

Identifying the Reasons for the Failure of Public Sector Employee Compensation Policies

Mohammad Mahdi Baghian*, Abbas Nargesian** and Tayebbeh Abbasi***

Research Article	Receive Date: 2023.09.02	Accept Date: 2024.08.21	Online Publication Date: 2024.08.27	Page: 203-241
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

Public sector employees are the primary drivers of vitality and achievement of goals in this sector, in line with established policies. Compensation is the most critical and sensitive variable in the relationship between these employees and their employer (the government) and represents the heaviest cost for organizations and executive bodies. Compensation policies define the flexibility and limitations of the system, cover the main rules regarding compensation, and generally determine precise policies for specific compensation elements. The failure of such policies prevents governments from achieving their objectives and causes significant material and non-material losses. The importance and sensitivity of compensation in the public sector are amplified due to its functions, particularly in a country like Iran, where the government has a substantial role in governance, and a large portion of the workforce is employed in the public sector. The efficiency or inefficiency of compensation policies plays a unique role in the administrative system and other overarching national systems. This study aims to identify the reasons for the failure of public sector compensation policies and is applied in nature. Using a qualitative approach and snowball sampling, semi-structured interviews were conducted with 18 experts in the field. Data analysis using thematic analysis identified three main themes and nine sub-themes: process barriers (poor policy formulation, improper implementation of payment policies, and weak evaluation and oversight), contextual barriers (economic, cultural, and social obstacles, and political barriers), and structural barriers (human resource challenges, large government size, and weaknesses in institutions responsible for public sector compensation). Given the importance of these policies in the public sector and their profound impact on organizational and national components, reasons for their failure were identified and analyzed, and recommendations were provided.

Keywords: Policy; Policy Failure; Compensation; Public Sector; Compensation Policy

* Master of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author); Email: mahdibaghian@ut.ac.ir

** Associate Professor of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran; Email: anargesian@ut.ac.ir

*** Associate Professor of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran; Email: t.abbasi@ut.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 122, Summer 2025

How to cite this article: Baghian, M.M., Abbas Nargesian and Tayebbeh Abbasi (2025). "Identifying the Reasons for the Failure of Public Sector Employee Compensation Policies", *Majlis and Rahbord*, 32(122), p. 203-241.

doi:10.22034/mr.2024.16015.5628

شناسایی دلایل شکست خط‌مشی‌های جبران خدمات کارکنان بخش عمومی

محمد مهدی باقیان، * عباس نرگسیان ** و طیبه عباسی ***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۱۱	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۳۱	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۶/۰۶	شماره صفحه: ۲۴۱-۲۰۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

کارکنان بخش عمومی عامل اصلی حیات و رسیدن به اهداف این بخش در راستای خط‌مشی‌های تبیین شده هستند. همچنین جبران خدمات مهم‌ترین و حساس‌ترین متغیر در روابط بین این کارکنان و کارفرما (دولت) بوده و سنگین‌ترین هزینه برای سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی به‌شمار می‌آید. خط‌مشی‌های جبران خدمات، مشخص‌کننده انعطاف‌پذیری و محدودیت‌های سیستم، پوشش‌دهنده قواعد اصلی درباره جبران خدمات و به‌طور کلی تعیین‌کننده سیاست‌های دقیق در خصوص عناصر مشخص جبران خدمات هستند. شکست این نوع خط‌مشی‌ها، دولت‌ها را از دستیابی به اهداف خود بازداشته و زیان‌های مادی و غیرمادی بسیاری را باعث می‌شود. اهمیت و حساسیت جبران خدمات در بخش عمومی، به‌دلیل کارکردهای این بخش دوچندان است، در کشوری مانند ایران که دولت سهم و تأثیر بسزایی در حکمرانی داشته و بخش زیادی از نیروی کار کشور در بخش عمومی شاغل هستند، کارآمدی یا ناکارآمدی خط‌مشی‌های جبران خدمات نقش بی‌بدیلی در نظام اداری و همچنین سایر نظامات کلی کشور دارد. پژوهش حاضر با هدف شناسایی دلایل شکست خط‌مشی‌های جبران خدمات بخش عمومی صورت گرفته و از این منظر کاربردی است. این پژوهش با رویکرد کیفی، با استفاده از روش نمونه‌گیری گلوله‌برفی با مصاحبه نیمه‌ساختار یافته با ۱۸ نفر از خبرگان این حوزه، انجام شده و پس از تجزیه و تحلیل داده‌ها با استفاده از تحلیل مضمون در نهایت سه مضمون اصلی و ۹ مضمون فرعی شامل موانع فرایندی (تدوین ضعیف خط‌مشی‌های جبران خدمات، اجرای نامناسب خط‌مشی‌های نظام پرداخت، ضعف در ارزیابی و نظارت)، موانع زمینه‌ای (موانع اقتصادی، موانع فرهنگی و اجتماعی، موانع سیاسی) و موانع ساختاری (موانع منابع انسانی، اندازه بزرگ دولت و ضعف نهادهای متولی حوزه جبران خدمات بخش عمومی) شناسایی شد. در نتیجه با توجه به اهمیت این خط‌مشی‌ها در بخش عمومی و همچنین تأثیرات فزاینده و بی‌بدیل آنها در مؤلفه‌های سازمانی و ملی ضمن شناسایی و بررسی دلایل شکست این خط‌مشی‌ها، پیشنهادهایی ارائه شده است.

کلیدواژه‌ها: خط‌مشی؛ شکست خط‌مشی؛ جبران خدمات؛ بخش عمومی؛ خط‌مشی جبران خدمات

* کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: mahdibaghian@ut.ac.ir

** دانشیار مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران؛

*** دانشیار مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران؛

Email: t.abbasi@ut.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و دوم، تابستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: باقیان، محمد مهدی، عباس نرگسیان و طیبه عباسی (۱۴۰۴). «شناسایی دلایل شکست خط‌مشی‌های جبران خدمات کارکنان بخش عمومی»، مجلس و راهبرد، ۳۲(۱۲۲)، ص. ۲۴۱-۲۰۳.

doi: 10.22034/mr.2024.16015.5628

مقدمه

هر ساختاری با توجه به ماهیت آن، با مسائل ویژه خود مواجه است. خط‌مشی‌گذاران برای برطرف کردن این مسائل به خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری اقدام می‌کنند. موفقیت این خط‌مشی‌ها می‌تواند به نتایجی همچون توسعه کشور، رضایت عمومی شهروندان، افزایش سطح رفاه و قدرتمند شدن کشور و شکست خط‌مشی‌ها به نارضایتی عمومی، کاهش سطح رفاه، افت اعتماد و سرمایه اجتماعی و عقب‌ماندگی کشور منجر می‌شود. خط‌مشی‌ای موفقیت‌آمیز است که به اهدافی برسد که طرفدارانش تعیین کرده‌اند و خط‌مشی‌ای شکست خورده است که نتایج و پیامدهای مطلوب و مورد انتظارش را سبب نشود یا توافق اندکی روی میزان رسیدن آن به اهداف مطلوبش وجود داشته باشد (Marsh and McConnell, 2010). درک شکست خط‌مشی، موضوع بسیار مهمی است، زیرا این شکست‌ها، دولت‌ها را از دستیابی به اهداف خط‌مشی خود باز می‌دارد و می‌تواند هزینه‌های اقتصادی تلاش برای رفع مشکلات از طریق طرح‌های اصلاحی (اغلب بی‌ثمر) را دربرداشته باشد و مقدار زیادی از زمان دستور کار را مصروف خود کند. شکست خط‌مشی‌ها همچنین می‌تواند آسیب‌های انتخاباتی و اعتباری به دولت‌ها و حتی به سقوط مقامات دولتی، سیاستمداران و دولت‌ها منجر شود (McConnell, 2010).

همچنین پژوهشگران مدیریت منابع انسانی و متخصصان این حوزه، بیان می‌دارند که جبران خدمات مهم‌ترین متغیر در روابط استخدامی بین کارفرما (در اینجا دولت) و کارکنان بوده و از طرفی سنگین‌ترین هزینه را برای سازمان‌ها دربردارد (Mello, 2011). خط‌مشی جبران خدمات مهم‌ترین و حساس‌ترین مسئله در سازمان‌های عصر حاضر است، اگر بیشترین توجه به موضوع‌هایی شود که در حوزه منابع انسانی به خود جلب کرده است، درمی‌یابیم که صدها مطالعه و پژوهش درخصوص انتخاب کارکنان، ارزیابی عملکرد، جابه‌جایی و ترک خدمت کارکنان انجام گرفته و در عوض مطالعات در حوزه جبران خدمات، پراکنده و کم بوده است (Gupta and Shaw, 2014)، به دلیل اهمیت سرمایه‌ای و همچنین تأثیرگذاری خط‌مشی، جبران خدمات بر طیف

گسترده‌ای از رفتارها، نگرش‌ها و نهایتاً اثربخشی سازمان، جبران خدمات یک حوزه تحقیقاتی، راهبردی و بسیار بااهمیت به‌شمار می‌آید (Gerhart and Milkovich, 1992). بانک جهانی در اهمیت خط‌مشی‌های پرداخت، در گزارشی بیان می‌دارد، جبران خدمات معمولاً بزرگ‌ترین بخش در مخارج بخش دولتی است، همچنین خط‌مشی‌های جبران خدمات نامناسب می‌تواند به‌مرور به خروج کارکنان واجد شرایط یا تشویق آنها به فساد منجر شود. جبران خدمات ضعیف کارکنان بخش عمومی به‌طور مستقیم با بسیاری از پدیده‌های منفی در مدیریت دولتی از جمله بهره‌وری ضعیف، تعهد ضعیف به خدمات عمومی، فساد، غیبت، تعقیب شغل جایگزین، کاهش پاسخگویی و ناتوانی دولت برای جذب کاندیداهای واجد شرایط و شایسته به‌ویژه برای پست‌های مدیریتی و رهبری خود، ارتباط دارد (World Bank, 2018). همچنین اغلب دولت‌ها با کمبود شدید کارکنان ماهر و توانمند مواجه‌اند، خرد متعارف در شاخه‌های مدیریت دولتی این است که این کمبود ناشی از دستمزدهای پایین است و به‌نوعی دولت‌ها برای جذب استعدادها برتر و کارگشا، توانایی رقابت با بخش‌های دیگر را ندارند (Makridis, 2021). برای مؤثر بودن یک سیستم پرداخت باید بخش عمومی نیازهای کارفرما و کارکنان را برآورده کند، کارفرما که در اینجا دولت است به دنبال سهولت مدیریت، انعطاف‌پذیری و مقرون‌به‌صرفه بودن است. بر همین مدار کارکنان نیز به دنبال تأمین هزینه‌های زندگی و رعایت انصاف در خصوص سایر کارکنان و همچنین نرخ‌های متعارف جامعه و بازار هستند. البته کشورهای درحال توسعه به‌دلیل اهداف متناقض ذی‌نفعان و سایر جنبه‌های سیاسی، اقتصادی و مدیریتی در اصلاح خط‌مشی‌های پرداخت خود با مشکلات جدی و متعددی روبه‌رو هستند (Abdelhamid and El Baradei, 2008).

خط‌مشی‌های جبران خدمات کارکنان در بخش عمومی ایران قدمتی صد ساله دارد و به سال ۱۳۰۱ بازمی‌گردد که قانون استخدام کشوری به تصویب مجلس شورای ملی رسید، اما اولین قانونی که ساختار و پیکربندی کلان دستگاه عظیم دولت را به‌وجود آورد، قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵ مجلس شورای

ملی است. پیش‌ازاین قانون اصولاً دستگاهی در دولت وجود نداشت که به‌صورت مجموعه واحد از ساختار و مقررات منسجم و معینی برخوردار باشد و وزارتخانه‌ها مبتنی بر نوع کار و وظایف محوله و برحسب نوع مشاغل، مقررات خاص استخدامی و نظام پرداخت، اختصاصی بودند. متعاقب قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵، مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی در تاریخ ۱۳۵۳/۳/۵ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. پس از آن با توجه به ناکارآمدی قانون استخدام کشوری به‌ویژه بخش حقوق و مزایای آن، در سال ۱۳۷۰ قانون «نظام هماهنگ پرداخت» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون پس از گذشت یک دهه انتقادهای زیادی را متوجه خود دید تا اینکه قانون مدیریت خدمات کشوری با رویکرد جدید به نقش‌ها، وظایف و اندازه دولت مبتنی بر نظریات مدیریت دولتی نوین در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. اهمیت حوزه جبران خدمات به‌اندازه‌ای است که فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری به این موضوع اختصاص یافته است.

در ایران، به‌دلیل حجم وظایف و فعالیت‌های گسترده دولت به‌ویژه در حوزه اقتصادی، بخش چشمگیری از نیروی کار کشور در بخش عمومی شاغل بوده و به همین علت بخش عظیمی از بودجه و اعتبارات عمومی کشور برای پرداخت حقوق کارکنان دولت صرف می‌شود. براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اعتبار فصل جبران خدمت با ۷۵/۸ درصد رشد از رقم ۱۱۸۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۹ به رقم ۲۰۸۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰ افزایش یافته است، اما این بدان معنا نیست که صرفاً این میزان اعتبار صرف جبران خدمت کارکنان می‌شود، زیرا ساختار بودجه در ایران به‌گونه‌ای است که از محل اعتبارات سایر فصول نظیر استفاده از کالاها و خدمات، سایر هزینه‌ها و رفاه اجتماعی نیز برای هزینه‌های پرسنلی استفاده می‌شود. براساس محاسبات تقریبی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ میزان اعتباری معادل ۳,۷۱۶,۴۹۴ میلیارد ریال برای هزینه‌های پرسنلی و اعتباری معادل ۱,۳۶۸,۶۵۴ میلیارد ریال برای حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری و جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا هزینه خواهد شد که مجموع آن

حدود ۵,۰۸۴,۱۴۸ میلیارد ریال می‌شود. این بدان معناست که حدود ۸۰ درصد از اعتبارات هزینه‌ای کشور صرفاً برای جبران خدمت و حقوق شاغلان و بازنشستگان هزینه خواهد شد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰)، این موضوع حکایت از آن دارد که بخش بسیاری از بودجه عمومی صرف اداره نظام اداری کشور می‌شود. با وجود این موضوع، باز هم دولت نتوانسته معیشت کارکنان خود را تأمین کند (مالکی، فقیهی و میرسپاسی، ۱۳۹۸).

