

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح ماده (۵) بیمه کارگران ساختمانی»



مخصوص سخن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۳۹

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی

دفتر مطالعات بخش
عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۸۱۴۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱/۱۴



مقدمه

براساس تبصره «۱» ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت مجموع ۳۰ درصد حق بیمه،^۱ افراد را تحت پوشش بیمه بازنشستگی و درمان قرار دهد. طبق ماده (۳۶) این قانون، کارفرمایان مسئول پرداخت حق بیمه خود و فرد بیمه شده به سازمان تأمین اجتماعی هستند؛ به این ترتیب که کارفرما موظف است موقع پرداخت حقوق و مزایا سهم بیمه شده را کسر نموده و سهم خود را بر آن افزوده به سازمان تأدیه نماید و در صورت تأخیر یا عدم پرداخت؛ مسئولیت با کارفرماست.

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 آن چه 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.

برای 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 ده کارفرما داشته باشد و یا یک برق‌کار ساختمان در مدت یک سال به صورت همزمان یا در بازه‌های زمانی متفاوت با چند کارفرما در تعامل باشد.

راه‌حل 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 که 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 انتفاع مالی ناشی از این مابه‌التفاوت، برخی از افراد که کارگر نیستند نیز خود را به صف بیمه کارگران ساختمانی اضافه کرده تا از این مزیت بهره‌مند شوند.

۱. برای بیمه‌شدگان مشمول قانون کار، ۳ درصد حق بیمه‌ی بیکاری به این رقم افزوده می‌شود.

در کنار تقاضای مازاد ایجاد شده توسط افراد غیرکارگر، آنچه که تاکنون موجب چالش در این مقوله بوده است، مکفی نبودن اعتبارات دریافتی از «کارفرمایان» برای بیمه کارگران بوده که باعث شده تا پدیده «سهیمه‌بندی 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. طبق اطلاعات ارائه شده توسط سازمان تأمین اجتماعی کسری منابع این سازمان از محل اجرای قانون بیمه کارگران ساختمانی در بازه ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۹ بیش از ۹ هزار میلیارد تومان بوده است.

همچنین بر مبنای این اطلاعات، مستقل از اینکه افراد بیمه شده به صورت واقعی کارگر ساختمانی هستند یا خیر، تعداد افراد بیمه شده در بیمه کارگران ساختمانی تا پایان سال ۱۳۹۹ حدود ۸۳۲ هزار نفر است؛ این در حالی است که تعداد کارگران ساختمانی در کشور حدود یک میلیون و دویست هزار نفر است که در صورت صحت این آمار حداقل حدود چهارصد هزار نفر در صف پوشش بیمه‌ای کارگر ساختمانی هستند.

طرح ارائه شده در سال ۱۳۹۹ با عنوان «اصلاح قانون بیمه کارگران ساختمانی»؛ تلاشی برای اصلاح سازوکار محاسبه «حق بیمه کارفرمایان» است تا با افزایش اعتبارات این بخش، زمینه برای حذف سهمیه‌ها و بیمه تمامی کارگران ساختمانی کشور فراهم شود در این طرح مقرر شده تا میزان دریافتی سازمان از این محل، به طور میانگین کمتر از چهار درصد (۰.۴٪) و بیشتر از شش درصد (۰.۶٪) حداقل دستمزد ماهیانه مصوب شورای عالی کار در همان سال نباشد. همچنین ضریبی برای ایجاد تفاوت بین هزینه بیمه در نقاط مختلف کشور اعمال شده که توسط کمیته ملی تعیین می‌شود و از یک تا پانزده درصد متغیر است. در نهایت علاوه بر کمیته ملی، کمیته‌های استانی نیز تشکیل می‌شوند تا با توجه به شاخص‌های تعیین شده در قانون، میزان حق بیمه دریافتی در نقاط مختلف کشور را به کمیته ملی پیشنهاد دهند.

نکات مهم

۱. طرح فعلی فقط به اصلاح ماده (۵) قانون بیمه کارگران ساختمانی (فرمول محاسبه حق بیمه کارفرمایی کارگران ساختمانی) می‌پردازد و نه اصلاح کل قانون.

۲. طرح فعلی فقط مربوط به کارگران ساختمانی انفرادی است که محل کار ثابتی ندارند. حق بیمه کارگرانی که در پروژه‌های پیمان کاری مشغول به کار هستند، موضوع این طرح نبوده و حق بیمه کارفرمایی این کارگران به صورت درصدی از حق بیمه پیمانکاری از کارفرمایان وصول می‌شود.

