

# آسیب‌شناسی تعیین حداقل دستمزد در ایران (۱): بررسی ساختار تصمیم‌گیری تعیین دستمزد





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۲۴۲  
کد موضوعی: ۲۲۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۶/۱۱

عنوان گزارش:  
آسیب‌شناسی تعیین حداقل دستمزد در ایران (۱):  
بررسی ساختار تصمیم‌گیری تعیین دستمزد

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

تهیه و تدوین:  
فاطمه عزیزخانی

ناظران علمی:  
حسن طایی، موسی شهبازی غیائی، محمدرضا عبداللہی

اظهارنظرکننده خارج از مرکز:  
یاسر مولایی، آرش علویان

گرافیک و صفحه‌آرایی:  
نرجس امیراحمدی، مهدیه قمچیلی

ویراستار ادبی:  
سیده مرضیه موسوی‌راد

واژه‌های کلیدی:

۱. حداقل دستمزد
۲. قانون کار
۳. کارفرما
۴. کارگر
۵. چانه‌زنی



## فهرست مطالب

|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| چکیده.....                                              | ۶  |
| خلاصه مدیریتی.....                                      | ۷  |
| ۱. مقدمه.....                                           | ۸  |
| ۲. تاریخچه حداقل دستمزد در جهان و روش های تعیین آن..... | ۹  |
| ۳. انواع حداقل دستمزد.....                              | ۱۳ |
| ۴. حداقل دستمزد در ایران.....                           | ۱۶ |
| ۵. آسیب شناسی شیوه تعیین دستمزد.....                    | ۲۵ |
| ۶. جمع بندی و پیشنهاد.....                              | ۲۷ |
| منابع و مأخذ.....                                       | ۲۸ |

## فهرست نمودارها

|                                                                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| نمودار ۱. سهم روش های مختلف تعیین حداقل دستمزد (درصد).....                                                                                          | ۱۲ |
| نمودار ۲. نرخ حداقل دستمزد در هر ساعت در برخی از ایالات کشور آمریکا از اول ژانویه سال ۲۰۲۱.....                                                     | ۱۴ |
| نمودار ۳. درجه تنوع در حداقل دستمزد براساس سن، صلاحیت های فردی، منطقه، بخش اقتصادی و نوع شغل، در بازه زمانی سال های ۲۰۰۰-۱۹۸۰ در کشورهای منتخب..... | ۱۵ |
| نمودار ۴. نرخ رشد حداقل دستمزد در مقایسه با نرخ تورم طی سال های ۱۳۶۰ تا ۱۴۰۰.....                                                                   | ۱۹ |
| نمودار ۵. حداقل دستمزد حقیقی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵.....                                                                                             | ۱۹ |
| نمودار ۶. شکاف حداقل دستمزد مصوب و سبد معیشت کارگران در طی ماه های سال ۱۳۹۹.....                                                                    | ۲۵ |
| نمودار ۷. شکاف حداقل دریافتی یک کارگر با ۱/۳ فرزند و سبد معیشت کارگران در طی ماه های سال ۱۳۹۹.....                                                  | ۲۵ |
| نمودار ۸. شکاف بین حداقل دریافتی یک کارگر با ۱/۳ فرزند و دستمزد پیشنهادی اتحادیه کارگری طی پنج سال اخیر.....                                        | ۲۶ |

## فهرست جدول ها

|                                                                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| جدول ۱. سال معرفی حداقل دستمزد در کشورها.....                                                                                                                            | ۱۰ |
| جدول ۲. حداقل دستمزد جوانان در فرانسه- درصد از حداقل دستمزد سراسری ....                                                                                                  | ۱۴ |
| جدول ۳. حداقل دستمزد جوانان در هلند- درصد از حداقل دستمزد سراسری ..                                                                                                      | ۱۴ |
| جدول ۴. حداقل دستمزد اسمی و حقیقی طی سال های ۱۳۵۳ تا ۱۴۰۰.....                                                                                                           | ۱۸ |
| جدول ۵. میزان حداقل مزد و حقوق کارگران در سال ۱۴۰۰.....                                                                                                                  | ۲۱ |
| جدول ۶. مؤلفه های سبد معیشتی در محاسبه دستمزد.....                                                                                                                       | ۲۲ |
| جدول ۷. ضریب اهمیت اقلام خوراکی و غیر خوراکی بر حسب دهک های هزینه ای در سال ۱۳۹۹.....                                                                                    | ۲۲ |
| جدول ۸. حداقل مزد و دریافتی کارگران مشمول قانون کار سبد معیشت خانوار کارگری در سال های ۱۳۹۹ و ۱۳۹۸ با احتساب ضرایب اقلام خوراکی و غیر خوراکی سالیانه یک خانوار شهری..... | ۲۳ |



## آسیب‌شناسی تعیین حداقل دستمزد در ایران (۱): بررسی ساختار تصمیم‌گیری تعیین دستمزد

### چکیده



ایران نشان می‌دهد که ساختار چانه‌زنی فعلی به شیوه‌ای است که صرفاً در پایان هر سال و در جلسات طولانی و فشرده تلاش می‌شود تا از طریق چانه‌زنی موضوع با اهمیت تعیین حداقل دستمزد خاتمه یابد. این در حالی است که به دلیل فقدان رویکرد و جهت‌گیری مشخص در تعیین دستمزد، اتفاق نظر به سختی حاصل می‌شود. بنابراین لازم است بازنگری جدی در ساختار فعلی تعیین دستمزد صورت گیرد. در این خصوص پیشنهاد می‌شود مشاوره با واحدهای تخصصی و یا فرمول مشخص در تعیین دستمزد استفاده شود، ارائه شاخص‌های آماری قابل اتکا از سوی دولت و نهادهای اجتماعی در مذاکرات، تعدیل دستمزد براساس شرایط و پایش و نظارت بر آثار اجرای دستمزد در دستور کار شورای عالی کار قرار گیرد. در گام‌های بعدی لازم است اصلاح معیار و شیوه تعیین دستمزد (منطقه‌ای و یا دستمزد براساس صنایع) در دستور کار دولت قرار گیرد و در صورت ضرورت ماده (۴۱) قانون کار اصلاح شود.

بررسی تجربیات سایر کشورها در تعیین دستمزد نشان می‌دهد که کشورها به‌طور کلی از چند جنبه زیر با یکدیگر تفاوت دارند:

۱. ساختار اجرایی و تصمیم‌گیری تعیین دستمزد (مشاوره با نهاد متخصص، تعیین توسط دولت مرکزی، براساس فرمول و براساس چانه‌زنی).

۲. معیارهای تعیین دستمزد (نیازهای کارگران، سطح عمومی دستمزد؛ هزینه زندگی؛ مزایای تأمین اجتماعی؛ استانداردهای زندگی نسبی سایر گروه‌های اجتماعی، عوامل اقتصادی، سطح بهره‌وری و سطح اشتغال).

۳. روش تعیین دستمزد (منطقه‌ای، سنی، صنایع).  
آسیب‌شناسی ساختار تصمیم‌گیری و اجرایی تعیین دستمزد در



### بیان مسئله

حداقل دستمزد مقدار حداقل جبران خدمات نیروی کار است که کارفرما موظف به پرداخت در طی دوره معین قرارداد است و براساس توافق یا نظر طرفین امکان تغییر این سطح وجود ندارد. بررسی تجربه کشورها در تعیین حداقل دستمزد نشان می‌دهد که معمولاً کشورها از نظر ساختار اجرایی (تصمیم‌گیری) تعیین حداقل دستمزد، ملاک و معیارهای تعیین حداقل دستمزد و نوع حداقل دستمزد با یکدیگر تفاوت دارند. به عنوان مثال شش معیار نیازهای کارگران، سطح عمومی دستمزد، هزینه زندگی، مزایای تأمین اجتماعی، استانداردهای زندگی نسبی سایر گروه‌های اجتماعی، عوامل اقتصادی، سطح بهره‌وری و سطح اشتغال، ملاک‌های پیشنهادی سازمان جهانی کار برای تعیین دستمزد است که ممکن است این معیارها برای بسیاری از کشورها، در دسترس نباشد و یا بعضی کشورها فقط برخی از معیارهای فوق‌الذکر را برای تعیین سطح حداقل دستمزد استفاده کنند. روش‌های تعیین حداقل دستمزد می‌تواند مشاوره با نهاد متخصص، اعلام توسط دولت مرکزی، براساس فرمول و یا چانه‌زنی باشد و همین‌طور حداقل دستمزد می‌تواند منطقه‌ای (مانند آمریکا، کانادا و ژاپن)، ملی (مانند هلند، بریتانیا)، براساس مشاغل موجود در صنایع مختلف (مانند اتریش، ایتالیا، آلمان و کشورهای اروپایی حوزه اسکاندیناوی) و براساس سن شاغلان (مانند استرالیا، بلژیک، هلند و بریتانیا) و یا به‌طور واحد و سراسری (ایران، غنا، رومانی و مصر) تعیین شود. بنابراین برای اصلاح تعیین حداقل دستمزد در کشور می‌توان چند محور را مبنا قرار داد: ساختار اجرایی تعیین دستمزد، ملاک‌های تعیین دستمزد و یا نوع حداقل دستمزد.

### یافته‌های کلیدی

شیوه تعیین دستمزد در ایران این است که در پایان هر سال براساس چانه‌زنی، با توجه به دو ملاک هزینه معیشت و نرخ تورم،

درصد افزایشی در حداقل دستمزد تعیین می‌شود. آسیب‌شناسی ساختار اجرایی تعیین دستمزد در ایران نشان می‌دهد که ساختار چانه‌زنی فعلی به شیوه‌ای است که صرفاً در پایان هر سال و در جلسات طولانی و فشرده تلاش می‌شود تا از طریق چانه‌زنی موضوع با اهمیت تعیین حداقل دستمزد خاتمه یابد. در این میان دولت به عنوان مهم‌ترین ضلع تصمیم‌گیری، معمولاً نقش میانجی‌گری و رفع تنش بین اتحادیه کارگری و کارفرمایی را برعهده دارد و از آنجاییکه دولت چارچوب و جهت‌گیری مشخصی درخصوص تعیین دستمزد ندارد، امکان حصول اتفاق نظر در ساختار چانه‌زنی فعلی، دشوار و در برخی سال‌ها ناممکن شده است. این در حالی است که دولت به‌عنوان کارفرمای بزرگ، باید آثار بودجه‌ای افزایش حداقل مزد را در نظر بگیرد و علاوه بر این به دلیل عدم تحمیل حس تبعیض بین بخش خصوصی و دولتی لازم است دولت سالیانه تلاش نماید تا بین میزان رشد حقوق و دستمزد کارکنان دولتی و کارگران بخش خصوصی تناسب را رعایت نماید. تمام این موارد مستلزم این است که در ابتدا دولت خود الگو و جهت‌گیری مشخصی در حوزه تعیین حداقل دستمزد داشته باشد.

### پیشنهاد راهکارهای تقنینی

لذا پیشنهاد می‌گردد در ساختار اجرایی فعلی تعیین دستمزد بازنگری جدی صورت گیرد و با استفاده از یکی از شیوه‌های مرسوم تعیین دستمزد در دنیا (استفاده از واحد مشاوره و یا تعیین فرمول) در کنار شورای عالی کار، از سردرگمی و اختلاف نظر در تعیین دستمزد کاسته شود. معیارها و شاخص‌های آماری قابل اعتمادی از سوی دولت و سازمان‌های اجتماعی در مذاکرات‌شان استفاده شود. به منظور حفظ تطابق حداقل دستمزد با وضعیت موجود اقتصاد، سطوح حداقل دستمزد باید هر از چندگاهی تعدیل شود و نظارت بر آثار اجرای دستمزد در دستور کار این شوراهای قرار گیرد. در گام‌های بعدی لازم است اصلاح معیار و شیوه تعیین دستمزد (منطقه‌ای و یا دستمزد براساس صنایع) در دستور کار دولت قرار گیرد.

## ۱. مقدمه

نهادهای بازار کار، مجموعه قواعد ناظر بر چگونگی رابطه بین کارگر و کارفرماست که حداقل دستمزد در کنار قوانین اخراج و استخدام، ساختار چانه‌زنی بازار کار (اتحادیه‌های کارگری، نقش دولت و...)، بیمه بیکاری و... نهادهای بازار کار را تشکیل می‌دهند. ازسوی دیگر بازار کار عرصه تعامل عوامل مختلفی از جمله کارگر، کارفرما، عرضه و تقاضای بازار کار، جمعیت و خانوار، دولت، محیط کسب و کار، ثبات اقتصاد کلان و... است که کنش و واکنش هریک بر دیگری و عملکرد کل اقتصاد تأثیر گذار خواهد بود. از این رو سیاست‌گذاری در این حوزه، بالاخص دستمزد، دقت، پیچیدگی‌های رفتاری و قواعد خاصی را می‌طلبد که بدون توجه به آن، عدم تعادل به بازار تحمیل شده و جمیع عوامل برشمرده در آن، متضرر خواهند شد.

توجه به نقش دستمزد در تغییرات قیمت تمام شده، سرمایه‌گذاری و اشتغال و در نهایت آثار مهم آن بر بخش‌های اقتصادی، امروزه بیش از هر مقوله دیگری مورد توجه سیاست‌گذاران و کارفرمایان اقتصادی است. هدف اصلی سیستم‌های حقوق و دستمزدی، باید آن باشد که ضمن تأمین متناسب درآمد نیروی کار، نیروی انسانی را از مشاغل کاذب به سمت مشاغل مولد حرکت دهد. اگر سیاست‌گذاران و کارفرمایان نتوانند از اهرم حقوق و دستمزد به‌نحو صحیح و منطقی استفاده کنند زیان فراوانی به اقتصاد وارد می‌شود. لذا نظام دستمزدی که به دقت طراحی شده و اجرای آن براساس سیاست‌ها و خط‌مشی‌های صحیح باشد، در سلامت اقتصاد، اجرای عدالت و برابری و همچنین به کارگیری درست و مؤثر نیروهای موجود، نقش مهمی خواهد داشت. در حال حاضر اصلاح ساختار حداقل دستمزدها و نحوه تعیین آن، در تصمیمات سیاستی اولویت بالایی دارد. پس از اینکه در دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، انعطاف‌ناپذیری دستمزد به‌طور گسترده به‌عنوان یک «قاتل کار» مطرح شد، اصلاحات پیرامون دستمزد در اولویت اول مباحث سیاسی و اجتماعی قرار گرفت. از اواخر دهه ۱۹۹۰، بسیاری از کشورها (توسعه یافته و در حال توسعه) سیستم‌های حداقل دستمزد خود را اصلاح کردند. به‌طوری که اکنون تعیین و اصلاح حداقل دستمزد، به سیاستی فراگیر در سراسر جهان تبدیل شده است. به گزارش سازمان جهانی کار (ILO)، ۹۰ درصد اعضای این سازمان (با عضویت ۱۸۷ کشور) حداقل یک قاعده برای حداقل دستمزد وضع کرده‌اند.

در ایران طبق ماده (۴۱) قانون کار، شورای عالی کار همه ساله 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. با توجه به ترکیب و ساختار شورای عالی کار، بدیهی است که ایران از جمله کشورهایی است که در آن تعیین حداقل دستمزد در چارچوب چانه‌زنی سه‌جانبه نمایندگان دولت، نماینده کارفرمایان و نماینده کارگران تعیین می‌شود.

