



An analysis of the Policy of Increasing the Salaries of Government Employees Based on the Framework of Kingdon's Multiple Streams (Case Study of Budget Law 1401)

Seyyed Mojtaba Shahraini * 

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

Heidar Najafi 

PhD Candidate, Department of Policy Making and Public Affairs Administration, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: heidar.najafi@ut.ac.ir

Seyyedamir Abbaszade 

PhD Candidate, Department of Public Administration, Imam Sadig University (AS), Tehran, Iran. E-mail: sa.abbaszade@isu.ac.ir

Mahdi Khosravi 

PhD Candidate, Department of Public Administration, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran. E-mail: mehdikhosravi@modares.ac.ir

Iman Akbari 

PhD Candidate, Department of Public Administration, Allameh Tabataba'I University, Tehran, Iran. E-mail: i_akbari@atu.ac.ir

Abstract

Objective

Issues related to public sector human resources management, particularly those concerning service compensation and annual salary increases for employees, are among the most critical decision-making areas for government managers and parliamentarians in the drafting and approval of annual budget laws. These concerns are also a continuous focus for government employees. Consequently, the mechanism and amount of salary increases for government employees, in a fair and proportionate manner, remain a challenging aspect of the interactions between the government, parliament, and other stakeholders. The current research aims to analyze the policy of increasing government employees' salaries within the framework of Kingdon's multiple streams model in the context of the 1401 budget law.

Methods

The research methodology is based on documentary studies and analysis within the framework of the advocacy coalition framework in policymaking. The necessary information

for this study was collected from three primary sources: documents and archival sources, reports, and news and interviews. The documents and archival sources include legal and organizational documents. For data analysis, events related to this policy were interpreted and analyzed using Kingdon's multiple streams framework. Since the primary goal was to analyze this case within the context of the three streams and other focal events, the theoretical concepts of Kingdon's theory served as the main indicators guiding the analysis.

Results

The research, based on the multiple streams framework, explains that the reduction in taxes for government employees (excluding faculty members and judges) has disproportionately increased the percentage of salary and benefits for higher-income salary groups. A small portion of minimum wage earners were excluded from this statement due to the increase in the minimum wage. For example, employees earning 6 million Tomans in 1400 experienced a 12% net salary increase (after tax deductions), while those earning 32 million Tomans in 1400 saw about a 19% increase. The studies indicate that this unfair policy, which contradicts the prevailing discourse of the legislative and executive branches, was more influenced by the ignorance of policymakers in the government, parliament, and Guardian Council than by the economic and political interests of various stakeholders. Additionally, the findings reveal that although the Majlis Research Center's role as a policy entrepreneur in this area was not successful during the approval phase, its efforts led to the amendment of the policy in the revised 1401 budget law, thereby restoring the rights of national and military employees and retirees.

Conclusion

Based on the research findings, it is recommended that in future annual budget laws, when considering salary and benefits increases, attention should be paid to the impact of changes in the tax rate on net salary and benefits growth. To address the identified injustices, subsequent salary and benefits increases should combine a fixed percentage and a fixed amount to ensure that the overall percentage increase is higher for employees with lower salaries.

Keywords: Public Policy, Kingdon's Multiple Stream Framework, Service Compensation System, Budget Law.

Citation: Shahraeini, Seyyed Mojtaba; Najafi, Heidar; Abbaszade, Seyyedamir; Khosravi, Mahdi & Akbari, Iman (2024). An analysis of the Policy of Increasing the Salaries of Government Employees Based on the Framework of Kingdon's Multiple Streams (Case Study of Budget Law 1401). *Journal of Public Administration*, 16(3), 632-660. (in Persian)





تحلیلی بر خطمشی افزایش حقوق کارمندان دولت مبتنی بر چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدون (مطالعه موردی: قانون بودجه ۱۴۰۱)

سیدمجتبی شهرآئینی *

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

حیدر نجفی

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

سیدامیر عباس‌زاده

دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران. رایانامه: sa.abbaszade@isu.ac.ir

مهدی خسروی

دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران. رایانامه: mehdikhosravi@modares.ac.ir

ایمان اکبری

دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: i_akbari@atu.ac.ir

چکیده

هدف: با توجه به اینکه مسائل حوزه جبران خدمت و شیوه افزایش حقوق کارکنان در قوانین بودجه سنواتی، یکی از محورهای مهم تصمیم‌گیری مدیران دولتی و نمایندگان مجلس در لوائح و قوانین بودجه سنواتی و همچنین، یکی از دغدغه‌های مستمر و مهم کارکنان دولت محسوب می‌شود و سازوکار و میزان افزایش حقوق کارکنان دولت، به‌نحو عادلانه و متناسب، یکی از محورهای چالش‌انگیز در تعامل دولت و مجلس و سایر ذی‌نفعان این حوزه به حساب می‌آید، پژوهش حاضر با هدف بررسی و تحلیل خطمشی افزایش حقوق کارمندان دولت، مبتنی بر چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدون در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ اجرا شده است.

روش: در ابتدا با کاربری روش تحلیل اسناد، اطلاعات اولیه‌ای به‌دست آمد و برای افزایش عمق و دقت بررسی موضوع مدنظر، روش موردکاوی به‌کار گرفته شد. به‌همین منظور برای تحلیل نحوه تغییرات خطمشی مدنظر، از چارچوب جریان‌های چندگانه استفاده شد. اطلاعات مورد نیاز در این مطالعه، از سه منبع اصلی، مستندات و منابع مکتوب، گزارش‌ها و اخبار، و مصاحبه‌ها به‌دست آمد. مستندات و منابع آرشیوی در این پژوهش، مستندات قانونی و مستندات سازمانی است.

یافته‌ها: پژوهش حاضر براساس چارچوب جریان‌های چندگانه تبیین می‌کند که کاهش میزان مالیات دریافتی از کارکنان دولت (به‌استثنای اعضای هیئت‌علمی و قضات)، موجب شده است که درصد افزایش حقوق و مزایای گروه‌های حقوق‌بگیر با سطح دریافتی بالاتر، بیشتر شود (بخش اندکی از حداقل بگیران، به‌دلیل افزایش حداقل حکم کارگزینی از شمول این گزاره مستثنا هستند)؛ برای مثال

کارکنان با حقوق و مزایای ۶ میلیون تومان در سال ۱۴۰۰، مشمول حدود ۱۲ درصد افزایش خالص حقوق (حقوق و مزایا پس از کسر مالیات) شده‌اند، درحالی‌که این میزان برای کارکنان بهره‌مند از حقوق و مزایای ۳۲ میلیونی در سال ۱۴۰۰، حدود ۱۹ درصد بوده است. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که در اتخاذ این خطمشی ناعادلانه که مغایر با گفتمان حاکم بر قوای مقننه و مجریه ارزیابی می‌شود، ناآگاهی سیاست‌گذاران در دولت، مجلس و شورای نگهبان، نقش پُررنگ‌تری از منفعت‌طلبی اقتصادی و سیاسی ذی‌نفعان گوناگون این حوزه ایفا کرده است. همچنین یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که هرچند نقش‌آفرینی مرکز پژوهش‌های مجلس، به‌عنوان کارآفرین خطمشی در این حوزه، در مرحله تصویب قانون بودجه سال ۱۴۰۱ با موفقیت همراه نبود؛ اما با گذشت حدود هفت‌ماه پس از تصویب قانون مذکور، نقش‌آفرینی این نهاد پژوهشی موجب اصلاح این خطمشی، در قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری شد.

نتیجه‌گیری: مبتنی بر یافته‌های پژوهش پیشنهاد می‌شود که در افزایش‌های بعدی حقوق و مزایای کارکنان در قوانین بودجه سنوانی آتی، ضمن توجه به آثار تغییر بازه و میزان پلکان‌های مالیات بر حقوق و مزایا، بر رشد خالص حقوق و مزایای کارکنان، به‌منظور جبران بی‌عدالتی فوق‌الذکر، افزایش‌های بعدی حقوق و مزایای کارکنان به‌صورت تلیقی، از درصد ثابت و میزان ثابت صورت گیرد تا در مجموع، درصد افزایش حقوق و مزایای کارکنان با حقوق کمتر، بیشتر شود.

کلیدواژه‌ها: خطمشی عمومی، چارچوب جریان‌های چندگانه، نظام جبران خدمت، قانون بودجه.

استناد: شهرآئینی، سیدمجتبی؛ نجفی، حیدر؛ عباس‌زاده، سیدامیر؛ خسروی، مهدی و اکبری، ایمان (۱۴۰۳). تحلیلی بر خطمشی افزایش حقوق کارمندان دولت مبتنی بر چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدون (مطالعه موردی: قانون بودجه ۱۴۰۱). مدیریت دولتی، ۱۶(۳)، ۶۳۲-۶۶۰.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۲/۰۷

تاریخ ویرایش: ۱۴۰۳/۱۰/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۳/۰۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۷/۰۱

doi: <https://doi.org/10.22059/JIPA.2024.373163.3478>

مدیریت دولتی، ۱۴۰۳، دوره ۱۶، شماره ۳، صص. ۶۳۲-۶۶۰

ناشر: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

نوع مقاله: علمی پژوهشی

© نویسندگان

مقدمه

تغییرات گسترده سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در دهه‌های اخیر، موجب پیچیده‌تر شدن سازوکارهای اداره جوامع شده و افزایش وابستگی متقابل بین حکومت‌های مختلف و نظامات گوناگون مستقر در یک حکومت را به‌همراه داشته است. همچنین این مسئله چالش‌ها و فرصت‌های وسیعی را ایجاد کرده که مواجهه مناسب حکومت‌ها با آن‌ها، نیازمند جذب و به‌کارگیری کارکنانی است که ضمن داشتن شایستگی‌ها و مهارت‌های لازم، به‌نحوی مطلوبی مورد حمایت و جبران خدمت قرار گیرند تا توان مواجهه مناسب دولت‌ها با پیچیدگی‌های روزافزون دنیای معاصر را ارتقا بخشند (آرمسترانگ و براون^۱، ۲۰۱۹). بر این اساس، در شرایط کنونی، محدودیت‌های بخش عمومی، نظیر محدودیت‌های بودجه‌ای دولت‌ها، ارتقای کارآمدی نظام جبران خدمات کارکنان را با دشواری‌هایی همراه ساخته است؛ اما سیستم‌های جبران خدمت بخش عمومی، به‌منظور جذب و نگه‌داشت نیروهای کارآمد و دارای مهارت‌های به‌روز، به‌طور مستمر در حال تکامل هستند (پایپر، مک‌گینس و براین^۲، ۲۰۱۸).

عدالت‌محوری در توزیع درآمد در جامعه، به‌خصوص درمیان کارکنان بخش عمومی، دغدغه‌ی مستمر و موضوعی همیشگی برای خطمشی‌گذاران و پژوهشگران در رشته‌های مختلف به حساب می‌آید (پارک، کیم و سانگ^۳، ۲۰۱۷). در واقع، نظام جبران خدمات عادلانه، یکی از ملزومات اساسی نظام اداری کارآمد محسوب می‌شود و در سامان‌دهی انگیزش و بهره‌وری نیروی انسانی نقش مهمی دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱ ب). در این راستا، بند ششم سیاست‌های کلی نظام اداری نیز، بر رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به اوضاع اقتصادی و اجتماعی تأکید دارد. به‌طور خلاصه، جبران خدمات به تمام اشکال پرداخت‌های مالی و سایر خدمات و مزایای ملموسی اشاره دارد که کارکنان به‌عنوان بخشی از یک رابطه شغلی دریافت می‌کنند (میلکوویچ، نیومن و گرهارت^۴، ۲۰۱۴: ۱۳). در همین راستا، بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که ادراک عمومی مردم از عدالت در نظام حقوق و مزایای کارکنان دولت در وضعیت نامطلوبی قرار دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲ الف). در واقع، آسیب‌ها و مشکلات متعدد نظام جبران خدمات کارکنان کشور نظیر مدرک‌گرایی، سابقه‌محوری، قانون‌زدگی (قلی‌پور، ۱۴۰۱) و تعدد نظامات پرداخت در بخش دولتی (مالکی، فقیه‌ی و میرسپاسی، ۱۴۰۰) و همچنین مسائلی نظیر نارضایتی افسار گوناگون بخش عمومی از عدم وجود عدالت پرداختی در دستگاه‌های اجرایی مختلف (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲ الف) و بروز پدیده‌ی حقوق‌های نجومی در سالیان اخیر، حاکی از عدم کارآمدی کافی نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی در ایران است. این در حالی است که همه ساله احکام متعددی در خصوص حقوق و دستمزد کارکنان بخش عمومی در قوانین بودجه‌ی سنواتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و این سازوکار یکی از مهم‌ترین شیوه‌های تقویت یا تضعیف کارآمدی نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی محسوب می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲ ب).

