

# آسیب‌شناسی تعیین حداقل دستمزد در ایران (۳): امکان‌سنجی تعیین حداقل دستمزد براساس صنایع





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۹/۵

شماره مسلسل: ۲۰۲۵۹  
کد موضوعی: ۲۲۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:  
آسیب‌شناسی تعیین حداقل دستمزد در ایران (۳): امکان‌سنجی تعیین حداقل دستمزد  
براساس صنایع

نوع گزارش: طرح/لایحه  راهبردی  نظارتی

نام دفتر:  
مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدل‌سازی)

تهیه و تدوین‌کننده:  
فاطمه عزیزخانی

ناظر علمی:  
موسی شهبازی غیائی

اظهار نظرکننده:  
محمد رضا عبداللهی  
سید مجتبی شهرآئینی

اظهار نظرکننده خارج از مرکز:  
علاءالدین ازوجی (سرپرست دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه کشور)،  
مهران بهنیا (پژوهشگر حوزه اقتصاد کلان)

گرافیک و صفحه‌آرایی:  
منیره حاجی محمدی

ویراستار ادبی:  
شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. دستمزد

۲. صنایع

۳. قانون کار

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۳/۱۵



## فهرست مطالب

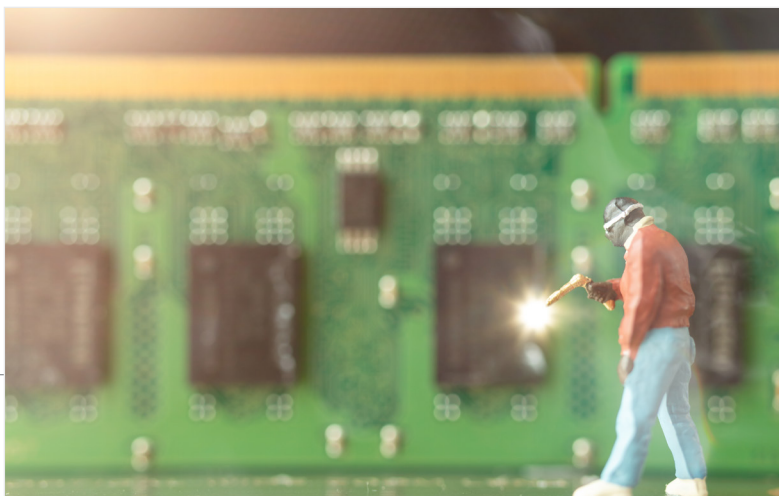
۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. تجربه کشورها در اجرای دستمزد بخشی / شغلی
۱۲	۳. بررسی الزامات اجرایی حداقل دستمزد براساس صنایع در ایران
۱۲	۳-۱. کاهش حداقل دستمزد به منظور حمایت از رسته فعالیت خاص
۱۳	۳-۲. افزایش حداقل دستمزد به منظور حمایت از کارگران آسیب پذیر
۱۴	۴. موانع پیش روی اجرای دستمزد براساس صنایع در ایران
۱۴	۴-۱. ابهام ها و موانع تقنینی
۱۴	۴-۲. موانع اجرایی و ساختاری
۱۵	۴-۳. موانع اجرایی تعیین دستمزد براساس اندازه بنگاه
۱۵	۴-۴. موانع اجرایی تعیین دستمزد براساس رسته فعالیت
۱۶	۵. وضعیت پراکندگی شاغلان ذی نفع سیاست حداقل دستمزد صنایع
۲۱	۶. جمع بندی و نتیجه گیری
۲۳	منابع و مأخذ

## فهرست شکل ها

۱۶	شکل ۱. نمودار سهم گروه های مختلف دستمزدی از کل بیمه شدگان
۱۷	شکل ۲. نمودار سهم رده دستمزدی به تفکیک بخش
۱۸	شکل ۳. نمودار توزیع دستمزد براساس سایز بنگاه
۱۹	شکل ۴. نمودار توزیع دستمزد براساس رسته فعالیت
۲۰	شکل ۵. نمودار سهم اشتغال رسمی و غیررسمی در بخش های مختلف اقتصادی در سال ۱۴۰۱

## فهرست جدول ها

۱۸	جدول ۱. بنگاه ها به تفکیک سایز بنگاه در سال ۱۴۰۱
۲۰	جدول ۲. درصد شاغلان دارای بیمه براساس سایز بنگاه در سال ۱۴۰۱



## آسیب‌شناسی تعیین حداقل دستمزد در ایران (۳): امکان سنجی تعیین حداقل دستمزد بر اساس صنایع

### چکیده



حداقل دستمزد بر اساس صنایع یکی از روش‌های تعیین حداقل دستمزد است که معمولاً با هدف حمایت از کارگران آسیب دیده و یارسته فعالیت خاص اجرامی شود. در ایران ظرفیت قانونی ماده (۴۱) قانون کار برای تعریف حداقل دستمزد صنایع وجود دارد اما بررسی‌ها نشان می‌دهد به دلیل عدم موفقیت دولت‌ها در تعریف استراتژی توسعه صنعتی و تنظیم سیاست‌های مکمل برای حمایت از کارگران و یارسته فعالیت‌ها، ساختار شکننده تولید، سهم بالای اشتغال غیررسمی و ضمانت اجرایی پایین، الزامات اجرای این سیاست در شرایط فعلی فراهم نیست. علاوه بر این، موانع و چالش‌های متعددی نظیر اصلاح مواد (۱۶۷) و (۴۱) قانون کار، ضعف ساختار نظارتی و آمار و اطلاعات کشور، پیچیدگی محاسبات بیمه‌ای، پیچیدگی اجراء در سطح بنگاه‌های بزرگ، ضدانگیزشی بودن در رشد و توسعه بنگاه، مشکلات تأمین مالی و ... هم پیش روی اجرای آن است. این در حالی است که تعداد شاغلان ذی نفع در اجرای این سیاست بسیار کم است، منافع ناشی از آن در مقابل هزینه‌ها و محدودیت‌های اجرایی ناچیز است. به عبارت دیگر اجرای این سیاست، مقرون به صرفه نیست. از این رو اجرای این سیاست در شرایط فعلی توصیه نمی‌شود اما می‌توان پیشنهاد داد تهیه و تدوین استراتژی توسعه صنعتی، تقویت نقش حمایتی دولت (بهبود تأمین مالی، دسترسی به بازار، مشوق‌های مالیاتی، یارانه دستمزد، افزایش بهره‌وری و تأمین معیشت کارگران)، رسمی‌سازی اشتغال غیررسمی و افزایش ضمانت اجرایی این سیاست در کنار رفع محدودیت‌ها و موانع بر شمرده در دستور کار دولت قرار گیرد.



## بیان / شرح مسئله

سیستم‌های حداقل دستمزد از سیستم‌های بسیار ساده که نرخ منحصر به فردی را برای کل کشور تعیین می‌کنند تا سیستم‌های بسیار پیچیده که نرخ‌های متفاوتی را بسته به بخش فعالیت، شغل، منطقه جغرافیایی و / یا اندازه شرکت تعیین می‌کنند، متغیر است. هر رویکرد، منطبق خاصی دارد که نشان‌دهنده نگرانی‌هایی است که سیاستگذاران هنگام طراحی خط‌مشی داشتند. در این میان منطبق تعریف حداقل دستمزد براساس صنایع، حمایت از کارگران با دستمزد پایین یا بنگاه‌های خرد و کوچک با توان پرداخت کم است. در ایران نیز در ماده (۴۱) قانون کار، ظرفیت تعیین دستمزد براساس صنایع آمده این در حالی است که تاکنون این ظرفیت قانونی اجرا نشده و حتی به بوته آزمایش هم گذاشته نشده است و هر ساله یک دستمزد سراسری و یکسان تعریف می‌شود. لذا در وهله نخست باید قابلیت اجرایی این شیوه تعیین حداقل دستمزد در کشور بررسی و توصیه سیاستی در این خصوص ارائه شود.

## نقطه‌نظر / یافته‌های کلیدی

یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد بیشترین سابقه اجرای این سیاست در کشورهای در حال توسعه بوده که اثر بخشی چندانی هم نداشته است از مهم‌ترین دلایل آن عبارتند از: تمرکز صرف بر رویکرد حمایتی، عدم دقت در تشخیص گروه هدف، پیچیدگی روش، سهم بالای اشتغال غیررسمی و ضمانت اجرایی پایین، فقدان نهادهای اجرایی و نظارتی قوی، فقدان تشکل‌های قوی در سطح بخش‌ها و زیربخش‌ها، عدم هم‌زمانی این سیاست با سایر سیاست‌های حمایتی مکمل آن. در ایران هم ظرفیت قانونی تعیین حداقل دستمزد براساس صنایع در ماده (۴۱) قانون کار وجود دارد اما بررسی‌ها نشان می‌دهد به دلیل فقدان استراتژی توسعه صنعتی و دشواری در تعیین گروه هدف، عدم موفقیت دولت‌ها در تنظیم سیاست‌های حمایتی مکمل و رفع چالش‌های کارگران در تأمین معیشت، عدم پیش‌بینی‌های منابع تأمین مالی لازم و غلبه رویکرد پوپولیستی، الزامات اجرای حداقل دستمزد صنایع براساس رسته‌ها وجود ندارد و کارگران مشاغل سخت و زیان‌آور هم به‌طور ضمنی حداقل دستمزد متفاوت را دریافت می‌کنند و نیازی به اجرای حداقل دستمزد صنایع نیست. همچنین اجرای این سیاست برای کارگران با مشاغل کم‌درآمد، به دلیل ساختار شکننده تولید، سهم بالای هزینه دستمزد، سهم بالای اشتغال غیررسمی و ضمانت اجرایی پایین، موضوعیت ندارد. علاوه بر اینکه براساس مطالب فوق، اجرای این سیاست الزامات اجرایی لازم را ندارد، نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که موانع و چالش‌های تقنینی و ساختاری متعددی پیش روی اجرای حداقل دستمزد صنایع وجود دارد. از جمله ضرورت اصلاح ماده (۱۶۷) قانون کار و ضرورت اصلاح ماده (۴۱) قانون کار، تعریف صنایع و اصلاح معیارهای تعیین حداقل دستمزد، فقدان اتحادیه و تشکل‌های قوی، فقدان نظام آمار و اطلاعات جامع بازار کار، فقدان نهادهای نظارتی قوی در دولت، فقدان اطلاعات بیمه‌ای در سطح رسته‌ها و کدهای ISIC، پیچیدگی‌های مربوط به محاسبات بیمه، دشواری تعریف دستمزد متفاوت در زیربخش‌های هلدینگ‌ها و بنگاه‌های بزرگ، احتمال افزایش جابه‌جایی بین رسته‌ای، احتمال اقماری شدن شرکت‌های بزرگ، عدم انگیزه در استخدام و توسعه بنگاه.

مطالب فوق نشان می‌دهد که به‌رغم فراهم نبودن الزامات اجرایی این سیاست، موانع و چالش‌های متعددی هم پیش روی اجرای آن وجود دارد اما هنوز زود است که برای اجرا یا عدم اجرای آن تصمیم‌گیری شود. به این منظور در بخش دیگر مطالعه، توزیع پراکندگی اجرای این سیاست در بین شاغلان احصا شده است تا تعداد شاغلان ذی‌نفع از اجرای این سیاست به‌دست آید. این در حالی است که بررسی‌ها نشان می‌دهد با وجود سهم بالای اشتغال غیررسمی که خود ضمانت اجرای این سیاست را پایین می‌آورد، تعداد شاغلان حداقل‌بگیر دارای اشتغال رسمی و ذی‌نفع از اجرای این سیاست هم بسیار کم است و در غالب رسته فعالیت‌ها، تمرکز در یافتی شاغلان در حدود دو یا سه برابر حداقل دستمزد است. به‌عنوان مثال به‌جز بخش کشاورزی که در حدود ۲۲ درصد از شاغلان آن حداقل‌بگیر هستند در سایر بخش‌ها کمتر از یک



درصد از شاغلان، حداقل دستمزد را می‌گیرند و حتی سهم شاغلان حداقل‌بگیر در بین رسته‌های مختلف (به جز بخش کشاورزی) کمتر از ۱۰ درصد و در بنگاه‌های خرد و کوچک حدود ۱۴ درصد است، بنابراین تعداد شاغلان ذی‌نفع در اجرای این سیاست هم بسیار کم است، بنابراین منافع ناشی از آن در مقابل هزینه‌ها و محدودیت‌های اجرایی ناچیز است. به عبارت دیگر اجرای این سیاست، مقرون به صرفه نیست.

### پیشنهاد راهکار تقنینی/نظارتی یا سیاستی

جمع‌بندی مطالب فوق نشان می‌دهد که با وجود ظرفیت قانونی ماده (۴۱) قانون کار در تعیین حداقل دستمزد صنایع در ایران، اما به دلیل فراهم نبودن الزامات اجرایی حداقل دستمزد صنایع، موانع و محدودیت‌های متعدد قانونی و ساختاری پیش روی اجرای آن و کم‌رنگ بودن منافع حاصل از اجرای این سیاست در مقابل هزینه‌ها و محدودیت‌های آن، اجرای این سیاست در شرایط فعلی توصیه نمی‌گردد اما پیشنهاد می‌شود تهیه و تدوین استراتژی توسعه صنعتی، تقویت نقش حمایتی دولت، رسمی‌سازی اشتغال غیررسمی و افزایش ضمانت اجرایی این سیاست در کنار رفع محدودیت‌ها و موانع برشمرده در دستور کار دولت قرار گیرد.

