

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الزام دولت به اجرای عادلانه نظام پرداخت‌ها»

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 به‌عنوان یک اصل اساسی، همواره باید مورد توجه مقامات و مسئولین کشور باشد. طرح حاضر نیز از این حیث که چنین هدفی را دنبال می‌کند ارزشمند تلقی می‌شود، لکن برخی ملاحظات در این زمینه باید مورد توجه قرار گیرد. لازم به‌ذکر است در سال ۱۳۹۵ علاوه بر طرح حاضر، دو طرح دیگر نیز در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است که عبارتند از: طرح یک‌فوریتی شفافیت دریافتی مدیران کشور و استرداد دریافتی‌های مازاد (با شماره ثبت ۱۵۳) و طرح ساماندهی حقوق و دستمزدهای بخش عمومی (ویژه مقامات و مدیران) (با شماره ثبت ۱۵۴) که اهداف همین طرح را دنبال می‌کنند.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۷۳

شماره چاپ:

۱۹۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۵/۳۰

بررسی‌ها نشان می‌دهد، توان دسترسی دستگاه‌های اجرایی به منابع مالی در کنار ضعف در عملکرد دستگاه‌های نظارتی و شورای حقوق و دستمزد و قوانین و مقررات معیوب، زمینه‌ساز پرداخت‌های غیرمعارف و ناعادلانه در نظام پرداخت کشور شده است.^۱ با این مقدمه پس از آسیب‌شناسی نظام پرداخت در کشور، طرح حاضر مورد ارزیابی قرار گرفته است.

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

بخش عمومی

آسیب‌شناسی نظام پرداخت در کشور

بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که نظام پرداخت کشور چه در سطح مدیران حرفه‌ای و چه در سطح کارمندان با چالش‌هایی همراه است. مطابق این بررسی‌ها، کم‌توجهی یا بی‌تفاوتی و فقدان نظارت قوه مجریه در هشت سال گذشته در قبال بروز این مشکل به‌خصوص در رابطه با شرکت‌های دولتی و سازمان‌های دولتی تابع قوانین و مقررات اختصاصی کاملاً مشهود است. در کنار نقش قوه مجریه، ضعف در عملکرد نهادهای نظارتی، قوانین و مقررات معیوب، خلأها و ابهامات موجود در قوانین مربوطه و تفویضاتی که از سوی قانونگذار به نهادهای متعدد در وضع مقررات صورت گرفته است، عدم نظارت کافی بر آیین‌نامه‌های پرداخت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۵۰۵۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۷/۱۴

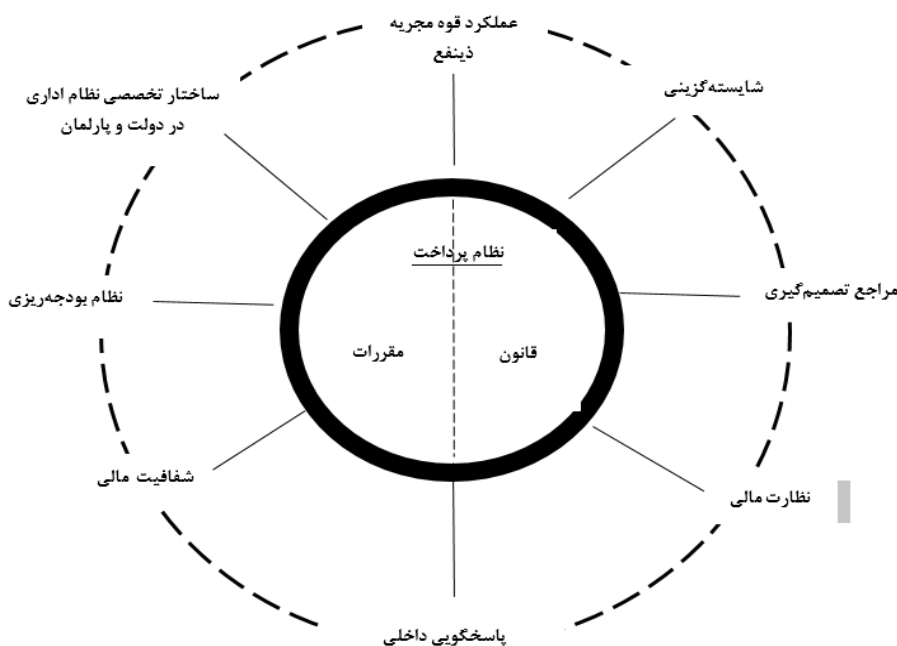
۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی که تحت عنوان نکاتی پیرامون نظام پرداخت حقوق و مزایای مدیران در بخش عمومی (به شماره مسلسل ۱۴۹۹۳) منتشر کرده است، به تبیین مسائل نظام پرداخت و راهکارهای حل مسئله پرداخته است که طرح ساماندهی حقوق و دستمزدهای بخش عمومی (ویژه مقامات و مدیران) (با شماره ثبت ۱۵۴) نیز حاصل مطالعات مرکز با همکاری دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور می‌باشد.