همچنین بنابه این ماده قانونی و به جهت متناسب‌سازی حداقل دستمزد با نرخ تورم و حفظ قدرت خرید خانوار، در پایان هر سال براساس چانه‌زنی و توافق جمعی، درصد افزایش در حداقل دستمزد تعیین می‌شود و علی‌رغم پتانسیل قانونی موجود مبنی بر امکان تعیین دستمزد برای نقاط مختلف کشور یا صنایع مختلف، در عمل صرفاً یک حداقل دستمزد سراسری اعلام می‌شود و مشخص نیست چرا تاکنون از این ظرفیت قانونی استفاده نشده است. در حال حاضر سئوالات مهمی در خصوص شیوه تعیین حداقل دستمزد وجود دارد. از جمله اینکه آیا ساختار چانه‌زنی فعلی برای تعیین دستمزد، کارآمد عمل می‌کند؟ آیا معیارهای فعلی تعیین دستمزد (تورم و هزینه معیشت) کافی است یا نیاز به بازنگری دارد؟ آیا لازم است ساختار دستمزد (براساس منطقه‌ای یا صنایع مختلف) در کشور اصلاح شود؟ آیا برای تعیین حداقل دستمزد لازم است فرمول مشخص تهیه شود؟ الزامات و معیارهای تعیین فرمول بیمه چیست؟ آیا برای اصلاح ساختار دستمزد نیاز به اصلاح قانون کار است یا خیر؟ الزامات اجرایی اصلاح ساختار تعیین حداقل دستمزد چیست؟ پاسخ به سئوالات فوق، مستلزم انجام مطالعاتی در خصوص آسیب‌شناسی وضعیت فعلی تعیین دستمزد و ارائه راهکارهای اصلاح آن است. بر این اساس، بررسی این مهم در قالب مجموعه گزارش‌های کارشناسی در دستور مرکز پژوهش‌های مجلس کار قرار گرفته و این گزارش اولین گزارش از مجموعه ذکر شده است که در آن تاریخچه تعیین حداقل دستمزد، تعریف حداقل دستمزد و روش‌های متعارف تعیین حداقل دستمزد در سطح دنیا بررسی و ساختار اجرایی تعیین دستمزد در ایران به نقد و بررسی گذاشته می‌شود.

بدیهی است که ارائه پیشنهادی جامع در خصوص ساختار، معیارها و روش تعیین حداقل دستمزد نیازمند بررسی این موضوع از همه جوانب مذکور است و بنابراین پیشنهاد نهایی این مرکز، در خصوص ساختار، روش و معیارهای تعیین حداقل دستمزد در پایان مجموعه گزارش‌های آسیب‌شناسی حداقل دستمزد ارائه خواهد شد.

## ۲. تاریخچه حداقل دستمزد در جهان و روش‌های تعیین آن

۱۸۹ مقاله‌نامه برای تنظیم روابط کارگران و کارفرمایان تصویب کرده است که در این میان چهارمقاله‌نامه ۲۶، ۹۵، ۱۰۰ و ۱۳۱ به ترتیب به «سازوکار تعیین حداقل مزد»، «حمایت از مزد»، «تساوی مزدی در قبال کار هم‌ارزش» و «تعیین حداقل مزد» اختصاص دارند که به‌صورت مستقیم به تعیین دستمزد واقعی برای عموم کارگران می‌پردازند.<sup>۵</sup>

در حال حاضر فراهم‌سازی اصلاح ساختار حداقل دستمزدها و نحوه تعیین آن، در تصمیمات سیاستی اولویت بالایی دارد. پس از اینکه در دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، انعطاف‌ناپذیری دستمزد به‌طور گسترده به‌عنوان یک «قاتل کار»<sup>۶</sup> مطرح شد، از اواخر دهه ۱۹۹۰، بسیاری از کشورها (توسعه‌یافته و در حال توسعه) سیستم‌های حداقل دستمزد خود را اصلاح کردند. بریتانیا حداقل دستمزد ملی را در سال ۱۹۹۹ معرفی کرد و پس از آن ایرلند، بسیاری از اقتصادهای در حال گذار در اروپای شرقی و شاید مهم‌ترین این اقدامات توسط آلمان در سال ۲۰۱۵ دنبال شد - کشوری که به‌طور سنتی بیش از مداخله دولت به سیستم توافق‌نامه‌های جمعی اعتماد کرد.<sup>[۲]</sup>

انگلستان حداقل دستمزد قانونی را با پوشش ملی در سال ۱۹۹۹ معرفی کرد. از اوایل دهه ۱۹۹۰ هشت عضو دیگر سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) حداقل دستمزد قانونی را اتخاذ کردند. از جمله جمهوری چک، جمهوری اسلوواکی، لهستان، استونی، اسلوونی، ایرلند. اعضای اتحادیه اروپا نیز از نیمه دوم قرن بیستم شروع به معرفی حداقل دستمزدها کردند. از میان تمامی کشورهای عضو که حداقل دستمزد را تعیین کرده‌اند، آلمان آخرین کشوری بود که در سال ۲۰۱۵ حداقل دستمزد را معرفی کرد و در آفریقای جنوبی، لایحه ملی حداقل دستمزد در سال ۲۰۱۷ تصویب شد، اما هنوز اجرا نشده است. در جدول زیر سال شروع و معرفی حداقل دستمزد در کشورهای مختلف آمده است.

تاریخچه تعیین حداقل دستمزد مربوط به اوایل دهه ۱۹۰۰ است. درست از زمانی که شرایط کار زنان و کودکان در «بیگارخانه‌های»<sup>۱</sup> ایالات متحده، نگرانی گسترده‌ای را ایجاد کرده بود. ایده حداقل دستمزد توسط انجمن آمریکایی قانونگذاری کار،<sup>۲</sup> اتحادیه ملی مصرف‌کنندگان<sup>۳</sup> و گروهی تحت رهبری زنان (که هیئت مدیره آنها مفهوم حداقل دستمزد قانونی زنان را در سال ۱۹۰۹ تعیین کرد) مطرح و حمایت شد. حداقل دستمزد ابتدا در سطح ایالت معرفی شد و در بیشتر موارد فقط برای زنان و کودکان اعمال می‌شد. حداقل دستمزد منطقه‌ای، پیوسته در دادگاه‌ها مورد اعتراض قرار می‌گرفت و در سال ۱۹۲۳ دادگاه عالی ایالات متحده حداقل دستمزد را خلاف قانون اساسی اعلام کرد.

در سال ۱۹۳۸، به دنبال ابتکار رئیس‌جمهور وقت (روزولت)، کنگره آمریکا قانون استانداردهای کار عادلانه را تصویب کرد و حداقل دستمزد فدرال را تعیین نمود. قانون مذکور در دادگاه‌ها مورد اعتراض قرار گرفت، اما سرانجام توسط دادگاه عالی در سال ۱۹۴۱ به تصویب رسید. [۱] پس از جنگ جهانی دوم، تعداد کشورهایی که حداقل دستمزد داشتند، گسترش یافت. کشورهای تازه استقلال‌یافته‌ای مانند هند (۱۹۴۸) و پاکستان (۱۹۶۱) از جمله کشورهایی بودند که حداقل دستمزد را اجرا کردند.<sup>۴</sup> همچنین بحث حداقل دستمزد از زمان تشکیل سازمان جهانی کار (ILO) در سال ۱۹۱۹ مطرح بود. با توجه به این دیدگاه که «صلح جهانی و پایدار تنها در صورتی امکانپذیر است که مبتنی بر عدالت اجتماعی باشد»، در مقدمه قانون تشکیل سازمان جهانی کار در سال ۱۹۱۹، بهبود فوری شرایط کار از جمله «تأمین دستمزد مناسب زندگی» مطرح شد. در سال ۱۹۴۴، اعلامیه سازمان جهانی کار فیلادلفیا به اهمیت «حداقل دستمزد برای زندگی همه شاغلان و نیاز به چنین حمایتی» اشاره داشت. این امر در بیانیه سال ۲۰۰۸ این سازمان در مورد عدالت اجتماعی برای جهانی‌سازی عادلانه تکرار شد. سازمان جهانی کار از زمان آغاز فعالیتش تا به امروز

۱. بیگارخانه به کارگاهی گفته می‌شود که شرایط کاری آن دشوار یا خطرناک است و در عین حال مزد آن نیز پایین‌تر از حد نرمال است. کارگران ممکن است ساعت‌های طولانی بدون پرداخت کافی کار کنند، صرف‌نظر از قوانین اضافه‌کاری اجباری یا حداقل حقوق؛ قوانین کار کودکان نیز ممکن است پایمال شود.

2. Association for Labor Legislation.

3. National Consumers' League.

4. ILO, Minimum Wage Policy Guide, 2016.

5. ILO, Minimum Wage Policy Guide, 2016 .

6. Job killer.

جدول ۱. سال معرفی حداقل دستمزد در کشورها

| کشور                | سال  | کشور        | سال        |
|---------------------|------|-------------|------------|
| نیوزلند             | ۱۸۹۴ | بلغارستان   | ۱۹۶۶       |
| استرالیا            | ۱۸۹۶ | هلند        | ۱۹۶۹       |
| کانادا              | ۱۹۱۸ | فرانسه      | ۱۹۷۰       |
| ایالات متحده آمریکا | ۱۹۳۸ | لهستان      | ۱۹۷۰       |
| برزیل               | ۱۹۴۰ | لوکزامبورگ  | ۱۹۷۳       |
| ژاپن                | ۱۹۴۷ | مالت        | ۱۹۷۴       |
| هندوستان            | ۱۹۴۸ | کشور پرتغال | ۱۹۷۴       |
| رومانی              | ۱۹۴۹ | بلژیک       | ۱۹۷۵       |
| اسپانیا             | ۱۹۶۳ | کره جنوبی   | ۱۹۸۸       |
| لیتوانی             | ۱۹۹۰ | صربستان     | ۱۹۹۴       |
| جمهوری چک           | ۱۹۹۱ | اسلوونی     | ۱۹۹۵       |
| استونی              | ۱۹۹۱ | انگلستان    | ۱۹۹۹       |
| یونان               | ۱۹۹۱ | ایرلند      | ۲۰۰۰       |
| مجارستان            | ۱۹۹۱ | روسیه       | ۲۰۰۰       |
| لتونی               | ۱۹۹۱ | کرواسی      | ۲۰۰۸       |
| اسلواکی             | ۱۹۹۱ | موتته نگرو  | ۲۰۱۳       |
| آلبانی              | ۱۹۹۳ | آلمان       | ۲۰۱۵       |
| چین                 | ۱۹۹۴ | ترکیه*      | ۱۹۷۳/۱۹۶۹* |
| آفریقای جنوبی       |      | ۲۰۱۷        |            |

Source: Adema, J., Giesing, Y., Schönauer, A., & Stitteneder, T. (2019). Minimum wages across

\* در سال ۱۹۶۹ حداقل دستمزد در برخی از استان‌های کشور ترکیه معرفی شد، اما از سال ۱۹۷۳ در کل کشور به کار گرفته شد. همچنین حداقل دستمزد از سال ۲۰۱۷ در آفریقای جنوبی معرفی شده، اما تاکنون اجرا نشده است.

۶ معیار یا گروه از عواملی که باید در تعیین سطح حداقل دستمزد در نظر گرفته شود، در توصیه نامه شماره ۱۳۵ آورده شده است. [۳] آنها عبارتند از:

**معیار ۱:** نیازهای کارگران و خانواده‌های آنها.

**معیار ۲:** سطح عمومی دستمزد در کشور.

**معیار ۳:** هزینه زندگی و تغییرات در آن.

**معیار ۴:** مزایای تأمین اجتماعی.

**معیار ۵:** استانداردهای زندگی نسبی سایر گروه‌های اجتماعی.

**معیار ۶:** عوامل اقتصادی، از جمله الزامات توسعه اقتصادی، سطح بهره‌وری و سطح اشتغال. این معیار همچنین شامل ظرفیت پرداخت بنگاه نیز می‌شود.

ممکن است این معیارها برای بسیاری از کشورها، در دسترس نباشد و یا بعضی کشورها ممکن است فقط برخی از معیارهای فوق‌الذکر را برای تعیین سطح حداقل دستمزد استفاده کنند.

هدف کلی از تعیین حداقل دستمزد، اطمینان از پرداخت حقوق کارگران

حداقل دستمزد، کمترین سطح دستمزد قانونی ماهیانه/ساعتی است که توسط نهاد قانونگذار بازار کار معین می‌شود. براساس تعریف سازمان بین‌المللی کار در سال ۲۰۱۷، حداقل دستمزد، مقدار حداقل جبران خدمات نیروی کار است که کارفرما موظف به پرداخت در طی دوره معین قرارداد است و براساس توافق یا نظر طرفین امکان تغییر این سطح وجود ندارد. پایه حقوق، عیدی و پاداش، کمک هزینه‌های خانوار، سختی کار، جبران براساس بازدهی و بهره‌وری از اجزای دستمزد هستند و هدف از وضع حداقل دستمزد، حمایت نیروی کار مزد و حقوق‌بگیر در مقابل دستمزد بسیار پایین و ابزاری سیاستی برای کاهش فقر و نابرابری است. در قانون کار ایران نیز مزد عبارت است از وجوه نقدی و غیر نقدی و یا مجموع آنها که در مقابل انجام کار به کارگر پرداخت می‌شود.

این تعاریف به ماهیت الزام‌آور حداقل دستمزدها، صرفنظر از روش تعیین آنها، اشاره دارد. حداقل دستمزد را می‌توان با اساسنامه، تصمیم مقام ذیصلاح، هیئت مزد، شورای دستمزد یا دادگاه‌های صنعتی یا کاری و یا با اعمال قانون در مفاد قراردادهای جمعی تعیین کرد.

در میان این دو طیف، مجموعه گسترده‌ای از انواع روش‌ها وجود دارد. بعضی از کشورها از فرمول استفاده می‌کنند مانند فرانسه. بسیاری از کشورها برای تعیین نرخ دستمزد به ارائه مشاوره و پیشنهاد یک نهاد متخصص متکی هستند. کمیسیون حقوق کم انگلستان (LPC)<sup>۱</sup> نمونه خوبی از رویکرد دوم است. [۶]  
به‌طور کلی روش‌های تعیین حداقل دستمزد شامل محورهای زیر است: [۶]

### ۱. مشاوره با نهاد متخصص

اکنون مشاوره و توصیه نهاد متخصص، رایج‌ترین روش در تعیین حداقل دستمزد است، به‌طوری که در ۴۷ درصد از کشورها، دولت مشاوره و توصیه حداقل یک نهاد متخصص را در تعیین دستمزد دارد و در ۱۱ درصد از کشورها، دولت صرفاً از یک نهاد متخصص مشاوره می‌گیرد. به‌طور معمول این مجموعه متخصص شامل ذی‌نفعان طرف کارفرما، کارگر و گاهی اعضای مستقل است.

### ۲. دولت مرکزی

در برخی کشورها، دولت مرکزی حداقل دستمزد ملی را تعیین می‌کند. قابل توجه‌ترین نمونه این رویکرد ایالات متحده است، جایی که کنگره به تغییر حداقل دستمزد رأی می‌دهد.

### ۳. براساس فرمول

برخی کشورها از قانون یا یک فرمول برای تعیین حداقل دستمزد پیروی می‌کنند. در فرانسه، حداقل دستمزد بین حرفه‌ای (حداقل دستمزد سالیانه بین صنفی) با شاخص قیمت مصرف‌کننده گره خورده و سالیانه به روز می‌شود.

همچنین سازمان جهانی کار یکی از فاکتورهای اصلی برای تعیین حداقل دستمزد را محاسبات خط فقر در هر کشور معرفی می‌کند. در واقع خط فقر حداقل سطح لازم برای تحقق حداقل سطح رفاهی عادلانه برای نیروی کار است. البته فرمول یکسانی برای محاسبه حداقل دستمزد از این طریق وجود ندارد، اما یکی از روش‌های پیشنهادی روش انکر (۲۰۰۶) [۷] است. براساس این روش حداقل دستمزد براساس خطر فقر از فرمول زیر محاسبه می‌شود:

$$\text{حداقل دستمزد} = \frac{\text{بعد خانوار} \times \text{خط فقر}}{\text{افراد شاغل در خانوار}}$$

متناسب با حداکثر بهره‌وری آنهاست که اگر کارگران قدرت چانه‌زنی کمی داشته باشند، این اتفاق نمی‌افتد. از این رو تعجب‌آور نیست که برخی از کشورهای با امنیت اجتماعی بالا و اتحادیه‌های کارگری قوی، حداقل دستمزد را ندارند، زیرا اتحادیه‌سازی قدرت چانه‌زنی کارگران را تقویت می‌کند. آنها گزینه‌های دیگری غیر از پذیرش شغل کم‌درآمد دارند و بنابراین کمتر به سطح حداقل دستمزد نهاده شده وابسته هستند. با این حال، اگر حداقل دستمزد از بهره‌وری حداقل کارگران کم‌بهره بیشتر شود، ممکن است بنگاه‌ها این کارگران را استخدام نکنند. از این رو، حداقل دستمزدی که در سطح نسبتاً بالایی تعیین می‌شود، می‌تواند امکان به کارگیری کارگرانی را که بهره‌وری ندارند، کاهش دهد. این، به نوبه خود، منجر به کاهش اشتغال این کارگران و به‌طور بالقوه به کاهش رقابت تولیدکنندگان در منطقه جغرافیایی مربوطه می‌شود. [۴]  
سیاستگذاران اهداف زیر را برای علت تعیین و اهمیت حداقل دستمزد اعلام می‌کنند:

۱. کاهش فقر و نابرابری از طریق افزایش دستمزد کارگران کم‌درآمد.  
۲. افزایش بهره‌وری بنگاه‌ها از طریق بالا بردن هزینه نیروی کار یا بالا بردن انگیزه نیروی کار.

