

۴۱۲۲  
X

۵ . ۷ ۶

شماره ترتیب چاپ: ۶۰۵  
شماره چاپ سابقه:  
شماره دفتر ثبت: ۲۲۲

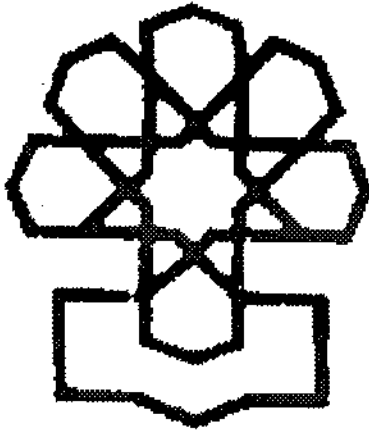


دوره ششم - سال اول  
۱۳۷۹-۱۳۸۰  
تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۲/۲۲

گزارش کارشناسی درباره لایحه:

# حمایت از تأسیس و اداره مجتمعات بزرگ و متمرکز قالبیافی

برای شور اول



مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی  
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی مجلس  
شماره: ۱۴۱۱۳  
تاریخ: ۸۰/۴/۲۹

کمیسیونهای ارجاعی  
صنایع و معادن - اقتصادی - برنامه و بودجه و محاسبات - بهداشت و  
درمان - کشاورزی، آب و منابع طبیعی

۲۰۰

کد موضوعی:

۶۱۲۲

شماره مسلسل:

معاونت پژوهشی  
تیر ۱۳۸۰

کار: دفتر امور زیربنایی  
دفتر برنامه و بودجه

گزارش کارشناسی درباره لایحه :

## حمایت از تأسیس و اداره مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالیبافی

کدموضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۱۲۲

### ۱- هدف لایحه

لایحه حمایت از تأسیس و اداره مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالی که از سوی دولت به مجلس ارائه شده است، دو هدف عمده را دنبال می‌کند: اول: حفظ و ارتقای مقام صادرات فرش در بخش صادرات غیرنفتی و دوم؛ حمایت قانونی در جهت رفع مشکلات بیمه و بازنشستگی قالیبافان شاغل در مجتمع‌های بزرگ قالیبافی. در ماده ۴ لایحه، وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، بازرگانی و صنایع و معادن موظف شده‌اند که آیین‌نامه اجرایی تأسیس مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالی بافی را تهیه کرده و به تصویب هیأت وزیران برسانند. همچنین در ماده ۲ به منظور گسترش تولید و صادرات فرش، مجتمع‌های مذکور از پرداخت هرگونه عوارض و مالیات بر تولید و صادرات معاف شده‌اند و در ماده ۳ نیز سازمان تأمین اجتماعی مکلف شده است که بافندگان شاغل در مجتمع‌های مذکور را تحت پوشش بیمه درمان قرار دهد. همچنین در جهت حمایت از مجتمع‌های فوق، قرار شده است که از سال ۱۳۸۱، نیمی از اعتبارات منظور شده برای فرش دستباف در قوانین بودجه سالانه کل کشور، به مجتمع‌های مزبور اختصاصی یابد. در خصوص اهداف لایحه و مواد آن می‌توان نکات زیر را مطرح کرد.

### ۲- ارزیابی مقاصد لایحه

نفس تأسیس مجتمع‌های بزرگ تولید فرش از این جهت که باعث افزایش مقیاس تولید و کاهش هزینه‌ها شده و قیمت تمام شده را کاهش می‌دهند، از لحاظ اقتصادی دارای توجیه

