



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:
۷۲۲

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—

مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:

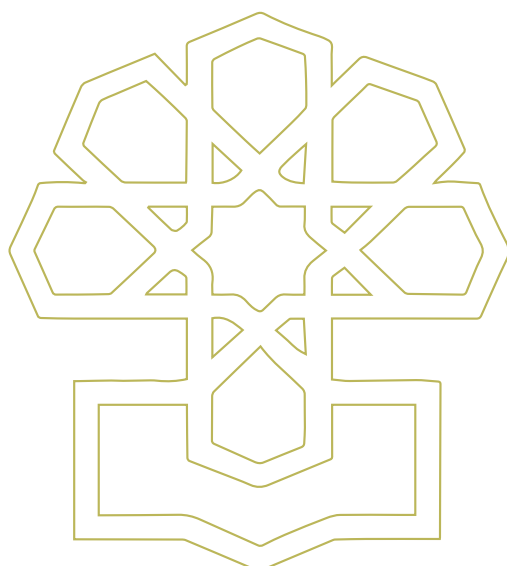
۲۱۰۱۸۹۲۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۲/۲۴



دفتر مطالعات اجتماعی



اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح «اصلاح ماده (۱۰) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی»



شهاب‌الدین فولادی مقدم،^۱ محمد رضا مالکی،^۲ علی صابری،^۲ محمد حسین مرادی،^۲ یاسر باقری،^۳ مهدی مختاری پیام^۳

مقدمه

برخی از مشاغل به دلیل ساختار ناقص روابط کار، دارای قوانین بیمه‌ای ویژه‌ای هستند که برخلاف بیمه‌های اجباری، ماهیتی اختیاری دارند. فقدان کارفرمای مشخص^۴ و فصلی/موقتی بودن شغل، دو ویژگی اصلی این گروه از مشاغل است که به مشاغل سازمان نیافته مشهورند. شغل کارگران در بخش ساخت و ساز، در رده مشاغل سازمان نیافته تقسیم‌بندی می‌شود، به همین علت دارای قانون بیمه‌ای مجزای هستند که از حیث شرایط، قواعد خاصی بر آن حاکم است. از این رو بهره‌مندی کارگران ساختمانی از مزایای اجتماعی نسبت به بیمه‌شدگان مدل‌های مرسوم بیمه‌ای، متفاوت است. یکی از تفاوت‌های اصلی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی نسبت به قانون عام تأمین اجتماعی، شرایط احراز بازنشستگی است. ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی میزان سابقه مورد نیاز برای احراز شرایط بازنشستگی را ۳۰ سال در نظر گرفته است در حالی که ماده (۱۰) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی سابقه مورد نیاز را ۳۵ سال قرار داده است. متن هر دو مواد قانونی به صورت زیر است:

ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی: مشمولین این قانون در صورت حائز بودن شرایط زیر حق استفاده از مستمری بازنشستگی را خواهند داشت:

۱. حداقل ده سال حق بیمه مقرر را قبل از تاریخ تقاضای بازنشستگی پرداخته باشند.
۲. سن مرد به شصت سال تمام و سن زن به پنجاه و پنج سال تمام رسیده باشد.

۱. تهیه و تدوین‌کننده.
۲. اظهار نظر کنندگان.
۳. ناظران علمی.
۴. یا کارفرمای دائمی.



تبصره «۱» کسانی که ۳۰ سال سابقه را تمام کار کرده و در هر مورد حق بیمه مدت مزبور را به سازمان پرداخته باشند، در صورتی که سن مردان پنجاه سال و سن زنان ۴۵ سال تمام باشد می توانند تقاضای مستمری بازنشستگی نمایند.

تبصره «۳» بیمه شدگانی که دارای ۳۵ سال تمام سابقه پرداخت حق بیمه باشند می توانند بدون در نظر گرفتن شرط سنی مقرر در قانون تقاضای بازنشستگی نمایند.

ماده (۱۰) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی: مشمولان این قانون در صورت دارا بودن یکی از شرایط زیر می توانند درخواست بازنشستگی نمایند.