1. Armstrong & Brown

2. Pyper, McGuinness & Brien

3. Park, Kim & Sung

4. Milkovich, Newman & Gerhart

در این اثنا، یکی از محورهای مهم تصمیم‌گیری در خصوص حقوق و مزایای کارکنان دولتی، مسئله میزان مالیات تعلق گرفته به حقوق و مزایای ایشان است. به همین دلیل، ضروری است ضمن توجه به درصد افزایش ضریب حقوق کارکنان، به‌عنوان اصلی‌ترین عامل افزایش سالیانه حقوق و مزایا، به مسئله تغییر میزان مالیات دریافتی از حقوق و مزایای کارکنان نیز به‌عنوان یکی دیگر از عناصر تأثیرگذار در تغییر سنواری میزان حقوق و مزایای ایشان توجه شود. بنابراین، پژوهش حاضر براساس چارچوب جریان‌های چندگانه تبیین می‌کند که کاهش میزان مالیات دریافتی از کارکنان دولت (به‌استثنای اعضای هیئت‌علمی و قضات)، موجب شد درصد افزایش حقوق و مزایای گروه‌های حقوق‌بگیر با سطح دریافتی بالاتر، بیشتر شود (بخش اندکی از حداقل‌بگیران به دلیل افزایش حداقل حکم کارگزینی از شمول این گزاره مستثنا هستند). برای مثال، کارکنان با حقوق و مزایای ۶ میلیون تومان در سال ۱۴۰۰، مشمول حدود ۱۲ درصد افزایش خالص حقوق (حقوق و مزایا پس از کسر مالیات) شده‌اند، درحالی که این میزان برای کارکنان بهره‌مند از حقوق و مزایای ۳۲ میلیونی در سال ۱۴۰۰، حدود ۱۹ درصد بوده است. شایان ذکر است که این مسئله، یکی از علل افزایش مجدد حقوق کارکنان و بازنشستگان دولت در آبان‌ماه سال ۱۴۰۱، با اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱، بوده (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱ج) و از این منظر که افزایش مجدد حقوق‌های کارکنان و بازنشستگان در میانه سال، رخدادی بسیار نادر و کم‌نظیر محسوب می‌شود، بیانگر اهمیت این مسئله است.^۱

پیشینه نظری پژوهش

با افزایش ابهام و آشفتگی در امور جهانی، چارچوب جریان‌های چندگانه به ابزاری اصلی برای تحلیل فرایند خطمشی در طیف گسترده‌ای از حوزه‌های موضوعی، کشورها و سطوح دولتی تبدیل شده است (هرویگ، زهاربادیس و زوهلنهوفر^۲، ۲۰۲۳). چارچوب جریان‌های چندگانه (MSF)^۳ که توسط جان کینگدون در سال ۱۹۸۴ (با به‌روزرسانی عمده در سال ۲۰۱۰) ایجاد شد، رویکرد معتبری برای تجزیه و تحلیل خطمشی‌گذاری در میان سیاست‌ها و کشورها مختلف است. همچنین صدها مقاله مجلات انگلیسی زبان با استفاده از این روش منتشر شده که تطبیق‌پذیری و غنای نظری آن را نشان می‌دهد. در واقع، ممکن است با گذشت زمان، محیطی سیاستی برای استفاده از این چارچوب سازگارتر شود (هوفر^۴، ۲۰۲۲). در حال حاضر، چارچوب جریان‌های چندگانه یکی از پُرکارترین و شناخته شده‌ترین رویکردها برای خطمشی‌گذاری عمومی است که توسط دانش‌پژوهان مورد استفاده قرار می‌گیرد (اسمیت و کامینگ^۵، ۲۰۱۷). در حقیقت، کینگدون^۶ (۱۹۸۴) چارچوب جریان‌های چندگانه را برای توضیح دستور کار ایجاد کرده است. مفاهیم کلیدی چارچوب جریان‌های چندگانه، سه جریان نیمه‌مستقل (مسئله، سیاسی و خطمشی) و همچنین کارآفرینان خطمشی و پنجره‌های

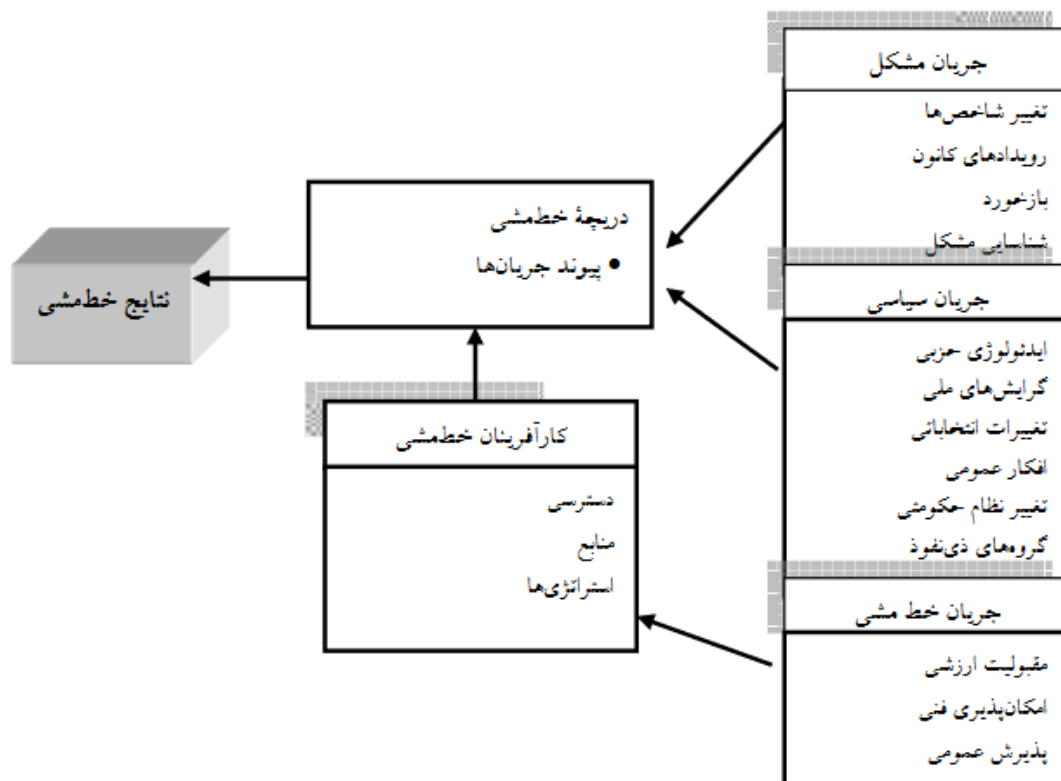
۱. مقاله حاضر مستخرج از گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱الف) با عنوان «تحلیلی بر شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱» (شماره مسلسل: ۱۸۳۸۲) است.

2. Herweg, Zahariadis & Zohlh fer
3. The Multiple Streams Framework (MSF)
4. Hofer
5. Smith & Cumming
6. Kingdon

خطمشی هستند. این سه جریان زمانی که یک پنجره خطمشی باز می‌شود، چه در جریان مسئله یا جریان سیاسی، در مقاطع حساسی به هم می‌رسند. سپس، کارآفرینان خطمشی ماهر از فرصت استفاده می‌کنند تا این سه جریان را با هم جفت و جور یا ترکیب کنند تا تغییر خطمشی را آغاز کنند (لپنن و لی‌فرنگ^۱، ۲۰۲۲). در ادامه، به عناصر و مؤلفه‌های این چارچوب اشاره کوتاهی خواهد شد.

- **جریان مسئله:** جریان مسئله مملو از برداشتهایی از مسائل است که به‌عنوان «عمومی» در نظر گرفته می‌شوند، به این معنا که اقدام دولت برای حل آن‌ها مورد نیاز است. این مسائل معمولاً به‌دلیل رویدادهای چشمگیر مانند بحران‌ها یا از طریق بازخورد برنامه‌های موجود که توجه عمومی را به خود جلب می‌کند، به آگاهی خطمشی‌گذاران می‌رسد. مردم یک موقعیت را به‌عنوان یک «مسئله» براساس تفاوت آن با درک آن‌ها از برخی وضعیت‌های مطلوب می‌بینند. به عبارت دیگر، در چارچوب جریان‌های چندگانه، مسائل شرایطی هستند که از وضعیت ایده‌آل خطمشی‌گذاران یا شهروندان منحرف می‌شوند و «به‌عنوان عمومی تلقی می‌شوند، به این معنا که اقدام دولت برای حل آن‌ها مورد نیاز است». بنابراین، مسائل حاوی یک «عناصر ادراکی و تفسیری» هستند؛ زیرا ایدئال‌ها و واقعیت افراد، به‌طور قابل توجهی متفاوت است. با وجود این، بسیاری از شرایط مورد توجه سیاسی قرار نمی‌گیرند. در عوض، شاخص‌ها، رخدادهای برجسته و بازخورد شرایط خاصی را مورد توجه خطمشی‌گذاران قرار می‌دهند (ویبل و ساباتیه^۲، ۲۰۱۸).
 - **جریان خطمشی:** جریان خطمشی مملو از خروجی کارشناسان و تحلیلگرانی است که مسائل را بررسی و راه‌حل‌هایی را پیشنهاد می‌کنند. در این جریان، امکانات بی‌شماری برای اقدام و انفعال خطمشی‌ها شناسایی، ارزیابی و به زیرمجموعه‌ای از گزینه‌های ظاهراً امکان‌پذیر محدود می‌شود.
 - **جریان سیاسی:** شامل عواملی است که بر بدنه سیاسی تأثیر می‌گذارند، مانند نوسان‌های خلق و خوی ملی، چرخش‌های دولت‌ها یا قانون‌گذاری و کمپین‌های حمایت از گروه‌های ذی‌نفع (بلاند و هاوالت^۳، ۲۰۱۶).
- کینگدون ابزاری برای درک تنظیم دستور کار خطمشی عمومی در مورد فرایندهای دستور کار در سیستم سیاسی پراکنده ایالات متحده پیشنهاد کرده بود. همان‌طور که اشاره شده است، توضیح خاص او در مورد نحوه عملکرد تنظیم دستور کار در ایالات متحده بر سه دسته از متغیرهای مستقل (و وابسته به هم) متمرکز بود که برای ایجاد «پنجره‌های فرصت»^۴ برای تنظیم دستور کار با یکدیگر تعامل دارند. وی پیشنهاد کرد که باز شدن پنجره‌ها می‌تواند گاهی اوقات توسط رویدادهای متمرکز خارجی به‌ظاهر نامرتب، مانند بحران‌ها، حوادث، یا حضور یا عدم حضور «کارآفرینان خطمشی»^۵ در داخل و خارج از دولت‌ها ایجاد شود. در زمان‌های دیگر، این پنجره‌ها با رویدادهای نهادینه‌شده مانند انتخابات دوره‌ای یا مهلت‌های بودجه باز می‌شوند (بلاند و هاوالت، ۲۰۱۶). در شکل ۱ عناصر تحلیلی چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدون نشان داده شده است.

1. Leppänen & Liefverink
 2. Weible & Sabatier
 3. Béland & Howlett
 4. Windows of opportunity
 5. Policy entrepreneurs



شکل ۱. عناصر تحلیلی چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدون

(اقتباس از زاهاریادیس^۱، ۲۰۰۷ به نقل از عباسی، دانایی فرد، آذر و الوانی، ۱۳۸۹)

پیشینه تجربی پژوهش

نحوی جبران خدمات کارکنان نظام اداری به شدت بر کیفیت عملکرد آن‌ها مؤثر است و در صورت ناکارآمدی نظام جبران خدمت کارکنان دولت، زمینه بروز فساد و کاهش انگیزه خدمت عمومی گسترش می‌یابد (ایمانی، آذر، قلی‌پور و پورعزت، ۱۳۹۹). این در حالی است که قلی‌پور سوته (۱۳۹۴) معتقد است مهم‌ترین و عمده‌ترین عوامل کاهش بهره‌وری منابع انسانی، نامتوازن بودن درآمد و هزینه نیروی کار است. در این امتداد عوامل زمینه‌ای فرهنگی، قانونی - سیاسی، سرمایه‌های انسانی و اقتصادی بر نظام جبران خدمات کارکنان دولت مؤثرند. علاوه بر عوامل مذکور، عوامل زمینه‌ای متعدد دیگری نظیر نظام‌های مالیات‌ستانی، بودجه‌ریزی، مدیریت عملکرد و قانون‌گذاری نیز تأثیر قابل توجهی بر نظام جبران خدمات دارند. بر این اساس ضعف در نظام بودجه‌ریزی و نظام مالیاتی یکی از عوامل مهم مؤثر بر جبران خدمت در بخش دولتی ایران محسوب می‌شود (مالکی، فقیهی و میرسپاسی، ۱۳۹۸). در این راستا، مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱، د، ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ ب) در گزارش‌های کارشناسی بررسی احکام حقوق و دستمزد در لویح بودجه سنواتی، به بررسی تأثیر مالیات بر حقوق بر میزان خالص افزایش حقوق کارکنان دولت پرداخته است. بر این اساس به‌واسطه تأثیر

مالیات بر حقوق، ممکن است میزان خالص افزایش حقوق کارکنان، بیشتر، برابر و یا کمتر از میزان رشد ضریب حقوق تعیین شود.

