

تحلیل سیاست‌های رسمی سازی دستفروشی با رویکرد تحلیل گفتمان

مژگان طاهری تفتی*

| | | | |
|-------------------|------------------------|------------------------|-------------------|
| نوع مقاله: پژوهشی | تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۲/۴ | تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۷/۳۰ | شماره صفحه: ۵۹-۸۵ |
|-------------------|------------------------|------------------------|-------------------|

سیاست‌های مربوط به دستفروشی از یک سو به دلیل نقش اقتصادی این شغل در کاهش فقر و از سوی دیگر با توجه به هزینه‌های زیادی که هر ساله در شهرها صرف جابه‌جایی یا ساماندهی دستفروشان می‌شود، نقش مهمی در دستیابی به حکمروایی همه‌شمول شهری دارند. از این رو مقاله حاضر به تحلیل سیاست رسمی سازی دستفروشان که به ویژه در پنج سال گذشته در گفتمان رسمی مسئولان غلبه یافته است، می‌پردازد. در این مقاله با استفاده از چارچوب تحلیلی غیررسمیت شهری به دو برنامه پیشنهاد شده شناسنامه‌دار کردن دستفروشان و انتقال آنها به بازارچه‌های رسمی در راستای این سیاست توجه شده است. این تحلیل با استفاده از چارچوب تحلیل سیاست WPR، با روش‌های تحلیل محتوا با استفاده از نرم‌افزار تحلیلی Atlas.ti و همچنین تحلیل گفتمان انجام شده است. با توجه به این چارچوب تحلیلی، سیاست‌ها و برنامه‌های مشابه در شهرهای بیست و یک کشور جهان جنوب هم تحلیل شده است. نتایج تحلیل نشان داده است که سیاست‌های رسمی سازی دستفروشی بر صورت‌بندی دوگانه رسمی - غیررسمی تأکید دارند و با نادیده گرفتن درهم‌تنیدگی این دو در عمل از رسیدن به اهداف خود بازمی‌مانند. به این ترتیب و همان‌گونه که مطالعه تحقیقات سایر شهرهای جهان جنوب نشان می‌دهد، برنامه‌هایی مانند دادن مجوز به دستفروشان یا انتقال آنها به مکان‌هایی با کاربری رسمی تجاری، کاستی‌های جدی در هدف‌گیری دستفروشان ضعیف‌تر و برنامه‌ریزی برای جمعیت کثیر دستفروشان که از این هدف جامانده و منبع درآمدی دیگری ندارند داشته که به بازگشت دستفروشان به خیابان‌ها و در واقع هدر رفتن بودجه شهرها و منابع مالی دستفروشان منجر خواهند شد.

کلیدواژه‌ها: رسمی سازی دستفروشی؛ تحلیل سیاست؛ غیررسمیت شهری؛ شناسنامه‌دار کردن دستفروشان؛ جابه‌جایی

*استادیار دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران؛

Email: m.tafti@ut.ac.ir

مقدمه

در شهرهای جهان جنوب دستفروشی به یکی از مشهودترین پدیده‌های شهری تبدیل شده است. تغییرات سریع همراه با جهانی شدن و گسترش نئولیبرالیسم و در نتیجه تمایل این شهرها برای جذب سرمایه‌های خارجی و توریستی باعث شده است که از یک سودستفروشان بیش از پیش در معرض اخراج از فضاهای عمومی قرار گیرند (Crossa, 2016; Maneepong and Walsh, 2013) و از سوی دیگر همراه با تغییرات ساختاری اقتصادی و افزایش مشاغل موقت و بیکاری؛ تعداد زیادی از مردم به دستفروشی روی آورند و از فضاهای عمومی برای بقای خود استفاده کنند (Bayat, 2013). در این بستر سیاسی و اقتصادی جهانی، بخش قابل توجهی از مطالعات شهری به سیاست‌های دولتی و شهری درباره دستفروشان و عواقب سیاست‌های مرتبط با آنها پرداخته است. این مطالعات نشان می‌دهند در دو دهه اخیر دیدگاه غالب در این سیاست‌ها تأکید بر رسمی‌سازی دستفروشان و محل کسب آنان بوده است (Falla and Valencia, 2019). این مطالعات به طور روزافزون این سیاست‌ها را به دلیل تأثیرات مخرب آنها بر دستفروشان مورد انتقاد قرار داده‌اند (Ibid.; Lyons, Brown and Msoka, 2014; Te lintelo, 2017).

مقاله حاضر نشان می‌دهد که به موازات سایر کشورهای جهان جنوب، مسئولان شهری و کشوری در قوای سه‌گانه، دست‌کم در گفتار از رویکردهای صرفاً مقابله‌ای با دستفروشی فاصله گرفته‌اند و به سمت رسمی‌سازی دستفروشی متمایل شده‌اند. برنامه‌های مصوب و پیشنهادی دستگاه‌های مختلف به ویژه در پنج سال گذشته حاکی از این امر هستند، اما به نظر می‌رسد در این برنامه‌ها که در تحقیق حاضر مطالعه شده‌اند به تجارب سایر شهرهای جهان جنوب توجه جدی نشده است؛ تجاربی که سیاست‌های رسمی‌سازی دستفروشان به صورت انفرادی یا انتقال آنها به فضاهای رسمی برای کسب را اجرا کرده‌اند و به طور عمده در ساماندهی دستفروشان شکست خورده‌اند (Recio, Mateo-Babiano and Roitman, 2017; Taylor and Song, 2016).

پرداختن به سیاست‌های مربوط به دستفروشان از دو جنبه حائز اهمیت است: اول اینکه دستفروشان بخش جدایی‌ناپذیری از اقتصاد شهری هستند و قسمت قابل توجهی از شاغلان شهری را تشکیل می‌دهند (Onodugo et al., 2016). تخمین زده می‌شود در کشورهای با درآمد کم و متوسط، دستفروشان به ترتیب ۱۵ و ۱۱ درصد از کل مشاغل

شهری را تشکیل می‌دهند (Roever, 2016). مطالعات تطبیقی بین شهرهای مختلف جهان شمال و جنوب نشان از نقش مهم دستفروشان در اکوسیستم تجاری شهرها دارند، زیرا دستفروشی به عنوان بخشی با قابلیت انعطاف زیاد در اتصال زنجیره عرضه کار می‌کند و در عین حال کالاهایی را با قیمت قابل استطاعت به شهروندان، به ویژه شهروندان کم‌بضاعت ارائه می‌دهد (Igudia, 2019; Martínez, Short and Estrada, 2017).

جنبه دوم به نقش انکارناپذیر دستفروشی به عنوان منبع اصلی اشتغال و درآمد میلیون‌ها شهرنشین با سرمایه ناچیز مربوط است. به این معنا که دستفروشی در سیاست‌های بین‌المللی، ملی و محلی در زمینه ریشه‌کن کردن فقر نیز اهمیت دارد و محققان به لزوم قرارگیری جدی و همه‌جانبه آن در دستور کار برنامه‌ریزی اقتصاد شهری به منظور دستیابی به اهداف توسعه هزاره سوم دراز بین بردن فقر تأکید کرده‌اند (Chen, Roever and Skinner, 2016; Onodugo et al., 2016). دستور کار جدید شهری نیز که توسط ۱۶۰ کشور از جمله ایران در کنفرانس هیئات سه سازمان ملل امضا شده، به طور مشخص «کمک فقرای شاغل در اقتصاد غیررسمی» به اقتصاد شهری را به رسمیت شناخته است.

با این حال و به رغم افزایش جمعیت دستفروشان در سالیان اخیر (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸)، کاستی‌های جدی در پژوهش‌های مستقل در این زمینه دیده می‌شود. با توجه به اینکه سیاست‌های رسمی سازی غالباً با صرف بودجه‌های هنگفت اجرا می‌شوند، باید این سیاست‌ها و برنامه‌ها با استفاده از روش‌های معتبر علمی تحلیل سیاست بررسی شوند. به این ترتیب مقاله حاضر سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب و پیشنهادی ملی و شهری را در پنج سال اخیر (از زمان آیین‌نامه اجرایی قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار در سال ۱۳۹۴) بررسی کرده و سپس با استفاده از روش‌شناسی تحلیل سیاست WPR^۲ و همچنین با توجه به مطالعه نتایج سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های مشابه در سایر شهرهای جنوب به ارائه راهکارهایی در این زمینه می‌پردازد. بر این اساس هدف کلی این مقاله تحلیل سیاست‌ها و برنامه‌های رسمی سازی دستفروشان است، با ارجاع به برنامه‌های مصوب و پیشنهادی

1. UN Habitat III

2. What's the Problem Represented to Be

اخیر و گفتمان مسئولان دستگاه‌های مرتبط. در چارچوب تحلیل سیاست WPR، سؤال تحقیق عبارت است از: گفتمان سیاست رسمی‌سازی دستفروشی چه بازتابی از مسئله دستفروشی ارائه داده و این سیاست چه پیامدهایی برای دستفروشان و شهر خواهند داشت؟

برای پاسخ به سؤال فوق؛ مقاله پیش رو ابتدا به بررسی ادبیات موضوعی پرداخته و چارچوب تحلیلی غیررسمیت شهری که دیدگاه اتخاذ شده در این مقاله است را تشریح می‌کند. سپس با معرفی روش تحقیق و چارچوب تحلیلی به کار رفته، سیاست‌ها و برنامه‌های رسمی‌سازی را واکاوی کرده و با توجه به تجربه‌های مشابه در سایر شهرهای جهان جنوب، تأثیرات احتمالی این برنامه‌ها را تحلیل می‌کند. به دلیل تأکید برنامه‌ها و نیز گفتمان مسئولان دستگاه‌های مختلف در سطوح ملی یا محلی، دو پیشنهاد شناسنامه‌دار کردن دستفروشان و انتقال آنها از فضاهای عمومی به بازارچه‌های رسمی به طور مفصل بررسی خواهد شد. در انتها نیز راهبردهایی در این زمینه ارائه می‌شود.

