

سازوکارهای حقوقی تعامل اصناف با دولت و ضعف نهادمندی اتحادیه‌های صنفی در ایران

خلیل اله سردارنیا* ساسان جاهدین محمدی**

چکیده

در این نوشتار، تمرکز بر تحلیل سازوکارها و الزامات حقوقی در ارتباط با روابط اتحادیه‌های صنفی با دولت، کاستی‌ها و ضعف نهادمندی این روابط در ایران است. این مطالعه به صورت بین رشته‌ای در ذیل حقوق عمومی و علوم سیاسی صورت گرفته است. مهم‌ترین پرسش‌های این تحقیق عبارت‌اند از: مهم‌ترین الزامات حقوقی در فعالیت و تعامل اصناف با دولت در ایران در دو دهه اخیر کدامند؟ مهم‌ترین متغیرهای مؤثر بر عدم موفقیت کامل اتحادیه‌های صنفی و تعامل ضعیف آن‌ها با دولت در ایران چه بوده‌اند؟ در پاسخ باید گفت که در قانون نظام صنفی و قانون اساسی ایران، الزامات، تمهیدات و فرصت‌های لازم برای فعالیت اتحادیه‌های صنفی، عمدتاً پیش‌بینی شده‌اند لذا عدم موفقیت کامل اتحادیه‌های صنفی را باید در متغیرهای سیاسی، تشکیلاتی - سازمانی و متغیرهای جامعه شناختی جستجو کرد. البته در این نوشتار، موفقیت‌های نسبی عملکردی و پیشرفت‌های تشکیلاتی اتحادیه‌های صنفی نادیده گرفته نشده‌اند ولی با نقطه مطلوب، فاصله نسبتاً زیادی وجود دارد.

واژه‌های کلیدی: ایران، اتحادیه‌های صنفی، تعامل با دولت، سازوکارهای حقوقی، الزامات، نهادمندی.

۱. مقدمه

در عصری حیات خود را سپری می‌کنیم که جوامع غالباً به‌طور فزاینده‌ای، پیچیده و پیشرفته می‌شوند. طبعاً با پیچیده شدن جوامع و ظهور و گسترش کنشگران مدنی و صنفی و تحول فکری و نگرشی، ساخت حکومت با روش‌های یک‌سویه حکمرانی، چندان جواب نمی‌دهد لذا بایستی روش‌ها و سازوکارهای حکمرانی نیز، اصلاح و منطبق با اقتضائات و شرایط روز گردند. در این راستا است که در محافل علمی و دانشگاهی، موضوع «حکمرانی خوب» به مثابه مهمترین و مقتضی‌ترین روش حکمرانی مورد توجه قرار گرفته است. مهم‌ترین مؤلفه این نوع روش حکمرانی همانا تعامل و مشارکت دادن کنشگران مدنی و صنفی در تصمیم‌سازی‌ها و مدیریت کشوری و نگاه به کنشگران یاد شده به عنوان مکمل و همکار برای حکومت است.

در این نوشتار، نگارندگان تلاش کرده‌اند که با روش تحقیق تبیینی از نوع حقوقی و جامعه‌شناختی سیاسی از یک‌سو، سازوکارها و الزامات حقوقی مرتبط با فعالیت اصناف و اتحادیه‌های صنفی در ایران در دو دهه اخیر را تبیین و توضیح دهند. از سوی دیگر، با استفاده از رویکرد نهادمندی هانتینگتون و از رهگذر متغیرهای جامعه‌شناختی سیاسی، دلایل عدم موفقیت کامل اتحادیه‌های صنفی در ایران و عدم برقراری تعامل مطلوب بین آن‌ها و دولت در دو دهه اخیر را توضیح دهند.

مهم‌ترین پرسش‌ها در این تحقیق عبارت‌اند از: ۱. مهم‌ترین سازوکارهای حقوقی در ارتباط با فعالیت و تعامل اصناف و اتحادیه‌های صنفی با دولت کدامند؟ ۲. مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر عدم موفقیت کامل اتحادیه‌های صنفی و تعامل نسبتاً ضعیف بین آن‌ها و دولت در ایران در دو دهه اخیر چه بوده‌اند؟

از حیث پیشینه تحقیق، بایستی گفت که در ارتباط با ابعاد حقوقی و ارزیابی فعالیت اصناف در ایران، تعدادی پایان‌نامه و مقاله وجود دارد. فریدون افشاری در پایان‌نامه خود در دانشگاه شیراز با عنوان «ماهیت حقوقی اصناف و اصول حاکم بر آن

در حقوق ایران»، ابعاد حقوقی مربوط به نحوه عملکرد اصناف را بررسی کرده است. (افشاری، ۱۳۸۶) محمود گنج‌بخش در پایان‌نامه‌ای تحت عنوان «رژیم حقوقی حاکم بر انجمن‌های صنفی (کارگری و کارفرمایی) در حقوق ایران» در دانشکده حقوق دانشگاه شیراز، الزامات حقوقی حاکم بر انجمن‌های کارگری - کارفرمایی را مورد بحث قرار داده است. (گنج‌بخش، ۱۳۷۷) اما عمده مقالات و آثار موجود بر بررسی ابعاد اقتصادی و اجتماعی اتحادیه‌های صنفی متمرکز بوده‌اند. دو پایان‌نامه فوق نیز بر مطالعه موردی یک اتحادیه صنفی و یا مطالعه صرفاً حقوقی و غیر آسیب شناسانه اصناف در ایران متمرکز بوده‌اند.

با عنایت به نبود آثار قابل توجه در این زمینه، تمرکز نگارندگان بر سازوکارهای حقوقی و الزامات و مهمتر از همه بحث آسیب شناسانه در مورد نتایج عملکردی فعالیت اتحادیه‌های صنفی در ایران و توجه به دلایل ضعف تعامل اتحادیه‌های صنفی با دولت در ایران در دو دهه اخیر، انجام این تحقیق از ضرورت بالایی برخوردار بود. در ضمن، تمرکز زمانی تحقیق بر دو دهه اخیر نیز بر اهمیت و ضرورت تحقیق می‌افزاید.

۲. چارچوب نظری و مفهومی اجمالی

۲.۱. تعریف مفاهیم:

صنف: یک تشکل سازمانی صنفی یا حرفه‌ای و متشکل از افراد یا اعضای است که دارای یک حرفه، پیشه و فعالیت مشابه هستند. تشکل‌ها یا انجمن‌های صنفی در زمره شخصیت‌های حقوقی هستند که با هدف دفاع از حقوق اعضا و پیشبرد اهداف، مطالبات، خواسته‌ها و منافع مشترک یک صنف شکل می‌گیرند و به مشارکت سیاسی و اجتماعی می‌پردازند. در ادبیات غربی، اصطلاح سندیکا برای صنف به کار می‌رود (قاضی، ۱۳۷۵: ۱۵۸).

نظام صنفی: مجموع قواعد و مقرراتی هستند که وظایف، حدود و حقوق افراد و واحدهای صنفی و همچنین ساختار تشکیلات سازمان‌های صنفی و سایر امور مرتبط با آن‌ها را معین می‌سازند. (خسروی، ۱۳۹۲: ۹) هدف از ایجاد نظام صنفی، سازمان

دادن به حرفه‌های گوناگون به منظور ایجاد نظم و انضباط است. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۱۳۵)

جامعه مدنی: از دید لاری دیاموند، جامعه مدنی، حوزه زندگی اجتماعی سازمان یافته، ارادی، خود جوش و مستقل از دولت است که گستره‌ای از نهادهای صنفی، اجتماعی، گروه‌های مدنی، اقتصادی، فرهنگی، آگاهی دهنده، آموزشی، گروه‌های معطوف به توسعه و معطوف به هدف خاص، مطبوعات و انجمن‌های داوطلبانه در عرصه عمومی و در حد فاصل بین عرصه خصوصی و دولت‌ها را در بر می‌گیرد. (Diamond, 1997:4)

فیلیپ اشمیتر، جامعه مدنی را متشکل از انجمن‌های صنفی و مدنی و نهادهای میانجی مستقل از دولت و در حد فاصل بین خانواده‌ها و دولت می‌داند که: مستقل از مقامات عمومی شکل می‌گیرند، قادر به گفتگو و سازمان‌دهی برای اقدام به کنش جمعی برای پیگیری خواسته‌ها و مطالبات خود هستند و فعالیت آن‌ها در چهارچوب قانون و حکومت صورت می‌گیرد. وی چهار ویژگی یا عنصر برای جامعه مدنی قائل است که عبارت‌اند از: ۱) استقلال دوگانه (هم در شکل‌گیری و هم ایفای نقش) ۲) کنش جمعی هماهنگ ۳) عدم تعدی به حقوق و مصالح دیگری ۴) مدنی بودن (Whithead, 2004: 30).