ضعف در طراحی و پیاده‌سازی خط‌مشی‌های جبران خدمات کارکنان بخش عمومی و دولتی باعث انگیزه‌سوزی کارکنان و مدیران سازمان‌های دولتی شده و سلامت نظام اداری را با خطراتی جدی روبه‌رو ساخته است. مشکلات و مسائل معیشتی کارکنان، نابرابری حقوق و مزایای کارکنان در سطوح یکسان در سازمان‌های متفاوت، نبود انگیزه کافی برای کارکنان دولتی، ضعف جذابیت سازمان‌های اداری، نبود نظام‌های مؤثر حقوق و دستمزد، از جمله شواهد این ادعا است. همچنین مواردی همچون ناکافی بودن حقوق و دستمزد بسیاری از کارکنان نسبت به حداقل‌های معیشت، ادراک تبعیض در پرداختی دستگاه‌های اجرایی نسبت به یکدیگر، استثنا شدن بسیاری از دستگاه‌ها از نظام هماهنگ پرداخت و قانون مدیریت خدمات کشوری، ادراک تبعیض میان افرادی که با شیوه‌های مختلف برای کارهای مشابه استخدام شده‌اند، عدم ارتباط میان عملکرد و جبران خدمات افراد، ادراک تبعیض در برخورداری از رفاهیات و مزایای غیرمستمر، تفاوت پرداختی‌های غیرمعقول در دستگاه‌های مشابه، به‌وجود آمدن مسائل حادی همچون حقوق‌های نجومی که عملاً اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی را متزلزل می‌کنند، ضعف‌ها و نابسامانی‌ها را در پرداخت‌های مربوط به بانک‌ها، مؤسسه‌های عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و ... که علاوه بر نارضایتی به‌خصوص در کارکنان بخش دولتی و عمومی، همچنین باعث تحمیل بودجه و هزینه‌های بسیاری شده و نهایتاً کارآمدی لازم را نداشته و عملاً خط‌مشی‌های این حوزه را با شکست مواجه ساخته است. به‌طور کلی به‌نظر می‌رسد با توجه به اهمیت و حساسیت جبران خدمات در بخش عمومی و دولتی، آن‌گونه

که باید در تحقیقات علمی به‌ویژه پژوهش‌های داخلی، به این موضوع پرداخته نشده است. بنابراین با توجه به مطالب بیان شده و مستندات، آمارها و مصادیق ذکر شده درباره چالش‌ها، مسائل و همچنین اهمیت خط‌مشی‌های جبران خدمات در بخش عمومی و شکست این خط‌مشی‌ها، این پژوهش به دنبال شناسایی دلایل شکست خط‌مشی‌های جبران خدمات کارکنان بخش عمومی است.

۱. مبانی نظری

۱-۱. جبران خدمات

جبران خدمات به‌عنوان یکی از اجزای کلیدی و شاید مهم‌ترین جزء در معماری منابع انسانی و یکی از تعیین‌کننده‌های اصلی و اثرگذار بر نگرش، انگیزش و رفتارهای کارکنان است (Milkovich, Newman and Gerhart, 2011). به‌طور کلی مدیریت جبران خدمات با استراتژی‌ها و فرایندهایی مرتبط است که مشارکت افراد را در سازمان به طرق مالی و غیرمالی ارج می‌نهد. جبران خدمات فقط پرداخت و مزایای شغلی نیست، بلکه با پاداش‌های غیرمالی مانند قدردانی، یادگیری، فرصت‌های پیشرفت و مسئولیت بیشتر شغلی نیز مرتبط است (Armstrong and Murlis, 2007). ستون اصلی روابط استخدامی، جبران خدمات کارکنان است. در ادبیات مدیریتی سه دلیل اصلی برای اهمیت جبران خدمات وجود دارد: تأمین، حفظ و انگیزش کارکنان. نظام‌های پرداخت هدف‌های زیادی را پیگیری می‌کند، یکی از آن اهداف طراحی یک نظام منصفانه و متعادل برای همه کارکنان است (قلی‌پور و آغاز، ۱۳۹۸: ۲۱). بنابراین جبران خدمات کارکنان، پیچیدگی و حوزه تحقیقاتی بسیار گسترده‌ای دارد (Gerhart and Rynes, 2004). نظریه‌های جبران خدمات را از منظر سطح تجزیه و تحلیل آنها می‌توان به دو دسته کلان و خرد تقسیم کرد. در نظریه‌های خرد به متغیرهای جزئی به‌ویژه فرد در سازمان توجه می‌شود، ازجمله جبران خدمات مبتنی بر نظریه دوعاملی انگیزش، جبران خدمات براساس سلسله‌مراتب نیازهای مازلو، نظریه ابزارگونه، نظریه شناختی یا فرایندی، نظریه

انتظار، نظریه هدف و عدالت؛ و در نظریه‌های کلان، متغیرهای جامعه و اقتصاد ملی را مبنای تحلیل قرار می‌دهد که ازجمله این نظریه‌ها می‌توان به نظریه بقا، عدالت اجتماعی، پرداخت بر مبنای هزینه‌های زندگی، ارزش نیروی کار، بهره‌وری نهایی، اقتصاد کلاسیک، کارایی مولد و چانه‌زنی اشاره کرد.

۲-۱. خط‌مشی جبران خدمات

یکی از مهم‌ترین مباحث علم مدیریت، موضوع خط‌مشی است که طی سالیان گذشته مورد توجه اندیشمندان مدیریت منابع انسانی قرار گرفته است (Fazey, 2020). در محیط خط‌مشی سازمان‌ها، زیرسیستم‌های مدیریت منابع انسانی اهمیت فراوانی دارد. با عنایت به فضای رقابتی حاکم بر نظامات کنونی، یکی از مؤلفه‌هایی که در موفقیت سازمان‌ها حائز اهمیت است، کیفیت تصمیمات مرتبط با مدیریت منابع انسانی است که این موضوع با توجه و استفاده از ظرفیت خط‌مشی‌های مدیریت منابع انسانی تحقق می‌یابد. مدیران ناچارند از بین راه‌های متعددی که پیش رو دارند، یکی را انتخاب کنند. زمانی که مدیران بخواهند اقدامی انجام دهند، ابتدا باید جهت‌گیری خود را مشخص کنند. در مدیریت منابع انسانی نیز این جهت‌گیری‌ها در قالب خط‌مشی، خود را نشان می‌دهد (باباشاهی، باتمانی و توسلی، ۱۴۰۰).

افزایش حجم تحقیقات جدید در مورد جبران خدمات بخش عمومی اهمیت این موضوع را نشان می‌دهد (Ledvinka, 2008). پرسنل بخش عمومی تقریباً یک‌سوم کارکنان حقوق‌بگیر را در جهان تشکیل می‌دهند. این بدان معناست که این قشر نه‌تنها به‌عنوان یک ورودی در ظرفیت دولت، بلکه به‌عنوان بخش اثرگذاری از اقتصاد عمومی اهمیت دارند (Behar and Mok, 2013). درک ماهیت جبران خدمات در مدیریت عمومی از اهمیت بسیاری برخوردار است، دولت‌ها به‌علت تعهدات معنوی و ارزشی نمی‌توانند به همه مسائل فقط دید اقتصادی داشته باشند و همه موضوع‌ها را با مقیاس کارایی بسنجند و به همین علت نظام‌های جبران خدمات دولتی در کشورهای مختلف صرفاً از شاخص‌های مورد استفاده در بخش خصوصی پیروی

نکرده و تعهدات دولت نسبت به کارکنان خود بسیار بیشتر از کارفرمایان بخش خصوصی است. به‌نوعی دولت باید نقش نمادین و الگو را برای سایر ارکان و اجزای جامعه ایفا کند، چنین دولتی می‌تواند در حیطه حکمرانی خود ادعای عدالت داشته باشد، با فساد مقابله کند و کارکنانی سالم داشته باشد. به همین دلیل خط‌مشی‌های جبران خدمات عادلانه و کارآمد برای دولت امری لازم و حیاتی است (مالکی، طهرانی و شکوهی، ۱۳۹۴).

خط‌مشی جبران خدمات، سیاست‌های دقیق در خصوص عناصر مشخص جبران خدمات است که انعطاف‌پذیری، اختیار و محدودیت‌های سیستم را تعیین می‌کند. به‌طور کلی، خط‌مشی، قواعد اصلی را درباره جبران خدمات پوشش می‌دهد (Rose, 2014). آرمسترانگ و همکاران^۱ (۲۰۱۰) خط‌مشی جبران خدمات را بخشی از سیستم جبران خدمات می‌دانند که برای تصمیم‌گیری و اقدام، رهنمودهایی را ارائه می‌کند. به‌زعم میلکوویچ و همکارانش^۲ (۲۰۱۱)، خط‌مشی‌های جبران خدمات اساس سیستم‌های پرداخت را تشکیل می‌دهد. این خط‌مشی‌ها به‌عنوان راهنما در مدیریت پرداخت مورد استفاده قرار می‌گیرد تا اهداف سیستم جبران خدمات محقق شود. هدف خط‌مشی‌های جبران خدمات باید به حداکثر رساندن بهره‌وری بخش عمومی به شیوه‌ای پایدار از نظر مالی و بدون تحریف کل بازار کار باشد (Demirgüç-Kunt, Lokshin and Kolchin, 2021). آرمسترانگ برخی از مصادیق خط‌مشی جبران خدمات را کاربرد ارزیابی شغلی، سطح جبران خدمات، رقابت‌پذیری بیرونی و عدالت درونی، شفافیت، جبران خدمات اقتضایی مرتبط با عملکرد، مشارکت یا مهارت می‌داند. همچنین میلکوویچ عواملی مانند رقابت بیرونی، هم‌راستایی درونی، مدیریت سیستم پرداخت و مشارکت کارکنان را از جمله مصادیق خط‌مشی‌های جبران خدمات معرفی می‌کند (افخمی اردکانی، ۱۳۹۵). به‌طور کلی خط‌مشی‌های جبران خدمات بسیار حائز اهمیت، حساس و تعیین‌کننده است که هر سازمان به‌ویژه سازمان‌های دولتی و مرتبط با بخش عمومی باید با نگاهی عمیق

1. Armstrong, Brown and Reilly

2. Milkovich, Newman and Gerhart

و موشکافانه به آن بپردازد؛ چراکه بسیاری از مسائل پیرامون منابع انسانی، رفتار سازمانی حتی مسائل مالی و بودجه‌ای و مهم‌تر از آنها رسیدن به اهداف سازمانی و درنهایت ملی به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم به خط‌مشی‌های جبران خدمات برمی‌گردد.

۳-۱. شکست خط‌مشی

بسیاری از پژوهش‌هایی که بر شکست متمرکز شده، شکست را بدیهی فرض می‌کنند یا در تلاش برای ارائه یک تعریف قابل‌استفاده هستند. به‌عنوان نمونه، مک‌کانل^۱ (۲۰۱۵) بیان می‌کند که «یک خط‌مشی شکست می‌خورد، اگر اساساً به اهدافی که طرفداران برای دستیابی به آن برنامه‌ریزی کرده‌اند نرسد یا مخالفت‌های زیادی داشته باشد حتی اگر در حداقل جنبه‌هایی موفقیت‌آمیز باشد». مطابق پیشنهاد او، خط‌مشی هنگامی که نمی‌تواند به اهدافش دست پیدا کند، یا هنگامی که نمی‌تواند اجرا شود یا هنگامی که از لحاظ اخلاقی، غیرقابل توجیه جلوه کند، شکست خورده است. والش^۲ (۲۰۰۶) بیان می‌دارد که «شکست خط‌مشی زمانی رخ می‌دهد که تصمیم‌گیرندگان مسئول شروع، بررسی و تأیید خط‌مشی‌های جدید به این نتیجه برسند که خط‌مشی فعلی دیگر به اهداف سیاسی و برنامه‌ای دست نمی‌یابد که ترجیح می‌دهند». خط‌مشی‌ای شکست خورده است که به اهداف کلیدی خود دست نمی‌یابد یا مخالفت با آن در یک دوره زمانی قابل توجه به‌طور مداوم بالاست. تحریم در صندوق رأی برای یک خط‌مشی غیرمحبوب نیز می‌تواند نشان‌دهنده شکست خط‌مشی باشد (Daddow, 2019).

برای خط‌مشی‌های عمومی انتظار برای پاسخگویی به نیازهای جامعه معیاری کامل برای موفقیت یا شکست یک خط‌مشی دولتی به‌شمار می‌آید و شکست برای این مأموریت، فشار زیادی را برای تغییر خط‌مشی، اصلاح یا خاتمه آن ایجاد می‌کند

1. McConnell

2. Walsh

(دانایی فرد، ۱۳۹۵: ۲۸۸). خط‌مشی‌گذاران، همان‌طور که در یک موفقیت خود را سهیم می‌دانند باید در هنگام شکست خط‌مشی هم مسئولیت‌پذیر باشند. اگرچه این مسئولیت‌پذیری بسیار دشوار بوده اما ویژگی بارز هر دمکراسی بالغ است و می‌تواند به تغییر در نحوه تفکر ما در مورد خط‌مشی‌گذاری، شکست خط‌مشی‌ها و موفقیت خط‌مشی‌ها منجر شود. شکست خط‌مشی‌ها فرصت ارزشمندی برای یادگیری سیاست‌گذاری است، اما مقامات دولتی اغلب از این تجربیات، درس‌های ارزشمندی نمی‌آموزند (Dunlop, 2016).