۱. داشتن حداقل سابقه مقرر در قانون تأمین اجتماعی و شصت سال سن تمام.

۲. داشتن ۳۵ سال کامل سابقه پرداخت حق بیمه.

تبصره - میزان مستمری بازنشستگی طبق قانون تأمین اجتماعی تعیین می گردد. مستمری از کارافتادگی جزئی و کلی، نحوه محاسبه و میزان آن و تغییرات درجه از کارافتادگی جزئی و کلی تابع مقررات قانون تأمین اجتماعی خواهد بود.

نحوه بازنشستگی در جزء «۱» و «۲» ماده (۱۰) قانون بیمه های اجتماعی کارگران ساختمانی، معادل ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی است. در این قانون افراد در صورت داشتن ۶۰ سال سن تمام و دارا بودن سابقه حداقل ۱۰ سال بیمه پردازی، و^۱ یا داشتن ۳۵ سال سابقه بیمه پردازی بدون شرط سنی، می توانند تقاضای بازنشستگی کنند. نکته چالش برانگیز این است که به طور معمول مشمولان قانون تأمین اجتماعی براساس ماده (۷۶) این قانون، با ۳۰ سال سابقه بیمه پردازی و شرط سنی ۵۰ سال برای مردان و ۴۵ سال برای زنان، می توانند درخواست بازنشستگی ارائه کنند، این در حالی است که قانون بیمه های اجتماعی کارگران ساختمانی، نحوه بازنشستگی کارگران را به دو روش مذکور محدود کرده و به کارگران مشمول این قانون اجازه نمی دهد که با سابقه بیمه پردازی ۳۰ سال و حداقل سن ۵۰ سال، بازنشسته شوند. در این راستا آن طور که از مقدمه توجیهی طرح «اصلاح ماده (۱۰) قانون بیمه های اجتماعی کارگران ساختمانی» استنباط می شود، طرح مذکور قصد دارد با کاهش سابقه مورد نیاز برای احراز شرایط بازنشستگی به ۳۰ سال در قانون بیمه های اجتماعی کارگران ساختمانی، قدمی به سمت عدالت بیمه ای و رفع تبعیض بردارد. گزارش کارشناسی حاضر به بررسی ابعاد گوناگون اصلاح پیشنهادی این طرح پرداخته و در نهایت پیشنهادهایی را ارائه می دهد.

بررسی موضوع

ناقص بودن ساختار روابط کار در شغل کارگران ساختمانی در قواعد خاص بیمه ای انعکاس می یابد. استفاده از قواعد خاص بیمه ای در قانون بیمه های اجتماعی کارگران ساختمانی زمینه ساز بروز برخی ناعدالتی هادر ساختار این قانون شده است. ماده (۱۰) قانون بیمه های اجتماعی کارگران ساختمانی که شرایط احراز بازنشستگی کارگران را مشخص می کند، سابقه مورد قبول برای بازنشستگی را ۳۵ سال قرار داده است. این در حالی است که ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی^۲ میزان سابقه مورد نیاز برای احراز شرایط بازنشستگی (به شرط حداقل سن برای مردان ۵۰ سال و برای زنان ۴۵ سال)، ۳۰ سال تعیین کرده است. همان طور که پیش از این گفته شد این تفاوت در قانونگذاری نوعی تبعیض به حساب می آید و مقدمات بروز نارضایتی اجتماعی را میان کارگران بخش ساختمان فراهم می کند.

