




Pathology of Various Policies for Increasing Salaries and Benefits of Government Employees in Annual Budget Laws (Case Study: Budget Laws of 2009 to 2025)

Seyyed Mojtaba Shahraeini 

Ph.D. Candidate, Department of Policy Making and Public Administration, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: mojtashahraeini@ut.ac.ir

Majid Mokhtarianpour* 

*Corresponding Author, Assistant Prof., Department of Policy Making and Public Administration, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: mokhtarianpour@ut.ac.ir

Ali Asghar Pourezzat 

Prof., Department of Policy Making and Public Administration, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: pourezzat@ut.ac.ir

Mahdi Abdolhamid 

Assistant Prof., Department of Progress Engineering, Faculty of Management, Economics and Progress Engineering, University of Science and Technology, Tehran, Iran. E-mail: mahdi_abdolhamid@iust.ac.ir

Abstract

Objective

In public discourse and among many government employees, perceptions of annual increases in salaries and benefits are often narrowly concentrated on changes in the official salary coefficient. However, a review of the period from 2019 to 2023 shows that while the cumulative growth in the employee salary coefficient amounted to approximately 124

Citation: Shahraeini, Seyyed Mojtaba; Mokhtarianpour, Majid; Pourezzat, AliAsghar & Abdolhamid, Mahdi (2026). Pathology of Various Policies for Increasing Salaries and Benefits of Government Employees in Annual Budget Laws (Case Study: Budget Laws of 2009 to 2025). *Journal of Public Administration*, 18(2), 484-520. (in Persian)



percent, the cumulative growth in total employee compensation costs as reflected in annual budget laws reached about 450 percent. This notable divergence indicates that, beyond adjustments to the salary coefficient, a variety of other policy instruments embedded in annual budget laws play a substantial role in shaping the net growth of government employees' income. Moreover, unlike many general public policies, policies related to government employees' salaries and benefits are addressed annually by both the government and parliament, making the policy cycle continuous rather than episodic. Given the repeated nature of this process and its broad distributive consequences, enhancing efficiency and fairness within it is of particular importance. Accordingly, the objective of this study is to identify, categorize, and diagnose the different types of policies used to increase government employees' salaries and benefits in annual budget laws, and to analyze the associated shortcomings and challenges inherent in these mechanisms.

Methods

This study is grounded in the interpretivist research paradigm and follows an inductive approach. In the first stage, a comprehensive documentary and library-based review was conducted, focusing on the provisions related to salaries and wages of government employees in national budget laws enacted between 2009 and 2025. Through this systematic examination, various types of salary increase policies were identified and classified. In the second stage, the study employed a qualitative field approach to analyze the pathologies and weaknesses of the identified mechanisms. Data were collected through 30 semi-structured interviews with experts and scholars specializing in public finance, budgeting, and compensation systems. Participants were selected using multiple purposive sampling techniques to ensure relevant expertise. The interview data were analyzed using thematic analysis, allowing recurring patterns and themes to emerge. To enhance the credibility and validity of the findings, the results of the analysis were subsequently reviewed and confirmed by seven of the participating experts.

Results

The documentary analysis revealed that annual budget laws between 2009 and 2025 employed a wide range of policy instruments to increase government employees' salaries. These instruments were categorized into 16 main types, including increases in the salary coefficient, fixed-amount additions to salaries, targeted increases in specific salary items and components, adjustments to the range and scale of salary taxation, determination of minimum employment orders, and the setting of salary ceilings, among others. The field study further identified and classified the harms and weaknesses associated with these policies into five broad categories. First, legal, legislative, and regulatory harms were observed, such as deficiencies in oversight mechanisms and weaknesses in controlling the payment system. Second, political harms included the dominance of bargaining, lobbying by interest groups, and the influence of populist considerations in decision-making. Third, technical harms were identified, including fragmented, localized, or sector-specific solutions and the growing complexity of salary increase mechanisms. Fourth, economic and welfare-related harms were associated with limited government financial resources and the lack of a clear separation between compensation functions and support or welfare policies. Finally,

basic, social, and behavioral harms were noted, such as ambiguity in the underlying theoretical foundations of the payment system.

Conclusion

A comprehensive understanding of the mechanisms used to increase public sector employee salaries within annual budget laws, as well as the harms embedded in this recurring and influential policy process, is essential, particularly under conditions of significant fiscal constraint. Such understanding can contribute to improving both efficiency and fairness in the government payment system and, in turn, strengthening social capital. Based strictly on its findings, this study presents suggestions and solutions framed in short-term, medium-term, and long-term perspectives. In addition, the research outlines its limitations and offers directions for future studies in this field, with the aim of further refining knowledge and practice related to public sector compensation policy.

Keywords: Salaries and benefits, Government employees, Annual budget laws, Compensation system, Justice.



آسیب‌شناسی انواع خط‌مشی‌های افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی (مطالعه موردی: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۴۰۴)

سید مجتبی شهرآئینی

دانشجوی دکتری، گروه خط‌مشی‌گذاری و اداره امور عمومی، دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: mojtabashahraini@ut.ac.ir

مجید مختاریان پور*

* نویسنده مسئول، استادیار، گروه خط‌مشی‌گذاری و اداره امور عمومی، دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: mokhtarianpour@ut.ac.ir

علی اصغر پورعزت

استاد، گروه خط‌مشی‌گذاری و اداره امور عمومی، دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: pourezzat@ut.ac.ir

مهدی عبدالحمید

استادیار، گروه مهندسی پیشرفت، دانشکده مدیریت، اقتصاد و مهندسی پیشرفت، دانشگاه علم و صنعت، تهران، ایران. رایانامه: mahdi_abdolhamid@iust.ac.ir

چکیده

هدف: تصور بسیاری از کارکنان دولت از افزایش سالانه حقوق و مزایا، فقط به افزایش ضریب حقوق معطوف است؛ اما در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲، مجموع «رشد ضریب حقوق کارکنان» و «رشد هزینه‌های جبران خدمات کارکنان در قوانین بودجه سنواتی»، به ترتیب حدود ۱۲۴ و ۴۵۰ درصد بوده است. بنابراین خط‌مشی‌های قابل توجه دیگری نیز بر رشد خالص دریافتی کارکنان دولت تأثیر گذارند. بر این اساس، پژوهش حاضر با هدف شناسایی و آسیب‌شناسی انواع خط‌مشی‌های افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت، در قوانین بودجه سنواتی انجام شده است. توجه به این نکته ضروری است که بر خلاف اغلب خط‌مشی‌های عمومی، خط‌مشی‌های افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی، به‌طور سالانه در دستور کار دولت و مجلس قرار داشته است و فرایند خط‌مشی‌گذاری در این خصوص، به‌طور مستمر انجام می‌شود؛ بنابراین ارتقای کارآمدی و عدالت‌محوری در این فرایند، اهمیت مضاعفی دارد.

استناد: شهرآئینی، سیدمجتبی؛ مختاریان پور، مجید؛ پورعزت، علی اصغر و عبدالحمید، مهدی (۱۴۰۵). آسیب‌شناسی انواع خط‌مشی‌های افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی (مطالعه موردی: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۴۰۴). مدیریت دولتی، ۱۸(۲)، ۴۸۴-۵۲۰.

روش: در پژوهش حاضر که مبتنی بر فلسفه تفسیرگرایی و رویکرد استقرایی است، ابتدا بر اساس مطالعات کتابخانه‌ای، احکام مرتبط با حقوق و دستمزد کارکنان دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۴۰۴ بررسی و انواع خطمشی‌های افزایش حقوق شناسایی شد؛ سپس آسیب‌شناسی سازوکارهای یادشده، از طریق انجام ۳۰ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با خبرگان و صاحب‌نظران این حوزه و تحلیل آن‌ها با استفاده از روش تحلیل مضمون صورت پذیرفت. گفتنی است که خبرگان مشارکت‌کننده در پژوهش، به کمک ترکیبی از تکنیک‌های نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شدند. در انتها، نتایج به دست آمده، به تأیید ۷ نفر از خبرگان مشارکت‌کننده رسید.

یافته‌ها: بر اساس بخش اسنادی پژوهش، انواع خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۴۰۴، مشتمل است بر ۱۶ دسته افزایش ضریب حقوق، افزایش مبلغ ثابت به حقوق، افزایش بیشتر برخی از اقلام و مؤلفه‌های حقوق، تغییر بازه و پلکان مالیات بر حقوق، تعیین حداقل حکم کارگزینی و تعیین سقف حقوق، و... . همچنین بر اساس بخش میدانی پژوهش، آسیب‌های خطمشی‌های مذکور در پنج حوزه آسیب‌های حقوقی، قانون‌گذاری و نظارتی (نظیر ضعف در سازوکارهای نظارت‌پذیری و کنترل‌پذیری نظام پرداخت)، آسیب‌های سیاسی (نظیر غلبه چانه‌زنی و لابیگری گروه‌های ذی‌نفع و تأثیر ملاحظات عوام‌گرایانه در اتخاذ تصمیم‌ها)، آسیب‌های فنی (نظیر حل موضعی و بخشی‌نگرانه مسائل و پیچیدگی سازوکارهای افزایش حقوق)، آسیب‌های اقتصادی و رفاهی (نظیر محدودیت منابع مالی دولت و عدم تفکیک کارکردهای سیاست‌های جبران خدمات و حمایتی) و آسیب‌های مبنایی، اجتماعی و رفتاری (نظیر ابهام نظریه‌منا در نظام پرداخت) احصا و طبقه‌بندی شدند.

نتیجه‌گیری: فهم عمیق از سازوکارهای افزایش حقوق کارکنان بخش عمومی در قوانین بودجه سنواتی و آسیب‌های موجود در این فرایند مهم و تأثیرگذار برای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر، به‌ویژه در شرایطی که کشور با محدودیت منابع مالی شایان توجهی مواجه است، می‌تواند موجب ارتقای کارآمدی و عدالت‌محوری در نظام پرداخت و افزایش سرمایه اجتماعی شود که این مقاله مبتنی بر یافته‌ها، پیشنهادها و راه‌کارهای بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدتی را در این زمینه ارائه داده است. همچنین در پژوهش حاضر، ضمن طرح محدودیت‌های تحقیق، پیشنهادهایی به‌منظور پژوهش‌های آتی در این حوزه ارائه شده است.

کلیدواژه‌ها: حقوق و مزایا، کارکنان دولت، قوانین بودجه سنواتی، نظام جبران خدمت، عدالت.

مقدمه

عدالت‌محوری در ختم‌های توزیع درآمد در کشور، به‌ویژه در میان کارکنان دولت، دغدغه‌ای دائمی و مسئله‌ای مستمر برای ختم‌های‌گذاران و دانش‌پژوهان رشته‌های گوناگون محسوب می‌شود (پارک، کیم و سانگ^۱، ۲۰۱۷). در این امتداد، در سیاست‌های کلی نظام اداری، بر رعایت عدالت در نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی تأکید شده است. جبران خدمات، به تمام اشکال پرداخت‌های مالی و سایر خدمات و مزایای ملموسی اشاره دارد که به کارکنان به‌عنوان بخشی از یک رابطه شغلی پرداخت می‌شود (میلکوویچ، نیومن و گرهارت^۲، ۲۰۱۴: ۱۳). در این راستا، برخی پژوهش‌های انجام شده نشان می‌دهند که ادراک عمومی مردم از عدالت در نظام جبران خدمات کارکنان دولت، در وضعیت نامطلوبی قرار دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲ ب). به‌نظر می‌رسد علت و ریشه این ادراک بی‌عدالتی، از آسیب‌ها و مشکلات گوناگون نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی نظیر مدرک‌گرایی، سابقه‌محوری، قانون‌زدگی (قلی‌پور، ۱۴۰۱) و تعدد نظام‌های پرداخت در بخش عمومی (مالکی، فقیهی و میرسپاسی، ۱۴۰۰) نشئت گرفته است. این در حالی است که همه ساله، احکام گوناگونی درباره حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی به تصویب رسیده است و این سازوکار، یکی از مهم‌ترین شیوه‌های تقویت یا تضعیف عدالت‌محوری و کارآمدی نظام جبران خدمات کارکنان به حساب می‌آید (شهرآئینی، نجفی، عباس‌زاده، خسروی و اکبری، ۱۴۰۳).

عدالت‌محوری در ختم‌های افزایش حقوق و مزایای کارکنان بخش عمومی در قوانین بودجه سنواتی، یکی از راه‌کارهای بسیار مؤثر و در دسترس برای ارتقای عدالت‌محوری در نظام جبران خدمات کارکنان دولت، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ملزومات تحقق نظام اداری صحیح (موضوع بند دهم اصل سوم قانون اساسی)، محسوب می‌شود و در ارتقای بهره‌وری و رضایت‌مندی کارکنان دولت نقش مهمی برعهده دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۳ الف). در این راستا، بر اساس تبصره ماده ۶۴ قانون مدیریت خدمات کشوری^۳، ضریب ریالی حقوق کارکنان دستگاه‌های اجرایی، باتوجه به شاخص هزینه زندگی، در لایحه بودجه سالانه پیش‌بینی می‌شود و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. همچنین در ماده ۱۲۵ این قانون^۴ اشاره شده است که ضریب مذکور سالانه، باید حداقل به اندازه نرخ تورمی افزایش یابد که از سوی بانک مرکزی اعلام می‌شود. این در حالی است که حکم مذکور در ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، در سال‌های اخیر محقق نشده و این امر موجب ایجاد نارضایتی چشمگیری در بدنه کارکنان دستگاه‌های اجرایی کشور شده است.

1. Park, Kim & Sung

2. Milkovich, Newman & Gerhart

۳. ضریب ریالی مذکور در این ماده باتوجه به شاخص هزینه زندگی در لایحه بودجه سالانه پیش‌بینی و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

۴. ضرایب حقوق مذکور در فصول دهم و سیزدهم به تفکیک هر فصل، متناسب با احکام این قانون در اولین سال اجرا پانصد ریال تعیین می‌شود و در سال‌های بعد، حداقل به اندازه نرخ تورمی که هر ساله از سوی بانک مرکزی اعلام می‌شود، افزایش می‌یابد.

شایان ذکر است که در طول دوره برنامه ششم توسعه و بر اساس بند «پ» ماده ۲۸ این قانون^۱، دولت مکلف شده که در حدود اعتبارات هزینه‌ای سالانه و متناسب با نرخ تورم نسبت به تعیین ضریب حقوق کارکنان دولت، اعم از مشمولان و غیرمشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری در لوائح بودجه سنواتی اقدام کند.

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که هرچند افزایش ضریب ریالی حقوق، با اهمیت‌ترین و متداول‌ترین روش افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت محسوب می‌شود و ضمن تکرار سالانه در قوانین بودجه سنواتی، معمولاً بیشترین سهم را میان عوامل افزایش‌های حقوق و مزایای سالانه کارکنان برعهده دارد؛ اما تنها عامل افزایش حقوق و مزایای کارکنان نیست و عوامل گوناگون و درهم‌تنیده‌ای در این مسئله تأثیرگذار است. بر این اساس، توجه به مجموعه عوامل مذکور، به‌عنوان یک کل منسجم و بهم‌پیوسته، یکی از الزامات مهم تصمیم‌گیری درخصوص خطمشی افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی به حساب می‌آید (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲ الف). بر این اساس و با عنایت به تعدد روش‌ها و مدل‌های افزایش حقوق کارکنان دستگاه‌های اجرایی کشور در قوانین بودجه سنواتی، انتظار می‌رود میزان افزایش ضریب حقوق کارکنان دولت با میزان افزایش هزینه‌های فصل جبران خدمت کارکنان (فصل اول هزینه‌های عمومی دولت) تفاوت درخور توجهی داشته باشد. در این راستا، در جدول ۱ میزان رشد دو عامل مذکور در پنج سال مقایسه شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲ الف).

