

# دستمزد منطقه‌ای در ایران



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۴۱۲

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: دستمزد منطقه‌ای در ایران

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

مدیر مطالعه: محمدرضا عبداللهی

تهیه و تدوین: فاطمه عزیزخانی

همکاران: عالیه ناظمی، منیره پورمحمدی، یاسر مولایی، رضا وفایی‌یگانه

اظهار نظر کنندگان: احمد شعبانی، حسن طایی، مهران بهنیا، زهرا کاویانی، مجتبی شهر

آیینی

ناظران علمی: محمدرضا عبداللهی، سیدهدای موسوی‌نیک، سیدمهدی بنی‌طبا، موسی

شهبازی‌غیائی

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

صفحه آرا: نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. دستمزد منطقه‌ای

۲. قانون کار

۳. هزینه معیشت

۴. تورم



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۹/۶

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۳	۱. مقدمه.....
۴	۲. تجربه برخی کشورها و معیارهای تعیین دستمزد منطقه‌ای.....
۸	۳. بررسی ضرورت تعیین حداقل مزد منطقه‌ای در ایران.....
۱۰	۳-۱. تفاوت در هزینه معیشت و نرخ تورم استان‌های مختلف.....
۱۵	۳-۲. تفاوت سطح استاندارد زندگی در استان‌های مختلف.....
۱۷	۳-۳. تفاوت استان‌ها از نظر شاخص‌های بازار کار.....
۲۱	۳-۴. تفاوت استان‌ها از نظر ساختار تولید.....
۲۴	۴. ارزیابی ضرورت بازنگری در ماده (۴۱) قانون کار با بررسی کفایت معیارهای ماده (۴۱) قانون کار.....
۲۵	۵. محورهای قابل توجه در تعیین حداقل مزد منطقه‌ای.....
۲۵	۵-۱. انتقادات.....
۲۶	۵-۲. چالش‌های اجرای دستمزد منطقه‌ای.....
۲۷	۶. دو سناریو پیشنهادی برای تعیین دستمزد منطقه‌ای.....
۲۷	۶-۱. تعریف دستمزد منطقه‌ای بدون اصلاح ماده (۴۱) قانون کار (رویکرد کوتاه‌مدت).....
۳۰	۶-۲. تعریف دستمزد منطقه‌ای با اصلاح ماده (۴۱) قانون کار.....
۳۰	۷. جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۳۲	منابع و مأخذ.....

### فهرست نمودارها

۹. نمودار ۱. نسبت هزینه زندگی در مناطق شهری و روستایی به هزینه زندگی در شهر تهران.....
۱۱. نمودار ۲. نسبت هزینه کل زندگی در استان‌های مختلف به هزینه کل در شهر تهران در سال ۱۳۹۹.....
۱۱. نمودار ۳. سهم هزینه مسکن و هزینه اقلام خوراکی از کل هزینه زندگی برحسب استان‌های مختلف (سال ۱۳۹۹).....
۱۲. نمودار ۴. نسبت هزینه اقلام خوراکی در استان‌های مختلف کشور به هزینه خوراکی در شهر تهران (سال ۱۳۹۹).....
۱۲. نمودار ۵. نسبت هزینه مسکن در استان‌های مختلف به هزینه مسکن در شهر تهران (سال ۱۳۹۹).....
۱۳. نمودار ۶. مقایسه قیمت اجاره هر مترمربع مسکن در استان‌های مختلف (بهار ۱۴۰۰).....
۱۴. نمودار ۷. مقایسه تورم نقطه‌به‌نقطه در استان‌های مختلف (مهرماه ۱۴۰۰).....
۱۵. نمودار ۸. سهم سه دهک اول و آخر درآمدی از جمعیت هر استان در سال ۱۳۹۹.....
۱۶. نمودار ۹. نسبت میانه جبران خدمات به دستمزد مصوب در استان‌های مختلف (سال ۱۴۰۰).....
۱۶. نمودار ۱۰. مقایسه میانه جبران خدمات بخش خصوصی با دستمزد مصوب در استان‌های مختلف (سال ۱۴۰۰).....
۱۷. نمودار ۱۱. نرخ فقر در استان‌های مختلف کشور در سال ۱۳۹۹.....
۱۸. نمودار ۱۲. مقایسه وضعیت بازار کار استان‌ها در سال ۱۴۰۰.....
۱۸. نمودار ۱۳. مقایسه وضعیت استان‌ها براساس ترکیب (جنسیتی) نرخ مشارکت در سال ۱۴۰۰.....
۱۹. نمودار ۱۴. مقایسه وضعیت استان‌ها در نرخ مشارکت جوانان و قشر تحصیل کرده در سال ۱۴۰۰.....
۲۰. نمودار ۱۵. مقایسه وضعیت استان‌ها براساس ترکیب (جنسیتی) نرخ بیکاری در سال ۱۴۰۰.....
۲۰. نمودار ۱۶. مقایسه وضعیت استان‌ها در نرخ بیکاری جوانان و قشر تحصیل کرده در سال ۱۴۰۰.....
۲۱. نمودار ۱۷. سهم شاغلان بدون بیمه در استان‌های کشور در سال ۱۴۰۰ (درصد).....
۲۱. نمودار ۱۸. رشد اقتصادی استان‌ها در سال ۱۳۹۸.....
۲۲. نمودار ۱۹. سهم بخش‌های مختلف اقتصادی در هر استان در سال ۱۴۰۰.....
۲۳. نمودار ۲۰. اندازه بنگاه و سهم آن از کل تعداد بنگاه‌های استان (درصد) در سال ۱۴۰۰.....
۲۳. نمودار ۲۱. توزیع نسبی برآورد شاغلان ۱۵ ساله و بیشتر برحسب وضعیت شغلی استان‌ها (درصد) در بهار ۱۴۰۰.....
۲۴. نمودار ۲۲. شاخص بهره‌وری (بدون نفت) استان‌های مختلف در سال ۱۳۹۸.....
۲۵. نمودار ۲۳. رابطه خطی بین هزینه کل زندگی و سایر متغیرها.....
۲۸. نمودار ۲۴. نسبت هزینه مسکن در مراکز استان به کمترین هزینه مسکن در پنج سال منتهی به سال ۱۳۹۹.....
۳۰. نمودار ۲۵. برآورد دریافتی فرد مجرد بدون سابقه با لحاظ هزینه مسکن منطقه ای برای سال ۱۴۰۲.....

### فهرست جداول

۱۳. جدول ۱. شاخص‌های آماری مرتبط با هزینه‌های زندگی در استان‌های مختلف.....
۲۹. جدول ۲. جزئیات حقوق کارگران ۱۴۰۲.....



## دستمزد منطقه‌ای در ایران

### چکیده

توجه به تفاوت‌های وضعیت اقتصادی و معیشتی مناطق مختلف، ایده اصلی اجرای دستمزد منطقه‌ای است. بر این اساس در برخی از کشورها برای مناطق جغرافیایی مختلف که ممکن است منطقه، استان یا شهر باشد، نرخ‌های حداقل دستمزد متفاوتی تعیین می‌شود. در ایران در ماده (۴۱) قانون کار، پتانسیل تقنینی تعریف دستمزد منطقه‌ای براساس دو شاخص هزینه معیشت و نرخ تورم، تعریف شده است اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که استان‌های کشور نه تنها از نظر این دو شاخص بلکه از نظر شاخص‌های بازار کار، استاندارد زندگی و شاخص‌های تولیدی نیز متفاوت هستند، بنابراین تعریف دستمزد منطقه‌ای برحسب استان‌های مختلف کشور موضوعیت دارد، اما لازم است موانع تقنینی، سیاسی، اجرایی و نهادی پیش رو را مدنظر داشت. از جمله این موارد عبارتند از: مخالفت‌های مقامات محلی و اتحادیه کارگری، نحوه ایجاد ساختار و نهادهای محلی برای تعیین دستمزد منطقه‌ای، نحوه هماهنگ‌سازی و نظارت بر شیوه محاسبه هر منطقه، نوع و میزان اختیارات نهادهای محلی ایجاد شده و نحوه تعامل آنها با سطح ملی، محاسبات مربوط به بیمه و بازنشستگی، تفاوت در اولویت‌های هر منطقه و عدم وجود استراتژی توسعه صنعتی و برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین برای هر منطقه.

در مجموع پیشنهاد می‌شود در گام اول با استفاده از ظرفیت‌های کنونی ماده (۴۱) قانون کار، دستمزد همچنان سراسری و واحد تعیین شود، اما براساس فرمول پیشنهادی در گزارش، هر ساله ضریبی به کمک هزینه مسکن در استان‌های مختلف اضافه گردد. در گام دوم نیز با اصلاح ماده (۴۱) قانون کار معیارهای مربوط به بازار کار، ساختار تولید و بهره‌وری نیروی کار و استانداردهای زندگی نیز برای تعیین دستمزد در ماده (۴۱) قانون کار اضافه شود و در مرحله بعد یک فرمول مشخص براساس این معیارها تعریف و دستمزد مناطق مختلف به‌طور جداگانه محاسبه گردد.

### خلاصه مدیریتی

#### بیان 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 می‌کند، متغیر است. هر رویکردی منطق خاصی در پشت خود دارد که منعکس کننده نگرانی‌های سیاستگذاران در هنگام طراحی آن خطمشی است و در این میان منطق تعریف دستمزد منطقه‌ای در کشورهای مختلف، تفاوت در هزینه معیشت، شاخص‌های بازار کار و ساختار بنگاه‌های اقتصادی در مناطق مختلف یک کشور است. در ایران نیز در ماده (۴۱) قانون کار، ظرفیت قانونی تعریف دستمزد منطقه‌ای براساس دو معیار تورم و هزینه معیشت وجود دارد، اما تاکنون این ظرفیت

قانونی اجرا نشده و یا حتی به بوته آزمایش هم گذاشته نشده است و هر ساله یک دستمزد سراسری و واحد تعریف می‌شود.

### یافته‌های کلیدی

یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که تعریف دستمزد منطقه‌ای نه تنها متناسب با متن ماده (۴۱) قانون کار، موضوعیت دارد بلکه استان‌های کشور از نظر شاخص‌های مربوط به استاندارد زندگی، شاخص‌های بازار کار و ساختار تولید، تفاوت معناداری با یکدیگر دارند. لذا دلایل و مستندات کافی برای ضرورت تعریف دستمزد منطقه‌ای در کشور وجود دارد و از آنجایی که دو شاخص هزینه معیشت و تورم، نمی‌تواند هم‌زمان ویژگی‌های اقتصادی، استانداردهای زندگی و شرایط بازار کار استان‌ها را به تصویر بکشد، پس لازم است در تعریف دستمزد منطقه‌ای، علاوه بر دو شاخص تورم و هزینه معیشت، شاخص‌هایی معطوف به استاندارد زندگی، شرایط بازار کار و ساختار تولید نیز لحاظ گردد.

یکی از دلایل اصلی عدم اجرای دستمزد منطقه‌ای تاکنون (به‌رغم وجود پتانسیل تقنینی آن)، چالش‌های تقنینی، سیاسی، اجرایی و نهادی پیش روی اجرای آن بوده است. این موانع و چالش‌ها عبارتند از: مخالفت‌های مقامات محلی و اتحادیه‌های کارگری، رویکرد ناکافی و غیرشفاف ماده (۴۱) قانون کار، اختلاف نظر در شیوه محاسبه دستمزد منطقه‌ای، نحوه ایجاد ساختار و نهادهای محلی برای تعیین دستمزد منطقه‌ای، نحوه هماهنگ‌سازی و نظارت بر شیوه محاسبه هر منطقه، نوع و میزان اختیارات نهادهای محلی ایجاد شده و نحوه تعامل آنها با سطح ملی، محاسبات مربوط به بیمه و بازنشستگی، تفاوت در اولویت‌های هر منطقه و عدم وجود استراتژی توسعه صنعتی و آمایش سرزمین برای هر منطقه.

### پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به اینکه دلایل و مستندات متقنی برای ضرورت تعریف دستمزد منطقه‌ای وجود دارد، این چالش‌ها و موانع نمی‌تواند عدم اجرای این ماده قانونی را توجیه کند. لذا این مطالعه با تمرکز بر یافته‌های موجود و لحاظ موانع و چالش‌های اجرای دستمزد منطقه‌ای، پیشنهاد سیاستی تعریف دستمزد منطقه‌ای را در دو سناریو مطرح می‌کند:

#### الف) تعیین دستمزد منطقه‌ای براساس معیارهای ماده (۴۱) قانون کار

این رویکرد کمترین موانع و چالش‌ها را خواهد داشت و به تبع، تبعات مثبت کمتری هم در پی خواهد داشت؛ پیشنهاد این است که دستمزد همچنان سراسری و واحد تعیین شود، اما براساس فرمول پیشنهادی ضریبی تحت عنوان نسبت هزینه مسکن استان‌های مختلف به کمترین هزینه مسکن محاسبه و به‌عنوان ضریبی به هزینه مسکن تعیین شده در شورای عالی کار اضافه گردد.

#### ب) تعریف دستمزد منطقه‌ای با اصلاح ماده (۴۱) قانون کار و تعریف معیارهای جدید

این رویکرد موانع تقنینی و سیاسی بیشتری دارد؛ چراکه باید معیارهای مربوط به بازار کار، ساختار تولید و بهره‌وری نیروی کار و استانداردهای زندگی نیز برای تعیین دستمزد در ماده (۴۱) قانون کار اضافه شود و در مرحله بعد یک فرمول مشخص براساس این معیارها تعریف و دستمزد مناطق مختلف به‌طور جداگانه محاسبه گردد.



سیستم‌های حداقل دستمزد از سیستم‌های بسیار ساده که نرخ منحصربه‌فردی 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، مشخص می‌کنند، متغیر است. هر رویکردی منطق خاصی در پشت خود دارد که منعکس‌کننده نگرانی‌هایی است که سیاستگذاران هنگام طراحی خط‌مشی داشتند.

حداقل دستمزد ملی (که فقط یک نرخ دارد و برای همه کارگران یک کشور قابل اعمال است) بر این ایده استوار است که برای حمایت از کارگر، هر کارگر از حقوق برابر و دستمزد یکسان برخوردار است. حداقل دستمزد واحد یعنی ایده ارضای نیازهای کارگران و خانواده‌های آنها، صرف‌نظر از نوع فعالیت یا اندازه شرکتی که در آن کار می‌کنند و یا بدون توجه به تفاوت‌های هزینه تولید کالاها و خدمات و هزینه معیشت در مناطق مختلف. بررسی تجربه کشورهای مختلف در تعیین حداقل دستمزد نشان می‌دهد حداقل دستمزد می‌تواند منطقه‌ای (مانند آمریکا، کانادا و ژاپن)، 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 همان‌طور که گفته شد در برخی کشورها، توجه به تفاوت‌های منطقه‌ای در بازار کار (تفاوت بین اقتصادهای پررونق و بیکاری کم در برخی از نقاط کشور و مناطق کمتر توسعه یافته با بیکاری بالاتر)، ایده اجرای دستمزد منطقه‌ای را می‌رساند. [۱] بر این اساس در برخی موارد، کشورها برای مناطق جغرافیایی مختلف، که ممکن است منطقه، استان یا شهر باشد، نرخ‌های حداقل دستمزد متفاوتی دارند؛ این تفاوت‌ها ممکن است منعکس‌کننده تفاوت‌های منطقه‌ای قابل توجه در هزینه زندگی، توسعه اقتصادی و وضعیت بازار کار در یک کشور باشد. از جمله کشورهایی که در آنها، سطح حداقل دستمزد براساس منطقه متفاوت است عبارتند از کانادا، چین، مالزی، ژاپن، برزیل، پرتغال، ایالات متحده و ویتنام. مطالعات نشان می‌دهد که مهم‌ترین الزامات و دلایل تعریف دستمزد منطقه‌ای براساس تفاوت در هزینه معیشت، استانداردهای زندگی، شاخص‌های بازار کار و ساختار تولید در مناطق مختلف یک کشور است.

