

## انطباق آیین‌نامه دورکاری کارکنان با شرایط بحران کرونا

### مقدمه

وقوع بحران کرونا، در نظام اداری نیز همانند سایر نظام‌ها موجب بروز مشکلاتی شده و اتخاذ تصمیماتی را در این حوزه اجتناب‌ناپذیر ساخته است. ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا مهم‌ترین نهادی است که در این میان به چاره‌جویی برخاسته و خارج از نظامات متعارف، بنا به اقتضای شرایط تصمیمات فوری اتخاذ کرده است. در این واقعه نقش سازمان اداری و استخدامی کشور در نظام اداری صرفاً ارائه برخی راهکارها به‌منظور اجرایی نمودن تصمیمات ستاد مذکور بوده است. اما سازوکارهای پیشنهادی این سازمان در اجرای مصوبات ستاد بعضاً با اشکالاتی همراه بوده است. برای مثال راهکار سازمان مذکور در رابطه با مصوبات ستاد پیرامون حضور یک‌سوم یا دوسوم کارکنان دولت در محل کار و دورکاری، مکلف کردن دستگاه‌های اجرایی به اجرای آیین‌نامه دورکاری کارکنان (کار در خانه) است که پیش از این در سال ۱۳۸۹ به تصویب رسیده است. در این گزارش انطباق و قابلیت اجرای آیین‌نامه مذکور با مصوبه ستاد مبنی بر دورکاری، مورد مذاقه قرار می‌گیرد تا سودمندی راهکار سازمان اداری و استخدامی کشور روشن شود.

معاونت پژوهش‌های  
اجتماعی - فرهنگی  
دفتر: مطالعات  
اجتماعی

### ارزیابی

اولین و تنها تجربه دورکاری در نظام اداری ایران مربوط به سال ۱۳۸۹ و در قالب «آیین‌نامه دورکاری (کار در خانه)»، مصوب کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک بوده است (مصوبه شماره ۷۶۴۸۱/۴۴۷۲۶ مورخ ۱۳۸۹/۴/۷). این مصوبه با هدف افزایش بهره‌وری، انعطاف کاری و کاهش حجم رفت‌وآمد کارکنان ارائه شد و اجرای آن در دستور کار دستگاه‌های اجرایی قرار گرفت. سه سال بعد (مورخ ۱۳۹۲/۸/۴) معاون رئیس‌جمهور وقت طی نامه‌ای خواستار لغو مصوبه مذکور شد و بدین ترتیب عملاً اجرای آن متوقف گردید. معاون رئیس‌جمهور در نامه مذکور ۱۰ دلیل را در ناکارآمدی این شیوه کاری مطرح کرده<sup>۱</sup> و تأکید کرده بودند؛ «استقرار نظام

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۷۰۲۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۲/۱۴

۱. در نامه معاون رئیس‌جمهور (آقای نوبخت) ۱۰ دلیل ارائه شده پیرامون ناکارآمدی دورکاری در نظام اداری ایران، براساس نتایج «آسیب‌شناسی اجرای آیین‌نامه دورکاری در دستگاه‌های اجرایی» و نتایج بررسی‌های میدانی و بررسی صورت گرفته از کارکنان و مدیران دستگاه‌های اجرایی بدین شرح است: ایجاد نارضایتی در کارکنانی که به‌دلایل مختلف از جمله ماهیت شغل و وظیفه، امکان استفاده آنان از فرصت دورکاری فراهم نبوده است، فراهم نبودن زیرساخت‌های فنی و بسترهای لازم برای اجرای دورکاری، دورشدن کارکنان از محیط کار و عدم امکان دسترسی به آنان در مواقع ضروری، کاهش میزان بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، فقدان بسترهای فرهنگی لازم و عدم سازگاری دورکاری با فرهنگ جامعه ایران، احساس به خطر افتادن امنیت شغلی کارکنان، تمایل شدید کارکنان ضعیف به دورکاری در مقایسه با کارکنان توانمند و در نتیجه کاهش سطح انگیزش کاری کارکنان تلاشگر، عدم امکان نظارت مناسب بر انجام وظایف و عملکرد فرد دورکار به‌دلیل فقدان بسترهای اداری لازم و کاهش تعلق سازمانی در کارکنان دورکار به‌دلیل دوربودن از محیط کار.

دورکاری مستلزم تعیین مشاغل دارای شرایط دورکاری، تعریف دقیق کار براساس استانداردها و شاخص‌های مربوط و امکان ارزیابی و ارزشگذاری خروجی‌ها و بازده کار براساس شاخص‌های عینی است و نمی‌توان بدون فراهم ساخت شرایط لازم از ابعاد مختلف، نظام دورکاری را در دستگاه‌های اجرایی استقرار بخشیده و به هدف‌های مورد نظر دست یافت».

پس از متوقف شدن اجرای آیین‌نامه دورکاری کارکنان، اقدامی جهت اصلاح یا ارتقای آیین‌نامه مذکور انجام نشد و تنظیم لایحه‌ای که تعیین‌کننده روابط استخدامی افراد دورکار در بخش دولت باشد هیچ‌گاه در اولویت و دستور کار قرار نگرفت. این درحالی است که موضوع مورد بحث، در بندهای «۱۱»<sup>۱</sup> و «۱۵»<sup>۲</sup> سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری، در قالب مباحثی همچون «انعطاف‌پذیری» و «توسعه دولت الکترونیک» مورد تأکید واقع شده است. علاوه بر آن بررسی تجربه سایر کشورها نیز حکایت از این دارد که نظام دورکاری در این کشورها به‌عنوان یکی از سازوکارهای منعطف در مناسبات کاری پذیرفته شده و در قوانین آنها لحاظ گردیده است. با وجود این موضوع دورکاری به‌عنوان یکی از شیوه‌های منعطف کاری طی ۶ سال گذشته در اولویت قرار نگرفت و شاید اگر کرونا نبود، این موضوع همچنان مغفول واقع می‌شد.

پس از بروز بیماری کرونا، ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا در پنجمین مصوبه خود (مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۹) به منظور حفظ سلامت کارکنان دولت و در عین حال عدم وقفه در ارائه خدمات‌رسانی دستگاه‌های اجرایی، سازوکارهایی همچون دورکاری، اعطای مرخصی، و کاهش ساعت کاری را تصویب کرد. به دنبال مصوبه مذکور سازمان اداری و استخدامی کشور در راستای اجرایی نمودن مصوبه ستاد، ارائه خدمات الکترونیکی توسط کارکنان دستگاه‌های اجرایی به صورت دورکاری (کار در خانه) را براساس تصویب‌نامه شماره ۷۶۴۸۱/۴۴۷۲۶ مورخ ۱۳۸۹/۴/۷ بلامانع اعلام نمود (بند «۷» بخشنامه شماره ۷۲۴۵۵۵ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۱۲).

بدین ترتیب آیین‌نامه دورکاری کارکنان (کار در خانه) که در سال ۱۳۹۲ اجرای آن متوقف شده بود، با اعمال اصلاحات حداقلی مجدداً احیا شد و با حذف ماده (۱۱) (راجع به حداقل زمان دوره دورکاری) برای شرایط بحران فعلی تجویز شد (تصویب‌نامه هیئت وزیران، مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۵).

پس از آن ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا حضور یک‌سوم کارکنان به صورت شیفت‌بندی در محل کار تا ۱۵ فروردین (مصوبه مورخ ۱۳۹۹/۱/۵) و حضور دوسوم کارکنان از تاریخ ۱۳۹۹/۱/۲۳ و معاف نمودن یک‌سوم از حضور در محل کار از طریق دورکاری، اعطای مرخصی و کاهش ساعت کاری (چهاردهمین جلسه ستاد، مصوبه مورخ ۱۳۹۹/۱/۱۹) را تصویب نمود.

علی‌رغم تصریح مصوبات ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا مبنی بر حضور یک‌سوم و دوسوم کارکنان در محل کار، سازمان اداری و استخدامی کشور همچنان دستگاه‌های اجرایی را مکلف به اجرایی نمودن آیین‌نامه‌ای نموده که مطابق یافته‌های حاصل از مطالعه این سازمان در این خصوص عملاً غیرقابل اجراست. همچنین به هیچ عنوان ظرفیت لازم برای عملیاتی ساختن مصوبات ستاد مبنی بر حضور یک‌سوم و دوسوم کارکنان در منزل و ارائه خدمات از طریق سازوکارهای پیش‌بینی شده در آن را ندارد. در جدول زیر مهم‌ترین محورهایی که براساس مواد آیین‌نامه نیازمند اصلاح بوده و با مصوبه ستاد انطباق ندارد، بررسی شده است.

۱. بند «۱۱»: انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری.  
۲. بند «۱۵»: توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی.

جدول ۱. موارد نیازمند اصلاح آیین‌نامه دورکاری جهت هماهنگی با مصوبات ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا

توضیحات	عنوان
<p>در بند «الف» ماده (۱) آیین‌نامه دورکاری کارکنان (کار در خانه) و در تعریف دورکاری آمده است:</p> <p>«انجام وظایف محول شده بدون حضور فیزیکی کارمند واجد شرایط در محل کار سازمان خود با رعایت ضوابط و برای دوره زمانی مشخص». براساس تعریف ارائه شده، صرفاً «کارمندان واجد شرایط دورکاری» مشمول دورکاری می‌شوند. این موضوع با دورکاری مد نظر ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا که باید شامل همه کارکنان به‌صورت نوبتی گردد، متفاوت است. بنابراین تعریف و مفهوم دورکاری در شرایط بحران فعلی متفاوت از دورکاری اشاره شده در آیین‌نامه است.</p> <p>همچنین به موجب این تعریف دوره زمانی مشخصی برای دورکاری در نظر گرفته شده است. حداقل دوره زمانی دورکاری براساس ماده (۱۱) آیین‌نامه مذکور ۶ ماه و حداکثر زمان آن موقوف به تصمیم کارگروه اجرایی شده است. پس از بروز بیماری کرونا هیئت وزیران در راستای اجرایی نمودن این مصوبه صرفاً اقدام به حذف بند «۱۱» از آیین‌نامه دورکاری نموده است.</p>	<p>الف) تعریف دورکاری</p>
<p>در مصوبه ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا همه فعالیت‌ها مد نظر دورکاری بوده است. لکن در ماده (۲) آیین‌نامه دورکاری، دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند که فعالیت‌های مربوط به مشاغل عمومی و اختصاصی قابل دورکاری را احصا نمایند. بنابراین در آیین‌نامه مذکور فرض بر این بوده که صرفاً فعالیت‌هایی که قابلیت دورکاری دارند شناسایی شده و از طریق دورکاری انجام شوند.</p>	<p>ب) مشاغل مشمول دورکاری</p>
<p>به موجب ماده (۳) این آیین‌نامه، به‌منظور برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت بر امور دورکاری دستگاه‌های اجرایی کارگروهی پیش‌بینی شده است. یکی از وظایف این کارگروه تأیید صلاحیت کارمندان متقاضی دورکاری است که در ماده (۴) همین آیین‌نامه فرایند آن نیز ذکر شده است. بنابراین در آیین‌نامه مذکور فرض بر این است که دورکاری به‌صورت داوطلبانه و طبق درخواست کارمند و با تأیید صلاحیت کارمند توسط کارگروه امکان‌پذیر است. این درحالی است که در مصوبه ستاد چنین رویه‌ای مد نظر نبوده و دورکاری باید به‌صورت نوبتی و شیفت‌بندی شامل همه کارکنان شود.</p>	<p>ج) نحوه اجرای دورکاری</p>
<p>در آیین‌نامه دورکاری تعیین ساعات کاری کارمند دورکار، نحوه انجام وظایف و نحوه ارتباط با فرد دورکار، سازوکارهای پرداخت اضافه کار و سایر پرداخت‌های قانونی براساس حجم و کیفیت کار تعریف شده (ماده (۱۲)) و پرداخت کمک هزینه‌های جانبی به افراد دورکار (ماده ۸) مورد تأکید واقع شده است. این درحالی است که در مصوبه ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا موارد اشاره شده و به‌ویژه پرداخت بر اساس حجم کار مدنظر نبوده است.</p>	<p>د) سازماندهی کار و زمانبندی</p>
<p>علاوه بر موارد اشاره شده تحقق دورکاری نیازمند الزاماتی همچون فراهم نمودن تجهیزات دورکاری برای کارکنان (ماده (۵))، پیش‌بینی تدابیری برای ارزیابی عملکرد کارکنان دورکاری (ماده (۱۳))، ارائه گزارش عملکرد از افراد دورکار توسط مدیر واحد متبوع کارمند (ماده (۱۵))، سازوکارهای حفاظت از داده‌های اطلاعاتی و امنیت شبکه (ماده (۷)) می‌باشد که تحقق این الزامات بنا به فوریت شرایط پیش آمده، برای دستگاه‌های اجرایی میسر نیست و باید متناسب با شرایط فعلی اصلاح شود.</p>	<p>ه) سایر الزامات دورکاری</p>

## جمع‌بندی

در شرایط بحران کرونا سازوکاری که سازمان اداری و استخدامی کشور در اجرایی نمودن مصوبات ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا در خصوص نحوه حضور کارکنان دولت در پیش گرفته، اجرای مجدد آیین‌نامه دورکاری کارکنان مصوب سال ۱۳۸۹ بوده است. این اقدام در شرایطی صورت گرفته که اجرایی شدن دقیق این مصوبه در همان سال‌های اولیه تصویب، بنا به دلایل متعدد همچون فراهم نبودن الزامات و مقدمات آن با تردید مواجه شد و اجرای آن متوقف شد. حتی پس از کنار گذاشتن آیین‌نامه مذکور، عزم و اراده‌ای جهت اصلاح و ارتقای آیین‌نامه و یا پیش‌بینی سازوکاری جدید برای این منظور از ناحیه دولت ملاحظه نشده است.

علاوه بر این همان‌گونه که در گزارش بررسی شد، در شرایط بحران فعلی نیز مصوبه مذکور ظرفیت لازم برای اجرایی نمودن مصوبات ستاد مبنی بر حضور یک‌سوم و یا دوسوم کارکنان در منزل را ندارد. بدین ترتیب و با توجه به نامعلوم بودن زمان پایان این بیماری، ممکن است ضرورت حضور کارکنان در منزل و دورکاری آنها استمرار یابد. این ضرورت ایجاب می‌کند سازمان اداری و استخدامی کشور متناسب با شرایط بحران فعلی تدابیر مناسب و قواعد جدیدی را به منظور اجرایی نمودن مصوبه ستاد مبنی بر حضور یک‌سوم و دوسوم کارکنان و یا سایر سناریوهای پیشنهادی تنظیم نماید که ضمن حفظ کیفیت خدمت‌رسانی دولت، سلامت کارکنان نیز تضمین شود. این قواعد جدید باید سازوکارهایی را برای دورکاری تمام‌وقت و پاره‌وقت کارکنان پیش‌بینی نماید. دورکاری باید به صورت تناوبی و حضور یک‌روزه، دوروزه و یا سه‌روزه و... کارکنان با توجه به ویژگی‌های فعالیت باشد. همچنین بهتر است سازوکارهایی در خصوص چگونگی پرداخت حقوق و مزایا متناسب با شرایط فعلی پیش‌بینی شود.