جدول ۱. مقایسه روند رشد هزینه‌های فصل جبران خدمت کارکنان و ضریب ریالی حقوق کارکنان دولت

| قانون بودجه سنواتی | ضریب حقوق کارکنان دولت | درصد رشد | هزینه‌های فصل جبران خدمت کارکنان (مبالغ به ریال) | درصد رشد |
|-------------------------|------------------------|----------|--|----------|
| ۱۳۹۸ | ۲۱۲۰ | ۱۸ | ۹۷۵,۴۶۲,۵۹۹,۰۰۰,۰۰۰ | ۳۲/۳۱ |
| ۱۳۹۹ | ۲۴۳۸ | ۱۵ | ۱,۱۸۶,۷۰۲,۵۴۲,۰۰۰,۰۰۰ | ۲۱/۶۶ |
| ۱۴۰۰ | ۳۰۴۸ | ۲۵ | ۲,۰۳۵,۰۹۳,۸۷۳,۰۰۰,۰۰۰ | ۷۱/۴۹ |
| ۱۴۰۱ | ۳۳۵۳ | ۱۰ | ۲,۹۹۹,۳۹۴,۸۹۹,۰۰۰,۰۰۰ | ۴۷/۳۸ |
| ۱۴۰۲ | ۴۰۲۴ | ۲۰ | ۴,۰۶۱,۰۳۳,۰۸۶,۰۰۰,۰۰۰ | ۳۵/۴۰ |
| مجموع درصد رشد پنج ساله | | ۱۲۳/۹۰ | مجموع درصد رشد پنج ساله | |

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۲ الف).

۱. دولت در حدود اعتبارات هزینه‌ای سالانه و متناسب با نرخ تورم نسبت به تعیین ضریب حقوق کارکنان دولت اعم از مشمولان و غیرمشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری در لوائح بودجه سنواتی اقدام کند. این حکم در طول برنامه حاکم بر ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری خواهد بود.

۲. تصویب‌نامه هیئت‌وزیران درخصوص تعیین ضریب افزایش حقوق سال ۱۳۹۸ مورخ ۲۸/۱/۱۳۹۸ - شماره ۸۷۲۴/ت/۵۶۴۸۵ هـ
۳. تصویب‌نامه هیئت‌وزیران درخصوص تعیین ضریب افزایش حقوق سال ۱۳۹۹ مورخ ۲۰/۱/۱۳۹۹ - شماره ۳۷۱۸/ت/۵۷۵۹۳ هـ
۴. تصویب‌نامه هیئت‌وزیران درخصوص تعیین ضریب افزایش حقوق سال ۱۴۰۰ مورخ ۲۵/۲/۱۴۰۰ - شماره ۸۰۱۳/ت/۵۸۷۰۸ هـ
۵. تصویب‌نامه هیئت‌وزیران درخصوص تعیین ضریب افزایش حقوق سال ۱۴۰۱ مورخ ۱۱/۲/۱۴۰۱ - شماره ۲۱۴۸۷/ت/۵۹۸۲۶ هـ
۶. تصویب‌نامه هیئت‌وزیران درخصوص تعیین ضریب افزایش حقوق سال ۱۴۰۲ مورخ ۱۵/۱/۱۴۰۲ - شماره ۳۶۰۷/ت/۶۱۱۲۴ هـ

شایان ذکر است که در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴، به‌جای آمار مربوط به میزان هزینه‌های عمومی دولت، به تفکیک فصول هفت‌گانه^۱ هزینه‌ای، تقسیم‌بندی مذکور در قالب دو دسته عمومی و متفرقه در قوانین بودجه سنواتی انجام شده است.

چنانکه در جدول ۱ قابل ملاحظه است، اختلاف چشمگیر بین درصد رشد ضریب حقوق کارکنان دولت و رشد هزینه‌های فصل جبران خدمت کارکنان، گویای این نکته مهم است که بخش درخور توجهی از افزایش‌های در نظر گرفته شده برای رشد حقوق کارکنان دولت، از مسیرهایی خارج از رشد ضریب حقوق محقق می‌شود. بنابراین شناخت دقیق خطمشی‌هایی که خارج از خطمشی افزایش ضریب حقوق کارکنان دولت، موجب افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر می‌شود، ضروری به‌نظر می‌رسد. بر این اساس، پژوهش حاضر، در گام نخست، به دنبال شناسایی خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی بوده و در گام دوم، خطمشی‌های مذکور را آسیب‌شناسی کرده است.

مبانی نظری پژوهش

در این بخش، به بررسی مبانی نظری پژوهش حاضر در قالب سه سرفصل خطمشی‌گذاری عمومی، نظام جبران خدمات و بودجه پرداخته می‌شود.

خطمشی‌گذاری عمومی

صحنه خطمشی‌گذاری، صحنه حل مسائل پیچیده از طریق ترکیب دانش‌های گوناگون در فضایی میان‌رشته‌ای و چندرشته‌ای است (پورعزت، ۱۴۰۰). تلاش برای ارائه تعاریف دقیق از مطالعات خطمشی و نظریه‌های مبنایی آن، پیشینه‌ای طولانی (مکنات و هوفر^۲، ۲۰۲۱: ۱۲۹) و شیوه‌ها و مسیرهای گوناگونی برای تعریف خطمشی عمومی وجود دارد (برکلند^۳، ۲۰۲۰). خطمشی عمومی عبارت است از هر آنچه حکومت‌ها تصمیم می‌گیرند انجام دهند یا انجام ندهند (دای^۴، ۲۰۱۷: ۱). در این راستا، خطمشی عمومی بر تصمیمات ایجابی یا سلبی مقامات دولتی و در نتیجه، تصمیمات شهروندانی که آن‌ها نمایندگی می‌کنند، در خصوص مشکلات عمومی دلالت دارد (کرافت و فورلونگ^۵، ۲۰۱۸: ۳۷). در تحلیل فرایند خطمشی‌گذاری عمومی نظریه‌ها، رویکردها، مدل‌ها و الگوهای متعددی ارائه شده است که دلالت‌های بسیاری برای فهم بهتر و آسیب‌شناسی خطمشی‌های عمومی به‌همراه دارد. برای نمونه، می‌توان از چارچوب جریان‌های

۱. فصول هفته‌گانه تقسیم‌بندی هزینه‌های عمومی به این شرح است: فصل اول: جبران خدمت کارکنان / فصل دوم: استفاده از کالا و خدمات / فصل سوم: هزینه‌های اموال و دارایی / فصل چهارم: یارانه / فصل پنجم: کمک‌های بلاعوض / فصل ششم: رفاه اجتماعی / فصل هفتم: سایر هزینه‌ها.

2. McNutt & Hoefler
3. Birkland
4. Dye
5. Kraft & Furlong

چندگانه^۱، نظریه تعادل گسسته^۲ یا نقطه‌ای و چارچوب ائتلاف مدافع^۳، به‌عنوان نظریه‌هایی نام برد که در پژوهش‌های فرایند خطمشی‌گذاری عمومی و آسیب‌شناسی خطمشی‌های عمومی قابل استفاده هستند (ویبل و ساباتییر^۴، ۲۰۱۸: ۷-۶).

نظام جبران خدمات

نظام جبران خدمات منقطع، منصفانه و شفاف، یکی از ملزومات کلیدی جذب بهترین و باهوش‌ترین افراد جامعه به‌سوی مناصب کلیدی بخش دولتی است (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۵، ۲۰۱۲: ۶۶). کمابیش ۳۰ درصد از هزینه‌های دولت‌ها برای جبران خدمت کارکنان در نظر گرفته می‌شود. همچنین دستمزدهای بخش عمومی بر کیفیت انتخاب، حفظ و نگه‌داشت و انگیزه کارکنان دولت تأثیر زیادی دارد. بخش عمومی، کارفرمایی بزرگ است که ۳۷ درصد از اشتغال رسمی جهانی را به خود اختصاص می‌دهد (بانک جهانی^۶، ۲۰۲۱). هرچند با توجه به پیچیدگی‌های فنی و حساسیت‌های اجتماعی، اصلاحات اساسی در نظام‌های پرداخت بخش عمومی بسیار نادر و دشوار به نظر می‌رسد، در دهه‌های اخیر، روندهای اصلاحی زیر در این حوزه ملاحظه می‌شود:

- تأکید بر عدالت داخلی از طریق ارزیابی شغل به‌جای مقیاس‌های سنتی سلسله‌مراتبی حقوق و مزایا؛
- درج یا تقویت عناصر پرداخت مبتنی بر عملکرد؛
- کاهش تمرکزگرایی در خطمشی‌های حقوق و مزایا؛
- افزایش استقلال مدیران و حرکت به‌سمت فردی‌سازی حقوق و مزایا (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۲۴: ۱۶).

بررسی‌های صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد که سامان‌دهی نظام پرداخت بخش دولتی در منطقه غرب آسیا، به چالش مهم سیاستی مبدل شده و این مسئله، از میراث‌های تاریخی کشورهای این منطقه نظیر بزرگی اندازه دولت و همچنین، وابستگی بودجه آن‌ها به فروش منابع نفتی تأثیر پذیرفته است (صندوق بین‌المللی پول^۷، ۲۰۱۸: ۳۵).

نظریه‌های مربوط به نظام حقوق و مزایا را می‌توان در قالب دو دسته نظریه‌های کلان و خرد، به شرح ذیل تقسیم‌بندی کرد (مالکی، طهرانی و شکوهی، ۱۳۹۴: ۷۸-۸۱):

- نظریه‌های کلان: این نظریه‌ها را می‌توان در سه دسته ذیل تبیین کرد:
 - نظریه‌های دستمزد اجتماعی: مبنای پرداخت نیاز یا حق افراد است و ارتباطی بین مزد و عملکرد وجود ندارد. از جمله این نظریه‌ها، می‌توان به نظریه ارزش عادلانه، نظریه دستمزد برمبنای درآمد و نظریه بقا اشاره کرد.
 - نظریه‌های کنترل مزد: در این نظریه‌ها حضور دولت در کنترل مزد، جایگزین نظام‌های مارکسیستی و

1. Multiple Stream Framework
 2. Punctuated-Equilibrium Theory
 3. Advocacy Coalition Framework
 4. Weible & Sabatier
 5. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
 6. World Bank
 7. International Monetary Fund (IMF)

سرمایه‌داری محض است. از جمله این نظریه‌ها، می‌توان به نظریه‌های اشتغال کامل، توزیع نئوکینزین و مصرف اشاره کرد.

– نظریه‌های توجیهی نئوکلاسیک: این دسته از نظریه‌ها، درصدد تبیین علت پرداخت‌های فردی هستند. از جمله آن‌ها می‌توان به نظریه نهادی دستمزد، نظریه عرصه و تقاضا و نظریه سرمایه‌گذاری شغلی اشاره کرد.

• نظریه‌های خرد: این نظریه‌ها برخلاف نظریه‌های کلان که مزد را با نظام اقتصاد کلان در هر جامعه مرتبط می‌سازند، در سطح واحدهای صنعتی و خدماتی بحث می‌کنند. از جمله این نظریه‌ها می‌توان به نظریه بهره‌وری نهایی، نظریه کارایی مولد، نظریه چانه‌زنی و نظریه مطلوبیت اشاره کرد.

بنیان‌های اصلی مدیریت جبران خدمات و حقوق و مزایا را می‌توان در قالب چهار عامل «شغل»^۱، «شخص»^۲ یا «شاغل»، «عملکرد»^۳ و «عضویت»^۴ (موسوم به ۴P) مطرح و دسته‌بندی کرد (قلی‌پور، ۱۴۰۱؛ ابراهیمی، ۱۴۰۲). این بنیان‌ها در نظام قانونی کشور، از جمله فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص حقوق و مزایای کارکنان دولت، نیز در کانون توجه قرار گرفته است.

بودجه

بودجه قراردادی بین حاکمیت و آحاد مردم است که چگونگی کارکرد نهادهای حاکمیتی، نحوه تأمین مالی آن‌ها و اولویت‌بندی در تخصیص و هزینه‌کرد منابع مالی ذیل اهداف تعریف شده در تعادل سیاسی بین حاکمیت و مردم را نشان می‌دهد. بنابراین بودجه بازتابی از تعادل‌های سیاسی و اقتصادی پدید آمده و نحوه ارتباط ذی‌نفعان مختلف در یک حاکمیت است (پورمحمدی، مدنی‌زاده، دمنه و خان‌میرزایی، ۱۴۰۱: ۱۸-۱۷). فراهانی و همکاران (۱۴۰۲: ۳۹) قانون بودجه را سندی تعریف کرده‌اند که حاوی تخمین درآمدها و هزینه‌های عمومی دولت در مدت معین است و به‌صورت هدفمند و مطابق با برنامه‌های عالی در راستای اهداف و سیاست‌های کشور از سوی مراجع ذی‌صلاح قانون تهیه و تصویب می‌شود. بر اساس اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی^۵، بودجه سالانه کشور، به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود. در این راستا، بر اساس ماده ۱ قانون محاسبات عمومی، بودجه کل کشور، به‌عنوان برنامه مالی سالانه دولت، حاوی پیش‌بینی درآمدها و برآورد هزینه‌هاست و از بودجه عمومی دولت، بودجه شرکت‌های دولتی و بودجه سایر مؤسسه‌ها تشکیل شده است. در این راستا، میزان کارآمدی بودجه، یکی از مهم‌ترین شاخص‌های ارزیابی دولت‌ها محسوب می‌شود و نشان‌دهنده یکی از معیارهای اساسی کیفیت اداره کشور است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲ج). همچنین سیستم و فراگرد بودجه‌بندی،

1. Position

2. Person

3. Performance

4. Partnership

۵. بودجه سالانه کل کشور، به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

به‌منزله مهم‌ترین فراگرد حکومتی، در کارکرد و کژکارکرد حکومت نقشی اساسی دارد و بر این اساس، بودجه‌بندی همواره در کانون توجه اصلاح‌گران اداره امور عمومی قرار دارد (ریبیعی، مقیمی و عباسی، ۱۴۰۲). ازجمله ویژگی‌های مهم بودجه کشور، می‌توان به وحدت و یکپارچگی، انسجام و ارتباط منطقی، کاملیت و پیش‌بینی‌پذیری، شفافیت، شاملیت و تفصیل، واقع‌گرایی، سالیانه بودن و رقابت‌پذیری توأم با تردید اشاره کرد (مقیمی، ۱۴۰۱: ۱۳).

شایان ذکر است که یکی از ویژگی‌های بسیار مهم بودجه عمومی، تزامم مستمر خواسته‌های دولت درباره پاسخ‌گویی به نیازها و مطالبات گسترده شهروندان، ازجمله کارکنان و حقوق‌بگیران دولت و از سوی دیگر، ظرفیت محدود دولت در تأمین مالی این مطالبات است (جویس و پتیسون^۱، ۲۰۱۰).

پیشینه تجربی پژوهش

در جدول ۲ خلاصه، پژوهش‌های انجام شده در حوزه پژوهش حاضر، به تفکیک عناوین تحقیقات، مشخصات پژوهشگران، تاریخ انتشار و همچنین خلاصه نتایج آن‌ها ارائه شده است.