هنگامی که هر خط‌مشی به‌عنوان شکست شناسایی شد، سؤالی که به‌طور منطقی دنبال می‌شود این است که چه شرایطی ممکن است به شکست خط‌مشی منجر شده باشد؟ به بیان مک کانل (۲۰۱۵)، چه چیزی باعث شکست خط‌مشی می‌شود؟ یا به عبارت دیگر از بونز و تی‌هارت^۱ (۲۰۱۶)، چه چیزی شکست‌های خط‌مشی را توضیح می‌دهد؟ بیرکلند^۲ (۲۰۱۴)، عدم اطمینان، موانع ناشی از منافع سازمان‌یافته و موانع سیاسی را ذکر می‌کند و بر پردازش اطلاعات تمرکز می‌کند. برخی شکست‌های خط‌مشی را به‌عنوان نوعی حباب سیاسی تصور می‌کنند، جایی که ممکن است در یک خط‌مشی بیش از حد سرمایه‌گذاری شود. به‌طور خاص، آنها به اتکای تصمیم‌گیرندگان به «مجموعه‌های خاص باورها» (ایدئولوژی) اشاره می‌کنند که اقدام‌های خاصی را حتی در مواجهه با شواهد مخالف توجیه می‌کند، یا میل به جستجوی شواهد مخالف را محدود می‌کند. باین‌حال، تمرکز مولر^۳ بر منبع متفاوتی از شکست خط‌مشی عمومی است، چیزی که صرفاً با استفاده از شیوه‌ها و روش‌های بهتر یا مدیران و کارشناسان آگاه‌تر قابل‌اصلاح نیست. مولر بر درک این مفهوم تأکید دارد که خط‌مشی‌های عمومی در سیستم‌های پیچیده تعبیه شده است و استدلال می‌کند که دلیل اساسی این شکست در ماهیت سیستمی پیچیده خط‌مشی‌های

1. Bovens and T Hart

2. Birkland

3. Mueller

عمومی نهفته است (Mueller, 2019). همچنین سوگیری‌های شناختی در بسیاری از تصمیمات شکست خورده، مهم تلقی می‌شود و همراه با ماهیت محدود عقلانیت انسانی به غیرعقلانی بودن تصمیم‌گیرندگان می‌افزاید. اطلاعات به‌ندرت خنثی است، یک بینش مهم این است که انسان‌ها نه پردازشگر بی‌طرف اطلاعات هستند و نه جمع‌آوری‌کننده اطلاعات بی‌طرف (FitzGerald, O'Malley and Broin, 2019). همچنین سایر سوگیری‌های شناختی شامل رفتار گله‌ای، سوگیری برون‌یابی، اعتماد بیش از حد، سوگیری در دسترس بودن و سوگیری تأیید نیز تأثیرگذار است (Daddow, 2019). علاوه بر این یکی از دلایل دیگر شکست خطمشی، بیگانگی از خطمشی است که حالتی روان‌شناختی دارد و به گسست روان‌شناختی مجریان از خطمشی‌های عمومی منجر می‌شود (گل‌وردی و همکاران، ۱۳۹۸).

علاوه بر این هادسون و همکارانش^۱ به چهار عامل کلی اشاره می‌کنند که در شکست خطمشی‌ها نقش دارد: انتظارات بیش از حد خوش‌بینانه، حکمرانی پراکنده (خطمشی‌هایی که در سطح ملی تدوین می‌شود، به درجاتی از اراده منسجم در سطح پایین‌تر و خرده ملی نیاز دارد)، همکاری ناکافی (طراحی و اجرای خطمشی باید شبیه فرایندی یکپارچه باشد تا مراحل مجزا، (البته این اتفاق به‌ندرت می‌افتد))، ابهام‌های چرخه سیاسی (شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد اراده سیاسی لازم برای پیشبرد خطمشی‌گذاری بلندمدت به‌مرور زمان از بین می‌رود). درواقع شبکه پیچیده‌ای از حوادث و فرایندهای مختلف، زمینه شکست خطمشی‌های عمومی را فراهم می‌آورد. حوادثی که از سیاست‌های ناخواسته‌ای ناشی می‌شود که می‌تواند به آسیب‌های جدی غیرقابل‌بازگشت منجر شود (منوریان، ۱۳۹۵). طبیعی است که دولت‌ها چه در سطح ملی و چه محلی می‌خواهند شکست خطمشی‌ها را کم‌اهمیت جلوه دهند و موفقیت‌های ظاهری را در بوق‌وکرنا کنند، اما انجام این کار خطر از دست دادن درک این موضوع را دارد که چرا شکست خطمشی‌ها بسیار رایج بوده و چگونه ممکن است ریشه‌کن شده یا به حداقل برسد (Hudson, Hunter and Peckham, 2019). علاوه بر این یکی از

1. Hudson, Hunter and Peckham

مسائلی که باید به آن پرداخته شود رابطه بین شکست خط‌مشی و احتمال خاتمه خط‌مشی است. به عبارت دیگر یافتن پاسخ برای این سؤال که «چرا خط‌مشی‌های ناکارآمد غالباً اثر منفی بر مقاومت و ماندگاری خط‌مشی ندارند؟»، درواقع ما را با یک پارادوکس مواجه می‌سازد «مقاومت و اصرار بر خط‌مشی‌هایی که ناکارآمدی آن واضح و آشکار است» (دانایی فرد، ۱۳۹۵: ۲۹۴).

مک کانل به‌طور ضمنی بیان می‌کند که در جستجوی علل انواع مختلف شکست‌ها، باید به این نکته توجه داشت که این اشکال‌ها ممکن است در نقاط مختلفی از فرایند خط‌مشی‌گذاری سرچشمه گیرد. این بدان معناست که برخی از شکست‌ها بلافاصله در فرایند تنظیم دستور کار منشأ می‌گیرد، درحالی‌که برخی دیگر به اجرا یا ارزیابی مرتبط است. در دیدگاهی مشابه، هاوالت و همکارانش^۱ بیان می‌دارند برخی از خط‌مشی‌ها در مراحل اولیه خط‌مشی‌گذاری شکست می‌خورند، زمانی که دولت‌ها بیشتر از چیزی که می‌توانند یا در ید قدرت آنها است را دنبال کنند یا مسائل زیادی را فراتر از توانایی خود برای مقابله با آنها بپذیرند. برخی دیگر بعداً ظاهر می‌شوند، ازجمله شکست در استخراج درس مناسب از ارزیابی خط‌مشی‌ها. تمایز واضح سطوح مختلف شکست خط‌مشی‌ها و تعیین منشأ احتمالی آنها، برای درک نقشی که یادگیری خط‌مشی می‌تواند ایفا کند و در کمک به اجتناب یا کاهش بسیاری از منابع رایج شکست خط‌مشی، بسیار مهم است. چیزی که معمولاً در مطالعات معاصر یادگیری خط‌مشی بدان توجه نمی‌شود (Howlett, Ramesh and Perl, 2009). شکست را در خط‌مشی‌ها اغلب مرتبط با مرحله اجرا می‌دانند اما تحلیل‌های اخیر نشان می‌دهد که ممکن است شکست خط‌مشی‌ها مرتبط با شکل‌گیری ایده‌ها و تدوین خط‌مشی باشد، اگرچه مطالعات زیادی به بررسی دستور کار و منشأ خط‌مشی‌ها پرداخته‌اند اما محققان متعددی به نبود مطالعات فرمول‌بندی و تدوین خط‌مشی در تحقیقات خط‌مشی‌های عمومی معاصر اشاره کرده‌اند (Howlett and Lejano, 2013).

1. Howlett, Ramesh and Perl

با وجود اینکه نتایج تحقیق و نظرات خبرگان حوزه پژوهش حاضر نشان می‌دهد دلایل شکست خطمشی‌های جبران خدمات کارکنان بخش عمومی بیشترین تأثیر و سهم را مرحله تدوین خطمشی دارد. این وظیفه خطمشی‌گذاران است که به‌جای اینکه بگذارند خطمشی‌ها به سمت شکست کامل یا جزئی سوق پیدا کند، به روش‌هایی که می‌توانند فرایند خطمشی‌گذاری را تقویت و حمایت کنند. همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود به‌طور کلی هاوالت با نمونه‌هایی که بیان می‌دارد به‌صورت ساختارمندی به این موضوع یعنی بررسی دلایل شکست خطمشی‌ها از منظر فرایندهای خطمشی می‌پردازد. در این پژوهش از این مبنا (با تغییراتی در تقسیم‌بندی فرایندها) با هدف شناسایی دلایل شکست خطمشی‌های جبران خدمات کارکنان بخش عمومی به بررسی مسئله پژوهش و همچنین طراحی سؤال‌های مصاحبه پرداخته شده است که اولین مضمون اصلی استخراج شده از متن مصاحبه‌ها، مضمون فرایندی است؛ البته در پاسخ‌های مصاحبه‌شوندگان موارد دیگری که در جدول مضامین استخراج شده، مضامین زمینه‌ای و ساختاری مورد اشاره قرار گرفته است.

جدول ۱. شکست خطمشی مبتنی بر فرایند خطمشی‌گذاری

مرحله خطمشی‌گذاری	نمونه‌ای از منبع شکست خطمشی
دستور کار	برنامه دولتی‌هایی که در حال ایجاد یا موافقت با ایجاد برنامه‌های سیاستی سنگین یا دست‌نیافتنی هستند
تدوین خطمشی	تلاش برای رویارویی با مشکلات بدون بررسی یا تحقیق درباره علل مشکل و شناسایی آثار احتمالی جایگزین‌های خطمشی
تصمیم‌گیری	عدم تصمیم‌گیری برای یک خطمشی در دوره زمانی معقول یا تحریف قصد آن از طریق چانه‌زنی و ثبت گزارش
اجرای خطمشی	ناتوانی در مواجهه با مشکلات اجرا از جمله کمبود منابع، نارسایی‌های نظارتی و موارد دیگر
ارزیابی خطمشی	عدم یادگیری به‌دلیل ضعف یا فقدان نظارت بر خطمشی‌های ناکارآمد و نامناسب یا فرایندها و ساختارهای بازخورد

Source: Howlett, Ramesh and Perl, 2009.

۴-۱. شکست خط‌مشی جبران خدمات

نظام غیرعادلانه و ناصحیح جبران خدمات ممکن است باعث شود کارکنان تلاش خود را کاهش داده و به دنبال کار دیگری باشند یا به عضویت سازمان دیگری درآیند. نظام جبران خدمتی که به‌دقت طراحی شده و مبتنی بر خط‌مشی‌های صحیح باشد، در سلامت اقتصادی سازمانی و ملی و همچنین به‌کارگیری درست و مؤثر نیروهای موجود نقش مهمی خواهد داشت. بررسی عملکرد نهادهای رسمی و قوانین و مقررات حاکم بر کشور نشان از آن دارد که نظام پرداخت در بخش دولتی ایران عمده‌تاً ویژگی‌ها و الزامات فوق را ندارد. تحقیقات انجام شده نشان می‌دهد که میزان تأثیر جبران خدمات بر عملکرد سازمانی، بیش از سایر کارکردهای مدیریت منابع انسانی است. با این وجود، در میان مطالعاتی که نظام جبران خدمات را تجزیه و تحلیل کردند، به‌نظر می‌رسد شرایطی وجود داشته باشد که هزینه پرداخت حقوق و دستمزد بالاتر، از طریق بهره‌وری بیشتر جبران نشود. به‌عنوان مثال، در مشاغل با وظایف تکراری و روتین، کارکنان با دانش، مهارت و توانایی بالا، فرصت کمتری برای افزایش بهبود عملکرد دارند. این موضوع ضرورت تعادل میان کارکردهای مدیریت منابع انسانی را روشن می‌کند. اگر کارکنان انگیزه کافی نداشته باشند یا با موانع بوروکراتیک در به‌کارگیری مهارت خود مواجه شوند، پرداخت اضافی به کارکنان دانشی و ماهر ارزش کمی خواهد داشت.

شواهد تجربی نشان می‌دهد بسیاری از نظامات جبران خدمات دیگر به ارائه نتایج مورد انتظار قادر نبوده و با شکست مواجه شده‌اند از جمله سیستم‌های پرداخت سنتی که نه مقرون به‌صرفه است و نه انگیزه‌ای در کارکنانی ایجاد می‌کند که مورد نقد قرار گرفته‌اند. بنابراین مدیران سازمان‌ها به‌ویژه مدیران منابع انسانی نیازمند تعیین خط‌مشی‌های جبران خدمات اثربخش و به‌روز برای کارکنان هستند.

۲. پیشینه تجربی پژوهش

پژوهشگران این مطالعه در ابتدا براساس علاقه، احساس نیاز و مسئله‌محوری درباره

خطمشی جبران خدمات کارکنان بخش عمومی پرداختند، اما بعد از بررسی‌های انجام گرفته مشخص شد برخلاف انتظار، پژوهش‌های مناسبی درباره این موضوع به‌ویژه از منظر خطمشی و شکست آن و با رویکردی کلان صورت نگرفته است. پژوهش‌های داخلی مرتبط با شکست خطمشی بسیار اندک بوده که این موضوع با توجه به خطمشی‌های نسبتاً زیادی که در کشور به شکست انجامیده‌اند تا حدودی تعجب‌آور است. اغلب پژوهش‌های داخلی که به این مفهوم نزدیک هستند به موانع اجرای خطمشی در حوزه‌های گوناگون پرداخته‌اند که حوزه نظری شکست خطمشی حوزه‌ای جامع‌تر و بدون تمرکز صرف بر اجرای خطمشی باشد.

درباره پژوهش‌های مرتبط و نزدیک به شکست خطمشی و دلایل آن عبدالحمید و پورعزت (۱۴۰۰) در پژوهشی با عنوان «ارائه الگوی ارزشیابی موفقیت خطمشی‌های عمومی جمهوری اسلامی ایران» بیشتر بر نقطه مقابل شکست خطمشی یعنی موفقیت تأکید داشته و به دنبال ارائه الگوی ارزشیابی موفقیت خطمشی‌های عمومی از طریق تعیین شاخص‌های موفقیت سازمان‌های سیاسی جمهوری اسلامی ایران است که در این بین به مباحث شکست و موفقیت خطمشی نیز اشاره کوتاهی شده است. همچنین قانع و دانایی‌فرد (۱۳۹۹) در پژوهشی با عنوان «واکاوی دلایل موفقیت خطمشی‌های دفاعی و هسته‌ای در ایران» به دلایل موفقیت خطمشی در ایران و به‌طور مصداقی دو خطمشی دفاعی و هسته‌ای پرداخته‌اند. همچنین بیان شده است که آنچه باعث موفقیت خطمشی در ایران شده با آنچه در ادبیات پیشینی خطمشی وجود دارد، متفاوت است و عوامل اصلی موفقیت برگرفته از فرهنگ ایران است. خطمشی‌گذاران کشور در عرضه خطمشی‌گذاری بیشتر به تقلید و تکرار نسخه‌های موجود در جهان روی آورده‌اند که تاکنون موفق نبوده‌اند.

