

Jurisprudential and Legal Analysis of Paying Unconventional Salaries from the Treasury

*Abbas Kalantari Khalilabad¹, Nafiseh Motavallizadeh²,
Seyyed Mostafa Mir Mohammadi², Seyyedeh Ma'sumeh Gheibi³*

1. Associate Professor, Faculty of Theology, University of Meybod, Meybod, Iran

2. Assistant Professor, Faculty of Theology, University of Meybod, Meybod, Iran

3. Ph.D in Jurisprudence and Criminal Law, University of Meybod, Meybod Iran

(Received: September 2, 2018; Accepted: November 24, 2019)

Abstract

Paying unconventional salaries, bonuses, and benefits from the treasury to some managers or employees of executive agencies or government companies is one of the most important topics of the day. Some people believe that payment of such salaries and bonuses is not problematic and even it is necessary due to the existence of legal institutions and for increasing the productivity or preventing thieving from treasury and so forth. And some consider it illegitimate and illegal due to deprivation of public trust, creating injustice, and discrimination among government's staff. The Findings of the present study, which was done by analytical-descriptive method, indicate that any kind of unconventional rights, is not illegitimate and illegal, but some cases that lead to injustice, deprivation of public trust and so forth must be modified by removing the shortcomings and ambiguity of regulations and salary determination indicators.

Keyword: Unconventional Salaries, Civil Service Law 2007, Treasury.

پژوهش‌های فقهی، دوره ۱۷، شماره ۱، بهار ۱۴۰۰
صفحات ۱۰۱-۱۲۴ (مقاله پژوهشی)

تحلیل فقهی و حقوقی پرداخت حقوق نامتعارف از بیت‌المال

عباس کلانتری خلیل‌آباد^{۱*}، نفیسه متولی‌زاده^۲، سید مصطفی میرمحمدی^۳، سیده معصومه غیبی^۳

۱. دانشیار دانشکده الهیات، دانشگاه میبد، میبد، ایران

۲. استادیار دانشکده الهیات دانشگاه میبد، میبد، ایران

۳. دکتری فقه و حقوق جزا، دانشگاه میبد، میبد، ایران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۶/۱۱؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۹/۰۳)

چکیده

پرداخت حقوق، پاداش و مزایای غیرمتعارف از بیت‌المال به برخی مدیران یا کارکنان دستگاه‌های اجرایی یا شرکت‌های دولتی، یکی از مهم‌ترین مباحث روز به‌شمار می‌رود. برخی پرداخت چنین حقوق یا مزایایی را به دلیل وجود دستورالعمل‌های قانونی و برای بالا بردن بهره‌وری یا جلوگیری از دستبرد به بیت‌المال و غیره بی‌اشکال و حتی لازم دانسته و برخی آن را به دلیل سلب اعتماد عمومی، ایجاد بی‌عدالتی و تبعیض بین کارکنان دولت و ... آن را نامشروع و غیرقانونی دانسته‌اند. یافته‌های پژوهش حاضر که به روش تحلیلی - توصیفی انجام گرفته، حاکی از آن است که هر نوع حقوق نامتعارف، غیرشرعی و غیرقانونی نیست، بلکه برخی موارد که به بی‌عدالتی، سلب اعتماد عمومی و ... منجر می‌شود، باید با رفع نقص‌های و ابهام مقررات و شاخص‌های تعیین حقوق تعدیل یا اصلاح شود.

واژگان کلیدی

بیت‌المال، حقوق غیرمتعارف، قانون خدمات کشوری ۱۳۸۶، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

مقدمه

میزان دستمزد و روش‌های تعیین آن بر ابعاد مختلف اقتصادی و اجتماعی کشورها تأثیرگذار بوده و از این رو همیشه به عنوان یک مسئله مهم مورد بحث بوده است. اما پرداخت حقوق و پاداش‌های نامتعارف از بیت‌المال به صاحبان برخی از مشاغل در ادارات یا شرکت‌های دولتی، امروزه به یکی از چالش‌های مهم تبدیل شده و بر افکار عمومی تأثیر منفی بسیاری گذاشته است، به گونه‌ای که اگر پیرامون شبهات مطرح شده بررسی دقیق و علمی صورت نگیرد و پاسخ مناسب داده نشود، به سلب اعتماد عمومی نسبت به نظام اداری منجر می‌شود. در کشور ما برخی قانون‌ها سبب تعیین و پرداخت حقوق‌های متفاوت و گاه دستمزدها و پاداش‌های زیادتر از حد معمول و متعارف شده است.

حال این سؤال مطرح می‌شود که آیا همه حقوق‌ها و مزایا و پاداش‌های زیاد و «غیرمتعارف» غیرشرعی و غیرقانونی است تا پرداخت آن از مصادیق فساد اداری مذکور در قانون‌های فوق‌الذکر به‌شمار رود یا خیر؟ این موضوع محل بحث و اختلاف نظر است، زیرا از طرفی بر اساس برخی قانون‌ها نظیر قانون خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ و استثنائات متعدد وارد شده بر آن، پرداخت و دریافت بسیاری از آنها جایز و از طرفی برخی از این حقوق و مزایا در ظاهر با اصول و مبانی شرعی، قانونی مغایر است.

برای پاسخ به این سؤال باید اولاً محل نزاع در حقوق‌های غیرمتعارف مشخص شود؛ ثانیاً قانون‌ها و مقرراتی که برخی از دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی آن را مورد استناد قرار داده و چنین حقوق‌هایی را پرداخت کرده‌اند، ذکر و نقاط ضعف آن تبیین شود و ثالثاً حقوق، مزایا و پاداش‌های غیرمتعارف از نظر فقهی و حقوقی تحلیل شود تا در صورتی که غیرشرعی و غیرقانونی بود، راهکار لازم پیشنهاد شود.

بیت‌المال و موارد مصرف آن: کلمه بیت‌المال مرکب اضافی از دو واژه «بیت» و «مال»، به معنای خانه دارایی است (حسینی، ۱۳۸۵: ۵۰). بیت‌المال نخستین نهاد مالی و اداری در دولت اسلامی به‌شمار می‌رود (گروه نویسندگان، ۱۳۷۳، ج ۱۳: ۵۳۳۶). در صدر اسلام، بیت‌المال به معنای محلی بود که اموال عمومی متعلق به همه مسلمانان در آنجا

فراهم و نگهداری می‌شد تا در مصالح آنان صرف شود (حسینی، ۱۳۸۵: ۵۱). فقهای متأخر بیت‌المال را بر اموال عامه اطلاق می‌کنند، اگرچه در مکانی جمع نشده باشد (صدر، ۱۴۲۰، ج ۸: ۴۹۴). کلمه بیت‌المال در زمان پیامبر اکرم (ص) استعمال نمی‌شده و در زمان بعد از ایشان رواج یافته است. تشخیص مصالح و موارد مصرف بیت‌المال بر عهده امام مسلمین خواهد بود. مهم‌ترین مصالحی که بیت‌المال برای آنها خرج می‌شود، عبارتند از:

۱. رزق (حقوق مسلمانان و ...)
۲. تهیه اسلحه و تجهیزات جنگی برای دفاع و جهاد
۳. حقوق کسانی که خود را در اختیار مصالح مسلمین قرار داده‌اند، مانند قضات، معلمان و ...
۴. اداره فقرای مسلمانان، گم‌شدگان، زندانیان، ناتوانان، ازکارافتادگان و افراد بی‌سرپرست
۵. تأمین مخارج نیازمندان اهل ذمه در حد ضرورت، هرچند رسماً حقی در بیت‌المال ندارند
۶. آزادسازی اسیران مسلمان
۷. مصالح عمومی کشور اسلامی، همچون ساخت یا توسعه و تعمیر مساجد، مدارس و راه‌ها
۸. جبران خسارتی که کارگزاران دولت به اشتباه مرتکب شده‌اند
۹. مواردی که شرع تعیین کرده است، ولی شخص خاصی به ادای آن مکلف نیست، همچون دیه کسی که در ازدحام کشته شود یا قاتلش شناخته نشود
۱۰. مخارج اعیاد دینی و سفیرانی که به کشورهای دیگر فرستاده می‌شوند (سبزواری، ۱۴۲۳، ج ۲: ۶۶۵). البته ضابطه کلی در مصرف بیت‌المال مصالح عمومی است و به موارد مذکور اختصاص ندارد.