جدول ۲. پیشینه تجربی پژوهش

| عنوان پژوهش | محققان و سال تحقیق | خلاصه نتایج |
|---|--------------------------------------|--|
| برنامه‌ریزی بودجه‌های جبران خدمات جهانی برای سال ۲۰۲۶ | چستین و کیم ^۲ (۲۰۲۵) | این پژوهش ضمن بررسی شرایط و چشم‌انداز اقتصادی جهان، دلالت‌هایی را برای راهبردهای جبران خدمات مبتنی بر داده‌های حقوق و دستمزد ارائه می‌دهد. |
| دولت در یک نگاه | سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۲۵) | این گزارش نگاهی جامع به مسائل دولت‌ها داشته در فصول مشخصی را به مدیریت منابع انسانی دولت، هزینه‌های عمومی و شیوه‌های بودجه‌ریزی اختصاص داده است. در این گزارش سهم هزینه‌های جبران خدمات کارکنان دولت به هزینه‌های عمومی برای کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی استخراج شده است. |
| تحلیلی بر خط‌مشی افزایش حقوق کارمندان دولت مبتنی بر چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدون (مطالعه موردی: قانون بودجه ۱۴۰۱) | شهرآیینی و همکاران (۱۴۰۳) | این پژوهش با بهره‌گیری از مدل خط‌مشی‌گذاری جریان‌های چندگانه کینگدون به تحلیلی درخصوص شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت، در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور پرداخته است. در این پژوهش تأثیر تغییر نرخ و پلکان مالیات بر حقوق در افزایش خالص پرداختی به کارکنان بخش عمومی، به‌عنوان یکی از عوامل تأثیرگذار در افزایش حقوق و مزایای کارکنان در قوانین بودجه سنواتی، مورد توجه قرار گرفته است. |

1. Joyce & Pattison
2. Chasteen & Kim

| عنوان پژوهش | محققان و سال تحقیق | خلاصه نتایج |
|---|---|--|
| استخدام و جبران خدمات در بخش دولتی: یک چارچوب ارزیابی | بانک جهانی (۲۰۲۱) | این پژوهش به ارائه یک چارچوب برای ارزیابی اشتغال و جبران خدمات کارکنان در بخش دولتی می‌پردازد که پاسخ‌های مبتنی بر شواهدی درخصوص محورهای ذیل ارائه دهد: ۱. چگونه سیاست‌های اشتغال و جبران خدمات می‌توانند به مدیریت مالی صحیح کمک کنند؟ ۲. این سیاست‌های چگونه می‌توانند بهره‌وری بخش دولتی را افزایش دهند؟ ۳. سیاست‌های مذکور چگونه می‌توانند رقابت‌پذیری بازارهای کار را بهبود بخشند و به رشد مشاغل کمک کنند؟ |
| مالیات بر دستمزدها ۲۰۲۵: تجزیه مالیات بر درآمد شخصی و نقش تخفیف‌های مالیاتی | سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۲۵) | این پژوهش به بررسی مالیات بر درآمد نیروی کار پرداخته است و دلالت‌هایی در خصوص پلکان و بازه مالیات بر حقوق کارکنان دارد (با توجه به اینکه در ایران، پلکان و بازه مالیات بر حقوق کارکنان دولت و بخش خصوصی یکسان است). |
| طراحی و تبیین الگوی سیاست‌گذاری در سیستم جبران خدمات کارکنان دولت بر اساس نظریه هم‌شکلی نهادی | احدزاده، دانش فرد و معمارزاده طهران (۱۴۰۰) | الگوی موردنظر با سه نوع فشار نهادی اجباری، تقلیدی و هنجاری که بر سازمان‌های دولتی تحمیل می‌شود، سازگاری دارد. |
| طراحی نظام جبران خدمات در سازمان‌های دانش‌بنیان با رویکرد مدل‌سازی ساختاری - تفسیری | نعمتی، خائف‌الهی و مؤمنی (۱۳۹۲) | عوامل تأثیرگذار در نظام جبران خدمات در دو گروه مالی و غیرمالی و چهار زیرگروه طبقه‌بندی شده‌اند. |
| طراحی الگوی فراترکیب جبران خدمات کارکنان در بخش‌های دولتی | ملازاده سورکی، ضامنی و محمدی‌زاده (۱۴۰۱) | بیشترین تعداد مطالب مربوط به پاداش، انگیزه، حقوق و دستمزد شناسایی شده است. |
| طراحی الگوی نظام جبران خدمات قضات در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران | آرائی، عباس‌پور، بابایی، تقوی‌فرد و برزویان (۱۴۰۲) | الگوی نهایی در قالب دو مقوله اصلی جبران خدمات مالی و غیرمالی، شش بعد و ۳۸ مؤلفه طراحی شده است. |
| طراحی سیستم خبره فازی برای پیش‌بینی اثربخشی نظام جبران خدمات | علی‌پورمادرسرا، معمارزاده طهران، الوانی و البرزی (۱۴۰۱) | طراحی سیستمی در زمینه جبران خدمات اثربخش در نیروی انتظامی |
| اینک زمان مناسبی برای پرداخت مبتنی بر عملکرد نیست. | سونونو ^۱ (۲۰۱۳) | پرداخت‌های مبتنی بر عملکرد آفات و معایب جانبی‌ای دارند که استفاده از آن در شرایط کنونی را دشوار و غیرقابل تجویز می‌نماید. |
| بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۲): موضوع تبصره (۱۲) حقوق و دستمزد | شهرآئینی (۱۴۰۳) | گزارش حاضر به ارزیابی احکام مندرج در تبصره (۱۲) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور درخصوص حقوق و دستمزد کارکنان دولت پرداخته و پیشنهادهایی به منظور اصلاح آن‌ها ارائه کرده است. |

| عنوان پژوهش | محققان و سال تحقیق | خلاصه نتایج |
|---|---|--|
| <p>بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: احکام نظام اداری و حقوق و دستمزد (موضوع تبصره (۱۵))</p> | <p>شهرآیینی (۱۴۰۲)</p> | <p>این گزارش به ارزیابی احکام مندرج در تبصره (۱۵) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور درخصوص حقوق و دستمزد کارکنان دولت پرداخته و پیشنهادهایی به منظور اصلاح آن‌ها ارائه کرده است.</p> |
| <p>بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۷۱): ارزیابی شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت.</p> | <p>شهرآیینی (۱۴۰۲)</p> | <p>گزارش حاضر به ارزیابی احکام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور درخصوص حقوق و دستمزد کارکنان دولت پرداخته و پیشنهادهایی به منظور اصلاح آن‌ها ارائه کرده است.</p> |
| <p>بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۵): ارزیابی شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت</p> | <p>شهرآیینی (۱۴۰۱)</p> | <p>گزارش حاضر به ارزیابی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ درخصوص احکام مرتبط با شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت در لایحه مذکور پرداخته و پیشنهادهایی به منظور اصلاح آن‌ها ارائه کرده است.</p> |
| <p>بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۷. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی</p> | <p>واتقی (۱۳۹۹)</p> | <p>این گزارش به ارزیابی احکام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور درخصوص حقوق و دستمزد کارکنان دولت و رفاه اجتماعی پرداخته و پیشنهادهایی به منظور اصلاح آن‌ها ارائه کرده است.</p> |
| <p>بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۱۷. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی</p> | <p>مالکی و غفرانی (۱۳۹۸)</p> | <p>گزارش حاضر به ارزیابی احکام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور درخصوص حقوق و دستمزد کارکنان دولت و رفاه اجتماعی پرداخته و پیشنهادهایی به منظور اصلاح آن‌ها ارائه کرده است.</p> |
| <p>بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۴۰. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی</p> | <p>غفرانی، شکوهی و مالکی (۱۳۹۷)</p> | <p>این گزارش به ارزیابی احکام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور درخصوص حقوق و دستمزد کارکنان دولت و رفاه اجتماعی پرداخته و پیشنهادهایی به منظور اصلاح آن‌ها ارائه کرده است.</p> |
| <p>بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۱۷. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی</p> | <p>مالکی، غفرانی و عزت‌آبادی‌پور (۱۳۹۶)</p> | <p>گزارش حاضر به ارزیابی احکام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور درخصوص حقوق و دستمزد کارکنان دولت و رفاه اجتماعی پرداخته و پیشنهادهایی به منظور اصلاح آن‌ها ارائه کرده است.</p> |
| <p>بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۱۰. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی</p> | <p>مالکی و غفرانی (۱۳۹۵)</p> | <p>این گزارش به ارزیابی احکام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور درخصوص حقوق و دستمزد کارکنان دولت و رفاه اجتماعی پرداخته و پیشنهادهایی به منظور اصلاح آن‌ها ارائه کرده است.</p> |
| <p>بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۸. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی</p> | <p>مالکی، غفرانی و طهرانی (۱۳۹۴)</p> | <p>گزارش حاضر به ارزیابی احکام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور درخصوص حقوق و دستمزد کارکنان دولت و رفاه اجتماعی پرداخته و پیشنهادهایی به منظور اصلاح آن‌ها ارائه کرده است.</p> |

همان‌طور که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، پژوهش‌های پیشین اطلاعات و دستاوردهای پژوهشی ارزشمندی دارند؛ اما نقطه کانونی و تمرکز آن‌ها بر موضوع پژوهش حاضر معطوف نبوده است و هرچند در انجام تحقیق حاضر تسهیلگر و کمک‌کننده هستند، اهداف و سؤال‌های اصلی متفاوتی را دنبال کرده‌اند. برای نمونه، عمده پژوهش‌های دانشگاهی انجام شده در این حوزه با مواد و احکام قانونی افزایش حقوق کارکنان دولت ارتباط چندانی نداشته‌اند. همچنین، بخشی از پیشینه مطالعات این حوزه، به گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص احکام مرتبط با جبران خدمت کارکنان در قوانین بودجه سنواتی مربوط است که دلالت‌های خوبی در شناسایی و آسیب‌شناسی مدل‌های متخلف افزایش حقوق کارکنان در قوانین بودجه سنواتی به همراه دارند؛ اما نقطه تمرکز این پژوهش‌ها، ارزیابی احکام مندرج در لوائح (نه قوانین) بودجه یک سال مشخص بوده است؛ از این رو ضروری به نظر می‌رسد که از منظر کلان و با زاویه دید فراتر از یک سال، به تحلیل و مقایسه انواع مدل‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی پرداخته شود. بر این اساس، در پژوهش حاضر با نگاهی جامع و افق زمانی گسترده نسبت به قوانین بودجه سال‌های مختلف به بررسی انواع خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی پرداخته شده است. نکته مهم اینکه آثار و تبعات برخی از این مدل‌های افزایش حقوق در سال‌های بعد مشخص شده است که به طبع، تحلیل و ارزیابی آن‌ها پیش از وقوع ممکن نبوده و در پژوهش‌های گذشته در کانون توجه قرار نگرفته است.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از لحاظ روش‌شناختی بر اساس پیاز پژوهش^۱ ساندرز، لويس و تورن‌هیل^۲ (۲۰۲۳: ۱۳۱) به شرح زیر است:

- فلسفه پژوهش: تفسیرگرایی
- رویکرد پژوهش: استقرایی
- انتخاب روش‌شناختی: کیفی تک‌روشی
- استراتژی پژوهش: مطالعه موردی
- افق زمانی: برش مقطعی
- رویه‌ها و تکنیک‌ها:
 - روش نمونه‌گیری: هدفمند با تکنیک‌های چندگانه
 - روش گردآوری داده‌ها: مطالعات اسنادی و مصاحبه نیمه‌ساخت‌یافته
 - روش تحلیل داده‌ها: تحلیل مضمونی

استراتژی پژوهش حاضر، مطالعه موردی قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۴۰۴ است. مطالعه موردی شامل مطالعه یک مورد (یا موارد) در یک زمینه یا محیط واقعی و زنده است. این مورد می‌تواند یک موجودیت ملموس مانند فرد، گروه، سازمان یا شرکت و در سطح ناملموس‌تر، جامعه، رابطه، فرایند تصمیم‌گیری یا پروژه باشد. مطالعه موردی ناظر بر تحلیل

1. Research Onion

2. Saunders, Lewis & Turnhill

افراد، رویدادها، تصمیم‌ها، دوره‌ها، پروژه‌ها، سیاست‌ها، نهادها یا سایر پدیده‌هایی است که به‌صورت جامع با یک یا چند روش برای روشن کردن و توضیح برخی از موضوعات تحلیلی مورد مطالعه قرار می‌گیرند (کرسول و پوث^۱، ۲۰۲۵: ۱۱۴-۱۱۵).

مطالعه موردی با شناسایی هدف مطالعه و تمرکز تحلیل بر مورد یا موارد خاصی که توصیف و تحلیل خواهند شد، آغاز می‌شود. نکته کلیدی در شناسایی مورد این است که محدود و مرتبط با هدف انجام مطالعه موردی باشد. در این روش درک عمیقی از مورد مطالعه با استفاده از اشکال مختلف داده‌ها، نظیر مصاحبه، مشاهده، اسناد و مدارک ارائه می‌شود. همچنین، در برخی مطالعات، چندین مورد برای تحلیل و مقایسه انتخاب می‌شود، در حالی که در سایر مطالعات موردی، یک مورد واحد مورد تحلیل قرار می‌گیرد. توصیف مورد مطالعه شامل شناسایی و تفسیر مضامین است. مطالعات موردی اغلب با نتیجه‌گیری‌هایی که محقق در مورد معنای کلی حاصل از مورد(ها) به دست می‌آورد، پایان می‌یابند. این نتیجه‌گیری‌ها، گاه «اظهارنظر»، «الگوسازی»، «توضیحات» یا «درس‌آموخته‌ها» نامیده می‌شوند (کرسول و پوث، ۲۰۲۵: ۱۱۷-۱۱۶). این پژوهش با هدف شناسایی و آسیب‌شناسی انواع ختمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی آغاز و به این منظور، به بررسی قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۴۰۴ محدود شد. در این راستا، از روش‌های مختلف جمع‌آوری داده نظیر مطالعه اسناد و مصاحبه‌های نیمه‌ساختار یافته بهره گرفته شد و توصیف نهایی در قالب مضامین تفسیری و فراگیر ارائه شد. همچنین در نهایت مبتنی بر تحلیل داده‌های جمع‌آوری شده، نتیجه‌گیری‌هایی در قالب پیشنهادها و راه‌کارها تنظیم شد.

در پژوهش حاضر از روش نمونه‌گیری هدفمند با تکنیک‌های چندگانه (تدلای و یو^۲، ۲۰۰۷) استفاده شده است؛ این روش نمونه‌گیری به محقق اجازه می‌دهد از قضاوت خود برای انتخاب اعضای جامعه بهره گیرد؛ به‌نحوی که بهترین امکان پاسخ‌گویی به سؤال‌های تحقیق و دستیابی به اهداف پژوهش محقق شود (ساندرز و همکاران، ۲۰۲۳: ۳۲۲). بر این اساس، مشارکت‌کنندگان در پژوهش حاضر، ۳۰ نفر از خبرگان، صاحب‌نظران و متخصصان حوزه اداری و استخدامی و برنامه و بودجه بود. همچنین شیوه گردآوری داده در این تحقیق، در مرحله اول، مطالعات اسنادی و در مرحله دوم، مصاحبه نیمه‌ساختاریافته تا زمان رسیدن به اشباع نظری بوده است. در جدول ۳ اطلاعات جمعیت‌شناختی مصاحبه‌شوندگان ارائه شده است.

به منظور تحلیل داده‌ها در پژوهش حاضر از روش تحلیل مضمونی^۳ استفاده شده است. تحلیل مضمونی روشی برای شناسایی، تحلیل و گزارش‌دهی الگوها (مضامین) درون داده‌ها است. این روش، مجموعه داده‌ها را با جزئیات سازمان‌دهی و توصیف می‌کند. با وجود این، اغلب فراتر از این رفته و جنبه‌های مختلف موضوع تحقیق را نیز تفسیر می‌کند (براون و کلارک^۴، ۲۰۰۶). همچنین در این روش، واحد تحلیل، فراتر از یک کلمه یا اصطلاح بوده و به بافت و بستر داده‌ها و نکات ظریف آن‌ها نیز توجه می‌شود (عابدی جعفری، تسلیمی، فقیهی و شیخ‌زاده، ۱۳۹۰).

