

مشارکت مردمی در هند: تجربه بنگال غربی

از سال ۱۹۷۸، دولت ایالتی جبهه متحد چپ در بنگال غربی به رهبری حزب کمونیست هند (C.P.I)، استراتژی جدید تمرکززدایی را در سراسر خاک بنگال غربی به مورد اجرا گذاشت. این برنامه، با هدف بسیج زحمت‌کشان و محرومین این ایالت و گسترش پایگاه مردمی حزب انجام گرفت. مقاله زیر موفقیت‌ها و ناکامی‌های این طرح را مورد بررسی قرار می‌دهد.

مترجم

مقدمه

نحوه تقویت مشارکت سیاسی توده‌ها و تمرکززدایی دولت‌های مرکزی از طریق افزایش قدرت دولت‌های محلی و بازگذاشتن دست نهادهای بومی در برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های اقتصادی - اجتماعی، سال‌هاست که مورد بحث محافل صاحب‌نظر قرار دارد.

سالیان سال، تمرکززدایی به‌عنوان وسیله‌ای برای اداره مؤثر کشور و افزایش توان پاسخگویی دولت مرکزی به مشکلات مردم تلقی می‌شد. ظاهراً از این طریق دولت می‌توانست، بهتر به نیازها و کمبودهای محلی بی‌پرده و در جهت رفع آن‌ها اقدام به عمل آورد. اما، تمرکززدایی را نباید فی‌نفسه به معنی کاهش قدرت دولت مرکزی تلقی کرد. زیرا این سیاست می‌تواند از طریق اعمال کنترل شدید بر دولت‌های محلی و عملکرد آن و نیز تقویت مکانیسم کنترل مردمی بر دولت به افزایش قدرت دولت مرکزی بیانجامد. تمرکززدایی در این مفهوم، به‌مثابه یک تیغ دولبه عمل می‌کند: افزایش مشارکت و کنترل مردمی یک لبه این تیغ و بروز تمایلات تجزیه‌طلبانه و گریز از مرکز لبه دیگر آن است. در سال‌های اخیر، کشورهای در حال توسعه برای دمکراسی اهمیت بیشتری قایل شده‌اند. از این رو، جایگاه دمکراسی در روند توسعه این کشور ارتقا یافته است. در گذشته،

توسعه اقتصادی «جهان سوم» مقدم بر دموکراسی فرض می‌شد و استقرار دموکراسی بدون توسعه اقتصادی، محال انگاشته می‌شد، در این چهارچوب، تئوری‌های مختلفی ارائه می‌شد که محور آن را ضرورت وجود یک دولت مقتدر که بتواند روند توسعه را در این کشورها به پیش ببرد تشکیل می‌داد. تئوری «راه رشد غیرسرمایه‌داری».

(Non-Capitalist road to development) از جمله این تئوری‌ها بود. براساس این تئوری‌ها، اگر دولت بتواند به توسعه اقتصادی دست یابد، آنگاه دموکراسی خود را بر جامعه تحمیل خواهد نمود. اما، امروزه تئوریسین‌های توسعه اقتصادی نظر دیگری دارند - دیگر توسعه اقتصادی، پیش شرط استقرار دموکراسی تلقی نمی‌شود. تنها از طریق دموکراتیک است که می‌توان با معضلاتی چون بیکاری، توزیع منابع و درآمدها، سوء مدیریت بوروکراسی، فساد و سوء تغذیه گسترده مقابله کرد. با همین استدلال بود که ۱۵ سال پیش دولت بنگال غربی سیاست تمرکززدایی را پیش گرفت. تجربیات دولت ایالتی بنگال، از بسیاری جهات منحصربه‌فرد و نمونه‌وار است و توسط کشورهای مختلف در حال توسعه مورد تقلید و الگوبرداری قرار گرفته است.