مهم‌ترین ویژگی‌های مشترک در گروه‌ها یا سندیکاها صنفی عبارت‌اند از: هر صنفی ۱. دارای وظایف و کارکردهای خاص خود است ۲. در چارچوب یک نظام صنفی مشخصی، مفهوم و هویت می‌یابد ۳. دارای خصوصیات، آراء، باورها و اهداف صنفی خاص خود است ۴. شخصیت حقوقی و مستقل از اراده‌های شخصی اشخاص حقیقی است. در این راستا، هدف و عملکرد واحد و یگانه و هماهنگ دارد و اعضا یا اشخاص حقیقی گروه بایستی در جهت اهداف و منافع گروه، عمل همسان و هماهنگی انجام دهند (گلابی، ۱۳۹۰: ۷۲-۷۱).

۲.۲. فلسفه وجودی یا بایستگی تشکیل سازمان‌ها یا سندیکاها صنفی

مهم‌ترین دلایل در ارتباط با بایستگی یا ضرورت تشکیل و مشارکت نهادهای

صنفي در عصر مدرن عبارت‌اند از:

الف) نهادهای صنفي به مثابه سدي در مقابل اقتدارگرایی حکومت:

اساساً جامعه مدني و نهادهای صنفي، مدني، احزاب و نهادهای مردم بنیاد تشکیل دهنده آنها، لازمه دموکراسی هستند و دموکراسی بدون آنها، محلی از اعراب نخواهد داشت. نهادهای صنفي و مدني، تجلی قدرت اجتماعی جامعه در مقابل قدرت سیاسی یا حکومت و به مثابه سد مهمی در مقابل خودکامگی و اقتدارگرایی حکومت هستند. نهادهای یاد شده به مثابه سپر دفاعی برای افراد در مقابل گروه‌های خودسر یا حکومت خودکامه هستند و به منزله رابط یا وزنه تعادلی هستند که می‌توانند به آگاه‌سازی شهروندان از حقوق صنفي و شهروندی خود و دفاع از این حقوق کمک کنند. (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹: ۱۳۵)

از دهه ۱۹۹۰ به این سو، اصطلاح «اجتماع‌گرایی جدید» و اصطلاح «حاکمیت عمومی» به عنوان مکمل حاکمیت سیاسی مطرح شده‌اند. هر دو اصطلاح در عصر جهانی شدن و در ارتباط با پیچیده شدن جوامع، گسترش نهادهای مدني و صنفي و تضعیف حاکمیت دولتها مطرح شده‌اند. از این منظر، مشارکت اصناف و نهادهای مدني و سپردن امور عمومی و اقتصادی به نهادهای صنفي و مردم بنیاد ضروری هستند. (پاول، ۱۳۸۷: ۱۳۳-۱۳۲)

ب: مشارکت نهادهای صنفي به مثابه بازوی مشورتی برای تصمیم‌گیری‌های حکومت و تحقق حکمرانی خوب

حکمرانی به پویاها یا فرایندهای تصمیم‌گیری، چگونگی اعمال قدرت، تعامل دولت با شهروندان، اصناف و گروه‌های صنفي و مدني برای تصمیم‌سازی و مدیریت جامعه اشاره دارد. به طور اصولی، حکمرانی راجع به اعمال قدرت، تعامل و پاسخگویی است و با سؤالات مهمی همچون، چگونه تصمیم‌ها اتخاذ می‌شوند، چه کسی یا کسانی تصمیم‌گیر هستند، تعامل دولت و شهروندان چگونه باید صورت گیرد؟ مرتبط است (Plumptre & Graham, 1999:3) در تحقق حکمرانی خوب تعامل حکومت، جامعه مدني، بخش خصوصی و به ویژه اصناف یا حرفه‌ها و تشکلهای سازمانی و صنفي ضروری است.

در چارچوب رویکرد حکمرانی خوب، نهادهای صنفی در کنار نهادهای مدنی، جایگزین و مکمل مناسب برای دولت‌ها در تصمیم‌سازی‌ها، نظارت بر اعضای صنفی، ارائه خدمات و تعیین اولویت‌ها برای برنامه‌ریزی در حاکمیت هستند. با این وجود، تقویت این نوع نهادها موجب گسترش و توانایی سازمانی در برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی برنامه‌های توسعه می‌شود. به این منظور، بایستی حکومت به لحاظ حقوقی و معنوی، تسهیلات و فرصت‌های مناسب برای ایجاد و مشارکت نهادهای صنفی و مدنی فراهم کند.

در عصر حاضر که جوامع به طور فزاینده، پیچیده می‌شوند و حاکمیت دولت‌ها به چالش طلبیده می‌شود، رویکرد نظری جدید مبنی بر «مدیریت عمومی جدید» مطرح شده است. اکنون، مشارکت دموکراتیک، صرفاً در قالب دموکراسی انتخابی، کفایت نمی‌کند لذا مشارکت اصناف و نهادهای مردم بنیاد و مدنی، بیش از پیش ضرورت یافته‌اند. (شهابی و رحمتی فر، ۱۳۹۲: ۱۷-۱۶)

ج) نهادینه کردن مشارکت و نظارت بر حکومت:

سازمان‌های صنفی، تشکل‌های مهمی برای مشارکت دان اصناف در فرایندهای تصمیم‌گیری و مدیریت و تمرکز زدایی هستند. همچنین، نهادهای صنفی به عنوان یکی از اعضای مهم جامعه مدنی، نقش مهمی در نهادینه سازی دموکراسی و مسئولیت‌پذیری و نظارت‌پذیری حکومت دارند. بدون وجود نهادهای صنفی و مدنی و تمهیدات و فرصت‌سازی‌های حقوقی و قانونی، حکومت‌ها تمایلی به نظارت‌پذیری و مسئولیت‌پذیری در قبال اصناف و بخش خصوصی نخواهند داشت. دموکراسی، مستلزم دو اصل «نظارت اصناف و نهادهای مدنی» بر تصمیمات و عملکرد حکومت و «برابری حقوقی» در اعمال نظارت است. (غفاری و نیازی، ۱۳۸۶: ۱۱۶).

بر خلاف دیدگاه‌های سنتی، در نگرش نوین توسعه بر اهمیت نقش گروه‌ها و تشکلات صنفی در فرآیند توسعه و در تصمیم‌گیری‌های اجتماعی و غیر سیاسی با رویکرد توسعه درون‌زا و مشارکتی - تعاملی تأکید شده است. (آزاد ارمکی، ۱۳۷۲: ۵۱)

همبستگی بین سطح توسعه اجتماعی و اقتصادی و استقرار نظام دموکراتیک، متضمن قبول رابطه سطح توسعه و میزان مشارکت اجتماعی گروه‌های صنفی و مدنی در

حکمرانی و تصمیم سازی‌ها هستند. اصولاً هر چه روند توسعه گسترش یافته و شاخص‌های مربوط به آن افزایش یابد، زمینه مشارکت گروه‌های صنفی و مدنی در امور جامعه نیز افزایش می‌یابد (پوپر، ۱۳۷۸: ۴۱).

د) نهادهای صنفی به مثابه کانالی برای تصریح، بیان، تجمیع و پیشبرد منافع اعضا: در چارچوب رویکرد سیستمی، هیچ تصمیم و قانون‌گذاری در حاکمیت بدون توجه به نیازها، مشکلات و چالش‌ها در جامعه صورت نمی‌گیرد، از این منظر، پیدایش هر نهاد صنفی برخاسته از خواست و نیاز اقشار گوناگون جامعه است. در این راستا، نهادهای صنفی، می‌توانند خواسته‌ها و مطالبات اعضای خود را جمع‌آوری و تلطیف کرده و به حکومت برای تصمیم‌سازی انتقال دهند و حکومت را ملزم به تحقق بخشیدن به خواسته‌ها و مطالبات خود سازند. در حقیقت، بدون وجود نهادهای صنفی، حکومت با نهاد مسئول و متولی برای قشر یا صنف خاصی مواجه نخواهد شد لذا نبود این نهادها و ورود خواسته‌های پراکنده، حکومت را با اضافه بار تقاضاهای پراکنده مواجه ساخته و یا اصولاً دولت با الزام و فشار جدی برای پاسخگویی به تقاضاها مواجه نمی‌شود. (غفاری و نیازی، ۱۳۸۶: ۱۱۶)

ه) انتقال آگاهی و اطلاعات در ارتباط با حقوق صنفی و شهروندی: اصولاً آگاهی سیاسی و اجتماعی به ویژه نسبت به حقوق شهروندی و صنفی و درونی کردن باورهای مدنی و دموکراتیک از پیش شرط‌های مهم برای مشارکت صنفی و همکاری با اصناف و نهادهای مدنی و تعامل آن‌ها با حکومت و نهادینه شدن دموکراسی هستند. (Diamond, 1997:4) نهادهای صنفی از کانال‌های مهم برای تحقق این پیش شرط‌ها هستند. برای تعامل و همکاری اعضا در یک سازمان صنفی لازم است اعضا از دانش، اطلاعات، نگرش‌های تعاملی و مشارکتی و مهارت کافی برخوردار باشند.

