

قواعد کاربردی اصلاح مدیریت بخش عمومی در جهان

۱. مروری بر تجارب برخی کشورها در
شفاف‌سازی پرداخت‌های بخش عمومی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۹۸۰
شهریورماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۳.....	روش‌های شفاف‌سازی پرداخت‌ها در بخش عمومی
۷.....	پیش‌نیازهای شفاف‌سازی پرداخت‌ها در بخش عمومی
۹.....	پیاده‌سازی یک الگوی نمونه فرضی برای ایران
۱۱.....	نتیجه‌گیری
۱۱.....	منابع و مأخذ



قواعد کاربردی اصلاح مدیریت بخش عمومی در جهان ۱. مروری بر تجارب برخی کشورها در شفاف‌سازی پرداخت‌های بخش عمومی

چکیده

مطالعات بین‌المللی نشان می‌دهد که صرف بهبود سیاست‌گذاری، قانونگذاری جدید یا افزایش نظارت درونی موجب بهبود عملکرد و کاهش فساد در حوزه پرداخت‌های بخش عمومی نمی‌گردد و «شفافیت روابط مالی در مناسبات بخش عمومی» واجد نقش کلیدی در این زمینه است و باید مورد توجه سیاستگذار قرار گیرد. کشورهای مختلف بسته به میزان توسعه‌یافتگی، سطوح مختلفی از شفافیت در حوزه پرداخت‌های مالی در بخش عمومی را دنبال می‌کنند. مترقی‌ترین سطح شفافیت، انتشار عمومی داده‌های پرداخت مالی به عوامل بخش عمومی به‌شمار می‌رود. در کنار انتشار عمومی اطلاعات مالی، راه‌اندازی حساب واحد خزانه و دریافت مالیات از مجموع درآمد به‌عنوان دو ابزار مکمل شفافیت، به کاهش فساد در این حوزه کمک می‌کند.

در ایران اگرچه قوانینی در حوزه شفافیت مالی و رسیدگی به دارایی مقامات و مدیران بخش عمومی به تصویب رسیده است، لکن این قوانین آن‌گونه که باید و شاید نتوانسته‌اند به عنوان ابزاری برای نظارت بر عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی و دارایی مقامات و مدیران و کارگزاران عمل کنند.

مقدمه

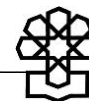
در ادبیات اصلاح مدیریت بخش عمومی گفته می‌شود که بدون شفافیت در روابط مالی بخش عمومی، راهکارهای تقنینی و نظارتی معطوف به افزایش بهره‌وری و کاهش فساد، چندان کارآمد نیستند. این نتیجه از آنجا به‌دست می‌آید که مثلاً در حوزه شفافیت پرداختی‌ها، ساختار بوروکراتیک مستعد افزایش دریافتی‌ها، بالاخره راهکار احتمالی قانونی یا مقرراتی مناسب برای سوءاستفاده را پیدا خواهد کرد و برعکس در محیط شفاف، حتی در صورت وجود بستر مساعد قانونی برای سوءاستفاده، احتمال اضافه برداشت از منابع عمومی کاهش پیدا خواهد کرد. (برتوک، ۲۰۰۲^۱) (مرگل، ۲۰۱۲^۲).

طی دهه اخیر، حداقل بیش از ۵ حرکت یا نهاد جهانی معطوف به شفافیت مالی بخش عمومی

1. Bertok, Janos. Public sector transparency and accountability: making it happen. OECD, 2002.
2. Mergel, Ines. Social media in the public sector: A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world. John Wiley & Sons, 2012.

