AUB American University of Beirut
الجامعة الأميركية في بيروت
Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs
معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية

Supported by
OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

#كسر_القوالب

الفاعلون في المجتمع المدني العربي ومحاولة التأثير على السياسات العامة

كلمات مفتاحية: **حقوق اقتصادية واجتماعية، تنمية، العراق**

البلد: **العراق**

اعتصامات منتسبي قطاع الكهرباء في العراق في أواخر ٢٠١٨ لتثبيتهم في الملاك الدائم

| جنان الجابري |

خلفية الحالة الدراسية

مع تبنّي العراق للسياسات النيوليبرالية بعد العام ٢٠٠٣، التي تهدف إلى تقليص دور الدولة في توفير الخدمات، وخصخصة المؤسّسات الحكومية الخدمية، وتقليص عدد موظّفي وعمّال القطاعات الحكومية، أصبح هنالك ميل إلى تشغيل الموظّفين والعمّال بعقود مؤقّتة بدلًا من تثبيتهم في عمل ثابت أو تعيينهم في الملاك الدائم. في الواقع، إن لجوء المؤسّسات الحكومية وغير الحكومية إلى العمل المؤقّت يهدف إلى تقليص كلفة الإنتاج عبر تقليل حقوق وضمانات وأجور الأيدي العاملة (قرومي، ٢٠١٨).

يعدّ قطاع الكهرباء من القطاعات التي شهدت استخدام عاملين وفقًا لعقود أو أجور يومية، ويشكّل العاملون بموجب عقود مؤقّتة وأجور يومية الغالبية العظمى من العاملين في هذا القطاع. في الواقع، يشّغل قطاع الكهرباء في العراق ٣٣ ألف متعاقد و٨٥٠٠ عامل بأجر يومي (طريق الشعب، ٢٠١٨)، وبمعزل عن حاجة القطاع لهذا العدد من العاملين أو اختصاصاتهم أو كيفية توظيفهم سواء وفقًا للزبائنية السياسية أو الحاجة الفعلية والكفاءة المهنية، إلّا أن عدد المتعاقدين في قطاع الكهرباء يفوق عدد العاملين الثابتين، بحيث يعمل نحو ٨٥٪ من مجمل عقود وأجور أقسام الإنتاج والنقل والتوزيع بعقود شهرية أو يومية، فيما عمل البعض بشكل مؤقّت لمدة تراوح بين ١٠ و١٢ عامًا من دون أن يكتسبوا حقوق العاملين في الملاك الدائم. إلى ذلك، انتظر العاملون في هذا القطاع، على مدى ٦ سنوات، تنفيذ وعود تثبيتهم في الملاك العام، إلى أن تحقّق ذلك في آذار/مارس ٢٠١٩، فيما بدأت وزارة الكهرباء مؤخّرًا إجراءاتها الإدارية في تثبيت المشمولين بهذا القرار الوزاري من المتعاقدين.

ستسعى دراسة حالة "اعتصام منتسبي قطاع الكهرباء في العراق في أواخر ٢٠١٨ لتثبيتهم في الملاك الدائم" إلى الإجابة على كيفية تأثير المجتمع المدني على سياسات الدولة التي شرّعت بتبنّي السياسات النيوليبرالية وعيّنت ٣٣ ألف متعاقد في قطاع الكهرباء، وكذلك ستسعى إلى معرفة الاستراتيجيات التي اتبعها عمّال العقود والأجور، ومدى نجاح استراتيجية "الاعتصام" في رفع صوت المجتمع المدني وإسماعه لصناع القرار.

إلى ذلك، ستستخدم هذه الحالة الدراسة منهجية البحث النوعي عبر مراجعة الأدبيات التي كتبت حول هذه القضية، بالإضافة إلى إجراء اللقاءات مع ناشطين (٢) في هذا المجالين، فضلًا عن متابعة صفحات التواصل الاجتماعي وأبرزها: الحملة الكبرى للمطالبة بالتثبيت وحقوق عقود وزارة الكهرباء، عقود وأجور وزارة الكهرباء العراقية لحين التثبيت، وصرخة الحق - عقود وأجور وزارة الكهرباء، وثورة عقود الكهرباء.

