

سیاستگذاری هوشمندانه شهرداری‌ها
برای فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان
گزارش نظارتی ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

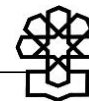
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۶۴۰۹
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱. ضرورت، تاریخچه و عملکرد ۷ ساله ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار
۸	۱-۱. ارزیابی عملکرد
۱۰	۲. مرور تجربیات بین‌المللی در سیاستگذاری برای فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان
۱۱	۲-۱. تجربه بانکوک
۱۳	۲-۲. تجربه کوالالمپور
۱۴	۲-۳. تجربه سنگاپور
۱۵	۲-۴. تجربه بوبانسور (شهری در هند)
۱۶	۲-۵. تجربه لندن
۱۶	۲-۶. تجربه نیویورک
۱۸	۲-۷. تجربه سئول
۱۹	۲-۸. تجربه دوربان (آفریقای جنوبی)
۱۹	۲-۹. جمع‌بندی ۱۵ درس از تجربیات بین‌المللی
۲۱	۳. دو ایده عملی «با بودجه صفر»، برای ساماندهی فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان
۲۱	۳-۱. پنج‌ذی‌نفع در طراحی سیاستگذاری «اجراپذیر» و «تثبیت‌پذیر»
۲۲	۳-۲. طرح‌های عملیاتی «با بودجه صفر» برای سیاستگذاری در حوزه دستفروشان
۲۸	۴. جمع‌بندی نکات صاحب‌نظران به روش «دلفی سیاست»
۲۹	۴-۱. ملاحظات و نقدها به ایده «سایبان‌های دستفروشی»
۳۰	۴-۲. شیوه‌های جلب همدلی ذی‌نفعان به ایده «سایبان‌های دستفروشی»
۳۲	۴-۳. ملاحظات و نقدها به ایده «شناسنامه‌دار کردن دستفروشان»
۳۴	۴-۴. سایر طرح‌های پیشنهادی در راستای حل مشکل دستفروشان و بهبود عملکرد شهرداری‌ها در راستای ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار
۳۴	نتیجه‌گیری
۳۸	پیوست



سیاستگذاری هوشمندانه شهرداری‌ها
برای فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان
گزارش نظارتی ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

چکیده

ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در سال ۱۳۹۰ به منظور ایجاد محیط‌های امن و رسمی برای عرضه محصولات تولیدکنندگان خرد و فروشندگان کم‌سرمایه (دستفروشان) کالاهای ایرانی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

گزارش حاضر قصد دارد علاوه بر بررسی عملکرد اجرای حکم این ماده، سیاست‌هایی پیشنهاد دهد تا نگاه حکومت و مأموران حکومتی به فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان از رویکرد «امنیتی» به رویکرد «اقتصادی» تغییر کند و تبعات تلخ برخوردهای متعارف با دستفروشان برای همیشه به تاریخ بپیوندد. وزارت صنعت، معدن و تجارت پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار را تهیه کرده است، اما مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش نظارتی خود بر این قانون در سال ۱۳۹۳، این آیین‌نامه را واجد اشکال‌های متعدد و مغایر با اهداف حکم این ماده ارزیابی کرد. پیش‌نویس مذکور در کمیسیون اقتصادی دولت رد شده و بدین ترتیب، ماده (۱۶) تا مردادماه ۱۳۹۳ عملاً اجرا نشده است. گزارش‌های عملکرد ارسالی شهرداری‌ها طی ۴ سال اخیر نشان می‌دهد با وجود گذشت ۷ سال از تصویب ماده (۱۶) و گذشت ۳ سال از ابلاغ آیین‌نامه اجرایی آن و با وجود تصریح ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی مربوطه در زمینه ارائه گزارش عملکرد ۶ ماه یک بار از سوی شهرداری‌ها، متأسفانه دستگاه‌های مسئول در چرخه «احاله دادن مسئولیت به سایر دستگاه‌ها» گرفتار بوده و هنوز برای اجرای حکم ماده (۱۶) عزم و جدیت لازم را ندارند.

پیشنهاد می‌شود سیاستگذاران کشور برای کاهش فشار اقتصادی بر فقرا، دستفروشی را به عنوان راه‌حلی مؤثر برای کاهش آثار بیکاری و کمک به اقشار بی‌درآمد در دوران رکود در نظر بگیرند و شغل دستفروشی را قانونی کنند و رسمیت بشناسند.

علاوه بر این، لازم است شهرداری‌های سراسر کشور به ساماندهی کل دستفروشان از طریق ارائه مجوز «آسان» و «فوری» به «همه» متقاضیان؛ در نظر گرفتن مزایا و تسهیلات با هدف تشویق دستفروشان غیررسمی به دریافت «مجوز»؛ صدور مجوز به صورت «یک‌ساله»؛ در نظر گرفتن مکان‌های ثابت و مناسب در نقاط پررفت‌وآمد برای دستفروشان، به صورتی که درصدی از مساحت پیاده‌رو به آنان اختصاص یابد تا جایی که تمام متقاضیان دستفروشی که حاضر هستند چارچوب مقررات مورد نظر را رعایت کنند بدون مکان نمانند. پیش‌بینی و تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز از جمله تأمین آب، برق،

گاز، تأسیسات بهداشتی و سطل‌های زباله در نزدیکی غرفه‌های متعددی که به دستفروشان اجاره داده شده‌اند؛ تعیین مکان‌ها و زمان‌های مشخص از سوی شهرداری برای دستفروشی؛ تعیین اجاره‌بهای اندک برای تشویق دستفروشان به استفاده از غرفه‌های تعبیه شده، تقسیم‌بندی دستفروشان بر اساس نوع کالای آنها و سیاستگذاری متفاوت برای هر گروه؛ تنظیم مقررات مربوطه در سه سطحی ملی، استانی و محلی؛ در نظر گرفتن دیپارتمان‌هایی ویژه برای رسیدگی به امور مربوط به هر گروه از دستفروشان؛ منع کامل مأموران شهرداری و مأموران پلیس از دخالت در امور دستفروشان دارای مجوز؛ برگزاری دوره‌های آموزش کسب‌وکار برای دستفروشان، با هدف افزایش شانس آنها برای جهش به مشاغل پایدارتر؛ استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در ارائه آموزش‌های کاربردی به دستفروشان اقدام کنند.

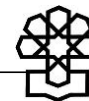
این گزارش تحلیلی، ۲ ایده زیر را برای بهبود عملکرد شهرداری‌ها در اجرای مؤثرتر ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، پیشنهاد می‌دهد:

۱. طرح «شناسنامه‌دار کردن دستفروشان» (واگذاری انتخاب مکان‌های مناسب برای استقرار دستفروشان به خود آنها و نیز مشتریان‌شان، در کنار تمرکز شهرداری بر تعیین مناطق «دستفروشی مطلقاً ممنوع» در ابتدای هر سال).

۲. طرح مجوزدهی به شرکت‌هایی با عنوان «سایبان دستفروشان» (واگذاری انتخاب مکان‌های مناسب برای استقرار دستفروشان به شرکت‌های خصوصی، با بررسی این مکان‌ها توسط شهرداری به لحاظ «سد معبر» و نیز «فاصله مناسب با مغازه‌داران دارای کسب‌وکار مشابه»).

مقدمه

پدیده‌هایی غمبار مانند خودسوزی دستفروشان و یا انتشار کلیپ‌های متعدد مربوط به درگیری فیزیکی مأموران شهرداری با دستفروشان، نمادهای تلخ سیاستگذاری ناصحیح در حوزه «فروشنندگان کم‌سرمایه» (دستفروشان) هستند. این سیاستگذاری ناصحیح که ویژگی پررنگ آن غلبه نگاه «امنیتی» بر نگاه «اقتصادی» است، متأسفانه در اغلب کلان‌شهرهای کشور به شکل‌گیری بوروکراسی حجیمی با مأموریت جدال مکرر شهرداری‌ها با فروشنندگان کم‌سرمایه منجر شده؛ بوروکراسی حجیمی که به صورت ناخودآگاه، هویت خود را در گرو حل نشدن مشکلات سیاستگذاری در حوزه فروشنندگان کم‌سرمایه (دستفروشان) می‌داند. ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (موضوع این گزارش تحلیلی)، به دنبال آن است که در سیاستگذاری در این حوزه، نگاه «اقتصادی» و واقع‌بینانه، جایگزین نگاه «امنیتی» نادرستی شود که تبعات تلخ آن در سالیان اخیر، بر کسی پوشیده نیست. به عبارتی در این گزارش بررسی می‌کنیم که عملکرد ۷ ساله ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (ناظر به فروشنندگان کم‌سرمایه و دستفروشان)، چه میزان بوده است؟ با کدام ایده‌های نوآورانه، می‌توان این عملکرد را در سال‌های آتی بهبود بخشید؟



در یک لایه تحلیلی عمیق‌تر، باید توجه کنیم که عقیم شدن اقتصاد کشور در زایش اشتغال، شرایطی را ایجاد کرده که از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۷، «اشتغال خالص» ایجاد شده در کشور حدود ۲ میلیون شغل بوده است. این در حالی است که در همین مدت حدود ۱۶ میلیون نفر به جمعیت در سن اشتغال اضافه شده است.^۱ یکی از ریشه‌های مهم عقیم شدن اقتصاد ملی در زایش اشتغال، به مجموعه موانعی مربوط است که تحت عنوان پایین بودن کیفیت محیط کسب‌وکار دسته‌بندی می‌شوند؛ موانعی که با افزایش «هزینه مبادله»^۲ در انواع کسب‌وکارهای بزرگ و کوچک، مشوق مهاجرت روزافزون فعالان اقتصادی به اقتصاد غیررسمی و فاقد شناسنامه هستند.

همچنین یکی از نتایج طبیعی عقیم شدن اقتصاد ملی در تولید «اشتغال خالص»، در قالب رشد محسوس مشاغل غیررسمی در کلان‌شهرها نمود یافته است. افزایش روزافزون شاغلان غیررسمی و غیرشناسنامه‌دار در حوزه‌هایی مانند دستفروشان (خرده‌فروشان کم‌سرمایه)، زباله‌گردان و نیز موتورسواران حمل‌کننده بار و مسافر، در ترکیب با برخوردهای غیرواقع‌بینانه و بعضاً غیرانسانی با صاحبان این مشاغل، می‌تواند چرخه‌ای عمیق از فقر و آسیب‌های اجتماعی و ارتکاب جرائم خرد را به بار آورد. از طرف دیگر، متأسفانه می‌توان انتظار داشت که تحریم‌های ظالمانه علیه کشورمان، از مسیر تشدید فقر و کاهش توان اقتصاد ملی در تولید اشتغال، میزان مشاغل غیررسمی را باز هم بالاتر ببرد. برای مثال تشدید تحریم‌ها باعث می‌شود که از یک طرف توان اقتصاد ملی در تولید اشتغال تنزل یافته و در نتیجه شهروندان بیش‌تری به سمت مشاغلی مانند «دستفروشی» (فروشنده‌گی کم‌سرمایه) بروند و از طرف دیگر، با افت قدرت خرید خانوارهای دهک‌های درآمدی پایین، بر تعداد مشتریان دستفروشان نیز افزوده شود. در چنین شرایطی، متأسفانه غلبه رویکرد «امنیتی» در مواجهه با فروشندگان کم‌سرمایه، تبعات اقتصادی و اجتماعی مخربی را به همراه داشته است که برخی از آنها عبارتند از:

- افزایش «فسادهای کوچک» در قالب پرداخت‌های مالی غیررسمی و غیرقانونی از طرف فروشندگان کم‌سرمایه (دستفروشان) به انواع نقش‌آفرینان قدرتمند رسمی و غیررسمی.
- طرد اجتماعی قسمتی از فروشندگان کم‌سرمایه (دستفروشان)، و رانده شدن آنها به سمت انواع جرائم.
- ایجاد سازمان‌هایی با بوروکراسی حجیم در شهرداری‌های اکثر کلان‌شهرهای کشور، که بقای سازمان خود را در گرو جدال مستمر با دستفروشان می‌دانند.
- نقض حقوق «مشتریان دستفروشان»، به سبب عدم امکان مراجعه مجدد به دستفروشان در صورت شکایت از کیفیت کالای خریداری شده.
- نقض حقوق «عامه شهروندان»، به سبب ظاهر نازیبای «بساط» بخش عمده فروشندگان کم‌سرمایه، به دلیل نیاز به جابه‌جایی سریع برای فرار مکرر از مصادره اموال توسط مأموران شهرداری‌ها.

۱. مرکز آمار ایران، گزارش‌های فصلی آمارگیری نیروی کار.

• نقض حقوق «سیاستگذاران شهری» و «مأموران شهرداری»، به سبب بدبین شدن افکار عمومی نسبت به آنان بر اثر انتشار مکرر کلیپ‌های برخورد فیزیکی با دستفروشان.

به منظور حل مشکلات فوق، ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار تأکید می‌کند که «شهرداری‌ها موظفند به منظور بالا بردن امکان دسترسی تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی به بازار مصرف و ایجاد امنیت برای فروشندگان کم‌سرمایه با استفاده از زمین‌های متعلق به خود و یا وزارت راه و شهرسازی، مکان‌های مناسبی برای عرضه کالاهای تولید داخل آماده کنند و بر مبنای قیمت تمام شده به صورت روزانه، هفتگی و ماهیانه به متقاضیان عرضه کالاهای ایرانی اجازه دهند».

بخش نخست گزارش تحلیلی پیش رو به بررسی عملکرد ۷ ساله ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار می‌پردازد. در بخش دوم نیز ۲ پیشنهاد عملیاتی برای بهبود عملکرد شهرداری‌ها ذیل ماده مذکور طرح می‌شود که هر ۲ پیشنهاد با اولویت‌بخشی به نگاه «اقتصادی» نسبت به «نگاه امنیتی»، می‌کوشند تا وضعیت «کلیه ذی‌نفعان» (دستفروشان، مشتریان دستفروشان، مغازه‌داران و نیز مأموران شهرداری) را، نسبت به وضعیت فعلی، بهبود دهند.

۱. ضرورت، تاریخچه و عملکرد ۷ ساله ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

در طول فعالیت کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی در مجلس هشتم و ارائه گزارش‌های نظارتی به صحن علنی، ضرورت بهبود محیط کسب و کار و رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری، بر همگان آشکار شد. «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» در همین راستا در ۱۶ بهمن‌ماه ۱۳۹۰ به تصویب رسیده است.^۱

اجرای این قانون پس از تصویب با چالش‌هایی مواجه شد. به این ترتیب که دولت دهم در جریان تصویب این قانون به شدت مخالفت خود را ابراز کرد؛ به طوری که رئیس‌جمهور وقت صریحاً به تصویب این قانون در مجلس اعتراض کرد و مصوبه مجلس شورای اسلامی را نیز ابلاغ نکرد و سرانجام رئیس مجلس شورای اسلامی در پایان مهلت قانونی (۱۳۹۰/۱۲/۲۸) ناچار شد آن را برای درج در روزنامه رسمی ابلاغ کند.

از طرف دیگر، یکی از شعارهای صریح انتخاباتی حسن روحانی در رقابت‌های انتخاباتی سال ۱۳۹۲، اجرای مؤثر این قانون بود.^۲

۱. احمد مرکزالمیری، گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار (بخش ۴): گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۶۳۳، دی ۱۳۹۶.

۲. حسن روحانی در گفتگو با شبکه خبر، مورخ ۱۳ خردادماه ۱۳۹۲ تصریح کرده است: «قول می‌دهم ... دولت تدبیر و امید این دو قانون بسیار مهم، یکی مربوط به گردش اطلاعات و شفافیت [قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۸/۱۱/۴)] و یکی بهبود مستمر [محیط] کسب و کار ...، ظرف ۹۰ روز اول، آیین‌نامه‌ها تدوین می‌شود و ابلاغ می‌شود و اجرا خواهد شد و این تحول بزرگی را ایجاد می‌کند».



لذا با این توصیف ارائه گزارش نظارت بر اجرای این قانون و توجه خاص به نتایج ارزیابی انجام شده، اهمیت مضاعف می‌یابد.

تاکنون ۳ گزارش نظارتی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار منتشر شده است (گزارش نخست، در مهرماه ۱۳۹۳ منتشر شد،^۱ گزارش دوم در آذرماه ۱۳۹۴ در صحن علنی قرائت شد^۲ و گزارش سوم نیز در دی‌ماه ۱۳۹۶ منتشر شد^۳). در این گزارش‌های نظارتی، ارزیابی اجرای هر ماده از قانون مذکور، بر اساس گزارش‌های کتبی و مستدل دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در پاسخ به نامه رسمی مرکز پژوهش‌های مجلس اسلامی صورت پذیرفته است.

