

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور»

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر مطالعات اقتصادی

دوره یازدهم – سال اول

شماره ثبت: ۲۷۱

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۷۳۹۷

بهمن‌ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۲.....	مقدمه.....
۳.....	۱. تبیین جایگاه اقتصادی اصناف در کشور و چالش‌های اصلی آن.....
۴.....	۲. بررسی مواد طرح.....
۴.....	۲-۱. ماده (۱) طرح.....
۵.....	۲-۲. ماده (۲) طرح.....
۸.....	۲-۳. ماده (۳) طرح.....
۹.....	۲-۴. ماده (۴) طرح.....
۱۰.....	۲-۵. ماده (۵) طرح.....
۱۲.....	۲-۶. ماده (۶) طرح.....
۱۲.....	۲-۷. ماده (۷) طرح.....
۱۴.....	۲-۸. ماده (۸) طرح.....
۱۵.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۱۸.....	منابع و مأخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور»

خلاصه مدیریتی

با توجه به وجود بیش از سه میلیون واحد صنفی در کشور که حدود هشت میلیون نفر در آنها به طور مستقیم شاغل هستند می توان گفت که یکی از مهم ترین قوانین کشور که روابط اقتصادی اصناف و مردم را در جامعه ایرانی سامان می دهد، قانون نظام صنفی است. قانون نظام صنفی از یک سو به بیان وظایف و تکالیف واحدهای صنفی برای فعالیت اقتصادی در کشور می پردازد و از سوی دیگر، با امکان ایجاد تشکلهای صنفی از جمله اتحادیه های صنفی و اتاق های اصناف شهرستان و ایران امکان مشارکت بخش خصوصی در اداره امور خود و نیز ابلاغ صدای این بخش جامعه را به حاکمیت فراهم می کند.

قانون نظام صنفی در کشور ما فراز و فرودهای مختلفی را طی کرده است: از تصویب در سال ۱۳۵۰ تا اصلاح مجدد آن در سال های ۱۳۸۲ و ۱۳۹۲، اکنون هفت سال از آخرین اصلاح این قانون می گذرد که طرح جدیدی در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده تا مجدداً مورد اصلاح قرار گیرد. بررسی این طرح در مرکز پژوهش های مجلس، با دعوت از طراحان اصلی طرح (اتاق اصناف ایران)، مرکز امور اصناف و بازرگانان وزارت صنعت، معدن و تجارت و نیز نیروی انتظامی صورت گرفت. در نهایت در سه ماده از کل هشت ماده طرح، نظر مرکز پژوهش ها مخالف است، که عبارتند از:

۱. شمولیت تعلق کلیه مزایا و معافیت های قانون به واحدهای صنفی تولیدی و خدمات فنی همانند واحدهای تولیدی دارای پروانه بهره برداری،
۲. اضافه نمودن کمک های دریافتی از اشخاص حقیقی و حقوقی به منابع مالی اتاق اصناف شهرستان،
۳. تغییر مدت عضویت اعضای هیئت مدیره اتحادیه های صنفی از دو دوره متوالی و یا چهار دوره متناوب به سه دوره متوالی.

همچنین در مورد دو ماده که مربوط به افزایش جریمه های در نظر گرفته شده در قانون برای تخلفات است، مرکز پژوهش ها موافق تغییر بوده، اما معتقد است این تغییرات اثربخشی بالایی نخواهند داشت. شایان ذکر است قانون نظام صنفی در سال ۱۳۹۲، برای عضویت هیئت مدیره اتحادیه های صنفی و هیئت رئیسه اتاق های اصناف شهرستان و ایران بیش از دو دوره متوالی یا چهار دوره متناوب محدودیت ایجاد نمود؛ تا هم با توجه به شئون اجرایی این نهادها، جلوی فساد احتمالی گرفته شود و هم موجب چرخش مدیریتی و ورود افکار نو در اتاق ها شود. در طرح پیشنهادی، سقف دوره عضویت در هیئت مدیره

اتحادیه‌های صنفی و هیئت‌رئیس‌ه اتاق‌های اصناف شهرستان و ایران به سه دوره افزایش یافته و امکان نامزدی و عضویت در هیئت مدیره در بیش از سه دوره با کسب دوسوم آرا ممکن شده است. به نظر می‌رسد این پیشنهاد می‌تواند موجب انحصار، تمرکز قدرت و برخی مفاسد احتمالی شود و دلیل موجهی برای تغییر قانون در این زمینه وجود ندارد.

در مجموع با عنایت به مطالب فوق و موافقت با پنج ماده از هشت ماده طرح فوق، نظر مرکز پژوهش‌ها در مورد طرح اصلاح قانون نظام صنفی، پذیرش کلیات طرح مشروط به حذف سه ماده (مواد (۱)، (۲) و (۶)) است.

مقدمه

قانون نظام صنفی کشور اصلی‌ترین قانون حاکم بر روابط اقتصادی افراد جامعه در حوزه توزیع و سامان‌دهی بازار است. این قانون، علاوه بر تبیین حقوق و تکالیف افراد و واحدهای صنفی، به معرفی تشکل‌های صنفی به‌عنوان یکی از نهادهای سامان‌دهنده بازار و حوزه توزیع اقتصاد پرداخته و آنها را به رسمیت شناخته است. هرچند اولین قانون نظام صنفی کشور در سال ۱۳۵۰ نوشته شده است، اما پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و شرایط خاص حاکم بر اقتصاد کشور در دوران جنگ تحمیلی موجب شد تا فعالیت تشکل‌های صنفی کم‌رنگ‌تر شود. با وجود این، تصویب قانون جدید نظام صنفی کشور در اواخر سال ۱۳۸۲ احیاگر مجدد این تشکل‌ها و جایگاه آنها در اقتصاد کشور بود. مشکلات پیش‌آمده در اجرای قانون جدید موجب شد تا دولت در سال ۱۳۸۹ لایحه اصلاحی آن را تقدیم مجلس شورای اسلامی کند و در نهایت در سال ۱۳۹۲ قانون نظام صنفی اصلاح شد. از اصلی‌ترین تغییرات قانون فوق که مرکز پژوهش‌ها در آن نقش اساسی داشت می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

الف) حذف حدود صنفی: برای تسهیل ورود به بازار و حرکت به سمت بازار رقابتی،

ب) محدودیت عضویت در هیئت‌رئیس‌ه اتاق اصناف ایران یا اتاق‌های اصناف شهرستان

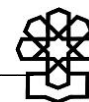
بیش از دو دوره متوالی یا چهار دوره متناوب: برای چرخش مدیریتی و جلوگیری از فساد،

ج) تعریف قانونی اتاق اصناف ایران، شرح وظایف و چگونگی تأمین مالی آن،

د) ایجاد کمیسیون‌های تخصصی صنفی از اعضای اتحادیه‌های آن صنف در سراسر کشور

ذیل اتاق اصناف ایران.

