

آسیب شناسی نظام پرداخت حقوق و مزایا از منظر عدالت استخدامی

محمد اسماعیلی^۱، مرتضی نجابت خواه^۲، علی اکبر گرجی ازندریانی^۳

چکیده

نظام پرداخت حقوق و مزایا در یک تعریف ابتدایی به سازوکاری اطلاق می شود که بر اساس آن، حقوق و مزایای مستخدمین و کارکنان مشمول در مقابل کار انجام شده تعیین و پرداخت می گردد. نظام های حقوقی در کشورهای مختلف، نظامات خاصی را در این خصوص در نظر گرفته اند، اما اصول کلی و ثابتی وجود دارد که هر نظام پرداختی به منظور کارایی و تحقق عدالت در ابعاد مختلف آن نظیر عدالت اجتماعی، اقتصادی و شغلی، ملزم به رعایت آن هاست. برای مثال، تعیین میزان حقوق با نگاه به سطح عمومی حقوق و دستمزد در بخش عمومی و خصوصی و توانایی اقتصادی مردم که بودجه و هزینه های عمومی را از طریق پرداخت مالیات تأمین می کنند، از جمله اصول کلی است که هر نظام پرداختی ملزم به در نظر گرفتن آن است.

در ایران نیز از زمان تصویب قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۹۰، قانون گذار به دنبال استقرار نوعی نظام پرداخت بوده است. این نظام تاکنون با اصلاحات (اعم از جزئی و کلی) متعددی روبه رو بوده است که تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری را می توان آخرین اراده قانون گذار در این خصوص دانست. با توجه به این موضوع، مقاله کنونی به بررسی آسیب شناسی نظام پرداخت حقوق و مزایا از منظر عدالت استخدامی پرداخته است. یافته های این تحقیق نشان می دهد که قانون مدیریت خدمات کشوری با هدف یکپارچگی نظامات اداری در دستگاه های اجرایی پا به عرصه اجرا نهاد، اما علاوه بر کاستی ها و ابهام هایی که در اجرا با آن مواجه شد، به مرور، انسجام و یکپارچگی خودش را از دست داد. هم اکنون نظام پرداخت حقوق و مزایا در ایران، نظامی آشفته و بدون چارچوب قابل تشخیص است که منجر به برداشت های دل خواهانه و متعدد از متون قانونی گردیده است.

واژگان کلیدی: حقوق، مزایا، قانون مدیریت خدمات کشوری، عدالت استخدامی، برابری.

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال؛ تهران، ایران. esmaeil.amirhosseini94@gmail.com

۲. عضو هیئت علمی گروه حقوق دانشگاه مازندران، m.nejabatkhah@gmail.com

۳. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. gorji110@yahoo.fr

مقدمه

بسیاری از انقلاب‌هایی که تاکنون واقع شده‌اند، عدالت‌محوری را به عنوان یکی از شعارهای اصلی خود انتخاب کرده و توانسته‌اند افشار و گروه‌های مختلف جامعه را با خود همراه کنند. انقلاب اسلامی ایران نیز مبتنی بر موازین دینی، تحقق عدل را در مقیاسی جهانی ره‌جویی کرده است، چنان‌که در دیباچه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر این رویکرد تصریح شده و اصول متعددی از قانون اساسی نیز به لزوم تحقق عدالت توسط نهادها و دستگاه‌های مختلف حکومتی اختصاص یافته است.^۱

به منظور تحقق عدالت استخدامی باید هم رویه‌ها و هم محتوا و مفاد قوانین را عادلانه تنظیم کرد؛ زیرا این دو مکمل یکدیگرند و هر یک بدون دیگری کامل نیست.^۲ نتایج مطالعات تجربی نشان می‌دهد رابطه مستقیمی میان نابرابری در پرداخت حقوق و مزایای کارمندان و رضایت شغلی وجود دارد. هم‌چنین فرهنگ سازمانی در برقراری نظام پرداخت حقوق و مزایا نقش مهمی دارد.^۳

مشکلات اجرایی این قانون و بعضی نتایج نامطلوب آن منجر به تصویب قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ و اصلاحات بعدی آن شد. این قانون برای ایجاد عدالت استخدامی به ویژه درباره حقوق و مزایای کارکنان دولت و برای حل کمبودهای قانون استخدام کشوری وضع گردید، ولی این بار نیز نتیجه ثمربخشی حاصل نشد.^۴

در این میان، دولت در ۲۴ شهریور ۱۳۸۱، برای ایجاد تحول در عدالت استخدامی، با دو مصوبه، استخدام رسمی را ممنوع کرد و استخدام پیمانی را اصل قرار داد. این مصوبات به طور کلی یا جزئی توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باطل اعلام شد.^۵ با تصویب قانون مدیریت خدمات

۱. عمرانی، سلمان و همکاران، «تبعض مثبت یا تبعض ناروا؟ تأملی بر مفهوم‌شناسی تبعیض در نظام حقوقی ایران؛ مطالعه موردی بومی‌گزینی‌های استخدامی»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۳، ۱۴۰۱، ص ۱۱۱.

۲. غمامی، سید محمد مهدی و حسین عزیزی، «مبانی و اصول عدالت استخدامی در نظام حقوقی اسلام»، مجله حقوق اداری، سال اول، شماره ۴، ۱۳۹۳، ص ۱۱۷.

3. Green, Clifton, Zhou, Dexin, *Pay inequality, job satisfaction and firm performance*, Texas Tech University, 2009, p. 125.

۴. توسلی نایینی، منوچهر، «تأثیرات جهانی شدن اقتصاد بر روابط کار»، سومین همایش ملی کار، تهران، ۱۳۸۱، ص ۷۱.

۵. ابن علی، علی‌اکبر، مجموعه قوانین و مقررات استخدامی، تهران: مؤسسه معین اداره، چاپ نهم، ۱۳۸۶، ص ۷۴.

کشوری در سال ۱۳۸۶ مقرر گردید استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو روش انجام شود. بر اساس ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری پیش‌بینی شده است که برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی، استخدام به صورت رسمی و برای تصدی پست‌های سازمانی و مدت معین، استخدام به صورت پیمانی صورت گیرد.^۱

قانون مدیریت خدمات کشوری که در سال ۱۳۸۶ بعد از تصویب قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ تصویب شد، در زمینه نظام پرداخت، نسبت به قانون قبلی، برتری‌های زیادی داشت. با این حال، خود این قانون نیز دارای مشکلات متعددی است که مهم‌ترین آن‌ها چنین است:^۲

نخست آن‌که در فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری، به منظور تعادل بخشی بین دستگاه‌های اجرایی مختلف که در طول سال‌های اخیر با استفاده از ظرفیت‌های قانونی، نظام پرداخت را نامتعادل کرده‌اند، ضمن افزایش پنجاه درصدی امتیازات فصل دهم، اختیارات دولت را در مورد حقوق و مزایای کارکنان دولت که در قانون برنامه پنجم پیش‌بینی شده بود، به صورت دائمی پیش‌بینی کرد. با این حال، برای برقراری عدالت در پرداخت و از بین بردن تبعیض موجود در میان دستگاه‌های اجرایی، مقرر گردیده است آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که در اجرای قوانین و مقررات خاص، قبلاً از افزایش امتیازات یادشده برخوردار شده‌اند، اعمال این افزایش‌ها در مورد آن‌ها پس از کسر افزایش‌های قبلی امکان‌پذیر باشد.

دوم آن‌که بر اساس قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت مکلف گردیده است ظرف بازه زمانی پنج ساله، نابرابری موجود بین حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری سنوات مختلف را تعدیل کند، به نحوی که در سال اول اجرای قانون، حقوق بازنشستگی و وظیفه هیچ یک از بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشترک صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح که تا پایان سال قبل، بازنشسته یا موظف شده یا بشوند، پس از اعمال ضریب سالیانه، از سال پنجم به بعد همواره از هشتاد و پنج درصد آخرین حقوق و فوق‌العاده‌های مشمول کسور بازنشستگی شاغلین مشابه در سال قبل در همان دستگاه کم‌تر نباشد.

۱. منصوریان، ناصرعلی، «قانون مدیریت خدمات کشوری در آیین حقوق اداری»، اطلاعات سیاسی و اقتصادی، شماره ۲۵۳ و ۲۵۴، ۱۳۸۷، ص ۲۳۶.

۲. قهوه‌چیان، حمید، تکوین نظام حقوقی بودجه در ایران در پرتو نهادگرایی نوین، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۳، ص ۱۲۳.

مبانی عدالت استخدامی در نظام پرداخت و مزایا را می‌توان شامل این موارد دانست: اصل پرداخت مساوی به ازای کار مساوی برای اشخاص در شرایط مساوی؛ رعایت اصل برابری و هماهنگی اثرات و عوامل مؤثر بر میزان پرداخت؛ رعایت اصل سهم بودن جامعه در درآمدهای دولتی؛ رعایت اصل توازن اجتماعی؛ رعایت اصل در تساوی جبران خدمات در داخل و خارج سازمان.^۱

در نظام اداری مطلوب باید به کارکنان دارای شرایط استخدامی مشابه و کار مساوی، حقوق و دستمزد مساوی پرداخت گردد و اصل عدم تبعیض در پرداخت حقوق مقتضی آن است که افراد برای کار با ارزش مساوی از حقوق برابر برخوردار باشند و هیچ نوع تمایزی بین آن‌ها وجود نداشته باشد. به همین دلیل، پیش از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون‌گذار برای هماهنگ‌سازی حقوق و مزایا، قانون نظام هماهنگ پرداخت حقوق را در سال ۱۳۷۰ تصویب کرد. این قانون با هدف اجرای اصل حقوق مساوی برای کار مساوی وضع شد، اما اقداماتی که تاکنون صورت گرفته، در عمل به نتیجه مطلوب منجر نشده است.

