



DOI: 10.22034/mral.2024.2030676.1612

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۴/۱۷

تاریخ ارسال: ۱۴۰۳/۰۳/۱۰

آسیب شناسی تعیین مزد کارگران و راهکارهای اصلاحی آن با نگاهی به رویه قضایی دیوان عدالت اداری

علی نادری^۱

حسین جوان آراسته^۲

حجت الله ابراهیمیان^۳

چکیده

از جمله موضوعات مهمی که در قانون کار جمهوری اسلامی ایران جلب توجه می‌کند، نحوه، تعیین حداقل مزد است. علت اصلی توجه قانون‌گذار به مزد کارگران را می‌توان در این واقعیت اجتماعی دانست که قانون‌گذار باید از طرف ضعیف رابطه یعنی کارگر در مقابل کارفرما که دارای ثروت و قدرت اجتماعی است، حمایت کند. در نظام حقوقی ایران، مزد کارگر و نحوه تعیین آن از جمله موضوعات مهمی است که قانون‌گذار به آن توجهی ویژه داشته است. یکی از آسیب‌های تعیین حداقل مزد که به صورت یک سنت اشتباه در شورای عالی کار اجرا می‌شود، یکسان بودن ضوابط تعیین مزد برای تمام گروه‌های سنی، مناطق مختلف و بنگاه‌هاست.

ضرورت ایجاد می‌کند با بهره‌گیری از ویژگی‌های انعطاف‌پذیری قانون کار که در مواد ۱۸۹، ۱۹۰ و ۱۹۱ پذیرفته شده است، ضوابط متنوعی در تعیین مزد با هدف ایجاد اشتغال، حفظ حقوق کارگران، تأمین منافع کارفرمایان و تشویق سرمایه‌گذاری پیش‌بینی شود. این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی و استفاده از منابع کتاب‌خانه‌ای، تعیین مزد کارگران را آسیب‌شناسی می‌کند و راهکارهای اصلاحی پیشنهاد می‌دهد.

واژگان کلیدی: مزد، کارگر، کارفرما، تعیین حداقل مزد، قانون کار، دیوان عدالت اداری.

۱. مدیریت اداره کار، تعاون و رفاه اجتماعی خرم‌آباد، (نویسنده مسئول)، alinaderi.kar53@gmail.com

۲. عضو هیئت علمی گروه حقوق پژوهشگاه دانشگاه، hoarasteh@gmail.com

۳. عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، گروه حقوق، hojjat49@gmail.com

مقدمه

از مزد به عنوان «کلید حقوق کار» و پرداخت مزد به عنوان اصلی‌ترین تعهد کارفرما یاد می‌شود. بر این اساس، مزد کارگر، شایسته حمایت قانونی است و وصول آن باید به نحوی تضمین گردد. تعیین حداقل دستمزد در قوانین بسیاری از کشورها الزامی شده است تا از بهره‌کشی کارگران جلوگیری شود.^۱ قانون کار جمهوری اسلامی ایران که با وجود اختلافات عمیق و دامنه‌دار مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و متعاقب فراز و نشیب‌های فراوان در ۲۹ آبان ۱۳۶۹ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید، از تاریخ ۱۳۶۹/۱۲/۱۴ لازم‌الاجراست و تاکنون با اصلاحات جزئی بر روابط بین کارگران و کارفرمایان حاکم است. این قانون که در موارد قابل توجهی با توصیه‌نامه‌ها و مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار و اصول و قواعد پذیرفته‌شده جهانی هماهنگ است، در برخی موارد، ایراد دارد و از این رو، انتقادهایی نیز برانگیخته است. یکی از موضوع‌های مورد انتقاد، بحث تعیین مزد کارگران است که در فصل سوم قانون کار با عنوان «شرایط کار» بیان شده است. حقوق و تکالیف کارگر و کارفرما و انتظامات دولتی در بستری به نام «شرایط کار» موضوعیت می‌یابد و سازمان دهی می‌شود. هم‌چنین با ایجاد رابطه کار بین کارگر و کارفرما، طرفین الزامات و تعهداتی را بر عهده می‌گیرند.^۲ در واقع، مجموع حقوق، تکالیف، الزامات، تعهدات و مسئولیت‌های طرفین قرارداد کار، شرایط کار را فراهم می‌کند.

مزد منصفانه با جداسازی نیروهای خوب از بد، خطرپذیری کارگر، رشد و نوسازی کارگران، ایجاد احساس دین، امکان مدیریت، بسترسازی اخلاقی و روان‌شناختی برای مشارکت کارگران و تقویت هویت کاری آن‌ها در ارتقای بهره‌وری اثر می‌گذارد.^۳ مقاله‌نامه شماره ۱۰۰ سازمان بین‌المللی کار بر این اصل مبتنی است که کشورهای پذیرنده مقاله‌نامه باید سیاست‌های تشویق به پرداخت دستمزد برابر را در پیش بگیرند. در همین حال، سازمان بین‌المللی کار در مقاله‌نامه شماره ۱۱۱ خود

۱. بادینی، حسن و سید حسین اسعدی، «مطالعه تطبیقی تضمینات خاص وصول مزد کارگر»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، سال بیستم، شماره ۵۰، ۱۳۹۸، ص ۳۲۷.

۲. منشی‌زاده، گشواد، شرایط کار با آخرین اصلاحات، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۱۰.

۳. عبادی، جعفر و ابوالفضل پاسبانی صومعه، «مهم‌ترین عوامل مؤثر بر مزد منصفانه: آزمون نظریه آکرلوف در ایران»، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۱۶، ۱۳۹۲، ص ۸۹.

به صراحت، تبعیض در استخدام را نادرست دانسته و موارد آن را تبیین کرده است.^۱

مزد در معیشت بخش بزرگی از اعضای جامعه یعنی کارگر و خانواده آن‌ها اهمیت دارد و تأثیر آن در حیات اقتصادی کارفرما و نظام حاکم بر آن فراوان است. قواعد ناظر بر چگونگی تعیین مزد کارگر و میزان و ترتیب پرداخت آن یکی از موضوعات مهم و اساسی در حقوق کار است و ابعاد و تأثیرات مهم و متنوع اقتصادی، اجتماعی و حقوقی دارد.^۲ به همین دلیل، بررسی رویکرد قانون‌گذار نسبت به موضوع حقوق و مزد کارگر دارای اهمیت اساسی است.

توجه به نقش دستمزد در تغییرات قیمت تمام‌شده، 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 نظام‌های 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 به صورت صحیح و منطقی استفاده کنند، زیان فراوانی به اقتصاد وارد می‌شود. نظام دستمزدی که به دقت طراحی شود و اجرای آن بر اساس سیاست‌ها و خط‌مشی‌های صحیح باشد، در سلامت اقتصاد، اجرای عدالت و برابری و هم‌چنین به‌کارگیری درست و مؤثر نیروهای موجود نقش مهمی خواهد داشت.

یکی از آسیب‌های تعیین حداقل مزد که به صورت یک سنت اشتباه در شورای عالی کار هر ساله بدون در نظر گرفتن ماده ۴۱ قانون کار اجرا می‌شود، یکسان بودن ضوابط تعیین مزد برای تمامی گروه‌های سنی تمامی مناطق مختلف و تمامی بنگاه‌هاست. با این حال، به استناد ماده ۱۹۱ می‌توان برای شرایط و ویژگی‌های مختلف، ضوابط متنوعی در تعیین حداقل مزد پیش‌بینی کرد.

در خصوص پیشینه تحقیق، موضوع حداقل حقوق و دستمزد در چندین مقاله بررسی شده است. حسین ولی‌زاده در مقاله «ضوابط تعیین حداقل دستمزد؛ مطالعه تطبیقی حقوق کار ایران با سایر

۱. صیرفی‌ان باب‌الدشتی، مهرناز و همکاران، «نقش کار شایسته در رعایت موازین حقوق بشری کارگران با رویکردی به آموزه‌های فقهی»، مطالعات فقه اقتصادی، دوره چهارم، شماره ۴، ۱۴۰۱، ص ۲۹۳.

۲. رفیعی، احمد، حقوق کار (دفتر یکم: مبانی نظری حقوق کار، نظام حقوقی حاکم بر قرارداد کار در ایران)، تهران: فکرسازان، چاپ پنجم، ۱۴۰۱، ص ۲۲۸.

