சமூகஒளி

இதழ்: 3

1991/92

THE JOURNAL OF SOCIAL SCIENCE UNION,
UNIVERSITY OF JAFFNA.

சமூக விஞ்ஞான மன்றம்
பொருளியல் துறை
யாழ்ப்பாணப் பல்கலைக் கழகம்

இலங்கையின் அரசியல் நிர்வாக முறைமையில் பரவலாக்கம்

Decentralization in the Politico - Administrative system of Sri Lanka.

1. அறிமுகம்:-

நடைமுறையில் பரவலாக்கம் என்பது இரண்டு கருத்துக்களை வெளிப்படுத்தி நிற்கின்றது. ஒன்று அரசியல் பரவலாக்கம், மற்றையது நிர்வாகப் பரவலாக்கம். அரசியல் பரவலாக்கம் சமஸ்டி முறையில் உருப்பெறுவதொன்றாகும். இங்கு தன்னாட்சிப் பிரதேசங்கள் அரசியல் திட்ட ரீதியாகத் தோற்றுவிக்கப்பட்டு அதற்கு என்று சில அதிகாரங்களும் வரையறுத்து வழங்கப்படுகின்றது. அதாவது மைய அரசைச் சுற்றி வரையறுக்கப்பட்ட தன்னாட்சிப் பிரதேசங்களை அரசியல் திட்ட ரீதியாகத் தோற்றுவித்து அதிகாரங்களையும் பரவலாக்கிக்கொள்வதாகும். தன்னாட்சிப் பிரதேசங்களில் ஆட்சியாளர்கள் வாக்காளர்களினால் தேர்தல் மூலம் தெரிவுசெய்யப்படுவார்கள். இதன் மூலம் கொள்கை உருவாக்கம், அமுலாக்கம், என்பவற்றில் எல்லா பிரதேச மக்களும் பங்கேற்பதற்காக சந்தர்ப்பமும், மக்களுக்கு அரசியல் பொறுப்புணர்வும் ஏற்படுத்திக் கொடுக்கப்படுகின்றது. இங்கு இரு விடயங்கள் முக்கியமாக கருத்தில் எடுக்கப்பட்டிருக்கும். ஒன்று வரையறுக்கப்பட்ட தன்னாட்சிப் பிரதேசங்கள் மையத்துடன் இணைக்கப்பட்டிருக்கும். மற்றையது நிதியும் வளங்களும் சமமாகப் பங்கிடப்பட வேண்டும் என்பதாகும்.

நிர்வாகப் பரவலாக்கம் என்பது மைய அதிகார அலகு உள்ளூர் மட்டங்களில் பிரதேச நிர்வாக அலகுகளை தோற்றுவிப்பதாகும். மைய அதிகார அலகில் இருந்து பிரதேச நிர்வாக அலகுகளுக்கு அதிகாரம் ஒப்படைக்கப்படுகின்றது. என்ன அதிகாரங்களை எவ்வெவ் அளவிற்கு தனது துணை நிர்வாக அலகுகளுக்கு ஒப்படைப்பது என்பதை மைய அரசு தீர்மானிக்கும். இவ்வதிகார ஒப்படைப்பு மீளப்பெற்றுக்கொள்ளக் கூடியதாகும். கோட்பாட்டு ரீதியில் நிர்வாகப் பரவலாக்கம் என்பது பொதுவாக மூன்று பரிமாணங்களை வெளிப்படுத்தி நிற்கின்றது.

1. படிநிலை அமைப்பின் உச்சியில் குவிக்கப்பட்டிருக்கும் அதிகாரம் கீழ் நிலைநோக்கி படிப்படியாக ஒப்படைக்கப்படும்,
2. படிநிலை அமைப்பின் வேறுபட்ட மட்டங்களில் உள்ள தொழிற்பாடுகளை ஒன்றுபடுத்தி உள்ளூர்மட்ட அலகுகளுக்கு படிப்படியாக கொண்டுவரப்படும்.
3. கூட்டு முகாமைத்துவத்தினை படிப்படியாக எல்லா மட்டங்களிலும் தொடக்கிவைத்தல்.

த. கிருஷ்ணமோகன்
உதவி விரிவுரையாளர் (அரசறிவியல்)
பொருளியல் துறை,
யாழ்ப்பாணப் பல்கலைக்கழகம்.

அரசியல் பரவலாக்கம் கொண்ட ஓர் அமைப்பிற்குள் நிர்வாகப் பரவலாக்கம் காணப்படும். மாநில அரசாங்கம் ஒன்றின் மையத்திலிருந்து பிராந்திய அலகுகளுக்கு அதிகாரங்கள் ஒப்படைக்கப்படும். பிராந்திய அலகுகள் திணைக்கள அமைப்புடனான செயற்பாடுகளை கொண்டிருக்கும். செயற்பாட்டு தொடர்பு புவிசார் நிலையினைவிட கொள்கை இலக்குகளுடன் தொடர்புபட்டதாகக் காணப்படும்.

நிர்வாக பரவலாக்கத்தினதும் அரசியல் பரவலாக்கத்தினதுமான தேவை இரு வேறுபட்ட நிலைகளை பூர்த்தி செய்வதொன்றாகக் காணப்படும்.

தேசிய திட்டமிடலுக்கும், அபிவிருத்திக்குமான செயற்பாடுகள் மையத்தில் உருப்பெறுகின்றபோது உள்ளூர் மட்டத்திலான தேவைகள் சரியாக இனங்காணப்பட்டு பூர்த்தியாக்கப்படுவதில்லை. தீர்மானமெடுக்கும் செய்முறையில் மைய உறுப்பினர்களின் பங்களிப்பைவிட, இதற்கான அதிகாரம் உள்ளூர்மட்ட அலுவலகங்களுக்கு ஒப்படைக்கப்படுகின்றபோது நேர்த்தியான திட்டமிடல்களும், அபிவிருத்திகளும் ஏற்பட்டுவிடுகின்றன. கொள்கை உருவாக்கங்களுக்கான அதிகாரங்கள் தெளிவான வழிநடாத்தல்களுடன் மையத்தில் இருந்து கீழ் நோக்கி வருவதன் மூலம் உள்ளூர் மட்டத்திலான அபிவிருத்தி நோக்கிய நிர்வாக அலுவல்களுக்கான அதிகாரம் ஒப்படைக்கப்படுகின்றன.