۱. مبانی نظری و پیشین تحقیق

نظریه‌پردازان معاصر از لحاظ معرفت‌شناسی سیاستگذاری، مواجهه حکمروایی شهری با دستفروشی در شهرهای جهان جنوب را در قالب چارچوب تحلیلی غیررسمیت شهری مفهوم‌سازی می‌کنند (McFarlane, 2012; Roy, 2016). پیروان این چارچوب تحلیلی نظریه‌پردازی که بر صورت‌بندی دوگانه رسمی - غیررسمی تأکید می‌کنند را مورد انتقاد قرار می‌دهند؛ چه آنهایی که بخش غیررسمی را مسئله می‌پندارند و راه حل آن را رسمی‌سازی می‌دانند، مانند دوسوتو (De Soto, 2000)، و چه آنهایی که بر وضعیت نامناسب بخش غیررسمی تأکید دارند. دلیل انتقاد هم این است که چارچوب غیررسمیت شهری از اساس این دو بخش را درهم‌تنیده و مرز و تعریف آنها را دائماً در حال تغییر و ناپایدار می‌داند. بخش مهمی از سیاست‌های مربوط به دستفروشی براساس همین صورت‌بندی دوگانه رسمی - غیررسمی شکل گرفته و توجیه می‌شود (Schindler, 2014; Tucker, 2017). چنین سیاست‌هایی فعالیت‌های شهری را در دو دسته «رسمی» که با مفاهیمی مانند نظم،

قانونمندی، بهداشت و سلامت همراه است، در مقابل «غیررسمی» که با مفاهیمی نظیر بی‌نظمی، اختلال، بی‌قانونی، آلودگی و ... همراه است، مفهوم‌سازی کرده و با قرار دادن دستفروشی در قلمروی دومی، آن را فاقد ارزش در نظر می‌گیرند و در نتیجه به سوژه‌ای برای مداخلات نوسازی و بهسازی شهری تبدیل می‌کنند.

یکی از پیشران‌های به‌کارگیری این صورت‌بندی دوگانه، الگوی جدی «جهان‌اولی و مسئله جهان‌سومی» در سیاستگذاری‌های شهرهای جهان جنوب است (Roy, 2005). سیاست‌های اتخاذ شده درباره دستفروشی در شهرهای جهان جنوب به یکی از نمونه‌های بارز این‌گونه الگو تبدیل شده است. برنامه‌ریزان و مدیران شهری در بسیاری از این شهرهای جهان جنوب در جست‌وجوی «الگوی جهان‌اولی» یعنی آرمان شهر مدرن، پاکیزه، منظم و زیبا، دستفروشی را عنصری نامطلوب و «مسئله‌ای جهان‌سومی» و سدی برای رسیدن به این آرمان شهر ارزیابی کرده و با آن مقابله می‌کنند (Adama, 2020; Huang, Xue and Li, 2014; Öz and Eder, 2012; Roever and Skinner, 2016; Schindler, 2014). با روند جهانی شدن و تمنای ارائه تصویری از شهر جهانی مساعد برای جذب سرمایه‌گذاران و توریسم، این تضاد و ناسازگاری بین آرمان شهر و واقعیت‌های شهرهای جهان جنوب بیش از پیش نمایان شده است (Crossa, 2016; Lindell, 2019; Ojeda and Pino, 2019). مشکل اینجاست که سیاست‌های شهری بررسی‌شده به «الگوی جهان‌اولی» تمرکز دارند، به جای آنکه به ریشه‌ها و دلایل «مسئله جهان‌سومی» بپردازند (Boonjubun, 2017).

به‌کارگیری صورت‌بندی دوگانه رسمی - غیررسمی ناگزیر با نام‌گذاری فضاها یا فعالیت‌ها به‌عنوان رسمی یا غیررسمی همراه است. ادبیات غیررسمیت به لحاظ هستی‌شناختی این نام‌گذاری را نه مسئله‌ای بروکراتیک و تکنیکی، بلکه نتیجه روابط پیچیده قدرت می‌داند (McFarlane, 2012; Roy, 2005). به‌عنوان مثال دولت‌ها (یا سایر بازیگران) فعالیت‌های دستفروشان در پیاده‌رو را غیررسمی می‌نامند، در صورتی‌که برای استفاده مغازه‌داران از فضای پیاده‌رو چنین عنوانی را قائل نیستند. روند جدید مطالعات ادبیات شهری بر این تأکید دارد که به جای تمرکز بر فعالیت‌ها و زیست «غیررسمی»، که خود به‌منزله تأیید این نام‌گذاری است، باید فرایندها و سازوکارهای غیررسمی‌سازی در مرکز توجه قرار گیرند. از جمله این سازوکارها

ابهام و نبود قطعیت در قانون یا اجرای آن است (Roy, 2009; Tucker and Devlin, 2019). درست است که دستفروشان به دلیل همین نبود قطعیت می‌توانند در فضاهای شهری کار کنند، اما این دستاورد همیشه موقت و قابل بازستاندن باقی می‌ماند.

چارچوب تحلیلی غیررسمیت شهری از این لحاظ برای مطالعه سیاست‌های اخیر در زمینه رسمی‌سازی دستفروشی اهمیت دارد که نشان می‌دهد این سیاست‌ها بر مفهوم‌سازی دستفروشی براساس این صورت‌بندی دوگانه شکل گرفته‌اند. راه‌حل مسئله در این مفهوم‌سازی، یا حذف بخش غیررسمی است یا رسمی‌سازی آن. دوسوتو یکی از نظریه‌پردازان مهم گزینه دوم (رسمی‌سازی) است. وی معتقد است با دادن مجوز رسمی کسب به دستفروشان، به واسطه دسترسی به امکانات اقتصاد رسمی (مانند وام‌های بانکی) از فقر‌رهایی می‌یابند و با آن ادغام خواهند شد (De Soto, 2000). چارچوب تحلیلی غیررسمیت شهری، کاستی‌ها و شکست‌های این سیاست‌ها را نه در خود این سیاست‌ها یا اجرای آنها که در پایه‌های نظری می‌داند. پایه‌هایی که درهم‌تنیدگی جدی رسمی و غیررسمی در طول عمر این سیاست‌ها را از زمان شکل‌گیری تا تدوین، تصویب و اجرای روزه‌روز آن در خیابان‌ها نادیده می‌انگارد (Anjaria, 2011; Roy, 2009). در قسمت بعد به این سیاست‌ها در بستر رویکردهای رایج در زمینه دستفروشی پرداخته می‌شود.

۱-۱. رویکردهای رایج در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در زمینه دستفروشی

باینکه شکل‌گیری سیاست‌ها و برنامه‌های مرتبط با دستفروشان تا حد زیادی زاییده بستر سیاسی، اقتصادی و اجتماعی شهرها و کشورهاست، چهار رویکرد کلی را در این سیاست‌ها در جهان جنوب به ترتیب زمانی می‌توان مشاهده کرد: ۱. با رویکرد ضد دستفروشی، ۲. رویکرد روادارانه، ۳. رویکرد سازگار و ۴. رویکرد همه‌شمول. سه رویکرد اول بر پایه دوگانه رسمی - غیررسمی شکل گرفته‌اند.

- رویکرد ضد دستفروشی: اقدام‌های رایج این رویکرد معمولاً شامل اخراج دستفروشان، آزار و ضبط اموال و اجبار کردن آنها به جابه‌جایی است. معمولاً توجیه این سیاست‌ها این است که دستفروشان نظم را به هم می‌ریزند، بستری برای جرم و جنایت ایجاد می‌کنند و

باعث اختلال بصری می‌شوند (Donovan, 2008; Hanser, 2016). به علت اینکه اخراج دستفروشان از فضاهای عمومی شهری هزینه سیاسی و مالی سنگینی به همراه دارد، بیشتر شهرداری‌ها به اخراج‌های دوره‌ای آنها از فضاهای شهری بسنده می‌کنند که عموماً ناپایدار هستند (Kudva, 2009). به عنوان مثال در شهر لاگوس بعد یک سال از اجرای سیاست تحمل صفر بر علیه دستفروشان، یک پیمایش نشان داد ۹۰ درصد از مردم هیچ تغییری در تعداد دستفروشان در مقایسه با قبل مشاهده نکرده‌اند (Onodugo et al., 2016).