پانچایاتی راج: برنامه تمرکززدایی دولت بنگال غربی

ماهیت و عملکرد اغلب دولت‌هایی که پس از استقلال هند در این کشور برسرکار آمدند، کم و بیش مخالف با تعهدات دموکراتیک مندرج در قانون اساسی ۱۹۴۷ بوده است. این درست است که مردم هند آزادانه می‌توانند در انتخابات شرکت کنند و تمایل یا عدم تمایل خود را به هر فرد یا گروه ابراز نمایند. چنانچه آنها ایندیرا گاندی را در سال ۱۹۷۷ و پسرش راجیو گاندی را در سال ۱۹۸۹ از قدرت به‌زیر کشیدند. و باز هم صحیح است که احزاب مخالف در این کشور موجودیت داشته و به‌فعالیت مؤثر خود ادامه می‌دهند. اما، تاریخ گذشته هند نشان می‌دهد که اکثر نمایندگان ارگان‌های مرکزی اجرایی و قانونگذاری کشور به‌محض انتخاب و انتقال به پایتخت، مشکلات زادگاه خویش را به فراموشی می‌سپرند.

در بوروکراسی هند نیز مانند دیگر بوروکراسی‌ها، ساختار سلسله‌مراتبی فرماندهی و مسئولیت حاکم است. این ساختار، قدرت را به‌شدت در بین مقامات بالایی کشور متمرکز می‌سازد. از، پس از استقلال، علی‌رغم ساختار فدرالی قانون اساسی هند، بر تمرکز قدرت در این کشور همچنان افزوده شده است و نخست‌وزیر به‌حاکم مطلق تبدیل گردیده است. علیرغم این واقعیت سیاسی، پیروزی اتحاد چپ در انتخابات سال ۱۹۷۷ در بنگال غربی و اتخاذ سیاست عدم تمرکز توسط دولت محلی، گام نخست در راه شکستن این

سنت ناخوشایند در تاریخ نیم قرن اخیر هند محسوب می شود. تا سال ۱۹۷۷، حزب کمونیست هند عضو یک دولت ائتلافی چپ‌گرا بود که چندین حزب چپ‌گرا و مارکسیست کوچک دیگر را نیز شامل می شد. وجه مشترک احزاب شرکت کننده در این ائتلاف را مخالفت با حزب کنگره و جلوگیری از به قدرت رسیدن این حزب در بنگال غربی تشکیل می داد. اما، اختلاف نظر شدید میان اعضای این ائتلاف در دیگر زمینه‌ها از یک سو، و فشار شدید کنگره از سوی دیگر، مانع انجام برنامه‌های رادیکال از سوی این دولت گردید.

اما، وضع در سال ۱۹۷۷ تغییر کرد. جبهه متحد چپ که در انتخابات این سال پیروز شد متشکل از احزاب چپ‌گرا و مارکسیستی بود که نتوانسته بودند با حزب «جاناتا» به توافق انتخاباتی برسند. در این انتخابات تنها حزب کمونیست توانست ۱۷۷ کرسی از ۲۹۴ کرسی پارلمان ایالتی را به خود اختصاص دهد و به دنبال این پیروزی، جبهه متحدی تشکیل گردید که رهبری آن در دست حزب کمونیست بود. اما، حقیقت این بود که جبهه متحد چپ در ایالتی به قدرت رسیده بود که عضوی از یک فدراسیون بزرگتر (هند) محسوب می شد که دولت آن در دست غیرکمونیست‌ها و ضد کمونیست‌ها بود و این تناقض موجب بروز اصطکاکات شدیدی می گردید.

تأکید اصلی در برنامه کشاورزی این دولت بر اصلاحات ساختاری قرار داشت. سیاست‌هایی اتخاذ شد که به موجب آن وضع محرومین به سرعت بهبود می یافت و از تملک غیرقانونی زمین توسط بزرگ مالکان و فئودال‌ها ممانعت به عمل می آمد. سیستم‌های عقب مانده‌ای چون سیستم «سهم بَری» و «مزارعه» و غیره منسوخ گردید. ماهیت رادیکال این برنامه، مبارزه با سودهای بادآورده طبقاتی بود که در سیستم کهن مسلم فرض می شد. با اجرای این برنامه، تقسیم کاری که سالیان دراز میان زمیندار و کشاورز سهم بر اعمال می شد و محور مناسبات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی محسوب می گردید، به شدت ضربه خورد.