با توجه به اهمیت موضوع مقاله، تاکنون چند اثر علمی مرتبط با این موضوع منتشر شده که برخی از مهم‌ترین آن‌ها به این شرح است: طهرانی و همکاران (۱۳۹۳) در مطالعه‌ای با عنوان «قانون مدیریت خدمات کشوری (اصول، مبانی و راهبردهای پیشنهادی)» نشان داده‌اند که در فصول اول و دوم قانون مدیریت خدمات کشوری به موضوعاتی فراتر از نظام اداری کشور پرداخته شده که مورد نقد برخی صاحب‌نظران این حوزه قرار گرفته است. بسیاری از مواد قانون بر محور اصول نظریه مدیریت دولتی نوین و نظریه حکمرانی خوب تدوین شده‌اند که با توجه به ضرورت ایجاد بسترهای لازم برای اجرای این دو نظریه در ایران و تجربه کشورهای مختلف، انتقادهای زیادی از این نظر به آن وارد شده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که در مرحله بازنگری قانون باید به هم‌راستایی با سیاست‌های کلی نظام اداری که مؤخر بر قانون مدیریت خدمات کشوری است، توجه جدی صورت گیرد.

در مطالعه کشاورزی و کریمیان (۱۳۹۲) با عنوان «کاوش نظام قانونی تمهید و توسعه دانش و مدیریت دانش در نظام اداری ایران با تمرکز بر قانون مدیریت خدمات کشوری» با بررسی قانون

۱. کاملی، محمد جواد و همکاران، «بررسی نقش نظام مدیریت حقوق و دستمزد بر کارآیی کارکنان ستاد ناجا»، فصل‌نامه توسعه، سال ششم، شماره ۲۰، ۱۳۹۰، ص ۴۷.

مدیریت خدمات کشوری ایران، پیشنهادهای کاربردی در خصوص نحوه اعمال احکام این قانون در امور فناوری اطلاعات و مدیریت دانش و اطلاعات در سطح ملی ارائه شده است. این پیشنهادها عبارتند از: طراحی و استقرار سیستم جامع ملی اطلاع رسانی الکترونیکی، تهیه و اجرای برنامه ارزیابی و بازنگری وبسایت‌های کلّیه سازمان‌های مشمول قانون، جمع‌آوری اطلاعات مربوط به تخصص‌های ایرانیان به عنوان بخشی از پایگاه اطلاعات ایرانیان، شبکه‌بندی دانش در بیرون و درون نظام اداری کشور، پیش‌بینی پست‌های مرتبط با مدیریت دانش در تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، طراحی سیستم تسهیم دانش واحدهای سازمانی و سازمان‌ها با یکدیگر، ایجاد سیستم جامع رایانه‌ای پیشنهادی ملی، شناسایی بازنشستگان متخصص و مؤثر هر سازمان برای امکان استفاده از مشاوره آنان در واحد مربوط و مستندسازی دانش و تجربه‌های آنان برای استفاده در سازمان‌های مشمول قانون.

شریف‌زاده (۱۳۹۰) در مطالعه‌ای با عنوان «تحلیل آثار اجرای فصل حقوق و مزایای قانون مدیریت خدمات کشوری بر رضایت شغلی کارکنان سازمان‌های عمومی ایران» نشان داده است که تأمین نیازهای اساسی کارکنان در سازمان با تأکید بر عدالت در پرداخت‌ها، برقراری نسبت بین ویژگی‌های شاغلین و حقوق دریافتی، سازگاری بیش‌تر خصوصیات مشاغل و حقوق و مزایا و برآورده شدن انتظارات کارکنان به طور چشم‌گیری می‌تواند بر تأمین رضایت شغلی نیروی انسانی سازمان اثر مثبت بگذارد. با توجه به موارد بیان شده، مقاله کنونی به دنبال پاسخ به این سؤال است که مهم‌ترین آسیب‌های نظام پرداخت حقوق و مزایای کارکنان در حقوق اداری ایران چیستند؟ نتایج این تحقیق نشان می‌دهد عدالت استخدامی در زمینه حقوق و مزایا با چالش‌ها و آسیب‌هایی همراه است که عمده‌تاً در قوانین موجود در نظام اداری ریشه دارد. اصلاح قوانین و مقررات اداری، اولین گام در اصلاح نظام عدالت استخدامی است.

پژوهش کنونی برای پاسخ‌دهی به این پرسش با روش توصیفی و تحلیلی و بر مبنای مطالعات کتاب‌خانه‌ای در قالب پنج گفتار مستقل به بررسی و تحلیل موضوع خواهد پرداخت. در گفتار اول، اهداف عدالت در نظام پرداخت حقوق و مزایا؛ گفتار دوم، ابعاد نابرابری در پرداخت حقوق و مزایا؛ گفتار سوم، دلایل نابرابری پرداخت حقوق و مزایا در دستگاه‌های اجرایی؛ گفتار چهارم، چالش‌های

تبعیض در پرداخت حقوق و مزایا و گفتار پنجم، رویکرد رویه قضایی دیوان عدالت اداری در خصوص پرداخت حقوق و مزایا توضیح داده می‌شود.

گفتار اول. ابعاد نابرابری در پرداخت حقوق و مزایا

به منظور بررسی ابعاد نابرابری در پرداخت حقوق و مزایا در این گفتار، ابتدا در بند اول، نابرابری در پرداخت حقوق و مزایای مدیران با کارکنان و پس از آن در بند دوم، رویکرد فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری به حقوق و مزایا توضیح داده خواهد شد.

بند اول. طراحی نامناسب نظام حقوق و دستمزد

نخستین هدف از پذیرش شغل، دریافت حقوق و مزایاست. بنابراین، ضرورت دارد مدیران بر اجرای یک نظام مناسب جبران خدمات تمرکز داشته باشند؛ زیرا برانگیزاننده اصلی کارکنان و سازوکار اصلی افزایش بهره‌وری، پاداش دهی به کارکنان بر اساس فعالیت‌ها و موفقیت آنان است.^۱ بسیاری از نظام‌های حقوق و دستمزد کنونی، انگیزه قوی برای کار را به وجود نمی‌آورند و تنها بر اساس شرایط زمانی و تورم جامعه عمل می‌کنند. این نظام‌های سنتی به ویژه شیوه‌های پرداخت پاداش سنتی و نظام پرداختی که تأمین‌کننده حداقل نیازهای زیستی نباشد، پاسخ‌گوی محیط سازمانی امروزی نیستند و در بهره‌وری افراد نقشی ندارند.^۲

یکی از وظایف مدیریت منابع انسانی، طراحی نظام حقوق و دستمزد است. تعیین میزان حقوق و دستمزدی که سازمان باید به کارکنان خود بپردازد، یکی از مهم‌ترین جنبه‌های مدیریت منابع انسانی است؛ زیرا نظام پاداش (که حقوق و دستمزد جزئی از آن را تشکیل می‌دهد)، در جذب و رضایت کارکنان و ایجاد انگیزه در آنان تأثیری بسزا دارد. افزون بر آن، پرداخت به کارکنان از سنگین‌ترین هزینه‌هایی است که هر سازمانی باید برای پیشبرد و عملی کردن اهداف خود متحمل شود.^۳

1. I. Lowler, E. E., *Leadership excellence*, New loyalty, 22 (3), 2005, p. 25.

۲. ممبینی، محمد و سمانه احمدی، «شناسایی موانع پرداخت بر مبنای عملکرد در سازمان‌های دولتی ایران»، مدیریت توسعه و تحول (ویژه‌نامه)، ۱۳۹۸، ص ۲۲۹.

۳. سعادت، اسفندیار، مدیریت منابع انسانی، تهران: سمت، ۱۳۹۱، ص ۱۲۳.