## ۱. مقدمه

سیستم‌های حداقل دستمزد از سیستم‌های بسیار ساده که نرخ منحصر به فردی را برای کل کشور تعیین می‌کنند تا سیستم‌های بسیار پیچیده که نرخ‌های متفاوتی را بسته به بخش فعالیت، شغل، منطقه جغرافیایی و / یا اندازه شرکت تعیین می‌کنند، متغیر است. هر رویکرد منطق خاصی دارد که نشان‌دهنده نگرانی‌هایی است که سیاستگذاران هنگام طراحی خط‌مشی داشته‌اند. منطق و زیربنای هر نوع سیستم حداقل دستمزد به شرح زیر است:

**ملی:** هر کارگری حق دارد از حداقل دستمزد یکسانی برخوردار شود و کارگران و خانواده‌هایشان فارغ از بخش کار، همه نیازهای یکسانی دارند.

**منطقه‌ای:** هزینه کالاها و خدمات می‌تواند به طور چشمگیری در مناطق کشور متفاوت باشد. برخی از کشورها همچنین ممکن است تفاوت‌های منطقه‌ای در بازار کار داشته باشند، با اقتصادهای پر جنب و جوش و بیکاری کم در برخی از نقاط کشور، و مناطق کمتر پویا با بیکاری بالاتر در بخش‌های دیگر.

**جمعیتی:** حداقل دستمزد عمومی بالا ممکن است به عنوان مانعی برای اشتغال اعضای برخی گروه‌ها مانند کارگران جوان، کارآموزان یا کارگران دارای معلولیت عمل کند.

**تفاوت‌های شغلی و بخشی:** حداقل دستمزد شغلی یا بخشی با هدف حمایت از کارگرانی اجرا می‌شود که دستمزد پایینی دارند یا بنگاه‌هایی که توان پرداخت ندارند. حداقل دستمزد یا از طریق ترکیبی از قراردادهای جمعی در مواردی که مذاکره دسته‌جمعی صورت می‌گیرد یا از طریق قانونی در بخش‌ها یا فعالیت‌هایی که در آنها مذاکره دسته‌جمعی صورت نمی‌گیرد، تعیین می‌شود. این معمولاً به سیستمی از حداقل دستمزدها بر اساس بخش فعالیت و گاه مشاغل، با در نظر گرفتن عوامل اقتصادی خاص آن بخش منجر می‌شود؛ زیرا برخی از بخش‌های فعالیت دارای میانگین بهره‌وری و «ظرفیت پرداخت» بالاتری نسبت به سایر بخش‌ها هستند و می‌توانند حداقل دستمزد بالاتری را بپردازند. همچنین برخی مشاغل ممکن است مهارت بیشتری نسبت به سایر مشاغل داشته باشند و کارگران در این مشاغل از سطح بهره‌وری بالاتری برخوردار باشند و شرکت‌های کوچک‌تر ممکن است بهره‌وری پایین‌تری داشته باشند و متعاقباً ظرفیت متوسط کمتری برای پرداخت داشته باشند.

بنابراین همان‌طور که استدلال شد یکی از شیوه‌های تعیین حداقل دستمزد توجه به تفاوت‌های شغلی، بخشی و یا اندازه شرکت است که با هدف حمایت از کارگران با دستمزد پایین اجرا می‌شود. البته بدیهی است که این نوع شیوه تعیین دستمزد، پیچیدگی زیادی دارد و بنابراین به ظرفیت و الزامات اجرایی بیشتری نیازمند است. برای روشن‌تر شدن بحث، به تجربه برخی از کشورها در اجرای این نوع دستمزد اشاره می‌شود و براساس مطالعات انجام شده اثر بخشی آن بررسی و تحلیل می‌شود.

در ایران، در ماده (۴۱) قانون کار آمده است که: «شورای عالی کار همه‌ساله موظف است، میزان حداقل مزد کارگران را برای نقاط مختلف کشور یا صنایع مختلف با توجه به معیارهای درصد تورم و تأمین معیشت خانوار تعیین کند». لذا در ایران نیز در ماده (۴۱) قانون کار، ظرفیت تعیین دستمزد براساس صنایع آمده است این در حالی است که تاکنون این ظرفیت قانونی اجرا نشده یا به‌بوته آزمایش هم گذاشته نشده است و هر ساله یک دستمزد سراسری و یکسان تعریف می‌شود. از این‌رو باید قابلیت اجرایی این شیوه تعیین حداقل دستمزد در کشور بررسی و توصیه سیاستی برای آن ارائه شود.

به این منظور در بخش اول این مطالعه، تجربه کشورها در اجرای دستمزد براساس صنایع تبیین و نتایج آن جمع‌بندی و ارائه می‌شود. در ادامه الزامات اجرایی این سیاست در ایران، براساس دو گروه هدف (رسته فعالیت و یا کارگران) بررسی و تحلیل شده و سپس مهم‌ترین موانع و چالش‌های پیش روی اجرای این سیاست تبیین و در نهایت جمع‌بندی و توصیه سیاستی ارائه می‌شود.

## ۲. تجربه کشورها در اجرای دستمزد بخشی / شغلی



اقلیتی از کشورها سیستم‌های پیچیده‌تری از حداقل دستمزدهای بخشی و / شغلی را اجرا می‌کنند. براساس نتایج سازمان جهانی کار، سیستم‌هایی که در آن مقامات دولتی چندین نرخ حداقل دستمزد برای فعالیت‌ها یا مشاغل مختلف اقتصادی تعیین می‌کنند؛ اشکال بخشی یا نوع فعالیت یا اندازه بنگاه تعیین و اجرا می‌شود. این شیوه در کشورهای در حال توسعه نسبتاً متداول تر است. شیوه تعیین این نوع حداقل دستمزد نیز به دوروش زیر است:

■ کشورهای که تشکلهای کارگری قوی در بخش‌های مختلف دارند، دستمزد با ساختار چانه‌زنی در هر بخش تعیین می‌شود. برای مثال در کشور آلمان، برای بخش ساختمان و زیربخش‌های مربوط به آن از جمله نقاشی ساختمان، تأسیسات و سقف‌بندی، دستمزد متفاوت تعیین می‌شود [۱].

■ کشورهای که تشکل کارگری قوی ندارند، حداقل دستمزد در صنایع را دولت تعیین می‌کند. برای مثال، در آفریقای جنوبی، کمیسیون شرایط استخدام (ECC)<sup>۱</sup> نهادی است که مسئول صدور قوانین ایالتی در بخش‌هایی است که آسیب‌پذیرند. کمیسیون شرایط استخدام یک نهاد نمایندگی در وزارت کار (DoL)<sup>۲</sup> است که در سال ۱۹۹۹ به‌منظور مشاوره به وزیر کار در مورد دستمزد بخشی مناسب و امکان‌پذیر تأسیس شد. هدف کلی این کمیسیون حمایت از کارگران آسیب‌پذیر در بازار کار آفریقای جنوبی است، یعنی بخش‌هایی که احتمال استثمار کارگران وجود دارد، یا در آنها سازمان‌های کارگری و اتحادیه‌های کارگری غایب هستند و کارگران به‌طور مناسب تحت پوشش قرار نمی‌گیرند.

1. Employment Conditions Commission (ECC)  
2. Department of Labor

این سیاست معمولاً با دو رویکرد متفاوت اجرا می‌شود:

■ افزایش حداقل دستمزد در راستای باز توزیع درآمد به نفع کارگران آسیب‌پذیر (در بخش یا رسته خاص)؛

■ کاهش حداقل دستمزد برای حمایت از رشد و رونق واحدهای خرد و کوچک اقتصادی.

هر کدام از این رویکردها استدلال خود را دارد به عنوان مثال در آفریقای جنوبی، دولت، حداقل دستمزد متفاوت برای بخش‌هایی که نیروی کار غیر اتحادیه‌ای و آسیب‌پذیر دارند، تعیین می‌کند. این شامل کارگران خانگی و کارگران مزرعه می‌شود - دسته‌هایی که شامل برخی از کم‌دستمزدترین و فقیرترین کارگران در اقتصاد می‌شود.<sup>۱</sup> در جمهوری متحد تانزانیا، حداقل دستمزد برای کارگران در بخش‌های بهداشت، خدمات خانگی، امنیت خصوصی، معدن و کشاورزی متفاوت است.

در عین حال کسانی که طرفدار مقررات زدایی هستند استدلال می‌کنند که قانون کار مانع از رشد شرکت‌های کوچک و کاهش بهره‌وری می‌شود این استدلال را به ویژه بانک جهانی (۲۰۱۳) و برخی از محققان مثل دی سوتو در سال ۲۰۰۰ [۲] ارائه کردند، که کاهش بار نظارتی قوانین کار را برای تقویت رشد شرکت ضروری می‌داند. مطالعه دیگری، نشان می‌دهد که شرکت‌های کوچک و متوسط (SMEs) زمانی که هزینه‌های استخدام و اخراج کمتری دارند، عملکرد بهتری دارند [۳]. به طور مشابه، مطالعه‌ای در برزیل نتیجه می‌گیرد که «اجرای سخت‌گیرانه مقررات کار، اندازه شرکت را محدود می‌کند و به بیکاری بیشتر منجر می‌شود» [۴]. بر این اساس بسیاری از کشورها در جهت حمایت از بنگاه‌های خرد و کوچک، اصلاحاتی در خصوص پرداخت حداقل دستمزد مدنظر گرفته‌اند.

به عنوان مثال در پرو، شرکت‌های خرد و کوچک، روش خاصی برای پرداخت دستمزد دارند و اگرچه آنها به پرداخت حداقل دستمزد موظفند، اما به طور کامل یا جزئی از پرداخت سایر مزایای تعیین شده در چارچوب کلی دستمزد معاف هستند. از سوی دیگر، بنگاه‌های کوچک موظفند سالی دو بار در جشن‌های ملی و تعطیلات پایان سال، نیمی از حق الزحمه کارگران را به عنوان پاداش پرداخت کنند. برای شرکت‌های کوچک‌تر پرداخت حداقل دستمزد دشوارتر است. در اسپانیا، به طور مستمر در رسانه‌ها در مورد مشکلاتی که شرکت‌های کوچک‌تر در پرداخت هزینه‌ها دارند، صحبت می‌شود. در ترکیه هم دولت برای جبران افزایش زیاد حداقل دستمزد در سال ۲۰۱۹ یک صندوق حمایتی برای شرکت‌های کوچک‌تر ایجاد کرد. در نپال، کارگران باغ چای و کارگران خانگی حداقل دستمزد کمتری نسبت به حداقل دستمزد معمولی دارند.

اما نکته مهم در این میان، میزان اثربخشی و تحقق اهداف مدنظر است. این در حالی است که بسیاری از مطالعات انجام شده در کشورهای در حال توسعه، عدم تحقق اهداف مدنظر از اجرای این سیاست را نشان می‌دهد. برای مثال براساس مطالعات پیک و فینال (۲۰۲۰) [۵] حداقل دستمزدهای بخشی، آسیب‌پذیری اشتغال در مزارع کوچک را بیشتر کرده است. این مطالعه نشان می‌دهد که اجرای حداقل دستمزد برای بخش کشاورزی در اندونزی، اشتغال‌زایی مزارع کوچک را آسیب زده است زیرا مزارع کوچک، به بازارهای بزرگ دسترسی ندارند و توانایی ایجاد آن را ندارند و به انتقال افزایش هزینه‌های نیروی کار به مصرف‌کنندگان قادر نیستند. لذا پاسخ کوتاه‌مدت به افزایش حداقل دستمزد برای مزارع کوچک، کاهش اشتغال است (البته در این میان ورود تکنولوژی و عدم بهره‌وری نیروی کار هم بی‌تأثیر نبوده است). در مواردی هم که برای حمایت از کارگران یک بخش خاص، افزایش دستمزد اجرا شده است، فقدان چانه‌زنی جمعی، به کارفرمایان این امکان را داده است که هر گونه افزایش در هزینه‌های دستمزد را از طریق متغیرهای غیر دستمزدی جبران کنند مانند افزایش ساعات کار، کاهش مزایا و افزایش کسور برای اجاره و امکانات رفاهی و... [۶].

۱. البته قابل توضیح است که در کشورهای در حال توسعه که با بخش‌های دوگانه رسمی و غیررسمی (از جمله کشاورزی) مشخص می‌شوند، قوانین حداقل دستمزد معمولاً در بخش رسمی اعمال می‌شود. با این حال، چندین کشور در حال توسعه مانند آفریقای جنوبی و مراکش، حداقل دستمزد را برای بخش کشاورزی تعیین کرده‌اند.

بنابراین نه تنها رشد و رونق بنگاه‌های خرد و کوچک محقق نشده است بلکه در خصوص توزیع درآمد هم اثربخشی خاصی از اجرای این سیاست دیده نمی‌شود و با اینکه برخی از کشورها، برای ارتقای رشد شرکت و ایجاد اشتغال، شرکت‌های کوچک و متوسط را از مشمولیت مواردی از احکام قانون کار خارج می‌کنند؛ اما هنوز در این کشورها، کارگران شرکت‌های کوچک‌تر از حمایت کمتری نسبت به کارگران شرکت‌های بزرگ برخوردارند [۷].

