فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۶، پائیز ۱۳۹۷

تحلیل اقتصادی حقوق: تأمین حداقل رفاه، تقلیل اختلاس

آیت مولائی[۱]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۱/۱۵
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۳/۰۹

چکیده

از نیمه دوم قرن بیستم، در قلمروی فلسفه حقوق، حوزه جدیدی با عنوان «تحلیل اقتصادی حقوق» مطرح شده است. این ساحت اندیشه‌ای، موضوعات حقوقی را با ابزارهای اقتصادی بررسی می‌کند؛ لذا چنین سطح تحلیلی، نخست موضوع حقوقی را به زبان اقتصادی ترجمه کرده و در چارچوب منطق اقتصادی به استنتاج می‌رسد.

در نوشتار حاضر، به تحلیل اقتصادی پدیده اختلاس در بین کارگزاران حوزه عمومی پرداخته شده و پیامدهای تأمین حداقل رفاه در جهت کاهش اختلاس کارمندان به بحث گذاشته شده است. روش‌شناسی این نوشتار، از روش توصیفی-تحلیلی پیروی کرده است. تحقیق حاضر در صدد پاسخ به این سوال کلیدی است: از منظر تحلیل اقتصادی حقوق، چه نسبتی بین تأمین حداقل رفاه و کاهش اختلاس وجود دارد؟ در پاسخ به این سوال، پس از ذکر کلیات و مفهوم‌شناسی، مولفه حداقل رفاه کارمندان در برابر اختلاس را با استفاده از منطق تحلیل اقتصادی به بحث گذاشته و چنین نتیجه‌گیری کرده‌ایم که نسبت معناداری بین دو متغیر: «تأمین حداقل رفاه» و «کاهش زمینه‌های اختلاس» وجود دارد. در این صورت یکی از راهکارهای کاهش اختلاس در دستگاه‌های اجرایی را می‌توان به تأمین حداقل رفاه کارگزاران عمومی پیوند داد؛ وضعیتی که حوزهای: تقنین و اجرا در اجرایِ مطلوبِ آن، ناتوان بوده‌اند.

واژگان کلیدی: تحلیل اقتصادی حقوق، حداقل رفاه، فساد، اختلاس، کارگزار بخش عمومی.

۱. استادیار حقوق عمومی دانشگاه بوعلی‌سینا، همدان، ayet.publiclaw@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

۱. مقدمه و بیان مسأله

امروزه پدیده فساد در ابعاد و اشکال مختلف دامنگیر دولت‌ها شده است. مبارزه بی‌امان دولتِ مدرن را می‌توان نشانه حساسیت این نهاد عمومی به موضوع فساد دانست. به نحوی که از حیث نشانه‌شناسی و نگاه آسیب‌شناسانه، مقوله «فساد» را می‌توان از جمله «آلرژی‌های دولت مدرن» به حساب آورد که با فلسفه وجودی چنین نهادِ مبتنی بر قراردادِ اجتماعی در تضاد قرار می‌گیرد؛ چرا که انسان مدرن در تکاپو برای تشکیل دولتی بوده است که انسان را محور اهداف خود قرار داده و در خدمت انسان باشد و طبیعتا دولت فاسد فاقد چنین توانایی است. از مصادیق شایع چنین فسادی در حوزه روابط بازیگران بخش دولتی، می‌توان به «پدیده اختلاس» اشاره داشت که در واقع گونه‌ای از کلاهبرداری است که از حیث عناصر متشکلهِ فاعلان یا عاملان، دست‌کم یکی از طرفین چنین اتهامی را «کارگزار بخش عمومی» تشکیل می‌دهد و از حیث غایت، تحریف در هدف اتفاق می‌افتد و بدین وسیله کارگزار بخش عمومی از اموال دولتی به نفع خود یا دیگری سؤ استفاده می‌کند.

پدیده اجتماعی اختلاس را به مثابه سالب آسایش عمومی، از دیدگاه‌های مختلفی می‌توان به بحث و بررسی گذاشت. از جمله چنین دیدگاهی، می‌توان به نگاه از جایگاهِ حقوقی البته با درون‌مایه اقتصادی اشاره داشت که به «تحلیل اقتصادی حقوق» معروف است. چنین دیدگاهِ تحلیلی، از نیمه دوم قرن بیستم در وادی حقوق شایع شده است که تحلیل جدیدی از نسبت اقتصاد و حقوق ارائه می‌دهد. در جایگاهِ دیدگاهِ مذکور، یک فرضیه می‌توان مطرح کرد و آن اینکه: «به نظر می‌رسد تأمین حداقل رفاه کارمندان، بتواند پدیده اختلاس را کاهش دهد.» این فرضیه در پاسخ به این سوال اصلی مطرح شده است: «از منظر تحلیلِ اقتصادیِ حقوق، چه نسبتی بین تأمین حداقل رفاه و کاهش اختلاس وجود دارد؟». در نوشتار حاضر، در پاسخ به این سوال، تلاش می‌شود اثبات یا نفی فرضیه بالا، به بحث گذاشته شود. جزئیاتِ توضیحات در دو قسمت کلی: «مفهوم شناسی» و «تحلیل حداقل رفاه کارمندان و اختلاس» به قرار آتی به بحث گذاشته می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

۲. روش‌شناسی پژوهش

در نوشتار حاضر، شیوه جمع‌آوری منابع، کتابخانه‌ای و بررسی اسناد مربوطه است. ابزار گردآوری اطلاعات به صورت فیش‌برداری است و داده‌های تحقیق نیز با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. بر این اساس در پاسخ به سوال اصلی تحقیق، ضمن توصیف وضعیت موجود در قوانین ایران به تحلیل آنها می‌پردازیم تا از این طریق بتوان به معنادار بودن یا نبودن نسبت بین دو متغیر: «تأمین حداقل رفاه» و «کاهش زمینه‌های اختلاس» دست پیدا کنیم.

۳. مفهوم شناسی

برای ارائه چارچوب منضبط و تسهیل در فهم بهتر موضوع، مفهوم‌شناسی واژگانِ کلیدیِ بحث، ضروری به نظر می‌رسد که در ادامه بدانها پرداخته می‌شود.

۱-۳. تحلیل اقتصادی حقوق

گفته می‌شود آغاز نظریه‌پردازی در خصوص تحلیل اقتصادی حقوق، از آرای اندیشمندانی همچون آدام اسمیت،[1] سزاربکاریا[2] (۱۷۶۷) و جرمی بنتام[3] (۱۷۸۹) نشأت می‌گیرد. بنتام با بسط این نظریه که ضمانت اجراهای قانونی ممکن است رفتار بد را کاهش دهد و این ضمانت اجراها باید هنگامی به کار گرفته شوند که بازدارنده هستند نه در موارد و شرایطی که حایز چنین تأثیری نیستند، شروع شد. پس از وی، چنین رویکرد تحلیلی به حقوق تا نیمه قرن بیستم در وضعیت رکود بود. در دهه ۱۹۶۰، «رونالد کوز» با نوشتن مقاله‌ای درباره «مسأله هزینه اجتماعی» (Coase, 1960 و شاول، ۱۳۸۸: ۱۳ و۶۵۷) و گیدوکالبرسی با مقاله «تأملاتی در توزیع ریسک و حقوق شبه‌جرم‌ها» (Calabresi, 1961) با دمیدن روح تازه به این نگرش، از آغازگران مکتب جدید حقوق و اقتصاد بودند؛ هرچند که گفته می‌شود قدمت تحلیل اقتصادی حقوق قدیمی‌تر بوده و به گذشته دور برمی‌گردد. (ن.ک: آقایی طوق، الف، ۱۳۹۲: ۱۰۱-۱۰۰).