کشورها در پرتو اصول سازمان بین‌المللی کار» به بررسی معیارهای تعیین دستمزد با رویکرد تطبیقی پرداخته و نتیجه گرفته است که سیاست‌گذاری عمومی ایران در زمینه تعیین دستمزد مطلوب نیست. جعفر عبادی و ابوالفضل پاسبانی صومعه در مقاله «ویژگی‌های نیروی کار و نقش آن‌ها در مزد منصفانه (تحلیل وضعیت ایران)» با استفاده از روش تحلیل آماری به تأثیر توانایی‌های کارگران بر تعیین حقوق و مزد پرداخته و معتقدند مؤلفه‌هایی مانند میزان مهارت و خلاقیت و نوآوری کارگر نیز اثر قابل توجهی بر حقوق و دستمزد دارند.

زهرا کریمی و رامتین بیدار در مقاله «بررسی رفتار حداقل دستمزد و اثر آن بر اشتغال جوانان در بازار کار ایران» با استفاده از روش تحلیل آماری به این نتیجه رسیده‌اند که رشد حداقل دستمزد واقعی از سال ۱۳۷۶ تنها ۳/۳ درصد بوده و این امر بر خلاف حداقل دستمزد رسمی اعلامی است. آنان نتیجه گرفته‌اند که کارفرمایان به حداقل دستمزد به عنوان شاخصی برای تعیین میزان تقاضا برای نیروی کار توجه نمی‌کنند.

موضوع اصلی این مقاله، بررسی راهکارهای اصلاحی حقوق و دستمزد کارگران با نگاهی به رویه قضایی است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد برای دستیابی بهتر به عدالت، نیازمند اعمال سیاست افتراقی برای تعیین حقوق و دستمزد در نقاط مختلف و مشاغل مختلف هستیم. روش تحقیق، توصیفی و تحلیلی است و در گردآوری منابع از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است.

گفتار اول. مبانی نظری و مفهوم‌شناسی

بند اول. مفهوم دستمزد و حداقل دستمزد

دستمزد عبارت است از مبالغ خالصی که به صورت وجوه نقدی، غیر نقدی یا مجموع آن‌ها به کارگر در مقابل ساعت کاری، روز کاری، تکه‌کاری یا میزان مشخصی از کار پرداخت می‌شود.^۱ در ماده ۱ مقاله‌نامه شماره ۹۵ سازمان بین‌المللی کار با عنوان «حمایت از مزد»، واژه دستمزد به معنی اجرت یا دریافتی‌هایی است که صرف نظر از عنوان یا نحوه محاسبه آن قابل ارزیابی به وجه نقد است و میزان آن طبق توافق دوطرفه یا به وسیله قوانین و مقررات ملی تعیین می‌شود و به موجب قرارداد

۱. کاظمی، حمید و سید مهدی الوانی، نظام‌های حقوقی و دستمزدها، تهران: حمید کاظمی، چاپ اول، ۱۳۸۰، ص ۱۴۴.

کتبی یا شفاهی کار، برای کار یا خدماتی که انجام شده یا قرار است انجام شود، توسط کارفرما به کارگر پرداخت می‌گردد. طبق ماده ۳۵ قانون کار جمهوری اسلامی ایران، دستمزد عبارت است از وجوه نقدی یا غیر نقدی یا مجموع آن‌ها که در مقابل انجام کار به کارگر پرداخت می‌شود. برابر تبصره ۱ همان ماده، اگر دستمزد با ساعات انجام کار مرتبط باشد، مزد ساعتی است. اگر بر اساس میزان انجام کار یا محصول تولید شده باشد، کارمزد و اگر بر اساس محصول تولید شده یا میزان انجام کار در زمان معین باشد، کارمزد ساعتی نامیده می‌شود.

در برخی از مطالعات، «حداقل دستمزد» به عنوان ابزاری برای افزایش سطح استاندارد زندگی کارگران معرفی می‌شود. برای نمونه، جف چپمن و مایکل اتلینگر معتقدند که حداقل دستمزد یک ابزار مؤثر برای هدف‌گذاری خانوارهایی است که به شدت بر مشاغل با دستمزد پایین وابسته‌اند تا استاندارد مناسب زندگی برای آن‌ها برقرار شود.^۱ توصیه‌نامه تعیین حداقل دستمزد شماره ۱۳۵ معتقد است: «تعیین حداقل دستمزد باید یکی از عناصر سیاستی باشد که هدفش، مبارزه با فقر و ارضای نیازهای همه کارگران و خانواده آنان است». گزارش کمیته کارشناسان ILO در سال ۱۹۶۷، حداقل دستمزد را چنین تعریف می‌کند: «دستمزدی است که صرف نظر از شیوه محاسبه یا صلاحیت کارگر در هر کشور اعتبار قانونی دارد و با تصدی شغل تعیین می‌گردد یا با ضمانت‌های کیفری (یا ضمانت‌های متناسب دیگر) به اجرا در می‌آید». بدین ترتیب، حداقل دستمزدی که به موجب پیمان‌های دسته‌جمعی توسط مراجع عمومی تعهدآور خواهد شد، تحت پوشش این تعریف قرار می‌گیرد.^۲

سازمان بین‌المللی کار، حداقل دستمزد را به این صورت تعریف کرده است: «سطحی از دستمزد است که به کارگران پرداخت می‌شود تا رفاه اجتماعی آن‌ها تقویت شود». طبق تعریف دیگری، حداقل دستمزد، مزدی است که بدون توجه به میزان بهره‌وری کار و دیگر روابط و قوانین حاکم بر مزدها نظیر عرضه و تقاضای نیروی کار، قدرت چانه‌زنی و مذاکرات دسته‌جمعی صرفاً بنا بر ملاحظات زیستی و معیشتی کارگر و خانواده او تعیین می‌شود.

۱. ازوجی، علاءالدین، «تحلیل رابطه بین حداقل دستمزد، بی‌کاری و بهره‌وری کار در بازار کار ایران»، فصل‌نامه علوم اقتصادی، دانشکده علوم اقتصادی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز، مرداد ۱۳۸۶، ص ۳۶.

۲. عیسی‌زاده، سعید، «حداقل دستمزد و روش‌های تعیین آن»، ماه‌نامه بررسی‌های بازرگانی شماره ۱۹۱، ۱۳۸۶، ص ۵۶.

در ایران طبق ماده قانون کار، شورای عالی کار همه ساله، میزان حداقل دستمزد کارگران را برای نقاط مختلف کشور و با توجه معیار تورم و بدون توجه به شرایط روحی و جسمی کارگران و ویژگی‌های کار محول شده به ایشان تعیین می‌کند. با توجه به این قانون، حداقل دستمزد باید به اندازه‌ای باشد که زندگی یک خانواده را که تعداد متوسط آن توسط رسمی مراجع اعلام می‌شود، تأمین کند. طبق تبصره این ماده، کارفرمایان موظفند در ازای ساعات انجام کار، حداقل دستمزد قانونی هر کارگر را به او بپردازند و در صورت تخلف، ضامن تأدیه مابه‌التفاوت دستمزد پرداخت شده و حداقل دستمزد جدیدند.

بند دوم. تاریخچه تعیین حداقل مزد

با توسعه فرهنگی و حقوقی جوامع و کشورها در قرن بیستم و به ویژه با آگاهی کارگران بر حقوق خود و تلاش ایشان بر به رسمیت شناخته شدن این حقوق، زمینه‌ای فراهم شد تا در سطح بین‌المللی، تلاش‌هایی برای همسان‌سازی این حقوق صورت گیرد. کنفرانس‌های متعددی برگزار شد و نهادهایی در این راستا ایجاد گردید تا از حقوق کارگران حمایت بیش‌تری صورت پذیرد و از سوی دیگر، دولت‌ها نیز برای بهره‌برداری بهتر از خدمات کارگری و ممانعت از تضییع حقوق کارگران در این زمینه قانون‌گذاری کنند.^۱

تاریخ اعمال سیاست حداقل دستمزد به حوالی پایان قرن نوزدهم بازمی‌گردد. مقررات حداقل دستمزد در این مقطع، زمانی از سیاست‌هایی به حساب می‌آمد که برای حفاظت کارگران در مقابل پی‌آمدهای منفی نیروهای بازار تعیین می‌شد. قوانین و مقررات مربوط به حداقل دستمزد، اولین بار در ۱۸۹۴ در کشور نیوزلند وضع گردید. سپس کشور استرالیا و انگلستان در سال‌های ۱۹۰۲ و ۱۹۰۹، قوانینی را برای تعیین حداقل مزد به تصویب رساندند.^۲

در نظام حقوقی ایران به موضوع حداقل مزد به صورت رسمی در تبصره یک ماده ۱۴ تصویب‌نامه ۱۳۲۵ هیئت وزیران توجه صورت گرفت. این موضوع در قانون کار مصوب ۱۳۲۸ و ۱۳۳۷ نیز تکرار شد. حداقل مزد در سال ۱۳۵۲ برای منطقه یک، ۸۸ ریال، برای منطقه دو، ۸۰ ریال و برای منطقه سه، ۸۰

۱. رضانی قوام‌آبادی، محمدحسین و مهدی علی‌زاده، «خدمات کارگری در سازمان تجارت جهانی»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، شماره ۸۵، ۱۳۹۷، ص ۱۲۵.