نظام پرداخت، فعالیتی است که سازمان‌ها از طریق آن، کار افراد را ارزیابی می‌کنند تا پاداش‌های پولی و غیر پولی مستقیم و غیر مستقیم را در چارچوب مقررات قانونی و توانایی پرداخت خود میان آنان توزیع کنند. یک نظام پرداخت بیان می‌کند که چگونه تلاش (مثل انرژی مصرف شده یا مهارت اعمال شده) باید با اجرت (یا حقوق و دستمزد) مرتبط گردد. برای مثال، مقررات یک نظام استخدامی ساده بیان می‌کند که برای هر قسمت کامل شده از کار بر اساس استاندارد کیفی مفروض، مزد کارگر چه قدر است. روش‌های یک نظام پرداخت، چگونگی اجرای مقررات را مشخص می‌کنند. در این مورد، مقررات، جریمه‌هایی را هم برای قصور از قرارداد کار استاندارد بیان خواهند کرد. روش‌های مرسوم نیز برای گزارش دهی مواد معیوب و ابزار خراب وجود دارد. این گونه موارد برای آن است که از محاسبه و پرداخت درست مبالغ مندرج در مقررات، اطمینان حاصل شود. روش‌ها همین طور ممکن است مستلزم آن باشند که اشخاص معین در زمان معین گزارش بدهند.^۱

مایکل وایت، مجموعه نظام پرداخت را شامل حقوق، مزایا و پاداش‌ها می‌داند و بیان می‌کند که روش‌های متنوع نظام پرداخت کارکنان حقوق بگیر باید از یک سو با مجموعه نظام پرداخت یعنی حقوق و مزایا و پاداش‌ها و از سوی دیگر با ساختار مالی نظام پرداخت و معیارهای دیگر بازدهی شغلی در سطوح پرداخت رتبه‌ها و موارد مرتبط با آن هماهنگ باشد و از ارزش‌یابی بازده کار نیز باید به عنوان پشتیبان استفاده شود.^۲

رعایت عدالت در پرداخت، توجه به ویژگی‌های شاغل، انتخاب نظام امتیاز فرد و شغل، تقسیم دو بخش مستمر و غیر مستمر، انعطاف‌پذیری نظام پرداخت در درون، جداسازی پرداخت‌های ترمیمی از نظام پرداخت، ارتقای سطح بهره‌وری با قرار دادن آن در پرداخت‌های غیر مستمر، ایجاد نظام ارزیابی عملکرد در پرداخت‌های غیر مستمر، توجه به میزان اختیار و مسئولیت‌های شاغل و توجه به تلاش‌های شاغل از جمله عوامل مؤثر در نظام پرداخت کارکنان بخش دولتی است.^۳ هم‌چنین

۱. دولان، شیمون ال. و رندال اس. شولر، مدیریت امور کارکنان و منابع انسانی، ترجمه: محمد صائبی و محمدعلی طوسی، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۹، ص ۳۶.

۲. مالکی، محمدرضا و همکاران، «نارسیای‌های نظام جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران»، فصل‌نامه علوم مدیریت ایران، سال چهاردهم، شماره ۵۴، ۱۳۹۸، ص ۲۶.

۳. میرزایی، حامد، «موانع اصل برابری حقوق و مزایای کارکنان دولت در حقوق اداری ایران»، رهیافت‌های نوین در مطالعات

طراحی نظام پرداخت بر مبنای لیاقت و شایستگی قابل توجه است. اصولاً پرداخت حقوق رقابت‌آمیز و قابل قیاس با حقوق مشاغل مشابه به میزانی که معزف ارزش کار کارمند برای دستگاه باشد، در مورد آنان بسیار مناسب‌تر از ارزش‌های یکنواخت سالانه است و این قبیل کارکنان از آن جهت که ارزش انجام وظایف آنان در نظر گرفته می‌شود، رضایت بیش‌تری خواهند داشت.^۱

بند دوم. رویکرد فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری به حقوق و مزایا

فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری تحت عنوان حقوق و مزایا، چارچوب و ضوابط قانونی و قیود مشخصی برای تعیین حقوق مقامات و مدیران دستگاه‌های اجرایی از جمله مقامات تصریح شده در ماده ۵ به وجود آورده، اما با این همه، پرداخت‌های نامتعارف در برخی دستگاه‌ها صورت گرفته است. بنا بر بررسی‌های مقدماتی، قوانین و مقررات ناظر بر پرداخت به ویژه پرداخت به مدیران عالی در بیش‌تر دستگاه‌های اجرایی کشور رعایت می‌شود، اما در برخی از دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های تابعه آن‌ها مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی به ویژه در حوزه بانک‌ها، بیمه‌ها، شرکت‌های دولتی، وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، شرکت ملی نفت ایران و صندوق توسعه ملی، وضعیت نابسامانی از نظر پرداخت حقوق و مزایا و اعطای تسهیلات بانکی وجود دارد که اقدامات لازم و قاطع درباره آن‌ها باید در کوتاه‌مدت صورت گیرد. در بلندمدت نیز باید ضوابط قانونی و مقررات لازم و نظامات نظارتی را به گونه‌ای طراحی کرد که امکان بروز این معضلات به حداقل برسد.

مواد قانونی که دربرگیرنده ضوابط پرداخت هستند، عبارتند از:

ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، سمت‌های سیاسی را تعریف و طبق آن، رؤسای سه قوه، معاون اول رئیس‌جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان، وزرا، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونان رئیس‌جمهور، استانداران و سفرا و معاونین وزرا، «مقام سیاسی» شناخته شده‌اند. حقوق این مقامات در چارچوب قانون مدیریت خدمات کشوری و ضرایب مصوب آن تعیین می‌شود.

اسلامی، دوره سوم، شماره ۸، ۱۴۰۰، ص ۲۷۸.

۱. قانونی، پروین، ارزش‌یابی و طبقه‌بندی مشاغل، تهران: علوم اداری و مدیریت بازرگانی، ۱۳۵۶، ص ۲۸۸.

طبق ماده ۷۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، امتیاز شغلی مدیران عامل و اعضای هیئت‌های مدیره شرکت‌های دولتی که بر اساس سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی باید در اختیار دولت بمانند، با توجه به نوع وظایف، حساسیت و سطح تخصصی کارمندان تعیین خواهد شد و سقف امتیاز آنان، حداکثر ۱/۵ برابر حداکثر ارقام امتیاز شغلی فصل دهم قانون است. حقوق و مزایای مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره دیگر شرکت‌های دولتی که باید شرکت آن‌ها به بخش غیر دولتی واگذار شود، مشابه دیگر مدیران حرفه‌ای مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین و پرداخت می‌شود. علاوه بر این، با هدف ارتقای کارایی و سوددهی بنگاه‌های اقتصادی، پرداخت فوق‌العاده بهره‌وری در این قانون پیش‌بینی شده که برای ۷۰ درصد کارمندان و تا سقف ۴۰ درصد حقوق ثابت قابل پرداخت است.

طبق ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، حداقل و حداکثر حقوق و مزایای مستمر شاغلین، حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشمول این قانون و دیگر حقوق‌بگیران دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی، هر سال با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. طبق تبصره این ماده، سقف حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر نباید از ۷ برابر حداقل حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر تجاوز کند.

طبق ماده ۸۴ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۴، ناخالص حقوق و مزایای دریافتی مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره شرکت‌های دولتی و غیر دولتی که به نحوی از انحا، وابسته به نهادهای عمومی غیر دولتی هستند، باید حداکثر از ده برابر حداقل حقوق مصوب سالیانه شورای عالی کار بیش‌تر نباشد. ضمناً پاداش پایان سال اعضای هیئت مدیره این شرکت‌ها صرفاً به اشخاص حقوقی آنان قابل پرداخت است و مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره به غیر از حقوق و مزایای تعیین‌شده و اعضای غیر موظف به جز حق جلسه ماهانه که حداکثر از دو برابر حداقل حقوق مصوب شورای عالی کار برای هر ماه بیش‌تر نیست، هیچ گونه مبلغی تحت هیچ عنوانی دریافت نمی‌کنند.

گفتار دوم. دلایل نابرابری پرداخت حقوق و مزایا در دستگاه‌های اجرایی

در راستای بررسی دلایل نابرابری در پرداخت حقوق و مزایا، در این گفتار به ترتیب، در مورد خروج دستگاه‌های اجرایی از شمول قانون مادر، مصوبات هیئت وزیران و مجلس و نابرابری در مزایا و امور رفاهی مدیران با کارکنان توضیح داده خواهد شد.

بند اول. خروج دستگاه‌های اجرایی از شمول قانون مادر

در حقوق اداری ایران، اصل بر این است که همه وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی تحت هر عنوان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشند، مگر در مواردی که در قانون مستثنی شده‌اند. از این نظر، قانون مدیریت خدمات کشوری، یک قانون مادر و بنیادی، ناظر بر استخدام و پرداخت حقوق در دستگاه‌های دولتی محسوب می‌گردد.^۱

یکی از اهداف مهم در تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری این بود که با توجه به پراکندگی و تعدد قوانینی که در امور اداری و استخدامی و پرداخت حقوق و مزایا در کشور وجود داشت، این قانون بتواند به عنوان قانونی عام حتی‌الامکان تمام نهادها و مؤسسات کشور را تحت شمول خود قرار دهد. با توجه به شرایط خاص برخی نهادها، خود قانون در ماده ۱۷، تعدادی از نهادها، مشاغل و مقامات را از شمول خود خارج کرده است که البته مستثنی کردن برخی از آن‌ها هم خالی از اشکال نیست.^۲

در زمان تهیه و تنظیم پیش‌نویس لایحه مدیریت خدمات کشوری و قبل از آن که این لایحه، جامه قانون بر تن کند، قرار بود همه دستگاه‌های اجرایی کشور بدون هیچ استثنایی، مشمول مقررات این قانون باشند. بر اساس ماده ۵ آن قانون، همه وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیر دولتی، شرکت‌های دولتی و همه دستگاه‌هایی که مشمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شود.^۳

۱. یاوری، اسدالله و مصطفی رضایی، «ارزیابی مؤلفه‌های عدالت استخدامی در ورود به خدمت در ایران و انگلستان»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۳۰، ۱۴۰۱، ص ۲۱۸.

۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۹، ص ۱۶۷.