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». به‌عبارت‌دیگر پتانسیل تقنینی تعریف دستمزد منطقه‌ای براساس دو شاخص هزینه معیشت و نرخ تورم، تعریف شده است. اما تاکنون این ظرفیت قانونی اجرا نشده و یا حتی به‌بوته آزمایش هم گذاشته نشده است و دلایل عدم اجرای این ماده قانونی نیز مشخص نیست. این موضوع در جای خود می‌تواند یکی از مطالبات جدی قوه مقننه، از دولت باشد. به‌عبارت‌دیگر اگر این ماده قانونی، مناسب و صحیح نوشته شده است چرا اجرا نمی‌شود؟ و اگر موضوعیت ندارد چرا دولت لایحه‌ای برای اصلاح آن ارایه نمی‌دهد؟؟ همچنین همواره این انتقاد به قانون کار وجود دارد که سراسری و همگانی است و متناسب با نوع و اندازه بنگاه، گروه‌های هدف و مناطق مختلف نوشته نشده است و از دید منتقدین این موضوع می‌تواند یکی از دلایل گسترش اشتغال غیررسمی و کاهش امنیت و پایداری شغلی

در کشور باشد. لذا انتظار این است که تعریف و تعیین دستمزد منطقه‌ای تا حدودی از حجم این انتقادات نیز بکاهد. این مطالعه به این سؤال پاسخ می‌دهد که آیا تعیین دستمزد منطقه‌ای طبق متن ماده (۴۱) قانون کار، موضوعیت دارد، یا خیر؟ اگر پاسخ مثبت است موانع و چالش‌های اجرای آن چیست؟ و توصیه سیاستی برای اجرای آن چه می‌تواند باشد؟ بر این اساس در این مطالعه ابتدا دلایل و ضرورت تعریف دستمزد منطقه‌ای در کشور بررسی و استخراج می‌گردد. البته از آنجایی که ظرفیت تقنینی تعریف دستمزد منطقه‌ای براساس دو شاخص هزینه معیشت و نرخ تورم در ماده (۴۱) قانون کار وجود دارد، در ابتدا تفاوت استان‌های کشور از نظر معیارهای ماده (۴۱) قانون کار بررسی و در ادامه با توجه به تجربه سایر کشورها، تفاوت استان‌ها از نظر معیارهای بازار کار، استانداردهای زندگی و شاخص‌های تولیدی احصا می‌گردد. سپس با تبیین ناکافی بودن شاخص‌های فعلی، ضرورت تعریف شاخص‌های تولیدی و معیشتی توضیح داده می‌شود. در پایان ضمن بیان موانع و چالش‌های اجرای دستمزد منطقه‌ای، راهکارهای سیاستی برای اجرای آن پیشنهاد می‌شود.

## ۲. تجربه برخی کشورها و معیارهای تعیین دستمزد منطقه‌ای

مقررات حداقل دستمزد کشور به کشور، و براساس گروه‌های سنی، تخصص، منطقه و بخش اقتصادی، بسیار متنوع هستند. کشورها از نظر نظام نهادی و قانونی تعیین حداقل دستمزد نیز بسیار متفاوت هستند. لذا در صورتی که کشور ایران با سابقه طولانی تعیین حداقل دستمزد به صورت سراسری بخواند، باید به سمت تعیین حداقل دستمزد متنوع و منطقه‌ای حرکت کند و از مزایای این سیاست برخوردار شود، بنابراین لازم است تجارب جهانی در این حوزه به خوبی مطالعه شده و با بهره‌گیری از مجموعه آموخته‌ها و آزمون و خطاهای بین‌المللی، متناسب با ساختار و ویژگی‌های سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و بازار کار کشور، بسته سیاستی مناسبی طراحی شود. از این رو لازم است طبق تجارب جهانی، سیاست حداقل دستمزد منطقه‌ای مطالعه و مستند شود و در اختیار سیاستگذاران قرار گیرد.

### الف) چین

از آنجاکه نظام سیاسی چین بسیار متمرکز و سلسله‌مراتبی است، تعیین حداقل دستمزد در چین می‌تواند کاملاً متفاوت از کشورهای توسعه یافته و سایر کشورهای در حال توسعه باشد. بخش‌های مختلف چین استانداردهای زندگی بسیار متفاوتی دارند، بنابراین چین یک حداقل دستمزد برای کل کشور تعیین نمی‌کند. در عوض، وظیفه تعیین حداقل دستمزد به دولت‌های محلی واگذار می‌شود.

قبل از سال ۱۹۹۴، چین هیچ قانون حداقل دستمزدی نداشت و این کشور صرفاً «پیمان حداقل دستمزد ۱۹۲۸ سازمان بین‌المللی کار (ILO)» را در سال ۱۹۸۴ تأیید کرده بود. در سال ۱۹۹۳، دولت چین اولین مقررات حداقل دستمزد خود را تحت عنوان مقررات حداقل دستمزد شرکتی صادر کرد. این آیین‌نامه تصریح می‌کند که حداقل دستمزد تنها پس از اجرای حداقل یک سال قابل تغییر است. در جولای سال ۱۹۹۴، قانون کار جدید چین ملزم می‌کرد که همه کارفرمایان به کارمندان دستمزدی بپردازند که کمتر از حداقل دستمزد محلی نباشد. علاوه بر این، تمام دولت‌های استانی، مناطق خودمختار و شهرداری‌ها موظف شدند حداقل دستمزد را براساس ۶ اصل تعیین کنند؛ که عبارتند از:



حداقل هزینه‌های زندگی کارگران، میانگین تعداد افراد تحت تکفل، متوسط دستمزد محلی، سطح بهره‌وری نیروی کار، سطح اشتغال محلی و سطح توسعه اقتصادی. [۲]

### ب) روسیه

تا سال ۲۰۰۷، مدل روسیه برای تعیین حداقل دستمزد بسیار متمرکز بود، زیرا بسیاری از مناطق کاملاً از فرصت تأثیرگذاری بر سطح آن محروم بودند. از سال ۲۰۰۷ روسیه اصلاح مکانیسم تعیین حداقل دستمزد را با هدف تمرکززدایی از این فرایند را آغاز کرده است.

از سپتامبر ۲۰۰۷، نهادهای تشکیل‌دهنده فدراسیون روسیه توانستند به‌طور مستقل حداقل دستمزدهای منطقه‌ای را براساس توافق‌نامه‌های سه‌جانبه بین اتحادیه‌های کارگری، کارفرمایان و مقامات اجرایی تعیین کنند. این اصلاحات، سیستم حداقل دستمزدها را به‌طور اساسی تغییر داد و نقش مکانیسم‌های مذاکره در سطح منطقه را به‌طور قابل توجهی افزایش داد. از این زمان به‌بعد روسیه دارای یک سیستم دولایه حداقل دستمزد است که مبتنی بر ایجاد حداقل دستمزد در سطوح فدرال و منطقه‌ای است. این سیستم از نظر روش‌های تعیین حداقل دستمزد ترکیبی است. در سطح اول، حداقل دستمزد فدرال واحد برای همه مناطق و انواع کارفرمایان تعیین شده است. مقدار مشخص حداقل دستمزد توسط دولت فدراسیون روسیه پیشنهاد می‌شود. پیشنهاد دولت به‌صورت مشورتی بین نمایندگان دولت، اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایان در چارچوب کمیسیون سه‌جانبه روسیه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد و سپس توسط قانون فدرال تأیید و توسط مجمع فدرال فدراسیون روسیه تصویب می‌شود. بنابراین، در سطح فدرال، ایجاد حداقل دستمزد با استفاده از رویه‌هایی اجرا می‌شود که عناصر رویکردهای غیرقراردادی-متمرکز و جمعی-قراردادی را ترکیب می‌کند. سطح دوم سیستم به شما این امکان را می‌دهد که اندازه حداقل دستمزد را براساس منطقه متمایز کنید. در سطح منطقه‌ای، تعیین حداقل دستمزد براساس رویکرد مذاکره جمعی پیش‌بینی شده است. در نهادهای تشکیل‌دهنده فدراسیون روسیه، توافق‌نامه منطقه‌ای بین شرکای اجتماعی ممکن است حداقل دستمزد منطقه‌ای را تعیین کند که از حداقل دستمزد فدرال بیشتر باشد. [۳]

در دسامبر ۲۰۱۷ تصمیمی برای افزایش حداقل دستمزد و رساندن آن به حداقل معیشت اتخاذ شد. پیوند حداقل دستمزد با حداقل معیشت یک نوآوری اساسی است که رویه تعیین حداقل دستمزد را تغییر می‌دهد و منجر به افزایش هزینه‌های بلندمدت کارفرمایان می‌شود. پیوند حداقل دستمزد به سطح معیشتی، تغییرات حداقل دستمزد را قابل پیش‌بینی‌تر و کمتر سیاسی می‌کند و در آینده خطرات تغییرات ناگهانی حداقل دستمزد را کاهش می‌دهد. [۴]

### ج) برزیل

در برزیل، حداقل دستمزد منطقه‌ای توسط قانون اساسی فدرال در سال ۱۹۳۴ تعیین شد. این کشور به ۲۲ منطقه اصلی و ۵۰ منطقه فرعی تقسیم شد که کمیسیون‌هایی مسئول ارزیابی شرایط زندگی و نیازهای هر منطقه و زیرمنطقه و همچنین دستمزدهای پرداخت شده در هر منطقه با هدف تعیین ارزش منطقه‌ای بودند. بعداً در قانون شماره ۳۹۹ که در سال ۱۹۳۸ تصویب شد، مقرر شد که حداقل دستمزد هر منطقه و منطقه فرعی باید به یک کارگر بالغ، بدون تفاوت جنسیت پرداخت شود. [۵]

زمانی که برزیل حداقل دستمزد را در سال ۱۹۴۰ در قانون شماره ۲۱۶۲ معرفی کرد، ۱۴ سطح مختلف براساس

منطقه وجود داشت و مقرر شد که حداکثر پس از سه سال مورد بازنگری قرار گیرد. در سال ۱۹۶۳ تعداد مناطق جهت تعیین حداقل دستمزد منطقه‌ای به ۳۹ افزایش پیدا کرد. پس از آن در دوره بعدی، از سال ۱۹۶۴ تا ۱۹۸۵، دولت افزایش سالیانه حداقل دستمزد را از طریق قاعده‌ای که تورم مورد انتظار و افزایش بهره‌وری را در نظر می‌گرفت، مشخص کرد. اثر این سیاست‌ها سبب افزایش قابل توجه نابرابری شد. شدت این نابرابری‌ها در دهه ۱۹۸۰ به دلیل نرخ بالای تورم افزایش یافت. تا اینکه تا سال ۱۹۸۴ برزیل تنها یک حداقل دستمزد ملی داشت. باین‌حال، سطح حداقل دستمزد ملی تعیین شده برای مناطق توسعه‌یافته جنوب شرق کشور پایین بود. به همین دلیل، از سال ۲۰۰۰، هر ایالت مجاز شد با الزام به رعایت قانون به‌طور مستقل حداقل دستمزد خود را بالاتر از سطح ملی تعیین کند. تعدادی از ایالت‌ها، حداقل دستمزد خود را به سطحی بالاتر از سطح ملی افزایش دادند (پنج ایالت در سال ۲۰۱۵)، که همه آنها در جنوب شرقی توسعه‌یافته‌تر واقع شده بودند، جایی که پویاترین صنایع و بالاترین حقوق در آن قرار دارد. [۶]

#### د) ایالات متحده آمریکا

حداقل دستمزد سنگ بنای سیستم کار ایالات متحده است و برای چندین دهه یکی از موضوعات جدید قانون کار در بین کارفرمایان و کارگران بوده است. باین‌حال، ایالات متحده همیشه حداقل دستمزد نداشته است. قبل از اینکه حداقل دستمزد در طول رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ معرفی شود، حداقل دستمزد ملی یا در واقع هیچ قانونی برای محافظت از کارگران در برابر استثمار وجود نداشت. تلاش‌های اولیه اتحادیه‌های کارگری برای ایجاد حداقل دستمزد اجباری توسط دادگاه عالی ایالات متحده به این دلیل که «حق کارگر را برای تعیین قیمت کار خود محدود می‌کند» مغایر با قانون اساسی تشخیص داده شد. این به کارفرمایان اجازه داد تا در طول رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ به استثمار کارگران خود ادامه دهند، زمانی که تقاضای باورنکردنی برای شغل باعث شد دستمزدها حتی بیشتر از این به پایین‌ترین حد خود برسند. با تبدیل شدن فقر به یک مسئله بزرگ ملی، رئیس‌جمهور فرانکلین دی. روزولت قول داد که طبق قانون اساسی از کارگران آمریکایی به‌عنوان بخش مهمی از مبارزات انتخاباتی مجدد خود در سال ۱۹۳۶ محافظت کند.

در سال ۱۹۳۶، روزولت قانون استانداردهای کار منصفانه را معرفی کرد و پس از پیروزی در انتخابات قانون استانداردهای کار منصفانه (FLSA)<sup>۱</sup> را در اوایل سال ۱۹۳۸ امضا کرد. FLSA مقررات گسترده‌ای را برای محافظت از کارگران آمریکایی در برابر استثمار وضع کرد و حداقل دستمزد اجباری فدرال ۲۵ سنت در ساعت را به‌منظور حفظ «حداقل استاندارد زندگی برای سلامتی، کارایی و رفاه عمومی، بدون کاهش قابل ملاحظه اشتغال» ایجاد کرد.

این قانون جدید به‌عنوان موهبتی مورد استقبال هزاران کارگری قرار گرفت که قبلاً مجبور به کار برای کسری از این مبلغ بودند، اما با مخالفت شدید بسیاری از کارفرمایان و محافظه‌کاران مالی مواجه شدند که استدلال می‌کردند حداقل دستمزد می‌تواند به کارفرمایان آسیب برساند. علاوه بر ایجاد حداقل دستمزد اجباری در سراسر کشور، قانون استانداردهای کار منصفانه بسیاری از قوانین حمایتی دیگر از کارگران را که هنوز در حال اجرا هستند، معرفی کرد، از جمله ممنوعیت کار کودکان و ایجاد قوانین ایمنی در محل کار.

در سال‌های پس از معرفی FLSA، حداقل دستمزد فدرال توسط کنگره هر چند سال یک‌بار برای محاسبه تورم و هزینه‌های زندگی در حال افزایش تجدیدنظر می‌شد (اگرچه، در سال‌های پس از معرفی FLSA، کنگره در واقع

1. Fair Labor Standards Act



حداقل دستمزد را چندین بار کاهش داده است). در سال ۱۹۹۷، بیل کلینتون قانونی را معرفی کرد که به ایالت‌های جداگانه اجازه می‌داد حداقل دستمزد خود را تعیین کنند و در نتیجه بسیاری از ایالت‌ها حداقل دستمزدها را بالاتر از حداقل دستمزد فدرال تعیین کردند. [۷]

#### هـ) ژاپن

در ژاپن، سیاست‌های دستمزد و حداقل دستمزد در سطوح دولتی و محلی تصمیم‌گیری می‌شود. در ژاپن، حداقل دستمزد کمترین مقداری است که یک شرکت به‌ازای یک ساعت کار باید به کارکنان خود بپردازد. حداقل دستمزد ملی در ژاپن وجود ندارد و بستگی به استان‌ها دارد. سالی یک‌بار در ماه ژوئیه، وزارت بهداشت، کار و رفاه یک شورای مرکزی حداقل دستمزد در این وزارتخانه برگزار می‌کند. این سازمان متشکل از نمایندگان از هر دو بخش کار و مدیریت و کارشناسان بی‌طرفی است که به وزارت مشاوره می‌دهند. این شورا در مورد افزایش تقریبی حداقل دستمزد تصمیم می‌گیرد. سپس مقدار تعیین شده در سطح ملی به‌عنوان مرجعی برای هر استان استفاده می‌شود تا حداقل دستمزد خود را با توجه به چندین عامل محلی تعیین کند. این عوامل می‌تواند هزینه محل زندگی یا وضعیت اقتصادی شرکت‌های منطقه باشد. حداقل دستمزدها در استان‌های شهری‌تر، بالاتر و در استان‌های روستایی پایین‌تر هستند. [۸]

#### بررسی تجارب کشورها نشان می‌دهد سیاستگذاران با توجه به الزامات و معیارهای زیر دستمزد منطقه‌ای را پیشنهاد می‌دهند:

اولین معیار استانداردهای زندگی مردم، درآمد و هزینه‌های آنها در مناطق است. هدف از اندازه‌گیری هزینه زندگی تأمین حداقل استانداردهای زندگی، حداقل هزینه‌های زندگی لازم برای یک زندگی سالم و متمدن<sup>۱</sup> است. به‌صورت اصولی محاسبه ارزش حداقل سبد خریدی که نیازهای اولیه یک خانواده را تأمین می‌کند. (هیرش، ۲۰۱۷). [۹] برای محاسبه دقیق این معیار و ارتباط آن با حداقل دستمزد باید توجه شود که هر فرد مزدبگیر چند فرد را تحت تکفل خود دارد. به‌عبارتی بعد میانگین خانوار در هر منطقه با توجه به تعداد افراد مزدبگیر در آن خانوار مورد توجه قرار گیرد. [۱۰]

معیار دوم وضعیت بیکاری و یا شاخص‌های بازار کار منطقه است. چون تعدادی از مطالعات نشان می‌دهند که تغییرات حداقل دستمزد بر اشتغال به‌خصوص بر اشتغال افرادی که حداقل دستمزد را دریافت می‌کنند، اثر دارد. لذا باید توجه شود حداقل دستمزد در سطحی تعیین شود که حفظ شغل افراد را تضمین کند. در بعضی کشورها برای محاسبه حداقل دستمزد یا میزان تعدیل آن، شاخص‌های بازار کار مانند نرخ افراد غیرفعال به افراد فعال مستقیماً وارد می‌شود. [۱۱]

معیار سوم میانگین دستمزد منطقه است. در تعیین حداقل دستمزد باید به این نکته توجه داشت که دستمزد در آن منطقه در چه سطحی قرار دارد. این معیار از دو منظر قابل توجه است. نگاه اول، نگاهی رفاهی است. سن در مقاله‌ای که نوبل اقتصادی را برایش به ارمغان آورد ادعا می‌کند که رضایت فرد، متغیری نسبی است. هر فرد در مقایسه با افراد پیرامون خود رفاه و مطلوبیت خود را می‌سنجد. به‌عبارتی دو فرد با مقدار مطلوبیت یکسان، الزاماً مقدار رفاه یکسان ندارند. پس در وضع حداقل دستمزد باید به توزیع دستمزدها توجه کرد. در بررسی توزیع دستمزدها با توجه به منطقه جغرافیایی و یا بخش صنعتی، می‌توان حداقل دستمزدی پیشنهاد کرد که علاوه بر اینکه منافع اقتصادی بنگاه را حفظ

۱. شعار سازمان جهانی کار برای وضع حداقل دستمزد.