با گذشت هفت سال از آخرین اصلاحات قانون نظام صنفی کشور، طرح جدیدی مبنی بر اصلاح این قانون به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. قابل ذکر است پیش از این طرحی با عنوان «طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور» با ۲۰ ماده در مجلس دهم نیز اعلام وصول شد، ولی به دلیل تقارن با سال آخر



مجلس دهم به صحن علنی نرسید که البته نظر مرکز پژوهش‌ها نیز مخالف تصویب کلیات طرح قبلی بود. در حال حاضر طرح فعلی تا حدودی برگرفته از طرح قبلی با اعمال برخی اصلاحات مدنظر مرکز پژوهش‌ها و نظرات کارشناسی سایر دستگاه‌هاست که توسط مجلس یازدهم اعلام وصول شده است. به نظر می‌رسد علت اصلی طرح بیست ماده‌ای وصول شده در مجلس قبلی و طرح فعلی، محدودیتی است که در اصلاح قانون سال ۱۳۹۲ بر عضویت هیئت‌مدیره نهادهای صنفی گذاشته شده و اکنون که زمان اجرای این محدودیت است، متضررین از این محدودیت تلاش کرده‌اند تا با افزودن برخی تغییرات دیگر به حذف یا اصلاح آن محدودیت از طریق این طرح‌های قانونی مبادرت ورزند. در گزارش حاضر پس از مرور مختصر جایگاه اصناف در اقتصاد کشور و بیان برخی چالش‌های این حوزه، مواد طرح پیشنهادی بررسی شده و در نهایت نظر نهایی مرکز ارائه می‌شود.

۱. تبیین جایگاه اقتصادی اصناف در کشور و چالش‌های اصلی آن

برای درک اهمیت اصناف و قانون نظام صنفی در اقتصاد ایران، در این بخش برخی آمارهای مهم این حوزه ارائه می‌شود:^۱

• تعداد کل واحدهای صنفی اعم از دارای پروانه و فاقد پروانه ۳,۱۳۰,۸۷۷ واحد است که ۲,۶۷۲,۰۳۴ واحد صنفی (حدود ۸۵ درصد) دارای پروانه کسب و ۴۵۸,۸۴۳ واحد صنفی (حدود ۱۵ درصد) فاقد پروانه کسب هستند.^۲

• ۴۹ درصد از واحدهای صنفی توزیعی، ۳۲ درصد خدماتی و خدمات فنی و ۱۹ درصد نیز واحدهای تولیدی کوچک و متوسط هستند.

همچنین در مورد اصلی‌ترین مشکلات و چالش‌های این حوزه می‌توان به تراکم بالای تعداد واحدهای صنفی، عدم محاسبه و پرداخت دقیق مالیات، فاصله میان بهای قیمت تولیدکننده و مصرف‌کننده، وجود واحدهای صنفی فاقد پروانه کسب، روند رو به افزایش قاچاق محصولات مشابه تولیدات اصناف، عدم توسعه نظام توزیع، عدم شبکه‌سازی و خوشه‌سازی شرکت‌های کوچک و متوسط حوزه اصناف اشاره کرد.

۱. آمار دریافت شده از مرکز امور اصناف و بازرگانان وزارت صنعت، معدن و تجارت با شماره ۶۰/۱۹۹۹۷۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۲۳.
۲. تعداد کل شاغلان به صورت برآوردی است و به‌ازای هر پروانه کسب ۲/۵ نفر اشتغال، آمار دریافت شده از وبگاه: <http://www.iranianasnaf.ir>

۲. بررسی مواد طرح

همان‌طور که ذکر شد، هفت سال پس از تصویب آخرین قانون نظام صنفی در سال ۱۳۹۲، طرحی توسط نمایندگان مجلس ارائه شده است که در ادامه به نقد و بررسی مواد این طرح پرداخته می‌شود و به‌منظور بهره‌برداری مناسب‌تر و تبیین و دسترسی سریع، ابتدا مواد طرح پیشنهادی، سپس مواد متناظر در قانون فعلی و در نهایت نظر مرکز پژوهش‌های مجلس پیرامون آن مواد بیان شده است:

۲-۱. ماده (۱) طرح

الف) متن ماده

ماده (۱) - یک ماده به شرح زیر به‌عنوان ماده (۵ مکرر) به قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی الحاق می‌شود.

ماده (۵) مکرر - کلیه مزایا و معافیت‌های قانون تعلق‌گرفته به واحدهای تولیدی دارای پروانه بهره‌برداری به واحدهای صنفی تولیدی و خدمات فنی نیز تعلق [می‌گیرد].

ب) جایگاه در قانون فعلی

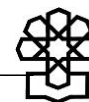
در قانون فعلی معادل ندارد.

ج) اظهار نظر کارشناسی

۱. هدف طراحان در این ماده این است که مزایایی که در سایر قوانین برای دارندگان پروانه بهره‌برداری در نظر گرفته شده است به واحدهای صنفی تولیدی و خدمات فنی نیز تعلق گیرد.

۲. یکی از اشکالات این ماده آن است که مشخص نیست پروانه بهره‌برداری که در صدر ماده به آن اشاره شده چه مزایایی داشته و معافیت‌های سایر قوانین و مقررات در مورد پروانه بهره‌برداری چیست؟ به بیان دیگر پیش از تسری تمامی مزایای پروانه بهره‌برداری به پروانه کسب واحدهای تولیدی، احصای این مزایا و تصریح آن در متن ماده پیشنهادی طرح، ضروری به‌نظر می‌رسد.

۳. با توجه به اینکه واحدهای تولیدی دارای پروانه بهره‌برداری (صنعتی) که در این طرح می‌خواهیم مزایای آنها را به واحدهای صنفی تولیدی و خدمات فنی تسری دهیم، واجد شرایطی مانند استاندارد و مقیاس تولید بالا و محدودیت‌هایی همچون لزوم رعایت مسائل زیست‌محیطی برای تولید کالا هستند، بدیهی است که اعطای همان مزایا به واحدهای صنفی تولیدی تبعیض ناروا محسوب شده و در نهایت منجر به تولید کالا با کیفیت پایین‌تر، برهم خوردن رقابت و تضییع حقوق تولیدکننده صنعتی و نیز مصرف‌کننده خواهد شد. هر چند مزایای دریافت پروانه کسب برای واحدهای صنفی باید گسترش



یابد تا شاهد کاهش واحدهای صنفی فاقد پروانه و غیررسمی باشیم، اما اعطای کامل همه مزیت‌ها و معافیت‌های واحدهای صنعتی به واحدهای صنفی صحیح نیست.

۴. این ماده مخالف اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است، زیرا ملاک واحدهای دارای اولویت را باید قانونگذار مشخص کند نه اینکه تعیین ملاک‌ها را به اتاق اصناف ایران واگذار نماید. ازسوی دیگر بهتر آن است که تعیین واحدهای صنفی دارای اولویت با ملاک‌هایی که قانونگذار تعیین می‌کند توسط یک نهاد حاکمیتی مانند وزارت صنعت، معدن و تجارت صورت گیرد.