در مطالعه‌ای با عنوان «تبیین تغییر خطمشی با استفاده از نظریه جریان‌های چندگانه کینگدون؛ مطالعه موردی تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» (عباسی و همکاران، ۱۳۸۹)، تلاش شده است که با بهره‌گیری از چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدون به تبیین چگونگی شکل‌گیری تحول در قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری بپردازد. بر این اساس پژوهش نشان می‌دهد که چگونه جریان مسائل، جریان خطمشی‌ها و جریان سیاسی در شکل‌دهی تغییر خطمشی فوق به هم پیوند خورده‌اند و مشارکت‌کنندگان خطمشی چه نقشی در چنین پیوندی داشته‌اند و چگونه از فرصت پیش آمده در نتیجه این پیوند برای تصویب پیشنهادات خود استفاده کردند و به چه نحوی دریچه خطمشی و مسئله باز و باعث تسهیل روند تغییرات در این خطمشی شده است.

همچنین مطالعه‌ای دیگر با عنوان «تحلیل قانون اصلاحات ارضی براساس نظریه جریان‌های چندگانه کینگدون» (تمسکی، محمدی کنگرانی، اشتریان، حلی‌ساز و نادری، ۱۴۰۱) با هدف تبیین چگونگی در دستور کار قرارگیری برنامه اصلاحات ارضی در دههٔ چهل خورشیدی انجام شده است. با توجه به ماهیت و اهداف این پژوهش، داده‌های جمع‌آوری شده از منابع تحقیق در چارچوب نظریه جریان‌های چندگانه کینگدون دسته‌بندی شدند، سپس بر اساس مفاهیم تئوریک نظریه مذکور تجزیه و تحلیل انجام گرفت. این پژوهش استدلال می‌کند که نظریه کینگدون علی‌رغم محدودیت‌ها در تحلیل و تبیین فرایند تصویب قانون اصلاحات ارضی کارا است. در واقع پنجره فرصت در پی هم‌رخدادی جریان‌های مشکلات ارضی و رابطه مالک و زارع، نیروهای سیاسی داخلی و فشارهای بین‌المللی و فرایند سیاست‌گذاری گشوده شده است. پس از آن مسئله در دستور کار حاکمیت قرار گرفته است و کارآفرینان سیاست از فرصت پیش‌آمده برای تصویب پیشنهادهای خود و تسهیل روند تغییرات استفاده کرده‌اند.

در تحقیقی دیگر با عنوان «تحلیل تغییر خطمشی ایران در خصوص پیام‌رسان تلگرام براساس چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدون» (دانایی فرد، جوانعلی آذر و آزادی احمدآبادی، ۱۴۰۰) دلایل شکست پیام‌رسان‌های داخلی علی‌رغم سیاست‌گذاری حاکمیت در «حمایت» از آن‌ها براساس چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدون، به‌عنوان چارچوب تحلیلی و مجموع اسناد سیاستی، اخبار تخصصی و احتجاجات مربوط، مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش نتایج این پژوهش، ابتدا چگونگی بروز کارآفرین خطمشی و هم‌گرا ساختن جریان‌های چندگانه تحلیل می‌شود. در بخش دوم، ناهماهنگی و نامتوازن بودن حمایت‌ها از تک‌تک اجزای زنجیره صنعت، رشد کاریکاتوری یک حلقه و شکل نگرفتن زنجیره ارزش در بستر طبیعی، به‌عنوان علل شکست پیام‌رسان‌های داخلی ارائه می‌شود.

«تدوین الگوی نظارت بر خطمشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی با تأکید بر حوزه امور اقتصادی» (حسین‌پور، شریف‌زاده، نوری و کریمیان، ۱۳۹۷) مطالعه دیگری در این حوزه است که هدف اصلی این تحقیق بررسی موانع تحقق قوانین نظارتی مصوب مجلس و ارائه الگوی جامع نظارت بر خطمشی‌های عمومی است. در این پژوهش از تئوری جریان‌های چندگانه کینگدون، به‌عنوان مبنای تدوین الگوی نظام نظارت بر خطمشی‌های عمومی مصوب مجلس

استفاده شده است. براساس نتایج، توجه به راهبردهای اصلی نظام، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام زیرنظر رهبری، توجه به تطبیق خطمشی‌های عمومی مصوب مجلس در حوزه امور اقتصادی با برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. همچنین ایجاد هماهنگی و وحدت میان نظرها و سیاست‌های دولت و نمایندگان مجلس با حفظ استقلال هریک، باید در دسته عناصر اصلی نظام نظارت بر حسن اجرای خطمشی‌های عمومی مصوب مجلس باشند.

در مطالعه دیگری با عنوان «بررسی اولویت‌های نهادی برای رفع موانع کلیدی مشارکت مردم در جهاد اقتصادی» (حبیبی و باقری نصرآبادی، ۱۳۹۶) نویسندگان معتقدند که با توجه به نظریه معروف «جریان‌های سه‌گانه کینگدون»، برهه کنونی، زمانی حیاتی برای جهشی معنادار، به‌منظور بهره‌گیری از ظرفیت عمومی و توان مردم در عرصه اقتصاد است. گره خوردن مشارکت مردم با جهاد اقتصادی، موانع و مشکلات خاص خود را به همراه داشته و سازوکارهای خاصی نیاز دارد.

تحقیقی دیگر نیز با عنوان «تداوم و تغییر در خطمشی عمومی و مدیریت» (صفری، نیک‌بخش و زارع، ۱۳۹۷) نتایج یک مطالعه تطبیقی در دو خدمت عمومی پلیس و بیمارستان در دو شهر برایتون و لون در دو کشور انگلستان و بلژیک از سال ۱۹۶۵ تا ۲۰۰۵ است و تلاش دارد با بررسی تأثیر نظام‌های سیاسی اجماعی و اکثریت بر خطمشی‌های عمومی و مدیریت به تدوین یک چارچوب علمی برای تغییر دست یابد. مؤلفان در این کتاب با بسط و توسعه الگوی سه سطحی تغییر سازمانی هال^۱، به طراحی چارچوبی برای الگوهای تغییر سازمانی پرداخته‌اند. همچنین اسپور^۲ (۲۰۱۶) در پژوهشی با عنوان تبیین وابستگی و انحراف مسیر با ترکیب چارچوب جریان‌های چندگانه و نهادگرایی تاریخی: تحلیل مقایسه‌ای خطمشی‌های بازار کار آلمان و سوئد، با استفاده از دو مطالعه موردی که به فعال کردن اصلاحات بازار کار در آلمان و سوئد اشاره دارد، پرداخته است. مقایسه وی نشان می‌دهد که تا زمانی که کارآفرینان خطمشی از پنجره‌های سیاسی برای دستکاری فرایند خطمشی‌گذاری با تغییر گفتمان‌ها و تفکر خطمشی استفاده کنند تا زمانی که پارادایم جدید با نظم قدیمی سازگار شود، وابستگی به مسیر غالب است.

روش‌شناسی پژوهش

برای انجام این پژوهش، از روش تحلیل اسناد و موردکاوی استفاده شده است. استفاده از موردکاوی، به‌عنوان یکی از استراتژی‌های تحقیق در مطالعات علوم اجتماعی، به‌ویژه در تحقیقات با مقیاس کوچک، به سرعت در حال اشاعه یافتن است. هدف موردکاوی برقراری پل ارتباطی بین مطالعات کتابخانه‌ای از یک سو و اطلاعات زندگی واقعی از سوی دیگر است تا اصول و نظریه‌های علمی در پشت دیوارهای دانشگاه باقی نمانند. مطالعه موردی یک بررسی عمیق و چندوجهی است که با استفاده از روش‌های تحقیق کیفی بر روی یک پدیده اجتماعی، صورت می‌گیرد. بر این اساس چارچوب کلی مراحل روش موردکاوی بدین شرح زیر است (مقیمی، ۱۳۸۶):

1. Hall
2. Spohr

۱. تعیین موضوع مطالعه؛
 ۲. انتخاب قضیه؛
 ۳. گردآوری نظریه‌های مرتبط از طریق مرور ادبیات نظری؛
 ۴. گردآوری و سازمان‌دهی داده‌ها؛
 ۵. تجزیه و تحلیل داده‌ها و دستیابی به نتایج.
- با توجه به ماهیت و اهداف پژوهش و به‌منظور شناسایی بهتر عوامل مؤثر بر تغییر افزایش حقوق کارمندان دولت در بودجه سال ۱۴۰۱ و نیز تبیین این تغییر، از چارچوب جریان‌های چندگانه استفاده شده است. در این زمینه گام‌های زیر برای انجام پژوهش طی شده است:

- گام اول: مطالعات نظری اولیه پیرامون موضوع پژوهش با تأکید بر گردآوری و بررسی پژوهش‌های حوزه جبران خدمت کارکنان و چارچوب تحلیل جریان‌های چندگانه کینگدون؛
- گام دوم: گردآوری و تحلیل منابع و مستندات مورد نیاز برای انجام پژوهش با تأکید بر شواهد مرتبط با عوامل مؤثر بر افزایش حقوق کارکنان دولت در سال ۱۴۰۱؛
- گام سوم: بررسی و تحلیل احکام قانونی مربوط به افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در سال ۱۴۰۱ با تأکید بر احکام قانونی مربوط به مالیات بر حقوق و مزایای کارکنان دولت در سال ۱۴۰۱؛
- گام چهارم: بررسی و تحلیل یافته‌های پژوهش در قالب چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدون؛
- گام پنجم: بررسی و تحلیل پنجره‌های فرصت شکل گرفته و جمع‌بندی پژوهش و ارائه توصیه‌های سیاستی به همین منظور.

اطلاعات مورد نیاز در این مطالعه از سه منبع اصلی جمع‌آوری شده است که شامل مستندات و منابع نگهداری شده، گزارش‌ها و اخبار و مصاحبه‌ها. مستندات و منابع آرشیوی در این پژوهش، مستندات قانونی و مستندات سازمانی است. به‌منظور تحلیل داده‌ها، رخدادهای مرتبط با خطمشی جبران خدمات تفسیر و تحلیل گردیده است. از آنجایی که هدف اصلی پژوهش، تحلیل موردکاوی بر روی موضوع جبران خدمات بوده است، در این مرحله، کاربست نظریه کینگدون شاخصه‌های اصلی تحلیل و هدایتگر پژوهش بوده است.

متن احکام قانونی مربوط به شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت در سال ۱۴۰۱

عوامل گوناگون و متغیرهای متعددی نظیر افزایش ضریب ریالی حقوق، میزان ثابت افزایش حقوق، افزایش هدفمند برخی فوق‌العاده‌های حقوق، تعیین حداقل و حداکثر برای حقوق و تغییر مالیات بر حقوق در تعیین میزان افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت تأثیرگذارند. بر این اساس، در ادامه به بررسی احکام قانونی مرتبط با افزایش ضریب حقوق و مالیات بر حقوق، به‌عنوان دو عامل بسیار مهم از عوامل مذکور پرداخته می‌شود.

احکام قانونی مربوط به افزایش ضریب حقوق کارکنان دولت در سال ۱۴۰۱

مطابق بند «پ» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه کشور، دولت در حدود اعتبارات هزینه‌ای سالانه و متناسب با نرخ تورم، به تعیین ضریب حقوق کارکنان دولت اعم از مشمولان و غیرمشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری در لویح بودجه سنواتی اقدام می‌کند. بر این اساس منتخب متن لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور درخصوص تعیین ضریب حقوق کارکنان دولت مطابق جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» این لایحه و قانون به شرح جدول ذیل است.

