



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:
۸۵۲

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—

مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:

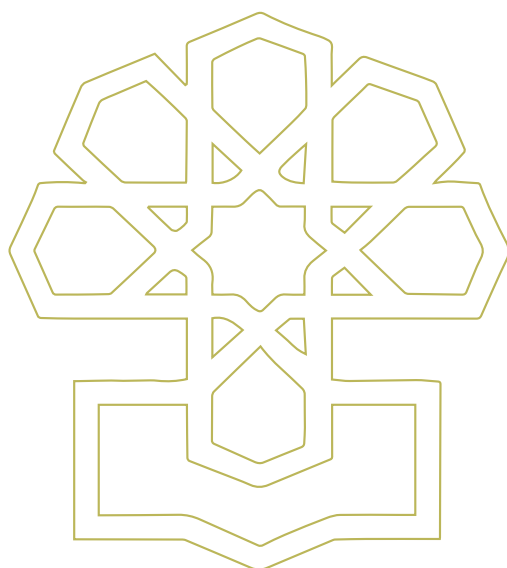
۲۷۰۱۸۹۱۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۲/۱۸



دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



کلیات «طرح اساسنامه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور» اظهار نظر کارشناسی درباره :



مهدی مهدی^۱، محبوبه محمدعلی^۱، محمدصادق عبداللہی^۲، امین پژمان^۳، فهیمه غفرانی^۳، موسی بیات^۴

مقدمه

سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور در سال ۱۳۵۹ با مصوبه شورای انقلاب تأسیس شد. این سازمان ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از ادغام اداره کل آموزش فنی و حرفه‌ای مراکز تعلیمات حرفه‌ای، صندوق کارآموزی، کانون‌های کارآموزی و واحدهای مربوط به مطالعات نیروی انسانی و اشتغال این وزارتخانه به وجود آمد و هدف از تأسیس آن، تأمین و تربیت نیروی انسانی متخصص، ماهر و نیمه‌ماهر در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات بود (شورای انقلاب، ۱۳۵۹)، با این حال با گذشت بیش از چهار دهه از تأسیس این سازمان هنوز اساسنامه‌ای برای این نهاد تصویب نشده است.

به منظور رفع این نقیصه «طرح اساسنامه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور» در تاریخ ۱۴۰۱/۹/۲۳ با هدف ایجاد انسجام و هماهنگی در اهداف و وظایف و منابع مالی این سازمان در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است. این گزارش به بررسی مهم‌ترین ضرورت‌های تدوین اساسنامه برای سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای و بررسی کلیات طرح اختصاص دارد.

۱. تهیه و تدوین کنندگان.

۲. مدیر مطالعه.

۳. همکاران.

۴. ناظر علمی.

فقدان اساسنامه برای سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور موجب ایجاد مشکلات و چالش‌های درون‌دستگاهی و برون‌دستگاهی شده است. در ابتدا به برخی از مهم‌ترین ضرورت‌های تدوین و تصویب اساسنامه برای سازمان مذکور اشاره می‌شود تا بستری برای بررسی کلیات طرح ایجاد شود و روشن گردد که آیا متن پیشنهادی توان رفع چالش‌های فعلی و پوشش ضرورت‌ها را دارد یا خیر؟ بر این منطبق مهم‌ترین موارد به شرح ذیل است:

۱ مشخص نبودن حیطه وظایف و حدود و ثغور فعالیت‌ها: سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور از ادغام چندین مرکز و اداره کل تشکیل شده است که هر یک وظایف جداگانه‌ای بر عهده داشته‌اند. این امر حیطه وظایف و اختیارات وسیع و چندگانه‌ای را برای سازمان آموزش‌های فنی و حرفه‌ای به دنبال داشته است. به علاوه بر مبنای مصوبات و آیین‌نامه‌های جداگانه‌ای وظایفی مانند آموزش سربازان وظیفه، زندانیان، ساکنان مناطق روستایی، عشایر، ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی، ساکنان مناطق محروم و مرزی و پناهندگان و اتباع خارجی بر عهده سازمان گذاشته شده است لذا بهتر است همه وظایف و مسئولیت‌ها در قالب یک قانون (اساسنامه) انسجام و ساماندهی شوند.

