عدالت شغلی
وفاق اجتماعی بر محور زندگی برابر
جمهوری اسلامی ایران
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
گزارش عدالت شغلی
شماره چهارم
خرداد ۱۴۰۴

انصاف در نظام پرداخت کارکنان دولت

دولت به‌عنوان یک پیکره‌ی نهادی و سازمانیِ پاسخ‌گو در برابر جامعه، همیشه در معرض مسئله‌ی رعایت انصاف نسبت به لایه‌ها و گروه‌های مختلف خدمت‌رسان به جامعه است و باید در برابر خلق مکرر استثنائاتی که دولت را به میدانی برای رقابت بر سر «تسخیر» سهم بیش‌تری از منابع و مواهب موجود و آتی تبدیل می‌کنند، مقاومت کند

دولت‌ها را می‌توان پیکره‌های سازمانی و دیوانی عظیمی دانست که علی‌رغم تأثیر پذیرفتن از ملاحظات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، در نهایت مقید به برخی از قواعد متعارف سازمانی نیز هستند. ارتقای عدالت و انصاف در حیطه‌ی پرداخت حقوق و مزایا، ازجمله‌ی آن قواعد متعارف است. به یک معنا، این واقعیت که دولت زیرمجموعه‌های سازمانی متنوعی دارد، می‌تواند به مقایسه‌های بیشتر میان رفتارهای جبرانی دولت و جدی‌تر شدن مسئله‌ی انصاف در آن منجر شود.

دولت‌ها باید به رعایت انصاف در جبران خدمات کارکنان خویش پایبند باشند تا بتوانند از آنان حفظ انگیزه و ارتقای بهره‌وری را انتظار داشته باشند. در پرداخت عادلانه و منصفانه، مسائلی همچون ارزش‌های سازمانی، سطح دستمزدها در مقایسه با مشاغل دیگر و مشاغل مشابه در دستگاه‌های دیگر، جذب و نگه‌داری کارکنان و ... حائز اهمیت است. دولت کارآمد و توانمند نیز باید ضمن توجه به تمامی ملاحظات زمینه‌ای و پیچیدگی‌هایی که فراتر از شرکت‌ها و سازمان‌ها است، به ارزش‌های پرداخت‌های منصفانه توجه کند.

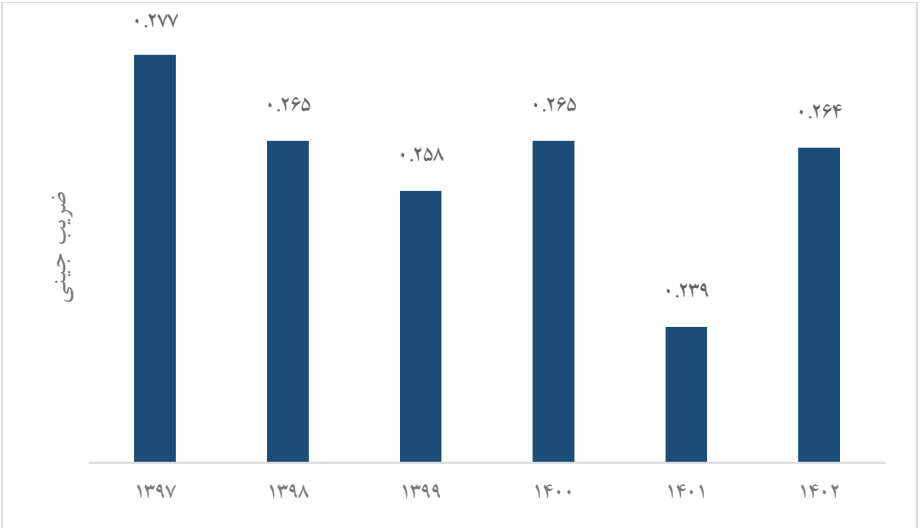
سالنامه‌ی آماری نظام اداری کشور (۱۴۰۲) تصویری از برخی از نابرابری‌های موجود میان گروه‌های مختلف خدمت‌رسان به دولت را در اختیار ما می‌گذارد. به‌عنوان نمونه، شایان تأمل است که در لایه‌ی «کارمندی» و در مشاغلی که عنوان کلی «کارشناس مسئول» بر آن‌ها نهاده شده، بیش‌ترین میزان نابرابری گزارش شده است. در لایه‌ی «مقامات»، این «سفرا» هستند که نوسان شدیدی را از نظر تفاوت در دریافت‌های خویش تجربه می‌کنند. در لایه‌ی «مشاغل حکمرانی محلی» نیز نابرابری‌های فاحشی میان «شهرداران» وجود دارد.

