

بررسی کارکردها و روابط اصناف با حکومت در ایران

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۳۸۱۲
مردادماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. تاریخچه و تحولات تشکل‌های اصناف در ایران
۳.....	۱-۱. تاریخچه صنوف در ایران
۸.....	۱-۲. تحولات تشکل‌های صنوف در ایران
۱۴.....	۲. روابط اصناف با حکومت در ایران
۱۵.....	۲-۱. تغییرات در نظام صنفی
۱۵.....	۲-۲. وضعیت کمی اصناف ایران
۱۷.....	جمع‌بندی و پیشنهادات
۱۹.....	منابع و مأخذ



بررسی کارکردها و روابط اصناف با حکومت در ایران

چکیده

اصناف و نهادهای صنفی در گذشته طولانی خود غالباً از تشکیلات منسجم و منظمی برخوردار بوده‌اند و در رأس هر صنف، جماعتی پیشکسوت وجود داشته است. این تشکیلات به‌عنوان نهاد مدنی نیمه‌مستقل تا مستقل استمرار یافته است که میزان استقلال آن در نتیجه تعامل با دولت و انتظارات دولت و حکومت تعیین می‌شده است.

از وظایف مهمی که اتحادیه‌های صنفی در طول تاریخ عهده‌دار آن بوده‌اند، عبارت است از وظیفه امر به معروف و نهی از منکر در درون صنف، اجازه تأسیس کسب‌وکار و پذیرش اعضای جدید و صدور جواز گشایش دکان، مشورت‌دهی به حکومت در تعیین قیمت و تثبیت آن در راستای تنظیم بازار، نظارت بر کیفیت کالاهای تولیدی و خدمات صنف و برقراری نظامی برای نظارت بر تولیدات صنعتی استادان صنف از طریق «نشان» یا «مهر حکومتی»، پرورش افراد مستعد و آموزش مهارت‌ها به نسل بعد و برقراری نظام ارتقای داوطلبان، رسیدگی به کارهای خلاف و تنبیه خلافکاران، اجرای امور و سیاست‌های دولت در برخی از موارد و نظارت بر اوزان و ترازوها و مانند آن، تشخیص و سرشکن کردن میزان مالیات و تعیین مالیات هر صنف، زنده نگه داشتن آیین‌ها و اعیاد ملی و مذهبی و رسوم صنف و مذاکره با دستگاه حکومت در موارد اختلاف و زمینه‌های همکاری. به موارد فوق باید ایفای نقش سیاسی و اجتماعی اصناف در جریان انقلاب مشروطه و اسلامی را افزود.

وظیفه اساسی ریش‌سفیدان هر صنف، نظارت بر آموزش استادان به شاگردان، گردآوری مالیات‌ها، واسطه شدن میان بازرگانان و پیشه‌وران بود. در دوره قاجار وظیفه استادباشی تنها داشتن نمایندگی صنف در برابر حکومت نبود، بلکه به شکایات مصرف‌کنندگان از کیفیت فرآورده یک استادکار یا تأخیر ایشان در تحویل کالا نیز رسیدگی می‌کرد. اگر بین اعضای صنف هم نزاعی در می‌گرفت، موضوع به استادباشی ارجاع می‌شد.

در شرایط فعلی نیز اتحادیه‌های صنفی در زمینه تعیین میزان مالیات پرداختی توسط هر واحد صنفی، حذف واسطه‌ها در جریان توزیع کالا، آموزش افراد صنفی، جلوگیری از افزایش بی‌رویه واحدهای صنفی فاقد پروانه کسب و جمع‌آوری کمک‌های صنوف در هنگام وقوع بلایای طبیعی و...

نقش مهمی دارند، لذا اتحادیه‌ها به‌عنوان یک نهاد مدنی نقش میانجی دولت و بخش خصوصی را به خوبی ایفا می‌کنند. مجامع صنفی نیز در زمینه ایجاد شهرک‌های صنفی، خروج صنوف آلاینده از مناطق مسکونی، تشکیل و برگزاری نمایشگاه‌های عرضه مستقیم کالا توسط واحدهای صنفی و... نقش آفرینی می‌نمایند.

به‌طور کلی نظام «اداره اصناف توسط اصناف» مقتدرترین شکل اعمال مدیریت صنفی در کشور است و این واقعیت در اجرای طرح‌های مختلف و از جمله اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها به اثبات رسیده است؛ بنابراین افق‌های جدیدی پیش روی نظام صنفی کشور و نقش آفرینی آن در بهبود کسب‌وکار ایجاد شده است. در عین حال فضای جدیدی برای حضور اصناف در نظام تصمیم‌گیری اقتصادی کشور فراهم شده است.

مقدمه

تردیدی نیست که امروزه کسب‌وکارهای کوچک و متوسط (صنوف) در رشد و توسعه اقتصادی کشورها نقش مهم و تعیین‌کننده‌ای دارند. در هر دو گروه، کشورهای صنعتی و در حال توسعه با سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های لازم درصدد ساماندهی، رفع موانع و مشکلات و بهبود فضای کسب‌وکار و فراهم ساختن زمینه‌های لازم هستند تا بتوانند بدین طریق از صاحبان کسب‌وکار در راستای توسعه کارآفرینی، حل معضل بیکاری، افزایش تولید و صادرات، توسعه منطقه‌ای و کمک به بهبود توزیع درآمد در جامعه و مواردی از این قبیل بهره‌برداری نمایند.

در این راستا ماده (۴) قانون نظام صنفی کشور، صنف را مجموعه‌ای از افراد صنفی می‌داند که طبیعت فعالیت آنان از یک نوع باشد. براساس سایت مرکز آمار اصناف کشور در سال ۱۳۹۱ در سطح کشور افزون بر ۲ میلیون واحد صنفی دارای پروانه کسب فعالیت می‌کرده‌اند. این مجموعه شامل ۴۰۴/۲ هزار واحد تولیدی (۱۹/۷۸ درصد) و ۴۱۸/۵ هزار (۲۰/۵۷ درصد) واحد خدمات فنی، ۹۵۱/۸ هزار واحد (۴۶/۸ درصد) توزیعی، ۲۵۹/۲ هزار (۱۲/۷۴ درصد) واحد صنفی در صنوف خدماتی بوده است. در سال‌های ۱۳۵۵، ۱۳۶۵، ۱۳۸۴ و ۱۳۹۱ به ترتیب به‌ازای هر ۸۶، ۷۵، ۴۳ و ۳۸ نفر جمعیت کشور یک واحد صنفی فعال بوده است.^۱

با عنایت به موارد فوق‌الذکر، موضوع این مطالعه بررسی کارکردها، نقش و روابط تشکلیات صنفی با دستگاه اداری دولت و نقاط قوت و ضعف تعامل آنها با تکیه بر تجارب تاریخی است. بررسی حاضر می‌کوشد به ارزیابی تجربیات گذشته و حال از تعامل اصناف و سازمان‌های

1. <http://www.asnaf.ir/histatis/?index>



حرفه‌ای آنها با حکومت‌ها پرداخته و در شرایط کنونی که با اجرای قانون سیاست کلی اصل چهارم قانون اساسی اقتصاد کشور از بن‌بست اقتصاد دولتی خارج می‌شود، راهکارهایی را در جهت تقویت اقتصاد ملی و بر پایه نقش جدیدی که بخش غیردولتی و اتحادیه‌های صنفی در اقتصاد کشور می‌توانند داشته باشند ارائه دهد. بی‌تردید با کاهش تصدی‌های دولتی، بر حوزه تصدیگری کسب‌وکارها و اصناف افزوده شده و درحالی که وظیفه دولت اعمال امور حاکمیتی است این بخش خصوصی است که تحت نظر اتحادیه‌های صنفی به تصدیگری پرداخته و در امور حاکمیتی به دولت مشاوره خواهد داد.

۱. تاریخچه و تحولات تشکلهای اصناف در ایران

۱-۱. تاریخچه صنوف در ایران^۱

اصناف جمع صنف، به معنای گونه و نوع، در اصطلاح یعنی دسته‌های مستقلی از پیشه‌وران که فعالیت مشابهی دارند. در این معنی از روزگار عباسیان به این سوی، علاوه بر صنف، واژه‌های «ارباب مهن» و «اصحاب حرف» را نیز به کار برده‌اند. نویسندگان عصر صفویه نیز «اهل حرفت» و «ارباب صنعت» را معادل صنف آورده‌اند. در دوره عثمانی هم به صاحبان حرف، اصناف می‌گفتند.