۳. بررسی تاریخی و محتوایی اجمالی قانون نظام صنفی

به لحاظ تاریخی، دیرینه فعالیت اصناف در ایران، بسیار جلوتر از تدوین قانون نظام صنفی گزارش شده است، در برخی متون تاریخی، سابقه فعالیت اصناف به قرن

سوم و در برخی متون به دوره صفوی بر می‌گردد. با ظهور دولت صفوی به عنوان دولتی یکپارچه، متمرکز و قدرتمند، اصناف تقویت و گسترش یافتند. با رشد شهرنشینی، توسعه تجارت با همسایگان و کشورهای اروپایی، امنیت راه‌های داخلی و آرامشی که فراهم شد، کسب و کار مردم، وضعیت بهتری پیدا کرد و به تبع آن اصناف پیشه‌ور از جایگاه یک نهاد نیمه مستقل شهری برخوردار شدند. با این همه، اصناف شهرهای بزرگ نیز توان و تسهیلات لازم برای تأمین نیازمندیهای دستگاه گسترده و مجلل دربار و دیوان صفویه را نداشتند، لذا به ناگزیر، دولت خود به تأسیس «بیوتات سلطنتی»، یا «اصناف شاهی» اقدام کرد (دعاگو، ۱۳۸۶: ۹).

در دوره مشروطه در قانون اساسی به آزادی فعالیت اجتماعات و انجمن‌های صنفی و مدنی و نیز انجمن‌های ایالتی و ولایتی تصریح شد. لازم به ذکر است که اصناف در پیروزی انقلاب مشروطه و رویدادهای پس از آن، فعالیت و مشارکت قابل توجهی داشتند. در زمان رضا شاه پهلوی، اصناف بیش از پیش، استقلال سستی خود را از دست دادند و تحت نظارت دولت درآمدند. در پاییز ۱۳۰۴ شمسی هیئت اتحادیه اصناف تهران تأسیس شد. در سال ۱۳۲۶ شمسی، اتحادیه اصناف بازار تهران و در مهر ماه ۱۳۳۷ شورای عالی اصناف تأسیس شد. در زمان پهلوی دوم، اصناف و بازاریان با تعطیل کردن بازار، شرکت در تظاهرات و خرید اوراق قرضه ملی از حکومت مصدق پشتیبانی کردند.

نخستین قانون نظام صنفی در ۱۲ خرداد ماه ۱۳۵۰ در مجلس شورای ملی وقت تصویب شد، از این تاریخ به این سو، سازمان صنفی به عنوان یک سازمان مستقل در کشور شناخته شد و این سازمان، اتاق اصناف نامیده شد. اتاق اصناف در تهران تحت نظارت «هیئت عالی نظارت بر اصناف» بود که ریاست آن هیئت با وزیر کشور بود و در سایر شهرستان‌ها بر عهده فرمانداران بود.

پس از پیروزی انقلاب، اتاق‌های اصناف، منحل شدند و کمیته‌های امور صنفی مسئولیت امور جاری اصناف در سراسر کشور را به عهده گرفتند. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، نخستین قانون نظام صنفی مشتمل بر ۱۰ فصل، ۸۵ ماده و بالغ بر ۴۰ بند و تبصره در تیر ماه ۱۳۵۹ به تصویب شورای عالی انقلاب رسید. همین نظام نامه در

شهریور ماه ۱۳۶۰ به تصویب نخستین مجلس شورای اسلامی رسید. در سال ۱۳۶۱ شورای مرکزی اصناف، منحل شد و بخش مهمی از اختیار شورای مرکزی اصناف به اتحادیه‌ها منتقل شدند. فعالیت شورای مرکزی اصناف در کنار مجمع امور صنفی تهران تا سال ۱۳۶۸ ادامه یافت و در اردیبهشت ماه همان سال قانون نظام صنفی با برخی از اصلاحات در مجلس شورای اسلامی تصویب شد.

قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۶۰ از نقاط ضعف زیادی برخوردار بود که مهم‌ترین آن‌ها عبارت بودند از: عدم تناسب وظایف و اختیارات اتحادیه‌ها و مجمع امور صنفی، کاستی در تصریح تشکیلات سازمان‌های صنفی، فقدان پیش‌بینی بودجه لازم و عدم شفافیت اختیارات مجمع و امور صنفی و مداخله زیاد سایر دستگاه‌ها در حوزه اصناف. در اسفندماه سال ۱۳۸۲ قانون نظام صنفی با اصلاحات کلی تدوین و به تصویب مجلس ششم شورای اسلامی رسید. به دلیل کاستی‌های موجود در این قانون بود که در شهریور سال ۱۳۹۲، قانون نظام صنفی کشور، اصلاح و تصویب شد.

(طبق نظر داور دو پاراگراف به این قسمت انتقال داده شد) قانون نظام صنفی سال ۱۳۸۲ از ویژگی‌ها و نقاط مثبت برخوردار بود که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: ۱. تقویت حضور اصناف در تصمیم‌گیری اقتصادی کشور، ۲. تقویت اتحادیه و تقویت بنیه مالی آن‌ها، ۳. ایجاد اتحادیه‌های صنفی در سطح استانی و کشوری، ۴. تأکید بر جذب مدیر اجرایی با تحصیلات عالی در اتحادیه‌های صنفی حداقل با مدرک کارشناسی (ماده ۲۴)، ۵. تأکید بر عضویت رئیس اتحادیه به عنوان عضو اتاق اصناف شهرستان، ۶. مسئولیت بازرسی و نظارت بر واحدهای صنفی توسط خود اتحادیه‌های صنفی.

قانون جدید با اختیارات تصریح و تعیین شده برای اتحادیه‌های صنفی، از یک سو، می‌تواند موجب تقویت نقش اتحادیه‌ها در نظام تصمیم‌گیری کشور شود. از سوی دیگر، در راستای کاهش تصدی‌گری دولت، تقویت و اعطای اختیارات به اتحادیه‌های صنفی، می‌تواند منجر به سوق یافتن دولت به مسائل و حوزه‌های کلان و اساسی و تقویت حضور اصناف و بخش خصوصی در مدیریت و تصمیم‌گیری‌ها و کاهش اضافه بار و سنگینی مسئولیت‌ها بر دوش دولت شود. (صوفی، ۱۳۸۵: درگاه اینترنتی).

پس از تصویب قانون جدید نظام صنفی در سال ۱۳۸۲، اقدامات مهمی از سوی تشکیلات صنفی برای سامان دادن به امور اصناف و تقویت این تشکیلات انجام شد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت بودند از: آموزش افراد و دستگاه‌های مرتبط (انتشارات کتاب قانون و برگزاری سمینار توجیهی ملی و منطقه‌ای در سطوح مدیران، پرستاران و کارشناسان توجیه اعضا کمیسیون‌های نظارت بر سراسر کشور و ارائه طرح‌های مطالعاتی)، تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مشتمل بر ۲۷ آیین‌نامه و ۲۲ دستورالعمل، سازماندهی و شکل‌گیری مسائل صنفی، برگزاری انتخابات برخی از اتحادیه‌ها، برگزاری سراسری انتخابات مجامع امور صنفی در مرداد ماه ۱۳۸۳، تشکیل شورای اصناف ایران و تمهیدات لازم برای برگزاری انتخابات اعضای هیئت‌رئیس شورای اصناف کشور، تغییر قانون نظام صنفی در سال ۱۳۹۳ تحت عنوان «لایحه اصلاح نظام صنفی در مجلس شورای اسلامی» با تغییر نام مجمع امور صنفی به اتاق اصناف شهرستان و شورای اصناف ایران، تعیین محدودیت در مدت زمان تصدی اعضا هیأت مدیره، ایجاد شرایط سنی و تحصیلی و مواردی از این قبیل. (خسروی، ۱۳۹۲: ۹-۱۰).

در شهریور ماه ۱۳۹۲، اصلاحیه‌هایی در قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ صورت گرفت که برخی از مهم‌ترین آن‌ها عبارت بودند از: الف) ایجاد یا تأسیس اتحادیه صنفی در سطح ملی یا کشوری با افزودن تبصره ۷ به ماده ۲۱ قانون نظام صنفی با عنایت به دلایلی همچون: پیوستگی‌های جدی در عرصه اقتصادی به ویژه در حوزه مسکن، ضرورت سامان‌دهی و انسجام‌بخشی به فعالیت اصناف در سطح کشوری و ضرورت انتقال مطالبات و دیدگاه‌های اصناف و اتحادیه‌های صنفی محلی و شهرستانی به سطح ملی. ب) افزایش مدت خدمت مسئولیت اعضای هیأت‌رئیس اتاق اصناف شهرستان از ۲ به ۴ سال مطابق با ماده ۳۵ اصلاحیه، به منظور ایجاد ثبات و جلوگیری از تغییرات زودگذر و سریع در اتحادیه‌های صنفی. (خسروی، ۱۳۹۲: ۱۰۰).