می‌کند، منصفانه نیز باشد. در مرحله بعد بهتر است به جای میانگین دستمزدها از میانه دستمزدها استفاده شود. چراکه دستمزدهای بسیار بالا با اینکه پراکندگی پایینی دارند، اما باعث افزایش میانگین دستمزدها می‌شود. (ولی عموماً به دلیل مشکلات عملیاتی و داده، از میانگین دستمزدها برای محاسبه حداقل دستمزد استفاده می‌شود). در بسیاری از کشورها، حداقل دستمزد را براساس میانگین دستمزد پیش‌بینی شده محاسبه می‌کنند. در این کشورها، هدف‌گذاری حداقل دستمزد براساس کاهش نابرابری است. لذا براساس پیش‌بینی میانگین دستمزدها (مانند چشم‌انداز ۵ساله انگلستان یا چشم‌انداز ۲۵ساله چین [۱۱]) حداقل دستمزد روزانه را بین ۴۰ تا ۷۵ درصد پیش‌بینی میانگین دستمزد تعیین می‌کنند. در مطالعه (Herr & Kazandziska, 2011) پیشنهاد شده است که پیش‌بینی تورمی بانک مرکزی نیز به این مقدار اضافه شود تا حداقل دستمزد خانوارها را از تورم نیز حفاظت کند. [۱۲]

معیار بعدی، بهره‌وری است. باید توجه شود که افراد در یک منطقه خاص چه مقدار بهره‌وری دارند، چراکه اگر پرداختی افراد بیشتر از بهره‌وری آنها باشد، بنگاه ضرر می‌کند. سیاستگذار باید توجه داشته باشد که حداقل دستمزدی که تعیین می‌کند منافع اقتصادی کارفرما را به خطر نیندازد. چراکه بنگاه زیان‌ده در طولانی‌مدت حذف می‌شود و فرصت شغلی نیروی کارش از بین می‌رود؛ همچنین باید به ظرفیت بنگاه برای پرداخت دستمزد نیز توجه شود. [۱۳].

معیار پنجم، رشد اقتصادی منطقه است. این معیار در باطن خود، شاخص‌های بهره‌وری نیروی کار، بهره‌وری بنگاه، ظرفیت بنگاه برای پرداخت حداقل دستمزد را نیز دارد. در بسیاری از مطالعات، برای بررسی عملکرد سیاست حداقل دستمزد از رابطه بین رشد GDP و حداقل دستمزد استفاده شده است. معیار ششم برای تعیین میزان حداقل دستمزد پوشش بیمه‌ای شاغلان در مناطق است. باید توجه شود که فرد دریافت‌کننده حداقل دستمزد، از چه مزایای رفاهی دیگر برخوردار است. فرد دریافت‌کننده حداقل دستمزد مشمول بیمه‌های هست یا خیر؟ یا این فرد وامی مانند وام مسکن را دارد یا خیر؟ فرد دریافت‌کننده حداقل دستمزد مبلغی اضافه برای ساعات اضافه‌کاری دریافت می‌کند یا خیر؟ تمام این مزایای رفاهی باید برای محاسبه حداقل دستمزد در نظر گرفته شود. به عبارتی باید توجه شود که کار با حداقل دستمزد به هیچ‌وجه نباید هم‌عرض زندگی با بیمه بیکاری دیده شود. [۱۴] به عبارتی از شکاف بین میزان مزایای رفاهی و یا درآمد نیروی کار تمام‌وقت با حداقل دستمزد به‌عنوان متغیر ابزاری برای پیش‌بینی میزان افزایش حداقل دستمزد در هر منطقه استفاده شود. مع‌الوصف سیاستگذار با توجه به معیارهای بالا حداقل دستمزدی را تعیین می‌کند که منافع سیاسی او را نیز تأمین کند. به عبارتی اگر پیشنهادی برای تعیین حداقل دستمزد از طرف اقتصاددانان ارائه شود، سیاستگذار با توجه به این پیشنهاد و نظرات گروه‌های ذی‌نفع، شامل کارفرمایان و اتحادیه‌های کارگری، مقدار حداقل دستمزد را تعیین و ابلاغ می‌کند. معیارهای فوق نشان می‌دهد که در تعیین دستمزد منطقه‌ای، هم رویکرد حمایتی و معیشتی (حمایت از نیروی کار) و هم رویکرد تولیدی (ظرفیت بنگاه و یا بهره‌وری) می‌تواند مهم باشد، اما بسته به نظر سیاستگذاران وزن اهمیت این معیارها متفاوت خواهد بود.

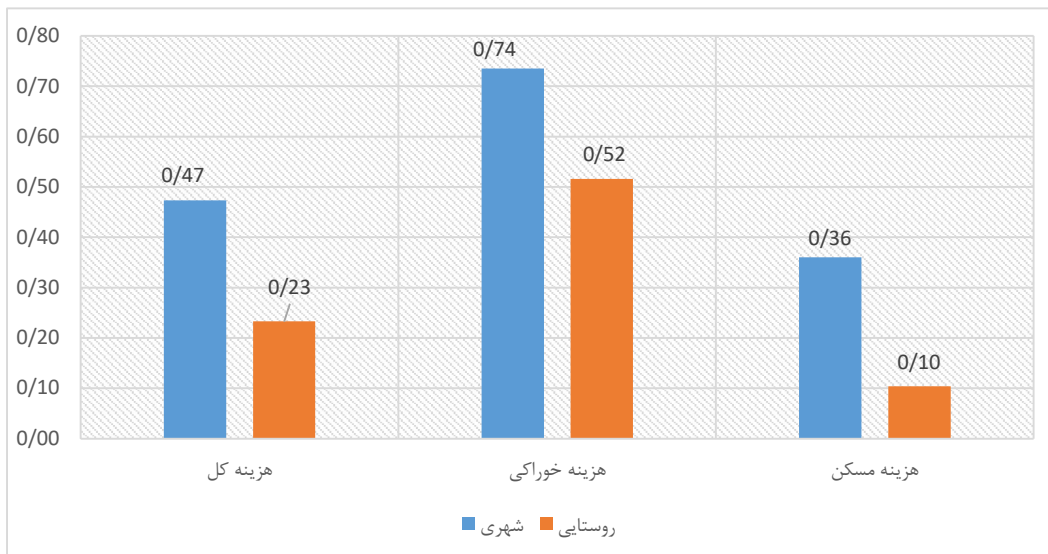
### ۳. بررسی ضرورت تعیین حداقل مزد منطقه‌ای در ایران

همان‌طور که گفته شد، دلایل و الزامات اصلی تعریف دستمزد منطقه‌ای، تفاوت در هزینه معیشت، شاخص‌های بازار



کار و ساختار بنگاه‌های اقتصادی در مناطق مختلف و ابعاد جغرافیایی یک کشور است. البته در این میان منظور از مناطق می‌تواند شهری یا روستایی و یا استان‌های کشور باشد. نمودار زیر نشان می‌دهد که مناطق شهری و روستایی در هزینه کل زندگی، هزینه اقلام خوراکی و هزینه مسکن با یکدیگر متفاوت هستند.

نمودار ۱. نسبت هزینه زندگی در مناطق شهری و روستایی به هزینه زندگی در شهر تهران



مأخذ: محاسبات خط فقر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی براساس داده‌های هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران.

\*\*\* توضیحات: منظور از هزینه زندگی در اینجا، مجموع دو هزینه خوراک و مسکن (که حدود ۷۰ درصد هزینه‌های خانوار را تشکیل می‌دهد) است. برای این محاسبه، قیمت سبد مشخصی از خوراک خانوار به علاوه قیمت اجاره یک متر واحد مسکونی در نقاط مختلف کشور محاسبه شده و نسبت به شهر تهران سنجیده شده است. به عنوان مثال عدد ۰.۷۴ در هزینه‌های خوراکی شهری در نمودار ۱، یعنی به طور متوسط هزینه خوراکی در نقاط شهری در کل کشور نسبت به شهر تهران ۰.۷۴ است؛ یا به عبارت دیگر هزینه خوراک در تهران ۳۵ درصد بیش از هزینه خوراک در سایر نقاط شهری است.

لذا بر مبنای معیارهای قانون کار، تعریف دستمزد مختلف برای مناطق شهری و روستایی موضوعیت دارد. اما چند ملاحظه در این میان وجود دارد:

- با توجه به اینکه در بیشتر مناطق امکان مرزبندی بین شهر و روستا و یا بین روستا و حاشیه شهرها وجود ندارد، لذا تعیین دستمزد بر اساس این منطقه‌بندی، دشواری و پیچیدگی‌های زیادی خواهد داشت.
  - از آنجاکه مسافت بین شهر و روستا در غالب مناطق خیلی کوتاه است، لذا یک کارگر می‌تواند ساکن روستا باشد اما در شهر کار کند. در این حالت تعیین دستمزد برای این کارگر با ابهاماتی همراه خواهد بود. البته با توجه به نزدیکی شهر و روستا، از این دست مسائل بسیار اتفاق می‌افتد. به عبارت دیگر دستمزد این کارگر بر اساس هزینه معیشت شهری خواهد بود یا روستایی؟
  - مسافت بین شهر و روستا بسیار کم است، لذا با تعریف دستمزد جداگانه برای مناطق شهری و روستایی، امکان تشدید مهاجرت نیروی کار از روستا به شهر به جهت دریافت دستمزد بالاتر افزایش می‌یابد و این با توسعه روستایی در تناقض است.
  - غالب اشتغال مناطق روستایی مربوط به فعالیت کشاورزی و دامداری و فصلی بوده و اشتغال غیررسمی است که حتی با تعریف دستمزد منطقه‌ای و تفکیک بین شهر و روستا، این مشاغل رسمی نمی‌شوند.
  - تدوین و تعریف دستمزد منطقه‌ای بر اساس استان‌های کشور، می‌تواند یکی از محورهای استراتژی توسعه صنعتی و آمایش سرزمین در کشور باشد. بر این اساس در این مطالعه، تمرکز بحث بر استان‌های کشور است.
- در این بخش از مطالعه، تلاش بر آن است تا با بررسی و تبیین وضعیت استان‌های کشور از منظر هزینه معیشت، ساختار تولید، شاخص‌های بازار کار و نرخ تورم، به این سؤال پاسخ داده شود که آیا دلایل کافی برای پیشنهاد دستمزد منطقه‌ای در کشور ما نیز وجود دارد؟

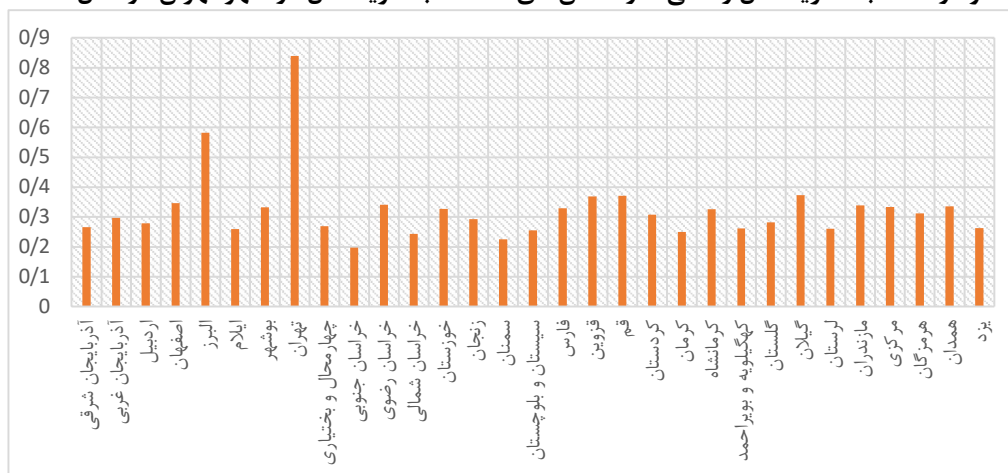
### ۳-۱. تفاوت در هزینه معیشت و نرخ تورم استان‌های مختلف

در نمودارهای زیر نسبت هزینه کل زندگی و هزینه اقلام خوراکی و مسکن استان‌های مختلف نسبت به شهر تهران محاسبه شده است. به عبارت دیگر این شاخص‌ها نسبت به شهر تهران تعدیل شده و نتایج ارائه شده است.

بر اساس این نمودار نسبت شاخص‌های زندگی در استان تهران و البرز نسبت به شهر تهران در حدود ۸۴ درصد و ۵۸ درصد است. سایر استان‌ها در مقایسه با شهر تهران نسبت کمتری دارند؛ از جمله استان خراسان جنوبی، سمنان در حدود ۲۰ درصد از هزینه‌های شهر تهران را دارند.



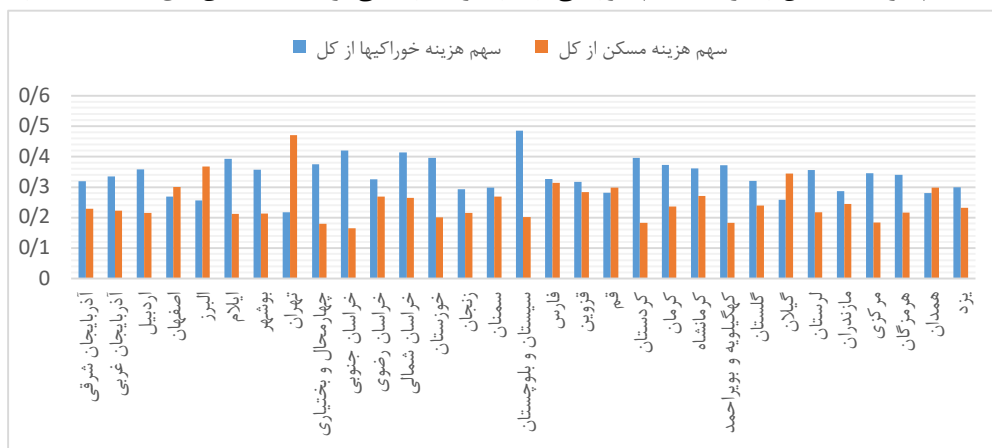
## نمودار ۲. نسبت هزینه کل زندگی<sup>۱</sup> در استان‌های مختلف به هزینه کل در شهر تهران در سال ۱۳۹۹



مأخذ: محاسبات براساس داده‌های هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران.

