



شركاء في التنمية: الحكم المحلي في الهند

راكيش هوجا / جورج ماثيو

Rakesh Hooja / George Mathew

قامت الفدرالية في الهند، منذ الأيام التي سبقت الاستقلال من الحكم البريطاني، على مستويين حكوميين قانونيين وإداريين واضحين وراسخين، هما: الاتحاد والولايات. تتميز ولايات الهند الثماني والعشرون وأقاليم الاتحاد السبعة بحجمها الجغرافي الكبير، والكثير منها بحجم الدول الأوربية. كما أن المسافة الاجتماعية والإدارية والمادية شاسعة بين الجماهير الكادحة وعاصمة الاتحاد.

وهكذا، فقد استخدمت حكومات الولايات المناطق Districts فيها كوحدات إدارية. ويوجد في الهند حاليا ٦٠٧ منطقة. يعتبر جابي المنطقة، والذي يشار إليه أيضا بالمفوض المندوب أو قاضي المنطقة، الرئيس الإداري، ويساعده عدد من الموظفين على مستوى المنطقة (DLOs) من الأقسام الحكومية المختلفة للدولة.

ويتولى هؤلاء الموظفون (DLOs) أعمال الإدارة كما ينفذون خطط التطوير. وقبل استقلال الهند في عام ١٩٤٧، صادقت بعض المناطق على قوانين مجالس Panchayat القرى التي نصت على إقامة مجالس للمناطق الريفية، بالإضافة إلى قوانين البلديات التي تضمنت إقامة هيئات بلدية في المناطق الحضرية. وعند الاستقلال، لم يعمد الدستور الهندي إلى وضع نصوص خاصة لمجالس القرى panchayats بسبب المخاوف من أن الطبقات العليا والفئات الاجتماعية الاقتصادية المهيمنة أو الصفة سيستمررن في السيطرة على القرى من خلال التحكم بالسلطة في مجالس القرى إذا تحولت هذه المجالس إلى كيانات هامة. ولم يرد ذكر هذه المجالس إلا في المبادئ التوجيهية لسياسة الولايات، التي تعتبر مبادئ موجهة للولايات فقط وغير ملزمة للتطبيق قانونياً.

لم تعتبر مخططات التنمية الريفية أن مجالس القرى تستطيع أن تلعب دوراً أساسياً، باعتبارها هيئات تساعد على التنمية، إلا بعد أن صدر تقرير لجنة بالوانتراي ميها Balwantrai Mehta في عام ١٩٥٨. اقترح هذا التقرير ثلاثة مستويات هرمية - بدءاً مع مجالس القرية وصولاً إلى المجلس المتوسط وانتهاءً بمجلس المنطقة - مع صلات بإدارة المناطق وحكومة الولاية. وقد أعطت ولايات عديدة اعترافاً قانونياً بنماذجها الخاصة من مجالس القرى والراج Raj المنتخبة (PRIs "Panchayati Raj Institutions") كجزء من عملية تحقيق اللامركزية الديمقراطية.

تم نقل بعض برامج حكومات الولايات وخططها إلى مجالس القرى لتقوم بتنفيذها، رغم أن الولايات كانت قادرة على سحب هذه البرامج، وقامت في بعض الأحيان بسحبها لاحقاً. لقد كان رئيس كل مستوى من مجالس القرى أكثر قوة عملياً من المجالس نفسها. كما كان لدى حكومات الولايات وجايبى المناطق سلطات إشرافية على PRIs ويمكنهم رفض قرارات مجالس القرى بل وحتى حلها. وقد منحت مجالس القرى والراج، من خلال القوانين المختلفة لهذه المجالس والتي تبنتها الهيئات التشريعية في الولاية، سلطات معينة لجباية الموارد وفرض الضرائب.

لم يكن لدى الهند الحضرية مثل هذا النظام الهرمي من الهيئات المنتخبة. فكل منطقة حضرية لديها مجلساً منتخباً خاصاً بها بناءً على حجمها، وعدد السكان وأحكام أخرى نصت عليها قوانين بلدية مختلفة للولايات. ولا يوجد هناك أي رابط ما بين البلديات ومجالس القرى والراج. بينما تحتفظ حكومات الولايات وجباة المناطق بالسلطات الإشرافية عليهم. وتتوفر للمناطق الحضرية أيضاً وكالات تنمية المدينة أو صناديق ائتمانية للتطوير المدني والتي تم إنشاؤها من قبل حكومات الولايات، ولها رؤساء أو مجالس يتم ترشيحهم لهذا المنصب لكي تقوم بمشاريع

التنمية. تقوم الهيئات البلدية بتنفيذ "وظائف بلدية" معينة، فهي مسؤولة عن نظام المجاري، وتنظيف الشوارع والإنارة، وقواعد البناء التي تضبط أعمال البناء في القطاع الخاص، وتنظيم مواقف السيارات، وتسجيل الولادات والوفيات، إلخ. تتولى هذه الوفرة المتنوعة من المؤسسات التابعة لحكومات الولايات والشبه الحكومية تنسيق المسؤوليات مع البلديات. ويزداد عدد هذه الهيئات في المناطق الحضرية، حيث من الممكن أن تعمل بلدية واحدة أو أكثر فيها.

