

Grzegorz BYWAŁEC

Uniwersytet Łódzki, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Polska

## Polityczne przesłanki i determinanty decentralizacji władzy publicznej w Indiach (1947–2000)

### Political Premises and Determinants of Decentralization of Public Authority in India (1947–2000)

#### • Abstrakt •

W sierpniu 1947 roku na mapie świata pojawiło się nowe, demokratyczne państwo, Indie. Podstawowym problemem pierwszych rządów niepodległego państwa było określenie jego ustroju politycznego i administracyjnego, a w szczególności podziału kompetencji pomiędzy rząd centralny, rządy stanowe i w późniejszym okresie samorządy lokalne, które zostały wprowadzone obligatoryjnie dopiero w 1992 roku na mocy poprawek nr 73 i 74 do konstytucji Indii. Można zaryzykować tezę, iż optymalizacja relacji politycznych i gospodarczych na linii rząd federalny – stany – samorządy lokalne jest podstawową determinantą sprawnego funkcjonowania Federacji Indyjskiej, a może nawet warunkiem jej przetrwania.

Głównym celem artykułu jest identyfikacja politycznych przesłanek oraz determinant procesów decentralizacyjnych w Indiach w latach 1947–2000, a także wskazanie kierunku i siły ich wpływu na badane procesy.

**Słowa kluczowe:** decentralizacja; Indie; federalizm

#### • Abstract •

In August 1947, a new democratic state, India, appeared on the world map. The fundamental problem of the first governments of the independent State was to define its political and administrative regime, and in particular, the division of competences between the central government, state governments, and local authorities, which were introduced obligatorily in 1992 under the 73 and the 74 amendments to the Constitution of India. One could risk the thesis that the optimization of political and economic relations between the Federal Government, States and Local Governments is the fundamental determinant of the efficient functioning of the Indian Federation, and maybe even a condition for its survival.

The main objective of the article is to identify the political premises and determinants of decentralization processes in India between 1947–2000, as well as to identify the direction and strength of their impact on the process investigated.

**Keywords:** decentralization; India; federalism

## Uwagi wstępne

W artykule podjęto próbę wyodrębnienia, opisu oraz oceny wpływu czynników politycznych na kształt i dynamikę decentralizacji administracji publicznej w Indiach.

Decentralizację definiuje się jako proces przekazywania władzy publicznej i środków finansowych na niższy szczebel struktury państwa, tj. do jednostek terytorialnych. Pionowy podział władzy publicznej w państwie powinien odpowiadać zasadzie subsydiarności, co oznacza, że każdy szczebel tej władzy dysponuje takimi kompetencjami i podejmuje takie zadania, które nie mogą być racjonalnie realizowane przez szczebel niższy. Celem decentralizacji jest podniesienie ekonomicznej oraz społecznej efektywności funkcjonowania państwa, czyli osiąganie wyższych wskaźników rozwoju gospodarczego i społecznego.

W latach dziewięćdziesiątych minionego wieku i na początku bieżącego stulecia przez świat przetoczyła się fala reform decentralizacyjnych, szczególnie dotyczy to mniej rozwiniętych krajów<sup>1</sup>. Jednym z nich są Indie.

Na dynamikę i kształt procesów decentralizacyjnych wywiera wpływ wiele czynników i to różnej natury – politycznych, ekonomicznych, społecznych, historycznych oraz geograficznych. W niniejszym artykule uwagę koncentrujemy na politycznych determinantach indyjskiej decentralizacji<sup>2</sup>.

Analiza przeprowadzona jest w ujęciu chronologicznym od roku 1947 do 2000, kiedy uwidoczniły się pierwsze efekty reform decentralizacyjnych z lat dziewięćdziesiątych.

## Lata 1947–1949; przesłanki i dylematy tworzenia ustroju państwa

Podstawowym dylematem twórców państwa indyjskiego, zarówno w okresie walki o niepodległość, jak i w pierwszych latach po jej uzyskaniu, był kształt jego ustroju politycznego. Trudności wynikały przede wszystkim z ogromnego, niespotykanego w innych regionach świata, zróżnicowania etnicznego, religijnego, ekonomicznego i edukacyjnego ludności zamieszkującej ten kraj. Problem polegał

---

<sup>1</sup> J. Manor (2006) pisze wręcz o swoistej modzie na decentralizację w latach 90.: „Nie licząc krajów rozwiniętych, ponad 60 krajów Azji, Afryki i Ameryki Południowej doświadczyło w ostatnich latach w różny sposób reform decentralizacyjnych, a międzynarodowe organizacje rozwoju zalecają kolejnym krajom, aby poszły ich śladem”.

<sup>2</sup> Terminy „determinanta” oraz „czynnik” traktujemy w niniejszym artykule jako synonimy. Por: determinanta. Pobrane z: <https://sjp.pwn.pl/sjp/determinanta;2452137>.

na tym, jak z takiego konglomeratu narodowości, wyznawców różnych religii, mówiących setkami języków, w większości analfabetów, ludzi biednych, pozbawionych godności (np. tzw. niedotykalni) utworzyć jeden organizm państwowy i jaką nadać mu formę.

Indyjskie elity, które przewodziły ruchowi niepodległościowemu, zdecydowały się na utworzenie państwa demokratycznego na wzór amerykańsko-zachodnioeuropejski. Uznano, że w tak skomplikowanej sytuacji etnicznej i kulturowej istnienie tak dużego państwa jak Indie jest możliwe tylko w warunkach demokracji, tj. zapewnienia wszystkim mieszkańcom Indii jednakowych praw i możliwości aktywnego uczestniczenia w życiu publicznym. Struktura takiego państwa miałaby charakter federacji, co poprzez zachowanie autonomii większych grup narodowościowych, religijnych czy regionów geograficznych łagodziłoby ewentualne konflikty polityczne i tendencje separatystyczne (Mitra, 2014, s. 131–132).

Jeżeli w ruchu niepodległościowym, a szczególnie w jego awangardowej partii politycznej – Indyjskim Kongresie Narodowym – istniała niemal zgodność co do demokratycznych form ustroju niepodległych Indii, to spierano się o jego konkretne rozwiązania, a szczególnie o nowe struktury i sposób ich wdrażania. Istniały w tej materii dwie grupy poglądów (Bywalec, 2015, s. 49):

- Zwolennicy pierwszej grupy opowiadali się za budowaniem „od góry”, tzn. od władz centralnych, poprzez szczebel pośredni, czyli stany, a na końcu, i to z pewnym opóźnieniem, winien być organizowany demokratyczny szczebel lokalny. Za takim rozwiązaniem opowiadał się m.in. Jawaharlal Nehru i większość młodszych polityków Indyjskiego Kongresu Narodowego.
- Druga grupa optowała za odwrotnym rozwiązaniem, tj. tworzeniem demokratycznego systemu „od dołu”, czyli od demokratyzacji tradycyjnych wspólnot wiejskich (panczajatów) oraz rad miejskich, a następnie – na ich bazie – konstytuowania się demokratycznego szczebla regionalnego i federalnego. Głównym propagatorem takiego rozwiązania był Mahatma Gandhi (Kochhar, 2016, s. 23). Twierdził on, że rdzeniem ustroju Indii winny pozostać tradycyjne społeczności wiejskie, ale pozbawione dotychczasowej nierówności, gwałtu i przemocy, a oparte na równości, współpracy i demokratycznym wyłanianiu swoich przedstawicieli<sup>3</sup>.