برنامه سیاسی جبهه متحد چپ دو عنصر اساسی را شامل می شد: یکی بسیج توده‌ها و مشارکت روستاییان در اداره امور کشور، و دیگری حمایت از گروه‌های رادیکال دهقانی برای انجام اصلاحات ارضی واقعی. رئیس دولت، رسماً از دهقانان خواست تا تحت رهبری حزب کمونیست، زمین‌هایی را که به طور غیرقانونی توسط فئودال‌ها غصب شده و از آن‌ها برای کشت برنج و عرضه آن در بازار سیاه استفاده می شود، باز پس گیرند. این فراخوان، موجب بروز آشوب در بخش‌هایی از ایالت گردیده و زمینه مساعد را برای ماجراجویی «مائوئیست‌ها» فراهم ساخت. این آشوب‌ها موجب گردید که دولت مرکزی

ایندیراگانندی به همین بهانه کنترل خود را برای مدتی بر این ایالت حکمفرما سازد. در مرحله بعد، برنامه «پانچایاتی راج» که مورد حمایت دولت مرکزی نیز قرار گرفت، محمل قانونی لازم را برای آنچه که حزب کمونیست دفاع از حقوق محرومین می نامید، فراهم آورد. این قانون، براساس قوانین «پانچایات» تدوین شده بود که در سال های ۱۹۵۷ و ۱۹۶۳ در بنگال غربی به مورد اجرا گذاشته شد. محور این قانون را سیاست عدم تمرکز تشکیل می داد.

دو وظیفه عمده رویاروی دولت چپ‌گرای ایالتی قرار داشت: نخست دمکراتیزه کردن سیستم «پانچایاتی»، و دیگر مقابله با کاغذبازی و فساد اداری. بوروکراتیسم فاسد، ریشه در نخبه‌گرایی و محافظه‌کاری دبرپای کشور داشت. و توسط سیستم سلسله‌مراتبی دولت تقویت و تحکیم می شد.

در آغاز سال ۱۹۸۷، سیستم انتخاباتی حزبی جایگزین انتخاب فرد شد و بدین ترتیب امکان مقابله با افرادی که سالیان دراز با استفاده از نفوذ محلی (بویژه در روستاها) به نمایندگی انتخاب می شدند، فراهم آمد. تشکیل «جبهه دهقانی» نیز این روند را تقویت کرد. انتخابات ۱۹۷۹، با پیروزی قاطع برای حزب کمونیست همراه بود. این پیروزی، امکان آن را فراهم کرد که حزب بتواند برنامه ارضی رادیکال خود را عملی سازد. سیستم انتخاباتی، جدید، روستاییان را جذب سیاست کرد و محیط روستاها را بیش از پیش سیاسی نمود؛ امری که در تاریخ این منطقه از هند بی سابقه بود.

نتیجه

«پانچایاتی راج» به عنوان یک طرح توسعه غیرمتمرکز توانست بهبودی محسوس در زندگی مادی بخش‌های روستایی بوجود آورد و بویژه معیشت محرومین و گروه‌های حاشیه‌ای جامعه را بهبود بخشد. در عین حال، محدودیت منابع دولت ایالتی و گستردگی وظایف و مسئولیت‌ها موجب گردید که این برنامه نتواند در برخی بخش‌های این ایالت موفق باشد.

شکل دیگر اینکه همه گروه‌های جامعه به یکسان از توسعه اقتصادی منتفع نگردیده‌اند. در میان این گروه‌ها، وضع زنان از همه رقت‌انگیزتر است. وظیفه آن‌ها هنوز به کارشاق خانه‌داری محدود گردیده است. اما، این محدودیت را باید در چهارچوب روابط سنتی روستاییان مورد ارزیابی قرار داد. اگر امروز از روستاییان بنگال غربی در مورد نتایج اجرای برنامه «پانچایاتی راج» سؤال کنید اکثر ایشان از بهبود محسوس زندگی مادی خود (راه‌ها، آب لوله‌کشی، جنگل‌کاری، کمک‌های مؤثر دولتی در مواقع بحرانی، توزیع عادلانه و

سریع کمک به مناطق سیل زده، خشکی زده و... سخن خواهند گفت و به بهبود فضای سیاسی جامعه و کاهش مناقشات قومی و فرقه‌ای اشاره خواهند کرد.

