

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح اصلاح ماده (۱۲) قانون نظام صنفی کشور»**

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:  
۵۰۸

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های  
اقتصادی  
دفتر: مطالعات  
اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:  
۲۲۰۱۷۸۸۳

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۰/۹/۱۰



**مقدمه**

پس از گذشت هفت سال از آخرین اصلاحات قانون نظام صنفی کشور، طرح جدیدی مبنی بر اصلاح این قانون در سال ۱۳۹۹ با شماره ثبت ۲۷۱ با ۸ ماده به مجلس شورای اسلامی ارائه شد. قابل ذکر است پیش از این نیز طرحی با عنوان «طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور» در سال ۱۳۹۸ با شماره ثبت ۶۵۹ با ۲۰ ماده در مجلس دهم اعلام وصول شد، ولی به دلیل تقارن با سال آخر مجلس دهم به صحن علنی نرسید؛ البته مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز مخالف تصویب کلیات دو طرح فوق بود.

شایان ذکر است اصلاح ماده (۱۲) قانون نظام صنفی کشور در هیچ‌یک از دو طرح فوق‌الذکر نبود و طرح فعلی با هدف اصلاح آن اخیراً ارائه شده است. در مقدمه توجیهی طرح مزبور به‌درستی به یکی از مشکلات اصناف در اخذ پروانه کسب اشاره شده که چنانچه فردی درصدد راه‌اندازی یک کسب‌وکار باشد و اقدام به تأسیس هر نوع واحد صنفی نماید، در حال حاضر باید قبل از تأسیس، نسبت به اخذ پروانه اقدام نماید، لیکن بایستی به‌صورت جداگانه مکان واحد صنفی نیز مورد تأیید اداره اماکن نیروی انتظامی قرار بگیرد؛ به‌علاوه اعمال سلیقه از طرف اداره اماکن در لزوم استعمال برخی رسته‌های شغلی جدید که هیچ‌گونه مستند قانونی نیز ندارد، باعث شده علی‌رغم اخذ پروانه صنفی توسط متقاضی، در برخی موارد به دلیل عدم تأیید مکان معرفی شده توسط اداره اماکن نیروی انتظامی، تأسیس واحد صنفی و راه‌اندازی کسب‌وکار مربوطه عملاً منتفی گردد و باعث بروز سرگردانی برای متقاضیان کسب‌وکار شود؛ لذا اصلاحیه ذیل، اگرچه برای حل این مشکل پیشنهاد شده، اما به نظر می‌رسد با توجه به اطلاق که دارد در پی گسترش دامنه وجوب اخذ استعمال از اداره اماکن می‌باشد که نتیجه‌ای جز پیچیده شدن فضای کسب‌وکار و افزایش هزینه مبادله و... نخواهد داشت.

در راستای بررسی و اظهار نظر در خصوص «طرح اصلاح ماده (۱۲) قانون نظام صنفی کشور» ابتدا متن طرح و قانون و سپس نکات کارشناسی مربوط به آن طرح شده است. در خاتمه نیز پیشنهاد مربوط به طرح مزبور ارائه شده است.

## ۱. متن طرح

«ماده واحد - ماده (۱۲) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ به شرح ذیل اصلاح می‌گردد:

ماده (۱۲) - افراد صنفی موظفند پس از معرفی مکان واحد صنفی و قبل از عرضه محصولات یا خدمات، نسبت به اخذ پروانه کسب اقدام کنند».

## ۲. متن قانون فعلی مصوب سال ۱۳۹۲/۰۶/۱۲ مجلس شورای اسلامی

ماده (۱۲) - افراد صنفی موظفند قبل از تأسیس هر نوع واحد صنفی یا اشتغال به کسب و حرفه، نسبت به اخذ پروانه کسب اقدام کنند. تبصره «۱» (به موجب ماده (۷) قانون اصلاح قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۲ حذف شده است) آیین‌نامه اجرایی نحوه صدور، تمدید و تعویض پروانه کسب موقت و دائم موضوع این ماده ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط اتاق اصناف ایران با همکاری دبیرخانه هیئت عالی نظارت تهیه می‌شود و پس از تأیید هیئت عالی نظارت به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌رسد.

تبصره «۲» - کلیه دستگاه‌هایی که اتحادیه‌ها برای صدور پروانه کسب از آنها استعلام می‌کنند، موظفند ظرف مدت پانزده روز از تاریخ دریافت استعلام نظر قطعی و نهایی خود را اعلام دارند. عدم اعلام نظر در مهلت مقرر به منزله نظر مثبت است.