۲ تعدد و تشتت در قوانین و آیین‌نامه‌های حاکم بر فعالیت سازمان: در حال حاضر قوانین و آیین‌نامه‌های مختلفی مانند قانون کار (مواد ۱۰۷ و ۱۰۸، تبصره ۱ ماده ۱۱۰، تبصره ماده ۱۱۱)، قانون کارآموزی (۱۳۴۹)، قانون بیمه بیکاری (تبصره «۳» ماده (۹) و آیین‌نامه مربوطه)، آیین‌نامه همکاری وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مراکز تولیدی و آموزشی در اجرای نظام جدید آموزش متوسطه (۱۳۷۱)، قانون الزام فراگیری آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای اشتغال به کار (۱۳۷۶)، قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی (۱۳۹۶) و قانون نحوه کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی به سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور (۱۴۰۰) مبنای فعالیت سازمان هستند. اساسنامه می‌تواند موجب یکپارچگی و ایجاد ارتباط منطقی میان این قوانین و آیین‌نامه‌ها شده و نحوه دریافت اعتبارات لازم را برای اجرای آنها مشخص سازد.

۳ مشخص نبودن جایگاه سازمان در سطوح صلاحیت حرفه‌ای: جایگاه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور در سطوح صلاحیت حرفه‌ای و آموزش‌های مربوطه واضح و مشخص نیست. هر چند قانون نظام جامع سطوح صلاحیت حرفه‌ای را مشخص کرده است، اما به طور مستقیم سطوحی را که سازمان می‌تواند نسبت به ارائه آموزش‌های مربوطه اقدام کند، تعیین نکرده است؛ لذا در مورد ارائه آموزش به دانشجویان، فارغ‌التحصیلان دانشگاهی و برخی گروه‌های دیگر ابهام وجود دارد. در حالی که بر مبنای اصول و اهداف اولیه حاکم بر ایجاد سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور، این سازمان می‌تواند حداکثر تا سطح سه به ارائه آموزش و صدور گواهینامه بپردازد.

۴ هدفمند نبودن توسعه ساختاری و فعالیت‌های سازمان: پیرو مصوبات و آیین‌نامه‌های گوناگون، سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور از نظر ساختار، نیروی انسانی ستادی و امکانات فیزیکی بیش از حد فربه و اداره آن دشوار شده است. طبق اساسنامه سازمان در سال ۱۴۰۰، از ۱۲۸۴۰ نفر شاغلان این سازمان، تنها ۴۹۹۰ نفر یعنی حدود ۳۹ درصد مربی فنی و حرفه‌ای بوده و مابقی از کارکنان ستادی و اجرایی بوده‌اند (سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور، ۱۴۰۰) در حالی که بخش عمده شاغلان یک سازمان آموزشی می‌باید مربیان باشند اساسنامه با تعیین این رابطه می‌تواند به اصلاح ساختار سازمان نیز کمک کند.

۵ عدم بر خور داری از مزایای سازمان‌های آموزشی: سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور تنها سازمانی در کشور است که مأموریت اصلی آن ارائه آموزش‌های مهارتی در بخش غیررسمی است. با اینکه، استفاده از لفظ «آموزش» در عنوان سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور، ماهیت آن را نشان می‌دهد، باین حال، این سازمان از مزایایی که بر اساس قانون به نهادهای آموزشی و کارکنان آنها تعلق می‌گیرد، بی‌بهره است. معافیت بر عوارض و مالیات (جزء «۵» بند «الف» تبصره «۶» قانون بودجه ۱۴۰۲)، امتیاز طبقه مشاغل آموزشی (تبصره «۳» ماده (۶۵) قانون مدیریت خدمات کشوری) و تفاوت تعداد ساعات کار کارکنان نهادهای آموزشی (ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری) از جمله این مزایاست که شامل سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور نمی‌شود.

۶ نبود الگوی مشخص برای تربیت، رتبه‌بندی و حقوق و مزایای مربیان سازمان: بسیاری از چالش‌های سازمان مانند نحوه تربیت و تأمین مربیان، وظایف مرکز تربیت مربی، نظام رتبه‌بندی، بی‌انگیزگی مربیان و مشکلاتی از این دست با اساسنامه‌ای که متضمن این موارد باشد قابل اصلاح است.