د) نظر مرکز پژوهش‌ها

• باتوجه به نامشخص بودن مزایا و معافیت‌های اعطایی و همچنین وجود تفاوت‌های نسبتاً زیاد بین واحدهای صنفی و صنعتی از جهت مراحل و شرایط دریافت مجوز و تفاوت‌هایی در استانداردهای لازم‌الرعايه توسط این دو گروه، تسری کلیه مزایا و معافیت‌های واحدهای صنعتی به واحدهای صنفی قابل توجیه نبوده و تصویب این ماده پیشنهاد نمی‌گردد.

رد ماده (۱) طرح

۲-۲. ماده (۲) طرح

الف) متن ماده

ماده (۲) - متن زیر جایگزین ماده (۲۲) قانون و تبصره «۱» آن می‌شود و تبصره‌های «۲» الی «۵» این ماده ابقا می‌گردد:

ماده (۲۲) - اتحادیه‌ها توسط هیئت‌مدیره منتخب اعضای اتحادیه اداره می‌شوند. تعداد اعضای این هیئت سه نفر اصلی و یک نفر علی‌البدل برای اتحادیه‌های دارای کمتر از هزار واحد صنفی عضو و پنج نفر اصلی و دو نفر علی‌البدل برای اتحادیه‌های دارای بیش از هزار واحد صنفی عضو خواهد بود.

تبصره «۱» - مدت مسئولیت اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها از تاریخ شروع دوره فعالیت، چهار سال تمام است. اعضای هیئت‌مدیره با رأی مخفی و مستقیم اعضای اتحادیه انتخاب می‌شوند. اعضای مذکور نمی‌توانند بیش از سه دوره متوالی در هیئت‌مدیره اتحادیه عضویت داشته باشند مگر اینکه بیش از دوسوم آرای مأخوذه را کسب نمایند.

ب) جایگاه در قانون فعلی

ماده (۲۲) - اتحادیه‌ها توسط هیئت‌مدیره منتخب اعضای اتحادیه اداره می‌شوند. تعداد اعضای این هیئت پنج نفر اصلی و دو نفر علی‌البدل برای اتحادیه‌های دارای کمتر از هزار واحد صنفی عضو و هفت نفر اصلی و سه نفر علی‌البدل برای اتحادیه‌های دارای بیش از هزار واحد صنفی عضو خواهد بود.

تبصره «۱» - مدت مسئولیت اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها از تاریخ انتخاب چهار سال تمام است. اعضای هیئت‌مدیره با رأی مخفی و مستقیم اعضای اتحادیه انتخاب می‌شوند. اعضای مذکور نمی‌توانند بیش از دو دوره متوالی و یا چهار دوره متناوب در هیئت‌مدیره اتحادیه عضویت داشته باشند.

ج) اظهار نظر کارشناسی

۱. تغییر صورت‌گرفته در متن ماده کاهش تعداد اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها از ۵ و ۷ نفر به ۳ و ۵ نفر است. علت تغییر پیشنهادی و تقلیل تعداد اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها فقدان نامزدهای کافی برای عضویت در اتحادیه‌های برخی شهرستان‌ها عنوان شده است. کارشناسان ذی‌ربط وزارت صنعت، معدن و تجارت معتقدند با توجه به اینکه معمولاً تعداد نامزدهای مورد نیاز برای برگزاری انتخابات به حدنصاب نمی‌رسد، این امر به یکی از موانع برگزاری انتخابات تبدیل شده است. همچنین یکی دیگر از دلایل این پیشنهاد، بار مالی اتحادیه و تحمیل آن بر دوش واحدهای صنفی و به تبع آن مصرف‌کنندگان نهایی است، زیرا در حال حاضر حدود ۸,۸۰۰ اتحادیه وجود دارد که اگر اعضای هیئت‌مدیره هر اتحادیه پنج نفر لحاظ شود، تعداد کل اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌های صنفی کشور بالغ بر ۴۴,۰۰۰ نفر می‌شوند که حقوق این افراد باید از محل حق عضویت واحدهای صنفی تأمین شود. از سوی دیگر مقایسه قانون نظام صنفی سال ۱۳۸۲ با قانون سال ۱۳۹۲ که اعضای هیئت‌مدیره مطابق با قانون سال ۱۳۸۲، ۳ و ۵ نفر بود، حاکی از عملکرد بهتر و مؤثرتر این ترکیب نسبت به ترکیب ۵ و ۷ نفره است.^۱ افزایش تعداد اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها هم به لحاظ مشارکت بیشتر واحدهای صنفی در اداره اتحادیه و هم برای جلوگیری از رانت مناسب است، اما با توجه به اینکه این تعداد در اجرا با مشکل مواجه شده است، می‌توان تغییر پیشنهادی در طرح را پذیرفت. شایان ذکر است پیشنهاد افزایش تعداد اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها در لایحه مربوطه دولت در اصلاح سال ۱۳۹۲ وجود داشت.

۲. تغییر مهم و نامناسب صورت‌گرفته در تبصره، حذف محدودیت عضویت در هیئت‌مدیره اتحادیه‌هاست. شایان ذکر است یکی از اصلاحات مهم قانون سال ۱۳۹۲ ایجاد این محدودیت برای جلوگیری از رانت و انحصارهای احتمالی و نیز گردش مدیریتی بود تا افراد حداکثر برای دو دوره متوالی یا چهار دوره متناوب بتوانند به‌عنوان عضو هیئت‌مدیره انتخاب شوند. باید توجه داشت که هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها دارای قدرت اجرایی و مالی بوده و تعداد اعضای هیئت‌مدیره نیز محدود است و از این نظر احتمال ایجاد انحصار و رانت در آنها وجود دارد. بنابراین حذف این محدودیت فضا را برای ایجاد رانت و انحصار مساعدتر کرده و جلوی گردش مدیریتی و ورود افراد تحصیل‌کرده با افکار نو به اتحادیه را می‌گیرد.

برخی با توجه به عدم محدودیت قانونی انتخاب چندین باره در نمایندگی مجلس شورای اسلامی یا شورای شهر بیان می‌کنند که نمایندگی در اتحادیه‌های صنفی یا اتاق‌های اصناف شهرستان و ایران نیز

۱. ارزیابی اعلام شده کارشناسان مرکز امور اصناف و بازرگانان وزارت صنعت، معدن و تجارت در جلسات کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس.



مانند آن نمایندگی هاست، اما باید توجه داشت که هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها یا هیئت‌رئیس‌ه اتاق‌های اصناف دارای شئون اجرایی مانند صدور پروانه کسب یا نظارت بر واحدهای صنفی و نیز بودجه‌ریزی هستند که از این نظر باید آن را با محدودیت‌های انتخابات رئیس‌جمهور که آن نیز شأن اجرایی دارد مقایسه کرد. همچنین تعداد بالای نمایندگان مجلس شورای اسلامی (حدود ۲۹۰ نفر) موجب می‌شود که اثرگذاری یک نماینده در تصمیم‌گیری‌ها محدود باشد و از این نظر احتمال فساد پایین‌تر است تا تعداد ۳، ۵ یا ۷ نفره اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها یا اتاق‌های اصناف کشور.