این شواهد نشان می‌دهد که باید به دنبال راهکاری فراتر از تفاوت در دستمزد، در حمایت از این دست از کارگران یا بنگاه‌ها بود. به طوری که در ادبیات اخیر نیز تأکید مبنی بر مانع بودن قوانین برای رشد شرکت‌ها دیده نمی‌شود و بررسی‌ها نشان می‌دهد که عملکرد شرکت‌های کوچک‌تر معمولاً تحت تأثیر مقررات نیست و چالش جدی آنها عدم شفافیت در عملکرد و ضمانت اجرای پایین است. علاوه بر این معمولاً در مصاحبه‌های مدیران شرکت‌های کوچک، مقررات به عنوان محدودیت ذکر نمی‌شود، همچنین با توجه به اینکه غالب شرکت‌های کوچک‌تر به صورت غیررسمی فعالیت می‌کنند مستثنا کردن شرکت‌های کوچک و متوسط از محدوده قوانین کار به مزایای اقتصادی قابل توجهی منجر نمی‌شود، زیرا در کشورهای با درآمد پایین و متوسط (در آفریقا و آمریکای لاتین، ۹۲ درصد از واحدهای اقتصادی غیررسمی هستند)<sup>۱</sup> که اقتصاد غیررسمی بزرگی دارند، مقررات قانونی، تنه‌روی کاغذ نوشته می‌شود و ضمانت‌اجرائی ضعیفی دارد یا اینکه سیستم‌اجرائی قانون در این کشورها، بسیار ناکارآمد است [۸]. به عبارت دیگر اگر کارگران در شرکت‌های کوچک و متوسط درآمد کمتری نسبت به کارکنان شرکت‌های بزرگ‌تر دارند، این به دلیل اندازه شرکت نیست، بلکه به دلیل عدم یک سیستم جامع چانه‌زنی جمعی و ضمانت اجرای پایین قانون است [۹]. در تکمیل این عبارت نتایج برخی مطالعات است که نشان می‌دهد فقدان مقررات کار در کشورهای در حال توسعه موضوع اصلی نیست، زیرا اکثر کشورهای در حال توسعه، شبکه گسترده‌ای از مقررات کار دارند (در آفریقای جنوبی، حداقل دستمزدهای قانونی براساس شغل، بخش و مکان متفاوت است و در نتیجه بیش از ۳۶ حداقل دستمزد متفاوت وجود دارد). از این رو به نظر می‌رسد که مسئله کلیدی فقدان قانون نیست، بلکه ضمانت‌اجرائی پایین آن است [۱۰]. شواهد بیشتری مبنی بر عدم ضمانت‌اجرائی قانون کار در کشورهای در حال توسعه برای مثال، در آرژانتین، کنیا، برزیل، ترینیداد و توباگو وجود دارد [۱۱].

علاوه بر این موارد، تجربه کشورها نشان می‌دهد که سیستم‌های پیچیده‌تر تعیین دستمزد هر چند امکان انعطاف براساس مناطق، بخش‌ها و رسته‌ها را افزایش می‌دهد اما به ظرفیت‌سازمانی بیشتری نیاز دارد و در مواردی سیستم‌هایی که بیش از حد پیچیده هستند کارایی خود را از دست می‌دهند و ممکن است در برخی موارد در چانه‌زنی جمعی بین کارگران و کارفرمایان اختلال ایجاد کنند. همچنین تمرکز صرف بر رویکرد حمایتی و عدم رعایت اصل دستمزد برابر برای کار با ارزش برابر، ممکن است تبعیض و بی‌عدالتی را افزایش دهد، به ویژه زمانی که حداقل دستمزد براساس بخش یا طبقه شغلی تعیین می‌شود. چند نکته کلیدی در تجربه کشورها، وجود دارد:

■ تمرکز غالب اجرای حداقل دستمزد صنایع، در کشورهای در حال توسعه و با رویکرد حمایتی است و یکی از دلایل عدم موفقیت این سیاست نیز همین است که به رویکرد توسعه‌ای و استفاده از این سیاست در مسیر رشد و رونق اقتصادی کمتر توجه می‌شود و یا به عبارتی این سیاست در راستای تحقق اهداف توسعه صنعتی، اجرا نمی‌شود.

■ از آنجاکه رویکرد غالب صرفاً حمایت است در انتخاب گروه‌های هدف دقت و توجه کافی نمی‌شود و در برخی موارد ممکن است تبعیض و بی‌عدالتی را دامن زند.

۱. براساس آمار و اطلاعات، بیش از ۸۰ درصد از اشتغال آسیای جنوبی و آفریقای جنوب صحرا، خوداشتغالی و اشتغال در شرکت‌های خرد است و همچنین ۷۰ درصد از اشتغال خاورمیانه و شمال آفریقا و ۶۰ درصد در آمریکای لاتین و کارائیب را این دسته از مشاغل شامل می‌شود.



- ناکارآمدی نقش دولت در تعریف بسته‌های حمایتی مکمل از جمله افزایش بهره‌وری نیروی کار، دسترسی به بازار، تأمین اعتبار و ارتقای آموزش کارگران، یکی دیگر از عوامل عدم موفقیت این سیاست در کشورهای در حال توسعه است.
- سهم بالای اشتغال غیررسمی، اثربخشی و ضمانت اجرای این سیاست را کاهش داده است.
- فقدان الزامات نهادی و سازمانی لازم برای اجرای این سیاست، یکی دیگر از عوامل مؤثر بر عدم موفقیت آن است.
- فقدان تشکل‌های قوی در سطح بخش‌ها و رسته‌ها یا نهادهای نظارتی قوی در بدنه دولت، شفافیت و نظارت بر اجرای این سیاست را کم‌رنگ کرده است.

### ۳. بررسی الزامات اجرایی حداقل دستمزد بر اساس صنایع در ایران

همان‌طور که گفته شد معمولاً دو رویکرد متفاوت در اجرای حداقل دستمزد صنایع در دنیا، وجود دارد:

- افزایش حداقل دستمزد برای حمایت از گروه خاصی از کارگران،
  - کاهش حداقل دستمزد برای حمایت از گروه خاصی از رسته فعالیت‌ها.
- همان‌طور که در تجربه کشورها گفته شد یکی از الزامات اجرای موفق دستمزد بر اساس صنایع، تعیین درست گروه هدف و فراهم‌سازی ابزارها و نهادهای مورد نیاز برای اجراست. در ایران، اجرای این سیاست می‌تواند دو نوع گروه هدف داشته باشد که در زیر الزامات خاص اجرایی هر یک را تبیین می‌کنیم.

#### ۳-۱. کاهش حداقل دستمزد به منظور حمایت از رسته فعالیت خاص

همان‌طور که گفته شد کاهش حداقل دستمزد در یک رسته فعالیت یا یک بخش خاص، یک سیاست در جهت کاهش هزینه تولید به منظور حمایت و کمک به رشد و رونق آن فعالیت است. بنابراین در ایران نیز این سیاست می‌تواند به‌عنوان یک سیاست حمایتی در راستای رشد و رونق بنگاه‌های اقتصادی و یا فعالیت خاص مدنظر قرار گیرد اما سؤال اصلی این است که برای کدام بنگاه‌ها و کدام رسته فعالیت‌ها؟ بدیهی است که پاسخ به این سؤال مستلزم وجود نقشه راه و یا استراتژی توسعه صنعتی مشخص است که در آن ضرورت حمایت از این رسته یا فعالیت در مسیر توسعه صنعتی کشور مورد تأکید قرار گرفته و هزینه تولید به‌عنوان یکی از موانع رشد و رونق آن معرفی شده است. حال این سؤال مطرح است که آیا این نقشه راه برای کشور وجود دارد؟ بدیهی است که در حال حاضر پاسخ به این سؤال منفی است و بنابراین مشخص نیست گروه هدف در این سیاست، کدام رسته فعالیت باید باشد؟ بنابراین در وهله نخست یکی از الزامات اجرایی این سیاست، تهیه استراتژی توسعه صنعتی در کشور است تا در آن جهت‌گیری سیاست‌های حمایتی و توسعه‌ای و اقدام‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت دولت مشخص شود. بنابراین اگر در اجرای این سیاست، به دنبال رشد و رونق اقتصادی هستیم بدون استراتژی توسعه صنعتی نمی‌توان به تحقق آن امیدوار بود اما اگر هدف صرفاً اعمال یک سیاست حمایتی و پوپولیست است که قبلاً مشابه این سیاست اجرا شده و نتیجه‌ای هم نداشته است. به‌عنوان مثال، ماده (۱۹۱) قانون کار<sup>۱</sup> و آیین‌نامه اجرایی<sup>۲</sup> آن، مثال بارزی برای این موضوع است. از سوی دیگر این سیاست باید زمان مدت اجرای

۱. ماده (۱۹۱) قانون کار: کارگاه‌های کوچک کمتر از ده نفر را می‌توان برحسب مصلحت موقتاً از شمول بعضی از مقررات این قانون مستثنی نمود. تشخیص مصلحت و موارد استثنا به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود.

