



نقش سیاستگذاری‌های تقنینی در توانمندسازی اتحادیه‌های صنفی با تأکید بر سازوکارهای خودنظام‌دهی اصناف

مهرداد کریمی^۱
رضا فنازاد^۲
صالح عبدی‌نژاد^۳

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۴/۰۱/۳۰ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۴/۰۴/۲۵

چکیده

اتحادیه‌های صنفی به عنوان بازوان اجرایی دولت در تأمین منافع اقتصادی کشور و نیز در مقام بازتولید منافع نسبت به اعضای خویش، همواره از تصمیمات سیاسی و اقتصادی حاکمیتی تأثیر می‌پذیرد. این اتحادیه‌ها با توجه به اثرگذاری بر توزیع و نحوه تقسیم منافع بازرگانی، تولیدی، فنی و خدماتی در کشور ناگزیر خواهد بود که از برخی سیاست‌های تقنینی پیروی کند. اصولاً این سیاست‌ها ناظر بر تنظیم چارچوب فعالیت و نحوه اداره این اتحادیه‌ها می‌باشد که سبب خواهد شد دولت بجای دخالت مستقیم در موضوع فعالیت این اتحادیه‌ها، امر تنظیم را به صاحبان این اصناف (خودتنظیمی) و یا بصورت مشارکتی در فعالیت (هم تنظیمی) بعهده بگیرد. برخی از این سیاست‌ها عبارتند از: ترسیم محورهای مداخله دولت در نقش آفرینی اتحادیه‌های صنفی، امکان بازرنگری قضایی در تصمیم‌گیری‌های این اتحادیه‌ها (از طریق دیوان عدالت اداری)، رعایت اصول دادرسی عادلانه در رسیدگی‌های انتظامی این اتحادیه‌ها، تنظیم کارکرد و چارچوب انتظامی این اتحادیه‌ها از طریق ترکیب ساختاری، تعقیب و پیگیری تخلفات صنفی و حرفه‌ای، نظام‌مند کردن ارکان و ساختار تصمیم‌گیری این اتحادیه‌ها و نیز تدوین چارچوبی برای اصلاح قوانین موجود و تصویب قوانین جدید از جمله تصویب و اجرای قانون جامع نظام صنفی که خود شامل سازوکارهای خودنظام‌دهی مختلفی خواهد بود. این پژوهش نقش این سیاست‌گذاری تقنینی را مورد مطالعه قرار داده است. خواهیم دید اجرای این رویکرد در عمل با چالش‌های متعددی مواجه است.

^۱ دانشجوی دکترای حقوق عمومی، واحد بین‌الملل کیش، دانشگاه آزاد اسلامی، جزیره کیش، ایران، رایانامه: mehrdad.karimi.phd@gmail.com

^۲ گروه حقوق، مرکز شهریار، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران (نویسنده مسئول): رایانامه: fanazad@yahoo.com

^۳ گروه جزا و جرم یابی، پژوهشگاه علوم انتظامی و مطالعات اجتماعی ناجا، تهران، ایران، رایانامه: salehlawyer29@gmail.com

کلید واژه‌ها

اصناف، توانمندسازی، خودتنظیمی، سیاستگذاری، تقسیم منافع، نظام دهی.

مقدمه

تحولات و جابجایی قدرت و ثروت در بین طبقات مختلف جامعه و نیز در دست گرفتن بخشی از اختیارات و صلاحیت‌های طبقه حاکم توسط بخش خصوصی سبب ایجاد یک حلقه ارتباطی بین مردم و حاکمیت گردید (نجاززاده هنجانی و دیگران، ۱۴۰۰: ۶۰). این رابطه حائل سبب طرح نظریاتی چون حاکمیت قانون در پذیرش انجمن‌ها و اتحادیه‌ها حرفه‌ای و صنفی در بخش‌های مختلف جامعه خصوصاً بخش اقتصادی و قانونمندی نخبگان حقوق عمومی به منظور تأمین نیازهای عمومی جامعه همگام با دولت در سطح کلان مملکتی گردید.^۱

چنانچه برخی نویسندگان حقوقی بر این عقیده هستند که تأسیس و ایجاد نظام‌های حرفه‌ای و صنفی ایجادکننده ارتباط مستقیم با ساختار سیاسی و حقوق اساسی پذیرفته شده در هر کشوری می‌باشند (موسی زاده، ۱۳۹۱، ج ۱: ۱۰۱) با این عنوان که در بسیاری از قوانین اساسی کشورها معمولاً قانونگذاران ملی بصراحت در این خصوص تقنین لازم را یاد می‌کنند (مانند بند ۳ اصل ۲۶ قانون اساسی ایران) با وجود این، ارتباط مستحکم میان دولت و نهادهای بخش خصوصی و مأمور به ارائه خدمات عمومی که دارای اختیارات و ساختارهای غیردولتی می‌باشند، برای اینکه بتوانند از اجتماعات دائم و حرفه‌ای و استمرار ارائه خدمات عمومی در جامعه بهره بگیرند نیازمند ایجاد رابطه‌ای تسهیل شده خواهند بود.

^۱ آنگونه که برخی نویسندگان گفته اند فلسفه «خصوصی سازی» عبارت از تعیین نقش دولت در اقتصاد خصوصاً حوزه هایی چون تأمین اجتماعی، سرمایه گذاری کلان در بناهای اقتصادی، بهداشت، آموزش اعم از پایه و غیرپایه، فراهم آوردن محیط حقوقی و ساختاری برای شرکتها و مؤسسات خصوصی بمنظور عملکرد آزاد و ایجاد بسترهای اداری و اجرایی مناسب جهت ارائه خدمات عمومی بنحو گسترده در جامعه (یازرلو، ۱۳۹۲: ۱۴۹؛ امیراسکندری، فرداد و رزمجویی، محرم، ۱۳۹۸: ۲۰۵-۲۰۲ و رستگاری و دیگران، ۱۴۰۳: ۷۶-۷۷) بر این اساس خصوصی سازی را باید نوعی انتقال اموال و دارایی های بنگاهها از تملک بخش دولتی به بخش غیردولتی و یا بخشی از این دارایی ها با امعان نظر در نظریه اقتصادی خرد یا خردشدن وظایف و صلاحیت‌های دولت در ارائه خدمات عمومی در جامعه که این دیدگاه مورد پذیرش اکثر نویسندگان نیز قرار گرفته است (نک. به: رستگاری و دیگران، همان: ص ۷۶ و فون هایک، ۱۳۹۰: ۸۵ و مهرانی و تلانه، ۱۳۷۷: ۲۵) برخی نیز «خصوصی سازی» را عامل تقویت رقابت اقتصادی بین دولت و بخش غیردولتی دانسته و در واقع برای آن معنایی جز این قائل نیستند (ماتین ریکتز، ۱۳۹۰: ۱۷ نقل از مرکزالمیری، ۱۴۰۰: ۷۵) در خصوص تاریخچه و مفهوم گسترده «خصوصی سازی» ر.ک. به: خاصی، الهه؛ رتجیر، مقصود و حبیب نژاد، سیداحمد (۱۳۹۹) تاریخچه و مفهوم خصوصی سازی در حقوق فرانسه و ایران، ماهنامه جامعه شناسی سیاسی ایران (وابسته به انجمن علمی جامعه شناسی سیاسی ایران)، دوره ۳، شماره ۴ (پیاپی ۱۲)، صص ۹۲۷-۹۰۶.

از جمله این راهبردها که می‌تواند به استحکام رابطه میان دولت و انجمن‌های حرفه‌ای مانند اصناف توانمندی ببخشد، می‌توان به اعطای اختیارات گسترده، آزادی عمل در تصمیم‌گیری و اتخاذ دستورات و اقدامات لازم جهت فعالیت و کارکردهای عمومی، تصویب و اجرای قوانینی جامع و مطمئن نظر که توانمندی این نهادها را افزوده و بر سطح کیفی آنان اثر مطلوب بگذارد و نیز قاعده‌مندسازی فعالیت‌های آنان اشاره کرد.

در واقع این رویکرد که به رویکرد حمایتی از اتحادیه‌ها و انجمن‌های غیردولتی مشهور است به منظور سامان بخشیدن حرفه معین و ایجاد نظم و حمایت از اعضای این حرفه‌ها منظور می‌گردد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹، ج ۱: ۱۳۵) همانگونه که برخی نویسندگان قائل بر آنند که پیش‌بینی مجازات‌هایی در زمینه کارکرد نهادهای خصوصی مانند اتحادیه‌های حرفه‌ای و صنفی ریشه در همین طرز تفکر است که این نهادها با هدف بهبود وضع اقتصادی و معیشتی، گاه به منظور تأمین رفاه اجتماعی و نیز تنظیم بازار و ایجاد حس رقابت در بدنه بنگاه‌های تولیدی و اقتصادی عمل می‌کنند که به نظر می‌رسد این دیدگاه قابل دفاع و صائب است (قاسمی و شکوهیان، ۱۴۰۰: ۲۷۴-۲۶۹) زیرا به اعتقاد ما حمایت قانونگذار از ظهور بازار رقابتی و توسعه پایدار بازارها می‌تواند مرحله گذار در تنظیم‌گیری را با در نظر گرفتن همه راهبردها حفظ و پس از آن، از بحث تخلفات صنفی و در نتیجه مجازات‌ها (در مفهوم تنبیه) و عقوبت‌ها سخن گفت. اما به طور مسلم دولت همواره در تلاش بوده است که نظارت کلان بر سطوح مختلف اداری، اجرایی، سیاستی، تصمیم‌گیری و رقابت در میان نهادهای خصوصی که به نوعی نظریه خصوصی سازی و کوچک سازی دولت را توجیه می‌کند در دستور کار عمومی خود قرار داده است. به طور مشخص پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۴ اجرای این نظریه شتاب گرفته و کوچک سازی دولت در دستور کار فوری دولت و دستگاه‌های وابسته قرار گرفت. البته اجرای این سیاست‌ها که تأثیر بسیاری بر سازوکارهای اجرایی و تصمیم‌گیری انجمن‌های صنفی گذاشته است، باید بگونه‌ای مؤثر و به موقع اجرا شوند؛ از آن جمله می‌توان به افزایش سطح کارایی، شفافیت، رعایت اصل برابری، تقویت حس رقابت سالم و حمایت از اقتصاد بازار آزاد (در مقابل اقتصاد بسته و دستوری)، رفع هرگونه انحصار و پیاده سازی بستر غیرموازی در رقابت بین دولت و اتحادیه‌های صنفی بگونه‌ای که نظریه خصوصی سازی از طریق بسترهای قانونی، برابر، از طریق اصول اداری مطلوب و مؤثر و قابل اجرا اشاره کرد (عباسی و اکبری، ۱۳۹۵: ۲۳) این رویکرد در سبب ایجاد سیاست‌های تقنینی کارآمد، اصولی، شفاف، قانونمند و دارای نظم و انضباط حرفه‌ای در توانمندسازی اتحادیه‌های صنفی خواهد شد.

