

دوره نهم - سال اول

شماره چاپ: ۱۰۴

تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۴/۱۷

شماره ثبت: ۹۸

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح رفع موانع اجرائی قانون بیمه‌های اجتماعی

کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان»

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۱۲۵۱۵

مردادماه ۱۳۹۱

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۱.....	مقدمه.....
۲.....	بیان مسئله.....
۳.....	پیشینه قانون.....
۵.....	علت عدم اجرای قانون.....
۷.....	بررسی مصوبه دولت.....
۸.....	نقاط قوت و ضعف طرح.....
۱۱.....	جمع بندی.....
۱۲.....	پیشنهاد.....
۱۳.....	منبع و مأخذ.....



## اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح رفع موانع اجرائی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان

### چکیده

طبق آیین‌نامه قانون بیمه کارگران ساختمانی نرخ حق بیمه به صورت پلکانی محاسبه شده و مقرر گردیده کارگران شاغل در بخش ساختمان به صورت تدریجی و سالیانه ۲۰۰ هزار نفر تحت پوشش خدمات تأمین اجتماعی قرار گیرند. اجرای مصوبه دولت توسط تأمین اجتماعی باعث ایجاد محدودیت و تأخیر در پوشش بیمه‌ای و نارضایتی جمع کثیری از ۸۰۰ هزار نفر کارگرانی که دارای کارت مهارت بودند، گردید و براساس شکایت و احقاق حق کارگران ذینفع طرح رفع موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان توسط تعدادی از نمایندگان محترم مطرح و یک فوریت آن در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۹۱/۴/۴ به تصویب رسید، اما به نظر می‌رسد ماده واحده به شکل فعلی نمی‌تواند مشکلات را برطرف سازد و لازم است با اصلاحاتی به تصویب برسد.

### مقدمه

اندیشه تأمین و حمایت شاغلان در مقابل حوادث و خطرات ناشی از کار و تأمین آینده آنان در زمان پیری و ازکارافتادگی و بالاخره فراهم نمودن امکانات کافی در امر درمان

برای شاغلان فعالیت‌های عمرانی و صنعتی و سایر رشته‌های شغلی پدیده‌ای است که به‌طور تدریجی و همزمان با صنعتی شدن کشورها پدیدار شده است. در کشور ما علیرغم تصویب و اجرای قانون تأمین اجتماعی از سال ۱۳۰۹ و به‌ویژه سال ۱۳۵۴ تنها قشری که از موهبت برخوردار از خدمات بلندمدت و کوتاه‌مدت تأمین اجتماعی محروم بودند کارگران شاغل در بخش ساختمان هستند که بیشتر از همه شاغلین در معرض حوادث و مخاطرات جانی، می‌باشند و براساس قانون بیمه اجباری کارگران ساختمان مصوب ۱۳۵۲/۸/۲۱ صرفاً در مقابل حوادث ناشی از کار بیمه می‌شدند.

### بیان مسئله

با توجه به تصویب قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمان در سال ۱۳۸۶ اجرای آن (با توجه به اعتراض سازندگان مسکن و به‌تبع آن مسئولین استانی سراسر کشور نسبت به نرخ حق بیمه موضوع ماده (۵) قانون فوق). طبق بند «۲۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور متوقف و مقرر گردید اصلاحاتی در ماده (۵) قانون انجام پذیرد.

قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و جهت اجرا به دولت ابلاغ گردید، اما دولت با تصویب مصوبه‌ای با توجه به شرایط کشور و تعداد کارت مهارت صادره شده ازسوی سازمان فنی‌و حرفه‌ای نرخ حق بیمه را به‌صورت پلکانی تعریف و مقرر نموده که به‌صورت تدریجی از ابتدای سال ۱۳۸۹ سالیانه ۲۰۰ هزار نفر از ۸۰۰ هزار نفری



که دارای کارت مهارت هستند تحت پوشش خدمات تأمین اجتماعی قرار گیرند. براساس آن اجرای مصوبه دولت توسط صندوق تأمین اجتماعی باعث ایجاد محدودیت و تأخیر در پوشش بیمه‌ای و نارضایتی تعداد زیادی از کارگران شاغل در صنعت ساختمان گردیده است.

### پیشینه قانون

به موجب قانون بیمه اجباری کارگران ساختمان مصوب ۱۳۵۲/۸/۲۱ کارگران شاغل در کارهای ساختمانی اعم از ایجاد ساختمان و یا توسعه ساختمان و یا تجدید بنا و تخریب مربوط به آن به ترتیب مندرج در این قانون نزد سازمان بیمه‌های اجتماعی در مقابل حوادث ناشی از کار بیمه خواهند شد.