مراد از حقوق‌های غیرمتعارف: اگر حقوقی بیشتر از مبلغ پیش‌بینی شده در

شاخص‌های تعیین حقوق و مزاد بر دستورالعمل‌های قانونی پرداخت شود، غیرقانونی است. برای مثال اگر حقوق و مزایای پرداخت شده به یک فرد در یک گروه شغلی مشخص در یک دستگاه، نسبت به حقوق و مزایای پرداخت شده به افراد دیگر در همان گروه شغلی (با شرایط تقریباً برابر) تفاوت داشته باشد، هرچند مقدار مزاد پرداخت شده اندک باشد، غیرقانونی است و قطعاً پرداخت آن از مصادیق فساد اداری محسوب می‌شود و بسته به نوع پرداخت، پرداخت‌کننده مستحق یکی از مجازات مربوط به فساد اداری است. این مورد به دلیل وضوح، محل بحث ما نیست.

اگر حقوق و مزایا بر اساس شاخص‌های تعیین حقوق و مزایا و مبتنی بر دستورالعمل‌های ابلاغی و به دلیل سختی کار یا تخصص ویژه پرداخت شود، هرچند بالا باشد، غیرمعارف، غیرقانونی و غیرشرعی نیست، برای مثال اختلاف بین حقوق پزشک با کارمند بیمارستان یا هیأت علمی با کارمند دانشگاه به دلیل اینکه پزشکی و استادی به تخصص و مهارت ویژه نیاز دارد، غیرمعارف، غیرقانونی و غیرشرعی تلقی نمی‌شود، اما اختلاف فاحش حقوق و مزایا در شرکت‌ها و ادارات مختلف، با شرایط به نسبت برابر، مانند اختلاف زیاد حقوق مدیران و کارکنان برخی بانک‌ها و شرکت‌های دولتی، نسبت به مدیران و کارکنان دستگاه‌های دولتی دیگر با وجود شرایط برابر، غیرمعارف محسوب می‌شود و لازم است از لحاظ قانونی و شرعی نیز بررسی شود.

شاخصه‌های تعیین حقوق

قانون مدیریت خدمات کشوری میزان حقوق را بر اساس چند شاخصه اصلی تعیین کرده است که دو شاخص آن کلی و همگانی است و دیگری بر اساس شغل، زمان، مکان و سایر موارد تفاوت دارد.

شاخصه‌هایی که بر اساس آن حقوق ثابت اولیه تعیین می‌شود و کلی هستند، دو مورد بوده‌اند، یکی بر اساس عواملی نظیر اهمیت و پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها، سطح تخصص و مهارت‌هاست (ماده ۶۵ قانون مدیریت خدمات کشوری است) و دیگری عواملی نظیر تحصیلات، دوره‌های آموزشی و مهارت، سنوات خدمت و تجربه است (ماده

۶۶) و اما شاخصهٔ سوم که شاید به همه تعلق نداشته باشد، موارد فوق‌العاده است که برای هر فرد با توجه به شرایط و موقعیت آن فرد تفاوت دارد و به تصریح قانونگذار منوط است (مادهٔ ۶۷).

هر فرد شاغل شاید علاوه بر مزدی که به او تعلق می‌گیرد، مبالغی را (نقدی یا غیرنقدی) از کارفرما دریافت کند. این پرداخت‌ها یا مزایا به دو گروه مستمر و غیرمستمر تقسیم می‌شوند. پرداخت‌ها و مزایای مستمر پرداخت‌هایی هستند که ماهانه به پرسنل اختصاص داده می‌شود و در حکم حقوقی هم ذکر خواهند شد. مزایای مستمر شامل مزایای نقدی و غیرنقدی است. مزایای غیرمستمر مزایایی هستند که بنا به مناسبت خاص یا کارکرد خاص، شاید به پرسنل اختصاص یابد. این مزایا ممکن است در برخی ماه‌های سال به فرد شاغل تعلق گیرند.

قانون‌های زمینه‌ساز حقوق‌های غیرمتعارف

قانون‌ها و دستورالعمل‌هایی وجود دارد که برای برخی مشاغل یا در زمان‌های خاص، برای همه یا تعدادی از مشاغل وضع شده‌اند. این قانون‌ها و دستورالعمل‌ها زمینهٔ حقوق‌های غیرمتعارف را فراهم کرده است. در حالی که بسیاری از این قانون‌ها یا دستورالعمل‌ها از ابتدا ضرورتی نداشته‌اند یا اگر لازم بوده موقتی بوده و اگر هم دائمی باشد امکان سرایت آن به دستگاه‌های دیگر وجود ندارد و باید ابهامات موجود در آنها رفع شود. در اینجا به برخی از آنها اشاره می‌کنیم.

۱. تبصرهٔ مادهٔ ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری

قانونگذار در تبصرهٔ مادهٔ ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌دارد: «سقف حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر نباید از ۷ برابر حداقل حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر تجاوز کند». به عبارتی قانون حداقل و حداکثری برای حقوق و مزایا تعیین کرده است. از این تبصره استفاده می‌شود که تفاوت بین حقوق یک کارمند با کارمند دیگر، شاید تا هفت برابر باشد.

در تبصرهٔ مادهٔ ۷۶ که در مقام بیان سقف حقوق پرداختی به کارکنان دستگاه‌های

اجرایی است، این سقف را صرفاً ناظر به «حقوق ثابت و فوق العاده‌های مستمر» دانسته است. این مفاهیم اخص از «حقوق دریافتی» است و لذا مشاهده می‌شود که در برخی دستگاه‌های اجرایی، پرداخت‌هایی که جزو حقوق ثابت و فوق العاده‌های مستمر محسوب نمی‌شوند، به مراتب افزون‌تر از پرداخت‌های مزبور هستند. آنچه از این تفسیر استنباط می‌شود و استنباط صحیح و منطقی هم هست، بیانگر آن است که این ماده میزان حقوق واقعی را بیان نمی‌کند و وقتی این طور نباشد و بتوان از راه‌های دیگر، این حقوق را بیش از هفت برابر و حتی چند برابر کرد، این ماده آنچنانکه باید مبنای درستی برای تقسیم حقوق نیست. پس لازم است قانون چنان اصلاح شود که مزایا و دریافتی از خود پایه حقوق بیشتر نشوند.

۲. استثنائات ماده ۱۱۷

ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌دارد: «کلیه دستگاه‌های اجرایی به‌استثنای نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده ۳ تطبیق دارند. اعضا هیأت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری، مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروی نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام رهبری عمل می‌شود». مؤسسات و نهادهای غیردولتی در این ماده دستگاه‌های زیادی همانند سازمان تأمین اجتماعی، شهرداری‌ها، بنیاد مستضعفان و ... را دربرمی‌گیرد. بر همین اساس دیده می‌شود که در بعضی از دستگاه‌ها، به‌ویژه نهادهای عمومی غیردولتی که تعداد زیادی از این نهادها را تشکیل می‌دهند، مدیران حقوق‌هایی بسیار بیشتر از سقف تعیین‌شده را دریافت می‌کنند.

