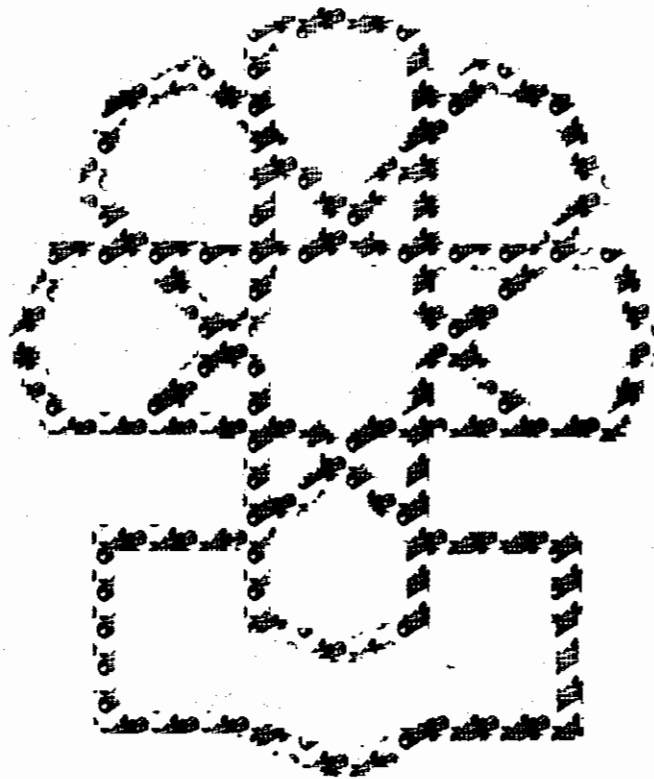




بحثی پیرامون پیشنهاد سرکار خانم فیاض بخش در خصوص پاداش آخرسال (عیدی) کارکنان دولت



معاونت پژوهشی
دی ماه ۱۳۷۴

کار: دفتر بررسیهای حقوقی

کد گزارش: ۴۱۰۱۰۹۷

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی ماری
شماره: ۲۷۴۲
تاریخ: ۱۳۷۴ / ۱۲ / ۲

الف - هدف از تقدیم ماده واحده پیشنهادی

با عنایت به آنچه پیشنهاد کننده محترم در مقدمه مرقوم داشته‌اند معلوم می‌شود که انگیزه اصلی از تقدیم ماده واحده، رفع تبعیض و برخورداری یکسان کارکنان کلیه شرکتها و سازمانهای دولتی و وابسته به دولت و شهرداریها و نیروهای نظامی و انتظامی از عیدی است که در پایان هر سال توسط دولت پرداخت می‌شود.

آن گونه که از مقدمه استفاده می‌شود پرداخت عیدی صرفاً به عنوان یک کمک بلاعوض توسط دولت به کارکنان پرداخت می‌شود تا عملاً در پایان سال به نحوی بخشی از هزینه‌هایی که به طور متعارف بر عهده آنها قرار داد جبران شود و بر این اساس کلیه کارکنان با عنایت به وضعیت تورم و هزینه‌ها می‌توانند در شرایط یکسانی قرار گرفته و پرداخت عیدی - که در عمل اگر به طور متفاوتی پرداخت شود جنبه تبعیض می‌یابد - برای تمامی کارکنان به نحو یکسانی صورت گیرد. بر این اساس ماده واحده پیشنهادی، دولت را مکلف می‌سازد تا در صورت اختصاص مبلغی بابت عیدی آن را به نحو مساوی در اختیار کارکنان قرار دهد.

ب - سابقه قانونگذاری

در خصوص پرداخت عیدی در قانون استخدام کشوری و سایر قوانین موجود از جمله قانون نظام هماهنگ پرداخت به کارکنان دولت ضوابط خاصی مشاهده نمی‌شود.

ماده ۴۳ قانون استخدام کشوری چنین مقرر داشته است:

«مستخدم رسمی نمی‌تواند تصدی بیش از یک پست سازمانی را داشته باشد. وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی نمی‌توانند غیر از حقوق و مزایای پست سازمانی مورد تصدی و فوق العاده‌ها و هزینه‌ها و پاداش مندرج در این فصل تحت هیچ عنوان وجهی بر مستخدمین خود پرداخت کنند.»

و در تبصره ۲ ذیل همین ماده چنین بیان شده است:

«... همچنین پرداخت هزینه پذیرایی و عیدی پایان سال و کمک خواربار از شمول این ماده مستثنی

است...»