۳. افزایش عدالت به دلیل عدم تعیین سطح دستمزد منصفانه یا رقابتی ناشی از ناکارایی بازار کار.

تحقیقات سازمان بین‌المللی کار [۵] رویه زیر را برای تعیین حداقل دستمزد، به سیاستگذاران بازار کار کشورها پیشنهاد می‌کند:

۱. در سطح خرد مؤلفه‌هایی نظیر نیازهای نیروی کار و خانواده آنها، سطح عمومی دستمزدها در کل کشور، هزینه‌های معاش، حمایت‌های تأمین اجتماعی و استانداردهای تأمین معاش سایر گروه‌های اجتماعی لازم است مورد محاسبه قرار گرفته و در تعیین میزان حداقل دستمزد استفاده شود.

۲. در سطح کلان اقتصادی مؤلفه‌هایی نظیر سطح بهره‌وری و توسعه یافتگی بنگاه‌ها و میزان اشتغال مطلوب مورد توجه قرار گیرد.

توصیه سازمان جهانی کار نیز تعیین حداقل دستمزد براساس شاخص‌های آماری است. البته در این رابطه نکته مهمی که لازم است در نظر گرفته شود آن است که شاخص‌های آماری جایگزین چانه‌زنی گروه‌های ذی‌نفع اجتماعی نیست، بلکه به این منظور استفاده می‌شود که سیاستگذاران و گروه‌های ذی‌نفع در تعیین حداقل دستمزد خطوط راهنمای روشنی داشته باشند.

روش‌های گوناگونی برای تعیین حداقل دستمزد در کشورهای مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد. در انتهای یک طیف، دولت کنترل کامل حداقل دستمزدها را (مانند ایالات متحده) در دست دارد. در انتهای دیگر، یک سیستم مذاکره جمعی حداقل دستمزد را تعیین می‌کند (اتریش و آلمان).

1. UK Low Pay Commission (LPC).

که در این فرمول منظور از خط فقر، خط فقر محاسبه شده ملی است که با توجه به محاسبات علمی مورد توافق همه گروه‌های ذی‌نفع است. بُعد خانوار، میانگین وزنی بُعد خانوار است که در آن با توجه به سطح مصرف پایین‌تر کودکان معمولاً وزن پایین‌تری برای آنها در نظر می‌گیرند و در نهایت افراد شاغل در خانوار نیز معادل تعداد افراد شاغل تمام‌وقت در خانوار است. از این فرمول مشخص است که سطح عمومی قیمت‌ها و تورم نیز در محاسبات خط فقر مستتر است.

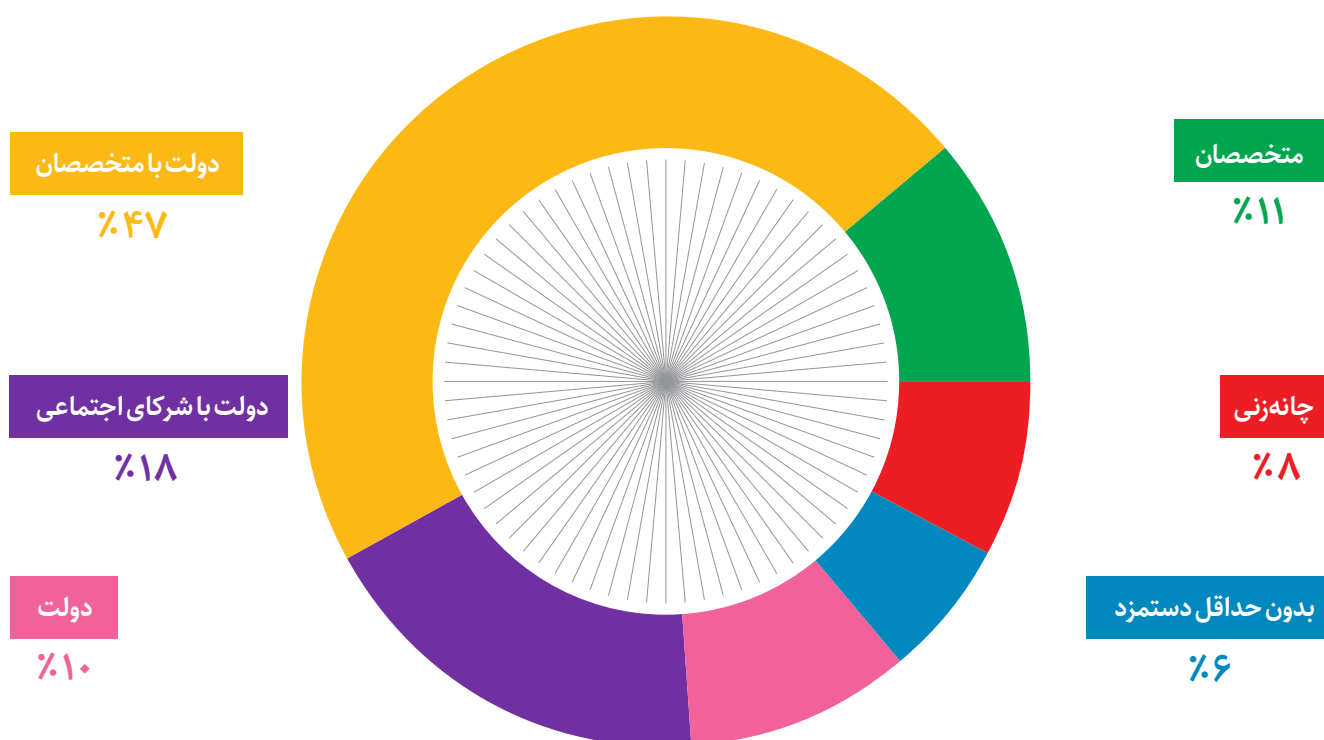
#### ۴. چانه‌زنی

تأثیر اتحادیه‌های کارگری و سایر سازمان‌های کارگری به‌طور قابل توجهی در کشورها متفاوت است. در برخی از کشورها (عمدتاً در اروپا) حداقل دستمزد ناشی از چانه‌زنی بین کارفرمایان و کارگران است. دانمارک، فنلاند و سوئد جایی که بیش از ۹۰ درصد کارگران تحت پوشش یکی از حداقل دستمزدهای توافق شده هستند، نمونه‌های خوبی

از این روش هستند. [۸]  
در نمودار ۱ میزان استفاده از این روش‌ها در مجموعه‌ای از کشورها نشان داده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود نزدیک به ۵۰ درصد از کشورها از طریق مشاوره دولت با متخصصان یا نهادهای تخصصی حداقل دستمزد را تعیین می‌کنند. پس از آن، روش‌های تعیین سطح حداقل دستمزد و ضوابط آن به‌صورت توافق جمعی سه‌جانبه (دولت، کارفرمایان و تشکلهای کارگری) یا توسط دولت (به‌تنهایی) و یا صرفاً توسط متخصصان قرار دارد.

مقررات حداقل دستمزد، کشور به کشور تفاوت‌هایی با هم دارند. حداقل دستمزد می‌تواند به‌موجب قانون تعیین شود (مانند آمریکا)، یا در فرایند چانه‌زنی میان گروه‌های ذی‌نفع مورد توافق قرار گیرد (مانند ایران). در ایران، حداقل دستمزد از طریق توافق جمعی سه‌جانبه (دولت، کارفرمایان و تشکلهای کارگری) و در ابتدای هر سال شمسی تعیین می‌شود.

نمودار ۱. سهم روش‌های مختلف تعیین حداقل دستمزد (درصد)



مأخذ: سازمان جهانی کار.

### ۳. انواع حداقل دستمزد



و مناطق شمالی، در ایالات متحده بین سواحل شرقی و غربی و قسمت مرکزی کشور و همچنین در آلمان بین مناطق شرقی و غربی و در ایتالیا بین شمال و جنوب، نابرابری مشهود است، لذا دولت‌ها مبالغ زیادی را برای سرمایه‌گذاری و نقل و انتقالات هدف قرار می‌دهند تا این اختلافات کاهش یابد. برای مثال، بودجه اتحادیه اروپا برای ایجاد تعادل منطقه‌ای در طی سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۱۴ بالغ بر ۳۵۸/۸ میلیارد یورو بوده است. همچنین ایالات متحده سالیانه نزدیک به ۵۰ میلیارد دلار برای سیاست‌های توسعه محلی هزینه می‌کند، اما علی‌رغم توجه شدید و اجرای این سیاست‌ها، شکاف‌های منطقه‌ای هنوز وجود دارد. [۹]

به این منظور یکی از اقدامات مهم این دولت‌ها، تعیین حداقل دستمزد براساس مناطق مختلف است. آنچه بیشتر تعیین‌کننده تفاوت حداقل دستمزد در کشورهای مختلف است، موقعیت جغرافیایی است. از جمله در کشورهای در حال توسعه، مناطق مختلف کشور حداقل دستمزدهای متفاوتی دارند، مانند چین، هند، اندونزی، ویتنام و غیره.

همچنین کشور ایالات متحده از جمله اجراکننده دستمزد متفاوت در مناطق مختلف است. برای مثال میانگین حداقل دستمزد اجباری در ایالات متحده ۷/۲۵ دلار آمریکا در ساعت است، اگرچه حداقل دستمزد از ایالتی به ایالت دیگر متفاوت است. از اول ژانویه سال ۲۰۲۱، منطقه کلمبیا با ۱۵ دلار آمریکا در هر ساعت، بالاترین حداقل دستمزد را در ایالات متحده داشته است، به دنبال آن ایالت واشنگتن است که دارای ۱۳/۵ دلار آمریکا در هر ساعت بود. [۱۰]

در برخی از ایالات آمریکا، حداقل دستمزد برابر حداقل دستمزد سراسری تعیین شده در کشور است. از جمله ایالات پنسیلوانیا، تگزاس و یوتا. در بعضی از ایالات نیز، حداقل دستمزد کمتر از حداقل دستمزد سراسری تعیین شده در کشور است از جمله ایالات جورجیا و وایومینگ. حداقل دستمزد در این ایالات در حدود ۵/۱۵ دلار آمریکا در هر ساعت است.

کشورها در اینکه حداقل دستمزد واحد یا نرخ‌های گوناگون برای کارگران مختلف استفاده کنند متفاوت عمل می‌کنند. به‌طوری که در بسیاری از کشورها نرخ دستمزد کمتری برای کارگران جوان‌تر تعیین می‌شود. وقتی نرخ دستمزد برای گروه‌های مختلف کارگران متفاوت است، حداقل دستمزد انعطاف بیشتری در پاسخگویی به شوک‌های اقتصادی را خواهد داشت. برای مثال، حداقل دستمزد انگلستان برای کارگران جوان در بحران اخیر مصوب شد و برخی شواهد اولیه نشان می‌دهد که این اقدام به حفظ اشتغال جوانان در زمان رکود کمک کرده است، اما نقاط ضعف این روش، احتمال ایجاد سردرگمی برای کارفرمایان و کارگران و پیچیدگی مکانیزم اجرایی آن است.<sup>۱</sup>

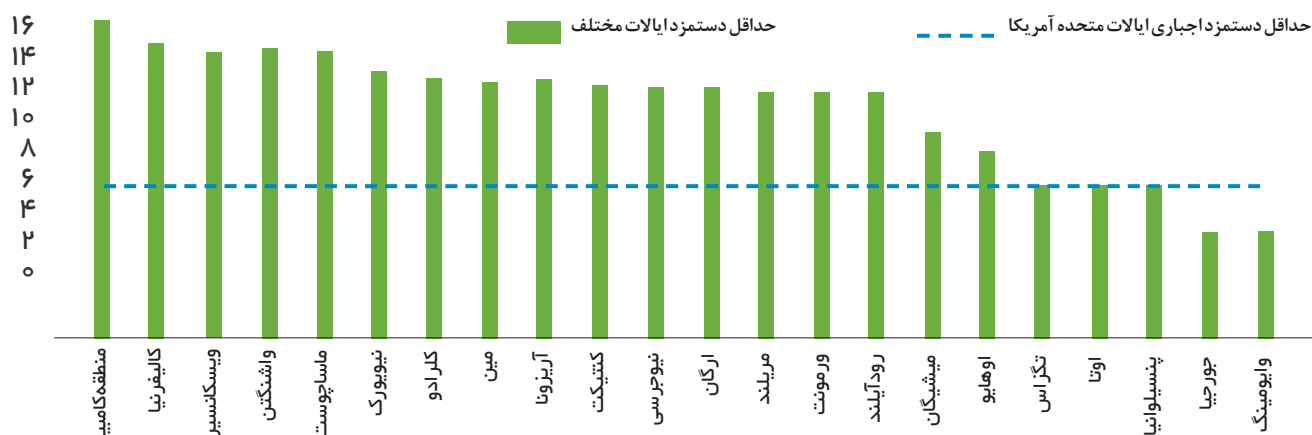
ساده‌ترین نوع از تعیین حداقل دستمزد، تعیین آن به صورت سراسری و یکسان برای کلیه گروه‌ها، بخش‌ها و مناطق است. هم‌اکنون به ندرت کشوری را می‌توان یافت که سیاست حداقل دستمزد واحد و سراسری را اجرا می‌کند. این کشورها عبارتند از: ایران، غنا، رومانی و مصر. ضعف اساسی سیاست حداقل دستمزد یکسان و سراسری آن است که به دلیل در نظر نگرفتن تفاوت‌ها در بهره‌وری نیروی کار در مناطق و صنایع مختلف و میان شاغلان با ویژگی‌های فردی متفاوت، باعث افزایش ناکارایی در بازار کار می‌شود و با ایجاد زمینه برای گسترش بازار کار غیررسمی، در بسیاری از موارد عملاً به ضرر گروه‌هایی که قصد حمایت از آنها را داشت، تمام می‌شود.

به این دلیل، در بسیاری از کشورها حداقل دستمزدهای متفاوت بسته به معیارهای مختلفی از جمله سن، منطقه، بخش اقتصادی، شغل، سابقه و معلولیت وضع می‌شود که در ادامه به برخی پرداخته می‌شود:

#### ■ حداقل دستمزد منطقه‌ای

در برخی از کشورهای پیشرفته که نابرابری اقتصادی گسترده‌ای بین مناطق مختلف جغرافیایی وجود دارد، از جمله در انگلیس بین پایتخت

## نمودار ۲. نرخ حداقل دستمزد در هر ساعت در برخی از ایالات کشور آمریکا از اول ژانویه سال ۲۰۲۱ (دلار / آمریکا)



Source: [www.statista.com/statistics/238997/minimum-wage-by-us-state/](http://www.statista.com/statistics/238997/minimum-wage-by-us-state/).

■ **حدافل دستمزد سنی:** در کشورهای اروپایی که تفاوت مناطق مختلف کمتر است، عمدتاً تمرکز بر تفاوت سنی است و گروه‌های سنی جوان و افراد بدون سابقه در بازار کار، حداقل دستمزد پایین‌تری دارند. از جمله در فرانسه، بریتانیا، هلند و غیره. بعضی از کشورها برای افراد دارای معلولیت نیز سیاست مشابهی دارند.

در بسیاری از کشورها، حداقل دستمزد بر اساس مناطق، به دلیل پراکندگی و تفاوت شاخص‌های بازار کار (مثل نرخ بیکاری، میزان بهره‌وری نیروی کار)، تفاوت در استانداردها و هزینه زندگی و خط فقر و همچنین تفاوت در ساختار تولید و ظرفیت اشتغال‌زایی مناطق مختلف پیشنهاد می‌شود.

### جدول ۲. حداقل دستمزد جوانان در فرانسه - درصد از حداقل دستمزد سراسری

| تعداد سال‌های قرارداد | ۱۵ تا ۱۷ ساله | ۱۸ تا ۲۰ ساله | ۲۱ ساله و بیشتر |
|-----------------------|---------------|---------------|-----------------|
| سال اول               | ۲۵٪           | ۴۲٪           | ۵۳٪             |
| سال دوم               | ۳۷٪           | ۴۹٪           | ۶۱٪             |
| سال سوم               | ۵۳٪           | ۶۵٪           | ۷۸٪             |

Source: ILO, Global Wage Report 2017

برای مثال حداقل دستمزد در هلند بر اساس سن افراد جوان در جدول زیر ارائه شده است.

