

پایه

اعلام عمومی حقوق و مزایای مدیران، گام مهمی در راستای افزایش اعتماد عمومی به نظام

ماده 35 برنامه ششم توسعه



۱ مقدمه

بعد از افشای فیش‌های حقوقی نجومی برخی از مدیران در فضای مجازی در اواسط بهار امسال، برخورد جدی با این وضعیت غیرقابل قبول و تبعیض‌آمیز، به یکی از مهم‌ترین مطالبه‌های مردم از قوای سه‌گانه تبدیل شده است. اخیراً مجلس شورای اسلامی اقدامی ارزشمند در همین راستا در قالب ماده 35 برنامه ششم توسعه انجام داد و دولت را ملزم به انتشار عمومی حقوق و مزایای مدیران کرد. متأسفانه در جریان تصویب این موضوع در صحن علنی مجلس، نماینده دولت با تصویب آن مخالفت کرد و پس از تصویب آن هم ززمه‌هایی مبنی بر تلاش تعدادی از نمایندگان مجلس برای بررسی مجدد این ماده با هدف حذف شفافیت حقوق و مزایای مدیران از آن به گوش رسید. به همین دلیل، تلاش داریم در قالب این یادداشت تحلیلی، ضمن اعلام حمایت از تصویب این ماده در مجلس شورای اسلامی و اعلام تشکر از نمایندگان مجلس، کارشناسان و رسانه‌ها برای تحقق این اتفاق ارزشمند در خانه ملت، به این سوال کلیدی درباره این مصوبه پاسخ دهیم که چرا «**بر نظارت عمومی و مردمی تاکید داریم و آنرا تنها راه جبران ضربه وارد شده به اعتماد مردم در موضوع حقوق‌های نجومی مدیران، و جلوگیری حداکثری از بروز فسادهای مشابه می‌دانیم**».

به صورت کلی، تجربیات جهانی نشان می‌دهد که جلوگیری از پرداخت‌های نجومی (غیرمتعارف) به مدیران در بخش عمومی، امری نیست که صرفاً از طریق بهبود قانونگذاری (مثلاً تعیین سقف حقوق و مزایا) یا افزایش نظارت متمرکز، محقق شود؛ بلکه «شفافیت روابط مالی در مناسبات بخش عمومی» واجد نقش کلیدی در این زمینه است و ضرورت دارد این موضوع در کشورمان هم مورد توجه قرار گیرد. در حوزه نظارت بر دریافتی‌های مدیران از منابع بخش عمومی، دو روش متعارف برای گزارش‌دهی در جهان وجود دارد:

- **رویکرد نظارت متمرکز:** اطلاعات دریافتی‌های مدیران گزارش می‌شود ولی این گزارش‌دهی صرفاً برای استفاده مراجع نظارتی است و عموم مردم امکان دسترسی به آنها را ندارند.
- **رویکرد نظارت عمومی و مردمی:** اگرچه اطلاعات برای استفاده مراجع نظارتی تهیه می‌شود اما انتشار عمومی نیز می‌گردد.

قبل از آنکه به سراغ تبیین ویژگی‌های مثبت استفاده از رویکرد نظارت عمومی و مردمی و تشریح برخی از تجربیات جهانی در این زمینه برویم، ضرورت دارد به این سوال پاسخ دهیم که چرا رویکرد نظارت متمرکز سال‌هاست در بسیاری از کشورهای جهان کنار گذاشته شده است؟

۲ ناکارآمدی نظارت متمرکز

به صورت کلی، اتکای صرف به نظارت متمرکز در زمینه نظارت بر وضعیت حقوق و مزایای مدیران رویکردی شکست خورده است و تجربیات زیادی در این زمینه در ایران و جهان وجود دارد. برخی از دلایل این امر در زیر آمده است:

۱) ناکارآمدی نظارت متمرکز:

- امکان فساد (تبانی) و اهمال‌کاری در نهادهای نظارتی
- طولانی شدن فاصله کشف جرم تا برخورد قضائی و مجازات متهم و بازگرداندن دریافتی‌های مازاد

- پیچیدگی روابط بین دستگاه‌های اجرایی و نهادهای نظارتی و ملاحظات خاص این نهادها (مثلاً وابستگی مالی برخی از نهادهای نظارتی به دولت‌ها)؛
- بی توجهی به سرمایه اجتماعی، به عنوان منبعی عظیم به منظور کشف منافذ فسادآور قانونی (پیشگیری) و نیز شناسایی بروز فساد (افشاگری)