- **رویکرد رواداری به دستفروشی:** این سیاست‌ها اجازه می‌دهند که دستفروشان برای کسب در شهر کار کنند، بدون اینکه آنها را به رسمیت بشناسند و یا آنها را تهدید به اخراج کنند. معمولاً اتخاذ این رویکردها به دلایلی همچون فواید قابل لمس دستفروشی در بستر فقر و بیکاری گسترده، یا فشار سیاسی و چانه‌زنی اتحادیه‌ها و اصناف دستفروشان مربوط می‌شود (Recio, Mateo-Babiano and Roitman, 2017). به عنوان مثال مسئولان محلی در فیلیپین و اندونزی استدلال کردند که نبود فرصت شغلی، آنها را مجاب کرده در مقابل دستفروشان رواداری داشته باشند (Recio and Gomez, 2013). در نبود یک ابزار قانونی که دستفروشی را مجاز بداند، این رویکرد در طولانی مدت ناپایدار خواهد بود.

- **رویکرد سازگار با دستفروشی:** این سیاست‌ها به جای برخورد با دستفروشی به عنوان مشکلی که باید رفع شود، آن را به صورت پدیده‌ای در نظر می‌گیرند که باید مدیریت شود. این رویکرد شامل اقدامات گسترده‌ای مانند رسمی کردن و صدور جواز کار برای دستفروشان و نیز تعیین پهنه‌های مجاز و غیرمجاز برای دستفروشی همراه با ضوابط شهری برای این پهنه‌ها می‌شود. این رویکرد در برنامه‌های پیشنهادی، مصوب و گفتمان مسئولان کشوری و شهری در چند سال اخیر مطرح شده است که در قسمت‌های بعد به طور مفصل به محدودیت‌ها و انتقادهای وارد به آن می‌پردازیم.

- **رویکرد همه‌شمولی:** این سیاست‌ها هنوز راه درازی برای فراگیر شدن در پیش رو دارند. سیاست‌های طرح شده با این رویکرد در دو موضوع اشتراک دارند: اول اینکه حکمروایی شهری در زمینه دستفروشی از طریق ارتباط سه‌گانه دولت محلی یا شهرداری، دستفروشان و ذی‌نفعان (کسبه و ساکنان) انجام می‌شود. دوم اینکه دستفروشان علاوه بر مشارکت

در تصمیم‌گیری‌های مربوط به خود مسئولیت‌هایی از قبیل پیمایش دستفروشان، سامان‌بخشی به بساط‌ها، اطمینان یافتن از سهولت تردد مردم، پرداخت عوارض و تمیز کردن فضای شهری را نیز برعهده می‌گیرند. به‌عنوان مثال در احمدآباد مرکز ایالت گجرات هند، برای نقاط مختلف شهر کمیته‌های دستفروشی تشکیل می‌شود که دست‌کم ۴۰ درصد اعضای این کمیته‌ها دستفروش، ۱۰ درصد از سازمان‌های غیردولتی و نیمه دیگر آنها از جامعه مدنی و دست‌کم ۴۰ درصد کل اعضای آن زن هستند (Roever and Skinner, 2016). در قانون جدید لیما پایتخت پرو نیز یک کمیسیون سه‌گانه مشاوره لحاظ شده که نمایندگان شهرداری، اتحادیه‌های دستفروشان و همسایگان (شامل ساکنان و کسبه و سایر ذی‌نفعان) شرکت می‌کنند (Roever, 2016).

در مجموع اقدامات و سیاست‌های چند دهه اخیر در کشور درباره دستفروشان بیشتر رویکرد ضد دستفروشی داشته‌اند؛ رویکردی که خسارات مالی برای شهر و متأسفانه خسارات جانی و مالی برای دستفروشان به همراه داشته است. اما تحقیق حاضر بر گفتمان جدید رسمی در مورد دستفروشان تمرکز کرده است که بر رویکردهای سازگار دلالت دارند. قسمت‌های بعدی به ارائه روش تحقیق و یافته‌های آن در این زمینه می‌پردازند.

۲. روش تحقیق

در این پژوهش از چارچوب تحلیلی WPR (Goodwin, 2011) و از دو روش تحلیل محتوا و تحلیل گفتمان به‌طور توأمان استفاده شده است. روش WPR به صورت پس‌گرایانه کار می‌کند. به این صورت که تحلیل را از متن سیاست‌ها، برنامه‌های پیشنهادی و مصوب شروع می‌کند تا بتواند به چگونگی بازتاب مسئله‌ای بپردازد که قرار است توسط سیاست‌ها و برنامه‌ها به آن پاسخ داده شود. متونی که در این چارچوب مورد تحلیل قرار می‌گیرند شامل اسناد، گزارش‌ها، سخنرانی‌ها و متن مصاحبه‌ها در رسانه‌ها است. WPR در واقع راهبردی تحلیلی است و بر پایه یک چارچوب تحلیلی ۶ مرحله‌ای، حول محور ۶ سؤال که در جدول ۱ نشان داده شده است، بنا می‌شود.

جدول ۱. چارچوب تحلیلی WPR

| سؤال‌ها | هدف سؤال و راهبرد پاسخ‌گویی به آن |
|--|--|
| ۱. چه مسئله‌ای بازتاب داده شده است؟ | شناسایی صورت‌بندی مسئله بازتاب داده شده دقیقاً همان‌گونه که در متون آمده است. |
| ۲. چه مفروضاتی در پس این نوع بازتاب از مسئله در نظر گرفته شده است؟ | نشان دادن ریشه‌های منطقی یا مفهومی این نوع بازتاب از مسئله با استفاده از روش‌های فوکویی تحلیل گفتمان؛ مانند شناسایی دوگانه‌ها، مفاهیم اصلی و دسته‌های کلیدی. |
| ۳. چگونه این نوع بازتاب از مسئله ظهور پیدا کرده است؟ | روشن کردن شرایطی که اجازه داده است این بازتاب خاص از مسئله شکل بگیرد و تبدیل به گفتمان غالب شود. |
| ۴. چه چیزی در این نوع بازتاب از مسئله مطرح نشده است (در مورد چه چیزهایی سکوت شده است)؟ | مشخص کردن اینکه چه دیدگاه‌هایی نادیده گرفته شده است. این کار از طریق مقایسه با سایر جوامع انجام می‌شود. |
| ۵. چه تأثیراتی با این نوع بازتاب از مسئله به وجود خواهند آمد؟ | تعیین آثار این نوع بازتاب در گفتمان و در تجربه زیسته انسان‌ها و همچنین تأثیرات سوژه‌سازی. |
| ۶. چگونه می‌توان این نوع بازتاب از مسئله را به چالش کشید؟ | بسیج کردن دیدگاه‌های متفاوت برای صورت‌بندی مجدد مسئله. |

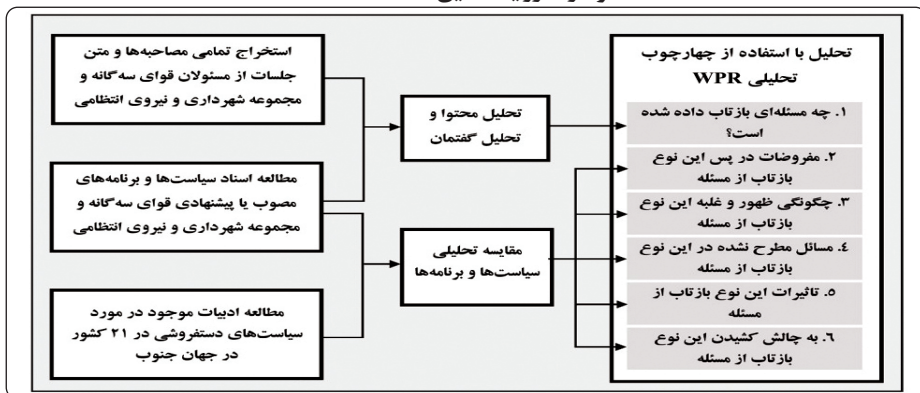
Source: Goodwin, 2011: 173.

نمودار رویه تحقیق در مقاله را نشان داده است. در مرحله اول از قوانین و گزارش‌ها، برنامه‌های مصوب و پیشنهادهای و نیز نقل قول‌های مسئولان مختلف نهادهای درگیر در زمینه دستفروشی در سطوح مختلف (ملی، شهری و نواحی شهری) به عنوان منبع اصلی داده‌ها استفاده شد. در مورد نظرهای مسئولان و گفتمان آنها، جمع‌آوری داده‌ها بر پایه استخراج تمامی نقل قول‌های مستقیم از مصاحبه‌های سه خبرگزاری کشوری (ایرنا، ایسنا و خبرگزاری ملت) در بازه زمانی یک سال از ۱ فروردین تا ۲۹ اسفند ۱۳۹۸ است. در مجموع محتوای مصاحبه مسئولان مرتبط با دستفروشی در ۱۳۹ سند استخراج شد. با غربالگری این اسناد تعداد ۶۱ سند برای تحلیل نهایی انتخاب شدند که نقل قول ۶۴ مسئول در زمینه دستفروشی آمده است. این نقل قول‌ها شامل مصاحبه با ۱۹ نفر از مسئولان بلندپایه شهرداری‌ها در تهران و سایر شهرها، چهارده عضو شورای شهر در تهران و سایر شهرها، شانزده نماینده مجلس، هشت نفر از مسئولان بلندپایه وزارتخانه‌ها (به خصوص مجموعه وزارت کشور)، پنج نفر از نیروی انتظامی و دو نفر از قوه قضائیه هستند. برای پاسخ به سؤال مرحله نخست از مراحل ۶ گانه WPR مصاحبه‌های استخراج شده با استفاده از روش تحلیل محتوا تحلیل

شدند. در این مرحله سه دسته روش به کار برده شد: استخراج مفاهیم تکرارشونده؛ حضور همزمان^۱ و کدگذاری با استفاده از نرم افزار تحلیل داده های کیفی Atlas.ti. جدول ۲ مقوله های اصلی استخراج شده در این فرایند و نمودار ۲ فراوانی مقوله های مربوط به بازتاب مسئله دستفروشی بر اساس مصاحبه مسئولان در نهادهای مختلف کشوری و شهری را نشان می دهد.