در کامن‌لا این رویکرد با انتشار «تحلیل اقتصادی حقوق» توسط ریچارد پوزنر به سال ۱۹۷۳ به نقطه عطف رسید و بعد از آن به سایر نظامها تسری پیدا کرد؛ به نحوی که امروزه در حوزه فلسفه

1 . Adam Smith. (1723-1790). (See: Robin Paul, Malloy, 1995, pp. 116 – 117.)
2 . Cesare Beccaria. (1738 – 1794)
3 . Jeremy Bentham. (1748 – 1832)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

حقوق و نظریه‌پردازی حقوقی بخشی از آثار به این مقوله اختصاص می‌یابد. (برای نمونه ن.ک به: کلی، ۱۳۸۲: ۶۳۶-۶۳۰ و بیکس، ۱۳۸۹: ۱۷۴-۱۷۱) در دهه ۱۹۹۰ است که نگرش بین رشته‌ای حقوق و اقتصاد به اوج خود می‌رسد. شاید بر همین اساس است که بروس اکرمن،[1] رئیس دانشکده حقوق ییل،[2] نگاه اقتصادی به حقوق را مهمترین تحولِ دانش‌پژوهیِ حقوقیِ قرنِ بیستم تلقی می‌کند. (بادینی، ۱۳۸۲: ۹۶)

فریدمن در تعریف عبارت «تحلیل اقتصادی حقوق» آن را دربرگیرندهٔ استفاده از مفاهیم اقتصادی، برایِ توضیح پیامدهایِ قوانین، ارزیابی بهره‌وری و کاراییِ اقتصادیِ مقررات و پیش‌بینی آثارِ قواعد حقوقی، تعریف می‌کند. (Friedman, 1987: 144) در تعریف دیگری گفته شده است: تحلیل اقتصادی حقوق، به این معناست که نهادهای حقوقی به عنوان متغیرهای اقتصادی، درون مدل‌های اقتصادی بررسی می‌گردند؛ نه مثل حقوق اقتصادی که در آن، نهادهای حقوقی صرفاً به عنوان عناصر خارج از اقتصاد در نظر گرفته می‌شدند. (دادگر، ۱۳۸۹: ۱۷) در واقع، تحلیل اقتصادی حقوق، به معنای «علم اقتصاد» و پرداختن به آن به معنای پرداختن به اقتصاد آن گونه که به لحاظ عرفی از آن برداشت می‌شود، نیست. به بیان دیگر، در تحلیل اقتصادی به دنبال بررسی تأثیر نظام حقوقی و یا قواعد حقوقی بر نظام اقتصادی کشور و کشف پیامدهای اقتصادی حقوق نیستیم؛ چرا که بررسی این گونه موضوعات هیچ سنخیتی با تحلیل اقتصادی حقوق ندارد. (آقایی طوق، ب، ۱۳۹۲: ۸) حتی تحلیل اقتصادی حقوق، به بررسیِ آثارِ حقوق بر اقتصاد و یا پیامدهایِ اقتصادی موضوعات حقوقی نمی‌پردازد بلکه شامل: به‌کارگیری روش‌ها و ابزارهایِ تحلیلیِ اقتصاد برایِ تحلیلِ موضوعاتِ حقوقی است. (آقایی طوق، ب، ۱۳۹۲: ۱) لذا می‌توان گفت از نگاه تحلیل اقتصادی حقوق، منطق علم حقوق همان منطق علم اقتصاد است. (نعیمی، ۱۳۹۱: ۱۷۴) در این سطح، تحلیل از رابطه اقتصاد و حقوق، تحلیل اقتصادی حقوق «به عنوان رویکرد و روش یا ابزاری قابل اعمال در تمامی جنبه‌های زندگی اجتماعی لحاظ می‌شود که در آن انتخاب صورت می‌گیرد. در این رویکرد اثر حقوقی به مثابهٔ قیمت ضمنی رفتار لحاظ شده و عکس‌العمل افراد (یا سازمان‌ها) به این قیمت‌ها (قواعد حقوقی) می‌تواند به همان

1 . Bruce Ackerman.
2 . Yale.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

نحوی تحلیل شود که پاسخ به قیمت‌ها مورد تحلیل قرار می‌گیرد. به این شکل تئوری و تحلیل‌های سیستم قیمت (یا به تعبیری اقتصاد خرد) در مورد روابط و مسائل حقوقی اعمال می‌گردد.»

(بابایی، ۱۳۸۶: ۱۶). لذا تحلیل اقتصادی حقوق «به اعمال تئوری اقتصادی برای تحلیل نحوه رفتار افراد در زمینه روابط حقوقی» (بابایی، ۱۳۸۶: ۱۷) مربوط می‌شود. در این صورت، نسبت حقوق و اقتصاد به این شکل تعریف می‌شود: «حقوق و اقتصاد به علمی اطلاق می‌شود که در آن تئوری اقتصادی (اساساً اقتصاد خرد) برای تحلیل شکل‌گیری، ساختار، روال و آثار اقتصادی حقوق و نهادهای حقوقی اعمال می‌شود.» (بابایی، ۱۳۸۶: ۱۸)

با توضیحات بالا مشخص می‌شود تحلیل اقتصادی حقوق، در ساده‌ترین شکل به معنای نگاه به حقوق از دریچه اقتصاد است. به بیان روشن‌تر، به نظر می‌رسد تحلیل اقتصادی حقوق به معنای به‌کارگیری روش، قواعد، اصول و منطق حاکم بر اقتصاد در بررسی پدیده‌های حقوقی است. به این اعتبار، نه‌تنها، تحلیل اقتصادی محدود در روش و ابزار نیست بلکه در بردارنده قواعد هنجاری نیز هست یا دست‌کم هنجارهایِ ناشی از روش را بر موضوعات حقوقی تحمیل می‌کند.[۱] هر چند که در مواردی ادعا می‌شود در تحلیل اقتصادی حقوق، محدوده بحث، به حوزه روشیِ تحلیلِ اقتصادی محدود گردیده و به حوزه‌های موضوعی اقتصاد تسری پیدا نمی‌کند. (ن.ک: آقایی طوق، ب، ۱۳۹۲: ۱۴ و کاپوراسو و لوین، ۱۳۸۷: ۱۹۴ و بادینی، ۱۳۸۲)؛ اما به نظر می‌رسد به‌کارگیری شیوه اقتصادی در تحلیل موضوعات حقوقی، خواه یا ناخواه پایِ برخی موضوعاتِ اقتصادی را، دست‌کم به صورت فرعی، به ساحت اندیشه‌ورزی حقوقی باز می‌کند؛ چرا که ابزارهایِ موردِ استفاده در تحلیل اقتصادی حقوق، کلاً اقتصادی بوده و از طریق ابزار اقتصادی، راه نفوذ موضوع یا اثرِ موضوعِ اقتصادی در استنتاج حقوقی مسدود نیست. با این حال باید توجه داشت که نفی موضوعاتِ اقتصادی به معنای نفیِ منطق اقتصاد در تحلیل پدیده‌های حقوقی نیست. در این صورت، در وضعیت خوشبینانه، فقط موضوعات حقوقی بوده که با ابزار اقتصاد ارزیابی می‌شوند و این ارزیابی ممکن است با سایر ابزارهای روش‌شناسانه در تضاد باشد. همچنین مقوله «تحلیل» در عبارت «تحلیل اقتصادی حقوق»، الزاماً معنای واحدی دربرندارد؛ هر چند که عموماً به معنای «تقلیل» است؛ تا اندازه‌ای که موضوع حقوقی به

---

۱. برای دیدن نظر متفاوت نگاه کنید به: آقایی طوق، ب، ۱۳۹۲ و Stelmach and Brozek, op.cit, pp.94-97) و برای دیدن نظر موافق نگاه کنید به: (بابایی، ۱۳۸۶: ۲۹ و ۴۷ و بادینی، ۱۳۸۲: ۱۱۵ و ۱۲۳)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

زبان اقتصادی ترجمه شود. به بیان روشنتر، چنین ترجمه‌ای متناسب با ظرفیت‌هایِ زبانیِ اقتصاد، ممکن است ترجمه، تفسیر، بازگشت (ارجاع) یا تقلیل پیدا کند.[۱]

با این حال باید توجه داشت به نظر می‌رسد در پسِ تحلیل نگاه به پدیده‌های حقوقی از دیدگاه اقتصادی و تحلیل آنها با منطق اقتصاد، محدودیت در غایت یا خطای احتمالی نهفته است و آن این که در تحلیل اقتصادی، منطق اقتصاد (به ویژه کارایی) بر پدیده‌های حقوقی، نظیر اختلاس حاکم می‌گردد و چه بسا در هنگام به‌کارگیری روش تحلیل اقتصادی، غایت اقتصادی مفهوم دچار دگردیسی شود و این یعنی احتمال وارونه‌سازیِ غایتِ حقوق در ساحت اقتصاد یا این که دست‌کم اهداف حقوق را تحدید یا تغییر می‌دهد؛[۲] لذا می‌توان پا فراتر گذاشت و ادعا کرد که تحلیل اقتصادی حقوق، صرفاً و حتماً محدود به روش نیست.

۲-۳. حداقل رفاه

عبارت «حداقل رفاه» در اسناد ایران تعریف نشده و به این اعتبار به مثابه یک اصطلاح حقوقی مطرح نشده است. در فرهنگ‌های لغت نیز معادل معنایی برای این عبارت پیدا نشد. دلیل چنین وضعیتی را باید در سادگی معنایی آن یافت. از نظر لغوی، واژه «حداقل» ترکیب وصفی بوده و به معنای «دست-کم، کمینه، کمترین و لااقل» است و کلمه «رفاه» در فارسی سره به معنای «آسایش» آمده است. در فرهنگ‌لغات نیز در معانی همچون: «آسودگی و استراحت، ناز و نعمت و فراخی عیش» (دهخدا، ۱۳۴۵: ۱۲۱۵۶)، «آسایش داشتن، آسودگی، فراخی‌روزی» (قریب، ۲۵۳۶: ۵۱۷) آمده است.