۴. حقوق و الزامات عملکردی اتحادیه‌های صنفی

در قانون اساسی و قانون نظام صنفی ایران

یکی از اهداف مهم انقلاب اسلامی ایران، تحقق بخشیدن به الگوی «مردم سالاری دینی» بود، به این منظور، قانون اساسی ایران بر محور دو رکن «اسلامیت» و «جمهوریت» تدوین گردید. در واقع، فصل حقوق ملت، تجلی رکن جمهوریت نظام است، این رکن در بردارنده حقوق مردم و کانال‌های بیان مطالبات و انتقادات و مشارکت شهروندان است، از این منظر است که جامعه مدنی و انجمن‌های مدنی و صنفی و سایر تشکلات، قابلیت طرح و دفاع می‌یابند و بایستی تقویت گردند.

در اصل بیست و ششم قانون اساسی چنین تصریح شده است: «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهور اسلامی را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آن‌ها مجبور ساخت». در این اصل بر دو پیش شرط و الزام برای تشکیل اجتماعات اعم از صنفی، سیاسی و مدنی تصریح شده است که عبارت‌اند از: احراز هویت و شخصیت حقوقی برای فعالیت و عدم نقض «اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساسی جمهوری اسلامی». ممانعت از حضور و یا اجبار به مشارکت در آن‌ها، مابینت آشکار با حق نفع طلبی و هویت‌جویی مدنی و صنفی دارد. چنانکه اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز در ماده بیست و سوم خود تصریح می‌کند «هر شخصی حق دارد که برای دفاع از منافع خود با دیگران اتحادیه تشکیل دهد و یا به اتحادیه‌های موجود بپیوندد (جانسون، ۱۳۷۸: ۹۴). اصل ۲۶ با اعلام آزادی تشکیل تشکلات و اجتماعات در اشکال سیاسی، اجتماعی، صنفی و مذهبی، همانند موازین بین‌المللی، حقوق و آزادی‌های گروهی غیرقابل سلب ملت و مصالح کلی نظام را به نحو ظریفی در هم آمیخته است. (هاشمی، ۱۳۹۱: ۴۱۱).

در نظام حقوقی ایران، دو نوع نظارت برای اصناف و اتحادیه‌های صنفی تصریح شده است که عبارت‌اند از: الف) نظارت درونی، منظور از آن، نظارتی است که اتقاق

اصناف، شورای عالی اصناف، و اتحادیه‌های صنفی بر عملکرد هر یک از اصناف در چارچوب قوانین و آیین‌نامه‌های داخلی اعمال می‌کنند ب) نظارت بیرونی، نظارتی است که توسط سازوکارهای کنترلی یا نظارتی مانند نظام قضایی و دادگستری، پلیس و یا نهادهای اجرایی مرتبط با اصناف در چارچوب قوانین و نظام نامه صنفی اعمال می‌کنند که از ضمانت‌های اجرایی مانند جریمه، زندان و جلوگیری از فعالیت صنفی برخوردارند. (ر.ک قانون نظام صنفی کشور، ۱۳۹۲)

در نظام حقوق صنفی ایران، سازمان‌های صنفی دارای نقش‌های متقابل در برابر اعضا و هم در برابر دولت هستند. از یک سو، دولت و نهادهای وابسته همچون: شهرداری‌ها، مراجع قضایی، نیروی انتظامی و سایر نهادها در راستای پیشبرد سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، بهداشتی و امنیتی، ناگزیر هستند که فرصت‌ها، تسهیلات و تمهیدات حقوقی، قانونی، معنوی و سیاسی برای مشارکت دادن اصناف و نهادهای صنفی را فراهم کنند تا همکاری و مشارکت بخش خصوصی و اصناف به صورت جدی و مستمر حاصل شود. (افشاری، ۱۳۸۶: ۹۵). از سوی دیگر، نهادها و انجمن‌های صنفی نیز در قبال دولت و مصالح عمومی، موظف به پذیرش الزاماتی هستند.

پیشتر، به مهمترین پیش شرط‌های ماهوی و تأسیسی در فراروی تشکیل و فعالیت‌های اجتماعات از جمله اتحادیه‌های صنفی در قانون اساسی پرداخته شد، اما محدودیت‌ها و الزامات قانونی به این موارد محدود نمی‌شوند که در ذیل به مهم‌ترین آن‌ها پرداخته می‌شود.

مشخص کردن اهداف صنفی، یکی دیگر از الزامات و محدودیت‌های فراروی تشکیل اجتماعات و انجمن‌های صنفی و مدنی در حقوق ایران است. اصولاً یکی از تمایز احزاب و گروه‌های ذینفع از جمله نهادهای صنفی، محدودیت و مشخص بودن اهداف گروه‌ها در مقایسه با اهداف گسترده احزاب است. گروه‌ها و مجامع از جمله مجامع صنفی در هنگام ثبت، بایستی اهداف خود را به صورت مشخص، تصریح کنند لذا اهداف و مقاصد گروه‌ها بایستی پیش از ثبت و رسمیت مورد بررسی قرار گیرند. (قانون نظام صنفی کشور، ۱۳۹۲).

نظارت پذیری، قانونمندی و مسئولیت پذیری عملکردی، از جمله محدودیت‌ها و الزامات مهم دیگر در فراروی انجمن‌های صنفی و مدنی در قانون اساسی و حقوق ایران است. تشکل‌ها و گروه‌های صنفی و مدنی پس از تشکیل و رسمیت یافتن، به عنوان اشخاص حقوقی همراه با مسئولیت پذیری مدنی و تکالیف در کنار حقوق شناخته می‌شوند. این اشخاص یا مؤسسات حقوقی در بسیاری موارد، همانند اشخاص حقیقی موضوع حق و تکلیف قرار می‌گیرند و از حقوق و آزادی‌هایی که لازمه وجود آنهاست برخوردارند، به شرط آنکه مرتکب جرم یا تخلف قابل مؤاخذه و تعقیبی نباشند. بدیهی است که ارتکاب تخلف یا جرم و نقض محدوده‌های مقرر در مورد تشکل‌ها و گروه‌ها زمینه را برای نظارت بعدی و تعقیب آنها بر اساس ضوابط و مقررات قانونی فراهم خواهد کرد (ر.ک قانون نظام صنفی کشور، ۱۳۹۲).

مواد ۵۷ الی ۶۶ قانون نظام صنفی کشور نیز کلیه اصناف و مشاغل این قانون را موظف به خودداری از ارتکاب جرائم و تخلفات صنفی خاص کرده است که با الزامات مقرر در اصل بیست و ششم قانون اساسی منطبق است. لازم به ذکر است قانون‌گذار برای اصناف و مشاغل مجازات زندان قائل نشده است و در عوض، در این قانون بر پرداخت جریمه، تعطیل موقت یا همیشگی صنف یا تعلیق و لغو پروانه تصریح شده است. (ر.ک قانون نظام صنفی کشور، ۱۳۹۲).

یکی از مسائل مهم، مسئله نظارت بر اصناف و نهادهای صنفی است لذا لازم است که عموم این فعالیت‌ها به اشکال گوناگون، تحت کنترل قدرت فراگیر و مشروع دولت قرار گیرند. امروزه پذیرفته شده است که «جامعه بدون یک قدرت تنظیم کننده و کنترل کننده نمی‌تواند پایدار بماند چرا که غیبت نظم و کنترل یعنی بی‌نظمی و هرج و مرج» (علیخانی، ۱۳۷۳:۳۱).

الف) نظارت ابتدایی: این نوع نظارت که در حقیقت در آغاز تشکیل سازمان‌های صنفی انجام می‌شود توسط وزارت کشور صورت می‌گیرد، بدین ترتیب کلیه سازمان‌های صنفی اعم از ویژه و عادی که در یک محدوده جغرافیایی فعالیت دارند مکلف‌اند یک نسخه از اساسنامه خود که در آن مواردی از قبیل ارکان، تشکیلات، منابع مالی، آیین‌نامه‌های مربوط، شرایط عضویت و نحوه انحلال تصریح شده‌اند را به وزارت

کشور تحویل دهند (افشاری، ۱۳۸۶: ۱۱۰).

