

# طراحی مدل جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران

محمدرضا مالکی\*، ابوالحسن فقیهی\*\* و ناصر میرسپاسی\*\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۱/۵	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۳/۱۰	شماره صفحه: ۲۴۷-۲۸۳
-------------------	-------------------------	------------------------	---------------------

این تحقیق در چارچوب پژوهشی تحلیلی - اکتشافی و با بهره‌گیری از رهیافت نهادی، مدلی را برای بهبود نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران ارائه می‌کند. برای این منظور نقطه عزیمت خود را مطالعات اکتشافی از طریق تحلیل داده‌های آرشویی قرار داده، سپس با بهره‌گیری از مدل تحلیل مقایسه‌ای اصول عام جبران خدمت را از طریق مطالعه تطبیقی هشت کشور استخراج می‌کند و در گام سوم، اهم نارسایی‌های جبران خدمت در بخش دولتی ایران را با بهره‌گیری از روش تحلیل مضمون مورد تبیین قرار می‌دهد. این تحقیق مقطعی و در حیطه پارادایم تفسیرگرایی تعریف می‌شود. منابع داده‌ها عبارت از مصاحبه، اسناد، منابع تاریخی، روزنامه‌ها و سایر رسانه‌هاست. مصاحبه‌ها به صورت نیمه ساختاریافته و از مطالعه اسناد مکتوب برای جمع‌آوری داده‌ها استفاده شده است. جامعه آماری این تحقیق نهادهای رسمی و قوانین و مقررات حاکم بر نظام جبران خدمت کارکنان و قلمروی تحقیق دستگاه‌های اجرایی حاکم بر بخش دولتی ایران است.

در این مدل که ترکیبی از روش رتبه‌بندی و طبقه‌بندی مشاغل است، اقتضانات دستگاه‌های اجرایی کشور مورد توجه قرار گرفته است. تعیین حداقل معیشت برای همه کارکنان، تعیین حقوق شغل در سه سطح کارکنان، مدیران ارشد اجرایی و مقامات کشور، تعیین سقف حقوق و مزایا، و وضع قواعد کنترل‌کننده؛ از جمله ویژگی‌های درونی مدل پیشنهادی است. ارائه کاربست‌های سیاستی برای تقویت و کنترل عوامل زمینه‌ای نظیر اصلاح و تقویت سازوکارهای ایجاد شفافیت، کنترل و نظارت بر اعتبارات و پرداخت‌های بخش عمومی، اصلاح ساختارهای مدیریتی، حقوقی و قانونی مؤثر بر این حوزه، از دیگر ویژگی‌های مدل پیشنهادی است.

**کلیدواژه‌ها:** نظام‌های جبران خدمت؛ مدل جبران خدمت؛ عوامل زمینه‌ای؛ نارسایی‌های جبران خدمت؛ قانون

مدیریت خدمات کشوری

---

\* دانش‌آموخته دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، دانشکده مدیریت و اقتصاد، تهران، تهران؛  
Email: mmaleki@mrc.ir

\*\* استاد مدیریت دولتی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، دانشکده مدیریت و اقتصاد، ایران، تهران (نویسنده مسئول)؛  
Email: a.faghihi@srbiau.ac.ir

\*\*\* استاد مدیریت دولتی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، دانشکده مدیریت و اقتصاد، ایران، تهران؛  
Email: n.mirsepasi@srbiau.ac.ir

## مقدمه

توسعه سیاست حقوق و دستمزد یکی از اجزای لاینفک مدیریت راهبردی منابع انسانی در بخش دولتی است و حوزه استراتژیک و کلیدی سازمان‌ها به‌شمار می‌رود که زمینه لازم را برای جذب متقاضیان کار، نگهداری کارکنان و همچنین نیل به اهداف استراتژیک سازمان فراهم می‌کند (عباس‌پور، ۱۳۹۷). این نظام باید براساس مؤلفه‌هایی همچون عدالت و انعطاف‌پذیری در پرداخت، شرایط محیط کار، ویژگی‌های شغل، توان مالی سازمان، تأمین حداقل معیشت و رضایت‌مندی و ایجاد انگیزه در کارکنان بنا شده باشد. نظام غیرعادلانه و ناصحیح ممکن است باعث شود کارکنان تلاش خود را کاهش داده و به‌دنبال کار دیگری باشند و یا به عضویت سازمان دیگری درآیند (سیدجوادی‌ن، ۱۳۷۸). نظام جبران خدمتی که به‌دقت طراحی شده و مبتنی بر سیاست‌ها و خط‌مشی‌های صحیح باشد، در سلامت اقتصادی سازمان و همچنین به‌کارگیری درست و مؤثر نیروهای موجود نقش مهمی خواهد داشت (سعادت، ۱۳۹۱). بررسی عملکرد نهادهای رسمی و قوانین و مقررات حاکم بر کشور حاکی از آن است که نظام پرداخت در بخش دولتی ایران عمدتاً ویژگی‌ها و الزامات فوق را ندارد (مالکی، ناظمی و زمانی، ۱۳۹۵). بخش عمومی به جهت حجم وظایف و فعالیت‌های دولت، گستره وسیعی از اقتصاد ایران را به خود اختصاص داده است و این امر باعث شده بخش چشمگیری از نیروی کار کشور در بخش عمومی شاغل شوند. در همین حال سهم زیادی از اعتبارات عمومی کشور (معادل دویست هزار و هفتصد میلیارد تومان - حدود ۵۴/۷ درصد اعتبارات هزینه‌ای - در سال ۱۳۹۹) برای پرداخت حقوق کارکنان دولت صرف می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸). با وجود این موضوع باز هم دولت نتوانسته معیشت کارکنان خود را در بسیاری از موارد تأمین کند. قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانون مادر در زمینه جبران خدمت کارکنان از ضعف‌های ساختاری رنج می‌برد. این امر در کنار ضعف در سایر نظام‌های پیرامونی سبب شده است که پس از گذشت بیش از ۱۲ سال از اجرای این قانون بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور از دامنه شمول این قانون خارج شوند. نتیجه آنکه این قانون به سندی ناکارآمد در حوزه جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی تبدیل شده است (مالکی، ناظمی و زمانی، ۱۳۹۵). چنین وضعیتی در کنار ضعف در سازوکارهای شفافیت و نظارت در کشور امکان پرداخت‌های بلاوجه در بخش عمومی کشور را فراهم کرده است.

این پژوهش از طریق شناخت نظری، بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی، بررسی نهادهای رسمی و قوانین و مقررات حاکم بر جبران خدمت، تبیین نارسایی‌های جبران خدمت در دو سطح عوامل درون‌زا و زمینه‌ای به ارائه مدلی برای جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران می‌پردازد؛ با این هدف که بتواند سهمی در ارائه راهکارهای کاهش عوامل مخرب زمینه‌ای و محیطی و الزامات و بسترهای لازم برای استقرار نظام پرداخت عادلانه و متناسب با ساختار و روابط رسمی و غیررسمی، هنجارها و ارزش‌های سازمانی و اجتماعی در ایران داشته باشد.

به این منظور و با توجه به هدف پژوهش، پرسش محوری پژوهش این است که «چه مدلی برای جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران مناسب است؟». یافتن پاسخ مناسب برای این سؤال، نیازمند طرح پرسش‌های فرعی و پاسخگویی به آنهاست که بر این اساس، پرسش‌های فرعی ذیل طراحی شده‌اند: الف) اصول عام جبران خدمت در بخش دولتی براساس تجارب بین‌المللی کدامند؟ ب) نهادهای رسمی و قوانین و مقررات حاکم بر نظام جبران خدمت کارکنان در ایران کدامند و با چه مشکلاتی مواجه‌اند؟ ج) عوامل زمینه‌ای تأثیرگذار بر جبران خدمت کارکنان کدامند؟ د) مؤلفه‌های عدالت در طراحی مدل جبران خدمت کدامند؟. این پژوهش بر آن است که از طریق پاسخ به این پرسش‌ها، مدل جبران خدمت در بخش دولتی ایران را طراحی کند.

### ۱. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

ادبیات جبران خدمت<sup>۱</sup> بیش از هرچیز با قرائت‌های متنوع از مفاهیم پایه مواجه است. این امر در درک چیستی جبران خدمت مشاهده می‌شود که موجب شده مفاهیم متعددی از قبیل حقوق، پاداش، دستمزد، پرداخت، مزد، اجرت، پرداخت اضافی، حق الزحمه و ... نوعی جبران خدمت تلقی شوند. درعین حال آنچه در این تحقیق مورد نظر است و محور مبانی نظری قرار گرفته پرداخت‌های نقدی و غیرنقدی (دارای ماهیت مالی) به کارکنان در ازای خدمات آنان است. معمولاً کارکنان سازمان‌ها جبران خدمت را نتیجه تلاش‌ها

یا پاداش کار خود می‌دانند. اغلب افراد جبران خدمت را به حقوقی که بابت کار پرداخت می‌شود تعبیر می‌کنند. جبران خدمت عاملی مهم و تعیین‌کننده در رفتار اقتصادی و اجتماعی محسوب می‌شود (سیدجوادی، ۱۳۷۸).

بررسی ادبیات این حوزه نشان از دو نوع مدل جبران خدمت مشتمل بر مدل‌های اقتصادی - مالی و مدل‌های اقتصادی - انسانی دارد. مدل‌های اقتصادی - مالی رابطه بین کار و پاداش را مبنای قرار داده و روی پرداخت‌های مالی متمرکز می‌شوند و مدل‌های اقتصادی - انسانی علاوه بر پاداش‌های بیرونی و مالی که کانون توجه مدل‌های اقتصادی - مالی است، به بحث انگیزش و پاداش‌های درونی و غیرمالی نیز پرداخته‌اند (Hellriegel and et al., 2012). در همین حال برای ارزشیابی شغل، معمولاً از چهار روش و در قالب دو گروه کیفی و کمی استفاده می‌شود. به روش‌های کیفی<sup>۱</sup> اصطلاحاً روش‌ها یا طرح‌های غیرتحلیلی ارزشیابی نیز اطلاق می‌شود که با دو روش رتبه‌بندی<sup>۲</sup> و طبقه‌بندی مشاغل است. براساس روش‌های کیفی مشاغل مختلف در یک سازمان ارزش نسبی‌شان طبقه‌بندی می‌شوند (Armstrong and et al., 2003). روش‌های کمی<sup>۳</sup> ارزشیابی مشاغل شامل دو روش امتیازی<sup>۴</sup> و مقایسه عوامل<sup>۵</sup> است که اصطلاحاً طرح‌های تحلیلی ارزشیابی مشاغل نیز گفته می‌شود.

بررسی پیشینه پژوهش‌های انجام شده در این حوزه نشان می‌دهد که بخش گسترده‌ای از مطالعات انجام شده درخصوص جبران خدمت کارکنان در بخش عمومی را نهادهایی همچون بانک جهانی،<sup>۶</sup> صندوق بین‌المللی پول<sup>۷</sup> و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۸</sup> انجام داده‌اند که بیشتر به تحلیل‌های مقایسه‌ای از وضعیت نظام جبران خدمت در کشورهای مختلف پرداخته‌اند. این مطالعات عمدتاً حول چهار محور صورت پذیرفته است.

- 
1. Qualified Methods
  2. Rating Method
  3. Quantified Methods
  4. Scoring Method
  5. Comparison of Factors Method
  6. World Bank
  7. International Monetary Fund (IMF)
  8. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

**محور اول - مقایسه پرداخت‌های بخش خصوصی و دولتی:** مروری بر ادبیات موجود نشان از گستردگی بسیار زیاد پژوهش‌ها در این باره دارد و جمع‌بندی مطالعات انجام شده نشان می‌دهد تفاوت در پرداخت‌های بخش عمومی - خصوصی نتایج جهان‌شمولی ندارد. این تفاوت‌ها بنا به سطح مشاغل بخش عمومی می‌تواند به عوامل متعددی از جمله روش‌های متنوع تنظیم سیاست‌های حقوق در بخش‌های مختلف مرتبط باشد (Adamchik and Bedi, 2000; Heitmueller, 2006; Mahuteau, 2017).

