

درباره ماده (۵۱)
قانون نظام صنفی کشور

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۸۵۷۵

مهر ماه ۱۳۸۶

دفاتر: مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. شیوه‌های مداخله یا نظارت دولت در اقتصاد
۴	۲. نظام‌های تنظیمی و جایگاه قانون نظام صنفی
۵	۳. بررسی ماده (۵۱) قانون نظام صنفی کشور
۱۴	۴. ملاحظات درباره دستورالعمل نرخ‌گذاری کالاها و خدمات صنفی
۱۶	۵. بررسی عملکرد ماده (۵۱) قانون نظام صنفی کشور در سال‌های اخیر در استان تهران
۱۹	نتیجه‌گیری
۲۳	ضمیمه
۲۴	منابع و مآخذ

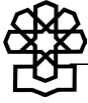


درباره ماده (۵۱) قانون نظام صنفی کشور

چکیده

در خصوص عملکرد بازار می‌توان مداخله دولت در بازار را به منظور تنظیم آن توجیه کرد. در میان روش‌های تنظیمی، یکی از روش‌های مطلوب روش «درونی‌سازی مقررات یا خودتنظیمی» است. در روش خود تنظیم روابط و قواعد میان تنظیم‌کنندگان و واحد تحت تنظیم در درون سازمان شکل می‌گیرد. در نگاه اولیه به نظر می‌رسد که این مشخصه در مورد قانون نظام صنفی کشور صادق است. در این راستا در گزارش حاضر ضمن بررسی ماده (۵۱) قانون نظام صنفی و دستورالعمل‌های مرتبط با آن درباره پیشنهاد حذف آن اظهار نظر شده است.

مطابق ماده (۵۱) قانون نظام صنفی، برخی از کالاها و خدمات صنفی اولویت‌دار به منظور تنظیم بازار از سوی کمیسیون نظارت برای مدت معین نرخ‌گذاری می‌شوند. بدین منظور «دستورالعمل نرخ‌گذاری کالاها و خدمات صنفی» شامل اولویت‌ها، مراحل نرخ‌گذاری، چارچوب تعیین نرخ و سایر موارد مرتبط تدوین شده است. با بررسی‌های به عمل آمده مشخص شد که در برخی موارد، نرخ‌های ابلاغ شده به واحدهای صنفی هر سال تعیین نشده و ضمن طولانی شدن زمان بررسی، در مراحل تصویب تغییر قابل ملاحظه‌ای می‌کند. به طور کلی به نظر می‌رسد که ماده (۵۱) قانون نظام صنفی منافاتی با ساختار بازار ندارد و نیازی به حذف آن نیست، اما لازم است ضعف‌های اجرایی آن برطرف شود.



مقدمه

مطابق نظریه اقتصاد خرد در شرایط رقابت کامل، تخصیص منابع به وسیله سازوکار بازار به صورت بهینه انجام می‌گیرد. در شرایط رقابتی اگرچه هر بنگاه تلاش می‌کند تا سود خود را حداکثر کند و هر مصرف‌کننده نیز در صدد حداکثر ساختن مطلوبیت خود است، اما حاصل این تلاش، حداکثر شدن رفاه اجتماعی است. این سازوکاری منافع خصوصی و منافع اجتماعی مبنای پذیرش سازوکار «بازار آزاد» برای تخصیص کارایی منابع است.

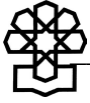
اما در عمل، تحقق شرایط رقابت کامل تقریباً غیرممکن است و با نقض این شرایط، دیگر حداکثر کردن منافع خصوصی به حداکثر شدن رفاه اجتماعی منتهی نمی‌شود. بنابراین بسیاری از اقتصاددانان دخالت دولت برای جبران شکست بازار در نیل به رفاه اجتماعی را توصیه می‌کنند. بدین ترتیب هنگامی که شرایط بازار رقابت کامل برقرار نباشد، مسئله تنظیم بازار با هدف تضمین منافع اجتماعی اهمیت می‌یابد و تنظیم‌کننده باید عوامل اقتصادی را به سمت تحقق اهداف مطلوب ترغیب کند. در این گزارش که به منظور بررسی لزوم حذف یا عدم حذف ماده (۵۱) قانون نظام صنفی با توجه به تغییر ساختار اقتصادی کشور در راستای اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تهیه شده است، ضمن بررسی شیوه‌های نظارت دولت در اقتصاد، وضعیت قانون نظام صنفی در میان انواع نظام‌های تنظیمی مشخص شده و به صورت جزئی‌تر در مورد ماده (۵۱) قانون نظام صنفی توضیحاتی ارائه شده است.



۱. شیوه‌های مداخله یا نظارت دولت در اقتصاد

مداخله دولت در اقتصاد می‌تواند به دو شیوه بازاری یا نابازاری صورت گیرد. مداخلات نابازاری شدیدترین نوع مداخله دولت است. در این حالت دولت به‌عنوان یک تولیدکننده بزرگ در اقتصاد حضور دارد. دولت به موازات مداخلات نابازاری خود، کنترل‌های بازاری را نیز اعمال می‌کند. این نوع مداخلات به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم به انجام می‌رسد. کنترل‌های مستقیم بازاری شامل دخالت‌های مستقیم به شکل انواع احکام، قوانین و مقررات است که برخی اقدامات را برای بنگاه‌های تجاری لازم یا ممنوع می‌کند. مثلاً الزام به دریافت مجوز صادرات یا واردات، ممنوع کردن ورود بسیاری از کالاها، ممنوع کردن استخدام خردسالان، اعمال قوانین رقابت یا ضد تراست و ... همگی بیانگر انواع کنترل‌ها و دخالت‌های مستقیم دولت در عملکرد بنگاه‌های تجاری است.