نرخ حق بیمه براساس ماده (۵) قانون فوق برای هر مترمربع بنا، سی ریال و واحدهایی که سطح زیربنای آن ۱۵۰ مترمربع و یا کمتر باشد برای هر مترمربع ۵ ریال تعیین شده بود.

میزان حق بیمه در ماده (۵) قانون فوق در تاریخ ۱۳۷۹/۸/۱۷ از طریق مجلس شورای اسلامی اصلاح و به شرح زیر تعیین گردید:

۱. تا ۱۰۰ مترمربع سطح زیربنا به ازای هر مترمربع سه درصد (۳٪) حداقل  
مزد روزانه کارگر ساده شهری،

۲. از ۱۰۰ مترمربع سطح زیربنا به بالا به ازای هر مترمربع چهار درصد (۴٪)  
حداقل مزد روزانه کارگر ساده شهری زمان درخواست پروانه،

براساس ماده (۳) قانون فوق - کارگران مشمول در صورتی که بر اثر حادثه ناشی از کار آسیب ببینند طبق مقررات مواد (۴۵)، (۴۶)، (۴۷)، (۶۰)، (۶۱) و (۶۲) قانون بیمه‌های اجتماعی از کمک‌های مندرج در قانون مذکور برخوردار می‌شوند و در صورت فوت بیمه شده بر اثر حادثه ناشی از کار با بازماندگان وی طبق مقررات مواد (۶۸) و (۶۹) قانون بیمه‌های اجتماعی رفتار می‌شد.

در نهایت با پیگیری‌های انجام شده از سوی این قشر زحمتکش و مسئولین کشور قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمان در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۹ به تصویب نمایندگان محترم در مجلس شورای اسلامی رسید و حدود ۱,۵۰۰,۰۰۰ نفر، کارگر ساختمانی به آرزوی دیرینه خود رسیدند.

- تعهدات موضوع قانون فوق شامل موارد زیر بود:

الف) حوادث و بیماری‌ها،

ب) غرامت دستمزد،

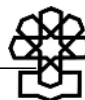
ج) ازکارافتادگی،

د) بازنشستگی،

هـ) فوت.

- نرخ حق بیمه بابت هر مترمربع زیربنا ۴ درصد حداقل دستمزد ماهیانه

مصوب شورای عالی کار تعیین گردید.



## علت عدم اجرای قانون

با توجه به استدلال عده‌ای از سازندگان مسکن و به‌ویژه مسئولین مربوطه مبنی بر اینکه قانون یاد شده و نرخ حق بیمه تعیین شده نسبت به گذشته بر افزایش قیمت مسکن تأثیر خواهد گذاشت و بدون توجه به حمایت‌ها و تعهدات موضوع قانون فوق اجرای آن طبق بند «۲۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور متوقف و مقرر گردید اصلاحاتی در ماده (۵) قانون یاد شده انجام پذیرد.

- در اجرای اصلاح بند «۲۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور و اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمان مصوب ۱۳۸۷/۹/۱۰ مجلس محترم شورای اسلامی مقرر گردیده در مواردی که انجام کارهای ساختمانی مستلزم اخذ پروانه باشد. مراجع ذیربط مکلفند صدور پروانه را منوط به ارائه رسید پرداخت حق بیمه برای هر مترمربع نمایند. حق بیمه متعلقه برای هر مترمربع براساس حداقل دستمزد ماهیانه مصوب شورای عالی کار و بر مبنای ارزش معاملاتی املاک و متراژ طبقات موضوع ماده (۶۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب (۱۳۶۶) و اصلاحات بعدی آن، سطح زیربنا و سایر شاخص‌های ارزشگذاری منطقه‌ای اعم از شهری و روستایی با توجه به ضریب محرومیت آنها و آیین‌نامه اجرایی قانون یاد شده انجام می‌پذیرد، مشروط بر اینکه در هر حال نرخ حق بیمه با توجه به شاخص‌های مورد اشاره در آیین‌نامه موصوف نباید از ۴ درصد حداقل دستمزد ماهیانه مصوب شورای عالی کار بیشتر باشد.

