

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**« طرح الحاق تبصره «۱۱» به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف استخدامی
معلمین حق التدریس و آموزشیاران نهضت سوادآموزی »**

مشخصات طرح

مقدمه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۸۹

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات

آموزش و فرهنگ

سایر دفاتر:

مطالعات مالیه

عمومی و توسعه

مدیریت

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۷۳۱۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۹/۲۵



متن تبصره

یک تبصره به شرح زیر به عنوان تبصره «۱۱» به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمین حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵ و اصلاحات بعدی آن الحاق می‌شود:

تبصره «۱۱» - وزارت آموزش و پرورش مکلف است ظرف مدت دو سال پس از تصویب این قانون، معلمان طرح خرید خدمات آموزشی که در طول سال‌های تحصیلی ۱۳۹۴-۱۳۹۳ الی ۱۳۹۹-۱۳۹۸ براساس ماده (۴۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) به کار گرفته شده‌اند را به منظور

تأمین نیرو با توجه به مقطع تحصیلی (حداقل لیسانس)، جنسیت و سنوات همکاری با آن وزارتخانه، پس از گذراندن یک دوره در دانشگاه فرهنگیان (حداکثر سه ماهه) و اخذ نمره قبولی در آزمون پایان دوره، به استخدام درآورد و استفاده از سایر نیروها در این زمینه ممنوع است.

ضمناً تا زمان تعیین تکلیف این نیروها، جذب هرگونه نیرو به صورت خرید خدمات آموزشی یا با عناوین دیگر ممنوع می‌باشد. بار مالی ناشی از تصویب این قانون از محل بودجه در نظر گرفته شده برای نیروهای طرح خرید خدمات آموزشی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۸، محل بودجه جایگزینی خروج بازنشستگان وزارت آموزش و پرورش، محل بودجه حق‌التدریس پرداختی به کارمندان رسمی و پیمانی وزارت آموزش و پرورش، محل بودجه حق‌التدریس پرداختی به بازنشستگان وزارت آموزش و پرورش و محل بودجه اختصاصی ردیف‌های استخدامی ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان تأمین می‌شود. همچنین اجرای حکم این قانون به پیش‌بینی منابع مالی لازم در قوانین بودجه سنواتی منوط است.

ارزیابی طرح

از منظر کارشناسی:

- در سال ۱۳۸۸ قانونی با عنوان «تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق‌التدریس 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 درخصوص 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.

- در ۱۰ سال گذشته حدود ۵۰ درصد (تعداد ۱۹۷،۳۴۲ نفر) نیروی مورد نیاز آموزش و پرورش براساس مصوبات مجلس (قوانین تعیین تکلیف حق‌التدریسی ...) 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 دانشگاهی بوده‌اند.^۱

- اجرای طرح به سبب حجم بالای - بیش از ۲۰،۰۰۰ نفری - مشمولان، بار مالی زیادی را بر آموزش و پرورش تحمیل خواهد کرد که با توجه به تفاوت حقوق و مزایای این افراد در دو حالت استخدامی و خرید خدماتی نمی‌توان بار مالی ناشی از اجرای طرح را از محل اعتبارات در نظر گرفته شده برای خرید خدمات آموزشی در بودجه‌های سنواتی و سایر محل‌های در نظر گرفته شده، تأمین کرد.

- خروجی بازنشستگان وزارت آموزش و پرورش نمی‌تواند محل مناسبی برای تأمین بار مالی مذکور باشد، زیرا وزارت آموزش و پرورش هرساله از محل خروجی بازنشستگان، تعدادی ردیف استخدامی برای ورودی دانشگاه فرهنگیان، دانشگاه شهید رجایی و آزمون‌های استخدامی موضوع ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان به کار می‌بندد.