ایجاد یا تقویت شده است که از جمله این نهادها می‌توان به مسئولیت‌پذیری مالی مخارج عمومی (PEFA)^۱، مشارکت دولت‌های شفاف (OGP)^۲، مشارکت جهانی برای مسئولیت‌پذیری اجتماعی (GPSA)^۳، حرکت جهانی برای شفافیت مالی (GIFT)^۴، حرکت جهانی برای شفافیت بودجه‌ای، مسئولیت‌پذیری و مشارکت (BTAP)^۵ و طرح بودجه‌های باز بانک جهانی (WBIOG)^۶ اشاره کرد. به‌منظور نیل به شفافیت مالی، استانداردها یا رویه‌های متعددی در حوزه‌های مختلف معطوف به شفافیت شامل شیوه حسابداری، شیوه نظارت، شیوه افشا و شیوه سنجش تدوین شده یا اعمال می‌شود. این استانداردها یا رویه‌ها تلاش می‌کنند ضمن یکدست و سیستمی کردن شفافیت در مدیریت بخش عمومی، از بروز موارد فسادزا نیز پیشگیری کنند. از همین رو تلاش می‌شود فرآیندهایی مانند «جریان دریافتی‌ها اعم از حقوق و دستمزد و غیره»^۷، «جریان ایجاد اموال و دارایی متصدیان»^۸، «شیوه جابجایی افراد از بیرون بخش عمومی به داخل آن و بالعکس»^۹، «نحوه توزیع اطلاعات منفعت‌رسان»^{۱۰}، «نحوه تصمیم‌سازی افراد ذینفع»^{۱۱}، «نحوه لابیگری برای تصویب قوانین»^{۱۲} و ... در بخش عمومی نظام‌مند شده و شفاف شود. ایجاد شفافیت در یک بخش، مثلاً دریافتی‌ها و مسکوت ماندن در سایر حوزه‌ها، مثلاً دارایی‌ها، ممکن است به انتقال زمینه‌های فساد منجر شود. یکی از حوزه‌های مهم مرتبط با شفافیت روابط مالی بخش عمومی، شفافیت پرداخت‌ها به‌شمار می‌رود. در این گزارش، شیوه‌های متعارف شفاف‌سازی پرداخت‌ها در بخش عمومی مرور می‌شود.

-
1. Public Expenditure and Financial Accountability
 2. Open Government Partnership
 3. The Global Partnership for Social Accountability
 4. Global Initiative for Fiscal Transparency
 5. The Global Movement for Budget Transparency, Accountability and Participation
 6. WBI's Open Government Initiative
 7. Payroll Transparency
 8. Asset Declarations/Disclosures
 9. Revolving Door Between the Public and Private Sectors
 10. Insider Information Flow
 11. Conflict of Interests Regulation
 12. Lobbying Disclosure and Regulation



روش‌های شفاف‌سازی پرداخت‌ها در بخش عمومی

در حوزه شفافیت پرداخت‌ها (دریافتی‌ها) از منابع بخش عمومی، معمولاً سه روش متعارف برای گزارش‌دهی دریافتی‌های متصدیان امور بخش عمومی وجود دارد:

در روش اول معمول است که اطلاعات دریافتی‌ها گزارش می‌شود، این گزارش‌دهی برای استفاده مراجع نظارتی است اما عموم مردم امکان دسترسی به آنها را ندارند.

در روش دوم، هرچند اطلاعات دریافتی‌ها برای استفاده مراجع نظارتی گزارش می‌شود اما عموم نیز طبق رویه‌ها یا قوانین کشوری معطوف به آزادی اطلاعات، حق مطالبه و دسترسی به این اطلاعات را دارند.

در روش سوم، اطلاعات اگرچه برای استفاده مراجع نظارتی تهیه می‌شود اما انتشار عمومی نمی‌شوند.

حالت چهارمی نیز وجود دارد که در کشورهایی که شیوه دوم را انتخاب کرده‌اند اتفاق می‌افتد. در این حالت، معمولاً نهادهای تحقیقاتی یا سازمان‌های مردم‌نهاد، طبق قانون کلی شفافیت اطلاعات، اطلاعات دریافتی‌ها را درخواست کرده و پس از آماده‌سازی، برای اطلاع عموم منتشر می‌کنند.