ریشه یابی تفاوت سابقه در دو قانون

تدوین کنندگان قانون بیمه های اجتماعی کارگران ساختمانی تلاش کرده اند با تغییر قواعد مرسوم، مبانی بیمه ای را با سازمان نیافتگی این شغل انطباق دهند، نتیجه این تلاش مجموعه ای از ساخت های ناسازگار بیمه ای در قانون بیمه های اجتماعی کارگران ساختمانی شده است. قواعد بیمه ای خاص حاکم بر این قانون ریشه در حق بیمه سهم کارفرما دارد که منشأ تفاوت در بهره مندی از مزایای اجتماعی برای مشولان این قانون نسبت به مدل های کلاسیک بیمه ای است. در قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی، سازمان تأمین اجتماعی حق بیمه سهم کارفرما را به صورت درصدی از عوارض شهرداری ها دریافت می کند،^۳ به همین دلیل بیم آن می رود منابع حاصل از این محل، تکافوی لازم برای پوشش بیمه ای کارگران ساختمانی را نداشته باشد. از سمتی دیگر فصلی/موقتی بودن شغل کارگران ساختمانی، درآمد مستمر و پیوسته آنان را غیرممکن کرده و توانایی کارگران برای پرداخت مستمر و منظم حق بیمه سهم خود را کاهش داده است، این در حالی است که کارگران ساختمانی عموماً از دهک های متوسط و ضعیف درآمدی هستند. به نظر می رسد قانونگذار سعی داشته تأمین کسری منابع از این دو ناحیه را با افزایش میزان سابقه مورد نیاز برای بازنشستگی به ۳۵ سال در قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی را جبران کند. بنابراین برآیند این دو مسئله، یعنی عدم کفایت عوارض شهرداری ها برای حق بیمه سهم کارفرما و متوسط چگالی پایین بیمه پردازی کارگران ساختمانی علت های اصلی افزایش سابقه به ۳۵ سال در بیمه کارگران ساختمانی بوده است.

۱. برای ۱۰ سال سابقه بیمه پردازی، ۱۰ روز مستمری و برای ۲۰ سال سابقه بیمه پردازی مستمری معادل حداقل پرداخت می شود.

۲. قانون استاندارد برای تمامی مشاغل کاری به غیر از مشاغل خاص.

۳. حق بیمه سهم کارفرما در این قانون بارها مورد اصلاح و بازبینی قرار گرفته است. با نگاه به سابقه این قانون می توان دریافت که حق بیمه سهم کارفرما اشکال متفاوتی مانند مقدار ریالی مشخص به ازای هر مترمربع، درصدی از هزینه تمام شده هر مترمربع، درصدی از عوارض و ... داشته است.



وضعیت بهینه در بیمه‌های اجتماعی در رفتارهای یکسان با بیمه‌شدگان با شرایط یکسان حاصل می‌شود. در ادبیات مطالعات بیمه‌های اجتماعی دو اصل انصاف اجتماعی و برابری تأکید ویژه‌ای بر این گزاره دارند. به جرأت می‌توان گفت عدالت و انصاف در رفتارها و برخورداری از مزایا شرط لازم برای اثربخشی بیمه‌های اجتماعی در هر جامعه است. عدم تبعیض در برخورداری از مزایا و رفتار یکسان، استراتژی بهینه در بیمه‌های اجتماعی است. فارغ از این مسئله، بیمه‌های اجتماعی در هر کشور مبتنی بر نهادها و هنجارهای حاکم بر جامعه شکل‌بندی می‌شود و با توجه به اینکه عدالت مهم‌ترین ارزش اخلاقی جامعه ایرانی است، تبعیض ناروا در قوانین بیمه‌های کشور در رفتار با بیمه‌شدگان عملی باطل از سوی هنجارهای اجتماعی تلقی می‌شود. به همین دلیل نمی‌توان تفاوت در سابقه مورد نیاز برای احراز شرایط بازنشستگی در قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و قانون تأمین اجتماعی را پذیرفت.