حال اگر دریچه‌ی بررسی این نابرابری‌ها را به «قوانین پرداخت» تغییر دهیم که مبنای اَشکال متفاوتی از جبران مالی و انگیزشی شده‌اند، کارکنان تحت «قانون نفت» نابرابری‌های به نسبت کم‌تر و کارکنان مشمول «قانون نظام هماهنگ پرداخت»، نابرابری‌های بیش‌تری را تجربه می‌کنند. سیاست‌های مالی، امتیازات و انگیزش‌های خاص برای برخی مدیران و ملاحظات خاص در تخصیص بودجه ازجمله عواملی هستند که به شکل‌گیری نابرابری‌های معنادار دامن می‌زنند. چنین عواملی را نمی‌توان یکسره زدود و ناگهان دولت را به پیروی از قواعد و معیارهای یکسان و فراگیری واداشت که نابرابری‌های موجود را با هموواری و همگنی کامل جایگزین می‌کنند. درعین‌حال، باید نسبت به این موضوع نیز حساس بود که نظام اداری نمی‌تواند پیوسته در معرض خلق استثنائات، قواعد خاص و موارد فوق‌العاده‌ای باشد که نفس وجود مبنا و معیاری برای ارزیابی خدمت‌رسانی‌های دیوانی، کارشناسی، تخصصی، مدیریتی و محلی را به چالش می‌کشند و بلامحل می‌کنند.



برحسب مقررات استخدامی معمولاً پرداختی‌ها در دو دسته حقوق پایه و مزایا و فوق‌العاده شغل همچون مسئولیت، محل خدمت، اضافه‌کار، سختی کار، مأموریت و ... انجام می‌شود. علاوه بر این، برخی مزایای رفاهی چون بیمه‌های تکمیلی ویژه، غذای ارزان، پرداخت بن کارت‌های خرید کالا، امکانات ورزشی و فراغتی، وام‌های مختلف بدون بهره و تسهیلات ارزان‌قیمت و ... نیز پرداخت می‌شود.

شکل ۱: ضریب جینی حقوق و مزایای کارکنان دولت



ضریب جینی حقوق و دستمزد کارکنان دولت تا سال ۱۴۰۱ به سمت کاهش بوده، اما در سال ۱۴۰۲ ضریب جینی افزایش داشته است که نشان می‌دهد سیاست‌های حقوق و دستمزد به افزایش نابرابری میان کارکنان دولت منجر شده است. درواقع، دو جهش در این ضریب در طول سال‌های اخیر، اهمیت واکاوی مسئله‌ی انصاف در رفتارهای جبرانی دولت را آشکارتر می‌کنند.

بررسی وضعیت بی‌عدالتی پرداختی در ایران

تنوع قوانین پرداختی منجر به تفاوت‌های چشمگیر در پرداخت کارکنان با وظایف مشابه شده است. بی‌عدالتی و تبعیض هنگامی رخ می‌دهد که دو کارمند در یک محیط اداری و با یک وظیفه مشخص تنها به دلیل برخورداری از دو قانون استخدامی متفاوت، حقوق و مزایای متفاوتی دریافت می‌کنند.

اولین قانون استخدامی کشوری در سال ۱۳۰۱ تصویب شده و تا سال ۱۳۴۵ به اجرا درآمد. از سال ۱۳۴۵ قانون استخدام کشوری با تأکید بر استخدام رسمی اجرایی شد. در سال ۱۳۷۰ مجلس شورای اسلامی، قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت را مصوب کرد، اما این قانون نیز نتوانست چالش‌های نظام اداری استخدامی همچون عدم شایسته‌گزینی، عدم پاسخگویی و شفافیت و... را حل کند. طی تلاشی دیگر، قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ با ۱۲۸ ماده و ۱۰۶ تبصره در مجلس تصویب شد.

در حال حاضر در ایران ۹ قانون پرداخت وجود دارد که عبارت‌اند از:

۱. قانون نفت؛
۲. قالب قرارداد کار موقت (کارگری)؛
۳. قانون هیئت‌امنا- اعضای غیر هیئت‌علمی؛
۴. قالب قرارداد انجام کار معین (مشخص)؛
۵. قانون کار؛
۶. قانون مدیریت خدمات کشوری؛
۷. قانون هیئت‌امنا- اعضای هیئت‌علمی؛
۸. قانون خاص؛ و
۹. قانون نظام هماهنگ پرداخت.

این تنوع قوانین، منجر به تفاوت‌های چشمگیر در پرداخت کارکنان با وظایف مشابه شده است. در همین راستا، یکی از مصادیق بی‌عدالتی که در ماده ۱۸ قانون مدیریت خدمات کشوری بیان شده، درباره کارمندان بخش‌های غیردولتی است. برحسب احکام، وظایف و تصدی امور دولتی و یا بخشی از آن را می‌توان به کارکنان دیگری واگذار کرد و دستگاه‌های اجرایی هیچ تعهدی نسبت به این کارکنان ندارند و با آنان مشابهِ افراد تحت پوشش دیگر قوانین پرداختی همچون قانون کار رفتار می‌شود. بی‌عدالتی و تبعیض هنگامی رخ می‌دهد که دو کارمند در یک محیط اداری و با یک وظیفه مشخص تنها به دلیل برخورداری از دو قانون استخدامی متفاوت، حقوق و مزایای متفاوتی دریافت می‌کنند.