ن در ایران (علاوه بر موارد فوق):

- برخی از 24 دستگاه نظارتی پیش از افشای فیش‌های حقوقی نجومی مدیران در رسانه‌ها، از این موضوع مطلع بوده و در مواردی صرفاً به متخلفان تذکر داده بودند، که این سطح از آگاهی و اقدامات نتوانست موجب جلوگیری از فساد یا اصلاح فاسدان شود. در نتیجه، تداوم استفاده از این سازوکار نظارتی، دلیلی برای اعتماد مجدد به دستگاه‌های نظارتی در اختیار مردم قرار نمی‌دهد و اتکای صرف به آن، به معنای بی‌توجهی به اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی از دست رفته در این ماجرا است؛
 - روابط مستحکم و توأمان مدیران ارشد دستگاه‌های اجرایی با برخی از مدیران نجومی بگیر و برخی از مدیران نهادهای نظارتی؛
 - قانونی بودن بسیاری از دریافتی‌های نجومی مدیران علیرغم تبعیض آمیز بودن آنها؛
- علاوه بر دلایل فوق، با توجه به توان محدود نهادهای نظارتی در مقابل روابط پیچیده‌ی متخلفین با بخش‌های دولتی و غیردولتی، روش‌های جدید و پیچیده در تخلفات مالی و نیز گستره بسیار وسیع کارکنان دولت و بخش‌های عمومی که در معرض تخلفات گوناگون مالی قرار دارند، اصولاً نمی‌توان انتظار داشت که این نهادها در برخی از مباحث مبارزه با فساد مانند بحث تعارض منافع که با رصد سریع، دقیق و مستمر وضعیت حقوق و مزایای مدیران قابل ردیابی است، موفق عمل کنند، چه اینکه تجربه سال‌های گذشته در کشورمان و نیز سایر کشورهای دنیا همین امر را نمایان می‌کند.

در چنین شرایطی، تعیین سازوکارهای دقیق‌تر و بعضاً سخت‌گیرانه‌تر برای حقوق و مزایای مدیران توسط دولت و مجلس نمی‌تواند راهکار مناسبی برای پدیده حقوق‌های نجومی مدیران باشد زیرا همانطور که در بند 15 گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس درباره حقوق‌های نجومی که 15 تیرماه در صحن علنی قرائت شد، آمده است:

«مطالعات مرتبط در این حوزه نشان می‌دهد، بدون اعمال موازین شفافیت در مناسبات مالی این بخش معمولاً تمامی راهکارهای متعارف تقنینی معطوف به افزایش بهره‌وری و کاهش فساد، عقیم می‌ماند، چرا که در فضای غیرشفاف، ساختار اداری از میان انبوه قوانین و قواعد دست به‌گزینش زده و راهکار مناسب قانونی عملکرد غیر بهره‌ور و یا غیرمرتبط با اهداف مقررات‌گذار را پی می‌گیرد».

دقیقا به همین دلایل است که اقدامات صورت گرفته در زمینه سر و سامان دادن وضعیت حقوق و مزایای مدیران توسط دولت (مصوبه 23 تیرماه شورای حقوق و دستمزد) با استقبال مردم مواجه نشده است. با توجه به آنچه گفته شد، راه‌حل‌های مبتنی بر محدود کردن نظارت بر وضعیت حقوق و مزایای مدیران به نهادهای نظارتی (رویکرد نظارت متمرکز)، در کشورمان محکوم به شکست است و ناگزیر به استفاده از رویکرد نظارت عمومی و مردمی با هدف افزایش شفافیت در عملکرد مالی بخش عمومی هستیم. در واقع، بدون شفافیت در این بخش هیچ راهکاری ضمانت اجرایی محکمی ندارد و موفقیت آمیز نخواهد بود.

