

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**« طرح استفساریه بند «و» تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور »**

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۶۷۶

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

دفتر مطالعات حقوقی

سایر دفاتر:

مطالعات آموزش و  
فرهنگ

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۸۸۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۹/۱۶



**مقدمه**

قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، به دولت اجازه داده است، از محل درآمدهای مشخص شده، نسبت به اعمال مدرک تحصیلی معلمان اقدام نماید. بند «و» تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، مقرر می‌دارد:

«به دولت اجازه داده می‌شود تا سقف یک میلیون و پانصد هزار میلیارد (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل ارائه حق الامتیاز، واگذاری سهام و حقوق مالکانه، واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و طرح‌های سرمایه‌گذاری متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی و همچنین واگذاری اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد به شرح زیر تأمین و هزینه نماید:

۱. ...

۲. باقی‌مانده آن مربوط به مواردی که محل تأمین آن از محل فروش اموال است، به ردیف درآمدی شماره ۲۱۰۲۲۷ واریز و از محل ردیف هزینه‌ای شماره ۹۴ - ۵۳۰۰۰۰ جهت تأمین بخشی از پاداش پایان خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی، رتبه‌بندی معلمان و اعمال مدرک تحصیلی معلمان، ... اختصاص می‌یابد». از این رو در قانون بودجه، محل اعتبارات اجرای اعمال مدرک تحصیلی معلمان مشخص شده است و دولت اجازه دارد در خصوص اعمال مدرک تحصیلی معلمان مطابق قوانین و مقررات موجود در این زمینه اقدام نماید.

بر اساس قوانین و مقررات موجود، اعمال مدرک اول، برای کارمندان رسمی و پیمانی صرفاً برای یکبار امکان‌پذیر است؛ اما قانونگذار در تبصره ماده (۳) قانون تنظیم برخی از مقررات مالی، اداری و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش نسبت به افرادی که فعالیت آموزشی در مدارس دارند، امکان اعمال مدرک تحصیلی دوم را فراهم نموده است. بنابراین در قوانین و مقررات فعلی، در خصوص اعمال مدرک تحصیلی سوم حکم صریح و مشخصی وجود ندارد.

از این رو برخی با استدلال به سکوت قوانین و مقررات موجود در خصوص اعمال مدرک تحصیلی سوم معلمان و همچنین اطلاق عبارت «اعمال مدرک تحصیلی معلمان» در بند «و» تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور (عدم تقیید به اعمال مدرک تحصیلی دوم)، این‌گونه برداشت نموده‌اند که در خصوص معلمان، امکان اعمال مدرک تحصیلی سوم معلمان وجود دارد. در واقع مسئله اصلی، امکان اعمال مدرک تحصیلی سوم و بالاتر در خصوص معلمان بوده که بر همین اساس طرح «استفساریه بند «و» تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور» اعلام وصول شده است. در ادامه به بررسی مفاد طرح مزبور خواهیم پرداخت.

## مفاد طرح

طرح «استفساریه بند «و» تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور» با این توضیح در مقدمه توجیهی اعلام وصول شده است که اولاً بند «و» تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور اطلاق دارد، ثانیاً در بند ۳-۴ سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش بر تحصیلات تکمیلی معلمان متناسب با نیاز آموزش و پرورش تأکید شده است و ثالثاً مستند صریح قانونی مبنی بر ممنوعیت اعمال مدرک سوم و بالاتر وجود ندارد.

## متن استفساریه

«آیا عبارت «اعمال مدرک تحصیلی معلمان» مذکور در بند «و» تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶، شامل اعمال مدرک تحصیلی سوم و بالاتر در حقوق و مزایا می‌شود؟  
پاسخ: بلی، عبارت «اعمال مدرک تحصیلی معلمان» مذکور در بند «و» تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، شامل اعمال مدرک تحصیلی سوم و بالاتر در حقوق و مزایا می‌شود.»

## سابقه اعمال مدرک تحصیلی در قوانین و مقررات آموزش و پرورش

در این قسمت به بررسی حقوقی امکان پذیرش مدارک تحصیلی که کارمندان حین خدمت اخذ می‌نمایند و برای استفاده از آثار استخدامی آن به آموزش و پرورش ارائه می‌کنند، خواهیم پرداخت تا درک صحیحی از نظام فعلی پذیرش مدرک تحصیلی در وزارت آموزش و پرورش حاصل شود.

