آن را خنثی می‌کنند.

### مقایسه با پیشینه پژوهش

یافته‌های این پژوهش با بخشی از مطالعات پیشین همسویی دارد. به عنوان مثال، حسینی و رضایی (۱۴۰۰) نیز به کاهش نرخ جایگزینی مستمری در سازمان تأمین اجتماعی اشاره کرده بودند. یافته ما مبنی بر رسیدن نرخ جایگزینی به زیر ۳۰ درصد، این هشدار را تأیید و به‌روزرسانی می‌کند.

دانش فرد (۱۳۹۸) نیز به نقش بدهی‌های دولت در ناکارآمدی سازمان اشاره داشت. یافته ما مبنی بر اینکه خبرگان «موانع مالی» را مهم‌ترین عامل شکاف معرفی کردند (۹ نفر از ۱۰ نفر)، این یافته را با تأکید دوباره تکرار می‌کند. گزارش عملکرد سازمان تأمین اجتماعی (۱۴۰۲) نیز به طور رسمی به کسری منابع و بدهی‌های دولت اذعان داشته است. اما نکته جدیدی که پژوهش ما نشان می‌دهد این است که خبرگان تنها مشکل را مالی نمی‌دانند و عوامل سیاسی و مدیریتی را نیز دست کم از مشکلات مالی مهم‌تر یا هم‌تراز با آن ارزیابی می‌کنند. این بخش از یافته‌ها در گزارش‌های رسمی سازمان کمتر دیده می‌شود.

تفاوت و نوآوری نسبت به پیشینه

مهم‌ترین تفاوت پژوهش حاضر با مطالعات قبلی در رویکرد کیفی و عمیق آن است. اکثر پژوهش‌های پیشین در حوزه تأمین اجتماعی یا کمی بوده‌اند (با تمرکز بر شاخص‌های عددی) یا اگر کیفی بوده‌اند، عمدتاً بر یک بعد خاص (مانند مشکلات مالی یا نارضایتی بیمه‌شدگان) متمرکز بوده‌اند. اما پژوهش حاضر با استفاده از دانش ترکیبی خبرگان از حوزه‌های مختلف (حقوقی، مدیریتی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی) موفق شده است تصویری کل‌نگر و چندبعدی از شکاف اجرایی ارائه دهد. علاوه بر این، پژوهش حاضر برای اولین بار در ادبیات داخلی، شکاف اجرایی را به عنوان یک مفهوم مرکزی در تحلیل عملکرد سازمان تأمین اجتماعی وارد کرده و ابعاد آن را (شکاف هنجاری، ساختاری، رفتاری و پیامدی) به صورت سیستماتیک واکاوی کرده است. این چارچوب می‌تواند در مطالعات آتی درباره سایر نهادهای رفاهی و حمایتی نیز به کار رود.

### مطالعه تطبیقی با تجارب بین‌المللی

اگرچه تمرکز اصلی این پژوهش بر ایران بوده است، اما می‌توان به طور خلاصه به تجربه برخی کشورها اشاره کرد. در آلمان، نظام تأمین اجتماعی مبتنی بر اصل «همبستگی نسلی» و «عدالت قراردادی» عمل می‌کند و نرخ جایگزینی مستمری حدود ۵۰-۶۰ درصد است (OECD, 2022). در ترکیه، اصلاحات ساختاری دهه ۲۰۰۰ باعث افزایش شفافیت و کاهش مداخلات سیاسی در سازمان تأمین اجتماعی شد (World Bank, 2019). در کره جنوبی نیز استقرار نظام ارزیابی عملکرد شفاف، گام مؤثری در کاهش شکاف اجرایی بوده است (Kim, 2021).

