

# ÖNKORMÁNYZATISÁG INDIÁBAN

VARGA LÁSZLÓ<sup>1</sup>



## Abstract

A tanulmány India alkotmánya alapján mutatja be az ország három szintre tagolt politikai rendszerét, különös tekintettel az önkormányzatiság kérdéskörére. A szövetségi és az állami szinten jól elkülönül a hatalom három ága, viszont a vertikális hatalomgyakorlás és kormányzati viszonyrendszer jelentős és kettős centralizáltságot mutat egyrésről a központi, másrésről az állami kormányzatok irányába. A helyi önkormányzati szinten, annak ellenére, hogy erős legitimitással bír, hiszen választások alapján formálódik, a gyakorlatban mégis a központi és állami kormányzat dominanciája érvényesül a párhuzamosan futó, általában szövetségi, kisebb mértékben állami kormányhivatali és közszolgáltatói rendszer miatt.

## Local Self-Governance in India

The study presents India's three-tiered political system outlined in her constitution, with particular emphasis on the issues of local governments. The three branches of power are well separated on the federal and state levels, but the vertical hierarchy has a significant and dual centralization towards both the central and the state governments. In spite of the strong legitimacy of the local governments afforded by direction elections, in practice, the dominance of the central and state governments prevail due to the latter entities being responsible for running the public service system.

## Bevezetés

Indiában, egy csupán akkora területen, mint az Európai Unió területének háromnegyede, majdnem háromszor annyian, 1,34 milliárdan<sup>2</sup> élnek. Az ország 1947-ben szabadult ki a brit gyarmati iga alól, s azóta töretlen államisággal a legnépesebb demokrácia a bolygón. Politikai rendszere speciális, mivel több más ország jól bevált gyakorlatát és a helyi történelmi hagyatékot is magába olvasztja:

- az USA szövetségi államformáját,
- az Egyesült Királyság egyéni mandátumos választási rendszerét,
- a sok helyen alkalmazott kétkamarás törvényhozást,
- az elnöki rendszernek hívott, de a gyakorlatban parlamentáris köztársaságként működő kormányformát,
- egy négy szintű bírósági rendszert,
- és egy kétágú önkormányzati rendszert.

A ciklikusságot figyelmen kívül hagyó lineárisan megalkotott modern történetírás szerint India története az Indus-völgyi kultúrával kezdődött, melyet számos civilizációs

váltás követett, majd az iszlám betörésével megkezdődött a kultúra átformálódása is, főleg Észak-Indiában, mely fejlődési szakaszt végül a britek zárták. Mindez azért tudott így menni évszázadokon keresztül, mert nem volt egység a helyi kiskirályságok között, és a népesség körében sem. A múlt század 20-as éveitől kezdve Mahatma Gandhi *satyagraha*<sup>3</sup> mozgalmával elsősorban egységet teremtett az országban, mely olyan erőt hozott létre, amivel a brit hadsereg már nem tudott mit kezdeni, s a II. világháborút követő években létrejött az Indiai Köztársaság, mely ma 29 állam és 7 szövetségi terület<sup>4</sup> föderális uniójából áll.

A tanulmány India alkotmánya alapján mutatja be az ország három szintre tagolt politikai rendszerét, különös tekintettel az önkormányzatiság kérdéskörére. A központi, szövetségi és állami szinten jól elkülönül a hatalom három ága, viszont a vertikális hatalomgyakorlás és kormányzati viszonyrendszer jelentős és kettős centralizáltságot mutat egyrésről a központi, másrésről az állami kormányzatok irányába. A helyi önkormányzati szinten, annak ellenére, hogy erős legitimitással bír, hiszen választások alapján formálódik, a gyakorlatban mégis a központi és állami kormányzat do-

<sup>1</sup> PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Interdiszciplináris Doktori Iskola Politikatudományi Doktori Program. Mérnök-politológus. Kutatási területe Szaúd-Arábia és India politikai kultúrája, mely országok életét több éves személyes tartózkodások miatt tapasztalati úton is jól ismeri.

<sup>2</sup> <https://www.indiastat.com/>, letöltés 2018.05.12.

<sup>3</sup> *satyagraha*: Az igazság (*satya*) szeretetet áraszt, a megingathatatlanúság (*agraha*) pedig emelkedettséget szül, így a kettő együtt az erő szinonimája is. <http://www.gandhifoundation.net/about%20gandhi6.htm>, letöltés 2018.05.08.

<sup>4</sup> <http://knowindia.gov.in/states-uts/>, letöltés 2018.05.11.



1. ábra  
Adatok Indiáról

Forrás: saját szerkesztés, több forrás alapján<sup>5</sup>

minanciája érvényesül, mert a területfejlesztés és fenntartás, a közszolgáltatások és a közüzemek működtetése a párhuzamosan futó, általában szövetségi, kisebb mértékben állami kormányhivatali rendszer irányítása alatt állnak.

### A szövetségi politikai rendszer

Az 1950. január 26-án hatályba lépő alkotmány, mely igen terjedelmes, talán a leghosszabb és legalaposabb a világon, preambulumban független, szocialista, szekuláris és demokratikus köztársaságként alapítja meg az országot azzal a céllal, hogy igazságosság, szabadság, egyenlőség és testvériség legyen minden állampolgár életében.<sup>6</sup> A dokumentum a politikai rendszert teljes részletességgel leírja, mely ennek köszönhetően stabilan állja az elmúlt közel 70 év történelmi viharait.