ب) نظارت به هنگام انتخاب اداره کنندگان: دولت از طریق هیأت‌های نظارت که به منظور کنترل انتخابات هیأت مدیره و سایر اداره کنندگان بعضی از سازمان‌های صنفی تشکیل می‌شوند، نوعی دیگر از شیوه‌های نظارتی و کنترلی خود را در مورد سازمان‌های صنفی اعمال می‌کند. (افشاری، ۱۳۸۶: ۱۱۳).

ج) نظارت در حین فعالیت: پس از برگزاری انتخابات مدیران و اعضای هیأت مدیره، در زمان فعالیت نیز این سازمان‌ها، مستمراً تحت نظارت دولت قرار می‌گیرند. هدف از نظارت در این مرحله، اجرای صحیح قوانین مملکتی، حفظ منافع دولت و مصالح عموم است. علاوه بر اینکه خود سازمان‌های صنفی به عنوان یک مجموعه، تحت نظارت کنترل دولت هستند. در پاره‌ای از موارد، قانون‌گذار اجازه داده است که فعالیت افراد و واحدهای صنفی نیز مستقیماً توسط دولت تحت نظارت قرار گیرد. شیوه‌های این نوع اعمال نظارت در صنوف عادی و ویژه با یکدیگر متفاوت است. (در پاراگراف پایین یا در ادامه توضیح داده شده است)

در صنوف عادی، به دو صورت انجام می‌شود: ۱. از طریق سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات ۲. یا نظارت از طریق کمیسیون نظارت متشکل از مقامات دولتی شهرستان صورت می‌گیرد. اصولاً وظیفه کمیسیون، بررسی عملکرد سازمان‌های صنفی است؛ اما گاهی این کمیسیون توسط ناظران و بازرسان خود که عموماً از بین معتمدین کمیسیون یا مصرف‌کنندگان انتخاب می‌شوند واحدهای صنفی و فعالیت افراد صنفی را به صورت مستقیم، مورد بازرسی قرار می‌دهند. در ارتباط با پاره‌ای از صنوف، قانون‌گذار به نیروی انتظامی اجازه داده است که به اعمال نظارت در واحدهای صنفی مربوطه بپردازد.

در صنوف ویژه، عموماً نظارت بر فعالیت افراد صنفی توسط خود سازمان صورت می‌گیرد. سازمان یا انجمن صنفی نماینده صنف محسوب می‌شود و نظم و سامان دهنده به امور صنف یا حرفه است. به این منظور از اختیاراتی برخوردار است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: صدور پروانه اشتغال به حرفه برای اعضا، اتخاذ تصمیمات قانونی و تنبیهی علیه اعضای خاطی، وضع آیین‌نامه‌های مربوط به حرفه و غیره.

اما در بعضی از صنوف به مواردی از اعمال نظارت دولت نیز برخورد می‌کنیم، در این ارتباط می‌توان به نظارت بر کانون وکلا و کارشناسان رسمی از طریق وزیر دادگستری و دادگاه انتظامی اشاره کرد. در برخی از صنوف ویژه با توجه به نوع خاص فعالیت آن‌ها، قانون‌گذار، روش‌های دیگری برای اعمال نظارت پیش‌بینی کرده است. مثلاً مدیران مسئول مطبوعات یا صاحبان نشریه مکلف‌اند شمار فروش خود را به صورت کتبی به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی اطلاع دهند (افشاری، ۱۳۸۶: ۱۲۲).

افراد و اعضای حقیقی صنفی، مکلف به اجرای دقیق مقررات جاری حکومتی نظیر مقررات فنی، بهداشتی، ایمنی و حفاظتی، کار، بیمه‌گذاری و غیره هستند. در واقع، نهادهای صنفی، بایستی حق و اقتدار نظارتی و تنبیهی برای دولت در قالب اعضا و اشخاص حقیقی و حقوقی خطاکار را به رسمیت بشناسند. با وجود اینکه افراد و واحدهای صنفی تحت نظامات اتحادیه یا سازمان صنفی خود هستند در پاره‌ای از موارد مکلف‌اند تنها پس از کسب اجازه از مقامات دولتی مبادرت به فعالیت کنند، در غیر این صورت، فعالیت آنان غیرقانونی تلقی شده و یا مجازاتی را نیز به دنبال خواهد داشت. مواردی که افراد صنفی مکلف به کسب اجازه هستند عموماً در قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط به صنوف گوناگون پیش‌بینی شده است (ر.ک قانون نظام صنفی کشور، ۱۳۹۲).

۵. آسیب‌شناسی روابط دولت و نهادهای صنفی در ایران

با یک بررسی واقع‌گرایانه، می‌توان اذعان کرد که اصناف و اتحادیه‌های صنفی در کمتر از دو دهه اخیر، عملکرد و دستاوردهای نسبتاً خوبی در سامان بخشی به امور صنفی، پیشبرد مطالبات و خواسته‌های اعضا در سطح حاکمیتی و تصمیم‌گیری، ایجاد انسجام درون اتحادیه‌ای و هویت‌یابی صنفی داشته‌اند. بدون اینکه دستاوردهای مثبت را نادیده بگیریم، اما هنوز با نقطه مطلوب، فاصله نسبتاً زیادی دارند و از حیث دستاوردها، قرین موفقیت کامل نبوده‌اند.

نگارندگان بر این باورند که موضوع عدم موفقیت کامل اتحادیه‌های صنفی در

ایران در دو دهه اخیر را نیز نمی‌توان با رویکرد تک‌عاملی یا یک‌سطحی بررسی کرد، لذا واقع‌بینانه آن است که این موضوع را به صورت چندسطحی یا چندعاملی بررسی کرد که در ذیل به اجمال به این مسئله پرداخته می‌شود. نکته شایان ذکر آن است که تمرکز این مقاله عمدتاً بر آسیب‌شناسی نحوه ارتباط بین حکومت و اصناف در چارچوب رویکرد نظری حکمرانی خوب با محوریت تعامل و استفاده حکومت از نهادهای صنفی به عنوان بازوهای مشورتی و مکمل برای تصمیم‌سازی است؛ بنابراین نیازی به احصاء تک‌تک مواد و تبصره‌های قانون نظام صنفی نیست، زیرا به طولانی شدن مقاله می‌انجامد. در عین حال، کاستی‌های موجود در قانون صنفی هم پرداخته می‌شود.

۵.۱. عدم استقبال جدی حکومت نسبت به رویکرد تعاملی با اتحادیه‌های صنفی

به طور کلی، شواهد در ارتباط با تاریخ حکمرانی در بیش از یک سده در ایران نشان می‌دهد که حکومت تمایل جدی به مشارکت دادن اصناف و نهادهای مدنی در تصمیم‌سازی و حکمرانی نداشته است. در دو دهه اخیر، گرچه در تمایز نسبی با دوره‌های گذشته، رویکرد تعاملی و مشارکتی در دولت نسبت به اصناف و نهادهای مدنی شکل گرفته است، اما این تمایز و رویکرد در آن حد نبوده است که به عنوان نقطه عطف تلقی شود.

بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد که نظام صنفی در ایران، به دلیل ضعف تاریخی جامعه مدنی و تسلط عاملان حکومتی بر کسبه و پیشه‌وران شهری از خصصت‌هایی مشابه با گیلدها یا اصناف غربی برخوردار نبوده‌اند. احمد اشرف از جامعه‌شناسان ایرانی در مطالعه تفصیلی خود در زمینه تمایز نظام صنفی در ایران از غرب بر سه مانع اساسی تأکید می‌کند. نخست اینکه، این نهادها یا از سوی دولت تأسیس شده‌اند یا فلسفه تشکیل آن‌ها مبتنی بر خدمت به دستگاه مالیاتی دولت بوده است، رؤسای اصناف به نمایندگی از حکومت وظایف مالی و اداری را بر عهده داشته‌اند و به عنوان مباشر مالی حاکم شهر عمل می‌کردند. دوم اینکه، این نهادها از گذشته‌های دور تاکنون در شرایطی به وجود آمدند که در آن اثری از جامعه مدنی نبوده است. سوم اینکه، کسبه

و پیشه‌وران شهری غالباً حافظ بازار سنتی بودند و از این رو حامل چنین میراث فرهنگی بودند و چندان قرابتی با جامعه مدنی نداشتند (اشرف، ۱۳۷۵: ۱۵).

در ایران در سه دهه اخیر، رابطه حکومت و اصناف و تشکلات صنفی عمدتاً از نوع یک سویه و غیر همکاری جویانه بوده است و دیوار بی‌اعتمادی بین آن دو بوده است. گرچه حکومت در بیان و اظهار نظر به نوعی اعلام داشته است که از همکاری و مشارکت اصناف استقبال می‌کند اما در عمل، این نگاه چندان عملیاتی و اجرا نشده است و تصمیمات عمدتاً توسط حکومت یا جریان حاکم گرفته شده است و اظهارات و راهبردهای جریان یا صنف مقابل مورد توجه قرار نگرفته است. اصولاً در جامعه ما چندان به اصناف و نهادهای صنفی به عنوان مکمل و متمم برای تصمیم‌سازی نگریسته نشده است و این موضوع عمدتاً در حد شعاری و اظهارنظری بوده است.

