



## القضايا المطروحة: حق جديد ممنوح، ولكنه لم يصل إلى مستحقيه

على الرغم من النمو الاقتصادي المذهل الذي شهدته الهند على مدار العقد الماضي، حيث فاق معدلها السنوي نسبة 7%، فإن أعداد الفقراء المقيمين فيها لا تزال أكبر منها في بلدان أخرى. والأسر المعيشية في الريف هي الأسوأ حظاً، نتيجة للجوع المزمن الذي يعاني منه الكثير من الناس، حتى وإن كان نظراًوهم في المدن يتمتعون بأنماط حياة جديدة للطبقة المتوسطة. فكان الغرض من القانون اتخاذ خطوة جريئة لتصحيح هذا الوضع غير المتكافئ.

ينص القانون على أن المجالس المحلية بالهند، المعروفة باسم *جرام بانشايات* Gram Panchayat، يجب أن تعد قائمة بمشروعات الأشغال العامة المطلوبة؛ وقد تتضمن أنشطة مثل حفر الآبار، ورسم حدود الأراضي، والبستنة، وإنشاء المراحيض العامة والطرق. وعلى ذلك، عمل المسؤولين على مستوى القرى مع نظرائهم في الكتلة الواحدة (وهي تكتل من عدد من القرى)، وعلى مستوى المقاطعة، وذلك لإعداد موازنة العمالة للعام.

ينص القانون تحديداً على أن لكل أسرة معيشية في الريف الحق في العمل لمدة 100 يوم في العام الواحد، في مشروعات الأشغال العامة التي لا تتطلب العمالة الماهرة. فعلى الرغم مما وفرته برامج لا حصر لها - في جميع أنحاء العالم - من عمالة مؤقتة لغرض محدد، لم يجعل أي من هذه البرامج إمكانية الاستفادة منها حقاً وطناً من قبل. ورحب الناشطون والسياسيون والأكاديميون بذلك التشريع، بوصفه خطوة كبرى نحو تحسين حالة العمال الريفيين.

ولكن على الرغم من المقاصد المثالية التي ترجمها من قام على صياغة القانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية، فإن البرنامج اعترضته الشوائب البيروقراطية والفساد المستشري؛ مما حرمه من استثمار إمكاناته. وعليه، اضطلعت إحدى منظمات المجتمع المدني بدور ريادي في معالجة ما شاب القانون من قصور، في دليل واضح يؤكد على ضرورة بذل الجهود من جانب الحكومة والمجتمع المدني على السواء، من أجل تعزيز التنمية.

فحسب، بل إن بوسعهم كذلك حرمان الفقراء من مشروعية طلب العمل الذي يوفره لهم القانون.

كما أدت المشكلات - على مستويات أعلى من سلم البيروقراطية - إلى ضعف الخدمات المقدّمة؛ حيث ينتظر المسؤولون على مستوى الكتلة أن يقدم لهم سكرتير القرية قائمة أسبوعية يفحصونها، وبها حصر بأعداد القوى العاملة والمواد اللازمة للمشروعات. مع ذلك، غالبا ما يرجئ هؤلاء المسؤولون الكبار اعتمادهم للقائمة إلى أن ينتهي العمل، وهو ما يسهل التلاعب بالمعلومات.

على سبيل المثال، من المعروف أن المسؤولين في المجالس المحلية يستعوضون عن العمالة البشرية باستخدام الآلات للقيام بجزء من العمل في المشروعات في الورديات المسائية، كي يتسنى لهم إضافة أسماء وهمية على قائمة الحضور والانصراف. وتبيّن أن بعض المسؤولين المحليين تواطؤوا مع موظفي البنوك الخاصة وكبار المسؤولين لاختلاس الأموال المخصصة لعاملين وهميين. وقد حرمت هذه المشكلات الكثير من سكان الريف من الاستفادة الحقيقية من حقهم الجديد في العمل - وهو الوضع الذي سعت سمارتان إلى معالجته.

