



حقوق‌های نامتعارف؛ زمینه‌ها و آسیب‌ها

دکتر داود غرایاق زندی*

اشاره:

انتشار فیش‌های حقوقی مدیران نهادهای دولتی و تابعه دولت جنجال فراوانی در رسانه‌های مختلف در ماه مبارک رمضان ایجاد کرد به گونه‌ای که تمامی مقامات نظام جمهوری اسلامی را به واکنش، عذرخواهی و تحرک واداشت. گسترش این موضوع از «حقوق‌های نامتعارف» به «حقوق‌های نجومی» نشانه آزرده‌گی و رنجش فراوان افکار عمومی در این زمینه است. این نوشتار به دنبال طرح این موضوع برای شناخت پیامدهای پیدا و پنهان آن برای امنیت ملی کشور است.

مقدمه

انتشار فیش‌های حقوقی برخی از مدیران دولتی در ماه مبارک رمضان خاطر جمعی مردم کشور را به شدت آزرده کرد و فضای اخلاقی جامعه را تحت تأثیر قرار داد.

این مباحث در شرایطی مطرح شده که به نقل از وزارت رفاه، ۱۲ میلیون نفر در ایران زیر خط فقر هستند که تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی قرار دارند. خط فقر برای خانوارهای ساکن تهران تا کمتر از ۳ میلیون تومان اعلام شده که در این شرایط حداقل دستمزد حدوداً کمتر از یک میلیون تومان است. در مقابل حقوق ماهانه برخی از مدیران دولتی برابر با سی سال خدمت چند نفر از مردم عادی است. در شرایطی که کشور با بحران بیکاری، مشکلات اقتصادی، قاچاق کالا

و بحران‌های اجتماعی مواجه است و یا جامعه شاهد آن است که برخی از مشاغل همانند محیط‌بانان و آتش‌نشانان و معلمان فداکار در قبال حقوق اندکی جانفشانی می‌کنند و همانند یک سرباز در جبهه جنگ می‌جنگند، این آمار فضای روانی جامعه را هدف گرفته و باعث می‌شود کورسوی امید به آینده را در جامعه غبارآلود کند.

انتشار فیش‌های نجومی از منظر سیاسی نیز اشکالاتی را در پی داشته است. با توجه به اینکه تنها فیش‌های حقوقی مدیران دولتی در بخش اجرایی بر ملا شده، این ذهنیت در بدنه ساختار اجرایی کشور ایجاد شده که مخالفان سیاسی، دولت را هدف گرفته‌اند، زیرا این دولت با شعار مبارزه با فساد وارد کارزار شد ولی در عمل گامی برنداشته است. این در حالی است که این فرایند نه تنها ممکن است به دعوای سیاسی در زمینه فساد اقتصادی در کشور در آستانه انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۹۶ دامن بزند و طرفین، یکدیگر را آماج حملات بیشتری قرار دهند، زمینه بی‌اعتمادی به نظام سیاسی را در نهایت افزایش دهد. در واقع، این جریان بیش از این که دولت کنونی را مورد هدف قرار دهد، ساختار سیاسی جمهوری اسلامی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به



نظر می‌رسد دولت در قبال این جریان مشی مناسب با اعتدال را دنبال کرده است. پذیرش واقعیت و اشتباه و عذرخواهی کردن و تلاش برای حل موضوع در راستای اقتدار نظام نه بهره‌برداری از آن برای دعوای سیاسی و نبش قبر کردن مشکلات فراوان مالی گذشته، از وجوه عملی «اعتدال سیاسی» است که باید پاس داشته شود. در این میان، برخی از مقامات سیاسی بر این مسئله تأکید دارند که ماجرای فیش‌های حقوقی استثنایی و ناچیز و یا تنها توسط ۳ درصد مدیران بوده و مابقی مدیران کشور از این جریان مبرا هستند، اما در حال حاضر این سوال مطرح است که آیا مسبب این رویه، خطای مدیریتی است یا معضل ساختاری؟ اگر خطای مدیریتی باشد با اصلاح برخی از مقررات و سازوکارهای اجرایی، نظارتی و عمومی قابل رفع است، ولی اگر معضل ساختاری باشد، نیازمند بازنگری جدی در سازه‌های اداره کشور است که فراتر از سازوکارهای مالی و اقتصادی بوده و نیازمند اراده سیاسی قوی برای رفع آن است.

