

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه تصویب مقاله‌نامه آمارهای کار ۱۹۸۵ (۱۳۶۴) (شماره ۱۶۰)»

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۴۱۴

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین:

سمیرا خوئینی

ناظران علمی:

کمیل قیدرلو

سامان یوسفوند

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۸۲۴۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۳/۱۶



دفتر مطالعات اجتماعی

مقدمه

نقش روزافزون آمار و اطلاعات به‌عنوان پیش‌نیاز همه تصمیم‌گیری‌ها، سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها امری بدیهی و انکارناپذیر است. این نقش در عصر اطلاعات به‌قدری بدیهی است که نظام آماری کشورها و حجم و کیفیت بانک‌های اطلاعاتی آنها نه تنها یکی از مهم‌ترین شاخص‌های توسعه‌یافتگی کشورها به‌شمار می‌روند، بلکه متقابلاً نیز سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشورها بدون در اختیار داشتن آمار کافی، صحیح، دقیق و به‌هنگام ممکن نیست. اهمیت اطلاعات آماری در همه امور برنامه‌ریزی اعم از سیاستگذاری، تعیین اهداف، خط‌مشی‌ها، هدایت امور اجرایی و در نهایت ارزیابی میزان موفقیت یا عدم موفقیت آنها به‌قدری است که بسیاری از اطلاعات آماری را عامل زیربنای برنامه‌ریزی به‌شمار می‌آورند و ایجاد یک نظام کارآمد و مؤثر در تولید و عرضه آمار را از الزامات اولیه و ضروری در برنامه‌ریزی می‌دانند. این مقاله‌نامه نیز با تأکید بر آمار در حوزه کار، در صدد است کشورها را مکلف کند اطلاعات به‌روز، کارآمد و دقیقی را از وضعیت کار و دستمزد تهیه و منتشر کنند. این انتشار علاوه بر شفاف کردن وضعیت کشورها می‌تواند در الگوگیری از کشورهای موفق عمل کرده‌اند مؤثر باشد. گزارش حاضر در پی بررسی مفاد لایحه است.

۱. اهم مفاد مقاله‌نامه

لایحه مقاله‌نامه آمارهای کار مشتمل بر ماده‌واحد و دو تبصره است. ماده‌واحد در خصوص الحاق به مقاله‌نامه آمارهای کار بوده و تبصره‌های آن در مورد تعیین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان مقام صلاحیت‌دار و تصویب آیین‌نامه اجرایی آن است. اهم موضوعات این مقاله‌نامه عبارت است از گردآوری داده‌ها، داده‌آمایی و انتشار آمارهای بنیادین کار شامل موارد ذیل است:

- جمعیت فعال اقتصادی
- جمعیت بیکار و دارای اشتغال ناقص
- ساختار و توزیع جمعیت در میان فعالان اقتصادی
- متوسط درآمد و ساعات کار و دستمزد کار ساعتی
- ساختار و توزیع دستمزد هزینه‌های نیروی کار
- شاخص‌های قیمت مصرف‌کننده
- هزینه‌ها و درآمدهای خانوار یا خانواده
- آسیب‌ها، بیماری‌ها و مشاجرات شغلی

این آمارها پس از گردآوری، مورد آمایش قرار گرفته و منتشر می‌شوند. هدف از این کار ایجاد امکان آسیب‌شناسی، برنامه‌ریزی، رفع معضلات، توسعه کیفیت اشتغال و گسترش همکاری‌های بین‌المللی در زمینه حقوق کار است.

۲. تحلیل حقوقی و قانونی

مطابق ماده (۵) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: «مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترسی مردم قرار دهند». در مواد آتی نیز این اطلاعات را شامل همه موارد از جمله عملکرد و ترازنامه (بیلان)، جز در مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی می‌باشد، منتشر کند. علاوه بر این، مطابق بند «پ» ماده (۱۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور دستگاه‌های اجرایی مکلف به تولید و اعلام آمار تخصصی حوزه‌های مربوط به خود هستند.