### جدول ۳. حداقل دستمزد جوانان در هلند - درصد از حداقل دستمزد سراسری

| سن | درصد | سن | درصد  |
|----|------|----|-------|
| ۲۲ | ۱۰۰٪ | ۱۸ | ۵۵٪   |
| ۲۱ | ۱۰۰٪ | ۱۷ | ۴۷.۵٪ |
| ۲۰ | ۸۵٪  | ۱۶ | ۳۹.۵٪ |
| ۱۹ | ۷۰٪  | ۱۵ | ۳۴.۵٪ |

Source: Ibid.

### ■ حداقل دستمزد بر حسب رشته فعالیت

کشور ساخته و کشورهای مختلف را بر اساس تنوع حداقل دستمزد رتبه‌بندی کرده است. نتیجه این بررسی در نمودار زیر به تصویر کشیده است. مشاهده می‌شود که عموماً پراکندگی زیادی در حداقل دستمزد قانونی در کشورها وجود دارد و به ندرت می‌توان کشوری را یافت که یک حداقل دستمزد سراسری غیر منعطف وضع کرده باشد.

علاوه بر تفاوت حداقل دستمزد در بُعد جغرافیا و سن، در بعضی کشورها بسته به گروه شغلی، رشته فعالیت، یا بخش اقتصادی حداقل دستمزدهای متفاوتی وجود دارد، از جمله در هند، مکزیک، چک و آنگولا. آفون و همکاران (۲۰۱۱) شاخصی از تعدد حداقل دستمزد در یک

نمودار ۳. درجه تنوع در حداقل دستمزد بر اساس سن، صلاحیت‌های فردی، منطقه، بخش اقتصادی و نوع شغل، در بازه زمانی سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۸۰ در کشورهای منتخب.



به‌طور کلی حداقل دستمزد در کشورهای مختلف دارای تنوع بسیاری است. حداقل دستمزد می‌تواند منطقه‌ای (مانند آمریکا، کانادا و ژاپن) یا ملی (مانند هلند، بریتانیا) باشد. همچنین، حداقل دستمزد می‌تواند در صنایع مختلف متفاوت باشد (مانند اتریش، ایتالیا، آلمان، و کشورهای اروپایی حوزه اسکاندیناوی). یا حداقل دستمزد می‌تواند براساس سن شاغلان متفاوت باشد. برای مثال، در استرالیا، بلژیک، هلند و بریتانیا حداقل دستمزد پایین‌تری برای جوانان در نظر گرفته می‌شود.

در سیاستگذاری حداقل دستمزد، چالشی ترین مسئله تعیین مقدار حداقل دستمزد است. اگر کم تعیین شود باعث افزایش درآمد نیروی کار نمی شود. در نتیجه رسالت مبارزه با فقر را انجام نمی دهد. اگر زیاد تعیین شود کارفرما از آن تبعیت نمی کند و عملاً رعایت نمی شود. از طرفی امکان دارد تأثیر عکس بگذارد. به همین دلیل برای محاسبه حداقل دستمزد، روشی متعادل و مطابق با واقعیت لازم است که از طرفی نیازهای نیروی کار و خانواده های آنها را ببیند و از طرف دیگر با نگاهی کلان، فاکتورهای اقتصادی را در نظر داشته باشد. تعادل مناسب بین این دو ملاحظه برای انطباق حداقل دستمزد با شرایط ملی لازم است. به گونه ای که هم حفاظتی کارا از وضعیت درآمدی نیروی کار داشته باشد هم توسعه پایدار برای سرمایه گذاری را به خطر نیندازد. اهمیت این موضوع با توجه به شرایط اقتصاد کلان، وضعیت رفاه مردم ایران، دو چندان است.

بنابراین برای هدایت بحث، نقد و بررسی تعیین حداقل دستمزد در ایران از سه منظر ساختار اجرایی تعیین مزد، معیارهای تعیین دستمزد و روش تعیین دستمزد در دستور کار قرار گرفته است که در ادامه این گزارش، ساختار اجرایی تعیین مزد در ایران بررسی و آسیب‌شناسی می‌شود و در گزارش‌های آتی معیارهای تعیین مزد و روش تعیین آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۴. حداقل دستمزد در ایران



### ۴-۱. تاریخچه تعیین حداقل دستمزد در ایران [۱۱]

تعیین حداقل دستمزد در ایران بیش از ۶۰ سال سابقه دارد و به تحولات بعد از جنگ جهانی دوم در ایران و تحرک نیروهای سیاسی و اجتماعی در آن دوران بازمی‌گردد. این امر اولین بار در ایران توسط تصویبنامه قانونی ۲۸ اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۲۵ توصیه شد و انجام آن را به هیئت حل اختلاف واگذار کرد که با رعایت هزینه زندگی و عائله کارگر در نقاط مختلف کشور برای مدت یکسال تعیین و به تصویب شورای عالی کار برسد. در سال ۱۳۲۸ دخالت دولت به صورت جدی تری مطرح و مقرر شد میزان حداقل دستمزد به گونه‌ای تأمین شود که هزینه زندگی کارگر و یک زن و دو فرزند او را فراهم کند. در آن زمان بر منطقه‌بندی کشور و توجه به صنایع مختلف نیز تأکید شده بود. سپس بنابه قانون مصوب سال ۱۳۳۷ و به استناد تصویبنامه مورخ ۱۸/۱۱/۱۳۳۹ شورای عالی کار مقرر شد که اولاً تعیین حداقل به جای سالیانه هر دو سال یک بار انجام شود و ثانیاً به صورت منطقه‌ای یا استانی صورت پذیرد و در هر استانی هیئت تعیین حداقل دستمزد (مرکب از سه نماینده کارگران، سه نماینده کارفرمایان و سه نماینده دولت) تشکیل و نسبت به تعیین آن اقدام کنند. نتیجه این مذاکرات باید به تأیید وزارت کار نیز برسد. در واقع از سال ۱۳۲۸ تا ۱۳۳۷ یک روند تمرکزگرایی در اتخاذ تصمیم در این مورد و افزایش نقش دولت اتفاق افتاد. در آیین‌نامه حداقل دستمزد نیز برای تعیین حداقل دستمزد، آمار و اطلاعات وزارت کار، سطح زندگی متداول کارگران منطقه، شرایط اقلیمی، عادات محلی، بدی و سختی آب و هوا مورد توجه واقع شده است. در سال ۱۳۴۷ آیین‌نامه حداقل مزد مورد بازبینی قرار گرفت و با انجام اصلاحاتی بالاخره در ۱۷/۸/۱۳۵۰ به تصویب شورای عالی کار رسید. در این آیین‌نامه برای نخستین بار اقدام به تعریف «کارگر عادی» شد و مقرر شد که هر دو سال یک بار حتماً باید نسبت به تعدیل حداقل دستمزد اقدام شود. انتخاب ۶ نماینده اصلی و علی‌البدل از کارگران از بین سندیکاهای مربوطه و ۶ نماینده کارفرمایان از سندیکاهای مربوطه یا کارفرمایانی که حداقل ۵۰۰ کارگر در استخدام دارند در کنار نمایندگان دولت (به جای نماینده شورای اقتصادی که قبلاً حضور داشت نماینده بانک مرکزی حضور خواهد داشت) نیز از جمله مفاد آیین‌نامه جدید بود. در این آیین‌نامه بر توجه به سطح زندگی کارگران در هر منطقه یا صنعت و وضعیت اقتصادی و اقلیمی آنها نیز تأکید شده بود. مطابق این آیین‌نامه، کشور به ۳ منطقه تقسیم شده بود. استان‌ها و شهرهای عمدتاً صنعتی (مانند تهران، کرج، رشت، پهلوی، ساری، تبریز، اهواز، شیراز و بندرعباس) در منطقه یک قرار داشتند. در

منطقه دوم شهرهایی مانند اراک، کاشان، زنجان، آستارا، چالوس، رضاییه، بروجرد، دزفول، مشهد و اصفهان قرار داشتند و منطقه سوم شامل کلیه شهرهایی که جزو مناطق اول و دوم نبودند می‌شد.

تا اینکه در تاریخ ۱۳۵۶/۱/۲۷ طی مصوبه دیگری سیستم منطقه‌بندی حذف شد و برای برخی صنایع این رقم تعیین شد (حداقل حقوق مصوب و برای صنایع مختلف به صورت متفاوت بالاتر از حداقل تعیین شد). در سال ۱۳۵۸ در یک تغییر بنیادین دیگر در این روند، تقسیم‌بندی بر حسب صنایع نیز حذف و بر اعلام یک مزد کلی برای تمامی کشور تأکید شد. در این سال افزایش قابل ملاحظه‌ای در افزایش حداقل دستمزد نیز اعمال شد.

هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۵۸/۸/۱۰ اقلام سبد هزینه کارگر را که باید مبنای تعیین حداقل مزد می‌شد چنین تعریف کرد: خوراک شامل نان و شکر و گوشت و مرغ و برنج و چای و پنیر و نخود و لوبیا و ماست؛ سوخت و روشنایی شامل ذغال و کبریت و برق؛ مسکن شامل یک اتاق ۱۲ متری؛ پوشاک شامل دو دست لباس و دو پیراهن و چهار جفت جوراب و یک جفت کفش و یک جفت گیوه و یک کلاه و علاوه بر آن ۷۵ درصد از سرجمع بهای خوراک، مواد پوشاک برای زن و فرزندان کارگر و ۱۰ درصد برای لوازم متفرقه. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به دلیل دیدگاه حاکم حمایت از کارگر و قشر ضعیف جامعه، تدوین مقررات جدید کار در دستور کار قرار گرفت. از این‌رو از سال ۱۳۵۸ تلاش‌هایی برای تنظیم پیش‌نویس قانون کار آغاز شد و سرانجام در آذر ماه سال ۱۳۶۱ اولین پیش‌نویس قانون کار از سوی وزیر وقت کار و امور اجتماعی با عنوان «طرح پیش‌نویس قانون کار» تهیه و پیش از طرح در هیئت وزیران برای انتشار در آیین‌نامه‌ها قرار گرفت. [۱۲]

طرح پیش‌نویس قانون کار مشتمل بر ۱۲ فصل و ۱۱۳ ماده بود و موضوعات مختلفی را در مورد روابط کارگر و کارفرما دربر می‌گرفت، اما نکته مهمی که در ارتباط با این پیش‌نویس وجود داشت، این بود که در آن هیچ توجهی به تغییراتی که در عصر حاضر در روابط کارگر و کارفرما به وجود آمده، نشده و این روابط تنها در چارچوب «کتاب‌الاجاره» تنظیم شده بود. به عبارت دیگر در این پیش‌نویس رابطه کارگر و کارفرما رابطه‌ای کاملاً خصوصی فرض شده بود و دولت حق هیچ‌گونه دخالت در این رابطه را نداشت.

در پیش‌نویس قانون کار سال ۱۳۶۱ از حداقل مزد پرداختی به کارگران صحبتی به میان نیامده بود و مطابق ماده (۵۶) این پیش‌نویس نحوه پرداخت مزد به‌طور کلی به توافق کارگر و کارفرما واگذار شده بود:

نگهبان و در پی تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام در بهمن‌ماه سال ۱۳۶۶، لایحه قانونی کار به مجمع مزبور فرستاده شد و این مجمع نیز در آبان‌ماه سال ۱۳۶۹ با اصلاح و تکمیل بعضی از مواد این لایحه، آن را به تصویب رساند که در مواد (۴۱)، (۴۲)، (۴۳) آن، شیوه تعیین و محاسبه دستمزد در ایران آمده است.

#### ۴-۲. روند دستمزد در ایران

بعد از انقلاب اسلامی با از بین رفتن نگرش طاغوتی و غلبه دیدگاه حمایت از کارگر، به یکباره افزایش شدیدی در حداقل دستمزد دیده می‌شود. به طوری که روند حداقل دستمزد نشان می‌دهد که این متغیر در سال ۱۳۵۸، افزایش بسیار شدیدی نسبت به سال ۱۳۵۷ داشته و تقریباً دو و نیم برابر شده است و از رقم ۶۸۰۰ ریال در هر ماه سال ۱۳۵۷ به ۱۷۰۱۰ ریال در هر ماه سال ۱۳۵۸ (رشدی در حدود ۱۷۰ درصد) رسیده است. اما در سال‌های بعد، به دلیل عدم اجماع نظام حکمرانی در مفاد قانون کار و تعدد نگرش در خصوص تعیین حداقل دستمزد، حداقل دستمزد در برخی از سال‌ها، بدون تغییر مانده است. برای مثال طی سال‌های ۱۳۶۰ تا ۱۳۶۳ (نسبت به سال ۱۳۵۹)، سال ۱۳۶۵ (نسبت به سال ۱۳۶۴) و در سال ۱۳۶۸ (نسبت به سال ۱۳۶۷)، حداقل دستمزد افزایشی نداشته و رشد صفر درصدی داشته است، اما از سال ۱۳۶۹ به بعد با تصویب قانون کار و مشخص شدن چارچوب تعیین حداقل دستمزد در کشور، حداقل دستمزد طی سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۹۸ به طور متوسط رشدی برابر ۲۴/۲ درصد داشته است که با توجه به میانگین ۲۱/۸ درصدی نرخ تورم طی این دوره، بدیهی است که میانگین نرخ رشد حداقل دستمزد طی این دوره بیشتر از میانگین نرخ تورم بوده است.

«طرفین می‌توانند نحوه پرداخت یا تسلیم اجرت معین را به هر صورت ممکن و عملی تعیین کنند».

در هر حال از آنجا که پیش‌نویس یاد شده به تصویب هیئت وزیران نرسید، مقرر شد که چند تن از وزیران پیش‌نویس دیگری برای قانون کار تهیه کنند و سرانجام در بهمن‌ماه سال ۱۳۶۲ پیش‌نویس دیگری تهیه و در مطبوعات منتشر شد. در ماده (۴۴) این پیش‌نویس آمده است: «حداقل مُزد کارگر ساده با توجه به حواشی و هزینه‌های ضروری زندگی در نقاط مختلف کشور، باید طوری باشد که تأمین زندگی یک مرد و یک زن و دو فرزند تا ۱۵ ساله او را بنماید». این موضوع درست بر خلاف مقررات پیش‌نویس سال ۱۳۶۱ بود که تعیین مزد را یکسره به توافق کارگر و کارفرما واگذارده بود.

در پیش‌نویس دوم قانون کار تفکر مبتنی بر حقوق خصوصی تا حد زیادی تعدیل شده بود و تدوین‌کنندگان این پیش‌نویس بر خلاف پیش‌نویس اول به وضع مقررات الزامی در خصوص مواردی همچون بیمه و مرخصی کارگران، حداکثر ساعت کار، حداقل مزد و سایر مواردی که حقوق کارگران را در مقابل کارفرمایان تضمین می‌نمود، پرداخته شده بود.

