

بررسی وضعیت عملکرد «قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۰۵ مصوب ۱۴۰۲/۰۶/۲۲



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۶/۲۴
Publish Date : 2026/9/15



عنوان: بررسی وضعیت عملکرد «قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی
اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۰۵ مصوب ۱۴۰۲/۰۶/۲۲»
تهیه و تدوین (Author): مهدی قاسمی سیانی
واژه‌های کلیدی: بیمه اجتماعی، کارگران ساختمانی، سازمان تأمین اجتماعی
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21864>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11931.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: بررسی وضعیت عملکرد قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه های اجتماعی کارگران

ساختمانی اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۰۵ مصوب ۱۴۰۲/۰۶/۲۲

نوع گزارش: طرح / لایحه ☐، نظارتی ☒، راهبردی ☐، پیش نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه اقتصاد رفاه و تأمین اجتماعی)

مدیر مطالعه: محمدحسین مرادی (مدیر گروه اقتصاد رفاه و تأمین اجتماعی)

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری، سیدمحمدحسین فاطمی

اظهار نظر کننده: عادل علائی

گرافیک و صفحه آرایی: سعید احمدعلیزاده

ویراستار ادبی: مژگان کاظمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۱/۲۰

نماینه در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (NoorMags)



فهرست مطالب

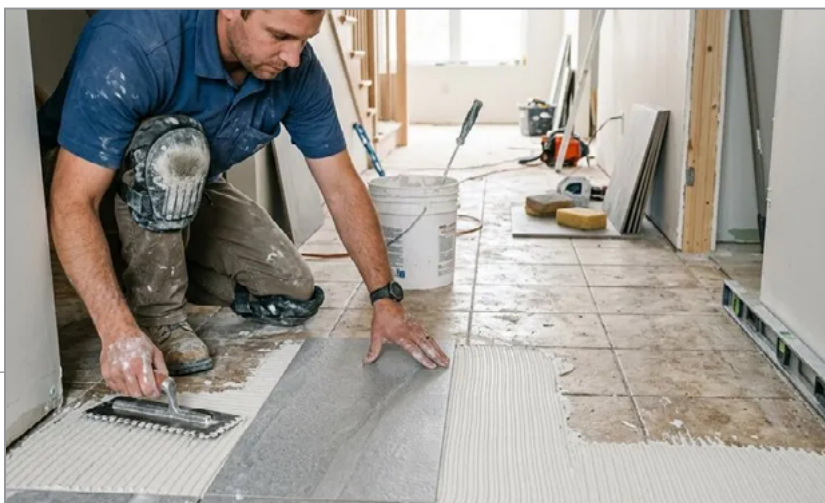
چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۰
۱-۲. سوابق مطالعاتی.....	۱۰
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی.....	۱۱
۳. تعداد کارگران ساختمانی در ایران و وضعیت پوشش بیمه‌ای آنان.....	۱۳
۴. بررسی گزارش عملکرد اجرای قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی.....	۱۴
۵. بررسی وضعیت حساب بیمه کارگران ساختمانی بعد از تغییر قانون در مهرماه ۱۴۰۲.....	۱۶
۶. نگاهی بر چالش حق بیمه پروژه‌های پیمانکاری.....	۱۸
۷. نقدی بر ایجاد حساب مجزا برای اصناف و مشاغل مختلف در بیمه‌های اجتماعی.....	۱۹
۸. تحلیلی بر کسری حساب بیمه کارگران ساختمانی.....	۱۹
۹. جمع‌بندی و ارائه توصیه سیاستی.....	۲۰
منابع و مأخذ.....	۲۱

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه پژوهشی.....	۱۰
جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی.....	۱۱
جدول ۳. وضعیت پوشش بیمه‌ای کارگران ساختمانی.....	۱۳
جدول ۴. گزارش‌های سازمان تأمین اجتماعی به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی.....	۱۴
جدول ۵. گزارش حق بیمه‌های وصولی از بیمه شدگان و متقاضیان پروانه‌های ساختمانی از سال ۱۳۸۹ لغایت آذرماه سال ۱۴۰۴.....	۱۴
جدول ۶. حساب درآمدها و هزینه‌های کارگران ساختمانی از آبان ۱۴۰۲ لغایت آذر ۱۴۰۴.....	۱۷
جدول ۷. پیشنهاد توصیه سیاستی.....	۲۰

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار وضعیت کسری حق بیمه عوارض پروانه نسبت به حق بیمه کارفرمایی.....	۱۶
شکل ۲. اجزای درآمد و هزینه حساب بیمه کارگران ساختمانی از آبان ۱۴۰۲ تا آذرماه ۱۴۰۴.....	۱۷



بررسی وضعیت عملکرد قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۰۵ مصوب ۱۴۰۲/۰۶/۲۲

چکیده



قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی با هدف تأمین پایدار منابع برای گسترش پوشش بیمه‌ای این گروه و رفع صف انتظار بیمه‌شدگان، در سال ۱۴۰۲ اصلاح شد. این گزارش عملکرد قانون و نحوه اجرای آن توسط سازمان تأمین اجتماعی را بررسی می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد سازوکار قانونی تأمین حق بیمه سهم کارفرمایی در تحقق منابع مورد نیاز موفق نبوده است؛ به گونه‌ای که طی سال‌های ۱۳۸۹ تا آذر ۱۴۰۴ تنها حدود ۵۷ درصد منابع لازم تأمین شده و از آبان ۱۴۰۲ تا آذر ۱۴۰۴، میزان دریافتی از عوارض پروانه ساختمانی نسبت به سهم کارفرما بیش از ۱۰۴ هزار میلیارد تومان کسری داشته است. همچنین حساب بیمه کارگران ساختمانی در همین دوره حدود ۹ هزار میلیارد تومان کسری نشان می‌دهد و تعداد بیمه‌شدگان فعال از حدود ۸۱۰ هزار نفر در سال ۱۳۹۷ به حدود ۵۸۲ هزار نفر در بهمن ۱۴۰۴ کاهش یافته است. در کنار ضعف تأمین منابع، عملکرد سازمان تأمین اجتماعی در ارائه اطلاعات نیز ضعیف ارزیابی می‌شود؛ گزارش‌دهی سه‌ماهه منظم نبوده و اطلاعات ضروری درباره حق بیمه پروژه‌های پیمانکاری، سهم سه‌درصدی دولت، هزینه‌های اجرایی و جزئیات ماهیانه حساب در دسترس و قابل راستی‌آزمایی نیست. این کاستی‌ها، امکان ارزیابی دقیق کسری واقعی حساب و احتمال انحراف یا هدررفت منابع را تقویت می‌کند. بر این اساس، پیش‌نیاز هر گونه اصلاح قانونی، الزام سازمان تأمین اجتماعی به انتشار برخط، به‌روز و قابل راستی‌آزمایی اطلاعات منابع و مصارف، اجرای کامل احکام مربوط به حق بیمه پیمانکاری و تقویت سازوکار شناسایی بیمه‌شدگان واقعی است.



بیان / شرح مسئله

قانون «اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی» مصوب سال ۱۳۹۳، سازمان تأمین اجتماعی را مکلف کرده بود تا برای تداوم پوشش بیمه تمام کارگران ساختمانی، ۱۵ درصد از مجموع عوارض صدور پروانه‌های ساختمانی را دریافت کند ولی این منابع کفایت لازم را نداشت و باعث ایجاد صف شده بود. در اسفند سال ۱۴۰۱، مجلس شورای اسلامی با اصلاح این قانون، حق بیمه کارفرما برای هر مترمربع زیربنا در هر طبقه را از یک تا چهار درصد حداقل دستمزد ماهیانه همان سال^۱ تعیین کرد. با اجرای این قانون، حق بیمه کارفرما افزایش زیادی نسبت به قبل داشت و به همین دلیل این قانون در شهریور ۱۴۰۲ مجدداً اصلاح شد. مهم‌ترین بخش اصلاحات جدید شامل تعیین سهم بیمه کارفرمایان به میزان ۲۵ درصد عوارض مرتبط با پروانه‌های ساختمانی است که البته سازمان می‌تواند این مبلغ را تا ۳۰ درصد عوارض افزایش دهد. گزارش حاضر برای بررسی دقیق عملکرد سازمان تأمین اجتماعی در پیاده‌سازی این قانون تهیه شده است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

سازمان تأمین اجتماعی طی هفت مرحله،^۲ گزارش وضعیت بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی را برای کمیسیون اجتماعی مجلس ارسال کرده است. به‌رغم ارسال این گزارش‌ها، بررسی عملکرد این قانون به دلیل کمبود اطلاعات نیازمند راستی‌آزمایی است؛ باین حال گزارش‌های واصله نتایج زیر را نشان می‌دهد:

- ۱ در سال‌های ۱۳۸۹ تا آذرماه ۱۴۰۴، حدود ۵۷ درصد از منابع لازم جهت بیمه کردن کارگران ساختمانی دریافت شده است.
- ۲ در سال‌های ۱۳۸۹، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ میزان درآمدهای حاصل از حق بیمه پرداختی متقاضیان پروانه، ۱۰ تا ۳ برابر منابع حاصل از حق بیمه سهم کارفرما بوده و از سال ۱۳۹۲ به بعد این نسبت به شدت کاهش یافته است.
- ۳ با تغییر قانون از اسفند ۱۴۰۱ تا مهر ۱۴۰۲، میزان حق بیمه دریافتی نسبت به قبل رشد پیدا کرد ولی همچنان کسری مالی موجود را از بین نبرد. با تغییر مجدد قانون در مهرماه ۱۴۰۲، اگرچه منابع رشد پیدا کرده اما رشد آن از قبل کمتر بوده است.
- ۴ از سال ۱۳۹۷ تا آذرماه ۱۴۰۴، تعداد افراد بیمه شده در قالب کارگر ساختمانی، از حدود ۸۱۰ هزار نفر به حدود ۵۸۲ هزار نفر کاهش یافته است.

- ۵ از آبان‌ماه ۱۴۰۲ لغایت آذرماه ۱۴۰۴، مبالغ دریافتی از عوارض پروانه ساختمانی نسبت به ۲۰ درصد سهم کارفرمایی، بیش از ۱۰,۴ هزار میلیارد تومان کسری داشته است.
- ۶ از آبان‌ماه ۱۴۰۲ لغایت آذرماه ۱۴۰۴، حساب بیمه کارگران ساختمانی بیش از ۹ هزار میلیارد تومان دارای کسری بوده است.
- ۷ براساس تبصره ماده (۶) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب سال ۱۳۸۶، دولت مکلف شده تا معادل سه درصد (۳٪) مأخذ کسر حق بیمه را به سازمان پرداخت کند. در صورت پرداخت این مبلغ، حساب بیمه کارگران ساختمانی دارای کسری حدود ۳,۸ هزار میلیارد تومانی بود.

- ۸ لازم است نحوه محاسبه هزینه‌های پرسنلی، اداری و کارگزاری در گزارش‌ها شفاف شود چراکه با توجه به تعداد کارگران و مستمری‌بگیران این بخش، متناسب بودن این مقدار هزینه محل ابهام است.

- ۹ جهت بررسی دقیق‌تر، اطلاعات ماهیانه حساب بیمه کارگران ساختمانی و همچنین اطلاعات مربوط به منابع حاصل از حق بیمه

۱. براساس شاخص‌های میزان جمعیت، ارزش منطقه‌ای، محرومیت، مشخصات و کاربری بنا.
۲. اسفندماه ۱۴۰۲، مردادماه، مهرماه و دی‌ماه ۱۴۰۳، فروردین‌ماه، شهریورماه و بهمن‌ماه ۱۴۰۴.
۳. از زمان آخرین اصلاح قانون تا آخرین گزارش دریافتی از سازمان.

پروژه‌های پیمانکاری ساختمانی مورد نیاز بوده که متأسفانه ارسال نشده است.

۱۰ مطابق با اطلاعات آخرین گزارش ارسال شده،^۱ شیوه‌نامه ساماندهی بیمه کارگران ساختمانی با هماهنگی نهادهای مربوطه تدوین و کلیه فعالیت‌های مربوط به شناسایی و پذیرش کارگران توسط کارگروه‌های مذکور صورت می‌گیرد.

۱۱ براساس قانون،^۲ در خصوص آن بخش از کارهای ساختمانی که در اجرای بند «۲» ماده (۲) این قانون صورت می‌گیرد، پرداختی سهم سازمان بابت صدور پروانه ساختمانی باید در محاسبه حق بیمه پیمانکار لحاظ شود. ضمن آنکه لازم است این مبالغ، در حساب بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی نیز لحاظ شود. با این حال به دلیل فقدان گزارش دهی شفاف، لحاظ منابع حاصله از این بخش جهت بیمه کارگران ساختمانی محل تردید است.

۱۲ سازمان تأمین اجتماعی، برای بیمه کردن کارگران ساختمانی جامانده، پیشنهاد افزایش حق بیمه سهم کارگر به ۱۳٫۵ درصد را داده است. پذیرش و تصویب این پیشنهاد، تا زمان شفاف شدن منابع حاصل از حق بیمه قراردادهای پیمانکاری ساختمانی توصیه نمی‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پس از ارزیابی وضعیت عملکرد این قانون، پیشنهادهای سیاستی زیر قابل ارائه است:

۱ اجرای دقیق بند «ز» قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب سال ۱۴۰۲ و شفاف‌سازی منابع حاصل از حق بیمه پروژه‌های پیمانکاری ساختمانی در حساب بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی و افزایش تعداد کارگران بیمه شده به نسبت منابع ایجاد شده،

۲ تقویت بانک اطلاعاتی کارگران ساختمانی برای شناسایی بیمه‌شدگان غیر کارگر با تأکید بر اجرای دقیق تبصره «۶» بند «الف» ماده واحده قانون،^۴

۳ استفاده از ظرفیت ماده (۵) جهت افزایش میزان مجموع عوارض تا معادل ۳۰ درصد؛ در صورت عدم تکافوی منابع پس از انجام دو اقدام فوق،

۴ استفاده از ظرفیت تشکلهای کارگری جهت شناسایی و حذف افراد غیر کارگر بهره‌مند از بیمه کارگران،

۵ ارائه گزارش‌های آماری از وضعیت منابع و مصارف ماهیانه حساب بیمه کارگران ساختمانی در پایگاه اینترنتی سازمان.

۱. در راستای اجرای بند «ح» قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۴۰۲/۶/۲۲.

۲. بند «۲» ماده (۲) قانون و بند «ز» قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب سال ۱۴۰۱.

۳. در مورد آن دسته از کارهای ساختمانی موضوع بند «۲» ماده (۲) این قانون، پرداختی سهم سازمان تأمین اجتماعی بابت صدور پروانه ساختمانی در محاسبه حق بیمه سهم کارفرمایی کارگران ساختمانی پیمانکار لحاظ می‌شود. سازمان تأمین اجتماعی مکلف است حق بیمه سهم کارفرمایی را در فهرست حقوق و مزد ماهانه کارگران ساختمانی شاغل تا سقف مبلغ مذکور منظور کرده و مفاصاحساب مربوط را مطابق مواد (۳۸) و (۴۱) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ صادر کند.

۴. تبصره «۶»- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با هماهنگی وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی، کشور و راه و شهرسازی از محل منابع حق بیمه سهم کارفرمایی با ایجاد زیرساخت‌های مناسب و همچنین بهره‌مندی از سامانه رفاه ایرانیان و سایر سامانه‌های مرتبط، نسبت به شناسایی دقیق کارگران شاغل در امر ساختمان در دوره اشتغال اقدام کند.

۱. مقدمه

در حالت معمول و در کارگاهی ثابت که محل کار، روزهای کاری و کارفرما مشخص و ثابت است، چالشی در رابطه بیمه‌ای کارگر، کارفرما و سازمان تأمین اجتماعی وجود ندارد؛ اما آنچه موجب شده تا نیاز به قانون مجزایی برای بیمه «کارگران ساختمانی» وجود داشته باشد؛ ماهیت این شغل و «ثابت نبودن روزهای کاری، محل کار و کارفرما» است. این ویژگی باعث شده برقراری رابطه بیمه‌ای بین کارگر و کارفرما به شکل معمول ممکن نباشد.

به عنوان مثال ممکن است یک کارگر ساده (از جمله کارگرانی که در محل «کارگران آماده به کار» در هر شهر تجمع می‌کنند) در طول یک ماه بیش از ۱۰ کارفرما داشته باشد و یا یک برق کار ساختمان در مدت یک سال به صورت هم‌زمان یا در بازه‌های زمانی متفاوت با چند کارفرما در تعامل باشد.