A végrehajtó halalom csúcsán az ország elnöke foglal helyet, akit nem az állampolgárok közvetlenül, hanem a szövetségi parlament alsó és felső házában képviselői, valamint a szövetségi államok törvényhozó testületeinek tagjai, közös nevükön ebben a szerepben az elektorok választanak öt éves időtartamra. Ennek ellenére az ország kormányzati formája mégsem elnöki, mert az alkotmány 74. paragrafusában úgy rendelkezik, hogy az elnöknek a végrehajtó hatalmát akként kell gyakorolnia, hogy döntései előkészítésében mindenben a miniszterek tanácsa vezetőjének a javaslatait kell követnie és arra alapozva véglegesíteni a döntését. Vagyis csak olyan döntést hozhat, amit a miniszterelnök jóváhagyott. Érdekesége még ennek a paragrafusnak a második bekezdés, miszerint az elnök és a miniszterelnök közötti tanácsadás tartalmáról semmilyen bíróság sem érdeklődhet, azaz örökre titkosított. Az elnök a hadsereg főparancsnoka, ő nevezi ki miniszterelnöknek azt az alsóházi képviselőt, akinek a támogatottsága az alsóházban meghaladja az 50%-ot, továbbá a miniszter-

elnök javaslatára a minisztereket, akiknek a létszáma nem lehet több, mint az alsóház képviselői létszámának 15%-a, valamint a köztársaság legfőbb ügyészét. Ezekon felül az elnök nevezi ki India legfelsőbb, és a legfelsőbb bíróság 30 bíráját is. Az alkotmány rendelkezik az alelnöki tisztségről. Az alelnök megválasztásának folyamata hasonló az elnökéhez. Az elnök halála, vagy bármely okból való lelépése esetén a következő elnök megválasztásáig ő tölti be az elnöki funkciót. Az alelnök fő munkaköre a szövetségi parlament felső házában, az államok tanácsának vezetése. A miniszterelnök, és így a miniszterek tanácsának tagjai is a parlament alsóházának felelnek. A központi kormányzat bevételei javarészt a vám- és jövedéki adókból származnak és részben a társasági és személyi jövedelemadók töredékéből.

A szövetségi parlamentnek két háza van, az alsóház *Lok Sabha* (Nép Háza) és a felsőház *Rajya Sabha* (Államok Tanácsa). A parlament tagja a köztársasági elnök és az alelnök is. Az alsóház szerepe képviselni Indiát, mint egy egységet, a felsőház pedig az államok érdekeit képviseli az egységgel szemben. Az alsóház tagjainak számát az alkotmány 552 főben maximalizálja. A jelenlegi alsóház létszáma 545 képviselő, akik közül 543 képviselőt közvetlenül az állampolgárok választottak, egymandátumos egyéni választókerületekben egyszerű többségi rendszerben, öt évre. A legnépesebb államban, *Uttar Pradesh*-ben 80, és vannak olyan államok, szövetségi területek, például *Sikkim* vagy *Chandigarh*, ahol mindössze 1-1 mandátum szerezhető. A fennmaradó két képviselői helyre a köztársasági elnök jelöl ki személyeket az angol-indiai közösségből érdekeik megfelelő képviselőit. A legutóbbi választások 2014-ben voltak. A felsőház az USA szenátusi intézményéhez áll a legközelebb. Hasonlóan 6 éves a mandátum időszaka és a ház 250 képviselői mandátumának egyharmada kerül két évenként újraválasztásra. 12 képviselőt a köztársasági elnök jelöl a tudomány, művészet, s más speciális szakértelmet kívánó területről, a fennmaradó 238 helyre pedig az államok törvényhozó testületei választanak képviselőket. Az államok által delegált képviselők megoszlása követi az államok népességi sorrendjét, azaz ebben a házban is a legnépesebb állam, *Uttar Pradesh* kapja a legtöbb mandátumot. Mindkét ház a pártpolitika színtere, ahol általában nemzeti pártok és koalícióik versengenek. Vannak állami szintű pártok is, de azok jelenléte inkább az államok törvényhozásaiban erős. A szövetségi törvényalkotásban mindkét ház alapvetően részt vesz úgy, hogy a törvénytervezeteket mindkét háznak el kell fogadni függetlenül attól, hogy melyik házból származik. Ez alól az általános eljárási szabály alól kivételt képez a költségvetési törvénytervezet, melyet csak az alsóház kezdeményezhet, és ha ott elfogadásra került egyszerű többséggel, akkor függetlenül attól, hogy a felsőház elfogadja-e, a meghatározott idő elteltével hatályba lép. A felsőháznak is van hasonló speciális felhatalmazása olyan közszolgáltatások bevezetésének indítványozására, ami minden államot érint. Ezen eseteken kívül, amennyiben az egyik ház által elfogadott törvénytervezet a másik ház nem fogadja el, az alkotmány lehetőséget ad egy összevont plenáris ülészakra, ahol a két ház képviselőinek közösen kell szavazni. Ilyenkor a házak létszámkülönbségéből adódóan az alsóház akarata érvényesül. A függetlenség elnyerése óta

<sup>5</sup> <http://www.indiastates.in/states-and-capitals-of-india/>, <http://www.mospi.gov.in/central-statistics-office-cso-0>, letöltés 2018. 05. 31.

