



مبانی تعیین منطقه‌ای و نوعی حداقل دستمزد کارگری؛ لزوم گذار از حداقل دستمزد ملی

مجید نجارزاده هنجانی^۱

چکیده

نظام تعیین حداقل دستمزد کارگری به عنوان یکی از حمایت‌های آمره حقوق کار بر مبنای معیارهای اجتماعی و اقتصادی با دو الگوی دستمزد ملی (یکسان) و دستمزد متنوع در نظام‌های حقوقی مختلف رایج است. در این پژوهش با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی، ضمن تبیین مبنای انتخاب هر یک از این دو الگو، وضعیت نظام حقوق کار ایران در تعیین حداقل دستمزد کارگری ارزیابی شده است.

بر اساس یافته‌های این پژوهش، الگوی ملی تعیین حداقل دستمزد کارگری در نظام حقوق کار ایران علاوه بر مغایرت با نص قانون، به دلیل نقض اصل تساوی دستمزد در شرایط برابر، انحراف از وصف انعطاف‌پذیری، دور بودن از سیاست‌های سازمان بین‌المللی کار و در نظر نگرفتن توسعه اقتصادی نامتوازن مناطق مختلف کشور، به بازطراحی و اصلاح و حرکت به سمت الگوی متنوع نیاز دارد. در الگوی متنوع با توجه به مقتضیات اقتصادی مناطق مختلف کشور و ویژگی‌های هر بخش از خدمات و صنعت می‌توان هم‌زمان از نظام تعیین منطقه‌ای حداقل دستمزد و نظام حداقل دستمزد بخشی استفاده کرد.

واژگان کلیدی: حداقل دستمزد، حقوق کار، مزد منطقه‌ای، کارگر.

مقدمه

یکی از مهم‌ترین حمایت‌های حقوق کار از جامعه کارگری، تعیین حداقل دستمزد^۱ کارگری و الزام به رعایت آن به عنوان یک قاعده آمره است. این موضوع به واسطه ابعاد و آثار گسترده‌ای که دارد، بحث‌برانگیز و چالشی است؛ چون «از یک طرف... تنظیم حداقل دستمزد می‌تواند به اهداف توزیعی دست یابد و اتکای کارگران به پرداخت‌های انتقالی توسط دولت را کاهش دهد. از سوی دیگر، هزینه نیروی کار را برای بنگاه‌ها افزایش می‌دهد که ممکن است به این معنی باشد که برخی از کارگران، شغل خود را از دست بدهند».^۲

بر این اساس می‌توان گفت موضوع تعیین حداقل دستمزد کارگری یکی از بارزترین مصادیق تعارض ملاحظات اجتماعی با جهات اقتصادی است؛ چون «هر گامی که در جهت بهبود وضع کارگران برداشته شود و هر حقی که به موجب مقررات به آنان داده شود... از دیدگاه اقتصادی به شکل افزایش هزینه تولید جلوه‌گر می‌شود».^۳ با این حال، برخی معتقدند که «... حداقل دستمزد می‌تواند با بهبود شرایط زندگی کارگران و خانواده‌هایشان، نتایج مثبتی در فقرزدایی به همراه داشته باشد، در حالی که هیچ اثر منفی از نظر اشتغال ندارد».^۴

با وجود چنین اختلاف نظرهایی، هدف اجتماعی حداقل دستمزد فارغ از مصادیق و جزئیات آن قابل انکار نیست. «... چنین اهدافی عبارتند از: کاهش فقر، افزایش کل درآمد کارگران با حداقل دستمزد، کاهش نابرابری و حتی ارتقای صنعت که شرکت‌ها را مجبور به پذیرش نیروی کار پیشرفته‌تر و دارای مهارت می‌کند».^۵ در هر حال، آن گونه که ماده ۳ توصیه‌نامه شماره ۳۰ سازمان بین‌المللی

1. Minimum Wage (MW)

2. Berger, Marius and Lanz, Bruno, "Minimum Wage Regulation in Switzerland: Survey Evidence for Restaurants in the Canton of Neuchatel", Swiss Journal of Economics and Statistics, No. 156, Vol. 20, 2020, p. 1.

۳. عراقی، سید عزت‌الله، حقوق کار (جلد ۱)، تهران: سمت، ۱۳۸۳، ص ۳۳.

4. Saget, Catherine, "Poverty Reduction and Decent Work in Developing Countries: Do Minimum Wages Help?", International Labour Review, Vol. 140, No. 3, 2001, p. 266.

5. Xing, Chunbing and Xu, Jianwei, "Regional Variation of the Minimum Wages in China", IZA Journal of Labor and Development, A Springer Open Journal, Vol. 5, No.8, 2016, p. 2.

کار مصوب ۱۹۲۸ با عنوان «سازوکار تعیین حداقل دستمزد»^۱ تأکید کرده است: «... نهاد تعیین‌کننده دستمزد باید در هر صورت، لزوم توان‌مندسازی کارگران مربوط برای حفظ استاندارد زندگی مناسب را در نظر بگیرد». بند ۱ ماده ۱ توصیه‌نامه شماره ۸۹ سازمان بین‌المللی کار مصوب ۱۹۵۱ با عنوان «سازوکار تعیین حداقل دستمزد کشاورزی»^۲ نیز تأکید کرده است که «به منظور تعیین حداقل نرخ دستمزدها مطلوب است که نهاد تعیین‌کننده دستمزد در هر صورت، ضرورت توان‌مندسازی کارگران مربوط برای حفظ استاندارد زندگی مناسب را در نظر بگیرد». بر این اساس، می‌توان گفت «هدف از حداقل دستمزد این است که حمایت اجتماعی لازم از حقوق‌گیران را از نظر حداقل سطوح مجاز دستمزد فراهم کند... حداقل دستمزد نباید کم‌تر از آن چه باشد که برای تأمین نیازهای معیشتی کارگر و خانواده او لازم است».^۳

در هر صورت، «موضوع حداقل دستمزد که از آن به عنوان یک نهاد بازار کار یاد می‌شود، یکی از سیاست‌های عمومی و اصولی در بازار کار است که در جهت حمایت از نیروی کار، حفظ و ارتقای قدرت خرید و رفاه زندگی شاغلان اتخاذ می‌شود».^۴ با وجود تأثیر مثبتی که نظام حداقل دستمزد کارگری بر بهبود معیشت کارگران دارد، باید توجه داشت که «حداقل دستمزد راه حلی برای تضمین زندگی مناسب نیست، بلکه بخشی از راه حل است و از بسیاری از کارگران کم‌دستمزد حمایت می‌کند».^۵ به همین اعتبار، توصیه‌نامه شماره ۱۳۵ مصوب ۱۹۷۰ با عنوان «توصیه‌نامه تعیین حداقل دستمزد»^۶ تعیین حداقل دستمزد را صرفاً یکی از عناصر سیاست مبارزه با فقر و تأمین نیازهای کارگران و خانواده آن‌ها دانسته است. به این لحاظ، نظام تعیین حداقل دستمزد کارگری به دنبال

1. Minimum Wage-Fixing Machinery Recommendation, 1928 (No. 30).

2. Minimum Wage-Fixing Machinery (Agriculture) Recommendation, 1951 (No. 89).

3. Bersales, Lisa Grace S. and Lucagbo, Michael Daniel C., "Determinants of Regional Minimum Wages in the Philippines", The Philippine Statistician, Vol. 63, No. 2, 2014, p. 73.

۴. ساجدی، مهدی و همکاران، «بررسی اثر حداقل دستمزد بر متغیرهای اقتصاد کلان ایران در چارچوب یک مدل تعادل عمومی پویای تصادفی»، فصل‌نامه تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی، شماره ۳۷، پاییز ۱۳۹۸، ص ۱۷۸

5. Jeffrey, Paul, Martinos, Haris and Todtling-Schnhofer, Herta, "A Fair Minimum Wage for The EU Workers from The Local and Regional Perspective", European Committee of the Regions, 2021, p. 6.

6. Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135).