لطیفی و کمیلی‌فرد (۱۳۹۷) در پژوهشی با عنوان «شناسایی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری» موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری را در سه حوزه فرایندی، طراحی و تدوین، اجرا و ارزشیابی بررسی کرده و برای هرکدام چندین عامل را بیان می‌کند.

همچنین در پژوهش‌های منتخب مرتبط با موانع اجرا به‌عنوان یکی از مفاهیم موضوعی نزدیک به شکست خط‌مشی، رنگریز، خیراندیش و لطیفی جلیسه (۱۳۹۷) در پژوهشی با عنوان «بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی با استفاده از روش فراترکیب» به موانعی در اجرای این خط‌مشی‌ها ازجمله در تدوین خط‌مشی، مجریان خط‌مشی، مدیریتی، ساختاری، منابع مالی، اطلاعاتی و فناورانه و محیطی رسیده‌اند. مقدس‌پور، دانایی‌فرد و کردنائیج (۱۳۹۲) در پژوهشی با عنوان «واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران (مطالعه خط‌مشی‌های مالیاتی کشور)»، به بررسی موانع اجرای خط‌مشی در ایران پرداخته‌اند و از نظر این پژوهشگران به‌سادگی نمی‌توان مراحل مختلف خط‌مشی‌گذاری را در عمل از یکدیگر تفکیک کرد، هرچند قانون توجه این پژوهش بر مرحله اجرا بوده باشد.

گریس و همکاران^۱ (۲۰۱۷) به تجزیه و تحلیل موفقیت و شکست خط‌مشی در ارزیابی‌های رسمی استراتژی ملی سلامت روان استرالیا (۲۰۱۲-۱۹۹۲) پرداخته‌اند و با استفاده از مفاهیم شکست و موفقیت خط‌مشی به این موضوع می‌پردازند، همچنین سعی دارند با ارائه چارچوب نظری به ارزیابی خط‌مشی‌های سلامت روان کمک کنند. ایاندا و بلو^۲ (۲۰۱۶) در پژوهشی با عنوان «موانع اجرای مؤثر خط‌مشی‌های عمومی از طریق بوروکراسی‌های دولتی در کشورهای در حال توسعه (بررسی موردی کشور نیجریه)» به موضوع موانع اجرای خط‌مشی‌ها پرداخته‌اند. نتایج این تحقیق نشان داد، اجرای مؤثر خط‌مشی‌ها تنها می‌تواند از طریق تعهد سیاسی مداوم، تعریف دقیق مسئولیت‌ها، هماهنگی و تعهد واقعی در همه سطوح دولتی محقق شود.

در پژوهش پاوز^۳ (۲۰۲۰) با عنوان «استفاده از لنزها برای درک شکست‌های خط‌مشی (مطالعه موردی سرشماری ۲۰۱۲ در شیلی)» با مطالعه موردی بیشتر روی

1. Gracel et al.

2. Iyanda and Bello

3. Pavez

شکست خط‌مشی و البته بر شناخت و تشریح ویژگی‌های انواع مختلف شکست تمرکز می‌شود. مائوریسیو^۱ (۲۰۱۸) در پژوهش «بازبینی شکست خط‌مشی: پیامدهای مفهومی از مورد شیلیایی ترانسانتیاگو» به مطالعه و بررسی مفهوم شکست خط‌مشی تاحدامکان پرداخته‌اند. این نوع شکست ممکن است به‌عنوان ناتوانی نهادهای دولتی متولی سیاست در تعریف و سازمان‌دهی مؤثر عناصر خط‌مشی و همچنین هدایت بازیگران کلیدی، فردی یا سازمانی، به سمت دستیابی به اهداف مشخص شده در خط‌مشی تعریف شود.

همان‌طور که مشاهده می‌شود در پژوهش‌های داخلی عملاً به موضوع شکست خط‌مشی پرداخته نشده است، البته بعضی از مصادیق یا علل آن، موضوع پژوهش‌هایی قرار گرفته است مثلاً پژوهش‌هایی درباره موانع اجرای خط‌مشی که یکی از دلایل شکست خط‌مشی است انجام شده اما به مفهوم شکست خط‌مشی، تعاریف و ابعاد آن، دلایل آن و ... پرداخته نشده است. شاید مهم‌ترین موضوع مرتبط به پیشینه موضوع پژوهش، عدم پژوهشی درخصوص بررسی خط‌مشی‌های جبران خدمات بخش عمومی است، به‌خصوص پژوهش‌های داخلی با وجود ضعف‌ها و کاستی‌های جدی در خط‌مشی‌های جبران خدمات بخش عمومی در ایران، تاکنون از دیدگاه کلان و از منظر خط‌مشی به جبران خدمات بخش عمومی نپرداخته و به برخی آسیب‌شناسی‌ها با محدودیت‌های مکانی و زمانی اکتفا شده است.

همچنین درباره دلایل شکست خط‌مشی‌های جبران خدمات بیشتر پژوهش‌های داخلی و خارجی مرتبط به‌نوعی یا از منظر آسیب‌شناسی نظام جبران خدمات یا به‌صورت ارائه الگوهای جدید جبران خدمات به این موضوع پرداخته‌اند. مالکی، فقیهی و میرسپاسی (۱۳۹۸) در پژوهشی با عنوان «نارسایی‌های نظام جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران» به یک نوع آسیب‌شناسی از نظام جبران خدمات در بخش دولتی ایران پرداخته‌اند اما این پژوهش بیشتر از دیدگاه نهادی به موضوع پرداخته که با این‌وجود به‌نظر می‌رسد در اندک پژوهش‌های انجام شده، از بهترین

1. Mauricio

کارهای پژوهشی در این حوزه است.

درباره جبران خدمات بخش دولتی، پژوهش‌های دیگری مانند احدزاده، دانش‌فرد و معمارزاده (۱۴۰۰) با عنوان «طراحی الگوی جبران خدمات کارکنان دولت و مقایسه تطبیقی آن در انواع سازمان‌های دولتی» و مالکی، فقیهی و میرسپاسی (۱۳۹۹) با عنوان «طراحی مدل جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران» به ارائه الگوها و چارچوب‌هایی در حوزه جبران خدمات بخش دولتی با رویکردهای گوناگون پرداخته‌اند که به‌نظر می‌رسد قبل از هرگونه ارائه الگو و چارچوبی در این زمینه، بررسی وضعیت کنونی خط‌مشی‌های جبران خدمات بخش عمومی و شناسایی دلایل شکست این خط‌مشی‌ها ضروری بود و تا به این موضوع پرداخته نشود، ارائه هرگونه الگوی جدیدی به سرانجام مطلوبی نخواهد رسید.

جدول ۲. پیشینه تجربی پژوهش

موضوع کلی تحقیق	محققان و سال انتشار
رابطه جبران خدمات بخش عمومی با دیگر متغیرها از جمله فساد و عملکرد کارکنان	Chen and Liu (2018); Meyer, Höllerer and Leixnering (2018); Gorodnichenko and Sabirianova Peter (2007)
مقایسه جبران خدمات کارکنان در بخش عمومی و بخش خصوصی	Makridis (2021); Rattsø and Stokke (2020); Castagnetti and Giorgetti (2019); Reilly and Menifield (2013); Coppola and Calva-Gonzalez (2011); Ledvinka (2008)
توصیف و تشریح نظام پرداخت بخش عمومی در کشورهای مختلف	Brunner and Ju (2019); Karpowicz and Soto (2018); Yuguda Madu and Mustapha Madu (2013); Antwi and Phillips (2013); Abdelhamid and El Baradei (2009); Cahan, Chua and Nyamori (2005)
بیان مدل‌ها و الگوهای درباره جبران خدمات	احدزاده، دانش‌فرد و عمارزاده (۱۴۰۰)؛ جعفرنیا، حسن‌پور، وکیلی و کیوانفر (۱۳۹۹)؛ مالکی، فقیهی و میرسپاسی (۱۳۹۹)؛ بذرافشان و همکاران (۱۳۹۹)؛ حیدری و همکاران (۱۳۹۶)؛ تیموری و همکاران (۱۳۹۷)؛ لطیفیان و اولیایی (۱۳۹۶)؛ اعرابی (۱۳۸۰)
رابطه دیگر متغیرها و جبران خدمات	ایمانی و همکاران (۱۳۹۹)؛ دیواندری و همکاران (۱۳۹۷)؛ رضائزاد، منوریان و عباسی (۱۳۹۵)؛ شریف‌زاده (۱۳۹۰)
آسیب‌شناسی حوزه جبران خدمات	قربان‌نژاد، علیزاده و نجانی (۱۳۹۸)؛ جواهری‌زاده و خان‌محمدی (۱۳۹۵)

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

با توجه به بررسی‌های انجام گرفته و مطالب بیان شده به‌نظر می‌رسد، موضوع پژوهش علاوه بر اینکه به‌خصوص در مقطع کنونی بسیار حائز اهمیت است، از لحاظ نظری و تئوریک نیز دارای فقر نظری در ادبیات خط‌مشی‌گذاری و منابع انسانی است

و پژوهش‌های مرتبط تاکنون، توانایی پاسخگویی به سؤال پژوهش را نداشته است. موضوع تحقیقات پیشین بیشتر در حوزه‌های موانع اجرای خط‌مشی و همچنین تدوین الگو در حوزه جبران خدمات بخش دولتی بوده است. همچنین با توجه به مطالب گفته شده در ادبیات نظری اینکه آیا بتوان به دلایل و عوامل عام و یکسانی برای انواع شکست‌های خط‌مشی‌های گوناگون در حوزه‌های مختلف اشاره کرد یا خیر، اختلاف نظر وجود دارد. به‌طوری‌که گروهی از اندیشمندان و پژوهشگران معتقدند در هر خط‌مشی ناموفقی همان خط‌مشی دلایل شکست است، درحالی‌که از منظر برخی پژوهشگران، می‌توان به دلایلی عام برای شکست‌ها رسید به‌نوعی بیشتر این دلایل در اکثر خط‌مشی‌های ناموفق دیده شود. البته یک نظر تعدیل شده هم اینکه می‌توان در هر حوزه و زمینه‌ای دلایل شکست خط‌مشی را برای خط‌مشی‌های مرتبط با آن حوزه تا حدودی صادق دانست.

۳. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر با هدف شناسایی دلایل شکست خط‌مشی‌های جبران خدمات بخش عمومی صورت گرفته و از این منظر کاربردی است. از طرفی به لحاظ نوع تفسیر اطلاعات در زمره پژوهش‌های کیفی قرار می‌گیرد. به‌طور خلاصه و براساس پیاز پژوهش‌سازان، مبنای فلسفی پژوهش تفسیری، جهت‌گیری آن کاربردی، هدف اکتشافی و رویکرد پژوهش کیفی است. به‌طور کلی پژوهش رویکردی استقرایی (مبتنی بر داده‌ها) داشته و در روش استقرایی، فرایند کدگذاری داده‌ها بدون تلاش برای انطباق آن با چارچوب کدگذاری از قبل تهیه شده (قالب مضامین) صورت می‌گیرد (عابدی و همکاران، ۱۳۹۰). به‌منظور دستیابی به هدف پژوهش کیفی از روش تحلیل مضمون استفاده شده است که به چارچوب نظری وابستگی ندارد و می‌توان در چارچوب‌های نظری متفاوت و برای امور گوناگون، بهره گرفت. علاوه بر این، تحلیل مضمون، روشی است که هم برای بیان واقعیت و هم تبیین آن مورد استفاده قرار می‌گیرد (Braun and Clarke, 2006).

رویکرد استفاده شده برای تحلیل داده‌ها رویکرد شش مرحله‌ای براون و کلارک^۱ است. تحلیل مضمون از طریق فرایند کدگذاری طی شش مرحله، صورت می‌گیرد که این مراحل شامل آشنایی با داده‌ها، ایجاد کدهای اولیه، جستجوی تم‌ها، تعریف و نام‌گذاری تم‌ها و تهیه گزارش نهایی است.

۳-۱. ابزار گردآوری داده‌ها

مصاحبه یکی از شیوه‌های کیفی است که به‌طور گسترده در پژوهش‌های مدیریتی و سازمانی مورد استفاده قرار می‌گیرد. مصاحبه شیوه‌ای بسیار منعطف بوده که توانایی ایجاد اطلاعات عمیقی دارد (دانایی‌فرد، الوانی و آذر، ۱۳۹۸: ۱۸۸) در این پژوهش از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته بهره گرفته شده است. همچنین به‌دلیل کیفی بودن روش تحلیل مضمون، در باب ممیزی پژوهش از معیارهای کمی استفاده نشده و همان‌گونه که گوبا و لینکن^۲ (۱۹۸۹) بیان داشته‌اند، در جهت اعتبار و اعتمادپذیری تحقیق شاخص‌های قابلیت اعتبار (باورپذیری)، قابلیت انتقال، قابلیت اتکا (اطمینان‌پذیری) و قابلیت تأیید مبنا قرار گرفته است و هرکدام از شاخص‌ها به‌ترتیب با استفاده از نتایج به چهار نفر از مصاحبه‌شوندگان و اخذ نظر افراد، تشریح بستر پژوهشی و مقایسه نتایج به‌دست‌آمده با نتایج تحقیقات پیشین، توضیح فرایند انجام کار به‌طور دقیق و طی مراحل گوناگون، هماهنگی با اساتید و خبرگان و انجام اصلاحات لازم طی مراحل تحقیق و تشریح نمونه‌هایی از گزاره‌های مصاحبه‌شوندگان در تأیید مضمون‌ها اعمال و مورد تأیید قرار گرفتند.