۷ مشخص نبودن نحوه ارتباط سازمان با دستگاه‌های دیگر و بخش خصوصی: در حال حاضر، سازوکار قانونی و مشخصی برای ارتباط سازمان با بخش خصوصی، کارفرمایان و تشکلهای کارگری، کارجویان، شرایط ایجاد و نگهداری مراکز آموزش دولتی و نحوه ایجاد و فعالیت مراکز سنجش صلاحیت وجود ندارد. یکی از محدود مقررات موجود در این زمینه، «آیین‌نامه همکاری وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مراکز تولیدی و آموزشی در اجرای نظام جدید آموزش متوسطه» (۱۳۷۱) است که در ماده (۸) آن مقرر شده است وزارت کار و امور اجتماعی (سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور) بخشی از ظرفیت مراکز آموزشی تابع خود را برای پذیرش دانش‌آموزان شاخه کاردانش برای مهارت‌آموزی اختصاص دهد. باین حال، در اجرای این مصوبه موانع فراوانی وجود دارد و به دلیل اختلاف‌های مالی موجود بین وزارت آموزش و پرورش، سازمان برنامه و بودجه و سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور بر سر تأمین اعتبار هزینه‌های برون‌سپاری کاردانش در عمل با چالش مواجه است. ظرفیت اساسنامه قابلیت تعیین نحوه ارتباط میان این سازمان با سایر نهادها را دارد.



الزامات ساختاری و محتوایی اساسنامه

اساسنامه سندی است که شخصیت حقوقی یک سازمان یا دستگاه اجرایی را تعریف کرده و حیطه وظایف و اختیارات آن را روشن می‌سازد. علاوه بر این، در اساسنامه سازوکار فعالیت، نحوه جذب، به کارگیری و جبران خدمات نیروی انسانی، تأمین مالی و نحوه ارتباط سازمان با دستگاه‌های دیگر مشخص و مبنای قانونی برای حل مسائل موجود یا جلوگیری از پدید آمدن مشکلات در آینده فراهم می‌شود. با توجه به جایگاه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور در نظام آموزش فنی، حرفه‌ای و مهارتی و مسائل و مشکلات این سازمان در حال حاضر، اساسنامه آن باید از الزاماتی برخوردار باشد که در ادامه به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود:

- ۱ هم‌سویی محتوا و واژگان تخصصی اساسنامه با اسناد بالادستی حوزه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای به‌ویژه قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی، سیاست‌های کلان آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی و قانون کار؛
- ۲ ارتباط اساسنامه با چالش‌های فعلی و آینده کشور یا روندهای جهانی در زمینه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای از قبیل پیری جمعیت، جایگاه و منزلت آموزش مهارتی، تغییرات سریع فناوری و آموزش مبتنی بر شایستگی؛
- ۳ نسبت میان آموزش‌های دولتی رایگان و آموزش‌های غیردولتی و قلمرو مربوط به هر کدام؛
- ۴ تناسب ساختار و ارکان سازمان با اهداف، وظایف و اختیارات تعیین شده برای آن؛

۵ نحوه پاسخگویی و تعامل با سه بازار مهارت (شایستگی)، بازار کار و بازار محصولات در قالب تقاضامحوری یا عرضه‌محوری؛

۶ نحوه ایجاد تعادل بین ارائه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای اولیه (IVET)^۱ و مستمر (CVET)^۲؛

۷ قلمرو وظایف سازمان در زمینه تدوین استانداردهای شایستگی حرفه، استانداردهای ارزشیابی حرفه و استانداردهای آموزش حرفه در کشور.

در صورتی که موارد فوق در تدوین اساسنامه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور مورد ملاحظه قرار گیرد می‌تواند به تعریف و تعیین جایگاه، حدود وظایف و اختیارات و شیوه فعالیت آن به صورت کاملاً تخصصی و در چارچوب قانون نظام جامع آموزش فنی، حرفه‌ای و مهارتی کشور نجر شود و هم‌افزایی برای حل مشکلات موجود آن گشوده شود.