1. Creswell & Poth
2. Teddlie & Yu
3. Thematic Analysis
4. Braun & Clarke

جدول ۳. مشخصات مصاحبه‌شوندگان

| رشته تحصیلی | | | | |
|--------------------------------------|------------------------------|-----------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| مدیریت (۱۶ نفر) | اقتصاد (۸ نفر) | حقوق (۴ نفر) | سایر (۲ نفر) | |
| سطح تحصیلات | | | | |
| دکتری (۲۳ نفر) | دانشجوی دکتری (۳ نفر) | کارشناسی ارشد (۴ نفر) | | |
| وابستگی سازمانی | | | | |
| مجلس شورای اسلامی (۵ نفر) | مرکز پژوهش‌های مجلس (۶ نفر) | دیوان محاسبات (۱ نفر) | پژوهشکده شورای نگهبان (۱ نفر) | سازمان برنامه و بودجه کشور (۳ نفر) |
| سازمان اداری و استخدامی کشور (۷ نفر) | هیئت علمی دانشگاه‌ها (۴ نفر) | اندیشکده‌ها (۱ نفر) | شرکت دولتی (۱ نفر) | نهاد عمومی غیردولتی (۱ نفر) |

رویکردهای متنوعی به تحلیل مضمون وجود دارد که هر یک دربردارنده سازوکارهای خاصی است. در پژوهش حاضر از رویکرد کینگ، هاروکز و بروکز^۱ (۲۰۱۹) استفاده شده است. فرایند تحلیل مضمونی در این رویکرد مشتمل بر مراحل سه‌گانه زیر است:

- مرحله اول: کدگذاری توصیفی، مشتمل بر گام‌های زیر:
 - مطالعه کامل متن؛
 - برجسته‌سازی مطالب مرتبط با موضوع پژوهش و نگارش توضیحات برای آن‌ها؛
 - تعریف کدهای توصیفی؛
 - تکرار فرایند برای سایر متون و اصلاح تدریجی کدهای توصیفی.
 - مرحله دوم: کدگذاری تفسیری، مشتمل بر گام‌های زیر:
 - خوشه‌بندی کدهای توصیفی استخراج شده در گام اول؛
 - تفسیر معانی خوشه‌ها در ارتباط با سؤال‌های پژوهش و موقعیت رشته مطالعاتی؛
 - استخراج کدهای تفسیری برای مجموعه داده‌ها.
 - مرحله سوم: مضامین فراگیر
 - استخراج مضامین کلیدی و فراگیر برای مجموعه داده‌ها با توجه به کدهای تفسیری استخراج شده در گام دوم از منظر دیدگاه نظری یا عملی پژوهش؛
 - ترسیم طرح‌واره‌ای به‌منظور تبیین روابط سطوح کدگذاری در تحلیل.
- ارزیابی کیفیت پژوهش حاضر بر اساس معیارهای چهارگانه اعتمادپذیری^۲ گوبا و لینکلن شامل باورپذیری^۳،

1. King, Horrocks & Brooks
 2. Trustworthiness
 3. Credibility

اطمینان‌پذیری^۱، تأییدپذیری^۲ و انتقال‌پذیری^۳ انجام شده است. اعتمادپذیری ناظر بر میزان قابلیت متقاعدسازی مخاطبان درخصوص ارزشمندی و شایسته توجه بودن یافته‌های پژوهش است (محمدپور، ۱۳۹۸: ۴۹۹). در ادامه تعریف و نحوه تأمین هر یک از معیارهای اعتمادپذیری در این پژوهش ارائه می‌شود:

- باورپذیری ناظر بر استدلال‌ها و فرایندهای لازم برای اعتماد به نتایج پژوهش بوده و با روش‌هایی نظیر درگیری طولانی‌مدت، مشاهده مصرانه و باورپذیری محقق تأمین می‌شود (محمدپور، ۱۳۹۸: ۴۹۷). در این راستا، در فرایند پژوهش حاضر به‌طور مستمر و طولانی‌مدت با مسئله ارتباط برقرار بوده و ضمن مشاهده مصرانه، باورپذیری بالایی نسبت به نتایج حاصل شده است. همچنین محقق به‌عنوان کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس در فرایند تصویب تبصره مربوط به حقوق و دستمزد در لوایح بودجه سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ درگیر بوده و نقش مهمی در تصویب برخی از احکام حوزه جبران خدمات کارکنان دولت ایفا کرده است.
- اطمینان‌پذیری ناظر بر قابلیت شناسایی منبع و مأخذ گردآوری داده‌های پژوهش بوده و از طریق بازبینی و کنترل فرض‌های محقق با یک یا چند نفر مطلع، موسوم به راهبرد کنترل عضو^۴، قابل ارتقا است (محمدپور، ۱۳۹۸: ۴۹۸). در این راستا، در مقاله حاضر کدهای توصیفی، تفسیری و مضامین فراگیر ظهور یافته به ۷ نفر از خبرگان مشارکت‌کننده ارائه شده و براساس نظر ایشان اصلاحاتی در کدگذاری‌های انجام شده صورت گرفت.
- تأییدپذیری ناظر بر ابتدای دقیق یافته‌ها بر داده‌ها بوده و به جزئیات روش‌شناسی‌های استفاده شده در پژوهش ارتباط دارد (محمدپور، ۱۳۹۸: ۴۹۹-۴۹۸). در این راستا، در پژوهش حاضر به جزئیات روش‌شناسی و مراحل انجام تحقیق اشاره شده است.
- انتقال‌پذیری به کاربردپذیری یافته‌های پژوهش اشاره داشته و با استفاده از توصیف مناسب و ارائه همه جزئیات مرتبط با فرایند پژوهش قابل ارتقا است (محمدپور، ۱۳۹۸: ۴۹۹). در این راستا، در مقاله حاضر توضیحات مفصلی از حیث روش‌شناختی و فرایند پژوهش و همچنین در تبیین یافته‌های تحقیق در نسبت با بستر پژوهش، ارائه شده است.

یافته‌های پژوهش

در این پژوهش که در دو مرحله انجام شده است، ابتدا بر اساس مطالعات کتابخانه‌ای، انواع خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی تحلیل و احصا شد و سپس در مرحله دوم، با استفاده از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته، خطمشی‌های مذکور مورد آسیب‌شناسی قرار گرفتند.

بر این اساس، در مرحله اول مبتنی بر مطالعات کتابخانه‌ای و بررسی اسناد و مدارک، ابتدا تبصره‌ها و احکام مرتبط با حقوق و دستمزد کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۴۰۴، با استفاده از منابع معتبر نظیر سامانه

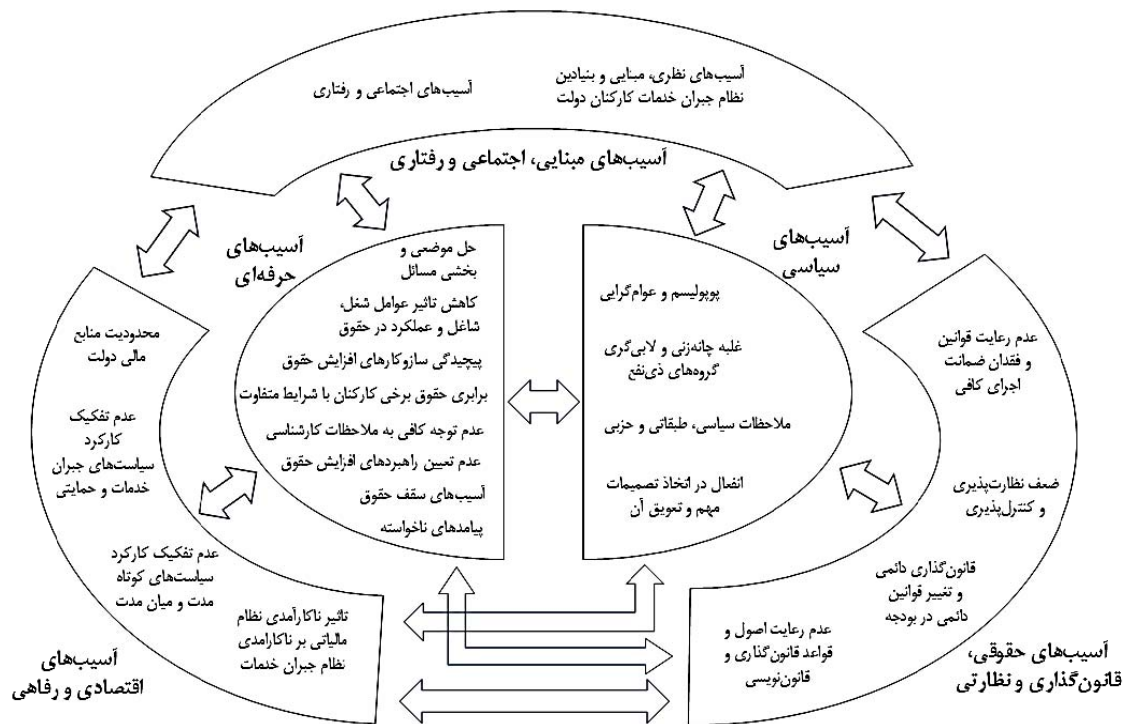
1. Dependability
2. Conformability
3. Transferability
4. Member Check

ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران (متعلق به معاونت حقوقی ریاست جمهوری) و وبگاه رسمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مورد مطالعه و بررسی قرار گرفت. سپس مجموعه خطمشی‌های افزایش حقوق و مزایای کارکنان در قوانین بودجه سنواتی در دوره هفده ساله مذکور در قالب شانزده دسته به شرح ذیل استخراج و دسته‌بندی شد.

جدول ۴. خطمشی‌های افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۴۰۴

| ردیف | خطمشی‌های شناسایی شده |
|------|---|
| ۱ | افزایش ثابت ضریب ریالی حقوق (درصد ثابت افزایش ناخالص حقوق و مزایا) |
| ۲ | افزایش میزان ثابت حقوق برای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر |
| ۳ | افزایش هدفمند برخی از اجزا و فوق‌العاده‌های نظام پرداخت کشور |
| ۴ | تعیین حداقل حکم کارگزینی و قرارداد ماهیانه کارکنان و حداقل حکم حقوق بازنشستگان |
| ۵ | تعیین سقف یا حداکثر پرداختی به کارکنان دولت |
| ۶ | تعیین کف یا حداقل برای افزایش حقوق و مزایا |
| ۷ | تعیین سقف یا حداکثر برای افزایش حقوق و مزایا |
| ۸ | تغییر میزان و بازه شمول پلکان‌های مالیات بر حقوق و مزایا |
| ۹ | اعطای اختیار افزایش حقوق و مزایای کارکنان به دولت |
| ۱۰ | اعطای اختیار افزایش حقوق و مزایای کارکنان به دولت ضمن تعیین جهت‌گیری کلی شیوه افزایش حقوق |
| ۱۱ | اعطای اختیار افزایش امتیازات نظام جبران خدمات کارکنان به دولت |
| ۱۲ | تغییر حدود اختیارات قانونی دولت در تنظیم مناسبات نظام پرداخت کشور |
| ۱۳ | افزایش حقوق بیشتر برای برخی از گروه‌های حقوق‌بگیر |
| ۱۴ | افزایش حقوق کمتر برای برخی از گروه‌های حقوق‌بگیر |
| ۱۵ | عدم افزایش برخی از اجزا و فوق‌العاده‌های نظام پرداخت کشور |
| ۱۶ | تغییر نظام جبران خدمت کارکنان دستگاه اجرایی |

پس از شناسایی انواع خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان در قوانین بودجه سنواتی، در مرحله دوم از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان و صاحب‌نظران، به آسیب‌شناسی خطمشی‌های شانزده‌گانه افزایش حقوق و مزایای کارکنان در قوانین بودجه سنواتی (خروجی مرحله اول) این حوزه پرداخته شد. سپس محتوا و داده‌های مصاحبه‌های انجام شده با استفاده از روش تحلیل مضمونی مورد تحلیل و بررسی قرار گرفت. بر این اساس ۹۱ کد توصیفی، ۲۲ کد تفسیری و در نهایت ۵ مضمون فراگیر شامل آسیب‌های حقوقی، قانون‌گذاری و نظارتی، آسیب‌های سیاسی، آسیب‌های فنی، آسیب‌های اقتصادی و رفاهی و آسیب‌های مبنایی، اجتماعی و رفتاری به‌دست آمدند. شکل ۱، مضامین فراگیر حاصل پژوهش و مضامین تفسیری ذیل هر یک را نشان می‌دهد.



شکل ۱. الگوی آسیب‌شناختی خط‌مشی‌های افزایش حقوق و مزایای کارکنان در قوانین بودجه سنواتی

در ادامه هر یک از مضامین فراگیر به‌دست‌آمده و مضامین تفسیری ذیل آن‌ها تشریح می‌شوند:

۱. آسیب‌های حقوقی، قانون‌گذاری و نظارتی

آسیب‌های حقوقی، قانون‌گذاری و نظارتی خط‌مشی‌های افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی ناظر بر آسیب‌هایی است که در چارچوب نظام حقوقی، اسناد و قوانین و مقررات تحلیل شوند یا به مسائل و آسیب‌های نظام قانون‌گذاری کشور اشاره داشته باشند. همچنین آسیب‌های ناظر بر ضعف در خط‌مشی‌های نظارت و کنترل نیز در این مضمون فراگیر مورد توجه قرار گرفته است. بر این اساس آسیب‌های ذیل این مضمون فراگیر در قالب ۴ کد تفسیری به شرح ذیل سامان یافته است.

۱-۱. عدم رعایت متن یا روح قوانین در فرایند اجرا و فقدان ضمانت اجرای کافی قوانین

یکی از آسیب‌های خط‌مشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی ناظر بر عدم رعایت متن یا روح قانون توسط مجریان است. برای مثال در تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، حداقل حکم کارگزینی و قرارداد منعقد ماهانه کارکنان دولت، حدود هشت میلیون تومان تعیین شده بود؛ این در حالی است که در تصویب‌نامه ضریب

حقوق این سال، مبلغ مذکور برای کارکنان جدیدالاستخدام دولت به میزان ۷ میلیون تومان در نظر گرفته شد.^۱ همچنین در مواردی رویه‌های اجرایی ملاک عمل توسط دستگاه‌های اجرایی و یا بخش‌نامه‌ها و تفاسیر دیوان عدالت اداری از قانون، مغایر روح قوانین ارزیابی می‌شود. برای نمونه، دامنه تأثیر مؤلفه ترمیم حقوق، موضوع بند ۱ قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری، بر خلاف روح قانون توسط دیوان عدالت اداری، به شیوه نادرستی تفسیر شد که تبعات بسیار نامطلوبی برای نظام اداری کشور در برداشت. همچنین پرداخت‌های غیرنقدی به کارکنان و مدیران دولتی که مشمول سقف حقوق مندرج در قوانین بودجه شده‌اند یا تغییر در اقلام پرداخت مشمول مالیات کارکنان نیز، مصداقی از دور زدن احکام قوانین بودجه در حوزه نظام جبران خدمات کارکنان دولت محسوب می‌شود.

۲-۱. قانون‌گذاری با ماهیت دائمی و تغییر قوانین دائمی در قوانین بودجه

یکی از ملزومات مهم فرایند تدوین و تصویب بودجه، عدم درج احکام با ماهیت غیربودجه‌ای و یا تغییر قوانین دائمی در قوانین بودجه است. بر این اساس به طور کلی یکی از مشکلات نظام بودجه‌ریزی کشور در شرایط کنونی ناظر بر درج احکام غیربودجه‌ای و اصلاح قوانین دائمی در بودجه است. این آسیب در حوزه نظام جبران خدمات کارکنان دولت نیز مصداقی گوناگونی دارد. برای مثال احکام قانونی مندرج در مواد ۶۴ و ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر تصویب افزایش ضریب حقوق توسط مجلس و افزایش ضریب حقوق حداقل به میزان تورم در برخی از سال‌های مورد بررسی رعایت نشده است. همچنین برخی از احکام مندرج در تبصره مربوط به حقوق و دستمزد در قوانین بودجه سنواتی، نظیر ضرورت درج تمامی پرداخت‌ها در فیش حقوقی واحد، ماهیت بودجه‌ای نداشته است، در حالی که در قوانین بودجه به‌طور مستمر تکرار می‌شود.

