

اظهار نظر کارشناسی درباره: « طرح رتبه‌بندی فرهنگیان »



مقدمه

طرح رتبه‌بندی فرهنگیان به شماره ثبت ۲۵۲ بیان می‌دارد که در راستای اجرایی شدن سند تحول بنیادین آموزش و پرورش (راهکار ۲-۱۰)، بند «الف» ردیف (۲) ماده (۶۳) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و وعده رئیس‌جمهور و وزیرای پیشنهادی جهت حمایت از فرهنگیان دولت موظف است حداکثر به مدت ۶ ماه لایحه نظام رتبه‌بندی معلمان را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. در ادامه به بررسی طرح پیشنهادی پرداخته می‌شود. شایان ذکر است که طرح دیگری با شماره ثبت ۲۲۲ با عنوان طرح رتبه‌بندی فرهنگیان به صورت عادی اعلام وصول شده است که متن ماده‌واحد آن، عیناً متن ماده‌واحد همین طرح مورد بحث (ثبت ۲۵۲) است، از همین رو این گزارش بررسی کارشناسی هر دو طرح می‌باشد.

متن طرح

طرح نظام رتبه‌بندی معلمان

ماده‌واحد- دولت (وزارت آموزش و پرورش) موظف است در جهت اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و ماده (۶۳) قانون برنامه ششم توسعه حداکثر به مدت ۶ ماه لایحه رتبه‌بندی فرهنگیان را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

پیشینه طرح از حیث ضوابط قانونی و مقرراتی

پیشینه رتبه‌بندی کارمندان به قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰ برمی‌گردد، مصوبه هیئت وزیران^۱ در سال ۱۳۸۳ نیز در راستای ماده (۶) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت موضوع اجازه وضع فوق‌العاده‌های خاص به دولت برای مشاغل تخصصی و مدیریت در راستای اجرای نظام هماهنگ پرداخت، معلمان را به سه گروه معلم ارشد، معلم خیره و معلم عالی تقسیم کرده است. رتبه‌بندی کارکنان در ماده (۵۲) قانون برنامه چهارم توسعه (ویژه معلمان) مصوب سال ۱۳۸۳، ماده (۶۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و مصوبه شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۲/۹ نیز مورد تأکید قرار گرفت.

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۵۲ و ۲۲۲

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

۱۳۹۹/۵/۲۵

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات آموزش

و فرهنگ

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۷۳۲۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۱۰/۱۳



وزارت آموزش و پرورش براساس مصوبه هیئت وزیران در سال ۱۳۹۴ رتبه‌بندی معلمان را به اجرا درآورد، اما مجلس شورای اسلامی به آنچه وزارت آموزش و پرورش در این باره انجام داد رضایت نداشت، از همین رو در ماده (۶۳) قانون برنامه ششم، دولت را مکلف به تهیه نظام رتبه‌بندی و تصویب آن در مجلس در قالب بودجه سنواتی نمود. بر همین اساس در ردیف ۵۵۰۰۰۰-۵۲ قانون بودجه ۱۳۹۸ کل کشور، دو هزار میلیارد تومان اعتبار برای این امر پیش‌بینی شد. وزارت آموزش و پرورش نیز در سال ۱۳۹۸ نیز براساس مصوبه هیئت وزیران برای بار دوم بعد از سال ۱۳۹۴، اقدام به اجرای رتبه‌بندی معلمان نمود. اخیراً نیز طرح رتبه‌بندی معلمان به شماره ثبت ۱۷۶ مورخ ۱۳۹۹/۶/۱۹ در دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی اعلام وصول گردید که بعد از بررسی طرح مذکور در کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری، مقرر شد لایحه رتبه‌بندی معلمان توسط دولت به مجلس ارائه شود، لذا وزارت آموزش و پرورش مهرماه ۱۳۹۹ مستند به جزء «۲» بند «الف» ماده (۶۳) قانون برنامه ششم توسعه پیش‌نویس لایحه رتبه‌بندی معلمان^۱ را برای تشریفات بررسی به هیئت دولت فرستاده است.

ارزیابی طرح

- جزء «۲»، بند «الف» ماده (۶۳) قانون برنامه ششم توسعه دولت را مکلف کرده که نظام رتبه‌بندی معلمان را تهیه و به تصویب مجلس برساند، در حقیقت بند مذکور به صورت ضمنی دولت را مکلف به ارائه لایحه نموده است که تاکنون و بعد از گذشت سه سال و نیم از قانون برنامه ششم توسعه، هیچ لایحه‌ای در این خصوص به مجلس ارائه نشده است. طرح مورد بحث نیز از ماده (۶۳) قانون برنامه ششم فراتر نرفته و فقط دولت را به صراحت مکلف به ارائه لایحه کرده است. باید گفت که با وجود ماده (۶۳) قانون برنامه ششم، طرح حاضر زائد به شمار می‌رود و اگر تاکنون دولت لایحه‌ای در این باره ارائه نداده است، تکرار قانونگذاری، ضمانت اجرایی بیشتری به دنبال ندارد و مجلس باید از اهرم‌های نظارتی در این خصوص استفاده نماید.