راه حل در نظر گرفته شده برای این چالش، جدا کردن رابطه مستقیم موجود بین کارگر و کارفرما بوده است؛ به این صورت که کارگران حق بیمه خود را نه به کارفرما، بلکه به صورت مستقیم به سازمان تأمین اجتماعی می‌پردازند. از سوی دیگر کارفرمایان نیز فارغ از تعداد کارگران مورد استفاده، براساس یک معیار مشخص (که متغیر و محل مناقشه بوده است) حق بیمه خود را به سازمان تأمین اجتماعی می‌پردازند. البته این جدا کردن رابطه کارگر و کارفرما و تأمین بخشی از سهم حق بیمه کارگر به صورت مستقل، موجب شده است که به دلیل ارتفاع مالی ناشی از این مابه‌التفاوت، برخی از افراد که کارگر نیستند نیز خود را به صف بیمه کارگران ساختمانی اضافه کنند تا از این مزیت بهره‌مند شوند. در کنار تقاضای مازاد ایجاد شده توسط افراد غیر کارگر، آنچه تاکنون موجب چالش در این مقوله بوده، کافی نبودن اعتبارات دریافتی از «کارفرمایان» برای بیمه کارگران بوده است که باعث شده تا پدیده «سهمیه‌بندی بیمه» در این حوزه به وجود بیاید. به این صورت که هر ساله بسته به اعتبار موجود، تعداد سهمیه‌های مشخصی به شهرهای مختلف اختصاص می‌یابد و در صورتی که تعداد کارگران ساختمانی در یک شهر بیشتر از سهمیه‌های اختصاص یافته باشد؛ کارگران باید در صف انتظار برای بیمه باقی بمانند که این مورد یکی از اصلی‌ترین گلایه‌های این قشر است.

برای حل این چالش، مجلس شورای اسلامی تاکنون در قوانین متعددی به اصلاح قانون مربوط به بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی پرداخته است با این وجود براساس گزارش‌های ارسالی از سوی سازمان تأمین اجتماعی، حتی پس از اصلاح قانون در مهرماه ۱۴۰۲، محدودیت‌های بودجه‌ای جهت ارائه بیمه به همه کارگران از میان نرفته است. مطابق اطلاعات ارائه شده، کسری منابع حاصله از محل اجرای قانون بیمه کارگران ساختمانی در بازه ۱۳۸۹ تا آذر ۱۴۰۴ بیش از ۲۹۵ هزار میلیارد ریال (با نرخ ثابت) بوده است. همچنین بر مبنای این اطلاعات، مستقل از اینکه افراد بیمه شده به صورت واقعی کارگر ساختمانی هستند یا خیر، در بهمن ماه ۱۴۰۴، تعداد افراد بیمه شده در قالب بیمه کارگران ساختمانی ۵۸۲,۴۹۶ نفر بوده است؛ این در حالی است که مطابق اظهارات انجمن صنفی کارگران ساختمانی، تعداد کارگران ساختمانی در کشور حدود یک میلیون و دویست هزار نفر است که در صورت صحت این آمار، بیش از ششصد هزار نفر در صف پوشش بیمه‌ای کارگر ساختمانی هستند. با توجه به کسری موجود در حساب کارگران ساختمانی و همچنین عدم ارائه شدن بیمه اجتماعی به بخشی از این افراد، گزارش حاضر به بررسی نحوه اجرای قانون ذکر شده و چالش‌های اجرای کامل آن پرداخته است.

شایان ذکر است جهت ارائه تحلیل متقن، مرکز پژوهش‌های مجلس طی نامه‌های رسمی با سازمان تأمین

اجتماعی و دیوان محاسبات کشور جهت ارسال اطلاعات مکاتبه کرده که به رغم پیگیری‌های مکرر، اطلاعات تکمیلی و متقن از سوی این نهادها ارسال نشده؛ لذا صرفاً به اطلاعات ارسالی به کمیسیون اجتماعی مجلس اکتفا شده است.

۲. پیشینه



۲-۱. سوابق مطالعاتی

سوابق مطالعاتی مرکز پژوهش‌های مجلس در حوزه بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی اعم از گزارش‌های راهبردی و اظهارنظرهای کارشناسی به همراه توضیحات مختصری از هر یک در جدول ۱ آمده است.

جدول ۱. پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیحات
۱	اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه «بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» [۲]	مهرماه ۱۳۸۴	۷۵۱۱	مطالعات اجتماعی، حقوقی و برنامه و بودجه	این گزارش به بررسی لایحه «بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» پرداخته و ضمن ارائه برشمردن برخی معایب لایحه، پیشنهاد می‌کند این مفاد به قانون بیمه اجباری کارگران الصاق شود و تحت عنوان قانون جدید مطرح نشود.
۲	اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح بند «۲۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۷ و قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» [۳]	مهرماه ۱۳۸۷	۹۳۰۷	مطالعات اجتماعی	پس از ابلاغ قانون بیمه اجتماعی کارگران مصوب سال ۱۳۸۶، این قانون براساس بند «۲۹» قانون بودجه ۱۳۸۷ به دلیل برخی نگرانی‌ها بابت افزایش قیمت مسکن، معلق شد. این طرح برای اجرایی شدن قانون یاد شده است.
۳	اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی» [۴]	فروردین ۱۳۹۳	۱۳۶۰۴	مطالعات اجتماعی و حقوقی	این طرح درصدد تغییر محل تأمین منابع حق بیمه سهم کارفرما از عوارض صدور پروانه به عوارض و مالیات بر ارزش افزوده بوده است. گزارش حاضر با این طرح مخالفت کرده و پیشنهاد داده روش پرداخت حق بیمه از حالت متمرکز به اقساط ماهیانه تغییر پیدا کند.
۴	اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۹۳/۰۹/۱۶» [۵]	مرداد ۱۳۹۷	۱۶۳۴۵	مطالعات اجتماعی	با توجه به کسری منابع این نوع بیمه، این طرح به دنبال تغییر مبای محاسبه حق بیمه کارفرما براساس حداقل دستمزد برای هر متر زیربنا بوده است.
۵	اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» [۶]	فروردین ۱۴۰۱	۱۸۱۷۴	مطالعات بخش عمومی	این طرح به دنبال تعیین ۱ تا ۱۵ درصد حداقل دستمزد سالیانه ضریب مترائ ساختمان به عنوان حق بیمه سهم کارفرما بوده است و این گزارش با طرح برخی اصلاحات با این طرح موافقت کرده است.

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیحات
۶	ضرورت اصلاح قوانین بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی [۷]	خرداد ۱۴۰۱	۱۸۲۲۷	مطالعات اجتماعی	این گزارش به بررسی تفصیلی چالش‌های بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی پرداخته و تلاش کرده تا با بررسی تطبیقی وضعیت برخی کشورها در این زمینه، به پیشنهاد مشخصی دست یابد. این گزارش پیشنهاد می‌دهد حل معضل بیمه کارگران منوط به تغییر نهادی بازار کارگران ساختمانی است تا دولت بتواند بر آن نظارت داشته باشد.
۷	اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» [۸]	تیر ۱۴۰۲	۱۹۰۳۴	مطالعات بخش عمومی	با اصلاح قانون بیمه کارگران ساختمانی هزینه مربوط به بیمه شدیداً افزایش یافت و در پی اعتراض‌ها، طرح جدید ارائه شد. در این طرح میزان حق بیمه براساس جمعیت و قیمت منطقه‌ای متغیر خواهد بود. گزارش حاضر این طرح را مثبت ارزیابی کرده است.
۸	اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح دوفوریتی اصلاح بند «الف» ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» [۹]	مرداد ۱۴۰۲	۱۹۰۳۴-۱	مطالعات حقوقی	این طرح دوفوریتی مربوط به بازگشت به قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب سال ۱۳۹۳ بوده که مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است.
۹	اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح دوفوریتی استفساریه ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» [۱۰]	دی ۱۴۰۲	۱۹۵۲۱	مطالعات حقوقی	در این گزارش، ابهام موجود در مورد «عوارض صدور پروانه» مورد بررسی قرار گرفته است.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

موضوع بیمه کارگران ساختمانی از سال‌های پیش از انقلاب مورد توجه قانونگذار بوده است. توجه به این موضوع برای اولین بار در سال ۱۳۳۹ و پس از آن به سال ۱۳۵۲ برمی‌گردد. بعد از تصویب قانون اختصاصی در رابطه با بیمه کردن کارگران ساختمانی، با توجه به وضعیت خاص این فعالیت، پرچالش‌ترین موضوع «نحوه اخذ حق بیمه از کارفرمایان» بوده است و همین موضوع در موارد زیادی باعث انجام اصلاحات در قوانین مربوطه شده است. در جدول ۲ پیشینه تقنینی این موضوع به تفصیل آمده است.