۳-۱. ضعف در سازوکارهای نظارت‌پذیری و کنترل‌پذیری نظام جبران خدمات کارکنان دولت

نظارت‌پذیری و کنترل‌پذیری یک نظام، از ملزومات مهم کارآمدی آن محسوب می‌شود. این در حالی است که یکی از آسیب‌های شناسایی شده در خصوص خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی، ناظر بر ضعف در نظارت‌پذیری و کنترل‌پذیری برخی از این سازوکارها است. به‌طور مثال شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ موجب شکل‌گیری تفاوت‌های تطبیق موسوم به دوقلو و به‌تبع آن، موجب کاهش نظارت‌پذیری و کنترل‌پذیری نظام پرداخت شد. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که با توجه به عدم وجود ضوابط دقیق در خصوص محاسبه این تفاوت‌های دوقلو، برخی از دستگاه‌های اجرایی ضمن سوءاستفاده از این ظرفیت پرداخت، مبالغی بیش از حد استاندارد را برای کارکنان مشمول این تفاوت‌ها منظور می‌کنند. همچنین در شرایطی که اختیار افزایش حقوق کارکنان به دولت واگذار می‌شود امکان نظارت‌پذیری و کنترل‌پذیری سازوکار افزایش حقوق برای مجلس شورای اسلامی کاهش می‌یابد.

۱. شایان ذکر است که تخلف مذکور از اجرای قانون براساس ایراد رئیس مجلس به مصوبه هیئت وزیران اصلاح شد.

۴-۱. عدم رعایت اصول و قواعد قانون‌گذاری و قانون‌نویسی

بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ضرورت رعایت برخی از اصول مهم قانون‌گذاری و قانون‌نویسی را ابلاغ کرده است. این در حالی است که در برخی از احکام مندرج در قوانین بودجه‌سنواتی این اصول و قواعد رعایت نمی‌شوند. به‌طور مثال در برخی از سال‌ها احکام مندرج در قوانین بودجه در خصوص ارقام مشمول پلکان مالیات بر حقوق و مزایای کارکنان مبهم و تفسیرپذیر بوده‌اند. همچنین برخی از صاحب‌نظران معتقدند که در شرایطی که حق افزایش ضریب و امتیازهای نظام پرداخت کارکنان بخش عمومی به دولت واگذار شده، شأن مجلس در قانون‌گذاری و ترتیبات مندرج در اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مبنی بر قانمیت نمایندگی به شخص و عدم قابلیت واگذاری آن به دیگری، رعایت نشده است. این در حالی است که در نقطه مقابل، یکی دیگر از آسیب‌های این حوزه، سلب اختیارات با ماهیت اجرایی از دولت توسط مجلس شورای اسلامی است. برای نمونه سلب اختیار افزایش فوق‌العاده ویژه در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، مصدق از محدودسازی اختیارات دولت در حوزه امور اجرایی محسوب می‌شود و ضمن مغایرت با قانون دائمی (بند دهم ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری)، موجب کاهش انعطاف‌پذیری فرایندهای اجرایی می‌شود. به‌علاوه، نداشتن فرصت کافی مجلس در بررسی برخی احکام جبران خدمات کارکنان دولت، به‌علت محدودیت زمانی و تعدد پیشنهادها ثبت شده نیز، یکی دیگر از آسیب‌های این حوزه محسوب می‌شود. در نهایت از تغییرات مکرر و بی‌ثباتی سیاست‌های اتخاذ شده در قوانین بودجه‌سنواتی در خصوص نظام جبران خدمات کارکنان دولت نیز می‌توان به‌عنوان یکی دیگر از آسیب‌های این حوزه نام برد. برای مثال بی‌ثباتی سیاست‌های ناظر بر مالیات‌ستانی از حقوق‌بگیران، یکی از مصادیق این موضوع به حساب می‌آید.

۲. آسیب‌های سیاسی

آسیب‌های سیاسی ختمشی‌های افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه‌سنواتی ناظر بر آسیب‌هایی است که به چانه‌زنی و لابیگری‌های بازیگران مختلف و دخالت ملاحظات سیاسی در تصمیم‌گیری‌ها اشاره دارد. بر این اساس آسیب‌های ذیل این مضمون فراگیر در قالب ۴ کد تفسیری به شرح ذیل سامان یافته است.

۲-۱. پوپولیسم و عوام‌گرایی در تصمیم‌ها

پوپولیسم و عوام‌گرایی یکی از آفت‌های مرسوم قانون‌گذاری در نظام‌های مبتنی بر مشارکت عمومی است. در این راستا، برخی از ختمشی‌های نظام جبران خدمات کارکنان دولت در قوانین بودجه‌سنواتی نیز متأثر از این آفت مرسوم در نظام قانون‌گذاری بوده است. به‌طور مثال به‌نظر می‌رسد عدم افزایش حقوق و مزایای مستمر مقامات و مدیران سیاسی در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور متأثر از این موضوع بوده است. این در حالی است که در شرایط کنونی امتیاز شغلی مقامات، مندرج در ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، جبران‌کننده مالی سطح مسئولیت مقامات نیست و پرداخت‌های نامتعارف احتمالی به برخی از آن‌ها، عمدتاً از محل پرداخت‌های غیرمستمر انجام می‌شود. همچنین امکان سوءاستفاده سیاسی دولت‌ها از اختیارات افزایش حقوق کارکنان به‌خصوص در دوره‌های منتهی به انتخابات نیز در چارچوب ملاحظات عوام‌گرایانه قابل تحلیل و بررسی است.

۲-۲. ملاحظات سیاسی، طبقاتی و حزبی در اتخاذ تصمیمات نظام جبران خدمات کارکنان دولت

برخی از تصمیمات متخذه در احکام مرتبط با نظام پرداخت در قوانین بودجه سنواتی، از ملاحظات سیاسی، طبقاتی و منطقه‌ای تأثیر پذیرفته‌اند و انگیزه‌های سیاسی در اتخاذ آن‌ها نقش مهمی ایفا کرده‌اند. برای نمونه با توجه به اینکه در سال‌های اخیر رویه متعارف در تعیین سقف حقوق و مزایای کارکنان دولت، حاصل ضرب حداقل حقوق در ضریب هفت بوده است، برخی از ذی‌نفعان با انگیزه افزایش سقف حقوق، افزایش حداقل حقوق را پیگیری می‌کنند. همچنین برخی معتقدند در شرایطی که اختیارات زیادی درخصوص افزایش حقوق کارکنان دستگاه‌های اجرایی به دولت داده می‌شود، در برخی از موارد، خواص گرایی بر لحاظ مصلحت عامه حقوق‌بگیران غلبه پیدا می‌کند و برخی از گروه‌های حقوق‌بگیر از افزایش‌های بیشتری برخوردار می‌شوند. حتی برخی صاحب‌نظران بر این باورند که یکی از انگیزه‌ها و دلایل عدم افزایش ضریب حقوق کارکنان به میزان تورم، افزایش اختیارات سازمان برنامه و بودجه کشور درخصوص توزیع منابع مالی بین دستگاه‌های اجرایی مختلف، تحت عنوان پرداخت‌های خارج از حکم کارگزینی به کارکنان است.

۲-۳. غلبه چانه‌زنی و لابیگری گروه‌های ذی‌نفع در اتخاذ تصمیمات نظام جبران خدمات کارکنان دولت

غلبه چانه‌زنی و لابیگری گروه‌های ذی‌نفع در فرایند تدوین و تصویب احکام جبران خدمات قوانین بودجه سنواتی، یکی از آسیب‌های مهم این حوزه به‌شمار می‌رود. در این راستا، مدیران دستگاه‌های اجرایی، به‌دنبال افزایش رضایت‌مندی و مزایای کارکنان دستگاه خود هستند و به ملاحظات فرابخشی و نیازمندی‌های سایر دستگاه‌ها توجه کافی ندارند. بر این اساس در برخی از شرایط چانه‌زنی و ملاحظات سیاسی بر تصمیمات تخصصی این حوزه غلبه می‌یابد. برای نمونه می‌توان به اخذ فوق‌العاده خاص، علاوه بر افزایش‌های حقوق سنواتی عمومی، برای برخی از دستگاه‌ها و همچنین مستثنی شدن برخی از گروه‌های حقوق‌بگیر از پلکان مالیات بر حقوق اشاره کرد. شایان ذکر است که پس از دریافت امتیازات خاص توسط برخی از اقشار یا دستگاه‌ها، دومینویی از مطالبات مشابه برای سایر دستگاه‌ها و اقشار و همچنین توقع مساعدت مشابه برای آن‌ها شکل می‌گیرد.

۲-۴. انفعال در اتخاذ تصمیمات مهم و تعویق آن از طریق تصمیمات مقطعی و جزئی و تدریجی به‌واسطه

ملاحظات سیاسی

انفعال یا عدم اقدام یکی از انواع و حالات خطمشی‌گذاری بوده و در بسیاری از شرایط مورد استفاده خطمشی‌گذاران قرار می‌گیرد. در این راستا، به‌نظر می‌رسد انفعال در اتخاذ تصمیمات اصولی و اساسی در حیطه نظام جبران خدمات کارکنان دولت و تعویق آن از طریق اخذ تصمیمات مقطعی و جزئی به‌واسطه ملاحظات سیاسی، به یکی از آسیب‌های خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی مبدل شده است. یکی از صاحب‌نظران در تبیین چرایی انفعال دولت در این حوزه به این نکته اشاره می‌کند که دولت و مجلس، به‌دلیل ملاحظات سیاسی، امکان کاهش حقوق کارکنان با دریافتی به‌ناحق بالا را ندارند و از سوی دیگری به‌دلیل محدودیت‌های مالی توان افزایش حقوق کارکنان با دریافتی به‌ناحق پایین را نیز ندارند. بر این اساس در چنین شرایطی خروجی نظام تصمیم‌گیری در این حوزه به

انفعال می‌انجامد. از سوی دیگر دشواری شرایط محیطی نظیر ناپایداری‌های محیط‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور و کاهش ظرفیت اداری، اتخاذ تصمیمات سخت در اداره امور عمومی را بیش از پیش دشوار ساخته است. این مسائل موجب شده که خطمشی‌گذاران این حوزه به اصلاحات مقطعی و جزئی - تدریجی گرایش پیدا کنند.

۳. آسیب‌های فنی

آسیب‌های فنی خطمشی‌های افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی ناظر بر آسیب‌هایی است که به ملاحظات فنی، تخصصی و فنی تصمیم‌گیری‌ها اشاره دارد. این آسیب‌ها بیشترین تعداد کدهای توصیفی و تفسیری را به خود اختصاص داده و از اهمیت بالایی برخوردار است. بر این اساس آسیب‌های ذیل این مضمون فراگیر در قالب ۸ کد تفسیری به شرح ذیل سامان یافته است.

۱-۳. کم‌توجهی به ملاحظات کارشناسی و وقوع پیامدها و اثرهای مخرب در نظام جبران خدمات

متأسفانه در اتخاذ برخی از خطمشی‌های نظام جبران خدمات کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی به ملاحظات تخصصی و کارشناسی، از جمله نظرات کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس، توجه کافی صورت نمی‌گیرد. برای نمونه، کم‌توجهی به حدود تأثیرگذاری مؤلفه ترمیم حقوق در سایر اقلام پرداختی، موجب شکل‌گیری بی‌عدالتی‌های چشمگیری در نظام پرداخت کشور شد. این در حالی بود که مرکز پژوهش‌های مجلس پیش از تصویب این قانون بر ضرورت توجه به این ملاحظه تأکید کرده بود. همچنین به نظر می‌رسد در برخی از خطمشی‌های افزایش حقوق نظیر افزایش هدفمند برخی از اقلام پرداخت مثل کمک‌هزینه‌های عائله‌مندی و اولاد و تعیین سقف حقوق، پیش از تصویب احکام مذکور، مطالعات کارشناسی، ارزیابی و پیامدسنجی کافی و مناسبی از تأثیرهای احتمالی آن‌ها صورت نگرفته است. به‌علاوه، کم‌توجهی به تأثیر تغییر پلکان و بازه مالیات بر حقوق در رشد خالص حقوق، کم‌توجهی به شرایط و اقتضانات خاص برخی از مشاغل در تصمیمات این حوزه و کم‌توجهی به تجارب موفق سایر کشورها در این زمینه از جمله آسیب‌های فنی در خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان در قوانین بودجه سنواتی ارزیابی شده‌اند.

برخی از صاحب‌نظران معتقدند که افزایش ضریب ثابت در حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی، که مبنای افزایش حقوق در نظام امتیازی فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری محسوب می‌شود، عادلانه نیست؛ چرا که تورم سبد مصرفی سطوح مختلف حقوق‌بگیر و حتی مناطق جغرافیایی مختلف کشور یکسان نیست و ضروری است که با در نظر گرفتن این ملاحظات، به تعیین خطمشی افزایش حقوق اقدام شود.

۲-۳. حل موضعی و بخشی مسائل و بی‌توجهی به اثر مخرب آن در کلیت نظام جبران خدمات

یکی از چالش‌ها و مسائل پرتکرار در خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی، حل مُسکن‌وار، مقطعی، موضعی و بخشی مسائل و بی‌توجهی به آثار مخرب آن در کلیت نظام جبران خدمات کارکنان است. از جمله مصادیق این آسیب، می‌توان به افزایش ثابت حدود یک میلیون تومانی در اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱، شکل‌گیری تفاوت‌های موسوم به بندهای دوقلو در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، تعیین کف و سقف برای

افزایش حقوق و عدم افزایش برخی از مؤلفه‌های پرداخت اشاره کرد. شایان ذکر است که تکرار اتخاذ سیاست‌های مقطعی و موضعی در این حوزه می‌تواند موجب به هم خوردن شاکله و ساختار نظام پرداخت دستگاه‌های اجرایی کشور شود.

۳-۳. کاهش تأثیر عوامل شغل، شاغل و عملکرد در تعیین میزان حقوق کارکنان دولت

در نظام پرداخت بخش عمومی عوامل گوناگون شغل، شاغل، عملکرد و... تأثیرگذار هستند. بنابراین افزایش بیش از حد هر یک از این عوامل می‌تواند موجب کم‌رنگ شدن تأثیر سایر عوامل پرداخت شود. به‌طور مثال، تکرار استفاده از خطمشی افزایش حقوق میزان ثابت افزایش برای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر و افزایش امتیازات کم‌هزینه‌های عائله‌مندی و اولاد (با توجه به میزان ثابت آن‌های برای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر) می‌تواند موجب کم‌رنگ شدن تأثیر سایر عوامل پرداخت به کارکنان شود. همچنین تعیین سقف حقوق و مزایا برای کارکنان دولت می‌تواند حقوق و مزایای کارکنان و مدیران با تخصص و مسئولیت بسیار بالا را با کارکنان و مدیران با تخصص و مسئولیت بالا در برخی از دستگاه‌های اجرایی یکسان کند که این مسئله نیز به نوعی کاهش تأثیر عوامل شغلی محسوب می‌شود.

۳-۴. تعدد و پیچیدگی خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت

تعدد و پراکندگی تصمیمات اتخاذ شده در حوزه نظام جبران خدمات کارکنان دولت در قوانین و مقررات گوناگون، از جمله قوانین بودجه سنواتی، موجب شده نظام جبران خدمات کارکنان دولت در شرایط کنونی به نظامی پیچیده و دارای اقسام متعدد تبدیل شود. این پیچیدگی‌ها با توجه به محدودیت زمانی بررسی احکام بودجه در مجلس شورای اسلامی در خصوص فرایند تصویب لوایح بودجه اهمیت مضاعفی می‌یابد. در این راستا، برخی از صاحب‌نظران معتقدند که احکام و تبصره‌های مربوط به حقوق و دستمزد پیچیده‌ترین حوزه تصمیم‌گیری در قوانین بودجه به حساب می‌آیند. برای نمونه، خطمشی‌های مربوط به تعیین پلکان و بازه مالیات بر حقوق و تفکیک افزایش خالص یا ناخالص پرداختی به کارکنان از جمله مصادیق پیچیدگی‌های تصمیم‌گیری در این حوزه محسوب می‌شوند.