۲. عسکری، محمد مهدی و امیراحمد ذوالفقاری، «بررسی سیاست تعیین حداقل دستمزد در اقتصاد اسلامی»، اقتصاد و بانکداری اسلامی، شماره ۲۳، ۱۳۹۷، ص ۹۲.

ریال بود و در سال ۱۳۵۳ این ارقام به ترتیب، ۹۵، ۱۰۵ و ۹۵ ریال افزایش یافت. در سال‌های بعد، علاوه بر مناطق، برای صنایع مختلف نیز مزد متفاوتی پیش‌بینی شد. بخش‌نامه شماره ۵۳/ص/۵۸۲۸۱ مورخ ۵۵/۱/۱۵ میزان حداقل مزدها را چنین تعیین کرده بود:

الف) حداقل مزد روزانه سراسر کشور: منطقه یک، ۱۵۲ ریال و منطقه دو، ۱۴۱ ریال

ب) حداقل مزد روزانه کارگران سیما و تلویزیون: منطقه یک، ۱۶۱ ریال و منطقه دو، ۱۴۸ ریال

ج) حداقل مزد روزانه کارگران روغن نباتی و قند: منطقه یک، ۱۶۹ ریال و منطقه دو، ۱۵۶ ریال

د) حداقل مزد کارگران لاستیک و اتوموبیل در کلیه مناطق کشور: ۲۰۴ ریال

این روش تا سال ۱۳۵۸ ادامه داشت و در آن سال، حداقل دستمزد سراسر کشور به میزان ۵۷۶ ریال تعیین و ایران به کشورهایی پیوست که دارای حداقل دستمزد ملی هستند.^۱

گفتار دوم. مرجع و معیارهای تعیین حداقل مزد

بند اول. مرجع تعیین حداقل مزد

بیش‌تر دولت‌ها از طریق تعیین حداقل دستمزد در مزدها دخالت می‌کنند. مراجع تعیین‌کننده حداقل دستمزد در کشورها مختلف است. در برخی کشورها، هر سال به موجب قانونی خاص، میزان حداقل دستمزد در صنایع مختلف یا مناطق مختلف تعیین می‌گردد. در بسیاری از کشورها، حداقل دستمزد از طریق صدور فرمان، تصویب آیین‌نامه یا تصویب‌نامه دولت تعیین می‌شود. در تعدادی از کشورها، حداقل دستمزد با توجه به توصیه‌های کمیسیون مرکزی یا کمیسیون مزد منطقه‌ای یا کمیسیون‌های حرفه‌ای یا شورای مزد تعیین می‌گردد که برای بخش یا فعالیت معینی تشکیل گردیده است. در بعضی کشورها نیز شوراها یا اداره‌های ملی یا منطقه‌ای مزد، صلاحیت لازم را برای تعیین حداقل دستمزد دارند، بدون آن‌که تصویب دولت ضرورت داشته باشد. روش پنجم تعیین حداقل مزد، روش شبه قضایی یا توافق از طریق دادگاه یا دادگاه حرفه‌ای یا دادگاه کار است. امتیاز این روش، حذف هرگونه عامل سیاسی در تعیین حداقل مزد است.^۲

۱. نجفی کاج‌آباد، قاسم، «نگاهی به روش‌های تعیین حداقل دستمزد و شیوه‌های اجرای آن در برخی کشورها و ایران»، فصل‌نامه کار و جامعه، شماره ۱۳۷، ۱۳۹۰، ص ۳۱.

۲. همان، ص ۲۹.

در آلمان و در سال ۲۰۱۵، حداقل دستمزد قانونی بر اساس اصلاحات صورت‌گرفته در قانون، ۸/۵ یورو به ازای هر ساعت کار به رسمیت شناخته شد. در حقوق آلمان، تعیین حداقل دستمزد تنها در مورد قشر خاصی از کارگران یعنی کارگران ساختمانی پذیرفته شده و مباحث مربوط به تعیین حداقل دستمزد هنوز وارد مباحث اقتصادی نشده است. به طور کلی، در حقوق آلمان، به حداقل دستمزد از سال ۱۹۹۶ توجه صورت گرفته است.^۱

در حقوق آمریکا، کمیسیون مطالعه حداقل دستمزد^۲ در سال ۱۹۹۷، تحقیقاتی را در مورد حداقل دستمزد در آمریکا با تأکید ویژه بر تأثیر احتمالی شاخص‌سازی حداقل دستمزد بر تورم انجام داد. یکی از نتایج این تحقیق آن بود که افزایش ۱۰ درصدی حداقل دستمزد باعث کاهش اشتغال نوجوانان شده است. به طور کلی، در حقوق آمریکا، ایالت‌های مختلف، معیارهای متفاوتی را برای تعیین حداقل دستمزد در نظر گرفته‌اند.^۳

در اولین قانون کار ایران و قانون کار جمهوری اسلامی ایران، قانون‌گذار به موضوع تعیین حداقل دستمزد توجه کرده است. تعیین حداقل دستمزد در قوانین سال‌های ۱۳۲۷ و ۱۳۳۷ به هیئتی مرکب از نمایندگان دولت، کارفرمایان و کارگران واگذار شده بود. ماده ۶ آیین‌نامه حداقل مزد مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۱۵ اجازه داده بود کارفرمایان و کارگران هر کارگاه یا صنعت و حرفه در هر موقع با عقد پیمان‌های جمعی، حداقل مزد کارگر عادی کارگاه مربوط را تعیین کنند، مشروط بر این‌که حداقل مزد جدید از حداقل مزدی که تعیین کرده است، کم‌تر نباشد. در ماده ۴۱ قانون کار ۱۳۶۹ ایران این گونه مقرر شده است: «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

1. Garloff, Alfred, Side effects of the introduction of the German minimum wage on employment and unemployment: Evidence from regional data- Update, Bundesministerium für Wirtschaft, 2017, p. 4.

2. MWSC

3. Schmitt, John, why does the minimum wage have no discernible effect on employment? Center for economic and policy research, 2013, p. 6.

توجه قرار دهد، باید به اندازه‌ای باشد تا زندگی یک خانواده که تعداد 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 تأدیه مابه‌التفاوت مزد پرداخت شده و حداقل مزد جدید می‌باشند».

ترکیب شورا اشکال‌های حقوقی دارد؛ زیرا در ایران، دولت هم چنان بزرگ‌ترین کارفرماست. نمایندگان کارفرما از میان وزارت خانه‌ها و افراد وابسته به دولت انتخاب می‌شوند و دو نفر دیگر که وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتخاب می‌کند، نمایندگان دولتند. به علاوه، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیز به طور مستقیم، مجری سیاست‌های دولت است. با توجه به این موارد، کارفرمایان در عمل، ۶ عضو دارند، در حالی که کارگران فقط ۳ نفر نماینده دارند. در فرآیند تصمیم‌گیری، نظرهای کارفرمایان در تعیین حداقل دستمزد همواره در ۳۲ سال که از تصویب قانون کار گذاشته، غالب شده است و کارگران در عمل، در تصمیم‌گیری و تصویب نهایی میزان حداقل دستمزد نفوذی ندارند. روند تصمیم‌گیری از سال ۶۹ تا کنون نیز همواره با اعتراض نمایندگان کارگران در شورای عالی کار مواجه بوده است، به نحوی که در بسیاری از سال‌ها از امضای مصوبه شورای عالی کار خودداری کرده‌اند.

بند دوم. معیارهای تعیین حداقل مزد

الف. حداقل دستمزد ملی

تعیین حداقل مزد ملی بسیار ساده است و هیچ‌گونه پیچیدگی و اشکالی ندارد. وجود حداقل دستمزد یکسان در کشور این حسن را دارد که همه کارگران و بنگاه‌های اقتصادی به نحوی با آن آشنایند. چنین سیستمی به ظاهر در استقرار عدالت اجتماعی اثرگذار خواهد بود. در نظام حقوق ایران، در سال ۱۳۵۸ حداقل دستمزد سراسر کشور به میزان ۵۷۶ ریال تعیین گردید و یکی از کشورهایایی است که دارای حداقل دستمزد ملی است.

