


نظام حقوق و دستمزد و متون حقوقی و قوانین موضوعه و تحلیل حقوق‌های نجومی بر اساس آن

کرمی میثم / دکترای الهیات فقه و مبانی حقوق دانشگاه آزاد اسلامی مشهد

meysamkarimy@yahoo.com

 orcid.org/0000-0002-3701-3644

Avt.vaez@yahoo.com

علی واعظ طبسی / استادیار گروه فقه و حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد

عباس شیخ‌الاسلام / دانشیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد مشهد، مشهد، ایران



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

دریافت: ۱۴۰۱/۰۱/۲۰ - پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۰۲

چکیده

«نظام‌های جبران خدمات» که در دو دهه اخیر جایگزین «مدیریت حقوق و دستمزد» و «سیستم پرداخت» شده، به کلیه حقوق و مزایای نقدی و غیرنقدی اطلاق می‌شود که کارکنان و مدیران سازمان‌ها متناسب با نوع سازمان و شرایط محیط کار و همچنین ویژگی‌های شغل و نحوه انجام کار از آن برخوردار می‌شوند. این موضوع در نگرش‌های جدید مدیریت منابع انسانی در جهت بهبود کیفیت و در نهایت مطلوبیت زندگی نیروی انسانی مدنظر خاص قرار گرفته است که پرداخت باید جنبه انگیزشی نیز داشته باشد؛ یعنی باید برای پرداخت، سازوکاری طراحی گردد که کارکنان را به عملکرد مؤثر تشویق کند و محرکی برای سختکوشی و به‌کارگیری همه توانایی‌های بالقوه آنان باشد. نارضایتی از پرداخت نه تنها بر کارایی سازمان‌ها اثر منفی دارد، بلکه کیفیت زندگی کاری شاغلان را نیز کاهش می‌دهد و به رفتارهای ناهنجار و مفاسد اجتماعی کارکنان سازمان می‌انجامد. یکی از موضوعات جدید اقتصادی و سیاسی که از سال ۱۳۹۵ به ادبیات عرفی افزوده شد موضوع دریافت پاداش‌ها و مزایای نامتعارف (نجومی) توسط برخی مدیران ارشد دولتی و اعضای هیأت مدیره بانک‌ها و شرکت‌ها بود که انتقاد رهبر معظم انقلاب و مراجع عظام تقلید و کارشناسان و قانونگذاران این حوزه را در پی داشت و بر اعتماد مردم به نظام اسلامی خدشه جبران‌ناپذیری وارد ساخت. الگوی این نوع دستمزدها با مدیریت نظام حقوق و دستمزد، اسناد بالادستی، قوانین موضوعه و متون حقوقی نظام اسلامی تضاد دارد. پژوهش حاضر بر مبانی حقوقی و قوانین موضوعه و هرگونه تصویب پرداخت و دریافت حقوق و دستمزد پاداش و مزایای نامتعارف خط بطلان کشیده، تصویب حقوق و دستمزد پیشنهاد مطابق با فرهنگ دینی و ملی کشور را بیان می‌کند. نوع پژوهش حاضر کتابخانه‌ای بوده و به روش پژوهش توصیفی - تحلیلی صورت گرفته است.

کلیدواژه‌ها: دستمزد، پاداش، نجومی، حقوق، اسناد.

«حقوق نجومی» (Unconventional wages) (دستمزد نامتعارف)؛ Astronomical wages (دستمزد نجومی)) از پدیده‌های شوم اقتصادی است که جنجال زیادی در جامعه به پا کرده است. الگوی پرداخت حقوق و مزایا و پاداش‌های نامتعارف با قوانین جدید حکومتی و دولتی، مدیریت نظام حقوق و دستمزد، اسناد بالادستی نظام اسلامی، قوانین موضوعه و اعلامیه‌های حقوق بشر سازمان ملل و اسلامی در تضاد است و در یک نگاه کلی، با هر متن و سخنی که از جنس قانون و اعلامیه و سند و حقوق است، مخالفت دارد. با توجه به اینکه «حقوق نجومی» از مسائل جدید عرفی است و تعریف دقیق و قانونی در این خصوص وجود ندارد، می‌توان گفت: هرگونه حقوق که از حیث عرف و خرد جمعی، به مقدارش انتقاد می‌شود و فاصله زیادی با دستمزد دیگر مشاغل جامعه دارد، «حقوق نجومی» است.

پیشینه بحث

با جست‌وجو در میان ادبیات و موضوعات پژوهش‌ها، پایان‌نامه‌ها و تحقیقات، تاکنون به صورت مستقل در ارتباط با موضوع این پژوهش تحقیقاتی صورت نگرفته است؛ اما استادان علم حقوق تألیفات زیادی داشته‌اند که می‌توان به نمونه‌های ذیل اشاره کرد:

۱. مجتهدی و چلبی (۱۳۹۵) در مقاله‌ای با عنوان «نگرشی بر معیارهای تعیین حداقل دستمزد در اسناد سازمان بین‌المللی کار و قانون کار ایران» به سیر تاریخی تعیین حداقل دستمزد، گذر این معیارها از عوامل مادی صرف به عوامل اجتماعی، معیارهای حمایتی سازمان بین‌المللی کار برای تعیین حداقل مزد، و بررسی معیارهای تعیین حداقل دستمزد در ایران با سازمان بین‌المللی کار پرداخته‌اند و در نهایت، کاستی‌های قوانین ایران در مقایسه با معیارهای بین‌المللی را شناسایی و پیشنهادهایی برای رفع آنها مطرح کرده‌اند.

۲. پُرویان و مینی (۱۳۸۰) در مقاله‌ای با عنوان «آزمون تجربی اثر قانون حداقل دستمزد بر اشتغال گروه‌های جمعیتی جوان در اقتصاد ایران» به این نتیجه رسیده‌اند که افزایش حداقل دستمزد واقعی بر اشتغال زنان و مردان در گروه‌های سنی ۱۴-۱۰ و ۱۹-۱۵ ساله دارای تأثیر منفی معناداری است.

۳. آژر (۱۳۹۴) در پایان‌نامه‌ای با عنوان *بررسی اثر خصوصی‌سازی بر سطح حقوق و دستمزد به بررسی اثر خصوصی‌سازی بر سطح حقوق و دستمزد پرداخته که از نظر نوع هدف، کاربردی و از نظر جمع‌آوری اطلاعات، پیمایشی است. برای تکمیل پیشینه تحقیق و داده‌ها از کتاب‌ها، مقالات و تارنمای بانک مرکزی استفاده شده است. در این تحقیق متغیرهای تولید ناخالص داخلی، تعداد معاملات و اگذار شده از بخش عمومی به بخش خصوصی، ارزش معاملات و اگذار شده از بخش عمومی به بخش خصوصی و جمعیت فعال به‌عنوان متغیرهای مستقل و سطح حقوق و دستمزد به‌عنوان متغیر وابسته در نظر گرفته شده است. با استفاده از روش ARDL و با در نظر گرفتن روند زمانی به همراه متغیرهای تحقیق به این نتیجه رسیده است که تمام متغیرهای توضیحی در الگو معنادار است. متغیر تعداد معاملات و اگذار شده از بخش عمومی به بخش خصوصی با سطح حقوق و دستمزد رابطه معکوس دارد*

و مابقی متغیرهای مستقل موجود در الگو با سطح حقوق و دستمزد دارای رابطه مستقیم است. ضریب تصحیح خطا در این الگوی ۰.۴۵- به دست آمده که نشان‌دهنده سرعت تعادل مرحله پویای کوتاه‌مدت به مرحله بلندمدت است.