۳-۵. تأثیر منفی تصمیمات در سایر حوزه‌ها (پیامدهای ناخواسته)

یکی از ملزومات تصمیم‌گیری در حوزه‌های گوناگون از جمله نظامات اداری و استخدامی و بالاخص نظام جبران خدمات کارکنان دولت، توجه به تأثیرها و پیامدهای تصمیم‌های اتخاذ شده در سایر حوزه‌هاست. در این راستا، کم‌توجهی به این مسئله یکی از آسیب‌های خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان در قوانین بودجه سنواتی محسوب می‌شود. برای نمونه، افزایش ۶۰ درصدی حداقل حکم کارگزینی در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، یکی از عوامل تسهیل‌کننده افزایش حقوق ۵۷ درصدی مشمولان قانون کار ارزیابی می‌شود. از سوی دیگر عدم افزایش متناسب و کافی ضریب حقوق کارکنان در قوانین بودجه برخی از سال‌های اخیر، به‌عنوان عاملی برای افزایش حقوق کمتر مشمولان قانون کار محسوب می‌شود. بنابراین افزایش خیلی زیاد حداقل حکم کارگزینی و یا افزایش خیلی کم ضریب حقوق کارکنان می‌تواند تأثیرهای نامناسبی بر نظام پرداخت مشمولان قانون کار داشته باشد.

۶-۳. برابری حقوق برخی از کارکنان با شرایط شغل و شاغل متفاوت و بازنشستگان با کسور پرداختی مختلف

پرداخت حقوق مشابه به کارکنان و بازنشستگان دارای شرایط و ویژگی‌های متفاوت یکی از مصادیق تبعیض ناروا و بی‌عدالتی در نظام پرداخت محسوب می‌شود. در این راستا، تعیین حداقل حکم کارگزینی و قرارداد منعقد ماهانه و حداقل حکم حقوق بازنشستگان در قوانین بودجه سنواتی باعث شده که جمع محدودی از کارکنان دولت با سطح تحصیلات متفاوت یا سابقه مختلف یا تعداد عائله و اولاد گوناگون یا مستقر در مناطق متفاوت از لحاظ توسعه‌یافتگی یا بازنشستگان با میزان پرداختی کسور مختلف در دوران اشتغال، از سطح حقوق و مزایای یکسان برخوردار شوند. همچنین تعیین سقف حقوق نیز در خصوص بخش اندکی از کارکنان دولت می‌تواند موجب چنین آسیبی در نظام پرداخت شود.

۷-۳. عدم تعیین ضوابط و راهبردهای افزایش حقوق توسط مجلس هنگام واگذاری اختیار به دولت

هرچند واگذاری برخی از اختیارات اجرایی به دولت، یکی از ملزومات قانون‌گذاری مناسب محسوب می‌شود، در صورتی که در واگذاری اختیارات افزایش حقوق کارکنان به دولت افراط صورت گیرد، این مسئله می‌تواند به یکی از آسیب‌های خط‌مشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی مبدل شود. تا پیش از سال ۱۳۹۵ و بروز پدیده حقوق‌های نجومی از خط‌مشی اعطای اختیار افزایش ضریب حقوق کارکنان به دولت بیشتر استفاده می‌شد. در این راستا، ضروری است که راهبردهای و سیاست‌های افزایش حقوق و معیارها، شاخص‌ها و قواعد ناظر بر آن توسط مجلس شورای اسلامی مورد تصویب قرار گیرد.

۸-۳. آسیب‌های ناظر بر تعیین سقف حقوق

یکی از مسائلی که در سال‌های اخیر مورد بحث و مناقشه بسیاری از طبقات بالای حقوق‌بگیر دولت از جمله اعضای هیئت علمی، قضات، مدیران ارشد و متخصصان دارای شرایط شغلی مناسب‌تر در بخش خصوصی یا خارج از کشور قرار گرفته، تعیین سقف حقوق و مزایا برای کارکنان دولت در قوانین بودجه سال‌های اخیر است. این موضوع که با هدف جلوگیری از پرداخت‌های موسوم به نامتعارف و نجومی در بخش عمومی کشور مطرح شد، آسیب‌ها و تبعاتی به همراه داشت. هرچند در نظام پرداخت ایدئال، تعیین سقف حقوق برای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر موضوعیت پیدا نمی‌کند (با توجه به اینکه سقف حقوق برای طبقات مختلف حقوق‌بگیر در نظام پرداخت آن‌ها مستتر است)، اما در شرایط کنونی ناکارآمدی نظامات جبران خدمات کارکنان دولت به عاملی برای توجیه تعیین سقف حقوق مبدل شده است. از جمله آسیب‌های ناظر بر این موضوع، می‌توان به کاهش رضایت‌مندی، کارآمدی، بهره‌وری و انگیزه مشمولان سقف حقوق، خروج برخی از کارکنان توانمند از بخش عمومی و مهاجرت به بخش خصوصی و به‌هم‌خوردن تعادل و توازن پرداختی‌ها در بخش‌های خصوصی و عمومی نظیر شرکت‌های دولتی و خصوصی اشاره کرد. همچنین به نظر می‌رسد سقف تعیین شده برای برخی از مشاغل و شرایط حساس کافی نبوده است و به اقتضات و شرایط آن‌ها توجه کافی صورت نگرفته و انعطاف لازم در این خصوص در برخی از سال‌های اخیر در نظر گرفته نشده است. به‌علاوه با توجه به اینکه برخی از اقلام

پرداخت از سقف مذکور مستثا هستند، این موضوع باعث تمرکز گروه‌های مشمول سقف به فعالیت‌های ناظر بر ارقام مذکور شده است که تعادل کارکردهای مختلف شغلی مشمولان را به هم می‌زند.

بر اساس یافته‌های پژوهش، آسیب‌های فنی و سیاسی خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت، از محوریت و مرکزیت بیشتری برخوردار بوده است و آسیب‌های اقتصادی و رفاهی، حقوقی، قانون‌گذاری و نظارتی و مبنایی، اجتماعی و رفتاری بیشتر ناظر بر عوامل محیطی در نظر گرفته می‌شوند.

۴. آسیب‌های اقتصادی و رفاهی

آسیب‌های اقتصادی و رفاهی خطمشی‌های افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی ناظر بر آسیب‌هایی است که به محدودیت‌های منابع بودجه و ملاحظات ناظر بر مالیه عمومی نظیر نظام‌های مالیاتی و رفاهی اشاره دارد. بر این اساس آسیب‌های ذیل این مضمون فراگیر در قالب ۴ کد تفسیری به شرح ذیل سامان یافته است.

۱-۴. محدودیت منابع مالی دولت

محدودیت منابع مالی دولت یک عامل و متغیر برون‌زا برای نظام جبران خدمات کارکنان دولت به حساب می‌آید؛ اما در واقع به یکی از آسیب‌ها و چالش‌های بسیار مهم نظام پرداخت کارکنان دولت مبدل شده است. این مسئله موجب شده در سال‌های اخیر افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت کمتر از نرخ تورم اعمال شده و به تدریج میزان حقیقی حقوق و مزایای کارکنان بخش عمومی کاهش یابد. بر این اساس، در شرایط کنونی، حقوق و مزایای بسیاری از کارکنان دولت و حداقل حقوق ایشان، از کفایت لازم برای تأمین هزینه‌های زندگی برخوردار نیست. در چنین شرایطی، دستگاه‌های اجرایی با توسل به شیوه‌های موضعی و بخشی‌نگرانه، به دنبال افزایش حقوق و مزایای کارکنان خود بوده و با اتخاذ اقدامات پراکنده در این حوزه سامان و نظم نظام پرداخت را تضعیف می‌کنند. این در حالی است که حدود ۶ تا ۷ سال قبل و در شرایط کمبود منابع مالی دولت، افزایش قابل توجه حقوق کارکنان در برخی از سنوات موجب شده بود که دغدغه شکل‌گیری چرخه دستمزد - تورم و تأثیرگذاری افزایش حقوق‌ها بر تعمیق وضعیت کسری و ناترازی بودجه جدی‌تر شود.

۲-۴. عدم تفکیک کارکرد سیاست‌های جبران خدمات با سیاست‌های رفاهی و حمایتی

ترکیب نامناسب کارکردهای مختلف نظامات اداره کشور، می‌تواند موجب بروز اختلال در اداره امور عمومی شود و توازن و تعادل نظام‌های اداره کشور را مختل کند. در این راستا، یکی از آسیب‌های خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی، ترکیب نامناسب کارکردهای رفاهی و حمایتی با کارکرد جبران خدمات کارکنان است. در منطق و کارکرد رفاهی و حمایتی، دولت در قبال تمامی اقشار جامعه مسئول است، در حالی که در نظام جبران خدمات، دولت در قبال انجام وظایف کارکنان مسئول است. بر این اساس، تغییر کارکرد نظام جبران خدمات از پرداخت در ازای ارائه خدمت کارکنان به پرداخت در ازای تأمین معیشت آن‌ها، می‌تواند موجب بروز اختلال در کارکرد نظام جبران خدمات کارکنان دولت شود. شایان ذکر است که محدودیت منابع مالی دولت در گرایش یافتن نظام پرداخت به سمت نظام حمایتی

تأثیرگذار بوده است. تعیین حداقل حکم کارگزینی و افزایش کمک‌هزینه‌های عائله‌مندی و اولاد از جمله خطمشی‌هایی هستند که کارکردهای حمایتی زیادی دارند. همچنین افزایش پرداخت‌های خارج از حکم کارگزینی در قالب پرداخت‌های رفاهی و انگیزشی نیز می‌تواند آسیب‌های مشابهی را در این حوزه ایجاد کند.

۳-۴. عدم تفکیک کارکرد سیاست‌های کوتاه مدت و میان مدت

همان‌طور که اشاره شد در برخی از سال‌های گذشته سیاست افزایش حقوق کمتر از نرخ تورم، به‌واسطه جلوگیری از شکل‌گیری چرخه دستمزد - تورم و مدیریت ناترازی‌های بودجه‌ای دولت قابل تجویز و توصیه بود. این در حالی است که سیاست مذکور دارای ماهیتی کوتاه مدت به‌منظور مدیریت شرایط دشوار در یک بازه محدود است. با وجود چنین استمراری، اتخاذ این سیاست در سال‌های اخیر، موجب شده است که این سیاست از کارکرد اصلی خود منحرف و موجب تضعیف کارآمدی نظام اداری و بخش عمومی شود.

۴-۴. تأثیر ناکارآمدی نظام مالیاتی بر ناکارآمدی نظام جبران خدمات

نظام مالیاتی یکی از اجزای نظام اقتصادی محسوب می‌شود و نقش مهمی در کارآمدی اداره امور عمومی از جمله نظام جبران خدمات کارکنان دولت برعهده دارد. در این راستا، یکی از دغدغه‌های کارکنان دولت، عدالت‌محوری در اخذ مالیات از حقوق و مزایای ایشان در مقایسه با سایر گروه‌های شغلی در بخش خصوصی است. این در حالی است که عدم استقرار مالیات بر مجموع درآمد افراد یا خانوار باعث شده که در برخی از شرایط، کارکنانی که به‌واسطه شغل دوم و یا سایر مجاری درآمدی از درآمدی بیشتری برخوردار هستند، میزان مالیات کمتری پرداخت کنند. این مسئله موجب بروز بی‌عدالتی و تبعیض ناروا در نظام پرداخت بوده و نارضایتی کارکنان بخش عمومی را به‌دنبال داشته است.

۵. آسیب‌های مبنایی، اجتماعی و رفتاری

آسیب‌های مبنایی، اجتماعی و رفتاری خطمشی‌های افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی ناظر بر آسیب‌هایی است که به مبنایی فلسفی و بنیادین و نظریه‌های حاکم بر تصمیمات از یک سو و از سوی دیگر به آسیب‌های رفتاری، انگیزشی و اجتماعی اشاره دارد. بر این اساس آسیب‌های ذیل این مضمون فراگیر در قالب ۲ کد تفصیری به شرح ذیل سامان یافته است.

۱-۵. آسیب‌های نظری، مبنایی و بنیادین نظام جبران خدمات کارکنان دولت

خطمشی‌های اتخاذ شده در اداره امور عمومی، از مبنایی و بنیان‌های نظری تأثیر می‌پذیرند، هرچند ممکن است خطمشی‌گذاران در لحظه تصمیم، از لایه‌های عمیق‌تر تصمیمات خود ناآگاه باشند. در این راستا، یکی از ملزومات خطمشی‌گذاری مناسب و کارآمد ابتدای آن بر نظریات و مبنایی مستحکم و صحیح است. بر این اساس یکی از آسیب‌های شناسایی شده در خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی، ابهام یا ناآگاهی از مبنا، منطبق و نظریه پشتیبان و همچنین عدم شفافیت اولویت‌ها و ارزش‌های این حوزه بوده است. این در حالی است که به‌طور خاص،

به مبانی اسلامی و دینی این حوزه کم توجهی شده است. در شرایطی که نظریه مبناي خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان در قوانین بودجه مشخص نباشد، شکل‌گیری اقدامات مشتت، کاتوره‌ای و پراکنده دور از انتظار نیست. برای نمونه، در خطمشی افزایش میزان ثابت به حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر، قرائت برابری از عدالت در تصمیم‌گیری غلبه پیدا می‌کند و در خطمشی افزایش ضریب حقوق کارکنان، با توجه به اجتناب‌پذیر بودن هزینه‌های زندگی سطوح بالاتر حقوق‌بگیر، بی‌عدالتی‌هایی در افزایش حقوق شکل می‌گیرد.