گزارش نظارتی پیش رو، به طور خاص به عملکرد ماده (۱۶) قانون مستمر محیط کسب‌وکار می‌پردازد. گزارش‌های نظارتی منتشر شده پیشین ذیل ماده (۱۶) نشان می‌دهد که تا زمان انتشار سومین گزارش نظارتی مرکز پژوهش‌های مجلس (سال ۱۳۹۶)، عملکرد اجرایی ذیل حکم مندرج در ماده (۱۶)، بسیار ناچیز بوده است. از آنجا که اولاً مهم‌ترین هدف ماده (۱۶) قانون مستمر محیط کسب‌وکار، بهبود محیط کسب‌وکار برای مشاغل خرده‌پا بوده است و ثانیاً کشور وارد شرایط تحریم شده است که به خودی خود احتمال افزایش تعداد فروشنده‌گان کم‌سرمایه را افزایش می‌دهد، گزارش نظارتی حاضر اهمیت مضاعفی می‌یابد:

— متن ماده (۱۶) (مصوب سال ۱۳۹۰)

ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، تصریح می‌کند:

«شهرداری‌ها موظفند به منظور بالا بردن امکان دسترسی تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی به بازار مصرف و ایجاد امنیت برای فروشنده‌گان کم‌سرمایه با استفاده از زمین‌های متعلق به خود و یا وزارت راه و شهرسازی، مکان‌های مناسبی برای عرضه کالاهای تولید داخل آماده نمایند و بر مبنای قیمت تمام شده به صورت روزانه، هفتگی و ماهانه به متقاضیان عرضه کالاهای ایرانی اجازه دهند. آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و نمایندگان شورای عالی استان‌ها و شورای اصناف کشور تهیه می‌شود و پس از تصویب هیئت وزیران به شهرداری‌های سراسر کشور ابلاغ می‌گردد.»

۱. شاهین جوادی، «گزارش نظارتی درباره اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۹۴۲، مهر ۱۳۹۳.

۲. قابل مشاهده در پایگاه خبرگزاری خانه ملت (۱۵ آذر ۱۳۹۴) به آدرس زیر:

<http://www.icana.ir/Fa/News/289575>

۳. احمد مرکزالمیری، گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار (بخش ۴: گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار)، پیشین.

– آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۶) (ابلاغ شده در سال ۱۳۹۴)

طبق گزارش دفتر پایش بهبود محیط کسب‌وکار وزارت امور اقتصادی و دارایی، «آیین‌نامه اجرایی این ماده، در تاریخ ۱۳/۲/۱۳۹۴ به شماره ۱۵۴۰۱/ت/۵۰۰۹۳ هـ به تصویب هیئت وزیران رسیده، اما تاکنون اجرایی نشده است»^۱.

در ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی مذکور مقرر شده است: «به منظور فراهم آوردن امکان دسترسی تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی و نیز فروشندگان کم‌سرمایه به بازار مصرف برای عرضه کالاهای تولید داخل، شهرداری‌ها موظفند با استفاده از زمین‌های متعلق به خود یا وزارت راه‌وشهرسازی، مکان‌های مناسبی را در شهرها آماده بهره‌برداری نمایند و بر مبنای قیمت تمام شده به صورت روزانه، هفتگی و ماهیانه به اشخاص فوق‌الذکر اجاره دهند.

تبصره «۱»- به منظور اجرایی شدن ماده (۱۶) قانون یاد شده، وزارت راه و شهرسازی مکلف است با درخواست شهرداری‌ها زمین‌های در اختیار خود را با عقد قرارداد و برابر قوانین و مقررات مربوط در اختیار شهرداری‌ها قرار دهد.

تبصره «۲»- پیش‌بینی و تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز از جمله تأمین آب، برق، گاز، خطوط ارتباط تلفنی و همچنین امکانات بهداشتی، ایمنی و اطفای حریق برای محل‌های عرضه کالا از سوی شهرداری‌ها الزامی است و این مکان‌ها باید مطابق مقررات ملی ساختمان آماده و عرضه گردد.

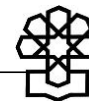
در ماده (۳) مقرر شده است: نحوه قیمتگذاری کالاهای قابل عرضه تابع مقررات عمومی کشور می‌باشد. در ماده (۴) مقرر شده است: تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی و فروشندگان کم‌سرمایه در هر سال می‌توانند به صورت روزانه، هفتگی و ماهیانه از امکانات بازارهای مصرف پیش‌بینی شده با عقد اجاره با شهرداری‌ها و حداکثر به مدت دو ماه (به صورت متوالی) در سال استفاده نمایند.

در ماده (۵) مقرر شده است: سامانه اطلاعات مربوط به متقاضیان و استفاده‌کنندگان از امکانات بازارهای مصرف، باید توسط شهرداری‌ها راه‌اندازی شده و اطلاعات آن در اختیار دستگاه‌های ذی‌ربط و عموم مردم قرار گیرد.

در ماده (۶) مقرر شده است: مکان‌های یاد شده صرفاً برای عرضه کالا و محصولات تولید داخل بوده و استفاده از مکان‌های مذکور برای هرگونه فعالیت و بهره‌برداری دیگر ممنوع است.

در ماده (۷) مقرر شده است: شهرداری‌ها مکلفند در هنگام تنظیم قرارداد اجاره، حق واگذاری و یا اجاره مکان‌های موضوع ماده (۲) این آیین‌نامه به اشخاص ثالث را از مستأجر سلب نمایند.

۱. طبق نامه شماره ۱۰/۱/۹۰۴۶/ص، مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲ اتاق ایران، به نقل از: معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار)، «گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، ص ۱۳.



در ماده (۸) مقرر شده است: به منظور راهبری و نظارت بر حسن اجرای این آیین‌نامه، کارگروهی متشکل از رؤسا یا معاونین دستگاه‌های زیر در سطح شهرها تشکیل می‌گردد: الف) فرمانداری (رئیس)؛ ب) صنعت، معدن و تجارت؛ ج) شهرداری؛ د) شورای اسلامی شهر؛ ه) جهاد کشاورزی؛ و) اتاق اصناف؛ ز) تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ ح) راه و شهرسازی؛ ط) دانشگاه علوم پزشکی؛ ی) استاندارد؛ ک) سازمان نظام صنفی کشاورزی.

تبصره «۱»- دعوت از نمایندگان سایر دستگاه‌ها بنا به تشخیص رئیس کارگروه و بدون حق رأی به عمل می‌آید.

تبصره «۲»- تعیین ضوابط واگذاری، تعداد غرفه‌ها و مکان‌های قابل واگذاری به منظور جلوگیری از خلل در عرضه کالا توسط واحدهای صنفی و تشخیص کالای تولید داخل بر عهده کارگروه می‌باشد.

تبصره «۳»- جلسات کارگروه با حضور حداقل نصف به علاوه یک اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیمات با رأی اکثریت اعضای حاضر در جلسه معتبر خواهد بود.

تبصره «۴»- شهرداری‌ها موظفند در قرارداد اجاره با متقاضیان مشمول این آیین‌نامه، عدم دریافت هیچ‌گونه وجهی از متقاضیان به عنوان سرقفلی را تصریح و با سلب حق واگذاری منافع به غیر از وی، جهت تضمین اجرای تعهد متقاضی به تخلیه مورد اجاره بلافاصله در انقضای موعد، ضمانت اجرای مناسب به صورت درج شرط وجه التزام کافی و عندالزوم، اخذ تضمین مناسب جهت امکان وصول این وجه التزام را پیش‌بینی کنند. قراردادهای اجاره باید با درج امضای دو شاهد مشمول قانون روابط موجر و مستأجر - مصوب ۱۳۷۶- قرار گیرد.

در ماده (۸) مقرر شده است: شهرداری مکلف است هر ۶ ماه یک بار گزارش کاملی از نحوه و شرایط واگذاری و پذیرش تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی و فروشندگان کم‌سرمایه و میزان اجاره‌بها و عملکرد عرضه را به شورای اسلامی شهر ارائه و در سامانه اطلاعات ثبت نماید و شورای اسلامی شهر نیز موظف است پس از بررسی گزارش شهرداری، نظر خود را در خصوص تأثیر حمایت از تولیدکنندگان و فروشندگان مذکور و مصرف‌کنندگان و رونق اقتصادی کسب‌وکار به کارگروه موضوع ماده (۸) این آیین‌نامه ارائه نماید».

– نقاط قوت و ضعف آیین‌نامه اجرایی

نقاط قوت

۱. الزام شهرداری‌ها به ارائه گزارش‌های عملکرد منظم (۶ ماه یک بار)
۲. توجه به انعطاف قراردادهای اجاره به فروشندگان کم‌سرمایه (اجاره روزانه، هفتگی و ماهیانه)
۳. توجه به ضرورت تجهیز مناسب مکان‌های اختصاص داده شده به فروشندگان کم‌سرمایه (آب، برق، گاز، خطوط ارتباط تلفنی و همچنین امکانات بهداشتی، ایمنی و اطفای حریق)

نقاط ضعف

۱. درگیر کردن نهادها و دستگاه‌های متعدد که زمینه اهمال‌کاری و شانه خالی کردن هر نهاد از پذیرش مسئولیت را ایجاد می‌کند.
۲. فقدان هدفگذاری کمی برای رسمی‌سازی دستفروشان (طبق این آیین‌نامه، یک شهرداری، حتی اگر فقط مکان استقرار برای ۱۰ دستفروش را مهیا کند، می‌تواند ادعا کند که به آیین‌نامه عمل کرده است).
۳. ایجاد محدودیت دوماهه برای واگذاری مکان‌های اختصاص داده شده به فروشندگان کم‌سرمایه، بدون ذکر دلیل موجه و بدون تعیین تکلیف برای شیوه ارتزاق فروشنده کم‌سرمایه بعد از دوره دوماهه.
۴. عدم تفکیک انواع مختلف فروشندگان کم‌سرمایه (تمرکز کامل بر دستفروشان بساط‌گستر و بی‌توجهی به انواع دیگر نظیر فروشندگی با خودرو و فروشندگی با چرخ دستی).
۵. بی‌توجهی به شیوه انتخاب مکان‌های اختصاص داده شده به فروشندگان کم‌سرمایه (در مواردی، شهرداری‌ها مکان‌هایی آنچنان دورافتاده را به فروشندگان کم‌سرمایه اختصاص داده‌اند که هیچ دستفروشی مایل به حضور در آن مکان‌ها نبوده است).
۶. کم‌توجهی به اهمیت کسب «هویت شغلی» (به جای هویت مجرمانه) برای فروشندگان کم‌سرمایه، از مسیر شناسنامه‌دار کردن و رسمی‌سازی آنان.
۷. بی‌توجهی به منافع و دغدغه‌های سایر ذی‌نفعان (نظیر «مغازه‌داران»، «شرکت شهربان»، «نیروی انتظامی»، «مشتریان دستفروشان» و ...).
۸. بی‌توجهی به سنگ‌اندازی‌های ناشی از لابی‌های منتفع از گردش مالی قابل توجه مربوط به پرداخت‌های غیرقانونی بین فروشندگان کم‌سرمایه و برخی از مأموران ناظر بر سد معبر.

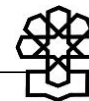
۱-۱. ارزیابی عملکرد

— ارزیابی عملکرد تا نیمه سال ۱۳۹۶

طبق گزارش نظارتی نخست مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۹۳، وزارت صنعت، معدن و تجارت پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار را تهیه کرده، اما به دلیل اشکالات متعدد و مغایرت با اهداف حکم این ماده، پیش‌نویس مذکور در کمیسیون اقتصادی دولت رد شده و بدین ترتیب، ماده (۱۶) تا مردادماه ۱۳۹۳ عملاً اجرا نشده است.^۱

همان‌طور که در مقدمه اشاره شد گزارش نظارتی دوم نیز در آذرماه ۱۳۹۴ در صحن علنی قرائت شد. مبتنی بر گزارش نظارتی سوم در سال ۱۳۹۶، برخی شهرداری‌ها «بازار روز»های سنتی را برای ارائه محصولات تولیدکنندگان کوچک مهیا کرده‌اند، اما اجرای ماده (۱۶) نیازمند برنامه‌ریزی و هماهنگی بیش‌تر بین

۱. شاهین جواد، «گزارش نظارتی درباره اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)»، پیشین، ص ۱۶.



نهادهای مربوط است. همچنین، اتاق اصناف بر این نظر بوده است که اگر ماده (۱۶) همراه با سیاستگذاری خوشه‌سازی و تجمیع واحدهای کوچک نباشد، به کاهش بهره‌وری سرمایه در سطح ملی منجر خواهد شد. زیرا واحدهای خرد نمی‌توانند دارای بهره‌وری بالا و به‌تبع آن، کیفیت مناسب و هزینه رقابت‌پذیر باشند»^۱.

– ارزیابی عملکرد تا پاییز ۱۳۹۷

در پاییز ۱۳۹۷، به منظور بررسی عملکرد دستگاه‌های مسئول، با ارسال نامه رسمی با امضای رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، از ارگان‌ها و نهادهای زیر درخواست شد که ظرف مدت یک ماه، گزارش عملکرد خود ذیل ماده (۱۶) را اعلام کنند:

۱. وزارت راه و شهرسازی

۲. وزارت صنعت، معدن و تجارت

۳. شهرداری تهران

۴. شهرداری اصفهان

۵. شهرداری شیراز

۶. اتاق اصناف تهران

۷. فرمانداری تهران

در مدت زمانی یک‌ماهه تعیین شده، فقط ۳ نهاد (شهرداری تهران، فرمانداری تهران و نیز شهرداری شیراز)، به نامه‌های ارسالی پاسخ دادند.

فرمانداری و شهرداری تهران با استعلام از سازمان‌های زیرمجموعه خود نظیر سازمان املاک و مستغلات، سازمان میوه و تره‌بار میادین فرآورده‌های کشاورزی، شرکت ساماندهی صنایع و مشاغل شهر، معاونت خدمات شهری و سازمان رفاه خدمات مشارکت‌های اجتماعی، گزارش عملکرد خود در راستای اجرای ماده (۱۶) را ارسال کرده‌اند. در میان موارد ذکر شده در این گزارش عملکرد، مرتبط‌ترین پاسخ به «گلابه از عدم تخصیص زمین توسط وزارت راه و شهرسازی» مربوط می‌شود و به موضوعاتی غیرمرتبط نظیر «انجام مطالعات گسترده در زمینه مکان‌یابی و ساماندهی جایگاه سوخت» و یا «صدور انبوه پروانه فعالیت صنایع نوین» نیز ذیل گزارش عملکرد ماده (۱۶) اشاره شده است که طبیعتاً ناشی از عدم مطالعه متن ماده مذکور و نیز آیین‌نامه اجرایی آن، توسط تنظیم‌کنندگان این گزارش عملکرد بوده است.

همچنین شهرداری شیراز در پاسخ رسمی خود درباره عملکرد ذیل ماده (۱۶)، اعلام کرده است که «عملکرد نچندان مناسب این شهرداری ذیل ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، ناشی از عدم ارائه زمین مناسب از طرف وزارت راه و شهرسازی بوده است».

۱. احمد مرکزالمیری، گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، پیشین، ص ۶۷.

آنچه از بررسی گزارش‌های عملکرد ارسالی نتیجه می‌شود، آن است که با وجود گذشت ۷ سال از تصویب ماده (۱۶) و گذشت ۳ سال از ابلاغ آیین‌نامه اجرایی آن و با وجود تصریح ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی مربوطه در زمینه ارائه گزارش عملکرد ۶ ماه یک بار از سوی شهرداری‌ها، متأسفانه دستگاه‌های مسئول در چرخه «حواله کردن مسئولیت به سایر دستگاه‌ها» گرفتار بوده و هنوز عزم جدی در زمینه اجرایی ساختن ماده (۱۶) ندارند.

در ادامه این گزارش تحلیلی، با بررسی تجربیات جهانی و نیز پیمایش نظرات متخصصان (در چارچوب روش «دلفی سیاست»)، به استخراج ۲ پیشنهاد عملیاتی برای بهبود عملکرد شهرداری‌ها در راستای ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار خواهیم پرداخت.