اصول و تشکیلات اصناف «گیلد»، یعنی اتحادیه‌های پیشه‌وران و بازرگانان در قلمرو بیزانس توسعه یافته و تقریباً یکی از نهادهای مهم مدنی امپراتوری آن زمان محسوب می‌شدند. اصناف وظایف و فعالیت‌های متعددی در حوزه سیاسی و اجتماعی و شغلی خویش داشتند.

درباره منشأ اصناف اسلامی فرضیه‌های متفاوتی از سوی پژوهشگران، بیان شده است. برخی آن را الگوبرداری از روی تشکیلات صنفی ساسانی بیزانسی می‌دانند به طوری که در رأس هر جماعت از پیشه‌وران، پیشکسوتی وجود داشته است. در عصر امویان و عباسیان در ایران همانند شهرهای بیزانس، افراد هم‌حرفه در یک محله و یک راسته به کار اشتغال داشتند. تشکیلات و قلمرو فعالیت اصناف در قلمرو اسلام و دولت اسلامی از طریق دیوان حسبه که وظیفه امر به معروف و نهی از منکر را برعهده داشت، بر کلیه امور اهل حرفه نظارت می‌کرد.

پس از پیروزی اعراب بر ایران و بخش‌هایی از قلمرو رُم شرقی، اصناف ساسانی - بیزانسی این نواحی فرصتی یافتند تا با پذیرفتن مقررات اسلامی به عنوان نهاد مدنی نیمه‌مستقل در فضای جدید به فعالیت خود ادامه دهند. در سده ۱۵ میلادی نیز پس از آنکه دولت عثمانی بر قلمرو بیزانس

۱. مطالب ذیل این سرفصل برگرفته از آدرس ذیل است:

سایت مرکز اصناف و بازرگانان ایران، تاریخچه اصناف در ایران،

مستولی شد، اصناف بیزانسی با حفظ برخی از ویژگی‌های رومی - مسیحی خود با پذیرفتن شکل و وظایف جدید، به‌عنوان نهادهای مدنی اسلامی در قلمرو امپراتوری عثمانی به حیات خود ادامه دادند.

با توسعه بغداد در سده‌های ۳-۵ قمری (۹-۱۱ میلادی)، شرایط مادی برای احداث بازار و تجمع پیشه‌وران در راسته‌های مختلف فراهم شد. نخستین نمونه تشکیلات تقریباً سازمان‌یافته پیشه‌وران اسلامی را می‌توان در بازارهای محله کرخ بغداد در قرن ۳ قمری (۹ میلادی) پیدا کرد. ناصر خسرو نیز درباره بازار اصفهان این مطلب را مطرح کرده است که با تخصصی شدن بازارها براساس نوع حرفه مسائلی از جمله نظارت بر اخلاق و رفتار محترفه و نیز جمع‌آوری مالیات به شکل گروهی و شبه صنفی از سوی حکومت‌های قلمرو اسلام انجام می‌شد. در حکومت عثمانی به انجمن‌های صنفی «لنجا» می‌گفتند که زیر نظر دولت اداره می‌شد. در نظام صنفی عثمانی حق عضویت در تشکیلات پیشه‌وری و اجازه تأسیس دکان، به داشتن «گدیک» مربوط می‌شد. گدیک تذکره‌ای بود که هیئت ۶ تایی به استادان صنف می‌دادند. استاد صنف با این تذکره می‌توانست کسب‌وکار خود را در بازار اصلی راه‌اندازی کند و شمار گدیک هر صنفی معین و محدود بود. پس از فوت یک استاد، امکان داشت که تذکره وی به فرزند واجد شرایط او برسد، در صورتی که استاد چنین وارثی نداشت، این حق زیر نظر کدخدا و با اجازه قاضی به یک استاد دیگر از همان صنف واگذار می‌شد. رسم گدیک از اواخر قرن ۱۳ قمری (۱۹ میلادی) به تدریج بی‌اعتبار شد.

براساس پژوهش الیا قدسی، نظام صنفی دمشق در نیمه دوم قرن ۱۳ قمری (۱۹ میلادی) به این صورت بوده که هیئتی از ریش‌سفیدان و کدخدایان، امور هر صنف را زیر نظر داشتند. در رأس اصناف دمشق، «شیخ‌المشایخ» قرار داشت که مقام او موروثی بود و هیچ‌کس نمی‌توانست وی را جابجا یا برکنار کند. شیخ‌الحرفه در کلیه امور صنف از جمله مشورت با استادان برای تعیین قیمت و کیفیت کالا و نیز رسیدگی به کارهای خلاف صنفی محترفه و ارتقای داوطلبان مقام استادی نظارت داشت. پس از او معاونش موسوم به چاوش مجری تصمیمات رئیس صنف بود. در نظام صنفی دمشق، شاگرد (مبتدی) پس از چند سال کار نزد استاد به مرتبه «خلیفگی» (صانع) می‌رسید، اما اجازه تأسیس دکان و کسب‌وکار مستقل نداشت، تا آنکه مهارت‌های لازم برای نیل به مقام استادی را پیدا می‌کرد و در مراسمی روحانی به‌درستی رفتار و حفظ آیین و اخلاق نیکو سوگند می‌خورد و می‌توانست مستقلاً به‌کار بپردازد.

در ایران با ظهور دولت صفوی به‌عنوان دولتی یکپارچه، متمرکز و قدرتمند، نظام اصناف روی به تقویت و گسترش نهادند. در این دوره رونق اقتصادی کشور و توسعه تجارت با همسایگان و



کشورهای اروپایی و امنیت راه‌های داخلی و آرامشی که پس از چندین قرن فراهم شد، کسب‌وکار مردم وضعیت بهتری پیدا کرد و به تبع آن اصناف پیشه‌ور تسهیلات و شرایط بهتری برای عنوان کردن خود همچون یک نهاد نیمه‌مستقل شهری یافتند.

دولت صفوی از طریق مداخله در انتخاب رؤسای اصناف و به بهانه ارائه خدمات عمومی و نیز احداث کارخانه‌هایی چون نساجی و زری‌بافی و... از نظام صنفی برای کسب سود نیز استفاده فراوان می‌برد. از لحاظ تشکیلاتی قدیمی‌ترین و مقتدرترین فردی که بر اصناف اسلامی در تمام قلمرو مسلمانان به‌عنوان نماینده تام‌الاختیار دولت نظارت داشت، محتسب بود. محتسب و معاونش عریف که اصلاً مسئول امر به معروف و نهی از منکر در شهرهای اسلامی بودند، به این نام بر کلیه امور اصناف نظارت آمرانه داشتند.

محتسب براساس احکام فقهی عمل می‌کرد و مراقب بود که سنگ‌های ترازو از آهن باشد تا ساییده نشود و سپس آنها را مهر می‌نهاد تا اصناف فقط از همان‌ها استفاده کنند. محتسب می‌توانست به‌طور ناگهانی از دکان‌ها و محصولات و تولیدات آنها بازدید کند و حتی اجازه داشت شبانگاه دکان‌ها را گشوده، وارد شود. در دوره صفویان این منصب‌گاه به یکی از سادات واگذار می‌شد. محتسب با چهار معاونش امور بازار و اصناف را زیر نظر داشت. محتسب بر امور گروه‌ها و اصناف خاصی مثل ملایان، مؤذنان و غسالان هم نظارت داشت و او می‌توانست از برخی اصناف برای خود مالیات وصول کند.

در دوره صفوی پس از محتسب، کلانتر از اقتدار معنوی فراوانی در امور اصناف برخوردار بود. هرچند کلانتر از سوی شاه منصوب می‌شد، اما به‌عنوان یاور و مدافع حقوق اهل حرف عمل می‌کرد. تعلیقه تأییدیه‌ای بود که کلانتر به نام استادان و کدخدایان اصناف می‌نوشت. باشی‌ها با رأی استادان برگزیده می‌شدند،^۱ آنگاه نقیب (باشی یا رئیس)، به نام آنان رضا نامچه (رضایت‌نامه) می‌نوشت و مهر می‌کرد. پس براساس آن، کلانتر برای باشیان منتخب تعلیقه (تنفیذ) صادر می‌کرد و خلعت می‌فرستاد. رؤسای اصناف زیر نظر کلانتر مقدار بنیچه (سهم مالیاتی و یا عوارض) و سهم هر عضو را معین و امور متعلق به کسب‌وکار صنف را حل‌وفصل می‌کردند. در اواخر قرن ۱۳ قمری (۱۹ میلادی) شغل کلانتری به تدریج اهمیت خود را از دست داد.

