சிந்தனை
தொகுதி VI
இதழ் I & II, 1994

# உள்ளூராட்சி அரசாங்கம்: ஒரு எண்ணக்கருக் கண்ணோட்டம்

கலாநிதி அ. வே. மணிவாசகர்

## அறிமுகமும் பின்னணியும்:

'உள்ளூராட்சி அரசாங்கம்' என்ற பதம் பொதுவாக உள்ளூர் விடயங்களை ஒழுங்கு படுத்தி நிர்வகிக்கின்ற சுயாதீனமான, ஆனால் இறைமையற்ற, ஜனநாயக ரீதியான குழுமங்களைக் குறிக்கிறது. ஒரு நாட்டின் அதிகாரப் படிமுறையில் உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் மூன்றாவதாக இடம் பெறுகிறது. உயர் மட்டத்தில் தேசிய அல்லது மத்திய அரசும், இடைமட்டத்தில் மாகாண அல்லது மாநில அரசும், அடிமட்டத்தில் உள்ளூராட்சி அரசாங்கமும் அமைகின்றன. பிரதேச ரீதியிலான அதிகாரப் பரவலாக்கத்துக்கும், உயிர்ப்புள்ள ஜனநாயகத்துக்கும், சுயசார்பான அபிவிருத்திக்கும் ஏற்றதோர் ஊடகமாகவும், உபாயமாகவும் உள்ளூராட்சி அரசாங்க முறை இருந்து வந்துள்ளது. ஒற்றையாட்சி - கூட்டாட்சி என்றோ, சித்தாந்த-கலாசார முரண்பாடுகள் என்றோ, அபிவிருத்தியடைந்த நாடுகள் - அபிவிருத்தியடையும் நாடுகள் என்றோ இல்லாமல், எல்லா அரசுகளிலும் காணப்படும் ஒரு பொதுவான அம்சமாக உள்ளூராட்சி அரசாங்கமுறை முக்கியம் பெறுகிறது.

நவீன உள்ளூராட்சி அரசாங்கமானது பத்தொன்பதாம் நூற்றாண்டில் ஐரோப்பிய - அமெரிக்கத் தாராண்மை வாதத்தின் பக்கவிளைவுகளில் ஒன்றாக உருவாகிப் பின்னர் அந்நியர் ஆட்சிக்காலத்தில் குடியேற்ற நாடுகளிலும் அறிமுகப்படுத்தப் பட்ட ஒன்றாகும். இருப்பினும் உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்துக்கு நீண்ட வரலாற்றுப் பாரம்பரியம் உண்டு. நாகரிகம் அடைந்த மக்கள் உள்ளூர்ப் புறங்களில் கூடிவாழ முற்பட்ட போதே அவர்கள் நலன் பேணும் உள்ளூர் அமைப்புக்களும் தோன்றி விட்டன. முடியாட்சி நிலவிய புராதன காலத்தில் கூட, ஏறத்தாழ எல்லா நாடுகளிலும், கிராமிய மட்ட அமைப்புக்கள் மக்கள் பங்குபற்றலையும், ஜனநாயகப் பெறுமானங்களையும் கணிசமான அளவில் பேணிவந்துள்ளன.[1] உதாரணமாக, இலங்கையின் 'கம்சபாக்கள்', இந்தியாவின் 'பஞ்சாயத்துக்கள்', சீனாவின் 'கிஷியாங்' என்ற குழுமங்கள், கிழக்கிந்தியத் தீவுகளின் 'மூததோர் கழகங்கள்', ஆபிரிக்காவின் 'குலமரபுக் குழுக்கள்' முதலானவற்றைக் கூறலாம். குடியேற்ற நாடுகளின் சுதந்திரப் போராட்ட காலத்திலும், சுதந்திரத்தின் பின்பும் பண்டைய கிராமிய அமைப்புக்களுக்குப் புத்துயிர் ஊட்ட வேண்டும் என்ற கோரிக்கை வலுப்பெற்றது. அதனால், பல மூன்றாம் உலக நாடுகளில், நவீன உள்ளூராட்சி அரசாங்க முறையில் மரபு ரீதியான பண்புகளும் குறிப்பிட்டளவு ஊடுருவியுள்ளன.

பிறைஸ் என்ற அறிஞர் வரலாற்று ரீதியாகத் தேசிய அரசுக்கு முன்னோடியாக உள்ளூராட்சி அரசாங்க முறையின் வடிவங்களே இருந்தன என்று கருதுகின்றார். ஆரம்பகால உள்ளூர் அமைப்புக்கள் நாளடைவில் விரிவடைந்தோ அல்லது ஒன்றிணைந்தோதான் தேசிய அரசுகள் உருவாகின என்றும், இதனால் பாதுகாப்பு, வெளிவிவகாரம், நிதிபோன்ற விடயங்கள் தேசிய அரசுகளின் கைக்கு மாறியதைத் தொடர்ந்து உள்ளூர் நிறுவனங்கள் தமது அதிகாரங்களையும், முக்கியத்துவத்தையும் பெருமளவுக்கு இழக்க வேண்டியதாயிற்று[2] என்றும் அவர் கூறுகிறார்.

