

نکاتی پیرامون نظام پرداخت حقوق و مزایای مدیران در بخش عمومی

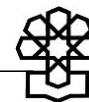
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفاتر: مطالعات بخش عمومی
مطالعات حقوقی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۹۹۳
شهریورماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده مدیریتی.....
۵	مقدمه.....
۶	۱. شرح و بررسی نظام پرداخت در کشور.....
۱۵	۲. آسیب‌شناسی نظام پرداخت در کشور.....
۱۵	۱-۲. از منظر ساختارهای قانونی و مالی.....
۲۱	۲-۲. از منظر نقش قوه مجریه.....
۲۲	۳-۲. از منظر نظارت بر عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی.....
۲۳	۴-۲. از منظر شفافیت‌های مالی.....
۲۴	۵-۲. از منظر تعدد مراجع تصمیم‌گیری.....
۲۵	۶-۲. از منظر ساختار مناسب مباحث اداری در مجلس شورای اسلامی.....
۲۶	۷-۲. از منظر ناکارآمدی سایر نظامات مرتبط با این حوزه.....
۲۷	نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد قانونی.....
۳۳	منابع و مأخذ.....



نکاتی پیرامون نظام پرداخت حقوق و مزایای مدیران در بخش عمومی

چکیده مدیریتی

بخش عمومی (شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، بانک‌ها و...) گستره وسیعی از اقتصاد ایران را به خود اختصاص داده‌اند به گونه‌ای که رد پای آثار آنها به صورت روزمره در زندگی مردم قابل مشاهده است. در این شرایط، نظام پرداخت ضمن اینکه از تنوع کافی باید برخوردار باشد در کلیت آن باید از انسجام درونی و تناسب کافی برخوردار باشد. در اقتصاد ایران برای تحقق این امر طی یکصد سال گذشته چندین قانون مادر به تصویب رسیده و در طی زمان نیز اصلاح شده‌اند که آخرین آنها «قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب سال ۱۳۸۶)» است. این قانون که با هدف یکپارچگی نظامات اداری در کلیه دستگاه‌های اجرایی و انسجام‌بخشی و ایجاد تناسب در نظامات پرداخت در کشور پا به عرصه اجرا نهاد. لکن به جهت کاستی‌ها و ابهاماتی که در اجرا با آن مواجه شد به مرور انسجام و یکپارچگی خود را نیز از دست داد. قانونی که قرار بود به وسعت نظام اداری کشور باشد و کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است را در شمول خود داشته باشد به قانونی ناکارآمد به‌ویژه در حوزه نظام پرداخت تبدیل شده است. چنین وضعیتی سبب شده است نظام پرداخت در کشور به نظامی چندپاره تبدیل شود و هر دستگاهی به اقتضای منابع مالی در اختیار، درآمدهای اختصاصی و توان جذب اعتبارات عمومی، با استفاده از سازوکارهای قانونی و شبه‌قانونی به کارمندان خود حقوق و مزایا پرداخت می‌کند. مباحث زیر را می‌توان به‌عنوان عمده‌ترین دلایل بروز چنین وضعیتی برشمرد:

الف) نظام پرداخت در کشور

در طی زمان مجموعه‌ای از عوامل باعث شد که نظام پرداخت در کشور به نظامی چندپارچه و غیرمنسجم تبدیل شود که عمده این عوامل عبارتند از:

۱. خروج شتابان دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قوانین عمومی و از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری: برخی دستگاه‌های اجرایی در ضمن تصویب قانون مستثنا شدند و تعداد قابل توجهی از دستگاه‌های اجرایی نیز از زمان تصویب از شمول قانون خارج شدند. این امر نشان می‌دهد که بین دستگاه‌هایی که برای انجام وظایف دولت به‌وجود آمده‌اند نگاه تبعیض‌آمیز وجود دارد و هریک از

دستگاه‌ها به دنبال آن هستند که نشان دهند شرایط آنها و مأموریت آنها خاص است و پرداخت‌های آنها نیز باید خاص باشد.

۲. برخورداری از حقوق و مزایای بیشتر از طریق مصوبات هیئت وزیران، مجلس شورای اسلامی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از طرقی مانند قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، تصویبنامه هیئت وزیران، بخشنامه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۳. استفاده از ظرفیت سایر قوانین و مقررات و ارائه تفسیرهای موسع از ابهامات قانون مدیریت خدمات کشوری.

۴. عدم ایفای نقش شورای حقوق و دستمزد.

ب) آسیب‌شناسی نظام پرداخت

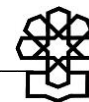
نظام اداری، مالی و حقوقی کشور از مجموعه‌ای از مشکلات اجرایی و ساختاری رنج می‌برد که از یک‌سو به ملاحظات ساختاری این حوزه مرتبط است و از سوی دیگر در تعامل با سایر نظامات (از جمله بودجه‌ریزی، مالیات‌ستانی، شفافیت و ...) از آنها تأثیر می‌پذیرد. بر همین اساس برای اصلاح نظام پرداخت، باید از یک‌سو مسائل خاص مرتبط با آن مورد توجه قرار گیرد و از سوی دیگر مسائل سایر نظامات مرتبط. آسیب‌شناسی که در این گزارش در این چارچوب انجام شده است نشان می‌دهد که محورهای زیر در نابسامانی نظام پرداخت کنونی کشور مؤثر بوده‌اند.

۱. تعدد ساختارهای قانونی و مالی

– در سطح وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی وابسته: وزارتخانه‌ها (بجز سه وزارتخانه «بهداشت، درمان و آموزش پزشکی»، «علوم، تحقیقات و فناوری» و «وزارت اطلاعات») مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری هستند. از منظر دسترسی به منابع مالی نیز دو وزارتخانه «بهداشت، درمان و آموزش پزشکی» و «امور اقتصاد و دارایی» از ظرفیت‌های قانونی و اجرایی و مالی برای پرداخت برخوردار هستند. برخی دستگاه‌ها نیز از محل درآمدهای اختصاصی حقوق و مزایای مدیران و کارکنان خود را افزایش داده‌اند.

– در سطح شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها: شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها (بجز موارد استثنا از جمله شرکت‌های تابع وزارت نفت و برخی سازمان‌های توسعه‌ای) مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری هستند، با این حال با استفاده از ظرفیت قانون تجارت، اساسنامه تأسیس و سایر قوانین مصوب، قواعد پرداخت در کشور در این بخش با آسیب جدی مواجه شده است.

– در سطح نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه: این نهادها و مؤسسات تابع مقررات خاص پرداخت هستند و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و شرکت‌های تابعه از جمله آنها



به‌شمار می‌روند. این نهادها و مؤسسات در برخی مواقع ویژگی عمومی دارند و برخی مواقع ویژگی خصوصی و این وضعیت امکان مانور آنها را افزایش داده و در عین حال نظارت را سخت‌تر می‌کند. بر همین اساس برخی از دستگاه‌ها تلاش می‌کنند تا شکل حقوقی خود را به نهاد یا مؤسسه عمومی غیردولتی تغییر دهند در حالی که ماهیتاً عمومی هستند.

۲. نقش قوه مجریه

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، هیئت وزیران، وزارت امور اقتصادی و دارایی و نهادهای مرتبط (مانند شورای حقوق و دستمزد) از بازیگران این حوزه هستند. تغییرات مکرر ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، عدم استفاده از ظرفیت‌های شورای حقوق و دستمزد، عدم ارائه لایحه دائمی قانون مدیریت خدمات کشوری، تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران و مصوبات مراجع دولتی مانند شوراها، مجامع عمومی و هیئت امنا از جمله عوامل مؤثر در وضعیت نظام پرداخت از منظر نقش قوه مجریه هستند و در موارد متعددی منجر به تضعیف نظام پرداخت شده‌اند.

۳. نظارت بر عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی

دستگاه‌های نظارتی شامل سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سازمان حسابرسی بر عملکرد دستگاه‌ها نظارت دارند. در کنار استفاده از روش‌های سنتی نظارت بر عملکرد مالی و اداری، عملاً امکان نظارت کارآمد بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی در زمینه حقوق و دستمزد نیز فراهم نیست. در کنار آنها شورای حقوق و دستمزد نیز هماهنگی‌های کلی در تعیین حقوق و مزایای کارکنان را برعهده دارد که در عمل این شورا نیز از کارآمدی لازم برخوردار نبوده است.

۴. شفافیت مالی

پوشش و جامعیت گزارشگری مالی، تکرار و زمانبندی منظم گزارش‌گیری، کیفیت انتشار و سازگاری گزارش‌های مالی، چهار زمینه عمومی شفافیت مالی هستند. تجربه جهانی در این باره نشان می‌دهد که بدون اعمال موازین شفافیت در مناسبات مالی بخش عمومی، اکثر راهکارهای متعارف تقنینی معطوف به افزایش بهره‌وری و کاهش فساد عقیم می‌مانند. در برخی کشورها استانداردها و رویه‌هایی برای شفافیت تدوین شده است که از جمله آنها موارد زیر است.^۱

- جریان دریافتی‌ها اعم از حقوق و دستمزد و غیره به صورت یکجا؛

- اموال و دارایی متصدیان؛

- شیوه جابجایی افراد در درون بخش عمومی و بین بخش عمومی و بیرون؛

۱. مرکز پژوهش‌ها در گزارش مستقلي تحت عنوان «مروري بر تجارب برخي کشورها در شفاف‌سازي پرداخت‌هاي بخش عمومي» این موضوع را تشریح کرده است.

- نحوه توزیع اطلاعات و ذینفعان؛

- نحوه تصمیم‌سازی افراد ذینفع.

۵. مراجع تصمیم‌گیری

علاوه بر مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز از طریق قانونگذاری در حوزه اقتصاد و تشکیلات و ساختار می‌تواند تصمیم‌گیری کند. برخی از دستگاه‌ها با این روش، از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون مناقصات خارج شده‌اند.

۶. مباحث نظام اداری در مجلس شورای اسلامی

هم‌اکنون مباحث نظام اداری در کمیسیون اجتماعی مجلس بررسی می‌شود که به دلیل وجود تنوع وظایف این کمیسیون در حوزه اجتماعی و رفاه، این موضوع درجه اهمیت یکسانی با حوزه‌های مذکور ندارد.

همچنین دستگاه‌های متنوعی از طریق سازور کار مجلس، حقوق و مزایای خود را افزایش داده‌اند که به چندپارچه شدن نظام پرداخت کشور منجر شده است.

۷. سایر نظامات مرتبط با حوزه نظام پرداخت

عملکرد نظام پرداخت به‌عنوان عمدتاً یکی از نظامات بخش عمومی به شرایط درونی و محیطی وابسته است و از عوامل اساسی محیطی نیز عملکرد سایر نظامات مرتبط با حوزه نظام پرداخت است که نظام بودجه‌ریزی، مالیات‌ستانی، مناقصه و مزایده از جمله آنها هستند و ارتقای این نظامات بر عملکرد نظام پرداخت مؤثر است.

ج) راهکارها

مجموعه شرایط طرح شده نشان می‌دهد که با ملاحظه تنوع وظایف بخش عمومی و تنوع سازوکار انجام وظایف و محیط و شرایط انجام وظایف، نظام پرداخت در کشور باید متنوع باشد اما در عین تنوع باید تناسب میان آنها نیز برقرار باشد (قانون مدیریت خدمات کشوری این تنوع را پذیرفته بود اما به دلیل عدم شمول کامل و همچنین خروج تدریجی دستگاه‌ها از شمول آن و نبود سقف پرداخت مجموعه حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر، تناسب در پرداخت نتوانست محقق شود).

برای تحقق شرایط مذکور لازم است ضمن احیای قانون مدیریت خدمات کشوری، یک قانون فراگیر در سطح کل بخش عمومی (شامل وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی، بانک‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و ...) به تصویب برسد و ویژگی‌های آن موارد زیر را دربرگیرد:

- عمومیت دامنه شمول به گونه‌ای که تمام دستگاه‌های بخش عمومی را شامل شود؛



- تعیین و تعریف دقیق کلیه عناصر حقوق و مزایا؛
- تعیین سقف پرداخت حقوق و مزایا برای همه سطوح؛
- تعیین ضمانت اجرای مناسب و کارآمد؛
- پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی مؤثر؛
- ممنوعیت اعطای هرگونه وام، تسهیلات و عناوین مشابه با شرایط خاص و استثنایی به مدیران و کارکنان؛
- الزام دستگاه‌های اجرایی به ارائه فهرست اسامی و اطلاعات حقوق و مزایای مدیران عالی، میانی، اجرایی و کارکنان به شورای حقوق و دستمزد و نهادهای نظارتی کشور؛
- دارایی مقامات.

