



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

من أجل تنظيم قانون للبيع المتجولين في العراق

جنان الجابري



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تمّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

حقوق النشر محفوظة © 2019

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

من أجل تنظيم قانون للباة المتجولين في العراق

جنان الجابري *

تشكل ظاهرة البيع في الشارع ظاهرة اقتصادية عالمية، إذ تشير الدراسات إلى أن هؤلاء الباعة يشكلون في دول أفريقيا -على سبيل المثال- ما نسبته (15-25%) من القطاع غير الرسمي، وهم يشاركون بما يتراوح بين (46-70%) من القيم المضافة في دول بنين، وبوركينا فاسو، وتشاد، وكينيا، ومالي، ووتونس⁽¹⁾. وبحسب إحصائيات الجهاز المركزي للإحصاء في العراق يبلغ عدد الباعة أو أصحاب البسطات بالعام 2015 (46 ألفاً و 41) بائعاً متجولاً، وتشكل «نسبة العاملين من الإناث لا تزيد عن (1%)⁽²⁾. وإن «قيمة رأس المال المستثمر في الوحدات المتنقلة بلغ 73 مليار دينار»⁽³⁾.

توضح الدراسة المفصلة التي قدمتها أوخليا مزامبي عن باعة الشارع في موزمبيق أشكال المضايقات التي يتعرّض لها أصحاب هذه المهنة، التي تتراوح بين إزالة عرباتهم، أو تكسيرها، أو مصادرتها أو اعتقالهم، وغيرها. وتؤكد الأبحاث الأكاديمية التي درست هذه الظاهرة بوجود عدة مشتركات بين الممارسات الحكومية ضد أصحاب البسطات في دول آسيا، وأفريقيا، وأمريكا اللاتينية والعراق ليس استثناءً. وإن أصحاب هذه المهنة غالباً ما يتعرضون إلى عدة مضايقات من

1- Mazhambe, A. (2017) . Assessment of the Contribution of Street Vending to the Zimbabwe Economy. A Case of Street Vendors in Harare CBD https://www.researchgate.net/publication/328064910_Assessment_of_the_Contribution_of_Street_Vending_to_the_Zimbabwe_Economy_A_Case_of_Street_Vendors_in_Harare_CBD

2- المصدر السابق.

3- بغداد. أين (2015) ألتخطيط: أكثر من 46 ألف بائع متجول في العراق برأس مال 73 مليار دينار.

<http://www.alliraqnews.com/modules/news/article.php?storyid=24065>

* مستشارة في السياسات الاجتماعية ودور منظمات المجتمع المدني في العراق، دكتوراه في السياسات الاجتماعية من جامعة باث في بريطانيا.

قبل المؤسسات الحكومية في مدغم⁽⁴⁾؛ إذ شهدت ضواحي العاصمة بغداد وبعض المحافظات هذا النوع من الممارسات تحت أسباب مختلفة منها: عدم التجاوز على أملاك الدولة، الحفاظ على المال العام، ورعاية جمال المدينة.

من الواضح أن ظاهرة الباعة المتجولين تثير ردود أفعال متباينة من جهات رسمية وأخرى غير رسمية، ولاسيما من قبل العاملين في هذا القطاع الاقتصادي، فضلاً إلى ما تناوله وسائل الإعلام الاجتماعي والرسمي. يقدم راي بروملي Bromley Ray⁽⁵⁾ في بحثه (باعة الشارع والسياسة العامة .. نظرة عالمية) مجموعة حقائق يطرحها كلا الطرفين، أولئك المدافعون عن عمل باعة الشارع، والمعارضون لهم؛ إذ يسوق بروملي في بحثه بعض الحقائق التي يركن إليها المدافعون والتي تتمثل بالآتي:

أولاً: إن هذا النشاط هو جزء مهم في تقديم السلع والخدمات للمستهلكين، وهو يساعد بنحو مباشر أو غير مباشر بهذا النشاط الاقتصادي.

ثانياً: إن اختيار هذا النوع من النشاط هو تعبير عن حق الأفراد باختيار النشاط الاقتصادي الذي يرتأوه مناسباً لهم.

ثالثاً: إذا نظمت الحكومة هذا النشاط فيمكن أن يكون مصدراً لجباية الأموال عبر فرض نسبة من الضرائب تقع على عاتق هؤلاء الباعة.

رابعاً: إن هذا النشاط يوفر دخلاً للذين يمارسون هذا العمل ولأسرهم.

