

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تعیین تکلیف استخدامی کارکنان و مهندسیین سازمان نوسازی و
تجهیزات مدارس کشور»

مقدمه

<p>طرح «تعیین تکلیف استخدامی کارکنان و مهندسیین سازمان نوسازی و تجهیزات مدارس کشور» با هدف استخدام ۶۰۰ نفر از نیروهای قراردادی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس در قالب ماده واحد و پنج تبصره ارائه شده است. در ماده واحد این طرح آمده است:</p> <p>«دولت (وزارت آموزش و پرورش/سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس) موظف است از تاریخ تصویب این قانون و حداکثر ظرف مدت شش ماه با رعایت بند «ج» ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری تعداد ۶۰۰ نفر از کارکنان قراردادی این سازمان را با تحصیلات کاردانی و بالاتر که تا پایان سال ۱۳۹۶ دارای حداقل یک سال سابقه خدمت در این سازمان را داشته باشند با رعایت ماده (۴۶) قانون مدیریت خدمات کشوری و با شرایط عمومی استخدامی کشور در پست‌های کارشناسی در این سازمان را استخدام نماید»^۱.</p> <p>این طرح همچون بسیاری از طرح‌های مطرح شده در این خصوص درصدد است تا با نگاهی بخشی و فقدان نگاهی جامع و فراگیر برای رفع مشکل امنیت شغلی نیروهای قراردادی دستگاه‌های اجرایی راهکارهایی را در جهت تأمین هدف خود ارائه دهد. در ادامه طرح مذکور ارزیابی شده است.</p>	<p>مشخصات طرح</p> <p>دوره دهم - سال چهارم</p> <p>شماره ثبت:</p> <p>۵۸۵</p> <p>شماره چاپ:</p> <p>۱۴۳۹</p> <p>تاریخ چاپ:</p> <p>۱۳۹۸/۳/۲۸</p> <p>معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی</p> <p>دفتر: مطالعات اجتماعی</p> <p>سایر دفاتر:</p> <p>مطالعات آموزش و فرهنگ</p> <p>مشخصات گزارش</p> <p>شماره مسلسل:</p> <p>۲۱۰۱۶۵۴۶</p> <p>تاریخ انتشار:</p> <p>۱۳۹۸/۵/۲</p>
<p>۱. طرح پیشنهادی به جهت عدم پیگیری رویکردی جامع و فراگیر برای حل مشکل همه مستخدمین قراردادی و برخورد بخشی و محدود با مسئله و بی‌توجهی به سازوکارهای رقابتی مبتنی بر قانون برای استخدام مشمولان طرح مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی در خصوص رفع تبعیضات نارواست. براساس مقدمه توجیهی، دغدغه نمایندگان محترم پیشنهاددهنده طرح، ناشی از یک مشکل و چالش در مناسبات و روابط حاکم بر وضعیت به‌کارگیری نیروهای قراردادی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور است. با این حال باید توجه داشت مشکل مذکور یک چالش فراگیر برای کل یا حداقل اکثریت دستگاه‌های اجرایی</p>	

۱. تبصره «۱» - اشخاص دارای تحصیلات دانشگاهی بالاتر و با سابقه کاری بیشتر از اولویت در استخدام برخوردارند.

تبصره «۲» - سوابق سال‌های فعالیت مرتبط با کارکنان در شرایط عمومی استخدام منظور و به حداکثر سن مورد نظر برای استخدام اضافه گردد.

تبصره «۳» - در صورت استخدام، سوابق بیمه کارکنان که توسط آنان پرداخت شده یا خواهد شد به سنوات خدمتی اضافه شود.

تبصره «۴» - کارکنان قراردادی (شامل طرح‌های خرید خدمت ملی و استانی، قراردادهای کار معین) دارای مدرک کارشناسی و بالاتر در پست‌های کارشناسی به استخدام رسمی در می‌آیند.

تبصره «۵» - کارکنان قراردادی مدرک کاردانی در پست‌های خدماتی به استخدام پیمانی درمی‌آیند.

است و با این وصف مشخص نیست چرا قانونگذار باید در پرداختن به این معضل به نحو موردی و بخشی اقدام کند. مضافاً اینکه مشمولان طرح حاضر در یک سازوکار رقابتی در سازمان به کار گرفته نشده‌اند و از این حیث نیز مشمول وصف تبعیض ناروا می‌باشد.