۳. بند ح ماده ۵۰

بند ح ماده ۵۰ قانون برنامه پنجم مقرر می‌دارد: «هرگونه پرداخت خارج از مقررات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری ممنوع است؛ مگر در مورد فوق العاده خاص شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و بیمه‌های مشمول ماده ۴ و قسمت اخیر ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری که

طبق دستورالعمل مصوب کارگروهی مرکب از معاونت، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و بالاترین مقام دستگاه متقاضی اقدام می‌شود»
الحاق این بند سبب شده است که در کارگروه مزبور، برای مدیران و کارکنان بسیاری از شرکت‌های دولتی و بانک‌ها، فوق‌العاده ویژه‌ای تعریف شود که حقوق آنها را نسبت به کارکنان شرکت‌ها و ادارات دولتی دیگر متفاوت می‌کند.

۴. بند ب ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم

بند «ب» ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه نیز مقرر می‌دارد: «ب) دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌هایی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی، به‌ویژه قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی و اداری - استخدای - تشکیلاتی مصوب هیأت امنای که حسب مورد به تأیید وزرا علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس‌جمهور می‌رسد، عمل می‌نمایند. اعضای هیأت علمی ستادی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز مشمول حکم این بند هستند».

بر اساس بند ب ماده ۲۰ دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی از رعایت قانون‌ها و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی، به‌ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنا هستند و حقوق کارکنان و اعضای هیأت علمی بر اساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیأت امنای دانشگاه‌ها می‌رسد، پرداخت می‌شود.

۵. ماده ۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر مصوب ۱۳۹۴

ماده ۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱) مقرر می‌دارد: «سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و

صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی و سازمان توسعه‌ای ذی‌ربط پتروشیمی در وزارت نفت، با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، بر اساس قانون تأسیس و اساسنامه خود اداره گردیده و از شمول قوانین مدیریت خدمات کشوری و محاسبات عمومی کشور به‌جز در مواردی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، مستثنا می‌باشند. تسری قوانین به این سازمان‌ها مستلزم ذکر نام است». بر اساس این ماده بعضی از شرکت‌های دولتی که دارای منابع بزرگی هم هستند، از قانون مدیریت خدمات کشوری استثنا بوده و حقوق و مزایای کارکنان آنها، بر اساس تصمیم هیأت مدیره پرداخت می‌شود.

۶. قانون‌ها و مقررات دیگر

ماده ۲۱۷ قانون مالیات‌های مستقیم، ماده ۵ قانون نظام پرداخت هماهنگ حقوق، بند «الف» ماده ۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه، تصویب‌نامه شماره ۶۳۱۳۲/ت/۴۸۷۵۳ مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۰ هیأت دولت، «قانون فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران» و «قانون تسری فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارمندان سازمان دامپزشکی و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور» و

اشکال وارد بر برخی قانون‌های مزبور

همه این استثنائات موجب شده‌اند که برخی دستگاه‌ها حقوق کارمندان و مدیران خود را تا چندین برابر حداکثر حقوق پیش‌بینی شده در ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری افزایش داده و از یک سو سبب آشفتگی در نظام پرداخت حقوق و دستمزد و از سوی دیگر سبب سلب اعتماد عمومی، تبعیض و بی‌عدالتی شوند؛ امری که واحدهای نظارتی نیز به آن اذعان دارند. رئیس دیوان محاسبات در این زمینه می‌گوید: «اختیارات مبسوط الیدی که به دستگاه‌های خارج از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری داده شده، عامل بروز پدیده‌ای همچون حقوق‌های نامتعارف بوده است، این دستگاه‌ها بر اساس مصوبات مجمع، هیأت‌امنا و هیأت عامل خود، چنین پرداخت‌های نامتعارفی داشته‌اند» (<http://www.dmk.ir/ShowPage.aspx>).

شاید گفته شود که حقوق و مزایای همه مشاغل ذکر شده در قانون‌ها و مقررات فوق باید با دیگر کارکنان تفاوت فاحشی داشته باشد تا افراد بهتر از بیت‌المال محافظت کنند یا افراد متخصص جذب بخش خصوصی نشوند یا به کشورهای دیگر مهاجرت نکنند و غیره. در جواب می‌توان گفت که اولاً این ادله درباره همه موارد استثنائیه کلیت ندارد؛ ثانیاً راه‌های دیگری برای به‌وجود نیامدن مشکلات فوق غیر از افزایش چند برابری حقوق وجود دارد؛ ثالثاً همیشه افزایش حقوق موجب جلوگیری از دستبرد به بیت‌المال و جلوگیری از مهاجرت نخبگان و غیره نبوده است و رابعاً بسیاری از موارد استثنائیه، به‌ویژه در مورد شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، برخلاف عدالت، مساوات و مصالح نظام است که باید اصلاح شوند.

ادله و مبانی نفی حقوق و مزایای نامتعارف

۱. مبانی حقوقی

۱. اصل نوزدهم و بیستم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مردم ایران از هر قوم و قبیله‌ای که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند این‌ها، سبب امتیاز نخواهد بود. همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند». شاید تساوی و عدم تبعیض مهم‌ترین حقوق در حوزه اقتصادی و اجتماعی باشد که برای عملی کردن، نیازمند تدبیر و راهکار از سوی قانونگذار است، قانونگذار در برخی اصول قانون اساسی به این تدابیر و راهکارها اشاره کرده است، در اصل سوم برای نیل به این اهداف مقرر می‌دارد: «۱. ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس... مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی؛ ۲. محو هرگونه انحصارطلبی؛ ۳. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی؛ ۴. پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه. در اصل ۴۳ نیز مقرر شده: ... ۵. منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام؛

۶. منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد، اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات». این اصول به روشنی بر لزوم ایجاد عدالت و نفی حقوق‌های غیرمتعارف که سبب انحصار، تبعیض و بی‌عدالتی است، دلالت می‌کند؛ زیرا تبعیض در برابر نابرابری قرار دارد و به دو شکل روا (مثبت) و ناروا (منفی) است، تبعیض روا جایی است که قانونگذار آن را برای افراد یا گروه خاصی نسبت به افراد دیگر بر اساس دلیل در نظر می‌گیرد که این نوع تبعیض صحیح و منطقی است؛ اما نوع دوم تبعیض ناروا جایی است که هیچ‌گونه دلیلی ندارد (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳: ۱۰) که حقوق‌های نامتعارف برخی از مدیران و گروه‌ها نیز همین‌گونه است؛ لذا جایز نیست.

شاید گفته شود که به‌جای اصلاح حقوق‌های نامتعارف، باید راهی برای جبران حقوق دیگران اندیشیده شود. در پاسخ می‌توان گفت که این ایده در صورتی که همه دارای کارکرد واحد و مهارت و تخصص و شایستگی‌های یکسان باشند، تا حدودی صحیح است، اما در شرایطی که افراد از نظر شایستگی‌ها و مهارت‌ها متفاوتند، پرداخت حقوق‌های بالا به همه نیز موجب بی‌عدالتی، بی‌اعتمادی نسبت به نظام، نارضایتی و ... می‌شود.