مقدمه

بدون شک در یک جامعه مردم‌سالار که قانون اساسی آن براساس حکومت حق و عدل قرآن نظام یافته است، توجه به تحقق عدالت و رفع تبعیض ناروا به عنوان یک اصل اساسی، همواره باید مورد توجه مقامات و مسئولین کشور باشد. پیش از ورود به موضوع آسیب‌شناسی نظام پرداخت در کشور و راهکارهای پیشنهادی ذکر سه نکته ضروری است. اول اینکه این موضوع معطوف به چندماه اخیر و طرح موضوع پرداخت‌های غیرمعارف یا غیرقانونی نیست و سابقه طولانی در کشور دارد، دوم اینکه این مسائل و مشکلات در حوزه نظام پرداخت مشکلی ساختاری است و در بلندمدت تبدیل به یک معضل جدی شده است و سوم اینکه حوزه نظام پرداخت در دستگاه‌های اجرایی همواره با پیچیدگی‌ها و اقتضائاتی همراه بوده است که بررسی و هرگونه اصلاح و تغییر در عناصر این نظام نیازمند اطلاع و شناخت از این حوزه و مطالعه و بررسی دقیق است. لذا پرهیز از شتابزدگی شرط لازم برای ورود به مسئله است. اما آنچه مسلم است اینکه در حال حاضر با یک مسئله عمومی مواجه هستیم که بخشی از زوایای پنهان آن نیز آشکار شده است و لازم است مسئولین توجه جدی به حل مسئله داشته باشند. بدون شک بی‌نظمی‌های موجود در نظام پرداخت کشور صرفاً معطوف به مدیران عالی دستگاه‌های اجرایی نیست و در سطح مدیران میانی و کارکنان دستگاه‌های اجرایی نیز با این مسئله و مشکل مواجه هستیم، اما این گزارش ناظر به حقوق مدیران عالی دستگاه‌های اجرایی تنظیم شده است. اگرچه برخی از قوانین مورد اشاره در مورد هر دو گروه مشترک است و ناگزیر به بیان آنها بوده‌ایم. این گزارش پس از بررسی خلأها و ضعف‌های موجود در قوانین و مقررات و آسیب‌شناسی نظام پرداخت در کشور، برخی راهکارها را برای اصلاح این وضعیت پیشنهاد کرده است.

۱. شرح و بررسی نظام پرداخت در کشور

در این بخش از گزارش، نظام پرداخت در کشور از منظر قوانین و مقررات بررسی شده است. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ با هدف یکپارچگی نظامات اداری در کلیه دستگاه‌های اجرایی و انسجام‌بخشی و ایجاد تناسب در نظامات پرداخت در کشور پا به عرصه اجرا نهاد. لکن به جهت کاستی‌ها و ابهاماتی که در اجرا با آن مواجه شد به مرور انسجام و یکپارچگی خود را نیز از دست داد. قانونی که قرار بود به وسعت نظام اداری کشور باشد و کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی را در شمول خود داشته باشد، به موجب ماده (۱۱۷) همین قانون و قوانین دیگر مصوب مجلس شورای اسلامی و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بسیاری از دستگاه‌های اجرایی از شمول این قانون خارج و تابع مقررات خاص پرداخت قرار گرفته‌اند و یا اینکه در مرحله خروج از قوانین عمومی قرار دارند.

۱-۱. خروج شتابان دستگاه‌های اجرایی از شمول قوانین عمومی

بررسی قوانین و مقررات کشور و طرح‌ها و لوایح قانونی نشان می‌دهد که این تمایل عمومی برای خروج از شمول قوانین عمومی هر روز شتاب بیشتری به خود می‌گیرد. این دستگاه‌ها عبارتند از:

– مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، اعضای هیئت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری (براساس ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری).

– 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 (براساس ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱). لازم به توضیح است بند «۴» ماده (۳۶) الحاقی به لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور^۱ که در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده و برای تأیید به شورای نگهبان ارسال شده است نیز سازمان هواپیمایی کشوری و شرکت فرودگاه‌ها و نوبری هوایی ایران را مشمول

۱. بند «۴» ماده (۳۶) الحاقی به لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور: «سازمان هواپیمایی کشوری و شرکت فرودگاه‌ها و نوبری هوایی ایران (مادر تخصصی و شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی (ره)) مشمول ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ است.»



ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ قرار داده که در صورت تأیید شورای نگهبان این دو شرکت نیز از شمول قوانین عمومی از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری خارج خواهند شد.

– 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 و اعضای هیئت علمی ستادی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و صندوق رفاه دانشجویان (براساس بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه). لازم به ذکر است که این استثنا با دایره وسیع‌تری در مصوبه اخیرالتصویب مجلس در خصوص «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» ذکر شده است.

– کارکنان ستادی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان انتقال خون ایران و سازمان غذا و دارو (براساس مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی مشمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه قرار گرفتند) و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری نیز به موجب تصمیم رئیس‌جمهور دولت دهم مشمول بند «ب» ماده (۲۰) قرار گرفت.

– شرکت‌های تابعه وزارت نفت (براساس ماده (۱۰) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱).

– بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (جزء «۱» بند «الف» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱).

– مجلس شورای اسلامی و سازمان‌های تابعه علیرغم اینکه به موجب قانون مدیریت خدمات کشوری (به‌استثنای دیوان محاسبات که به موجب ماده (۱۱۷) از شمول قانون مستثنا شده است) تابع ضوابط و مقررات این قانون هستند، لکن در زمینه نظام پرداخت از مقررات خاص تبعیت می‌کنند. البته تا پیش از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری نیز به موجب قانون از مقررات اداری و استخدامی خاص تبعیت می‌کردند.

– سازمان بازنشستگی کشوری (به موجب بند «ث» ماده (۸) اساسنامه سازمان^۱ به شماره ۱۴۷۴۴۸/ت/۳۷۳۰۹ هـ مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲) تابع مقررات خاص پرداخت قرار گرفته است. لازم به توضیح است که اخیراً لایحه‌ای تحت عنوان «لایحه الحاق سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» توسط هیئت وزیران مورد قبول واقع شده و در تاریخ ۱۳۹۵/۴/۲۴ جهت تصویب، تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است که در صورت تصویب مجلس شورای اسلامی سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح نیز از یک مؤسسه دولتی به مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی تغییر شخصیت خواهد داد و به تبع آن تابع مقررات اداری و استخدامی خاص خواهند شد.

۱. ماده (۸) - وظایف و اختیارات شورا به شرح زیر می‌باشد: بند «ث» - اتخاذ تصمیم در مورد آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و سایر آیین‌نامه‌های مورد نیاز صندوق و ارائه پیشنهاد به مراجع قانونی جهت تصویب در صورت لزوم.

– سازمان انرژی اتمی ایران و شرکت‌های تابعه و دستگاه‌های وابسته (ماده (۱۳۷) قانون برنامه پنجم توسعه).

۲-۱. برخورداری از حقوق و مزایای بیشتر از طریق مصوبات هیئت وزیران و مجلس

بسیاری از دستگاه‌ها نیز علیرغم اینکه تابع مقررات و ضوابط این قانون هستند، اما به موجب مصوبات هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی، از حقوق و فوق‌العاده‌های بیشتری به نسبت دیگر کارکنان برخوردار شده‌اند که اهم آنها به شرح زیر است:

– بعضی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها به موجب بند «ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ از پرداخت‌های خارج از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری برخوردار شدند. براساس گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به موجب این حکم، شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران بین ۲۵ درصد تا ۱/۶ برابر امتیاز حق شغل، بانک‌های دولتی معادل ۱۰۰ درصد امتیاز حق شغل و سازمان بنادر و دریانوردی حداکثر معادل ۲۰۰ درصد امتیاز حق شغل، از افزایش برخوردار شده‌اند.

– قوه قضائیه، سازمان‌های تابعه و وزارت دادگستری به موجب تصویبنامه هیئت وزیران به شماره ۱۷۴۰/۹۰/م/۱۰۵ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ (دولت دهم)، امتیازات حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر و غیرمستمر مدیران و کارمندان خود را تا میزان ۵۰ درصد افزایش داده‌اند.

– کارکنان برخی دستگاه‌های اجرایی تابع قانون مدیریت خدمات کشوری به موجب بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه از افزایش امتیازات فصل دهم قانون مدیریت برخوردار شده‌اند. وزارت کشور براساس تصویبنامه شماره ۶۵۱۳۲/ت/۴۸۷۵۳ هـ مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۰ هیئت وزیران (دولت دهم) امتیازات حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر و غیرمستمر مدیران و کارمندان خود را تا ۳۵ درصد افزایش داده است. براساس اطلاعات به دست آمده نهاد ریاست جمهوری نیز با مجوز هیئت وزیران (قبل از روی کار آمدن دولت یازدهم) مشمول این افزایش امتیازات حقوق شده‌اند.^۱

– وزارت نیرو به موجب تصویبنامه شماره ۱۰۴۶۱۶/ت/۴۹۴۱۲ هـ مورخ ۱۳۹۲/۵/۱۰ هیئت وزیران امتیازات حقوق کارمندان حوزه ستادی و زیرمجموعه دولتی تحت پوشش خود را به میزان ۲۰ درصد افزایش داده است.

– سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران (براساس قانون فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان پزشکی قانون و سازمان انتقال خون ایران مصوب ۱۳۹۰/۳/۴)، سازمان دامپزشکی و سازمان

۱. علیرغم بررسی‌ها و پیگیری‌های به عمل آمده، مصوبه هیئت وزیران پیرامون افزایش امتیازات حقوق کارکنان نهاد ریاست جمهوری که همانند مصوبه هیئت وزیران پیرامون افزایش امتیازات حقوق کارکنان قوه قضائیه، سازمان‌های تابعه و وزارت دادگستری مضمون به مهر محرمانه است، یافت نشد.



زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور (براساس قانون تسری فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارمندان سازمان دامپزشکی کشور و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۲۷) امتیاز حق شغل و حق شاغل مدیران و کارمندان خود را افزایش داده‌اند.

– بانک‌ها و بیمه‌های دولتی و برخی از دستگاه‌های اجرایی دارای مقررات خاص استخدامی که مشمول استثنائات ماده (۱۱۷) قانون نبوده‌اند، لکن براساس بند «۵» بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۲۵۳۷ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور که اشعار می‌دارد «آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که دارای مقررات خاص استخدامی می‌باشند موظفند ضوابط پرداخت حقوق و مزایای کارمندان خود را براساس توانمندی‌ها، شایسته‌سالاری، حساسیت و اهمیت مشاغل و... در چارچوب امتیازات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری تهیه و جهت بررسی و سیر مراحل تصویب در شورای توسعه مدیریت موضوع ماده (۱۱۶) قانون به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور ارائه نمایند»، کماکان از مقررات اداری و استخدامی خاص خود تبعیت می‌کنند. عدم تصویب چنین ضوابطی از سال ۱۳۸۸ تاکنون موجب شد تا نقطه آغازین انحراف بانک‌ها و بیمه‌های دولتی از قانون مدیریت خدمات کشوری مهیا شود.

– هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۲/۴ به استناد ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (تصویب‌نامه شماره ۴۴۰۵۹/ت/۴۴۰۵۹ مورخ ۱۳۹۲/۲/۵) محاسبه و پرداخت حقوق و مزایای مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره بانک‌های دولتی را از ابتدای سال ۱۳۹۱ تا زمان ابلاغ دستورالعمل اجرایی فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری برای همسان‌سازی، مطابق حقوق و مزایای پرداختی به مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره بانک صنعت و معدن مجاز اعلام نموده که به استناد مصوبه مذکور، بانک‌ها و براساس مصوبه ۱۲۷۸۲۵/ت/۴۹۶۵۵ مورخ ۱۳۹۲/۷/۶ هیئت وزیران (مبنی بر اضافه شدن شرکت سهامی بیمه ایران به مصوبه ۱۳۹۲/۲/۵) شرکت بیمه ایران از ابتدای سال ۱۳۹۱ حقوق و مزایای خود را افزایش داده‌اند. لازم به توضیح است، تصویب‌نامه شماره ۴۴۰۵۹/ت/۴۹۶۲۴ مورخ ۱۳۹۲/۲/۵ هیئت محترم وزیران در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۲۹ به علت مغایرت با قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه، توسط ریاست محترم مجلس شورای اسلامی مغایر قانون اعلام شده است. متعاقب نظر ریاست محترم مجلس شورای اسلامی، دستورالعمل فوق‌العاده خاص مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره بانک‌های دولتی و شرکت‌های بیمه مرکزی و بیمه ایران در اجرای بند «ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۶ توسط وزیر محترم امور اقتصادی و دارایی و معاون محترم رئیس‌جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ابلاغ می‌گردد که به موجب دستورالعمل مذکور اولاً فوق‌العاده خاص مدیران عامل بانک‌های دولتی و بیمه‌ها با توجه به رتبه و میزان کارآیی و عملکرد آنان حداقل ۴۲,۰۰۰,۰۰۰ و حداکثر ۵۵,۰۰۰,۰۰۰ ریال

تعیین می‌گردد (ضمن اینکه فوق‌العاده مذکور با افزایش ضریب حقوق سالیانه افزایش می‌یابد و برای سال ۱۳۹۴ به بیش از ۸۰ میلیون ریال افزایش یافته است)، ثانیاً تاریخ اجرای دستورالعمل از ۱۳۹۲/۸/۱ تعیین می‌گردد. انتخاب تاریخ ۱۳۹۲/۸/۱ به عنوان تاریخ اجرای دستورالعمل فوق‌الذکر جهت بوده است که در عمل آثار لغو تصویب‌نامه شماره ۴۴۰۵۹/ت/۴۴۰۵۹ هـ مورخ ۱۳۹۲/۲/۵ هیئت محترم وزیران در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۲۹ توسط ریاست محترم مجلس شورای اسلامی که موجب کاهش در پرداخت‌ها به مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره بانک‌های دولتی و شرکت‌های بیمه مرکزی و بیمه ایران می‌گردید از بین برود. از زمان برقراری فوق‌العاده خاص در بانک‌های دولتی، بیمه مرکزی و بیمه ایران (۱۳۹۲/۸/۱) به علت اجرای نادرست در برخی از بانک‌ها و بیمه مرکزی (به دلیل احتساب فوق‌العاده مذکور به عنوان یک فوق‌العاده مستمر و در نتیجه احتساب آن در محاسبه اضافه کار)، دریافتی مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره برخی از بانک‌ها و بیمه مرکزی افزایش غیرقانونی یافته است.

