

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف معلمان حق التدریس و

آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش»

مقدمه

طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۷) به قانون تعیین تکلیف معلمان حق التدریس و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش به شماره ثبت ۱۶۸ چنین بیان می‌کند که؛ قانون تعیین تکلیف استخدامی ... مصوب ۱۳۹۷، آموزش‌دهندگان نهضت سوادآموزی سال‌های ۱۳۹۲ و بعد از آن را مسکوت گذاشته، آموزش‌دهندگان فرد به فرد سوادآموزی را به دلیل تجمیعی نبودن حذف کرده و نیروهای خرید خدمات آموزشی را مورد توجه قرار نداده است. بنابراین چنین پیشنهاد داده که در راستای رفع تبعیض و بسط عدالت، محدودیت زمانی و محدودیت تجمیعی برای مشمولان برداشته شود و همه نیروهای چهار گروه خرید خدمات آموزشی، حق التدریس، پیش‌دبستانی و آموزش‌دهندگان نهضت سوادآموزی که حداکثر دو سال قطع همکاری داشته‌اند یا سه سال منتهی به ۱۳۹۸ به‌طور مستمر و بدون قطع همکاری، فعالیت داشته‌اند به استخدام رسمی درآیند. در ادامه از دو منظر کارشناسی و حقوقی به بررسی این طرح پرداخته می‌شود.

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۶۸

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

ارزیابی کارشناسی

- در سال ۱۳۸۸ قانونی با عنوان «قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریس و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش» برای استخدام ۶۰ هزار نفر در وزارتخانه مذکور به تصویب رسید که تا به امروز، به‌طور میانگین هر سال یک اصلاحیه یا الحاقیه و جمعاً ۱۰ فقره قانون به آن اضافه شده است. نکته دیگر آنکه هیچ‌کدام از این قوانین در خصوص قاعده‌گذاری و ضابطه‌گذاری برای تأمین نیروی انسانی مورد نیاز وزارت آموزش و پرورش نبوده است، بلکه اساساً با هدف استخدام گروهی خاص در وزارت آموزش و پرورش به تصویب رسیده‌اند.

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی - فرهنگی
دفتر: آموزش و
فرهنگ

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۷۱۷۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۷/۹

- در ۱۰ سال گذشته حدود ۵۰ درصد (تعداد ۱۹۷،۳۴۲ نفر) نیروی مورد نیاز آموزش و پرورش براساس مصوبات مجلس (قوانین تعیین تکلیف حق التدریسی...) و مجوزهای مقطعی جذب نیروی انسانی بدون در نظر گرفتن کیفیت ورودی‌ها، شیوه‌های علمی جذب و سنجش صلاحیت‌های تخصصی و حرفه‌ای جذب وزارت آموزش و پرورش شده‌اند. نیروهای فوق انطباق کمتری با نیاز واقعی مناطق از حیث دوره تحصیلی، جنسیت و محل خدمت داشته‌اند، مضافاً آنکه افراد استخدامی مذکور در زمان استخدام از شرایط سنی مناسبی برخوردار نبوده و حداقل ۴ درصد از آنها (نمونه ۴۲ درصدی مورد بررسی) در زمان استخدام بیش از ۴۶ سال سن داشته‌اند و ۱۹ درصد آنها فاقد مدرک تحصیلی قانونی بوده‌اند.^۱

۱. داده‌های آماری این گزارش از کارشناسان دستگاه متبوع در جلسات مربوط اخذ شده است.

- براساس طرح مذکور، دایره افراد مشمول قانون حق‌التدریسی مصوب ۱۳۹۷ که تا سال ۱۳۹۲ بوده به سال ۱۳۹۸ گسترش داده می‌شود و افراد زیادی که تعدادشان نامحدود است به استخدام وزارت آموزش و پرورش درخواهند آمد، این امر به سبب اشغال ردیف‌های استخدامی اختصاصی به وزارت آموزش و پرورش، برای چندین سال، دانشگاه فرهنگیان و شهید رجایی را تضعیف خواهد کرد که قطعاً پیامد این امر نامطلوب، کاهش کیفیت آموزشی در مدارس خواهد بود و ازسوی دیگر، همان‌گونه که دامنه شمول این قانون از سال ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ کشانده شده است، قطعاً با تصویب این طرح، دامنه آن به سال‌های آتی و شاید دهه‌های بعد کشانده شود.

