

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تبدیل وضعیت شاغلان دستگاه‌های دولتی دارنده گواهینامه قبولی

شرکت در آزمون ادواری از سال ۱۳۸۰ تا سال ۱۳۹۶»

مقدمه

در مقدمه توجیهی طرح آمده است: «برخی از شاغلان دستگاه‌های دولتی در فاصله سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۶ در آزمون ادواری دستگاه‌ها شرکت نموده و موفق به کسب نمره قبولی در آزمون شده‌اند و سازمان امور استخدامی طی بخشنامه‌ای اکثریت افراد مذکور را تبدیل وضعیت نموده است.» اما با لغو این بخشنامه از سوی دیوان عدالت اداری این روند متوقف شده است. طراحان محترم بر این باورند حق برخی از واجدین شرایط تضييع و برای حل این مشکل پیشنهاد زیر را ارائه داده‌اند:

«ماده واحده- دولت موظف است تبدیل وضعیت کلیه شاغلان دستگاه‌های اجرایی که در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۶ در آزمون استخدامی دستگاه‌های مذکور شرکت کرده و موفق به کسب نمره قبولی نهایی شده‌اند و در لیست قبول شدگان قرار دارند، از قراردادی به پیمانی را انجام دهد.»
در ادامه طرح حاضر ارزیابی شده است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۷۸

شماره چاپ:

۱۴۲۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۳/۲۶

ارزیابی طرح پیشنهادی

۱. تعریفی از مفهوم «آزمون‌های ادواری» در متن طرح ارائه نشده است: علی‌رغم تأکید طرح بر تبدیل وضع دارندگان گواهی قبولی آزمون‌های ادواری، هیچگونه تعریفی از مفهوم «آزمون‌های ادواری» مقرر در متن طرح ارائه نگردیده است، درحالی‌که این مفهوم به جهت امکان فهم موسع یا مضیق از چنین مفهومی، قابل تفسیر، بوده و در نتیجه می‌تواند منشأ دعاوی متعددی در دیوان عدالت اداری شود. توضیح آنکه نظیر چنین عبارتی (امتحانات استخدامی ادواری) صرفاً 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» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری و به تبع آن اصل پنجاه و هفتم و بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است.

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات

اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۶۵۳۱

۲. 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 مطابق 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

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۴/۲۵

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 ۹۳-۹۶/۲/۱۲ و ۶۵۱ الی ۶۵۶-۹۶/۷/۴ و ۷۴۳-۹۶/۸/۱۹ و ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۴-۹۷/۶/۶ و ۸۷ الی ۹۱ مورخ ۱۳۹۸/۱/۲۷ مستند به اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات عمومی تبدیل وضعیت شاغلان دستگاه‌های دولتی و موسسات 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 وجاهت تلقی نموده است.

۳. ابطال ماده (۳۰) دستورالعمل نحوه برگزاری امتحان عمومی و تخصصی برای استخدام افراد در دستگاه‌های اجرایی^۲ توسط دیوان عدالت اداری دلیلی موجه برای پیشنهاد نمایندگان محترم نمی‌باشد: 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 فرآیند «استخدام» آنان در دستگاه‌های اجرایی مجاز شناخته شده باشد. بنابراین آنچه در دستورالعمل مذکور به عنوان یکی از شروط «استخدام» نیروهای قراردادی مدنظر قرار گرفته قبولی در آزمون سال‌های مورد اشاره است و در نظر گرفتن بازه زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۶ در طرح پیشنهادی توجیهی ندارد و استناد به لغو ماده (۳۰) نمی‌تواند دلیلی برای ارائه طرح حاضر باشد. بنابراین 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. در حالی که بازه زمانی که برای طرح پیشنهادی در نظر گرفته شده، پذیرفته‌شدگان آزمون‌های سال‌های بعد (تحت عنوان آزمون فراگیر دستگاه‌های اجرایی) را نیز در بر می‌گیرد. این امر با دلایل توجیهی ارائه شده توسط طراحان محترم مغایرت دارد. علاوه بر این ماده (۳۰) مورد بحث ناظر بر استخدام کارکنان مذکور بوده که با موضوع تبدیل وضع آنان تفاوت اساسی دارد.