شیوه استفاده از روش‌های فوق نیز متفاوت است. به عنوان مثال:

در بسیاری از ایالت‌های کانادا، مطابق قانون افشای پرداخت‌های بخش عمومی (PSSDA)^۱، دریافتی‌های تمام مدیران یا کارکنان شاغل در بخش عمومی که بالای رقم خاص دریافت می‌کنند (مثلاً ۱۰۰ هزار دلار در سال یا میانگین ۸۳۰۰ دلار در ماه برای اونتاریو یا ۷۵۰۰۰ دلار برای بریتیش کلمبیا و...)، به تفکیک بخش و دستگاه با ذکر نام فرد و میزان دریافتی بر روی اینترنت به صورت قابل جستجو و گزارش‌گیری برای عموم منتشر می‌شود. این فهرست، از آنجایی که به‌مثابه تاباندن نور شفافیت بر روی پرداختی‌ها در بخش عمومی است، فهرست نور آفتاب (Sunshine list) نامیده می‌شود.

به‌عنوان مثال، فهرست نورآفتاب ایالت اونتاریو در آدرس مخصوص این فهرست^۲ قابل دسترسی است. تصویری از این سامانه در شکل ۱ نشان داده شده است.

در این شکل ملاحظه می‌شود که تمامی دریافتی‌های کارکنان بخش عمومی که بالای ۱۰۰ هزار دلار کانادا در سال دریافت می‌کنند، با ذکر نام و نام خانوادگی، دستگاه و میزان پرداختی منتشر می‌شود.

1. Public Sector Salary Disclosure Act (PSSDA)

2. <https://www.ontario.ca/page/public-sector-salary-disclosure-2015-all-sectors-and-seconded-employees>

شکل ۱. سامانه نور آفتاب ایالت اونتاریو در کانادا

**Public sector salary disclosure 2015:
all sectors and seconded employees**

Information on all public sector employees who were paid \$100,000 or more in 2015 and are subject to the *Public Sector Salary Disclosure Act*.

This data is presented in the language in which it was provided.

Search table Filter table by Sector

Searches include hidden columns

Table

Last name	First name	Salary Paid	Employer	Job title
Étongué-Mayer	Raoul	\$161,733.67	Laurentian University of Su...	Full Professor
Émond	André	\$153,948.00	Laurentian University of Su...	Full Professor
Élinor	Délivrance	\$100,335.22	Hôpital Montfort	Infirmière Autorisée
Zywno	Malgorzata	\$201,173.16	Ryerson University	Professor
Zywine	Blake	\$123,288.71	Trillium Health Partners	Nurse Practitioner
Zywine	Christine	\$112,509.54	University Health Network	Nurse Practitioner, Acute
Zyvatkauskas	Sonia	\$109,516.82	City of Toronto	Policy Development Offi
Zytner	Richard	\$164,057.66	University of Guelph	Professor
Zylla	Philip	\$112,839.00	McMaster Divinity College	Academic Dean
Zylberberg	Philip	\$207,080.29	Attorney General	Assistant Crown Attorne
Zyla	Natalie	\$122,244.10	Simcoe Muskoka Catholic ...	Secondary School Princip
Zyla	Benjamin	\$111,844.24	University of Ottawa	Professeur(e) adjoint(e) /

به عنوان مثالی دیگر، فهرست حقوق و مزایای کارکنان بخش عمومی در استان بریتیش کلمبیا در آدرس اینترنتی مخصوص آن استان^۱ قابل دسترسی است. تصویر این پایگاه در شکل ۲ نشان داده شده است. در این شکل ملاحظه می‌شود که تمام دریافتی‌های بالای ۷۵۰۰۰ دلار در سال به تفکیک دستگاه قابل جستجو و مشاهده است. این سامانه حتی این امکان را می‌دهد که نشان دهد هر فرد فعال در بخش عمومی نسبت به کل بخش یا نسبت به دستگاه مربوطه چه رتبه دریافتی دارد. به این ترتیب، افکار عمومی می‌تواند نسبت عملکرد فرد با رتبه وی را نیز مورد سنجش قرار دهد.