يمكن لأي من سكان الريف البالغين الاتصال بالمسؤولين المحليين طلبا للعمل، من خلال نموذج بسيط لطلب العمل. وإذا كان الطلب مسوّغا، يعيّن المتقدم في عمل مدفوع الأجر في غضون 15 يوما بأحد مشروعات الأشغال العامة التي سبق اختيارها لهذا الغرض. وإذا لم يوفّر له عمل في خلال 15 يوما، فمن حق المتقدم الحصول على تعويض.

إحدى المشكلات التي يواجهها البرنامج هو أن العاملين المؤهلين لا يستفيدون منه؛ إذ لا يدرك الكثير منهم ببساطة استحقاقاتهم الجديدة، أو إجراءات الالتحاق بالبرنامج. كما أن الكثير من الأسر الفقيرة ليس لديها "بطاقة العمل" الضرورية للمشاركة في مشروعات الأشغال العامة.

وحتى إذا طالب الفقراء بالحصول على عمل، فإنهم غالبا لا يحصلون على مستحقاتهم المادية في الوقت المحدد، بسبب العقوبات البيروقراطية وغياب القدرات والتخطيط، حيث تتم عمليات الإيداع في الحسابات الشخصية بالبنوك الخاصة التي لا يكون لها أحيانا أفرع إلا في البلدات البعيدة؛ مما يجبر العاملين على السفر لمسافات تصل إلى 50 كيلومترا من أجل الحصول على أجورهم. وما يزيد هذه المشكلة تعقيدا هو افتقار البنوك لحافز تقديم الخدمات السريعة للفقراء، بل في أحيان كثيرة تصرف العاملين لانشغالها بما هو أهم من متابعة طلباتهم. ونتيجة لهذه المشكلات، يفضل الكثير من الفقراء الهجرة بحثا عن العمل، من أن يشاركوا في البرنامج.

كذلك، تشير سلسلة من المشكلات الأخرى إلى أن مسؤولي الحكومة قادرون على الانغماس في علاقات المحسوبية وقت توجيه الدعوة العامة للالتحاق بالعمل، وبوسعهم استغلال النظام لتحقيق مكاسبهم الشخصية.

وفي كثير من الأحوال، لا يقر سكرتير المجلس المحلي استلام طلبات العمل كتابة (بإعطاء إيصال استلام)، كي يتجنب المحاسبة على عدم امتثاله للمدة الزمنية المحددة بخمسة عشر يوما. كما أن العاملين بسكرتارية المجالس المحلية في قرى عديدة يحتفظون - على نحو منتظم - ببيانات العمل في مكاتبهم بذريعة تسجيلها في القيد؛ وهكذا، فهم لا يستغلون فرصة كبيرة أمامهم للتلاعب بالوثائق

## الحمالات

كما تابعت المنظمة حركة الأموال، مع إيلاء اهتمام خاص لتواريخ طلب الأموال واستلامها، والوثائق الرئيسية المحفوظة في الملفات. ومع الوقت، أحكمت سمارتان نظاما ساعدها على الاضطلاع بهذه المهام، حيث كان بالغ الفائدة لدرجة أن المسؤولين في مجموعتين من القرى انتهجوه منذ ذلك الحين في أنشطتهم الخاصة بالرصد الداخلي. وأظهر النظام، عندما جرى تطبيقه على نطاق واسع، أن التأخير كان في الأغلب على مستوى الكتلة، وأن سداد المبالغ كثيرا ما تأخر لمدة 20 يوما، بل في بعض الأحيان لما يزيد على الشهرين.

## رفع مستوى الوعي وتعبئة المواطنين

قبل طرح القانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية، استخدمت بالفعل ولايات هندية أخرى - من مثل مهاراشترا Maharashtra وكرناتاكا Karnataka - برامج ضمان العمل؛ بيد أن مفهوم توفير العمل بناءً على الطلب كان أمرا جديدا في ماديا براديش.