ماده (۷۰) قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌دارد:

«شرایط تصدی مشاغل اختصاصی دستگاه‌های اجرایی به تناسب وظایف پست‌های قابل تخصیص به هر شغل، از لحاظ معلومات، تحصیلات، تجربه، مهارت و دوره‌های آموزشی مورد نیاز و عوامل مؤثر دیگر، با پیشنهاد دستگاه اجرایی و تأیید سازمان و تصویب شورای توسعه مدیریت تعیین می‌گردد. و در انتصاب افراد به مشاغل مذکور رعایت شرایط مصوب الزامی می‌باشد.»

شورای مذکور در ماده فوق، بنا به پیشنهاد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و در پاسخ به استعلام دستگاه‌های اجرایی به استناد جزء «۵» بند «ب» ماده (۱۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، درخصوص امکان پذیرش مدارک تحصیلی کارمندان، بخشنامه «ممنوعیت اعمال مدرک تحصیلی دوم کارمندان»<sup>۱</sup> را صادر کرد. در این بخشنامه بیان شد:

«با توجه به اختیارات این شورا در تصویب شرایط تصدی مشاغل از لحاظ معلومات، تحصیلات، تجربه، مهارت و دوره‌های آموزشی مورد نیاز برای هر شغل و الزام دستگاه‌های اجرایی به رعایت این شرایط در انتصاب کارمندان به مشاغل (موضوع ماده (۷۰) قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره یک آن)، آثار استخدامی مدارک تحصیلی مأخوذه نسبت به مدارک تحصیلی ارائه شده در بدو استخدام کارمندان رسمی و پیمانی، تنها برای یک مقطع تحصیلی بالاتر (زیردیپلم به دیپلم، دیپلم به فوق دیپلم، فوق دیپلم به کارشناسی، کارشناسی به کارشناسی ارشد و کارشناسی ارشد به دکتری)، با رعایت شرایط ذیل قابل احتساب می‌باشد:

الف) رشته و مقطع تحصیلی بالاتر در شرایط احراز شغل مورد تصدی کارمند پیش‌بینی شده باشد.

۱. بخشنامه شماره ۱۷۰۰۶۱ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

ب) کارمند قبل از شروع به تحصیل با توجه به رشته و مقطع تحصیلی پیش‌بینی شده در شرایط احراز شغل، و نیاز دستگاه به سطح بالاتر تحصیلی موافقت کتبی دستگاه را با ادامه تحصیل خود جلب نموده باشد...».

متعاقب بخشنامه فوق، وزارت آموزش و پرورش مفاد آن را طی بخشنامه ۷۱۰/۱۰ مورخ ۱۳۹۴/۶/۱۷ ابلاغ نمود و آثار استخدامی مدارک تحصیلی مأخوذه نسبت به مدرک تحصیلی ارائه شده در بدو استخدام کارمندان رسمی و پیمانی، تنها برای یک مقطع تحصیلی بالاتر (زیردیپلم به دیپلم، دیپلم به فوق‌دیپلم، فوق‌دیپلم به کارشناسی، کارشناسی به کارشناسی ارشد و کارشناسی ارشد به دکتری) با رعایت شرایط اعلام شده قابل احتساب نمود.

با بخشنامه سال ۱۳۹۳ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و محدودیت‌های آمده در آن به جهت امکان پذیرش مدارک تحصیلی کارمندان، چالش ارتقای مدرک تحصیلی معلمان آغاز و به یکی از دغدغه‌های دائمی معلمان از آن سال تبدیل شد. منتقدان این مصوبه را با وجود تأکیدات آمده در اسناد بالادستی بر «توسعه زمینه پژوهشگری» و «افزایش مستمر شایستگی‌ها و توانمندی‌های علمی» معلمان خلاف روح سیاست‌های ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش و سند تحول بنیادین می‌دانستند. در پی مطالبه معلمان، وزیر وقت آموزش و پرورش در نامه‌ای خطاب به رئیس سازمان امور اداری و استخدامی، خواستار خروج معلمان از دایره شمول این قانون شد اما رئیس وقت سازمان امور اداری و استخدامی در پاسخ اعلام داشت:

«موضوع ادامه تحصیل کارکنان دولت و پیامدهای مالی و تشکیلاتی ناشی از افزایش بدون برنامه‌ریزی سطوح تحصیلی کارمندان دستگاه‌های اجرایی و تقاضای بهره‌مندی آنها از مزایای مدارک تحصیلی مأخوذه در سطوح بالاتر در جلسه مورخ ۳۰ خرداد ۹۷ نیز مطرح و سیاست عدم احتساب مدارک تحصیلی در مقاطع بالاتر درحالی که دانش و تحصیلات سطح پایین‌تر نیازهای انجام وظایف شغلی را تأمین می‌کند، مورد تأکید قرار گرفته است؛ لذا تا زمانی که این امر به‌عنوان سیاست دولت مورد تأکید باشد اجابت درخواست مطروح توسط آن وزارت میسر نیست.»

پس از این نیز، سازمان اداری و استخدامی در پاسخ به درخواست سرپرست وقت وزارت آموزش و پرورش در تاریخ ۲۴ تیر ۹۸ پیرامون مستثنی شدن معلمان از محدودیت‌های اعمال مدرک تحصیلی دوم، بیان داشت: «عدم اعمال مدرک تحصیلی بیش از یک مقطع تحصیلی از زمان استخدام برای همه کارکنان دولت لحاظ شده و معلمین و کارمندان وزارت آموزش و پرورش نیز از این امر مستثنا نیستند.»

با تداوم اعتراضات پیرامون این مسئله، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۹ اعلام کرد: «اطلاق مصوبه مورد شکایت درخصوص مواردی که محدودیت‌های مصوبه برخلاف تعهدات معتبر دستگاه‌های اجرایی یا قراردادهای معتبر استخدامی با کارمندان است و ضرورتی بر ایجاد این تزییقات در اعمال مدرک تحصیلی بالاتر کارمندان وجود ندارد، خلاف شرع شناخته شد.»

مجلس شورای اسلامی نیز به جهت حل مشکلات و پاسخ به مطالبه معلمان با ورود به مسئله، تبصره‌ای را درخصوص امکان ارتقای مدرک تحصیلی معلمان ذیل قانون «تنظیم برخی از مقررات مالی، اداری و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش» در دستور کار قرار داد که سرانجام پس از هفت بار رفت و برگشت بین مجلس و شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۳ به تصویب رسید.

قانونگذار در قانون تنظیم برخی از مقررات مالی، اداری و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش، اعمال مدرک تحصیلی دوم را برای افرادی که فعالیت آموزشی در مدارس دارند، امکان‌پذیر کرد. براساس تبصره ماده (۳) قانون مذکور، «وزارت آموزش و پرورش مکلف است در سال ۱۳۹۹ نسبت به اعمال مدرک تحصیلی دوم افرادی که فعالیت آموزشی در مدارس دارند، اقدام کند. بار مالی این

تبصره در سقف اعتبار پیش‌بینی شده در ردیف ۱۳۷۵۰۰ وزارت آموزش و پرورش در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ تأمین می‌شود و از تاریخ ۱/۱۱/۱۳۹۹ قابل اجراست. اعمال مدرک تحصیلی دوم افراد ذی‌نفع در سنوات بعد منوط به پیش‌بینی اعتبار در بودجه‌های سنواتی است». در راستای اجرای حکم مذکور، بخشنامه «اعمال مدرک تحصیلی دوم معلمان مدارس»<sup>۱</sup> به شرح ذیل ابلاغ شد:

«... به‌موجب تبصره ذیل ماده (۳) قانون مذکور، وزارت آموزش و پرورش مکلف است از تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۱ نسبت به اعمال مدرک تحصیلی دوم افرادی که فعالیت آموزشی در مدارس دارند، اقدام کند. به‌عبارت دیگر، در اجرای تبصره مذکور بعد از تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۱ آثار استخدامی مدارک تحصیلی مأخوذه نسبت به مدارک تحصیلی ارائه شده در بدو استخدام کارمندان رسمی و پیمانی، تنها برای دو مقطع تحصیلی بالاتر (زیردیپلم به دیپلم و فوق‌دیپلم)، (دیپلم به فوق‌دیپلم و لیسانس)، (لیسانس به فوق‌لیسانس و دکتری) و (کارشناسی ارشد به دکتری) با رعایت شرایط احراز طرح طبقه‌بندی مشاغل معلمان و پیش‌بینی مدرک تحصیلی در شرایط احراز پست مورد تصدی موضوع بخشنامه شماره ۷۱۰/۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۶/۱۷ قابل احتساب می‌باشد. بدیهی است مشمولان طرح طبقه‌بندی مشاغل معلمان کشور در صورت خروج از واحدهای آموزشی و یا انتصاب در مشاغل اداری از دامنه شمول این بخشنامه خارج خواهند شد...»