می‌باشد. این مجتمع‌های همچنین می‌توانند با نظارت صحیح بز مواد اولیه مصرفی در تولید فرش، از افت کیفیت فرش جلوگیری کرده و در رونق بازار صادرات فرش ایران مؤثر باشند. اما به نظر می‌رسد که شرایط فعلی اقتصاد ایران، امکان تأسیس مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالیبافی را به دست نمی‌دهد. به طوری که در گذشته شاهد تعطیلی پی در پی کارگاه‌های قالیبافی به دلیل مشکلات متعددی نظیر قانون کار، مشکلات بازاریابی برای صادرات، قوانین و مقررات غیرکارشناسی، مالیات‌ها و عوارض پرداختی به دولت و شهرداری‌ها و... بوده‌ایم. لذا هم‌اکنون قالیبافی خانگی از رونق بسیار زیادی برخوردار شده است. به طوری که براساس نتایج آمارگیری از خانوارهای دارای فعالیت صنعتی در سال ۱۳۷۵، از حدود ۱۷۳۴ هزار نفر قالیباف کشور، بیش از ۹۵ درصد قالیبافان کشور به صورت خانگی به تولید قالی می‌پردازند و ۵ درصد بقیه در کارگاه‌های قالیبافی به کار اشتغال دارند. همچنین بیش از ۷۰ درصد قالیبافان در مناطق روستایی فعالیت دارند که اکثراً از قشر زنان و کودکان و نیز افراد مسن می‌باشند که اغلب مواقع، اوقات فراغت (فصول غیر کشاورزی) خود را به کار قالیبافی می‌پردازند. از تعداد کل قالیبافان کشور، حدود ۸۳/۷ درصد قالیبافان خانگی کشور را زنان تشکیل می‌دهند. این افراد، شغل اصلی‌شان قالیبافی نمی‌باشد، بلکه از آن به عنوان منبعی برای بهبود سطح درآمد و افزایش رفاه زندگی خویش بهره می‌جویند. همچنین بررسی‌های موجود نشان می‌دهد که جوانان روستایی تمایل چندانی به انجام کار قالیبافی ندارند. لذا با توجه به موارد فوق، به نظر می‌رسد که تأسیس مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالیبافی با مشکلات زیر مواجه شود:

۱- با توجه به این‌که قالیبافی به عنوان یک فعالیت جنبی و پر کردن اوقات فراغت حدود ۹۵ درصد قالیبافان کشور محسوب می‌شود، به نظر می‌رسد که مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالیبافی در صورت تأسیس، در زمینه جذب نیرو در تمام فصول سال به خصوص فصول کشاورزی، با مشکل جدی مواجه شوند.

۲- با توجه به این‌که امکان تأسیس مجتمع‌های بزرگ و قالیبافی در هر روستا امکان‌پذیر نمی‌باشد، باید تأسیس مجتمع‌های مذکور حداقل در سطح دهستان یا بخش صورت گیرد. در این صورت مسائلی به شرح زیر مطرح خواهند شد:

۱-۲- با چه مکانیسمی از روستاها و آبادی‌های اطراف، قالیبافان جذب مجتمع‌های بزرگ و متمرکز خواهند شد؟

۲-۲- هزینه ایاب و ذهاب قالیبافان، اسکان و تغذیه آنان چگونه تأمین خواهد شد؟ به نظر می‌رسد که پرداخت هزینه‌های فوق از جانب قالیبافان، باعث افت شدید درآمد آنان شده و از تمایل آن‌ها به مراجعت به کارگاه‌ها و مجتمع‌های بزرگ قالیبافی بکاهد و از سوی دیگر چنانچه هزینه‌های فوق از طرف کارفرما تأمین شود، باعث افزایش هزینه تولید فرش شده و قیمت تمام شده آن را افزایش دهد و از این طریق موجبات تضعیف جایگاه صادراتی فرش گردد.

۳- علاوه بر مشکل مطروحه در بند ۲، همان‌طور که قبلاً نیز ذکر شد، اکثر قالیبافان را کوکدان و زنان روستایی تشکیل می‌دهند. لذا به نظر می‌رسد که رفت و آمد آن‌ها به مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالیبافی که در فاصله زیادی از روستای محل زندگی آن‌ها قرار دارد، به علت مسائل فرهنگی، با مقاومت جدی سرپرستان خانوارهای روستایی مواجه شود.

۴- پراکندگی روستاهای ایران، مانعی دیگر در سر راه ایجاد مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالیبافی است. براساس آمارهای سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵، تعداد آبادی‌های کشور برابر ۶۸۱۱۶ واحد می‌باشد، که از این تعداد حدود ۴۵ درصد کمتر از ۲۰ خانوار و کمتر از ۱۶/۵ درصد بالای ۱۰۰ خانوار دارند، تعداد بسیار زیاد آبادی‌های کم‌خانوار که نشانگر پراکندگی روستاهای کشور است، در تقویت سه مشکل پیش گفته نقش عمده‌ای خواهد داشت.