**محور دوم - پرداخت‌های مبتنی بر عملکرد:** بررسی سابقه موضوع نشان می‌دهد تلاش برای معرفی پرداخت مبتنی بر عملکرد در بخش عمومی به دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ و به برخی از کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برمی‌گردد (OECD, 2005; Cardona, 2007; Bruijn, 2007). یافته‌های حاصل از مطالعات انجام شده نشان می‌دهد در کشورهای مختلف اجرای نظام پرداخت مبتنی بر عملکرد تفاوت‌هایی وجود دارد. همچنین یافته‌ها حکایت از این دارند که انگیزه استفاده از نظام پرداخت مبتنی بر عملکرد در کشورهای مختلف متفاوت است. بانک جهانی (۲۰۱۴) در گزارش «انعطاف‌پذیری پرداخت و عملکرد دولت» در کشورهای در حال گذار، این‌گونه نتیجه‌گیری می‌کند که ارائه مشوق‌های مالی از طریق انعطاف‌پذیری پرداخت می‌تواند عملکرد کارکنان را در بوروکراسی‌های دولتی بهبود دهد. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۰۵) در گزارشی تحت عنوان «خط‌مشی‌های پرداخت مبتنی بر عملکرد برای مستخدمین دولتی» نشان می‌دهد دوسوم کشورهای عضو این سازمان پیوندهایی را میان ارزیابی عملکرد و پرداخت در خدمات کشوری برقرار کرده‌اند.

**محور سوم - چالش‌های نظام‌های جبران خدمت در بخش عمومی:** این پژوهش‌ها که بسیار نیز است عمدتاً نهادهای بین‌المللی و از طریق تحلیل مقایسه‌ای انجام شده‌اند. عمده‌ترین چالش‌های استخراج شده در این حوزه درباره زمینه‌ای مؤثر در نظام جبران خدمت (عوامل تنظیمی و مقرراتی، نهادی، بازار و عوامل درون سازمانی مانند خصوصیات سازمان و کارکنان)، چالش‌های مربوط به عادلانه بودن نظام‌های پرداخت و بر اصلاحات نهادی و ساختاری متمرکز بوده است (IMF, 2016).

محور چهارم - پرداخت به مدیران ارشد و مقامات سیاسی و سازوکارهای کنترلی آن: این موضوع با مباحث مربوط به حوزه نظارت و شفافیت گره خورده است. پژوهش‌های این حوزه نشان می‌دهد در بیشتر کشورها سازوکارهای کنترلی برای حقوق مدیران ارشد اجرایی و مقامات ارشد به طرق مختلف و بنا به دلایل مختلف مورد تأکید و توجه بوده است. مهم‌ترین پژوهشی که در این زمینه ارائه شده است تحت عنوان «تنظیم‌گری پرداخت‌های مدیران ارشد در بخش دولتی و نیمه‌دولتی در اتحادیه اروپا» بوده که برونی<sup>۱</sup> انجام داده است. در این تحقیق همه مفاهیم سیاسی، مدیریتی، قانونی و اجتماعی سیاست‌های تنظیمی در هشت کشور مورد ملاحظه قرار گرفته و از این ارزیابی میزان تغییرات بین‌کشوری برحسب میزان پاداش‌ها، ساختار حقوق‌ها، موضوعات و ملاحظات درخصوص میزان پرداخت، مقررات میزان حقوق و تعیین حدود گروه‌هایی از مقامات که در معرض تنظیمات هستند در هشت کشور منتخب اتحادیه اروپا<sup>۲</sup> نشان داده شده است.

در ایران آنچه از بررسی پیشینه تحقیق با مراجعه به مرکز اسناد و مدارک ایران<sup>۳</sup>، کتابخانه دانشگاه‌ها، مؤسسه‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی کشور به دست آمده، نشان می‌دهد پژوهشی که معطوف به نارسایی‌های جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران باشد، انجام نشده است. مطالعاتی که تحت عنوان طراحی مدل، الگو و آسیب‌شناسی در این حوزه انجام شده فاقد نگاهی کلان به بخش عمومی بوده و صرفاً یک یا چند مورد از سازمان‌های دولتی یا انواعی از سازمان‌های دولتی را به عنوان بخش عمومی مبنای کار قرار داده‌اند<sup>۴</sup> یا خروجی مطالعه صرفاً معطوف به ویژگی‌های درونی نظام جبران خدمت است و عوامل زمینه‌ای مؤثر بر نظام‌ها کمتر مورد توجه قرار گرفته است (اعرابی، ۱۳۸۰). مطالعات اندکی صرفاً بخشی از نظام جبران خدمت کل کارکنان مثلاً پرداخت‌های تشویقی یا پرداخت مبتنی بر عملکرد را در بخش دولتی مدنظر داشته‌اند (ابدالی، ۱۳۹۶؛ سیدجوادی و همکاران، ۱۳۹۰).

1. Bruni

۲. هلند، بلژیک، فرانسه، آلمان، ایتالیا، لهستان، سوئد و بریتانیای کبیر

3. www.irandoc.ac.ir

۴. نوری و بختیاری (۱۳۹۰)، قائمی (۱۳۹۳)، عظمی (۱۳۹۵)، خانه‌زایی (۱۳۹۲)، حیدری و همکاران (۱۳۹۶)، تیموری و همکاران (۱۳۹۷)

تعدادی از مطالعات انجام شده نیز به بررسی نظام‌های جبران خدمت در بخش خصوصی پرداخته‌اند (ظفری، ۱۳۹۶؛ قانع، ۱۳۹۶؛ صائبی، ۱۳۹۵).

درمجموع بررسی پیشینه موضوع در داخل و خارج از کشور حکایت از این دارد که نظام جبران خدمت در بخش عمومی حوزه‌ای است که با خلأها و کاستی‌های مطالعاتی فراوانی روبه‌رو است. از آنجاکه در پژوهش‌های خارجی و داخلی، وضعیت جبران خدمت در ایران و چگونگی بهبود آن مغفول مانده این پژوهش با رویکردی اکتشافی و در قالب رهیافت نهادی بدان پرداخته است. مقاله حاضر جزء اولین پژوهش‌هایی است که طراحی مدل جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران را مورد توجه قرار داده و محقق امیدوار است این تحقیق بتواند تا حدی زمینه لازم برای رفع نواقص پژوهشی این حوزه را فراهم کند.

## ۲. روش تحقیق

پژوهش پیش‌رو در حیطه پارادایم تفسیرگرایی و نظریه نهادگرایی تعریف می‌شود. برای مبنا نقطه عزیمت خود را مطالعه نهادها، قوانین، رویه‌ها و ترتیبات ناشی از آنها قرار می‌دهد. رهیافت نهادی از روش‌های توصیفی - نهادی، قانونی - رسمی و مقایسه‌ای - تاریخی استفاده می‌کند (رودس، ۱۳۸۴: ۸۵). با توجه به ویژگی اول، توصیف و تحلیل نهادهای رسمی، بخش عمده‌ای از این تحقیق را تشکیل می‌دهد. در چارچوب ویژگی قانونی - رسمی، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری نقطه عزیمت شناخت نهادهای فعال در این حوزه قرار می‌گیرد و قوانین و مقررات حاکم بر جبران خدمت کارکنان در ایران بررسی می‌شود. این ویژگی مهم‌ترین محوری است که موجب اتخاذ روش نهادی برای این تحقیق شده است. ویژگی تطبیقی - تاریخی در تحلیل نارسایی‌های جبران خدمت کارکنان و تحلیل تطبیقی تجارب بین‌المللی منعکس می‌شود. در چارچوب تحلیل تطبیقی که هدف استخراج اصول عام این نظام‌هاست به مقایسه جبران خدمت کارکنان در سطح ملی هشت کشور با استفاده از مدل تحلیل مقایسه‌ای پرداخته می‌شود. بررسی تجارب این کشورها برای شناخت رویه‌های مشترک احتمالی میان آنها انجام می‌گیرد تا در صورت قابلیت کاربرد، برای تبیین عناصر مدل پیشنهادی مورد استفاده قرار گیرد (رز، ۱۳۹۰). منابع داده‌ها در این تحقیق مصاحبه، مشاهدات میدانی و اسناد، منابع تاریخی، روزنامه‌ها و سایر رسانه‌هاست. تحقیق از بعد

زمان مقطعی<sup>۱</sup> و نهادهای رسمی و قوانین و مقررات در صورتی که هنوز بر این حوزه حاکم باشند مورد مطالعه قرار گرفته اند. انتخاب نمونه‌ها به صورت هدفمند و از طرح نمونه‌گیری زنجیره‌ای (گلوله برفی) استفاده شده است. برای این منظور ۱۰ نفر از متخصصان حوزه منابع انسانی و جبران خدمت و کارشناسان و مدیران ارشد دولتی شاغل در نهادهای رسمی حاکم بر جبران خدمت کارکنان انتخاب شدند که حداقل ۲۰ سال تجربه کاری دارند و می‌توان آنان را واجد مرتبه خبرگی دانست.

تحلیل نتایج مصاحبه با خبرگان در مرحله شناسایی نهادهای رسمی و قوانین و مقررات حاکم بر این حوزه و نارسایی‌های آن از طریق تحلیل مضمون یا تم صورت پذیرفته است. مضمون بیانگر نکته مهمی در داده‌ها در مورد پرسش‌های پژوهش است و تا حدودی معنی و مفهوم الگوی مجموعه‌ای از داده‌ها را نشان می‌دهد (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۰). از آنجا که تحلیل مضمون، به طور کیفی است، پاسخ روشن و سریعی در مورد اینکه مقدار داده‌های مناسب و مورد نیاز چقدر است که بر وجود مضمون یا اطلاق آن دلالت کند وجود ندارد. بنابراین قضاوت پژوهشگر در خصوص مضمون ضروری است (Braun and Clarke, 2006). تحلیل نتایج مصاحبه با خبرگان و صاحب‌نظران نشان از ۱۲۰ کد اولیه‌ای است که با در نظر گرفتن کدهای تکراری، به ۲۵۳ کد اشاره دارند. جدول ۱ نمونه‌ای از استخراج کدهای اولیه از مصاحبه‌ها را نشان می‌دهد.

جدول ۱. نمونه‌ای از استخراج کدهای اولیه از مصاحبه‌ها

ردیف	نکات کلیدی	کدهای اولیه
PA41	تغییرات مکرر در ساختار سازمان اداری و استخدامی کشور و تضعیف آن	عدم تدوین شرح وظایف مشخص سازمان در این حوزه
PA93	بر هم زدن ساختار نظارت‌کننده بر بودجه و مجامع عمومی بنگاه‌های دولتی در سازمان برنامه و بودجه کشور	حذف معاونت نظارت سازمان برنامه و بودجه
PA111	شورای حقوق و دستمزد از سوی دستگاه‌های اجرایی جدی گرفته نشده و عملاً مراجعه‌ای به این شورا صورت پذیرفته است	ضعف در حاکمیت قانون و عدم نظارت دقیق از سوی نهادهای نظارتی
PA112	خروج دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری	ضعف در نظام قانونگذاری
PA118	وجود تبعیض در پرداخت‌های بخش عمومی	تنوع بلاوجه در نظام‌های پرداخت

مأخذ: یافته‌های تحقیق، ۱۳۹۸.



این تعداد کد اولیه در مجموع به ۱۲۲ مفهوم اختصاص یافته‌اند که شامل ۵۸ مفهوم منحصر به فرد شده‌اند. بر همین اساس هریک از مضامین پایه نیز خود از یک یا چند مفهوم تشکیل شدند که آن مفاهیم در واقع بیانگر نارسایی‌های جبران خدمت در بخش دولتی از منظر نهادهای رسمی و قوانین و مقررات حاکم بر بخش دولتی است. بر این اساس تمامی ۲۵۳ کد اولیه علامت‌گذاری شده، به ۷۵ مضامین پایه اشاره داشته‌اند که با حذف موارد مشابه، ۴۲ مضمون پایه حاصل و در نهایت این مضامین در ۱۵ مضمون پایه شامل ۶ عامل درون‌زا و ۹ عامل زمینه‌ای سازمان‌دهی شده‌اند. لازم به توضیح است در سازمان‌دهی مضامین نهایی، اصول عام مستخرج از مدل تحلیل مقایسه‌ای تجارب بین‌المللی نیز مورد استفاده قرار گرفته‌اند. در جدول ۲ نمونه‌ای از مضامین سازمان‌دهنده از مضامین پایه آمده است.