نمودار فوق نشان می‌دهد که میزان هزینه کل زندگی استان‌های کشور نسبت به شهر تهران متفاوت است. در ادامه برای تحلیل بیشتر، هزینه زندگی در دو بخش هزینه خوراکی و هزینه مسکن تفکیک شده است و استان‌های مختلف بر این اساس مقایسه شده‌اند.

## نمودار ۳. سهم هزینه مسکن و هزینه اقلام خوراکی از کل هزینه زندگی برحسب استان‌های مختلف (سال ۱۳۹۹)



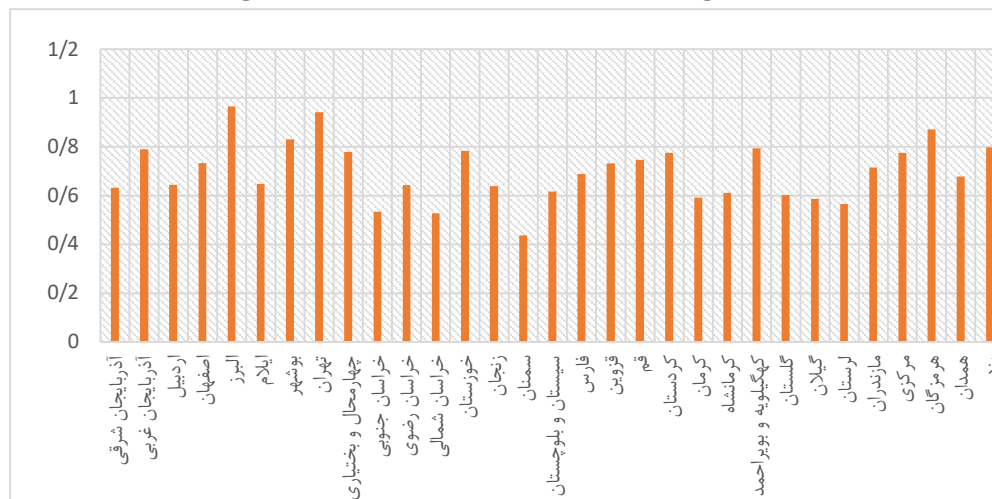
مأخذ: همان.

نمودار فوق سهم هزینه مسکن و خوراکی‌ها را از کل هزینه زندگی در استان‌های مختلف نشان می‌دهد. بدیهی است که در برخی از استان‌ها سهم هزینه مسکن بالاتر از هزینه خوراکی‌هاست؛ مانند استان‌های البرز، تهران و گیلان. اما در بیشتر استان‌ها، سهم هزینه خوراکی‌ها نسبت به مسکن بالاتر است از جمله ایلام، کرمان، کرمانشاه و ... .  
باین حال برای پاسخ به اینکه تفاوت بین استان‌ها در هزینه خوراکی بیشتر است یا هزینه مسکن؟ در ادامه نسبت هزینه

۱. برای اطلاع بیشتر درخصوص «هزینه زندگی» به توضیحات ذیل نمودار ۱ مراجعه کنید.

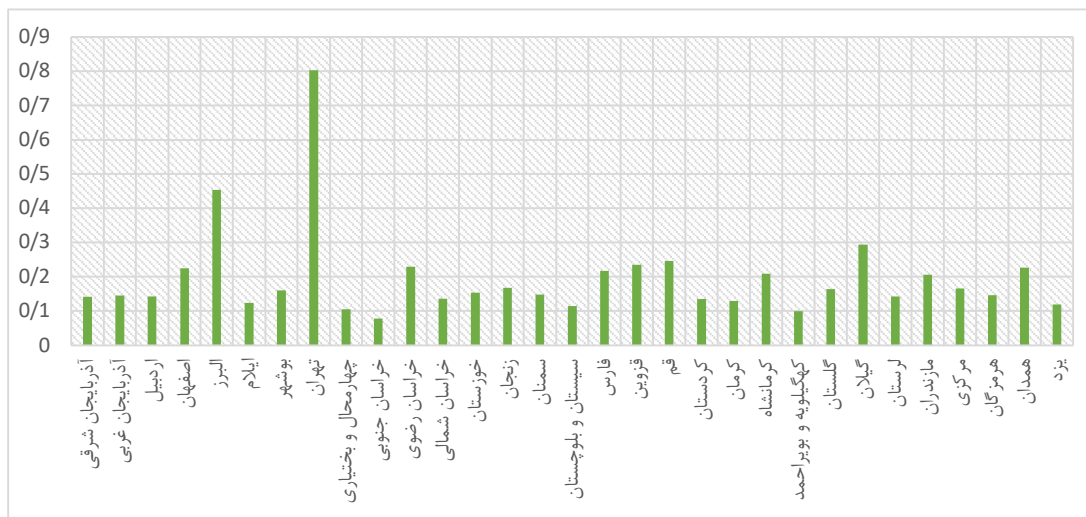
اقلام خوراکی و مسکن استان‌های مختلف نسبت به شهر تهران بررسی و تحلیل می‌شود.

نمودار ۴. نسبت هزینه اقلام خوراکی در استان‌های مختلف کشور به هزینه خوراکی در شهر تهران (سال ۱۳۹۹)



مأخذ: همان.

نمودار ۵. نسبت هزینه مسکن در استان‌های مختلف به هزینه مسکن در شهر تهران (سال ۱۳۹۹)



مأخذ: همان.

\*\* برای هزینه مسکن، هزینه اجاره یک متر واحد مسکونی نسبت به هزینه یک متر واحد مسکونی در شهر تهران سنجیده شده است.

دو نمودار ۴ و ۵ تفاوت استان‌های کشور از نظر هزینه اقلام خوراکی و هزینه مسکن نسبت به شهر تهران را نشان

می‌دهند.



جدول ۱. شاخص‌های آماری مرتبط با هزینه‌های زندگی در استان‌های مختلف

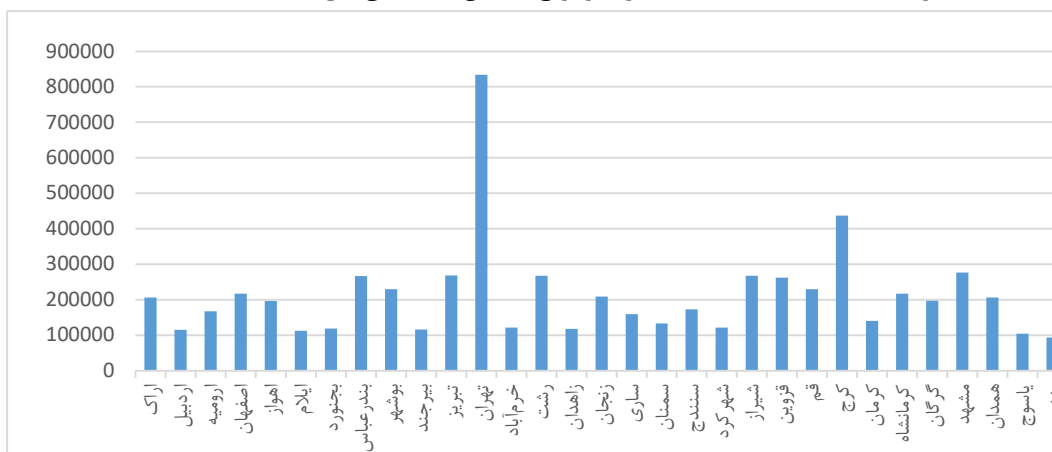
عنوان	هزینه کل	هزینه اقلام خوراکی	هزینه مسکن
میانگین	۰/۳۲	۰/۷۰	۰/۲۰
واریانس	۰/۰۱	۰/۰۱	۰/۰۲
انحراف معیار	۰/۱۲	۰/۱۲	۰/۱۳
ضریب تغییرات	۳۶	۱۷	۶۸

مأخذ: محاسبات محقق.

مقایسه سه شاخص آماری، میانگین، واریانس و ضریب تغییرات شاخص هزینه کل زندگی و شاخص هزینه اقلام خوراکی و شاخص هزینه مسکن نشان می‌دهد که شاخص هزینه مسکن نسبت به دو شاخص دیگر پراکنده‌تر بوده و فراوانی بیشتر دارد. به عبارت دیگر نابرابری استان‌ها در این شاخص بسیار بالاست و تفاوت استان‌ها از نظر هزینه مسکن نسبت به هزینه اقلام خوراکی بسیار بیشتر است.

در تکمیل این بحث، در نمودار زیر سطح هزینه مسکن در استان‌های مختلف نیز با یکدیگر مقایسه شده است. براساس نمودار زیر استان تهران، بیشترین قیمت اجاره هر مترمربع مسکن را در بین استان‌های کشور دارد.

نمودار ۶. مقایسه قیمت اجاره هر مترمربع مسکن در استان‌های مختلف (بهار ۱۴۰۰)



مأخذ: مرکز آمار ایران-نتایج طرح آمارگیری از قیمت و اجاره مسکن در شهرهای منتخب. از سال ۱۳۸۸ با استفاده از سامانه اطلاعات مدیریت معاملات املاک و مستغلات کشور.

نمودار زیر نشان می‌دهد که علاوه بر تفاوت هزینه‌های زندگی در استان‌های مختلف، نرخ تورم استان‌ها نیز در مقایسه با میانگین تورم کشور متفاوت هستند. به عبارت دیگر نرخ تورم برخی از استان‌ها بالاتر از میانگین تورم کشور است، از جمله آذربایجان غربی، زنجان، کهگیلویه و بویراحمد و یزد.

نمودار ۷. مقایسه تورم نقطه‌به‌نقطه در استان‌های مختلف (مهرماه ۱۴۰۰)



مأخذ: مرکز آمار ایران.

نمودارهای ۱ تا ۵ تفاوت استان‌ها در هزینه معیشت و نرخ تورم را نشان می‌دهند. به عبارت دیگر مطابق با نص صریح ماده (۴۱) قانون کار، مبنی بر تعیین حداقل مزد کارگران برای نقاط مختلف کشور و با توجه به معیارهای تورم و تأمین معیشت خانوار، نمودارهای فوق، تفاوت استان‌ها را براساس این دو ملاک نشان می‌دهند. بنابراین مطابق با پتانسیل تقنینی موجود و تفاوت استان‌های کشور از نظر دو ملاک (تورم و تأمین معیشت خانوار) مدنظر قانون کار، پیشنهاد دستمزد منطقه‌ای قابل قبول خواهد بود.

این درحالی است که براساس توصیه نامه شماره ۱۳۵ بهتر است ۶ معیار در تعیین سطح حداقل دستمزد در نظر گرفته شود. [۱۶] که عبارتند از:

۱. نیازهای کارگران و خانواده‌های آنها،
۲. سطح عمومی دستمزد در کشور،
۳. هزینه زندگی و تغییرات در آن،
۴. مزایای تأمین اجتماعی،
۵. استانداردهای زندگی نسبی سایر گروه‌های اجتماعی،
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. در ادامه برخی از این معیارها بررسی و تحلیل می‌گردند.

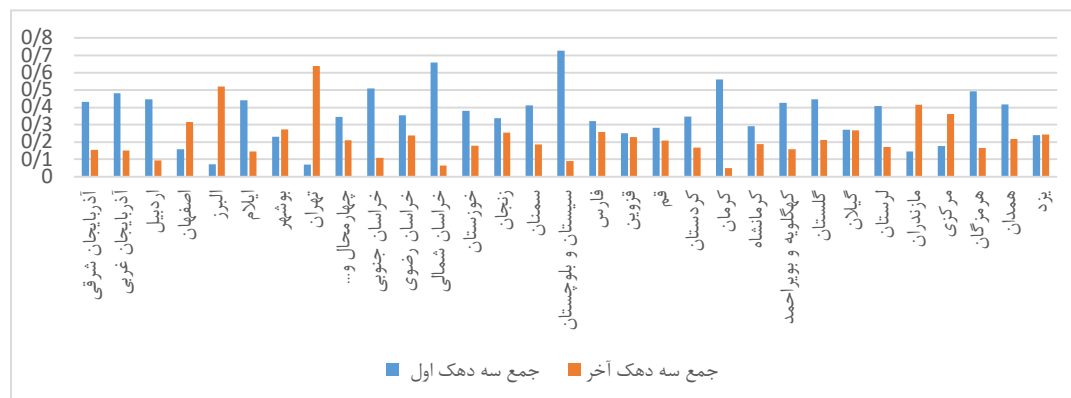


## ۲-۳. تفاوت سطح استاندارد زندگی در استان‌های مختلف

یکی دیگر از شاخص‌هایی که می‌تواند در تعیین دستمزد مؤثر باشد، بررسی سطح استاندارد زندگی در مناطق مختلف است. به‌عنوان مثال اگر در منطقه‌ای، سهم بالای جمعیت را سه دهک اول درآمدی (دهک‌های کم‌درآمدتر) تشکیل می‌دهند، سطح دستمزد کارگران نمی‌تواند زیاد بالا تعیین شود. چون باید سطح زندگی کارگران با سایر افراد جامعه یکسان باشد. همچنین اگر سهم بالای جمعیت یک منطقه را سه دهک آخر درآمدی تشکیل می‌دهند سطح دستمزد کارگران نمی‌تواند پایین تعیین شود و کارگران جامعه باید از سطح استاندارد سایر افراد جامعه برخوردار باشند.

نمودار زیر سهم سه دهک اول و آخر درآمدی را از جمعیت استان نشان می‌دهد. نمودار زیر نشان می‌دهد که سه دهک آخر درآمدی در استان‌های تهران، البرز، مازندران و مرکزی سهم بالایی از جمعیت استان را دارد. اما در بیشتر استان‌های کشور از جمله استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمان، خراسان شمالی و خراسان جنوبی، کهگیلویه و بویراحمد، آذربایجان شرقی و غربی، سهم سه دهک اول درآمدی از جمعیت استان بالاست. در برخی از استان‌ها نیز سهم سه دهک اول و آخر درآمدی تقریباً برابر است از جمله استان‌های گیلان و قزوین.

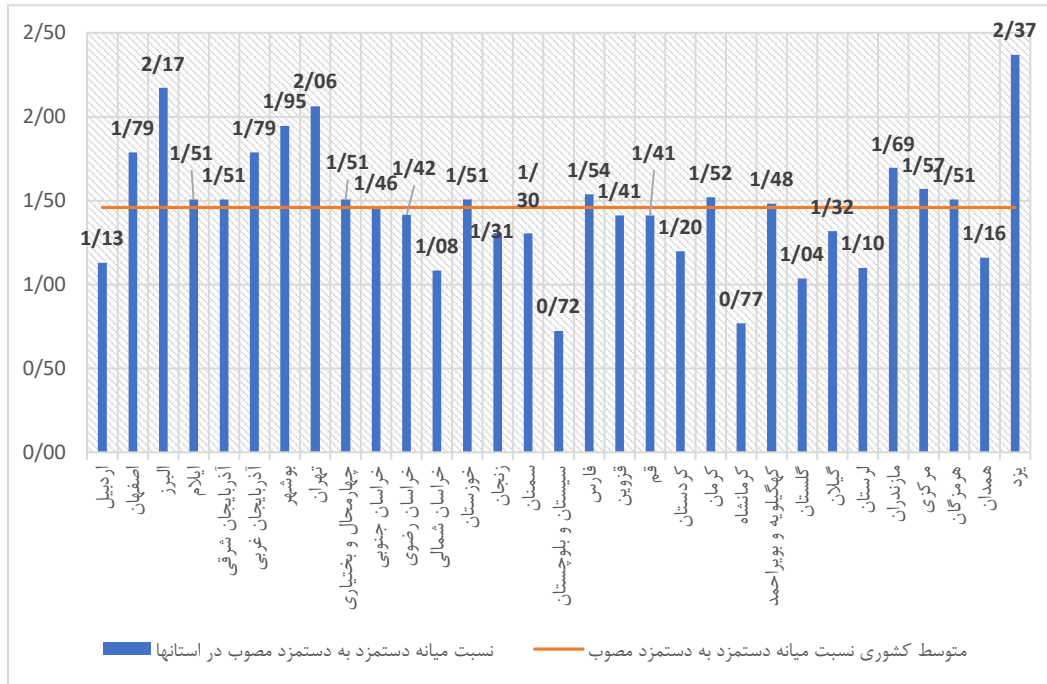
نمودار ۸. سهم سه دهک اول و آخر درآمدی از جمعیت هر استان در سال ۱۳۹۹



مأخذ: محاسبات محقق براساس داده‌های هزینه درآمد خانوار در سال ۱۳۹۹.

