

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح حقوق و دستمزد مدیران و مقامات کشور»**  
**(ویرایش دوم)**

**مقدمه**

۱. پس از آنکه موضوع پرداخت حقوق و مزایای نامتعارف به برخی مدیران در بخش‌های دولتی و غیردولتی در سال ۱۳۹۵ مطرح شد، کارگروهی متشکل از مدیران و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نودم قانون اساسی موضوع پرداخت‌های نامتعارف را آسیب‌شناسی کردند. پس از نزدیک به سه ماه بررسی و مطالعه در این رابطه، «طرح ساماندهی حقوق و دستمزدهای بخش عمومی» تقدیم کمیسیون اصل نودم مجلس شورای اسلامی شد. این طرح پس از برگزاری چندین جلسه در این کمیسیون و با حضور نهادهای ذی‌ربط «تحت عنوان طرح ساماندهی دریافتی مقامات و مدیران کشور و لزوم استرداد دریافتی‌های مازاد» به شماره ثبت ۱۵۳ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد که کلیات این طرح در صحن علنی رد شد. طرح حاضر به شماره ثبت ۲۲۳ نیز همان طرح «ساماندهی دریافتی مقامات و مدیران کشور و لزوم استرداد دریافتی‌های مازاد» (به شماره ثبت ۱۵۳) است با این تفاوت که اصلاحاتی در آن اعمال شده است که این اصلاحات در برخی موارد مثبت ارزیابی می‌شود و در برخی موارد نیز به بررسی و تأمل بیشتر نیازمند است.

۲. این طرح در شرایطی در دستور کار صحن مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است که «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» نیز هم‌اکنون در کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است و می‌توان احکام این طرح را در لایحه مذکور نیز گنجانند.

۳. همان‌گونه که مشاهده می‌شود طرح پیشنهادی ناظر به مقامات و مدیران عالی و مدیران کل آنهاست، اما باید توجه داشت که بی‌نظمی‌های موجود در نظام پرداخت کشور صرفاً معطوف به مقامات و مدیران دستگاه‌های اجرایی نیست و در سطح کارکنان دستگاه‌های اجرایی نیز با این مسئله و مشکل مواجه هستیم، اما از آنجایی که نظامات پرداخت دارای پیچیدگی‌های خاص خود می‌باشند و ورود به جزئیات آنها بدون اطلاع دقیق از وضعیت دستگاه‌های اجرایی ممکن است مسائل و مشکلات دیگری را ایجاد کند، لذا این طرح صرفاً ناظر بر مقامات، مدیران عالی و مدیران کل تنظیم شده است. بالطبع کنترل بر حقوق این دسته از افراد خود زمینه‌ساز ایجاد تناسب در نیروهای پایین‌دستی نیز خواهد شد.

با این مقدمه پس از آسیب‌شناسی نظام پرداخت و بررسی محتوایی موضوع، برخی نکات در بخش جمع‌بندی مورد توجه قرار گرفته است.

**مخصوص صحن علنی**

مشخصات طرح

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۲۲۳

شماره چاپ:

۹۳۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۲/۳۰

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفتر:

مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۵۲۸۹-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۳/۲۸

## ۱. آسیب‌شناسی نظام پرداخت<sup>۱</sup>

در طول حیات یکصدساله نظام اداری در ایران 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 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 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 کند. این نظام از مجموعه‌ای از مشکلات اجرایی و ساختاری نیز رنج می‌برد که از یک سو به نظام اداری، مالی و حقوقی کشور مربوط است و از سوی دیگر در تعامل با سایر نظامات (از جمله بودجه‌ریزی، مالیات‌ستانی، شفافیت و ...) از آنان متأثر می‌باشد. بر همین اساس برای اصلاح نظام پرداخت، باید از یک سو مسائل خاص مرتبط با آن و از سوی دیگر مسائل سایر نظامات مرتبط مورد توجه قرار گیرد. عوامل زیر از جمله عواملی است که در نابسامانی نظام پرداخت کنونی کشور مؤثر بوده‌اند:

### ۱-۱. تعدد ساختارهای قانونی، مالی و اداری و استخدامی در سطح وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی وابسته، شرکت‌های

#### دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه

این مسئله امکان پرداخت‌های خارج از قاعده در برخی از دستگاه‌های اجرایی کشور را فراهم کرده است.

### ۱-۲. ضعف در عملکرد دستگاه‌ها، شوراها و هیئت‌های متولی این حوزه در قوه مجریه

سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان برنامه و بودجه، هیئت وزیران، وزارت امور اقتصادی و دارایی و نهادهای مرتبط (مانند شورای حقوق و دستمزد) از بازیگران این حوزه هستند که عملکرد آنها در بروز این وضعیت نقش داشته است.

### ۱-۳. ضعف عملکرد نهادهای نظارتی

استفاده از روش‌های سنتی نظارت بر عملکرد مالی و اداری، عملاً امکان نظارت کارآمد بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی در زمینه حقوق و دستمزد را با مشکل مواجه کرده است.

### ۱-۴. ضعف در 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.

۱. مرکز پژوهش‌ها در گزارشی مستقل تحت عنوان «نکاتی پیرامون نظام پرداخت حقوق و مزایای مدیران در بخش عمومی» به تبیین کامل موضوع پرداخته است.