برای پاسخ به پنج مرحله باقی مانده از WPR از چارچوب های تحلیل گفتمان در رویکرد انتخابی متون برای تحلیل سیاست ها و نیز مقایسه سیاست ها و برنامه های موجود با سیاست ها و برنامه های ۲۱ کشور در جهان جنوب استفاده شد. انتخاب این کشورها بر پایه مقاله های چاپ شده مرتبط در نشریه های معتبر بوده است. تحلیل اسناد و مصاحبه ها با روش تحلیل گفتمان و با استفاده از روش های شناسایی دوگانه ها و مسئله سازی انجام شده است. قوانین، گزارش ها و برنامه های مصوب و پیشنهادی بررسی شده در این تحقیق عبارتند از: آیین نامه ساماندهی مشاغل و اصناف مزاحم شهری (۱۳۹۶)، ساماندهی مشاغل سیار و بی کانون در شهر تهران (۱۳۹۷)، آیین نامه اجرایی قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (۱۳۹۴)، دستورالعمل ساماندهی دستفروشی وزارت کشور (۱۳۹۸) و گزارش نظارتی ماده (۱۶) با عنوان سیاستگذاری هوشمندانه شهرداری ها برای فروشندگان کم سرمایه و دستفروشان (۱۳۹۸).

نمودار ۱. رویه تحقیق استفاده شده



مأخذ: یافته های تحقیق.

۳. تحلیل سیاست‌ها و برنامه‌های ساماندهی دستفروشان

در این قسمت به تحلیل سیاست‌ها، برنامه‌ها و گفتمان مسئولان در زمینه دستفروشی در چارچوب تحلیلی ۶ مرحله‌ای WPR پرداخته می‌شود. با توجه به برنامه‌های پیشنهادی و مصوب و نظرهای مسئولان، به‌ویژه به دو راه‌حلی که بیشترین ارجاع به آنها شده است، به‌طور مفصل‌تر پرداخته می‌شود:

- **شناسایی و ثبت نام یا صدور مجوز برای دستفروشان:** این پیشنهاد توسط سند ساماندهی مشاغل سیار و بی‌کانون در شهر تهران، گزارش نظارتی مرکز پژوهش‌های مجلس، دستورالعمل ساماندهی دستفروشی از سوی وزارت کشور و نیز در مصاحبه‌های مسئولان (n=13) مطرح شده است.

- **تعیین مکان‌هایی برای دستفروشان و انتقال آنها به این مکان‌ها:** این پیشنهاد توسط سند ساماندهی مشاغل سیار و بی‌کانون در شهر تهران، قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، گزارش نظارتی مرکز پژوهش‌های مجلس، دستورالعمل ساماندهی دستفروشی وزارت کشور و نیز در مصاحبه‌های مسئولان (n=55) مطرح شده است.

۳-۱. بازتاب مسئله دستفروشی در سیاست‌ها

چگونگی بازتاب مسئله دستفروشی در گفتار مسئولان بخش‌های مختلف همپوشانی زیادی دارد به طوری که در چهار دسته مرتبط با هم می‌توان آنها را بررسی کرد. دسته‌های اول و دوم مربوط به صورت‌بندی مسئله حول محور تضییع حقوق شهروندان (n=34) و کسبه (n=19) است. این نوع از بازتاب مسئله را می‌توان در گزاره‌هایی مانند «دستفروشی باعث سلب آسایش مردم یا نارضایتی مردم می‌شود» یا «پاک‌سازی دستفروشان باعث احیای حقوق شهروندان شده است» مشاهده کرد. قوه قضائیه و نیروی انتظامی بیشترین ارجاع به این صورت‌بندی را داشته‌اند (نمودار ۲). البته هیچ‌کدام از این مسئولان به داده‌های آماری مبنی بر کسب نظر مردم درباره دستفروشان اشاره نکرده‌اند. در این باره نیروی انتظامی و مجموعه شهرداری بیشترین ارجاع به مسئله نارضایتی اصناف و کسبه از حضور دستفروشان را داشته‌اند.

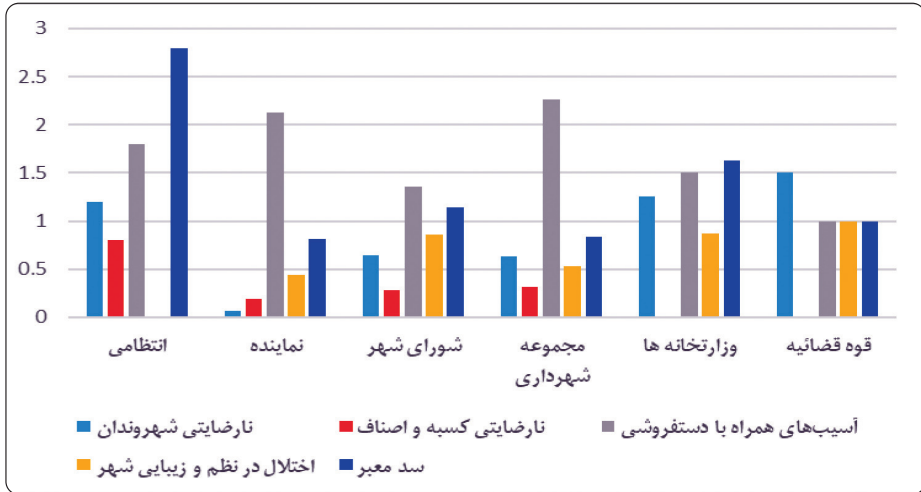
دسته سوم مسئله دستفروشی را در مشکلات و آسیب‌های اجتماعی همراه با آن صورت‌بندی کرده که البته با استفاده از طیف متنوعی از مفاهیم، مانند مافیا تا فروش اجناس غیراستاندارد (n=46) به آن اشاره شده است. مجموعه شهرداری و نمایندگان مجلس به ترتیب بیشترین ارجاع به این صورت‌بندی را داشته‌اند (نمودار ۲). دسته چهارم مربوط به مسئله آسیب به تصویرشهر است که با ارجاعاتی مثل بی‌نظمی و کیفیت بصری نامناسب به خصوص در مراکز شهر صورت‌بندی شده است (n=46). شورای شهر در کلان‌شهرها بیشتر از بقیه از این نوع بازتاب مسئله استفاده کرده‌اند. در این دسته به عبارت سدمعبر ارجاع زیادی داده شده (n=31) که نیروی انتظامی بیشتر از این منظر مسئله را صورت‌بندی کرده است (نمودار ۲).

جدول ۲. مقوله‌های اصلی در بازتاب مسئله دستفروشی

| تواتر | مقوله‌های اصلی | بازتاب مسئله |
|-------|--|--|
| ۷ | مداخله در مسئله دستفروشان خواست مردم است | تضییع حقوق و رضایت نداشتن مردم از دستفروشی |
| ۱۱ | مداخله در جهت احقاق حقوق و آسایش شهروندان است | |
| ۱۲ | دستفروشی باعث مزاحمت برای مردم شده است | |
| ۴ | رضایت مردم از پاک‌سازی دستفروشان | رضایت مردم و رضایت نداشتن کسبه |
| ۱۰ | کسبه خواستار اخراج دستفروشان شده‌اند | |
| ۳ | نارضایتی کسبه از حضور دستفروشان | |
| ۴ | مداخله در جهت احقاق حقوق کسبه است | |
| ۱ | رضایت کسبه از پاک‌سازی دستفروشان | آسیب‌های اجتماعی همراه با دستفروشی |
| ۱۵ | دستفروشی همراه با اقدامات غیرمجاز است (سرقت، درگیری، مواد مخدر و مزاحمت) | |
| ۹ | دستفروشی همراه با اقدامات مافیایی (جاگیری در معابر تردد و به‌کارگیری کودکان) | |
| ۱۰ | دستفروشی همراه با به‌خطر انداختن بهداشت و سلامت | |
| ۳ | دستفروشی همراه با فروش اجناس تقلبی است | |
| ۸ | دستفروشی شغل کاذب است | اختلال در نظم، سهولت تردد و زیبایی شهر |
| ۳۱ | دستفروشی موجب سد معبر شده است | |
| ۱۵ | دستفروشی موجب بی‌نظمی و اختلال بصری است | |

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

نمودار ۲. بازتاب مسئله دستفروشی در نهادهای مختلف کشوری و شهری (تکرار مقوله بر مصاحبه‌شونده)



مأخذ: همان.