بنابراین با توجه به موارد مطروحه، به نظر می‌آید که تأسیس مجتمع‌های بزرگ تولیدی نتواند در زمینه استخدام قالیبافان توفیق حاصل کند و از این طریق در افزایش تولید و صادرات نقش مؤثری ایفا نماید. از سوی دیگر، طبیعی است که چنانچه مجتمع‌های مذکور نتوانند قالیبافان را به استخدام خود در آورند، بحث مربوط به حمایت‌های قانونی نظیر حل مشکل بیمه و بیکاری قالیبافان و تولیدکنندگان فرش، موضوعیت نخواهد داشت. مضافاً این که نحوه اداری مجتمع‌های مزبور مشخص نیست. آیا قرار است دولت خود متصدی و اداره کننده مجتمع‌های فوق شود یا بخش خصوصی؟ اگر قرار است بخش خصوصی در این کار

وارد شود، چرا در گذشته اقدام به تعطیلی گسترده کارگاه‌های کوچک و بزرگ قالیبافی نموده است؟ همچنین چه تضمینی برای سودآور بودن مجتمع‌های بزرگ قالیبافی و ترغیب بخش خصوصی جهت تأسیس آن وجود دارد؟

## مجتمع‌های بزرگ قالیبافی و تولید و صادرات قالی

همان‌طور که در قسمت پیشین بیان شد، به دلایل متعددی، مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالیبافی قادر نخواهند بود در زمینه جذب قالیبافان موفق باشند و لذا نمی‌توان انتظار داشت که مجتمع‌های مذکور در زمینه گسترش تولید و صادرات فرش توفیق حاصل کنند.

در مقدمه توجیهی لایحه ارائه شده از سوی دولت ذکر شده است که حفظ و ارتقای مقام صادرات فرش در بخش صادرات غیرنفتی، مستلزم حمایت جدی از بافندگان قالی و تولیدکنندگان فرش، از جمله رفع مشکل بیمه و بازنشستگی آنان می‌باشد و براین اساس تأسیس مجتمع‌های بزرگ قالیبافی مورد توجه قرار گرفته است. اما باید گفت هر چند که این حمایت‌ها در افزایش تولید و صادرات نقش خواهد داشت، اما کمبود حمایت‌های مزبور تنها عامل تنزل جایگاه فرش در صادرات غیرنفتی و نیز از دست دادن بازارهای بین‌المللی نمی‌باشد. از نظر هیأت مدیره اتحادیه صادرکنندگان فرش، عوامل بسیاری باعث بروز نارسایی‌ها و مشکلات عمده در امر صادرات فرش شده‌اند. که تنها یکی از آن عوامل به نبود کارگاه‌های متمرکز قالیبافی اشاره دارد. سایر موانع موجود در سر راه صادرات فرش را از نقطه نظر هیأت مدیره اتحادیه صادرکنندگان فرش می‌توان به صورت زیر فهرست کرد:

۱- افزایش کمیت و از دست دادن کیفیت تولید،

۲- بی‌برنامگی، روزمرگی و بی‌سیاستی در مورد تولید و صادرات فرش،

۳- کارشناسی نبودن قوانین و مقررات و تغییر پی‌درپی آنها،

۴- اجرا نشدن درست و کامل مصوبات و مقرراتی که بعضاً مفید و قابل استفاده می‌باشند،

مانند قانون بیمه فوت، از کارافتادگی و بازنشستگی بافندگان،

۵- وجود پیمان ارزی،

۶- مشکلات اخذ ویزا برای خریداران خارجی فرش ایران، در حالی که کشورهای رقیب ایران در امر صادرات فرش، ویزای پنجساله و یک ساله با اجازه ورود مکرر به خریداران خارجی اعطا می‌کنند.

۷- سستی بودن روش انجام معاملات و عدم وجود انگیزه و تشویق برای به کارگیری اعتبار اسنادی یا L.C.

۸- بازاریابی و تبلیغات بسیار ضعیف و پراکنده برای فرش ایران،

۹- ساختار بیمار اقتصاد کشور و مقرون به صرفه نبودن تولید و صادرات،

۱۰- مشکلات حمل و نقل زمینی، دریایی و هوایی،

۱۱- عدم وجود انگیزه برای حضور در بازارهای جدید فرش ایران،

۱۲- ضعف پژوهش، انتشارات و آموزش فرش،

۱۳- نابسامانی زندگی هنرمندان و بافندگان فرش،

۱۴- رواج فرش ماشینی در کشور و رقابت آن با فرش دستیاف،

۱۵- کمبود نوآوری در فرش ایران،

۱۶- تخصصی نبودن صادرات فرش که باعث هجوم دلانان، واردکنندگان و دیگر افراد غیر متخصص به صادرات شده است،

۱۷- تعطیلی مکرر بازار،

۱۸- ملتهب بودن جو سیاسی کشور که باعث مشغول نمودن اذهان و بی‌تکلیفی سرمایه‌گذاران می‌شود.