خامساً: إن هذا العمل يوفر الفرصة للأشخاص لاختبار قدراتهم التجارية في البيع والشراء وتطويرها؛ ولهذا السبب يجب تشجيع هذا النوع من العمل. وهو أيضاً يوفر الفرصة لإمكانية «ارتقاء السلم» بتوسيع أعمالهم، وزيادة مواردهم المالية.

سادساً: إن هذا النوع من العمل يجعل الباعة قريبين من المستهلكين، بحيث يوفر لهم السلع

4- السومرية نيوز (2012) ظاهرة الباعة المتجولين في العراق

<https://www.alsumaria.tv/news/51715/>

5- Bromley. R(2000) Street Vending and Public Policy: A Global Review. https://www.researchgate.net/publication/235275868_Street_Vending_and_Public_Policy_A_Global_Review

التي قد لا تكون قريبة من المستهلك بخلاف ذلك، فضلاً عما يمكن أن يقدموه من صور جمالية من حيث تعدد أنواع البضائع والسلع التي يعرضونها في الأسواق.

سابعاً: يتمتع هذا العمل بمرونة عالية من حيث اختيار ساعات العمل، وأيام الأسبوع التي يعمل فيها البائع على بيع بضاعته.

• وبخلاف وجهات النظر تلك التي تشجع هذا النوع من العمل، هنالك فريق من المشككين والرافضين للقيام بهذا العمل، وإن المبررات التي يسوقها هذا القسم تكمن في:

أولاً: إن هؤلاء الباعة عادة ما يتواجدون في الأماكن المزدحمة، وهم ليسوا موزعين بنحو متساوٍ على المناطق الجغرافية؛ مما يؤدي إلى اكتظاظ الأماكن وزيادة معدلات الازدحام في شوارع دون غيرها؛ مما يرتب ضغطاً على حركة المرور أو حتى مزاحمة لحركة المشاة والمتبضعين في الأسواق. وامتداداً لما تقدم يمكن أن يسببوا ازدحامات في أماكن مثل الأماكن الترفيهية.

ثانياً: يشكل باعة الشارع قوة منافسة لأصحاب المحال والمتاجر؛ مما يؤدي إلى انخفاض مبيعات الأخير؛ وبناءً عليه، فإن حركتهم وقدرتهم على التنقل ستعطيها الفرصة للتهرب من الضرائب والالتزامات التي عادة ما تفرضان على أصحاب المحال والمتاجر.

ثالثاً: يعترض أصحاب هذا الرأي أن من الصعب ملاحقة بائع الشارع لدفع الضرائب، وهو لا يسجل كل مبيعاته بحيث تكون قابلة للمتابعة.

رابعاً: إن باعة المواد الغذائية في الشارع قد يعرضون صحة المستهلكين إلى الخطر، نظراً لتعرض موادهم إلى الهواء والتلوث. وإن تلك الأسباب التي أوردها راي بروملي في بحثه المذكور، ومن كلا الجانبين، تنطوي على وجهات نظر جديدة بأن تؤخذ في الحسبان.

على الرغم من وجود وجهات نظر متباينة تجاه هذه المهنة، يمكن للمرء أن يقرر في أي جانب سيقف. لكن حين يتعلق الأمر بحياة مئات الآلاف فإنه ما عاد أمراً شخصياً، بل يجب على الدولة أن تقرر سياستها الاجتماعية بهذا الشأن. وستدافع هذه المقالة عن وجهة النظر القائلة: إن الذين يمارسون منحدرين من طبقات اقتصادية فقيرة، ومع ارتفاع نسبة البطالة فإن على صناعات القرار السياسي والسياسات الاجتماعية أن يتعاملوا مع هذه الظاهرة بجدية، وأن يضعوا سياسات عامة تخدم الفرد، وتخدم بالمجتمع عموماً.

لقد سعى قانون البلديات رقم (165) لعام (1964) في المادة (43) لتنظيم عمل الباعة المتجولين، إذ ينص على مسؤولية البلدية في (تعيين الأراضي للمقاصد العامة على اختلاف أنواعها.. منها مجال الباعة المتجولين)⁽⁶⁾. بيد أنه -بعد عام 2003 وتغيير معظم القوانين في العراق- لم يقر أي قانون، ولم تطرح أية سياسة اجتماعية خاصة بعمل العاملين في هذا القطاع الاقتصادي ولاسيما مع ازدياد أعداد العاملين في هذا القطاع وفي عموم مدن العراق؛