<sup>6</sup> The Constitution of India, <http://www.legislative.gov.in/sites/default/files/coi-4March2016.pdf>, letöltés 2018. 05. 08.

plenáris ülészekre eddig mindössze három alkalommal, 1961-ben a *Dowry Prohibition Act*, 1958.; 1978-ban a *Banking Services Commission (Repeal) Act*, 1977. és 2002-ben a *Prevention of Terrorism Act*, 2002. került sor. Az alkotmány megkülönbözteti az alkotmány módosítására irányuló jogalkotói folyamatot az általános törvényhozástól. Az alkotmány módosítása csak akkor lehetséges, ha mindkét ház külön-külön, az összes képviselő abszolút többségével elfogadta a javaslatot úgy, hogy az összes képviselő legalább kétharmada szavazott. Ezek után minden állam törvényhozásának is hasonló többségi szavazati aránnyal és szavazatszámával el kell azt fogadnia. Az alkotmánymódosítás esetében nincs lehetőség összevont ülészekre. Az általános törvényalkotást az alkotmány illetékességi megkülönböztetéssel három csoportba sorolja, amit listáknak nevez:

1. szövetségi lista, ide tartoznak azok a területek – jelenleg 100 ilyen terület van, például a hadsereg, az energiaforrások felhasználása, a külpolitika –, amikkel kapcsolatban csak a szövetségi parlamentnek van illetékessége törvényt alkotni,
2. állami lista, ebben a listában szereplő területeken – ez a lista 61 területet említ, mint például az önkormányzatok, a büntetés-végrehajtás, a mezőgazdaság, az egészségügy – csak az államok törvényhozói alkothatnak,
3. párhuzamos lista, ezeken a területeken – ez a lista 52 illetékességi területet tartalmaz, többek között a büntetőjog, a házasságjog, a szociális és jóléti alapok – a parlament és az állami törvényhozás is lehetőséget kap a jogalkotásra.

Az indiai alkotmány az igazságszolgáltatás területén is igen részletesen rendelkezik. E szerint a bírósági rendszer egy ötszintű bírósági hierarchiára épül. A csúcson kap helyet a köztársaság legfelsőbb bírósága (*Supreme Court of India*), mely alapvetően egyrésztől a legfelsőbb fellebbviteli bíróság az államok felsőbb bíróságai számára, másrésztől pedig az alkotmány őrzőjeként a törvényalkotás folyamatában vesz részt azzal, hogy kérésre megvizsgálja a törvénytervezetek alkotmányosságát, mind a szövetségi parlament, mind pedig az állami törvényalkotás szintjén. Közvetlen kereseteket is befogadhat, ha azok országos horderejűek, főként az állampolgári jogok kéréskörével kapcsolatban. A bírói gyakorlat az alapjogrendszerre épül, de a brit precedensjog is elfogadott. A legfelsőbb bíróság bírót a köztársasági elnök nevezi ki. A bírák kinevezése 65. életévük betöltéséig, lemondásukig vagy valamilyen erkölcsi vagy bűnügyi eset miatti visszahívásukig szól. A visszahívás véglegesítésére a szövetségi parlament mindkét házában kétharmados többséggel kell igent mondania, az elnök csak ebben az esetben járhat el. Ebből a szempontból India Legfelsőbb Bírósága az ország legnagyobb autonómiát élvező intézménye. Érdekesség, hogy a legfelsőbb bíróság nyelve csak az angol. A legfelsőbb bíróság alatti szint az állami igazságszolgáltatás legfelsőbb szintje, a felsőbb bíróságok (*High Courts*), melyek száma 24. A felsőbb bíróságok alapvetően az alsóbb bíróságok fellebbviteli bíróságai a civil és büntetőügyekben egyaránt, de az államokon belüli társasági joggal kapcsolatos ügyekben elsőfokú bíróságként járnak el. A felsőbb bíróságok bírát is a köztársasági elnök nevezi ki, az állam kormányzójának és India legfelsőbb bírójának javas-

latára. A következő szint a körzeti bíróságok szintje (*District Courts*), melyek létrehozását az alkotmány már az állami törvényhozás szintjére utalja. A körzeti bíróságok fellebbviteli bíróságai az alárendelt bíróságoknak (*Subordinate Courts*). Az alárendelt bíróságok a magyar bírósági intézményrendszerben a törvényszékek alatti, már differenciált bírósági szintnek felelnek meg. Külön vannak a polgári ügyek, azokon belül is a családi, ingatlan és egyéb hatósági ügyek, valamint a büntető ügyek bíróságai. Az eddigi szintek jól beleillenek az angolszász bírósági hagyományokba, hiszen a brit gyarmati korszakban alakították ki őket. Ami speciális az indiai bírósági rendszerben, az az ősi korokból megmaradt falusi szintű békítési és vita megoldási közösségi háló, valamint a mozgó, kitelepülő, egyszerű döntéshozó intézményrendszer, amik a modern időkben törvényi jóváhagyással és kormányzati támogatással bírnak, főleg az óriási számban felgyülemlett, a bíróságok teljesítő képességét bőven meghaladó esetek miatt. A Nép Igazsága (*Lok Adalat*)<sup>7</sup> és a Falu Bírósága (*Nyaya Panchayat*)<sup>8</sup> nagyon hatékonyan tudják megoldani az emberek közötti kisebb tulajdonjogi, személyi vitákat és az enyhébb bűnügyi kérdéseket, mint a kisebb értékű lopások, garázdaságok. A *Lok Adalat* keretein belül bármely bíróságnak már beadott ügyben peren kívüli megegyezést lehet elérni, illetve még bírósághoz be nem adott vitás kérdést lehet rendezni. Az ösztönző erő a kormányzat részéről, hogy az állampolgárok a *Lok Adalat* szolgáltatását igénybe vegyék az, hogy jogra támaszkodó, jogszerű döntést képes hozni akár napok alatt, a bírósági rendszer években, gyakran évtizedekben mért lép-tékével szemben, mely eljárásnak a felek részére nincs költsége, ráadásul, ha egy olyan esetet kérnek átírányítani a vitázó felek, ami már korábban perré alakult, akkor a befizetett eljárási díjakat a bíróság visszatéríti. Amennyiben a felek nem elégedettek a *Lok Adalat* döntésével, a keresetet be lehet újból adni vagy el lehet indítani. A *Nyaya Panchayat* intézménye az alárendelt bíróságok kihelyezett fiókjai, amik kicsi falvakban székelnek, ellátva a falu, vagy több falu polgári peres és kisebb büntetőperes igazságszolgáltatását. Ha kell a *Nyaya Panchayat* bírója kitelepül a távolabbi helyszínekre és ott tartja meg a tárgyalást, majd hozza meg a végzést, melyben nem kötelező alkalmazni a bizonyítási szabályokat, hanem a természetes igazságosság elvei és a felsőbb bíróság útmutatásai szerint járhat el. A *Nyaya Panchayat* teljesen ingyenes minden állampolgár számára.