ஒவ்வொரு நாட்டின் உள்ளூர் அரசாங்க முறையிலும் தனித்துவமான இயல்புகளை நாம் அவதானிக்க முடியும். பிரான்சின் உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் அங்கு நிலவும் மத்தியமயமாக்கப் போக்கிற்கு இயைபுடையதாகவும், பிரித்தானியாவின் உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் சுதந்திரமாக இயங்கும் போதும் மத்திய அரசால் அதிகம் கண்காணிக்கப்படும் ஒன்றாகவும், அமெரிக்காவின் உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் பெருமளவுக்குச் சுதநதிரம் கொண்ட ஒன்றாகவும் இருப்பதை நாம் காணலாம். ஒப்பீட்டு ரீதியாகப் பார்க்கும்போது மூன்றாம் உலக நாடுகளில் உள்ளூராட்சி அரசாங்கப் பரிசோதனை வெற்றிபெறவில்லை. உள்ளூராட்சி அரசாங்க நிறுவனங்களின் பெயர், நோக்கம், அமைப்பு, இயக்கம் போன்றவற்றில் நாட்டுக்கு நாடு வேறுபாடுகள் தென்படுகின்றன. நாடுகளின் அரசியல். சமூக, கலாசார, பொருளாதார, வரலாற்றுப்பின்னணிகளும், தேவைகளும், மக்களின் மனோபாவங்களும் உள்ளூராட்சி அரசாங்க முறையிலும் செல்வாக்குச் செலுத்தியுள்ளன.[3] இப்பண்பானது ஒப்பீட்டாய்வைச் சிரமமாக்கியுள்ளது.

### அர்த்தங்களும் எடுகோள்களும்

உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் (Local Government) உள்ளூர் தன்னாட்சி அரசாங்கம் (Local Self - Government) என்ற இரு பதங்களுக்குமிடையே நுணுக்கமான வேறுபாடுகள் இருப்பினும், பொதுவாக அவை ஒரே பொருளில் பயன்படுத்தப்பட்டு வருகின்றன.[4] தற்போது அடிமட்ட ஜனநாயகம் (Grass - root Democracy) என்ற பதமும் உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்துக்குப் பிரயோகிக்கப்படுகிறது.

உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தின் சிறப்பு அதன் சுயாதீனமான நிலையிலேயே பெருமளவு தங்கியுள்ளது. ஆனால் சுயாதீனமான உள்ளூராட்சி அரசாங்க அமைப்புக்கள் மிகவும் அபூர்வமாகவே காணப்படுகின்றன. அனேகமானவை ஒன்றில் கனிசமான சுயாதீனம் கொண்டவையாகவோ, அல்லது அற்பமான சுயாதீனத்தைக் கொண்டவையாகவோ, அல்லது சுயாதீனத்தையே பூரணமாக இழந்து மத்திய நிர்வாக இயந்திரத்தின் அலகுகள் போலவோதான் தொழிற்படுகின்றன.[5]

உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தை உள்ளூர் மட்டத்தில் இயங்கும் களநிர்வாக அலகுகள், தொண்டர் நிறுவனங்கள் போன்றவற்றிலிருந்து பிரித்து அறிய வேண்டும். உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்துக்கென்று சில விசேட இயல்புகள் உண்டு. அவை அரசின் சட்டங்களினால் உருவாக்கப்படுபவையாகவும், ஜனநாயக ரீதியில் தெரிவு செய்யப்பட்ட பிரதிநிதிகளைக் கொண்டவையாகவும், தமது அதிகார வரம்புக்குள் சட்டம் இயற்றவும், நிதி திரட்டவும் இயலக்கூடியவையாகவும், குறித்த ஒரு நோக்கு இன்றி பொதுநோக்கு உடையவையாகவும், தமது பிரதேசத்தில் சுதந்திரமாக இயங்குபவையாகவும் இருக்கின்றன.