در تشکیلات اصناف پس از نقیب، کدخدا قرار داشت که از میان محترم‌ترین و آگاه‌ترین استادان به امور صنفی و به رأی آنان انتخاب می‌شد. کدخدای هر صنف یکی از اعضای هیئت

۱. در سلسله‌مراتب اصناف ایران از دوره ایلخانان مغول تا صفویه، پس از کدخدا، «پیشوا»، «مقدم» یا «کلو» قرار داشت که در دوره صفوی این مقام با نام «باشی» در ایران و «بیگیت باشی» در عثمانی دوام یافت. هر پیشه‌وری که می‌خواست در بازار اصلی دکانی تأسیس کند، باید به باشی صنف مربوط مراجعه می‌کرد و ضمن پرداخت وجهی، نام و نشانی خود را در دفتر وی ثبت می‌گردانید.

تشخیص میزان بنیچه و نیز گردآوری آن بود. کدخدایان معمولاً در چهار سوق‌ها به مسائل صنفی رسیدگی می‌کردند. گذشته از امور فنی و اختلافات حقوقی، کدخدایان به امور اخلاقی توجه داشتند. دولت از این نفوذ کدخدایان برای تحمیلات مالی بر اصناف استفاده می‌کرد.

استادان صنف، یکی از کارآمدترین اعضای مسلمان را از میان خود به‌عنوان باشی برمی‌گزیدند، البته شاه نیز در انتخاب چنین مقامی اعمال نفوذ می‌کرد. پس از انتخاب، نقیب رضا نامه‌ی وی را مهر می‌نمود و به نامش تعلیقه می‌نوشت تا او متوجه «رتق و فتق مهمات» اعضا گردد. تشخیص میزان مالیات و سرشکن کردن آن و نیز پذیرش اعضای جدید و صدور جواز گشایش دکان عمدتاً با باشی صنف بود. بعد از باشی‌ها، استادان هر صنف بدنه اصلی اصناف را تشکیل می‌دادند، زیرا آنان در مقابل پرداخت حق بنیچه و سایر مالیات‌ها و پذیرفتن مسئولیت‌ها و محدودیت‌های صنفی، حق دایر کردن دکان در بازار اصلی را داشتند.

تولیدات صنعتی استادان از طریق نشان (آرم) نظارت می‌شد. در بیشتر موارد پسران، پیشه‌پدران را دنبال می‌کردند. اگر استادی در می‌گذشت و اولاد ذکور نداشت، نشان استادی در جلسه عمومی استادان صنف، به شخص دیگر منتقل می‌شد. سن آغاز شاگردی میان ۱۲ تا ۱۵ سال بود. استاد از نوعی حق پدری یا «ابوت» بر شاگردان برخوردار بود. به همین سبب در پرورش اخلاقی و اسلامی وی سعی فراوان می‌کرد. ریش‌سفیدان که شورای اصناف را تشکیل می‌دادند در کار شاگرد و استاد مداخله‌ای نداشتند، فقط زمانی که استادی مرتکب قصوری می‌شد، مثلاً در رساندن شاگرد به استادی تعلل می‌کرد، شورا حق مداخله پیدا می‌کرد.

اصناف در زنده نگه داشتن آیین‌های سوگواری و اعیاد ملی و مذهبی نقش اصلی داشتند. مراسم عید نوروز و عید قربان از جمله آیین‌هایی بود که اصناف مشترکاً و گاهی جداگانه در آن شرکت می‌کردند و به اشکال مختلف خدمات صنف خود را به تماشا می‌گذاشتند از جمله اجرای رسم آب‌پاشان توسط صنف مسگران کاشان یا تجمع صنف شمشیرسازان سالی یک‌بار بر سر قبر اسعد شمشیرساز و نیز برپا داشتن مراسم سوگواری عاشورا در تکیه گل‌بندان اصفهان از جمله فعالیت‌های اجتماعی و سرگرمی‌های اصناف دوره صفویه محسوب می‌شد. با مرگ هریک از اعضا مراسم سوگواری از طرف صنف برپا می‌گردید و وارث مرد متوفی را از خانه تا بازار مشایعت می‌کردند.

از جمله اهداف دولت‌های اسلامی در پشتیبانی از اهل حرف و سازماندهی امور داخلی آنها، تأمین شیوه‌های مناسب‌تر در اخذ مالیات‌های منظم بود. مهمترین مالیاتی که اصناف به‌صورت منظم و مشترکاً می‌پرداختند، بنیچه نام داشت.

پرداخت این مالیات برای محترفه (صنعتگران و پیشه‌وران)، حقوقی مثل استفاده محل کسب در



بازار و داشتن آلات و ادوات حرفه را ایجاد می‌کرد. در دوره قاجار مالیات صنف را «بنیچه‌دار» جمع‌آوری می‌کرد. برای تسهیل در اخذ مالیات صنفی، هرگاه که تعداد اصناف افزایش می‌یافت، چند دسته از کسبه را در یک گروه صنفی قرار می‌دادند. مثلاً در انتخابات مجلس اول شورای ملی، در تهران بیش از ۱۰۰ واحد صنفی را در ۳۲ گروه متجانس پخش کردند.

نقش سیاسی و اجتماعی اصناف اسلامی به‌مراتب از نقش اصناف اروپایی در زمینه فعالیت‌های اجتماعی مؤثرتر بوده است. گاه اصناف در برابر ستم حکومت، دست به اعتراض می‌زدند و فرمانروایان را به رسیدگی و احقاق حق وا می‌داشتند، یا بر منافع صنفی خود پای می‌فشردند و دولت را مجبور به تمکین می‌کردند. شرکت فعالانه اصناف در نهضت مشروطه، نهضت ملی شدن نفت و سرانجام انقلاب اسلامی ایران از نمونه‌های برجسته مشارکت سیاسی - اجتماعی اصناف و بازاریان ایران است.

تحصن در سفارت انگلیس نخستین اقدام دسته‌جمعی اصناف در جریان انقلاب مشروطیت به حساب می‌آید. انقلاب مشروطه ایران از طرفی نقطه‌عطف فروپاشی نظام صنفی سنتی است و از طرف دیگر نخستین بار تشکیلات اصناف به رسمیت شناخته می‌شود. در این زمان انجمن مرکزی اصناف و انجمن‌های صنفی که به دفاع و پشتیبانی از نهضت پرداختند، تأسیس شدند.

در ایران در زمان رضاشاه پهلوی اصناف بیش از پیش استقلال سنتی خود را از دست دادند و تحت نظارت دولت درآمدند. در پاییز ۱۳۰۴ هجری شمسی هیئت اتحادیه اصناف تهران و در سال ۱۳۲۶ شمسی، اتحادیه اصناف بازار تهران و در مهرماه ۱۳۳۷ شورای عالی اصناف تأسیس شدند. در سال ۱۳۴۷ شورای عالی اصناف شامل ۱۱۰ اتحادیه صنفی با حدود ۱۲۰ هزار عضو بود. در سال ۱۳۵۰ کلیه شوراهای صنفی در سراسر کشور منحل شد و جای آنها را اتاق‌های اصناف گرفت که در واقع فدراسیونی از کلیه اتحادیه‌های صنفی در هر محل بود. کار این اتاق صدور جواز کسب، ارزیابی مالیات‌های صنفی و جمع‌آوری آمارهای لازم بود. اصناف بازارهای تهران و شهرهای بزرگ در انقلاب اسلامی ایران در بهمن‌ماه ۱۳۵۷ مشارکتی فعال داشتند. پس از پیروزی انقلاب اسلامی عمده رابطه بین دولت و اقتصاد اصناف در محورهای ذیل تمرکز یافته است:

۱. نظارت و حفظ تعادل بهای تولیدات داخلی و کالاهای وارده به کشور،
۲. تسهیلات لازم برای واردات و توسعه صادرات،
۳. تنظیم ضوابط و مقررات مربوط به نحوه ارائه خدمات مورد نیاز بازرگانی داخلی و خارجی،
۴. اقدام به بازاریابی و تشکیل نمایشگاه‌های داخلی و بین‌المللی، تأمین نیاز کالاهای اساسی عامه مردم،
۵. ساماندهی نظام صنفی با تشکیل هیئت عالی نظارت بر اصناف.