۲. اصل چهل قانون اساسی در خصوص سوءاستفاده نکردن از حق و ضرر نزدن به دیگران مقرر می‌دارد: «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیلهٔ اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد». از آنجایی که بین قاعدهٔ لاضرر و سوءاستفاده از حق رابطهٔ تساوی برقرار است (کریمی، ۱۳۹۳: ۱۴۹) و از آنجایی که حقوق‌های نامتعارف نشأت گرفته از اختیاراتی بوده که قانون به برخی از دستگاه‌ها تفویض کرده است، می‌توان گفت مصداقی از سوءاستفاده از حق و ضرر به منافع عمومی است، زیرا قانونگذار به آنها اختیار داده بود، اما آنها از آن به نفع خود و به ضرر بیت‌المال و منافع عمومی سوءاستفاده کرده‌اند و حقوق غیرمتعارفی را برای خود و دیگران لحاظ کرده‌اند.

این اصل در مقام سوءاستفاده از حق موضوعیت دارد که لازمهٔ آن جلوگیری از هرگونه سوءاستفاده جدای از اصل مسئولیت است. لذا از نظر شورای نگهبان دولت به‌عنوان مهم‌ترین شخص تخصص حقوق عمومی مشمول این اصل بوده و ملزم است اعمال و رفتار خود را

به گونه‌ای تنظیم کند که سبب تضييع حقوق آحاد مردم نشود (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶: ۸). حقوق‌های نامتعارف نیز نوعی عدول از این اصل بوده است که مستند کلام رهبری نیز همین اصل است. مقام معظم رهبری نیز در این زمینه می‌گویند: «موضوع این حقوق‌ها و برداشت‌های غیرمنصفانه و ظالمانه از بیت‌المال - که امروز در بین مردم رایج شده است و خبرش را دهان‌به‌دهان نقل می‌کنند، این برداشت‌ها نامشروع است، این برداشت‌ها گناه است، این برداشت‌ها خیانت به آرمان‌های انقلاب اسلامی است...» (۹۵/۰۴/۱۶).

۲. ادله و مبانی فقهی

از برخی آیات قرآن، روایات و مبانی فقهی برداشت می‌شود که پرداخت حقوق‌ها و مزایای نامتعارف، عملی نامشروع و حرام بوده یا حداقل احتیاط واجب در ترک پرداخت آن است که در اینجا به بعضی از آنها اشاره می‌شود:

الف) کتاب

۱. خداوند متعال در سوره حشر می‌فرماید: «ما أفاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَ لِلرَّسُولِ وَ لِذِي الْقُرْبَى وَ الْيَتَامَى وَ الْمَسْكِينِ وَ ابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَ مَا آتَاكُمْ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَ مَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَ اتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ؛ آن غنیمتی که خدا از مردم قریه‌ها نصیب پیامبرش کرده است، از آن خداست و پیامبر و خویشاوندان و یتیمان و مسکینان و مسافران در راه مانده، تا میان توانگران دست به دست نشود. هر چه پیامبر به شما داد بستانید، و از هر چه شما را منع کرد، اجتناب کنید و از خدا بترسید که خدا سخت عقوبت است» (حشر: ۷).

منظور آیه از اینکه می‌گوید تا بین توانگران دست به دست نچرخد، خطاب به مؤمنان است (طبرسی، ۱۳۷۲، ج ۹: ۳۹۱) چرا که در زمان جاهلیت، رؤسای دول اموال را به نفع خود و به ضرر فقرا استیثار می‌کردند. لذا این آیه نازل شد (کاظمی، ۱۳۶۵، ج ۲: ۹۵) یعنی اینکه نباید اموال فقط در دست عده خاصی باشد، بلکه این اموال باید در گردش جامعه

باشد تا همه افراد بتوانند از آنها استفاده کنند؛ نه اینکه در گوشه‌ای متوقف شود یا در دست عده‌ای خاص در گردش باشد. این آیه اصلی اساسی را در اقتصاد اسلامی بازگو می‌کند و آن اینکه جهت گیری اقتصاد اسلامی چنین است که در عین احترام به "مالکیت خصوصی" برنامه را طوری تنظیم کرده است که اموال و ثروت‌های متمرکز، در دست گروهی محدود نشود که پیوسته در میان آنها دست به دست بگردد. البته این به آن معنا نیست که ما خود قانون‌هایی وضع کنیم و ثروت‌ها را از گروهی بگیریم و به گروه دیگری بدهیم، بلکه منظور این است که اگر مقررات اسلامی در زمینه تحصیل ثروت و همچنین مالیات‌هایی همچون خمس و زکات و خراج و غیر آن و احکام بیت‌المال و انفال درست پیاده شود، خودبه‌خود چنین نتیجه‌ای خواهد داد که در عین احترام به تلاش‌های فردی، مصالح جمع تأمین خواهد شد و از دو قطبی شدن جامعه (اقلیتی ثروتمند و اکثریتی فقیر) جلوگیری می‌کند (مکارم شیرازی، ۱۳۷۴، ج ۲۳: ۵۷۰).

شهید صدر نیز این آیه را دلیلی برای منع از تمرکز ثروت در دست عده خاصی می‌داند (صدر، ۱۴۱۷: ۶۲۸). بر همین اساس می‌توان گفت غالباً پرداخت حقوق‌های نامتعارف به عده‌ای از افراد و گروه‌ها، سبب تمرکز ثروت در دست عده خاصی می‌شود که لازم است از آنها جلوگیری شود و در صورتی که به زیردستان، وابستگان یا سایر افراد، اموال و امتیازاتی از بیت‌المال داده شده باشد، وظیفه حاکم و مسئول است که آنها را برگرداند (متظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹، ج ۳: ۳۳۱).

۲. خداوند متعال به پیامبر امر می‌کند: «يَا أَيُّهَا النَّبِيُّ قُلْ لِّأَزْوَاجِكَ إِن كُنْتُنَّ تُرِدْنَ الْحَيَاةَ الدُّنْيَا وَزِينَتَهَا فَتَعَالَيْنَ أُمْتَعْنَ وَأَسْرَحْنَ سَرَاحاً جَمِيلاً». (احزاب: ۲۸) ای پیامبر! به همسرانت بگو اگر زندگی دنیا و زینت آن را می‌خواهید، بیایید تا چیزی از دنیا به شما بدهم، و رهایتان کنم، طلاق‌ی نیکو و بی‌سر و صدا.» در شأن نزول این آیه آمده است: پس از جنگ خیبر که مسلمانان دارایی‌های فراوانی را به غنیمت گرفتند، برخی از همسران پیامبر تقاضاهایی چون بُرد، حُلّه و جامه مصری داشتند که رسول خدا صلی الله علیه و آله فرمود به امر خدا بین مسلمانان تقسیم کردم. همسران در غضب شدند و گفتند که ظاهراً تو گمان

می‌بری که اگر ما را طلاق دهی شوهری به غیر تو پیدا نمی‌کنیم، پس آن حضرت به امر خدای تعالی از ایشان دور شد و سوگند یاد کرد یک ماه نزد آنان نرود تا خداوند متعالی، این آیات را نازل کرد بعد از آن پیغمبر صلی الله علیه و آله و سلم ایشان را مخیر گردانید و آنها نیز مانند نزد پیامبر را اختیار کردند و از گفته خود پشیمان شدند. (حسینی جرجانی، ۱۴۰۴، ج ۲: ۳۸۶)

این آیه پیام‌های زیادی را می‌رساند که از جمله‌ی آنها حرمت قائل شدن امتیازات ویژه برای خواص است. بنابراین از آنجایی که پرداخت حقوق‌های غیرمتعارف به عده‌ای از افراد یا اشخاص نیز در واقع نوعی امتیاز است، لازم است از آن جلوگیری به عمل آید.