''மிதமிஞ்சிய மத்தியமயமாக்கமானது மத்தியில் இரத்த அழுத்தத்தையும், ஓரத்தில் இரத்தச் சோகையையும் ஏற்படுத்துகிறது''[6] என்று சுட்டிக்காட்டப்படுகிறது. மத்திய அரசு உள்ளூர்ப் பிரச்சினைகள் பற்றிப் போதிய அறிவையும், புரிந்துணர்வையும் பெற்றிருக்க முடியாது[7] என்றும்,

அதன் நடவடிக்கைகள் தாமதம், தலையீடு ஆதிக்கம் போன்றவற்றுக்கே அநாவசியமாக வழிகோலும் என்றும் வாதிடப்படுகிறது. எனவே, அதிகாரப் பரவலாக்கத்தின் மூலம் மக்களின் ஜனநாயகப் பங்குபற்றலையும், அதன் மூலம் மத்தியில் தங்கியிருக்கும் நிலையைத் தவிர்த்து, சுயசார்பான அபிவிருத்தியை ஏற்படுத்துவதுமே உள்ளூராட்சி அரசாங்க முறையின் முக்கிய எடுகோளாக அமைகிறது. மக்களின் அறிவு, அநுபவம், ஆற்றல் என்பவற்றில் அது உறுதியான நம்பிக்கை வைக்கிறது. வெகுஜனங்களை உரிமையும் சுதந்திரமும் கொண்ட ஜனநாயக சமூகத்தின் கௌரவ பிரசைகளாகவே அது காண்கிறது. உள்ளூர்ப் பிரச்சினைகளுக்கு, உள்ளூர் மூலவளங்களைப் பயன்படுத்தி உள்ளூர் மக்களூடாக, உள்ளூர் மட்டத்திலேயே தீர்வைக்காண அது முற்படுகிறது. ''சகல பிரச்சினைகளும் அவை இடம் பெறுகின்ற களத்திலே, அவற்றால் பாதிக்கப்படும் மக்களினால் மேற்கொள்ளப்படும் தீர்மானங்களையே வேண்டி நிற்கின்றன என்ற உண்மையை உணரும்வரை நாம் ஜனநாயக சமூகத்தின் முழு நன்மையையும் அனுபவிக்க முடியாது''[1] என்று லஸ்கி குறிப்பிட்டுள்ளமை கவனிக்கத் தக்கது. ''மக்களின் ஆட்சி என்பது மக்கள் தவறு செய்யும் உரிமையையும் உள்ளடக்குகிறது என்றும், உள்ளூர் மக்கள் மேற்கொள்ளும் தீர்மானங்கள் நிபுணர்கள், தொழில் நுட்பவியலாளர்களின் கண்ணோட்டத்தில் தவறாக இருக்கலாம் என்றும், ஆனால் மக்கள் நாளடைவில் சரியானவற்றை உய்த்துணர்வார்கள்'' என்றும் பிறைட்றிச் கூறியுள்ளார். இத்தகைய அடிமட்ட ஜனநாயகத்தை டியோ என்பவர் ''மக்களினால் மக்களுக்காக நடத்தப்படும் மக்களின் முகாமைத்துவம்'' என்று வர்ணிக்கிறார்.

### அமைப்பொழுங்கும் தொழிற்பாடும்

ஒற்றையாட்சி முறையில் தேசிய அரசின் சட்டங்களினாலும், கூட்டாட்சி முறையில் மாநில அரசின் சட்டங்களினாலும் உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் உருவாக்கப்படுகிறது. ஒற்றையாட்சி முறையில் மாகாணங்களின் சுதந்திரமும், தனித்துவமும் கருத்திற் கொள்ளப்படுவதில்லை. அவை தேசிய அரசின் பிரிக்க முடியாத அங்கங்களாகவே இயங்குகின்றன. இப்போக்கே உள்ளூராட்சி அரசாங்க முறையிலும் காணப்படுகிறது. ஆனால் கூட்டாட்சி முறையில் மாநிலங்களின் சுதந்திரமும், தனித்துவமும் மதிக்கப்படுகிறது. அவ்வாறே மாநிலங்களின் கீழ் இயங்கும் உள்ளூராட்சி அரசாங்கமும் நோக்கப்படுகிறது.

பொதுவாக, கூட்டாட்சி நிலவும் ஜனநாயக முறைகளிலேயே உள்ளூராட்சி அரசாங்கமும் சிறப்பாக அமைய முடிகிறது. சில கூட்டாட்சிகளில், உதாரணமாக அமெரிக்க கூட்டாட்சி, மாநிலங்கள் தம் கீழ் இயங்கும உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தின் அமைப்பொழுங்கு, தொழிற்பாடு போன்றவற்றை நிர்ணயிப்பதில் மிகக்குறைவான தலையீட்டையே செய்கின்றன. இதனால் அமெரிக்காவின் நகரங்களும், உள்ளூர்ப் பட்டினங்களும் அரசுக்குள் அரசாங்க சுதந்திரமான குடியரசுகள் போலவே இயங்கி வருகின்றன. கம்யூனிச அரசாங்க முறைகளில், அவை ஒற்றையாட்சியாகவோ அல்லது கூட்டாட்சியாகவோ இருந்தாலும் சரி, கம்யூனிசக்கட்சியின் சித்தாந்த ரீதியான அம்சங்களை விளம்பரப்படுத்தவும், நடைமுறைப்படுத்தவுமே உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் பயன்படுத்தப்படுகிறது.