يقوم جابي المنطقة بتنسيق القضايا الحضرية والريفية حيثما يكون لمسئولي الولاية أو الهيئات الحضرية والريفية المحلية دور في هذه القضايا. تحافظ حكومة الولاية على أقسام ودوائر منفصلة لتحقيق التنمية الريفية، ومجالس القرى والراج، والحكم الذاتي المحلي الحضري والتنمية الحضرية. كما توجد لدى حكومة الاتحاد أيضاً وزارات مناظرة، وكذلك الحال لدى ولايات الاتحاد أيضاً حيث توجد هيئات حكم ذاتي محلية. وقد أقامت بعض الولايات مجالس التطوير الإقليمي، التي تعتبر بصفة عامة من صنع حكومات الولايات، وليس لديها صلات مع الهيئات المحلية الحضرية أو الريفية.

منح التعديلات الدستوريان ٧٣ و ٧٤ لعام ١٩٩٣ وضعاً دستورياً لمجالس القرى والراج والهيئات البلدية. ويجب إجراء الانتخابات كل خمس سنوات. ولا تستطيع الولايات تأجيل انتخابات الحكومات المحلية من خلال تعيين الإداريين بدلاً من انتخابهم. ويجب إقامة لجان الانتخابات على مستوى الولاية لإجراء انتخابات الحكومة المحلية بشكل مستقل. وتتضمن البنود الإجبارية الأخرى تخصيص عدد تناسبي من المقاعد لأعضاء من الطبقات والقبائل المعينة في جداول خاصة مع تخصيص ما لا يقل عن ثلث المقاعد للنساء في كل المستويات. ويجب أن تترأس النساء ثلث البلديات ومجالس القرى على كل المستويات مع أن المقاعد المحجوزة وغير المحجوزة تتغير في كل عملية انتخاب. ويجب على حكومات الولايات أيضاً أن تشكل لجاناً مالية لاقتراح الوسائل لانتقال "تحويل" التمويل.

ولكن يبقى طابع حكومة الهند الفدرالية ثابتاً، لأن الحكومة المحلية ما تزال شأناً من شؤون الولاية حصراً. كما أن التعديلات الدستورية لم تفعل الكثير لتغيير عقلية السكان فيما يتعلق بالهيئات المحلية. وقد حددت التعديلات الدستورية الوظائف التي يمكن نقلها من المجالس التشريعية في الولاية إلى مجالس القرى والراج أو الهيئات البلدية. ولكن هذه التحويلات كانت في الواقع بطيئة وجزئية وأحياناً لم يتم القيام بها على الإطلاق، خاصة لأن السياسيين والمسؤولين على مستوى الفدرالية والولاية كانوا في كثير من الأحيان يعتبرون أنفسهم في حالة تنافس مع ممثلي مجالس القرى والبلديات المنتخبين.

نص التعديل رقم ٧٤ على ثلاثة أنواع من الهيئات الحضرية: نجار بانشياتس Nagar panchayats للمناطق الانتقالية المحولة من ريفية إلى حضرية، والمجالس البلدية للمناطق الحضرية الصغيرة، والشركات البلدية للمناطق الحضرية الكبيرة. وخلافاً لما هو الحال في مجالس القرى والراج، لا توجد تركيبة هرمية لهذه الهيئات ولا توجد علاقة رسمية فيما بينها.

إن الحكومات المحلية تنفيذية بشكل تام في طبيعتها، وتعتمد على حكومات الولايات لتمويلها، وتزويدها بالموظفين والمهمات. إن كل مؤسسات الحكم الذاتي المحلية ضعيفة مالياً، رغم أن بعض البلديات لديها أساساً مالياً أفضل من مجالس القرى الريفية. كما تعتمد الحكومات الريفية في مواردها بشكل مطلق على حكومات الاتحاد والولايات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن معظم الموارد التي تقدم إلى الهيئات المحلية تكون مرتبطة بالبرامج والتوجيهات الحكومية. وتعتبر قضية التنسيق بين مستويات الحكومة قضية كبيرة في يومنا هذا.

كما أدى تخصيص المقاعد الانتخابية للناس المحرومين "المعدمين" والنساء إلى تعميق الديمقراطية وتعزيز قدرة الشعب وقوته.

لقد أدت التعديلات الدستورية إلى زيادة عدد المندوبين الذين يتم انتخابهم حالياً للمجالس المحلية بشكل ملحوظ. كما أدى تخصيص المقاعد الانتخابية للناس المحرومين "المعدمين" والنساء إلى تعميق الديمقراطية وتعزيز قدرة الشعب وقوته. وقد تحسن وضع النساء في المناطق الريفية تحسناً كبيراً بعد ثلاث جولات من الانتخابات مع تخصيص مقاعد لهن مما أكسبهن تمثيلاً متزايداً في المجالس والهيئات المحلية. كما تعمل حكومة الاتحاد وحكومات الولايات أيضاً على وضع ترتيبات لتدريب المندوبين المنتخبين وبناء قدراتهم بشكل منتظم، حيث الكثير منهم قد يكونون أميين أو ليسوا على مستوى جيد من التعليم.

لقد عملت مجالس القرى والبلديات في الهند لمدة طويلة كأدوات للبرامج الإنمائية والبرامج ذات الصلة بالاتحاد وحكومات الولايات. وهي تسير الآن تدريجياً باتجاه تحقيق أدوارها كما تصورها الدستور باعتبارها مؤسسات حقيقية للحكم المحلي.