

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

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

مقدمه

مهندسين ناظر به کارشناسان کشاورزی یا تشکلهای دانش‌آموختگان کشاورزی اطلاق می‌شود که فعالیت‌های آموزشی - ترویجی و مشاوره فنی را به یک یا گروهی از کشاورزان ارائه می‌کنند. حیطه‌های اصلی فعالیت مذکور شامل کلیه زیربخش‌های زراعت، باغبانی، شیلات و آبزیان، امور دام، آب، خاک، مکانیزاسیون و صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و منابع طبیعی می‌شود. هدف اصلی طرح مهندسين ناظر کشاورزی و منابع طبیعی با توجه به سیاست‌های کلی دولت در جهت استفاده از خدمات بخش غیردولتی، ارائه خدمات فنی و تخصصی کشاورزی در مناطق روستایی و واحدهای کشاورزی و استفاده از توان کارشناسی و فنی دانش‌آموختگان کشاورزی بوده که بعد از پایان تحصیلات و گذراندن آموزش‌های حرفه‌ای لازم در دوره‌های تخصصی سازمان نظام مهندسی باید به ارائه این خدمات مبادرت می‌ورزیدند.

نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۹ با توجه به موج خروج نیروی انسانی وزارت جهاد کشاورزی که طی ده‌ساله اخیر از رقم حدود ۱۴۰ هزار نفر به کمتر از ۹۰ هزار نفر تقلیل یافته و شیب تند خروج نیروی انسانی طی سه سال آینده بیش از ۲۰ هزار نفر از وزارتخانه خواهد بود، با هدف جذب و تأمین نیروی انسانی متخصص، قانونی تحت عنوان استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی و منابع طبیعی به تصویب رسانیدند و به‌موجب آن دولت موظف گردید استخدام ده هزار ناظر بخش کشاورزی و منابع طبیعی دارای تحصیلات کارشناسی و بالاتر را با رعایت شرایط بند «ج» ماده (۲۴) و ماده (۴۶) قانون مدیریت خدمات کشوری استخدام نماید. همچنین دولت موظف گردید در سال ۱۳۹۰ نخستین مرحله از استخدام را به انجام رساند.

از همان ابتدا، رویه این قانون مبنی بر محدود کردن وزارت جهاد کشاورزی در انتخاب افراد برای استخدام، مغایر با ماده (۲۱) قانون برنامه پنجم توسعه بود که بر گسترش شایستگی حرفه‌ای نیروی کار تأکید کرده است. درواقع لازمه تحقق این ماده، تعیین سازوکار مناسب و جامع برای احراز صلاحیت متقاضیان استخدام و انتخاب بهترین و شایسته‌ترین افراد، از بین همه دانش‌آموختگان کشاورزی و منابع طبیعی است. علاوه بر این، محروم کردن تعداد قابل توجهی از دانش‌آموختگان کشاورزی و منابع طبیعی از امکان استخدام که چه‌بسا توانمندی بیشتری نیز داشته باشند و محدود کردن دامنه استخدام به مهندسين ناظر، با اصل بیست‌ویکم قانون اساسی که دولت را «موظف به فراهم کردن امکان اشتغال به کار برای همه و شرایط مساوی برای احراز مشاغل» نموده و نیز بند «۲» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی که به «تأمین شرایط و امکانات کار برای همه» تأکید کرده است، مغایرت دارد.

این قانون علاوه بر موارد فوق، از چندین ایراد اساسی دیگر رنج می‌برد که از آن جمله می‌توان به «عدم در نظر گرفتن سازوکار مناسب احراز صلاحیت متقاضیان»، «تبعیض استخدامی و قائل شدن امتیاز انحصاری برای مهندسين ناظر»، «عدم تأکید بر استفاده از نیروهای جدید استخدامی در سطوح صافی و میدانی» و ... اشاره کرد.

سایر مشکلات شامل عدم پیش‌بینی اعتبارات لازم در سال ۱۳۹۰ و ابهامات اساسی از جمله ابهام در زمینه:

۱. تعریف ناظر،
 ۲. مشمولین قانون،
 ۳. تعریف دو سال سابقه فعالیت مستمر (سال زراعی یا سال شمسی)،
 ۴. سابقه خدمت و نحوه محاسبه سن استخدام،
 ۵. نوع قرارداد،
 ۶. شمول اعضای شرکت‌های خدمات فنی و مشاوره‌ای،
 ۷. محاسبه سوابق بیمه بود.
- به این ترتیب قانون مذکور به اجرا درنیامده و لذا برخی از نمایندگان مجلس طرح اصلاح قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی را ارائه نمودند.