به‌نظر می‌رسد، هشت سال مدیریت متوالی یا ۱۶ سال مدیریت متناوب نیز فرصت کافی برای اجرای ایده‌ها و طرح‌های اعضای هیئت‌مدیره یا هیئت‌رئیس‌ه اتحادیه‌های صنفی و اتاق‌های اصناف است؛ بنابراین اکیداً بهتر است برای چرخش مدیریتی و ورود افکار جدید به این حوزه، این محدودیت باقی بماند. شایان ذکر است این محدودیت و اصلاح صورت‌گرفته در قانون سال ۱۳۹۲ تاکنون اعمال نشده است و متأسفانه با این تفسیر که اصلاح قانون در سال ۱۳۹۲ در میانه دوران مدیریت برخی اعضای هیئت‌مدیره نهادهای صنفی بوده، در انتخابات اخیر با وجود نص صریح قانون مبنی بر اینکه بیش از دو دوره متوالی نمی‌توان عضو هیئت‌مدیره آنها بود، اما با این توجیه که «دو دوره کامل» از زمان تصویب قانون ملاک است در عمل این محدودیت قانونی دور زده شده و به آن عمل نشده است.

قابل ذکر است معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی نیز طی دو نامه^۱ یکی به وزیر محترم صنعت، معدن و تجارت و دیگری به نایب رئیس کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی بر ممنوعیت افراد صنفی با سابقه دو دوره عضویت در هیئت‌مدیره نهادهای صنفی تأکید داشتند؛ اما متأسفانه به این نظرات توجهی نشده است. بنابراین به‌نظر می‌رسد ارائه این ماده در طرح ناشی از قدرت چانه‌زنی اعضای هیئت‌مدیره‌ای است که دوران مدیریتی آنها رو به اتمام است. مرکز پژوهش‌ها با افزایش دوره مدیریتی متناوب از دو دوره به سه دوره کاملاً مخالف است.

بنابراین با توجه به ضرورت اصل چرخش مدیریت و جلوگیری از تالی فاسد در اتحادیه‌های صنفی و حتی اتاق‌های اصناف، اولویت اول ابقاء محدودیت مقرر در قانونی فعلی است.

۳. تغییر دیگر صورت‌گرفته در تبصره این ماده جایگزینی عبارت «از تاریخ شروع دوره» در طرح پیشنهادی به جای «از تاریخ انتخاب» به دلیل رفع ابهام در مواردی بوده است که انتخابات اتحادیه مدتی پیش از اتمام دوره قانونی صورت می‌پذیرفت و این ابهام را ایجاد می‌کرد که نقطه آغاز دوره چهارساله از همین تاریخ است.

۱. نامه معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی به ریاست محترم کمیسیون اصل (۹۰) مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۱ و با شماره ۱۱۲۴۹۲. - نامه معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی به وزیر وزارت صنعت، معدن و تجارت با شماره ۴/۸۳۳۴۷ مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۲.

د) نظر مرکز پژوهش‌ها

• ماده (۲۲) - اتحادیه‌ها توسط هیئت‌مدیره منتخب اعضای اتحادیه اداره می‌شوند. تعداد اعضای این هیئت سه نفر اصلی و دو نفر علی‌البدل برای اتحادیه‌های دارای کمتر از هزار واحد صنفی عضو و پنج نفر اصلی و سه نفر علی‌البدل برای اتحادیه‌های دارای بیش از هزار واحد صنفی عضو خواهد بود. تبصره «۱» - مدت مسئولیت اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها از تاریخ انتخاب چهار سال تمام است. اعضای هیئت‌مدیره با رأی مخفی و مستقیم اعضای اتحادیه انتخاب می‌شوند. اعضای مذکور نمی‌توانند بیش از دو دوره متوالی و یا چهار دوره متناوب در هیئت‌مدیره اتحادیه عضویت داشته باشند.

موافقت با تغییر تعداد اعضا و مخالفت با افزایش دوره‌های عضویت**۳-۲. ماده (۳) طرح****الف) متن ماده**

ماده (۳) - یک بند به‌عنوان بند «۱۱» به ماده (۲۲ مکرر) قانون الحاق می‌شود:
«۱۱» - داشتن حداقل دو سال سابقه عضویت در اتحادیه مربوطه.

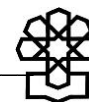
ب) جایگاه در قانون فعلی

ماده (۲۲) مکرر - شرایط داوطلبان عضویت در هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها عبارت است از:

۱. تابعیت جمهوری اسلامی ایران،
۲. اعتقاد و التزام عملی به نظام جمهوری اسلامی ایران،
۳. نداشتن سوء‌پیشینه کیفری مؤثر،
۴. عدم ممنوعیت تصرف در اموال، مانند حجر، ورشکستگی و افلاس،
۵. عدم اعتیاد به مواد مخدر،
۶. عدم اشتغال به فساد،
۷. داشتن حداقل مدرک تحصیلی دیپلم برای افراد فاقد سابقه عضویت در هیئت‌مدیره اتحادیه،
۸. حداکثر سن در زمان ثبت‌نام هفتادوپنج سال،
۹. داشتن پروانه کسب معتبر دائم،
۱۰. وثاقت و امانت.

ج) اظهار نظر کارشناسی

۱. اصل تغییر پیشنهادی مبنی بر داشتن دو سال عضویت در اتحادیه‌ها برای کاندیداتوری در هیئت‌مدیره آنها با توجه به لزوم آشنایی فرد با فضای کسب‌وکار مفید است. البته در بند «۹» ماده فعلی داشتن



پروانه کسب معتبر دائم جزء شروط بوده است.

۲. قابل ذکر است با توجه به محدودیتی که در تبصره ماده (۲۲) در مورد عضویت در هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها وجود دارد ممکن است برخی از افراد صنفی که مدت مدیریت آنها خاتمه یافته است بخواهند با اخذ پروانه کسب در صنف دیگر برای عضویت در هیئت‌مدیره اتحادیه آن صنف اقدام کنند که سابقه دو سال فعالیت صنفی می‌تواند مانع از این امر شود.

د) نظر مرکز پژوهش‌ها

پذیرش ماده (۳) طرح

۲-۴. ماده (۴) طرح

الف) متن ماده

ماده (۴) - ماده (۲۳) قانون به شرح زیر اصلاح و تبصره آن حذف می‌گردد:

ماده (۲۳) - در اتحادیه‌ها سمت اعضای هیئت‌مدیره به ترتیب براساس اکثریت نسبی آرای مأخوذه تعیین می‌شود. اتحادیه‌های دارای کمتر از هزار واحد صنفی عضو با سه عضو اصلی شامل یک رئیس، یک نفر نایب‌رئیس و یک نفر خزانه‌دار و اتحادیه‌های دارای بیش از هزار واحد صنفی عضو با پنج عضو اصلی شامل یک نفر رئیس، دو نفر نایب‌رئیس (اول و دوم) یک نفر دبیر و یک نفر خزانه‌دار خواهد بود. هم‌زمان با برگزاری انتخابات اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه، انتخاباتی برای انتخاب دو نفر بازرس (اصلی و علی‌البدل) برگزار می‌شود.