براین اساس آنچه از قانون استخدام کشوری استفاده می‌شود این است که پرداخت عیدی پایان سال به عنوان پاداش امکان پذیر می‌باشد.

در سال ۱۳۶۰ نیز در تبصره ۳۷ قانون بودجه آن سال چنین مقرر گردید:

«پرداخت هر نوع پاداش در سال ۱۳۶۰ به کارمندان و کارگران شاغل و بازنشسته وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و وابسته به دولت اعم از لشگری و کشوری و بانکها و شرکتهای بیمه ممنوع می‌باشد و شرکتها و سازمانهای دولتی که شمول مقررات عمومی نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول حکم این تبصره می‌باشند. پاداش آخر سال از شمول حکم فوق مستثنی بوده و تابع نظام واحدی خواهد بود که بنا به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.»

در عمل نیز در سالهای اخیر هیأت دولت ضمن تصویب نامه‌ای ضوابط پرداخت پاداش آخر سال را تعیین نموده است و آخرین آنها به سال ۱۳۷۳ باز می‌گردد که مبلغ ثابت یکصد هزار ریال تعیین گردید،

هرچند بعدها در جریان اجرا به نحو مشابهی برای کلیه کارکنان به یک ماه حقوق و مزایا افزایش یافت.

تصویب نامه هیأت وزیران در سال ۱۳۷۳ چنین مقرر می‌دارد:

«۱- کلیه دستگاههای دولتی تابع قانون نظام هماهنگ پرداخت - مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ - شهر داریها، قوه قضاییه و نیروهای مسلح و نیروی انتظامی، مجازند به کارکنان خود اعم از لشگری و کشوری ... به شرط رضایت از خدمات آنان مبلغ ... به عنوان پاداش آخر سال (عیدی) در بهمن ماه پرداخت کنند. پرداخت هرگونه وجه دیگری تحت عنوان پاداش آخر سال (عیدی) یا عناوین مشابه دیگر ممنوع است ...

۲- پاداش آخر سال (عیدی) کارگران مشمول قانون کار شاغل در دستگاههای مشمول این تصویب نامه طبق مقررات مربوط قابل پرداخت است.»

ج- طرح موضوع

توجه به پیشنهاد مطروح شده مبنی بر اینکه لزوماً به منظور اجتناب از تبعیض و رعایت عدالت عیدی که در حقیقت یک موهبت از جانب دولت است و باید مبالغ اختصاص یافته برای عیدی به طور یکسان تقسیم گردد و تفاوت و تبعیض موجود نباشد، روشن می‌سازد که دو مطلب اساسی مدنظر واقع شده است:

۱- عیدی ماهیتاً یک کمک بلاعوض است که در پایان سال از سوی دولت به کلیه کارکنان دولت پرداخت می‌شود، و در واقع به منظور جبران بخشی از هزینه‌های مردم است که بر حسب متعارف باید در پایان سال به عمل آید و به علت وضعیت تورم و هزینه‌های اضافی کارکنان که در پایان سال با دشواری رو به رو می‌شوند، از سوی دولت پرداخت می‌گردد.

۲- از آنجا که عیدی به کارکنان دولت تعلق می‌گیرد - صرف نظر از اینکه تورم و فشارهای اقتصادی تمامی مردم را به نحو مشابهی تحت تأثیر قرار می‌دهد - باید برای جلوگیری از تبعیض این پرداخت عیدی به نحو مشابهی به عمل آید، زیرا در غیر این صورت تغییر در پرداختها به لحاظ اینکه کارکنان دولت خود را با یکدیگر مقایسه نموده و در عمل اختلافی را در سطح پرداخت عیدی مشاهده می‌کنند، موجبات عدم نارضایتی را فراهم می‌سازد. براین اساس به منظور رعایت عدالت بین کارکنان دولت ضرورت دارد که مبلغ اختصاص یافته به طور مساوی بین کارکنان مشمول پرداخت شود، مضافاً بر این، این سیاست در خصوص کلیه کارکنان اعم از شرکتها و مؤسسات دولتی و ... به نحو یکسانی اعمال شود.