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

- براساس مقدمه توجیهی پیش‌نویس طرح مذکور، مشکلات عدیده‌ای همچون فقدان پوشش بیمه‌ای مناسب، عدم امنیت شغلی و نداشتن حقوق مناسب برای نیروهای خرید خدمت آموزشی وجود دارد که البته در این باره باید توضیح داد که برای رفع چنین مشکلاتی در دستگاه‌های اجرایی قواعد و ضوابط اداری و استخدامی وجود دارد و چه‌بسا برخی از این مشکلات به سبب تخلفات رخ داده باشد. بنابراین منطقی نیست برای رفع تخلفات پیش‌آمده وضعیت به‌کارگیری این افراد به حالت استخدامی تبدیل شود بلکه می‌توان قواعد و ضوابط حاکم بر آنها را مورد اصلاح و بازنگری قرار داد یا اینکه با اعمال نظارت بیشتر، از بروز تخلفات جلوگیری کرد.

- 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 به‌صورت ۶۰ درصد زن و ۴۰ درصد مرد است. 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... به عدم رعایت شرایط سنی برای نیروهای جذب‌شده در آموزش و پرورش منجر شده است. حدود ۲۶ درصد افراد جذب‌شده در بدو استخدام (از تعداد ۸۲،۵۲۰ نفر نمونه بررسی شده)، بیش از ۳۵ سال سن داشته‌اند که همین امر به خروج این تعداد نیرو قبل از ۳۰ سال خدمت از وزارت آموزش و پرورش خواهد شد.

- خرید خدمات آموزشی موضوع ماده (۴۱) قانون الحاق (۲)، محدود به مواردی است که ظرفیت کافی در مدارس دولتی وجود ندارد، این ظرفیت ناکافی در برخی از مناطق می‌تواند موقتی باشد و با توجه به تحولات نیروی انسانی و جمعیت دانش‌آموزی رفع شود، بنابراین منطقی نیست که وزارت آموزش و پرورش را مکلف به استخدام نیروی انسانی به مدت ۳۰ سال کرد در حالی که ممکن است این وزارتخانه در سال‌های آتی به خدمات برخی از مشمولان طرح نیاز نداشته باشد.

- براساس ماده (۴۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت (۲)، هدف از ماده مذکور، پوشش کامل تحصیلی دانش‌آموزان لازم‌التعلیم است، از سوی دیگر براساس آخرین آمار منتشر شده وزارت آموزش و پرورش (سالنامه آماری وزارت آموزش و پرورش - سال تحصیلی ۱۳۹۸-۱۳۹۷)، تعداد ۹۲۸،۹۴۹ نفر بازمانده از تحصیل و بیش از ۲۶۰ هزار نفر ترک‌تحصیل وجود دارد. بنابراین حذف ردیف اعتباری این ماده با وجود این حجم از بازماندگان از تحصیل و ترک‌تحصیلی‌ها، منطقی نیست و نمی‌توان این ماده را نادیده گرفت و اعتبارات آن را در محل دیگری هزینه کرد.

- براساس متن طرح مذکور، معلمان خرید خدمات آموزشی باید به استخدام وزارت آموزش و پرورش درآیند. در این باره باید گفت که همه مشمولان طرح 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 نمی‌کند، بنابراین تصویب این طرح به‌معنای الزام وزارت آموزش و پرورش به استخدام نیروهای غیردولتی است. این رویه می‌تواند باعث ایجاد توقع در میان نیروهای آموزشی شاغل در مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی نیز شود که در این صورت پیامدهای بسیار منفی و جبران‌ناپذیری برای نظام آموزش و پرورش دربر خواهد داشت.

از منظر حقوقی:

- اگرچه طرح مذکور محل‌هایی را برای تأمین منابع مالی اجرای طرح در نظر گرفته است اما با توجه به عدم تکافوی هزینه‌های ناشی از استخدام جمعیت مشمول و اعتبارات حاصله از محل‌های تأمین شده، طرح مذکور مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

