



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی»



مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۲۷

شماره چاپ:

۹۱۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۱۲/۱۳

نام دفاتر:

مطالعات اجتماعی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۳۶۰۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۱/۳۱

بیان مسئله

قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی که در سال ۱۳۸۶ به تصویب رسید، برای نخستین بار امکان پوشش کامل بیمه اجتماعی را برای کارگران شاغل در کارهای ساختمانی و افراد خانواده آنها فراهم ساخت. تا پیش از آن کارگران یاد شده فقط از نظر «حوادث ناشی از کار» بیمه بودند و سایر خدمات تأمین اجتماعی از قبیل حوادث عادی، بیمه درمان، بازنشستگی، ازکارافتادگی، فوت و... شامل حال آنان نبود.

به موجب قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی (مصوب ۱۳۸۶)، کارگران یاد شده پس از دریافت کارت مهارت فنی، با پرداخت حق بیمه معادل ۷ درصد دستمزد ماهیانه می‌توانند بیمه شوند. حق بیمه سهم کارفرما به هنگام درخواست صدور پروانه کارهای ساختمانی، برای هر مترمربع زیربنا، براساس دستمزد مصوب شورای عالی کار، ارزش معاملاتی املاک و سایر شاخص‌های ارزشگذاری منطقه‌ای و ضریب محرومیت، محاسبه و دریافت می‌شود. نرخ حق بیمه سهم کارفرما به تناسب مترای بنا و ارزش معاملاتی آن در مناطق مختلف متغیر بوده و سقف آن معادل ۴ درصد حداقل دستمزد ماهیانه مصوب شورای عالی کار تعیین شده است.

به موجب آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران، نرخ حق بیمه برای مترهای مختلف و سطوح مختلف ارزش معاملاتی از ۲/۲ درصد تا سقف ۴ درصد تنظیم شده و برای نقاط محروم، روستایی، مناطق زلزله‌زده، سیل‌زده و همچنین مسکن مهر نیز بین ۵۰ تا ۸۰ درصد کاهش داشته است.

با این وجود، از آنجاکه مبلغ حق بیمه سهم کارفرما به طور یکجا و در ابتدای کار (به هنگام صدور پروانه) محاسبه و دریافت می‌شود، مورد اعتراض سازندگان مسکن قرار گرفته است. در نتیجه این اعتراض‌ها، مجلس شورای اسلامی این قانون را در سال ۱۳۸۷ موقوف‌الاجرا کرد و متعاقب آن در سال ۱۳۹۲ و بر اساس بند «۸۹» ماده واحده قانون بودجه این سال، سازمان مالیاتی را مکلف نمود معادل مبلغ ۹ هزار میلیارد ریال عوارض ارزش‌افزوده شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از محل منابع مندرج در بندهای «ج» و «د» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده متمرکز نزد سازمان دهیاری‌ها و شهرداری‌های کشور را به عنوان ۲۰ درصد حق بیمه سهم کارفرما برای بیمه کارگران ساختمانی به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نماید. طرح مورد بحث، درصد دائمی کردن موضوع بند «۸۹» ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۲ مبنی بر تغییر منابع تأمین مالی سهم کارفرما در بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی است.

در صورت تصویب این طرح، دریافت حق بیمه سهم کارفرما در زمان صدور پروانه ساختمانی متوقف می‌شود و به جای آن این مبلغ از محل عوارض و مالیات بر ارزش‌افزوده موضوع بندهای «ج» و «د» ماده (۳۸) و بند «۲» تبصره ذیل ماده (۱۶) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده تأمین خواهد شد.

طراحان برای انتقال هزینه‌های کارفرمایان ساختمانی به هزینه‌های عمومی؛ سه دلیل توجیهی عمده را مدنظر قرار داده‌اند که در واقع همگی وجوه مختلف یک موضوع هستند. دلایل توجیهی اعلام می‌کند که چون پرداخت حق بیمه توسط کارفرمایان، هزینه‌های تولید را افزایش می‌دهد پس موجب خواهد شد که تولید پایین بیاید و این به نوبه خود باعث خواهد شد که:

۱. بیکاری گسترش یابد؛

۲. درآمد شهرداری‌ها از محل ساخت‌وساز کاهش یابد. ذیلاً دلایل فوق را مورد بررسی قرار می‌دهیم:

نخست اینکه اگر پرداخت سهم حق بیمه، هزینه‌های تولید را افزایش دهد، این مطلب برای تمامی بخش‌های تولیدی مصداق دارد و همچنان‌که در سایر موارد نتوانسته توجیهی بر حذف سهم کارفرما داشته باشد؛ اینجا نیز به نظر نمی‌رسد که توجیه‌کننده باشد وگرنه این موضوع باید برای سایر عرصه‌های تولید نیز مدنظر قرار بگیرد.

۱. بندها «ج» و «د» ماده (۳۸): «ج»: انواع بنزین و سوخت هواپیما، ده درصد (۱۰٪)؛ «د»: نفت سفید و نفت گاز، ده درصد (۱۰٪) و نفت کوره پنج درصد (۵٪).
۲. تبصره ذیل ماده (۱۶): تبصره - نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده کالاهای خاص به شرح زیر تعیین می‌گردد: ۱. انواع سیگار و محصولات دخانی، دوازده درصد (۱۲٪)، ۲. انواع بنزین و سوخت هواپیما بیست درصد (۲۰٪).

دوم اینکه بخش مسکن در مقایسه با سایر بخش‌های تولیدی از چنان سودآوری برخوردار است که به نظر نمی‌رسد با چنین افزایش جزئی‌ای در هزینه‌های آن، فعالان این بخش را نسبت به تولید دلسرد کند (در این خصوص می‌توان پژوهشی میدانی انجام داد). اگرچه محاسبات دقیق نشان می‌دهد که سهم حق بیمه کارگران ساختمانی از هزینه تولید بناهای ساختمانی به تناسب ارزش معاملاتی بین ۱ تا ۱/۵ درصد و در مناطق روستایی از این مقدار هم کمتر بوده است. پرواضح است که این مبلغ در مقایسه با سود بالای بخش ساختمان بسیار ناچیز است. در واقع، به نظر نمی‌رسد که سازندگان ساختمان در مقایسه با کارفرمایان سایر بخش‌ها نیاز به حمایت بیشتری داشته باشند تا سهم حق بیمه آنها از منابع عمومی تأمین شود.

جدول برآورد سهم حق بیمه کارفرمایی از هزینه تولید به ازای هر مترمربع بناهای ساختمانی در سال ۱۳۹۰

عنوان	مبلغ حق بیمه هر مترمربع بنا (ریال)	متوسط هزینه تولید هر مترمربع بنا (ریال)	سهم حق بیمه از هزینه تولید (درصد)
ارزش معاملاتی بالا	۱۳۷,۰۰۰	۱۲,۰۰۰,۰۰۰	۱/۱
ارزش معاملاتی پایین	۷۵,۰۰۰	۵,۰۰۰,۰۰۰	۱/۵

نقاط قوت طرح

عمده‌ترین نقطه قوت این طرح، کاهش هزینه ساخت مسکن است که ممکن است به کاهش قیمت مسکن بیانجامد. نقطه قوت دیگر این طرح، حل مشکل کارفرمایان ساختمانی در هنگام اخذ پروانه است؛ زیرا درحال حاضر این کارفرمایان مکلف به پرداخت یکجای تمامی حق بیمه کارگران در موقع دریافت پروانه هستند.