- در مواردی که مؤلفه‌های جذب نیروی انسانی در اختیار وزارت آموزش و پرورش بوده و از طریق آزمون استخدامی و یا پذیرش دانشجوی متعهد خدمت صورت گرفته است، جنسیت افراد جذب‌شده همسویی خوبی با نیازهای واقعی مناطق آموزشی براساس افزایش نرخ دانش‌آموزی داشته است (۵۵ درصد مرد و ۴۵ درصد زن). در حالی که در جذب از محل مصوبات مجلس، مجوزهای مقطعی و آرای دیوان عدالت اداری، ترکیب جنسیتی به صورت ۶۰ درصد زن و ۴۰ درصد مرد می‌باشد. بنابراین می‌توان گفت که جذب نیرو از طریق آزمون استخدامی و کنکور سراسری براساس نیازسنجی منطقی وزارت آموزش و پرورش صورت می‌گیرد، اما در دیگر شیوه‌ها همانند طرح مذکور، میزان انطباق با نیاز واقعی آموزش و پرورش کمتر است.

- حذف شرط سنی در استخدامی‌های مشمول قوانین مصوب مجلس، طرح مهرآفرین و... منجر به عدم رعایت شرایط سنی برای نیروهای جذب‌شده در آموزش و پرورش شده است. حدود ۲۶ درصد افراد جذب‌شده در بدو استخدام (از تعداد ۵۲۰.۸۲ نفر نمونه بررسی شده)، بیش از ۳۵ سال سن داشته‌اند که همین امر منجر به خروج این تعداد نیرو قبل از ۳۰ سال خدمت از وزارت آموزش و پرورش خواهد شد.

ارزیابی حقوقی

- طرح مورد بحث، بار مالی ناشی از تصویب آن را از محل بودجه در نظر گرفته شده برای طرح بسته‌های حمایتی و خروج بازنشستگان آموزش و پرورش تعیین کرده است. در این باره چند نکته وجود دارد:

الف) طرح بسته‌های حمایتی موضوع ماده (۴۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ برای پوشش تحصیلی دانش‌آموزانی است که در معرض ترک تحصیلی و بازماندگی از تحصیل قرار دارند و از این رو مجلس به وزارت آموزش و پرورش اجازه داده به منظور پوشش کامل تحصیلی دانش‌آموزان لازم‌التعلیم در مناطقی که ظرفیت کافی در مدارس دولتی وجود ندارد نسبت به خرید خدمات آموزشی اقدام نماید. ازسوی دیگر با توجه به اینکه در سال تحصیلی گذشته نزدیک به یک میلیون بازمانده از تحصیل و بیش از ۲۶۰ هزار نفر ترک تحصیل در وزارت آموزش و پرورش وجود داشته، نمی‌توان این ماده را نادیده گرفت و اعتبارات آن را در محل دیگری هزینه کرد.

ب) با توجه به دایره نامحدود شمول طرح، تعداد افرادی که ناشی از این طرح به استخدام آموزش و پرورش درخواهند آمد، بسیار بیشتر از افرادی است که از وزارت آموزش و پرورش بازنشسته می‌شوند و از این جهت هزینه‌های مرتبط با این دو، برابر نیست و مهم‌تر آنکه بخشی از ردیف‌های استخدامی مرتبط با دانش‌جو معلمان دانشگاه فرهنگیان و شهید رجایی و استخدامی‌های ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان از محل خروجی نیروهای بازنشسته وزارت آموزش و پرورش می‌باشد.

نتیجه آنکه منابع مالی در نظر گرفته شده برای اجرای این طرح، مرتبط با موارد مصرف ضروری در وزارت آموزش و پرورش می‌باشند که به هیچ وجه نمی‌توان این منابع را برای مصارف دیگری در نظر گرفت.

- با توجه به نامرتب بودن منابع مالی در نظر گرفته شده با مفاد طرح، عدم تکافوی این منابع مالی با هزینه‌های اجرای طرح و غیرمنطقی بودن جابه‌جایی منابع مالی مذکور با توجه به نیاز شدید و ضروری وزارت آموزش و پرورش به آن منابع مالی برای پوشش کامل تحصیلی دانش‌آموزان در معرض ترک تحصیل و بازماندگی از تحصیل، این طرح با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارد. در خصوص بار مالی ناشی از اجرای طرح، صرف بیان لحاظ کردن منابع مالی در بودجه سنواتی یا منوط کردن اجرای طرح به پیش‌بینی منابع مالی لازم در قانون بودجه سنواتی، مصداق طرق جبران افزایش هزینه به‌شمار نمی‌رود و مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. شورای نگهبان نیز در نظریات متعدد به شماره‌های ۱۱۹۹ - ۱۳۷۰/۲/۲۵ و ۰۴۹۳ - ۱۳۶۹/۵/۲ عبارت «در بودجه سنواتی لحاظ می‌گردد» را رافع اشکال عدم تأمین هزینه جدید ندانسته و مغایر اصل هفتادوپنجم اعلام کرده است.