با اصلاحاتی که در قانون صنفی در سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۹۲ صورت گرفت، به لحاظ شکلی و محتوایی، بخش قابل توجهی از کاستی‌های آن رفع گردیدند اما هنوز، برخی کاستی‌ها در آن وجود دارند. یکی از مهمترین کاستی‌ها، آن است که جوهره رویکرد نظری جدید یعنی «حکمرانی خوب» با محوریت تعامل و تلقی از اصناف به عنوان بازوهای مشورتی و مکمل برای حکومت در تصمیم‌سازی‌ها و به ضرورت کاسته شدن از مداخله حکومت و تصدی‌گری آن در امور محلی و خصوصی به صورت روشن پرداخته نشده است. حداقل لازم بود که در مقدمه به این موضوع مهم پرداخته می‌شد. در رویکردهای نظری جدید، از جمله در نظریه «مدیریت عمومی جدید» بر ضرورت کاسته شدن از مداخله دولت و سپردن امور اقتصادی و خصوصی در موارد قابل توجهی به بخش خصوصی و نهادهای صنفی و مردم بنیاد تأکید شده است. پیچیده شدن جوامع امروزی، کاهش تصدی‌گری دولت و توانمندسازی و شریک‌سازی نهادها و اتحادیه‌های صنفی و سازمان‌های مردم بنیاد را بیش از پیش ضروری ساخته است.

کاستی دیگر آن است که در قانون صنفی، جنبه‌های شکلی و فهرست‌سازی بندها و نهادهای زیر مجموع مانند اتاق اصناف، شورای عالی اصناف و غیره بر ابعاد محتوایی و تعاملی آن از چربش بیشتری برخوردار است. گرچه بر وظایف و تعهدات دولت و

اصناف نسبت به یکدیگر پرداخته شده است اما موضوع تعهدات و الزامات دولت در قبال اصناف، کمتر مورد توجه واقع شده است.

در قانون صنفی، گرچه کنشگران و نهادهای صنفی و اختیارات آنها تصریح شده است، اما میزان اختیارات و قدرت آنها در پیشبرد اهداف و مطالبات صنفی و تأثیر بر تصمیمات حکومتی به ویژه در امور مالیاتی، چندان روشن نیست. در همین ارتباط می‌توان به سازوکارهای «کورپوراتیستی» به مثابه مجمع چند جانبه متشکل از نماینده دولت و نمایندگان اصناف و تشکلات کارگری و کارفرمایی برای تصمیم سازی و تنظیم روابط بین اجزاء یاد شده در غرب اشاره کرد؛ اما چنین سازوکاری در قانون صنفی یا در عرصه کلان حاکمیتی، پیش بینی نشده است. البته در مواردی مانند تنظیم و تعیین سقف مالیات برای اصناف، در سال‌های اخیر، نشست‌هایی بین سازمان امور مالیاتی و اصناف صورت گرفته است اما این تجربه، جدید و کمتر ریشه‌دار است. در قانون صنفی، چنین سازوکاری مطرح نشده است.

علاوه بر این در ارتباط با نهادینه نشدن رویکرد تعاملی بین دولت و نهادهای مدنی و صنفی در تصمیم سازی‌ها و مدیریت امور صنفی می‌توان به دلایل مهمی اشاره کرد که عبارت‌اند از: ساختار متمرکز قدرت سیاسی و حکومت، عدم سوگیری جدی حکومت به سمت کاهش تصدی‌گری در امور عمومی و خدماتی، عدم تمایل جدی حکومت به اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی و خصوصی سازی و استمرار حضور قابل توجه دولت در عرصه اقتصادی، حفظ میزان قابل توجهی از اقتدارگرایی در حکومت و استمرار دیدگاه‌های یک سویه و کمتر مثبت به اصناف و توان آنها در خودگردانی و مدیریت امور صنفی خویش و دلایلی از این دست.

با این وجود، در کمتر از دو دهه اخیر برخی از تعاملات، نشست‌ها و روابط خوبی بین حکومت و اصناف در ارتباط با موضوعات مهمی صورت گرفته است که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از: تعیین سقف مالیات بر درآمد و ارزش‌افزوده، فرصت دهی به نمایندگان اتحادیه‌ها برای طرح مطالبات و درخواست‌ها و لحاظ آنها در تصمیم‌گیری‌های حکومتی، استفاده از دیدگاه اتحادیه‌های صنفی در تدوین و اصلاح قانون نظام صنفی، برگزاری نشست‌های بین سازمان‌ها و نهادهای گوناگون حکومتی اعم از

فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و مالیاتی با اصناف و اتحادیه‌های صنفی برای شنیدن پیشنهادهای و انتقادات آنها، برگزاری انتخابات در اتحادیه‌های صنفی و مانند آن.

۵.۲. ارتباط ضعیف و اعتماد پایین اعضای صنفی به اتحادیه‌های صنفی

منطق واقع بینانه تاریخی بر این مبنا است که در تحلیل مسائل تاریخی و اجتماعی نایستی قائل به گسست تاریخی باشیم منظور آنکه حداقل در یک گستره نسبتاً طولانی تاریخی، بدون آنکه تفاوت‌ها را در بیم مقاطع محدود تاریخی نادیده بگیریم، با استناد به مشابهت‌ها در علل و دلایل، استمرار قابل توجه در متغیرهای تاریخی مؤثر بر رویدادها را نادیده نگیریم. در همین ارتباط، موضوع عدم موفقیت نهادهای مدنی و صنفی نیز قابل تأمل و تحلیل هستند. لذا دلایل این موضوع را نباید به دو دهه اخیر محدود کرد چه سطح تحلیل ما از نوع سیاسی و حکومت محور باشد، چه از نوع جامعه محور.

در دو دهه اخیر نیز، در جامعه صنفی ما شاهد نظام نهادینه صنفی قوی نبودیم و نوعی کم اعتمادی در اعضای جامعه صنفی نسبت به اتحادیه‌های صنفی به عنوان کنشگر و نمایندگی سازمانی اصناف وجود داشته است. البته نسبت به گذشته، سطح بی‌اعتمادی، در حد بالا نبوده است اما اعتماد در سطح بالا نیز نسبت به اتحادیه‌های صنفی وجود ندارد. در تمایز با گذشته، گرچه روابط نسبی بین اعضای جامعه صنفی با اتحادیه‌های صنفی برای پیگیری مطالبات صنفی و شکایت‌ها در دو دهه اخیر برقرار بوده است، با این وجود، باید خاطر نشان ساخت که این روابط عمدتاً کمتر قاعده‌مند، کمتر نهادمند و کمتر مستمر بوده است.

با اتخاذ رویکرد یا سطح تحلیل جامعه محور، از یک سو باید گفت که نباید عدم موفقیت کامل اصناف و اتحادیه‌های صنفی را به حکومت و دلایل سیاسی محدود کرد؛ از سوی دیگر، بایستی خاطر نشان ساخت که موضوع کم اعتمادی و روابط کمتر نهادمند اعضای صنفی با اتحادیه‌های صنفی در دو دهه اخیر، ریشه در بدبینی مزمن تاریخی و عمومی به احزاب و نهادهای مدنی و صنفی در یک سده تاریخ مدرن ایران یعنی از مشروطه به این سو دارد.

در همین ارتباط، علی فاضلی رئیس وقت اتاق اصناف، بر این باور است که سطح اعتماد حکومت به اصناف و توانمندی آنها در حد پایین بوده است و تنها بخش کوچکی از امور به اصناف واگذار شده است. از دید وی، اتخاذ طرح نو مبنی بر ایجاد سازوکارهای قانونی و تصمیم‌گیری مشارکتی برای مشارکت دادن اصناف تصمیمات مربوطه، سپردن امور صنفی به اصناف و کاهش تصدی‌گری حکومت، بیش از گذشته ضرورت یافته‌اند. برای مثال، به موضوع دخالت منفی دلالان و مافیا در توزیع کالاهای مصرفی در غیاب حضور مؤثر اصناف و اتحادیه‌های صنفی اشاره می‌کند و مشکل را عمدتاً نه در ضعف قانون، بلکه در نبود سازوکارهای جدی نظارتی در مقابله با قانون‌شکنی می‌داند. (درگاه اینترنتی کیهان، مورخه تیرماه ۱۳۹۳، کد خبر ۱۹۲۵۰)

برای پرهیز از طولانی شدن سخن، در این ارتباط می‌توان به این دلایل مهم اشاره کرد که عبارت‌اند از: نخبه‌گرایانه بودن احزاب و نهادهای مدنی در ایران و گسست ارتباطی بین آنها و اعضای عادی، عدم اتخاذ مدیریت و تصمیم‌گیری مشارکتی در نهادهای مدنی و صنفی، درگیر شدن نهادهای مدنی و احزاب در جنگ قدرت و فراموش کردن مطالبات واقعی اعضا، تبانی‌های پشت پرده رهبران با نهادها و کنشگران کلیدی قدرت سیاسی، عدم اهتمام جدی نهادهای مدنی و صنفی به آموزش مدنی و صنفی و تربیت سیاسی و اجتماعی اعضا، تقدم رویکرد شخص‌گرایی بر نهادگرایی و نهادمندی در مدیریت نهادهای مدنی و صنفی و دلایلی از این دست (سردارنیا، ۱۳۹۱: ۹۰-۱۱۷).