W wyniku wieloletnich dyskusji i sporów zwyciężyła opcja pierwsza, tj. tworzenie indyjskiej demokracji „od góry”. Wyrazem tego jest uchwalona w dniu

---

<sup>3</sup> M. Gandhi, propagując tzw. *gram swaraj* (samorządność wiejską), twierdził m.in., że każda indyjska wieś winna być „małą republiką” z własną władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (za: Myrdal, 1968, s. 857).

29 listopada 1949 roku konstytucja Indii, która weszła w życie w dniu 26 stycznia 1950 roku. Ustanawiała ona demokratyczny charakter państwa i bardzo szczegółowo regulowała jego struktury federalne i stanowe oraz zasady ich funkcjonowania. Samorządność lokalna znalazła się natomiast na marginesie konstytucyjnej regulacji. Wspomniano o niej tylko, i to w trybie fakultatywnym, w art. 40 konstytucji<sup>4</sup>.

Przyjęcie rozwiązania pierwszego wydaje się racjonalne w warunkach polityczno-społecznych Indii w latach 40. i 50. ubiegłego wieku. Ale – jak pokazał czas – przez cztery pierwsze dekady niepodległości, a więc do lat 90. Indie były właściwie na wpół demokratycznym państwem, to znaczy demokratyczny porządek obowiązywał na szczeblu centralnym i stanowym, natomiast ustrój lokalny – poza wyjątkami – nie ulegał praktycznie zmianie. Zalecane przez art. 40 konstytucji tworzenie samorządnych, demokratycznych samorządów lokalnych miało charakter epizodyczny (Chandra, Mukherjee, M., Mukherjee, A., 2008, s. 75).

### **Lata 1950–1984; centralizacja życia politycznego**

Dominującą cechą ewolucji ustroju państwa indyjskiego do połowy lat 80. ubiegłego wieku była powolna, ale systematyczna centralizacja. Lata 1950–1984 nie były jednak jednolite pod względem tempa i charakteru procesów centralizacyjnych, jak i – przede wszystkim – przyczyn tego zjawiska. W okresie tym wyróżnić można trzy podokresy (Bywalec, 2015, ss. 50–51):

1. Lata 1950–1960; w tym okresie w życiu politycznym dominują sprawy wewnętrzne, a szczególnie tworzenie podstawowych, demokratycznych struktur państwa na szczeblu stanowym, sporadycznie podejmowane są próby tworzenia w niektórych stanach samorządów lokalnych.
2. Lata 1961–1972; funkcjonowanie państwa indyjskiego w tym okresie jest zdeterminowane przez czynniki zewnętrzne, tj. przede wszystkim przez konflikty zbrojne z Portugalią (1961–1962), Chinami (1962) i Pakistanem (1965 oraz 1971–1972), sprawy reform ustroju lokalnego schodzą na daleki plan.
3. Lata 1973–1984; w tym okresie następuje kulminacja konfliktów wewnętrznych na tle politycznym, religijnym oraz gospodarczym (bieda), czego wy-

---

<sup>4</sup> Art. 40 konstytucji Indii jest sformułowany następująco: „Państwo podejmuje kroki w celu zorganizowania panczajatów wiejskich i wyposażenia ich w takie uprawnienia i taką władzę, które mogą być niezbędne do umożliwienia im działania w charakterze jednostek samorządowych” (*Konstytucja Republiki Indii*, 1976).

razem jest m.in. wprowadzenie w 1975 roku stanu wyjątkowego i nasilenie centralnej regulacji życia publicznego. Symboliczną, końcową datą narastającej centralizacji i biurokratyzacji państwa jest 31 października 1984 roku, kiedy to sikhijscy zamachowcy zamordowali Indirę Gandhi.

Pierwszym, spektakularnym wydarzeniem w historii indyjskiej demokracji były powszechne i bezpośrednie wybory do niższej izby parlamentu indyjskiego (Izby Ludowej – Lok Sabha) w 1952 roku. Zwyciężył w nich Indyjski Kongres Narodowy, uzyskując 74 proc. miejsc w parlamencie. Partia ta, skupiająca większość elit tego kraju, była do połowy lat 70. ubiegłego wieku główną siłą na indyjskiej scenie politycznej. W pierwszych pięciu wyborach parlamentarnych (1952–1971) uzyskiwała po 54–75 proc. mandatów w Izbie Ludowej. Wskazuje to, że system polityczny Indii był przez pierwsze trzy dekady niepodległości niemal monopartyjny, ale – podkreślmy – legitymizowany demokratycznymi wyborami powszechnymi.

Wdrażanie demokratycznego porządku społecznego w Indiach w pierwszym z wyróżnionych wyżej podokresów (lata 50.) przebiegało w wyjątkowo niesprzyjających warunkach politycznych i gospodarczych. Proces tworzenia jednolitego państwa, tj. łączenie w większe jednostki administracyjne (stany, terytoria unijne i dystrykty) obszarów bezpośrednio podległych władzom brytyjskim ze strukturami ok. 560 państw-księstw (w tym niektórych dużych) był bardzo trudny i często towarzyszyły mu krwawe konflikty. Katastrofalna była sytuacja ekonomiczna (m.in. klęski głodu na masową skalę), dodatkowo pogłębianą dużym przyrostem demograficznym – ok. 2 proc. rocznie, powiększały się obszary wielkiej biedy; niepodległość nie przyniosła poprawy warunków życia, lecz drastyczne ich pogorszenie.

Wobec kumulujących się trudności oraz pogarszania nastrojów społecznych, z natury rzeczy musiały nasilać się procesy centralizacji struktur i zarządzania, aczkolwiek – gwoli ścisłości – podejmowano też próby demokratyzacji szczebla lokalnego, dopatrując się w samorządzie lokalnym sojusznika w łagodzeniu kłopotów politycznych, etnicznych i gospodarczych<sup>5</sup>.

Wśród decentralizacyjnych przedsięwzięć lat 50. należy wymienić, podjętą w 1952 roku, realizację ambitnego programu rządowego rozwoju wspólnot wiejskich<sup>6</sup>. Nie przyniosło to jednak spodziewanych efektów, program załamał się już

---

<sup>5</sup> Procesy te szeroko omawia m.in. K. Dębnicki w pracy: *Konflikt i przemoc w systemie politycznym niepodległych Indii* (2000).