۴. تعریف نیروهای قراردادی دارای ابهام است: با توجه به اینکه در قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف مشخصی از نیروهای قراردادی وجود ندارد، لذا این واژه در طرح پیشنهادی دارای ابهام است. به عبارت دیگر در طرح پیشنهادی مشخص نیست منظور از نیروهای قراردادی، نیروهای ذیل تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، نیروهای شرکتی (موضوع ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری) و یا نیروهای مشمول قرارداد کارگری (موضوع ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری) و یا سایر نیروهایی که در

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 بر اساس 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. «به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی که به طور 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).

دستگاه‌های اجرایی تحت عنوان قراردادی به کار گرفته شده، می‌باشد. این ابهام در تعریف نیروهای قراردادی می‌تواند سبب برداشت‌های مختلف از قانون شده و زمینه اختلاف‌نظر در مورد مشمولین قانون را فراهم خواهد آورد.

۵. 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 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 تبدیل وضع پیمانی کلیه مستخدمین قراردادی دستگاه‌های اجرایی مغایر حکم مقرر در بند «۲» مزبور خواهد بود.

۶. **استخدام بدون قید و شرط نیروهای قراردادی به صلاح نظام اداری نیست:** در طرح ارائه شده تنها معیار تبدیل پیمانی نیروهای قراردادی قبولی در آزمون ادواری اعلام شده است، در حالی‌که در ماده (۳۰) دستورالعمل ارائه شده توسط سازمان اداری و استخدامی (ابطال شده توسط دیوان عدالت اداری) پذیرش بدون قید و شرط پذیرفته‌شدگان آزمون استخدام ادواری مد نظر نبوده است. 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 ماخوذه 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.

۷. تبدیل نیروهای قراردادی به پیمانی صرفاً به دلیل قبول شدن در آزمون ورودی استخدامی توجیه کارشناسی

ندارد: پذیرفته شدن یک فرد در آزمون عمومی استخدامی، نه قانوناً و نه منطقاً، هیچ حقی را برای داوطلب، ایجاد نمی‌کند زیرا هم در مقررات مربوط به آزمون‌های استخدامی بر این امر تأکید شده و هم منطقاً 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 اداری و استخدامی کشور می‌رسد و بعضاً توسط مراجع دیگری نظیر هیئت امنا، یا هیئت مدیره تصویب می‌شود، نیاز نیروی انسانی، با توجه به حجم فعالیت‌ها، در قالب پست‌های سازمانی، تعیین و ملاک به‌کارگیری 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 نابه‌سامانی کند و از سوی دیگر، یک تبعیض ناروا نسبت به کارکنان پیمانی دولت، تلقی شود.

۸. 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.

۹. بخش قابل توجهی از نیروهای قراردادی کسانی 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 اکثر 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 اثرات 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.

۱۰. طرح پیشنهادی ایرادهای شکلی دارد. عنوان طرح تعیین تکلیف شاغلان «دستگاه‌های دولتی» است در حالی که در متن ماده واحده، دولت را مکلف به تبدیل وضعیت کلیه شاغلان «دستگاه‌های اجرایی» نموده که مطابق ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز از مصادیق دستگاه‌های اجرایی قلمداد شده‌اند. همچنین عبارت «لیست» موجود در ماده واحده به جهت غیرفارسی بودن مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است.

جمع‌بندی

پذیرش طرح پیشنهادی بنا به دلایلی همچون ابهام در دامنه شمول، ابهام در تعریف نیروهای قراردادی، تعارض با منطق حقوقی، مغایرت با اصل هفتادوپنجم، بند «۱» اصل صدودهم و اصول پنجاه‌وهفتم، هفتادوپنجم و پانزدهم قانون اساسی، مغایرت با بند «۲»، «۱۰» و «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه، تبدیل وضع بدون قید و شرط نیروهای قراردادی و ایجاد مشکل در کمیت و کیفیت نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی مورد تأیید نیست. بنابراین رد کلیات طرح پیشنهاد می‌شود.