۳-۲. پیش فرض‌ها درباره مسئله دستفروشی

مرحله دوم ریشه‌های منطقی یا مفهومی بازتاب‌های یاد شده از مسئله را با شناسایی دوگانه‌ها و مسئله‌سازی نشان می‌دهد. بازتاب‌های استخراج شده از مسئله دستفروشی در مرحله یک حول محورهای تضييع حقوق ديگران، مشکلات اجتماعی، سد معبر یا تأثیر بر کیفیت بصری فضای شهری همگی در آنچه بخش رسمی شهر نامیده می‌شود نیز دیده می‌شوند. مطرح شدن این مسئله‌ها تنها برای دستفروشان حاکی از ذهنیت دوگانه رسمی - غیررسمی است. تکرار زیاد پیشنهادهاى مبتنى بر رسمی سازی دستفروشان (n=40) دليل این ذهنیت است. این ذهنیت اشتغال رسمی را ایدئال، به سامان و قابل کنترل دانسته و اشتغال غیررسمی را «بقیه» ای مجزا می‌داند که غیرقابل کنترل است و بنابراین باید ساماندهی شود. تقریباً تمامی مصاحبه‌ها، اسناد و گزارش‌ها به وضعیت اقتصادی ناشی از تحریم‌های ظالمانه و ظرفیت پایین اقتصاد کشور به ایجاد اشتغال رسمی اشاره کرده‌اند (n=64). این گفتمان دستفروشی را در قلمروی فعالیت‌های غیررسمی قرار می‌دهد که بنا به دلایل اقتصادی غیرقابل حذف، اما نامطلوب هستند.

دوگانه دوم استفاده شده در گفتمان مسئولان و در متون برنامه‌ها مبنی بر تمایز بین

دستفروشان است. صورت بندی دوگانه دستفروش واقعی - غیرواقعی، بین دو دسته از دستفروشان، یعنی کسانی که به دلیل نبود امکان ورود به اقتصاد رسمی به دستفروشی روی آورده‌اند و کسانی که با هدف سود مالی از اقتصاد رسمی خروج داوطلبانه داشته‌اند، تمایز قائل می‌شود. تکرار اصطلاحاتی مانند «شناسایی دستفروش واقعی» در گفتمان مسئولان نشانگر این تمایز است. همان‌گونه که در ادامه نشان داده می‌شود، این دوگانه‌ها در برنامه‌های پیشنهادی و مصوب دستگاه‌ها تأثیرگذارند. این بازتاب‌ها از مسئله دستفروشی و دوگانه‌های فوق به تسلط دیدگاهی که راه حل مسئله را رسمی‌سازی دستفروشان واقعی می‌داند، منجر شده‌اند.

۳-۳. چگونگی غلبه یافتن این دیدگاه

چگونگی غلبه یافتن دیدگاه رسمی‌سازی دستفروشان واقعی و محل فعالیت آنها با تحولات سیاسی چند دهه اخیر درهم تنیده شده است که بستر دیگری برای تحلیل آن می‌طلبد. در تعدادی از تحقیقات به این بستر اقتصاد سیاسی، مثلاً تحولات و جایگاه تاریخی سیاسی کسبه در نظام حکمرانی کشور تا حدودی پرداخته شده است (Keshavarzian, 2009). به لحاظ دیدگاه اقتصاد سیاسی به نظر می‌رسد دیدگاه‌های دوستو دربارہ رسمی‌سازی و نیز دیدگاه‌های متمایل به ایجاد تصویر شهر جهانی برای کلان‌شهرها در میان مسئولان تسلطی جدی دارد (Fadaee and Schindler, 2017). مصاحبه‌ها به خصوص با اعضای شورای کلان‌شهرهایی مانند تهران و تبریز و تکرار ارجاع آنها به قوانین دستفروشی شهرهای اروپایی بخش دیگری از بستر فکری مسئولان و در واقع «الگوی جهان اولی و مسئله جهان سومی» را روشن می‌سازد که بازم رسمی‌سازی دستفروشان و فضاهای فعالیت آنها را راه حل «مسئله جهان سومی» می‌داند. همین‌طور به نظر می‌رسد با گسترده‌تر شدن دسترسی مردم به شبکه‌های اجتماعی مجازی، برخوردهای سلبی با دستفروشان، در صورت به تصویر کشیده شدن توسط شهروندان، هزینه سیاسی سنگین‌تری نسبت به گذشته برای مجموعه حکمروایی کشور دارد که نیاز به جایگزینی آنها با رویکردهای دیگر را روشن می‌کند.

۳-۴. چه دیدگاه‌هایی دیده نشده است؟

گودوین (۲۰۱۱) در این مرحله پیشنهاد کرده است، سیاست‌ها و برنامه‌هایی که مطالعه می‌شوند با سیاست‌ها و برنامه‌های مشابه آنها در سایر کشورها بررسی شوند تا در شناسایی اینکه چه دیدگاه‌هایی

نادیده گرفته شده است به محققان کمک کند. از این رو با توجه به دو پیشنهاد مطرح شده تجربه‌های سایر شهرهای جهان جنوب را بررسی کرده و به شناسایی دیدگاه‌های دیده نشده می‌پردازد.

مهمترین دیدگاه‌های دیده نشده، پژوهش‌های متعددی هستند که از برنامه‌های رسمی سازی فردی و رویکرد برگرفته از نظریه دوسوتو (DeSoto, 2000) به دلیل ناتوانی شان در تأمین منافع فرودستان انتقاد کرده‌اند (Falla and Valencia, 2019; Lyons, Brown and Msoka, 2014; Telintelo, 2017).

به نظر دوسوتو با رسمی کردن دستفروشان، آنها با اقتصاد رسمی ادغام شده و قابل کنترل خواهند شد. بنابراین مسئولان شهری از این نظریه با انگیزه بسط اقتصاد رسمی و اعمال کنترل بر فعالیت‌های دستفروشان حمایت می‌کنند (Falla and Valencia, 2019). اما با بازسازی تجارب دیگر شهرهای جهان، مشکلات برنامه‌های اجرا شده بر اساس این ایده مشخص می‌شوند.

- شناسایی و ثبت نام یا صدور جواز کار برای دستفروشان: بیشتر شهرهایی که اقدام‌هایی در این راستا انجام داده‌اند، سالیانه تعداد محدودی جواز دستفروشی صادر و شرایطی را برای دریافت آن تعیین می‌کنند. در لیما فقط ۲۰۰۰ جواز برای دستفروشان صادر شده و شرط صدور آسیب‌پذیری دستفروش ذکر شده است (Linares Lissette, 2018). در بوینس آیرس و استانبول شانس سربازان قدیمی، زنان سرپرست خانواده و افراد با معلولیت برای اخذ این مجوز بیشتر است (Meneses-Reyes, 2018; Öz and Eder, 2012). در همه شهرهای بررسی شده این راه‌حل با دو مشکل روبه‌رو بوده است: اول، ناتوانی نظام مدیریت شهری در هدف‌گیری دستفروشان آسیب‌پذیر و دوم، مشخص نبودن وضعیت سایر دستفروشان. در ایران نیز در مواجهه با انبوه روزافزون افرادی که دستفروشی تنها یا مهمترین منبع درآمدی آنهاست و همچنین بر اساس مطالعات انجام شده ۴۱ درصد آنها تحت پوشش هیچ بیمه‌ای نیستند و حدود یک سوم آنها یارانه هم دریافت نمی‌کنند (ثقفی، ۱۳۹۴). این طرح در هدف‌گیری و صدور مجوز برای دستفروشان تهیدست ناموفق خواهد بود. به دلیل دشواری هدف‌گیری، تعدادی از کلان‌شهرها مانند مکزیکوسیتی، دهلی یا بمبئی؛ برای دستفروشان واجد شرایط اخذ مجوز مشخصات خاصی ذکر نکرده‌اند. همچنین با فرض هدف‌گیری مؤثر برنامه، تکلیف بقیه افرادی که به دلیل نیافتن شغل به دستفروشی روی آورده‌اند، مشخص نیست. به این ترتیب کنترل این بخش با صدور جواز به سختی امکان‌پذیر است. در تجربه پیشین داخلی نیز برنامه ثبت نام دستفروشان که همزمان با اخراج آنها از خیابان ۱۵ خرداد تهران آغاز شده بود به صورت نیمه‌کاره رها شد.

- جابه جایی دستفروشان به مکان های مشخص: برنامه های جابه جایی و انتقال دستفروشان، چه با رویکرد ضد دستفروشی و چه با رویکرد سازگار، نشان دهنده تمایل شدید دولت های ملی و محلی برای نظام دادن و رسمی کردن محیط این فعالیت ها هستند (Recio, Mateo-Babiano and Roitman, 2017). ادبیات شهری نمونه های زیادی از جابه جایی با رویکردهای مختلف را ثبت کرده است، از بوگوتا در کلمبیا تا سنگاپور و ژوهانسبورگ که در صدد شکل دهی به تصویر یک شهر در سطح جهانی برای خود بوده اند (Donovan, 2008; Hunt, 2009). در نمونه های متعددی حتی شهرداران با قول جابه جایی دستفروشان به بیرون از مرکز شهرها به قدرت رسیده اند (Donovan, 2008). در جدول ذیل به نمونه هایی از این برنامه ها، فرایند تهیه، محتوا و نتایج آنها اشاره شده است.