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی [۱]

ردیف	نام سند (قانون.../تصویب‌نامه...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران	مجلس شورای ملی	۱۳۳۹	این قانون شامل همه کارگران اعم از ساختمانی و غیره بوده است
۲	قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی	مجلس شورای ملی	۱۳۵۲	بیمه شاغلین در کارهای ساختمانی در برابر حوادث ناشی از کار
۳	قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی مصوب آبان‌ماه ۱۳۵۲	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۹	تغییر میزان حق بیمه براساس سطح زیربنای ساختمان



ردیف	نام سند (قانون.../تصویب‌نامه...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۴	قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶	برای نخستین بار امکان پوشش کامل بیمه اجتماعی را برای کارگران شاغل در کارهای ساختمانی و افراد خانواده آنها فراهم ساخت به طوری که مطابق ماده (۴) این قانون، کارگران ساختمانی مشمول خدماتی چون غرامت حوادث و بیماری‌ها، غرامت دستمزد، ازکارافتادگی، بازنشستگی و فوت گردیدند.
۵	قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب سال ۱۳۸۶	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷	تغییر میزان حق بیمه براساس حداقل دستمزد ماهیانه مصوب شورای عالی کار و بر مبنای ارزش معاملاتی املاک و متراژ و طبقات ساختمان
۶	آیین‌نامه اجرایی مواد (۳) و (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی	وزرای عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک هیئت‌دولت	۱۳۸۹	تعیین ضوابط قانون مصوب سال ۱۳۸۶
۷	بند «۱۱» ماده واحده قانون بودجه کل کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۱	افزایش حق بیمه متعلقه برای هر مترمربع زیربنا
۸	قانون رفع موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۱	تکلیف جهت بیمه کردن کارگران به‌طور کامل و با نظارت دقیق
۹	بند «۸۹» قانون بودجه کل کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۲	تکلیف سازمان امور مالیاتی به پرداخت بخشی از مالیات ارزش‌افزوده شهرداری‌ها (۹۰۰ میلیارد تومان) به‌عنوان حق بیمه سهم کارفرما برای بیمه کارگران ساختمانی به جای دریافت حق بیمه کارفرمایی
۱۰	قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۳	تغییر سازوکار تأمین منابع حق بیمه کارفرما از طریق تکلیف سازمان تأمین اجتماعی جهت دریافت ۱۵ درصد از مجموع عوارض صدور پروانه از مالک برای تداوم پوشش بیمه تمام کارگران ساختمانی
۱۱	قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۱	تعیین حق بیمه کارفرما برای هر مترمربع زیربنا در هر طبقه، از یک تا ۴ درصد حداقل دستمزد ماهیانه همان سال و براساس شاخص‌های میزان جمعیت، ارزش منطقه‌ای، محرومیت و مشخصات و کاربری بنا
۱۲	قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی اصلاحی ۱۴۰۱	مجلس شورای اسلامی	مهر ۱۴۰۲	به دلیل اعتراض تقاضاکنندگان صدور پروانه نسبت به افزایش شدید حق بیمه کارفرمایی، میزان حق بیمه کاهش یافته و به میزان ۲۵ درصد از مجموع عوارض صدور پروانه تعیین شد. البته این میزان با تصویب هیئت‌وزیران تا ۳۰ درصد قابل افزایش خواهد بود.
۱۳	تأمین منابع لازم جهت گسترش پوشش بیمه‌ای کارگران، از ابتدای سال ۱۴۰۴ و افزایش حق بیمه سهم کارفرمایی کارگران ساختمانی	هیئت‌وزیران	۱۴۰۳/۱۲/۱۹	در راستای تأمین منابع لازم جهت گسترش پوشش بیمه‌ای کارگران، از ابتدای سال ۱۴۰۴ حق بیمه سهم کارفرمایی کارگران ساختمانی به میزان دو و نیم درصد (۲,۵٪) مجموع عوارض با رعایت سقف مقرر قانونی، افزایش می‌یابد.

۳. تعداد کارگران ساختمانی در ایران و وضعیت پوشش بیمه‌ای آنان

یکی از سؤالات مهم در زمینه بیمه کارگران ساختمانی، تعداد این افراد در اقتصاد ایران است. طبیعتاً پیش نیاز هر طرح بیمه‌ای اطلاع از تعداد افراد مشمول طرح است به گونه‌ای که بتوان با تأمین منابع لازم، زمینه پایداری آن را فراهم ساخت. البته باید توجه داشت بنابر اطلاعات غیررسمی، تعداد قابل توجهی از کارگران ساختمانی در ایران را اتباع افغانستانی تشکیل می‌دهند که در این گزارش به این افراد نپرداخته‌ایم. براساس گزارش‌های سازمان تأمین اجتماعی به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی، تعداد کارگران ساختمانی بیمه‌پرداز فعال، بازنشسته، از کارافتاده و بازمانده در جدول ۳ آمده است.

جدول ۳. وضعیت پوشش بیمه‌ای کارگران ساختمانی [۱۱]

منبع اطلاعات	تاریخ	فعال	بازنشسته	از کار افتاده کلی	بازمانده	نسبت پشتیبانی
گزارش سازمان تأمین اجتماعی	۱۳۹۷	۸۰۹,۷۵۳	-	-	-	-
	۱۳۹۸	۸۳۱,۴۰۶	-	-	-	-
	۱۳۹۹	۸۳۵,۷۷۹	-	-	-	-
	۱۴۰۰	۷۶۸,۷۴۹	-	-	-	-
	۱۴۰۱	۷۰۶,۲۶۴	-	-	-	-
	۱۴۰۲/۱۲/۱۴	۶۷۸,۵۲۰	-	-	-	-
	۱۴۰۳/۰۵/۰۸	۶۷۱,۸۹۵	۶۱,۳۹۳	۷,۵۰۳	۱۸,۶۴۲	۷,۶
	۱۴۰۳/۰۷/۱۵	۶۶۲,۸۵۲	۶۲,۶۲۷	۷,۵۴۰	۲۵,۰۶۲	۶,۹
	۱۴۰۳/۱۰/۰۹	۶۵۶,۲۲۷	۶۹,۸۲۷	۷,۵۱۸	۲۵,۵۳۸	۶,۳
	۱۴۰۴/۰۱/۰۵	۶۴۱,۳۲۱	۷۴,۸۸۲	۷,۵۸۱	۲۶,۵۱۴	۵,۸
	۱۴۰۴/۰۶/۰۵	۶۰۴,۷۱۸	۹۷,۸۴۱	۷,۶۵۰	۲۷,۳۴۴	۴,۵
	۱۴۰۴/۱۱/۲۱	۵۸۲,۴۹۶	۱۰۴,۴۱۳	۷,۷۵۱	۲۷,۷۵۹	۴,۱۶

براساس اطلاعات موجود در جدول ۳، نسبت پشتیبانی بیمه کارگران ساختمانی همواره در حال کاهش بوده و در بهمن ماه سال ۱۴۰۴، به عدد ۴,۱ رسیده است. در صورت وجود اطلاعات مربوط به تعداد کارگران جدید بیمه شده، تعداد افراد شناسایی شده غیر کارگر بهره‌مند از بیمه کارگران ساختمانی و تعداد افراد بازنشسته و از کارافتاده جدید، تحلیل‌های عمیق‌تری از تغییرات ساختار جمعیتی کارگران ساختمانی بیمه شده قابل ارائه خواهد بود ولی متأسفانه این اطلاعات از سوی سازمان تأمین اجتماعی منتشر نمی‌شود.

۴. بررسی گزارش عملکرد اجرای قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی

مطابق با بند «ج» قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۴۰۲/۰۶/۲۲، «سازمان تأمین اجتماعی مکلف است ضمن ایجاد حساب واحد برای کلیه عملیات مالی موضوع این قانون وجوه حاصل از درآمدهای تحقق یافته و سرمایه‌گذاری انجام شده و سود حاصل از سرمایه‌گذاری را صرفاً برای بیمه کردن کارگران ساختمانی مصرف کرده و گزارش عملکرد درآمد و هزینه و خسارت پرداختی افراد تحت شمول را به تفکیک هر سه ماه یک‌بار به کمیسیون‌های اجتماعی و عمران مجلس شورای اسلامی ارائه کند». سازمان تأمین اجتماعی در اجرای این بند قانونی، تعداد هفت گزارش به شرح زیر به کمیسیون اجتماعی ارائه داده است.