تبصره «۳» - صدور بیش از یک پروانه کسب برای هر فرد صنفی واجد شرایط قانونی برای یک یا چند محل کسب به شرط معرفی مباشر، براساس آیین‌نامه اجرایی موضوع این ماده بلامانع است.

تبصره «۴» - در صورتی که چند نفر، یک واحد صنفی را به صورت مشترک اداره کنند، به طور مشترک مسئولیت امور واحد را عهده‌دار خواهند بود.

تبصره «۵» - در صورت عدم فعالیت بیش از ۶ ماه واحد صنفی، بدون اطلاع اتحادیه مربوطه یا تغییر محل کسب یا نوع فعالیت توسط صاحب پروانه کسب یا واگذاری محل صنفی دارای پروانه کسب به غیر، اتحادیه موظف است پس از اخطار پانزده روزه به واحد صنفی مزبور پروانه کسب را ابطال کند.

## ۳. نکات کارشناسی طرح

اهم نکات کارشناسی در خصوص طرح فوق‌الذکر به شرح ذیل است:

علی‌رغم اینکه در مقدمه توجیهی طرح فوق به این نکته اشاره شده است که در برخی موارد تأسیس واحد صنفی و کسب‌وکار مربوطه و اخذ پروانه صنفی توسط متقاضی، به دلیل عدم تأیید مکان معرفی شده توسط اداره اماکن نیروی انتظامی<sup>۱</sup> منتفی می‌گردد

۱. فارغ از عملکرد اداره اماکن، به نظر می‌رسد لازم است یکبار به طور شفاف کلیه رسته‌هایی که نیاز به استعلام از اداره اماکن را دارند به طور مشخص در آیین‌نامه اجرایی قانون نظام صنفی به طور دقیق و مشخص تصریح گردد، چراکه در حال حاضر به نظر می‌رسد در بسیاری از استان‌ها و شهرستان‌های کشور به صورت سلیقه‌ای عمل می‌شود. به عبارت دیگر در يك استان براي برخي صنوف نیاز به استعلام از اداره اماکن هست و در استان هم‌جوار چنین استعلامی جزء مدارک لازم برای صدور پروانه کسب نمی‌باشد و به صورت غیرضابطه یکسان عمل می‌شود.

و باعث بروز سرگردانی برای متقاضی کسب و کار می‌شود، اما با این حال در متن طرح پیشنهادی همچنان مشکل فوق پابرجاست و از متن طرح، حل مشکل فوق مستفاد نمی‌شود.

در حال حاضر رویه فعلی بدین صورت است که طبق ماده (۲۶) قانون نظام صنفی کشور مصوب سال ۱۳۸۲، هرگاه شخصی بخواهد فعالیت صنفی را آغاز کند، ابتدا باید به اتحادیه ذی‌ربط مراجعه و تقاضای کتبی خود را به اتحادیه ارائه دهد. اتحادیه مکلف است در چارچوب مقررات، نظر خود را مبنی بر رد یا قبول تقاضای فرد متقاضی، حداکثر ظرف پانزده روز با احتساب ایام غیرتعطیل رسمی به صورت کتبی به متقاضی اعلام کند. عدم اعلام نظر در مدت یاد شده به منزله پذیرش تقاضا محسوب می‌گردد. اگرچه براساس تبصره «۲» ماده (۱۲) قانون نظام صنفی مصوب سال ۱۳۸۲ نیز کلیه دستگاه‌هایی که اتحادیه‌ها برای صدور پروانه کسب از آنها استعلام می‌کنند، موظفند ظرف مدت پانزده روز از تاریخ دریافت استعلام نظر قطعی خود را اعلام دارند و عدم اعلام نظر در مدت یاد شده به منزله نظر مثبت است؛ اما متأسفانه در عمل طی بازه زمانی تعیین شده این اتفاق نمی‌افتد و در برخی اوقات حتی چند ماه نیز به طول می‌انجامد. این در حالی است که اگر همه مراحل صدور پروانه کسب توسط یک سامانه و یک‌بار از طریق اتصال تمامی مراجع به یک سامانه انجام می‌گرفت، امکان اعمال حدود زمانی فوق در فرایند صدور پروانه وجود داشت و به صورت خودکار یک جواب قطعی به متقاضی اعلام می‌شد و شاهد بروز مشکلات این‌چنینی و نابسامانی در صدور پروانه کسب نبودیم.

