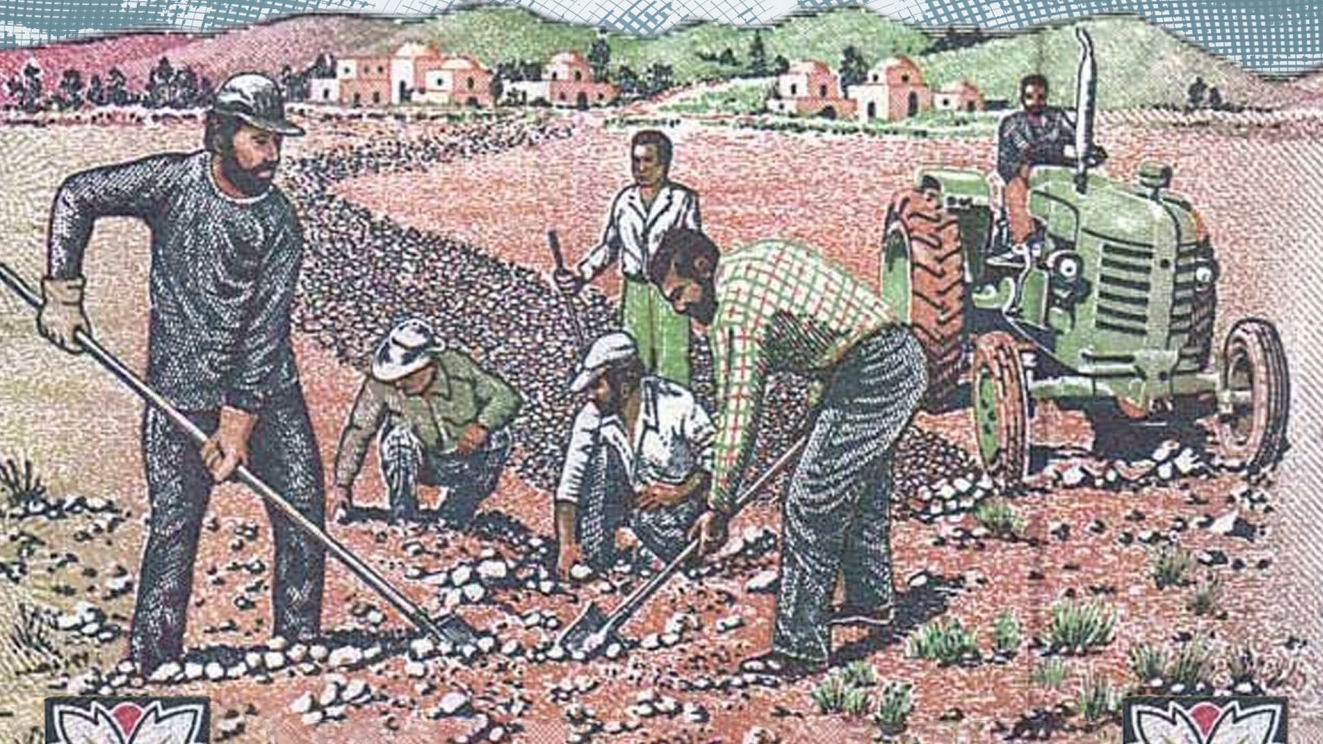


دستبرد عادلانه

تأملی در معنا، تعریف و الزامات «نظام پرداخت عادلانه» در ایران



کتابخانه عدالت پژوهی مرکز رشد دانشگاه امام صادق علیه السلام

تدوین و تنظیم: حسین سرآبادانی تفرشی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



دست‌نزد عادلانه

تأملی در معنا، تعریف و الزامات «نظام پرداخت عادلانه» در ایران



کاری از هسته عدالت‌پژوهی مرکز رشد دانشگاه امام صادق علیه السلام
تدوین و تنظیم: حسین سرآبادانی تفرشی



مشخصات کلی گزارش

عنوان گزارش: دستمزد عادلانه؛ تأملی در معنا، تعریف و الزامات «نظام پرداخت عادلانه» در ایران

زیر عنوان: مطالعه موردی: تحلیل و بررسی نحوه افزایش حقوق و دستمزد کارکنان دولت در لایحه بودجه عمومی کشور در سال ۱۳۹۸

نویسنده: حسین سرآبادانی تفرشی

همکاران و مشارکت کنندگان علمی: سید علیرضا سجادیه، محمدصادق ترابزاده جهرمی، علی مصطفوی ثانی

نظارت: هسته عدالت پژوهی مرکز رشد دانشگاه امام صادق علیه السلام

تاریخ انتشار: خرداد ماه ۱۳۹۹

ویرایش: اول

تعداد صفحات: ۹۶ صفحه

مالکیت فکری و حق تألیف

مالکیت معنوی: متعلق به مرکز رشد دانشگاه امام صادق علیه السلام
استفاده از این اثر در صورت ارجاع دهی و استفاده غیرتجاری بلامانع است.



عادلان پژوهی
هسته

پایه و مبنای اصلی تدوین مباحث این گزارش، سلسله جلسات مسئله‌شناسی هسته «عدالت پژوهی مرکز رشد» است که با هدایت و راهبری «دکتر عادل پیغامی» در بهار ۱۳۹۸ در مرکز رشد دانشگاه امام صادق علیه السلام برگزار شد و بدین جهت از زحمات این استاد گرانقدر تقدیر و تشکر می‌شود.



فهرست اجمالی

۹	چکیده مدیریتی
۱۱	۱. بیان مسئله: فرمول افزایش حقوق کارکنان دولت در قانون بودجه ۱۳۹۸
۲۰	۲. نظام حقوق و دستمزد در ایران
۲۰	۲,۱ مقدمات نظری پژوهش
۲۳	۲,۲ مروری بر تاریخ قوانین حقوق و دستمزد در بخش دولتی ایران
۲۵	۲,۳ چالش‌های اصلی نظام حقوق و دستمزد در ایران
۲۵	۲,۳,۱ فقدان نظریه مبنا برای نظام‌سازی حقوق و دستمزد
۲۷	۲,۳,۲ خطا در طراحی سازوکارهای عملیاتی
۲۹	۲,۳,۳ حکمرانی نظام کار و روابط استخدامی
۳۰	۲,۳,۴ زیرساخت‌های سیاستی تغییر
۳۱	۲,۴ دستمزد عادلانه؛ در جستجوی نظریه مبنا
۳۵	۳. بررسی تطبیقی پیشنهاد مجلس و دولت در فرمول افزایش حقوق
۳۵	۳,۱ فرمول پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه؛ ادله و احتجاج‌ها
۳۵	۳,۱,۱ تحلیل کلی مصوبه
۳۷	۳,۱,۲ شناسنامه مالی کارکنان دولت
۳۹	۳,۲ فرمول پیشنهادی مجلس شورای اسلامی؛ ادله و احتجاج‌ها
۳۹	۳,۲,۱ تحلیل کلی مصوبه
۴۴	۳,۲,۲ فرهنگ اداری حقوق و دستمزد
۴۵	۳,۲,۳ تمایز نظام پرداخت در بخش خصوصی- دولتی
۴۷	۳,۲,۴ اشکال ساختاری نظام حقوق و دستمزد در ایران
۴۹	۳,۲,۵ تأملی در ابعاد مصوبه مجلس شورای اسلامی از منظر عدالت
۵۹	۳,۲,۵ نسبی یا مطلق بودن افزایش حقوق کارکنان
۶۳	۳,۳ مقایسه دو فرمول در چگونگی افزایش حقوق
۶۷	۴. معیارهای عدالت در نظام حقوق و دستمزد
۶۷	۴,۱ معنای دستمزد عادلانه از منظر نظام معیارها
۷۳	۴,۲ تحلیل مصوبه مجلس و دولت از منظر مطلوبیت‌گرایی
۷۷	۴,۳ تحلیل مصوبه مجلس و دولت از منظر نظریه‌های شایستگی
۸۰	۴,۴ تحلیل مصوبه مجلس و دولت از منظر نظریه‌های زمینه‌گرایی
۸۷	۵. جمع‌بندی: پیشنهادهای نظری و سیاستی
۹۵	۶. منابع





چکیده مدیریتی:

یکی از محورهای مهم در نظام بودجه‌ریزی عمومی کشور، موضوع مدیریت «جبران خدمات کارکنان» بخش عمومی و نحوه تعیین و افزایش حقوق و دستمزد آن‌ها است. در اقتصاد ایران، دو نرخ کلیدی پیرامون تعیین دستمزد وجود دارد: اول تعیین مزد و حداقل دستمزد در بخش‌های مشمول قانون کار که معمولاً پایان هر سال توسط شورای عالی کار (متشکل از نمایندگان دولت، بخش کارفرمایی و بخش کارگری) صورت می‌گیرد و در جای خود نیازمند واکاوی و بررسی مستقل است. دوم تعیین حقوق کارکنان بخش عمومی و مشمولین «قانون مدیریت خدمات کشوری» که وضعیت حقوق و دستمزد حدود ۵ میلیون نفر از کارکنان و بازنشستگان بخش عمومی را مشخص می‌کند. هر ساله، در ایام ارائه سند لایحه بودجه عمومی کشور و بررسی آن در مجلس شورای اسلامی، موضوع میزان و نحوه افزایش حقوق کارکنان دولت مورد توجه افکار عمومی است. این موضوع در عصر تنظیم بودجه عمومی کشور در سال ۱۳۹۸، به چالشی چندماهه میان مجلس و دولت تبدیل شد و حتی تا نزدیک نیمه سال ۱۳۹۸ نیز ادامه یافت. ریشه اختلاف، به دو طرح و فرمول پیشنهادی در میزان و نحوه افزایش حقوق کارکنان دولت بازمی‌گشت. نکته مهم ارجاع طرفین مسئله به اصل عدالت اجتماعی و مقوله «نظام پرداخت عادلانه» در اثبات طرح پیشنهادی خود بود. این موضوع حکایت از دو تلقی از معنای عدالت در نظام پرداخت کارکنان بخش عمومی داشت.



بدین جهت واکاوی و تحلیل نگرش‌های این دو فرمول پیشنهادی از منظر عدالت اجتماعی دارای اهمیت است. گزارش حاضر تلاش دارد ضمن مرور تاریخی این مسئله عمومی، به تحلیل و بررسی این سناریوهای پیشنهادی و ملاحظات طرفین این گفتگوی اجتماعی-سیاستی از منظر عدالت اجتماعی بنگرد. طبیعی است، این بحث نیازمند یک طرح مفهومی و نظری از مقوله «دستمزد عادلانه» و معنای عدالت در نظام پرداخت بخش عمومی است. بدین جهت گزارش حاضر ضمن واکاوی معنایی مقوله «دستمزد عادلانه»، کوشش می‌کند به بهانه مسئله مطرح‌شده در فرآیند تصویب بودجه عمومی کشور در سال ۱۳۹۸، الزامات نظری اولیه از نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی مبتنی بر عدالت اجتماعی را مطرح کند. لذا ابتدا تاریخچه این مسئله مرور می‌شود، سپس ادبیات نظری حوزه حقوق و دستمزد ارائه و در نهایت دوگزینه سیاستی مجلس شورای اسلامی و سازمان برنامه و بودجه در فرمول افزایش حقوق کارکنان تجزیه و تحلیل شده و در نهایت پیشنهادهای نظری و سیاستی ارائه می‌گردد. نتیجه این بررسی تطبیقی نشان می‌دهد مصوبه پیشنهادی مجلس شورای اسلامی، از منظر مجموعه نظریات «نیاز و برابری» و البته نظریه پارتو عادلانه است؛ اما مصوبه پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه، از منظر نظریات و معیارهای مندرج در مطلوبیت‌گرایی نهایی و نظریه خالی از حسادت، عادلانه لحاظ می‌شود. این بررسی تطبیقی نشان می‌دهد هیچ‌کدام از دو مصوبه به معیارهای مطرح در نظریه‌های شایستگی در حوزه عدالت توجه نکرده‌اند یا حداقل در مصوبه دولت، چنین فرض شده است که پُست هر فرد مترادف با شایستگی‌های اوست که به نظر فرض‌خده پذیرد است. از منظر مطالعات زمینه‌گرا، توجه به ابعاد شناختی و فرهنگی کارکنان دولت در شکل‌گیری نوعی ارجاع ذهنی (Refrence) در افزایش سالیانه درصدی حقوق قابل توجه است؛ هرچند که ادراک متغایر در عادلانه بودن کاهش حقوق میان کارکنان دولت نیز با اعمال درصدهای متفاوت افزایش حقوق در فرهنگ اداری ایران وجود دارد.



۱. بیان مسئله: فرمول افزایش حقوق کارکنان دولت در قانون بودجه ۱۳۹۸

مبنای پیدایش این گزارش، سلسله جلسات تخصصی مسئله محور «هسته عدالت پژوهی مرکز رشد دانشگاه امام صادق (ع)» پیرامون مسئله افزایش حقوق عادلانه کارکنان دولت در فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۸ بود. این مسئله ریشه در یکی از محورهای چالش برانگیز هنگام بررسی سند لایحه بودجه عمومی سال ۱۳۹۸ در مجلس شورای اسلامی داشت. اهمیت موضوع افزایش حقوق کارکنان دولت و فرمول انجام آن، معلول شوک ارزی سال ۱۳۹۷ و تورم شدید این سال بود که منجر به کاهش شدید قدرت خرید کارکنان بخش عمومی (و البته کلیه مزدبگیران ثابت بخش عمومی و خصوصی) شد.

مجلس شورای اسلامی در نوبت عصر شنبه یازدهم اسفند ۱۳۹۷، با اصلاح پیشنهاد افزایش ۲۰ درصدی دولت که اختصاص به تمام گروه‌های درآمدی داشت، تبصره مربوط به افزایش حقوق سال ۱۳۹۸ را بدین شکل اصلاح کرد:

«براساس این موارد افزایش حقوق حقوق‌بگیران از قبیل هیئت‌های علمی، قضات و کارکنان کشوری و لشکری شاغل و بازنشستگان کشوری و لشکری کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه و همچنین وزارت اطلاعات و سازمان انرژی



اتمی به نحوی که تفاوت تطبیق موضوع ماده ۷۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱ مهرماه ۱۶ در حکم حقوق بدون تغییر باقی بماند و از ابتدای سال ۱۳۹۸ حقوق ثابت یا عناوین مشابه مشمولین این بند به میزان ۴ میلیون ریال افزایش می‌یابد، علاوه بر این، افزایش جزء یک ضریب ریالی سالانه، مشمولین این بند نسبت به ضریب ریالی سال ۱۳۹۷ به میزان تا ۱۰ درصد افزایش می‌یابد» (به نقل از پایگاه خانه ملت، خبرگزاری رسمی مجلس شورای اسلامی).

این افزایش حقوق شامل همه کارکنان قراردادی، غیر قراردادی و رسمی می‌شد. به عنوان مثال، حداقل حقوق سال ۱۳۹۷ در میان کارکنان دولت مشمول قانون «مدیریت خدمات کشوری»، یک میلیون و ۲۵۰ هزار تومان بود؛ اگر ۴۰۰ هزار تومان به این حقوق اضافه می‌شد؛ به معنای افزایش حدود ۳۳.۴ درصد حقوق بود. همچنین تا ۱۰ درصد به این میزان حقوق، با توجه به منابع عمومی دولت اضافه می‌شد. اگر این ۱۰ درصد وابسته به منابع دولت نیز اعمال می‌شد، برای فرد حداقل بگیر ۴۳.۴ درصد افزایش حقوق اعمال شده بود. بدین ترتیب مستقل از ده درصدی که به منابع دولت وابسته است، افزایش عدد ثابت ۴۰۰ هزار تومانی منجر می‌شد تا فردی که حقوق ۲۰ میلیونی می‌گیرد، حدود نیم درصد افزایش حقوق داشته باشد، اما برای کسی که حقوق یک میلیون و ۲۵۰ هزار تومانی می‌گیرد، ۳۳.۵ درصد افزایش حقوق لحاظ گردد. هدف از این نحوه افزایش حقوق، کاهش فاصله درآمدی میان گروه‌های شغلی و حمایت از اقشار ضعیف و کم‌درآمد شغلی بود.

دو طرح پیشنهادی مجلس و دولت در مورد نحوه افزایش حقوق کارکنان دولت در دو جدول شماره اول و دوم به وضوح بیشتری نمایان شده است:



جدول شماره ۱: میزان افزایش حقوق کارکنان دولت با مصوبه مجلس شورای اسلامی
(منبع: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۲۱۰۱۶۴۰۶)

درصد افزایش به نسبت سال ۱۳۹۷	میزان مالیات پرداختی یا فرمول سال ۱۳۹۷ (تا ۲,۳۰۰,۰۰۰ معاف از مالیات)	خالص حقوق سال ۱۳۹۷	حقوق در سال ۱۳۹۸ (تومان) (حقوق ۱۳۹۷ + میزان افزایش ۱۳۹۸)	میزان مالیات پرداختی یا فرمول سال ۱۳۹۸ (تا ۲,۷۵۰,۰۰۰ معاف از مالیات)	خالص حقوق سال ۱۳۹۸	حقوق سال ۱۳۹۷
۴۲	-	۱,۲۵۰,۰۰۰	۱,۷۷۵,۰۰۰	-	۱,۷۷۵,۰۰۰	۱,۲۵۰,۰۰۰
۳۶/۶	-	۱,۵۰۰,۰۰۰	۲,۰۵۰,۰۰۰	-	۲,۰۵۰,۰۰۰	۱,۵۰۰,۰۰۰
۳۰	-	۲,۰۰۰,۰۰۰	۲,۶۰۰,۰۰۰	-	۲,۶۰۰,۰۰۰	۲,۰۰۰,۰۰۰
۲۵	۲۰,۰۰۰	۲,۴۸۰,۰۰۰	۳,۱۵۰,۰۰۰	۴۰,۰۰۰	۳,۱۱۰,۰۰۰	۲,۵۰۰,۰۰۰
۲۳	۷۰,۰۰۰	۲,۹۳۰,۰۰۰	۳,۷۰۰,۰۰۰	۹۵,۰۰۰	۳,۶۰۵,۰۰۰	۳,۰۰۰,۰۰۰
۲۱/۱	۱۲۰,۰۰۰	۳,۳۸۰,۰۰۰	۴,۲۵۰,۰۰۰	۱۵۶,۲۵۰	۴,۰۹۳,۷۵۰	۳,۵۰۰,۰۰۰
۱۹/۱	۱۷۰,۰۰۰	۳,۸۳۰,۰۰۰	۴,۸۰۰,۰۰۰	۲۲۸,۷۵۰	۴,۵۷۱,۲۵۰	۴,۰۰۰,۰۰۰
۱۷/۵	۲۲۰,۰۰۰	۴,۲۸۰,۰۰۰	۵,۳۵۰,۰۰۰	۲۲۱,۲۵۰	۵,۰۲۸,۷۵۰	۴,۵۰۰,۰۰۰
۱۶/۲	۲۷۰,۰۰۰	۴,۷۳۰,۰۰۰	۵,۹۰۰,۰۰۰	۴۰۳,۷۵۰	۵,۴۹۶,۲۵۰	۵,۰۰۰,۰۰۰
۱۴/۱	۳۷۰,۰۰۰	۵,۶۳۰,۰۰۰	۷,۰۰۰,۰۰۰	۵۷۵,۰۰۰	۶,۴۲۵,۰۰۰	۶,۰۰۰,۰۰۰
۱۲	۴۷۵,۰۰۰	۶,۵۲۵,۰۰۰	۸,۱۰۰,۰۰۰	۷۹۵,۰۰۰	۷,۳۰۵,۰۰۰	۷,۰۰۰,۰۰۰
۱۰/۹	۶۲۵,۰۰۰	۷,۳۷۵,۰۰۰	۹,۲۰۰,۰۰۰	۱,۰۱۵,۰۰۰	۸,۱۸۵,۰۰۰	۸,۰۰۰,۰۰۰
۱۰/۲	۷۷۵,۰۰۰	۸,۲۲۵,۰۰۰	۱۰,۳۰۰,۰۰۰	۱,۲۳۵,۰۰۰	۹,۰۶۵,۰۰۰	۹,۰۰۰,۰۰۰
۱۰	۹۷۵,۰۰۰	۹,۰۲۵,۰۰۰	۱۱,۴۰۰,۰۰۰	۱,۴۷۵,۰۰۰	۹,۹۲۵,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۰/۳	۱,۲۵۵,۰۰۰	۹,۷۷۵,۰۰۰	۱۲,۵۰۰,۰۰۰	۱,۷۵۰,۰۰۰	۱۰,۷۵۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۰/۳	۱,۵۰۵,۰۰۰	۱۰,۴۹۵,۰۰۰	۱۳,۶۰۰,۰۰۰	۲,۰۲۵,۰۰۰	۱۱,۵۷۵,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۰/۲۷	۱,۷۵۵,۰۰۰	۱۱,۲۴۵,۰۰۰	۱۴,۷۰۰,۰۰۰	۲,۳۰۰,۰۰۰	۱۲,۴۰۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۰/۹	۲,۰۷۵,۰۰۰	۱۱,۹۲۵,۰۰۰	۱۵,۸۰۰,۰۰۰	۲,۵۷۵,۰۰۰	۱۳,۲۲۵,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۰/۹	۲,۴۲۵,۰۰۰	۱۲,۵۷۵,۰۰۰	۱۶,۹۰۰,۰۰۰	۲,۹۵۰,۰۰۰	۱۳,۹۵۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۰/۹	۲,۷۷۵,۰۰۰	۱۳,۲۲۵,۰۰۰	۱۸,۰۰۰,۰۰۰	۳,۳۲۵,۰۰۰	۱۴,۶۶۵,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۰/۸۴	۳,۱۲۵,۰۰۰	۱۳,۸۷۵,۰۰۰	۱۹,۱۰۰,۰۰۰	۳,۷۲۰,۰۰۰	۱۵,۳۸۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۰/۸	۳,۴۷۵,۰۰۰	۱۴,۵۲۵,۰۰۰	۲۰,۲۰۰,۰۰۰	۴,۱۰۵,۰۰۰	۱۶,۰۹۵,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۱/۵	۳,۸۲۵,۰۰۰	۱۵,۱۷۵,۰۰۰	۲۱,۳۰۰,۰۰۰	۴,۳۸۰,۰۰۰	۱۶,۹۲۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۱/۴	۴,۱۷۵,۰۰۰	۱۵,۸۲۵,۰۰۰	۲۲,۴۰۰,۰۰۰	۴,۷۶۵,۰۰۰	۱۷,۶۳۵,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰

جدول شماره ۲: میزان افزایش حقوق کارکنان دولت با مصوبه پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه
(منبع: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۶۴۴۲)

حقوق ناخالص ۹۷	حقوق ناخالص ۹۸	خالص حقوق ۹۸	خالص حقوق ۹۷	رشد خالص حقوق (درصد)
۱۲۴۰	۱۴۸۱	۱۴۸۱	۱۲۴۰	۲۰
۲۰۰۰	۲۴۰۰	۲۴۰۰	۲۰۰۰	۲۰
۲۵۰۰	۳۰۰۰	۲۹۷۵	۲۴۸۰	۲۰
۳۰۰۰	۳۶۰۰	۳۵۱۵	۲۹۳۰	۲۰
۳۵۰۰	۴۲۰۰	۴۰۵۱	۳۳۸۰	۱۹.۹
۴۰۰۰	۴۸۰۰	۴۵۶۱	۳۸۳۰	۱۹.۱
۴۵۰۰	۵۴۰۰	۵۰۷۱	۴۲۸۰	۱۸.۵
۵۰۰۰	۶۰۰۰	۵۵۸۱	۴۷۳۰	۱۸
۶۰۰۰	۷۲۰۰	۶۵۸۵	۵۶۳۰	۱۷
۷۰۰۰	۸۴۰۰	۷۵۴۵	۶۵۲۵	۱۵.۶
۸۰۰۰	۹۶۰۰	۸۵۰۵	۷۳۷۵	۱۵.۳
۹۰۰۰	۱۰۸۰۰	۹۴۶۵	۸۲۲۵	۱۵.۱
۱۰۰۰۰	۱۲۰۰۰	۱۰۲۷۵	۸۹۹۵	۱۵.۳
۱۲۰۰۰	۱۴۴۰۰	۱۲۱۷۵	۱۰۴۹۵	۱۶
۱۴۰۰۰	۱۶۸۰۰	۱۳۹۴۵	۱۱۹۷۵	۱۶.۵
۱۶۰۰۰	۱۹۲۰۰	۱۵۵۰۵	۱۳۲۷۵	۱۶.۸
۱۷۰۰۰	۲۰۴۰۰	۱۶۲۸۵	۱۳۹۲۵	۱۶.۹



این پیشنهاد از همان لحظه طرح در صحن علنی مجلس با مخالفت دولت روبرو شد. رئیس سازمان برنامه و بودجه که در صحن علنی بود، با حضور در پشت تریبون اصلی گفت: «اگر ۴۰ هزار تومان به همه حقوق‌بگیران افزوده شود، رقم افزایش بین ۴۰ تا ۶٫۹ درصد می‌شود و این در حالی بوده که فردی که ضریب ۶٫۹ درصدی به حقوق وی افزوده شده، باید رقم بیشتری مالیات پرداخت کند که این رقم با عدالت و شایستگی‌های فردی همخوانی ندارد». وی در ادامه افزود: «با تصویب این پیشنهاد، کسانی که رشد حقوقی ۶ درصدی داشته‌اند، باید مالیات ۳۵ درصدی پرداخت کنند. این موضوع با عدالتی که مجلس به دنبال آن است، تعارض دارد. از سوی دیگر، این پیشنهاد با برنامه ششم توسعه مغایرت دارد؛ چرا که بر اساس قانون برنامه ششم توسعه، ضریب افزایش حقوق‌ها باید توسط دولت تعیین شود» (به نقل از پایگاه خانه ملت، خبرگزاری رسمی مجلس شورای اسلامی).

دولت بارها اعلام کرده که توان منابع مالی لازم برای افزایش بیش از ۲۰ درصد را ندارد؛ این در حالی بود که برخی بر این باور بودند که پیشنهاد دولت بار مالی کمتری از آنچه مجلس تصویب کرده ندارد. سازمان برنامه و بودجه، طی اطلاعیه رسمی به فاصله سه ساعت از پایان جلسه رسمی مجلس در ۱۱ اسفند بیانیه‌ای منتشر کرد که حاوی نکات جالبی در مورد دیدگاه دولت پیرامون میزان افزایش حقوق کارکنان دولت بود. محور این اطلاعیه از قرار زیر است:

«یکی از موضوعات مورد توجه دولت در لایحه بودجه سال ۹۸ توجه به معیشت عمومی بود، لذا با وجود کاهش شدید منابع درآمدی اقداماتی همچون افزایش منابع مالی همسان‌سازی حقوق بازنشستگان، پلکانی کردن پرداخت مالیات به طوری که کارکنان و بازنشستگان با حقوق کمتر مالیات صفر درصدی و کارکنان با حقوق بالا نسبت به مازاد، تا ۳۵ درصد مالیات پرداخت نمایند و افزایش ۲۰ درصدی ضریب حقوق کارکنان و بازنشستگان صورت گرفت. اما در خصوص تصمیم امروز مجلس آنچه مورد اختلاف بود عبارت است از:

۱. بر اساس قانون اساسی، مباحث اداری و استخدامی از اختیارات رئیس جمهوری است.

۲. طبق قانون برنامه ششم توسعه، تعیین ضریب حقوقی به عهده دولت است

۳. پیشنهاد ارائه شده بدون توجه به ضریب حقوقی بوده که کاری کاملاً غیرکارشناسی است.



۴. پیشنهاد مطروحه بدون محاسبات مالی و بدون توجه به منابع درآمدی بوده است.
 ۵. پذیرش این پیشنهاد به معنای مجازات بخشی از حقوق بگیران است که از نخبگان کشور می‌باشند مانند اساتید دانشگاه، متخصصین فنی، قضات عالی‌رتبه و... به طوری که هم مالیات بیشتری پرداخت می‌کنند و هم حداقل افزایش در حقوق آن‌ها اعمال خواهد شد.

۶. ارائه پیشنهاد بدون در نظر گرفتن منابع اعتباری و محاسبات بودجه؛ صرفاً با هدف تأثیرگذاری بر روی افکار عمومی است.

لذا با توضیحات بالا آزانجا که این مصوبه از اساس اختیار رئیس جمهور در اصل ۱۲۶ و همچنین اختیار مصرح قانون برنامه ششم توسعه را ناکارآمد می‌نماید ضروری است نسبت به تجدید در آن اقدام شود و بدیهی است در غیر این صورت اجرای آن توسط دولت به معنای به هم ریختن شاکله بودجه خواهد بود» (اطلاعیه سازمان برنامه و بودجه؛ سایت سازمان www.mporg.ir).

رئیس مجلس شورای اسلامی در نشست روز یکشنبه ۱۹ اسفند، تلاش کرد تا اختلاف دولت و مجلس در این زمینه را بلاوجه تلقی کند: «دولت بنا داشت برای افزایش حقوق‌ها ضریب ۲۰ درصد را در نظر بگیرد، تصمیمی که مجلس برای افزایش حقوق‌ها گرفته، در چارچوب این ضریب مشخص شده است. مجلس علی‌القاعده افزایش ۴۰۰ هزار تومانی تمام حقوق‌ها را جزئی از این ضریب می‌داند و در واقع مجلس بخشی از آن را با این رقم مشخص کرده است. این مسئله محل اختلاف نشود» (نقل از خبرگزاری مجلس شورای اسلامی، خانه ملت).

باین حال، این چالش به ابتدای سال ۹۸ نیز کشیده شده و اخبار از افزایش ۲۰ درصدی حقوق فروردین طبق فرمول گذشته حکایت داشت. عضو کمیسیون برنامه و بودجه نیز در مصاحبه‌ای در ۲۰ فروردین ۱۳۹۸، سخنان ضدونقیض دولت درباره افزایش حقوق کارکنان دولت را غیرقابل قبول دانست. حسب این تحلیل، میزان اعتبار لازم برای اعمال افزایش حقوق ۴۰۰ هزار تومانی به حدود ۵ میلیون نفر کارمند دولتی در ۱۲ ماهه ۱۳۹۸، حدود ۲۴ هزار میلیارد تومان است و اعمال ضریب ۱۰ درصد کامل نسبت به حقوق ۱۳۹۷، نیز اعتبار ۱۴٫۵ هزار میلیارد تومانی نیاز دارد.



مناقشه مجلس و دولت در نحوه افزایش حقوق کارکنان دولت به ماه‌های بعد سال ۱۳۹۸ نیز کشیده شد. دولت در بخشنامه‌ای در تاریخ ۳۱ فروردین ماه و بعد از مصوبه مجلس در قانون بودجه برای سه گروه: «قضات و اعضای هیئت علمی (افزایش معادل ۱۸ درصد)، شاغلان دستگاه‌های اجرایی (افزایش ۱۸ درصد و حداقل افزایش ۴۴۰ هزار تومان) و همچنین برای مقامات، مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره و استانداران افزایش حقوقی معادل ۱۱٫۳ درصد را لحاظ کرد (به نقل از پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، ۳۱ فروردین ۹۸). بعد از مناقشات مختلف، موضوع به هیئت تطبیق مقررات ارجاع و این مصوبه به تأیید هیئت تطبیق مقررات با قوانین مجلس رسید. این مصوبه نشان می‌داد که دولت گویا برای افزایش حقوق مبلغ ۴۰۰ هزار تومان ثابت را نیز، به ضریب حقوقی تبدیل کرده است.

بنابراین در روزهای پایانی اولین فصل از سال ۱۳۹۸، مناقشه بر سر افزایش حقوق کارمندان دولت در سال جاری بین برخی نمایندگان مجلس و دولت بالا گرفت و نمایندگان مجلس در زمینه نحوه اجرای افزایش حقوق کارکنان دولت و بازنشستگان در سال جاری اعتراض داشتند و معتقد بودند قانون در این زمینه از سوی دولت اجرا نشده است.^۱

محل اختلاف دولت و برخی نمایندگان مجلس در این زمینه، همان تبدیل ۴۰۰ هزار تومان افزایش حقوق به ضریب و پرداخت آن است. دولت عنوان می‌کند که براساس بند ۱۵۸ تغییرات ردیف‌ها مصوب مجلس شورای اسلامی که پس از تصویب قانون بودجه تحت عنوان «تغییرات متفرقه» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، اجازه تبدیل ۴۰۰ هزار تومان افزایش حقوق به ضریب را دارند اما نمایندگان معترض مجلس عنوان می‌کنند دولت حق انجام چنین کاری را نداشته است و این بند ۱۵۸ به صورت قانونی تصویب نشده است.^۲ درحالی‌که طبق

۱. بیستم خردادماه ۱۳۹۸ در صحن مجلس نامه‌ای به امضای ۱۵۲ نفر از نمایندگان خطاب به رئیس‌جمهور قرائت شد. نمایندگان در این نامه عنوان کرده بودند: «همان‌طوری که استحضار دارید مجلس شورای اسلامی در تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۹۸ دولت را مکلف کرد حقوق کلیه کارکنان کشوری و لشکری شاغل و بازنشسته به میزان ۴۰۰ هزار تومان و تا ۱۰ درصد افزایش پیدا کند تا به هر میزان حقوق بیشتر باشد افزایش پایین‌تر اعمال شود. متأسفانه در اجرای این مصوبه منویات مجلس که بر مبنای عدالت در پرداخت بود کاملاً وارونه اجرا شده است؛ به شکلی که رشد کمترین حقوق ۱۲/۵ درصد و حقوق ۲۰ میلیونی ۱۶ درصد در نظر گرفته شده است. خواهشمند است دستور فرمایید با توجه به اعتراضات عمومی، اقدام مقتضی در رابطه با اجرای دقیق قانون اعمال گردد» (به نقل از خبرگزاری خانه ملت).

