



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:  
۱۵۲

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

مشخصات گزارش



دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

گروه ورزش، میراث  
فرهنگی و گردشگری

نوع گزارش:  
طرح یا لایحه  
نظارتی  
راهبردی

شماره مسلسل:  
۲۷۰۲۰۵۱۲

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۱۲/۱۹



## «لایحه اصلاح تبصره «۱» ماده (۲) قانون حمایت از هنرمندان استادکاران و فعالان صنایع دستی»

سعید شفیعا، محمد امین گزار

### چکیده

لایحه اصلاح تبصره «۱» ماده (۲) قانون حمایت از هنرمندان استادکاران و فعالان صنایع دستی، در راستای تغییر دستگاه متولی و ناظر بر فعالیت‌های قالی و فرش دست‌باف است. این حکم، مسئله عدم حضور فعالان این حوزه در ساعات معین را - که می‌توانست موجب قطع بیمه آنها شود - منوط به ارزیابی پیشرفت کار توسط بازرسان وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی کرده است. در حالی که لایحه مذکور قرار است دستگاه بازرس را از این وزارت به وزارت صنعت، معدن و تجارت تغییر دهد. از آنجاکه فعالیت‌های فرش و قالی مرتبط با وزارت صنعت، معدن و تجارت است و این وزارت‌خانه به‌عنوان نهاد متولی سیاستگذاری این حوزه شناخته می‌شود، کلیات لایحه مورد تأیید است. اما با توجه به اینکه حوزه بیمه صنایع دستی ذیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نیز چنین محدودیت و مسئله‌ای را در حوزه بیمه هنرمندان، صنعتگران و فعالان دارد، لزوم در نظر گرفتن ارزیابی کارشناسان وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با توجه به معیارهای اختصاصی بر فعالیت این حوزه لازم به نظر می‌رسد. لازم به ذکر است، براساس داده‌های موجود، میزان افراد تحت پوشش بیمه مشمولان قانون مذکور در سال ۱۴۰۲ از تعداد ۲۱۶۳۳۶ نفر بوده که از این میزان ۳۲۶۰۶ نفر از هنرمندان صنایع دستی و ۱۸۳۷۳۰ نفر از قالی‌بافان و بافندگان فرش‌اند. در واقع، حدود ۱۵ درصد شاغلان صنایع دستی و ۸۵ درصد شاغلان حوزه قالی‌بافی و بافندگان فرش هستند؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود علاوه بر اصلاح مدنظر لایحه، به‌منظور تدقیق ناظر حوزه صنایع دستی نیز اصلاحاتی در متن صورت گیرد.

## مسئله اصلی

ارزیابی فعالیت مشاغل خانگی و کارگاهی حوزه‌های فرش دستباف، قالی و صنایع دستی بیشتر از آنکه به ساعات حضور مشخص و منظم شاغلین آنها وابسته باشد، با پیشرفت محصولات و تولیدات مرتبط قابل سنجش است. بنابراین، تبصره «۱» ماده (۲) **قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی**، مبنای محاسبه بیمه را ارزیابی مساحت فرش یا قالی را در نظر گرفته، اما از آنجا که فعالیت‌های این حوزه (صنایع فرش و قالی) در حوزه وظایف و اختیارات وزارت صنعت، معدن و تجارت متمرکز است، واگذاری این وظیفه به بازرسان وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مطابق تبصره «۱» ماده (۲) این قانون، مشکلاتی را در مسیر فرایند اجرا ایجاد می‌کند.

## نقاط قوت و ضعف لایحه

مقدمه توجیهی لایحه هر چند در خصوص ارتقای کیفیت و افزایش حمایت از صنعت فرش و قالی توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت تأکید داشته، اما مسئله اصلی لایحه یعنی تعیین نادرست بازرسان برای پیشرفت کار در این حوزه را به درستی تشریح نکرده است.

انتخاب وزارت صنعت، معدن و تجارت برای نظارت بر فعالیت‌های حوزه فرش و قالی، به دلیل اینکه فعالیت‌های صنعتی این حوزه (صنایع فرش و قالی) در اختیارات این دستگاه است، به افزایش کارآمدی در فرایند اجرا منجر می‌شود.

## پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

پیشنهاد می‌شود متن لایحه به نحوی تغییر کند که در عین حال که نظارت بر حوزه فعالیت‌های صنایع فرش و قالی بر عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار می‌گیرد، نظارت بر رشته فعالیت‌های طبقه‌بندی شده در دسته صنایع دستی، به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی واگذار شود. این اقدام باید ضمن توجه به معیارهای اختصاصی و منحصر به فرد هر کدام از رشته‌های صنایع دستی صورت گیرد.