### A szövetségi államok, területek politikai rendszere

A szövetségi államokban és területeken a három hatalmi ág, a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás viszonya és szerkezete a központi rendszer leképezése állami szintre. Ennek megfelelően a végrehajtó hatalom vezetője az állam kormányzója, aki nem választás útján, hanem a köztársasági elnök kinevezésével kerül a posztjára. A kormányzó kinevezése előtt, csakúgy, mint a köztársasági elnök, nem lehet sem-

<sup>7</sup> <https://nalsa.gov.in/lok-adalat>, letöltés 2018. 05. 11.

<sup>8</sup> <http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=52951>, letöltés 2018. 05. 11.

milyen választott törvényhozó testület tagja vagy üzleti érdekeltséggel rendelkező személy, viszont kinevezése után, mint a végrehajtó hatalom feje a törvényhozó testület tagja lesz. A kormányzó nevezi ki az állam főminiszterét és a minisztereket a főminiszter javaslatára. A kormányzó és a főminiszter közötti hivatalos viszony megegyezik a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti kapcsolat tartalmi elemeivel, azaz az állami kormányzat vezetése a főminiszter alá tartozik és a kormányzó a végreható hatalmi szerepében önállóan semmi- ben nem dönthet. Az állami kormányzat bevétele az általános forgalmi adóból, az eladási adóból és az illetékekből (*stamp duty*) származik. Indiában ősi szokás szerint illetéket kell fizetni minden aláírt polgári és üzleti megállapodás után.

Az állami szintű törvényhozás szerkezetéről az alkotmány akképp rendelkezik, hogy az lehet egy- vagy kétkamarás. Az alsóház, a törvényhozó testület (*Vidhan Sabha*) tagjait egymandátumos szavazóközrtekben, egyszerű többségi rendszerben választják az állampolgárok minden államban öt évre. A képviselők számát az alkotmány tág határok közé helyezi minimum 60 és maximum 500 fővel. Van néhány kis állam, terület, ahol megengedett a 60 főnél kisebb törvényhozó testület. Felsőház, törvényhozó tanács (*Vidhan Parishad*) csak néhány államban van. A képviselők számát a felsőházban az alkotmány az alsóház létszámához igazítja: nem lehet több mint annak az egyharmada, de minimum 40 fő. Itt is vannak kivételek a kicsi államok, területek részére. A felsőház képviselőit különböző módokon választják:

- A képviselők egyharmadát az alsóház képviselői választják meg olyan személyek közül, akik nem tagjai az alsóháznak.
- A képviselők további egyharmadát olyan elektorok választják, akik az állami közigazgatásnak, a helyi önkormányzatoknak és egyéb állami tanácsadó testületeknek a tagjai.
- A képviselők 1/12-ét a legalább középfokú állami oktatási intézményekben oktató pedagógusokból alakított elektori csoport választja.
- További 1/12-et pedig egyetemi végzettséggel rendelkező állampolgárokból alakított elektori csoport választja.
- A fennmaradó helyekre a kormányzó jelöl olyan embereket, akik kiemelkedő társadalmi státuszt értek el életmunkásságuk miatt a tudományok, művészetek, társadalmi szerepvállalások területén.

A két ház szerepe megegyezik a központi kormányzat két házában szerepkörével az állami szintre leképezve.

## Az önkormányzatiság

Az alkotmány az önkormányzatokat két csoportra osztja:

- I. Kistéleplési önkormányzat (*panchayat*). A szó eredete *panch*-öt, *ayat*-gyűlés visszanyúlik az ősi időkbe, amikor a település öt legbölcsebb embere gyűlt össze megvitatni a település dolgait, megoldani a problémákat. A kistéleplési önkormányzatoknak három szintje van. A legalsó szint maga a községi önkormányzat (*gram panchayat*), melynek testületét a település lakói választják öt évre a polgármesterrel (*sarpanch*) együtt.