بدینسان، هرگاه دولت در مقام سیاستگذاری در حوزه توانمندسازی اتحادیه‌های صنفی باشد ناگزیر باید به سازوکارهای خودنظام‌دهی اصناف نیز که موضوع بحث پژوهش حاضر است توجه نماید. این سازوکارها سبب خواهند شد تا این انجمن‌ها بتوانند با آسودگی خاطر بیشتری برای رفع نیازهای عمومی

شهروندان عمل نمایند. مطابق برخی اصول قانون اساسی ج.ا.ا. از جمله مهمترین نظریه مربوط به حقوق عمومی که در اصول مختلفی مورد اشاره قرار گرفته است (از جمله اصول ۳، ۲۹، ۳۰ و ۴۳) نظریه خدمات عمومی است که نشان دهنده اهمیت این موضوع از منظر قانونگذار اسلامی می‌باشد (رضایی زاده و کاظمی، ۱۳۹۱: ۲۴) مطابق این نظریه، نهادهای عمومی یا خصوصی غیردولتی زیر نظر اشخاص موضوع حقوق عمومی برای رفع نیازهای عمومی جامعه عمل و در مقابل، دولت در راستای اعمال حاکمیت نسبت به عملکرد آنان سیاستگذاری‌هایی انجام می‌دهد. این سیاست‌ها به طور منطقی باید باعث افزایش کارایی و تحکیم برابری، تقدّم، رایگان بودن خدمات و نیز استمرار و تداوم خدمات و سازگاری با آحاد مردم کشور باشد (اصول حاکم بر اجرای نظریه خدمات عمومی) بنابراین در این راستا دولت و قانونگذار اسلامی نباید مبادرت به اتخاذ راهبردهایی نمایند که سبب آشفتگی و چنددستگی ارائه خدمات توسط این اتحادیه‌ها در کشور و یا عامل ایجاد اخلال در چرخه کارکرد و فعالیت آنان شود. بر این اساس با توجه به جایگاه کلیدی اصناف و اتحادیه‌های صنفی در تأمین کالاها و خدمات عمومی در جامعه، این دیدگاه قابل دفاع خواهد بود که از منظر حقوقی و به طور مشخص سیاستگذاری‌های تقنینی، تنظیم چارچوب فعالیت و نحوه اداره آنها چگونه باید باشد؟

پاسخ به این پرسش چنین توجیه می‌گردد که این سیاستگذاری‌ها از دو جنبه واجد اهمیت خواهد بود نخست از دیدگاه توانمندسازی و ارتقای سطح کیفی و فنی ارائه خدمات توسط اتحادیه‌های صنفی در کشور، دوم از حیث سیاستگذاری دولتی در دخالت و تصمیم‌گیری در نحوه اداره، مدیریت و هدفمندکردن این اتحادیه‌ها. در جنبه نخست، عمدتاً آنچه مورد بحث و مطالعه قرار خواهد گرفت بازشناسی ضرورت‌ها و چالش‌های حقوقی پیش روی اصناف در تصمیم‌گیری و ارائه خدمات عمومی در جامعه مدنظر قرار خواهد گرفت با این مشخصه که اگر دولت بشکل مستقیم در این توانمندی ورود کند بحث هم تنظیمی و اگر به طور با واسطه و غیرمستقیم عمل کند بحث خودتنظیم اصناف مطرح خواهد بود، اما در جنبه دوم ما با یک ایراد اساسی سروکار خواهیم داشت که اولاً: پیاده سازی نظریه خصوصی سازی و اجرای سیاست‌های کلی نظام (مطابق اصل ۴۴ ق.ا.) با خلال کلی و ثانیاً: فلسفه تشکیل نظام‌های صنفی و نهادهای وابسته مانند انجمن‌ها، بنگاه‌ها و مؤسسات خصوصی بنا به دلایلی چون تبعیض بین اصناف یا اصناف و بخش دولتی و آسیب‌های ناشی از تورم قوانین و مقررات و دخالت‌های بی رویه و غیرضرور دولت در ساختار و عملکرد این اتحادیه‌ها سبب نوعی تهافت و آشفتگی در سازوکارهای قانونی تشکیل این اتحادیه‌ها خواهد شد که ضرورت بحث و مطالعه ما را در پژوهش حاضر در خصوص توانمندسازی اصناف را از طریق سیاستگذاری‌های تقنینی توجیه خواهد کرد. برخی از این ایرادات در عمل ممکن است خودتنظیمی اصناف را به هم تنظیمی تبدیل کند و یا در تنظیم خط و مشی اصناف در ارائه خدمات چالش جدی ایجاد کنند. بنابراین ارائه یک الگوی معین در ساماندهی اتحادیه‌های صنفی از طریق سیاست‌های کلان و راهبردی که بصورت هدفمند، قانونمند و منطبق با الگوهای مطلوب اداری و اجرایی

که بتواند پیش نیازها و الزامات زمینه‌ای را در تأمین خدمات عمومی جامعه بر عهده گیرد یک ضرورت انکارناپذیر خواهد بود. ضرورتی که اگر تأمین نشود اصناف در ارائه خدمات و توانمندسازی ناتوان شده و عملاً شاهد نوعی موازی کاری بین دولت و اصناف و در نتیجه در کوتاه مدت شاهد یک الگوی دستوری و ساختاری از سوی دولت در تمام امور خرد و کلان اصناف خواهیم بود (انصاری، ۱۳۹۶: ۵۸-۵۷) این الگو همچنین با طبیعت اصناف و حقوق و آزادی‌های اجتماعی و اقتصادی آنها در اداره امور مشترک شان، سیاستگذاری‌های خرد و کلان و خودتنظیمی آنان همخوانی نخواهد داشت.

بر این اساس در این پژوهش نخست به بررسی مفهومی اتحادیه‌های صنفی، سیر تحولات و جایگاه آنها در جامعه خواهیم پرداخت و پس از آن به سازوکارهای خودنظام‌دهی یا خودتنظیمی اصناف (بند ۲) و در آخر نیز به ایرادها و چالش‌های تنظیم امور اصناف که در واقع مبین سیاستگذاری‌های تقنینی و آثار ناصحیح این سیاست‌ها بر کارکرد اتحادیه‌های صنفی بررسی خواهد شد (بند ۳) خواهیم دید که تشکیل نهادهای صنفی در حقوق کنونی کشور با چالش‌ها و آسیب‌های مختلفی است که عمدتاً ناشی از فقدان نظارت دولتی و عمومی بر این انجمن‌ها می‌باشد. ایراداتی که خود زائیده تورم قوانین و مقررات مرتبط با فعالیت این اتحادیه‌ها و ناظر بر تصمیم‌گیری‌های شتاب زده، غیر اصولی و فاقد هرگونه تعادل ساختاری از سوی حاکمیت سیاسی در این زمینه می‌باشد. این ایرادات سبب شده است که تعارض منافع در بخش‌های مختلف اقتصاد بخش خصوصی و اقتصاد بخش دولتی در مقیاس گسترده‌ای با هم تلاقی کرده و دریافت خدمات عمومی یا تأمین کالا در جامعه با رعایت سطح رضایتمندی شهروندان از سوی این نهادها که در واقع، مأمور به اجرای این سیاست هستند به مخاطره افتد. سیاستی غلط که گاه باعث از بین رفتن انتظارات مشروع شهروندان و جای گرفتن عدم پاسخگویی به جای پاسخگویی، ضد رقابت به جای رقابت و تاریکی و سکوت به جای شفافیت و صداقت در عمل باشیم.

۱- مفهوم، پیشینه و جایگاه اتحادیه‌های صنفی

پیشینه تشکیل اتحادیه‌ها و پیشتر تشکل‌های صنفی در ایران به دوران دور برمی‌گردد (امامی و دیگران، ۱۴۰۱: ۴۷۰۰) اما رفته‌رفته با شکل‌گیری نظام‌های سیاسی و سیر تکامل روابط اجتماعی و سیاسی میان دولت و مردم این تشکل‌ها شکل مسنجم‌تری به خود گرفت (وحدت ملاک اصل ۲۶ ق.ا.) در دوره کنونی این نهادها توانسته‌اند در کنار دولت و نهادهای غیردولتی مأمور به ارائه خدمات عمومی و به‌عنوان نهادهای خصوصی فعالیت‌هایی را گسترش و بسط دهند که پیش از این از جمله اختیارات و وظایف دولت بشمار می‌رفت (عباسی و اکبری، ۱۳۹۵: ۲۷) بر این اساس شناخت مفهوم، سیر تحولات و قابلیت‌های کارکردی و ویژگی‌های اداری و ساختاری آنها از حیث توانمندسازی آنها از طریق اتخاذ راهبردها و رویه‌های سیاستی و حمایتی حائز اهمیت خواهد بود که موضوع بحث ما در گفتار حاضر خواهد بود.