۲-۵. آسیب‌های اجتماعی و رفتاری

بخشی از آسیب‌های خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت ناظر بر آسیب‌های اجتماعی و رفتار است. از جمله این آسیب‌ها می‌توان به کاهش انگیزه سرمایه‌انسانی دولت، به‌واسطه افزایش کم حقوق یا تعیین سقف برای آن و پلکانی بودن مالیات بر حقوق اشاره کرد. همچنین تعیین سقف برای حقوق می‌تواند انگیزه برخی از مدیران ارشد برای سوءاستفاده از جایگاه خود را افزایش دهد. همچنین یکی دیگر از آسیب‌های اجتماعی و رفتاری این حوزه ناظر بر کاهش اعتماد مدیران و کارکنان دولت به نظام اداری ناشی از پیچیدگی و ابهام در خطمشی‌های افزایش حقوق است. همچنین عدم مشارکت کافی کارکنان و گروه‌های صنفی آن‌ها در تعیین خطمشی‌های افزایش حقوق و مزایا، برخلاف خطمشی مشارکتی افزایش حقوق مشمولان قانون کار، یکی دیگر از آسیب‌های اجتماعی و رفتاری خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان در قوانین بودجه سنواتی محسوب می‌شود.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

کارآمدی و عدالت‌محوری در نظام جبران خدمات کارکنان دولت، یکی از مهم‌ترین عوامل و مؤلفه‌های تأثیرگذار بر سطح کیفیت خدمات عمومی ارائه شده از سوی دستگاه‌های اجرایی بوده و نقشی کلیدی در ارتقای انگیزه و رضایت‌مندی کارکنان و در نتیجه کارآمدی نظام اداری کشور ایفا می‌کند (شهرآئینی و همکاران، ۱۴۰۳). در این راستا، سؤال‌های اصلی پژوهش حاضر، بر شناسایی انواع خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۴۰۴ و همچنین، آسیب‌شناسی خطمشی‌های مذکور معطوف بوده است. بر این اساس، به‌منظور پاسخ به سؤال نخست با مذاقه در و بهره‌گیری از شواهد، آمارها و اطلاعات مندرج در قوانین بودجه سنواتی در خصوص تفاوت شایان توجه افزایش ضریب حقوق کارکنان دولت و رشد هزینه‌های جبران خدمات کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی، به نقش بسیار مهم و کلیدی خطمشی‌های متعدد افزایش حقوق کارکنان بخش عمومی در این قوانین تأکید شد و خطمشی‌های مذکور در قالب شانزده خطمشی به شرح جدول ۴، نظیر افزایش ضریب حقوق، افزایش مبلغ ثابت به حقوق، افزایش بیشتر برخی از اقلام و مؤلفه‌های حقوق، تغییر بازه و پلکان مالیات بر حقوق، تعیین حداقل حکم کارگزینی و تعیین سقف حقوق، ... شناسایی شد. در ادامه، به‌منظور پاسخ به سؤال دوم با ارائه خطمشی‌های شانزده‌گانه فوق‌الذکر به خبرگان و صاحب‌نظران این حوزه، آسیب‌شناسی جامعی در این خصوص ارائه شد. نتایج حاصل از این پژوهش نشان می‌دهد که آسیب‌های خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی در قالب پنج مضمون فراگیر آسیب‌های

حقوقی، قانون‌گذاری و نظارتی، آسیب‌های سیاسی، آسیب‌های فنی، آسیب‌های اقتصادی و رفاهی و آسیب‌های مبنایی، اجتماعی و رفتاری قابل تعریف و دسته‌بندی است. در این راستا، آسیب‌های حقوقی، قانون‌گذاری و نظارتی مشتمل بر چهار کد تفسیری عدم رعایت متن یا روح قوانین در فرایند اجرا و فقدان ضمانت اجرای کافی قوانین، قانون‌گذاری با ماهیت دائمی و تغییر قوانین دائمی در قوانین بودجه، ضعف در سازوکارهای نظارت‌پذیری و کنترل‌پذیری نظام جبران خدمات کارکنان دولت و عدم رعایت اصول و قواعد قانون‌گذاری و قانون‌نویسی هستند. همچنین آسیب‌های سیاسی قابل دسته‌بندی در چهار کد تفسیری پوپولیسم و عوام‌گرایی در تصمیمات، ملاحظات سیاسی، طبقاتی و حزبی در اتخاذ تصمیمات نظام جبران خدمات کارکنان دولت، غلبه چانه‌زنی و لابیگری گروه‌های ذی‌نفع در اتخاذ تصمیمات نظام جبران خدمات کارکنان دولت و انفعال در اتخاذ تصمیمات مهم و تعویق آن به‌وسیله تصمیمات مقطعی و جزئی و تدریجی به‌واسطه ملاحظات سیاسی هستند. آسیب‌های فنی نیز که بیشترین کدهای تفسیری را به خود اختصاص داده‌اند، دربردارنده کدهای تفسیری کم‌توجهی به ملاحظات کارشناسی و وقوع پیامدها و اثرهای مخرب در نظام جبران خدمات، حل موضعی و بخشی مسائل و بی‌توجهی به اثر مخرب آن در کلیت نظام جبران خدمات، کاهش تأثیر عوامل شغل، شاغل و عملکرد در تعیین میزان حقوق کارکنان دولت، تعدد و پیچیدگی سازوکارهای افزایش حقوق کارکنان دولت، تأثیر منفی تصمیمات در سایر حوزه‌ها (پیامدهای ناخواسته)، برابری حقوق برخی از کارکنان با شرایط شغل و شاغل متفاوت و بازنشستگان با کسور پرداختی مختلف، عدم تعیین ضوابط و راهبردهای افزایش حقوق توسط مجلس هنگام واگذاری اختیار به دولت و آسیب‌های ناظر بر تعیین سقف حقوق بوده‌اند. به‌علاوه آسیب‌های اقتصادی و رفاهی شامل کدهای تفسیری محدودیت منابع مالی دولت، عدم تفکیک کارکرد سیاست‌های جبران خدمات با سیاست‌های رفاهی و حمایتی، عدم تفکیک کارکرد سیاست‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت و تأثیر ناکارآمدی نظام مالیاتی بر ناکارآمدی نظام جبران خدمات می‌شوند. در نهایت آسیب‌های مبنایی، اجتماعی و رفتاری در دو کد تفسیری آسیب‌های نظری، مبنایی و بنیادین نظام جبران خدمات کارکنان دولت و آسیب‌های اجتماعی و رفتاری تقسیم‌بندی شده‌اند. شایان ذکر است که مبتنی‌بر آسیب‌شناسی انجام شده و تعدد عوامل و آسیب‌های دخیل در فرایند خط‌مشی‌گذاری افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی و همچنین نقش و اهمیت آسیب‌های سیاسی و فنی در این فرایند، به‌نظر می‌رسد از منظر نظریه‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، موضوع پژوهش حاضر از قابلیت تحلیل بالایی با چارچوب جریان‌های چندگانه برخوردار است.

با توجه به اینکه عمده تحقیقات انجام شده درخصوص مسئله موردنظر در پژوهش حاضر، معطوف بر لوایح و نه قوانین بودجه بوده و متمرکز بر یک سال مشخص انجام شده، این پژوهش از حیث تمرکز بر قوانین بودجه به‌عنوان اسناد رسمی و لازم‌الاجرای کشور و همچنین با نگاهی جامع به قوانین بودجه در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۴۰۴، نقش مهمی در تکمیل پیشینه پژوهشی در این حوزه ایفا کرده است. همچنین در پژوهش حاضر، علاوه بر مسئله‌محوری در طراحی پژوهش، ابعاد و جنبه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، حقوقی، فنی و... مسئله، موردتوجه قرار گرفته است، در حالی که در تحقیقات پیشین، اغلب یک یا چند جنبه از موضوع، بر سایر ابعاد غلبه داشته و در برخی از موارد جنبه‌های نظری بر کاربردی و مسئله‌محوری غلبه داشته است.

با عنایت به اینکه تصویب خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی به‌طور مستمر در دستور کار خطمشی‌گذاران در دولت و مجلس قرار دارد، پژوهش حاضر از حیث کاربردهای عملی، از قابلیت تأثیرگذاری و بهره‌برداری بالایی برخوردار است. همچنین این پژوهش با توجه به جامعیت حوزه‌های مورد بررسی و انواع خطمشی‌های شناسایی‌شده، دلالت‌های کاربردی بسیاری در حوزه‌های فنی نظیر ارتقای عدالت‌محوری در نظام پرداخت، اقتصادی نظیر توجه به پایداری و توازن بین منابع و مصارف، سیاسی نظیر ضرورت مدیریت فرایندهای لابیگری و چانه‌زنی در خطمشی‌گذاری جبران خدمات و حقوقی و قانون‌گذاری نظیر ضرورت ابتدای خطمشی‌ها بر شواهد و داده‌ها و مبانی و اسناد بالادستی به‌همراه دارد. بر اساس توضیحات مطرح شده، پژوهش حاضر پیشنهادها و راه‌کارهایی در سه دسته بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت، به شرح ذیل، به‌منظور بهبود عدالت‌محوری و ارتقای کارآمدی خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی ارائه می‌دهد.

پیشنهادها و راه‌کارهای بلندمدت

- تدوین مدل و مبانی نظری نظام پرداخت عادلانه و استخراج دلالت‌های آن برای خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی با همکاری ذی‌نفعان و متخصصان این حوزه، از جمله سازمان‌های اداری و استخدامی و برنامه و بودجه و سایر دستگاه‌های اجرایی، صاحب‌نظران دانشگاهی و حوزوی، اندیشکده‌ها و سایر مراکز پژوهشی با تأکید بر در نظر داشتن واقعیت‌ها و اقتضائات کشور.
- شفاف‌سازی میزان حقوق و مزایای کارکنان دولت (بدون ذکر نام و بر اساس جایگاه شغلی) مبتنی بر شرایط و ویژگی‌های شغل، شاغل و عملکرد آن‌ها، به‌منظور استفاده از ظرفیت‌های نظارت عمومی برای اصلاح مناسبات نظام پرداخت کشور و مدیریت تعارضات منافع و سیاست‌زدگی‌های موجود در خطمشی‌های افزایش حقوق کارکنان در قوانین بودجه سنواتی.

پیشنهادها و راه‌کارهای میان‌مدت

- افزایش فرصت بررسی احکام جبران خدمات کارکنان دولت در مجلس شورای اسلامی و شبیه‌سازی نتایج خطمشی‌های پیشنهادی برای افزایش حقوق کارکنان دولت توسط مرکز پژوهش‌های مجلس و ارائه نتایج آن به نمایندگان و سایر تصمیم‌گیرندگان این حوزه.
- تفکیک خطمشی‌های جبران خدمات و حمایتی و رفاهی در خطمشی‌های افزایش حقوق در قوانین بودجه سنواتی و هدفمندسازی خطمشی‌های جبران خدمات به‌منظور حفظ و نگاه‌داشت نیروهای توانمند و تقویت تأثیرپرداخت‌های مبتنی بر عملکرد و ارتقای هماهنگی و توسعه دامنه پرداخت‌های رفاهی و حمایتی به سایر اقشار آسیب‌پذیر جامعه.

پیشنهادها و راه‌کارهای کوتاه‌مدت

- اصلاح مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و منع درج احکام غیربودجه‌ای در حوزه نظام جبران خدمات کارکنان دولت.

- افزایش بیشتر و تقویت تأثیر افزایش ضریب حقوق کارکنان دولت در خط‌مشی‌های افزایش حقوق به‌منظور واقعی‌سازی ارقام و مؤلفه‌های مندرج در حکم کارگزینی و پرهیز از پرداخت‌های غیرمتعارف خارج از حکم کارگزینی در برخی از دستگاه‌های اجرایی و همچنین نگاه‌داشت نیروی انسانی توانمند در بخش عمومی.

گفتنی است که پژوهش حاضر در فرایند تکمیل با محدودیت‌هایی مواجه بوده که اهم آن‌ها به شرح ذیل است.

- محدودیت‌های دسترسی به داده‌ها و اطلاعات: برخی از داده‌ها و اطلاعات موردنیاز به‌منظور تعمیق، تدقیق و تکمیل آسیب‌شناسی موردنظر در پژوهش حاضر نظیر مجموع سهم جبران خدمات کارکنان (درفصول مختلف هزینه‌ای) از منابع بودجه عمومی، هزینه‌های فصل جبران خدمات کارکنان در برخی از سال‌های مورد بررسی، سری زمانی تعداد کارکنان دولت در برخی از سال‌های موردنظر و برخی از مصوبات نهادهای ذی‌ربط در اجرای احکام حقوق و دستمزد قوانین بودجه سنواتی، به‌صورت عمومی منتشر نشده و در دسترس پژوهشگران نبود.
- پیچیدگی و آمیختگی مسائل اداره امور عمومی و عدم امکان تفکیک آثار آسیب‌های محیطی: درهم تنیده بودن و پیچیدگی مسائل و خط‌مشی‌های حوزه‌های گوناگون اداره امور عمومی باعث دشواری تفکیک آسیب‌های خط‌مشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه و مسائلی نظیر تورم، تحریم، سیاست‌های رفاهی و یارانه‌ای و... شد. در نتیجه امکان تفکیک دقیق آسیب‌های خط‌مشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی با سایر آسیب‌های محیطی با دشواری و محدودیت‌های زیادی همراه بود.
- وجود اشتراکات لفظی، تفسیرپذیری و آلودگی‌های زبانی درحوزه برخی از مفاهیم کلیدی در خط‌مشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت نظیر عدالت و تبعیض در پرداخت‌ها، کارآمدی نظام جبران خدمات، خط فقر و... در برخی از موارد باعث بروز محدودیت و دشواری در فهم و تبیین آسیب‌های خط‌مشی‌های افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی شد.

همچنین پیشنهاد می‌شود درامتداد و تکمیل پژوهش حاضر، پژوهش‌هایی به شرح ذیل تعریف شوند.

- چارچوب پژوهش حاضر با تمرکز بر یکی از خط‌مشی‌های شناسایی شده درخصوص افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی به‌منظور ایجاد امکان تعمیق و تدقیق تحلیل‌های ارائه شده پیرامون آسیب‌ها و چالش‌های آن حوزه، نظیر تعیین سقف یا کف حقوق، مالیات بر حقوق و افزایش میزان ثابت به حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر، انجام شود.
- الگوی مطلوب افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی
- تحلیل مقایسه‌ای رویکرد و آسیب‌های خط‌مشی‌های افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی به تفکیک دولت‌های مختلف
- نگاهت نهادی و آسیب‌شناسی نقش هر یک از ساختارها، نهادها و بازیگران مؤثر در فرایند افزایش حقوق کارکنان دولت در قوانین بودجه سنواتی

- تحلیل مقایسه‌ای رویکرد خطمشی‌های مندرج در قوانین دائمی حقوق و مزایای کارکنان دولت نظیر قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و قانون استخدام کشوری با قوانین بودجه سنواتی.

منابع

- آرائی، محمود؛ عباس‌پور، عباس؛ بابایی، ایرج؛ تقوی‌فرد، محمدتقی و برزویان، صمد (۱۴۰۲). طراحی الگوی نظام جبران خدمات قضات در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران. *جامعه‌شناسی سیاسی انقلاب اسلامی*، ۴(۲)، ۷-۳۵.
- ابراهیمی، الهام (۱۴۰۲). بنیان‌های چهارگانه مدیریت جبران خدمات کارکنان: نقد دلالت‌پژوهانه کتاب Handbook of Employee Reward Management and Practice (مدیریت جبران خدمات). *پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی*، ۲۳(۳)، ۲۰۳-۲۳۱.
- احدزاده، سجاد؛ دانش‌فرد، کرم‌اله؛ معمارزاده طهران، غلامرضا (۱۴۰۰). طراحی و تبیین الگوی سیاست‌گذاری در سیستم جبران خدمات کارکنان دولت بر اساس نظریه هم‌شکلی نهادی. *توسعه مدیریت و منابع انسانی و پشتیبانی*، ۱۶(۶۰)، ۱۹۱-۲۲۲.
- پورعزت، علی‌اصغر (۱۴۰۰). سخن سردبیر: سواد خطمشی‌گذاری و حکمرانی مضاف. *مدیریت دولتی*، ۱۳(۲)، ۱۸۲-۱۸۳.
- پورمحمدی، سیدحمید؛ مدنی‌زاده، سیدعلی؛ دمنه، نیلوفر و خان‌میرزایی، فرهاد (۱۴۰۱). *اصلاحات ساختاری بودجه*. تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- ربیعی، محدثه؛ مقیمی، سیدمحمد و عباسی، طیبه (۱۴۰۲). بررسی چالش‌ها و ارائه راه کار برای بهبود اثربخشی نظام پیش‌بینی منابع در نظام بودجه‌ریزی دولتی ایران. *مدیریت دولتی*، ۱۵(۴)، ۶۴۵-۶۴۶.
- ساندرز، مارک؛ لویز، فیلیپ و ترن‌هیل، آدریان (۱۳۹۶). *روش‌های پژوهش در تحقیقات مالی و بازرگانی*، (غلامحسین اسدی و بهادر ناییبی، مترجمان)، تهران: ترمه.
- شهرآئینی، سیدمجتبی؛ نجفی، حیدر؛ عباس‌زاده، سیدامیر؛ خسروی، مهدی و اکبری، ایمان (۱۴۰۳). *تحلیلی بر خطمشی افزایش حقوق کارمندان دولت مبتنی بر چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدون (مطالعه موردی: قانون بودجه ۱۴۰۱)*. مدیریت دولتی، ۱۶(۳)، ۳۳۲-۶۶۰.
- عابدی جعفری، حسن؛ تسلیمی، محمدسعید؛ فقیهی، ابوالحسن و شیخ‌زاده، محمد (۱۳۹۰). *تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی*. *اندیشه مدیریت راهبردی*، ۵(۲)، ۱۵۱-۱۹۸.
- علی‌پور مادرسرا، منیره؛ معمارزاده‌طهران، غلامرضا؛ الوانی، سیدمهدی و البرزی، محمود (۱۴۰۱). *طراحی سیستم خیره‌فازی برای پیش‌بینی اثربخشی نظام جبران خدمات*. *مطالعات منابع انسانی*، ۱۲(۱)، ۱۷-۴۷.
- فراهانی، محمدصادق؛ کدخدا مرادی، کمال؛ منصوریان، مصطفی؛ هادی‌زاده، علی؛ نورایی، مهدی و کشتگر، امیر (۱۴۰۲). *حقوق بودجه؛ جلد نخست: تحلیل نظام حقوقی حاکم بر تهیه، تصویب و تغییر بودجه در آینه قانون اساسی و رویه شورای نگهبان*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- قلی‌پور، آریز (۱۴۰۱). سخن سردبیر: پیامدهای پیش‌بینی‌نشده نظام‌های سنتی حقوق و مزایا در کشور. *مدیریت دولتی*، ۱۴(۱)، ۱-۳.