در جامعه ما، شخص‌گرایی بر نهادمندی و تفکر و راهبردهای اصولی، غالب بوده است. بر این اساس به واسطه ضعف اعتماد به نهادها و کنشگران جمعی، نوعی تک‌روی و فردیت محوری استمرار یافته است که مانع شکل‌گیری حیات انجمنی و صنفی و حزبی نهادمند شده است. از این رو هویت جمعی ضعیف مانده و افراد کمتر خود را منتسب به گروه‌های اجتماعی، سیاسی و مدنی می‌دانند و بیشتر به تک‌روی و خودمحوری روی می‌آورند. لذا بی‌اعتمادی به نهادهای مدنی و صنفی و کم‌هزینه بودن و سریع به فایده بودن کانال‌های غیررسمی و غیرقانونی منجر به ضعف هویت‌گرایی مدنی و صنفی شده است (غرایاق زندی، ۱۳۸۵: ۳۴-۳۳).

به باور برخی پژوهشگران مانند حسین بشیریه، حبیب‌الله پیمان و امیر احمدی، از یک سو شهروندان ایرانی به دلیل سیطره حاکمیت‌های مستبد، از بخشی از حقوق مدنی خود که تعامل با دولت را می‌طلبید و به نوعی منوط به رسمیت شناخته شدن آن به وسیله دولت بود، ناامید شدند؛ یا کلاً از حقوق خود در حوزه‌های اجتماعی - رسمی دست کشیدند یا از همکاری فعالانه در این عرصه‌ها خودداری کردند. در واقع، به نوعی تفکیک نانوشته بین حوزه رسمی (دولتی) و غیررسمی (اجتماعی) رسیدند به نحوی که حوزه نخست را به حکومت واگذار کردند. در مقابل، در حوزه‌های غیررسمی که شامل طیف وسیعی از حیطه‌های خانوادگی، محلی، قومی، مذهبی و حمایتی است، مشارکت‌ها و تشکل‌های مشارکتی به صوت غیررسمی و صورت گسترده شکل گرفتند. قلمرو خصوصی غالباً شامل فضای خانوادگی یا فضاهای مشابه و مرتبط بوده که برای حیات خصوصی افراد، امن محسوب می‌شد (امیراحمدی، ۱۳۷۹: ۱۰۰). اصناف متعلق به این حیطه بوده و در این حیطه شکل گرفتند اما برخلاف غرب، غیر نهادمند و فاقد استقلال بودند. در ضمن تجربه عملکردی آن‌ها حاکی از عدم شفافیت، عدم قانونمندی، عدم ارتباط مستمر و اصولی و هدفمندانه اعضا با سازمان‌های صنفی سنتی بوده است.

در دو دهه اخیر، گرچه از شدت این رویه کاسته شده است ولی شاکله شخص گرای، هنوز تا حد قابل توجهی حفظ شده است و همین امر به استمرار عدم ارتباط نهادمند اعضای صنفی با نهادهای مدنی انجامیده است.

۵.۳. کاستی‌های عملکردی و تشکیلاتی در اتحادیه‌های صنفی

علاوه بر اینکه دلایل و متغیرها در سطح سیاسی یا دولت بنیاد و در سطح جامعه بنیاد در عدم موفقیت کامل اتحادیه‌های صنفی در پیشبرد مطالبات صنفی و مشارکت در تصمیم سازی‌ها تأثیرگذار بوده‌اند، وجود یک سری کاستی‌های تشکیلاتی - سازمانی و عملکردی در اتحادیه‌های صنفی نیز در این ارتباط تأثیر گذار بوده‌اند.

ضعف نهادمندی و تشکیلاتی، یکی از دلایل مؤثر بر عدم موفقیت کامل اتحادیه‌های صنفی در ایران در یک سده اخیر و نیز در دو دهه اخیر بوده است. از دید

هائیتینگتون نهادمندی، فراگردی است که سازمان‌ها و شیوه‌های عمل با آن، ارزش و ثبات می‌یابند. سطح نهادمندی هر نظام سیاسی یا هر کنشگر غیر حکومتی اعم از حزبی، مدنی و صنفی تابعی از میزان انطباق‌پذیری با چالش‌ها و شرایط یا اقتضائات هر عصر، پیچیدگی تشکیلاتی، استقلال عملکردی و انسجام درونی در زیرمجموعه‌های آن نهاد یا انجمن و شیوه عمل آن‌ها است (هائیتینگتون، ۱۳۷۳: ۲۲)

بر طبق نظریه نهادمندی باید خاطر نشان ساخت که بیشتر اتحادیه‌های صنفی از پیچیدگی و گستردگی کامل تشکیلاتی در سطح ملی و استانی برخوردار نیستند. گرچه در دو دهه اخیر، اتحادیه‌های صنفی در سطح شهرستانی از سطح سازمانی و تشکیلاتی نسبتاً خوبی برخوردار شده‌اند اما به استثنای اصنافی مانند کانون وکلای دادگستری و مصادیقی محدود از این دست، سایر اصناف از سطح سازمانی و تشکیلاتی قوی و منظمی در سطح ملی و استانی برخوردار نیستند. گرچه در دو دهه اخیر، اتحادیه‌های صنفی در تمایز با گذشته از یک سری پیشرفت‌های نسبتاً خوبی از حیث تشکیلاتی و نهادمندی و انطباق‌پذیری با اقتضائات فکری، نسلی و نگرشی برخوردار شده‌اند اما این پیشرفت‌ها هنوز در سطح مطلوب و قابل توجه نبوده و با نقطه مطلوب فاصله نسبتاً زیادی وجود دارد.

یکی از کاستی‌ها و چالش‌های مهم نهادهای مدنی و صنفی، پرننگ شدن ابعاد سمبلیک یا نمادین و تبلیغاتی بر ابعاد کارکردی و ارتباطی است. گرچه بعد تبلیغاتی در معرفی اتحادیه‌های صنفی و فرهنگ‌سازی در جامعه برای پیوستن به این تشکلات، امری ضروری و گریزناپذیر است اما نمی‌توان به ضرورت برداشتن گام‌های عملی برای ایجاد و نهادینه کردن ارتباطات و پیوندها بین صاحبان اصناف و نهادهای صنفی و استمرار بخشیدن به این رابطه، بی‌توجه بود. این کاستی نه تنها در مورد نهادهای صنفی بلکه در مورد بیشتر نهادهای مدنی و احزاب در جامعه ما صدق می‌کند.

یکی از مؤلفه‌های کمتر نهادمندی یا نهادمندی ضعیف اتحادیه‌های صنفی، موضوع عدم استقلال مالی و خودگردانی غالب اتحادیه‌های صنفی است. بیشتر سازمان‌های صنفی مهم‌ترین مسئله و مشکل را در بخش مالی می‌بینند که این خود می‌تواند آسیبی جدی برای این سازمان‌ها باشد، زیرا آن‌ها را از استقلال واقعی‌شان باز می‌دارد. ضعف

مالی بر ضعف تشکیلاتی و عدم استمرار فعالیت صنفی برای پیشبرد خواسته‌ها و مطالبات صنفی اتحادیه‌ها تأثیر منفی می‌گذارد.

در راستای تقویت تشکیلاتی و نهادمندی اتحادیه‌های صنفی در ایران کنونی، پیشنهادهای ذیل، ضروری به نظر می‌رسند. یکی از پیشنهادها، آن است که اتحادیه‌ها و نهادهای صنفی به سمت ایجاد و نهادینه کردن رویه‌های آسیب شناسی و نقدپذیری سوق یابند. آسیب شناسی از حد شعار و تبلیغات صوری فراتر رود و ابعاد مختلف تشکیلاتی، ارتباطی، عملکردی، میزان و نحوه پاسخگویی و نظارت‌پذیری‌ها را در برگیرد.

اتحادیه‌های صنفی بایستی از تجارب و ابتکارات اتحادیه‌های صنفی در سطح ملی و بین‌المللی استفاده کنند. علاوه بر آن، انعطاف‌پذیری تشکیلاتی، عضوگیری مناسب و داشتن مشروعیت مردمی و استفاده از سرمایه اجتماعی نیز برای تقویت نهادمندی و تشکیلاتی اتحادیه‌های صنفی در ایران، ضروری هستند.