## ۱. مقدمه

از مهم‌ترین موضوعات پیرامون رونق صنایع دستی و صنایع کوچک مقیاس تولید فرش و قالی، حمایت از نیروی کار فعال در این حوزه بوده و طراحی نظام رفاهی متناسب این قشر جامعه از مهم‌ترین اقدام‌های این حوزه است. **قانون بیمه بازنشستگی، فوت و از کار افتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو مصوب ۱۳۷۶/۰۹/۱۱** و **قانون بیمه‌های اجتماعی قالی بافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار (کددار) مصوب ۱۳۸۸/۰۵/۱۸**، مهم‌ترین قوانینی هستند که در حوزه بیمه هنرمندان و شاغلان صنایع دستی تدوین شده‌اند. در این قوانین به مواردی از جمله محل تأمین اعتبارات لازم برای اجرایی‌سازی قانون، نرخ بیمه سهم دولت و فرد بیمه شده، حداقل و حداکثر سن متقاضیان بیمه و ... اشاره شده است. همچنین در ماده (۲) **قانون حمایت از هنرمندان و استادکاران و فعالان صنایع دستی مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶** و ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی این قانون، به موضوع بیمه هنرمندان و استادکاران و فعالان صنایع دستی اشاره شده است. نکته حائز اهمیت این‌که در قانون مذکور برای اولین بار به موضوع حضور و عدم حضور در ساعت معین در محل کار به عنوان مبنایی برای قطع بیمه اشاره شده است که به جلوگیری از قطع بیمه قالی بافان و بافندگان فرش به دلیل عدم حضور در ساعت معین در محل کار منجر شد.

### ۱-۲. بررسی کلیات

در مقدمه توجیهی لایحه، موضوع بیمه هنرمندان، صنعت گران و استادکاران مدنظر قرار گرفته است. توضیحات ارائه شده در این بخش نشان می‌دهد که با هدف سامان‌دهی صنعت فرش و قالی و نظارت بهتر بر فعالان این حوزه، «وزارت صنعت، معدن و تجارت» به‌عنوان دستگاه اجرایی مسئول در حوزه قطع بیمه و نحوه ارزیابی معرفی شده است. از آنجا که دستگاه مسئول صنعت فرش و قالی، وزارت صنعت، معدن و تجارت بوده، تغییر مذکور از نظر کلیات مورد تأیید است.

### ۲-۲. بررسی جزئیات

ماده (۲) قانون حمایت از هنرمندان، صنعتگران و استادکاران صنایع دستی مصوب ۱۳۹۶ در خصوص بیمه کردن واجدان شرایط قانون بیمه‌های اجتماعی قالی بافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسنامه‌دار (کددار) مصوب ۱۳۸۸ است. واجدان شرایط فوق شامل گروه‌های فعال در مشاغل صنایع دستی، قالی بافی و فرش دست‌باف است که دو دستگاه اجرایی مختلف در قبال آنها مسئولیت دارند. همچنین، این واجدان شرایط، برخلاف مشاغل کارگاهی که ساعات کاری مشخصی از روز را فعالیت می‌کنند، عموماً در کسب و کارهای خانگی یا به‌صورت فعالیت‌های زمانی نامشخص مشغول‌اند.

در تبصره «۱» ماده (۲) آمده است: «در اجرای این قانون، عدم حضور در ساعت معین در محل کار نمی‌تواند در خصوص فرش و قالی مبنای قطع بیمه قرار گیرد و ارزیابی توسط بازرسان سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری صرفاً براساس مساحت مذکور<sup>۱</sup> در ماده (۲) قانون شده انجام می‌گیرد»؛ اما در متن لایحه آمده است که «به‌جای عبارت «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری» عبارت وزارت «صنعت، معدن و تجارت جایگزین» شود. بنابراین مسئله اصلی لایحه، قرارگیری دستگاه اجرایی مسئول حوزه فرش دست‌باف و قالی به‌عنوان دستگاهی بوده که قرار است بر پیشرفت کار این حوزه نظارت کند. بنابراین جزئیات لایحه نیز مورد تأیید قرار دارد.