۳. همتی، مجتبی، «قلمرو شمول و استثنائات قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون کار: چالش‌ها و راهکارها»، پژوهش‌های

در قانون مدیریت خدمات کشوری بر خلاف تلاش‌هایی که در تدوین آن انجام شده و با توجه به اهداف این قانون که ایجاد عدالت در بستر پرداخت و رفع تبعیض بین حقوق‌ها بوده است، با این‌که ماده ۶۴ قانون نظام پرداخت، مشمول همه دستگاه‌های اجرایی می‌گردد، به دلیل پیروی نکردن بسیاری از دستگاه‌ها از اجرای این قانون، در نحوه اجرا هنوز هم مشکل تبعیض بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی مختلف مشهود است. علاوه بر این، به دلیل اجرای ناصحیح قانون، این تبعیض بین کارکنان مجری قانون نیز مشاهده می‌گردد.^۱

بند دوم. مصوبات هیئت وزیران و مجلس

هیئت دولت و مجلس، تعدادی از سازمان‌های دولتی را که در مورد دولتی بودن آن‌ها تردیدی وجود ندارد، به مؤسسات عمومی غیر دولتی تبدیل کرده‌اند. علت این اقدامات، گریز بعضی دستگاه‌های دولتی از اجرای قوانین و مقررات عمومی است. این سازمان‌ها عبارتند از:

۱. هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران به موجب ماده ۱ قانون هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران؛

۲. صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر که غیر دولتی شناختن آن به موجب قانون مصوب مجلس در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۴ و مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۶ بوده است؛

۳. صندوق توسعه ملی بر اساس ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه؛

۴. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح به موجب لایحه الحاق سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی؛

بنابراین، تخلف از قانون مدیریت خدمات کشوری و وجود برخی قوانین و مقررات خاص، زمینه را برای این گونه پرداخت‌ها فراهم کرده است.

طبق ماده ۷۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، شورای حقوق و دستمزد به منظور هماهنگی در تعیین حقوق و مزایای کارمندان دستگاه‌های اجرایی تشکیل شده است. همه دستگاه‌ها اعم از

نوین حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۱، ۱۴۰۱، ص ۲۴۵.

۱. حقیقی امین‌آبادی، روح‌الله، «بررسی اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری در آموزش و پرورش»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال هفتم، شماره ۲۰، ۱۳۹۸، ص ۴۳.

این‌که مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری باشند یا نباشند، قبل از تصمیم‌گیری در مراجع قانونی مربوط برای تعیین یا تغییر مبانی و مقررات حقوق و مزایای کارمندان یا هر نوع پرداخت جدید باید موافقت شورای یادشده را کسب کنند. مصوبات این شورا پس از تأیید رییس جمهور قابل اجراست و حتی هیئت وزیران هم موظف است نظر این شورا را بگیرد، اما از سال ۱۳۸۸ تاکنون، این شورا کارآمد نبوده است.

برخی وزارت خانه‌ها مثل وزارت امور اقتصادی و دارایی و مؤسسات تابعه به جهت دسترسی به درآمدهای اختصاصی، ظرفیت ویژه‌ای برای پرداخت به مدیران دارند. ماده ۲۱۷ قانون مالیات‌های مستقیم به وزارت اقتصاد اجازه می‌دهد که یک درصد از وجوهی را که بابت مالیات و جرایم موضوع این قانون وصول می‌کند (به استثنای مالیات شرکت‌های دولتی)، در آموزش کارمندان و تشویق آن‌ها و کسانی که در امر وصول مالیات فعالیت مؤثر داشتند، خرج کند. این وجوه به عنوان پاداش از شمول مالیات و کلیه مقررات مستثنی است. اگرچه استدلالشان، تشویق کردن کارمندان است، اما با توجه به سطوح سازمانی، تفاوت‌های قابل توجهی بین پرداختی به مدیران و پرداختی به کارکنان وجود دارد. با توجه به مستثنی بودن این پرداخت‌ها از محدودیت‌های قانونی، این امر یکی از دلایل پرداخت‌های نامتعارف محسوب می‌شود.

بند سوم. نابرابری در مزایای غیر نقدی میان مدیران و کارمندان

بخش دوم نظام مدیریت حقوق و دستمزد به پرداخت‌های نقدی و غیر نقدی و امور رفاهی کارکنان می‌پردازد که می‌توان آن را جبران خدمات از طریق تسهیلات و امکانات رفاهی نام نهاد که شخص کارمند گاهی آن را به طور مستقیم دریافت نمی‌کند، مثل بیمه تأمین آتیه. در بعضی موارد نیز به صورت بهره‌مندی از تسهیلات و امکانات رفاهی است که یا هزینه آن را کاملاً سازمان پرداخت می‌کند یا کارمند به صورت یارانه‌ای (پرداختن قسمتی از هزینه‌ها) از آن‌ها استفاده می‌کند.

بررسی‌های غیر رسمی نشان می‌دهد که امور رفاهی به طور معمول تا ۶۰ درصد از میزان حقوق و مزایا را دربرمی‌گیرد و این انتظار نیز وجود دارد که به دلیل غیر مستمر بودن امور رفاهی، اقدام‌هایی فراتر از پرداخت حقوق و مزایا انجام بگیرد. به نظر می‌رسد امور رفاهی به طور مستقیم در حفظ و جذب کارکنان مؤثر باشد، ولی این موضوع زمانی مطرح می‌شود که کارکنان به آن‌ها

نیاز پیدا کنند. بنابراین، امور رفاهی را می‌توان به قایق‌های نجات درون کشتی اقیانوس‌پیمایی شبیه کرد که مسافران هنگام سوار شدن به کشتی، آن‌ها را می‌بینند، ولی تا ضرورتی احساس نکنند، آن‌ها را به کار نمی‌گیرند.^۱

فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری شامل مواد ۶۴ تا ۸۰ این قانون، مباحثی در مورد حقوق و مزایا مطرح و نحوه ارزش‌یابی مشاغل را با استفاده از روش ارزش‌یابی امتیازی تشریح کرده است. تفاوت اساسی قانون مدیریت خدمات کشوری با قانون نظام هماهنگ پرداخت در این است که مبنای نظام پرداخت از شیوه طبقه‌ای در قانون جدید به روش امتیازی تغییر یافته است. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی ریاست جمهوری با یک وقفه طولانی، در اردیبهشت ۱۳۸۸ در بخش‌نامه‌ای که به دستگاه‌های مشمول این قانون ارائه کرد، چگونگی اجرای فصل حقوق و مزایای قانون یادشده را تشریح کرده است، اما متأسفانه آن گونه که شایسته این قانون بود، اهتمام کافی به اجرای آن نشان داده نشد و بسیاری از احکام این قانون یا به اجرا درنیامده یا این‌که به شکلی ناقص اجرا شده‌اند.^۲

نحوه انشای عبارات قانون در این فصل چنان است که ظرفیت کافی برای تولید نابرابری در پرداخت حقوق و مزایا ایجاد می‌کند. برای نمونه، در ماده ۶۸ قانون، ده فوق‌العاده قابل پرداخت به کارمندان پیش‌بینی شده است. صرف نظر از این‌که اساساً چنین سازوکاری چه قدر می‌تواند برای محاسبه حقوق مستخدمین کارایی داشته باشد، پرداخت بیش‌تر فوق‌العاده‌ها به شرایط و پیچیدگی‌هایی بستگی دارد که بسیار مبهم و تأویل‌پذیر به نظر می‌رسد. مثلاً بند ۶ ماده ۶۸ بیان می‌دارد: «فوق‌العاده کارایی و عملکرد در چارچوب ضوابط این بند و تبصره این ماده قابل پرداخت است: الف) به حداکثر ۷۰ درصد از کارمندان هر دستگاه بر اساس رتبه‌بندی نمرات ارزش‌یابی کارمندان، طبق عملکرد کارمندان و با توجه به امتیازی که از عوامل نظیر رضایت ارباب رجوع، رشد و ارتقای اثربخشی و کیفیت و سرعت در اتمام کار کسب می‌نمایند، بر اساس دستورالعملی که سازمان ابلاغ می‌نماید، تا ۲۰ درصد امتیاز مربوط به حقوق ثابت وی در مقاطع سه ماهه قابل پرداخت است.»

۱. ابطحی، سید حسین، مدیریت منابع انسانی، تهران: مؤسسه تحقیقات و آموزش مدیریت وابسته به وزارت نیرو، ۱۳۹۱، ص ۳۶.

۲. طهرانی، مریم و همکاران، «اصول، مبانی و راهبردهای پیشنهادی قانون مدیریت خدمات کشوری»، مجلس و راهبرد، شماره ۷۹، ۱۳۹۳، ص ۱۸۲.

جالب این که با وجود بیان فوق‌العاده‌های ده‌گانه در ماده ۶۸، ماده ۶۹ نیز فوق‌العاده دیگری را پیش‌بینی و حوزه ابهام و نابرابری در پرداخت‌ها را گسترده‌تر کرده است. بنابراین، در جمع‌بندی کلی باید معترف بود انتظار پرداخت حقوق و مزایای عادلانه و برابر از مقررات مطوّل، نارسا، نامنسجم و ناشفاف فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری، انتظاری بی‌هوده است.^۱

گفتار سوم. دلایل تبعیض در پرداخت حقوق و مزایا

به منظور بررسی دقیق چالش‌های تبعیض در پرداخت حقوق و مزایا در این گفتار، ابتدا در بند اول، تدوین نظام خاص پرداخت از سوی برخی دستگاه‌های اجرایی و پس از آن در بند دوم، سازوکارهای ضعیف نظارت به عنوان مهم‌ترین چالش‌های موجود توضیح داده خواهند شد.