اشتغال در بخش ساخت‌وساز یکی از پرمخاطره‌ترین مشاغل در جهان به حساب می‌آید. در ایران نیز براساس داده‌های وزارت رفاه حدود نیمی از حوادث ناشی از کار در بخش ساختمان اتفاق می‌افتاد. بالا بودن سابقه مورد نیاز برای احراز شرایط بازنشستگی در قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی نسبت به سایر بیمه‌شدگان، در حالی است که کارگران این بخش بیشتر در خطر حادثه شغلی قرار دارند و افزایش تعداد سال‌های اشتغال به افزایش ریسک حادثه در محل اشتغال منجر خواهد شد. علاوه بر این کارگران ساختمانی به دلیل ساختار ناقص شغلی از بسیاری از مزایای حین اشتغال مانند حق اولاد و حق مسکن به دلیل نداشتن کارفرمای مشخص محروم هستند. تبعیض در سابقه مورد نیاز برای احراز شرایط بازنشستگی باعث شده بسیاری از کارگران ساختمانی که به حد حساب سن برای بازنشستگی در قانون تأمین اجتماعی نرسیده‌اند، در سال‌های اشتغال منتهی به ۳۰ سال، تغییر شغل داده تا بتوانند براساس شرایط بازنشستگی قانون تأمین اجتماعی با سابقه ۳۰ سال بازنشسته شوند. تغییر شغل مشمولان برای سابقه ۳۵ سال در سال‌های پایانی اشتغال نه تنها هدف اولیه تدوین‌کنندگان قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی تأمین نمی‌کند بلکه سردرگمی در رویه‌ها را دامن می‌زند. مجموع شرایط ناشی از تبعیض یادشده کمک می‌کند که کارگران ساختمانی خود را به لحاظ اجتماعی در وضعیت پست‌تری نسبت به سایر مشاغل احساس کنند. این احساس نابرابری فارغ از تحلیل‌های اخلاقی و ارزشی، منتج به نارضایتی اجتماعی صنفی این گروه از کارگران می‌شود.

همان‌طور که گفته شد فلسفه وجودی بالا بودن سابقه در قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی نسبت به قانون عام تأمین اجتماعی، شرایط خاص حق بیمه سهم کارفرما و حق بیمه سهم کارگر است. باین حال ایجاد تبعیض برای جبران کسری منابع به دلیل رویه‌های ناقص بیمه‌ای در بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی قابل توجیه نیست. هرچند منابع مورد نیاز برای بیمه اجتماعی به لحاظ پایداری صندوق‌های بازنشستگی اهمیت ویژه‌ای دارد، اما حمایت‌های اجتماعی ناشی از بیمه‌های اجتماعی به صرف اشتغال به کار کارگران جزء حقوق اصلی و از مزایای شغلی آنها به حساب می‌آیند. به همین علت نمی‌توان به بهانه کمبود منابع به تولید تبعیض در میان بیمه‌شدگان پرداخت و به وسعت نابرابری کمک کرد.

استدلال‌های بیان شده همگی در مذمت تبعیض در دو قانون یادشده هستند. اما طرح حاضر توانایی رفع تبعیض ایجاد شده در این دو قانون را ندارد. در مرحله اول باید گفت پیشنهاد طرح به‌رغم رفع تبعیض اولیه تبعیض دیگر را تولید می‌کند که نتیجه آن، بار مالی قابل توجهی به سازمان تأمین تحمیل خواهد کرد که مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است. کاهش سابقه بازنشستگی بدون شرط سنی در قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی ضمن کاهش منابع سازمان تأمین اجتماعی، باعث سررسید زودتر تعهدات سازمان نیز می‌شود. از این رو ممکن است منابع و مصارف سازمان را دچار عدم تعادل کند، این در حالی است که سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی تأکید ویژه‌ای بر رعایت محاسبات بیمه‌ای بر طرح‌ها و لوایح بیمه‌ای دارد. باین حال باید توجه داشت این بند از قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی نوعی تضييع حقوق کارگران در مقایسه با سایر بیمه‌شدگان بوده و آنها را از حقوق مسلم خود محروم کرده است بنابراین با این ملاحظه می‌توان به اصلاح ماده (۱۰) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی پرداخت.

نقاط قوت طرح

۱. یکسان‌سازی رویه‌های بیمه‌ای برای مشمولان بیمه‌های اجتماعی در کشور به گونه‌ای که شرایط احراز بازنشستگی برای کارگران با ویژگی‌های یکسان متفاوت نباشد،
۲. استانداردسازی سال‌های اشتغال کارگران ساختمانی برای کاهش ریسک مخاطرات اشتغال در بخش ساخت‌وساز با توجه به اینکه شغل کارگران ساختمانی یکی از پرمخاطره‌ترین مشاغل به لحاظ حوادث شغلی است،
۳. تقویت اصل انصاف اجتماعی و اصل برابری به‌عنوان اصول اصلی حاکم بر منطق بیمه‌های اجتماعی در کشور،
۴. رفع تبعیض ناروا در میان کارگران تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی در کشور،
۵. تقویت جایگاه اجتماعی و توجه به کرامت انسانی کارگران بخش ساخت‌وساز.