۲-۱. تحولات تشکلهای صنوف در ایران

۱-۲-۱. اصناف ایران تا دوره صفویه

تعداد انجمن‌های صنفی در سده‌های چهارم و پنجم قمری بیشتر شد و پیشه‌وران هر حرفه برای خود صنف جداگانه‌ای پدید آوردند. چنان‌که ابن‌بطوطه در سده هشتم درباره اصناف اصفهان نوشته که هر دسته از پیشه‌وران اصفهان، رئیس و پیشکشوتی برای خود انتخاب می‌کند که او را «کلو» می‌نامند.^۱

در دوره صفویه به‌علت رونق اقتصادی کشور و رشد شهرنشینی، بر شمار اصناف و میزان کار و کوشش آنها افزوده شد. در این دوره نیز اصناف زیر نظر دستگاه حکومت شهر از استقلال کامل بی‌بهره بودند. انجمن‌های صنفی زیر نظر دستگاه حکومتی شهر بودند. داروغه از نظر انتظامی و امور جزایی با کمک عسرها (نیروهای انتظامی اجرایی)، بازارها را تحت نظارت داشت. محتسب بر جزئیات فعالیت‌های این اصناف از لحاظ کیفیت کار و اوزان و مقایسات و تنظیم فهرست قیمت‌های جاری نظارت می‌کرد و خلافکاران را به شدیدترین وجهی کیفر می‌داد و کلانتر شهر نیز که به ظاهر باید از اصناف حمایت کند عملاً مهمترین وظیفه‌اش سهمیه‌بندی مالیات‌ها بود و درواقع واسطه‌ای میان دستگاه مالیاتی و پیشه‌وران شهری بود.

هر صنف متشکل از مجموعه استادان صنف بود که با کمک کارگران و شاگردان فعالیت می‌کردند. استادان هر صنف معمولاً از میان خود یکی از افراد مورد اعتماد را که حداقل دوسوم استادان صنف به او رأی تمایل می‌دادند، نامزد ریش‌سفیدی یا کخدایی صنف می‌کردند و آن را به شهادت نقیب‌الملک که سرپرستی کخدایان اصناف و محلات و نیابت کلانتر شهر را داشت، برای صدور حکم به کلانتر شهر معرفی می‌کردند.

انجمن‌های صنفی از نظر دستگاه حکومت وسیله مناسبی بودند تا سازمان‌های گردآوری مالیات و کاهش بیکاری بتوانند با پیشه‌وران شهری به‌طور دسته‌جمعی روبرو شوند و به‌آسانی وظیفه‌شان را انجام دهند. چنان‌که سلسله‌مراتب مذکور که از کلانتر آغاز و از طریق نقیب‌الملک و ریش‌سفیدان یا کخدایان اصناف به استادان صنف منتهی می‌شد.

در برخی از شهرها، همه اصناف را در یک سازمان واحد متشکل می‌کردند. مانند اصناف شهر نخجوان در اواخر سده دوازدهم و اوایل سده سیزدهم هجری قمری، در این‌صورت همه اصناف یک رئیس داشتند. ولی هر صنفی مراسم و جشن‌های خود را جداگانه اجرا می‌کرد. اوایل سده گذشته در شهرهای آذربایجان شمالی (قفقاز) ریاست اصناف شهر با یک نقیب یا استادباشی بود.

۱. مرکز اصناف و بازرگانان ایران، ۱۳۸۹.



شغل وی که رهبری روحانی اصناف را داشت، انتخابی بود. وظایف وی شامل: نظارت بر رفتار اعضا، اجرای وظایف قضایی، رسیدگی به امور شاگردان و گماردن آنها به مقام استادی، بررسی شعائر صنفی، تعیین مالیات صنف و توزیع آن با نظر کدخدای صنف میان پیشه‌وران توزیع کالاها میان پیشه‌وران، تعیین قیمت‌ها و تنظیم روابط هر صنف با اصناف همسایه بود. وظیفه اساسی ریش‌سفیدان نظارت بر آموزش استادان به شاگردان گردآوری مالیات‌ها واسطه شدن میان بازرگانان و پیشه‌وران بود.

انجمن صنفی، در واقع مجموعه‌ای از استادان هر صنف بود که پرداخت‌کننده مالیات و عوارض بودند. در نتیجه وظایف اصلی انجمن‌های صنفی از این قرار بوده است: نخست وظیفه جمع‌آوری مالیات دوم وظیفه جمعی تثبیت قیمت‌ها سوم وظیفه قضایی بدین معنی که دادگاه عالی صنفی مرکب بود از نقیب و ریش‌سفیدان صنف که به اختلافات جزئی اصناف رسیدگی می‌کردند. گفتنی است، اصناف و پیشه‌وران معمولاً به دادگاه مظالم و دادگاه شرع که برای آنان گران تمام می‌شد مراجعه نمی‌کردند و دادگاه صنفی را که مجانی بود ترجیح می‌دادند.

شایان توجه است که تفاوت‌های اساسی میان «گیلد»های غربی با سازمان‌های اصناف شرقی وجود داشته است. این اختلافات به ماهیت و نحوه تشکیل اصناف و گیلدهای اروپایی برمی‌گردد. به این معنی که رؤسای اصناف نمایندگانی از طرف حاکمان شهرها و دارای وظایف اداری و مالی و به عبارتی مباشر مالی حاکم شهر بودند، حال آنکه رؤسای گیلدها دارای چنین وظایفی نبودند و اساساً گیلدها نوعی انجمن‌های اختیاری و خودمختار بوده‌اند که در ابتدا به‌عنوان انجمن‌های برادری که رنگ و بوی دینی داشت، تشکیل شدند و بعدها به‌صورت انجمن‌هایی برای دفاع از منافع اقتصادی درآمدند.^۱

۲-۱-۲. اصناف ایران در دوره قاجار^۲

در دوره قاجار لازمه پرداختن به هر کاری عضویت در صنف بود و برای پذیرفته شدن در یک صنف معیارهای خاصی به‌کار گرفته می‌شد. هر صنف به دستور حکومت یک طبقه مالیاتی تشکیل می‌داد. بنابراین هیچ کاسب یا پیشه‌وری اجازه نداشت که در خارج صنف کار کند. این قانون پیوسته اجرا می‌شد. حکومت ایران برای وصول مالیات می‌خواست، خرده‌فروشان اروپایی را که در ایران کار می‌کردند، داخل مجموعه اصناف کند. با اینکه اجبار صنفی وجود نداشت، بسیاری از تازه‌واردان به جمع اصناف از فرزندان یا خویشان اعضای اصناف بودند، که توسط اقوام خود

<http://fa.wikipedia.org/wiki>

۱. ویکی‌پدیا، پیشینه اصناف در جهان اسلام، دانشنامه آزاد،

۲. شهرام یوسفی‌فر، سرگذشت بازار تهران، بازارها و بازارچه‌های پیرامونی آن در دویست سال اخیر.