۲. مرور تجربیات بین‌المللی در سیاستگذاری برای فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان

در بسیاری از کشورها دستفروشی پدیده‌ای فراگیر است و رویکردهای متفاوتی در مواجهه با این امر از سوی سیاستگذاران اتخاذ شده است. اصطلاح «دستفروش» به شخصی اطلاق می‌شود که کالاها و خدماتی را به عموم ارائه می‌دهد، بدون آنکه در فروشگاه و یا مکان ثابتی مستقر باشد.^۱ دستفروش در غرفه ثابت یا قابل حمل خود به صورت موقتی به عرضه کالاها و خدمات می‌پردازد. این افراد غالباً فضاهایی را در پیاده‌روها یا سایر اماکن عمومی یا خصوصی اشغال می‌کنند و یا محصولات خود را بر روی سبد، گاری یا موتور از جایی به جای دیگر منتقل می‌کنند. در سال‌های اخیر تعریف پدیده دستفروشی دستخوش تغییر و تحولاتی شده؛ به گونه‌ای که برای آن بر اساس نوع کالاها و خدمات ارائه شده و همچنین نحوه عملکرد دستفروش تعاریف متفاوتی ارائه شده است. برای مثال در نیویورک دستفروش کالاهای عمومی، دستفروش کالاهای هنری و دستفروش مواد غذایی بر اساس نوع کالا و خدماتی که عرضه می‌کنند، در دسته‌های جداگانه‌ای قرار گرفته و مقررات متفاوتی برای رسیدگی به امور آنها وضع شده است.

ادبیات پژوهشی در حوزه دستفروشی را می‌توان به چهار گروه اصلی تقسیم کرد: یک بخش از ادبیات پژوهشی با توجه به اقتصاد دستفروشی به دنبال بررسی این موضوع است که چگونه خیابان به یک منبع درآمد مهم برای خانواده‌های فقیر شهری تبدیل می‌شود،^۲ چگونه خدمات مؤثری برای اقشار کم‌درآمد فراهم می‌کند^۳ و همچنین چگونه این درآمد به استقلال اقتصادی زنان کمک می‌کند.^۴

1. Maitland, R., & Newman, P. (Eds.). (2014). *World Tourism Cities: Developing Tourism off the Beaten Track*. Routledge.

2. McGee, T. G., & Yeung, Y. M. (1977). *Hawkers in Southeast Asian cities: Planning for the Bazaar Economy*. IDRC, Ottawa, ON, CA.

3. Tinker, I. (1997). *Street Foods: Urban Food and Employment in Developing Countries*. Oxford University Press.

4. Salway, S., Jesmin, S., & Rahman, S. (2005). Women's Employment in Urban Bangladesh: A Challenge to Gender Identity?. *Development and Change*, 36(2), PP. 317-349.



دومین بخش از ادبیات پژوهشی این حوزه، به تجزیه و تحلیل پدیده دستفروشی به عنوان راهی برای «مادری‌گری»^۱ پرداخته و روش‌های مختلفی را بررسی می‌کند که زنان خانوارهای فقیر، به ویژه زنان سرپرست خانوار، از طریق آن می‌توانند درآمد مشروع کسب کنند.^۲

در بخش سوم ادبیات پژوهشی، به حقوق دستفروشان خیابانی و آزار و اذیت‌هایی که با آن روبه‌رو هستند و همچنین عدم سازماندهی آنها پرداخته شده است.^۳

در بخش‌هایی ادبیات پژوهشی که بیش‌تر در کشورهای پیشرفته در جریان است، رابطه میان دستفروشی خیابانی و استفاده از فضای شهری به عنوان راهی برای حیات‌بخشی و نشاط‌بخشی به شهر بررسی می‌شود. زمانی که چنین رویکردی در یک کشور توسعه‌یافته به کار می‌رود، اغلب به دستفروشی به عنوان منبعی برای جذب گردشگران داخلی و خارجی و راهی برای زیباسازی چهره شهر نگاه می‌شود.^۴

ادبیات پژوهشی در حوزه دستفروشی نشان می‌دهد که این پدیده ارتباط نزدیکی با موضوع فقر مالی و آموزشی دارد؛ به این معنا که عمدتاً اشخاصی به دستفروشی می‌پردازند که از سطح درآمدی و مهارتی پایینی برخوردار هستند.

بررسی تجربه چندین شهر در حال توسعه و همچنین دو شهر پیشرفته در زمینه دستفروشی می‌تواند تغییرات چند دهه اخیر در سیاستگذاری در حوزه دستفروشان را، به شکلی گویاتر تشریح کند:

۲-۱. تجربه بانکوک

دستفروشی در تایلند سابقه‌ای طولانی دارد، اما از سال ۱۹۴۱ به بعد است که دولت تایلند تصمیم به کنترل دستفروشان اعم از دوره‌گرد یا دستفروشان ثابت در یک مکان گرفت. نخستین تلاش‌ها در راستای نظم‌بخشی به فعالیت دستفروشان و نیز مشتریان آنها، از سال ۱۹۷۳ یعنی یک سال پس از اعلام بانکوک به عنوان کلان‌شهر آغاز شد. همزمان با فرارسیدن بحران اقتصادی در سال ۱۹۹۷، هم جمعیت دستفروشان و هم جمعیت خریداران از دستفروشان، رشد محسوسی داشت؛ به گونه‌ای که تعداد دستفروشان (شامل انواع فروشندگان خیابانی، فروشندگان غذاهای خانگی، تحویل‌دهندگان روزنامه به درب منازل و ...)، از حدود ۳۱۰ هزار نفر در سال ۱۹۹۷، به حدود ۳۹۰ هزار نفر در سال ۲۰۰۰ رسید. شایان ذکر است تا اوایل دهه ۱۹۹۰، با وجود آنکه دستفروشی نقش مهمی در اقتصاد تایلند ایفا می‌کرد، همچنان از سوی سیاستگذاران فعالیتی غیرقانونی تلقی می‌شد. سیاستگذاران دستفروشان را منشأ بسیاری از مشکلات نظیر انسداد پیاده‌روها، ترافیک و همچنین زشتی چهره شهر می‌دانستند. در

1. Motherhood

2. Seligmann, L. J. (2001). Women Traders in cross-Cultural Perspective: Mediating Identities, Marketing Wares. Stanford University Press.

3. Bhowmik, S. K. (2005). Street Vendors in Asia: a Review. Economic and Political Weekly, PP. 2256-2264.

4. Ibid.

چنین شرایطی خیل دستفروشان مجبور بودند که با آلودگی هوا و ابهام شدید در قوانین و مقررات مربوط به دستفروشی دست و پنجه نرم کنند.

تغییر مقررات مربوط به دستفروشی در سال ۱۹۹۲ اتفاق افتاد؛ برای مثال مقرر شد که دستفروشان مجاز به فروش محصولاتشان در مکان‌های خاص و زمان‌های معینی باشند. فروشندگان باید در روزهای چهارشنبه هر هفته کار خود را متوقف می‌کردند و علاوه بر آن موظف بودند برای دستفروشی ثبت‌نام کرده و شناسنامه‌های دستفروشی دریافت کنند و همچنین لباس مناسبی به هنگام فروش بپوشند و به علاوه دستفروشان متعهد شدند مسئولیت تمیز کردن ناحیه فروش خود را به عهده گیرند.^۱

سیاست فرمانداری بانکوک^۲ (BMA) در زمینه دستفروشی خیابانی در دولت‌های مختلف دستخوش تغییر و تحولات شد؛ به طوری که در سال ۱۹۷۲ فرمانداری بانکوک قانون جدیدی را برای فروش مواد غذایی خیابانی تصویب کرد. از سال ۱۹۷۳ تا ۱۹۷۷ فرمانداران با فروشندگان خیابانی با ملایمت بیش‌تری رفتار کردند. در طول دوره رکود سال‌های ۱۹۷۹ و ۱۹۸۲ دستفروشی به عنوان راه‌حل خوبی برای فرار از بیکاری و پرداخت هزینه‌های گزاف زندگی شهری و همچنین کاهش شکاف طبقاتی تشویق شد. با این حال رویکرد سیاستگذاران تایلند به پدیده دستفروشی همواره رویکردی دوگانه بوده است؛ زیرا در دوره‌های توسعه و پیشرفت اقتصادی همین پدیده تهدیدی برای نظم و همچنین نشانه عدم توسعه کشور تلقی شده است.^۳

در سال ۲۰۰۳ نیز نخست‌وزیر تاکسین شیناواترا^۴ طرحی را اجرا کرد که به واسطه آن فروشندگان خیابانی مجاز هستند تا مجوز خود برای کار در هر یک از مناطق شهر را، به عنوان «وثیقه» برای گرفتن وام از بانک‌های دولتی ارائه کنند. یکی از تغییرات جالب توجه در سیاستگذاری‌های تایلند این است که در تدوین برنامه نهم توسعه اقتصادی و اجتماعی، دستفروشی وسیله‌ای برای «خودکفایی اقتصادی» معرفی شد. بهبود و ارتقای سیاست‌های انجام شده در تایلند تاکنون توانسته است به بهبود شرایط فروشندگان کم‌سرمایه منجر شود و می‌تواند به عنوان نمونه‌ای عملیاتی خوب استفاده شود.

درس‌هایی برای ایران

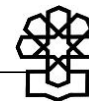
- به رسمیت شناختن شاغلان بخش غیررسمی نظیر دستفروشان به عنوان فعالان اقتصادی، چه در دوران رکود و چه در دوران رونق اقتصادی
- در نظر گرفتن دستفروشی به عنوان وسیله‌ای برای «خودکفایی اقتصادی» در میان خانوارهای فقیر
- افزایش ارزش «مجوزهای دستفروشی»، از طریق به رسمیت شناختن آنها به عنوان «وثیقه» دریافت وام‌های خرد بانکی

1. Kusakabe, K. (2006). Policy Issues on Street Vending: An Overview of Studies in Thailand, Cambodia and Mongolia. International Labour Office.

2. Bangkok Metropolitan Administration

3. **Ibid.**

4. Thaksin Shinawatra



۲-۲. تجربه کوالالامپور

یکی دیگر از تجربه‌های موفق آسیا در زمینه دستفروشی، شهر کوالالامپور مالزی است. یکی از ویژگی‌های قابل توجه مالزی این است که از معدود کشورهای آسیایی است که در آن چندین شکل از شناسایی فروشندگان خیابانی وجود دارد. در سال ۱۹۹۰ مالزی یک سیاست ملی در مورد فروشندگان دستفروش اتخاذ کرد؛ سیاست پیش‌گفته طرحی جامع برای حل مشکلات اقتصادی و اجتماعی دستفروشان خیابانی، شامل برگزاری دوره‌های آموزشی برای دستفروشان به منظور بهبود توانمندی‌های کسب‌وکاری آنها بود. مقررات و کنترل فروشندگان خیابانی در سال ۱۹۸۶ تحت نظر «بخش معامله‌گران و خرده‌فروشان» قرار گرفت. اهداف این بخش عبارت بودند از: توسعه، نوسازی و مدیریت فروشندگان خیابانی با هدف ایجاد شهری زیبا، پاک و سالم برای مردم محلی و نیز گردشگران^۱.

در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰، تعداد دستفروشان مالزی و به خصوص شهر کوالالامپور مانند سایر کشورهای آسیای جنوب شرقی در واکنش به بحران اقتصادی به سرعت افزایش یافت. تعداد این افراد با رشدی ۳۰ درصدی در طول دهه ۱۹۹۰ میلادی تقریباً به ۳۵۰۰۰ نفر در سال ۲۰۰۰ رسید. همچنین تخمین زده می‌شود که حدود ۱۲۰۰۰ دستفروش دیگر بدون مجوز به کار دستفروشی مشغول هستند. از آنجایی که دولت دستفروشان دارای مجوز را حمایت و تأمین مالی کرده است، این افراد به اعتبارات نهادی^۲ دسترسی دارند. از سوی دیگر برنامه‌های آموزشی منظم برای فروشندگان خیابانی برگزار می‌شود که در آنها سلامت و بهداشت، مهارت‌های کسب‌وکار، حساب و مواردی از این دست آموزش داده می‌شود. بخش معامله‌گران و خرده‌فروشان با همکاری سازمان‌های غیردولتی و مردم‌نهاد چنین برنامه‌هایی را سازماندهی می‌کنند. بدیهی است فروشندگان خیابانی بدون مجوز هیچ کدام از این مزایا را دریافت نمی‌کنند.^۳

درس‌هایی برای ایران

- بازشناسی تعاریف دستفروشی بر اساس نوع کالاها و خدمات و نحوه عرضه آنها
- ارائه یک نگاه جدید به پدیده دستفروشی، به عنوان عاملی برای «زیباسازی» ظاهر شهر و نیز جذب گردشگران داخلی و خارجی
- برگزاری دوره‌های آموزش کسب‌وکار برای دستفروشان، با هدف افزایش شانس آنها برای جهش به مشاغل پایدارتر
- استفاده از ظرفیت مؤسسات و مراکز مردم‌نهاد در ارائه آموزش‌های کاربردی به دستفروشان
- در نظر گرفتن مزایا و تسهیلات با هدف تشویق دستفروشان غیررسمی به دریافت «مجوز» (قبول مجوز به عنوان وثیقه وام‌های خرد بانکی و نیز ارائه آموزش‌های کاربردی رایگان به دستفروشان دارای مجوز)

1. Bhowmik, S. K. (2005). Street Vendors in Asia: a Review. Economic and Political Weekly, PP. 2256-2264.

2. Institutional Credit

3. Ibid.

۲-۳. تجربه سنگاپور

از دیگر نمونه‌های موفق در آسیا می‌توان به سنگاپور اشاره کرد. سنگاپور جزو کشورهای است که تمامی دستفروشان آن مجوز دارند و از حمایت‌های قانونی بهره‌مند می‌شوند. از آنجایی که در سنگاپور نیز مانند سایر کشورهای آسیای جنوب شرقی دستفروشان بیش از هر چیز غذا می‌فروشند، در سال ۱۹۷۱ طرحی ملی به منظور ساخت مراکزی برای این دسته از فروشندگان خیابانی ارائه و اجرا شد. به موجب این طرح ملی دولت موظف بود غرفه‌هایی برای دستفروشان تهیه کند و همچنین این مراکز را به امکاناتی نظیر آب لوله‌کشی، برق و سطل‌های زباله مجهز کند. تا سال ۱۹۸۸ حدوداً ۲۳ هزار دستفروش مواد غذایی در ۱۸۴ مرکز مستقر شدند. در دولت سنگاپور دپارتمانی ویژه برای دستفروشان و فروشندگان کم‌سرمایه در نظر گرفته شده است که نقش فعالی در رسیدگی به امور دستفروشان ایفا می‌کند. از جمله وظایف این دپارتمان تشویق دستفروشان به پاکیزه نگاه‌داشتن محیط فعالیت خود و همچنین جمع‌آوری زباله‌های تولید شده است. مأموران این نهاد وظیفه دارند به منظور کسب اطمینان از پایبندی دستفروشان به اصول بهداشتی بر غرفه‌های آنها نظارت کنند. این سازمان همچنین دوره‌های منظمی را به منظور ارتقای آگاهی دستفروشان از اصول بهداشت غذایی و فردی برگزار کرده؛ به گونه‌ای که تنها در طول ۶ سال، از سال ۱۹۹۰ تا سال ۱۹۹۶، بیش از ۱۰۰۰۰ دستفروش را تحت آموزش خود قرار داده است.^۱

در واکنش به افزایش نرخ بیکاری، تعداد دستفروشان در سنگاپور رشدی صعودی داشته است با این تفاوت مهم که نسل جدید دستفروشان جوان‌تر هستند و از تحصیلات بالاتری برخوردارند. این افراد تجربه‌هایی جدید و فراملی را در زمینه تهیه و فروش خیابانی غذا به ارمغان آورده‌اند که کارشان را با استقبال بیشتری روبه‌رو کرده است. دولت نیز غرفه‌های مجهزتری را در اختیار این گروه‌ها قرار داده است. با وجود آنکه اجاره‌بهای این غرفه‌ها افزایش یافته، اما دستفروشان قادر به تأمین مالی آن هستند زیرا با توجه به قیمت ارزان و کیفیت مناسب مواد غذایی، مشتریان همچنان خرید از آنها را به فروشگاه‌ها ترجیح می‌دهند.^۲

یکی دیگر از نکات قابل توجه در مورد دستفروشان سنگاپور این است که این گروه منبع اصلی تأمین کالاها و خدمات مورد نیاز اقشار کم درآمد هستند، بنابراین نقش مؤثری در ثابت نگاه داشتن هزینه زندگی گروه‌های کم‌درآمد در طول ۳۰ سال گذشته ایفا کرده‌اند. با وجود بدیهی بودن این نکته، کم‌تر در کشورهای دیگر به نقش فعال دستفروشان در اقتصاد محلی توجه می‌شود.