دستمزدهای بسیار بالا با اینکه فرکانس پایینی دارند، اما باعث افزایش میانگین دستمزدها می‌شود، به این منظور و برای افزایش دقت از شاخص میانه دستمزد استفاده شده است و برای قابل مقایسه بودن استان‌ها با یکدیگر، نسبت میانه دستمزد به دستمزد مصوب در سال ۱۴۰۰ در استان‌های مختلف محاسبه شده است. یافته این قسمت بر این مبناست که در مناطقی که نسبت میانه به دستمزد مصوب بالاست، سطح استاندارد زندگی نیز بالاست و لذا می‌توان دستمزد کارگران را افزایش داد تا کارگران نیز از سطح استاندارد زندگی میانه افراد جامعه برخوردار شوند. نمودار زیر تفاوت استان‌ها را در این شاخص نشان می‌دهد. براساس نمودار زیر متوسط کشوری نسبت میانه به دستمزد مصوب در حدود ۱.۴۶ است. استان سیستان و بلوچستان و کرمانشاه کمترین مقدار در این شاخص و استان یزد بیشترین رقم را در این شاخص دارد.

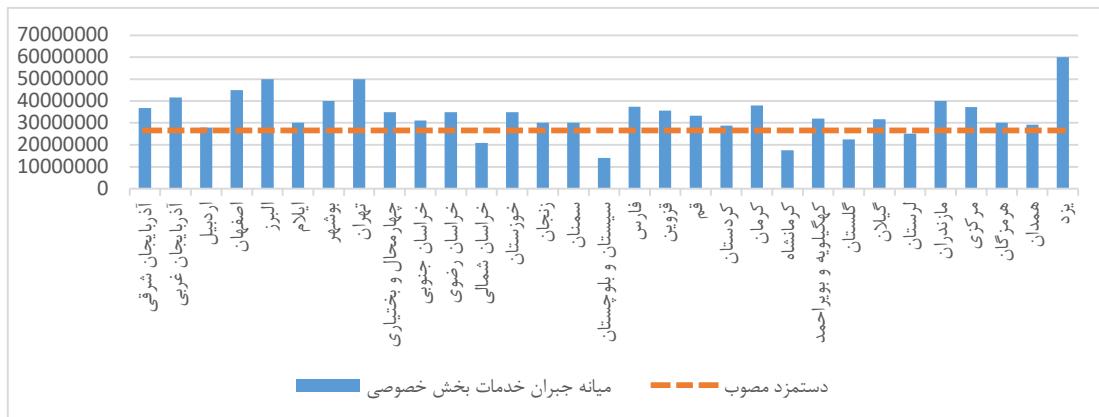
نمودار ۹. نسبت میان‌ه جبران خدمات به دستمزد مصوب در استان‌های مختلف (سال ۱۴۰۰)



مأخذ: محاسبات محقق براساس داده‌های هزینه درآمد خانوار در سال ۱۴۰۰.

نمودار زیر نشان می‌دهد که در استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمانشاه، خراسان شمالی و گلستان، میان‌ه جبران خدمات بخش خصوصی کمتر از دستمزد مصوب است. این نتایج، ساختار ضعیف بخش خصوصی و عدم توان بخش خصوصی در پرداخت دستمزد مصوب و به تناسب سطح پایین استاندارد زندگی کارگران بخش خصوصی در این استان‌ها را نشان می‌دهد.

نمودار ۱۰. مقایسه میان‌ه جبران خدمات بخش خصوصی با دستمزد مصوب در استان‌های مختلف (سال ۱۴۰۰)

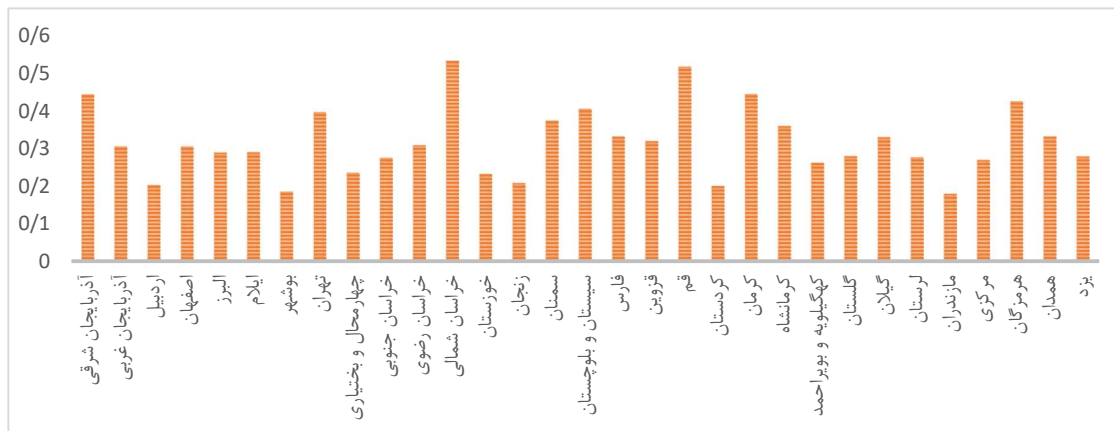


مأخذ: همان.



نمودار زیر تفاوت در نرخ فقر استان‌های مختلف کشور و تفاوت استان‌های مختلف در استانداردهای زندگی را نشان می‌دهد.

نمودار ۱۱. نرخ فقر<sup>۱</sup> در استان‌های مختلف کشور در سال ۱۳۹۹



مأخذ: محاسبات فقر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

\*\* منظور از نرخ فقر، تعداد افرادی است که مجموع درآمد و هزینه‌های آنها زیر خط فقر مطلق است.

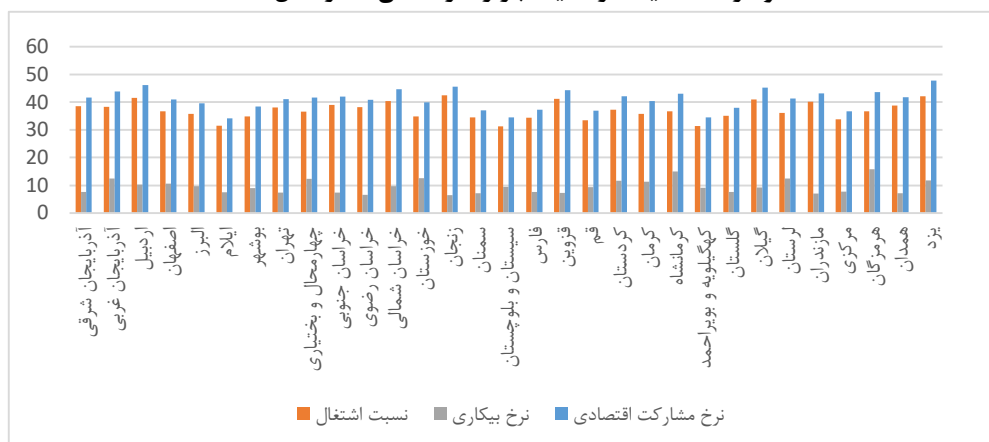
همان‌طور که گفته شد یکی دیگر از معیارهای تعیین دستمزد منطقه‌ای در سطح دنیا، تفاوت سطح استاندارد زندگی در مناطق مختلف یک کشور است و یافته‌های فوق نشان می‌دهد که در ایران نیز، استان‌های کشور از نظر شاخص‌های استاندارد زندگی (سهم جمعیت دهک اول و آخر درآمدی از کل جمعیت منطقه، نسبت میانه جبران خدمات به دستمزد مصوب و نرخ فقر)، متفاوت هستند، اما در ماده (۴۱) قانون کار، توجهی به این شاخص‌ها نشده است.

### ۳-۳. تفاوت استان‌ها از نظر شاخص‌های بازار کار

عدم توازن منطقه‌ای از نظر شاخص‌های بازار کار، از مؤلفه‌های مهم در تعیین دستمزد منطقه‌ای است. نمودار زیر این عدم توازن را در سه شاخص نسبت اشتغال، نرخ بیکاری و نرخ مشارکت به‌خوبی نشان می‌دهد.

۱. نرخ فقر استانی در این نمودار تنها برای ارائه تصویری از وضعیت متفاوت استان‌ها در یک سال (سال ۱۳۹۹) ارائه شده است. باین‌حال باید توجه داشت که به‌علت عدم تکافوی نمونه ممکن است ارائه سری زمانی از نرخ فقر استانی میسر نباشد و از این‌رو مقایسه کردن این نرخ با نرخ‌های بعد برای هر استان ممکن است ارائه شود، به‌لحاظ آماری دارای خطاست.

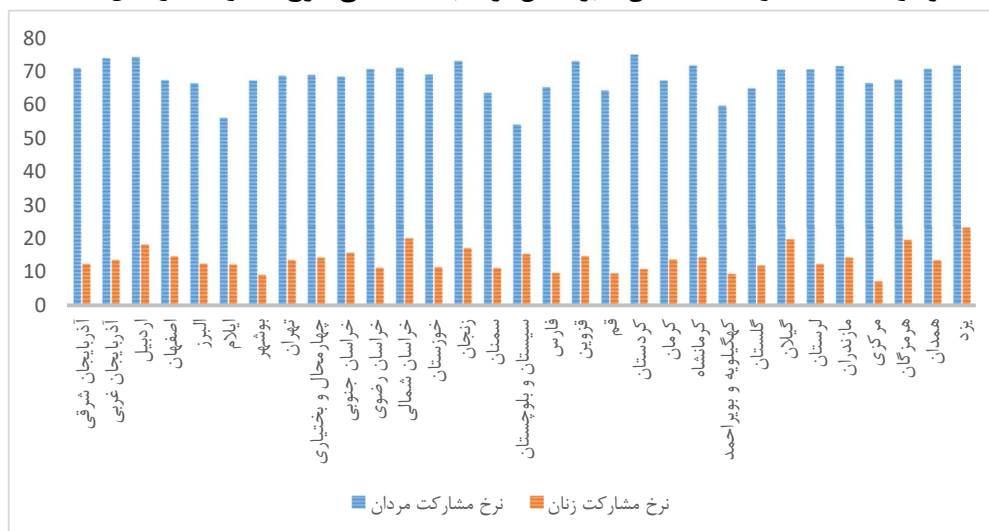
نمودار ۱۲. مقایسه وضعیت بازار کار استان‌ها در سال ۱۴۰۰



مأخذ: محاسبات محقق از داده‌های طرح آمارگیری از نیروی کار - مرکز آمار ایران.

علاوه بر تفاوت استان‌ها در سطح شاخص نرخ بیکاری و نرخ مشارکت، استان‌های کشور در ترکیب سنی، جنسیتی و تحصیلی نرخ مشارکت و بیکاری، تفاوت‌های برجسته‌تری دارند. به‌عنوان مثال دامنه تغییرات نرخ مشارکت مردان از ۵۴.۱ درصد در استان‌های سیستان و بلوچستان تا ۷۵.۱ درصد در استان کردستان متفاوت است. همچنین استان‌های یزد (۲۳ درصد) خراسان شمالی (۱۹.۸ درصد)، گیلان (۱۹.۶ درصد) و هرمزگان (۱۹.۴ درصد) بالاترین نرخ مشارکت زنان را در بین استان‌های کشور دارند و استان‌های مرکزی (۷.۲ درصد)، بوشهر (۹.۱ درصد)، کهگیلویه و بویراحمد (۹.۳ درصد) و قم (۹.۵ درصد) کمترین نرخ مشارکت زنان را دارند.

نمودار ۱۳. مقایسه وضعیت استان‌ها براساس ترکیب (جنسیتی) نرخ مشارکت در سال ۱۴۰۰



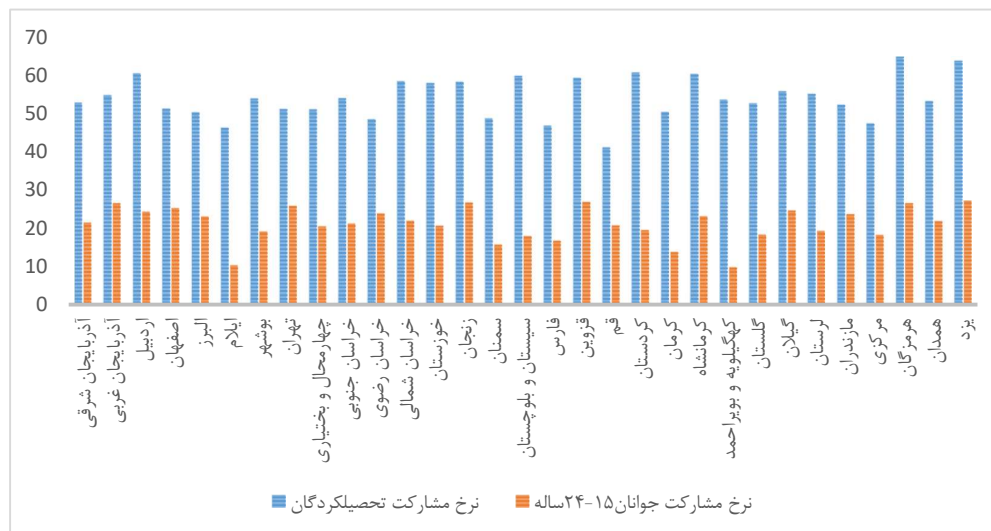
مأخذ: همان.



دامنه تغییرات نرخ مشارکت جوانان ۲۴-۱۵ ساله از ۹.۷ درصد تا ۲۷ درصد در نوسان است. استان‌های کهگیلویه و بویراحمد و ایلام کمترین نرخ مشارکت جوانان ۲۴-۱۵ ساله را دارند و استان‌های یزد، قزوین، زنجان، آذربایجان غربی و هرمزگان بالاترین نرخ مشارکت این گروه سنی را در بین استان‌های کشور دارند.

دامنه نرخ مشارکت تحصیل‌کردگان دانشگاهی<sup>۱</sup> از ۴۱.۲ درصد در استان قم تا ۶۴.۸ درصد در استان هرمزگان متفاوت است.

نمودار ۱۴. مقایسه وضعیت استان‌ها در نرخ مشارکت جوانان و قشر تحصیل‌کرده در سال ۱۴۰۰

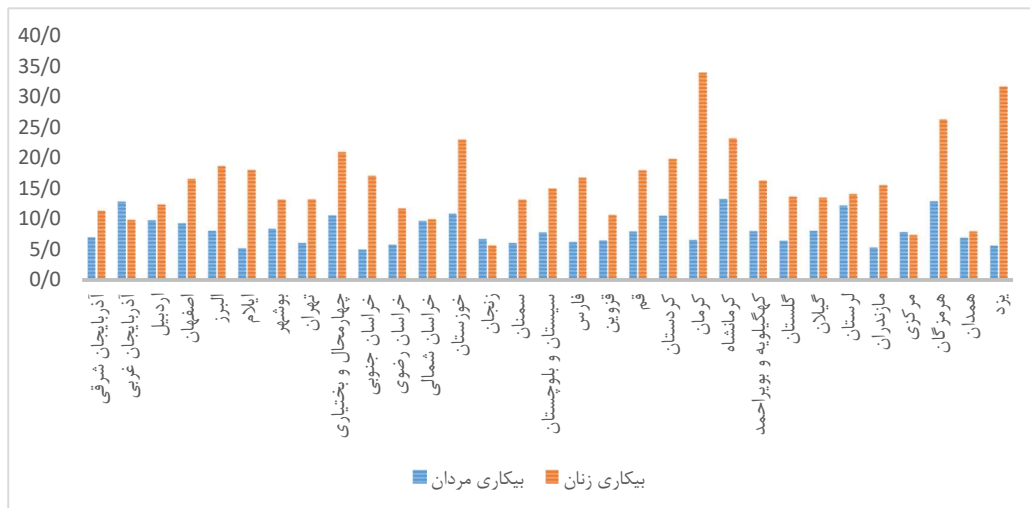


مأخذ: همان.

نمودار زیر تفاوت استان‌ها را در نرخ بیکاری گروه‌های مختلف نشان می‌دهد. براساس نمودار زیر استان‌های زنجان، مرکزی و همدان به ترتیب با ۵.۶، ۷.۴ و ۷.۹ درصد کمترین نرخ بیکاری را در بین استان‌های کشور دارند و استان‌های کرمان و یزد به ترتیب با ۳۳.۹ و ۳۱.۶ درصد بیشترین نرخ بیکاری زنان را دارند.