۳. خداوند متعال در آیات بسیاری از عدالت و برپایی آن سخن گفته است. در سوره اعراف می‌فرماید: «وَمِنْ قَوْمٍ مُوسَىٰ أُمَّةٌ يَهْتَدُونَ بِالْحَقِّ وَبِهِ يَعْدِلُونَ؛ گروهی از قوم موسی هستند که مردم را به حق راه می‌نمایند و به عدالت رفتار می‌کنند» (اعراف: ۱۵۹). بر اساس این آیه قرآن و دیگر آیات (اعراف: ۱۸۱، نمل: ۶۰، حدید: ۲۵، شوری: ۱۵، ص: ۲۶، نساء: ۵۸) باید گفت عدالت صرفاً امری اخلاقی نیست، بلکه در همه ابعاد و امور باید مورد توجه قرار گیرد؛ به‌ویژه در عدالت اجتماعی و اقتصادی که از مهم‌ترین حوزه‌های عدالت به‌شمار می‌روند. شهید صدر عدالت اجتماعی را به‌معنای عدالت اقتصادی دانسته و گفته است: «اسلام مفهوم عدالت اجتماعی را در ضمن برنامه اجتماعی خاصی جلوه‌گر ساخته، بدینسان توانسته است این مفهوم را در یک واقعه زنده اجتماعی، که همه جوانب آن از مفهوم اسلامی درباره عدالت اشباع گشته مجسم سازد... شکل اسلامی عدالت اجتماعی، دارای دو اصل عمومی است: ۱. اصل همکاری عمومی (تکافل عام)؛ ۲. اصل توازن اجتماعی...» (صدر، ۱۴۱۷: ۳۶۴). شهید مطهری نیز در اهمیت رعایت عدالت می‌گوید: «اصل عدالت از مقیاس‌های اسلام است که باید دید چه چیز بر او منطبق می‌شود. عدالت در سلسله علل احکام است نه در سلسله معلولات، نه این است که آنچه دین گفت عدل است، بلکه آنچه عدل است، دین می‌گوید. این معنای مقیاس بودن عدالت است برای دین» (مطهری، ۱۴۰۹: ۱۴). بنابراین در یک جامعه اسلامی قانون‌ها و مقررات باید تابع عدالت

باشند تا هر گونه تبعیض از جامعه برطرف شود. ایشان عدالت را به معنای ایجاد امکانات مساوی و اجرای قانون به طور مساوی معرفی کرده است، وی اضافه می‌کند: «اقدامات اسلامی در این زمینه در دو قسمت است، یکی در قسمت قانون و دوم در زمینه ایجاد امکانات مساوی برای همه. یکی از مسائل اساسی در این مورد، تقسیم عادلانه امکانات و مواد طبیعی نسبت به افراد اجتماع است، چه در واقع اختلاف در تصاحب این سرمایه اولیه، موجب اختلافات بعدی اجتماعی می‌شود و تبعیض در این مورد، ریشه بسیاری از تبعیض‌ها خواهد بود. در این مورد عدالت یعنی اینکه همه مردم بهره و سهمی را که بالقوه در زمین یا اجتماع دارند، به آنها برسانند تا آن را به فعلیت برسانند» (مطهری، ۱۴۰۹: ۱۶۲).

بنابراین لازم است هم در مرحله قانونگذاری و هم اجرای قانون، به گونه‌ای عمل کنیم که توازن اجتماعی برقرار شود، حال آنکه پرداخت حقوق و مزایای نامتعارف به برخی افراد و مشاغل، اصولاً مخالف توازن اجتماعی است و سبب ایجاد امکانات ناعادلانه بین مردم و اقشار مختلف جامعه می‌شود.

ب) سنت

۱. حضرت علی (ع) می‌فرماید: «دفاتر حقوق و عطایا را که به دستور عمر طبق ملاک‌های طبقاتی تعیین شده بود، از بین بردم. و مانند رسول خدا (ص) که به طور مساوی تقسیم می‌کرد، آن را به مساوات تقسیم کردم و آن را در دست توانگران قرار ندادم»^۱ (کلینی، ۱۴۰۷، ج ۸: ۵۱). حضرت در تقسیم اموال بیت‌المال امتیازات شخصی، قبیله‌ای، سنی، سبقت در قبول اسلام، شرکت در جنگ، سفید و سیاه، آزاد و برده و امثال آنها را در کسب سهم از اموال بیت‌المال دخالت نمی‌داد.

از جمله اوصاف حضرت مهدی (ع) نیز اداره امور بیت‌المال به شیوه پیامبر (ص) ذکر شده است. عبدالله بن مسعود از پیامبر (ص) در مورد اوصاف آن حضرت نقل می‌کند که:

۱. وَ مَحَوْتُ دِيْوَانَ الْأَعْطِيَةِ وَ أَعْطَيْتُ كَمَا كَانَ يُعْطِي رَسُولُ اللَّهِ ص وَ لَمْ أُجْعَلْهُ دَوْلَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ.

«مهدی (عج) مال را طبق مساوات تقسیم می‌کند و خداوند قلب‌های این امت را لبریز از بی‌نیازی خواهد کرد»^۱ (مجلسی، ۱۴۰۳، ج ۵۱: ۸۴)؛

۲. حضرت علی(ع) در نامه خود به مالک اشتر او را از هر گونه امتیازدهی برای خودش و دیگران نهی کرد و فرمود: «بپرهیز از امتیازخواهی و اینکه چیزی را به خود مخصوص داری که بهره همه مردم در آن یکسان است؛ و از تغافل در آنچه به تو مربوط است و برای همه روشن است، بر حذر باش، زیرا به هر حال نسبت به آن در برابر مردم مسئول و پاسخگویی و به‌زودی پرده از روی کارهایت کنار می‌رود و داد ستم‌دیده از تو گرفته می‌شود»^۲ (نهج‌البلاغه، نامه ۵۳). این برخورد را می‌توان از برخورد حضرت با برادرش عقیل (خطبه ۲۲۴) و همچنین با دیگر کارگزارانش مشاهده کرد. پس لازم است برای جلوگیری از فقر، فاصله طبقاتی و دیگر آثار سوء حقوق‌های نامتعارف، با آن برخورد جدی صورت گیرد؛

۳. حضرت علی(ع) در روایت دیگری می‌فرماید: «خداوند سبحان در اموال اغنیا قوت فقرا را قرار داده است. بنابراین هیچ فقیری گرسنه نمی‌ماند، مگر به سبب اینکه ثروتمندان از حق آنان بهره‌مند شده‌اند»^۳ (حکمت ۳۲۰). بر اساس فرمایش حضرت علی(ع) دلیل عمده فقر، طبقاتی بودن جامعه است. بنابراین بالا بودن میزان پرداخت حقوق به یک دسته افراد در یک جامعه و نبود حقوقی برای دسته دیگری از افراد جامعه یا به میزان خیلی اندک، موجب فقر عده‌ای از افراد جامعه خواهد بود؛

۴. امام موسی کاظم(ع) می‌فرماید: «خداوند هیچ نوع از انواع مال را به حال خود رها نکرده است، بلکه همه را تقسیم کرده و به هر صاحب حقی، چه اشخاص، چه عموم مردم و فقیران و

۱. یَقْسِمُ الْمَالَ بِالسُّوِيَّةِ وَيَجْعَلُ اللَّهُ الْغَنَى فِي قُلُوبِ هَذِهِ الْأُمَّةِ.