- طبق قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمان مصوب ۱۳۸۶/۸/۹ مجلس

شورای اسلامی کارگران شاغل در کارگاه‌های ساختمانی با پرداخت ۷ درصد سهم بیمه شده براساس حداقل دستمزد ماهیانه و در صورت داشتن کارت مهارت از کلیه تعهدات موضوع قانون تأمین اجتماعی شامل حوادث و بیماری‌ها، غرامت دستمزد، ازکارافتادگی، بازنشستگی و فوت برخوردار می‌گردند که با در نظر گرفتن ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی ۷ درصد حق بیمه سهم کارگران ساختمانی توسط بیمه شده، ۲۰ درصد سهم کارفرمایی کارگران مذکور از محل حق بیمه ساختمانی بابت صدور پروانه ساختمان و ۳ درصد به‌عنوان سهم دولت تأمین می‌گردد.

- براساس آیین‌نامه اجرایی ماده (۳) و اصلاحیه ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمان مصوب ۱۳۸۹/۲/۱۹ هیئت محترم وزیران طبق جدول ضرایب حق بیمه واحدهای مسکونی پیش‌بینی شده در آیین‌نامه، حق بیمه ساختمانی متعلقه محاسبه و وصول می‌گردد.

- با توجه به امکانات سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای و برآورد حدود ۸۰۰ هزار کارگر ساختمانی بدون کارفرما هیئت محترم وزیران طی تصویب‌نامه شماره ۱۴۰۲۸۳ ت ۴۵۲۵۰ مورخه ۱۳۸۹/۶/۲۴ حق بیمه ساختمانی را تعدیل و به‌صورت پلکانی به‌شرح زیر مقرر نموده است:

۱. در سال ۱۳۸۹، ۲۵ درصد حق بیمه ساختمانی طبق جدول ضرایب پیش‌بینی شده در آیین‌نامه محاسبه شده و براساس آن سازمان تأمین اجتماعی مکلف شده ۲۰۰ هزار نفر را تحت پوشش بیمه قرار دهد.

۲. ضرایب جدول وصول حق بیمه در سال‌های بعد به‌ازای هر ۲۰۰ هزار نفر مازاد



بر تعداد سال ۱۳۸۹ به میزان ۲۵ درصد افزایش و مبنای وصول قرار گیرد به طوری که به تدریج و ظرف چهار سال حق بیمه ساختمانی افزایش یافته و در سال ۱۳۹۲ به ۱۰۰ درصد حق بیمه و پوشش کامل کارگران ساختمان بدون کارفرما برسد.

- براساس مصوبه مورخه ۱۳۸۹/۶/۲۴ هیئت محترم وزیران سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ براساس شرایط تعیین شده ۴۰۰ هزار نفر از کارگرانی که دارای کارت مهارت فنی بوده‌اند را تحت پوشش قرار داده است و در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۱ نیز مقرر شده است ۱۰۰ هزار نفر دیگر از کارگران یاد شده را تحت پوشش خدمات سازمان قرار دهند.

آمارها نشان می‌دهد که سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای علاوه بر تعداد افراد مذکور برای بیش از یک میلیون نفر، کارت مهارت فنی صادر نموده است و نرخ ۷ درصدی حق بیمه سهم بیمه شده و مبلغ ناچیز آن براساس حداقل دستمزد سال باعث شده است که افراد غیرشاغل در مشاغل و کارگاه‌های ساختمانی نیز با اخذ کارت مهارت فنی تحت پوشش خدمات تأمین اجتماعی قرار گیرند، به طوری که همه‌ماهه بر آمار تعداد کارت مهارت فنی صادره از سوی مراکز فنی و حرفه‌ای افزوده می‌شود و پیش‌بینی می‌شود این آمار به بیش از دو میلیون نفر برسد.

### بررسی مصوبه دولت

بررسی‌ها نشان می‌دهد که مصوبه دولت درخصوص کاهش نرخ حق بیمه (تعیین حق بیمه به صورت پلکانی) و تعیین سهمیه سالیانه مغایر با ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی

کارگران ساختمان و اصلاحات بعدی آن می‌باشد و با گذشت چهار سال از تصویب قانون فوق کاهش نرخ حق بیمه موضوع قانون نه تنها مانع از افزایش قیمت مسکن نگردید، بلکه طی چند سال گذشته قیمت مسکن به تبعیت از سایر شاخص‌های اقتصادی رشد غیرمتعارفی را تجربه نموده است و محدودیت‌های ایجاد شده در اجرای قانون باعث محرومیت تعداد زیادی از کارگران واقعی شاغل در بخش ساختمان از خدمات و حمایت‌های تأمین اجتماعی شده است از طرفی شواهد نشان می‌دهد که ۴ درصد حداقل دستمزد سال بابت هر مترمربع تحت عنوان حق بیمه سهم کارفرمایی کارگران ساختمانی حدود ۱ تا ۳ درصد قیمت تمام شده هر مترمربع بنای ساخته شده، ساختمان خواهد بود و باید توجه داشت که رونق ساخت و ساز در صنعت ساختمان مستمر نمی‌باشد و بر همین اساس صندوق تأمین اجتماعی و دولت پاسخگوی نیاز مخاطبین فوق در آینده نخواهند بود.