جدول ۴. گزارش‌های سازمان تأمین اجتماعی به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی [۱۲]

ردیف	تاریخ	شماره نامه	ماه‌های بررسی شده
۱	۱۴۰۲/۱۲/۱۴	۱۰۰۰/۱۴۰۲/۱۲۷۰۰۴	سه‌ماهه آبان، آذر و دی سال ۱۴۰۲
۲	۱۴۰۳/۰۵/۰۸	۱۰۰۰/۱۴۰۳/۳۴۴۴	سه‌ماهه بهمن و اسفند سال ۱۴۰۲ و فروردین سال ۱۴۰۳
۳	۱۴۰۳/۰۷/۱۵	۱۰۰۰/۱۴۳/۵۳۵۳	دوماه اردیبهشت و خرداد سال ۱۴۰۳
۴	۱۴۰۳/۱۰/۰۹	۱۰۰۰/۱۴۰۳/۸۴۵۲	سه‌ماهه تیر، مرداد و شهریور سال ۱۴۰۳
۵	۱۴۰۴/۰۱/۰۵	۱۰۰۰/۱۴۰۴/۲۷	سه‌ماهه مهر، آبان و آذر سال ۱۴۰۳
۶	۱۴۰۴/۰۶/۰۵	۱۰۰۰/۱۴۰۴/۵۴۲۵	شش ماهه دی ۱۴۰۳ تا خرداد ۱۴۰۴
۷	۱۴۰۴/۱۱/۲۱	۱۰۰۰/۱۴۰۴/۱۱۰۸۳	شش‌ماهه تیر ۱۴۰۴ تا آذر ۱۴۰۴

حق بیمه‌های وصولی سازمان اعم از حق بیمه سهم بیمه شده (۷ درصد)، حق بیمه پرداختی متقاضیان پروانه ساختمانی و همچنین حق بیمه سهم کارفرمایی (۲۰ درصد) و کسری حق بیمه پرداختی متقاضیان پروانه ساختمانی در جدول ۵ ارائه شده است.

جدول ۵. گزارش حق بیمه‌های وصولی از بیمه‌شدگان و متقاضیان پروانه‌های ساختمانی از سال ۱۳۸۹ لغایت آذرماه سال ۱۴۰۴ (میلیون ریال) [۱۲]

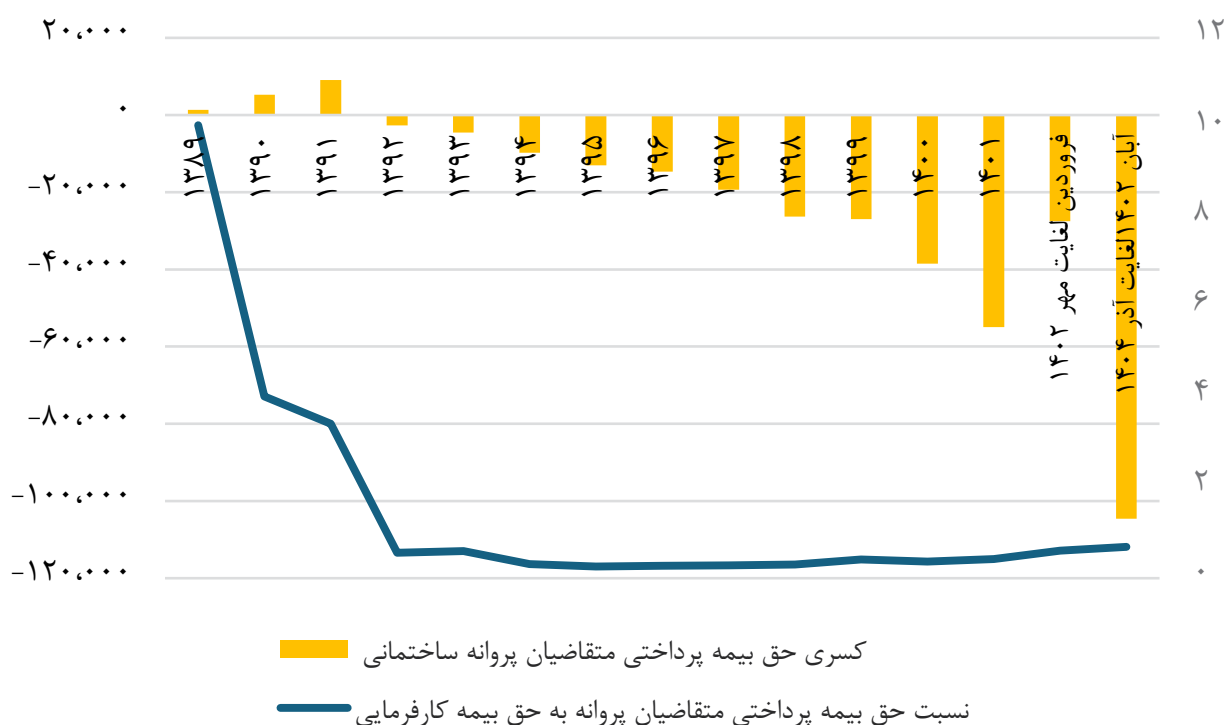
ردیف	سال	۷ درصد حق بیمه سهم بیمه شده	۲۰ درصد حق بیمه سهم کارفرمایی	حق بیمه پرداختی متقاضیان پروانه ساختمانی	نسبت حق بیمه پرداختی متقاضیان پروانه به حق بیمه کارفرمایی	کسری حق بیمه پرداختی متقاضیان پروانه ساختمانی
۱	۱۳۸۹	۵۲,۲۳۲	۱۴۹,۲۳۶	۱,۵۰۰,۸۰۷	۱۰۰۶	۱,۳۵۱,۵۷۱
۲	۱۳۹۰	۶۰۷,۱۳۸	۱,۷۳۴,۶۸۲	۷,۰۱۰,۵۶۷	۴۰۴	۵,۲۷۵,۸۸۴
۳	۱۳۹۱	۱,۳۰۱,۸۶۲	۳,۷۱۹,۶۰۶	۱۲,۷۴۷,۱۵۱	۳۰۴۳	۹,۰۲۷,۵۴۵
۴	۱۳۹۲*	۲,۱۶۹,۲۷۹	۶,۱۹۷,۹۴۰	۳,۵۳۳,۷۳۰	۰۰۵۷	-۲,۶۶۴,۲۰۹

ردیف	سال	۷ درصد حق بیمه سهم بیمه شده	۲۰ درصد حق بیمه سهم کارفرمایی	حق بیمه پرداختی متقاضیان پروانه ساختمانی	نسبت حق بیمه پرداختی متقاضیان پروانه به حق بیمه کارفرمایی	کسری حق بیمه پرداختی متقاضیان پروانه ساختمانی
۵	۱۳۹۳	۳,۹۹۰,۵۹۵	۱۱,۴۰۱,۷۰۰	۶,۸۵۰,۵۵۷	۰.۶۰	-۴,۵۵۱,۱۴۳
۶	۱۳۹۴	۴,۹۷۳,۰۳۱	۱۴,۲۰۸,۶۶۲	۴,۴۵۵,۰۹۶	۰.۳۱	-۹,۷۵۳,۵۶۶
۷	۱۳۹۵	۶,۱۱۶,۹۷۸	۱۷,۴۷۷,۰۸۲	۴,۴۹۳,۳۳۴	۰.۲۶	-۱۲,۹۸۳,۷۴۸
۸	۱۳۹۶	۷,۱۴۶,۶۴۳	۲۰,۴۱۸,۹۸۰	۵,۷۱۴,۵۱۶	۰.۲۸	-۱۴,۷۰۴,۴۶۴
۹	۱۳۹۷	۹,۵۱۵,۳۵۲	۲۷,۱۸۶,۷۲۰	۷,۸۹۶,۳۳۰	۰.۲۹	-۱۹,۲۹۰,۳۸۹
۱۰	۱۳۹۸	۱۳,۲۳۰,۲۸۶	۳۷,۸۰۰,۸۱۸	۱۱,۵۱۱,۷۹۲	۰.۳۰	-۲۶,۲۸۹,۰۲۵
۱۱	۱۳۹۹	۱۶,۱۵۸,۷۸۵	۴۶,۱۶۷,۹۵۷	۱۹,۲۵۳,۴۰۱	۰.۴۲	-۲۶,۹۱۴,۵۵۵
۱۲	۱۴۰۰	۲۱,۴۹۳,۶۱۹	۶۱,۴۱۰,۳۴۲	۲۲,۸۷۰,۵۰۷	۰.۳۷	-۳۸,۵۳۹,۸۳۴
۱۳	۱۴۰۱	۳۳,۷۴۷,۹۸۰	۹۶,۴۲۲,۸۰۰	۴۱,۴۳۳,۱۸۳	۰.۴۳	-۵۴,۹۸۹,۶۱۶
۱۴	۱۴۰۲	۳۸,۵۰۷,۹۹۶	۱۱۰,۰۲۲,۸۴۶	۷۸,۰۵۹,۰۱۹	۰.۷۱	-۳۱,۹۶۳,۸۲۷
۱۵	۱۴۰۳	۵۲,۶۲۵,۵۸۴	۱۵۰,۳۵۸,۸۱۲	۱۰۹,۵۴۶,۰۸۶	۰.۷۳	-۴۰,۸۱۲,۷۲۶
۱۶	فروردین لغایت آذر ۱۴۰۴	۵۵,۱۶۳,۵۷۶	۱۵۷,۶۱۰,۲۱۹	۹۸,۲۹۷,۴۹۹	۰.۶۲	-۵۹,۳۱۲,۷۱۹
	جمع	۲۶۶,۸۰۰,۹۳۶	۷۶۲,۲۸۸,۴۰۲	۴۳۵,۱۷۳,۵۷۵	۰.۵۷	-۲۶۷,۸۰۲,۱۰۲