در این میان دامنه تغییرات نرخ بیکاری مردان، نسبت به زنان کمتر است و از ۵ درصد در استان خراسان جنوبی تا ۱۳.۳ درصد در کرمانشاه متغیر است.

## نمودار ۱۵. مقایسه وضعیت استان‌ها براساس ترکیب (جنسیتی) نرخ بیکاری در سال ۱۴۰۰



مأخذ: همان.

نرخ بیکاری جوانان ۱۵-۲۴ ساله از ۱۰.۱ درصد در استان همدان تا ۴۷.۴ درصد در استان کرمان متغیر است. به همین ترتیب نرخ بیکاری تحصیل‌کردگان از ۷.۹ درصد در استان زنجان تا ۲۸.۲ درصد در استان کرمان متغیر است.

## نمودار ۱۶. مقایسه وضعیت استان‌ها در نرخ بیکاری جوانان و قشر تحصیل‌کرده در سال ۱۴۰۰

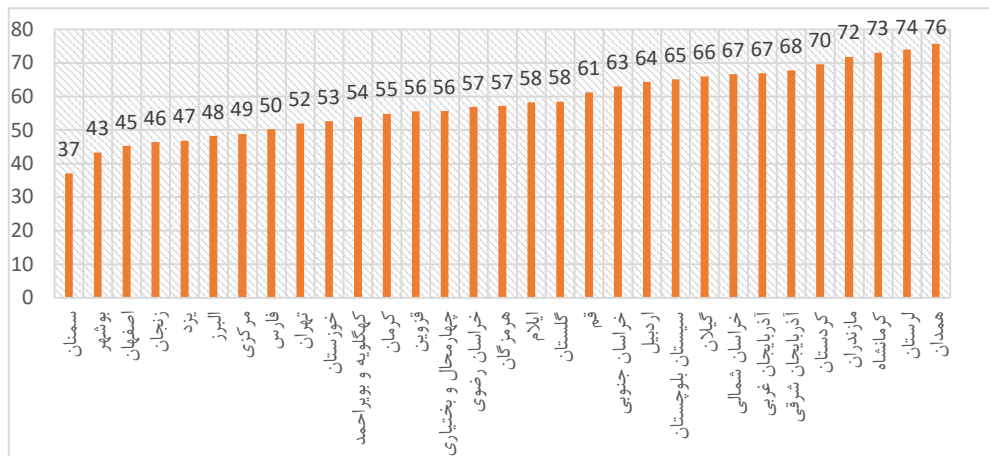


مأخذ: همان.

نمودار زیر سهم شاغلان بدون بیمه در استان‌های کشور (درصد) را نشان می‌دهد و با توجه به اینکه به‌طور متوسط ۵۸ درصد از اشتغال کشور غیررسمی است، در برخی از استان‌ها این نسبت بسیار پایین‌تر از میانگین کشور است مثل استان سمنان. اما در برخی از استان‌های کشور این نسبت بالای ۷۰ درصد است از جمله همدان، لرستان، کرمانشاه، مازندران.



نمودار ۱۷. سهم شاغلان بدون بیمه در استان‌های کشور در سال ۱۴۰۰ (درصد)

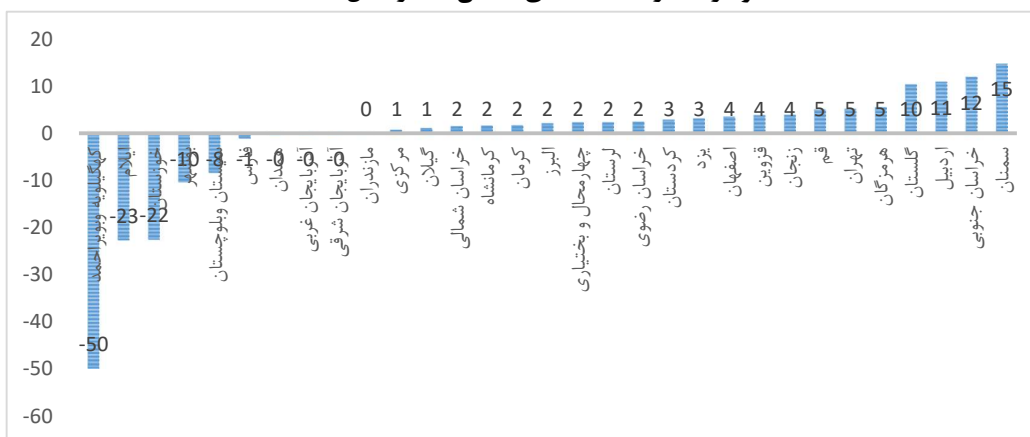


مأخذ: همان.

## ۳-۴. تفاوت استان‌ها از نظر ساختار تولید

علاوه بر تفاوت استان‌ها در شاخص هزینه زندگی و شاخص‌های بازار کار، ساختار تولید استان‌ها نیز با یکدیگر متفاوت است. به عبارت دیگر از نظر نوع بخش و فعالیت اقتصادی، رشد اقتصادی، اندازه بنگاه و بهره‌وری نیروی کار، شرایط استان‌ها یکسان نیست. در ادامه این مهم بررسی و تحلیل می‌گردد.

نمودار ۱۸. رشد اقتصادی استان‌ها در سال ۱۳۹۸



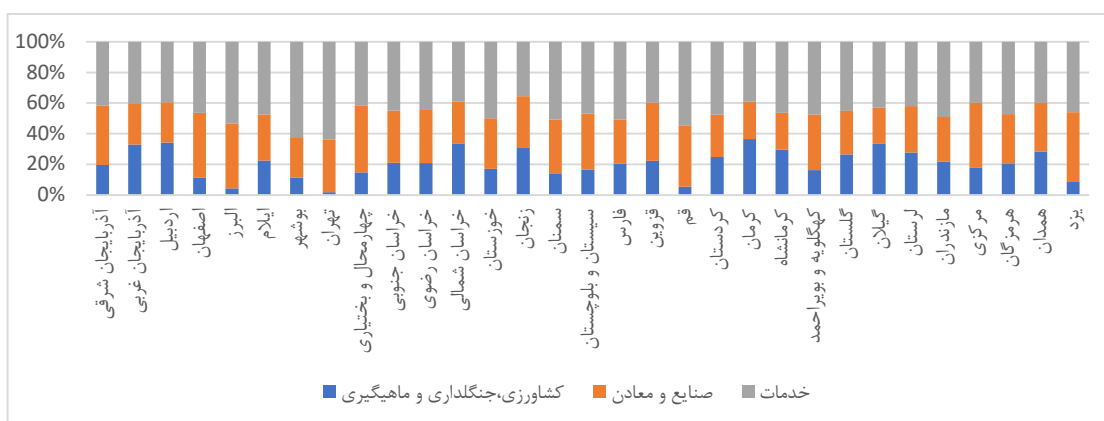
مأخذ: محاسبه محقق براساس داده‌های دفتر حساب‌های اقتصادی مرکز آمار ایران.

۱. محاسبه رشد اقتصادی براساس داده‌های تولید ناخالص داخلی به قیمت بازار در سال ۱۳۹۸. محصول ناخالص داخلی: سنجه کل تولید که برابر با کل ارزش افزوده‌های واحدهای نهادی مقیم با تعدیلاتی از نظر مالیات‌ها و یارانه‌ها برحسب ارزش‌گذاری ارزش افزوده است. محصول ناخالص داخلی (GDP) در روش تولید (به قیمت بازار) = مجموع ارزش افزوده‌های بخش‌های مختلف اقتصادی + مالیات بر واردات - یارانه بر واردات.

براساس داده‌های نمودار فوق، استان سمنان و خراسان جنوبی بیشترین رشد اقتصادی و استان مازندران کمترین رشد اقتصادی را در سال ۱۳۹۸ داشته است. رشد اقتصادی ۹ استان از جمله استان کهگیلویه و بویراحمد و ایلام در این سال منفی بوده است.

بخشی از علت تفاوت رشد اقتصادی استان‌ها ناشی از نوع فعالیت اقتصادی و حجم آن در استان است. نمودار زیر تفاوت در نوع فعالیت اقتصادی در استان‌های مختلف را در سال ۱۴۰۰ نشان می‌دهد. براساس نمودار زیر، استان‌های اردبیل و کرمان، بیشترین سهم را در بخش کشاورزی دارند. استان‌های یزد، چهارمحال بختیاری، اصفهان، البرز، مرکزی بیشترین سهم را در بخش صنعت دارا هستند.

نمودار ۱۹. سهم بخش‌های مختلف اقتصادی در هر استان در سال ۱۴۰۰



مأخذ: محاسبات محقق.

نمودار زیر اندازه بنگاه‌ها و سهم آن از کل تعداد بنگاه‌های استان را نشان می‌دهد. داده‌های این نمودار نشان می‌دهد که تقریباً ۸۰ درصد از بنگاه‌های ۱۰ استان کشور (مازندران، آذربایجان شرقی، اردبیل، لرستان، گیلان، خراسان رضوی، کرمانشاه، همدان، آذربایجان غربی و کردستان)، بنگاه‌های خرد و زیر ۱۰ نفر کارکن است. در حالی که این نسبت در استان تهران در حدود ۵۶ درصد است.

از نظر بنگاه‌های متوسط (بین ۱۰ تا ۵۰ نفر کارکن) استان تهران و البرز به ترتیب با ۱۶.۲ و ۱۳.۴ درصد بیشترین نسبت را دارند و استان‌های کهگیلویه و بویراحمد و کردستان با کمتر از یک درصد، کمترین نسبت را دارند. از نظر بنگاه‌های بزرگ، استان‌های قزوین و یزد با ۱۵ و ۱۲ درصد بیشترین نسبت را دارند. این در حالی است که در بسیاری از استان‌های کشور این نسبت کمتر از یک درصد است.



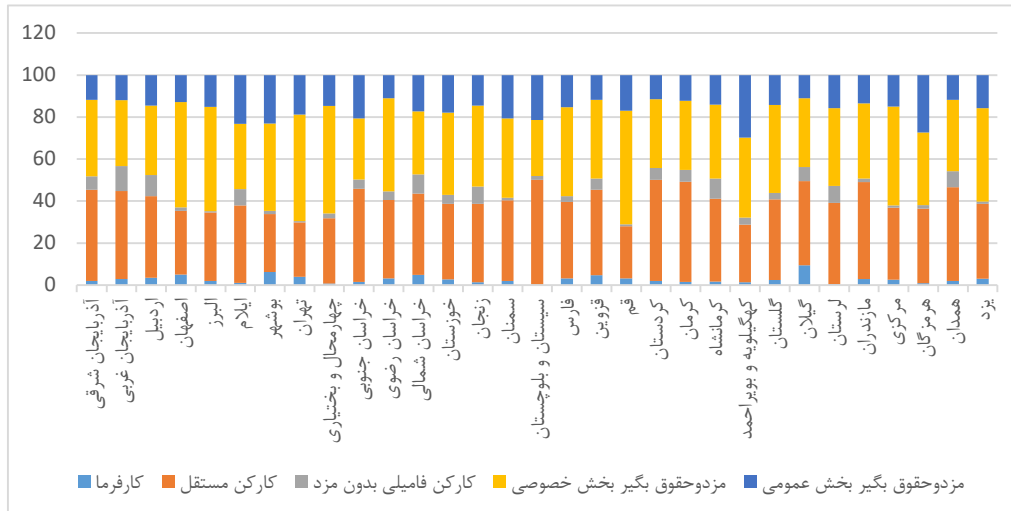
### نمودار ۲۰. اندازه بنگاه و سهم آن از کل تعداد بنگاه‌های استان (درصد) در سال ۱۴۰۰



مأخذ: محاسبات محقق از طرح آمارگیری نیروی کار.

ماهیت مشاغل، یکی دیگر از مؤلفه‌هایی است که ساختار تولید یک منطقه را نشان می‌دهد. به عبارت دیگر هرچقدر مشاغل، ناپایدار و آسیب‌پذیر باشند، نشان‌دهنده ساختار ضعیف و شکننده تولید است.

### نمودار ۲۱. توزیع نسبی بر آورد شاغلان ۱۵ساله و بیشتر بر حسب وضعیت شغلی استان‌ها (درصد) در بهار ۱۴۰۰



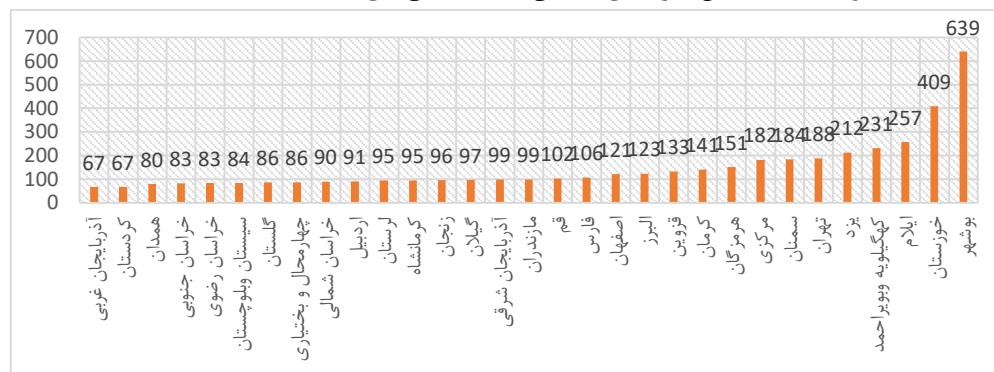
مأخذ: محاسبات محقق از داده‌های طرح آمارگیری از نیروی کار - مرکز آمار ایران.

نمودار فوق نشان می‌دهد که در برخی از استان‌های کشور سهم شاغلان کارکن مستقل (شاخصی از اشتغال ناپایدار) در حدود نیمی از شاغلان استان است از جمله استان‌های سیستان و بلوچستان و استان کردستان. در حالی که این نسبت در استان قم در حدود ۲۴ درصد است. همچنین نسبت شاغلان مزد و حقوق‌بگیر بخش خصوصی در برخی از استان‌ها در حدود ۵۰ درصد است از جمله استان‌های تهران، قم، اصفهان، البرز. اما این نسبت برای استان‌های خراسان

جنوبی و سیستان و بلوچستان در حدود ۲۵ درصد است.

شاخص بهره‌وری یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های تولیدی است. این درحالی است که اطلاعات نشان می‌دهند استان‌های کشور، در این شاخص با یکدیگر متفاوت هستند. نمودار زیر نشان می‌دهد که کمترین شاخص بهره‌وری در سال ۱۳۹۸، مربوط به استان آذربایجان غربی و بیشترین آن برای استان بوشهر است. به عبارت دیگر با توجه به اینکه استان‌های کشور از نظر ساختار تولید متفاوت هستند، لذا ارزش افزوده متفاوتی خواهند داشت و با فرض اینکه هر ساختار تولیدی، به درجه متفاوتی از مهارت نیروی کار احتیاج دارد، بهره‌وری نیروی کار مناطق مختلف متفاوت خواهد بود.

نمودار ۲۲. شاخص بهره‌وری<sup>۱</sup> (بدون نفت) استان‌های مختلف در سال ۱۳۹۸



مأخذ: محاسبات محقق.

مطالب فوق نشان می‌دهد که استان‌های کشور از نظر ساختار تولید و وضعیت بازار کار در شرایط یکسانی نیستند و همین امر اهمیت تصمیم‌گیری و توصیه‌های سیاستی مجزا برای هر استان را دوچندان می‌کند. به عبارت دیگر هر استان بسته به شرایط پیش روی خود نیاز به راهکار ویژه خود جهت بهبود بازار کار دارد. این درحالی است که در ماده (۴۱) قانون کار، صرفاً دو معیار نرخ تورم و معیشت نیروی کار بیان شده است و به رغم اهمیت شاخص‌های تولیدی و شرایط بازار کار، توجهی به آن نشده است.