சமூகப் பொருளாதார பிரச்சினைகளால் ஏற்படுகின்ற முரண்பாடுகளும், இம்முரண்பாடுகளால் ஏற்படுகின்ற ஐக்கியமின்மையினையும் சீர்ப்படுத்திக்கொள்ள அரசியல் பரவலாக்கம் தேவையாகின்றது. அதாவது வேறுபட்ட இன, மத, மொழிக் குழுக்கள் வாழுகின்ற ஒரு நாட்டில் ஏற்படுகின்ற முரண்பாடுகளை சீர்ப்படுத்தி ஐக்கியத்தினை ஏற்படுத்த அரசியல் பரவலாக்கத்தின் ஊடான அதிகாரப் பரவலாக்கம் அவசியமாகின்றது.

இரட்டைத் தன்மையினைப் பெறுகின்ற பரவலாக்கம் என்பது இலங்கையினைப் பொறுத்தவரை சுதந்திரத்தின் பின்னரான இரு தசாப்தங்களில் அபிவிருத்தி நோக்கிய நிர்வாகப் பரவலாக்கமாக இருந்திருந்தது. அதற்குப் பின்னரான இரு தசாப்தங்களிலும் இனமுரண்பாடுகளை களைவதனூடாக அபிவிருத்தியை ஏற்படுத்தல் அல்லது இரண்டையும் ஒரே நேரத்தில் சாதித்தல் என்பதற்கான நிர்வாக பரவலாக்க வடிவமாக இருந்திருந்தது.

2. மையவாக்க நிர்வாகம்

1948 ல் இலங்கை சுதந்திர அரசாக மாற்றிக்கொள்ளப்பட்டது. அப்போது அரசியல், நிர்வாக ஒழுங்கமைப்பு என்பது தெளிவான ஒன்றாக இருந்திருக்கவில்லை. அமைச்சரவை முறைமை என்பது அரசாங்கத்தின் மையமாக இருந்து செயற்பட்டது. இவ் உயர் மத்திய மயவாக்கத்திற்குள் பாதி - தன்னாட்சியுடைய திணைக்களங்கள் உள்ளூர் மட்டத்தில் தோற்றுவிக்கப்பட்டு இருந்தன. இலங்கை மிகவும் சிறிய நாடு. இங்கு உருவாக்கப்படும் நிர்வாக அலகுகள் மிகவும் சிறியதாகவே இருக்கும். இது மிகவும் சிறப்பான தொடர்பாடலை கிராமிய மட்டத்தில் ஏற்படுத்த வாய்ப்பான ஓர் நிலையாகும். இதன் மூலம் முழு நாட்டினையும் ஓர் அபிவிருத்தி பிரதேசமாக மாற்றக்கூடிய வகையில் திட்டமிடலை மேற்கொள்வது இலகுவானதாகும். ஆனால் இலங்கையின் அனுபவம் இதற்கு மாறானதொன்றாகவே இருந்தது.

நாட்டின் அளவு குறுகியதாக இருந்தமையால் தலைநகரில் இருந்துகொண்டே திட்டமிடலையும், முகாமையினையும், அமுலாக்கத்தினையும் மேற்கொள்ளமுடியும் என எதிர்பார்க்கப்பட்டது. அத்துடன், சுதந்திரம் அடைந்த காலத்தில் இருந்தே முக்கியமான சில விடயங்கள் முதன்மையடைந்து நிர்வாகப் பரவலாக்க செயற்பாட்டிற்கு சவாலாக அமைந்தது. தேர்தல்

தொகுதி முறையும், சர்வஜன வாக்குரிமையும் இவற்றுடன் தொடர்பான ஜனநாயக பாராளுமன்ற முறைமையும் அபிவிருத்தியடைந்தன. பாராளுமன்றத்திற்கு தெரிவு செய்யப்படும் பிரதிநிதிகள் வாக்காளர்களின் தேவைகளைப் பூர்த்தி செய்யும் முகவர்களாக மாறத்தொடங்கினர். இதனால் மையப்படுத்தப்பட்ட அதிகாரம் என்பதே நிர்வாகத்தின் தேவையாக மாறியது. அதாவது நாட்டின் அபிவிருத்தி திட்டமிடல்கள் மையப்படுத்தப்பட்ட தனி அலகினூடாகவே முகாமை செய்யப்பட வேண்டிய அவசியத்தை வெளிப்படுத்தியது.

நாட்டின் பொருளாதார பிரச்சினைகளுக்கு பதில்கூறக்கூடியதாக இது அமையவில்லை. உண்மையில், இலங்கை ஓர் பல்தேசிய இனங்களைக் கொண்ட நாடாகும்; இவ் இனங்களின் கலாசார வேறுபாகளுக்கும், புலிசார் வேறுபாடுகளுக்கும் மத்தியிலும் சிங்கள இனம் பெரும்பான்மையானதாகும் இப்பெரும்பான்மையினத்திற்குள் ஏறக்குறைய 75% மானோர் கிராமப் புறங்களில் வசிப்பதுடன் விவசாயப் பொருளாதாரத்தினை அடித்தளமாகவும் கொண்டிருந்தனர். இவர்களை அபிவிருத்தி நோக்கி கொண்டு செல்லவேண்டிய தேவை அரசிற்கு கட்டாயமாக்கப்பட்டது. இச்சூழல், அபிவிருத்தி நோக்கிய நிர்வாகப் பரவலாக்கத்தினை ஏற்படுத்த வேண்டிய நிர்ப்பந்தத்தினை ஆட்சியாளர்களுக்கு வழங்கியிருந்தது.