آیین‌نامه اجرایی شرح وظایف بازرس از جمله نظارت بر عملکرد هیئت‌مدیره اتحادیه و نیز تهیه گزارش بازرسی برای اتاق اصناف شهرستان مربوط به موضوع این ماده ظرف مدت سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط اتاق اصناف ایران با همکاری دبیرخانه عالی نظارت تهیه می‌شود و پس از تأیید هیئت عالی نظارت به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌رسد.

ب) جایگاه در قانون فعلی

ماده (۲۳) - در اتحادیه‌ها افراد منتخب به ترتیب براساس اکثریت نسبی آرای مأخوذه شامل یک نفر رئیس، دو نفر نایب‌رئیس (اول و دوم)، یک نفر دبیر و یک نفر خزانه‌دار تعیین می‌شود. هم‌زمان با برگزاری انتخابات اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه، انتخاباتی برای انتخاب دو نفر بازرس (اصلی و علی‌البدل) برگزار می‌شود.

آیین‌نامه اجرایی شرح وظایف بازرس از جمله نظارت بر عملکرد هیئت‌مدیره اتحادیه و نیز تهیه گزارش بازرسی برای اتاق اصناف شهرستان مربوطه موضوع این ماده ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط اتاق اصناف ایران با همکاری دبیرخانه عالی نظارت تهیه می‌شود و پس از

تأیید هیئت عالی نظارت به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌رسد.

ج) اظهار نظر کارشناسی

۱. بخشی از اصلاح این ماده مشروط به پذیرش یا عدم پذیرش ماده (۲) طرح است. چراکه در صورت عدم تصویب ماده (۲) این طرح مبنی بر تغییر تعداد اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها از ۵ و ۷ نفر به ۳ و ۵ نفر، صحبت از اینکه این افراد بر چه اساسی انتخاب می‌شوند بلاوجه است.

۲. همان‌طور که پیش‌تر در ماده (۲) طرح فوق اشاره شد تغییر پیشنهادی مبنی بر کاهش تعداد اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها از ۵ و ۷ نفر به ۳ و ۵ نفر به دلیل به حدنصاب نرسیدن تعداد نامزدهای مورد نیاز برای برگزاری انتخابات و نیز داشتن بار مالی و تحمیل آن بر دوش واحدهای صنفی و به تبع آن مصرف‌کنندگان نهایی و عملکرد بهتر و مؤثرتر ترکیب ۳ و ۵ نفره نسبت به ترکیب ۵ و ۷ نفره مورد پذیرش است.

د) نظر مرکز پژوهش‌ها

پذیرش ماده (۴) طرح

۵-۲. ماده (۵) طرح

الف) متن ماده

ماده (۵) - دو تبصره به شرح زیر به‌عنوان تبصره‌های «۶» و «۷» به ماده (۲۷) قانون الحاق می‌شود:

تبصره «۶» - میزان و نحوه دریافت هزینه‌های اخطار، مهروموم (پلمب) و فک مهروموم واحدهای صنفی دارای پروانه کسب یا فاقد پروانه کسب در چارچوب دستورالعملی است که توسط دبیرخانه هیئت عالی نظارت با همکاری اتاق اصناف ایران و وزارت کشور و نیروی انتظامی، ظرف مدت سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه می‌شود و به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌رسد.

تبصره «۷» - وجوه ناشی از هزینه‌های اخطار، مهروموم (پلمب) و فک مهروموم واحدهای صنفی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود و معادل آن در ردیف مشخصی در بودجه‌های سنواتی منظور و توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت به‌طور مساوی میان نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و اتاق اصناف شهرستان تقسیم می‌شود.

ب) جایگاه در قانون فعلی

ماده (۲۷) - محل دایر شده به‌وسیله هر شخص حقیقی یا حقوقی که پروانه کسب برای آن صادر نشده است با درخواست اتحادیه و تأیید اتاق اصناف شهرستان توسط نیروی انتظامی پلمب می‌شود.



تبصره «۱» - قبل از پلمب محل دایر شده، از ده تا بیست روز به دایرکننده مهلت داده می‌شود تا کالاهای موجود در محل را تخلیه کند.

تبصره «۲» - کسانی که پلمب یا لاکومهر محل‌های تعطیل شده در اجرای این قانون را بشکنند و محل‌های مزبور را به‌نحوی از انجا برای کسب مورد استفاده قرار دهند، به مجازات‌های مقرر در قانون مجازات اسلامی محکوم خواهند شد.

تبصره «۳» - پرداخت عوارض توسط اشخاص موضوع این ماده موجب احراز هیچ‌یک از حقوق صنفی نخواهد شد.

تبصره «۴» - در صورت عدم شناسایی یا عدم درخواست پلمب واحدهای صنفی فاقد پروانه کسب ازسوی اتحادیه مربوط، اتاق اصناف شهرستان و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلفند واحدهای فاقد پروانه کسب را شناسایی و پلمب نمایند.

تبصره «۵» - در مورد مشاغل خانگی، سایر مشاغل و تعاونی‌های توزیع و مصرف که براساس قوانین و مقررات دیگری تشکیل می‌شوند بر همان اساس عمل می‌شود.

ج) اظهار نظر کارشناسی

۱. در مورد تعیین تکلیف نرخ پلمب و فک پلمب شواهد حاکی از آن است که در حال حاضر برای این امور نیروی انتظامی مبالغی درخواست می‌کند و تفاهمنامه‌هایی نیز میان نیروی انتظامی و اتاق اصناف شهرستان‌ها در این زمینه صورت گرفته که با توجه به آرای دیوان عدالت اداری غیرقانونی است. به‌نظر می‌رسد یا باید این امر را جزو وظایف نیروی انتظامی دانسته و از دریافت وجه بابت آن جلوگیری کرد یا با پذیرش تکالیف قانونی متعدد برای نیروی انتظامی همانند حق‌الکشف قانون «مبارزه با قاچاق کالا و ارز» یا سهم نیروی انتظامی در قانون «بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل بیمه شخص ثالث» برای ارائه این خدمت توسط نیروی انتظامی برای این نهاد و کارکنان آن مبالغی در نظر گرفت که طرح حاضر، راهکار دوم را پذیرفته و پیشنهاد داده تا وجوه ناشی از هزینه‌های اخطار، مهروموم و فک آن به حسابی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز شده و به نسبت مساوی میان نیروی انتظامی و اتاق اصناف شهرستان تقسیم شود. با توجه به تعدد وظایف نیروی انتظامی و برای جلوگیری از فسادهای محتمل در این زمینه به‌نظر می‌رسد پذیرش این پیشنهاد مناسب باشد.