ارزیابی کلیات طرح پیشنهادی

طرح اساسنامه از پنج فصل شامل کلیات، وظایف و اختیارات، ساختار و ارکان سازمان، منابع مالی و مقررات اداری و سایر مقررات در قالب ۲۱ ماده تشکیل شده است. ارزیابی کلیات این طرح نشان می‌دهد که دارای تعدادی نقاط قوت و ضعف است. از جمله نقاط قوت طرح می‌توان موارد زیر را نام برد:

نقاط قوت

- ۱ تأکید بر ماهیت آموزشی سازمان: با اینکه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای تنها نهادی در کشور است که به‌طور ویژه جهت ارائه آموزش‌های مهارتی غیررسمی تشکیل شده است، اما در قوانین جاری از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان سازمان آموزشی لحاظ نشده و از مزایای مربوط به این حوزه بی‌بهره است. تأکید بر ماهیت آموزشی سازمان در تبصره «۱» ماده (۱) و گنجانیدن مربیان سازمان در ماده (۹) طرح ذیل تبصره «۳» ماده (۶۵) قانون مدیریت خدمات کشوری^۳ می‌تواند جایگاه سازمان و وضعیت مربیان آن را بهبود بخشد.
- ۲ تقویت ارزیابی‌ها و رتبه‌بندی مراکز و مربیان: بند «۱۴» و بند «۱۷» ماده (۲) طرح به ترتیب بر رتبه‌بندی مراکز فنی و حرفه‌ای و مربیان سازمان اشاره دارند. رتبه‌بندی مراکز و مربیان سازمان در صورت تحقق می‌تواند گام مؤثری در راستای کیفیت بخشی به فعالیت‌های آموزشی سازمان بردارد.
- ۳ توجه به مهارت‌آموزی در محیط واقعی کار و مراکز جوار کارگاه: بند «۱۳» ماده (۲) طرح شامل توسعه مهارت‌آموزی در محیط واقعی کار، آموزش ترکیبی و ایجاد مراکز جوار و بین کارگاهی است. تقویت جنبه عملی و تربیتی آموزش‌ها و استفاده از امکانات صنایع بخش خصوصی، دو مورد از ملزومات مهارت‌آموزی هستند که توسعه مراکز جوار کارگاهی می‌تواند به تحقق آنها منجر شود.
- ۴ تأکید بر تخصص و ثبات در مدیریت سازمان: یکی از چالش‌های سازمان در سنوات فعالیت خود، بی‌ثباتی در رویه‌ها و اداره آن بوده است که حاکم بودن نگاه غیرتخصصی در انتصاب مدیران سازمان از علل عمده این امر است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱). در ماده (۴) طرح که ویژگی‌های رئیس سازمان را بر شمرده است، تعیین مواردی از قبیل داشتن ۱۰ سال سابقه مدیریتی مرتبط با حوزه مهارت‌آموزی و دارا بودن حداقل مدرک کارشناسی ارشد مرتبط به عنوان معیارهای انتخاب رئیس سازمان می‌تواند به هدایت تخصصی و

1. Initial Vocational Education and Training (IVET)

2. Continuing Vocational Education and Training (CVET)

۳. تبصره «۳» ماده (۶۵) - امتیاز طبقه مشاغل آموزشی تمام‌وقت وزارت آموزش و پرورش و بهداشتی و درمانی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در جدول یا جداول حق شغل با ضریب (۱/۱) محاسبه می‌گردد.

ثبات در مدیریت این سازمان کمک کند.

با توجه به ضرورت‌های موجود برای تدوین اساسنامه و نقاط قوتی که طرح پیشنهادی حائز آنهاست، کلیات طرح مورد تأیید بوده و تصویب آن پیشنهاد می‌شود؛ با این حال، طرح مزبور حاوی برخی ایرادهای مهم است که باید اصلاح و برطرف شوند. در ادامه به بررسی ایرادها و اشکال‌های وارد بر طرح پرداخته می‌شود:

نقاط ضعف

۱ ضعف به لحاظ فنی و ساختاری: طرح اساسنامه پیشنهادی از نظر فنی و ساختاری به شکل ضعیفی تدوین شده و فاقد ساختار محتوایی و انسجام لازم به عنوان یک سند قانونی است. برخی از این نقاط ضعف به قرار زیر است:

- ماده (۱) دارای دو تبصره است که هیچ‌گونه تحدید یا استثنایی بر صدر ماده نیستند. این دو تبصره به تعیین شخصیت حقوقی و جامعه هدف سازمان پرداخته است، بنابراین از نظر محتوایی مکمل صدر این ماده بوده و آوردن آنها به عنوان تبصره وجهی ندارد؛
- در ماده (۲)، وظایف و اختیارات سازمان ذیل ۲۵ بند برشمرده شده است در حالی که این بندها فاقد ویژگی‌های جامع و مانع بودن هستند و هم‌پوشانی‌های زیادی با یکدیگر دارند که قابلیت ادغام و کاهش تعداد آنها وجود دارد؛
- در فصل سوم طرح که به «ساختار و ارکان سازمان» اختصاص دارد علاوه بر اینکه تنها به ساختار سازمان پرداخته و نسبت به تعیین ارکان سازمان غفلت شده است، هر کدام از اجزای ساختار نیز به صورت جداگانه معرفی نشده و ترکیب و اعضا و نحوه اداره آنها مشخص نشده است؛
- فصل چهارم طرح، یعنی بخش «منابع مالی و مقررات اداری» هشت منبع درآمدی برای سازمان مشخص کرده است که حداقل سه مورد آنها جنبه موقت و بودجه سنواتی دارند و گنجانیدن آنها در قانون بلندمدتی مانند اساسنامه منطقی به نظر نمی‌رسد؛
- در فصل پنجم طرح، یعنی بخش «سایر مقررات» ضوابطی برای جبران خدمات کارکنان سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای وضع شده است که با قانون مدیریت خدمات کشوری منافات داشته و مستلزم اعمال اصلاح یا تهیه متمم برای این قانون است.

۲ وجود برخی ابهام‌های حقوقی و مغایرت با قانون اساسی و اسناد بالادستی: در طرح اساسنامه بندها و عبارات متعددی وجود دارند که از نظر حقوقی دارای ابهام و مغایر جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری هستند که از جمله این موارد می‌توان به عبارات «سیاست‌های کلی دولت» در بند «۲» ماده (۲)، «مراکز دولتی واجد شرایط» در تبصره «۱» ماده (۳) یا نحوه «همکاری» در مواد (۱۶) و (۱۷) اشاره کرد. همچنین در طرح مزبور، مواردی مغایر با برخی اصول قانون اساسی از جمله اصول (۳)، (۵۳)، (۸۰)، (۷۵)، (۸۵) و (۱۳۸) به نظر می‌رسند که نیازمند اصلاح و بازنگری هستند؛ به عنوان نمونه در بند «۴» ماده (۲) طرح، اختیار تهیه و تنظیم ضوابط و مقررات که براساس اصل هشتاد و پنجم و اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به ترتیب بر عهده مجلس شورای اسلامی و هیئت وزیران است به سازمان محول شده است. مورد دیگر، ماده (۱۵) طرح است که مفاد آن به تقلیل درآمدهای عمومی می‌انجامد و با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی مغایرت دارد.

۳ فراتر رفتن از نقش دستگاه مجری آموزش فنی و حرفه‌ای غیررسمی و ورود به حوزه اختیارات شورای عالی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی: بسیاری از اختیاراتی که طبق قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی بر عهده شورای عالی مربوطه گذاشته شده است مانند تدوین خط‌مشی و هماهنگی آموزش‌ها، ایجاد و تجهیز مراکز سنجش مهارت و صلاحیت حرفه‌ای، طراحی و استقرار نظام صلاحیت حرفه‌ای و غیره، در طرح اساسنامه پیشنهادی از اختیارات این سازمان منظور شده است. این امر مغایر با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر ایجاد نظام اداری صحیح بوده^۱ و می‌تواند موجب اختلال در فعالیت شورای عالی مزبور شود.

۴ تعیین سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور به عنوان متولی انحصاری آموزش‌های فنی و حرفه‌ای غیررسمی: طبق قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی، سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای، دستگاه‌های اجرایی و بنگاه‌های اقتصادی به عنوان ارائه‌دهندگان آموزش‌های مهارتی غیررسمی در کشور به‌شمار می‌روند.^۲ هر چند سازمان تنها دستگاهی است که وظیفه‌اش صرفاً ارائه آموزش‌های مهارتی در سطوح یک تا سه صلاحیت حرفه‌ای است و در حوزه‌های مختلف صنعت، کشاورزی، خدمات و هنر اقدام به ارائه آموزش می‌کند اما در حال حاضر علاوه بر این سازمان، دستگاه‌های اجرایی دیگری مانند وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، فرهنگ و ارشاد اسلامی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، نفت، نیرو، ورزش و جوانان، قوه قضائیه و سازمان اداری و استخدامی کشور نیز آموزش‌های غیررسمی کوتاه‌مدت و بلندمدت در حوزه فعالیت خود ارائه می‌دهند. این دستگاه‌ها هر چند همکاری‌هایی با یکدیگر و با سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور در زمینه تدوین استانداردهای آموزشی و ارزشیابی انجام می‌دهند، اما هیچ دستگاهی به تنهایی متولی آموزش‌های مهارتی غیررسمی نیست و همه این دستگاه‌ها به نوعی زیر نظر شورای عالی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی فعالیت می‌کنند. در طرح اساسنامه پیشنهادی، سازمان