بنابراین با توجه به قوانین و مقررات موجود، اعمال مدرک تحصیلی اول تنها برای یک‌بار برای کارمندان رسمی و پیمانی آموزش و پرورش امکان‌پذیر است و صرفاً در خصوص افرادی که فعالیت آموزشی در مدارس دارند، امکان اعمال مدرک تحصیلی دوم وجود دارد.

#### اظهار نظر کارشناسی در خصوص طرح حاضر

در خصوص طرح «استفساریه بند «و» تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور» از لحاظ حقوقی نکاتی مطرح است که در ادامه بدان اشاره می‌شود:

۱. همان‌طور که بیان شد، مطابق قوانین و مقررات موجود در خصوص اعمال مدرک تحصیلی مستخدمین آموزش و پرورش، صرفاً امکان اعمال مدرک تحصیلی اول برای کارمندان اداری و اعمال مدرک تحصیلی دوم تنها برای افرادی که در مدارس فعالیت آموزشی دارند، وجود دارد. بنابراین در قوانین و مقررات عادی، امکان اعمال مدرک تحصیلی سوم و یا بالاتر برای معلمان پیش‌بینی نشده است. حال این مسئله مطرح می‌شود که آیا بند «و» تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور با پیش‌بینی اعتبار برای عنوان مطلق «اعمال مدرک تحصیلی معلمان» در مقام توسعه اعمال مدرک تحصیلی معلمان بوده است یا خیر. به‌عبارت دیگر آیا قانونگذار با بیان مطلق عبارت «اعمال مدرک تحصیلی معلمان» در مقام وضع قاعده جدید بوده و به دولت این اجازه را داده است که در سال ۱۴۰۰ در خصوص اعمال مدرک تحصیلی سوم و یا بالاتر معلمان اقدام نماید. برای دریافت پاسخ این سؤال، باید به‌دلیل بیان این عبارت در قانون بودجه و ماهیت قانون بودجه دقت داشت.

الف:

براساس تبصره ماده (۳) قانون تنظیم برخی از مقررات مالی، اداری و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش که در آن به اعمال مدرک تحصیلی دوم معلمان اشاره شده است، اعمال مدرک تحصیلی دوم افراد ذی‌نفع در سنوات بعد منوط به پیش‌بینی اعتبار در بودجه های سنواتی است. درواقع قانونگذار شرط اعمال مدرک تحصیلی دوم را وجود اعتبار در قانون بودجه دانسته است. بر همین

۱. بخشنامه شماره ۷۱۰/۴۷ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۷ وزارت آموزش و پرورش.

مبنا، قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، در بند «و» تبصره (۲)، با پیش‌بینی اعتبار در مقام اجرای تبصره ماده (۳) قانون تنظیم برخی از مقررات مالی، اداری و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش، بوده و اعتبار مذکور بدین جهت در قانون بودجه قرار گرفته است. به عبارت دیگر، هرچند عبارت «اعمال مدرک تحصیلی» در قانون بودجه به صورت مطلق بیان شده است، اما عبارت مذکور با توجه به فلسفه بیان آن در قانون بودجه، به معنای حاصل از قوانین و مقررات موجود انصراف دارد و نمی‌توان تفسیری خارج از آن ارائه کرد. با این اوصاف، عبارت مذکور، باید با توجه به منشأ ذکر آن، یعنی تبصره ماده (۳) قانون تنظیم برخی از مقررات مالی، اداری و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش، معنا و تفسیر شود؛ لذا از عبارت فوق‌الذکر، متناسب با تبصره ماده (۳) قانون تنظیم برخی از مقررات مالی، اداری و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش، اعمال مدرک تحصیلی دوم برداشت می‌شود.