د) نظر مرکز پژوهش‌ها

پذیرش ماده (۵) طرح

۲-۶. ماده (۶) طرح

الف) متن ماده

ماده (۶) - یک بند به شرح زیر به‌عنوان بند «۴» به ماده (۳۷ مکرر) قانون الحاق می‌شود:
 «۴» - کمک‌های دریافتی از اشخاص حقیقی و حقوقی.

ب) جایگاه در قانون فعلی

ماده (۳۷) مکرر - منابع مالی اتاق اصناف شهرستان عبارتند از:

۱. بیست درصد (۲۰٪) دریافتی از درآمد اتحادیه‌ها.
۲. درصدی از محل وجوه ناشی از جرائم و تخلفات صنفی موضوع تبصره «۷» ماده (۷۲) این قانون.
۳. وجوه دریافتی در ازای ارائه خدمات غیرموظف به اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی.

ج) اظهار نظر کارشناسی

در این ماده از طرح دریافت کمک نیز به‌عنوان بخشی از منابع مالی اتاق اصناف شهرستان اضافه شده است. با توجه به اینکه اتاق وظیفه تنظیم‌گری اصناف (مانند وضع جرائم) را برعهده دارد، هدایا یا کمک‌ها می‌توانند معضل فساد را در اتاق در راستای انجام وظایف تنظیم‌گرانه خود ایجاد کنند. به‌صورت کلی از آنجایی که تأمین مالی سازمان‌های تنظیم‌گر توسط ذی‌نفعان زمینه را برای تسخیر تنظیم‌گر فراهم می‌کند، ضروری است از شیوه‌های تأمین مالی که بستر تبانی و تسخیر را ایجاد می‌کند پرهیز شده و کانال‌های تأمین مالی این سازمان‌ها به‌صورت بسیار قاعده‌مند و تاحدی غیرمنعطف تعریف شود. گفتنی است دریافت کمک به‌صورت عمومی در آن بخش از نهادهای صنفی که وظایف غیرتنظیم‌گرانه دارند بلاشکال است. به همین دلیل پیشنهاد می‌شود بند پیشنهادی فوق حذف شود.

د) نظر مرکز پژوهش‌ها

رد ماده (۶) طرح

۲-۷. ماده (۷) طرح

الف) متن ماده

ماده (۷) - ماده (۵۷) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:
 ماده (۵۷) - گران‌فروشی: عبارت است از عرضه یا فروش کالا یا ارائه خدمت به بهائی بیش از نرخ‌های تعیین شده و به‌وسیله مراجع قانونی ذی‌ربط، عدم اجرای مقررات و ضوابط قیمت‌گذاری و انجام دادن هر نوع عملی که منجر به افزایش بهای کالا یا خدمت به زیان خریدار گردد.



جریمه گران‌فروشی، با عنایت به دفعات تکرار در طول هر سال به شرح زیر است:

الف) متخلف علاوه بر الزام به پرداخت خسارت وارد شده به خریدار یا مصرف‌کننده در مرتبه اول به مبلغ پنج برابر مبلغ گران‌فروشی و در مرتبه دوم به ده برابر مبلغ گران‌فروشی جریمه می‌شود.
ب) در مرتبه سوم به پانزده برابر مبلغ گران‌فروشی و اعلام تخلف گران‌فروشی واحد مذکور از طریق نصب پلاکارد و یا تابلو بر سر در محل کسب به‌عنوان متخلف صنفی به مدت یک ماه، در مرتبه چهارم به مبلغ بیست برابر مبلغ گران‌فروشی و مهر و موم محل کسب به مدت شش ماه.

ب) جایگاه در قانون فعلی

ماده (۵۷) - گران‌فروشی: عبارت است از عرضه یا فروش کالا یا ارائه خدمت به بهایی بیش از نرخ‌های تعیین شده به‌وسیله مراجع قانونی ذی‌ربط، عدم اجرای مقررات و ضوابط قیمتگذاری و انجام دادن هر نوع عملی که منجر به افزایش بهای کالا یا خدمت به زیان خریدار گردد.

جریمه گران‌فروشی، با عنایت به دفعات تکرار در طول هر سال به شرح زیر است:
متخلف علاوه بر الزام به پرداخت خسارت وارد شده به خریدار یا مصرف‌کننده در مرتبه اول به دو برابر مبلغ گران‌فروشی و در مرتبه دوم به چهار برابر مبلغ گران‌فروشی جریمه می‌گردد.
در مرتبه سوم به ۶ برابر مبلغ گران‌فروشی جریمه می‌شود و علاوه بر پرداخت جریمه پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به‌عنوان متخلف صنفی به مدت دو هفته نصب می‌شود.
در مرتبه چهارم به هشت برابر مبلغ گران‌فروشی جریمه می‌شود و پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به‌عنوان متخلف صنفی به مدت یک ماه نصب می‌شود.
در مرتبه پنجم و مراتب بعدی به ۱۰ برابر مبلغ گران‌فروشی جریمه می‌شود و پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به‌عنوان متخلف صنفی به مدت دو ماه نصب می‌شود. همچنین به مدت ۶ ماه، پروانه کسب وی تعلیق و محل کسب تعطیل می‌گردد.

ج) اظهار نظر کارشناسی

۱. هدف این ماده تشدید جرائم گران‌فروشی در جهت تقویت بازدارندگی از ارتکاب آن است به‌گونه‌ای که براساس قانون فعلی در مرتبه اول به ۲ برابر و در مرتبه دوم به ۴ برابر، در مرتبه سوم به ۶ برابر و در مرتبه چهارم به ۸ برابر مبلغ گران‌فروشی جریمه می‌شود. این ارقام براساس طرح پیشنهادی در مرتبه اول به ۵ برابر و در مرتبه دوم به ۱۰ برابر، در مرتبه سوم به ۱۵ برابر و در مرتبه چهارم به ۲۰ برابر مبلغ گران‌فروشی افزایش داده شده است.

۲. با توجه به عدم بازدارندگی جرائم در نظر گرفته شده در قانون فعلی، این ماده می‌تواند در راستای بازدارندگی واحدهای صنفی متخلف مؤثر باشد، اما به‌نظر می‌رسد در وضعیت کنونی نیز نظارت به اندازه کافی صورت نگرفته و از ظرفیت قانون فعلی نیز به اندازه کافی بهره‌گیری نشده است؛ بنابراین در صورت

عدم نظارت کافی، حتی با وجود افزایش جرائم نیز اثربخشی لازم رخ نخواهد داد. ذکر این نکته نیز ضروری است که متأسفانه رویکرد مقابله با گران‌فروشی در کشور ما غالباً بدون توجه به وضعیت کلان اقتصادی کشور، افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و افزایش هزینه‌های تولید و توزیع بوده و این مسئله در مواردی موجب اجحاف به تولیدکننده یا فروشنده می‌شود و قیمت‌های مصوب نیز معمولاً بدون توجه به این شرایط توسط مراجع ذی‌ربط ابلاغ می‌شود و از این رو در بسیاری از موارد مقابله با گران‌فروشی صرفاً در قالب تعزیرات و... اثربخش نیست.