۱۹- برخورد غیر فعال شورای عالی صادرات،

۲۰- نبود کارگاه‌های متمرکز که بتوان با تأمین به موقع مواد اولیه مرغوب و به کارگیری نظارت صحیح، به بافت فرش‌های با اصالت و با کیفیت بالا اقدام نمود.

ملاحظه می‌شود که دلایل متعددی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در رکود صادرات بازار فرش دخالت دارند و از آنجا که بخش قابل توجهی از تولید داخلی فرش دستیاف به منظور صادرات صورت می‌گیرد، با رکود در صادرات، تولید فرش نیز دچار رکود می‌شود، بررسی آماری نیز این نظریه را تأیید می‌کنند، به طوری که در سال ۱۳۷۵ حدود

۸۵ درصد فروش های تولیدی به خارج صادر گردید.

در ماده ۲ لایحه حمایت از تأسیس و ادارهٔ مجتمع های بزرگ و متمرکز قالیبافی، عنوان شده است که مجتمع های مذکور از پرداخت هرگونه عوارض و مالیات بر تولید و صادرات معاف هستند. با توجه به مطالبی که قبلاً مطرح شد و این که اصولاً امکان تأسیس مجتمع های بزرگ قالیبافی وجود ندارد یا بسیار محدود است، می توان مادهٔ فوق را با اندکی تغییر در مورد صادرکنندگان فرش دستباف به کار برد، با این کار یکی از موانع مهم در صادرات فرش، یعنی نرخ های تصاعدی بر صادرات فرش بر طرف خواهد شد. اما به منظور افزایش کارایی سیاست مالیاتی فوق، پیشنهاد می شود که «معافیت مالیاتی» به «تخفیف مالیاتی» تبدیل شود. بدین صورت که هر واحدی که بتواند تولید و صادرات بیش تری داشته باشد، از تخفیف مالیاتی بیشتری برخوردار خواهد بود. در واقع پیشنهاد می شود که تخفیف های مالیاتی به صورت تصاعدی اعمال شود. اعمال چنین سیستمی، انگیزه واحدهای تولیدی را جهت افزایش تولید و صادرات افزایش می دهد و می توان انتظار داشت هم تولید و صادرات و هم درآمدهای مالیاتی دولت افزایش یابد.

### بیمه و بازنشستگی قالیبافان

آخرین نکته ای که مطرح است بحث مربوط به حمایت قانونی از قالیبافان و تولیدکنندگان فرش، از جمله حل مشکل بیمه و بازنشستگی آنان می باشد. در این راستا، براساس مادهٔ ۳ لایحه، سازمان تأمین اجتماعی مکلف شده است که بافندگان شاغل در مجتمع های قالیبافی را تحت پوشش بیمه درمان قرار دهد. در این رابطه ذکر چند نکته ضروری است:

۱- براساس قانون بیمه بازنشستگی، فوت و از کارافتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو، مصوب ۱۳۷۶، قالیبافان فاقد کارفرما می توانند به صورت اختیاری خود را بیمه تأمین اجتماعی نمایند. اما به نظر می رسد که این قانون بار مالی سنگینی را به سازمان تأمین اجتماعی تحمیل کند چرا که به گفته رئیس این سازمان، بار مالی بیمه قالیبافان حدود ۳۰۰ میلیارد تومان است که از عهده سازمان خارج است، لذا بازنگری و اصلاح

قانون فوق ضروری به نظر می‌رسد.

۲- براساس تبصره ۳ ماده ۴ قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۶/۳۰ ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی)، سازمان تأمین اجتماعی مکلف گردیده است با استفاده از مقررات عام قانون تأمین اجتماعی، صاحبان حرف و مشاغل آزاد را به صورت اختیاری در برابر تمام یا قسمتی از مزایای قانون تأمین اجتماعی بیمه کند. براساس ماده یک آیین‌نامه اجرایی ماده ۴ قانون تأمین اجتماعی که در تاریخ ۱۳۶۶/۷/۲۹ به تصویب هیأت وزیران رسید. صاحبان حرف و مشاغل آزاد با این تعریف بیان شدند: «به افرادی اطلاق می‌شود که برای انجام حرفه و مشاغل موردنظر با داشتن کارگر (کارفرما) یا خود به تنهایی (خویش فرما) به استناد مجوز اشتغال صادره از سوی مراجع ذیصلاح یا به تشخیص هیأت مدیره سازمان تأمین اجتماعی، به کار اشتغال و مشمول مقررات حمایتی خاص نباشند».