உள்ளூராட்சி அரசாங்க அமைப்புக்கள் தேசிய அல்லது மாநில அரசுகளின் சட்டங்களினால் உருவாக்கப்பட்டும், அவற்றால் கண்காணிக்கப்பட்டும் வந்தபோதும், தமது பிரதேசத்தில் சுதந்திரமாக இயங்கி பல்வேறு பணிகளையும் ஆற்றுகின்றன. அதன்பொருட்டு உபவிதிகளை உருவாக்கி அமுல்படுத்தவும், கட்டளைகளைப் பிறப்பிக்கவும், வரிகள் மூலம் நிதி வசூலிக்கவும் அதிகாரமும் பெற்றுள்ளன. உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் சமூக கலாசார, பொருளாதாரத்துறைகளில் ஏறத்தாழ எல்லாப் பணி

களையுமே ஆற்றுகின்றது. நகரத்தைத் திட்டமிட்டு அபிவிருத்தி செய்தல், வீதிகள், வடிகால்கள் போன்றவற்றை அமைத்துப் பாரமரித்தல், நீர், மின்சார விநியோகத்தை மேற்கொள்ளல், நோய்த் தடுப்பு – நிவாரண நடவடிக்கைகளையும், சுற்றுப்புறச் சூழலை சுத்தமாகவும் அழகாகவும் வைத்திருக்கும் நடவடிக்கைகளையும் எடுத்தல், கலைக்கூடங்கள், நூலகங்கள், தொல்பொருள் அகங்கள் போன்றவற்றையும், மருத்துவமனைகள், வர்த்தக மையங்கள், பூங்காக்கள் போன்றவற்றையும் நிறுவிப் பராமரித்தல் போன்ற பல்வேறு பணிகளையும் உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் மேற்கொள்கிறது. வளர்ச்சி அடைந்த நாடுகளில் கல்வி, சுகாதாரம், போக்குவரத்து, பாதுகாப்பு என்பன தொடர்பாக விரிவான பல்வேறு நலன் பேணும் நடவடிக்கைகளை உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் மேற்கொள்கிறது.

உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் மீதான அரசின் கட்டுப்பாடுகள் சட்ட, நிர்வாக, நீதித் துறைகள் வாயிலாக மேற்கொள்ளப்படுகின்றன. உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தின் அமைப்பு, தொழிற்பாடு பற்றிய சட்டங்களை இயற்றுவதுடன் சட்டத்துறையின் கட்டுப்பாடு மட்டுப்பட்டுவிடுகிறது. உள்ளூராட்சி அரசாங்கமானது தனது அதிகார வரம்பை மீறாமல் கண்காணிப்பதுடன் நீதித்துறையின் கட்டுப்பாடும் சுருங்கி விடுகிறது. உண்மையில் நிர்வாகத்துறையின் கட்டுப்பாடுகளே அதிகமானவையாகவும். தாக்கமானவையாகவும் இருக்கின்றன. உள்ளூராட்சி அரசாங்க அமைச்சோ, அது இல்லாத பட்சத்தில் பொது நிர்வாக அல்லது உள்நாட்டு அமைச்சோதான் நிர்வாகத் துறைக் கட்டுப்பாடுகளை மேற்கொள்கிறது. உள்நாட்டு அரசாங்கத்தின் நடவடிக்கைகள் தொடர்பான பத்திரங்களைப் பரிசீலனை செய்தும். தேவைப்படும்போது விசாரணைகளை மேற்கொண்டும், ஆலோசனைகள், அறிவுறுத்தல்கள், உதவிகள் என்பவற்றை வழங்கியும், அதிகார துஷ்பிரயோகம், ஊழல் போன்றவற்றில் ஈடுபடும் அமைப்புக்களின் நடவடிக்கைகளை நிறுத்தி வைத்தும், அல்லது அவற்றைக் கலைத்தும் பல்வேறு வழிகளில் நிர்வாகத்துறைக் கட்டுப்பாடு அமுல் படுத்தப்படுகிறது.