وانتقلت المجموعات الشبابية، التي عبأتها سمارتان في القرى، من بيت إلى آخر، ووزعت استثمارات التقديم اللازمة لطلب العمل بموجب القانون المذكور. إضافةً إلى ذلك، توافرت هذه الاستثمارات في محال البقالة الموجودة في القرى. وأكدت سمارتان على ضرورة طلب المتقدمين إلى سكرتارية المجلس المحلي إيصال مؤرخ دليلا على تقديم طلبهم، من شأنه تمكينهم من طلب بدل البطالة إذا لم يحصلوا على عمل خلال مدة الخمسة عشر يوما المنصوص عليها.

تأسست سمارتان في عام 1994 بهدف دعم تشكيل مجموعات المجتمع المدني في ولاية ماديا براديش ya PradeshMadh. تقول المنظمة التي توسعت في نشاطها، لتصل إلى الولاية المجاورة "تشاتيسجار" Chattisgarh، إن مهمتها خلق نظام اجتماعي يتمتع بتكافؤ الفرص والقدرة على الوصول إلى المعلومات، مع التركيز بوجه خاص على الفقراء والقطاعات المحرومة بالمجتمع.

وتصادف أن قررت الحكومة الهندية في ولاية ماديا براديش إصدار القانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية في عام 2006؛ مما أتاح لسمارتان المشاركة في رصد البرنامج وتنفيذه منذ أيامه الأولى.

## جلسات الاستماع المجتمعية ومتابعة الموازنة

بدأت سمارتان عملها على القانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية، بتيسير جلسات استماع مجتمعية للبرنامج في عدة مقاطعات، وبإجراء دراستين عن حالة تنفيذ القانون. واختصت جلسات الاستماع المجتمعية بتعبئة سكان القرى كي يطلعوا جميعا إلى ما سجلته الحكومة من معلومات خاصة بالبرنامج، بما في ذلك أسماء الأشخاص الذين تسلموا العمل في مشروعات الأشغال العامة. وفي أحد هذه الاجتماعات، غادر مسؤول محلي هربا - بالمعنى الحرفي للكلمة.

وضعت المنظمة أيضا نظاما لمتابعة كل الأوراق الإدارية والمبالغ المدفوعة بموجب القانون المذكور. ونظرت في الشهادات التي أصدرها مسؤولون تحققوا من إتمام مشروعات الأشغال العامة، بحضورهم الفعلي في مواقع العمل. ونظرت أيضا في بيانات نظام المعلومات الإدارية التي توفرها الحكومة الهندية على الإنترنت؛ وتتضمن بيانات على مستوى القرية لعدد الأشخاص الذين وفرت لهم فرص عمل، والأجور المدفوعة لهم، وحالات التأخير في السداد، وبدلات البطالة؛ بل إنها اطلعت على قوائم الحصر التي يعدها مسؤولو القرى والتأشيرات المدونة على بطاقات العمل. وبالإضافة إلى جلسات الاستماع المجتمعية، كشف هذا التحليل النقاب عن أنماط المفاسد القائمة.

## مشاركة الحكومة

اكتشفت سمارتان أثناء عملها أن القادة على مستوى القرى لا يتمتعون بالقدرات اللازمة لتخطيط ما يلزم من مشروعات للأعمال، أو لعمل ميزانية بنود العمل اللازمة، وذلك نتيجة عدم تدريب الحكومة لهم على النحو الصحيح. وكان يعني هذا أن الميزانيات أُعدت على مستوى المقاطعة، في حين لم يكن ذلك هو الغرض من عمل القانون.

مع ذلك، أصر المسؤولون المحليون على تعنتهم؛ بل إن بعض العاملين بالسكترتارية هددوا العمال الذين طلبوا إيصالاً مؤرخاً، بالألا يتسلم كل من يصر على الحصول على إيصال أي عمل إلا بعد 15 يوماً، في حين أن أولئك الذين لم يطلبوا إيصالاً سيستلمون عملهم في يومين أو ثلاثة أيام. وكان لهذا الضغط - مع الأسف - أثر كبير على الأسر الفقيرة التي تحتاج للعمل احتياجاً ماساً.