هدف قانون مدیریت خدمات کشوری، تدوین یک قانون عام و جامع بود. بااین‌حال، ابهامات و تفسیرپذیری زیاد این قانون و همچنین مستثنا شدن نهادها از شمول قانون، برابری و عدالت شغلی، به‌خصوص عدالت در پرداخت‌ها را با چالش مواجه کردند. یکی از ضعف‌های عمده قانون مدیریت خدمات کشوری مربوط به ابهام در تنظیم فصل پرداخت حقوق و مزایای کارمندان (ماده ۶۴ تا ۸۰) درباره فوق‌العاده قابل پرداخت به کارمندان و اضافه‌کار است که در حین تعریف سقف، به دلیل تفویض اختیار به دستگاه در پرداخت مزایا، ایجاد تبعیض کرده است.

ضعف دیگر مربوط به دستگاه‌های مستثنای شمول قانون است. بر اساس ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، نهادهای زیر از شمول این قانون خارج شده‌اند:

- نهادها، مؤسسه‌ها و تشکیلات و سازمان‌های زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری؛
- وزارت اطلاعات؛
- نهادهای عمومی غیردولتی؛
- اعضای هیئت‌علمی و قضات؛
- هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات؛
- شورای نگهبان؛
- مجمع تشخیص مصلحت نظام؛
- مجلس خبرگان؛
- نیروهای نظامی و انتظامی؛ و
- کارکنان سیاسی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه.

یکپارچه‌سازی قوانین پرداخت دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی با هدف ایجاد یک قانون واحد و جامع برای تمام کارکنان مطرح می‌شود. این اقدام با حذف استثناها و کاهش تفاوت‌های پرداخت در سطوح مختلف کارکنان، به دنبال برقراری عدالت در پرداخت‌ها و افزایش شفافیت در فرآیندهای مدیریتی است.

علاوه بر این، برخی دستگاه‌ها از طریق چانه‌زنی و مصوبات خاص، حقوق و مزایای بالاتری دریافت کرده یا برای خارج شدن از شمول قوانین تلاش کرده‌اند. به‌عبارت‌دیگر، دستگاه‌ها به انحای مختلف از جمله نشان دادن مأموریت‌های خاص دستگاهی، مصوبات هیئت‌وزیران یا مجلس و حتی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، از طریق برنامه‌های توسعه و بخش‌نامه‌ها تلاش کرده‌اند تا حقوق و مزایای متفاوت و بیشتری را به خود اختصاص دهند. به برخی از دستگاه‌ها همچون وزارت اقتصاد، وزارت بهداشت و... این اجازه داده شده است که برحسب توانایی درآمدزایی دستگاه و کسب درآمدهای اختصاصی، حقوق و مزایای کارکنان خود را مشخص و پرداخت کنند.



می‌توان دریچه‌ها و معیارهای متنوعی به نابرابری‌های پرداختی افزود، اما اصل مسئله، جلوه‌های متنوعی از نابرابری و تفاوت معنادار در رفتارهای جبرانی دولت نسبت به گروه‌های مختلف کارکنان خدمت‌رسان به آن است که باید آن جلوه‌ها را با دقت بیش‌تر و با هدف ارتقای شاخصه‌های انصاف مورد بررسی قرار داد.

علاوه بر این، برخی از دستگاه‌ها نیز تلاش کرده‌اند با استفاده از ظرفیت قوانین دیگر و تفاسیر متعدد از قانون خدمات کشوری، حقوق و مزایای کارکنان خود را افزایش دهند. به‌طور مثال یکی از پدیده‌های رایج این است که برخی از دستگاه‌ها با مصوبات مجلس تبدیل به نهاد عمومی غیردولتی شده‌اند تا از اجرای قوانین عمومی همچون «صندوق توسعه ملی»، «هیئت‌امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران»، «صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر» و .... مستثنا شوند.

در جدول ۱ فهرستی از دستگاه‌هایی که از شمول قانون خدمات کشوری خارج شده یا از طریق مصوبات هیئت‌وزیران و مجلس، حقوق و مزایای خود را افزایش داده‌اند و همچنین دستگاه‌هایی که تفسیر موسعی از قانون خدمات کشوری داشته و از ظرفیت دیگر قوانین استفاده کرده‌اند، قابل مشاهده است.



برخی دستگاه‌ها از طریق چانه‌زنی ومصوبات خاص، حقوق و مزایای بالاتری دریافت کرده یا برای خارج شدن از شمول قوانین تلاش کرده‌اند. از سویی دستگاه‌های دیگر تلاش کرده‌اند با استفاده ازظرفیت قوانین دیگر و تفاسیر متعدد از قانون خدمات کشوری، حقوق و مزایای کارکنان خود را افزایش دهند.