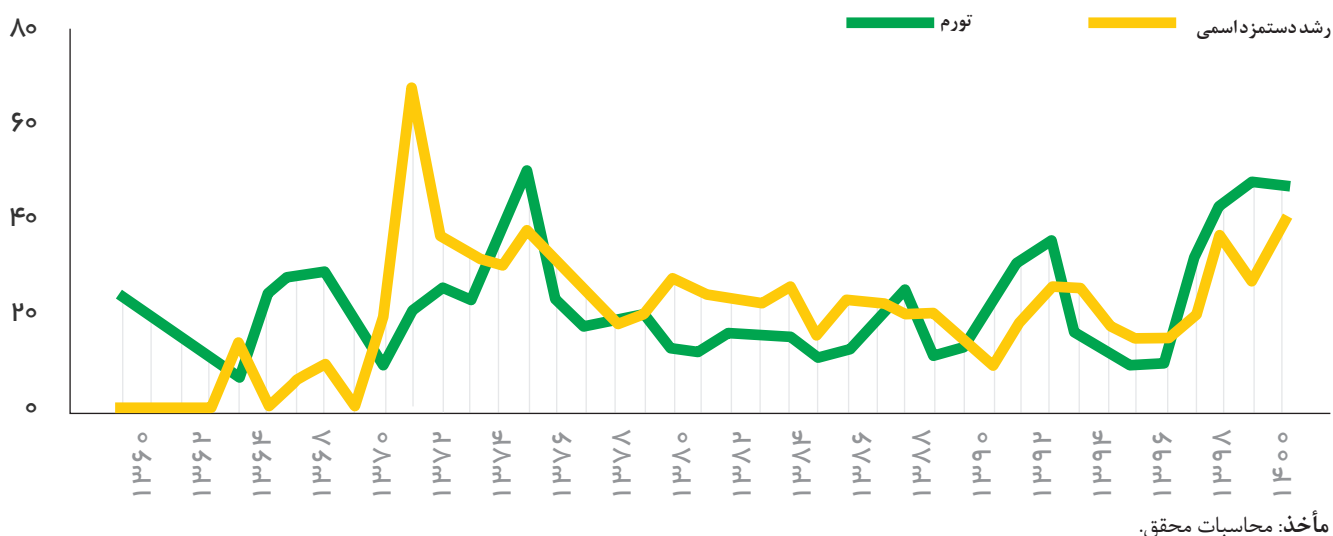
پیش‌نویس مزبور به عنوان لایحه کار در تاریخ ۲۴ اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۶۴ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و پس از آنکه بیش از دو سال در کمیسیون کار و امور اجتماعی مجلس و دیگر کمیسیون‌های مرتبط مورد بحث و بررسی قرار گرفت و در آن تغییرات بسیاری داده شد، سرانجام در تاریخ ۲۸ آبان‌ماه سال ۱۳۶۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و برای اظهار نظر به شورای نگهبان فرستاده شد، اما شورای نگهبان ایراد اساسی به برخی مواد آن گرفت و خواستار اصلاح آنها شد و با توجه به اختلاف به وجود آمده میان مجلس شورای اسلامی و شورای

جدول ۴. حداقل دستمزد اسمی و حقیقی طی سال‌های ۱۳۵۳ تا ۱۴۰۰

| سال  | حداقل دستمزد اسمی (ریال) | رشد حداقل دستمزد اسمی (درصد) | نرخ تورم (درصد) | رشد حداقل دستمزد حقیقی (درصد) | سال  | حداقل دستمزد اسمی (ریال) | رشد حداقل دستمزد اسمی (درصد) | نرخ تورم (درصد) | رشد حداقل دستمزد حقیقی (درصد) |
|------|--------------------------|------------------------------|-----------------|-------------------------------|------|--------------------------|------------------------------|-----------------|-------------------------------|
| ۱۳۵۳ | ۳,۱۵۰                    |                              |                 |                               | ۱۳۷۷ | ۳۰۱,۵۳۰                  | ٪۱۸,۵۰                       | ٪۱۸,۱۰          | ٪۰,۴۰                         |
| ۱۳۵۴ | ۳,۹۳۰                    | ٪۲۴,۸۰                       | ٪۹,۹۰           | ٪۱۴,۹۰                        | ۱۳۷۸ | ۳۶۱,۸۳۰                  | ٪۲۰,۰۰                       | ٪۲۰,۱۰          | ٪-۰,۱۰                        |
| ۱۳۵۵ | ۴,۵۶۰                    | ٪۱۶,۰۰                       | ٪۱۶,۶۰          | ٪-۰,۶۰                        | ۱۳۷۹ | ۴۵۸,۰۱۰                  | ٪۲۶,۶۰                       | ٪۱۲,۶۰          | ٪۱۴,۰۰                        |
| ۱۳۵۶ | ۵,۴۰۰                    | ٪۱۸,۴۰                       | ٪۲۵,۱۰          | ٪-۶,۷۰                        | ۱۳۸۰ | ۵۶۷,۹۰۰                  | ٪۲۴,۰۰                       | ٪۱۱,۴۰          | ٪۱۲,۶۰                        |
| ۱۳۵۷ | ۶,۳۰۰                    | ٪۱۶,۷۰                       | ٪۱۰,۰۰          | ٪۶,۷۰                         | ۱۳۸۱ | ۶۹۸,۴۶۰                  | ٪۲۳,۰۰                       | ٪۱۵,۸۰          | ٪۷,۲۰                         |
| ۱۳۵۸ | ۱۷,۰۱۰                   | ٪۱۷۰,۰۰                      | ٪۱۱,۴۰          | ٪۱۵۸,۶۰                       | ۱۳۸۲ | ۸۵۳,۳۸۰                  | ٪۲۲,۲۰                       | ٪۱۵,۶۰          | ٪۶,۶۰                         |
| ۱۳۵۹ | ۱۹,۰۵۰                   | ٪۱۲,۰۰                       | ٪۲۳,۵۰          | ٪-۱۱,۵۰                       | ۱۳۸۳ | ۱,۰۶۶,۰۲۰                | ٪۲۴,۹۰                       | ٪۱۵,۲۰          | ٪۹,۷۰                         |
| ۱۳۶۰ | ۱۹,۰۵۰                   | ٪۰,۰۰                        | ٪۲۲,۸۰          | ٪-۲۲,۸۰                       | ۱۳۸۴ | ۱,۲۲۵,۹۲۰                | ٪۱۵,۰۰                       | ٪۱۰,۴۰          | ٪۴,۶۰                         |
| ۱۳۶۱ | ۱۹,۰۵۰                   | ٪۰,۰۰                        | ٪۱۹,۲۰          | ٪-۱۹,۲۰                       | ۱۳۸۵ | ۱,۵۰۰,۰۰۰                | ٪۲۲,۴۰                       | ٪۱۱,۹۰          | ٪۱۰,۵۰                        |
| ۱۳۶۲ | ۱۹,۰۵۰                   | ٪۰,۰۰                        | ٪۱۴,۸۰          | ٪-۱۴,۸۰                       | ۱۳۸۶ | ۱,۸۳۰,۰۰۰                | ٪۲۲,۰۰                       | ٪۱۸,۴۰          | ٪۳,۶۰                         |
| ۱۳۶۳ | ۱۹,۰۵۰                   | ٪۰,۰۰                        | ٪۱۰,۴۰          | ٪-۱۰,۴۰                       | ۱۳۸۷ | ۲,۱۹۶,۰۰۰                | ٪۲۰,۰۰                       | ٪۲۵,۴۰          | ٪-۵,۴۰                        |
| ۱۳۶۴ | ۲۱,۶۰۰                   | ٪۱۳,۴۰                       | ٪۶,۹۰           | ٪۶,۵۰                         | ۱۳۸۸ | ۲,۶۳۵,۲۰۰                | ٪۲۰,۰۰                       | ٪۱۰,۸۰          | ٪۹,۲۰                         |
| ۱۳۶۵ | ۲۱,۶۰۰                   | ٪۰,۰۰                        | ٪۲۳,۷۰          | ٪-۲۳,۷۰                       | ۱۳۸۹ | ۳,۰۳۰,۰۰۰                | ٪۱۵,۰۰                       | ٪۱۲,۴۰          | ٪۲,۶۰                         |
| ۱۳۶۶ | ۲۲,۸۰۰                   | ٪۵,۶۰                        | ٪۲۷,۷۰          | ٪-۲۲,۱۰                       | ۱۳۹۰ | ۳,۳۰۳,۰۰۰                | ٪۹,۰۰                        | ٪۲۱,۵۰          | ٪-۱۲,۵۰                       |
| ۱۳۶۷ | ۲۴,۹۰۰                   | ٪۹,۲۰                        | ٪۲۸,۹۰          | ٪۱۹,۷۰                        | ۱۳۹۱ | ۳,۸۹۷,۵۴۰                | ٪۱۸,۰۰                       | ٪۳۰,۵۰          | ٪-۱۲,۵۰                       |
| ۱۳۶۸ | ۲۴,۹۰۰                   | ٪۰,۰۰                        | ٪۱۷,۴۰          | ٪-۱۷,۴۰                       | ۱۳۹۲ | ۴,۸۷۱,۲۵۰                | ٪۲۵,۰۰                       | ٪۳۴,۷۰          | ٪-۹,۷۰                        |
| ۱۳۶۹ | ۳۰,۰۰۰                   | ٪۲۰,۵۰                       | ٪۹,۰۰           | ٪۱۱,۵۰                        | ۱۳۹۳ | ۶,۰۸۹,۰۰۰                | ٪۲۵,۰۰                       | ٪۱۵,۶۰          | ٪۹,۴۰                         |
| ۱۳۷۰ | ۵۰,۰۱۰                   | ٪۶۶,۷۰                       | ٪۲۰,۷۰          | ٪۴۶,۰۰                        | ۱۳۹۴ | ۷,۱۲۴,۲۵۰                | ٪۱۷,۰۰                       | ٪۱۱,۹۰          | ٪۵,۱۰                         |
| ۱۳۷۱ | ۶۸,۰۱۰                   | ٪۳۶,۰۰                       | ٪۲۴,۴۰          | ٪۱۱,۶۰                        | ۱۳۹۵ | ۸,۱۲۱,۶۶۰                | ٪۱۴,۰۰                       | ٪۹,۰۰           | ٪۵,۰۰                         |
| ۱۳۷۲ | ۸۹,۸۲۰                   | ٪۳۲,۱۰                       | ٪۲۲,۹۰          | ٪۹,۲۰                         | ۱۳۹۶ | ۹,۲۹۹,۳۱۰                | ٪۱۴,۵۰                       | ٪۹,۶۰           | ٪۴,۹۰                         |
| ۱۳۷۳ | ۱۱۶,۸۲۰                  | ٪۳۰,۱۰                       | ٪۳۵,۲۰          | ٪-۵,۱۰                        | ۱۳۹۷ | ۱۱,۱۱۲,۶۹۰               | ٪۱۹,۵۰                       | ٪۳۱,۲۰          | ٪-۱۱,۷۰                       |
| ۱۳۷۴ | ۱۶۰,۰۰۰                  | ٪۳۷,۰۰                       | ٪۴۹,۴۰          | ٪-۱۲,۴۰                       | ۱۳۹۸ | ۱۵,۱۶۸,۸۲۰               | ٪۳۶,۵۰                       | ٪۴۱,۲۰          | ٪-۴,۷۰                        |
| ۱۳۷۵ | ۲۰۷,۲۱۰                  | ٪۲۹,۵۰                       | ٪۲۳,۲۰          | ٪۶,۳۰                         | ۱۳۹۹ | ۱۹,۱۰۴,۲۷۰               | ٪۲۵,۹۰                       | ٪۴۷,۱۰          | ٪-۲۱,۲۰                       |
| ۱۳۷۶ | ۲۵۴,۴۶۰                  | ٪۲۲,۸۰                       | ٪۱۷,۳۰          | ٪۵,۵۰                         | ۱۴۰۰ | ۲۶,۵۵۴,۹۵۰               | ٪۳۹                          | ٪۴۶,۳           | ٪-۷,۳                         |

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

#### نمودار ۴. نرخ رشد حداقل دستمزد در مقایسه با نرخ تورم طی سال‌های ۱۳۶۰ تا ۱۴۰۰ (درصد)

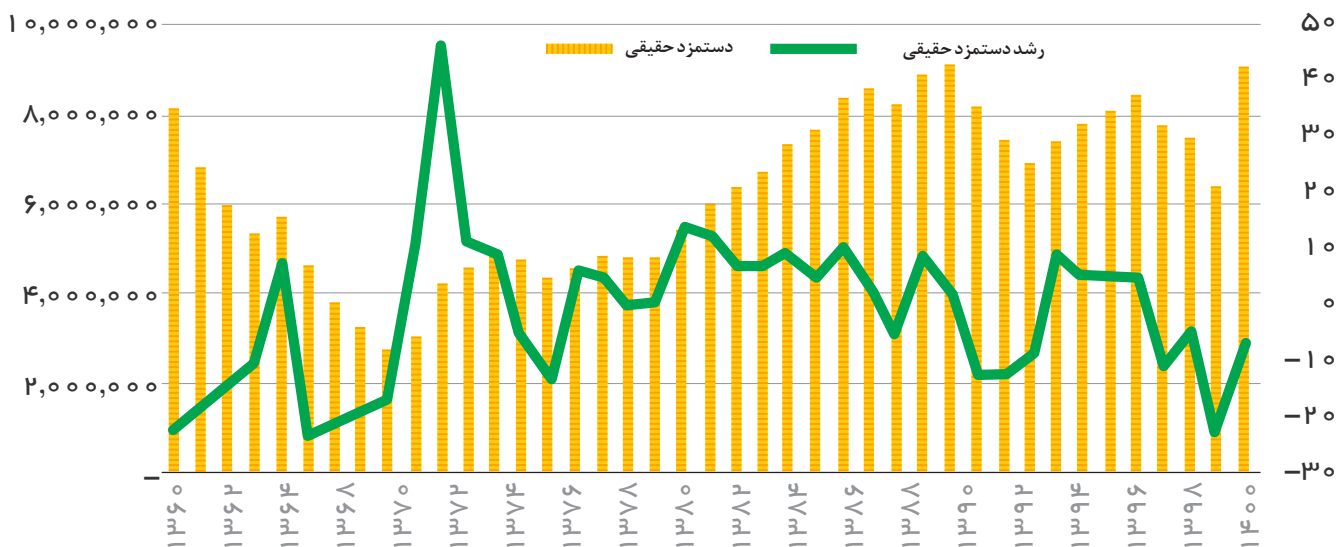


۲۱/۲- و ۷/۳- درصد است.

نمودار ذیل نشان می‌دهد حداقل دستمزد حقیقی پس از افزایش قابل توجه در سال ۱۳۵۸ روندی نزولی به خود گرفته و تا سال ۱۳۶۸ کاهشی بوده است. پس از این سال حداقل دستمزد حقیقی روندی صعودی داشته و در سال ۱۳۸۹ به اوج خود رسیده است. طی سال‌های دهه ۱۳۹۰ با توجه به نرخ‌های تورم بالا، علی‌رغم رشد قابل توجه حداقل دستمزد، رقم حداقل دستمزد حقیقی همچنان از سال ۱۳۸۹ پایین‌تر بوده است.

بررسی روند دستمزد حقیقی<sup>۱</sup> در قبل از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که رشد دستمزد حقیقی در سال ۱۳۵۴ مثبت و طی سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ منفی بوده است، اما در بعد انقلاب اسلامی، دستمزد حقیقی به تبع افزایش یکباره دستمزد اسمی در سال ۱۳۵۸ نسبت به سال ۱۳۵۷، افزایشی در حدود ۱۵۰ درصد داشته است. همچنین رشد دستمزد حقیقی طی سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۳ و در سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۶۸ منفی بوده است. میانگین رشد دستمزد حقیقی طی دوره ۱۳۶۹ تا ۱۳۹۹ در حدود ۳/۲۳ درصد و طی دوره ۱۳۵۳ تا ۱۳۹۹ در حدود ۲/۵۴ درصد است. رشد دستمزد حقیقی طی سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ به ترتیب در حدود

#### نمودار ۵. حداقل دستمزد حقیقی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ (ریال)



۱. دستمزد حقیقی برابر است با دستمزد اسمی تقسیم بر شاخص قیمت (۱۰۰=۱۳۹۵) ضربدر ۱۰۰

### ۳-۴. شیوه تعیین دستمزد در ایران<sup>۱</sup>

در قانون اساسی یکی از اصول کلی حاکم بر سیاست‌های دولت (حاکمیت) که مربوط به تعیین حداقل دستمزد می‌شود بند «۹» و «۱۲» اصل سوم است. در بند «۹» «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه» از تعهدات دولت است. همچنین با توجه به اینکه تعیین دستمزد قشر وسیعی از مزدبگیران (کارگران)، بر اجرای بند «۱۲» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و بر طرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه» تأثیر معنادار خواهد داشت، لذا تعیین حداقل دستمزد از سوی دولت به نوعی تعهد دولت محسوب می‌شود تا سیاست‌های مذکور در اصل سوم اجرایی و عملیاتی شود.

در مقررات عادی کشور، عنوان فصل سوم قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹، شرایط کار است که مبحث نخست آن به حق السعی یا مزد پرداخته است. به موجب ماده (۳۵) قانون کار «مزد عبارت است از وجوه نقدی یا غیر نقدی و با مجموع آنها که در مقابل انجام کار به کارگر پرداخت می‌شود». شیوه تعیین دستمزد در تبصره یک ماده (۱۴) اولین قانون کار مصوب سال ۱۳۲۵ آمده است و در اصلاحات بعدی در سال‌های ۱۳۲۸، ۱۳۳۷، ۱۳۵۲ و ۱۳۶۵ بر آن تأکید شد. در آخرین تغییر در ماده (۴۱) قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹، آمده است: «شورای عالی کار» متشکل از نمایندگان دولت، کارفرمایان و کارگران، همه ساله موظف به تعیین میزان حداقل مزد کارگران برای «نقاط مختلف کشور» و یا «صنایع مختلف» با توجه به معیارهای «تورم» و «تأمین معیشت یک خانواده متوسط» است. در مواد (۴۱)، (۴۲) و (۴۳) قانون کار، مربوط به شیوه تعیین و محاسبه دستمزد در ایران است.