بند اول. تدوین نظام خاص پرداخت از سوی برخی دستگاه‌های اجرایی

به استثنای کارکنان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری که از شمول قوانین عمومی از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی خارج شده و هم‌چنین وزارت اطلاعات که به موجب ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری از شمول این قانون مستثنی شده و تابع مقررات اداری، استخدامی و نظام پرداخت خاص خود است، پانزده وزارت‌خانه دیگر در شمول قانون مدیریت خدمات کشوری قرار دارند و از قوانین عمومی در زمینه پرداخت تبعیت می‌کنند. از منظر امکان دسترسی به منابع مالی و پرداخت‌های نامتعارف، به ترتیب، وزارت‌خانه بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان انتقال خون و سازمان غذا و دارو به دلیل تبعیت از مقررات خاص پرداخت و برخورداری از درآمدهای اختصاصی و اعتبارات طرح تحول نظام سلامت و وزارت امور اقتصادی و دارایی و مؤسسات و سازمان‌های تابعه آن به جهت استفاده از ظرفیت قانونی موضوع ماده ۲۱۷ قانون مالیات‌های مستقیم، تبصره ۱ ماده ۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده، ماده ۱۶۰ قانون امور گمرکی و برخورداری از درآمدهای اختصاصی در خود وزارت‌خانه و سازمان‌های تابعه نظیر سازمان امور مالیاتی و گمرک جمهوری اسلامی ایران، از وضعیت بهتری در زمینه پرداخت به مدیران و کارمندان خود برخوردارند.

۱. بیدار، زهرا و عادل شیبانی، «ارزیابی انتقادی از منظر اهداف تصویب قانون»، مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره ۱۱۶، ۱۴۰۲، ص ۵۶.

مشاهده می‌شود به استثنای دو وزارت‌خانه یادشده، در دیگر وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی تابعه فارغ از این‌که تابع قوانین عمومی باشند یا از مقررات خاص تبعیت کنند، با مشکل جدی پرداخت‌های نامتعارف مواجه نیستیم. البته ذکر این نکته لازم است که کارکنان وزارت دادگستری نیز از سال ۱۳۹۰ به بعد، همانند کارکنان قوه قضاییه از ۵۰ درصد افزایش امتیازات حقوق و مزایا برخوردار شده‌اند. سازمان پزشکی قانونی، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، سازمان انتقال خون ایران و سازمان دام‌پزشکی کشور نیز به موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی صرفاً با این توجیه که از محل درآمدهای اختصاصی منابع مالی مورد نیاز قانون را تأمین می‌کنند، حقوق ثابت (شامل امتیازات حق شغل و حق شاغل که بخش اعظم حقوق افراد را تشکیل می‌دهد) مدیران و کارکنان خود را حتی تا میزان ۴۰۰ درصد افزایش دادند. سازمان بازنشستگی نیز به موجب بند (ث) ماده ۸ اساس‌نامه این سازمان مصوب هیئت وزیران به شماره ۱۴۷۴۴۸/ت ۳۷۳۰۹ هـ مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ تابع مقررات خاص پرداخت قرار گرفته است.

به استثنای 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 که به موجب ماده ۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ و هم‌چنین شرکت‌های تابعه وزارت نفت که به موجب ماده ۱۰ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ از شمول قوانین عمومی نظیر قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی خارج شده‌اند، همه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها تابع قانون مدیریت خدمات کشوری هستند. با این حال، مدیران و کارکنان برخی شرکت‌های دولتی فارغ از این‌که تابع مقررات عمومی یا مقررات خاص پرداخت باشند، به دلیل در اختیار داشتن منابع مالی قابل اعتنا و از سوی دیگر، تبعیت از قانون تجارت، استفاده از ظرفیت قانونی بند (ج) ماده ۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه و دیگر احکام قانونی نظیر ماده ۴۰ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱، مصوب ۱۳۸۴ از پرداخت‌های قابل توجهی برخوردارند و شرکت‌های دولتی هستند که قواعد پرداخت در کشور را با آسیب‌های جدی مواجه کرده‌اند.

۱. این ماده چنین بیان می‌دارد: «اجازه داده می‌شود اعتبارات برنامه خدمات رفاهی کارکنان دولت منظور در قوانین بودجه سنواتی برای ارائه تسهیلات رفاهی و تشویق کارکنان و کمک‌هزینه مسکن به صورت نقدی یا صور دیگر بر اساس موافقت‌نامه‌ای که با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و یا استان مبادله خواهد شد، استفاده شود».

علاوه بر این ضوابط قانونی مربوط به شرکت‌های دولتی، احکام دیگری نیز وجود دارد که می‌تواند مجرای برای پرداخت‌های نامتعارف به مدیران این شرکت‌ها محسوب شود. با این توضیح که شرکت‌های دولتی، بخشی از سازمان‌های دولتی تلقی می‌شوند که اساس نامه آن‌ها ممکن است به تصویب مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های داخلی مجلس یا دولت برسد. موضوعی که در اساس نامه بیش‌تر این شرکت‌ها وجود دارد، تصریح به پیروی از احکام قانون تجارت در مواردی است که احکام قانونی خاصی پیش‌بینی نشده باشد. برای مثال، مطابق ماده ۱ اساس نامه بیمه مرکزی ایران که در این اساس نامه، شرکت نامیده می‌شود، شرکت یادشده طبق مقررات این اساس نامه اداره خواهد شد و در مواردی که مقرراتی در این اساس نامه پیش‌بینی نشده باشد، بر حسب مورد، مشمول قانون تجارت و مقررات بیمه‌گری موضوع قانون تأسیس بیمه مرکزی و بیمه‌گری خواهد بود. هم‌چنین وقتی تابع مقررات عمومی مربوط به دولت و مؤسساتی است که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند که در مقررات یادشده به صراحت از شرکت سهامی بیمه ایران نام برده شده باشد.

بند دوم. سازوکارهای ضعیف نظارت

در صورت نظارت صحیح از سوی دستگاه‌های نظارتی (سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سازمان حسابرسی کشور)، از این گونه قوانین می‌توان به عنوان ابزاری مناسب استفاده کرد. از جمله این قوانین می‌توان به ماده ۸۴ قانون الحاق مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۴، قانون اصلاح ماده ۲۴۱ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ (صرف نظر از اشکالاتی که تبصره ۲ این قانون در عمل برای دستگاه‌های اجرایی و بخش خصوصی و غیر دولتی که شریک دستگاه‌های اجرایی به شمار می‌روند، به وجود آورده و نیازمند بازنگری و اصلاح است) و ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره کرد. با وجود این احکام قانونی، گزارش‌های مدیریتی و نظارتی از سوی نهادهای یادشده در این حوزه به صورت عمومی منتشر نشده است. از سوی دیگر، نهادهای نظارتی کشور، برای اعمال نظارت بر عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی در زمینه پرداخت حقوق و مزایا به مدیران دستگاه‌های اجرایی همانند سازوکارهایی که در مورد شفافیت مالی به آن اشاره شد، سازوکاری کارآمد ندارند و هم‌چنان از طریق گزارش‌گیری به شیوه سنتی عمل می‌کنند.

شورای حقوق و دستمزد به موجب ماده ۷۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، وظیفه هماهنگی در تعیین حقوق و مزایای کارمندان دستگاه‌های اجرایی را بر عهده دارد و همه دستگاه‌های اجرایی مکلفند قبل از تصمیم‌گیری در مراجع قانونی ذی‌ربط برای هر گونه تغییر در نظامات مربوط به حقوق و دستمزد خود، موافقت این شورا را کسب کنند. با این حال، این شورا هیچ‌گاه جدی گرفته نشده است. در زمینه پرداخت دستگاه‌های اجرایی به خصوص آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که تابع مقررات خاص پرداخت هستند، تغییرات متعددی صورت گرفته است، ولی هیچ مراجعه‌ای به این شورا صورت نپذیرفته و در حیات نه ساله خود فقط نامی از آن در ساختار نظامات کشور مشاهده شده و تاکنون مصوبه‌ای که نام این شورا بر آن درج شده باشد، ملاحظه نشده است.

جالب‌تر این‌که با وجود این شورا و تکالیف دستگاه‌ها در قبال نقش نظارتی آن، هیچ‌گاه دستگاه‌های نظارتی به این مسئله واکنشی نشان نداده‌اند. این شورا از سوی خود دستگاه‌های نظارتی نیز جدی گرفته نشده و همین موضوع سبب شده است دستگاه‌های اجرایی به سادگی از کنار نام این شورا بگذرند و به هر میزان که منابع مالی در اختیار داشته باشند، آیین‌نامه مناسب پرداخت آن را نیز تنظیم و اجرا کنند. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز هیچ‌گاه به نقش قابل توجه و اثرگذار این شورا توجه کافی نکرده که سبب شده است دستگاه‌های اجرایی نیز به سادگی از کنار این نهاد و التزام خود به مراجعه به آن برای تعیین سازوکارهای پرداخت حقوق و مزایا بگذرند. هیئت تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی نیز در برخی موارد نسبت به مصوبات مغایر قانون هیئت وزیران واکنش مناسب نشان نداده است.