در مقایسه با این کشورها، سازمان تأمین اجتماعی ایران اولاً از نرخ جایگزینی بسیار پایین‌تری برخوردار است، ثانیاً شفافیت اطلاعاتی و رویه‌ای کمتری دارد، و ثالثاً بیشتر در معرض مداخلات سیاسی و تغییرات مدیریتی مکرر قرار دارد. این مقایسه تطبیقی اگرچه به صورت مقدماتی است، اما نشان می‌دهد که راهکارهای کاهش شکاف اجرایی در ایران باید به طور جدی به این سه حوزه بپردازد.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

#### نتیجه‌گیری

هدف این پژوهش واکاوی شکاف اجرایی بین نقش قانونی و جایگاه واقعی سازمان تأمین اجتماعی در تحقق عدالت توزیعی بود. بر اساس مصاحبه با ۱۰ نفر از خبرگان و تحلیل عمیق داده‌ها، نتایج زیر حاصل شد:

شکاف اجرایی معنادار و عمیقی بین آنچه قوانین بالادستی (به ویژه قانون تأمین اجتماعی و سیاست‌های کلی رفاه) از سازمان می‌خواهند و آنچه در عمل رخ می‌دهد، وجود دارد. این شکاف تنها محدود به یک یا دو حوزه خاص نیست، بلکه در ابعاد مختلف از جمله عدالت افقی/عمودی (تبعیض بین گروه‌های بیمه‌شدگان)، عدالت رویه‌ای (شفاف نبودن فرآیندها، عدم امکان اعتراض مؤثر)، عدالت تعاملی (رفتار نامناسب با بیمه‌شدگان)، و کفایت مزایا (نرخ جایگزینی پایین مستمری) دیده می‌شود.

این شکاف حاصل تعامل پیچیده چندین دسته از عوامل است. خبرگان مهم‌ترین عوامل را به ترتیب: موانع مالی (کسری منابع، بدهی سنگین دولت، بازگشت کم سرمایه)، موانع سیاسی (دخالت دولت در مدیریت، تغییرات مکرر مدیران، فشار گروه‌های ذی‌نفع قدرتمند)، موانع ساختاری و مدیریتی (بوروکراسی پیچیده، تمرکزگرایی افراطی، ضعف نظام نظارت)، و موانع قانونی (ابهام و تعارض در قوانین و مقررات) دانستند.

پیامدهای این شکاف فراتر از نارضایتی صرف بیمه‌شدگان است. تداوم این وضعیت باعث کاهش مشروعیت سازمان تأمین اجتماعی در نزد مردم، گسترش احساس بی‌عدالتی، افزایش فقر در میان بازنشستگان و بیمه‌شدگان آسیب‌پذیر، و نهایتاً تضعیف سرمایه اجتماعی و همبستگی ملی می‌شود. این پیامدها در بلندمدت امنیت اجتماعی و توسعه پایدار کشور را به خطر می‌اندازد. با وجود این تصویر نسبتاً تیره، خبرگان راهکارهای مشخص و عملی برای کاهش شکاف ارائه دادند. مهم‌ترین راهکارها عبارتند از: (الف) اصلاح قانون تأمین اجتماعی و رفع تعارضات آن با سایر قوانین، (ب) ساماندهی منابع مالی از طریق وصول بدهی‌های دولت، تنوع‌بخشی به درآمدها و شفافیت مالی، (ج) ساده‌سازی فرآیندها و الکترونیکی‌سازی خدمات برای کاهش بوروکراسی، (د) استقرار نظام دائمی ارزیابی عدالت برای پیش‌عملکرد سازمان، و (ه) استقلال عملیاتی سازمان از فشارهای سیاسی و تثبیت دوره مدیریتی مدیران.