1. Street Vendors in Asia: a Review, P. 2259.

2. Ibid.



درس‌هایی برای ایران

- ساماندهی کل دستفروشان کشور، از طریق ارائه مجوز «آسان» و «فوری» به «همه» متقاضیان
- تعیین اجاره‌بهای اندک برای تشویق دستفروشان به استفاده از غرفه‌های تعبیه شده
- توجه به پدیده دستفروشی به عنوان عاملی برای حفظ ثبات هزینه‌های زندگی گروه‌های کم‌درآمد
- پیش‌بینی و تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز از جمله تأمین آب، برق، گاز و سطل‌های زباله در نزدیکی غرفه‌های متعددی که به دستفروشان اجاره داده شده‌اند

۴-۲. تجربه بوبانسور (شهری در هند)

در حال حاضر حدوداً ۱۰ میلیون دستفروش در سراسر هند مشغول فعالیت در اقتصاد غیررسمی هستند. دولت هند در سال ۲۰۰۴ در واکنش به فعالیت‌های اعتراض‌آمیز سازمان‌های حامی دستفروشان، برنامه‌ای ملی را در دستور کار خود قرار داد که به موجب آن نقش دستفروشان در اقتصاد رسمی به رسمیت شناخته شد. با وجود این هم‌چنان در بسیاری از شهرها اجرای این برنامه به تعویق افتاده است. یکی از شهرهایی که در زمینه اجرای برنامه ملی مرتبط با دستفروشی تجربه موفق‌تری ارائه کرده، شهر بوبانسور در شرق هند است. مسئولان شهر بوبانسور بر خلاف اغلب شهرهای هند پدیده دستفروشی را در طراحی برنامه‌های شهری خود در نظر گرفته‌اند. بر اساس برنامه شهری بوبانسور ۳ درصد فضای پیاده‌روها به دستفروشان اختصاص یافته است. شهرداری بوبانسور نقاطی را برای دستفروشی در نظر گرفته و با مبلغ اندکی به دستفروشان خیابانی اجاره می‌دهد. از سوی دیگر شهرداری موظف است مجوزهایی را به صورت «یک‌ساله» و به منظور کار در شرایط امن در اختیار دستفروشان قرار دهد. اجرای برنامه پیش‌گفته به دستفروشان این امکان را می‌دهد که در شرایطی قانونی و به دور از ترس از نهادهای رسمی به فعالیت خود ادامه دهند. از دیگر نکاتی که می‌توان به آن اشاره کرد استقبال مشتریان دستفروشان از تمرکز این افراد در نقاط مشخص است؛ زیرا در این صورت به راحتی می‌توانند شکایات مربوط به کالاها و خدمات مورد نیازشان که توسط دستفروشان تأمین می‌شود را، به آنها منتقل کنند. بدیهی است چنین امری می‌تواند وضعیت مشتریان دستفروشان را بهبود دهد.^۱

درس‌هایی برای ایران

- اختصاص یافتن حداقل درصدی از کل پیاده‌روهای شهر برای تمام دستفروشان و خرده‌فروشان کم‌سرمایه
- صدور مجوز به صورت «یک‌ساله»
- در نظر گرفتن مکان‌های ثابت در نقاط پررفت‌وآمد برای دستفروشان، به صورتی که کمتر از ۳ درصد از مساحت پیاده‌رو به آنان اختصاص یابد
- توجه به بهبود وضعیت «خریداران دستفروشان»، از طریق رسمی‌سازی دستفروشان در مکان‌های ثابت

1. Bhowmik, S. K., & Saha, D. (2012). Street Vending in Ten Cities in India. Delhi National Association of Street Vendors of India.

۲-۵. تجربه لندن

لندن از جمله شهرهای پیشرفته‌ای است که نه تنها دستفروشی در آن به رسمیت شناخته می‌شود، بلکه به منظور رونق بخشیدن به این بخش از زندگی شهری، قوانین و مقررات دقیقی برای آن تدوین شده است. دستفروشی از سوی مسئولان شهری، عامل ایجادکننده بهبود در معیشت گروه‌های کم‌درآمد (هم خرده‌فروشان کم‌سرمایه و هم مشتریان آنها) در نظر گرفته می‌شود. از سوی دیگر در میان سیاستگذاران این اعتقاد وجود دارد که دستفروشی بستری مناسب برای رشد و نمو کارآفرینان ایجاد می‌کند و همچنین این امکان را به افراد تازه‌وارد می‌دهد که مهارت‌های خود را در زمینه کسب‌وکارهای سطح بالاتر و پایدارتر ارتقا دهند. از طرف دیگر، تبدیل بازارهای دستفروشی به جاذبه‌هایی برای گردشگران داخلی و خارجی از دیگر مزایایی است که برای دستفروشی در این شهر تعریف می‌شود.^۱

در لندن مکان‌ها و زمان‌های مشخصی از سوی شهرداری برای دستفروشان در نظر گرفته شده است که داوطلبان با مراجعه به دفاتر مربوطه می‌توانند فرم‌های درخواست را پر کرده و با ارائه کارت شناسایی، چند قطعه عکس، آدرس محل زندگی داوطلب، مبلغ تعیین شده و مواردی از این دست در لیست انتظار قرار گیرند. پس از خالی شدن غرفه در یکی از بازارهای دستفروشی این افراد می‌توانند کسب‌وکار خود را شروع کنند.^۲

درس‌هایی برای ایران با در نظر گرفتن تجربه لندن

- ارائه نگاه جدید به دستفروشی به عنوان بستری برای تقویت مهارت‌های کسب‌وکاری و در نتیجه ایجاد ظرفیت ارتقا به مشاغل سطح بالاتر و پایدارتر
- تعیین مکان‌ها و زمان‌های مشخص از سوی شهرداری برای دستفروشی
- در نظر گرفتن شرایط بسیار آسان و سریع برای اخذ مجوز دستفروشی

۲-۶. تجربه نیویورک

در شهر نیویورک بالغ بر ۱۰ هزار دستفروش مشغول به فعالیت هستند. این دستفروشان در صورت رعایت مقررات موجود حق دارند به فروش محصولات خود بپردازند. حتی در برخی موارد که دستفروشان قوانین مشخص شده را رعایت کرده‌اند، اما مأموران شهرداری و یا پلیس نیویورک متعرض فعالیت آنان شده‌اند، دستفروشان توانسته‌اند از مأموران شهرداری و مأموران پلیس شکایت کرده و در دادگاه به دفاع از حق خود بپردازند.^۳ منشأ این رویکرد تشویقی این است که مسئولان شهری دستفروشی را راهی برای ایجاد کسب‌وکارهای خرد، رونق بخشیدن به بخش تجارت خرد و همچنین وسیله تأمین بسیاری از نیازهای شهروندان می‌دانند.

1. Westminster City Council

2. Ibid.

3. Maitland, R., & Newman, P. (Eds.). (2014). World Tourism Cities: Developing Tourism off the Beaten track. Routledge.



بر اساس مقررات موجود داوطلبان برای شروع کار دستفروشی باید مراحل را طی کنند؛ این افراد در مرحله اول ملزم هستند محصولی که قصد ارائه آن را دارند، معرفی کنند، در مراحل بعد باید بر اساس مقررات موجود برای هریک از محصولات، وسایل کار مورد نیاز را تهیه کرده و مجوز دریافت کنند و در مرحله آخر داوطلبان باید محلی را از میان مکان‌های مجاز برای دستفروشی انتخاب کنند.^۱ همان‌طور که در بخش مقدمه توضیح داده شد، مسئولان شهر نیویورک بر اساس کالاهای و خدماتی که دستفروشان عرضه می‌کنند، این افراد را به گروه‌های مختلفی تقسیم کرده و تعاریف و مقررات متفاوتی برای هر دسته ارائه کرده‌اند:

دستفروشان کالاهای شخصی به فروش محصولاتی نظیر لباس، عروسک و ساعت می‌پردازند. این افراد برای دریافت مجوز باید به اداره مربوطه در شهرداری مراجعه کنند. در صورتی که بدون مجوز دستفروشی کنند، پلیس نیویورک می‌تواند محصولات آنها را ضبط کند.

دسته دوم دستفروشان محصولات فرهنگی و هنری هستند؛ این افراد می‌توانند به فروش کتاب، عکس، نقاشی و کالاهایی از این دست بپردازند. این گروه از دستفروشان به منظور حفظ حق آزادی بیان شهروندان نیازی به دریافت مجوز ندارند، اما باید قوانین مربوط به عدم دستفروشی در خیابان‌های غیرمجاز را رعایت کنند.

دسته دیگر دستفروشان غذا هستند. این دستفروشان باید مجوز فروش و همچنین مجوز برای وسیله نقلیه مورد استفاده خود برای دستفروشی را از دپارتمان بهداشت^۲ شهرداری نیویورک دریافت کنند. یکی دیگر از بسترهایی که برای دستفروشی تعریف شده، نمایشگاه‌های هنری خیابانی است. دستفروسانی که تمایل به فروش محصولات هنری خود در قالب نمایشگاه‌های خیابانی دارند، پس از مراجعه به اداره شهر نیویورک و بررسی لیست نمایشگاه‌های موجود، می‌توانند غرفه‌ای را از برگزارکننده این نمایشگاه‌ها اجاره کرده و سپس برای دریافت مجوز از دپارتمان امور مشتری یا دپارتمان بهداشت اقدام کنند. از سوی دیگر اداره پارک‌ها و مکان‌های تفریحی نیویورک^۳ علاوه بر امکاناتی نظیر سرویس‌های بهداشتی و زمین‌های بازی، بستری را برای دستفروشان فراهم می‌کند تا بتوانند در فضایی امن غذاها و دیگر محصولات خود را به رهگذران عرضه کنند. دستفروسانی که مایل به فروش محصولات خود در پارک‌ها هستند، مجوز خود را مستقیماً از این اداره دریافت می‌کنند.^۴

1. Department of Consumer Affairs/Health

2. Department of Health

3. NYC Department of Parks and Recreation

4. World Tourism Cities: Developing Tourism off the Beaten Track, P. 14.

درس‌هایی برای ایران

- تقسیم‌بندی دستفروشان بر اساس نوع کالای آنها و سیاستگذاری متفاوت برای هر گروه
- در نظر گرفتن دپارتمان‌هایی ویژه برای رسیدگی به امور مربوط به هر گروه از دستفروشان
- منع کامل مأموران شهرداری و مأموران پلیس از دخالت در امور دستفروشان دارای مجوز
- در نظر گرفتن شرایط و مراحل ساده به منظور شروع کسب‌وکار توسط دستفروشان و فروشندگان کم‌سرمایه
- تعیین مکان‌های مجاز دستفروشی در مناطق پر رفت و آمد، اما به میزانی که عبور و مرور را مختل نکند

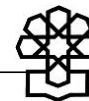
۲-۷. تجربه سنول

سنول از دیگر شهرهایی است که با رسمی‌سازی دستفروشی و تنظیم مقررات دقیق، الگوی موفق را به جهان ارائه کرده است. تا پیش از سال ۲۰۱۳ مسئولان دولت کره جنوبی با این استدلال که دستفروشان عامل انسداد پیاده‌روها و زشتی چهره شهر هستند، جایگاه قانونی برای آنها قائل نبودند و انواع محدودیت‌ها را در این زمینه اعمال می‌کردند. به دنبال مشکلات ناشی از فعالیت غیرقانونی دستفروشان خیابانی و همچنین تلاش‌های سازمان‌های حامی حقوق دستفروشان، دولت کره جنوبی در سال ۲۰۱۳ رویکرد خود را تغییر داد و با دعوت از متخصصان برنامه‌ریزی شهری و گروه‌های مدنی به حمایت از گروه خرده‌فروشان کم‌سرمایه پرداخت. دولت کره جنوبی پس از جلسات و مباحثات طولانی با متخصصان حوزه‌های مربوطه، موفق به تدوین دستورالعمل‌هایی شد؛ بر اساس این دستورالعمل‌ها دستفروشان به صورت قانونی قادر به راه‌اندازی کسب‌وکار خرد خود هستند و از سوی دیگر بر اساس مقررات آنها تلاش می‌شود راحتی و زیبایی فضاهای شهری به منظور تأمین آسایش شهروندان حفظ شود.

در حال حاضر دستفروشان در پایتخت کره جنوبی بدون ترس از برخوردهای خشن مأموران شهرداری و توقیف اجناس‌شان مشغول فعالیت هستند. طبق فرایند قانونی تعیین شده دولت کره جنوبی، دستفروشان برای شروع فعالیت تجاری خود موظف به دریافت مجوز هستند. مجوزهای دستفروشی به صورت سالیانه صادر می‌شوند و تنها به متقاضیانی تعلق می‌گیرند که متعهد شوند غرفه خودشان را اداره کنند. از دیگر شروط دریافت مجوز دستفروشی می‌توان به لزوم پرداخت مالیات و همچنین گذراندن دوره‌های آموزشی معین، اشاره کرد.^۱

درس‌هایی برای ایران

- صدور مجوز برای فروشندگان کم‌سرمایه به صورت سالیانه
- برگزاری دوره‌های آموزشی به منظور ارتقای مهارت‌های فروشندگان کم‌سرمایه
- استفاده از ظرفیت برنامه‌ریزان شهری و همچنین گروه‌های مدنی در جهت تعیین مکان‌هایی برای دستفروشی با در نظر گرفتن عامل زیبایی فضاهای شهری



۸-۲. تجربه دوربان (آفریقای جنوبی)

با وجود اینکه کشور آفریقای جنوبی همچنان حکومت نوپایی دارد، اما طرح‌های مبتکرانه‌ای را برای بهبود محیط کسب‌وکار و نیز توسعه اقتصادی و اجتماعی در دستور کار خود قرار داده است. دولت ملی آفریقای جنوبی برای دستیابی با هدف ایجاد فضای مساعد برای راه‌اندازی کسب‌وکارهای کوچک از جمله دستفروشی، قوانین متعددی را در سطح ملی، استانی و نیز محلی وضع کرده است. به موجب قانون مصوبه سال ۱۹۹۱ فروشندگان خیابانی به عنوان افرادی که نقش مؤثری در اقتصاد ایفا می‌کنند، بازنمایی شدند. همچنین بر اساس این مصوبه نهادهای قانونی تنها حق تنظیم مقررات اجرایی را دارند و نمی‌توانند از فعالیت دستفروشان ممانعت کنند.

در میان دستفروشان تمامی شهرهای کشور آفریقای جنوبی، دوربان بهترین شرایط کاری را برای فروشندگان خیابانی خود فراهم کرده است. در شهر دوربان با هدف شناسایی دستفروشان و سامان بخشیدن به مشکلات ناشی از فعالیت غیرقانونی آنها، سازمانی تحت عنوان اداره «تجارت غیررسمی و فرصت‌های کسب‌وکار خرد»^۱ برای مدیریت امور دستفروشان وجود دارد. این سازمان موظف است مکان‌هایی را با مبلغی اندک به متقاضیان دستفروشی اجاره دهد.^۲

درس‌هایی برای ایران

- به رسمیت شناختن نقش مؤثر دستفروشان در اقتصاد ملی
- تنظیم قوانین مربوطه در سه سطح ملی، استانی و محلی
- تشکیل سازمانی به منظور سامان‌بخشی به امور دستفروشان
- واگذاری مکان‌هایی به همه متقاضیان دستفروشی در ازای دریافت اجاره‌بهای اندک
- وضع قوانینی مبنی بر قانونی‌سازی و به رسمیت شناختن شغل دستفروشی

مرور تجربیات فوق‌الذکر نشان می‌دهد که دولت‌های زیادی در دهه‌های گذشته با مشکلات مربوط به پدیده دستفروشی روبه‌رو بوده و هستند، اما توانسته‌اند با رسمی‌سازی دستفروشی، آن را از یک تهدید شهری به یک فرصت شهری و اقتصادی تبدیل کنند.