محورهای ارتقای انصاف در نظام پرداخت

ارتقای انصاف در رفتارهای جبرانی دولت می‌تواند زمینه‌ساز افزایش بهره‌وری و بهبود اعتماد عمومی به نظام اداری و دیوانی دولت شود. پیش‌تر اشاره شد که دولت را نمی‌توان به صرف سازمانی متعارف و خردمقیاس فروکاست که بتوان آن را به پذیرش قواعد و قوانینی یکسان، همگن و فراگیر ملزم کرد. بر همین اساس، می‌توان موضوع ارتقای انصاف در رفتارهای جبرانی و انگیزشی دولت را در پنج محور کلیدی مورد توجه مضاعف قرار داد:

۱. گشودگیِ مسیر خلق قوانین، قواعد و قالب‌هایی که منابعِ در اختیار دولت را با ناهمگونی فزاینده‌ای به موضوعات و ذی‌نفعان مختلف تخصیص می‌دهند؛

۲. تعدد استثنائات و مستمسک‌هایی که قواعد و قوانین متعارف را به نفع خلق یا ایجاد امتیازها و تمایزهای خاص به نفع برخی دستگاه‌ها یا گروه‌ها نادیده می‌گیرند؛

۳. تبدیل چانه‌زنی‌ها و رقابت‌های میان‌دستگاهی، میان‌سازمانی و میان‌نهادی به امری عادی و بی‌نیاز از بازاندیشی که عملاً دولت را به میدانی برای قدرت‌نمایی دستگاه‌هایی تبدیل می‌کند که فاصله‌ی نزدیک‌تری با قوای شنیداری مراجع ارشد قدرت دارند و می‌توانند سایر دستگاه‌ها را در موقعیت فرودست نسبت به خود نگاه دارند؛

۴. وجود ابهام‌های پرشمار در مواد ۶۴ تا ۸۰ قانون مدیریت خدمات کشوری که چنان راه را بر اعمال سلیقه و تفسیر به رأی باز می‌کنند که به دشواری می‌توان نسبتی میان رویه‌های موجود و ملاحظات مربوط به عدالت و انصاف یافت؛

۵. دچار شدن نظام بازنشستگی به میزانی از نابرابری از جهت منابع، مواهب و برخورداری‌ها است که از دو جهت به نابرابری‌ها تا واپسین مراحل حیات شهروندان دامن می‌زند: ۱) حذف فوق‌العاده‌های کمک رفاهی، اضافه کار و... که مزایای غیرمستمر محسوب می‌شوند و حق بیمه‌ای از آن‌ها کسر نمی‌شود؛ درنتیجه پس از بازنشستگی به خاطر حذف این مزایا، فرد مستمری کمتری نسبت به شاغل مشابه خواهد داشت. این وضعیت شکاف درآمدی دوران اشتغال و دوره بازنشستگی را تشدید می‌کند؛ ۲) آلوده شدن صندوق‌های متعدد بازنشستگی به شائبه‌ی دامن زدن به نابرابری‌ها و تفاوت‌های چشمگیر در پرداخت مستمری‌ها و خدمات رفاهی و امتداد بخشیدن به نابرابری‌ها بین اقشار مختلف کارمندان بازنشسته.

جدول ۱: دستگاه‌های خارج از شمول قانون

وزارت‌خانه‌های مستثنا	▪ وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (کارکنان ستادی وزارت، سازمان انتقال خون، سازمان غذا و دارو) ▪ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، فرهنگستان‌ها، صندوق رفاه دانشجویان و ...) ▪ وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان امور مالیاتی، گمرک و ...) ▪ وزارت نیرو (افزایش ۲۰ درصدی حقوق کارکنان) ▪ وزارت اطلاعات ▪ وزارت دادگستری ▪ وزارت کشور (افزایش ۲۰ درصدی) ▪ وزارت نفت ▪ وزارت آموزش و پرورش (افزایش ۱۰ درصدی)
نهادهای عمومی غیردولتی	▪ شهرداری‌ها ▪ سازمان تأمین اجتماعی و شرکت‌ها ▪ سازمان بازنشستگی کشوری
شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها	▪ شرکت‌های تابع وزارت نفت ▪ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ▪ سازمان انرژی اتمی ایران و شرکت‌های تابعه ▪ سازمان‌های توسعه‌ای همچون سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی، سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان توسعه‌ای ذی‌ربط پتروشیمی در وزارت نفت، شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی (بر اساس قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور ۱۳۹۴) ▪ سازمان بنادر و دریانوردی ▪ شرکت بیمه ایران
دیگر دستگاه‌ها	▪ مجلس شورای اسلامی ▪ دیوان محاسبات ▪ قوه قضاییه و سازمان‌های تابعه ▪ نهاد ریاست جمهوری