«ماده (۴۱) شورای عالی کار همه ساله موظف است میزان حداقل مزد کارگران را برای نقاط مختلف کشور و یا صنایع مختلف 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.

تبصره - کارفرمایان موظفند که در ازای انجام کار در ساعات تعیین شده قانونی به هیچ کارگری کمتر از حداقل مزد تعیین شده جدید پرداخت نمایند و در صورت تخلف ضامن تادیه مابه‌التفاوت مزد پرداخت شده و حداقل مزد جدید می‌باشند.

ماده (۴۲) حداقل مزد موضوع ماده (۴۱) این قانون منحصرأ باید به صورت

نقدی پرداخت شود. پرداخت‌های غیر نقدی به هر صورت که در قراردادها پیش‌بینی می‌شود به عنوان پرداختی تلقی می‌شود که اضافه بر حداقل مزد است.

ماده (۴۳) کارگران کارمزد برای روزهای جمعه و تعطیلات رسمی و مرخصی، استحقاق دریافت مزد را دارند و مأخذ محاسبه میانگین کارمزد آنها در روزهای کارکرد آخرین ماه کار آنها است. مبلغ پرداختی در هر حال نباید کمتر از حداقل مزد قانونی باشد.

نکات زیر درباره چارچوب حقوقی تعیین حداقل دستمزد در ایران قابل بیان است:

■ ایران از جمله کشورهایی است که در آن به موجب قانون، تعیین مقدار حداقل دستمزد در چارچوب چانه‌زنی سه‌جانبه نمایندگان دولت، نماینده کارفرمایان و نماینده کارگران تعیین می‌شود (به موجب ماده (۱۶۷) قانون کار، شورای عالی کار متشکل از نمایندگان این سه نهاد است) و مقدار دستمزد در متن قانون تعیین نمی‌شود (بر خلاف کشوری مثل آمریکا). براساس ماده (۱۶۷) قانون کار، اعضای شورای عالی کار عبارتند از:

■ وزیر کار و امور اجتماعی (ریاست شورا)، دو نفر از افراد بصیر و مطلع در مسائل اجتماعی و اقتصادی به پیشنهاد وزیر کار و امور اجتماعی و تصویب هیئت وزیران (یک نفر از آنان از اعضای شورای عالی صنایع انتخاب خواهد شد)، سه نفر از نمایندگان کارفرمایان (یک نفر از بخش کشاورزی) به انتخاب کارفرمایان، سه نفر از نمایندگان کارگران (یک نفر از بخش کشاورزی) به انتخاب کانون عالی شوراهای اسلامی کار.

■ به استثنای وزیر کار و امور اجتماعی، بقیه اعضا برای مدت دو سال تعیین و انتخاب می‌گردند و انتخاب مجدد آنان بلامانع است و هر یک از اعضای شرکت کننده در جلسه دارای یک رأی خواهند بود. به موجب این قانون، شورای عالی کار هر ماه حداقل یکبار تشکیل جلسه می‌دهد و این شورا دارای یک دبیرخانه مستقر در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است.

■ قانون کار اجازه تعیین حداقل دستمزدهای متفاوت برای «مناطق» و «صنایع» مختلف را می‌دهد. همچنین، به نظر می‌رسد تعیین حداقل دستمزد متفاوت براساس معیار سن توسط شورای عالی کار، مغایرتی با قانون نداشته باشد. با این حال، تاکنون شورای عالی کار از این ظرفیت قانونی استفاده نکرده است.

■ همچنین بنابه این ماده قانونی و به جهت متناسب‌سازی حداقل دستمزد با نرخ تورم و حفظ قدرت خرید خانوار، در پایان هر سال براساس چانه‌زنی، درصد افزایش در حداقل دستمزد تعیین می‌شود بنابراین، در فصل بهار یک افزایش در حداقل دستمزد اتفاق می‌افتد که البته با توجه به ثبات حداقل دستمزد اسمی در طول سال، تورم باعث کاهش قدرت خرید حداقل دستمزد در طول سال می‌شود، تا اینکه مجدداً در پایان سال، با تعدیل حداقل دستمزد اسمی، از سال بعد، بخشی یا تمامی کاهش قدرت

۱. در این قسمت صرفاً هدف این است که شیوه تعیین حداقل دستمزد در ایران و فاکتورها و آیتم‌های مربوط به آن معرفی و تبیین شود و آسیب‌شناسی و نقد و بررسی آن، در گزارش‌های آتی ارائه خواهد شد.

سال ۱۴۰۰ با ۳۹ درصد افزایش به شرح جدول زیر تعیین و تعریف شد. البته جای انتقاد است که موضوع با اهمیت تعیین دستمزد در طول سال مورد غفلت دولت و مسئولین امر است و به یکباره در پایان سال و در جلسات فشرده و با عجله تلاش می شود تا در خصوص این موضوع مهم تصمیم گیری شود.

خرید حداقل دستمزد در سال پیش، جبران شود. برای مثال در اسفندماه سال ۱۳۹۹، طی برگزاری جلسات متعددی در شورای عالی کار و انجام مذاکرات طولانی مدت بین اتحادیه کارگری و کارفرمایی، سرانجام با وساطت دولت و لحاظ شرایط رکود تورمی و معیشت سخت آحاد جامعه، میزان حداقل مزد و حقوق کارگران در

جدول ۵. میزان حداقل مزد و حقوق کارگران در سال ۱۴۰۰

| عنوان                                                                | ریال       |
|----------------------------------------------------------------------|------------|
| دستمزد روزانه                                                        | ۸۸۵,۱۶۵    |
| دستمزد ماهیانه                                                       | ۲۶,۵۵۴,۹۵۰ |
| بُن کارگری (ماهیانه)                                                 | ۶,۰۰۰,۰۰۰  |
| هزینه مسکن                                                           | ۴,۵۰۰,۰۰۰  |
| کمک هزینه عایله مندی (حق اولاد برای هر فرزند در هر ماه) <sup>۱</sup> | ۲,۴۹۵,۶۵۵  |
| پایه سنواتی روزانه                                                   | ۴۶,۶۶۷     |

Source: <https://www.mcls.gov.ir>.

براساس ترکیب شورای عالی کار، نمایندگانی از اتحادیه کارگری، کارفرمایی و دولت در جلسات تعیین دستمزد شرکت دارند و به تبع هریک از نمایندگان این گروه ها بنابه منافع و ترجیحات خود، پیشنهادهایی برای محاسبه دستمزد خواهند داشت که در بیشتر موارد تعارض منافع بین نمایندگان اتحادیه کارگری و کارفرمایی، اجماع نظر در خصوص تعیین دستمزد مصوب را مشکل می نماید. در این قسمت برای آشنایی بیشتر با مکانیزم چانه زنی در جلسات تعیین دستمزد، استدلال هریک از این سه ضلع برای محاسبه دستمزد، جمع آوری شده<sup>۱</sup> و بررسی و تبیین می شود.

#### الف) اتحادیه کارگری

مبنای محاسبات اتحادیه کارگری از روش حداقل نیازهای اساسی مطابق با الزامات انستیتو تغذیه (در باب سید غذایی و مقادیر مورد نیاز برای هر نفر فقط برای زنده ماندن نه با توجه به سطح و حجم کار بدنی و تحرک فرد) است. چرا که تنها مؤلفه قابل احصا به طور تقریب بیش از ۹۵ درصد همین مورد است و واریانس و تفاوت سایر مؤلفه های سید بسیار بالاست و با توجه به عدم شفافیت آماری، فقدان مطالعات منسجم در خصوص مؤلفه های سید معیشت در مراکز متفاوت جغرافیایی، با محاسبه سید غذایی مطلوب و رسیدن به عدد و سپس دخالتش در سهم آن در سبد کل به سبد معیشت می توان رسید.

به مزد شغل تمامی کارگران از ابتدای سال ۱۴۰۰ روزانه ۲۶ درصد (به نسبت آخرین مزد شغل آنان در سال ۱۳۹۹) به اضافه روزانه ۸۲۷۸۵ ریال اضافه می شود.

(مزد شغل روزانه در سال ۱۴۰۰ =  $۸۲۷۸۵ + ۱/۲۶ \times$  آخرین مزد شغل روزانه در سال ۱۳۹۹).

البته برای روشن تر شدن بحث تصویب دستمزد و نحوه انجام مذاکرات چانه زنی، در قسمت بعدی گزارش تلاش شده است تا با دریافت مستندات و استدلال های هریک از سه ضلع حاضر در جلسه شورای عالی کار (دولت، اتحادیه کارگری و کارفرمایی)، مبنای محاسبات دستمزد پیشنهادی تبیین و تشریح شود.

#### ۴-۴. آسیب شناسی ساختار چانه زنی در ایران

همان طور که بیان شد آسیب شناسی شیوه تعیین دستمزد از دو منظر ملاک های تعیین دستمزد (ماده (۴۱) قانون کار) و ساختار اجرایی تعیین دستمزد (ماده (۱۶۷) قانون کار) قابل بحث و بررسی است. در این بخش ساختار اجرایی تعیین دستمزد مورد بررسی و نقد قرار می گیرد.

۱. اتحادیه کارگری و کارفرمایی، نظرات خود را در خصوص ساختار تعیین دستمزد به مرکز پژوهش های مجلس ارسال کردند، اما متأسفانه علی رغم پیگیری های متعدد از سوی دولت، اظهار نظری ارسال نشد.



جدول ۶. مؤلفه‌های سبد معیشتی در محاسبه دستمزد

| ردیف | ماده غذایی                               | سرانه مصرف در روز (گرم در روز) | انرژی (کیلوکالری) |
|------|------------------------------------------|--------------------------------|-------------------|
| ۱    | نان (لواش، بربری و سنگک)                 | ۳۱۰                            | ۷۸۹               |
| ۲    | برنج (میانگین)                           | ۹۵                             | ۳۳۹               |
| ۳    | ماکارونی                                 | ۲۰                             | ۷۲                |
| ۴    | حبوبات                                   | ۲۶                             | ۹۱                |
| ۵    | سیب زمینی                                | ۷۰                             | ۵۷                |
| ۶    | سبزی‌ها                                  | ۳۰۰                            | ۸۵                |
| ۷    | میوه‌ها میانگین همه                      | ۲۸۰                            | ۱۴۱               |
| ۸    | گوشت قرمز (گوسفند و گوساله برابر)        | ۳۸                             | ۱۰۶               |
| ۹    | گوشت سفید مرغ                            | ۶۴                             | ۸۲                |
| ۱۰   | تخم مرغ                                  | ۳۵                             | ۴۵                |
| ۱۱   | لبنیات (شیر، ماست و پنیر برابر)          | ۲۵۰                            | ۲۰۷               |
| ۱۲   | روغن‌های نباتی (سرخ کردنی و پختنی برابر) | ۳۵                             | ۳۱۵               |
| ۱۳   | قند و شکر                                | ۴۰                             | ۱۵۵               |
|      | مجموع                                    | ۱۵۶۳                           | ۲۵۷۳              |

مأخذ: انستیتو تغذیه ایران.

در گزارش «شاخص قیمت مصرف کننده کل کشور براساس دهک‌های هزینه‌ای دی‌ماه ۱۳۹۹» تعیین می‌شود. از آنجا که حدود ۳۵ درصد جمعیت شامل جمعیت روستایی می‌باشند، لذا ۳ دهک اول هزینه‌ای را در نظر نگرفته و با توجه به اجماع نظر اعضای کارگروه مزد، دهک چهارم هزینه‌ای منطبق بر وضعیت معیشتی خانوار کارگری مبنای تعیین ضرایب اهمیت اقلام خوراکی و غیر خوراکی قرار می‌گیرد.

اقلام غیر خوراکی سبد معیشت خانوار کارگری شامل دخانیات، پوشاک و کفش، مسکن، آب، برق و سایر سوخت‌ها، لوازم، اثاث و خدمات مورد استفاده در خانه، بهداشت و درمان، حمل و نقل، ارتباطات، تفریح و امور فرهنگی، تحصیل، رستوران و هتل، کالا و خدمات متفرقه می‌باشد. ضرایب اهمیت اقلام خوراکی و غیر خوراکی در سبد هزینه خانوار کارگری براساس اطلاعات مرکز آمار ایران و با توجه به جداول مندرج

جدول ۷. ضریب اهمیت اقلام خوراکی و غیر خوراکی بر حسب دهک‌های هزینه‌ای در سال ۱۳۹۹

| ضرایب اهمیت (درصد)               |                            | عنوان     |
|----------------------------------|----------------------------|-----------|
| خوراکی‌ها، آشامیدنی‌ها و دخانیات | کالاهای غیر خوراکی و خدمات |           |
| ۴۳،۳۰                            | ۵۶،۷۰                      | دهک اول   |
| ۴۱،۰۸                            | ۵۸،۹۲                      | دهک دوم   |
| ۳۸،۲۸                            | ۶۱،۷۲                      | دهک سوم   |
| ۳۶،۶۳                            | ۶۳،۳۷                      | دهک چهارم |
| ۳۴،۳۰                            | ۶۵،۷۰                      | دهک پنجم  |
| ۳۲،۴۰                            | ۶۷،۷۰                      | دهک ششم   |
| ۳۰،۱۶                            | ۶۹،۸۴                      | دهک هفتم  |
| ۲۷،۵۶                            | ۷۲،۴۴                      | دهک هشتم  |
| ۲۴،۳۳                            | ۷۵،۶۷                      | دهک نهم   |
| ۱۷،۲۲                            | ۸۲،۷۸                      | دهک دهم   |
| ۲۷،۲۴                            | ۷۲،۷۶                      | کل کشور   |

مأخذ: مرکز آمار ایران.

ضریب اهمیت، هزینه اقلام غیر خوراکی هم محاسبه می‌شود. در نهایت با جمع این دو رقم، مبلغ دستمزد پیشنهادی اتحادیه کارگری است.

در ادامه با توجه به قیمت‌های اقلام خوراکی اعلام شده از سوی مرکز آمار ایران، جمع هزینه سبد معیشتی اقلام خوراکی محاسبه و به نسبت

جدول ۸. حداقل مزد و دریافتی کارگران مشمول قانون کار سبد معیشت خانوار کارگری در سال های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹  
با احتساب ضرایب اقلام خوراکی و غیر خوراکی سالیانه یک خانوار شهری

| عنوان                                        | ۱۳۹۸       | ۱۳۹۹       |
|----------------------------------------------|------------|------------|
| جمع اقلام خوراکی                             | ۱۵,۲۸۹,۴۳۱ | ۲۵,۲۵۶,۶۰۳ |
| جمع اقلام غیر خوراکی                         | ۳۴,۱۱۰,۵۶۹ | ۴۳,۶۹۳,۹۹۳ |
| سبد هزینه خانوار کارگری<br>(دستمزد پیشنهادی) | ۴۹,۴۰۰,۰۰۰ | ۶۸,۹۵۰,۵۹۶ |
| حداقل دستمزد مصوب                            | ۱۵,۱۶۸,۸۱۰ | ۱۹,۱۰۴,۲۷۰ |

۴۰ تا ۶۰ درصد است و در مقابل تغییرات پارامترهای تعیین کننده، خصوصاً دستمزد آثار مؤثرتری را دارد.

ج) بنگاه های خرد و کوچک: این بخش به شدت به میزان دستمزد حساس است و در کمترین تغییرات دستمزد، اثر پذیری بالایی را نشان می دهد.

در بنگاه های خرد و کوچک، معمولاً سودآوری و سطح درآمد پایین است و میزان تاب آوری بسیار کم است. لذا تأثیر تصمیمات اقتصادی و شرایط اقتصاد کلان بر این دست از بنگاه ها به شدت ملموس بوده و تصمیم نادرست منجر به تعطیلی و نابودی این مشاغل می شود. به طور کلی پیشنهاد اتحادیه کارفرمایی بر این است که به منظور حمایت از نیروی کار و بنگاه های اقتصادی، بهتر است دولت سالیانه مابه التفاوت بین هزینه معیشت کارگران و حداقل دستمزد مصوب را از طریق بودجه عمومی تأمین مالی کرده و پرداخت کند.