بنابراین، براساس این ماده قانونی، سازمان تأمین اجتماعی مکلف است که قالیبافان شاغل در کارگاه‌های قالیبافی و دارای کارفرما را بیمه نماید. لذا هیچ‌گونه محدودیت قانونی جهت حمایت از این دسته از قالیبافان وجود ندارد و تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی در آوردن آنان، لزوماً نیازمند تأسیس مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالیبافی نمی‌باشد. چنانچه دولت بخواهد حمایت خاصی نظیر تخفیف در پرداخت حق بیمه و بازنشستگی از این گروه قالیبافان (شاغل در کارگاه‌های قالیبافی دارای کارفرما) نماید، می‌تواند پیشنهاد خود را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

۳- علی‌رغم این‌که در مقدمه توجیهی ذکر شده است که حمایت‌های قانونی از قالیبافان به منظور حل مشکل بیمه و بازنشستگی آنان صورت گیرد، اما در ماده ۳ لایحه، سازمان تأمین اجتماعی مکلف شده که بافندگان شاغل در مجتمع‌های قالیبافی را تحت پوشش بیمه درمان قرار دهد و صحبتی از بیمه بازنشستگی به میان نیامده است.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادات

با توجه به مطالب مطروحه، می‌توان گفت که بنا به دلایل زیر، تأسیس مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالیبافی نمی‌تواند در دستیابی به اهداف خود، موفق باشد:

۱- پراکندگی روستاها، تعداد بسیار زیاد قالیبافان خانگی (حدود ۹۵ درصد قالیبافان) که اکثراً از قشر زنان می‌باشند و برخی مشکلات فرهنگی در خصوص اشتغال به کار زنان روستایی در مجتمع‌های مزبور، مانع از جذب قالیبافان در مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالیبافی خواهد شد.

۲- دستمزدهای پایین قالیبافان در مقایسه با سایر فعالیت‌های اقتصادی و نیز سهم ناچیز آنان از ارزش افزوده تولید فرش، انگیزه‌ای برای جوانان روستایی جهت روی آوردن به شغل قالیبافی و اشتغال در مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالیبافی، ایجاد نمی‌کند.

۳- عوامل متعددی نظیر قوانین نامناسب، کیفیت نامطلوب فرش تولیدی، بازاریابی ضعیف، مشکلات حمل و نقل، وجود پیمان ارزی، نرخ‌های تصاعدی مالیات بر صادرات فرش و... در افت جایگاه صادرات فرش در بخش صادرات غیرنفتی، نقش دارند. لذا به منظور افزایش تولید و صادرات فرش، باید موانع فوق برطرف شود.

۴- قوانین فعلی، نظیر قانون تأمین اجتماعی و قانون بیمه، بازنشستگی، فوت و از کارافتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو (مصوب ۱۳۷۶)، از توان کافی برای حمایت‌های بیمه‌ای و بازنشستگی از قالیبافان خانگی و قالیبافان شاغل در کارگاه‌های قالیبافی دارا هستند. لذا از این نقطه نظر نیز نیازی به تأسیس مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالیبافی برای حمایت از قالیبافان، نیست.

لذا پیشنهاد می‌شود که جهت افزایش تولید و صادرات فرش، موارد زیر مورد عنایت قرار گیرد:

۱- اعطای اعتبارات پیش بینی شده در ماده ۱ لایحه به منظور حمایت از تأسیس و اداره مجتمع‌های بزرگ و متمرکز قالیبافی به تعاونی‌های تولید فرش دستباف روستایی، قالیبافان خانگی و کارگاه‌های کوچک قالیبافی برای بهسازی محل کار؛

۲- ادغام نهادهای دولتی متعدد دخیل در تولید و صادرات فرش به منظور یکپارچه سازی سیاستگذاری و نظارت بر امر تولید و صادرات فرش. چنین تصمیمی با قانون برنامه سوم نیز هماهنگی دارد.

۳- به کارگیری اهرم‌های تشویقی، نظیر تخفیف‌های تصاعدی مالیاتی برای افزایش تولید و

صادرات فرش.

۴- اتخاذ تدابیری به منظور جلوگیری از تغییرات پی در پی قوانین و مقررات.