طرح مسئله

موضوع «حقوق و دستمزد» از جمله مسائلی است که هم‌زمان با تغییر مقررات و قوانین ذی‌ربط تغییراتی یافته است. این تغییرات و دگرگونی‌ها مربوط به چگونگی تعیین حداقل مزد کارگر و سایر سطوح مزدی و حمایت از مزد کارگران و جلوگیری از توقیف غیرقانونی و سرانجام برداشت از حقوق و دستمزد کارگران از لحاظ قانونی است. با این وصف در برخی از مقررات و قوانین گذشته کشور ما مسئله مزد پیش‌بینی نشده است.

در قانون کار مصوب سال ۱۳۳۷ به موجب ماده ۴ قانون مزبور، «دستمزد و حقوق» عبارت است از: وجوه نقد و یا هرگونه مزایای غیرنقدی که در مقابل انجام کار به کارگر پرداخت می‌شود. در قانون کار ۱۳۶۹ به موجب ماده ۳۴ قانون فوق‌الذکر کلیه دریافت‌های قانونی را که کارگر به اعتبار قرارداد کار، اعم از دستمزد و حقوق، کمک عائله‌مندی، هزینه‌های مسکن، خواربار، ایاب و ذهاب و مزایای غیرنقدی، پاداش افزایش تولید، سود سالانه و نظایر آنها دریافت می‌کند «حق‌السعی» می‌نامند.

ماده ۳۵ مقرر می‌دارد: «مزد» عبارت است از: وجوه نقدی یا غیرنقدی و یا مجموع آنها که در مقابل انجام کار به کارگر پرداخت می‌شود.

ماده ۳۶ مقرر داشته است: «مزد ثابت» عبارت است از: مجموع مزد شغل و مزایای ثابت پرداختی به تبع شغل. تبصره: مزایای رفاهی و انگیزه‌ای، از قبیل کمک هزینه مسکن، خواربار و کمک عائله‌مندی، پاداش افزایش تولید و سود سالانه جزو مزد ثابت و مزد مینا محسوب نمی‌شود.

محمد صائبی (۱۳۷۲) در کتاب خود با عنوان *زمینه‌های اجتماعی کار در مدیریت نظام‌های حقوق و دستمزد* می‌نویسد: مزد باید در فواصل زمانی مرتب و در روز غیرتعطیل و ضمن ساعات کار به وجه نقد کشور و یا با تراضی به وسیله چک عهده بانک پرداخت شود.

سیستم‌های «جبران خدمات» که در دو دهه اخیر جایگزین واژه‌هایی مانند «مدیریت حقوق و دستمزد» و «سیستم پرداخت» شده، به کلیه حقوق و مزایای نقدی و غیرنقدی اطلاق می‌شود که کارکنان و مدیران سازمان‌ها متناسب با نوع سازمان و شرایط محیط کار و همچنین ویژگی‌های شغل و نحوه انجام کار از آن برخوردار می‌شوند. این موضوع در نگرش‌های جدید مدیریت منابع انسانی در جهت بهبود کیفیت و در نهایت، مطلوبیت زندگی نیروی انسانی مدنظر خاص قرار گرفته است.

مدیریت حقوق و دستمزد و مزایا در یک سازمان چیزی بیش از ارضای نیازهای زندگی منابع انسانی است. حقوق و مزایای مناسب بر طرز سلوک و رفتار سطح زندگی، قدرت خرید و سلامت روحی و روانی افراد یک جامعه تأثیر فراوان دارد و در نهایت، موجب افزایش کارایی در سازمان‌ها می‌گردد. نارضایتی از پرداخت نیز نه تنها بر کارایی

سازمان‌ها اثر منفی دارد، بلکه کیفیت زندگی کاری شاغلان را نیز کاهش می‌دهد و در نهایت، به کاهش کارایی، رفتارهای ناهنجار و مفساد اجتماعی کارکنان سازمان می‌انجامد.

بدین روی در یک نتیجه‌گیری کلی می‌توان گفت: ضرورت اصلاح قانون کار با هدف انعطاف‌بخشی آن در بازار کار و ارتقای روابط کار را می‌توان استنتاج دیگری از پژوهش حاضر قلمداد نمود. اما چون قوانین و مقررات سخت نوع با توجه به نظریه «تضاد منافع در روابط کارگر - کارفرما» و به انگیزه حمایت از حقوق کارگران وضع می‌گردد، بنابراین هرگونه اصلاح ماهوی در قانون کار مستلزم تغییر نگرش و انتخاب مبانی نظری متناسب با انگیزه اصلاحات است.

قبل از تبیین موارد اختلاف و تضاد، به هفده الگوی معمول روش‌های پرداخت حقوق و دستمزد که در کتب و منابع مدیریت سیستم حقوق و دستمزد وجود دارد و در سراسر دنیا نیز اجرا می‌گردد، اشاره می‌شود:

روش‌های پرداخت در نظام حقوق و دستمزد

۱. **نظام مبتنی بر بازدهی یا همان کارمزدی مستقیم و مبلغ یکنواخت روزانه:** این روش بیشتر به طبقه کارفرمایان و کارگران اختصاص دارد که در قبال بازدهی و کار، به کارگران دستمزد پرداخت می‌شود.
۲. **نظام پرداخت براساس ساختارهای مبتنی بر زمان:** این پرداخت مبتنی بر طرح‌های زمانی مزد ثابت ساعتی یا هفتگی همراه با عامل اضافه پرداختی یا بدون عامل اضافه پرداختی است. پرداخت مبتنی بر زمان حاکی از سنجش کار روزانه است، به‌گونه‌ای که یک مدیر امکان نظارت مستقیم را بر حاصل کار دارد (صائبی، ۱۳۷۲، ص ۳۹۵).
۳. **نظام پرداخت حقوق براساس مقام:** «مقام» به معنای موقعیت اجتماعی، به صورت برخورداری از یک سلسله حقوق و تعهداتی که به همراه خود دارد، تعریف می‌شود. حقوق و تعهدات یا ناشی از مقام دارنده آن است یا اقدامات مربوط به آن.
۴. **پرداخت تشویقی براساس عملکرد سازمان:** طرح‌های تشویقی همگانی سازمان در سمت مقابل طرح‌های تشویقی فردی قرار می‌گیرد. دیدگاه انگیزشی آنها بیشتر ناظر بر یکپارچگی اجتماعی است تا تمایلات فردی مربوط به رفتار انسانی. در طراحی این طرح، هماهنگی معیار سنجش کارایی با کاری است که توسط کارکنان صورت می‌پذیرد و میزان وجوه یا جوایز پرداختی باید معلوم باشد (همان، ص ۴۲۲).
۵. **نظریه دستمزد براساس عرضه تقاضا و کار:** به زبان ساده «حقوق و دستمزد» عبارت از پولی است که انسان در برابر ارائه نیروی کار یا خدمت دریافت می‌کند. از سوی دیگر، «بازار کار» به معنای محدود عبارت است از: محلی که عرضه‌کنندگان کار و متقاضیان کار درخواست‌های خود را مطرح می‌کنند. از این رو، در شرایط رقابت آزاد، دستمزد در نقطه تلاقی عرضه و تقاضای کار تعیین می‌گردد که این نقطه از لحاظ بازار کار «نقطه تعادل» نامیده می‌شود (رونق، ۱۳۸۵، ص ۸۰؛ صراف، بی‌تا، ص ۴۳؛ کمالی، ۱۳۸۶، ص ۱۲۳).
۶. **نظریه دستمزد براساس حداقل معیشت:** این نظریه به وسیله *توماس رابرت مالتوس* و *دیوید ریکاردو* مطرح شد و گسترش یافت و برای مدتی نیز رایج گردید. با توجه به نظر *آدام اسمیت* مزد باید به میزانی باشد که فرد بتواند

حداقل معاش خود را از طریق آن تأمین کند و این حق طبیعی کارکنان است که دریافتی آنان به اندازه حداقل نیازهای اساسی آنان باشد (رونق، ۱۳۸۵، ص ۸۴؛ صراف، بی‌تا، ص ۴۴).