۲. آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۹۱) قانون کار موضوع معافیت کارگاه‌های کوچک از شمول برخی از مقررات قانون کار (تصویب‌نامه شماره ۵۶۳۹۲/ت ۲۷۹۲۹-هـ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۷ هیئت وزیران): موارد استثنا و معافیت کارگاه‌های کوچک کمتر از ده نفر از قانون کار به شرح زیر تعیین می‌گردد: تبصره ماده ۱۰، مواد ۱۲، ۱۶، ۱۷، ۱۸، ۱۹، ۲۶، ۲۷، ۲۸، ۲۹، ۳۱، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۳۵، ۳۶، ۳۷، ۳۸، ۳۹، ۴۰، ۴۱، ۴۲، ۴۳، ۴۴، ۴۵، ۴۶، ۴۷، ۴۸، ۴۹، ۵۰، ۵۱، ۵۲، ۵۳، ۵۴، ۵۵، ۵۶، ۵۷، ۵۸، ۵۹، ۶۰، ۶۱، ۶۲، ۶۳، ۶۴، ۶۵، ۶۶، ۶۷، ۶۸، ۶۹، ۷۰، ۷۱، ۷۲، ۷۳، ۷۴، ۷۵، ۷۶، ۷۷، ۷۸، ۷۹، ۸۰، ۸۱، ۸۲، ۸۳، ۸۴، ۸۵، ۸۶، ۸۷، ۸۸، ۸۹، ۹۰، ۹۱، ۹۲، ۹۳، ۹۴، ۹۵، ۹۶، ۹۷، ۹۸، ۹۹، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۲، ۱۰۳، ۱۰۴، ۱۰۵، ۱۰۶، ۱۰۷، ۱۰۸، ۱۰۹، ۱۱۰، ۱۱۱، ۱۱۲، ۱۱۳، ۱۱۴، ۱۱۵، ۱۱۶، ۱۱۷، ۱۱۸، ۱۱۹، ۱۲۰، ۱۲۱، ۱۲۲، ۱۲۳، ۱۲۴، ۱۲۵، ۱۲۶، ۱۲۷، ۱۲۸، ۱۲۹، ۱۳۰، ۱۳۱، ۱۳۲، ۱۳۳، ۱۳۴، ۱۳۵، ۱۳۶، ۱۳۷، ۱۳۸، ۱۳۹، ۱۴۰، ۱۴۱، ۱۴۲، ۱۴۳، ۱۴۴، ۱۴۵، ۱۴۶، ۱۴۷، ۱۴۸، ۱۴۹، ۱۵۰، ۱۵۱، ۱۵۲، ۱۵۳، ۱۵۴، ۱۵۵، ۱۵۶، ۱۵۷، ۱۵۸، ۱۵۹، ۱۶۰، ۱۶۱، ۱۶۲، ۱۶۳، ۱۶۴، ۱۶۵، ۱۶۶، ۱۶۷، ۱۶۸، ۱۶۹، ۱۷۰، ۱۷۱، ۱۷۲، ۱۷۳، ۱۷۴، ۱۷۵، ۱۷۶، ۱۷۷، ۱۷۸، ۱۷۹، ۱۸۰، ۱۸۱، ۱۸۲، ۱۸۳، ۱۸۴، ۱۸۵، ۱۸۶، ۱۸۷، ۱۸۸، ۱۸۹، ۱۹۰، ۱۹۱، ۱۹۲، ۱۹۳، ۱۹۴، ۱۹۵، ۱۹۶، ۱۹۷، ۱۹۸، ۱۹۹، ۲۰۰، ۲۰۱، ۲۰۲، ۲۰۳، ۲۰۴، ۲۰۵، ۲۰۶، ۲۰۷، ۲۰۸، ۲۰۹، ۲۱۰، ۲۱۱، ۲۱۲، ۲۱۳، ۲۱۴، ۲۱۵، ۲۱۶، ۲۱۷، ۲۱۸، ۲۱۹، ۲۲۰، ۲۲۱، ۲۲۲، ۲۲۳، ۲۲۴، ۲۲۵، ۲۲۶، ۲۲۷، ۲۲۸، ۲۲۹، ۲۳۰، ۲۳۱، ۲۳۲، ۲۳۳، ۲۳۴، ۲۳۵، ۲۳۶، ۲۳۷، ۲۳۸، ۲۳۹، ۲۴۰، ۲۴۱، ۲۴۲، ۲۴۳، ۲۴۴، ۲۴۵، ۲۴۶، ۲۴۷، ۲۴۸، ۲۴۹، ۲۵۰، ۲۵۱، ۲۵۲، ۲۵۳، ۲۵۴، ۲۵۵، ۲۵۶، ۲۵۷، ۲۵۸، ۲۵۹، ۲۶۰، ۲۶۱، ۲۶۲، ۲۶۳، ۲۶۴، ۲۶۵، ۲۶۶، ۲۶۷، ۲۶۸، ۲۶۹، ۲۷۰، ۲۷۱، ۲۷۲، ۲۷۳، ۲۷۴، ۲۷۵، ۲۷۶، ۲۷۷، ۲۷۸، ۲۷۹، ۲۸۰، ۲۸۱، ۲۸۲، ۲۸۳، ۲۸۴، ۲۸۵، ۲۸۶، ۲۸۷، ۲۸۸، ۲۸۹، ۲۹۰، ۲۹۱، ۲۹۲، ۲۹۳، ۲۹۴، ۲۹۵، ۲۹۶، ۲۹۷، ۲۹۸، ۲۹۹، ۳۰۰، ۳۰۱، ۳۰۲، ۳۰۳، ۳۰۴، ۳۰۵، ۳۰۶، ۳۰۷، ۳۰۸، ۳۰۹، ۳۱۰، ۳۱۱، ۳۱۲، ۳۱۳، ۳۱۴، ۳۱۵، ۳۱۶، ۳۱۷، ۳۱۸، ۳۱۹، ۳۲۰، ۳۲۱، ۳۲۲، ۳۲۳، ۳۲۴، ۳۲۵، ۳۲۶، ۳۲۷، ۳۲۸، ۳۲۹، ۳۳۰، ۳۳۱، ۳۳۲، ۳۳۳، ۳۳۴، ۳۳۵، ۳۳۶، ۳۳۷، ۳۳۸، ۳۳۹، ۳۴۰، ۳۴۱، ۳۴۲، ۳۴۳، ۳۴۴، ۳۴۵، ۳۴۶، ۳۴۷، ۳۴۸، ۳۴۹، ۳۵۰، ۳۵۱، ۳۵۲، ۳۵۳، ۳۵۴، ۳۵۵، ۳۵۶، ۳۵۷، ۳۵۸، ۳۵۹، ۳۶۰، ۳۶۱، ۳۶۲، ۳۶۳، ۳۶۴، ۳۶۵، ۳۶۶، ۳۶۷، ۳۶۸، ۳۶۹، ۳۷۰، ۳۷۱، ۳۷۲، ۳۷۳، ۳۷۴، ۳۷۵، ۳۷۶، ۳۷۷، ۳۷۸، ۳۷۹، ۳۸۰، ۳۸۱، ۳۸۲، ۳۸۳، ۳۸۴، ۳۸۵، ۳۸۶، ۳۸۷، ۳۸۸، ۳۸۹، ۳۹۰، ۳۹۱، ۳۹۲، ۳۹۳، ۳۹۴، ۳۹۵، ۳۹۶، ۳۹۷، ۳۹۸، ۳۹۹، ۴۰۰، ۴۰۱، ۴۰۲، ۴۰۳، ۴۰۴، ۴۰۵، ۴۰۶، ۴۰۷، ۴۰۸، ۴۰۹، ۴۱۰، ۴۱۱، ۴۱۲، ۴۱۳، ۴۱۴، ۴۱۵، ۴۱۶، ۴۱۷، ۴۱۸، ۴۱۹، ۴۲۰، ۴۲۱، ۴۲۲، ۴۲۳، ۴۲۴، ۴۲۵، ۴۲۶، ۴۲۷، ۴۲۸، ۴۲۹، ۴۳۰، ۴۳۱، ۴۳۲، ۴۳۳، ۴۳۴، ۴۳۵، ۴۳۶، ۴۳۷، ۴۳۸، ۴۳۹، ۴۴۰، ۴۴۱، ۴۴۲، ۴۴۳، ۴۴۴، ۴۴۵، ۴۴۶، ۴۴۷، ۴۴۸، ۴۴۹، ۴۵۰، ۴۵۱، ۴۵۲، ۴۵۳، ۴۵۴، ۴۵۵، ۴۵۶، ۴۵۷، ۴۵۸، ۴۵۹، ۴۶۰، ۴۶۱، ۴۶۲، ۴۶۳، ۴۶۴، ۴۶۵، ۴۶۶، ۴۶۷، ۴۶۸، ۴۶۹، ۴۷۰، ۴۷۱، ۴۷۲، ۴۷۳، ۴۷۴، ۴۷۵، ۴۷۶، ۴۷۷، ۴۷۸، ۴۷۹، ۴۸۰، ۴۸۱، ۴۸۲، ۴۸۳، ۴۸۴، ۴۸۵، ۴۸۶، ۴۸۷، ۴۸۸، ۴۸۹، ۴۹۰، ۴۹۱، ۴۹۲، ۴۹۳، ۴۹۴، ۴۹۵، ۴۹۶، ۴۹۷، ۴۹۸، ۴۹۹، ۵۰۰، ۵۰۱، ۵۰۲، ۵۰۳، ۵۰۴، ۵۰۵، ۵۰۶، ۵۰۷، ۵۰۸، ۵۰۹، ۵۱۰، ۵۱۱، ۵۱۲، ۵۱۳، ۵۱۴، ۵۱۵، ۵۱۶، ۵۱۷، ۵۱۸، ۵۱۹، ۵۲۰، ۵۲۱، ۵۲۲، ۵۲۳، ۵۲۴، ۵۲۵، ۵۲۶، ۵۲۷، ۵۲۸، ۵۲۹، ۵۳۰، ۵۳۱، ۵۳۲، ۵۳۳، ۵۳۴، ۵۳۵، ۵۳۶، ۵۳۷، ۵۳۸، ۵۳۹، ۵۴۰، ۵۴۱، ۵۴۲، ۵۴۳، ۵۴۴، ۵۴۵، ۵۴۶، ۵۴۷، ۵۴۸، ۵۴۹، ۵۵۰، ۵۵۱، ۵۵۲، ۵۵۳، ۵۵۴، ۵۵۵، ۵۵۶، ۵۵۷، ۵۵۸، ۵۵۹، ۵۶۰، ۵۶۱، ۵۶۲، ۵۶۳، ۵۶۴، ۵۶۵، ۵۶۶، ۵۶۷، ۵۶۸، ۵۶۹، ۵۷۰، ۵۷۱، ۵۷۲، ۵۷۳، ۵۷۴، ۵۷۵، ۵۷۶، ۵۷۷، ۵۷۸، ۵۷۹، ۵۸۰، ۵۸۱، ۵۸۲، ۵۸۳، ۵۸۴، ۵۸۵، ۵۸۶، ۵۸۷، ۵۸۸، ۵۸۹، ۵۹۰، ۵۹۱، ۵۹۲، ۵۹۳، ۵۹۴، ۵۹۵، ۵۹۶، ۵۹۷، ۵۹۸، ۵۹۹، ۶۰۰، ۶۰۱، ۶۰۲، ۶۰۳، ۶۰۴، ۶۰۵، ۶۰۶، ۶۰۷، ۶۰۸، ۶۰۹، ۶۱۰، ۶۱۱، ۶۱۲، ۶۱۳، ۶۱۴، ۶۱۵، ۶۱۶، ۶۱۷، ۶۱۸، ۶۱۹، ۶۲۰، ۶۲۱، ۶۲۲، ۶۲۳، ۶۲۴، ۶۲۵، ۶۲۶، ۶۲۷، ۶۲۸، ۶۲۹، ۶۳۰، ۶۳۱، ۶۳۲، ۶۳۳، ۶۳۴، ۶۳۵، ۶۳۶، ۶۳۷، ۶۳۸، ۶۳۹، ۶۴۰، ۶۴۱، ۶۴۲، ۶۴۳، ۶۴۴، ۶۴۵، ۶۴۶، ۶۴۷، ۶۴۸، ۶۴۹، ۶۵۰، ۶۵۱، ۶۵۲، ۶۵۳، ۶۵۴، ۶۵۵، ۶۵۶، ۶۵۷، ۶۵۸، ۶۵۹، ۶۶۰، ۶۶۱، ۶۶۲، ۶۶۳، ۶۶۴، ۶۶۵، ۶۶۶، ۶۶۷، ۶۶۸، ۶۶۹، ۶۷۰، ۶۷۱، ۶۷۲، ۶۷۳، ۶۷۴، ۶۷۵، ۶۷۶، ۶۷۷، ۶۷۸، ۶۷۹، ۶۸۰، ۶۸۱، ۶۸۲، ۶۸۳، ۶۸۴، ۶۸۵، ۶۸۶، ۶۸۷، ۶۸۸، ۶۸۹، ۶۹۰، ۶۹۱، ۶۹۲، ۶۹۳، ۶۹۴، ۶۹۵، ۶۹۶، ۶۹۷، ۶۹۸، ۶۹۹، ۷۰۰، ۷۰۱، ۷۰۲، ۷۰۳، ۷۰۴، ۷۰۵، ۷۰۶، ۷۰۷، ۷۰۸، ۷۰۹، ۷۱۰، ۷۱۱، ۷۱۲، ۷۱۳، ۷۱۴، ۷۱۵، ۷۱۶، ۷۱۷، ۷۱۸، ۷۱۹، ۷۲۰، ۷۲۱، ۷۲۲، ۷۲۳، ۷۲۴، ۷۲۵، ۷۲۶، ۷۲۷، ۷۲۸، ۷۲۹، ۷۳۰، ۷۳۱، ۷۳۲، ۷۳۳، ۷۳۴، ۷۳۵، ۷۳۶، ۷۳۷، ۷۳۸، ۷۳۹، ۷۴۰، ۷۴۱، ۷۴۲، ۷۴۳، ۷۴۴، ۷۴۵، ۷۴۶، ۷۴۷، ۷۴۸، ۷۴۹، ۷۵۰، ۷۵۱، ۷۵۲، ۷۵۳، ۷۵۴، ۷۵۵، ۷۵۶، ۷۵۷، ۷۵۸، ۷۵۹، ۷۶۰، ۷۶۱، ۷۶۲، ۷۶۳، ۷۶۴، ۷۶۵، ۷۶۶، ۷۶۷، ۷۶۸، ۷۶۹، ۷۷۰، ۷۷۱، ۷۷۲، ۷۷۳، ۷۷۴، ۷۷۵، ۷۷۶، ۷۷۷، ۷۷۸، ۷۷۹، ۷۸۰، ۷۸۱، ۷۸۲، ۷۸۳، ۷۸۴، ۷۸۵، ۷۸۶، ۷۸۷، ۷۸۸، ۷۸۹، ۷۹۰، ۷۹۱، ۷۹۲، ۷۹۳، ۷۹۴، ۷۹۵، ۷۹۶، ۷۹۷، ۷۹۸، ۷۹۹، ۸۰۰، ۸۰۱، ۸۰۲، ۸۰۳، ۸۰۴، ۸۰۵، ۸۰۶، ۸۰۷، ۸۰۸، ۸۰۹، ۸۱۰، ۸۱۱، ۸۱۲، ۸۱۳، ۸۱۴، ۸۱۵، ۸۱۶، ۸۱۷، ۸۱۸، ۸۱۹، ۸۲۰، ۸۲۱، ۸۲۲، ۸۲۳، ۸۲۴، ۸۲۵، ۸۲۶، ۸۲۷، ۸۲۸، ۸۲۹، ۸۳۰، ۸۳۱، ۸۳۲، ۸۳۳، ۸۳۴، ۸۳۵، ۸۳۶، ۸۳۷، ۸۳۸، ۸۳۹، ۸۴۰، ۸۴۱، ۸۴۲، ۸۴۳، ۸۴۴، ۸۴۵، ۸۴۶، ۸۴۷، ۸۴۸، ۸۴۹، ۸۵۰، ۸۵۱، ۸۵۲، ۸۵۳، ۸۵۴، ۸۵۵، ۸۵۶، ۸۵۷، ۸۵۸، ۸۵۹، ۸۶۰، ۸۶۱، ۸۶۲، ۸۶۳، ۸۶۴، ۸۶۵، ۸۶۶، ۸۶۷، ۸۶۸، ۸۶۹، ۸۷۰، ۸۷۱، ۸۷۲، ۸۷۳، ۸۷۴، ۸۷۵، ۸۷۶، ۸۷۷، ۸۷۸، ۸۷۹، ۸۸۰، ۸۸۱، ۸۸۲، ۸۸۳، ۸۸۴، ۸۸۵، ۸۸۶، ۸۸۷، ۸۸۸، ۸۸۹، ۸۹۰، ۸۹۱، ۸۹۲، ۸۹۳، ۸۹۴، ۸۹۵، ۸۹۶، ۸۹۷، ۸۹۸، ۸۹۹، ۹۰۰، ۹۰۱، ۹۰۲، ۹۰۳، ۹۰۴، ۹۰۵، ۹۰۶، ۹۰۷، ۹۰۸، ۹۰۹، ۹۱۰، ۹۱۱، ۹۱۲، ۹۱۳، ۹۱۴، ۹۱۵، ۹۱۶، ۹۱۷، ۹۱۸، ۹۱۹، ۹۲۰، ۹۲۱، ۹۲۲، ۹۲۳، ۹۲۴، ۹۲۵، ۹۲۶، ۹۲۷، ۹۲۸، ۹۲۹، ۹۳۰، ۹۳۱، ۹۳۲، ۹۳۳، ۹۳۴، ۹۳۵، ۹۳۶، ۹۳۷، ۹۳۸، ۹۳۹، ۹۴۰، ۹۴۱، ۹۴۲، ۹۴۳، ۹۴۴، ۹۴۵، ۹۴۶، ۹۴۷، ۹۴۸، ۹۴۹، ۹۵۰، ۹۵۱، ۹۵۲، ۹۵۳، ۹۵۴، ۹۵۵، ۹۵۶، ۹۵۷، ۹۵۸، ۹۵۹، ۹۶۰، ۹۶۱، ۹۶۲، ۹۶۳، ۹۶۴، ۹۶۵، ۹۶۶، ۹۶۷، ۹۶۸، ۹۶۹، ۹۷۰، ۹۷۱، ۹۷۲، ۹۷۳، ۹۷۴، ۹۷۵، ۹۷۶، ۹۷۷، ۹۷۸، ۹۷۹، ۹۸۰، ۹۸۱، ۹۸۲، ۹۸۳، ۹۸۴، ۹۸۵، ۹۸۶، ۹۸۷، ۹۸۸، ۹۸۹، ۹۹۰، ۹۹۱، ۹۹۲، ۹۹۳، ۹۹۴، ۹۹۵، ۹۹۶، ۹۹۷، ۹۹۸، ۹۹۹، ۱۰۰۰، ۱۰۰۱، ۱۰۰۲، ۱۰۰۳، ۱۰۰۴، ۱۰۰۵، ۱۰۰۶، ۱۰۰۷، ۱۰۰۸، ۱۰۰۹، ۱۰۱۰، ۱۰۱۱، ۱۰۱۲، ۱۰۱۳، ۱۰۱۴، ۱۰۱۵، ۱۰۱۶، ۱۰۱۷، ۱۰۱۸، ۱۰۱۹، ۱۰۲۰، ۱۰۲۱، ۱۰۲۲، ۱۰۲۳، ۱۰۲۴، ۱۰۲۵، ۱۰۲۶، ۱۰۲۷، ۱۰۲۸، ۱۰۲۹، ۱۰۳۰، ۱۰۳۱، ۱۰۳۲، ۱۰۳۳، ۱۰۳۴، ۱۰۳۵، ۱۰۳۶، ۱۰۳۷، ۱۰۳۸، ۱۰۳۹، ۱۰۴۰، ۱۰۴۱، ۱۰۴۲، ۱۰۴۳، ۱۰۴۴، ۱۰۴۵، ۱۰۴۶، ۱۰۴۷، ۱۰۴۸، ۱۰۴۹، ۱۰۵۰، ۱۰۵۱، ۱۰۵۲، ۱۰۵۳، ۱۰۵۴، ۱۰۵۵، ۱۰۵۶، ۱۰۵۷، ۱۰۵۸، ۱۰۵۹، ۱۰۶۰، ۱۰۶۱، ۱۰۶۲، ۱۰۶۳، ۱۰۶۴، ۱۰۶۵، ۱۰۶۶، ۱۰۶۷، ۱۰۶۸، ۱۰۶۹، ۱۰۷۰، ۱۰۷۱، ۱۰۷۲، ۱۰۷۳، ۱۰۷۴، ۱۰۷۵، ۱۰۷۶، ۱۰۷۷، ۱۰۷۸، ۱۰۷۹، ۱۰۸۰، ۱۰۸۱، ۱۰۸۲، ۱۰۸۳، ۱۰۸۴، ۱۰۸۵، ۱۰۸۶، ۱۰۸۷، ۱۰۸۸، ۱۰۸۹، ۱۰۹۰، ۱۰۹۱، ۱۰۹۲، ۱۰۹۳، ۱۰۹۴، ۱۰۹۵، ۱۰۹۶، ۱۰۹۷، ۱۰۹۸، ۱۰۹۹، ۱۱۰۰، ۱۱۰۱، ۱۱۰۲، ۱۱۰۳، ۱۱۰۴، ۱۱۰۵، ۱۱۰۶، ۱۱۰۷، ۱۱۰۸، ۱۱۰۹، ۱۱۱۰، ۱۱۱۱، ۱۱۱۲، ۱۱۱۳، ۱۱۱۴، ۱۱۱۵، ۱۱۱۶، ۱۱۱۷، ۱۱۱۸، ۱۱۱۹، ۱۱۲۰، ۱۱۲۱، ۱۱۲۲، ۱۱۲۳، ۱۱۲۴، ۱۱۲۵، ۱۱۲۶، ۱۱۲۷، ۱۱۲۸، ۱۱۲۹، ۱۱۳۰، ۱۱۳۱، ۱۱۳۲، ۱۱۳۳، ۱۱۳۴، ۱۱۳۵، ۱۱۳۶، ۱۱۳۷، ۱۱۳۸، ۱۱۳۹، ۱۱۴۰، ۱۱۴۱، ۱۱۴۲، ۱۱۴۳، ۱۱۴۴، ۱۱۴۵، ۱۱۴۶، ۱۱۴۷، ۱۱۴۸، ۱۱۴۹، ۱۱۵۰، ۱۱۵۱، ۱۱۵۲، ۱۱۵۳، ۱۱۵۴، ۱۱۵۵، ۱۱۵۶، ۱۱۵۷، ۱۱۵۸، ۱۱۵۹، ۱۱۶۰، ۱۱۶۱، ۱۱۶۲، ۱۱۶۳، ۱۱۶۴، ۱۱۶۵، ۱۱۶۶، ۱۱۶۷، ۱۱۶۸، ۱۱۶۹، ۱۱۷۰، ۱۱۷۱، ۱۱۷۲، ۱۱۷۳، ۱۱۷۴، ۱۱۷۵، ۱۱۷۶، ۱۱۷۷، ۱۱۷۸، ۱۱۷۹، ۱۱۸۰، ۱۱۸۱، ۱۱۸۲، ۱۱۸۳، ۱۱۸۴، ۱۱۸۵، ۱۱۸۶، ۱۱۸۷، ۱۱۸۸، ۱۱۸۹، ۱۱۹۰، ۱۱۹۱، ۱۱۹۲، ۱۱۹۳، ۱۱۹۴، ۱۱۹۵، ۱۱۹۶، ۱۱۹۷، ۱۱۹۸، ۱۱۹۹، ۱۲۰۰، ۱۲۰۱، ۱۲۰۲، ۱۲۰۳، ۱۲۰۴، ۱۲۰۵، ۱۲۰۶، ۱۲۰۷، ۱۲۰۸، ۱۲۰۹، ۱۲۱۰، ۱۲۱۱، ۱۲۱۲، ۱۲۱۳، ۱۲۱۴، ۱۲۱۵، ۱۲۱۶، ۱۲۱۷، ۱۲۱۸، ۱۲۱۹، ۱۲۲۰، ۱۲۲۱، ۱۲۲۲، ۱۲۲۳، ۱۲۲۴، ۱۲۲۵، ۱۲۲۶، ۱۲۲۷، ۱۲۲۸، ۱۲۲۹، ۱۲۳۰، ۱۲۳۱، ۱۲۳۲، ۱۲۳۳، ۱۲۳۴، ۱۲۳۵، ۱۲۳۶، ۱۲۳۷، ۱۲۳۸، ۱۲۳۹، ۱۲۴۰، ۱۲۴۱، ۱۲۴۲، ۱۲۴۳، ۱۲۴۴، ۱۲۴۵، ۱۲۴۶، ۱۲۴۷، ۱۲۴۸، ۱۲۴۹، ۱۲۵۰، ۱۲۵۱، ۱۲۵۲، ۱۲۵۳، ۱۲۵۴، ۱۲۵۵، ۱۲۵۶، ۱۲۵۷، ۱۲۵۸، ۱۲۵۹، ۱۲۶۰، ۱۲۶۱، ۱۲۶۲، ۱۲۶۳، ۱۲۶۴، ۱۲۶۵، ۱۲۶۶، ۱۲۶۷، ۱۲۶۸، ۱۲۶۹، ۱۲۷۰، ۱۲۷۱، ۱۲۷۲، ۱۲۷۳، ۱۲۷۴، ۱۲۷۵، ۱۲۷۶، ۱۲۷۷، ۱۲۷۸، ۱۲۷۹، ۱۲۸۰، ۱۲۸۱، ۱۲۸۲، ۱۲۸۳، ۱۲۸۴، ۱۲۸۵، ۱۲۸۶، ۱۲۸۷، ۱۲۸۸، ۱۲۸۹، ۱۲۹۰، ۱۲۹۱، ۱۲۹۲، ۱۲۹۳، ۱۲۹۴، ۱۲۹۵، ۱۲۹۶، ۱۲۹۷، ۱۲۹۸، ۱۲۹۹، ۱۳۰۰، ۱۳۰۱، ۱۳۰۲، ۱۳۰۳، ۱۳۰۴، ۱۳۰۵، ۱۳۰۶، ۱۳۰۷، ۱۳۰۸، ۱۳۰۹، ۱۳۱۰، ۱۳۱۱، ۱۳۱۲، ۱۳۱۳، ۱۳۱۴، ۱۳۱۵، ۱۳۱۶، ۱۳۱۷، ۱۳۱۸، ۱۳۱۹، ۱۳۲۰، ۱۳۲۱، ۱۳۲۲، ۱۳۲۳، ۱۳۲۴، ۱۳۲۵، ۱۳۲۶، ۱۳۲۷، ۱۳۲۸، ۱۳۲۹، ۱۳۳۰، ۱۳