۲. حمیدرضا حاجی بابایی عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس ۲۴ خرداد ۱۳۹۸ گفت: بند ۱۵۸ تقلبی است و مال مجلس نیست! ... آقایان در کمیسیون دو خط اضافه کرده‌اند و در صحن مجلس هم قرائت نشده و رأی هم نیآورده است. در مجلس اگر یک واو قرائت نشود قانون نیست. این بند جزء متفرقه هاست و از در پشت مجلس برای امضا رفته است! (اظهارات در برنامه مناظره شبکه یک سیما، در مورخه ۲۴ خرداد ماه ۱۳۹۸).

این اظهار نظر حاجی بابایی، ۲۸ خردادماه ۱۳۹۸ با واکنش رئیس مجلس روبه‌رو شد: «مجلس در پشتی ندارد و هر چه هست، مصوبه مجلس است و ابلاغ شده است. این‌گونه بیانات در شأن مجلس نبوده و نادرست است و آنچه مجلس



قانون بودجه ۹۸ حقوق کارمندان و بازنشستگان میزان حقوق حداقل بگیران حدود ۴۲ درصد و حداکثر بگیران حدود ۱۱ درصد افزایش پیدا می‌کرد، اما دولت در مصوبه خود این فرمول ترکیبی را به افزایش ثابت تبدیل کرده و برای همه (به جز مقامات) رشد ۱۸ درصدی را در نظر گرفت. نمایندگان مجلس معتقدند دولت برخلاف مصوبه قانون بودجه، حقوق پرداختها را بیشتر از کم‌درآمدها افزایش داده است؛ این در حالی است که دولت می‌گوید به مصوبه مجلس عمل کرده است. دهه دوم تیرماه ۹۸، نظر هیئت «تطبیق مصوبات دولت با قانون» که یکی از ارکان نظارتی زیرمجموعه مجلس است، درباره مصوبه دولت در زمینه افزایش حقوق کارمندان اعلام شد اما مجلسی‌ها و دولتی‌ها برداشت‌های کاملاً متفاوتی از این رأی داشتند. درحالی‌که یکی از پیشنهاددهندگان طرح گفت: «رئیس مجلس مصوبه دولت در مورد افزایش حقوق‌ها را مغایر با قانون شناخت»؛ اما رسانه‌های نزدیک به دولت نوشتند: «مصوبات افزایش حقوق ۹۸ دولت دوباره تأیید شد». آنچه از روایت‌های مختلف از یک مصوبه یا یک واقعیت رخ داده، حکایت از پیچیدگی و درگیری بالایی منافع گوناگون در اجرای این قانون دارد. از همان ابتدای سال ۱۳۹۸، زمزمه‌های عدم اجرای مصوبه قانون بودجه سال ۱۳۹۸ شنیده شد تا جایی که رئیس سازمان و برنامه نیز از افزایش حقوق فروردین و اردیبهشت مطابق الگوی ۲۰ درصدی سخن گفت.^۱ مصوبه ۲۸ فروردین ماه^۲ هیئت وزیران موضوع را پیچیده‌تر از گذشته کرد. دولت افزایش ۴۰۰ هزار تومانی را به ضریبی تبدیل کرد که مجلس معتقد بود وارونه کردن حکم قانونی بودجه است. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز بخشنامه اجرایی دولت را مغایر با قانون دانسته و در گزارشی اعلام کرد:

«شیوه عمل دولت یعنی تبدیل رقم ثابت به ضریب علاوه بر این که موجب نقض آشکار

مصوبه مجلس شده، باعث از بین رفتن هدف قانون‌گذار و تکرار چگونگی افزایش حقوق‌ها

تصویب کرد این است که برای حقوق کارکنان ۴۰۰ هزار تومان قطعی و مابقی با ضریب است که این ۴۰۰ هزار تومان جزو ضریب است، بنابراین این مطلب مصوبه مجلس است و باید اعمال شده و پیگیری می‌شود. ۱۷ تیرماه ۱۳۹۸ مجدد حاجیبابایی در مصاحبه‌های گفت: مجلس مصوبه دولت در مورد افزایش حقوق‌ها را مغایر با قانون شناخته و رئیس مجلس ضمن لغو، قوه مجریه را موظف کرده که مصوبه جدیدی منطبق بر مصوبه نهاد قانون‌گذاری در مورد افزایش حقوق کارکنان ارائه کند. بند ۱۵۸ که بدون طرح در صحن علنی مجلس به صورت غیرقانونی به مصوبه مجلس افزوده شده است نیز موضوعیت نداشته و نمی‌تواند متن قانون را تغییر دهد» (به نقل از خبرگزاری خانه ملت).

۱. «به علت اختلاف نظر مجلس و دولت در افزایش حقوق ۲۰ درصدی یا ۴۰۰ هزار تومانی کارکنان، این مصوبه با کندی در حال انجام است و در حال حاضر تصمیم دولت بر آن شد کارکنان دولت حقوق فروردین و در نهایت اردیبهشت خود را با افزایش ۲۰ درصدی و میانگین متوسط دریافت کنند». ۲۸ فروردین در جلسه هیئت وزیران با تصویب بخشنامه‌ای برای اجرای قانون بودجه درباره افزایش حقوق‌ها درباره حداقل حقوق شاغلان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و کارمندان مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، مبلغ ۱۵ میلیون و ۶۳۰ هزار ریال تعیین شد به طوری که حداقل افزایش حقوق نسبت به سال ۹۷ از مبلغ چهار میلیون و ۴۰۰ هزار ریال کمتر نباشد» (به نقل از خبرگزاری خانه ملت).

۲. موضوع اصلی این مصوبه در پینوش اول بیان شد که تعیین میزان حداقل حقوق کارکنان دولت بود.



در سنوات پیشین شده است» (گزارش دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل: ۲۱۰۱۶۴۰۶). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی شش صفحه‌ای مصوبه مجلس را از منظر عدالت اجتماعی مورد بررسی قرار داده و بیان نموده که این اختلاف دولت و مجلس به خاطر دو نگاه مختلف به عدالت اجتماعی و سیاست متفاوت در قبال آن بوده است» (گزارش دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل: ۲۱۰۱۶۴۰۶).

این مسیر پُر نوسان در چگونگی اجرای این قاعده قانونی در فرمول افزایش حقوق، در نهایت با لغو مصوبه «هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین مجلس» و اشکالات قانونی آن، به پایان رسید و در نتیجه، فرمول افزایش حقوق سال ۱۳۹۸ به شیوه مدنظر دولت انجام گرفت؛ البته احتمالاً آنچه در عمل رقم خورد نه خواست دولت و نه مطالبه مجلس را تأمین نکرد.

هدف از مرور کوتاه تاریخچه این مسئله آن بود که موضوع نحوه افزایش حقوق کارکنان بخش عمومی، به شیوه‌ای که هم‌زمان زمینه بهبود کارایی اقتصادی و ارتقای عدالت اجتماعی را تحقق بخشد، مسئله‌ای مهم در فضای سیاسی و اجتماعی ماست و در فضای دانشگاهی و نخبگانی کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

در ماده ۳۰ قانون برنامه ششم توسعه کشور آمده است: «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». پرسش اساسی آن است که کدام سناریو در باب افزایش حقوق کارکنان دولت، به عدالت اجتماعی نزدیک‌تر است؟ فرمول پیشنهادی دولت که برابری طلبی بیش از حد مصوبه مجلس را بر نمی‌تابد و آن را ضد سازوکارهای انگیزشی نیروهای نخبه در بخش دولتی می‌داند یا دیدگاه مجلس که با توجه به تورم شدید سال ۱۳۹۷، بر افزایش بیشتر قدرت خرید کارکنان با حقوق کمتر نسبت به طبقات با حقوق بالا متمرکز است؟

بدون تردید، تحلیل و بررسی تاریخچه این مسئله از منظر ملاحظات عدالت اجتماعی، ضمن انباشت دانشی تجربه‌های سیاستی کشور، پرسش‌های مهم نظری نیز پیش روی اهالی علم و دانشگاه قرار می‌دهد. بدین جهت، گزارش حاضر وارد مباحث نظری و بنیادین



مقوله «حقوق و دستمزد عادلانه» نیز شده است و تنها به بررسی کارشناسی این دو سناریو اکتفا نکرده است. در ادامه، ابتدا به طرح اجمالی مباحث نظری در باب مقوله «دستمزد عادلانه» و نگرش اسلامی به آن پرداخته و سپس تحلیل و بررسی مسئله پیرامون نحوه افزایش حقوق کارکنان دولت در بودجه عمومی سال ۹۸ صورت گرفته است. در انتهای این بحث نیز، پیشنهادهای نظری و سیاستی در این موضوع ارائه شده است.



۲. نظام حقوق و دستمزد در ایران

۲٫۱ مقدمات نظری پژوهش

حوزه نظام پرداخت، حقوق و دستمزد، جبران خدمات و در ادبیات جدید حوزه مدیریت منابع انسانی، «نظام پاداش (اجرت)»^۱، یکی از محورهای کلیدی در عرصه مدیریت نظامات بخش عمومی و خصوصی است.^۲ این واژگان با وجود اختلاف در برخی تعاریف، معمولاً به جای یکدیگر نیز استفاده می‌شود. با این حال بحث تفصیلی در مورد این مقوله، نیازمند بحث مستقلی است و تنها در این بخش، به ذکر چند مقدمه ضروری اکتفا می‌شود:

مقدمه اول: دو واژه پُرکاربرد در ادبیات این دانش، اصطلاح «حقوق» و «دستمزد» است که به ترتیب مترادف واژه «Salary» و «Wage» ذکر شده است (Armstrong, 2014). معمولاً واژه «حقوق» در فضای کارمندی و اشاره به دریافتی ماهانه یا سالانه افراد به عنوان مابه‌ازای کارشان در سازمان دارد؛ در حالی که واژه «دستمزد» عمدتاً ناظر بر جبران خدمت یک فرد بر مبنای ساعت یا روز است. البته این تمایز قطعی و همگانی نیست و در موارد زیادی، این دو اصطلاح به جای

1. Reward System

۲. استفاده از واژه «Reward» در ادبیات جدید حوزه مدیریت منابع انسانی، با واژه «اجرت» در ادبیات اسلامی حوزه حقوق و دستمزد قرابت معنایی نزدیکی دارد. این واژه را به صورت جدی آرمسترانگ در مدیریت منابع انسانی مورد توجه قرار داده و نظامات جبران خدمت را حسب آن، ارائه کرده است (Armstrong, ۲۰۰۷).



یکدیگر به کار می‌رود. از سوی دیگر، معمولاً واژه حقوق ناظر بر کارهای ثابت و دائمی (به‌ویژه در بخش عمومی) در جامعه ما به کار می‌رود؛ درحالی‌که اصطلاح «دستمزد» معمولاً در فضای کارگری، موقت و پروژه‌ای (اغلب در بخش خصوصی) استفاده می‌شود. لازم به ذکر است، در گزارش حاضر، این تفاوت‌ها لحاظ نشده است و این دو واژه در جای یکدیگر استفاده شده است.

مقدمه دوم: الگوی روابط کار و به تبع نظام پرداخت در بازار کار ایران، یک الگوی دوگانه است؛ بدین معنا که مبتنی بر تمایز میان بخش خصوصی با بخش عمومی طراحی شده است. این تمایز در ساختار تنظیم‌گری و قاعده‌گذاری حوزه حقوق و دستمزد میان این دو بخش نیز وجود دارد. عمده کارکنان بخش عمومی در کشور، مشمول «قانون مدیریت خدمات کشوری» هستند و بخشی از کارکنان فعال در بخش کارگری حوزه عمومی و عمده نیروی کار فعال در بخش خصوصی، مشمول قانون کار هستند. بدین جهت نیز هست که در اقتصاد ایران، دو نقطه زمانی و دو نهاد برای تعیین حقوق و دستمزد وجود دارد: اول در اواخر پاییز و ایام ارائه سند لایحه بودجه عمومی کشور که «سازمان برنامه و بودجه»، نرخ رشد افزایش حقوق کارکنان را اعلام و در نهایت بعد از بررسی در مجلس شورای اسلامی، در قالب قانون بودجه عمومی کشور تصویب می‌شود. دوم در اواخر زمستان و توسط شورای عالی کار (متشکل از سه نماینده دولت، سه نماینده جامعه کارفرمایی و سه نماینده جامعه کارگری) که حداقل دستمزد قانونی مندرج در ماده ۴۱ قانون کار جمهوری اسلامی را تصویب می‌کنند. این گزارش متمرکز به نقطه اول، یعنی موضوع حقوق کارکنان دولت و به‌طور عام کارکنان بخش عمومی است. موضوع سازوکار «دستمزد عادلانه» ذیل قانون کار جمهوری اسلامی ایران، خود یک گزارش و پژوهش مستقل است که به نوبه خود باید مورد بحث و بررسی قرار گیرد. البته عمده مباحث نظری که در اینجا در باب «دستمزد عادلانه» مطرح شده، قابلیت استفاده در هر دو نقطه تعیین دستمزد را خواهد داشت؛ با این حال، لحاظ این تمایز دارای اهمیت است.^۱ از سوی دیگر، متأسفانه فرآیند استثناء‌سازی و خروج از شمولیت این دو قانون بالادستی نیز در کشور ما در سال‌های گذشته با شیب تندی اجرا شده و حقوق و دستمزد بسیاری از کارکنان دولت، تحت شمول هیچ‌کدام از دو قانون فوق نیست و در شمول قوانین بخشی و موردی دستگاه‌های مختلف قرار می‌گیرند.^۲

۱. لازم به ذکر است در برخی از کشورهای جهان، مانند کشورهای آنگلو ساکسون نظام پرداخت مبتنی بر الگوی یگانه تعیین می‌شود.
 ۲. دایره شمولیت قانون مدیریت خدمات کشوری، یکی از مباحث مهم در طرح اولیه قانون در سال ۱۳۸۶ بود که محل اشکال و تردید جدی بود. این قانون در سال ۱۳۸۶ نگاشته شد تا جلو برخوردهای تبعیض‌آمیز در دستگاه‌های مختلف حاکمیتی گرفته شود؛ اما به تدریج هم در خود قانون و هم در لوایح اصلاحی بسیاری از دستگاه‌ها و سازمان‌های حاکمیتی از شمول این قانون خارج شدند. کارکنان وزارت نفت، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و در نمونه آخر سازمان بنادر و کشتیرانی از جمله این موارد استثناء شده از شمولیت این قانون هستند.



مقدمه سوم: آنچه به عنوان نظام جامع پاداش و جبران خدمات کارکنان دانسته می شود دارای دو رکن است: اول جبران مالی کل^۱ و دوم پاداش های (اجرت های) غیرمالی^۲. گروه اول شامل حقوق پایه، حقوق مشروط^۳ (عملکردی) و مزایای کارمندی^۴ است؛ درحالی که دسته دوم ناظر بر یادگیری و توسعه، تجربه کاری، رشد و پیشرفت شغلی و اجتماعی است (Armstrong, 2005). بررسی جامع به حوزه «جبران خدمات کارکنان»، نیازمند بررسی تفصیلی به هر دو رکن و ابعاد ذیل آن ها است؛ بااین حال محدوده گزارش حاضر صرفاً ناظر بر حوزه حقوق و دستمزد یا بخش اول (پاداش ها مالی) خواهد بود. هم چنین لازم به ذکر است، در ادبیات مدیریت منابع انسانی، وقتی از نظام جامع پاداش دهی به کارکنان سخن گفته می شود، این نظام در سه سطح «فلسفه»، «استراتژی» و «سازوکارها و رویه ها» تحلیل می شود (Armstrong, 2007). ساحت فلسفه جبران خدمات، بحث در باب منطق کلی پرداخت به افراد است. بر مبنای این فلسفه، استراتژی ها طراحی و در نهایت حسب استراتژی ها، سازوکارهای عملیاتی دیده می شود. موضوع عدالت در حوزه پرداخت ها، از ساحت فلسفه در این نظام جامع آغاز می شود و عدالت در همه ابعاد توزیعی، رویه ای و مرادده ای مورد توجه قرار می گیرد. حسب تعریف عدالت در ساحت فلسفه جبران خدمات، استراتژی ها که عمدتاً میدان دار آن معیارهای عدالت است، طراحی و بر اساس آن، سازوکارهای عملیاتی جهت نظام سازی شکل می گیرد (Brown & Robinson, 2016).

مقدمه چهارم: آنچه در نقد و واکاوی نظام حقوق و دستمزد، لازم است انجام شود، پژوهشی تفصیلی و مستقل است. آنچه این گزارش صرفاً دعوی آن را دارد، تحلیل و بررسی مصوبه فرمول افزایش حقوق سال ۹۸ از منظر عدالت اجتماعی است. طبیعی است این مصوبه، بهانه ای برای پرداخت به برخی چالش ها و مسائل نظام حقوق و دستمزد خواهد بود. خود نظام حقوق و دستمزد نیز، به حوزه های دیگر اجتماعی مانند «نظام مالیاتی» و «نظام تأمین اجتماعی» مرتبط است و از این حیث نیز دارای اهمیت است. مثلاً طبق قانون به حقوق پایه و فوق العاده های مستمر هم بیمه و هم مالیات تعلق می گیرد؛ اما به فوق العاده های غیرمستمر فقط مالیات تعلق می گیرد و بیمه طبق آن محاسبه نمی شود.

1. Total Remuneration
2. Non-financial rewards
3. Contingent pay
4. Employee benefits



۲،۲ مروری بر تاریخ قوانین حقوق و دستمزد در بخش دولتی ایران

موضوع تعیین حقوق و دستمزد در ایران، به سال ۱۳۰۲ که نظام اداری نوین در حال شکل‌گیری بود، بازمی‌گردد. به تدریج، نظام طبقه‌بندی مشاغل شکل گرفت و بعداً آن در نهایت، منجر به تدوین و شکل‌گیری «قانون استخدام کشوری» در سال ۱۳۴۲ شد. این قانون، عمدتاً با محوریت کارشناسان آمریکایی و در قالب اصل چهار ترومن^۱ در «سازمان امور استخدامی و اداری» و «سازمان برنامه‌وبودجه» پیگیری و تصویب شد. در قانون استخدامی کشور، فصل سوم، ماده ۳۲ به موضوع حقوق و مزایا اختصاص داشت. در آن ماده جدولی طراحی شده بود تا با تمام جزئیات میزان حقوق و دستمزد در بخش عمومی تعیین شود. سه عنصر اصلی در آن مدل، تجربه (پایه)، تحصیلات (با عنصر گروه مرتبط بود) و اهمیت شغل (طبقه) بود و حسب یک جدول امتیازبندی، دامنه امتیازها از ۱۰۰ تا ۸۰۰ قرار گرفت. در قانون مورد اشاره، ذکر شده بود که این حداقل و حداکثر غیرقابل تغییر است. ضریب حقوقی نیز توسط تورم، سطح هزینه زندگی و توان مالی دولت تعیین شده بود. در طول مدت اجرای این قانون، همه کارکنان دولت ذیل این قانون قرار داشتند و هر ۲ یا ۴ سال پایه و گروه می‌گرفتند. این نظام بر مبنای «روش رتبه‌بندی^۲» سامان یافته بود. در این ساختار و مدل تعیین حقوق و دستمزد، فواصل متناسب با توانایی‌ها و قدرت بهره‌وری بود و حس بی‌عدالتی و تبعیض در میان کارکنان دولت، بسیار پایین بود. به همین دلیل «جامعه کارمندی» از منزلت اجتماعی بالایی نیز برخوردار بود؛ چراکه فرد کارمند یک فرد با زندگی مطمئن و آرام تلقی می‌شد (صفار، ۱۳۹۸).

بعد از انقلاب اسلامی، بسیاری از دستگاه‌ها از شمول «قانون استخدام کشوری» خارج

۱. برنامه اصل چهار، اشاره به نکته چهارم از سخنان «ترومن» رئیس جمهور ایالات متحده آمریکا در نطق در ۱۹۴۹ دارد. ترومن در این سخنرانی خود گفت که کشورهای غنی یک مسئولیت اخلاقی برای کمک به کشورهای فقیر دارند. در آن زمان برنامه کمک‌های ایالات متحده آمریکا محدود به کمک‌های فنی بود؛ ولی از سال ۱۹۵۰ برنامه امنیت مشترک آمریکا برای کمک به کشورهای ضعیف، جهت جلوگیری از گرایش آنان به سوی اردوگاه شرق بود.

۲. طبقه بندی مشاغل با هدف افزایش تخصصی شدن فعالیتها و پرداخت مزد عادلانه برای کار مشابه در حوزه مدیریت منابع انسانی بخش عمومی شکل گرفته است. «روش رتبه‌بندی» ساده‌ترین طریقه برای ارزشیابی مشاغل است. نحوه عمل به این ترتیب است که کلیه مشاغل موجود در یک کارگاه با یکدیگر مقایسه شده و شغلی که از همه ساده‌تر و کم‌اهمیت‌تر باشد، در پایین‌ترین درجه قرار گرفته و سایر مشاغل به ترتیب اهمیتی که از لحاظ پیچیدگی و دشواری وظایف دارند در درجات بالاتر قرار می‌گیرند. مشاغلی که در مقایسه با هم دارای اهمیت و ارزش یکسانی هستند، در یک درجه قرار خواهند گرفت.



شدند و در حال حاضر، حدود ۲۵ دستگاه اجرایی از جمله حوزه نفت، بازرگانی، هواپیمایی کم‌کم از شمول قانون فوق‌الذکر خارج شده‌اند و این فرآیند، منجر به طراحی نظام‌های پرداخت جداگانه، متکثرو گاه تبعیض‌آمیز در بخش‌های مختلف حاکمیتی شد. لذا به نظر می‌رسد، چالش ادراک تبعیض و بی‌عدالتی در نظام اداری ایران، از این فرآیند به اصطلاح «شمولیت‌زدایی» از قوانین اصلی و مادر آغاز شد.

ادامه این احساس نابرابری و تبعیض، منجر به بررسی طرح اصلاح فصل سوم قانون استخدامی با عنوان «نظام هماهنگ پرداخت» شد. نظام هماهنگ پرداخت در سال ۱۳۷۱ تصویب شد؛ اما در عمل دردی بر مسائل دیگر افزود. اجرای این نظام پیامدهای مختلفی داشت؛ مثلاً در حالی که تا پیش از اجرای این قانون، «فوق‌العاده مستمر» مبنای جزء اصلی در دریافتی و فیش حقوق بود، «فوق‌العاده غیرمستمر» بسیار محدود بود؛ اما «نظام هماهنگ پرداخت» با افزایش بی‌ضابطه «فوق‌العاده غیرمستمر»، (مانند فوق‌العاده جذب) عملاً سیاست اصلاحی در این قانون را نیز خنثی کرد. به تدریج این فوق‌العاده‌های غیرمستمر با فشار اداری و اجتماعی، تبدیل به فوق‌العاده مستمر شد (صفر، ۱۳۹۸).

«قانون مدیریت خدمات کشوری» نیز با انواع استثناء‌سازی، طبقه‌بندی مخدوش مانند تقسیم بی‌ضابطه مشاغل به گروه مشاغل سخت و زیان‌آور، عملاً کارایی خود را برای اصلاح سیستم از دست داده است و نمونه آن در ابهام فاصله حداقل و حداکثر حقوق است که مشخص نیست معنای آن‌ها از واژه «حقوق» چیست. در تعیین سطح و میزان حقوق، مقوله «فُطر حقوق^۲» مطرح است و در بسیاری از کشورها در قالب چهار رتبه A و B و C و D طراحی شده است. اما در کشور ما به تدریج نظام حقوق و دستمزد به حالت کاملاً غیرشفاف درآمده و اطلاعات برای تحلیل مسئله از بین رفته است. طبق قانون مدیریت خدمات کشوری، فُطر حقوق عدد ۷ تعیین شد؛ ولی در برخی حقوق‌های نجومی گاه اعدادی بیش از ۳ برابر حداکثر مجاز اعلام شد و در بخش شرکت‌های دولتی به عنوان حیات خلوت مدیران دولتی، فُطر حقوق در میان کمترین و بالاترین دریافتی، گاه به عدد حیرت‌انگیز ۲۰ می‌رسد (به نقل از گزارش دیوان محاسبات عمومی کشور پیرامون حقوق‌های نجومی، ۱۳۹۷).

۱. فوق‌العاده‌هایی که در حقوق و مزایا دیده شده است و در زمان بازنشستگی افراد تأثیرگذار است.

۲. «فُطر حقوق» در واقع مفهومی است که ناظر بر شکاف و فاصله حقوق در نظام پرداخت است.



۲,۳ چالش‌های اصلی نظام حقوق و دستمزد در ایران

به مسئله جبران خدمات کارکنان در بخش عمومی از منظرهای گوناگون می‌توان نگریست و راهکارهایی جهت بهبود و ارتقای نظام اداری در این مسئله ارائه داد؛ البته برخی در چارچوب ساختار موجود و برخی فراتر از ساختارهای معمول و متداول ارائه و عرضه می‌شوند. طبیعی است صورت‌بندی مسئله در این حیطة، حسب نگرش ذینفعان مختلف حوزه مسئله، تعریف و ساماندهی می‌شود. به‌عنوان مثال، همیشه در بدنه اجرایی کارشناسان دولت این مقوله مطرح می‌شود که در حال حاضر، به لحاظ تناسب بخش بهره‌وری و سطح دستمزد در کشور وضعیت نامناسبی وجود دارد. با این حال از منظرهای مختلف می‌توان فهرستی از مسائل حوزه حقوق و دستمزد در کشور را احصاء کرد؛

۲,۳,۱ فقدان نظریه مبنا برای نظام‌سازی حقوق و دستمزد

نظام جبران خدمات بخش عمومی که عمدتاً متأثر از «قانون مدیریت خدمات کشوری» است، مبتنی بر ایده، نظریه یا رویکرد مشخصی نیست. حتی می‌توان گفت این وضعیت از آنچه در تعیین دستمزد در بخش خصوصی رقم می‌خورد، مخدوش‌تر است؛ چراکه آنجا متأثر از نیروهای کلیدی بازار کار، تعیین دستمزد صورت می‌گیرد؛ اما ساختار توافقی افزایش تعیین حقوق و دستمزد در بخش دولتی، همواره میان قوه مقننه و مجریه در کشور محل چالش و اختلاف بوده است. این فقدان نظریه خود را در مقام نظام‌سازی و عملیاتی کردن ایده‌های موفق نیز نشان می‌دهد. مثلاً «بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد»، رویکرد جدیدی است که در بخش اصلاح نظام بودجه‌ریزی مورد توجه قرار گرفته است؛ اما لازمه تحقق این نظام، تفویض اختیار عمل و افزایش اختیار دستگاه مجری در پرداخت حقوق است که این الگوی ساختاری، با نظام سنتی موجود بودجه‌ریزی که رویکردی متمرکز دارد، در تناقض است. توضیح آنکه یکی از رویکردهای مهم در اصلاح ساختار بودجه، افزایش انگیزه مالی مدیران برای کاهش و صرفه‌جویی هزینه‌هاست که عمدتاً حول حقوق و دستمزد سامان می‌یابد و از

۱. در چارچوب سلسله جلسات اصلاح نظام اداری، اول دیماه ۱۳۹۸ نشست و گفتگوی جمعی با موضوع نظام جبران خدمات کارکنان بخش دولت به همت «دانشکده معارف اسلامی و مدیریت» دانشگاه امام صادق (ع) و «سازمان امور اداری و استخدامی» برگزار شد. در تدوین و تنظیم این بخش، از مباحث جمعی از کارشناسان و اساتید حوزه حقوق و دستمزد و سازمان امور استخدامی الهام گرفته شده است. به طور خاص از دکتر سید حسین رضوی پور و دکتر وحید یآوری به جهت راه‌اندازی این جلسات، تقدیر و تشکر می‌شود.



این منظر، خود دارای پیامدهای متنوعی است.^۱

فهم نادرست در انتخاب سیاست پرداخت بر مبنای «پست» یا پرداخت بر مبنای «شغل»، از جمله دیگر چالش‌های نظری در این حیطه است. این تمایز در مقام اجرا به خوبی خود را نمایان می‌کند.

بسیاری از خطاهای گذشته کشور در قاعده‌گذاری حقوق و دستمزد، به مبنای نظری و تئوریک برمی‌گردد. به عنوان مثال، «قانون نظام هماهنگ پرداخت» به «ظلم» نزدیک است؛ زیرا مبتنی بر «نظریه برابری»^۲ است و نظریه برابری، از ضعیف‌ترین نظریه‌های حقوق و دستمزد است. موضوع نظریه‌های حقوق و دستمزد به صورت مستقیم مرتبط با معیارهای تعیین حقوق و دستمزد است. به عنوان نمونه، تعیین سهم معیار «مدرک تحصیلی» و «تجربه و سابقه کاری» در حقوق و دستمزد، مهم و لازمه رسیدن به یک نظام پرداخت منصفانه است. با این حال، تأکید بیش از حد بر آن، منجر به ظهور افرادی شده که هم‌زمان با کار، درس می‌خوانند تا حقوق خود را افزایش دهند. در حالی که این قدر ارتباط وثیق میان عملکرد نهایی با این معیارها دیده نمی‌شود. بنابراین انتخاب نظریه مناسب جهت تحلیل مسائل حقوق و دستمزد مهم است. مثلاً به نظر می‌رسد «نظریه ائتلاف سیاسی»^۳ (میان بازیگران مختلف حوزه حقوق و دستمزد مانند مجلس، سازمان استخدامی) در تحلیل حقوق و دستمزد از «نظریه عقلایی و بوروکراتیک»^۴ مناسب‌تر است. این نظریه با فهم زمینه‌های فرهنگی نظام اداری کشور نیز باید قرین باشد. مسئله‌ای که حتی از دهه ۴۰ میان کارشناسان آمریکایی مشاور در سازمان استخدامی و سازمان برنامه و بودجه، مطرح بوده، این

۱. طبق تبصره ۲۰ قانون بودجه تا ۵۰ درصد صرفه‌جویی حاصل شده را می‌تواند مدیر به خود اختصاص دهد.

۲. نظریه برابری اولین بار توسط «استاسی آدامز» نام‌گذاری شد. بر طبق «نظریه برابری»، مردم می‌خواهند منصفانه با آن‌ها رفتار شود. فرض کلی نظریه این است که فرد ارزش نسبی بین ستاده و داده خود را با ارزش نسبی بین ستاده و داده شخص یا اشخاصی که از نقطه نظری قابل مقایسه هستند محاسبه کرده و این نسبت‌ها را با هم مقایسه می‌کند. برابری در صورتی وجود خواهد داشت که نسبت ستاده به داده شخص با نسبت ستاده به داده شخص یا اشخاص دیگر برابر باشد (رضائیان، ۱۳۹۵).

۳. این نظریه در دانش سیاست، مبتنی بر افسانه دولت یکپارچه است. یکپارچه انگاشتن دولت، مفروض اصلی اغلب پژوهش‌های حوزه مطالعات توسعه است اما به تدریج مشخص شد دولت غیریکپارچه یا چندپاره با واقعیت بیشتر منطبق است. دولت، نه یک واحد یکپارچه یا یک دست؛ بلکه مجموع‌های از گروه‌های منافع را شامل می‌شود که ممکن است با یکدیگر در تضاد باشند. در این فضا نظریه «ائتلاف سیاسی»، متولد شد؛ ائتلاف، به عمل گروهی از کنشگران اطلاق می‌شود که برای دستیابی به یک هدف عمومی (مشترک) رفتارهای خود را به صورت موقت، محدود و کنترل می‌کنند (برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به عطار و کاظمی، ۱۳۹۶).

۴. این نظریه برخاسته از سنتی است که «ماکس وبر» پایه‌گذار آن بود و تا به امروز، تحلیل وبر از دولت، سنت غالب در ادبیات علوم سیاسی نیز بوده است. در اینجا، دولت کلیتی یکپارچه و منسجم تصور می‌شود که در مرزهای معینی، انحصار مشروع زور را بر عهده دارد.



مقوله است که کارکنان دولت در ایران، خود را مالک پُست می‌دانند نه متصدی پُست؛ به همین جهت از خود در برابر هرگونه دریافت پُست، مقاومت شدید به خرج می‌دهند؛ زیرا انگار هویت آن‌ها را در حال سلب شدن است.^۱

لازم به ذکر است در نظام جبران خدمات، الگوهای مختلفی در جهان وجود دارد و در واقع یک نظام علمی جهان شمول وجود ندارد که به لحاظ نظری قابل توصیه برای همه باشد و صرفاً برخی قاعده‌های کلی؛ قابل ذکر است. مثلاً در فضای دانشگاهی این‌طور متداول است که دولت‌ها معمولاً استخدام‌کننده خوبی نیستند و یا اینکه به‌طور متوسط در جهان، معمولاً کارکنان بخش عمومی کمتر از بخش خصوصی، دریافتی دارند.

۲,۳,۲ خطا در طراحی سازوکارهای عملیاتی

الف) طراحی معیارهای عملیاتی

در «نظام جبران خدمات»، عواملی به‌عنوان عناصر تعیین‌کننده دستمزد شناسایی شده‌اند که این عوامل، زمینه‌ها و پتانسیل‌های بهبود عملکرد هستند؛ نه خود عملکرد. مثلاً «آموزش ضمن خدمت» در ارتقای رتبه و تعیین حق شاغل، در نظام پرداخت مؤثر واقع شده‌اند؛ در حالی که این عناصر، در حقیقت مقدمات بهبود عملکرد هستند؛ نه خود بهبود عملکرد و به‌نوعی چالش «جابه‌جایی هدف-وسیله» در اینجا شکل گرفته است.^۲ اعمال این سیاست، انواع پیامدهای جانبی^۳ را بر رفتار کارکنان در نظام اداری کشور به همراه داشته است.^۴

ب) اختلاف (تبعیض) در رویه‌های بخش عمومی و خصوصی

از دیگر اشکالات در سازوکارها، عدم انطباق حقوق و دستمزد در بخش خصوصی و عمومی است. متأسفانه یکی از علل این عدم انطباق، دخالت‌های قانونی و تقنینی مجلس

۱. به نقل از دکتر میثم لطیفی، رئیس دانشکده مدیریت دانشگاه امام صادق (ع) در سلسله جلسات اصلاح نظام اداری، دی‌ماه ۱۳۹۸.