#### ۴. ارزیابی ضرورت بازنگری در ماده (۴۱) قانون کار با بررسی کفایت معیارهای ماده (۴۱) قانون کار

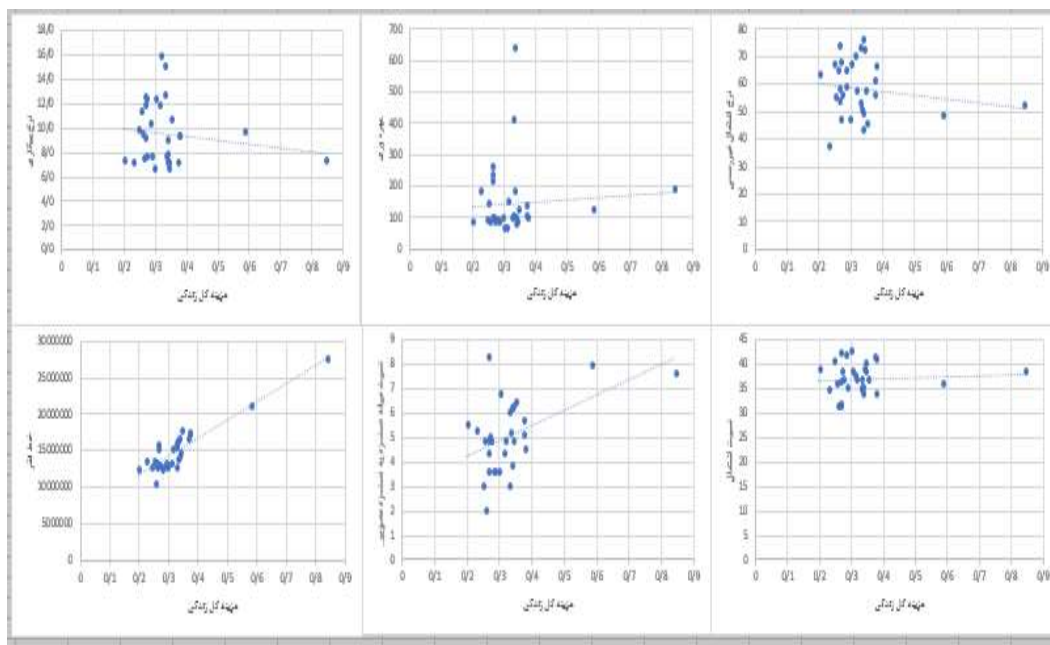
همان‌طور که گفته شد استان‌های کشور نه تنها از نظر معیارهای ماده (۴۱) قانون کار (هزینه معیشت و تورم)، بلکه از نظر معیارهای پیشنهادی سازمان جهانی کار (ساختار تولید، استاندارد زندگی و شاخص‌های بازار کار) نیز با یکدیگر متفاوت هستند. در ادامه این بحث می‌خواهیم به این نکته برسیم که آیا معیارهای فعلی ماده (۴۱) قانون کار، می‌تواند تفاوت در سایر شاخص‌ها را نیز به تصویر بکشد یا خیر؟ به عنوان مثال آیا هزینه معیشت می‌تواند نماینده خوبی در بیان تفاوت استان‌ها در بهره‌وری، استاندارد زندگی و یا بیکاری باشد؟ اگر پاسخ این سؤال مثبت است پس دو معیار قانون کار کافی است و نیازی به اصلاح ماده

۱. به دلیل عدم وجود داده‌های بهره‌وری استان‌ها، این داده‌ها برآورد شده است. (تولید ناخالص داخلی بدون نفت) به قیمت بازار تقسیم بر تعداد شاغلان ضرب در ۱۰۰.



(۴۱) قانون کار وجود ندارد. اما اگر پاسخ منفی است باید معیارهای دیگری به قانون کار اضافه شود. برای این منظور رابطه خطی بین متغیر هزینه کل زندگی با متغیرهایی نظیر نرخ اشتغال غیررسمی، بهره‌وری، نرخ بیکاری، نسبت اشتغال، نسبت میانه دستمزد به دستمزد مصوب و خط فقر استان‌های مختلف رسم شده است. همان‌طور که نمودار زیر نشان می‌دهد ارتباط مشخصی بین هزینه کل زندگی و این متغیرها وجود ندارد. لذا هزینه کل زندگی نمی‌تواند جانشین خوبی برای تعریف سایر مؤلفه‌های اقتصادی یک استان باشد و یا به‌عبارت‌دیگر هزینه کل زندگی، تصویری از وضعیت بازار کار و یا اقتصاد منطقه را نشان نمی‌دهد.

نمودار ۲۳. رابطه خطی بین هزینه کل زندگی و سایر متغیرها



مأخذ: محاسبات محقق.

## ۵. محورهای قابل توجه در تعیین حداقل مزد منطقه‌ای

به‌هرحال فارغ از اینکه چه رویکردی (کوتاه‌مدت یا بلندمدت) برای تعیین دستمزد منطقه‌ای در نظر گرفته شود، اجرای دستمزد منطقه‌ای با یک سری انتقادات و موانع روبه‌رو خواهد بود. در زیر برخی از این موارد ارائه شده است.

### ۵-۱. انتقادات

#### الف) تشدید مهاجرت بین‌استانی نیروی کار

یکی از مهم‌ترین دلایل مخالفت با اجرای دستمزد منطقه‌ای، تشدید مهاجرت نیروی کار به‌خصوص نیروی کار با مهارت بالاست. به‌عبارت‌دیگر تعیین دستمزد بالاتر در برخی مناطق، موجب می‌شود تا نیروی انسانی با مهارت بیشتر به‌امید بهره‌مندی از دستمزد بالاتر، از مناطق با دستمزد پایین به مناطق با دستمزد بالا مهاجرت نماید و همین امر منجر به کاهش

تعداد نیروی انسانی ماهر در برخی مناطق شده و در نهایت تشدید توسعه نیافتگی و کاهش ارزش افزود در این مناطق را در پی خواهد داشت. در پاسخ به این انتقاد می‌توان گفت افزایش دستمزد برخی مناطق با ملاحظه هزینه زندگی به خصوص هزینه مسکن در آن منطقه است. لذا افزایش دستمزد در این شرایط نمی‌تواند مهاجرت نیروی کار را بسیار افزایش دهد.

#### ب) عدم تاثیر منطقه ای کردن دستمزد بر افزایش سرمایه گذاری و رشد اقتصادی مناطق

یکی دیگر از انتقادات وارد بر دستمزد منطقه ای اینست که منطقه ای کردن دستمزد تاثیری بر افزایش رشد یا سرمایه گذاری در مناطق ندارد. پس چرا باید اصرار به اجرای آن نمود. در پاسخ به این انتقاد می‌توان گفت که توزیع جغرافیایی شرایط بنگاه‌های اقتصادی از نظر اشتغال غیررسمی، ماهیت شغلی و نوع بخش نشان می‌دهد که عوامل غیردستمزدی متعددی برای ایجاد یک بنگاه مهم است. از جمله زیرساخت‌هایی نظیر شرایط حمل و نقل، راه و جاده، دسترسی به بازار مواد اولیه، بازار مصرف، بازارهای مالی و ... بنابراین بدیهی است که صرفاً با تعیین دستمزد براساس مناطق نمی‌توان رونق تولید یا اشتغال ایجاد کرد و تا زمانی که زیرساخت‌های سرمایه‌گذاری در مناطق مختلف متوازن نشود، تغییر دستمزد اثربخشی چندانی نخواهد داشت. البته بدیهی است که اصلاح دستمزد باید در کنار سایر مکانیزم‌های اصلاحی از جمله اصلاح قیمت‌ها و زیرساخت‌ها دیده شود و گرنه اصلاح دستمزد به تنهایی نمی‌تواند تحولی در ایجاد اشتغال و تولید کشور ایجاد نماید.

#### ج) بدتر شدن شرایط مناطق کم‌برخوردار و مرزی

با توجه به کمبود امکانات و زیرساخت‌های سرمایه‌گذاری در مناطق محروم و مرزی و مهاجرت نیروی کار ماهر به مناطق دارای امکانات بیشتر، این احتمال وجود دارد که توسعه نیافتگی این مناطق با تعیین سطح دستمزد پایین، بدتر شده و به تبع آن سطح معیشت ساکنان این مناطق تنزل یابد. تشدید شرایط نابسامان این مناطق، ناامنی و نارضایتی در پی خواهد داشت. البته مشکلات این مناطق نشئت گرفته از دستمزد نیست که به این دلیل هم افزایش یابد. زیرا در حال حاضر نیز ساختار شکننده تولید و حجم بالای (۷۰ درصد) اشتغال غیررسمی در این مناطق، مؤید این است که نیروی کار این مناطق، دستمزد مکفی دریافت نمی‌کند. لذا برای رفع مشکلات این مناطق باید استراتژی توسعه صنعتی مبتنی بر آمایش سرزمین در کشور تهیه و اجرا گردد.

## ۲-۵. چالش‌های اجرای دستمزد منطقه‌ای

علاوه بر انتقادات و نظر منتقدین در خصوص دستمزد منطقه‌ای، چالش‌های جدی پیش روی اجرای دستمزد منطقه‌ای نیز وجود دارد. این چالش‌ها را می‌توان در موانع سیاسی، تقنینی، اجرایی و نهادی طبقه‌بندی نمود.

#### الف) موانع سیاسی تعیین دستمزد منطقه‌ای

یکی از موانع سیاسی پیش روی پیشنهاد دستمزد منطقه‌ای، احتمال مخالفت و اعتراض نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مقامات محلی است. زیرا هر نماینده به تناسب شأن و جایگاه حقوقی، خود را نماینده مردم منطقه خود می‌داند و تعیین دستمزد پایین نسبت به مناطق هم‌جوار را اجحاف در حق مردم خود پنداشته و قابل توجیه نمی‌داند. این مسئله برای اعضای اتحادیه کارگری که خود را نماینده قشر کارگر می‌داند، نیز وجود دارد؛ زیرا استدلال این افراد حمایت عادلانه و یکسان از تمام کارگران است و متفاوت بودن دستمزد در مناطق مختلف را بی‌عدالتی نسبت به کارگران می‌دانند.



### ب) موانع تقنینی دستمزد منطقه‌ای

در ماده (۴۱) قانون کار آمده است: شورای عالی کار همه‌ساله موظف است، میزان حداقل مزد کارگران را برای نقاط مختلف کشور و یا صنایع مختلف تعیین نماید. به عبارت دیگر ظرفیت تقنینی دستمزد منطقه‌ای در ماده (۴۱) قانون کار وجود دارد. اما این حکم قانونی صرفاً شرط لازم برای اجرای دستمزد منطقه‌ای است و شرط کافی آن نحوه محاسبه و تعیین دستمزد براساس هر استان یا منطقه و یا احیاناً خوشه‌بندی مناطق و یا شیوه تعیین دستمزد منطقه‌ای (چانه‌زنی و یا تعریف فرمول) است. به نحوی که کمترین تبعات سیاسی، اقتصادی، امنیتی و اجتماعی را داشته باشد. اما ماده (۴۱) قانون کار نسبت به این موارد مسکوت است.

### ج) موانع اجرایی دستمزد منطقه‌ای

علاوه بر پیچیدگی محاسبات تعیین دستمزد منطقه‌ای، مکانیزم اجرای آن نیز دشواری‌های خاص خود را دارد. به عبارت دیگر اگر قرار است دستمزد منطقه‌ای نیز به روش چانه‌زنی در هر منطقه تعریف شود، ایجاد ساختار و نهادهای محلی، نحوه هماهنگ‌سازی و نظارت بر شیوه محاسبه هر منطقه، نوع و میزان اختیارات نهادهای محلی ایجاد شده و نحوه تعامل آنها با سطح ملی، وجود یا عدم وجود اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی محلی در این میان از مهم‌ترین چالش‌های اجرای دستمزد منطقه‌ای است. علاوه بر این پیچیدگی محاسبات مربوط به بیمه هر منطقه و احیاناً مخالفت سازمان بازنشستگی در این خصوص نیز وجود خواهد داشت. همچنین در مواردی که استان محل سکونت کارگر با استان محل کار آن، متفاوت است نیز یکی دیگر از مواردی است که باید در دستمزد منطقه‌ای تعیین تکلیف شود.

### د) موانع نهادی پیش روی اجرای دستمزد منطقه‌ای

بدیهی است که خط‌مشی و چشم‌انداز تعیین دستمزد برای هر منطقه، نیازمند وجود الگوی مشخص تولیدی آن منطقه است. اما از آنجایی که در کشور و برای هر منطقه، استراتژی توسعه صنعتی وجود ندارد، تعیین دستمزد خاص هر منطقه نیز با مشکلاتی همراه خواهد بود. همچنین اولویت‌ها و چالش‌های هر استان از نظر مسائل سیاسی، اعتقادی و فرهنگی، اقتصادی، امنیتی و اجتماعی متفاوت است. لذا در تعیین دستمزد برای یک منطقه، باید این چالش‌ها نیز لحاظ گردد و بدیهی است که با یک‌جانبه‌گرایی و عدم لحاظ این چالش‌ها، نمی‌توان موفق عمل نمود.

## ۶. دو سناریو پیشنهادی برای تعیین دستمزد منطقه‌ای

در این قسمت با توجه به محدودیت‌ها و چالش‌های موجود، دو رویکرد کوتاه‌مدت و بلندمدت برای تعیین دستمزد منطقه‌ای ارائه می‌شود:

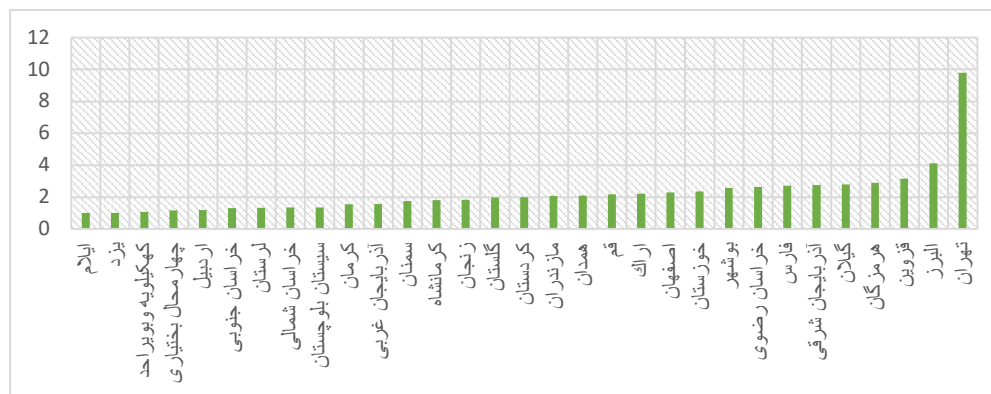
### ۶-۱. تعریف دستمزد منطقه‌ای بدون اصلاح ماده (۴۱) قانون کار (رویکرد کوتاه‌مدت)

در رویکرد کوتاه‌مدت تلاش می‌شود روشی برای تعیین دستمزد در نظر گرفته شود که اولاً نیازی به اصلاح قانون کار نداشته باشد و ثانیاً از نظر ساختار اجرایی نیز دشواری کمتری داشته باشد، البته بدیهی است که این رویکرد تبعات مثبت کمتری هم در پی خواهد داشت.

در این راستا پیشنهاد می‌گردد دستمزد همچنان سراسری و واحد تعیین شود، اما با توجه به اینکه سهم هزینه‌های

غیرخوراکی به خصوص مسکن در هزینه‌های معیشت بسیار بالاست و تفاوت استان‌های کشور در شاخص هزینه مسکن، بسیار بیشتر از این تفاوت در شاخص هزینه اقلام خوراکی است، از سوی دیگر کمک هزینه مسکن به عنوان یکی از اقلامی است که دولت با مصوبه خود هر ساله به دستمزد مصوب توسط شورای عالی کار اضافه می‌کند، لذا تعیین آن نیازی به مصوبه قانونی و یا ساختار چانه‌زنی ندارد، پیشنهاد می‌شود که ضریبی تحت عنوان نسبت هزینه مسکن مراکز استان‌ها به کمترین هزینه مسکن محاسبه و به عنوان ضریبی به هزینه مسکن اضافه گردد.

نمودار ۲۴. نسبت هزینه مسکن در مراکز استان به کمترین هزینه مسکن در پنج سال منتهی به سال ۱۳۹۹



مأخذ: داده‌های مرکز آمار ایران - محاسبات محقق.