ایجاد شفافیت در عملکرد مالی، یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر برای مدیریت بهینه بخش عمومی به شمار می‌رود. پوشش و جامعیت گزارشگری مالی، تکرار و زمان‌بندی منظم گزارش‌گیری، کیفیت انتشار و قابلیت سازگاری (سازش‌پذیری) موارد منتشرشده، چهار زمینه عمومی شفافیت مالی محسوب می‌شوند. مطالعات مرتبط در این حوزه نشان می‌دهد بدون اعمال موازین شفافیت در مناسبات مالی بخش عمومی معمولاً تمامی راهکارهای متعارف تقنینی معطوف به افزایش بهره‌وری و کاهش فساد، عقیم می‌ماند؛ چون در فضای غیر شفاف، ساختار اداری مستعد فساد از میان انبوه قوانین و قواعد دست به‌گزینش می‌زند و راهکار مناسب قانونی عملکرد غیر بهره‌ور یا نامرتبط با اهداف مقررات‌گذار بخش عمومی را پی می‌گیرد. به دلیل اهمیت این موضوع است که در روندهای اخیر مدیریت مالی بخش عمومی معمولاً به شفافیت به عنوان فصلی مستقل توجه صورت می‌گیرد.

برخی از پرداخت‌ها ناشی از تخلف و سوء استفاده مدیران و کارکنان دستگاه‌ها از قانون مدیریت خدمات کشور است. همان طور که در مقدمه هم بیان شد، تعداد مدیرانی که مرتکب تخلف شده‌اند، در مقایسه با کل کارکنان دستگاه‌های کشور بسیار محدودند. با این حال، دریافت حقوق‌های نجومی با تخلف و سوء استفاده برخی از مدیران و کارکنان دستگاه‌ها از قوانین و مقررات و موقعیت شغلی که بدون شک، موجب تضییع حقوق بیت‌المال و مردم شده است، نشان می‌دهد آنان، افرادی سالم و پاک‌دست نبوده و شاید به جای ضوابط قانونی به واسطه روابط غیر قانونی به استخدام دستگاه‌ها درآمده‌اند.^۱

بند سوم. ناکارآمدی شورای حقوق و دستمزد

دستگاه‌ها به نقش شورای حقوق و دستمزد که به موجب ماده ۷۴ قانون مدیریت خدمات کشوری تصویب شده است، توجه شایسته نمی‌کنند. با وجود استنکاف دستگاه‌ها از تکالیف خود در قبال این شورا، دستگاه‌های نظارتی به این مسئله واکنشی نشان نداده‌اند. بر نقش بالقوه و اثرگذار شورای حقوق و دستمزد نیز در سازمان اداری و استخدامی کشور تأکید نشده و این امر سبب شده است دستگاه‌های اجرایی نیز به سادگی از کنار این حکم قانونی و التزام‌آور عبور کنند و به هر میزان که منابع مالی در اختیار داشته باشند، آیین‌نامه مناسب پرداخت آن را نیز تنظیم و اجرا کنند.^۲

گفتار چهارم. رویکرد رویه قضایی دیوان عدالت اداری به پرداخت حقوق و مزایا

نظام حقوق اداری ایران بر اثر پراکندگی قوانین، در موارد زیادی دچار تشتت و آشفتگی بوده و قوانین در برخی موارد، توانایی تعیین حکم دعاوی را ندارند. در این وضعیت، نقش قاعده‌گذاری قضایی از طریق رویه قضایی اهمیت بسیار بیش‌تری می‌یابد. رویه قضایی از سویی، نقص ناشی از انعطاف‌ناپذیری قانون اساسی را نسبت به مسائل اجتماعی جدید برطرف می‌کند که شاید مبانی کلی نظام حقوقی را دربرگیرد و قانون اساسی به آن اشاره نکرده است. از سوی دیگر، پراکندگی قوانین عادی و نیز تورم مقررات‌گذاری گاه متعارض دولت را جبران می‌کند. در این خصوص، دیوان عدالت

۱. عباسی، بیژن و مرتضی سعیدی پلمی، «بررسی و نقد حقوقی حقوق و مزایای نامتعارف در ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۳۱، ۱۴۰۱، ص ۱۴۸.

۲. مالکی و همکاران، پیشین، ص ۹.

اداری با رویه قضایی پویا و متحول که در شرایط نبود قانون عام اداری و اشاره نکردن قانون اساسی به اصول جدید راه‌گشا خواهد بود، می‌تواند اصول و حقوق جدید به ویژه در حقوق اداری پدید آورد.^۱ به همین جهت، در ادامه به سه مورد از موضوعاتی اشاره می‌کنیم که در خصوص تطبیق عدالت در نظام پرداخت تاکنون در رویه دیوان عدالت اداری به آن توجه شده است.

بند اول. اختیار نداشتن دولت در نقض حقوق مکتسبه مالی کارمندان

طبق دادنامه شماره ۳۴۴ الی ۳۵۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، قانون‌گذار به شرح بند (و) تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور، حق استفاده از پاداش پایان خدمت معادل یک ماه آخرین حقوق و فوق‌العاده شغل به ازای هر دو سال خدمت در مورد کارکنان رسمی و ثابت مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی را هنگام بازنشستگی تثبیت و پرداخت آن توسط دولت تجویز کرده است. مدلول این حکم، مفید اختیار دولت در پرداخت کردن یا نکردن حق مکتسب قانونی یادشده یا کاهش میزان آن نیست. بنابراین، تصویب‌نامه‌های معترض‌عنه از نظر تقلیل نسبت پاداش پایان خدمت، مغایر حکم صریح مقنن تشخیص داده شده و ابطال گردیده است.

هم‌چنین برابر دادنامه شماره ۲۷۶۰ الی ۲۷۶۲ مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۶ هیئت عمومی، هرچند وزیر نفت، مستند خود را برای صدور بخش‌نامه شماره ۱۷۷۷/ص/م/ مورخ ۱۳۹۵/۵/۲۴، دستورالعمل شورای حقوق و دستمزد موضوع بخش‌نامه شماره ۶۴۷۴۴۴ ذکر کرده است، ولی اولاً مقامات اداری مجاز نیستند حقوق و مزایایی را که به موجب قانون تعیین پرداخت شده و حق مکتسب قانونی برای کارکنان ایجاد کرده است، کاهش دهند. ثانیاً وزیر نفت در بخش‌نامه مورد اعتراض، فراتر از دستورالعمل شورای حقوق و دستمزد رأساً به تعیین عدد ریالی برای سقف پرداخت‌ها اقدام کرده است. بنابراین، بخش‌نامه مورد شکایت به دلیل خروج از حدود اختیارات قانونی و تعیین قوانین و مقرراتی که ناظر بر تعیین حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر قابل پرداخت به کارکنان است، ابطال شده است.^۲

۱. حسنوند، محمد و مینا اکبری، «گذار از قاعده تقنینی به قاعده‌گذاری قضایی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری با تأکید بر حقوق استخدامی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتم، چهارم، شماره ۱۱۲، ۱۳۹۹، ص ۹۲.

۲. نکویی، محمد و فرج‌الله قاسمی، «بررسی حقوق مکتسبه کارمندان دولت در رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، تحقیقات حقوقی، شماره ۹۹، ۱۴۰۰، ص ۴۳۵.

بند دوم. برابری در پرداخت فوق‌العاده‌های مستمر موضوع قانون مدیریت خدمات کشوری

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۰۷۱ مورخ ۱۴۰۰/۷/۱۸ که در مقام ابطال تبصره بند ۵ مصوبه مورخ ۱۳۹۹/۱/۲۰ هیئت وزیران صادر کرده، دلیل آن را استثنا انگاشتن شاغلین از رعایت حداکثر حقوق و مزایای مستمر دانسته است. متن رأی هیئت عمومی بدین قرار است: «به موجب ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶: «حداقل و حداکثر حقوق و مزایای مستمر شاغلین، حقوق بازنشستگان و وظیفه بگیران مشمول این قانون و سایر حقوق بگیران دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی، هر سال با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد» و بر اساس تبصره همین ماده: «سقف حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر نباید از ۷ برابر حداقل حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر تجاوز کند. فوق‌العاده‌های مذکور در بندهای (۲)، (۳) و (۵) ماده ۶۸، فوق‌العاده مستمر تلقی می‌گردند.» مستفاد از حکم مقرر در تبصره ماده مذکور و آرای متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله دادنامه شماره ۵۸۱۱۲۱/۵۸۹۹۷۰۹۹۰۹۹۹۹۰۱۳۹۹/۶/۱۰ آن هیئت این است که رعایت حکم مقرر در ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان یک حکم خاص در مورد سقف حقوق و مزایای مستمر (شامل حقوق ثابت به علاوه فوق‌العاده‌های مستمر مذکور در بند ۲ «فوق‌العاده ایثارگری»، بند ۳ «فوق‌العاده سختی کار» و بند ۵ «فوق‌العاده شغل») شامل کلیه شاغلین دستگاه‌های اجرایی اعم از مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری و یا شاغلین دارای مقررات خاص استخدامی می‌شود و استثنا نمودن برخی شاغلین از این حکم فاقد وجهت قانونی است. بنا به مراتب فوق، تبصره بند ۵ تصویب‌نامه شماره ۳۷۱۸/ت/۵۷۵۹۳ هـ- ۲۰/۱/۱۳۹۹ هیئت وزیران که برخی شاغلین را از رعایت حداکثر حقوق و مزایای مستمر مستثنی نموده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود».