نتیجه نهایی و جمع‌بندی: آنچه سازمان تأمین اجتماعی امروز با آن مواجه است، صرفاً یک «بحران مالی» یا «بحران مدیریتی» نیست، بلکه یک «بحران مشروعیت» است. شکاف میان وعده‌های قانونی و وعده‌های عمل‌شده، چنان عمیق شده که می‌توان از «بحران اعتماد» میان بیمه‌شدگان و سازمان سخن گفت. اگر این روند ادامه یابد، سازمان تأمین اجتماعی به تدریج کارکرد اصلی خود یعنی «ایجاد امنیت و عدالت برای بیمه‌شدگان» را از دست خواهد داد و به یک نهاد صرفاً توزیع‌کننده فقر تبدیل خواهد شد. اما این سرنوشت محتوم نیست. با اصلاحات هماهنگ، اراده سیاسی و مشارکت همه ذی‌نفعان، می‌توان شکاف را کاهش داد و سازمان را به مسیر تحقق عدالت توزیعی بازگرداند.

### پیشنهاد‌های سیاستی (کاربردی)

پیشنهاد‌های زیر بر اساس اولویت (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت) و بر اساس سطح اقدام (تقنینی، اجرایی، نظارتی) دسته‌بندی شده است.

جدول ۵. پیشنهاد‌های کوتاه‌مدت (تا ۱ سال) - اقدامات فوری

دسته	پیشنهاد	نهاد مسئول	شاخص اندازه‌گیری
شفافیت	راه‌اندازی سامانه عمومی «دیده‌بان عدالت تأمین اجتماعی» برای گزارش‌دهی ماهانه شاخص‌های عدالت (میانگین زمان رسیدگی، نرخ تأیید پرونده‌ها به تفکیک گروه‌ها)	سازمان تأمین اجتماعی + وزارت تعاون	انتشار حداقل ۱۲ گزارش ماهانه در یک سال
پرداخت معوقات	تعیین تکلیف و پرداخت بخشی از معوقات مزایا (به ویژه غرامت بیکاری و مستمری از کارافتادگی) که بیش از ۶ ماه معطل مانده‌اند	سازمان تأمین اجتماعی + خزانه داری کل کشور	کاهش ۵۰ درصدی پرونده‌های معوق بیش از ۶ ماه
آگاهی‌بخشی	طراحی و اجرای کمپین‌های اطلاع‌رسانی سراسری در صدا و سیما و شبکه‌های اجتماعی درباره حقوق بیمه‌شدگان (نحوه محاسبه مستمری، نحوه اعتراض)	سازمان تأمین اجتماعی + صدا و سیما	افزایش ۳۰ درصدی تماس‌ها و مراجعات آگاهانه
مکانیسم اعتراض	راه‌اندازی سامانه ساده و سریع اعتراض اینترنتی برای بیمه‌شدگان با ضمانت پاسخگویی ظرف ۱۵ روز	سازمان تأمین اجتماعی	کاهش ۴۰ درصدی شکایات واصله به دیوان عدالت اداری

جدول ۶. پیشنهاد‌های میان‌مدت (۱ تا ۳ سال) - اصلاحات ساختاری

دسته	پیشنهاد	نهاد مسئول	شاخص اندازه‌گیری
اصلاح قانون	ارائه لایحه اصلاح قانون تأمین اجتماعی به مجلس با محوریت: شفاف‌سازی تعاریف، اصلاح نرخ جایگزینی مستمری، ساده‌سازی فرآیندها	دولت + وزارت تعاون + سازمان تأمین اجتماعی	تصویب و ابلاغ قانون اصلاحی ظرف ۲ سال
رفع تعارضات	هماهنگی بین شورای عالی تأمین اجتماعی، دیوان عدالت اداری و مجلس برای رفع تعارضات موجود در قوانین و مقررات	معاونت حقوقی ریاست جمهوری + مجلس	تهیه و ابلاغ «نظام نامه یکپارچه تأمین اجتماعی»
ساده‌سازی	بازطراحی و کاهش مراحل فرآیندهای کلیدی (مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی، غرامت بیکاری) حداکثر به ۵ مرحله	سازمان تأمین اجتماعی	کاهش میانگین زمان رسیدگی به ۳/۱ زمان فعلی
نظام ارزیابی	استقرار نظام ارزیابی عدالت با ۱۵ شاخص عینی که هر سه ماه یکبار در وب‌سایت سازمان منتشر شود	سازمان تأمین اجتماعی + دیوان محاسبات	انتشار منظم گزارش‌های سه‌ماهه و استفاده در ارزیابی عملکرد مدیران
آموزش کارکنان	طراحی و اجرای دوره‌های اجباری «رفتار عادلانه و کرامت‌محور با بیمه‌شدگان» برای همه کارکنان در تماس با مردم (حداقل ۲۰ ساعت در سال)	سازمان تأمین اجتماعی + مرکز آموزش	ارزیابی ۳۶۰ درجه از رفتار کارکنان توسط بیمه‌شدگان