۲. در اینجا، هدف ارتقای عملکرد کارمند و آموزش حین خدمت ابزاری برای ارتقای عملکرد است؛ اما در عمل به جهت مدل برنامه‌های آموزشی نیروی کار و ساختار مدیریتی تعیین مزایا، عملاً هدف طی کردن این دوره آموزشی و ارتقای مزایای درآمدی است؛ بدین جهت نوعی جابه‌جایی هدف و وسیله شکل گرفته است.

3. Side Effect

۴. مثلاً اعمال این سیاست، رفتار کارکنان را به‌صورت رفتارهای فرصت‌طلبانه برای تمرکز جهت ارتقا در نظام اداری می‌کند و وظایف اصلی حیطه شغلی را تحت شعاع خود قرار می‌دهد.



و نهادهای مختلف، منجر به اختلال‌های مختلف در نظام حقوق و دستمزد شده و عملاً بر نظام اداری و استخدامی تحمیل شده است. این بدین معنا است که نهادهای تنظیم‌گر حقوق و دستمزد در بخش دولتی نیازمند بازطراحی و بازسازی ساختاری است.

ج) نظام جامع ارزیابی عملکرد و شغل

«تجزیه و تحلیل شغل» و «ارزشیابی شغل» از دیگر مسائل مغفول در این حیطة است. به نظر کارشناسان، هر سه سال یک بار لازم است مجدد این نظام، اصلاح و به‌روزرسانی شود. بنیان‌های خطا در تعیین مقداری حقوق و دستمزد، هرگونه مباحث دیگر را در حاشیه قرار می‌دهد.

د) فرمول و ساختار عملیاتی تعیین حقوق

ساختار و فرمول افزایش حقوق و دستمزد، یک نمونه از مباحث سازوکارهای عملیاتی نظام حقوق و دستمزد است. نقش دولت در محاسبه حقوق و دولت (تعیین حداقل و ساختارهای کلی حقوق) است؛ درحالی‌که معمولاً تلاش می‌شود تا کل مکانیسم را به ساده‌ترین شکل طراحی و برنامه‌ریزی کند. به این چالش، توان مالی دولت برای رسیدن به یک تدبیر درست را باید اضافه نمود. سطح‌بندی معیشت مردم و تأمین حد عفاف و کفاف کارکنان از سوی دولت به مؤلفه توان مالی دولت نیز مرتبط است.

ه) شفافیت حقوق و مزایا

ازجمله مسائل دیگر در سطح سازوکارها، بررسی مسئله «شفافیت» یا عدم شفافیت حقوق است. مقوله شفافیت مزایای زیادی دارد و این روزها فراوان از آن سخن گفته می‌شود؛ اما به هر حال اشکال «نظریه برابری» آدامز نیز در همین فضای شفاف رخ می‌دهد؛ شفافیت امکان مقایسه فراهم می‌کند و مقایسه زمینه ایجاد حس تبعیض و نابرابری در میان کارکنان را تقویت می‌کند.

۲،۳،۳ حکمرانی نظام کار و روابط استخدامی

نوع «رابطه استخدامی» دولت با کارکنان خود، در تعیین حقوق و دستمزد حائز اهمیت است. متداول است که در روابط استخدامی ناپایدار که ریسک بالاتری دارد، حق الزحمه بیشتری



باید پرداخت شود، اما در بخش عمومی کشور، نیروی انسانی رسمی بیشتر از نیروی انسانی قراردادی دریافتی دارد. تکثر و تنوع نحوه جبران خدمات در نظام اداری، یکی از پرسش‌های جدی در نظام حکمرانی حقوق و دستمزد کشور ماست. در حالی که در نظام استخدامی کشور ما، نیروی رسمی بیشترین حقوق را می‌گیرد عموماً در اثر بی‌انگیزگی، حداقل کارایی و اثربخشی را دارد. این در حالی است که قبلاً حقوق نیروی پیمانی در ابتدای انقلاب اسلامی، ۱،۰۲۵ بیشتر بوده است (یعنی به این نیرو، هزینه ریسک شغلی نایمن او پرداخت می‌شد). نیروی رسمی با مزایای حداکثری کنار نیروهای موقت قراردادی با حداقل مزایا قرار گرفته‌اند و این برای هر دو گروه و به تبع کل نظام حقوق و دستمزد کشور، مسئله ایجاد کرده است.

در سطحی وسیع‌تر، مسئله به نظام حکمرانی پرداخت حقوق و دستمزد در کشور مرتبط است. با تصویب «قانون مدیریت خدمات کشوری» در سال ۱۳۸۶، نوعی چتر همگانی برای کلیه کارکنان دولت طراحی شد؛ اما به مرور زمان در همه دولت‌ها، روند استثناء‌سازی و خروج از شمولیت این قانون آغاز شد که پیامد آن، انجام رفتارهای ناهماهنگ و نابرابر در حوزه استخدامی و به طور خاص حقوق و دستمزد بود. در عین در نظر گرفتن انعطاف و تفاوت‌ها، لازم است مبنای قانونی مشترکی در حوزه تنظیم‌گری حقوق و دستمزد در بخش دولتی فراهم شود.

اکنون نظام سیاستی، در پاسخ به پرسش‌های مهم در حوزه حقوق و دستمزد، با تردیدها و ابهامات جدی روبرو است. به‌عنوان مثال آیا پذیرش تنوع در نظام پرداخت کارکنان بخش عمومی لازم است؟ این‌که آیا بین دستگاه‌های اداری مختلف این تنوع را بپذیریم (که ظاهراً پذیرفته شده است) و حتی آیا در سطوح یکسان اداری (مثلاً دو وزیر نفت و نیرو) می‌توان تفاوت را پذیرفت؟

اما برای تغییر رویه در ساختار حکمرانی تعیین حقوق و دستمزد، توجه به دو اصل حائز اهمیت است:

اول: در سطح حکمرانی نظام حقوق و دستمزد، نوعی نگرش کل‌گرا لازم است. حل مسئله حقوق و دستمزد، در بسیاری از قلمروها، نیازمند اصلاحاتی در سایر زیرسیستم‌های اداری کشور است. مثلاً نظام ارزیابی عملکرد، یک اصل بنیادین برای رسیدن به هرگونه نظام حقوق و دستمزد عادلانه است. در حال حاضر، ارزیابی عملکرد در نظام اداری به سمتی



رفته است که عایدی به دریافتی نقد نیروی کار تنزل پیدا کرده است.

دوم: نظام کلان حکمرانی حقوق و دستمزد در کشور ما، از بی‌ثباتی و نوسان در مدیریت و قانون‌گذاری رنج می‌برد. به‌عنوان مثال، مدت آزمایشی «قانون مدیریت خدمات کشوری»، سرانجام بعد از ۱۲ سال با اصلاحات اساسی، تابستان ۱۳۹۸ دائمی شد. از سوی دیگر، حکمرانی حقوق و دستمزد، به کارکنان دریافت‌کننده حقوق به‌صورت مستقیم از خزانه دولت منحصر شده و سطح کلان موضوع عملاً متولی مشخصی ندارد. بنابراین ثبات قوانین و تمرکز بر یک نهاد متولی در تنظیمات این حوزه حائز اهمیت است.

۲،۳،۴ زیرساخت‌های سیاستی تغییر

نظام جبران خدمات در ایران در بخش خصوصی و عمومی، فاقد یک «نظام‌سازی رسمی مبتنی بر داده» است. مواردی نیز که وجود دارد، محدود، ضعیف و با نمونه‌های کم است. لذا داده‌های دقیق برای تحلیل و بررسی ابعاد گوناگون مسئله همیشه محل اشکال جدی برای پژوهشگران بوده است. برای ارائه مدل یا ساختار جدید یا تحلیل وضعی موجود، نیازمند داده‌های واقعی و عینی از وضعیت حقوق و دستمزد در کشور هستیم که عملاً در اختیار پژوهشگران این حوزه به‌صورت رسمی و علنی قرار نمی‌گیرد.

از سوی دیگر، یکی از مباحث کلیدی برای تغییر، توجه به مقوله «تسخیر نهاد تنظیم‌گر» در حوزه حقوق و دستمزد توسط ذینفعان است. مثلاً برخی مقامات سیاسی و انتخابی که خود تعیین‌کننده قاعده حقوق و دستمزد هستند، در تعیین حقوق و دستمزد دارای منافی هستند و این با اصل مدیریت «تعارض منافع» ناسازگاری دارد. در بخش عمومی، برخلاف بخش خصوصی حتی نهادی مانند «شورای عالی کار»، وجود ندارد تا ایفاگر این نقش حکمرانی کلان در حوزه حقوق و دستمزد باشد. لذا ساختار بازیگران حکمرانی در این بخش نیازمند تأمل و بازنگری جدی است و اصل «بی‌طرفی» در تنظیمات در این زمینه باید مورد توجه قرار گیرد.

۱. با همه اشکالاتی که می‌توان به ساختار این شورا وارد کرد.



۲،۴ دستمزد عادلانه؛ در جستجوی نظریه مبنا

هرگونه بحث در مورد تطبیق سیاست‌های حوزه حقوق و دستمزد با مقوله «عدالت اجتماعی»، در واقع بحث در مورد معنای «دستمزد عادلانه» است. در مورد این مفهوم کلان، پژوهش‌های مختلفی در دانش «اقتصاد اسلامی» و برخی مطالعات اسلامی در دانش مدیریت دیده می‌شود. در یک نگاه عمومی به این مطالعات، غفلت از بسترهای تاریخی، ملی، فرهنگی در حوزه حقوق و دستمزد، در مطالعات نظری و اسلامی دیده می‌شود. تقریباً از دهه ۱۹۶۰ دولت‌ها تصمیم گرفته‌اند به موضوع حقوق و دستمزد به صورت جدی بپردازند؛ با این حال، اهمال در مبانی حقوق و دستمزد، چالشی در نظام دانشگاهی و به تبع سیاست‌گذاری کشور بوده است. مباحث نظری فراوان اما پراکنده‌ای در متون دینی ما وجود دارد و کمتر به تفصیل مورد بحث و بررسی قرار گرفته است؛ یا اگر پژوهشی صورت گرفته نه با رویکرد نظام‌سازانه بلکه عمدتاً با نگرش جزئی‌نگر همراه بوده است. مثلاً ارتباط حقوق و دستمزد با معیشت مردم (اجر، رزق و معونه) در نگرش اسلامی مورد توجه است. از سوی دیگر، در ادبیات متداول مدیریت منابع انسانی، در تحلیل ارتباط حقوق و دستمزد با انگیزه کارکنان رابطه یک‌طرفه وجود دارد: حقوق و دستمزد، فقط می‌تواند بی‌انگیزه‌کننده نمی‌تواند انگیزه ایجاد کند؛ به خصوص که افراد دانشگاهی و تحصیل‌کرده معمولاً جذب دولت می‌شوند. از این حیث، مباحث اسلامی در حوزه انگیزش نیز برای بحث «دستمزد عادلانه» حائز اهمیت است.

معمولاً در اندیشه اسلامی، سه سطح «عفاف»، «کفاف» و «رفاه» در مورد کارکنان قابل طرح است. متناسب با توانایی مالی دولت، لازم است سطوح متناسب با آن در نظام اسلامی دیده شود؛ بدین معنا که اگر منابع محدود است، به ترتیب عفاف، کفاف یا در نهایت رفاه انتخاب شود^۱. البته کارمندان و کارگزاران دولت در منطق اسلامی، زاهدانه زندگی می‌کنند و از دنیا دوستی نهی شده‌اند، در عین حال بر تأمین معیشت آن‌ها در این سه سطح تأکید شده است.

۱. مهدوی (۱۳۷۴) در طرح پژوهشی با عنوان «بررسی رفاه کارگزاران از دیدگاه میانی ارزش اسلام» به تشریح مبانی رفاه کارگزاران در مدیریت اسلامی پرداخته و به ترتیب سه سطح عفاف، کفاف و برخورداری از رفاه را به عنوان سه سطح از وضعیت رفاهی کارگزاران در حکومت اسلامی یاد کرده است. در ادبیات متعارف اقتصاد اسلامی، در دهه ۶۰ اولین بار مرحوم آیت‌الله مهدوی کنی در جلسات درس فقه اقتصاد بحث رعایت حد عفاف و کفاف را به صورت تفصیلی مورد بحث قرار دادند.



از باب نمونه، ذکر سه پژوهش در حوزه «دستمزد اسلامی» مفید فایده است:

الف: «نظریه تعیین دستمزد در اقتصاد اسلامی»، ذولفقاری، ۱۳۹۱

این رساله پژوهشی، با تبیین نظریه دستمزد در اقتصاد اسلامی، کوشش کرده تا با نظریه‌های مطرح در اقتصاد اسلامی، الگویی کاربردی برای تعیین دستمزد ارائه دهد. در این پژوهش، اصل «عدالت» به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مبانی اثرگذار در تعیین دستمزد نیروی کار، مورد توجه قرار گرفته است؛ لکن با قبول تعریف «إِعْطَاءُ كُلِّ ذِي حَقِّ حَقَّهُ»، «ارزش بازاری تولید نهایی نیروی کار» را به‌عنوان بهترین معیار برای تعیین سهم نیروی کار از تولید معرفی کرده است. لذا در این پژوهش، تفاوت اصلی با نظریه مشهور در «اقتصاد نئوکلاسیک»، تنها این است که تعیین دستمزد در آنجا حسب حداکثرسازی سود است، اما در اقتصاد اسلامی، مبنای تولید نهایی نیروی کار، اصل عدالت است و از همین رو در شرایط مختلف بازار تغییری نمی‌کند. جمع‌بندی این پژوهش آن است که بر اساس آموزه‌های دینی، همه روابط مالی از جمله رابطه کارگر و کارفرما یک قانون اصلی و مبنایی دارد به‌گونه‌ای که روابط ابتدا باید بر اساس عدالت باشد؛ چون تمام نظام هستی بر آن استوار است و بر محور آن می‌گردد. در نتیجه، هرچند ملاک اولیه بازار است اما بازار تا جایی مورد تأیید است که با اصل عدالت تعارض پیدا نکند. در این صورت نرخ تعیین شده در بازار معتبر نخواهد بود. در زمینه تعیین دستمزد، وقتی منابع دینی را به‌منظور یافتن ملاکی برای این کار بررسی می‌کنیم، معلوم می‌شود که ملاک مشخصی در این زمینه وجود ندارد. این مسئله در فقه به صورت کلی به منابعی از قبیل «أَجْرَةُ الْمَثَلِ»، عرف یا اهل خبره واگذار شده است. باین حال، توافق در شرایط عادی به‌عنوان ملاک اصلی در توافق میان طرفین (کارگر و کارفرما) در فقه اسلامی پذیرفته شده است.

ب: «مزد منصفانه»، پاسبانی صومعه، ۱۳۹۲

پاسبانی صومعه (۱۳۹۲ و ۱۳۹۳) در چند پژوهش به مقوله «مزد منصفانه» پرداخته است. از مجموعه مباحث وی در این پژوهش‌ها نتیجه می‌گیرد که با وجود انتقادات مطرح شده درباره مؤلفه مزد منصفانه، مزد برابر با تولید نهایی کارگر به‌تنهایی قادر به تعیین مزد منصفانه نیست؛ بلکه فقط یکی از عوامل هشت‌گانه مؤثر است که در تعیین مزد منصفانه به آن توجه لازم صورت می‌پذیرد. تعیین دستمزد در گرو شناسایی آورده‌های طرفین مبادله



در بازار کار است. آورده‌های نیروی کار عبارت است از زمان، تحصیلات، یادگیری حین کار، تجربه، عملکرد گذشته و خوش‌نامی، توان و مهارت، خلاقیت، قدمت، عمر، وفاداری به بنگاه، صفات شخصیتی و هویت جمعی، تلاش و ظاهر شخصی اوست. همچنین دریافتی‌هایش شامل: مزد ناشی از کار، مزایای جانبی، بیمه، کسب تجربه و مأموریت‌های چالشی، مرخصی با حقوق، امنیت شغلی، پیشرفت شغلی و ارتقاء، نشانه‌های اعتبار، محیط کاری امن و دلپسند، فرصت رشد و بهبود عملکرد، سرپرستی و حمایت، شناسایی و مشارکت در تصمیم‌های مهم است.

در این پژوهش، هشت مؤلفه اصلی در تعیین مزد عادلانه عبارت است از: تولید نهایی نیروی کار، سطح سواد (تحصیلات)، میزان مهارت، سنوات کاری نیروی کار (تجربه)، ارشدیت و سطح مسئولیت در سلسله‌مراتب کاری، مشخصات روان‌شناختی، هویت و شأن اجتماعی و خلاقیت و نوآفرینی. با این حال، این هشت مؤلفه تنها ناظر بر ویژگی‌های خود نیروی کار است. علاوه بر این پارامتر، پارامترهای شرایط سایر نیروی کار و کارفرما، وضعیت بازار کار، ساختار نهادی مشتمل بر فرهنگ‌ها و ارزش‌های اجتماعی و شرایط سایر بازارها نیز مهم است. در نهایت در این پژوهش، تعیین مزد حسب اصل تأمین معیشت و رعایت کلان معیار «کار محوری» در نظام اقتصادی اسلام مطرح است.

ج: «نظام جبران خدمات در اسلام»، قوامی، ۱۳۹۲

این پژوهش دستیابی به نظر اسلام راجع به نظام جبران خدمات با روش تحلیلی توصیفی به مطالعه آموزه‌های اسلامی پرداخته و به این نتیجه دست یافته است که در منابع اسلامی، دستورات و سفارشات در زمینه حقوق و دستمزد یافت می‌شود. این سفارشات تأکید می‌کند که اولاً کار بدون جبران و پاداش نیست و ثانیاً رعایت آداب پرداخت حقوق امری ضروری است. این پژوهش طرح چهار نظریه جبران خدمات (نظریه عرضه و تقاضا در بازار کار، نظریه قدرت پرداخت، نظریه کارایی و نظریه هزینه زندگی) در نهایت در جمع‌بندی خود با اشاره به اصول محوری جبران خدمات در اسلام (شامل اصل معیشت محوری، محوریت اصل کار و تمایز شخصیت حقیقی و حقوقی در نظام اجتماعی اسلام) چنین می‌آورد که «در رابطه با نظام جبران خدمات، طبق یک دیدگاه باید در پرداخت حقوق معیشت و وضع مالی کارمندان در نظر گرفته شود، به این معنا که دستمزد و اجرت پرداختی، باید تأمین‌کننده



زندگی و معیشت کارمند و کارگر باشد. در مقابل، گفته می‌شود در پرداخت حقوق باید خدمت و کار کارمندان در نظر گرفته شود به این معنا که حقوق پرداختی، باید با توجه به میزان و نحوه کار و خدمت کارمند باشد. هر دو دیدگاه هم برای خود از آموزه‌های اسلامی دلایلی ارائه می‌کنند. در این میان، با توجه به ادله اسلامی مؤیدات وارائه شده، آنچه به حق نزدیک‌تر است، این است که استخدام‌هایی که توسط شخص حقیقی انجام می‌شود، دستمزد در مقابل کار بوده و مقدار و ارزش آن پرداخت می‌شود ولی در گزینش دولتی (شخص حقوقی) معیشت محوری، گزینه مطلوب در نظام جبران خدمات است».

در ادامه این گزارش و ذیل تحلیل مسئله محوری آن، مباحثی پیرامون معنا و معیارهای «دستمزد عادلانه» مطرح شده که به نظر نقش مکمل در فهم بهتر مباحث حوزه «دستمزد عادلانه» خواهد داشت. به اجمال، به نظر می‌رسد بین غایت و مبنای پرداخت تفاوت هست و در امثال این پژوهش‌ها، میان این دو خلط شده است. به نوعی این همان نزاع فلسفه و علت یک پدیده است؛ غایت پرداخت به صورت کلی، رفع نیازهای معیشتی است؛ اما مبنای علت پرداخت، کار است.



۳. بررسی تطبیقی پیشنهاد مجلس و دولت در فرمول افزایش حقوق

۳٫۱ فرمول پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه؛ ادله و احتجاج‌ها

۳٫۱٫۱ تحلیل کلی مصوبه

«سازمان برنامه و بودجه»، افزایش ۲۰ درصدی حقوق کارکنان بخش عمومی را به صورت کلی در سند لایحه بودجه عمومی سال ۱۳۹۸ مدنظر داشت. پیشنهادی که به معنای افزایش ثابت ۲۰ درصدی برای تمام سطوح درآمدی بود و مورد مخالفت برخی نمایندگان مجلس و به طور خاص برخی اعضای کمیسیون برنامه و بودجه قرار گرفت.^۱ جوهره استدلال سازمان برنامه و بودجه در ارائه این پیشنهاد آن بود که معیار عدالت در نظام پرداخت کارکنان بخش عمومی، معنایی متمایز از حوزه نظام مالیاتی دارد. در نظام مالیاتی، ساختار تصاعدی نرخ مالیات بر درآمدها، خاصیت بازتوزیعی داشته و موجب کاهش شکاف و نابرابری اجتماعی

۱. به طور خاص، نماینده فعال در این زمینه که یکی از افراد مؤثر در پیشنهادیه اصلاح مجلس نیز بود، حمیدرضا حاجی بابایی، نماینده مردم همدان بود.



می‌شود. تسری این ساختار تصاعدی به حوزه «حقوق و دستمزد» خود ضد عدل و نوعی انتخاب ظالمانه است.^۱ اگر نظام حقوق و دستمزد، مانند نظام مالیاتی، به صورت پلکانی و تصاعدی باشد (بدین معنا که هرچه میزان حقوق و دستمزد بیشتر است، نرخ افزایش حقوق کمتر باشد)، همان‌طور که در نظام مالیاتی، هرکسی که در درآمد بیشتری داشته دارد، باید مالیات بیشتری پرداخت کند، موجب می‌شود ساختار انگیزشی کارکنان بخش دولتی تخریب شود؛ چرا که در این ساختار، نیروهای متخصص و با مهارت بالا، به ازای درآمد بیشتر مالیات بیشتری پرداخت می‌کنند و میزان افزایش حقوق کمتری دارند و این دو کنار یکدیگر، با اصل عدالت اجتماعی و مقوله «شایستگی فردی» به‌عنوان یکی از معیارهای مهم این اصل، همخوانی و سازگاری ندارد. علاوه بر این، اشکال قانونی سازمان برنامه و بودجه به مباحث مربوط به افزایش حقوق کارکنان و پیشنهاد مجلس شورای اسلامی آن بود که اساساً قانون‌گذاری و تصمیم‌گیری در مورد میزان و نحوه افزایش حقوق و دستمزد در بخش عمومی، طبق قانون استخدامی و قانون مدیریت خدمات کشوری، بر عهده‌ی «رئیس‌جمهور» است. به باور سازمان برنامه و بودجه، دخالت مجلس شورای اسلامی در جزئیات نحوه افزایش حقوق با این اصل قانونی ناسازگاری دارد.

نقد دیگر سازمان برنامه و بودجه به پیشنهاد مجلس شورای اسلامی این بود که افزایش ریالی «حقوق و دستمزد» بر اساس «قانون مدیریت خدمات کشوری» ممنوع شده است. پیشنهاد افزایش ۴ میلیون ریالی به حقوق همه کارکنان بخش عمومی به صورت ثابت که رکن اصلی پیشنهاد مجلس بود، نوعی تضاد ذاتی با این ماده قانونی دارد. در سازوکار افزایش حقوق، باید درصدی مشخص شود و بر طبق آن درصد، این افزایش صورت گیرد.

مقوله دیگر، «بار مالی» هرگونه سناریو در مورد میزان افزایش حقوق کارکنان بخش عمومی است. اهمیت این موضوع آنجا مضاعف می‌شود که از ابتدای سال ۱۳۹۷ به واسطه تحریم‌های ظالمانه ایالات متحده، درآمدهای ارزی و نفتی دولت تحت فشار قرار گرفته و دولت را در تنگنای مالی قرار داده است. در شرایط تنگنای مالی، انضباط مالی و مدیریت هزینه‌های جاری با هدف مدیریت «کسری بودجه دولت» راهبرد اصلی دولت است و این راهبرد،

۱. رئیس سازمان برنامه و بودجه، هم در مصاحبه خبری و هم در صحن علنی مجلس بر این موضوع تأکید کرده است. در این دیدگاه، خاصیت بازتوزیعی نرخ‌های تصاعدی مالیات بر درآمد، برای کاهش شکاف درآمدی و نابرابری اجتماعی کفایت می‌کند و اعمال آن در نظام حقوق و دستمزد، ضد کارایی و موجب کاهش انگیزه نیروهای با مهارت بالا و متخصص در بخش عمومی می‌شود.



توجه به «بار مالی» هرگونه انتخاب سیاستی در بخش هزینه‌ای بودجه را اقتضاء می‌کند. دولت در سند لایحه بودجه عمومی کشور در سال ۱۳۹۸ پیش‌بینی کرده بود که حدود ۱۱۵ هزار میلیارد تومان به کارکنان خود، حقوق پرداخت کند که این رقم نسبت به سال گذشته، حدود ۲۴ درصد افزایش یافته است. هم‌چنین ۹۷ هزار میلیارد تومان هم جهت حقوق بازنشستگان لشکری و کشوری در نظر گرفته است که این رقم هم نسبت به پارسال حدود ۳۲ درصد رشد داشته است. به‌طورکلی، در سند لایحه بودجه ۹۸، ۱۸۲ هزار میلیارد تومان اعتبار برای پرداخت حقوق و دستمزد در نظر گرفته شده است. اما پیشنهاد مجلس شورای اسلامی در نحوه افزایش حقوق کارکنان دولت، اعتبار ۳۸ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومانی نیاز داشت؛ در صورتی‌که در پیشنهاد دولت ۳۲ هزار میلیارد تومان اعتبار در نظر گرفته شده بود. این اختلاف به معنای افزایش فشار و بار مالی بر دولت در تأمین اعتبار موردنیاز برای حقوق کارکنان دولت بود. با این حال نمایندگان مدافع این طرح در مجلس شورای اسلامی این ادعا و اختلاف محاسباتی را نپذیرفتند. فارغ از اینکه ادعای کدام‌یک از طرفین صحت دارد، یکی از ابعاد مهمی که همیشه در انتخاب سناریو اثربخش و عادلانه در نحوه افزایش حقوق کارکنان دولت باید مورد توجه قرار گیرد، وضعیت بودجه‌ای دولت است. افزایش فشار هزینه‌ای به دولت در شرایط کسری بودجه ساختار یافته، در یک چرخه تکرار شونده، موجب تورم، کاهش قدرت خرید کارکنان دولت یا به تعبیر اقتصادی، نوعی «مالیات پنهان یا تورمی» از این افراد می‌شود و عملاً هرگونه سیاست حفظ قدرت خرید را خنثی می‌کند.

۳,۱,۲ شناسنامه مالی کارکنان دولت

دولت در سال ۹۸ حدود صد و پانزده هزار میلیارد تومان هزینه‌های جبران خدمات پیش‌بینی کرده که نسبت به سال ۱۳۹۷، ۳۹ هزار میلیارد تومان اضافه شده است. پیرامون اطلاعات دقیق کارکنان بخش عمومی اعم از تعداد و میزان فیش حقوقی و دریافتی این افراد اطلاعات پایدار و قابل اتکایی در دسترس نیست. با این حال، اواخر سال ۱۳۹۷، جدول حقوق کارکنان و بازنشستگان دولت در سال ۱۳۹۷ از سوی «سازمان برنامه و بودجه» در قالب عکسی در فضای مجازی منتشر شد.

بر اساس اطلاعات این جدول، بررسی وضعیت پرداختی حقوق کارکنان بخش دولتی



در سال ۱۳۹۷، نشان می‌دهد در این سال، دولت به حدود چهار میلیون و ۷۴۷ هزار و ۹۳۷ کارمند و بازنشسته حقوق پرداخت می‌کند که متوسط مبلغ در حکم آن‌ها حدود دو میلیون و ۸۶۷ هزار تومان است. این در شرایطی است که مجموع کارکنان دولت از رسمی، پیمانی و قراردادی به دو میلیون و ۶۳۶ هزار و ۸۲۹ نفر می‌رسد که متوسط مبلغ کل حکم حقوق آن‌ها در سال جاری حدود دو میلیون و ۹۳۳ هزار تومان است. همچنین تعداد بازنشستگان کشوری و لشکری دو میلیون و ۱۱۱ هزار و ۱۰۸ نفر است که متوسط مبلغ کل حکم در سال ۹۷ برای آن‌ها به دو میلیون و ۳۲۰ هزار تومان می‌رسد. طبق طبقه‌بندی‌های انجام‌شده، تعداد کارکنان و بازنشستگانی که کمتر از دو میلیون تومان دریافتی دارد به یک میلیون و ۱۵۶ هزار و ۳۷ تومان می‌رسد. همچنین تعداد افرادی که کمتر از دو میلیون و ۵۰۰ هزار تومان دریافتی دارند، دو میلیون و ۵۳۳ نفر و تعداد دریافتی کمتر از چهار میلیون تومان به چهار میلیون و ۴۳۴ هزار نفر می‌رسد. مابقی کارکنان نیز بیش از چهار میلیون تومان دریافتی دارند که حتی تا بالای ۱۰ میلیون تومان نیز می‌رسد. این در حالی است که افرادی که بیش از ۱۰ میلیون تومان در دولت دریافتی دارند، حدود ۱۹۳۰۵ نفر هستند که متوسط حکم آن‌ها ۱۲ میلیون و ۵۰۰ هزار تومان است.

طبق فراوانی تجمعی در مورد مبلغ این حقوق‌ها، ۹۰ درصد کارمندان دولت و ۹۸ درصد بازنشستگان، حقوق کمتری از ۴ میلیون در سال ۱۳۹۷ داشته‌اند. اگر این شناسه مالی از وضعیت پرداختی حقوق کارکنان دولت را مبنا قرار دهیم، به نظر ادعای دولت پیرامون بار مالی فزون‌تر پیشنهاد مجلس شورای اسلامی، خالی از حقیقت نیست. چرا که دولت عدد ۴۰۰ هزار تومان ثابت را برای ۹۰ درصد کارکنان با حقوق کمتر از ۴ میلیون اضافه می‌کند که نرخ رشد بالای ده تا ۴۴ درصد دارد. این نرخ رشد با عدد ده درصد متغیر به‌عنوان رکن دوم افزایش حقوق پیشنهاد مجلس بدین معنا است که با فرض رعایت سقف آن، حقوق ۴۸۰۰۰۰۰۰ تومانی، ۲۰ درصد رشد دارد و این به معنای آن است که تمامی حقوق‌های کمتر از ۴ میلیون که ۹۰ درصد فراوانی را دارند، نرخ رشد بالای ۲۰ درصد خواهند داشت. البته اظهار نظر صریح و دقیق در مورد این محاسبه نیازمند اطلاعات تفصیلی حقوق و دستمزد کارکنان دولت است.

تحلیل نرخ رشد حقوق در پیشنهادیه مجلس مطابق جدول شماره یک (که در ابتدای



گزارش آمد، از حدود ۴۴ درصد برای حقوق‌های یک میلیون و دویست هزار تومان شروع می‌شود و تا چهار میلیون که می‌رسد، این نرخ رشد به ۲۰ درصد و در حقوق‌های بالای ده میلیون این افزایش به کمتر از ده درصد می‌رسد. این ساختار نرخ رشد، همان نرخ تصاعدی است که در پیشنهاد مجلس مورد تأکید قرار گرفته است. حسب این محاسبات، دولت به فراوانی تجمعی ۹۰ درصدی میزان رشد بالاتری دارد و این البته احتمالاً (نه لزوماً) سیاستی با بار مالی بیشتر برای دولت است. چنان‌که اشاره شد، ممکن است در حالتی این فرمول موجب افزایش حقوق نشود و آن در صورتی است که منابع حاصل از کاهش نرخ ۲۰ درصدی پردرآمدها، کفاف منابع موردنیاز برای افزایش بیش از ۲۰ درصد کم‌درآمدها را بدهد که این امر نیازمند اطلاعات تفصیلی است. البته ضریب ریالی در قانون مدیریت خدمات کشوری را نیز می‌توان به صورت تبعیضی لحاظ کرد؛ مگر اینکه در قانون ذکر شده باشد که برای گروه‌های خاص این ضریب ریالی را تغییر دهد.

۳٫۲ فرمول پیشنهادی مجلس شورای اسلامی؛ ادله و احتجاج‌ها

۳٫۲٫۱ تحلیل کلی مصوبه

پیشنهاد مجلس شورای اسلامی که در قالب قانون بودجه عمومی سال ۱۳۹۸ به تصویب رسید، افزایش حقوق کارکنان دولت در سال ۹۸ را دارای دو رکن متغیر و ثابت دانسته که در آن رکن ثابت، افزایش حقوق ثابت به مقدار ۴۰۰ هزار تومان برای همه کارمندان دولت خواهد بود و رکن متغیر نیز به معنای آن است که تا ۱۰ درصد حسب منابع در دسترس دولت، به حقوق کارمندان افزوده شود.

چند اشکال مهم در تعیین رکن متغیر این مصوبه مجلس شورای اسلامی وجود دارد: اول آنکه عبارت «تا ۱۰ درصد» و کلمه «تا» یعنی اینکه دولت می‌تواند ۱ تا ۱۰ درصد افزایش حقوق دهد و این افزایش را منابع دولت تعیین می‌کند که تا چه حدی باشد که خود موقوف شدن به امری غیرقطعی است؛ در حالی که پرداخت حقوق امری قطعی است. لازم به ذکر است، این افزایش ۱۰ درصدی، قبل از افزایش حقوق ثابت ۴۰۰ هزار تومانی است؛ به این معنا که



ابتدا مثلاً ۱۰ درصد یک میلیون و دویست هزار تومان افزایش پیدا می‌کند و سپس ۴۰۰ هزار تومان هم به این مقدار اضافه می‌شود.