کنترل‌های غیرمستقیم بازاری دولت شامل شیوه‌هایی است که سودآوری فعالیت‌های بنگاه‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بستن تعرفه بر واردات، تعیین عوارض بر تولید برخی کالاها، برقرار کردن سقف قیمت و ... انواع مداخلات غیرمستقیم قیمتی را نشان می‌دهد. نوع دیگر مداخله غیرمستقیم بازاری، خرید و گاهی فروش کالاها و خدمات نهایی است. در عمل و در اقتصادهای پیشرفته مبتنی بر بازار، دولت‌ها برای تحقق اهداف تنظیمی خود، همزمان از هر دو شیوه برای مداخله یا نظارت بازاری استفاده می‌کنند. تجربه نشان می‌دهد که دولت‌ها به مرور از شیوه‌های کنترل نابازاری به کنترل‌های بازاری روی آورده‌اند.



۲. نظام‌های تنظیمی و جایگاه قانون نظام صنفی

همان‌طور که اشاره شد درخصوص عملکرد بازار می‌توان مداخله دولت در بازار را به‌منظور تنظیم آن توجیه کرد. بدین منظور نظام‌های تنظیمی مختلفی وجود دارد که در یک دسته‌بندی کلی می‌توان به دو گروه عمده «نظام کنترل - دستور» و «درونی‌سازی مقررات» اشاره کرد. در میان انواع روش‌های تنظیم، یکی از روش‌های مطلوب روش «درونی‌سازی مقررات یا خودتنظیمی» است. در روش خود تنظیم روابط و قواعد میان تنظیم‌کنندگان و واحد تحت تنظیم در درون سازمان شکل می‌گیرد. در نگاه اولیه به نظر می‌رسد که این مشخصه در مورد قانون نظام صنفی صادق است، زیرا قانون نظام صنفی شامل قواعد و مقرراتی است که امور مربوط به سازمان، وظایف، اختیارات، حدود و حقوق افراد واحدهای صنفی را تعیین می‌کند. بدین ترتیب می‌توان گفت که نظام صنفی کشور یک تشکل خود انتظام است که روابط و قواعد اعضای آن به‌صورت مقررات درون سازمانی مشخص می‌شود. در گزارش حاضر ضمن بررسی ماده (۵۱) قانون نظام صنفی و دستورالعمل‌های مرتبط با آن درباره پیشنهاد حذف آن اظهارنظر شده است.



۳. بررسی ماده (۵۱) قانون نظام صنفی کشور

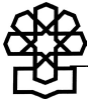
ماده (۵۱)

کمیسیون نظارت^۱ مکلف است انواع کالاها و خدمات واحدهای صنفی را که تعیین نرخ

۱. مطابق ماده (۴۸) قانون نظام صنفی کمیسیون نظارت در مراکز استان‌ها و در سایر شهرستان‌های هر استان با ترتیب زیر تشکیل می‌شود.

الف) در مراکز استان‌ها

- مدیران کل یا رؤسای سازمان‌های زیر:
 - بازرگانی (رئیس کمیسیون)،
 - امور اقتصادی و دارایی،
 - بهداشت، درمان و آموزش پزشکی،
 - دادگستری،
 - نیروی انتظامی،
 - رئیس شورای شهر،
 - شهردار،
 - رؤسای مجامع امور صنفی،
 - نماینده مطلع و تام‌الاختیار استانداری.
- ب) در سایر شهرستان‌های هر استان،
- رؤسای ادارات:
 - بازرگانی (رئیس کمیسیون)،
 - امور اقتصادی و دارایی،
 - بهداشت، درمان و آموزش پزشکی،
 - دادگستری،
 - نیروی انتظامی،
 - رئیس شورای شهر،
 - شهردار،
 - رؤسای مجامع امور صنفی،
 - نماینده مطلع و تام‌الاختیار فرمانداری یا بخشداری.



برای آن‌ها از نظر کمیسیون ضرورت دارد، مشخص و نرخ آن‌ها را برای مدت معین تعیین کند و به مجمع امور صنفی ذی‌ربط اعلام کند. نرخ کالاها و خدماتی که از طرف مجلس شورای اسلامی، دولت یا شورای اقتصاد تعیین می‌شود، برای کمیسیون لازم‌الرعايه است.

مجمع امور صنفی مکلف است مراتب را از طریق رسانه‌های گروهی برای اطلاع عموم، آگهی و از طریق اتحادیه‌ها به افراد و واحدهای صنفی اعلام کند. کلیه افراد و واحدهای صنفی ملزم به رعایت نرخ‌های تعیین شده از طرف کمیسیون نظارت هستند.

بدین منظور «دستورالعمل نرخ‌گذاری کالاها و خدمات صنفی» شامل اولویت‌ها، مراحل نرخ‌گذاری، چارچوب تعیین نرخ و سایر موارد مرتبط و به‌شرح زیر تدوین شده است:

۱-۳. دستورالعمل نرخ‌گذاری کالاها و خدمات صنفی

اولویت‌ها

با هدف کاهش تصدی‌گری دولت، عدم تمرکز مدیریت و تفویض اختیارات بیش‌تر به استان‌ها و حرکت به سوی بازار رقابتی، کالاها و خدمات صنفی به دو بخش کلی کالاها و خدمات صنفی اولویت‌دار و سایر تقسیم‌بندی می‌شود. اولویت‌ها براساس شاخص‌هایی تعیین می‌شود که ضرورت نرخ‌گذاری را موجب می‌گردند. بنابراین کالاها و خدمات صنفی اولویت‌دار و سایر به شرح ذیل تعریف می‌شوند.