اظهار نظر کارشناسی

الف - آیا عیدی ماهیتاً کمک بلاعوض است؟

۱- اگرچه در بدو امر به نظر می‌رسد که عیدی در عمل نوعی کمک بلاعوض است که توسط دولت در پایان سال برای جبران بخشی از هزینه‌های سالانه پرداخت می‌شود، ولی آن گونه که از قانون استخدام کشوری استفاده می‌شود عیدی از نظر این قانون نوعی پاداش است که در پایان سال به کارکنان دولت پرداخت می‌شود.

۲- در سایر مقررات نظیر تبصره ۳۷ قانون بودجه سال ۱۳۶۰ نیز عیدی به عنوان پاداش مدنظر واقع شده و آن را پاداش آخر سال تلقی نموده‌اند.

۳- نکته حائز اهمیت در خصوص عیدی آن است که تعیین عیدی سالانه توسط هیأت وزیران و طی تصویب نامه‌ای در سالهای اخیر به عمل آمده است و از این تصویب نامه‌ها نکات جالب توجهی قابل استفاده

است که اولاً، تعیین میزان عیدی در قالب «ضوابط پرداخت پاداش آخر سال» به عمل آمده، ثانیاً دستگاههای دولتی مجاز شمرده شده‌اند که آن را پرداخت کنند و ثالثاً، پرداخت عیدی یا پاداش آخر سال به شرط رضایت از خدمات کارکنان است.

۴- توجه به مصوبه هیأت وزیران روشن می‌سازد که عیدی عملاً پاداشی است که توسط دولت در پایان سال در قبال خدماتی که کارکنان در طول سال انجام داده‌اند به آنها پرداخت می‌شود و در واقع جبرانی برای زحمات آنان است تا به نحوی در انجام بهینه کارها تشویق شوند. بنابراین اگرچه دولت پرداخت آن را اختیاری دانسته است، ولی یک کمک بلاعوض نیست؛ بلکه پاسخی به زحمات صادقانه کارکنان دولت است تا مورد تشویق قرار گیرند.

۵- براین اساس باید گفت که عیدی موهبت و یا کمک بلاعوض از جانب دولت نیست تا سبب متنی بر سر آنان تلقی گردد، بلکه در عمل پرداختی است معوض در قبال تلاش و کار کارکنان دولت که در قالب سیاستهای جذب و نگاهداری و تشویق کارکنان صورت می‌گیرد.

ب - آیا پرداخت پاداش آخر سال باید به نحوی یکسان صورت گیرد؟

۱- براساس مطالبی که در قسمت قبل بیان شد روشن می‌گردد که اگر عیدی، پاداشی به کارکنان دولت در قبال خدمات انجام شده آنان در طول سال باشد، بدیهی است که نوع خدمات صورت گرفته و ارزش آنها برحسب افراد، تواناییهای آنها و وظایف و مسؤلیتهایی که بر عهده دارند، خلاقیت و ابتکار، تلاش و وجدان کاری می‌تواند متفاوت باشد. بنابراین منطقی است که پرداخت یکسان به افرادی که به نحو یکسانی کار نکرده‌اند، خود بی‌عدالتی و تبعیض است.

۲- آنچه در مصوبه هیأت وزیران آمده است که پاداش آخر سال را اولاً، در اختیار دولت و دستگاههای ذی ربط قرار داده است که مجازند به کارکنان خود پرداخت نمایند و ثانیاً، پرداخت پاداش آخر سال را منوط بر رضایت از خدمات آنان کرده است، امری صحیح و کاملاً منطقی است؛ ولی تعیین مبلغ ثابت برای آنان که در سال گذشته ابتدائاً یکصد هزار ریال بود، خود عملاً نقض غرض است؛ زیرا مجدداً افراد را در شرایط یکسانی قرار می‌دهد.

۳- آنچه صحیح و منطقی به نظر می‌رسد تسری یک ضابطه یکسان بر کلیه کارکنان است و ظاهراً به همین جهت است که مصوبه هیأت وزیران مقرر می‌دارد که کلیه دستگاههای دولتی تابع قانون نظام هماهنگ پرداخت، شهرداریها، قوه قضاییه و نیروهای مسلح و نیروی انتظامی در این راستا به نحو یکسانی عمل نمایند. بدین ترتیب به جای اینکه یک نظام مشابه را به صورت مبلغ ثابت بر کلیه کارکنان اعمال کنیم؛ بهتر است یک نظام ثابت را بر دستگاههای مشابه اعمال نماییم. براین اساس با عنایت به اینکه بسیاری از دستگاهها، مؤسسات و شرکتهای دولتی از تسری قوانین عمومی مستثنی بوده و در عمل ضوابط خاص خود را دارند ظاهراً تسری نظام واحد بر کلیه دستگاهها و مؤسسات دولتی در کنار شرکتهای دولتی و مؤسساتی با قوانین خاص چندان صحیح به نظر نمی‌رسد.

۴- آنچه اساس بی‌عدالتی و تبعیض است، عدم نظم و ضابطه در پرداخت عیدی است که هر دستگاهی براساس سلیقه خود عمل می‌نماید. اما همان گونه که اشاره شد پرداخت یکسان به صورت مبلغ ثابت به تمامی کارکنان خود نیز بی‌عدالتی و تبعیض است، زیرا اگر عیدی پاداشی برای زحمات و کارهای کارمندان و یا کارکنان دستگاههای دولتی در طول سال باشد، به علت ارزش متفاوت خدمات علی‌الاصول

باید مبالغ عیدی و پاداش متعلقه نیز تناسبی با آن کار و خدمت داشته باشد.

۵- بر این اساس تسری یک نظام واحد و مشابه مناسب است و نه لزوماً یکسان بودن مبالغ پرداختی. اگرچه در کنار آن به نظر می‌رسد که پرداخت یک مبلغ بدون ارزشیابی و برآورد کارایی افراد و کارکنان خود امر صحیحی نمی‌باشد، زیرا چنانکه در مصوبه هیأت وزیران آمده دولت و دستگاههای دولتی مجاز به پرداخت، شمرده شده‌اند، در حالی که در عمل دستگاههای دولتی به کلیه کارکنان این پاداش را پرداخت نموده است. بدین ترتیب اگر پاداش آخر سال (عیدی) به عنوان یک سیاست تشویقی برای جبران زحمات و خدمات کارکنان مدنظر باشد، در کنار سیاستهای حمایتی دولت برای این امر ضروری است یک سیاست ارزشیابی مناسب و منطقی نیز در کنار آن وجود داشته باشد.

پیشنهاد

با عنایت به مطالب مطروحه در قسمت اظهار نظر کارشناسی نکات ذیل در یک جمع بندی به دست می‌آید:

- ۱- عیدی در واقع پاداشی است که در آخر سال در ازای خدمات کارکنان پرداخت می‌شود.
 - ۲- ضروری است که یک نظام یکسانی بر پرداخت پاداش آخر سال (عیدی) حاکم گردد، ولی این امر به هیچ وجه پرداخت مبالغ مشابه را نتیجه نمی‌دهد.
 - ۳- با وجود اینکه بسیاری از شرکتها، مؤسسات و سازمانهای دولتی در ضوابط استخدامی و پرداختهای حقوق و غیره از مقررات خاص خود تبعیت می‌کنند، تسری نظام واحد برای پرداخت پاداش به کلیه دستگاهها و سازمانهای دولتی منطقی به نظر نمی‌رسد.
 - ۴- ضروری است در کنار سیاست حمایتی دولت برای پرداخت عیدی در راستای سیاستهای تشویقی از تعیین مبلغ ثابتی نظیر سالهای قبل خودداری شود.
- بدین ترتیب با عنایت به اینکه عملاً تعیین مبلغ یا ضابطه پرداخت برای پاداش آخر سال از شؤون مجلس محترم خارج است و بر عهده هیأت وزیران و سازمان امور اداری و استخدامی کشور قرار دارد، مناسبتر است که هیأت دولت به نحوی توجیه شود که ضوابط پرداخت پاداش آخر سال با در نظر گرفتن نکات ذیل به تصویب برسد:
- ۱- کلیه دستگاههای دولتی تابع قانون نظام هماهنگ پرداخت، شهرداریها، قوه قضائیه و نیروهای مسلح و نیروهای انتظامی تحت شمول آن قرار گیرند.
 - ۲- پاداش آخر سال (عیدی) به شرط رضایت از خدمات کارکنان و حداکثر تا یکماه حقوق و مزایا با عنایت به میانگین ارزشیابی‌های سالانه به عمل آمده پرداخت گردد.
 - ۳- پرداخت هر گونه وجه دیگری تحت عنوان پاداش آخر سال (عیدی) و یا هر عنوان دیگر خارج از ضوابط قوانین و مقررات موجود ممنوع باشد.
- در این راستا با عنایت به نحوه عملکرد متفاوت سازمانها و دستگاههای دولتی ضرورت دارد تا یک نظارت دقیق و همه جانبه بر آن به عمل آید.