آموزش‌های لازم را کسب کرده بودند. در نتیجه سنت ادامه یک کسب یا یک صنعت در برخی خانواده‌ها شیوع یافت و این امر وقتی بیشتر شایع می‌شد، که یک صنعتگر، استطاعت خرید ابزار و وسایل جدید را نداشت تا فرزندش را در حرفه‌ای جز حرفه خودش به کار گمارد. رئیس صنف که رئیس دادگاه صنف هم بود، به نام‌های مختلف کدخدا، بزرگ، رئیس، استادباشی، ریش‌سفید یا واسطه‌چی صنف نامیده می‌شد. استادباشی از میان رؤسای صنف انتخاب می‌شد، ولی این انتخاب باید به تأیید حاکم می‌رسید. وظیفه استادباشی تنها داشتن نمایندگی صنف در برابر حکومت نبود، بلکه به شکایات مصرف‌کنندگان از کیفیت فرآورده یک استادکار یا تأخیر او در تحویل کالا نیز رسیدگی می‌کرد. اگر بین اعضای صنف هم نزاعی درمی‌گرفت، موضوع به استادباشی ارجاع می‌شد. علت پرداخت اصناف به امور قضایی تنها محدودیت‌های قانون شرع نبود، بلکه محدودیت‌هایی که جزء لاینفک جامعه ماقبل صنعتی است، نیز در این امر دخالت داشت. بروکراسی جوامع ماقبل صنعتی فاقد پرسنل ماهر بود. به این دلیل حکومت ناگزیر به بسیاری از گروه‌ها تا حد زیادی در حکومت خودمختاری می‌داد.^۱

این امر دقیقاً با عدم تمرکز عمیق حکومت موروثی رابطه داشت. بنابراین وظیفه استادباشی، یک وظیفه نامتجانس و دوجبهی بود. از یک‌سو وی از طرف همکاران صنفی خود انتخاب شده بود، که از منافع آنها در برابر حکومت دفاع کند. از سوی دیگر حکومت از او انتظار داشت که در میان اعضای صنف نظم را حفظ کرده و توسط آنها مسئولیت اعمال خلاف و کلاهبرداری را اثبات کند. استادباشی‌ها مسئول پرداخت مالیات اعضای صنف خود نیز بودند.^۲

۳-۲-۱. اصناف در دوره پهلوی

دوران حکمرانی پهلوی اول یکی از ادوار پرتلاطم در زندگی اصناف و پیشه‌وران جامعه ایران است. در این دوره اصناف به‌عنوان مجموعه‌ای از تشکل‌های اجتماعی - سیاسی که از مشروطیت و حوادث پس از آن تجربیات متفاوتی در زمینه فعالیت‌های خود اندوخته بودند در مقابل دولتی شبه‌مدرن قرار گرفتند که به دلایل مختلف توانایی رویارویی با آن را نداشتند. تمایلات مطلق‌گرایانه حکومت و دخالت در امور خرد و کلان جوامع شهری عرصه را برای حضور اصناف و تشکل‌های پیشه‌وری، حتی در امور صنفی و داخلی خود تنگ کرد.

ارزیابی کلی وضعیت اصناف در دوره پهلوی اول نشان می‌دهد که دایره استقلال و خودبسندگی سنتی اصناف که به‌طور نسبی آنان را از شعاع عملکرد حکومت‌های وقت کم‌وبیش

<http://www.tebyan-ardebil.ir/description.aspx?id=589>

۱. مرکز علمی و پژوهشی فرش ایران

۲. همان.



مصونیت می‌بخشید، به سرعت محدود گشت و تمایل به پذیرش قوانین و مقررات جدید که سلطه نهادهای رسمی متولی آن امور را در پی داشت اجتناب‌ناپذیر شد. گسترش حوزه‌های تصدیگری دولت مدرن در اقتصاد به واپس راندن حوزه بازار و کاهش حوزه عملکردی آن انجامید. طراحی ساختار حقوقی جدید و اجرای قوانین آن به‌ویژه در عرصه حقوق اقتصادی، تجاری و کار هرچه بیشتر عرصه عمل و رفتار پیشه‌وران و بازاریان را تحت نظارت نهادهای مرتبط در حکومت درآورد.

پس از شهریورماه ۱۳۲۰ و به‌دلیل نوسان شدید مناسبات سیاسی و اجتماعی به‌ویژه بحران‌های اقتصادی در جامعه ایران، زمینه فعالیت اصناف و بازاریان افزایش یافت. تکاپوهای صنفی و اجتماعی اصناف در ۱۳۲۶ هجری شمسی به برپایی «اتحادیه اصناف تهران» انجامید که نهادی صنفی و خواستار پیگیری مطالبات و حقوق ویژه اعضای خود بود. این جریان‌ها نشان‌دهنده آن بود که تحت تأثیر رخدادهای پایانی دهه ۱۳۳۰ هجری شمسی گرایش به مداخله هرچه بیشتر نهادهای دست‌اندرکار بازار تهران و دیگر شهرها در جریان‌ات سیاسی افزایش یافت که اوج این روند در جریان نهضت ملی شدن نفت بود. اصناف و بازاریان از مواضع امام خمینی (ره) در انقلاب سفید (برنامه اصلاحات کشور در سال ۱۳۴۲)، با رفراندوم حمایت کردند.

دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ هجری شمسی شاهد زورآزمایی گاه و بیگاه اصناف و بازاریان با بخش‌های مختلف حکومت بود. در دستگاه دولتی، گرایش به مداخله در امور مربوط به حوزه‌های فعالیت اصناف و بازاریان غلبه داشت. این امر لایه‌هایی از بازاریان و اصناف را به عرصه مخالفت با حکومت و مشارکت در زمینه‌سازی برای وقوع انقلاب اسلامی در ۱۳۵۷ سوق داد.

مشارکت گسترده اصناف و بازاریان تهران و دیگر کسبه در جریان شکل‌گیری انقلاب اسلامی ایران نشان می‌داد که اقدامات حکومت پهلوی در سازماندهی و اعمال نظارت بر اصناف کارآیی لازم را نداشت و رضایت طیف معدودی از دست‌اندرکاران تولیدی و بازار را جلب کرده بود. در مجموع در دوره پهلوی حکومت در تنظیم رابطه خود با اصناف و بازاریان و دست‌اندرکاران فعالیت‌های تولیدی و توزیعی که در قالب نظام بازار به فعالیت می‌پرداختند، ناتوان بود.

۴-۲-۱. تشکل‌ها و ساختار فعلی صنوف در ایران^۱

تجربه دولت‌های صفویه و قاجاریه و حتی پهلوی نشان می‌دهد که علاوه بر پرداخت مالیات یکی از موارد همکاری موفق اصناف و حکومت در نقش انجمن‌ها و اتحادیه‌های اصناف در جمع‌آوری و توزیع مالیات متبلور بوده است. این زمینه همکاری که از اهمیت بسزایی برخوردار است نشانگر

وجود قابلیت‌ها و فرصت‌های زیادی در تعامل و ارتباط دوسویه اصناف - دولت است و چنانچه این زمینه‌های همکاری به خوبی تعریف و تقویت شود فضای جدیدی را که از اعتماد متقابل دولت و بازار ناشی می‌شود نمودار خواهد ساخت که از فواید آن افزایش کارایی و گسترش رقابت‌پذیری اقتصاد است.^۱

در ده سال گذشته اجرای مفاد «قانون نظام صنفی (۱۳۸۲)» به خصوص با شکل‌گیری ساختار جدید نهادهای مدنظر در قانون، با مسائل و مشکلاتی همراه بود که موجب شد تغییر و اصلاح برخی نواقص با توجه به بازخوردهای مسئولین تشکلهای صنفی و مدیران دولتی مربوطه، در برنامه کاری قرار گیرد. این امر موجب شد تا زمزمه‌های ضرورت نیاز به اصلاح مجدد قانون نظام صنفی شروع شود که در نهایت با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت و شورای اصناف کشور، لایحه جدید نظام صنفی برای طرح و بررسی به مجلس شورای اسلامی ارسال شود. در نهایت نیز با شور و مشورت کارشناسان و خبرگان اصناف، شورای اصناف کشور و مسئولین مرکز اصناف و بازرگانان و نمایندگان مجلس شورای اسلامی، «قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ در اوایل دهه ۱۳۹۰ اصلاح» و پس از تصویب در اول مهر ۱۳۹۲ به دولت برای اجرا ابلاغ گردید. مصوبات صنفی جدید موجب شکل‌گیری قانون نظام صنفی جدیدی شده که تغییراتی عمدتاً در حوزه تشکلهای صنفی و فعالیت آنها نسبت به قانون قبلی پیدا کرده است. از جمله مهمترین اصلاحات قانون جدید، ایجاد «اتاق اصناف کشور»، «اتاق اصناف استان» و «اتاق اصناف شهر» به جای شورای اصناف و مجامع امور اصناف استان و شهر می‌باشد. همچنین شفاف‌سازی منابع درآمدی و ایجاد محل‌های جدید برای افزایش درآمد تشکلهای صنفی به خصوص از محل آموزش عمومی و تخصصی افراد صنفی از دیگر تغییرات اصلاح این قانون است، اما مهمترین و چالش‌برانگیزترین موضوع در اصلاح قانون، مربوط به محدود شدن عضویت در هیئت مدیره اتحادیه‌های صنفی، اتاق اصناف شهرستان، استان و ایران، تنها برای دو دوره متوالی یا ۴ دوره متناوب است که موافق و مخالف زیادی دارد. بر این اساس ضرورت دارد که کلیه تشکلهای صنفی زیرمجموعه اصناف با همکاری اتاق اصناف ایران اقدام به اطلاع‌رسانی درخصوص تغییرات صورت گرفته به افراد صنفی و متقاضیان فعالیت در اصناف کرده و همچنین اصلاح رویه‌ها براساس قانون اصلاح شده در همه سازمان‌های صنفی صورت پذیرد.^۲

همچنین در سال‌های اخیر و در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی موارد راهگشایی برای گسترش و تقویت اصناف به تصویب رسید که در مجموع اصلاحات

۱. خلیل حیدری، ۱۳۸۴.