۷. نظریه دستمزد براساس وجه مزد: این نظریه که به دنبال نظریه «حداقل معیشت» است، شاید بتوان گفت: به جانشینی آن به وسیله جان استوارت میل در نیمه اول قرن نوزدهم ارائه گردید و بر مبنای مقدار پول و سرمایه معینی برای پرداخت دستمزد در نظر گرفته شده است. برای مثال، اگر وجه مزد ۱۰۰۰ ریال باشد و تعداد ۵ تن در مؤسسه کار کنند سطح دستمزد عبارت است از: ۱۰۰۰ تقسیم بر ۵ که مساوی با ۲۰۰ ریال است (رونق، ۱۳۸۵، ص ۸۵؛ صراف، بی‌تا، ص ۴۵).

۸. نظریه دستمزد براساس قدرت پرداخت: بنا بر نظریه «قدرت پرداخت»، حقوق و مزایا با توان مالی و توانمندی اقتصادی مؤسسه یا سازمان یا دولت بستگی دارد. این روش اصولاً در بخش‌های عمومی قابل استفاده است (رونق، ۱۳۸۵، ص ۸۵؛ صراف، بی‌تا، ص ۴۶؛ کمالی، ۱۳۸۶، ص ۱۲۳).

۹. نظریه دستمزد براساس درآمد ملی: این نظریه - در حقیقت - بحث اشتغال را عموماً در یک دوره طولانی مطرح می‌کند، ولی سطح اشتغال، یعنی عرضه کار بدون توجه به سایر عوامل و یا نظریه‌ها خودبه‌خود موجب افزایش دستمزد می‌گردد؛ یعنی اگر تقاضای کالا و خدمات زیاد شود و واحدهای تولیدی برای پاسخ‌گویی به این تقاضا به کارکنان بیشتری نیاز داشته باشند ملاحظه می‌گردد که براساس این نظریه که دستمزد به‌طور غیرمستقیم مورد تجدیدنظر قرار می‌گیرد، هر قدر سطح اشتغال افزایش یابد سطح دستمزدها نیز افزایش خواهد یافت؛ ولی تا زمانی که تعداد بیکاران قابل ملاحظه باشند نرخ دستمزد متناسب با افزایش سطح اشتغال، افزایش نخواهد یافت (رونق، ۱۳۸۵، ص ۸۷؛ صراف، بی‌تا، ص ۴۶).

۱۰. نظریه دستمزد براساس شاخص هزینه زندگی: «هزینه زندگی» عبارت از مبلغ پول و درآمدی است که یک تن یا یک خانوار به‌طور معمول و بنا به عرف جامعه برای گذراندن زندگی مناسب در یک دوره زمانی مشخص نیاز دارد. این میزان می‌تواند براساس سطح زندگی در یک منطقه متفاوت باشد؛ زیرا هزینه اصلی (یعنی غذا، مسکن، لباس، بهداشت و مانند آن) عواملی هستند که در تعیین میزان حقوق و مزایا مؤثر بوده و ملاک محاسبه قرار می‌گیرند و نرخ این اقلام در مناطق گوناگون متفاوت است. از این رو، حسب شرایط زمانی و مکانی خاص باید این نظریه بررسی و ارزیابی گردد (رونق، ۱۳۸۵، ص ۸۸؛ صراف، بی‌تا، ص ۴۳؛ کمالی، ۱۳۸۶، ص ۱۲۴).

۱۱. نظریه دستمزد براساس مبانی فرهنگی - ارزشی: در تعیین حقوق و مزایا براساس این روش، باید عوامل تعیین‌کننده را مرتبط با مسائل فرهنگی در یک جامعه دانست. از این روش در حکومت‌هایی که محورهای انسانی - اخلاقی است و یا حکومت‌هایی که قانون اساسی آنها از یک مکتب خاص متأثر است، استفاده می‌شود. چون در این روش بر رعایت عدالت در پرداخت دستمزدها تأکید می‌شود و جزو مباحث اخلاقی آنهاست، به مسائل نظریه‌های اقتصادی و یا سایر شرایط توجه نمی‌شود (رونق، ۱۳۸۵، ص ۸۹).

۱۲. نظریه دستمزد براساس چانه‌زنی: این نظریه با مذاکره دو یا چندجانبه نیز همانند «حداقل معیشت» به

وسيله آدم/اسمیت مدنظر قرار گرفت و بعدها اهمیت بیشتری پیدا کرد. این نظریه استدلال می‌کند که دستمزدها در کوتاه‌مدت همیشه تا حدی به وسیله مذاکره دوجانبه بین کارکنان و کارفرمایان یا دولت تعیین می‌گردد. در اوایل صنعتی شدن کشورها، مذاکره و چانه‌زنی به صورت فردی انجام می‌گرفت، ولی امروزه بیشتر مذاکرات بین کارکنان یا کارفرمایان به صورت گروهی و یا از طریق اتحادیه‌های صنفی انجام می‌پذیرد (رونق، ۱۳۸۵، ص ۹۱؛ صراف، بی‌تا، ص ۴۶).

۱۳. نظریه دستمزد براساس سرمایه‌گذاری مزد: نظریه «سرمایه‌گذاری مزدها» جانشینی برای نظریه «بهره‌وری نهایی» است. نظریه «بهره‌وری نهایی» بر بازده کار تأکید می‌کند؛ اما اگر - به فرض - دستمزدها یک بازده سرمایه‌گذاری باشد آنگاه از لحاظ منطقی دستمزد بالاتر خواهد بود (رونق، ۱۳۸۵، ص ۹۴).

۱۴. نظریه دستمزد براساس قوانین و مقررات دولتی: در نظام‌های متمرکز یا غیرمتمرکز نقش دولت در تعیین چارچوب‌های کلی و جزئی و تفصیلی و دستورالعمل‌ها و مقرراتی که درباره کار و دستمزد وضع می‌شود آشکار است.

۱۵. نظریه دستمزد براساس نظر و توافق اتحادیه: در ساختار روابط اقتصادی کشورهای بزرگ صنعتی یا سایر کشورهایی که به‌گونه‌ای وجود اتحادیه‌ها در آنها تثبیت شده و سابقه حضور قانونی و مؤثر اتحادیه‌ها قابل انکار نیست، تلاش‌های خود را از طریق عرضه نیروی کار در بازار کار اعمال می‌کنند.

۱۶. نظریه دستمزد براساس بهره‌وری: این نظریه که می‌توان آن را تکامل سایر نظریه‌های پرداخت و جبران خدمت دانست، شاید مناسب‌ترین نظریه در ساختار مزد و نظام جبران خدمت کارکنان باشد. از سوی دیگر، تعیین حقوق و دستمزد کارکنان براساس و به نسبت افزایش بهره‌وری و بازدهی آنان تعیین می‌گردد. از این‌رو، به‌عنوان یکی از متغیرها و یا نظریه‌های نظام پرداخت جای می‌گیرد؛ زیرا تلاش افراد در جهت تقویت و پیشرفت فعالیت‌های سازمان باید به‌گونه‌ای جبران شود که مولود انگیزه تلاش و همبستگی افراد با سازمان شود. این نظریه و نظام پرداخت مرتبط با آن را می‌توان با بهره‌وری فردی گروهی و سازمانی مرتبط دانست (همان، ص ۹۵ و ۹۶؛ صراف، بی‌تا، ص ۴۷؛ کمالی، ۱۳۸۶، ص ۱۲۵).

۱۷. نظریه دستمزد براساس تشویق و انگیزهای افزایش تولید: هر واحد تولیدی باید بتواند افراد موردنیاز خود را استخدام کند و نیز قادر باشد آنها را حفظ نماید. طرح‌های انگیزشی گروهی به این منظور طراحی می‌شوند که شرکت‌ها پرداخت‌های پولی را برای یک گروه خاص و یا گروهی از کارکنان برای تولید بیش از حد انتظار اجرا نمایند.