A következő szintet az alkotmány közbenső szintnek nevezi, ami a gyakorlatban a járási önkormányzatot (*panchayat samiti*) jelenti. Közbenső, mert a község és a körzet közötti összekötő szint. Ezen a szinten a képviselőket a községi képviselők választják egymás között, ami a gyakorlatban a járásba tartozó községek polgármestereit jelenti. A járási önkormányzat tagjai továbbá az állami törvényhozó testület, vagy testületek – attól függően, hogy az állami törvényhozás egy- vagy kétkamarás – helyi képviselői, nők közül és az érinthetetlen kaszt tagjaiból néhányan, valamint az állami kormányhivatal megbízott tisztviselője. A járási önkormányzat tagjai elnököt választanak egymás közül. Az alkotmány az állami törvényhozás hatáskörébe utalja a létszámok megállapítását, illetve magát a tagságot is előírhatja ezeken az alkotmányos tagsági előírtakon felül. A kistéleplési önkormányzati rendszerben a legfelső a körzeti szint (*zila parishad*). Ennek az önkormányzatnak általában 40-60 tagja van. A tagsági összetétel kötelező részét az alkotmány előírja, de csakúgy, mint a járási szinten, itt is tág lehetőségeket ad az állami törvényhozásnak a bővítésre. Az alkotmány szerint a kötelező tagok a járási önkormányzatok elnökei, a szövetségi parlament és az állami törvényhozás képviselői, az összes kormányhivatal vezetője, nők közül és az érinthetetlen kaszt tagjaiból néhányan, gazdálkodók és a közszolgálat terén rendkívüli eredményeket elért személyek. A körzeti önkormányzat vezetője az Indiai Közigazgatási Szolgálat – szövetségi kormányhivatal legfelsőbb közigazgatási ágának – egy hivatalnokja. A járási és körzeti önkormányzatok tagjai a döntéshozó ága az önkormányzatnak, az adminisztratív munkát az állami vagy a szövetségi közigazgatási szolgálatok hivatalnokai irányítják és végzik. Megyei szintű közigazgatási felosztás csak néhány államban van, melyre az alkotmány külön nem tér ki, de szabad kezdet ad az állami jogalkotásnak az államokon belüli közigazgatási rendszer csoportosítására.

- II. Városi önkormányzat (*municipality*). A városi önkormányzatok rendszerének három fajtája van, de ezek semmilyen hierarchiában nincsenek egymással, csupán a városok lakóinak száma szerint kerültek csoportosításra. A legkisebb egység a kisvárosi önkormányzat (*nagar panchayat*). Ebbe a kategóriába tartoznak azok a települések, ahol a lakosok száma több mint 11 000, de nem éri el a 100 000 főt. A második csoport a városi önkormányzat (*nagar palika*), mely csoportba azok a települések kerülnek, amelyekben a lakosok száma meghaladja a 100 000-t, de nem éri el az 1 000 000 főt. A legfelső kategória a nagyvárosi önkormányzat (*mahanagar palika*), angolul *Municipal Corporation*, mely státusz akkor jár, ha a város lakóinak száma több mint 1 000 000 fő. Mindhárom önkormányzati rendszerben a képviselők választása azonos módon történik, csupán számukban különböznek. A településhez tartozó területet az alkotmány szerint úgy kell választókerületekre osztani, hogy minden választókerületben közel egyenlő számú legyen a

választásra jogosultak száma. Ezek a választókerületek semmilyen kapcsolatban vagy átfedésben nincsenek sem az állami törvényhozó testületek, sem a szövetségi parlament alsóházának választásakor használt választókerületekkel. A választás egymandátumos, egyszerű többségi rendszerben zajlik öt évente. A megválasztott képviselők polgármestert választanak maguk közül. Ahogy a községi önkormányzatok rendszerében, itt is az adminisztratív teendőket a különböző kormányhivatalok és közszolgáltatók végzik, amik nincsenek közvetlen módon az önkormányzatoknak alárendelve, csak az állami vagy szövetségi törvényhozásokon keresztül tudják őket befolyásolni.

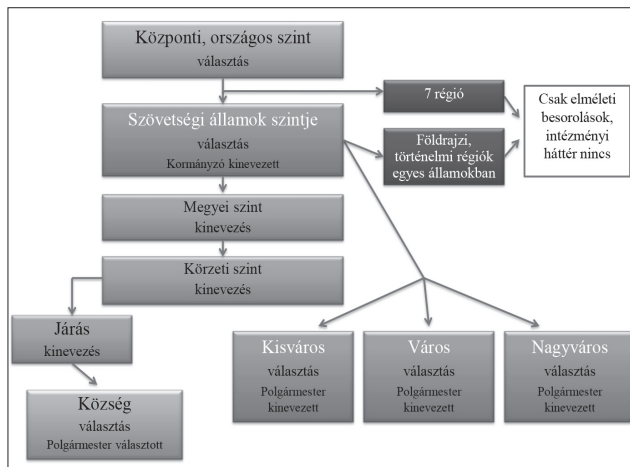
A több mint 260 ezer önkormányzat, csoportok és típusok szerinti megoszlását az 2. ábra mutatja.

2. ábra  
Önkormányzatok száma Indiában

Megnevezés	Egységek száma (db)	Lakosság %
Községi önkormányzat (gram panchayat)	248,615	72
Járási önkormányzat (panchayat samiti)	6,307	
Körzeti önkormányzat (zila parishad)	601	
Kisvárosi önkormányzat (nagar panchayat)	3,961	28
Városi önkormányzat (nagar palika)	494	
Nagyvárosi önkormányzat (mahanagar palika)	53	
Állami és szövetségi terület	36	100

Forrás: saját ábra, Census India 2011 alapján

India politikai rendszere, nem meglepő módon, igen összetett. A 3. ábra szemlélteti az alkotmány tanulmányozása alapján kirajzolódó vertikális szerkezeti, funkcionális és hierarchikus összefüggéseket.