- طرح مورد بحث با توجه به عدم ایجاد امکان عادلانه و حضور برابر همه افراد دارای صلاحیت و شایستگی جهت استخدام در وزارت آموزش و پرورش مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی در خصوص رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی است. لازم به توضیح است که به‌کارگیری نیروهای حق‌التدریسی‌ها، آموزشیاران نهضت سوادآموزی، مربیان پیش‌دبستانی و نیروهای خرید خدمات آموزشی ذیل طرح مذکور، در یک رقابت آزاد، فراگیر و برابر نبوده است.

- طرح مذکور مغایر با بند «۳-۲» سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص بازنگری در شیوه‌های جذب، تربیت، نگهداشت و به‌کارگیری بهینه نیروی انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش و بسترسازی برای جذب معلمان کارآمد، دارای شایستگی‌های لازم آموزشی، تربیتی و اخلاقی و مغایر با راهکارهای ۱-۱۱، ۲-۱۱، ۳-۱۱ و ۴-۱۱ سند تحول بنیادین آموزش و پرورش مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص استقرار نظام ملی تربیت معلم و راه‌اندازی دانشگاه ویژه فرهنگیان، ارتقای نظام تربیت حرفه‌ای معلمان در آموزش و پرورش، جذب و نگهداشت استعدادها برتر به رشته‌های تربیت معلم است. لذا از این منظر، تصویب این طرح در تضاد با سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و سند تحول مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی است. مضافاً آنکه تصویب این طرح می‌تواند نوعاً هدف مندرج در ماده (۲) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص تأمین و تربیت معلم در طراز جمهوری اسلامی ایران را مخدوش کند، بنابراین طرح مورد بحث خلاف موازین شرع و مغایر اصول پنجاه و هفتم و یکصد و نهم قانون اساسی است.

- با توجه به اینکه نیروهای مشمول این طرح از هیچ سازوکار رقابتی برای استخدام استفاده نمی‌کنند و بنابراین بدیهی است که مؤلفه‌های مهمی همچون سنجش صلاحیت‌های حرفه‌ای، تخصصی و شغلی متناسب با طرح طبقه‌بندی مشاغل معلمان در فرایند به‌کارگیری و استخدام این مشمولان رعایت نمی‌شود و این امر می‌تواند قطعاً به کاهش کیفیت آموزشی در مدارس می‌انجامد. از این رو طرح مذکور مغایر با ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر ضرورت استخدام افراد پس از شرکت در آزمون عمومی و تخصصی و نیز مغایر با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر ایجاد نظام اداری صحیح می‌باشد.

- براساس ماده (۴۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، ورود به خدمت و تعیین صلاحیت‌های عمومی استخدام با رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود، در حالی که مشمولان طرح بدون سنجش صلاحیت‌های حرفه و شرکت در سازوکار

رقابتی، به استخدام درمی‌آیند از این رو طرح مذکور مغایر ماده (۴۱) قانون مدیریت خدمات کشوری که بیانگر سازوکارهای اصلی در این خصوص است، می‌باشد.

- براساس ماده (۴۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، افراد قبل از استخدام رسمی باید یک دوره آزمایشی را که مدت آن سه سال می‌باشد طی نمایند و پس از حصول شرایطی که در ذیل ماده مذکور آمده است جزء کارمندان رسمی منظور خواهند شد. این در حالی است که افراد مشمول طرح، بدون چنین سازوکاری به استخدام رسمی درخواهند آمد و از این رو طرح مذکور مغایر ماده (۴۶) قانون مدیریت خدمات کشوری که از مقررات اصلی در این خصوص است، می‌باشد.

- طرح حاضر با بخشی از منویات و مطالبات مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۹ مبنی بر این که «پس یک نکته این شد که مسیر عبور معلّم و ورودش به آموزش و پرورش صرفاً از اینجا (دانشگاه فرهنگیان و دانشگاه شهید رجایی) باشد»^۱ و «حالا من اینجا به عزیزان مجلس هم سفارش کنم این طور نباشد که یک جوری تصویب کنند که مثلاً یک جمعی، یک وقت بی حساب به شکل برف‌انباری، همین جوری وارد آموزش و پرورش بشوند؛ این جوری مصلحت نیست. هر کاری انجام می‌گیرد، ورودی معلّمین [باید] از طریق این دو دانشگاه باشد»^۲ مغایرت دارد. لذا از این حیث مغایر بند «۱۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری بوده و بنابراین با اصل یکصد و نهم قانون اساسی در تعارض می‌باشد.