۲. داود چراغی، قانون نظام صنفی مصوب سال ۱۳۹۲، تهران، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۹۲.



و تغییرات قانونی فضای مساعدی را برای نقش‌آفرینی اصناف متشکل در اقتصاد کشور فراهم کرده است.

به طور کلی در حال حاضر اصناف ایران در چهار گروه تولیدی، توزیعی، خدماتی و خدمات فنی در سطحی گسترده فعالیت می‌کنند. از آنجا که وظیفه اصلی صنوف تولید و توزیع کالاها و ارائه خدمات صنفی است، لذا ساختار کلی نظام صنفی برای انجام این وظیفه با برخورداری از یک نظم سلسله‌مراتبی تنظیم شده است. مطابق این ساختار، ابتدا افراد از طریق اخذ مجوزهای لازم اقدام به تأسیس واحد صنفی می‌کنند. آنگاه تعدادی از واحدها که فعالیت مشابه و همگن دارند تشکیل یک رسته می‌دهند. تعدادی از رسته‌های همگن یک اتحادیه و تعدادی از اتحادیه‌ها با توجه به تولیدی - خدمات فنی یا توزیعی - خدماتی بودن، تشکیل یک مجمع امور صنفی می‌دهند. نمایندگان مجامع با مکانیسم انتخابی خاصی شورای اصناف را تشکیل می‌دهند. جزئیات این ساخت سلسله‌مراتبی که توجه به آن در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی می‌تواند مفید باشد، به صورت زیر می‌باشد.

واحد صنفی: براساس ماده (۳) قانون نظام صنفی، هر واحد اقتصادی که فعالیت آن، در محل ثابت یا وسیله سیار باشد و توسط فرد یا افراد صنفی با اخذ پروانه کسب دایر شده باشد، واحد صنفی شناخته می‌شود.

رسته صنفی: هر اتحادیه دارای یک یا چند رسته صنفی است که شامل واحدهای صنفی دارای تخصص یکسان می‌باشد. تعیین رسته‌های صنفی و قرار دادن آنها تحت پوشش اتحادیه‌های مرتبط از وظایف کمیسیون‌های نظارت بر سازمان‌های صنفی است.

اتحادیه‌های صنفی: اتحادیه صنفی مهمترین تشکل صنفی محسوب می‌شود و براساس ماده (۷) قانون صنفی، اتحادیه دارای شخصیتی حقوقی است که از افراد یک یا چند صنف که دارای فعالیت یکسان یا مشابه‌اند، برای انجام دادن وظایف و مسئولیت‌های مقرر در این قانون تشکیل می‌گردد.

اتحادیه‌ها به‌عنوان واسطه بین کمیسیون‌های نظارت (دولت) و واحدهای صنفی (بخش خصوصی) عمل می‌کند. کلیه مصوبات کمیسیون‌های نظارت از طریق اتحادیه‌ها جهت اجرا به واحدهای صنفی ابلاغ می‌شود. مشکلات واحدهای صنفی نیز از طریق اتحادیه‌ها به کمیسیون‌های نظارت منعکس می‌شود. همچنین اتحادیه‌ها در زمینه تعیین میزان مالیات پرداختی توسط هر واحد صنفی، حذف واسطه‌ها در جریان توزیع کالا، آموزش افراد صنفی، جلوگیری از افزایش بی‌رویه واحدهای صنفی فاقد پروانه کسب و جمع‌آوری کمک‌های صنوف در هنگام وقوع بلایای طبیعی و...

نقش بسیار مهمی دارند، لذا اتحادیه به‌عنوان یک نهاد مدنی نقش میانجی دولت و بخش خصوصی را به‌خوبی ایفا می‌کند.

اتاق اصناف شهرستان: در قانون نظام صنفی، وظایف و اختیارات مشخصی برای مجامع امور صنفی پیش‌بینی شده است. با توجه به اینکه اتاق اصناف شهرستان متشکل از رؤسای اتحادیه‌ها می‌باشند، می‌توانند در زمینه گسترش همکاری میان اتحادیه‌ها، رفع مشکلات میان آنها خصوصاً مسئله تداخل صنفی و... مؤثر باشند و همچنین اتاق‌های اصناف در زمینه ایجاد شهرک‌های صنفی، خروج صنوف آلاینده از مناطق مسکونی، تشکیل و برگزاری نمایشگاه‌های عرضه مستقیم کالا توسط واحدهای صنفی و... می‌توانند بسیار نقش‌آفرین باشند.

اتاق اصناف ایران: از جمله ابداعات مهم قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴، تشکیل شورای اصناف کشور (در اصلاحیه مصوب دوازدهم شهریورماه ۱۳۹۲ به نام اتاق اصناف ایران) است که با توجه به نقش ملی و فرااستانی آن می‌تواند تحولی در نظام مدیریت صنفی ایجاد کند. به هر حال، چنین پتانسیل منظمی در ساختار نظام صنفی می‌تواند بسیاری از برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌ها را تسهیل کند، خصوصاً نقشی که شورا می‌تواند در کمیته‌های برنامه‌ریزی استان‌ها ایفا کند، امکان ساماندهی امور اصناف و اصلاح نظام تجاری شهرها را فراهم خواهد کرد.

کمیسیون نظارت: مطابق ماده (۱۰) قانون نظام صنفی کمیسیونی است که به‌منظور برقراری ارتباط و ایجاد هماهنگی بین اتحادیه‌ها و اتاق اصناف شهرستان با سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی در راستای وظایف و اختیارات آنها و همچنین نظارت بر اتحادیه‌ها و اتاق اصناف هر شهرستان تشکیل می‌شود.

هیئت عالی نظارت: مطابق ماده (۱۱) قانون نظام صنفی هیئتی است که به‌منظور تعیین برنامه‌ریزی هدایت، ایجاد هماهنگی و نظارت بر کلیه اتحادیه‌ها، اتاق اصناف شهرستان‌ها، اتاق اصناف ایران و کمیسیون‌های نظارت تشکیل می‌گردد و بالاترین مرجع نظارت بر امور اصناف کشور است.

۲. روابط اصناف با حکومت در ایران

با نگاهی به قدمت تاریخی کسبه و اصناف و توان بالقوه آن، این قشر همواره می‌تواند به‌عنوان یک بازوی اجرایی قوی، نقش برجسته‌ای در اجرای سیاست دولت‌ها ایفا کند. این قشر از جامعه فرآیند



تکاملی خود را به تدریج پیموده و از دوره‌های گذشته تاکنون همواره و در نقش‌های مختلف در اقتصاد کشور نقش‌بازی کرده‌اند.^۱

۲-۱. تغییرات در نظام صنفی

مجموعه امور اصناف در سال‌های قبل از انقلاب و تا سال ۱۳۵۰ در شهرداری‌ها متمرکز بوده و صدور پروانه کسب نیز توسط شهرداری‌ها انجام شده است. در همین سال اولین قانون نظام صنفی تصویب و به موجب آن «اتاق اصناف» تأسیس شد و متولی امور اصناف و صدور مجوز کسب برای واحدهای صنفی شد. در سال ۱۳۵۷ و همزمان با پیروزی انقلاب اسلامی «اتاق اصناف» منحل و در ابتدا کمیته امور صنفی برای ساماندهی و اداره امور اتحادیه‌ها شکل گرفت، ولی در سال ۱۳۶۱ شورای اصناف کشور تأسیس شد، اما این امر دیری نپایید و هفت سال بعد با حکم مجلس، مجمع امور صنفی تأسیس و امور اصناف از شورای اصناف به این مجمع شامل مجامع تولیدی و توزیعی تحویل شد. علی‌رغم اینکه قانون نظام صنفی در سال‌های ۱۳۶۹ و ۱۳۷۱ اصلاح شد، اما نتوانست هیچ‌گاه خواسته اصناف را به‌طور کامل برآورده سازد. بنابراین با پیگیری و مبتنی بر تجربیات گذشته در سال ۱۳۸۲ قانون نظام صنفی به تصویب مجلس رسید و از سال ۱۳۸۳ اجرایی شد. بالاخره اصلاحیه نهایی قانون نظام صنفی در ۱۲ شهریورماه ۱۳۹۲ مصوب شد و از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون نام «مجمع امور صنفی» به «اتاق اصناف شهرستان»، نام «مجمع امور صنفی مرکز استان» به «اتاق اصناف مرکز استان» و نام «شورای اصناف کشور» به «اتاق اصناف ایران» تغییر می‌یابد.