۲. گروه هدف این طرح ۶۰۰ نفر است. به عبارت دیگر این طرح جنبه عمومی ندارد و صرفاً برای حل مشکل گروهی از نیروهای قراردادی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور تهیه شده است. به دلیل وجود شرایط مشابه در بسیاری از دستگاه‌های دولتی تصویب این طرح می‌تواند سبب تحریک تقاضاهای مشابه در بین کارکنان قراردادی سایر دستگاه‌های اجرایی شود که پایانی برای آن نمی‌توان متصور بود و از طرفی مانند تقنین در موارد مشابه، در خصوص تعیین تکلیف استخدامی، مانند قانون تعیین تکلیف معلمان حق‌التدریس زمینه‌ساز دعاوی حقوقی بسیاری خواهد شد.

۳. استخدام رسمی و پیمانی کارکنان قراردادی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور به جهت افزایش حقوق و مزایای اشخاص ذی‌نفع متضمن بار مالی برای دولت است. نظر به اینکه مطابق اصل هفتادوپنجم قانون اساسی، پیشنهاد طرح‌هایی که به افزایش هزینه عمومی یا تقلیل درآمد عمومی منجر شود منوط به تعیین طریق جبران است، لذا این طرح مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد. همچنین طرح حاضر 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.

۴. طرح حاضر افزون بر مغایرت با قانون اساسی، قانون برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی نظام اداری، سازوکارهایی را برای استخدام رسمی و پیمانی نیروهای قراردادی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور ارائه داده است. این در حالی است که در قانون مدیریت خدمات کشوری سازوکاری برای استخدام نیروهای قراردادی ارائه نشده است. همچنین براساس ماده (۴۱) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ (مصوب ۱۳۸۶) ورود به خدمت افراد باید براساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام شود و وفق ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری^۲ استخدام در دستگاه‌های اجرایی منوط به شرکت و قبولی در آزمون عمومی پس از نشر آگهی شده است. در حالی که مشمولان طرح مورد بحث در سازوکاری رقابتی جذب سازمان مذکور نشده‌اند، بنابراین استخدام این افراد مغایر مواد مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری است.

۵. علی‌الاصول بهتر است سازوکارهای جزئی مدیریت منابع انسانی همانند مباحث مربوط به طرح حاضر به دولت واگذار شود تا با توجه به صرفه و صلاح و نیاز خود، به استخدام افراد مبادرت ورزد. اگرچه مطابق اصل هفتادویکم قانون اساسی، «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند»، و لذا حق وضع قانون در خصوص ساختار نیروی انسانی دولت را هم دارد، اما تأمل در سایر اصول قانون اساسی همچون اصل یکصدوبیست‌وششم و اصل یکصدوسی‌وچهارم نشان می‌دهد که به طور ضمنی حقوقی هم برای قوه مجریه در نظر گرفته شده است. از دیدگاه قانون اساسی اختیار مجلس شورای اسلامی در وضع قانون در این زمینه بی‌قید و شرط نیست. رژیم حقوق عمومی کشور نیز قوه مجریه را شریک غیرقابل تردیدی در تغییرات مربوط به ساختار نیروی انسانی دولت تلقی می‌کند و از این رو بدون موافقت و همکاری دولت ورود مجلس شورای اسلامی در این خصوص منطقی نخواهد بود.

۱. ورود به خدمت و تعیین صلاحیت افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشند براساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود.

۲. «به‌کارگیری 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.»

۶. براساس دستورالعمل ساماندهی نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی (مصوبه شماره ۲۰۶/۱۷۲۵۵۶ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ شورای عالی اداری) دستگاه‌های اجرایی مکلف به تهیه سند برنامه‌ریزی نیروی انسانی خود شده‌اند. این سند برنامه‌ای است که برآورد و تعیین میزان تقاضای نیروی انسانی (کمی و کیفی) را براساس مأموریت‌ها، اهداف، راهبردها و سیاست‌های دستگاه، اسناد بالادستی، روند تغییرات و فناوری‌های انجام فعالیت‌ها، در سطوح مختلف سازمانی و منطقه‌ای اعم از ستادی، استانی، شهرستانی و واحدهای عملیاتی و همچنین عرضه و تأمین نیروی انسانی مورد نیاز را در افق زمانی مورد نظر، مشخص می‌کند. با توجه به اینکه در حال حاضر سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس سند برنامه‌ریزی نیروی انسانی خود را به سازمان اداری و استخدامی کشور ارائه داده و سند مذکور در سازمان در حال بررسی است لذا تصویب این طرح می‌تواند برنامه‌ریزی نیروی انسانی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور را با مشکل مواجه سازد.