نقاط ضعف طرح

۱. در طرح حاضر توجهی به بار مالی احتمالی برای کاهش سابقه مورد نیاز برای احراز شرایط بازنشستگی در قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی نشده است که مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است. این بار مالی از طریق محاسبات اکچوئریال به دست آمده و امکان هزینه-فایده سیاستگذاری را فراهم می‌کند.
۲. کاهش سابقه مورد نیاز برای احراز شرایط بازنشستگی در قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمان باعث ایجاد تبعیض جدید به نفع کارگران ساختمانی می‌شود. در این حالت کارگران ساختمانی می‌توانند با ۳۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه و بدون شرط سنی تقاضای بازنشستگی کنند و این مسئله یک امتیاز نسبت به مشمولان قانون تأمین اجتماعی به حساب می‌آید.
۳. طرح مورد نظر به صورت موردی روی اصلاح یک بند از قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی تمرکز کرده است در حالی که این قانون به دلیل ساختار ناقص شغلی کارگران ساختمانی با اصول استاندارد بیمه‌ای مطابقت نداشته و دچار مشکلات متعددی است.

نتیجه‌گیری

قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی در عرصه عمل به بروز نارسایی‌هایی منجر شده که همگی ناشی از قواعد خاص بیمه‌ای حاکم بر این قانون است. قواعد خاص بیمه‌ای عملکرد بیمه‌های اجتماعی را از مرزهای کارایی دور ساخته و در نهایت سرانجامی معکوس از اهداف اولیه بیمه‌های اجتماعی را نتیجه می‌دهد. تفاوت در شرایط احراز بازنشستگی در ماده (۱۰) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمان و ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی، نوعی تبعیض ناروا و نابرابری در رفتار با بیمه‌شدگان است. با این حال پیشنهاد طرح مذکور نیز ممکن است در خصوص شرط سن بازنشستگی، تبعیض‌هایی را برای مشمولان دو قانون ایجاد کند. بنابراین بر اساس استدلال‌هایی که در این گزارش ارائه شده است، پیشنهاد می‌شود با در نظر گرفتن بار مالی احتمالی، به منظور رفع تبعیض ناروای حاکم، شرایط احراز بازنشستگی در ماده (۱۰) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی بر اساس قانون تأمین اجتماعی باشد و با بیمه‌شدگان مشمول این قانون مطابق ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی رفتار شود. در نتیجه پیشنهاد می‌شود ماده (۱۰) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی به شکل زیر اصلاح شود:

شرایط احراز بازنشستگی مشمولان این قانون مطابق با قانون تأمین اجتماعی می‌باشد.

اصلاح ماده (۱۰) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی به شیوه فوق، علاوه بر رفع تبعیض‌های جاری، شرایط را برای اجرای اصلاحات پارامتریک را در آینده هموار می‌کند. به این معنی که در صورت تصمیم قانونگذار برای اصلاح ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی مبنی بر افزایش سن یا سابقه مورد نیاز برای بازنشستگی (یا هر گونه تغییر دیگر)، شرایط احراز بازنشستگی برای مشمولان قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی نیز تغییر می‌کند. هر چند پیشنهاد گزارش همچنان هزینه‌هایی را نسبت به گذشته به سازمان تأمین اجتماعی تحمیل می‌کند اما در مقایسه با هزینه‌های طرح کاهش پنج (۵) سال سابقه مورد نیاز برای بازنشستگی در قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی، به مراتب کمتر بوده و قابل اغماض است. علاوه بر این بیمه‌های اجتماعی ابزاری برای برقراری عدالت اجتماعی هستند و تصمیمات قانونگذار برای اصلاح قوانین و مقررات بیمه‌ای در جهت رفع تبعیض‌های ناروا و گسترش عدالت نباید مشروط به نداشتن بار مالی شوند.