پیامدهای دستمزدهای نامتعارف مدیران

مسئله فیش‌های حقوقی مدیران زمینه‌ساز برخی آسیب‌ها و پیامدها در جامعه است که اشاره به بخشی از آنها در سه حوزه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در اینجا می‌تواند مفید باشد:

- در حوزه اقتصادی باعث خدشه به سیاست‌های اقتصادی دولت برای بهبود شرایط کشور در دوران پسابرجام می‌شود؛ در حالی که تلاش دولت این است که روال اقتصادی متعارف به جامعه بازگردانده شود، این پدیده می‌تواند مانع رشد سالم اقتصادی در جامعه می‌شود؛ ضمن اینکه کاهش بهره‌وری اقتصادی به خاطر کاهش انگیزه برای نیروهای متخصص و کارمندان و کارگران در کشور ممکن است کلیت جریان اقتصادی را فلج کند. پرداخت‌های نامتعارف و بی‌قاعده باعث افزایش رقابت ناسالم، افزایش هزینه معاملات، افزایش قیمت‌ها و خارج کردن روال اقتصادی از فرایند سالم عرضه و تقاضا و اتلاف منابع ملی شده و در نهایت با کاهش رونق اقتصادی و تولید ملی و رشد بیکاری و فضای پیش‌بینی‌ناپذیری اقتصادی کشور، مانع جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی نیز می‌شود و سرمایه داخلی را به خارج از کشور سوق می‌دهد. این در حالی است که

سرمایه خارجی نیز از محیط غیرشفاف و نامطمئن گریزان است.

- در حوزه اجتماعی، باعث کاهش انگیزه فعالیت در میان نیروهای کار جامعه می‌شود و توزیع ناعادلانه ثروت در جامعه را افزایش می‌دهد، به گونه‌ای که تمامی اقشار جامعه نسبت به وضع خود در جامعه احساس غبن می‌کنند. این پدیده، با افزایش حس تبعیض در جامعه و تعمیق شکاف‌های اجتماعی فزاینده باعث افزایش جرم و جنایت و آسیب‌های اجتماعی فراوان شده و نشاط و همبستگی اجتماعی و در نهایت اعتماد اجتماعی افراد جامعه نسبت به یکدیگر را نابود می‌کند، به گونه‌ای که خودی خطرناک‌تر از بیگانه پنداشته می‌شود. تمامی این روندها نشان می‌دهد پرداخت‌های نامتعارف، «سرمایه اجتماعی» جامعه را که همچون پول در حوزه اقتصادی و خون در بدن است، مورد هدف قرار می‌دهد. این کار باعث می‌شود جامعه صرفاً به جسدی بیمار و بی‌روح و در حال احتضار بدل شود.

- در حوزه سیاسی چهار مشکل جدی ایجاد می‌کند: نخست این که مشروعیت نظام سیاسی را به شدت به تحلیل می‌برد و کلیت نظام سیاسی را در چشم مردم کم‌اعتبار می‌کند که این امر زمینه‌ساز افزایش اختلافات اجتماعی و سیاسی می‌شود. در این رابطه کسب قدرت در جامعه برای رسیدن به صرفه‌های اقتصادی به جای روالی قاعده‌مند و مسئولیت‌زا، به صحنه جنگ و نبرد بی‌امان بدل می‌شود. رقابت سیاسی جای خود را به اختلاف، درگیری و نزاع سیاسی می‌دهد. زیست