<sup>6</sup> Duża rola wsi w rozwoju niepodległych Indii wynika przede wszystkim z sytuacji demograficznej kraju. W latach 50. ubiegłego wieku na wsi mieszkało ponad 80 proc. Indusów i w następnych dekadach wskaźnik ten obniżał się bardzo wolno, do 70 proc. w pierwszych latach XXI wieku. Nadal więc aktualna jest konstatacja M. Gandhiego, że „Indie żyją na wsi”.

na samym początku. Wobec tego stanu rzeczy, w 1957 roku powołano specjalny Komitet pod przewodnictwem B.R. Mehty (B.R. Mehta Committee), który miał wyjaśnić przyczyny niepowodzenia programu oraz sformułować alternatywną wersję rozwoju samorządności wiejskiej (Rajaram, 2020, s. 122). W raporcie Komitetu B.R. Mehty czytamy m.in., że nie można liczyć na rozwój indyjskiej wsi, jeśli na poziomie lokalnym nie będzie wiarygodnych, demokratycznych instytucji publicznych, wyposażonych w odpowiednie środki finansowe i kompetencje. Komitet zaproponował utworzenie trójszczeblowego samorządu lokalnego, a byłby nim na poziomie wsi – *gram panchayats*, na poziomie zespołu wsi (bloku) – *panchayats samitis*, na poziomie dystryktu – *zilla parishads*. Główna rola w tym systemie przypadłaby samorządom wiejskim (*gram panchayats*), a ich władze winny pochodzić z powszechnych, równych i bezpośrednich wyborów.

W 1958 roku raport Komitetu B.R. Mehty został zaaprobowany przez Narodową Radę Rozwoju (utworzoną w 1952 roku jako organ władzy centralnej, koordynujący politykę gospodarczą i społeczną, na jej czele stał premier J. Nehru) i stał się wytyczną dla władz politycznych i gospodarczych kraju. Zalecono m.in. organizowanie we wszystkich stanach instytucji demokratycznego samorządu lokalnego.

W dniu 2 października 1959 roku w Rajasthanie, we miejscowości Nagaur, w 90. rocznicę urodzin M. Gandhiego, premier Indii J. Nehru dokonał inauguracji pierwszego w pełni demokratycznego samorządu wiejskiego, mającego funkcjonować według wskazań Komitetu B.R. Mehty<sup>7</sup> (Bates, 2005, s. 178). Nehru uznał ten fakt za jedno z najważniejszych wydarzeń w historii kraju. Te „nowe” panczajaty miały być próbą połączenia tradycyjnych, prastarych instytucji indyjskiego życia wiejskiego z wymogami nowoczesnej demokracji zapisanej w konstytucji Indii.

Na przełomie lat 50. i 60. zaczęto tworzyć na obszarze całych Indii demokratyczne samorządy według wzorca z Nagaur. Entuzjazm nie trwał jedno długo, powstałe samorządy nowego typu szybko upadały bądź stawały się tworamipapierowymi, karykaturą samorządności. Siły odwiecznych tradycji, starych systemów

---

<sup>7</sup> Instytucja panczajatów na wsi indyjskiej jest bardzo stara, ale wcześniej nie były one instytucjami demokratycznymi we współczesnym rozumieniu tego słowa. Były to rady (*yat*) pięciu (*pancha*) „mądrych i szanowanych starszych obywateli” wybieranych przez społeczności wiejskie, których zadanie sprowadzało się przede wszystkim do rozstrzygania sporów pomiędzy mieszkańcami wsi oraz między wsiami (Jeffrey, Harris, 2014, s. 138–139). Z reguły członkowie „rad pięciu” wywodzili się z kast wyższych i im też w praktyce służyli, zgodnie z panującymi systemami wartości i regułami życia społecznego, a te były wysoce niedemokratyczne. Takie instytucje nie mogły już funkcjonować w demokratycznym i świeckim państwie, jakim stały się Indie po 1947 roku.

wartości i stosunków społecznych (m.in. kastowości, chociaż zniesionej przez konstytucję), ogromne zróżnicowanie etniczne oraz religijne, totalna korupcja, przy jednocześnie bardzo niskim poziomie świadomości obywatelskiej mieszkańców wsi (ok. 70 proc. dorosłych mieszkańców wsi było analfabetami) nie pozwoliły przebić się idei demokratycznego samorządu. Indyjska wieś nie odczuwała potrzeby tworzenia jakichkolwiek nowych instytucji i dokonywania zmian, które burzyłyby dotychczasowe porządki (tzw. tyrania *status quo*). W dodatku władze centralne oraz stanowe nie dysponowały środkami finansowymi, które pozwalałyby na wsparcie reform, np. w zakresie rozbudowy infrastruktury. Wszystko to sprawiło, że pierwsze próby tworzenia demokratycznych samorządów terytorialnych nie powiodły się, w wielu stanach nastąpiła nawet recentralizacja ustroju terytorialnego.

W drugim z wyróżnionych podokresów, tj. w latach 60. i na początku lat 70. sprawy decentralizacji zeszły na dalszy plan. Sytuację polityczną oraz gospodarczą zdominowały czynniki zewnętrzne, a konkretnie konflikty zbrojne z Portugalią, Pakistanem oraz Chinami. Pierwszym z nich (1961–1962) był zatarg Indii z Portugalią o jej kolonialne enklawy na subkontynencie indyjskim, tj. Goa, Daman i Diu. Konflikt zakończył się interwencją wojsk indyjskich i anektowaniem spornych terytoriów do Indii (w 1987 roku Goa stał się stanem Indii). Drugi konflikt to spór z Chinami o tereny graniczne w Himalajach, który przerodził się w otwartą – i przegraną przez Indie – wojnę.

Wykorzystując wewnętrzne trudności gospodarcze i polityczne oraz wojnę z Chinami, w 1965 roku wojska pakistańskie zaatakowały Indie, rozpoczynając drugą wojnę pakistańsko-indyjską (pierwsza toczyła się w latach 1947–1948). Nie przyniosła ona jednak militarnego rozstrzygnięcia. Wojnę zakończyło zawarcie traktatu pokojowego w Taszkencie w styczniu 1966 roku. Sytuację wewnętrzną Indii połowy lat 60. dodatkowo skomplikowała śmierć J. Nehru (maj 1964), a także jego następcy Lala B. Shastriego (styczeń 1966). Premierem Indii została w styczniu 1966 roku córka J. Nehru – Indira Gandhi. Coraz większy wpływ na kształt i dynamikę życia politycznego miały też systematycznie narastające konflikty w łonie rządzącej partii – Indyjskim Kongresie Narodowym, tj. odchodzenie wielu polityków i tworzenie frakcji, a nawet partii politycznych. Scena polityczna Indii różnicowała się coraz bardziej.