مشخص داشته باشد و در کنار سایر سیاست‌های حمایت از بنگاه دیده شود تا مؤثر واقع گردد از جمله بهبود تأمین مالی، دسترسی به بازار، مشوق‌های مالیاتی، افزایش بهره‌وری، یارانه دستمزد و ... که در حال حاضر در کشور، حتی این بسته سیاستی را هم ندارد. نکته بعدی توجه به اصل تأمین معیشت کارگران است. به‌عنوان مثال اگر زمانی مشخص شد که کدام‌یک از رسته‌های فعالیت‌ها نیازمند حمایت است و باید هزینه تولید کاهش یابد، گزینه‌های کاهشی حداقل دستمزد باشد و از گزینه‌های جایگزینی مثل معافیت مالیاتی یا یارانه دستمزد و ... استفاده شود و در صورت کاهش سهم نیروی کار و کاهش هزینه دستمزد، دولت باید سیاست‌های حمایتی برای جبران تأمین هزینه معیشت نیروی کار در نظر گیرد تا کارگران این فعالیت‌ها دچار ضرر نشوند. بنابراین تقویت نقش حمایتی دولت در حمایت از این دست از کارگران و تهیه بسته حمایتی برای آنان، یکی دیگر از الزامات اجرایی این سیاست است.

### ۲-۳. افزایش حداقل دستمزد به‌منظور حمایت از کارگران آسیب‌پذیر

یکی دیگر از رویکردهای دستمزد براساس صنایع، افزایش حداقل دستمزد به نفع کارگران آسیب‌پذیر و برقراری عدالت است. در ایران هم عدم کفایت حداقل دستمزد برای تأمین معیشت، ضرورت طراحی سیاست‌های حمایت از کارگران را نشان می‌دهد اما نکته اصلی این است که آیا تعیین دستمزد متفاوت برای این کارگران و افزایش دستمزد می‌تواند مؤثر واقع شود؟ الزامات اجرایی آن چیست؟ یکی از مواردی که تعریف حداقل دستمزد صنایع می‌تواند قابل توجه باشد، لحاظ تفاوت بین حداقل دستمزد کارگران مشاغل سخت و زیان‌آور و کارگران عادی است. یا به‌عبارت‌دیگر افزایش حداقل دستمزد برای کارگران مشاغل سخت و زیان‌آور است. این در حالی است که بررسی‌ها نشان می‌دهد با وجود پتانسیل تقنینی موجود برای مشاغل سخت و زیان‌آور، موضوع افزایش حداقل دستمزد این دست از مشاغل به‌خوبی تصریح نشده است. در بخشی از این قوانین تعریف مشاغل سخت و زیان‌آور و لیست اسامی مشاغل آن اعلام شده است. مثلاً در تبصره «۲» ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی، مفهوم مشاغل سخت و زیان‌آور تعریف شده و لیستی از اسامی مشاغل سخت و زیان‌آور را شورای عالی کار، ارائه و به تصویب وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت بهداشت رسانده است. همچنین در موادی از قانون کار احکام مربوط به مرخصی و ساعت کاری مشاغل سخت و زیان‌آور بیان شده است؛ مثلاً در ماده (۵۲) قانون کار آمده است که: در کارهای سخت و زیان‌آور و زیرزمینی، ساعات کار نباید از شش ساعت در روز و ۳۶ ساعت در هفته تجاوز نماید. و در ماده (۶۵) قانون کار آمده: مرخصی سالیانه کارگرانی که به کارهای سخت و زیان‌آور اشتغال دارند ۵ هفته می‌باشد. استفاده از این مرخصی، حتی‌الامکان در دونوبت و در پایان هر شش ماه کار صورت می‌گیرد. در قانون جدید و اصلاحی بازنشستگی سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۳۰، حداقل بیست سال متوالی و بیست و پنج سال متناوب، اشتغال در کارهای سخت و زیان‌آور (مخل سلامت) را برای تقاضای بازنشستگی تعیین کرده است. بنابراین همان‌طور که دیده می‌شود این دست از مشاغل نسبت به مشاغل عادی، ساعت کاری، مرخصی و بیمه و بازنشستگی متفاوتی دارند. اما در خصوص تعریف حداقل دستمزد متفاوت برای مشاغل سخت و زیان‌آور در قانون کار و قانون جدید و اصلاحی بازنشستگی سخت و زیان‌آور، حکمی دیده نمی‌شود و این قضیه مسکوت مانده و یکی از خلأهای قانونی است که بهتر است دولت جدید به‌طور شفاف ورود پیدا کند. اما با توجه به اینکه حداقل دستمزد مصوب قانون کار برای ۴۴ ساعت کار در هفته تعیین شده و ساعت کاری مشاغل سخت، ۳۶ ساعت در هفته است لذا طبیعتاً کارگران مشاغل سخت و زیان‌آور، حداقل دستمزد متفاوت را نسبت به مشاغل عادی دریافت می‌کنند. البته اینجا تأکید می‌شود که این عبارت به‌معنای این نیست که این تفاوت برای تأمین معیشت کارگران مشاغل سخت و زیان‌آور کافی است و همان‌طور که در بالا گفته شد باید در خصوص تعریف حداقل دستمزد مناسب و کارا برای این دست از کارگران حکم مشخصی تعریف شود.

گروه هدف دیگر در این رویکرد، کارگرانی هستند که در مشاغل با سطح درآمد پایین فعالیت دارند بنابراین طبیعتاً دستمزد کمتری هم دریافت می‌کنند اما نکته اینجاست که افزایش دستمزد کارگران این بخش‌ها، هزینه تولید این فعالیت‌ها را افزایش می‌دهد و از آنجاکه این

دست از مشاغل سودآوری پایینی دارند، به تعدیل نیرو یا اخراج نیروی کار منجر می‌شود. از طرف دیگر چون غالب این دست از فعالیت‌ها اشتغال غیررسمی دارند، ضمانت اجرایی این سیاست هم پایین است لذا این مطالب نشان می‌دهد که متأسفانه در این گروه هدف، تعیین دستمزد براساس صنایع با رویکرد افزایش حداقل دستمزد موضوعیت ندارد زیرا ساختار شکننده و ضعیف این دست از مشاغل و بنگاه‌ها و حجم بالای اشتغال غیررسمی، این امکان را نمی‌دهد که کارگران این فعالیت‌ها از این سیاست منتفع شوند. اما تقویت نقش حمایتی دولت و تدوین بسته حمایتی هدفمند از این کارگران به همراه پیش‌بینی آموزش، افزایش مهارت و بهره‌وری می‌تواند تأثیر مؤثرتری داشته باشد.