می‌گیرد. در این نوع برداشت، مدیریت منصبی است که با دید مادی نباید نگریسته شود و تنها مسئولیتی است که خداوند برای آزمایش به برخی از انسان‌های برگزیده می‌دهد. این نوع برداشت از اوایل انقلاب اسلامی نیز در جامعه به عنوان بدیلی، جایگزین برداشت رایج غربی بود و همچنان نیز یکی از الگوهای مورد نظر است. این الگو روال خود را از این جمله حضرت امیر گرفته است که «خداوند بر حاکمان و پیشوایان عدالت مقرر فرموده است که زندگی خود را در حد «پایین‌ترین» مردم قرار دهید». در این نگاه مدیران برای بهبود وضعیت جامعه اسلامی باید تمام تلاش خود را به کار برند و در انجام این کار هم نباید انتظار پاداش غیرمتعارف داشته باشند. در این روند، تمایز جدی میان بخش‌های مختلف جامعه وجود ندارد و رسیدن به موقعیت مدیریت در جامعه موجب اختلاف نیست زیرا باعث افزایش مسئولیت افراد نیز می‌شود و در نهایت نیز مشخص نیست که آیا فرد از این آزمایش سربلند بیرون آید.

سازوکارهای نظارتی مؤثر و
انتشار و قابل دسترس بودن
فهرست اسامی و اطلاعات
حقوق مدیران عالی، موجب
کاهش مشکلاتی می‌شود که در
رتبه‌بندی کشور توسط مجامع
بین‌المللی ایجاد شده است.

در نقطه مقابل، تفکر پیشرفت‌گرا وجود دارد که معتقد است مساوات لزوماً نه تنها عدالت‌محور نیست بلکه ممکن است به واسطه کاهش انگیزه فرد برای فعالیت و کار، روند پیشرفت جامعه را کند کند. در این نگاه این مسئله مطرح می‌شود که چرا افرادی در جامعه با اختصاص وقت و انرژی و توان مادی و معنوی خود باید همانند پایین‌ترین افراد جامعه زندگی کنند و اگر در

سیاسی در این شرایط به عرصه‌ای برای بقای نیروهای سیاسی و نه حوزه مدیریت، امنیت و نظارت برای رشد اجتماعی بدل خواهد شد. سومین مشکل این است که رابطه و پیوند ملت و دولت گسسته شده و دولت تنها در شبکه‌های رانتهی و حامی‌پروری در جامعه تعریف می‌شود که گروه‌های سیاسی فقط برای رسیدن به اهداف خود سعی دارند جامعه را با خود همسو سازند. این موضوع در بیانیه رئیس‌جمهور نیز مورد تأکید قرار گرفت: «این مسأله ... می‌تواند پیوندهای عمیق میان دولت و ملت را خدشه‌دار نموده و خدای ناکرده استواری رابطه میان مردم و نظام را نشانه رود». در نهایت فضای فساد در انواع مختلف آن در جامعه باعث کاهش اطمینان سیاسی به آینده کشور می‌شود؛ این امر در شرایطی نظیر کودتا، حمله خارجی، ضعف دولت مرکزی و یا هر حادثه و بحران داخلی و خارجی پایداری نظام سیاسی را تابع میزان بهره‌برداری مادی می‌سازد تا جان‌فشانی‌هایی نظیر آنچه در دفاع مقدس انجام شد.

مشکلات مفهومی و فنی بررسی فیش‌های حقوقی

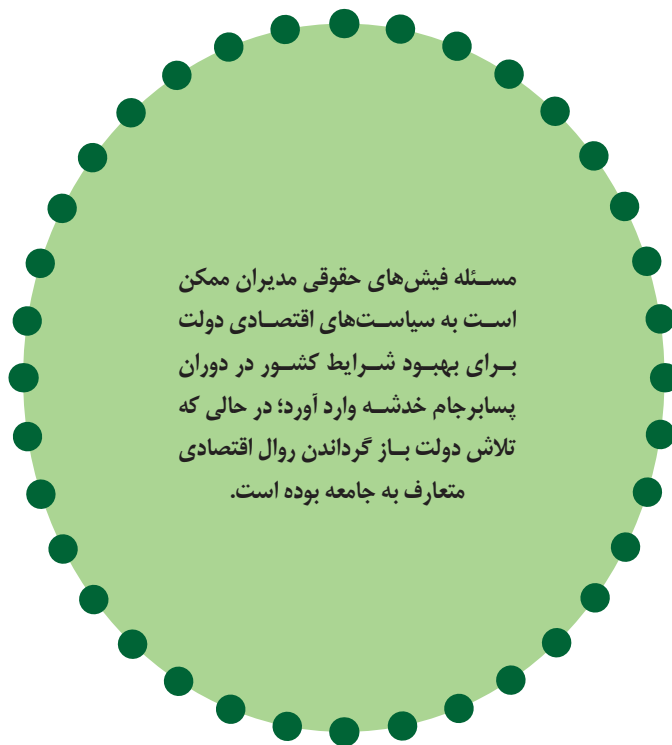
بخشی از موضوع فیش‌های حقوقی ریشه در دو نگاه مفهومی در نظام اداری کشور ما دارد که متأثر از آن مباحث فنی دیگری نیز در پی داشته است. نگاه مفهومی متفاوت به موضوع، به نگاه عدالت‌محور و نگاه پیشرفت‌گرا بازمی‌گردد. در نگاه عدالت‌محور نوعی همگونی کلی در نظام پرداخت و پاداش مورد توجه قرار