الإطار الزمني لحركة عاملي العقود والأجور في قطاع الكهرباء

بدأ العمل ضمن التعاقد المؤقّت منذ العام ٢٠٠٦ وفقًا للمقابلات التي أجريت مع ناشطين من العاملين بعقود مؤقّتة في قطاع الكهرباء. على الرغم من أن العاملين بالعقود والأجور في قطاع الكهرباء لهم تاريخ من الاعتصامات المطلبية، إلّا أن هذه الحالة الدراسية ستركّز على حملتهم التي بدأت في نيسان/أبريل ٢٠١٨ وانتهت بتحقيق أهدافهم بالتثبيت في الملاك الدائم.

اعترض العاملون بالعقود والأجور على كون أجورهم أقل بنحو النصف مقارنة مع زملائهم الدائمين، إذ يحصل العامل الأجير على ١٥٠ ألف دينار عراقي، في مقابل ٣٠٠ ألف دينار عراقي للمتعاقد أي ما يوازي ٢٥٠ دولارًا أميركيًا. أيضًا، لا يحصلون على أي تعويض في حال تعرّضهم لأي إصابة خلال العمل، وكذلك يتمتعون بحقوق أقل مما يتمتّع به الموظّف الدائم والثابت على الرغم من قيامهم بالعمل نفسه، وأحيانًا لا يحصلون على أجورهم في موعدها. إلى ذلك، يحرم العاملون بالعقود والأجور من الضمانات الاجتماعية التي يتمتع بها زملائهم، مثل الضمان الصحي والتقاعد وإجازات الأمومة والعطل السنوية والإجازات المرضية (مقابلة مع علي س.)، فضلًا عن أنهم معرّضين للطرد في أي لحظة من دون الحصول على أي ضمانات. وعلى الرغم من أن عدد القتلى بسبب الصعقات الكهربائية يحتلّ المرتبة الثالثة بين مجمل القطاعات في العراق (مقابلة مع علي ع.)،

إلّا ان أسرهم لا تحصل على أي تعويضات وفقًا لصفحة "ثورة عقود الكهرباء" على وسائل التواصل الاجتماعي. في الواقع، تعدّ وزارة الكهرباء ثالث وزارة بعد الدفاع والداخلية من حيث عدد الضحايا الذين يسقطون نتيجة حوادث عمل أو اعتداءات إرهابية وإجرامية.

دور المجتمع المدني والعاملين في العقود في التأثير على صنّاع القرار

شكّل ناشطو الاعتصامات تنسيقياتهم الخاصّة بهم لكنّهم لم يأسّسوا نقابات عمّالية ، "لأنهم ممنوعون من ذلك بسبب تشريع قانون حريّة التنظيم النقابي الذي علّق استفادتهم من قانون العمل رقم ٣٧ الذي يسمح بذلك» (مقابلة مع عبد الكريم عبد السادة، رئيس اتحاد نقابات العاملين في العراق). وأكّد رئيس نقابات المهن المستقلّة (كاظم عباس رباط في مقابلة معه في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨) بأن الشهرستاني حذّر من وجود أي تنظيم نقابي في القطاع العام وفقًا لقرار النظام السابق الذي حوّل كلّ عمّال الدولة إلى موظّفين وحرمهم من تشكيل نقابات أو الانضمام إليها. لذا لجأ العاملون من ذوي العقود والأجور إلى تشكيل تنسيقيّات خاصّة بهم، وأكّد أحد المشاركين من أصحاب العقود بأن هنالك "غياب للنقابات والأحزاب السياسية المعارضة ومنظّمات المجتمع المدني التي تتبنّى مطالبهم وتدافع عنها" (مقابلة مع علي ع.). لكن ليس واضحًا ما إذا كان المعتصمون قد توجّهوا إلى الأحزاب أو النقابات أو منظّمات المجتمع المدني طلبًا لدعمها.