نقاط ضعف

اصلی‌ترین نقطه ضعف طرح، راه‌حل سنت‌شکنانه و غیرمعمول برای مسئله‌ای است که موضوعیت ندارد. طبق یک اصل حاکم بر سیاستگذاری، هر شخصی که هزینه‌ای برای عموم ایجاد می‌کند، باید مسئولیت آن را نیز بپذیرد. در توضیح این مطلب باید گفت که کارفرمایان ساختمانی با به‌کارگیری کارگران ساختمانی و قرار دادن آنها در معرض بیشترین خطرات جسمی و حوادث ناشی از کار، که خود ناشی از استاندارد نبودن محیط کار و قصور یا تقصیر مالکان و سازندگان بناهای ساختمانی است، ایجاد هزینه عمومی را محتمل می‌کنند. طرح مزبور با نادیده گرفتن این مسئله و با این استدلال که هزینه‌های تولید افزایش یافته و در نتیجه تولید کاهش خواهد یافت، سازندگان ساختمان را از پرداخت هزینه‌هایی که برای جامعه ایجاد می‌کنند معاف می‌کند و این هزینه‌ها را بر دوش بخش عمومی قرار می‌دهد. با توجه به اینکه قانون باید حتی‌الامکان عادلانه باشد؛ عدالت حکم می‌کند که این خرق عادت صورت نگرفته و در این مورد نیز مانند سایر واحدهای تولیدی، کارفرما مسئولیت بیمه کارگران و هزینه‌های آن را عهده‌دار باشد و این هزینه به منابع عمومی منتقل نشود.

از سوی دیگر براساس بند «۸» ماده (۱۲) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، اموال غیرمنقول (در اینجا ساختمان) از شمول این مالیات معاف می‌باشند. طرح مزبور کالایی را که خود از دادن چنین مالیاتی معاف است را به مصرف‌کننده مالیات بر ارزش‌افزوده دیگر کالاها تبدیل می‌کند.

جمع‌بندی

بیمه اجتماعی کارگران جزء مسئولیت‌های قانونی و عرفی کارفرماست. اما در این طرح، مسئولیت پرداخت حق بیمه سهم کارفرما از دوش کارفرمایان بخش مسکن برداشته شده و به منابع عمومی منتقل شده است در صورتی که کارفرمایان سایر بخش‌های تولیدی همچنان مکلف به پرداخت حق بیمه هستند. این در حالی است که سهم حق بیمه کارفرمایی در بخش مسکن در مقایسه با هزینه تولید آن بسیار ناچیز (کمتر از ۱/۵ درصد) و در مقایسه با حق بیمه سهم سایر بخش‌های تولیدی بسیار کمتر (کمتر از نصف سهم کارفرما در سایر بخش‌ها) است. از این رو به نظر می‌رسد که بهتر است تمرکز طرح پیشنهادی از پرداخت نکردن حق بیمه توسط سازندگان مسکن به تغییر روش پرداخت آن از شیوه پرداخت یکجا به پرداخت به صورت اقساط تغییر یابد.

پیشنهاد

به نظر می‌رسد که این طرح برای رفع یک دغدغه واقعی تدوین شده که می‌توان آن را به گونه‌ای بهتر تبیین کرد. تمامی واحدهای تولیدی دیگر، بیمه کارگران خود را به‌طور ماهیانه و پس از استخدام کارگر و انجام کار می‌پردازند؛ لکن مطابق ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۷ کارفرمایان ساختمانی باید کل مبلغ بیمه پروژه را به یکباره و قبل از اجرای پروژه بپردازند؛ که به نظر می‌رسد تصویب این موضوع به دلیل مشکلات اجرایی صورت گرفته است؛ درحالی که نباید هزینه‌تنگناهای اجرایی در اعمال قانون را، کارفرما به دوش بکشد.

از این رو پیشنهاد می‌شود به جای روش پرداخت متمرکز، روش پرداخت به‌نحوی در قانون اصلاح شود که فعالان بخش مسکن را تحت فشار قرار ندهد.

در مجموع، تصویب این طرح توصیه نمی‌شود و پیشنهاد می‌شود که روش پرداخت حق بیمه از حالت متمرکز به اقساط ماهیانه حین کار تغییر یابد.