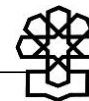
۹-۲. جمع‌بندی ۱۵ درس از تجربیات بین‌المللی

با توجه به آنچه توضیح داده شد، به نظر می‌رسد که کشورهای موفق، سیاست‌های تقریباً مشابهی در حوزه «فروشندگان کم‌سرمایه» و «دستفروشان» اتخاذ کرده‌اند. در این راستا، بافت فرهنگی و نحوه همکاری و

1 Informal Trade and Small Business Opportunities

2 Winnie V. Mitullah. (2003). Street Vending In African Cities. Wiego Urban Policies Programme Director.

- مشارکت نهادهای سیاستگذار می‌تواند شیوه بهینه برخورد با مسئله را تغییر دهد. با توجه به ساختار سیاستگذاری ایران، از میان مجموعه سیاست‌های به کار گرفته شده در زمینه «فروشنندگان کم‌سرمایه» و «دستفروشان» در کشورهای منتخب، نکات زیر به عنوان پیشنهادهایی عملیاتی برای ایران ارائه می‌شود:
۱. کمک به کاهش فشار بحران اقتصادی بر فقرا، از طریق در نظر گرفتن دستفروشی به عنوان راه‌حلی مناسب برای کاهش نرخ بیکاری و کمک‌هزینه‌ای برای گذاران زندگی شهری در دوران رکود،
 ۲. وضع قوانین و مقررات، مبنی بر قانونی‌سازی و به رسمیت شناختن شغل دستفروشی و ساماندهی کل دستفروشان کشور، از طریق ارائه مجوز «آسان» و «فوری» به «همه» متقاضیان،
 ۳. در نظر گرفتن مزایا و تسهیلات با هدف تشویق دستفروشان غیررسمی به دریافت «مجوز» (قبول مجوز به عنوان وثیقه وام‌های خرد بانکی و نیز ارائه آموزش‌های کاربردی رایگان به دستفروشان دارای مجوز)،
 ۴. در نظر گرفتن مکان‌های ثابت در نقاط پر رفت‌وآمد برای دستفروشان، به صورتی که درصدی از مساحت کل پیاده‌روهای شهر به آنان اختصاص یابد، تا جایی که تمام متقاضیان دستفروشی که حاضر هستند چارچوب مقررات مورد نظر را رعایت کنند بدون مکان نمانند، به عبارتی قید محدودیت مکانی تا زمانی که متقاضی وجود دارد نباید اعمال شود،
 ۵. استفاده از ظرفیت برنامه‌ریزان شهری و همچنین گروه‌های مدنی در جهت تعیین مکان‌هایی برای دستفروشی با در نظر گرفتن عامل زیبایی فضاهای شهری،
 ۶. پیش‌بینی و تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز از جمله تأمین آب، برق، گاز و سطل‌های زباله در نزدیکی غرفه‌های متعددی که به دستفروشان اجازه داده شده‌اند،
 ۷. تعیین اجاره‌بهای اندک برای تشویق دستفروشان به استفاده از غرفه‌های تعبیه شده،
 ۸. تعیین مکان‌ها و زمان‌های مشخص از سوی شهرداری برای دستفروشی،
 ۹. تقسیم‌بندی دستفروشان بر اساس نوع کالای آنها و سیاستگذاری متفاوت برای هر گروه،
 ۱۰. تنظیم قوانین مربوطه در سه سطح ملی، استانی و محلی،
 ۱۱. در نظر گرفتن دپارتمان‌هایی ویژه برای رسیدگی به امور مربوط به هر گروه از دستفروشان،
 ۱۲. منع کامل مأموران شهرداری و مأموران پلیس از دخالت در امور دستفروشان دارای مجوز،
 ۱۳. برگزاری دوره‌های آموزش کسب‌وکار برای دستفروشان، با هدف افزایش شانس آنها برای جهش به مشاغل پایدارتر،
 ۱۴. استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در ارائه آموزش‌های کاربردی به دستفروشان.



۳. دو ایده عملی «با بودجه صفر»، برای ساماندهی فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان

با توجه به مطالب دو بخش قبل، مشاهده می‌شود که:

اولاً متأسفانه با وجود گذشت ۷ سال از تصویب ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، عملکرد شهرداری‌های کلان‌شهرها و نیز نهادهای دولتی پاسخگو در قبال این ماده، بسیار ناچیز بوده است. معدود مکان‌هایی که از طرف شهرداری‌ها برای استقرار موقت فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان اختصاص داده شده نیز، حداکثر ۵ درصد از دستفروشان را پوشش داده‌اند. اگر در آینده نیز عملکرد نهادهای مسئول در این حد باشد، این قانون به قانونی کاملاً بی‌اثر تبدیل خواهد شد.

ثانیاً با مرور تجربیات سایر کشورها مشاهده می‌شود که به سادگی می‌توان رسمی‌سازی دستفروشان را به شکلی انجام داد که:

- به زیبایی شهر کمک شود.
- وضعیت بخشی از گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه (دستفروشان و مشتریان‌شان) ارتقا یابد.
- با رقابتی‌تر شدن بازار خرده‌فروشی، کل شهروندان متنفع شوند.

۳-۱. پنج ذی‌نفع در طراحی سیاستگذاری «اجراپذیر» و «تشبیت‌پذیر»

با توجه به ۲ نکته فوق‌الذکر، به منظور ارائه ایده‌های خلاقانه‌ای به شهرداری‌ها که هم «اجراپذیر» (مورد حمایت بخش بزرگی از شهروندان) و هم «تشبیت‌پذیر» (مقاوم نسبت به تغییر مدیران اجرایی و سیاستگذاران) باشند، لازم است این ایده‌ها به نحوی طراحی شوند که منافع ۵ ذی‌نفع کلیدی را بهبود دهند:

۱. دستفروشان

۲. مغازه‌داران

۳. مشتریان دستفروشان

۴. شهروندانی که هرگز از دستفروشان خرید نمی‌کنند

۵. مدیریت شهری

به نظر می‌رسد که در شرایط فعلی، هر پنج گروه فوق، نارضایتی‌های سنگینی دارند که یک سیاستگذاری مناسب باید بتواند وضعیت تمامی این ذی‌نفعان را بهبود دهد. جدول پیش رو، مهم‌ترین نارضایتی‌های هر گروه از ذی‌نفعان مذکور را بررسی می‌کند:

جدول ۱. مهم‌ترین نارضایتی‌های گروه‌های درگیر با ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

مهم‌ترین نارضایتی هر ذی‌نفع، در وضعیت فعلی	ذی‌نفعان سیاستگذاری در حوزه فروشنندگان کم‌سرمایه / دستفروشان
برخورد نامنصفانه مأموران شهرداری و مصادره اجناس	دستفروشان
عدم پرداخت عوارض شهری توسط فروشنندگان کم‌سرمایه و دستفروشان، و نیز بساط‌گستری دستفروشان در جلوی درب مغازه‌ها	مغازه‌داران
فقدان امکان شکایت از کیفیت کالای دستفروشان	مشتریان دستفروشان
بی‌نظمی و نازیبایی شهر، به واسطه ظاهر نازیبایی «بساط» بخش عمده فروشنندگان کم‌سرمایه (علت: نیاز به جابه‌جایی سریع برای فرار مکرر از مصادره اموال توسط مأموران شهرداری‌ها)	شهروندانی که هرگز از دستفروشان خرید نمی‌کنند
لطمه به اعتبار شهرداری‌ها به دلیل پخش کلیپ‌های برخورد مأموران شهرداری با دستفروشان، و نیز اجرا نشدن سیاست‌های اعلامی آنها توسط دستفروشان	مدیریت شهری

با در نظر گرفتن لزوم بهبود وضعیت همه ذی‌نفعان فوق و با الهام از مطالب فصل قبل درباره مرور تجربیات کشورهای متنوع، ۲ ایده عملیاتی جهت بهبود عملکرد ماده (۱۶) قانون «بهبود مستمر محیط کسب و کار»، به شرح زیر پیشنهاد می‌شوند:

۳-۲. طرح‌های عملیاتی «با بودجه صفر» برای سیاستگذاری در حوزه دستفروشان

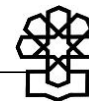
دغدغه کلیدی ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، عبارت است از: ارائه مکان‌های مناسب به فروشنندگان کم‌سرمایه و دستفروشان، در ازای دریافت اجاره‌بهای منطقی از آنان. همچنین طبق این قانون، راهبری فرایند مذکور به شهرداری‌ها سپرده شده است.

اکنون چگونه می‌توان گره‌کور عملکرد شهرداری‌ها در زمینه ماده (۱۶) بهبود مستمر محیط کسب و کار را حل کرد؟ یکی از پاسخ‌های قابل اعتنا، تفکیک جنبه‌های «اجرایی» و «نظارتی» این فرایند است. به بیان دیگر، فرایند «ارائه مکان‌های مناسب به فروشنندگان کم‌سرمایه و دستفروشان در ازای دریافت اجاره‌بهای منطقی از آنان»، به لحاظ «اجرایی» به مردم (خود دستفروشان و خریداران‌شان، یا شرکت‌های خصوصی) سپرده شده و شهرداری‌ها صرفاً بر «ریل‌گذاری» و «نظارت» این فرایند متمرکز شوند.

در ادامه این بخش، ۲ طرح عملیاتی در این زمینه مطرح می‌شوند که عبارتند از:

الف) شناسنامه‌دار کردن دستفروشان (واگذاری انتخاب مکان‌های مناسب برای استقرار دستفروشان به خود آنها و نیز مشتریان‌شان، در کنار تمرکز شهرداری بر تعیین مناطق «دستفروشی مطلقاً ممنوع» در ابتدای هر سال)

ب) مجوزدهی به شرکت‌های «سایبان دستفروشی» (واگذاری انتخاب مکان‌های مناسب برای استقرار دستفروشان به شرکت‌های خصوصی، با بررسی این مکان‌ها توسط شهرداری به لحاظ «سد معبر» و نیز «فاصله مناسب با مغازه‌داران دارای کسب و کار مشابه»)



طرح اول: شناسنامه‌دار کردن دستفروشان

- این ایده، مبتنی بر صدور «کارت رسمی دستفروشی»، «دریافت عوارض علی‌الرأس در هنگام صدور کارت» و «اعلام علنی مناطق ممنوع برای دستفروشی، در ابتدای هر سال» بوده و شامل مراحل زیر است:
۱. صدور «کارت دستفروشی» با دوره اعتبار مشخص (۳ ماهه، ۶ ماهه و یک‌ساله)، برای کلیه متقاضیان، ظرف حداکثر ۲ روز
 ۲. دریافت هزینه‌ای ناچیز ثابت از متقاضیان کارت دستفروشی، تحت عنوان «عوارض شهری علی‌الرأس» به طوری که مانعی مؤثر برای رسمی شدن نباشد (مبلغی حدود ۵۰۰ هزار ریال برای دوره یک‌ساله)
 ۳. اعلام علنی «مناطق ممنوعه» برای دستفروشی در ابتدای هر سال و نصب تابلوی «دستفروشی مطلقاً ممنوع» در آن مناطق توسط شهرداری در کنار مشخص ساختن مکان‌های مجاز^۱
 ۴. تعلیق ۳ ماهه کارت دستفروشی برای دستفروشان بساط‌گستر در مناطق ممنوعه

— نکات کلیدی برای موفقیت شهرداری‌ها در اجرای این طرح

برخی نکات مهم برای موفقیت شهرداری‌ها در عملیاتی ساختن این طرح عبارتند از:

- **تعهد کلیدی دریافت‌کنندگان کارت:** لازم است که هریک از شهروندان متقاضی دریافت «کارت رسمی دستفروشی» تفهیم شوند که در محل‌هایی که تابلوی «دستفروشی ممنوع» نصب شده است، بساط‌گستری تخلف محسوب می‌شود.
- **ضرورت سهولت و سرعت فرایند صدور کارت:** برای استقبال از طرح، لازم است شرایط ثبت‌نام متقاضیان بسیار ساده بوده و ترجیحاً به صورت الکترونیکی (برای جلوگیری از هرگونه فساد) انجام شود. شرایط ثبت‌نام پیشنهادی می‌تواند شامل اسکن کارت ملی، تصویر اثر انگشت، آدرس پستی برای ارسال کارت دستفروشی، و پرداخت «عوارض شهری علی‌الرأس» باشد. همچنین لازم است تا فرایند صدور «کارت رسمی دستفروشی»، در کوتاه‌ترین زمان ممکن و در یک بازه حداکثر ۲ روزه انجام شود و کارت به آدرس پستی ثبت شده ارسال شود.
- **ضرورت تصمیم‌هوشمندانه درباره عدم نیاز به برگه عدم سوءپیشینه:** این ایده، بر سوق دادن بخش عمده دستفروشان سیار به چرخه «اشتغال رسمی» متمرکز است و در مراحل بعدی می‌تواند زمینه تنظیم‌گری بهتر قوانین ناظر بر دستفروشان را مهیا کند. بنابراین در مراحل ابتدایی، هر فرایندی که ارائه این کارت رسمی را به تعویق اندازد، مانند مشروط کردن صدور «کارت رسمی دستفروشی» به ارائه برگه عدم سوءپیشینه، می‌تواند موجب سقوط استقبال از این طرح شده و کل طرح را به شکست بکشاند. در این زمینه، یکی از چالش‌های پیچیده‌کننده آن است که چون بخشی از فروشندگان کم‌سرمایه سیار دارای سابقه ارتکاب جرائم بوده و یا مثلاً فاقد کارت پایان خدمت سربازی هستند، ممکن است نهادهای مربوطه متقاضی ورود به فرایند صدور مجوز بوده و با طولانی‌سازی فرایند صدور کارت رسمی،

۱. به عبارتی مناطق ممنوعه نباید به گونه‌ای باشد که شمولیت عام داشته باشد و مکان‌هایی قابل استفاده محدود و کمیاب باشند.

زمینه شکست طرح را ایجاد کنند. در این زمینه لازم است با مرور ساختار مداخله سازمان‌های فوق در شرایط مشابه، تعامل سازنده با این نهادها انجام شود.

در مجموع، به منظور حمایت از حق «کسب‌وکار مشروع» برای افرادی که زمان محکومیت خود را گذرانده و در حال حاضر افراد سالمی هستند، دو راه حل پیشنهاد می‌شود:

۱. ارائه برگه سوءپیشینه جزو مدارک مورد نیاز باشد، اما صدور کارت مشروط بر «عدم» سوءپیشینه نبوده و حتی در صورت وجود سوءپیشینه، در صورت اطلاع شفاف در مورد مصادیق سوءپیشینه به نهاد مربوطه در شهرداری، «کارت رسمی دستفروشی» برای فرد متقاضی صادر شود.

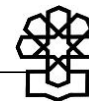
۲. فقط سوءپیشینه‌های انجام شده در دوره یک‌ساله منتهی به اعلام درخواست توسط متقاضیان، مانع از صدور «کارت رسمی دستفروشی» شود. به عبارت دیگر، ارتکاب جرائم، بعد از سپری کردن دوره محکومیت و گذشت دوره‌ای یک‌ساله، دیگر مانع از دسترسی به حق «کسب‌وکار مشروع» نشود.

• **ضرورت صدور کارت‌هایی با دوره اعتبار متفاوت:** به منظور تفکیک میان «دستفروشان دائمی» و «دستفروشان موقتی»، منطقی به نظر می‌رسد که در هنگام پر کردن فرم اطلاعات در سامانه مربوطه، گزینه‌های «کارت ۳ ماهه»، «کارت ۶ ماهه» و «کارت یک‌ساله» به متقاضیان ارائه شود که طبیعتاً بر اساس آن مبالغ مختلفی نیز از متقاضیان توسط نهاد مربوطه درخواست می‌شود.

• **اعلام علنی مکان‌های ممنوعیت استقرار دستفروشان:** مناطق ممنوعه در ابتدای هر سال توسط شهرداری و با مشورت شورایی‌ها مشخص شده و شهرداری مکلف است مکان‌های ممنوعه را با نصب تابلوهای مشخصی، به طور علنی اعلام کند. هریک از دارندگان «کارت رسمی دستفروشی»، می‌توانند به شرط عدم ایجاد آلودگی صوتی و نبستن مسیر رفت‌وآمد در هر مکان از شهر (شامل خیابان‌ها، محلات، پل‌های عابر پیاده و نیز ایستگاه‌های مترو)، به استثنای مکان‌هایی که شهرداری با نصب تابلو ممنوع اعلام کرده است، به فروش انواع کالا (کالاهای مجاز)، فروش انواع خدمات (مانند تعمیر کفش) و یا به فروش میوه و سبزیجات بر روی وانت بپردازند.

همچنین شایان توجه است که اگر «مکان‌های ممنوعه» بسیار وسیع باشند، استقبال دستفروشان از این ایده سقوط کرده و این ایده عقیم خواهد شد. بنابراین ضرورت دارد که سازمان تصمیم‌گیر و ساختار تصمیم‌گیری در مورد مکان‌های ممنوعه، به شکلی طراحی شود که تضمین کافی در زمینه پرهیز از افراط و تفریط وجود داشته باشد.

• **پیشگیری از روابط ناسالم مالی:** پیشنهاد می‌شود که در راستای پیشگیری از روابط ناسالم مالی میان عده قلیلی از مأموران شهرداری و دستفروشان که مخدوش شدن چهره اکثریت خدوم مأموران شهرداری در نزد افکار عمومی را به دنبال داشته، در صورت تخلف هریک از دارندگان «کارت رسمی دستفروشی» و بساط‌گستری در مناطق دارای تابلوی ممنوعه، جریمه مربوطه «صرفاً» در قالب «تعلیق سه‌ماهه» کارت رسمی دستفروشی اعمال شود.