* براساس بند «۸۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، در ۹ ماهه سال ۱۳۹۲ پرداخت حق بیمه و ارائه اسناد در زمان صدور پروانه ساختمان موضوع قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی در شهرها و روستاهای کشور متوقف و سازمان امور مالیاتی مکلف به پرداخت ۹۰۰ میلیارد تومان از محل منابع مالیات بر ارزش افزوده به عنوان حق بیمه سهم کارفرما برای بیمه کارگران ساختمانی شد. لذا در این سال علاوه بر منابع حاصل از عوارض پروانه ساختمانی، ۹۰۰ میلیارد تومان منابع مالیاتی باید اضافه شود.

مطابق با اطلاعات ارائه شده در جدول ۵، در سال‌های ۱۳۸۹، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ میزان درآمدهای حاصل از حق بیمه پرداختی متقاضیان پروانه، ۱۰ تا ۳ برابر منابع حاصل از حق بیمه سهم کارفرما بوده است. این در حالی است که از سال ۱۳۹۲ به بعد این نسبت به شدت کاهش یافته است و این تراز دچار کسری شده است. شکل ۱ این تغییرات را به خوبی نشان می‌دهد.

شکل ۱. نمودار وضعیت کسری حق بیمه عوارض پروانه نسبت به حق بیمه کارفرمایی (هزار میلیارد ریال) [۱۲]



با توجه به تغییرات قانون در این سال‌ها، به نظر می‌رسد دلیل اصلی این کاهش، تغییر مآخذ دریافت حق بیمه در قانون بیمه کارگران ساختمانی از «حداقل دستمزد ماهیانه مصوب شورای عالی کار و بر مبنای ارزش معاملاتی املاک و متراژ و طبقات ساختمان» به «۱۵ درصد از مجموع عوارض صدور پروانه از مالک» در سال ۱۳۹۳ بوده است.

همچنین تحلیل داده‌های فوق نشان می‌دهد با تغییر قانون از اسفند ۱۴۰۱ تا مهر ۱۴۰۲، میزان حق بیمه دریافتی نسبت به قبل رشد پیدا کرده و روند روبه افزایش کسری را متوقف کرده ولی همچنان کسری موجود را از بین نبرده است. با تغییر مجدد قانون در مهرماه ۱۴۰۲، میزان کسری برای بار دیگر رو به افزایش گذاشته است؛ با این حال نسبت حق بیمه حاصل از عوارض به حق بیمه کارفرمایی در حال افزایش است (نمودار آبی رنگ).

به طور کلی در سال‌های ۱۳۸۹ تا آذرماه ۱۴۰۴، حدود ۵۷ درصد منابع لازم جهت بیمه کردن کارگران ساختمانی توسط سازمان تأمین اجتماعی دریافت شده است. همچنین در مدت زمان آبان‌ماه ۱۴۰۲ لغایت آذرماه ۱۴۰۴ (از زمان آخرین اصلاح قانون تا آخرین گزارش سازمان)، مبالغ دریافتی از عوارض پروانه ساختمانی نسبت به ۲۰ درصد سهم کارفرمایی، بیش از ۱۰,۴ هزار میلیارد تومان کسری داشته است.

۵. بررسی وضعیت حساب بیمه کارگران ساختمانی بعد از تغییر قانون در مهرماه ۱۴۰۲

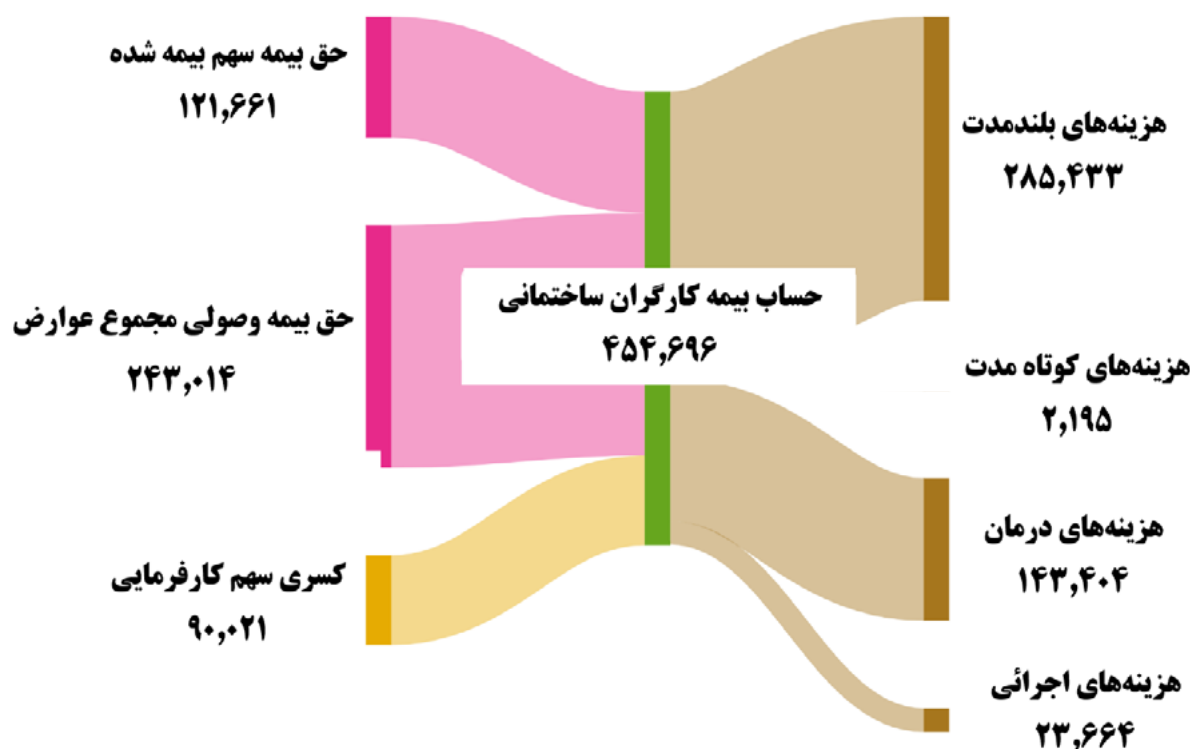
مطابق با بند «ج» ماده واحده قانون «قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۰۵» سازمان تأمین اجتماعی مکلف شده است تا حساب واحدی برای کلیه عملیات مالی موضوع این قانون ایجاد کند. این سازمان در آخرین گزارش خود، حساب درآمد و هزینه‌های بیمه کارگران ساختمانی از آبان ۱۴۰۲ لغایت آذر ۱۴۰۳ را به صورت زیر آورده است.

جدول ۶. حساب درآمدها و هزینه‌های کارگران ساختمانی از آبان ۱۴۰۲ لغایت آذر ۱۴۰۴ [۱۲]

درآمدها (میلیارد ریال)				
حق بیمه وصولی مجموع عوارض		سهم بیمه شده		
جمع				
۳۶۴,۶۷۵	۲۴۳,۶۷۵	۱۲۱,۶۶۱		
هزینه‌ها (میلیارد ریال)				
بلندمدت	کوتاه‌مدت	درمان	پرسنلی اداری و کارگزاری	
۲۸۵,۴۳۳	۲,۱۹۵	۱۴۳,۴۰۴	۲۳,۶۶۴	
جمع				
۴۵۴,۶۹۶				
مجموع عملکرد درآمد و هزینه‌ها (میلیارد ریال)				
درآمدها	هزینه‌ها	نتیجه		
۳۶۴,۶۷۵	۴۵۴,۶۹۶	-۹۰,۰۲۱		

تحلیل این گزارش نشانگر کسری ۹۰,۰۲۱ میلیارد ریالی این حساب است. شکل ۲ وضعیت اجزای درآمدها و هزینه‌های حساب بیمه کارگران ساختمانی را به نمایش گذاشته است.