جدول ۳. نمونه هایی از برنامه های جابه جایی دستفروشان در شهرهای جنوب با استناد به ادبیات شهری

| نمونه مطالعاتی | رویکرد | برنامه | دستیابی به اهداف برنامه |
|---------------------------------------|-------------|---|--|
| کسکو، پرو | سازگار | فرایند تهیه برنامه: مشارکت با دستفروشان در تدوین برنامه و مکان یابی بازارچه ها جامعه هدف: دستفروشان عضو اتحادیه های دستفروشی پشتیبانی: اعطای تسهیلات به دستفروشان | حذف دستفروش ها از مرکز شهر: خیر، دستفروشی که عضو اتحادیه ها نیستند و دستفروشان تهیدست تر کماکان به کار ادامه می دهند. |
| بوگوتا، کلمبیا | ضد دستفروشی | فرایند تهیه برنامه: بالا به پایین جامعه هدف: بخشی از دستفروشان پشتیبانی: - | حذف دستفروش ها از مرکز شهر: خیر، به دلیل گرانی بازارچه ها دستفروشان این بازارها را رها کرده به مرکز شهر بازگشتند. |
| لیما، پرو | سازگار | فرایند تهیه برنامه: بالا به پایین جامعه هدف: فقط پنج هزار دستفروش آسیب پذیر پشتیبانی: - | حذف دستفروش ها از مرکز شهر: خیر، از ۲۹ پروژه اجرا شده در دهه ۹۰ فقط هفت پروژه در سال ۲۰۰۸ در حال کار بودند. |
| کیتو، اکوادور | سازگار | فرایند تهیه برنامه: بالا به پایین ولی با مشاوره اتحادیه های دستفروشی جامعه هدف: فقط ۶۵۰۰ دستفروش عضو اتحادیه ها پشتیبانی: حمایت مالی و برنامه های آموزشی | حذف دستفروش ها از مرکز شهر: خیر، دستفروشی که عضو اتحادیه ها نیستند و دستفروشان تهی دست تر کماکان به کار ادامه می دهند. با وجود بهبود شرایط محیطی دستفروشان، از درآمدشان کاسته شده است. |
| سولو، جوگیا کارتا و جا کارتا، اندونزی | سازگار | فرایند تهیه برنامه: مشارکت با دستفروشان در تدوین برنامه جامعه هدف: نامعلوم پشتیبانی: حمایت مالی و برنامه های آموزشی | حذف دستفروش ها از مرکز شهر: خیر، با وجود بهبود شرایط محیطی دستفروشان، از درآمدشان کاسته شده است. |

Source: Ferragut and Gómez, 2013; Linares Lissette, 2018; Steel, 2012; Taylor and Song, 2016.

نگاهی به تجربه‌ای که توسط سازمان‌های بین‌المللی به‌عنوان نمونه موفق معرفی شده است، نشان می‌دهد به‌رغم تمام تمهیدات، مشارکت دستفروشان و حمایت از آنها شانس موفقیت چنین برنامه‌هایی بسیار اندک است. در شهر سولو در اندونزی، به‌عنوان بخشی از یک کمپین بزرگ توانمندسازی اقتصادی، فقط برای یک نمونه جابه‌جایی دستفروشان، شهردار بیش از پنجاه جلسه عمومی با دستفروشان و ذی‌نفعان ترتیب داد که علاوه بر همفکری و مشارکت باعث ایجاد اعتماد بین طرفین شد. شهرداری امتیازات زیادی به دستفروشان داد: از جمله صدور جواز کسب، اعطای وام و برنامه آموزشی به دستفروشان، تعیین مکان مناسب برای بازارچه، نشانه‌گذاری مناسب برای آن در سطح شهر، اختصاص یک خط اتوبوس برای دسترسی و تبلیغ بازارچه در رسانه‌های جمعی. با تمام این ملاحظات، پژوهش تیلور و سانگ نشان داد که بسیاری از دستفروشان این فضاها را رها کرده و به خیابان‌ها برگشته‌اند (Taylor and Song, 2016). در مجموع برنامه‌ها و پروژه‌های جابه‌جایی، درک نادرستی از ماهیت شغل دستفروشی ارائه می‌دهند زیرا هم برای آنها و هم مشتریانشان؛ مرکزیت، تراکم زیاد پیاده‌ها و تراکم اتصالات حمل‌ونقل شهری منطق اصلی کارکرد این شغل را تشکیل می‌دهند و انتقال دستفروشان به مناطقی دور از ترافیک پیاده به‌طور منطقی جز کاهش کسب نتیجه‌ای نخواهد داشت. نکته نادیده گرفته شده دیگر این است که نظام مدیریت شهری توانایی تأمین چنین برنامه‌هایی را برای تمام یا حتی نیمی از دستفروشان ندارد و درعین حال دستفروشان به‌جامانده از این برنامه را کاملاً نادیده انگاشته است.

۵-۳. تأثیرات بازتاب این دیدگاه در سیاست‌ها و برنامه‌ها

با توجه به تجارب سایر شهرهای جهان جنوب، تأثیرات این برنامه‌ها عبارت‌اند از: ادامه حضور دستفروشان در فضاهای عمومی به‌دلیل ناتوانی نظام مدیریت شهری در رسمی‌سازی همه آنها، زیاد شدن تفاوت بین دستفروشان هدف این برنامه‌ها و سایر دستفروشان، قرار گرفتن دستفروشان به‌جامانده از این برنامه‌ها در معرض خشونت و ناامنی بیشتر و آسیب‌پذیر شدن بخشی از دستفروشان هدف این برنامه‌ها نسبت به گذشته. در این قسمت سعی

می‌شود با توجه به تجارب سایر شهرهای جهان جنوب و همچنین ایران، تأثیرات بازتاب دیدگاه مسلط فعلی یعنی سامان‌دهی از طریق رسمی‌سازی فردی و رسمی‌سازی فضای فعالیت‌ها را پیش‌بینی کرد.

- **شناسایی و ثبت نام یا صدور جواز کار برای دستفروشان:** تأثیر این برنامه‌ها را نخست از لحاظ دستیابی آنها به اهدافشان، یعنی ورود دستفروشان به اشتغال رسمی و کنترل آنها، می‌توان مطالعه کرد. نتایج پژوهش‌های انجام شده بر تأثیرات این برنامه‌ها حاکی از شکست آنهاست. به‌عنوان نمونه در پکن، پس از اجرای برنامه صدور جواز، پیمایش درد و منطقه‌شهرنشان داد که ۹۳ درصد دستفروشان در حال کسب جواز فروش ندارند (Bell and Loukaitou-Sideris, 2014). در کلان‌شهرهای دهلی و بمبئی هم ۹۵ درصد دستفروشان فعلی جواز فروش ندارند (Telintelo, 2017). در مرکزیکوسیته نیز سالیانه ۲۴۰۰۰ دستفروش بدون مجوز دستگیر می‌شوند (Meneses-Reyes, 2018). به دلیل محدود بودن گروه هدف در این برنامه‌ها، کسانی که جواز ندارند در معرض خشونت بیشتری هستند و وضعیتشان از پیش بدتر شده است (Bell and Loukaitou-Sideris, 2014; Xue and Huang, 2015). به این ترتیب خود این مجوزها به مجوزی برای اخراج دستفروشان بدون جواز تبدیل شده‌اند.

اما نکته مهم این است که برخلاف دیدگاه مسلط که رسمی و غیررسمی را از یکدیگر متمایز می‌داند، در عمل در تمام مراحل اجرا؛ این برنامه‌ها با همان غیررسمیتی که برای حذف آن تدوین شده بودند، در هم تنیده می‌شود. یکی از آثار این امر دامن زدن به تفاوت بین دستفروشان تهیدست و کسانی خواهد بود که منابع بیشتری دارند. به‌عنوان مثال در شهر گوانژوی چین در عمل، جواز کار در نقاط پررفت و آمد به دستفروشان داده شده که ارتباطات بیشتری دارند و برای بقیه جواز برای نقاط کم‌رفت و آمد و دور صادر شده است (Xue and Huang, 2015). تولینتلو نیز درباره اجرای برنامه صدور جواز در دو کلان‌شهر دهلی و بمبئی بیان می‌کند که محدودیت صدور جواز باعث ایجاد بازار سیاه شده است (Telintelo, 2017). بررسی منزریس از سه شهر در آمریکای لاتین نیز نشان‌دهنده روابط غیررسمی بین مقامات مسئول و دستفروشان برای اخذ مجوز است (Meneses-Reyes, 2018).

- **جابه‌جایی دستفروشان به مکان‌های مشخص:** به‌رغم سرمایه‌گذاری‌های زیاد تعدادی از شهرهای جنوب (برای تأمین زمین و تجهیز این بازارچه‌ها) و حتی در بعضی از شهرها اخذ

کمک سازمان‌های بین‌المللی برای این منظور، این برنامه‌ها برای دستیابی به اهدافشان با سه محدودیت بزرگ روبه‌رو هستند و اغلب مواقع با شکست مواجه شده‌اند (جدول ۳):

الف) این بازارها برای دستفروشان کم‌سرمایه‌تر به راحتی استطاعت‌پذیر نیستند.

ب) کارایی کسب دستفروشان با انتقال به محلی که مشتری کمتری را جذب می‌کند، کم می‌شود (Weng and Kim, 2016). با کم شدن درآمد و نیامدن مشتریان، دستفروشان انتخاب دیگری جز بازگشت به خیابان ندارند (Recio, Mateo-Babiano and Roitman, 2017).