- براساس ماده الحاقی طرح مورد بحث، نیروهای خرید خدمات آموزشی (شرکتی) و نیروهای آموزش‌دهنده فرد به فرد باید به استخدام وزارت آموزش و پرورش درآیند. در این باره باید گفت که هر دو گروه مذکور در قالب قراردادهای شرکتی با وزارت آموزش و پرورش همکاری داشته‌اند به این نحو که وزارتخانه مذکور نه با افراد بلکه با شرکت‌های غیردولتی طرف قرارداد بوده و براساس مفاد قرارداد مذکور، این همکاری تعهد استخدامی برای وزارت آموزش و پرورش ایجاد نمی‌کرده است، بنابراین تصویب این طرح به معنای الزام وزارت آموزش و پرورش به استخدام نیروهای غیردولتی می‌باشد. این منطق می‌تواند باعث ایجاد توقع در میان نیروهای آموزشی شاغل در مدارس و مراکز غیردولتی نیز شود که در این صورت پیامدهای بسیار منفی و جبران‌ناپذیری برای نظام آموزش و پرورش دربر خواهد داشت.

- عبارت «تعیین تکلیف» در انتهای ماده الحاقی دارای ابهام است. از این جهت که مشخص نشده که آیا صلاحیت تکلیفی نسبت به دستگاه ایجاد می‌نماید یا صلاحیت اختیاری. دیگر اینکه با وجود واژه «استخدام» در انتهای همین ماده دیگر نیازی به عبارت «تعیین تکلیف» نمی‌باشد.

- عبارت «سابقه کار» در انتهای بند «۱» ماده الحاقی دارای ابهام است. از این جهت که مشخص نشده منظور از سابقه کار اولویت است یا با هدف دیگری قید شده است.

جمع‌بندی و پیشنهاد

با توجه به بررسی‌های بالا، از منظر کارشناسی، تصویب طرح مذکور برای چندین سال به دلیل اشغال ردیف‌های استخدامی اختصاص یافته به وزارت آموزش و پرورش، سبب تضعیف دانشگاه فرهنگیان و شهید رجایی خواهد شد، به دلیل نبود سازوکار سنجش صلاحیت‌های حرفه‌ای و شغلی و سازوکار رقابتی جهت استخدام مشمولان، کیفیت آموزشی در مدارس به شدت کاهش

۱. دیدار مقام معظم رهبری با رؤسا و مدیران آموزش و پرورش، ۹۹/۶/۱۱ - سایت www.khamenei.ir

۲. همان.

خواهد یافت، مضمون این طرح با توجه به سابقه چنین طرح‌هایی با نیازهای منطقه‌ای و جنسیتی وزارت آموزش و پرورش همخوانی ندارد، دامنه این طرح‌ها به سال‌ها و دهه‌های بعد کشیده خواهد شد، توقع استخدام برای نیروهای شاغل در مدارس غیردولتی ایجاد خواهد کرد، از منظر حقوقی نیز طرح مورد بحث به دلیل ایجاد بار مالی با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی، به دلیل ایجاد تبعیض میان متقاضیان استخدام در وزارت آموزش و پرورش با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی، به دلیل ایجاد نظام اداری ناصحیح ناشی از ورود نیروهای غیرکیفی در نظام آموزش و پرورش با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی، به دلیل عدم به‌کارگیری بهینه نیروی انسانی مغایر با بند «۲-۳» سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش ابلاغی مقام معظم رهبری، به دلیل عدم وجود آزمون و سازوکار رقابتی مغایر با مواد (۴۱) و (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز مغایر با منویات و مطالبات مقام معظم رهبری در دیدار اخیر ایشان با رؤسا و مدیران آموزش و پرورش مبنی بر ورود نیروهای آموزش و پرورش از طریق دانشگاه فرهنگیان و شهید رجایی و پرهیز از ورود نیروی بی‌حساب و برفانباری به آموزش و پرورش می‌باشد.^۱

بنابر همه موارد فوق، پیشنهاد به رد کلیات طرح داده می‌شود.



۱. دیدار مقام معظم رهبری با رؤسا و مدیران آموزش و پرورش - ۱۳۹۹/۶/۷.