۳-۱. استفاده از ظرفیت سایر قوانین و مقررات یا ارائه تفسیرهای موسع از قانون مدیریت

خدمات کشوری

در کنار موارد فوق وجود برخی از احکام قانونی نظیر ماده (۷۸)^۱ قانون مدیریت خدمات کشوری که تعریف مبهمی از کمک‌های رفاهی ارائه نموده و امکان تفاسیر مختلف اجرایی را فراهم نموده است، وجوه پرداختی موضوع ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم^۲، تبصره ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده، ماده (۱۶۰) قانون امور گمرکی و برخی مجوزهای قانونی دیگر در زمینه اختیار شیوه هزینه‌کرد بخشی از درآمدهای عمومی به دستگاه‌های اجرایی مأمور وصول این درآمدها، پرداخت پاداش موضوع ماده (۲۰) قانون مدیریت خدمات کشوری^۳، اعتبارات برنامه خدمات رفاهی موضوع ماده (۴۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴^۴ و اعتبارات خارج از شمول موضوع قانون

۱. ماده (۷۸) - در دستگاه‌های مشمول این قانون کلیه مبنای پرداخت خارج از ضوابط و مقررات این فصل به استثنای پرداخت‌های قانونی که در زمان بازنشسته شدن یا ازکارافتادگی و یا فوت پرداخت می‌گردد و همچنین برنامه کمک‌های رفاهی که به عنوان پارانیه مستقیم در ازای خدماتی نظیر سرویس رفت و آمد، سلف سرویس، مهد کودک و یا سایر موارد پرداخت می‌گردد، با اجرای این قانون لغو می‌گردد.

۲. ماده (۲۱۷) - به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود که یک درصد (۱٪) از وجوهی که بابت مالیات و جرائم موضوع این قانون وصول می‌گردد (به استثنای مالیات بر درآمد شرکت‌های دولتی) در حساب مخصوص در خزانه منظور نموده و در مورد آموزش و تربیت کارمندان در امور مالیاتی و حسابرسی و تشویق کارکنان و کسانی که در امر وصول مالیات فعالیت مؤثری مبذول داشته و یا می‌دارند خرج نماید. وجوه پرداختی به استناد این ماده به عنوان پاداش وصولی از شمول مالیات و کلیه مقررات مغایر مستثناست. وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است که در هر ۶ ماه گزارشی از میزان وصول مالیات و توزیع مالیات وصولی بین طبقات و سطوح مختلف درآمد را به کمیسیون اقتصادی [۱] مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

۳. ماده (۲۰) - دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور ایجاد انگیزه و افزایش کارایی و بهره‌مندی از فکر و اندیشه و خلاقیت کارمندان ذریع خود سازوکار مناسب برای جلب مشارکت کارمندان و دریافت پیشنهادهای و اثرگذاری آن در تصمیم‌گیری‌ها را فراهم آورند. نظام پیشنهادهای و نحوه پرداخت پاداش براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۴. ماده (۴۰) - اجازه داده می‌شود اعتبارات برنامه خدمات رفاهی کارکنان دولت منظور در قوانین بودجه سنواتی برای ارائه تسهیلات رفاهی و تشویق کارکنان و کمک هزینه مسکن به صورت نقدی یا صور دیگر براساس موافقتنامه‌ای که با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و یا استان مبادله خواهد شد، استفاده شود.



نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند مصوب ۱۳۶۴، امکان پرداخت‌های غیرمتعارف در دستگاه‌های اجرایی را فراهم کرده است.

۴-۱. عدم ایفای نقش شورای حقوق و دستمزد موضوع ماده (۷۴) قانون خدمات کشوری

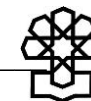
همان‌گونه که مشاهده می‌شود تعداد قابل توجهی از دستگاه‌های اجرایی از شمول این قانون خارج شده‌اند، و بسیاری از دستگاه‌های اجرایی دیگر نیز در تلاش برای مستثنا شدن یا استثنا زدن به ضوابط پرداخت این قانون در مورد مدیران و کارکنان خود هستند. بررسی‌ها نشان می‌دهد ضعف‌های نظام پرداخت علاوه بر آنکه ناشی از ضعف در قوانین است از توان جذب یا عدم توان جذب منابع مالی توسط دستگاه‌های اجرایی سرچشمه می‌گیرد. آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که از توانایی بیشتری برای جذب منابع عمومی برخوردارند نیازهای قانونی خود را برای پرداخت در میان انبوهی از قوانین تأمین می‌کنند و یا با توسل به نمایندگان مجلس شورای اسلامی و هیئت وزیران از طریق اخذ مجوزهای قانونی و در موارد متعددی اعمال اصلاحات لازم در آیین‌نامه اداری و استخدامی خود (بدون اخذ مجوز از شورای حقوق و دستمزد موضوع ماده (۷۴) قانون مدیریت خدمات کشوری)، اقدام به پرداخت‌های قابل توجه به مدیران و بعضاً کارکنان خود می‌کنند.

با توجه به اطلاعات فوق جدول ۱ دستگاه‌های اجرایی کشور را به تفکیک وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی برحسب قوانین و مقررات اداری، منابع مالی و ظرفیت پرداخت‌های غیرمتعارف به تصویر کشیده است:

جدول ۱. ساختار حقوقی دستگاه‌های اجرایی، قوانین و مقررات و منابع مالی آنان

اشکال حقوقی	تابعیت از قوانین و مقررات	منابع مالی	ظرفیت پرداخت‌های غیرمتعارف
وزارتخانه‌ها و مؤسسات تابعه	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	<ul style="list-style-type: none"> - بودجه عمومی - درآمدهای اختصاصی - اعتبارات خارج از شمول - اعتبارات طرح تحول نظام سلامت 	با توجه به تبعیت از مقررات خاص پرداخت و امکان مناسب برای دسترسی به منابع مالی قابل توجه، امکان پرداخت‌های غیرمتعارف وجود دارد.
	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	<ul style="list-style-type: none"> - بودجه عمومی - اعتبارات خارج از شمول 	علیرغم دارا بودن ضوابط خاص پرداخت اما با توجه به منابع محدود این وزارتخانه، عملاً امکان زیادی برای پرداخت‌های غیرمتعارف وجود ندارد.
	وزارت اطلاعات	<ul style="list-style-type: none"> - بودجه عمومی - اعتبارات خارج از شمول 	علیرغم دارا بودن ضوابط خاص پرداخت اما با توجه به منابع محدود این وزارتخانه، عملاً امکان زیادی برای پرداخت‌های غیرمتعارف وجود ندارد.
	وزارت امور اقتصادی و دارایی و مؤسسات تابعه	<ul style="list-style-type: none"> - مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری - ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم - تبصره «۱» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده^۱ 	<ul style="list-style-type: none"> - بودجه عمومی - درآمدهای اختصاصی وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان امور مالیاتی

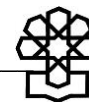
۱. تبصره «۱» - سه درصد (۳٪) از وجوه واریزی که به حساب‌های موضوع این ماده واریز می‌گردد، در حساب مخصوصی نزد خزانه به نام سازمان امور مالیاتی کشور واریز می‌شود و معادل آن از محل اعتبار اختصاصی که در قوانین بودجه سنواتی منظور می‌گردد در اختیار سازمان مزبور که وظیفه شناسایی، رسیدگی، مطالبه و وصول این عوارض را عهده‌دار می‌باشد، قرار خواهد گرفت تا برای خرید تجهیزات، آموزش و تشویق کارکنان و حسابرسی هزینه نماید. وجوه پرداختی به استناد این بند به عنوان پاداش وصولی از شمول مالیات و کلیه مقررات معایر مستثناسست.



ظرفیت پرداخت‌های غیرمتعارف	منابع مالی	تابعیت از قوانین و مقررات	اشکال حقوقی	
جمهوری اسلامی ایران، امکان پرداخت‌های غیرمتعارف وجود دارد.	و گمرک جمهوری اسلامی ایران اعتبارات خارج از شمول	- ماده (۱۶۰) قانون امور گمرکی - بند «ح» ماده (۵۰) برنامه پنجم توسعه		
- با توجه به منابع محدود این وزارتخانه‌ها، عملاً امکان زیادی برای پرداخت‌های غیرمتعارف وجود ندارد. - مدیران و کارکنان وزارت نفت به جهت اینکه غالباً از کارکنان شرکت نفت می‌باشند، مشمول مقررات حقوق و مزایای این شرکت می‌باشند و امکان پرداخت‌های غیرمتعارف در این وزارتخانه نیز وجود دارد.	- بودجه عمومی - اعتبارات خارج از شمول	مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری	سایر وزارتخانه‌ها	
با توجه به دارا بودن ضوابط خاص و ظرفیت‌های قانونی موجود و منابع مالی در اختیار امکان پرداخت‌های غیرمتعارف در این شرکت‌ها و سازمان‌ها وجود دارد.	- بودجه عمومی - کمک از بودجه عمومی	- به موجب ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱) این دستگاه‌ها از شمول قوانین عمومی نظیر قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی خارج شده‌اند. - قانون تجارت - بند «ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه	- 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، - سازمان توسعه‌ای ذیربط پتروشیمی در وزارت نفت	شرکت‌های دولتی

ظرفیت پرداخت‌های غیرمتعارف	منابع مالی	تابعیت از قوانین و مقررات	اشکال حقوقی	
با توجه به دارا بودن ضوابط خاص و ظرفیت‌های قانونی موجود و منابع مالی در اختیار امکان پرداخت‌های غیرمتعارف در این شرکت‌ها و سازمان‌ها وجود دارد.	<ul style="list-style-type: none"> - بودجه عمومی - کمک از بودجه عمومی 	<ul style="list-style-type: none"> - به موجب ماده (۱۰) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، کارکنان واحدهای عملیاتی این شرکت‌ها از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری خارج شده‌اند. - قانون تجارت - بند «ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه 	شرکت‌های تابعه وزارت نفت	
با توجه به دارا بودن ضوابط خاص و ظرفیت‌های قانونی موجود و منابع مالی در اختیار امکان پرداخت‌های غیرمتعارف در این شرکت‌ها و سازمان‌ها وجود دارد.	<ul style="list-style-type: none"> - بودجه عمومی - کمک از بودجه عمومی 	<ul style="list-style-type: none"> - مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری - قانون تجارت - بند «ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه 	سایر شرکت‌های دولتی	
با توجه به دارا بودن ضوابط خاص پرداخت و منابع مالی در اختیار امکان پرداخت‌های غیرمتعارف در برخی نهادهای عمومی غیردولتی نظیر سازمان تأمین اجتماعی و شهرداری برخی کلانشهرها وجود دارد.	<ul style="list-style-type: none"> - بودجه اختصاصی - کمک از بودجه عمومی 	<ul style="list-style-type: none"> - به موجب ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری خارج می‌باشند. - قانون تجارت - مقررات خاص پرداخت 	نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه عمومی غیردولتی نهادهای و مؤسسات	

مأخذ: تحقیق حاضر، استخراج شده از مجموعه قوانین و مقررات کشور.



لازم به توضیح است کلیه دستگاه‌های اجرایی از امکان استفاده از ظرفیت ماده (۴۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ برخوردار هستند. این ماده باعث می‌شود دستگاه‌های دولتی بتوانند منابع مالی برای توزیع تبعیض‌آمیز بین کارمندان و مدیران را در اختیار داشته باشند و عملاً هم از آن به همین صورت استفاده شده است.