دستگاه‌هایی که از شمول قوانین و مقررات عمومی خارج هستند و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که از منابع عمومی و مردمی بهره می‌گیرند و اشکالات ساختاری که نظام اداری ما با آن مواجه است سبب شده تا با یک نابسامانی جدی در این حوزه مواجه باشیم.

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 مدیران و کارمندان خود حقوق و مزایا پرداخت کند. برخی از کارشناسان و مدیران این حوزه بر این اعتقادند که برای اصلاح چنین وضعیتی نیازمند یک نظام پرداخت همانند فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری هستیم که بتواند تمامی دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی را در شمول خود قرار دهد. این در حالی است که بررسی‌ها نشان می‌دهد که در طول حیات یک صد ساله قوانین و مقررات استخدامی کشور هیچگاه دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی از یک نظام پرداخت عمومی تبعیت نکرده‌اند و همواره تعدادی از دستگاه‌های اجرایی کشور به موجب قانون از شمول قوانین عمومی خارج شده‌اند.

البته این بدان معنا نیست که مستثنا شدن دستگاه‌های اجرایی کشور از شمول قوانین و مقررات عمومی همواره از منطق و استدلال کافی برخوردار بوده است و در بسیاری از موارد صرفاً توان چانه‌زنی دستگاه‌های اجرایی در کنار توان مالی آنان در این زمینه تأثیرگذار بوده است. بررسی قوانین و مقررات کشور و طرح‌ها و لوایح قانونی نیز نشان می‌دهد که تمایل دستگاه‌های اجرایی برای خروج از شمول قوانین عمومی هر روز شتاب بیشتری به خود می‌گیرد. فارغ از ضرورت داشتن نظام یکپارچه حقوق و مزایا در کشور و یا پذیرش نظام‌های متنوع پرداخت در کشور، باید توجه داشت که وضع قانون در حوزه 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 زیر عوامل تأثیرگذار بر این حوزه را به تصویر کشیده است:

نمودار عوامل تأثیرگذار بر 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 ازسوی 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 ازسوی دیگر مسائل سایر نظامات مرتبط نیز از کارآمدی لازم برخوردار باشد.

ارزیابی طرح

۱. مفاد طرح پیشنهادی همانند مستند آن در قانون اساسی (بند «۹» اصل سوم قانون اساسی) بسیار کلی و آرمان‌خواهانه است به نحوی که اجرای آن بلاواسطه و بدون قانونگذاری (های) دیگر ممکن به نظر نمی‌رسد. به عبارت دیگر تصویب این متن فایده علنی ندارد و برخلاف قوانین دیگر که مستقیماً قابل اجرا هستند به شکل فعلی قابلیت اجرا ندارد. بر اساس مطالعات مدیریت منابع انسانی، نظام‌های پرداخت برای توفیق در کارکرد خود علی‌الاصول باید دارای مجموعه‌ای از ویژگی‌ها باشند که عدالت فقط یکی از آنها به حساب می‌آید. شرح تفصیلی این ویژگی‌ها و تعاریف دقیق آنها نکاتی است قابل بحث که هنگام طراحی این نظام باید بررسی و درباره آنها تصمیم‌گیری شود.

۲. همان‌گونه که اشاره شد، نظام پرداخت تنها بخشی از یک مقررات اداری و استخدامی است که ارتباط ارگانیک با سایر بخش‌های آن دارد، طراحی یک بخش بدون توجه به سایر بخش‌ها امکانپذیر نیست. این مقوله فقط یک عضو از اعضای است که در مجموعه آنها پیکری واحد را تشکیل می‌دهند. طراحی این عضو فقط در چارچوب پیکره واحد امکانپذیر است. این پیکره واحد باید شامل نظامات اداری، ساختار و تشکیلات، مأموریت، نقش‌ها، تکالیف و برنامه‌ریزی استراتژیک منابع انسانی، نظام برنامه‌ریزی و جذب نیروی کار، نظام حقوق و دستمزد، نظام بهسازی و توسعه سرمایه انسانی و امور کارکنان باشد.

جمع‌بندی

با توجه به مباحث فوق و با عنایت به اینکه قانون مدیریت خدمات کشوری که در فصل دهم به موضوع حقوق و مزایای کارکنان، مدیران و مقامات می‌پردازد دوره آزمایشی خود را سپری می‌کند و مقرر است تا پایان سال ۱۳۹۵، لایحه دائمی شدن این قانون توسط دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد، بنابراین بهتر است بدو اصلاح این قانون و تصویب دائمی آن مورد اهتمام قرار گیرد تا در ضمن آن یا پس از آن زمینه مساعدی برای سامان دادن به بخشی از نظامات پرداخت کشور فراهم شود. پس از آن با توجه به تجارب حاصله می‌توان گام‌های بعدی را برای اصلاح نظام پرداخت در سایر دستگاه‌های مورد نظر این طرح فراهم کرد.