در ایران نیز تأسیس چنین بازارچه‌هایی موفقیت‌آمیز نبوده است.^۱

ج) هیچ کشوری توانایی اجرای این برنامه‌ها را برای تمامی دستفروشان ندارد. در نتیجه دستفروشان هم که از این برنامه‌ها بازمی‌مانند، در معرض خشونت بیشتری برای رفتن از مراکز شهری قرار می‌گیرند (Ferragut and Gómez, 2013; Steel, 2012).

بنابراین برنامه‌هایی که برای قانونمند کردن و جرم‌زدایی از دستفروشان ارائه شده‌اند، در عمل تبدیل به ابزار جدیدی برای آزار و ناامنی دستفروشان می‌شوند.

تحقیقات نشان داده‌اند این برنامه‌ها باعث می‌شوند تعداد بسیار محدودی از دستفروشان از محیط کار بهتری بهره‌مند شوند، اما بین دستفروشان هدف این برنامه‌ها نیز کسانی که سرمایه و مهارت‌های مالی و کسب کمتری دارند، در رقابت با دیگران از پیش نیز آسیب‌پذیرتر می‌شوند (Taylor and Song, 2016). بنابراین در جست‌وجوی انعطاف‌پذیری بیشتر و دسترسی به مشتری به خیابان‌ها بازمی‌گردند. رویکردهای رسمی سازی بازار در نهایت بار مالی بیشتری را بر افراد آسیب‌پذیر به لحاظ اقتصادی وارد و اختلاف بین سطوح بالا و پایین دستفروشان را زیاد می‌کند. نکته درخور تأمل؛ اشاره پژوهش‌ها (Ferragut and Gómez, 2013; Taylor and Song, 2016) به تسلط غیررسمیت در تمامی مراحل فرایند جابه‌جایی رسمی است، که از شناسایی افراد تا جانمایی آنها در بازارچه‌های مقصد را در برمی‌گیرد و باعث افزایش نابرابری بین دستفروشان می‌شود.

۱. مصاحبه با داریوش قنبری، مشاور پارلمانی شهرداری، خبرگزاری خانه ملت (۱۳۹۷/۱۲/۲)؛ برگرفته از سایت: <https://www.icana.ir/Fa/News/418815/>

۳-۶. دیدگاه‌های جایگزین

مرحله آخر بسیج کردن دیدگاه‌های جایگزین برای صورت‌بندی مجدد مسئله است. با توجه به ماهیت دستفروشی؛ این دیدگاه باید بینابخشی باشد تا جنبه‌های فضایی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی آن را لحاظ کند. دیدگاه جایگزین از پیش‌فرض‌های دوگانه رسمی - غیررسمی و دستفروش واقعی - غیرواقعی تبعیت نمی‌کند. در مقاله حاضر دیدگاه حمایت از این شغل مردم‌محور در راستای کاهش فقر بوده (با توجه به شرایط اقتصادی حاضر) و مسئله مهم چگونگی یافتن تعادل بین این حمایت و لحاظ کردن ضوابط منطقی شهری است (Recio, Mateo-Babiano and Roitman, 2017; Roever, 2016).

از لحاظ سیاسی و اجتماعی، اولین گام به رسمیت شناختن دستفروشی به‌جای رسمی‌سازی افراد محدود است. کشورهای شیلی، تایلند، هند و مالزی دستفروشی را به‌عنوان یک شغل به رسمیت شناخته‌اند (Alva, 2014; Palacios, 2016; Recio, Mateo-Babiano and Roitman, 2017). به رسمیت شناختن دستفروشی و پرهیز از گفتمان جرم‌انگارانه برای آن، باعث ایجاد اعتماد بین دستفروشان به اراده دولت یا مسئولان شهری برای کمک به تهیدستان شهری می‌شود و بستر اجتماعی لازم برای ساماندهی دستفروشان در فضاهای شهری را مهیا می‌کند، زیرا بدون مشارکت خود دستفروشان اجرای ضوابط ناممکن یا با هزینه‌ای هنگفت امکان‌پذیر می‌شود (Onodugo et al., 2016).

از نظر فضایی نیز ضوابط شهری می‌توانند به دغدغه‌های مسئولان درباره بی‌نظمی پاسخ دهند. ضوابط شهری هیچ‌گاه بی‌طرفانه نبوده‌اند و می‌توان آنها را به جای استفاده علیه تهیدستان، برای ایجاد و بسط فضاهای همه‌شمول به کار برد. شهرهای زیادی وجود دارند که تعداد محدودی از فضاهای عمومی را پهنه‌های ممنوع برای کار دستفروشان معرفی کرده‌اند و آنها در دیگر فضاهای عمومی که یا پهنه‌های مجاز یا پهنه‌های مشروط برای دستفروشی هستند، می‌توانند به کار مشغول باشند (Boonjubun, 2017). اما در صورتی که پهنه ممنوع؛ تمامی فضاهای اصلی پررفت‌وآمد را دربرگیرد، مانند طرح چند سال پیش شهرداری تهران، برنامه شکست خواهد خورد. مکزیکوسیتی، لیما و استانبول پهنه‌هایی تعیین کرده‌اند که دستفروشی با رعایت ضوابطی، مثلاً درباره اندازه بساط، اجرا

می‌شوند (Linares Lissette, 2018; Meneses-Reyes, 2018; Öz and Eder, 2012). در مکزیکوسیتی براساس ضوابط جاری، هر دستفروش حق استفاده از فضایی حداکثر ۱/۸ متر را دارد. این میزان در لیما ۲ در ۱/۵ متر است. این ایده در گذشته‌های دور نیز در شهرهای کشور پیاده شده بودند. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۲۶، نوزده محل پرفرت و آمد برای دستفروشی در تهران تعیین شده بود. همزمان به دستفروشان و کسبه‌ای که در پیاده‌رو فعالیت می‌کردند، یک ماه برای رفتن به این نقاط فرصت داده شد.^۱

به لحاظ حکمروایی شهری نیز در نمونه‌های زیادی کمیته‌های محلی دستفروشان مسئولیت تمیز نگه داشتن، حفظ نظم و رعایت ضوابط را برعهده داشته‌اند. برداشتن چنین گام‌هایی با اجازه دادن به شکل‌گیری تشکل‌های محلی دستفروشی و آموزش آنها امکان‌پذیر است و هزینه‌های حفظ نظم در فضاهای عمومی را کاهش می‌دهد. گامی که در صورت ایجاد کمیته‌هایی محلی از کسبه، شهرداری و دستفروشان می‌تواند به کاهش پایدار تنش‌ها کمک و منافع هر سه طرف را با هزینه‌ای کم تأمین کند.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به اصول (۳، ۲۲، ۲۸، ۴۳ و ۴۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی در حمایت از معیشت مردم و همچنین با توجه به شرایط اقتصادی پیش آمده به دلیل تحریم‌های ظالمانه بین‌المللی؛ لازم است سیاست‌های ناکارآمد، قدیمی، سخت و یک‌طرفه برای مقابله با دستفروشان مورد بازبینی قرار گیرند. در این مقاله با استفاده از چارچوب تحلیلی WPR به بررسی سیاست‌های ملی و محلی از طریق تحلیل نظرهای مسئولان و بررسی برنامه‌های مصوب یا پیشنهادی در مورد دستفروشی پرداخته و دو پیشنهاد صدور مجوز کار و انتقال دستفروشان به مکان‌هایی از قبیل بازارهای محلی با توجه به تجربه‌های دیگر شهرهای جهان جنوب مورد تحلیل قرار گرفتند. هر دو این پیشنهادها بر مبنای نظریه دوسوتو که موافق رسمی‌سازی فعالیت‌ها و زیست غیررسمی است؛ بنا شده‌اند.

۱. نامه شهردار تهران به دفتر نخست‌وزیر، ۱۳۲۶/۱/۲۶، آرشیو ملی، سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران.

به نظر می‌رسد پایه مدل‌های ذهنی از فعالیت‌های «غیررسمی»، با توجه به ذهنیت تبعیت جهان شمال از قانون «رسمی» بنا شده است. اشاره مسئولان و گزارش‌های تدوین شده به تجارب شهرهای اروپایی و جست‌وجوی راهکار براساس این تجارب نشان از این مدل ذهنی داشته و با واقعیت‌های شهرهای کشور تفاوت زیادی دارد. واقعیت‌هایی که بیانگر مصنوعی بودن تفاوت بین اقتصاد رسمی و غیررسمی هستند. در شرایط اقتصادی کنونی که به نظر می‌رسد عملی‌ترین مسیر حمایت از فعالیت‌های معیشتی مردم‌محور است، فرصت مناسبی وجود دارد که با به رسمیت شناختن این شیوه معیشت، به تعداد زیادی از هموطنان اطمینان خاطر در مورد امکان تأمین معاش از این طریق داده شود.