#### ۴. موانع پیش روی اجرای دستمزد براساس صنایع در ایران



همان‌طور که گفته شد تعیین حداقل دستمزد براساس صنایع، یکی از پیچیده‌ترین روش‌ها در تعیین حداقل دستمزد است و به این منظور نیازمند الزامات سازمانی و اجرایی خاص خود است. اما علاوه بر الزامات اجرایی گفته شده، اجرای این سیاست با موانع و چالش‌هایی هم روبه‌رو است که در این قسمت از مطالعه، تلاش می‌شود تا ابهام‌ها و موانع پیش روی اجرای این سیاست تبیین شود.

##### ۴-۱. ابهام‌ها و موانع تقنینی

در ماده (۴۱) قانون کار آمده است که شورای عالی کار همه‌ساله موظف است میزان حداقل مزد کارگران را برای نقاط مختلف کشور یا صنایع مختلف با توجه به معیارهای ذیل تعیین کند:

- 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.
- در این ماده قانونی چند نکته وجود دارد:

■ در صدر ماده، عبارت «نقاط مختلف» جلوتر آمده است به عبارتی تعیین دستمزد براساس مناطق اولی تر است نسبت به تعیین دستمزد براساس صنایع؛ و مابین این دو عبارت «و یا» نشان می‌دهد که اگر دستمزد منطقه‌ای اجرا شود، کفایت می‌کند و نیازی نیست هم‌زمان هر دو اجرا شوند.

■ نکته بعدی این است که دو معیار مطرح شده برای تعیین دستمزد در ماده (۴۱) قانون کار، برای تعیین دستمزد براساس صنایع کافی نیست و اگر قرار است دستمزد براساس صنایع مطرح شود باید معیارهایی متناسب با آن نیز تعریف شود و این نیازمند اصلاح ماده (۴۱) قانون کار است.

■ عبارت صنایع مختلف در صدر ماده هم محل ابهام است و مشخص نیست منظور از صنایع، بخش‌های مختلف اقتصادی است؟ رسته فعالیت است؟ اندازه بنگاه است؟

■ اجرای سیاست‌های حمایتی مکمل و تقویت نقش حمایتی دولت، مستلزم پیش‌بینی منابع مالی پایدار در قوانین بودجه سنواتی است.

##### ۴-۲. موانع اجرایی و ساختاری

■ یکی از ابهام‌های جدی برای تعیین دستمزد در صنایع این است که در حال حاضر براساس ماده (۱۶۷) قانون کار، حداقل دستمزد با ساختار چانه‌زنی تعیین می‌شود و در تعیین آن سه ضلع اتحادیه کارگری، کارفرمایی و دولت حضور دارند؛ حال سؤال این است که اگر بنا باشد دستمزد براساس صنایع تعریف شود، ساختار چانه‌زنی به چه شکلی خواهد بود؟ در صورت اجرای این سیاست، شیوه چانه‌زنی کنونی

نیازمند تغییرات جدی خواهد بود و این مستلزم اصلاح ماده (۱۶۷) قانون کار است.

■ نکته بعدی این است که در حال حاضر نظام آمار و اطلاعات بازار کار پوشش دهنده کامل سمت تقاضای بازار کار نیست بالاخص در خصوص بنگاه‌های خرد و کوچک. این در حالی است که یکی از پیشنهادها برای تعریف دستمزد براساس صنایع، اندازه بنگاه است و این موضوع مستلزم وجود آمار و اطلاعات دقیق از وضعیت همه بنگاه‌ها بالاخص بنگاه‌های خرد و کوچک است.

■ آمار و اطلاعات نشان می‌دهد که در سال ۱۴۰۱ حدود ۹۶ درصد از اشتغال غیررسمی در بنگاه‌های زیر ده نفر کارکن است و این موضوع بیانگر ضمانت اجرایی ضعیف قانون کار در این بنگاه‌هاست لذا در صورت تعریف دستمزد براساس اندازه صنایع، ضمانت اجرای آن پایین است.

#### ۳-۴. موانع اجرایی تعیین دستمزد براساس اندازه بنگاه

■ تمایز حداقل دستمزد براساس اندازه بنگاه، مشکلات عملی دیگری نیز دارد؛ به‌عنوان مثال هنگامی که مبنا تعداد کارکنان است، اگر یک شرکت یک کارگر اضافی را استخدام کند، به یک دسته حداقل دستمزد بالاتر منتقل می‌شود و این طبیعتاً هزینه‌های نیروی کار را بسیار فراتر از هزینه آن کارگر اضافی افزایش می‌دهد. بنابراین، ممکن است کارفرما تصمیم بگیرد از استخدام کارگر جدید با افزایش اضافه کاری یا انتخاب یک فرم قراردادی نامطمئن که نیازی به اعلام رسمی تغییر در اندازه شرکت ندارد، از استخدام کارگر جدید خودداری کند. این امر همچنین می‌تواند انگیزه‌ای برای شرکت‌های بزرگ‌تر در ایجاد شرکت‌های اقماری کوچک‌تر به منظور بهره‌مندی از حداقل دستمزد کمتر باشد.

■ توجه صرف به اندازه بنگاه بدون لحاظ سودآوری آن، ممکن است به تصمیم‌سازی غلط منجر شود به‌عنوان مثال بنگاه‌های فعال در IT یا فعالیت‌های دانش‌بنیان غالباً با تعداد شاغلان کم فعال هستند اما سودآوری بالایی دارند لذا تشخیص اینکه در کدام یک از بنگاه‌های خرد و کوچک باید این سیاست اجرا شود، دقت نظر بیشتری را می‌طلبد.

#### ۴-۴. موانع اجرایی تعیین دستمزد براساس رسته فعالیت

■ اگر مبنای تعیین دستمزد براساس رسته فعالیت باشد، با توجه به پیچیدگی کدهای ISIC بالاخص در سطوح پایین‌تر، محاسبه دستمزد و بالاخص بیمه پیچیده‌تر و دشوارتر خواهد بود زیرا در حال حاضر اطلاعات بیمه‌ای برای کدهای ISIC در کشور وجود ندارد.

■ یکی دیگر از چالش‌ها، بنگاه‌های بزرگ و هلدینگ‌ها هستند که زیرمجموعه‌ای از رسته‌ها و فعالیت‌های مختلف را شامل می‌شوند. تعیین دستمزد متفاوت برای یک رسته خاص از این زیرمجموعه، حس بی‌عدالتی و تبعیض را تشدید می‌کند و افزایش انگیزه جابه‌جایی نیروی کار با تغییر دستمزد در بین رسته‌های مختلف، یکی دیگر از چالش‌ها خواهد بود.

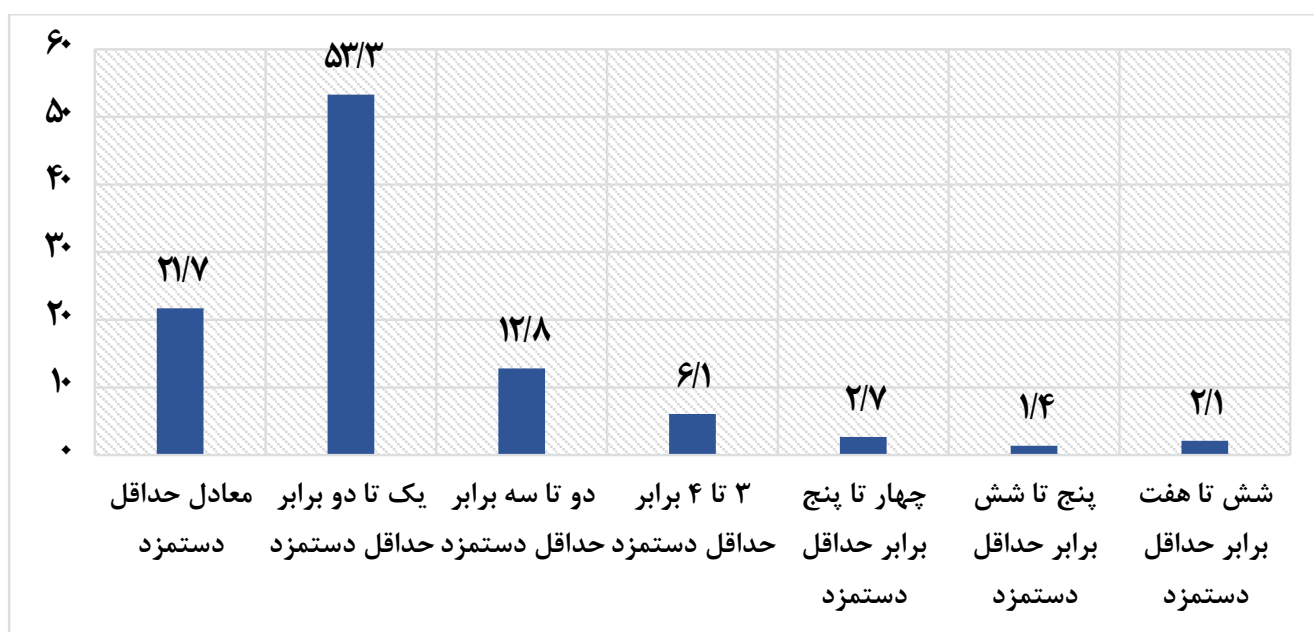
■ به‌دلیل فقدان نظام آمار و اطلاعات جامع و پیچیدگی این روش، شناسایی گروه‌های هدف دشوار خواهد بود.

■ در تعیین دستمزد براساس صنایع، پیچیدگی محاسبه بیمه کارگران هم یکی دیگر از چالش‌هاست.

## ۵. وضعیت پراکندگی شاغلان ذی‌نفع سیاست حداقل دستمزد صنایع

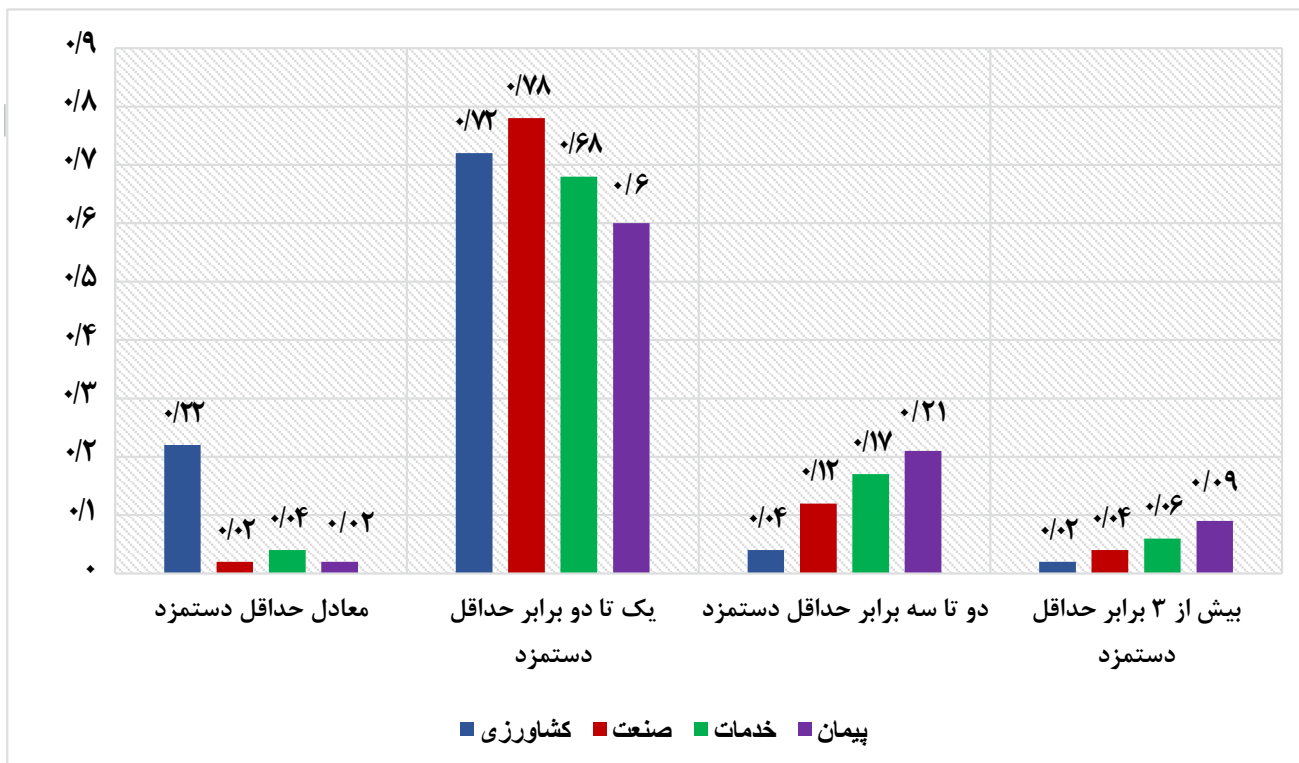
ذی‌نفعان سیاست حداقل دستمزد صنایع، شاغلان حداقل‌بگیر هستند زیرا هدف‌گذاری این سیاست بر حداقل دستمزد است. در این بخش از مطالعه، وضعیت پراکندگی توزیع حداقل‌بگیر تا به تفکیک بخش، رسته و اندازه بنگاه بررسی می‌شود. براساس داده‌های سازمان تأمین اجتماعی از کل بیمه‌شدگان حدود ۲۱/۷ درصد معادل حداقل دستمزد را دریافت می‌کنند و بیشترین تراکم درآمدی در بین بیمه‌شدگان، در محدوده یک تا دو برابر حداقل دستمزد است.