۳-۲. مشارکت‌کنندگان پژوهش و نحوه انتخاب آنها

در روش‌های کیفی، برخلاف مطالعات کمی، غنای داده‌های جمع‌آوری شده بااهمیت‌تر از تعداد مشارکت‌کنندگان است (عباس‌زاده و شمسی، ۱۴۰۰). جامعه مدنظر

1. Braun and Clarke

2. Guba and Lincoln

به منظور دستیابی به هدف پژوهش حاضر خبرگان سیاستگذار، مجری و علمی حوزه جبران خدمات بخش عمومی هستند. در پژوهش حاضر از روش نمونه‌گیری گلوله‌برفی یا ارجاع زنجیره‌ای خبرگان استفاده شده است. تلاش پژوهشگران این تحقیق بر این بود که با دقت و حساسیت لازم، مصاحبه‌شوندگان از خبره‌ترین افراد حوزه پژوهش باشند و طیف متنوعی از تدوین‌کنندگان و مجریان خط‌مشی‌های جبران خدمات بخش عمومی را شامل شوند و البته از جنبه‌های علمی و پژوهشی، مرتبط با این حوزه باشند. در نتیجه برای این پژوهش ۱۸ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته برای رسیدن به نقطه اشباع انجام شد که پس از مصاحبه با ۱۵ نفر اشباع نظری صورت گرفت اما برای اطمینان مصاحبه تا ۱۸ نفر ادامه یافت که ویژگی‌های جمعیت‌شناختی آن در جدول زیر ارائه شده است.

جدول ۳. مشارکت‌کنندگان در پژوهش

ردیف	سازمان	تحصیلات	ردیف	سازمان	تحصیلات
۱	سازمان اداری و استخدامی کشور	دکتری خط‌مشی‌گذاری	۱۰	سازمان برنامه و بودجه	دکتری مدیریت دولتی
۲		دکتری منابع انسانی	۱۱		دکتری آمار
۳		دکتری منابع انسانی	۱۲	اندیشکده شریف	دکتری سیاست‌گذاری
۴		ارشد مدیریت	۱۳	وزارت اقتصاد و امور دارایی	دکتری اقتصاد
۵	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	دکتری خط‌مشی‌گذاری	۱۴	وزارت جهاد کشاورزی	ارشد مدیریت
۶		دکتری منابع انسانی	۱۵	اداره کل آموزش و پرورش استان تهران	ارشد بهسازی منابع انسانی
۷	دانشگاه تهران	دکتری منابع انسانی	۱۶	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	ارشد اقتصاد
۸		دکتری خط‌مشی‌گذاری	۱۷	یک هلدینگ دولتی	ارشد مدیریت استراتژیک
۹	سازمان بهزیستی	ارشد مدیریت مالی	۱۸	دانشگاه خوارزمی	دکتری منابع انسانی

مأخذ: همان.

۴. یافته‌های پژوهش

همان‌طور که در بخش روش‌شناسی پژوهش بیان شد به‌منظور دستیابی به هدف این پژوهش از روش تحلیل مضمون استفاده شده است. رویکرد استفاده شده برای تحلیل داده‌ها شش مرحله‌ای کلارک و براون است مطابق با این رویکرد تحلیل مضمون در پژوهش‌ها از شش مرحله اصلی تشکیل شده است که مبنای کار پژوهشی قرار گرفته است:

۱. آشنایی اولیه با اطلاعات پژوهش: رونویسی داده‌ها، خواندن و بازخوانی داده‌ها و یادداشت کردن ایده‌های اولیه،
 ۲. تولید کدهای اولیه: کدگذاری ویژگی‌های جالب داده‌ها به‌صورت سیستماتیک در کل مجموعه داده‌ها، جمع‌آوری داده‌های مربوط به هر کد،
 ۳. جستجوی مضامین و تم‌ها: جمع‌آوری کدها در قالب مضامین بالقوه، جمع‌آوری تمام داده‌های مربوط به هر مضمون بالقوه،
 ۴. بررسی مضامین: بررسی کاربرد مضامین درباره عصاره‌های کد شده (مرحله ۱) و کل مجموعه داده‌ها با ایجاد یک نقشه موضوعی از تجزیه و تحلیل،
 ۵. تعریف و نام‌گذاری مضامین: تجزیه و تحلیل مداوم برای پالایش مشخصات هر مضمون و تولید تعاریف و نام‌های واضح برای هر مضمون،
 ۶. تهیه گزارش نهایی برای تجزیه و تحلیل.
- در نتیجه برابر با مراحل ششگانه ذکر شده، برای تحلیل داده‌ها، متن مصاحبه‌ها ابتدا کاملاً پیاده‌سازی و به‌دقت مطالعه و سپس کدگذاری شد. در ادامه زمانی که همه داده‌ها کدگذاری شد، مضمون‌ها شکل گرفت و پس از بازبینی و تعریف آنها، نتایج در قالب مضمون‌های اصلی و فرعی ارائه و در جدول زیر نشان داده شده است.

جدول ۴. مضامین نهایی

مضامین اصلی	مضامین فرعی	دسته‌های مفهومی	برخی از گزاره‌ها	کدهای مصاحبه
فرایندی	تدوین ضعیف خط‌مشی‌های جبران خدمات	ضعف دانشی و تخصصی تدوین‌کنندگان	آیین‌نامه ضعیف باعث ابهام و خوب اجرا نشدن می‌شود/ خود موضوع نظام پرداخت موضوعی پیچیده و چندبعدی است/ ضعف در تعیین دامنه شمول قانون هست یعنی آن دستگاه‌هایی را که نباید مستثنا می‌کردیم را کردیم و آن دستگاه‌هایی که باید مستثنا می‌کردیم و قواعد خاص برای آنها تهیه می‌کردیم را در شمول این قانون قرار دادیم مثلاً شرکت‌های دولتی همواره در قوانین ما از شمول قانون خارج بودند/ به‌طور کلی تدوین خط‌مشی‌های کنونی بدین گونه بوده است که در سازمان یک جمع محدودی لایحه را نوشتند که همین محدود بودن تدوین‌کنندگان خودش باعث بعضی خلأها شده است/ به‌موجب قانون برای برخی دستگاه‌ها مجوزهای خاص داریم که پرداختی‌های بیشتری داشته باشند یا شورای حقوق و دستمزد استثنا قائل شده و اینها باعث شد که بعد از گذشت ۱۴ یا ۱۵ سال، اگرچه داعیه‌دار یک قانون دائمی یا قانون مادر در زمینه جبران خدمت بودیم ولی شاهد هستیم که بسیاری از دستگاه‌های اجرایی از شمول قانون خارج شدند/ ما الان به‌موازات قانون خدمات کشوری و فصل دهم آن می‌توانیم ادعا کنیم که بیش از ۵۰ نوع نظام پرداخت در کشور داریم و بسیاری از دستگاه‌های کشور دارای مقررات خاص شدند/ بیشتر فصول از اوایل دهه ۱۳۸۰ تا سال ۱۳۸۶ نوشته شدند درحالی‌که فصل حقوق و دستمزد از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۸۸ به تصویب رسیده است و نکته خیلی مهم این است که شما نمی‌توانید بدون تصویری از نظام حقوق و دستمزد، نظام‌های قبلی مثل جذب و ارزیابی عملکرد را بنویسید و برعکس یعنی اینها باید یک رفت و برگشتی با هم داشته باشند تا بتواند منسجم باشد/ یکی از مهم‌ترین چالش‌های ما ناآشنایی نماینده‌ها با ساختار بودجه و نظام جبران خدمات است و مداخله‌هایی که می‌کنند معمولاً هم ناموفق است و هم سیستم را به هم می‌ریزد/	1V1-3V1-4V1-7V1-9V1-14V1-16V1-6M2-7M2-8M2-10M2-11M2-13M2-19M2-25M2-2S3-2S3-5S3-6S3-17S3-1R4-2R4-4R4-12R4-2H5-3H5-4H5-2E6-3E6-6E6-14E6-1A7-2A7-3A7-9A7-10A7-20T8-1L9-2L9-6L9-7L9-1D10-2D10-8D10-1U11-1P12-10P12-11I13-21I3-1N15-2N15-3N15-4N15-4B16-5J18-7J18-8J18-1M2--9L9-5N1
		استثنا شدن دستگاه‌ها		
		تعدد نظامات خط‌مشی‌گذاری		
		نظام پرداخت		
		ماهیت پیچیده و چندبعدی		
		خط‌مشی جبران خدمات		
		ضعف در انسجام		
		خط‌مشی‌های جبران خدمات و تعارض آنها		
		ابهام در قوانین حوزه جبران خدمات		
		کمبود رویکرد مشارکتی در تدوین خط‌مشی‌های پرداخت		
		توجه ضعیف به مقتضیات دستگاه‌ها		
		ضعف در تعامل دوطرفه		
		تدوین‌کنندگان و مجریان		
		موازی‌کاری در قانونگذاری		
		نظام پرداخت		
	اجرای نامناسب خط‌مشی‌های جبران خدمات	ضعف در بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها	دولت اصلاً توفیقی در اجرای فصول اول نداشته و فصول اول اجرا نشده و پیش‌زمینه‌ها فراهم نشده برای اجرای فصول بعدی/ در این ۱۰ سال که قانون مدیریت خدمات کشوری به‌صورت آزمایشی اجرا شد خود این مدت طولانی آزمایشی اجرا شدن اقدام غلط و آسیب زننده‌ای بود/ در خیلی از مواقع دچار این خطای راهبردی شدیم که تدوین یا اصلاح و تغییر قانون را مجلس انجام داده است. / طبیعتاً یک قانون حتی اگر خیلی خوب هم تدوین شود اگر مجری، مجری ضعیفی باشد طبیعتاً قانون رو خوب اجرا نمی‌کند/ خیلی از مواقع هست سیاستگذاران یا مسئولان سیاسی در اجرای قانون دخالت می‌کنند این خودش یکی از ضعف‌های ما در اجرای خط‌مشی هست به‌عنوان مثال مسئولان بلندپایه تحمیل می‌کنند خواسته‌شان را به دستگاه‌ها و آن دستگاه بعضاً تن می‌دهد و قانون را آن‌گونه که باید اجرا نمی‌کند/ مثلاً در رابطه با رتبه‌بندی معلمان که نزدیک به نیمی از بخش عمومی ما هستند، رتبه‌بندی یعنی ارزیابی عملکرد شما اصلاً ابزاری به‌عنوان یک ابزار مؤثر برای ارزیابی ندارد/ بعضاً جاهایی را استثنا کردیم که اصلاً مبنایی ندارد، استثنا شدن بقیه دیگر چرا؟ اینجا دیگر دوگانه سیاست و اداره هست.	2M2-12M2-16M2-27M2-3R4-5R4-3H5-6H5-6A7-1T8-13T8-3V9-4D10-5D10-9D10-4P12-9P12-11P12-13P12-10I13-1B16-2B16-2J18
		ضعف در مبنای علمی و نظری خط‌مشی‌های جبران خدمات		
		اجرای ناقص خط‌مشی‌های نظام پرداخت		
		دخالت غیرمنطقی سیاست در اداره		
		اجرای آزمایشی طولانی‌مدت		
		آزادی عمل پایین مجریان		
		نقصان پیش‌نیازهای اجرا		

مضامین اصلی	مضامین فرعی	دسته‌های مفهومی	برخی از گزاره‌ها	کدهای مصاحبه
فرایندی	ضعف در ارزیابی و نظارت	عدم ارزشیابی خط‌مشی‌های نظام پرداخت	ضعف‌های ساختاری که موجب عدم شفافیت در این حوزه می‌شود و در نتیجه نظارت بحث سامانه‌های جامع و بانک‌های حقوق اهمیت پیدا می‌کند. / مهم‌ترین ضعفی که بر نظارت‌های سازمان بازرسی کشور هستش اینکه متمرکز بر پرداخت‌های مقامات و مدیران ارشد شده و به پرداخت کارکنان خیلی ورودی نکرده. / در سال ۱۳۸۳ یا ۱۳۸۴ معاونتی در سازمان برنامه و بودجه داشتیم تحت عنوان معاونت نظارت. این معاونت نظارت وظیفه‌اش این بود نظارت بر اعتبارات شرکت‌های دولتی که الان هم بیشتر مشکلات ما در حوزه شرکت‌های دولتی هست چون هم پول دارند و هم قدرت و هم آزادی عمل و ... بعد از حذف این معاونت دیگر هیچ دولتی این معاونت رو احیا نکرد. / یک چارچوب محاسباتی انتزاعی و ذهنی پیش‌بینی‌شده نه منطقی و عینی که آن هم قابل دوزدن است و نظارت را سخت می‌کند.	17M2-21M2-8S3-7H5-3T8-7T8-18Y8-6D10-7U11-5I13-10J18
		ضعف عملکردی ناظران		
زمینه‌ای	موانع اقتصادی	ضعف در نظام بودجه‌ریزی	دولت مجبور شد برای تأمین حقوق و دستمزد نقدینگی را بالا برد و نتیجه نقدینگی، تورم هست بعد دوباره تورم می‌شود مجبور هست حقوق‌ها را افزایش دهد. / وقتی ساختار بودجه رو نگاه می‌کنیم می‌بینیم که هیچ ردی از بودجه حقوق و دستمزد در ساختار بودجه نیست کسی در دولت به‌طور دقیق خبر ندارد که فلان دستگاه به فلان فرد چقدر پرداخت می‌کند، به‌شدت ضعف اطلاعات و داده‌های مالی و اقتصادی داریم. / در قانون هم این ضعف‌ها وجود داشته اما نه همگی در قانون مدیریت خدمات کشوری در قانون بودجه سنواتی هم ضعف‌هایی وجود دارد. / کارکنان دولت ناراضی هستند، مردم از خدمات عمومی دولت ناراضی هستند، خود دولت از کارکنانش ناراضی هست وقتی شما پیوندها مثل پیوند نظام حقوق و دستمزد با بودجه و نظام مالی دولت را در نظر نمی‌گیرید این اتفاقات می‌افتد. /	6V1-17V1-18M2-30M2-13S3-14S3-7R4-9R4-10R4-11R4-12H5-12E6-15E6-18E6-2T8-4T8-12L9-12D10-11U11-5P12-14P12-17P12-8I13-9I13-6C14-5B16-10B16-7R17-6J16
		نقص نظام داده‌ها و شفافیت مالی پایین		
موانع فرهنگی و اجتماعی	موانع فرهنگی و اجتماعی	توجه به مساوات نه عدالت (برابری)	الان در صحن مجلس موضوع سامان‌دهی کارکنان دولت مطرح است اینکه قراردادهای و حقوق‌ها را یکسان کنند و استدلال نادرستان این است که در یک اتاق در یک سازمان سه نفر نشستند با رابطه استخدامی متفاوت و حقوق متفاوت، این یعنی عدم درک تفاوت مساوات و عدالت. / اعمال فشار ذی‌نفعان در تدوین و یا بهتر بگوییم تصویب خط‌مشی هست ذی‌نفعان دخالت و اعمال نفوذ می‌کنند و تلاش می‌کنند که خط‌مشی را به سمت منویات و خواسته‌های خودشان منحرف کنند. / فرهنگ سازمانی ناشی از اینکه برویم کارمند دولت شویم که زیاد کار نکنیم و حقوق ماهانه‌ای هم داشته باشیم اینها آسیب‌زا هستند. / در خیلی از زمینه‌ها فشارهای ذی‌نفعان ارجحیت پیدا می‌کند تا تصمیمات کارشناسی مخصوصاً در قانون‌های جزئی و تبصره‌ها. / در بخش عمومی هیچ موقع برنامه این نبوده که افراد و کارکنان ذیل نظام سیاسی تحت یک چارچوب حقوق و دستمزد بگیرند.	18V1-5M2-29M2-4S3-15S3-16S3-8R4-1H5-9H5-13H5-5E6-13E6-5L9-8L9-7P12-3B16-8B16-3R17-5R17-4J18-9J18-11J18
		تضعیف فرهنگ خدمت عمومی		
		مبنای چانه‌زنی و نه منطقی		
		فرهنگ‌های زیرین نظام اداری		
موانع فرهنگی و اجتماعی	موانع فرهنگی و اجتماعی	فشار ذی‌نفعان و جهت‌گیری بخشی و صنفی		
		جهت‌گیری‌های بخشی و رقابت ناسالم کارکنان		