د) نظر مرکز پژوهش‌ها

پذیرش ماده (۷) طرح (با وجود اثربخش نبودن صرف این رویکرد به مقابله با گران‌فروشی)

۸-۲. ماده (۸) طرح

الف) متن ماده

ماده (۸) - ماده (۵۸) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده (۵۸) - کم‌فروشی: عبارت است از عرضه یا فروش کالا یا ارائه خدمت کمتر از میزان یا معیار مقررشده.

جریمه کم‌فروشی، با عنایت به دفعات تکرار در طول هر سال به شرح زیر است:

- الف) متخلف علاوه بر الزام به پرداخت خسارت واردشده به خریدار یا مصرف‌کننده در مرتبه اول به مبلغ پنج برابر مبلغ کم‌فروشی و در مرتبه دوم به ده برابر مبلغ کم‌فروشی جریمه می‌شود.
- ب) در مرتبه سوم به پانزده برابر مبلغ کم‌فروشی و اعلام تخلف گران‌فروشی واحد مذکور از طریق نصب پلاکارد و یا تابلو بر سر در محل کسب به‌عنوان متخلف صنفی به مدت یک ماه.
- ج) در مرتبه چهارم به مبلغ بیست برابر مبلغ کم‌فروشی و مهروموم محل کسب به مدت شش ماه.

ب) جایگاه در قانون فعلی

ماده (۵۸) - کم‌فروشی: عبارت است از عرضه یا فروش کالا یا ارائه خدمت کمتر از میزان یا معیار مقررشده.

جریمه کم‌فروشی با عنایت به دفعات تکرار در طول هر سال به شرح زیر است:

- متخلف علاوه بر الزام به پرداخت خسارت وارد شده به خریدار یا مصرف‌کننده در مرتبه اول به دو برابر مبلغ کم‌فروشی و در مرتبه دوم به چهار برابر مبلغ کم‌فروشی جریمه می‌شود.
- در مرتبه سوم به ۶ برابر مبلغ کم‌فروشی جریمه می‌شود و علاوه بر پرداخت جریمه پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به‌عنوان متخلف صنفی به مدت دو هفته نصب می‌شود.



در مرتبه چهارم به هشت برابر مبلغ کمفروشی جریمه می‌شود و پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به‌عنوان متخلف صنفی به مدت یک ماه نصب می‌شود.

در مرتبه پنجم و مراتب بعدی به ده برابر مبلغ کمفروشی جریمه می‌شود و به مدت دو ماه پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به‌عنوان متخلف صنفی نصب می‌گردد. همچنین به مدت ۶ ماه پروانه کسب وی تعلیق و محل کسب تعطیل می‌گردد.

تبصره - عدم انجام خدمات پس از فروش در دوره ضمانت (گارانتی) توسط متعهد در حکم کمفروشی است و متخلف از این امر علاوه بر انجام خدمت مربوط، به جریمه‌های موضوع این ماده نیز محکوم می‌شود. مبنای محاسبه ارزش خدمات پس از فروش، قیمت کارشناسی خدمات مورد نظر است که توسط کارشناسان سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان تعیین می‌شود.

ج) اظهار نظر کارشناسی

۱. هدف این ماده تشدید جرائم کمفروشی در جهت تقویت بازدارندگی از ارتکاب آن است. به‌گونه‌ای که براساس قانون فعلی در مرتبه اول به ۲ برابر و در مرتبه دوم به ۴ برابر، در مرتبه سوم به ۶ برابر و در مرتبه چهارم به ۸ برابر مبلغ کمفروشی جریمه می‌شود و این ارقام براساس طرح پیشنهادی در مرتبه اول به ۵ برابر و در مرتبه دوم به ۱۰ برابر، در مرتبه سوم به ۱۵ برابر و در مرتبه چهارم به ۲۰ برابر مبلغ کمفروشی پیشنهاد شده است.

۲. با توجه به عدم بازدارندگی جرائم در نظر گرفته شده در قانون فعلی، این ماده می‌تواند در راستای بازدارندگی واحدهای صنفی متخلف مؤثر باشد، اما به‌نظر می‌رسد در وضعیت کنونی نیز نظارت به اندازه کافی صورت نگرفته و از ظرفیت قانون فعلی نیز به اندازه کافی بهره‌گیری نشده است؛ بنابراین در صورت عدم نظارت کافی، حتی با وجود افزایش جرائم نیز اثربخشی لازم رخ نخواهد داد.

د) نظر مرکز پژوهش‌ها

پذیرش ماده پیشنهادی (مشروط به تقویت نظارت توسط اصناف و سازمان‌های متولی)

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

براساس آنچه در متن گزارش ارائه شده است، اصناف جایگاه مهمی در اقتصاد کشور داشته و سهم قابل توجهی در اشتغال و تولید ناخالص داخلی کشور دارند؛ از این رو قانون نظام صنفی که به نحوه سامان دهی فعالیت اقتصادی آنها می‌پردازد از قوانین مهم و تأثیرگذار اقتصاد ایران است. حدود هفت سال از آخرین اصلاح قانون نظام صنفی گذشته است. در طرحی که در این دوره از مجلس اعلام وصول شده که

به‌نوعی اصلاح طرح دوره دهم مجلس شورای اسلامی (با شماره ثبت ۶۵۹) است، به اصلاح برخی مواد قانون نظام صنفی مبادرت شده است.

بررسی این طرح در مرکز پژوهش‌های مجلس با دعوت از طراحان اصلی طرح (اتاق اصناف ایران)، مرکز امور اصناف و بازرگانان وزارت صنعت، معدن و تجارت و نیز نیروی انتظامی صورت گرفت. در نهایت، از کل ۸ ماده طرح، در ۳ مورد، مرکز پژوهش‌ها با پیشنهادهای ارائه شده موافق است، در ۳ مورد آن نظر مرکز مخالف اصلاح پیشنهادی بوده و تغییرات پیشنهاد شده در طرح، به‌لحاظ کارشناسی غیرقابل پذیرش است، و در مورد دو ماده که مربوط به افزایش جریمه‌های در نظر گرفته شده در قانون برای تخلفات است، مرکز موافق تغییر بوده، اما معتقد است این تغییرات اثربخشی بالایی نخواهد داشت.