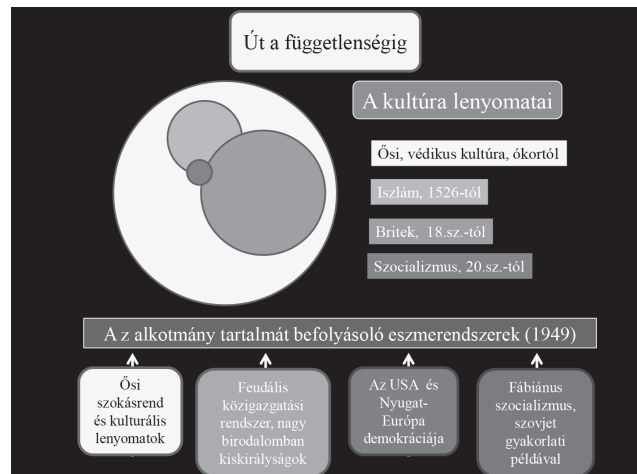


3. ábra

India kormányzati és közigazgatási rendszere  
Forrás: saját ábra India alkotmánya alapján

Az önkormányzati működés kérdéskörének vizsgálata előtt érdemes egy pillantást vetni India közigazgatási történelmére, hogy érthető legyen az 1950-es kiindulópont körüli állapot. A britek megérkezéséig alapvetően különböző feudális rendszerek váltották egymást. Voltak időszakok, amikor nagyobb birodalmak is ki tudtak alakulni, például a *Maurya* birodalom Nagy Sándor idejében, a Gupta birodalom 250-600 között, majd a Mogul birodalom a 16-18. századokban. Ezen időszakok alatt is, de főleg közöttük fragmentált volt a ma Indiának hívott terület hatalmi szerkezete, helyi kiskirályok, maharádzsák voltak a területi hatalom gyakorlói. A britek bejövételével a 18. század második felében kezdődött az adminisztráció modernizációja, először csak a Kelet-Indiai Társaság által ellenőrzött területeken, majd 1858-tól az egész Indiai-félsziget hivatalosan is a brit korona uralma alá került egészen az 1947-ben kikiáltott függetlenségig. A brit uralkodás alatt a területi hatalom, csakúgy, mint a korábbi évszázadokban, évezredekben, helyi kiskirályok kezében volt, akik a központi hatalomnak voltak alárendelve. A függetlenség elnyerésekor kialakított központi (szövetségi)-állami viszonyrendszer magától adódott a szubkontinens történelméből. Az államalapító atyák részéről az adminisztráció rendszerének kialakításában természetes volt a szocialista berendezkedéshez való vonzalom a 200 éves brit tőkés kizsákmányolás után. A szocializmus mintája abban az időben csak a Szovjetunióból jött, ami egy erősen centralizált kormányzatot jelentett, ahol ráadásul a túlcentralizált kormányzati irányítás mellett az uralkodó párt a kormányzati pozícióknak megfelelően egy párhuzamos hatalmi struktúrát épített ki, amivel irányította a kormányzati rendszert. Ez azt jelenti, hogy két hierarchia – a kormányzat hierarchiája és a párt apparátus hierarchiája – tevékenykedett egymás mellett, míg a kettő között a párt volt a domináns helyzet. Végül is a függetlenségkor megalakult közigazgatási és adminisztratív rendszer ezekre az alapokra támaszkodva jött létre azzal a különbséggel, hogy nem egy párt, hanem a központi kormányzat építette ki az államok szintjén a párhuzamos hierarchia rendszerét (4. ábra).

A helyi szint az induláskor nem kapott fontosságot, és a szocialista befolyás miatt a helyi önkormányzatiság a gyakor-



4. ábra

India kulturális és közigazgatási lenyomatai  
Forrás: saját szerkesztés

latban csak dekoncentrált kormányhivatalokat jelentett különböző szinteken és csoportosításokban, ahol a központi, és a területi hatalmat jelentő állami intézményi struktúrák kaotikus párharca és átfedései bénították a hatékony munkát. Az ország gazdasági életének oldala is hasonló irányelveket követett. A gazdaságot az államok szintjén készített ötéves terv szerint alakították, importhelyettesítő nagyipari beruházásokra építve, hatalmasra felduzzasztva a közalkalmazotti szektort, teljes kontroll alatt tartva a mikro szintű magán gazdaságot. Az elhíresült engedély törvény (*Licence Raj*) szerint, egy termelő magánvállalkozás elindításához az ipari szektorban, közel 80, a különböző központi és állami hivatalokból megszerzett engedéllyel kellett rendelkezni, ráadásul a kormányhivatalok megszabhatták a termelés mennyiségét és az értékesítési piacot is.<sup>9</sup> A változás szele már érezhető volt a '80-as évek második felében, s néhány év múlva véget is ért az erősen központosított gazdasági korszak.

Ezzel párhuzamosan az önkormányzatiság reformjának igénye elérte a központi kormányzat szintjét. Hosszas vitákat követően kristályosodott ki a törvényhozók számára, mind a kormánypárti koalícióban, mind az ellenzék sorai- ban, hogy amíg az önkormányzatiság kérdése nem kap erős, ebben az értelemben részletes és minden államra egységesen vonatkozó alkotmányos felhatalmazást, az ország oly áhított gazdasági és politika-filozófiai átalakítása nem lehet sikeres. A reformtörekvéseket segítette, hogy ugyanebben az időben, a '80-es évek derekán söpört végig a decentralizációs hullám a fejlett és fejlődő országok kormányzati struktúráin. A bőségesen rendelkezésre álló nemzetközi elméleti anyag és a helyi lehetőségek, szokások ötvözésével megszületett az alkotmány 74. kiegészítő módosítása, melyben a törvényalkotók létrehozták India egyedi, alapvetően kettős, és mindkét ágban vertikálisan is többlépcsős, a korábbiakban bemutatott önkormányzati rendszerét. Ezek után következtek az állami szintű törvénymódosítások, melyeket az alkotmányhoz való igazodás miatt hajtottak végre minden államban. Bár az állami kormányok az alkotmányos rendelkezéseket beépítették meglévő önkormányzati törvényeikbe a kiírt 1993. június 1-jei határidőig, a megfelelőségi jogszabályokban bekövetkezett változások jelentősen különböznek államonként. Ezt az alkotmányos rendelkezések diszkrecionális jellegével és a különböző állami kormányok eltérő jogértelmezésével magyarázzák.<sup>10</sup> Az eltérések ellenére kijelenthető, hogy a '90-es évek végére a gazdaságban és a kormányzati szférában is, beleértve az önkormányzatiságot egyértelműen megmutatkozik a decentralizáció felé tartó tendencia, mivel mind a három decentralizációs modell, az adminisztratív dekoncentráció, a pénzügyi decentralizáció és a devolúció elemei fellelhetők a központi és az állami szint között – a pénzügyi decentralizáció kivételével ez már a kezdetektől így volt a történelmi hagyaték miatt –, illetve a központi-állami pólus és a helyi pólus között. Ennél a pontnál viszont érdemes egy picit elidőz-