مضامین اصلی	مضامین فرعی	دسته‌های مفهومی	برخی از گزاره‌ها	کدهای مصاحبه
زمینه‌ای	موانع سیاسی	اقدام‌های سیاسی و رأی‌آور برخی کارگزاران	در فرایند تدوین قانون، نمایندگان با توجه به اینکه نیازمند رأی مردم برای دوره‌های بعد هستند به ملاحظات انتخاباتی و سیاسی توجه دارند./ به‌نظر بنده اقدامات برخی از نمایندگان مجلس اقدام علیه امنیت ملی هست یک آماری را آقای دکتر لطیفی می‌دادند که تقریباً نیمی از اجتماعات یک سال گذشته مربوط به بحث حقوق و دستمزد بوده است، این اجتماعات از کجا شکل می‌گیرد بخشی همین معلمان بوده‌اند بخشی‌اش شرکتی‌ها هستند اینها را کی ساماندهی می‌کند می‌بینیم نقطه شروع آن سخن یک نماینده مجلس بوده است./ این موضوع تا حد زیادی ماجرای اقتصاد سیاسی هست یعنی مقابله و مواجهه با آن بیشتر به منافع گروه‌های ذی‌نفع و فشار آنها برمی‌گردد یعنی بحث، یک جاهایی دیگر بحث علمی نیست.	10V1-3S3-11E6-4A7-7A7-15P12-18P12-3I13-3C14-6B16-3J18
		نگرش‌های عوام‌فریبانه		
ساختاری	موانع انسانی	ضعف ارتباط عملکرد و پرداخت	خط‌مشی‌های ما اصلاً همسویی افقی و داخلی نداشته است عملاً فصل حقوق و مزایا جدا از بقیه فصل‌ها نوشته شده و ارتباط چندانی با هم ندارند حتی تدوین آنها و تدوین‌کنندگان آنها به‌نوعی جدا بوده‌اند./ یک نظریه‌ای در مدیریت هست به نام نظریه هم‌تکاملی یعنی نظامات یک سیستم به هم مرتبط هست یعنی شما نمی‌توانید یک بخشی را اصلاح بکنید بدون اینکه به سایر نظاماتی که وجود دارد توجه داشته باشید./ خیلی از مشکلات حوزه جبران خدمات ریشه‌اش در سایر شئون منابع انسانی هست./ ما از نظر مدیریت استراتژیک منابع انسانی نیز دچار مشکلاتی هستیم مثلاً مدیریت عملکرد و ارزیابی عملکرد فردی ما غیرکارا و فرمالیته است و به دنبال آن خط‌مشی‌های جبران خدمات ما آسیب می‌بیند./ عمده بحثی که روی فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری وجود دارد بحث روش طبقه‌بندی مشاغل هست، طبقه‌بندی مشاغل بیس و پایه نظام پرداخت هست که بعداً جدی گرفته نشد./ دیدگاه‌ها به خط‌مشی‌های جبران خدمات و نگاه‌ها، نگاه جزیره‌ای به‌جای نگاه سیستمی است./ همین قانون مدیریت خدمات کشوری را وقتی شما مطالعه بفرمایید خیلی تفاوتی بین کارمندی که خوب کار می‌کند با کارمندی که ضعیف دارد عمل می‌کند نمی‌بینید./ روش امتیازی برای نظام اداری ما که فربه و بزرگ هست و دولت سیطره دارد بر بیشتر فعالیت‌های اقتصادی کشور قابلیت کاربرد ندارد./ نگاه‌ها، نگاه جزیره‌ای به‌جای نگاه سیستمی می‌شود.	8V1-15V1-12S3-14S3-9R4-11R4-5H4-10H4-14H4-1E6-4E6-7E6-9E6-16E6-17E6-9T8-11T8-16T8-17T8-4L9-11L9-3D10-10D10-11D10-13D10-2U11-3U11-6U11-10U11-2P12-3P12-8P12-16P12-7I13-1R17-2R17-4R17
		رابطه غلط جذب و جبران خدمات		
		کمبود نگاه راهبردی و سیستمی به منابع انسانی		
		نقصان طبقه‌بندی مشاغل		
		ارزشیابی شاغل فرمالیته		
		نقصان برابری درونی و بیرونی		
		توجه ضعیف به پرداخت‌های غیرمالی		
		عدم تناسب نظام امتیازی با نظام اداری کشور		
	اندازه بزرگ دولت	استخدام بی‌ضابطه و غیرمنطقی	نظام اداری ما بسیار بزرگ هست یک بخشی از آن به‌خاطر نظریه دولت در ایران هست یک بخشی از آن به‌خاطر این هست که ما بخش خصوصی‌مان ضعیف هست./	19V1-23M2-24M2-8E6-20E6-4U11-9U11
		ضعیف بودن بخش خصوصی		
ضعف نهادهای متولی نظام جبران خدمات	ضعف جایگاه حکمرانی سازمان اداری و استخدامی	تغییرات زیاد ساختار سازمان	سازمان اداری-استخدامی ضعف مقبولیت سیاسی-حکمرانی دارد و مأموریت سازمان مقبولیت پیدا نکرده است./ فهم اینکه این موضوع ابعاد زیادی غیر از فقط مالی داشته است برای برخی مثل سازمان برنامه و بودجه سخت بوده است./ سازمان اداری استخدامی از اقتدار کافی برای اینکه دستگاه‌های دیگر را به یک‌سری اقدامات ملزم بکند برخوردار نیست./ نهاد متولی که به این مسئله دامن زده در درجه اول سازمان برنامه و بودجه بوده است که آمده بودجه‌ای که باید در حقوق و دستمزد می‌آورده را در اعتبارات رفاهی و غیره آورده و آنجا عدالتی حاکم نبوده.	11V1-13V1-3M2-20M2-26M2-9S3-10S3-8H5-8A7-6T8-8T8-7D10-4I13-6R17
		ضعف جایگاه حکمرانی سازمان اداری و استخدامی		
		نگاه تک‌بعدی سازمان برنامه و بودجه		
		نبود کمیسیون تخصصی نظام اداری و نگرش غلط کمیسیون اجتماعی		

مأخذ: همان.

۵. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

باید توجه داشت که دولت در ایران بزرگ‌ترین کارفرمای کشور بوده و این

کارفرمای بزرگ و مهم نیازمند مدیریت منابع انسانی منطقی و متناسب با کارکردهای بسیار حیاتی آن است. همچنین براساس پژوهش‌های انجام شده در مدیریت منابع انسانی و نظرات خبرگان این علم، جبران خدمات، حساس‌ترین و حیاتی‌ترین فرایند حوزه منابع انسانی است. بر این اساس و با توجه به توضیحات بیان شده، شکست خط‌مشی‌های جبران خدمات در بخش عمومی می‌تواند مسائل و مشکلات فراوانی را برای سازمان‌های بخش عمومی و به‌طور کلی کشور ایجاد کند. این پژوهش با نگاهی کلان و با استفاده از نظر خبرگان و نخبگان این حوزه به بررسی دقیق و متقن موضوع پرداخته و در راستای پاسخ به این پرسش حیاتی است که چه دلایلی باعث شکست خط‌مشی‌های جبران خدمات بخش عمومی در ایران شده است. از این‌رو یافته‌های پژوهش نشان داد دلایلی که باعث شکست خط‌مشی‌های جبران خدمات کارکنان بخش عمومی شده است، در سه دسته کلی موانع فرایندی، زمینه‌ای و ساختاری است.

دلایل و عواملی که باعث شکست خط‌مشی‌ها می‌شود، می‌تواند از نقاط مختلف فرایند خط‌مشی‌گذاری سرچشمه گیرد، کمالینکه خط‌مشی طی فرایندی برای حل یک مسئله عمومی شکل می‌گیرد. بازیگران گوناگونی طی این فرایندها دخیل هستند، بنابراین برای حل مسئله عمومی باید هرکدام از این فرایندها بادقت و کیفیت مناسبی تدوین، اجرا و ارزیابی شود، سرانجام ضعف و عملکرد نامناسب در هریک از این فرایندها یک خط‌مشی ناکارآمد و منتج به شکست خواهد بود.

شکست را در خط‌مشی‌ها اغلب مرتبط با مرحله اجرا می‌دانند اما تحلیل‌های اخیر نشان می‌دهد که ممکن است مرتبط با شکل‌گیری ایده‌ها و تدوین خط‌مشی باشد. اگرچه مطالعاتی به بررسی دستور کار و منشأ خط‌مشی‌ها پرداخته‌اند اما محققان متعددی به نبود مطالعات فرمول‌بندی و تدوین شده در تحقیقات خط‌مشی‌های عمومی معاصر اشاره کرده‌اند (Howlett and Lejano, 2013) کمالینکه نتایج تحقیق و نظر خبرگان حوزه این پژوهش نشان می‌دهد که درخصوص دلایل شکست خط‌مشی‌های جبران خدمات کارکنان بخش عمومی بیشترین تأثیر و سهم را مرحله

تدوین خطمشی دارد. این وظیفه خطمشی‌گذاران است که به‌جای اینکه بگذارند خطمشی‌ها به‌سمت شکست کامل یا جزئی سوق پیدا کند، به روش‌هایی فرایند خطمشی‌گذاری را تقویت و حمایت کنند. همان‌طور که اشاره شد تدوین مناسب خطمشی از جهات گوناگون تأثیر بسیاری در شکست یا موفقیت آن خطمشی دارد. بیشتر محققان از منظر مرحله اجرا به بررسی شکست خطمشی‌های عمومی پرداخته‌اند. این در حالی است که به نقل از پریسمن و ویلداوسکی^۱ (۱۹۷۳)، بزرگ‌ترین مشکل در اجرای خطمشی، بی‌توجهی به تمهیدات خاص در مرحله شکل‌گیری است، یعنی بسیاری از مشکلات احتمالی در اجرای خطمشی‌ها، در صورتی که در مرحله شکل‌گیری به تمهیدات اجرایی آنها توجه شود، ممکن است بروز نکند (خوبرو و ابراهیمی، ۱۳۹۸). ضعف مدیریت دولتی، چالش‌ها و مسائل آن را نباید صرفاً در مجریان کشور جستجو کرد، چراکه تدوین خطمشی، شاکله اصلی اجرائیات مدیریت دولتی و سازوکارهای حکمرانی ملی می‌شود (پورعزت و رحیمیان، ۱۳۹۱).

همچنین اجرای خطمشی یکی از مسائل اساسی فراروی سازمان‌های دولتی است، زیرا توانمندی دولت در اجرای مقاصدش به سامان‌دهی و اجرای موفق خطمشی‌هایی وابسته است که تدوین کرده است. توافقی که در هنگام تدوین خطمشی وجود دارد، اغلب هنگام اجرای خطمشی به تعارض منجر می‌شود (Belin and Tillgren, 2012)، کمااینکه به‌نظر می‌رسد یک اجرای مناسب و عملکرد درست مجریان می‌تواند حتی برخی از ضعف‌های موجود را در مرحله تدوین تا حدی پوشش دهد. نکته قابل‌توجه اینکه در مطالعه ادبیات حوزه خطمشی‌گذاری در ایران و بررسی دلایل شکست برخی از خطمشی‌ها، در بیشتر پژوهش‌ها به بررسی موانع اجرا و دلایل اجرای نامناسب خطمشی‌ها پرداخته شده است و به‌نوعی مرحله اجرا در ادبیات مرتبط با شکست خطمشی بیشتر مورد بررسی قرار گرفته است، اما با توجه به نظر مصاحبه‌شوندگان، شکست خطمشی‌های نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی بیشتر از مرحله تدوین خطمشی ناشی است تا اجرا. همچنین در سومین فرایند

1. Pressman and Wildavsky

ذکر شده یعنی ارزیابی و نظارت نیز ضعف‌هایی در خط‌مشی‌های جبران خدمات بخش عمومی مشاهده می‌شود. یکی از ضعف‌هایی که به‌نظر می‌رسد به‌طور کلی در نظام خط‌مشی‌گذاری کشور ما و در خط‌مشی‌های جبران خدمات در ذیل آن وجود دارد، ضعف در ارزیابی خط‌مشی‌های اجرا شده است زمانی که ارزیابی صورت نگیرد و بازخوردی داده نشود، یادگیری خط‌مشی به‌وقوع نپیوسته و در نتیجه ایرادها و ضعف‌های خط‌مشی اصلاح نمی‌شود. همچنین عدم پاسخگویی دستگاه‌ها و ضعف ساختاری و عملکردی ناظران در شکست این خط‌مشی‌ها تأثیرگذار بوده‌اند.