جدول ۱. منتخب متن جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور

قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۱
ضریب حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و همچنین نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و سازمان انرژی اتمی از قبیل کارکنان کشوری و لشکری، اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی و قضات به‌طور متوسط به میزان ۱۰ درصد، به‌شرح زیر به‌گونه‌ای افزایش می‌یابد تا طبقات پایین‌تر از درصد افزایش بیشتری برخوردار شوند.	حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر در تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و همچنین نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و سازمان انرژی اتمی از قبیل کارکنان کشوری و لشکری، اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی و قضات به‌طور متوسط به میزان ۱۰ درصد، به‌شرح زیر به‌گونه‌ای افزایش می‌یابد تا طبقات پایین‌تر از درصد افزایش بیشتری برخوردار شوند.
۱-۱- در حکم کارگزینی تمامی گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر مذکور، مبلغ ۵ میلیون و ۳۳۸ هزار (۵,۳۳۸,۰۰۰) ریال معادل ۱۷۰۰ امتیاز برای مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری یا معادل این امتیاز، برای مشمولان قانون نظام هماهنگ پرداخت و مشمولان مقررات خاص، در سطری جداگانه با عنوان افزایش حقوق سال ۱۴۰۱ درج می‌شود که مشمول کسور بازنشستگی است و در محاسبه هیچ‌کدام از امتیازات مربوط به حقوق و مزایای مستمر و فوق‌العاده‌ها و نظایر آن قابل محاسبه نیست. علاوه بر مبلغ مذکور، ضریب حقوق به میزان ۳ درصد افزایش می‌یابد.	۱-۱- در حکم کارگزینی تمامی گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر مذکور، مبلغ ۵ میلیون و ۳۳۸ هزار (۵,۳۳۸,۰۰۰) ریال معادل ۱۷۰۰ امتیاز برای مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری یا معادل این امتیاز، برای مشمولان قانون نظام هماهنگ پرداخت و مشمولان مقررات خاص، در سطری جداگانه با عنوان افزایش حقوق سال ۱۴۰۱ درج می‌شود که مشمول کسور بازنشستگی است و در محاسبه هیچ‌کدام از امتیازات مربوط به حقوق و مزایای مستمر و فوق‌العاده‌ها و نظایر آن قابل محاسبه نیست. علاوه بر مبلغ مذکور، ضریب حقوق به میزان ۳ درصد افزایش می‌یابد.

احکام قانونی مربوط به مالیات بر حقوق و مزایای کارکنان دولت در سال ۱۴۰۱

براساس اصل پنجاه و یکم قانون اساسی وضع هرگونه مالیات صرفاً به موجب قانون صورت می‌پذیرد. در این راستا، براساس ماده ۸۴ قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۱۳۶۶، میزان معافیت مالیات بر درآمد سالانه مشمول مالیات حقوق از یک یا چند منبع، هر ساله در قانون بودجه سنواتی مشخص می‌شود. بر این اساس بازه و پلکان مالیات بر حقوق و مزایای کارکنان دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به شرح جدول ۲ مطرح شده است.

جدول ۲. بازه و پلکان مالیات بر حقوق و مزایای کارکنان دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (مبالغ به میلیون تومان)

قانون بودجه سال ۱۴۰۱		لایحه بودجه سال ۱۴۰۱		قانون بودجه سال ۱۴۰۰			
				اعضای هیئت علمی و قضات		کارکنان دولت به جز اعضای هیئت علمی و قضات	
درصد مالیات	بازه حقوق و مزایای سالانه (معادل ماهانه)	درصد مالیات	بازه حقوق و مزایای سالانه (معادل ماهانه)	درصد مالیات	بازه حقوق و مزایای سالانه (معادل ماهانه)	درصد مالیات	بازه حقوق و مزایای سالانه (معادل ماهانه)
۰	۰ تا ۶۷.۲ (۰ تا ۵.۶)	۰	۰ تا ۶۰ (۰ تا ۵ ماهانه)	۰	۰ تا ۴۸ (۰ تا ۴)	۰	۰ تا ۴۸ (۰ تا ۴)
۱۰	۶۷.۲ تا ۱۸۰ (۵.۶ تا ۱۵)	۱۰	۶۰ تا ۱۲۰ (۵ تا ۱۰)	۱۰	بیشتر از ۴۸ (بیش از ۴)	۱۰	۴۸ تا ۹۶ (۴ تا ۸)
۱۵	۱۸۰ تا ۳۰۰ (۱۵ تا ۲۵)	۱۵	۱۲۰ تا ۲۴۰ (۱۰ تا ۲۰)	-	-	۱۵	۹۶ تا ۱۴۴ (۸ تا ۱۲)
۲۰	۳۰۰ تا ۴۲۰ (۲۵ تا ۳۵)	۲۰	بیشتر از ۲۴۰ (بیش از ۲۰)	-	-	۲۰	۱۴۴ تا ۲۱۶ (۱۲ تا ۱۸)
۳۰	بیشتر از ۴۲۰ (بیش از ۳۵)	-	-	-	-	۲۵	۲۱۶ تا ۲۸۸ (۱۸ تا ۲۴)
-	-	-	-	-	-	۳۰	۲۸۸ تا ۳۸۴ (۲۴ تا ۳۲)
-	-	-	-	-	-	۳۵	بیشتر از ۳۸۴ (بیش از ۳۲)

تحلیل خطمشی افزایش حقوق کارمندان دولت مبتنی بر چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدون

۱- جریان مسئله

پیوستگی و درهم‌تنیدگی اجزا و مؤلفه‌های مختلف نظامات گوناگون اداره کشور، باعث عدم امکان‌پذیری اصلاح پایدار یک نظام بدون توجه به تأثیرات متقابل آن با سایر نظامات اداره کشور شده است. در این امتداد ضرورت همراهی و هم‌زمانی تغییر و تحولات در اجزای یک سیستم و عدم امکان توسعه یک خرده‌سیستم بدون اعمال تغییرات لازم در سایر خرده سیستم‌ها، تحت عنوان نظریه هم‌تکاملی مطرح شده است (قلی‌پور، ۱۳۹۵: ۴). بر این اساس اصلاح و بازنگری در نظام جبران خدمات کارکنان دولت در بسیاری از موارد پیوند تنگاتنگ و عمیقی با سایر نظامات اداره دولت نظیر نظام ارزیابی عملکرد کارکنان، نظام قانون‌گذاری، نظام مالیه عمومی، نظام جذب و استخدام کارکنان و... دارد. در این راستا، شیوه افزایش حقوق و مزایای کارکنان، به‌عنوان یکی از مصادیق مهم تأثیرگذار در نظام جبران خدمات کارکنان دولت، از این مسئله مستثنا نیست و در بخش حاضر به این مسئله با تمرکز بر تأثیر بازه و میزان پلکان مالیات بر حقوق، بر شیوه افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت پرداخته می‌شود.

توجه به تأثیر تغییر میزان مالیات بر حقوق و مزایا بر درصد افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر، یکی از ملزومات اصلی تعیین شیوه مناسب افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت محسوب می‌شود. به‌عبارت‌دیگر با توجه به

ماهیت پلکانی مالیات بر حقوق و مزایای کارکنان، باید به این مسئله توجه شود که تغییر مناسبات مالیاتی، میزان افزایش سنواتی حقوق و مزایای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر را چگونه متأثر خواهد کرد. در ادامه، به این مسئله پرداخته خواهد شد که با توجه به کاهش قابل ملاحظه میزان مالیات بر حقوق و مزایا در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۴۰۰، این کاهش مالیات برای هریک از بازه‌های مختلف حقوق‌بگیر چه میزان تأثیر داشته و در نهایت باعث چه میزان افزایش حقوق برای ایشان شده است. در جدول ۳ رشد حقوق و مزایای کارکنان دولت نسبت به سال ۱۴۰۰ پس از کسر مالیات^۱ و روند محاسبه آن نشان داده شده است. این در حالی است که با توجه به مستثنا بودن اعضای هیئت‌علمی و قضات از پلکان مالیاتی مطرح در جزء «۴» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و شمول آن در پلکان مالیاتی جزء «۵» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، تحلیل ارائه شده در بخش حاضر برای این دو قشر متفاوت با سایر گروه‌های حقوق‌بگیر بوده و در بخش بعدی به آن پرداخته خواهد شد.

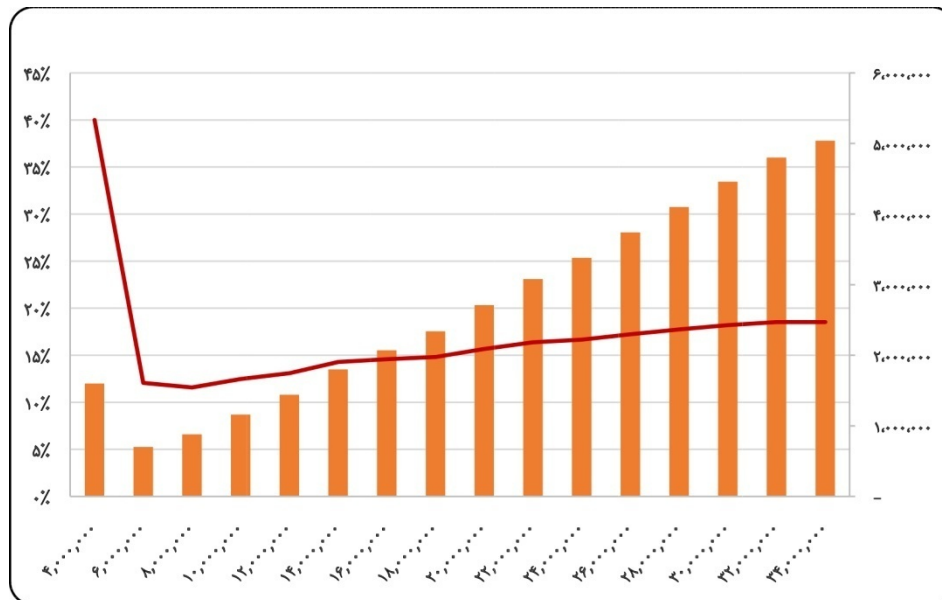
جدول ۳. رشد حقوق و مزایای کارکنان دولت (به‌استثنای اعضای هیئت‌علمی و قضات) نسبت به سال ۱۴۰۰ پس از کسر مالیات (مبالغ به میلیون تومان)

حقوق سال ۱۴۰۰	مالیات پرداختی ۱۴۰۰	دریافتی پس از کسر مالیات ۱۴۰۰	حقوق ناخالص ۱۴۰۱	مالیات پرداختی ۱۴۰۱	دریافتی پس از کسر مالیات ۱۴۰۱	رشد خالص حقوق نسبت به ۱۴۰۰	میزان خالص افزایش حقوق
۴	-	۴	۵/۶	-	۵/۶	۴۰٪	۱/۶
۶	۰/۲	۵/۸	۶/۶	۰/۱	۶/۵	۱۲٪	۰/۷
۸	۰/۴	۷/۶	۸/۸	۰/۳۲	۸/۴۸	۱۲٪	۰/۸۸
۱۰	۰/۷	۹/۳	۱۱	۰/۵۴	۱۰/۴۶	۱۲٪	۱/۱۶
۱۲	۱	۱۱	۱۳/۲	۰/۷۶	۱۲/۴۴	۱۳٪	۱/۴۴
۱۴	۱/۴	۱۲/۶	۱۵/۴	۱	۱۴/۴	۱۴٪	۱/۸
۱۶	۱/۸	۱۴/۲	۱۷/۶	۱/۳۳	۱۶/۲۷	۱۵٪	۲/۰۷
۱۸	۲/۲	۱۵/۸	۱۹/۸	۱/۶۶	۱۸/۱۴	۱۵٪	۲/۳۴
۲۰	۲/۷	۱۷/۳	۲۲	۱/۹۹	۲۰/۰۱	۱۶٪	۲/۷۱
۲۲	۳/۲	۱۸/۸	۲۴/۲	۲/۳۲	۲۱/۸۸	۱۶٪	۳/۰۸
۲۴	۳/۷	۲۰/۳	۲۶/۴	۲/۷۲	۲۳/۶۸	۱۷٪	۳/۳۸
۲۶	۴/۳	۲۱/۷	۲۸/۶	۳/۱۶	۲۵/۴۴	۱۷٪	۳/۷۴
۲۸	۴/۹	۲۳/۱	۳۰/۸	۳/۶	۲۷/۲	۱۸٪	۴/۱
۳۰	۵/۵	۲۴/۵	۳۳	۴/۰۴	۲۸/۹۶	۱۸٪	۴/۴۶
۳۲	۶/۱	۲۵/۹	۳۵/۲	۴/۵	۳۰/۷	۱۹٪	۴/۸
۳۴	۶/۸	۲۷/۲	۳۷/۴	۵/۱۶	۳۲/۲۴	۱۹٪	۵/۰۴

۱. منظور از رشد خالص در جدول مدنظر، میزان رشد حقوق و مزایا پس از کسر مالیات است.