دریافت و پرداخت دستمزدهای نامتعارف (نجومی) با متون حقوقی و قوانین موضوعه تحلیل و بررسی می‌گردد:

متون اعلامیه‌های حقوق بشری

۱. اعلامیه حقوق اسلامی: اعلامیه قاهره درباره حقوق بشر در اسلام که از آن به اختصار با عنوان «اعلامیه قاهره» یاد می‌شود، یکی از مهم‌ترین اسناد مصوب سازمان کنفرانس اسلامی درباره حقوق بشر در اسلام است که در سال ۱۹۹۰م در نوزدهمین کنفرانس وزارت امور خارجه کشورهای عضو سازمان کنفرانس اسلامی در قاهره به تصویب رسید.

در برخی از مواد اعلامیه حقوق اسلامی به موضوع «دستمزد» اشاره شده است:

در ماده سیزدهم «اعلامیه حقوق اسلامی» از یک سو، کار حق انسان دانسته شده و از سوی دیگر، مزد کار انسان با قید «عادلانه» همراه شده است که توسط کارفرمایان و دولت پرداخت می‌گردد:

کار حقی است که باید دولت و جامعه برای هر کسی که قادر به انجام آن است تضمین کند و هر انسان آزادی انتخاب کار شایسته را دارد، به گونه‌ای که هم مصلحت خود و هم مصلحت جامعه بر آورده شود. هر کارگری حق دارد از امنیت و سلامت و دیگر تأمین‌های اجتماعی برخوردار باشد و نباید او را به کاری که توانش را ندارد، واداشت یا او را به کاری اگراه نمود یا از او بهره‌کشی کرد یا به او زیان رساند، و هر کارگری بدون - فرقی میان زن و مرد - حق دارد که مزد عادلانه در مقابل کاری که ارائه می‌کند، سریعاً دریافت نماید و نیز حق استفاده از مرخصی‌ها و پاداش‌ها و ترفیحات استحقاقی را دارد و در عین حال، موظف است که در کار خود اخلاص و درستکاری داشته باشد و اگر کارگران با کارفرمایان اختلاف پیدا کردند دولت موظف است برای حل این اختلاف و از بین بردن ظلم و اعاده حق و پایبندی به عدل، بدون اینکه به نفع طرفی عدول کند، دخالت نماید.

همچنین در ماده چهاردهم، مشروعیت کسب و کار بیان شده و خطاب به انسانی است که به دنبال درآمد مشروع و حلال باشد:

انسان حق دارد کسب مشروع بکند، بدون احتکار و فریب یا زیان رساندن به خود یا دیگران، و ربا شدیداً ممنوع می‌باشد.

۲. اعلامیه حقوق بشر: در اعلامیه حقوق بشر که توسط بلوک غرب در سال ۱۹۴۵م صادر شده، به عدالت و برابری اجتماعی و این مبنای ارزشی جوامع بشری اشاره شده است. دو ماده در این موضوع آمده است:

ماده ۷: همه در برابر قانون مساوی هستند و حق دارند بدون تبعیض و بالسنویه از حمایت قانون برخوردار شوند. همه حق دارند در مقابل هر تبعیضی که ناقض اعلامیه حاضر باشد و بر علیه هر تحریکی که برای چنین تبعیضی به عمل آید به‌طور تساوی از حمایت قانون بهره‌مند شوند (دانش‌پژوه و عابدینی، ۱۳۹۸، ص ۱۸۵).

ماده ۲۳ بند سوم: هر کسی که کار می‌کند به مزد منصفانه و رضایت‌بخشی ذی‌حق می‌شود که زندگی او و خانواده‌اش را موافق شئون انسانی تأمین کند و آن را در صورت لزوم با هر نوع وسایل دیگر حمایت اجتماعی تکمیل نماید (همان، ص ۱۸۸).

در این بند نیز به «مزد منصفانه» اشاره شده است.

اسناد بالادستی نظام اسلامی

الف. قانون اساسی

قانون اساسی که سند حقوقی و سیاسی آزادی‌های اساسی تک‌تک آحاد جامعه تلقی می‌گردد، مهم‌ترین منبع برای مطالعه اصول و قواعد کلی حقوق اساسی هر جامعه سیاسی به‌شمار می‌رود. قانون اساسی بیانگر حقوق و تکالیف همه افراد کشور و ام‌القوانین است و قوانین دیگر نباید از حدود آن تجاوز کند (صفر، ۱۳۸۶، ص ۹۷).

چند اصل و بند در قانون اساسی مرتبط با موضوع پژوهش حاضر است:

در اصل سوم، بند ۶ آمده است: «باید هرگونه خودکامگی و انحصارطلبی محو شود». همچنین در بند ۹ آمده است: «تبعیضات ناروا باید رفع گردد و امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی ایجاد گردد».

اصل چهارم: کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید براساس موازین اسلامی باشد.

با توجه به اینکه کشور اسلامی است، باید قوانین حاکم بر آن هم اسلامی باشد؛ همان‌گونه که در اصل چهارم بیان شده، به‌ویژه مقررات اداری و مالی که مرتبط با موضوع است. از این رو، توجه به پیمان محکم مردم با حاکمیت اسلام در سال ۱۳۵۸ در قالب قانون اساسی، از حاکمان و دولتمردان همین انتظار می‌رود.

اصل بیست و نهم: برخورداری از تأمین اجتماعی... دولت مکلف است طبق قوانین، از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند.

این اصل دال بر تعیین درآمد و دستمزد برای آحاد و افراد جامعه می‌باشد که اثر مستقیم ایجاد تأمین اجتماعی و اجتماع ایمن است.

در فصل چهارم که مربوط به مباحث اقتصاد و امور مالی است، در بند ۵ اصل ۴۳ آمده است: «منع اضرار به غیر و انحصار و...». همچنین در بند ۶ همین اصل آمده است: «منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد، اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری تولید، توزیع و خدمات».

دریافت حقوق‌های نجومی عین اضرار به بیت‌المال و مردم است و نمونه انحصارطلبی افراد سودجوی جامعه است. علاوه بر آن نوعی اسراف و تبذیر در اموال عمومی به‌شمار می‌رود.

علاوه بر اصول فوق، اصل نوزدهم به حقوق مساوی آحاد جامعه - حقوق به معنای «دستمزد» نیست، به معنای «حق اجتماعی افراد» است - و نیز اصل چهل و پنجم به ارتباط ثروت‌های عمومی و حکومت اسلامی و بازپس‌گیری اموال عمومی از غاصبان، و اصل چهل و نهم به اهمیت بیت‌المال و بازپس‌گیری از غاصبان بیت‌المال اشاره دارد. همچنین با توجه به اینکه دستمزدهای نجومی خلاف عقل و شرع و قانون است، در قانون اساسی چند مرجع برای رسیدگی به آن قرار داده شده است که انتظار می‌رود این نهادها و دستگاه‌ها با این پدیده شوم اقتصادی مبارزه نمایند:

یکم. قوه قضاییه: در بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی آمده است: یکی از وظایف قوه قضاییه احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع است.

دوم. دیوان محاسبات کشور: اصل ۱۵۰ دیوان محاسبات را ملزم به حسابرسی و رسیدگی از کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی می‌کند.

سوم. سازمان بازرسی کل کشور: اصل ۱۷۴ این سازمان را ملزم به اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و سازمانی می‌نماید.