نظام جبران خدمات دستگاه‌های دولتی در سایر کشورها

هدف از نظام‌های پرداخت به کارکنان دولت، رقابت‌پذیری، برابری و عدالت، شفافیت و ظرفیت مالی است و این نظام‌ها تحت تأثیر فرهنگ اداری، شرایط اقتصادی و اولویت‌های سیاسی هر کشوری شکل می‌گیرد. بااین حال، تجارب جهانی نشان می‌دهد که اصلاحات نظام‌های پرداخت در کشورها اغلب حول محور استانداردسازی ساختارهای حقوقی برای رفع اختلاف پرداخت بوده است و در کنار آن، مزایا و فوق‌العاده پرداختی کنترل شده است. یکی از چالش‌های مشترک در ایجاد برابری و عدالت، عدم وجود داده‌های جامع و شفاف در پرداخت‌ها است. به‌علاوه، سیستم‌های پرداخت به کارکنان در هر کشوری متفاوت است، اما به‌طورکلی می‌توان طرح‌های پرداخت را نسبت به موضوع عدالت پرداختی به تفکیک زیر تشریح کرد:

• **سیستم‌های متمرکز در مقابل غیرمتمرکز:** سیستم‌های متمرکز (مانند پرتغال، رومانی، اسلوونی) که در آن دولت مرکزی کنترل بالایی بر تنظیم حقوق دارد. این سیستم‌ها عدالت را تضمین کرده و به حفظ ثبات و برابری کمک کرده اما انعطاف‌پذیری کمتری دارند. سیستم‌های غیرمتمرکز (مانند سوئد، بریتانیا) امکان تصمیم‌گیری متناسب با شرایط را فراهم می‌کنند و در تعیین حقوق انعطاف‌پذیری بیشتری دارند، با این حال نیازمند ظرفیت مدیریتی قوی برای جلوگیری از بی‌عدالتی هستند.

• **سیستم‌های شغل‌محور و فردمحور:** در سیستم‌های شغل محور (مانند اتریش، فرانسه، پرتغال، اسلوونی) حقوق، مرتبط با محتوای شغل است. این سیستم تابع ارزشیابی شغل‌ها است. بدین معنا که مشاغل، بر اساس دسته‌بندی مشاغل و تحلیل آن رتبه‌بندی می‌شوند و سپس در مورد پرداخت‌ها تصمیم‌گیری می‌شود. براین‌اساس ارزش مشاغل مبتنی‌بر معیارهای عینی بوده و وابسته به اختیارات سازمانی یا مدیریتی نیست؛ درنتیجه سیستم عادلانه‌تر تلقی می‌شود. سیستم‌های فردمحور حقوق را به مهارت‌ها و عملکرد پیوند می‌دهند و حقوق بر اساس هر فرد تعیین می‌شود. در این سیستم انعطاف‌پذیری بالا است و انتظار می‌رود انگیزه کارکنان افزایش یابد. بااین حال، این سیستم پیچیدگی‌های بسیاری دارد و نیازمند یک سیستم مدیریت عملکرد قوی است، زیرا بیشتر مستعد اختلاف و نابرابری است.

• **ساختارهای رتبه‌بندی پرداخت؛ تک‌واحد در مقابل چندگانه:** ساختارهای تک‌واحد (مانند پرتغال، فرانسه، رومانی) کنترل عدالت را ساده می‌کنند و مبتنی‌بر شفافیت‌اند. ساختارهای چندگانه نیازمند ظرفیت مدیریتی بالا بوده و انعطاف‌پذیری بیشتری دارند. ساختارهای چندگانه (مانند اتریش، آلمان، ایرلند) می‌توانند نیازهای بخشی مانند سلامت و آموزش را پوشش دهند. همچنین می‌توانند سطوح فدرالی و رتبه‌بندی کارمندان و... داشته باشند (مورد آلمان). مشاغل خدمات دولتی نیز می‌توانند با پروفایل‌های شغلی و گروه‌های شغلی رتبه‌بندی شده و پرداخت‌ها برای گروه‌های شغلی با ویژگی‌های مشابه، مطابق با نرخ بازار کار مشخص شوند. بااین حال این روش ممکن است به بی‌عدالتی‌های پرداختی منجر شود.

• **ساختار پرداخت عادلانه و رقابتی:** سیستم طبقه‌بندی مشاغل مبتنی‌بر شواهد می‌تواند پرداخت برابر برای کارهای با ارزش برابر را تضمین کند. یکی از روش‌های این سیستم ارزشیابی مشاغل و دیگری، مقایسه با موقعیت‌های مشابه در بخش خصوصی است. به‌طور مثال لتونی (۲۰۲۲) به منظور جذب و نگه‌داشت استعدادها، حقوق کارکنان دولتی را مطابق با بازار کار تنظیم کرد.

شفافیت سیستم پرداخت برای پاسخگویی، اعتماد و انصاف در تنظیمات حقوقی حیاتی است. هنگامی‌که کارکنان درک کنند که حقوق‌ها چگونه تعیین می‌شوند (شفافیت رویه‌ای) و به اطلاعات درباره پرداختی‌های واقعی دسترسی داشته باشند (شفافیت محتوایی)، ادراک برابری بهبود می‌یابد.