۳ رشد ۴۰ درصدی حقوق ۴ میلیونی در سال ۱۴۰۱، ناشی از افزایش حداقل دریافتی در جزء (۱) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور است.

در این امتداد، در نمودار خطی و میله‌ای ذیل (شکل ۲)، به ترتیب درصد و میزان رشد حقوق و مزایای کارکنان دولت (به استثنای اعضای هیئت‌علمی و قضات) پس از کسر مالیات نشان داده شده است.



شکل ۲. روند درصد (نمودار خطی) و میزان (نمودار مستطیلی) رشد حقوق و مزایای کارکنان دولت (به استثنای اعضای هیئت‌علمی و قضات) پس از کسر مالیات (مبالغ به تومان)

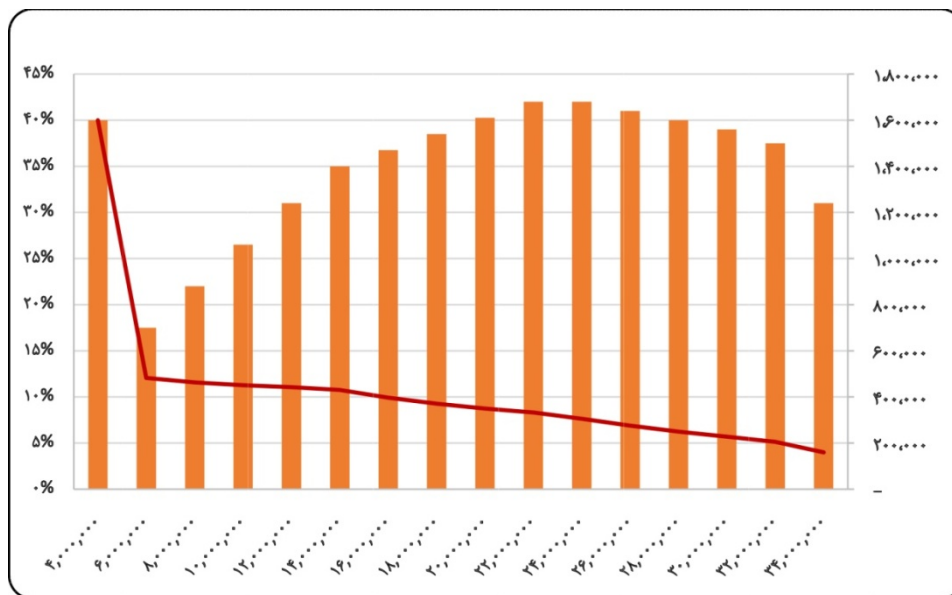
همان طور که در جدول ۳ و شکل ۲ قابل ملاحظه است، تغییر بازه و میزان پلکان مالیات بر حقوق و مزایای کارکنان دولت در سال ۱۴۰۱ موجب درصد افزایش حقوق بیشتر برای حقوق‌بگیران با سطح دریافتی بالاتر شده است.^۱ برای مثال همان طور که در جدول ۳ و شکل ۲ مشاهده می‌شود، کارکنان با حقوق و مزایای ۶ میلیون تومان در سال ۱۴۰۰، مشمول حدود ۱۲ درصد افزایش خالص حقوق (حقوق و مزایا پس از کسر مالیات) شده‌اند، در حالی که این میزان برای کارکنان بهره‌مند از حقوق و مزایای ۳۲ میلیونی در سال ۱۴۰۰، حدود ۱۹ درصد بوده است. بر این اساس این شیوه افزایش حقوق و مزایای کارکنان بخش عمومی مغایر با بندهای نهم و دهم اصل سوم قانون اساسی^۲، مبنی بر ضرورت رفع تبعیض ناروا و ایجاد نظام اداری صحیح و همچنین مغایر بند ششم سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر رعایت عدالت در نظام پرداخت ارزیابی می‌شود. این در حالی است که با توجه به ضرورت حمایت بیشتر از اقشار متوسط و ضعیف جامعه به نسبت اقشار با درآمد بالا، به نظر می‌رسد تصویب احکام پلکان‌های مالیاتی بدون توجه به آثار آن بر درصد افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر صورت گرفته است.

۱. بخشی کوچکی از حداقل‌بگیران به دلیل افزایش حداقل دریافتی به موجب جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ از شمول این گزاره مستثنا هستند.

۲. بند نهم: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی. / بند دهم: ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور.

براساس توضیحات فوق‌الذکر، ضروری به نظر می‌رسد در افزایش‌های بعدی حقوق و مزایای کارکنان ضمن توجه به اثرهای تغییر بازه و میزان پلکان‌های مالیات بر حقوق و مزایا بر رشد خالص حقوق و مزایای کارکنان، سازوکارهای لازم برای جبران اقدام یاد شده صورت پذیرد^۱. بر این اساس پیشنهاد می‌شود به‌منظور جبران بی‌عدالتی فوق‌الذکر، افزایش‌های بعدی حقوق و مزایای کارکنان به‌صورت تلفیقی از درصد ثابت و میزان ثابت صورت گرفته^۲ تا در مجموع درصد افزایش حقوق و مزایای کارکنان با حقوق کمتر، بیشتر شود. این در حالی است که براساس افکارسنجی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۰) از عموم مردم، از نظر مردم افزایش حقوق بیشتر برای کسانی که حقوق کمتری می‌گیرند، سازوکار عادلانه‌تری برای افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در سال ۱۴۰۱ به حساب می‌آید.

با توجه به مستثنا بودن اعضای هیئت‌علمی و قضات از پلکان مالیاتی مطرح در جزء «۴» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و شمول آن در پلکان مالیاتی جزء «۵» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، تحلیل ارائه شده در بخش قبل برای این دو قشر متفاوت با سایر گروه‌های حقوق‌بگیر است. در این امتداد، همان‌طور که در جدول ۴ نیز نشان داده شده بالاترین پلکان مالیات بر حقوق و مزایای اعضای هیئت‌علمی و قضات از ۱۰ درصد در سال ۱۴۰۰ به ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۱ افزایش یافته است. در این راستا، در نمودار خطی و میله‌ای ذیل (شکل ۳)، به‌ترتیب روند درصد و میزان رشد حقوق و مزایای اعضای هیئت‌علمی و قضات پس از کسر مالیات نشان داده شده است.



شکل ۳. روند درصد (نمودار خطی) و میزان (نمودار مستطیلی) رشد حقوق و مزایای اعضای هیئت‌علمی و قضات پس از کسر مالیات (مبالغ به تومان)

۱. شایان ذکر است که در قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری با افزایش مبلغ ثابت به حقوق و مزایای کارکنان دولت مسئله موردنظر در این بخش مرتفع شد.
 ۲. نظیر شیوه افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.

با توجه به افزایش ناخالص ۱۰ درصدی حقوق و مزایای کارکنان دولت (از جمله اعضای هیئت‌علمی و قضات) و افزایش بیش از ۱۶ درصد سقف حقوق و مزایای کارکنان دولت در سال ۱۴۰۱ به موجب جزء «۸» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، حقوق و مزایای آن دسته از کارکنان دولت که در سال ۱۴۰۰ به سقف حقوق و مزایا رسیده بودند، به‌طور ناخالص بیش از ۱۰ درصد افزایش خواهد داشت. همچنین به موجب جزء یادشده برخی اقلام حقوق و مزایای برخی از اقشار نظیر حق‌التحقیق، حق‌التألیف و حق‌داوری، راهنمایی و مشاوره پایان‌نامه‌ها و رساله‌ها و حق‌التدریس اعضای هیئت‌علمی از شمول سقف حقوق و مزایا مستثنا هستند. بنابراین این مسئله نیز به رشد بیشتر حقوق و مزایای آن دسته از اعضای هیئت‌علمی که به سقف حقوق و مزایا رسیده‌اند، کمک می‌کند. همچنین به موجب جزء «۹» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور به‌منظور جذب و نگهداشت کارکنان دادگستری (از جمله قضات) و کاهش اطاله دادرسی پرونده‌های قضایی با رعایت قوانین و مقررات و با پیشنهاد رئیس قوه قضائیه و تصویب شورای حقوق و دستمزد، فوق‌العاده برای کارکنان مذکور برقرار می‌شود. بر این اساس میزان رشد حقوق و مزایای کارکنان دادگستری از جمله قضات افزایش مضاعفی می‌یابد.

۲- جریان سیاسی

با توجه به اینکه در عموم نظام‌های سیاسی مبتنی بر مشارکت عمومی در کشورهای مختلف، بخش عمده‌ای از رأی‌دهندگان از طبقات ضعیف و متوسط جامعه‌اند، به‌طور کلی جهت‌گیری تصمیمات متخذه در مجالس عوام‌گرایی‌های بیشتری به‌سمت حمایت از این اقشار دارد. بر این اساس می‌توان انتظار داشت که به‌طور کلی گرایش مجالس مختلف در کشور به‌سمت حمایت بیشتر از اقشار متوسط و ضعیف حقوق‌بگیر در قوانین بودجه سنواتی باشد. این در حالی است که پس از بروز پدیده حقوق‌های نجومی و نامتعارف در سال ۱۳۹۵ و شکل‌گیری مطالبات عمومی، به‌منظور مقابله با این مسئله و تأکیدهای مکرر مقامات عالی‌رتبه نظام، مبنی بر ضرورت جلوگیری از تکرار این موضوع، جریان‌های سیاسی کشور در دولت و مجلس، تلاش‌های قابل توجهی به‌منظور کاهش فاصله سقف و کف حقوق و مزایا و مقابله با این پدیده انجام دادند. از جمله شواهد ناظر بر این مسئله می‌توان به بخش‌نامه رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در تاریخ ۱۱/۵/۱۳۹۵ مبنی بر تعیین سقف خالص پرداختی ماهیانه برای مقامات، مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی، تعیین سقف حقوق و مزایا در قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۱ توسط مجلس، در نظر گرفتن افزایش حقوق بیشتر برای گروه‌های با سطح دریافتی پایین‌تر در قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ اشاره کرد. بنابراین شواهد بررسی شده نشان می‌دهد که گفتمان حاکم در شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱، به‌خصوص در مجلس، مبتنی بر حمایت بیشتر از اقشار ضعیف حقوق‌بگیر و حمایت کمتر از گروه‌های حقوق‌بگیر با سطح دریافتی بالا بوده است. بر این اساس استقرار چند ساله این گفتمان سیاستی در نظام حکمرانی کشور موجب شد برخی گروه‌های حقوق‌بگیر با سطح دریافتی بالا، که در ساختار نظام سیاسی کشور نیز دارای نفوذ و قدرت بودند، مخالفت‌هایی را با گفتمان مستقر در این حوزه مطرح کنند. بر این اساس با توجه به اینکه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ افزایش حقوق کارکنان (فارغ از تأثیر تغییر پلکان مالیات بر حقوق و مزایا) به‌صورت ترکیبی از افزایش ضریب حقوق و مبلغی ثابت

(۳درصد و ۷,۵۳۳ هزار تومان) پیشنهاد شده بود و در این پیشنهاد حقوق گروه‌های با سطح دریافتی بالاتر کمتر از ۱۰درصد و گروه‌های با سطح دریافتی پایین‌تر بیش از ۱۰درصد در نظر گرفته می‌شد، یکی از نمایندگان در کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، پیشنهادی مبنی بر افزایش حداقل ۱۰درصدی حقوق برای همه گروه‌های حقوق‌بگیر را مطرح کرد و این پیشنهاد مورد تصویب قرار گرفت. با تصویب این پیشنهاد بار مالی ناظر بر افزایش حقوق کارکنان افزایش یافت و در نهایت برخلاف متن مصوبه کمیسیون مبنی بر افزایش حقوق بیشتر از ۱۰درصد برای گروه‌های با سطح دریافتی پایین‌تر و افزایش حداقل ۱۰درصد برای همه گروه‌ها، از جمله حقوق‌بگیران با سطح دریافتی بالاتر، آنچه به‌عنوان مصوبه نهایی کمیسیون مدنظر قرار گرفت، افزایش ثابت ۱۰درصد ضریب حقوق برای تمامی گروه‌های حقوق‌بگیر (بدون لحاظ اثر مالیات و موارد مشابه بر افزایش حقوق) بود. بدین ترتیب، به نظر می‌رسد عدم وجود ساختار احزاب حرفه‌ای به‌منظور نقش‌آفرینی کارشناسانه در فرایند تصمیم‌سازی، موجب تشدید احتمال بروز تصمیمات غیر کارشناسانه در این فرایند تصمیم‌گیری خواهد شد. شایان ذکر است که مطابق بررسی‌های انجام شده، هر چند تلاش‌ها و اظهارنظرهای کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس به‌منظور ارتقای سطح کارشناسی تصمیمات متخذه در مراحل گوناگون فرایند قانون‌گذاری اثربخش و مؤثر ارزیابی می‌شود، به تنهایی برای رسیدن به سطح مطلوبی از کیفیت قانون‌گذاری کافی نخواهد بود؛ زیرا با توجه به ماهیت سیاسی خطمشی‌گذاری در مجالس قانون‌گذاری، نیاز به مشارکت نهادهای تصمیم‌ساز سیاسی با لحاظ ملاحظات کارشناسی در این فرایند ضروری است.