نظّم عمّال ومهندسو قطاع الكهرباء أنفسهم ضمن تنسيقيات في كلّ من محافظات البصرة وكربلاء والموصل وبغداد وميسان والمثنى وذي قار وديالى والرمادي وسامراء. وارتبطت التنسيقيات بعضها ببعض بشكل أفقي عبر تشكيل مجموعات صغيرة على وسائل التواصل الاجتماعي ولا سيّما عبر "واتساب» لتبادل المقترحات واتخاذ القرارات. أيضًا شكّلت التنسيقيات في كلّ مدينة مجموعات فرعية محلّية على وسائل الاتصال الاجتماعي، بحيث ترتبط التنسيقية المحلّية بمجموعة منسقّين بشكل عمودي وفقًا لمحطّات الكهرباء التي يعملون فيها. ما يعني أن اعتصامات ٢٠١٨ تميّزت بتنظيم أكثر تطوّرًا وفقًا لمقابلة مع أحد الناشطين من البصرة، وهو ما لم تتميّز به في السنوات الماضية. إن هذا التشبيك العمودي مع أعضاء التنسيقية الواحدة، والتشبيك الأفقي مع التنسيقيات الأخرى، عبر استخدام وسائل التواصل الاجتماعي، سمح للمعتصمين بإدارة اعتصاماتهم وقيادتها وتوجيهها وبقائهم على اتصال مع بعضهم البعض أثناء الاعتصامات.

الاستراتيجيات التي اتبعها العاملون بالعقود والأجور

اتبع عمّال العقود والأجور وتنسيقياتهم سياسة تصاعدية مدروسة تقوم على التظاهر والاعتصام والإضراب. في المرحلة الأولى، تبنّوا أسلوب تنظيم التظاهرات لساعات قليلة في اليوم أمام مجالس المحافظات وشركات الكهرباء خلال أيّام متفرّقة، ومن ثمّ يصار إلى تنظيم الاعتصامات في حال عدم الاستجابة إلى مطالبهم. لجأت التنسيقيات إلى تبنّي استراتيجية "الاعتصامات» كوسيلة لفرض الضغط وانتزاع الاعتراف بحقوقهم في التثبيت، ولأنها أسلوب مُجرّب وفعّال وسلمي (علي ع.). ويقضي الاعتصام بالتجمّع لأيّام عدّة في خيمة واحدة أمام شركة الكهرباء المعنية، على أن يتواصل لأيّام أو أسابيع أو حتّى شهور، ليلًا ونهارًا، من أجل الحصول على مطالبهم.

بدأت الاعتصامات في شهر نيسان/أبريل بالتوازي مع بدء الأحزاب السياسية حملاتها الإنتخابية للدورة الجديدة (٢٠١٨-٢٠٢٢). واختير هذا التوقيت من أجل انتزاع وعود من المرشّحين إلى البرلمان، ومن ثمّ توقّفت لتعود من جديد عشية تشكيل الحكومة الجديدة وإقرار موازنة الدولة للعام ٢٠١٩.

نظّمت الاعتصامات في فترات متفاوتة وفقًا لأوضاع المدن، إذ استمرّت الاعتصامات في البصرة لمدّة ٣٦ يومًا، في مقابل نحو ٣ أشهر في ميسان (مقابلة مع علي ع.). أمّا في محافظة الموصل فقد أوضح العاملون في تقرير نُشِر في جريدة طريق الشعب، الصادرة عن الحزب الشيوعي العراقي، أن «أصحاب الأجور والعقود اليومية في دوائر كهرباء الموصل لا يمكنهم الاعتصام كما هو الحال في باقي المحافظات"، لذلك اختار العمّال أسلوب آخر وهو "انسحاب معظم عمّال وموظّفي العقود من مواقع العمل» (طريق الشعب، ٢٠١٨). إذًا قرّر المعتصمون الإضراب عن العمل إلى حين الاستجابة لمطالبهم،

وأكّدت التقارير التي نشرتها الصحف العراقية، مثل صحيفة "المدى"، نقلًا عن المشاركين في الاعتصامات أنهم سينسحبون جزئيًا من العمل لتقليل الأضرار في المؤسّسات الصحّية ومنعًا للأضرار بالمرضى بسبب انقطاع التيّار الكهربائي، على أن ينسحبوا كلّيًا في حال عدم الاستجابة.