۷. نیروهای قراردادی در طرح پیشنهادی مشتمل بر «طرح‌های خرید خدمت ملی و استانی» و «قراردادهای کار معین» عنوان شده‌اند. اگر منظور طراحان محترم از «قراردادهای کار معین» نیروهای به‌کار گرفته شده از طریق تبصره ذیل ماده (۳۲) است، باید در نظر داشت بسیاری از نیروهای به‌کار گرفته شده از طریق مجاری غیررسمی و بعضاً بدون ضابطه وارد سازمان 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 به‌کار 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. تصویب طرح ارائه شده از این منظر برای نظام اداری کشور که هم‌اکنون نیز از ساختار معیوب نیروی انسانی و تورم و فزونی آن رنج می‌برد نگران‌کننده خواهد بود. از طرفی نیروهای اشاره شده تحت عنوان «طرح‌های خرید خدمت ملی و استانی» تعریف قانونی نداشته و استخدام بدون قیدوشرط این افراد به مصلحت نظام اداری نیست.

۸. با توجه به اینکه به‌کارگیری نیروهای رسمی وفق سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم صرفاً در پست‌های سازمانی امکان‌پذیر است، اساساً ۶۰۰ پست حاکمیتی در سازمان نوسازی آن هم در حیطه مهندسی و ناظر مقدور نمی‌باشد مغایر با سیاست‌های کلی مذکور و در نتیجه مغایر با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و دهم قانون اساسی ارزیابی می‌شود.

۹. تبصره «۲» میزان سنوات سال‌های فعالیت کارکنان را به حداکثر سن استخدام افزوده است که این امر بازدهی نیرو را کم کرده و مغایر فلسفه شرط سنی در قوانین استخدامی از جمله قانون مدیریت کشوری است.

۱۰. در کنار همه ابهام‌ها و ایرادهای مطرح شده عنوان و متن پیشنهادی نیز به لحاظ نگارشی ایرادهای متعددی دارد که نشان می‌دهد دقت کافی در تهیه طرح صورت نگرفته است. برای مثال در عنوان طرح نام «سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور» به اشتباه «سازمان نوسازی و تجهیزات مدارس کشور» آمده است.

جمع‌بندی و پیشنهاد

پذیرش طرح پیشنهادی بنا به دلایلی همچون داشتن نگاهی بخشی و فقدان نگاهی جامع و فراگیر برای رفع مشکل امنیت شغلی نیروهای قراردادی دستگاه‌های اجرایی، احتمال امکان طرح تقاضاهای مشابه از سوی سایر دستگاه‌های اجرایی و طرح دعاوی حقوقی متعدد، مغایرت با بندهای «۹» و «۱۰» اصل سوم قانون اساسی به جهت الزام دولت به استخدام نیروهای قراردادی که بدون ضابطه و در فضایی غیررقابتی به سازمان وارد شده‌اند، مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی به جهت

تحمیل بار مالی به دولت و عدم پیش‌بینی منابع تأمین مالی آن، مغایرت با بندهای «۲» و «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه به جهت نادیده گرفتن اصول مرتبط با منطقی‌سازی اندازه دولت و کاهش پست‌های سازمانی و «عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی»، مغایرت با مواد (۴۱) و (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری به جهت عدم رعایت اصول شایستگی و سازوکارهای رقابتی، ایجاد مشکل در کمیت و کیفیت نیروی انسانی و سند برنامه‌ریزی نیروی انسانی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور و مغایرت با اصول پنجاه‌وهفتم و یکصدودهم قانون اساسی مورد تأیید نیست. بنابراین رد کلیات طرح پیشنهاد می‌شود.

با توجه به اینکه سند برنامه‌ریزی نیروی انسانی سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور در سازمان اداری و استخدامی در حال بررسی است، پیشنهاد می‌شود تأمین نیروی انسانی مورد نیاز سازمان مورد بحث پس از تأیید سند مذکور توسط سازمان اداری و استخدامی کشور، اخذ مجوز استخدام و طی فرایندی رقابتی منطبق با اصول قانون مدیریت خدمات کشوری (نشر آگهی و آزمون عمومی) انجام شود.