بند سوم. غیر قانونی بودن قانون‌گذاری در حوزه ترمیم حقوق توسط مقام اداری

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۰۹۹۹۱۳۶ مورخ ۱۴۰۲/۱/۲۹ که در مقام ابطال بخش‌نامه شماره ۶۲۶۰۳ مورخ ۱۴۰۱/۸/۲۳ رییس سازمان امور اداری و استخدامی کشور صادر شده است، با دلایل متقن به ابطال بخش‌نامه معترض‌ عنه رأی داده است. متن رأی

بدین شرح است: «بر اساس ماده ۱ قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری به کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۵/۲/۲۶ با اصلاحات بعدی، به ازای هر سال خدمت، معادل یک ماه آخرین حقوق و فوق‌العاده‌های دریافتی که ملاک کسور بازنشستگی است، به عنوان پاداش پایان خدمت پرداخت می‌شود و بر مبنای ماده ۱۰۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸: «به کارمندان مشمول این قانون که بازنشسته می‌شوند، به ازای هر سال خدمت، یک ماه آخرین حقوق و مزایای مستمر (تاسی سال) به اضافه وجوه مربوط به مرخصی‌های ذخیره‌شده پرداخت خواهد شد» و در بند ۱ ماده واحده قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری نیز مبلغ ناشی از اعمال قانون مزبور مشمول کسور بازنشستگی شناخته شده و به عنوان «ترمیم حقوق» در نظر گرفته شده است. لذا پرداخت آن مستمر خواهد بود و بر همین اساس، حکم مقرر در جزء (الف) بند ۷ دستورالعمل مورد اعتراض که این افزایش را در محاسبه پاداش پایان خدمت مؤثر ندانسته، با حکم مقرر در ماده ۱ قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری به کارکنان دولت و ماده ۱۰۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مغایرت دارد.

ثالثاً بر اساس قسمت صدر بند ۱ ماده واحده قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری مقرر شده است که: «۲۰۰۰ امتیاز برای کارمندان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و معادل ریالی امتیاز مذکور برای کارمندان مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ و سایر مشمولان جزء ۱ بند (الف) تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور (به استثنای مشمولان قانون کار) و معادل ریالی ۲۱۰ امتیاز برای اعضای هیئت علمی با عنوان «ترمیم حقوق» به صورت ثابت در احکام کارگزینی و قراردادهای آنان درج می‌شود» و سپس در ادامه مقرر می‌دارد: «این افزایش و نیز حقوق قضات و اعضای هیئت علمی از سقف مقرر در تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مستثنی است» و بر همین اساس، آنچه در مورد قضات و اعضای هیئت علمی از سقف مستثنی شده، «حقوق» به معنی عام کلیه پرداختی‌هاست و نه صرفاً افزایش موضوع ماده واحده قانون مزبور و لذا جزء (ها) بند ۷ دستورالعمل مورد شکایت که مقرر می‌دارد: «حقوق مندرج در حکم کارگزینی قضات و اعضای هیئت علمی از سقف موضوع جزء ۸ بند (الف) تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مستثنی است و سایر

پرداختی‌ها به ایشان مشمول سقف می‌باشد»، در قسمت دوم آن‌که سایر پرداختی‌ها به قضات و اعضای هیئت علمی را مشمول سقف مقرر قرار داده، فاقد مبنای قانونی و خارج از حدود اختیار است. بنا به مراتب فوق، دستورالعمل اجرایی قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری مبنی بر افزایش حقوق و دستمزد کارکنان دولت (به استثنای مشمولان قانون کار جمهوری اسلامی ایران) علاوه بر افزایش های موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۱۴۸۷/ت/۵۹۸۲۶ هـ - ۱۴۰۱/۲/۱۵ هیئت وزیران و اصلاحات بعدی آن‌که موضوع بخش‌نامه شماره ۶۲۶۰۳ مورخ ۱۴۰۱/۸/۲۳ رییس سازمان اداری و استخدامی کشور است)، خارج از حدود اختیار و خلاف قانون بوده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از تاریخ تصویب ابطال می‌شود».

نتیجه‌گیری

یکی از مباحث مهم در خصوص عدالت استخدامی، تنظیم شیوه‌های پرداخت عادلانه و جبران خدمات کارکنان است که باید با در نظر گرفتن مؤلفه‌های مهم مرتبط با هر شغل و هر شاغل صورت گیرد. در نظام پرداخت، مدل‌های مختلفی مانند نظام عرضه و تقاضا، شاخص هزینه زندگی، مدل طبقه‌بندی، مدل درجه‌بندی و مدل رتبه‌بندی وجود دارد که در مقررات مختلف مانند قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ به برخی از آن‌ها اشاره شده بود. با وجود تأکید بر نظام نتیجه‌گرایی در آن، بیش‌تر، اوقات کاری فرد مورد نظر بود.

در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ به عوامل شغل و شاغل و هم‌چنین مهارت‌ها و آموزش‌های کارکنان نیز به عنوان مؤلفه‌های مؤثر در پرداخت توجه شده و به طور رسمی، نظام امتیازی که مبتنی بر حاصل جمع امتیازات حق شغل، حق شاغل و فوق‌العاده‌های مختلف است، اعمال گردیده است. بر اساس ماده ۶۴ این قانون: «نظام پرداخت کارمندان دستگاه‌های اجرایی بر اساس ارزش‌یابی عوامل شغل و شاغل و سایر ویژگی‌های مذکور در مواد آتی خواهد بود. امتیاز حاصل از نتایج ارزش‌یابی عوامل مذکور در این فصل، ضرب در ضریب ریالی، مبنای تعیین حقوق و مزایای کارمندان قرار می‌گیرد و برای بازنشستگان و موظفین یا مستمری‌گیران نیز به همین میزان تعیین می‌گردد.»

هم‌چنین بر اساس بند (ح) ماده ۵۰ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران: «هرگونه پرداخت خارج از مقررات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری ممنوع است، مگر در مورد فوق‌العاده 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 رئیس جمهور و بالاترین مقام دستگاه متقاضی اقدام می‌شود».

به علاوه، بر اساس بند ۱۷ از مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۴ شورای عالی اداری در خصوص برنامه عملیاتی اصلاح نظام اداری، «رفع تبعیض در نظام پرداخت»، یکی از برنامه‌های دولت در جهت اصلاح نظام اداری است که انجام آن بر عهده معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور (که در حال حاضر در قالب سازمان اداری و استخدامی کشور فعالیت می‌کند)، گذاشته شده است. قانون برنامه ششم توسعه نیز بر برقراری عدالت در پرداخت تأکید داشته و برای نمونه، در ماده ۳۰ این قانون مقرر شده است: «دولت مکلف است بررسی‌های لازم جهت برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها و برخورداری از امکانات شاغلین، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشکری سنوات مختلف را انجام دهد».

با وجود احکام مقرر در این موازین حقوقی، تحقق عدالت استخدامی در ایران در عمل با چالش‌های بسیاری مواجه است که چالش‌های ساختاری، بخش مهم و موارد مختلفی را دربرمی‌گیرد. ناکامی قانون‌گذار در برقراری یک نظام استخدامی عام و فراگیر و تنظیم‌گری بخش مهمی از مسائل مربوط به پرداخت حقوق و مزایا در قالب مقررات اجرایی و نه قانون از نمونه‌های مهم چالش‌های ساختاری است. بخش دیگری از موانع تحقق عدالت استخدامی در ایران، ناشی از سازوکارهای اجرایی و نظارتی موجود است که راه را برای ایجاد تبعیض در نظام استخدامی هموار می‌سازد. برای نمونه، با وجود آن‌که بومی‌گزینی تا سال ۱۳۹۹ در نظام قانون‌گذاری ایران جایی نداشت، ولی در عمل و از سوی مجریان امور همواره مبنای عمل قرار می‌گرفت. از همین منظر، می‌توان آسیب‌های موجود در نظام نظارتی ایران را نیز از عوامل تشدید تبعیض در نظام استخدامی کشور دانست. در حقیقت، با وجود تلاش‌های نهادهای مختلفی مانند دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور، مسائلی مانند پرداخت‌های خارج از ضابطه به ویژه در دستگاه‌هایی مانند شرکت‌های دولتی روز به روز گسترش یافته و امروزه به چالشی مهم تبدیل شده است.

با وجود این مشکلات که در این تحقیق به تفصیل بررسی شدند، طراحی الگوی مطلوب عدالت استخدامی در نظام اداری ایران مستلزم پاسخ‌گویی به چند سؤال بنیادین است که طرح آن‌ها برای طراحی الگوی مطلوب در هر زمینه‌ای ضروری است. باید به سیاست‌های کلی نظام اداری در ایران به عنوان خط‌مشی اصلی هر گونه قانون‌گذاری یا اقدام اجرایی توجه شود. بر اساس بندهای ۲، ۳ و ۵ از سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۹/۱/۳۱، «عدالت محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی»، «بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به منظور جذب نیروی انسانی توان‌مند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیر حرفه‌ای» و «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 شرایط اقتصادی و اجتماعی» به عنوان سه مورد از سیاست‌های کلی نظام اداری تعیین و ابلاغ شده‌اند.