3. மாவட்ட அதிகார சபை

1970 ஆண்டு பொதுத் தேர்தலில் கூட்டரசாங்கம் ஒன்று பதவியேற்றது. இவ் அரசாங்கம் நிர்வாக முறையில் மீள்-ஒழுங்கமைப்பு ஒன்றினை ஏற்படுத்தியது. 1978 ஆண்டு மாவட்ட அரசியல் அதிகாரம் (District Political Authority) என்ற பெயரில், அரசியல் மயவாக்கத்துடனான நிர்வாகப் பரவலாக்கம் கொண்ட புதிய நிர்வாக அலகுகள் தோற்றுவிக்கப்பட்டன. மாவட்ட அரசியல் அதிகாரம் அரசாங்க கட்சி பாராளுமன்ற உறுப்பினர் ஒருவரிடம் ஒப்படைக்கப்பட்டது. இவர் பிரதம மந்திரியால் நியமிக்கப்பட்டார். அபிவிருத்திகளுடன் தொடர்பான செயற்பாடுகள் அனைத்திற்கும் இவரே பொறுப்பானவராகும். இதனுடன் தொடர்புபட்டதாக பன்முகப்படுத்தப்பட்ட வரவு செலவுத் திட்டம் (Decentralized Budget) என ஒன்றும் அறிமுகப்படுத்தப்பட்டது. மாவட்ட அரசியல் அதிகாரத்திற்கு என பிரதம மந்திரியால் நியமிக்கப்பட்ட பாராளுமன்ற பிரதிநிதியே பன்முகப்படுத்தப்பட்ட வரவுசெலவுத் திட்டத்தின் மூலம் கிடைக்கும் நிதியை முகாமைப்படுத்து வராகவும், கட்டுப்படுத்துபவராகவும் இருந்தார்.

கூட்டு முன்னணி அரசாங்கம், மாவட்ட மட்டத்தில் அபிவிருத்திக்கான திட்டமிடலை மேற்கொள்ள முயன்றாலும் அபிவிருத்திகளுடன் தொடர்பான செயற்பாடுகளுக்கு பொறுப்பாக பாராளுமன்ற மக்கள் பிரதிநிதி ஒருவர் நியமிக்கப்பட்டதுடன், அவரிடமே இதற்கான சகல அதிகாரங்களும் வழங்கப்பட்டிருந்தன. இது மையத்தில் அதிகாரத்தினை குவித்து வைப்பது என்பதை தவிர்த்து மாவட்ட மட்டத்தில் அதிகாரத்தினை குவித்து வைப்பதொன்றாகவே இருந்தது. மேலும், அபிவிருத்தியிலும், திட்டமிடலிலும், நிதியை முகாமைப்படுத்துவதிலும் பாராளுமன்ற பிரதிநிதிக்கு இருந்த அதிகாரம் என்பது அரசியல் மயவாக்கத்துடனான நிர்வாகப் பரவலாக்க வடிவத்தையே தோற்றுவித்திருந்தது. அதாவது, மாவட்ட அதிகார சபைத் திட்டம் என்பது ஓர் அரசியல் நகர்வே (Political mobilisation) அன்றி, தூய்மையான நிர்வாக, அதிகார பரவலாக்கம் அல்ல. தீர்மானம் எடுக்கும் அதிகாரமும், வலுவும், தனியொருவரிடம் ஒப்படைக்கப்பட்டதன் மூலம் அரசாங்க நலன் என்பது மாவட்ட மட்டத்தில் இருந்து மையப்படுத்

தப்படக்கூடிய செயற்பாடுகள் நிகழவே வழிவகுத்திருந்தன.

4) மாவட்ட அபிவிருத்திச் சபைகள்

மாவட்ட அபிவிருத்திசபை முறைமை 1978 ஆம் ஆண்டு ஏற்படுத்தப்பட்டதாகும். இது நிர்வாகப் பரவலாக்க செய்முறையில் முதல் தடைவையாக இரு இலக்குகளை நோக்கிச் செல்வதாக இருந்தது. ஒன்று மாவட்ட மட்டத்தில் அபிவிருத்தியைத் துரிதப்படுத்துவதாக இருந்தது. மற்றையது, வளர்ச்சியடைந்து சென்ற இன முரண்பாடுகளை ஒற்றையாட்சி முறைமைக்குள் தீர்த்துக்கொள்வதாக இருந்தது. நடைமுறையில் இருந்த இருபத்தைந்து நிர்வாக மாவட்டங்களும், இருபத்தைந்து மாவட்ட அபிவிருத்திச் சபைப் பிரதேசங்களாக மாற்றிக் கொள்ளப்பட்டன. ஒவ்வொரு மாவட்டத்தில் இருந்தும் தெரிவு செய்யப்பட்ட பாராளுமன்ற உறுப்பினர்கள் மாவட்ட அபிவிருத்திச் சபையில் அங்கத்தவர்களாக்கப்பட்டனர். இச்சபையின் ஆயுட்காலம் நான்கு வருடங்களாக இருந்தது. ஜனாதிபதி ஒவ்வொரு மாவட்டத்திற்கும், ஒவ்வொரு மாவட்ட அமைச்சரை நியமித்துக்கொண்டார். அபிவிருத்தி சபையின் முதல்வர் மாவட்ட அமைச்சரால் நியமிக்கப்பட்டார். அரசாங்க அதிபர் அமைச்சரின் பிரதான செயலாளராக இருந்து செயற்பட்டார். ஏற்கனவே இருந்த உள்ளூராட்சிச் சபைகளில் பட்டின சபைகளும், கிராம சபைகளும் இல்லாதொழிக்கப்பட்டன. இவைகளின் அதிகாரங்களும், கடமைகளும் அபிவிருத்திச் சபைகள் வசம் ஒப்படைக்கப்பட்டன. மாநகர சபைகளும், நகர சபைகளும், நகரங்களில் தொடர்ந்தும் செயற்பட அனுமதிக்கப்பட்டன. 1981 ஆம் ஆண்டு 45ம் இலக்க அபிவிருத்திச் சபைத் திருத்தச் சட்டமூலத்தின்படி, அழிக்கப்பட்ட கிராம சபைகளுக்குப் பதிலாக, ஒவ்வொரு கிராமசேவையாளர் பிரிவுகளிலும் கிராமோதய சபைகள், (Gramodaya Mandalaya) தோற்றுவிக்கப்பட்டன. மாவட்ட நிர்வாகத்தில் மிகவும் கீழ்நிலையில் இருந்து செயற்படும் (Grass Roots level) நிர்வாக அமைப்பாக இது அமைந்திருந்தது. கிராமோதய சபை, தெரிவு செய்யப்பட்ட ஓர் அமைப்பல்ல இது ஒவ்வொரு கிராமங்களிலுமுள்ள தொண்டர் நிறுவனங்களின் பிரதிநிதிகளால் பிரதிநிதித்துவப்படுத்தப்பட்டிருந்தது. இதன் தலைவர் தொண்டர் நிறுவனங்களினால் பிரதிநிதித்துவப்படுத்தப்படும் அங்கத்தவர்களில் இருந்து தெரிவு செய்யப்படுவார். இதே சட்டத் திருத்தம், ஒவ்வொரு உதவி அரசாங்க அதிபர் பிரிவுகளிலும், பிரதேச சபைகளை தோற்றுவித்தது. தொகுத்து நோக்குவோமாயின், மாவட்ட மட்டத்தில் அபிவிருத்திச் சபைகளும், உதவி அரசாங்க அதிபர் பிரிவுமட்டத்தில் பிரதேச சபைகளும் கிராம சேவகர் பிரிவு மட்டத்தில் கிராமோதய சபைகளும், கிராமிய மட்டத்தில் தொண்டர் நிறுவனங்களும் தோற்றுவிக்கப்பட்டன. ஒவ்வொரு மாவட்ட அபிவிருத்திச் சபையும், மாவட்ட அபிவிருத்தி திட்டங்களை உருவாக்கி அமுலாக்கும் எனக்கூறப்பட்டது. மேலும், கிராமோதய சபைகளும், பிரதேச சபைகளும் கிராமிய மட்டத் தேவைகளை உருவாக்கி மாவட்ட மட்டத்திற்கு அனுப்பும் எனவும் கூறப்பட்டது. இதில் கிராமோதய சபை கிராமிய மட்ட அபிவிருத்திகளில் நிலையான ஓர் இடத்தினை பிடித்துக்கொள்ளும் எனவும் எதிர்பார்க்கப்பட்டது. இவ்வகையில் மாவட்ட அபிவிருத்திச்சபை மூன்று பரிமாணங்களில் தனது எதிர்காலத்தை நிர்மானிக்க வேண்டியிருந்தது.