Pokój między Indiami a Pakistanem nie trwał jednak długo. W latach 1971–1972 doszło do kolejnej, trzeciej wojny między tymi państwami, z której Indie wyszły zwycięsko. Wojnę tę zakończono traktatem w Shimli w lipcu 1972 roku. Dodatkowym, korzystnym dla Indii skutkiem tej wojny był rozpad Pakistanu i przekształcenie się Pakistanu Wschodniego w niepodległe państwo Bangladesz.

Te trzy wojny spowodowały m.in. ogromny wzrost wydatków na zbrojenia i utrzymanie armii, co oznaczało istotne zmiany w budżecie państwa na niekorzyść wydatków socjalnych. Dodatkowym czynnikiem pogarszającym warunki życia były nieurodzaje w połowie lat 60. i pojawienie się na nieznaną skalę masowego głodu.

Czwarte w historii Indii powszechne wybory parlamentarne w lutym 1967 roku były niepomysłne dla Indyjskiego Kongresu Narodowego, aczkolwiek udało mu się jeszcze utrzymać większość w Izbie Ludowej. Jeżeli w poprzednich wyborach IKN uzyskiwał 70–75 proc. mandatów poselskich, to w wyborach lutowych 1967 roku obsadził ich zaledwie 54 proc. Na scenie politycznej zaczęły umacniać się partie z obu stron Indyjskiego Kongresu Narodowego, tj. radykalizujące się partie prawicy oraz lewicy; spektakularny sukces odniosły obie partie komunistyczne, uzyskując łącznie 8 proc. mandatów poselskich oraz dużą liczbę mandatów w parlamentach niektórych stanów, a szczególnie w Kerali i Bengalu Zachodnim. Partie komunistyczne stały się w latach 70. główną siłą opozycyjną wobec IKN<sup>8</sup>.

Centralizacji zarządzania państwem w ostatnich latach 60. i na początku lat 70. towarzyszyła zmiana orientacji politycznej Indyjskiego Kongresu Narodowego, a więc także wyłonionego przez tę partię rządu centralnego. Nastąpił tzw. zwrot w lewo, co odpowiadało oczekiwaniom większości społeczeństwa oraz uczestników sceny politycznej, a szczególnie rosnących w siłę obu partii komunistycznych.

Trzeci z wyróżnionych wyżej podokresów to lata 1973–1984. Rok 1972, w którym zwycięsko dla Indii zakończyła się największa wojna z Pakistanem, nie stał się jednak – jak wcześniej oczekiwano – początkiem reform i poprawy warunków życia ludności. Rezultatem tego był dalszy wzrost niezadowolenia społeczeństwa oraz konsolidacja sił politycznych opozycyjnych wobec Indyjskiego Kongresu Narodowego, pojawiły się nawet akty terroru. W połowie 1975 roku wydarzenia społeczno-polityczne przybrały dramatyczny obrót. W dniu 25 czerwca 1975 roku przywódcy opozycji utworzyli Ludowy Komitet Walki, który miał kierować całą kampanią walki z rządem. Kampania miała się rozpocząć 28 czerwca i jeśli nie przyniosłaby oczekiwanych rezultatów, to na dzień 9 lipca zaplanowano

---

<sup>8</sup> Te dwie partie to: Komunistyczna Partia Indii (KPI) powstała w 1925 roku oraz Komunistyczna Partia Indii–Marksistowska (KPI–M), która wyłoniła się w 1964 roku z KPI jako jej frakcja lewacka. Partie te odgrywały niejednokrotnie znaczącą rolę na scenie politycznej oraz w rozwoju gospodarczym niektórych stanów. W 1957 roku w stanie Kerali powstał – pierwszy w historii Indii – stanowy rząd zdominowany przez komunistów. Podobna sytuacja wytworzyła się później w rządach stanowych Bengalu Zachodniego, Tamil Nadu oraz Tripury i Manipuru. W latach 90. po wielkich reformach – gospodarczej i politycznej – znaczenie partii komunistycznych istotnie zmalało.



rozpoczęcie tzw. obywatelskiego nieposłuszeństwa, co prawdopodobnie doprowadziłoby do wojny domowej i zamachu stanu, a więc obalenia wybranego demokratycznie rządu.

W sytuacji gwałtownie narastającej anarchizacji życia społecznego i zamachów terrorystycznych, w dniu 26 czerwca 1975 roku prezydent Indii wprowadził stan wyjątkowy, zawieszając tym samym konstytucyjne prawa obywateli.

Stan wyjątkowy zahamował anarchizację życia społecznego oraz pogłębianie się kryzysu ekonomicznego. Istotnie ograniczone zostały jednak swobody obywatelskie. Wprowadzono cenzurę w środkach masowego przekazu. Odwołano także ze stanowisk rządowych i stanowych, a często nawet aresztowano, wielu nieudolnych lub skorumpowanych funkcjonariuszy państwowych. Zdelegalizowane zostały najbardziej ekstremistyczne partie i ruchy społeczne.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego zmieniło kalendarz polityczny. Przypadające na 1976 rok wybory zostały przesunięte na marzec 1977 roku, a tym samym została przedłużona kadencja rządu I. Gandhi. Anulowanie stanu wyjątkowego zapowiedziano na 21 marca 1977 roku, a więc w następny dzień po zakończeniu wyborów. Indyjski Kongres Narodowy spodziewał się zwycięstwa, które miało być nagrodą za zduszenie wysokiej inflacji, poprawę sytuacji żywieniowej i bezpieczeństwa publicznego oraz ograniczenia wszechwładzy lokalnej i stanowej biurokracji. Tak się jednak nie stało. W styczniu 1976 roku powstał blok partii pod nazwą Janata Front (Front Ludowy). Jego głównym celem było odsunięcie Indyjskiego Kongresu Narodowego od władzy.

Wybory parlamentarne w marcu 1977 roku zakończyły się klęską Indyjskiego Kongresu Narodowego, który na 542 miejsca w Izbie Ludowej obsadził zaledwie 152, Front Janata i sprzymierzone z nim partie uzyskały 241 mandatów. Indyjski Kongres Narodowy został po raz pierwszy w historii Indii pozbawiony władzy.

Front Janata wraz z małymi partiami utworzył rząd, którego premierem został były długoletni działacz Indyjskiego Kongresu Narodowego i wicepremier w rządzie I. Gandhi (1967–1969), a później jej opozycjonista – Morarji Desai. Reformatorski impet, z jakim rozpoczął nowy rząd, nie trwał długo, właściwie wyczerpał się już w 1977 roku. W gronie rządzącej koalicji rozpoczęły się procesy dezintegracyjne i pojawiały konflikty na tle zróżnicowanego podejścia do sposobu rządzenia, które doprowadziły do upadku dwóch rządów Frontu Janata, w efekcie czego w sierpniu 1979 prezydent Indii rozwiązał parlament i wyznaczył na styczeń 1980 roku nowe wybory.