اگر به صورت پیش فرض در نظر بگیریم که اقتصاد در طول یک سال نرخ تورم ثابت داشته است، با این فرض پرسشی که پیش می‌آید این است که: چرا سیاست‌گذار می‌خواهد شکاف درآمدی را تخریب یا مورد بازنگری قرار دهد؟ یک فرض این است که وضعیت اولیه (شرایط موجود) را ناعادلانه تلقی می‌کند و به همین خاطر افزایش ۲۰ درصدی را برای همه سطوح درآمدی نمی‌پذیرد و قائل به این هست که باید برای دهک‌های پایین‌تر درآمدی، افزایش بیشتری داشت و به تبع، برای دهک‌های بالاتر، نرخ رشد حقوق کمتری در نظر گرفت. بنابراین تصور سیاست‌گذار از شرایط فعلی نظام پرداخت و فاصله و شکاف میان حقوق‌های پرداختی، در تعیین ساختار نرخ رشد حقوق مؤثر است.

حالت دیگر آن است که سیاست‌گذار، الزاماً تصور ناعادلانه‌ای از وضع اولیه یا وضعیت موجود ندارد؛ بلکه بدین جهت به دنبال تغییر در فاصله حقوق‌ها است که با افزایش حقوق ۲۰ درصدی برای همه گروه درآمدی و مزدی، وارد کانال ناعادلانه دیگری می‌شویم؛ زیرا اینجا یک عدد مطلق و یک عدد نسبی وجود دارد. به عنوان مثال، فردی که یک میلیون تومان حقوق دریافت می‌کند با کسی که دو میلیون حقوق می‌گیرد، در واقعیت فاصله این دو فرد یک میلیون تومان است و نسبت این دو باهم ۱۰۰ درصد فاصله است. حالا زمانی که هر دو نفر به میزان ۲۰ درصد افزایش حقوق داشته باشند، هم فاصله‌ی این دو تغییر می‌کند و هم نسبت این دو شخص با یکدیگر دست‌خوش تحول می‌شود. البته فاصله میان دو فرد، وابسته به این است که فاصله مقداری یا نسبی تعریف شده باشد. در این فرض دوم، حتی اگر سیاست‌گذار هم نسبت و هم عدد را در وضعیت اولیه عادلانه بداند، ولی وقتی که ۲۰ درصد افزایش حقوق به صورت ثابت صورت گیرد، نسبت مانند گذشته به تصور او عادلانه است، ولی دیگر سیاست‌گذار عدد را عادلانه تلقی نمی‌کند. غرض از این بیان آن بود که اگر سیاست‌گذار به دنبال افزایش به صورت تبعیضی یا متفاوت است (ساختار افزایش تصاعدی یا به نوعی در نرخ رشد تنازلی) الزاماً بدین معنا نیست که باید وضع اولیه را ناعادلانه تلقی کرده باشد.

آنچه در سناریو پیشنهادی مجلس حول افزایش حقوق متناسب با وضعیت درآمدی افراد می‌توان گفت آن است که در اینجا نوعی انتقال ذهنی برای سیاست‌گذار از اعداد نسبی به



اعداد مطلق صورت گرفته است. این انتقال معلول توجه به مقوله «نیازهای اساسی (اولیه)»^۱ است؛ زیرا بر این باور است که اگر به صورت مطلق به مبنای پایه حقوق توجه نکند، قدرت خرید شخص پایین می‌آید و لو اینکه به صورت نسبی، نسبت‌ها را حفظ کرده باشد. اما با افزایش ۲۰ درصدی حقوق به صورت یکسان، ممکن است ۲۰ درصد فردی ۲۰۰ هزار تومان شود؛ ولی ۲۰ درصد شخص دیگر دو میلیون تومان شود.

به عبارت دیگر، اولاً یک فاصله یک میلیون و هشتصد هزار تومانی ایجاد می‌شود و ثانیاً افزایش ۲۰ درصدی به صورت ثابت برای گروه کم‌درآمد، کفاف «نیازهای اولیه» فرد را با توجه به شرایط تورمی نمی‌دهد.

پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود آن است که اگر به اثر تورم در کاهش قدرت خرید کارکنان توجه داشته باشیم، چه بسا اصلاً نباید بحث این باشد که سیاست‌گذار باید ۲۰ درصد حقوق را افزایش دهد، بلکه باید این مقوله را فقط مورد توجه قرار دهد که قدرت خرید فرد را تضمین کند. مثلاً در سال اول به میزان یک میلیون تومان حقوق پرداخت و در سال‌های بعد هم، هرچه میزان افزایش نرخ تورم اتفاق افتاد، سیاست‌گذار همان قدرت خرید را حفظ کند و این‌که با چه مبلغی انجام می‌شود، بستگی به تضمین قدرت خرید سال گذشته دارد.

در فرآیند تصویب بودجه این دو فرض را در نظر می‌گیرند و با توجه به میزان منابع دولت، کوشش می‌کنند کمترین آسیب به تأمین نیازهای اساسی کارکنان رقم بخورد و این دو ملاحظه با یکدیگر باید مورد توجه قرار گیرد. به همین جهت در طرح پیشنهادی مجلس، اراده آن است که به طبقات بالای درآمدی پول اضافه‌تری پرداخت نکند و همچنین می‌خواهد به پایین‌ترها پول بیشتری دهد. این اراده موجب می‌شود، به اصطلاح یک عدد ثابت (یا قلمبه^۲) قرار داده شود و ساختار را از حالت نسبتی بیرون آورده و عدد مطلق را یک بار افزایش دهد. هم‌چنین در رکن متغیر کوشش کرده تا با ضریب ریالی هم تا حدی کار کند؛ لکن سقف ده درصد پیشنهاد شده تا دولت نتواند به طبقات بالای حقوق و دستمزد، مبلغ بیشتری اضافه کند. لکن به نظر می‌رسد اگر همین ۱۰ درصد را هم به شکل تبعیضی در قانون پیش‌بینی می‌کرد، با هدف سیاست‌گذار از نظام پرداخت عادلانه نزدیک‌تر بود؛ یعنی

1. Basic Needs

2. Lump Sum



برای گروه‌های با سطوح حقوقی پایین‌تر اجازه داده می‌شد تا این ۱۰ درصد افزایش پیدا کند ولی برای سطوح درآمدی بالا، این افزایش ۱۰ درصدی را کاهش می‌داد.

البته لازم به ذکر است، یکی از اشکالات احتمالی و تبعات قابل پیش‌بینی این مدل ساختاری برای افزایش حقوق کارکنان دولت این بود که اگر میزان مالیات را از حقوق افراد طبق الگوی تصاعدی کسر کنیم، ممکن است این مقدار افزایش حتی برای افراد با درآمد بالاتر، منفی یا کاهش‌ی شود. این اتفاق سال ۱۳۹۷ نسبت به حقوق سال ۱۳۹۶ برای اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های دولتی سراسر کشور رقم خورد و با کسر مالیات از حقوق آن‌ها، میزان حقوق و دستمزد آن‌ها از سال ۹۶ به میزان ۵ درصد کمتر شد.

در اینجا ممکن است پرسیده شود اگر حقوق کسی که بیش از ده میلیون تومان است را نسبت به سال قبل ثابت نگه داریم، چه اشکالی بر آن وارد است؟ ممکن است این ایراد بیان شود که اگر نرخ تورم حدود ۳۰ درصدی در سال ۱۳۹۷ داشته‌ایم؛ قدرت خرید این افراد کاهش پیدا می‌کند و این خود نوعی ظلم به آن‌هاست؛ لکن باید توجه داشت این کاهش قدرت خرید از کالاهای ضروری و در اصطلاح از «نیازهای اساسی» نیست؛ بلکه از کالاهای لوکس و به نوعی تجملی است.

ممکن است این اشکال گرفته شود، این سناریو مجلس شورای اسلامی موجب برهم زدن معیار «تلاش»^۱ می‌شود. در پاسخ باید گفت، اساساً آیا قبل از این معیار تلاش در نظر گرفته شده بود که حال برهم خورده باشد؟! و لذا چون قبلاً معیار تلاش را مورد توجه قرار نرفته بود، حال دلیلی برای این که از تخریب این معیار سخن گفته شود باقی نمی‌ماند. این معنا در مورد معیار «شایستگی» نیز وجود دارد. اگر قبلاً نظام پاداش و جبران خدمات مبتنی بر اصل و اساس شایستگی طراحی شده بود، ادعای تخریب این معیارها امروز معنی دار بود. در نظام اداری کشور، مدیران دولتی با حقوق ۲۰ میلیون تومانی، حضور دارند و در اینجا دیگر اساساً معیار «تلاش» معنایی ندارد.

اشکال دیگر بر سناریو مجلس از سوی دولت، مقوله کاهش انگیزه نخبگان برای حضور آن‌ها در بخش عمومی بود. در این دیدگاه، کاهش انگیزه‌های مالی در بخش دولتی، موجب کوچ این نخبگان از بخش عمومی می‌شود. در تحلیل این موضوع، ضمن واکاوی ابعاد

1. effort



گونگون این دیدگاه، بر جنبه فرصت این اتفاق نیز باید توجه کرد. این مقوله اتفاقاً فرصتی برای روی کار آمدن نسل جوان با انگیزه بسیار بالا و توقع کمتر فراهم می‌کند.

از طرف دیگر، باید تمایز میان بخش خصوصی (انتفاعی) با بخش عمومی را در طراحی نظام جبران خدمات به عنوان یک اصل مورد توجه قرار داد. ساختار انگیزشی افراد برای کار در بخش دولتی، حول مفهوم «ارائه خدمت» ساماندهی شده و باید بشود. بسیاری از افراد در بخش دولتی، با حقوق و دستمزد کمتر نسبت به بخش خصوصی کار می‌کنند ولی با انگیزه خدمت به مردم این کار را انجام می‌دهند. این هنجار و فرهنگ اجتماعی که کار در بخش عمومی و دولتی، از لحاظ حقوق و مزایا باید مانند بخش خصوصی باشد، لازم است تخریب و مورد بازنگری فرهنگی قرار گیرد. فرد آزاد است به بخش خصوصی کوچ کند؛ ولی اگر در بخش دولتی پذیرفت بماند، نباید انتظار حقوق‌هایی مانند بخش خصوصی و انتفاعی داشته باشد و از این جهت لازم است تا روحیه‌ی خدمت به مردم در او جاری و ساری باشد. البته نکته‌ای که در اینجا باقی می‌ماند این است که در بخش دولتی، برخی کارهای تخصصی و با مهارت بالا مورد نیاز است که به تبع حقوق‌های بیشتری نیز این سنخ کارها دارند؛ چرا که عرضه نیروی کار با مهارت خاص و بالا در این نوع کارها بسیار کم است و بخش دولتی مجبور به جذب این افراد است. در این‌گونه مشاغل، با برون‌سپاری احتمالاً بتوان بر این چالش غلبه کرد و بدین ترتیب اصلاً ماهیت کار دولتی نمی‌شود. ساختار انگیزشی که صرفاً، (این به معنای اهمیت نداشتن محور حقوق و دستمزد نیست؛ بلکه نقد ناظر بر تمرکز صرف بر آن است) حول نظام حقوق و دستمزد و پاداش‌های پولی شکل گیرد، خلاف ماهیت «خدمتکار عمومی» بودن شغل کارگزاران دولتی در ساختار حکومتی و به‌طور خاص حکومت اسلامی است.

در اینجا لازم به ذکر است، طراحی نظام انگیزشی حول پاداش‌ها و حقوق مالی و پولی، فی‌نفسه اشکالی ندارد؛ ولی اگر تمام انگیزش کارکنان بخش عمومی و دولتی را به انگیزش مالی و پولی گره بزنیم، آنگاه مسیر اشتباهی طی کرده‌ایم؛ چرا که در آن صورت نه هدف سیاست‌گذار تحقق خواهد یافت و نه بخش عمومی در پرداخت حقوق و دستمزد، قابلیت رقابت با بخش خصوصی را دارد. به عنوان مثال، اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌های دولتی را در نظر بگیرید. اگر نظام انگیزشی تنها حول پاداش‌های مادی سامان پیدا کند، بسیاری از



افراد به دنبال «هیئت علمی» شدن می‌روند و این مقوله جایگزین دغدغه‌ی تربیت دانشجو و کارهای علمی و پژوهشی می‌شود. در حال حاضر، بسیاری از افراد عضو هیئت علمی در دانشگاه‌ها می‌شوند که علت آن، وجود حقوق ثابت نسبتاً خوب، منزلت و جایگاه اجتماعی این مقام و همزمان رسیدگی به کارهای دیگر شخصی و اجتماعی است و این عوامل منجر به جذابیت ذاتی این شغل شده است.

۳،۲،۲ فرهنگ اداری حقوق و دستمزد

موضوع مهم دیگری که در نظام «جبران خدمات کارکنان بخش عمومی ایران»، لازم است توجه شود، ایجاد فرهنگ تمایز میان «حقوق» با «پاداش» است. به این معنا اگر کسی توانست خدمتی را انجام دهد و منفعتی به کشور برساند، مثلاً ۱۰ درصد این نفع به عنوان پاداش به او تعلق گیرد. البته تعیین سهم خدمت هر فرد در آن نفع ممکن است دشوار باشد، اما به هر حال با دقت‌های عرفی، می‌توان عوامل کمک‌کننده برای رسیدن به این موفقیت از کارمندان گرفته تا مدیر را برای پرداخت پاداش شناسایی کرد.

از سوی دیگر، این فرهنگ که بخش خصوصی با بخش دولتی رقابت کند، لازم است مورد بازنگری انتقادی قرار گیرد؛ زیرا فضا و اقتضای بخش دولتی با خصوصی تفاوت دارد. در اینجا بحث پیرامون نحوه‌ی تخصیص پاداش و جزئیات آن نیست؛ لکن بر این محور تأکید می‌شود که اصل پاداش در نظام جبران خدمات پذیرفته شود و از طرف دیگر، کوشش شود مقوله «پاداش» ولو با اعداد بزرگ با حقوق جایگزین نشود و میان این دو خلط نشود. از جمله چالش‌های فرهنگی حقوق و دستمزد در بخش دولتی و خصوصی در ایران، در نظر نگرفتن تمایز میان این دو است. از سویی پاداش‌ها در گذر زمان حق تلقی می‌شوند و به عنوان یک امر ثابت، توسط افراد به عنوان حقوق شان فهم می‌شود (نمونه آن در انواع کارانه و پاداش‌ها در نظام جبران خدمات بخش عمومی و خصوصی ایران دیده می‌شود به گونه‌ای که افراد آن را جزء حقوق خود تلقی می‌کنند و لذا دیگر آن اثر و کارکرد انگیزشی پاداش را نیز نخواهد داشت) و از سوی دیگر در نظام فرهنگی نخبگان کشور و حتی میان برخی افراد جریان عدالت خواهی، میان این دو یعنی پاداش و حقوق تفکیک صورت نمی‌گیرد که نمونه آن در ماجرای «فیش‌های حقوقی» نجومی در سال ۱۳۹۵ نمایان شد. در بسیاری از مواقع،



حقوق‌ها با پاداش‌ها خلط شده و به جای یکدیگر به کار برده شده است. البته این اشکال فرهنگی به خطاهای ذاتی نظام حقوق و دستمزد در کشور و در نظر نگرفتن تمایز ذاتی حقوق و پاداش نیز مرتبط است. نتیجه آن شد که طبق گزارش دیوان محاسبات کل کشور در ماجرای «حقوق‌های نجومی» مشخص شد به صورت کلی حدود ۴۳۰ نفر نجومی بگیر وجود داشته و ۸۰۰ میلیارد تومان به خزانه بازگشته است؛ لکن هزینه‌ای که بابت خراب شدن چهره نظام به خاطر همین خلط مبحث به وجود آمد، بسیار بیشتر بود.

فرهنگی که کم‌کم به طور خاص در بخش عمومی و دولتی میان کارکنان شکل گرفته، آن است که افراد تصور می‌کنند حقوق دریافتی خود را فقط برای سرکار آمدن می‌گیرند (حضور فیزیکی در محیط کار و به اصطلاح اختصاص وقت حضور) و لذا برای انجام سایر کارها و فعالیت‌های ضروری مرتبط با وظایف شغلی خود، پول دیگری مطالبه می‌کنند و اگر به او این پرداخت صورت نگیرد، گاه در برخی موارد تخلفات اداری مانند انواع رشوه و زیرمیزی دریافت می‌کند. ساختار «حقوق و دستمزد» در قالب ارکان ثابت و متغیر، همگی به جهت ارائه خدمت کارکنان بخش عمومی به مردم است و نهادینه شدن این فرهنگ، خطری بزرگ در نظام اداری و استخدامی کشور است. این فرهنگ ریشه در فرهنگ ناسپاسی، قدرشناسی و خودبزرگی بینی دارد. لذا از کارهای مهم در این زمینه، مقوله «مدیریت انتظارات» است؛ گاه برخی کارکنان بخش دولتی انتظاراتی از جامعه و دولت دارند که با توانایی‌های آن‌ها همخوانی ندارد و حتی گاه بسیار فراتر از سطح شایستگی و توانایی‌های کارکنان است.

۳،۲،۳ تمایز نظام پرداخت در بخش خصوصی - دولتی

پرسشی که در اینجا قابل طرح است آن است که آیا باور به تمایز میان نظام پرداخت و جبران خدمات در بخش دولتی و بخش خصوصی از اهمیت مفهومی و سیاستی برخوردار است؟ پاسخ آن است که بستگی به «سطح تحلیل» پژوهش دارد. از سویی در برخی مواقع نباید بین ظرف‌های مختلف در نظام اجتماعی تمایز گذاشت و آن زمانی است که باید حداقل‌های نیاز افراد را تأمین کرد. در اینجا تفاوتی میان کارگرو کارمند و مدیر نیست و باید در جهت تحقق عدالت اجتماعی با معیار «نیاز»، اقدام کرد و حداقل‌های حقوق و دستمزد بدون تفاوت گذاشتن میان بخش خصوصی و دولتی را تأمین کرد.



اما در سطح تحلیلی دیگر که تمایز مطرح است، باید اولاً به معنای کلمه تفاوت یا تمایز در اینجا دقت شود. تفاوت در اینجا بین بخش خصوصی (انتفاعی) و بخش دولتی (غیرانتفاعی) مطرح است و شخص باید انتخاب کند که آیا دوست دارد در بخش انتفاعی کار کند و یا در بخش غیرانتفاعی مشغول کار شود. لکن در کشور ما بین بخش کارمندی و کارگری تفاوت گذاشته و ساختار تنظیم‌گری و قاعده‌گذاری آن‌ها نیز مشمول دو قانون متفاوت «قانون کار» و «قانون مدیریت خدمات کشوری» است. اما تفاوتی که در اینجا برعکس نقاط دیگر جهان است آن است که به جای اینکه بخش خصوصی در پاداش و تنبیه بهتر و بیشتر عمل کند، این اتفاق در بخش دولتی رخ می‌دهد و بخش کارگری اضعف از بخش کارمندی هست. در اصل در ایران دریافتی بخش دولتی و امکان بیشتر گرفتن او نسبت به بخش خصوصی بیشتر فراهم است و این خلاف کشورهای دیگر است.

قاعده کلی این است که اگر بخش خصوصی جذاب‌تر از بخش دولتی باشد، تعداد کارمندان در آنجا بیشتر می‌شود و حتی خود دولت کارها را برون‌سپاری کند که موجب کوچک‌تر شدن دولت می‌شود؛ لکن نکته مهم آن است که بعضی از کارکردهای دولت در بعضی از حوزه‌ها مانند بخش تعلیم و تربیت، امنیت، قضاوت که اساس در آن اعتقاد به مقوله «شکست بازار» است، باید متمایز و متفاوت تلقی شود و نظام پرداخت و جبران خدمات کارکنان به نحوی باشد که این پرداخت نسبت به ما به ازای بیرونی بیشتر باشد که نمونه آن در کشورهای اسکاندیناوی قابل پیگیری است. اتفاقاً در این کشورها، پرداخت‌ها و حقوق خوب و مناسب در این بخش‌های خاص دولتی موجب می‌شود که افراد خوب و نخبه که قصد دارند به سراغ کارهای دیگر بروند، جذب فعالیت در این حوزه‌های ارائه‌دهنده خدمت عمومی شوند. البته در این مسیر، رعایت «مدیریت گذار» در جذب افراد نخبه و دارای صلاحیت و غربال افراد فاقد صلاحیت، زمان لازم دارد. ارتقای سیستم‌گزینش و رقابت کارآمد در آن، می‌تواند در مسیر غربال‌گری مؤثر باشد.

یکی دیگر از اشکالات ساختاری در نظام استخدامی کشور، مقوله نهاد «استخدام مادام‌العمر» است. سیستم اشتغال دائمی به معنای اینکه اگر کسی وارد نظام اداری کشور شود، تا ۳۰ سال به صورت نسبتاً تضمینی در فضای اداری کشور با هر سطح عملکردی حضور داشته باشد، کار معقول و اقتصادی نیست. این مقوله در صورتی است که در اغلب



کشورهای جهان، امروز اساساً استخدام بالای پنج سال خلاف قانون است. این نهاد، به نوعی دادن چک سفید به یک فرد در قالب چندساله است و موجب چسبندگی بیش از حد نهاد استخدامی است. اگر مثلاً نظام استخدامی به صورت پنج ساله باشد، به دو طرف استخدامی نوعی آزادی عمل می دهد: هم به استخدام گر که شخص بهتری را از فرد قبلی در طول این پنج سال پیدا کرد، جایگزین وی کند و هم به فرد کارمند که اگر کار بهتری با درآمد و مزایای بیشتر پیدا کند، بتواند تغییر شغل دهد.

لازم به ذکر است طبق مطالعات صورت گرفته، فرهنگ تأثیر جدی در طراحی نظام استخدامی دارد و این الگوی زمینه ای در طراحی نهاد استخدامی مؤثر است. مثلاً در کشور ژاپن، راز موفقیت شرکت های تولیدی، در همین استخدام طولانی و مادام العمر تلقی شده است. در آن فرهنگ، نهاد استخدام طولانی مدت، به نوعی تجلی یک نوع اعتماد است و این اعتماد به همراه خود همکاری و همراهی را آورده است و این همکاری و همراهی با خود، کار بیشتر و انگیزه بیشتر را آورده است؛ بدین معنا در فرهنگ ژاپنی استخدام مادام العمر به نحوی انگیزه و کارایی بیشتری را ایجاد کرده است. در کشور ما با توجه شرایط نهادی و فرهنگی، راه های دیگری نیز برای افزایش تعلق سازمانی در افراد وجود دارد که از جمله آن بسط استخدام طولانی مدت در بخش خصوصی یا استفاده از سیستم سهام داری و اقتصاد شراکتی در تسهیم منافع کارگران با منافع شرکت ها است.

۳،۲،۴ اشکال ساختاری نظام حقوق و دستمزد در ایران

پرسش جدی که در مورد یکی از ارکان نظام جبران خدمات و حقوق و دستمزدی در کشور وجود دارد، این است که چرا ابعاد متغیر (پاداشی ناظر بر عملکرد) «نظام حقوق و دستمزد» جزو حقوق اصلی برای کارمندان دولت شمرده می شود؟ به چه دلیل در نظام حقوقی بخش عمومی، عنصری به نام «حکم» و عنصر دیگری با عنوان «کارانه» وجود دارد و این دو با یکدیگر خلط شده است؟

منطق محوری در عنصر «کارانه»، عامل انگیزشی و پاداشی آن برای کارکنان متناسب با عملکرد آن هاست؛ با این حال در شرایط کنونی، این رکن جزء پرداختی های ثابت کارکنان تلقی می شود که هر چند ماه یک بار دریافت می شود و این رویه منجر به آن شده است تا



افراد آن را جزو حقوق خود تلقی کنند. این رویه غلط اجرایی در نظام استخدامی و حقوق و دستمزد کشور، موجب یک انحراف نگرشی و رفتاری در بدنه کارکنان بخش عمومی شده است و از این جهت هرگونه تغییر با رویکرد نظام پرداخت عادلانه را با چالش روبرو می‌کند؛ چراکه یک رکن اصلی در طراحی سیستم حقوق و دستمزد عادلانه، لحاظ کردن ادراک و نگرش افراد به معنا و معیار عدالت خواهد بود.

در حال حاضر در انواع «فیش‌های حقوقی» نوعاً دیده می‌شود که عنوانی به‌عنوان حقوق پایه یا حکم دیده می‌شود که عدد بسیار پایینی نسبت به کل دریافتی فرد محسوب می‌شود؛ چراکه بخش عمده دریافتی فرد در ردیف‌هایی به غیر حقوق پایه مانند حق جذب، انواع فوق‌العاده، کارانه، پاداش و... تعریف شده است. این رویه موجب شده است افراد بدون در نظر گرفتن تفاوت ماهوی عناصر انگیزشی مانند پاداش و کارانه، همه آن‌ها را به‌عنوان حقوق شناسایی و معرفی کنند. از طرف دیگر، جهت حفظ ماهیت انگیزشی این امور، لازم است آن‌ها به‌صورت موردی طراحی و شکل گیرد و به‌صورت ثابت، تبدیل به یک انتظار همیشگی برای نیروی کار نشود؛ استمرار رویه فعلی با این اشاره شده ناسازگاری دارد. فرد در اینجا دریافتی دارد که آن را مرتبط با عملکرد خود تلقی نمی‌کند. اضافه کردن و تقسیم‌بندی‌های زائد در انواع شاخه‌های مرتبط با حقوق، یکی از مشکلات مهم در نظام پرداخت بخش عمومی است. این شاخه و برگ‌های اضافه، نه تنها فایده‌ای ندارد بلکه موجب تخریب منطق دوگان حقوق ثابت با حقوق متغیر شده و نظام ادراکی، نگرشی و انگیزشی کارکنان را در آن قسمت که مرتبط با نظام حقوق و دستمزد است، تخریب می‌کند.

به نظر می‌رسد نظام پرداخت عادلانه، در سطح اول مبتنی بر «نیازهای اساسی» طراحی شده و تأمین حداقل نیازهای افراد و نظام حمایتی را در این سطح مورد توجه قرار می‌دهد. اما پرسش اصلی در ارزش‌دهی کار انسانی است؛ اینکه چرا یک فرد سالم که هشت ساعت مفید کار می‌کند، با این کار نمی‌تواند حداقل نیازهای خود را که ضامن تحقق کرامت انسانی است، تأمین کند؟! این مقوله به‌صورت ساختاری و نهادی، به ارزش‌دهی کار مرتبط است. سایر جنبه‌های مرتبط با عملکرد فرد، به معیارهای تلاش و شایستگی در نظام حقوق و دستمزد مرتبط است. آنچه به‌عنوان حقوق پایه در این نظام پرداخت عادلانه وجود دارد، حد عفاف و کفاف فرد را تأمین می‌کند و جنبه‌های عملکردی مبتنی بر نیازهای شایستگی



و تلاش، به صورت نامساوی توزیع می‌شود؛ چراکه شایستگی‌ها و تلاش افراد متفاوت است. اشکال نظام پرداخت حقوق و دستمزد در کشور ما از این حیث، در دو جهت قابل طرح است: اول آنکه برخی موارد، فرد تضمینی دریافت می‌کند که بدون تلاش هشت ساعته، آن حداقل را دریافت کند. محور دوم، عدم تفاوت داشتن در پرداخت‌ها میان فردی که هشت ساعت کار مفید انجام می‌دهد با فردی که این میزان مولدیت ندارد که این امر معلول را باید با مدیریت و ارزیابی عملکرد و آگاه کردن فرد به شرح وظایف برطرف نمود. البته در نگارش شرح وظایف نباید بیش از حد به جزئیات اشاره کرد؛ به گونه‌ای که تمام کارهای فرد در آن قید شده باشد؛ بلکه باید حدی از آزادی عمل را برای فرد در نظر گرفت. در جهت تحقق این امر، ساختار قراردادی و استخدامی بهینه که مبتنی بر نظام انگیزشی طرفین باشد، لازم است. قراردادهای اشتغال مشروط به عملکرد افراد، ضمن رعایت ارزش امنیت شغلی، موجب ارتقای کارایی و اثربخشی می‌شود و اعتماد و همکاری طرفین را تقویت کند. در شرایط عدم استمرار همکاری نیز، نظام بیمه بیکاری پایدار و مؤثر، تضمین‌کننده کرامت انسانی در دوران بیکاری افراد خواهد بود. شاید یکی از سیاست‌های مؤثر در نظام جبران خدمات، آن است که سنوات فرد را هر ساله با وی تسویه کنند. وجه مثبت این سیاست آن است که در بخش خصوصی یک بدهی انباشته برای مدیر بعدی باقی نمی‌ماند و البته وجه منفی آن این است که احتمالاً در این صورت، کارمند پول را آخر هر سال دریافت و آن را هزینه می‌کند و در زمان بازنشستگی آن ذخیره انباشته را ندارد.

۳،۲،۵ تأملی در ابعاد مصوبه مجلس شورای اسلامی از منظر عدالت

الف) عدالت دستمزدی، عدالت مالیاتی

پرسش‌هایی که از منظر عدالت اجتماعی، می‌توان به مصوبه مجلس در فرمول افزایش حقوق کارکنان دولت می‌توان مطرح کرد:

اول آنکه: آیا باید مقوله نظام مالیاتی را در طراحی و بازنگری نظام حقوق و دستمزد مورد توجه قرار داد؟ در مثال این مصوبه، سؤال این است که آیا باید نرخ رشد حقوق خالص (منهای مالیات) را باید مبنا قرار داد یا رشد حقوق ناخالص را؟ اجمالاً به نظر می‌رسد در



تحلیل مصوبه، باید مبنا را نرخ رشد ناخالص قرار داد؛ تحلیل مقوله مالیات و نظام عادلانه مالیاتی، خود نیازمند بحث مستقلی است. آنچه از سوی دولت در تلاش برای تلفیق این دو نظام دیده می‌شود، به نظر نوعی مغالطه است؛ زیرا در قواعد مربوط به نظام مالیاتی، یک معیار عادلانه وجود دارد که باید در جای خود مورد بحث و بررسی قرار گیرد. آنجا منطق کلی این است که هر فردی که درآمد بیشتری دارد، باید مالیات بیشتری دهد.

ممکن تصور شود، مبنا قرار دادن حقوق ناخالص، با ایده تأمین‌کنندگی نیازهای اولیه حقوق افراد در برخی موارد ناسازگاری دارد؛ در پاسخ باید گفت سیاست‌گذار باید نظام مالیاتی را در سطوح بعدی درست کند. قواعد عدالت در نظام حقوق و دستمزد، با قواعد عدالت در نظام مالیات دو مقوله جدا و متمایز است. تلفیق آن‌ها تنها به افزایش مجهولات معادله منجر می‌شود.

مقوله بعدی، ساختار شکاف و نابرابری در نظام حقوق و دستمزد است. گاه این فاصله با اعداد مطلق و گاه با نسبت‌ها ارزیابی می‌شود. در اقتصاد متعارف، شاخص «ضریب جینی» مبنای سنجش شکاف درآمدی قرار می‌گیرد^۲. هرگونه تأثیر این مصوبه در این شاخص، لازم است مورد توجه قرار گیرد.

ب) فاصله عادلانه حقوق و دستمزد

طبق «قانون مدیریت خدمات کشوری» فاصله میان پایین‌ترین با بالاترین حقوق باید ۷ برابر باشد؛ که الآن با همین مصوبه بیشتر از ۱۳ برابر است. حال پرسش مهم این است که با فرض اینکه اساساً این فاصله ۷ برابر است، آیا باید حفظ «قدرت خرید شکاف و توازن» را به عنوان یک هدف، نشانه رفت؟ بدین معنا که، اگر ما به یک فاصله استاندارد و بهینه رسیدیم، آیا باید آن را به جهت تحقق عدالت حفظ کنیم و از حیث قدرت خرید واقعی این شکاف، ثبات آن را هدف‌گذاری کنیم؟

به نظر می‌رسد پاسخ آن باشد که اگر فردی در وضعیت اولیه ۱۰ برابر دیگری قدرت خرید دارد (البته ممکن است در وضعیت مطلوب پیشنهاد شود که قدرت او کاهش پیدا کند) و

۱. آن‌طور که در اظهارات رئیس سازمان برنامه و بودجه ذکر شده بود.

۲. البته به جهت شفاف نبودن درآمدها در اقتصاد ایران، عموماً مبتنی بر مصرف و هزینه‌های دهک‌های مختلف، این شکاف و نابرابری برآورد می‌شود. برای مطالعه بیشتر در این زمینه به خاندوزی، مصطفوی و سرآبادانی (۱۳۹۸) مراجعه کنید.