۱-۱- مفهوم اتحادیه‌های صنفی (اصناف)

به‌طور مشخص و تا پیش از تدوین و تصویب قانون نظام صنفی و شکل‌گیری اتحادیه‌های صنفی در ایران غالباً این نهادها با عناوینی همچون «صنف» (جمع آن «اصناف») و گاه «جماعت»، «محترفه»، «اهل بازار» یا «کسبه» نامیده می‌شدند (حاجیان پور و تاجداری، ۱۳۹۲: ۳۶) اما رفته‌رفته و با شکل‌گیری طبقات مختلف صنفی و نیز تدوین برخی قوانین و مقررات مرتبط با این نهادها از عناوین سابق اجتناب و به‌جای آن از اتحادیه‌های صنفی (در کسب و کارها) و اتحادیه‌های حرفه‌ای (در مشاغل حرفه‌ای و مأمور به ارائه خدمات عمومی در جامعه) استفاده شد. در گروه دوم این اتحادیه‌ها با توجه به روند شکل‌گیری آن‌ها و نیز نوع خدمات ارائه شده تلاش بر این نهاده شده بود که برای سازمان دادن به حرف معین و ایجاد نظم اداری و حمایت از ساختار کلی حرف مزبور اتحادیه‌هایی تشکیل شوند که بتوانند از بار مسئولیت‌ها و وظایف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی دولت بکاهد (استوارسنگری و امامی، ۱۳۸۹، ج ۱: ۱۳۵) بدینسان اغلب نویسندگان به‌جای ارائه تعریف از این اتحادیه‌ها از ذکر مصادیق و گاه قابلیت‌ها و ویژگی‌های سازمانی استفاده می‌کنند. از جمله این نمونه‌ها می‌توان به کانون وکلای دادگستری، سازمان نظام پزشکی، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، جامعه حسابداران رسمی، کمیته المپیک و ... به عنوان اتحادیه‌های صنفی حرفه‌ای اشاره کرد که هر یک در جایگاه خود به ارائه برخی خدمات عمومی فعالیت دارد (فنازاد، ۱۳۸۹: ۱۳) گاه نیز اصناف با وجود حفظ عنوان اتحادیه الزاماً ارائه خدمات عمومی یا تدمین کالا نمی‌کنند بلکه ممکن است فعالیت دیگری را انجام دهند و معمولاً در یک دسته بندی خاص قرار می‌گیرند مانند صنف خرده فروشان، صنف عمده فروشان، صنف خدمات، صنف نمایندگی‌های فروش، صنف آموزشی، صنف تولیدکنندگان و صنف صنعتی و فنی که هر دسته، خود، شامل گروه‌ها و ریزبخش‌های مختلفی هستند که مجموعاً تشکیل دهنده یک اتحادیه‌ها بزرگ با عنوان اتحادیه‌های صنفی کشور و بیشتر در قالب همان صنف با عنوان اتحادیه یا صنف «الف» و به همین ترتیب نامگذاری و فعالیت می‌کنند. البته بیشتر این اتحادیه‌ها با توجه به قواعد ویژه‌ای که قانونگذار برای اداره و مدیریت آن‌ها پیش‌بینی کرده است، اصولاً تابع قانون نظام صنفی، اصلاحیه‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی آن هستند، مگر اینکه تابع اساسنامه تأسیس خویش یا قانون خاص باشند.

۱-۲- پیشینه و سیر تحولات اصناف

تشکیل و فعالیت اتحادیه‌های صنفی در ایران قدمتی به درازای کسب و کار و راه‌اندازی بازار در جوامع قدیم دارد (گوی سخن بیشتر بر کسب و کارهای بازار و صنعت است) هر چند که تا پیش از دوره پهلوی این اتحادیه‌ها بیشتر شبیه یک جامعه یا گروه صنفی بودند تا اتحادیه یا سازمان منسجم در معنای نوین (حاجیان پور و تاجداری، پیشین: ۳۷) اما آنچه مسلم است آنست که به نظر می‌رسد تا پیش از حکومت صفویان در ایران اتحادیه‌های صنفی دارای بسط و گسترش قابل توجهی نبودند. به این دلیل اکثر

نویسندگان سیر تحولات این نهادها را از دوره صفویان به این سو مورد بررسی تاریخی قرار داده‌اند که ما نیز به جهت فقد منابع قابل اعتماد از همین رویه پیروی خواهیم کرد.

۱-۲-۱- از دوران قدیم تا عصر قاجار

آنچه از اسناد تاریخی به دست آمده حکایت از آن دارد که از سال ۱۶۰۰ میلادی در ایران هر تجارت و پیشه صنفی در کشور توسط یک رئیس و دست‌کم چند استادکار از همان صنف تشکیل شده است (میرزا رفیعا، ۱۳۴۷: ۱۲۱ به نقل از همان: ۴۰) که این شخص خود دکان‌دار نبوده اما از اتحادیه صنفی تحت ریاست خویش حقوق دریافت می‌کرده است. به نظر می‌رسد این رویه نهادی شبیه کدخدایی و ریش سفیدی در جامعه ایرانی بوده باشد که گاه سرجوخه، نقیب، دستیار، کلانتر یا تعلیقه نیز نامیده می‌شد (برحسب نوع کار، محل فعالیت، دوره زمانی و گاه سن و سال رئیس صنف) این اتحادیه باید مالیات پرداخت می‌کردند و یا به‌جای پرداخت مالیات به بازاریان و مردم خدماتی را به‌تصریح کلانتر انجام می‌دادند. در دوره قاجار عضویت در اتحادیه صنفی یک پیش‌نیاز برای انجام هر حرفه بازاری و تجاری تلقی شد (همان: ۴۳) این بدان معناست که برخی حرفه‌های صنفی به برخی افراد تعلق داشت و امکان ورود همه به آن صنف وجود نداشت. همچنین برخی از این اتحادیه‌ها از برخی فرامین حکومتی پیروی می‌کرد که گاه مجبور بودند فرمان پادشاه را اجرا یا خدماتی را در کشور اجرا کنند که به فرموده مقام سلطنت باشد. هرچند در این دور هم نوعی اداره کدخدامنشانه در مدیریت اصناف وجود داشت اما سازماندهی آن‌ها خصوصاً در اوایل قرن بیستم نسبت به دوران پیشین تغییرات گسترده‌ای را تجربه کرد.

۱-۲-۲- از عهد حکومت پهلوی تاکنون

اتحادیه‌های صنفی در عصر پهلوی دو دوره مختلف را تجربه کرد. در دوره پهلوی اول به‌طور مطلق تحت کنترل دولت بود و عملاً از خود هیچ‌گونه اختیار یا استقلال مالی و غیر آن نداشتند؛ هرچند که با گسترش آزادی‌های نسبی اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی در غرب، تا حدودی بر عملکرد این اتحادیه‌ها تأثیری در نحوه اداره و مدیریت آنان ایجاد شد، اما این رویدادها تغییرات چشمگیری در نتیجه کارکرد این اتحادیه‌ها در ارائه خدمات عمومی ایجاد نکرد. از سال ۱۳۳۶ ش. (۱۹۵۷ م) با وضع و تدوین قانون نظام صنفی در کشور، جامعه ایرانی شاهد وضعیت جدیدی از فعالیت این اتحادیه در مقایسه با دوران گذشته بود. شورای اصناف تشکیل شد، و پس از آن با برخی تحولات سیاسی و نیز ایجاد فضای باز سیاسی اتحادیه‌های حرفه‌ای ایجاد شدند که دارای استقلال مطلق (مانند کانون وکلای دادگستری) یا استقلال نسبی بودند (مانند کانون سردفتران اسناد رسمی) از این دوره به بعد اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای توانستند وارد فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و گاه فرهنگی و به‌طور محدود سیاسی شوند. دولت نیز از فعالیت اقتصادی این اتحادیه حمایت کرد و از آن‌ها به‌عنوان واسطه‌های تشکیلاتی در ارائه

خدمات عمومی خویش استفاده کرد. از سال ۱۳۵۷ ش. همزمان با انقلاب ایران این اتحادیه‌ها با توجه به نقش اقتصادی پیشین خود سهم ارزنده‌ای در موفقیت انقلاب داشتند (از اینجا به بعد عمده فعالیت این اتحادیه‌ها از اقتصادی به اجتماعی، فرهنگی و سیاسی بدل گردید) اما پس از آن بنا به مقتضیات روز جامعه ایران خصوصاً به جهت نیازمندی مردم به کالاهای اساسی، خوراک و برخی مایحتاج ضروری خصوصاً در دوران جنگ و پس از آن، بیشتر اتحادیه‌های صنفی به سمت و سوی واردات و صادرات کالا و نیز مشغول بخش تولید در کشور شدند، اما اتحادیه‌های حرفه‌ای همچنان مشغول ارائه خدمات اجتماعی بودند.

۲-۳-۱- توانمندسازی اصناف (قابلیت‌ها، ویژگی‌ها و نقش آفرینی در جامعه)

۳-۱-۱-۲- قابلیت‌های اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای

به‌طورمعمول قابلیت‌های کارکردی اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای عمدتاً از دو طریق جلوه می‌کنند: نخست از طریق عرصه‌های سنتی این اتحادیه که ترجیح را بر گره‌گشایی در امور جامعه تمرکز دارند. دوم از طریق عرصه‌های جدید و نوگرا مانند اصلاح و نوسازی منابع انسانی، کیفیت عملکرد و نوع خدمات و راهبردهایی است که تلاش می‌کنند در نظام تصمیم‌گیری در امور اقتصادی اثرگذار باشند (امامی و دیگران، ۱۴۰۱: ۴۷۰۲) شاید به این دلیل باشد که قانونگذار در فصل پنجم قانون نظام صنفی به شورای اصناف کشور به‌عنوان قابلیت‌های اصناف به‌عنوان یکی از ستون قابل اتکا و اعتماد در بخش اقتصاد خصوصی کشور در کنار بخش دولتی پرداخته است.

۳-۲-۱-۲- ویژگی‌های اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای

نظام حقوقی حاکم بر اتحادیه‌های صنفی و خصوصاً حرفه‌ای دارای ویژگی‌هایی است که در عمل سبب تمایز میان این اتحادیه‌ها با ساختار دولت و نهادهای وابسته به آن است از جمله اینکه این اتحادیه‌ها نوعی اجتماع غیرموقت اجباری هستند به این نحو که اعضای آن تماماً ملزم به پیروی از تصمیمات سازمان صنفی یا حرفه‌ای خود بوده و عضویت نیز برای این اعضا به لحاظ قانونی الزام‌آور است. همچنین نظام صنفی و حرفه‌ای دارای شخصیت حقوقی مستقل با استقلال و اختیارات اداری مجزا از دولت اما با نظارت دولت عمل می‌کنند. این اتحادیه‌ها در برابر دولت در قبال عملکرد خویش نوعی نمایندگی حرفه‌ای دارند. نظام حرفه‌ای به‌مثابه تنظیم‌کننده امور حرفه خود در برابر اعضا به شمار می‌آیند و بدین ترتیب دارای اختیاراتی خواهند شد که می‌تواند مبادرت به عضوگیری نمایند و یا در راستای اعمال صلاحیت خویش مبادرت به وضع مقررات اقدام نماید. علاوه بر این نظام حقوقی حاکم بر اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای به شکل مختلط بوده، به این معنا که کارکرد و فعالیت عمومی آن‌ها تابع

قواعد حقوق عمومی و سازمان و امور مربوط به اداره و مدیریت آن‌ها از قبیل انعقاد قرارداد، محاسبات، معاملات، امور استخدامی و مانند این‌ها اصولاً تابع قواعد حقوق خصوصی می‌باشد (فنازاد، پیشین: ۱۱)

۳-۱-۲- نقش آفرینی و جایگاه اصناف در ارائه خدمات عمومی

اتحادیه‌های صنفی به لحاظ کارکرد عمومی اصولاً از نهادهای خصوصی با کارکرد غیرعمومی خارج و معمولاً در زمره نهادهای جامعه مدنی و به‌منظور تحقق اهداف عمده و تشکیلاتی فعالیت می‌کنند. نتیجه این رویکرد انجام وظایف و عملکرد معین در راستای قوانین و مقررات مرتبط خواهد بود که خود سبب نوعی جایگاه مشخص در منظومه مقرراتی کشور می‌گردد (هاشمی، ۱۳۹۳: ۲۵) در واقع با این دیدگاه، اتحادیه‌های مزبور می‌توانند در دولت برای بهبود ارائه هر چه بهتر خدمات عمومی مشارکت نماید که بیش از پیش بر اهمیت این جایگاه صحنه خواهد گذاشت.