شکل ۲. اجزای درآمد و هزینه حساب بیمه کارگران ساختمانی از آبان ۱۴۰۲ تا آذرماه ۱۴۰۴ (میلیارد ریال) [۱۱]



البته موضوعی که لازم است سازمان تأمین اجتماعی در مورد آن شفاف‌سازی کند، نحوه محاسبه هزینه‌های اجرائی است؛ چرا که این هزینه به صورت مجموعه برای انجام امور همه مشترکین سازمان انجام می‌شود و با توجه به تعداد کارگران و مستمری‌بگیران مربوط به این بحث، معقول بودن این مقدار هزینه محل تردید است.

همچنین باید توجه کنیم براساس تبصره ماده (۶) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب سال ۱۳۸۶، دولت مکلف شده تا معادل سه درصد (۳٪) مأخذ کسر حق بیمه به عنوان سهم مشارکت خود به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت کند.^۱ در صورتی که دولت سهم ۳ درصدی خود را به حساب مذکور واریز می‌کرد، حساب این دوره دارای کسری ۳،۸ هزار میلیارد تومانی می‌شد. با این حال، به دلیل اینکه دولت همه بدهی خود به سازمان را تسویه نمی‌کند، برای محاسبه دقیق‌تر باید میزان بدهی تسویه شده در سال، به ازای هر فرد محاسبه شود. این موضوع نیاز به اطلاعات دقیق‌تر دارد که در حال حاضر دسترسی به این اطلاعات وجود ندارد.

۶. نگاهی بر چالش حق بیمه پروژه‌های پیمانکاری

براساس بند «۲» ماده (۲) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی، مقرر شده آن دسته از کارهای ساختمانی مشمول این قانون که انجام آنها از طریق انعقاد پیمان به پیمانکار واگذار می‌شود، حق بیمه کارگران پیمانکار براساس ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی وصول شود. علاوه بر این براساس بند «ز» قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۵، در مورد آن دسته از کارهای ساختمانی موضوع بند «۲» ماده (۲) این قانون، پرداختی سهم سازمان تأمین اجتماعی بابت صدور پروانه ساختمانی در محاسبه حق بیمه سهم کارفرمایی کارگران ساختمانی پیمانکار لحاظ می‌شود. سازمان تأمین اجتماعی مکلف است حق بیمه سهم کارفرمایی را در فهرست حقوق و مزد ماهیانه کارگران ساختمانی شاغل تا سقف مبلغ مذکور منظور کرده و مفاصاحساب مربوط را مطابق مواد (۳۸) و (۵۲) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ صادر کند.

با توجه به این قوانین، بخشی از درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی در زمینه انجام کارهای ساختمانی، از محل حق بیمه پروژه‌های پیمانکاری تأمین می‌شود. با این حال سازمان تأمین اجتماعی اطلاعات شفافی از این درآمدها منتشر نکرده و در گزارش‌های خود به کمیسیون اجتماعی مجلس نیز اطلاع دقیقی از این منابع نیست. شایان ذکر است برای موشکافی دقیق‌تر گزارش‌های واصله، مرکز پژوهش‌های مجلس در نامه مورخ ۶ خرداد ۱۴۰۴ به شماره ۱۱۰۰/۳۴۴۱-۸۲ به سازمان تأمین اجتماعی، اطلاعات دیگری از جمله وضعیت منابع حاصل از حق بیمه پیمان را درخواست کرده که به‌رغم پیگیری‌های متعدد، پاسخی از آن سازمان دریافت نشده است.

طبیعتاً براساس قانون، منابع حاصل از حق بیمه پروژه‌های پیمانکاری نیز از جمله منابع حساب بیمه کارگران ساختمانی خواهد بود و لازم است سازمان با احتساب این منابع در این حساب، اقدام‌های لازم جهت بیمه کردن کارگران پشت نوبت را فراهم سازد؛ موضوعی که باعث شده انجمن‌های کارگری نسبت به این موضوع اعتراض شدیدی داشته باشند.

۱. تبصره ماده (۶): دولت مکلف است معادل سه درصد (۳٪) مأخذ کسر حق بیمه موضوع این ماده به عنوان سهم مشارکت خود به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نماید، همچنین با توجه به تعداد افراد تحت پوشش، همه ساله با اعلام سازمان تأمین اجتماعی سهم مشارکت خود را در بودجه کل کشور منظور و به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نماید.

۷. نقدی بر ایجاد حساب مجزا برای اصناف و مشاغل مختلف در بیمه‌های اجتماعی

بر اساس بند «ج» قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۰۵، سازمان تأمین اجتماعی مکلف شده ضمن ایجاد حساب واحد برای کلیه عملیات مالی موضوع این قانون، وجوه حاصل از درآمدهای تحقق یافته و سرمایه گذاری انجام شده و سود حاصل از سرمایه گذاری را صرفاً برای بیمه کردن کارگران ساختمانی مصرف کند.

ایجاد شفافیت مالی در میزان منابع و مخارج انجام شده، مهم‌ترین مزیت جداسازی حساب به شمار می‌رود و از این جهت این ایده، در راستای فراهم شدن امکانی برای بیمه شدن همه کارگران ساختمانی مطرح شده است. با توجه به عدم تأمین کسری منابع دریافت شده از عوارض پروانه نسبت به ۲۰ درصد کارفرمایی در پی تغییر قوانین این حوزه، این ایده نتوانسته هدف بیمه شدن همه کارگران را محقق کند. موضوع ایجاد حساب واحد برای اقشار مختلف در سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک صندوق با مزایای معین (DB)، مسئله‌ای است که باید ابعاد آن به خصوص از منظر نقش بازتوزیعی صندوق‌های بازنشستگی مورد بررسی دقیق‌تر قرار گیرد.

«بازتوزیع نظام‌های بازنشستگی می‌تواند هم درون‌نسلی و هم بین‌نسلی باشد. بازتوزیع درون‌نسلی به شکل‌هایی مانند پرداخت مستمری حداقلی، محاسبه دوره‌های غیر حق بیمه‌ای در سوابق، مبنای محاسبه و سقف مستمری وجود دارد. بازتوزیع بین‌نسلی از این واقعیت ناشی می‌شود که در نظام مبتنی بر فرایند پرداخت جاری (pay-as-you-go)، حق بیمه جمعیت در سن اشتغال، مستمری بازنشستگان را تأمین می‌کند. با توجه به این که گروه‌های نسلی از نظر اندازه با هم تفاوت دارند، بازتوزیع بین نسل‌ها نیز رخ می‌دهد» [۱۳].

همچنین «نظام‌های بازنشستگی می‌توانند نوعی بازتوزیع درآمد در طول زندگی افراد ایجاد کنند و بدین ترتیب نقش مالیات‌های تصاعدی بر درآمد سالیانه را تکمیل کنند. این بازتوزیع معمولاً به این شکل است که مستمری افراد کم‌درآمد، نسبت به حقوق دوران کارشان درصد بیشتری را تشکیل می‌دهد (نرخ جایگزینی بالاتر). به این ترتیب، بخشی از مصرف دوران بازنشستگی برای افراد کم‌درآمد به صورت یارانه، تخصیص داده می‌شود. از آنجا که هیچ‌کس از آینده درآمدهای خود در طول عمر مطمئن نیست، چنین سیستمی نوعی بیمه در برابر احتمال درآمد پایین به شمار می‌رود. علاوه بر این، بازتوزیع می‌تواند به نفع خانواده‌ها نیز باشد. مثلاً ممکن است یک زوج متأهل، با وجود پرداخت حق بیمه‌ای مشابه یک فرد مجرد، مستمری بیشتری دریافت کنند» [۱۴].

موضوع بازتوزیع می‌تواند در میان مشاغل مختلف شرکت‌کننده در طرح بیمه‌ای، به گونه‌ای عمل کند که مشاغل با ریسک بالاتر از سوی مشاغل با ریسک کمتر حمایت شوند. از این منظر جداسازی حساب اقشار و مشاغل مختلف در صندوق بیمه‌ای، این قابلیت را از بین خواهد برد؛ از این جهت، مشاغل پرریسک در آینده دچار مشکلات بیشتری خواهند شد. به این ترتیب، حرکت به سمت جداسازی حساب اقشار مختلف با این استدلال که در حال حاضر به دلیل نسبت پشتیبانی بالای آنها، منابع مالی زیادی به حساب واریز می‌شود و می‌توان این منابع را به همان قشر تخصیص داد؛ به خصوص اگر ماهیت شغل پرریسک باشد، می‌تواند در آینده اختلالاتی در صندوق به وجود بیاورد.

