பிரிவு – 3

அதிகாரங்கள் வழங்குதல் (Devolution of Functions)

ஊரக உள்ளாட்சி மன்றங்கள்

4.3.01. இந்திய அரசியலமைப்புச் சட்டத்தின் 40ஆம் பிரிவு, அதன் மாநில நெறிமுறை கோட்பாடுகளில், மாநிலங்களுக்கு ஊராட்சிகளை அமைத்து அவை அரசின் ஓர் உறுப்பாகச் செயல்படத் தேவையான அதிகாரங்களை வழங்கும் பொறுப்பை ஒப்படைத்தது. இந்திய அரசியலமைப்புச் சட்டத்தின்படி, "அரசு" என்பது மத்திய அரசும், மாநில அரசுகளும் அடங்கும்.

4.3.02. வளர்ச்சிப் பணித்திட்டங்களில் மக்களின் பங்கேற்பு வேண்டுமென்ற உயரிய நோக்கோடு வெவ்வேறு மாநிலங்களில் ஐம்பது மற்றும் அறுபதுகளில் தொடக்க காலத்தில் ஏற்படுத்தப்பட்ட பஞ்சாயத்து ராஜ் நிறுவனங்கள் துரதிருஷ்டவசமாக பல காரணங்காளல் அவற்றின் முக்கியத்துவத்தை இழந்து விட்டன. மாநிலங்களிடையே ஒரே சீரான கொள்கை இல்லாமை, குறிப்பிட்ட காலத்திற்கொருமுறை தேர்தல்கள் நடைபெறாதது, கிராமப்புறங்களைச் சேர்ந்த ஆதி திராவிடர் மற்றும் பழங்குடியினர், பெண்கள் போன்று எளிதில் பாதிப்புக்குள்ளாகக் கூடிய பிரிவினர் இந்த மக்களாட்சி அமைப்புகளில் சொற்ப அளவிலேயே பங்கேற்றது, இந்த அமைப்புகளுக்குப் போதிய நிருவாக, தொழில்நுட்ப, கணக்கு வைப்பு சார்ந்த அடிப்படை வசதிகள் கொடுக்கப்படாதது, நலிந்த நிதி நிலைமை, அனைத்திற்கும் மேலாக இந்த அமைப்புகளுக்கு போதிய பணிகளையும் அதிகாரங்களையும் அளிக்க அரசுக்கு அரசியல் ரீதியான விருப்பமின்மை ஆகிய காரணங்களால், பஞ்சாயத்து ராஜ் நிறுவனங்கள் திறம்பட செயல்பட முடியாமற்போய்விட்டன. நம் நாட்டில் சுய உள்ளாட்சி பிரிவுகளை ஏற்படுத்தி, அவற்றை வலுப்படுத்த மத்திய அரசு தன்பங்கிற்கு, திட்டமிடல் யுகத்தின் தொடக்கத்திலிருந்து முனைப்பான முயற்சிகளை மேற்கொண்டு வந்துள்ளது. பல்வந்ராய் மேத்தா குழு போன்ற பல வல்லுநர் குழுக்கள் அமைக்கப்பட்டதிலிருந்து இம் முயற்சி நமக்குத் தெளிவாகத் தெரிகிறது. இக்குழுவின் பரிந்துரைகள், ஊரக உள்ளாட்சி அமைப்பின் தற்போதைய மூன்றடுக்கு பஞ்சாயத்து ராஜ் அமைப்பு உருவாக வழி வகுத்தன. திரு. கே. சந்தானம் அவர்கள் தலைமையிலான பஞ்சாயத்து ராஜ் நிதிகள் ஆய்வுக்குழு, திரு. எம். இராமகிருஷ்ணய்யா அவர்கள் தலைமையிலான பஞ்சாயத்துராஜ் நிறுவனங்களின் வரவு–செலவுத்திட்டத் தயாரிப்பு கணக்குவைப்பு நடைமுறை ஆய்வுக்குழு, திரு ஆர். கே. கன்னா அவர்களின் கணக்குத் தணிக்கை ஆய்வுக்குழு, திரு. அசோக் மேத்தா அவர்கள் தலைமையிலான பஞ்சாயத்து ராஜ் நிறுவனங்கள் பற்றிய குழு ஆகியவை, பல குறிப்பிட்டத்தக்க பரிந்துரைகளை வழங்கியுள்ளன. அப்பரிந்துரைகள் மாநில அரசுகளிடையே நல்ல ஆதரவைப் பெற்றுள்ளன. இந்த முயற்சிகளுடன், மைய அரசு, பஞ்சாயத்து ராஜ் நிறுவனங்களை வலுப்படுத்துவதற்கான தொடர்ந்து ஆக்கபூர்வமான நடவடிக்கைகளை மேற்கொண்டதுடன் அவற்றில் பங்கும் வைத்துள்ளது.