أيضًا استخدمت التنسيقيات وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي، فأسّست صفحات خاصة ومجموعات إلكترونية وعلى الواتساب. وعلى الرغم من انتشار أنباء عن اعتصامات عمّال العقود والأجور في قطاع الكهرباء في الصحافة المحلّية وعلى القنوات الفضائية، إلّا أن أحد الفعالين في تنسيقية البصرة أكّد أن «الإعلام لم يلعب دورًا كبيرًا في تعريف الرأي العام أو الدفع بقضية أصحاب العقود والأجور إلى الأمام. يشكّل الإعلام نصف المعركة لأنه يلفت انتباه الآخرين إلى قضيتنا» (مقابلة مع علي ع.).

كذلك لجأت التنسيقيات بشكل مكثّف إلى إجراء لقاءات مع مسؤولي الدولة وأعضاء البرلمان وممثّلي الأحزاب، وجمع المعتصمون نحو ١٥٠ توقيعًا من نوّاب البرلمان لضمان تصويتهم على التثبيت عند إقرار موازنة العام ٢٠١٩.

تظاهرات في ميسان مطالبة بتثبيت العاملين في عقود الكهرباء (الصورة من بغداد بوست)

العوامل المؤثّرة و لحظة التحوّل

كان لاستمرار الاعتصامات لمدة ٩ أشهر دورًا في الضغط على الحكومة والبرلمان لتلبية مطالب المحتجّين، وكذلك كان لتشكيل حكومة جديدة وتعيين المستقل لؤي الخطيب وزيرًا جديدًا للكهرباء أثر في دعم تعيين العمّال بالعقود والأجور. وفقًا للبحث الميداني، قدّم تعيين وزير الكهرباء الجديد والمستقلّ فرصة لفتح نافذة سياسية جديدة لحصول العاملين على حقوقهم، حيث "عبّر الوزير الجديد عن تفهمه ومساندته لمطالب عمّال العقود والأجور» (مقابلة مع علي س.).

من جهة ثانية، سعى المعتصمون وحلفاؤهم من النواب إلى تخصيص اعتمادات ضمن موازنة ٢٠١٩ لتغطية كلفة تثبيت العاملين في الوزارات ضمن الملاك الدائم بمن فيهم عمّال وزارة الكهرباء. ووافق البرلمان العراقي على القرار، وصدر في جريدة الوقائع العراقية، المتخصّصة بنشر القوانين والتشريعات، في كانون الثاني/يناير ٢٠١٩.

النتائج السياسية

أقرّ البرلمان قراره بإلزام رئاسة الوزراء بتعيين منتسبي العقود في قطاع الكهرباء وايجاد المخصّصات المالية اللازمة بالتنسيق مع وزارة المالية والكهرباء. ولكنه أعطى الصلاحيّات لرئاسة الوزراء للموافقة على تعيين عمّال العقود في المؤسّسات الحكومية الأخرى التي تعنى بالتعليم والصحّة. اعتبرت التنسيقيات والعاملون في العقود ذلك انتصارًا كبيرًا لمطالبهم (مقابلة مع علي س. في آذار/مارس ٢٠١٩).

إلّا أن العديد من صفحات التواصل الاجتماعي، وخصوصًا الخاصّة بقطاع الكهرباء تعاملت مع قرار تثبيت العاملين في العقود بسرور حذر. ويعود ذلك إلى عدم وجود ثقة تامّة بمقرّرات الحكومة ولأن التثبيت لم يشمل العاملين بأجور الذين يبلغ عددهم ٨٥٠٠ عامل في قطاع الكهرباء، إذ لا تزال التظاهرات متواصلة في بعض المدن؛ في مدينة ميسان نظّم العمّال بأجور تظاهرة في يوم ٢٠ آذار/مارس ٢٠١٩ لمطالبة الدولة بتثبيتهم والتهديد بإيقاف العمل في حالة عدم تلبية مطالبهم، وما يرتّبه ذلك من آثار مباشرة على المواطنين وخصوصًا في قطاع الصحّة.