۲. وَ إِيَّاكَ وَ الْأَسْبِيْنَارَ بِمَا النَّاسُ فِيهِ أَسْوَةٌ وَ التَّعَابِي عَمَّا تُعْنَى بِهِ مِمَّا قَدْ وَضَحَ لِلْعُيُونِ فَإِنَّهُ مَا خُوذُ مِنْكَ لِغَيْرِكَ وَ عَمَّا قَلِيلٍ تَنْكَشِفُ عَنْكَ أُغْطِيَةُ الْأُمُورِ وَ يُنْتَصَفُ مِنْكَ لِلْمُظْلُومِ.

۳. إِنَّ اللَّهَ سُبْحَانَهُ فَرَضَ فِي أَمْوَالِ الْأَغْنِيَاءِ أَقْوَاتَ الْفُقَرَاءِ فَمَا جَاعَ فَقِيرٌ إِلَّا بِمَا مَنَعَ بِهِ غَنَى؛ خداوند سبحان در اموال اغنیا.

مسکینان، و چه بقیه طبقات مردم، حقشان را داده (و معین کرده) است. اگر در میان مردم عدالت اجرا شود، همه بی‌نیاز خواهند شد (و فقر و فقیری نخواهد ماند). طعم عدل شیرین‌تر از عسل است. و تنها کسی می‌تواند عدالت را اجرا کند که عدل (و ابعاد آن و طریق اجرای آن در میان همه مردم) را خوب بداند (یا خوب عملی کند)»^۱ (کلینی، ۱۴۰۷، ج ۱: ۵۴۲).

با توجه به آیات قرآن و کلام ائمه معصومین (ع) باید گفت اینکه امروزه پرداخت حقوق‌های نامتعارف به دسته‌ای از مشاغل یا افراد خاص یا قائل شدن به تسهیلات برای مشاغل یا افراد دیگر، بر مبنای قانون توجیه می‌شود؛ از لحاظ شرعی مشروعیت ندارد و باید در قانون تجدید نظر و اصلاح صورت گیرد.

ج) عقل و سیره عقلا

پرداخت حقوق بیشتر به هر فرد از افراد جامعه بدون دلیل و سبب خاصی، موجب ظلم به دیگران می‌شود و ظلم عقلاً قبیح است و هر چیزی که عقلاً قبیح باشد، شرعاً انجام دادن آن جایز نیست.

علاوه بر دلیل عقل، عقلای عالم نیز از هر صنف و دینی، در طول تاریخ بر لزوم بهره‌مندی همه افراد جامعه از بیت‌المال به صورت عادلانه (نه مساوی) اتفاق نظر دارند. از آنجایی که پرداخت حقوق نامتعارف به عده خاصی بدون دلیل مشخص، سبب ظلم می‌شود، لازم است از آن جلوگیری شود.

شاید گفته شود که پرداخت حقوق‌های غیرمتعارف، به‌ویژه به مدیران برای تأمین نیازهایشان، موجب جلوگیری از اختلاس، رشوه و توسل به طرق نامشروع برای امرار معاش می‌شود؛ بنابراین به مصلحت امت است. همان‌طور که حضرت علی (ع) می‌فرماید: «پس روزی آنان را فراخ دار. که فراخی روزی نیرویشان دهد تا در پی اصلاح خود برآیند و بی‌نیازشان سازد تا به مالی که در اختیار دارند، دست نگشایند و حجتی بود بر آنان اگر فرمانت را نپذیرفتند یا در امانت خیانت

۱. إِنَّ اللَّهَ لَمْ يَتْرُكْ شَيْئاً مِنْ صُنُوفِ الْأَمْوَالِ إِلَّا وَ قَدْ قَسَمَهُ وَ أَعْطَى كُلَّ ذِي حَقِّ حَقَّهُ الْخَاصَّةَ وَ الْعَامَّةَ وَ الْفُقَرَاءَ وَ الْمَسَاكِينَ وَ كُلَّ صِنْفٍ مِنْ صُنُوفِ النَّاسِ فَقَالَ لَوْ عُدِلَ فِي النَّاسِ لَأَسْتَعْنَوْا ثُمَّ قَالَ إِنَّ الْعَدْلَ أَحْلَى مِنَ الْعَسَلِ.

ورزیدند»^۱ (نامه ۵۳). پاسخ این است که فرمایش مذکور امام(ع)، با نفی حقوق‌های غیرمتعارف و سوءاستفاده از بیت‌المال هیچ منافاتی ندارد؛ زیرا پرداخت بیشتر حقوق به صاحب‌منصبان باید بر اساس یک رویه متعارف و نظر کارشناسی بر اساس نوع کار، سختی کار و متناسب با تغییرات زندگی، وضعیت اقتصادی کشور، توجه به توده مردم و ... باشد، نه سلیقه‌ای و موردی و... در غیر این صورت عده‌ای هرگز قانع نمی‌شوند. حضرت علی(ع) می‌فرماید: «هر که به کفاف بسنده کند، او را پاکی کشاند»^۲ (تمیمی آمدی، ۱۳۶۶: ۳۵۷). بنابراین گرچه امروزه شیوه تقسیم بیت‌المال همانند زمان پیامبر(ص) و ائمه(ع) نیست، اما این اصل که بالأخره همه افراد در بیت‌المال و اموال و ثروت‌های عمومی حقی دارند، انکارپذیر نیست. بر همین اساس حکومت اسلامی وظیفه دارد که برای تأمین معاش مردم و جلوگیری از توزیع ناعادلانه ثروت، قانون‌ها و مقرراتی را وضع کند که همه افراد بتوانند از اموال عمومی بهره‌لازم را ببرند. البته عدالت به این معنا نیست که هیچ‌گونه تفاوتی بین افراد از حیث دریافت حقوق و پاداش وجود نداشته باشد؛ بلکه معنای عدالت این است که تفاوت‌ها باید بر مبنای صلاحیت، استحقاق و معیارهای مشخص و منطقی باشد و هر کس به میزان استعداد و توان خود، بتواند از امکانات بهره‌مند شود. بنابراین اگر عده‌ای بدون هیچ مزیتی، با حقوق چندین برابر از بیت‌المال بهره‌مند شوند، در حالی که عده دیگری از افراد جامعه، از بیت‌المال یا بهره‌ای ندارند یا با وجود داشتن شغل یا توانایی برابر، به آن اندازه از بیت‌المال بهره‌مند نمی‌شوند، یکی از مصادیق بی‌عدالتی است.

د) ادله و مبانی دیگر

الف) پرداخت حقوق نامتعارف، مصداق خیانت به بیت‌المال است.

حضرت علی(ع) فرموده است: «بزرگ‌ترین خیانت، خیانت به امت است»^۳. ایشان در جای

۱. نَمَّ أَسْبَغَ عَلَيْهِمُ الْأَرْزَاقَ فَإِنَّ ذَلِكَ قُوَّةٌ لَهُمْ عَلَى اسْتِصْلَاحِ أَنْفُسِهِمْ وَ غِنَى لَهُمْ عَنِ تَنَاوُلِ مَا تَحْتَ أَيْدِيهِمْ وَ حُجَّةٌ عَلَيْهِمْ
 ۲. مَنْ اقْتَنَعَ بِالْكَفَافِ آدَاهُ إِلَى الْعَفَافِ.
 ۳. اعْظَمُ الْخِيَانَةِ خِيَانَةُ الْأُمَّةِ.