پاسخ‌گویی به دغدغه‌های معیشتی کارگران است که از آن به عنوان بُعد اجتماعی حداقل دستمزد یاد می‌شود. مقدمه اساس‌نامه سازمان بین‌المللی کار به این بُعد توجه داشته و بر «تضمین دستمزدی که تأمین‌کننده شرایط یک زندگی مناسب باشد»، تأکید کرده است. حقوق داخلی بسیاری از کشورها نیز در این مسیر حرکت کرده‌اند. برای نمونه، «زلاندنو در سال ۱۸۹۴ و استرالیا در سال ۱۹۰۲ از جمله اولین کشورهایی بودند که در این مورد اقدام جدی به عمل آوردند... از جمله کشورهای دیگری که در این مورد، قوانینی را تصویب و به اجرا گذاشتند، از انگلستان (۱۹۰۹)، فرانسه (۱۹۱۵)، اتریش (۱۹۱۸)، آلمان (۱۹۲۳)، اسپانیا (۱۹۲۶) و بلژیک (۱۹۳۴) می‌توان نام برد».^۱

بند ۱ ماده ۲ مقاوله‌نامه شماره ۱۳۱ سازمان بین‌المللی کار مصوب ۱۹۷۰ با عنوان «مقاوله‌نامه تعیین حداقل دستمزد»^۲ نیز در راستای پشتیبانی از رعایت حداقل دستمزد کارگری مقرر داشته است که «حداقل‌های مزد اعتبار قانونی دارد و کاهش آن ممکن نیست. سرپیچی از اجرای آن، شخص یا اشخاص مربوط را مستوجب مجازات‌های لازم اعم از کیفری و غیر آن خواهد ساخت». با وجود الزام به رعایت حداقل دستمزد، هیچ یک از مقاوله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار، حداقل دستمزد کارگری را تعریف نکرده‌اند. با این حال، به لحاظ مفهومی می‌توان گفت «حداقل دستمزد، کم‌ترین میزان دستمزدی است که یک کارفرما ملزم به پرداخت آن به کارگر برای کارهای انجام‌شده در یک دوره معین است».^۳

قانون کار ایران نیز در تبصره ماده ۴۱ مقرر داشته است که «کارفرمایان موظفند که در ازای انجام کار در ساعات تعیین‌شده قانونی، به هیچ کارگری کم‌تر از حداقل مزد تعیین‌شده جدید پرداخت نمایند و در صورت تخلف، ضامن تأدیه مابه‌التفاوت مزد پرداخت‌شده و حداقل مزد جدید می‌باشند». ماده ۱۷۴ قانون کار نیز برای رعایت نکردن این الزام، محکومیت جزای نقدی پیش‌بینی کرده است. به منظور تعیین حداقل دستمزد قانونی، الگوها و معیارهای مختلفی قابل طرح بوده و استفاده شده است. معیارهای تعیین حداقل دستمزد را می‌توان ذیل دو عنوان معیارهای اجتماعی و معیارهای

۱. عیسی‌زاده، سعید و راضیه علمیان، «تحلیلی بر حداقل دستمزد و آثار اقتصادی آن»، فصل‌نامه علوم اقتصادی، سال سوم، شماره ۹، زمستان ۱۳۸۸، ص ۱۳۲

2. Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131).

3. Jeffrey & other, op.cit., p. 13.

اقتصادی دسته‌بندی کرد. در نظام‌های حقوقی مختلف، این معیارها در دو الگوی یکسان (ملّی) و متنوّع (منطقه‌ای و شغلی) اجرا می‌شوند. در نظام حقوقی ایران به منظور تعیین حداقل دستمزد کارگری همواره از الگوی یکسان (ملّی) استفاده شده و با وجود امکان بهره‌مندی از الگوی متنوّع، هیچ‌گاه از آن استفاده نشده است.

پژوهش حاضر به دنبال پاسخ به این سؤال است که مبانی توجیهی استفاده از الگوی متنوّع در تعیین حداقل دستمزد کارگری چیست؟ در راستای یافتن پاسخ این سؤال اصلی، سؤالات فرعی دیگری نیز مطرح خواهد شد که تکمیل‌کننده ابعاد مسئله این پژوهش خواهند بود، مانند این سؤال حقوقی: نظام حقوق کار ایران از منظر حقوق موضوعه تا چه حدودی با الگوی تنوّع تناسب دارد؟ و این سؤال غیر حقوقی: دستاوردهای اقتصادی استفاده از الگوی متنوّع در بازار کار ایران چیست؟ در راستای رسیدن به پاسخ این سؤالات، پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش توصیفی و تحلیلی، فرضیه لزوم گذار از الگوی یکسان به الگوی متنوّع را به دلایل حقوقی و اقتصادی مبنا قرار داده است.

بررسی‌های این پژوهش نشان می‌دهد که با وجود اهمیت مسئله، این موضوع در پیشینه پژوهشی داخلی، سابقه‌ای ندارد و از این نظر، پژوهش حاضر، اولین تلاش علمی برای تبیین و ترویج ادبیات الگوی متنوّع تعیین حداقل دستمزد کارگری در نظام حقوقی ایران است. البته مقاله‌ای توصیفی به قلم قاسم نجفی کاج‌آباد با عنوان «نگاهی به روش‌های تعیین حداقل دستمزد و شیوه‌های اجرای آن در برخی کشورها و ایران» در شماره ۱۳۷ ماه‌نامه کار و جامعه (آبان ۱۳۹۰) منتشر شده که از نظر برخی داده‌ها و اطلاعات توصیفی در این پژوهش به کار رفته است، اما این اثر، رویکرد تحلیلی و نظریه‌پردازی پژوهش حاضر را ندارد. هم‌چنین اکرم جعفری در مقاله «تعیین حداقل دستمزد» در شماره ۱۷۳ ماه‌نامه کار و جامعه (مهر ۱۳۹۳) به ارائه گزارشی توصیفی در خصوص معیارهای تعیین حداقل دستمزد در برخی کشورها پرداخته، ولی به موضوع الگوهای تعیین حداقل دستمزد ورودی نداشته است. طبیعتاً نبود چنین سابقه‌ای، گذشته از برخی موضع‌گیری‌های ژورنالیستی و گاه سیاسی، امکان بررسی دیدگاه‌های علمی موافق و مخالف و ارزیابی ادله مربوط را منتفی ساخته است.

گفتار اول. معیارهای تعیین حداقل دستمزد

تعیین حداقل دستمزد با توجه به ابعاد و آثار اجتماعی و اقتصادی گسترده‌ای که دارد، اگر بر مبنای معیارهای منطقی صورت نگیرد، پی‌آمدهای ناخوشایند اجتماعی و اقتصادی به دنبال خواهد داشت. سازمان بین‌المللی کار به منظور تعیین حداقل دستمزد، معیارهای خاصی را به صورت الزامی تعیین و تحمیل نکرده و با اشاره به برخی معیارهای کلی اجتماعی و اقتصادی، صلاح دید کشورها را در تعیین دقیق این معیارها با توجه به شرایط هر کشور پذیرفته است.

مقاله‌نامه شماره ۱۳۱ مورخ ۱۹۷۰ با عنوان «مقاله‌نامه تعیین حداقل دستمزد» در ماده ۳ مقرر داشته است که «با توجه به اوضاع و شرایط ملی هر کشور و تا آن جا که مقدور و صلاح است، عناصر مشروح زیر باید در تعیین حداقل مزد در نظر گرفته شود:

الف) نیازهای کارگران و خانواده آن‌ها با توجه به سطح عمومی مزدها در کشور، هزینه زندگی، مزایای تأمین اجتماعی و سطح زندگی آن‌ها در قیاس با سایر گروه‌های اجتماعی.

ب) عوامل اقتصادی شامل ضرورت‌های توسعه اقتصادی، سطوح بهره‌وری و درجه اشتیاق برای حصول و حفظ اشتغال در سطحی متعالی».

بنابراین، ضروری است که در تعیین حداقل دستمزد، دو دسته معیارهای اجتماعی و معیارهای اقتصادی را باید در نظر گرفت؛ چون رابطه کار ماهیتاً و توأمان دارای ملاحظات اجتماعی و اقتصادی است. پس «... حداقل دستمزد باید با عوامل مرتبط با استاندارد زندگی، هزینه نیروی کار، توزیع درآمد و موقعیت‌های شغلی تعیین شود». در نظر گرفتن توأمان این دو نوع معیار می‌تواند ضمن توجه به ضرورت‌های اجتماعی و معیشتی کارگران، به تأمین نسبی ملاحظات اقتصادی و برقراری تعادل میان این دو نوع دغدغه کمک کند.