ب. بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی

«بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی» یک سند راهبردی و مهم برای ادامه حیات نظام و انقلاب اسلامی است که توسط مرجع عالیقدر شیعه و رهبر فکری و سیاسی انقلاب اسلامی، حضرت آیت‌الله العظمی خامنه‌ای در ۲۲ بهمن سال ۱۳۹۸ به مناسبت چهل سالگی انقلاب اسلامی صادر و منتشر گردید. با توجه به اینکه مسئله حقوق‌های نجومی از مسائل جدید نظام است و از سوی دیگر، این بیانیه بنا بر مقتضیات و مشکلات و مسائل روز نظام از طرف رهبر معظم انقلاب صادر شده، بخشی از آن را که مرتبط با موضوع پژوهش است بازخوانی می‌کنیم. بدین‌روی، لازم است نهادهای قانونگذار و اجرایی کشور بنا بر این اصول و مبانی، نسبت به تدوین نظام حقوق و دستمزد بنا بر فرهنگ دینی و ملی اقدام نمایند.

این بیانیه مدنظر اندیشمندان و کارشناسان و صاحبان فکر قرار گرفته و می‌تواند سندی راهگشا برای مشکلات نظام اسلامی باشد. آیت‌الله العظمی خامنه‌ای خطاب به مردم ایران که قرار است با کمک آنها انقلاب اسلامی به حیات خود ادامه دهد، هفت توصیه ارائه داده است. در بخشی از توصیه سوم (یعنی اقتصاد) آمده است:

تأکید بر تقویت اقتصاد مستقل کشور که مبتنی بر تولید انبوه و با کیفیت و توزیع عدالت‌محور و مصرف به اندازه و بی‌اسراف و مناسبات مدیریتی خردمندانه است و در سال‌های اخیر از سوی اینجانب بارها تکرار و بر آن تأکید شده (است).

ایشان در بخش دیگری توصیه فرموده است:

مهم‌ترین عیوب (اقتصادی)... عدم رعایت اولویت‌ها و وجود هزینه‌های زاید و حتی مسرفانه در بخش‌هایی از دستگاه‌های حکومتی است.

رهبر معظم انقلاب بعد از بیان عیوب می‌فرماید: «راه‌حل این مشکلات سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است».

توصیه مهم دیگر در این بیانیه در خصوص مبانی اصیل الهی و دینی و اسلامی و انقلابی حکومت اسلامی، یعنی عدالت و مبارزه با فساد است. در این باره ایشان می‌فرماید:

فساد اقتصادی... توده چرکین کشورها و نظام‌ها و اگر در بدنه حکومت‌ها عارض شود زلزله ویرانگر و ضربه‌زننده به مشروعیت آنهاست.

در جای دیگر، به فسادهای گذشته، حتی در زمان ائمه معصوم علیهم‌السلام اشاره مستقیم می‌کند و می‌گوید:

وسوسه مال و مقام و ریاست، حتی در علوی‌ترین حکومت تاریخ، یعنی حکومت خود امیرالمؤمنین کسانی را لغزاند. پس خطر بروز این تهدید در جمهوری اسلامی هم که روزی مدیران و مسئولان شب مسابقه زهد انقلابی و ساده‌زیستی می‌دادند، هرگز بعید نبوده و هست.

ایشان شرط مشروعیت همه مقامات حکومت جمهوری اسلامی را «طهارت اقتصادی» می‌داند. سپس در توصیه چهارم خطاب به مسئولان و مقامات و مدیران می‌گوید:

همه باید از شیطان حرص برحذر باشند و از لقمه حرام بگریزند و از خداوند در این باره کمک بخواهند.

در ادامه، به جوانان که آینده‌سازان و ادامه‌دهندگان مسیر اسلام و انقلاب هستند، می‌فرماید:

در جمهوری اسلامی دل‌های مسئولان به‌طور دائم باید برای رفع محرومیت‌ها بتپد و از شکاف‌های عمیق طبقاتی به شدت بیمناک باشد. در جمهوری اسلامی کسب ثروت نه تنها جرم نیست که مورد تشویق نیز هست، اما تبعیض در توزیع منابع عمومی و میدان دادن به ویژه‌خواری و مدارا با فریبگران اقتصادی که همه به بی‌عدالتی می‌انجامد، به شدت ممنوع است.

باید گفت: متأسفانه دریافت دستمزدها و مزایای نامتعارف ناشی از فاصله گرفتن یک یا چند مدیر مسلمان از سبک زندگی اسلامی است و نزدیک شدن به سبک زندگی اشرافیگری و تجمل‌گرایی و اسراف‌گرایی است. رهبر معظم انقلاب در آخرین توصیه، با اشاره به سبک زندگی اسلامی می‌فرماید:

تلاش غرب در ترویج سبک زندگی غربی در ایران زیان‌های بی‌جبران اخلاقی و اقتصادی و دینی و سیاسی به کشور و ملت ما زده است.

همان‌گونه که از این سند مهم برمی‌آید، رهبر جامعه اسلامی چند مینا را در خصوص نظام اقتصادی حکومت اسلامی بیان می‌فرماید:

یک، عدالت اقتصادی و مالی در حکومت اسلامی اجرا گردد. دو، مدیران و مسئولان از اسراف و اشرافیگری و سوءاستفاده مالی بپرهیزند. سه، طهارت اقتصادی مسئولان چهره حکومت اسلامی را زیبا و مورد اعتماد مردم می‌کند (حسینی خامنه‌ای، ۱۳۹۸).

ج. قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)

در سال ۱۳۹۴ لایحه‌ای با عنوان «لایحه احکام موردنیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» از طرف دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردید و در تاریخ ۱۴ اسفند سال ۱۳۹۵ این لایحه پس از موافقت مجمع تشخیص مصلحت نظام، به تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی رسید.

با توجه به جنجال حقوق‌های نجومی موادی مرتبط با حقوق و دستمزد و مزایای مدیران و کارکنان، همچنین شفافیت در خصوص میزان حقوق در این قانون آمده است. دولت و مجلس و در کل، حاکمیت نظام اسلامی برای اینکه معضل پرداخت حقوق‌های نجومی را مرتفع نماید بخش ۶ این قانون را به نظام اداری شفاف و مبارزه با فساد اختصاص داده است. مواد ۲۹ و ۳۰ به موضوع حقوق و دستمزد و وضوح آنها در نظام اداری و مالی پرداخته است.

در ماده ۲۹ دولت و دیگر نهادهای مجاز به منظور تنویر افکار، مکلف به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا شده است.

ماده ۲۹: دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه، نسبت به راه‌اندازی «سامانه ثبت حقوق و مزایا» اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی، شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران، اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در

مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند، نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم نماید، به نحوی که میزان ناخالص پرداختی به هریک از افراد فوق مشخص شود و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران از شمول این حکم مستثنا هستند. اجرای این حکم در خصوص بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تنها با مصوبه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود.

دستگاه‌های مشمول این ماده مکلفند حقوق، فوق‌العاده‌ها، هزینه‌ها، کمک‌هزینه‌ها، کارانه، پرداخت‌های غیرماهانه و مزایای ناخالص پرداختی ماهانه، اعم از مستمر و غیرمستمر، نقدی و غیرنقدی (معادل ریالی آن) و سایر مزایا به مقامات، رؤسا، مدیران موضوع این ماده را از هر محل (از جمله اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶، درآمدهای اختصاصی، اعتبارات متفرقه، اعتبارات کمک‌های رفاهی، مصوب ۱/۳۶۶/۱۳۶۶، اعتبارات بودجه عمومی و منابع عمومی و همچنین اعتبارات موضوع «ماده ۲۱۷») قانون مالیات‌های مستقیم با اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳، تبصره ۱ ماده ۳۹، قانون مالیات بر ارزش افزوده، مواد ۱۶۰ تا ۱۶۲ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ یا اعتبارات خاص ناشی از واگذاری و فروش شرکت‌ها در سازمان خصوصی‌سازی، اعتبارات مربوط به ردیف‌های کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدها و موارد مشابه) منحصراً در فیش حقوقی منعکس و پس از ثبت در سامانه فوق پرداخت کنند، به نحوی که میزان هرگونه ناخالص پرداختی ماهانه به هریک از افراد مذکور بلافاصله در سامانه اطلاعاتی هر دستگاه مشخص باشد.