- با توجه به 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 بازماندگان از تحصیل و نیز ضرورت استفاده از ظرفیت حق‌التدریس شاغلان و بازنشستگان، این طرح با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارد. درخصوص 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 ۱۳۶۹/۵/۲-۰۴۹۳ عبارت «در بودجه سنواتی لحاظ می‌گردد» را رافع اشکال عدم تأمین هزینه جدید ندانسته و مغایر اصل هفتادوپنجم اعلام کرده است. افزون بر این، به‌دلیل آنکه حدود برداشت اعتبار از منابع مالی پیشنهادی به‌صورت دقیق معلوم نیست، اولاً واجد ابهام بوده، ثانیاً مغایر با اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی است؛ از این حیث که حدود اعتبارات مصوب، معلوم نیست و نیز مغایر اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی درخصوص برداشت از منابع مالی ردیف بودجه اختصاصی ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان به‌دلیل تحدید صلاحیت بودجه‌ریزی توسط دولت است.

- نیروهای مشمول طرح مورد بحث که از طریق شرکت‌های عمومی یا خصوصی به‌کار گرفته شده‌اند، در یک فضای رقابتی و با فرصت برابر جذب نشده‌اند، بنابراین استخدام این افراد تبعیض ناروا و بی‌عدالتی در حق سایر دانش‌آموختگان دانشگاهی به‌شمار می‌رود. از همین رو طرح مذکور مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی با موضوع رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در زمینه‌های مادی و معنوی است.

- از آنجایی که نیروهای خرید خدمات آموزشی در یک فضایی رقابتی و فرصت برابر و طی یک فراخوان عمومی به‌کارگیری نشده‌اند، پس نمی‌توان فرصت استخدام و جذب در یک دستگاه اجرایی را فقط به این گروه محدود و مشخص منحصر کرد و دیگران را از این فرصت محروم کرد؛ زیرا براساس ماده (۴۱) قانون مدیریت خدمات کشوری ورود خدمت براساس رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها باید انجام شود. ماده (۴۲) قانون مذکور شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی را تعیین کرده و ماده (۴۶) همین قانون نیز به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی را پس از پذیرفته‌شدن در آزمون عمومی که به‌طور عمومی نشر آگهی می‌شود و نیز امتحان یا مسابقه تخصصی امکان‌پذیر می‌داند. بنابراین از حیث ایجاد نظام اداری ناصحیح مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است.

- با توجه به پیشنهاد طرح درخصوص استخدام مشمولان بدون برگزاری آزمون عمومی و عدم توجه به صلاحیت‌های حرفه‌ای، این امر به‌ویژه با توجه به نقش معلم در تربیت و یادگیری، به کاهش کیفیت آموزشی و تنزل کارایی و بهره‌وری نظام آموزشی خواهد انجامید. بنابراین پیشنهاد مذکور مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی درخصوص ایجاد نظام اداری صحیح است.

- وزارت آموزش و پرورش براساس ماده (۴۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مجاز به خرید خدمات آموزشی شده است و براساس ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی می‌تواند با رعایت اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی با استفاده از شیوه‌هایی از جمله خرید خدمات از بخش تعاونی

و خصوصی و نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی انجام شود. بنابراین اساساً خرید خدمات آموزشی یکی از راه‌های کاهش تصدی‌گری دولت بوده و نباید تعهد استخدامی برای دستگاه اجرایی به همراه داشته باشد. از این حیث طرح مذکور مغایر ماده (۲۵) قانون برنامه ششم توسعه است و برای تصویب نیازمند دوسوم آرای نمایندگان مجلس است.

- براساس ماده (۹) قانون تعیین تکلیف استخدامی ... مصوب سال ۱۳۸۸ معلمین مورد نیاز وزارت آموزش و پرورش از طریق مراکز و دانشگاه‌های تربیت معلم و دانشگاه شهید رجایی تأمین خواهند شد. اما این در حالی است که در قوانین الحاقی بعدی به قانون مذکور همواره با عبارت (بدون الزام به رعایت ماده (۹))، این امر مهم معطل مانده است. تکرار و اصرار بر عدم رعایت ماده (۹) مذکور توسط قانونگذار، مغایر اصول قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