Jednym z ważniejszych zadań nowego, „niekongresowego” rządu stała się odwlekania przez kilkanaście lat decentralizacja administracji, czyli tworzenie demokratycznego samorządu lokalnego. W grudniu 1977 roku rząd Frontu Janaty powołał

Komitet, którego zadaniem było przygotowanie raportu o ustroju lokalnym i sformułowanie programu reform w tej dziedzinie. Na czele Komitetu stanął Ashok Mehta (A. Mehta Committee), który ogłosił w 1978 roku raport zalecający istotne modyfikacje funkcji samorządów wiejskich (panczajatów). Winny one być nie tyle – jak wynikało m.in. z raportu B.R. Mehty z 1957 roku – instytucjami wspomagającymi i koordynującymi programy rozwojowe obszarów wiejskich, ale stać się samodzielnymi, niezależnymi od władzy stanowej, podmiotami lokalnego szczebla ustroju Indii. Raport A. Mehty postulował m.in. (Joshi, Narwani, 2002, s. 36–37):

- zastąpienie trójpoziomowego systemu samorządów dwupoziomowym, tj. samorządem dystryktowym (*zilla parishads*) oraz samorządem grup wsi (*mandal panchayats*) liczących 15–20 tys. mieszkańców;
- pracownikami wszystkich szczebli samorządów winna być wykwalifikowana służba cywilna;
- partie polityczne mogłyby działać na poziomie lokalnym i brać udział w wyborach do władz samorządowych;
- na szczeblu centralnym i stanowym winny być utworzone komisje finansowe do spraw samorządów lokalnych;
- samorządy winny mieć możliwość nakładania własnych podatków i dysponowania dochodami z tego tytułu;
- na szczeblu dystryktowym (*zilla parishads*) winny być sporządzane plany rozwojowe, które byłyby wdrażane przez *mandal panchayats*;
- w rządach stanowych powinni być powołani ministrowie ds. samorządów lokalnych.

Pierwszym stanem, który wprowadził ustrój samorządów lokalnych według rekomendacji Komitetu A. Mehty, był Bengal Zachodni, a następnie uczyniły to Karnataka i Andhra Pradesh. Proces ten został jednak szybko – podobnie jak w latach 50. – zahamowany na skutek upadku rządu Frontu Janata w wyniku masowych protestów społecznych. Przedterminowe wybory parlamentarne w styczniu 1980 roku wygrał Indyjski Kongres Narodowy, uzyskując 67 proc. miejsc w parlamencie.

Głównym problemem Indii lat 80. stały się ponownie konflikty społeczne, spotęgowane nieudolnymi rządami Frontu Janata. Przybierały one coraz częściej skrajną postać, tj. walk partyzanckich oraz krwawego terroru, i zagrażały jedności państwa. Niektóre bowiem regionalne ruchy społeczno-polityczne domagały się suwerenności, argumentując to odrębnością etniczną i/bądź religijną. Najdotkliwiej na sytuacji politycznej Indii pierwszych lat 80. odcisnął się tzw. konflikt sikhijski w Pendżabie, który kosztował życie 40–50 tys. ludzi. W fazę krytyczną wszedł on na początku lata 1984, a apogeum osiągnął jesienią, kiedy to z rąk si-

khów zginęła premier Indii I. Gandhi. Wtedy konflikt ten z regionalnego przerozdił się w ogólnokrajowy, czego wyrazem było swoiste polowanie na sikhów, jako odwet za zabicie I. Gandhi. W tym samym czasie doszło do zaburzeń społecznych w północno-wschodnich regionach kraju, w tzw. Trójkącie Assamskim. Ich przyczyną były właśnie pomiędzy licznymi grupami etnicznymi zamieszkującymi tę część Indii. O złożoności sytuacji etnicznej może świadczyć fakt, że podział terytorialny oraz sposób administrowania w tej części kraju jest przedmiotem specjalnej regulacji konstytucyjnej. W latach 60., 70. i 80. ubiegłego stulecia we wspomnianym Trójkącie Assamskim powstało aż 7 stanów, są to najmniejsze (oprócz Goa) stany Indii. Konflikty w północno-wschodnich Indiach zostały zakończone w 1985 roku. Do otwartych konfliktów na tle etnicznym i religijnym w latach 80., szczególnie między hindusami a muzułmanami, doszło jeszcze w kilku innych stanach, jak: Jammu i Kashmir, Bihar, Maharashtra i Gujarat. Na południu kraju zaczęła tlić się konflikt tamilski.

Reasumując prezentację przemian politycznych w latach 1950–1984, można stwierdzić, że w całym niemal okresie dominującą tendencją była jednak centralizacja życia politycznego. Ustrój lokalny, pomimo okresowych, regionalnych prób jego demokratyzacji, w dalszym ciągu nie miał charakteru samorządowego i nie odgrywał poważniejszej roli w życiu politycznym i społecznym kraju<sup>9</sup>.

## **Lata 1985–2000; reformy ustrojowe państwa – konstytucyjna regulacja decentralizacji**

Zabójstwo I. Gandhi w październiku 1984 roku i objęcie teki premiera rządu federalnego przez jej syna Rajiva Gandhiego jest ważną cezurą w historii niepodległych Indii. Od tej chwili Indie wkraczają w nową fazę rozwojową. Następują przede wszystkim znaczące zmiany w życiu politycznym, a w ślad za tym podejmowane są próby liberalizacji gospodarki (Bywalec, 2015, ss. 97–123).

W życiu politycznym Indii lat 1984–2000 można wyróżnić dwa okresy:

1. Lata 1985–1991; w okresie tym następuje rewizja dotychczasowej polityki państwa, tj. próba odchodzenia od praktyk centralistycznych, co przejawia

---

<sup>9</sup> B.S. Gupta pisał w tej kwestii m.in.: „Demokrację indyjską poniżej szczebla stanowego cechuje zupełna pustka. Lokalne ciała samorządowe obumarły (...). Tak, jak centrum niechętnie przekazywało władzę i środki na potrzeby stanów, tak stany niechętnie dzieliły się środkami i władzą z lokalnymi ciałami samorządowymi. Samorządy miejskie wegetowały z braku funduszków i szalejącej korupcji, podczas gdy system panczajatów służył głównie ustabilizowaniu władzy starej elity dominującej na wsi” (za: Dębnicki, 2000, s. 115).

się m.in. we wzroście autonomii stanów oraz podjęciu próby tworzenia trzeciego, lokalnego sektora administracji, opartego na demokratycznych samorządach.

2. Lata 1992–2000; zapoczątkowanie i realizacja programu decentralizacji państwa indyjskiego, tj. utworzenie i usankcjonowanie w konstytucji powszechnego, demokratycznego samorządu lokalnego.

W grudniu 1984 roku – zgodnie z kalendarzem wyborczym – odbyły się wybory parlamentarne. W wyborach tych ponownie zwyciężył Indyjski Kongres Narodowy, uzyskując 77 proc. miejsc w Izbie Ludowej. Desygnowany przez IKN rząd R. Gandhiego, mając wielką przewagę w parlamencie, mógł podjąć realizację programu modernizacji życia politycznego i gospodarczego. Tak też się stało.