- همان‌طور که اشاره شد وزارت آموزش و پرورش پیش‌نویس لایحه رتبه‌بندی معلمان را برای طی تشریفات بررسی به هیئت دولت فرستاده است. بنابراین از یک‌سو طرح رتبه‌بندی معلمان در دستور کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری قرار دارد و از طرف دیگر، لایحه رتبه‌بندی حرفه‌ای معلمان از سوی دولت در حال طی تشریفات جهت تقدیم به مجلس است. بنابراین از آنجایی که طرح مورد بحث جدای از طرح رتبه‌بندی معلمان با شماره ثبت ۱۷۶ که اخیراً در کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری مورد بحث واقع و موکول به ارائه لایحه شد، افزوده دیگری ندارد موضوعیت نمی‌یابد.

- براساس متن طرح حاضر، دولت ملزم به ارائه لایحه رتبه‌بندی فرهنگیان به مجلس شده است در حالی که براساس اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی، ارائه لایحه از اختیارات دولت است. پیش‌تر در خصوص دو مورد «طرح الزام دولت به تقدیم لایحه برنامه زمانبندی ممنوعیت ترویجی واردات و کشت توتون و تولید و توزیع انواع سیگار» و «طرح انحلال شورای عالی پزشکی اعزام بیماران به خارج از کشور» چنین الزامی مطرح شد که هم از سوی شورای نگهبان و هم از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام و ناظر به مصوبات آینده مجلس نیز، خلاف اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی تشخیص داده شد.^۲

۱. نامه شماره ۱۲۹۱۶۰ مورخ ۱۳۹۹/۷/۲۸.

۲. مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام اسلامی:

موضوع: الزام دولت به تقدیم لایحه توسط مجلس شورای اسلامی که در اظهار نظر شورای نگهبان در مورد «طرح الزام دولت به تقدیم لایحه برنامه زمانبندی ممنوعیت ترویجی واردات و کشت توتون و تولید و توزیع انواع سیگار» و طرح انحلال شورای عالی پزشکی اعزام بیماران به خارج از کشور (مصوبه‌های جلسه ۱۳۶۷/۰۲/۱۱ مجلس) مغایر با اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی شناخته شده، در جلسات مورخ ۱۳۶۷/۰۵/۱۸ و ۱۳۶۷/۰۵/۲۵ مورد

- رتبه‌بندی معلمان با همین سازوکار کنونی مطابق ماده (۶۵) قانون مدیریت خدمات کشوری برای همه کارکنان و مشاغل مشمول قانون مذکور انجام شده است لکن آنچه موضوع و مسئله اساسی است، اثربخشی رتبه‌بندی، تأثیر انگیزشی و اجرای آن بر اساس تخصص، شایستگی و عملکرد رقابتی مورد تأکید بند «۳-۷» سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش، راهکار ۲-۱۰ سند تحول بنیادین و بند «الف» ماده (۶۳) قانون برنامه ششم توسعه است که بتواند ضمن ارتقای معیشت معلمان به تقویت کیفیت آموزشی منجر شود. و این چیزی است که در طرح باید به آن پرداخته می‌شد ولی نشده است در عوض آنچه که در این طرح پیشنهاد شده، تکرار قانونگذاری چندین باره برای امری است که چندین مصوبه قانونی دارد.

- مهم‌ترین شرط اثربخشی رتبه‌بندی برقراری عدالت در پرداخت مبتنی بر تخصص و شایستگی و عملکرد رقابتی است که در سند تحول و سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش در قالب استقرار نظام پرداخت بر مبنای عملکرد و رتبه‌بندی به آن تأکید شده است، اما در این طرح به آن پرداخته نشده است.

- سوابق ارائه طرح رتبه‌بندی در مجلس در سال‌های (۱۳۹۲، ۱۳۹۴، ۱۳۹۵) نشان می‌دهد که بیشتر این طرح‌ها بدون پشتوانه کارشناسی قوی و جامع تدوین شده‌اند و نهایتاً بعد از مدتی مسکوت مانده‌اند. به نظر می‌رسد این طرح نیز با طرح‌های قبلی تفاوت چندانی ندارد و از جامعیت لازم برخوردار نیست، بلکه تکرار همان طرح‌های رتبه‌بندی معلمان پیشین است.