۳ مزایای نظارت عمومی و مردمی در ایران و جهان

همواره یکی از پشتوانه های محکم نظام مقدس جمهوری اسلامی، مشارکت مردم در عرصه های مختلف و کمک مردم به نهادهای انقلابی و حاکمیتی بوده است. منظور از نظارت عمومی نیز مشارکت مردم در عرصه نظارت بر کارگزاران حکومتی و کمک آنها به دستگاه های نظارتی در پیشگیری و کشف سریع تخلفات است، که امری بسیار پسندیده و مورد حمایت و تاکید امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری ^{دام ظلّه العالی} بوده و هست. یکی از لوازم اصلی تحقق این نوع از مشارکت مردمی، انتشار عمومی حقوق و مزایای مدیران است تا مردم بتوانند با استفاده از بستر شفافیت ایجاد شده، نقش مشارکتی خود در نظارت را ایفا نمایند. برخی از دستاوردهای مهم اعلام عمومی حقوق و مزایای مدیران در ایران و جهان عبارتند از:

- **کاهش فوق العاده هزینه های نظارتی، همزمان با افزایش کارایی آن:** با استفاده از رویکرد نظارت عمومی می توان بسیاری از فرایندهای نظارتی را به مردم سپرد. در چنین شرایطی کافی است اطلاعات به مردم داده شود و صحت سنجی و راستی آزمایی آن اطلاعات به عموم مردم سپرده شود.
 - **افزایش امکان و سرعت کشف فساد و در نتیجه، بالا بردن هزینه فساد:** در رویکرد نظارت عمومی، به جای تعداد محدودی دستگاه نظارتی با توان محدود، 80 میلیون نفر وظیفه نظارت را برعهده خواهند داشت. لذا تخلفات احتمالی با امکان و سرعت بیشتری کشف خواهند شد و این امر موجب بالا رفتن هزینه فساد می شود.
 - **کاهش امکان تبانی یا اهمال کاری نهادهای نظارتی:** با استفاده از رویکرد نظارت عمومی تعداد ناظران به قدری زیاد می شود که امکان تبانی و اهمال کاری نهادهای نظارتی از بین می رود.
 - **ارائه حق مردم در زمینه نظارت بر «امور و اموال خود»:** از آنجایی که کارگزاران نظام، خادمان و منصوبانی از سوی مردم هستند، دسترسی مردم به اطلاعات حقوق و مزایای مدیران با هدف نظارت آنها بر این بخش، یکی از حقوق مسلم مردم است.
 - **ایجاد زمینه اجتماعی برای افزایش بهره وری مدیران:** نظارت عمومی، موجب ایجاد و تقویت سازوکارهای اجتماعی در راستای الزام مدیران به پاسخگوئی و در نتیجه، افزایش بهره وری آنها می شود. به عبارت دیگر، فشار اجتماعی می تواند منجر به تناسب بیشتر حقوق و مزایای پرداختی به مدیران با عملکرد آنها گردد.
- طبیعتاً، با استفاده از این رویکرد نظارتی در کشورمان، اعتماد مردم به نظام افزایش می یابد و زمینه های مشارکت مردم در مسائل اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و غیره بیش از پیش فراهم می شود.

۴ ضرورت نظارت عمومی و مردمی با توجه به سیره ائمه اطهار و قانون اساسی

البته ضرورت اعلام عمومی حقوق و مزایای مدیران و بلکه اعلام عمومی وضعیت اموال و دارایی های آنها در سیره ائمه اطهار (ع) هم مورد تاکید قرار گرفته است. به عنوان نمونه، امیرالمومنین (ع) در بدو ورود به عراق، به مردم فرمودند: «به سرزمین شما آمدم با این جامه ها، و بار و بنه ام همین است که می بینید، اکنون اگر از سرزمین شما با چیزی جز آن چه به آن آمده ام بیرون روم، از خیانتکاران خواهم بود»¹. همچنین امیرالمومنین (ع) پیوسته به مردم کوفه می فرمودند: «ای مردم کوفه، اگر من از شهر شما با

¹ مناقب ابن شهر آشوب، ج 2، ص 98/ بحارالانوار، ج 40، ص 325

چیزی بیشتر از مرکب و بار و بنه مختصر خود و خدمتکارم فلانی بروم خائن خواهم بود»². این روایات بدین معناست که اعلام عمومی اموال و دارایی‌های مدیران (مسئولین) به مردم و مطالبه از مردم برای نظارت بر این بخش که بر خلاف حق افزایش نیابد (همان دعوت به نظارت عمومی)، از سنت‌های مهم دینی در زمینه ارتباط متقابل مردم و مسئولین است.