ب. تعیین حداقل دستمزد منطقه‌ای

تعیین حداقل دستمزد به صورت منطقه‌ای و بخشی می‌تواند سبب کارآیی شود. هرچه اثرپذیری آن از ساختار بازار کار و شرایط کارگران بیش‌تر باشد، انعطاف‌پذیری بیش‌تری خواهد داشت و با

شرایط خاص کارگران در مناطق مختلف و صنایع و گروه‌های شغلی خاص قابل تعدیل است. در این شرایط، سیاست حداقل دستمزد، ابزاری برای تنظیم بازار کار به حساب می‌آید. در نظر نگرفتن این عناصر در تعیین حداقل دستمزد، آن را در سطح ابزاری حمایتی و اجتماعی برای قشر بسیاری محدودی از طبقه پایین کارگران محدود سازد. بدیهی است برای تعیین حداقل دستمزد، مشارکت طرف‌های ذی‌نفع می‌تواند به در نظر گرفتن منافع آن گروه‌ها بیانجامد.^۱

قانون کار ایران از پرداخت مزد مساوی برای همه کارگران و برای همه مناطق مختلف کشور صحبت نکرده است، در حالی که باید مزد کارگران برای نقاط مختلف کشور متفاوت باشد. برای مثال، متوسط هزینه زندگی یک خانوار در استان‌های مختلف متفاوت است:

متوسط هزینه یک خانوار شهری در استان تهران در سال ۹۲: ۲۷/۴۶۳/۰۰۰ تومان

متوسط هزینه یک خانوار شهری در استان اصفهان در سال ۹۲: ۲۰/۷۱۱/۰۰۰ تومان

متوسط هزینه یک خانوار شهری در استان قم در سال ۹۲: ۱۲/۶۶۸/۰۰۰ تومان

متوسط هزینه یک خانوار روستایی در استان تهران در سال ۹۲: ۱۴/۴۱۳/۰۰۰ تومان

متوسط هزینه یک خانوار روستایی در استان اصفهان در سال ۹۲: ۱۴/۷۷۲/۰۰۰ تومان

متوسط هزینه یک خانوار روستایی در استان قم در سال ۹۲: ۹/۹۰۳/۰۰۰ تومان

به نظر منطقی می‌رسد که حداقل دستمزد در شهر تهران باید نزدیک به سه برابر حداقل دستمزد در روستای استان قم باشد. با یکسان اعلام شدن حداقل مزد، در حق کارگران شهری نسبت به روستایی و شهرهای بزرگ به نسبت شهرهای کوچک بی‌عدالتی می‌شود و صنایعی که حاشیه سود کم‌تری دارند، می‌توانند در شهرهای کوچک و روستاها احیا شوند. در نتیجه، علاوه بر توسعه آن‌ها، از آمار بی‌کاری نیز کاسته می‌شود و زمینه مهاجرت اجباری به کلان‌شهرها برای یافتن کار کاهش می‌یابد و امکان معکوس شدن مهاجرت از شهرها به روستاها وجود خواهد داشت.

ج. تعیین حداقل دستمزد برای صنایع مختلف

استقرار صنایع در مناطق مختلف و هم‌چنین پیشرفت و رشد کارگران در بعضی از صنایع یا مناطق

۱. مطلبی، سید محمد موسی و لیلی عسگری، «معیارهای تعیین حداقل دستمزد»، فصل‌نامه کار و جامعه، شماره ۱۵۹، مرداد ۱۳۹۲، ص ۴۲.

کشور به نحو محسوسی با دیگر مناطق متفاوت است. توزیع نامتوازن صنایع و تفاوت سطح مهارت و دانش کارگران در مناطق مختلف کشور، چالش‌هایی را در تعیین حداقل دستمزد ملی ایجاد می‌کند. اگر حداقل دستمزد ملی نسبتاً بالا تعیین شود تا پاسخگوی نیازهای کارگران ماهرتر در صنایع پیشرفته باشد، این امر می‌تواند منجر به مشکلاتی برای جذب و استخدام کارگران با سطح تخصصی و مهارت پایین‌تر در این صنایع شود. علاوه بر این، چنین حداقل دستمزدی ممکن است برای کارفرمایان صناعی مشکل‌ساز باشد که در مناطقی هستند که کم‌تر توسعه یافته است یا صنایع کمی در آن جا قرار دارد. هم‌چنین برای کارفرمایان فعالیت‌های اقتصادی دیگر مشکل ایجاد می‌شود و در نتیجه، ممکن است اشتغال کاهش یابد. از این رو، تعیین حداقل دستمزد منطقه‌ای یا بر حسب صنایع از راهکارهای مورد توجه بوده است. بر این اساس، بر حسب مناطق یا صنایع متفاوت، شاهد حداقل دستمزدهای گوناگون خواهیم بود.

گفتار سوم. معیار تعیین حداقل مزد در نظام حقوقی ایران

در کشورهایی که دارای نوعی حداقل دستمزد هستند، معیارهایی برای تعیین آن در نظر گرفته می‌شود. این معیارها را می‌توان در دو گروه معیارهای اجتماعی و اقتصادی طبقه‌بندی کرد. معیارهایی مانند زندگی کارگران و خانواده‌های آن‌ها و سطوح مزایای تأمین اجتماعی در رده معیارهای اجتماعی و معیارهایی هم‌چون توسعه اقتصادی، ظرفیت پرداخت بنگاه‌ها و تحولات بهره‌وری در دسته معیارهای اقتصادی قرار می‌گیرند.^۱

رسیدن به مفهوم مزد منصفانه، مستلزم شاخص‌هایی گوناگون و وجود ترکیبی سازگار میان آن‌هاست که در چارچوب نهادهایی خاص برقرار خواهد شد. پس همان‌طور که تعیین مزد از سوی نهادهای موجود، نوعی ارزش‌گذاری از شاخص‌ها را بازنمایی می‌کند، تأکید بر ابعاد شکل‌دهنده مزد منصفانه اهمیت دارد. بنابراین، آورده‌های متنوع کارگران، استحقاق دریافتی متناسب را دارند.^۲

۱. کریمی موعاری، زهرا و رامتین بیدار، «بررسی رفتار حداقل دستمزد و اثر آن بر اشتغال جوانان در بازار کار ایران»، پژوهش‌نامه اقتصادی کلان، سال دهم، شماره ۱۹، ۱۳۹۴، ص ۱۲۰.

۲. عبادی، جعفر و پاسبانی صومعه، ابوالفضل، «ویژگی‌های نیروی کار و نقش آن‌ها در مزد منصفانه (تحلیل وضعیت ایران)»، نامه مفید، ۱۳۸۸، ص ۷.

مطالعات تجربی انجام شده در بسیاری از کشورهای پیشرفته صنعتی نشان می‌دهد رشد تولید آن‌ها بیش از آن‌که ناشی از افزایش کمی و فیزیکی عوامل کار و سرمایه باشد، ناشی از افزایش بهره‌وری و بهبود سیستم‌های مدیریتی است. نیروی انسانی، با ارزش‌ترین منبع در سیستم اقتصادی اعم از تولیدی و مصرفی است که میزان کمی و کیفی آن از جمله عوامل مهم بسترساز برای رشد تولید افزایش درآمد ملی به شمار می‌رود.^۱

در اسناد سازمان بین‌المللی کار، دو دسته از معیارها در این زمینه وجود دارد. معیارهای مرتبط با کارگر و خانواده او و معیارهای مرتبط با عوامل اقتصادی. در نظام‌های ملی کشورهای مختلف نیز تلاش شده است تا هم‌گام با معیارهای این سازمان به ترکیبی از عوامل فردی و اقتصادی در تعیین حداقل دستمزد توجه و تأکید شود. بر خلاف قانون و رویه موجود در سازمان بین‌المللی کار و کشورهای مختلف، با روشی توصیفی و تحلیلی اثبات شده که در ایران، از میان تمام عوامل فردی و اقتصادی، در قانون کار تنها به دو عامل تورم و معاش خانواده کارگر تصریح گشته است که این نقیصه ضمن مغایرت با مبانی حداقل دستمزد موجب تحقق نیافتن اهداف فردی و اقتصادی این مفهوم خواهد شد.