با توضیحات بالا و با در نظر گرفتن برداشت عرفی از این عبارت می‌توان مقوله «حداقل رفاه» را در معنای لغوی «کمینه رفاه» به کار برد. واژه کمینه در اسناد مختلف بین‌المللی معادل کلمه «استاندارد» به کار برده شده است. از آنجایی که این واژه در ادبیات فارسی جا افتاده است؛ در این

---

۱. نویسندگان از کلمات مشابهی در این خصوص استفاده کرده‌اند. برای نمونه، بنی از این مفاهیم استفاده کرده است: تحلیل بازگشتی(Regressive Analysis)، تحلیل تجزیه‌ای (Decompositional Analysis) و تحلیل تبدیلی یا تفسیری (Transformative or Interpretive Analysis). ن.ک:(Beany, 2009)

ـ یا اینکه استلماخ و بروژک این عبارات را به کار برده‌اند: ۱.تحلیل به مثابهٔ جستجوی علل منطقی (Analysis as a Search for Logical Reasons)، تحلیل به مثابه تجزیه (Analysis as Decomposition) و تحلیل به مثابه ترجمه (Analysis as Translation). ن.ک: (آقایی طوق، ب، ۱۳۹۲: ۳ و Stelmach and Brozek 2005: 70)

۲. برای دیدن نظر موافق ن.ک: (بابایی، ۱۳۸۶: ۵۴).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

صورت این عبارت به «استاندارد آسایش یا رفاه» نیز قابل تأویل است و به نظر می‌رسد عبارت دوم از عبارت اول ملموس‌تر بوده و آن بارِ معناییِ منفیِ احتمالی که عبارت نخست می‌تواند داشته باشد را نخواهد داشت. چنین استانداردی، لازمه زندگی شرافتمندانه و با کرامت است که به برخورداری از حداقل رفاه معروف است.

برای «استاندارد رفاه» در اسناد مختلف بین‌المللی حقوق بشری، همچون: اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق سیاسی و مدنی و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، معیارهایی ارائه شده و تا حدود زیادی عینی‌سازی شده است. برای نمونه در بند یک ماده ۶ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اشتغال به مثابه حق انسانی معرفی شده که هر کس می‌تواند بدون تبعیض آن را دارا باشد. در اسناد داخلی کشورها نیز عموماً به این موضوع در سطوح مختلف اشاره شده است. از نخستین اسناد می‌توان به «اعلامیه حقوق انسان و شهروند» فرانسه اشاره داشت که در بند دوم آن آمده است: «هدف همه نهادهای سیاسی باید حفاظت از حقوق طبیعی و همیشگی انسان‌ها باشد».[1]

در ارتباط با ایران باید گفت که نه تنها دولت ایران به موجب اسناد مختلف بین‌المللی تعهدات عامی را در خصوص استاندارد آسایش پذیرفته است[2] بلکه در اسناد داخلی نیز به این موضوع شناسایی شده است. چنین وضعیتی در اصول مختلف قانون اساسی، همچون اصل‌های ۳، ۲۸، ۲۹ و ۴۳، به اشکال مختلف تصریح شده است؛ به نحوی که به یک اعتبار دولت حاصل از قانون اساسی به صورت «دولت رفاهی فربه یا حداکثری» خود را باز می‌نمایاند؛ هر چند که به نظر می‌رسد از اساس بنیان نظری چنین دولتی در ایران با امتناع روبه‌روست.

آن چنان که در این اسناد ملاحظه می‌شود؛ گستره شمول این اسناد عام بوده و مطلق «انسان» را موضوع بحث قرار داده است. این درحالی است که در نوشتار حاضر به مقوله «حداقل رفاه کارمندان» پرداخته‌ایم. در این صورت ضرورت بررسی مبسوط اسناد خاص در اینجا در اولویت قرار می‌گیرد. در

1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789.

۲. دولت ایران در سال ۱۳۲۷ از جمله امضا کنندگان اعلامیه جهانی حقوق بشر بوده است و در سال ۱۳۵۴/۲/۱۷ به هر دو میثاق بالا پیوسته است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

این ارتباط مهمترین و شایعترین سند، «قانون مدیریت خدمات کشوری» است که در ادامه بدان خواهیم پرداخت.

۳-۳. اختلاس

عناصر اصلی اختلاس را دست‌کم به استناد «قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری» مصوب سال ۱۳۶۷ (ماده ۵) و «قانون مجازات اسلامی»، مصوب ۱۳۹۲ (ماده ۳۶ و...) می‌توان به این قرار ذکر کرد:

الف- برداشت و تصاحب مال به نفع خود یا دیگری؛ موضوع ماده ۵ «قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری».

ب ـ جابجایی مال متعلق به شخص عمومی یا شخص خصوصی؛ (ن.ک: ولیدی، ۱۳۷۵: بخش دوم و حبیب‌زاده، ۱۳۸۵).

پ- حضور دست‌کم یک کارگزار بخش عمومی.

ج ـ سپرده شدن مال به حسب وظیفه قانونی.

د ـ وجود قصد تملک؛ هر چند که در مورد کارکنان لشکری، صرف برداشت اموال دولتی کافی برای تحقق جرم است (موضوع ماده ۱۱۹ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح ـ ارتشاء، اختلاس و اخاذی مصوب ۱۳۹۰). (ن.ک: میرمحمد صادقی، ۱۳۸۹: بخش دوم و پیمانی، ۱۳۸۹).

٤. تحلیل اقتصادی حداقل رفاه کارمندان در برابر اختلاس؛ تلاقی انسان اقتصادی و انسان حقوقی

در این خصوص موضوع را در دو بخش جدا به بحث می‌گذاریم:

۱-٤. ترجمه حداقل رفاه به زبان اقتصاد

در ارتباط با مقوله اختلاس توسط کارگزاران بخش عمومی و راهکارهای پیشگیری از آن، لازم است در آغاز اقدام به ترجمه مفهوم «حداقل رفاه کارگزاران بخش عمومی» به زبان اقتصادی کنیم. از این حیث که هم «حداقل رفاه» و هم «اختلاس» رنگ و بوی مالی داشته و زبان اقتصاد نیز صبغه مالی دارد؛ لذا این مفاهیم می‌توانند با همدیگر نزدیکی معنایی داشته باشند. در نتیجه شاید بتوان گفت که با

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

تحلیل اقتصادیِ «حداقل رفاه کارمندان» بتوان مناسبترین راهکار جهت کاهش و از بین بردن اختلاس را اندیشید. بی‌تردید مقوله رفاه یا آسایش کارمندان دولت، یک مقوله با تنوع موضوعی است اما در بین موضوعات مختلف، مهمترین موضوعاتی که بتواند از مقومات تقلیل‌دهنده اختلاس باشد، همانا از جنس مالی‌اند. در این صورت، در قدم نخست، به بیان استملاخ و بروژک نیازمند ترجمه مقوله حداقل رفاه به زبان اقتصادی هستیم؛ به نحوی که این مفهوم رنگ و بوی اقتصادی بگیرد. مناسبترین ترجمه اقتصادی از عبارت بالا را می‌توان به «حداقل درآمد یا خط فقر کارگزاران بخش عمومی» ذکر کرد.

۲-٤. حداقل درآمد: کاهش اختلاس

بعد از ترجمه مفاهیم حقوقی به زبان اقتصاد، قدم دوم فرآیند انجام تحلیل اقتصادی حقوق، استفاده از ابزار تحلیلی مناسب است. با ترجمه مفاهیم حقوقی به زبان اقتصاد است که در آن مقوله‌های حقوقی به مفاهیم اقتصادی تبدیل می‌شوند به صورتی که «حالت عینی» پیدا کنند؛ اما مصداقِ انتخاب ابزار مناسبِ اقتصادی در این خصوص را می‌توان در «ابزار پولی» متعین کرد. مطابق با نظام پولی ایران، حداقل رفاه با ابزار «ریال» ارزیابی می‌شود تا «کمیت‌پذیر» باشد. هر چند که به نظر می‌رسد چنین ترجمه‌ای ممکن است در شکل تبدیل یا تقلیل یا تأویل باشد و به نظر می‌رسد که در اینجا عبارت «حداقل رفاه کارگزاران بخش عمومی» به «حداقل درآمد یا خط‌فقر کارگزاران بخش عمومی»، علی-رغم مناسب‌ترین ترجمه، تقلیل معنایی پیدا می‌کند. در این صورت، انسان اقتصادی به اصول و قواعد حقوقی ناظر بر «حداقل درآمد و اختلاس» با «منطق انتخاب کردن» می‌نگرد؛ لذا با در نظر گرفتن مطلوبیت آنها و هزینه چنین کالاهایی دست به انتخاب می‌زند.