## ۲. آیا طرح پیشنهادی مشکلات مذکور را رفع می‌کند؟

برخی از کارشناسان و مدیران این حوزه بر این باورند 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. اما بررسی‌ها و دیدگاه صاحب‌نظران حوزه نظام پرداخت نشان از آن دارد که در طول حیات یک‌صدساله قوانین و مقررات استخدامی کشور هیچ‌گاه دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی از یک نظام پرداخت عمومی تبعیت نکرده‌اند که شاید دلیل این امر پیچیدگی و تنوع مشاغل در بخش عمومی کشور باشد که عملاً یک نظام هماهنگ پرداخت نتوانسته است این تنوع را پوشش دهد. بنابراین تصویب یک قانون فراگیر و فرادست در حوزه پرداخت حقوق و مزایا در سطح کل بخش عمومی (شامل وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی، بانک‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و...)، در کنار توجه به مؤلفه‌های تأثیرگذار فوق و همچنین احیای قانون مدیریت خدمات کشوری، می‌تواند راهکار مناسبی برای حل این مشکل باشد. این قانون می‌تواند تا حد زیادی از برداشت‌های غیرصحيح و سلیقه‌ای از قوانین و مقررات مربوط به حوزه پرداخت در کشور جلوگیری و همچون چتری در بالای سر قوانین و مقررات مربوط به نظام پرداخت در کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور قرار گیرد. **به نظر می‌رسد طرح حاضر از این ویژگی برخوردار است؛ چرا که موارد زیر را مورد توجه قرار داده است:**

- **عمومیت دامنه شمول (ماده (۱) طرح پیشنهادی):** دامنه شمول این طرح به نحوی است 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 دربر می‌گیرد. 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 نیز است.

- **تعیین سقف پرداخت حقوق و مزایا برای همه سطوح (مواد (۲) و (۳) طرح پیشنهادی):** البته در این رابطه ذکر دو نکته ضروری است: اول اینکه درج عبارت «همپرازان مقامات موضوع ماده (۲) و همپرازان مدیران موضوع ماده (۳) در این طرح مغفول مانده است که باید به متن طرح افزوده شود و نکته دوم که ممکن است مورد مناقشه قرار گیرد، تعیین سقف حقوق و فوق‌العاده‌ها در مواد (۲) و (۳) این طرح است. همان‌گونه که مشاهده می‌شود مقامات عالی‌رتبه نظام براساس این طرح تا سقف دو برابر حداکثر موضوع ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری از حقوق و فوق‌العاده‌ها برخوردار خواهند شد، حال آنکه مشمولان ماده (۳) طرح که مدیران عالی و مدیران میانی دستگاه‌های موضوع ماده (۱) طرح می‌باشند معادل ۱/۵ برابر مقامات عالی‌رتبه، از حقوق و فوق‌العاده برخوردار خواهند شد. اگرچه نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر قانون اساسی طبیعتاً اقتضائات خاص خود را دارد، مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که برای مثال در کشورهای سنگاپور، کره جنوبی، کانادا، انگلستان و ایالات متحده آمریکا بالاترین حقوق در دستگاه‌های اجرایی متعلق به مقامات عالی‌رتبه می‌باشد و حقوق مدیران عالی و مدیران میانی تابعی از این حقوق است. حال آنکه طرح حاضر به شیوه عکس عمل کرده و حقوق مقامات عالی‌رتبه را تابعی از حقوق مدیران عالی و مدیران میانی دستگاه‌های اجرایی قرار داده است که به نظر می‌رسد تعدیل در این زمینه می‌تواند به تقویت نقاط قوت طرح پیشنهادی کمک کند:

- **تعیین و تعریف کلیه عناصر حقوق و مزایا (مواد (۲)، (۳)، (۴)، (۵) و (۶) طرح پیشنهادی):** 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.

- راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا با هدف اعمال شفافیت (ماده (۷) طرح پیشنهادی): در این ماده کلیه دستگاه‌های اجرایی به ارائه فهرست اسامی و اطلاعات حقوق و مزایای مقامات، مدیران عالی، مدیران میانی به شورای حقوق و دستمزد و نهادهای نظارتی کشور ملزم شده‌اند و مقرر است امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. گفتنی است این ماده از طرح با اعمال اصلاحاتی در ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه نیز به تصویب رسیده است.

- تعیین ضمانت‌اجراهای مناسب و کارآمد (مواد (۹) و (۱۰) طرح پیشنهادی): سازوکارهای لازم در مواد مذکور پیش‌بینی شده است. به گونه‌ای که در صورت تخلف از سوی هریک از مقامات مسئول، مجازات‌های مؤثری اعمال خواهد شد.

- پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی مؤثر (مواد (۹) و (۱۰) طرح پیشنهادی): تحقق ضمانت‌اجراهای مقرر برای تخلفات صورت گرفته مستلزم استقرار سازوکار نظارتی مستمری است که قادر باشد عملکرد دستگاه‌ها را در خصوص نظام پرداخت مورد نظارت قرار داده و با تخلفات احتمالی برخورد نماید که در مواد (۹) و (۱۰) طرح پیشنهادی مورد توجه قرار گرفته است.

- 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.

## پیشنهادها

۱. 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. لذا تصویب کلیات طرح قابل توصیه است. اما باید توجه داشت ضروری است مفاد این طرح در لایحه دائمی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری نیز گنجانده شود.

۲. نکته قابل اعتنا تعیین سقف حقوق و فوق‌العاده‌ها در مواد (۲) و (۳) این طرح است که همان‌گونه که بیان شد تعدیل در این زمینه می‌تواند به تقویت نقاط قوت طرح پیشنهادی کمک کند.

۳. ماده (۸) طرح پیشنهادی به نحوی نگارش شده است که اهداف ماده (۷) را نیز تأمین می‌کند، لذا پیشنهاد حذف ماده (۷) را دارد.