الف) شاخص‌های تعیین اولویت

- میزان سهم کالا یا خدمات در سبد هزینه خانوار،



- تعداد واحدهای صنفی و میزان عرضه در مقایسه با سطح تقاضا (سرانه واحد صنفی)،

- دهکهای پایین درآمدی متقاضیان و به تبع آن قدرت پایین خرید عمومی،

- ضرورت نظارت و کنترل به دلیل برخی از انحصارات،

- وجود بحران در عرضه و تقاضا در برخی مقاطع زمانی،

- پراکندگی و توزیع نامناسب واحدهای صنفی،

تبصره - لزوماً برای تعیین نرخ کالاها و خدمات صنفی وجود همه شاخصها

الزامی نیست.

- کالاها و خدمات اولویتدار

کالاها و خدمات صنفی هستند که مورد توجه و تقاضای خاص مصرفکنندگان است و مصرفکنندگان در هر شرایطی ملزم به تهیه و مصرف آن هستند و نرخ گذاری آن در سراسر کشور الزامی خواهد بود. کمیسیونهای نظارت موظفند هر ساله نرخ کالاها و خدمات اولویتدار را مورد بررسی و تصویب قرار دهند.

تبصره - فهرست کالاها و خدمات صنفی اولویتدار هر ساله توسط کمیسیون

هیئت عالی نظارت اعلام می شود.

- سایر کالاها و خدمات صنفی

شامل کالاها و خدمات صنفی است که در زمره کالاها و خدمات اولویتدار (بند

«الف») نباشند.



تبصره - کمیسیونهای نظارت هر استان با توجه به شرایط خاص و پس از هماهنگی با کمیسیون هیئت عالی نظارت می توانند کالاها و خدماتی را که نیاز به نرخ گذاری دارند به فهرست کالاها و خدمات اولویتدار آن استان اضافه کند.

ب) مراحل نرخ گذاری کالاها و خدمات صنفی

- مراحل نرخ گذاری کالاها و خدمات صنفی اولویتدار

۱. ارائه نرخهای پیشنهادی توسط اتحادیه صنف ذی ربط به مجمع امور صنفی،

۲. اظهار نظر مجمع امور صنفی در ارتباط با نرخهای پیشنهادی صنف و ارسال

به کمیته نرخ گذاری شهرستان (ظرف ۱۵ روز)،

۳. اعلام نظر کارشناسی کمیته نرخ گذاری شهرستان در ارتباط با نرخهای

پیشنهادی و ارسال به کمیسیون نظارت شهرستان (ظرف ۲۰ روز)،

۴. بررسی نهایی نرخهای اعلامی کمیته نرخ گذاری و تصویب آن توسط

کمیسیون نظارت شهرستان و ابلاغ به مجمع امور صنفی (ظرف ۱۵ روز)،

تبصره «۱» - در صورت عدم تأیید نرخهای پیشنهادی توسط کمیسیون نظارت،

مراتب مجدداً در کمیته نرخ گذاری بررسی و سپس به کمیسیون نظارت جهت تصویب

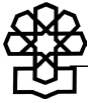
عودت خواهد شد. (ظرف یک هفته).

تبصره «۲» - سازمان حمایت مصرفکنندگان و تولیدکنندگان و کمیسیون نظارت

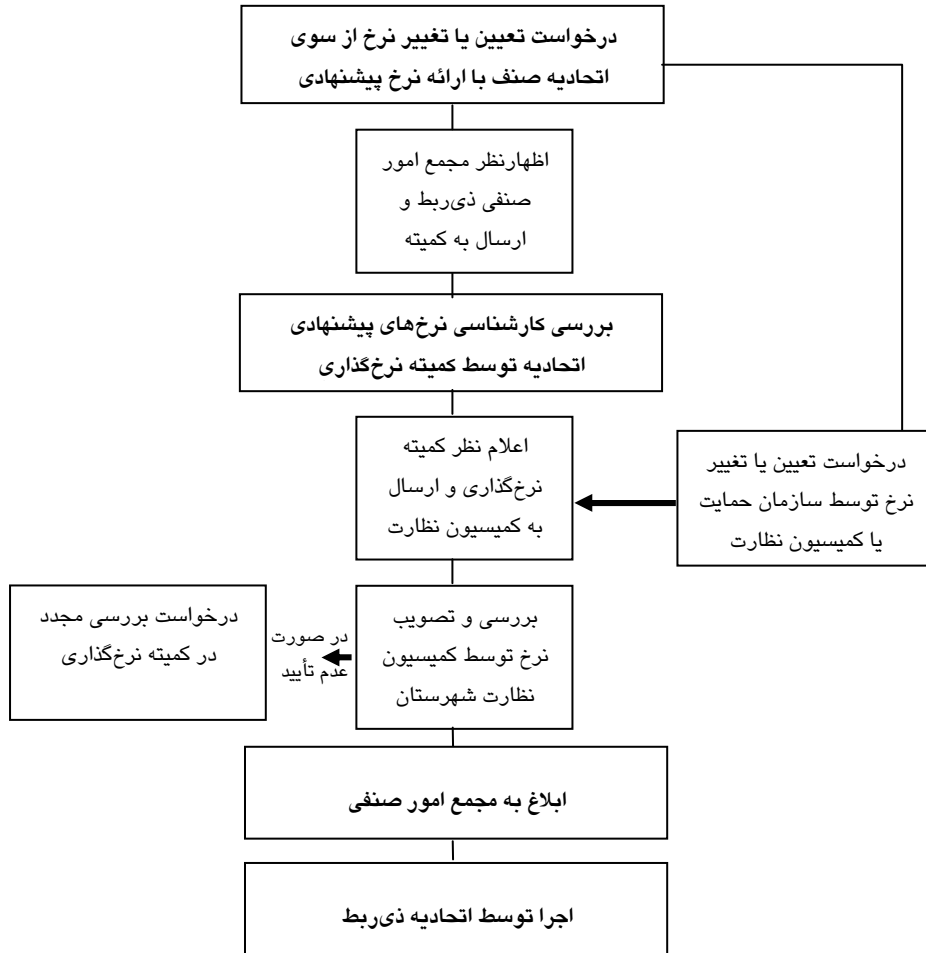
شهرستانها بنا به ضرورت می توانند درخواست تعیین نرخ کند و این درخواست پس از

بررسی کارشناسی در کمیته نرخ گذاری و در نهایت تصویب در کمیسیون نظارت به

مجمع امور صنفی ابلاغ و توسط اتحادیههای ذی ربط لازم الاجرا می شود.