مفهوم حداقل درآمد یا خط فقر، یک مقوله اقتصادی بوده که توسط نهادهای مالی ارزش‌گذاری می‌شود و در تعاملات مالی بین‌المللی عموماً بر مبنای واحد دلار و در قلمروی داخلی با واحد پول ملی ارزیابی و سنجیده می‌شود. این مفهوم، دربرگیرنده «آستانه فقر»[1] است و به معنای حداقل درآمدی است که برای زندگی در یک شرایط معمولی در نظر گرفته می‌شود. راوالیون «خط فقر»[2] را به صورت مخارجی که یک فرد در یک زمان و مکان معین برای دسترسی به یک سطح رفاه مرجع متحمل

1. Poverty Threshold.
2. Poverty Line.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

می‌شود، تعریف می‌کند. افرادی که به آن سطح رفاه دسترسی ندارند، فقیر و کسانی که به این سطح رفاه دسترسی دارند، غیر فقیر تلقی می‌شوند. (Ravallion,1992:25 و راغفر و ابراهیمی، ۱۳۸۶) در کشورهای توسعه یافته، مقوله خط فقر از «شاخص‌های توسعه انسانی»[1] به شمار می‌آید.

(Hagenaars & de Vos, 1988 and Hagenaars & van Praag, 1985)

در اکتبر ۲۰۱۵، بانک جهانی «خط فقر بین‌المللی» را به ۱,۹۰ دلار در روز افزایش داد. (world Bank, 2015) در ایران نیز برای نمونه برای گروه‌های کارگری در سال ۱۳۹۴ حداقل هزینه خانوار کارگر ۴ نفره ۳۲۰۰۰۰۰۰ ریال اعلام گردید اما درمقابل، حداقل مزد دریافتی آنها، ۷۱۲۰۰۰۰ ریال و متوسط دریافتی ۱۲۰۰۰۰۰۰ ریال اعلام شد. یا این که بانک مرکزی در سال ۱۳۹۰ خط فقر را ۱۷۰۰۰۰۰۰ ریال اعلام کرد؛[2] لذا افرادی که سطح درآمدشان از این میزان پایین‌تر بود به عنوان فقیر شناخته شدند. این آمار زمانی به لحاظ اثرگذاری بیشتر می‌شود که در نظر بگیریم گروه‌های کارگری به همراه خانواده‌شان حدود دو سوم جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند.

برای تحلیل بهتر «حداقل درآمد»، ناگزیر از تبیین موضوعاتِ عینی‌ساز (ارائه داده آماری) و توضیح و تحلیل آنها در اسناد قانونی هستیم. در این خصوص، قانون مدیریت خدمات کشوری، به مثابه قانون مادر در این حوزه، مستند بحث ما را تشکیل می‌دهد که به زبان اقتصادی در مواد مختلف مقوله حداقل درآمد کارمندان را به بحث گذاشته است. در ادامه به رئوس آنها اشاره می‌کنیم.

---

1. Human Development Index.

۱۵. برای نمونه آمار سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ به قرار زیر است: (نقل از: بورس نیوز، پایگاه اطلاع رسانی بورس خبر)

مقایسه حداقل دستمزد و نرخ تورم در ۴ سال اخیر					
سال	نرخ تورم سالانه (درصد)	نرخ دلار در بازار آزاد	حداقل حقوق کارگران به تومان	حداقل حقوق کارگران به دلار	درصد افزایش حداقل حقوق
۱۳۹۰	۲۱,۵	۱۹۰۰	۳۳۰,۳۰۰	۱۷۳,۸	۹
۱۳۹۱	۳۰,۵	۳۵۰۰	۳۸۹,۷۰۰	۱۱۱,۳	۱۸
۱۳۹۲	۳۴,۷	۳۰۰۰	۴۸۷,۱۲۴	۱۶۲,۳	۲۵
۱۳۹۳	۲۰	۳۲۰۰	۶۰۸,۹۰۶	۱۹۰	۲۵

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

۱-۲-٤. حداقل حقوق ماهیانه

نخستین سند جامع در خصوص حقوق ماهیانه کارکنان دولت را می‌توان قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱ مجلس شورای ملی ذکر کرد. دومین قانون جامع، قانون استخدام کشوری، مصوب ۱۳۴۵ مجلس شورای ملی است که در آن به نسبت قانون نخست، جامعیت زیادی در مورد پرداختی کارمندان مشاهده می‌شود. سند سوم، قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، مصوب ۱۳۷۰ مجلس شورای اسلامی است که در آن پیرو شعارهای عدالت طلبانه برای نخستین بار سند خاصی فقط در راستای عدالت در پرداخت کارکنان دولت و نفی پرداخت‌های ویژه نامتوازن و نابرابر به تصویب می‌رسد. آخرین سند که در واقع اخیرترین قانون در این خصوص به شمار می‌آید؛ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی است.

فصل دهم (مواد ۶۴ تا ۸۰) قانون مدیریت خدمات کشوری ذیل عنوان «حقوق و مزایا»ی کارکنان دولت آمده است، فلذا مستند اصلی پرداخت‌های کارمندان را همین فصل تشکیل می‌دهد. نگاهی به مواد بالا، گویای آن است که ارزشیابی نظام پرداخت کارمندان بر محور سه معیار: فاعل (ویژگی‌های کارمند)، جایگاه (ویژگی‌های شغل) و سایر ویژگی‌هایی که در مواد آتی آمده است، تنظیم می‌گردد. امتیاز حاصل از نتایج ارزشیابی عوامل مذکور در این فصل، ضرب در ضریب ریالی سالانه، مبنای تعیین حقوق و مزایای کارمندان را تشکیل می‌دهد (ماده ۶۴). در چارچوب ماده ۶۵، به امتیازات شغل توجه گردیده و مقرر شده است کلیه مشاغل با در نظر گرفتن عواملی همچون اهمیت و پیچیدگی وظایف و مسؤولیتها، سطح تخصص و مهارت‌های موردنیاز به یکی از طبقات جدول یا جداول حق شغل اختصاص یابند. همچنین به استناد تبصره یک همین ماده، هر کدام از مشاغل متناسب با ویژگی‌ها، حداکثر در پنج رتبه مقدماتی، پایه، ارشد، خبره و عالی طبقه‌بندی گردیده و هر کدام از رتبه‌ها به یکی از طبقات جدول یا جداول موضوع این ماده اختصاص یافته است. در برابر این، در چارچوب ماده ۶۶ به امتیازات شاغل توجه شده و چنین آمده است: «کلیه شاغلین مشمول این قانون براساس عواملی نظیر تحصیلات، دوره‌های آموزشی و مهارت (علاوه بر حداقل شرایط مذکور در اولین طبقه شغل مربوط)، سنوات خدمت و تجربه از امتیاز حق شاغل که حداقل (۱۰۰۰) و حداکثر (۴۵۰۰) امتیاز می‌باشد، بهره‌مند می‌گردند.» در ادامه در ماده ۶۷ به بسترسازی و فرآیند تجمیع دو مقوله شاغل و شغل و امتیازات مترتبه بر آنها پرداخته شده است که البته وظیفه اجرایی چنین نقش

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

فعالانه‌ای را هیأت وزیران، شورای توسعه مدیریت و سازمان امور اداری و استخدامی برعهده گرفته است. از این حیث این سه مرجع واجد صلاحیت ذاتی در خصوص سیاستگذاری و مدیریت حقوق و مزایای کارکنان هستند.

نگاهی به مواد بالا گویای آن است که قانونگذار در مرحله سندنویسی، در صدد ارائه راهکار و پیش‌بینی تمهیداتی در جهت زندگی شرافتمندانه کارکنان دولت برآمده است. در واقع هر چند عنوان این فصل ذیل«حقوق و مزایا» آمده است اما به نظر می‌رسد که از لابلای این مواد می‌توان به مقصود قانونگذار در جهت فرارفتن از این عبارت پی برد؛ چرا که به نظر می‌رسد توجه اصلی قانونگذار در این فصل به مقوله جبران خدمات کارکنان دولت و نه صرفاً به «رابطه بده و بستانی» بسنده نموده باشد؛ لذا کارمندان دولت، هر چند ممکن است در نگاه صوری، طرف قرارداد اداره به شمار آیند اما در واقع امر، عنصر فعال و پویایی در جهت ارائه خدمات عمومی و برآوردن منافع عمومی به حساب می‌آیند که ضرورت دارد در شرایط زندگی شرافتمندانه و توأم با کرامت انسانی زیست کنند. بر این مبنا عنوان این فصل با نظام جبران خدمات نیز قابل جابجایی است که بدین وسیله توجه به معیشت و کیفیت زندگی کارگزاران مورد توجه است. از سوی دیگر قانونگذار به بحث عدالت و برابری در رفتار و تشویق انگیزه کارکنان، به فوق‌العاده‌ها در دو صورت مستمر و غیرمستمر پرداخته تا از این طریق بتوان کارمندان را تشویق به کار بیشتر در قبال حقوق و امتیازات بیشتر نمود. بر این مبناست که قانونگذار، ماده ۶۸ را به فوق‌العاده‌ها و چگونگی پرداخت آنها اختصاص داده است.

لذا ملاحظه می‌گردد در نگاه نخست، بستر قانونی حداقل رفاه کارگزاران نظام در ارتباط با مقوله «حداقل حقوق ماهیانه» فراهم بوده و از منظر تحلیل اقتصادی، فضا برای اختلاس فراهم نیست اما با نگاه دوباره به این فصل و حوادث ماه‌های اخیر در قضیه معروف به «حقوق‌های نجومی»[1] این گزاره را اثبات کرد که «قانون خوب» نیازمند دو بالِ «قانونگذار خوب» و «مجری خوب» است و بحران در یکی، بی‌تردید کارایی دیگری را با چالش جدی مواجه می‌کند و چه بسا غایت هر دو را وارونه سازد. افشاهای میمون در این فیش‌های حقوقی، نشان داد که دست‌کم برداشتِ مجریان قانونی در دستگاه-

۱. به استناد انبوه آمارهای منتشره در فضاهای مجازی، برای نمونه مجموع دریافتی مدیرعامل بانک رفاه در مهرماه ۱۳۹۴ بالغ بر ۱۵۰میلیون تومان بوده است. این در حالی است که حداقل حقوق کارکنان دولت در همان سال، بین ۶۹۰ الی ۷۱۰ هزار تومان بوده است. چنین «تفاوت نجومی» در پرداخت‌ها، دلیل قطعی بر بحران و سردرگمی «قانونگذاری و «قانونگزاری» در حوزه حداقل پرداخت و حداقل حقوق ماهیانه است. (www.tasnimnews.com)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

های مختلف در این خصوص چقدر «بخشی‌نگرانه»، «غیراخلاقی» و «غیرعالانه» بوده و زمینه «تفاوت نجومی» در پرداخت‌ها را آشکار کرد. اگر بتوان منصفانه تحلیل نمود؛ حوادث اخیر دو نقصان تلخ را نشان داد: از یک سو، با قانونگذار ناتوانی روبرو هستیم که صرفاً بر حداقل پرداخت‌ها توجه نیکی داشته اما به حداکثر پرداخت‌ها بی‌توجه بوده است و شایسته بود آنچنان که به‌درستی به «کف پرداخت‌ها» توجه کرده است به دقت به «سقف پرداخت‌ها» نیز امعان نظر می‌داشت. هر چند به زعم این‌جانب، نقصان مذکور تا حدود زیادی از طریق مکانیزم «نظارت و کنترل» به مثابه بالِ دیگرِ «عدالت قانونگذاری» می‌توانست جبران گردد. از سوی دیگر، در حالت خوش‌بینانه، با مجریان «متن-محور»، «بخشی‌نگر» و «پوزیتویستی» روبرو هستیم که با مفاهیمی همچون: «لزوم منصف بودن مجری»، «ضرورت اخلاق‌مداری فاعلان قانون»، «لزوم رعایت اصول حقوق طبیعی» و «ضرورت توجه به اسناد بالادستی (نظیر اصل سوم قانون اساسی) در برداشت از قوانین عادی» بیگانه‌اند. در این صورت می‌توان گفت قانون در خصوص حداقل حقوق ماهیانه در دو ساحت تقنین و اجرا با بحران روبروست.

۲ـ ۲ـ٤. حداقل افزایش سالیانه حقوق

توازن بین تورم سالیانه و افزایش حقوق و دریافتی کارمندان، موضوع بحث اینجاست؛ به نحوی که قدرت خرید کارگزار از حداقل رفاه عمومی پایین نیاید. این موضوع از گذشته مورد توجه نهاد قانونگذاری بوده است؛ طوری که پیشینه تاریخی‌اش نشان‌دهنده آن است که ماده ۳۳ قانون استخدام کشوری، مصوب ۱۳۴۵ به مقوله «تغییر ضریب جدول حقوق» در صورت ضرورت تصریح کرده بود. سند دوم، تبصره (۲) ماده (۱) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت است که به این موضوع اختصاص یافته بود با این تفاوت که در سند قبلی مرجع تشخیص «دولت» بوده و مرجع تصویب «مجلس» ذکر شده بود اما در سند اخیر، «دولت» توأمان مرجع تشخیص و تصویب «تغییر ضریب حقوق» ذکر گردید. در ادامه، قوانین برنامه‌ای نیز به موضوع تغییر ضریب حقوق کارمندان حساس بوده‌اند. برای نمونه ماده ۱۵۰ قانون برنامه چهارم توسعه به تکلیف دولت در این خصوص تصریح نموده بود. آخرین سند درباره موضوع مذکور، ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری است که در آن بر الزام دولت برای افزایش سالیانه حقوق کارمندان دولت «حداقل به اندازه نرخ تورم» تصریح نموده است. عبارت به کار گرفته در ماده ۱۲۵ برخلاف اسناد صدرالذکر، گویای وقوف قانونگذار به ابهامات

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

اسناد قبلی درخصوص ضرورت یا عدم ضرورت افزایش و میزان افزایش حقوق کارمندان است. برای نمونه در ماده ۱۵۰ قانون برنامه چهارم توسعه، عبارت «متناسب با نرخ تورم» به کار رفته بود یا این که در تبصره (۲) ماده (۱) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، عبارت «شاخص هزینه زندگی» ذکر گردیده و یا این که در ماده ۳۳ قانون استخدام کشوری، از اساس موضوع در صلاحیت تخییری دولت قرار گرفته است اما در قانون مدیریت خدمات کشوری نه تنها اصل موضوع در صلاحیت تکلیفی دولت قرار گرفته است بلکه عبارت «حداقل به اندازه نرخ تورم که هر ساله از سوی بانک مرکزی اعلام می‌گردد»، آنچنان گویا و شفاف هست که راه هرگونه تفسیر متفاوت را می‌بندد. بر این مبنا دولت در چارچوب صلاحیت تکلیفی، موظف است ضریب حقوق کارمندان را حداقل به اندازه نرخ تورم اعلامی از سوی بانک مرکزی افزایش دهد؛ هر چند که به شرط توانمندی، در چارچوب صلاحیت تخییری می‌تواند ضریب حقوق را بیشتر از حداقل نرخ تورم افزایش دهد. شوربختانه، ماده مذکور مطابق بند «پ» ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه، تغییر یافت و در حال حاضر، افزایش ضریب حقوق، «در حـدود اعتبارات هزینـه‌ای سالانه و متناسب با نرخ تورم» آمده است و مشخص نیست که دولت برای جبران این حجم از افزایش تورم در سال ۹۷ چه تدابیری اندیشیده است.

چنانچه در بالا مشاهده می‌شود، مطابق آخرین ارادهٔ قانونگذار، یک عقب‌گردِ آشکار در قانون-نویسی مشاهده می‌شود در نتیجه مشخص می‌شود در چارچوب تحلیل اقتصادی، افزایش سالیانه حقوق کارمندان، «متناسب با نرخ تورم» و «در حـدود اعتبارات هزینـه‌ای سالانه» امکان‌پذیر است و این نوع از سندنویسی، زمینه‌سازِ تمایل به اختلاس است.