گفتار دوم. الگوهای تعیین حداقل دستمزد

در تعیین حداقل دستمزد قانونی کارگران، گذشته از بحث معیارها، الگوی تعیین آن نیز اهمیت دارد. منظور از الگوی تعیین، یکسانی یا تنوع حداقل دستمزد در یک کشور است:

الف) الگوی یکسان (ملّی): در الگوی حداقل دستمزد یکسان یا ملّی صرفاً یک حداقل دستمزد برای سراسر کشور و برای همه مشاغل و بخش‌های کارگری اعم از صنعت، کشاورزی و خدمات تعیین می‌شود.

ب) الگوی متنوع: در الگوی حداقل دستمزد متنوع، چندین حداقل دستمزد تعیین می‌شود. تنوع در تعیین حداقل دستمزد ممکن است بر مبنای تفاوت‌های جغرافیایی و منطقه‌ای کشور صورت پذیرد که می‌توان آن را حداقل دستمزد منطقه‌ای یا جغرافیایی نامید. هم‌چنین ممکن است مبنای تنوع در تعیین حداقل دستمزد، ویژگی‌ها و اقتضائات خاص مشاغل کارگری باشد که می‌توان آن را حداقل دستمزد بخشی یا شغلی نامید. بنابراین، الگوی حداقل دستمزد متنوع، خود به دو نوع حداقل دستمزد منطقه‌ای و حداقل دستمزد بخشی (شغلی) تقسیم می‌شود.

از میان این دو الگو، در عمل و به طور کلی، «تعیین یک حداقل ملّی، یک هنجار پذیرفته‌شده عمومی است»^۱ و به دلیل فراگیری و اجرای ساده، بیش‌تر کشورها از حداقل دستمزد ملّی استفاده می‌کنند.^۲ به اعتقاد برخی، عمومیت داشتن الگوی ملّی در تعیین حداقل دستمزد، جدای از سادگی آن، به کارکرد حداقل دستمزد مربوط است؛ به این معنا که حداقل دستمزد به عنوان یک ابزار حقوقی قرار نیست به طور مستقیم و به تنهایی سبب ایجاد رفاه و کفایت معیشت کارگران شود، بلکه «... مسائل کفایت می‌تواند و باید به جای این‌که منحصرأً از طریق حداقل دستمزد باشد، از طریق دیگر ابزارهای تکمیلی به ویژه مالیات و حمایت از تأمین اجتماعی صورت پذیرد».^۳ بنابراین، کارکرد حداقل دستمزد را باید در تأمین حداقل معیشت خلاصه کرد. بر اساس چنین رویکردی، این هدف با تعیین یک حداقل دستمزد به صورت یکسان و ملّی حاصل خواهد شد و نیاز و لزومی به

1. Jeffrey & other, op.cit., p. 72.

۲. نجفی کاج‌آباد، قاسم، «نگاهی به روش‌های تعیین حداقل دستمزد و شیوه‌های اجرای آن در برخی کشورها و ایران»، ماه‌نامه کار و جامعه، شماره ۱۳۷، آبان ۱۳۹۰، ص ۶۷.

3. Jeffrey & other, op.cit., p. 29.

استفاده از الگوهای تعیین متنوع حداقل دستمزد نیست. بر این اساس، در اتحادیه اروپا نیز «... بیش‌تر کشورها نرخ‌های حداقل دستمزد را در سطح ملی تعیین می‌کنند و استثنای بسیار کمی وجود دارد.^۱ ... تا به امروز تنها کشورهایی که حداقل دستمزدهای قانونی متفاوت منطقه‌ای دارند، پرتغال و فرانسه هستند. در پرتغال، نرخ‌های متفاوتی برای مناطق خودمختار آזור و مادیرا اعمال می‌شود، در حالی که در فرانسه این مورد فقط برای بخش مایوت در خارج از کشور است».^۲

با این‌که «بعد منطقه‌ای حداقل دستمزد تا حد زیادی نادیده گرفته یا از آن غفلت شده است»^۳، برخی از کشورها در تعیین حداقل دستمزد، از الگوی ملی و یکسان عدول و مبتنی بر برخی توجیهات و دلایل، از الگوی متنوع استفاده می‌کنند. بدیهی است که عدول از الگوی ساده تعیین حداقل دستمزد ملی و یکسان باید دلیلی منطقی داشته باشد. دلایل عدول از الگوی حداقل دستمزد ملی و استقبال از الگوی حداقل دستمزد متنوع، در سه عنوان زیر قابل بررسی است:

الف. اقتضات فدرالیسم، منطقه‌گرایی و تمرکززدایی

در کشورهایی که به لحاظ ساختار رژیم سیاسی، فدرال هستند و هم‌چنین در کشورهایی که در مسیر تقویت حکومت‌های محلی و تمرکززدایی سیاسی و اداری گام برداشته‌اند، حاکمیت سیاسی و حقوقی، متعدّد و چندگانه است. بر این مبنا، بسیاری از این‌گونه کشورها تعیین حداقل دستمزد هر ایالت یا منطقه را از موضوعات صلاحیت فدرال و دولت مرکزی خارج دانسته و ذیل صلاحیت‌های ایالتی و منطقه‌ای قرار داده‌اند. «در کانادا، چین، هند و آمریکا، این سیاست بر حسب ایالت‌های مختلف اجرا می‌شود. برخی نیز این سیاست را به صورت منطقه‌ای به اجرا درآورده‌اند که از این میان می‌توان به مکزیک، اندونزی و فیلیپین اشاره کرد... در کشور ژاپن، حداقل دستمزد به صورت منطقه‌ای تعیین می‌شود که در آن، کمیته‌های صنعتی، حداقل دستمزدهای مختلف مناطق را مشخص می‌کنند».^۴

1. Ibid, p. 1.

2. Ibid, p. 28.

3. Ibid, p. 73.

۴. جعفری، اکرم، «تعیین حداقل دستمزد»، ماه‌نامه کار و جامعه، شماره ۱۷۳، مهر ۱۳۹۳، ص ۵۱.

ب. توسعه نامتوازن مناطق کشور

عامل دوم در انتخاب الگوی تنوع در تعیین حداقل دستمزد کارگری، تفاوت در استانداردهای زندگی و سطح توسعه یافتگی در مناطق مختلف کشور است. در کشورهای دارای ساختار سیاسی متمرکز که از الگوی حداقل دستمزد منطقه‌ای استفاده می‌کنند، «چالش اصلی در مناطقی با سطح درآمد بالا (معمولاً پایتخت و مناطق شهری) است که در آن، حداقل دستمزد قانونی... ممکن است برای تأمین یک استاندارد زندگی مناسب کافی نباشد و به نوبه خود، منجر به افزایش کارگران فقر شود».^۱ بنابراین، در این گونه کشورها لازم است که با توجه به وضعیت نامتوازن توسعه اقتصادی در مناطق مختلف کشور، برای هر منطقه به فراخور وضعیت شاخص‌های اقتصادی و رفاهی، حداقل دستمزد ویژه و متفاوتی تعیین شود؛ چون «تصور بسیار متنوعی از کارگران در بخش‌های کم دستمزد و مناطق کم درآمد وجود دارد که ممکن است حقوق و دستمزد اجازه زندگی مناسب را ندهد».^۲

ج. سیاست‌های تنظیم‌گری بخشی^۳

گذشته از مسائل مرتبط با استقلال شخصیتی و حاکمیت ایالت‌های مختلف کشورهای فدرال و مناطق خودمختار حکومت‌های محلی و نامتمرکز و ملاحظات اقتصادی مناطق ناهمگون یک کشور، عامل سوم برای عدول از حداقل دستمزد ملی ممکن است شرایط و مقتضیات خاص یک بخش خاص صنعتی یا خدماتی باشد. گاهی شرایط خاص یک بخش خاص از صنعت یا خدمات مستلزم تعیین حداقل دستمزد ویژه برای آن صنعت یا خدمت خاص است. این انتخاب ممکن است مبتنی بر سیاست‌های حمایتی و تشویقی یا سیاست‌های تحدیدی و کنترلی نسبت به صنعت یا خدمتی خاص باشد. برای مثال، «در کشورهایی نظیر بنگلادش، کامبوج، گواتمالا و اندونزی، سیاست حداقل دستمزد به تفکیک بخش‌های اقتصادی (صنعت و کشاورزی) تعیین می‌شود».^۴ این عامل، نمودار الگوی حداقل دستمزد متنوع بخشی یا شغلی است.