۲. آسیب‌شناسی نظام پرداخت در کشور

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که مشکلات موجود در نظامات اداری، مالی و حقوقی کشور مانند ضعف در عملکرد نهادهای نظارتی، ضعف در شفافیت اطلاعات مالی دستگاه‌های اجرایی، تصویب قوانین و مقررات معیوب در حوزه نظام پرداخت و اعطای اختیارات عام مجلس شورای اسلامی به قوه مجریه، عدم نظارت کافی بر عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی به ویژه شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که از منابع عمومی بهره می‌گیرند، اشکالات ساختاری که نظام اداری کشور با آن مواجه است. نقاط ضعفی که به ساختار بودجه‌ریزی کشور وارد است و به اصلی‌ترین سؤالات نظیر اینکه «دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند»، پاسخ نمی‌دهد، تعدد مراجع تصمیم‌گیری در کشور، نبودن کمیسیون تخصصی نظام اداری در ساختار قوه مقننه و عملکرد قوه مجریه که در زمینه ضابطه‌گذاری در رابطه با پرداخت‌ها در دستگاه‌های اجرایی، نظارت بر عملکرد مالی دستگاه‌ها، تقویت نقش شورای حقوق و دستمزد و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی به نهادهای ذیربط کاملاً ناکارآمد و منفعلانه عمل کرده است نیز سبب شده تا با یک نابسامانی در این حوزه مواجه باشیم. در این بخش نظام پرداخت در کشور از ابعاد مختلف زیر مورد آسیب‌شناسی قرار گرفته است:

۲-۱. از منظر ساختارهای قانونی و مالی

۲-۱-۱. در سطح وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی وابسته

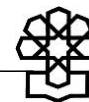
به استثنای کارکنان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری که از شمول قوانین عمومی من جمله قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی خارج شده و همچنین وزارت اطلاعات که به موجب ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری از شمول این قانون خارج شده‌اند و تابع مقررات اداری، استخدامی و نظام پرداخت خاص پرداخت قرار گرفته‌اند، ۱۵ 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 غیرمستعارف، به ترتیب دو وزارتخانه بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (و سازمان انتقال خون و سازمان غذا و دارو) به جهت 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 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. مشاهده می‌شود به‌استثنای دو وزارتخانه مذکور، در سایر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تابعه فارغ از اینکه تابع قوانین عمومی باشند یا از مقررات خاص تبعیت کنند، با مشکل جدی پرداخت‌های غیرمستعارف مواجه نیستیم. البته ذکر این نکته لازم است که کارکنان وزارت دادگستری نیز از سال ۱۳۹۰ به بعد همانند کارکنان قوه قضائیه 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 به‌موجب 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 به‌موجب 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.

۲-۱-۲. در سطح شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت

خدمات کشوری

به‌استثنای 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 به‌موجب ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ و همچنین شرکت‌های تابعه وزارت نفت که به‌موجب 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، کلیه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها تابع قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشند، لکن مدیران و کارکنان برخی شرکت‌های دولتی فارغ از اینکه تابع مقررات عمومی یا مقررات خاص پرداخت باشند، به جهت در اختیار داشتن منابع مالی قابل اعتنا و ازسوی دیگر تبعیت از قانون تجارت، استفاده از ظرفیت قانونی بند «ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه و سایر



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.

علاوه بر این ضوابط قانونی مربوط به شرکت‌های دولتی احکام دیگری نیز وجود دارد که می‌تواند مجرای برای پرداخت‌های غیرمتعارف به مدیران این شرکت‌ها محسوب شود؛ با این توضیح که شرکت‌های دولتی بخشی از سازمان‌های دولتی تلقی می‌شوند که اساسنامه آنها ممکن است به تصویب مجلس شورای اسلامی، یا کمیسیون‌های داخلی مجلس و یا دولت برسد. موضوعی که در اکثر اساسنامه 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) اساسنامه بیمه مرکزی «شرکت سهامی بیمه ایران که در این اساسنامه شرکت نامیده می‌شود طبق مقررات این اساسنامه اداره خواهد شد و در مواردی که در این اساسنامه پیش‌بینی نشده باشد برحسب مورد مشمول قانون تجارت و مقررات بیمه‌گری موضوع قانون تأسیس بیمه مرکزی و بیمه‌گری خواهد بود و در صورتی تابع مقررات عمومی مربوط به دولت و مؤسساتی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند می‌باشد که در مقررات مزبور صراحتاً از شرکت سهامی بیمه ایران نام برده شده باشد».

همان‌گونه که مشاهده می‌شود شمول قانون تجارت در مواردی نسبت به این شرکت‌ها مورد تصریح قرار گرفته است. از سوی دیگر قانون تجارت متضمن احکامی در خصوص شرکت‌های خصوصی است که اجرای آنها نسبت به شرکت‌های دولتی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند و نمایندگان سهام دولت نیز در واقع از جهت ایفای وظایف اداری خود چنین نمایندگی را برعهده دارند و نه از جهت داشتن سرمایه، فاقد وجه است.

یکی از احکام قانون تجارت که اجرای آن در خصوص شرکت‌های دولتی محل تأمل است، احکام مربوط به پرداخت پاداش به اعضای هیئت‌مدیره این شرکت‌هاست. برای مثال براساس ماده (۱۳۴) این قانون «... در صورتی که در اساسنامه پیش‌بینی شده باشد مجمع عمومی می‌تواند تصویب کند که نسبت معینی از سود خالص سالیانه شرکت به‌عنوان پاداش به اعضای هیئت‌مدیره تخصیص داده شود اعضای غیرموظف هیئت‌مدیره حق ندارند بجز آنچه در این ماده پیش‌بینی شده است در قبال سمت مدیریت خود به‌طور مستمر یا غیرمستمر بابت حقوق یا پاداش یا حق‌الزحمه وجهی از شرکت دریافت کنند». ماده (۲۴۱) نیز در مقام تعیین میزان این پاداش (پیش از اصلاحیه مصوب ۱۳۹۵) مقرر داشته بود «با رعایت شرایط مقرر در ماده (۱۳۴) نسبت معینی از سود خالص سال مالی شرکت که ممکن است جهت پاداش هیئت‌مدیره در نظر گرفته شود به‌هیچ‌وجه نباید در شرکت‌های سهامی عام از ۵ درصد سودی که

۱. ماده (۴۰). 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 براساس موافقتنامه‌ای که با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و با استان مبادله خواهد شد، استفاده شود.

در همان سال به صاحبان سهام پرداخت می‌شود و در شرکت‌های سهامی خاص از ۱۰ درصد سودی که در همان سال به صاحبان سهام پرداخت می‌شود تجاوز کند...». البته این ماده اخیراً اصلاح و سقف پرداختی کاهش یافته است.^۱ همچنین در خصوص اینکه آیا شرکت‌های دولتی مشمول چنین پاداشی می‌گردند یا خیر اختلاف نظرهایی وجود داشت که براساس آن برخی به استناد ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، شرکت‌های دولتی را از شمول چنین احکامی مستثنا می‌دانستند. همین اختلافات نیز باعث شد که در تبصره «۱» الحاقی به ماده (۲۴۱) قانون تجارت (مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۹) به صراحت شرکت‌های دولتی از شمول این حکم خارج شوند. اما در هر صورت آن دسته از شرکت‌های دولتی که از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنا هستند همچنان می‌توانند از پاداش مذکور برخوردار باشند.

از دیگر موضوعات مهم و تبعیض‌آمیز، دریافت انواع وام‌ها منجمله وام‌های بدون بهره و تسهیلات ارزان قیمت توسط برخی مدیران ارشد بانک‌ها و بیمه‌های دولتی است (برخی از فیش‌های حقوقی منتشر شده حاکی از دریافت مبالغ چند ۱۰۰ میلیون تومانی به عنوان وام با عناوین مختلف توسط برخی مدیران بانکی و بیمه‌ای است). دریافت این حجم از تسهیلات اگرچه بعضاً مستند به برخی مصوبات شورای پول و اعتبار بوده است اما به هر حال حاکی از شرایط رانتی است که در این گونه بنگاه‌ها از جهت دسترسی به منابع وجود دارد و کاملاً تبعیض‌آمیز و نامتعارف است.

۳-۱-۲. در سطح نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده (۳) قانون مدیریت

خدمات کشوری و شرکت‌های تابعه

به موجب ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از شمول این قانون خارج و طبیعتاً تابع مقررات خاص پرداخت قرار دارند. در بین این نهادها «سازمان تأمین اجتماعی و شرکت‌های تابعه» و شهرداری برخی کلانشهرها به جهت دسترسی به منابع مالی که البته صاحبان اصلی آن مردم هستند، همواره حقوق و مزایای قابل توجهی را در مقایسه با سایر دستگاه‌های اجرایی به

۱. قانون اصلاح ماده (۲۴۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت (مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰): ماده واحده - ماده (۲۴۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۴ به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به آن الحاق می‌شود:

ماده (۲۴۱) - با رعایت شرایط مقرر در ماده (۱۲۴) نسبت معینی از سود خالص سال مالی شرکت که ممکن است جهت پاداش هیئت مدیره در نظر گرفته شود، به هیچ وجه نباید در شرکت‌های سهامی عام از سه درصد (۳٪) و در شرکت‌های سهامی خاص از شش درصد (۶٪) سودی که در همان سال به صاحبان سهام قابل پرداخت است، تجاوز کند. در هر حال این پاداش نمی‌تواند برای هر عضو موظف از معادل یک سال حقوق پایه وی و برای هر عضو غیرموظف از حداقل پاداش اعضای موظف هیئت مدیره بیشتر باشد. مقررات اساسنامه و هرگونه تصمیمی که مخالف با مفاد این ماده باشد، باطل و بلااثر است. تبصره «۱» - شرکت‌های دولتی، مشمول مقررات این ماده در خصوص پاداش هیئت مدیره نیستند و تابع حکم مقرر در ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ می‌باشند.

تبصره «۲» - هیچ فردی نمی‌تواند اصالتاً یا به نمایندگی از شخص حقوقی همزمان در بیش از یک شرکت که تمام یا بخشی از سرمایه آن متعلق به دولت یا نهادها یا مؤسسات عمومی غیردولتی است به سمت مدیرعامل یا عضو هیئت مدیره انتخاب شود. متخلف علاوه بر استرداد وجوه دریافتی به شرکت به پرداخت جزای نقدی معادل وجوه مذکور محکوم می‌شود.



مدیران و کارکنان خود پرداخت می‌کنند و از جمله دستگاه‌های اجرایی به‌شمار می‌روند که زمینه بروز تبعیض و بی‌عدالتی را در نظام پرداخت کشور به وجود آورده‌اند.

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی قبل از تصویب قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ در نظامات اداری، مالی و حقوقی کشور وجود خارجی نداشته است. در قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵ که قانون مادر و مرجع در نظام اداری کشور بود نیز این موضوع وجود نداشت و علیرغم اصلاحات متعدد، تا زمان تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ هرگز پیشنهادی برای ایجاد چنین شخصیت حقوقی در این قانون ارائه نشد. این پدیده از زمان تصویب قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۶۶ متولد شد و تا سال ۱۳۷۳ و تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصادیق آن نامعلوم بود. طبق ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مهمترین ویژگی این‌گونه مؤسسات، غیردولتی بودن آنهاست، اما ویژگی دوم آنها انجام وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد. منتها چون واژه عمومی، در قوانین قبلی و در همین قانون تعریف نشده و این تعریف نقصان داشته، قانونگذار تعیین مصادیق و نه تعریف آنها را موقوف به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی کرده است. به‌نظر می‌رسد دلیل اصلی خلق شخصیت حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در رابطه با نیازهای اجرایی قانون محاسبات عمومی بوده و به همین جهت ایجاد این شخصیت اولین بار در قانون محاسبات عمومی انجام شد. قانون مدیریت خدمات کشوری که بیست سال پس از این قانون به تصویب رسیده به تبع قانون محاسبات عمومی و موجود بودن این شخصیت حقوقی جدید، در مقابل عمل انجام شده قرار گرفته و ناگزیر از پذیرش و تکرار این موضوع در قانون شده است. بهتر این بود که پدیده مذکور فقط در چارچوب قانون محاسبات عمومی باقی می‌ماند و از ایجاد آن در نظام اداری کشور خودداری می‌شد. اضافه شدن این شخصیت حقوقی در نظام اداری کشور معضلاتی را به‌وجود آورد. از جمله اینکه پاره‌ای از دستگاه‌های دولتی برای گریز از اجرای قوانین و مقررات عمومی تلاش کردند تا خود را به شکل مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی درآورند و متأسفانه مجلس شورای اسلامی نیز با تصویب این‌گونه احکام مؤسساتی را که با توجه به معیارهای متداول کاملاً دولتی هستند به عنوان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی بپذیرد. علت آن است که در قانون مزبور وصف «انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد» مفهومی بسیار گسترده دارد و می‌تواند سازمان‌های متنوعی را دربر گیرد. به‌علاوه فهرست اولیه این قبیل مؤسسات و نهادها نشان می‌دهد که طبیعت حقوقی آنها بسیار متنوع است: بعضی نهاد انقلابی، بعضی سازمان‌های مردمی و محلی، بعضی مؤسسات غیردولتی، برخی ناشی از قراردادهای بین‌المللی و است. این گوناگونی باعث شده هیئت دولت بتواند هر شخصیت حقوقی حتی شخصیت‌های حقوقی دولتی را به عنوان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی پیشنهاد و مجلس تصویب کند. درحالی که وصف اصلی‌تر و مهم‌تر این‌گونه مؤسسات غیردولتی بودن آنهاست که مورد غفلت قرار گرفته است. به‌عبارت دیگر تنها مؤسسات و نهادهایی را می‌توان در زمره این‌گونه اشخاص پیشنهاد و تصویب کرد که لزوماً غیردولتی

باشند. متأسفانه هیئت دولت و مجلس تعدادی از سازمان‌های دولتی را که تردیدی در مورد دولتی بودن آنها وجود ندارد به این‌گونه مؤسسات تبدیل نموده‌اند. همان‌طور که گفته شد علت این اقدامات گریز بعضی دستگاه‌های دولتی از اجرای قوانین و مقررات عمومی است. این سازمان‌ها عبارتند از:

– **هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران:** که سازمانی با تمام ویژگی‌های یک مؤسسه کاملاً دولتی است و به‌موجب ماده (۱) قانون هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران مصوب ۱۳۷۸/۹/۲۱ «به صورت نهاد عمومی غیردولتی» فعالیت می‌نماید.