همچنین مطابق بند «د» ماده (۳) قانون مرکز آمار ایران، وظیفه گردآوری و انتشار آمار برعهده این مرکز است؛ این ماده مقرر می‌دارد: «وظایف و اختیارات مرکز آمار ایران به شرح زیر است: ... د- استخراج، بررسی، چاپ و انتشار نتایج حاصل از سرشماری‌ها و آمارگیری‌ها ... گردآوری آمارهای مورد نیاز از بخش عمومی و بخش خصوصی ... از آنجاکه این امر ذیل وظایف و اختیارات این مرکز ذکر شده است و صدر این ماده عنوان «اختیارات» را استفاده کرده است، ممکن است تفسیر مرکز بر اختیاری بودن این بند باشد و این کار را انجام ندهد. با این وجود مرکز آمار از ابتدای تأسیس، نخستین آمار مربوط به نیروی انسانی شامل انواع جمعیت فعال و غیرفعال اقتصادی، ویژگی‌های جمعیت شاغل در بخش‌های مختلف اقتصادی، شاخص‌های عمده نیروی کار، نرخ مشارکت اقتصادی و نرخ بیکاری و آمار کارکنان دولت (تابع قانون کار، برحسب وضعیت استخدامی و ...) را در برخی از شهرهای مهم گردآوری کرد. این کار در ضمن اجرای اولین سرشماری نفوس و مسکن توسط اداره کل آمار عمومی انجام گرفت. در سال‌های بعد، مرکز آمار ایران ضمن اجرای سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن و آمارگیری جاری جمعیت در سال ۱۳۷۰، آمار و اطلاعات اساسی مربوط به نیروی انسانی را جمع‌آوری کرده و علاوه بر آن از سال ۱۳۷۶، طرح نمونه‌گیری ویژگی‌های اشتغال و بیکاری خانوار را نیز به اجرا درآورده است و تا سال ۱۳۸۳ هر سال این طرح اجرا شده است. از سال ۱۳۸۴ طرح آمارگیری از نیروی کار جایگزین طرح مذکور شده است. نکته شایان توجه این است که در گردآوری آمارهای کار، «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 به‌علت وضعیت خاص استخدامی، در دسترس نمی‌باشد.» در حالی که در لایحه مورد بررسی، این استثنا مغفول مانده است.

۳. تحلیل ساختاری

به لحاظ ساختاری مرکز آمار و اطلاعات راهبردی ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ایجاد شده است. تاریخچه این مرکز به این شرح است؛ در سال ۱۳۲۵، واحدی به نام اداره آمار و بررسی‌ها در نخستین سازمان وزارت کار و تبلیغات و زیر نظر اداره کل آمار ایجاد شد، سپس در سال ۱۳۲۹، این اداره به اداره آمار و اطلاعات تغییر عنوان داد که تحت نظارت مدیرکل اداری انجام وظیفه می‌کرد. در سال ۱۳۴۱ به پیشنهاد سازمان برنامه در وزارت کار و امور اجتماعی اداره کل مطالعات نیروی انسانی و آمار تشکیل شد. واحد مزبور در سال ۱۳۴۵ به اداره کل آمار تغییر نام داد و تحت نظارت معاونت طرح‌ها و بررسی‌ها قرار گرفت و در سال ۱۳۴۸، با عنوان اداره کل آمار نیروی انسانی به معاونت نیروی انسانی منتقل و تا سال ۱۳۵۶، در همین حوزه معاونت انجام وظیفه می‌کرد. در سال ۱۳۵۶، از ادغام دو اداره کل آمار نیروی انسانی و اشتغال واحدی با عنوان اداره کل مطالعات نیروی انسانی و اشتغال ایجاد و عهده‌دار وظایف جدیدی شد. در سال ۱۳۵۹، اداره کل مطالعات نیروی انسانی و اشتغال، اداره کل آموزش فنی و حرفه‌ای، صندوق

کارآموزی، اداره کل استخدام اتباع بیگانه و کانون‌های کارآموزی ادغام شدند و سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای تشکیل شد. در سال ۱۳۶۰، بار دیگر اداره کل مطالعات نیروی انسانی از سازمان آموزش فنی و نیروی انسانی منتزع شد و تحت نظارت مطالعات نیروی انسانی تغییر عنوان داد و تا سال ۱۳۶۹ نیز با همین عنوان باقی ماند. از سال ۱۳۷۴ با ادغام اداره کل آمار و مطالعات نیروی انسانی و دفتر خدمات ماشینی واحدی تحت عنوان اداره کل آمار و خدمات ماشینی تشکیل شد که تحت نظارت معاونت برنامه‌ریزی و سیاستگذاری اشتغال قرار داشت. در سال ۱۳۸۵ این اداره کل به مرکز آمار و اطلاعات بازار کار تغییر نام پیدا کرد. پس از ادغام سه وزارتخانه، در چارت سازمانی مصوب سال ۱۳۹۱ علاوه بر تغییر نام به مرکز آمار و اطلاعات راهبردی، جایگاه مرکز نیز در ساختار سازمانی تغییر یافت و زیرمجموعه حوزه وزارتی قرار گرفته است.

مطابق ماده (۴) قانون مرکز آمار «سرشماری‌های عمومی به‌موجب فرمان انجام خواهد شد و ترتیب اجرای آن با هیئت وزیران است» لذا انجام سرشماری و گردآوری آمارهای کار می‌تواند با فرمان صورت پذیرد.

براساس بند «ه» ماده (۱۱) قانون مرکز آمار ایران یکی از وظایف شورای عالی آمار «اظهارنظر نسبت به آیین‌نامه‌ها و لوائحی که در زمینه آمار تهیه می‌شود» در حالی که در خصوص لایحه مورد بررسی تاکنون از سوی این شورای عالی اظهارنظری ارائه نشده است.

۴. کاستی‌ها و نواقص نظام آماری کشور

در حال حاضر تقریباً در بیشتر حوزه‌ها، نظام آماری از نواقص مشترکی رنج می‌برد. طبق آسیب‌شناسی صورت گرفته ذیل بخشنامه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تاریخ ۱۳۹۹/۹/۱۶ با عنوان «سند فاز اول بهبود و توسعه نظام آماری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» آمده است: ایرادات و آسیب‌هایی در نظام آماری وجود دارد که انجام کامل این سند را با مشکل مواجه می‌کند. همچنین در بخشنامه مذکور به اجرای دقیق بخشنامه «نویس‌سازی نظام جمع‌آوری داده‌ها» مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۴ تأکید شده است که نشانگر عدم اهتمام کامل به انجام آن بخشنامه دو سال بعد از ابلاغ آن است. در ادامه به نواقص حوزه آمار اشاره می‌شود؛

الف) به‌صورت تخصصی در زمینه «کار» باید گفت ایراد آمار در این حوزه هدفمند نبودن، موردی و پراکنده بودن و فقدان نظم در آن است. شایان ذکر است که حوزه کار به‌دلیل فعال و پویا بودن عناصر و متغیرهای آن بسیار در حال نوسان است. به این معنا که تعداد نیروی کار، دستمزد، شاخص‌های قیمت مصرف‌کننده، هزینه‌ها و درآمدهای خانوار یا خانواده، آسیب‌ها، بیماری‌ها و مشاجرات شغلی و موارد دیگر همواره در حال تغییر است لذا نظام آماری کارآمد در این حوزه، نظامی است که به‌صورت مستمر، جامع و کامل تهیه و به‌روزرسانی اطلاعات را انجام دهد.

ب) ایراد دیگر اینکه در موارد زیادی آمارها بدون اتکا به تعاریف و مفاهیم علمی روشن و بدون پشتوانه علمی، از نقطه‌نظر طراحی موضوعی و فنی تولید می‌شود که به‌دلیل به‌هنگام نبودن، پایین بودن کیفیت، چندگانگی آمار و ناسازگاری بین آمارها، امکان استفاده از آمارهای معتبر و به‌هنگام مجموعه مزبور نیز فراهم نمی‌شود.

ج) در مواردی نهادهای تولیدکننده آمار به شکل سلیقه‌ای و براساس تعاریف و مفاهیم گوناگون و تشخیص خود مبادرت به انجام فعالیت‌های موازی کرده و نهایتاً آمارهای تولید شده نه از دقت و صحت کافی برخوردارند و نه کارایی لازم را در بهره‌برداری برای تصمیم‌گیری، سیاستگذاری و نظارت دارند.

د) مصرف‌کنندگان آمار نیز در دستیابی به آمار معتبر دچار سردرگمی می‌شوند. پیوستن به مقاله‌نامه مورد بررسی از آن جهت که الزام به انتشار آمارهای کار را فراهم کرده، یک تعهد بین‌المللی به دنبال دارد و به لحاظ کیفیت آمار و اطلاعات می‌تواند نهادها را به رعایت اصول علمی و انسجام در گردآوری و داده‌آمایی و انتشار، ملزم کند و در نظم‌بخشی به آمار مؤثر واقع شود.

۵. الزامات ناشی از تصویب مقاله‌نامه شماره ۱۶۰

پذیرش این مقاله‌نامه کشور را متعهد می‌کند به صورت مرتب نسبت به گردآوری، داده‌آمایی و انتشار آمارهای بنیادی کار در موضوعات: جمعیت فعال اقتصادی، جمعیت بیکار و دارای اشتغال ناقص، ساختار و توزیع جمعیت در میان فعالان اقتصادی، متوسط درآمد و ساعات کار و دستمزد کار ساعتی، ساختار و توزیع دستمزد، هزینه‌های نیروی کار، شاخص‌های قیمت مصرف‌کننده، هزینه‌ها و درآمدهای خانوار یا خانواده، آسیب‌ها، بیماری‌ها و مشاخرات شغلی اقدام کند.

هرچند بند «۲» ماده (۱۶) این مقاله‌نامه مقرر می‌دارد: «هر عضو در سند تصویب خود، ماده یا موادی از بخش دوم را که در ارتباط با آنها تعهدات این مقاله‌نامه را می‌پذیرد، مشخص خواهد کرد.» همچنین بند «۱» ماده (۱۷) مقرر می‌دارد: «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 نماید.» اما در لایحه تقدیمی مواد خاصی از بخش دوم یا گروه‌های مشخصی از موارد مذکور در بند «۱» ماده (۱۷) تعیین نشده است. لذا باید در این لایحه ماده یا موادی از بخش دوم که مورد پذیرش است مشخص و دلایل توجیهی آن نیز در لایحه تبیین شود. در صورت عدم ذکر بخشی از مواد یا گروه‌های مشخص، تصویب به منزله پذیرش و التزام به تمامی مواد است و ۱۲ ماه بعد از تصویب سند لازم‌الاجرا خواهد بود. ابطال عضویت نیز تنها پس از ۱۰ سال از لازم‌الاجرا شدن امکان‌پذیر است لذا تصویب لایحه به شکل کنونی، با التزام به اجرای کامل تمامی مفاد و بخش‌های آن به مدت ۱۰ سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن، مساوی است.

۶. نکات ترجمه‌ای

به‌طور کلی ترجمه روان نبوده و ایرادهای نگارشی در آن به‌وضوح مشاهده می‌شود.

عبارت فراهمایی در ترجمه conference عبارت مألوفی نیست. بهتر است یا از عبارت یا گردهمایی استفاده شود و به‌طور کلی متن مقدمه باید مجدد مورد بازنویسی و روان‌سازی قرار گیرد.

علائم نگارشی به‌درستی در متن به‌کار برده نشده است؛ از جمله در انتهای جمله اول ماده (۱) باید از علامت (: استفاده شود. بند «پ» ماده (۱) در ترجمه عبارت «time rates of wage» عبارت «نرخ زمانی دستمزد» را آورده است که به‌هیچ‌وجه نمایانگر مفهوم عبارت نیست. این عبارت درصد بیان نرخ دستمزد مبتنی بر ساعات کار است.

در بند «ح» ماده (۱) در ترجمه عبارت «industrial disputes» عبارت «اختلاف‌های صنعتی» را آورده است که با توجه به بند قبل و عطف این بند به آن منظور از «disputes» می‌تواند به منازعات و مشاخرات نزدیک‌تر باشد و عبارت اختلاف نشانگر مقصود حقیقی نیست.

در ماده (۴) در ترجمه عبارت «individual statistical unit» عبارت «واحد آماری منفرد» آورده است در حالی که منظور ماده، عدم افشای از اطلاعات واحدهای شخصی می‌باشد که عبارت «منفرد» این منظور را منعکس نمی‌کند.

در بند «الف» ماده (۵) کلمه «مقام» نه در متن انگلیسی وجود دارد و نه به لحاظ معنایی ضرورتی برای استفاده از آن بوده است؛ لذا زائد است.

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.

در ماده (۱۶) در عبارت «...، تعهدات مقاله‌نامه را در ارتباط با یک یا چند ماده بخش دوم را می‌پذیرد» «را» اول زائد است. در مواردی نیز اعداد به کار رفته در متن به صورت بهم‌ریخته درآمده است.

در بند دوم همین ماده در متن انگلیسی آمده «Each Member shall specify in its ratification the Article or Articles of Part II in respect of which it accepts the obligations of this Convention.»