این نسبت عادلانه است، فارغ از منطق بازتوزیعی، ممکن است حالتی وجود داشته باشد که در این حالت قدرت خرید گروه‌های با درآمد پایین به دلیل نرخ تورم بالا، مثلاً از حدود یک میلیون و دویست هزار تومان باید یک میلیون و هفتصد هزار تومان شود تا شخص حداقل بتواند نان و نیازهای اولیه را تهیه کند. ولی گروه‌های پُردرآمد، با کاهش نرخ رشد حقوق، چیزی که از دست می‌دهد پس‌انداز و سرمایه‌گذاری جدید یا مصارف و مخارج لوکس است. در اینجا مداخله فراتراز نسبت‌ها، به جهت حساسیت گروه‌های کم‌درآمد، متمرکز بر افزایش بیشتر اعداد دستمزدی گروه‌های کم‌درآمد می‌شود. در شرایط شوک‌های بزرگ تورمی، فرصتی برای ترمیم شکاف طبقاتی و درآمدی وجود دارد. آنچه در قانون مدیریت خدمات کشوری با عنوان ۷ برابر ذکر شده است، تفسیرپذیر است؛ چراکه ممکن است حقوق پایه هر فرد در نظر گرفته باشند. در این شرایط، اساساً فرصت اعمال یک برنامه توزیعی همه‌جانبه است. به‌عنوان مثال، در کشور آلمان بعد از جنگ جهانی دوم، از تغییر واحد پول ملی به‌عنوان یک سیاست توزیعی بهره‌برده شد. در این کشور در آن زمان، به فردی که ۱۰۰ مارک آورده بود، ۱۰۰ مارک داده می‌شد؛ ولی ممکن بود به شخص دیگری که ۱۰۰ مارک آورده بود، به جهت پول‌دار بودن، ۵۰ مارک داده می‌شد؛ یعنی هم‌زمان با تغییر واحد پول ملی سعی شده بود، یک سیاست توزیعی هم اتخاذ شود. این امر از آن جهت بود که به‌واسطه جنگ جهانی دوم، برخی افراد بیش‌ازحد رشد درآمدی و ثروت تجربه کرده بودند.

حال فرض دشوارتر آن است که گفته شود فردی که ثروتمند است، لزوماً نیاز کمتری ندارد؛ بلکه شاید نیازهای بیشتری هم داشته باشد. اگر معتقد باشیم در وضع اولیه، این فاصله دستمزدی، عادلانه است، حال این گروه با درآمد بالاتری که نیاز بیشتری هم دارند، از حفظ این نسبت و شکاف سخن می‌گویند. حال آیا حفظ قدرت خرید این شکاف لازم است؟

پاسخ آن‌که ممکن است این نسبت عادلانه باشد، اما عدد مطلق عادلانه نباشد. در شرایط تراحم میان حفظ نسبت عادلانه با تأمین نیازهای اساسی، اولویت با رعایت حد عفاف و کفاف و تأمین نیازهای اولیه افراد است. بی‌عدالتی رخ داده در اینجا برای برخی افراد به هزینه نخریدن برخی کالاهای لوکس یا عدم پس‌انداز است؛ ولی جنس بی‌عدالتی انتخاب دیگر، برای گروه کم‌درآمد، از این جنس هست که وی در تأمین نیازهای اساسی



مانند خوراک ناتوان می‌شود. طبیعی است در این شرایط اولویت با تأمین نیازهای حافظ کرامت انسانی است.

این منطق، به نوعی جوهره سیاست‌های بازتوزیعی است. در این سیاست‌ها، حق یک عده‌ای از دیگران گرفته می‌شود و به نوبه خود شاید ظلم هم باشد^۱ ولی این ظلم صورت می‌گیرد تا ترمیم جدی‌تر در نظام توزیع درآمد صورت گیرد. لکن به نظر می‌رسد در منطق اسلامی، این کار فی‌نفسه، حتی ظلم هم نیست (که اگر بود در دستگاه محاسباتی تفکر اسلامی چون هدف وسیله را توجیه نمی‌کند، بهره‌گیری از آن نامشروع بود). حقیقت آن است که در اینجا ظلمی صورت نمی‌گیرد و حق کسی تصرف نمی‌شود. به تعبیر شهید صدر، مقوله «توازن و تعادل اجتماعی»، یک هدف کلان اجتماعی برای دولت اسلامی است. دولت اسلامی موظف است با تداول ثروت میان اغنیا برخورد کرده و نوعی توازن اجتماعی شکل دهد.

در منطق اسلامی، افراد ثروتمند باید به‌گونه‌ای زندگی کنند که نوعی احساس سختی زندگی به فقیر مخابره نکنند. یعنی فقیر وقتی به زندگی این افراد نگاه می‌کند، باعث ناراحتی در درون خود نشود. نکته مهم دیگر که در منظر اسلامی، کمتر به آن توجه کردیم، مسئولیت اجتماعی ثروتمندان در جامعه اسلامی است. در جامعه اسلامی، کسی که ۱۹ میلیون تومان حقوق دریافت می‌کند، به اندازه‌ی ۱۹ میلیون تومان هم مسئولیت اجتماعی او افزایش پیدا می‌کند. یک بخش از مسئولیت اجتماعی او این است که به صورت آزادانه و داوطلبانه باشد و یک بخشی را هم دولت باید مورد نظارت و بازبینی قرار دهد. به‌عنوان مثال، کسی که چند ده میلیون حقوق می‌گیرد، در سیل‌های نوروز ۹۸ در شمال کشور چقدر کمک کرد؟ اگر پاسخ عدم کمک است، باید گفت دولت شرعاً مجاز هست از این فرد مسئولیت اجتماعی او را مطالبه کند. در منطق اسلامی، ترک مستحبی مانند انفاق و کمک به فقرا به صورت بالجمله و همیشگی، جایز نیست. مسئولیت‌های اجتماعی جزو اموری است که نباید بالجمله ترک شود و قابلیت مطالبه از سوی حکومت دارد؛ یعنی دادستان به نمایندگی از حقوق عامه، باید وارد میدان شود. خداوند متعال برای فرد ثروتمند مسئولیت قرار داده است. در متن احادیث آمده است که پیامبر عظیم‌الشان اسلام (ص) فرمودند خداوند برای ثروتمندان مسئولیت قرار داده است و از آن‌ها بازخواست می‌کند به خاطر این ثروتی که در اختیار آن‌ها

۱. به همین جهت هم هست برخی اقتصاددانان مانند هایک، مقوله مالیات را نوعی دزدی و تصرف نامشروع در اموال دیگران تلقی می‌کنند.



قرار داده است و من به عنوان نماینده‌ی خدا بر روی زمین و به عنوان حکومت اسلامی باید بازخواست کنم که با این پول چه کرده‌ای؟

ج) معنای دستمزد عادلانه در مصوبه مجلس

در نگرش اسلامی کارمند شدن و اجیر شدن فرد مکروه است^۱. این حکم در منطق اسلامی، علل و وجوه مختلفی دارد. یکی از وجوه آن قطعاً نظام انگیزشی حاکم بر مدل اجیر شدن افراد است. اما شاید یکی از وجوه دیگر این کراهت آن باشد که هرچقدر هم فرد تلاش کند، شاید نتواند به نظام دستمزد و پرداخت عادلانه برسد. در نظام حقوق و دستمزد ایران، ویژگی‌های شغل و ویژگی‌های شاغل در تلفیق با یکدیگر، برآورد و درنهایت دستمزد محاسبه می‌شود؛ این در حالی است که حسب دنیای تئوری، دستمزد عادلانه، به معنای سهم نیروی کار در بهره‌وری، خلق ارزش یا تولید کل تعریف می‌شود. اما این تعریف نظری، در بخش‌های گوناگون اقتصادی و به‌طور خاص، اقتصاد خدماتی امروز، جهت شاخص‌سازی و تبدیل به فرمول عددی با چالش روبرو است. این رابطه استخدامی مبتنی بر اجاره، رسیدن به دستمزد منصفانه را با دشواری روبرو می‌کند. در دنیای واقعیت عینی با چندین متغیر، کار رسیدن به دستمزد منصفانه بسیار دشوار است. به‌عنوان مثال، با توجه به شرایط نظام آموزش عالی و مدارک دانشگاهی مستخرج از آن، وزن تحصیلات در ویژگی‌های شاغل چقدر باید باشد تا منصفانه باشد؟ نظام آموزشی ضد مهارت امروز، چرا برای مدارک عالی دانشگاهی، وزن و معیاری بالا قرار می‌دهد؟ این موضوع در مورد مقوله «سابقه کاری» یا تجربه کاری نیز هست. چرا در بسیاری از مشاغل کشور، مقوله تجربه کاری دارای چنین اهمیتی در حوزه حقوق و دستمزد است؟ در توجیه این امر گفته می‌شود که تجربه بیشتر و انباشته فرد، موجب ارتقای کارایی است، در صورتی که بسیاری از کارها این چنین نیست. دلیل دیگری که گفته می‌شود این است که تعلق سازمانی فرد با سابقه، بیشتر است و به نوعی پاداش تعلق خود به سازمان را می‌گیرد. اما این مقوله نیز باید در قالب پاداش ساماندهی و دیده شود تا به نوعی حس بی‌عدالتی به افراد دیگر در سازمان منتقل نکند. توجیه سوم این است که فرد با سابقه، معمولاً عائله‌مند هست و مخارج بیشتری دارد؛ در صورتی که فرد تازه وارد معمولاً ازدواج نکرده است. لکن این منطق نیز توجیه معقولی

۱. برای مطالعه بیشتر در این زمینه به آرمان مهر (۱۳۹۳) مراجعه کنید. او در پژوهشی با عنوان «بررسی فقهی جایگاه اقتصاد شراکتی در توزیع درآمد بین عوامل تولید»، ابعاد گوناگون فقهی این موضوع را مورد بحث قرار داده است.



برای وزن بالای معیار سابقه کار در تعیین حقوق و دستمزد نیست.^۱ این‌ها دشواری ارزشیابی عددی مقوله «دستمزد عادلانه» است.

مصوبه مجلس شورای اسلامی، حتی می‌توانست حالت رادیکال‌تری به خود بگیرد، به این معنا که برای افراد با درآمد بالا میزان افزایش حقوق نزدیک صفر باشد و حقوق آن‌ها ثابت بماند. اگر تنگنای منابع برای دولت وجود دارد، لازم است از طریق‌های درست و مؤثر، منابع لازم را برای این کار تأمین کند چراکه اگر کسی را به استخدام خود درآورده است، لازم است از او حمایت کند. فردای تصویب این مصوبه، برخی روزنامه‌های با گرایش بازارگرا، از نظریه تکراری و همیشگی «مارپیچ دستمزد»^۲ سخن گفتند تا بدین ترتیب هرگونه افزایش حقوق و دستمزد در شرایط فعلی را، مقصر اصلی تورم معرفی کنند و به نوعی مصوبه مجلس را نوعی سیاست پوپولیستی و عوام‌گرایانه توصیف کنند که در بلندمدت اثری بر قدرت خرید کارکنان دولت ندارد.

اما باید توجه داشته باشیم که اولاً حفظ قدرت خرید افراد (ثبات دستمزد واقعی^۳) و حفاظت از معیشت افراد، مهم‌تر از عدد نرخ تورم است. این ثبات در دستمزد واقعی، ضامن کارایی و به تبع رونق تولید در کشور است. بنابراین سیاست‌گذاری ضد تورمی، نباید با سیاست فریز کردن دستمزدها، به دنبال کاهش هزینه‌های دولت و کاهش کسری بودجه دولت باشد بلکه باید مدیریت هزینه‌ها را از بخش‌های دیگر آغاز کند.

در افزایش حقوق کارکنان دولت، نکته مهمی که وجود دارد این است که این نرخ رشد،

۱. در جریان بررسی مصوبه افزایش حقوق کارکنان در سال ۹۸ در مجلس شورای اسلامی، یکی از نمایندگان مخالف پشت‌تربون رفت و بیان کرد که این نوع افزایش حقوق ۴۰۰ هزار تومانی برای کسی که یکسال یا ۳۰ سال سابقه کار دارد؛ به صورت یکسان نوعی تفکر کمیته امدادی است. به نظر می‌رسد در کشور ما، برای معیار سابقه‌ی کار نوعی باور و حس نهادینه‌شده وجود دارد؛ ولی این منطق حس برای دریافت بیشتر باید درجایی باشد که تجربه انباشته مؤثری وجود داشته باشد. از سوی دیگر، این نگاه مارکسیستی است که هرکسی به اندازه‌ی توان خودکار کند ولی به اندازه‌ی نیاز خود مصرف کند.

۲. مارپیچ قیمت-دستمزد (Wage-price Spira) یکی از تئوری‌های اقتصاد کلان است، که بیان‌کننده رابطه، علت و معلول دستمزد و سطح عمومی قیمت‌ها است. مارپیچ قیمت-دستمزد بیان میکند در پی افزایش حقوق کارمندان، مبلغ مانده قابل هزینه آن‌ها را افزایش داده و در نتیجه تقاضای اجناس افزایش می‌یابد. در پی افزایش تقاضا، قیمت اجناس افزایش یافته و در نتیجه شاهد تورم در جامعه خواهیم بود. از طرفی افزایش حقوق باعث افزایش هزینه‌های تولیدی بوده و شرکت‌ها ناچار خواهند بود، تا قیمت اجناس تولیدی خود را افزایش دهند. نظیری و فرشادی (۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان «مارپیچ تورمی قیمت-دستمزد در اقتصاد ایران» نشان داده‌اند که این نظریه در اقتصاد ایران رد می‌شود و در ایران صدق نمی‌کند و بیشترین نقش در نرخ تورم را میزان تولید ناخالص داخلی و نرخ ارز (تراز پرداخت‌ها) دارد.

3. Real Wage



حداکثر براساس تورم سال قبل لحاظ می‌شود نه تورم سال بعد؛ بدین معنا که حقوق فروردین ۱۳۹۸ با اسفند ۱۳۹۸ برابر است و تورم سال ۱۳۹۸ در آن لحاظ نمی‌شود بنابراین دستمزد واقعی افراد، روند نزولی را در طی سال طی می‌کند و افراد بهترین قدرت خرید را در فروردین ماه هر سال دارند. به تعبیر اقتصاددان‌ها، یک «اثراره‌ای» ایجاد می‌شود که در طول سال، حقوق افراد کم می‌شود و این روند کاهشی تداوم می‌یابد.

اشکال مصوبه مجلس شورای اسلامی، در رفتار دولت پیرامون نگارش و تصویب آیین‌نامه اجرایی این مصوبه نمایان شد. هیئت دولت در جلسه ۲۸ فروردین ۱۳۹۸ خود، در تعیین میزان افزایش ضریب حقوق کارکنان دولت در سال ۱۳۹۸ مصوبه مجلس را چنین ترجمه و عملیاتی کرد: «حداقل حقوق شاغلان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و کارمندان مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مبلغ ۱۵ میلیون و ۶۳۰ هزار ریال تعیین شد به طوری که حداقل افزایش حقوق نسبت به سال ۱۳۹۷ از مبلغ چهار میلیون و ۴۰۰ هزار ریال کمتر نباشد». این مصوبه ضمن پافشاری دولت بر مدل تعیین افزایش حقوق، تلاش کرد تا از نواقص ذاتی مصوبه مجلس بهره‌برد و سیاست مدنظر خود را دنبال کند. بخش مهم این ظرفیت نیز به رکن متغیر مصوبه مجلس بازمی‌گشت که عدد نرخ رشد «تا ده درصد» را در اختیار دولت قرار داده بود. گذشته از این ظرفیت اختیاری تقریباً رها شده در مصوبه قانونی، وابسته کردن آن به میزان منابع دولت نیز محل سؤال و اشکال است. اساساً برآورد منابع، مقوله‌ای کاملاً احتمالی است که در گذر زمان مشخص و معین می‌شود؛ در حالی که، تأمین هزینه‌های حقوق و دستمزد کارکنان دولت، از جمله هزینه‌های قطعی، اجتناب‌ناپذیر و تعهدآور برای دولت است که در همان ابتدای سال لازم است مشخص و معین گردد. این مقوله، حتی اگر به لحاظ ساختار مصارف و منابع عمومی دولت، قابل توجیه باشد، در میان مدت منجر به استفاده دولت از ظرفیت‌های عملیات فرابودجه‌ای و جابه‌جا کردن ردیف‌های بودجه عمومی برای تراز کردن مصارف و منابع می‌شود. به عنوان مثال، منجر به کاهش هزینه‌های عمرانی و تخصیص منابع به هزینه‌های جاری همچون هزینه‌های حقوق و دستمزد می‌شود. گاه اگر شدت تغییرات زیاد باشد، قوانین اصلاح بودجه یا انواع متمم‌های بودجه، مورد نیاز می‌شود که در نوع خود، ساختار برنامه‌ریزی مالیه عمومی دولت را با چالش روبرو می‌کند. پرسش مهم آن است که



چرا مصوبه مجلس، پیشنهاد خود را معلق به مقوله‌ای می‌کند که اساساً ساختار برنامه ریزی مالی دولت را تخریب می‌کند^۱؟ در مصوبه مجلس شورای اسلامی، یک رویداد رسانه‌ای مهم رقم خورد. در حالی که مصوبه مجلس، افزایش حقوق را در دو رکن ثابت و متغیر طراحی کرده بود، آن چیزی که به صورت جدی پررنگ شد، خواسته افزایش ۴ میلیون ریالی حقوق بود؛ در حالی که این مصوبه رکن دومی نیز داشت و از این حیث دارای اهمیت است.

بحث مهم در تحلیل تطبیقی مصوبه‌ها، دستگاه ادراکی و رفتار نظام تصمیم‌گیری این دو نهاد است. دولت حسب یک چارچوب فکری مشخص، حالت قبلی را فرض گرفته است و ۲۰ درصد هم به آن اضافه کرده است. در سوی دیگر، مجلس اصلاً کاری به این تاریخچه نداشته و در جریان تصویب سند لایحه بودجه، در یک فشار رسانه‌ای و در یک بازه کوتاه مدت تصمیم گرفته است. در واقع مجلس شورای اسلامی، ناگهان علیه بی‌عدالتی نظام حقوق و دستمزد یک اقدامی کرده که وضعیت بهتر از قبل است و ما را یک قدم به عدالت نزدیک‌تر می‌کند؛ اما از اشکالات گفته شده مبرا نیست. لازم به ذکر است، در بحث عدالت هم وقتی فقط ذهن خود را متمرکز بر روی حداقل‌های برابری و نیاز می‌کنیم، ناچار همه‌ی بحث‌های دیگر مربوط به عدالت خصوصاً برای طبقات مرفه‌تر جامعه فدای این بحث می‌شود. حل مسئله عفاف و کفاف در اولویت مسئله حقوق و دستمزد عادلانه است. آنچه در ادامه ممکن است طرح شود، جهت تحقق عدالت حداکثری است؛ مثلاً چالش حسادت میان گروه‌های درآمدی و ادراک نابرابری میان افراد، در مرحله بعد طرح می‌شود.

د) تأمین مالی حقوق و دستمزد

نکته مهم و تکمیل‌کننده در بحث تحقق عدالت درباره افزایش حقوق، مدل نظام تأمین مالی فرمول افزایش حقوق است. اولین مسیر در این راه، اصلاح نظام مالیاتی است که مهم‌ترین رکن آن، بسط پایه‌های مالیاتی مانند مالیات بر عایدی سرمایه است. مسیر دوم، انفال است. حکومت اسلامی ظرفیت‌های مالی و جدی دارد که در اصل ۴۵ قانون اساسی منعکس شده است ولی کمتر توجه به آن صورت گرفته است. سوم حوزه خیریه و اوقاف است. کم‌کاری در این حوزه، آسیب‌های خود را در این حوزه‌ها می‌گذارد. چهارم اصلاح حوزه صندوق‌های مرتبط با بازنشستگی کشور مانند وضعیت «سازمان شستا» در سازمان تأمین اجتماعی است. سود

۱. البته احتمالاً ذکر منوط کردن مصوبه به میزان منابع دولت، به جهت در نظر گرفتن ملاحظات شورای نگهبان باشد. چون شورای نگهبان، هزینه‌هایی که بار مالی برای دولت دارد ولی منابع آن وجود ندارد، اشکال قانون اساسی می‌گیرد.



سه درصدی برخی از فعالیت‌های این سازمان، چگونه می‌تواند تأمین‌کننده حقوق کارکنان دولت در نسل‌های بعد باشد؟ عدم توجه به روش‌های کارآمد تأمین مالی، منجر به روی آوردن به روش‌های خطرناک چون استقراض از بانک مرکزی و انتشار پول جدید می‌شود.

۵) اشکالات قاعده‌گذاری در مصوبه مجلس

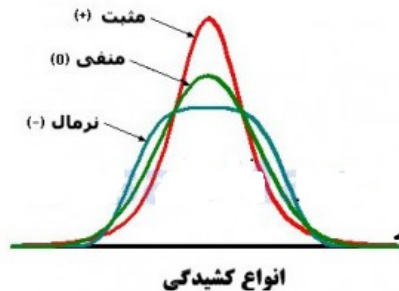
افزایش حقوق از طریق افزایش ضریب ریالی سالیانه که بخشی از راهکار موجود در مصوبه مجلس است، راهی است که با سایر اجزای نظام پرداخت سازگاری دارد، اما وارد کردن یک جزء جدید به نام افزایش عدد ثابت ۴۰۰ هزار تومان اگرچه با رویکرد تحقق عدالت به تصویب رسیده است، اما موجب دخالت عنصر ناشناخته در این نظام می‌شود؛ بدون آنکه ارتباط آن با سایر اجزا و تأثیر و تأثر متقابل آن شناخته شود. با گذشت زمان این ناسازگاری تشدید و ابهام و مسائل بیشتری ایجاد می‌کند. به‌طور خلاصه، نظام مستقر حقوق و دستمزد، دچار بی‌نظمی می‌شود. توضیح اینکه نظام پرداخت مجموعه منسجمی است و متشکل از اعضای گوناگون است که هرکدام از این اجزا ضمن دارا بودن کارکرد نسبت به اجزای دیگر دارای مناسبات خاصی هستند که هم تأثیرگذار و هم تأثیرپذیر هستند.

ایراد دیگر ابهام در مورد واژه «حقوق» است و این‌که منظور از کلمه حقوق چیست و آیا فوق‌العاده‌ها در حقوق جزو حقوق هستند یا خیر؟ به‌طور مثال مشخص نبودن ماهیت حقوق، یک چالش مرتبط با پرداخت حقوق شرعی مانند خمس را ایجاد کرده است؛ به این نحو که آیا کارانه جزو حقوق هست و به آن خمس تعلق می‌گیرد یا خیر؟ در پرسشی که از برخی مراجع گرفته شد، اعلام کردند که کارانه جزوه حقوق نیست مگر اینکه کارفرما آن را به نیت حقوق پرداخت کند؛ لکن به نظر می‌رسد فهم کنونی جامعه در بسیاری از موارد کارانه را به‌عنوان یک بخش ثابت از حقوق تلقی کرده و آن را در دریافتی‌های ثابت خود به حساب می‌آورد. در ادبیات فقه اسلامی، خمس، یک پنجم مازاد مصرف سال نسبت به عایدی افراد است که در این عایدی، «هدیه» در نظر برخی مراجع جدا شده است. در نظام کنونی پرداخت و کسب و کار، به‌حسب اینکه افراد در سازمان‌ها کار می‌کنند، مشمول پاداش می‌شود و به این شکل نیست که کارفرما از روی مبنایی بی‌پایه به آن‌ها هدیه دهد. اگر این پاداش به دلیل رابطه استخدامی باشد، به آن خمس تعلق می‌گیرد؛ چراکه در کارانه اصلاً این مبنا وجود ندارد که بتوانیم حقوق را از کارانه و یا کارانه را از پاداش جدا کنیم.



ی) الگوی توزیع درآمد و ادراک انصاف در دستمزدها

در ذیل تحلیل پیمایشی از «جیمز کونوا» (Konow, ۱۹۰۲: ۲۰۰۳)، این بحث مطرح می‌شود^۲ که در الگوی توزیع درآمد، ادراک افراد از پایین یا بالا بودن میزان برابری و انصاف، حسب واریانس توزیع درآمد شکل می‌گیرد. البته در اینجا، منظور «ادراک از انصاف» است و این که کدام حالت بین دو الگوی درآمدی به انصاف نزدیک‌تر است. این پیمایش در چندین کشور اجرا شده است. در این پیمایش، هشت کشور از ۱۳ کشور الگوی نمودار بلند را منصفانه دانسته‌اند، الگویی که اتفاقاً نابرابری بیشتری دارد و خود این انتخاب محل بحث جدی است؛ در آنجا بحثی که صورت گرفت این است که معمولاً افراد حدی از برابری را عادلانه تلقی می‌کند و از یک حد بیشتر را ظلم تلقی می‌کنند. البته باید دقت کرد که این نابرابری بر اساس شایستگی افراد است که در ذهن مردم شکل می‌گیرد؛ یعنی هر کس شایسته‌تر است، باید دریافتی بیشتری داشته باشد. در این شرایط، جامعه را برای نوعی از نابرابری آماده کرده‌ایم و این پذیرش نابرابری به دلیل شایستگی افراد خواهد بود و مطالعه جی سی یو (۱۹۸۹) نشان می‌دهد که در کشورهایی که توزیع درآمد واریانس کمتر دارد، این نابرابری کمتر پذیرفته خواهد شد.



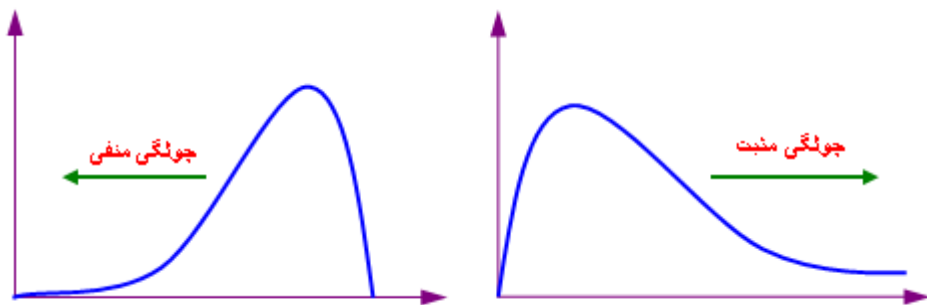
حسب نمودار فوق، در جامعه‌ای که الگوی توزیع، قرمز رنگ است، به دلیل واریانس بیشتر، باید طبعاً ادراک نابرابری بیشتر باشد. به عبارت دیگر، در این جوامع که رعایت حد عفاف و کفاف رعایت می‌شود، به صورت راحت‌تری آمادگی پذیرش نوعی از نابرابری را دارد و

1. James Konow

۲. همچنین برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به پیغامی، تراب‌زاده، سجادیه، ۱۳۹۵: ص ۱۸۹.



منجر می‌شود راحت‌تر به معیارهایی چون شایستگی فکر کند. حسب منطق اولویت‌بندی، معیار نیاز را برای خود حل کرده است و وارد معیار شایستگی می‌شود. ولی جامعه‌ای که با مسائل جدی در رعایت حداقل نیازهای اساسی افراد روبرو است، حتی اگر واریانس داده‌ها کمتر باشد (آبی یا سبز)، باز هم ادراک غیرمنصفانه بیشتری دارد؛ گرچه داده‌ها به یکدیگر نزدیک‌تر است؛ اما جمعیت بیشتری در گروه‌های کم‌درآمد قرار دارند. اما لازم است، الگوی توزیع درآمد علاوه بر میزان کشیدگی نمودار و واریانس داده‌ها، با چولگی نمودار توزیع درآمد را تحلیل کنیم.



در جامعه‌ای با چوله چپ (چولگی مثبت)، حتماً الگوی توزیع درآمد غیرعادلانه است؛ زیرا اکثریت افراد جامعه گرفتار حداقل نیازهای اساسی خود هستند. در میان دو حالت دیگر، حالت چوله به راست (چولگی منفی) از وجهی بهتر است، چون اکثریت جزو طبقات پردرآمد هستند؛ اما با این حال این الگوی توزیع درآمد، نرمال نیست. اما در حالت چوله به راست، موارد خلاف عدالت نیز وجود دارد؛ نقص جدی آن است که شدت فقر در این جامعه بیشتر است. از سوی دیگر، در این حالت، نابرابری طبیعی و ذاتی انسان‌ها نادیده گرفته شده است. الگوی توزیع نرمال بیشترین حالت لحاظ کرده است؛ گرچه در توزیع نرمال افراد بیشتری در فقر قرار دارند.

۳،۲،۵ نسبی یا مطلق بودن افزایش حقوق کارکنان

آیین‌نامه اجرایی بودجه ۹۸ در مصوبه ۲۸ فروردین هیئت وزیران، با تفسیر خاص خود از آنچه مجلس به دنبال آن بود، برنامه خود را دنبال کرد. در این آیین‌نامه، دولت اعلام کرد افزایش حقوق ۲۰ درصد است؛ مشروط بر آنکه این افزایش کمتر از ۴۴۰ هزار تومان نباشد.



به‌واقع در این فرمول، دولت در چارچوب کلی قانون و نه انطباق با قانون عمل کرد. مصوبه مجلس شورای اسلامی، تنها یک قید در فرمول پیشنهادی دولت شد لکن فرمول اصلی همان نرخ رشد ۲۰ درصد است.

لکن آن بخش از مصوبه که هدف قانون‌گذار است باید غیرقابل تفسیر باشد. در اینجا حسب فهم اولیه، هدف و روح کلی مصوبه، تحقق عدالت در نظام پرداخت‌ها به معنای کاهش شکاف و فاصله گروه‌های درآمدی است؛ البته این قسمت در خود مصوبه نیز با تأکید خوبی آورده نشده است. به‌عنوان مثال، اگر یک نفر که خانه‌ی ۱۰۰ متری دارد؛ تراکم ۴ برابر بگیرد و شخص دیگری هم که خانه‌ی ۱۰۰۰ متری دارد، تراکم ۴ برابر بگیرد، در اینجا ظاهراً هر دو، به‌اندازه‌ای برابر تراکم گرفته‌اند؛ ولی در واقع اینجا عدد ۴ برابر با ۴ نیست؛ چراکه ۴ برابر در مورد شخص اول ۴۰۰ متر می‌شود ولی ۴ برابر برای شخص دوم، ۴۰۰۰ متر می‌شود. فقط قدر مطلق فاصله‌ها ۴ برابر شده است. نکته مهم در اینجا برای مطالعات عدالت آن است که «نسبتی دیدن»^۱ مسائل در کجا تأمین‌کننده عدالت است و در کجا به معنای نقض عدالت است. به نظر می‌رسد در مثال حاضر، درصدی و نسبتی دیدن مسئله، خلاف عدالت است. این نقض عدالت، لزوماً به جهت ظلم در نسبت وضع اولیه نیست. در برخی موارد، نسبت فاصله اولیه هدف‌گذاری می‌شود تا ثابت بماند یا کاهش پیدا کند (مثلاً نسبت یک‌به‌ده در مثال فوق) و گاه عدد قدر مطلق فاصله مورد هدف است که ثابت بماند (فاصله ۹۰۰ در مثال فوق). در حوزه حقوق و دستمزد، به فراخور شرایط ساختاری، گاه عدد مطلق هدف قرار می‌گیرد و گاه بر مبنای درصد و نسبت عمل می‌کند. در مصوبه مجلس شورای اسلامی، عدد ثابت ۴۰۰ هزار تومان به همه افراد اضافه می‌شود که موجب تغییر نسبت‌ها می‌شود و رکن متغیر به دنبال آن است تا حسب نسبت‌ها عمل کند. پرسش از حالت بهینه تفکر حول عدد مطلق یا نسبت‌ها، یک محور مهم در حوزه «نظام پرداخت عادلانه» است. به‌صورت کلی، در حوزه مرتبط با «نیازهای اساسی»، تفکر مبتنی بر نسبت‌ها در تحلیل شکاف و فاصله مناسبتی با عدالت ندارد و توجه به عدد مطلق ضروری است؛ لکن در مسائل عملکردی و مرتبط با حوزه تلاش و شایستگی، می‌توان بر مقوله نسبت‌ها متمرکز شد.

در تحلیل نسبت‌ها، تفاوت گذاشتن میان تصمیم در حوزه مرتبط با انواع پروژه‌های

1. Proportional



صنعتی و اقتصادی، با حوزه انسانی بسیار حیاتی است. گاه سیاست‌گذار در مقام انتخاب میان دو پروژه صنعتی، قدرت خرید فاصله میان این دو پروژه را مبنا قرار می‌دهد؛ اما این رویه در مورد مسائل انسانی که مقایسه نسبت میان دو «انسان» است چندان صحیح نیست. در حوزه مسائل انسانی، امکان در نظر گرفتن «فرض همگنی پول»^۱ وجود ندارد. توضیح آن که ۱۰۰ تومان یک فقیر با ۱۰۰ تومان یک فرد ثروتمند برابر نیست؛ وجه تفاوت آن نیز در تفاوت میان «مطلوبیت نهایی»^۲ این دو پول است. اینکه پول خرج نیازهای اساسی یک فرد می‌شود یا در تأمین نیازهای لوکس افراد بهره‌برداری می‌شود، در فهم ماهیت پول در دانش اقتصاد خرد مؤثر است و برای مطالعات عدالت نیز دارای اهمیت است. در تحلیل مقوله حقوق و دستمزد، گرچه ممکن است در نظر گرفتن اعداد مطلق، به معنای افزایش قدرت خرید گروهی و کاهش قدرت خرید گروه دیگر می‌شود، ولی باید در نظر داشت که این قدرت خرید برای چه مصارفی مورد استفاده قرار می‌گیرد؟ آیا قدرت خرید ناظر بر معیشت اساسی افراد است یا خیر؟ این مقوله به معنای آن است که در اینجا پول همگن نیست و از این جهت امکان ثابت نگه داشتن یا حتی کاهش قدرت خرید گروهی و افزایش قدرت خرید گروه دیگر را برای تحقق عدالت دارید. آن گروه درآمدی که قدرت خرید آن ثابت یا کاهش پیدا کرده است، مصارف ناظر بر نیازهای اصلی و حتی نیازهای مرتبط با شأن و منزلت اجتماعی خود را کاهش نداده است و تنها برخی مصارف لوکس او مانند سفرهای خارجی محدودتر شده است. سیاست‌گذار توازن اجتماعی را به عنوان یک هدف مدنظر قرار داده و این مقوله یک قاعده است که به شکل برون‌زا بر سیستم اقتصادی مؤثر می‌افتد؛ این قاعده‌ای نیست که از درون سیستم اقتصادی خود را تعریف کند.

