



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری»

مقدمه

بروز حوادث غیرمترقبه در کشور و هزینه‌های جانی و مالی ناشی از آن، روزهای سخت و خاطرات ناگواری را در سنوات اخیر برای مردم و مسئولان به همراه داشته است. حوادثی چون سیل، زلزله، بارش تگرگ، سونامی، طوفان و ... در تمام دنیا هزینه‌های مالی و جانی فراوانی را به دنبال داشته است، لکن زمانی که وقایع ناگواری از قبیل انفجار و ریزش معدن زمستان یورک گرگان و یا آتش‌سوزی و فروریختن ساختمان پلاسکو در تهران حادث می‌شود، ضرورت رسیدگی به اقدامات پیشگیرانه و بررسی دلایل بروز حادثه و شیوه مواجهه با بحران دوچندان می‌شود. حوادثی که کشورهای دنیا در تلاشند با رعایت اساس و اصول مدیریت بحران احتمال وقوع آن را به صفر و در هنگام بروز، لطمات جانی و هزینه‌های مالی آن را به حداقل برسانند.

همان‌گونه که پیشنهاددهندگان طرح حاضر در مقدمه طرح به صورت غیرمستقیم اشاره داشتند، بخش وسیعی از دلایل آسیب‌پذیر شدن ساختمان‌ها و مستحدمات و تشدید صدمات و خرابی‌های ناشی از بروز این‌گونه حوادث، قصور و اشتباهات فردی و سوءمدیریت منابع کالبدی در کشور است. عدم رعایت اصول و مبانی طراحی، ساخت، نگهداری و بهره‌برداری و همچنین نقصان نظام‌های هدایتی و نظارتی در فاز پیشگیری و فقر دانشی و مهارتی در استقرار و اجرای مدیریت بحران در فاز مواجهه با حوادث از عمده‌ترین مؤلفه‌های سوءمدیریت مستخدمان و مدیران بخش عمومی کشور است. در این راستا پیشنهاددهندگان، طرح اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری را با هدف رفع نگرانی از جامعه و اصلاح کژکارکردی‌های مشاهده شده در حوادث اخیر کشور تهیه و در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار داده‌اند.

ارزیابی طرح

• ارزیابی از بُعد فنی و محتوایی

۱. معضل عدم اجرای قوانین در کشور که در دلایل توجیهی طرح آمده به‌طور کلی ناشی از عوامل و دلایل متعدد مانند اشکالات شکلی و ماهوی متون مصوب، نقصان منابع، ناکارآمدی نظام‌ها و سازوکارهای مؤثر در ارزیابی، نظارت و پاسخگویی، مدیریت ناکارآمد نیروی انسانی، ضعف دیوان‌سالاری و ... می‌باشد که در موضوع حریق و فروریزی ساختمان پلاسکو نقش و سهم عوامل مذکور و سایر عوامل مؤثر باید مورد توجه قرار گیرد. بنابراین وقوع حادثه مذکور را نمی‌توان صرفاً در ارتباط با عملکرد متصدیان و مجریان مشاغل حاکمیتی به‌دلیل عدم اجرای قوانین توسط آنان یا در مورد آنان قلمداد کرد. علاوه بر این عملکرد ضعیف

مشخصات طرح

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۲۱

شماره چاپ:

۶۳۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۷/۱۰

معاونت پژوهش‌های

فرهنگی - اجتماعی

دفاتر: مطالعات

اجتماعی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۵۷۴۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۱۱/۴

نیروی انسانی دخیل در حادثه مذکور (در فرض قبول آن) نیز می‌تواند ناشی از عوامل متعدد مانند سوءمدیریت منابع انسانی، نبود تخصص و آموزش کافی، نقصان منابع و تجهیزات در اختیار و ... باشد. بنابراین انتساب واقعه مذکور به یک عامل منحصربه‌فرد یعنی فقدان امنیت و اقتدار شغلی متصدیان به واسطه عدم اجرای قانون که در مقدمه (دلایل توجیهی) ذکر شده چندان منطبق بر واقعیات عینی نیست. بر فرض آنکه طرح پیشنهادی موجب ارتقای امنیت شغلی کارمندان موردنظر شود که حد و اندازه مطلوب این امنیت نیز موضوعی قابل بحث است، باز هم این طرح نمی‌تواند کلیه مشکلات بازدارنده کارکنان موردنظر را (نظیر مدیریت ناکارآمد نیروی انسانی، اشکالات نظام پرداخت، کمبود منابع و تجهیزات، فقدان یا ضعف تخصص و برنامه‌های آموزشی) برطرف کند. اصلح است حتی‌المقدور برای مشکلات مزبور هم چاره‌اندیشی شود.