Wraz z R. Gandhim do władzy doszła nowa generacja polityków – pokolenie czterdziestolatków, ludzi wykształconych, często na amerykańskich i angielskich uczelniach, otwartych na świat itp. Rząd R. Gandhiego wydał zdecydowaną walkę panoszącej się korupcji, klientelizmowi i pospolitemu bandytyzmowi.

Ponownie podjęto działania zmierzające do decentralizacji państwa, tj. tworzenia demokratycznych samorządów lokalnych we wszystkich stanach (Guha, 2017, s. 633). W tym celu w 1985 roku powołany został Komitet pod przewodnictwem G.V.K Rao (G.V.K Rao Committee), którego zadaniem było przygotowanie raportu o rozwoju obszarów wiejskich i walce z ubóstwem. W raporcie zalecano m.in.:

- przekazywanie większych kompetencji samorządom lokalnym, które – zgodnie z duchem *gram swaraj* – winny być prawdziwymi, niezależnymi gospodarzami na swoich terenach;
- podstawową jednostką samorządu lokalnego winny być panczajaty dystryktowe (*zilla parishads*), które należy wyposażyć w nowe, przekazane przez rządy stanowe, kompetencje, zwłaszcza w zakresie planowania oraz gospodarki finansowej (Kumar, 2015, s. 526);
- w stanach, w których nie istniał szczebel dystryktowy, jego funkcje winny przejąć samorządy pośredniego stopnia (*samitis, blocs*);
- władze samorządów lokalnych powinny pochodzić z powszechnych, regularnie odbywanych wyborów.

Jak nietrudno dostrzec, raport Komitetu Rao nie wnosił wiele nowego do raportu Komitetu A. Mehty z 1978 roku, na ogół potwierdzał jego zalecenia. Stał się on jednak tym razem podstawą żywej dyskusji, co wiązało się z polityką reform decentralizacyjnych i liberalizujących gospodarkę wdrażanych przez rząd R. Gandhiego. Wątpliwości budziły przede wszystkim propozycje nadania dużych kompetencji samorządom lokalnym i ograniczenia tym samym władzy centralnej i stanowej.

W celu wyjaśnienia kontrowersji co do instytucjonalnego kształtu i kompetencji samorządów lokalnych, w 1986 roku utworzono Komitet pod kierownictwem Laxmi M. Singhiego (L.M. Singhvi Committee). Komitet ten podzielił większość propozycji raportu Komitetu G.V.K. Rao. Dodał jednakże nowe, bardzo ważne postulaty, w tym konieczność precyzyjnego umocowania w konstytucji Indii organizacji oraz kompetencji samorządów lokalnych, jak również propozycję odpolitycznienia lokalnego samorządu poprzez zakaz udziału w nim partii politycznych.

Ustalenia Komitetu L.M. Singhiego stały się podstawą projektu konstytucyjnej regulacji ustroju lokalnego w 1989 roku. W ten sposób rząd R. Gandhiego chciał położyć kres trwającym trzy dziesięciolecia dyskusjom kończącym się rekomendacjami różnych komitetów, w wyniku których jednak prawie nic się nie zmieniło, gdyż brakowało jednoznacznego konstytucyjnego umocowania samorządności lokalnej w strukturze państwa. Ostatecznie projekt Komitetu L.M. Singhiego zamienił się w 64 poprawkę do konstytucji Indii i został zaaprobowany przez Izbę Ludową, ale odrzuciła go reprezentująca stany izba wyższa, tj. Rada Stanów. Przedstawiciele stanów uznali, że 64 poprawka do konstytucji ograniczałaby kompetencje stanów i sprzyjała anarchizacji życia publicznego. To była oczywiście oficjalna, urzędowa argumentacja. W rzeczywistości politykom stanowym chodziło o zachowanie dotychczasowych kompetencji władz stanowych, a w tym ich osobistych pozycji i wynikających z tego korzyści, jakie stwarzały klientelizm, korupcja, bezkarność itp.

W 1989 roku odbyły się kolejne wybory parlamentarne. Rządowe reformy liberalizujące gospodarkę i decentralizujące państwo nie spotkały się z akceptacją większości społeczeństwa. Partia premiera R. Gandhiego – Indyjski Kongres Narodowy – uzyskała w nich zaledwie 195 mandatów, a więc ponaddwukrotnie mniej niż w wyborach w 1984 roku. Największy sukces odniosła głosząca nacjonalistyczne, hinduistyczne hasła Indyjska Partia Ludowa (BJP), uzyskując 85 miejsc w parlamencie, podczas gdy w poprzednich wyborach musiała się zadowolić zaledwie 2 mandatami.

W zaistniałej sytuacji musiało dojść do utworzenia rządu koalicyjnego lub mniejszościowego, a więc niejednorodnego politycznie i tym samym słabego. Nie chcąc dopuścić do udziału w rządzie Indyjskiego Kongresu Narodowego, pozostałe dwa bloki polityczne utworzyły w Izbie Ludowej „egzotyczny” sojusz, tzn. Indyjska Partia Ludowa poparła mniejszościowy rząd Frontu Narodowego, na czele którego stanął Vishwanath P. Singh. Ten wysoce niejednorodny i skłócony rząd przetrwał tylko rok. W tym czasie zaostrzały się konflikty pomiędzy hindusami a muzułmanami (szczególnie o budowę hinduskiej świątyni w Ajodhii), narastały ruchy separatystyczne w Kaszmirze i Tamil Nadu.

Indyjska Partia Ludowa, wspierająca właśnie wielkohinduski szowinizm, była niezadowolona z polityki rządu V.P. Singha i wycofała mu parlamentarne poparcie. W listopadzie 1990 roku nastąpiła kolejna zmiana rządu. Powołany został nowy gabinet pod kierunkiem Chandry Shekhara, b. przewodniczącego Janata Dal, któremu wsparcia udzielił tym razem Indyjski Kongres Narodowy.

Sytuacja rządu Ch. Shekhara była jeszcze trudniejsza niż poprzednika, stał się on bowiem zakładnikiem Indyjskiego Kongresu Narodowego i miał ograniczone pole manewru. W marcu 1991 Ch. Shekhar złożył rezygnację z zajmowanego stanowiska i w tej sytuacji ogłoszone zostały przedterminowe wybory parlamentarne.

Kampania wyborcza była krótka, ale bardzo intensywna i zakończyła się dramatem. Otóż w drugim dniu wyborów, tj. 21 maja, tamilska terrorystka zabiła premiera R. Gandhiego. Przerwane wybory dokończono 15 czerwca 1991 roku.