• **تشویق دستفروشان منضبط:** با هدف زمینه‌سازی ارتقای شغلی فروشندگان کم‌سرمایه، پیشنهاد می‌شود که شهرداری‌ها با طراحی آیین‌نامه تشویقی، آن دسته از صاحبان کارت رسمی دستفروشی که کارت یک‌ساله دریافت کرده و در یک سال هیچ تخلفی نداشته‌اند را، از طریق تمدید رایگان مجوز برای دوره یک‌ساله بعد، تشویق کند.

• **گزارش مستمر توسط شهرداری‌ها:** در راستای عملیاتی شدن ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، پیشنهاد می‌شود که شهرداری‌ها در صورت اجرای ایده فوق، گزارش مستمر عملکرد خود ذیل این ایده را، در اختیار دستگاه‌های ذی‌ربط و عموم مردم قرار داده و کد ملی شاغلان را به هیئت‌رئیس شورای اسلامی شهر تهران اعلام کنند.

• **بازتعریف مأموریت نهاد ناظر بر سد معبر در شهرداری‌ها:** هر یک از شهرداری‌ها می‌توانند مأموریت نهاد ناظر بر سد معبر را، در قالب نظارت بر حسن اجرای بندهای فوق، بازتعریف کنند. همچنین پیشنهاد می‌شود که شهرداری‌ها واحد شکایات از نهاد ناظر بر سد معبر را راه‌اندازی کنند تا هر فروشنده کم‌سرمایه (دستفروش) امکان شکایت داشته باشد.

• **بار بودجه‌ای صفر:** هزینه دریافتی برای صدور و تمدید «کارت رسمی دستفروشی»، می‌تواند به طور کامل جایگزین بودجه پرداختی از طرف شهرداری‌ها به نهاد ناظر بر سد معبر شود و نهاد مربوطه حقوق ناظرین خود (موضوع بند قبل) را از این محل پرداخت کند.

طرح دوم: مجوز دادن به شرکت‌های «سایبان دستفروشی»

در قالب این طرح، تأسیس نوع جدیدی از شرکت‌ها به رسمیت شناخته می‌شود که از جنس شرکت‌های پلتفرمی (مانند اسنپ و تپسی و امثالهم) هستند، مجوز خود را از شهرداری می‌گیرند و از مسیر ساماندهی دستفروشان کسب درآمد می‌کنند.

این شرکت‌ها به طور مستمر مکان‌های مناسبی برای استقرار سایبان‌های دستفروشی تحت مدیریت خود را به شهرداری پیشنهاد می‌دهند (به شکلی که مصداق «سد معبر» نبوده و نیز «فاصله منطقی از مغازه‌های فروشنده محصولات مشابه» را حفظ کند). همچنین این شرکت‌ها رقمی ثابت را تحت عنوان عوارض علی‌الرأس شهری (به ازای مثلاً هر ۲۰۰ سایبان دستفروشی) به شهرداری می‌پردازند و درآمد خود را نیز از طریق دریافت اجاره از دستفروشان تأمین می‌کنند.

رقابت این شرکت‌ها، هم برای جذب تعداد هرچه بیش‌تری از دستفروشان و هم برای جلب اعتماد جمعیت هرچه بیش‌تری از مشتریان، فضایی دائماً رو به بهبود را ایجاد می‌کند که باعث می‌شود نقش شهرداری در این حوزه، از فعالیت عملیاتی فاصله گرفته و به تدریج به سمت فعالیت «نظارتی» سوق پیدا کند.

ارکان این ایده عبارتند از:

۱. صدور مجوز برای فعالیت شرکت‌های خصوصی در راه‌اندازی و بهره‌برداری «سایبان‌های دستفروشی» (میله‌ای به ارتفاع دو متر و نیم و با سایبانی زیبا به قطر دو متر و نیم)
۲. الزام هر شرکت به تعیین تعداد سایبان‌های درخواستی، به صورت مضربی از ۲۰۰ (برای شکل‌گیری «اقتصاد مقیاس»)
۳. بررسی و تصویب ۲۰۰ مکان ارائه شده از طرف هر شرکت برای «سایبان دستفروشی» و نوع اجناس آنها (خوراک یا پوشاک یا سایر)، توسط نهاد متصدی در شهرداری
۴. لحاظ ملاک‌های «سد معبر» و نیز «فاصله منطقی از مغازه‌های فروشنده محصولات مشابه»، به عنوان ملاک‌های اصلی تأیید مکان‌های ارائه شده از طرف هر شرکت
۵. الزام شرکت‌ها به تعیین نیمی از ۲۰۰ مکان پیشنهادی در مناطق پررفت‌وآمد و نیمی در مناطق کمرفت‌وآمد

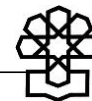
۶. اعتبار تأییدیه مکان سایبان‌های دستفروشی توسط شهرداری، برای دوره دوساله
۷. دریافت هزینه‌ای «یکسان» توسط شهرداری از همه شرکت‌ها تحت عنوان «عوارض شهری علی‌الرأس» (به ازای ۲۰۰ سایبان برای دوساله)
۸. کسب درآمد شرکت‌های «سایبان دستفروشی» به واسطه دریافت اجاره از دستفروشان مستقر در زیر سایبان‌ها

۹. رقابت شرکت‌های سایبان برای «جذب مشتری» از مسیرهایی مانند درج تلفن شکایات بر روی سایبان‌ها، طراحی ظاهر زیبا برای سایبان‌ها و نیز نظارت بر کیفیت اجناس سایبان‌ها
۱۰. رقابت شرکت‌های سایبان برای «جذب دستفروشان» از مسیرهایی مانند ارائه لباس فرم به دستفروشان، ارائه مکان‌هایی برای نگهداری شبانه اجناس دستفروشان (در ازای دریافت هزینه)، توزیع نهار در میان دستفروشان مستقر در زیر سایبان‌ها (در ازای دریافت هزینه) و نیز ایجاد سایت آنلاین اطلاع‌رسانی درباره مکان‌های کلیه سایبان‌ها، نرخ اجاره روزانه و هفتگی و ماهیانه آنها و نیز وضعیت‌شان به لحاظ تحت اجاره بودن (یا نبودن)

— نکات کلیدی برای موفقیت شهرداری‌ها در اجرای این طرح

برخی نکات مهم برای موفقیت شهرداری‌ها در عملیاتی ساختن این طرح عبارتند از:

- **ضرورت صدور آسان و سریع مجوز برای شرکت‌های متقاضی:** صدور مجوز برای شرکت‌های متعدد، می‌تواند رقابت شرکت‌ها برای خلق ارزش افزوده برای جذب دستفروشان را بالا ببرد (مثلاً از طریق انعطاف در جزئیات قرارداد اجاره، یا ارائه خدمات برای نگهداری اجناس در شب یا توزیع نهار ارزاقیمت در سر بساط). از طرف دیگر، صدور آسان و سریع مجوزهای متعدد، رقابت شرکت‌ها در



جذب مشتریان را بالا خواهد بود (از طریق زیباسازی ظاهر سایبان‌ها، یا ایجاد ساختار بررسی شکایات درباره کیفیت اجناس، یا سایر ایده‌های خلاقانه)

• **سازوکار کنترل نرخ اجاره سایبان‌ها:** با فرض صدور آسان و سریع مجوز برای شرکت‌های متنوع، قیمت اجاره سایبان‌ها از مسیر «رقابت»، کنترل خواهد شد. همچنین بهتر است هر شرکت مجاز باشد رقم اجاره‌بها را برای سایبان‌های مختلف، به طور متفاوت تعیین کرده و حتی مجاز باشد این رقم را در طول سال تغییر دهد. در مجموع پیشنهاد می‌شود شهرداری صرفاً «حداکثر اجاره‌بهای ماهیانه هر سایبان» را (به صورت یک رقم ثابت برای تمام شهر)، در ابتدای هر سال اعلام کند. همچنین در صورت بالا بودن اجاره‌بها و یا دور زدن «حداکثر اجاره‌بها»، مؤثرترین ابزار کنترلی شهرداری، «آسان‌سازی ورود شرکت‌های رقیب» است.

• **شفافیت حداکثری نرخ اجاره سایبان‌ها:** برای ایجاد شفافیت حداکثری، هر شهرداری می‌تواند صفحه‌ای به سایت اینترنتی خود اضافه کند که اولاً متن کامل قرارداد هر یک از شرکت‌های «سایبان‌های دستفروشی» با شهرداری، به همراه مشخصات شرکت مربوطه و سهام‌داران آن را منتشر کند. ثانیاً هر شرکت مکلف باشد نقشه مکانیابی و اجاره‌بهای هر یک از سایبان‌های تحت مالکیت خود را، در این صفحه منتشر کرده و به‌روزرسانی کند.

• **قوانین ناظر بر سایبان‌های دستفروشی:** شرکت‌های مالک سایبان‌ها، متعهد به موارد زیر هستند:

۱. تا شعاع ۵۰ تا ۳۰۰ متری هر مغازه‌دار، هیچ سایبانی کالای مشابه آن مغازه‌دار را به فروش نرساند،

۲. ساعت فعالیت سایبان‌ها، طبق ابلاغ شهرداری باشد،

۳. یک سامانه شکایات مردمی برای رسیدگی به شکایات مشتریان راه‌اندازی کرده و شماره تماس را به همراه نام شرکت، بر روی تمامی سایبان‌های تحت مالکیت خود درج کنند.

• **گزارش مستمر توسط شهرداری‌ها:** در راستای عملیاتی شدن ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۶)

قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، پیشنهاد می‌شود که شهرداری‌ها در صورت اجرای ایده فوق، گزارش مستمر عملکرد خود ذیل این ایده را، در اختیار دستگاه‌های ذی‌ربط و عموم مردم قرار داده و کد ملی شاغلان را به هیئت‌رئیس شورای اسلامی شهر مورد نظر اعلام کنند.

• **بازتعریف مأموریت نهاد ناظر بر سد معبر:** هر شهرداری می‌تواند مأموریت نهاد ناظر بر سد

معبر را، در قالب نظارت بر حسن اجرای بندهای فوق، بازتعریف کند. همچنین پیشنهاد می‌شود که شهرداری‌ها واحد شکایات از نهاد ناظر بر سد معبر را راه‌اندازی کنند تا هر فروشنده کم‌سرمایه (دستفروش) امکان شکایت داشته باشد.

با توجه به دو ایده فوق، در بخش بعد، جمع‌بندی نتایج پرسشنامه «دلفی سیاست» درباره نقد این

دو ایده، ارائه می‌شود.

۴. جمع‌بندی نکات صاحب‌نظران به روش «دلفی سیاست»

«دلفی سیاست»^۱ یکی از روش‌های تحقیق کیفی است و یکی از انواع اصلی روش دلفی محسوب می‌شود. بر خلاف روش‌های مرسوم‌تر دلفی که در آن با جمع‌آوری داده از گروهی از متخصصان به دنبال رسیدن به یک توافق است،^۲ این نوع دلفی در پی رسیدن به توافق نیست، بلکه در پی دستیابی به مهم‌ترین دیدگاه‌های مخالف در زمینه حل یک «مشکل سیاستی»^۳ است. مشکل سیاستی در اینجا به این معناست که یا متخصص حرفه‌ای برای حل جامع آن مشکل وجود ندارد و یا پیشنهادهای سیاستگذارانه ارائه شده توسط متخصصان، بسیار متنافر و غیرقابل جمع هستند، اما در عین حال برای هر پیشنهاد سیاستگذارانه، صاحب‌نظران مدافع و مخالف وجود دارد. این صاحب‌نظران مدافع یا مخالف، متخصصان یا تحلیگرانی هستند که می‌توانند تنها برخی از جنبه‌های هر پیشنهاد سیاستگذارانه را تجزیه و تحلیل کنند؛ اما کم‌تر احتمال دارد که بتوانند یک راه‌حل سیاستگذارانه جامع (با در نظر گرفتن همه جوانب) ارائه دهند. در چنین وضعیتی، روش «دلفی سیاست»، یک ایده سیاستگذارانه را به عنوان ایده مرکزی در نظر گرفته و از متخصصان مختلف به منظور جمع‌بندی کلیدی‌ترین نقدها و ملاحظات، استفاده می‌کند. همچنین لازم به یادآوری است که دلفی سیاست بر این فرض استوار است که تصمیم‌گیرنده اصلی علاقمند به داشتن گروهی نیست که برای او تصمیم بگیرد، بلکه علاقمند به داشتن گروهی آگاه است که تمام ملاحظات و شواهد نقادانه و نیز حمایت‌گر را، درباره ایده سیاستگذارانه مرکزی، ارائه دهند.^۴ با توجه به آنکه هدف روش «دلفی سیاست» تولید ایده درباره یک موضوع سیاستی خاص است،^۵ سه بخش اصلی را شامل می‌شود:

۱. انتخاب نمونه‌ای از متخصصان در قالب یک پانل تخصصی؛
۲. کسب آرای متخصصان از طریق پرسشنامه؛
۳. جمع‌بندی و خلاصه‌سازی و محوربندی نتایج پرسشنامه‌ها و ارسال مجدد این گزارش برای اعضای پانل تخصصی و دریافت نکات و ملاحظات نهایی آنها.^۶

1. Policy Delphi

2. Sekayi, D., & Kennedy, A. (2017). Qualitative Delphi Method: A Four Round Process with a Worked Example. The Qualitative Report, 22(10), PP. 2755-2763.

3. Policy Issue

4. Turoff, M. (1970). The Design of a Policy Delphi. Technological Forecasting and Social Change, 2 (2), PP. 149-171.

5. Franklin, K. K., & Hart, J. K. (2007). Idea Generation and Exploration: Benefits and Limitations of the Policy Delphi Research Method. Innovative Higher Education, 31(4), PP. 237-246.

6. Young, S. J., & Jamieson, L. M. (2001). Delivery Methodology of the Delphi: A Comparison of Two Approaches. Journal of Park and Recreation Administration, 19 (1), PP. 42-58.



همان‌گونه که اشاره شد، از آنجا که هدف روش دلفی سیاست «اطمینان از در نظر گرفتن تمامی ملاحظات و نقدها برای رسیدن به برآورد جامع از تأثیر و پیامدهای هر گزینه سیاستگذاری است»^۱، این روش به عنوان روش اصلی این بخش از این گزارش تحلیلی انتخاب شده است.^۲ با توجه به مراحل فوق، جمع‌بندی نتایج پاسخ متخصصان به پرسشنامه «دلفی سیاست»، در ادامه آمده است:

۴-۱. ملاحظات و نقدها به ایده «سایبان‌های دستفروشی»

الف) ملاحظات «عمومی» سایبان‌های دستفروشی

بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه دلفی، مهم‌ترین ملاحظات عمومی در مسیر اجرای ایده فوق به شرح زیر است:

۱. توجه به مشکلات ناشی از نیاز به هماهنگی میان دستگاه‌ها و نهادهای مختلف، برای صدور مجوز از شرکت مالک «سایبان‌های دستفروشی»
۲. ایجاد اولویت در ارائه مجوز فوق، به تعاونی‌های متشکل از دستفروشان
۳. لزوم توجه به تغییر کامل شرح وظایف سازمان ناظر بر سد معبر در هر شهر، پس از اجرای طرح «سایبان‌های دستفروشی»

ب) ملاحظات «اجرایی» سایبان‌های دستفروشی:

بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه دلفی، مهم‌ترین ملاحظات اجرایی در مسیر اجرای ایده فوق به شرح زیر است:

۱. توجه به تعیین دقیق ضوابط مکان‌های مجاز برای نصب سایبان‌های دستفروشی، بر اساس «زیبایی شهر»، «روانی عبور و مرور در خیابان‌ها» و «روانی عبور و مرور در پیاده‌روها»
۲. اهمیت توجه شرکت‌های دریافت‌کننده مجوز، به ابعاد بهداشتی محیط (اعم از ظاهر سایبان‌ها و نیز پوشش دستفروشان مستقر در زیر سایبان‌ها)
۳. اهمیت توجه به ابعاد نظارتی و در نظر گرفتن سامانه تلفنی یا الکترونیکی شکایت از تخلفات دستفروشان مستقر در سایبان‌های خرده‌فروشی (مانند تخلف در فروش اجناس بی‌کیفیت)
۴. الزام شرکت‌های دریافت‌کننده مجوز، به طراحی شیوه‌ای برای نگهداری آسان و امن اجناس دستفروشان، در زمان شب و در روزهای تعطیل
۵. الزام شرکت‌های دریافت‌کننده مجوز، به در نظر گرفتن یک پوشش ثابت و یکسان برای دستفروشان مستقر در زیر سایبان‌ها
۶. الزام شرکت‌های دریافت‌کننده مجوز، به درج نوع محصول هر سایبان بر روی سایبان
۷. الزام شرکت‌های دریافت‌کننده مجوز، به ایجاد تبعیض مثبت برای اقشار آسیب‌پذیرتر نظیر زنان سرپرست خانوار و افراد دارای معلولیت.