همچنین درخصوص نقش‌آفرینی شورای نگهبان، به‌عنوان یکی از نهادهای مؤثر در فرایند قانون‌گذاری کشور، گفتنی است که در نامه شماره ۳۰۲۴۰/۱۰۲ مورخ ۲۴/۱۲/۱۴۰۰ این شورا که به موجب اصل نودوچهارم قانون اساسی^۱ برای رئیس مجلس ارسال شده، درخصوص شیوه افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت به شرح ذیل اظهارنظر شده است:

«از جهت چگونگی رعایت عدالت با توجه به درصد یکسان افزایش ضریب حقوق و نرخ‌های تعیین‌شده برای مالیات بر درآمد حقوق، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد.»

با وجود این، در مصوبه مجلس درخصوص لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ پس از ملاحظه اعلام‌نظر مذکور شورای نگهبان، درصد رشد ضریب حقوق کارکنان و همچنین بازه و میزان پلکان‌های مالیات بر حقوق و مزایای کارکنان دولت بدون تغییر باقی ماند و در نامه شماره ۱۱۴۴۷۸/۷۱۵ مورخ ۲۸/۱۲/۱۴۰۰ مجدداً در اجرای اصل نودوچهارم قانون اساسی برای شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان نیز در نامه شماره ۳۰۲۸۲/۱۰۲ مورخ ۲۸/۱۲/۱۴۰۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ را با اصلاحات به‌عمل آمده مغایر با موازین شرع و قانون اساسی نشناخت. بر این اساس، به نظر می‌رسد محدودیت زمانی ناظر بر فرایند تصمیم‌گیری در قوانین بودجه سنواتی، یکی دیگر از عواملی است که موجب عدم امکان

۱. کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند، برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجراست.

بررسی دقیق و کارشناسی مفاد این لایحه می‌شود. بنابراین اصلاح فرایندهای بررسی بودجه در قانون آئین‌نامه داخلی مجلس می‌تواند به بهبود فرایند تصمیم‌گیری در این حوزه کمک کند.

نکته قابل توجه دیگر گفتمان اقتصادی حاکم بر دولت و مجلس در ایام تدوین و تصویب بودجه است. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که این گفتمان متأثر از سیاست‌های اقتصادی انقباضی با هدف کنترل تورم بوده است. بر این اساس میزان افزایش حقوق کارکنان و بازنشستگان، به‌عنوان مهم‌ترین رکن هزینه‌های دولت، به میزان حدود ۱۰ درصد پیش‌بینی شد. شایان ذکر است که ناهماهنگی ارکان دولت در برقراری تناسب بین افزایش حقوق مشمولان قانون کار با سایر حقوق‌بگیران دولت، موجب شد دولت در اواسط سال ۱۴۰۱، با ارائه لایحه متناسب‌سازی حقوق کارکنان و بازنشستگان، در این سیاست تجدیدنظر کند. نکته مهم دیگر در جریان سیاسی توجه به این مسئله است که تدوین لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در اولین سال استقرار دولت سیزدهم و دومین سال استقرار مجلس یازدهم انجام گرفته و با عنایت به اینکه به‌طور کلی در سال‌های نخست دوره‌های دولت و مجلس تمایل به انجام اصلاحات زیرساختی و بنیادین بیش از سایر دوره‌هاست و گرایش به اتخاذ تصمیمات عوام‌پسند غیرکارشناسی کمتر است، بنابراین سیاست کنترل رشد هزینه‌های عمومی از طریق افزایش محدود حقوق و مزایای کارکنان، در دستور کار دولت و مجلس قرار گرفت.

۳- جریان خطمشی

خطمشی مصوب در تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مبنی بر افزایش حقوق بیشتر برای گروه‌های با سطح حقوق بالاتر، نه تنها از مقبولیت ارزشی برخوردار نبوده، بلکه در مغایرت آشکار با اسناد و سیاست‌های بالادستی و نظرهای کارشناسی نهادهای پژوهشی ارزیابی می‌شود. همچنین، از منظر پذیرش عمومی نیز فاقد وجاهت و مقبولیت ارزیابی می‌شود. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد تصویب این خطمشی حاصل برآیند کنشگری‌ها و خرده‌تصمیم‌هایی به شرح ذیل است.

- در لایحه ارسالی به مجلس توسط دولت به تأثیر پلکان مالیات بر افزایش حقوق و مزایای کارکنان توجه کافی صورت نگرفته بود.
- در کمیته حقوق و دستمزد کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، علی‌رغم طرح مشکلات لایحه توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، این مشکلات به‌طور کامل مرتفع نشد. شایان ذکر است در این خصوص مشاوره نادرست برخی از مشاوران برخی از نمایندگان مجلس نیز تأثیرگذار بود.
- در کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، پیشنهاد مصوب یکی از نمایندگان در کمیسیون تلفیق مبنی بر حداقل افزایش ۱۰ درصد حقوق برای تمامی گروه‌های حقوق‌بگیر (بدون لحاظ اثر پلکان مالیات) و تغییراتی که بدون تصویب در صحن کمیسیون تلفیق درج شد، موجب شد سازوکار افزایش حقوق کارکنان از ترکیبی از درصد و میزان ثابت به درصدی ثابت تغییر کند. این مسئله در کنار سازوکار نادرست تغییر پلکان مالیات بر حقوق، موجب تشدید افزایش بیشتر حقوق گروه‌های با سطح دریافتی بیشتر شد.
- پیشنهاد مطرح شده و تصویب شده در کمیسیون تلفیق مبنی بر حفظ سازوکار افزایش حقوق مبتنی بر ترکیب

- درصد و میزان ثابت و در عین حال به طریقی که حداقل افزایش حقوق برای تمامی گروه‌های حقوق‌بگیر حداقل ۱۰ درصد باشد، به لحاظ امکان‌پذیری فنی و اجرایی‌سازی در نظام جبران خدمات کارکنان دولت مشکلاتی را به همراه خواهد داشت. بر این اساس به نظر می‌رسد یکی از علل تغییر مصوبه کمیسیون تلفیق لایحه بودجه در این خصوص ناظر بر محدودیت‌های اجرایی‌سازی و امکان‌پذیری فنی بوده است.
- محتوای سازوکار افزایش حقوق کارکنان در سال ۱۴۰۱ از مقبولیت ارزشی و پذیرش عمومی برخوردار نیست؛ اما پیچیدگی‌های ناظر بر نظام جبران خدمات کارکنان دولت و تأثیرگذاری تغییرات پلکان مالیات بر حقوق موجب شد افکار عمومی و حتی بسیاری از رسانه‌ها و مجامع علمی و دانشگاهی نسبت به این موضوع شناخت و درک دقیقی پیدا نکنند. بر این اساس نقش‌آفرینی گروه‌های یادشده با محدودیت‌های زیادی مواجه شد. همچنین بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد عمده نمایندگان مجلس نیز با نتیجه و پیامدهای خطمشی مذکور مخالف بوده‌اند. بر این اساس به نظر می‌رسد تصویب این خطمشی در مجلس شورای اسلامی ناشی از عدم آگاهی و غفلت از ملاحظات کارشناسی، عدم فرصت کافی بررسی دقیق احکام لایحه بودجه و همچنین نقش‌آفرینی برخی ملاحظات سیاسی در تصمیمات کارشناسی بوده است. از جمله شواهد موجود درخصوص آسیب‌شناسی مذکور می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد.
 - پس از تصویب خطمشی مذکور و آگاهی دولت و مجلس از تبعات و پیامدهای ناشی از تصویب این خطمشی، در قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری به جبران مشکلات شکل گرفته پرداخته شد.
 - مصاحبه‌های انجام شده با جمع قابل توجهی از نمایندگان مجلس نشان می‌دهد که آن‌ها انگیزه‌ای برای حمایت بیشتر از گروه‌های با سطح دریافتی بیشتر نداشته‌اند و رأی مثبت به این خطمشی ناشی از ناآگاهی و کم‌توجهی به ملاحظات کارشناسی و همچنین فرصت محدود بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ بوده است.
 - ضمن شکل‌گیری یادگیری خطمشی در دولت و مجلس نسبت به مسائل و مشکلات مذکور، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مشکلات مذکور تکرار نشد و تأثیر تغییر پلکان مالیات بر افزایش حقوق و مزایا مدنظر دولت و مجلس قرار گرفت.

۴- نقش کارآفرینان خطمشی

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد هر چند تلاش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس در فرایند تصویب لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، نظیر تهیه پیشنهاد اصلاحی و مذاکره با نمایندگان و ثبت پیشنهاد مذکور توسط نمایندگان، به اصلاح مشکلات مذکور در تبصره (۱۲) این لایحه منجر نشد؛ اما نقش مهمی در شکل‌گیری یادگیری خطمشی و رفع اشتباه‌های ذکر شده در قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشگری داشته است. بر این اساس مرکز پژوهش‌ها در تابستان سال ۱۴۰۱ با انتشار گزارشی در این خصوص و ارسال آن به سران قوای مجریه و مقننه به تشریح پیامدها و مسائل ناشی اتخاذ این خطمشی پرداخت. ارسال نامه مذکور موجب شد رئیس

جمهور و رئیس مجلس به طور جداگانه دستورهایی را در پی نوشت نامه مذکور به منظور جبران اشتباه‌های یادشده و جلوگیری از تکرار آن صادر کنند. یادگیری شکل گرفته در این خصوص، موجب شد دولت و مجلس در قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری به جبران مشکلات ناشی از شیوه افزایش حقوق در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ بپردازند و همچنین در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲، مرتکب اشتباهات مذکور نشوند. همچنین در فرایند تصویب احکام مذکور هر چند برخی از نمایندگان مجلس با کمک کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس به طرح پیشنهادهای اصلاحی در این خصوص پرداختند؛ اما در نهایت موفق به تصویب نهایی آن نشدند. از جمله محدودیت‌های مهم در خصوص عدم تصویب پیشنهادهای کارآفرینان خطمشی محدودیت زمان رسیدگی به لایحه بودجه و همچنین پیچیدگی فنی موضوع مورد بحث بود. از سوی دیگر با توجه به اینکه گروه‌های حقوق‌بگیر با سطح دریافتی بالاتر از این خطمشی بهره‌مند می‌شدند در مواردی به نقش آفرینی در این خصوص می‌پرداختند. از جمله موارد شناسایی شده در این خصوص می‌توان به حاشیه‌سازی برای برخی از کارشناسان مرکز پژوهش‌ها توسط برخی از افراد ذی‌نفع که از حقوق و مزایای نسبتاً بالایی برخوردار بودند، اشاره کرد. همچنین بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد برخی از کارکنان مجلس شورای اسلامی که از وضعیت پرداختی قابل قبولی برخوردار بوده‌اند نیز، تلاش‌هایی برای جلوگیری از تصویب برخی از مفاد لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، مبنی بر افزایش حقوق کارکنان به صورت تلفیقی از درصد و میزان ثابت، انجام داده‌اند.