نمودار مراحل نرخ‌گذاری کالاها و خدمات صنفی اولویت‌دار



مأخذ: دستورالعمل نرخ‌گذاری کالاها و خدمات صنفی مورد عرضه در واحدهای صنفی مصوب مورخ ۱۳۸۵/۶/۱۵
کمیسیون هیئت عالی نظارت، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.



تبصره «۳» - در صورتی که مجمع امور صنفی در مهلت مقرر درخصوص نرخ‌های پیشنهادی اتحادیه اظهار نظر نکند اتحادیه موظف است مراتب را جهت رسیدگی به کمیسیون نظارت اعلام کند.

تبصره «۴» - کمیته نرخ‌گذاری^۱ در مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها با مسئولیت سازمان یا اداره بازرگانی و عضویت نمایندگان سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و مجامع امور صنفی تشکیل می‌شود.

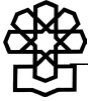
۱. اعضای کمیته نرخ‌گذاری عبارتند از:
 - رؤسای اتحادیه‌ها یا نمایندگان آن‌ها،
 - نمایندگان مجامع امور صنفی،
 - نماینده سازمان بازرگانی استان،
 - نماینده سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.

**نرخ‌گذاری سایر کالاها و خدمات صنفی**

۱. واحدهای صنفی باید قیمت فروش یا عرضه کالاها و خدمات را بر مبنای قیمت تمام شده و رعایت درصدهای سودمجاز تعیین کنند و در معرض دید مشتریان قرار دهند.
 ۲. اتحادیه‌ها در صورت دریافت شکایت گرانفروشی واحدهای زیرمجموعه، بر مبنای دستورالعمل جاری به شکایت رسیدگی و در صورت اثبات تخلف مراتب را به مراجع ذی‌ربط اعلام کنند.
- تبصره «۱»** - کمیسیون‌های نظارت شهرستان‌ها می‌توانند در مواردی که تشخیص دهند رأساً مبادرت به نرخ‌گذاری کنند.

ج) چارچوب نحوه تعیین نرخ کالاها و خدمات صنفی**مواد اولیه**

۱. میزان مواد مصرفی برای یک واحد محصول و براساس اسناد و مدارک مستند قابل قبول است.
۲. هزینه‌یابی مواد اولیه (بهای تمام شده مواد مصرفی) به شرح ذیل است:
 - ۱-۲. در مورد موادی که دارای نرخ مصوب مراجع رسمی نرخ‌گذاری هستند عیناً برحسب قیمت مصوب محاسبه می‌شوند.
 - ۲-۲. اگر قیمت مصوب ندارد بررسی مواد اولیه طبق فاکتورهای خرید و مقایسه آن با نرخ متعارف بازار یا سایر مدارک مستند قابل قبول است.
 - ۳-۲. اگر رعایت هیچ‌کدام از موارد ۱ و ۲ امکان‌پذیر نباشد، براساس کسب اطلاع از اتحادیه یا واحدهای مشابه و نظر معتمدین صنفی صورت می‌گیرد.



- ۴-۲. قیمت تمام شده هر یک از موارد محاسبه و جمع هزینه و مواد اولیه با احتساب ضایعات متعارف محاسبه می‌شود.
 ۳. در کلیه روش‌های فوق چنانچه مواد، قطعات و لوازم توسط واحدهای صنفی وارد شود، نحوه محاسبه قیمت مواد اولیه نیز برابر دستورالعمل کالاهای وارداتی است.
- تبصره** - برخی از خدمات صنفی فاقد هزینه مواد اولیه است نظیر خدمات لوله‌کشی آب و گاز و برق یا تعمیرات خودرو و لوازم خانگی که در این قبیل موارد، استهلاک و ابزار مصرفی توسط واحد صنفی در محاسبات قیمت منظور و جایگزین هزینه مواد می‌شود.

حقوق و دستمزد

۱. مبنای احتساب هزینه‌های حقوق و دستمزد در واحد صنفی میزان دستمزد تعیین شده توسط سازمان تأمین اجتماعی است.
- ج) هزینه‌های سربار یا سایر هزینه‌های آب، برق، تلفن و سوخت محاسبه می‌شود.
- تبصره «۱»** - با توجه به اینکه قیمت‌گذاری براساس مدارک و مستندات موجود و برآورد آن برای آینده صورت می‌گیرد برای برآورد میزان افزایش این قبیل هزینه‌ها بجز مواردی که دارای قیمت مصوب است، در سایر موارد حداکثر برابر تورم اعلام شده توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سطح عمده فروشی است.
- تبصره «۲»** - در مواردی که محاسبه استهلاک ضروری تشخیص داده شود در صورت عدم دسترسی به اسناد و مدارک لازم می‌توان با نظر کمیسیون نظارت بین ۲ تا ۵ درصد قیمت تمام شده به عنوان هزینه استهلاک منظور کرد.

**د) نظارت و ضمانت اجرایی دستورالعمل**

۱. سازمان بازرگانی استان‌ها در مراکز استان و ادارات بازرگانی در شهرستان‌ها موظفند بر چگونگی اعمال نرخ‌های مصوب در سطح بازار نظارت و کنترل کنند.
۲. نظارت بر نرخ‌های تعیین شده برای سایر کالاها و خدمات صنفی بر عهده اتحادیه‌ها، مجامع امور صنفی و سازمان بازرگانی استان‌ها است.
۳. کمیسیون نظارت شهرستان‌ها مسئول حسن اجرای این دستورالعمل هستند.