۸. تحلیلی بر کسری حساب بیمه کارگران ساختمانی

«در نظام‌های بیمه اجتماعی مبتنی بر مزایای معین که به روش پرداخت به‌هنگام (PAYG) یا تأمین مالی جزئی اداره می‌شوند، بخش مهمی از تعهدهای جاری از محل حق بیمه‌های جاری تأمین می‌شود. از این رو، انتقال منابع و ریسک میان نسل‌ها از ویژگی‌های سازوکار تأمین مالی این نظام‌هاست. در چنین نظام‌هایی، برابری درآمدها و هزینه‌ها در هر دوره کوتاه‌مدت، به تنهایی معیار سنجش پایداری مالی و اکچوئری نیست؛ بلکه ارزیابی پایداری مستلزم بررسی بلندمدت جریان حق بیمه‌ها، تعهدها، ذخایر و تحولات جمعیتی و اقتصادی است. با این حال، این

امر نافعی ضرورت تأمین نقدینگی لازم برای ایفای تعهدات جاری یا رعایت الزام‌های قانونی مربوط به حساب‌های اختصاصی نیست» [۱۴]. به عبارت دیگر در صورت وجود کسری در این حساب، نمی‌توان حکم داد همه کسری باید از بیمه پردازان فعلی یا از طریق افزایش عوارض جبران شود. به عبارت دیگر ارائه مزایای کوتاه‌مدت و بلندمدت به ذی‌نفعان، تنها در ازای دریافت کل حق بیمه تعیین شده در قانون خواهد بود؛ یعنی در صورتی که سازمان بتواند به هر طریقی کل حق بیمه قانونی (۳۰ درصد حداقل حقوق سالیانه) را دریافت کند، حتی در صورت وجود کسری در یک حساب خاص و در یک بازه زمانی معین، نمی‌توان و نباید جلوی ورود اعضا گرفته شود؛ بلکه اگر ناترازی در کلیت طرح بازنشستگی وجود دارد، لازم است با انجام اصلاحات لازم، وضعیت را به سامان رساند.

۹. جمع‌بندی و ارائه توصیه سیاستی

سازمان تأمین اجتماعی پس از تغییر قانون در مهرماه ۱۴۰۲، طی هفت مرحله اطلاعاتی از وضعیت حساب بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی به مجلس ارسال کرده که مطابق این اطلاعات، به رغم تغییرات مکرر ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی، این قانون همچنان نتوانسته کسری منابع حاصل از صدور پروانه ساختمانی نسبت به سهم کارفرمایی را تأمین کند. در مدت زمان آبان ماه ۱۴۰۲ لغایت آذرماه ۱۴۰۴ (از زمان آخرین اصلاح قانون تا آخرین گزارش سازمان)، مبالغ دریافتی از عوارض پروانه ساختمانی نسبت به ۲۰ درصد سهم کارفرمایی، بیش از ۱۰،۴ هزار میلیارد تومان کسری داشته است. ضمن آنکه در این مدت زمان حساب بیمه کارگران ساختمانی حدود ۹ هزار میلیارد تومان کسری داشته است. نکته قابل توجه آن که در گزارش‌های سازمان، اطلاعاتی از بدهی دولت از محل سهم ۳ درصدی خود وجود ندارد و برای تدقیق میزان کسری لازم است به این موضوع نیز پرداخته شود. موضوع مهم و مغفول در گزارش‌های سازمان، میزان منابع وصولی سازمان از محل حق بیمه پیمان است که در تصمیم‌گیری در مورد ادامه روند بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی، مهم و تأثیرگذار است. در پایان باید گفت قانون اخیر در پوشش بیمه‌ای کارگران ساختمانی ناموفق بوده؛ اما اینکه آیا در مرحله اول، برای تأمین منابع نیازمند اصلاح قانون هستیم یا خیر، مشخص نیست چرا که به دلیل نبود شفافیت، منابع حاصل از حق بیمه پیمان مشخص نیست و احتمال هزینه کردن منابع مربوط به این حوزه در سایر بخش‌ها، جدی است. در جدول ۷ توصیه‌های سیاستی لازم جهت اجرای بهتر قانون حاضر ارائه شده است.

جدول ۷. پیشنهاد توصیه سیاستی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزام‌ها و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح	تداوم	
-	میان‌مدت	شعب سازمان با همکاری بانک رفاه	سازمان تأمین اجتماعی	افزایش ناترازی صندوق در بخش‌های دیگر	اجرای دقیق بند «ز» قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب سال ۱۴۰۲ و شفاف‌سازی منابع حاصل از حق بیمه پروژه‌های پیمانکاری ساختمانی در حساب بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی و افزایش تعداد کارگران بیمه شده به نسبت منابع ایجاد شده	*		۱

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزام‌ها و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	اصلاح	تداوم						
۲		*	تقویت بانک اطلاعاتی کارگران ساختمانی برای شناسایی بیمه‌شدگان غیرکارگر با تاکید بر اجرای دقیق تبصره «۶» بند «الف» ماده واحده قانون	-	سازمان تأمین اجتماعی	وزارت صمت؛ تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ کشور و راه و شهرسازی	میان مدت	وزارت صمت به دلیل دسترسی به اطلاعات مجوزهای شغلی صادر شده توسط اتحادیه‌ها، می‌تواند به سازمان کمک کند.
۳	*		استفاده از ظرفیت ماده (۵) جهت افزایش میزان مجموع عوارض تا معادل ۳۰ درصد؛ در صورت عدم تکافوی منابع پس از انجام دو اقدام فوق	افزایش هزینه ساخت و ساز	سازمان تأمین اجتماعی	هیئت وزیران	کوتاه مدت	-
۴		*	استفاده از ظرفیت انجمن‌ها و تشکلهای کارگری جهت شناسایی و حذف افراد غیرکارگر بهره‌مند از بیمه کارگران	-	سازمان تأمین اجتماعی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی/شهرداری‌ها	میان مدت	-
۵	*		ارائه گزارش‌های آماری شفاف، به روز و دقیق از وضعیت منابع و مصارف ماهیانه حساب بیمه کارگران ساختمانی در پایگاه اینترنتی سازمان تأمین اجتماعی	-	سازمان تأمین اجتماعی	-	کوتاه مدت	-

* تداوم یا تقویت اقدام‌ها
** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.
مأخذ: یافته‌های پژوهش.

منابع و مأخذ



- [۱] پایگاه الکترونیکی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۲] مسعودی اصل، ایروان. (۱۳۸۴)، اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه «بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۷۵۱۱.
- [۳] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۷)، اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح بند «۲۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۷ و قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی»، شماره مسلسل: ۲۱۰۹۳۰۷.
- [۴] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳)، اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی»، شماره مسلسل: ۲۱۰۱۳۶۰۴.
- [۵] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷)، اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۹۳/۰۹/۱۶»، شماره مسلسل: ۲۱۰۶۳۴۵.
- [۶] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱)، اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی»، شماره مسلسل: ۲۳۰۱۸۱۴۶.

- [۷] خلیلی، علی، فولادی مقدم، شهاب. (۱۴۰۱)، ضرورت اصلاح قوانین بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۱۰۱۸۲۲۷.
- [۸] مرادی، محمدحسین. (۱۴۰۲)، اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۳۰۱۹۰۳۴.
- [۹] پاک‌نژاد، امین‌اله. (۱۴۰۲)، اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح دوفوریتی اصلاح بند «الف» ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۴۰۱۹۰۳۴-۱.
- [۱۰] محمدی، حسین. (۱۴۰۲)، اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح دوفوریتی استفساریه ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۴۰۱۹۵۲۱.
- [۱۱] گزارش سازمان تأمین اجتماعی به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به شماره ۲۷/۱۴۰۴/۱۰۰۰.
- [۱۲] گزارش‌های سازمان تأمین اجتماعی به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی.
- [13] Vidlund, M., Väänänen, N., Mielonen, A., & Kuitto, K. (2017). Pension system design and intergenerational redistribution: Applying Musgrave's rule in a comparative setting. *Review of Sociology*, 27(4), 40–60.
- [14] Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2006) The economics of pensions. *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (1). pp. 15-39.
- [15] Barr, N., & Diamond, P. (2008). *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Oxford University Press.



عنوان: بررسی عملکرد «قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی
اصلاحی ۵/۱۱/۱۴۰۱ مصوب ۲۲/۰۶/۱۴۰۲»

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21864>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11931.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

اجرای قانون اصلاح ماده (۵) همچنان به پوشش کامل بیمه‌ای کارگران ساختمانی منجر نشده است. راستی‌آزمایی اطلاعات سازمان، اجرای کامل احکام حق بیمه پیمانکاری و شناسایی بیمه‌شدگان واقعی، پیش شرط اجرای مؤثر قانون و رفع نارسایی‌های آن است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir