



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش:

دوره دوازدهم - سال دوم  
ثبت ۱۴۳



دفتر مطالعات اجتماعی

(گروه رفاه اجتماعی)

## اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه تصویب مقاوله‌نامه آمارهای کار ۱۹۸۵ (۱۳۶۴)، (شماره ۱۶۰)»

ایمان شعبان‌زاده

### چکیده

لایحه «مقاوله‌نامه آمارهای کار»، با هدف پیوستن ایران به مقاوله‌نامه مذکور ارائه شده است. مقاوله‌نامه «آمارهای کار» در سال ۱۹۸۵ توسط سازمان بین‌المللی کار به تصویب رسید که شامل یک مقدمه و ۲۶ ماده است. این مقاوله‌نامه به دنبال زمینه‌سازی به منظور «گردآوری، داده آمایی و انتشار آمارهای مربوط به حوزه اشتغال» در کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار است و شامل چهار بخش است: مقررات عمومی، آمارهای بنیادین کار، پذیرش تعهدات و مقررات پایانی. این مقاوله‌نامه دولت‌های عضو را متعهد می‌کند که به تدریج نسبت به گردآوری و انتشار شاخص‌های کلیدی بازار کار همچون «جمعیت فعال اقتصادی»، «میزان اشتغال ناقص»، «متوسط درآمد و ساعات کار»، «ساختار و توزیع دستمزد» و «آسیب‌های شغلی» اقدام کنند. بررسی‌های گزارش حاضر نشان داد که بسیاری از شاخص‌های فوق در گزارش‌های رسمی مراکز آماری کشور به طور مستمر رصد و منتشر می‌شود و از این حیث تصویب این لایحه با ضرورت‌ها و ظرفیت‌های آماری موجود در کشور مغایرتی ندارد. بر این اساس و بعد از رفع برخی ابهامات موجود در لایحه، که در گزارش مورد اشاره قرار گرفته است، پیوستن به این مقاوله‌نامه پیشنهاد می‌شود.

نوع گزارش:

- طرح و لایحه
- نظارتی
- راهبردی
- پیش‌نویس قانونی

شماره مسلسل:  
۲۱۰۲۰۹۰۶

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۴/۵/۲۷

تاریخ شروع مطالعه:  
۱۴۰۳/۱۲/۰۱



## ۱. مقدمه

مطابق مقدمه توجیهی، لایحه پیشنهادی با هدف پیوستن ایران به «مقاوله‌نامه آمارهای کار، مصوب سال ۱۹۸۵ میلادی» و در راستای زمینه‌سازی به‌منظور «گردآوری، داده‌آمایی و انتشار آمارهای مربوط به حوزه اشتغال» و در جهت «آسیب‌شناسی، برنامه‌ریزی، رفع معضلات و در نهایت توسعه کیفیت اشتغال و گسترش همکاری‌های بین‌المللی در زمینه حقوق کار» ارائه شده است.

به‌طور کلی، مهم‌ترین موازین حقوقی بین‌المللی کار را می‌توان در دو دسته کلی «مقاوله‌نامه‌ها»<sup>۱</sup> (یا کنوانسیون‌ها) و توصیه‌نامه‌ها<sup>۲</sup> تقسیم‌بندی کرد. «مقاوله‌نامه‌ها» معاهدات بین‌المللی هستند که توسط اکثریت دولت‌های عضو، تصویب شده و جنبه رسمی و چندجانبه دارند. علاوه بر مقاوله‌نامه، توصیه‌نامه‌هایی نیز توسط سازمان بین‌المللی کار به تصویب می‌رسد، که بیش از آنکه الزام‌آور باشند، واجد جنبه مقدماتی و تکمیلی برای مقاوله‌نامه‌ها محسوب می‌شوند. مطابق تعریف سازمان بین‌المللی کار، مقاوله‌نامه عبارت است از «یک معاهده بین‌المللی که توسط اکثریت نمایندگان دولت‌های عضو، مورد تصویب قرار گرفته و بنابراین، جنبه رسمی و چندجانبه دارند»<sup>[۱]</sup>. براساس ماده (۱۹) اساسنامه سازمان بین‌المللی کار، دولت‌های عضو موظف شده‌اند که ظرف مدت یک سال و یا در نهایت هجده ماه، مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار را برای تصویب در نظام حقوقی خود، به مرجع صلاحیت‌دار یعنی قوه مقننه ابلاغ کنند<sup>[۲]</sup>. باین‌حال، تصویب یا عدم تصویب مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار توسط دولت‌ها، به نوعی جزء صلاحیت‌های اختیاری قوه مقننه محسوب می‌شود و کشورها الزامی برای تصویب آنها نخواهند داشت<sup>[۳]</sup>. از سال ۱۹۱۹ تاکنون، بیش از دویست مقاوله‌نامه و توصیه‌نامه، به‌عنوان استانداردهای بین‌المللی کار، از طریق مذاکرات میان اعضا، تنظیم و تصویب شده است، که ایران تاکنون به چهارده مورد از مقاوله‌نامه‌های کار ملحق شده است<sup>[۳]</sup>.

لایحه «مقاوله‌نامه آمارهای کار»، با هدف پیوستن ایران به مقاوله‌نامه مذکور ارائه شده است. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان برنامه و بودجه کشور به‌عنوان مقام‌های صلاحیت‌دار موضوع این مقاوله‌نامه در لایحه مشخص شده‌اند. این مقاوله‌نامه به دنبال تعیین چارچوبی در راستای ایجاد همکاری‌های آماری در حوزه بازار کار و اشتغال میان سازمان بین‌المللی کار و دولت‌های عضو است. مقاوله‌نامه «آمارهای کار» با تأکید بر لزوم جمع‌آوری بهینه آمار در حوزه کار، درصدد است تا کشورهای عضو را مکلف کند تا اطلاعات به‌روز، کارآمد و دقیقی را از وضعیت بازار کار و دستمزد تهیه و منتشر کنند<sup>[۴]</sup>. انتشار این اطلاعات علاوه بر شفاف کردن وضعیت کشورها می‌تواند در الگوگیری از کشورهایی که موفق عمل کرده‌اند نیز مؤثر باشد. گزارش حاضر در پی بررسی کارشناسی مفاد لایحه مذکور است.

## ۲. بررسی کارشناسی لایحه

۱. مقاوله‌نامه «آمارهای کار» در سال ۱۹۸۵ در هفتادویکمین اجلاس سازمان بین‌المللی کار در ژنو به تصویب رسید که شامل یک مقدمه و ۲۶ ماده است. مقاوله‌نامه فوق شامل چهار بخش است: مقررات عمومی، آمارهای بنیادین کار، پذیرش تعهدات و مقررات پایانی.

۲. ماده (۱) این مقاوله‌نامه دولت‌های عضو را متعهد می‌کند که «به تدریج» و «به‌طور مرتب» نسبت به «گردآوری و انتشار آمارهای بنیادین کار اقدام نماید». این آمارها باید شامل موارد ذیل باشد:

**الف)** جمعیت فعال اقتصادی، اشتغال، در صورت ارتباط بیکاری و در صورت امکان اشتغال ناقص قابل مشاهده؛  
**ب)** ساختار و توزیع جمعیت فعال اقتصادی، به منظور تجزیه و تحلیل دقیق و ارائه آنها به‌عنوان داده‌های مرجع؛  
**ج)** متوسط درآمد و ساعات کار (ساعت کار واقعی یا ساعات کار پرداختی)، و در صورت اقتضا، نرخ زمانی دستمزد و ساعات کار عادی؛



د) ساختار و توزیع دستمزد؛

ه) هزینه کار؛

و) شاخص‌های قیمت مصرف‌کننده؛

ز) هزینه‌های خانوار و در صورت امکان، درآمد خانوار؛

ح) آسیب‌های شغلی و تا آنجا که ممکن است بیماری‌های شغلی؛

ط) اختلاف‌ها و منازعات صنعتی.

۳. در بخش دوم مقاله‌نامه و از مواد (۷) تا (۱۵) کشورهای عضو موظف شده‌اند تا داده‌آمایی مربوط به شاخص‌های ذکر شده در ماده (۱) مقاله‌نامه را به‌گونه‌ای انجام دهند «که بیانگر آمار کلی کشور باشد». با این وجود اما در بند «۱» ماده (۱۷) مقاله‌نامه اشاره شده است که «هر عضو می‌تواند در ابتدا محدوده آمارهای موضوع ماده یا موادی از بخش دوم - که در ارتباط با آنها تعهدات این مقاله‌نامه را پذیرفته است - به گروه‌های مشخص شده‌ای از کارگران، بخش‌های اقتصادی، شاخه‌های فعالیت اقتصادی یا مناطق جغرافیایی محدود کند». بر این اساس، در صورت وجود محدودیت‌های آماری در برخی حوزه‌ها در نهادهای گردآوری داده‌های حوزه کار در کشور، می‌توان از این ظرفیت پیش‌بینی شده در مقاله‌نامه جهت مستثناسازی برخی از تعهدات ذکر شده در مقاله‌نامه استفاده کرد.

۴. در صورت پذیرش این مقاله‌نامه، یکی از نکات ضروری که باید در لایحه مدنظر قرار گیرد این است که در گردآوری آمارهای کار در ایران، آمار کارکنان وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌های وابسته به آن و نیروهای نظامی و انتظامی، به‌دلیل محرمانه بودن و نیز آمار کارکنان شرکت‌های تحت پوشش سازمان‌های دولتی - به علت وضعیت خاص استخدامی - در دسترس نیست. با توجه به اینکه در بند «۱» ماده (۱۷) مقاله‌نامه اشاره شده است که «هر عضو می‌تواند در ابتدا محدوده آمارهای موضوع ماده یا موادی از بخش دوم - که در ارتباط با آنها تعهدات این مقاله‌نامه را پذیرفته است - به گروه‌های مشخص شده‌ای از کارگران، بخش‌های اقتصادی، شاخه‌های فعالیت اقتصادی یا مناطق جغرافیایی محدود کند»، می‌توان عطف به ظرفیت پیش‌بینی شده در این حکم از مقاله‌نامه، با قید تبصره‌ای در لایحه، این گروه از کارکنان را از شمول تعهدات ایران نسبت به این مقاله‌نامه مستثنا کرد.

۵. با توجه به اینکه به موجب ماده (۲) قانون تأسیس مرکز آمار ایران، وظیفه استخراج کلیه اطلاعات آماری وزارتخانه‌ها، دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی و ملی برعهده مرکز آمار ایران است [۵] و تعریف شاخص‌های مدنظر مقاله‌نامه نیز باید متناسب با استانداردهای این مرکز باشد، از این رو ضرورت دارد که مرکز آمار ایران نیز به‌عنوان مقام صلاحیت‌دار موضوع این مقاله‌نامه در کنار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان برنامه و بودجه، در تبصره «۱» و «۲» لایحه ذکر شود. با توجه به اینکه غالب شاخص‌های آماری که باید براساس این مقاله‌نامه تهیه شود نیازمند تهیه آمارهای ثبتي مینا است و لازم است تأمین مالی آن در قوانین بودجه سالیانه دیده شود، پیشنهاد می‌شود که در تبصره جداگانه‌ای در لایحه مذکور، منابع مالی مورد نیاز برای اجرای این مقاله‌نامه پیش‌بینی شود.

۷. از سوی دیگر با توجه به اینکه اجرای این مقاله‌نامه نیازمند همکاری منسجم بین دستگاه‌های مختلف است و ممکن است برخی دستگاه‌ها و ارگان‌ها برای دادن اطلاعات به یکدیگر - با فرض محرمانگی داده‌ها یا هر دلیل دیگری - همکاری لازم را نداشته باشند، پیشنهاد می‌شود که با قید تبصره‌ای در لایحه، دستگاه‌های اجرایی تهیه‌کننده آمار و اطلاعات حوزه کار ملزم به همکاری مستمر و برخاسته با دستگاه‌های موضوع تبصره یک مقاله‌نامه باشند.

### ۳. اشکالات ترجمه‌ای لایحه

۱. در بند «پ» ماده (۱)، در ترجمه عبارت «Time Rates of Wage» عبارت «نرخ دستمزد زمانی» آورده شده است که به‌هیچ‌وجه بیانگر مفهوم درست عبارت لاتین نیست. این عبارت درصدد بیان «نرخ دستمزد مبتنی بر ساعات کار» است.



۲. در ماده (۴)، در ترجمه عبارت «Individual Statistical Unit» از عبارت «واحد آماری منفرد» استفاده شده؛ در حالی که منظور عدم افشای اطلاعات واحدهای «شخصی» است و بر این اساس، عبارت «منفرد» ترجمه دقیقی نیست.

۳. عبارت «Labour Cost» که در ماده (۱۱) و برخی دیگر از مواد آمده است به معنای «هزینه نیروی کار» است که در متن به «هزینه کار» ترجمه شده است [۴].

#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مقاله‌نامه آمارهای کار در سال ۱۹۸۵ توسط سازمان بین‌المللی کار و در راستای زمینه‌سازی به منظور گردآوری و انتشار آمارهای مربوط به حوزه اشتغال و بازار کار در کشورهای عضو این سازمان تصویب شده است. لایحه «تصویب مقاله‌نامه آمارهای کار» به منظور پیوستن ایران به این مقاله‌نامه ارائه شده است. در لایحه مذکور وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان برنامه و بودجه کشور به عنوان مقام‌های صلاحیت‌دار موضوع این مقاله‌نامه مشخص شده‌اند. در این مقاله‌نامه، دولت‌های عضو موظف شده‌اند که به تدریج نسبت به گردآوری و انتشار شاخص‌های کلیدی بازار کار همچون «جمعیت فعال اقتصادی»، «میزان اشتغال ناقص»، «متوسط درآمد و ساعات کار»، «ساختار و توزیع دستمزد» و «آسیب‌های شغلی» اقدام کنند. با توجه به اینکه بسیاری از شاخص‌های فوق در گزارش‌های رسمی مراکز آماری کشور به طور مستمر رصد و منتشر می‌شود و با توجه به اهمیت و ضرورت رفع نواقص آماری حوزه بازار کار در کشور، پیوستن به مقاله‌نامه مذکور، پس از رفع ابهامات تشریح یافته در گزارش و با درج تبصره‌های ذیل، پیشنهاد می‌شود:

**تبصره «۱»-** وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز آمار ایران به عنوان مقام‌های صلاحیت‌دار موضوع این مقاله‌نامه تعیین می‌شوند.

**تبصره «۲»-** آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون، توسط شورای عالی آمار تهیه می‌شود و با پیشنهاد مشترک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز آمار ایران، به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

**تبصره «۳»-** آمار کارکنان وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌های وابسته به آن و کلیه نیروهای نظامی و انتظامی، از شمول این مقاله‌نامه مستثنا هستند. تعیین دایره مستثنیات برعهده مقام‌های صلاحیت‌دار موضوع این مقاله‌نامه است.

**تبصره «۴»-** اعتبارات اجرای این مقاله‌نامه در بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود.

**تبصره «۵»-** کلیه دستگاه‌های اجرایی تهیه‌کننده آمار و اطلاعات حوزه کار در کشور ملزم به همکاری مستمر و برخط با دستگاه‌های موضوع تبصره «۱» این مقاله‌نامه هستند.

#### منابع و مآخذ

[1] Annual evaluation report 2023-24, ILO.

[2] Constitution of the International Labour Organisation, ILO.

[۳] شعبان‌زاده، ایمان. «اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه «مقاله‌نامه حداقل سن»». گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۰۷۷۲.

[۴] خوئینی، سمیرا. «اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه «تصویب مقاله‌نامه آمارهای کار ۱۹۸۵ (۱۳۶۴)»». گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۴۰۱، ۲۱۰۱۸۲۴۴.

#### گزیده سیاستی

لایحه «مقاله‌نامه آمارهای کار» با هدف تسهیل در گردآوری آمارهای حوزه اشتغال ارائه شده است. با توجه به ضرورت رفع نواقص آماری بازار کار، پیوستن به مقاله‌نامه مذکور، پس از رفع ابهامات تشریح یافته در گزارش پیشنهاد می‌شود.