سه تبصره در ذیل ماده ۲۹ آمده است که تبصره اول و دوم بر محرومیت و مجازات استتکاف از ارائه اسناد و اطلاعات مقامات و وظایف دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور، و تبصره سوم بر وظیفه دولت نسبت به عدم تجاوز حقوق بیش از ۲۰ درصد اشاره دارد:

تبصره ۳: دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه، سازوکارهای مناسب در نظامات پرداخت حقوق و مزایا و نظام مالیاتی را به نحوی مدون نماید که اختلاف حقوق و مزایای بین مقامات، رؤسا، مدیران و کارکنان موضوع این ماده در مشاغل مشابه و شرایط مشابه در هر صورت، از بیست درصد (۲۰٪) تجاوز نکند و در مسیر تصمیم‌گیری قانونی قرار دهد.

در ماده ۳۰ نیز دولت مکلف به برقراری عدالت در پرداخت حقوق‌ها شده است.

ماده ۳۰: دولت مکلف است بررسی‌های لازم جهت برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها و برخورداری از امکانات شاغلین، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشکری سنوات مختلف را انجام دهد (قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵).

حقوق اداری

بعد از بیان اختلاف پرداخت حقوق‌های نجومی با اسناد بالادستی نظام، در حقوق اداری نیز به میزان حقوق و مسائل مربوط به آن پرداخته شده است.

در حقوق اداری هشت اصل حاکم بر استخدام است. از جمله این اصل‌ها حقوق مساوی برای کار مساوی است که در قانون آمده:

برای رفع تبعیض و برطرف کردن ناهماهنگی‌های حقوق و دستمزد در بخش دولتی، باید اصل حقوق مساوی برای کار مساوی را اعمال نمود.

بند ۲ ماده ۲۳ «اعلامیه جهانی حقوق بشر» مقرر می‌دارد: همه حق دارند که بدون هیچ تبعیضی در مقابل کار مساوی اجرت مساوی دریافت نمایند.

ماده ۷ «میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» نیز به مزد منصفانه و اجرت مساوی برای کار با ارزش مساوی، بدون هیچ تمایز، به‌عنوان حق هر کس تأکید می‌کند.

عدم رعایت این اصل موجب وجود حقوق و مزایا با تفاوت فاحش میان کارکنان دولت می‌شود. در ایران کوشش دولت‌ها در این زمینه چندان موفقیت‌آمیز نبوده است. برای مثال، با اینکه در سال ۱۳۷۰ «قانون نظام هماهنگ پرداخت حقوق» به منظور ایجاد هماهنگی میان پرداخت‌ها به کارکنان دولت وضع شد، ولی در عمل هنوز هم ناهماهنگی‌های قابل توجهی در حقوق کارکنان دولت مشاهده می‌شود (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۶، ص ۲۰۶).

اصل تساوی عدالت اجتماعی حکم می‌کند که اقشار گوناگون مردم به‌طور یکسان از مزایای عمومی برخوردار باشند و خدمات عمومی بدون تبعیض به همه افراد ارائه شود (موسی‌زاده، ۱۳۸۶، ص ۵۶).

در حقوق اداری برای کارمندان و مستخدمان تکالیفی در نظر گرفته شده است. از جمله این تکالیف، اجتناب مستخدمان و کارمندان از سودجویی است. مستخدم دولت مکلف است وظیفه خود را در کمال بی‌طرفی و صحت انجام دهد و از هر گونه استفاده نامشروع از امکانات دولتی احتراز کند. در غیر این صورت مستوجب مجازات جزایی و اداری می‌شود.

ماده ۹۱ «قانون مدیریت خدمات کشوری» استفاده از هر گونه تسهیلات حق مشاوره، هدیه و نمونه‌های مشابه

در مقابل حق انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارمندان در تمام سطوح، از افراد حقیقی یا حقوقی بجز دستگاه ذی‌ربط را ممنوع و تخلف اعلام کرده است.

«قانون مجازات اسلامی» در فصل مربوط به تعدیات مأموران دولتی نسبت به دولت، مجازات برخی از سوءاستفاده‌های مالی کارمندان قوای سه‌گانه را در مواد ۶۰۳-۵۹۸ پیش‌بینی نموده است.

طبق ماده ۱۶ «قانون هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری» هر نوع استفاده غیرمجاز از امکانات دولتی و اموال دولتی تخلف محسوب می‌گردد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۶، ص ۲۶۵).

در فصل دوم «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» آمده است: از جمله مواردی که مرتبط با موضوع است ردیف ۱۰ است: «گرفتن وجوهی غیر از آنچه در قوانین و مقررات تعیین شده یا اخذ هرگونه مالی که در عرف رشوه‌خواری تلقی گردد» جرم دانسته شده است.

همچنین مطابق بند ۱ ماده ۸ هرگونه اعمال و رفتار خلاف شئون اداری یا شغلی ممنوع اعلام شده است (همان، ص ۲۷۰).

منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت

منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت در «قانون مدیریت خدمات کشوری» آمده است. نه اصل کلی در این منشور آمده و کارمندان و کارگزاران دولت ملزم به رعایت این اصول و ارزش‌ها هستند. از جمله اصولی که مرتبط با موضوع تحقیق است و متأسفانه در برخی از دستگاه‌ها به آن عمل نمی‌شود اصل هفتم، یعنی عدم سوءاستفاده کارکنان از موقعیت شغلی است (آذرمی، ۱۳۹۸، ص ۱۳۹).

گزارش تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تحقیق‌ها و پژوهش‌های مرکز می‌تواند مسیر روشن و صحیحی برای نمایندگان قانونگذار مجلس در تقنین قوانین صحیح نشان دهد. بنا بر گزارشی که معاونت پژوهش‌های اقتصادی «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی» در شهریورماه سال ۹۵ در دوران جنجال حقوق‌های نجومی مدیران ارائه نمود، به آسیب‌شناسی و ابعاد حقوق‌های نجومی مدیران پرداخت که به اجمال بدان اشاره می‌گردد:

بخش عمومی (شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، بانک‌ها و...) گستره وسیعی از اقتصاد ایران را به خود اختصاص داده است، به‌گونه‌ای که رد پای آثار آنها به صورت روزمره در زندگی مردم قابل مشاهده است. در این شرایط، نظام پرداخت علاوه بر آنکه باید از تنوع کافی برخوردار باشد، باید در کلیت خود هم انسجام درونی و تناسب کافی داشته باشد (معاونت پژوهش اقتصادی، ۱۳۹۵).

در اقتصاد ایران برای تحقق این امر، طی یکصد سال گذشته چندین قانون مادر به تصویب رسیده است. «قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب سال ۱۳۸۶) که طی زمان نیز اصلاح شده آخرین آنهاست. این

قانون با هدف یکپارچگی نظامات اداری در کلیه دستگاه‌های اجرایی و انسجام‌بخشی و ایجاد تناسب در نظامات پرداخت در کشور پا به عرصه اجرا نهاد. لیکن به سبب کاستی‌ها و ابهاماتی که در اجرا با آن مواجه شد، به تدریج 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 تمام دستگاه‌هایی را که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است در شمول خود داشته باشد، به قانونی ناکارآمد، به‌ویژه در حوزه نظام پرداخت تبدیل شده است.

چنین وضعیتی سبب گردیده 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 کند. مباحث ذیل را می‌توان عمده‌ترین دلایل بروز چنین وضعیتی برشمرد:

یک. نظام پرداخت در کشور

در طی زمان، مجموعه‌ای از عوامل موجب شده است 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 قابل‌توجهی از دستگاه‌های اجرایی نیز پس از تصویب از شمول قانون خارج گردیدند. این موضوع نشان می‌دهد بین دستگاه‌هایی که برای انجام وظایف دولت به وجود آمده‌اند نگاهی تبعیض‌آمیز وجود دارد و هر یک از دستگاه‌ها به دنبال آن هستند که نشان دهند شرایط و مأموریت آنها خاص است و پرداخت‌های آنها نیز باید خاص باشد.