1. <http://www.vancouver.sun.com/business/public-sector-salaries/basic.html>



شکل ۲. سامانه دریافتی‌های کارکنان بخش عمومی استان بریتیش کلمبیای کانادا

PUBLIC SECTOR SALARIES

This database contains salary information for more than 75,000 of the highest paid public servants in B.C. To see a list of the highest paid staff at a particular workplace, choose a sector first, then an agency, then press "Submit". To search for a specific person's salary, type their last name in the search box. With some exceptions, this database only includes those who earn at least \$75,000 a year. For more search options, including the ability to search earlier versions of this database, go to our [Advanced Search](#).

Choose a sector first All

Then the specific agency All

Search last name

Leave this blank to see a list of all high

Search

Search again -- Series home

Name	Jones, D
Title	Vice President, Research & Risk Measurement
Agency	B.C. Investment Management Corp.
Sector	Crown Corp. and Other
Remuneration	\$866,365
Expenses	\$0
Year	2013
Notes	

You can search remuneration for this individual for other years through the [Advanced Search](#) page.

Where this individual ranks...

3 out of 160 people at **B.C. Investment Management Corp.**

6 out of 10737 people in the **Crown Corp. and Other** sector.

6 out of 75826 people in the entire database.

To see a list of all highly paid employees at **B.C. Investment Management Corp.**, [click here](#).

To see a list of all highly paid employees in the **Crown Corp. and Other** sector, [click here](#).

To link directly to this page on **Jones, D**, [click here](#).

Note to bloggers: To link directly to individuals, agencies and sectors in this database, please use the links above. The URL in your browser is not a stable link.

Share this individual's salary with your Twitter followers or Facebook friends using the links below:

[Tweet](#)

در انگلستان، خزانه‌داری، پرداختی‌های حقوق و دستمزد به افراد بالای ۵۸۲۰۰ پوند و تمام مخارج (غیر از پرداختی به افراد) بالای ۵۰۰ پوند، را به صورت فایل اکسل بر روی اینترنت منتشر می‌کند.^۱

1. <https://www.gov.uk/government/news/pay-transparency-in-the-public-sector>

در کالیفرنیا، عموم مردم حق دسترسی به اطلاعات پرداختی‌ها را دارند. چندین مؤسسه این اطلاعات را طبق قانون آزادی اطلاعات دریافت و بر روی سایت به صورت کامل و قابل مرور و جستجو منتشر می‌کنند. به عنوان مثال، یک نمونه از این سامانه در آدرس مخصوص پایگاه «کالیفرنیا شفاف»^۱ در دسترس است.

تصویری از این سامانه در شکل ۳ نشان داده شده است. در این شکل ملاحظه می‌شود که دستمزد تمامی دریافت‌های هشت میلیون نفر از افراد فعال در بخش عمومی این ایالت از استاد دانشگاه، پزشک، قاضی و ... به تفکیک بخش، با نام و نام خانوادگی، میزان دریافتی معمول، میزان اضافه کار، میزان پرداختی‌های رفاهی و مجموع پرداخت‌ها قابل نمایش است.

شکل ۳. سامانه شفافیت دستمزدهای بخش عمومی کالیفرنیا

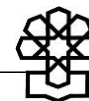
Name	Job title	Regular pay	Overtime pay	Other pay	Total benefits	Total pay & benefits
JAMES LAWRENCE MORA	INTERCOL ATH HEAD COACH EX University of California, 2014	\$300,000.00	\$0.00	\$3,176,127.00	\$50,768.00	\$3,526,895.00
STEPHEN TODD ALFORD	INTERCOL ATH HEAD COACH EX University of California, 2014	\$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
KHALIL M TABSH	HS CLIN PROF-HCOMP University of California, 2014	\$179,402.00	\$0.00	\$2,123,925.00	\$35,438.00	\$2,338,765.00

نمونه‌های متعدد دیگر از انتشار دریافتی‌های بخش عمومی قابل ذکر است که صرفاً به درج آدرس برخی از آنها اقدام می‌شود.^۲

معمول است که بخش‌هایی نیز در این سامانه‌ها تعبیه می‌شود که در صورت خلاف واقع بودن اطلاعات منتشر شده، امکان گزارش دهی آن میسر شده و از این مسیر، امکان انتشار اطلاعات نادرست به حداقل رسانده شود.