مالکی، محمدرضا؛ طهرانی، مریم و شکوهی، اکبر (۱۳۹۴). نظام جبران خدمات کارکنان (با تأکید بر شرایط ایران). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

مالکی، محمدرضا؛ فقیهی، ابوالحسن و میرسپاسی، ناصر (۱۴۰۰). طراحی مدل جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران. *مجلس و راهبرد*، ۲۸(۱۰۶)، ۲۴۷-۲۸۳.

محمدپور، احمد (۱۳۹۸). *صدا روش؛ زمینه‌های فلسفی و رویه‌های عملی در روش‌شناسی کیفی*. قم: لوگوس.

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۴). *بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۸. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی*. شماره مسلسل: ۱۴۷۱۴. (تهیه و تدوین: محمدرضا مالکی، فهیمه غفرانی و مریم طهرانی).

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵). *بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۱۰. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی*. شماره مسلسل: ۱۵۲۵۵. (تهیه و تدوین: محمدرضا مالکی و فهیمه غفرانی).

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۶). *بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۱۷. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی*. شماره مسلسل: ۱۵۶۴۶. (تهیه و تدوین: محمدرضا مالکی، فهیمه غفرانی و حسام عزت‌آبادی‌پور).

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷). *بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۴۰. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی*. شماره مسلسل: ۱۶۲۶۷. (تهیه و تدوین: فهیمه غفرانی، اکبری شکوهی و محمدرضا مالکی).

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۸). *بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۱۷. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی*. شماره مسلسل: ۱۶۷۹۸. (تهیه و تدوین: محمدرضا مالکی و فهیمه غفرانی).

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹). *بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۷. تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی*. شماره مسلسل: ۱۷۲۹۶. (تهیه و تدوین: محمد واثقی).

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱ الف). *بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۷۱): ارزیابی شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت*. شماره مسلسل: ۱۸۷۹۴. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی).

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱ ب). *بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۵): ارزیابی شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت*. شماره مسلسل: ۱۸۸۲۹. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی).

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۲ الف). *اظهارنظر کارشناسی درباره: «احکام نظام اداری و حقوق و دستمزد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور» (موضوع تبصره ۱۵)*. شماره مسلسل: ۱۹۵۱۰. (تهیه و تدوین کنندگان: سیدمجتبی شهرآئینی).

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۲ ب). *افکارسنجی درباره حقوق و مزایای کارکنان بخش دولتی*. شماره مسلسل: ۱۹۴۷۷. (تهیه و تدوین: مهدی صادقی‌ها، زهراسادات مشکانی فراهانی).

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۲ ج). *بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۳): منابع بودجه (ویرایش اول)*. شماره مسلسل: ۱۹۴۶۰. (تهیه و تدوین کنندگان: فرید کاظمی، علی نیک‌پور، مهتاب قراخانو، محمدحسین عزیزیان).

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۳ الف). *بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۲): موضوع تبصره (۱۲) حقوق و دستمزد*. شماره مسلسل: ۲۰۱۹۹. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی).

- مقیم، سیدمحمد (۱۴۰۱). بودجه‌ریزی دولتی: نظریه‌ها، اصول و کاربردها؛ از تنظیم تا کنترل. تهران: راه‌دان.
- ملازاده سورکی، مصطفی؛ ضامنی، فرشیده و محمدی‌زاده، چنگیز (۱۴۰۱). طراحی الگوی فراترکیب جبران خدمات کارکنان در بخش‌های دولتی. مدیریت تبلیغات و فروش، ۳(۳)، ۳۶۴-۳۷۶.
- نعمتی، سمیه؛ خائف‌الهی، احمدعلی و مؤمنی، نونا (۱۳۹۲). طراحی نظام جبران خدمات در سازمان‌های دانش‌بنیان با رویکرد مدل‌سازی ساختاری - تفسیری. پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی، ۳(۲)، ۱۳۱-۱۵۱.

References

- Abedi Ja'fari, H., Taslimi, M.S., Faghihi, A. & Sheikhzade, M. (2011). Thematic Analysis and Thematic Networks: A Simple and Efficient Method for Exploring Patterns Embedded in Qualitative Data Municipalities). *Strategic Management Thought*, 5(2), 151-198. doi: 10.30497/smt.2011.163 (in Persian)
- Ahadzadeh, S., Daneshfard, K. & MeMarzadeh Tehran, Gh. (2021). Designing and Explaining the Policy Model in the Government Employee Compensation System Based on the Theory of Institutional Uniformity. *Towsee-Quarterly Development of the Human Resources and Logistics*, 16(60), 191-222. <https://sid.ir/paper/962489/en> (in Persian)
- Alipourmadersara, M., Memarzadeh-Tehran, Gh., Alvani, S.M. & Alborzi, Mahmoud. (2022). Designing a Fuzzy Expert System for Predicting the Effectiveness of the Compensation System. *Human Resources Studies*, 12(1), 17-47. doi: 10.22034/jhrs.2022.150394 (in Persian)
- Araei, M., Abbaspour, A., Babaei, I., Taghavifard, M. & Barzovian, S. (2023). Designing a Model for the Judges' Compensation System in the Judicial System of the Islamic Republic of Iran. *Political Sociology of the Islamic Revolution*, 4(2), 7-35. (in Persian)
- Birkland, T. A. (2020). *An Introduction to the Policy Process, Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. (Fifth Edition). New York: Routledge.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Chasteen, Ch. & Kim, D. (2025). *Planning Global Compensation Budgets for 2026*. Economic Research Institute.
- Constitution of the Islamic Republic of Iran, adopted in 1368. (in Persian)
- Creswell, J. W. & Poth, C. N. (2025). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (5th ed.). California: SAGE.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding Public Policy*. (Fifteenth Edition). Pearson.
- Ebrahimi, E. (2023). The Four Foundations of Employee Compensation Management: A Critique of the Implications of the Handbook of Employee Reward Management and Practice. *Critical Research Paper on Humanities Texts and Programs*. 23(3). 203-231. (in Persian)

- Farahani, M.S., Kadkhoda Moradi, K., Mansourian, M., Hadizadeh, A., Nouraei, M. & Keshtgar, A. (2023). *Budget Law; Volume One: Analysis of the Legal System Governing the Preparation, Approval, and Change of the Budget in the Mirror of the Constitution and the Procedure of the Guardian Council*. Tehran: Guardian Council Research Institute. (in Persian)
- Gholipour, A. (2022). Editor's note: Unforeseen consequences of traditional salary and benefit systems in the country. *Public Administration*, 14(1), 1-3. (in Persian)
- IMF (2018). *Public Wage Bills in the Middle East and Central Asia*. Washington, DC: International Monetary Fund. (IMF staff team led by Natalia Tamirisa and Christoph Duenwald).
- Joyce, P. G. & Pattison, S. (2010). Public budgeting in 2020: return to equilibrium, or continued mismatch between demands and resources? *Public Administration Review*, 70, s24-s32.
- King, N., Horrocks, Ch. & Brooks, J. (2019). *Interviews in Qualitative Research*. (2nd ed.). UK: Sage.
- Kraft, M. E. & Furlong, S. R. (2017). *Public Policy, Politics, Analysis & Alternatives* (6th ed.). CQ Press.
- Maleki, M., Faghihi, A. & Mirsepassi, N. (2021). Designing a Model for Public Sector Compensation in Iran. *Majlis and Rahbord*, 28(106), 247-283. doi: 10.22034/mr.2021.450 (in Persian)
- Maleki, M., Tehrani, M. & Shokoohi, A. (2014). *Employee Compensation System (with an emphasis on Iranian conditions)*. Tehran: Majles Research Center. (in Persian)
- McNutt, J.G. & Hoefler, R. (2021). *Social welfare Policy, Responding to Changing World*. (2th ed.). New York: Oxford University Press.
- Milkovich, G., Newman, J. & Gerhart, B. (2014). *Compensation* (11th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Moghimi, S.M. (2022). *Government Budgeting; Theories, Principles and Applications; From Regulation to Control*. Tehran: Rahdan. (in Persian)
- Mohammadpour, A. (2019). *Anti-method; Philosophical Backgrounds and Practical Procedures in Qualitative Methodology*. Qom: Logos (in Persian)
- Molazade Soraki, M., Zamani, F. & Mohammadzadeh, C. (2022). Designing a hybrid model of employee compensation in public sectors. *Journal of Advertising and Sales Management*, 3(3), 364- 376. doi: JABM.3.2.15564.35576 (in Persian)
- Nemati, S., Khaeef Elahi, A.A., Khaeef Elahi, A. A. & Momeni, N. (2013). Designing Compensation System in Knowledge-Based Organization (KBO) by Interpretive Structural Modeling (ISM) Approach. *Organizational Resources Management Researches*, 3(2), 131-151. (in Persian)
- OECD (2012). Public sector compensation management in a changing world. In *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2024). *Salary systems in public administration and their reforms*. (SIGMA Paper No. 71). OECD, Paris.
- OECD (2025). *Government at a Glance 2025*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2025). *Taxing Wages 2025: Decomposition of Personal Income Taxes and the Role of Tax Reliefs*, OECD Publishing, Paris.
- Park, T. Y., Kim, S. & Sung, L. K. (2017). Fair pay dispersion: A regulatory focus theory view. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 142, 1-11.
- Parliamentary Research Center. (2022a). *Review of the 1402 National Budget Bill (71): Evaluation of the Method of Increasing Government Employees' Salaries*. Serial Number: 18794. (Prepared and compiled by: Seyed Mojtaba Shahraini). (in Persian)
- Parliamentary Research Center. (2022b). *Review of the Approvals of the 1402 National Budget Bill (5): Evaluation of the Method of Increasing Government Employees' Salaries*. Serial Number: 18829. (Prepared and compiled by: Seyed Mojtaba Shahraini). (in Persian)
- Parliamentary Research Center. (2023a). *Expert Opinion on: "Provisions of the Administrative System and Salaries and Wages in the 1403 National Budget Bill"* (Subject of Note 15). Serial Number: 19510. (Prepared and compiled by Seyyed Mojtaba Shahraini). (in Persian)
- Parliamentary Research Center. (2023b). *Opinion Poll on the Salaries and Benefits of Government Sector Employees*. Serial Number: 19477. (Prepared and compiled by Mehdi Sadeghi, Zohrasadat Meshkani Farahani). (in Persian)
- Parliamentary Research Center. (2023c). *Review of the 1403 National Budget Bill (3): Budget Sources* (First Edition). Serial Number: 19460. (Prepared and compiled by: Farid Kazemi, Ali Nikpour, Mahtab Qarakanloo, Mohammad Hossein Azizian). (in Persian)
- Parliamentary Research Center. (2024a). *Review of the 1404 National Budget Bill (12): Subject of Note (12) Salaries and Wages*. Serial Number: 2019. (Prepared and compiled by Seyyed Mojtaba Shahraini). (in Persian)
- Parliamentary Research Center. (2015). *Review of the 2016 National Budget Bill 8. Analysis of the Credits for Compensation of Employees and Social Welfare*. Serial Number: 14714. (Prepared and compiled by: Mohammad Reza Maleki, Fahimeh Ghafrani and Maryam Tehrani). (in Persian)
- Parliamentary Research Center. (2016). *Review of the 2017 National Budget Bill 10. Analysis of Employee Compensation and Social Welfare Credits*. Serial Number: 15255. (Prepared and compiled by: Mohammad Reza Maleki and Fahimeh Ghafrani). (in Persian)
- Parliamentary Research Center. (2017). *Review of the 2018 National Budget Bill 17. Analysis of Employee Compensation and Social Welfare Credits*. Serial Number: 15646. (Prepared and compiled by: Mohammad Reza Maleki, Fahimeh Ghafrani and Hesam Ezzatabadipour). (in Persian)
- Parliamentary Research Center. (2018). *Review of the 2019 National Budget Bill 40. Analysis of Employee Compensation and Social Welfare Credits*. Serial Number: 16267. (Prepared

- and compiled by: Fahimeh Ghafrani, Akbari Shokohi and Mohammad Reza Maleki).
(in Persian)
- Parliamentary Research Center. (2019). *Review of the 1399 National Budget Bill 17. Analysis of Employee Compensation and Social Welfare Credits*. Serial Number: 16798. (Prepared and compiled by: Mohammad Reza Maleki and Fahimeh Ghafrani). (in Persian)
- Parliamentary Research Center. (2019). *Review of the 1400 National Budget Bill 7. Analysis of Employee Compensation and Social Welfare Credits*. Serial Number: 17296. (Prepared and compiled by: Mohammad Vathiqi). (in Persian)
- Pourezzat, A.A. (2021). Editor's note: Policymaking literacy and governance in addition. *Public Administration*, 13(2), 182-183. (in Persian)
- Pourmohammadi, S.H., Madinizadeh, S.A. & Demne, N. & Khanmirzaei, F. (2022). *Structural Budget Reforms*. Tehran: Center for Development and Foresight Research. (in Persian)
- Rabiei, M., Moghimi, S. M. & Abbasi, T. (2023). Investigating the Challenges and Providing a Solution to Improve the Effectiveness of the Revenue Forecasting System in Iran's State Budgeting System. *Journal of Public Administration*, 15(4), 646-665. doi: 10.22059/jipa.2022.347058.3199 (in Persian)
- Saunders, M., Lewis, P. & Turnhill, A. (2017). *Research methods in financial and business research*. Tehran: Termeh. (Translation: Gholamhossein Asadi and Bahadur Nayibi). (in Persian)
- Saunders, M., Lewis, P. & Turnhill, A. (2023). *Research Methods for Business Students*. (9th ed.). UK: Pearson.
- Shahraeini, S. M., Najafi, H., Abbaszade, S., Khosravi, M. & Akbari, I. (2024). An analysis of the Policy of Increasing the Salaries of Government Employees Based on the Framework of Kingdon's Multiple Streams (Case Study of Budget Law 1401). *Journal of Public Administration*, 16(3), 632-660. doi: 10.22059/jipa.2024.373163.3478 (in Persian)
- Sununu, T. (2013). Now Is Not the Right Time for Pay for Performance. *Public Administration Review*, 73, 151-152.
- Teddlie, C. & Yu, F. (2007). Mixed methods sampling: A typology with examples. *Journal of mixed methods research*, 1(1), 77-100.
- Weible, Ch. M. & Sabatier, P. A. (2018). *Theories of the Policy Process* (4th ed.). Newyork: Routledge.
- World Bank Group. (2021). *Public Sector Employment and Compensation: An Assessment Framework*.