هـ) فهرست کالاها و خدمات اولویت‌دار^۱

- انواع شیرینی پرمصرف، زولبیا و بامیه (با توجه به شرایط زمانی از جمله ایام نوروز، ماه رمضان و ... با تشخیص کمیسیون نظارت)،
- خدمات آرایشگران زنانه،
- خدمات آرایشگران مردانه،
- خدمات مکانیسین و تعویض روغن خودرو،
- خدمات مکانیسین‌های اتومبیل،^۲
- خدمات حمل و نقل شهری،
- خدمات خشکشویی،
- ساخت درب و پنجره آهنی و آلومینیومی (خدمات)،
- خدمات عکاسان (عکس‌های پرسنلی)،

۱. فهرست کالاها و خدمات اولویت‌دار هرساله توسط هیئت عالی نظارت اعلام می‌شود.

۲. با توجه به تنوع خدمات چگونگی و انتخاب نوع خدمت با کمیسیون نظارت شهرستان است.



- خدمات مشاورین املاک،
- خدمات نمایشگاه‌های اتومبیل،
- فتوکپی،
- خدمات اتومبیل کرایه (آژانس)،
- تالار پذیرایی (فقط خدمات است)،
- خدمات تعمیرکاران لوازم برقی،^۱
- خدمات تعمیرکاران صوتی و تصویری،^۲
- توقفگاه،
- خدمات شیشه ساختمان،
- خدمات کامپیوتری،
- خدمات تعمیر موتورسیکلت،
- خدمات تأسیسات فنی.

۴. ملاحظات دربارہ دستورالعمل نرخ‌گذاری کالاها و خدمات صنفی

قبل از پرداختن به بررسی نکاتی درباره نحوه نرخ‌گذاری کالاها و خدمات صنفی موضوع ماده (۵۱) قانون نظام صنفی شایان ذکر است که در سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان دو گروه از کالاها و خدمات تعیین قیمت می‌شوند. گروه اول، کالاها و خدمات مشمول سبد حمایتی (جدول ضمیمه) و گروه دوم، کالاها

۱. با توجه به تنوع خدمات چگونگی و انتخاب نوع خدمت با کمیسیون نظارت شهرستان است.

۲. همان



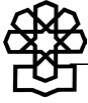
و خدمات صنفی است. قیمت کالاها و خدمات مشمول سبب حمایتی براساس تصویبنامه هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۶ تحت عنوان «نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبب حمایتی) تعیین می‌شود. قیمت کالاها و خدمات صنفی براساس دستورالعمل نرخ‌گذاری کالاها و خدمات صنفی تعیین می‌شود. در این گزارش صرفاً نحوه نرخ‌گذاری کالاها و خدمات صنفی مدنظر قرار گرفته است.

درخصوص نرخ‌گذاری کالاها و خدمات صنفی موضوع ماده (۵۱) قانون نظام صنفی با توجه به دستورالعمل مربوط توجه به نکات زیر حائز اهمیت است:

۱. برای تشخیص ضرورت قرار گرفتن کالا یا خدمتی در گروه کالاها و خدمات مشمول نرخ‌گذاری، لازم است تا شاخص‌های تعیین اولویت آن کالا تعیین شود. شایان ذکر است که شاخص‌های تعیین اولویت با توجه به تغییر ساختار بازار و عوامل مؤثر دیگر قابل تغییر است.

۲. فهرست کالاها و خدمات صنفی اولویت‌دار هر ساله توسط کمیسیون هیئت عالی نظارت اعلام می‌شود. اتحادیه‌ها نیز می‌توانند پیشنهاد بررسی خروج یک کالا یا خدمت را از فهرست کالاها و خدمات اولویت‌دار به کمیسیون نظارت ارائه دهند. لذا ممکن است با توجه به شرایط جدید بازار، گروهی از کالاها و خدمات اولویت‌دار از شمولیت تعیین نرخ خارج شده و کالاها و خدمات جدیدی مشمول اولویت شوند. حتی این امکان وجود دارد که بررسی‌های کارشناسی وضعیت بازار با توجه به شاخص‌های اولویت حاکی از آن باشد که کالا و خدمتی در گروه کالاها و خدمات اولویت‌دار قرار نگیرد و در نتیجه کالا و خدمتی مشمول نرخ‌گذاری نشود.

۳. کمیسیون‌های نظارت موظفند هر ساله نرخ کالاها و خدمات اولویت‌دار را مورد



بررسی و تصویب قرار دهند.

۴. براساس دستورالعمل نرخ‌گذاری کالاها و خدمات صنفی اولویت‌دار، درخواست تعیین یا تغییر نرخ از سوی اتحادیه‌ها یا سازمان حمایت یا کمیسیون نظارت ارائه می‌شود، لکن لازمه بررسی و تصویب نرخ‌های پیشنهادی توسط کمیسیون نظارت، بررسی کارشناسی نرخ‌های پیشنهادی توسط کمیته نرخ‌گذاری و اعلام نظر کمیته مذکور است. با توجه به اینکه رؤسای اتحادیه‌ها یا نمایندگان آن‌ها و نمایندگان مجامع امور صنفی در کمیته نرخ‌گذاری حضور دارند می‌توان به این نتیجه رسید که قیمت کالاها و خدمات اولویت‌دار از درون سیستم و با تأثیرگذاری اتحادیه‌ها تعیین می‌شود. البته با بررسی میدانی عملکرد ماده (۵۱) قانون نظام صنفی به نظر می‌رسد که ضعف‌های اجرایی در این خصوص وجود دارد که در قسمت بعد به آنها اشاره شده است.