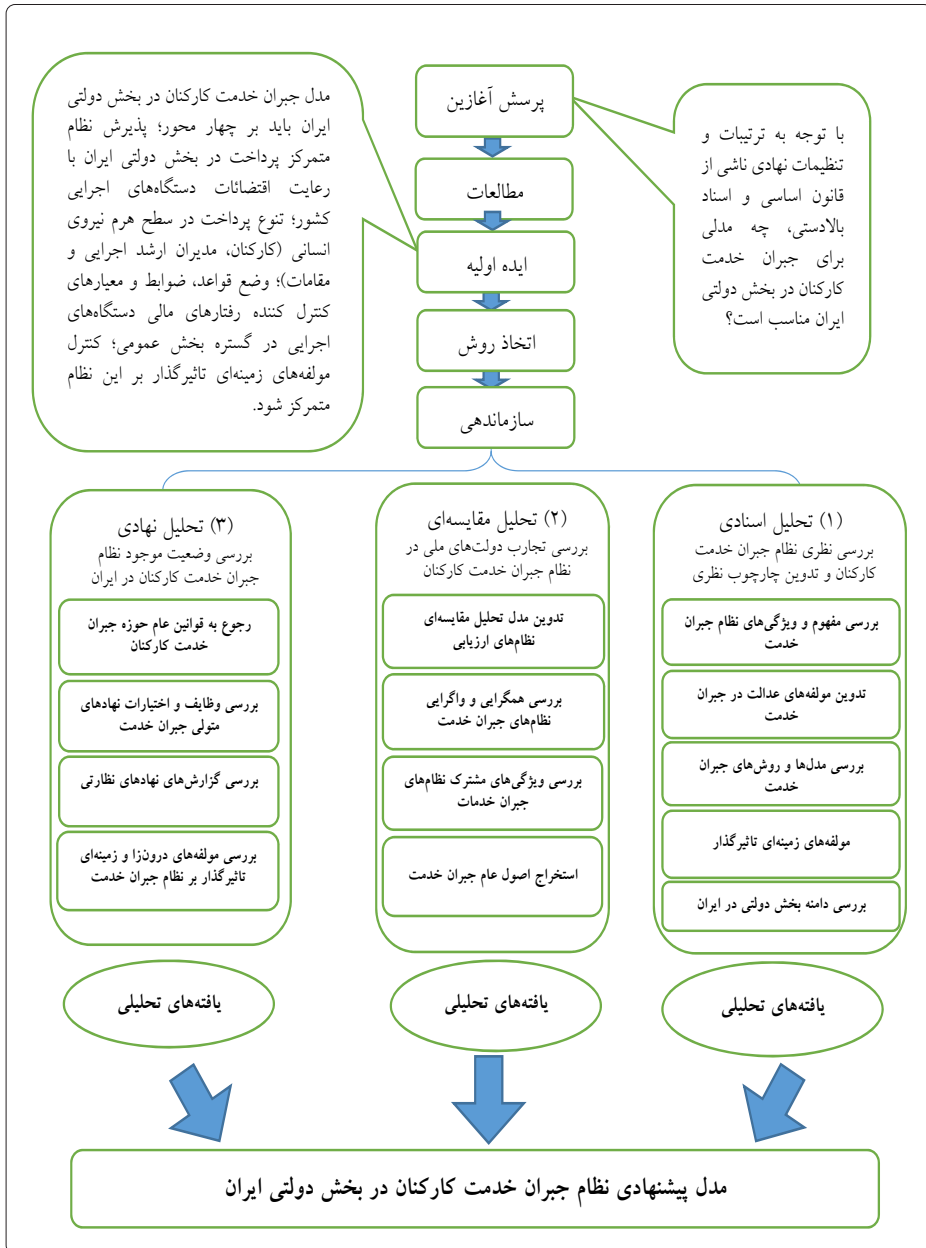
جدول ۲. نمونه‌ای از استخراج مضامین سازمان‌دهنده از مضامین پایه

ردیف	مضامین سازمان‌یافته	مضامین پایه
۱	عدالت در پرداخت «عامل درون‌زا»	استفاده از پرداخت‌های مبتنی بر عملکرد برای تکافوی هزینه‌های زندگی کارکنان، وجود حفره‌های قانونی، مجوزهای قانونی خارج از نظام پرداخت، استفاده از درآمدهای اختصاصی برای پرداخت حقوق و مزایا، تنوع نظام‌های پرداخت.
۲	شفافیت مالی «عامل زمینه‌ای»	انتشار عمومی اطلاعات حقوق، حساب واحد خزانه، مالیات از مجموع تمامی منشأهای درآمد.

مأخذ: همان.

اصول و مبانی حاکم بر این مدل، برگرفته از نظریه‌ها، درس‌های آموخته از تجارب بین‌المللی و شناسایی عوامل درون‌زا و زمینه‌ای مؤثر بر نظام جبران خدمت است. شکل ۱ فرایند طراحی مدل را به تصویر کشیده است.

شکل ۱. فرایند طراحی مدل جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران



تأیید و اعتبار این مدل در دو مرحله و با بهره‌گیری از روش «نقد خبرگان» و ابزار مصاحبه نیمه‌ساختارمند صورت پذیرفته است. برای جلوگیری از انحراف احتمالی از مسیر مصاحبه، پرسش‌ها قبل از انجام در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار گرفته است. در مرحله اول ۵ نفر (مدل اولیه) و در مرحله دوم (مدل نهایی) ۱۴ نفر برای نقد و نظر درباره مدل پیشنهادی مورد مصاحبه قرار گرفتند. مشخصات این خبرگان به شرح جدول ۳ است.

جدول ۳. اسامی خبرگان برای تأیید نهایی مدل پیشنهادی

تجربه	تحصیلات	حوزه مطالعات و فعالیت
۴۰	مدیریت دولتی	استاد تمام دانشگاه علامه طباطبائی - استاد راهنما
۴۰	مدیریت دولتی	استاد تمام واحد علوم و تحقیقات تهران - استاد مشاور
۴۰	دکتری مدیریت دولتی	سابقه معاونت پارلمانی و اجتماعی سازمان اداری و استخدامی کشور به مدت ۱۵ سال - عضو شورای توسعه مدیریت و مشاور فعلی رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور
۳۵	دکتری مدیریت دولتی	مدیرکل وقت نظام‌های جبران خدمت مشاور فعلی رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور - مشاور گروه استخدامی مرکز پژوهش‌ها
۲۰	دکتری اقتصاد	استاد دانشگاه - پژوهشگر مرکز پژوهش‌ها و صاحب تألیف در حوزه عدالت اجتماعی
۲۵	دکتری اقتصاد	عضو هیئت علمی مرکز پژوهش‌ها - مدیر دفتر مطالعات زیربنایی - ۱۵ سال سابقه مدیریت گروه بودجه مرکز پژوهش‌ها
۲۰	دکتری مدیریت بهداشت	معاون منابع انسانی و پشتیبانی مرکز پژوهش‌ها - ۱۵ سال سابقه مدیریت دفتر مطالعات اجتماعی مرکز
۱۵	دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران	استاد دانشگاه - مدیر حوزه مطالعات نهاد ریاست جمهوری - مشاور گروه ساختار و تشکیلات مرکز
۴۰	فوق لیسانس حقوق عمومی	معاون وقت حقوقی سازمان اداری و استخدامی کشور - مشاور قائم مقام وزارت بهداشت - مشاور گروه استخدامی مرکز پژوهش‌ها
۱۵	دکتری حقوق عمومی	عضو هیئت علمی دانشگاه - قائم مقام پژوهشگاه شورای نگهبان
۲۵	دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه فردوسی مشهد	سه دوره نماینده مجلس شورای اسلامی و عضو فعلی کمیسیون برنامه و بودجه و کمیسیون مشترک لایحه مدیریت خدمات کشوری
۳۰	دکتری حقوق بین‌الملل	دو دوره نماینده مجلس - عضو فعلی کمیسیون قضایی و کمیسیون مشترک لایحه مدیریت خدمات کشوری
۱۵	دکتری اقتصاد دانشگاه شهید بهشتی	عضو صندوق بین‌المللی پول - پژوهشگر مرکز پژوهش‌ها و صاحب تألیف در حوزه شفافیت و نظارت در بخش عمومی
۲۵	دکتری حقوق عمومی	معاون نظارت و بازرسی دیوان عدالت اداری و نماینده دیوان عدالت در کمیسیون مشترک لایحه مدیریت خدمات کشوری

مأخذ: افراد مورد مصاحبه در تحقیق.

زمینه اغلب نظرات خبرگان گویای وجود برخی ابهام‌ها در مدل پیشنهادی بود. مباحث صاحب‌نظران اقتصادی در مصاحبه‌ها حول سه نکته ازجمله بار مالی مدل پیشنهادی، قابلیت مدل در مقابل تکانه‌های تورمی در اقتصاد ایران، قواعد و معیارهای لازم برای کنترل رفتارهای مالی مربوط به حقوق و مزایا در دستگاه‌های اجرایی مشمول و همچنین پیرامون تحلیل داده‌های مدل براساس شاخص PPP بود تا از این طریق بتوان میزان قدرت خرید را در هشت کشور مورد مطالعه و مقایسه قرار داد. درخصوص سه نکته اول دلایل محقق قانع‌کننده بود و مصاحبه‌شوندگان پذیرفتند که عملاً مدل پیشنهادی راهکارهای لازم برای این موضوع‌ها را مورد توجه قرار داده است. اما محاسبه براساس شاخص PPP انجام پذیرفت و نتایج ارزشمندی نیز به همراه داشت که «نظریه خروج متخصصان و مدیران ارشد کشور و استخدام آنان در شرکت‌های مشابه خارجی» را با تردید مواجه کرد.

دیدگاه و نظر خبرگان اجرایی بیشتر بر ابعاد فنی و درونی مدل پیشنهادی متمرکز بود که براساس توصیه آنان و بحث و تبادل نظر درباره موضوع، اصلاحاتی در عناصر و کمیت عددی مدل انجام پذیرفت. همچنین اصلاح و تقویت ساختار شورای حقوق و دستمزد به‌عنوان نهاد تخصصی این حوزه مورد تأکید صاحب‌نظران قرار گرفت که مؤید سازمانی مقتدرتر، ساختارمندتر و مستعدتر برای اداره یک امر کثیرالابعاد و چندوجهی و غامض همچون حقوق و دستمزد باشد که این موضوع اعمال اصلاحاتی در زمینه سازمان کار این حوزه را ضروری ساخت. صاحب‌نظران مدیریتی نقدی بر انتخاب رویکرد یا روش رتبه‌بندی ارزشیابی مشاغل برای همه دستگاه‌های اجرایی داشتند که با توضیحات پذیرفتند مدل پیشنهادی در زمینه تعیین حقوق شغل کارکنان تا سطح مدیران میانی روش ارزشیابی تلفیقی رتبه‌بندی و طبقه‌بندی مشاغل را مورد استفاده قرار داده است. نکته بعدی که مطرح شد توجه به تحصیلات، تجربه و سنوات خدمت در تعیین حقوق مدیران ارشد اجرایی، وزرا، معاونان وزیر، استانداران و سفرا بود که بر این اساس حقوق این افراد در هریک از سطوح مبتنی بر تحصیلات، تجربه و سنوات به چهار سطح خردتر تقسیم شد. نکته آخر درخصوص تغییر میزان حقوق و

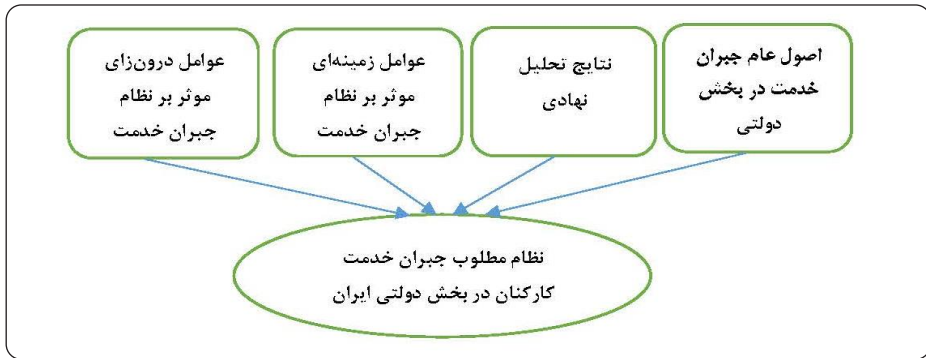
مزایای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر از عدد ریالی به عدد مبنای امتیاز بود که پس از بحث و تبادل نظر و استماع دیدگاه خبرگان مقرر شد به جای عدد ریالی، امتیاز مبنای تعیین حقوق و مزایا قرار گیرد. اصلاح و تقویت مدل تا اقناع کامل صاحب‌نظران انجام پذیرفت.