اقدام و اصلاح برای عدالت پرداختی

اصلاحات سیستم‌های پرداختی معمولاً شامل پنج ستون کلیدی (شکل ۲) می‌شود که به ایجاد سیستمی عادلانه، رقابتی و پایدار کمک می‌کنند:

۱- عدالت: تضمین عدالت در ساختارهای پرداخت از طریق ارتباط مستقیم پرداختی‌ها با رتبه‌بندی و مسئولیت‌های شغلی است. این ستون شامل تعیین قوانین شفاف برای پیشرفت و محدود کردن پرداخت‌های متغیر و مزایا است تا از تحریف دسته‌بندی شغل‌ها جلوگیری شود.

۲- رقابت‌پذیری: برای همگام‌سازی پرداخت بخش عمومی با روندهای بازار و جذب و نگه‌داشت نیروی کار متخصص، رقابت‌پذیری دستمزد مهم است. این مسئله شامل تنظیم حقوق پایه بر اساس تقاضای مهارت‌های نوظهور و حفظ تعادل مناسب بین بالاترین و پایین‌ترین پرداختی‌هااست.

۳- عملکرد: ادغام پرداخت مرتبط با عملکرد در



این‌گونه به نظر می‌رسد که مهم‌ترین ضرورت پیش‌روی دولت در موضوع رفتارهای جبرانی و انگیزشی، افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در شرح قواعد، مبانی و معیارهایی است که تفاوت‌های معنادار کنونی میان سطوح و لایه‌های مختلف را رقم زده‌اند.

شکل ۲- پنج ستون اصلی اصلاح سیستم پرداختی



منبع: بانک جهانی (۲۰۲۱)- (OECD, ۲۰۲۴)

سیستم‌های پرداختی برای پاداش‌دهی به مشارکت‌های فردی و هم‌راستا کردن ساختارهای پرداخت با اهداف سازمانی است.

۴- تناسب و ارتباط: تطبیق اصلاحات پرداختی با نیازهای بخش‌های خاص یا فرآیندهای منابع انسانی مبتنی بر مهارت‌ها است. این اصل اطمینان می‌دهد که ساختارهای پرداخت با اصلاحات گسترده‌تر اداری هم‌خوانی دارند.

۵- پایداری مالی: اعمال کنترل‌های مالی برای برنامه‌ریزی، نظارت و تنظیم سیستم‌های پرداختی به‌گونه‌ای که مقرون‌به‌صرفه و پایدار باشند.

علاوه بر این، شفافیت سیستم پرداخت برای پاسخگویی، اعتماد و انصاف در تنظیمات حقوقی حیاتی است. هنگامی‌که کارکنان درک کنند که حقوق‌ها چگونه تعیین می‌شوند (شفافیت رویه‌ای) و به اطلاعات درباره پرداختی‌های واقعی دسترسی داشته باشند (شفافیت محتوایی)، ادراک برابری بهبود می‌یابد. به‌طور مثال، سیستم پرداخت حقوق کارکنان در آلبانی به نهادها اختیار بسیاری داده بود که منجر به عدم شفافیت و اجرای خودسرانه پرداخت‌ها شده بود.

برای برابری بیشتر در پرداخت‌ها، ساختار پرداخت باید ساده و شفاف باشد، به‌طوری‌که حقوق پایه بخش اصلی جبران ماهانه کل را تشکیل دهد، اگر بیش از ۷۰ درصد مزایا، پاداش‌ها و کمک‌هزینه‌ها قابل توجیه و شفاف نباشند، ممکن است رتبه‌بندی عادلانه‌ای را که توسط ارزیابی شغلی تعیین می‌شود، مخدوش کنند. به‌طور مثال، یونان در پاسخ به فشارهای مالی، سیستم جبران خدمات بخش عمومی را به‌طور کامل بازنگری کرد و یک سیستم پرداخت واحد برای همه کارکنان بخش عمومی بر اساس روش طبقه‌بندی مشترک، ایجاد کرد. حدود ۱۰۰ مورد کمک‌هزینه و مزایای مختلف در حقوق پایه ادغام شدند که به‌طور قابل توجهی شفافیت و مدیریت‌پذیری سیستم را افزایش داد. همچنین، در پرتغال اصلاح خدمات عمومی شامل لغو کمک‌هزینه سابقه برای اکثر مشاغل، معرفی پاداش‌های عملکرد، کاهش تعداد مشاغل و موقعیت‌های حقوقی پراکنده و ایجاد یک مقیاس پرداخت مشترک با پرداخت تک واحد بود.