1. Turoff, M. (1970). The Design of a Policy Delphi. *Technological Forecasting and Social Change*, 2 (2), PP. 149-171.

۲. نحوه انتخاب متخصصان و تعیین حجم نمونه و نحوه اجرا در پیوست آمده است.

ج) ملاحظات مربوط به «مجوز»

بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه دلفی، مهم‌ترین ملاحظات مرتبط با مجوز در مسیر اجرای ایده فوق به شرح زیر است:

۱. تعیین زمان موقت (۲ساله) برای واگذاری هر سایبان دستفروشی، به منظور جلوگیری از ایجاد سرقفلی
۲. اعطای مجوز به همه شرکت‌های متقاضی سایبان دستفروشی، ظرف حداکثر ۱۰۰ روز، به منظور جلوگیری از فساد ناشی از انحصار

د) سایر ملاحظات سایبان‌های دستفروشی

بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه دلفی، سایر ملاحظات مهم در مسیر اجرای این ایده به شرح زیر است:

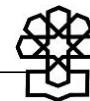
۱. در نظر گرفتن گستردگی طرح و برنامه‌ریزی برای مواجهه با سناریوهای پیش‌بینی نشده احتمالی
۲. طراحی ساختاری منطقی و شفاف برای پرداخت عوارض شهری از طرف شرکت‌های دریافت‌کننده مجوز (مثلاً پرداخت X تومان به ازای هر سایبان برای دوره ۲ساله)
۳. برنامه‌ریزی برای مدیریت ریسک تراکم شدید تقاضای استقرار «سایبان دستفروشی» در مناطق پررفت‌وآمد (مثال: تعریف دقیق مناطق پررفت‌وآمد و محدودسازی هر شرکت به دریافت ۵۰ درصد از سایبان‌ها در این مناطق)
۴. اجرای پیمایش اولیه به منظور بررسی میزان حمایت «دستفروشان»، «مغازه‌داران»، «شهروندان مشتری دستفروشان» و «شهروندانی که هرگز از دستفروشان خرید نمی‌کنند» و نیز «پرسنل نهاد ناظر بر سد معبر»، از این ایده
۵. اعطای مجوز استقرار در سایبان‌های دستفروشی، به همه شهروندان متولد و بزرگ شده در ایران (از جمله شهروندان دارای اصالت غیرایرانی)

۴-۲. شیوه‌های جلب همدلی ذی‌نفعان به ایده «سایبان‌های دستفروشی»

ه) جلب همدلی «مغازه‌داران»

بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه دلفی، مهم‌ترین راه‌حل‌های پیشنهادی برای جلب همدلی مغازه‌داران به شرح زیر است:

۱. توجه به عامل مسافت و دوری سایبان‌های دستفروشی از مغازه‌های فروشنده محصولات مشابه، برای کاهش تنش احتمالی
۲. تشویق تعامل دستفروشان با مغازه‌داران، در قالب فروش بخشی از اقلام اضافی مغازه‌داران به صورت «حق‌العمل کاری»
۳. تعیین ساعت مشخص برای آغاز و پایان فعالیت سایبان‌های دستفروشی



۴. تشکیل کمیته تصویب مکان سایبان‌ها در هر منطقه شهری و دعوت از نمایندگان از مغازه‌داران همان منطقه، در کمیته مذکور

۵. توجه به جنبه عدم هم‌پوشانی فعالیت دستفروشان با مغازه‌داران نزدیک و تخصیص فعالیت‌های مکمل فعالیت‌های مغازه‌داران به سایبان‌های دستفروشی نزدیک

۶. تبدیل مغازه‌داران به تأمین‌کنندگان بخشی از کالاهای دستفروشان

و) جلب همدلی شهروندانی که «مرتب از دستفروشان خرید می‌کنند»

بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه دلفی، مهم‌ترین راه‌حل‌های پیشنهادی برای جلب همدلی توافقی شهروندانی که مرتب از دستفروشان خرید می‌کنند به شرح زیر است:

۱. تبلیغات و آگاهی‌رسانی‌های شهری برای آگاهی‌بخشی به شهروندان از توزیع مکانی و توزیع نوع اجناس سابان‌های دستفروشی

۲. الزام دستفروشان به عرضه کالاهای دارای نشان استاندارد و باکیفیت

۳. اجازه اختصاص برخی از سایبان‌ها به فروش غذای سالم (اعم از صبحانه ارزان و نیز غذاهای محلی ارزان)، برای جلب بیش‌تر مشتریان

۴. اجازه اختصاص برخی از سایبان‌ها به نقاشی و سرگرمی‌های ساده برای کودکان به منظور جلب بیش‌تر مشتریان

۵. اجازه برای اختصاص برخی از سایبان‌ها به آزمایش‌های سلامتی نظیر قند خون و فشار خون

ز) جلب همدلی شهروندانی که «به ندرت از دستفروشان خرید می‌کنند»

بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه دلفی، مهم‌ترین راه‌حل‌های پیشنهادی برای همدلی بیش‌تر شهروندانی که به ندرت از دستفروشان خرید می‌کنند، به شرح زیر است:

۱. اعلام شفاف جزئیات برنامه و آگاهی‌رسانی در مورد منافع طرح پیشنهادی با اجرای یک کارزار

تبلیغاتی (کمپین) برای جلب همدلی کلیه شهروندان

۲. دعوت از افراد مشهور و محبوب برای خرید نمادین از سایبان‌های دستفروشی

۳. تلاش برای زیباسازی سایبان‌ها، با الزام هر شرکت به طراحی سایبان‌های متحدالشکل

۴. تعبیه وسایل رفاه عمومی در نزدیکی سایبان‌ها (سرویس بهداشتی و نیمکت)

ح) جلب همدلی «سازمان‌های ناظر بر سد معبر در کلان‌شهرها»

بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه دلفی، مهم‌ترین راه‌حل‌های پیشنهادی برای همدلی سازمان ناظر بر سد معبر به شرح زیر است:

۱. تغییر شرح وظایف سازمان ناظر بر سد معبر، به سمت حفظ نظم در سایبان‌های دستفروشی
۲. اعطای نقش سیاستگذاری درباره ساعات فعالیت سایبان‌های دستفروشی در هر منطقه شهر، به سازمان مذکور
۳. اعطای نقش پاسخگویی به شکایات (مشتریان سایبان‌ها و نیز مغازه‌داران)، به سازمان ناظر بر سد معبر.

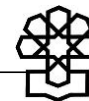
ط) «نقد»‌های وارد شده به ایده «سایبان‌های دستفروشی»

- بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه دلفی، نقدهای وارد شده به ایده سایبان‌های دستفروشی به شرح زیر است:
۱. احتمال ایجاد نوع دیگری از فساد و رانت توسط واحد صدور مجوز شرکت‌های مالک «سایبان‌های دستفروشی»
 ۲. تنزل جایگاه شهروندان دستفروش به عنوان افرادی که صرفاً در صورت استقرار در زیر سایبان‌ها، حق امرار معاش دارند
 ۳. مفید بودن این طرح صرفاً برای دستفروشان منفرد و لزوم در نظر گرفتن ایده حاضر به عنوان مکملی در کنار بازارچه‌های ویژه فروشندگان کم‌سرمایه
 ۴. عدم امکان پوشش‌دهی کامل همه دستفروشان در غالب این ایده
 ۵. بهینه بودن واگذاری مدیریت سایبان‌های دستفروشی به نهادهای مدنی و در عین حال ضعف اجرایی اکثریت نهادهای مدنی برای تقبل این مسئولیت.

۴-۳. ملاحظات و نقدها به ایده «شناسنامه‌دار کردن دستفروشان»

الف) ملاحظات «عمومی»

- بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه دلفی، مهم‌ترین ملاحظات عمومی در مسیر اجرای ایده فوق به شرح زیر است:
۱. لزوم توجه به پیچیدگی هماهنگی میان دستگاه‌ها و نهادهای متعدد
 ۲. لزوم ظرفیت‌سازی برای حذف واسطه‌ها، از طریق پیوند شبکه توزیع دستفروشان با تولیدکنندگان داخلی با میانجیگری اصناف و تعاونی‌های دستفروشان
 ۳. اهمیت آگاهی‌بخشی و فرهنگ‌سازی عمومی، در راستای همدل ساختن جامعه با رسمیت‌بخشی و شناسنامه‌دار کردن دستفروشان
 ۴. لزوم طراحی جریمه بازدارنده برای دستفروشان بساط‌گستر در مناطق ممنوعه
 ۵. لزوم طراحی سامانه تلفنی شکایات دستفروشان شناسنامه‌دار، از تخلف مأموران سازمان کنترل سد معبر و محرومیت از کار کارکنان متخلف .



ب) ملاحظات «اجرایی»

بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه دلفی، مهم‌ترین ملاحظات اجرایی در مسیر اجرای ایده فوق به شرح زیر است:

۱. ایجاد سامانه الکترونیکی ثبت‌نام متقاضیان «کارت دستفروشی» و کاهش تماس چهره به چهره، به منظور جلوگیری از ایجاد فساد
۲. لزوم اعلام عمومی مکان‌های غیرمجاز دستفروشی، در ابتدای هر سال، از طرف شهرداری

ج) ملاحظات مرتبط با صدور «کارت دستفروشی»

بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه دلفی، مهم‌ترین ملاحظات مرتبط با مجوز در مسیر اجرای ایده فوق به شرح زیر است:

۱. لزوم صدور سریع «کارت دستفروشی»، ظرف حداکثر ۲۴ ساعت، به منظور جلب مشارکت دستفروشان
۲. صدور کارت شناسایی و گردن‌آویز شکیل، در راستای هویت‌بخشی شغلی به دستفروشان دارای مجوز
۳. اهدای سه دست لباس شکیل و متحدالشکل از طرف شهرداری به دستفروشان دریافت‌کننده کارت دستفروشی

۴. صدور کارت‌های دستفروشی با زمان اعتبار متفاوت و هزینه متفاوت، (کارت ۲ ماهه، یک‌ساله یا ۲ساله)، با توجه به شرایط و انتخاب متقاضیان
۵. دریافت عوارض شهری از دریافت‌کنندگان «کارت دستفروشی»، در ابتدای دریافت کارت
۶. مشروط‌سازی تمدید مجدد کارت دستفروشی در پایان دوره اعتبار آن، به احراز «عدم دستفروشی در مکان‌های غیرمجاز»

د) «نقد»های وارده شده به ایده «شناسنامه‌دار کردن دستفروشان»

بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه دلفی، نقدهای وارد شده به این ایده به شرح زیر است:

۱. احتمال ایجاد نوع دیگری از فساد و رانت توسط واحد صدور «کارت دستفروشی»
۲. احتمال ورود متقاضیان جدیدی که شغل اصلی آنها دستفروشی نبوده است

۴-۴. سایر طرح‌های پیشنهادی در راستای حل مشکل دستفروشان و بهبود عملکرد

شهرداری‌ها در راستای ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

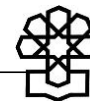
بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه دلفی، سایر طرح‌های پیشنهادی در راستای حل مشکل دستفروشان و عملیاتی شدن ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار به شرح زیر است:

۱. تشکیل تعاونی‌هایی از دستفروشان صنف‌های مختلف
۲. برپایی بازارچه‌های خاص برای دستفروشان در نزدیکی محل تجمع فعلی‌شان و واگذاری مدیریت آنها به تعاونی‌های دستفروشان

نتیجه‌گیری

اتفاقات تلخی مانند خودسوزی دستفروشان و یا انتشار کلیپ‌های متعدد مربوط به درگیری فیزیکی مأموران شهرداری با دستفروشان، نمادهای نقص سیاست‌های اجرایی در حوزه «فروشنندگان کم‌سرمایه» (دستفروشان) است. از طرف دیگر، متأسفانه می‌توان انتظار داشت که تحریم‌های ظالمانه علیه کشورمان، از یک طرف باعث تنزل توان اقتصاد ملی در تولید اشتغال شده و در نتیجه شهروندان بیش‌تری را به سمت شغل‌هایی خرده‌پا مانند «دستفروشی» (فروشنده‌گی کم‌سرمایه) سوق دهد و از طرف دیگر، با افت قدرت خرید خانوارهای دهک‌های درآمدی پایین، بر تعداد مشتریان دستفروشان نیز افزوده شود. به این ترتیب در صورت عدم تغییر در سیاست‌های اجرایی در حوزه فروشنندگان کم‌سرمایه و دستفروشان و در صورت استمرار غلبه نگاه «امنیتی» بر نگاه «اقتصادی» در این حوزه، شاهد تبعات اقتصادی و اجتماعی مخربی خواهیم بود که برخی از آنها عبارتند از:

- مسدود شدن مسیر کسب درآمد مشروع برای قسمت بزرگی از فروشنندگان کم‌سرمایه (دستفروشان)، طرد اجتماعی آنان و رانده شدن آنها به سمت انواع جرائم
 - افزایش «فسادهای کوچک، اما پر تعداد» در قالب پرداخت‌های مالی غیررسمی و غیرقانونی از طرف فروشنندگان کم‌سرمایه (دستفروشان) به باندهای مافیایی مختلف
 - نقض حقوق «عامه شهروندان»، به سبب ظاهر نازیبایی «بساط» بخش عمده فروشنندگان کم‌سرمایه، به دلیل نیاز به جابه‌جایی سریع برای فرار مکرر از مصادره اموال توسط مأموران شهرداری‌ها
 - نقض حقوق «سیاستگذاران شهری» و «مأموران شهرداری»، به سبب بدبین شدن افکار عمومی نسبت به آنان بر اثر انتشار مکرر کلیپ‌های برخورد فیزیکی با دستفروشان
- به منظور پیگیری از مشکلات فوق، ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (مصوب سال ۱۳۹۰)، تأکید می‌کند که «شهرداری‌ها موظفند به منظور بالا بردن امکان دسترسی تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی به بازار مصرف و ایجاد امنیت برای فروشنندگان کم‌سرمایه با استفاده از زمین‌های متعلق به خود و یا وزارت راه و شهرسازی، مکان‌های مناسبی برای عرضه کالاهای تولید داخل آماده نمایند و بر مبنای قیمت تمام شده به صورت روزانه، هفتگی و ماهیانه به متقاضیان عرضه کالاهای ایرانی اجازه دهند».
- در بخش نخست** این گزارش تحلیلی، طبق مستندات مختلف تبیین شد که متأسفانه عملکرد ۷ساله این قانون نزدیک به صفر بوده است که یکی از دلایل آن را می‌توان در ضعف‌های در آیین‌نامه اجرایی این ماده (ابلاغی در سال ۱۳۹۴) دانست. منتخبی از این نقاط ضعف عبارتند از:
- درگیر کردن نهادها و دستگاه‌های متعدد، که زمینه اهمال کاری و شانه خالی کردن هر نهاد از پذیرش مسئولیت را ایجاد می‌کند.