### இன்றியமையாமையும் அனுகூலங்களும்

நவீன நலன்புரி அரசுகளின் நோக்கங்களை நிறைவேற்ற வாய்ப்பான ஒரு சாதனமாக உள்ளூராட்சி அரசாங்கமுறை அமைகிறது. பல்கிப்பெருகி வளர்ந்துவிட்ட அரசுகளின் பணிகளைப் பகிர்ந்து கொள்வதன் மூலம் உள்ளூராட்சி அரசாங்க அமைப்புக்கள் அரசின் பொறுப்பையும், சுமையையும் நியாயமான அளவுக்குக் குறைக்கின்றன. மத்திய அரசிடம் அதிகாரங்கள் குவியும் போது ஏற்படும் தாமதம், திறமையின்மை, செலவீனம் போன்ற தீமைகள் உள்ளூராட்சி அமைப்புக்களுக்கு அதிகாரம் பன்முகப்படுத்தப்படுவதன் மூலம் தடுக்கப்படுகின்றன. மற்றோர் வகையில், அதிகார பலத்தைக் குறிப்பிட்டளவு சீர் செய்வதன் மூலம் மத்திய அரசின் சர்வாதிகாரப் போக்கையும் மட்டுப்படுத்த உள்ளூராட்சி அரசாங்க முறை அனுகூலமாக அமைகிறது.

அரசின் பெரிய அமைப்புக்கள் பணித்துறையாட்சிக்கும், உயர்குழாம் எழுச்சிக்கும் வழிவகுத்து மக்களை வெறும் பார்வையாளர்களாக மாற்றிவிடுகின்றன. ஆனால் சிறிய உள்ளூராட்சி அரசாங்க அமைப்புக்களில் மக்கள் பங்கு பற்றவும், அதன் மூலம் அவர்கள் ஜனநாயகத்தின் நன்மைகளை அறியவும் அநுபவிக்கவும் வாய்ப்பு உண்டாகிறது. மேலும் உள்ளூராட்சி அரசாங்க அமைப்புக்கள் தமது சூழல் பற்றிய பரிச்சயம் காரணமாக மூல வளங்களைச் சிறப்பாக இனம் கண்டு தொழிற்படுவ்தும், தேவையான நிதியினைத் தமது பிரதேசங்களிலேயே வசூலிப்பதும், மக்கள் பிரதிநிதிகள் பொறுப்புடன் அதனைக் கையாள்வதும் பொருளாதாரச் சிக்கனத்தை ஏற்படுத்தி மத்திய அரசின் நிதிச்சுமையைக் குறைக்க உதவுகின்றது.

மத்திய அரசின் போக்கு ஒருமுகத்தன்மையும், இறுக்கத்தையும் கொண்டிருக்கும் போது, உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தின் போக்கு பன்முகத்தன்மையையும், நெகிழ்ச்சியையும் வெளிக்காட்டுகிறது. மத்திய அரசின் கீழ் இயங்கினாலும் இடம், காலம், சூழல் போன்றவற்றால் வேறுபடும் தனித்துவமான உள்ளூர்ப் பிரச்சினைகளுக்குத் தனித்துவமான தீர்வுகளை முன்வைக்கும் ஒரு பொறிமுறையாக உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் அமைகிறது. இவ்வகையில் கீழ் நோக்கிய அதிகாரப் பரவலாக்கத்துக்கும், மேல் நோக்கிய அதிகார இணைப்புக்கும் இடம் வழங்கி, வேற்றுமையில் ஒற்றுமை காணும் அரசியல் யதார்த்தத்தை உள்ளூராட்சி அரசாங்கமுறை எடுத்துக் காட்டுகிறது.

ரொக்வில், பிறைஸ், லஸ்கி, றொப்சன், அரண்ட், மக்எனரயர், காந்தி போன்ற தாராண்மைவாத சிந்தனையாளர்கள் எல்லாம் அடிமட்டத்தில் ஜனநாயகம் ஊட்டமளிக்கப்பட்டுப் பாதுகாக்கப்படாவிட்டால் உயர் மட்டத்தில் அது ஆரோக்கியமானதாக இருக்கமுடியாது என்ற கருத்தையே ஏகோபித்துத் தெரிவிக்கின்றார்கள். ஜனநாயக அரசியல் பயிற்சிக்கான சிறந்த கல்விக்கூடமாக உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் விளங்குவதாகக் கருதப்படுகின்றது. தேசிய மட்டத்தில் புகழ் பெறுகின்ற அரசியல் தலைவர்கள் பலர் உள்ளூராட்சி அரசாங்கமட்டத்தில் அநுபவமும் பயிற்சியும் பெற்றவர்களாக இருப்பது சுட்டிக்காட்டப்படுகிறது. உள்ளூராட்சி அரசாங்க அமைப்புக்களில் மக்களின் பங்குபற்றலானது. ஜனநாயக அரசியல் பயிற்சியை வழங்குவதுடன் மட்டுமன்றி, அவர்களின் சமூக உணர்வையும், தார்மீக சிந்தையையும் வளர்த்து ஆளுமை வளர்ச்சியை மேலும் பூரணப்படுத்துகின்றது என்றும் தாராண்மைவாத அறிஞர்களால் வாதிடப்படுகிறது. ''பலமான உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் உள்ள ஒரு நாட்டின் அசைவு மந்தமானதாகவும், தடங்கலானதாகவும் தென்பட்டாலும், அது நிதானமான முன்னேற்றத்தையும், அரசியல் நேர்மை, ஸ்திரம் போன்றவற்றையும் கொண்டிருக்கும்''[10] என்று ஜெங்க்ஸ் என்ற அறிஞர் இங்கிலாந்தின் அநுபவங்களை ஆய்வு செய்து குறிப்பிடுகிறார்.