روش تحلیل گفتمان نیات افراد را در نظر نمی‌گیرد و به همین دلیل این مقاله به تفاوت بین گفتار مسئولان مبنی بر مخالفت با برخورد سلبی از یک سو و از سوی دیگر اخراج دستفروشان از نقاط پرتردد شهر از جمله خیابان انقلاب و ولیعصر در سال ۱۳۹۸ نپرداخته است. به جای آن سعی بر این بود تا با تحلیل یافته‌های تحقیقات در ده‌ها شهر جهان جنوب، نتایج سیاست‌های رسمی‌سازی فردی دستفروشان و برنامه‌های انتقال آنها به مکان‌هایی با کاربری رسمی تجاری نشان داده شود. این نتایج عبارت بودند از: عدم امکان هدف‌گیری دستفروشان ضعیف‌تر؛ عدم برنامه‌ریزی برای جمعیت کثیر دستفروشان که از این هدف‌گیری جای مانده‌اند و منبع درآمدی دیگری ندارند؛ بازگشت دستفروشان به خیابان‌ها و در واقع هدر رفتن بودجه شهرها و منابع مالی دستفروشان. بنابراین برای رسیدن به تعادلی بین نیاز معیشتی دستفروشان و خواست مسئولان و بخش خصوصی برای اجرای نظم به رویکردی چندجانبه با ابعاد قانونی، مدیریت فضای شهری و حکمروایی شهری در سطح محلی نیاز است. نخستین گام در چنین رویکردی به رسمیت شناختن دستفروشی است.

منابع و مأخذ

۱. ثقفی، مراد (۱۳۹۴). «دستفروشان بساطگستر در شهر تهران: واقعیت‌های آماری، راهکارهای انسانی»، میدان، برگرفته از لینک <http://medn.me/k4qjt>.
۲. خبرگزاری خانه ملت (۱۳۹۷). برگرفته از سایت: <https://www.icana.ir/Fa/News/418815>.
۳. سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۸). «گزارش نظارتی ماده (۱۶) با عنوان سیاست‌گذاری هوشمندانه شهرداری‌ها برای فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان»، دفتر اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۴۰۹.
5. Adama, O. (2020). "Abuja is not for the Poor: Street Vending and the Politics of Public Space", *Geoforum*, 109.
6. Alva, R. J. (2014). "The Street Vendors (Protection of Livelihood and Regulation of Street Vending) Bill, 2013, Is the Cure Worse Than the Disease?", *Statute Law Review*, 35(2).
7. Anjaria, J. S. (2011). "Ordinary States: Everyday Corruption and the Politics of Space in Mumbai", *American Ethnologist*, 38(1).
8. Bayat, A. (2013). *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East*, Stanford University Press.
9. Bell, J. S. and A. Loukaitou-Sideris (2014). "Sidewalk Informality: An Examination of Street Vending Regulation in China", *International Planning Studies*, 19(3-4).
10. Boonjubun, C. (2017). "Conflicts Over Streets: The Eviction of Bangkok Street Vendors", *Cities*, 70.
11. Chen, M. A., S. Roever and C. Skinner (2016). "Urban Livelihoods: Reviewing the Evidence in Support of the New Urban Agenda", *The New Urban Agenda*.
12. Crossa, V. (2016). "Reading for Difference on the Street: De-homogenising Street Vending in Mexico City", *Urban Studies*, 53(2).
13. De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Civitas Books.

14. Donovan, M. G. (2008). "Informal Cities and the Contestation of Public Space: The Case of Bogotá's Street Vendors, 19882003-", *Urban Studies*, 45(1).
15. Fadaee, S. and S. Schindler (2017). "Women Hawkers in Tehran's Metro: Everyday Politics and the Production of Public Space", *International Development Planning Review*, 39(1) .
16. Falla, A. M. V. and S. C. Valencia (2019). "Beyond State Regulation of Informality: Understanding Access to Public Space By Street Vendors in Bogotá", *International Development Planning Review*, 41(1).
17. Ferragut, S and G. M. Gómez (2013). "From The Street to the Store: the Formalization of Street Vendors in Quito, Ecuador", *Securing Livelihoods: Informal Economy Practices and Institutions*, 214 .
18. Goodwin, S. (2011). "Analysing Policy as Discourse: Methodological Advances in Policy Analysis", In L. Markauskaite, P. Freebody and J. Irwin (Eds.), *Methodological Choice and Design, Scholarship, Policy and Practice in Social and Educational Research*, New York, Springer.
19. Hanser, A. (2016). "Street Politics: Street Vendors and Urban Governance in China", *The China Quarterly*, 226.
20. Huang, G., D . Xue and Z. Li (2014). "From Revanchism to Ambivalence: The Changing Politics of Street Vending in Guangzhou", *Antipode*, 46(1).
21. Hunt, S. (2009). "Citizenship's Place: The State's Creation of Public Space and Street Vendors' Culture of Informality in Bogota, Colombia", *Environment and Planning D: Society and Space*, 27(2).
22. Iguida, E. O. (2019). "Exploring the Theories, Determinants and Policy Options of Street Vending: A Demand-Side Approach", *Urban Studies*, 57(1).
23. Keshavarzian, A. (2009). "Regime Loyalty and Bāzārī Representation Under the Islamic Republic of Iran: Dilemmas of the Society of Islamic Coalition",

International Journal of Middle East Studies, 41(2).

24. Kudva, N. (2009). "The Everyday and the Episodic: the Spatial and Political Impacts of Urban Informality", *Environment and Planning. A*, 41(7) .
25. Linares Lissette, A. (2018). "The Paradoxes of Informalizing Street Trade in the Latin American city", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 38(7-8).
26. Lindell, I. (2019). "Introduction: Re-Spatialising Urban Informality: Reconsidering the Spatial Politics of Street Work in The Global South", *International Development Planning Review*, 41(1).
27. Lyons, M., A. Brown and C. Msoka (2014). "Do Micro Enterprises Benefit From the 'Doing Business' Reforms? The Case of Street-vending in Tanzania", *Urban Studies*, 51(8).
28. Maneepong, C and J. C. Walsh (2013). "A New Generation of Bangkok Street Vendors: Economic Crisis as Opportunity and Threat", *Cities*, 34.
29. Martínez, L., R. Short and D. Estrada (2017). "The Urban Informal Economy: Street Vendors in Cali, Colombia", *Cities*, 66.
30. Mcfarlane, C. (2012). "Rethinking Informality: Politics, Crisis and the City", *Planning Theory and Practice*, 13(1).
31. Meneses-Reyes, R. (2018). "(Un) Authorized: A Study on the Regulation of Street Vending in Latin America", *Law and Policy*, 40(3).
32. Ojeda, L. and A. Pino (2019). "Spatiality of Street Vendors and Sociospatial Disputes Over Public Space: The Case of Valparaíso, Chile", *Cities*, 95.
33. Onodugo, V. A., N. H. Ezeadichie, C. A. Onwuneme and A. E. Anosike (2016). "The Dilemma of Managing the Challenges of Street Vending in Public Spaces: The Case of Enugu City, Nigeria", *Cities*, 59.
34. Öz, Ö and M. Eder (2012). "Rendering Istanbul's Periodic Bazaars Invisible:

- Reflections on Urban Transformation and Contested Space", *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2).
35. Palacios, R. (2016). "The New Identities of Street Vendors in Santiago, Chile", *Space and Culture*, 19(4).
36. Recio, R. B. and J. E. A. Gomez (2013). "Street Vendors, Their Contested Spaces and the Policy Environment: A View from Caloócan, Metro Manila", *Environment and Urbanization ASIA*, 4(1).
37. Recio, R. B., I. Mateo-Babiano and S. Roitman (2017). "Revisiting Policy Epistemologies on Urban Informality: Towards a Post-dualist View", *Cities*, 61.
38. Roever, S. (2016). "Informal Trade Meets Informal Governance: Street Vendors and Legal Reform in India, South Africa and Peru", *Cityscape*, 18(1).
39. Roever, S. and C. Skinner (2016). "Street Vendors and Cities", *Environment and Urbanization*, 28(2).
30. Roy, A. (2005). "Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning", *Journal of the American Planning Association*, 71(2).
31. --- (2009). "Why India Can not Plan its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanization", *Planning Theory*, 8(1).
32. --- (2016). "Informality and the Politics of Planning", In J. Hillier and P. Healey (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Planning Theory* (pp. 105-126): Routledge.
33. Schindler, S. (2014). "Producing and Contesting the Formal/Informal Divide: Regulating Street Hawking in Delhi, India", *Urban Studies*, 51(12).
34. Steel, G. (2012). "Whose Paradise? Itinerant Street Vendors' Individual and Collective Practices of Political Agency in the Tourist Streets of Cusco, Peru", *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(5).

35. Taylor, J. and L. Song (2016). "Return to the Streets", *Cityscape*, 18(1).
36. Te Lintelo, D. J. H. (2017). "Enrolling a Goddess for Delhi's Street Vendors: The Micro-politics of Policy Implementation Shaping Urban (in) formality", *Geoforum*, 84.
37. Tucker, J. (2017). "City-stories: Narrative as Diagnostic and Strategic Resource in Ciudad Del Este, Paraguay", *Planning Theory*, 16(1).
38. Tucker, J. and R. T. Devlin (2019). "Uncertainty and the Governance of Street Vending: A Critical Comparison Across the North/South Divide", *International Journal of Urban and Regional Research*, 43(3).
39. Weng, C. Y and A. M. Kim (2016). "The Critical Role of Street Vendor Organizations in Relocating Street Vendors in to Public Markets: The Case of Hsinchu City, Taiwan", *Cityscape*, 18(1).
40. Xue, D. and G. Huang (2015). "Informality and the State's Ambivalence in the Regulation of Street Vending in Transforming Guangzhou, China", *Geoforum*, 62.