تعرّضت السياسات النيبولبرالية التي تبنّاها العراق لضغوط شديدة من قطاعات واسعة، وما القرار الذي أصدره البرلمان بتخصيص ميزانية لتثبيت أصحاب العقود، إلّا تأكيدًا على الضغط الذي مارسه المجتمع المدني في إعادة رسم سياسة الدولة، وتعيين العاملين في قطاع الكهرباء وإعطائهم حقوقًا متساوية بالعاملين في الملاك الدائم.

الاستنتاجات والدروس المُستخلصة

يمكن استخلاص مجموعة دروس من تجربة العاملين في عقود الكهرباء في العراق وهي:

أوّلًا: إن اختيار التنسيقيات والعاملين بعقود فترات سياسية مُحدّدة لإطلاق نشاطهم، (مثل عشية الانتخابات، عشية تشكيل الحكومة، عشية تعيين وزير كهرباء جديد، وعشية إقرار الموازنة)، كان له أهمّية لناحية حساسية الظرف السياسي الذي يمكّنهم من تحقيق أهدافهم. لكن إدامة زخم الحملة في الأوقات العادية سيكون له مردود ايجابي على إدامة الضغط على الدولة للحصول على مطالبهم، ولا سيّما الذين ما زالوا يتطلعون إلى تثبيتهم في الملاك الدائم.

ثانيًا: لم يزجّ العاملون في العقود والأجور أسرهم وأفراد عائلاتهم في الاعتصامات خلال حملتهم الضاغطة لتثبيتهم، على الرغم من كون أسرهم هي الأكثر تضرّرًا من الأجور المتدنية وفقدان الحقوق والضمانات الاجتماعية. لذلك، من الضروري حشد الأسر في هذا العمل الاحتجاجي من أجل منح المحتجين قوّة ضغط إضافية.

ثالثًا: الاقرار بوجود ضعف في إقامة علاقة مع وسائل الإعلام لتعبئة رأي عام مؤيّد لتثبيت عمّال العقود، وربّما هو ما أفقد الحملة قدرات ومصادر كامنة لتعبئة الرأي العام وبالتالي إنجاح حملتهم وإضعاف تأثير ضغوطات المؤسّسات الدولية الداعية إلى تقليل كلفة الدولة من خلال إيقاف التعيينات الحكومية.

رابعًا: قد يدعم التنسيق والعمل المشترك بين عمّال العقود والأجور القدرة التفاوضية لدى عمّال الكهرباء وعمّال القطاعات الأخرى. ما يعني أن التشبيك مع أصحاب المطالب المشتركة في قطاعات أخرى مثل التعليم والصحّة قد يكون له فائدة على الجميع. في حين أن عدم وجود تنسيق بين عمّال العقود في قطاع الكهرباء وفي القطاعات الاقتصادية الأخرى قد يفقد الحملة عناصر قوّة يمكن استثمارها والبناء عليها للوصول إلى أهداف الحملة.

أخيرًا، كان الاعتصام كاستراتيجية تحرّكًا فعّالًا وسلميًا وتمكّن من فرض تغييرات في صنع القرارات المتعلّقة بالحقوق الاقتصادية والمعيشية للعاملين في قطاع الكهرباء، مع الأخذ بالاعتبار أن العمّال بأجور يومية ما زالوا ينتظرون ما إذا كانت الحكومة ستضع القرارات والقوانين المتخذة موضع التنفيذ أم لا.

مشروع كسر القوالب

أطلق برنامج «الفاعلون في المجتمع المدني وصنع السياسات في العالم العربي» في معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية بدعم من Open Society Foundations في منتصف عام ٢٠١٨ الحلقة الثانية من مشروعه البحثي المطوّل «كسر القوالب: الفاعلون في المجتمع المدني العربي ومحاولة التأثير على السياسات العامة»، والتي هدفت إلى رصد وتحليل المحاولات التي قام بها المجتمع المدني العربي بكافة توجهاته، وهيكلياته واختلافاته من أجل التأثير على السياسة العامة في مجالات عديدة. أحاط هذا البحث بحركة المجتمع المدني في عشر دول عربية هي لبنان، سوريا، فلسطين، الأردن، مصر، المغرب، تونس، العراق، اليمن ودول الخليج العربي وأنتج ٩٢ حالة دراسية تناولت دور المجتمع المدني في مختلف المواضيع السياسية والاجتماعية والاقتصادية والجندرية والتعليمية والصحية والبيئية.