از سوی دیگر، در بندهای مختلف قانون اساسی توصیه‌های فراوانی به نظارت عمومی شده است. برای نمونه می‌توان به اصل 8 قانون اساسی که تصریح دارد «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت...» اشاره نمود. اما متأسفانه با وجود این زیرساخت موجود در قانون اساسی تا کنون ابزاری برای نظارت عمومی در اختیار مردم از لحاظ مالی قرار داده نشده است. دسترسی عموم مردم به اطلاعات حقوق و مزایای مدیران می‌تواند بعنوان نخستین قانون در این زمینه به تحقق این اصل مهم قانون اساسی کمک کند. همچنین تحقق این امر، گام بزرگی در راستای اجرای بند 9 اصل 3 قانون اساسی مبنی بر وظیفه دولت برای ایجاد بستر مناسب در جهت «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» محسوب می‌شود.

لازم به ذکر است که نگاهی دقیق‌تر به تجربه افشای فیش‌های حقوقی نجومی در بهار و تابستان امسال به خوبی نشان می‌دهد که استفاده از ظرفیت‌های مردمی در زمینه نظارت بر وضعیت حقوق و مزایای مدیران، تأثیرات مثبت بزرگی برای اصلاح وضعیت این بخش دارند؛ زیرا تنها بعد از اطلاع مردم از حقوق‌های نجومی از این وضعیت، فضای مناسب برای برخورد با حقوق‌های «نامشروع» و «غیرمنصفانه» در کشور فراهم شد و تلاش‌های نهادهای نظارتی مانند دیوان محاسبات کل کشور موثر واقع گردید و اقداماتی مانند برکناری متخلفان، بازپس‌گیری وجوه اضافه پرداختی از بیت‌المال و تصویب قوانینی برای اصلاح وضعیت حقوق و مزایای مدیران صورت گرفت.

۵ تجربیات جهانی

سال‌هاست که در بیش از 60 کشور جهان از رویکرد «نظارت عمومی و مردمی» در این بخش استفاده می‌شود و اطلاعات مربوط به حقوق و مزایای مدیران به صورت عمومی منتشر می‌شود. در واقع، وضعیت حقوق و مزایای مدیران هم برای نهادهای نظارتی شفاف است و هم برای عموم مردم. استفاده از این شیوه در این کشورها توانسته است تا حد بسیار زیادی جلوی فساد در این بخش را بگیرد. اسامی این کشورها عبارتست از: آرژانتین، ارمنستان، استونی، اسلواکی، آفریقای جنوبی، اکراین، آلبانی، آلمان، آمریکا، اندونزی، انگلستان، آنگولا، اوگاندا، ایتالیا، بلغارستان، بوسنی و هرزگوین، بولیوی، پاکستان، پالاو، تایوان، الجزایر، جمهوری چک، جمهوری دمیونیک، روسیه، رومانی، زامبیا، ژاپن، سری لانکا، سنگال، فرانسه، فیلیپین، قرقیزستان، قزاقستان، کرواسی، گرجستان، لتونی، لهستان، لیتوانی، مجارستان، مغولستان، مقدونیه، موریس، مولداوی، نامیبیا، نروژ، نیجر، نیجریه، وانواتو، کانادا، افغانستان، هندوستان، مکزیک، برزیل، نیوزیلند، شیلی، فنلاند، یونان، ایرلند، مونتنگرو، هلند، اسپانیا، اوکراین.

² شرح ابن ابی الحدید، ج 2، ص 200

شفافیت داریی مسئولین در کشورهای جهان

مسئولین بسیاری از کشورهای جهان برای جلوگیری از فساد و ایجاد شفافیت باید لیست اموال و داریی خود (آبی) یا لیست داریی‌های خود و همچنین اعضای خانواده درجه اول (سبز) را به اعلام عموم مردم برسانند. در واقع تمام کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه اموال مسئولین خود را اعلام می‌کنند که متأسفانه این امر در ایران هنوز تحقق پیدا نکرده است.