- احکام قانونی و متون سیاستی مرتبط با موضوع همچون ردیف (۲) بند «الف» ماده (۶۳) قانون برنامه ششم توسعه، راهکار ۲-۱۰ سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و بند «۳-۷» سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش همگی به رتبه‌بندی معلمان نه فرهنگیان توجه و تأکید داشته‌اند، بنابراین استفاده از عبارت «رتبه‌بندی فرهنگیان» در متن طرح مورد بحث مغایر با اسناد و قوانین مرتبط با موضوع است و از دیگ رسو، با توجه با دایره شمول متفاوت معلمان و فرهنگیان، استفاده از کلمه «فرهنگیان» می‌تواند به توسعه دایره شمول قانون بینجامد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

به دلایل زیر کلیات طرح ارائه شده از حیث کارشناسی قابل دفاع نیست:

۱. مغایرت طرح با اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی مبنی بر عدم امکان الزام دولت به ارائه لایحه،
۲. عدم نیاز به قانونگذاری جدید در این باره نظر به جزء «۲» بند «الف» ماده (۶۳) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر الزام دولت به تهیه نظام رتبه‌بندی تصویب آن در مجلس در قالب بودجه سنواتی،
۳. قرار گرفتن طرح رتبه‌بندی معلمان به شماره ثبت ۱۷۶ با موضوع الزام دولت به ارائه لایحه رتبه‌بندی معلمان در دستور کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری،

۴. ارسال پیش‌نویس لایحه رتبه‌بندی حرفه‌ای معلمان توسط وزارت آموزش و پرورش جهت طی مسیر قانونی به هیئت دولت. با توجه به تأکید سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش در بند «۳» مبنی بر «بهبودی و ارتقای منابع آموزش و پرورش به‌عنوان محور تحول در نظام تعلیم و تربیت کشور و بهبود مدیریت منابع انسانی» و نیز تأکید سند تحول

بحث قرار گرفت و در نهایت به صورت کلی به نحوی که شامل مصوبات آینده مجلس نیز باشند به رأی گذاشته شد که این الزام موافق مصلحت تشخیص داده نشد و از آرای لازم برای تصویب برخوردار نگردید. رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام - سیدعلی خامنه‌ای

بنیادین بر استقرار نظام سنجش صلاحیت‌های عمومی، حرفه‌ای و تخصصی معلمان و اصلاح قوانین و مقررات استخدامی در هدف عملیاتی (۱۰) و برقراری الگوی جبران خدمات و تأمین رفاه نیروی انسانی در خور منزلت فرهنگیان، پیشنهاد می‌شود «مدیریت جامع منابع انسانی آموزش و پرورش» در قالب طرح یا لایحه در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

نظام جامع مدیریت منابع انسانی آموزش و پرورش براساس اسناد بالادستی حوزه آموزش و پرورش از جمله سیاست‌های کلی ایجاد تحول بنیادین در نظام آموزش و پرورش، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و زیرنظام تربیت معلم و تأمین منابع انسانی محورهای ذیل را شامل می‌شود:

۱. استقرار نظام ملی تربیت معلم و ارتقای کیفیت آن با رویکرد آموزش تخصصی و حرفه‌ای تربیت‌محور،
۲. جذب، تربیت، به‌کارگیری و استخدام نیروی انسانی کارآمد و دارای شایستگی‌های لازم آموزشی، تربیتی و اخلاقی مورد نیاز وزارت آموزش و پرورش براساس شاخص‌ها و استانداردهای کیفی مصوب و در چشم‌اندازی حداقل ۱۰ ساله،
۳. اعتلای منزلت اجتماعی و جایگاه حرفه‌ای نیروی انسانی با تأکید بر نقش الگویی و جایگاه معلم،
۴. توسعه مهارت‌های حرفه‌ای و توانمندی‌های علمی و تربیتی معلمان با ارتقای کیفی آموزش‌های ضمن خدمت،
۵. استقرار نظام ارزیابی و سنجش صلاحیت‌های عمومی، تخصصی و حرفه‌ای معلمان،
۶. استقرار نظام پرداخت‌ها و بهینه‌سازی آن براساس تخصص، شایستگی‌ها و عملکرد رقابتی مبتنی بر نظام رتبه‌بندی حرفه‌ای معلمان،
۷. طراحی و استقرار نظام خاص بازنشستگی فرهنگیان جهت بهره‌مندی از تجارب آنها در امر تعلیم و تربیت.