– **صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر:** این صندوق به استناد بند «د» و تبصره «۲» ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ۱۳۸۳ بند «الف» ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۳ و ماده (۲۰) آیین‌نامه صندوق (تصویب‌نامه شماره ۶۵۸۴۶/ت/۳۲۱۸۰ هـ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۲ یک مؤسسه دولتی بوده است. بنابراین غیردولتی شناختن آن به‌موجب قانون مصوب مجلس در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۴ و مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۶ از لحاظ کارشناسی و حقوقی صحیح نبوده است.

– **صندوق توسعه ملی:** به تصریح ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه «... صندوق متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران است...» ولی به‌موجب بند «ی» همین ماده «... در امور اداری، استخدامی، مالی، معاملاتی تابع ... قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ... می باشد». پس از گذشت نزدیک به ۵ سال از حیات این صندوق، اطلاعاتی راجع به حقوق و مزایای مدیران و کارکنان این صندوق مطرح شد.^۱

– **سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح:** سازمانی با تمام ویژگی‌ها و پیشینه تأسیس و اداره یک سازمان دولتی، اخیراً به‌موجب «لایحه الحاق سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» پیشنهاد غیردولتی کردن آن توسط هیئت دولت مورد قبول قرار گرفته و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است (تاریخ اعلام وصول ۱۳۹۵/۴/۲۴). در مورد اینکه چه انگیزه‌ای برای تغییر شخصیت حقوقی این سازمان (که براساس گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ۹۸ درصد منابع خود را از محل بودجه عمومی تأمین می‌کند)، وجود دارد با یک ابهام جدی مواجه هستیم.

برای جلوگیری از استمرار این رویکرد و صدمات آن در آینده، باید هیئت دولت و مجلس از استفاده از این قانون به عنوان ابزاری برای گریز مؤسسات دولتی از قوانین و مقررات عمومی پرهیز کنند. یک

۱. این موضوع با واکنش هیئت وزیران مواجه و بر اساس مصوبه شماره ۳۹۰۷۲/ت/۵۲۱۲۳ هـ مورخ ۱۳۹۵/۴/۵ هیئت وزیران، آیین‌نامه معاملاتی و اداری و استخدامی این صندوق اصلاح و به‌موجب آن حقوق و مزایای رئیس کل، قائم مقام و اعضای هیئت عامل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به رئیس هیئت عامل، قائم مقام و اعضای هیئت عامل این صندوق تسری داده شده است. این در حالی است که بر اساس گزارش دیوان محاسبات و وضعیت پرداخت‌ها در بانک مرکزی، به نظر می‌رسد این مصوبه نیز نمی‌تواند رافع مشکل باشد.



اقدام ضروری و مکمل هم آن است که ضمن اصلاح قانون محاسبات عمومی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی صرفاً در چارچوب اجرای قانون مذکور مصداق اجرا داشته باشند و تعریف ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری حذف تا این شخصیت حقوقی به کلی در نظام اداری از میان برداشته شود.

۲-۲. از منظر نقش قوه مجریه

کم‌توجهی یا بی‌تفاوتی و فقدان نظارت کارآمد قوه مجریه در هشت سال گذشته در قبال بروز این مشکل به خصوص در رابطه با شرکت‌های دولتی و سازمان‌های دولتی تابع قوانین و مقررات اختصاصی کاملاً آشکار است. با توجه به اینکه اصولاً این اشکال از نظر زمانی مسبوق به سابقه است و پدیده‌ای خلق‌الساعه نیست، لذا علی‌الاصول قوه مجریه باید با مشاهده بروز آن در سال‌های گذشته با اقداماتی از قبیل اجرای کامل قانون مدیریت خدمات کشوری به‌ویژه فعال کردن شورای حقوق و دستمزد، انجام بررسی‌های لازم در طی دوره اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری و ارائه لایحه برای تصویب قانون دائمی در نیمه دوم سال ۱۳۹۱ و اعمال نظارت‌های بهتر در دستگاه‌های دولتی و غیردولتی، به‌ویژه ساماندهی نظام پرداخت مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی و رؤسا و مدیران سازمان‌های دولتی تابع مقررات اداری و استخدامی خاص از بروز مشکل جلوگیری می‌کند.

تغییرات مکرر در ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تضعیف آن و به‌ویژه بر هم زدن ساختار نظارت‌کننده بر بودجه و مجامع عمومی بنگاه‌های دولتی در سازمان مذکور یکی از دلایل حاد شدن این معضل به‌ویژه در حوزه شرکت‌ها و بانک‌ها و بیمه‌های دولتی است. در برخی از موارد تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران یا مصوبات سایر مراجع دولتی همانند شوراهای عالی، شوراها، مجامع عمومی، هیئت‌های امناء موجب بروز مشکل شده است. در صورت عملکرد مناسب مراجعی مانند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شورای حقوق و دستمزد، وزارت امور اقتصادی و دارایی^۱ و واحدهای بازرسی، هیئت وزیران در زمینه پرهیز از مصوبات تبعیض‌آمیز و عملکرد مناسب ذیحسابی‌ها، یقیناً احتمال بروز این وضعیت کاهش می‌یافت. در حال حاضر قوه مجریه، با توجه به تجربیات حاصله، باید از طریق اتخاذ

۱. لازم به توضیح است وزارت امور اقتصادی و دارایی طی نامه شماره ۳۴۲۶۸/مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۲ «دستورالعمل نحوه مصرف اعتبارات اختصاصی موضوع ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم و تبصره «۱» ماده (۲۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده را برای اجرا در خود وزارتخانه و سازمان امور مالیاتی کشور ابلاغ کرده است. در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۲۸ «دستورالعمل نحوه هزینه‌کرد اعتبارات اختصاصی موضوع ماده (۱۶۰) قانون امور گمرکی جهت اجرا در گمرک جمهوری اسلامی ایران به رئیس این سازمان ابلاغ شده است. در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۱۲، «شیوه‌نامه نحوه مصرف هماهنگ اعتبارات موضوع ماده (۴۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴، در وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان امور مالیاتی کشور، گمرک جمهوری اسلامی ایران و واحدهای استانی آنها» به شماره ۳۷۱۲۱/م، توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی ابلاغ شده است. در تاریخ ۱۳۹۵/۴/۲ نیز دستورالعمل «نحوه مصرف هماهنگ بودجه پرسنلی برای پرداخت به مدیران و کارکنان شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی تابعه وزارت امور اقتصادی و دارایی» به شماره ۳۷۸۸۹/م جهت اجرا به شرکت‌های دولتی تابعه، بانک‌ها و بیمه‌ها ابلاغ شده است. پیش از این نیز این وزارتخانه طی نامه شماره ۲۷۶۳۴/م مورخ ۱۳۹۴/۵/۲۱ پیشنهاد «ساماندهی تسهیلات رفاهی مدیران و کارکنان بانک‌ها، بیمه‌ها و شرکت‌های دولتی» را به معاون اول رئیس جمهور ارائه کرده است که پس از بررسی‌های انجام شده نهایتاً در قالب ماده (۳۹) ضوابط اجرایی بودجه سال جاری به تصویب رسیده است. لذا مشاهده می‌شود که خود وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز متوجه آسیب‌های موجود شده و سعی داشته است از طریق ضابطه‌گذاری و ابلاغ دستورالعمل‌های متعدد از تشدید چنین وضعیتی جلوگیری و نسبت به ساماندهی حقوق مدیران و کارکنان وزارت مذکور و شرکت‌ها، بانک‌ها و بیمه‌ها و سازمان‌های تابعه اقدام کند که این موضوع را باید به فال نیک گرفت.

سازوکارها و تدابیر شایسته، ساختارها و مناسباتی را ایجاد کند که از استمرار و تکرار این مشکل در آینده جلوگیری کند.

۳-۲. از منظر نظارت بر عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی

اگرچه به لطف وجود انبوهی از قوانین و مقررات در حوزه نظام پرداخت حقوق و مزایا در دستگاه‌های اجرایی که در بخش‌های قبلی گزارش مورد اشاره قرار گرفت، امکان سوءاستفاده از منابع مالی در اختیار و به تبع آن پرداخت‌های غیرمتعارف برای برخی از دستگاه‌های اجرایی فراهم است، لکن در کنار این قوانین و مقررات، قانونگذار قوانینی را به تصویب رسانده است که به نوعی عامل کنترل‌کننده در زمینه استفاده از منابع مالی دستگاه‌ها برای پرداخت حقوق و مزایا محسوب می‌شود. 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) این‌گونه قوانین می‌توانند به‌عنوان ابزاری مناسب مورد استفاده قرار گیرند. از جمله این قوانین می‌توان به ماده (۸۴)^۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۴، قانون اصلاح ماده (۲۴۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت^۲ مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ (صرفنظر از اشکالاتی که تبصره «۲» این قانون در عمل برای دستگاه‌های اجرایی و بخش خصوصی و غیردولتی که شریک دستگاه‌های اجرایی به شمار می‌روند، به وجود آورده است و نیازمند بازنگری و اصلاح است) و ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری^۳ اشاره کرد. علیرغم وجود احکام قانونی فوق گزارش‌های مدیریتی و نظارتی از سوی نهادهای مزبور در این حوزه به صورت عمومی منتشر نشده است، از سوی دیگر نهادهای نظارتی کشور فاقد یک

۱. ماده (۸۴) - ناخالص حقوق و مزایای دریافتی مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره شرکت‌های دولتی و غیردولتی که به نحوی از انحاء وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی می‌باشند باید حداکثر از ده برابر حداقل حقوق مصوب سالانه شورای عالی کار بیشتر نباشد.

ضمناً پاداش پایان سال اعضای هیئت مدیره شرکت‌های فوق صرفاً به اشخاص حقوقی آنان قابل پرداخت بوده و مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره به غیر از حقوق و مزایای تعیین شده فوق و اعضای غیرموظف بجز حق جلسه ماهیانه که حداکثر از دو برابر حداقل حقوق مصوب شورای عالی کار برای هر ماه بیشتر نیست، هیچ‌گونه مبلغی تحت هیچ عنوانی دریافت نمی‌کنند.

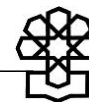
۲. قانون اصلاح ماده (۲۴۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت (مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰):
ماده واحده - ماده (۲۴۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۴ به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به آن الحاق می‌شود:

ماده (۲۴۱) - با رعایت شرایط مقرر در ماده (۱۳۴) نسبت معینی از سود خالص سال مالی شرکت که ممکن است جهت پاداش هیئت مدیره در نظر گرفته شود، به‌هیچ‌وجه نباید در شرکت‌های سهامی عام از سه درصد (۳٪) و در شرکت‌های سهامی خاص از شش درصد (۶٪) سودی که در همان سال به صاحبان سهام قابل پرداخت است، تجاوز کند. در هر حال این پاداش نمی‌تواند برای هر عضو موظف از معادل یک‌سال حقوق پایه وی و برای هر عضو غیرموظف از حداقل پاداش اعضای موظف هیئت مدیره بیشتر باشد. مقررات اساسنامه و هرگونه تصمیمی که مخالف با مفاد این ماده باشد، باطل و بلااثر است. تبصره «۱» - شرکت‌های دولتی، مشمول مقررات این ماده در خصوص پاداش هیئت مدیره نیستند و تابع حکم مقرر در ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ می‌باشند.

تبصره «۲» - هیچ فردی نمی‌تواند اصالتاً یا به نمایندگی از شخص حقوقی همزمان در بیش از یک شرکت که تمام یا بخشی از سرمایه آن متعلق به دولت یا نهادها یا مؤسسات عمومی غیردولتی است به سمت مدیرعامل یا عضو هیئت مدیره انتخاب شود. متخلف علاوه بر استرداد وجوه دریافتی به شرکت به پرداخت جزای نقدی معادل وجوه مذکور محکوم می‌شود.

۳. ماده (۷۶) - حداقل و حداکثر حقوق و مزایای مستمر شاغلین، حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشمول این قانون و سایر حقوق‌بگیران دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی هر سال با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره - سقف حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر نباید از (۷) برابر حداقل حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر تجاوز کند.



سازوکار کارآمد برای اعمال نظارت بر عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی در زمینه پرداخت حقوق و مزایا به مدیران دستگاه‌های اجرایی همانند سازوکارهایی که در رابطه با شفافیت مالی مورد اشاره قرار خواهد گرفت، هستند و کماکان از طریق گزارش‌گیری‌های سنتی عمل می‌کنند.