- مکلف کردن وزارت آموزش و پرورش به استخدام معلمان خرید خدمات آموزشی و ممنوعیت جذب نیروی انسانی از سایر منابع همچون دانشگاه فرهنگیان و شهید رجایی، مغایر ماده (۶۳) قانون برنامه ششم توسعه در خصوص تکلیف دولت به تأمین اعتبار مالی و ردیف استخدامی مورد نیاز دانشگاه فرهنگیان و دانشگاه شهید رجایی برای رفع کمبود نیروی انسانی در وزارت آموزش و پرورش 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 تراز جمهوری اسلامی ایران را مخدوش کند، بنابراین طرح مورد بحث مغایر اصول پنجاه و هفتم و یکصد و دهم قانون اساسی است.

- طرح حاضر با بخشی از منویات و مطالبات مقام معظم رهبری در یازدهم شهریور سال ۱۳۹۹ مبنی بر اینکه «پس یک نکته این شد که مسیر عبور معلم و ورودش به آموزش و پرورش صرفاً از اینجا (دانشگاه فرهنگیان و دانشگاه شهید رجایی) باشد... حالا من اینجا به عزیزان مجلس هم سفارش کنم این‌طور 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 معلمین [باید] از طریق این دو دانشگاه باشد.»^۱ مغایرت دارد. لذا از این حیث مغایر بند «۱۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و در نتیجه با اصل یکصد و دهم قانون اساسی در تعارض است.

جمع‌بندی و پیشنهاد

با توجه به بررسی‌های بالا، از منظر کارشناسی، تصویب طرح مذکور 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 خواهد یافت، مشمولان این طرح با توجه به سابقه چنین طرح‌هایی با نیازهای منطقه‌ای و جنسیتی وزارت آموزش و پرورش همخوانی کامل ندارد، تبعات منفی این طرح‌ها به سال‌ها و دهه‌های بعد کشیده خواهد شد، انتظار استخدام برای نیروهای شاغل در مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی ایجاد خواهد کرد، با توجه به هدف پوشش تحصیلی دانش‌آموزان لازم‌التعلیم مصرح در ماده (۴۱) قانون الحاق برخی مواد ... (۲)، حذف ردیف اعتباری این ماده می‌تواند سبب افزایش نرخ بازماندگی از تحصیل و ترک تحصیلی شود.

از منظر حقوقی نیز طرح مورد بحث به دلیل ایجاد بار مالی با اصول (۵۲)، (۵۳) و (۷۵) 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 «۳-۲» سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش ابلاغی مقام معظم رهبری، به دلیل نبود آزمون و سازوکار رقابتی مغایر با بند «۹» و «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر رفع تبعیض ناروا و ایجاد نظام اداری صحیح 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 است، بنابراین مغایر با اصل یکصد و نهم قانون اساسی و بند «۱۵» سیاست‌های نظام قانونگذاری است. به علاوه مغایر ماده (۲۵) قانون برنامه ششم توسعه و نیازمند تصویب با دوسوم آرای نمایندگان مجلس است.

بنابراین با توجه به موارد پیش گفته و ضرورت تأمین نیروی انسانی مورد نیاز وزارت آموزش و پرورش، منطقی آن است که ردیف‌های مورد نیاز در اختیار دانشگاه فرهنگیان و شهید رجایی گذاشته شود تا بتوان به ارتقای وضعیت کیفیت آموزشی امیدوار بود و برای رفع مشکلات و مسائل بیمه‌ای و جبران خدمات معلمان خرید خدمات آموزشی موضوع ماده (۴۱) قانون الحاق برخی مواد به ... (۲)، ضمن اعمال نظارت شدید بر عملکرد مؤسسات و شرکت‌های طرف قرارداد با وزارت آموزش و پرورش، می‌توان در برخی موارد به اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات مرتبط با امور بیمه و جبران خدمات این گروه از معلمان اقدام کرد. بنابراین با توجه به همه ایرادهای مطروحه، پیشنهاد به رد کلیات طرح داده می‌شود.