

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
طرح «تبدیل وضعیت پذیرفته شدگان آزمون های استخدام ادواری»



مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۴۰۵

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین:

فهیمة غفرانی

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید

شهاب طلایی

شماره مسلسل:

۲۹۰۱۸۲۴۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۳/۱۶



مقدمه

طرح «تبدیل وضعیت پذیرفته شدگان آزمون های استخدام ادواری» با هدف تبدیل وضعیت کارکنان قراردادی دارای کارنامه قبولی آزمون ادواری به پیمانی در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. این طرح بر این باور است که حق برخی از واجدین شرایط تضييع شده و برای حل این مشکل پیشنهاد زیر را ارائه داده است: «ماده واحد - دولت موظف است کلیه کارکنان دارای حداقل مدرک کارشناسی، شاغل در دستگاه های اجرایی دولتی را که در آزمون های استخدام ادواری سال های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۸ پذیرفته و مجاز شناخته شده اند و به صورت قرارداد مدت معین، قرارداد انجام کار مشخص، قرارداد طرح های تملک دارایی های سرمایه ای، قراردادهای دائمی کارگران مشمول قانون کار، کارگری کار معین و کارگری مدت معین، مشغول به کار هستند، در صورت وجود پست سازمانی بلا تصدی متناسب با رشته تحصیلی آنان و داشتن شرایط عمومی استخدام، از قراردادهای فوق الذکر به استخدام پیمانی در آن دستگاه اجرایی، تبدیل وضعیت کند.»

شایان ذکر است این طرح در مجلس دهم تحت عنوان طرح «تبدیل وضعیت شاغلان دستگاه های دولتی دارنده گواهینامه قبولی شرکت در آزمون ادواری از سال ۱۳۸۰ تا سال ۱۳۹۶» در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفت، اما مسکوت ماند. در ادامه طرح حاضر ارزیابی شده است.

ارزیابی طرح پیشنهادی

- **تعریفی از مفهوم «آزمون های ادواری» در متن طرح ارائه نشده است:** علی رغم تأکید طرح بر استخدام دارندگان گواهی قبولی آزمون های ادواری، هیچ گونه تعریفی از مفهوم «آزمون های ادواری» مقرر در متن طرح ارائه نشده است، در حالی که این مفهوم به جهت امکان فهم موسع یا مضیق از چنین مفهومی، قابل تفسیر، بوده و در نتیجه می توان منشأ دعاوی متعددی در دیوان عدالت اداری شود. توضیح آنکه صرفاً نظیر چنین عبارتی (امتحانات استخدامی ادواری) در بند «ب» ماده (۱۴۳) قانون برنامه چهارم توسعه به کار رفته بود و لذا از این حیث، طرح مزبور مغایر «شفافیت در تنظیم قوانین» مقرر در بند «۱۳» سیاست های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ و به تبع اصل پنجاه و هفتم و بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است.

• الزام دستگاه‌های اجرایی به استخدام نیروهای قراردادی دارای گواهی قبولی در آزمون ادواری پس از سال ۱۳۸۴ متعارض با منطق حقوقی است: با توجه به اینکه طبق قانون اصلاح ماده (۱۴۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون اصلاح ماده (۶۹) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۴) آزمون ادواری برای استخدام نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی حذف شده^۱ و وفق ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)^۲ استخدام پیمانی در دستگاه‌های اجرایی منوط به شرکت و قبولی در آزمون عمومی پس از نشر آگهی گردیده است، لذا الزام دستگاه‌های اجرایی به استخدام کارمندان دارای گواهی قبولی در آزمون ادواری پس از سال ۱۳۸۴ متعارض با منطق حقوقی است.

شایان ذکر است در وضعیت قانونی فعلی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب آرای متعدد خویش از جمله ۱۳۹۶/۲/۱۲-۹۳ و ۶۵۱-۶۵۶/۷/۴-۱۳۹۶ و ۷۴۳-۱۳۹۶/۸/۱۹ و ۱۳۸۰-۱۳۹۴/۶/۶-۱۳۹۷ و ۸۷-۹۱ مورخ ۱۳۹۸/۱/۲۷ مستند به اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات عمومی تبدیل وضعیت شاغلان دستگاه‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که در آزمون‌های ادواری مزبور پذیرفته شده‌اند را مغایر قانون تلقی کرده و الزام دستگاه‌های دولتی به تبدیل وضعیت بدون تحقق و احراز شرایط تبدیل استخدام پیمانی را فاقد وجهت تلقی نموده است.