ni. Az alkotmány elemzéséből jól látszik, hogy az állami és helyi szint között a kistéleplési önkormányzati rendszerben (*Panchayati Raj Institutions, PRI*) az alkotmány még legalább két köztes szintet ír elő – járás és körzet –, de az államoknak ezen felül lehetőségük van több szint létrehozására, ami eddig csak néhányban történt meg a megyei szint bevezetésével. Ezeknek az önkormányzatoknak egyike sem közvetlenül választott. A helyi szintű választás lehetőségének alkotmányos felhatalmazásával egyértelműen látszik a törvényhozóknak a szándéka a kistéleplések pozíciójának erősítésére az önkormányzati szférán belül, ami megfelel a jó kormányzás polgárközelségről szóló tételének, viszont mivel az állami szint alatti területi önkormányzatiság egységei már nem közvetlenül választottak, és jelentős mértékben a központi-állami kormányhivatali rendszertől függenek, a szubszidiaritás elve sérül. Nem csak a devolúció, hanem a pénzügyi decentralizáció sem teljes, hiszen a helyi szinten nincs önálló forrás- és eszközrendszer, a területi szintekhez viszont az alkotmány kötelezően rendel forrásokat. Ezek alapján kijelenthető, hogy a jó kormányzás hatékonysági dimenziója nem valósult meg.

Az önkormányzati rendszer másik csoportjában, a városi önkormányzatoknál egy fokkal jobb a helyzet. Ebben a rendszerben az állami szint a területi szint, és nincs köztes szint közötté és a helyi szint között. A helyi szint választások útján formálódik, ezáltal mind a polgárközelség, mind a szubszidiaritás elve érvényesül. A forrás- és eszközrendszer, ellentétben a *PRI* önkormányzati rendszerrel itt a helyi szinthez rendelt, így a pénzügyi decentralizáció is megvalósul. A városi önkormányzati rendszerben a jó kormányzás hatékonysági dimenziója legfőképpen azért nem valósul meg teljes potenciájában, mert a kormányhivatalok és közszolgáltatók kívül esnek az önkormányzatok hatáskörén, és mindegyik, az önkormányzatoktól is, és egymástól is független egységként csak a saját dolgával van elfoglalva. A megfogalmazódó problémák a decentralizációs törekvések törvényi és végrehajtási hiányosságai- ból erednek és a kimeneti oldalon ekképp jelentkeznek:

- a közszolgáltatások rossz minősége és megbízhatatlansága, mely a lakosság többsége számára el sem elérhető;
- roppant hiányos és alig ellenőrzött költségvetés;
- nincs területfejlesztési terv;
- ellenőrizetlen városnövekedés;
- hiányos szervezeti kapacitás.

A tanulmány kereteit messze túlhaladná egy összehasonlító elemzés a magyar önkormányzati rendszerrel, viszont néhány mennyiségi adaton érdemes átfutni (5. ábra), szem előtt tartva India és Magyarország közötti jelentős különbséget a népesség mennyiségi viszonylataiban. A táblázat utolsó sora azt mutatja, hogy a magyar adat hány százaléka az indiai adatnak. Az 1. és 2. oszlop összehasonlításából azonnal szembeűnik, hogy India népsűrűsége több mint négyszer akkora, mint Magyarorszáé. A harmadik oszlop százalékos mutatószámából látható, hogy Magyarországon az önkormányzatok száma a népesség számához viszonyítva jóval több, mint Indiában. A 4. oszlop egy hipotetikus számítás, ahol a másik ország népesség/önkormányzat arányszámával van kiszámolva, hogy mennyi lenne a népességhez viszonyított önkormányzati szám. Azaz, ha India népességének számát elosztjuk a magyar népesség/önkormányzat hányadossal, ak-

<sup>9</sup> KELEGAMA, S – PARIKH, K. (2000): *Political Economy of Growth and Reforms in South Asia*. [https://web.archive.org/web/20060103061142/http://www.gdnet.org:80/pdf/416\\_kelegama-kirit.pdf](https://web.archive.org/web/20060103061142/http://www.gdnet.org:80/pdf/416_kelegama-kirit.pdf), letöltés 2018. 05. 13.

<sup>10</sup> JHA, Gangadhara (2018): *Fragile Urban Governance: Evolution, Decline and Empowerment of Local Self-Government in India*. Routledge, London.