تحليل طرح

براساس طرح اصلاح قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی، که ازسوی کمیسیون اجتماعی به‌عنوان کمیسیون اصلی ارائه شده است ماده واحده قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی اصلاح شده و ۷ تبصره به آن اضافه گردیده و در نهایت لغو قانون مذکور مطرح شده است. در ادامه ماده واحده و تبصره‌های این طرح مورد بررسی قرار می‌گیرد.

ماده واحده

ماد واحده طرح اصلاحی، جامعه استخدامی را محدود به ناظران محصولات راهبردی و اساسی کرده است. در این خصوص باید اظهار داشت که تعریف مشخصی از محصولات راهبردی و اساسی در کشور وجود ندارد. ازسوی دیگر، اگر منظور از محصولات اساسی و راهبردی، صرفاً برخی محصولات زراعی باشد؛ این تحدید منطق چندانی نخواهد داشت. زیرا کشور در زمینه بسیاری از توليدات باغی، جنگلی، شیلات و ... دارای مزیت نسبی بوده و مطمئناً بهبود بهره‌وری تولید آنها، نیازمند حضور کارشناسان با تحصیلات مرتبط، در نظام اجرایی کشاورزی و منابع طبیعی است. بنابراین دامنه استخدام باید شامل تمامی گرایش‌های علمی کشاورزی و منابع طبیعی باشد. همچنین ماده واحده، عضویت در سازمان نظام مهندسی و منابع طبیعی را از دیگر شرایط متقاضیان استخدام برشمرده است. این تخصیص غیرضرور بوده و موجب سلب امکان استخدام از بخشی از دانش‌آموختگان توانمندی می‌شود که ممکن است عضو این سازمان نباشند، لذا اقدام تبعیض‌آمیز بوده و پیشنهاد می‌شود چنین تخصیصی حذف شود.

ازسوی دیگر، هرچند در تبصره «۲» طرح، بر افزودن سابقه خدمت ناظران به حداکثر سن عمومی آنان به شرط ارائه گواهی مورد تأیید ادارات کل جهاد کشاورزی استان تأکید شده است، ولی در خود ماده واحده و یا هیچ‌کدام از تبصره‌ها، مرجع تأیید دو سال سابقه فعالیت مستمر (به‌عنوان شرط اصلی استخدام)، به صراحت تعیین نشده است. این ابهام در عمل زمینه را برای برخوردهای سلیقه‌ای فراهم ساخت.

علاوه بر این، یکی از محل‌های تعیین شده در ماده واحده، برای استخدام متقاضیان، مراکز خدمات کشاورزی است که لازم است که به اسم کنونی آنها، یعنی مراکز جهاد کشاورزی دهستان و بخش تغییر یابد.

به‌طور کلی، ماده واحده مذکور طولانی بوده و دچار ابهام است، لذا با توجه به ایرادات مذکور، بهتر است تبصره «۲» طرح اصلاحی پیشنهادی کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی، به شرح ذیل جایگزین ماده واحده طرح اصلاحی پیشنهادی کمیسیون اجتماعی گردد:

ماده واحده - دولت موظف است از تاریخ تصویب این قانون و حداکثر ظرف سه سال با رعایت حکم بند «ج» ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸، تعداد ۱۰ هزار ناظر بخش کشاورزی و منابع طبیعی با تحصیلات کارشناسی و بالاتر که از سال ۱۳۸۲ تا تاریخ تصویب این قانون، طبق گواهی سازمان جهاد کشاورزی استان مربوطه، حداقل دو سال سابقه فعالیت مستمر در بخش کشاورزی و منابع طبیعی داشته و به صورت قرارداد مستقیم یا به صورت حقوقی (شرکت‌های خدمات فنی و مشاوره‌ای)، ناظر مستقیم محصولات اساسی و راهبردی و یا دیگر زیربخش‌های کشاورزی و منابع طبیعی بوده‌اند را با رعایت ماده (۴۶) قانون مدیریت خدمات کشوری و شرایط عمومی استخدامی کشور، در پست‌های عملیاتی و نظارتی مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان و یا مراکز جهاد کشاورزی بخش و دهستان‌ها، استخدام نماید.