1. தேசிய கொள்கைகளை திருப்திப்படுத்துவதற்கு ஏற்ப பிரதேச மட்டத்தில் அபிவிருத்தி திட்டமிடலை மேற்கொள்ளவேண்டும்.

2. கிராமிய மட்டங்களில் ஏற்படுகின்ற தேவைகளை மாவட்ட மட்டத்திற்கு

கொண்டு வந்து அவைகளை ஒன்றுபடுத்தி மாவட்ட அபிவிருத்தித் திட்டத்தினை மேற்கொள்ள வேண்டும்.

3. உள்ளூர் மட்ட தேவைகளை நிறைவேற்றுவதோடு மட்டுமன்றி, யதார்த்தமான பங்குபற்றலை (Partícipation) திட்டமிடலிலும், அமுலாக்கத்திலும் ஏற்படுத்தல்.

மாவட்ட அபிவிருத்தி சபை முறையினை மதிப்பிட முற்படுவோமாயின், இங்கு இரண்டு விடயங்கள் கருத்தில் எடுக்கப்பட வேண்டியுள்ளதை அவதானிக்கலாம்.

ஒன்று மாவட்ட அபிவிருத்திச் சபை அமைப்பில் நிர்வாக பரவலாக்கச் செய்முறை என்பற்கு பதிலாக நிர்வாக மையவாக்க செய்முறையே இருந்திருந்தது. ஜனாதிபதியால் நியமிக்கப்பட்ட மாவட்ட அமைச்சரே அபிவிருத்திச்சபை நிர்வாக குழுவிற்கு தலைமை தாங்கினார். நிர்வாக குழுவே திட்டமிடலையும், அமுலாக்கத்தினையும் மேற்கொண்டது. ஒருவகையில் இந்நிர்வாகக்குழு சட்டசபை போன்ற பங்கையே வகித்திருந்தது. மிகவும் சிறப்பான அம்சம் என்னவெனில் பாராளுமன்ற உறுப்பினர்களே அபிவிருத்திச்சபை உறுப்பினர்களாகவும் இருந்தனர். மைய சட்டசபைக்கு தெரிவு செய்யப்படுகின்ற உறுப்பினர்கள், மாவட்ட அபிவிருத்திச் சபையில் மேலதிக அதிகாரத்தினை அனுபவிக்க தொடங்கினர். பன்முகப்படுத்தப்பட்ட வரவு செலவுத் திட்டத்தின்படி கிடைத்த நிதி மாவட்ட அபிவிருத்திக்காக பயன்படுத்தப்படல் என்பதற்கு பதிலாக, பாராளுமன்ற உறுப்பினர்கள் தமது வாக்காளர்களின் நலனை மேம்படுத்தவே பயன்படுத்தினர். இதனைவிட மாவட்ட அமைச்சரின் அதிகாரத்தில் உள்ள நிர்வாகக்குழுவை கலைக்கும் உரிமை ஜனாதிபதியிடம் விடப்பட்டும் இருந்தது.