در بالا مشاهده شد که قانونگذار در قانون برنامه ششم توسعه، به ادبیاتِ ابهام‌زا و سردرگم‌کنندهٔ گذشته برگشته و از این حیث، نوعی از «قانون‌نویسیِ بد» را شاهدیم. در کنار رویکردِ قانونگذار باید گفت موضوعِ افزایشِ سالیانه حقوقِ کارمندان دولت، یک مقوله ناب «تقنینی» نبوده، بلکه وجه فربه آن در حوزه «اجرا» قرار دارد. به این خاطر بررسی حوزه اجرا نیز حایز اهمیت دوچندان است. نگاهی به عملکرد دولت در این خصوص گویای وضعیت نامتناسب و نامطلوب قلمروی اجرا می‌باشد. برای نمونه در سال ۱۳۹۰، نرخ تورم اعلامی از سوی بانک مرکزی (۲۱/۵ درصد) بوده است؛ این در حالی است که ضریب افزایش اعلامی از سوی مراجع صلاحیتدار، ۷۰۰ ریال بوده است. (بند دوم تصویب‌نامه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

هیأت وزیران به شماره ۶۵۶۹۹ مصوب ۱۳۹۰/۳/۲۹). در سال ۱۳۹۱ متوسط نرخ تورم به استناد آمار بانک مرکزی حدود ۳۰/۵ درصد بوده است اما در همان سال ضریب حقوق کارکنان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری به استناد بند (۲) مصوبه، ۸۰۵ ریال تصویب شد. (تصویبنامه درخصوص ضریب حقوق سال ۱۳۹۱، شماره۵۸۴۰۴/ت۴۸۰۹۳ه مورخ ۹۱/۳/۲۷) یا این که در سال ۱۳۹۲ مستند به بند (۲) تصویب‌نامه، ضریب حقوق کارکنان دولت ۹۶۶ ریال افزایش داشته است. این در حالی است که در همین سال نرخ تورم اعلامی از سوی بانک مرکزی ۳۴/۷ درصد بوده است؛ هر چند که در این سال واقعیات جامعه بیشتر از این درصد را نشان می‌داد. از این حیث، به استناد آمار صندوق بین‌المللی پول نرخ تورم ایران را در سال ۹۱ در رتبه نخست جهان و در سال ۱۳۹۲ در جایگاه سوم اعلام کرده بود. (http://www.imf.org/external/index.htm)

در سال ۱۳۹۳ نرخ تورم به حکایت آمار بانک مرکزی (۱۵،۸ درصد) اعلام گردیده اما ضریب افزایش حقوق در همین سال به میزان ۱۲۰۷ ریال افزایش داشته است. (تصویبنامه درخصوص ضریب حقوق سال ۱۳۹۳، شماره ۱۸۵۷۵۱/ت۵۰۲۸۶ه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۷) یا این که در سال ۱۳۹۴ نرخ تورم اعلامی از سوی بانک مرکزی (۱۱،۹ درصد) بوده است. ظاهراً این سال از معدود سالهایی است که ضریب افزایش حقوق کارمندان به نسبت تورم اعلامی از سوی بانک مرکزی بالاتر اعلام شده است. مستند چنین ادعایی بند (۲) تصویب‌نامه ۱۳۹۳ است. (مصوبه شماره ۱۶۱۰۹۱/ت۵۱۷۳۵ ه مورخ ۲۷/۱۲/۱۳۹۳). آمار رسمی بالا که همگی از آمارهای بانک مرکزی استخراج شده است گویای وضعیت نامطلوب در افزایش سالانه حقوق کارمندان دولت است و در صورت پذیرش بدون چالش این آمارها،[۱] می‌توان گفت که نه‌تنها در طول سال‌های گذشته، از ظرفیت ماده ۱۲۵ به‌درستی استفاده نشده و به صراحت می‌توان از «چالش و نقصان در اجرا»ی قانون سخن گفت؛ بلکه با اجرایی شدنِ قانون برنامه ششم توسعه، ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، به قربانگاه ماده ۲۸ قانون برنامه ششم رفته و فسخ شد. چنین بحرانی در مرحله تقنین و اجرا، فلسفهٔ وجودیِ افزایش ضریب حقوق را با چالش زیاد روبه‌رو ساخته است؛ چرا که افولِ سطح رفاه کارمند بی‌تردید موجب افول کارایی و سطح بهره‌وری سازمان گردیده و بسترهای فساد را در سیستم افزایش می‌دهد؛ اما به هرحال جای این سوال باقی

۱. اخیراً یکی از اعضای هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی در خصوص صحت این آمارها تشکیک نموده و اعلام نموده: «تورمی که مردم حس می‌کنند با آمار اعلامی متفاوت است.» (http://www.iribnews.ir۱۳۹۵/۷/۶/)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

می‌ماند که کارمندان برای جبران مابقی تورم چه کار باید بکنند؟ پاسخ ساده به این موضوع آن است که این دسته افراد یا باید به همان درآمد و حقوق قانع باشند یا شغل دومی پیدا کرده و کسر درآمد را جبران کنند و یا این که دست به اعمال غیراخلاقی نظیر اختلاس بزنند. به حکایت آمار سازمان‌های بین‌المللی، وضعیت ایران از حیث فسادپذیری در بین کشورهای دنیا نه تنها مطلوب نبوده بلکه جایگاه مناسبی ندارد. به استناد آمار سازمان بین‌المللی شفافیت، جایگاه ایران در سال ۲۰۰۹ در بین ۱۸۰ کشور در رتبه ۱۶۸ بوده است و در سال ۲۰۱۰ نتوانستیم جایگاه بهتر از ۱۴۶ را کسب کنیم. در سال ۲۰۱۴ نیز در بین ۱۷۵ کشور، رتبه ایران در جایگاه ۱۳۶ بوده است. (https://www.transparency.org) چنین جایگاه فسادپذیری نمی‌تواند نشانه‌های خوبی برای میزان فسادپذیری کارمندان دولت به شمار آید.

۳ـ ۲ـ٤. حقوق بازنشستگی

در صورتی که خیال کارگزاران دولت از تأمین اجتماعی استاندارد در دوران بازنشستگی آسوده باشد مطابق تحلیل اقتصادی، بی‌تردید زمینه‌های فساد در دوران خدمت تقلیل خواهد یافت؛ چرا که انسانِ اقتصادی در وضعیت مطلوب مالی، رغبت کمتری برای ریسک اختلاس دارد.

فصل سیزدهم قانون مدیریت خدمات کشوری ذیل مواد ۱۰۱تا ۱۱۳ به مقوله حقوق تأمین اجتماعی به طور عام و به موضوع بازنشستگی به طور خاص معطوف شده است. این فصل در چارچوب اصل ۲۹ قانون اساسی واجد پیشینه تاریخی چند دهه‌ای است. نخستین سند جامع در این خصوص را فصل چهارم قانون استخدام کشوری، مصوب ۱۳۰۱ ذیل عنوان «تقاعد و وظایف» تشکیل می‌دهد؛ سپس در قانون استخدام کشوری سال ۱۳۴۵، فصل هشتم با عنوان «در بازنشستگی و وظیفه» به این موضوع اختصاص پیدا کرد. در ادامه، قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ نیز به مقوله بازنشستگی اقشار کارگری و کارمندان مشمول این سند (کارمندان پیمانی) پرداخت. در نهایت، این موضوع در قانون مدیریت خدمات کشوری به قرار بالا به تصویب رسید. با در نظر گرفتن ماده ۱۰۱ قانون اخیر، باید گفت که در حال حاضر دو دسته کارمندان پیمانی و رسمی در ارتباط با موضوع بازنشستگی به ترتیب مشمول قانون تأمین اجتماعی و قانون مدیریت خدمات کشوری هستند.

نگاهی به آمار حقوق و افزایش سالیانه حقوق کارمندان بازنشسته در قبال افزایش نرخ تورم سالیانه، گویای وضعیت نامطلوب در خصوص این دسته از کارکنان غیرفعال همانند کارگزاران فعال می‌باشد و به این اعتبار مشابهت زیادی بین آنها وجود دارد؛ لذا همانند شاغلین، بازنشستگان نیز در

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

وضعیت نامطلوبی بسر می‌برند چرا که برای نمونه در سال ۱۳۹۰ نرخ تورم اعلامی از سوی بانک مرکزی (۲۱/۵ درصد) بوده است اما ضریب افزایش حقوق بانشستگان، اعلامی از طرف هیأت وزیران، ۷۰۰ ریال بوده است. (بند چهارم تصویب‌نامه هیأت وزیران به شماره ۶۵۶۹۹ مصوب ۱۳۹۰/۳/۲۹) یا این که در سال ۱۳۹۱ متوسط نرخ تورم اعلامی از طرف بانک مرکزی حدود ۳۰/۵ درصد بوده است اما در همان سال ضریب حقوق بازنشستگان، ۸۰۵ ریال تصویب شد. (بند چهارم تصویبنامه در خصوص ضریب حقوق سال ۱۳۹۱، شماره۵۸۴۰۴/ت۴۸۰۹۳ه مورخ ۹۱/۳/۲۷) یا این که در سال ۱۳۹۲، ضریب حقوق بازنشستگان ۹۶۶ ریال افزایش داشته است؛ این در حالی است که در همین سال نرخ تورم اعلامی از سوی بانک مرکزی ۳۴/۷ درصد بوده است. در سال ۱۳۹۳ نیز نرخ تورم اعلام شده از طرف بانک مرکزی (۱۵,۸ درصد) بوده اما ضریب افزایش حقوق بازنشستگان در حد ۱۲۰۷ ریال افزایش داشته است. (تصویبنامه در خصوص ضریب حقوق سال ۱۳۹۳، شماره ۱۸۵۷۵۱/ت ۵۰۲۸۶ه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۷).