- فقدان هدفگذاری کمی برای رسمی‌سازی دستفروشان (طبق این آیین‌نامه، یک شهرداری، حتی اگر فقط مکان استقرار برای ۱۰ دستفروش را مهیا کند، می‌تواند ادعا کند که به آیین‌نامه عمل کرده است)
 - عدم توجه به اهمیت کسب «هویت شغلی» (به جای هویت مجرمانه)، از مسیر شناسنامه‌دار کردن فروشندگان کم‌سرمایه و رسمی‌سازی آنان
 - ایجاد محدودیت دو ماهه برای واگذاری مکان‌های اختصاص داده شده به فروشندگان کم‌سرمایه، بدون ذکر دلیل موجه و بدون تعیین تکلیف برای شیوه ارتزاق فروشندگان کم‌سرمایه بعد از دوره دو ماهه
 - عدم توجه به کیفیت مکان‌های اختصاص داده شده، که ممکن است باعث شود هیچ دستفروشی مایل به حضور در آن مکان‌ها نباشد.
 - بی‌توجهی به منافع و دغدغه‌های ذی‌نفعان متعدد در بخش «فروشندگان کم‌سرمایه» (نظیر «مغازه‌داران»، «شرکت شهریان»، «نیروی انتظامی»، «خریداران از دستفروشان» و ...)
 - بی‌توجهی به سنگ‌اندازی‌های ناشی از لابی‌های منتفع از گردش مالی قابل توجه مربوط به پرداخت‌های غیرقانونی بین فروشندگان کم‌سرمایه و برخی از مأموران ناظر بر سد معبر
- در بخش دوم** این گزارش تحلیلی، به منظور راهگشایی اجرای بهتر ماده (۱۶) قانون مستمر محیط کسب‌وکار، ابتدا ادبیات پژوهشی در حوزه «فروشندگان کم‌سرمایه» و «دستفروشی» مورد تدقیق قرار گرفت و ضمن بررسی سیاست‌های به‌کار گرفته شده در هشت شهر پرجمعیت جهان (بانکوک، کوالالامپور، سنگاپور، بوبانسور، لندن، نیویورک، سئول، دوربان)، درس‌های کاربردی برای سیاستگذاری در ایران استخراج شد. منتخبی از این درس‌های کاربردی عبارتند از:
- کمک به کاهش فشار بحران اقتصادی بر فقرا، از طریق در نظر گرفتن دستفروشی به عنوان راه‌حلی مناسب برای کاهش نرخ بیکاری و کمک‌هزینه‌ای برای گذاران زندگی شهری در دوران رکود
 - وضع قوانینی مبنی بر قانونی‌سازی و به رسمیت شناختن شغل دستفروشی و ساماندهی کل دستفروشان کشور، از طریق ارائه مجوز «آسان» و «فوری» به «همه» متقاضیان
 - در نظر گرفتن مزایا و تسهیلات با هدف تشویق دستفروشان غیررسمی به دریافت «مجوز» (قبول مجوز به عنوان وثیقه وام‌های خرد بانکی و نیز ارائه آموزش‌های کاربردی رایگان به دستفروشان دارای مجوز)
 - در نظر گرفتن مکان‌های ثابت در نقاط پر رفت‌وآمد برای دستفروشان، به صورتی که درصدی از مساحت پیاده‌رو به آنان اختصاص یابد.
 - استفاده از ظرفیت برنامه‌ریزان شهری و همچنین گروه‌های مدنی در جهت تعیین مکان‌هایی برای دستفروشی، با در نظر گرفتن عامل زیبایی فضاهای شهری
 - پیش‌بینی و تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز از جمله تأمین آب، برق، گاز و سطول‌های زباله در نزدیکی غرفه‌های متعددی که به دستفروشان اجازه داده شده‌اند

- تعیین اجاره‌بهای اندک برای تشویق دستفروشان به استفاده از مکان‌های رسمی
- منع کامل مأموران شهرداری و مأموران پلیس از دخالت در امور دستفروشان دارای مجوز
- برگزاری دوره‌های آموزش کسب‌وکار برای دستفروشان، با هدف افزایش شانس آنها برای جهش به مشاغل پایدارتر

• استفاده از ظرفیت مؤسسات و مراکز مردم‌نهاد در ارائه آموزش‌های کاربردی به دستفروشان

در بخش‌های سوم و چهارم این گزارش تحلیلی، با الهام از سیاست‌های به‌کار گرفته شده در کشورهای بررسی‌شده و نیز با لحاظ منافع ذی‌نفعان پنج‌گانه‌ای که در سیاستگذاری‌های مرتبط با فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان ذی‌نفع هستند (دستفروشان، مغازه‌داران، مشتریان دستفروشان، شهروندانی که هرگز از دستفروشان خرید نمی‌کنند و نیز مدیریت شهری)، دو طرح عملیاتی با هدف بهبود عملکرد شهرداری‌ها در زمینه ماده (۱۶) قانون «بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» پیشنهاد شد:

۱. طرح «شناسنامه‌دار کردن دستفروشان»

۲. طرح مجوزدهی به شرکت‌هایی با عنوان «سایبان دستفروشان»

سپس با استفاده از روش «دلفی سیاست» و نظرسنجی از ۱۰ صاحب‌نظر، مجموعاً ۵۸ نقد، پیشنهاد و ملاحظه برای اجرای بهتر دو طرح فوق مطرح شد.

تحلیل ۵۸ نکته استخراج‌شده از روش «دلفی سیاست»، نشان می‌دهد که اکثر اعضای پانل متخصصان، با در نظر گرفتن ملاحظات خاصی، با دو ایده پیشنهادی «سایبان‌های دستفروشی» و «شناسنامه‌دار کردن دستفروشان» موافق هستند، اما دغدغه کلیدی ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، عبارت است از: ارائه مکان‌های مناسب به فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان، در ازای دریافت اجاره‌بهای منطقی از آنان. همچنین طبق این قانون، راهبری فرایند مذکور به شهرداری‌ها سپرده شده است.

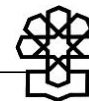
پیشنهاد می‌شود فرایند «ارائه مکان‌های مناسب به فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان در ازای دریافت اجاره‌بهای منطقی از آنان»، به لحاظ «اجرایی» به مردم (خود دستفروشان و خریداران‌شان، یا شرکت‌های خصوصی) سپرده شده و شهرداری‌ها صرفاً بر «ریل‌گذاری» و «نظارت» این فرایند متمرکز شوند. دوطرح عملیاتی در این زمینه عبارتند از:

الف) طرح «شناسنامه‌دار کردن دستفروشان» (واگذاری انتخاب مکان‌های مناسب برای

استقرار دستفروشان به خود آنها و نیز مشتریان‌شان، در کنار تمرکز شهرداری بر تعیین

مناطق «دستفروشی مطلقاً ممنوع» در ابتدای هر سال) که اجزای کلیدی آن عبارتند از:

۱. صدور «کارت رسمی دستفروشی» با دوره اعتبار مشخص (۳ ماهه، ۶ ماهه، یا یک‌ساله)، برای تمامی متقاضیان، ظرف حداکثر ۲ روز
۲. دریافت هزینه‌ای ثابت از متقاضیان کارت دستفروشی، تحت عنوان «عوارض شهری علی‌الرأس» (مبلغی حدود ۵۰۰ هزار ریال، برای دوره یک‌ساله)



۳. اعلام علنی «مناطق ممنوعه» برای دستفروشی در ابتدای هر سال و نصب تابلوی «دستفروشی ممنوع» در آن مناطق توسط شهرداری

۴. تعلیق ۳ ماهه کارت دستفروشی برای دستفروشان بساط‌گستر در «مناطق ممنوعه»

ب) طرح مجوزدهی به شرکتهایی با عنوان «سایبان دستفروشان» (واگذاری انتخاب مکان‌های مناسب برای استقرار دستفروشان به شرکتهای خصوصی، با بررسی این مکان‌ها توسط شهرداری به لحاظ «سد معبر» و نیز «فاصله مناسب با مغازه‌داران دارای کسب‌وکار مشابه») که اجزای کلیدی آن عبارتند از:

۱. صدور مجوز برای فعالیت شرکتهای خصوصی در راهاندازی و بهره‌برداری «سایبان‌های دستفروشی» (میله‌ای به ارتفاع دو متر و نیم با سایبانی زیبا به قطر دو متر و نیم)

۲. الزام هر شرکت به تعیین تعداد سایبان‌های درخواستی، به صورت مضربی از ۲۰۰ (برای شکل‌گیری «اقتصاد مقیاس»)

۳. بررسی و تصویب ۲۰۰ مکان ارائه شده از طرف هر شرکت برای «سایبان دستفروشی» و نوع اجناس آنها (خوراک یا پوشاک یا سایر)، توسط نهاد متصدی در شهرداری

۴. لحاظ ملاک‌های «سد معبر» و نیز «فاصله منطقی از مغازه‌های فروشنده محصولات مشابه»، به عنوان ملاک‌های اصلی تأیید مکان‌های ارائه شده از طرف هر شرکت

۵. الزام شرکت‌ها به تعیین نیمی از ۲۰۰ مکان پیشنهادی در مناطق پررفت‌وآمد و نیمی در مناطق کم‌رفت‌وآمد

۶. اعتبار تأییدیه مکان سایبان‌های دستفروشی توسط شهرداری، برای دوره ۲ ساله

۷. دریافت هزینه‌ای «یکسان» توسط شهرداری از همه شرکت‌ها تحت عنوان «عوارض شهری علی‌الرأس» (به ازای ۲۰۰ سایبان برای ۲ سال)

۸. کسب درآمد شرکتهای «سایبان دستفروشی» به واسطه دریافت اجاره از دستفروشان مستقر در زیر سایبان‌ها

۹. رقابت شرکتهای سایبان برای «جذب مشتری» از مسیرهایی مانند درج تلفن شکایات بر روی سایبان‌ها، طراحی ظاهر زیبا برای سایبان‌ها و نیز نظارت بر کیفیت اجناس سایبان‌ها

۱۰. رقابت شرکتهای سایبان برای «جذب دستفروشان» از مسیرهایی مانند ارائه لباس فرم به دستفروشان، ارائه مکان‌هایی برای نگهداری شبانه اجناس دستفروشان (در ازای دریافت هزینه)، توزیع ناهار در میان دستفروشان مستقر در زیر سایبان‌ها (در ازای دریافت هزینه) و نیز ایجاد سایت آنلاین اطلاع‌رسانی درباره مکان‌های کلیه سایبان‌ها، نرخ اجاره روزانه و هفتگی و ماهیانه آنها و نیز وضعیت‌شان به لحاظ تحت اجاره بودن (یا نبودن)

بدیهی است که طرح‌های پیشنهادی فوق، نیازمند پیوست‌های اجرایی مشروحي هستند که باید ملاحظات مختلفی از جمله ملاحظات عمومی (مانند لزوم توجه به پیچیدگی هماهنگی میان دستگاه‌ها و نهادهای متعدد)، ملاحظات اجرایی (مانند ضوابط مربوط به مکان‌های استقرار با توجه به ابعاد نظارتی و بهداشتی) و ملاحظات مربوط به ضوابط صدور مجوز (برای کارت رسمی دستفروشی و یا برای سایبان‌های دستفروشان) را با دقت در نظر گیرند.

نگارندگان این گزارش تحلیلی امیدوارند که با بهره‌گیری از ظرفیت حقوقی ارزشمند موجود به واسطه ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، دو طرح پیشنهادی فوق، در ترکیب با ۱۵ نکته استخراج شده از مرور تجربیات بین‌الملل (بخش دوم گزارش) و نیز ۵۸ نکته استخراج شده از روش «دلفی سیاست» (بخش چهارم گزارش)، بتوانند پایه‌ای مناسب جهت طراحی سیاست‌های هوشمندانه در حوزه فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان را، در اختیار شهرداری‌ها قرار دهند.

پیوست

- نحوه انتخاب متخصصان و تعیین حجم نمونه

انتخاب صاحب‌نظران برای پانل تخصصی، بر اساس دو معیار انجام شده است که عبارتند از:

۱. در دو سال گذشته حداقل در یک مورد درباره موضوع دستفروشی، مطالعه یا مقاله یا اظهار نظری قابل تأمل در رسانه‌ها داشته‌اند.

۲. جزء ذی‌نفعان مستقیم در تعیین سیاست‌های مرتبط با دستفروشان نیستند.

در ارتباط با تعداد افراد مورد نیاز جهت مطالعه «دلفی سیاست»، معیار دقیقی برای فهرست کردن افراد در ادبیات پژوهشی دیده نمی‌شود^۱ با این حال برخی از محققان پیشنهاد کرده‌اند که تعداد متخصصان لازم برای یک مطالعه دلفی بین ۱۰ تا ۳۰ نفر است.^۲ با این حال، یک پانل چهار نفره از متخصصان نیز در شرایطی که متخصصان درک عمیقی از موضوع داشته باشند، مناسب است.^۳ با توجه به نظرات مختلف در زمینه تعداد لازم برای مطالعه دلفی، برای تهیه گزارش پیش رو، ۱۰ متخصص، بر اساس دو معیار فوق، به عنوان اعضای پانل تخصصی انتخاب شدند:

1. Kaplan, L. M. (1971). The Use of the Delphi Method in Organizational Communication: A Case Study (Doctoral Dissertation, Ohio State University).
 2. Iden, J., & Langeland, L. (2010). Setting the Stage for a successful ITIL Adoption: a Delphi study of IT Experts in the Norwegian Armed Forces. Information Systems Management, 27(2), PP. 103-112.
 3. Brockhoff K. The Performance of Forecasting Groups in Computer Dialogue and Face to Face Discussions. In: Linstone H, Turoff M, Editors. The Delphi Method: Techniques and Applications. London: Addison-Wesley;P. 1975.



۱. محمد حقانی (عضو سابق شورای اسلامی شهر تهران)
۲. مراد ثقفی (جامعه‌شناس)
۳. فرشید یزدانی (کارشناس سیاست‌های رفاه اجتماعی)
۴. لطفعلی بخشی (هیئت علمی اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی)
۵. جعفر خیرخواهان (هیئت علمی جهاد دانشگاهی مشهد)
۶. زهرا نژادبهرام (عضو شورای اسلامی شهر تهران)
۷. مهدی تقوی (استاد بازنشسته دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی)
۸. پویا علاءالدینی (هیئت علمی علوم اجتماعی دانشگاه تهران)
۹. علی اکبر تاج مزینانی (رئیس دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبایی)
۱۰. وحید شقاقی (هیئت علمی اقتصاد دانشگاه خوارزمی)

- نحوه اجرا

پس از انتخاب اعضای پانل تخصصی، پرسشنامه با تمرکز بر دو ایده استخراج شده در بخش مرور ادبیات و بررسی تجارب بین‌المللی، طراحی شد. بعد از هماهنگی‌های لازم و جلب توافق متخصصان برای مشارکت در «گزارش نظارتی بر ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، پرسشنامه از طریق ایمیل برای آنها ارسال شد (از آنجا که تکنولوژی‌های الکترونیکی یکی از راه‌های مناسب برای جمع‌آوری اطلاعات و حفظ گمنامی و ناشناس ماندن متخصصان است، ایمیل به عنوان وسیله ارتباطی مناسب با متخصصان انتخاب شد).^۱ بازه زمانی برای پاسخ به پرسشنامه، با در نظر گرفتن ادبیات پژوهشی، ۲۰ روز در نظر گرفته شد^۲ تا متخصصان بتوانند در یک فرصت مناسب به موضوع فکر کنند و سپس پرسشنامه‌ها در پایان زمان تعیین شده، دریافت شد.

در فرایند ارتباط با متخصصان ۶ مرحله شناسایی و مورد توجه قرار گرفت:^۳

۱. فرمول‌بندی مشکل: مشکلی که باید مورد توجه قرار بگیرد، چیست؟ چگونه باید آن را بیان کرد؟
۲. ارائه گزینه‌ها: با توجه به مشکل، چه راه‌حل‌های در دسترس وجود دارد؟
۳. تعیین گزینه‌های اولیه به منظور حل مشکل: کدام بخش‌های هر راه‌حل، مورد توافق بوده و کدام بخش‌ها نیازمند اصلاح است؟ در مورد کدام بخش‌ها اختلاف نظر میان پاسخ‌دهندگان وجود دارد؟

1. Hsu, C. C., & Sandford, B. A. (2007). The Delphi Technique: Making Sense of Consensus. Practical Assessment, Research & Evaluation, 12(10), PP. 1-8.
2. Delbecq, A. L., Van de Ven, A. H., & Gustafson, D. H. (1975). Group Techniques for Program Planning: A Guide to Nominal Group and Delphi Processes (PP. 83-107). Glenview, IL: Scott, Foresman.
3. **Ibid.**

۴. گرفتن و بررسی دلایل مخالفت: چه فرضیه‌ها، دیدگاه‌ها و یا واقعیت‌هایی توسط پاسخ‌دهندگان مورد استفاده قرار گرفته که چنین موضعی اتخاذ کرده‌اند؟
۵. ارزیابی دلایل زیربنایی: استدلال‌های ارائه شده برای مخالفت یا موافقت با هر بخش از راه‌حل‌های طرح شده، در چه نگرش کلان‌تری ریشه دارند؟
۶. ارزیابی مجدد راه‌حل‌ها: در ارزیابی مجدد پس از دریافت چکیده تحلیل‌های دیگر صاحب‌نظران، هریک از صاحب‌نظران چه نکاتی برای اصلاح و تکمیل پاسخ‌های اولیه خود طرح می‌کنند؟



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۴۰۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: سیاستگذاری هوشمندانه شهرداری‌ها برای فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان
گزارش نظارتی ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

تهیه و تدوین‌کنندگان: میثم هاشم‌خانی، زهرا موسوی، محمد ناطقی

ناظران علمی: شاهین جوادی، سیدامیر سیاح، ایمان تهرانی

اظهار نظر کننده: موسی شهبازی غیائی

منتقاضی: کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)
قانون اساسی

واژه‌های کلیدی:

۱. دستفروشان
۲. محیط کسب‌وکار
۳. رفع موانع تولید
۴. شهرداری
۵. فروشندگان کم‌سرمایه
۶. فعالان اقتصادی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۲/۸