### نقاط قوت و ضعف طرح

#### نقاط قوت طرح

۱. سازمان تأمین اجتماعی مکلف می‌شود در اجرای اصل بیست و نهم قانون اساسی و قانون فوق کلیه کارگرانی که در مشاغل ساختمانی اشتغال دارند را تحت پوشش ببرد،
۲. برخورداری از حمایت‌های بلندمدت شامل بازنشستگی، از کارافتادگی، فوت،
۳. برخورداری از حمایت‌های کوتاه‌مدت شامل حوادث و بیماری‌ها، غرامت ایام بیماری، دستمزد و خدمات درمانی جهت کارگران و خانواده ... آنها،



۴. جلوگیری از تأخیر در پوشش بیمه‌ای بیش از یک میلیون نفر کارگر و احقاق حقوق حقه آنها،
۵. ایجاد انگیزه بیشتر جهت کسب مهارت‌های فنی و حرفه‌ای و اخذ کارت مهارت فنی توسط کارگران شاغل در بخش ساختمان و ساماندهی مشاغل فوق،
۶. رضایتمندی نزدیک به یک میلیون نفر کارگر ساختمان و خانواده تحت پوشش آنها.

### نقاط ضعف طرح

پیام طرح رفع موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمان و نحوه مجازات متخلفان و ماده واحده مذکور به دلایل زیر مبهم و دارای اشکال است:

۱. اگر صندوق تأمین اجتماعی در اجرای قانون فوق تعلل و یا کارشکنی نموده است، لازم است موارد عدم اجرای قانون در طرح مشخص شود و در صورتی که دستورالعمل و یا بخشنامه‌ای مغایر با قانون و مصوبه دولت صادر شده است می‌توان با ذکر دستورالعمل و یا بخشنامه نسبت به رفع ایراد و یا مغایرت آن اقدام و یا از طریق دیوان عدالت اداری پیگیری و رفع ایراد نمود.

۲. در صورتی که آیین‌نامه دولت مغایر با متن و یا روح قانون است رسیدگی به این موضوع در صلاحیت مراجع نظارتی (رئیس مجلس شورای اسلامی و دیوان عدالت اداری) است و تصویب قانون در این رابطه فاقد وجه است.

۳. در صورتی که مسئولین مربوطه با تخلف از اجرای قانون مانع اجرای دقیق و کامل قانون مربوطه می‌شوند نیز در قوانین موجود مراجع مختلف نظارتی برای این امر در نظر گرفته شده است که موضوع باید از طریق آنها و یا از طریق استفاده از ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی مورد پیگیری قرار گیرد.

۴. در صورتی که منطق ارائه طرح جلوگیری از تخلفات اجرایی سازمان‌ها و مقامات زیربط باشد باید پس از تصویب هر قانون اقدام به تصویب قانونی مجزا برای تضمین اجرای آن نمود. هر مرجع وضع مقرر نباید مصوبه‌ای در مغایرت قوانین و مقرراتی که در سلسله مراتب قوانین و مقررات در مرتبه‌ای بالاتر از آن قرار دارند وضع نماید و در صورتی که چنین مصوبه‌ای تصویب نماید مصوبه مزبور به دلیل خروج مقام وضع‌کننده از حدود صلاحیت خود مغایر قانون و قابل ابطال است و برای نظارت بر این امر نیز مراجعی در نظر گرفته شده‌اند و این امر نیازی به تصریح در قوانین مختلف ندارد.

۵. در رابطه با تبصره نیز این امر باید مورد توجه قرار گیرد که آیا در قوانین موجود برای تخلف از اجرای تکالیف مقرر در قانون تأمین اجتماعی و سایر قوانین عام ضمانت اجرایی در نظر گرفته نشده است؟ در صورتی که این ضمانت اجراها وجود دارد در این مورد نیز قابل اعمالند و نیازی به تصویب این تبصره نیست. اگر قانونگذار ضمانت اجراهای تعیین شده در قوانین موجود را کافی نمی‌داند باید نسبت به اصلاح آن قوانین اقدام نماید.