مشاهده می‌گردد ضریب افزایش حقوق بازنشستگان همسطح شاغلین مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری بوده و از این حیث تفاوتی نداشته است و همان انتقاداتی که در بالا آمد در اینجا نیز موضوعیت دارد. در ارتباط با بازنشستگان همانند کارمندان شاغل، جای این سوال تکراری باقی می‌ماند که این دسته کارمندان برای جبران مابقی تورم چه کار باید بکنند؟ ساده‌ترین پاسخ آن است که این دسته افراد همانند کارمندان شاغل یا باید به همان حقوق بازنشستگی قانع باشند یا بلافاصله بعد از بازنشستگی در شغل جدیدی استخدام شوند و کمبود درآمد را جبران کنند و یا این که در دوران خدمت به فکر جبران هزینه‌های دوران سالخوردگی در اشکال مشروع یا نامشروع همچون اختلاس باشند. برای ارزیابی این پاسخ می‌توان به آمارهای اعلامی از سوی نهادهای بین‌المللی در ارتباط با مقوله رفاه عمومی استناد جست. به استناد گزارش موسسه پژوهشی لگاتوم، کیفیت زندگی و شاخص رفاه ایران در سه سال ۲۰۰۹ الی ۲۰۱۱ به ترتیب در بین ۱۱۰ کشور جهان رتبه‌های ۹۳، ۹۲ و ۹۷ را کسب کرده و در فاصله بین سالهای ۲۰۱۲ الی ۲۰۱۵ در بین ۱۴۲ کشور جهان به ترتیب رتبه‌هایی بهتر از ۱۰۲، ۱۰۱، ۱۰۷ و ۱۰۶ را کسب نکرده است. این در حالی است که رتبه کشورهای امارات متحده عربی،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

کویت و عربستان در سال ۲۰۱۵ به ترتیب: ۳۰، ۳۶ و ۴۲ بوده است.[1] چنین جایگاه نامطلوب حتی در بین کشورهای منطقه، زمانی که با جایگاه پول ملی ایران در کنار هم قرار می‌گیرد؛ وضعیت بغرنج رفاه بازنشستگان می‌تواند بهتر فهمیده شود. برای نمونه به استناد سایت خبری تابناک، در سال ۱۳۸۸، ریال ایران در برابر دلار آمریکا تنها از واحدِ پولِ دو کشورِ سائوتام و ویتنام با ارزش‌تر بوده است. (http://www.tabnak.ir) و در سال ۱۳۹۱ (۲۰۱۲)، رتبه نخست را از حیث کم‌ارزش‌ترین در برابر دلار ایالات متحده اخذ کرده است. (www.AnvariOnline.Net)

نتیجه‌گیری

در تحقیقی که از نظر گذشت، سعی گردید نسبت بین دو متغیر: حداقل رفاه و اختلاس، به مثابه دو مولفه در تحلیل‌های اقتصادی به بحث گذاشته شود. ملاحظه شد که تحلیل اقتصادی حقوق عموماً به لحاظ روش‌شناسی پژوهش «کمّی» است. چنین «عینیت‌گرایی» نسبت به انسان به مثابه «فاعل اقتصادی» وی را در محدوده داده‌های کمّی و آماری محدود می‌سازد. چنین انسانی به مثابه «شخص اقتصادی» اصول و قواعد حقوقی را در چارچوب «منطق کالایی شدن» می‌نگرد. همین نگاه کالایی شدن است که می‌تواند آثار گمراه کننده‌ای داشته باشد. این در حالی است که نزد حقوقدانان، روش-شناسیِ تحقیق عموماً بر «روش کیفی» استوار است که به این اعتبار «شیوه‌ای شهودی» نیز به حساب می‌آید. چنین تفاوت در روش، بی‌تردید در غایت‌ها نیز تأثیرگذار است؛ چرا که انسان واجد ابعاد مختلف روانشناسانه، اجتماعی، اقتصادی و غیره است و لذا نمی‌توان با رویکردِ تک‌بعدی به سراغ تحلیل رفتار انسانی رفت.

علی‌رغم چنین «تک‌بعدی» در تحلیل اقتصادی حقوق، نمی‌توان پیوند اقتصاد و حقوق را منکر شد و در چارچوب منطق اقتصاد، می‌توان چنین نتیجه گرفت که بین دو مقوله حداقل رفاه و اختلاس نسبت معناداری وجود دارد چرا که:

۱. به میزانی که حقوق ماهیانه کارگزاران نظام در حد استاندارد باشد توجیه اقتصادی اختلاس با چالش جدی روبرو گردیده و دست‌کم ریسک‌پذیری کارمندان در جهت میل به اختلاس را پایین

1. http://www.prosperity.com/application/files/1614/7809/7434/Legatum_Prosperity_Index_2016.pdf

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

می‌آورد؛ چرا که یکی از دلایل اختلاس به اعتبار تحلیل اقتصادی حقوق، عدم تأمین مالی کارگزار در حد زندگی شرافتمندانه و کرامت‌مدار است. با این وصف، با نگاهی به قانون مدیریت خدمات کشوری ملاحظه گردید هر چند در نگاه نخست فصل دهم این سند بسترهای قانونی تأمین حداقل رفاه از طریق حقوق ماهیانه را فراهم آورده بود؛ شوربختانه قانونگذار در ماده ۲۸ قانون برنامه ششم به ادبیاتِ مبهم گذشته بازگشت. لذا می‌توان گفت که عملکردِ قانونگذار در حوزه رفاهِ کارکنان، قابلِ‌دفاع نیست. در حوزهٔ «اجرا» نیز مشاهده شد عملکردِ قوه مجریه مناسب نمی‌باشد و با شاهدگیری از اتفاقات اخیر در مورد قضیه معروف به «حقوق‌های نجومی»، می‌توان به جایگاهِ خطیرِ «اجرایِ خوب قوانین» پی برد و از آنجایی‌که قانونگذار ما سقفی برای پرداخت‌ها تعریف نکرده بود؛ لذا همان آثار سوئی که تفریط در پرداخت می‌تواند زمینه‌ساز اختلاس گردد افراط در پرداخت نیز می‌تواند بسترساز حرص‌وآز کارگزاران نظام باشد که پایانی بر آن متصور نیست. چنین تشت در رویه، دلیل متقنی بر بحران جدی «قانونگذاری» و «قانونگزاری» در قلمروی حداقل پرداخت ماهیانه است که نشانه بحران جدی در «خِشت اول» حداقل رفاه کارمندان است.

۲. اگر بتوان مقوله «تأمین حداقل حقوق ماهیانه» را ناظر بر کلید خوردنِ فرآیندِ تأمین حداقل رفاه کارگزاران به حساب آورد، در این صورت باید «تضمین افزایش سالیانه حقوق کارمندان حداقل به اندازهٔ تورم سالیانه» را استمرار چنین فرآیندی به شمار آورد. به این اعتبار ملاحظه می‌گردد بین حداقل حقوق ماهیانه و حداقل افزایش سالیانه حقوق، ارتباط وثیقی وجود داشته و بحران در یکی منجر به بحران در دیگری خواهد شد. از منظر تحلیل اقتصادی حقوق اگر اولی را آغازی بر انسداد منافذ اختلاس تلقی کنیم بی‌تردید دومی به دوام این مقوله تمرکز دارد. با این وصف، با نگاهی به ماده ۲۸ قانون برنامه ششم می‌توان گفت که بسترهای قانونی افزایش سالیانه حقوق، «حداقل به‌اندازهٔ تورم» فراهم نیست. کلی‌گوییِ قانونگذار در ماده مذکور، زمینه را برای گریز از وظایف قانونیِ کارگزاران اجراییِ نظام جهت مقابله با زمینه‌هایِ اختلاس فراهم نموده است و با آماری که از وضعیت دهه اخیر ارائه گردید؛ ملاحظه شد که دولت در انجام چنین تکلیفی بسیار ضعیف عمل کرده است. کمترین پیامد منفی چنین عملکردی نه تنها بحران در خصوص حداقل افزایش سالیانه حقوق را در پی داشته، بلکه منجر به بی اثر شدن تأمینات و عملکردهای دولت در خصوص تأمین حداقل حقوق ماهیانه می‌گردد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

۳. هر چند در نگاه نخست به نظر می‌رسد نمی‌توان بین حقوق دوران بازنشستگی و اختلاس پیوند مستقیمی برقرار نمود؛ چرا که این دوره از حیث زمانی، مربوط به دوره‌ای است که کارمند از خدمت سیستم خارج گردیده و عملاً فاقد سمت قانونی (فقدان عنصر قانونی جرم اختلاس) در جهت میل به اختلاس است. در این صورت موضوعیت اختلاس در خصوص کارگزاران بازنشسته موضوعاً منتفی است اما باید توجه داشت که منظور ما از به‌کارگیری حقوق دوران بازنشستگی، عطف توجه به این مقوله بوده است که اگر کارگزاران نظام در دوران انجام خدمت، خیالشان از بابت حداقل رفاه دوران بازنشستگی راحت نباشد بی‌تردید همان انگیزه‌ای که به آنها در دوران خدمت، میل به اختلاس را پدید آورده است به همان انگیزه نیز آنها را این بار در جهت تأمین حداقل رفاه دوران بازنشستگی سوق خواهد داد و لذا اگر انگیزه نخست ناظر بر وضعیت دوران اشتغال کارگزار باشد؛ انگیزه دوم ناظر بر «آینده‌نگری در نظم» است. با این وصف، با نگاهی به آمار بانک مرکزی در دهه اخیر و وضعیت رفاه عمومی در ایران، گزارش‌های امیدبخشی در مورد بازنشستگان پخش نمی‌شود و همان انتقادات و بحران‌هایی که برای حداقل حقوق ماهیانه و افزایش سالیانه حقوق شاغل مطرح است برای بازنشستگان نیز صادق است.