نتایج مصاحبه‌های انجام شده حکایت از آن دارد که الگوی پیشنهادی نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران از اعتبار و قابلیت اعتماد کافی برخوردار است. مطابق دستورالعمل بست (۱۳۸۴)، «هرگاه مصاحبه بر مبنای یک ساخت طراحی شده باشد که به دست آوردن اطلاعات مهم را تضمین کند، روایی آن تا حد زیادی افزایش می‌یابد. قضاوت‌های منتقدانه متخصصان تحقیق در مورد انتخاب پرسش‌هایی که در رابطه با هدف‌های تحقیق نقش اساسی دارند، در این مورد مفید است». این امر در پژوهش حاضر رعایت شده و پرسش‌های مصاحبه حول معیارهای نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران تدوین و از درس‌های آموخته از تجارب کشورهای مختلف در نظام جبران خدمت استخراج شده است. برای اعتبار تفاسیر مصاحبه روش‌های متعددی پیشنهاد شده است. یکی از مقبول‌ترین آنها تأیید تفسیر مصاحبه با یافته‌های مطالعات دیگر است که موجب اعتبار درونی آن می‌شود (دیویان، ۱۳۸۴: ۲۳۹). ملاحظه فرایند تأیید و اعتبار نشان می‌دهد همه آنها در پژوهش حاضر انجام شده‌اند. مطلوبیت مدل پیشنهادی نظام جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران به محک ۱۴ خبره گذارده شد و پاسخ‌های نسبتاً مشابهی دریافت شد. همچنین با مرور چندباره یادداشت‌های مصاحبه انسجام و سازگاری نظرات هرکدام از پاسخگویان بررسی شده است. بنابراین، یافته‌های مصاحبه‌ها و تفاسیر آنها از اعتبار کافی برخوردارند.

### ۳. یافته‌های تحلیل نهادی

بر اساس مدل تحلیل نهادی (شکل ۲)، نتایج و یافته‌های تحقیق در چهار محور که مبنای طراحی مدل قرار گرفته، به شرح زیر است.

شکل ۲. مدل تحلیلی تحقیق

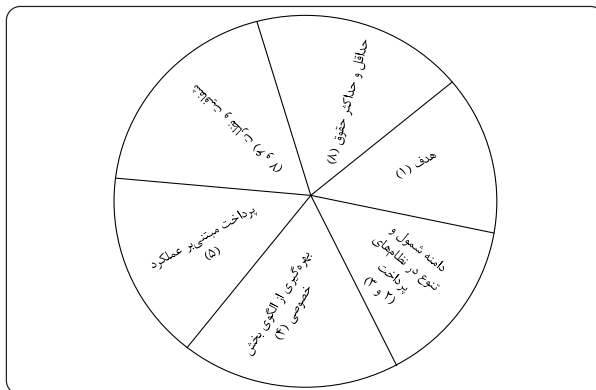


مأخذ: یافته‌های تحقیق، ۱۳۹۸.

### ۳-۱. اصول عام جبران خدمت در بخش دولتی براساس تجارب بین‌المللی

اصول عام جبران خدمت برگرفته از تجربیات کشورهای و از طریق مدل ۶ وجهی تحلیل مقایسه‌ای (شکل ۳) استخراج شده است، به این ترتیب که با بررسی و مقوله‌بندی آثاری که درباره جبران خدمت در سایر کشورها منتشر شده، محورهای اصلی مورد پرسش در جبران خدمت در کشورهای مختلف مورد مقایسه قرار گرفته است.

شکل ۳. مدل تحلیل مقایسه‌ای نظام جبران خدمت



مأخذ: همان.

این اصول که در شناخت نارسایی‌های جبران خدمت و همچنین طراحی مدل مورد استفاده قرار گرفته است به شرح زیر است:

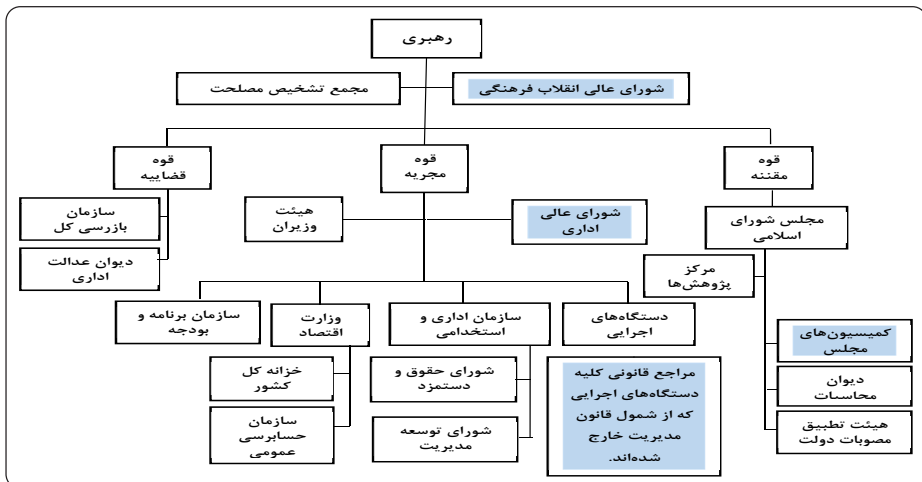
- برقراری عدالت و رفع تبعیض،
- توجه به ساختار و رژیم سیاسی کشور در تعیین نظام جبران خدمت،
- بهره‌گیری از الگوهای بخش خصوصی و توجه به پرداخت‌های مبتنی بر عملکرد،
- ایجاد شفافیت در پرداخت‌ها از طریق انتشار عمومی،
- اتخاذ سازوکارهای مناسب برای جذب نیروهای متخصص،
- حرکت به سمت مالیات بر مجموع درآمد و حساب واحد خزانه به منظور افزایش نظارت و شفافیت،
- توجه به شاخص PPP (نسبت قیمتی تبدیل برابری قدرت خرید براساس جی‌دی‌پی به نرخ ارز بازار) در تعیین حقوق گروه‌های مختلف حقوق بگیر،
- تعیین نهاد تخصصی در زمینه جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی،
- تنوع در سطح هرم نیروی انسانی (کارکنان، مدیران ارشد اجرایی و مقامات)،
- توجه به تناسب منطقی و معنادار بین حقوق گروه‌های مختلف در سطح عمودی و افقی،
- ایجاد قواعد و معیارهای کنترل‌کننده پرداخت‌ها در بخش دولتی.

### ۲-۳. شناسایی نهادهای حاکمیتی متولی جبران خدمت

قانون اساسی مهم‌ترین سند تعیین‌کننده نقش‌ها و مسئولیت‌ها در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران است. اصول قانون اساسی محدوده کلی وظایف و اختیارات قانونی قوای سه‌گانه و برخی نهادهای حکومتی را ترسیم می‌کند. به موجب قانون اساسی وظایفی برعهده مجلس شورای اسلامی، سازمان اداری و استخدامی، سازمان برنامه و بودجه، هیئت وزیران، دیوان محاسبات، مجمع تشخیص مصلحت نظام، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری نهاده شده که به‌نحوی ازانجا چه از بعد اجرایی و مقررگذار و چه از بعد نظارتی و تقنینی به حقوق و مزایای کارکنان در بخش دولتی در ایران ارتباط می‌یابد (نک. اصول (۵۴، ۵۵، ۷۱، ۱۱۰، ۱۲۶، ۱۳۸، ۱۷۳ و ۱۷۴)). پس از قانون اساسی، قوانین عادی در سطح فروتری سازمان‌های

متولی این حوزه را تعیین می‌کنند. به موجب قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ برعهده سازمان اداری و استخدامی کشور، هیئت وزیران، شورای حقوق و دستمزد و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، وظایفی نهاده شده است (نک. مواد (۶۴ تا ۶۸، ۷۰، ۷۱، ۷۳، ۷۴، ۷۶، ۷۷، ۸۰ و ۱۱۶)). سازمان حسابرسی عمومی (نک. تبصره «۲») ماده واحده قانون تشکیل سازمان حسابرسی مصوب ۱۳۶۲، هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزشی و تحقیقاتی (نک. ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه)، مجمع عمومی شرکت‌های دولتی (نک. ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر ... مصوب ۱۳۹۴ و ماده (۵۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه)، وزارت امور اقتصادی و دارایی در زمینه تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی کشور و همچنین تخصیص و پرداخت اعتبارات مصوب بودجه کل کشور اعم از اعتبارات جاری، عمرانی و اختصاصی به حساب‌های بانکی وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی از طریق خزانه کل کشور (نک. ماده (۱) قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی مصوب ۱۳۵۳) هریک به‌نحوی در جبران خدمت کارکنان دارای نقش و مسئولیت هستند. شکل ۴ نهاد‌های رسمی حاکم بر جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران را به تصویر کشیده است.

شکل ۴. نهاد‌های رسمی حاکم بر جبران خدمت در بخش دولتی ایران در وضع موجود



مأخذ: همان.



مشاهده می‌شود که در حال حاضر نهادهایی نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی اداری، کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و مراجع قانونی همه دستگاه‌هایی که از دامنه شمول قوانین عمومی خارج شده‌اند در حوزه جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم تأثیرگذارند که این امر بر بروز و تشدید مشکلات حاکم بر این حوزه دامن زده است.

### ۳-۳. قوانین و مقررات حاکم بر نظام جبران خدمت

به‌رغم دامنه شمول وسیع قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و با گذشت نزدیک ۱۲ سال از اجرای این قانون، شاهد تنوع و تکثر نظام‌های جبران خدمت در گستره بخش عمومی کشور هستیم. نتایج بررسی‌های انجام شده در این تحقیق نشان از آن دارد که در حال حاضر بیش از ۵۰ نوع نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران حاکم است. اگرچه دستگاه‌های اجرایی کشور خاص بودن وظایف و مأموریت‌های خود را دلیل اصلی خروج از دامنه شمول قوانین عمومی نظیر قانون مدیریت خدمات کشوری می‌دانند، اما نتایج تحقیق نشان می‌دهد چهار عامل اصلی، انگیزه خروج از دامنه شمول قوانین عمومی است: «در اداره سازمان آزادی عمل کامل داشته باشم»، «هر تعداد نیروی انسانی که می‌خواهم جذب کنم»، «هر کسی را که می‌خواهم جذب کنم» و «هر میزان که می‌خواهم پرداخت کنم».

### ۳-۴. نارسایی‌های جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران

نتایج مصاحبه با خبرگان که با بهره‌گیری از روش تحلیل مضمون یا تم انجام شده است و مطالعه عمیق اسناد و قوانین و مقررات این حوزه، نشان از آن دارد که نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران با چالش‌های متعددی در قالب عوامل درون‌زا و زمینه‌ای مواجه است. - عوامل درون‌زا: ضعف در ماهیت حقوقی برخی از دستگاه‌های اجرایی کشور، وجود مجوزهای پرداخت در سایر قوانین کشور، عدم ضمانت اجراهای مناسب و کارآمد، نبود قواعد، ضوابط و معیارهای کنترل‌کننده رفتار مالی دستگاه‌های اجرایی در زمینه حقوق و مزایا، عدم تعیین سقف پرداختی‌ها که گریزگاه‌های لازم را برای سوءاستفاده متخلفان فراهم کرده است، نبود تناسب و توازن در حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر، انتخاب روش امتیازی در قانون مدیریت خدمات کشوری که

مناسب جامعه کوچکی از کارکنان است، رعایت نکردن اقتضائات دستگاه‌های اجرایی، بی‌توجهی به حداقل معیشت کارکنان، پیش‌بینی عناصر حقوقی غیرمعارف برای تعیین حقوق و مزایای مدیران ارشد اجرایی و به‌ویژه مقامات عالی‌رتبه کشور (برای مثال پرداخت اضافه‌کار، حق‌الترجمه، سختی کار، نوبت کاری)؛ ازجمله اصلی‌ترین دلایلی است که زمینه لازم برای عدم اجرای صحیح و کامل قانون یا برخوردهای سلیقه‌ای در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور را فراهم کرده است.