وبصرف النظر عن اشتداد حدة التوتر مع المسؤولين المحليين، ضاعفت سمارتان من ضغوطها، وذلك بتعبئة المواطنين الذين تقدموا بطلب للعمل، كي يكرروا استفسارهم للمسؤولين حول موعد البدء في عملهم. أعلى بعض المسؤولين من قدر الجهود التي بذلتها سمارتان، بل إن أحدهم استنسخ نهج سمارتان على مستوى المقاطعة، لدرجة أنه طلب إرسال نسخة من كتيب الجمعية إلى كل سكان المقاطعة الذين يعيشون تحت خط الفقر.

### أساليب النهوض بالشفافية والفعالية لبرنامج الهند للحق في العمل أدوات الموازنة

- استضافة جلسات الاستماع المجتمعية على مستوى القرية
- تصميم آلية لمتابعة الموازنة من أوراق إدارية وحركة الأموال

### تنظيم مجتمعي

- توزيع استمارات طلب العمل
- تدريب الشباب لتأهيلهم لوظيفة التواصل مع المجتمع
- تعبئة المواطنين لتذكرة المسؤولين بواجباتهم

### إشراك الحكومة

- تدريب المسؤولين المحليين على كيفية إعداد مشروعات الأشغال العامة وميزانياتها
- الدعوة مع المسؤولين على مستوى الدولة

### التوعية الإعلامية

- قامت بنشر القصص الإخبارية عن طريق البيانات الصحفية، وإطلاع وسائل الإعلام، والزيارات الميدانية
- تنظيم تدريب للصحفيين على القضايا ذات الصلة

وأدى الضغط الذي يمارسه الإعلام بصفة عامة إلى جعل المسؤولين الحكوميين أكثر استجابة للاقتراحات التي تقدمها سمارتان لتحسين الوضع. على سبيل المثال، عندما أُخبرت الصحافة المحلية أن العاملين بسكرتارية القرية احتفظوا ببطاقات العمل حبيسة في مكاتبهم، أمرت الإدارة بتوزيع بطاقات العمل. ولكن التغطية الصحفية أغضبت أيضا مسؤولي الحكومة؛ مما أفسح المجال للهجوم المضاد على سمارتان. وفي أوج حالات التوتر، انتاب العاملين بالمنظمة الخوف من الدخول في بعض القرى التي ظهرت فيها أشنع الاتهامات ضدها.

في هذه الفترة، تنبتهت المنظمة إلى أن المزاعم العامة تقتضي أدلة قوية داعمة لها، وأن الإعلام يجب عدم اللجوء إليه إلا عند استفاد جميع السبل، حينما لا يستجيب المسؤولون الحكوميون لأي شكل آخر من أشكال المشاركة.

### هل أدت الحملة إلى هذه التغييرات؟

يصعب التعميم حول أثر العمل الذي قامت به سمارتان. فمن ناحية، ساعدت المنظمة الحكومة في تحديد عدد من العقوبات أمام عملية الإدارة وإعداد الموازنة بشأن تنفيذ القانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية. واضطلعت كذلك بدور مهم في تعبئة الجماهير للمطالبة بالعمل في ظل القانون المذكور.

اتصلت سمارتان بهؤلاء الموظفين المحليين - ومن بينهم عدد كبير من نفس الأشخاص الذين عارضوا بشراسة عمل المنظمة - لتسليحهم بالمهارات التي يحتاجونها لإعداد قائمة جاهزة من مشروعات الأشغال العامة، وكذا لإعداد ميزانيات العمالة للقرية، وذلك بتقدير حجم الطلب على العمل بناءً على عدد الحاملين لبطاقات العمل، ومتوسط عدد الأشخاص الذين أبلغوا عن رغبتهم في العمل خلال السنة السابقة. لم تسهم هذه الخطوة في فعالية البرنامج فحسب، بل ساعدت أيضا على تبيد التوتر الذي أثارته أساليب سمارتان التي تتسم بأنها تصادمية أكثر من غيرها.