نکته مهم در فرمول رایج افزایش حقوق مبتنی بر درصد عبارت است از وابسته کردن و نهادینه کردن نظام حقوق و دستمزد به رویه‌ها و ساختار سابق. اگر وضع اولیه نابرابر و ظالمانه باشد، افزایش درصدی باعث تشدید این نابرابری می‌شود؛ زیرا روش رشد درصدی اساساً مبتنی بر وضع اولیه است. حتی اگر در وضع اولیه، اوضاع برابر باشد نیز افزایش

۱. جالب است مقوله «پول» خود اختراع شده تا همه چیز را همگن کند؛ اما نباید خودش را همگن کرد و این یک چالش جدی در نظام اقتصادی است. پول که عامل همگن کردن چیزهای دیگر است، نباید خودش را همگن فرض کرد. مانند ترازویی که آمده است برای چیزهای دیگر میزان باشد؛ حال فرد خود این ترازو را جوش دهد و این ترازوی جوش خورده که دیگر نمی‌تواند تکان بخورد؛ پس نمی‌تواند میزان باشد.

2. marginal utility



درصدی، باعث بروز چالش بی‌عدالتی در برخی موارد می‌شود و این سطح تحلیل، حتی در مصوبه مجلس که به دنبال تخریب نابرابری موجود است، تا حدودی با آوردن رکن متغیر (رشد ده درصدی) باقی مانده است.

در مسئله افزایش حقوق، با توجه به مطالعات «زمینه^۱»، یکی از محورهای مهم مقوله «ارجاعات^۲» در عالم ذهن است. هرگونه تغییر در ساختار افزایش حقوق، منجر به دست‌کاری و تخریب این ارجاعات ذهنی می‌شود. این رفرنس‌ها یا ارجاعات، مقوله‌ای تأثیرگذار و خطرناک در نظام اجتماعی است. این ارجاعات ذهنی، در جراحی‌های اقتصادی نقش کلیدی و تعیین‌کننده دارد و در حوزه حقوق و دستمزد، به صورت جدی یک رکن اصلی مطالعات مرتبط با ادراکات ذهنی افراد از وضعیت عادلانه حقوق و دستمزد است. در یک گذر زمانی، این ارجاعات ذهنی شکل می‌گیرد و تأثیرگذار می‌شود.

در حال حاضر، مرسوم‌ترین روش افزایش حقوق، رشد ضریب ریالی پایه قانونی حقوق است و قانون مدیریت خدمات کشوری به جز این مسیر را، غیرقانونی دانسته است؛ به عبارت دیگر، عدد «حق شغل» و عدد «حق شاغل» در این «ضریب ریالی» اعلامی از سوی دولت ضرب و به صورت ردیف هزینه‌ای بودجه سالانه، مشخص می‌شود. این قاعده قانونی، قانون خوبی است؛ لکن باید از مسیر بهتری این قانون را عملیاتی کرد؛ به این معنا که برای این قاعده سقف تعیین کرد؛ مثلاً گفته شود تا سقف ۱۰ میلیون تومان و برای اعداد بالاتر از این، فرمول دیگری مبنای محاسبه قرار گیرد یا اینکه برای همه به صورت یکسان محاسبه شود اما در نظام مالیاتی، به صورت تصاعدی عمل شود. البته در حال حاضر نیز در نظام مالیات بر درآمد، نرخ‌های مالیاتی تصاعدی است؛ لکن نرخ‌های رشد تصاعدی خیلی بالا نیست.

1. context
2. Refrence



۳،۳ مقایسه دو فرمول در چگونگی افزایش حقوق

یک نکته که به صورت کلی در نظام حقوق و دستمزد کشور و در سناریوی دولت و مجلس وجود دارد این است که مبنای پرداخت حقوق، در بسیاری از موارد تلاش و نتیجه‌ی کار نیست و دولت به پُست پول می‌دهد و پُست را هم به صورت روابط فرضی و شایستگی‌های فردی و اکتسابی تعریف کرده است، یعنی اولاً هیچ ربطی به نتیجه‌ی کار ندارد و این در شایستگی‌های فردی، مفروض گرفته می‌شود که فرد با پُست مدیریت، به احتمال زیاد تحصیلات، تجربه و خصوصیات دارد که این‌ها می‌تواند مبنای پرداخت بیشتر باشد. نتیجه این بینش، سناریوی دولت است که در اینجا پیشنهاد شده است.

پیشنهاد سناریو دولت یا هر سناریو دیگری که به صورت تناسبی نگاه می‌کند، صرفاً بر روند، وضع موجود و ساختار مبتنی بر تعیین حقوق مبتنی بر حق شغل و حق شاغل تأکید دارند. در این میان تعیین اهمیت نسبی حق شغل یا حق شاغل خود یک بحث مستقل است. دولت با این مصوبه، عملاً به دنبال حفظ وضعیت قبلی است. در این سناریو فرض گرفته شده است که وضع موجود بر مبنای حداقل معیشت درست است و باور دارد نباید بیش‌تر از این در وضع فعلی مداخله کند. نظام پلکانی مالیاتی و قانون همسان‌سازی حقوق بازنشستگان از منظر سیاست بازتوزیعی مورد توجه قرار گرفته و بیش از این بها دادن به معیار نیاز، موجب تخریب معیار شایستگی و انگیزش‌های فردی می‌شود. لکن به نظر می‌رسد از این منظر نیز حفظ وضعیت اولیه رخ نمی‌دهد و لذا حتی با حفظ شرایط فعلی نیز همراه نیست.

از سوی دیگر، لحاظ معیار «نیاز» که در مصوبه مجلس صورت گرفته است، باید با لحاظ جغرافیای فقر و درآمد رقم بخورد و عدد ثابت ۴۰۰ هزار تومان برای هر منطقه از این منظر محل خدشه است. حداقل معیشت یک عدد و سبب واحد برای همه در کشور نیست؛ به عبارت دیگر همان‌طور که خط فقر را منطقه‌ای تعریف می‌کنیم؛ چه بسا بتوان از افزایش حقوق منطقه‌ای هم سخن گفت لکن چنین چیزی را در فرایند سیاست‌گذاری مشاهده نمی‌کنیم. این مقوله البته چالش برانگیز و در عمل دشوار است. معمولاً هرگونه هدف‌گذاری با یک تابع هدف همسان است و آن را تأمین می‌کند. در عین حال ممکن است، آن سیاست یک مجموعه تابع هدف‌های دیگر سیاست‌گذار را مخدوش کرده و زیر سؤال ببرد؛ زیرا



سیاست‌گذار معمولاً تک‌هدفی به مسائل اجتماعی نمی‌نگرد. سیاست‌گذار باید بسته‌ای فکر کند و مجموعه تبعات این سیاست‌ها را بنگرد. مثلاً تضمین معیشت کارکنان حاضر در تهران تا خط فقر منطقه‌ای، منجر به افزایش مهاجرت به کلان‌شهر تهران و ادامه روند غیرمتمرکز اداری و شهری در کشور می‌شود. در تهران مردم یک نوع پاداش‌ها و موهبت‌هایی را دریافت می‌کنند که آن‌کسی که در هرمزگان است، دریافت نمی‌کند. سیاست‌گذار در این مسیر ممکن است به جای تأمین خط فقر منطقه‌ای در تهران، سیاست «گران کردن» شهر تهران را برگزیند تا به صورت اقتصادی، مقوله مهاجرت به مرکز کشور را کنترل کند.^۱

فارغ از این مسئله، اصل پیچیدگی تصمیم در مورد انتخاب سیاست عادلانه در مورد افزایش حقوق محل بحث است. وقتی سیاست‌گذار بدون رعایت ملاحظات می‌خواهد برابر برخورد کند یا می‌خواهد به صورت نسبی برخورد کند و حقوق کارکنان تهرانی را بیشتر اختصاص دهد (به جهت رویکرد منطقه‌ای و هزینه‌های متفاوت کشور در هر منطقه) به این دلیل که در تهران هزینه‌ها زیاد است، باید در نظر داشته باشد که این سیاست نیز در نوع خود دارای تبعاتی است که از جمله آن افزایش جذابیت شهر تهران برای مهاجرت است.

مسائل تحلیلی مرتبط با مقوله عدالت اجتماعی در یک تحلیل مبتنی بر زمینه، هم در وضع ایستا و هم حالت پویا مطالعه و حل می‌شود. آنچه به عنوان راه‌حل عادلانه برای یک مسئله طرح می‌شود، از منظر تبعات نیز باید مورد مذاقه قرار گیرد. در بحث ما، «شهر گران» یک انگیزه‌ی منفی برای مهاجرت است؛ اما با هدف عدالت و تخصیص بهینه منابع قابل پیگیری است. این تفکر و باور که هرگونه تفاوتی را برابر با ظلم بدانیم، در زمان خود بسیار مشکل‌ساز می‌شود؛ الزاماً هر تفاوتی، بی‌عدالتی و ظلم نیست.

پذیرش بعضی از بی‌عدالتی‌ها برای کسب عدالت بزرگ‌تر در برخی موارد رخ می‌دهد. حتی اصطلاحات قانون‌گذار در وضع قانون نیز دارای اهمیت است و این موضوع در بحث نظام جبران خدمات، در کلمه «حقوق» نمایان است. قانون‌گذار از فاصله ۷ برابری میان بالاترین و پایین‌ترین حقوق سخن می‌گوید؛ اما اختلاف در تعریف معنای حقوق است و تعریف

۱. شاید یکی از اشتباهاتی که توسط مسئولین بعد از انقلاب اسلامی صورت گرفته، این است که تهران می‌تواند و یا باید به اندازه‌ی دیگر شهرها از امکانات عمومی رفاهی در دسترس برای همه برخوردار باشد. نتیجه این سیاست این شد که تعداد مهاجرت در تهران به شدت افزایش یافت؛ در صورتی که به راحتی می‌توانست تهران را یک شهر گران کند که حضور برخی افراد در آن ناعادلانه باشد. سیاست شهر گران از سوی برخی به عنوان یک راهبرد برای تبعیض و شکل‌گیری جامعه طبقاتی فهم شده است و از این جهت به نوبه خود نیازمند بحث مستقل است.



ارائه شده در قانون نیز دلالت تام برای شناسایی مصادیق ندارد. مثلاً اگر قانون‌گذار می‌گوید: «حقوق به معنای حکم پایه مندرج در فیش کارمند همراه با فوق‌العاده مستمر است»؛ به معنای عدم تنظیم‌گری حیطة «فوق‌العاده غیرمستمر» در احکام حقوق و دستمزد کارکنان دولت است. چرا این مشکل پیش می‌آید؟ چون قانون شمولیت لازم جهت دریافتی‌های افراد را ندارد. در صورتی که در همان ابتدا می‌توانست به جای کلمه حقوق از عبارتی مانند «دریافتی» فرد استفاده کند. بخشی از موضوع به بحث شفافیت حقوق و دستمزد و موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه بازمی‌گردد که روند اجرایی مناسبی ندارد و بخش دیگر کاملاً حکایت از اقتصاد سیاسی پیچیده توزیع منابع در اقتصاد ایران دارد.^۱

پرسش مهم دیگر این است که سیاست افزایش حقوق، در نهایت چه اثری بر روی حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر دارد؟ واقعیت آن است که اعمال نرخ مالیات، رشد خالص حقوق را دست‌خوش تغییر می‌کند و نظام پلکانی رشد حقوق باید با لحاظ کردن نظام تصاعدی نرخ‌های مالیات در نظر گرفته شود.^۲ با توجه به معافیت مالیاتی درآمدهای کمتر از دو میلیون و هفتصد هزار تومان در سال ۱۳۹۸، عملاً رشد حقوق برای این گروه‌های درآمدی با نرخ رشد خالص بیشتری همراه است و از اعدادی به بعد، به دلیل نظام تصاعدی، رشد حقوق خالص نزدیک صفر و منفی می‌شود که این معلول ساختار متفاوت نرخ‌های مالیاتی در گروه‌های مختلف درآمدی کشور است. به همین جهت ملاحظه می‌شود این نرخ رشد خالص تا عدد ده میلیون تومان نزولی و برای بالاتر از آن مجدد صعودی می‌شود. عین عبارت گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در این مورد این چنین است: «نکته قابل توجه در جدول افزایش حقوق آن است که سیاست جدید مجلس در خصوص حقوق کارکنان سبب شده است که تا حقوق ۱۰ میلیون شاهد نظام پلکانی باشیم به نحوی که میزان افزایش حقوق از ۴۲ درصد به ۱۰ درصد می‌رسد اما پس از آن شاهد یک شیب ملایم به سمت افزایش

۱. در ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه، 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 در تمام قوا را فراهم آورد. دستگاه‌های مشمول این ماده مکلف‌اند 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 اعلام کنند. روند اجرای این ماده قانونی بسیار کند تاکنون پیش رفته است.

۲. توضیح آنکه در بحث قبلی از عدم ارتباط نظام‌مند نظام پرداخت با نظام مالیاتی سخن گفته شد که به معنای عدم تسری معیارهای این دو نظام در یکدیگر است. اما نکته موردنظر در اینجا آن است که نرخ رشد حقوق خالص، با لحاظ نرخ تصاعدی نظام مالیاتی قابلیت ارزیابی و تحلیل دارد.



حقوق هستیم به نحوی که حقوق ۲۰ میلیون تومانی با ۱۱/۴ رشد همراه خواهد بود. که این سیاست با آنچه قانون‌گذار به دنبال آن بوده است در تضاد است» (گزارش مرکز پژوهش‌ها مجلس، شماره مسلسل ۱۶۴۶۲، ص ۱۵-۱۴).

این اشکال معلول ساختار نرخ‌های مالیات در یک بازه‌ی درآمدی برای حقوق‌های پایین حدود ۱۵ درصد است و در حقوق بالای ۱۰ میلیون تومان، نرخ مالیات ۲۰ درصد می‌شود. اعمال ۲۰ درصدی با توجه به میزان افزایش حقوق ناخالص، منجر به تناقض‌ها در رشد خالص حقوق می‌شود. مصوبه مجلس باید به گونه‌ای فرمول‌بندی می‌شد که فرد هرچه حقوقش بالاتر می‌رود، قانون پلکانی رشد حقوق نقض نشود. بخشی از این نقص به جهت تفاوت در دسته‌بندی گروه‌های مالیاتی با دسته‌بندی گروه‌های افزایش حقوق است.^۱ آنچه باید به صورت نظام تبعیضی یا پلکانی در وضعیت حقوق کارکنان دولت دیده شود، لازم است در حقوق خالص نگریسته شود و اگر چنین اتفاقی در نهایت رقم نمی‌خورد معلول فرمول‌بندی خطا در نظام بودجه‌ریزی است. اختلاف قانونی میان مجلس و دولت که آیا تعیین ساختار اجرایی فرمول‌بندی افزایش حقوق در حیطه اختیارات هیئت‌وزیران دولت است یا مجلس در فرآیند تصویب قانون بودجه عمومی امکان مداخله در این فرمول‌بندی را دارد، در تشدید این مسئله مؤثر بوده است.

۱. همان‌طور که پیش‌ازاین اشاره شد، این اشکال در افزایش حقوق سال ۱۳۹۷ نیز به وجود آمد. جایی که ساختار افزایش حقوق ناخالص اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌های کشور به نحوی بود که در نهایت حقوق خالص یا دریافتی فرد، ۵ درصد نسبت به سال ۱۳۹۶ کاهش پیدا کرد. سال ۱۳۹۷ مدل افزایش حقوق کارکنان دولت از سوی مجلس به صورت پلکانی و از ۶ تا ۲۰ درصد تعریف شده بود. اگرچه عملاً نرخ رشد حقوق کارکنان دولت بین ۶ تا ۱۲ درصد عملیاتی شد؛ زیرا مجلس عدد تا ۲۰ درصد را به عنوان سقف برای افزایش حقوق در نظر گرفته بود و اجباری برای افزایش ۲۰ درصدی وجود نداشت.



۴. معیارهای عدالت در نظام حقوق و دستمزد

۴٫۱ معنای دستمزد عادلانه از منظر نظام معیارها

یک پرسش کلیدی این است که چرا حقوق و دستمزد حسب مبنا و معیار نیاز باید نگریسته شود؟ در پژوهشی که کونو مطرح کرده (Konow, ۲۰۰۳) آمده است، در جامعه ایالات متحده آمریکا در مورد دستمزد منصفانه پیمایش اجتماعی صورت گرفته بود و تنها ۲۰ درصد مردم آمریکا معتقد بودند که دستمزد فرد باید متناسب با نیازهایش باشد. در مطالعات سال ۲۰۰۱، ۶۶ درصد تا ۹۱ درصد دانشجویان گفته بودند که تخصیصی را ترجیح می دهند که نیازهای یک بچه‌ی معلول را برآورده کند تا یک بچه‌ی باهوش را^۱.

بحث این است که معیار نیاز را با چه شکلی باید در سیستم حقوق و دستمزد وارد کرد؟ این بحث در تفاوت میان دو سطح خرد و کلان نیز قابل طرح است. در مقام خرد، بر اساس عواطف تصمیم‌گیری صورت می‌گیرد؛ مانند مثال فرد معلول و باهوش و نحوه‌ی تخصیص به آن‌ها اما بحث در فضای کلان به شکل دیگر صورت می‌گیرد. شهید صدر در کتاب «اقتصادنا» عدالت اجتماعی را توازن در سطح معیشت تلقی می‌کند نه توازن در سطح درآمد (شهید صدر، ۱۴۲۹ق). در ادامه وجه این مبنا را آن می‌داند که چون مسئله ارزش به مسئله کار

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به پیغامی، تراب‌زاده و سجادیه، ۱۳۹۵: ص ۲۶۹ و ۲۷۰



گره خورده است و کار هم یعنی تلاش به علاوه عملکرد (رسیدن به دستاورد و هدف مشخص). بنابراین ورود معیار «نیاز» به این سیستم باعث انحراف و خطا در این نظام شده و موجب کم‌انگیزگی، تنبلی پروری و نادیده گرفتن تفاوت‌های انسانی می‌شود. دلالت کاربردی این بیان آن است که مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی، معیار نیاز و توازن اجتماعی را به عنوان معیار عدالت توجه کرده است و به نوعی این مصوبه در دسته‌ی نظریات برابری و نیاز در مطالعات عدالت می‌گنجد. این دسته از نظریات، به نظریه‌ی مساوات‌طلبان نزدیک است. گرچه با اصل تفاوت در نظریه انصاف «جان رالز» هم قابلیت توجیه دارد.

از طرف دیگر آنچه در فرمول پیشنهادی دولت ارائه شده، به دیدگاه امثال «فردریش هایک^۱» نزدیک است. بدین معنا که مشروعیت کسب درآمد یک بحث است و توازن در سطح معیشت و توازن اجتماعی یک بحث ثانوی است. آنچه دولت در فقدان کارایی نظام‌های مالیاتی، تأمین اجتماعی و نظام‌های مکمل تأمین نیاز تأمین نکرده، نمی‌تواند در نظام حقوق و دستمزد یافت کند. در نظام حقوق و دستمزد به یک معنا، مبنای کار، تلاش و انگیزه است و ورود معیار نیاز حسب این پارادایم فکری، یک نوع ورود پسینی و نه یک مدخل فعال است. آن چیزی که معیار فعال در این نظام است، کارایی و عملکرد افراد است و معیار نیاز، پس‌اژان مدخلیت دارد.

چالش مهم این است که «نیاز» به عنوان مکانیسم بازتوزیعی مورد توجه است؛ ولی نکته این است که وقتی سیاست‌گذار می‌خواهد همان کار را هم مبنای قرار دهد، عدد پرداخت معاوضه‌ی همان کار چقدر است؟ در اصل روی چه حسابی باید این مبادله کار با دستمزد شکل گیرد؟ در اینجا، احتمال دارد یکی از مبناهای ارزش‌گذاری کار افراد، نیاز آن‌ها باشد. به عبارتی ممکن است چنین بیان شود که نیاز، نه اولاً و بالذات، بلکه به عنوان عنصر ثانویه در ارزش‌گذاری کار دارای اهمیت است. از این جهت، معیار کار حسب مولدیت فرد، مبنای قرار می‌گیرد و نیاز در ارزش‌دهی، تقویم پولی و شاخص‌سازی این مولدیت مهم است. حسب این منطق کلی، باید درآمد فرد را از نیاز افراد جدا تصور کرد؛ ولی به این نکته نیز توجه داشت که معیار نیاز در ارزش‌گذاری پولی کار هر فرد مؤثر است. یک کار مولد و مطلوب اجتماعی، در نظام صحیح اقتصادی، تأمین‌کننده معیشت افراد نیز هست و اگر این ارزش‌گذاری برای کار

1. John Rawls

2. Friedrich Hayek



مولد وجود ندارد، حتماً باید به دنبال اشکال ساختاری در حوزه حقوق و دستمزد بود.

البته سوی دیگر این بحث به معنای آن نیست که اگر کسی به علل مختلف مانند مشکل جسمی یا ذهنی، کار مولد نمی‌تواند انجام دهد تأمین معاش او از تکلیف دولت ساقط است. چنین نتیجه‌گیری صحیح نیست. اولاً حداقل معیشت در نظام اسلامی، یک عدد نیست؛ بلکه متناسب با شأن اجتماعی افراد تعریف می‌شود. از طرف دیگر، این مقوله به کرامت ذاتی انسان مرتبط است و وظیفه‌ای همگانی و مسئولیتی اجتماعی است.

احترام و کرامت انسانی اقتضاء تأمین این اصل برای انسان را دارد و اولین وظیفه برای این تأمین، بر عهده خود فرد از طریق کار مولد و دارای ارزش است. در مرحله بعد، وظیفه برادران ایمانی (تکافل) و در نهایت دولت اسلامی (تأمین اجتماعی) است. رفع نیاز با کار مولد خود فرد یک ارزش پسندیده در دستگاه معارف اسلامی است که حافظ کرامت و عزت انسانی نیز هست تا سربار دیگران نباشد که به شدت در نگرش اسلامی، ناپسند شمرده شده است.

در قیمت‌گذاری عادلانه کار، لحاظ معیار نیاز از حیث تأمین حداقل‌های معیشت که حافظ کرامت انسانی است، ضرورت دارد. مولدیت یک کار در مقام قیمت‌گذاری پولی به صورت عادلانه با این شاخص سنجیده و ارزیابی می‌شود. آنچه به صورت حداقلی در این زمینه می‌توان ادعا کرد آن است که ترتیبات اجتماعی در نظام حقوق و دستمزد باید به نحوی طراحی شود که برون داد سیستم کل، در نهایت تأمین‌کننده نیاز افراد باشد. اصلاح سیستمی حقوق و دستمزد، در نهایت در حالت ترمیمی، به نظام تأمین اجتماعی دولت و در حالت درون سیستمی، به ترتیبات نهادی روابط کار درون یک نظام اجتماعی وابستگی دارد.^۱

مجلس افزایش یکسان درصدی حقوق کارکنان دولت را موجب افزایش شکاف طبقاتی در بین کارکنان دولت دانسته و بر این باور است که نظام پلکانی نزولی در افزایش حقوق، به دستمزد عادلانه نزدیک‌تر است و موجب کاهش شکاف طبقاتی بین کارکنان دولت می‌شود.

در تعیین مدل افزایش حقوق عادلانه، پرداخت تفصیلی به معیار «نیاز» و آثار آن در این مدل از اهمیت برخوردار است. آیا این معیار امکان مداخلت تام در تعیین حقوق دارد یا باید به صورت

۱. موضوع قیمت‌گذاری کار و رسیدن به دستمزد عادلانه، یادآور بحث آدم اسمیت در کتاب ثروت و ملل (فصل ۴ و ۵) در تمایز میان قیمت طبیعی با قیمت بازار است. در آن دستگاه فکری، رسیدن به قیمت طبیعی دشوار و قیمت بازار مسیر کشف آن قیمت طبیعی است. این راه‌حل برای فرار از پرسش سخت تعیین ارزش واقعی یک کار است.



جداگانه با مقوله کار به آن توجه کرد؟ اشاره شد تأثیر این معیار در نظام مولدیت، بهره‌وری و قیمت‌گذاری کار غیرقابل انکار است و این از وظایف ذاتی دولت اسلامی است. هر فردی با ۸ ساعت کار مفید که در نظام مولدیت و خلق ارزش، در نظام اجتماعی مشغول کار است، باید بتواند با خروجی این کارکرد نیازهای معیشتی خود را تأمین کند. عدم اختلال در این سیستم، منجر به عوارض گوناگون اجتماعی و اقتصادی می‌شود. یک نمونه آن، پدیده چند شغلی بودن افراد است. به دلایل مختلف از جمله سیستم قیمت‌گذاری کار، فرد برای تأمین نیازهای خود، باید به جای یک نوبت کاری، دو یا سه نوبت کاری فعالیت انجام دهد تا نیازهای اساسی او تأمین شود و این دارای پیامدهای فرهنگی، اجتماعی و اخلاقی فراوانی است.^۱ لازم است دولت اسلامی برای کسی که هشت ساعت کار با بهره‌وری مطلوب انجام می‌دهد، این حد اساسی از نیاز از طریق کار فرد برای او تأمین شود. نظام قیمت‌گذاری کار، یک بحث جدی در حوزه نظام کار است که به صورت تاریخی شکل و قوام پیدا کرده است. یک کارمند دولتی احساس می‌کند در ذات کارش یک جوهری خوابیده است که ۴ برابر قیمت کار یک کارگر است؛ در حالی که اصل این نظام، کاملاً متکی بر یک فلسفه اعتباری در ساختار اجتماع است و از این حیث، پرسش از قیمت‌گذاری عادلانه کار، یک پرسش بسیار سخت و دشوار است. مثلاً به راحتی نمی‌توان حکم کرد کسی که تحصیلات دانشگاهی داشته است، حتماً باید حقوق بیشتری داشته باشد. فراتر از فاصله میان کارگر و کارمند در نظام حقوق، اگر در یک نظام عادلانه، فاصله‌ها هم رعایت شده باشد، رعایت اصل تأمین نیازهای اساسی برای گروه‌های کم‌درآمد خود موضوعیت دارد. رعایت اصل تأمین «حد عفاف و کفاف»، یک قاعده اصلی و تأثیرگذار در نظام ارزش دهی و قیمت‌گذاری کار افراد است که در حال حاضر به شدت از آن غفلت می‌شود. رعایت این اصل، در دسته مطالعات «برابری و نیاز» در نظریه‌های عدالت اجتماعی است.

اگر در نظام مولدیت و بهره‌وری کار، برای کسی که در روز ۸ ساعت کار مفید با مولدیت مطلوب کارمندی را انجام می‌دهد، قیمت‌گذاری عادلانه کار انجام گیرد، منطقاً نباید خروجی این سیستم از نیازهای او کمتر باشد. حداقل دو بُعد اثرگذار وجود دارد: اول اینکه حد عفاف و کفاف فرد رعایت شود و دوم اینکه برای سیستم کار، کارایی و صرفه اقتصادی وجود داشته باشد. برای انواع افراد، قیمت‌گذاری کار باید به شکلی باشد که اولاً معیار بیرونی یعنی اصل «کرامت انسانی» ضمانت شود و ثانیاً در کارایی و منطق اقتصادی آن تعریف شود. اگر به

۱. از جمله مسائل مهم در بازار کار ایران، ظهور پدیده شاغلین فقیر است.



دلایل مختلف، از جمله تغییرات حوزه فناوری، این کارایی اقتصادی وجود ندارد، باید با توجه به اصل کرامت انسانی، دوران آموزش و ارتقای مهارت انسانی در دوران گذار برای افراد تعریف و کار انسانی در شرایط جدید مبتنی بر کارایی اقتصادی، بازطراحی شود. اگر باز کارایی و منطق اقتصادی در اعداد دستمزد جدید وجود ندارد، عوامل اختلال زایی خارج از سیستم قیمت‌گذاری کار وجود دارد؛ مثلاً قیمت بازار کالا و خدمات نهایی تولیدکننده^۱ به صورت عادلانه نیست که منجر به کاهش درآمد او شده است و تولیدکننده کاهش درآمد را با فشار حقوق و دستمزد به نیروی کار می‌آورد یا مثلاً کاهش درآمد کارفرما، به جهت عدم بهره‌وری و اشکالات ساختاری و مدیریتی خود کارفرما (یا دولت) باشد.

در اقتصاد متعارف، معمولاً دستمزد منصفانه را به «بهره‌وری نهایی کار^۲» در ساختار تولید مرتبط می‌دانند. بنابراین دستمزد، حاصل ضرب قیمت در بهره‌وری نهایی کار است. بنابراین اگر نظام بهره‌وری و مولدیت درست باشد، اما نظام قیمت‌گذاری دارای اشکال باشد، در نهایت خروجی فرمول یعنی دستمزد نیز دارای انحراف می‌شود. اگر قیمت در این فرمول، پایین‌تر از حد عفاف و کفاف باشد، دستمزد نیز پایین‌تر از این عدد خواهد بود. لذا متغیر درون‌زا در سیستم قیمت‌گذاری کار، نظام مولدیت و خلق ارزش است و قیمت پایه به عنوان یک عامل برون‌زا در این سیستم وارد می‌شود. برای عادلانه بودن قیمت باید دو کار صورت بگیرد: بررسی عوامل درون‌زا و برون‌زای عدالت. عوامل درون‌زا بیشتر ناظر بر نسبت بین شغل‌ها است؛ مانند تقسیم مشاغل به شغل سخت و آسان و حتی مباحث مربوط به تقاضای شغل‌ها (محبوبیت اجتماعی مشاغل) و میزان کمیاب بودن آن‌ها نیز به این حوزه مرتبط است. این نوع از نسبت‌ها در جامعه خود جزو عوامل درون‌زا هستند. عامل برون‌زا هم وجود دارد که ناظر بر تأمین نیازهای افراد است. هرگونه افزایش حقوق باید با لحاظ اصل رعایت حد عفاف و کفاف انسانی است.

نکته مهم در حوزه معیارهای عدالت، نظم ترتیبی در اعمال معیارهای عادلانه در حل یک مسئله است. معیار نیاز از این حیث دارای اولویت است و بعد معیارهای دیگر مانند شایستگی، تلاش و عملکرد مورد توجه قرار می‌گیرد. به همین دلیل است که الگویتیم مبتنی بر «زمینه»، در

۱. در اینجا این تولیدکننده می‌تواند یک کارفرما در بخش خصوصی یا خود دستگاه‌های دولتی به عنوان یک کارفرما باشد.

2. MPL



ادبیات مطالعات عدالت مطرح شده تا الگوی فعالیت در فضای چندمعیاره تبیین شود.

با این حال در مورد معیار «برابری و نیاز» به معنای «دکترین کفایت»، چند اشکال بالقوه مطرح است:

۱. آیا به اندازه‌ی کافی برای این کار پول وجود دارد؟ که به مباحث تأمین منابع مالی افزایش حقوق مرتبط است

۲. نکته‌ی بعد این است که حد کفایت چه میزان است و چه مقدار باید داد؟

به نظر می‌رسد در مورد مقوله عفاف و کفاف، می‌توانیم نسبی هم فکر کنیم؛ مانند فقر نسبی که در مقابل فقر مطلق مطرح است. در این تمایز، فقر نسبی، گروه به گروه و صنف به صنف تفاوت می‌کند؛ مثلاً برای یک خانواده، نداشتن اتومبیل فقر است ولی برای یک خانواده دیگر فقر نیست. در مباحث مطرح شده، نیز ابتدا باید حد عفاف و کفاف مطلق را انجام داد و آنگاه به سراغ عفاف و کفاف نسبی رفت.

اولویت‌بندی اصلی در صورت محدودیت منابع، توجه به کم‌برخوردارها و حفظ کرامت انسانی در نظام حقوق و دستمزد است. اصل کرامت انسانی دارای اهمیتی است که در دستگاه معارف اسلامی، هر هزینه‌ای برای ضمانت آن پذیرفته می‌شود.

بحث دیگر پیرامون «معیار نیاز»، موضوع «تورش‌های^۱» حاصل از معیار نیاز است. مثلاً تورش یا سوگیری «سلیقه‌های پُرخرج» و یا اینکه فرد خود نخواهد کرامت انسانی‌اش حفظ شود، و یا اینکه به حد کرامت انسانی خود، کار نمی‌کند، برای این چنین افرادی لحاظ کرامت انسانی تابع چه اصولی است؟

در گروه‌های اجتماعی، برخی افراد هستند که با نوعی بیکاری داوطلبانه، افراد تنبل اجتماعی هستند که اصلاً کار نمی‌کنند. در مقابل برخی افراد مسکین وجود دارند که امکان کار کردن برای آن‌ها فراهم نیست. این دو دسته یعنی افراد ناتوان و بیکارهای داوطلبانه را باید وارد سیستم تعلیم و تربیت کرد و یک جایی هم باید وارد سیستم اجبار شد. همان‌طور که به افراد اجازه‌ی خودکشی نمی‌دهیم، اجازه‌ی زندگی زیر حد عفاف و کفاف را هم نمی‌دهیم. مثلاً شاید یک نفر پذیرفته باشد، زندگی کارتن‌خوابی را سپری کند، اما باید او را رشد داد و این اجازه را به او نداد که در این شرایط بماند. یا مثلاً کسی که به دلیل پولدار بودن پدر خود، کار نمی‌کند، او را هم باید



وارد سیستم تعلیم و تربیت کرد و به انواع روش کار داوطلبانه و یا کار خیریه وادار کرد.

انسان حسب تحقق و شکوفایی استعدادهایش باید کار کند و بهره‌ور و مولد ارزش باشد. همان‌طور که کار را از نیاز تفکیک کردیم و بیان شد که این دو نباید با هم خلط شود؛ دقیقاً از این طرف هم باید توجه داشت، فردی که نیاز به کار کردن برای تأمین معیشت و گذران زندگی خود ندارد، نمی‌تواند به این بهانه کار نکند و وارد گروه بیکاران داوطلبانه شود. یکی از نقاط هشدارآمیز در اقتصاد ایران، افزایش گروه کسب‌کننده درآمد از غیر کار است؛ که عمدتاً از محل اجاره دارایی‌های واقعی یا سود دارایی‌های مالی، کسب درآمد دارند^۱.

