

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی مصوب ۱۳۸۹»

مشخصات طرح

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۶۴

شماره چاپ:

۱۵۵۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۰/۵/۳

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۰۹۸۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۵/۲۵

مقدمه

مهندسين ناظر کشاورزی به کارشناسان کشاورزی و يا تشکلهای دانش‌آموختگان کشاورزی عضو سازمان نظام مهندسی گفته می‌شود که فعالیت‌های آموزشی - ترویجی و مشاوره فنی را به یک یا گروهی از کشاورزان در قبال دریافت حقالزحمه ارائه می‌کنند. حیطه‌های فعالیت مهندسين ناظر عمدتاً شامل زراعت، باغبانی، شیلات و آبزیان، امور دام، آب و خاک، مکانیزاسیون و صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و منابع طبیعی می‌شود. در واقع، هدف طرح مهندسين ناظر کشاورزی، استفاده از توان بخش خصوصی، در مسیر توسعه کشاورزی و هم‌راستا با سیاست‌های کلی نظام، پیرامون برون‌سپاری و خصوصی‌سازی است، ولی در اواخر سال ۱۳۸۹، قانونی تحت عنوان قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی، به تصویب رسید که به موجب آن، دولت موظف به استخدام ده هزار ناظر بخش کشاورزی و منابع طبیعی دارای تحصیلات کارشناسی و بالاتر، با رعایت برخی از شرایط دیگر شده است.

تحلیل طرح

در حال حاضر، به دلیل ابهاماتی که از ابتدا در قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی وجود داشت، طرحی مبنی بر اصلاح آن ارائه شده است که براساس آن، سه تبصره به قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی اضافه می‌شود. در تبصره «۲»، بر لحاظ کردن سنوات فعالیت ناظران در حداکثر سن استخدامی تأکید شده است. این بند، زمینه را برای استخدام مهندسان ناظری که دارای سابقه کاری بیشتری هستند و به احتمال زیاد، به دلیل افزایش سن، از استخدام بازمی‌مانند، فراهم می‌کند. تبصره «۳» طرح مذکور، توجه به سوابق بیمه‌ای مهندسان ناظر و افزودن آن به سنوات خدمتی را مد نظر قرار داده است. این تبصره منطبق با حفظ حقوق مهندسان ناظر است.

ولی موضوع تبصره «۴»، حذف برگزاری آزمون استخدامی، از فرایند استخدام مهندسان ناظری است که براساس آزمون ورودی و مصاحبه حضوری و گذراندن دوره‌های مختلف آموزشی به کار گرفته شده‌اند و دارای بیش از سه سال سابقه کاری مرتبط هستند. در این ارتباط باید گفت که تقریباً تمامی مهندسان ناظر کشاورزی و منابع طبیعی، فرایند یکسانی را برای جذب به عنوان مهندس ناظر، طی کرده‌اند. بنابراین معیاری که در این رابطه تخصیص زده و ملاک واقعی قضاوت برای عدم نیاز به برگزاری آزمون استخدامی به شمار می‌رود، سابقه کاری مرتبط فرد و گذراندن دوره‌های مختلف آموزشی است. به طور کلی، در خصوص تبصره «۴» موارد ذیل مطرح هستند:

۱. گذراندن دوره‌های مختلف آموزشی، معیار کیفی و کلی بوده و قابل اندازه‌گیری نیست. اولاً عدم تصریح بر دوره‌های آموزشی مرتبط، زمینه را برای تفاسیر مختلف از قانون در حین اجرا فراهم کرده است. از سوی دیگر، مشخص نیست که دوره‌های آموزشی مختلف، به چند دوره اطلاق گردیده و اصولاً ویژگی‌ها و مشخصات این دوره‌ها چیست؟ همچنین معمولاً با توجه به واقعیات موجود و برخی سوءاستفاده‌ها، این معیار نمی‌تواند در استخدام مهارت‌محور افراد، مؤثر باشد.

۲. آزمون ورودی که در حین جذب مهندسان ناظر، برگزار شده، بیشتر دانش نظری داوطلبان را سنجیده است. علاوه بر این، آزمون مذکور، برای احراز صلاحیت افراد، به عنوان مهندسان ناظر برگزار شده است و لزوماً نمی‌تواند مبنای تعیین توانمندی افراد، به عنوان مستخدم وزارت جهاد کشاورزی باشد. به عبارت دیگر، باید براساس اصول برنامه‌ریزی شغلی و با توجه به اهداف استخدام این افراد، آزمون متناسبی برای سنجش دانش نظری و نیز مهارت‌های عملیاتی آنان برگزار شود تا افراد براساس صلاحیت‌های مورد نیاز وزارت جهاد کشاورزی و در فضای عادلانه، جذب شوند. برای نمونه، آزمون احراز صلاحیت مربوط به استخدام پژوهشگر مورد نیاز برای تدوین پروژه‌های توسعه کشاورزی محلی، با آزمونی که برای استخدام تعدادی دانش‌آموخته (فارغ‌التحصیلان) برای انجام فعالیت‌های مشاوره‌ای برگزار می‌شود، مطمئناً متفاوت خواهد بود. با وجود اینکه هدف قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی، در واقع، افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و تحقق کشاورزی دانش‌بنیان است، ولی شاخص‌های مشخص و سازوکار مناسبی را برای احراز صلاحیت نظری و عملی متقاضیان استخدام، به معنای واقعی کلمه، تعریف و طراحی نکرده است.