در ایران نیز طی سال‌های اخیر قواعدی برای گزارش‌دهی و نظارت داخلی‌ها یا

1. <http://transparentcalifornia.com/salaries/all>
2. <http://www.transparency.ri.gov/payroll/>
<http://nj.gov/transparency/payroll/>
<http://transparentnevada.com/salaries/all/>
<http://seethroughny.net/>



پرداخت‌های مقامات و مدیران در قوانین مختلف پیش‌بینی شده است که از جمله می‌توان به «قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴/۸/۹»^۱ و «قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷» اشاره کرد. اما به دلیل غیرعمومی بودن خروجی این قاعده‌گذاری‌ها، گزارشی از میزان عملیاتی شدن آنها در دست نیست و نمی‌توان کارکرد آنها را ارزیابی کرد، ضمن اینکه داخلی بودن سازوکارهای پیش‌بینی شده در این قوانین، امکان بهره‌مندی آنها از فواید شفافیت عمومی در جلوگیری و نظارت عام، از جمله بازدارندگی ناشی از ترس از حسابرسی عمومی را کاهش می‌دهد.

با وجودی که چند ماه بیشتر از اجرای قانون «قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴/۸/۹» سپری نشده و ارزیابی تأثیر آن زود هنگام به نظر می‌رسد، اما در مورد میزان بازدارندگی آن می‌توان برآوردهایی داشت. به عنوان نمونه، «رئیس و اعضای هیئت عامل صندوق توسعه ملی» صریحاً در بند «۱۸» ماده (۳) قانون مذکور، موظف به خوداظهاری «هرگونه منبع درآمدی مستمر (موضوع ماده (۴) قانون مذکور)» به قوه قضائیه بوده‌اند، اما به دلیل بازه زمانی خاص خوداظهاری در این قانون (قبل و بعد از دوره خدمتی) و نیز عمومی نبودن یا شفاف نبودن آن، تأثیر بازدارنده در جلوگیری از پرداخت‌های غیرمترارف مربوطه در این مدت را نداشته است.

پیش‌نیازهای شفاف‌سازی پرداخت‌ها در بخش عمومی

در کنار نظارت بیرونی متکی بر انتشار عمومی داده‌های پرداخت مالی به عوامل بخش عمومی، سازوکارها و نظام‌هایی نیز برای تقویت نظارت درونی بر این پرداخت‌ها توسعه داده شده است. از جمله مهمترین این سازوکارها، حرکت به سمت حساب واحد خزانه در انجام دریافت‌ها و پرداخت‌های عمومی و حرکت به سمت اخذ مالیات از مجموع درآمد در مقوله مالیات‌ستانی می‌باشد. به‌طور کلی، ساختارهای کارآمد مدیریت مالییه عمومی (PFM) عموماً بر بستر سامانه‌های اطلاعاتی مدیریت مالی عمومی (PFMIS)^۲ به روز و کارآمد شکل می‌گیرند. بدون وجود سامانه اطلاعاتی جامع، مدیریت مؤثر مالی بخش عمومی و در نتیجه مدیریت بهینه بخش عمومی آرزویی بیش نیست.

یکی از اجزای بسته اجرایی جامع سامانه اطلاعات مدیریت مالی بخش عمومی، حساب واحد خزانه است. به طور خلاصه، از طریق حساب واحد خزانه (TSA)^۳ وصول درآمدهای بخش عمومی از

1. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/949850>

2. Public Financial Management Information System

3. Treasury Single Account

طریق حساب واحد و تجمیع حساب‌های پرداخت نیز از طریق یک حساب صورت می‌گیرد. به این ترتیب، امکان رصد و نظارت تراکنش‌های مالی برای کلیت بخش عمومی حاصل می‌شود. متأسفانه فرآیند خزانه‌داری از قدیم‌الایام چه در حوزه دریافت‌ها و چه در حوزه پرداخت‌ها به صورت غیرمتمرکز صورت گرفته است. بخشی از این غیرمتمرکز بودن به خاطر استانداردها و رویه‌های خاص گزارش‌دهی مالی در بخش عمومی و بخشی نیز به خاطر توسعه نیافتگی فناوری اطلاعات بوده است. در سال‌های اخیر ضمن حرکت به سمت شفاف‌تر شدن حسابداری در بخش عمومی همانند انتقال تدریجی از حسابداری نقدی به تعهدی، حرکت‌هایی نیز به سمت تجمیع دریافت‌ها و پرداخت‌ها در حوزه خزانه‌داری صورت گرفته و هم‌اکنون نیز حساب واحد خزانه در دستور کار وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار دارد، اما تا رسیدن به نقطه ایدئال، چه در سطح دولت و چه در سطح کلیت بخش عمومی، راه درازی در پیش است.

مثال: در صورت پیاده‌سازی حساب واحد خزانه در سطح بخش عمومی، مشخص می‌شود که فرد با شناسه ملی معین، چه مقدار از سازمان دولتی خاص حقوق و دستمزد دریافت می‌کند، بابت قرارداد تحقیقاتی با یک شرکت دولتی چقدر دریافتی دارد، بابت انجام پروژه شرکت متعلق به وی از شهرداری چقدر دریافت کرده است و بابت عضویت در هیئت مدیره یک شرکت وابسته به یک نهاد عمومی غیردولتی چه میزان دریافتی داشته و در نهایت مجموع دریافتی وی چقدر بوده است.

در کنار، حساب واحد خزانه که ناظر به تجمیع دریافتی‌ها و پرداختی‌ها و در نتیجه شفافیت دریافتی‌ها در بخش عمومی است، حرکت به سمت **مالیات بر مجموع درآمد** نیز از جمله ابزارهای شفاف‌سازی دریافتی‌های عوامل بخش عمومی به‌شمار می‌رود. همان‌گونه که حساب واحد خزانه، دریافتی‌ها از منشأ عمومی را تجمیع و قابل نظارت و گزارش‌گیری دقیق می‌کند، مالیات بر مجموع درآمد است. در چنین سازوکار مالیاتی، مالیات بر درآمد از مجموع تمامی منشأهای درآمد^۱ افراد اخذ می‌گردد، به این ترتیب نظام مالیاتی ناچار به اطلاع از تمامی انواع درآمد فرد، تجمیع آن و اخذ مالیات است. برخلاف حساب واحد خزانه که ناظر به دریافت‌ها و پرداخت‌های با منشأ عمومی است، نظام مالیاتی مبتنی بر اخذ مالیات از مجموع درآمد، تمام انواع درآمد از منشأ عمومی و خصوصی را زیر نظر می‌گیرد و به این ترتیب، امکان بروز برخی فسادهای ناشی از فعالیت عوامل فعال در بخش عمومی از مسیرهای غیرمترعارف (ناشی از اطلاعات درونی، تخطی‌کننده از اصل تعارض منافع در فعالیت در بخش عمومی، حرکت از بخش عمومی به خصوصی و بالعکس) کاهش پیدا می‌کند.

1. Gross income



پیاده‌سازی یک الگوی نمونه فرضی برای ایران

برای نشان دادن ملموس مفهوم انتشار عمومی دارایی‌ها و امکانپذیر بودن این مفهوم، یک نمونه الگوی فرضی اولیه (پروتوتایپ) از امکانپذیر بودن ایجاد سامانه نورآفتاب بخش عمومی ایران برای بخش عمومی ایران در این آدرس پیاده‌سازی شده است:

http://rc.majlis.ir/fa/iran_sunshine

قابل ذکر است که در این سامانه الگو، تمام نام‌ها و ارقام تصادفی بوده و صرفاً با هدف نمایش ملموس وضعیت احتمالی در صورت پیاده‌سازی سامانه نورآفتاب فرضی بخش عمومی ایران ایجاد شده است. گستره بخش عمومی در این سامانه صرفاً دولت نیست و شامل تمام اجزایی هستند که به نحوی از منابع عمومی استفاده می‌کنند. به عبارت دیگر، دامنه این سامانه به شرح زیر است:

- قوه مجریه،

- قوه مقننه،

- قوه قضائیه،

- شرکت‌های دولتی،

- نهادهای عمومی غیردولتی (شهرداری‌ها، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی و ...)

شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی شامل شرکت‌های تأمین اجتماعی، شرکت‌های بنیادها و ... (مشمول ماده (۸۴) قانون تنظیم مقررات مالی دولت ۲: ناخالص حقوق و مزایای دریافتی مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره شرکت‌های دولتی و غیردولتی که به نحوی از انحاء وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی باشند، باید حداکثر از ده برابر حداقل حقوق مصوب سالیانه شورای عالی کار بیشتر نباشد...).

سایر نهادهای فعال در بخش عمومی که در تقسیم‌بندی فوق قرار نمی‌گیرند، اعم از نهادهای مذکور در قانون اساسی و دستگاه‌ها و واحدهایی که مشمول قانون بر آنها مشمول ذکر یا تصریح نام است، اعم از آنکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت کنند، تمام شاغلین در بخش عمومی و افرادی که از وجوه عمومی استفاده می‌کنند شامل اعضای هیئت علمی، قضات، پزشکان، شوراهای محلی و...

تصاویری از این سامانه الگوی فرضی در شکل ۴ و ۵ آمده است.

این سامانه امکان مرور و جستجو براساس قوه (مجریه، مقننه و قضائیه) یا بخش (عمومی غیردولتی) یا امثالهم (شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی و سایر نهادها) را به مخاطب می‌دهد. همچنین می‌توان براساس اسم دستگاه یا مؤسسه یا نهاد یا شرکت نیز به میزان دریافتی‌ها دسترسی داشت و در نهایت امکان مرتب کردن براساس میزان دریافتی در هر بخش یا دستگاه یا

مؤسسه یا شرکت یا بانک نیز وجود دارد.

راه‌اندازی واقعی چنین سامانه‌ای نیازمند وضع قانون است که در آن به صورت صریح باید برای کسانی که اطلاعات خلاف واقع ارائه می‌کنند، اطلاعات خود را پنهان می‌کنند، جزای قابل توجهی از جمله محرومیت از کار در تمامی دستگاه‌های بخش عمومی در نظر گرفت.

شکل ۴. تصویری از الگوی اولیه فرضی سامانه نور آفتاب بخش عمومی ایران

جهت نمایش و با عدم نمایش بخش جستجو بر روی آیکن + / - کلیک کنید

نام خانوادگی، نام

بخش / قوه، دستگاه / نهاد / شرکت / بانک:

حقوق: کمیته

اضافه کار: کمیته

مجموع سایر دریافتی‌ها: کمیته

کل دریافتی‌ها: کمیته

جستجو

استاندار
پزشک
دبیر
رییس
رییس اداره
رییس دانشکده
رییس قوه (رییس جمهور)
رییس قوه (رییس قوه قضاییه)
رییس قوه (رییس مجلس)
رییس هیات مدیره
سرپرست
سفیر
شهردار
عضو
عضو هیات مدیره
مدیر
مدیر دفتر
مدیرعامل
مدیرکل

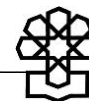
شکل ۵. تصویری از الگوی اولیه فرضی سامانه نور آفتاب بخش عمومی ایران

نهاد، دستگاه، مؤسسه، شرکت، بانک:

تعداد رکورد ها: ۱۶۵۳

قبلی ۱ ۲ ۳ ۴ ۵ بعدی

سمت	بخش	نهاد	نام خانوادگی، نام	حقوق	اضافه کار	مجموع سایر دریافتی‌ها	کل دریافتی‌ها
رییس قوه (رییس جمهور)	مجریه	نهاد ریاست جمهوری	محمدی، رضا	۴۱,۰۳۷,۵۵۷	۱۷,۱۱۰,۳۵۴	۸,۰۴۳,۶۳۱	۶۶,۱۹۱,۵۴۲
سرپرست	مجریه	نهاد ریاست جمهوری	احمدی، علی اصغر	۴۵,۷۷۷,۷۷۴	۲۲,۲۷۱,۹۰۸	۱۴,۱۹۴,۰۳۸	۸۲,۲۴۳,۷۲۰
معاون	مجریه	نهاد ریاست جمهوری	غفاری، امیرمهدی	۴۶,۴۳۵,۵۰۷	۲۲,۷۳۳,۷۶۴	۹,۲۳۴,۴۱۴	۷۸,۳۹۳,۶۸۵
معاون	مجریه	نهاد ریاست جمهوری	کامگار، امیرعباس	۴۷,۹۲۷,۳۵۲	۱۷,۹۷۸,۷۱۷	۱۶,۹۶۳,۳۱۲	۸۲,۸۶۹,۳۸۱
مدیرکل	مجریه	نهاد ریاست جمهوری	بزرگی، امیرمحمد	۵۰,۳۳۴,۱۱۹	۲۱,۰۰۲,۷۴۰	۱۹,۱۹۸,۴۸۵	۹۰,۴۳۵,۳۴۴



نتیجه‌گیری

مطالعه ادبیات اصلاح مدیریت بخش عمومی نشان می‌دهد، شفافیت، راز موفقیت در کاهش فساد در پرداخت‌های بخش عمومی است. انتشار عمومی داده‌های پرداخت در بخش عمومی به همراه حرکت به سمت پیاده‌سازی حساب واحد خزانه و نیز مالیات‌ستانی از مجموع درآمد، سه راهکار مکمل شفاف‌کننده پرداخت‌ها در بخش عمومی به‌شمار می‌روند. کشورها بسته به سطح توسعه‌یافتگی مدیریت بخش عمومی از این راهکارها استفاده می‌کنند.

لذا برای آنکه امکان نظارت بر عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه در زمینه پرداخت حقوق و مزایا و هرگونه پرداختی به این منظور فراهم شود، ناگزیر به ایجاد سازوکارهای شفافیت مالی و امکان دسترسی کامل نهادهای نظارتی و در سطوحی دیگر دسترسی عموم بر عملکرد مالی کلیه دستگاه‌های اجرایی که از محل منابع عمومی ارتزاق می‌کنند، هستیم. در غیر این صورت اتخاذ هر نوع راهکاری برای جلوگیری از بروز وضعیتی که امروز (در رابطه با پرداخت‌های نامتعارف به مدیران بخش عمومی) با آن مواجه هستیم «از جمله تصویب قوانین و مقررات جدید»، به شکست منجر خواهد شد.

منابع و مأخذ

۱. قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴/۸/۹.
۲. قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷.
3. Laegreid, P., & Christensen, T. (Eds.). (2013). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Ashgate Publishing, Ltd..
4. Dener, Cem May (2007), *Implementation Methodology of the Integrated Public Financial Management Systems in Europe and Central Asia*. GAO, March (2006), *Financial Management Systems: Additional Efforts Needed to Address Key Causes of Modernization Failures*.
5. Dener, Watkins, Dorotinsky, World Bank (2011), *Financial Management Information System: 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't*.
6. Bertok, Janos(2002), *Public sector transparency and accountability: making it happen*. OECD.
7. Lienert, Ian, (2009), *Modernizing Cash Management, Technical Notes and Manuals*, Fiscal Affairs Department (Washington: International Monetary Fund).
8. Mergel, Ines (2012), *Social media in the public sector: A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world*. John Wiley & Sons.
9. Adeolu I. A. (2015). *Understanding The Treasury Single Account (TSA) System – Things You Should Know*. Business & Economy, Market Development.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۹۸۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: قواعد کاربردی اصلاح مدیریت بخش عمومی در جهان ۱. مروری بر تجارب برخی کشورها در شفاف‌سازی پرداخت‌های بخش عمومی

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی

تهیه و تدوین: توحید آتشبار

ناظران علمی: محمد قاسمی، محمدرضا مالکی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. شفافیت

۲. پرداخت‌های بخش عمومی

۳. اصلاح مدیریت بخش عمومی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۶/۷