جدول ۷. پیشنهادهای بلندمدت (۳ تا ۵ سال) - تحول بنیادین

دسته	پیشنهاد	نهاد مسئول	شاخص اندازه‌گیری
استقلال سازمانی	تصویب قانونی برای تعیین دوره مدیریتی ۵ ساله غیرقابل تغییر برای مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی (مستقل از تغییر دولت) و انتخاب بر اساس شایستگی‌های تخصصی	مجلس + شورای نگهبان	میانگین دوره تصدی مدیرعامل به ۴ سال برسد
ساماندهی مالی	انعقاد تفاهم‌نامه رسمی با وزارت اقتصاد و بانک مرکزی برای وصول بدهی‌های دولت از طریق انتشار اوراق اختصاصی یا تهاتر با دارایی‌های دولتی	دولت + سازمان برنامه و بودجه	کاهش ۸۰ درصدی بدهی انباشته دولت تا پایان سال ۱۴۰۸
ایجاد صندوق مستقل	مطالعه و طراحی امکان ایجاد صندوق‌های تخصصی و مستقل برای گروه‌های خاص (مثلاً صندوق بازنشستگی کارگران ساختمانی، صندوق بیمه رانندگان) با مدیریت مشارکتی	وزارت تعاون + سازمان برنامه + تشکل‌های صنفی	ارائه لایحه به مجلس برای تأسیس صندوق‌های مستقل
نظام جامع رفاه	تسریع در اجرای کامل قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و پیوند یکپارچه سازمان تأمین اجتماعی با سایر نهادهای حمایتی (کمیته امداد، بهزیستی)	شورای عالی رفاه + دولت	راه‌اندازی «پایگاه ملی رفاه ایرانیان» با داده‌های یکپارچه

### پیشنهادهای پژوهشی برای آینده

پژوهش حاضر گرچه تلاش کرد تصویری نسبتاً جامع از شکاف اجرایی ارائه دهد، اما پرسش‌های جدیدی را نیز برانگیخت که می‌توانند موضوع پژوهش‌های آتی قرار گیرند:

جدول ۸. پیشنهادهای پژوهشی برای آینده

اولویت	عنوان پیشنهادی پژوهش	روش پیشنهادی	دلیل اهمیت
۱	«اندازه‌گیری کمی شکاف اجرایی: طراحی و اعتباریابی پرسشنامه سنجش عدالت توزیعی در سازمان تأمین اجتماعی»	کمی (پیمایش با نمونه حداقل ۳۸۴ نفری از بیمه‌شدگان)	کمی کردن یافته‌های کیفی فعلی برای تعمیم به کل جامعه بیمه‌شدگان
۲	«مطالعه تطبیقی سازمان تأمین اجتماعی ایران با کشورهای ترکیه، مالزی و کره جنوبی: درس‌هایی برای کاهش شکاف اجرایی»	کیفی تطبیقی (تحلیل اسنادی و مصاحبه با کارشناسان بین‌المللی)	بهره‌گیری از تجارب موفق بین‌المللی متناسب با زمینه ایران
۳	«پیامدهای روانی-اجتماعی شکاف اجرایی بر سلامت روان و کیفیت زندگی بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی»	کمی-کیفی ترکیبی	نشان دادن هزینه‌های انسانی بی‌عدالتی برای افزایش انگیزه اصلاحات
۴	«واکاوی نقش رسانه‌ها و فضای مجازی در افشا و کاهش شکاف اجرایی سازمان تأمین اجتماعی»	کیفی (تحلیل محتوای اخبار و شبکه‌های اجتماعی) + پیمایش	شناسایی مکانیسم‌های نظارت عمومی غیررسمی
۵	«طراحی و اعتباریابی الگوی حکمرانی خوب برای سازمان تأمین اجتماعی: شفافیت، پاسخگویی و مشارکت ذی‌نفعان»	ترکیبی (مرور نظام‌مند + دلفی فازی با خبرگان)	ارائه چارچوب عملی برای تحول نهادی سازمان
۶	«بررسی تأثیر آموزش حقوق بیمه‌ای به بیمه‌شدگان بر کاهش شکاف اجرایی: یک مطالعه شبه‌آزمایشی»	کمی (طراحی پیش‌آزمون-پس‌آزمون با گروه کنترل)	آزمون تجربی اثربخشی «توانمندسازی بیمه‌شدگان» به عنوان یک راهکار

در نتیجه سازمان تأمین اجتماعی با بیش از نیم قرن سابقه، یکی از مهم‌ترین دستاوردهای نظام رفاه اجتماعی در ایران است اما این دستاورد در معرض فرسایش جدی قرار دارد. اگر قرار است شعاری مانند «عدالت اجتماعی» از حد یک شعار آرمانی خارج شود و به واقعیت ملموس در زندگی مردم تبدیل گردد، باید شکاف میان قانون و اجرا در سازمان تأمین اجتماعی جدی گرفته شود.

این پژوهش نشان داد که نه تنها بیمه‌شدگان و بازنشستگان، بلکه خود مدیران و کارشناسان سازمان نیز از این شکاف رنج می‌برند و خواهان تغییر هستند. شاید مهم‌ترین پیام این پژوهش برای سیاست‌گذاران این باشد: سازمان تأمین اجتماعی را به اهل آن بسپارید، منابع آن را تأمین کنید، و سپس پاسخگویی و شفافیت را مطالبه کنید. عدالت توزیعی در تأمین اجتماعی شدنی است، اگر اراده سیاسی و مشارکت اجتماعی با هم همراه شوند.

## منابع

- Badalivand, M., Karimian, H., & Fathi, S. (2021). The performance of the Social Security Organization in achieving social justice. *Journal of Iranian Social Development Studies*, \*13\*(2), 37-52.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, \*3\*(2), 77-101.
- Danesh Fard, K. (2019). The role of the Social Security Organization in reducing income inequality. *Social Security Research Journal*, \*11\*(42), 87-112.
- Hosseini, S., & Rezaei, M. (2021). Distributive justice in Iran's social security system. *Social Welfare Quarterly*, \*21\*(80), 123-156.
- Kim, J. (2021). Performance evaluation system and distributive justice in Korean social security. *Social Policy & Administration*, \*55\*(4), 612-628.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Sage.
- Mehrara, A., & Rezaei, S. (2019). The impact of government debt on the performance of the Social Security Organization. *Economic Research Journal*, \*19\*(74), 153-180.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Harvard University Press.
- Social Security Organization. (2023). *Annual performance report 2022*. Social Security Organization Publications.
- Tahmasebi, R., et al. (2020). Financial sustainability of pension funds in Iran. *Iranian Journal of Economic Research*, \*25\*(84), 1-36.
- Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton University Press.
- World Bank. (2019). *Turkey's social security reform: Lessons learned*. World Bank Group.
- Alipour, M., & Hosseini, S. (2021). Critique and analysis of the Social Security Law in the light of social justice. *Legal Journal*, \*84\*(110), 233-262.