இரண்டாவதாக, நிர்வாக பங்களிப்பு என்பது குறைவடைந்தது. முன்னைய கிராமசபை முறைமையில் இருந்த வட்டாரம் (Ward) என்ற நிர்வாக முறை அழிக்கப்பட்டதால் அபிவிருத்தியில் வாக்காளர் குரல் இல்லாது ஒழிக்கப்பட்டது. கிராமிய மட்ட தேவைகளாகிய தெருக்கள் அமைத்தல், திருத்துதல், மதகுகள் அமைத்தல், திருத்துதல், குடிநீர் கிணறுகளை உருவாக்குதல் போன்றவை முன்னர் கிராமிய மட்டத்திலேயே தீர்க்கப்பட்டன. ஆனால் மாவட்ட அபிவிருத்திச் சபை முறையினால் இவை யாவும், மாவட்ட மட்டத்திற்கு கொண்டு செல்லப்பட்டு விட்டன. கிராமசபை அலுவலகங்கள், மாவட்ட அபிவிருத்திசபையின் உப-அலுவலங்களாக்கப்பட்டு மாவட்ட அபிவிருத்திச் சபையின் கடமைகளை செய்யத் தொடங்கின. அபிவிருத்தித் திட்டமிடல் கிராமோதய சபையில் பிரேரிக்கப்பட்டு, பின்னர் பிரதேச சபைகளில் பிரேரிக்ககப்பட்டன. ஆனால் பிரதேச சபைக்கும், மாவட்ட அபிவிருத்திச் சபைக்கும் இடையில் எவ்வித தொடர்பு மார்க்கமும் இருக்கவில்லை. பிரதேச சபை பிரேரித்து அனுப்பும் திட்டங்கள் மாவட்ட அபிவிருத்தி சபையின் மேசையிலேயே இருந்தன. அதே நேரத்தில் மாவட்ட அபிவிருத்திச்சபை உறுப்பினர்கள் தமது வாக்காளரை திருப்திப்படுத்தக் கூடிய திட்டங்களைப் பிரேரித்தனர். பிரதேச சபையில் இருந்து மாவட்ட அபிவிருத்தி சபைக்கு கொடுக்கப்பட்ட பிரேரணை ஒன்றாக இருக்க மாவட்ட அபிவிருத்தி சபையில் இருந்து திட்டமிடப்பட்டு அமுலாக்கப்படுவதோ வேறு ஒன்றாக இருந்தது'

இறுதியில், ஒன்றை அவதானிக்க வேண்டும். மாவட்ட அபிவிருத்தி சபையில் ஏற்பட்ட அதிகார மையவாக்க செயற்பாடு ஒரு முனையில் அதன் தோல்விக்கு காரணமாகியது. மறுமுனையில், இன முரண்பாட்டினை தீர்ப்பது என்ற நோக்கில், வடக்கு, கிழக்கு பிரதேசங்களில் மாவட்ட அபிவிருத்திச்சபை எதிர்பார்த்தளவு வெற்றியினை அளிக்கவில்லை. அதி

கார மையவாக்கம், வடக்கு, கிழக்கு பிரதேசங்களில் இருந்த மாவட்ட அபிவிருத்தி சபைகளின் செயற்பாட்டில் மீள் அதிருப்தியையும், நம்பிக்கையீனத்தையும் ஏற்படுத்தியது 1983 ஆண்டின் பின்னர், பெரும் உந்துதலுடன் ஊற்றெடுத்த வடக்கு, கிழக்கு பிரதேச மக்களின் சுய நிர்ணய உரிமைப் போராட்டம் மாவட்ட அபிவிருத்தி சபை முறையினை முற்றாக செயலிழக்கச்செய்தன.

5) மாகாண சபைகள்

தமிழ் சமுக் கோரிக்கையினை முன்வைத்து ஆயுதப் போராட்டத்தினை நடாத்தி வரும் தமிழ் மக்களை திருப்திப்படுத்த அரசாங்கம் மாகாண சபைகளை உருவாக்கி அதனூடாக அதிகாரப்பரவலாக்கத்தினை மேற்கொள்ள உத்தேசித்தது. மாகாணசபை முறைமை உண்மையில் 1986 இல் இடம்பெற்ற அரசியல் கட்சி மாநாட்டில் முன்வைக்கப்பட்டதாகும். ஆனால், மாகாணசபை முறை 1987 இல் இந்திய-இலங்கை ஒப்பந்தத்தில் ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்டு நடைமுறைக்கு வந்திருந்தது. இலங்கையில் உள்ள ஒன்பது மாகாணங்களிலும் ஒவ்வொரு மாகாண சபை அமைக்கப்பட்டது. ஆனாலும், இந்திய-இலங்கை ஒப்பந்தத்தின்படி வடக்கு கிழக்கு மாகாணங்கள் தற்காலிகமாக இணைக்கப்பட்டு ஒரு மாகாண சபையாக இயங்கும் எனக் கூறப்பட்டது. அத்துடன் கிழக்கு மாகாணம் தொடர்ந்தும் வட மாகாணத்துடன் இணைந்து இயங்க வேண்டுமா என்பதை கிழக்கு மாகாண மக்கள் சர்வஜன வாக்கெடுப்பு ஒன்றின் மூலம் தீர்மானித்துக்கொள்ள முடியும் எனவும் கூறப்பட்டது. 13 வது அரசியல்திட்ட திருத்தம் மூலம் (1987) மாகாண சபை முறை ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்டு மாகாண சபைகளுக்கான அதிகாரமும் பரவலாக்கம் செய்யப்பட்டுள்ளது எனவும் கூறப்பட்டது. ஒவ்வொரு மாகாண சபைக்கும் உறுப்பினர்கள் தேர்தல் மூலம் தெரிவு செய்யப்பட்டனர். இவர்களின் பதவிக் காலம் ஐந்து ஆண்டுகளாகும். ஒவ்வொரு மாகாணத்திலும் உள்ள, ஒவ்வொரு மாவட்டமும் ஓர் தேர்தல் தொகுதியாக ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்டது. விகிதாசாரப் பிரதிநிதித்துவ தேர்தல் மூலம் பிரதிநிதிகள் தெரிவு செய்யப்பட்டார்கள். ஒவ்வொரு மாவட்டத்திற்கும் எத்தனை அங்கத்தவர்கள் தெரிவு செய்யப்படவேண்டும் என்பதை தீர்மானிப்பதற்கு 1000 சதுர கிலோ மீற்றருக்கு ஒரு பிரதிநிதி அல்லது 40,000 மக்களுக்கு ஒரு பிரதிநிதி என்ற நடைமுறை பின்பற்றப்பட்டது.

அரசியல்திட்ட 13 வது திருத்தச் சட்டம் சரத்து 154 B யின் படி ஒவ்வொரு மாகாண சபையும் மாகாண ஆளுனருடாக (Governer) செயற்படும். இவர் ஐந்து வருடம் பதவி வகிக்கவென ஜனாதிபதியால் நியமிக்கப்படுவார். இவரே முதலமைச்சரை நியமிக்கின்றார். முதலமைச்சரின் ஆலோசனைக்கு இணங்க நான்கு மாகாணசபை அமைச்சர்களை நியமிக்கின்றார். விசேட சூழ்நிலையின் போது, நிதிஉறுதிப்பாட்டைப் பேணுதல் பொதுப் பாதுகாப்புடன் தொடர்புடைய, விடயங்களை கையாளுதல் போன்றவற்றில் ஆளுனருக்கு விஷேட அதிகாரங்கள் வழங்கப்பட்டுள்ளன. முழுமையாக பார்க்கின்ற போது இவர்] அரசின் அரசியல்திட்ட தலைவர் போன்று செயற்படுவார். இவரிடமே நிர்வாக அதிகாரம் குவிக்கப்பட்டுள்ளது.