البته قانون مذکور، استخدام مهندسين ناظر را منوط به رعایت ماده (۴۶) قانون مدیریت خدمات کشوری و شرایط عمومی استخدامی کشور کرده است. ولی همان‌طور که در گزارش پیشین مرکز پژوهش‌ها آورده شد، شاخص‌ها و شرایطی که در ماده (۴۶) ذکر شده است، مربوط به احراز صلاحیت مستخدمین در رابطه با رسمی کردن آنان است و ارتباطی به احراز صلاحیت آنان در موقع استخدام ندارد. از سوی دیگر، تمامی قوانین استخدامی که برای بخش‌های اقتصادی مختلف کشور وضع می‌شوند، موظف به رعایت این شرایط کلی هستند و نیازی به تأکید مجدد قانون استخدام مهندسين ناظر، بر رعایت شرایط کلی مذکور وجود ندارد، بلکه رسالت قانون مذکور، تدوین شاخص‌های جزئی‌تر، فنی‌تر، عملیاتی‌تر و متناسب با اهداف استخدام، برای تعیین احراز صلاحیت متقاضیان استخدام است، به طوری که مانع از برخوردهای سلیقه‌ای در جذب شود. حال، تصویب تبصره «۴» طرح اصلاح قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی، این چالش قانون را مضاعف خواهد ساخت.

۳. همچنین در تبصره «۴»، حذف آزمون استخدامی، صرفاً برای ناظران محصولات باغی، دامی و زراعی مورد توجه قرار گرفته است. در حالی که جامعه هدف قانون استخدام مهندسان ناظر، کلیه حیطه‌های فعالیت کشاورزی و منابع طبیعی است. بنابراین به نظر می‌رسد در این زمینه ناهمخوانی بین طرح و قانون وجود دارد.

از سوی دیگر، موارد ذیل در رابطه با قانون مذکور وجود دارند که نیازمند اصلاح هستند. در ماده واحده قانون، دو بار از عبارت «مراکز خدمات کشاورزی» استفاده شده است. لازم به ذکر است، چنین مراکزی وجود خارجی نداشته و چندین سال است که به «مراکز ترویج و خدمات جهاد کشاورزی» تبدیل شده‌اند.

همچنین در حال حاضر، نظام اجرایی بخش کشاورزی کشور دچار چالش‌هایی است که بدون رفع آنها، استخدام نیروهای جدید و تزریق آنها در این ساختار نابسامان، سبب عدم کارایی و افزایش هزینه‌های عمومی دولت خواهد شد. یکی از عمده‌ترین مشکلات مذکور، شهری بودن ساختار و چیدمان وزارت جهاد کشاورزی است، به گونه‌ای که اغلب مستخدمین وزارت جهاد، در مراکز شهری فعالیت کرده و تعداد اندکی در روستاها به عنوان عرصه تولید، شاغل هستند. با وجود این، قانون استخدام مهندسين ناظر، هیچ اولویتی را برای استفاده از این افراد در مراکز ترویج و خدمات جهاد کشاورزی و ایستگاه‌های تحقیقاتی قائل نشده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

۱. از منظر حقوقی

همان‌گونه که بیان شد طرح حاضر درصدد رفع موانع استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی بوده و سعی دارد موانعی که در راه استخدام این افراد وجود دارد، برطرف کند، اما باید توجه داشت از منظر حقوقی، قائل شدن شرایط خاص و حالت استثنایی برای قوانین مادر و بالادستی همچون قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز قانون برنامه پنجم توسعه (ماده ۵۷) که جذب نیروی انسانی به صورت رسمی و پیمانی را مشروط به برگزاری آزمون عمومی کرده است) و ورود استثناهای متعدد بر این‌گونه قوانین، با عنایت به تغایر با روح و اهداف این قوانین، می‌تواند به ناکارآمدی این قوانین و در نتیجه عدم وصول به

اهداف آنها بیانجامد. در پیش گرفتن چنین رویه‌های تقنینی در حمایت از اقشار خاص به واسطه مستثنا کردن آنها از قواعد عمومی استخدامی (تبصره‌های «۲» و «۴» طرح پیشنهادی)، ممکن است به کارآیی قوانین عام استخدامی خلل وارد کرده و مشکلات دیگری را نیز به همراه داشته باشد. هرچند تبصره «۳» طرح امری طبیعی و عادلانه به نظر می‌رسد.