در حالی که در ترجمه فارسی این‌گونه آمده است: «هر عضو سند در تصویب خود، ماده یا موادی را که در ارتباط با آنها تعهدات این مقاله‌نامه را می‌پذیرد، مشخص خواهد کرد» عبارتی که در این متن از آن غفلت شده تأکید بر «ماده یا موادی از بخش دوم» است که در متن ترجمه فارسی نیامده در حالی که عدم تصویب موادی از بخش اول در هیچ جای این مقاله‌نامه مجاز دانسته نشده و تنها در بخش دوم این اجازه داده شده است.

در بند «۱» ماده (۲۵) جمله نامفهوم است ترجمه صحیح این است «هر زمانی که کنفرانس مقاله‌نامه جدیدی را تصویب نماید که این مقاله‌نامه را به‌طور کلی یا جزئی مورد تجدیدنظر قرار دهد، این کار مجاز است مگر اینکه مقاله‌نامه جدید ترتیب دیگری را مقرر نموده باشد: ...»

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نقش آمار در عصر اطلاعات به قدری ضروری است که نظام آماری کشورها و حجم و کیفیت بانک‌های اطلاعاتی آنها نه تنها یکی از مهم‌ترین شاخص‌های توسعه‌یافتگی کشورها به‌شمار می‌رود، بلکه متقابلاً نیز سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشورها بدون در اختیار داشتن آمار کافی، صحیح، دقیق و به‌هنگام ممکن نیست؛ با این وجود نواقصی در نظام آماری کشور وجود دارد که مستلزم اقدام نظارتی و تقنینی مجلس برای بهبود وضعیت نظام آماری کشور است.

در گام اول لازم است مجلس از طریق ابزارهای نظارتی پیگیر ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز در نظام آماری کشور باشد. مطابق بند «۴» سیاست‌های کلی اشتغال ابلاغی ۱۳۹۰ «ایجاد نظام جامع اطلاعات بازار کار» باید اجرایی شود. لذا مجلس می‌تواند در این خصوص از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مطالبه‌گری کند.

در عملکرد تقنینی مجلس با اهتمام به رفع ایرادهای شورای نگهبان در خصوص «طرح مدیریت یکپارچه داده‌ها و اطلاعات ملی» می‌تواند در ارتقای حوزه آمار قدم بردارد. قدم سوم رسیدگی و تصویب طرح «نظام آماری ایران» است که در تاریخ ۱۴۰۰/۰۴/۰۲ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است. همچنین لایحه‌ای در این خصوص در کمیسیون اجتماعی دولت در حال بررسی است که مجلس با تصویب و اجرای این قوانین تا قبل از تصویب برنامه هفتم توسعه می‌تواند بستر آماری مناسبی را برای سیاست‌گذاری‌ها ایجاد کند.

اما در خصوص مقاله‌نامه مورد بررسی باید گفت، این مقاله‌نامه با تأکید بر آمار در حوزه کار، درصدد است کشورها را مکلف کند اطلاعات به‌روز، کارآمد و دقیقی را از وضعیت کار و دستمزد تهیه و منتشر کنند در نتیجه نظام آماری کشور دقیق‌تر و شفاف‌تر گشته و علاوه بر این با آشکار شدن نقاط ضعف و قوت کشور در عرصه کار و اشتغال، به برنامه‌ریزی و پیشرفت کمک می‌کند؛ با وجود

همه مزایای مذکور تصویب این مقاوله باید بعد از رفع ایرادها از قبیل مستثنی بودن برخی دستگاهها از انتشار آمار در قوانین داخلی، ایرادهای نگارشی و ترجمه‌ای صورت پذیرد که در ادامه به آنها اشاره می‌شود.

ضمن اعلام نظر این مرکز مبتنی بر موافقت با کلیات مقاوله مزبور، لازم است اولاً تصویب این مقاوله‌نامه به زمانی پس از ایجاد زیرساخت‌های قانونی و اجرائی لازم برای اجرای آن موکول شود تا موجب مسئولیت بین‌المللی احتمالی دولت نگردد و ثانياً حق شرطی به شرح زیر پیش بینی گردد:

«تبصره ۱»- نیروهای مسلح اعم از انتظامی و نیز نهادهای امنیتی جمهوری اسلامی ایران از شمول این مقاوله‌نامه مستثنی هستند.

تبصره ۲»- اعمال اصول (۷۷) و (۱۲۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این مقاوله‌نامه به‌ویژه مواد (۲۴) و (۲۵) آن الزامی می‌باشد.»