**- عوامل زمینه‌ای:** ضعف در ساختار بودجه‌ریزی کشور، ضعف در نظارت و شفافیت در پرداخت‌ها، ضعف در نظام‌های مدیریت عملکرد، ضعف در ساختارهای قانونی، مالی و مدیریتی نهادهای متولی امر، تعدد مراجع تصمیم‌گیر و ضعف در حاکمیت قانون، ازجمله عوامل زمینه‌ای مؤثر بر نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران تلقی می‌شوند. در همین حال عوامل محیطی دیگری نظیر نظام سیاسی کشور از طریق تحمیل نظر در انتخاب مدیرانی که ممکن است صلاحیت و شایستگی‌های لازم در زمینه‌های مورد نظر را نداشته باشند، نظام اقتصادی ناکارآمد از طریق تحمیل فشار تورم بر معیشت کارکنان و عدم توان نظام‌های جبران خدمت در حفظ تعادل قدرت خرید کارکنان، و زیرساخت‌های فرهنگی جامعه ایران که در برخی موارد بر مدار ملاحظه و اغماض، دلسوزی و گذشت، خویش و قوم‌پرستی<sup>۱</sup> و فاصله قدرت شکل گرفته است و می‌تواند زمینه اهمال‌کاری، چشم‌پوشی از خطاها و پرداخت‌های خارج از شایستگی و سلیقه‌ای را فراهم آورد، به‌طور غیرمستقیم بر نظام‌های جبران خدمت در کشور اثرگذارند.

#### ۴. مدل جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران

در این تحقیق، نارسایی‌های جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران مبتنی بر دو مؤلفه درون‌زا و زمینه‌ای مورد بررسی قرار گرفت. آنگاه با تکیه بر نظریه نهادی، اجزای نظام جبران خدمت برای طراحی مدل پیشنهادی شناسایی شد. اصول و مبانی حاکم بر این مدل که برگرفته از ادبیات نظری است و مورد نقد و نظر و تأیید خبرگان و صاحب‌نظران (در مرحله تأیید نهایی مدل) قرار گرفته است به شرح جدول ۴ است.

#### جدول ۰۴. اصول و مبانی حاکم بر مدل جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران

<p><b>نظریه حاکم بر مدل پیشنهادی:</b> این مدل مبتنی بر نظریه نهادی مزد است. این نظریه یک نگرش چندبعدی دارد که در آن تجربه، ارتباط مزد با سایر عوامل، ویژگی‌های نظام تصمیم‌گیری مدیریت در سازمان، نفوذ و تأثیر مذاکرات دسته‌جمعی کارگران با کارفرما و نظایر آن، هم‌زمان مورد توجه قرار می‌گیرد. این نظریه در بین نظریه‌های کلان مزد و نظریه‌های توجیهی نئوکلاسیک دسته‌بندی می‌شود (میرسپاسی، ۱۳۹۶).</p> <p><b>مدل جبران خدمت:</b> مدل پیشنهادی مبتنی بر مدل اقتصادی - مالی که هلریگل<sup>۱</sup> و همکاران (۲۰۱۲) ارائه کرده‌اند. <b>روش ارزشیابی مشاغل:</b> روش ارزشیابی مشاغل براساس نظام رتبه‌بندی مشاغل براساس طرح طبقه‌بندی مشاغل موجود است.</p>
<p><b>مؤلفه‌های عدالت</b></p> <p>- برابری و رفع تبعیض و حذف امتیازات بی‌وجه و ایجاد تعادل واقعی بین خواسته‌های متعارض همه انسان‌ها (جان رالز، ۱۳۹۳).</p> <p>- ثروت‌ها و امکانات جامعه در سطح معیشت، به‌گونه‌ای در دسترس همگان قرار گیرد که هر فردی از افراد جامعه بتواند در سطح عمومی به‌صورت برابر و یکسان با دیگران زندگی کند (پایله‌فروش به نقل از شهید محمدباقر صدر، ۱۳۹۶).</p> <p>- نهادهای عادلانه (جان رالز، ۱۳۹۳).</p> <p>- حق هر صاحب حقی داده شود و هر چیزی در جای خودش قرار گیرد (جعفری به نقل از نهج‌البلاغه، ۱۳۵۸).</p> <p>- موزون، متعادل و متناسب بودن (طغیانی به نقل از شهید مطهری، ۱۳۸۱).</p> <p>- رعایت حقوق افراد و عطا کردن حق هر ذی‌حق به او (توسلی به نقل از شهید مطهری، ۱۳۸۰).</p> <p>- قائل نشدن امتیاز برای قشرهای خاص (موسوی به نقل از امام خمینی (ره)، ۱۳۸۹).</p> <p>- هم‌راستایی و سازگاری نظریه عدالت با بافت فرهنگ عمومی و ارزش‌های پذیرفته شده در فرهنگ سیاسی و اجتماعی (ملکیان به نقل از ریچارد رورتی، ۱۳۸۳).</p> <p>- سطح محدودی از نابرابری قابل پذیرش است (پایله‌فروش به نقل از دورکین، ۱۳۹۶).</p> <p>- شایستگی مبنای عدالت است (پایله‌فروش به نقل از هایک، ۱۳۹۶).</p> <p>- برخورداری هرکس مطابق با ویژگی‌هایش (ارسطو، ۱۳۷۱).</p> <p>- عادل بودن قانونگذاران و مجریان (خامنه‌ای به نقل از مقام معظم رهبری، ۱۳۷۴).</p> <p>- آن چیزی که باید باشد چه تا به حال رعایت شده باشد و چه نشده باشد، نه به معنای آنچه هست (بهشتی، ۱۳۷۸).</p>
<p><b>هدف:</b> هدف از طراحی این مدل ایجاد عدالت، تعادل و تناسب در حقوق و مزایای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر، تقویت شفافیت و نظارت در پرداخت‌ها، رفع تبعیض‌های بلاوجه و تعیین قواعد، ضوابط و معیارهای لازم برای جلوگیری از رفتارهای سلیقه‌ای دستگاه‌های اجرایی است.</p> <p><b>رویکرد:</b> این مدل یک نظام متمرکز پرداخت در سطح افقی (گستره جغرافیایی کشور و اشکال حقوقی دستگاه‌های اجرایی) با توجه به ساختار اداری و مالی و سیاسی متمرکز در کشور است و دارای تنوع عمودی (در سطح کارکنان تا مدیران حرفه‌ای، در سطح مدیران ارشد اجرایی و در سطح مقامات کشور) در هرم نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی است.</p>

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

## ۴-۱. مشخصه‌ها و مؤلفه‌های درون‌زای مدل پیشنهادی

### ۴-۱-۱. دامنه شمول

براساس مدل، همه وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌های دولتی، مؤسسه‌ها یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و همه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند. دستگاه‌های اجرایی در این مدل به سه گروه تقسیم می‌شوند:

گروه اول - همه دستگاه‌های اجرایی به جز موارد مذکور در گروه دوم و سوم،

گروه دوم - شرکت‌های دولتی از جمله بانک‌های دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی و بیمه مرکزی، مؤسسه‌های عمومی، مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی که بیش از ۵۰ درصد بودجه آنان از منابع غیردولتی تأمین می‌شود،

گروه سوم - نهادها، مؤسسه‌ها و سازمان‌هایی که زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی، فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی، صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، وزارت اطلاعات، وزارت امور خارجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان انرژی اتمی، مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی که کمتر از ۵۰ درصد بودجه سالیانه آنان از محل منابع غیردولتی تأمین می‌شود، نیروهای مسلح و همچنین همه مؤسسه‌های وابسته به اشخاص حقوقی فوق.

برای رفع ابهام از ماهیت حقوقی دستگاه‌های اجرایی، همه سازمان‌ها و دستگاه‌های وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند، مکلفند حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ اجرای این مدل با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند، در غیر این صورت با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و در گروه اول، موضوع این ماده قرار می‌گیرند.

#### ۴-۱-۲. تعیین حداقل معیشت با رعایت هزینه زندگی در مناطق مختلف کشور

در ایران با توجه به نرخ تورم بالا باید این عنصر حقوقی که در حال حاضر تحت عنوان حداقل دریافتی در حقوق کارکنان محاسبه می‌شود از حق شغل و حقوق مبنای کارکنان خارج شود و دولت مکلف شود هر ساله حداقل به اندازه نرخ تورم آن را افزایش دهد تا نظام‌های پرداخت قدرت خود را برای تأمین حداقل معیشت افراد از دست ندهند و ازسوی دیگر حق شغل افراد براساس ویژگی‌ها و ارزش هر شغل تعیین شود.

#### ۴-۱-۳. حق شغل کارکنان

براساس دسته‌بندی فوق حقوق شغل کارکنان دستگاه‌های اجرایی در سه سطح تعیین می‌شود. در حال حاضر بنگاه‌های اقتصادی دولتی (گروه دوم) و همچنین دستگاه‌های اجرایی دارای مقررات خاص و مجوزهای خاص در زمینه پرداخت (گروه سوم) به جهت توان مالی بیشتر پرداخت‌های بیشتری از دستگاه‌های تابع مقررات عمومی (گروه اول) دارند که به بی‌عدالتی و تبعیض بلاوجه در زمینه پرداخت منجر شده است. لذا این مدل با شیب آرام با رعایت اقتضائات دستگاه‌های اجرایی تفاوت‌هایی را در سطح حق شغل گروه‌های سه‌گانه قائل شده است. براساس مدل کارکنان در صورت انتصاب در سمت‌های مدیریت از حق مدیریت و سرپرستی براساس سطوح جغرافیایی و سطح مدیریت برخوردار می‌شوند. به منظور ایجاد تناسب، توازن و پرهیز از پرداخت‌های بلاوجه، حق مدیریت در همه دستگاه‌های اجرایی (گروه‌های سه‌گانه) به یک میزان تعیین شده است.

#### ۴-۱-۴. حقوق شغل مدیران ارشد اجرایی و مقامات عالی‌رتبه کشور

در این مدل حقوق شغل مدیران ارشد اجرایی و مقامات در قالب جداولی جداگانه و مستقل از حق شغل کارکنان تعیین شده است. مدیران ارشد اجرایی را مدیران عامل، شهرداران کلان‌شهرها، اعضای هیئت‌مدیره و هیئت‌عامل شرکت‌های دولتی و رؤسای سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی شامل می‌شود که در چهار سطح براساس اندازه، اهمیت، گردش مالی و ... شرکت و مؤسسه و در سه رده مدیریتی انجام می‌گیرد. هریک از سطوح به

چهار سطح خرد تقسیم می‌شود و افراد براساس تحصیلات، تجربه و سنوات قابل قبول در هریک از سطوح چهارگانه قرار می‌گیرند. حقوق مقامات عالی‌رتبه نیز براساس جایگاه آنان تعیین می‌شود. حقوق وزرا و نمایندگان مجلس شورای اسلامی و همچنین استانداران، سفرا و معاونان وزیر نیز همانند مدیران ارشد اجرایی براساس تحصیلات، تجربه و سنوات قابل قبول در چهار سطح تعیین می‌شود. به مدیران ارشد اجرایی و مقامات عالی‌رتبه حق مدیریت و سرپرستی و فوق‌العاده‌های اضافه‌کار، حق التدریس، حق تحقیق، حق تألیف و ترجمه پرداخت نمی‌شود.