شکل ۱. نمودار سهم گروه‌های مختلف دستمزدی از کل بیمه‌شدگان (درصد) [۱۲]



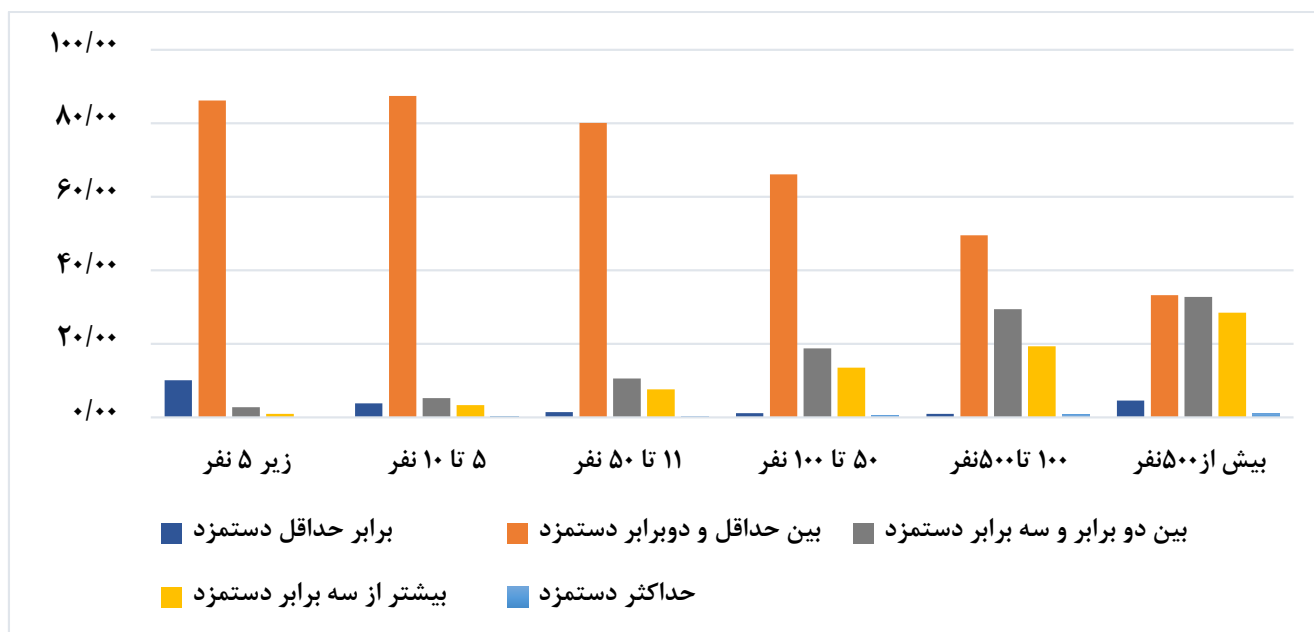
شکل ۲ نشان می‌دهد که در بخش کشاورزی حدود ۲۲ درصد از بیمه‌شدگان، معادل حداقل دستمزد را دریافت می‌کنند و این نسبت در سایر بخش‌ها (صنعت، خدمات و پیمان) زیر ۱ درصد است و بیشترین پراکندگی پرداختی به کارگران در محدوده بیش از حداقل دستمزد است.

شکل ۲. نمودار سهم رده دستمزدی به تفکیک بخش (درصد) [۱۲]



نمودار شکل ۳ نیز نشان می‌دهد که سهم شاغلان دریافت‌کننده حداقل دستمزد در بنگاه‌های خرد، کوچک، متوسط و بزرگ هم‌ان‌چنان زیاد نیست. برای مثال سهم شاغلان حداقل‌بگیر از کل شاغلان، در بنگاه‌های زیر ۱۰ نفر کارکن در حدود ۱۴ درصد است و در بنگاه‌های زیر ۵ نفر کارکن حدود ۱۰ درصد است. این داده‌ها نشان می‌دهد که با افزایش سایز بنگاه، سهم شاغلان حداقل‌بگیر از کل شاغلان کاهش می‌یابد.

شکل ۳. نمودار توزیع دستمزد بر اساس سایز بنگاه [۱۲]



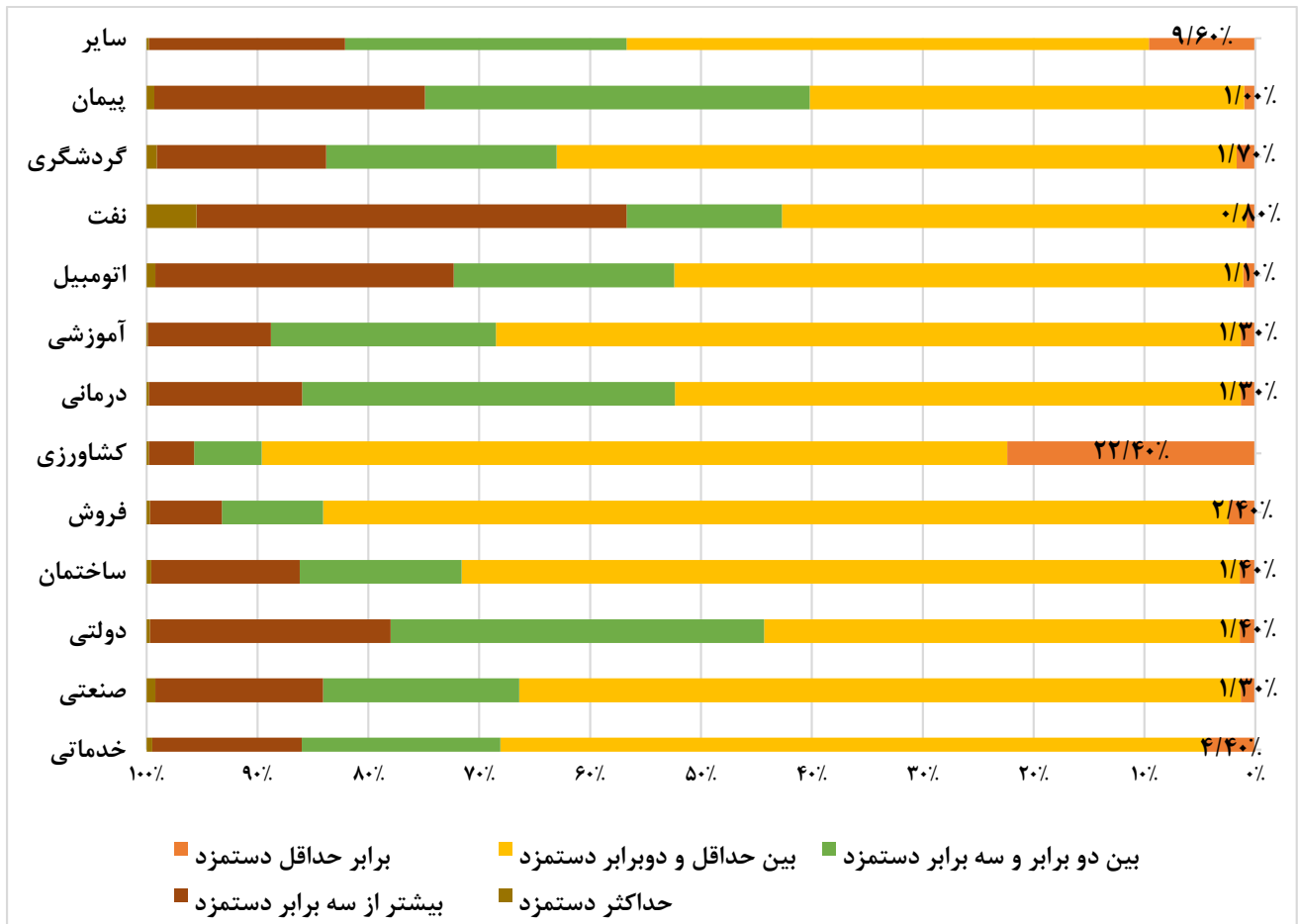
همچنین داده‌های جدول ۱ نشان می‌دهد که تعداد بنگاه‌های زیر ده نفر کارکن طبق اعلام تأمین اجتماعی در حدود ۱۰۸۸۴۶۴ عدد بنگاه است و تقریباً حدود ۳۷ درصد از کل شاغلان دارای بیمه در این بنگاه‌ها هستند و تعداد بنگاه‌های بالای ده نفر کارکن ۱۲۸۲۵۹ عدد است و در حدود ۶۳ درصد از شاغلان دارای بیمه را شامل می‌شوند.

جدول ۱. بنگاه‌ها به تفکیک سایز بنگاه در سال ۱۴۰۱ [۱۲]

نسبت بیمه شده به کارگاه	تعداد بیمه شده	تعداد کارگاه	رده نفراتی کارگاه
۱,۹۲	۱,۸۸۶,۶۶۲	۹۸۱,۷۴۲	زیر ۵ نفر
۷,۴۴	۷۹۴,۵۰۰	۱۰۶,۷۲۲	(۵-۱۰) نفر
۲۰,۹۹	۲,۱۰۰,۶۰۴	۱۰۰,۰۷۴	(۱۱-۵۰) نفر
۶۹,۸۵	۹۳۷,۸۹۰	۱۳,۴۲۷	(۵۱-۱۰۰) نفر
۲۰۹,۴۵	۲,۶۲۴,۲۵۲	۱۲,۵۲۹	(۱۰۱-۵۰۰) نفر
۱۱۴۲,۸۸	۲,۵۴۷,۴۷۸	۲,۲۲۹	بالای ۵۰۰ نفر
۸,۹۵	۱۰,۸۹۱,۳۸۶	۱,۲۱۶,۷۲۳	جمع

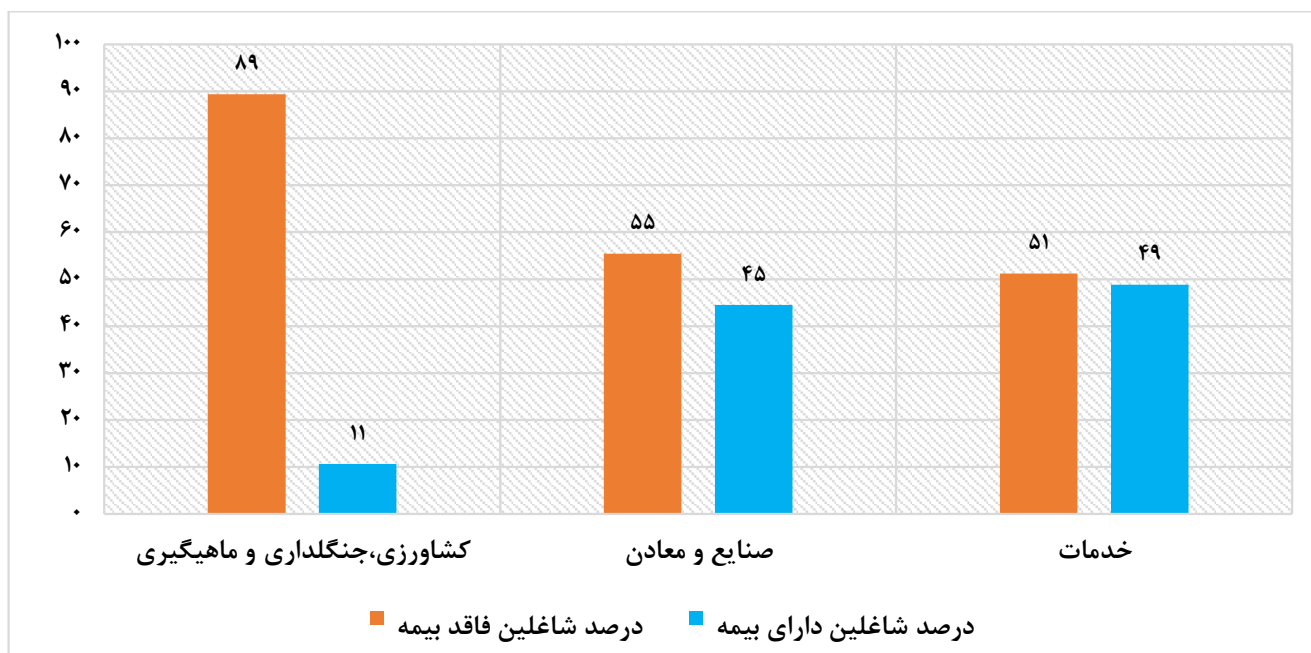
همچنین در خصوص توزیع دستمزد براساس رشته فعالیت‌ها، شکل ۴ نشان می‌دهد که سهم شاغلان حداقل‌بگیر از کل شاغلان، در بخش کشاورزی به ۲۲/۴ درصد می‌رسد و در سایر رشته‌ها، این نسبت خیلی پایین است.

شکل ۴. نمودار توزیع دستمزد براساس رشته فعالیت [۱۲]



به‌طور کلی این داده‌ها بررسی می‌کند که تعداد شاغلان حداقل‌بگیر در هر یک از این طبقه‌بندی بسیار کم است و به‌عبارت‌دیگر دامنه شمول این سیاست، آن قدر نیست که از اجرای آن، تعداد زیادی از شاغلان منتفع شوند. در کنار این شواهد، بررسی سهم اشتغال غیررسمی نیز تا حدودی میزان ضمانت‌اجرائی قانون را نشان می‌دهد. همچنین در نمودار شکل زیر مشخص شده در هر یک از بخش‌های اقتصادی، ۵۰ درصد از شاغلان فاقد بیمه هستند و به‌عبارت‌دیگر ضمانت‌اجرای قانون پایین است.

شکل ۵. نمودار سهم اشتغال رسمی و غیررسمی در بخش‌های مختلف اقتصادی در سال ۱۴۰۱



مأخذ: محاسبات محقق براساس داده‌های خام طرح آمارگیری نیروی کار.

جدول ۲ سهم بالای شاغلان در بنگاه‌های زیر ده نفر کارکن غیررسمی را نشان می‌دهد، به عبارت دیگر اجرای قانون کار در این دست از بنگاه‌ها بسیار ضعیف است.

جدول ۲. درصد شاغلان دارای بیمه براساس سائز بنگاه در سال ۱۴۰۱

عنوان	درصد شاغلان دارای بیمه	درصد شاغلان فاقد بیمه
زیر ۵ نفر	۲۱	۷۹
زیر ۱۰ نفر	۵۰	۵۰
بین ۱۰-۵۰ نفر	۷۷	۲۳
۵۰ نفر و بیشتر	۹۲	۸

مأخذ: محاسبه محقق براساس داده‌های خام طرح آمارگیری نیروی کار.