نمودار فوق نسبت هزینه مسکن در مراکز استان‌ها به کمترین هزینه مسکن (هزینه مسکن در شهر ایلام) را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود این نسبت برای شهر تهران اختلاف چندبرابری با شهرهای دیگر دارد و اگر همین ضریب مبنا باشد اختلاف دستمزد در تهران با سایر نقاط بسیار زیاد می‌شود. با توجه به مجاورت استان‌های تهران و البرز و عدم امکان تفکیک جغرافیایی دقیق بین دو استان و همچنین با توجه به قابلیت جابه‌جایی نیروی کار بین دو استان هزینه مسکن برای این دو استان را می‌توان یکسان فرض کرد. حال می‌توان کمک هزینه مسکن بین استان‌های مختلف می‌تواند بر اساس نسبت هزینه مسکن تعیین گردد. یک پیشنهاد استفاده از جذر این نسبت است تا تفاوت‌های بین استانی کمتر گردد. در صورتی که از نسبت هزینه مسکن استفاده گردد نسبت کمک هزینه بیشترین استان به کمترین استان حدود ۴ برابر خواهد بود که با اعمال جذر این نسبت به ۲ برابر کاهش خواهد یافت. پیشنهاد نهایی این مرکز برای سال ۱۴۰۳ استفاده از جذر این نسبت می‌باشد تا تفاوت قابل توجهی بین استانها ایجاد نگردد. با اجرای این پیشنهاد در سال ۱۴۰۳ و ارزیابی اثرات آن می‌تواند برای سال‌های بعد این نسبت را تعدیل نمود.



فرمول پیشنهادی:

حقوق و مزایای قانونی به استثنای کمک هزینه مسکن + جذرمیانگین نسبت هزینه مسکن استانیهای مختلف به کمترین هزینه مسکن در پنج سال اخیر ضرب در هزینه مسکن تعیین شده

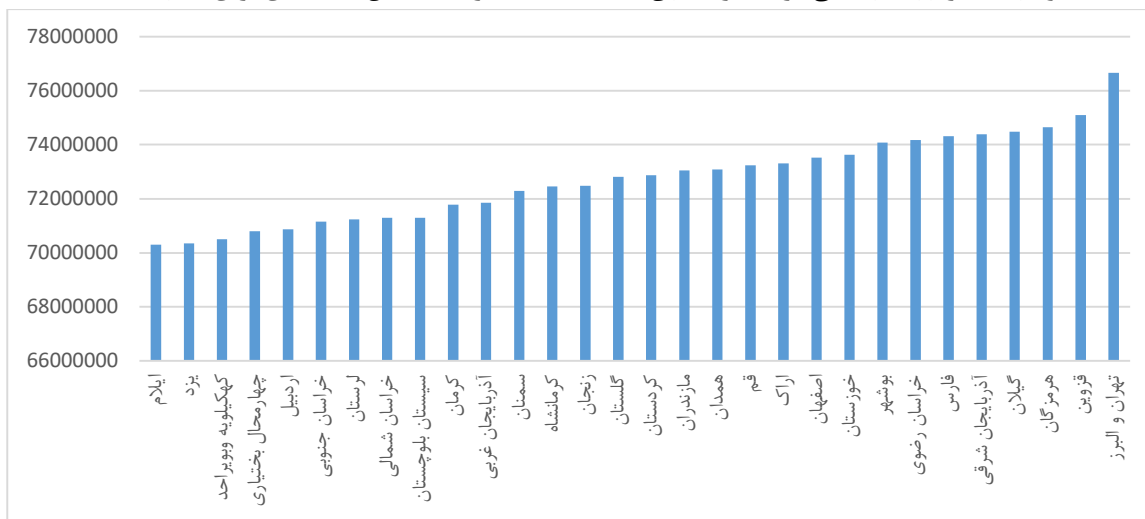
به عنوان مثال در سال ۱۴۰۲ حداقل دریافتی یک فرد مجرد ۷,۳۰۸,۲۸۴ تومان در ماه بوده است.

جدول ۲. جزئیات حقوق کارگران ۱۴۰۲

جزئیات حقوق کارگران ۱۴۰۲	
مبلغ (تومان)	اقدام
۱۷۶,۹۴۲	حداقل مزد روزانه
۵۳۰,۸۲۸	حق اولاد (هر فرزند)
۲۱۰,۰۰۰	پایه سنواتی
۱,۱۰۰,۰۰۰	کمک هزینه اقلام مصرفی (بن)
۹۰۰,۰۰۰	کمک هزینه مسکن
۵,۳۰۷,۳۳۰	حقوق پایه کارگران
۷,۳۰۸,۲۸۴	حداقل دریافتی ماهیانه کارگران بدون سابقه و مجرد
۸,۰۴۹,۱۱۲	حداقل دریافتی با یک فرزند
۸,۵۷۹,۹۴۰	حداقل دریافتی با دو فرزند
۸,۲۰۸,۳۶۰	حداقل دریافتی ماهیانه کارگران با بعد خانوار ۳.۳ نفری

اما اگر بنا بود در سال ۱۴۰۲، دستمزد منطقه‌ای اجرا شود، حق مسکن به جای ۹۰۰۰ هزار ریال، باید ۶۲۱۶۲۶۹ ریال تعیین می‌شد، زیرا این رقم ۹۰۰۰ هزار ریال در حال حاضر میانگین کشوری است، اما اگر قرار بود براساس ضریب کمترین هزینه مسکن تعیین می‌شد، به رقم ۶۲۱۶۲۶۹ ریال می‌رسید. در نمودار ذیل توزیع استانی برای سال ۱۴۰۲ ارائه شده است.

نمودار ۲۵. برآورد دریافتی فرد مجرد بدون سابقه با لحاظ هزینه مسکن منطقه ای برای سال ۱۴۰۲



مأخذ: محاسبات محقق.

## ۲-۶. تعریف دستمزد منطقه‌ای با اصلاح ماده (۴۱) قانون کار

در رویکرد بلندمدت پیشنهاد می‌شود ماده (۴۱) قانون کار و معیارهای تعیین دستمزد منطقه‌ای اصلاح شود، زیرا همان‌طور که گفته شد علاوه بر دو معیار تورم و هزینه معیشت، استان‌های کشور از نظر شاخص‌های بازار کار، ساختار تولید و بهره‌وری نیروی کار، سطح درآمدی و استانداردهای زندگی با یکدیگر متفاوت هستند و دو شاخص هزینه معیشت و تورم، نمی‌تواند هم‌زمان ویژگی‌های اقتصادی، استانداردهای زندگی و شرایط بازار کار استان‌ها را به تصویر بکشد. از سوی دیگر با توجه به اینکه این معیارها، در سطح جهانی و در سازمان بین‌المللی کار به‌عنوان معیار تعیین دستمزد تعریف شده است لذا پیشنهاد می‌گردد این معیارها، در ذیل ماده (۴۱) قانون کار اضافه شود. همچنین از آنجاکه تشکلهای کارگری در سطح محلی وجود ندارد برای جلوگیری از پیچیدگی محاسبات و تعریف دستمزد منطقه‌ای، پیشنهاد می‌گردد یک فرمول مشخص با ترکیب عوامل مؤثر بر تعیین دستمزد تعریف گردد و هر ساله براساس فرمول و مبتنی بر اطلاعات هر منطقه، دستمزد آن منطقه محاسبه و از طرف شورای عالی کار اعلام گردد.

در این راستا پیشنهاد می‌شود برای تعریف فرمول دقیق دستمزد منطقه‌ای، کمیته‌ای متشکل از سازمان برنامه و بودجه، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت اقتصاد و دارایی، وزارت صنعت، معدن و تجارت و مرکز آمار ایران تشکیل شود و در نهایت موضوع به تصویب شورای عالی کار برسد.

## ۷. جمع‌بندی و پیشنهادها

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



می‌کند، متغیر است. طبعاً هر رویکردی منطق خاصی در پشت خود دارد و منعکس‌کننده نگرانی‌هایی است که سیاستگذاران هنگام طراحی آن خطمشی داشته‌اند. در این میان مطالعات نشان می‌دهد مهم‌ترین الزامات و دلایل تعریف دستمزد منطقه‌ای براساس تفاوت در هزینه معیشت، شاخص‌های بازار کار و ساختار بنگاه‌های اقتصادی در مناطق مختلف یک کشور است. در ایران در ماده (۴۱) قانون کار، ظرفیت قانونی تعریف دستمزد منطقه‌ای براساس دو معیار تورم و هزینه معیشت وجود دارد، اما در حال حاضر یک دستمزد سراسری و واحد تعریف می‌شود. این گزارش شامل بررسی قابلیت اجرای این ماده قانونی و توصیه سیاستی برای آن است. یافته‌های این مطالعه شامل موارد زیر است:

۱. تعریف دستمزد منطقه‌ای متناسب با متن ماده (۴۱) قانون کار، موضوعیت دارد و استان‌های کشور از نظر دو شاخص هزینه معیشت و تورم در شرایط یکسانی نیستند، لذا دلایل و مستندات کافی برای ضرورت تعریف دستمزد منطقه‌ای در کشور وجود دارد.

۲. همچنین استان‌های کشور در شاخص‌های مربوط به استاندارد زندگی، شاخص‌های بازار کار و ساختار تولید نیز، تفاوت معناداری با یکدیگر دارند و تفاوت در دو شاخص هزینه معیشت و تورم نشان‌دهنده تفاوت استان‌ها در این شاخص‌ها نیستند. به عبارت دیگر لازم است در تعریف دستمزد منطقه‌ای، علاوه بر دو شاخص تورم و هزینه معیشت، شاخص‌هایی معطوف به استاندارد زندگی، شرایط بازار کار و ساختار تولید نیز لحاظ گردد.

۳. انتقادهای متعددی بر تعیین دستمزد منطقه‌ای وجود دارد، از جمله افزایش مهاجرت بین‌استانی، تشدید تفاوت در سطح زیرساخت سرمایه‌گذاری بین مناطق، بدتر شدن شرایط مناطق کم‌برخوردار و مرزی. البته بدیهی است که اصلاح دستمزد باید در کنار سایر مکانیزم‌های اصلاحی از جمله اصلاح قیمت‌ها و زیرساخت‌ها دیده شود و گرنه اصلاح دستمزد به‌تنهایی نمی‌تواند تحولی در ایجاد اشتغال و تولید کشور ایجاد نماید.

۴. موانع و چالش‌های تعیین دستمزد منطقه‌ای عبارتند از: موانع تقنینی، سیاسی، اجرایی و نهادی؛ از قبیل مخالفت‌های مقامات محلی و اتحادیه کارگری، رویکرد ناکافی و غیرشفاف ماده (۴۱) قانون کار، اختلاف نظر در شیوه محاسبه دستمزد منطقه‌ای، نحوه ایجاد ساختار و نهادهای محلی برای تعیین دستمزد منطقه‌ای، نحوه هماهنگ‌سازی و نظارت بر شیوه محاسبه هر منطقه، نوع و میزان اختیارات نهادهای محلی ایجاد شده و نحوه تعامل آنها با سطح ملی، محاسبات مربوط به بیمه و بازنشستگی، تفاوت در اولویت‌های هر منطقه و عدم وجود استراتژی توسعه صنعتی برای هر منطقه.

۵. عدم اجرای دستمزد منطقه‌ای، به‌رغم وجود پتانسیل تقنینی آن، دشواری و چالش‌های پیش روی اجرای آن را به تصویر می‌کشد، اما با توجه به اینکه دلایل و مستندات زیادی برای ضرورت تعریف دستمزد منطقه‌ای وجود دارد، این چالش‌ها و موانع نمی‌تواند عدم اجرای این ماده قانونی را توجیه کند. لذا این مطالعه با تمرکز بر یافته‌های موجود و لحاظ موانع و چالش‌های اجرای دستمزد منطقه‌ای، پیشنهاد سیاستی تعریف دستمزد منطقه‌ای را در دو سناریو مطرح می‌کند:

#### ۵-۱. تعریف دستمزد منطقه‌ای بدون اصلاح ماده (۴۱) قانون کار (رویکرد کوتاه‌مدت)

در این روش پیشنهاد می‌شود دستمزد همچنان سراسری و واحد تعیین شود، اما با توجه به اینکه هر ساله کمک هزینه

مسکن به دستمزد مصوب اضافه می‌شود و استان‌های مختلف از نظر هزینه مسکن با هم تفاوت دارند، ضریبی تحت عنوان نسبت هزینه مسکن شهرهای مختلف به کمترین هزینه مسکن محاسبه و به‌عنوان ضریبی به هزینه مسکن تعیین شده در شورای عالی کار اضافه گردد.

#### ۲-۵. تعریف دستمزد منطقه‌ای با اصلاح ماده (۴۱) قانون کار (رویکرد بلندمدت)

در رویکرد بلندمدت، پیشنهاد می‌شود با اصلاح ماده (۴۱) قانون کار، معیارهای شاخص‌های بازار کار، ساختار تولید و بهره‌وری نیروی کار، سطح درآمدی و استانداردهای زندگی به دو معیار تورم و هزینه معیشت در تعیین دستمزد منطقه‌ای اضافه گردد. همچنین پیشنهاد می‌گردد یک فرمول مشخص با ترکیب عوامل مؤثر بر تعیین دستمزد تعریف گردد و براساس متغیرهای هر منطقه، دستمزد آن منطقه محاسبه و هر ساله از طرف شورای عالی کار اعلام گردد.

### منابع و مآخذ

1. ILO, Minimum Wage Policy Guide, 2016
2. Li, S., & Lin, C. (Eds.). (2020). Minimum Wages in China: Evolution, Legislation, and Effects. Springer Nature.
3. Ajupov, A. A., Kurilova, A. A., & Efimova, E. A. (2015). Setting the minimum wage in the Russian federation regions. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 6(1 S3), 35.
4. . Lukiyanova, A., & Vishnevskaya, N. (2015). Decentralization of Minimum Wage Setting in Russia. Working Papers WP BRP 90/EC/2015. Moscow: HSE
5. . Foguel, M. N., Ramos, L., & Carneiro, F. (2001). The Impact of the Minimum Wage on the Labor Market, Poverty and Fiscal Budget in Brazil
6. Ramos, L. R. A., & Reis, J. G. A. (1994). Minimum Wage, Income Distribution, and Poverty in Brazil
7. Barbosa, A. D. F., Cacciamali, M. C., Rodgers, G., & Tatei, F. (2015). Minimum Wage in Brazil: A useful Policy Tool to Reduce Wage Inequality? *Global Wage Debates: Politics or Economics*, JustJobs Network, September
8. Abowd, J. M., Kramarz, F., Margolis, D. N., & Philippon, T. (2000). The tail of two Countries: Minimum Wages and Employment in France and the United States (No. 203). IZA Discussion Papers
9. Ohashi, I., Tamada, K., & Abe, Y. (2011). Minimum Wage in Japan. *Japan Labor Review*, 1–111
10. Hirsch, D. (2017). Contemporary UK Wage Floors and the Calculation of a Living Wage. *Employee Relations*, 39(6), 815–824. <https://doi.org/10.1108/ER-03-2017-0048>.
11. Shi, L. & Lin, C. (2020). Minimum Wages in China: Overview and Key Findings. [https://doi.org/10.1007/978-981-15-2421-9\\_3](https://doi.org/10.1007/978-981-15-2421-9_3)
12. W. Salverda (2008) 'The Netherlands: Minimum wage Fall Shifts Focus to Part-Time Jobs', in Vaughan Whitehead, Ibid
13. همان.
14. Herr, H., & Kazandziska, M. (2011). Principles of Minimum Wage Policy – Economics , Institutions and Recommendations. *Policy*, (11), p.1-28
15. Du, Y. & Jia, P. (2020). Minimum Wages in China: Standard and Implementation. [https://doi.org/10.1007/978-981-15-2421-9\\_3](https://doi.org/10.1007/978-981-15-2421-9_3)
16. Kawaguchi, D., & Mori, Y. (2021). Estimating the effects of the minimum wage using the introduction of indexation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 184, 388-408.
17. Pember, R. J., & Dupré, M. T. (1997). Statistical Aspects of Minimum Wage Determination. *Bulletin of Labour Statistics*, 3
17. ILO, Global Wage Report 2020–21. Wages and minimum wages in the time of COVID-19

## گزیده سیاستی / مدیرتی پیامک منتخب

آسیب‌شناسی حداقل دستمزد در کشور نشان می‌دهد با توجه به تفاوت‌های منطقه‌ای قابل توجه در کشور حداقل دستمزد می‌تواند به صورت منطقه‌ای تعیین و اعمال گردد.



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)