۲. شهرداری تهران و سازمان آتش‌نشانی که در حادثه مذکور متولیان اصلی محسوب می‌شوند بر طبق ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری تابع مقررات این قانون نیستند و به دلایل شناخته شده که مقبولیت عام دارند تابع مقررات استخدای خاصی می‌باشند که ده‌ها سال سابقه اجرا دارد و لذا طرح پیشنهادی با اصل پذیرفته شده عدم شمول قانون مدیریت خدمات کشوری به شهرداری‌ها و سازمان‌های تابعه آنها مغایرت دارد. به‌علاوه مستثنا کردن بخشی از کارکنان شهرداری‌ها یا سازمان‌های تابعه آنها (متصدیان مشاغل حاکمیتی به تعبیر پیشنهاددهندگان طرح) از مقررات استخدای مورد عمل سازمان‌های متبوع آنان که احتمالاً مورد توجه پیشنهاددهندگان طرح نبوده، موجب ناهماهنگی و تعارض در بین کارکنان و مشکلات متعدد برای سازمان‌های مربوط خواهد شد. با توجه به مطالب فوق اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری درباره اشخاص موردنظر امکانپذیر نیست.

۳. مقررات استخدای شهرداری تهران و سازمان آتش‌نشانی مشتمل بر ضوابطی است که همانند قانون مدیریت خدمات کشوری امنیت شغلی کارکنان را در حد متعارف و متداول در کشور تأمین می‌کند و لذا کارکنان موردنظر همانند کارمندان تابع قانون مدیریت خدمات کشوری از امنیت شغلی برخوردار هستند و اجرای قانون مذکور در مورد آنها مزیتی نخواهد داشت.

۴. با توجه به تعریف امور حاکمیتی در ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، همچنین ماده (۲۴) و تبصره‌های «۱» و «۲» آن و آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» اخیر (موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۳۱۳۷۸ت۴۳۹۰۸ک، مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۲۱ وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک) راجع به احصای وظایف حاکمیتی و تصدیگری از یک طرف و تعریف مبهم و ناقص مشاغل حاکمیتی در طرح پیشنهادی از طرف دیگر، این احتمال وجود دارد که اکثر مشاغل موردنظر پیشنهاددهندگان طرح در زمره مشاغل حاکمیتی موضوع ماده مذکور قرار نگیرند که در این صورت هدف پیشنهاددهندگان طرح تأمین نخواهد شد.

۵. عبارت «کلیه نهادها، دستگاه‌ها و سازمان‌ها» در این طرح فاقد تعریف قانونی است و دامنه شمول آن مشخص نیست. عبارت مذکور شامل همه اشخاص حقوقی غیردولتی که طیف گسترده‌ای دارند نیز می‌شود که یقیناً مدنظر پیشنهاددهندگان نبوده است و قابلیت اجرا ندارد.

۶. عبارت «متصدیان مشاغل حرفه‌ای در مشاغل حاکمیتی» حتی با توضیحی که در پرانتز از آن به عمل آمده یعنی «مشاغل غیرقابل واگذاری به افراد غیر از همان دستگاه یا سازمان» علاوه بر آنکه با تعاریف و احکام قانون مدیریت خدمات کشوری در باب مشاغل حاکمیتی منافات دارد، تعریفی جامع و مانع نیست و به صورت بسیار متفاوت می‌تواند تعبیر و تفسیر شود.