#### ۵-۱-۴. توجه به تخصص و بازار کار بین‌المللی

در حال حاضر انتصاب برخی از افراد نخبه و متخصص در برخی مشاغل و سمت‌ها سبب می‌شود که قیمت آن فرد به آن جایگاه تسری یابد و این امر موجب پرداخت‌های بلاوجه به افرادی می‌شود که اساساً استحقاق آن را ندارند. بنابراین باید حقوق برخی افراد متخصص تابع قاعده‌ای متفاوت باشد. براین اساس در این مدل مجوزی در اختیار رئیس‌جمهور قرار می‌گیرد تا بتواند حقوق شغل حداکثر ۳۰ نفر از افراد دارای تخصص‌های خاص که زمینه کار در محیط بین‌المللی نیز برای آنان فراهم است را در سطح جدول حقوق مدیران ارشد اجرایی تعیین کند. اعطای مجوز خاص به رئیس‌جمهور برای پرداخت بیشتر به برخی افراد نخبه و متخصص سبب می‌شود که نظام‌های پرداخت از آسیب تبدیل شدن استثنا به قاعده مصون بماند.

#### ۶-۱-۴. پرداخت‌های مبتنی بر عملکرد<sup>۱</sup>

براساس این مدل فوق‌العاده انگیزشی براساس نظام ارزیابی عملکرد تا سقف دو برابر (حداقل معیشت و حق شغل افراد) در طول سال در مقاطع سه‌ماهه قابل پرداخت است. این فوق‌العاده شامل کلیه کارکنان، مدیران میانی، مدیران ارشد اجرایی، استانداران و معاونان وزیر می‌شود.

#### ۴-۱-۷. تعیین سقف پرداخت برای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر

ازجمله ویژگی‌های این مدل تعیین سقف پرداخت برای گروه‌های مختلف سه‌گانه حقوق‌بگیر (کارکنان، مدیران ارشد اجرایی و مقامات) به‌عنوان عاملی کنترلی در زمینه جلوگیری از پرداخت‌های بلاوجه است. البته پرداخت‌های مبتنی بر عملکرد و فوق‌العاده مناطق کمتر توسعه‌یافته و فوق‌العاده بدی آب و هوا علاوه بر سقف تعیین شده قابل پرداخت است.

#### ۴-۱-۸. اشخاص حقیقی مستثنای شده از مدل پیشنهادی

براساس این مدل صرفاً برخی مشاغل نظیر اعضای هیئت علمی، قضات و مستشاران دیوان محاسبات از دامنه شمول این مدل خارج و تابع مقرراتی هستند که مراجع ذی‌صلاح قانونی تصویب کرده و به تأیید نهایی نهاد تخصصی مدیریت حقوق و دستمزد می‌رسد. البته سقف پرداخت‌های حقوق مدیران ارشد اجرایی (به‌استثنای کارانه پزشکان که سازوکار و میزان پرداخت آن به تصویب هیئت وزیران می‌رسد) در مورد آنان لازم‌الرعایه است.

#### ۴-۱-۹. وضع قواعد کنترل‌کننده برای جلوگیری از پرداخت‌های غیرمتعارف

ازجمله ویژگی‌های این مدل تدوین قواعد و ضوابط کنترلی و تنقیح قوانین منسوخ و مغایر با مدل پیشنهادی است. براساس این مدل ضوابط، قواعد و معیارهای لازم برای جلوگیری از هرگونه پرداخت دیگر علاوه بر حقوق و مزایای موضوع این مدل به افراد مشمول اعم از مستمر و غیرمستمر تحت هر عنوان پیش‌بینی و پرداخت حقوق را صرفاً از یک دستگاه اجرایی مجاز شمرده است. براساس این مدل همه قوانین و مقررات فعلی در حوزه حقوق و مزایا با ذکر نام منسوخ شده است.

#### ۴-۱-۱۰. تناسب عمودی و افقی بین حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر

در حال حاضر هیچگونه رابطه منطقی و معناداری بین حقوق کارکنان با مدیران ارشد اجرایی و همچنین مقامات با مدیران ارشد اجرایی مشاهده نمی‌شود و شاهد بی‌عدالتی

و تبعیض در این خصوص هستیم. جدول ۵ نسبت حقوق گروه‌های مختلف حقوق بگیر در ایران را در وضع موجود و مدل پیشنهادی و همچنین در مقایسه با هشت کشور مورد مطالعه به تصویر کشیده است.

جدول ۵. نسبت در پرداخت‌های هشت کشور مورد مطالعه در مقایسه با وضع موجود ایران و مدل پیشنهادی

کشور	بین کارمندان ارشد اجرایی	بین مدیران ارشد اجرایی	بین مقامات	بین کارمندان با مدیران ارشد اجرایی	با بالاترین مقام	بین مدیران ارشد با مقامات
ایالات متحده آمریکا	یک به ۷	یک به ۱/۵	یک به ۲/۵۶	یک به ۷/۲۷	یک به ۲۱	یک به ۲/۸۸
ژاپن	یک به ۴/۲۴	یک به ۳/۲۷	-	یک به ۱۱/۲	یک به ۱۳	یک به ۱/۱۹
کره جنوبی	یک به ۴/۵۷	یک به ۳/۴۴	یک به ۱/۸	یک به ۵/۸۸	یک به ۸/۶۶	یک به ۱/۴۷
آلمان	یک به ۳/۶	یک به ۳/۷۵	یک به ۲/۱	یک به ۳/۶	یک به ۶/۷۷	یک به ۱/۸۸
بریتانیا	یک به ۴/۲	یک به ۳/۲۷	یک به ۱/۸	یک به ۶/۱۶	یک به ۷/۵	یک به ۱/۲۲
سنگاپور	-	یک به ۳/۲۷	یک به ۵/۷۴	یک به ۷/۵۴	یک به ۸۰	یک به ۱۰/۶
فیلیپین	یک به ۹/۵۴	یک به ۳/۷۴	یک به ۲/۲۹	یک به ۲۴	یک به ۲۴	یک
مصر	-	یک به ۳/۲۷	یک به ۱/۴	یک به ۱۲/۳۵	یک به ۲۱	یک به ۱/۴
وضع موجود ایران	یک به ۷	نامشخص	یک به ۱/۳	یک به ۲۷/۳	یک به ۱۱/۱۵	یک به ۰/۴۰
مدل پیشنهادی	یک به ۵/۱۵	یک به ۱/۹۳	یک به ۱/۹۴	یک به ۱۱/۴۶	یک به ۱۱/۴۶	یک

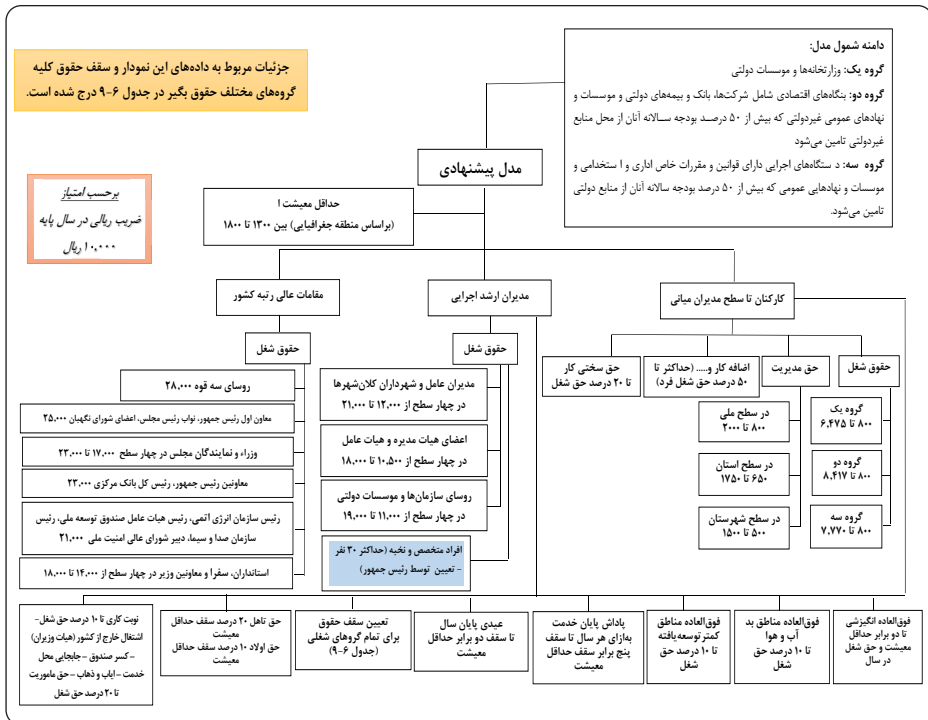
مأخذ: همان.

براساس اطلاعات این جدول در وضع موجود، نسبت حقوق کارکنان به مدیران ارشد اجرایی یک به ۲۷/۳ است و سقف قابل پرداخت به مدیران ارشد اجرایی دو و نیم برابر مقامات عالی‌رتبه کشور است. این در حالی است که در همه کشورهای مورد مطالعه بالاترین حقوق به مقامات عالی‌رتبه، سپس مدیران ارشد اجرایی و بعد کارکنان مربوط است که در ایران این نسبت برعکس است و این مدیران ارشد اجرایی هستند که از بالاترین میزان حقوق و مزایا برخوردارند و درعین حال شکاف و فاصله حقوق بین کارکنان با مدیران



ارشد اجرایی نیز وضعیت نامناسبی دارد. اما در مدل پیشنهادی شاهد توازن، تعادل و تناسب در سطح عمودی و افقی در بین گروه‌های مختلف حقوق بگیر هستیم. نسبت حقوق کارکنان به مدیران ارشد اجرایی و مقامات عالی رتبه به یک توازن منطقی و معنادار رسیده است و تا حدود زیادی به استانداردهای کشورهای توسعه یافته نزدیک شده است. از حیث کمیت نیز شاهد افزایش ۶۶ درصدی حداقل حقوق کارکنان به نسبت وضع موجود هستیم. میزان حقوق گروه‌های مختلف حقوق بگیر در مدل پیشنهادی با احتساب قدرت خرید (شاخص PPP) به استانداردهای جهانی نزدیک شده که برای یک کشور در حال توسعه استاندارد مناسبی است. شکل ۵ عناصر تشکیل دهنده حقوق و مزایا در بخش دولتی ایران (مدل پیشنهادی) را ترسیم می‌کند.

شکل ۵. عناصر تشکیل دهنده حقوق و مزایا در مدل پیشنهادی



مأخذ: همان.

## ۲-۴. مشخصه‌ها و مؤلفه‌های زمینه‌ای مدل پیشنهادی

### ۱-۲-۴. اصلاح ساختار بودجه سنواتی

نتایج این تحقیق نشان از آن دارد که ساختار فعلی بودجه سالیانه در ایران به نحوی است که به اصلی‌ترین سؤال‌ها نظیر اینکه دولت سالیانه چه میزان اعتبار برای جبران خدمت کارکنان تخصیص می‌دهد پاسخ نمی‌دهد. براساس این مدل، دولت ملزم شده است اقدام لازم در بودجه‌های سنواتی در زمینه ارائه اطلاعات مربوط به اعتبارات جبران خدمت کارکنان شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسه‌های انتفاعی وابسته به دولت و نهادهای نظامی و انتظامی به تفکیک هر دستگاه، شفافیت در شیوه هزینه‌کرد درآمدهای اختصاصی و اعتبارات تحت عنوان سایر هزینه‌ها که بخش اعظمی از آن صرف پرداخت حقوق و مزایا کارکنان دستگاه‌های اجرایی می‌شود را به عمل آورد.

### ۲-۲-۴. استفاده از ظرفیت ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی این ظرفیت را دارد تا رسیدگی به مباحث اداری و استخدامی با بهره‌گیری از دیدگاه متخصصان و خبرگان و همه بازیگران و ذی‌نفعان، در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی صورت پذیرد. براساس این مدل همه طرح‌ها و لوایح مربوط به تغییرات دامنه شمول قوانین عمومی و جبران خدمت کارکنان با استفاده از ظرفیت ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود.

### ۳-۲-۴. تقویت هیئت تطبیق مصوبات دولت

براساس مدل، توصیه شده است که هیئت تطبیق مصوبات دولت درباره مباحث حقوق و مزایای کارکنان دولت از ظرفیت تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور یا صاحب‌نظران این حوزه استفاده کند.