அரசியல்திட்ட 13 வது திருத்தத்தின் 9 ம் அட்டவணைப் பட்டியல் I மாகாண சபைகளுக்கான அதிகாரம் பற்றி எடுத்துக் கூறுகின்றது. பட்டியல் II மத்திய அரசாங்கத்தின் அதிகாரங்கள் பற்றி எடுத்துக்கூறுகின்றது. பட்டியல் III பொதுவான விடயங்களைப் பற்றிக் கூறுகின்றது. பொதுவான விடயங்களில் மத்திய அரசும், மாகாணசபைகளும் சட்டங்களை இயற்றலாம். மாகாண சட்டமும் ஒழுங்கும், பொருளாதார திட்டமிடலும், அமுலாக்கலும், கல்

வியும் கல்விச் சேவைகளும், உள்ளூராட்சி மன்றங்கள், வீடமைப்பும் கட்டிட நிர்மானமும், விவசாயம், சுகாதாரம், கிராமிய அபிவிருத்தி, நிலப்பயன்பாடு, கூட்டுறவு அபிவிருத்தி என்பவைகள் மாகாண சபைகளுக்கு ஒதுக்கப்பட்டவைகளில் முக்கியமானவைகளாகும்.

பட்டியல் I இல் 4 வது விடயமாக குறிப்பிடப்பட்டுள்ள விடயத்தின்படி மாகாணசபைகளின் கட்டுப்பாட்டின் கீழ் மாநகர சபைகள், நகரசபைகள், பிரதேச சபைகள் இயங்கும், உள்ளூராட்சி அங்கத்தவர்களின் செயற்பாடு மாகாண சபையினால் மேற்பார்வையிடப்படும். பிரதேச சபைகள், கிராமிய மட்ட பிரதி நிதித்துவத்தை தேர்தல் மூலம் வெளிப்படுத்தி நிற்பதற்காக ஒவ்வொரு உதவி அரசாங்க அதிபர் பிரிவுகளிலும் தோற்றுவிக்கப்பட்டன.

13 ம் திருத்தச் சட்டம் சரத்து 154M இன்படி மாகாண சபைகள் மீதான ஜனாதிபதியின் அதிகாரங்கள் எடுத்துக்கூறப்பட்டுள்ளன. அரசியல் திட்டப்பிரகாரம் அல்லது சட்டப்பிரகாரம் ஜனாதிபதி விதிக்கும் கட்டளைகளை மாகாண சபைகள் நிறைவேற்றவேண்டும். மாகாண சபைகளைக் கலைக்கவேண்டும் என ஜனாதிபதி எண்ணுகின்றபட்சத்தில் அதற்கான கட்டளைகளையும் பிறப்பிக்கலாம்.

சரத்து (154 P) இன் படி ஒவ்வொரு மாகாணத்திற்கும் என ஒவ்வொரு மேல் நீதிமன்றம் இயங்கும். இலங்கையின் உயர் நீதிமன்றம், மேல்முறையீட்டு மனுக்களை விசாரணை செய்யும்.

மாகாண நிர்வாக அமைப்பும்,
செயற்பாட்டு பிரச்சினைகளும் :

மாவட்ட அபிவிருத்திச் சபை முறை நடைமுறையில் இருந்த போது அல்லது மாவட்ட அமைச்சரின் கீழ் மாவட்டமட்ட செயற்பாடு இருந்தபோது உதவி அரசாங்க அதிபர் மட்டத்தில் பிரதேச சபைகளும், கிராமசேவகர் மட்டத்தில் கிராமோதய சபைகளும் செயற்பட்டன. இம்முறையில் இருந்து கற்றுக்கொண்ட உண்மை இப்பிரிவுகளுக்கிடையிலான தொடர்புகளில் இணைப்புச் செயற்பாடு சிறப்பானதாக இருக்கவில்லை என்பதுடன் அதுவே பாரிய பிரச்சனையாகவும் இருந்திருந்தது. பட்டினசபை, கிராமசபை என்பன அழிக்கப்பட்டு புதிதாக தோற்றுவிக்கப்பட்ட பிரதேசசபைகள், கிராமோதய சபைகள் என்பவைகளுக்கும் மாவட்ட அபிவிருத்தி சபைகளுக்கும் இடையில் நேரடித் தொடர்பு இருக்கவில்லை. மாநகரசபை, நகரசபை என்பவைகளுக்கும் மாவட்ட சபைகளுக்கும் இடையில் சிறப்பு இணைப்பு இருக்கவில்லை.

மாகாண சபை முறையில் மாகாண சபைக்குட்பட்ட உள்ளூராட்சி சபைகள் மாகாண சபைகளின் மேற்பார்வையிலும், கட்டுப்பாட்டிலும் செயற்பட்டன. உள்ளூராட்சி சபைகளை மாகாண மட்டத்தில நிறுவுவதன் மூலம் - வேறுபட்ட உள் அமைப்புகளைக் உருவாக்குவதன் மூலம் கீழ்மட்ட பங்களிப்பு, ஒத்துழைப்பு என்பவைகளைக் கொண்ட உள் தொடர்புகளை ஏற்படுத்த முடியும். இச் சபைகளுக்கான செயற்பாட்டு அதிகாரம் யாவும் மாகாண சபைகளிடமிருந்தே கிடைத்தன. உள் அமைப்புக்களின் தொடர்புகளை பொறுத்தவரையில் மாகாணசபைக்கும் பிரதேச சபைகளுக்கும் இடையிலான உறவு, மாகாண சபைகளுக்கும் மாநகர, நகர சபைகளுக்கும் இடையிலான உறவு, பிரதேச சபைகளுக்கும் மாநகர நகர சபைகளுக்கும் இடையிலான உறவு என்பவைகள் செயற்பாடு, இணைப்பு, திட்டமிடல் என்பவற்றின் வழி ஏற்படுத்தப்பட்டன. இவ் உள்ளூராட்சி சபைகளைக் கலைக்கும் அதிகாரம் மாகாண சபைக்கு விடப்பட்டிருந்தது. இவ் ஒழுங்குகளின் அடிப்படையில் அதிகார உறவுகளை அவதானிக்கின்றபோது உள்ளூராட்சி சபைகளை மாகாண சபைகள் கட்டுப்படுத்த, மாகாணசபைகளை ஆளுனர் கட்டுப்படுத்துகின்றார். இவ்விடத்தில் ஆளுநர் ஓர் அரசியல் திட்ட தலைவ