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

دو. 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 مانند آن) از آنها تأثیر می‌پذیرد. بر همین اساس برای اصلاح نظام پرداخت، باید از یک‌سو،

مسائل خاص مرتبط با آن را مدنظر قرار داد، و از سوی دیگر، مسائل سایر نظام‌های مرتبط آسیب‌شناسی که در این چارچوب انجام شده 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 «اطلاعات»، «علوم، تحقیقات و فناوری» و «بهداشت، درمان و آموزش پزشکی»، مشمول «قانون مدیریت خدمات کشوری» هستند. از منظر دسترسی به منابع مالی نیز دو وزارتخانه «امور اقتصاد و دارایی» و «بهداشت، درمان و آموزش پزشکی» از ظرفیت‌های قانونی، 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، و 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 گاهی ویژگی عمومی دارند و برخی مواقع ویژگی خصوصی، و این وضعیت امکان مانور آنها را افزایش داده، در عین حال نظارت را سخت‌تر کرده است. بر همین اساس برخی دستگاه‌ها تلاش می‌کنند تا شکل حقوقی خود را به نهاد یا مؤسسه عمومی غیردولتی تغییر دهند، درحالی که ماهیتاً عمومی هستند.

۲) نقش قوه مجریه

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، هیأت 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 هیأت وزیران و مصوبات مراجع دولتی (مانند شوراها، مجامع عمومی و هیأت‌امنا) 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 بر عهده 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 بدون اعمال موازین شفافیت در مناسبات مالی بخش عمومی، بیشتر راهکارهای متعارف تقنینی معطوف به افزایش بهره‌وری و کاهش فساد عقیم می‌ماند. در برخی کشورها استانداردها و رویه‌هایی برای شفافیت تدوین شده که از جمله آنها نمونه‌های ذیل است: جریان دریافتی‌ها، اعم از حقوق و دستمزد و غیر آن به صورت یکجا؛ اموال و دارایی متصدیان؛ شیوه جابه‌جایی افراد در درون بخش عمومی و بین بخش عمومی و بیرون.

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

اکنون مباحث نظام اداری در کمیسیون اجتماعی مجلس بررسی می‌شود که به سبب وجود تنوع وظایف این کمیسیون در حوزه اجتماعی و رفاه، این موضوع درجه اهمیت یکسانی با حوزه‌های مذکور ندارد. همچنین دستگاه‌های متنوعی از طریق سازوکار مجلس، حقوق و مزایای خود را افزایش داده‌اند که به چندپارچه شدن نظام پرداخت کشور منجر شده است.

سه. راهکارها

مجموعه شرایط طرح‌شده 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 علت 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 مانند آن) به تصویب برسد که ویژگی‌های آن موارد ذیل را دربر گیرد:

- عمومیت دامنه شمول به‌گونه‌ای که تمام دستگاه‌های بخش عمومی را شامل شود؛
- تعیین و تعریف دقیق کلیه عناصر حقوق و مزایا (شفافیت)؛
- تعیین سقف پرداخت حقوق و مزایا برای همه سطوح (عدالت)؛
- 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 (معاونت پژوهش اقتصادی، ۱۳۹۵).

سایر متون حقوقی و قوانین

الف) قانون کار

در کتاب *دستمزد و مزایا؛ قانون کار و تأمین اجتماعی در ایران* (رونق، ۱۳۸۴)، در خصوص چند موضوع حقوق و دستمزد مطالبی بیان شده است که به صورت خلاصه به آنها اشاره می‌گردد:

۱) اسناد معتبر در خصوص پیشینه حقوق و مزایا در گذشته وجود ندارد و به تدریج با شکل‌گیری طبقات شهری، بحث «مزد» به شکل مشخص‌تری مطرح شده است. «مزد» از لحاظ اقتصادی فروش کار به کارفرما، و از لحاظ اجتماعی تأمین آینده کارگر است. افزایش مزد واقعی و ارتقای سطح زندگی و درآمد و مزد^د بیش از رشد قیمت‌هاست و نیروی انسانی به صورت عادلانه از ثمرات کار بهره‌مند می‌شود و وصول مصرف سطح و موقعیت اجتماعی مزدبگیر از اصول بنیادی سیاست‌های مزدی، سطح بهره‌وری، افزایش کمی و کیفی، میزان افزایش تولید از سیاست‌های افزایش مزدی است.

۲) عدالت اجتماعی در پرداخت مزد باید رعایت شود. به موجب ماده ۳۸ قانون کار، برای انجام کار مساوی در شرایط مساوی در یک کارگاه، باید به زن و مرد مزد مساوی پرداخت شود. تبعیض در تعیین مزد براساس سن، جنس، نژاد و قومیت اعتقادات سیاسی و مذهبی ممنوع است (رونق، ۱۳۸۶، ص ۱۰۷-۶۰).

بنا بر ماده قانون ۳۸ و ۴۰ «قانون کار» تبعیض در مزد ممنوع است و باید انصاف و عقلانیت در مزایا لحاظ گردد.

ب) قانون بودجه سال ۱۳۹۸

براساس قانون بودجه (سال ۱۳۹۸) دولت موظف است حقوق و مزایای اعضای هیأت مدیره و مدیران عامل شرکت‌ها را اعلام کند. این قانون در جهت شفافیت در حقوق و دستمزدهاست و از تخلفات دستمزدی جلوگیری می‌کند.

ج) قانون تجارت

در ماده ۱۳۲ «قانون تجارت» ذیل ویژگی‌های مربوط به هیأت مدیره شرکت‌های سهامی در خصوص شفافیت مالی و دسترسی هیأت مدیره به اموال و امتیازات مالی آمده است:

مدیرعامل شرکت و اعضای هیأت مدیره - به استثنای اشخاص حقوقی - حق ندارند هیچ‌گونه وام یا اعتبار از شرکت تحصیل نمایند و شرکت نمی‌تواند دیون آنان را تضمین یا تعهد نماید. این‌گونه عملیات به خودی خود باطل است. ممنوعیت مذکور این ماده شامل اشخاصی نیز که به نمایندگی شخص حقوقی عضو هیأت مدیره در جلسات هیأت مدیره شرکت می‌کنند و همچنین شامل همسر و پدر و مادر و اجداد و اولاد و اولاد اولاد و برادر و خواهر اشخاص مذکور در این ماده می‌شود.

در ماده ۱۳۴ نیز در خصوص حقوق و پاداش و حق الزحمه هیأت مدیره آمده است:

مجمع عمومی عادی صاحبان سهام می‌تواند با توجه به ساعات حضور اعضای غیرموظف هیأت مدیره در جلسات هیأت مزبور، پرداخت مبلغی را به آنها به‌طور مقطوع بابت حق حضور آنها در جلسات تصویب کند. مجمع عمومی این مبلغ را با توجه به تعداد ساعات و اوقاتی که هر عضو هیأت مدیره در جلسات هیأت حضور داشته است تعیین خواهد کرد. همچنین در صورتی که در اساسنامه پیش‌بینی شده باشد مجمع عمومی می‌تواند تصویب کند که نسبت معینی از سود خالص سالانه شرکت به‌عنوان پاداش به اعضای هیأت مدیره تخصیص داده شود.

اعضای غیرموظف هیأت مدیره حق ندارند بجز آنچه در این ماده پیش‌بینی شده است، در قبال سمت مدیریت خود به‌طور مستمر یا غیرمستمر بابت حقوق پاداش یا حق الزحمه وجهی از شرکت دریافت کنند (بولوخی، ۱۳۹۷، ص ۸۲).