Wybory majowo-czerwcowe również nie przyniosły rozstrzygnięcia, żadne z ugrupowań politycznych nie uzyskało połowy mandatów poselskich. Zszedł właściwie ze sceny rządzący w latach 1989–1991 Front Narodowy, jego główna siła polityczna – Janata Dal musiała zadowolić się zaledwie 55 miejscami w parlamencie – wobec 143 w poprzednich wyborach. Znaczący przyrost elektoratu i mandatów zanotowała Indyjska Partia Ludowa – z 85 do 119. Na pozycji lidera umocnił się Indyjski Kongres Narodowy, który powiększył swą frakcję parlamentarną z 195 do 245 posłów, ale to oczywiście nie dawało jeszcze większości w parlamencie. Ze względu na różnice programowe oraz zadawnione konflikty personalne nie było możliwe utworzenie rządu większościowego. W tej sytuacji Indyjski Kongres Narodowy zdecydował się na utworzenie rządu mniejszościowego, który wspierać miały małe ugrupowania polityczne, gł. regionalne i lokalne. Premierem rządu mniejszościowego został nowy (po R. Gandhim) przewodniczący IKN – Narashima Rao. W grudniu 1993 roku do IKN dołączyli dysydenci z Janata Dal i w ten sposób zapewnili rządowi N. Rao przetrwanie całej kadencji, a więc do 1996 roku.

Na początku lat 90. Indie znalazły się w największym od chwili uzyskania niepodległości kryzysie ekonomicznym. Wyrazem tego były przede wszystkim duże deficyty budżetowe oraz szybko rosnący dług publiczny. Państwo indyjskie znalazło się na granicy bankructwa, w czerwcu 1991 roku indyjskie rezerwy walutowe zmniejszyły się do wartości dwutygodniowego importu. W tej sytuacji nowo powstały rząd N. Rao zwrócił się o pomoc do światowych instytucji finansowych (Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Banku Światowego). Uzyskane pożyczki obwarowane były jednak nakazami podjęcia radykalnych reform denacjonalizujących, decentralizujących i deregulujących gospodarkę oraz ustrój państwa w duchu przyjętego w latach 1989–1991 Konsensusu Waszyngtońskiego oraz

transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej. Reformy te zaczęto szybko wdrażać i stały się początkiem długotrwałego ożywienia gospodarki Indii. Po 1992 roku (do chwili obecnej) tempo wzrostu indyjskiego PKB ustępuje – wśród największych gospodarek świata – tylko przyrostom PKB Chin. Pod koniec pierwszej dekady bieżącego wieku indyjski PKB (wg PPP) był niższy tylko od chińskiego i amerykańskiego (USA)<sup>10</sup>.

Liberalizacyjnym reformom gospodarczym towarzyszyły reformy ustroju politycznego, między nimi zachodziła wyraźna synergia. Efektem tych drugich stało się utworzenie powszechnego, demokratycznego samorządu lokalnego. Od wcześniejszych, wyżej opisanych prób decentralizacji reformy z lat 1992–1993 różniło przede wszystkim to, że zostały usankcjonowane szczegółowymi zapisami w konstytucji Indii.

Formalna „nobilizacja” samorządu lokalnego nastąpiła przez wprowadzenie w grudniu 1992 roku do konstytucji Indii dwóch obszernych poprawek – 73 i 74. Weszły one w życie: 24 kwietnia 1993 roku – poprawka 73, a 1 czerwca 1993 – poprawka 74 (Kashyap, 2012, s. 239–242). Wdrożenie to nie miało jednak charakteru bezpośredniego, lecz pośredni – poprzez ustawodawstwo stanowe<sup>11</sup>. W ciągu roku od daty uchwalenia poprawek przez parlament krajowy musiały je ratyfikować organy ustawodawcze stanów i wydać własne ustawy dostosowawcze (Conformity Acts), uwzględniające specyfikę stanową (m.in. liczbę szczebli samorządu wiejskiego). Do kwietnia 1995 roku miały się odbyć wybory do rad lokalnych. Poprawki do konstytucji 73 i 74 uporządkowały i ujednoliciły status prawny samorządów lokalnych<sup>12</sup>.

Według poprawki 73, na obszarach wiejskich muszą być tworzone samorządy lokalne (panczajaty):

- na poziomie wsi (*gram panchayat*);
- na poziomie zespołu wsi w stanach, w których liczba ludności przekracza 2 miliony (*taluka, block, samiti*), w stanach mniejszych nie muszą być tworzone;
- na poziomie dystryktu (*zilla parishad*).

<sup>10</sup> Szeroko rozwój gospodarczy Indii po 1991 omówiono w: Bywalec, 2015.

<sup>11</sup> Poprawki 73 i 74 nie obejmowały początkowo takich stanów, jak: Nagaland, Meghalaya, Mizoram oraz Delhi – Narodowego Terytorium Stołecznego oraz, do grudnia 1996, tzw. obszarów plemiennych w siedmiu stanach – Andhra Pradesh, Gujarat, Himachal Pradesh, Maharashtra, Madhya Pradesh, Orissa (od 2011 – Odisha) i Rajasthan.

<sup>12</sup> Poprawka 73 – dotycząca obszarów wiejskich – stanowi IX część konstytucji (artykuł 243 i artykuły 243A do 243O). Poprawka 74 – dotycząca obszarów miejskich – stanowi część IXA konstytucji (artykuły 243P do 243ZG; *The Constitution of India*, 2000, s. 208–220).

Poprawka 74 określa rodzaje i zasady funkcjonowania samorządu na terenach miejskich. Nie mają one – w odróżnieniu od samorządu wiejskiego – szczebli, lecz ich charakter jest uzależniony od wielkości miasta. Są nimi:

- panczajaty miejskie (*nagar panchayat*) – na obszarach „przejściowych”, czyli takich, które są w trakcie przekształcania swojego charakteru z wiejskiego na miejski (osiedla, małe miasta, przedmieścia metropolii);
- rady miejskie (*municipality, municipal council*) na niewielkich obszarach miejskich (15–500 tys. mieszkańców);
- korporacje miejskie (*municipal corporation*) w dużych miastach – powyżej 500 tys. mieszkańców.

Poprawki 73 i 74 regulują czas trwania kadencji organów przedstawicielskich panczajatów wiejskich i rad miejskich, która trwa 5 lat. W radach samorządowych rezerwuje się miejsca dla tzw. plemion tubylczych (*scheduled tribes*) i osób bezkastowych (*scheduled castes*). Legislatury poszczególnych stanów mogą – na podstawie poprawek 73 i 74 – nadawać samorządom określone uprawnienia niezbędne dla realizacji ich funkcji. W załączniku XI do konstytucji wylicza się listę zadań, które mogą być przekazane samorządom lokalnym. Wymienia się w nim 29 dziedzin działalności publicznej, za które odpowiedzialność przejmują samorządy wiejskie (panczajaty; *The Constitution of India, Eleventh Schedule*, art. 243G). Z kolei w załączniku XII do konstytucji wymienia się 18 zadań, które mogą być przekazane samorządom miejskim (*The Constitution of India, Twelfth Schedule*, art. 243W). Samorządy mogą wykonywać przekazane przez stany zadania samodzielnie lub łączyć się w ich realizacji z innymi samorządami, tworząc różnego rodzaju poziome porozumienia i związki organizacyjne (*The Local Government System in India*, 2004, s. 80).