4.3.03. இந்தப் பின்னனியில், மைய அரசு, அரசியலமைப்பின் 73வது திருத்தச் சட்டத்தை இயற்றி வரலாற்றுச் சிறப்புமிக்க முயற்சியினையும் மேற்கொண்டு அதன் வாயிலாக, ஊரக உள்ளாட்சி அமைப்பின் துடிப்பான, பயனுள்ள பிரிவுகளை உருவாக்க வழி வகுத்தது. திருத்தியமைக்கப்பட்ட அரசியலமைப்புச் சட்டத்தின் 243(ஜி) பிரிவு ஊராட்சிகளின் அதிகாரங்கள், ஆணையுரிமைகள், பொறுப்புகள் முதலானவற்றைத் தெளிவாகக் குறிப்பிடுகின்றது. அதன் விவரம் வருமாறு:

4.3.04. அரசியலமைப்புச் சட்டங்களின் விதிமுறைகளுக்குட்பட்டு, மாநிலச் சட்டப் பேரவை சட்டம் இயற்றுவதன் மூலம், ஊராட்சிகள் தன்னாட்சி அமைப்புகளாகச் செயல்படத் தேவையான அதிகாரங்களையும், ஆணை உரிமைகளையும் வழங்கலாம் ; மேலும், அத்தகைய சட்டம் கீழ்க் கண்டவை தொடர்பாக, அதில் குறிப்பிடக்கூடிய நிபந்தனைகளுக்கு உட்பட்டு, பொருத்தமான நிலையில், ஊராட்சிகளுக்கு அதிகாரங்களையும் பொறுப்புகளையும் பிரித்துக் கொடுப்பதற்கான விதிமுறைகளைக் கொண்டிருக்கலாம்.

(அ) பொருளாதார வளர்ச்சி, மற்றும் சமூக நீதி குறித்த திட்டங்களைத் தயாரித்தல்;

(ஆ) விவர அட்டவணை XIல் குறிப்பிடப்பட்டுள்ள பொருள்கள் தொடர்பானவை உட்பட, ஊராட்சிகளிடம் ஒப்படைக்கப்படக் கூடிய பொருளாதார வளர்ச்சி மற்றும் சமூக நீதி குறித்தத் திட்டங்களைச் செயல் படுத்தல்;

4.3.05. பஞ்சாயத்து ராஜ் நிறுவனங்களுக்கு அதாவது மாவட்ட அளவில் மாவட்டப் பஞ்சாயத்துகளுக்கும், இடைப்பட்ட நிலையில் ஊராட்சி ஒன்றியங்களுக்கும், கிராம அளவில் ஊராட்சிகளுக்கும் அரசியலமைப்புச் சட்ட ரீதியான அந்தஸ்தை அளிக்கும் அரசியலமைப்பு திருத்தச் சட்டம், முடிவுகள் எடுப்பதில் மக்களாட்சி பரவலாக்கல் நடைமுறையில் ஒரு மைல்கல் என்பதில் ஐயமில்லை. 1992 ஆம் ஆண்டு 73வது அரசியலமைப்புத் திருத்தச் சட்டத்தின் XI ஆம் விவர அட்டவணைப்படி பஞ்சாயத்து ராஜ் நிறுவனங்களுக்கு 29 பணிகள் ஒதுக்கப்பட்டுள்ளன.