فرایند خط‌مشی‌گذاری در خلأ شکل نمی‌گیرد. هر خط‌مشی در همه مراحل خود از عواملی تأثیر می‌پذیرد که در فضای پیرامونی و محیطی آن است. این عوامل اغلب به‌صورت غیرمستقیم بر موضوع تأثیراتی مهم گذاشته و می‌تواند عامل شکست خط‌مشی باشد. به‌طور کلی خط‌مشی‌های عمومی در فضا و اتمسفری، چندبعدی و پیچیده شکل می‌گیرد. شناسایی عوامل تأثیرگذار زمینه‌ای و توجه به نوع اثرگذاری آن در موفقیت و شکست خط‌مشی بسیار حائز اهمیت است. به‌نوعی می‌توان وضعیت حال حاضر مدیریت منابع انسانی را در ایران تا حد زیادی متأثر از عوامل سیاسی، اقتصادی و به‌ویژه فرهنگی دانست. از منظر نهادگرایی، سازمان‌ها تحت فشارهای مختلفی از سوی محیط‌های نهادی قرار می‌گیرد. با توجه به دیدگاه نهادگرایان، می‌توان ساختار و تشکیلات دائماً در حال تغییر در سازمان‌های ایرانی را به عوامل سیاسی و نفوذ برخی دستگاه‌های حاکمیتی نسبت داد، مدگرایی در مسائل مدیریتی نوین نظیر مدیریت دانش را به تغییرات تقلیدگونه‌ای نسبت داد که در پاسخ به عدم اطمینان‌ها اتفاق می‌افتد و به پیروی سازمان‌ها از مجموعه‌ای از رفتارها و ساختارهایی منجر می‌شود که حالت مد پیدا می‌کند و در نهایت شاید بتوان دخالت دادن معیارهایی به‌غیر از شایستگی را در استخدام، ارتقا و جبران خدمات افراد به نفوذهای هنجاری در فرهنگ ایران نسبت داد که به ترویج ارزش‌ها و سیاست‌های خاصی منجر می‌شود (فقیهی و آغاز، ۱۳۹۰). مدیریت جبران خدمات در بستر محیط‌های درونی و بیرونی اعمال می‌شود که این محیط‌ها می‌تواند بر خط‌مشی‌های

جبران خدمات تأثیر چشمگیری داشته باشد. نمی‌توان خط‌مشی‌های جبران خدمات را مستقل از بافت آنها طراحی و اجرا کرد. در این پژوهش و در خط‌مشی‌های جبران خدمات، بخش عمومی عوامل زمینه‌ای از جمله موانع اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی دخیل بوده است. در مصاحبه با خبرگان حوزه جبران خدمات سهم نظام اقتصادی و تأثیرات جدی و عمیق آن در شکست خط‌مشی‌های جبران خدمات بخش عمومی مورد تأکید جدی قرار گرفت؛ به‌طوری‌که اغلب مصاحبه‌شوندگان بیان داشتند چنانچه خط‌مشی‌های پرداخت دیگری هم تدوین می‌شد، در چنین وضعیت اقتصادی غیرپایدار و ملتهبی، محکوم به شکست بود.

از آنجاکه پرداخت‌های مالی، بخش مهم و عینی نظام جبران خدمات هستند، وضعیت اقتصادی و مالی کشور متغیری مهم در شکست این خط‌مشی‌ها است. به‌طور مثال در نظام بودجه‌ریزی کشور ما دقیقاً مشخص نیست چه میزان اعتبار برای جبران خدمات کارکنان بخش عمومی در نظر گرفته شده است، به‌طوری‌که این اعتبار در فصول مختلف، با شرایط متفاوت و نه به‌طور جامع دیده شده است. براساس نظر مصاحبه‌شوندگان، مهم‌ترین متغیر اقتصادی که ضرباتی جدی را به خط‌مشی‌های جبران خدمات بخش عمومی وارد کرده است، تورم افسارگسیخته و رشد قابل‌توجه قیمت‌ها و در نتیجه کاهش قدرت خرید بوده است. به‌طوری‌که وضعیت تورم و رشد قیمت‌ها در کشور بسیار بیشتر از افزایش جبران خدمات سالیانه‌ای است که در نظر گرفته می‌شود.

از جمله موارد دیگری که در فضای خط‌مشی‌گذاری می‌تواند بر شکست و موفقیت آن اثرگذار باشد، موانع فرهنگی اجتماعی هستند. فرهنگ‌ها و خرده‌فرهنگ‌های پیدا و پنهان نظام اداری کشور و تحرکات و فعالیت‌های اجتماعی گروه‌های مختلف به روش‌های گوناگون و اغلب به‌طور غیرمستقیم بر چگونگی تدوین و اجرای خط‌مشی‌های جبران خدمات بخش عمومی اثرگذار است. درک عمومی از نظام عادلانه جبران خدمات، به‌جای توجه به عدالت، به مساوات تقلیل یافته است. همچنین یکی از ویژگی‌های نظام جبران خدمات در بخش عمومی ایران و تغییرات بخشی

و گاه‌وبیگاه آن، ملاحظات سیاسی حاکم بر آن است، فعالیت‌های سیاسی نادرست، می‌تواند خط‌مشی را از اهداف اصلی خود بازداشته و آنها را به سمت خواسته‌ها و منویات صاحبان قدرت و ثروت سوق دهد، اگر از ماهیت چندبعدی خط‌مشی‌ها و آنچه دولت‌ها انجام می‌دهند درک درستی شود، باید از برنامه‌ها و پیامدهای سیاسی آگاهی کامل داشت. انتخاب‌های دولت، پیامدهایی برای شهرت و چشم‌انداز انتخاباتی سیاستمداران و ظرفیت آنها برای مدیریت برنامه‌های سیاسی دارد. بسیاری از تحلیلگران، پیامدهای سیاسی اقدام‌های سیاستی را بررسی کرده‌اند و مطالعات رفتار سیاسی معمولاً خط‌مشی‌ها را از نظر ارتباط آنها با کسب آرا ارزیابی می‌کند (Vining and Weimer, 2017).

هر خط‌مشی برای رسیدن به اهداف مدنظر خود به نظامات و ساختارهای متناسب نیاز دارد. اگر خط‌مشی‌ها متناسب با ساختارها و مقتضیات نظامات کشور نباشد یا ساختارها نتواند طبق خط‌مشی‌های تدوین شده تغییر کند، طبیعتاً به خط‌مشی آسیب رسیده و تا حد زیادی شکست می‌خورد. نظام جبران خدمات به‌عنوان یکی از زیرسیستم‌های اصلی نظام منابع انسانی بسیار از آن تأثیر می‌پذیرد، به‌طوری‌که عدم نگاه استراتژیک به مدیریت منابع انسانی و همسویی عمودی و افقی فرایندهای آن به‌شدت به خط‌مشی‌های جبران خدمات آسیب می‌رساند. همچنین در خط‌مشی‌های کلان کشور و اسناد بالادستی و همچنین فصول اول قانون مدیریت خدمات کشوری بر کاهش حجم دولت و بهینه‌سازی ساختار دولت تأکید شده است، ولی این موضوع عملاً محقق نشده و بر شکست خط‌مشی‌های جبران خدمات بخش عمومی به‌طور جدی اثرگذار بوده است، مشارکت‌کنندگان در پژوهش تأکید زیادی بر تغییرات ساختاری فراوان سازمان اداری و استخدامی به‌عنوان نهاد اصلی و متولی این حوزه در دو دهه گذشته داشته‌اند، به‌طوری‌که به‌نظر می‌رسد این سازمان به‌عنوان سازمان تخصصی و متولی اصلی حوزه نظام اداری کشور، اقتدار لازم را برای اعمال قدرت و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی کشور نداشته است.

با توجه به نتایج برآمده از این تحقیق و تعدد و تنوع نظامات خط‌مشی‌گذاری در

حوزه جبران خدمات کارکنان بخش عمومی و همچنین موازی کاری‌ها و تعارضاتی که در پی این تعدد و تنوع خط‌مشی‌گذاری‌ها در این حوزه وجود دارد و در نتیجه عدم انسجام خط‌مشی‌ها و ضعف در یکپارچگی ساختاری حوزه جبران خدمات پیشنهاد می‌شود:

۱. نظامات خط‌مشی‌گذاری و ترتیبات نهادی این حوزه مشخص شده و بازنگری در این خط‌مشی‌ها و قوانین در راستای هماهنگی و یکپارچگی آنها در اولویت قرار گیرد.
۲. همچنین در یک رابطه منطقی، هوشمند و سیستمی نظام جبران خدمات با نظاماتی مانند مالیاتی، تأمین اجتماعی، بازنشستگی و دیگر نظامات پیرامونی آن مرتبط و جبران خدمات در بخش عمومی تا حد ممکن به‌ویژه در سطوح بالا در دسترس و شفاف باشد.

۳. به پرداخت‌های غیرمالی در دستگاه‌های اجرایی و نیز به انگیزه‌های خدمت عمومی در نظام جذب و افزایش این انگیزه‌ها در کارکنان شاغل بخش عمومی توجه بیشتری شود.

۴. طبقه‌بندی مشاغل به‌عنوان مهم‌ترین پیش‌نیازهای خط‌مشی‌های جبران خدمات و یکی از چارچوب‌های اصلی نظام منطقی مورد توجه قرار گیرد.

۵. نظام مدیریت عملکرد کارکنان و دستگاه‌ها از حالت تشریفاتی، نمادین و ناکارآمد فعلی خارج شده و به‌منظور اثربخشی و ارتباط آنها با جبران خدمات طراحی شود.

۶. کاهش اندازه دولت و کاهش حجم کارکنان بخش عمومی از حالت انتزاعی فعلی خارج شده و به مواردی مثل تقویت جدی بخش خصوصی و واگذاری واقعی وظایف تصدی‌گری دولت به آن بخش، حرکت به سمت دولت الکترونیک و هوشمند و کاهش استخدام‌های بی‌ضابطه و ناکارآمد، توجه جدی و عملی شده تا با دولتی چابک، بهینه و کم‌هزینه، باعث صرف کمترین اعتبار برای جبران خدمات کارکنان خود به‌جای حدود ۸۰ درصد بودجه جاری خود شود.

۷. مسائل حوزه نظام اداری از جمله جبران خدمات بخش عمومی از ذیل کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی، خارج شده و تحت یک کمیسیون مستقل یا تحت

بررسی مرکز پژوهش‌های مجلس به مسائل مربوط به آن توجه و پرداخته شود. ۸. همچنین به اشکال گوناگون، جایگاه هویتی و حکمرانی سازمان اداری و استخدامی ارتقا یافته و به این سازمان به‌عنوان نهاد اصلی و تخصصی نظام اداری به‌منزله نظامی که به‌نوعی بازوی اجرایی نظام سیاسی و موتور محرکه نظام اقتصادی است، توجهی ویژه شود.

منابع و مأخذ

۱. آرمسترانگ، مایکل (۱۳۹۴). مدیریت جبران خدمات، ترجمه سیدرضا جوادین، بهروز پورولی و الهام جمالی‌پویا، تهران، انتشارات کتاب مهربان.
۲. احدزاده، سجاد، کرم‌اله دانش‌فرد و غلامرضا عمارزاده (۱۴۰۰). «طراحی الگوی جبران خدمات کارکنان دولت و مقایسه تطبیقی آن در انواع سازمان‌های دولتی»، پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی، ۱۳(۳).
۳. اعرابی، سیدمحمد (۱۳۸۰). «طراحی نظام پرداخت کارکنان دولت»، فصلنامه دانش مدیریت (منتشر نمی‌شود)، ش ۵۲.
۴. افخمی اردکانی، مهدی (۱۳۹۵). «ارائه چارچوب خط‌مشی جبران خدمات کارکنان دانشی در پژوهشگاه صنعت نفت»، پایان‌نامه دکتری، دانشگاه تهران.
۵. ایمانی، حسین، عادل آذر، آرین قلی‌پور و علی‌اصغر پورعزت (۱۳۹۹). «ارائه مدل تفسیری ساختاری نظام جبران خدمات کارکنان بخش دولتی در راستای ارتقای سلامت اداری»، مدیریت دولتی، ۱۲(۳).
۶. باباشاهی، جبار، محمدمامین باتمانی و عذرا توسلی (۱۴۰۰). «ارائه چارچوب خط‌مشی زیرسیستم‌های مدیریت منابع انسانی»، مدیریت منابع انسانی پایدار، ۳ (۲).
۷. بذرافشان، رضا، حبیب‌اله دعایی، ابراهیم حدادی، عالمه کیخا و عبدالعلی کشته‌گر (۱۳۹۹). «شناسایی و اولویت‌بندی مؤلفه‌های جبران خدمات کارکنان و مدیران گمرک»، دانش حسابداری، ۲۰ (۷۹).
۸. پورعزت، علی‌اصغر و اشرف رحیمیان (۱۳۹۱). «ویژگی‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی برای اداره شهرهای پرتنوع و پیچیده (مورد مطالعه شهر تهران)»، مدیریت دولتی، ۴ (۲).
۹. تیموری، هادی، آرش شاهین، علی شائمی برزکی و عبدالله کریمی (۱۳۹۷). «الگوی نظام جبران خدمات شایسته‌محور کارکنان»، مطالعات مدیریت بهبود و تحول، ۹۰ (۲۷).
۱۰. جعفری‌نیا، سعید، اکبر حسن‌پور، یوسف وکیلی و جواد کیوانفر (۱۳۹۹). «ارائه الگوی جبران خدمات استراتژیک مدیران ارشد سازمان تأمین اجتماعی رویکرد تحلیل تم»، فصلنامه مدیریت سازمان‌های دولتی، ۸ (۳۲).
۱۱. جواهری‌زاده، ابراهیم و مرتضی خان‌محمدی (۱۳۹۵). «آسیب‌شناسی قانون خدمات کشوری از منظر مدیریت منابع انسانی (با تمرکز بر فصل دهم) حقوق و مزایا»، دومین کنفرانس مدیریت، حسابداری و اقتصاد.
۱۲. حیدری، مجتبی، سنجر سلاجقه، مسعود پورکیانی، سعید صیادی و افلاطون امیری (۱۳۹۶). «تبیین و طراحی یک الگوی مفهومی اثربخش نظام جبران خدمت در راستای سیاست‌های کلی نظام اداری»، مدیریت شهری، ۱۶ (۴۸).
۱۳. خوبرو، محمدتقی و روح‌اله ابراهیمی (۱۳۹۸). «عوامل کلیدی موفقیت در خط‌مشی‌گذاری بخش