شورای حقوق و دستمزد که به‌موجب ماده (۷۴) قانون مدیریت خدمات کشوری وظیفه هماهنگی در تعیین حقوق و مزایای کارمندان دستگاه‌های اجرایی را برعهده دارد و کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند قبل از اتخاذ تصمیم در مراجع قانونی ذیربط در رابطه با هرگونه تغییر در نظامات مربوط به حقوق و دستمزد خود، موافقت این شورا را کسب کنند، هیچ‌گاه جدی گرفته نشده و علیرغم تغییرات متعددی که در زمینه پرداخت دستگاه‌های اجرایی به خصوص آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که تابع مقررات خاص پرداخت هستند صورت پذیرفته است، لکن هیچ مراجع‌های به این شورا صورت پذیرفته و طی حیات ۹ ساله خود فقط نامی از آن در ساختار نظامات کشور مشاهده شده است و تاکنون مصوبه‌ای که نام این شورا بر آن درج شده باشد مشاهده نشده است. جالب‌تر اینکه علیرغم وجود این شورا و تکالیف دستگاه‌ها در قبال نقش نظارتی آن، هیچ‌گاه دستگاه‌های نظارتی واکنشی به این مسئله نشان نداده‌اند. لذا این شورا ازسوی خود دستگاه‌های نظارتی نیز جدی گرفته نشده و این سبب شده است که دستگاه‌های اجرایی به سادگی از کنار نام این شورا عبور کرده 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 توجه لازم را به نقش قابل توجه و تأثیرگذار این شورا نداشته و این خود سبب شده است که دستگاه‌های اجرایی نیز به سادگی از کنار این حکم از قانون و التزام خود به مراجعه به این شورا در تعیین سازوکارهای پرداخت حقوق و مزایا، عبور کنند.

هیئت تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی نیز در برخی موارد نسبت به مصوبات مغایر قانون هیئت وزیران واکنش مناسب نشان نداده است.

۴-۲. از منظر شفافیت‌های مالی

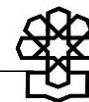
ایجاد شفافیت در عملکرد مالی، یکی از مهمترین عوامل مؤثر برای مدیریت بهینه بخش عمومی به‌شمار می‌رود. پوشش و جامعیت گزارشگری مالی، تکرار و زمانبندی منظم گزارش‌گیری، کیفیت انتشار و قابلیت سازگاری^۱ (سازش‌پذیری) موارد منتشر شده، چهار زمینه عمومی شفافیت مالی محسوب می‌شوند. مطالعات مرتبط در این حوزه نشان می‌دهد، بدون اعمال موازین شفافیت در مناسبات مالی بخش عمومی، معمولاً تمامی راهکارهای متعارف تقنینی معطوف به افزایش بهره‌وری و کاهش فساد، عقیم می‌ماند، چرا که در فضای غیرشفاف، ساختار اداری مستعد فساد از میان انبوه قوانین و قواعد دست به‌گزینش زده و

راهکار مناسب قانونی عملکرد غیربهره‌ور و یا غیرمرتبط با اهداف مقررات‌گذار بخش عمومی را پی می‌گیرد. به دلیل اهمیت این موضوع است که در روندهای اخیر مدیریت مالی بخش عمومی، معمولاً شفافیت به عنوان فصلی مستقل مورد توجه قرار می‌گیرد.

به‌منظور نیل به شفافیت مالی، استانداردها یا رویه‌های متعددی در حوزه‌های مختلف معطوف به شفافیت شامل شیوه حسابداری، شیوه نظارت، شیوه افشا و شیوه سنجش تدوین شده یا اعمال می‌شود. این استانداردها یا رویه‌ها تلاش می‌کنند ضمن یکدست و سیستمی کردن شفافیت در مدیریت بخش عمومی، از بروز موارد فسادزا نیز پیشگیری کنند. از همین رو تلاش می‌شود فرآیندهایی مانند «جریان دریافتی‌ها اعم از حقوق و دستمزد و غیره»، «اموال و دارایی متصدیان»، «شیوه جابجایی افراد از بیرون بخش عمومی به داخل آن و بالعکس»، «نحوه توزیع اطلاعات منفعت‌رسان»، «نحوه تصمیم‌سازی افراد ذینفع»، «نحوه لابی‌گری برای تصویب قوانین» و ... در بخش عمومی نظام‌مند شده و شفاف شود. ایجاد شفافیت در یک بخش، مثلاً دریافتی‌ها و مسکوت ماندن در سایر حوزه‌ها، مثلاً دارایی‌ها، ممکن است به انتقال زمینه‌های فساد منجر شود. کشورها بسته به میزان توسعه‌یافتگی ساختار بخش عمومی و قوانین و مقررات مربوطه و فرآیندهای مالی و مالیات‌ستانی مربوطه، اقدام به شفاف‌سازی دریافتی‌ها در بخش عمومی می‌کنند.

۵-۲. از منظر تعدد مراجع تصمیم‌گیری

در ساختار جمهوری اسلامی ایران علاوه بر مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی که وظیفه قاعده‌گذاری در حوزه فرهنگی را برعهده دارد در برخی موارد اقدام به قانونگذاری در حوزه نظام اداری کشور می‌کند که از جمله می‌توان به مصوبات این شورا در زمینه گسترش دامنه شمول دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه اشاره کرد. به‌موجب مصوبات این شورا کارکنان ستادی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان‌های تابعه نظیر سازمان غذا و دارو و سازمان انتقال خون ایران از شمول قوانین عمومی به‌ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برگزاری مناقصات خارج شده‌اند. چنین امری سبب شده است علاوه بر اینکه شاهد گسترش تعداد دستگاه‌های اجرایی مستثنا شده از قوانین عمومی در زمینه پرداخت حقوق و مزایا باشیم، دولت نیز با افزایش هزینه‌های عمومی مواجه شود، زیرا مستثنا کردن دستگاه‌های اجرایی از شمول قوانین عمومی سبب افزایش حقوق مدیران و کارکنان این دستگاه‌ها و به‌تبع آن تشدید بی‌عدالتی در نظام پرداخت و ایجاد انگیزه برای دیگر دستگاه‌های اجرایی برای خروج از دامنه شمول قوانین عمومی می‌گردد.



۶-۲. از منظر ساختار مناسب مباحث اداری در مجلس شورای اسلامی

نظام اداری کشور بستر توسعه و زمینه فعالیت حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی است. بدون شک ساختار کارآمد و اثربخش مدیریت دولتی در کنار مناسبات مثبت و سازنده نهاد قانونگذاری کشور با دستگاه دولت می‌تواند حاکمیت را در تحقق اهداف ملی یاری کند. برخورداری از یک نظام اداری منسجم، کارآمد، شفاف و پاسخگو همواره از دغدغه‌های دولتمردان و سیاستگذاران در هر جامعه‌ای محسوب می‌گردد. در حال حاضر مباحث مربوط به نظام اداری کشور با این حجم، گستره و اهمیت توسط کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی مورد بررسی و رسیدگی قرار می‌گیرد. این در حالی است که از سال ۱۳۴۳ و تا پیش از سال ۱۳۷۹ رسیدگی به موضوعات نظام اداری در کمیسیونی تخصصی تحت عنوان «کمیسیون اداری و استخدامی کشور» صورت می‌پذیرفت و از این سال به بعد کمیسیون اداری و استخدامی منحل و وظایف آن به کمیسیون اجتماعی محول گردید. بررسی عناصر دو حوزه نظام اداری و امور اجتماعی نشان می‌دهد که موضوعات ارجاعی به این کمیسیون دارای تفاوت‌های قابل توجهی با یکدیگرند و به دلیل وجوه افتراقی که بین این دو حوزه وجود دارد، شرایطی به وجود آمده که موضوعات نظام اداری از اهمیت و توجهی که نیازمند آن است برخوردار نباشد. محور اصلی فعالیت کمیسیون اجتماعی، همواره موضوعات مرتبط با کار و رفاه و حمایت‌های اجتماعی بوده و موضوعات حوزه نظام اداری با این درجه از اهمیت که طی سال‌های اخیر نیازمند توجهی ویژه از سوی قوه مقننه بوده، به اندازه کافی مورد توجه قرار نگرفته است و قوانینی که طی سال‌های اخیر به تصویب رسیده از بینشی جامع و کارآمد در این حوزه‌ها برخوردار نبوده و نه تنها نتوانسته نیاز قانونگذاری و نظارتی کشور را در این حوزه‌ها تأمین کند، بلکه بررسی قوانین مصوب در حوزه نظام اداری نشان می‌دهد که بخشی از مشکلات فعلی حوزه نظام پرداخت در کشور به کیفیت و کمیت قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در این حوزه مربوط می‌شود، که در بخش‌های قبلی گزارش مورد بررسی قرار گرفت. همان‌گونه که مشاهده شد در موارد متعددی دستگاه‌های اجرایی به بهانه‌ها و توجیهات مختلف از شمول قوانین عمومی خارج و یا اینکه به موجب مصوبات مجلس شورای اسلامی از فوق‌العاده‌های قابل توجهی برخوردار شده‌اند که غالباً نیز از منطق کارشناسی برخوردار نیستند. تعدد قوانین در این حوزه سبب شده است که امکان پرداخت‌های غیرمتعارف در دستگاه‌هایی که توانایی دسترسی به منابع مالی بیشتر را دارند فراهم شود و دستگاه‌های نظارتی در فضای تعدد قوانین گرفتار شده‌اند که عملاً امکان نظارت صحیح و کارآمد را از آنان سلب نموده است. حاکم کردن نگاه تخصصی به مباحث مربوط به نظام اداری کشور از طریق تشکیل کمیسیونی مستقل در حوزه نظام اداری یا تشکیل کمیسیون مشترک برای بررسی ابعاد مختلف طرح‌ها و لوایح مربوط به نظام اداری را بیش از پیش مسجل می‌کند تا بتوان به مدد آن و در کنار ساختار مناسب در قوه مجریه، نظام اداری کشور را اصلاح و از تشدید مشکلات حوزه نظام پرداخت جلوگیری کرد. اتخاذ

یک رویکرد تخصصی، مناسبات سازنده با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور^۱ و دستگاه‌های اجرایی کشور و رعایت اقتضانات هر دستگاه می‌تواند مبنای ساماندهی نظام اداری کشور را فراهم کند.

۲-۷. از منظر ناکارآمدی سایر نظامات مرتبط با این حوزه

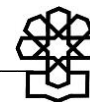
همان‌گونه که در بخش قبلی اشاره شد قوانین و مقررات مربوط به نظام پرداخت در کشور با مشکلات عدیده‌ای مواجه است، لکن این بدان معنا نیست که اگر یک نظام پرداخت کارآمد طراحی شود و قوانین و مقررات این حوزه اصلاح گردد، مشکلات این حوزه به طور کامل حل خواهد شد. نظام پرداخت نیز همانند سایر نظامات، متأثر از عوامل محیطی بیرونی است و ناکارآمدی در سایر نظامات مرتبط با نظام اداری و نظام پرداخت به شدت بر کیفیت این نظام تأثیر می‌گذارد. اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور، تقویت سازوکارهای ارزیابی و نظارت، شایسته‌گزینی، مقابله با فساد، شفافیت و پاسخگویی، حاکمیت قانون و جلوگیری از تعدد مراجع تصمیم‌گیری، در این رابطه از اهمیت بسزایی برخوردارند.

در حال حاضر ساختار بودجه‌ریزی در کشور به نحوی است که بخش قابل توجهی از اعتبارات عمومی در قالب اعتبارات متفرقه مشاهده می‌شود که عملاً امکان نظارت بر شیوه هزینه‌کرد بخشی از آنها وجود ندارد. برخی از دستگاه‌های اجرایی از درآمدهای اختصاصی برخوردارند که در بسیاری از موارد برای پرداخت حقوق و مزایا و پاداش و کمک‌های رفاهی هزینه می‌کنند و عملاً زمینه‌ساز بروز تبعیض در نظام پرداخت شده است. یکی از نقائص مهم بودجه سنواتی این است که به اصلی‌ترین سؤالات نظیر اینکه دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند، پاسخ نمی‌دهد. اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای مدیران و کارکنان شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی از شفافیت لازم برخوردار نیست و عملاً نهادهای نظارتی اطلاعی دقیق از میزان اعتباراتی که در این زمینه هزینه می‌شود، ندارند.

نظام مالیاتی کشور در زمینه مالیات بر حقوق و مزایای کارکنان دولت آنگونه که باید از توانایی لازم برای کنترل کمیت حقوق و مزایای افراد برخوردار نیست. در حالی که یک نظام مالیاتی کارآمد می‌تواند عامل تعدیل‌گر درآمدهای غیرمستعارف باشد.