جامعه متناسب با فعالیت افراد در جامعه پاداش دریافت نشود، به تعبیر قرآنی فرقی میان دانایان و دیگران نیست و نتیجه امر تلاشی برای خلاقیت و پیشرفت در جامعه نخواهد بود. بر اساس این نوع نگاه، نمونه‌های بیرونی این موضوع در کشورهای اشتراکی که هر کس به اندازه نیاز و هر کس به اندازه توان پاداش و خدمات دریافت می‌کردند، چندان که باید وافی به مقصود نبوده و اساساً در شرایط پیشرفت جامعه امکان بهتری برای رسیدگی به حال محرومان و استقرار عدالت اجتماعی فراهم خواهد بود. در نگاه دوم، شایستگی و کارآمدی در اولویت قرار می‌گیرد و کسانی که بتوانند در این رابطه مؤثر باشند، قاعدتاً باید پاداش مناسب‌تری دریافت کنند. قانون نظام هماهنگ پرداخت سال ۱۳۷۰ بیشتر در قواره نخست و قانون خدمات کشوری سال ۱۳۸۶ بیشتر در رویکرد دوم قرار می‌گیرد.

پیشرفت گرا به دنبال این است که بهره‌وری بخش خصوصی به دلیل این که خودکفاست، بیشتر خواهد بود و اموال دولتی نیز هرز نمی‌رود. بنابراین، دولت باید بیشتر بر نظارت تا مداخله در اقتصاد جامعه تأکید داشته باشد. نکته فنی دیگر این است که دستگاه‌هایی که درآمدزا هستند باید در بخشی از درآمدهای خود شریک باشند و گرنه چه ضرورتی دارد که یک بخشی مشغول درآمدزایی باشد و بخش دیگر تنها مصرف‌کننده و طفیلی باقی بماند.

این دو موضوع فنی با توجه به نکته مفهومی مطرح شده در بالا بیان شده است، اما این دو مسیر لزوماً مانع‌الجمع نیستند، بلکه امکان و زمینه پیاده کردن آن، اهمیت دارد. این در حالی است که بسیاری از مشکلات ناشی از فیش‌های حقوقی به این دلیل است که هیچ کدام از دو نوع نگاه مفهومی بالا در کشور پیاده نشده است. برای مثال، اگر قرار است بخش خصوصی گسترش یابد شرایط واقعی خصوصی سازی باید در کشور فراهم شود و اگر پیامدهایی نیز برای طبقات محروم جامعه ایجاد می‌کند، از طریق شبکه‌های حمایت اجتماعی جبران گردد تا شأن و کرامت انسانی افراد حفظ گردد و طبقات ضعیف جامعه در چرخ‌دنده‌های توسعه کشور گرفتار نشوند. با این حال، واقعیت آن است که در کشور ما مدت‌هاست بحث اجرای اصل ۳۹ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته، اما همچنان ما با شرکت‌هایی مواجه هستیم که به صورت



متأثر از این دو مبنای مفهومی، دو موضوع فنی نیز مطرح شده است. نگاه نخست برای ایجاد عدالت و تساوی به دنبال دولتی کردن بیشتر نظام سیاسی است و در مقابل، نگاه