لذا -وفي ظل الافتقار إلى التشريعات والسياسات الاجتماعية من قبل الدولة لتنظيم هذا القطاع الاقتصادي- يُترك العاملون في هذا القطاع -باعة الشارع- وكأنهم في صراع وتنازع دائمين مع موظفي الدولة بشأ، «استخدام المكان العام». وإن وظيفة الدولة ومسئوليتها هو وضع سياسة واحدة، تأخذ بالحسبان مصالح هذه الفئة من العمالة التي يمكن أن نطلق عليها عمالة هشّة وغير رسمية، وبين مسؤولية الدولة تجاه تنظيم عدم التجاوز على أملاك الدولة، والحفاظ على المال العام، ورعاية جمال المدينة.

إن وضع قانون واضح وسياسة اجتماعية واضحة ومعرفّة لدى العاملين في هذا القطاع، هو من صلب وظائف الدولة، إذ إن البيع في الشارع هو جزء من الفعاليات الاقتصادية، وهي جزء لا يتجزأ من الأعمال الاقتصادية التجارية أو الخدمية، ويجب أن تقدم الدولة حلاً واضحاً وسياستين اجتماعية واقتصادية واضحتين، تشكل مرشد عمل لموظفي الدولة، ويكون باعة الشارع على اطلاع عليها.

وهنا، يمكن الاستشهاد بتجارب البلدان النامية، فقد وضعت الحكومة في الهند قانوناً يعدّ من أفضل القوانين المكتوبة فيما يخص باعة الشارع، الذي أصدرته في عام 2014⁽⁷⁾. وفي مصر أيضاً قدمت الحكومة مشاريع لصياغة قوانين كونها أهدافاً استراتيجية ليس فقط لحل المشكلات (فرص العمل، والفقر)، بل أيضاً من أجل توفير البيئة القانونية الصالحة والمواتية لإقامة العمل للباعة

6- قانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة (1964)

<http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/3407.html>

7-Government of India (2014). THE STREET VENDORS (PROTECTION OF LIVELIHOOD AND REGULATION OF STREET VENDING) ACT, 2014. <http://legislative.gov.in/sites/default/files/A2014-7.pdf>

واستمراره واستقراره. لقد بادرت مصر بتقديم قوانين تهدف إلى تنظيم عمل باة الشارع عبر تقنين وضعهم وحماية حقوقهم وتعريفهم بواجباتهم⁽⁸⁾. وقد أوضحت سلامة في مقالها المنشورة في كانون الثاني 2018 أن مشروع القانون المصري استهدف «وجود تنظيم شعبي يمثل الباعة الجائلين في كل محافظة يشارك في إصدار التراخيص، وفي متابعة العمل، وفي تقديم المساعدات الفنية والاجتماعية للباة الجائلين، مع وجود تعريف محدد وواضح للبائع المتجول يساعد كثيراً في تحديد الفئة، وتقديم المساندة والدعم لها وتسهيل الوصول إليها. لكن لم يصدر قانون بهذا الشأن بعد.

لذا يمكن اقتراح سياسة اجتماعية أمام المشرع العراقي من أجل تدارس مستلزمات تنظيم عمل باة الشارع، من أجل حماية مصدر معيشة هذه الفئة وحقوقهم من جهة، وتنظيم شؤون المدينة والحفاظ على المال العام وجمال المدينة من جهة أخرى. وفيما يأتي بعض المقترحات العامة بهذا الشأن.

1. إصدار قانون يخص عمل باة الشارع يتضمن مختلف الجوانب الخاصة بهذه الفئة من حيث حقوقها وواجباتها والتزاماتها. فإصدار هكذا قانون بأسرع وقت ممكن سيساعد على إنهاء النزاعات التي تجري يومياً وفي عموم محافظات العراق عن أحقية عمل باة الشارع في مزاوله هذه العمل من عدمها.

2. استحداث دوائر خاصة في بلديات المحافظات، وتخصيص الأماكن والمكاتب اللازمة والملاك الوظيفي والبشري المعني بعمل تنظيم باة الشارع؛ من أجل أن يتهيأ لتلك الدوائر القدرة والإمكانية للقيام بأعمالها.

3. يمكن لهذه الدوائر أن تشكل لجاناً لتنظيم باة عمل الشارع، وأن تقنن مختلف نواحي نشاطهم. على سبيل المثال: إحصاء باة الشارع في المدينة وضمن صلاحياتها، وعمل جرد في أوقات زمنية محددة في كل سنة أو في كل خمس سنوات بعدد توزيع باة الشارع وأماكنهم، وتخصيص أماكن محددة للباة حسب البقعة الجغرافية للمنطقة التي يعملون فيها، والالتزام بالضوابط الخاصة بنظافة المكان وبقية الالتزامات التي يفرضها العمل في الشارع.