ராக மாறிவிட முடிகின்றது. ஆளுனர் நேரடியாக ஜனாதிபதிக்குக் கட்டுப்பட்டவராகும். இறுதியில் ஜனாதிபதியே சர்வ அதிகாரங்களும் பொருந்திய தனி மனிதனாக நாட்டில் உருவாக்கப்படுகின்றார். மேலும் மாகாண சபைகளுக்கும், மத்திய அரசிற்கும் இடையிலான உறவினைப் பொறுத்தவரையிலும் இப்பண்பு அபிவிருத்தியடைகின்றமையினை அவதானிக்கமுடிகின்றது. ஜனாதிபதியும், அமைச்சர்களும் மாகாண முதலமைச்சர்களுடனும் ஏனையோர்களுடனும் இணைந்து தேசியக் கொள்கை தொடர்பாகவும், கூட்டு செயற்பாடுகள் தொடர்பாகவும் பரிசீலிக்கவேண்டும். ஜனாதிபதிக்கும், முதலமைச்சர்களுக்குமிடையில் மாதாந்தம் கூட்டங்கள் நடைபெறுதல் வேண்டும். இதனை விட ஜனாதிபதி விரும்பும் நேரங்களில் விசேட கூட்டங்களைக் கூட்டலாம். இவ்வாறான சந்தர்ப்பங்களில் தேசிய கொள்கை தொடர்பாகவும், மாகாண சபைகளின் செயற்பாட்டில் தாக்கத்தினை ஏற்படுத்தும் விடயங்கள் குறித்தும் பேச்சுவார்த்தை நடைபெறும். இவ்வொழுங்குகள் சிறப்பான இணைப்பினை மாகாண சபைகளுக்கும் மத்திய அரசிற்கும் இடையில் ஏற்படுத்தும் எனக் கூறப்பட்டது. உண்மையில் இணைப்பு என்பதற்கு அப்பால், மாகாண முதலமைச்சர்கள் ஜனாதிபதியின் கட்டுப்பாட்டினையும் அழுத்தத்தினையும் ஆளுனரின் ஊடாக பெற்றுக் கொண்டதற்கு புறம்பாக நேரடியாகவும் பெறவே வழிவிட்டிருந்தது.

4. *முடிவுரை*

நிர்வாகப் பரவலாக்கம் என்பது இலங்கைக்கு புதிய ஓர் அம்சம் அல்ல. அரசாங்கம் காலத்திற்குக் காலம் வெவ்வேறுபட்ட வடிவங்களில் சாத்தியமான வழிகளில் நிர்வாகப் பரவலாக்கத்தினை அமுல்படுத்த முற்பட்டு வந்தது என்பது உண்மைதான். இருப்பினும் தற்போது இன முரண்பாடு என்பது நிர்வாகப் பரவலாக்கத்தில் முதன்மையான ஒன்றாக கருதப்படுகின்றது. ஆனால் இனப்பிரச்சனையினை தீர்ப்பதற்காக முன்வைக்கப்பட்டுள்ள மாகாண மட்டத்திலான நிர்வாகப் பரவலாக்கம் என்பது நாடளாவிய ஒன்றாகவே முன்வைக்கப்பட்டுள்ளது.

அரசாங்கத்தினுடைய மாகாணசபை முறைமையின் வெற்றியானது ஒன்பது மாகாணங்களுக்கும் வழங்கப்பட்ட அதிகாரப் பரவலாக்கத்திலேயே பெரிதும் தங்கியுள்ளது. வடக்குக் கிழக்கு ஒரே மாகாணங்களாக்கப்படுவது தமிழ் மக்களின் ஐக்கியம், பாதுகாப்பு உள்விவகார செயற்பாட்டுச் சிறப்பு என்பவைகளுக்கு அவசியமானது என்பது தமிழ் மக்களின் விருப்பமாகும். இணைப்பிற்கான இக்கோசம் அடிப்படையில் தமிழ் மக்களின் பாரம்பரிய தாயகம் என்ற எண்ணக்கருவில் இருந்து உருப்பெற்றதொன்றாகும். ஆனால் வடக்கு கிழக்கு இணைப்பு என்பதே அதிகாரப் பரவலாக்கத்திற்கான பேச்சுவார்த்தையில் பாரிய தடையாக உள்ளது என கூறப்படுகின்றது.

சிறந்த அதிகாரப் பரவலாக்கமானது உண்மையில் அரசியல் பரவலாக்க வடிவத்திலேயே நடைமுறைப் படுத்தக்கூடிய தொன்றாகும் நிர்வாகப் பரவலாக்கத்திற்குள் அதிகாரத்தினை பரவலாக்கமுடியாது. பதிலாக அதிகாரத்தை ஒப்படைப்பதுதான் நடைமுறைச் சாத்தியமானதாகும். மாகாணசபை அமைப்பில் அதிகார ஒப்படைப்பே மேற்கொள்ளப் பட்டுள்ளது. ஜனாதிபதி, ஆளுனர், மாகாண அமைச்சர்கள், உள்ளூராட்சி சபைகள் என்ற வடிவில் ஜனாதிபதியிடம் இருந்து ஒருவர் மாறி ஒருவருக்கு அதிகாரங்கள் ஒப்படைக்கப்பட்டுள்ளன. ஜனாதிபதி விரும்பும் பட்சத்தில் எல்லாச் சபைகளினதும் அதிகாரங்களைப் மீளப் பெற்றறுக் கொள்ளமுடியும். 13 வது அரசியல் திட்ட திருத்தத்தின் சரத்துக்கள் 154 B, F, J, K, L, M என்பவற்றில் ஜனாதிபதி மாகாண சபைகளுக்கு ஆளுனரூடாக வழங்கும் அதிகாரங்கள் எடுத்துக்கூறப்பட்டுள்ளன. இவ்வாறான ஒரு அதிகார ஒப்படைப்பு வடிவம் நிர்வாகப் பரவலாக்கத்திற்கே சிறப்பாக பொருந்தக் கூடியதாகும்.