دیگری فرموده‌اند: «خیانت، نشانه کم بودن تقوی و بی‌دینی است»^۱ (محمدی ری‌شهری، ۱۳۸۹، ج ۱۰: ۷۴۵). باز ایشان می‌فرمایند: «بخشش نابجای حکمرانان از اموال عمومی مسلمانان، ستم و خیانت است»^۲ (محمدی ری‌شهری، ۱۳۸۹، ج ۱۰: ۷۴۵). پس از آنجایی که بخشش نابجا (حقوق نامتعارف) خیانت به بیت‌المال است و خیانت نشانه بی‌دینی محسوب می‌شود، پس جایز نیست؛

ب) پرداخت حقوق‌های نامتعارف مصداق فساد و حرام است.

فساد در لغت در معنای تباهی و ضد صلاح به‌کار رفته است (ابن‌منظور، ۱۴۱۴، ج ۳: ۳۳۵). برخی لغویان گفته‌اند: فساد عبارت است از خروج از حد اعتدال؛ کم باشد یا زیاد (راغب اصفهانی، ۱۴۱۲: ۶۲۷). بنابراین قرار دادن حقوقی که از حد اعتدال خارج شده باشد و نامتعارف باشد، مصداق فساد است. مهم‌ترین دلیل حرمت فساد، این آیه شریفه دانسته می‌شود: «وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ؛ هنگامی که روی برمی‌گردانند (و از نزد تو خارج می‌شوند)، در راه فساد در زمین کوشش می‌کنند، و زراعت‌ها و چهارپایان را نابود می‌سازند (با اینکه می‌دانند) خدا فساد را دوست نمی‌دارد» (بقره: ۲۰۵). در این آیه مبارکه، فساد مبعوض خدای سبحان دانسته شده و هر چه مبعوض خداوند باشد، حرام است؛

ج) پرداخت حقوق‌های نامتعارف تعاون بر اثم است.

برای تحقق معاونت بر اثم باید عملی از شخص صادر شود که در وقوع یا تکمیل شدن فعل حرام دخالت داشته باشد. مشهور فقها برای تحقق معاونت، علم بر قصد تحقق حرام توسط مباشر را کافی می‌دانند. نمی‌توان انکار کرد که پرداخت حقوق نامتعارف از بیت‌المال، کمک به گناه است؛ زیرا به دریافت‌کننده کمک می‌شود تا بهره ناعادلانه از

۱. الْخِيَانَةُ دَلِيلٌ عَلَى قِلَّةِ الْوَرَعِ وَعَدَمِ الدِّيَانَةِ.

۲. جُودُ الْوَلَاءِ بِنَيْءِ الْمُسْلِمِينَ جَوْزٌ وَخَيْرٌ.

بیت‌المالی ببرد که حق او نیست. اما حرمت تعاون بر اثم ادله مختلفی دارد که مهم‌ترین آن این آیه شریفه است: «وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانَ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ» و (هرگز) در راه گناه و تعدی همکاری ننمایید! و از (مخالفت فرمان) خدا بپرهیزید که مجازات خدا شدید است» (مائده: ۲). تهدید به عقاب در صورت تعاون بر اثم، حرمت را تأکید می‌کند.

د) پرداخت حقوق‌های نامتعارف اسراف است.

در حرمت اسراف هیچ شکمی وجود ندارد. ملا احمد نراقی می‌گوید: «بیان قاعده اسراف از امور مهم و لازم است». وی پانزده معنا برای آن ذکر می‌کند و سپس همه را به دو معنا ارجاع می‌دهد: ۱. خرج کردن در معصیت؛ ۲. تجاوز از حد. سپس می‌گوید: «می‌توانی از دومی به خرج کردنی که نزد عقلا قبیح است یا خرج کردن در جهت غیرضروری یا خرج کردن در موردی که شایسته نیست یا ناحق است و یا خلاف اقتصاد (و میانه‌روی) است، تعبیر کنی» (نراقی، ۱۴۱۷: ۶۲۱). حداقل بر اساس معنای دوم، پرداخت حقوق نامتعارف از مصادیق بارز اسراف و حرام محسوب می‌شود.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در کشور ما برخی قانون‌ها سبب پرداخت حقوق‌های متفاوت و گاه دستمزدها و پاداش‌های زیادتر از حد معمول شده است. پرداخت حقوق و مزایا، ولو بر اساس دستورالعمل‌ها و به برخی از کارکنان و مدیران، به دلیل نداشتن تخصص یا شایستگی خاص در مقایسه با برخی مشاغل و مدیران دیگر، غیرمتعارف تلقی می‌شود. حال سؤال این است که آیا حقوق و مزایای غیرمتعارف که صرفاً بر اساس برخی دستورالعمل‌ها پرداخت می‌شود، غیرشرعی و غیرقانونی است یا خیر؟ قانون در مورد حکم این‌گونه حقوق‌ها که با استفاده از برخی مقررات پرداخت می‌شود، سکوت کرده است. اما باید در مقررات وضع شده و نیز شاخص‌های حقوق و مزایا، بازنگری اساسی صورت گیرد. در این زمینه اقدامات ذیل پیشنهاد می‌شود:

۱. نظام پرداخت حقوق بر اساس در آمد کشور، وضعیت اقتصادی، نظر کارشناسی و استفاده از تجربیات کشورهای که از نظام پرداخت حقوقی عادلانه برخوردار هستند، اصلاح شود و قانون‌های مستثنایی که در این زمینه وجود دارند، مطابق ملاک‌ها و معیارهای مشخص حقوق و دستمزد مستخدمان دولتی پرداخت و از استثنا کردن مشاغل متعدد، از حکم قانون‌های مرجع پرهیز شود. در راستای برخورداری همه افراد از حقوق عادلانه، لازم است تفاوت میزان حقوق بین مشاغل به‌طور متعادل کاهش یابد؛ ۲. میزان دریافتی حقوق و تمامی مزایای صاحبان مشاغل به‌طور شفاف در حکم قید شود تا همه افراد بتوانند به آنها دسترسی پیدا کنند. همان‌طور که ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه نیز خواستار همین امر است؛ ۳. از دادن اختیارات داخلی به دستگاه‌ها برای پرداخت کارانه و سایر تسهیلات خودداری شود و این اختیارات به‌صورت نظام‌مند و قانونی با تعیین سقف کارشناسی و متعارف، همراه با ارزش کاری وضع شود و در اختیار همه دستگاه‌ها قرار گیرد؛ ۴. دستگاه‌های نظارتی همانند دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور، باید به‌طور دقیق پرداخت‌های حقوق را رصد کنند و گزارش آن را در اختیار مردم قرار دهند.

کتابنامه

الف) فارسی

- قرآن کریم، ترجمه علامه طباطبایی.
- نهج البلاغه (۱۳۸۷). ترجمه محمد دشتی، چ ششم، قم: اندیشه هادی.
۱. اشکبوس، حمزه (۱۳۹۶). سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی سال ۱۳۵۸، بررسی اصل چهارم، موضوع جلسه سی‌ام مشروح مذاکرات.
۲. تقی‌زاده، احمد؛ ناظر، محمد؛ بهادری جهرمی (۱۳۹۳). سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی سال ۱۳۵۸، بررسی اصل بیستم موضوع جلسه بیست و چهارم و بیست و هفتم مشروح مذاکرات.
۳. حسینی، محمد (۱۳۸۵). فرهنگ لغات و اصطلاحات فقهی، چ اول، تهران: صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران.
۴. قانون اساسی.
۵. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۶. کریمی، عباس (۱۳۹۳). رابطه منطقی قاعده فقهی لاضرر و قاعده غربی سوءاستفاده از حق، فصلنامه پژوهشی تطبیقی حقوق اسلام و غرب، سال اول، شماره دوم: ۱۳۵ - ۱۶۵.
۷. محمدی ری‌شهری، محمد (۱۳۸۹). میزان الحکمه، ترجمه شیخی، حمیدرضا، جلد ۱۰، چ اول، قم: مؤسسه علمی و فرهنگی دارالحدیث.
۸. مطهری، مرتضی (۱۴۰۹ ق). مبانی اقتصاد اسلامی، چ دوازدهم، تهران: انتشارات حکمت.
۹. مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۷۴). تفسیر نمونه، جلد ۲۳، چ اول، تهران: دارالکتب الإسلامیه.
۱۰. منتظری نجف‌آبادی، حسینعلی (۱۴۰۹ ق). مبانی فقهی حکومت اسلامی، ترجمه صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، چ دوم، قم: مؤسسه کیهان.