وفي الوقت ذاته، ركزت سمارتان على جهود الدعوة مع كبار المسؤولين في الدولة. وقدمت نتائج جلسات الاستماع المجتمعية ومتابعة الموازنة، وحافظت على إحاطة كبار المسؤولين بما يتم من أنشطة. لم يستجب كل المسؤولين، في حين أن عددا صغيرا منهم أصبحوا حلفاء أوفياء.

### التوعية الإعلامية

تقدم سمارتان إلى الصحافة المحلية بانتظام أخبارا مستندة إلى أدلة، مستعينة بسلسلة كاملة من آليات التوعية الإعلامية: البيانات الصحفية، وإطلاع وسائل الإعلام، والزيارات الميدانية. وسلطت جلسات الاستماع المجتمعي الضوء على العديد من الانحرافات، وحالات الفساد، وقصصا عن أشخاص عانوا نتيجة لهذه الانتهاكات؛ بل إن تحليل متابعة الميزانية تصدّر من حين لآخر الأخبار، حيث أبرز الوثيرة المنتظمة في التأخير في سداد الأجور.

كما ترسخت علاقة العاملين في سمارتان بالصحفيين بطرق أخرى، حيث أُجريت ورشة عمل مشتركة بين منظمات المجتمع المدني والصحافة في بانّا Panna في مارس 2011 بهدف رفع مستوى وعي الصحفيين بقضايا التنمية في المقاطعة، وتشجيعهم على الاهتمام بها، ومن بينها القضايا المتعلقة بتنفيذ القانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية.

ومن ناحية أخرى، يبدو أن بعض المكاسب التي تحققت بشق الأنفس قد تآكلت بسبب التحديات المستمرة. وتشير الأرقام المتوافرة للجمهور، المتعلقة بالقانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية، إلى أن الحملة أحدثت أثرا أوليا ولكنه لم يكن مستداما. ففي القرى التي عملت بها سمارتان، لوحظت زيادة واضحة في نسبة العاملين الحاصلين على عمل من خلال البرنامج - وكانت الزيادة أسرع من معدل النمو في المقاطعات التي تقع فيها تلك القرى.

#### نتائج تتصل بالحملة

- مستوى أعلى من الوعي بين العاملين بحقوقهم واستحقاقاتهم وفقا للقانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية
- زيادة نسبة العاملين الحاصلين على عمل مبني على الطلب
- فهم أفضل للعوائق ومصادر الانحرافات في أساليب تطبيق القانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية
- النهوض بقدرات المسؤولين المحليين على اقتراح مشروعات الأشغال العامة والميزانيات ذات الصلة

ولكن، ما إن انتهت الحملة، حتى تراجعت تدريجيا تلك القفزة في نسبة العمالة، نظرا لامتناع العاملين مجددا عن المطالبة باستحقاقاتهم. وكان تراجع النسبة في كتلة سيهور Sehere هي الأوضح بعد انتهاء الحملة، حيث تصل المسافة بين القرى وأي بلدة كبيرة 30 كيلومترا حيث تبلغ أجور العمالة غير الماهرة 150 روبية في اليوم، ويحصل العاملون على أجرهم في نهاية الأسبوع. في حين أنه بموجب القانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية، يكسب العاملون 100 روبية في اليوم، ويحصلون عليها في نهاية كل شهر. في المقابل، كان عدد الطلب على العمل في القرى الواقعة بمقاطعة بانّا Panna، وهي من بين أفقر القرى التي تعاني من صعوبة وصولها إلى البلدات الكبيرة - كان عدد الطلب على العمل في ظل القانون المذكور ثابتا. وإذا كان هذا الاتجاه يعزو حقيقة إلى حملة سمارتان، فمن الممكن أن تكون هذه الجهود قد ساعدت على خفض أعداد المهاجرين الذين يعانون من ضيق اليد في المنطقة.