همان‌گونه که برخی نویسندگان گفته‌اند که «هدف عمده نظام صنفی در حقیقت، سازمان دادن به حرفه‌های گوناگون به‌منظور ایجاد نظم و انضباط در بین صاحبان حرف و مشاغل و سهولت کنترل و نظارت از سوی دولت و نهایتاً تأمین منافع و مصالح عمومی جامعه است» (امامی و دیگران، ۱۴۰۱: ۴۷۰۵) این اتحادیه‌ها به سبب برخی امتیازات خاص و اعطای آزادی عمل و استقلال شخصیت حقوقی معمولاً در جوامع دارای نقش آفرینی و اثرگذاری ویژه‌ای خصوصاً در جنبه‌های اقتصادی (اتحادیه‌های صنفی) و اجتماعی (اتحادیه‌های حرفه‌ای) دارند. در برخی موارد این دو نهاد گاه در خصوص جنبه‌های مختلف نیز تصمیم‌گیری کرده‌اند از جمله تعیین خط‌مشی، سیاست‌گذاری صنفی و تنظیم بازار، انتخابات هیأت مدیره یا شورای اصناف، تدوین و تصویب برخی مقررات صنفی و حرفه‌ای و گاه ارائه برخی خدمات عمومی به شهروندان به شکل تخصصی که در واقع این کارکردها سبب تقسیم دولت به اجزای کوچک‌تر شده که امروزه از آن با عنوان «کوچک‌سازی» یا «چابک سازی» دولت یاد می‌شود (نجاززاده هنجانی و دیگران، ۱۴۰۱: ۶۴) در برخی موارد نیز این اتحادیه‌ها به‌عنوان عضوی از جامعه مدنی (یازرلو، پیشین: ۱-۲) در راستای اثربخشی در ارائه خدمات عمومی از طریق مشاغل تحت مدیریت نظام‌های حرفه‌ای از ظرفیت‌های بخش خصوصی در اعمال بهتر حاکمیت دولت و ایجاد نظم در کشور عمل می‌کنند (با عنوان مشارکت و افزایش ابتکار عمل در مؤسسات حرفه‌ای) گاه نیز این اتحادیه در راستای اثربخشی هر چه بهتر تحت حمایت مؤثر قانونگذار قرار گرفته و نقض هر یک از اصول حاکم بر نظام‌های حرفه‌ای توسط دولت به‌عنوان شاخصی از عدم تحقق نظریه خصوصی‌سازی (پروین و دیگران، ۱۳۹۸: ۶۶-۶۸) نقض برون‌سپاری خدمات عمومی (نجفی زاده، ۱۳۹۶: ۱۰۷) و یا عدم اجرای صحیح تجزیه دولت یا خردشدن دولت در ارائه خدمات در کشور به شمار خواهد رفت (جلالی، ۱۳۹۴: ۷۴).

۲- کارکرد اصناف

در اینکه اصناف بخشی از جامعه مدنی شمرده می‌شود و وظیفه خود را حمایت از در جامعه در مقابل سایر گروه‌ها و دولت می‌داند جای تردیدی وجود ندارد. با وجود این، جایگاه کارکردی اصناف از دو جنبه مهم قابل بررسی است نخست در مقابل دولت، دوم در برابر جامعه یا مردم.

۲-۱- کارکرد اصناف برای دولت

کارکردهایی که اصناف برای دولت دارند بمناسبت موقعیت خاص آنان، در دو سپهر سیاسی و اقتصادی قابل تعریف است (عادلی، ۱۴۰۰: ۱۵) این کارکرد از اصناف هم به دولت کمک می‌رساند دسترسی آسان تری به منابع پایدار اقتصادی داشته باشد و هم در ساحت سیاسی، فضای بمراتب آرام تری را برای فعالیت فراهم آورد و از دولت یا گروه‌ها و جناح‌های سیاسی نوعی حمایت سیاسی و مشروعیت حاکمیتی کسب کنند. بنابراین اگر بخواهیم کارکردهای اصناف برای دولت را بطور مشخص احصاء نماییم باید به این موارد اشاره کرد: ۱. پرداخت مالی به دولت؛ زیرا اصناف به طور معمول درآمدهایی دارند که در ازای ارائه خدمات به شهروندان کسب و در نتیجه، این درآمدها در مقیاس بیشتری به دولت تخصیص داده خواهد شد مانند عضویت افراد، حق ورود به صنف، آموزش، جرایم، هزینه‌های سالیانه و ... ۲. کمک‌های مالی اضطراری که در مواقع خاص اصناف به دولت پرداخت می‌کنند. ۳. پرداخت مالیات و کمک در جمع‌آوری آن؛ زیرا اصناف در ازای ارائه امتیازات به اعضا و ارائه خدمات، به پرداخت منظم مالیات نیز قبول مسئولیت می‌کنند. همچنین اصناف نه فقط، خود، مؤدی پرداخت هستند بلکه روند پرداخت مالیات را نیز تسهیل می‌کند. ۴. تنظیم، اجرا و نظارت بر مقررات؛ اصناف همچنین به دولت در تنظیم مقررات صنفی در خصوص صنعت و تجارت کمک ارزنده می‌کند. همچنین اصناف به دلیل ساختار شبکه‌ای می‌توانند از طریق منابع انسانی وافر به دولت در نظارت مستمر بر اعضا و بازار یاری رسانند. ۶ جلب حمایت سیاسی؛ اصناف از طریق اتحادیه‌ها و سندیکاها کارکردی کمک ارزنده‌ای به دولت در پیشبرد منافع سیاسی می‌کند. نمونه بارز این کارکرد در کشورهای دارای احزاب سوسیالیست و سوسیال دموکرات بسیار مشاهده می‌شود (همان: ۱۶)

۲-۲- کارکرد اصناف برای جامعه

اصناف علاوه بر کمک به دولت، برای جامعه نیاز سودمند هستند. زیرا اصناف به عنوان حائل یا واسطه بین دولت و جامعه مدنی عمل می‌کنند؛ به تعبیر «فیلیپ اشمیت» اصناف با ویژگی‌های خاص خود (۱). استقلال دوگانه، ۲. کنش جمعی هماهنگ، ۳. عدم تعهد به حقوق و مصالح دیگران و ۴. مدنی بودن) نقش میانجی مستقل از دولت و در حد فاصل بین خانواده‌ها و دولت تشکیل شده و خصلت «مستقل از مقامات عمومی بودن» آنان سبب شده است که کارکردهای مؤثری در جامعه داشته باشند (سردارنیا و

جاهدین محمدی، ۱۳۹۵: ۶۰) بر اساس این ویژگیها می‌توان برخی کارکردهای مهم اصناف برای جامعه را اینچنین بیان کرد: ۱. مانعی در مقابل اقتدارگرایی حاکمیت، ۲. تعمیق آگاهی حاکمیت از جامعه، ۳. نهادینه کردن مشارکت و نظارت بر فعالیتهای اقتصادی حکومت، ۴. پیشبرد منافع اعضا از طریق مطالبه‌گری، ۵. آموزش حقوق صنفی و شهروندی، ۶. ایجاد همبستگی اجتماعی و ۷. مانعی در مقابل سیاست‌های غلط و بی‌ثبات کننده دولت (رضایی، ۱۳۷۵: ۹۰-۸۴)

۳- مشکلات پیش روی اصناف از سوی دولت و حاکمیت سیاسی

حکمرانی و طریقه سیاستگذاری در کشور همواره از جمله مهمترین مبادی ورود آسیب ساختاری، کارکردی و عملکردی به بدنه اصناف در کشور قلمداد می‌گردد. با توجه به نقش کلیدی اصناف در جامعه، مبرز است که این اتحادیه‌ها با توجه به برخورد مستقیم خود به عنوان فعالان اقتصادی و درگیر با موضوع تنظیم بازار و نیز قیمت گذاری، توزیع کالا و حمایت از حقوق مصرف کنندگان، این دولت و نظام حکمرانی است که باید آنان را در گیر و دار به طور مؤثر حمایت کند. بدینسان اگر در نگاهی ساده بخواهیم به مسائل و مشکلات پیش روی انجمن‌های صنفی که معلول اقدامات سیاسی و حاکمیتی است اشاره کنیم باید بنحو ذیل به این موضوع بپردازیم:

۳-۱- مسائل و مشکلات ایجادشده به واسطه ساختار دولت یا حاکمیت سیاسی

شاید بتوان در حال بزرگترین مشکل پیش روی اتحادیه‌های صنفی در ارتباط با فعالیتهای وابسته را بتوان در این موضوع خلاصه کرد که بدنه دولت بیش از حد بزرگ و گسترده است؛ به اینگونه که این گستردگی سبب شده است که دولت و به طور کلی حاکمیت سیاسی در انحای مختلف بیش از حد از عملکرد اصناف دخالت می‌کند. این دخالتها سبب می‌شود که سازوکارهای توانمندسازی داخلی اصناف بشدت تحت تأثیر این دخالتها قرار گرفته و اصناف از کارایی مطلوب خویش فاصل بگیرند. وقتی که گستردگی دولت در یک فضای رقابتی عادلانه اثر بگذارد، سبب خواهد شد که فعالیتهای خصوصی و مستقل دولت را رقیب خود قلمداد کنند؛ زیرا این دولت است که فضای مذکور را ایجاد کرده است و رقبای صنفی. به مرور زمان این اتحادیه‌ها با توجه به منابع مالی محدود و فقدان قدرت مقابل با سیاست‌های مداخله جویانه دولت، جایگاه اجتماعی و اقتصادی خود را در جامعه از دست داده و در نتیجه، تعامل سازنده با دولت و حفظ توازن اقتصادی بازار جای خود را ضعف و انحطاط خواهد گذاشت.