۲-۲. وضعیت کمی اصناف ایران

تعداد واحدهای صنفی دارای پروانه کسب زیرمجموعه اصناف در ایران در سال ۱۳۹۰ براساس آمار ارائه شده در سایت مرکز اصناف و بازرگان وزارت صنعت، معدن و تجارت حدود ۱،۹۳۰،۶۵۷ واحد است که در ۳۴۹ اتاق اصناف شهرستان و استان، ۸۱۴۸ اتحادیه و ۷۹۴۵۳ رسته صنفی فعالیت داشته‌اند و همچنین در سال ۱۳۸۹ حدود ۱/۸ میلیون واحد صنفی در قالب واحدهای توزیعی، خدماتی، تولیدی و خدمات فنی مشغول به فعالیت بوده است. تفکیک واحدهای صنفی براساس واحدهای دارای پروانه کسب و بدون پروانه کسب نشان می‌دهد که در سال ۱۳۸۴ به تعداد ۱،۴۶۹،۲۸۸ واحد صنفی دارای پروانه کسب و حدود ۴۰۰،۰۰۰ واحد صنفی بدون پروانه کسب

۱. علی طالب‌زاده، واکاوی نقش اصناف در اقتصاد، خبرگزاری فارس مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲.

در قالب جدول زیر در چهار گروه تولیدی، توزیعی، خدماتی و خدمات فنی در آن فعالیت می‌کنند. گفتنی است طی برنامه سوم توسعه با توجه به اجرای برنامه ساماندهی اصناف در وزارت بازرگانی با اجرای تبصره ماده (۱۱۰) قانون برنامه سوم نسبت به صدور پروانه موقت کسب، برای اصناف بدون پروانه اقدام شد که بخش عمده‌ای از این واحدها پروانه موقت کسب را دریافت نموده‌اند.

جدول ۱. تعداد و سرانه واحدهای صنفی

سرانه	جمع کل	تولیدی و خدمات فنی			توزیعی و خدماتی			سال
		جمع	بدون پروانه	دارای پروانه	جمع	بدون پروانه	دارای پروانه	
۳۹/۳	۱,۷۳۷,۶۳۲	۶۵۷,۹۲۸	۱۰۵,۰۵۹	۵۵۲,۸۶۹	۱,۰۷۹,۷۰۴	۱۶۳,۴۲۹	۹۱۶,۲۷۵	۱۳۸۳
۳۴/۶	۲,۰۰۶,۵۴۵	۷۶۹,۱۶۱	۱۳۴,۸۳۹	۶۳۴,۳۲۲	۱,۲۳۷,۳۸۴	۲۰۰,۱۰۲	۱,۰۳۷,۲۸۲	۱۳۸۴
۲۸/۷	۲,۴۵۹,۲۷۵	۹۱۹,۹۵۹	۱۶۲,۹۴۴	۷۵۷,۰۱۵	۱,۵۳۹,۳۱۶	۴۰۲,۷۰۸	۱,۱۳۶,۶۰۸	۱۳۸۵
۴۰/۸	۱,۷۴۷,۶۷۴	۷۴۵,۱۶۸	۵۳,۴۱۲	۶۹۱,۷۵۶	۱,۰۰۲,۵۰۶	۸۶,۳۷۶	۹۱۶,۱۳۰	۱۳۸۶
۳۹	۱,۸۱۹,۲۷۴	۷۳۴,۴۱۱	—	—	۱,۰۸۴,۷۷۸	—	—	۱۳۸۹
۳۸	۲,۰۳۳,۹۶۹	۸۲۲,۶۱۳	—	—	۱,۲۱۱,۰۴۴	—	—	۱۳۹۱

<http://fa.wikipedia.org>

مأخذ: مرکز اصناف و بازرگانان ایران:

همان‌طور که در جدول فوق ملاحظه می‌شود سرانه واحدهای صنفی در حدود ۴۱ نفر است که با توجه به تمرکز بیشتر این واحدها در کلان‌شهرها می‌توان دریافت که سرانه واحدهای صنفی به مراتب کمتر از این عدد است و این عامل نشان از فعالیت با بازدهی و بهره‌وری اندک واحدهای صنفی کشور دارد. در این راستا با تجمیع و گسترش واحدهای صنفی می‌توان به افزایش کیفیت ارائه خدمات و بهره‌وری بالا دست یافت. همچنین در آن صورت انجام برخی از سرمایه‌گذاری‌ها در واحدهای صنفی کوچک توجیه خواهد داشت.

براساس آمار، تعداد کل واحدهای صنفی دارای پروانه کسب در فاصله سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۵ با حدود دو برابر افزایش، از ۱۹۴,۷۴۷ واحد به ۳۹۲,۰۳۰ واحد رسیده است. همچنین در فاصله سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵، مجدداً تعداد این واحدها، دو برابر و از سال ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۰ حدود ۲/۹ برابر شده است. بررسی این روند نشان می‌دهد که علی‌رغم ۲/۶ برابر شدن جمعیت در سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۹۰، تعداد واحدهای صنفی دارای جواز کسب حدود ۱۰ برابر شده است. به عبارت دیگر رشد تعداد اصناف از رشد جمعیت بسیار بالاتر بوده است.



جدول ۲. روند تعداد واحدهای صنفی دارای پروانه کسب و تعداد جمعیت به ازای هر واحد صنفی

سال	تعداد واحدهای صنفی دارای پروانه کسب	تعداد جمعیت به ازای هر واحد صنفی دارای پروانه کسب
۱۳۴۷	۱۹۴,۷۴۷	۱۴۰
۱۳۵۱	۲۳۶,۳۴۲	۱۲۸
۱۳۵۵	۳۹۲,۰۳۰	۸۶
۱۳۶۵	۶۶۳,۳۰۲	۷۵
۱۳۷۰	۸۵۲,۸۱۳	۶۶
۱۳۷۴	۹۷۹,۶۹۲	۶۰
۱۳۸۰	۱,۰۳۶,۰۳۲	۶۲
۱۳۸۱	۱,۲۴۵,۹۹۸	۵۳
۱۳۸۲	۱,۳۵۲,۶۳۵	۵۰
۱۳۸۳	۱,۴۶۹,۲۸۸	۴۸
۱۳۸۴	۱,۶۰۲,۶۲۶	۴۳
۱۳۸۸	۱,۷۳۹,۸۸۶	۴۳
۱۳۸۹	۱,۸۱۹,۲۷۴	۴۱
۱۳۹۰	۱,۹۳۰,۶۵۷	۳۹
۱۳۹۱	۲,۰۳۳,۹۶۹	۳۸

مأخذ: مرکز آمار ایران، سالنامه آماری سالهای مختلف و سایت مرکز اصناف و بازرگانان.

صنف، واحدهای صنفی و اصناف در قالب اقتصاد خرد جای می‌گیرند و هسته اصلی بخش خصوصی و اقتصاد رقابتی محسوب می‌شوند. با این وضعیت در اقتصاد دولتی کشور دولت‌ها حمایت‌های کمتری از اصناف کرده‌اند و با این حال این تشکیلات عظیم از قابلیت‌های بالایی در ارتقای سطح اقتصادی کشور برخوردار است که در صورت حمایت دولت و ایجاد اعتماد متقابل بین دولت و بخش خصوصی که در پرتو اقتصاد بازاری معنی خواهد یافت این قابلیت‌ها ظهور خواهد یافت. در هر حال دولت‌ها برای اجرای سیاست‌های اقتصادی خود به ناچار باید از توان اصناف بهره‌گیری کنند.