۱. بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور.

۲. بند «۹» ماده (۲): آموزش و تربیت فنی و حرفه‌ای و مهارتی غیررسمی: آموزشی است که در خارج از نظام آموزشی رسمی طبق برنامه‌ای مشخص ارائه و به اخذ گواهینامه شایستگی و صلاحیت شغلی می‌انجامد. این آموزش‌ها را سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای، دستگاه‌های اجرایی و بنگاه‌های اقتصادی ارائه می‌دهند.



آموزش فنی و حرفه‌ای کشور به شکل ضمنی در جایگاه متولی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای غیررسمی قرار گرفته است؛ اما نحوه ارتباط اداری این سازمان با دستگاه‌های دیگر ارائه‌دهنده این گونه‌ها آموزش‌ها در زمینه برگزاری دوره‌ها، تدوین استانداردهای آموزشی و ارزشیابی و صدور گواهی‌نامه‌های مهارت مشخص نشده است.

۵ مشخص نکردن قلمرو فعالیت سازمان از نظر سطوح صلاحیت حرفه‌ای: در طرح اساسنامه پیشنهادی، قلمرو اختیارات و فعالیت سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور از نظر سطوح دوره‌های آموزشی قابل ارائه توسط این سازمان و مراکز ذیل آن مشخص نشده است. لازم به توضیح است که طبق ماده (۸) قانون نظام جامع آموزش فنی، حرفه‌ای و مهارتی، صلاحیت‌های حرفه‌ای شامل هشت سطح است که از سطح یک یعنی کارگر ساده تا سطح هشت یعنی دکترای حرفه‌ای ادامه پیدا می‌کند. اگرچه در طرح اساسنامه پیشنهادی، سطوح دوره‌های سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای مشخص نشده است، باین حال، در برخی از منابع قانونی می‌توان ردپایی برای این موضوع پیدا کرد: پیشینه این سازمان به اداره کل تعلیمات حرفه‌ای، صندوق کارآموزی و کانون‌های کارآموزی برمی‌گردد که از ادغام آنها در سال ۱۳۵۹ به وجود آمده است. مأموریت مراکز یادشده، آموزش حرفه به کارجویان، کارگران نیمه‌ماهر و ماهر بوده است که سطوح اول تا سوم صلاحیت را شامل می‌شود.

مصوبه «سیاست‌ها، حدود وظایف و نحوه فعالیت مراکز مجری آموزش‌های آزاد کشور» (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۸۰)، صدور مجوز فعالیت و نظارت بر آموزشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزشی آزاد که دوره‌های آنها به صدور مدرک رسمی تحصیلی منجر نمی‌شود را در سطوح بالاتر از دوره متوسطه از وظایف و اختیارات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قلمداد کرده است. بر این اساس، دوره‌های آموزشی غیررسمی بالاتر از سطح چهار در حیطه اختیارات دو وزارتخانه مذکور است و خارج از قلمرو فعالیت سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای قرار می‌گیرند.

بر این اساس، در سابقه اسناد قانونی محدوده فعالیت‌های سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور به ارائه آموزش‌های مهارتی تا سطح سه حرفه‌ای محدود بوده است و هرگونه تعمیم و گسترش آن مستلزم بازنگری در قوانین و مقررات مربوطه و رفع تداخل وظایف با سایر دستگاه‌های مجری خواهد بود.