நாடுகள் அந்நிய ஆக்கிரமிப்புக்காளாகிய போது, உள்ளூராட்சி அரசாங்க அமைப்புக்கள் மக்களுக்கு ஆற்றிய பணி விதந்து பேசப்படுகிறது. உதாரணமாக இரண்டாம் உலகமகாயுத்தத்தில் ஹிட்லரின் படைகள் பிரான்சைக் கைப்பற்றியபோது, பிரான்சிய மக்கள், படையெடுப்பாளர்களிடமிருந்து தப்பி வாழவும், தமது பாரம்பரியங்களைப் பேணவும், அன்றாடத் தேவைகளை நிறைவேற்றவும் உள்ளூராட்சி அரசாங்க நிறுவனங்களே பெரும் துணையாக இருந்தன. பின்னர் நேசநாட்டுப்படைகள் ஜேர்மனியைக் கைப்பற்றியபோதும் மக்களுக்கு பல்வேறு விதமான பராமரிப்பு உதவிகளை வழங்கித் தஞ்சமளிப்பவையாக உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் காணப்பட்டது.[11]

### பிரச்சினைகளும் எதிர்காலமும்

பத்தொன்பதாம் நூற்றாண்டு மூலங்களைக் கொண்டிருந்த உள்ளூராட்சி அரசாங்கமுறை இருபதாம் நூற்றாண்டு நிலைமைகளுக்கேற்ப பல வழிகளில் தன்னை இயைபுபடுத்த வேண்டியதாயிற்று. இந்த இயைபாக்கத்தில் அது தனது சுதந்திரத்தையும், தனித்துவத்தையும், கௌரவத்தையும் பெருமளவுக்கு இழக்க வேண்டியதாயிற்று.

விஞ்ஞான – தொழில்நுட்பத் துறைகளில் ஏற்பட்ட புரட்சிகளால் போக்குவரத்து, தொடர்பு சாதனங்களில் உருவாகியுள்ள விரைவும், சுலபமும், சௌகரியமும் மத்திய–உள்ளூராட்சி அரசாங்கங்களின் இடைவெளியையும். அந்நியத்தையும் அகற்றிவிட்டன. தேசிய ரீதியிலான பொருளாதாரத்திட்டமிடலும், பிரதேச வேறுபாடுகளைத் தாண்டிய கட்சிமுறை ஜன

ாயகத்தின் வளர்ச்சியும், உள்ளூர்ப் பிரச்சினைகள், தேசியப் பிரச்சினைகள் என்ற மரபு ரீதியான கருத்தை மறைய வைத்து விட்டன. நவீன நலன்புரி அரசுகளின் பலம் மிக்க நிர்வாக இயந்திரமானது உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தின் பலபணிகளைக் கையேற்றுள்ளது. மேலும், உள்ளூர்ப் பகுதிகளில் பல்வேறு பணிகளையும் நிறைவேற்றும் நோக்கில் பெருகிவரும் மத்திய அரசின் களநிர்வாக அலகுகளும் ஏனைய நிறுவனங்களும் உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தின் முக்கியத்துவத்தையும், தனித்துவத்தையும் ஒழித்துவிட்டன. உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தையும் மத்திய அரசாங்கத்தையும் முன்னர் பிரித்த கோடுகள் எல்லாம் இன்று அவற்றைத் தொடுத்து நிற்கின்றன.

