



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۵۲

مشخصات گزارش



دفتر مطالعات  
فرهنگی و آموزش

گروه ورزش،  
گردشگری و میراث  
فرهنگی

نوع گزارش:

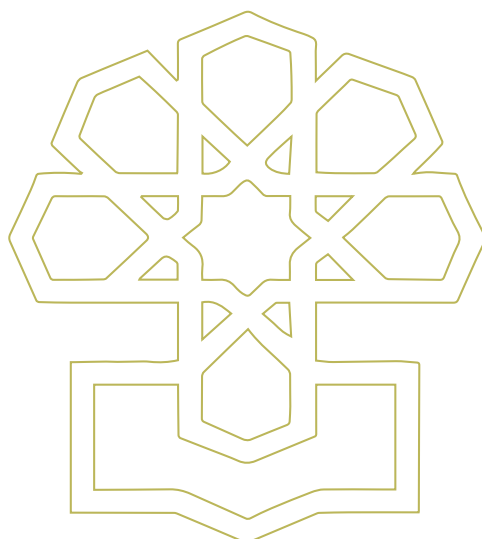
- پیش‌نویس قانونی  
 طرح یا لایحه  
 نظارتی  
 راهبردی

شماره مسلسل:

۲۷۰۲۰۷۲۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۲/۲۳



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

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

محمد امین گزار، سعید شفیعا

### چکیده

مصوبه کمیسیون با عنوان 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 دستبافت است. حکم قانون مسئله عدم حضور فعالین 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، گزارش مذکور قرار است دستگاه بازرس را از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، به وزارت صنعت، معدن و تجارت تغییر دهد. از آنجا که فعالیت‌های فرش و قالی مرتبط با وزارت صنعت، معدن و تجارت است و این وزارتخانه به‌عنوان نهاد متولی سیاستگذاری این حوزه شناخته می‌شود، لذا کلیات مصوبه کمیسیون 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 فعالین دارد، در نظر گرفتن ارزیابی کارشناسان وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با توجه به معیارهای اختصاصی بر فعالیت حوزه صنایع دستی لازم است. از این‌رو، در مصوبه کمیسیون صنایع و معدن مجلس شورای اسلامی، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف به ارزیابی بیمه شاغلین صنایع دستی شده است. نکته حائز اهمیت این است که در لایحه و مصوبه کمیسیون مذکور، برای ارزیابی پیشرفت کار فرش و قالی توسط بازرسان وزارت صنعت، معدن و تجارت معیار مشخصی در نظر گرفته شده است؛ این در حالی است که هیچ‌گونه معیار مشخصی برای ارزیابی پیشرفت کار توسط بازرسان وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تعیین نشده است. بنابراین لازم است تا معیارهایی از قبیل تعداد نیروی کار فعال و تولید اسمی کارگاه برای بازرسی‌های وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تعیین شود.

علی‌فرنام «دفتر مطالعات زیربنایی»، محمدرضا مالکی «دفتر مطالعات اجتماعی»، محمدبرزگر خسروی «دفتر مطالعات حقوقی»، محمد مهدی جعفری «دفتر مطالعات بخش عمومی»، محمد هادی عامری شهرابی «دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن»، مونا خورشیدی «دفتر مطالعات اجتماعی» (اظهار نظر کنندگان)؛ ناظر علمی (موسی بیات)؛ سیده فاطمه ابوطالبی (صفحه‌آرا)؛ زهره عطاردی (ویراستار ادبی).





## مسئله اصلی

ارزیابی فعالیت مشاغل خانگی و کارگاهی حوزه‌های فرش دستبافت، 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. لذا تبصره «۱» ماده (۲) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی، مبنای محاسبه بیمه را ارزیابی مساحت فرش یا قالی در نظر گرفته است. 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

انتخاب وزارت صنعت، معدن و تجارت برای نظارت بر فعالیت‌های حوزه فرش و قالی به جهت اینکه فعالیت‌های صنعتی این حوزه (صنایع فرش و قالی) در اختیارات این دستگاه است، منجر به افزایش کارآمدی در فرایند اجرا می‌شود. انتخاب وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌عنوان ناظر بر بیمه شاغلین صنایع دستی در گزارش صحن، کافی نیست و لازم است تا در خصوص معیارها و ضوابط این موضوع نیز تدقیق صورت گیرد.

## پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها

پیشنهاد می‌شود متن پیشنهادی کمیسیون صنایع و معادن به‌نحوی تغییر کند که در عین حال که نظارت بر بیمه فعالین حوزه صنایع فرش و قالی بر عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار می‌گیرد و نظارت بر رشته فعالیت‌های طبقه‌بندی شده در دسته صنایع دستی به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی واگذار می‌شود، این اقدام باید ضمن توجه به چگونگی نظارت بر بیمه فعالین آن و 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 از مهم‌ترین اقدامات این حوزه است. قانون بیمه بازنشستگی، فوت و از کارافتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو مصوب ۱۳۷۶/۰۹/۱۱ و قانون بیمه‌های اجتماعی قالی‌باغان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار (کددار) مصوب ۱۳۸۸/۰۵/۱۸، مهم‌ترین قوانینی هستند که در حوزه بیمه هنرمندان و شاغلین 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 این است که در این قانون برای اولین بار به موضوع حضور و عدم حضور در ساعت معین در محل کار به‌عنوان مبنایی برای قطع بیمه اشاره شده که منجر به جلوگیری از قطع بیمه قالی‌باغان و بافندگان فرش به دلیل عدم حضور در ساعت معین در محل کار شد.



## ۲-۱. بررسی کلیات

در مقدمه توجیهی لایحه، موضوع بیمه هنرمندان، صنعتگران 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 فعالین این حوزه، دستگاه اجرایی مسئول در حوزه قطع بیمه و نحوه ارزیابی وزارت صنعت، معدن و تجارت عنوان شده است. از آنجا که دستگاه مسئول صنعت فرش و قالی، وزارت صنعت، معدن و تجارت است، لذا 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 نمودن واجدان شرایط قانون بیمه اجتماعی قالی بافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار (کددار) مصوب ۱۳۸۸ است. واجدان شرایط فوق شامل گروه‌های فعال در مشاغل صنایع دستی، قالی بافی و فرش دستبافت هستند که دو دستگاه اجرایی مختلف در خصوص آنها دارای مسئولیت هستند. همچنین این واجدان شرایط بر خلاف مشاغل کارگاهی که ساعات کاری مشخصی از روز را مشغول به فعالیت هستند، عموماً در کسب و کارهای خانگی یا به صورت فعالیت‌های زمانی نامشخص فعال هستند.

در تبصره «۱» ماده (۲) آمده است که: «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<sup>۱</sup> در ماده (۲) قانون شده انجام می‌گیرد». اما در متن لایحه آمده است که بجای عبارت «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری» عبارت «وزارت صنعت، معدن و تجارت» جایگزین شود. بنابراین مسئله اصلی لایحه، فرارگیری دستگاه اجرایی مسئول حوزه فرش دستبافت و قالی به عنوان سازمانی است که قرار است به پیشرفت کار این حوزه نظارت کند. بنابراین جزئیات لایحه نیز مورد تأیید قرار دارد.

در مصوبه کمیسیون صنایع و معادن، به موضوع بازرسی تخصصی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی توجه شده است. در متن مذکور، بازرسی‌های مربوط به فرش و قالی توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت و بازرسی‌های مربوط به رشته‌های صنایع دستی کددار به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی سپرده شده است. آنچه در این حکم به آن پرداخته نشده است، معیارهای ارزیابی و نظارت بازرسان وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است. چراکه لازم است، همان‌طور که معیار مشخصی برای بازرسی‌های وزارت صنعت، معدن و تجارت تعیین شده است، برای بازرسی‌های وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نیز معیار تخصصی تعیین شود.