تبصره «۱» - طرح اصلاحی کمیسیون اجتماعی، به تبیین فعالیت مستمر متناسب با مقتضیات بخش کشاورزی پرداخته است.

تبصره «۲» - تبصره «۲» بر لحاظ کردن سنوات فعالیت ناظران در حداکثر سن استخدامی تأکید نموده است. این تبصره هرچند 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، ولی در کنار تبصره «۶» (مبنی بر توجه به سوابق بیمه مهندسان ناظر و افزودن آن به سنوات خدمتی مستخدم از نظر بازنشستگی)، بدون در نظر گرفتن سقف سنی، می‌تواند منجر به عدم استفاده بهینه از ظرفیت مستخدمان توسط وزارت جهاد کشاورزی، به دلیل بازنشستگی زودرس ایشان شود. لذا باید در این زمینه، محدودیت اعمال شود و برای نمونه سقف محدودی برای لحاظ کردن سنوات فعالیت ناظران در سن استخدامی و بازنشستگی در نظر گرفته شود.

تبصره «۳» - تبصره «۳» طرح مذکور، ملاک‌های اولویت استخدام را برشمرده است. البته عبارت «مدرک تحصیلی بالاتر و یا سابقه کاری مرتبط و بیشتر» این معنا را در ذهن متبادر می‌سازد که این ملاک‌ها می‌توانند جایگزین همدیگر شوند، درحالی که به نظر می‌رسد منظور قانونگذار، تأکید بر هر دو شاخص در احراز صلاحیت متقاضیان استخدام بوده است. بنابراین کلمات «و یا» باید حذف شده و ویرگول جایگزین آن شود. البته از آنجایی که مرتبط بودن مدرک تحصیلی با بخش کشاورزی و منابع طبیعی، معیار مهمی است، لذا می‌توان خود عبارت «مدرک تحصیلی» را نیز که در تبصره «۵» طرح اصلاحی کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مورد اشاره قرار گرفته است، به تبصره «۳» افزود. همچنین پیشنهاد آقای اقبال محمدی مبنی بر لحاظ سوابق خدمت ناظران به ازای هر سال پنج امتیاز و حداکثر ۳۰ امتیاز معادل ۳۰ درصد امتیاز آزمون استخدامی می‌تواند به عنوان ملاک تجربه مورد استفاده قرار گیرد.

تبصره «۴» - تبصره «۴»، مهندسان ناظر دارای حداقل ۳۰ ماه سابقه کار مرتبط را از شرکت در آزمون استخدامی معاف دانسته است. جالب آنکه این تبصره، شاخص‌های «گذراندن دوره‌های آموزشی مرتبط» و نیز «شرکت در آزمون ورودی طرح مهندسین ناظر» را به عنوان دیگر شروط معافیت از آزمون استخدامی، به سابقه کار ۳۰ ماه و بالاتر، افزوده است. بررسی موضوع حاکی از آن است که هیچ‌یک از این شروط، مجوزی بر توقف تبعیض آمیز اجرای ماده (۵۷) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، مبنی بر لزوم شرکت در آزمون نمی‌تواند باشد. همچنین وجود تبصره ذیل ماده (۵۷) حاکی از آن است که قانونگذار تصریح داشته تا موارد استثنا را مشخص نماید. لذا تعمیم ناروای موارد استثنا شده قانون را بلااثر و زمینه را برای برخوردهای سلیقه‌ای فراهم خواهد ساخت.

مضافاً اینکه همه مهندسین ناظر کشاورزی، در آزمون ورود به طرح مهندسین ناظر شرکت داشته‌اند (نه فقط مهندسان ناظر حداقل ۳۰ ماه سابقه کار)، بنابراین شرکت در آزمون مذکور، نمی‌تواند، معیار برتری گروهی از مهندسان ناظر بر گروه دیگر باشد. ثانیاً شواهد حاکی از آن است که این آزمون به یک شکل در همه استان‌ها برگزار نشده است که بتواند جایگزین آزمون سراسری و تخصصی شود؛ ثالثاً این آزمون در بهترین حالت خود، برای احراز صلاحیت متقاضیان به عنوان مهندس ناظر طراحی شده بود، نه برای احراز صلاحیت متقاضیان استخدام دولتی. به بیان دیگر، آزمون استخدامی و نحوه احراز صلاحیت، با توجه به نوع شغل، باید متفاوت باشد. از سوی دیگر، این آزمون به گونه‌ای نبوده است که همه دانش‌آموختگان کشاورزی و منابع طبیعی، لزوم شرکت در آن را احساس کرده باشند. بنابراین عملاً هیچ‌یک از مهندسان ناظر کشاورزی و منابع طبیعی، در آزمون عمومی