8- سلامة. س. (2018) قانون جديد لمواجهة فوضى الباعة الجائلين.

4. وضع شروط وتعليمات واضحة لباعة الشارع توضح وتحدد فيها حقوقهم وواجباتهم، والقيام بحملات تثقيفية لشرح القانون. على سبيل المثال: تحديد فيما إذا يمكن لأفراد الأسرة وأي شخص يمارس عمله ضمن شروط البيع في الشارع والتزاماته، وفيما إذا كان البائع له حق الانتقال من منطقة إلى أخرى، وتحديد السن القانونية لمزاولة هذه المهنة، وتوزيع بطاقات عمل توضح ممارستهم لهذه المهنة، وتوضيح فيما إذا كان يسمح لأفراد أسرة البائع بمزاولة العمل، واستخدام الشهادة في حالة إصابته، أو العجز، أو موته حتى انتهاء صلاحية الشهادة.
5. من أجل ضمان أن يكون هنالك تمثيلاً لباعة الشارع، إذ يمكن أن يصار إلى تشكيل لجان للإشراف على عمل باعة الشارع في المدينة تتكون من مسؤولين حكوميين وممثلين عن منظمات المجتمع المدني، فضلاً عن محترفي هذا العمل من الباعة أنفسهم، تضم بينها الرجال والنساء، وكذلك تمثيل الأشخاص المعاقين من أجل تأمين تمثيل واسع للباعة.
6. تحديد الحقوق القانونية لبائع الشرع من حيث إعطاؤه الفرصة لمقاضاة الإجراءات الحكومية فيما إذا وجدها غير منصفة، ويحق له -أو لها- استدعاء لجنة باعة الشارع في حالة حصول أي تظلم من ممارساتها أو وجود أي غبن لحقوه.

إن ما ذكر من نقاط هي بعض من الأمور التي يمكن أن يتدارسها صناع القرار من أجل تنظيم عمل باعة الشارع، فكما أوضحت الإحصائيات المتوفرة، فإن أعداد العاملين في هذه المهنة يعدون بعشرات الآلاف، وعلى الأرجح هم في تزايد، ولاسيما مع وجود نسب البطالة العالية، التي يسعى العاطلون إلى تدبر أمور معيشتهم وحياتهم بأكثر السبل المتيسرة. ومع توجه العراق إلى تبني سياسات النيوليبرالية وتقليص دور الدولة في أن يكون المستخدم للأيدي العاملة، والسعي إلى تحويل الأيدي العاملة لتجد فرصة عملها في القطاع الخاص، ولاسيما أن أصحاب البسطات ينحدرون من أوساط وطبقات اجتماعية واقتصادية متفاوتة، فبعضهم لم يكمل دراسته، أو هو من الأميين، وبعضهم من ذوي الشهادات العليا، والذين لم يجدوا مصدراً للمعيشة، لا فرص عمل لهم، ولا ضمان بطالة؛ الأمر الذي اضطرهم للجوء إلى ممارسة هذا العمل.

ولا يقتصر وجود هذه الحقيقة على العراق فحسب بل هي موجودة في دول آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية؛ ومن هنا يمكن الاستنتاج مما تقدم بضرورة أن يضع صناع القرار في العراق على عاتقهم مسألة تنظيم عمل باعة الشارع أو باعة البسطات، استناداً إلى تجربة البلدان الآسيوية

أو الأفريقية المتقدمة بهذا الشأن. إذ عبر وجود قوانين منظمة لهذا النشاط الاقتصادي، يمكن الاستغناء عن كل أعمال هدر إمكانيات باعة البسطات التي هي محدودة أساساً، وسلبهم من فرصة لكسب معيشتهم. وهي يعبر كذلك عن مدى إيلاء صناع القرار، والسلطات التنفيذية الاهتمام لمختلف الفئات الاجتماعية ومصادر معيشتها، فضلاً عن تنظيم هذا النشاط كونه عملاً اقتصادياً، وهو جزء لا يتجزأ من العمل الاقتصادي-التجاري، وسيعكس أيضاً اهتمام السلطات المسؤولة بالعمران، وجمال المدينة، وتنظيم النشاطات بالنحو الذي لا ينتهك الأخيرة.