اکنون دیگر، از درگیری میان مالک و زارع بر سر تقسیم محصول و دستمزد خبری نیست در حالیکه در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، تشنج‌ها و برخوردهای گسترده‌ای در این زمینه به وقوع می‌پیوست. در واقع، بدون رهبری حزب کمونیست و پای‌بند ایدئولوژیک آن به برخی عوامل، به تدوین و اجرای این برنامه، امکان پذیر نبود. نظرخواهی‌های انجام گرفته از مردم بنگال غربی نشان می‌دهد که توده‌های مردم نیز به نقش حساس حزب پی برده‌اند.

اما، تناقضی نیز میان برنامه «پانچایاتی راج» و برنامه حزب کمونیست وجود دارد که تا کنون لاینحل باقی مانده و مشکلات فراوانی ایجاد کرده است؛ در حالیکه سیاست عدم تمرکز، محور برنامه «پانچایاتی راج» می‌باشد، برنامه حزب بر مبنای سانترالیسم دمکراتیک استوار است.

بطور خلاصه، بنظر نگارنده پیشرفت‌هایی که طی پانزده سال اخیر در زندگی مادی مردم بنگال غربی بوجود آمده، بهترین دلیل برای موفقیت برنامه «پانچایاتی راج» و دولت جبهه متحد چپ در این ایالت می‌باشد. بدون این دولت و رهبری حزب کمونیست، دستیابی به این موفقیت‌ها امکان پذیر نبود. اما، آینده هنوز چندان روشن نیست. زیرا ادامه این برنامه، در گرو پیروزی حزب کمونیست در انتخابات آینده است.

در آینده، هرچه محرومین و زحمتکشان بیشتر در زندگی سیاسی و اقتصادی بنگال دخالت داده شوند، دستاوردهای «پانچایاتی راج» برگشت ناپذیرتر می‌گردد. حزب کمونیست باید با در نظر گرفتن این مسئله، راه را برای مشارکت بیشتر ایشان در دستگاه‌های اجرایی و قانون‌گذاری هموار کند.

● توزیع زمین کشاورزی در بنگال غربی

درصد جمعیت	مساحت زمین (اکر)
۴۲/۹	کمتر از ۲
۲۸/۲	۲-۵
۱۳	۵-۸
۸/۱	۸-۱۰
۷/۸	بیش از ۱۰
۱۰۰	جمع

● ترکیب آرا در انتخابات محلی بنگال غربی

حزب	۱۹۷۸	۱۹۸۳	۱۹۹۰
حزب کمونیست	۶۰	۵۳	۶۵
بلوک پیشرو	۵	۴	۴
RSP	۵	۴	۴
حزب کنگره	۱۰	۳۲	۲۳
جاناتا	۰	۰	۰
بهاراتیا جاناتا	۰	۰	۰
مستقل	۲۰	۷	۴

● ترکیب شغلی در بنگال غربی (نمونه گیری)

حرفه	تعداد	درصد
کشاورز صاحب نسق	۷۴۳	۵۰/۷
معلم	۲۰۶	۱۴
بیکار	۱۱۰	۷/۵
کارگر بدون زمین	۷۰	۴/۸
کشاورز سهم‌بر	۲۶	۱/۸
پیشه‌ور	۲۳	۱/۶
مغازه دار	۲۰	۱/۴
کارگر فنی	۱۹	۱/۳
پزشک	۱۶	۱/۱
خیاط	۸	۰/۶
دانش آموز	۸	۰/۶
ماهیگیر	۶	۰/۴
دیگران	۲۱۱	۱۴/۴
جمع	۱۴۶۶	۱۰۰

منبع: Development and Change Vol. 23, No.4

ترجمه: ف. م. هاشمی

۱. RSP با ۵/۰ درصد رأی یکی از اعضای جبهه متحد چپ می‌باشد.