۵- تحلیل پیوند جریان‌ها و پنجره‌های فرصت

قوانین بودجه سنواتی یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین اسناد مالی و اداری کشور و یکی از اصلی‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری و تنظیمگری دستگاه‌های اجرایی به شماره می‌روند (علم‌الهدی، کدخدامرادی و فراهانی، ۱۴۰۲) و مطابق اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس تسلیم می‌شوند. بر این اساس، به نظر می‌رسد قوانین بودجه سنواتی یکی از مهم‌ترین دریچه‌های خطمشی و پنجره‌های فرصت خطمشی‌گذاری در نظام قانون‌گذاری کشور به حساب می‌آید. به همین جهت، بسیاری از ذی‌نفعان گوناگون با سوء استفاده از پنجره فرصت ایجاد شده در قوانین بودجه سنواتی، به تلاش برای درج احکام غیربودجه‌ای موردنظر خود در قوانین بودجه سنواتی می‌پردازند. در این راستا، به نظر می‌رسد در خصوص خطمشی افزایش حقوق کارکنان دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، پیوند جریان‌های مسئله، خطمشی و سیاست موجب شکل‌گیری نهایی خطمشی شده است. نکته مهم در خصوص پیوند جریان‌های مذکور در خطمشی افزایش حقوق کارکنان دولت، ضرورت تصویب قانون بودجه هر سال پیش از اتمام سال قبل است. به عبارت دیگر فارغ از نقش و کنش ذی‌نفعان گوناگون در این خصوص، ضروری است با پایان هر سال تصمیم‌گیری لازم درباره شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت اتخاذ شود. بنابراین، فارغ از میزان و سطح کنش‌گری ذی‌نفعان گوناگون در نهایت پیش از پایان هر سال قانون بودجه سال بعد به تصویب مجلس خواهد رسید و در فرایند تصویب این قانون ذی‌نفعان و کنشگران مختلف در تلاش برای به حداکثر رسانی منافع و بهرمندی خود هستند.

۶- نتایج خطمشی

نتیجه نهایی خطمشی افزایش حقوق کارکنان دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، افزایش شکاف بین حقوق و مزایای سطوح مختلف حقوق‌بگیر و همچنین، بهره‌مندی بیشتر سطوح بالاتر حقوق‌بگیر ارزیابی می‌شود. نکته شایان توجه در خصوص این خطمشی این بود که تقاطع جریان‌های گوناگون مسئله، سیاست و خطمشی در بستر ناآگاهی و پیچیدگی مسئله، باعث شد که بسیاری از تصمیم‌گیرندگان بدون اطلاع از ابعاد و جزئیات این موضوع به آن رأی مثبت دهند. همچنین برخی از ذی‌نفعان این خطمشی پیشبرد اهداف و اغراض خود را در چارچوب‌های شفاف و قابل رصد پیگیری نمی‌کردند و این موضوع نیز به تشدید بی‌نظمی در فرایند تصمیم‌گیری منجر می‌شد. در نهایت، به نظر می‌رسد تصویب خطمشی حاضر به تعمیق بی‌عدالتی و گسترش ناراضی در نظام جبران خدمات کارکنان دولت منجر شد. در این امتداد تبیین تبعات این موضوع توسط برخی از نهادهای ذی‌ربط این حوزه، نظیر مرکز پژوهش‌های مجلس، موجب اصلاح آن در نیمه دوم سال ۱۴۰۱ شد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

کارآمدی نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی، یکی از عوامل و مؤلفه‌های مهم تأثیرگذار بر سطح کیفیت خدمات عمومی ارائه شده از سوی دستگاه‌های اجرایی کشور است و در انگیزش کارکنان و در نتیجه کارآمدی نظام اداری کشور نقشی کلیدی ایفا می‌کند. در این امتداد، در سال‌های اخیر، تصویب تبصره «۱۲» قوانین بودجه سنواتی، به یکی از تأثیرگذارترین اقدامات و سیاست‌گذاری‌های حاکمیت در این حوزه مبدل شده است و تصمیمات بسیار مهمی در خصوص سامان‌دهی نظام جبران خدمات کارکنان دولت در این قانون موقت یک‌ساله اخذ می‌شود. بر این اساس، یکی از این تصمیم‌های مهم، شیوه افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در سال جدید بوده و عوامل گوناگونی نظیر رشد ضریب حقوق، تعیین سقف و کف حقوق و مزایا و... در تعیین این مسئله نقش‌آفرینی می‌کنند. این در حالی است که با توجه به پیوستگی و درهم‌تنیدگی مسائل حوزه نظام جبران خدمات کارکنان، ضرورت توجه و بررسی آثار جانبی هریک از این تصمیم‌ها و سیاست‌ها در کنار یکدیگر، یکی از ملزومات اصلی سیاست‌گذاری مطلوب در این حوزه به حساب می‌آید. از این رو، در پژوهش حاضر، به تفصیل در خصوص آثار ناشی از تعیین بازه و پلکان مالیات بر حقوق و مزایا بر شیوه افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در سال ۱۴۰۱ پرداخته شد. بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که کاهش میزان مالیات دریافتی از کارکنان دولت (به‌استثنای اعضای هیئت‌علمی و قضات)، موجب درصد افزایش بیشتر حقوق و مزایای گروه‌های حقوق‌بگیر با سطح دریافتی بالاتر شده است.^۱ برای مثال کارکنان با حقوق و مزایای ۶ میلیون تومان در سال ۱۴۰۰، مشمول حدود ۱۲ درصد افزایش خالص حقوق (حقوق و مزایا پس از کسر مالیات) شده‌اند، در حالی که این میزان برای کارکنان بهره‌مند از حقوق و مزایای ۳۲ میلیونی در سال ۱۴۰۰، حدود ۱۹ درصد بوده است. بنابراین افزایش حقوق

۱. بخش اندکی از حداقل‌بگیران به دلیل افزایش حداقل دریافتی به موجب جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ از شمول این گزاره مستثنا هستند.

بیشتر برای طبقات بالاتر حقوق‌بگیر، مصداقی از تبعیض ناروا و ایجاد نظام اداری ناصحیح است و مغایر بندهای نهم و دهم قانون اساسی ارزیابی می‌شود. همچنین اتخاذ چنین رویکردی در افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت، مغایر با بند ششم سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر رعایت عدالت در نظام پرداخت به‌نظر می‌رسد. این در حالی است که به‌رغم اظهارنظر اولیه شورای نگهبان مبنی بر واجد ابهام بودن مصوبه فوق‌الذکر، پس از اعلام نظر مجلس مبنی بر اصرار بر مصوبه خود در تاریخ ۲۸/۱۲/۱۴۰۰، شورای نگهبان نیز در همین تاریخ و در پاسخ به اصرار مجلس، آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی نشناخت. بر این اساس، ضروری به‌نظر می‌رسد در افزایش‌های بعدی حقوق و مزایای کارکنان در قوانین بودجه سنواتی آتی، ضمن توجه به آثار تغییر بازه و میزان پلکان‌های مالیات بر حقوق و مزایا بر رشد خالص حقوق و مزایای کارکنان، سازوکارهای لازم برای جبران اقدام یادشده صورت پذیرد.

در این امتداد پیشنهاد می‌شود که به‌منظور جبران بی‌عدالتی فوق‌الذکر، افزایش‌های بعدی حقوق و مزایای کارکنان به‌صورت تلفیقی، از درصد ثابت و میزان ثابت صورت گیرد^۱ تا در مجموع، درصد افزایش حقوق و مزایای کارکنان با حقوق کمتر، بیشتر شود. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود که جزء ثابت افزایش، تحت عنوان افزودن «فوق‌العاده معیشت» در نظام پرداخت کارکنان اعمال شود^۲. همچنین با توجه به افزایش پلکان نرخ مالیات بر حقوق و مزایای اعضای هیئت‌علمی و قضات از ۱۰ درصد در سال ۱۴۰۰ به ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۱، توجه به این نکته ضروری است که شیوه افزایش حقوق و مزایای این اقشار به‌صورت پلکانی نزولی بوده و متفاوت با سایر گروه‌های حقوق‌بگیر دولت است. این در حالی است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، علاوه بر اینکه سقف حقوق و مزایای کارکنان حدود ۶ درصد بیش از درصد افزایش ضریب حقوق رشد کرد، حق‌التحقیق، حق‌التألیف و حق داوری، راهنمایی و مشاوره پایان‌نامه‌ها و رساله‌ها و حق‌التدریس اعضای هیئت‌علمی از شمول این سقف مستثنا شده و همچنین مجوز برقراری فوق‌العاده برای کارکنان دادگستری (از جمله قضات) در نظر گرفته شد. بر این اساس میزان حقوق و مزایای آن دسته از اعضای هیئت‌علمی که مشمول سقف حقوق و مزایای موضوع جزء ۷ بند «الف» تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ شده بودند و همچنین برخی از قضات بیش از منطبق پلکانی نزولی مذکور افزایش خواهد یافت.

منابع

- ایمانی، حسین؛ آذر، عادل؛ قلی‌پور، آریین و پورعزت، علی‌اصغر (۱۳۹۹). ارائه مدل تفسیری - ساختاری نظام جبران خدمات کارکنان بخش دولتی در راستای ارتقای سلامت اداری. *مدیریت دولتی*، ۱۲(۳)، ۴۲۷-۴۶۰.
- تصویب‌نامه ضریب حقوق کارکنان دولت برای سال ۱۳۹۸، مصوب ۲۸/۱/۱۳۹۸ هیئت وزیران.
- تمسکی، احسان؛ محمدی کنگرانی، حنا؛ اشتریان، کیومرث؛ حلی‌ساز، ارشک و نادری، فرشید (۱۴۰۱). تحلیل قانون اصلاحات ارضی براساس نظریه جریان‌های چندگانه کینگدان. *مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، ۱۲(۴۳)، ۱۳۰-۱۶۲.

۱. نظیر شیوه افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی با عنوان پیشنهاد ایجاد فوق‌العاده تعدیل در نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی (۱۴۰۱) با شماره مسلسل ۱۸۴۶۳ به این مسئله پرداخته است.

- حیبی، حسن و باقری نصرآبادی، محسن (۱۳۹۶). بررسی اولویت‌های نهادی برای رفع موانع کلیدی مشارکت مردم در جهاد اقتصادی. *مطالعات راهبردی بسیج*، ۲۰(۷۴)، ۵-۲۸.
- حسین‌پور، داوود؛ شریف‌زاده، فتاح؛ نوری، روح‌الله و کریمیان، امید (۱۳۹۷). تدوین الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی با تأکید بر حوزه امور اقتصادی. *مجلس و راهبرد*، ۲۵(۹۴)، ۳۶۹-۳۹۲.
- دانایی‌فرد، حسن؛ جوانعلی‌آذر، مرتضی و آزادی‌احمدآبادی، جواد (۱۴۰۰). تحلیل تغییر خط‌مشی ایران در خصوص پیام‌رسان تلگرام بر اساس چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدان. *سیاست‌گذاری عمومی*، ۸(۴)، ۹۱-۱۱۰.
- سازمان اداری و استخدامی کشور (۱۴۰۰). *گزارش کارگروه تدوین لایحه جامع جبران خدمات کارکنان نظام اداری کشور (تهیه شده در امور حوزه ریاست، روابط عمومی و بین‌الملل)*.
- سپه‌وند، رضا؛ باقرزاده خداهشهری، راضیه و سپه‌وند، مسعود (۱۳۹۸). حساسیت سیاسی و جبران خدمت مدیران ارشد: تحلیل نقش میانجی و تعدیل‌گر شبکه‌سازی سیاسی و فشار نهادی در وزارتخانه‌های دولتی ایران. *مدیریت دولتی*، ۱۱(۳)، ۴۳۱-۴۵۴.
- سیاست‌های کلی نظام اداری، مصوب ۱۳۸۹.
- صفری دشتکی، محمد؛ نیک‌بخش، محمد علی و زارع، رضا (۱۳۹۷). تداوم و تغییر در خط‌مشی عمومی و مدیریت. *سیاست‌گذاری عمومی*، ۴(۳)، ۱۷۷-۱۹۷.
- عباسی، طیبیه؛ دانایی‌فرد، حسن؛ آذر، عادل و الوانی، سید مهدی (۱۳۸۹). تبیین تغییر خط‌مشی با استفاده از نظریه جریان‌های چندگانه کینگدون؛ مطالعه موردی تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری. *سیاست علم و فناوری*، ۳(۱)، ۸۲-۹۸.
- علم‌الهدی، سید حجت‌الله؛ کدخدامرادی، کمال و فراهانی، محمدصادق (۱۴۰۲). ضوابط حاکم بر رسیدگی به لایحه بودجه. *مجلس و راهبرد*، ۱(۱۱۳)، ۳۲۲-۲۸۹.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸.
- قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری، مصوب ۱۴۰۱.
- قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، مصوب ۱۳۹۵.
- قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.
- قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور.
- قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور.
- قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.
- قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.
- قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶.
- قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.