#### ج) دولت

بررسی روند تاریخی تغییرات شورای عالی نشان می دهد که تاکنون، ترکیب این شورا تغییراتی نداشته است. از جمله اینکه به استناد تبصره «۳» ماده واحده قانون اصلاح قانون قوانین و مقررات سازمان استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران با اصلاحات و الحاقات بعدی، مصوب ۱۳۷۶/۳/۱۳، رئیس مؤسسه به عضویت شورای عالی کار درآمد است. همچنین به موجب ماده (۸) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱، وزیر رفاه و تأمین اجتماعی به عنوان عضو شورای عالی کار شد.

در ماده واحده قانون اجازه شرکت یکی از معاونان وزرا و رؤسای سازمان های مستقل در شوراها، شوراهای عالی و مجامعی که براساس قانون مرکب از چند وزیر می باشند، مصوب ۱۳۷۳/۸/۸، آمده است:

«به دولت اجازه داده می شود به پیشنهاد هریک از وزرا و رؤسای سازمان های مستقل دولتی (سازمان برنامه و بودجه، سازمان اموراداری و استخدامی کشور، سازمان تربیت بدنی، سازمان محیط زیست، سازمان انرژی اتمی) که براساس قانون موظف به شرکت در شوراها، شوراهای عالی و مجامع می باشند یکی از معاونان آنها را برای حضور در

نکته بسیار مهمی که در اینجا باید به آن توجه داشت و در چانه زنی های مربوط به دستمزد نیز نادیده گرفته می شود، آن است که برای تبدیل هزینه معیشت سرانه به هزینه معیشت برای خانوار، نباید به سادگی عدد به دست آمده برای سرانه را ضربدر بُعد خانوار کرد، بلکه اصطلاحی تحت عنوان بُعد معادل وجود دارد. به نحوی که عنوان می دارد که یک فرد جدید که به خانوار اضافه می شود، هزینه های خانوار دو برابر نمی شود، بلکه برخی هزینه ها هستند که به طور اشتراکی برای همه افراد خانوار است. برای مثال زمانی که فرد جدید به خانوار تک نفره اضافه می شود هزینه مسکن، آب و برق و گاز و حمل و نقل، دقیقاً دو برابر نمی شود. براساس معیاری که در کشورهای OECD مورد استفاده قرار می گیرد برای آنکه هزینه های سرانه تبدیل به هزینه خانواری شود، به نفر اول بزرگسال ضریب ۱، نفر دوم بزرگسال ضریب ۰/۷ و هر بچه ضریب ۰/۵ داده می شود. بنابراین برای آنکه هزینه های سرانه برای یک خانوار ۳ نفره محاسبه شود، باید ضرب در ۲/۲ شود و نه ضرب در ۳. این موضوع تأثیر بسیاری در محاسبه نهایی دستمزد دارد.

#### ب) قانون عالی کارفرمایی ایران

بین اتحادیه کارگری و اتحادیه کارفرمایی تقریباً یک اتفاق نظر در خصوص سبد معیشت کارگران وجود دارد. با این حال اتحادیه کارفرمایی معتقد است در دوره رکود تورمی و عدم ثبات اقتصاد کلان، امکان پرداخت افزایش دستمزد پیشنهادی و در نتیجه رساندن حداقل دستمزد به رقم سبد معیشتی کارگران برای بنگاه ها وجود ندارد. زیرا ساختار و پتانسیل بنگاه های اقتصادی در شرایط یکسانی نیست. در واقع در حالی که افزایش دستمزد سالیانه کارگران هر ساله امری طبیعی قلمداد می شود و متأسفانه به ظرفیت و ساختار متفاوت بنگاه های اقتصادی توجهی نمی شود. در کشور ۳ دسته بنگاه وجود دارد که آثار افزایش دستمزد در این ۳ دسته از بنگاه متفاوت می باشد.

الف) بنگاه های بزرگ یا پایه: در این دست از بنگاه ها افزایش دستمزد سهم کمی در هزینه ها دارند، لذا اثر پذیری چندانی از این افزایش در فعالیت این بنگاه ها دیده نمی شود.

ب) بنگاه های متوسط: در این نوع بنگاه ها اثر گذاری دستمزد بر آن بین

شورا، شورای عالی و مجمع مشخص، تعیین نماید». بر این اساس منعی برای حضور معاونین وزاری رفاه، اقتصاد و صمت در جلسات شورای عالی کار وجود ندارد و ملاحظه سوابق جلسات شورای عالی کار نیز این را نشان می‌دهد.

به موجب دستورالعمل چگونگی تشکیل و نحوه اداره شورای عالی کار موضوع ماده (۱۷۰) قانون کار، شماره ۷۳۷/ت/۳۸۲۲۰ ک ۱۳۸۷/۱۰/۱ ترکیب شورای عالی کار و تعداد اعضا مشخص شد. در ماده (۱) این دستورالعمل آمده است:

شورای عالی کار که در این دستورالعمل به اختصار شورا نامیده می‌شود متشکل از اعضای زیر است:

الف) وزیر کار و امور اجتماعی به عنوان رئیس شورا.

ب) دو نفر از افراد بصیر و مطلع در مسایل اجتماعی و اقتصادی به پیشنهاد وزیر کار و امور اجتماعی و تصویب هیئت وزیران که یک نفر از آنان از اعضای شورای عالی صنایع انتخاب خواهد شد.

ج) سه نفر از نمایندگان کارفرمایان (یک نفر از بخش کشاورزی)، با معرفی کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایان.

د) سه نفر از نمایندگان کارگران (یک نفر از بخش کشاورزی) با معرفی کانون عالی شورای اسلامی کار.

ه) وزیر رفاه و تأمین اجتماعی.

و) رئیس مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران.

**تبصره - در صورت عدم تشکیل یا فقدان اعتبار هر یک از کانون‌های عالی یاد شده، انتخاب نماینده کارفرمایان و کارگران در اجرای تبصره «۲» ماده (۱۳۶) قانون کار با وزیر کار و امور اجتماعی خواهد بود.**

همچنین در ماده (۵) این دستورالعمل آمده است: اعضای شورا مرکب از (۱۱) نفر می‌باشند و جلسات آن با حضور حداقل (۷) نفر از اعضا رسمیت خواهد داشت مشروط بر اینکه در هر جلسه دو نفر از گروه کارگر و دو نفر از گروه کارفرما حضور داشته باشند. مصوبات شورا با اکثریت آرای اعضای حاضر در جلسه معتبر خواهد بود.

بعد از ادغام وزارتخانه‌های کار، رفاه و تعاون در ۱۳۹۰/۴/۸ و تصویب

مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان، ترکیب اعضای دولتی در شورای عالی کار ۴ نفره بوده و همچنان ادامه دارد به طوری که وزیر اقتصاد و وزیر صمت و رئیس مؤسسه استاندارد در جلسات شورای عالی کار حضور داشته‌اند،<sup>۱</sup> اما مطابق با اعلامیه فیلالدفیا و تأسیس سازمان بین‌المللی کار (دهم می سال ۱۹۴۴)، تعداد نمایندگان دولت مساوی است با مجموع تعداد نمایندگان کارگری و کارفرمایی (ماده (۷) اساسنامه سازمان بین‌المللی کار). بنابراین با توجه عضویت ایران در سازمان بین‌المللی کار و عرف بین‌الملل، در ترکیب شورای عالی کار امکان افزایش نمایندگان دولت تا ۶ نفر وجود دارد.

با توجه به تغییر ترکیب شورای عالی کار به نفع دولت از سال ۱۳۸۹ و حضور دو وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزیر صمت در شورای عالی کار، انتظار بر این است پاسخگویی دولت در خصوص تصمیمات اتخاذ شده در این شورا افزایش یافته و اختیارات، اطلاعات و قدرت اجرایی این دو وزیر، در اجرای تصمیمات این شورا کمک مؤثری نماید.

با این حال سابقه ورود دولت به مبحث تعیین دستمزد نشان می‌دهد که دولت، چارچوب و جهت‌گیری مشخصی در خصوص تعیین دستمزد ندارد و تاکنون فرمول مشخصی برای محاسبه دستمزد ارائه نداده است. لذا معمولاً دولت‌ها تلاش می‌کنند تا صرفاً نقش میانجی‌گیری و رفع تنش بین اتحادیه کارگری و کارفرمایی را بر عهده داشته باشند. این در حالی است که باید دولت بر اساس آسیب‌شناسی دقیق از وضعیت متغیرهای اقتصاد کلان، راهبردی مشخص در خصوص تعیین حداقل دستمزد در بخش خصوصی و در تناسب با بخش دولتی داشته باشد و در جلسات تعیین حداقل دستمزد نظرهای نمایندگان کارگری و کارفرمایی را همراه سازد. به طبع این نوع ورود دولت به ساختار تعیین دستمزد، ضمانت اجرای بند «الف» ماده (۴۱) را کاهش داده و پاسخگویی در خصوص تبعات تعیین دستمزد را کم‌رنگ می‌نماید.

همچنین باید این نکته را نیز مد نظر قرار داد که در حال حاضر تعداد زیادی کارگر در شرکت‌های دولتی مشغول به کار می‌باشند و تصمیمات مزدی شورای عالی کار بر بودجه مصوب این قبیل شرکت‌ها و کسری بودجه کشور، تأثیر خواهد گذارد.

۱. بر اساس مستندات دبیرخانه شورای عالی کار.

۲. با توجه به ماده (۱۶۸) قانون کار و تأکید آن بر محور بودن رأی اکثریت در شورای عالی کار از یکسو و با توجه به ماده (۵) «دستورالعمل چگونگی تشکیل و نحوه اداره شورای عالی کار» که موضوع ماده (۱۷۰) قانون کار است و در سال ۱۳۸۹ به آن اصلاحیه‌ای وارد شده مبنی بر اینکه «اعضای شورا مرکب از (۱۱) نفر می‌باشند و جلسات آن با حضور حداقل (۷) نفر از اعضا رسمیت خواهد داشت».

لذا دیده می‌شود که با ابلاغ این دستورالعمل در دولت نهم کفه دولت در شورای عالی کار سنگین‌تر شده است. چراکه در ماده (۱)، علاوه بر وزیر کار و دو عضو به معرفی وی، «رئیس مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران» نیز در ترکیب شورای عالی کار اضافه شد که به این ترتیب اعضای دولتی شورای عالی کار به ۴ نفر می‌رسد؛ یعنی ترکیب آن ۱۰ نفره (۴ نفر دولتی، ۳ نفر کارفرمایی و ۳ نفر کارگری) شده است.

از آنجا که برابر ماده (۵) این دستورالعمل، جلسات شورای عالی کار با حضور ۷ عضو رسمیت می‌یابد و از نظر قانونگذار این عده اکثریت شورا را تشکیل می‌دهند، اعضای دولتی شورای عالی کار با ائتلاف با یکی از اضلاع مذاکره، می‌توانند بدون جلب نظر ضلع دیگر، مصوبات را برای اجرا ابلاغ کنند. این امر به‌ویژه در شرایطی که یکی از گروه‌ها، مثلاً گروه کارگری با طرف‌های مقابل خود در تعیین حداقل دستمزد، اختلاف نظر دارد، منجر به این می‌شود که بدون امضا اتحادیه کارگری، دستمزد مصوب شود اتفاقی که در تعیین حداقل دستمزد سال ۱۳۹۹ رخ داد.

## ۵. آسیب‌شناسی شیوه تعیین دستمزد

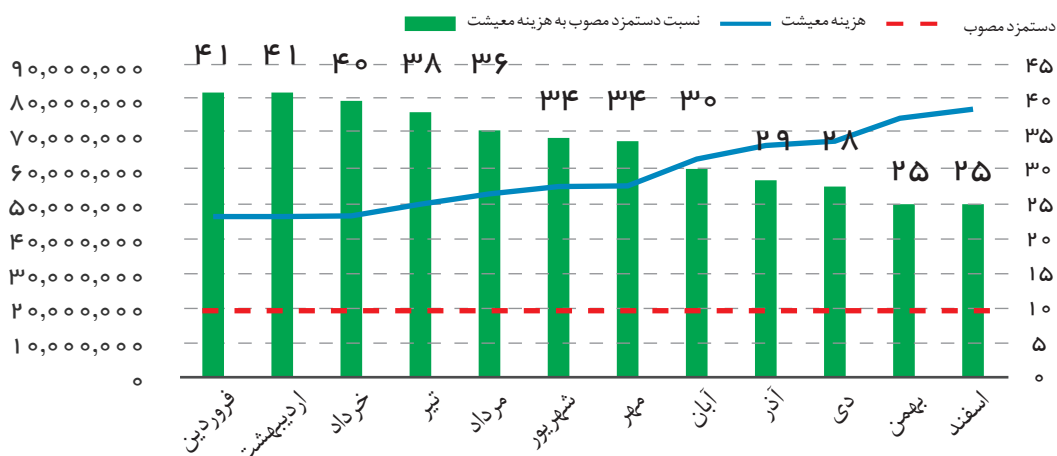


زیر نشان می‌دهد که علی‌رغم اینکه تلاش می‌شود تا با استفاده از دو معیار هزینه معیشت و نرخ تورم دستمزد تعیین شود، اما به دلیل فقدان رویکرد مشخص دولت، نتایج مذاکرات طولانی و پُرچالش تعیین مزد، نه تنها کمکی به رفاه کارگران نکرده، بلکه زندگی را برای آنان سخت‌تر نموده است.

برای مثال مقایسه دستمزد مصوب با هزینه‌های معیشت کارگران نشان می‌دهد که در طی پنج سال اخیر همواره سبد هزینه کارگران بالاتر از حداقل مزد مصوب بوده است و این شکاف به‌طور اخص در طی ماه‌های سال ۱۳۹۹ در نمودار زیر به‌طور کامل مشهود است.

همان‌طور که در قسمت‌های قبل به آن اشاره شد، ساختار کنونی تعیین دستمزد براساس ماده (۱۶۷) قانون کار، مبتنی بر چارچوب چانه‌زنی سه‌جانبه نمایندگان دولت، نماینده کارفرمایان و نماینده کارگران است و از آنجایی که مکانیزم و قاعده مشخصی برای تعیین دستمزد در این ساختار وجود ندارد، در انتهای هر سال، زمان بسیار زیادی برای چانه‌زنی تعیین دستمزد صرف می‌شود و به سختی اتفاق نظر حاصل می‌شود. برای مثال می‌توان به تجربه تعیین دستمزد در سال ۱۳۹۹ بدون امضای اتحادیه کارگری اشاره کرد. بنابراین بخشی از ناکارآمدی‌های تعیین دستمزد در ایران مربوط به ساختار چانه‌زنی فعلی است. مثال‌های

### نمودار ۶. شکاف حداقل دستمزد مصوب و سبد معیشت کارگران در طی ماه‌های سال ۱۳۹۹

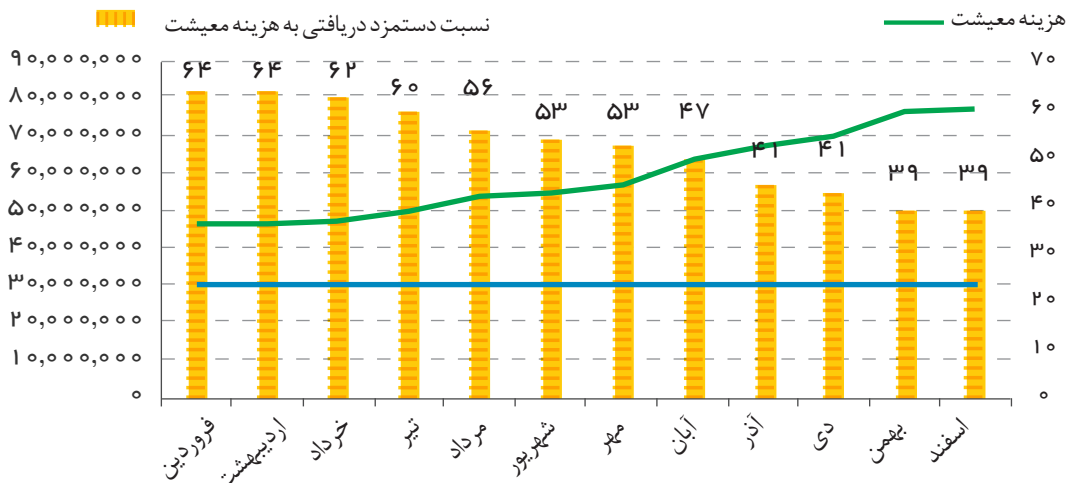


مأخذ: محاسبات محقق.