۴٫۲ تحلیل مصوبه مجلس و دولت از منظر مطلوبیت‌گرایی

از منظر نظریه‌های مطلوبیت‌گرایی، یک نکته مهم این است که در محاسبه و مقایسه پیرامون یک تصمیم‌گیری و انتخاب اقتصادی، توجه به «مطلوبیت نهایی^۲» حیاتی است. هرگونه افزایش درآمد و حقوق بر مبنای مقایسه حول مطلوبیت‌ها تحلیل می‌شود. در واقع، به یک شکل افزایش نسبی را مبنای مقایسه قرار داده‌ایم؛ به عبارت دیگر، سهم درصدی خاصی از مقوله افزایش حقوق مورد توجه قرار می‌گیرد؛ لکن در مطلوبیت‌گرایی بیشتر به «مطلوبیت نهایی» توجه می‌شود و اگر از نظر «مطلوبیت نهایی» بخواهیم مقایسه انجام دهیم، ممکن است نتایج تغییر کند؛ زیرا مبنای مقایسه تغییر می‌کند. در مقایسه مبتنی بر «درصد افزایش حقوق»، نوعی مقایسه نسبی لازم است صورت گیرد که حسب مطلوبیت نهایی فرد از درآمدش است. این نوع مقایسه، در نظریه‌های مطلوبیت‌گرایی اولویت دارد. در سطح کل اجتماع، مطلوبیت‌گرایی باید اول مطلوبیت کل را حداکثر کرد؛ یعنی حالتی از توزیع را انتخاب کنیم که مطلوبیت کل حداکثر شود.

مسئله «مطلوبیت‌گرایی» یک مقوله ذهنی^۳ است. قبل از مقایسه مطلوبیت کل یا نهایی، باید این نکته را توجه داشت که ما وارد فضای مقایسه‌های بین‌الذلهانی شده‌ایم.

۱. یخشی از افراد در گروه جمعیت غیرفعال در بازار کار، هرچند در گروه شاغلان قرار ندارند، اما دارای درآمد هستند. این گروه از افراد تحت عنوان «افراد دارای درآمد بدون کار» شناخته می‌شوند. آمار بیش از یک دهه اخیر از سال ۱۳۸۴ نشان می‌دهد جمعیت افراد دارای درآمد بدون کار از سه میلیون و ۲۶ هزار نفر در سال ۸۴ به پنج میلیون و ۱۱۲ هزار نفر در سال ۹۶ رسیده که حاکی از رشد دو میلیون و ۸۶ هزار نفری این گروه در اقتصاد ایران دارد. افزایش قابل توجه «جمعیت دارای درآمد بدون شغل» یکی از پدیده‌های بازار کار در سال‌های اخیر است.

2. Marginal utility

3. subjective



از این منظر، در مقایسه نسبی حسب مطلوبیت، یک مقوله جدی، تفاوت مطلوبیت پول برای افراد مختلف است. مفهوم ساده این مطلب این است که برای دهک‌های مختلف درآمدی، پول مطلوبیت‌های مختلف دارد. به عنوان مثال، ۱۰ تومان برای یک دهک با ۱۰ تومان برای دهک دیگر متفاوت است. حال اگر به ماهیت ذهنی این مقایسه توجه کنیم، این سؤال مطرح می‌شود که ۴۰۰ هزار تومانی که به فرد کارمند با دستمزد پایین پرداخت می‌شود، چند درصد مطلوبیت برای او ایجاد می‌کند و چقدر زندگی او را تغییر می‌دهد؟ و اگر همین ۴۰۰ هزار تومان را به کسی با حقوق ۲۰ میلیون تومان بدهند، برای او چقدر احساس لذت دارد و چقدر زندگی او را تغییر می‌دهد؟

اجمالاً مشخص است که ۴۰۰ هزار تومان برای دهک‌های پایین درآمدی، مطلوبیت پولی بیشتری دارد و این به جهت همان ماهیت ذهنی مطلوبیت است. این مبنا، این رهاورد را برای مطالعات عدالت دارد که صرفاً از منظر قدرت خرید اسمی افزایش حقوق را ارزیابی نکنیم و مطلوبیت ذهنی افزایش حقوق را نیز لحاظ کنیم. نکته بعدی آن است که کدام مطلوبیت مهم است؟ مطلوبیت کل یا مطلوبیت نهایی یا مطلوبیت نسبی؟ از سوی دیگر، این که مخرج مشترک انواع مطلوبیت چه باشد، نیز دارای اهمیت است؛ بدین معنا که حسب چه وجه مشترکی مطلوبیت‌ها مقایسه شود. در توزیع یک کیک، اگر حسب تساوی در مطلوبیت نهایی، توزیع صورت گیرد، به کسی که سیر بود یا کیک دوست نداشت، باید بیشتر داد؛ ولی زمانی که حسب افزایش مطلوبیت کل بخواهیم توزیع کنیم، به کسی که کیک بیشتر دوست داشت، بیشتر داده می‌شود.

مطلوبیت پول را به طور ساده می‌توان در چند جا مورد ارزیابی قرار داد. مثلاً زمانی که وقتی یک پول هزار تومانی زمین افتاده است؛ مشاهده کنیم چه کسی حاضر است توقف کند و پول را از روی زمین بردارد؟ برخی حتی کوچک‌ترین توجه و توقفی برای برداشت این پول نمی‌کنند؛ اما ممکن است فرد دیگر برای برداشتن پول شیرجه برود. این تفاوت رفتار حکایت از تفاوت مطلوبیت پول میان گروه‌های مختلف درآمدی است.^۱

۱. البته در بحث میزان مطلوبیت پول، به غیر از تعلق فرد به دهک‌های درآمدی، برخی مسائل و حوزه‌های فرهنگی نیز مؤثر است. مثلاً برای یک فردی که خسیس است، مطلوبیت پول بسیار بالا است. حتی گاه برخی شوک‌های ذهنی در میزان ارزش ذهنی پول در میان افراد تأثیرگذار است. فرهنگ و سبک زندگی به صورت کلی در مطلوبیت افراد از مواهب اجتماعی بسیار اثرگذار است. گاه برخی افراد قابلیت لذت بردن از زندگی با دستمزد‌های پایین را دارند و گاه عکس این قضیه صادق است. مقوله انواع نارضایتی فردی و اجتماعی امروز بسیاری از لذت‌های افراد را دچار اختلال ذهنی کرده است.



با این حال اگر با فرض نادرست همگنی مطلوبیت پول، بخواهیم دو مصوبه مجلس و دولت را مقایسه کنیم، یعنی یک تومان برای دهک اول همان ارزشی را داشته باشد که برای دهک دهم دارد. زمانی که به هر دو فرد ۴۰۰ هزار تومان به طور مساوی اضافه می‌شود، هر دو به یک اندازه افزایش پیدا می‌کنند و از این حیث تساوی برقرار است؛ اما اگر مصوبه پیشنهادی دولت را مورد توجه قرار دهیم، ممکن است ۲۰ درصد افزایش برای دهک دهم ۴ میلیون تومان و برای دهک اول ۴۰۰ هزار تومان شود و چون مطلوبیت پول همگن است، چهار میلیون تومان ۱۰ برابر ۴۰۰ هزار تومان دیده می‌شود و این اصلاً از منظر عدالت درست نیست؛ زیرا آنکه ثروتمندتر است، افزایش حقوق بیشتری داشته است. البته این به فرض همگن بودن این چنین است اما مصوبه دولت با فرض اینکه پول همگن نیست؛ از این حیث نوعی تساوی در مطلوبیت‌های افراد برقرار کرده است. فردی که در دهک کم درآمد جامعه قرار دارد، با ۴۰۰ هزار تومان مطلوبیت نهایی به دست می‌آورد که اگر بخواهیم این مقدار از مطلوبیت نهایی به فرد ثروتمند برسد، باید همان چهار میلیون تومان به او افزوده شود. مانند فردی که گرسنه نیست و باید به او کلوچه بیشتری دارد تا مطلوبیت نهایی او برابر فردی شود که گرسنه است. بدین جهت در واقع سناریو پیشنهادی دولت، هم تلاش کرده است نوعی برابری را برقرار کند؛ اما از منظر مطلوبیت‌گرایی و البته مطلوبیت نهایی اشخاص برابر شده است.

طبق قاعده مطلوبیت نهایی افرادی که حقوق بیشتری می‌گیرند، برای آنکه مطلوبیت نهایی آن‌ها مساوی با دیگران باشد، باید چند برابر بیشتر از دیگران افزایش حقوق داشته باشند تا مطلوبیت نهایی افزایش حقوق آن‌ها با دیگران برابر باشد. این هم نوعی از مساوات‌گرایی است که دولت انتخاب کرده است؛ اما از منظر مطلوبیت‌گرایی و نه از منظر نیاز و برابری مطلق. البته این منطق نظری، قابل تسری در حوزه نظام مالیاتی نیز هست و در این چارچوب تحلیلی، مالیات نیز نباید به صورت تصاعدی باشد و باید برابر دریافت شود. از منظر «نظریه پارتو»^۱، نیز مدل افزایش حقوق قابلیت تحلیل و بررسی دارد. در مقایسه میان کاهش مطلوبیت ثروتمندان با افزایش مطلوبیت فقرا، مطلوبیتی که برای فقرا افزوده می‌شود، بیشتر است. از این منظر، مصوبه مجلس به عدالت نزدیک‌تر است.

۱. پارتو، جامعه‌شناس و اقتصاددان ایتالیایی، مفهومی را طرح کرد که به «بهینه یا کارایی پارتو» معروف شد. حسب این نظریه، حالتی از تخصیص منابع است که در آن امکان بهتر نمودن وضعیت یک فرد بدون بدتر کردن وضعیت فردی دیگر وجود ندارد.



در نظریات مطلوبیت‌گرایی، یک نظریه که احتمالاً مصوبه مجلس را زیر سؤال می‌برد، نظریه «خالی از رشک یا حسادت» است؛ بدین معنا که تغییرات در حقوق و دستمزد، نباید به شکلی باشد که فرد نسبت به سبد کالایی یک فرد دیگر احساس حسادت و یا رشک داشته باشد. نکته مهم این است که وقتی افزایش حقوق به شکلی سامان یابد که دستمزدها به یکدیگر نزدیک شود (مانند مصوبه پیشنهادی مجلس)، ممکن است بین افرادی که خودشان را در مقایسه با دیگران تعریف می‌کنند، احساس حسادت و نابرابری در افرادی که حقوق بالاتری می‌گیرند بیشتر شود. این مبنا، در نظریه برابری «آدامز» در حوزه «عدالت سازمانی» نیز طرح شده است؛ بدین معنا که عدالت یک نسبت است: نسبتی بین داده و ستاده. یک کارمند با کارمند دیگر خود را از منظر داده و ستاده مقایسه می‌کند و اگر این نسبت تخریب شود، ادراک از بی‌عدالتی شکل گرفته و احساس ظلم زیاد می‌شود.

لکن نکته مهم این نظریه خالی از حسادت^۱ در مقوله مهم «ارجاع آ» است. این مقوله با یک چالش فرهنگی روبرو است و در بسیاری از موارد هر مقدار افزایش حقوق اتفاق بیفتد، بازهم فرد خالی از حسادت نمی‌شود؛ چون به لحاظ ارجاعات ذهنی، یک فرد متعلق به دهک‌های کم‌درآمد، در بسیاری از موارد خود را با دهک‌های ثروتمند جامعه از جوه مختلف مقایسه می‌کند. تخریب این رفرنس یا ارجاعات ذهنی، یک معضل فکری و فرهنگی در جامعه امروز ماست که بسیاری از مسائل اقتصادی و اجتماعی را به دنبال خود خواهد آورد. مثلاً فردی که به لحاظ دهک درآمدی، سفر خارجی در بسته مصرفی او تعریف نشده است، از این منظر خود را با دهک ثروتمند مقایسه می‌کند. از طرف دیگر، دریافتی‌های فرد انحصار در دریافتی‌های مالی ندارد. گاهی علاوه بر «معیشت»، اصل «منزلت» نیز برای فرد دارای اهمیت است. «منزلت» یک دریافت غیرپولی فرد از سازمان است و در بسیاری از موارد می‌توان به‌عنوان جایگزین و مکمل نقص‌های دریافت پولی باشد تا احساس حسادت یا نابرابری شکل نگیرد.

تقویت انگیزه‌های منزلتی و غیرمادی به‌عنوان یک راهبرد مکمل مهم در نظام حقوق و دستمزد، باید دیده شود. انتقاد دولت به مصوبه مجلس دال بر پیامد بی‌انگیزگی و

۱. بررسی ویژگی‌های اخلاقی وضع اولیه در نظریه رالز مانند حسادت، منجر به طرح بحث نظریه خالی از حسادت در ادبیات عدالت‌پژوهی شد. نظریه خالی از حسادت قابلیت کاربردی در مسائل کلان را دارد. خاستگاه و کاربردهای خرد این نظریه، نافی این استفاده کلان نیست. این مقوله مرتبط با احساس رضایتمندی و خوشنودی افراد در زندگی روزمره خود است.



سرخوردگی گروه‌های متخصص و نخبه از مصوبه پیشنهادی مجلس با این پیش فرض است که کل نظام جبران خدمات بردوش حوزه پرداخت‌های مالی سپرده شده و از پرداخت‌های غیرمالی غفلت شده است. البته در مورد موارد مهارت‌های خاص به نظر می‌رسد، عدم پذیرش حقوق با اعداد بالا، کمی دشوار باشد؛ به خصوص زمانی که منطق مقایسه در افراد به صورت فعال وجود داشته و امکان تغییرات ذهنی و ادراکی کارکنان را با دشواری روبرو می‌کند. شاید بتوان به این افراد خاص و نخبه، حقوق نجومی داد؛ ولی باید مالیات نجومی هم گرفت که وجه آن همان مسئولیت اجتماعی این طبقه نخبه است. حقوق افراد را می‌توان به صورت کامل لیست کرد؛ اما بخشی از آن را به صورت مستقیم در قالب مشارکت او در برخی فعالیت‌های ناظر بر مسئولیت اجتماعی افراد قرار داد (مانند ساخت مدرسه یا درمانگاه در مناطق محروم).

در عین حال باید توجه داشت فقط بر اساس ابزار انگیزش‌های پولی نمی‌توان نظام جبران خدمات کارکنان را سامان داد. اگر فقط با انگیزش پولی کار شود، همیشه نسبت به همه جا عقب ماندگی احساس می‌شود. شاید هیچ‌گاه نتوان حقوق و دستمزد یک عضو هیئت علمی، یک قاضی و یا مهندس نفت خوب در کشورمان را با کشورهای اروپایی مقایسه کرد؛ بنابراین شدیداً نیاز به ابزارهای انگیزشی غیرمادی وجود دارد. البته مجدد ذکر می‌شود که اقتضائات بخش عمومی با اقتضائات بخش خصوصی متفاوت است.

۴٫۳ تحلیل مصوبه مجلس و دولت از منظر نظریه‌های

شایستگی

در مطالعات مرتبط با نظریه‌های شایستگی، یک بحث آن است که معیار و مناط مشخصی برای شایستگی وجود ندارد. اول اینکه این کلان معیار، کاملاً فردی است و وقتی آن به سطح عمومی تسری یابد، محل بحث و اشکال است.

در شایستگی‌های هر شغلی که متناسب با آن حقوق و دستمزد تعریف شود، نیازمند معیارهای واحدی هستیم که قابلیت مقایسه فراهم کند. در مصوبه محل بحث، احتمالاً دولت همه را به صورت همگن و یک شکل فرض کرده است. پیش فرض چنین است: کسی که حقوق بیشتری دریافت می‌کند، شایستگی‌های بیشتری دارد. بنابراین به همان نسبت



هم باید بیشترین افزایش حقوق را به او نسبت دهیم. لکن به نظر می‌رسد که اگر بخواهیم بر اساس نظریه شایستگی عمل کنیم، نیازمند مداخله در طبقات شغلی و درآمدی هستیم.

نکته دیگر، اصل ورود معیار شایستگی به حیطه نظام حقوق و دستمزد است. شایستگی‌ها در مباحث افرادی مانند «رابرت نوزیک^۱» قابل‌ردیابی است. نقش و مداخله دولت در اینکه شایستگی‌ها را وزن دهد و بر اساس این شایستگی‌ها اموری مانند پرداخت حقوق و دستمزد خود را انجام دهد، از نظر نوزیک مردود است. حسب این دیدگاه، معنی شایستگی آن چیزی است که شما بر اساس توان و تلاش خود کسب کرده و حسب آن، درآمدی به دست آورده‌اید. در واقع حوزه شایستگی‌ها، به اکتسابات انسانی نظر دارد و نوزیک اساساً با این مدل مداخله دولت در افزودن یا کاهش درآمد از سوی دولت مخالف است و معتقد به نقش حداقلی دولت است. بر اساس شایستگی فردی، هر فردی که تلاشی را انجام می‌دهد و هر آن چیزی را که به دست می‌آورد، مالک آن است. فرد بر اساس تلاش خود، آزاد است تملک کند و در تملک خود آزاد است که هر طور که می‌خواهد عمل کند. دولت هم امکان بازتوزیع متملك فرد را ندارد؛ چون مالیات در نظر نوزیک به نوعی دزدی محسوب می‌شود. در نظر نوزیک، اصل بر تلاش فرد است و مالکیت خصوصی و عدم دخالت دولت در بازتوزیع، محورهای فکری اوست.

نکته کلیدی آن است که ارزش تلاش و معیار این‌که این تلاش چقدر می‌ارزد، توسط بازار تعیین می‌شود. دلالت بحث «نوزیک» این است که وقتی شایستگی فردی اصل است و خود فرد محور دریافت و پرداخت‌ها هست؛ دولت حق دخالت ندارد و اساساً چیزی به نام مالیات، برای تعیین قیمت بی‌معنی است.

چالش اصلی در تعیین مقدار تلاش است. در قانون «مدیریت خدمات کشوری»، ویژگی‌های شغل در ویژگی‌های شاغل ضرب شده و پست، قیمت و امتیازی پیدا می‌کند. نظام امتیازبندی در این ساختار، از ۵۰۰ تا ۱۲ هزار طراحی شده و حسب اینکه پست شغلی دارای چه حد امتیاز است، با توجه به تحصیلات و سوابق کاری در این نظام امتیازبندی جامع، شایستگی افراد تعیین می‌شود.

بحث در مورد قانون تعیین شایستگی‌ها و اهمیت وزن نسبی معیار شایستگی نسبت به سایر معیارها، هر دو بحثی مستقل و جداگانه است. فهم چستی شایستگی، هم به

1. Robert Nozick



ارجاعات ذهنی افراد و هم به فرهنگ جمعی مرتبط است. تعیین شاخص‌های مرتبط با هریک از مؤلفه‌های شایستگی از این حیث دارای اهمیت است. شایستگی را صرفاً برابر با تلاش دانستن نواقصی دارد و باعث می‌شود بعضی از ابعاد زمینه‌ای شایستگی نادیده گرفته شود. برای فهم شایستگی، درک بافت و زمینه شغلی از اهمیت برخوردار است. به‌عنوان مثال، عنصر «حق شغل» خیلی وقت‌ها از تلاش حاصل نمی‌شود. شغل در یک سپهری از تعریف‌های مدیریتی معنا پیدا می‌کند و حق شاغل نیز در یک سپهر دیگری که فرد گفته است، تعریف شده است (مانند تحصیلات و سوابق کاری) و الزاماً هیچ‌کدام با معیار تلاش انطباق تام ندارد.

در تشخیص شایستگی افراد، گاهی صلاحیت‌های فردی و حتی تلاش، به‌عنوان مولدیت فرد مبنا قرار می‌گیرد و این بحث مطرح می‌شود که فرد چقدر مولد بوده است و این مولدیت را در بازار قیمت‌گذاری کرده و شایستگی مشخص می‌شود. البته بحث قیمت‌گذاری بازار تابع هزینه‌نهایی از سویی و مطلوبیت‌نهایی از سوی دیگر است و از این جهت اقبال مردم جامعه، در تعریف شایستگی اثرگذار است و منجر به آن می‌شود که شایستگی، تعریف خاص و معنای نسبی خود را پیدا می‌کند. گاهی نیز علاوه بر مولدیت، اثر و منافع اجتماعی لازم است مورد بررسی قرار گیرد و این‌که شایستگی چه اثر اجتماعی و چه منفعتی برای دیگران و جامعه داشته است، تعریف و شاخص‌سازی می‌شود.

در «نظریه شایستگی» جیمز بوکانون^۱ چهار نوع معیار شایستگی مطرح شده است: تولد، انتخاب، تلاش و شانس. افراد حسب اینکه ارجاع ذهنی خود را چه قرار دهند، نسبت به هم متفاوت می‌شوند. تلاش تنها شاخص برای شناسایی شایستگی نیست و عوامل محیطی و زمینه‌ای نیز در اینجا تعیین‌کننده است. بازار، مصلحت اجتماعی و منافع جمعی از جمله این سازوکارهای اثرگذار در تعیین شایستگی هستند. منزلت‌ها و هویت‌های جمعی به صورت تعینی در جامعه شکل گرفته و نظام حقوق و پرداخت، یکی از مسیرهای انعکاس این منزلت اجتماعی است. البته این تشخیص‌های اجتماعی، نباید محملی برای ایجاد فرهنگ طلب‌کاری در افراد با منزلت اجتماعی باشد. این فرهنگ باید با تبیین این معنا شکل گیرد که آنچه افراد در نظام اجتماعی به دست آورده‌اند، صرفاً حاصل اکتساب‌های فردی آن‌ها نیست و فضا و اتمسفر اجتماعی، زمینه‌ساز اصلی این اکتساب‌هاست. این یک



روحیه اسلامی است که افراد همیشه خود را بدهکار نسبت به دیگران بدانند و هیچ‌گاه از دیگران طلبکار نباشند.

لازم به ذکر است در هیچ‌کدام از دو مصوبه مجلس شورای اسلامی و دولت، عنصر تلاش دیده نشده و بهره‌وری، مولدیت و آثار اجتماعی کار افراد لحاظ نشده است.

در سطح کلان لازم است معیار تلاش و مولدیت ارجحیت داشته باشد؛ یعنی انصاف این است که به کارایی توجه شود، اما در سطح خرد مردم لزوماً به کارایی توجه نمی‌کنند و در آنجا عوامل دیگر را هم وارد می‌کنند. زمانی که انسان وارد موارد خاص می‌شود، ویژگی‌های زمانی و مکانی بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد.

۴٫۴ تحلیل مصوبه مجلس و دولت از منظر نظریه‌های زمینه‌گرایی

در مطالعات عدالت اجتماعی مبتنی بر زمینه^۱، مقولات مفهومی متعددی مورد توجه قرار می‌گیرد که از جمله آن‌ها، بازیگران، نقطه مرجع ذهنی، اطلاعات، اضافه رفاه و مسائل ذهنی آن، رضایت، عرف، فرآیندنگری یا نتیجه‌گرا بودن افراد، قلمرو و عضویت، حساسیت به کالای توزیعی، ترکیب وزنی معیارها در فرهنگ‌های مختلف و افزایش‌های حیات اجتماعی قابل ذکر است. در مطالعات مرتبط با زمینه، به نظر می‌رسد اولین گام بحث در مورد افزایش‌های اجتماعی است؛ بدین معنا که اول بگوییم در مورد چه حوزه و قلمرو^۲ اجتماعی صحبت می‌شود. آنگاه نوبت به تعیین بازیگران و طبقه‌بندی آن‌ها از حیث‌های مختلف (مانند قدرت، نقش اجتماعی) است. بدین معنا حسب حوزه اجتماعی، بازیگر مشخص و آنگاه بحث در مورد متغیر موجد حق و متعلق توزیع در زمان و مکان معین مطرح می‌شود. فهرستی از این متغیرهای توزیعی موجد حق می‌توان نام برد که از جمله آن‌ها نیاز و کرامت انسانی، شایستگی فردی چه اکتسابی باشد و چه طبیعی و چه انتسابی، کار انسانی به معنای تلاش و حجم عمل، عملکرد (عمل منجر به نتیجه)، نیت، رضایت، برابری انسان‌ها، آزادی، عرف و تاریخ، قابل ذکر است. متعلق توزیع می‌تواند کالا، پول یا هر چیز دیگر قابل توزیع باشد که مبتنی بر مجموعه‌ای از عوامل انجام می‌شود. نتیجه‌ای که از این مؤلفه‌های مختلف

1. Context
2. scope



حاصل می‌شود عبارت‌اند از: برابر مطلق، نسبت برابر، نسبت نابرابر و توازن کل. مؤلفه زمان هم به صورت طولی و تداومی نگریسته می‌شود.

در بحث زمینه‌گرایی، محور مباحث حول ادراکات ذهنی، نقاط مرجع و اینکه مردم چه چیز را تحت چه شرایطی انتخاب می‌کنند، قرار دارد. هر ترکیب و انتخابی حول یک انتخاب خاص و براساس حالت مشخصی صورت می‌گیرد. مثلاً براساس عملکرد، مطلوبیت را توزیع کرده و مطلوبیت با نسبت برابر در زمان مشخص، صورت می‌گیرد. مثلاً در حوزه کار یا حوزه آموزش، این مطلب هم مهم است که اختیار این کار را به چه کسی می‌دهید؛ یعنی چه کسی می‌آید و در این حوزه، کدام کار را انجام می‌دهد. این مجموعه نکاتی است که در حوزه مطالعات زمینه دارای اهمیت است.

دلالت‌های این مطالعات برای موضوع این گزارش آن است که لازم است اقتضائات بخش عمومی را لحاظ و نوع پرداخت دستمزد در این بخش معین شود. مثلاً کجا حسب چه معیاری حقوق پرداخت شود، نیازمند واکاوی زمینه و بافت است. در مصوبه پیشنه‌های دولت، آنکه پست بالاتری دارد، کارایی و فایده اجتماعی بیشتری دارد و به تبع بیشتر مشمول افزایش حقوق شده است. ممکن است فردی این نکته به ذهنش برسد که اقتضاء بخش عمومی این نیست که لزوماً کسی که فایده بیشتری می‌رساند، لزوماً پول بیشتری را دریافت کند؛ بلکه باید پرداخت‌های غیرمالی داشته باشد؛ چیزهایی مانند موقعیت، احترام و مانند آن.

یکی از نقاط مرجع ذهنی در فضای اداری، افزایش درصدی حقوق متناسب با سال گذشته و البته تا حدودی هماهنگ با نرخ تورم است؛ به‌گونه‌ای که افراد همواره منتظر افزایش سالیانه این درصد حقوق هستند و اخبار بودجه عمومی کشور را برای اعلام این درصد دنبال می‌کنند. در کنار این، یکی از نقاط مرجع که در میان بخشی از جامعه جدی‌تر است، حفظ قدرت خرید (به‌خصوص در میان گروه‌های کم‌درآمد) است و مصوبه مجلس شورای اسلامی از این حیث هر دو نقطه مرجع را لحاظ کرده است. گاهی اوقات نقاط مرجع متکثر هستند؛ مثلاً تفاوت نرخ تورم میان دهک‌های درآمدی موجب می‌شود که این نقاط متعدد باشد.

مسئله بعدی، حساسیت نسبت به اطلاعات است؛ یعنی چون همه نسبت به خط فقر حساسیت دارند، سعی می‌شود که حقوق و دستمزد به نحوی تنظیم شود که مقداری از



خط فقر فرد بالاتر باشد. از اطلاعاتی که می‌تواند تصمیم‌ساز باشند و در انتخاب تأثیرگذار باشند عبارت‌اند از: خط فقر، توجه به اضافه رفاه‌های دهک‌های مختلف (ممکن است جبران آن در حقوق و یا مالیات‌های تبعیضی اعمال شود)، ترجیحات حقوق‌بگیران و آستانه تحمل ادراکی آن‌ها برای افزایش حقوق، رضایت، عرف و تاریخ. در نقاط مرجع ذهنی، ترجیحات و انتخاب‌های هر یک از افراد، عرف و فرهنگ، با ترکیب‌های مختلف مؤثر است. اینکه مصوبه مجلس یا دولت کدام بسته‌بندی را ارائه داده و بر اساس کدام نقطه مرجع تصمیم گرفته‌اند، رهاورد مطالعات زمینه‌ای است. حسب سناریو پیشنهادی دولت، فرض بر آن است که شایستگی بر اساس پست بالاتر تعریف و نهادینه شده است و این فرد احتمالاً عملکرد بهتری نیز دارد؛ لکن در سناریو مجلس با تأکید بر نیاز و برابری، تلاش شده است تا قدرت خرید طبقات کم‌درآمد افزایش یابد.

در اینجا یک نقطه مرجع دیگر، به نام «تفکیک مشاغل» قابل ذکر است و فرض این است که همین تفکیک مشاغل، به صورت فعلی مناسب است و لازم است بدین منوال حفظ شود. در مکانیسم تخصیص، هر یک از محورهایی که اشاره شد لازم است مورد توجه قرار گیرد.

از جمله موضوعاتی که در دیدگاه مندرج در مصوبه دولت قابل طرح است، تفاوت بین زمینه و بافت نظام پرداخت حقوق و دستمزد با حوزه نظام مالیات است. در این دیدگاه، معیار «نیاز و کرامت انسانی» در قالب حمایت از قدرت خرید گروه‌های کم‌درآمد، باید در قالب نظام باز توزیع درآمد و به‌طور خاص نظام مالیاتی کشور دیده شود و در نظام حقوق و دستمزد مبنای عمل قرار نگیرد. در این تمایز، معیارهای هر نظام متفاوت است. این بحث، به یک بحث مهم و چالشی دیگر مرتبط می‌شود و آن این است که اگر یک مجموعه داشته باشیم متشکل از دو جزء، که این دو هر چه باشد اگر به‌تنهایی هر کدام عادلانه باشد، آیا کل این سیستم عادلانه است؟ آیا ممکن است هر دوی این اجزا ناعادلانه باشد اما کل سیستم عادلانه باشد؟ معیارهایی برای حوزه عدالت وجود دارد و چه بسا در حوزه حقوق و دستمزد نیز مهم باشد، در حوزه مالیات با شاخص‌های متفاوت باید مستقل از دیگری عادلانه باشد و آنگاه کل سیستم عادلانه می‌شود؛ یا که این‌گونه نیست و حتی اگر تک‌تک



اجزا عادلانه باشد، لزوماً کل عادلانه نخواهد بود. در آنجاست که دیگر نمی‌توانیم، تمایز بین مالیات و دستمزد را به لحاظ اعمال عدالت انجام دهیم؛ بلکه باید هم‌زمانی که برای حقوق و دستمزد، راه حل عادلانه‌ای پیدا کردیم، حداقل‌هایی را که در حوزه عدالت در بخش کلان است لحاظ کنیم و از این منظر تجمیع^۱ عناصر در اقتصاد بسیار دشوار است. اما اگر این تمایز درست باشد، استدلالی که در رابطه با آن مطرح است چرا وقتی درباره دستمزد عادلانه صحبت می‌شود، نباید ملاحظات حوزه‌های بیرونی مانند حوزه مالیات را لحاظ کنیم؟ حتی علاوه بر حوزه مالیات، حوزه یارانه‌ها، رفاه و تأمین اجتماعی نیز دارای اهمیت است.

این پرسش اقتصادی در فضای کلان مطرح است که آیا تعادل عمومی کل سیستم، مجموعه‌ای از تعادل تک‌تک بازارهاست؟ اگر در همه بازاری به تعادل برسیم، آیا کل به تعادل خواهد رسید؟

شاید پاسخ این باشد که این امر وابسته به نسبت اجزایی که کل را تشکیل می‌دهد، باشد؛ بدین معنا که با یک مکانیسمی کلیت نهادهای جامعه را به یکدیگر وصل کرد. به عبارت دیگر، چینش عناصر در یک جامعه و مکانیسمی که این‌ها باهم در جامعه تعامل می‌یابند؛ در کنار هم هماهنگ شود. در ابتدای پاسخ تحلیلی به این پرسش، حالت سخت و پویا را در نظر نمی‌گیریم و ابتدا مدل ایستا را مبنا قرار می‌دهیم.

یک سیستم متشکل از جزء ۱ و جزء ۲ است، که جز یک کارآمد بوده است و جزء دو نیز کارآمد است؛ حال آیا می‌توان گفت لزوماً کل سیستم کارآمد است؟ اگر پاسخ مثبت باشد؛ بدین معنا است که تکلیف کل را نداریم و تکلیف جزء به جزء است. یک فرد مسئول دستمزد است و باید دستمزد عادلانه را اجرا کند و مالیات به او ارتباطی ندارد و فرد مسئول مالیات، شخص دیگری است که باید آن را عادلانه کند. دولت در دفاع از طرح خود، اجزا را به صورت اتمستیک و جزء‌گرایانه فرض کرده است. در بحث دستمزد عادلانه، لازم است عدالت‌های حوزه‌های دیگر را هم در نظر گرفت و به صورت هم‌زمان وارد مدل کرد و آن را تحلیل کرد. اما لازمه این سخن نیز آن است که برای به دست آوردن یک «عدالت عمومی»، چه بسا باید ناعدالتی‌های جزئی را بپذیرید؛ چرا که گاه برای به دست آوردن تعادل کلی، باید عدم تعادل‌های جزئی را بپذیرید. البته این گزاره صرفاً یک احتمال

1. aggregation



است و قطعیتی ندارد.

دلالت این بحث آن می‌شود که اگر کسی به ورود معیار نیاز در بحث حقوق و دستمزد اعتراض کرد چرا که سیستم را ظالمانه می‌کند، باید پاسخ داد که یک مصلحت عام‌تری وجود دارد که حسب آن، ورود این معیار لازم است. این بحث، همان نزاع قدیمی میان تحلیل در سطح خرد و کلان و موضوع مهم تجمیع کردن است. یکی دیگر از چالش‌ها در این زمینه، فرض «جایگزین‌پذیری» است. اگر در حوزه حقوق و دستمزد، دو واحد بیش از آن چیزی است که در حوزه مالیات فرض می‌شود، دو واحد دستمزد، لزوماً کمبود دو واحد مالیات را جبران نمی‌کند و این معنای ساده بودن فرض «جایگزین‌پذیری» است.