۳-۲- مسائل و مشکلات در عرضه سیاستگذاری

سیاستگذاری حاکمیتی در نحوه عملکرد اصناف باید بگونه‌ای باشد که موجب نادیده گرفتن استقلال اصناف، دخالت نابجا و غیرکارشناسی در تصمیم‌گیری و خدمات‌دهی آنان نباشد. منطقی‌اً هیچ اتحادیه

صنفی با سیاستگذاری صحیح دولت در بهبود روند امور اقتصادی و اجتماعی جامعه سر ناسازگاری ندارد، اما این سیاستگذاری نباید موجب بزرگتر شدن دولت و پاسخگو نبودن آنان در مقابل جامعه از یک سو، و خرد شدن اتحادیه‌های صنفی از حیث اثرگذاری در جامعه و نیز مسئول بودن در مقابل شهروندان بمناسبت سیاست‌های غلط دولت نشود. عمدتاً این مشکلات از طریق سیاستگذاری ناصحیح: ۱. عدم مشارکت و مداخله مردم و اصناف در سیاستگذاری‌های مربوط به کارکرد این انجمن‌ها، ۲. وجود رویکردی ایدئولوژیک در سیاستگذاری، ۳. ارجحیت لابی‌گری بر نظر کارشناسی، ۴. بی‌توجهی به تفاوت در نیازها و شرایط اصناف مختلف و ۵. آشفتگی فکری در استفاده از تجارب و الگوهای جهانی ایجاد می‌شوند (عادل، پیشین: ۳۲) استمرار این سیاست‌های غلط سبب خواهد شد که اصناف اختیار و آزادی عمل در ارائه خدمات و حل مشکلات کلان خود را نداشته باشند، زیرا سیاست‌های ناظر بر تصمیم‌گیری‌های آنان بر اساس نظرات و پیشنهادات آنان تدوین نشده است بلکه به طور غیرکارشناسی و آشفته قبلاً توسط دولت تدوین و اجرا شده‌اند.

۳-۳- مشکلات اجرایی موجود بر سر راه فعالیت اصناف

نتیجه دخالت‌های مکرر و مداوم و نیز اتخاذ سیاست‌های آشفته و غیرکارشناسی توسط دولت در امور انصاف سبب ایجاد مشکلات اجرایی بسیار در سر راه این اتحادیه‌ها خواهد شد. اینکه دولت به عنوان متولی اصناف قلمداد شود حاصل تفکری ناروا و غیرصحیح است که ریشه در ادوار گذشته دارد. امروزه این طرز تفکر از پویایی اقتصاد باز کاسته و جامعه را همچنان رد فضایی ملتهب و غیرنهادینه قرار خواهد داد. اگر قرار باشد نتیجه هرگونه سیاستگذاری دولت در امور مربوط به اصناف پدیدآمدن انتصابات غیر اصولی، تصمیم‌گیری‌های شتاب زده و اتخاذ رویکردهای غیر مسئولانه باشد، اصناف هیچ گاه نخواهند توانست به نقش آفرینی مؤثر به سود دولت یا جامعه بر آیند و در واقع، این مشکلات به عنوان نقطه ضعف اصناف مبدل خواهد شد. از جمله این موانع و مشکلات می‌توان به: ۱. نامشخص بودن سیاست‌ها و نبود ضمانت اجراهای مشخص برای ترمیم یا رفع سیاست‌های ناصحیح، ۲. عدم اجرای صحیح قوانین، ۳. عدم شفافیت اجرایی، ۴. نبود سیستم نظارتی مشخص بر عملکرد دولت در قبال اصناف و ۵. عدم استفاده صحیح از فناوری‌های نوین اشاره کرد که در موارد متعددی سبب ایجاد مشکلات اجرایی بر سر راه اصناف می‌کند.

۴- الگوهای صحیح تنظیم‌کننده امور اصناف و چالش‌های پیش روی سیاست‌های خودتنظیمی اصناف

تعیین حدود تکالیف و مسئولیت‌های اصناف از مهمترین سیاست‌های تقنینی دولت و حاکمیت است. این سیاست‌ها از طریق دولت بگونه‌های مختلف تجلی می‌کند؛ از جمله اینکه دولت به طور مستقیم نسبت به

خودتنظیمی اصناف عمل می‌کند، ممکن است این الگوها از طریق خودِ اصنافِ اعمال شود که به خودانتظامی معروف است و یا اینکه انتظام بخشی اصناف از طریق الگوی مشترک بین دولت و این انجمن‌ها انجام شود که به سیاست هم تنظیمی مشهور است. این الگوها در کنار هم زمینه تشکیل نهادهای صنفی را پدید آورده است؛ اما پرسش اینست که راهبرد هر یک چگونه است و آیا می‌توان چنین پنداشت که یک الگوی موفق در راستای توانمندسازی اصناف در جامعه با استفاده از هر یک از این الگوها ارائه کرد؟ اگر پاسخ منفی است عمده چالش‌ها و ایرادات وارد بر این الگوها یا الگوی مشخص که خط و مشی کلی کارکرد اصناف را تعیین می‌کند چیست؟ توضیح اینکه هر یک از این الگوها، خود، به عنوان یک سازوکار اجرایی، حقوقی و تقنینی می‌تواند به توانمندسازی اصناف کمک کند.

۴-۱- ارزیابی هر یک از الگوهای انتظام بخشی اصناف

۴-۱-۱- الگوی دولتی

در این الگو آنچه که به عنوان مبنای کارکرد اصناف قرار می‌گیرد، نه آزادی عمل اصناف در تصمیم‌گیری و انتخاب سیاست‌های ارادی، بلکه مبانی ساختار سیاسی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مذهبی جامعه است که توسط دولت تعیین و درباره اصناف اجرا می‌گردد (تنگستانی و رفیعی، ۱۳۹۹: ۳۱). این الگو از این جهت که تماماً توسط ساختارهای سیاسی اعمال و توسط دولت اجرا می‌گردد، هیچگونه اختیاری برای اتحادیه‌های صنفی در نظر گرفته نمی‌شود و در واقع اصناف بمثابه بخشی از نهادهای وابسته به دولت عمل می‌کند و آنچه را که به عنوان یک صنف اجرا می‌کند، در واقع نهادینه کردن سیاست‌های حاکمیتی است. واضح است با توجه به ویژگی‌هایی اساسی اتحادیه‌های صنفی که پیش از این مورد اشاره قرار گرفت، این سیاست نمی‌تواند موفقیت‌چندانی کسب نماید و در کوتاه مدت با شکست مواجه خواهد شد، زیرا دولت نمی‌تواند در عین حال که تمام الگوهای مصرف، تولید و صنعت را اداره می‌کند، در همان حال نیز به توانمندسازی اصناف در جهت تقسیم وظایف دولت و نیز اجرای صحیح نظریه خصوصی سازی، ارائه کلان خدمات عمومی در کشور و کمک به خردشدن ساختار سیاسی حاکمیت و دولت کمک کند.

۴-۱-۲- الگوی خودتنظیمی

یکی از مهمترین الگوهای سیاستگذاری تقنینی در اداره و اجرای خط و مشی ناظر به اتحادیه‌های صنفی که طرفداران بسیاری دارد، الگوی خودتنظیمی، خودانتظامی و خودنظام‌دهی این انجمن‌ها می‌باشد. مطابق این الگو، دولت صرفاً به عنوان نقش مکمل و گاه حامی عمل می‌کند؛ در تصمیمات و راهبردهای کلان اصناف دخالت نمی‌کند، هرگونه سیاستگذاری و قانونگذاری با استفاده از نمایندگان اصناف و به طور کارشناسی صورت می‌گیرد و هیچ گونه مانع اجرایی در پیاده‌سازی این سیاست‌ها از طرف دولت

مشاهده نمی‌گردد. اما به نظر می‌رسد چنین رویکردی از حقوق ایران به شکل واقعی قابلیت اجرا و پیاده سازی ندارد؛ زیرا معمولاً دولت اجازه نخواهد داد و یا تمایل ندارد که برخی سبجه‌های مربوط به بازار، تولید و مصرف را تماماً به بخش خصوصی واگذار کند از جمله بحث سیاست‌های تنظیم بازار، قیمت گذاری، کاهش تورم، تعادل در عرضه و تقاضا کالاهای اساسی و ضرور و غیر آن و نیز تسامح سیاسی در دخالت یا اثرگذاری انجمن‌های صنفی در بحث قانونگذاری. بر این اساس تا زمانی که دولت اجازه اجرای آزادانه این الگو را به اصناف ندهد، امکان توانمندسازی این انجمن‌ها از طریق الگوی خودتنظیمی وجود ندارد. این الگو در بسیاری جهات به عنوان سازگارترین الگوی اداره و مدیریت اتحادیه‌های صنفی تلقی شده و بی آن که دولت به طور مستقیم در امر سیاستگذاری‌های صنفی عمل کند، این انجمن‌ها می‌توانند از سازوکارهای توانمندسازی پیروی کنند.

۴-۱-۳- الگوی هم تنظیمی

الگوی سوم سیاستگذاری تقنینی در توانمندسازی اصناف بهره‌مندی از الگوی هم تنظیم است. این الگوی بیانگر این نوع خودنظام‌دهی است که اعضای صنف رأساً و بدون مداخله دولت، با تدوین قواعد رفتاری و ایجاد نهادها و تدابیر لازم به تنظیم فعالیت‌های حرفه‌ای خود پرداخته و از سویی دیگر، دولت نیز در برخی ساختارها و کارکردهای آنان دخالت کند.