۲. از منظر تخصصی

از منظر تخصصی، همان‌طور که در گزارش پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (شماره ثبت ۹۳) نیز آمده است، در قانون استخدام مهندسين ناظر، مشخص نشده است که استخدام مهندسين ناظر، در چارچوب تحقق کدام مأموریت نظارتی یا حاکمیتی وزارت جهاد کشاورزی باید صورت پذیرد؟ با توجه به موانع کنونی تحقق کشاورزی دانش‌بنیان و نظر به اینکه اغلب برنامه‌ریزی‌های فعلی توسعه کشاورزی، به صورت متمرکز و عرضه‌محور است و نیز براساس تجارب موفق کشورهای دیگر، پیشنهاد می‌شود استخدام این افراد، در راستای مأموریت «برنامه‌ریزی نیازمحور و مشارکتی پروژه‌های توسعه کشاورزی» انجام شده و ترکیب مستخدمین (از نظر مقاطع تحصیلی، جنسیت و...) و صلاحیت‌های مورد نیاز، بر این اساس مشخص شده و احراز شوند. در غیر این صورت، به نظر می‌رسد با شاخص‌های کنونی که به‌ویژه در تبصره «۴» طرح اصلاحی برای جذب مهندسان ناظر، ذکر شده‌اند؛ زمینه برای برخوردهای سلیقه‌ای و سفارشی و دور زدن قانون، فراهم خواهد شد.

درواقع، انتظار از طرح کنونی، رفع نقیصه قانون استخدام مهندسين ناظر تولیدات کشاورزی، در راستای توجه بیشتر به قوانین بالادستی، به‌ویژه قانون برنامه پنجم توسعه است. زیرا ماده (۲۱) قانون برنامه پنجم توسعه کشور، بر گسترش شایستگی حرفه‌ای نیروی کار با نگرش به انجام کار واقعی در محیط تأکید کرده است، که یکی از لوازم تحقق این هدف کلی، احراز صلاحیت حرفه‌ای متقاضیان استخدام است. همچنین لازم به ذکر است که ماده (۵۷) قانون برنامه پنجم توسعه کشور نیز در راستای استخدام مهارت‌محور و رقابتی و عادلانه کردن فضا، «جذب نیروی انسانی به صورت رسمی و پیمانی را مشروط به برگزاری آزمون عمومی» کرده است. بنابراین برگزاری آزمون عمومی و طراحی سازوکار مناسب برای احراز صلاحیت متقاضیان استخدام، به‌ویژه با توجه به اینکه شواهد میدانی حاکی از آن است که احراز صلاحیت شغلی مهندسين ناظر در ابتدای اشتغال در طرح مهندسين ناظر، با استفاده از آزمون کتبی و برای اشتغال پاره‌وقت در آن طرح صورت گرفته و آزمون مذکور قابلیت لازم برای احراز صلاحیت عملی مهندسين ناظر را نداشته است، بسیار ضروری به نظر می‌رسد.

لذا با عنایت به اینکه طرح مذکور یک طرح فنی و عملیاتی است، باید به صراحت، بر تعیین سازوکار مناسب احراز صلاحیت متقاضیان استخدام تأکید کند. به این منظور، وضع ملاک‌های مناسب برای سنجش صلاحیت عملی و نظری این افراد، ضروری است که از جمله می‌توان به عملکرد فرد در طرح مهندسين ناظر، سطح مهارت‌های عملی و علمی، سابقه کار کشاورزی، سابقه نوآوری و پژوهش، سطح تحصیلات، نوع مدرک دیپلم، سکونت در روستا و یا بومی بودن، میزان دوره‌های فنی و حرفه‌ای گذرانده شده، توانمندی در استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات، میزان آشنایی با اصول آموزش بزرگسالان، مشاوره و... اشاره کرد. همچنین پیشنهاد می‌شود به منظور پیشگیری از برخوردهای سلیقه‌ای محلی در جذب و گزینش علمی، کارشناسان زبده‌ای بر این فرایند نظارت کنند.

ازسوی دیگر، گفتنی است که معیار «گذراندن دوره‌های مختلف آموزشی» که در تبصره «۴» مورد اشاره قرار گرفته است، کلی و مبهم بوده و بنابراین باید بر مرتبط بودن دوره‌های آموزشی و نیز مشخصات اصلی این دوره‌ها (اعطای گواهی معتبر و رسمی) تصریح شود.

در نهایت می‌توان اظهار داشت که تعیین «برنامه‌ریزی نیازمحور و مشارکتی پروژه‌های توسعه کشاورزی»، به عنوان مأموریت مستخدمین جدید، در به‌کارگیری بهره‌ور از آنان نیز مؤثر خواهد بود. چرا که در این حالت دانش‌آموختگان عملاً وارد عرصه می‌شوند. بنابراین در این راستا طرح اصلاح قانون، باید مراکز ترویج و خدمات جهاد کشاورزی و نیز ایستگاه‌های تحقیقاتی را به عنوان اولویت استخدامی این افراد در نظر بگیرد تا بتوانند در راستای مأموریت خود، ایفای نقش کنند. چنین سیاستگذاری، می‌تواند از تورم شدید نیروهای انسانی وزارت جهاد کشاورزی در مراکز شهری کاسته و ساعات کار مفید آنان را بهبود بخشد.