شارك في عملية الرصد التي استمرت ما يقارب سنة ونصف ٢٥ باحثًا وباحثة ومجموعة بحثية من البلاد المذكورة كما أشرفت لجنة استشارية متخصّصة على صياغة المنهجية ومراجعة الحالات لتتمّ كتابتها بما يتوافق مع هدف المشروع. تم عرض الحالات من قبل الباحثين خلال جلسات تحت عناوين مختلفة خلال المؤتمر الذي امتد على يومين.

برنامج الفاعلون في المجتمع المدني وصنع السياسات

يُمثّل الدور المُتزايد لجهات المجتمع المدني الفاعلة ظاهرةً حديثة ذات أهمية كبيرة، تعود إلى التقدم في مجالات التواصل، بالإضافة إلى التحوّلات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. يُعاين هـذا البرنامـج طيفًا واسـعًا من جهـات المجتمع المدنـي الفاعلة ودورهـا في صنع القـرارات. إذ يقـوم بدراسـة كيفيـة تنظيـم المجتمع المدني لنفسـه ضمـن تحالفات تناصر قضيّة محدّدة وشبكات تؤثر في الإجراءات السياسية ونتائج هذه المحاولات. كما أنه يعاين مؤسسـات الأبحـاث السياسـية ومسـاهتمها فـي ترجمة المعـارف إلى اقتراحـات وتوصياتٌ سياسية. كذلك يتم البحث في الدور المتصاعد للإعالم والذي يعتبره البعض لاعبًا أساسيًا في تحفيز المظاهرات والثورات في العالم العربي.

معهد عصام فارس للسياسات العامّة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت

يسعى معهد عصام فارس للسياسات العامّة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت، إلى تيسير الحوار وإثراء التفاعل بين الجامعيين المتخصصين والباحثين وبين واضعـي السياسـات وصانعـي القرار في العالـم العربي بصفة خاصة. ويعمل على إشـراك أهـل المعرفـة والخبـرة في المنظّمـات الدوليّة والهيئات غير الحكومية وسائر الفاعلين في الحياة العامّة. كما يهتم، من خلال الدراسات والأنشطة، بتعزيز النقاش المفتوح حول جملة من القضايا العامة والعلاقات الدولية وبصياغة الاقتراحات والتوصيات المناسبة لرسم السياسات أو إصلاحها.

المراجع

قرومي عبد الحميد وعبد القادر شلالي، (٢٠١٨)، «انعكاسات العولمة على مسألة البطالة والتشغيل: موقف التيارات النيوليبرالية»، https://www.politics-dz.com/7

طريق الشعب، (١ كانون الثاني ٢٠١٨)، «عمّال وموظفو العقود في كهرباء الموصل والأنبار وديالى يواصلون إضرابهم واعتصامهم لليوم العشرين»، https://www.iraqicp.com/index.php/sections/society/13549-2018-12-01-18-47-37

Connell. T, (٢٠١٤), "Iraq electricity crisis illustrate need to world bank labor safeguards", https://www.solidaritycenter.org/iraq-electricity-crisis-illustrates-need-for-world-bank-labor-safeguards

معهد عصام فارس للسياسات العامّة والشؤون الدوليّة
الجامعة الأميركيّة في بيروت
صندوق البريد 0236-11
رياض الصلح / بيروت 2020 1107، لبنان، مبنى عصام فارس، الجامعة الأميركيّة في بيروت
+961-1-350000 الخط الداخلي 4150 \ الفاكس: +961-1-737627
ifi.comms@aub.edu.lb
www.aub.edu.lb
aub.ifi
@ifi_aub
@ifi_aub