உள்ளூராட்சி அரசாங்கமானது, மூல வளங்கள், நிபுணத்துவம், தலைமைத்துவம் போன்ற அம்சங்களில் நலிவடைந்து காணப்படுதல் தவிர்க்க முடியாதபடி அவற்றை மத்திய அரசில் தங்கி வாழ வைத்துள்ளது. மத்திய அரசாங்கமும் சில சமயங்களில் தனது பலம மிக்க நிலைமையைத் துஷ்பிரயோகம் செய்து நிலைமையை மோசமாக்குகின்றது. அரசியல் நோக்கங்களுக்காக அது உள்ளூராட்சி அரசாங்க அமைப்புக்களை ஆதரிக்கவோ அல்லது பழி வாங்கவோ முற்படுகின்ற நிலைமைகள் இல்லாமல் இல்லை, அதன் அலட்சியமனப்பான்மையையும், ஆதிக்கப் போக்கையும் உள்ளூராட்சி அரசாங்க அமைப்புக்கள் குறை கூறுவது வழமையாக உள்ளது. மறுபுறமாக உள்ளூராட்சி அரசாங்க அமைப்புக்களும் குறுகிய உள்ளூர் வாதத்தை வளர்க்கும் விதத்தில் செயற்பட முறபடுவதும் உண்டு.

அமெரிக்காவில் கூட உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தின் பலமான நிலை இன்று பழைய கதையாகி வருகிறது. இந்நூற்றாண்டின் ஆரம்பம் வரை அமெரிக்க அரசாங்கமுறையில் அரைப்பங்குக்கு மேற்பட்டதாக உள்ளூராட்சி அரசாங்க இயல்புகள் காணப்பட்டன. முதலாம் உலகயுத்தம் வரை மத்திய - மாநில அரசுகளின் வரவு - செலவுகளைவிட உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தின் வரவு - செலவுகள் அதிகமாக இருந்தன.[12] ஆனால் பின்னர் நிலைமை மாற்றமடைந்து வந்துள்ளது. மேலும், அமெரிக்காவிலும், இங்கிலாந்திலும் உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தின் மீதான வெளித்தலையீடுகளும் படிப்படியாக அதிகரித்து வந்துள்ளன. ஏனைய நாடுகளில் இப்போக்கு தீவிரமாக உள்ளது. சில அறிஞர்கள் உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தின் சுதந்திரமும், தனித்துவமும் மீண்டும் நிலைநாட்டப்படல் வேண்டும் என்கின்றனர். வேறுசில அறிஞர்கள் அதற்குப் பல சீர்திருத்தங்களைச் சிபார்சு செய்கின்றனர். இன்னும் சில அறிஞர்கள் புதிய மாதிரிகளை முன்மொழிவோராக உள்ளனர்.

நவீன அரசுகள், தேசநிர்மாணத்தில் உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தின் பங்கை நிராகரிக்க முடியாது. உள்ளூராட்சி அரசாங்கம் வழங்கும் அடிப்படை இல்லாமல் ஜனநாயகம் உறுதிபெறமுடியாது.[13] றொப்சனின் அபிப்பிராயப்படி முன்னெப்போதும் இல்லாத வகையில் இப்போதுதான் உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தின் அவசியம் உணரப்படுகிறது,[14] இங்கிலாந்தில் புகழ்மிக்க மோட் ஆணைக்குழுவும் (1967). இந்தியாவில் புதிய சிந்தனையைத் தூண்டிய பல்பந்ரேமேத்தா ஆணைக்குழுவும் (1957) அடிமட்ட ஜனநாயக அமைப்புக்களின் முக்கியத்துவத்தை இனங்கண்டு வலியுறுத்தியுள்ளன.[15] சமூகநீதியை வலியுறுத்தும் நவீன தேசநிர்மாணக் கோட்பாடுாள் அதிகாரப் பரவலாக்கத்துடனும், வெகுஜன நலன்களுடனும் இணைந்தே ஜனநாயகத்தையும், அபிவிருத்தியையும் நோக்குகின்றன.[16] உள்ளூராட்சி அரசாங்கத்தின் உள்வாரியான குறைபாடுகளும், வெளிவாரியான தலையீடுகளும் மறையும் பட்சத்தில் அது மீண்டும் உன்னத நிலையை அடைய முடியும் எனலாம்.

Notes and References:

1. M. A. Muttalib & M. A. Ali Khan, *Theory of Local Government*, (New Delhi: Sterling Publishers, 1982), p. 17.

2. James Bryce, *Modern Democracies*, (New York: Macmillan, 1921), p. 130.

3. For extensive discussion of these aspects see Harris G. Montagu, *Comparative Local Government* (London. Hutchinson & Co., 1948).