۳. منظور از کارگر ساختمانی در قانون، عناوین شغلی زیر است و مشاغل خارج از این فهرست، از شمول این قانون خارج هستند. این مشاغل عبارتند از:

۱. آرماتوربند
 ۲. بتن‌ساز و بتن ریز
 ۳. قالب‌بند و کفراژ بند
 ۴. اسکلت فلزی
 ۵. بنای سفت کار
 ۶. لوله‌کش گاز خانگی و تجاری
 ۷. لوله‌کش و نصاب وسایل بهداشتی
 ۸. عایق کار رطوبتی و آسفالت کار ابنیه
 ۹. کارگر نگهدار بتن
 ۱۰. کارگر نقشه‌بردار
 ۱۱. گچ‌کار
 ۱۲. سنگ‌کار
 ۱۳. کاشی‌کار
 ۱۴. درب و ساز فلزی
 ۱۵. برق‌کار ساختمان
 ۱۶. نقاش ساختمان
۴. مجموع هزینه بیمه ۱/۲ میلیون نفر کارگر ساختمانی در کل کشور به نرخ سال ۱۴۰۰ حدود ۹۲۰۰ میلیارد تومان است که با توجه به محاسبات صورت گرفته، تعیین حداقل ۴ و حداکثر ۶ درصد عوارض بابت حق بیمه، منابع لازم را تأمین می‌کند.

۵. در قانون فعلی که در حال اجراست (و قرار است اصلاح شود)؛ حق بیمه تعیین شده برای کارفرما ۱۵ درصد از «مجموع عوارض صدور پروانه» است که فرمول آن به نحو زیر تغییر می‌یابد:

۴. حق بیمه‌ی کارفرما = حداقل دستمزد سال × مترائز زیربنای ساختمان × درصد تعیین شده توسط کمیته ملی (۱ تا ۱۵ درصد). تعیین بازه ۱ تا ۱۵ درصد برای مناطق مختلف کشور در این قانون، اختیار عمل لازم را به سیاستگذار می‌دهد تا از ساختمان‌های ساخته شده در مناطق برخوردارتر (مثلاً در شهرهای بزرگی مثل تهران)، حق بیمه بالاتری اخذ شود تا امکان دریافت حق بیمه پایین‌تر از مناطق محروم وجود داشته باشد. محدود کردن دامنه این بازه موجب افزایش هزینه ساخت در مناطق کم‌برخوردارتر خواهد شد. توجه نکردن به این نکته باعث افزایش غیرمنطقی هزینه‌های ساخت و ساز در مناطق کم‌برخوردارتر و در نتیجه توقف اجرای قانون خواهد شد. ۷. در صورت تصویب طرح، هزینه دریافتی از کارفرما به‌ازای اعمال هر ۱ درصد عوارض، برابر مبلغ ۲۶۵۵۵ تومان در هر متر مربع به نرخ سال ۱۴۰۰ است.

برای مثال حق بیمه کارفرمایی یک ساختمان با ۱۰۰ متر مربع زیر بنا در منطقه‌ای که عوارض آن ۱ درصد تعیین شده است؛ تقریباً ۲/۶ میلیون تومان است (این مقدار حداقل عوارض است که باید در مناطق کم‌برخوردارتر اخذ شود). درحالتی که عوارض تعیین شده حداکثر باشد، مبلغ دریافتی از یک ساختمان با ۱۰۰ متر زیربنا حدود ۳۹/۸ میلیون تومان خواهد بود (این مقدار حداکثر عوارض دریافتی است که باید در مناطق برخوردارتر شهرها اخذ شود).

نتیجه‌گیری

درمجموع با توجه به محاسبات انجام شده و با ملاحظه تغییراتی که اصلاح این قانون می‌تواند در روند بیمه‌شدن کارگران ساختمانی ایجاد کند؛ پس از انجام اصلاحات ذکر شده در این گزارش با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب این طرح پیشنهاد می‌شود.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده (۵)	✓			
بند «الف»			✓	
بند «ب»	✓			
بند «پ»			✓	
بند «ت»			✓	
بند «ث»			✓	
بند «ج»	✓			
بند «چ»	✓			
بند «ح»	✓			
تبصره «۱»			✓	
تبصره «۲»		✓		
تبصره «۳»			✓	