	1	2	3	4	5	6
	Terület (km <sup>2</sup> )	Népesség (fő)	Önkormányzat (db)	Egyenlő arány (db)	km <sup>2</sup> /önk.	fő/önk.
India	3 200 000	1 350 000 000	253 123	454 311	13	5 333
Magyarország	93 000	9 500 000	3 197	1 781	29	2 972
%	2,91	0,70	1,26		230,10	55,72

5. ábra

Önkormányzatok száma a népességszám és az ország terület tükrében Indiában és Magyarországon

Forrás: saját szerkesztés, Census India 2011 és KSH adatok alapján

kor Indiában 454,311 önkormányzatnak kellene lennie, ami 80 %-kal több mint amennyi van. Ugyanez az adat – ha a magyar népességszámot elosztjuk az indiai népesség/önkormányzat hányadossal – 1,781 önkormányzatot adna a valós 3,197 helyett. Az 5. oszlop adatai azt mutatják, hogy földrajzilag Indiában sűrűbben vannak az önkormányzatok, mint Magyarországon, vagyis kisebb terület jut egy önkormányzat hatáskörébe. Ennek tükrében a 6. oszlop adatai igen érdekesek, miszerint Indiában még így is majdnem kétszer annyi lakos jut egy önkormányzatra, mint Magyarországon. Ha Indiában a magyarországi népesség/önkormányzat arányt vezetnék be, akkor 7 km<sup>2</sup> terület jutna egy önkormányzatra.

## Összegzés

A vizsgálat rámutatott arra, hogy India kormányzati rendszere, annak ellenére, hogy többszintű és többszörösen összetett, alapvetően centralizált. India önkormányzatiságát a jelenben is átható problémák három okcsoportba sorolhatók:

- I. a 74. alkotmány kiegészítés hiányosságai;
- II. a 74. alkotmány kiegészítés felhatalmazásával megalkotott önkormányzati törvények hiányosságai;
- III. az alkotmányos és törvényi rendelkezések nem megfelelő végrehajtásából eredő zavarok.

Az államok nagyfokú önállóságot élveznek alkotmányos alapon a központi keretrendszeren belül, viszont a kormányhivatalok és közszolgáltatások hálózata az önkormányzatok szintjén, melyből egyedül a községi önkormányzatok a kivétel, egy párhuzamos intézményrendszerben él, amelyre az önkormányzatoknak közvetlenül ráhatásuk nincs. A jó kormányzás alapelvei az elmélet szintjén megvalósulni látszanak, de mindkét önkormányzati csoportban igen gyenge lábon áll a hatékonysági dimenzió, ami a népesség növekedésével, reformok és alkotmányos felhatalmazás nélkül csak tovább gyengülhet. A helyi önkormányzatiságot gyengítő másik tényező, hogy csak egyedül a községi önkormányzatok élén áll választott polgármester, a többi öt, valahol hat önkormányzati típusban köztisztviselő irányítja az önkormányzatok munkáját. Mivel a járási és körzeti önkormányzatok csak a községi önkormányzatok területi összefogói, ott ez nem is jelenik meg feltétlen igényként, hiszen a területi szint maga az állam, viszont a városi önkormányzatok éléről erősen hi-

ányzik a választói felhatalmazással bíró vezető, aki képes lenne koordinálni az adminisztratív és funkcionális ágakat. A jövő kihívása India számára az önkormányzatiság kérdésében elsősorban az, hogy mit kezd a népesség növekedésével a kvantitatív oldalról emelkedő, a kvalitatív oldalról pedig jelenleg is alacsony hatékonysággal működő rendszerekkel?

## Felhasznált irodalom

- JHA, Gangadhara (2018): *Fragile Urban Governance: Evolution, Decline and Empowerment of Local Self-Government in India*. Routledge, London.
- KELEGAMA, S – PARIKH, K. (2000): *Political Economy of Growth and Reforms in South Asia*. [https://web.archive.org/web/20060103061142/http://www.gdnet.org:80/pdf/416\\_kelegama-kirit.pdf](https://web.archive.org/web/20060103061142/http://www.gdnet.org:80/pdf/416_kelegama-kirit.pdf), letöltés 2018. 05. 13.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2014): *Jó kormányzás és decentralizáció*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest.
- The Constitution of India, <http://www.legislative.gov.in/sites/default/files/coi-4March2016.pdf>, letöltés 2018. 05. 08.
- [http://censusindia.gov.in/2011-prov-results/paper2/data\\_files/India2/Table\\_2\\_PR\\_Cities\\_1Lakh\\_and\\_Above.pdf](http://censusindia.gov.in/2011-prov-results/paper2/data_files/India2/Table_2_PR_Cities_1Lakh_and_Above.pdf), letöltés 2018. 05. 13.
- <http://knowindia.gov.in/states-uts/>, letöltés 2018. 05. 11.
- <http://lgdirectory.gov.in/>, letöltés 2018. 05. 12.
- <http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=52951>, letöltés 2018. 05. 11.
- <http://www.elections.in/government/>, letöltés 2018. 05. 12.
- <http://www.elections.in/government/municipal-corporation-in-india.html>, letöltés 2018. 05. 12.
- <http://www.elections.in/political-corner/process-local-body-elections/>, letöltés 2018. 05. 12.
- <http://www.gandhifoundation.net/about%20gandhi6.htm>, letöltés 2018. 05. 08.
- <http://www.indiastates.in/states-and-capitals-of-india/>, letöltés 2018. 05. 30.
- <http://www.mospi.gov.in/central-statistics-office-cso-0>, letöltés 2018. 05. 31.
- <http://www.panchayat.gov.in/documents/10198/595743/USQ%201863.pdf>, letöltés 2018. 05. 12.
- <https://nalsa.gov.in/lok-adalat>, letöltés 2018. 05. 11.
- <https://www.indiastat.com/>, letöltés 2018. 05. 12.