1. Jeffrey & other, op.cit., p. 3.

2. Ibid, p. 73.

3. Sector Regulatory.

۴. جعفری، پیشین، ص ۵۱.

گفتار سوم. معیارهای تعیین حداقل دستمزد کارگری در نظام حقوقی ایران

جمهوری اسلامی ایران تاکنون به مقاوله‌نامه شماره ۱۳۱ مورخ ۱۹۷۰ با عنوان «مقاوله‌نامه تعیین حداقل دستمزد» ملحق نشده و معیارهای تعیین حداقل دستمزد در حقوق کار ایران با معیارهای مندرج در ماده ۳ این مقاوله‌نامه متفاوت است. در حالی که ماده ۳ این مقاوله‌نامه، دو معیار اقتصادی و اجتماعی را با هدف تعادل در ملاحظات اجتماعی و معیشتی کارگران از یک سو و ملاحظات اقتصادی و تجاری کارفرمایان از سوی دیگر در نظر گرفته، قانون کار ایران در ظاهر، دو معیار اقتصادی و اجتماعی را طراحی کرده، اما به واقع صرفاً به بُعد اجتماعی و معیشتی کارگران نظر داشته است.

طبق ماده ۴۱ قانون کار ایران، «شورای عالی کار همه ساله موظف است میزان حداقل مزد کارگران را... با توجه به معیارهای ذیل تعیین نماید:

۱. حداقل مزد کارگران با توجه به درصد تورمی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌شود.

۲. حداقل مزد بدون آن‌که مشخصات جسمی و روحی کارگران و ویژگی‌های کار محول شده را مورد توجه قرار دهد، باید به اندازه‌ای باشد تا زندگی یک خانواده که تعداد متوسط آن توسط مراجع رسمی اعلام می‌شود، را تأمین نماید».

لزوم توجه به درصد تورم رسمی کشور (بند ۱)، در ظاهر، یک معیار اقتصادی است و تأمین زندگی یک خانواده متوسط (بند ۲)، معیاری اجتماعی است، اما باید پذیرفت که مجموع این دو معیار عمده‌تأ دارای ملاحظات اجتماعی است و هدفش، حفظ و ارتقای سطح معیشتی کارگران است. در واقع، قانون کار ایران در این زمینه به ابعاد اقتصادی مورد نظر مقاوله‌نامه شماره ۱۳۱ از جمله «ضرورت‌های توسعه اقتصادی، سطوح بهره‌وری و درجه اشتیاق برای حصول و حفظ اشتغال در سطحی متعالی» توجهی نداشته است. شاید همین نقیصه سبب شده است که شورای عالی کار و دیوان عدالت اداری با تفسیری بدیع و مصلحت‌گرایانه از عبارت «با توجه به» مندرج در بند ۱ ماده ۴۱ قانون کار، از ظاهر این ماده عبور کرده و در عمل، این ملاحظات و معیارهای اقتصادی را در تصمیم خود لحاظ کنند.

برای مثال، هیئت تخصصی بیمه، کار و کارگری و بازنشستگی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۷ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۴ تصریح کرد که «با توجه به بند ۱ ماده ۴۱ قانون صدرالذکر، توجه به میزان نرخ تورم پیش‌بینی شده است و الزامی بر تعیین حداقل افزایش دستمزد کارگران به اندازه نرخ تورم وجود ندارد». هم‌چنین هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۱۹۳-۱۱۷۸ و ۱۴۳۰ مورخ ۱۴۰۰/۴/۱ تصریح کرد که «حکم مقرر در ماده ۴۱ قانون کار متضمن الزامی در خصوص تساوی و برابری درصد تورمی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌شود، با درصد افزایش سالانه حداقل مزد توسط شورای عالی کار نیست». به همین دلیل، نتایج یک مطالعه اقتصادی نشان داده است که «با وجود آن‌که از جمله معیارهای تعیین حداقل دستمزد در ایران نرخ تورم است و قانون کار کشور نیز بر این نکته تأکید دارد، اما نتایج این مطالعه نشان می‌دهد طی دوره مورد بررسی، رابطه معین و تعریف‌شده‌ای بین تورم و رشد حداقل دستمزد اسمی مشاهده نمی‌شود... به بیان دیگر، برخلاف آن‌چه که در قانون کار مشخص شده است، در تعیین حداقل دستمزد ماهیانه، تبعیت از تورم اعلام‌شده توسط بانک مرکزی چندان سرلوحه تصمیمات قرار نگرفته است...»^۱

به این ترتیب، شورای عالی کار و دیوان عدالت اداری با گذر از ظاهر ماده ۴۱ قانون کار ایران، ملاحظات اقتصادی را نیز در تعیین حداقل دستمزد کارگری در نظر گرفته‌اند تا با این مصلحت‌سنجی بتوانند در حفظ سطح عمومی اشتغال و تمایل کارفرمایان به ادامه فعالیت اقتصادی، نقش مثبت ایفا کنند.^۲

گفتار چهارم. الگوی تعیین حداقل دستمزد کارگری در نظام حقوقی ایران

طبق ماده ۴۱ قانون کار ایران، «شورای عالی کار همه ساله موظف است میزان حداقل مزد کارگران را برای نقاط مختلف کشور و یا صنایع مختلف... تعیین نماید...». بنابراین، طبق قانون کار ایران با توجه به عبارات «برای نقاط مختلف کشور و یا صنایع مختلف»، الگوی متنوع منطقه‌ای و شغلی

۱. آرمن، سید عزیز، وحید کفیلی و مجتبی قربان‌نژاد، «بررسی رابطه دوسویه بین حداقل دستمزد و بی‌کاری»، فصل‌نامه علمی و پژوهشی مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، سال سوم، شماره ۱۲، زمستان ۱۳۹۳، ص ۲۳۳

۲. در این خصوص توجه به مصاحبه وزیر کار، تعاون و رفاه اجتماعی در خصوص تعیین حداقل دستمزد کارگری و حکم ماده ۴۱ قانون کار نیز در خور تأمل است: «...فراز دوم این است که گفته حقوق کارگران با توجه به تورم باشد، نگفته عین تورم باشد...». (پایگاه اینترنتی خبرگزاری خبرآنلاین؛ <https://www.khabaronline.ir/news>؛ کد خبر ۱۸۸۹۲۶۰)

مبنای تعیین حداقل دستمزد کارگری است و الگوی ملی و یکسان به رسمیت شناخته نشده است. با وجود این تصریح قانونی، شورای عالی کار در عمل، هر ساله حداقل دستمزد را بر اساس الگوی ملی و برای سراسر کشور و همه فعالیت‌های کارگری تعیین می‌کند که بدون تردید بر خلاف نص قانون کار است. پس الگوی تعیین ملی و یکسان حداقل دستمزد کارگری در حقوق کار ایران به لحاظ حقوقی، مبنای موجه و قابل دفاعی ندارد. بر این اساس، گذار از این الگو و طراحی و اجرای الگوی منطقه‌ای و شغلی ضرورت دارد. مبانی این ضرورت در ادامه تشریح خواهند شد.

گفتار پنجم. مبانی حقوقی لزوم تعیین منطقه‌ای و شغلی حداقل دستمزد کارگری

صراحت ماده ۴۱ قانون کار، رویکرد سازمان بین‌المللی کار، اقتضای وصف انعطاف‌پذیری قواعد کار و اصل تساوی مزد در شرایط مساوی، حاکی از ضرورت گذار از الگوی ملی و یکسان در تعیین حداقل دستمزد و لزوم طراحی و اجرای الگوی متنوع است.