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۵)	✓				تعیین بازه ۱ تا ۱۵ درصد اختیار عمل لازم را به سیاستگذار می‌دهد تا از ساختمان‌های ساخته شده در مناطق برخوردارتر شهرهای بزرگی مثل تهران، حق بیمه بالاتری اخذ شود تا امکان دریافت حق بیمه پایین از مناطق محروم‌تر وجود داشته باشد. محدود کردن این بازه موجب افزایش هزینه ساخت در مناطق کم برخوردارتر خواهد شد. افزایش این بازه می‌تواند به کاهش هزینه نهایی در مناطق محروم‌تر کمک کند.	***
بند «الف»			✓		تعیین حداقل ۴ و حداکثر ۶ درصد عوارض بابت حق بیمه (به صورت میانگین)، جهت تأمین منابع لازم برای بیمه حدود ۱/۲ میلیون نفر کارگر کفایت می‌کند. این نوع از واگذاری اختیار عمل در تعیین نرخ حق بیمه متناسب با ضریب محرومیت تا حدودی در قانون «اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶» که در سال ۱۳۸۷ به تصویب رسید نیز آمده است. از آنجا که تشکیل کمیته ملی و تعیین استقرار دبیرخانه کمیته در وزارت رفاه واجد بار مالی است؛ ممکن است معایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شود.	افزایش شدن متن زیر: «بار مالی ناشی از اجرای تکالیف این بند، از محل منابع در نظر گرفته شده در صدر ماده (۵) تأمین خواهد شد»
بند «ب»	✓				برای اطمینان از وصول حق بیمه تعیین شده، لازم است سازوکاری تعیین شود تا فرد متقاضی دریافت پروانه موظف به پرداخت حق بیمه باشد. در صورت اقدام به تغییر موعد دریافت این حق بیمه نیز، باید توجه شود تا الزام موجود از بین نرود.	***
بند «پ»			✓		وجود این بند و شفافیت جریان مالی این بخش موجب می‌شود امکان انحراف منابع به حداقل برسد. البته باید دقت نمود که با توجه به ماهیت فعالیت صندوق‌های بازنشستگی، هزینه‌های این صندوق از جنس تعهدات بلندمدت آتی است. بنابراین با توجه به اینکه پرداخت حقوق بازنشستگی کارگران ساختمانی در آینده از این حساب انجام خواهد شد؛ وضعیت تعهدات آتی نیز باید در گزارش مربوط به این حساب ذکر شود.	سازمان تأمین اجتماعی مکلف است حساب درآمد و هزینه‌های موضوع این قانون را جداگانه نگهداری نماید و هر سه ماه گزارش عملکرد این ماده اعم از میزان درآمد تحقق یافته و هزینه و خسارات پرداختی افراد تحت شمول و تعهدات آتی مربوط به پرداخت مستمری و مزایای کارگران ساختمانی را به تفکیک به کمیسیون‌های اجتماعی، عمران، بهداشت و درمان و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.
بند «ت»			✓		با وجود این بند و امکان تقسیط حق بیمه بدون دریافت سود، عملاً تمامی کارفرمایان تمایل به تقسیط حق بیمه خود خواهند داشت که با توجه به وضعیت تورم در کشور، این امر باعث مستهلک شدن بخشی از منابع این قانون خواهد شد و لذا ممکن است با ایراد اصل ۷۵ قانون اساسی مواجه شود. پیشنهاد می‌شود کارفرما مخیر شود در صورت تمایل به تقسیط حق بیمه، کارمزدی معادل «نرخ سود اعلام شده توسط بانک مرکزی برای تسهیلات بانکی» را پرداخت نماید.	«در صورت درخواست متقاضی دریافت پروانه و عدم توان کافی برای پرداخت حق بیمه به صورت یکجا، سازمان تأمین اجتماعی مکلف است حق بیمه سهم کارفرما را در زمان صدور پروانه ساختمانی حداکثر تا مدت سه سال و با دریافت کارمزدی معادل نرخ سود اعلام شده توسط بانک مرکزی برای تسهیلات بانکی، تقسیط نماید.»

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
					عدم تعیین ضابطه نحوه تعیین اشخاص ناتوان از پرداخت، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.	
بند «ث»			✓		عدم تعیین ضمانت اجرا و مدت زمان برای انجام این تکلیف، مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد. پیشنهاد می‌شود مدت زمان ۱ سال به‌عنوان مهلت انجام این حکم تعیین شود.	«سازمان تأمین اجتماعی و مراجع ذی‌ربط موظف هستند تا یک‌سال پس از تاریخ تصویب این قانون، شرایط ارتباط برخط را به نحوی فراهم آورند تا انجام تأییدیه‌ها، مجوزها و مفاصاحساب (گواهی) در کوتاه‌ترین زمان ممکن انجام و به‌صورت برخط صادر شده و جلوی هرگونه جعل در اسناد گرفته شود.»
بند «ج»	✓				***	***
بند «چ»	✓				***	***
بند «ح»	✓				***	***
تبصره «۱»			✓		عبارت «محل استقرار روستا» واجد ابهام است و مشخص نیست که منظور محدوده روستا است یا شامل حریم نیز می‌گردد؟ از این جهت مغایر جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد.	***
تبصره «۲»		✓			این معافیت‌ها به‌دلیل کاهش منابع عمومی و عدم پیش‌بینی محل جبران آن، مغایر اصل ۷۵ به نظر می‌رسد. همچنین باید در نظر داشت اعطای انواع معافیت‌های بیمه‌ای و عدم پرداخت بار مالی تعهد شده توسط دولت، یکی از مهم‌ترین دلایل ایجاد بدهی دولت به تأمین اجتماعی بوده است که مقدار آن در حال حاضر بیش از ۳۰۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. لذا اگر برای معافیت‌های در نظر گرفته شده منابع پایداری دیده نشود، روند افزایش این بدهی‌ها سرعت خواهد گرفت.	حذف معافیت‌ها
تبصره «۳»			✓		عبارت «از شمول این حکم مستثنی بوده» ابهام دارد. باید مشخص شود که از شمول تبصره «۳» مستثنا هستند یا از شمول ماده (۵).	حکم به‌نحو زیر تغییر یابد: «از شمول ماده (۵) مستثنا بوده و ...»