۵. نکته قابل اهمیت اینکه طبق ماده (۵۱) قانون نظام صنفی، مجمع امور صنفی مکلف است مراتب را از طریق رسانه‌های گروهی برای اطلاع عموم، آگهی و از طریق اتحادیه‌ها به افراد و واحدهای صنفی اعلام کند. کلیه افراد واحدهای صنفی ملزم به رعایت نرخ‌های تعیین شده از طرف کمیسیون نظارت هستند.

۵. بررسی عملکرد ماده (۵۱) قانون نظام صنفی کشور در سال‌های اخیر در استان تهران

بررسی اطلاعات دریافتی از برخی از اتحادیه‌های صنفی استان تهران که کالاها و



خدمات تولیدی آنها مشمول ماده (۵۱) قانون نظام صنفی شده است^۱ نشان می‌دهد که:

۱. در مورد برخی از اتحادیه‌ها با وجود اینکه کمیسیون‌های نظارت موظفند هرساله فهرست و نرخ کالاها و خدمات اولویت‌دار را تعیین، مورد بررسی و تصویب قرار دهند، آخرین نرخ نامه مصوب کمیسیون هیئت عالی نظارت که به واحدهای صنفی مذکور ابلاغ شده است مربوط به سال‌های گذشته بوده است.^۲

شایان ذکر است اغلب اتحادیه‌ها هرساله نرخ پیشنهادی خود را برای تصویب از طریق مجمع امور صنفی به کمیسیون هیئت عالی نظارت ارسال کردند، لکن زمان رسیدگی طولانی بوده و گاهی بیش از ۲ الی ۳ سال به طول می‌انجامد.

این در حالی است که در بند «الف» مراحل نرخ‌گذاری کالاها و خدمات صنفی، مدت زمان رسیدگی به نرخ‌های پیشنهادی توسط اتحادیه حداکثر ۵۷ روز تعیین شده است.

نکته قابل اهمیت اینکه تأخیر طولانی در ابلاغ نرخ‌های مصوب، سبب شده

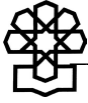
۱. در این باره با اتحادیه‌های صنفی: آرایشگران مردانه، تعمیرکنندگان دوچرخه و موتورسیکلت، مکانسین‌های اتومبیل، خشکشویی و لباسشویی، دارندگان اتوسرویس و توقفگاه، سازندگان و فروشندگان درب و پنجره آلومینیومی، عکاسان و فیلمبرداران تهران مکاتبه شد و اتحادیه‌های صنفی: خشکشویی و لباسشویی، عکاسان و فیلمبرداران، مکانسین‌های اتومبیل، تعمیرکنندگان دوچرخه و موتورسیکلت، اتوسرویس و توقفگاه به سؤالات مطروحه پاسخ دادند.

۲. جهت تأیید این موضوع به چند نمونه اشاره شده است:

- آخرین نرخ خدمات اعضای اتحادیه صنف عکاسان و فیلمبرداران تهران مصوب ۸۲/۹/۲۵ کمیسیون هیئت عالی نظارت است.

- آخرین نرخ مصوب اتحادیه صنف تعمیرکنندگان دوچرخه و موتور سیکلت در تاریخ ۸۲/۱۰/۲۹ ابلاغ شده است.

آخرین نرخ نامه مصوب کمیسیون هیئت عالی نظارت برای اتحادیه صنف دارندگان خشکشویی و لباسشویی تهران، مربوط به نرخ نامه تصویبی در جلسه مورخ ۸۱/۷/۳ بوده است.



مجموعه نرخ‌های تصویبی در دست اجرای واحدهای صنفی با توجه به افزایش هزینه‌ها در طول زمان (از جمله نرخ تورم، افزایش مالیات، بیمه، دستمزد کارگران، افزایش قیمت مواد اولیه و ...) غیر واقعی باشد. در نتیجه شرایطی فراهم می‌شود که واحد صنفی خود را ملزم به رعایت مصوبات کمیسیون نظارت نداند و نرخ‌های تعیین شده اعمال نمی‌شود.

۲. نرخ پیشنهادی اتحادیه ابتدا در کمیته نرخ‌گذاری مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این جلسات رئیس اتحادیه به همراه نمایندگان اتحادیه شرکت می‌کنند و پس از بیان دفاعیات خود نرخ‌های پیشنهادی را ارائه می‌کنند. لکن نرخ‌های پیشنهادی در مراحل تصویب اغلب با نسبت قابل توجهی کاهش می‌یابند.

مطابق اطلاعات دریافتی برخی اوقات به دلیل رشد ناچیز نرخ خدمات ابلاغ شده به واحدهای صنفی و عدم توانایی پوشش هزینه‌ها، تعدادی از واحدهای صنفی ورشکست و تعطیل شده‌اند. لذا به نظر می‌رسد لازم است نهادهای تصمیم گیرنده، نرخ کالاها و خدمات واحدهای صنفی را با مطالعات کارشناسی دقیق و در نظر گرفتن منافع تولیدکنندگان در کنار مسئله حمایت از مصرف‌کننده تعیین کنند.

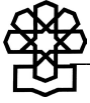
شایان ذکر است به منظور بررسی دقیق عملکرد ماده (۵۱) قانون نظام صنفی، مسائل و مشکلات مطرح شده از سوی اتحادیه‌های صنفی استان تهران که کالاها و خدمات آنها مشمول نرخ‌گذاری شده است طی نامه‌ای به شماره ۸۲-۱۴/۱۱/۳۶۸۳-۸۲ برای نظر خواهی و علت‌یابی به سازمان بازرگانی استان تهران ارسال شد، لکن با وجود پیگیری‌های مکرر و با گذشت بیش از یک ماه از تاریخ ارسال نامه پاسخی از سازمان مذکور دریافت نشد.