جدول ۲- گزینه‌های سیاستی برای عدالت پرداختی

گزینه	کلیات	مزایا	چالش‌ها
یکپارچه‌سازی قوانین پرداخت	حذف تعدد قوانین پرداخت و ایجاد نظام پرداخت منسجم برای تمامی کارکنان دولتی و نهادهای غیردولتی عمومی	کاهش تبعیض ساختاری، برقراری عدالت در پرداخت و سهولت در اجرا و نظارت	مقاومت نهادهای مستثنا، نیاز به اصلاحات قانونی گسترده و پیچیدگی در تطبیق ساختارهای موجود
پرداخت مبتنی بر عملکرد	ارتباط مستقیم پرداخت با بهره‌وری و ارزیابی عملکرد کارکنان به‌جای تأکید صرف بر مدرک یا سابقه	افزایش انگیزه و کارایی، بهبود کیفیت خدمات عمومی و کاهش پاداش‌های غیرشایسته	دشواری در طراحی و اجرای نظام ارزیابی عادلانه و خطر بروز تبعیض یا سوءاستفاده مدیریتی
تعیین سقف و کف حقوق	مشخص کردن حداقل حمایت از کارکنان رده‌پایین و سقف حقوق برای مدیران	کاهش شکاف طبقاتی، حمایت از اقشار ضعیف و محدود کردن حقوق‌های نجومی	مقاومت مدیران و نهادهای پرنفوذ و احتمال مهاجرت مدیران کارآمد به بخش خصوصی
شفاف‌سازی عمومی پرداخت‌ها	راه‌اندازی سامانه شفاف حقوق و مزایا و دسترسی عموم و نهادهای نظارتی به اطلاعات این سامانه	افزایش اعتماد عمومی، پیشگیری از فساد و ایجاد نظارت اجتماعی	مقاومت سیاسی و حقوقی نهادها، چالش‌های حقوقی در انتشار عمومی اطلاعات و احتمال سوءبرداشت یا تحریک اجتماعی

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
گزارش سیاستی «**مسئله انصاف در نظام پرداخت کارکنان دولت**»

سلسله گزارش‌های سیاستی «**عدالت شغلی**» – شماره چهارم | خرداد ۱۴۰۴

تهیه‌کننده: راضیه شیخ‌رضایی
ناظر علمی: حمید قیصری

گزینه‌های پیشنهادی سیاستی: هماهنگ یا ناهماهنگ؟

به نظر می‌رسد که در ایران، تلاش شده تا قوانین یکپارچه و پرداخت هماهنگ در قانون خدمات کشوری اجرایی شود، اما وجود استثناها و خارج شدن نهادهای مختلف از ذیل این قانون و ابهامات آن باعث شده که سیستم متمرکز پرداختی با مشکلاتی مواجه شود. پرداخت مبتنی‌بر عملکرد و درعین‌حال شفاف‌سازی کامل و عمومی حقوق و مزایا، می‌تواند راهگشای اصلاحی مؤثر در این زمینه باشد.

گزینه اول: یکپارچه‌سازی قوانین پرداخت دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی

یکپارچه‌سازی قوانین پرداخت دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی با هدف ایجاد یک قانون واحد و جامع برای تمام کارکنان مطرح می‌شود. این اقدام با حذف استثناها و کاهش تفاوت‌های پرداخت در سطوح مختلف کارکنان، به دنبال برقراری عدالت در پرداخت‌ها و افزایش شفافیت در فرآیندهای مدیریتی است. تأثیرات بلندمدت این تغییرات می‌تواند به ایجاد ساختاری عادلانه‌تر و کارآمدتر در اداره منابع انسانی و پرداخت‌ها منجر شود.

گزینه دوم: طراحی نظام جبران خدمات مبتنی بر عملکرد

طراحی نظام جبران خدمات مبتنی بر عملکرد، یک رویکرد نوین در پرداخت حقوق است که در آن بخش قابل‌توجهی از حقوق کارکنان بر اساس ارزیابی عملکرد و شاخص‌های کلیدی عملکرد (KPI) تعیین می‌شود. این نظام به‌جای تکیه‌بر حقوق ثابت، بر تشویق بهره‌وری و عملکرد فردی یا تیمی متمرکز است و تلاش می‌کند تا انگیزه و کارایی کارکنان را افزایش دهد.

پیاده‌سازی سیستم پرداخت مبتنی‌بر عملکرد، به‌جای افزایش‌های یکسان و فرمالیته، باعث می‌شود کارکنان کارآمد، خلاق و متعهد، انگیزه‌ی بیشتری برای رشد داشته باشند. این نظام باید بر پایه ارزیابی عادلانه، معیارهای شفاف و قابل‌سنجش اجرا شود.



گزینه سوم: تعیین سقف و کف حقوق و مزایا

گزینه سوم در اصلاح نظام پرداخت، تعیین سقف برای حقوق مدیران و کف برای حقوق کارکنان پایین‌رتبه است؛ اقدامی که با هدف کاهش فاصله طبقاتی و برقراری عدالت در پرداخت‌ها انجام می‌شود. با محدود کردن دریافتی مدیران و تضمین حداقل معیشت برای کارمندان رده‌پایین، می‌توان تبعیض‌های مزمن در نظام اداری را تا حد زیادی تعدیل کرد.