வடக்குக் கிழக்கு இணைப்பு என்பதுதான் அதிகாரப் பரவலாக்கத்திற்கான பேச்சு வார்த்தையில் தடையாக இருப்பதாகக் கூறப்பட்டது. உண்மையில் இங்கு இருப்பது நிர்வாகப் பரவலாக்கம்தான். அரசியல் பரவலாக்கத்தில் இவ்வாறான அச்ச உணர்வு ஏற்படின் அது செவிசாய்க்கப்படக் கூடியதாக இருக்கலாம். ஆனால் நிர்வாகப் பரவலாக்க வடிவத்தில் இவ்வாறு வாதிடுவது முதிர்ச்சியான வாதமல்ல. இதற்குப் பதிலாக நாடு முழுவதும் பிரயோகிக்கப்பட்ட மாகாணசபை முறை ஜனநாயக நிர்வாகப் பரவலாக்க செயலாக்கத்தில் சிறப்பான முற்போக்கு இயல்புகளை கொடுத்திருந்தன என வாதிட்டால் யதார்த்தமான வாதமாக அது அமையும்.

உண்மையில் இன முரண்பாடுகளை நிர்வாகப் பரவலாக்கத்தின் ஊடாக தீர்வுக்கு கொண்டுவர அரசு முனைவது கசப்பான அனுபவங்களை தொடர்ந்தும் துரிதப்படுத்தவேசெய்யும். அரசியற் பரவலாக்கத்தை ஒற்றையாட்சி தத்துவத்தின் கீழ் ஏற்படுத்திவிட முடியாது. அது சமஷ்டி ஆட்சித் தத்துவத்தின் கீழ்த்தான் நடைமுறைப்படுத்த முடியும். சிங்கள புத்திஜீவிகள் பலர் வேறுபட்ட பரவலாக்க கருத்துக்களை அரசிற்கு சமர்ப்பித்து வருகின்றனர். அவற்றுள் பேராசிரியர் எஸ். யூ. கொடிகாரா நிர்வகா செலவுகைளக் குறைப்பதற்காக ஒன்பது மாகாணங்கைள ஐந்து மாகாணங்களுக்காக குறைப்பது சிறப்பானது" என ஆலோசனை கூறுகின்றார். இவர்கள்; முன்வைக்கும் ஐந்து மாகாணதிட்டத்திற்குள் வடக்கு கிழக்கு இணைந்த மாகாணமும் ஒன்றாகும். இது தொடர்பாக இவர் கூறும்போது 'மொழிவழி தொடர்பிலான தமிழர்களின் அபிலாசைகளை இது நிறைவேற்றிவிடும் எனக் கூறுகின்றார். சிங்கள புத்திஜீவிகள் பலர் அபிவிருத்தி நோக்கிலான பரவலாக்கம் பற்றி சிந்தித்து வந்தனர். இச் சிந்தனைகளில் வடக்கு கிழக்கு துண்டிக்கப்பட்டே இருந்தது. இவர்களை விடசற்று முன்னேற்றகரமாக இவர் சிந்தித்திருந்தாலும் இவரின் சிந்தனை கூட நிர்வாக செலவீனங்களைக் குறைப்பதற்கான தந்திரோபாயத்தின் ஊடாக உருப் பெறுவதொன்றாகவே உள்ளது. இங்கு இவர்கூட இலங்கைக்கு உகந்தது நிர்வாகப் பரவலாக்கமா ? அல்லது அரசியல் பரவலாக்கமா என்பதனை தெளிவுபடுத்தியிருக்கவில்லை. வெறுமனே வடக் கிழக்கு இணைந்த மொழி வழி மாகாணங்கள் பற்றியே குறிப்பிடுகின்றார். உண்மையில் வடக்கு கிழக்கு தமிழர் தாயகம் என்பது பரவலாக்க சிந்தனையில் ஏற்றுக்கொள்ளப்படவேண்டுமாயின் அரசியல் பரவலாக்க வடிவத்தினை ஏற்றுக்கொள்ள வேண்டும். அப்பொழுது அதிகாரப் பரவலாக்கம் என்பது தன் னெழுச்சியாக ஏற்றுக்கொள்ளப்படும்.

Reference

1. Rumki Basu: *Public Administration Concepts & Theories.* (2nd ed) Sterling Publishers Private Limited - 1990

2. Joseph A. Uveges Jr: *The Dimensions of Public Administration* (3nd ed) Allyn and Bacon, Inc - 1979

3. IVO D. Duchacek *Comparative Federalism The territorial Dimension of Politics* Holt, Rinehart aud winston Inc 1970.

4. V. T. Navaratne, P. L. A. F. Fernando and C. T. Elangaskere (Edited) : *Public Administration in Sri Lanka.* A Symposium : Sri Lanka Institute of Development Administration Colombo, Sri Lanka 1989

5. Shelton U. Kodikara (Edited): *Indo - Sri Lanka Agreement of July - 1987* A Publication of the International Relation Programme of the Department of History and Political Science of the University of Colombo March - 1989

6. Ariya Abeysinghe : *Devolution of Power & The Provincial Council System.* A Historical cum Politico - Administrative Perspective (2nd Edition) - June 1992

7. C R. Tressie Leitan : *Problems and Issues, Pertaining to the Structure of the Proposed Provincial Councils System* Seminar Report of Problems and Issues Pertaining to the Provincial Councils Proposals. Marga Publication 1986.

8. Report : *Thirteenth Amendment to the constitution.* Printed at the Department of Government Printing Sri Lanka, 1987