ب:

از طرف دیگر بودجه دارای ماهیت خاص است که ناظر به برنامه مالی دولت می‌باشد. براساس ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور، بودجه برنامه مالی دولت است که حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود. در واقع با توجه به ماهیت خاص قانون بودجه، در قانون بودجه نباید حکمی خارج از ماهیت بوجه بیان شود. یکی از مصادیق احکام غیربودجه‌ای، ارائه حکم یا تفسیری است که منجر به اصلاح قوانین دائمی یا عادی می‌شود. به عبارت دیگر ماهیت قانون باید اجرای قوانین فعلی باشد و نباید احکام مربوط به قوانین عادی در قانون بودجه بیان شود. همین امر منجر شده است که در ماده (۵۰) قانون فوق‌الذکر بیان شود: «وجود اعتبار در بودجه کل کشور به خودی خود برای اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی ایجاد حق نمی‌کند و استفاده از اعتبارات باید با رعایت مقررات مربوط به خود به عمل آید». با این بیان، عبارت «اعمال مدرک تحصیلی معلمان» باید متناسب با ماهیت برنامه‌ای بودجه و در راستای اجرای قوانین عادی موجود تفسیر و اجرا گردد. لذا با توجه به اینکه در قوانین موجود، امکان اعمال مدرک تحصیلی سوم و یا بالاتر وجود ندارد، نمی‌توان از عبارت مذکور در قانون بودجه، مجوز اعمال مدرک تحصیلی سوم و یا بالاتر را برداشت کرد.

با عنایت به مراتب فوق در خصوص دلیل پیش‌بینی اعتبار فوق و همچنین ماهیت قانون بودجه، به نظر می‌رسد از اطلاق عبارت «اعمال مدرک تحصیلی معلمان»، اعمال مدرک‌های سوم و یا بالاتر قابل برداشت نمی‌باشد و این تفسیر به نوعی به توسعه دامنه قانون منجر می‌شود؛ لذا مغایر نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای محترم نگهبان است.

۲. اجرای مفاد این طرح در خصوص اعمال مدرک تحصیلی سوم و یا بالاتر، با بندهای «۹» و «۱۰» اصل سوم، به شرح زیر مغایرت دارد:

الف: مغایرت با بند «۹» اصل (۳) مبنی بر رفع تبعیض ناروا

براساس بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی، دولت مکلف به رفع تبعیضات ناروا می‌باشد. در این راستا باید از قوانین و مقررات به گونه‌ای تفسیر صورت پذیرد که زمینه تبعیض ناروا را فراهم ننماید. در موضوع حاضر، نسبت به امکان اعمال مدرک تحصیلی سوم و یا بالاتر معلمان، نباید به نحوی قوانین تفسیر شود که زمینه تبعیض ناروا در میان کارکنان دولت ایجاد شود. به نظر می‌رسد در خصوص اعمال مدرک تحصیلی در میان کارکنان دولت، با عنایت به اینکه نسبت به سایر کارکنان تنها امکان اعمال یک مدرک تحصیلی وجود دارد، طرح حاضر که زمینه برداشتن سقف اعمال مدرک تحصیلی در خصوص معلمان می‌گردد، به نوعی تبعیض ناروا محسوب می‌گردد و با قانون اساسی مغایرت دارد.

ب: مغایرت با بند «۱۰» اصل (۳) مبنی بر ایجاد نظام اداری صحیح

براساس بند «۱۰» اصل (۳) قانون اساسی، دولت باید در جهت ایجاد نظام اداری صحیح گام بردارد. در این راستا در تهیه و تصویب و تفاسیر از قوانین باید بدین امر توجه شود. طرح حاضر با موضوع اعمال مدرک تحصیلی سوم و یا بالاتر معلمان، مغایر بند فوق‌الذکر به نظر می‌رسد. توضیح آنکه، طرح حاضر با ایجاد امکان اعمال مدرک تحصیلی سوم و یا بالاتر زمینه اتکای نظام اداری به افراد با مدرک تحصیلی پایین را فراهم می‌کند. نسبت به افرادی که با مدرک تحصیلی پایین (همانند سیکل و دیپلم) وارد نظام اداری شده‌اند، نظام اداری نباید محتمل هزینه گردد.

### نتیجه‌گیری

با عنایت به نکات پیش‌گفته، نظر به اینکه طرح حاضر دارای ماهیت تفسیری نبوده و به توسعه دامنه قانون منجر می‌شود مغایر با اصل هفتادوسوم قانون اساسی و نیز نظریه تفسیری شورای نگهبان و همچنین مغایر با بندهای نهم و دهم اصل سوم قانون اساسی است فلذا **رد کلیات طرح مورد پیشنهاد است.**