بند اول. معیار تورم

شورای عالی کار، همه ساله موظف است میزان حداقل مزد کارگران را برای نقاط مختلف کشور یا صنایع مختلف با توجه به درصد تورمی مشخص کند که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌کند. این حداقل دستمزد بدون آن‌که مشخصات جسمی و روحی کارگران و ویژگی‌های کار محول شده در نظر باشد، باید به اندازه‌ای باشد تا زندگی یک خانواده را تأمین کند که تعداد آن توسط مراجع رسمی اعلام می‌شود.

بنابراین، تعیین حداقل مزد متناسب با نرخ تورم، یکی از ابزارهای مناسب برای رفع شکاف بین مزد واقعی (مزدی است که حداقل معاش برای یک خانواده کارگری را تأمین می‌کند) و مزد اسمی (مزدی است که هر سال، شورای عالی کار مشخص می‌کند) است. از جمله انتقادهای وارد بر این رویه آن است که اولاً تعیین حداقل دستمزد با توجه درصد تورمی که از طرف بانک مرکزی اعلام می‌شود،

۱. سوری، علی و همکاران، «رابطه بهره‌وری و دستمزد با تأکید بر تحویلات نیروی کار (مطالعه موردی صنعت ایران)»، پژوهش‌نامه اقتصادی، سال دهم، شماره ۳، ۱۳۸۹، ص ۳۱۲.

محل اشکال حقوقی است؛ زیرا بانک مرکزی، بخشی از ساختار دولت یعنی همان کارفرماست که در ترکیب شورا نیز اکثریت قاطع را دارد. بانک مرکزی در سالیان متمادی و در دولت‌های مختلف همواره نرخ درصد تورمی را بسیار کم‌تر از میزان واقعی اعلام کرده است، حال آن‌که نرخ تورمی را باید نهادی بی‌طرف غیر از دولت اعلام کند. هم‌چنین نرخ درصد تورمی همواره با تعیین مزد در اسفند اعلام می‌گردد، در حالی که دستمزد برای سال بعد تصویب می‌شود که این امر موجب شده است همواره نرخ تورم در اسفند نسبت به یک سال شمسی در سال بعد، به طور میانگین ۱۵ تا ۲۰ درصد کم‌تر اعلام شود. دستمزد کارگران در سال بعد همواره ۱۵ تا ۲۰ درصد از حدود تورم واقعی کم‌تر است.

بند دوم. مزد معاش

دومین معیار تعیین مزد سالانه کارگران، مزد معاش است. هنگام تعیین مزد، نیاز کارگران، پایه و اساس تعیین مزد معاش می‌گردد. بر این اساس، مزد معاش در حد پوشش نیازهای اساسی کارگران است و هر رشته‌ای که آن سطح دستمزد را نتواند بپردازد، بهتر است فعالیت نکند تا این‌که مزد کم‌تری بپردازد. سازمان بین‌المللی کار در این زمینه چنین اشاره می‌کند: «به نظر می‌رسد که مفهوم حداقل نیازهای اجتماعی می‌تواند به مفهوم حیثیت انسانی مرتبط گردد. بدین معنی که یک خانواده نباید در اثر فقر مجبور به آن چنان زندگی شود که وی را از دیگر خانواده‌های همین گروه اجتماع، مشخص و جدا سازد. در مصوبات سازمان بین‌المللی کار و بیش‌تر کشورها، مزد معاش برای خانواده چهارنفری در نظر گرفته می‌شود، هرچند در عمل، تعداد افراد خانوارهای کارگری بیش از این تعداد است»^۱. تاکنون چارچوب و مبنای محاسبه مشخص و قابل استنادی برای تعیین حداقل هزینه معیشت یک خانواده کارگری وجود نداشته است.

بند سوم. رویکرد انتقادی به معیارهای موجود در قانون کار ایران

معیارهای دوگانه موجود در قانون کار ایران قادر نیست هیچ‌یک از اهداف تعیین حداقل دستمزد را در ایران محقق سازد. از یک طرف، صرف توجه به نرخ تورم به منظور حمایت از حقوق کارگر و خانواده او بدون عنایت به دیگر معیارهای مقرر در اسناد سازمان بین‌المللی کار با موجود در دیگر

۱. نجفی کاج‌آباد، پیشین، ص ۵۹.

کشورهای مورد مطالعه، مانند سطح عمومی دستمزدها، سطح زندگی کارگران در قیاس با دیگر گروه‌ها، مزایای تأمین اجتماعی و نیز تغییرات هزینه زندگی نمی‌تواند به حمایت از کارگر و خانواده او در تأمین حداقل‌های زندگی منجر شود. از طرف دیگر، معمولاً نرخ تورم اعلامی از سوی بانک مرکزی و مراجع رسمی با آن‌چه در واقعیت امر پیداست، تفاوت محسوس دارد. بنابراین، عموماً ملاحظه می‌شود که حداقل دستمزد تعیین شده از سوی شورای عالی کار نمی‌تواند همگام با تورم واقعی جامعه و بازار پیش برود و قدرت خرید برای کارگر و خانواده او بیافریند.^۱

بر اساس مقاله‌نامه شماره ۱۳۱ سازمان بین‌المللی کار، حداقل مزد باید با در نظر گرفتن نیازهای کارگران و خانواده ایشان با توجه به سطح کلی مزدها در کشورها، هزینه زندگی دیگر گروه‌های اجتماعی و نیز عوامل اقتصادی از جمله ضرورت‌های توسعه اقتصادی، میزان تولید و دستیابی به حداکثر اشتغال تعیین شود و به نوعی باشد که با تحول یادشده در آن تجدید نظر صورت گیرد. بدیهی است در انتخاب روش‌های مختلف مربوط به تعیین حداقل مزد باید نیازهای کشور و شرایط مختلف اقتصادی و اجتماعی آن در نظر گرفته شود و در این مورد هم مانند تعیین گروه‌های مشمول، روش منظور شده باید مبتنی بر توافق و مشورت با گروه‌های کارگری و کارفرمایی باشد. در مقاله‌نامه هم آمده است که برای اطمینان‌یابی از اجرای صحیح، نظارت بر اجرای آن از طرف نمایندگان سازمان‌های کارگر و کارفرمایی و اشخاص صلاحیت‌دار دیگر که معرّف منافع کلی مملکت و مورد تأیید این گروه‌ها باشند، لازم است. البته مقامات عمومی هم باید از طریق بازرسی کار در این قسمت همکاری کامل کنند.^۲

بنابراین، تعیین حداقل دستمزد در ایران اصولاً واجد آثار اقتصادی مثبت نخواهد بود. با این حال، به سبب بی‌توجهی به معیارهای اقتصادی در تعیین حداقل دستمزد، طبیعتاً ایران از آثار منفی بی‌توجهی زیان خواهد دید. انعطاف‌ناپذیری در شرایط کار به ویژه حداقل دستمزدها در نهایت موجب کاهش رقابت‌پذیری در سطح کلان جامعه می‌شود و کارآیی اقتصادی بنگاه‌ها را تقلیل می‌دهد. همانا معیارهای موجود در قانون کار ایران برای تعیین حداقل دستمزد کارگران هرگز نه

۱. ولی‌زاده، حسین، «ضوابط تعیین حداقل دستمزد: مطالعه تطبیقی حقوق کار ایران با سایر کشورها در پرتو اصول سازمان بین‌المللی کار»، فصل‌نامه علمی و حقوقی قانون‌یار، دوره چهارم، شماره ۱۳، ۱۳۹۹، ص ۴۲۹.

۲. عراقی، سید عزت‌الله، حقوق کار، تهران: سمت، ۱۳۶۷، ص ۳۰۴.

می‌تواند وجه فردی و اخلاقی این مسئله را تأمین کند و نه قادر به محقق ساختن اهداف و مبانی اقتصادی و اجتماعی آن است.^۱

مبنای محاسبه حداقل دستمزد در بیش‌تر کشورهای پیشرفته با توجه به حداقل پنج عامل تعیین می‌شود: هزینه‌های زندگی کارگران، سطح عمومی دستمزدها در کشور (تعداد بی‌کاران)، تورم، بهره‌وری و عرضه و تقاضای نیروی کار در بازار کار. در قانون کار فقط دو عامل «هزینه‌های زندگی کارگران» و «تورم» تعریف شده است که این یک‌سونگری در دنیا اعتبار علمی ندارد و باعث ضربه زدن به کار و بی‌کاران شده است.