• ماده (۳۰) دستورالعمل نحوه برگزاری امتحان عمومی و تخصصی برای استخدام افراد در دستگاه‌های اجرایی^۳ توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده است: براساس ماده (۳۰) دستورالعمل مذکور یکی از شروط استخدام پیمانی کارکنان قراردادی این بوده که در آزمون‌های استخدام ادواری سال‌های ۱۳۸۱، ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از طریق سازمان سنجش آموزش کشور برگزار گردیده، شرکت کرده و فرایند استخدام آنان در دستگاه‌های اجرایی مجاز شناخته شده باشد که این دستورالعمل ابطال شده است. با وجود این، آنچه در دستورالعمل مذکور به‌عنوان یکی از شروط استخدام نیروهای قراردادی مدنظر قرار گرفته قبولی در آزمون سال‌های مورد اشاره است. بنابراین در نظر گرفتن بازه زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۸ در طرح پیشنهادی توجیهی ندارد. لذا اگر منظور طراحان محترم پیمانی کردن کارکنان قراردادی است که در آزمون ادواری پذیرفته شده‌اند طرح پیشنهادی باید معطوف به سال‌های ۱۳۸۱، ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ باشد. درحالی که بازه زمانی که برای طرح پیشنهادی در نظر گرفته شده، پذیرفته‌شدگان آزمون‌های سال‌های بعد (تحت عنوان آزمون فراگیر دستگاه‌های اجرایی) را نیز دربرمی‌گیرد. ضمن اینکه در نظر گرفتن بازه زمانی مذکور می‌تواند از مصادیق تبعیض ناروا موضوع بند «۹» اصل سوم قانون اساسی باشد.

۱. به موجب قانون اصلاح ماده (۱۴۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۱ «بند ب» ماده (۱۴۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و همچنین آزمون ادواری برای استخدام نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی حذف می‌گردد». همچنین براساس ماده (۶۹) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) «شرط قبولی در آزمون ادواری برای استخدام نیرو در استان‌های محروم برای نیروهای بومی الزامی نیست و مصوبه قبلی برای این استان‌ها لغو می‌گردد».

۲. «به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی که به‌طور عمومی نشر آگهی می‌گردد و نیز امتحان یا مسابقه تخصصی امکانپذیر است».

۳. استخدام افراد دارای کارنامه قبولی آزمون ادواری (دادنامه شماره ۶۵۶ الی ۵۵۹ مورخ ۱۳۹۶/۷/۴ دیوان عدالت اداری).

- **با قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام اداری و قانون برنامه ششم توسعه مغایرت دارد:**

با توجه به کمتر بودن میزان حقوق و مزایای کارکنان قراردادی نسبت به کارکنان پیمانی و عدم پیش‌بینی منابع مالی لازم برای تأمین اعتبارات مورد نیاز لذا طرح حاضر مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود و مورد ایراد شورای محترم نگهبان قرار خواهد گرفت.

با بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر منطقی‌سازی اندازه دولت و کاهش پست‌های سازمانی مغایرت دارد.

با توجه به اینکه در بند «۲» سیاست‌های کلی نظام اداری به «عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی» تأکید شده لذا تصویب حکم کلی جهت استخدام پیمانی کلیه مستخدمین قراردادی دستگاه‌های اجرایی مغایر حکم مقرر در بند «۲» سیاست‌های کلی نظام اداری و در نتیجه مغایر با اصل پنجاه‌وهفتم و بند «۱» اصل یکصدودهم قانون اساسی خواهد بود.

- **استخدام بدون قید و شرط نیروهای قراردادی به صلاح نظام اداری نیست:** در طرح ارائه شده معیار استخدام

پیمانی نیروهای قراردادی قبولی در آزمون ادواری، وجود پست سازمانی بلا تصدی متناسب با رشته تحصیلی آنان و داشتن شرایط عمومی استخدام اعلام شده در حالی که در ماده (۳۰) دستورالعمل ارائه شده توسط سازمان اداری و استخدامی (ابطال شده توسط دیوان عدالت اداری) الزامات دیگری نیز برای پذیرفته‌شدگان آزمون ادواری در نظر گرفته شده بود. در ماده (۳۰) دستورالعمل مذکور استخدام کارکنان قراردادی که در آزمون‌های استخدام ادواری سال‌های ۱۳۸۱، ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ شرکت نموده و دارای کارنامه مجاز بوده‌اند با توجه به شرایط زیر امکان‌پذیر شده بود: نیروهایی که از محل مجوزهای مأخوذه در اجرای تبصره ذیل ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری شاغل گردیده و دارای شماره شناسه قراردادی صادره از سازمان متبوع باشند، وجود پست سازمانی بلا تصدی متناسب با رشته تحصیلی آنان، وجود مجوز استخدام، تأمین اعتبار، داشتن شرایط عمومی استخدام (موضوع ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری) و تأیید گزینش که همه اینها در کنار هم ملاک استخدام کارکنان بوده است که این طرح توجهی به این شرایط نداشته است.