### ۴-۲-۴. تقویت نقش سازمان‌های متولی در قوای سه‌گانه

نتایج این تحقیق حکایت از آن دارد که سازمان‌های متولی جبران خدمت در کشور در

سطح قوای سه‌گانه در بسیاری از موارد از ضعف در ساختارهای قانونی، مالی و مدیریتی رنج می‌برند. تغییرات مکرر در ساختار سازمان اداری و استخدامی کشور و تضعیف آن، برهم زدن ساختار نظارت‌کننده بر بودجه و مجامع عمومی بنگاه‌های دولتی در سازمان برنامه و بودجه کشور، ضعف در شفافیت وظایف سازمان بازرسی کل کشور که امکان تفسیر موسع از عبارت «نظارت بر حسن جریان امور» را فراهم کرده و می‌تواند زمینه تداخل وظایف قوا را فراهم سازد، شیوه نگارش ماده (۴۲) قانون دیوان محاسبات که امکان نظارت صحیح بر نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی را با مشکل مواجه ساخته است، از جمله این مواردند. از این رو باید ساختارهای مالی، مدیریتی و حقوقی نهادهای متولی امر مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرد.

#### ۵-۲-۴. انحصار مجلس شورای اسلامی در زمینه دامنه شمول قوانین عمومی

در حال حاضر علاوه بر مجلس شورای اسلامی در برخی موارد مشاهده شده است که شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در زمینه مستثنا شدن برخی از دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قوانین عمومی اتخاذ تصمیم کرده است که از جمله می‌توان به کارکنان ستادی وزارت بهداشت و درمان و سازمان غذا و دارو و سازمان انتقال خون ایران اشاره کرد. بنابراین ضرورت دارد که نهادهایی نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی از وضع هرگونه قواعدی در زمینه حقوق و مزایا و خروج دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قوانین عمومی پرهیز کنند و این امر در انحصار مجلس شورای اسلامی باشد.

#### ۶-۲-۴. انحصار کمیسیون اجتماعی در حوزه مباحث اداری و استخدامی در مجلس

##### شورای اسلامی

نتایج بررسی‌ها حکایت از آن دارد که تقریباً همه دستگاه‌هایی که از دامنه شمول قوانین عمومی از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری خارج شده‌اند در کمیسیون غیر از کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی مورد تصمیم‌گیری قرار گرفته‌اند. بنابراین لازم است هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی همه طرح‌ها و لوایح با موضوع‌های اداری و استخدامی را به کمیسیون اجتماعی این نهاد ارجاع دهد.

**۲-۲-۴. تقویت نقش خزانه‌داری کل کشور از طریق حساب واحد خزانه و انتشار عمومی اطلاعات**

در حال حاضر اگرچه بخشی از پرداخت‌های مربوط به حقوق از طریق سیستم خزانه‌داری قابل رصد و ردیابی است، اما از آنجایی که اولاً شمول قانون همه دستگاه‌های اجرایی را دربر ندارد؛ ثانیاً همه آیتم‌های حقوق و مزایا را شامل نمی‌شود؛ و ثالثاً پرداخت از محل سایر هزینه‌ها یا سایر منابع قانونی نیز مستقیماً خود دستگاه انجام می‌دهد، لذا شفافیت ارائه گزارش در خصوص پرداخت حقوق و مزایا عملاً وجود ندارد و باید همه پرداخت‌ها و دستگاه‌ها از هر محل بودجه‌ای، از طریق سیستم خزانه‌داری انجام شود. این امر با شفافیت در روابط مالی بخش عمومی متکی بر انتشار عمومی داده‌های پرداخت مالی به عوامل بخش عمومی از طریق «حساب واحد خزانه» صورت می‌پذیرد. وضع ضمانت اجراهای قوی‌تر برای مدیران دستگاه‌های اجرایی در خصوص بازگذاری دقیق و صحیح اطلاعات حقوق و دستمزد در دستگاه‌های ذی‌ربط موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه نیز در این زمینه واجد اهمیت اساسی است.

#### **۸-۲-۴. حرکت به سمت مالیات بر مجموع درآمد**

از دیگر ابزارهای شفاف‌سازی دریافتی‌های عوامل بخش عمومی، «مالیات بر مجموع درآمد» است. در چنین سازوکار مالیاتی، مالیات بر درآمد از مجموع تمامی منشأهای درآمد افراد اخذ می‌شود، به این ترتیب نظام مالیاتی ناچار به اطلاع از همه انواع درآمد فرد، تجمیع آن و اخذ مالیات است. نظام مالیاتی مبتنی بر اخذ مالیات از مجموع درآمد، امکان بروز برخی فسادهای ناشی از فعالیت عوامل فعال در بخش عمومی از مسیرهای غیرمتعارف (ناشی از اطلاعات درونی، تخطی‌کننده از اصل تعارض منافع در فعالیت در بخش عمومی، حرکت از بخش عمومی به خصوصی و برعکس) را کاهش می‌دهد.

#### **۹-۲-۴. تقویت نقش و ساختار نهاد متولی حقوق و دستمزد در بخش دولتی ایران**

در حال حاضر ساختار «شورای حقوق و دستمزد» برای انجام وظایف مربوطه مناسب نیست و نهاد راهبردی‌کننده و تمثیل‌کننده نظام و مدیریت حقوق و دستمزد بخش عمومی باید مقتدرتر، ساختارمندتر و مستعدتر برای اداره یک امر کثیرالابعاد و چندوجهی و غامض همچون حقوق و دستمزد باشد. بنابراین لازم است ایجاد ساختاری قوی‌تر همچون «دفتر ملی مدیریت

حقوق و دستمزد» یا «مدیریت ملی حقوق و دستمزد» یا «کمیته عالی مدیریت جبران خدمت» در بردارنده: رأس راهبردی برای تصمیم‌گیری و قاعده‌گذاری و راهبری امر براساس دانش اقتصاد حقوق و دستمزد؛ سازمان کار کارشناسی برای بررسی، تحلیل، آینده‌نگاری و تصمیم‌سازی بادرک و رعایت جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، مدیریتی، حقوقی و فنی موضوع و پشتیبانی علمی و تخصصی رأس راهبردی و بدنه پشتیبانی عمومی و اداری، در دستور کار قرار گیرد. شکل ۶ مشخصه‌ها و مؤلفه‌های مدل پیشنهادی را از دو منظر درون‌زا و زمینه‌ای به تصویر کشیده است.

شکل ۶. مشخصه‌ها و مؤلفه‌های جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران (مدل پیشنهادی)



مأخذ: همان.

## ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی وضع کنونی جبران خدمت در بخش دولتی ایران و شناخت چالش‌های موجود، نشان از ضرورت اصلاح این نظام و درعین حال اتخاذ راهکارهای مناسب برای اصلاح سایر

نظام‌ها و نهادهای مؤثر بر این نظام دارد. تجربیات حاصله، تنوع نقش‌ها و مسئولیت‌های دولت در ایران، مطالعات تطبیقی و تجربه سایر کشورها نشان داد که طراحی یک نظام متمرکز پرداخت مبتنی بر روش رتبه‌بندی و طبقه‌بندی مشاغل، مناسب‌ترین روش برای نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران است. رعایت اقتضائات بنگاه‌های اقتصادی دولتی کشور و دستگاه‌های دارای مقررات خاص، تعیین حداقل معیشت برای همه کارکنان متناسب با هزینه‌های زندگی در مناطق مختلف جغرافیایی، تعیین حقوق شغل در سه سطح کارکنان تا مدیران حرفه‌ای، مدیران ارشد اجرایی و مقامات عالی‌رتبه کشور، تعیین سقف حقوق و مزایای دریافتی برای همه گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر، وضع قواعد و معیارهای کنترل‌کننده برای به حداقل رساندن زمینه سوءاستفاده از گریزگاه‌ها و خلأهای قانونی، از جمله ویژگی‌های درون‌زای مدل پیشنهادی در مقایسه با وضعیت موجود است. مدل پیشنهادی، بحث و بررسی‌های مکرر با صاحب‌نظران حوزه علوم اجتماعی را می‌طلبد. در مدل پیشنهادی تلاش شد از قابلیت انطباق با منابع و توان مالی دولت برخوردار شود و درعین حال به اقتضائات دستگاه‌های اجرایی نظیر بنگاه‌های اقتصادی دولتی و دستگاه‌های نیازمند مقررات خاص نظیر وزارت اطلاعات، سازمان انرژی اتمی، وزارت امور خارجه و مؤسسه‌ها و مراکز پژوهشی و تحقیقاتی پاسخ دهد. محقق بر این عقیده است که اجرای مدل پیشنهادی می‌تواند تا حدود زیادی مشکلات حاکم بر نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران را حل کند. البته اجرای این مدل به پذیرش مشکلات وضع موجود، اراده سیاسی مسئولان در قوای سه‌گانه، مقاومت در برابر خواسته‌های دستگاه‌های اجرایی برای خروج از مدل پیشنهادی، محاسبه منابع مالی لازم از سوی سازمان اداری و استخدامی کشور و پذیرش بار مالی احتمالی در مقایسه با وضعیت موجود توسط قوه مجریه نیازمند است. اگرچه ممکن است مدل پیشنهادی به ظاهر واجد آثار مالی برای دولت در مقام مقایسه با وضعیت موجود باشد، اما از آنجاکه از بسیاری از پرداخت‌های بلاوجه که آثار آن در بودجه عمومی و هزینه‌های پرسنلی قابل‌ردیابی نیست جلوگیری می‌کند، در میان مدت حتی می‌تواند زمینه لازم برای کاهش هزینه‌های پرسنلی دولت را نیز موجب شود. از سوی دیگر ایجاد شفافیت، عدالت، تناسب و تعادل در پرداخت‌ها دارای

آثار مثبت انکارپذیری نظیر افزایش تعلق و تعهد سازمانی، ایجاد انگیزه و رضایت کارکنان، افزایش اعتماد کارکنان و مردم به دولت و حاکمیت است که با سنجه‌های کمی قابل اندازه‌گیری نیست، اما بدون شک در میان مدت می‌تواند موجب افزایش کارایی و اثربخشی در دستگاه‌های اجرایی کشور شود.

این تحقیق در فرایند انجام با محدودیت‌هایی مواجه شد که از جمله می‌توان به دشواری در دسترسی به اسناد و مدارک مرتبط با رویه‌های رسمی نظام جبران خدمت کارکنان در سایر کشورها و داده‌های معتبر در هشت کشور مورد مطالعه اشاره کرد. این مطالعه را می‌توان با مطالعات دیگری نظیر «بررسی ساختار و ماهیت نهاد تخصصی نظام‌های جبران خدمت در بخش دولتی ایران»، «امکان‌سنجی حساب متمرکز خزانه در ایران به منظور ایجاد زمینه لازم برای شفافیت در اطلاعات مربوط به پرداخت‌های بخش عمومی (دولتی) در زمینه حقوق و مزایا و نظارت نهاد‌های نظارتی و امکان کنترل اعتبارات کلیه دستگاه‌های اجرایی»، «تدوین الگویی برای مالیات‌ستانی از مجموع درآمد به منظور کاهش امکان بروز برخی فسادهای ناشی از فعالیت عوامل فعال در بخش عمومی از مسیرهای غیرمعارف» و «آسیب‌شناسی سازمان اداری و استخدامی، سازمان برنامه و بودجه، و سازمان حسابرسی از حیث ساختارهای حقوقی، مدیریتی و مالی» تکمیل کرد. امید است که پژوهش‌های مربوط به جبران خدمت در بخش دولتی ایران تداوم یابد.