همچنین مقصود از غرامت در این تبصره چیست؟ آیا مقصود خسارت است که طبق موارد فوق در قوانین موجود در رابطه با تعیین خسارت و میزان آن و نحوه انتساب به فرد ایجادکننده آن تعیین تکلیف شده است. اگر مقصود از این امر تعیین جزای نقدی است که باید مشخص شود جرم ارتکاب یافته چیست و مجرم کدام نهاد است و رابطه مجرمیت چگونه محقق می‌شود.



۶. در صورتی که وجود ابهام در قانون، موجبات تفسیر متفاوت با نظر قانونگذار ازسوی مجریان شده است؛ این امر با ارائه طرح تفسیر مورد نظر قانونگذار درخصوص موضوع قابل رفع است نه تصویب طرح پیشنهادی.

۷. تصویب طرح فوق بدون توجه به ماده (۵) قانون بیمه کارگران ساختمان اصلاحیه مورخه ۱۳۸۷/۱۲/۱۴ درخصوص تأمین منابع مالی (۴ درصد حق بیمه براساس حداقل دستمزد سال برای هر مترمربع بنا) صندوق تأمین اجتماعی را در آینده دچار بحران مالی خواهد نمود و تحمیل بار مالی بر صندوق فوق و دولت نیز مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. ناگفته نماند حتی بند «۱۱» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۱ نیز از این حیث دارای ابهام است.

۸. در نهایت اینکه تصویب قوانین متعدد و پراکنده درخصوص یک موضوع با اصول قانون‌نویسی و تنقیح قوانین در تعارض است و در صورتی که نقصی در قوانین موجود وجود دارد باید در همان قوانین اصلاحات و الحاقات لازم صورت پذیرد. لذا براساس دلایل ارائه شده، تصویب طرح مورد نظر توصیه نمی‌شود.

### جمع‌بندی

با توجه به مطالب عنوان شده به نظر می‌رسد علت اصلی بروز مشکلات و موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمان و نارضایتی قشر مذکور، ناشی از اجرای تصویب‌نامه شماره ۱۴۰۲۸۳ ت ۴۵۲۰ مورخ ۱۳۸۹/۶/۲۴ هیئت‌وزیران می‌باشد که براساس آن نرخ حق بیمه ساختمانی را (موضوع ماده (۵) قانون و

اصلاحیه بعدی آن) به صورت پلکانی تعریف نموده و بر مبنای آن صندوق تأمین اجتماعی را مکلف نموده که سالیانه ۲۰۰ هزار نفر از کارگران ساختمانی دارای کارت مهارت را تحت پوشش تأمین اجتماعی قرار دهد و به موجب مصوبه فوق پایه پوشش بیمه در سال ۱۳۸۹، ۲۰۰ هزار نفر و نرخ حق بیمه ۲۵ درصد تعیین شده است و مقرر گردیده در سال‌های بعد هر ساله ۲۵ درصد نرخ حق بیمه افزایش و ۲۰۰ هزار نفر دیگر تحت پوشش قرار گیرند به طوری که تا پایان سال ۱۳۹۲ حدود ۸۰۰ هزار نفر کارگران دارای کارت مهارت از خدمات تأمین اجتماعی برخوردار شوند.

### پیشنهاد

با توجه به مطالب پیش‌گفته به منظور رفع تبعیض محدودیت‌ها و مشکلات ایجاد شده و رضایتمندی باقیمانده کارگران ساختمان و احقاق حقوق آنها پیشنهاد می‌گردد ماده واحده به شکل زیر اصلاح شود:

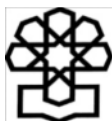
**ماده واحده -** صندوق تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت حق بیمه مقرر در قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمان و اصلاحات بعدی آن نسبت به بیمه نمودن کلیه کارگران شاغل در کارهای ساختمانی مشمول قانون یاد شده با نظارت دقیق اقدام نماید.

**تبصره -** بند «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و سایر قوانین مغایر با قانون فوق از تاریخ اجرای این قانون لغو و بلااثر می‌گردد.



## منبع و مأخذ

- قانون تأمین اجتماعی همراه با قوانین مرتبط.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۵۱۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح رفع موانع اجرائی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان»

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه امور استخدامی، کار و رفاه)

تهیه و تدوین: رسول رضایی

ناظر علمی: علی اخوان بهبهانی

متقاضی: کمیسیون اجتماعی

همکاران: ابوالفضل درویشوند (مطالعات حقوقی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۵/۱۲

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۱/۵/۲۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۵/۲۲