الف. صراحت ماده ۴۱ قانون کار

همان‌گونه که ذکر شد، ماده ۴۱ قانون کار در خصوص نحوه تعیین حداقل دستمزد کارگری به دو روش منطقه‌ای و شغلی تصریح دارد. طبق این ماده، «شورای عالی کار همه ساله موظف است میزان حداقل مزد کارگران را برای نقاط مختلف کشور و یا صنایع مختلف... تعیین نماید...». تصریح این ماده به تعیین حداقل مزد برای «نقاط مختلف کشور» و «صنایع مختلف» به ترتیب، ناظر بر الگوی منطقه‌ای و شغلی است. تعیین حداقل مزد به صورت ملی، مبنای قانونی ندارد و بر این اساس بی‌اعتبار است. بدیهی است اصل حکمت قانون‌گذار، اجازه تفسیر مصلحت‌گرایانه این تصریح و عدول از اجرای الگوی متنوع را نمی‌دهد و رویه اجرایی سال‌های متمادی گذشته نیز نمی‌تواند رافع این ایراد واضح حقوقی باشد. آنچه بدون تردید، از ظاهر و نص این عبارت قانونی برمی‌آید، لزوم تعیین حداقل دستمزد به شیوه متنوع (منطقه‌ای و شغلی) است.

ب. رویکرد سازمان بین‌المللی کار

سازمان بین‌المللی کار، پیروی از الگوی خاصی را پیشنهاد یا الزام نکرده است. بند ۱ ماده ۳ مقاوله‌نامه شماره ۲۶ مصوب ۱۹۲۸ با عنوان «سازوکار تعیین حداقل دستمزد» تصریح کرده است

که «هر کشور عضو که به این مقاله‌نامه ملحق می‌شود، در تصمیم‌گیری نسبت به ماهیت و شکل سازوکار تعیین حداقل مزد و نیز تعیین چگونگی اعمال آن مختار است». با وجود این واقعیت، به نظر می‌رسد این سازمان تمایل بیش‌تری به بهره‌گیری از الگوی تنوع دارد؛ چون در بند ۱ ماده ۱ مقاله‌نامه شماره ۲۶ مورخ ۱۹۲۸ تصریح کرده است که «هر کشور عضو سازمان بین‌المللی کار که به این مقاله‌نامه ملحق می‌شود، متعهد می‌گردد که در رشته‌های شغلی که مقررات مؤثری برای تعیین حداقل مزد به صورت پیمان جمعی یا روش‌های دیگر ندارد و میزان مزد در آن‌ها فوق‌العاده ناچیز است، سازوکاری به وجود آورد و یا در صورت وجود از آن مراقبت کند تا امکان تعیین نرخ‌های حداقل مزد را از این طریق برای کارگران این رشته‌های شغلی یا در بخش‌هایی از این فعالیت‌ها به ویژه در صنایع خانگی فراهم سازد». در این بند، استفاده از عباراتی مثل «رشته‌های شغلی» و «نرخ‌های حداقل مزد»، حاکی از پذیرش الگوی متنوع در تعیین حداقل دستمزد کارگری است. هم‌چنین این مقاله‌نامه در ماده ۲ نوعی انعطاف نشان داده و تصریح کرده است که «هر کشور عضو که به این مقاله‌نامه ملحق می‌گردد، مختار است پس از مشاوره با سازمان‌های کارفرمایی و کارگری، در صورتی که این سازمان‌ها در رشته شغلی یا بخشی از رشته شغلی مورد بحث وجود داشته باشد، تصمیم بگیرد که سازوکار تعیین حداقل مزد یادشده در ماده ۱ در کدام رشته از فعالیت یا بخشی از فعالیت، به ویژه در کدام یک از صنایع خانگی یا بخشی از صنایع خانگی باید اعمال گردد». در این ماده نیز نگاه ویژه به رشته شغلی خاص یا بخشی از یک رشته شغلی در تعیین حداقل مزد، حاکی از رویکرد مثبت سازمان به الگوی متنوع است.

مقاله‌نامه شماره ۹۹ مورخ ۱۹۵۱ با عنوان «مقاله‌نامه سازوکار تعیین حداقل دستمزد کشاورزی»^۱ نیز به سازوکار تعیین حداقل دستمزد در کشاورزی اختصاص دارد. همین اختصاص به بخش کشاورزی گویای تمایل سازمان به الگوی تنوع در تعیین حداقل دستمزد است. بر این اساس، هم‌سویی با سیاست‌های سازمان بین‌المللی کار در کنار دیگر ادله و توجیه‌های منطقی، مؤیدی است بر لزوم گذار نظام حقوق کار ایران از الگوی یکسان و ملی به الگوی متنوع منطقه‌ای و شغلی.

1. Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention, 1951 (No. 99).

ج. اقتضای وصف انعطاف‌پذیری حقوق کار

با توجه به گستره وسیع مشاغل و کارگران مشمول حقوق کار و تنوع و گوناگونی شرایط کاری و مقتضیات شغلی آن‌ها، یکی از اوصاف بایسته حقوق کار، وصف انعطاف‌پذیری است. به این معنا که لازم است به این تنوع و گوناگونی شرایط کار، اهمیت و اثر داد و با وضع مقررات متنوع و منعطف، این تفاوت‌ها را در نظر گرفت. این وصف را انعطاف‌پذیری حقوق کار می‌نامند که بر لزوم انعطاف قواعد و مقررات کار با توجه به شرایط و مقتضیات کار و دیگر شرایط اقتصادی و اجتماعی تأکید دارد.

یکی از راه‌های منعطف‌سازی الزامات حقوق کار، «... پیش‌بینی مقررات جداگانه برای تطبیق با شرایط ویژه پاره‌ای فعالیت‌ها و کارگاه‌هاست».^۱ این سیاست در قانون کار ایران به رسمیت شناخته شده است. برای مثال، ماده ۱۹۰ قانون کار، تعیین مدت کار، تعطیلات و مرخصی‌ها، مزد یا حقوق صیادان، کارکنان حمل و نقل (هوایی، زمینی، دریایی) خدمه و مستخدمین منازل، معلولین و نیز کارگرانی که طرز کارشان به نحوی است که تمام یا قسمتی از مزد و درآمد آن‌ها به وسیله مشتریان یا مراجعین تأمین می‌شود و هم‌چنین کارگرانی را که کار آن‌ها نوعاً در ساعات متناوب انجام می‌گیرد، به آیین‌نامه‌هایی محول کرده است که توسط شورای عالی کار تدوین و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید و در واقع، با نظر به تفاوت‌های نوع کار این گروه‌های کارگری، تفاوت در مقررات حاکم بر آن‌ها را نیز پذیرفته است.

بدیهی است تعیین حداقل دستمزد کارگران بر اساس نوع فعالیت (حداقل دستمزد شغلی) یا وضعیت اقتصادی و اجتماعی مناطق مختلف (حداقل دستمزد منطقه‌ای)، سیاستی است در راستای وصف انعطاف‌پذیری حقوق کار. به عبارت دقیق‌تر، اگر وضعیت شاخص‌های اقتصادی به طور کلی و وضعیت شاخص‌های بازار کار به طور خاص در مناطق مختلف کشور و رشته‌های مختلف شغلی یکسان نباشد، تعیین حداقل دستمزد به صورت یکسان و ملی با وجود ظاهر مساوات‌گونه‌ای که دارد، نادیده انگاشتن این تفاوت‌ها و نقض برابری و برخلاف وصف انعطاف‌پذیری قواعد کار است. بنابراین، می‌توان با پیش‌بینی چند نرخ حداقل دستمزد (شغلی یا منطقه‌ای) به ارتقای انعطاف قواعد حقوق کار کمک کرد. «هنگامی که نرخ‌ها برای گروه‌های مختلف کارگران متفاوت است، رژیم

۱. عراقی، پیشین، ص ۴۰.