## منابع و مآخذ

۱. آتش‌بار، توحید (۱۳۹۵). «قواعد کاربردی اصلاح مدیریت بخش عمومی در جهان (۱). مروری بر تجارب برخی کشورها در شفاف‌سازی پرداخت‌های بخش عمومی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۹۸۰.
۲. ابدالی، رقیه (۱۳۹۶). «طراحی الگویی برای آسیب‌شناسی سیستم‌های تشویقی در بخش دولتی»، رساله دکتری، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس تهران.
۳. ارسطو (۱۳۷۱). سیاست، تهران، انتشارات آموزش انقلاب اسلامی و شرکت سهامی.
۴. اعرابی، سیدمحمد (۱۳۸۰). «طراحی نظام پرداخت کارکنان دولت»، فصلنامه دانش مدیریت، دوره ۵۲.
۵. امامی، راضیه (۱۳۹۱). طراحی نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی برای جمهوری اسلامی ایران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
۶. بست، جان (۱۳۸۴). روش‌های تحقیق در علوم تربیتی و رفتاری، ترجمه حسن‌پاشا شریفی و نرگس طالقانی، چاپ دهم، تهران، انتشارات رشد.
۷. بهشتی، سیدمحمد (۱۳۷۸). حق و باطل از دیدگاه قرآن، چاپ اول، تهران، نشر بقعه.
۸. پیله‌فروش، میثم (۱۳۹۶). نظریه‌های عدالت اقتصادی، چاپ اول، انتشارات حوزه علمیه خراسان.
۹. توسلی، حسین (۱۳۸۰). «فلسفه حق در اندیشه سیاسی آیت‌الله مطهری»، فصلنامه علوم سیاسی، سال چهارم، ش ۱۳.
۱۰. تیموری، هادی، آرش شاهین، علی شائمی برزکی، عبدالله کریمی (۱۳۹۷). «الگوی نظام جبران خدمات شایسته‌محور کارکنان»، نشریه مطالعات مدیریت بهبود و تحول، دوره ۲۷، ش ۹۰.
۱۱. جعفری، محمدتقی (۱۳۵۸). ترجمه و تفسیر نهج البلاغه، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
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»، نشریه مدیریت شهری، دوره ۱۶، ش ۴۸.
۱۳. خامنه‌ای، سیدمحمد (۱۳۷۴). ریشه‌ها و مفهوم عدالت در فقه و حقوق اسلام «عدالت در روابط بین‌الملل و بین‌ادیان از دیدگاه اندیشمندان مسلمان و مسیحی»، تهران، انتشارات بین‌المللی الهدی.
۱۴. خانه‌زایی، اسکندر (۱۳۹۲). «ارائه مدل مناسب نظام جبران از خدمات در راستای توسعه رضایت



- شغلی کارکنان سازمان تأمین اجتماعی استان سیستان و بلوچستان»، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه سیستان و بلوچستان.
۱۵. خلیل نژاد، شهرام (۱۳۸۶). «انواع پرداخت‌های تشویقی»، ماهنامه تدبیر، ش ۱۸۲.
۱۶. دیوانین، فیونا (۱۳۸۴). تحلیل کیفی، در روش و نظریه در علوم سیاسی، ویراست دیوید مارش و جری استوکر، ترجمه امیرمحمد یوسفی، چاپ دوم، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۱۷. رالز، جان (۱۳۹۳). نظریه‌ای در باب عدالت، ترجمه مرتضی نوری، تهران، نشر مرکز.
۱۸. رز، ریچارد (۱۳۹۰). سیاستگذاری عمومی مقایسه‌ای، ترجمه محمدرضا ملک محمدی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۱۹. رودس، آر، ای، دبلیو (۱۳۸۴). رهیافت نهادی در روش و نظریه در علوم سیاسی، ویراست دیوید مارش و جری استوکر، ترجمه امیرمحمد یوسفی، چاپ دوم، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۲۰. سعادت، اسفندیار (۱۳۹۱). مدیریت منابع انسانی، چاپ هفتم، تهران، انتشارات سمت.
۲۱. سیدجوادین، سیدرضا (۱۳۷۸). «جبران خدمات»، نشریه دانش مدیریت، ش ۴۵.
۲۲. سیدجوادین، سیدرضا، جبار باباشاهی، مهدی افخمی اردکانی و محسن ابراهیمی (۱۳۹۰). «انعطاف‌پذیری سیستم‌های جبران خدمات؛ زمینه‌ساز ارتقای کارآفرینی»، تهران، فصلنامه علوم مدیریت ایران، دوره ۶، ش ۲۳.
۲۳. صائبی، محمد (۱۳۹۵). مدیریت نظام‌های حقوق و دستمزد، تهران، مؤسسه کتاب مهربان نشر.
۲۴. صراف، اخوان و مجید آراسته (۱۳۸۵). «آسیب‌شناسی نظام‌های مدیریت حقوق و دستمزد»، نشریه مدیریت، ش ۱۰۷ و ۱۰۸.
۲۵. طغیانی، مهدی (۱۳۸۱). «عدالت اجتماعی از دیدگاه متفکر شهید مرتضی مطهری»، مجله اندیشه صادق، ش ۶ و ۷.
۲۶. ظفری، عبدالواحد (۱۳۹۶). «شناسایی و اولویت‌بندی مؤلفه‌های جبران خدمات (مورد مطالعه بانک دی)»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه خوارزمی.
۲۷. عابدی جعفری، حسن، محمدسعید تسلیمی، ابوالحسن فقیهی و محمد شیخ‌زاده (۱۳۹۰). «تحلیل مضمون و شبکه مشامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی»، نشریه اندیشه راهبردی (اندیشه مدیریت)، ش ۲.

۲۸. عباس‌پور، عباس (۱۳۹۷). مدیریت منابع انسانی پیشرفته: رویکردها، فرایندها و کارکردها، تهران، انتشارات سمت.

۲۹. عظمی، امجد (۱۳۹۵). «طراحی مدل جبران خدمات در سازمان‌های پروژه‌محور»، رساله دکتری دانشگاه خوارزمی، پردیس بین‌الملل.

۳۰. فراستخواه، مقصود (۱۳۸۷). «بررسی وضع موجود و مطلوب ارزیابی نظام علمی در ایران با تأکید بر بخش آموزش عالی»، سیاست علم و فناوری، ۱(۲).

۳۱. قانع، فرشته (۱۳۹۶). «آسیب‌شناسی نظام جبران خدمات بانک سامان»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی واحد الکترونیکی.

۳۲. قائمی، امیررضا (۱۳۹۳). «طراحی یک سیستم جبران خدمت کارا برپایه استراتژی‌های سازمانی در شهرداری اصفهان»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده مهندسی صنایع، دانشگاه صنعتی اصفهان.

۳۳. مالکی، محمدرضا، ابوالحسن فقیهی و ناصر میرسپاسی (۱۳۹۸). «نارسایی‌های جبران خدمت در بخش دولتی ایران»، فصلنامه علوم مدیریت ایران، ش ۵۴.

۳۴. مالکی، محمدرضا، حامد ناظمی و رضا زمانی (۱۳۹۵). «نکاتی پیرامون نظام پرداخت حقوق و مزایای مدیران در بخش عمومی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۹۹۳.

۳۵. 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.

۳۶. ملکیان، مصطفی (۱۳۸۳). «اولویت فلسفه بر دموکراسی، نقدی بر مقاله «اولویت دموکراسی بر فلسفه»»، نوشته ریچارد روتی، فصلنامه ناقدی، ش ۳.

۳۷. موسوی، حسین (۱۳۸۹). عدالت اجتماعی از دیدگاه امام خمینی (ره)، تهران، پایگاه اطلاع‌رسانی و خبری جماران.

۳۸. میرسپاسی، ناصر (۱۳۹۶). مدیریت استراتژیک منابع انسانی و روابط کار (با نگرشی به روند جهانی شدن آمیخته مدیریت منابع انسانی)، چاپ چهل‌وسوم، تهران، انتشارات میر.

۳۹. نوری، سیامک و پیام بختیاری (۱۳۹۰). آسیب‌شناسی سیستم جبران خدمت کارکنان (حقوق و مزایا): مطالعه موردی یک سازمان دولتی در ایران (وزارت بازرگانی)، دانشگاه علم و صنعت ایران.

40. Abdelhamid, D. and L.E. Baradei (2010). "Reforming the Pay System for

- Government Employees in Egypt", *Internationa Public Management Review*, Vol.11, No. 3.
41. Adamchik, V.A. and A.S. Bedi (2000). "Wage Differentials between the Public and the Private Sectors: Evidence from an Economy in Transition", [https://doi.org/10.1016/S0927-5371\(99\)00030-5](https://doi.org/10.1016/S0927-5371(99)00030-5).
42. Armstrong, M., A. Cummins, S. Hastings and Willie J. Wood (2003). *Evaluation: a Guide to Achieving Equal Pay*, Kogan Pag, London and Sterling, VA.
43. Bertok, J. (2002). "Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen", OECD.
44. Braun, V. and V. Clarke (2006). "Using Thematic Analysis in Psychology", *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2).
45. Bruijn, H. (2007). *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, London and New York, 2nd Edition.
46. Bruni, P. (2017). "The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi-public Sector Across the European Union, European Institute of Public Administration", [https://www.eipa.eu/wpcontent/uploads/2017/10/Paola\\_Bruni\\_Regulation\\_Executive\\_Pay\\_EU.pdf](https://www.eipa.eu/wpcontent/uploads/2017/10/Paola_Bruni_Regulation_Executive_Pay_EU.pdf)
47. Cardona, L. (2007). "Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States", SIGMA Support for Improvement in Governance and Management, <http://www.sigmaweb.org/publications/38690351.pdf>
48. Christofides, L.N. and P. Pashardes (2002). "Self/Paid-employment, Public/Private Sector Selection and Wage Differentials", [https://doi.org/10.1016/S0927-5371\(02\)00103-3](https://doi.org/10.1016/S0927-5371(02)00103-3).
49. Goldfinch, F. Shaun and L. Joe Wallis (2009). *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA.

50. Heitmueller, A. (2006). "Public-private Sector Pay Differentials in a Devolved Scotland", <https://doi.org/10.1080/15140326.2006.12040649>.
51. Hellriegel, D., J.W. Slocum, S.E. Jackson, L. Associates Louw (2012). *Management: Fourth South African Edition*, Oxford, UK: Oxford University Press.
52. Heneman, R.L. (1992). *Merit Pay: Linking Pay Increases to Performance Ratings (Addison-wesley Series on Managing Human Resources)*, Reading, MA, US: Addison-wesley/Addison Wesley Longman.
53. <http://www.usatoday.com/story/news/politics/2014/05/04/federal-employee-bonuses/8708305/>
54. <https://www.un.org/ecosoc/en/home>
55. <https://www.gov.uk/government/news/pay-transparency-in-the-public-sector>
56. [https://www.gov.sg/~sgpcmedia/media\\_releases/pmo-sd/press\\_release/P-20180301-1/attachment](https://www.gov.sg/~sgpcmedia/media_releases/pmo-sd/press_release/P-20180301-1/attachment).
57. <https://timep.org/commentary/analysis/radical-maximum-wage-in-egypt-who-pays-the-bill/>
58. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan016238.pdf>
59. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/grade-structures-civil-service>
60. <https://www.statista.com/statistics/285150/average-uk-civil-service-salary-by-responsibility-level-and-gender/>
61. <http://eur.fa.xeconvert.com/usd>
62. <https://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPPC.RF>
63. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A31710-2004May16.html>
64. IMF (2016). "Case Studies on Managing Government Compensation and Employment: Institution, Policies, and Reform Challenges", <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/PP5043>.
65. Koss, S. (2008). *Solving Compensation Puzzle*, Society for Human Resource Management.

66. Mahuteau, S. (2017). *Public-private Sector Wage Differentials in Australia*, IZA (Institute of Labor Economics), <http://ftp.iza.org/dp10719.pdf>.
67. Mergel, I. (2012). *Social Media in the Public Sector: A Guide to Participation, Collaboration and Transparency in the Networked World*, John Wiley and Sons.
68. National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as amended up to Act No.42 of 2012), at available: [/wipolex.wipo.int/en/text/338221](http://wipolex.wipo.int/en/text/338221)
69. Newzeland Government (2017). "Senior Pay Report, Including Chief Executive Remuneration Disclosure".
70. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2005). "Performance-related Pay Policies for Government Employees", <http://www.oecd.org/mena/governance/37497581.pdf>.
71. Public Sector Employer Council Secretariat (2019). "B.C. Public Sector Executive Compensation Disclosure Guidelines".
72. Pynes, J.E. (2009). *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey – Bass, 3th Edition.
73. Suk Kim, Pan (2014). "Performance Appraisal and Performance-Related Pay in Government: The Case of South Korea", *International Journal of Civil Service Reform and Practice*, No. 2.
74. World Bank (2014). "Pay Flexibility and Government Performance a Multicountry Study", <https://www.worldbank.org>.