4.3.06. பஞ்சாயத்து ராஜ் அமைப்பு முறையின் ஒவ்வொரு அடுக்குக்கும், குறிப்பிட்ட அல்லது இனம் வாரியான செயல்முறை பொறுப்புகளையும், அதிகாரங்களையும் பகிர்ந்தளிப்பதில் மாநில அரசுகள், பெரும்பாலும், “ஒப்புசெயல்திறன்” (Relative Operational Capability) கோட்பாட்டை வழிகாட்டியாகக் கொள்ளும் என நம்பப்படுகிறது. பஞ்சாயத்து ராஜ் அமைப்புக்கு ஒதுக்கத்தக்க குறிப்பிட்ட பணிசார்ந்த பொறுப்புகளை எடுத்துக் கொள்வோமேயானால், ஒரு குறிப்பிட்ட பணியை ஆற்றுவதற்கு, ஒவ்வொரு அடுக்குமுறைக்கும் உள்ள திறமையை அடிப்படையாகக் கொண்டு, அவற்றை, படித்தர நிலையையொட்டி பிரிக்கலாம். இது தொடர்பாக “சார்புத் தன்மை” (Subsidiarity) கோட்பாடும் கருத்திற்கொள்ளப்படலாம். இவ்வாறு படித்தர நிலையை ஒட்டிப் பொறுப்புகளை பிரிக்கும்போது ஒரே பணி பல்வேறு அடுக்குநிலைகளில் மேற்கொள்ள படுவதற்கும், ஒரே பகுதியில் பல்வேறு அமைப்புகள் அதிகாரம் செலுத்துவதற்கும் வாய்ப்பு இராதவாறு பார்த்துக் கொள்ள வேண்டியது அவசியமாகும்.

4.3.07. பஞ்சாயத்து ராஜ் நிறுவனங்களின் செயல்முறைப் பொறுப்புகளை பொதுவாக மூன்று வகைகளாக, அதாவது குடிமைப்பணிகள், வளர்ச்சிப் பணிகள் மற்றும் , நலப்பணிகள் என்று பிரிக்கலாம். நடைமுறையில் சில இனங்களில் இவ்வகைகள் இருந்தாலும் ஒன்றையென்று சாராமல் தனித்தனியே செயல்பட முடியாது. ஊராட்சிகள் மக்களோடு நேரடியாகவும், நெருக்கமாகவும் தொடர்பு கொண்டிருப்பதால் குடிமைப்பணிகள், வளர்ச்சிப்பணிகள், மற்றும் நலப்பணிகளை ஊராட்சிகள் மேற்கொள்வது குறிப்பாக, மக்களின் முயற்சி, ஆதரவு, பங்கேற்பு ஆகியவற்றுடன் மிகவும் பொருத்தமானதாக அமையும். இடைப்பட்ட அடுக்கு வட்டார அளவில் திட்டமிடல் தொடர்பான பணிகளையும், கிராமங்களுக்கு பொதுவான குடிமைப் பணிகளையும் மேற்கொள்ளலாம்; மாவட்டபஞ்சாயத்து , திட்டமிடல், ஒருங்கிணைப்பு, மேற்பார்வை மற்றும் அனைத்துத் திட்டங்களையும் ஆய்வு செய்து, கண்காணிக்கும் பணியினை மேற்கொள்ளுவதற்குப் பொருத்தமான அமைப்பாக இருக்கும்.

4.3.08. முன்னரே விவரிக்கப்பட்டவாறு 73வது அரசியலமைப்புத் திருத்தச்சட்டத்தில், பஞ்சாயத்துராஜ் நிறுவனங்களுக்குப் பகிர்ந்தளிப்பதற்குரிய 29 பணிகள் XI ஆம் விவர அட்டவணையில் குறிப்டப்பட்டுள்ளன. இதை அடிப்படையாகக் கொண்டு, தமிழகத்தில் தமிழ்நாடு 1994 ஆம் ஆண்டு ஊராட்சிகள் சட்டத்தின் மூலம் மூன்று அடுக்குகளாக உள்ள ஊராட்சிகளுக்கு 29 பணிகளை வழங்க தெரிவிக்கப்பட்டுள்ளது. (சட்ட விவர அட்டவளை IV) மாநில நிதி ஆணையம், மாவட்டங்களில் நடத்திய அமருகையின்போது (District Sittings) ஊரக–நகர்ப்பகுதி உள்ளாட்சி மன்றங்களுக்கு பகிர்ந்தளிக்க உத்தேசிக்கப்பட்ட பணிகளை உடனடியாகப் பகிர்ந்தளிக்க வேண்டும் என்று முன்னாள் சட்ட மன்ற , நாடாளுமன்ற உறுப்பினர்களும், உள்ளாட்சி மன்ற முன்னாள் தலைவர்களும் கருத்துத் தெரிவித்தனர். மாவட்ட ஆட்சியர்களும் அவர்களுடைய மாவட்டக் குறிப்புரைகளிலும் இதையே வலியுறுத்தியுள்ளனர்.