فیش‌های حقوقی: خطای مدیریتی یا معضل ساختاری
آنچه در رابطه با موضوع فیش‌های حقوقی جالب توجه است، مسائل مربوط به افشای آنهاست. این موضوع از آن رو جای تعجب دارد که اقدام به دریافت حقوق غیرمتعارف، امر پنهانی نبوده بلکه این نهاد‌های نظارتی بوده‌اند که به این موضوع توجه شایسته نداشته و یا به چند تذکر بسنده کرده‌اند و در نهایت به نظر می‌آید با هدف فشار بر دولت پیگیری موضوع در دستور کار قرار گرفته است. لذا یکی از محورهای اصلی بحث فیش‌های حقوقی بررسی این موضوع است که چرا نهاد‌های نظارتی درست عمل نکرده‌اند و این شائبه را دامن زده‌اند که در مواقع ضروری مطرح کردن آنها و پیگیری موضوع را لازم دانسته‌اند.

نکته دوم این است که سطح فیش‌های حقوقی نشان می‌دهد که عمدتاً در سطح دولتی بوده و آن هم در نهادهایی همانند شرکت نفت، بیمه، بانک‌ها و صندوق توسعه ملی که درآمدهای بالایی دارند، اتفاق افتاده است. این نکته دو نتیجه را در پی دارد: نخست این که گستره پدیده، عمومی نبوده و کلیت جامعه با آن درگیر نیست که در این شرایط سلامت کلی جامعه دچار خسران جدی می‌شود. دوم این که باید از این به بعد نسبت به نهاد‌های درآمداً مراقبت بیشتری صورت گیرد. نکته سوم این که باید بررسی شود که فیش‌های حقوقی امری تصادفی و خاص بوده یا امری سازمان‌یافته؟ اگر تنها به همین نهاد‌های دولتی محدود است، موضوع می‌تواند خطای مدیریتی باشد، ولی اگر کلی و فراگیر باشد، با مشکل ساختاری مواجه هستیم. نکته چهارم این است که موضوع فیش‌های حقوقی ممکن است وجه آشکار قضیه باشد و باید بررسی شود که غیر از فیش‌های حقوقی چه روال دیگری برای تداوم احتمالی حقوق نامتعارف ممکن است دنبال گردد. مباحثی مثل وام‌های کلان کم‌بهره یکی از این موارد است. این نکته ما را به موضوع دیگری رهنمون می‌کند که ممکن است برخی از مدیران پس از این آشکارا اقدام به دریافت‌های نامتعارف نکنند و روال‌های پنهانی را پیگیری کنند. در نهایت، به نظر می‌رسد آنچه مقامات سیاسی کشور در مورد محدود بودن حجم این حقوق‌ها مطرح کردند، تنها یک خطای مدیریتی بوده که اقدامات چند روز

اسمی، خصوصی و غیردولتی هستند اما بسیاری از پروژه‌های اصلی کشور را با ایجاد رابطه و مشارکت مقامات دولتی در هیأت مدیره‌های مختلف و دریافت‌های بی‌حساب و کتاب به دست می‌آورند. این شرکت‌های تابعه در واقع دولتی اما در ظاهر خصوصی هستند و بر این اساس معتقدند اگر حقوقی نیز به افراد داده شده، تضييع اموال عمومی نیست و بر اساس تصویب هیأت مدیره انجام می‌پذیرد.

نکته دوم فنی نیز در اینجا از اهمیت بسیاری برخوردار است. اگر شرکت‌های تابعه یا بخش‌های درآمدزای دولتی به دنبال اختصاص بخشی از درآمد برای خود هستند؛ اما آیا انتظار آنها در شرایطی است که این شرکت‌ها و نهاد‌های درآمدزای دولتی برای پیشرفت کشور تلاشی کرده‌اند و افراد شایسته‌ای در رأس آن قرار دارند که مستحق دریافت پاداش‌های آنچنانی باشند؟ روشن است که بانک‌ها و شرکت نفت عمدتاً به درآمدهای عمومی و منابع ملی وابسته‌اند و در عین حال اتفاق خاصی نیز از آنها دیده نشده که مبین کمک به چرخه اقتصاد ملی باشد. بنابراین، مشکل جدی فیش‌های حقوقی در این است که ملزومات فنی پیاده‌سازی و توجیه آن را نیز ندارند. اگر اینطور بود در صورت شفاف‌سازی، امری قابل دفاع و مقبول بود و نشانه توان و قابلیت فردی و فنی و سازمانی قلمداد می‌شدند؛ در حالی که افشای این موارد و واکنش وجدان عمومی جامعه به این موضوع نشان می‌دهد این شرایط تأمین نبوده است.