بند چهارم. نگاهی به لایحه اصلاح قانون کار در بحث مزد

وزارت کار، لایحه اصلاح قانون کار درباره دستمزد کارگران را تهیه و تدوین کرده است. در این لایحه به اصلاح مواد ۴۱ و ۱۶۷ قانون کار توجه و بر این اساس، مزد منطقه‌ای و بخشی برای رعایت بهتر عدالت منظور شده است. یکی از این موارد، اصلاح روند سه‌جانبه‌گرایی در تعیین مزد است که بر این اساس، سه نفر نماینده از سه تشکل کارگری می‌توانند به عدالت و تساوی در شورای عالی کار حق رأی و حضور داشته باشند. هم‌چنین از دیگر اصلاحات مقرر در خصوص مرجع رسمی اعلام نرخ تورم، مرکز آمار ایران اعلام شده، در حالی که در ماده ۴۱، بانک مرکزی، مرجع اعلام نرخ تورم پیش‌بینی گردیده است.

یکی دیگر از موضوع‌های مورد نظر در این لایحه آن است که شورای عالی کار صرفاً پیشنهاددهنده میزان حقوق در هر سال است و تصمیم‌گیری بر اساس اصلاحات مقرر به مجلس شورای اسلامی واگذار خواهد شد. به نظر می‌رسد شورای عالی کار که مبتنی بر سه‌جانبه‌گرایی است، مرجع مناسب‌تری برای تعیین حداقل دستمزد سالانه کارگران باشد.

گفتار چهارم. رویه قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد مزد

هیئت عمومی در رأی وحدت رویه شماره ۳۳۲۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۲۹ با موضوع ابطال مواد ۲ و ۸ بخش‌نامه شماره ۱۰۰/۵۰/۲۱۳۸۸/۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۴/۸ و فراز پایانی ماده ۱۰ بخش‌نامه شماره

۱. ولی‌زاده، پیشین، ص ۴۴۵.

۱۰۰/۵۰/۱۴۳۸۰/۹۸ مورخ ۱۳۹۸/۲/۱۸ وزارت نیرو چنین رأی صادر کرده است: «بر مبنای مواد ۲۴ و ۳۱ قانون کار، ملاک محاسبه و پرداخت حق سنوات، مطلق حقوق و مزد کارگر است که همه عناوین مقرر در مواد ۳۴ و ۳۵ قانون یادشده را دربرمی‌گیرد. بر همین اساس، حکم مقرر در بندهای ۲ و ۸ بخش‌نامه شماره ۱۰۰/۵۰/۲۱۳۸۸/۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۴/۸ وزیر نیرو که صرفاً حقوق مبنا و فوق‌العاده جذب را مبنای محاسبه حق سنوات قرار داده، با مواد ۲۴، ۳۱، ۳۴ و ۳۵ قانون کار مغایرت دارد و ابطال می‌شود.» در این دادنامه نیز به حق سنوات، مطابق مفاد مندرج در مواد ۲۴، ۳۱، ۳۴ و ۳۵ قانون کار توجه شده و محدودیت در حقوق و مزایای کارگر را ممنوع کرده است.

هیئت عمومی در دادنامه شماره ۸۷/۸۵۵ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۲ که در مقام اعلام تعارض میان آرای صادره از شعب دیوان صادر شده است، چنین بیان می‌کند: «حکم مقرر در ماده ۴۱ قانون کار متضمن تکلیف شورای عالی کار به تعیین حداقل دستمزد کارگران و الزاماً افزایش آن در هر سال متناسب با میزان تورم و افزایش هزینه زندگی و سایر عوامل مربوط است. نظر به این‌که دریافت بیش از حداقل دستمزد بر اساس قرارداد یا توافق کارفرما و کارگر، سالب حق استفاده از افزایش سنواتی مصوب شورای عالی کار نیست، بنابراین، دادنامه شعبه هفتم تجدیدنظر در حدی که مفید این معنی است، موافق اصول و موازین قانونی است.» این دادنامه نیز از موارد قابل توجه در مورد مزد است. بنابراین، مزد تعیین شده در قانون کار جنبه حداقلی دارد و توافق بر خلاف آن معتبر است.

هیئت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۲۳۲۵ مورخ ۱۴۰۰/۸/۱۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال نامه معاون هماهنگی و برنامه‌ریزی حقوقی دستگاه‌های اجرایی صادر شده است. هیئت عمومی به درستی به این شرح رأی صادر کرده است: «با توجه به این‌که بر اساس قسمت پایانی نامه شماره ۳۳۴۸۹/۱۲۸۵۷۳ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۸ معاون فرهنگی و برنامه‌ریزی حقوقی دستگاه‌های اجرایی معاونت حقوقی ریاست جمهوری، سازمان‌های مرتبط با موضوع تعیین حداقل مزد کارگران موظف به برنامه‌ریزی و اعمال تدابیر لازم برای اجرای تغییرات قانونی در وضعیت و مزد کارگران در سال جدید شده و سازمان تأمین اجتماعی نیز مکلف به اصلاح نرم‌افزار محاسباتی حق بیمه سنواتی شده است و با عنایت به این‌که معاون هماهنگی و برنامه‌ریزی حقوقی دستگاه‌های اجرایی به منظور ایجاد تکلیف فوق برای مخاطبین این تکالیف صلاحیت و شایستگی ندارد، لذا نامه معترض‌ عنه خارج از حدود اختیارات مقام صادرکننده بوده و ابطال می‌شود.»

شاکي در شکایت خود به مغایرت این بخش نامه با موادی از قانون کار از جمله مواد ۴۱، ۱۵۷ و ۱۶۴ اشاره و تصریح کرده که تنها مرجع قانونی برای تعیین مزد، شورای عالی کار است.

در رأی وحدت رویه شماره ۱۸۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۲/۳۰ با موضوع ابطال نامه شماره ۲۹/۵/۱۳۸۷۰۵۰۱۸۷ مدیرکل تنظیم و نظارت بر روابط کار و نامه‌های صادره از سوی مدیرکل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی چنین صادر شده است: «با توجه به این‌که بر اساس مواد ۳۵، ۳۱، ۲۷، ۲۴ و بند ب ماده ۳۷ قانون کار و تبصره ۴ ماده ۴۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴، مبنای محاسبه حق سنوات، مطلق آخرین حقوق و مزد تعیین شده است و قید کلمه «مبنا» در دادنامه شماره ۱۱۷۲-۱۳۹۶/۱۱/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری لغو و بیهوده تشخیص داده شده است و از طرفی، حقوق مبنا و ثابت تعریف شده در تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۳۶ قانون کار صرفاً ناظر بر کارگاه‌های دارای طرح طبقه‌بندی مشاغل و فاقد طرح و اجرای آن بوده که به جهت وسعت بخشیدن به دامنه تعریف مزد و حمایت ترمیمی از حقوق کارگران این گونه کارگاه‌ها تأسیس شده است و ارتباطی به تعریف حقوق و مزد موضوع مبنای احتساب حق سنوات بر اساس مواد فوق‌الذکر ندارد و با وجود قانون و قرارداد در تعیین حق سنوات، عرفی که نقش محدودکننده حقوق و مزد را ایفا کند، به طریق اولی، فاقد جایگاه قانونی و حقوقی است. بنابراین، نامه‌های مورد شکایت، مغایر قانون وضع شده و ابطال می‌شود». دادنامه مورد نظر از چند جهت قابل توجه است: اول این‌که حمایت ترمیمی از حقوق کارگران و مزد را پذیرفته است و مسئله دوم این‌که با توجه به حمایتی بودن حقوق کار، عرف‌های محدودکننده میزان حقوق و دستمزد به هیچ وجه پذیرفته نیست. بنابراین، در تعیین مزد و حقوق، توجه به مفاد این دادنامه سودمند است.