پذیرش این الگو در انطباق با سیاست‌های کارکردی اصناف نظریه محل تأمل و ایراد است، زیرا از یک طرف می‌دانیم بیش از همه، این اعضا و فعالین یک صنف هستند که نسبت به فعالیت حرفه‌ای خود آشنایی و آگاهی دارند بنابراین این گروه نسبت به سایرین از قوانین و مقررات راجع به صنف خود نیز آگاهی و اطلاع بیشتری دارند (اعم از قوانین سابق و تدوین و نیازهای قوانین جدید)، از سویی نیز رعایت برخی سیاست‌ها بیش از آن که توسط نهادهای بخش خصوصی و غیردولتی اجرا شود، ناگزیر باید توسط دولت اعمال شوند مانند حمایت از حقوق مردم در رابطه با آن صنف (از حیث قیمت گذاری، کم فروشی، گرانفروشی، تقلب، احتکار و ...)، حمایت از صنف مربوط در برابر ساختارهای سیاسی و جامعه (توانمندسازی شبکه‌ای صنف)، فراهم کردن فضای آزاد و رقابت پذیر برای اداره امور اصناف و استماع همه نظرات کارشناسان و اهل فن خصوصاً صنفی‌های قدیم در هر رسته حرفه‌ای، وضع قواعد رفتار سازمانی و حرفه‌ای خصوصاً در زمینه اداره و تصمیم‌گیری یا مدیریت هر صنف، ارتقای سطح کیفی امور اصناف با نظارت بر فعالیت‌های صنفی و ارائه خدمات در جامعه یا تولید و فروش کالا، ترویج رعایت بیشتر موازین حرفه‌ای با بهره‌گیری از پیشنهادات و نقطه نظرات اعضای هر صنف، فراهم کردن فضای تعامل و گفتگوی میان اصناف و مردم، حل و فصل کارآمد و سریع و در عین حال کم هزینه اختلافات صنفی که عمده مشکلات اجرایی میان اصناف تلقی شده و جلوگیری از طرح آنها در مراجع قضایی یا شبه قضایی و نیز ارائه آموزش‌های اصولی و حرفه‌ای به مدیران اصناف (انصاری، ۱۳۹۶: ۵۴-۵۱) بر این

اساس باید قائل به اتخاذ رویه شد که میان این دو مؤلفه را جمع کرده و توانمندسازی را نه صرفاً الگوی دولتی و نه منحصرأ خودتنظیمی جلوه نماید؛ زیرا نظام اداره اصناف توسط خود صنف، صرفاً می‌تواند به عنوان مقتدرترین شکل اعمال مدیریت صنفی در کشور تلقی شود (دباغ، ۱۳۹۳: ۲) اما، ایراد اساسی به این الگو نیز چنین است که اتخاذ چنین رویه‌ای ممکن است در عمل، نتواند حقوق مصرف کننده یا حمایتی قاطع و رضایتمندی را پدید آرد؛ زیرا این الگوی خودتنظیمی اصناف است که می‌تواند برای دریافت کنندگان خدمات و مصرف کنندگان کالاهای انجمن‌های صنفی مفید واقع گردد. بنابراین، پیشنهاد شده است در این حالت (الگوی هم تنظیمی) بهتر است امر سیاستگذاری و قانونگذاری و وضع استانداردهای رفتاری، اداری و سازمانی، نه توسط دولت که بی شک در نگاه نخست در مقام حفظ سیاست‌های حاکمیتی و مافع شخصی خواهد بود، به نهادها یا انجمن‌های حرفه‌ای بیطرفی داده شود که وابسته به دولت و ساختارهای نظام سیاسی نباشد (International Council for Ad Self-Regulation, 2017: 6-7).

۴-۲- چالش‌ها و ایرادات وارد بر تنظیم امور اصناف از طریق الگوهای سیاستگذاری

بنا به پاره‌ای آسیب‌ها معمولاً تشکیل و ادامه حیات هر صنف با ایرادها و چالش‌هایی مواجه است. این آسیب‌ها عمدتاً برگرفته از فقدان نظارت دولتی و عمومی بر عملکرد اتحادیه‌های صنفی، چندیستگی و ناکافی بودن قوانین و مقررات مرتبط با اصناف و یا فقدان قانون جامع نظام صنفی، عدم رعایت اصول دادرسی منصفانه در رسیدگی‌های انتظامی اصناف، ضعف بازنگری قضایی در تصمیمات مربوط به اتحادیه‌های صنفی و سخت‌ترین فرض موجود رد عملکرد تسهیل شده اصناف یعنی سنخ و حدود مداخله‌های دولت که معمولاً عنصر گلایه همه اتحادیه‌های صنفی کشور می‌باشند (امامی و گرجی، ۱۳۹۵: ۳۷) این آسیب‌ها هر یک به نوبه خود، می‌توانند در عملکرد اصناف و اتحادیه‌های مربوط اخلاص کلی یا جزیی ایجاد کنند بگونه‌ای که ممکن است منجر به تعطیلی یا کم اثر شدن فعالیت یک صنف ختم شوند (از بین رفتن کارایی صنف).

۴-۲-۱- فقدان نظارت دولتی و عمومی بر کارکرد اصناف توسط دولت

دولت در قبال سیاست‌های تقنینی ناظر بر کارکرد اصناف خود را متولی و مسئول می‌داند، اما در قبال تصمیمات و رویه‌های اتخاذشده، نحوه و کیفیت اجرا و نیز سیاست‌های بازار که توسط اصناف اجرا می‌گردد، خود را پاسخگو نمی‌داند. از یک طرف خود مسئول اجرای صحیح قوانین و مقررات مربوط به اتحادیه‌های صنفی می‌داند، اما از سوی دیگر در مدیریت مشاغل غیردولتی، خود را فاقد سمت می‌داند با این ادعا که مدیریت و اداره مشاغل غیردولتی خارج از قواعد مربوط به حقوق عمومی است (مرادزاده و طلابکی، ۱۳۹۷: ۳۱۳) در این حالت، بحث نظارت بر کارکرد اصناف با ابهام جدی مواجه خواهد شد که

عملاً قدرت توانمندسازی اصناف را به مخاطره انداخته و حقوق مصرف کنندگان نیز نادیده گرفته خواهد شد، زیرا این دولت است که مسئول و متولی اجرای صحیح سیاست‌های تقنینی در قبال مردم و اصناف می‌باشد. اگر فرض شود اصناف حرفه‌ای مانند برخی اتحادیه‌های مهم کشور مانند سازمان نظام پزشکی، کانون وکلای دادگستری، اتاق اصناف ایران، اتاق تعاون ایران، اتاق بازرگانی، انجمن اسلامی معلمان، انجمن بلا چین ایران، انجمن صنفی روزنامه نگاران و ... بشکل یک صنف رها شده در آیند، چیزی جز معنای رهاسازی وظایف حاکمیتی دولت به عنوان متفکل امور اداری و اجرایی کشور نخواهد بود و در این زمینه قطعاً مشکلات عدیده‌ای ایجاد خواهد شد.

۲-۲-۴- چندگانگی و آشفتگی مقررات مربوط به کارکرد اصناف

یکی از ساده ترین گزینه‌ها در لحاظ الگوهای تقنینی برای تنظیم امور اصناف و انتظام بخشی آنها، تصویب یک قانون جامع، منسجم، نظاممند، واحد و یکپارچه است که بتواند اولاً: محتوای قوانین و مقررات کشور را بنحوی تنظیم و ارائه نماید که با وضعیت مشاغل موجود صنفی و نیازهای ضرور آن صنف سازوگار و همچنین حامی و صیانت گر حقوق مصرف کنندگان و مردم باشد، ثانیاً: آیین، نحوه و کیفیت دخالت دولت در سیاستگذاری اصناف را بهبود و یا مدیریت بخشد. به این شکل که حدود و ثغور اختیارات و صلاحیت‌های نهاد دولت و ساختارهای سیاسی را در اداره و مدیریت اتحادیه‌های صنفی مشخص و نیز تصمیم‌گیری‌های کلان ساختاری را به طور اصولی تبیین کرده باشد. بی شک، اتخاذ این رویکرد مستلزم تدوین چارچوبی برای اصلاح قوانین موجود و تصویب قوانین جدید خواهد بود، زیرا قوانین قدیمی با نیازهای روز جامعه هیچ سختی ندارد و گاه باقتضای موضوع نمی تواند ضروریات جامعه را تأمین نماید. البته، در این گام باید از برخی محدودیت‌ها به نفع مصالح عمومی جامعه چشم پوشی کرد از این جمله نمی توان از الزامات قانونی مربوط به خدمات عمومی دولتی که در قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) پیش بینی شده است برای هدفمندکردن قانونی اتحادیه‌های صنفی که وابسته به دولت و بخش عمومی کشور نیستند پیروی کرد (رستمی و حسینی پور، ۱۳۸۸: ۱۹۴) بنابراین دولت باید برای رفع این چالش سعی کند که قوانین و مقررات موجود را در یک مجموعه نوین و فناور گرد هم آورد.

۲-۳-۴- عدم رعایت اصول دادرسی منصفانه در رسیدگی‌های انتظامی اصناف

به لحاظ برخی آثار مخرب در رسیدگی‌های انتظامی بر حقوق بنیادین مصرف کنندگان و استفاده کنندگان خدمات اتحادیه‌های صنفی، رعایت اصول دادرسی منصفانه در کلیه این رسیدگیها ضروری خواهد بود. بدینسان، رعایت حق دفاع شخصی که به علت نقض قواعد رفتاری مورد پیگرد قرار گرفته اند، از اهمیت بسیاری برخوردار خواهد بود (تنگستانی و رفیعی، پیشین: ۴۸) شاید تصور شود که این اصول باید در

رسیدگیهای قضایی دادگاهها رعایت و ضرورتی به لحاظ آنها در رسیدگیهای انتظامی مربوط به اصناف نباشد، اما این رویه یک اشتباه ناصواب و غیرقابل بخشش است، زیرا برخی اصول قضایی از چنان اهمیت و قدمتی برخوردار خواهند بود که قابلیت تفسیر در اجرای زمانی و مکانی نخواهند بود مانند حق برخورداری از وکیل، مستدل و مستند بودن آرای صادره، رعایت اصل تناسب میان تخلف و تنبیه انتظامی و امکان اعتراض نسبت به آرای مذکور و نیز حق تفهیم اتهام (موضوع تخلف) و رعایت اصل تساوی حقوق دفاعی و تساوی سلاح ها. بنابراین، هرگاه این اصول بخوبی رعایت نشود و دولت نیز از حق توکلی خود در اداره امور ورود نکند، همچنان این آسیب به عنوان یک الگوی ساختارشکن در انتظام بخشی اصناف در جهت توانمندسازی آنها قلمداد خواهد شد مانند یک مرحله‌ای بودن آرای انتظامی سازمان نظام روانشناسی کشور که خود یک آسیب جدی تلقی می‌شود.