4. For instance, in the Indian constitution, Entry 4 in List III (State List) of the seventh schedule reads: "*Local Government*" that is to say the constitutions and powers of municipal' corporations, improvement trusts, district boards mining settlement authorities, and other local authorities for the purposes of *local-self government* or Village administration. According to Harris, the term 'local government' may signify: (1) the government of all parts of a country by means of local agents appointed and responsible only to the central government. This is local government of a kind, but is a part of a centralized system and may be '*local state government*': or (2) government by local bodies, freely elected, which, while subject to the supremacy of the national government, are endowed in some respects with powers, direction and responsibility, which they can exercise without control over their decisions by the higher authority. This is called in many countries '*Communal autonomy*' and in others '*local-self government*'. However, both these types of local government are a form of decentralization of powers. (See P. Sharan, *Comparative study of Modern Governments*, (New Delhi: Prakasan, 1984), p. 609.

5. *Decentralization for National and Local Development* (New York: United Nations, 1962), p. 223.

6. Cited (from the Sarkaria Commission Report) in the preface of the *Quarterly Journal of All India Institute of Local Government*, Vol. IX No. 1, January - March, 1989, p. 15.

7. Harold J. Laski, *Grammar of politics*, (London: George Allen & Unwin, 1957), p. 411.

8. Carl Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Rev. ed., (Boston: Genn & Co., 1950), p. 238,

9. Cited in Tandon Viswanath, *The Social and Political Philosophy of Sarvodaya after Ganthi* (Varanasi: Sarva Seva Sangh Prakasan, 1965), p. 127.

10. Edward Jenks, *An Outline of English Local Government*. *6th ed.*, (London: Methuen & Co., 1925), PP. 8 - 9.

11. P. Sharan, *op. cit*, PP. 621 - 622.

12. Ibid., p. 620.

13. See for vivid arguments Arthur E. Morgan, *Small Community: Foundation of Democratic Life*, (New York: Harper & Row, 1942); and Baker Brownell, *The Human Community*, (New York: Harper & Row, 1950)

14. *Encyclopaedic of the Social Sciences*, Vol. IX - X, p. 584.

15. *Report of the (Maud) Committee on the Management of Local Government in England*, Vol. I, London, 1967, p. 68; (Bhalwantray Mehta) *Committee on plan projects* Vol. II, New Delhi, 957, p. 5.

16. See J. Herbamas, *The Theory of Communicative Action*, Vol. I, (trans). T. Mc Carthy, (Boston: Beacon Press 1984); Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, (Cambridge University Press, Cambridge, 1970); and Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, (New York: Basic Books, 1974)

## APPENDIX

A. Basic Types of Local Government System (as depicted in *Decentralization for National and Local Development*, op. cit.)

1. *The Comprehensive Local Government System*. where most governmental services at the local level are administered through multi - purpose local authorities.

2. *'The Partnership System,'* where some direct services are rendered by field units of central agencies, and others by local authorities pursuant to general statutory authority - the local authorities being more or less autonomous in the exercise of some of their functions, while they are subject to technical supervision in those functions, which are porformed for central ministries.

3. *'The Dual System'*, where central ministeries administer technical services directly, while local authorities, although they have the legal authority, provide very few services;

4. *'The Integrated Administrative System,'* where central government agencies co - ordinates them as well as the limited services in the hands of the local bodies.

B. Structural Patterns of Local Government in Major Countries.

The U. K.

(i) In England, Wales and Northern Ireland, the local authorities are:

1) Parish Meetings.

2) Parish Councils.

3) Rural District Councils.

4) Urban District Councils.

5) Non - County Borough Councils.

6) County Borough Councils.

7) County Councils.

(ii) In Scoland, the local authorities are:

1) County Councils

2) Town Councils.

3) District Councils.

(iii) In London, the local authorities are:

1) the London County Council.

2) the Corporation of the City of London.

3) Metropolitan Borough Councils.

The U. S. A.

1) The Weak Mayor Form: This form of local government is generally a Council elected by Wards and the mayor plays a minor part in the administration.

2) The Strong Mayor Form: This is based on the theory of separation of powers, making of policy being separated from the administrative function.

3) The Commission Form: The typical Commission plan provides for five Commissioners with collective responsibility for all legislative and executive authority combined.

4) The Council Manager Form: This seeks to satisfy the separation of the legislative function from the administration by entrusting the work of administration to a competent person, an appointed executive, known as a general manager.

France.

1) Departments – Regional divisions of general government.

2) Arrondissments – Seats of courts of first instance.

3) Cantons – Electoral and justice of the peace districts.

4) Communes – General areas for rural, urban and metropolitan government.

The U. S. S. R.

1) Territory Soviet (Krai)

2) Province Soviet (Oblast)

3) Autonomous Province Soviet (Avtonomnaya Oblast)

4) District Soviet (Raion)

5) National Region Soviet (Okurang)

6) City Soviet (Gorod)

7) Village Soviet (Selakiy)

8) Settlement Soviet (Poselok)

9) Unit Soviet (Apilinkow in Lithuania, Aul in the Kazakh and Ail in the Kirghiz Republics).