با در نظر گرفتن موارد بالا، به این اعتبار که انسان‌ها فاعلان منطقی و مقتصدی به حساب می‌آیند که بر آثار و جزای اعمال خود، اعم از پرداخت جزای نقدی یا غیر آن، به‌ویژه حبس را که البته با آبرو و حیثیت فرد ارتباط مستقیمی دارد، توجه ویژه‌ای دارند؛ اگر مطلوبیت و منفعت مادی یا غیرمادیِ انجامِ عملِ خلاف، نظیر اختلاس، برای کارگزار بیشتر از کیفر پیش‌بینی شده در قانون باشد در این صورت چسبندگی اختلاس افزایش یافته و کارمندان تمایل فزاینده‌ای به چنین کاری را خواهند داشت.

شوربختانه مجموع موارد بالا، گویای جذابیت و چسبندگی اختلاس در بین کارگزاران نظام است. لذا اگر نتوان با ابزارهای دیگری جلوی این گونه فساد را گرفت بی‌تردید «قبح اخلاقی» آن نیز خواهد شکست؛ آنچنان که «قبح قانونی» آن شکسته است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

فهرست اسناد و منابع

۱. فهرست اسناد

۱-۱. اسناد فارسی

ـ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۵۸ و ۱۳۶۸.

ـ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری، ۱۳۶۷.

ـ قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۹۲.

ـ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح ـ ارتشاء، اختلاس و اخاذی، ۱۳۹۰.

ـ قانون استخدام کشوری، ۱۳۰۱.

ـ قانون استخدام کشوری، ۱۳۴۵.

ـ قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶.

ـ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، ۱۳۷۰.

ـ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۳.

ـ قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۶.

ـ تصویب‌نامه هیأت وزیران بشماره ۶۵۶۹۹، ۱۳۹۰/۳/۲۹.

ـ تصویبنامه در خصوص ضریب حقوق سال ۱۳۹۱، شماره۵۸۴۰۴/ت۴۸۰۹۳ه مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۷ .

ـ تصویبنامه در خصوص ضریب حقوق سال ۱۳۹۳، شماره ۱۸۵۷۵۱/ت۵۰۲۸۶ه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۷.

ـ مصوبه شماره ۱۶۱۰۹۱/ت۵۱۷۳۵ ه مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۷.

1-2. Documents

- Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, 1789

۲. فهرست منابع

۲-۱. منابع فارسی

آقایی طوق، مسلم (الف)، (۱۳۹۲)؛ تحلیل اقتصادی حقوق (حقوق اساسی)، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.

آقایی طوق، مسلم (ب)، (۱۳۹۲)؛ «تحلیل "تحلیل اقتصادی حقوق"»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۴، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۲، صص ۱۷-۱.

بیکس، برایان (۱۳۸۹)؛ فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی.

بابایی، ایرج (۱۳۸۶)؛ «مبانی نظری رویکرد تحلیل اقتصادی حقوق»، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، سال نهم، شماره ۲۳، پاییز و زمستان ۱۳۸۶، صص ۶۰-۱۳.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

بادینی، حسن (۱۳۸۲)؛ «مبانی فلسفی نگرش اقتصادی به حقوق»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۶۲، زمستان ۱۳۸۲، صص ۱۳۵ – ۹۱.

پیمانی، ضیاالدین (۱۳۸۹)؛ حقوق کیفری اختصاصی: جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی، تهران: نشر میزان.

حبیب‌زاده، محمدجعفر (۱۳۸۵)؛ حقوق جزای اختصاصی: جرایم علیه اموال، تهران: انتشارات سمت.

دادگر، یدالله(۱۳۸۹)؛ مؤلفه‌ها و ابعاد اساسی حقوق و اقتصاد، تهران: انتشارات پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و انتشارات نور علم.

دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۴۵)؛ لغت‌نامه دهخدا، زیرنظر محمد معین و جعفر شهیدی، تهران: دانشگاه تهران.

شاول، استیون (۱۳۸۸)؛ مبانی تحلیل اقتصادی حقوق، ترجمه محسن اسماعیلی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

راغفر، حسین و ابراهیمی، ز. (۱۳۸۶)؛ «فقر در ایران طی سالهای ۱۳۶۸–۱۳۸۳»، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال ششم، شمارهٔ۲۴، بهار ۱۳۸۶، صص ۸۲–۵۵.

قریب، محمد (۲۵۳۶)؛ واژه‌نامه نوین، چاپ دوم، تهران: موسسه انتشارات بنیاد.

کاپوراسو، جیمز ای. و لوین، دیوید پی (۱۳۸۷)؛ نظریه‌های اقتصاد سیاسی، ترجمه محمود عبدالله زاده، تهران: نشر ثالث.

کلی، جان (۱۳۸۲)؛ تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب، ترجمه محمد راسخ، تهران: طرح نو.

میرمحمد صادقی، سید حسین (۱۳۸۹)؛ حقوق جزای اختصاصی: جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی، تهران: نشر میزان.

نعیمی، سیدمرتضی (۱۳۹۱)؛ «پیشینه رویکرد تحلیل اقتصادی حقوق»، فصلنامه مطالعات حقوقی آزاد، دوره ۵، شماره ۱۶، تابستان ۱۳۹۱، صص ۲۱۹–۱۷۲.

ولیدی محمد صالح (۱۳۷۵)؛ حقوق جزای اختصاصی: جرایم علیه اموال و مالکیت، تهران: انتشارات امیرکبیر.

۲-۲. منابع لاتین

Coase Ronald, (1960); "The Problem of Social Cost," No. 3 (1), Journal of Law and Economics, pp. 1-44.

Friedman David, (1987); *Law and Economics*, The New Palgrave : A Dictionary of Economics, V. 3.

Beany, Michael (2009); "Analysis", In: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Available at: http://plato.stanford.edu/entries/analysis

Calabresi, Guido (1961); "Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts", Yale Law Journal, The Yale Law Journal Company, Inc. 70 Vol. 4, pp. 35-46. doi:10.2307/794261. JSTOR 794261

Hagenaars, Aldi & de Vos, Klaas (1988); *The Definition and Measurement of Poverty*. Journal of Human Resources.

Hagenaars, Aldi & van Praag, Bernard (1985); *A Synthesis of Poverty Line Definitions*. Review of Income and Wealth.

Ravallion, Martin (1992); *Poverty freak: A Guide to Concepts and Methods*. Living Standards Measurement Papers, The World Bank.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]

Robin Paul, Malloy (1995); "Adam Smith and the Modern Discourse of Law and Economics," In: Malloy, Robin Paul and Evensky, Jerry (eds), *Adam Smith and the Philosophy of Law and Economics,* Netherland, Kluwer Academic Publications, First Edition.
Stelmach, Jerzy and Bartosz Brozek (2005); *Methods of Legal Reasoning*, Dordrecht: Springer.
World Bank (2015); "Forecasts Global Poverty to Fall Below 10% for First time; Major Hurdles Remain in Goal to End Poverty by 2030," Available in: www.worldbank.org. *Retrieved 6 October 2015*.

۲-۳. وب سایت‌ها

http://www.boursenews.ir/ Last visited: May. 5. 2018.

http://www.iribnews.ir/ Last visited: May. 8. 2018.

http://www.prosperity.com/application/files/1614/7809/7434/Legatum_Prosperity_Index_2016.pdf. Last Visited: March. 10. 2018.
International Monetary Fund. Available in:
http://www.imf.org/external/index.htm Last Visited: June. 15. 2018.
http://www.tabnak.ir Last Visited: June. 15. 2018
http://www.AnvariOnline.Net Last Visited: May. 5. 2018.
http://www.tasnimnews.com Last Visited: May. 8. 2018.
Transparency International Non-Governmental Organization. Available in:
https://www.transparency.org/ Last visited: May. 8. 2018.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-04]