**نتیجه‌گیری**

۱. به لحاظ حقوقی کمیسیون نظارت اختیار نامحدود در رابطه با نرخ‌گذاری کالا و خدمات ندارد و نمی‌توان از مفاد ماده (۵۱) چنین استنباط کرد که کمیسیون بتواند بدون هیچ‌گونه قید و شرطی - برای هر نوع کالا و خدمات که لازم می‌داند نرخ تعیین کند؛ زیرا ماده (۵۱) - تصریح می‌کند که اولاً کمیسیون نظارت مکلف است ضرورت نرخ‌گذاری انواع کالاها و خدمات را مشخص کند و ثانیاً نرخ آنها را معلوم کند و از طرفی کالاها و خدماتی که نرخ آنها توسط مجلس شورای اسلامی (قانون) و مصوبات هیأت وزیران و شورای اقتصاد تعیین می‌شود از شمول نرخ‌گذاری کمیسیون خارج هستند. بنابراین همه کالاها و خدمات مشمول نرخ‌گذاری نبوده و تنها کالاها و خدماتی مشمول نرخ‌گذاری هستند که توسط کمیسیون، ضرورت آن احساس شود. همچنین شیوه نرخ‌گذاری در ماده (۵۲) قانون مشخص و براساس آن نرخ‌گذاری صورت می‌گیرد. به موجب ماده (۵۲) قانون نظام صنفی «کمیسیون نظارت برای نظارت بر نرخ‌گذاری کالاها و خدمات موظف است ناظرانی را از بین معتمدان خود و مصرف‌کنندگان انتخاب و معرفی کند...» بنابراین ملاحظه می‌شود که نرخ‌گذاری تابع شرایط و مقرراتی است که قانون نظام صنفی بر آن تأکید می‌کند و کمیسیون نمی‌تواند بدون هیچ‌گونه قید و شرط و برای هر کالا و خدمات نرخ تعیین کند.

بدیهی است در صورت هرگونه تعدی در نرخ‌گذاری تصمیمات کمیسیون به موجب قانون قابل شکایت در دیوان عدالت اداری خواهد بود.

موضوع نرخ‌گذاری کالاها و خدمات که در ماده (۵۱) قانون اختیار آن به کمیسیون نظارت داده شده است از جمله ابزار نظارتی دولت بر نظام بازار است که



کمیسیون می‌تواند در صورت ضرورت به اعمال این نظارت بپردازد. کمیسیون علاوه بر اختیار مذکور، وظیفه پیگیری تخلفات واحدهای صنفی که قوانین و مقررات انتظامی و بهداشتی را رعایت نمی‌کنند را به عهده دارد. با توجه به اینکه ماده (۵۱) قانون در اجرای کلیت قانون نظام صنفی تدوین شده و به موجب آن بخشی از وظیفه نظارتی دولت که نرخ‌گذاری کالا و خدمات است به عهده این کمیسیون گذاشته شده است. بنابراین پیشنهاد حذف این ماده چندان منطقی نیست زیرا همه کالاها و خدمات مشمول نرخ‌گذاری نیست و همان‌طور که گفته شد بدو باید ضرورت این نرخ‌گذاری تشخیص داده شود حذف این ماده به این معنا خواهد بود که نظارت دولت در حوزه نرخ‌گذاری که در حال حاضر در خصوص برخی از خدمات نظیر خدمات نرخ هتل‌ها، حق‌العمل بنگاه‌های املاک، خودرو و ... اعمال می‌شود. به‌طور کلی تعطیل شود، در صورتی که با وجود این ماده کمیسیون می‌تواند با توجه به شرایط اقتصادی و به جهت حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و با ضوابطی که در قانون تعیین شده - نظارت خود را بر بازار اعمال کند.

۲. همان‌گونه که اشاره شد قانون نظام صنفی کشور قانون خود تنظیمی است که قواعد و مقررات امور مربوط به سازمان، وظایف، اختیارات، حدود و حقوق افراد و واحدهای صنفی را تعیین می‌کند.

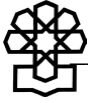
در همین راستا، مطابق ماده (۵۱) قانون نظام صنفی، برخی از کالاها و خدمات صنفی اولویت‌دار به منظور تنظیم بازار از سوی کمیسیون نظارت برای مدت معین نرخ‌گذاری می‌شوند. فهرست کالاها و خدمات صنفی اولویت‌دار هر سال توسط کمیسیون هیئت عالی نظارت اعلام می‌شود. همان‌گونه که در مراحل نرخ‌گذاری کالاها



و خدمات صنفی اولویت‌دار نیز اشاره شد، درخواست تعیین یا تغییر نرخ از سوی اتحادیه‌ها یا سازمان حمایت یا کمیسیون نظارت ارائه می‌شود. لکن لازمه بررسی و تصویب نرخ‌های پیشنهادی توسط کمیسیون نظارت، بررسی کارشناسی نرخ‌های پیشنهادی توسط کمیته نرخ‌گذاری و اعلام نظر کمیته مذکور است. با توجه به اینکه رؤسای اتحادیه‌ها یا نمایندگان آن‌ها و نمایندگان مجامع امور صنفی در جلسات کمیته نرخ‌گذاری حضور دارند، می‌توان به این نتیجه رسید که قیمت کالاها و خدمات اولویت‌دار از درون سیستم و با تأثیرگذاری اتحادیه‌های اصناف ذی‌ربط تعیین می‌شود، در نتیجه قیمت به‌صورت تحمیلی و خارج از سیستم تعیین نمی‌شود.