در ماده ۲۴۱ ذیل حساب‌های شرکت و در تفسیر ماده ۱۳۴ که در بالا اشاره گردید، آمده است:

با رعایت شرایط مقرر در ماده ۱۳۴ نسبت معینی از سود خالص سال مالی شرکت که ممکن است برای پاداش هیأت مدیره در نظر گرفته شود، به هیچ وجه نباید در شرکت‌های سهامی عام از سه درصد و در شرکت‌های سهامی خاص از شش درصد سودی که در همان سال به صاحبان سهام پرداخته 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 هیأت مدیره بیشتر باشد. مقررات اساسنامه و هر گونه تصمیمی که مخالف با مفاد این ماده باشد باطل و بلااثر است.

تبصره ۱: شرکت‌های دولتی^۱ مشمول مقررات این ماده در خصوص پاداش هیأت مدیره نیستند و تابع حکم مقرر در ماده ۷۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ می‌باشند (همان).

با مراجعه به ماده ۷۸ ق.م.خ.ک می‌توان دریافت کلیه مبانی پرداخت خارج از ضوابط و مقررات این فصل به استثنای پرداخت‌های قانونی که در زمان بازنشسته شدن یا از کارافتادگی و یا فوت پرداخت می‌گردد و همچنین برنامه‌های کمک رفاهی که به‌عنوان یارانه مستقیم در ازای خدماتی نظیر سرویس رفت و آمد، سلف سرویس، مهد کودک و یا سایر موارد پرداخت می‌شود با اجرای این قانون لغو می‌گردد.

بررسی متون حقوقی

کلی‌گویی و آمدن مبانی و اصول حقوق و دستمزد در متون حقوقی به‌تنهایی نمی‌تواند میزان و مقدار دستمزد در کشور را تعیین کند و مسیر سوءاستفاده را باز می‌نماید. یکی از مشکلات متون حقوقی نبود قوانین بازدارنده در

خصوص حقوق‌های نجومی است. لازم است قوانین با توجه به سه اصل شفافیت مؤثر و کارآمد، عدالت همگانی، و فرهنگ ملی (مبتنی بر اسلام) تقنین گردد.

نتیجه‌گیری

موجی که با عنوان چالش فیش‌های حقوقی مدیران دولتی و شبه‌دولتی در کشور به راه افتاده، صرف‌نظر از اینکه توسط چه کسانی و برای چه هدفی ایجاد شده، در هر صورت پدیده‌ای مذموم است که مفهوم عدالت‌مداری را در کشور زیرسؤال می‌برد، به گونه‌ای که عده‌ای حتی برای اخذ وامی ناچیز اندر خم یک کوچه مانده‌اند! برخورد با این موضوع نیازمند یک عزم ملی است و همه دستگاه‌ها باید بدان وارد شوند و اجازه ندهند فضایی که به وجود آمده است، پس از چند برکناری و استعفا به فراموشی سپرده شود.

گذشته از نگاه‌های سیاسی که این روزها ماجرای فیش‌های حقوقی را تحلیل می‌کنند، لازم است این موضوع از بعد حقوقی نیز واکاوی شود. تصویب و پرداخت حقوق‌های نجومی با تمامی متون، اعم از سند و لایحه و قانون و اعلامیه و گزارش مخالف است و از سوءاستفاده برخی مدیران از بیت‌المال و منفعت‌طلبی و خودخواهی آنان نشئت گرفته است. به عبارت دیگر، الگوی این‌گونه دریافت‌ها الگوی شخصی است، نه عقلانی و منطقی.

پیشنهادها

با توجه به این مخالفت آشکار، ابتدا باید گفت: نیاز است قوانین، نه به صورت کلی، بلکه به‌طور خاص با توجه به اهمیت موضوع و جلوگیری از اتلاف بیت‌المال، به موضوع حقوق‌های نجومی (مانند «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه» و قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس) وارد شده و از کلی‌گویی و بیان اصول ناظر به دستمزدها پرهیز نماید. به عبارت دیگر، قانونگذار باید به‌طور صریح قوانینی بازدارنده برای استمرار حقوق‌های نجومی تقنین نماید.

دوم. بحث شفافیت و وضوح در دریافتی‌ها کمک بزرگی به رفع این معضل پولی و مالی برخی مدیران می‌نماید و سامانه ثبت دستمزد کارکنان نمونه‌ای از آن است.

سوم. آنچه را در قانون آمده کارآمد نیست و لازم است «شورای حقوق و دستمزد» با قوت بیشتری به موضوع شفافیت در پرداخت‌ها ورود کند.

چهارم. دریافت حقوق‌های نجومی جرم‌شناسی و جرم‌نگاری نشده و در قانون مجازات اسلامی جای آن خالی است. لازم است متخصصان جرم و جزا با توجه به مستندات فقهی و قانونی مواد قانونی کیفری وضع نمایند.

پنجم. فرهنگ ملی و سازمانی ما بنا بر شریعت اسلام و پیشوایان معصوم با فرهنگ کشورهای غربی تفاوت دارد و نیاز است قانونگذاران با عنایت به مؤلفه‌های مهمی همچون «عدالت و مساوات و موااسات» به طراحی نظام حقوق و دستمزد مدیران توجه نمایند.

منابع

- آذرمی، خسرو، ۱۳۹۸، *قانون مدیریت خدمات کشوری*، تهران، مؤسسه راهبران توسعه.
- آزر، نده، ۱۳۹۴، *بررسی اثر خصوصی سازی بر سطح حقوق و دستمزد*، پایان نامه کارشناسی ارشد، تهران، دانشگاه خوارزمی.
- بولاعی، رضا، ۱۳۹۷، *قانون تجارت*، تهران، چتر دانش.
- امامی، محمد و کورش استوار سنگری، ۱۳۹۶، *حقوق اداری*، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
- پژویان، جمشید و علیرضا امینی، ۱۳۸۰، «آزمون تجربی اثر قانون حداقل دستمزد بر اشتغال گروه‌های جمعیتی جوان در اقتصاد ایران»، *پژوهشنامه اقتصادی*، ش ۲، ص ۷۴-۵۷.
- حسینی خامنه‌ای، سیدعلی، ۱۳۹۸، *بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی*، در: leader.ir
- دانش پژوه، مصطفی و جواد عابدینی، ۱۳۹۸، *فلسفه حقوق*، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ع).
- رونق، یوسف، ۱۳۸۴، *دستمزد و مزایای قانون کار و تأمین اجتماعی در ایران*، تهران، فرمش.
- ، ۱۳۸۵، *مدیریت حقوق و دستمزد*، تهران، فرمش.
- صائبی، محمد، ۱۳۷۲، *زمینه‌های اجتماعی کار در مدیریت نظام‌های حقوق و دستمزد*، تهران، مدیریت دولتی.
- صراف جوشقانی، حسن، بی تا، *مهندسی سیستم‌های پرداخت*، بی جا، بی تا.
- صفار، محمدجواد، ۱۳۸۶، *حقوق اساسی*، تهران، استادی.
- قانون برنامه پنج ساله نهم توسعه جمهوری اسلامی ایران*، ۱۳۹۵.
- کمالی، کامل، ۱۳۸۶، *مدیریت سیستم‌های حقوق و دستمزد*، تهران، شهر آشوب.
- مجتهدی، محمدرضا و فایقه چلیبی، ۱۳۹۵، «نگرشی بر معیارهای تعیین حداقل دستمزد در اسناد سازمان بین‌المللی کار و قانون کار ایران»، *کانون وکلای دادگستری آذربایجان شرقی*، ش ۴۲، ص ۷۸۶۱.
- معاونت پژوهش اقتصادی، ۱۳۹۵، *گزارش نظام حقوق و دستمزدها*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- موسی زاده، رضا، ۱۳۸۶، *حقوق اداری*، تهران، میزان.