و عادلانه مورد نظر ماده (۵۷) قانون برنامه پنجم توسعه شرکت نکرده‌اند و علاوه بر این، آزمون‌هایی که در بدو امر، برای به‌کارگیری مهندسان ناظر به‌عنوان بخش غیردولتی برگزار شده است، قابلیت جایگزینی با آزمون عمومی تخصصی مد نظر ماده (۵۷) برنامه پنجم توسعه را ندارد. همچنین همه مهندسان ناظر، طبق قانون استخدام مهندسان ناظر تولیدات کشاورزی و طرح اصلاحی، باید حداقل دو سال سابقه فعالیت مستمر داشته باشند و تفاوت چندان معناداری از این نظر، بین مهندسان ناظر وجود ندارد که براساس آن، بتوان برخلاف ماده (۵۷) قانون برنامه پنجم، آزمون را برای یک گروه خاص حذف نمود.

نظر به اهمیت بسیار زیاد و نیروی انسانی در هدایت صحیح بخش کشاورزی، فراهم کردن بستر مساعد برای برخوردهای سلیقه‌ای در گزینش، تبعات سنگینی را برای بخش، به بار خواهد آورد. یکی دیگر از ایرادات تبصره «۴»، آن است که مشخص نکرده که سابقه کار مرتبط را چه نهادی باید تأیید کند؟

به‌طور کلی اصول برنامه‌ریزی شغلی، ایجاب می‌کند که توانمندی و مهارت لازم برای ایفای وظایف محوله احراز شود. فردی با ۳۰ ماه سابقه نیز ممکن است توانمندی و مهارت لازم برای ایفای وظایف حاکمیتی دولت را نداشته باشد. لذا باید معافیت یک عده خاص از شرکت در آزمون استخدامی حذف شود. البته می‌توان سابقه کاری را به‌عنوان یکی از شاخص‌های احراز صلاحیت، تلقی کرد که در بالا اشاره شد (تبصره «۳»).

تبصره «۵» - این تبصره، موقعیت مکانی اشتغال مستخدمین جدید را تعیین کرده است. در رابطه با این موضوع، تلفیقی از این تبصره و تبصره «۴» طرح اصلاحی کمیسیون کشاورزی و منابع طبیعی، به شرح ذیل، مناسب‌تر به نظر می‌رسد:

تبصره «۵» - اولویت اشتغال ناظران، به ترتیب، مراکز جهاد کشاورزی دهستان، بخش، مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان و ایستگاه‌های تحقیقات کشاورزی و منابع طبیعی بوده و به‌کارگیری آنان حداقل ۱۰ سال پس از استخدام، در واحدهای ستادی سازمان جهاد کشاورزی استان و وزارتخانه ممنوع است.

تبصره «۶» - سوابق بیمه مهندسان ناظر و افزودن آن به سنوات خدمتی مستخدم از نظر بازنشستگی را مورد تأیید قرار داده است. همانطور که در بحث تبصره «۲» نیز اشاره شد، این دو تبصره مشکلاتی برای وزارت جهاد کشاورزی در برخواهند داشت که بنابراین باید سقف محدودی در نظر گرفته شود.

نتیجه‌گیری

به‌طور کلی باید اظهار داشت استخدام ۱۰ هزار نفر ناظر مجرب و کارآمد، می‌تواند توان فنی و تخصصی وزارت جهاد کشاورزی را ارتقا داده و این امکان را فراهم آورد که وزارت جهاد کشاورزی در به خدمت‌گیری مستخدمین جدید در سطوح عملیاتی شهرستان و پایین‌تر از شهرستان، کمتر دچار مشکل گردد. در این راستا طرح اصلاح قانون استخدام مهندسان ناظر تولیدات کشاورزی به شرط اعمال اصلاحات فوق می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در بهسازی ساختار و هرم نیروی انسانی وزارت مذکور ایفا کند.