### ۳. قابلیت ارتقای بازرسی برای فعالیت‌های صنایع دستی

به‌جز تولیدات فرش دست‌باف و قالی، محصولات صنایع دستی نیز شرایط مشابهی دارند و هنرمندان، استادکاران و صنعتگران این حوزه نیز برای خلق محصول الزامی ندارند ساعات خاصی از روز را در محل فعالیت حضور یابند. علاوه بر این، باید توجه کرد که در حال حاضر بخش چشمگیری از بیمه‌شدگان ذیل این قانون، از شاغلان صنایع دستی هستند. براساس داده‌های موجود، در سال ۱۴۰۲، افراد تحت پوشش بیمه قانون مذکور ۲۱۶۳۳۶ نفر بوده‌اند که از این تعداد، ۳۲۶۰۶ نفر از هنرمندان صنایع دستی و ۱۸۳۷۳۰ نفر از قالی بافان و بافندگان فرش هستند. در واقع حدود ۱۵ درصد شاغلان در حوزه صنایع دستی و ۸۵ درصد شاغلان، قالی بافان و بافندگان فرش هستند. بنابراین، لازم است صنایع دستی نیز در کنار فرش و قالی مورد توجه قرار گیرد. با اینکه در سال ۱۳۹۶، هنگام تصویب قانون، به موضوع فرش و قالی و ماهیت کاری آنها توجه شده، اما از این فرصت تقنینی برای تدقیق نظارت بر فعالیت‌ها و بیمه صنایع دستی استفاده نشده است. پس بهتر بود این مسئله در لایحه اخیر برطرف شود. به‌نظر می‌رسد با اعمال اصلاحیه در متن لایحه می‌توان از این حوزه نیز حمایت کرد.

۱. براساس ماده (۲) قانون بیمه‌های اجتماعی قالی بافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسنامه‌دار (کددار)، این مساحت حداقل پنج و حداکثر بیست مترمربع در رج پنجاه و یا معادل آن در درشت‌باف و ریزباف، به‌مدت یک سال تعیین شده است.

## ۴. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

لایحه اصلاح تبصره «۱» ماده (۲) قانون حمایت از هنرمندان استادکاران و فعالان صنایع دستی مصوب ۱۳۹۶ از آن نظر که در راستای بهبود نظارت بر فعالیت‌های حوزه فرش دست‌باف و قالی و نظارت بر پیشرفت کار فعالان این حوزه مذکور دستگاه تخصصی درستی تعیین شده است، از نظر کلیات و جزئیات مورد تأیید است.

از آنجاکه ویژگی تولیدات صنایع دستی نیز این‌گونه است و می‌توان نظارت دستگاه اجرایی مرتبط با آن یعنی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی را در خصوص بیمه هنرمندان، صنعتگران و استادکاران این حوزه در نظر گرفت، پیشنهاد می‌شود متن لایحه به شرح زیر اصلاح شود:

### جدول ۱. مقایسه متن قانون، لایحه و پیشنهادی

متن پیشنهادی	متن لایحه	متن قانون
تبصره «۱» - در اجرای این قانون، عدم حضور در ساعت معین در محل کار نمی‌تواند در خصوص فرش و قالی و صنایع دستی شناسه دار مبنای قطع بیمه قرار گیرد و ارزیابی مربوط به فرش و قالی لازم است توسط بازرسان وزارت صنعت، معدن و تجارت و صرفاً بر اساس مساحت مذکور در ماده (۲) قانون یاد شده و ارزیابی مربوط به صنایع دستی شناسه دار باید توسط وزارت میراث فرهنگی گردشگری و صنایع دستی و بر اساس رشته و میزان تولید مبتنی بر ظرفیت کارگاه از قبیل تعداد نیروی کار فعال و تخمین میزان تولید اسمی کارگاه انجام می‌شود.	تبصره «۱» - در اجرای این قانون، عدم حضور در ساعت معین در محل کار نمی‌تواند در خصوص فرش و قالی مبنای قطع بیمه قرار گیرد و ارزیابی توسط بازرسان وزارت صنعت، معدن و تجارت صرفاً بر اساس مساحت مذکور در ماده (۲) قانون یاد شده انجام می‌گیرد.	تبصره «۱» - در اجرای این قانون، عدم حضور در ساعت معین در محل کار نمی‌تواند در خصوص فرش و قالی مبنای قطع بیمه قرار گیرد و ارزیابی توسط بازرسان سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری صرفاً بر اساس مساحت مذکور در ماده (۲) قانون یاد شده انجام می‌گیرد.

مأخذ: نگارندگان.

#### گزیده سیاستی

لایحه اصلاح تبصره «۱» ماده (۲) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی در راستای تغییر عنوان دستگاه بازرس بیمه از «وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی» به «وزارت صنعت، معدن و تجارت» فعالان حوزه فرش و قالی تنظیم شده است که مورد تأیید می‌باشد.