نکته قابل توجه این است که عموم کشورهای پیشرفته‌ی جهان، علیرغم وجود تمامی سازوکارها، سامانه‌های اطلاعاتی و دستگاه‌های نظارتی پیشرفته، سال‌هاست که از رویکرد نظارت عمومی و مردمی استفاده می‌کنند و با گذر زمان، بر شفافیت اطلاعات در این بخش افزوده‌اند. در ادامه نگاهی به تجربه آمریکا می‌اندازیم. در بسیاری از ایالت‌های آمریکا، دریافتی‌های تمام مدیران، کارکنان و بازنشستگان در بخش عمومی بر روی اینترنت منتشر می‌شود. به عنوان مثال، در سایت اینترنتی «کالیفرنیا شفاف»³ دریافتی‌های تمام کارکنان شاغل و بازنشستگان بخش عمومی در ایالت کالیفرنیا به تفکیک بخش و دستگاه با ذکر نام فرد و میزان دریافتی بر روی اینترنت منتشر می‌شود.⁴

³ <http://transparentcalifornia.com/salaries/all/>

⁴ گزارش شماره 14980 مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «قواعد کاربردی اصلاح مدیریت بخش عمومی در جهان: آمروری بر تجارب برخی کشورها در شفاف‌سازی پرداخت‌های بخش عمومی»، 7 شهریورماه 95
<http://rc.majlis.ir/fa/report/show/985472>

1 All salaries
8,707,913 employee records found

Search within these records:
Name or job title Year Search

Name	Job title	Regular pay	Overtime pay	Other pay	Total benefits	Total pay & benefits
JAMES LAWRENCE MORA	INTERCOLLEGE HEAD COACH EX University of California, 2014	\$300,000.00	\$0.00	\$3,176,127.00	\$50,768.00	\$3,526,895.00
STEPHEN TODD ALFORD	INTERCOLLEGE HEAD COACH EX University of California, 2014	\$300,000.00	\$0.00	\$2,445,341.00	\$50,768.00	\$2,796,109.00
Thomas Wander	CEO Beta Healthcare Group Risk Management Authority, 2014	\$695,120.00	\$0.00	\$1,451,900.00	\$562,263.00	\$2,709,283.00

در این پایگاه، اطلاعات درآمدی بیش از ۸ میلیون کارمند و مسئول دولتی در ایالت کالیفرنیا ایالات متحده در دسترس عموم مردم قرار دارد.

yon.ir/HY2z

- 1 فهرست درآمد همه مسئولان و کارمندان
- 2 همه درآمدها
- 3 جستجو در نام مسئول یا عنوان شغل
- 4 نام مسئول یا کارمند
- 5 عنوان شغل
- 6 پرداخت عادی
- 7 پرداخت اضافه کار
- 8 دیگر پرداختها
- 9 مجموع مزایا (مثل بیمه درمانی)
- 10 مجموع پرداختها و مزایا

۶ جمع بندی

با توجه به آنچه گفته شد، اعلام عمومی حقوق و مزایای مدیران که به معنای تغییر رویکرد نظارتی در بخش حقوق و مزایای مدیران از رویکرد تجربه شده و ناکارآمد «نظارت متمرکز» (محدود به نهادهای نظارتی) به رویکرد جدید و موفق «نظارت عمومی و مردمی» است، تنها ابزار جبران ضربه مهم وارد شده به اعتماد مردم به نظام در موضوع حقوق‌های نجومی و بزرگترین ضامن برای عدم تکرار این پدیده‌های تلخ است. کاهش فوق العاده هزینه‌های نظارتی همزمان با افزایش کارایی آن، افزایش امکان و سرعت کشف فساد و در نتیجه، بالا بردن هزینه فساد، کاهش امکان تبانی یا اهمال کاری نهادهای نظارتی، ارائه حق مردم در زمینه نظارت بر «امور و اموال خود»، ایجاد زمینه اجتماعی برای افزایش بهره‌وری مدیران و در نهایت افزایش اعتماد مردم به نظام، مهمترین دستاوردهای استفاده از این رویکرد نظارتی است. بنابراین انتظار می‌رود با هوشیاری نمایندگان مجلس و اعضای شورای نگهبان هر چه زودتر ماده 35 برنامه ششم توسعه تبدیل به قانون شود و گام مهمی در راستای تحقق ماده 19 سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن برداشته شود. البته اجرای ماده 35 برنامه ششم توسعه که گام بزرگی در راستای افزایش اعتماد عمومی و مبارزه با فساد است، بدون همکاری دولت و پیگیری رسانه‌ها تحقق نخواهد یافت.