۴-۲-۴- ضعف بازنگری‌های قضایی در خصوص تصمیمات اداری اصناف

به عنوان یک اصل بنیادین باید همه تصمیمات و اقدامات اداری نهادهای حرفه‌ای از جمله اصناف مشمول بازنگری و تجدیدنظر باشند. در این مورد هیچگونه استثنایی نباید بر این موضوع قائل شد؛ این در حالی است که در برخی موارد باقتضای شخصیت قضایی یا شبه قضایی مقام (ات) رسیدگی کننده، امکان بازنگری در آرا و تصمیمات صادره وجود دارد و در واقع نوعی قطعیت حکم وجود دارد که سبب ورود آسیب جدی به کارکرد اتحادیه‌های صنفی می‌شود از این جمله دادگاه انتظامی سازمان روانشناسی و مشاوره، سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی، آرای دادگاه انتظامی قضات در خصوص قانون وکلای دادگستری و برخی تصمیمات مربوط به سازمان نظام مهندسی کشور اشاره کرد. در این بین، با توجه به فلسفه تشکیل و آیین دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۰ ق.ا.) باید قائل به این بود که جهت اجرای صحیح قوانین و مقررات و نیز زدودن هرگونه خودکامگی و اجتماع قدرت و حاکمیت در یک نهاد، کلیه این آرا، اقدامات و تصمیمات دارای وصف بازنگری یا تجدیدنظر باشند. برخی از نویسندگان داخلی قائل بر اینند که در این مورد ناگزیر باید از قدرت قانونی و جایگاه مشخص شده شورای نگهبان به عنوان پاسدار قانون اساسی استفاده کرد زیرا این نهاد مسئول مستقیم اجرای صحیح قوانین و مقررات با شرع و قانون اساسی است (رفیعی و تنگستانی، ۱۳۹۹: ۱۱۶-۹۵).

۴-۲-۵- سنخ و حدود مداخله‌های بی حد و حصر دولت در اداره اصناف

دولت به اشکال مختلف می‌تواند در کارکرد اتحادیه‌های صنفی اثرگذار باشد. هرگونه ی این دخالت، خود، می‌تواند باعث ورود آسیب و چالش حقوقی به یک یا چند بخش و یا کل ساختار اصناف شود. به عنوان مثال، دخالت بی‌حد و حصر دولت در تأیید صلاحیت کاندیداهای عضویت در هیأت‌های مدیره نظام‌های صنفی با توجه به این مجموعه قرار است برای یک بازه زمانی رکن تصمیم‌گیری و خط و مشی یک

صنف را دست بگیرند، به کل ساختار، کارکرد و فعالیت اصناف می‌تواند اثر مثبت یا منفی بگذارد. برخی از نویسندگان این نوع دخالت را کاملاً مردود دانسته و اعتقاد بر این دارند که این رویکرد با استقلال عملکردی اصناف در تباین است (امامی و گرجی، ۱۳۹۵: ۳۷) همچنین گاه این رویکرد در برخی بازنگری‌ها در اتخاذ تصمیمات اداری و قضایی تأثیرگذار خواهد بود مانند وابستگی سازمانی مراجع انتظامی به واحدهای دولتی و صدور پروانه اشتغال از سوی دولت از جمله کانون سردفتران اسناد رسمی، مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضاییه و نیز نقش اجرایی و نه نظارتی صرف رئیس جمور در انتخاب ارکان برخی نهادهای غیردولتی از جمله سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی که هر یک در جایگاه خود می‌تواند سبب بروز برخی آسیب‌ها و چالش‌های حقوقی در امر سیاستگذاری صحیح و کارآمد در توانمندسازی اصناف نماید.

نتیجه گیری

اتحادیه‌های صنفی همواره به دنبال حفظ دستاوردهای مشترک اعضا یا احیای منافع از دست رفته آنها و تأمین خدمات عمومی جامعه در کنار دولت و نهاد حاکمیت هستند. این مسئولیت خطیر از این انجمن‌ها سبب شده است که در پاره‌ای مسائل، اصناف با فراز و فرودهایی مواجه شوند، زیرا این مشکلات نه تنها انجمن‌ها و اتحادیه‌ها را تحت تأثیر قرار داده است که اعضای آنها را نیز در پیگیری امور مربوط به حرفه خود دچار مشکل ساخته، بلکه کارآمدی آنها را در ارائه خدمات عمومی نسبت به مردم نیز متأثر کرده است. شاید بتوان بزرگترین مشکل پیش آمده از سوی دولت به عنوان متولی امور ساماندهی اصناف در کشور به دخالت بیش از حد و شدید آن در تمامی امور مربوط به این اتحادیه‌ها تلقی شود. اما صرف این مسأله نیست، زیرا معمولاً اتحادیه‌های صنفی از الگوهای مختلفی در خودانتظامی بهره می‌گیرند که هر یک دارای چالش‌ها و ایراداتی است (از جمله الگوی دولتی، الگوی خودتنظیمی و الگوی هم تنظیمی) اما اینکه یک اتحادیه صنفی بتواند به صورت توانمند عمل کند، خود، مسأله بسیار مهمی است که نیازمند آسیب شناسی حقوقی و قانونی می‌باشد. در این پژوهش که به بررسی سیاست‌های تقنینی توانمندسازی اصناف پرداخته شد، این فرضیه به اثبات رسید که فارغ از مداخله بیش از حد دولت در امور اصناف، در بین نهادهای دولتی و عمومی نیز نوعی آشفتگی و سراسیمگی در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری وجود دارد که عمدتاً ناشی از تعدد نهادهای تصمیم گیر و تورم قوانین و مقررات مربوط به اصناف است. در این بین، هر یک از این نهادها که خود را متولی تمام یا بخشی از تشکیلات و امور ساماندهی اتحادیه‌های صنفی می‌دانند، سازوکار خاص خود را برای اصناف در نظر می‌گیرند که سبب سردرگمی اتحادیه‌ها در مسیر پیگیری امور اجرایی و نیز اخلال در ارائه خدمت می‌کنند.

در این شرایط آشفته، زمانی که سیاست‌های تقنینی به صورت جامع، واحد، منسجم و مؤثر واقع نگردد، همواره بر پیچیدگی مسائل و مشکلات موجود افزوده خواهد شد؛ زیرا بسیاری از این سیاست‌های

غلط فاقد ضمانت اجراهای کافی برای تصحیح یا ابطال می‌باشند و نیز فاقد هرگونه شفافیت محتوایی و یا دارای عنصر پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری می‌باشند. نتیجه اینکه، در کشور ما با وجود گذشت بیش از هشت دهه از تشکیل اتحادیه‌های صنفی همچنان شاهد چالش‌های غیرقابل حلی در این زمینه هستیم. این چالش‌ها به طور بنیادین در پیکره اتحادیه‌های صنفی رسوخ کرده و با وجود تدوین و تصویب هر قانون جدید (مانند قانون جامع نظام صنفی، قانون برنامه پنجساله ششم توسعه و ...) نه فقط از این چالش‌ها کاسته نشده، بلکه به تعداد آنها افزوده شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که قانونگذار اسلامی ما هیچ الگوی مشخص و متقنی برای ایجاد نظام‌های صنفی خاص که به طور مستقل از ساختار نظام سیاسی عمل کنند ندارد. دلایل اتخاذ این رویکرد بر ما پوشیده است، اما به نظر می‌رسد قانونگذار و نهادهای اجرایی از جمله دولت انگیزه و تلاش کافی برای گذر از این وضعیت آشفته را ندارند. تجربیات تقنینی کشور نشان داده دولت برای توانمندسازی اتحادیه‌های صنفی در راستای حرفه‌ای‌گری بیشتر و خردشدن وظایف حاکمیتی که بنحو مؤثر بتواند از گسترده حاکمیت سیاسی بکاهد، اقدام خاصی انجام نداده است، زیرا همچنان در بسیاری از مسائل کلان این اتحادیه‌ها نیازمند تنظیم‌دهی گسترده، کارشناسی شده و هدفمند می‌باشد که حل آن نیازمند خرد جمعی و همت واسعه است (از جمله انجام این امور نیازمند دخالت همه جانبه سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، سازمان تعزیرات حکومتی، شورای رقابت، شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی، نمایندگان اتحادیه‌های صنفی، کارشناسان و خبرگان امور صنفی و ... خواهد بود) بنابراین در مقام اصلاح این ساختارها، دخالت‌های غیر کارشناسی، تورم قوانین و مقررات، فقدان رویه واحد و منسجم در اداره و مدیریت اتحادیه‌های صنفی و آشفته‌گی تصمیم‌گیری در راهبردهای اجرایی آنها، پیشنهاد می‌گردد ابتدا قانون جامع نظام صنفی با حضور همه دست‌اندرکاران ذیربط به طور کارشناسی شده و نمایندگان دولت به عنوان اعضای ناظر، مبادرت به تشکیل نظام‌های خاص صنفی نمایند، سپس در مقام حل مشکلات و رفع چالش‌های پیش روی اتحادیه‌های صنفی گذارد. این رویکرد باید صرفاً به منظور توانمندسازی اتحادیه‌های صنفی با هدف تقویت و ارتقای سازوکارهای خودنظام‌دهی این مجموعه انجام شود، زیرا چنانچه نظام صنفی کشور با عنوان عمومیت یافته، جایگاه واقعی خود را در کشور بیاید، دیدگاه انحلال‌نه همه، اما برخی از نظام‌های خاص موجود می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. همچنین، شرایط این سیاست‌گذاری باید بگونه‌ای تنظیم شود که اتحادیه‌های صنفی در پیگیری امور خود با فضای آشفته‌ای رو به رو نشوند، چرا که در این حالت، نمی‌توانند مطمئن باشند چگونه باید در پی حل مسائل خود باشند. در بسیاری موارد که اتحادیه‌های صنفی با برخی نهادهای دولتی تعامل نزدیک و تنگاتنگ دارند (مانند سازمان تأمین اجتماعی، سازمان امور مالیاتی، سازمان گمرک و ...) شرایط باید بگونه‌ای تنظیم شود که اجرای این سیاست‌ها به نحو تسهیل و تجمیع شده‌ای بدون هیچ مانع اداری اجرا گردد.

منابع و مأخذ

الف. کتاب‌ها

- امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۹) حقوق اداری، جلد اول، چاپ دوم، تهران: نشر میزان.
- انصاری، باقر (۱۳۹۶) حقوق رسانه، چاپ ششم، تهران: انتشارات سمت.
- جلالی، محمد و نیکونهاد، حامد (۱۳۹۲) مفهوم و جایگاه عدم تمرکز در نظام حقوق اساسی در پرتو اندیشه قانونگذار اساسی، فصلنامه اندیشه‌های حقوق اداری، شماره ۲۰، مجموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر منوچهر مؤتمنی طباطبایی، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۹) حقوق اداری، چاپ ششم، تهران: انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب دانشگاهی در علوم اسلامی و انسانی (سمت).
- مرکزالمیری، احمد (۱۴۰۰) الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار، به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی) و با همکاری محبوه سلطانی گردفرامری، چاپ اول، تهران: انتشارات راه طلایی.
- موسی زاده، رضا (۱۳۹۱) حقوق اداری ۱ و ۲ کلیات و ایران، چاپ هشتم، تهران: نشر میزان.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۳) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران حاکمیت و نهادهای سیاسی، چاپ سیزدهم، تهران: نشر میزان.