با تأمل در سیاست‌های یادشده که مؤخر بر تاریخ تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ صادر شده‌اند، می‌توان دریافت که اهداف ابلاغ این سیاست‌ها با تصویب قانون یادشده نیز هم‌چنان محقق نشده و بر همین اساس، در این سیاست‌ها بر لزوم توجه به این محورهای سه‌گانه در حوزه عدالت استخدامی تأکید شده است. در این میان، پرسش آن است که حرکت قوای سه‌گانه برای تحقق سیاست‌های پیش‌گفته باید چگونه باشد؟

به نظر می‌رسد نقش اصلی در این زمینه با قوه قانون‌گذاری است که باید نظام اداری موجود را به عنوان یک معضل مهم در نظر بگیرد و چالش‌های این نظام نامنسجم را که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به کسری سنگین و ناترازی عمیق صندوق‌های بازنشستگی اشاره کرد، به عنوان قرآینی بر لزوم حل فوری این معضل بنیادین تلقی کند. در سال‌های اخیر، طرح‌هایی از قبیل تدوین طرح سامان‌دهی کارکنان دولت در مجلس شورای اسلامی مطرح و بررسی شده‌اند، ولی این موارد تنها راهکارهای مقطعی برای حل مشکلات موجودند و نمی‌توانند از تعمیق و گسترش معضل اساسی نظام اداری جلوگیری کنند. حتی انجام اقداماتی از این قبیل یا تصویب قانونی مانند قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان مصوب سال ۱۳۹۵ نشان داده است که مجلس هم‌چنان بر حرکت در مسیر تحقق تخصیص اکثر اصرار دارد و در هر قانونی که حتی با اهدافی خیرخواهانه تصویب می‌کند، دایره استثنائات را به تدریج از خود متن قانون نیز بیش‌تر می‌سازد.

در این وضعیت، به نظر می‌رسد که راهکار اساسی باید بر تدوین و بررسی طرح‌ها و لوایحی متمرکز باشد که اولاً مبتنی بر ارزیابی میزان دقیق نیاز دستگاه‌های اجرایی کشور به نیروی انسانی است و ثانیاً راهکارهای یادشده در مراحل بعدی باید معطوف به حذف تشکیلات غیر ضروری و موازی، گسترش چارچوب‌های تحقق دولت الکترونیک و غیر حضوری کردن خدمات دولت، توجه بیش‌تر به تخصص‌گرایی و حذف تدریجی فرآیند به‌کارگیری نیروی انسانی در قالب‌های غیر رسمی باشد. نقش مجلس شورای اسلامی و کمیسیون اجتماعی آن در این زمینه نیز اساسی و بنیادین است و ایفای مناسب این نقش مهم به همراهی کامل شورای نگهبان و قوه مجریه با مجلس بستگی دارد.



فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. ابطحی، سید حسین، مدیریت منابع انسانی، تهران: مؤسسه تحقیقات و آموزش مدیریت وابسته به وزارت نیرو، ۱۳۹۱.
۲. ابن علی، علی اکبر، مجموعه قوانین و مقررات استخدامی، تهران: مؤسسه معین اداره، چاپ نهم، ۱۳۸۶.
۳. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۹.
۴. دولان، شیمون ال. و رندال اس. شولر، مدیریت امور کارکنان و منابع انسانی، ترجمه: محمد صائبی و محمدعلی طوسی، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۹.
۵. سعادت، اسفندیار، مدیریت منابع انسانی، تهران: سمت، ۱۳۹۱.
۶. قانونی، پروین، ارزش‌یابی و طبقه‌بندی مشاغل، تهران: علوم اداری و مدیریت بازرگانی، ۱۳۵۶.
۷. قهوه‌چیان، حمید، تکوین نظام حقوقی بودجه در ایران در پرتو نهادگرایی نوین، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۳.

ب) مقاله

۱. بیدار، زهرا و عادل شببانی، «ارزیابی انتقادی از منظر اهداف تصویب قانون»، مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره ۱۱۶، ۱۴۰۲.
۲. توسلی نایینی، منوچهر، «تأثیرات جهانی شدن اقتصاد بر روابط کار»، سومین همایش ملی کار، تهران، ۱۳۸۱.
۳. حسنونند، محمد و مینا اکبری، «گذار از قاعده تقنینی به قاعده‌گذاری قضایی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری با تأکید بر حقوق استخدامی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتاد و چهارم، شماره ۱۱۲، ۱۳۹۹.
۴. حقیقی امین‌آبادی، روح‌الله، «بررسی اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری در آموزش و پرورش»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال هفتم، شماره ۲۰، ۱۳۹۸.

۵. طهرانی، مریم و همکاران، «اصول، مبانی و راهبردهای پیشنهادی قانون مدیریت خدمات کشوری»، مجلس و راهبرد، شماره ۷۹، ۱۳۹۳.
۶. عباسی، بیژن و مرتضی سعیدی پلمی، «بررسی و نقد حقوقی حقوق و مزایای نامتعارف در ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۳۱، ۱۴۰۱.
۷. عمرانی، سلمان و همکاران، «تبعض مثبت یا تبعض ناروا؟ تأملی بر مفهوم‌شناسی تبعض در نظام حقوقی ایران؛ مطالعه موردی بومی‌گزینی‌های استخدامی»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۳۰، ۱۴۰۱.
۸. غمامی، سید محمد مهدی و حسین عزیزی، «مبانی و اصول عدالت استخدامی در نظام حقوقی اسلام»، مجله حقوق اداری، سال اول، شماره ۴، ۱۳۹۳.
۹. کاملی، محمد جواد و همکاران، «بررسی نقش نظام مدیریت حقوق و دستمزد بر کارایی کارکنان ستاد ناجا»، فصل‌نامه توسعه، سال ششم، شماره ۲۰، ۱۳۹۰.
۱۰. مالکی، محمدرضا و همکاران، «نارسایی‌های نظام جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران»، فصل‌نامه علوم مدیریت ایران، سال چهاردهم، شماره ۵۴، ۱۳۹۸.
۱۱. مالکی، محمدرضا و همکاران، «نکاتی پیرامون نظام پرداخت حقوق و مزایای مدیران در بخش عمومی»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۴۹۹۳، ۱۳۹۵.
۱۲. ممبینی، محمد و سمانه احمدی، «شناسایی موانع پرداخت بر مبنای عملکرد در سازمان‌های دولتی ایران»، مدیریت توسعه و تحول (ویژه‌نامه)، ۱۳۹۸.
۱۳. منصوریان، ناصر علی، «قانون مدیریت خدمات کشوری در آیین حقوق اداری»، اطلاعات سیاسی و اقتصادی، شماره ۲۵۳ و ۲۵۴، ۱۳۸۷.
۱۴. میرزایی، حامد، «موانع اصل برابری حقوق و مزایای کارکنان دولت در حقوق اداری ایران»، رهیافت‌های نوین در مطالعات اسلامی، دوره سوم، شماره ۸، ۱۴۰۰.
۱۵. نکویی، محمد و فرج‌الله قاسمی، «بررسی حقوق مکتسبه کارمندان دولت در رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، تحقیقات حقوقی، شماره ۹۹، ۱۴۰۰.
۱۶. همتی، مجتبی، «قلمرو شمول و استثنائات قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون کار: چالش‌ها و راهکارها»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۱، ۱۴۰۱.

۱۷. یاوری، اسدالله و مصطفی رضایی، «ارزیابی مؤلفه‌های عدالت استخدامی در ورود به خدمت در ایران و انگلستان»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۳۰، ۱۴۰۱.

2. Latin Source

1. Green, Clifton, Zhou, Dexin, **Pay inequality, job satisfaction and firm performance**, Texas Tech University, 2009.
2. Lowler, E. E., **Leadership excellence, New loyalty**, 22 (3), 2005.



Pathology of salary and benefits payment system from the point of view of employment justice

Mohammad Esmaili¹

Morteza NejabatKhah²

Ali Akbar Gorji Azandaryani³

Abstract

The salary and benefits payment system, in a basic definition, refers to a mechanism based on which the salaries and benefits of employees and employees are determined and paid in return for the work done. Legal systems in different countries have considered specific systems in this regard. But what is certain is that despite the variety of adopted systems, there are general and fixed principles that every payment system must comply with in order to be efficient and achieve justice in its various dimensions, such as social, economic, occupational justice, etc. The mentioned system has been faced with many reforms (both partial and general) so far. The approval of the civil service management law can be considered as the last will of the legislator in this regard. Although the aforementioned law was implemented with the aim of integrating the administrative systems in all executive bodies, but in addition to the shortcomings and ambiguities encountered in the implementation, it gradually lost its coherence and integrity. Currently, the system of paying salaries and benefits in our country is a chaotic system without a recognizable framework, which has led to arbitrary and numerous interpretations of legal texts.

Keywords: Salaries, benefits, civil service management law, employment justice, equality.

1. PhD student, Department of Public Law, Islamic Azad University, North Tehran Branch; Tehran Iran, esmaeil.amirhosseini94@gmail.com

2. Member of the Faculty of Law Department of University of Mazandaran, m.nejabatkhah@gmail.com

3. Associate Prof., Department of Public Law, Faculty of Law, University of Shahid Beheshti, Tehran, Iran (Corresponding Author), gorji110@yahoo.fr