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





### ۳. قابلیت ارتقای بازرسی برای فعالیتهای صنایع دستی و تعیین معیارهای بازرسی

به غیر از تولیدات فرش دستبافت و قالی، محصولات صنایع دستی نیز خصوصیت مشابهی دارند و هنرمندان، استادکاران و صنعتگران این حوزه نیز برای خلق محصول الزامی به حضور ساعات خاصی از روز در محل فعالیت ندارند. علاوه بر این، باید توجه کرد که در حال حاضر بخش قابل توجهی از بیمه شدگان ذیل این قانون، از شاغلین صنایع دستی هستند. براساس داده‌های آماری، ۲۱۶۳۳۶ نفر در سال ۱۴۰۲ تحت پوشش بیمه مشمولان قانون مذکور بودند؛ که از این میزان ۳۲۶۰۶ نفر از هنرمندان صنایع دستی هستند و ۱۸۳۷۳۰ نفر از قالی بافان و بافندگان فرش هستند. در واقع حدود ۱۵ درصد شاغلین صنایع دستی و ۸۵ درصد شاغلین قالی بافان و بافندگان فرش هستند؛ بنابراین لازم است صنایع دستی نیز در کنار فرش و قالی مورد توجه قرار گیرد. گفتنی است در زمان تصویب قانون در سال ۱۳۹۶ به موضوع فرش و قالی و ماهیت کاری آنها توجه شده است؛ اما در حکم از این فرصت تقنینی برای تدقیق نظارت بر فعالیتهای و بیمه صنایع دستی استفاده نشده است. از این رو، در مصوبه کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی، به این موضوع پرداخته شده و بازرسی‌های مربوط به رشته‌های صنایع دستی شناسه‌دار (کددار) به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تکلیف شده است. با این حال، در متن مذکور به موضوع معیار بازرسی‌ها و ارزیابی‌های وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی پرداخته نشده است.

### ۴. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

گزارش صحن در خصوص اصلاح تبصره «۱» ماده «۲» قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی مصوب ۱۳۹۶ از آن جهت که در راستای بهبود نظارت بر فعالیتهای حوزه فرش دستبافت و قالی و نظارت بر پیشرفت کار فعالین حوزه مذکور به دستگاه تخصصی، از نظر کلیات و جزئیات مورد تأیید است. از آنجاکه تولیدات صنایع دستی نیز ذاتاً دارای چنین خصوصیتی هستند 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 لایحه	متن پیشنهادی کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی	متن پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
تبصره «۱»- در اجرای این قانون، عدم حضور در ساعت معین در محل کار نمی‌تواند در خصوص فرش و قالی و صنایع دستی شناسه‌دار مبنای قطع بیمه قرار گیرد و ارزیابی مربوط به فرش و قالی توسط بازرسان وزارت صنعت، معدن و تجارت صرفاً براساس مساحت مذکور در ماده (۲) قانون یاد شده و ارزیابی مربوط به صنایع دستی شناسه‌دار توسط وزارت میراث فرهنگی گردشگری و صنایع دستی براساس رشته و میزان تولید مبتنی بر ظرفیت کارگاه از قبیل تعداد نیروی کار فعال و تخمین میزان تولید اسمی کارگاه انجام می‌گیرد.	تبصره «۱»- در اجرای این قانون، عدم حضور در ساعت معین در محل کار نمی‌تواند در خصوص فرش و قالی و صنایع دستی شناسه‌دار مبنای قطع بیمه قرار گیرد و ارزیابی مربوط به فرش و قالی توسط بازرسان وزارت صنعت، معدن و تجارت صرفاً براساس مساحت مذکور و ارزیابی مربوط به صنایع دستی شناسه‌دار توسط وزارت میراث فرهنگی گردشگری و صنایع دستی 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 و صنایع دستی شناسه‌دار مبنای قطع بیمه قرار گیرد و ارزیابی مربوط به فرش و قالی توسط بازرسان وزارت صنعت، معدن و تجارت صرفاً براساس 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، به درستی در راستای تغییر عنوان دستگاه بازرسی بیمه از «وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی» به «وزارت صنعت، معدن و تجارت» فعالان حوزه فرش و قالی تنظیم شده است. از آنجاکه بازرسی بیمه فعالین صنایع دستی نیز مطابق قانون نامشخص است، لذا معرفی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی برای این حوزه نیز فراهم است.