حداقل دستمزد، انعطاف بیش‌تری در پاسخ به شوک‌ها دارد. برای مثال، حداقل دستمزد کارگران جوان در بریتانیا در طول بحران اخیر متوقف شد و برخی شواهد اولیه نشان می‌دهد که این اقدام به حفظ اشتغال جوانان در وضعیت رکود کمک کرده است.^۱

بنابراین، اصل انعطاف‌پذیری با الگوی یکسان تعیین حداقل دستمزد سازگاری ندارد و در مقابل، اجرای الگوی متنوع در تعیین حداقل دستمزد با اصل انعطاف‌پذیری مقررات کار تناسب حداکثری دارد. این سازگاری اصولی نیز توجیه‌کننده لزوم تغییر الگوی تعیین حداقل دستمزد کارگری در حقوق کار ایران و اجرای الگوی متنوع است.

د. اقتضای اصل تساوی مزد در شرایط مساوی

یکی از الزامات پرداخت دستمزد به کارگران، رعایت انصاف و تساوی واقعی (و نه ظاهری) در پرداخت‌های کارگری است. طبق این اصل، در صورت تفاوت در شرایط کار، تساوی در دستمزد منطقی و منصفانه نیست. طبق بند ۳ ماده ۲۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر «...هر کس که کار می‌کند، مستحق مزدی منصفانه و رضایت‌بخش است که زندگی او و خانواده‌اش را موافق شئون انسانی تأمین کند». قسمت ۱ بند الف ماده ۷ میثاق حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی^۲ نیز بر منصفانه بودن دستمزد و تساوی واقعی تأکید کرده است: «مزد منصفانه و اجرت مساوی برای کار با ارزش مساوی بدون هیچ نوع تمایز...». طبق این مقرر، در صورت برابری ارزش کار، برابری در اجرت نیز ضروری است. بر این اساس، در صورت تفاوت ارزش کار، تفاوت در اجرت لازم است. به علاوه بدیهی است که تعیین حداقل دستمزد ملی یکسان بدون در نظر گرفتن سطح متفاوت هزینه‌های معیشتی در نقاط مختلف کشور و فارغ از وضعیت و شرایط کار، منصفانه نیست.

در حقوق کار ایران، ماده ۳۸ قانون کار بر اصل تساوی مزد در شرایط مساوی تأکید کرده است. بر این اساس، با توجه به تفاوت شرایط کار در نقاط مختلف کشور و رشته‌های مختلف شغلی، تعیین حداقل دستمزد ملی و یکسان، نقض اصل تساوی مزد در شرایط مساوی است. با تعیین حداقل دستمزد به صورت ملی، این احتمال وجود دارد که دو کارگر که در شرایط متفاوت کاری مشغول به

1. Dickens, R., "How Are Minimum Wages Set?", IZA World of Labor, No. 211, 2015, p. 3.

2. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966.

فعالیت هستند، مزد مساوی دریافت کنند. هر چند ظاهر این است که به این ترتیب، مساوات در پرداخت مزد وجود دارد، اما با توجه به تفاوت‌های شاخص‌های اقتصادی در مناطق مختلف کشور و هم‌چنین در مشاغل مختلف کارگری، این مساوات، غیر منصفانه است. بنابراین، اصل تساوی مزدی که در قامت یک حق کارگری شناخته می‌شود، توجیه‌کننده گذار از الگوی تعیین حداقل دستمزد ملی یکسان و لزوم اجرای الگوی متنوع منطقه‌ای و شغلی است.

گفتار ششم. توجیه اقتصادی تعیین منطقه‌ای و شغلی حداقل دستمزد کارگری

استفاده از «... روش ملی برای کشورهایی که دارای همگنی بیش‌تری در سطوح توسعه اقتصادی و اجتماعی هستند، کاربرد دارد».^۱ این در حالی است که در مناطق مختلف ایران، توسعه اقتصادی و اجتماعی همگن مشاهده نمی‌شود و بنابراین، شرایط اقتصادی و وضعیت توسعه نامتوازن مناطق مختلف ایران برای اجرای نظام حداقل دستمزد ملی و یکسان مساعد نیست.

نتایج حاصل از یک پژوهش نشان می‌دهد که «... از نظر درجه توسعه اقتصادی، اختلاف بسیار زیادی بین استان‌های ایران وجود دارد که این فاصله بین توسعه‌یافته‌ترین استان (تهران با شاخص ترکیبی ۴/۴۸) و محروم‌ترین استان (کهگیلویه و بویراحمد با شاخص ترکیبی ۲/۷۹-) کاملاً مشخص و روشن است».^۲ پژوهش دیگری نشان داده است که اختلاف‌های چشم‌گیری بین استان‌های کشور به لحاظ شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی وجود دارد. «... در سرشماری ۱۳۹۰ استان تهران در تمامی شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی به عنوان برخوردارترین استان محسوب می‌شود و استان سیستان و بلوچستان در شاخص محرومیت اقتصادی، اجتماعی نسبی و شاخص مزیت و اقتصادی، اجتماعی نسبی به عنوان محروم‌ترین استان شناخته شد».^۳

توجه به نرخ بی‌کاری و اشتغال به عنوان یکی از حوزه‌های تأثیرپذیر از نرخ دستمزدها نیز حاکی از

۱. جعفری، پیشین، ص ۵۱.

۲. ضرابی، اصغر و احمد شاه‌یوندی، «تحلیلی بر پراکندگی شاخص‌های توسعه اقتصادی در استان‌های ایران»، مجله جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی، سال بیست و یکم، شماره پیاپی ۳۸، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۹، ص ۳۰.

۳. شهنازی، کریم و الناز انتظار، «برآورد و تحلیل مقایسه‌ای شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی در مناطق شهری استان‌های ایران طی سرشماری سال ۱۳۹۰ (رویکرد تحلیل مؤلفه‌های اصلی)»، فصل‌نامه اقتصاد مالی، سال سیزدهم، شماره ۴۶، بهار ۱۳۹۸، ص ۲۳۶.

تفاوت جدی در مناطق مختلف کشور است. بر اساس گزارش مرکز آمار ایران، نرخ بی‌کاری در سال ۱۴۰۰ نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۹ در استان زنجان، ۶/۵ درصد و در استان هرمزگان، ۱۵/۸ درصد بوده است. همچنین در این بازه زمانی، بیش‌ترین نرخ اشتغال متعلق به استان زنجان با ۴۲/۵ درصد و کم‌ترین آن متعلق به استان سیستان و بلوچستان با نرخ ۳۱/۳ بوده است. ضمن این‌که «... وجود زیرساخت‌های مختلف در مناطق مختلف و تفاوت کارآمدی در حوزه‌های جغرافیایی متفاوت باعث شده تا نیروی کار در کشور به صورت ناهمگن پخش شده باشد».^۱

این تفاوت‌ها در خصوص نرخ تورم نیز مصداق دارد. بر اساس گزارش مرکز آمار ایران، بالاترین نرخ تورم دوازده ماهه منتهی به مرداد ۱۴۰۱ متعلق به استان کهگیلویه و بویراحمد با ۴۷/۸ درصد و کم‌ترین آن متعلق به استان سیستان و بلوچستان با ۳۶/۶ درصد بوده است. بر اساس گزارش این مرکز، قیمت متوسط هر متر مسکن به عنوان یکی از اقلام مهم هزینه‌های خانوار، در بهار ۱۴۰۰ در شهر تهران، ۳۷ میلیون و ۶۶۵ هزار تومان بوده است. این در حالی است که در همین بازه زمانی، این نرخ در شهر یاسوج، ۱ میلیون و ۸۷۸ هزار تومان بوده است.

توجه به این تفاوت‌ها و توسعه نامتوازن کشور، پژوهشگران را واداشته است تا اذعان کنند «نتایج حاصل از این مطالعه، توجه به سیاست‌های اقتصادی استان محور را برای کاهش نابرابری‌های اشتغال توصیه می‌کند».^۲ برخی پژوهشگران نیز با ملاحظه آثار نامطلوب سیاست تعیین حداقل دستمزد ملی پیشنهاد کرده‌اند که «...سیاست‌گذاران حوزه رفاه و تأمین اجتماعی کشور برای تعیین و تعدیل حداقل دستمزد سالیانه از روش و مکانیسم‌های جای‌گزین دیگری... استفاده کنند».^۳

البته این تفاوت‌ها در دیگر کشورها نیز وجود داشته و هنوز هم وجود دارد و «یافته‌های مربوط به روابط شاخص‌ها با حداقل دستمزد عموماً برای مناطق مختلف متفاوت بوده است»؛^۴ چون عمده‌تاً «شکافی واضح بین مناطق شهری و روستایی با بالاترین و پایین‌ترین سطح تولید ناخالص داخلی

۱. خوجانی، رامین و سید محمد حسینی، «ارزیابی و تحلیل نرخ بی‌کاری در سطح استان‌های کشور با استفاده از خوشه‌بندی مبتنی بر چگالی پیش‌بینی»، فصل‌نامه علمی برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال دهم، شماره پیاپی ۳۷، بهار ۱۳۹۹، ص ۱۰.
۲. همان.

۳. ساجدی و همکاران، پیشین، ص ۱۷۸.

4. Bersales& other, op.cit., p. 81.

وجود دارد... سطوح دستمزد در مناطق شهری بالاتر است و دستمزد مشاغلی که در حدود سطح حداقل دستمزد، پرداخت می‌شوند، ممکن است زندگی مناسب را تضمین نکنند»^۱.

گفتار هفتم. مقدمات اجرایی الگوی متنوع تعیین حداقل دستمزد

ادله پیش‌گفته حاکی از لزوم گذار از الگوی فعلی تعیین حداقل دستمزد کارگری (یکسان و ملی) و اجرای الگوی متنوع (منطقه‌ای و شغلی) است. این تغییر الگو و اجرای دقیق آن مستلزم تمهید برخی مقدمات و لوازم است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: وجود نظام اطلاعاتی دقیق و روزآمد، تقویت تشکلهای کارگری و کارفرمایی از نظر آزادی‌های سندیکایی و احیای ظرفیت مذاکرات و پیمان‌های دسته‌جمعی کار.

الف. نظام اطلاعاتی دقیق و روزآمد

اجرای دقیق و صحیح الگوی متنوع در تعیین حداقل دستمزد کارگری چه به صورت منطقه‌ای و چه به صورت شغلی، بدون وجود یک نظام اطلاعاتی مطمئن امکان‌پذیر نیست. از یک سو، بدیهی است اگر تعیین حداقل دستمزدهای کارگری بر اساس مناطق جغرافیایی مختلف کشور در دستور کار باشد، شاخص‌های مختلف اقتصادی مناطق مختلف کشور از جمله نرخ تورم، بی‌کاری، جذب سرمایه، شاخص فلاکت و حتی برخی اطلاعات اجتماعی مثل وضعیت تخصصی دانش‌آموختگان دانشگاهی، نگرش‌های فرهنگی مرتبط با اشتغال (فرهنگ کار) و شاخص‌های زیست‌محیطی باید در هر یک از مناطق مورد نظر کشور به صورت دقیق و قابل رصد در دسترس باشد. تنها بر اساس این اطلاعات می‌توان در تعیین حداقل دستمزد کارگری با لحاظ همه جنبه‌های اقتصادی و اجتماعی موضوع و میزان تأثیرگذاری نرخ دستمزد بر شاخص‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی، تصمیم درست و قابل اجرایی گرفت.

از سوی دیگر، اگر تعیین حداقل دستمزدهای کارگری بر اساس مشاغل مختلف (اعم از صنعتی و خدماتی) در دستور کار باشد، ضرورت دارد اطلاعاتی که برای سیاست‌گذاری توسعه مشاغل و تنظیم‌گری مشاغل لازم است، در دسترس باشند؛ از جمله نیاز کشور به مشاغل مختلف بر اساس

1. Jeffrey & other, op.cit., p. 74.

سیاست‌های توسعه‌ای صنایع و خدمات از جمله سیاست‌های انقباضی نسبت به صنایع و خدمات غیر مولد و کاذب، سیاست‌های تشویقی نسبت به صنایع و خدمات دانش بنیان، صادرات محور، ارزآور، مدیریت بهره‌مندی بهینه از امکانات و زیرساخت‌های کشور مثل میزان نیاز و استفاده یک رشته شغلی از آب، برق، گاز و نظیر آن.

بدیهی است تبیین و ثبت این سیاست‌ها در قالب اسناد و مقررات مختلف در یک نظام اطلاعاتی دقیق می‌تواند چراغ راهنمای نحوه تعیین حداقل دستمزد کارگری در مشاغل مختلف به عنوان یکی از ابزارهای تنظیم‌گری اقتصادی و اجتماعی، کارآمدی بالایی داشته باشد و پیشبرد سیاست‌های کلان کشور در توسعه بخش خصوصی را نیز تسهیل کند.

ب. تقویت آزادی و استقلال شکل‌های کارگری و کارفرمایی

یکی از مؤلفه‌های اساسی حکمرانی خوب،^۱ مشارکت جویی^۲ است. حکمرانی بدون بهره‌مندی از مشارکت ذی‌نفعان، گذشته از نقض ارزش‌های دموکراتیک و حقوق بشری به لحاظ کارکردی نیز اثربخش و موجه و مشروع نخواهد بود. بر این اساس، استفاده از مشارکت ذی‌نفعان در فرآیند تعیین حداقل دستمزد کارگری که همانا جامعه کارگری و کارفرمایی کشور هستند، ضرورت دارد. به ویژه این‌که در اصول و ارزش‌های حقوق کار، اصل سه‌جانبه‌گرایی^۳ یا مشارکت سه‌جانبه بر لزوم ایفای نقش جامعه کارگری و کارفرمایی در فرآیند تدوین مقررات مربوط تأکید ویژه دارد. به این لحاظ لازم است امکان مشارکت واقعی این ذی‌نفعان را در فرآیندهای مربوط به تعیین حداقل دستمزد متنوع به عنوان یک اصل بنیادین در نظر گرفت.

بدیهی است منظور از این مشارکت، صرف حضور صوری و تشریفاتی برخی نمایندگان به عنوان نمایندگان اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی مناطق یا مشاغل مختلف در جلسات شوراهایی مثل شورای عالی کار نیست. آن‌چه اهمیت دارد، ایجاد یک نظام آزاد و مستقل سندیکایی قدرتمند با در اختیار داشتن آزادی‌های سندیکایی و تضمین‌های حقوقی و قضایی برای ایفای نقش واقعی در فرآیندهای تعیین حداقل دستمزدهای منطقه‌ای و شغلی است.

1. Good Governance

2. Participation

3. Tripartism

ج. بهره‌مندی از ظرفیت مذاکرات و پیمان‌های دسته جمعی کار

یکی از ظرفیت‌های مشارکتی قانون کار، مذاکرات دسته‌جمعی^۱ و پیرو آن، انعقاد پیمان‌های دسته‌جمعی کار^۲ است. متأسفانه در نظام حقوق کار ایران از این ظرفیت مشارکتی و مدنی برای تدوین مقررات و ضوابط کار، استفاده مناسبی صورت نمی‌گیرد. در بحث تعیین حداقل دستمزد کارگری با استفاده از الگوی متنوع (منطقه‌ای یا شغلی)، استفاده از این ظرفیت بسیار مفید خواهد بود. در شیوه منطقه‌ای، دعوت از نمایندگان جامعه کارگری و کارفرمایی هر منطقه و در شیوه شغلی، دعوت از نمایندگان جامعه کارگران و کارفرمایان هر رشته شغلی خاص به منظور شنیدن نظراتشان در قالب مذاکرات دسته‌جمعی می‌تواند در دقیق‌تر شدن تصمیم تعیین حداقل دستمزد آن منطقه یا آن شغل خاص و تبعاً پذیرش و اجرای این مقرر توسط جامعه کارفرمایان مربوط، نقش سازنده بسزایی ایفا کند.

نتیجه‌گیری

نظام‌های حقوقی مختلف به منظور تعیین حداقل دستمزد کارگری از یکی از دو الگوی دستمزد ملی (یکسان) یا الگوی متنوع (منطقه‌ای و نوعی) استفاده می‌کنند. بنا بر یافته‌های این پژوهش، نظام‌های حقوقی زیادی از الگوی ملی به دلیل سادگی آن استقبال و استفاده کرده‌اند. این الگو در کشورهای دارای ساختار متمرکز سیاسی و اداری که توسعه اقتصادی متوازی را تجربه کرده‌اند، کارآمدی بیشتری دارد. الگوی متنوع عمدتاً در نظام‌های حقوقی دارای ساختار نامتمرکز سیاسی و اداری استفاده می‌شود و از نظر کارکردی، برای کشورهایی مناسب‌تر است که توسعه اقتصادی متوازی ندارند.

۱. ماده ۱۳۹ قانون کار: «هدف از مذاکرات دسته‌جمعی، پیش‌گیری و یا حل مشکلات حرفه‌ای و یا شغلی و یا بهبود شرایط تولید و یا امور رفاهی کارگران است که از طریق تعیین ضوابطی برای مقابله با مشکلات و تأمین مشارکت طرفین در حل آن‌ها و یا از راه تعیین و یا تغییر شرایط و نظایر این‌ها، در سطح کارگاه، حرفه و یا صنعت با توافق ظرفیت تحقق می‌یابد. خواست‌های طرح‌شده از سوی طرفین باید متکی به دلایل و مدارک لازم باشد».

۲. ماده ۱۴۰ قانون کار: «پیمان دسته‌جمعی کار عبارت است از پیمان کتبی که به منظور تعیین شرایط کار فی‌مابین یک یا چند شورا یا انجمن صنفی و یا نماینده قانونی کارگران از یک طرف و یا یا چند کارفرما و یا نمایندگان قانونی آن‌ها از سوی دیگر و یا فی‌مابین کانون‌ها و کانون‌های عالی کارگری و کارفرمایی منعقد می‌شود».

در نظام حقوق کار ایران، با وجود تصریح قانون‌گذار به تعیین حداقل دستمزد متنوع منطقه‌ای و نوعی، در عمل، حداقل دستمزد کارگری به صورت ملی و یکسان تعیین می‌شود. جدای از مغایرت این رویه با نص ماده ۴۱ قانون کار، الزامات تساوی دستمزد در شرایط برابر و وصف انعطاف‌پذیری حقوق کار مستلزم تجدیدنظر در این رویه است. به ویژه این‌که سیاست سازمان بین‌المللی کار نیز با تعیین حداقل دستمزد مبتنی بر الگوی متنوع سازگاری بیش‌تری دارد. علاوه بر ملاحظات حقوقی، ملاحظات اقتصادی نیز گذار از الگوی ملی و حرکت به سمت الگوی متنوع را ایجاب می‌کند. شرایط نامتوازن توسعه اقتصادی نقاط مختلف کشور هم هرگز با تعیین یک حداقل دستمزد برای سراسر کشور و همه صنایع و خدمات هم‌خوانی ندارد.

بر این اساس، پیشنهاد می‌شود اجرای الگوی تعیین دستمزد متنوع منطقه‌ای و نوعی توسط وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی و شورای عالی کار به پشتوانه صراحت ماده ۴۱ قانون کار در دستور کار قرار گیرد و در این مسیر به ویژه از ظرفیت تشکلهای کارگری و کارفرمایی موجود برای شناخت دقیق الزامات اجتماعی و اقتصادی مناطق مختلف کشور و شرایط و اقتضائات هر رشته شغلی، استفاده مناسب صورت گیرد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. عراقی، سید عزت‌الله، **حقوق کار** (جلد ۱)، تهران: سمت، ۱۳۸۳.

ب) مقاله

۱. آرمن، سید عزیز، وحید کفیلی و مجتبی قربان‌نژاد، «بررسی رابطه دوسویه بین حداقل دستمزد و بی‌کاری»، فصل‌نامه علمی و پژوهشی مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، سال سوم، شماره ۱۲، زمستان ۱۳۹۳.
۲. جعفری، اکرم، «تعیین حداقل دستمزد»، ماه‌نامه کار و جامعه، شماره ۱۷۳، مهر ۱۳۹۳.
۳. خوجیانی، رامین و سید محمد حسینی، «ارزیابی و تحلیل نرخ بی‌کاری در سطح استان‌های کشور با استفاده از خوشه‌بندی مبتنی بر چگالی پیش‌بینی»، فصل‌نامه علمی برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال دهم، شماره پیاپی ۳۷، بهار ۱۳۹۹.
۴. ساجدی، مهدی و همکاران، «بررسی اثر حداقل دستمزد بر متغیرهای اقتصاد کلان ایران در چارچوب یک مدل تعادل عمومی پویای تصادفی»، فصل‌نامه تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی، شماره ۳۷، پاییز ۱۳۹۸.
۵. شهنازی، کریم و الناز انتظار، «برآورد و تحلیل مقایسه‌ای شاخص‌های اقتصادی اجتماعی در مناطق شهری استان‌های ایران طی سرشماری سال ۱۳۹۰ (رویکرد تحلیل مؤلفه‌های اصلی)»، فصل‌نامه اقتصاد مالی، سال سیزدهم، شماره ۴۶، بهار ۱۳۹۸.
۶. ضرابی، اصغر و احمد شاه‌یوندی، «تحلیلی بر پراکندگی شاخص‌های توسعه اقتصادی در استان‌های ایران»، مجله جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی، سال بیست و یکم، شماره پیاپی ۳۸، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۹.
۷. عیسی‌زاده، سعید و راضیه علمیان، «تحلیلی بر حداقل دستمزد و آثار اقتصادی آن»، فصل‌نامه علوم اقتصادی، سال سوم، شماره ۹، زمستان ۱۳۸۸.
۸. نجفی کاج‌آباد، قاسم، «نگاهی به روش‌های تعیین حداقل دستمزد و شیوه‌های اجرای آن در برخی کشورها و ایران»، ماه‌نامه کار و جامعه، شماره ۱۳۷، آبان ۱۳۹۰.

2. Latin Source

A) Book

1. Jeffrey, Paul, Martinos, Haris and Todtling-Schnhofer, Herta, "A Fair Minimum Wage for The EU Workers from The Local and Regional Perspective", European Committee of the Regions, 2021.

B) Article

1. Berger, Marius and Lanz, Bruno, "Minimum Wage Regulation in Switzerland: Survey Evidence for Restaurants in the Canton of Neuchatel", Swiss Journal of Economics and Statistics, No. 156, Vol. 20, 2020.

2. Bersales, Lisa Grace S. and Lucagbo, Michael Daniel C., "Determinants of Regional Minimum Wages in the Philippines", The Philippine Statistician, Vol. 63, No. 2, 2014.

3. Dickens, Richard, "How Are Minimum Wages Set?", IZA World of Labor, No. 211, 2015.

4. Saget, Catherine, "Poverty Reduction and Decent Work in Developing Countries: Do Minimum Wages Help?", International Labour Review, Vol. 140, No. 3, 2001.

5. Xing, Chunbing and Xu, Jianwei, "Regional Variation of the Minimum Wages in China", IZA Journal of Labor and Development, A Springer Open Journal, Vol. 5, No.8, 2016.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

Basics of Regional and Sectoral Determination of the Minimum Wage;

The Necessity of Transition from National Minimum Wage

Majid Najarzadeh Hanjani¹

Abstract

The system of determining the minimum labor wage as one of the mandatory protections in labor law based on social and economic criteria with two models of national wage and variable wage is common in different legal systems. In this research, using the descriptive and analytical method, while explaining the basis for choosing each of the two mentioned models, the status of Iran's labor law system in determining the minimum wage for workers has been evaluated. According to the findings of this research, the national model for determining the minimum wage for workers in Iran's labor law system, in addition to contradicting the text of the law, due to the violation of the principle of equal pay under equal conditions, deviation from the description of flexibility, being far from the policies of the International Labor Organization and ignoring unbalanced economic development of different regions of the country requires redesigning and reforming and moving towards a diverse model. In the diverse model, considering the economic requirements of different regions of the country and the characteristics of each sector of services and industry, it is possible to use the regional minimum wage system and the sectoral minimum wage system at the same time.

KeyWords: Minimum Wage, Labor Law, Regional Wage, Worker.

1. Department of Public Law, Faculty of Law, University of Science and Culture Tehran, Iran, m.najarzadeh@usc.ac.ir