Jedną z najbardziej doniosłych, wręcz rewolucyjnych – jak na zwyczaj indyjskie – regulacji zawartych w poprawkach 73 i 74 jest obowiązek wyboru do organów samorządowych kobiet, muszą one stanowić co najmniej 1/3 składu osobowego rad lokalnych. W ten sposób kobiety zostały obligatoryjnie włączone do życia publicznego (Bhambhri, 2011, s. 32).

Według wyników spisu powszechnego w 2001 roku, pierwszego po wdrożeniu poprawek decentralizacyjnych do konstytucji i formalnym ukształtowaniu się demokratycznego ustroju lokalnego w Indiach, na obszarze kraju funkcjonowały: 593 dystrykty (*zilla parishads*), 5564 jednostek pośrednich (*blocks, talukas, samitis*), 640 tys. samorządów wiejskich (*gram panchayats*) oraz 5161 rad osiedli i miast różnej wielkości (Bose, 2001, s. 3). Liczby te wskazują, że utworzenie demokratycznego samorządu lokalnego w Indiach w latach 90. ubiegłego wieku było największym przedsięwzięciem decentralizacyjnym w świecie.



W strukturze indyjskiego państwa pojawił się trzeci, demokratyczny poziom organizacji społeczeństwa. Jednym z dodatkowych efektów jego utworzenia jest ograniczenie kompetencji i rangi drugiego szczebla struktury państwa, tj. stanów. Do tej pory stany nie zawsze spełniały pozytywną rolę w życiu państwowym. Niejednokrotnie dochodziło do konfliktów na linii centrum – stany i w zachowaniach rządów stanowych pojawiała się samowola i tendencje separatystyczne, czemu sprzyjało ogromne zróżnicowanie etniczne, religijne oraz zaszczości historyczne. Po konstytucyjnym usankcjonowaniu trzeciego, demokratycznego szczebla struktury państwa wiele kompetencji władczych stanów zostało przesunięte – zgodnie z zasadą subsydiarności – na poziom lokalny, co na pewno zrationalizowało funkcjonowanie państwa, a dodatkowo zmniejszyło zagrożenie regionalnymi separatyzmami.

## Uwagi końcowe

Ustanowienie, a następnie wdrażanie nowego, demokratycznego ustroju lokalnego w tak zróżnicowanych i skomplikowanych warunkach politycznych, demograficznych, kulturowych i etnicznych jest zadaniem bardzo trudnym. Nie należało się zatem spodziewać spektakularnych sukcesów w krótkich okresach i poza wyjątkami takich rzeczywiście – jak dotąd – nie zaobserwowano. Ugruntowanie indyjskiej decentralizacji, nie tyle instytucjonalne i formalnoprawne, ale przede wszystkim utrwalenie jej w umysłach setek milionów ludzi przesiąkniętych od tysięcy lat odmiennymi, niedemokratycznymi systemami wartości, to proces na wiele dekad, przynajmniej 2–3 pokolenia.

W analizie oraz ocenie wielu zjawisk i procesów gospodarczych, społecznych i politycznych w Indiach ograniczoną przydatność mają miary i sposoby analizy stosowane w innych krajach. Dotyczy to także decentralizacji, którą należy mierzyć i oceniać zupełnie inaczej niż np. w państwach zachodniego kręgu kulturowego. Zachodnia (europejska oraz amerykańska) logika i racjonalność bardzo często nie sprawdzają się na indyjskim subkontynencie. Trudno jest więc, pomimo upływu ćwierćwiecza, formułować już jakieś uogólniające oceny indyjskiej decentralizacji i jej wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny kraju, tym bardziej że ma ona różne kształty i dynamikę w poszczególnych regionach tego, wkrótce najludniejszego, kraju świata. Można jedynie stwierdzić, że reformy decentralizacyjne z lat 1992–1993 wraz z liberalnymi reformami gospodarczymi przełamały wielowiekowe *status quo* i zapoczątkowały odchodzenie od wysoce zhierarchizowanego, wręcz niehumanitarnego systemu struktur społecznych i relacji międzyludzkich

oraz kształtowanie demokratycznych, aktywnych postaw i zachowań równych sobie ludzi w ich bliskim i dalszym otoczeniu.

## Bibliografia:

- Bates, C. (2005). The Development of Panchayati Raj in India. W: C. Bates, S. Basu (red.). *Rethinking Indian Political Institutions*. London: Anthem Press.
- Bhambhri, C.P. (2011). *Democracy in India*. New Delhi: National Book Trust, India.
- Bose, A. (2001). *Population of India 2001. Census Results and Methodology*. New Delhi: B.R. Publishing Corporation.
- Bywalec, G. (2015). *Reformy ekonomiczne i polityczne a rozwój gospodarczy Indii*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Chandra, B., Mukherjee, M., Mukherjee, A. (2008). *India Since Independence*. Gurgaon: Penguin Books.
- Dębnicki, K. (2000). *Konflikt i przemoc w systemie politycznym niepodległych Indii*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog.
- Guha, R. (2017). *India After Gandhi. The History of the World's Largest Democracy*. New Delhi: Picador India.
- Jeffrey, C., Harriss, J. (2014). *Keywords for Modern India*. Oxford: Oxford University Press.
- Joshi, R.P., Narwani, G.S. (2002). *Panchayat Raj in India. Emerging Trends Across the States*. Jaipur and New Delhi: Rawat Publications.
- Kochhar, S. (2016). *The Untold Story of Indian Reforms 1991–2016*. Gurgaon: Skoch Media.
- Kashyap, S.C. (2012). *Our Political System*. New Delhi: National Book Trust, India.
- Konstytucja Republiki Indii*. (1976). Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo PAN.
- Kumar, R. (2015). Historical Development of Panchayati Raj in India. *International Journal in Management and Social Science*, 3(08), 523–530.
- Manor, J. (2006). Renewing the Debate on Decentralisation. *Commonwealth and Comparative Politics*, 44(3), 326–343.
- Mitra, S.K. (2014). *Politics in India. Structure, Process, and Policy*. New Delhi: Oxford University Press.
- Myrdal, G. (1968). *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*, vol. 2. New York: Pantheon. A Division of Random House.
- Rajaram, K. (red.). (2000). *Indian Polity. A Concise Overview of the Indian Constitution and Political System*. New Delhi: Spectrum India.
- The Constitution of India*. (2000). New Delhi: Akalank Publications.
- The Local Government System in India. (2004). W: *The Commonwealth Local Government Handbook 2004*. London: Commonwealth Secretariat.