۶ مشخص نبودن ارکان مدیریت سازمان و قائم به شخص بودن تعیین خط‌مشی‌ها و هدایت سازمان: در طرح اساسنامه پیشنهادی، به ارکان و سطوح تصمیم‌گیری، مدیریتی و نظارتی سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور پرداخته نشده است، بلکه تنها نحوه انتخاب و اختیارات و وظایف رئیس این سازمان مشخص شده که حاکی از متمرکز و قائم به شخص بودن ساختار پیشنهادی است؛ در حالی که با توجه به گستره فعالیت‌های سازمان، جامعه هدف و مخاطبان فراوان و وجود ذی‌نفعان متعدد در حوزه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای غیررسمی، ساختار غیرمتمرکز و تصمیم‌گیری هیئت امنایی برای این سازمان مناسب‌تر به نظر می‌رسد.

۷ اتحاد قاعده‌گذار و مجری و تعارض منافع با سایر مجریان آموزش‌های مهارتی: در طرح اساسنامه پیشنهادی، دامنه وظایف و اختیاراتی که برای سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور برشمرده شده است طیف گسترده و سطوح گوناگونی از جمله خط‌مشی‌گذاری، تنظیم‌گری، اجرا، نظارت و ارزیابی را دربرمی‌گیرد. در طرح مزبور، سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور در عین حال که در جایگاه خط‌مشی‌گذار و نظارت‌کننده بر آموزش‌های فنی و حرفه‌ای غیررسمی قرار دارد، خود نیز به‌عنوان ارائه‌دهنده این آموزش‌ها از طریق مراکز فنی و حرفه‌ای دولتی مطرح است که این امر می‌تواند به اتحاد قاعده‌گذار و مجری و تعارض منافع این سازمان با بخش غیردولتی این آموزش‌ها (آموزشگاه‌های آزاد) و سایر مجریان آموزش‌های فنی و حرفه‌ای غیررسمی منجر شود.

۸ غلبه رویکرد تصدی‌گرایانه دولتی در اساسنامه: در حالی که بر کاهش تصدی و حجم و بدنه دولت در مواد (۱۳) و (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری تأکید شده است^۳، محتوای طرح اساسنامه پیشنهادی از نظر تعداد و گستره مخاطبان (تبصره «۲» ماده (۱))، وظایف و اختیارات (ماده ۲)، ساختار سازمان (ماده ۳) و منابع مالی (ماده ۶) حاکی از غلبه رویکرد انبساطی و افزایش تصدی دولت در طرح پیشنهادی است که در تضاد با قوانین موجود بوده و می‌تواند به بزرگ‌تر شدن حجم و بدنه دولت منجر شود.

۳. ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری: امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول بیست‌ونهم (۲۹) و سیام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت انجام می‌گردد.

۴. بند «الف» ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری: حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون آن دسته از وظایفی که قابل واگذاری به بخش غیردولتی است را احصا و با رعایت راهکارهای مطروحه در این فصل نسبت به واگذاری آنها اقدام نمایند. به‌نحوی که طی هر برنامه بیست درصد (۲۰٪) از میزان تصدی‌های دولت در امور قابل واگذاری کاهش یابد.



جمع‌بندی و راهکارهای پیشنهادی

سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور حدود چهار دهه قبل از ادغام چندین اداره کل و مراکز زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تشکیل شده است. در حال حاضر، این سازمان فاقد اساسنامه بوده و قوانین و مقررات متعددی بر فعالیت‌های آن حاکم است که تعیین دقیق گستره وظایف و اختیارات این سازمان و نظارت بر عملکرد آن را دشوار کرده است. از طرف دیگر، به مرور زمان مسائل و آسیب‌های متعددی از قبیل مبهم بودن جایگاه دوره‌های آموزشی در سطوح صلاحیت حرفه‌ای، تداخل وظایف در حوزه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای غیررسمی، بزرگ شدن بیش از حد بخش ستادی و کاهش کارایی، ضعف در تربیت مربیان و جبران خدمات آنان و مشخص نبودن نحوه ارتباط سازمان با دیگر ارکان نظام آموزش فنی و حرفه‌ای گریبانگیر سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور شده است که تهیه اساسنامه می‌تواند بسیاری از این مسائل و آسیب‌ها را برطرف کند.