- خدمات عمومی ایران»، مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، ۹ (۳۲).
۱۴. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۹۵). گفتارهای جدید در خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران، دانشگاه امام صادق (ع).
۱۵. دانایی‌فرد، حسن، سیدمهدی الوانی و عادل آذر (۱۳۹۸). روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع (ویرایش دوم)، تهران، انتشارات صفار.
۱۶. دیواندری، علی، محسن نظری، سیدرضا سیدجوادین، عباسعلی حاجی کریمی و حمزه رایج (۱۳۹۷). «بررسی چگونگی تأثیر جبران خدمات بر عملکرد فردی: بررسی نقش میانجی انگیزش درونی و تعدیل‌کننده خودکامیابی و انتظار دریافت پاداش (مطالعه موردی: بانک ملت)»، مدیریت بازرگانی، ۱۰ (۳).
۱۷. رضائزاد، توحید، عباس منوریان و طیبه عباسی (۱۳۹۵). «شناسایی و تبیین موانع استقرار نظام پرداخت مبتنی بر عملکرد در سازمان‌های دولتی»، پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی، ۸ (۳).
۱۸. رنگرین، حسن، مهدی خیراندیش و سلیمه لطیفی جلیسه (۱۳۹۷). «بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی با استفاده از روش فراترکیب»، سیاستگذاری عمومی، ۴ (۱).
۱۹. شریف‌زاده، فتاح (۱۳۹۰). «تحلیل آثار اجرای فصل حقوق و مزایای قانون مدیریت خدمات کشوری بر رضایت شغلی کارکنان سازمان‌های عمومی ایران»، فصلنامه مطالعات مدیریت انتظامی، ۶ (۳).
۲۰. عابدی‌جعفری، حسن، محمدسعید تسلیمی، ابوالحسن فقیهی و محمد شیخ‌زاده (۱۳۹۰). «تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی»، اندیشه مدیریت راهبردی، ۵ (۲).
۲۱. عباس‌زاده، محمد و فرهاد شمسی (۱۴۰۰). «دقت‌مندی در تحقیقات کیفی»، جامعه‌شناسی ایران، ۲۱ (۲).
۲۲. عبدالحمید، مهدی و علی‌اصغر پورعزت (۱۴۰۰). «ارائه الگوی ارزشیابی موفقیت خط‌مشی‌های عمومی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات الگوی پیشرفت اسلامی ایرانی، ۹ (۲).
۲۳. فقیهی، ابوالحسن و عسل آغاز (۱۳۹۰). «مدیریت منابع انسانی در کشورهای در حال گذار: رویکردی بوم‌شناسانه»، پژوهش‌های مدیریت عمومی، ۴ (۱۴).
۲۴. قانعی، رشید و حسن دانایی‌فرد (۱۳۹۹). «واکاوی دلایل موفقیت خط‌مشی‌های دفاعی و هسته‌ای در ایران»، مطالعات دفاعی استراتژیک، ۱۸ (۸۲).
۲۵. قربان‌نژاد، وحید، مهدی علیزاده و حسین نجانی (۱۳۹۸). «آسیب‌شناسی نظام جبران خدمات در ناجا (مورد مطالعه: معاونت نیروی انسانی ناجا)»، فصلنامه منابع انسانی ناجا، ۱۳ (۵۶).
۲۶. قلی‌پور، آرین و عسل آغاز (۱۳۹۸). مدیریت منابع انسانی پیشرفته (۲)؛ سیستم حقوق و مزایا، تهران، سازمان مدیریت صنعتی.

۲۷. گل‌وردی، مهدی، حسن دانایی‌فرد، محمدحسین رحمتی و جبار باباشاهی (۱۳۹۸). «شناسایی پیش‌آیندهای بیگانگی مجریان نسبت به خط‌مشی‌های عمومی»، علوم مدیریت/ایران، ۱۴ (۵۴).
۲۸. لطیفی، میثم و مجتبی کمیلی‌فرد (۱۳۹۷). «شناسایی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری مدظله‌العالی»، مطالعات راهبردی بسیج، ۲۱ (۷۸).
۲۹. لطیفیان، احمد و نعیمه اولیایی (۱۳۹۶). «الگوی ایرانی اسلامی پرداخت دستمزد عادلانه و رفع تبعیض در سازمان‌ها»، تهران، ششمین کنفرانس الگوی اسلامی پیشرفت.
۳۰. مالکی، محمدرضا، ابوالحسن فقیهی و ناصر میرسپاسی (۱۳۹۸). «نارسای‌های نظام جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران»، علوم مدیریت/ایران، ۱۴ (۸۴).
۳۱. _____ (۱۳۹۹). «طراحی مدل جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران»، مجلس و راهبرد، ۲۸ (۱۰۶).
۳۲. مالکی، محمدرضا، مریم طهرانی و اکبر شکوهی (۱۳۹۴). نظام جبران خدمات کارکنان (با تأکید بر شرایط ایران)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی»، شماره مسلسل ۱۶۷۹۸.
۳۴. _____ (۱۴۰۰). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی»، شماره مسلسل ۱۷۲۹۶.
۳۵. _____ (۱۳۸۶). دستاوردهای قانون مدیریت خدمات کشوری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳۶. مقدس‌پور، سعید، حسن دانایی‌فرد و اسداله کردناییچ (۱۳۹۲). «واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران: مطالعه خط‌مشی‌های مالیاتی کشور»، مدیریت فرهنگ سازمانی، ۱۱ (۱).
۳۷. منوریان، عباس (۱۳۹۵). تحلیل خط‌مشی عمومی؛ مفاهیم، رویکردها، مدل‌ها و فرایندها، تهران، دانشگاه تهران.

38. Abdelhamid, Doha and Laila El Baradei (2009). *Reforming the Pay System for Government Employees in Egypt*, ECES, WP151, at Carleton University.
39. Antwi, James and David Phillips (2013). "Wages and Health Worker Retention: Evidence from Public Sector Wage Reforms in Ghana", *Journal of Development Economics*, 102.
40. Armstrong, M. and H. Murlis (2007). *Reward Management: A Handbook of Remuneration Strategy and Practice*, London, Kogan Pag.
41. Armstrong, M., D. Brown and P. Reilly (2010). *Evidence-based Reward Management*:

- Creating Measurable Business Impact from Your Pay and Reward Practices*, London, Koganpag.
42. Behar, Alberto and Junghwan Mok (2013). "Does Public-Sector Employment Fully Crowd Out Private-Sector Employment?", *IMF Working Paper*, 13 (146).
 43. Belin, Matts-Åke and Per Tillgren (2012). "Vision Zero. How a Policy Innovation is Dashed by Interest Conflicts, but May Prevail in the End", *Public Administration*, 16 (3).
 44. Birkland, Thomas A. (2014). *An Introduction to the Policy Process*, United Kingdom, Routledge.
 45. Bovens, M. and A. T Hart (2016). "Revisiting the Study of Policy Failures", *European Public Policy*, 23 (5).
 46. Braun, V. and V. Clarke (2006). "Using Thematic Analysis in Psychology", *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2).
 47. Brunner, E.J. and A. Ju (2019). "State Collective Bargaining Laws and Public-sector pay", *Industrial and Labor Relations Review*, 72 (2).
 48. Cahan, S.F., F. Chua and R.O. Nyamori (2005). "Board Structure and Executive Compensation in the Public Sector: New Zealand Evidence", *Financial Accountability and Management*, 21 (4).
 49. Castagnetti, Carolina and Maria Letizia Giorgetti (2019). "Understanding the Gender Wage-gap Differential Between the Public and Private Sectors in Italy: A Quantile Approach", *Economic Modelling*, 78.
 50. Chen, Yanting and Qijun Liu (2018). "Public-Sector Wages and Corruption: An Empirical Study," *European Journal of Political Economy*, Elsevier, Vol. 54 (C).
 51. Coppola, Andrea and Oscar Gonzalez (2011). "Higher Wages, Lower Pay: Public vs. Private Sector Compensation in Peru", The World Bank, *Economic Policy Unit*, acoppola@world-bank.org.
 52. Daddow, Oliver (2019). "Policy Success and Failure: Embedding Effective Learning in Government", A Reporte, Publication from the Bennett Institute for Public Policy, Cambridge, www.bennettinstitute.cam.ac.uk.
 53. Demirgüç-Kunt, Asli, Michael Lokshin and Vladimir Kolchin (2021). "Effects of Public Sector Wages on Corruption", World Bank.
 54. Dunlop, Claire (2016). "Policy Learning and Policy Failure: Definitions, Dimensions and Intersections", *Policy and Politics*, 45 (1).
 55. Fazey, M. (2020). *Human Resource Policy: Connecting Strategy With Real-world Practice*, London, Anthem.
 56. FitzGerald, Cathal, Eoin O'Malley and Deiric Broin (2019). "Policy Success & Policy Failure: A Framework for Understanding Policy Choices", *Administration*, 67 (2).
 57. Gerhart, B. and G.T. Milkovich (1992). *"Employee Compensation: Research and Practice"*, Industrial and Organizational Psychology, Working Paper.
 58. Gerhart, B. and Sara L. Rynes (2004). "Compensation: Theory, Evidence, and Strategic

- Implications”, *Industrial and Labor Relations Review*, 57 (3).
59. Gorodnichenko, Yuriy and Klara Sabirianova Peter (2007). “Public Sector Pay and Corruption: Measuring Bribery From Micro Data”, *Journal of Public Economics*, Vol. 91.
 60. Gracel, C., S. Meurk, W. Head, D. Hall, G. Harris and A. Whiteford (2017). “An Analysis of Policy Success and Failure in Formal Evaluations of Australia’s National Mental Health Strategy (1992–2012)”, *BMC Health Services Research*, 17 (374).
 61. Guba, E.G. and Y.S. Lincoln (1989). *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, CA: Sage.
 62. Gupta, N. and J.D. Shaw (2014). “Employee Compensation: The Neglected Area of HRM Research”, *Human Resource Management Review*, (24).
 63. Howlett, M. (2012). “The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-making”, *International Political Science Review*, 33 (5).
 64. Howlett, M., M. Ramesh and A. Perl (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Canada, Oxford University Press.
 65. Howlett, Michael and Raul Lejano (2013). “Tales from the Crypt: The Rise and Fall (and Re-Birth?) of Policy Design Studies”, *Administration and Society*, (45).
 66. Hudson, Bob, David Hunter and Stephen Peckham (2019). “Policy Failure and the Policy Implementation Gap: Can Policy Support Programs Help?”, *Policy Design and Practice*, 2 (1).
 67. Iyanda, K.A. and S.D. Bello (2016). “Problems and Challenges of Policy Implementation for National Development”, *Research on Humanities and Social Sciences*, Vol. 6, No.15.
 68. Karpowicz, Izabela and Mauricio Soto (2018). “Rightsizing Brazil’s Public Sector Wage Bill”, IMF Reports and Publications by Country, Working Paper No. 2018/225.
 69. Ledvinka, Christine (2008). “The Enduring Importance of Public-sector Compensation”, *Review of Public Personnel Administration*, 28 (4).
 70. Makridis, Christos (2021). “(Why) Is There a Public/Private Pay Gap?”, *Government and Economics*, 1.
 71. Marsh, D. and A. McConnell (2010). “Towards a Framework for Establishing Policy Success: A Reply to Bovens”, *Public Administration*, 88 (2).
 72. Mauricio, Olavarria-Gambi (2018). “Policy Failure Revisited: Conceptual Implications From the Chilean Case of Transantiago”, *Administration & Society*, 52 (107).
 73. McConnell, A. (2010). *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*, New York, Palgrave Macmillan.
 74. McConnell, A. (2015). “What is Policy Failure? A Primer to Help Navigate the Maze”, *Public Policy and Administration*, 30 (3-4).
 75. Mello, J.A. (2011). *Strategic Management of Human Resources*, USA, Cengage Learning.
 76. Meyer, R., M. Höllerer and S. Leixnering (2018). “A Question of Values(s): Political Connectedness and Executive Compensation in Public Sector Organizations”, *International Public Management Journal*, 21(3).

77. Milkovich, G.T., J. Newman and B. Gerhart (2011). *Compensation*, Boston, McGraw- Hill.
78. Mueller, Bernardo (2019). "Why Public Policies Fail: Policymaking Under Complexity", *Economia*, 21.
79. Pavez, M. Angélica (2020). *Using Lenses to Understand Policy Failures: The Case of the 2012 Census in Chile*, Graduate Doctoral Dissertations.
80. Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky (1973). *Implementation How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland :Or Why It's Amazing That Federal Program Work at All*, Berkeley, University of California Press.
81. Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky (1984). *Implementation*, University of California Press, 3th Edition.
82. Rattsø, Jørn and Hildegunn E Stokke (2020). "Private-public Wage Gap and Return to Experience: Role of Geography, Gender and Education," *Regional Science and Urban Economics*, Elsevier, Vol. 84 (C).
83. Reilly, Thom and Charles E. Menifield (2013). "Review of Rethinking Public Sector Compensation: What Ever Happened to the Public Interest?", *Journal of Public Affairs Education*, 19:1.
84. Rose, M. (2014). *Reward Management*, London, Kogan Pag.
85. Vining, Aidan and David Weimer (2017). *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Oxfordshire: Taylor and Francis.
86. Walsh, James I. (2006). "Policy Failure and Policy Change British Security Policy After the Cold War", *Comparative Political Studies*, 39 (4).
87. World Bank (2018). "Pay Flexibility and Government Performance a Multicountry Study", <https://www.worldbank.org>.
88. Yuguda Madu, Abdulrazak and Mustapha Madu (2013). "Comparative Analysis of Compensation in Public and Private Sector in Nigeria", *International Journal of Social Sciences and Humanities Reviews*, Vol.4, No.1.