در یکی از آرای صادرشده از هیئت تخصصی بیمه، کار و کارگری و بازنشستگی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۷ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۴ چنین نظر داده است: «نظر به این‌که به موجب ماده ۴۱ قانون کار، شورای عالی کار مکلف گردیده هر سال، میزان حداقل مزد کارگران را برای نقاط کشور و یا صنایع مختلف با توجه به درصد تورمی که از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌گردد و زندگی یک خانواده متوسط را تأمین می‌نماید، تعیین و به مراجع ذی‌ربط اعلام می‌دارد و شورای

عالی کار در راستای تکلیف در تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱ به اتفاق آرای حداقل دستمزد کارگر در سال ۹۲ را به مبلغ روزانه ۱۶۲۳۷۵ ریال تعیین نموده‌اند که با عنایت به مراتب اولاً با توجه به بند یک ماده ۴۱ قانون صدرالذکر، توجه به میزان نرخ تورم پیش‌بینی شده است و الزامی بر تعیین حداقل افزایش دستمزد کارگران به اندازه نرخ تورم وجود ندارد. ثانیاً شکایت شکات از سوی هیئت تخصصی جهت کسب نظر مشاورین توسط ریاست دیوان ارجاع و مشاورین به تاریخ ۹۳/۲/۹ حداقل دستمزد تعیین شده را منطبق با ماده ۴۱ قانون کار دانسته‌اند. بنابراین، مصوبه و بخش‌نامه مورد اعتراض، خلاف قوانین و مقررات اعلامی نمی‌باشد. انتقاد وارد به این دادنامه آن است که الزامی بر تعیین حداقل افزایش دستمزد به اندازه نرخ تورم وجود ندارد، در حالی که روح حاکم بر قانون کار و نیز ماده ۴۱، مبین چنین تفسیر و برداشتی نیست.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه دیگری به شماره ۸۵۵ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۳ که در مقام تعارض آرا صادر شده، با رویکرد حمایتی بیان داشته است: «حکم مقرر در ماده ۴۱ قانون کار، متضمن تکلیف شورای عالی کار به تعیین حداقل دستمزد کارگران و الزاماً افزایش آن در هر سال متناسب با میزان تورم و افزایش هزینه زندگی و سایر عوامل مرتبط است. نظر به این‌که دریافت بیش از حداقل مزد بر اساس قرارداد یا توافق کارفرما و کارگر، سالب حق استفاده از افزایش سنواتی مصوب شورای عالی کار نیست، بنابراین، دادنامه مبنی بر ورود شکایت موافق اصول و موازین قانونی است.» در این دادنامه نیز هیئت عمومی با نگاه حداکثری به حمایت از حقوق کارگران پرداخته است.

نتیجه‌گیری

در مقدمه ماده ۴۱ قانون کار آمده است شورای عالی کار میزان حداقل دستمزد کارگران را برای نقاط مختلف کشور یا صنایع مختلف تعیین می‌کند، در حالی که در ۳۲ سال گذشته، شورای عالی کار به تعیین مزد برای نقاط مختلف کشور هیچ توجهی نکرده است و کارگران محروم‌ترین نقطه کشور همان حداقل دستمزدی را دریافت می‌کنند که کارگران شمالی‌ترین نقطه کشور و غرب و شرق کشور. صنایع مختلف و صنوف متفاوت نیز همگی تابع همان حداقل دستمزدی هستند که در شورای عالی کار تعیین شده است. برای مثال، کارگران صنعت نساجی، چرم و پوست، خودروسازی و صنوفی که تفاوت‌های آشکار دارند، دستمزد یکسان دریافت می‌کنند. در این بین فقط کارگرانی که طبقه‌بندی

مشاغل در واحدهای آن‌ها به اجرا درآمده باشد (یعنی بیش از ۵۰ نفر کارگر داشته باشد)، نظام مزدی آن‌ها با جداول و ضرایب خاص پرداخت می‌شود.

تعیین حداقل مزد به صورت منطقه‌ای و صنایع مختلف می‌تواند سبب کارایی شود. هرچه اثرپذیری آن از ساختار بازار کار و شرایط کارگران بیش‌تر باشد، انعطاف‌پذیری بیش‌تری دارد و قابل تعدیل با شرایط خاص کارگران در مناطق مختلف و صنایع و گروه‌های شغلی خاص است. در این شرایط، سیاست حداقل دستمزد می‌تواند ابزاری برای تنظیم بازار کار به حساب آید. در نظر نگرفتن این عناصر در تعیین حداقل دستمزد، آن را در سطح ابزاری حمایتی و اجتماعی برای قشر بسیاری محدودی از طبقه پایین کارگران محدود می‌سازد. بدیهی است برای تعیین حداقل دستمزد، مشارکت طرف‌های ذی‌نفع سبب خواهد شد منافع آن گروه‌ها در نظر گرفته شود.

برای تحقق بهتر اهداف اصلی حداقل دستمزد و کم شدن آثار منفی احتمالی باید سیاست‌هایی مکمل حداقل دستمزد هماهنگ و همگام با دیگر سیاست‌های اجتماعی و بازار کار اجرا گردد تا سطح زندگی کارگران کم‌درآمد و خانواده‌هایشان بهبود یابد. هم‌چنین چند نرخ حداقل دستمزد برای مناطق مختلف در نظر گرفته شود تا دستمزدها با توجه به هزینه‌های زندگی در مناطق مختلف تعیین گردد.

بی‌شک، سیاست تعیین حداقل دستمزد به تنهایی قادر به کاهش فقر نیست. برای پوشش بهتر بخش فعال جامعه باید سیاست‌ها و راهکارهای دیگری علاوه بر آن اجرا شود که شامل این موارد باشد: معافیت‌های مالیات بر درآمد به طوری که کارگران مقدار بیش‌تری از دستمزدها را حفظ کنند؛ برنامه کمک به کارفرما از طریق ارتقای سطح مدیریت شرکت‌های کوچک؛ در نظر گرفتن وظایفی برای دولت با هدف انتقال دانش و مهارت به این شرکت‌ها؛ سیاست‌های فعال در بازار کار با در نظر گرفتن برنامه‌هایی جهت اشتغال گروه‌های بی‌کار؛ بالا بردن شرایط اشتغال‌پذیری از طریق آموزش‌های فنی و حرفه‌ای؛ بازآموزی بی‌کاران؛ ایجاد شغل‌های یارانه‌ای با تشویق برنامه‌های خوداشتغالی و تعیین حداقل دستمزدها از طریق چانه‌زنی جمعی انجمن‌های کارفرمایی و اتحادیه کارگری.

شورای عالی کار باید سنت اشتباه گذشته را کنار بگذارد و حداقل دستمزد را متناسب با مناطق و صنایع اقتصادی مختلف و هم‌چنین متناسب با شرایط رکود و رونق اقتصادی تعیین کند.

انعطاف‌پذیری در تعیین حداقل دستمزد می‌تواند ضمن بهبود رقابت‌پذیری بنگاه‌ها و در نتیجه، رقابت‌پذیری کشور، ابزار تعیین حداقل دستمزد را از ابزاری کاملاً حمایتی و اجتماعی به ابزاری برای بهبود فضای کسب و کار تبدیل کند.

با توجه به مباحث مطرح شده می‌توان این پیشنهادها را مطرح کرد:

۱. روح قانون کار جمهوری اسلامی ایران که یکی از قوانین اختلاف‌برانگیز است، برای صیانت از اشتغال بوده که در آن شرایط، زمانی که حفظ اشتغال مورد توجه بوده، تصویب آن ایجاب می‌کرده است. اکنون ایجاد و توسعه اشتغال، مشکل جامعه است و قانون کار، اعمال مدیریت و برقراری نظم را که لازمه یک محیط کار است، از بنگاه‌های اقتصادی به خصوص در مورد واحدهای کوچک و متوسط سلب کرده است. در این قانون، اختیارات کارفرما بسیار محدود است. بنا بر نظر کارشناسان اقتصادی، قانون کار در داوری بین کارگر و کارفرما چندان اثرگذار نیست و قانون کار، محیط تفاهم و همکاری بین کارگر و کارفرما را برقرار نمی‌سازد و بیش‌تر، شرکای اجتماعی (کارگر و کارفرما) را در مقابل هم و در تضاد منافع قرار می‌دهد. این در حالی است که در شرایط کنونی، آنان دارای منافع مشترکند و باید با تفاهم و همکاری با یکدیگر عمل کنند.

۲. قانون کار باید به صورت سه‌جانبه و در حضور شرکای اجتماعی اعم از نمایندگان دولت، کارگران و کارفرمایان اصلاح شود. در این صورت، نظرهای هر سه شریک اجتماعی در آن دخیل خواهد بود و دیگر هیچ‌گروهی حق اعتراض به آن را نخواهد داشت و حاصل آن، قانونی خواهد بود که از مطلوبیت بیش‌تری برخوردار می‌شود و نظارت بر رفتار کارگر و کارفرما با قدرت بالاتری انجام خواهد شد.

۳. تعیین حداقل دستمزد پایین‌تر برای کارآموزان و کارگرانی که دوره آزمایشی را می‌گذرانند و کارگران مبتدی بدون مهارت باید در کارگاه با آموزش هنگام کار مهارت کسب کنند. دستمزد کارگران دارای تخصص بر اساس قانون کار باید بیش‌تر تعیین شود.