- قلی پور سوتنه، رحمت‌اله (۱۳۹۴). چالش بهره‌وری در دولت. مدیریت دولتی، ۷(۳)، ۵۹۵-۶۱۸.
- قلی پور، آرین (۱۴۰۱). سخن سردبیر: پیامدهای پیش‌بینی نشده نظام‌های سنتی حقوق و مزایا در کشور. مدیریت دولتی، ۱۴(۱)، ۱-۳.
- قلی پور، رحمت‌الله (۱۳۹۵). چالش‌های نظام اداری بررسی موردی ایران. تهران: دانشگاه تهران.
- لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.
- لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.
- مالکی، محمدرضا؛ فقیهی، ابوالحسن و میرسپاسی، ناصر (۱۳۹۸). نارسایی‌های نظام جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران. علوم مدیریت ایران، ۱۴(۵۴)، ۱-۲۹.
- مالکی، محمدرضا؛ فقیهی، ابوالحسن و میرسپاسی، ناصر (۱۴۰۰). طراحی مدل جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران. مجلس و راهبرد، ۲۸(۱۰۶)، ۲۴۷-۲۸۳.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۰). افکارسنجی درباره نظام جبران خدمات کارکنان بخش دولتی. شماره مسلسل: ۱۷۹۹۸.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱ الف). تحلیلی بر شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱. شماره مسلسل: ۱۸۳۸۲. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی، ایمان اکبری).
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱ ب). پیشنهاد ایجاد فوق‌العاده تعدیل در نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی. شماره مسلسل: ۱۸۴۶۳. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی).
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱ ج). اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه متناسب سازی حقوق کارکنان دولت و بازنشستگان کشوری و لشگری» ۱. کلیات و محورهای تصمیم‌گیری. شماره مسلسل: ۱۸۴۷۴. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی).
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱ د). بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۵): ارزیابی شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت. شماره مسلسل: ۱۸۸۲۹. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی).
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱ ه). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۷۱): ارزیابی شیوه افزایش حقوق کارکنان دولت. شماره مسلسل: ۱۸۷۹۴. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی).
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۲ الف). افکارسنجی درباره حقوق و مزایای کارکنان بخش دولتی. شماره مسلسل: ۱۹۴۷۷. (تهیه و تدوین: مهدی صادقیه‌ها، زهراسادات مشکانی فراهانی).
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۲ ب). اظهارنظر کارشناسی درباره: «احکام نظام اداری و حقوق و دستمزد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور» (موضوع تبصره ۱۵). شماره مسلسل: ۱۹۵۱۰. (تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدمجتبی شهرآئینی).
- مقیم، محمد (۱۳۸۶). روش موردکاوی و کاربردهای آن در علوم انسانی. روش‌شناسی علوم انسانی، ۱۳(۵۰)، ۷۱-۱۰۲.

References

- Abbasi, T., Danaee Fard, H., Azar, A., & Alvani, S. M. (2010). Explaining Policy Change using Kingdon's Multiple Streams, the law of the Duties and Organization of Iran's Ministry of

- Science, Research and Technology. *Journal of Science and Technology Policy*, 3(1), 82-98. (in Persian)
- Administrative and Recruitment Affairs Organization of Iran (2021). *The report of the working group for drafting a comprehensive compensation bill for administrative system employees (prepared in the affairs of the presidency, public and international relations)*. (in Persian)
- Alamolhoda, H., Kadkhodamoradi, K., Farahani, M. (2023). Criteria governing the consideration and approval of the budget bill, *Majlis and Rahbord*, 30(113), 289-321. magiran.com/p2588217. (in Persian)
- Armstrong, M. & Brown, D. (2006). *Strategic Reward: Making it Happen*. Kogan Page.
- Baimenov, Alikhan; and Panos Liverakos (Eds.) (2019) *Public Service Excellence in the 21st Century*. Singapore: Palgrave Macmillan; <https://www.palgrave.com/gp/book/9789811332142>
- Béland, D. & Howlett, M. (2016). The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 221-227.
- Budget bill for the year 2022-23. (in Persian)
- Budget bill for the year 2023-24. (in Persian)
- Constitution of the Islamic Republic of Iran, approved in 1989. (in Persian)
- Council of Ministers of Iran (2018). *Salary coefficient of government employees for the year 2018*, approved in 2018. (in Persian)
- Danaei Fard, H., Javanali Azar, M., & Azadi Ahmadabadi, J. (2022). Analysis of the Change in Iran's Content Policy Regarding Telegram Messengers based on Kingdon's Multiple Stream Framework. *Iranian Journal of Public Policy*, 7(4), 91-110. doi: 10.22059/jppolicy.2021.84824. (in Persian)
- General policies of the administrative system, approved in 2009. (in Persian)
- Gholipour Soote, R. (2015). The challenge of productivity in the government. *Governmental management*, 7(3), 595-618. (in Persian)
- Gholipour, A. (2022). Editor's note: Unforeseen consequences of traditional rights and benefits systems in the country. *Public Administration*, 14(1), 1-3. (in Persian)
- Gholipour, R. (2016). *Challenges of the administrative system: A case study of Iran*. Tehran: Tehran University Press. (in Persian)
- Habibi, M., & Bagheri Nasrabadi, M. (2017). Investigating institutional priorities to remove key obstacles to people's participation in economic jihad. *Basij strategic studies*, 20(74), 5-28. (in Persian)
- Herweg, N., Zahariadis, N. & Zohlnhöfer, R. (2023). The multiple streams framework: Foundations, refinements, and empirical applications. In *Theories of the policy process* (pp. 29-64). Routledge.

- Hoefer, R. (2022). The Multiple Streams Framework: Understanding and Applying the Problems, Policies, and Politics Approach. *J of Pol Practice & Research*, 3, 1–5. <https://doi.org/10.1007/s42972-022-00049-2>
- Hosseinpour, D., Sharifzadeh, F., Nouri, R. & Karimian, O. (2017). Developing A Framework for Monitoring of Public Policies Adopted by Islamic Consultative Assembly with the Emphasis on the Field of Economic Affairs. *Majlis and Rahbord*, 25(94), 369-392. <https://magiran.com/p1863457>. (in Persian)
- Imani, H., Azar, A., Gholipour, A. & Pourezat, A. A. (2020). Presenting the interpretive-structural model of the compensation system for public sector employees in order to promote administrative health. *Public administration*, 12(3), 427-460. (in Persian)
- Islamic Consultative Assembly of Iran (2007). *Civil service management law, approved in 2007*. (in Persian)
- Islamic Consultative Assembly of Iran (2015). *Sixth Five-Year economic and socio-cultural National Development Plan (FYDP) of the Islamic Republic of Iran (2016-2021) approved in 2015*. (in Persian)
- Islamic Consultative Assembly of Iran (2018). *Budget Law for the year 2018-19*. (in Persian)
- Islamic Consultative Assembly of Iran (2019). *Budget Law for the year 2019-20*. (in Persian)
- Islamic Consultative Assembly of Iran (2021). *Budget Law for the year 2021-22*. (in Persian)
- Islamic Consultative Assembly of Iran (2022). *Budget Law for the year 2022-23*. (in Persian)
- Islamic Consultative Assembly of Iran (2022). *Law of Amendment of National Budget Act (2022-23) and Salary adjustment of Civil servants, Military Personnel and Retirees, approved in 2022*. (in Persian)
- Islamic Consultative Assembly of Iran (2023). *Budget Law for the year 2023-24*. (in Persian)
- Islamic Consultative Assembly of Iran (2023). *Direct Taxes Law approved in 1987*. (in Persian)
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: Harper Collins.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2th ed.). New York: Harper Collins.
- Kingdon, J. (2010). *Agendas, Alternatives and Public Policy*, (2nd ed.). New York: Pearson.
- Leppänen, T., & Liefferink, D. (2022). Agenda-setting, policy formulation, and the EU institutional context: The case of the Just Transition Fund. *European Policy Analysis*, 8(1), 51-67.
- Majlis Research Center. (2021). *Opinion survey about the compensation system for public sector employees*. (in Persian)
- Majlis Research Center. (2022 B). *The proposal to create an extraordinary adjustment in the compensation system for public sector employees*. (Preparation and editing: seyyedmojtaba Shahraeini). (in Persian)

- Majlis Research Center. (2022 c). *Expert opinion on: "Bill to adjust the salaries of government employees and national and army retirees" 1. Generalities and axes of decision making.* (Preparation and editing: Seyyedmojtaba Shahraeini). (in Persian)
- Majlis Research Center. (2022 D). *Examining the approvals of the Consolidation Commission of the 1402 Budget Bill of the whole drawer (5): Evaluation of the method of increasing the salaries of government employees.* (Preparation and editing: Seyyedmojtaba Shahraeini). (in Persian)
- Majlis Research Center. (2022 H). *Review of the budget bill of 1402 of the whole country (71): evaluation of the method of increasing the salaries of government employees.* (Preparation and editing: Seyyedmojtaba Shahraeini). (in Persian)
- Majlis Research Center. (2022). *An analysis on the method of increasing the salaries of government employees in the budget law of 2022-23.* (Preparation and editing: Seyyed Mojtaba Shahraeini, Iman Akbari). (in Persian)
- Majlis Research Center. (2023 A). *Opinion survey about salaries and benefits of public sector employees.* (Preparation and editing: Mehdi Sadeghiha, Zahrasadat Meshkani Farahani). (in Persian)
- Majlis Research Center. (2023 B). *Expert opinion on: "Administrative system provisions and salaries and wages in the 1403 budget bill of the whole country" (subject of note 15).* (Preparation and editors: Seyyedmojtaba Shahraeini). (in Persian)
- Maleki, M., Faghihi, A. H. Mirsepasi, N. (2019). Inadequacies of employee compensation system in Iran's public sector. *Iranian Management Sciences*, 14(54), 1-29. (in Persian)
- Maleki, M., Faghihi, A. H. Mirsepasi, N. (2021). Designing a compensation model for employees in the public sector of Iran. *Assembly and strategy*, 28(106), 247-283. (in Persian)
- Milkovich, G., Newman, J. & Gerhart, B. (2014). *Compensation* (11th Edition). New York: McGraw-Hill.
- Moghimi, M. (2007). Case Study Methodology and its Applications in Social Sciences. *Methodology of Social Sciences and Humanities*, 13(50), 71-102. (in Persian)
- Park, T. Y., Kim, S. & Sung, L. K. (2017). Fair pay dispersion: A regulatory focus theory view. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 142, 1-11.
- Pyper, D., McGuinness, F. & Brien, P. (2018). *Public Sector Pay*. Briefing Paper, No CBP 8037. London: House of Commons Library.
- Safari Dashtaki, M., Nikbakhsh, M. A. & Zare, R. (2018). Continuity and Change in Public Policy and Management. *Iranian Journal of Public Policy*, 4(3), 177-197. doi: 10.22059/ppolicy.2018.68433. (in Persian)
- Sepehvand, R., Bagherzadeh Khodashahri, R. & Sepehvand, M. (2019). Political sensitivity and compensation of senior managers: analysis of the mediating and moderating role of political networking and institutional pressure in Iran's government ministries. *Governmental management*, 11(3), 431-454. (in Persian)

- Smith, V. & Cumming, J. (2017). Implementing pay-for-performance in primary health care: the role of institutional entrepreneurs. *Policy and Society*, 36(4), 523-538.
- Spohr, F. (2016). Explaining path dependency and deviation by combining multiple streams framework and historical institutionalism: A comparative analysis of German and Swedish labor market policies. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 257-272.
- Tamassoki, E., Mohammadi Kangarani, H., Ashtarian, K., Arashk, H. & Naderi, F. (2022). Analysis of land reforms law based on Kingdon's theory of multiple streams. *Strategic Studies of public policy*, 12(43), 130-162. doi: 10.22034/sspp.2022.546449.3114. (in Persian)
- Weible, C. M. & Sabatier, P. A. (2018). *Theories of the policy process*. In Routledge (4th edition). Routledge.
- Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In P.A Sabatier (Ed), *Theories of the Policy Process*, pp.73- 93, Boulder, Co: Westview Press.