نظرا لكبر حجم البرنامج وحدثته، فإن الجهد الذي تبذله حملة سمارتان هو جهد متواضع؛ مما يستدعي عدم المبالغة في التوقعات على نحو غير واقعي. وإن لم يكن ثمة بصمة تركتها سمارتان، فيكفي أنها مهدت الطريق للآخرين للتأكد من إعمال الحق في العمل في الهند.

## الخلاصة

يعزو نجاح سمارتان إلى قدرتها المباشرة على ممارسة الضغط على المسؤولين المحليين من الخارج، مع مواصلة عملها للنهوض بوظائف النظام من خلال الحلفاء بالداخل.

فبفضل عملها المكثف الذي قامت به في جلسات الاستماع المجتمعية في 10 قرى، اكتسبت المنظمة معرفة دقيقة حول تفاصيل واقع حياة هذه المجتمعات والمشكلات التي تعيق البرنامج من كل جانب.

وساعد هذا الفهم، على مستوى القواعد الشعبية، في تقديم التدريب الفعال للمجموعات الشبابية والنساء من المجموعات القائمة على الجهود الذاتية، والتي خلقت بدورها حالة من الوعي الأوسع نطاقاً، وعبأت المواطنين ليقودوا حملات الضغط على المسؤولين الحكوميين من أجل تحسين تنفيذ القانون الوطني لضمان العمل في المناطق الريفية. كما قدم النهج التصاعدي - من القاعدة إلى القمة- ما تحتاجه المنظمة من مواد لجذب انتباه الإعلام، مما كان له دور حاسم في حفز المسؤولين، الذين كانوا يحذرون من الدعاية السيئة، للاستجابة إلى المطالب على مستويات الكتلة والمقاطعة والدولة.

أثارت سمارتان حفيظة بعض المسؤولين الحكوميين بسبب هذه الأساليب التي انتهجتها؛ غير أن دقة التحليل التي قامت به المنظمة، وعمق المعلومات والمعرفة التي اكتسبتها، كان لها

الفضل في مساعدة سمارتان في الحفاظ على احترامها ومصداقيتها.

ولم تكن الأدوات المستخدمة في جلسات الاستماع المجتمعية، وفي متابعة نفقات الموازنة، المصدر الذي وفر لسمارتان الدليل الداعم لادعاءاتها الأكثر إدانة للمسؤولين العموميين فحسب، بل كانت أيضاً الأدوات التي مكنتها من تحديد الفجوات والعراقيل في النظام بمختلف مستوياته. ووفر التحليل قاعدة متينة للبدء في المشاركة مع المسؤولين الحكوميين. وتمكنت سمارتان من تقديم الخبرة التقنية إلى الحكومة، بمستوياتها مختلفة، التي أسهمت في نهاية المطاف في فعالية برنامج القانون الوطني - فيما ساعدت أيضاً على تبييد حالات التوتر.

ويأتي درس أخير من إخفاقات سمارتان، وليس من نجاحها. وهو أن سير المكاسب التي حققتها الحملة في بعض الأماكن سرعان ما اتخذ منحى عكسياً، وهو ما يسلب الضوء على ضرورة الفعل المستدام. وقبل أن يستطيع الهنود الريفيون حقيقةً طلب حقيهم في العمل، سيكون لزاماً أن تحذو أعداد إضافية من منظمات المجتمع المدني في الهند حذو النموذج الذي انتهجته سمارتان في ولاية ماديا براديش وغيرها من الولايات.

### مكاتب "شراكة الموازنة الدولية"

820 First Street NE Suite  
510  
Washington, DC 20002 USA  
Tel: +1 202 408 1080

Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601  
Del Carmen, Coyoacán,  
C.P. 04100 México, D.F.

Tel: +5255 5658 3165

+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,  
Buchanan Square  
160 Sir Lowry Road

Woodstock, South Africa

Tel: +27 021 461 7211

Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis  
Near SVP School,  
off Mira-Bhayender Road,  
Beverly Park, Mira Road  
(E)

401107 Mumbai, India

Tel: +91 22 2811 4868

+91 96 6507 1392