ب) عربی

۱۱. ابن منظور، ابوالفضل (۱۴۱۴ ق). *لسان العرب*، جلد ۳، چ سوم، بیروت: دار صادر.
۱۲. تمیمی آمدی، عبدالواحد بن محمد (۱۳۶۶). *تصنیف غرر الحکم و درر الکلم*، چ اول، قم: دفتر تبلیغات.
۱۳. حسینی جرجانی، سید امیر ابوالفتوح (۱۴۰۴ ق). *آیات الأحکام*، چ اول، تهران: انتشارات نوید.
۱۴. راغب اصفهانی، حسین بن محمد (۱۴۱۲ ق). *مفردات ألفاظ القرآن*، چ اول، لبنان: دارالعلم.
۱۵. سبزواری، محقق، محمد باقر بن محمد مؤمن (۱۴۲۳ ق). *کفایة الأحکام*، جلد ۲، چ اول، قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.
۱۶. صدر، شهید سید محمد باقر (۱۴۱۷ ق). *اقتصادنا*، چ اول، قم: دفتر تبلیغات اسلامی.
۱۷. صدر، محمد (۱۴۲۰ ق). *ماوراء الفقه*، چ اول، بیروت: دارالأضواء للطباعة و النشر و التوزیع.
۱۸. طبرسی، فضل بن حسن (۱۳۷۷). *مجمع البیان*، جلد ۹، چ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۹. صدوق، محمد بن علی (۱۳۸۶). *علل الشرائع*، چ اول، قم: کتابفروشی داورى.
۲۰. کاظمی، جواد بن سعید (۱۳۶۵ ق). *مسالک الأفهام*، چ دوم، تهران: کتابفروشی مرتضوی.
۲۱. کلینی، محمد بن یعقوب بن اسحاق. (۱۴۲۹ ق). *کافی*، جلد ۱ و ۸، چ اول، قم: دارالحديث.
۲۲. مجلسی، محمد باقر بن محمد تقی (۱۴۰۳ ق). *بحار الأنوار*، جلد ۵۱، چ دوم، بیروت: دارالإحياء التراث العربی.
۲۳. نراقی، مولی احمد بن محمد مهدی (۱۴۱۷ ق). *عوائد الأيام فی بیان قواعد الأحکام و مهمات مسائل الحلال و الحرام*، چ اول، قم: انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.

References

- *The Holy Quran*, (translated by Allameh Tabatabai). (in Persian)

1. Civil Service Management Law. (in Persian)
2. *Constitution*. (in Persian)
3. Hamzeh, A. (2017). *A series of detailed re-reading sessions of parliamentary debates Review of the Constitution of 1979*, Examining the Forty principle, The subject of the thirtieth session is the detailed negotiations. (in Persian)
4. Hosseini Jarjani, S, (1404 AH). *ayat al'ahkami*, Volume 1, Tehran: Nawid Anthart. (in Arabic)
5. Hosseini, M. (2006). *Dictionary of Jurisprudence and Terms*, First Edition, Tehran: Radio and Television of the Islamic Republic of Iran. (in Persian)
6. Ibn Manzur, Abu Al-Fadl, (1414 AH). *Lisan Al-Arab*, Volume 3, second edition, Beirut: Dar Sader. (in Arabic)
7. Karimi, A. Shabani Kandsari, H. (2015). The Logical Relationship between No Loss Principle in Islamic Jurisprudence and the Principle of Abuse of Rights in Western Legal Systems. *Quarterly Journal of comparative studies on Islamic and western law* 1(2), pp. 135-166. doi: 10.22091/csiw.2015.567. (in Persian)
8. Kazemi, J. (1365 AH). *Masalak Al-Afham*, second edition, Tehran: Mortazavi Bookstore. (in Arabic)
9. Koleini M' (1429 AH). *Kafi*. Volume 8, Qom: Dar Al Hadith. (in Arabic)
10. Majlesi, M. (1403 AH). *Bihar Al-Anvar*. Volume 51, second edition, Beirut: Dar al-Ehya al-thorath Al Arabi. (in Arabic)
11. Makarem Shirazi, N. (1995). *Tafsir Nomoneh*, Volume 23, First Edition, Tehran: Dar al-Kutub al-Islamiyyah. (in Persian)
12. Montazeri Najafabadi, H.A. (1409 AH). *The jurisprudential foundations of the Islamic government*, (translated by Salavati, Mahmoud and Shokuri, Abu al-Fadl,) Second edition, Qom: Kayhan Institute. (in Persian)
13. Motahari, M. (1409 AH). *Fundamentals of Islamic Economics*, Twelfth Edition, Tehran: Hekmat Publications. (in Persian)
14. *Nahj al-Balaghah*, (2008). (translated by Mohammad Dashti) sixth edition, Qom, Andisheh Hadi. (in Persian)
15. Naraqim, N. (1417 AH). *Ewayid al'ayam fi bayan qawaeid al'ahkam w muhammat masayil alhilar w alharam*. First edition, Qom: Publications of the Office of Islamic Propaganda of the Seminary of Qom. (in Arabic)
16. Ragheb Isfahani, H, (1412 AH). *mufradat 'alfaz alqurani*, Vol. I, Lebanon: Dar al-Alam. (in Arabic)
17. Rey Shahri, M. Molarjem, M. Sheikhi, H. R. (2010). *Mizan al-Hikma*, Volume 10, Volume I, Qom: Dar al-Hadith Scientific and Cultural Institute. (in Persian)
18. Sabzevari, Mohaqeq, M, (1423 AH). *Kifayat al-Ahkam*, Volume 2, Volume 1, Qom: Office of Islamic Publications affiliated with the Society of Teachers of the Seminary of Qom. (in Arabic)
19. Sadr, M, (1420 AH). *Mawara al-Fiqh*, Third edition, Beirut: Dar Al-Azwa 'for printing, publishing and distribution. (in Arabic)
20. Sadr, Shahid, Syed M, (1417 AH). *Our Economy*, First edition, Qom: Islamic

- Propaganda Office. (in Arabic)
21. Saduq, M, (2007), *Ihlal al-Shari'a*, First edition, Qom: Davari Bookstore. (in Arabic)
 22. Tabarsi, F, (1998). *Majma 'al-Bayan*, First edition, Tehran: University of Tehran Press. (in Arabic)
 23. Taghizadeh, A. Bahadori Jahromi, M. (2017). *A series of detailed re-reading sessions of parliamentary debates Review of the Constitution of 1979, Examining the twentieth principle, The subject of the twenty-fourth and twenty-seventh sessions of the detailed negotiations.* (in Persian)
 24. Tamimi Amadi, A, (1366). *Tasnif Gharr al-Hakam wa Darr al-Kalam*, Ch. I, Qom: Daftar Tablighat. (in Arabic)