۷. موضوع «عزل و جابجایی» متصدیان همه مشاغل از جمله مشاغل موردنظر علاوه بر مواردی که در طرح گفته شده به دلایل متعدد، اصولاً لازم، مفید و محتوم است و محدودیتی که در مورد متصدیان مشاغل موردنظر ذکر شده مقرون به صلاح کارکنان و

سازمان متبوع آنان نیست. عواملی نظیر تغییرات تشکیلاتی، تقاضای اشخاص برای تغییر شغل، بروز ناتوانی‌های جسمی یا روانی، فقدان شغل پس از مرخصی بدون حقوق یا مأموریت و... نیز می‌تواند عزل یا جابجایی اشخاص را توجیه کند. ضمن اینکه نگاه تک‌عاملی به مبحث آسیب‌پذیر شدن محدوده‌های سکونتی و ارائه راهکار «عدم و عزل و جابجایی» صرفاً برای یک مؤلفه (شاغلین مشاغل حرفه‌ای در مشاغل حاکمیتی) از میان خیل عوامل متعدد، اقدامی نادرست است و به ساده‌انگاری مسئله منتج می‌شود. براساس اصول مدیریت منابع انسانی در زیرسیستم توسعه و بهسازی کارکنان، جابجایی شاغلین ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. به عبارت دیگر مدیر از ابزار جابجایی کارکنان تحت مدیریت خود در فرآیندهای غنی‌سازی شغلی، چرخش شغلی کارراهه شغلی و انطباق شغل و شاغل بهره می‌گیرد تا در نهایت از طریق بالنده کردن کارکنان، سازمان خود را نیز بهره‌ور سازد. لذا الزام به عدم جابجایی کارکنان مشاغل حرفه‌ای کاملاً مخالف و متعارض با اصول مدیریت منابع انسانی است.

• ارزیابی از بُعد حقوقی

۱. عنوان طرح با متن و موضوع مطابقت ندارد. با توجه به اینکه این طرح در پی الحاق یک ماده به قانون مدیریت خدمات کشوری است و اصلاحی در متن قانون ایجاد نمی‌کند، لذا عنوان طرح باید بدین نحو اصلاح شود: «طرح الحاق یک ماده به قانون مدیریت خدمات کشوری».
۲. عبارت توضیحی صدر ماده واحده با ادبیات قانون‌نویسی مغایرت دارد و باید در مقدمه توجیهی ذکر شود. مضافاً اینکه ذیل ماده واحده نیز دربردارنده حکمی است که خارج از ماده واحده قرار می‌گیرد.
۳. طرح پیشنهادی از لحاظ شکلی نیز واجد ایرادهایی است. مشخص نیست شماره این ماده در قانون مدیریت خدمات کشوری چیست؟

نتیجه‌گیری

هرچند در واقعه ساختمان پلاسکو متصدیان مشاغل ذریبط یقیناً با معضلات و مشکلات بازدارنده‌ای مواجه بوده‌اند که فعالیت مؤثر و کارآمد آنان را در مبارزه با واقعه مذکور تحت تأثیر قرار داده است، مع‌ذلک به نظر می‌رسد اولاً عوامل بازدارنده وسعت و عمقی بیش از آن دارند که در طرح اشاره شده و ثانیاً این عوامل کم و بیش در مورد شرایط کار سایر کارکنان سازمان‌های مربوط که خدمات آنان هر یک در جای خود حائز اهمیت است، نیز مصداق دارد. علی‌هذا این طرح با فروکاستن معضلات متعدد به یک معضل نه‌تنها نمی‌تواند رافع مشکلات مزبور باشد، بلکه به‌دلیل بی‌توجهی کافی به ظرایف و دقایق معضلات موجود نتوانسته راهکارهای اقتضایی مناسب و ممکن را پیشنهاد کند. لازم است مشکلات مبتلابه کارکنان موردنظر با تفصیل و دقت بیشتر در چارچوب مقررات استخدامی مورد عمل، مجدداً مورد مطالعه قرار گیرد و سپس راهکارهای مناسب با توجه به مقررات موضوعه و جوانب مختلف ارائه شود. گرچه هدف اصلی پیشنهاددهندگان طرح قابل تأیید می‌باشد، اما به‌دلیل اشکالات اساسی و متعدد در متن طرح که در توضیحات بالا گفته شده است، این طرح نه‌تنها نمی‌تواند اهداف خود را محقق سازد، بلکه اسباب بروز مشکلاتی دیگر را فراهم خواهد ساخت. ازسوی دیگر نیز لایحه اصلاح دائمی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری تقدیم مجلس شده است. بنابراین پیشنهاد رد کلیات طرح را دارد. برای تحقق اهداف اصلی طرح باید بار دیگر جزئیات و تفصیل مشکلات مربوط مورد مطالعه دقیق قرار گرفته و راهکارهای مناسب پیشنهاد شود.