با توجه به ضرورت‌های بیان شده درباره لزوم تهیه اساسنامه برای سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور، به‌طور کلی طرح اساسنامه پیشنهادی برای این سازمان را می‌توان به‌عنوان یک اقدام مثبت ارزیابی کرد. باین حال، مفاد طرح پیشنهادی دارای ضعف‌هایی است که باید برطرف شوند. از جمله ضعف‌های موجود می‌توان به ضعف‌های فنی و ساختاری، وجود برخی ابهام‌های حقوقی و مغایرت با قانون اساسی و اسناد بالادستی، تداخل اختیارات پیشنهادی برای سازمان با اختیارات شورای عالی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی، روشن نبودن نحوه ارتباط با سایر دستگاه‌های مجری آموزش‌های فنی و حرفه‌ای غیررسمی، مشخص نکردن قلمرو فعالیت سازمان از نظر سطوح صلاحیت حرفه‌ای، روشن نبودن ارکان مدیریت سازمان و قائم به شخص بودن آن، وجود تعارض منافع از جهت گستردگی وظایف و اختیارات و غلبه رویکرد تصدی‌گرایانه دولتی در طرح اساسنامه پیشنهادی اشاره کرد. در راستای رفع نقاط ضعف موجود و رعایت الزامات فنی و محتوایی، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱. اصلاح طرح با توجه به مفاد قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی و پیروی از تعاریف و اصطلاحات قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی و نیز واژگان پایه مصوب در نگارش طرح پیشنهادی؛
۲. پرهیز از ورود به حیطه وظایف شورای عالی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی در حوزه‌های خط‌مشی‌گذاری و هماهنگ‌کننده کلان این آموزش‌ها؛
۳. محدودسازی قلمرو فعالیت سازمان و آموزش‌های ذیل آن به سطح اول تا سطح سوم چارچوب صلاحیت حرفه‌ای؛
۴. اختصاص موادی از طرح به تبیین سازوکار و نحوه ارتباط سازمان با سایر دستگاه‌های مجری آموزش‌های فنی و حرفه‌ای غیررسمی؛
۵. هماهنگی با قوانین موجود از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری در زمینه حدود تصدی دولتی در طرح پیشنهادی و حذف بندها و عباراتی در بخش‌های مربوط به جامعه هدف (تبصره «۲» ماده (۱))، وظایف و اختیارات (ماده ۲)، ساختار و ارکان (ماده ۳) و منابع مالی (ماده ۶) که به بزرگ‌تر شدن سازمان و افزایش تصدی دولتی منجر می‌شوند؛
۶. تعیین و تقویت جایگاه بازار کار و آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای آزاد در اجرای آموزش و تربیت مهارتی غیررسمی و بسترسازی برای مشارکت آنان در تهیه مقررات و دستورالعمل‌های مورد نیاز، تهیه برنامه‌های آموزشی و تدوین استانداردهای شایستگی و ارزشیابی؛
۷. تقویت انسجام و ارتباط بندهای مربوط به وظایف و اختیارات سازمان از طریق بازنویسی این بندها براساس زیرنظام‌های تعیین شده در سیاست‌های کلان نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی شامل مدیریت و راهبری، نظام صلاحیت حرفه‌ای، برنامه‌ریزی آموزشی، نیروی انسانی و نظارت و ارزیابی.

منابع و مآخذ

۱. سالنامه آماری سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور سال ۱۴۰۰.
۲. سیاست‌ها، حدود وظایف و نحوه فعالیت مراکز مجری آموزش‌های آزاد کشور، شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۸۰/۵/۲۳.
۳. سیاست‌های کلان نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی، شورای عالی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی، ۱۴۰۰/۴/۲.
۴. سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، مصوب مقام معظم رهبری، ۱۳۹۸/۷/۶.
۵. طرح اساسنامه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور، مجلس شورای اسلامی، شماره ثبت ۸۵۲، تاریخ وصول ۱۴۰۱/۹/۲۳.
۶. قانون مدیریت خدمات کشوری، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶/۷/۸.
۷. قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶/۸/۲۴.
۸. لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان آموزش فنی و نیروی انسانی، شورای انقلاب، مورخ ۱۳۵۹/۴/۲۵.
۹. قانون نحوه کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی به سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور، مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰/۹/۶.
۱۰. آیین‌نامه همکاری وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مراکز تولیدی و آموزشی در اجرای نظام جدید آموزش متوسطه، هیئت وزیران، ۱۳۷۱/۸/۶.
۱۱. قانون الزام فراگیری آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای اشتغال به کار، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۶/۳/۱۱.