۴. با در نظر گرفتن حقیقی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور باید ترکیبی از معیارهای فردی و اقتصادی را در تعیین حداقل دستمزد کارگران به کار بست؛ زیرا دستمزد کارگران قطع نظر از وجه فردی و اخلاقی آن واجد کارکرد اجتماعی و اقتصادی است.

۵. بنگاه‌های زیر ۱۰ نفر کارگر در روستاها و بنگاه‌های زیر پنج نفر کارگر در شهرها در تعیین مزد و مزایا و واریز حق بیمه بر اساس قرارداد و توافق بین کارگر و کارفرما تعیین شود.
۶. در ماده ۴۱ قانون کار به تفاوت شرایط کار، سختی کار و ویژگی مشاغل در تعیین مزد به خصوص در واحدهای کوچک و صنفی هیچ توجهی نشده است. در تعیین موضوع مکان در کارگاه‌ها و مناطق مختلف عملاً نوعی بی‌عدالتی قانونی است. برای مثال، در کارگاه‌های دباغی، پوست و روده‌پاک‌کنی، ذوب فلز و آهنگری و میان شاغلان این کارگاه‌ها و کارگاه‌های کوچک مانند کار در مغازه و پارچه‌فروشی، تفاوتی ذکر نشده است.
۷. راهکار مناسب برای حل این معضل در قانون کار، واگذاری تعیین مزد با نظارت شوراهای کار به صنوف است تا صنوف با نظارت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با رعایت سطح تورم واقعی در جامعه، نرخ دستمزد را برای مشاغل متفاوت تعیین کنند. با این کار علاوه بر رعایت عدالت در تعیین مزد، روابط کار و کارفرما بهبود می‌یابد. مزد کارگران در مناطق مختلف کشور نیز متناسب با شرایط اجتماعی تعیین خواهد شد. از امتیازهای واگذاری تعیین مزد به صنوف مختلف می‌توان به احیای رابطه استاد شاگردی در واحدهای کوچک کم‌تر از پنج نفر اشاره کرد؛ زیرا بر اساس بررسی‌های به عمل آمده از موانع جدی به کارگیری کارگران و تازه‌کاران در واحدهای صنفی، ترس کارفرما از سازوکار تعیین مزد است.
۸. نظارت قضایی بر مصوبات مراجعی مانند وزارت کار و شورای عالی کار بر عهده دیوان عدالت اداری است و با عنایت به نبود رویکرد جامع دادرسی در حقوق کار، از طریق رویه‌سازی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز می‌توان به تعدیل حقوق کارگران در زمینه حقوق و دستمزد اقدام کرد.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. رفیعی، احمد، حقوق کار (دفتر یکم: مبانی نظری حقوق کار، نظام حقوقی حاکم بر قرارداد کار در ایران)، تهران: فکرسازان، چاپ پنجم، ۱۴۰۱.
۲. عراقی، سید عزت‌الله، حقوق کار، تهران: سمت، ۱۳۶۷.
۳. کاظمی، حمید و سید مهدی الوانی، نظام‌های حقوقی و دستمزدها، تهران: حمید کاظمی، چاپ اول، ۱۳۸۰.
۴. منشی‌زاده، گشواد، شرایط کار با آخرین اصلاحات، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۵.

ب) مقاله

۱. ازوجی، علاءالدین، «تحلیل رابطه بین حداقل دستمزد، بی‌کاری و بهره‌وری کار در بازار کار ایران»، فصل‌نامه علوم اقتصادی، دانشکده علوم اقتصادی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز، مرداد ۱۳۸۶.
۲. بادینی، حسن و سید حسین اسعدی، «مطالعه تطبیقی تضمینات خاص وصول مزد کارگر»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، سال بیستم، شماره ۵۰، ۱۳۹۸.
۳. رضانی قوام‌آبادی، محمد حسین و مهدی علی‌زاده، «خدمات کارگری در سازمان تجارت جهانی»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، شماره ۸۵، ۱۳۹۷.
۴. سوری، علی و همکاران، «رابطه بهره‌وری و دستمزد با تأکید بر تحصیلات نیروی کار (مطالعه موردی صنعت ایران)»، پژوهش‌نامه اقتصادی، سال دهم، شماره ۳، ۱۳۸۹.
۵. صیرفی‌ان باب‌الدستی، مهرناز و همکاران، «نقش کار شایسته در رعایت موازین حقوق بشری کارگران با رویکردی به آموزه‌های فقهی»، مطالعات فقه اقتصادی، دوره چهارم، شماره ۴، ۱۴۰۱.
۶. عبادی، جعفر و ابوالفضل پاسبانی صومعه، «مهم‌ترین عوامل مؤثر بر مزد منصفانه: آزمون نظریه آکرلوف در ایران»، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۱۶، ۱۳۹۲.
۷. عبادی، جعفر و پاسبانی صومعه، ابوالفضل، «ویژگی‌های نیروی کار و نقش آن‌ها در مزد منصفانه (تحلیل وضعیت ایران)»، نامه مفید، ۱۳۸۸.
۸. عسکری، محمد مهدی و امیراحمد ذوالفقاری، «بررسی سیاست تعیین حداقل دستمزد در اقتصاد اسلامی»، اقتصاد و بانکداری اسلامی، شماره ۲۳، ۱۳۹۷.

۹. عیسی‌زاده، سعید، «حداقل دستمزد و روش‌های تعیین آن»، ماه‌نامه بررسی‌های بازرگانی شماره ۱۹۱، ۱۳۸۶.
۱۰. کریمی موغاری، زهرا و رامتین بیدار، «بررسی رفتار حداقل دستمزد و اثر آن بر اشتغال جوانان در بازار کار ایران»، پژوهش‌نامه اقتصادی کلان، سال دهم، شماره ۱۹، ۱۳۹۴.
۱۱. مطلبی، سید محمد موسی و لیلی عسگری، «معیارهای تعیین حداقل دستمزد»، فصل‌نامه کار و جامعه، شماره ۱۵۹، مرداد ۱۳۹۲.
۱۲. نجفی کاج‌آباد، قاسم، «نگاهی به روش‌های تعیین حداقل دستمزد و شیوه‌های اجرای آن در برخی کشورها و ایران»، فصل‌نامه کار و جامعه، شماره ۱۳۷، ۱۳۹۰.
۱۳. ولی‌زاده، حسین، «ضوابط تعیین حداقل دستمزد: مطالعه تطبیقی حقوق کار ایران با سایر کشورها در پرتو اصول سازمان بین‌المللی کار»، فصل‌نامه علمی و حقوقی قانون‌یار، دوره چهارم، شماره ۱۳، ۱۳۹۹.

2. Latin Source

1. Garloff, Alfred, Side effects of the introduction of the German minimum wage on employment and unemployment: Evidence from regional data- Update, Bundesministerium für Wirtschaft, 2017.
2. Schmitt, John, why does the minimum wage have no discernible effect on employment? Center for economic and policy research, 2013.

The pathology of workers' wage determination and its corrective measures with a look at the judicial practice of the Administrative Court of Justice

Ali Naderi¹

Hossein JavanArasteh²

Hojjatollah Ebrahmian³

Abstract

Among the important issues that attract attention in the labor law of the Islamic Republic of Iran is the method of determining the minimum wage. The main reason for the legislator's attention to workers' wages can be seen in the social fact that the legislator should protect the weak side of the relationship, i.e. the worker, and protect him against the employer, who also has wealth and social power. In Iran's legal system, the worker's wage and how it is determined are among the important issues that the legislator has paid special attention to. Wage determination criteria are for all age groups, all different regions and all companies. Necessity demands that by taking advantage of the flexible features of the labor law accepted in articles 191, 190, 189, a suitable solution to create employment and in terms of protecting the rights of workers and securing the interests of employers and encouraging investment, foresee various criteria in determining wages. In this article, the authors have investigated the pathology of workers' wages and its corrective measures. The research method in this study is descriptive-analytical, and the library method was used in collecting sources.

KeyWords: wage, worker, employer, determination of minimum wage, labor law. The court.

1. Expert in charge of labor relations, (Corresponding Author), alinaderi.kar53@gmail.com

2. Member of the Faculty of Law Research Institute of the University, hoarasteh@gmail.com

3. Member of the Faculty of Islamic Azad University, Qom branch. Law Group, hojjat49@gmail.com