مطالب فوق نشان می‌دهد که درصد کمی از شاغلان از اجرای سیاست حداقل دستمزد صنایع ذی‌نفع خواهند بود زیرا براساس داده‌های تأمین اجتماعی، در سطح بخشی یا رسته فعالیت و اندازه بنگاه، درصد کمی از شاغلان حداقل دستمزد را دریافت می‌کنند. از سوی دیگر در حال حاضر به دلیل سهم بالای اشتغال غیررسمی در کشور، ضمانت اجرای این سیاست در کشور پایین است.



براساس نتایج سازمان جهانی کار، حداقل دستمزد با توجه به صنایع یکی دیگر از انواع حداقل دستمزد در دنیا است که رویکرد کلی آن حمایت از کارگران یا بنگاه‌های کوچک آسیب‌دیده است. در این شیوه براساس اندازه بنگاه یا رسته فعالیت خاص، دستمزد متفاوت تعیین می‌شود. در این روش مبنای تعیین دستمزد، چانه‌زنی بین تشکل‌ها در بخش‌ها و زیربخش‌های اقتصادی است یا اینکه در صورت عدم تشکل‌ها، دولت تعیین می‌کند. بیشترین پراکندگی اجرای این سیاست در کشورهای در حال توسعه بوده که اثربخشی چندانی هم نداشته است از مهم‌ترین دلایل آن عبارتند از: تمرکز صرف بر رویکرد حمایتی، عدم دقت در تشخیص گروه هدف، پیچیدگی روش، سهم بالای اشتغال غیررسمی و ضمانت‌اجرائی پایین، فقدان نهادهای اجرایی و نظارتی قوی، فقدان تشکل‌های قوی در سطح بخش‌ها و زیربخش‌ها، عدم هم‌زمانی این سیاست با سایر سیاست‌های حمایتی مکمل آن. در ایران هم ظرفیت‌تقنینی تعیین حداقل دستمزد براساس صنایع در ماده (۴۱) قانون کار وجود دارد براساس این ماده قانونی، می‌توان در حمایت از رسته فعالیت خاص یا کارگرانی خاص، حداقل دستمزد صنایع را اجرا کرد. اما تجربه اجرای این سیاست در دنیا نشان داده است که اجرای مؤثر و هدفمند آن، مستلزم شناسایی درست گروه‌های هدف و فراهم‌سازی الزامات اجرایی آن و توجه به رویکرد توسعه‌ای در کنار رویکرد حمایتی است. در این میان دشواری و پیچیدگی تعیین درست رسته فعالیت‌ها به‌عنوان گروه هدف در این سیاست، ضرورت وجود نقشه راه یا استراتژی توسعه صنعتی را در کشور نشان می‌دهد اما در حال حاضر در کشور این نقشه راه وجود ندارد و بنابراین نمی‌توان گروه هدف مشخصی برای اجرای این سیاست، در نظر گرفت. از سوی دیگر در شرایط فعلی با توجه به مشکلات معیشتی کارگران، هر نوع سیاستی با رویکرد کاهش حداقل دستمزد، قابل دفاع نیست کما اینکه اجرای موفق این سیاست، مستلزم تقویت نقش دولت در تعریف سیاست‌های مکمل نظیر تأمین مالی، دسترسی به بازار، معافیت‌های مالیاتی، معافیت بیمه‌ای، یارانه دستمزد، افزایش بهره‌وری، ارتقای آموزش، تأمین معیشت و حمایت هدفمند از کارگران این رسته فعالیت‌ها است که در حال حاضر در ساختار حکمرانی کشور، ظرفیت تقنینی، مالی و اجرایی آن وجود ندارد و تحقق این موارد منوط به پیش‌بینی منابع مالی در قوانین بودجه سنواتی است.

در خصوص اجرای حداقل دستمزد صنایع برای کارگران مشاغل سخت هم بررسی‌ها نشان می‌دهد که به‌رغم پتانسیل تقنینی موجود برای این دست از مشاغل (نظیر قانون تأمین اجتماعی، قانون کار و قانون جدید و اصلاحی بازنشستگی مشاغل سخت و زیان‌آور) و تعریف احکامی در خصوص مدت زمان کار، مرخصی، بیمه و بازنشستگی، اما حکم مشخصی در خصوص نحوه محاسبه حداقل دستمزد این مشاغل دیده نمی‌شود و این یک خلأ قانونی به حساب می‌آید. همچنین محاسبات نشان می‌دهد که با توجه به ساعت کاری کمتر (شش ساعت در روز) مشاغل سخت و زیان‌آور، کارگران این مشاغل در مقایسه با کارگران عادی حداقل دستمزد بیشتری می‌گیرند و کارگران مشاغل سخت و زیان‌آور در حال حاضر حداقل دستمزد متفاوتی دریافت می‌کنند. البته این بدین معنا نیست که این میزان حداقل دستمزد برای این مشاغل کافی است و این انتقاد وجود دارد که در شرایط فعلی، حداقل دستمزد کارگران، برای تأمین معیشت آنان کافی نیست و لازم است حکم مشخصی برای تعیین دستمزد این مشاغل ارائه شود.

در خصوص افزایش حداقل دستمزد به‌منظور حمایت از کارگران شاغل در مشاغل کم‌درآمد نیز با توجه به ساختار آسیب‌پذیر تولید در این بخش‌ها، امکان اجرای موفق افزایش حداقل دستمزد و انتفاع کارگران از این سیاست بسیار کم است کما اینکه به دلیل سهم بالای اشتغال غیررسمی، اجرای این سیاست ضمانت‌اجرائی قابل قبولی نخواهد داشت. بنابراین تعریف حداقل دستمزد صنایع برای کارگران این مشاغل هم موضوعیت ندارد.

الزامات اجرایی، پیش‌نیازهای لازم برای اجرا را نشان می‌دهد اما بررسی مسیر اجرا و چالش‌ها و موانع پیش روی آن هم مهم است. نتایج

این مطالعه نشان می‌دهد که موانع و چالش‌های تقنینی و ساختاری متعددی پیش روی اجرای حداقل دستمزد صنایع وجود دارد که برخی از این چالش‌ها کلی بوده و برای هر گروه هدفی وارد است: از جمله ضرورت اصلاح ماده (۱۶۷) قانون کار و ساختار چانه‌زنی فعلی، ضرورت تقویت نقش حمایتی دولت در خصوص بهبود تأمین مالی، دسترسی به بازار، مشوق‌های مالیاتی، یارانه دستمزد، افزایش بهره‌وری و تأمین معیشت کارگران و پیش‌بینی منابع مالی لازم در قوانین بودجه سنواتی، ابهام در ماده (۴۱) قانون کار و نامشخص بودن مفهوم صنایع، ناکافی بودن معیارهای ماده (۴۱) قانون کار برای تعیین حداقل دستمزد براساس صنایع، فقدان اتحادیه و تشکل‌های قوی در سطح بخش و زیربخش‌های اقتصادی، فقدان نظام آمار و اطلاعات جامع و کامل از بخش تقاضای بازار کار، فقدان نهادهای نظارتی قوی در دولت برای ارزیابی عملکرد اجرای آن. همچنین به‌طور خاص در اجرای سیاست حداقل دستمزد براساس رسته‌های فعالیت‌ها، این موانع وجود دارد: فقدان اطلاعات بیمه‌ای در سطح کدهای ISIC، پیچیدگی‌های مربوط به محاسبات بیمه، چالش‌های تفکیک رسته‌ها در هلدینگ‌ها و بنگاه‌های بزرگ و احتمال افزایش جابه‌جایی بین رسته‌های نیروی کار در یک بخش، عدم ابزارهای نهادی و سازمانی برای تقویت نظارت. در اجرای حداقل دستمزد براساس اندازه بنگاه هم موانعی نظیر احتمال اقماری شدن شرکت‌های بزرگ، عدم انگیزه در استخدام و توسعه بنگاه، تشخیص نادرست گروه هدف به دلیل توجه صرف به اندازه بنگاه و عدم توجه به سایر مؤلفه‌ها مثل میزان سوددهی و ... وجود دارد. مطالب فوق نشان می‌دهد که به‌رغم فراهم نبودن الزامات اجرایی این سیاست، موانع و چالش‌های متعددی هم پیش روی اجرای آن وجود دارد اما هنوز زود است که برای اجرا یا عدم اجرای آن تصمیم‌گیری شود. به این منظور در بخش دیگر مطالعه توزیع پراکندگی اجرای این سیاست در بین شاغلان احصا شده است تا تعداد شاغلان ذی‌نفع از اجرای این سیاست به دست آید. این در حالی است که بررسی‌ها نشان می‌دهد با وجود سهم بالای اشتغال غیررسمی که خود ضمانت اجرای این سیاست را پایین می‌آورد، تعداد شاغلان حداقل‌بگیر دارای اشتغال رسمی و ذی‌نفع از اجرای این سیاست هم بسیار کم است و در غالب رسته‌های فعالیت‌ها، تمرکز دریافتی شاغلان در حدود دو یا سه برابر حداقل دستمزد است. به‌عنوان مثال به‌جز بخش کشاورزی که حدود ۲۲ درصد از شاغلان آن حداقل‌بگیر هستند در سایر بخش‌ها کمتر از ۱ درصد از شاغلان، حداقل دستمزد را می‌گیرند و حتی سهم شاغلان حداقل‌بگیر در بین رسته‌های مختلف (به‌جز بخش کشاورزی) کمتر از ۱۰ درصد و در بنگاه‌های خرد و کوچک در حدود ۱۴ درصد است، بنابراین تعداد شاغلان ذی‌نفع در اجرای این سیاست هم بسیار کم است. جمع‌بندی مطالب فوق نشان می‌دهد که با وجود ظرفیت تقنینی ماده (۴۱) قانون کار در تعیین حداقل دستمزد صنایع در ایران، اما به دلیل دشواری و پیچیدگی تعیین گروه هدف، نبود نقشه راه و استراتژی توسعه صنعتی، عدم عزم و اراده دولت در تقویت نقش حمایتی و تعریف بسته‌های مکمل، عدم ظرفیت تقنینی و اجرایی برای تأمین مالی آن، مشکلات معیشتی کارگران در شرایط کنونی، سهم بالای اشتغال غیررسمی و ضمانت اجرایی پایین و ساختار شکننده و آسیب‌پذیر تولید، الزامات اجرایی این سیاست در کشور فراهم نیست و موانع و محدودیت‌های متعدد قانونی و ساختاری پیش روی اجرای آن وجود دارد که به‌مراتب شرایط را برای اجرای این سیاست دشوارتر می‌کند و در نهایت به دلیل کم‌رنگ بودن منافع حاصل از اجرای این سیاست در مقابل هزینه‌ها و محدودیت‌های آن، اجرای این سیاست در شرایط فعلی توصیه نمی‌گردد اما پیشنهاد می‌شود تهیه و تدوین استراتژی توسعه صنعتی، تقویت نقش حمایتی دولت، رسمی‌سازی اشتغال غیررسمی و افزایش تعداد ذی‌نفعان و افزایش ضمانت اجرایی این سیاست در کنار رفع محدودیت‌ها و موانع برشمرده در دستور کار دولت قرار گیرد.



- [1]. Rattenhuber, P. (2010). "Building the Minimum Wage in Germany-Germany's First Sectoral Minimum Wage and its Impact on Wages in the Construction Industry".
- [2]. De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else.*, New York: Basic Books.
- [3]. Van Landuyt, Y., Dewaelheyns, N., & Van Hulle, C. (2017) "Employment Protection Legislation and SME Performance", *International Small Business Journal* 35 (3): 306–326.
- [4]. Almeida, R., & Carneiro, P. (2009). "Enforcement of Labor Regulation and Firm Size", *Journal of Comparative Economics* 37 (1): 28–46.
- [5]. Piek, M., & von Fintel, D. (2020). "Sectoral Minimum Wages in South Africa: Disemployment by Firm Size and Trade Exposure...", *Development Southern Africa*, 37(3): 462-482.
- [6]. Del Carpio, X. V., Nguyen, H. M., Nguyen, H., & Wang, L. C. (2012). "Does the Minimum Wage Affect Employment? Evidence from the Manufacturing Sector in Indonesia", *Evidence from the Manufacturing Sector in Indonesia*, World Bank Policy Research, July 1.
- [7]. Edwards, P., Ram, M., & Black, J. (2004). "Why Does Employment Legislation Not Damage Small Firms?", *Journal of Law and Society* 31 (2): 245–265.
- [8]. Vargas, A. M. (2020). "Applying Labour Law to Micro, Small and Medium-sized Enterprises: A Comparative Study of 16 Countries (No. 9)", ILO Working Paper.
- [9]. Andersson, M., & Thörnqvist, C. (2007). "Determining Wages in Europe's SMEs: How Relevant are the Trade Unions?", *Transfer: European Review of Labour and Research*, 13(1): 55-73.
- [10]. Basu, A. K., Chau, N. H., & Kanbur, R. (2010). "Turning a Blind Eye: Costly Enforcement, Credible Commitment and Minimum Wage Laws", *In Economic Journal*, Vol. 120 (Mar.), No. 543: 244–269.
- [11]. Bhorat, H., Kanbur, R., & Mayet, N. (2012). "Minimum Wage Violation in South Africa", *International Labor Review* 151 (3): 277–287.

[۱۲]. گزارش آماری کارگاه‌های فعال سازمان تأمین اجتماعی، بهمن ماه ۱۴۰۲.





#### گزیده سیاستی

به دلیل فراهم نبودن الزامات اجرایی حداقل دستمزد صنایع، پیشنهاد می‌شود تهیه و تدوین استراتژی توسعه صنعتی، تقویت نقش حمایتی دولت، رسمی سازی اشتغال غیررسمی و رفع محدودیتها و موانع برشمرده در دستور کار دولت قرار گیرد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰، صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵، پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)