اخیر دولت و مجلس نیز در همین راستاست؛ اما اگر این پدیده ساختاری است، دو مشکل جدی را در آینده در پی خواهد داشت: نخست این که باعث تداوم اشکال دیگری از بهره‌مندی‌های نامتعارف می‌شود و نکته دوم که از نکته نخست مهم‌تر است این که احیای اعتماد مردم در آینده در صورت رخدادهای این‌چنینی بسیار دشوارتر خواهد بود.

نتیجه‌گیری

آنچه تا کنون اشاره شد نشان می‌دهد موضوع فیش‌های حقوقی عمدتاً خطای مدیریتی بوده است. با این حال دو نکته باید در این رابطه مورد توجه قرار گیرد، نخست این که هنوز خاطره عمومی مردم با توجه به اتفاقات گذشته از این موضوع آزرده است و دوم این که مقابله با این پدیده همانگونه که مورد تأکید مقام معظم رهبری قرار گرفته، باید دایمی و بی‌امان باشد تا نتیجه قابل قبولی را بتوان از آن گرفت. لذا تداوم این مبارزه و نشان‌دادن قاطعیت در این راستا می‌تواند برخی از روال‌های ناخوشایند گذشته را بازسازی کند و وفاق، آرامش و امنیت و اعتماد عمومی جامعه را ارتقا بخشد.

با این فرض که موضوع فساد اداری تنها یک خطای مدیریتی و سهل‌انگاری نظارتی است، راه کارهای مبارزه با آن عمدتاً عبارت خواهد بود از: اجرای قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام؛ تعیین سقف حقوق و دستمزدها؛ قاعده‌مند کردن قانون تنوع پرداخت‌ها؛ ممنوعیت اعطای وام با تسهیلات خاص؛ تعیین ضمانت‌های اجرایی مناسب؛ سازوکارهای نظارتی مؤثر و انتشار و قابل دسترس بودن فهرست اسامی و اطلاعات حقوق مدیران عالی. این راه کارها موجب می‌شود از مشکلاتی که در رتبه‌بندی کشور توسط مجامع بین‌المللی ایجاد می‌شود، کاسته شود.

در عین حال، اگر این پدیده ساختاری باشد، راه کارهای قوی‌تر با اراده سیاسی و سازوکارهای امنیتی و نظارتی ویژه و عمومی ضروری است که برخی از آنها عبارتند از نظارت بر فساد استخدامی و رانت‌جویی؛ ایجاد و تقویت نهادهای مستقل و دایمی برای مبارزه با فساد؛ آموزش مدیران دولتی؛ آزادی و مصونیت مطبوعاتی؛ تشویق کارمندان به ویژه در بخش

امور مالی و شهروندان برای افشاگری؛ افزایش پاسخ‌گویی سیاستمداران و مقامات عالی‌اداری؛ کوچک کردن دولت و خصوص‌سازی واقعی؛ کاهش فساد اداری با حذف قواعد زاید؛ اجرای اتوماسیون اداری؛ بهره‌برداری از سیستم اطلاعاتی؛ سازوکارهای شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی؛ نظام‌مند کردن سیستم‌های حسابرسی و مالی؛ برخورد قاطع با مجرمان؛ فرهنگ‌سازی در جامعه؛ انجام و رصد پژوهش‌های راهبردی در این زمینه؛ اجرای سیستم کنترل کیفیت کاری و در نهایت، حفظ استقلال قوه قضایی. این راه کارها لزوماً به این معنی نیست که باید چنین امری رخ دهد و سپس نظام سیاسی به سوی این نوع راه کارها برود، بلکه شاید توجه به این راه کارها برای موارد خطای مدیریتی نیز بتواند نه تنها از آثار سوء آن بکاهد، بلکه کارکرد پیشگیری و بازدارندگی ساختاری داشته باشد.