جمع‌بندی و پیشنهادات

اصول و تشکیلات اصناف از صدها سال پیش به‌عنوان یکی از نهادهای مهم مدنی در دولت‌ها و حکومت‌ها مطرح بوده و معمولاً از وضعیت نیمه‌مستقل تا مستقلی که تحت نظارت دولت بوده است سامان‌یافته است. این نهاد مدنی وظایف و فعالیت‌های متعددی در حوزه سیاسی و اجتماعی و شغلی خویش به انجام می‌رساند و البته تشکیلات و قلمرو فعالیتشان متأثر از دخالت و نظارت دولت شکل می‌گرفت. در قلمرو اسلامی از طریق دیوان حسبه که وظیفه امر به معروف و نهی از منکر را برعهده

داشت، بر کلیه امور اهل حرفه و اصناف نظارت می‌شد و از جمله اهداف دولت‌های اسلامی در پشتیبانی از اهل حرف و سازماندهی امور داخلی آنها، ایجاد روش‌های مناسب‌تر برای اخذ مالیات‌های منظم و درآمدهای اتفاقی بود.

در مجموع فعالیت‌های اتحادیه‌های صنفی و مجامع امور اصناف در سیر تحول خود مجموعه گسترده‌ای از اقدامات را شامل می‌شود که عبارتند از:

- نظارت بر کیفیت کار، اوزان، مقایسات و تنظیم فهرست قیمت‌های جاری،
- تنبیه و مجازات خلافکاران،
- سهمیه‌بندی و سرشکن کردن مالیات‌ها و تعیین میزان مالیات پرداختی توسط هر واحد صنفی،
- تعیین و تنظیم قیمت محصولات،
- جمع‌آوری مالیات،
- تثبیت قیمت‌ها،
- وظیفه قضایی و رسیدگی به اختلافات اصناف،
- ایفای نقش واسطه و میانجی بین حکومت (دولت) و اصناف مختلف،
- حذف واسطه‌ها در جریان توزیع کالا،
- آموزش افراد صنفی،
- جلوگیری از افزایش بی‌رویه واحدهای صنفی فاقد پروانه کسب،
- جمع‌آوری کمک‌های صنوف در هنگام وقوع بلایای طبیعی و....

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران نیز عمده رابطه بین جامعه، دولت و اصناف در محورهای ذیل تمرکز داشته است:

الف) نظارت و حفظ تعادل بهای تولیدات داخلی و کالاهای وارده به کشور و بررسی شرایط تولید و توزیع تا مرحله مصرف.

ب) ایجاد تسهیلات و تهیه تجهیزات لازم برای واردات و صادرات و ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌های بازرگانی داخلی و خارجی کشور.

ج) تنظیم ضوابط و مقررات مربوط به نحوه ارائه خدمات بازرگانی داخلی و خارجی کشور.

د) اقدام به بازاریابی و تشکیل نمایشگاه‌های داخلی و بین‌المللی.

هـ) تأمین نیاز به کالاهای اساسی مردم.

و) ساماندهی نظام صنفی با هیئت عالی نظارت بر اصناف.

ز) تلاش برای گسترش فرهنگ صادراتی و بهبود تراز تجاری کشور.



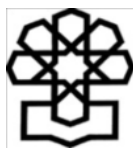
پیشنهادهایی برای بهبود نقش صنوف کشور

۱. نهایی کردن استراتژی آموزش اصناف و تهیه برنامه‌های عملیاتی آموزش در حداقل زمان ممکن
۲. شناسایی گروه‌های مورد نیاز برای آموزش از جمله رؤسای مجامع، اتحادیه‌ها و افراد مرتبط در اصناف.
۳. توسعه ارتباطات با اصناف از طریق برگزاری سمینارهای آموزشی و تبیین مزایای سرمایه‌گذاری در آموزش.
۴. حمایت و پشتیبانی جدی مالی از پروژه کامپیوتری کردن نظام صنفی ایران.
۵. با کاهش حوزه تصدیگری دولت و تمرکز دولت بر امور حاکمیتی تعداد کسب‌وکارها و اصناف افزایش می‌یابد. در این حالت اصناف می‌توانند در تنظیم امور حاکمیتی و با توجه به اطلاعات گسترده‌ای که از وضعیت کسب‌وکار و مشکلات آن دارند سازوکارهای دقیقی را در مسیر بهبود فضای کسب‌وکار و تنظیم فعالیت‌ها و در تعامل با دولت ارائه دهند.
۶. افزایش اختیارات شورای اصناف و رؤسای اتحادیه‌ها (با نظارت دقیق)، تجهیز شدن واحدهای صنفی به فناوری و علم روز در جهت افزایش بهره‌وری و گسترش تجارت الکترونیک.
۷. بهبود و اصلاح روند اخذ مالیات‌ها از اصناف.

منابع و مأخذ

۱. ابن بطوطه، سفرنامه، ترجمه محمدعلی موحد، تهران، ۱۳۳۷.
۲. گراوندی، مریم. اصناف از گذشته تا حال، مریم گراوندی، ۱۳۸۹،
<http://mandegaranebazar.ir/fa/site/68>
۳. اصناف در دوره قاجار، ۱۳۸۹،
<http://www.118asnaf.com/index.php?do=page&url=3>
۴. اصناف در عصر عباسی، صباح ابراهیم سعید الشیخی، ۱۳۸۹.
۵. باستانی، علیرضا و مرتضی محمدی. نهادها و سیاست‌های توسعه و بهبود کارکرد اصناف (بررسی وضعیت ایران و تجربه کشورهای منتخب). معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، وزارت بازرگانی، ۱۳۸۵.
۶. بررسی چالش‌های فضای کسب‌وکار کشور، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، آذرماه ۱۳۸۸.
۷. بهبود فضای کسب‌وکار، بهره‌وری، اشتغال، گروه فضای کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، خردادماه ۱۳۸۹.

۸. حیدری، خلیل. قانون نظام صنفی در راستای صنوف تولیدی و بررسی تجربه کشورهای مختلف در تفکیک صنوف تولیدی از صنایع کوچک، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۹. چراغی، داود. قانون نظام صنفی مصوب سال ۱۳۹۲، تهران، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۹۲.
۱۰. دباغ، رحیم. طرح ایجاد و توسعه فرصت‌های شغلی در صنوف و خدمات فنی کشور، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۱. دباغ، رحیم. امکان‌سنجی تشکیل بانک اطلاعات اصناف کشور، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۹.
۱۲. دباغ، رحیم. راهکارهای اشتغال‌زایی در صنوف تولیدی و خدمات فنی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۷.
۱۳. سایت مرکز اصناف و بازرگانان ایران، تاریخچه اصناف در ایران، <http://www.asnaf.ir>
۱۴. یوسفی‌فر، شهرام. سرگذشت بازار تهران، بازارها و بازارچه‌های پیرامونی آن در دویست سال اخیر.
۱۵. عملکرد مرکز امور اصناف و بازرگانان و دبیرخانه عالی نظارت، مرکز امور اصناف و بازرگانان و دبیرخانه هیئت عالی نظارت، سال‌های مختلف.
۱۶. طالب‌زاده، علی. واکاوی نقش اصناف در اقتصاد، خبرگزاری فارس مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲.
۱۷. قانون نظام صنفی کشور، مصوبه مجلس شورای اسلامی.
۱۸. مرکز اصناف و بازرگانان ایران، <http://fa.wikipedia.org>
۱۹. و. مینورسکی. ترجمه مسعود رجب‌نیا، سازمان اداری حکومت صفوی. <http://www.rasekhoon.net/Article/Show-35232.aspx-1389>



شماره مسلسل: ۱۳۸۱۲

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی کارکردها و روابط اصناف با حکومت در ایران

نام دفتر: مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین: رحیم دباغ

ناظران علمی: صمد عزیزنژاد، سید احسان خاندوزی، علی نصیری‌اقدم

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۵/۱۲