ماجرای حقوق‌های نجومی که در سال‌های گذشته با افشای فیش‌های حقوقی مدیران ارشد دولتی و برخی شرکت‌های خصولتی به بحث داغ رسانه‌ها و افکار عمومی تبدیل شد، باعث شد فشار زیادی برای شفاف‌سازی و محدودسازی پرداخت‌ها به مدیران وارد شود و مسئله تعیین سقف حقوق مدیران عملیاتی شد. بااین‌حال، همچنان چالش‌هایی در برابر جذب مدیران کارآمد در بنگاه‌های دولتی وجود دارد.

گزینه چهارم: شفاف‌سازی کامل پرداخت‌ها

ایجاد سامانه شفافیت پرداخت و انتشار عمومی حقوق مدیران و کارکنان ارشد، گامی مهم در جهت مبارزه با فساد و افزایش اعتماد عمومی است. این اقدام می‌تواند با فراهم کردن امکان نظارت مردمی، مانع از پرداخت‌های غیرقانونی، رانت و تبعیض در سیستم اداری شود. مزیت اصلی این سامانه، تقویت پاسخ‌گویی و شفافیت مالی در نهادهای دولتی و عمومی است، اما در ایران، اجرای آن با چالش‌های جدی روبه‌رو بوده است. بر اساس ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه، تمامی دستگاه‌های اجرایی، نهادها و شرکت‌های وابسته به دولت (به‌جز نهادهای امنیتی و نظامی خاص) موظف به ثبت و تجمیع اطلاعات کلیه پرداخت‌های خود به مدیران در این سامانه هستند. هدف این سامانه، شفاف‌سازی پرداخت‌ها و امکان نظارت عمومی بر حقوق مدیران است، اما تاکنون اجرای کامل آن با چالش‌هایی همراه بوده است. چنان‌که مقاومت برخی نهادها و مدیران بانفوذ، خلأهای قانونی و نبود ضمانت اجرایی مؤثر باعث شده است که این سامانه به‌طور کامل عملیاتی نشود. درنتیجه، باوجود تأکید قانونی بر شفاف‌سازی، هنوز انتشار عمومی حقوق‌ها تحقق نیافته و این مسئله به تداوم بی‌اعتمادی دامن زده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد سیاستی

با توجه به ابعاد گسترده و ریشه‌دار ناعدالتی در نظام پرداخت کارکنان دولت در ایران که ناشی از تنوع قوانین، استثناهای قانونی، نابرابری در چانه‌زنی، ابهامات قانونی و شکاف‌های بازنشستگی است، اجرای یک سیاست ترکیبی جامع می‌تواند راهگشای اصلاحی مؤثر باشد. پیشنهاد ترکیبی شامل پرداخت مبتنی‌بر عملکرد (گزینه ۲) و شفاف‌سازی کامل و عمومی حقوق و مزایا (گزینه ۴) است که هم‌راستا با عدالت ساختاری، بهره‌وری سازمانی و بازسازی اعتماد عمومی است.

پیاده‌سازی سیستم پرداخت مبتنی‌بر عملکرد، به‌جای افزایش‌های یکسان و فرمالیته، باعث می‌شود کارکنان کارآمد، خلاق و متعهد، انگیزه‌ی بیشتری برای رشد داشته باشند. این نظام باید بر پایه ارزیابی عادلانه، معیارهای شفاف و قابل‌سنجش اجرا شود. از سوی دیگر، شفاف‌سازی کامل و عمومی حقوق‌ها که تاکنون به دلیل مقاومت برخی نهادها به‌صورت ناقص اجراشده، می‌تواند راه را بر حقوق‌های نجومیِ پنهان ببندد و با نظارت عمومی، سلامت نظام اداری را تضمین کند. این ترکیب، راهکاری متعادل است که هم به عدالت ساختاری پاسخ می‌دهد، هم انگیزه ایجاد می‌کند و هم با شفافیت، مانع فساد می‌شود.

به نظر می‌رسد با وجود شرایط ایران، نمی‌توان به دولت نهیب زد که معیارها، قوانین و قواعد جبرانی و انگیزشی‌اش را یکسان و همگن کند. از سوی دیگر، به انحای مختلفی تعیین سقف و کف حقوق برای مدیران ایده‌ای شکست خورده است اما مهم آن است که درنتیجه‌ی الزام دولت به شفافیت و پاسخ‌گویی، آن موقعیت‌ها و موارد خاص محدود نگاه داشته شوند، زیرا جامعه‌ی مدنی و خاصه فعالان و نخبگان برخوردار از آگاهی‌های لازم نسبت به عملکردها و کارکردهای تخصصی دولت، در صورت وجود شفافیت و پاسخ‌گویی، می‌توانند گرایش دولت به گسترش بی‌رویه‌ی استثنائات و به حاشیه رفتن قواعد و قوانین عمومی را به چالش بکشند.