و این نسبت در طی ماه‌های سال ۱۳۹۹ کاهش یافته و در طی ماه‌های بهمن و اسفند به ۲۵ درصد از هزینه‌های معیشت می‌رسد.

نمودار ۶ نشان می‌دهد که دستمزد مصوب سال ۱۳۹۹، در ماه فروردین در حدود ۴۱ درصد از هزینه‌های معیشت را تحت پوشش قرار می‌دهد

### نمودار ۷. شکاف حداقل دریافتی یک کارگر با ۱/۳ فرزند و سبد معیشت کارگران در طی ماه‌های سال ۱۳۹۹

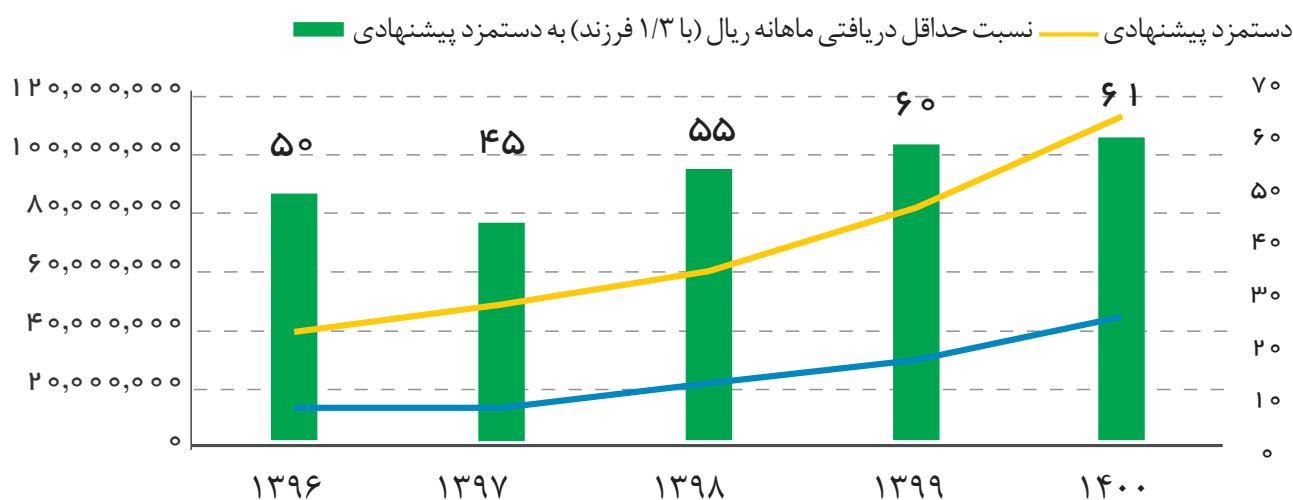


مأخذ: محاسبات محقق.

بهمن و اسفند به ۳۹ و ۳۸ درصد از هزینه‌های معیشت می‌رسد. علاوه بر این بررسی روند حداقل دریافتی یک کارگر با ۱/۳ فرزند و دستمزد پیشنهادی اتحادیه کارگری طی پنج سال اخیر نشان می‌دهد که طی این دوره شکاف بین حداقل دریافتی یک کارگر با ۱/۳ فرزند و دستمزد پیشنهادی بیشتر شده است.

نمودار ۷ بررسی حداقل دریافتی یک کارگر با ۱/۳ فرزند (اضافه شدن بُن کارگری، حق مسکن و حق سنوات ماهیانه به دستمزد مصوب) در سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد بر اساس داده‌های این نمودار، حداقل دریافتی یک کارگر در ماه فروردین در حدود ۶۴ درصد از هزینه‌های معیشت را تحت پوشش قرار می‌دهد و این نسبت در طی ماه‌های سال ۱۳۹۹ به تدریج کاهش یافته و در طی

نمودار ۸. شکاف بین حداقل دریافتی یک کارگر با ۱/۳ فرزند و دستمزد پیشنهادی اتحادیه کارگری طی پنج سال اخیر



مأخذ: محاسبات محقق.

بنابراین پیشنهاد می‌شود تغییراتی در ساختار چانه‌زنی دستمزد در دستور کار قرار گیرد. برای مثال از سایر روش‌های تعیین دستمزد بالاخص استفاده از متخصصین و کارشناسان به عنوان واحد مشاوره‌ای شورای عالی کار و یا تکلیف به تعیین فرمول برای تعیین دستمزد، در قانون کار مد نظر قرار گیرد. همچنین قانون کار اجازه تعیین حداقل دستمزدهای متفاوت برای «مناطق» و «صنایع» مختلف را می‌دهد، اما تاکنون شورای عالی کار از این ظرفیت قانونی استفاده نکرده است، لذا بررسی امکان اجرای دستمزد منطقه‌ای و یا دستمزد براساس صنایع، از دیگر موضوعاتی است که باید در دستور کار دولت قرار گیرد.

با این حال بررسی نسبت حداقل دریافتی یک کارگر با ۱/۳ فرزند به دستمزد پیشنهادی نشان می‌دهد که این نسبت در سال ۱۳۹۷، کاهش داشته، اما در طی سه سال اخیر افزایش داشته است. کلیت مطالب فوق نشان می‌دهد که علی‌رغم تلاش می‌شود تا در ساختار چانه‌زنی، دستمزد براساس دو معیار تورم و هزینه معیشت تعیین شود تا از نیروی کار حمایت گردد، اما این هدف محقق نمی‌شود. یکی از دلایل آن بر می‌گردد به نواقص موجود در مذاکرات و ساختار چانه‌زنی برای تعیین دستمزد. بدیهی است که اگر مذاکرات تعیین دستمزد، کاراً عمل نکند، رقم تعیین شده برای دستمزد از مقدار واقعی و آنچه که باید باشد، فاصله خواهد داشت.

## ۶. جمع بندی و پیشنهاد

در حال حاضر تعیین حداقل دستمزد، به سیاستی فراگیر در سراسر جهان تبدیل شده است. به گزارش سازمان جهانی کار (ILO)، ۹۰ درصد اعضای این سازمان (با عضویت ۱۸۷ کشور) حداقل یک قاعده برای حداقل دستمزد وضع کرده اند و سیاستگذاران اهدافی نظیر کاهش فقر و نابرابری، افزایش بهره‌وری بنگاه‌ها و افزایش عدالت برای اهمیت حداقل دستمزد اعلام می‌کنند.

بر اساس تعریف سازمان بین‌المللی کار در سال ۲۰۱۷، حداقل دستمزد مقدار حداقل جبران خدمات نیروی کار است که کارفرما موظف به پرداخت در طی دوره معین قرارداد است و بر اساس توافق یا نظر طرفین امکان تغییر پرداخت از سطح تعیین شده وجود ندارد. معمولاً شش معیار (نیازهای کارگران، سطح عمومی دستمزد؛ هزینه زندگی؛ مزایای تأمین اجتماعی؛ استانداردهای زندگی نسبی سایر گروه‌های اجتماعی، عوامل اقتصادی، سطح بهره‌وری و سطح اشتغال) در تعیین سطح حداقل دستمزد در نظر گرفته می‌شود. روش‌های تعیین حداقل دستمزد شامل مشاوره با نهاد متخصص، توسط دولت مرکزی، بر اساس فرمول، توسط

چانه‌زنی است. علاوه بر این تفاوت‌ها، در بسیاری از کشورها حداقل دستمزدهای متفاوتی بسته به معیارهای مختلفی از جمله سن، منطقه، بخش اقتصادی، شغل، سابقه و معلولیت وضع می‌شود. حداقل دستمزد می‌تواند منطقه‌ای (مانند آمریکا، کانادا و ژاپن) یا ملی (مانند هلند، بریتانیا) باشد. همچنین، حداقل دستمزد می‌تواند در صنایع مختلف متفاوت باشد (مانند اتریش، ایتالیا، آلمان، و کشورهای اروپایی حوزه اسکندیناوی). یا حداقل دستمزد بر اساس سن شاغلان باشد. برای مثال، در استرالیا، بلژیک، هلند و بریتانیا و یا حداقل دستمزد به صورت واحد و سراسری (ایران، غنا، رومانی و مصر) تعیین می‌شود. همچنین در بعضی کشورها بسته به گروه شغلی، رشته فعالیت، یا بخش اقتصادی حداقل دستمزدهای متفاوتی وجود دارد، از جمله در هند، مکزیک، چک و آنگولا.

همان‌طور که گفته شد ایران از جمله کشورهایی است که در آن تعیین حداقل دستمزد در چارچوب چانه‌زنی سه‌جانبه نمایندگان دولت، نماینده کارفرمایان و نماینده کارگران تعیین می‌شود. در این میان دغدغه‌های اتحادیه کارگری پیرامون تأمین معیشت خانوار و همچنین اتحادیه کارفرمایی پیرامون کاهش هزینه تولید و حفظ نیروی کار منجر به مذاکرات و چانه‌زنی‌های طولانی مدت برای تعیین دستمزد سالیانه می‌شود و در برخی از موارد ممکن است میزان دستمزد، بدون موافقت برخی از اعضای شورای عالی کار به تصویب برسد.

تعیین حداقل دستمزد در ایران بر اساس ماده (۴۱) قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ است و در آن میزان حداقل مزد کارگران با توجه به

معیارهای «تورم» و «تأمین معیشت یک خانواده متوسط» تعیین شده است. به این ترتیب در فصل بهار هر سال یک افزایش در حداقل دستمزد اتفاق می‌افتد و حداقل دستمزد اسمی در طول سال ثابت است، اما دستمزد حقیقی در طول سال به دلیل افزایش تورم، کاهش می‌یابد و لذا قدرت خرید حداقل دستمزد در طول سال نیز کاهش می‌یابد. به طوری که آمار و اطلاعات نشان می‌دهد حداقل دریافتی یک کارگر با ۱/۳ فرزند در سال ۱۳۹۹، در ماه فروردین در حدود ۶۴ درصد از هزینه‌های معیشت را این دریافتی تحت پوشش قرار می‌دهد و این نسبت در طی ماه‌های سال ۱۳۹۹ به تدریج کاهش یافته و در طی بهمن و اسفند به ۳۹ و ۳۸ درصد از هزینه‌های معیشت می‌رسد. این شواهد در کنار سهم ۶۰ درصدی اشتغال غیررسمی و افزایش شاغلین فقیر، عدم کارایی ساختار اجرایی فعلی تعیین دستمزد را می‌رساند. البته چالش اصلی در این زمینه تورم است که موجب کاهش قدرت خرید مستمر شاغلین می‌شود و راهبردهای اصلی در کنار توجه به شاخص قدرت خرید افراد، باید کنترل تورم باشد، در غیر این صورت افزایش‌های بسیار زیاد در حداقل مزد با هدف حفظ و ارتقای خرید تبعات منفی زیادی به همراه دارد.

بررسی ساختار چانه‌زنی در کشور نشان می‌دهد که هریک از سه ضلع حاضر در جلسات چانه‌زنی دستمزد، استدلال و توجیهات خود را دارند از جمله اینکه:

مبنای محاسبات اتحادیه کارگری، روش حداقل نیازهای اساسی مطابق با الزامات انستیتو تغذیه است. بر این اساس هزینه حداقل معیشت (اقلام خوراکی و غیر خوراکی) متناسب با شرایط تورمی، سالیانه محاسبه و در جلسات چانه‌زنی پیشنهاد می‌شود.

استدلال اتحادیه کارفرمایی در این است که در افزایش سالیانه دستمزد باید به پتانسیل و ساختار بنگاه‌های اقتصادی توجه شود و نمی‌توان برای بنگاه‌های بزرگ، متوسط و کوچک به مانند هم حکم صادر کرد و عدم توجه به این ملاحظات، منجر به نابودی و ورشکستگی بسیاری از بنگاه‌های خرد به دلیل افزایش هزینه‌های تولیدی آنها می‌شود، اما اگر قرار است هر سال افزایش دستمزد اتفاق بیفتد، بهتر است دولت مابه التفاوت بین هزینه معیشت کارگران و حداقل دستمزد مصوب را از طریق بودجه عمومی سالیانه تأمین مالی کرده و پرداخت کند تا هم از کارگر و هم کارفرما حمایت نماید.

ضلع سوم تصمیم‌گیری دولت است که متأسفانه تاکنون فرمول مناسبی برای محاسبه دستمزد ارائه نداده است و چارچوب و جهت‌گیری مشخصی در خصوص تعیین دستمزد ندارد و معمولاً نقش میانجی‌گری و رفع تنش بین اتحادیه کارگری و کارفرمایی را برعهده دارد. لذا امکان حصول اتفاق نظر در ساختار فعلی، دشوار و در برخی سال‌ها ناممکن بوده است. این در حالی است که دولت به عنوان کارفرمای بزرگ، باید

تشکیل گردد و در صورت امکان فرمولی برای تعیین دستمزد در نظر گرفته شود تا سالیانه از اتلاف وقت و برگزاری جلسات چانه‌زنی متعدد جلوگیری شود.

با این حال از آنجا که خود تعیین فرمول حداقل دستمزد وابستگی زیادی به معیارهای تعیین حداقل دستمزد (تورم، سبد معیشت، شرایط بازار کار و ...) و همچنین روش‌های تعیین حداقل دستمزد (منطقه‌ای، برحسب صنایع، سنی) دارد و این موارد در گزارش‌های مجزایی توسط این مرکز در حال آسیب‌شناسی است بنابراین فرمول پیشنهادی این مرکز در انتهای سه گزارش مذکور ارائه خواهد شد، اما لازم است فرمول مذکور در برگیرنده ابعاد مختلفی از بازار کار و معیشت خانوار باشد و ثانیاً بنا به مقتضیات زمانی قابلیت انعطاف‌پذیری داشته باشد.

آثار بودجه‌ای افزایش حداقل مزد را در نظر بگیرد و علاوه بر این به دلیل عدم تحمیل حس تبعیض بین بخش خصوصی و دولتی لازم است دولت سالیانه تلاش نماید تا بین میزان رشد حقوق و دستمزد کارکنان دولتی و کارگران بخش خصوصی تناسب را رعایت نماید. تمام این موارد مستلزم این است که در ابتدا دولت خود الگو و جهت‌گیری مشخصی در حوزه تعیین حداقل دستمزد داشته باشد و ساختار تعیین دستمزد بازنگری شود. هر چند که در این قالب شاید لازم باشد معیارها و شیوه تعیین دستمزد نیز تغییر کند. با توجه به بررسی‌های صورت گرفته پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

ضروری است در کنار ساختار چانه‌زنی همانند روش‌های مرسوم تعیین دستمزد در سطح دنیا، واحدی برای مشاوره با صاحب‌نظران این حوزه

## منابع و مآخذ



1. Neumark, D., Wascher, W. L., & Wascher, W. L. (2008). Minimum wages. MIT press.
2. Soares, S. (2018). Minimum wage: global challenges and perspectives (No. 42). Policy in Focus.
3. Pember, R. J., & Dupré, M. T. (1997). Statistical Aspects of Minimum Wage Determination. Bulletin of Labour Statistics,
4. Adema, J., Giesing, Y., Schönauer, A., & Stitteneder, T. (2019). Minimum Wages across Countries. IFO DICE Report, 16(4), 55-63.
5. La Hovary, C. (2018, September). ILO Convention 131 The Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131). In International and European Labour Law (pp. 1120-1124). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
6. Dickens, R. (2015). How are minimum wages set? IZA World of Labor.
7. Anker, R. (2011). Estimating a living wage: A methodological review. Geneva: ILO.
8. Dickens, R. (2015). How are minimum wages set?. IZA World of Labor
9. Regional Wage Disparities and Migration Policy Brief 06 Employment Skills and Productivity in Italy A Research Project coordinated by IGIER-Bocconi, in partnership with JPMorgan Chase Foundation, 2010.
10. [https://www.statista.com/statistics/238997/minimum-wage-by-us-state/..](https://www.statista.com/statistics/238997/minimum-wage-by-us-state/)

۱۱ فرشید یزدانی، حداقل دستمزد در ایران، فصلنامه فرهنگی و اجتماعی گفتگو، ش ۵۵، زمستان ۱۳۸۷.

<http://www.goftogu.com/article/2010/03/minimum-wages.html>

۱۲ سیر تطور قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران

<http://www.imam-khomeini.ir/fa/n138144>





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)