علیرغم گذشت نزدیک به ۹ سال از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، هنوز آیین‌نامه‌های مربوط به نظام مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی تهیه نشده و دستگاه‌های اجرایی کماکان به شیوه‌های سنتی و ناکارآمد و رفع تکلیفی صرفاً اقدام به ارزشیابی عملکرد کارکنان می‌کنند و در عمل

۱. لازم به توضیح است که براساس مصوبه اخیر شورای عالی اداری در مردادماه ۱۳۹۵، مقرر شده است سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور همانند سال‌های پیش از ۱۳۷۹ به دو سازمان «برنامه و بودجه» و «امور اداری و استخدامی» تفکیک شود. علیرغم نقد حقوقی و ساختاری که در زمینه تشکیل این سازمان وجود دارد امید است با توجه به ایجاد «سازمان امور اداری و استخدامی کشور» در کنار تشکیل «کمیسیون نظام اداری مجلس شورای اسلامی»، شاهد نگاهی تخصصی و استقلال در تصمیم‌گیری در این حوزه باشیم.



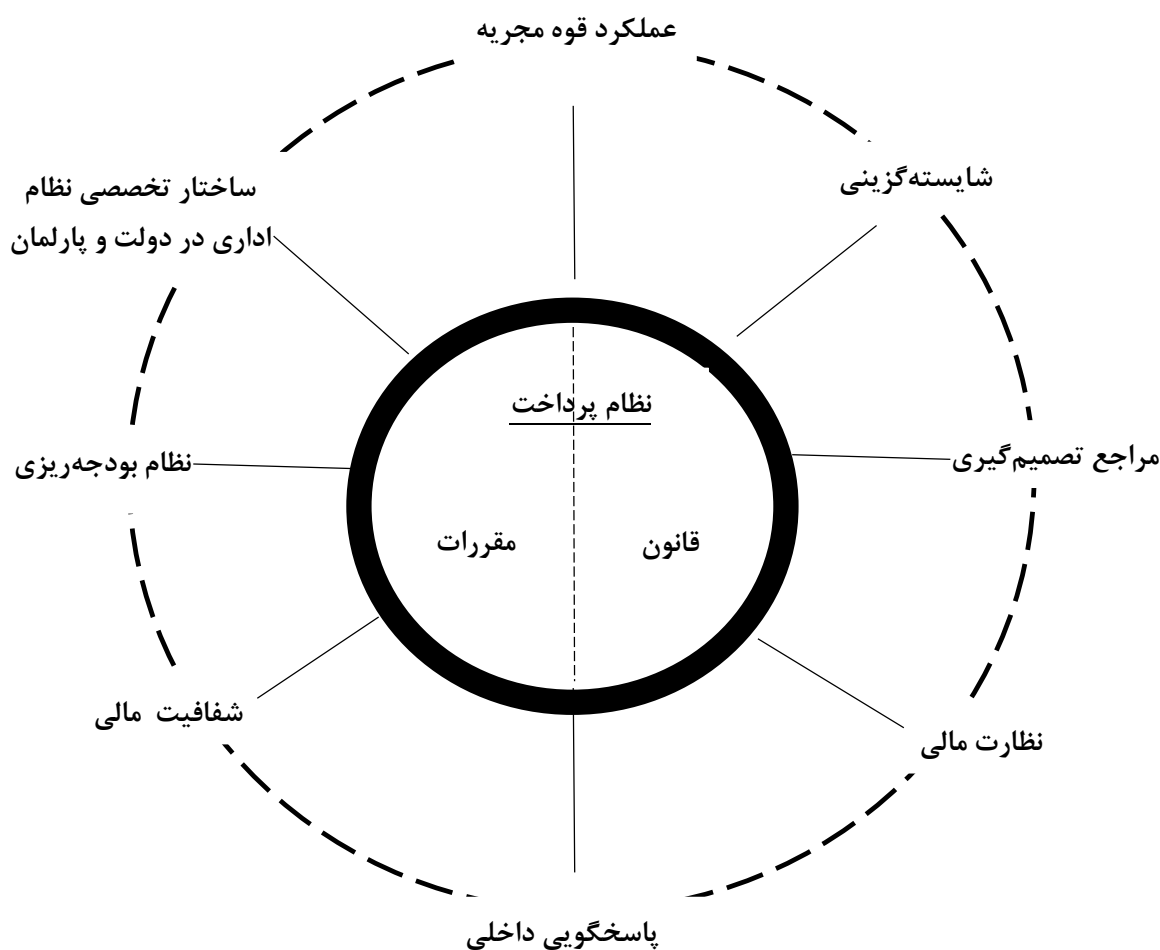
هیچ‌گونه تناسبی بین عملکرد دستگاه اجرایی و پرداخت به افراد وجود ندارد و همان‌گونه که بیان شد این امکان دسترسی به منابع عمومی توسط دستگاه‌های اجرایی است که میزان پرداختی‌ها را مشخص می‌کند. شفافیت و پاسخگویی و راهکارهای کارآمد مبارزه با فساد نیز همان‌گونه که در بخش‌های قبلی تبیین شد در اینجا واجد نقش اساسی هستند.

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد قانونی

همان‌گونه که بیان شد نظام پرداخت در کشور به نظامی ناکارآمد تبدیل شده است که هر دستگاهی به اقتضای منابع مالی در اختیار، درآمدهای اختصاصی و توان جذب اعتبارات عمومی، با استفاده از سازوکارهای قانونی و حتی شبه‌قانونی به مدیران عالی، مدیران میانی و کارکنان خود حقوق و مزایا پرداخت می‌کند. بررسی‌ها نشان می‌دهد در بین تمامی دستگاه‌های اجرایی کشور به‌خصوص آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که از توان مالی بیشتری برخوردارند این تمایل وجود دارد که از شمول قوانین عمومی به‌خصوص قانون مدیریت خدمات کشوری خارج و تابع ضوابط و مقررات اداری و استخدامی خاص قرار گیرند که مصادیق آن مورد اشاره قرار گرفت و نقطه خاتمه‌ای نیز برای این امر نمی‌توان متصور شد. این موضوع سبب شده است مدیران و کارکنان برخی دستگاه‌ها از دریافت‌های قابل توجهی برخوردار باشند و مدیران و کارکنان برخی دستگاه‌های اجرایی از حداقل‌های قانونی نیز بی‌بهره بمانند. امری که در مغایرت آشکار با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است، چراکه موجب بروز تبعیضات ناروا و برقراری امتیازات غیرعادلانه در بین جامعه مدیران و کارکنان دولت شده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد وضع قانون در حوزه نظام پرداخت به تنهایی نمی‌تواند به‌عنوان سازوکار کنترلی عمل کند و لازم است سایر عوامل مؤثر بر این حوزه نیز از کارآمدی لازم برخوردار باشند تا بتوان عدالت در پرداخت را در کشور حاکم ساخت. شکل ۱ عوامل تأثیرگذار بر این حوزه را به تصویر کشیده است.

شکل ۱. عوامل تأثیرگذار بر نظام پرداخت



بدون شک تصویب احکامی توسط قانونگذار در کنار توجه به مؤلفه‌های تأثیرگذار ذیل می‌تواند راهکار مناسبی برای حل این مشکل باشد. البته ذکر این نکته لازم است که مقصود از مجموعه احکام مزبور، پیش‌بینی نظامی واحد و یکسان برای کلیه دستگاه‌های اجرایی نمی‌باشد. زیرا هر دستگاهی به لحاظ عناصر و سازوکارهای پرداخت، مقتضیات خاص خود را دارد و طبیعتاً یک نظام پرداخت واحد عملاً نمی‌تواند همه دستگاه‌های اجرایی را زیر چتر خود قرار دهد.^۱ به‌نظر می‌رسد با فرض پذیرش تنوع نظام‌های پرداخت ناشی از تنوع وظایف دستگاه‌های اجرایی (در این زمینه نقش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، هیئت وزیران، شورای حقوق و دستمزد، هیئت تطبیق

۱. هرچند مستثنا شدن برخی از دستگاه‌های اجرایی نظیر وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به‌موجب تصمیم رئیس‌جمهور وقت، وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی و سازمان‌های تابعه (سازمان غذا و دارو و سازمان انتقال خون ایران) به‌موجب مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، صندوق رفاه دانشجویان به‌موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی از شمول قوانین عمومی و تعیین ضوابط پرداخت متفاوت برای سازمان پزشکی قانونی، سازمان دامپزشکی کشور، سازمان انتقال خون و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به‌موجب مصوبات مجلس شورای اسلامی، و افزایش امتیازات حقوق و مزایای کارکنان وزارت کشور، نهاد ریاست‌جمهوری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اسلامی و فوه قضائیه و سازمان‌های تابعه به‌موجب مصوبات هیئت وزیران قابل نقد می‌باشد.



مصوبات مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، ذیحسابی‌ها و واحدهای بازرسی) به‌منظور نظارت بر عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی به‌خصوص آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که از شمول قوانین عمومی خارج شده‌اند، از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. آنچه خلأ آن احساس می‌شود یک قانون فراگیر و فرادست در حوزه پرداخت حقوق و مزایاست که باید با رویکرد جلوگیری از برداشت‌های غیرصحیح و سلیقه‌ای از قوانین مربوط به حوزه پرداخت در کشور به تصویب برسد. این قانون باید از عناصر اصلی زیر برخوردار باشد:

- عمومیت دامنه شمول: دامنه شمول این قانون باید به نحوی باشد که کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و به‌طور کلی تقریباً هر دستگاهی که به‌نحوی از بودجه کل کشور برخوردار است را دربرگیرد. بی‌شک این شمول ناظر به شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه این دستگاه‌ها، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه، مجلس شورای اسلامی و سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه آنها خواهد بود.

- تعیین و تعریف کلیه عناصر حقوق و مزایا از جمله حقوق، حقوق مبنا، حقوق ثابت، حق مدیریت، حق تخصص، اضافه‌کار، پاداش، تسهیلات، کمک‌های رفاهی، فوق‌العاده‌های مستمر، فوق‌العاده‌های غیرمستمر و... با هدف جلوگیری از ابهامات موجود در قوانین و تفسیرهای اجرایی غلط و مغایر با نظر قانونگذار و لغو و ممنوعیت هرگونه پرداختی خارج از تعاریف فوق.

- تعیین سقف پرداخت حقوق و مزایا برای همه سطوح

- تعیین ضمانت اجراهای مناسب و کارآمد: به‌گونه‌ای که در صورت تخلف از سوی هریک از مقامات مسئول، مجازات‌های مؤثری مشخص شده باشد.

- پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی مؤثر: تحقق ضمانت اجراهای مقرر برای تخلفات صورت گرفته مستلزم استقرار سازوکار نظارتی مستمری است که قادر باشد عملکرد دستگاه‌ها را درخصوص نظام پرداخت مورد نظارت قرار داده و با تخلفات احتمالی برخورد نماید.

- ممنوعیت اعطای هرگونه وام، تسهیلات و عناوین مشابه با شرایط خاص و استثنایی به مدیران و

کارکنان.

- الزام دستگاه‌های اجرایی به ارائه فهرست اسامی و اطلاعات حقوق و مزایای مدیران عالی، مدیران

میانی و کارکنان به شورای حقوق و دستمزد و نهادهای نظارتی کشور

- اجرای سریع و دقیق «قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی

ایران مصوب ۱۳۹۴/۸/۹» نیز می‌تواند زمینه لازم را برای قاعده‌گذاری دقیق درباره سقف حقوق و مزایای

این مقامات و مدیران فراهم کند.^۱

۱ طبق «قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران»، علاوه بر مقامات تعیین شده در اصل یکصد و چهل و دوم (۱۴۲) قانون اساسی شامل رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان، نمایندگان مجلس خبرگان رهبری، اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، مقامات منصوب از سوی رهبری، اعضای شورای

تصویب قانونی براساس مطالب فوق علاوه بر اینکه در راستای نقش قانونگذاری مجلس شورای اسلامی است، ابزاری برای نظارت و افزایش شفافیت و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی به مجلس شورای اسلامی به‌شمار می‌رود. بدون تردید در نظر گرفتن جمیع این جوانب نیازمند بررسی‌های دقیق کارشناسی و مبسوط در همه جهات موضوع و با در نظر گرفتن ملاحظات مربوط خواهد بود.

با توجه به طرح مباحث چندماه اخیر درباره پرداخت‌های نامتعارف و غیرقانونی و با توجه به حساسیت‌های این موضوع در سطح مدیریت عالی کشور، طرح قانونی زیر با بهره‌گیری از ظرفیت‌های مدیریتی و کارشناسی دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «پیش‌نویس قانون ساماندهی حقوق مقامات و مدیران عالی کشور» تهیه و در اختیار کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است.