مدیریت مالی صحیح همراه با شفافیت لازم در درون سازمان صنفی، ایجاد اعتماد و کارایی می‌کند و توان پاسخگویی سازمان را ارتقاء می‌دهد که زمینه را برای اعتماد و مشروعیت بیرونی فراهم می‌کند و از این طریق قابلیت سازمان برای دریافت کمک‌های اعتباری را افزایش می‌دهد.

یکی دیگر از مهمترین راهبردها استفاده از شبکه‌های ارتباطی در شکل درست و مناسب آن، ایجاد ارتباط مناسب و مؤثر با دیگر سازمان‌های دولتی و صنفی در مقیاس‌های داخلی و بین‌المللی می‌تواند گامی مهم برای تحقق هر چه بهتر اهداف سازمان باشد. لیکن نباید فراموش کرد که هوشمندی سازمانی و اغتنام فرصت، اساس تقویت روابط بین سازمانی در مقیاس‌های محلی و فرامحلی یعنی شکل دادن به شبکه‌های میان سازمانی است (غفاری و نیازی، ۱۳۸۶: ۲۰۲).

بالا بردن اطلاعات و آگاهی اعضا نسبت به حقوق صنفی از طریق برگزاری نشست‌ها، انتشار روزنامه یا نشریات صنفی، اهتمام جدی اتحادیه به تربیت و جامعه‌پذیری اجتماعی اعضا نیز می‌تواند در ارتقای هویت‌یابی صنفی، مشارکت، تعامل اعضا با اتحادیه، پیشبرد مطالبات و حقوق صنفی و توجه حکومت به آن‌ها در تصمیم

سازی‌ها و در نهایت مسئولیت پذیری و نظارت پذیری حکومت در قبال کنشگران صنفی، بسیار مؤثر باشند.

۶. نتیجه‌گیری

با تمام ایراداتی که به اتحادیه‌های صنفی و نهادهای مدنی در ایران وارد می‌شود، فعالیت و پیشبرد مطالبات صنفی و مدنی از طریق آن‌ها گریزناپذیر است. ماهیت به سرعت پیچیده شونده جامعه و تحولات فکری و نسلی و تحول در قشر بندی اجتماعی و صنفی در ایران و جوامع دیگر در بستر انقلاب ارتباطات و اطلاعات و جهانی شدن، اتحادیه‌های صنفی در کنار سایر نهادهای مدنی را به کنشگر مهم تبدیل کرده است؛ لذا در آینده، دولت چه در ایران و چه در جاهای دیگر ناگزیر از اتخاذ سیاست مدیریت جدید بر مبنای کاهش تصدی‌گری و سپردن بخش قابل توجهی از امور به این کنشگران هستند؛ بنابراین، پویای سیاسی-اجتماعی و تصمیم‌گیری با مشارکت اتحادیه‌های صنفی و سایر نهادهای مدنی، به شکل فزاینده اهمیت خواهد یافت.

در این نوشتار، به تفاوت قابل توجه اتحادیه‌های صنفی در دو دهه اخیر در ایران در تمایز با گذشته از حیث عملکردی و تشکیلاتی-محتوایی پرداخته شد و دستاوردها و پیامدهای مثبت حاصل از فعالیت اتحادیه‌های صنفی و تدوین و اصلاح قانون نظام صنفی نیز مورد توجه واقع شد. با این وجود، نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از اتحادیه‌های صنفی از حیث دستاوردها با نقطه مطلوب، فاصله نسبتاً زیادی دارند. در این تحقیق، متغیرهای جامعه شناختی سیاسی و ضعف‌های تشکیلاتی در خود اتحادیه‌های صنفی در ارتباط با این عدم موفقیت کامل، مورد توجه واقع شدند. بررسی محتوای قوانین و الزامات و حقوق مندرج در قانون نظام صنفی مصوب سال ۱۳۸۲ و اصلاحیه‌های آن نشان می‌دهد که کاستی‌ها و دلایل را بایستی در دلایل سیاسی، جامعه شناختی و عملکردی خود اتحادیه‌های صنفی جستجو کرد تا در قوانین و حقوق مربوط به فعالیت‌های صنفی. این دلایل، به تفصیل، بررسی و توضیح داده شدند و مرتبط با هر دلیل و کاستی، پیشنهادها راهبردی نیز ارائه گردیدند.

منابع

الف. فارسی

- اتاق اصناف کشور (۱۳۹۲)، **قانون نظام صنفی کشور**، مصوب ۱۳۹۲/۰۶/۱۲
- اشرف، احمد (۱۳۷۵)؛ «نظام صنفی، جامعه مدنی و دموکراسی در ایران»، **ماهنامه گفتگو**، زمستان، شماره ۱۴.
- افشاری، فریدون (۱۳۸۶)؛ **ماهیت قانونی اصناف و اصول حاکم بر آن در حقوق ایران**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، ایران.
- امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش (۱۳۸۹)، **حقوق اداری**، چاپ دوازدهم، جلد ۱، تهران: انتشارات میزان.
- امیر احمدی، هوشنگ (۱۳۷۹)؛ «نقش دولت و جامعه مدنی در فرآیند توسعه»، **اطلاعات سیاسی - اقتصادی**، شماره ۱۰۰-۹۹.
- آزاد ارملی، تقی (۱۳۷۲)؛ «عوامل مؤثر در موفقیت بیشتر مشارکت مردم در توسعه»، **فرهنگ توسعه**، شماره ۱۰، سال دوم.
- پاول، فرد (۱۳۸۷)، «دولت، رفاه و جامعه مدنی»، در **مجموعه مقالات اعتماد و سرمایه اجتماعی** (به کوشش فران تونکیس)، ترجمه محمدتقی دلفروز، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- پوپر، کارول (۱۳۷۸)؛ **جامعه باز و دشمنان آن**، ترجمه علی اصغر مهاجر، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- جانسون، گلن (۱۳۷۸)؛ **اعلامیه جهانی حقوق بشر و تاریخچه آن**، ترجمه محمدجعفر پوینده، تهران: نشر نی.
- خسروی، مجید و خسروی، میلاد (۱۳۹۲)، **حقوق نظام صنفی**، تهران: انتشارات ادبستان - آیلاز.
- درگاه اینترنتی کیهان، مورخه تیرماه ۱۳۹۳، کد خبر ۱۹۲۵۰
- <http://www.kayhan.ir/fa/news/19250>

دعاگو، حسین (۱۳۸۶)؛ «تاریخ، جامعه، دولت و اقتصاد اصناف»، تهران: روزنامه ابتکار، نسخه شماره ۸۹۳.

سردارنیا، خلیل‌اله (۱۳۹۱)؛ جامعه‌شناسی سیاسی ایران، تهران: نشر میزان.
 شهابی، مهدی و رحمتی فر، سمانه (۱۳۹۲)، «تحول روند ایجاد قاعده حقوقی در عصر جهانی شدن»، فصلنامه مطالعات جهانی شدن، شماره ۱۳، ۱۲۸-۱۰۴.
 صوفی، محمدرضا (۱۳۸۵)، «عملکرد قانون نظام صنفی و دستاوردهای آن»؛ <http://www.Jobportal.ir/news/s2/Default.aspx?> (۱۳۸۵/۱۰/۳۰).

علیخانی، محمد (۱۳۷۳)؛ حقوق اساسی، تهران، انتشارات بستان.
 غریب‌زندی، داود (۱۳۸۵)؛ نهادهای مدنی و هویت در ایران، تهران: تمدن ایرانی.

غفاری، غلامرضا و نیازی، محسن (۱۳۸۶)؛ جامعه‌شناسی مشارکت، تهران: نشر نزدیک.

قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۵)؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

گلایی، سیاوش (۱۳۹۰)؛ اصول و مبانی جامعه‌شناسی، تهران: نشر میترا.
 گنج‌بخش، محمود (۱۳۷۷)، رژیم حقوقی حاکم بر انجمن‌های صنفی (کارگری و کارفرمایی) در حقوق ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شیراز.

هاشمی، سید محمد (۱۳۹۱)؛ حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران: نشر میزان.
 هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۳)، سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه محسن ثلاثی، چاپ سوم، تهران: نشر علم.

ب. لاتین

Diamond, Larry. (1997), "Rethinking Civil Society", **Journal of Democracy**, Vol. 5, No 03.

Plumptre, Tim & Graham, John (1999),"Governance & Good Governance", **Institute on Governance**, December.

Whitehead, Laurence. (2004), "the Uncivil Interstices between Civil and Political Society" in Peter Bunell & Peter Calvert (eds), **Civil Society in Democratization**, USA, Frankass Publication.