ب. مقالات

- امامی، علیرضا و گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۵) «قواعد حقوقی حاکم بر آزادی فعالیت نظام‌های صنفی در ایران»، فصلنامه مطالعات علوم سیاسی، فقه و حقوق، دوره ۱، شماره ۴، صص ۱۴۰-۱۲۴.
- امامی، علیرضا؛ طاهری، محسن و آقایی بجستانی، مریم (۱۴۰۱) «صیانت از حقوق و آزادی‌های صنفی در رویه قضایی ایران و آمریکا»، ماهنامه علمی جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال پنجم، شماره یازدهم، صص ۴۷۲۲-۴۷۰۰.
- امیراسکندری، فرداد و رزمجویی، محرم (۱۳۹۸) «مطالعات تطبیقی خصوصی سازی و تدوین الگوی راهبردی مناسب برای ایران»، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، شماره ۹۲، صص ۲۰۱-۲۳۰.
- پروین، خیراله؛ چاقمی، مهتاب؛ یآوری، اسدالله و جلالی، محمد (۱۳۹۸) «حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در دعای خصوصی‌سازی خدمات و کالاهای عمومی»، فصلنامه حقوق اداری، سال هفتم، شماره ۲۱، صص ۵۷-۸۱.
- تنگستانی، محمدقاسم و رفیعی، محمدرضا (تابستان ۱۴۰۰) «ارزیابی تشکیل نظام‌های صنفی از منظر سیاستگذاری تقنینی»، فصلنامه حقوق اداری، سال هشتم، شماره ۲۷، صص ۵۲-۲۹.

- حاجیان پور، حمید و تاجداری، زینب (۱۳۹۲) «جایگاه اصناف در نظام سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ایران از دوران صفویه تا انقلاب اسلامی»، فصلنامه پارسه، سال سیزدهم، شماره بیستم، صص ۶۱-۳۵.
- سردارنیا، خلیل الله و جاهدین محمدی، ساسان (۱۳۹۵) «سازوکارهای حقوقی تعامل اصناف با دولت و ضعف نهادمندی اتحادیه‌های صنفی در ایران»، فصلنامه مطالعات حقوقی، دوره هشتم، شماره ۱، صص ۵۷-۸۴.
- رستگاری، شاهو؛ بابایی فرد، اسدالله و نیازی، محسن (۱۴۰۳) «درک تجربه ذی نفعان از فرایند خصوصی سازی در ایران»، فصلنامه جامعه شناسی کاربردی، سال سی و پنجم، شماره پیاپی ۹۴، شماره دوم، صص ۶۹-۱۰۰.
- رستمی، ولی و حسینی پور، سیدمجتبی (۱۳۸۸) «نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، فصلنامه حقوق، دوره ۳۹، شماره ۴، صص ۲۱۱-۱۹۱.
- رضایی، عبدالعلی (۱۳۷۶) «جامعه شناسی: روند شکل‌گیری اصناف و تحول نظام صنفی در ایران»، فصلنامه رسانه، شماره ۳۲، صص ۶۹-۶۲.
- رضایی زاده، محمدجواد و کاظمی، داود (۱۳۹۱) «بازشناسی نظریه «خدمات عمومی» و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه علمی پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال سوم، شماره پنجم، صص ۴۶-۲۳.
- عباسی، بیژن و اکبری، مینا (۱۳۹۵) «نقش نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی سازی ایران و آثار آن»، فصلنامه علمی پژوهشی برنامه و بودجه، سال بیست و یکم، شماره ۳، صص ۴۸-۲۳.
- فنازاد، رضا (۱۳۸۹) «نهادهای خصوصی دارای کارکرد عمومی»، نشریه حقوق اساسی، دوره ۷، شماره ۱۴، صص ۱۵۶-۱۳۷.
- قاسمی، مجتبی؛ شکوهیان، سیدعلیرضا و تقی زاده کلیدبری، علی (۱۴۰۰) «تحلیل اقتصادی ضمانت اجرای تخلفات صنفی (موضوع فصل هشتم قانون نظام صنفی)»، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، شماره ۹۹، صص ۲۹۰-۲۶۹.
- مرادزاده، مهدی و طلائیکی، اکبر (۱۳۹۷) «بررسی نظام‌های حرفه‌ای در نظام جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق، شماره ۱۹، صص ۳۲۵-۳۰۳.
- نجارزاده هنجنی، مجید؛ سرمدی، محمدحسین و حکاک زاده، محمدرضا (۱۴۰۰) «آسیب شناسی نظام حرفه‌ای در حقوق اداری ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال یازدهم، شماره ۳۸، صص ۸۰-۵۹.

- نجفی زاده، محسن (۱۳۹۶) «مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی در حقوق ایران با تأکید بر برنامه خصوصی سازی و برون سپاری»، فصلنامه علمی پژوهشی برنامه ریزی و بودجه، سال بیست و یکم، شماره ۴، صص ۱۰۱-۱۳۳
- یازرلو، حجت اله (۱۳۹۲) «تحلیل تئوری خصوصی سازی و تأثیر آن بر اقتصاد دولت»، فصلنامه تحقیقات حقوقی بین المللی، دوره ۶، شماره ۱۹، صص ۱۶۵-۱۴۹.

پ. سایر منابع

- دباغ، رحیم (۱۳۹۳) بررسی کارکردها و روابط اصناف با حکومت در ایران، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۸۱۲.
- شرکت، افسانه (تیر ۱۴۰۰) بررسی انتقادی نقش انجمن‌ها و اتحادیه‌های صنفی در اقتصاد، گزارش کارشناسی، تهران، مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاددانشگاهی، بنیادهای نظری - تاریخی توانمندسازی حاکمیت و جامعه، ناظر طرح کمال رضوی.
- عادل، محمد (شهریور ۱۴۰۰) مسائل و چالش‌های درونی و بیرونی انجمن‌های حرفه‌ای و صنفی در ایران، بانضمام تحلیلی از جایگاه انجمن‌های صنفی در نظام حکمرانی، گزارش کارشناسی، مجری طرح: مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاددانشگاهی، تهران، معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی،

منبع خارجی

- International Council for Ad Self-Regulation (2۰۱۷) Developing a Self-Regulation Organization.



The role of legislative policies in empowering trade unions with emphasis on self-organization mechanisms of trade unions

Mehrdad Karimi *

Reza Fanazad **

Saleh Abdinejad ***

Abstract

As the executive arms of the government, trade unions are always affected by the political and economic decisions of the government in securing the economic interests of the country and also in the capacity of reproducing the interests of their members. Considering the effect on the distribution and distribution of commercial, production, technical and service interests in the country, these unions will be forced to follow some legislative policies. Basically, these policies oversee the regulation of the activity framework and the way these unions are managed, which will cause the government, instead of directly interfering in the activities of these associations, to give the regulation to the owners of these unions (self-regulation) or in a participatory way (co-regulation) undertake. Some of these policies include: delineating the axes of government intervention in the role of trade unions, the possibility of judicial review in the decisions of these unions (through the Administrative Court of Justice), observing the principles of fair proceedings in the disciplinary proceedings of these unions, regulating the functioning of these unions. and the disciplinary framework of these unions through the structural combination, prosecution and follow-up of trade union and professional violations, systematization of the decision-making structures and structures of these unions, as well as developing a framework for amending existing laws and approving new laws, including the approval and implementation of the comprehensive law of the trade union system which will include various self-regulating mechanisms. This research has studied the role of this legislative policy. We will see that the implementation of this approach in practice faces many challenges.

Keywords

Guilds, empowerment, self-regulation, policy making, benefit sharing, systematization.

A Detailed Abstract

Field and Aims: Institutional economics requires targeting the government's economic programs and policies to improve the business environment and economic activities, eliminate resource constraints and free competition, and involve all private sector

* PhD Student in Public Law, Kish International Unit, Islamic Azad University, Kish Island, Iran

** Department of Law, Shahriar Center, Payam Noor University, Tehran, Iran (corresponding author): fanazad@yahoo.com

*** Penalty and Criminal Investigation Department, Naja Research Institute of Law Enforcement Sciences and Social Studies, Tehran, Iran

institutions in the development of this economic environment. In this context, trade unions will be introduced as the most important actors, because the expansion of government duties in this area cannot justify these policies. Therefore, the government must change its programs and policies from a static to a dynamic state in empowering trade unions to expand institutionalism in economic activities. These policies usually concern the regulation of the activities and administration of these unions. Instead of directly interfering in their activities, the government will delegate the regulation to the owners of these unions (self-regulation) or participate in their activities (co-regulation). Some of these policies include: outlining the axes of government intervention in the role of trade unions, the possibility of judicial review of the decisions of these unions (through the Administrative Court of Justice), observing the principles of fair trial in the disciplinary proceedings of these unions, regulating the function and disciplinary framework of these unions through structural composition, prosecuting and following up on trade union and professional violations, systematizing the decision-making elements and structure of these unions, and also developing a framework for amending existing laws and approving new laws, including approving and implementing a comprehensive law on the trade union system, which itself includes mechanisms for self-organization of trade unions. In addition, in many issues related to trade union legislators, there is no specific provision in the administration, management, decision-making, financial independence and recognition of the rights of individuals independent of the state, neither in the constitution nor in ordinary laws, naturally and transparently, thus creating a kind of legal vacuum. Also, in many decisions in the functioning of trade unions and professional associations, decisions and policies are born from the decisions and policies of the government sector. Therefore, among the legislative mechanisms in empowering trade unions towards their self-regulation will be overcoming these challenges and paying special attention to the general outsourcing of services from the government to the private sector, as well as the absence of destructive, ineffective and non-transparent interference in the administration, management and decision-making of this association.

Method: This research was compiled using a descriptive analytical method and a library method.

Findings and Conclusion: The findings of this research showed that self-organization of trade unions is impossible in many aspects with the current government policies. It seems that the continuation of these unprincipled policies and plans will cause the issue of empowering trade unions to be forgotten. Also, before the implementation of privatization models and programs, the economy and the provision of public services did not play a significant role in the affairs of the country, but gradually it gained a significant role, although in many ways the government, by adopting wrong policies or sometimes legislative approvals, limited or eliminated some of these roles over time. This approach consequently led to challenges and harms in the economic body and the government's activity in providing public services in society. For example, among the correct management methods and professional discipline in administrative law is that the government does not interfere in the policy-making and decision-making of technical and specialized institutions. This type of intervention will cause the aforementioned institutions to stay away from the principle of financial independence and legal personality and as a result, they will not have the desired impact in providing public services.