۳. بررسی عملکرد ماده (۵۱) قانون نظام صنفی کشور در استان تهران نشان می‌دهد که ضعف‌هایی در اجرای ماده مذکور وجود دارد. از جمله اینکه نرخ‌های ابلاغ شده به واحدهای صنفی هر سال تعیین نمی‌شود و در برخی موارد نرخ تعیین شده مصوب سال‌های گذشته است. این مسئله سبب می‌شود که به علت غیر واقعی بودن نرخ‌ها، از یک سو واحدهای صنفی به مصوبات ابلاغ شده عمل نکنند و از سوی دیگر بسیاری از مردم درباره نحوه اعمال نرخ‌ها معترض بوده و معتقدند که صنوف مرتبط، قیمت‌های تعیین شده را رعایت نمی‌کنند. بنابراین پیشنهاد می‌شود ضمن تعیین سالانه نرخ‌های کالاها و خدمات واحدهای صنفی مشمول ماده (۵۱) قانون نظام صنفی کشور درخصوص اعمال صحیح نرخ‌های تعیین شده در مورد کالاها و خدمات صنفی اولویت‌دار توسط واحدهای صنفی و اطلاع‌رسانی نرخ‌های تعیین شده سازوکارهای مناسب‌تری اندیشیده شود.

۴. نکته دیگر اینکه در مورد برخی از اتحادیه‌ها ضمن طولانی شدن زمان بررسی،



نرخ پیشنهادی اتحادیه در مراحل تصویب تغییر قابل ملاحظه‌ای می‌کند. پیشنهاد می‌شود در تعیین نرخ‌های مصوب با مطالعات کارشناسی دقیق‌تر، ضمن حمایت از مصرف‌کنندگان، شرایط و منافع تولیدکنندگان نیز در نظر گرفته شود تا از ورشکستگی و تعطیلی واحدهای صنفی به علت پایین بودن درآمد متوسط جلوگیری شود.

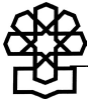
به‌طور کلی به نظر می‌رسد که ماده (۵۱) قانون نظام صنفی، منافاتی با ساختار کلی نظام بازار ندارد و نیازی به حذف آن نیست، اما لازم است ضعف‌های اجرایی آن برطرف شود.



فهرست کالاها و خدمات مشمول «سبد حمایتی»

بخش اول			
ردیف	نام کالا	ردیف	نام کالا
۱	گندم، آرد سبوس، نان و خدمات آسیابانی	۲۰	داروهای انسانی با ارزش رسمی دولتی
۲	جو وارداتی با ارزش رسمی دولتی	۲۱	داروهای دامی و واکسن طیور با ارزش رسمی دولتی
۳	برنج وارداتی با ارزش رسمی دولتی	۲۲	لوازم و تجهیزات پزشکی با ارزش رسمی دولتی
۴	قند، شکر و خدمات تصفیه و تبدیل	۲۳	انواع خودرو(سواری، وانت، کامیون، کامیونت، مینی بوس و اتوبوس)
۵	روغن نباتی	۲۴	تراکتور سنگین و کمباین
۶	روغن خام و کنجاله تولیدی حاصل از دانه‌های روغنی وارداتی با ارزش رسمی دولتی	۲۵	لاستیک راهسازی سنگین با ارزش رسمی دولتی
۷	شیرخشک با ارزش رسمی دولتی	۲۶	باطری خودرو
۸	شیر یارانه‌ای	۲۷	روغن موتور
۹	پنیر پاستوریزه‌ای (یارانه‌ای)	۲۸	فولاد (مقاطع ساختمانی، ورق و لوله)
۱۰	گوشت مرغ وارداتی (تنظیم بازار)	۲۹	آلومینیوم
۱۱	گوشت قرمز (یارانه‌ای)	۳۰	محصولات پایه مسی
۱۲	پودر شوینده	۳۱	محصولات پتروشیمی
۱۳	مواد اولیه داخلی پودرهای شوینده	۳۲	آب
۱۴	کاغذ چاپ و تحریر	۳۳	برق
۱۵	کاغذ مطبوعات، فیلم و زینک	۳۴	گاز شهری و مایع مصارف خانگی و صنعتی
۱۶	کاغذ کتب درسی	۳۵	بنزین، گازوئیل نفت سفید، نفت کوره
۱۷	دخانیات	۳۶	تلفن و خدمات پست
۱۸	کودشیمیایی، اسید سولفوریک و خاک فسفات	۳۷	خدمات درمانی و بیمارستانی
۱۹	سموم دفع آفات و بذور آماده	۳۸	خدمات تشخیص پزشکی

مأخذ: تصویبنامه، موضوع نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی) و اصلاح تصویبنامه



۱. توکلی، احمد، بازار - دولت، کامیابی‌ها و ناکامی‌ها (اقتصاد بخش عمومی ۲)، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ اول، ۱۳۸۰.
۲. دستورالعمل نرخ‌گذاری کالاها و خدمات صنعتی مورد عرضه در واحدهای صنعتی مصوب مورخ ۱۳۸۵/۶/۱۵ کمیسیون هیئت عالی نظارت، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.
۳. رنایی، محسن، بازار یا نابازار؟ بررسی موانع نهادی کارایی نظام اقتصادی بازار در اقتصاد ایران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، چاپ دوم، ۱۳۸۴.
۴. قانون نظام صنعتی به انضمام آیین‌نامه‌های اجرایی، مصوب اسفندماه ۱۳۸۲ مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۵. لایحه قانون رقابت، مبانی نظری و تجربه کشورها، دفتر مطالعات اقتصادی معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۶. تصویبنامه، موضوع نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات (سبد حمایتی)، سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.
۷. مجموعه مکاتبات با اتحادیه‌ها طی نامه شماره ۱۴/۱۱/۳۶۸۴-۸۲ مورخ ۱۳۸۶/۴/۲۶.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۸۵۷۵

عنوان گزارش: درباره ماده (۵۱) قانون نظام صنفی کشور

Report Title: Review on the Article (51) of Iran Guild Rules

نام دفاتر: مطالعات زیربنایی، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: فاطمه میرجلیلی، حسن ناعمه

ناظر علمی: محمدحسن معادی رودسری

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. صنف (Guild)

۲. اتحادیه صنفی (Guild Union)

منابع و مأخذ تهیه گزارش:

در انتهای گزارش درج شده است

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۷/۴