شایان ذکر است در حال حاضر براساس ماده (۲) آیین‌نامه اماکن عمومی مصوب ۱۳۶۳/۰۳/۲۲ بالغ بر ۳۹ رسته شغلی<sup>۱</sup> موظف به استعلام از اداره اماکن می‌باشند که این رویه با توجه به مفاد تبصره<sup>۲</sup> همین ماده تا حدود زیادی طی سال‌های بعد به صورت کاملاً سلیقه‌ای گسترش یافته بود. البته بنابه اذعان کارشناسان این حوزه، در راستای اجرای ماده (۷) قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و با توجه به ضرورت تسهیل شرایط صدور مجوزهای کسب و کار، مجدداً الزام واحدهای صنفی به استعلام از اداره اماکن وفق ماده (۲) آیین‌نامه فوق کمافی‌السابق مجدداً تنها برای ۳۹ رسته شغلی انجام می‌پذیرد، اما بررسی‌ها همچنان حاکی از اعمال سلیقه در لزوم یا عدم لزوم استعلام برخی رسته‌های شغلی از اداره اماکن بوده و به نظر می‌رسد با توجه به اطلاقی که در متن ماده واحده طرح وجود دارد هدف اصلی طرح، گسترش دامنه وجوب اخذ استعلام از اداره اماکن می‌باشد که با توجه به تعداد بالای رسته‌های شغلی جدید (بالغ بر ۱۰۰۰ رسته شغلی) نتیجه‌ای جز پیچیده شدن فضای کسب و کار و افزایش هزینه مبادله و... نخواهد داشت.

توضیح اینکه طبق ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۱۸ و ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۲۰ مقرر شده بود درگاه الکترونیکی صدور مجوزها توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی ایجاد گردیده و مجوزهای فوق یک‌بار به‌طور کامل توسط هیئت مقررات‌زدایی مورد تجدیدنظر و بازمهندسی قرار گرفته و مجوزهای غیرضروری حذف گردد؛ اما بررسی عملکرد درگاه مجوزهای کشور به آدرس ([www.g4b.ir](http://www.g4b.ir)) تا پایان آبان‌ماه

۱. ماده (۲) - اماکن و مؤسسات موضوع این آیین‌نامه به شرح زیر می‌باشد: ۱. هتل‌ها، ۲. مسافرخانه‌ها، ۳. رستوران‌ها، ۴. بانسیون‌ها و مهدکودک‌ها، ۵. سلف‌سرویس‌ها، ۶. قهوه‌خانه‌ها، ۷. اغذیه‌فروشی‌ها، ۸. جلوکبابی و جلوخورشنتی‌ها و طب‌خا‌هی‌ها، ۹. بوفه سینما و تئاتر، ۱۰. کافه‌تریاه‌ها، ۱۱. کافه‌فنادی‌ها، ۱۲. آرایشگاه‌ها، ۱۳. آموزشگاه‌های رانندگی، ۱۴. فروشگاه‌های جراید و نشریات داخلی، ۱۵. مؤسسات بارکش شهری، ۱۶. تعمیرگاه‌های دوجرخه و موتورسیکلت، ۱۷. عکاسی‌ها، ۱۸. فروشگاه‌های جراید و نشریات خارجی، ۱۹. سینماها و تماشاخانه‌ها، ۲۰. فروشگاه‌های اتومبیل، ۲۱. مؤسسات تبلیغاتی و تولیدکننده فیلم‌های تبلیغاتی، ۲۲. تعمیرگاه‌ها، اتوسرویس‌ها و پارکینگ‌ها، ۲۳. مؤسسات توریستی و کرایه‌دهی اتومبیل، ۲۴. بنگاه‌های مسافربری، ۲۵. کتاب‌فروشی‌ها، ۲۶. بنگاه‌های معاملاتی، ۲۷. کارگاه‌های اوراق اتومبیل، ۲۸. کارگاه‌های تعویض روغن، پنچرگیری و لاستیک‌فروشی اتومبیل، ۲۹. مؤسسات تاکسی‌بار، ۳۰. کلیشه و گراور، ۳۱. فروشگاه‌های لوازم یدکی اتومبیل، ۳۲. کارگاه‌های نقاشی اتومبیل، ۳۳. چاپخانه‌ها، ۳۴. سمساری و امانت‌فروشی‌ها، ۳۵. مؤسسات باربری، ۳۶. استودیوها، ۳۷. طلا و جواهرفروشی‌ها، ۳۸. مؤسسات نشر و طبع، ۳۹. آموزشگاه‌های خیاطی، ماشین‌نویسی و آرایشگری، ۲. تبصره - هر نوع ممکنه و مؤسسه مشابه دیگری در آینده بنابه تشخیص و اعلام شهربانی جمهوری اسلامی ایران مشمول مقررات این آیین‌نامه خواهد بود.