4.3.09. பகிர்ந்தளிக்கப்பதற்குத் தெரிவிக்கப்பட்ட 29 பணிகளும் முடிவானவை அல்ல. இப்பணிகளை மன நிறைவளிக்கும் வகையில் செயற்படுத்தி மக்களுக்கு சிறந்த முறையில் சேவை செய்ய அவற்றுக்கான திறமையைப் பொறுத்து மேலும் அதிக பணி இனங்களைப் பகிர்ந்தளிக்கலாம்.

4.3.10. பணிகளைப் பகிர்ந்தளிப்பது அர்த்தமுள்ளதாக இருக்க வேண்டுமாயின், அதனோடு சேர்ந்து போதிய பணியாளர்களையும், நிதியையும் பிதித்துக் கொடுக்க வேண்டும். ஆகவே பணிகள் பகிர்ந்தளிக்கும் திட்டம் அல்லது அடங்கல் திட்டம், பணிகள், பணம், பணியாளர் என்ற மூன்று 'ப' களை ஒருங்கே கொண்டதாக இருக்க வேண்டும். அதிகார மாற்றம் என்பது ஒரு பன்முக ஏற்பாடு ஆகும். அதாவது, திட்டமிடல், ஆய்வு, நிருவாகக் கட்டுப்பாடு, நிதிக்கட்டுப்பாடு, செயலாக்கம் போன்ற அம்சங்களைக் கொண்டதாகும். மொத்தத்தில் அதிகார மாற்றம் அர்த்தமுள்ளதாக இருக்க வேண்டுமாயின் அது முழுமையான அதிகார மாற்றமாக இருக்க வேண்டும். ஆனால் முழுமையான அதிகார மாற்றம் அளிக்க மேலும் சிறிது காலம் ஆகக் கூடும். எனினும் ஏற்கெனவே பல்வேறு வகைகளில் பொதுமக்களின் பங்கேற்பு உள்ள சில இனங்களில், அதாவது கூட்டுறவுச் சங்கங்கள் போன்றவற்றில் தேவைகளைக் கண்டறிதல், திட்டமிடல், ஆய்வு போன்ற பணிகள் மட்டும் உள்ளாட்சி மன்றங்களுக்கு பிரித்துக் கொடுக்கப்படலாம். ஒரே பணியை ஒன்றுக்கு மேற்பட்ட நிலைகளில் மேற்கொள்ளத் தேவை இல்லை.

4.3.11. தமிழ்நாடு 1994 ஆம் ஆண்டு ஊராட்சிகள் சட்டத்தின் மூலம், பஞ்சாயத்து ராஜ் நிறுவனங்களுக்கு அதிகார மாற்றம் செய்வதற்கு, XI ஆம் விவர அட்டவணையில் தெரிவிக்கப்பட்டவாறான 29 இனங்களை மாநில அரசு ஏற்றுக் கொண்டுள்ள போதிலும், ஒவ்வொரு அடுக்குக்கும் உரிய இனங்கள் எவை எவை எனத் தெளிவாக வரையறை செய்யப்படவில்லை. ஒவ்வொரு அடுக்கு முறைக்கும் உரிய இனங்கள் எவை எவை என தெளிவாக வரையறை செய்யும் நோக்குடன் மாநில நிதி ஆணையம் நடவடிக்கை மேற்கொண்டு, 17 அரசுத் துறை செயலர்களுடனும், அவர்களது துறைத் தலைவர்களுடனும் விவாதித்தது. முதற்கண் அதிகார மாற்றம் செய்வதற்குரிய இனங்கள் குறித்து பரஸ்பரம் ஒப்புக்கொண்டதன் பேரில் முடிவு செய்யப்பட்டு, விரைவில் அரசு ஆணைகள் பிறப்பிப்பதற்காக சம்பந்தப்பட்ட அரசுச் செயலர்களுக்கு விவரங்கள் அனுப்பி வைக்கப்பட்டுள்ளன (இணைப்பு எண் 104)

நகர்ப்பகுதி உள்ளாட்சி மன்றங்கள்:

4.3.12. இது போலவே, நகர்ப்பகுதி உள்ளாட்சி மன்றங்களுக்கு, அதாவது, பேரூராட்சிகள், நகராட்சிகள், மாநகராட்சிகள் ஆகியவற்றுக்கு பிரித்தளிக்கத்தக்க பணிகள் பற்றிய விவரங்கள், 1992 ஆம் ஆண்டு இந்திய அரசியலமைப்புச் (74ஆம் திருத்த) சட்டத்தின் XII ஆம் விவர அட்டவணையில் கண்டபடி சம்மந்தப்பட்டநகர்பகுதி உள்ளாட்சி மன்றங்களின் திருத்தச் சட்டங்களில் சேர்க்கப்பட்டுள்ளன.

4.3.13. திருத்தியமைக்கப்பட்ட தமிழ்நாடு 1920 ஆம் ஆண்டு மாவட்ட நகராட்சிகள் சட்டத்தின் மூலம், அரசு, பேரூராட்சிகளுக்கும், நகராட்சிகளுக்கும் பிரித்தளிப்பதற்கான 18 பணிகளைச் சேர்த்துள்ளது(விவர அட்டவணை X). இது போலவே மாநகராட்சிகளுக்கும் வழங்க அரசு அந்தந்த மாநகராட்சிகள் சட்டங்களில் 18 பணி இனங்களைச் சேர்த்துள்ளது. நகர்ப்பகுதி உள்ளாட்சி மன்றங்களுக்கு அளிக்கப்பட்டுள்ள இந்த 18 இனங்களில், 10 இனங்கள் ஏற்கெனவே நகர்ப்பகுதி உள்ளாட்சி மன்றங்களால் முழுமையாக அல்லது ஓரளவுக்கு நிறைவேற்றப்பட்டு வருகின்றன. எஞ்சியுள்ள பணி இனங்களைப் பிரித்தளிப்பது குறித்து, மாநில நிதி ஆணையம் சம்பந்தப்பட்ட அரசு செயலாளர்கள், மற்றும் துறைத் தலைவர்கள் ஆகியோருடன் விவாதித்தது. முதற்கண் அதிகார மாற்றம் குறித்து ஒரு பொதுக் கருத்து எட்டப்பட்டது. இது குறித்த விபரங்கள் இணைப்பு 105ல் கொடுக்கப்பட்டுள்ளது. நகர்ப்பகுதி உள்ளாட்சி மன்றங்களுக்குப் பணிகளை கூடிய விரைவில் பகிர்ந்தளிப்பதற்குரிய ஆணைகளைப் பிறப்பிக்குமாறு, மாநில ஆணையம் அரசு செயலாளர்களைக் கேட்டுக் கொண்டுள்ளது.

4.3.14 மாநில நிதி ஆணையம் பின்வருமாறு பரிந்துரைக்கிறது:

> பஞ்சாயத்து ராஜ் நிறுவனங்களுக்கும், நகராட்சி அமைப்புகளுக்கும் பிரித்துக் கொடுப்பதற்காக மாநிலச் சட்டங்களில் முறையே 29 மற்றும் 18 பணிகள் குறிப்பிட்டுள்ள போதிலும், ஒவ்வொரு அடுக்குமுறைக்கும் ஒதுக்க வேண்டிய பணி அம்சங்கள் எவை எவையெனத் தெளிவாக வரையறுக்கப்படவில்லை. ஒவ்வொரு அடுக்கு முறைக்கும் (Tier) ஒதுக்க வேண்டிய பணி அம்சங்களைத் தெளிவாக வரையறுப்பதற்காக, மாநில நித ஆணையம் நடவடிக்கை எடுத்து, சம்பந்தப்பட்ட 17 அரசுத் துறைச் செயலாளர்களுடனும், சம்பந்தப்பட்ட துறைத் தலைவர்களுடனும் விவாதித்து, பரஸ்பர ஒப்புதலின் பேரில் தொடக்க நிலையில் பிரித்துக் கொடுக்கவேண்டிய, பணி அம்சங்கள் முடிவு செய்யப்பட்டுவிட்டன. விரைவில் அரசு ஆணைகள் பிறப்பிக்கப்படுவதற்காக அரசுச் செயலாளர்களுக்கு, மாதிரி செயற்குறிப்புகளின் விவரங்கள் அளிக்கப்பட்டுள்ளன. (இணைப்பு 104,105)