بی‌عدالتی در یک مجموعه نمی‌تواند، احتمالاً عدالت بیش از حد در یک مجموعه دیگر را جبران کند. در حوزه مسائل انسانی، فرض جانشین‌پذیری را نداریم. تلفیق و جمع کردن این نکته که در پی تحقق عدالت کل و کلان باشیم و رسیدن به این عدالت اقتضا می‌کند برخی بی‌عدالتی‌های جزئی را بپذیریم، با بحث نقض فرض جانشین‌پذیری، یک بحث مهم و تأثیرگذار است. شاید بتوان این چنین گفت که نباید بی‌عدالتی‌های موقت را به‌گونه‌ای پیش ببریم که کل حوزه دستمزد ناکارآمد و خراب شود؛ بلکه باید کاملاً به‌صورت موردی و موقت باشد؛ چرا که اگر نتوانیم جلوی این بی‌عدالتی‌های موقت را بگیریم، منجر به ایجاد نوعی نقطه مرجع ذهنی می‌شود.

شهید مطهری در تعبیری در کتاب «جامعه و تاریخ» آورده‌اند، جامعه باید عادلانه باشد و جامعه عادلانه، لزوماً به معنای این نیست که تک‌تک افراد عادل باشند؛ بلکه باید برآیند کل جامعه عادلانه باشد.

البته لازم به ذکر است هر فردی اجازه ندارد مسائل کلان را مبنای کنش خود قرار دهد؛ چون افراد حوزه قلمرو و فعالیتشان خرد است. هرکسی در حوزه فردی، مسئول کنش و قلمرو خود است. رفتن به سمت حرکت کلان منوط به حرکت ولی است و اگر ولی تشخیص داد، می‌توان سیستم را حسب این معیار ارزیابی کرد.

نکته آن‌که اصل رسیدن به تعادل کلی ولو به ضریب یک عده‌ای را می‌پذیریم؛ لکن به نظر می‌رسد مجدد با طبقه‌بندی قلمروها مواجه هستیم و این سؤال مطرح شود که در کجا و به



چه گونه؟ بدین دلیل، به صورت مطلق امکان تحلیل نیست و تمرکز بر زمینه و بافت مسئله حائز اهمیت است.

بحث دیگر در باب نقطه مرجع، تضادهای احتمالی آنها با یکدیگر است. مثلاً فرض کنید دونقطه مرجع در جامعه وجود دارد: یک نقطه مرجع، افزایش درصدی حقوق است که در جامعه جاافتاده است و سال به سال مردم دنبال آن هستند که ببینند چند درصد به حقوق افزوده می شود. بدین معنا حتی دیگر عدد مطلق هم معنا ندارد؛ مثلاً سال ۱۳۹۸، افزایش حقوق بازنشستگان ۱۳ درصد به اضافه ۲۶۳ هزار تومان اعلام شد و برای مردم افزایش ۱۳ درصدی اهمیت بیشتری نسبت به ۲۶۳ هزار تومان داشت که حکایت از اهمیت و پررنگی این نقطه مرجع دارد. نقطه مرجع دوم، حفظ قدرت خرید و تعیین دستمزد با توجه به تورم است. در صورت تراحم نقطه مرجع چه باید کرد؟

در مثال فوق، تراحم بین دو نقطه مرجع است که یکی عادلانه است و دیگری در معیارهای عدالت جایی ندارد؛ مگر از بُعد فردی با نظریه عاری از حسادت قابل توجیه باشد. ولی اگر تراحم بین دونقطه مرجع حق مانند نیاز و شایستگی باشد، پاسخ ساده همان قاعده «الاهم فالاهم» است. نکته مهم اینجا این است که ملاک برتری و مهم بودن چیست؟ گاهی این ملاک را دین به ما می گوید که مجدد در اینجا کار آسان است؛ اما در آنجایی که دین نمی گوید، طبیعتاً پرسش از وجه های گوناگون مسئله مهم است و مصداق تشخیص دادن، محل اختلاف است.

البته در سیره برخی بزرگان و معارف اسلامی، رویکرد نتیجه گرایی محض و برخی مصلحت اندیشی های معمول نقد شده است. رهبر معظم انقلاب، بارها اشاره کرده اند که نظام جمهوری اسلامی، برای مبارزه با ظلم و فساد برپا شده است و ما اجازه نداریم به اسم این نظام، دست به ظلم و فساد بزنیم. این بینش دقیقاً بدین معنا است که جز، گاه دارای اهمیت ذاتی است و به اصطلاح موضوعیت دارد. مثلاً معروف است، بعضی از سیاستمداران گفته بودند که ما دیگر نمی توانیم جلوی مواد مخدر را بگیریم و باید اجازه دهیم که این جابجایی مواد مخدر زیر نظر خود دولت صورت بگیرد و رهبری انقلاب با این کار مخالفت کرده بودند.

در سیره معصومین (ع) هم این معنا فراوان دیده می شود. پیامبر اکرم (ص) می توانست تمام افرادی را که سقیفه به راه انداخته اند، از زیر تیغ بگذرانند. مثال معروف دیگر ماجرای



عدم کشتن عبیدالله ابن زیاد توسط جناب مسلم است تا عاشورایی رخ ندهد یا این که حضرت علی علیه السلام چند درهم بیشتر به طلحه و زبیر می داد تا جنگ جمل اتفاق نیفتد. این موارد بدین معنا است که اجازه نداریم به نام مصلحت کلان، هر کاری را انجام دهیم. نکته مهمی که گاهی غافل می شویم این است که در بحث عدالت واقعاً باید خدا کمک کند و گرنه عقل بشر ناقص است. تا دین نیاید و نگویید که عادلانه بودن به چیست و امام معصوم حجت را برای ما مشخص نکند، تشخیص مصداق درست عدالت واقعاً کار مشکلی است.

یک نکته دیگر در تحلیل مصوبه دولت از منظر مطالعات زمینه‌گرایی، شباهت و قرابت این مصوبه با نظریه «والزر» در کتاب «حوزه‌های عدالت» است. والزر با رویکرد تکثرگرایی خود، از معیارهای مختلف عدالت در حوزه‌های مختلف سخن گفته است. آنچه مورد تأکید دولت در تمایز معیارهای عدالت در حوزه حقوق و دستمزد با حوزه مالیات مطرح شد، بی شباهت با این دیدگاه والزر نیست.^۱

۱. مایکل والزر، فیلسوف سیاسی معاصر با نگاهی تکثرگرایانه به عدالت پرداخته و حسب دیدگاه او هر خیر اجتماعی (theory of goods) شاخص و معیار توزیع عادلانه خاص خود را دارد؛ لذا نه تنها چیزی به نام اصل عام عدالت وجود ندارد، بلکه عدالت به وجهی آفریده جامعه سیاسی خاص در زمان و عصر خاص است؛ یعنی تصور از عدالت در هر جامعه سیاسی متأثر از تفسیر آن جامعه از هر ساحت از خیرات اجتماعی است و اصول و معیارهای توزیع عادلانه آن خیرات با تفسیر آن جامعه از هر یک از آن خیرات ربط مستقیم دارد. آنچه او به عنوان «برابری پیچیده» مطرح می‌کند آن است که معیار توزیع عادلانه در هر خیر اجتماعی متفاوت است و این بی شباهت با بحثی که در مورد تمایز نظام حقوق و دستمزد از نظام مالیات شد، نیست.



۵. جمع بندی: پیشنهادهای نظری و سیاستی

مسئله نحوه افزایش حقوق و دستمزد در بخش عمومی بر وزن و معیار عدالت، همچنان مسئله نظام تصمیم‌گیری کشور است. شاهد بزرگ آن، گفتگوها و جدل‌ها در ایام تصویب لایحه بودجه عمومی کشور در سال ۱۳۹۹ هجری شمسی بود. این مباحث از بخشنامه بودجه عمومی کشور مجدد آغاز و تا اشکالات شورای نگهبان به لایحه تصویب شده در «کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی» ادامه یافته است.^۱ در بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۹ که برای اولین بار از سوی دولت در اواخر مهرماه به صورت دوسالانه ارائه شده بود (تا علاوه بر ترسیم چارچوب مالی سال آینده، برنامه مالی برای سال ۱۴۰۰ نیز مشخص سازد)، دامنه میزان افزایش دستمزد و عیدی کارمندان دولت در دو سال پیش رو مشخص شده بود. بر اساس بخشنامه، میزان افزایش حقوق در سال ۱۳۹۹ به میزان ۱۵ درصد و این رقم برای سال ۱۴۰۰ در سطح ۱۰ درصد پیش بینی شده بود. آنچه در این بخشنامه به صورت جدی نمایان بود، انتخاب سیاست «فریز کردن دستمزدها» با هدف کنترل تورم و کاهش هزینه‌های دولت بوده است؛ انتخابی که در شرایط تورمی اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ و با توجه تورم قطعی بالای سال ۱۳۹۹، انتخاب ریسکی تلقی می‌شود؛ زیرا به شدت قدرت خرید کارکنان دولت را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. اما در نهایت در لایحه بودجه عمومی سال ۱۳۹۹ که از سوی دولت به مجلس شورای

۱. بودجه عمومی کشور به دلیل شیوع ویروس کرونا و عدم تشکیل صحن علنی مجلس در اسفندماه، با اذن رهبر معظم انقلاب برای اولین بار نه در صحن علنی که در کمیسیون تلفیق به تصویب رسید.



اسلامی در ۱۷ آذرماه ۹۸ ارائه شد، اعتبار فصل جبران خدمت با ۱۶/۲ درصد رشد از ۹۷ هزار میلیارد تومان سال ۱۳۹۸ به ۱۱۳ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است (لایحه بودجه عمومی کشور در سال ۱۳۹۹). این میزان اعتبارات بودجه عمومی دولت در پرداخت حقوق، تنها بار مالی بودجه دولت در حوزه رفاه اجتماعی نیست؛ بلکه بخش عمده اختصاص به کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی برای پرداخت مستمری اعضای این صندوق‌ها دارد که بیش از ۲۱ درصد اعتبارات هزینه‌ای دولت را به صورت باورنکردنی شامل می‌شود.^۱ طبق برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی^۲، با برآورد نسبی دولت در سال ۱۳۹۹ چیزی حدود ۳۰۵ هزار میلیارد تومان برای کل اعتبارات پرسنلی کارکنان و بازنشستگان بخش عمومی اختصاص خواهد داد. در این لایحه، نحوه افزایش حقوق کارکنان دولت مشخص و به صورت ۱۵ درصد افزایش برای کلیه سطوح درآمدی پیش‌بینی شده بود. کمیسیون تلفیق نیز بعد از فراز و نشیب فراوان، در نهایت این مدل افزایش ۱۵ درصدی یکسان برای حقوق همه کارکنان دولت را تصویب کرد؛ با افزودن این قید که این افزایش برای گروه‌های کم‌درآمد باید به نحوی باشد که حداقل حقوق کارکنان دولت در سال ۱۳۹۹ کمتر از ۲ میلیون و هشتصد هزار تومان نباشد؛ عددی که یک میلیون از پیشنهاد دولت بیشتر است و احتمالاً از چالش‌های اختلافی سال آتی مجلس و دولت خواهد بود.

اما همین مصوبه نیز از سوی شورای نگهبان در فرآیند بررسی لایحه بودجه خلاف قانون و شرع تلقی شد. به باور اعضای شورای نگهبان، این مدل افزایش ۱۵ درصدی حقوق برای همگان عادلانه نیست. ایراد شورای نگهبان به افزایش حقوق کارمندان خلاف عدالت تلقی شده است. اگر فردی که حقوق دو میلیون تومانی دارد، میزان افزایش حقوقش بسیار کم بوده و جزئی است؛ ولی اگر این افزایش حقوق را برای فردی که حقوق ۲۰ میلیون تومانی دریافت می‌کند، محاسبه کنیم سهم بالایی شاملش خواهد شد؛ لذا شورای نگهبان این

۱. البته این بدان معنا نیست که صرفاً این میزان اعتبار صرف جبران خدمت کارکنان خواهد شد، زیرا که ساختار بودجه در ایران به‌سوی است که از محل اعتبارات سایر فصول نظیر سایر هزینه‌ها (بخش عمده‌ای از اعتبار این فصل)، استفاده از کالاها و خدمات و رفاه اجتماعی نیز برای هزینه‌های پرسنلی استفاده می‌شود (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به شماره مسلسل ۱۶۷۹۸).

۲. حدود ۴۵ هزار میلیارد تومان برای صندوق بازنشستگی کشوری، حدود ۲۲ هزار میلیارد تومان برای صندوق بازنشستگی لشگری و ۸ هزار میلیارد تومان برای کمک‌موردی به صندوق‌ها و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان از جمله اعداد این بخش در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ بود که بیش از ۴۳ درصد رشد نسبت به سال قبل دارد.

۳. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به شماره مسلسل ۱۶۷۹۸، ص ۲



موضوع را مغایر با «دسترسی امکانات عادلانه برای همه افراد» که یکی از بندهای اصل سوم قانون اساسی است، تلقی کرده است. از سوی دیگر شورای نگهبان، تناقض بندهای مرتبط با افزایش حقوق و عدم رعایت سقف در این زمینه را مورد اشکال قرار داد. در نهایت در رفع اصلاحات، حداقل حقوق کارمندان دولت از یک میلیون و ۵۶۰ هزار تومان در سال ۹۸ به دو میلیون و ۳۵۰ هزار تومان افزایش خواهد یافت و این افزایش ۱۵ درصدی تا سقف حقوق ۶ میلیونی خواهد بود. سازمان برنامه و بودجه اختیار افزایش حقوق به میزان حداقل ۱۵ درصد را خواهد داشت و در صورت امکان می‌تواند بیش از این مقدار نیز حقوق پرداختی به این طبقه را افزایش دهد. البته این پایان وضعیت حقوق کارکنان دولت در سال ۱۳۹۹ نخواهد بود و باید منتظر آیین‌نامه اجرایی نحوه افزایش حقوق در فروردین ماه در هیئت دولت بود؛ جایی که در آن نیز تغییرات مختلفی نسبت به قانون بودجه رخ خواهد داد؛ یا حداقل دولت به توان مالی خود، قانون تکلیفی را همچون سنوات گذشته تفسیر خواهد کرد. هدف از بیان فرآیند افزایش حقوق کارکنان دولت در سال ۹۹ در ابتدای این بخش این بود که متذکر شویم نظام تصمیم‌گیری ملی، هیچ سیاست، طرح یا اصول مشخصی برای افزایش سطوح دستمزدی متناسب با معیار عدالت اجتماعی ندارد و در عوض مجموعه‌ای از متغیرهای سیاسی و اداری در تعیین حقوق مؤثر است. علاوه بر این‌ها، آن چیزی که بسان یک روح حاکم بر همه مباحث حقوق و دستمزد در بخش عمومی حاکم است، مقوله «کسری بودجه» پایدار دولت است. در حال حاضر ناترازی دخل و خرج دولت یکی از چالش‌های اصلی اقتصاد کشور قلمداد می‌شود. اگرچه این مشکل به صورت تاریخی در اقتصاد ایران وجود داشته است، اما کاهش درآمدهای نفتی در پی تحریم‌ها، کاهش قیمت نفت به دامنه حدود ۲۰ دلار به ازای هر بشکه، شیوع ویروس کرونا و عوارض آن در کاهش درآمدهای مالیاتی دولت و افزایش هزینه‌های مختلف حمایتی، اجتماعی و رفاهی دولت، درد ناشی از این بیماری تاریخی را آشکار ساخته و دولت را برای رفع آن به تکاپو انداخته است. کسری بودجه دولت در سال ۱۳۹۸ بالغ بر ۱۲۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود و اعداد مرتبط با سال ۱۳۹۹ بسیار بیشتر از این رقم به نظر می‌رسد.

از سوی دیگر، فقدان نگرش سیستمی و کل‌گرایانه در رویه‌های اصلاح حوزه حقوق و دستمزد تلاش‌های مختلف را بی‌ثمر و خنثی می‌سازد. به‌عنوان مثال، یکی از این نظام‌های مرتبط با حوزه حقوق و دستمزد، نظام مالیاتی و اصلاحات مرتبط با آن است.



یکی از سهل‌الوصول‌ترین مالیات‌های دریافتی دولت، «مالیات بر درآمد حقوق» است که توسط پرداخت‌کننده حقوق کسر شده و به خزانه دولت واریز می‌شود. در عمل، دریافت این درآمدها حتی در دستگاه‌های دولتی به درستی انجام نشده و فرار مالیاتی گسترده‌ای از این محل وجود دارد. علت اصلی آن نیز به این موضوع برمی‌گردد که پرداخت حقوق به بسیاری از کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی در دستگاه‌های دولتی از دو محل انجام می‌گیرد: یک بخش (که عمدتاً سهم کمتری در کل پرداختی را دارد) بخش مستمر حقوق محسوب شده و از سوی خزانه واریز می‌شود و بخش دیگر که عمدتاً بخش غیرمستمر حقوق است توسط دستگاه‌ها پرداخت می‌شود. در بسیاری از موارد صرفاً دریافتی مستمر شاغلان و کارکنان که توسط خزانه‌داری پرداخت می‌شود، مشمول قواعد وضع شده «مالیات بر حقوق» (که هر ساله در بودجه‌های سنواتی پس از بحث و گفت‌وگوهای فراوان به تصویب می‌رسد) می‌شود؛ اما در رابطه با دریافتی‌های غیرمستمر چون اطلاعاتی وجود ندارد، به صورت سلیقه‌ای برخورد می‌شود و فرار مالیاتی در این حوزه مشاهده می‌شود و همین مسئله باعث می‌شود میانگین حقوق مشمول مالیات در هر دو بخش دولتی و غیردولتی بسیار پایین باشد و تعداد افراد بسیار کمی در پلکان‌های بالای مالیات بر حقوق قرار بگیرند. در حال حاضر سازمان امور مالیاتی بستر لازم برای رسیدگی سیستمی به لیست‌های حقوق را مهیا نکرده است و لذا اکنون در بسیاری از موارد اساساً رسیدگی به پرونده‌های مالیات حقوق انجام نمی‌پذیرد. این تنها نمونه‌ای از مسائل مرتبط با حوزه مشترک حقوق و دستمزد با حوزه مالیاتی است.

در جمع‌بندی تحلیل موردکاوی این گزارش مجدد تأکید می‌شود که در میان دو طرح افزایش حقوق کارکنان دولت، مصوبه مجلس شورای اسلامی به عدالت نزدیک‌تر بود؛ لکن همین مصوبه نیز به دلیل مجموعه مسائل نظام حقوق و دستمزد بخش عمومی و عدم بهره‌گیری از ابزارهای مناسب در تحقق هدف خود، دارای نواقص مختلفی بوده و از این حیث در عمل نیز اجرا نشده است. در جدول زیر می‌توان به اجمال تفاوت میان دو مصوبه مجلس شورای اسلامی و سازمان «برنامه بودجه» پیرامون نحوه افزایش حقوق کارکنان دولت در مثال بودجه عمومی سال ۱۳۹۸ را از منظر نظریه‌های عدالت اجتماعی به اجمال خلاصه کرد:



جدول شماره ۳: جمع بندی از تحلیل و بررسی تطبیقی دو پیشنهاد در نحوه

افزایش حقوق کارکنان دولت در سال ۱۳۹۸

مصوبه سازمان برنامه و بودجه	مصوبه مجلس شورای اسلامی	ردیف
افزایش درصدی حقوق و دستمزد، با فرض عادلانه بودن وضع اولیه و اتکا به نوعی ارجاع ذهنی ثابت در کارکنان دولت طراحی شده است.	افزایش درصدی حقوق به صورت یک عدد ثابت برای همه گروه‌های درآمدی، ضد عدالت است، زیرا فاصله میان گروه‌های درآمدی را به تدریج و به صورت ساختاری افزایش می‌دهد (وضع اولیه عادلانه نیست)	۱
هرگونه سیاست در نحوه افزایش حقوق کارکنان دولت، باید لحاظ سیاست طراحی شده در نظام مالیات بر درآمد، از منظر عدالت نگریسته شود. معیار کاهش فاصله طبقاتی با اعمال نرخ تصاعدی مالیات بر درآمد باید صورت پذیرد نه با اعمال نرخ تبعیضی در افزایش حقوق گروه‌های مختلف درآمدی. در غیر این صورت گاه برای برخی گروه‌های درآمدی، «نرخ رشد خالص حقوق» صفر یا منفی می‌شود.	اعمال سیاست کاهش فاصله طبقاتی انحصار در نظام مالیاتی ندارد و به معنای عدم مداخله آن در سیاست تعیین حقوق و دستمزد نیست.	۲
سیاست ترجیحی در افزایش حقوق کارکنان دولت به نفع گروه‌های کم درآمد، ضد شایستگی و کارایی و به تبع عدالت است؛ زیرا موجب کاهش انگیزه نخبگان برای حضور در بخش عمومی می‌شود.	نظام انگیزش در بخش عمومی، منحصر در نظام پرداخت‌ها و دریافتی‌های مالی نیست و نظام جبران خدمات نباید تنها با پولی کردن انگیزه‌ها اداره شود؛ از طرفی می‌تواند خروج برخی افراد فرصتی برای شکوفایی نسل جدید کارگزارانی باشد که ماهیت کار در بخش عمومی را «خدمتکار عمومی» بودن می‌دانند.	۳



<p>«بار مالی» هر طرح برای دولت در میزان افزایش حقوق باید لحاظ و متناسب با برنامه ریزی شود. وابسته کردن افزایش حقوق به یک منابع احتمالی و بدون لحاظ اولویت (رکن متغیر در طرح مجلس)، ضد اصول بودجه ریزی است.</p>	<p>اصلاح نظام تأمین مالی دولت و نحوه تغییر در نحوه افزایش حقوق می تواند بار مالی طرح های حمایتی به نفع گروه های کم درآمد را شامل شود.</p>	۴
<p>ورود یک عدد ثابت (رکن ثابت ۴۰۰ هزار تومانی) به ضرایب حقوقی، خلاف قانون مدیریت خدمات کشوری و موجب تخریب ساختار تعیین دستمزد در بخش عمومی است. این رویکردی ترمیمی و جزئی و موجب تخریب ساختاری حقوق و دستمزد است.</p>	<p>اعمال این عدد ثابت معلول شرایط ویژه کشور و توجه به تأمین حداقل «نیازهای اساسی» کارکنان دولت در شرایط تورمی است. علاوه بر کاهش نسبت ها، گاه قدر مطلق و عدد پایه در تعیین حقوق و دستمزد در انتخاب سیاست عادلانه تعیین حقوق مداخلت دارد.</p>	۵
<p>این مصوبه از منظر نظریات و معیارهای مندرج در مطلوبیت گرایبی نهایی و نظریه خالی از حسادت، عادلانه است.</p>	<p>این مصوبه از منظر نظریات و معیارهای مندرج در نظریه «نیاز و برابری» و نظریه پارتو عادلانه است.</p>	۶
<p>هیچ کدام از دو مصوبه به معیارهای مطرح در نظریه های شایستگی در حوزه عدالت توجه نکرده اند یا حداقل در مصوبه سازمان برنامه و بودجه، چنین فرض شده است که پست هر فرد مترادف با شایستگی های اوست که به نظر فرض خدشه پذیری است. از منظر مطالعات زمینه گرا، توجه به ابعاد شناختی و فرهنگی کارکنان دولت در شکل گیری نوعی ارجاع ذهنی (Reference) در افزایش سالیانه درصدی حقوق قابل توجه است؛ هر چند که ادراک متغایر در عادلانه بودن کاهش حقوق میان کارکنان دولت نیز با اعمال درصدهای متفاوت وجود دارد. تأکید بر تمایز نظام حقوق و دستمزد از نظام مالیاتی، از دیگر محورهای مورد اشاره از منظر نظریه های زمینه گرا در این مسئله است.</p>		۷



در طول گزارش حاضر مجموع مسائل مختلفی در حوزه «نظام حقوق و دستمزد» با تأکید بر تحقق عدالت اجتماعی در بخش عمومی کشور فهرست گردید. در ادامه در دو بخش پیشنهادهای نظری (پژوهشی) و پیشنهادهای سیاستی (اجرایی) برخی از آنها اشاره شده است.

برخی از پیشنهادهای پژوهشی:

- تبیین مفهومی و معیاری «دستمزد عادلانه» با تأکید بر تمایز یا عدم تمایز میان بخش عمومی با بخش خصوصی
- مطالعات اسلامی در شناسایی نقش بازیگران مختلف اجتماعی در تأمین معیشت عمومی: کار، دستمزد، معیشت
- شناسایی شاخص‌های سه سطح دستمزد عادلانه: عفاف، کفاف، رفاه
- اولویت‌بندی معیارهای مؤثر بر دستمزد عادلانه با منطق تدریج گام‌به‌گام
- تحلیل معنای عادلانه شکاف و فاصله درآمدی میان کارگزاران حکومتی در نظام اقتصادی عادلانه
- نقش توان مالی دولت در تعیین سطح دستمزد عادلانه
- ابعاد گوناگون شفافیت حقوق‌ها و پیامدهای توزیعی آن
- نظام‌سازی مفهومی سطوح دستمزدی عادلانه مبتنی بر داده‌های واقعی
- بررسی ارتباط حقوق و دستمزد با نظام مالیاتی و رفاه و تأمین اجتماعی در بخش عمومی

برخی از پیشنهادهای سیاستی:

- ایجاد یک نظام حکمرانی کلان برای حوزه حقوق و دستمزد و تقسیم‌کار ملی در این حوزه
- تعیین راهنمای عمل الگوی کار دوگانه یا یگانه در تعیین حقوق و دستمزد



- شناسایی نقش ائتلاف سیاسی و ذینفعان در تعیین دستمزد و مدیریت تعارض منافع در این بخش
- شناسایی عناصر تبعیض آمیز و نابرابر ساز میان گروه‌های مختلف دستمزدی در یک بخش واحد (مثلاً در طرح جدید رده‌بندی معلمان با تمایز میان کارکنان بخش آموزشی با کادر اداری)
- یکپارچه‌سازی سیاست منابع انسانی در حوزه حقوق و دستمزد و پرهیز از اصلاحات موردی و جزیره‌ای
- بازنگری در عناصر نظام پرداخت بخش عمومی و بازسازی مفهومی پارامترهای مهم یک فیش حقوقی؛ از کلمه حقوق تا کارانه، پاداش و فوق‌العاده متناسب با شرایط اداری و اقتصادی امروز کشور
- تلاش برای مقابله با رویکرد جداسازی گروه‌های مختلف از شمولیت یک قانون واحد
- شناسایی عناصر فرهنگی نظام کارکنان بخش عمومی و کوشش برای ساماندهی سیاست‌های حوزه حقوق و دستمزد حسب نقاط مرجع ذهنی آن‌ها در معنای دستمزد عادلانه



۶. منابع

منابع فارسی:

- آرمان مهر، محمدرضا (۱۳۹۳)، بررسی فقهی جایگاه اقتصاد شراکتی در توزیع درآمد بین عوامل تولید، پژوهش‌های مالی اسلامی، س دوم، ش سوم، بهار و تابستان ۹۳، صص ۴۳-۵۸.
- اعرابی، سید محمد (۱۳۸۰)، طراحی نظام پرداخت کارکنان دولت، فصلنامه دانش مدیریت، ش ۱۴، بهار ۱۳۸۰، صص ۱۴۲-۱۰۷.
- پاسبانی صومعه، ابوالفضل؛ عبادی، جعفر (۱۳۹۳)، ویژگی‌های نیروی کار و نقش آن‌ها در مزد منصفانه (تحلیل وضعیت ایران)، دوفصلنامه مطالعات و سیاست‌های اقتصادی (نامه مفید)، ش ۱۰، صص ۲۸-۳.
- پاسبانی صومعه، ابوالفضل؛ عبادی، جعفر (۱۳۹۴)، تحلیل زمینه‌ها و دلایل بروز و نیاز به پردازش مزد منصفانه، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، س ۲۰، ش ۱، بهار ۱۳۹۴، صص ۳۵-۳.
- پیغامی، عادل، تراب زاده، محمدصادق، سجادی، سید علیرضا (۱۳۹۵)، گفتارهایی در عدالت اجتماعی، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق علیه السلام.
- خاندوزی، سید احسان، مصطفوی، علی، سرآبادانی، حسین (۱۳۹۸)، شاخصی برای عدالت، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق علیه السلام.



- ذولفقاری، امیراحمد (۱۳۹۱)، نظریه تعیین دستمزد در اقتصاد اسلامی، پایان نامه کارشناسی ارشد معارف اسلامی و اقتصاد، تهران: دانشگاه امام صادق علیه السلام.
- رضائیان، علی (۱۳۹۵)، انتظار عدالت و عدالت در سازمان (مدیریت رفتار سازمانی پیشرفته)، تهران: انتشارات سمت.
- صدر، سید محمدباقر (۱۴۲۹)، اقتصادنا (موسوعة الشهيد الصدر، ج ۳)، قم: مرکز الابحاث و الدراسات التخصصية للشهيد الصدر.
- صدر، سید محمدباقر (۱۴۲۹)، الاسلام يقود الحياه (موسوعة الشهيد الصدر، ج ۵) قم: مرکز الابحاث و الدراسات التخصصية للشهيد صدر.
- صفار، ماشاءالله، تبارشناسی نظام اداری، جلد دوم از کتاب «اندیشه‌های اسلامی در مدیریت»، تهران: سازمان معین ادارات، ۱۳۹۸.
- عطار، سعید، کاظمی، حجت (۱۳۹۶)، ائتلاف‌های سیاسی و توسعه اقتصادی، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ش یک، بهار ۹۶، صص ۱۳۱-۱۱۳.
- قوامی، سید صمصام‌الدین؛ قریب، غلامرضا (۱۳۹۲)، بررسی نظام جبران خدمات در اسلام، فصلنامه اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، پاییز و زمستان ۱۳۹۲، صص ۹۰-۷۷.
- مطهری، مرتضی (۱۳۶۲)، بررسی اجمالی مبانی اقتصاد اسلامی، تهران: انتشارات حکمت.
- مهدوی، ولی‌اله (۱۳۷۴)، بررسی رفاه کارگزاران از دیدگاه میانی ارزش اسلام، تهران: طرح پژوهشی سازمان امور اداری و استخدامی کشور.
- نظیری، محمدکاظم؛ فرشادی، سمیرا (۱۳۹۵)، ماریپیج تورمی قیمت - دستمزد در ایران: با استفاده از آزمون ARDL، فصلنامه علمی - پژوهشی مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، س ۵، ش ۱۷، صص ۱۶۹-۱۵۱.



اسناد قانونی و سیاستی:

قانون مدیریت خدمات کشوری جمهوری اسلامی ایران، مصوبه ۲۵ مهرماه ۱۳۸۶.

ارزیابی سیاست افزایش حقوق کارکنان و بازنشستگان در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل: ۲۱۰۱۶۴۰۶، تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۱/۳۱.

ارزیابی سیاست افزایش حقوق کارکنان و بازنشستگان در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل: ۱۶۴۴۶۲، خردادماه ۱۳۹۸.

نکاتی پیرامون نظام پرداخت حقوق و مزایای مدیران در بخش عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بخش عمومی، دفتر حقوقی، شماره مسلسل: ۱۴۹۹۳، شهریورماه ۱۳۹۵.

مقدمه‌ای بر بازنگری و طراحی مجدد نظام جبران خدمات کارکنان دولت در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، شماره مسلسل: ۱۲۰۱۶، آبان ماه ۱۳۹۰.

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل: ۱۶۲۶۷، دی ماه ۱۳۹۷.

منابع لاتین:

Armstrong, M., & Stephens, T. (2005). A handbook of employee reward management and practice. Kogan Page Publishers.

Armstrong, M., & Taylor, S. (2014). Armstrong's handbook of human resource management practice. Kogan Page Publishers.

Armstrong, M., & Murlis, H. (2007). Reward management: A handbook of remuneration strategy and practice. Kogan Page Publishers.



Brown, D., Callen, A., & Robinson, D. (2016). The relationship between total reward and employee engagement. London, England: NHS Confederation Company Ltd.

Konow, J. (2003). Which is the fairest one of all? A positive analysis of justice theories. *Journal of economic literature*, 41 (4), 1188–1239.



یکی از محورهای مهم در نظام بودجه‌ریزی عمومی کشور، موضوع «مدیریت جبران خدمات» کارکنان دولت و نحوه تعیین و افزایش حقوق و دستمزد آن‌ها با رعایت اصل عدالت است. گزارش حاضر تلاش کرده است تا به موردکاوی و روایت ماجرای نحوه افزایش حقوق کارکنان دولت در قانون بودجه عمومی سال ۱۳۹۸ کل کشور بپردازد و تلقی‌های مختلف از اقامه عدالت در نظام پرداخت بخش عمومی را نشان دهد. از این جهت، تحلیل منظرهای گوناگون به مفهوم «دستمزد عادلانه» از حیث نظری دستور کار قرار گرفته است. در نهایت گزینه‌های تصمیم مجلس شورای اسلامی و سازمان برنامه و بودجه را در ماجرای تعیین میزان افزایش حقوق کارکنان دولت در سال ۱۳۹۸ با یکدیگر مقایسه کرده و ذهنیت نظام تصمیم‌گیری کشور از مفهوم عدالت در نظام حقوق و دستمزد را مورد تحلیل انتقادی قرار داده است.»

از مجموعه گزارش‌های رصدخانه عدالت اجتماعی

هسته
عدالت‌پژوهی



مرکز
پژوهش‌های
عدالت‌پژوهی