۱۳۹۹ نشان می‌دهد در ایجاد امکان صدور مجوزهای دستگاهی از طریق سامانه صدور مجوزها توفیقی حاصل نشده است.<sup>۱</sup> بررسی‌ها حاکی از آن است که در حال حاضر تقاضای صدور برخی مجوزها از قبیل صدور پروانه کسب به‌جای مراجعه به اتحادیه از طریق سامانه‌ای نیز امکان‌پذیر است، اما همچنان وجود استعلام‌های غیرضروری و یا عدم اتصال دستگاه‌های استعلام‌شونده به یکدیگر برای اعلام نظر نهایی به متقاضی، باعث بروز برخی مشکلات نظیر عدم هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط و تضییع حقوق متقاضیان مجوز صدور پروانه کسب شده است. به‌عبارت دیگر همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد اگر همه مراحل صدور پروانه کسب در بستر یک سامانه و یک‌بار از طریق الزام اتصال تمامی مراجع به سامانه مذکور انجام می‌گرفت و یک جواب قطعی به متقاضی صدور مجوز اعلام می‌شد، چه‌بسا بسیاری از مشکلات فعلی مرتفع می‌شد و شاهد گسترش روزافزون فعالیت واحدهای صنفی بدون پروانه کسب نبودیم.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به ضرورت تسهیل شرایط صدور مجوزهای کسب‌وکار و در راستای اجرای ماده (۷) قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و با توجه به نکات مطروحه به‌نظر می‌رسد راه‌حل جلوگیری از اعمال سلیقه و نیز جلوگیری از سردرگمی متقاضی صدور مجوز، اصلاح و تکمیل ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی نحوه صدور و تمدید پروانه کسب مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۰۴ (موضوع ماده (۱۲) قانون نظام صنفی کشور) است؛ بدین صورت که برای صدور مجوز الزام شود تمامی استعلامات به‌صورت الکترونیکی از طریق سامانه ایرانیان اصناف<sup>۲</sup> به‌صورت برخط، در بازه زمانی ۱۵ روزه و آن‌هم به‌طور هم‌زمان از مراجع استعلام‌شونده و از زمان ارائه تقاضای مکتوب متقاضی صدور مجوز صورت پذیرد.

در مجموع، با توجه به اطلاق طرح مبنی بر وجوب اخذ استعلام از اداره اماکن برای تمامی صنوف<sup>۳</sup> به‌عنوان یکی از شرایط لازم برای صدور پروانه کسب و با توجه به مقتضیات و شرایط کشور به‌نظر می‌رسد تصویب این طرح نتیجه‌ای جز پیچیده شدن فضای کسب‌وکار، افزایش هزینه مبادله، افزایش ناراضیاتی اجتماعی و... در پی نخواهد داشت. از سوی دیگر طرح حاضر نمی‌تواند مشکلات موجود در فرایند مجوزدهی اصنافی که در حال حاضر ملزم به اخذ استعلام از اداره اماکن می‌باشند را نیز مرتفع سازد؛ لذا به‌منظور جلوگیری از تورم قوانین و همچنین در راستای حمایت از حقوق متقاضیان کسب‌وکار، پیشنهاد این مرکز رد کلیات طرح مورد بحث است.

با توجه به ظرفیت نظارتی مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد می‌شود، الزام وزارت صنعت، معدن و تجارت به اجرا، اصلاح و تکمیل آیین‌نامه ماده (۱۲) قانون نظام صنفی کشور مصوب سال ۱۳۸۲ مورد توجه قرار گیرد. ضمن آنکه لازم است سایر نهادهای ناظر در دولت از جمله هیئت مقررات‌زدایی وزارت امور اقتصادی و دارایی، این موضوع را به‌عنوان یکی از وظایف ذاتی خود جهت تسهیل شرایط صدور مجوزهای کسب‌وکار، در دستور کار خود قرار دهند.

۱. مریم احمدیان، گزارش «گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب‌وکار ۲. پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۴۵۹، فروردین‌ماه ۱۴۰۰، خلاصه مدیریتی.  
۲. شایان ذکر است این سامانه تحت نظارت حاکمیت بوده و توسط دبیرخانه هیئت عالی نظارت وزارت صنعت، معدن و تجارت جهت نظارت بر اصناف و سازمان‌های صنفی کشور راه‌اندازی شده و اداره می‌شود.  
۳. در حال حاضر بالغ بر ۱۰۰۰ رشته شغلی براساس طبقه‌بندی مرکز امور اصناف و بازرگانان وزارت صنعت، معدن و تجارت در کشور وجود دارد که هر رشته شغلی برای راه‌اندازی ملزم به اخذ پروانه کسب از متولیان امر می‌باشد.