پیش‌نویس قانون ساماندهی حقوق و مزایای مقامات و مدیران عالی کشور

ماده (۱)

قوای سه‌گانه، نهادها و دستگاه‌های مذکور در قانون اساسی و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و کلیه اشخاص حقوقی وابسته به آنها از جمله نهادها و دستگاه‌های زیر مشمول احکام این قانون می‌شوند:

۱. مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان و نهادها و واحدهای وابسته (تابعه)؛
۲. کلیه سازمان‌ها، شرکت‌ها و دستگاه‌هایی که شمول قانون و مقررات بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، سازمان بنادر و دریانوردی، شرکت شهرک‌های کشاورزی، سازمان انرژی اتمی، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌ها، مؤسسات و نهادهای وابسته (تابعه) آنها،
۳. صندوق‌ها و سازمان‌های بازنشستگی و کلیه اشخاص حقوقی وابسته (تابعه) آنها،
۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، صندوق توسعه ملی، شرکت‌های دولتی، بانک‌های دولتی، مؤسسات اعتباری دولتی، مؤسسات و نهادهای انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌های موضوع تبصره ماده (۴) قانون محاسبات عمومی،
۵. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و کلیه اشخاص حقوقی وابسته (تابعه) آنها،

نگهبان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، معاونان رئیس قوه قضائیه، دادستان کل کشور، رئیس دیوان عالی کشور، رئیس دیوان عدالت اداری، رؤسای کل دادگستری استان‌ها و معاونان آنها، رؤسای دفاتر سران سه قوه و مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری، مشاوران سران سه قوه و دستیاران ارشد رؤسای سه قوه، دبیران شورای عالی امنیت ملی و مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت دولت و شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، فرماندهان و مسئولان نیروهای مسلح از درجه سرتیپ تمام و بالاتر، استانداران و معاونان آنها، مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره بیمه‌ها و بانک‌ها، سفرا و کارداران و نمایندگی‌های جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور، رئیس کل گمرک، رئیس کل سازمان امور مالیاتی و نمایندگان دولتی در مجامع عمومی و هیئت مدیره‌ها، اعضای شورای شهر تمام شهرها و شهرداران مناطق کلانشهرها و مشاوران آنها موظفند صورت‌داری خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خود را قبل و بعد از هر دوره خدمتی به رئیس قوه قضائیه اعلام نمایند. منظور از صورت‌داری عبارت است از کلیه اموال غیرمنقول و حقوق متعلق به آنها، مطالبات و دیون، سرمایه‌گذاری و اوراق بهادار، موجودی حساب‌های مختلف در بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری کشور و هر نوع منبع درآمدی مستمر و اموال منقول با ارزش.



۶. شرکت‌ها، بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و مؤسسات و نهادهای انتفاعی که نهادها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و بانک‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و کلیه اشخاص حقوقی وابسته (تابعه) آنها، منفرداً یا مشترکاً بیش از ۵۰ درصد از سهام یا سرمایه آنها را در اختیار دارند و یا اینکه در آنها دارای سهام کنترل هستند،

۷. شورای عالی انقلاب فرهنگی و مؤسسات و نهادهای وابسته (تابعه)، فرهنگستان‌ها، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مؤسسات پژوهشی؛

۸. بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و شرکت‌ها، مؤسسات و نهادهای وابسته (تابعه) آنها،

۹. آستان‌های مقدس، ستادهای اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و شرکت‌ها، مؤسسات و نهادهای وابسته (تابعه) آنها،

۱۰. نیروهای مسلح و کلیه اشخاص حقوقی وابسته (تابعه) آنها،

۱۱. بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شرکت‌های بیمه دولتی و کلیه اشخاص حقوقی وابسته (تابعه) آنها،

۱۲. شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی روستا، شهر، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها و کلیه اشخاص حقوقی وابسته (تابعه) آنها،

۱۳. دبیرخانه سازمان مناطق آزاد و سازمان‌های مناطق آزاد تجاری و صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی دولتی و یا مناطق ویژه‌ای که منفرداً یا مشترکاً توسط دولت یا شرکت‌های دولتی اداره می‌شوند و کلیه اشخاص حقوقی وابسته (تابعه) آنها.

ماده (۲)

مجموع ناخالص پرداختی ماهیانه به رؤسای سه قوه، معاون اول رئیس‌جمهور و سایر معاونین وی، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، معاونین وزیر و استانداران و همپرازان مقامات مذکور معادل حداکثر ۱/۵ برابر حقوق و مزایای مستمر قابل پرداخت به کارکنان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری در ماده (۷۶) این قانون می‌باشد.

ماده (۳)

مجموع ناخالص پرداختی ماهیانه به مدیران عالی شاغل در دستگاه‌های موضوع ماده (۱) این قانون نبایستی از حداکثر ۱/۵ برابر حقوق مقامات سیاسی موضوع ماده (۲) تجاوز کند. تغییر هر نوع مبنای و مقررات حقوق و مزایای مشمول این ماده و یا هر نوع پرداخت جدید نیازمند اخذ مجوز از شورای حقوق و دستمزد موضوع ماده (۷۴) این قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشد.

تبصره - مدیران عالی موضوع این ماده عبارتند از: مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی و سایر شرکت‌های مشمول ماده (۱) یا مدیرانی که تحت عناوین دیگر عهده‌دار وظایف آنان می‌باشند، رؤسا یا بالاترین مقامات اجرایی مؤسسات دولتی و سازمان‌های دولتی و سایر مؤسسات، سازمان‌ها و اشخاص حقوقی مذکور در ماده (۱)، مشروط بر آنکه در قوانین و مقررات تأسیس یا اساسنامه آنها به‌عنوان یکی از ارکان شرکت، مؤسسه، سازمان و نظایر آن ذکر شده باشند، فرماندهان عالی نیروهای مسلح به تشخیص ستاد کل، اعضای شوراهای عالی، شهرداران (کلانشهرها)، شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها، بالاترین مقامات آستان‌های مقدس، ستادهای اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی. در صورت بروز ابهام در تشخیص مصادیق این تبصره نظر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قاطع خواهد بود.

ماده (۴)

پرداخت حقوق و مزایا و هر نوع وجه دیگر که در این قانون مجاز شمرده شده است در مورد مقامات و مدیران عالی موضوع مواد (۲) و (۳) این قانون صرفاً از یک دستگاه اجرایی مجاز می‌باشد. در صورتی که اعضای هیئت علمی و قضات به مسئولیت‌های موضوع ماده (۲) و تبصره آن، یا ماده (۳) منصوب شوند، حسب تقاضا می‌توانند به جای

استفاده از حقوق و مزایای موضوع مواد مذکور، از حقوق و فوق‌العاده‌های مندرج در احکام کارگزینی دستگاه‌های متبوع خود بهره‌مند شوند.

ماده (۵)

هرگونه پرداخت دیگر علاوه بر حقوق و مزایای موضوع مواد (۲) و (۳) به مقامات و مدیران عالی در ازای وظایف محوله اعم از مستمر یا غیرمستمر تحت هر عنوان نظیر مزایا، فوق‌العاده، کمک‌هزینه، وام قرض‌الحسنه، تسهیلات، کمک‌های نقدی و غیرنقدی منجمله سکه، هدایا، پاداش، وجوه رفاهی از هر منبع اعتباری از جمله اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی، درآمدهای اختصاصی، اعتبارات متفرقه، اعتبارات کمک‌های رفاهی، اعتبارات بودجه عمومی و منابع عمومی و در اختیار و همچنین اعتبارات موضوع ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم، تبصره «۱» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و اعتبارات مربوط به ردیف‌های کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی ممنوع است. دریافت وام، قرض‌الحسنه و تسهیلات توسط مقامات سیاسی و مدیران عالی براساس مقررات مورد عمل درباره سایر مردم امکانپذیر است.

ماده (۶)

پرداخت عیدی موضوع قانون نحوه پرداخت عیدی به کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۴/۱۰/۲۰، پرداخت‌های قانونی در زمان فوت، از کارافتادگی، بازنشستگی یا ازدواج بر طبق قوانین و مقررات مورد عمل درباره کارکنان تابع قانون مدیریت خدمات کشوری و اعطای نشان‌های دولتی بر طبق آیین‌نامه مصوب، درباره مشمولین این قانون بلامانع می‌باشد.

ماده (۷)

دولت مکلف است ظرف چهار ماه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا و پرداخت‌های موضوع این قانون اقدام نموده و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به رؤسا، مدیران، اعضا و کارکنان دستگاه‌های مشمول این قانون را فراهم نماید، به نحوی که میزان ناخالص پرداختی به هر یک از افراد فوق مشخص بوده و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی فراهم شود.

ماده (۸)

مسئولیت اجرای این قانون به‌عهده رؤسای سه قوه، بالاترین مقام دستگاه اجرایی، معاونین و مدیران عالی و ذی‌مسئولان دستگاه‌های ذیربط می‌باشد. پرداخت هرگونه وجهی، خارج از ضوابط و میزان مقرر در این قانون جرم محسوب و مرتکبین علاوه بر رد وجوه پرداختی به جزای نقدی معادل دو تا چهار برابر وجوه مزبور و حبس درجه پنج محکوم می‌گردد. محکومین به‌موجب این ماده مشمول تعلیق، تعویق، آزادی مشروط و تخفیف مجازات نمی‌شوند. مرتکبین علاوه بر مجازات مقرر در این ماده حسب مورد براساس قوانین و مقررات مربوطه به مجازات اداری، انضباطی و انتظامی متناسب محکوم می‌شوند.

ماده (۹)

دیوان محاسبات کشور مکلف است گزارش عملکرد سالانه این قانون را درخصوص تمامی دستگاه‌های اجرایی مشمول حداکثر تا پایان خردادماه سال بعد به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.

ماده (۱۰)

کلیه قوانین و مقررات خاص و عام مغایر با این قانون لغو می‌گردد. تصویب هر حکم مغایر این قانون صرفاً به‌موجب اصلاح این قانون و با تصویب دوسوم نمایندگان حاضر امکانپذیر است.



۱. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.
۲. قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹.
۳. قانون محاسبات عمومی کشور.
۴. قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱.
۵. قانون مالیات‌های مستقیم.
۶. قانون پولی و بانکی کشور.
۷. قانون تجارت.
۸. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۹. اساسنامه بیمه مرکزی.
۱۰. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴.
۱۱. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳.
۱۲. قانون فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران مصوب ۱۳۹۰.
۱۳. قانون تسری قانون فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به سازمان دامپزشکی و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۹۱.
۱۴. قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات دولتی مستثنا هستند مصوب ۱۳۶۴.
۱۵. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱.
۱۶. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶.
۱۷. قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴/۸/۹.
۱۸. قانون اصلاح ماده (۲۴۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰.
۱۹. تصویبنامه شماره ۴۸۷۵۳/ت/۶۳۱۳۲ هـ مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۰ هیئت وزیران.
۲۰. تصویبنامه شماره ۱۰۴۶۱۶/ت/۴۹۴۱۲ هـ مورخ ۱۳۹۲/۵/۱۰ هیئت وزیران.
۲۱. تصویبنامه شماره ۴۴۲۷۴ هـ مورخ ۱۳۹۵/۴/۵ هیئت وزیران.
۲۲. اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری مصوب هیئت وزیران به شماره ۱۴۷۴۴۸/ت/۳۷۳۰۹ هـ مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲.
۲۳. تصویبنامه شماره ۱۷۴۰/۹۰/م/۱۰۵ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ هیئت وزیران.
۲۴. تصویبنامه شماره ۴۸۷۵۳/ت/۶۵۱۳۲ هـ مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۰ هیئت وزیران.
۲۵. بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۲۵۳۷ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور.
۲۶. تصویبنامه شماره ۴۴۰۵۹/ت/۴۹۴۲۴ هـ مورخ ۱۳۹۲/۲/۵ هیئت وزیران.
۲۷. تصویبنامه شماره ۱۲۷۸۲۵/ت/۴۹۶۵۵ هـ مورخ ۱۳۹۲/۷/۶ هیئت وزیران.
۲۸. گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور درباره نظام اداری کشور، ستاد برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۴.
29. Laegreid, P., & Christensen, T. (Eds.). (2013). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Ashgate Publishing, Ltd.
30. Dener, Cem May (2007), *Implementation Methodology of the Integrated Public Financial Management Systems in Europe and Central Asia*.

- GAO, March (2006), Financial Management Systems: Additional Efforts Needed to Address Key Causes of Modernization Failures.
31. Dener, Watkins, Dorotinsky, World Bank (2011), Financial Management Information System: 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't.
 32. Bertok, Janos(2002), Public sector transparency and accountability: making it happen. OECD.
 33. Lienert, Ian, (2009), Modernizing Cash Management, Technical Notes and Manuals, Fiscal Affairs Department (Washington: International Monetary Fund).
 34. Mergel, Ines (2012), Social media in the public sector: A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world. John Wiley & Sons.
 35. Adeolu I. A. (2015). Understanding The Treasury Single Account (TSA) System – Things You Should Know. Business & Economy, Market Development.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۴۹۹۳

عنوان گزارش: نکاتی پیرامون نظام پرداخت حقوق و مزایای مدیران در بخش عمومی

نام دفاتر: مطالعات بخش عمومی (گروه مدیریت و تشکیلات) و مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

مدیر مطالعه: محمدرضا مالکی

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدرضا مالکی، رضا زمانی، حامد ناظمی، اکبر شکوهی، ابوالفضل

درویش‌وند، توحید آتش‌بار، سیدمجتبی حسینی‌پور

اظهار نظرکننده: عباس محسنی

ناظران علمی: محمد قاسمی، احمد حکیم‌جوادی

متقاضی: علی لاریجانی (ریاست مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مدیران عالی

۲. حقوق و مزایا

۳. پاداش

۴. قانون مدیریت خدمات کشوری

۵. قوانین و مقررات اداری و استخدامی خاص



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۶/۱۳