شایان ذکر است در این طرح یک اصلاح مهم و بسیار مطلوب که در سال ۱۳۹۲ در قانون نظام صنفی صورت گرفته بود، تغییر نموده که مرکز پژوهش‌ها کاملاً با این امر مخالف است. با این توضیح که در قانون نظام صنفی در سال ۱۳۹۲ محدودیت در نظر گرفته شده برای عضویت در هیئت‌مدیره اتحادیه‌های صنفی و هیئت‌رئیس اتاق‌های اصناف شهرستان و ایران بیش از دو دوره متوالی یا چهار دوره متناوب بود؛ تا هم با توجه به شئون اجرایی این نهادها، جلوی فساد احتمالی گرفته شود و هم موجب چرخش مدیریتی و ورود افکار نو در اتحادیه‌ها و اتاق‌ها شود. در طرح پیشنهادی برخلاف قانون فعلی، سقف دوره عضویت در هیئت‌مدیره اتحادیه‌های صنفی و هیئت‌رئیس اتاق‌های اصناف شهرستان و ایران، سه دوره پیش‌بینی شده است که چنین پیشنهادی مستند به استدلال‌های بیان شده در گزارش، دارای پشتوانه کارشناسی نیست. با عنایت به نکات مطرح شده نسبت به مفاد طرح که به تفصیل در متن گزارش بیان شد، نظر مرکز پژوهش‌ها در مورد طرح اصلاح قانون نظام صنفی تصویب کلیات طرح مشروط به رد سه ماده (مواد (۱)، (۲) و (۶)) است.

در جدول ذیل خلاصه نظرات مرکز پژوهش‌ها آمده است.



اظهار نظر نهایی در خصوص مواد طرح

ردیف	مواد طرح	ماده متناظر با قانون فعلی	موضوع ماده	نظر مرکز پژوهش‌ها
۱	(۱)	در قانون فعلی معادل ندارد.	تعلق کلیه مزایا و معافیت‌های قانونی تعلق‌گرفته به واحدهای صنفی تولیدی و خدمات فنی همانند واحدهای تولیدی دارای پروانه بهره‌برداری	رد ماده پیشنهادی ✕
۲	(۲)	ماده (۲۲) قانون و تبصره «۱» آن	تغییر تعداد اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌های صنفی از ۵ و ۷ نفر به ۳ و ۵ نفر و تغییر مدت عضویت اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌های صنفی از دو دوره متوالی و یا چهار دوره متناوب به سه دوره متوالی و ادامه عضویت منوط به کسب بیش از دوسوم آرای مأخوذه	موافقت با تغییر و تعداد اعضا و مخالفت با افزایش دوره‌های عضویت ✕
۳	(۳)	الحاق یک بند به ماده (۲۲ مکرر) قانون	افزافه کردن یک بند تحت عنوان «داشتن حداقل دو سال سابقه عضویت در اتحادیه مربوطه» به شرایط عضویت در هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها	پذیرش ماده پیشنهادی ✓
۴	(۴)	ماده (۲۳) قانون	نحوه تعیین سمت اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌های صنفی و تغییر تعداد اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌های صنفی از ۵ و ۷ نفر به ۳ و ۵ نفر	پذیرش ماده پیشنهادی ✓
۵	(۵)	الحاق دو تبصره به‌عنوان تبصره‌های «۶» و «۷» ماده (۲۷) قانون	تعیین تکلیف نرخ پلمب و فک پلمب و اضافه نمودن نیروی انتظامی به دریافت‌کنندگان وجوه ناشی از هزینه‌های اخطار، مهروموم (پلمب) و فک مهروموم واحدهای صنفی	پذیرش تبصره‌های پیشنهادی ✓
۶	(۶)	الحاق یک‌بند به‌عنوان بند «۴» به ماده (۳۷ مکرر) قانون	افزافه نمودن کمک‌های دریافتی از اشخاص حقیقی و حقوقی به منابع مالی اتاق اصناف شهرستان	رد ماده پیشنهادی ✕
۷	(۷)	اصلاح ماده (۵۷) قانون	هدف این ماده از طرح تشدید جرائم گران‌فروشی در جهت تقویت بازدارندگی از ارتکاب آن است به‌گونه‌ای که براساس قانون فعلی در مرتبه اول به ۲ برابر و در مرتبه دوم به ۴ برابر، در مرتبه سوم به ۶ برابر و در مرتبه چهارم به ۸ برابر مبلغ گران‌فروشی جریمه می‌شود و این ارقام براساس طرح پیشنهادی در مرتبه اول به ۵ برابر و در مرتبه دوم به ۱۰ برابر، در مرتبه سوم به ۱۵ برابر و در مرتبه چهارم به ۲۰ برابر مبلغ گران‌فروشی پیشنهاد شده است.	پذیرش ماده پیشنهادی با وجود عدم باور به اثربخشی بالای آن ✓
۸	(۸)	اصلاح ماده (۵۸) قانون	هدف این ماده تشدید جرائم کم‌فروشی در جهت تقویت بازدارندگی از ارتکاب آن است. به‌گونه‌ای که براساس قانون فعلی در مرتبه اول به ۲ برابر و در مرتبه دوم به ۴ برابر، در مرتبه سوم به ۶ برابر و در مرتبه چهارم به ۸ برابر مبلغ کم‌فروشی جریمه می‌شود و این ارقام براساس طرح پیشنهادی در مرتبه اول به ۵ برابر و در مرتبه دوم به ۱۰ برابر، در مرتبه سوم به ۱۵ برابر و در مرتبه چهارم به ۲۰ برابر مبلغ کم‌فروشی پیشنهاد شده است.	پذیرش ماده پیشنهادی با وجود عدم باور به اثربخشی بالای آن ✓
✓				کلیات طرح

مأخذ: تحقیق.

منابع و مأخذ

۱. آمار دریافت شده از مرکز امور اصناف و بازرگانان وزارت صنعت، معدن و تجارت با شماره ۶۰/۱۹۹۹۷۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۲۲.
۲. آمار دریافت شده از وبگاه: <http://www.iranianasnaf.ir>
۳. اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱).
۴. اصول هشتاد و پنجم، یکصد و سی و نهم و یکصد و شصت و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۵. «دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب و کار کشور» (مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۶).
۶. سامانه «درگاه ملی مجوزهای کشور» به آدرس اینترنتی: <http://www.bemcenter.ir>
۷. قانون نظام صنفی کشور، مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴.
۸. قانون اصلاح قانون نظام صنفی کشور، مصوب ۱۳۹۲/۰۶/۱۲.
۹. موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰).
۱۰. ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸).
۱۱. ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱).
۱۲. ماده (۲۸۲) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۳۱.
۱۳. مرکز مالگیری، احمد. «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار؛ ۵. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار و دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۱۳۰، آبان‌ماه ۱۳۹۷.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۳۹۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور»

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات بازرگانی)
تهیه و تدوین کنندگان: حسین هرورانی، سیدمحسن علوی‌منش
ناظران علمی: موسی شهبازی غیائی، سیدعلی روحانی
اظهار نظر کننده: رضا مستمع (دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ)
همکار: حامد ناظمی (دفتر مطالعات حقوقی)

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون نظام صنفی
۲. نظارت
۳. نظام توزیع



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۱/۱۴