- **استخدام پیمانی نیروهای قراردادی صرفاً به دلیل قبول شدن در آزمون ورودی استخدامی توجیه**

کارشناسی ندارد: پذیرفته شدن یک فرد در آزمون عمومی استخدامی، نه قانوناً و نه منطقی، هیچ حقی را برای داوطلب، ایجاد نمی‌کند، زیرا هم در مقررات مربوط به آزمون‌های استخدامی بر این امر تأکید شده و هم منطقی نمی‌توان کسی را که فقط به تعدادی سؤال عمومی پاسخ داده، مستحق استخدام دانست. روال کار بدین ترتیب است که این‌گونه افراد باید در آزمون تخصصی و یا حداقل در مصاحبه‌های تخصصی شرکت کنند و اگر در این موارد نیز موفق شوند، به گزینش معرفی می‌شوند و در اکثر موارد، تعداد این افراد بیش از نیاز یا مجوز دستگاه اجرایی است، لذا قبول شدن در آزمون کتبی عمومی، فقط بخش کوچکی از کار است و به هیچ وجه حقی برای داوطلب ایجاد نمی‌کند. معمولاً در بررسی تشکیلات تفصیلی دستگاه‌های اجرایی که عمدتاً به تصویب سازمان امور اداری و استخدامی کشور می‌رسد و بعضاً توسط مراجع دیگری نظیر هیئت امناء و یا هیئت مدیره تصویب می‌شود، نیاز نیروی انسانی، با توجه به حجم فعالیت‌ها، در قالب پست‌های سازمانی، تعیین و ملاک به کارگیری نیروی انسانی قرار می‌گیرد و لذا نمی‌توان بدون توجه به این واقعیت، نسبت به تبدیل وضع کلیه

پذیرفته‌شدگان در آزمون، اقدام نمود و مشکلی بر مشکلات فعلی نیروی انسانی دولت از حیث کمیت و کیفیت افزود. ضمن اینکه کارکنان پیمانی دستگاه‌های اجرایی، تابع ضوابط طرح‌های طبقه‌بندی مشاغل کارکنان رسمی هستند و حال آنکه بسیاری از کارکنان قراردادی، واجد شرایط احراز پیش‌بینی شده در طرح طبقه‌بندی مشاغل عمومی دولت نیستند که این امر می‌تواند از یک سو، ترکیب نیروی انسانی دولت را دچار مشکل و نابسامانی کند و از سوی دیگر، یک تبعیض ناروا نسبت به کارکنان پیمانی دولت، تلقی شود.

- **مدیریت منابع انسانی دولت، طبق قوانین موضوعه، از اختیارات دولت‌هاست.** علی‌الاصول بهتر است سازوکارهای جزئی مدیریت منابع انسانی به دولت واگذار شود تا با توجه به صرفه و صلاح و نیاز خود، به استخدام افراد مبادرت ورزد. البته در مواردی که دولت نیازی به چنین مجوزهایی داشته باشد، لازم است لایحه لازم را به مجلس تقدیم کند و در صورت تصویب، آن را به اجرا گذارد، لکن عکس آن، می‌تواند دولت را با مشکلات جدی در حوزه مدیریت منابع انسانی مواجه کند.

- **بخشی از نیروهای قراردادی کسائی هستند که به صورت غیرقانونی وارد دستگاه‌های اجرایی شده‌اند.** بررسی نحوه اجرای تبصره ذیل ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری که به دستگاه‌های اجرایی اجازه می‌دهد فقط ۱۰ درصد از پست‌های سازمانی خود را به صورت قراردادی به کار گیرند، حاکی از این است که دستگاه‌ها به مراتب بیش از این مقدار، استخدام کرده‌اند که در حال حاضر به معضلی در خصوص کمیت و کیفیت نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی تبدیل شده است. در دولت دهم به دلیل عملکرد ضعیف شرکت‌های پیمانکاری که نسبت به تأمین نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی اقدام می‌کردند و تضييع حقوق کارکنان آنها تصمیم گرفته شد که به کارگیری نیروهای قراردادی، مستقیماً توسط دستگاه‌های اجرایی صورت گیرد. این تصمیم، دولت را با حجم وسیعی از نیروهای انسانی مازاد مواجه کرد که آثار آن تا سال‌ها باقی خواهند ماند. تصویب طرح ارائه شده از این منظر برای نظام اداری کشور که هم اکنون نیز از ساختار معیوب نیروی انسانی و تورم و فزونی آن رنج می‌برد نگران‌کننده خواهد بود.

جمع‌بندی

پذیرش طرح پیشنهادی بنا به دلایلی همچون ابهام در دامنه شمول، تعارض با منطق حقوقی، مغایرت با اصل هفتادوپنجم، بند «۹» اصل سوم و اصول پنجاه و هفتم، هفتادوپنجم قانون اساسی، مغایرت با بند «۲»، «۱۰» و «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه، استخدام بدون قید و شرط نیروهای قراردادی و ایجاد مشکل در کمیت و کیفیت نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی مورد تأیید نیست. مضافاً اینکه با عنایت به اینکه طرح ساماندهی استخدام کارکنان دولت در دستور کار کمیسیون اجتماعی مجلس قرار دارد اصلاح است طرح حاضر از دستور کار کمیسیون خارج شود.