



**வரலாற்றுப்  
பின்னணி**

## இயல் II

### வரலாற்றுப் பின்னணி

வேத காலத்திற்கு முன்பிருந்தே தமிழ்நாடு நெடுங்காலமாக உள்ளூர் தன்னாட்சி முறை வரலாற்றை உடையது. உத்திரமேரூர் கல்வெட்டுப் பொறிப்பில், சமுதாயக்குழு தங்களுடைய பகுதி வளர்ச்சிக்காகப் பல நடவடிக்கைகளை மேற்கொண்டுள்ளன என்பதற்குப் பல சான்றுகள் காணப்படுகின்றன (இணைப்பு 3). அக்காலத்தில் இது ஓரளவிற்கு ஊர்க்குடியரசு அமைப்பாக இருந்தது. 10 - 11 ஆவது நூற்றாண்டுக் காலத்தில் சமுதாயக்குழு, சோழர் ஆட்சியின் கீழ் தன்னுடைய உச்ச நிலையை அடைந்தது. அப்போது ஊராட்சி மன்றங்கள் தங்கள் எல்லைக்குட்பட்ட பகுதியில் வரிவிதிப்பு, சமுதாய மேம்பாடு, நீதி நிருவாகம் முதலியவற்றை செயற்படுத்தியது. ஊராட்சி மன்றங்களின் உறுப்பினர்களைத் தெரிவு செய்ய "குட ஒலை முறை" கழுக்கவாக்குச் சீட்டாக பயன்படுத்தப்பட்டது. பல்வேறு குழுக்கள் வாயிலாகச் சமுதாயப் பங்கெடுப்பு வலியுட்பட்டது. எனினும் ஊராட்சி மன்றங்கள், சோழ மன்னர்களுடன் நெருங்கிய தொடர்புகொண்டிருந்தன. சோழ ஆட்சி சரிந்ததும், இம்மாநிலம் உள்ளாட்சி தன்னாட்சியுரிமையின் வீழ்ச்சியையும், ஒருமுகப் படுத்தப்பட்ட நிலமானிய நிருவாகமுறை எழுச்சியையும் சந்தித்தது. இது, ஆங்கிலேய ஆட்சியாளர்கள் அரசின் நிருவாக வசதிக்காகத் தொடக்கத்தில் உள்ளூர் தன்னாட்சி முறையை அறிமுகப்படுத்தும் வரை தொடர்ந்து இருந்தது.

2.2. உள்ளூர் தன்னாட்சி முறையின் வரலாற்றுப் பின்னிணியின் பகுப்பாய்வினைப் பின்வரும் 7 கால அளவில் பிரிக்கலாம்.

I.	1854	-	1871
II.	1871	-	1884
III.	1884	-	1920
IV.	1920	-	1950
V.	1950	-	1958
VI.	1958	-	1989
VII.	1989	-	1996

#### I. 1854 - 1871

2.3. ஆங்கிலேய ஆட்சியில் பன்முகப்படுத்தப்பட்ட-உள்ளூர் தன்னாட்சியுரிமையின் தோற்றத்தை, 1854-ஆம் ஆண்டைய மாவட்ட சாலை நிதிகள் அமைப்பு விதித் தொகுதியிலிருந்து கண்டறியலாம். சாலை நிதியானது, தோணித்துறைக் கட்டணங்கள் வண்டிவரி மற்றும் மீன்பிடிப்பு வாடகையை உள்ளடக்கியதாக 1855 முதல் படிப்படியாக விரிவுபடுத்தப்பட்டது. 1866-இல் சென்னை மாவட்டச் சாலைவரிச் சட்டம் உருவாக்கப்பட்டது. இது, நிலவருவாயில் சாலை வரியை விதிக்க அரசுக்கு அதிகாரமளித்தது. இவ்வரிவிதிப்பின் நோக்கமானது, மாவட்டச்

சாலைகளை அமைத்து பழுதுபார்த்து மற்றும் பராமரிப்பதாக இருந்தது. சென்னை மாநிலம் முழுவதும் இவ்வரிவிதிக்குட்பட்டதாக இருந்தது.

## II. 1871 – 1884

2.4. குடியாட்சியரிமையைப் பன்முகப்படுத்துதல் தொடர்பில் அண்மை சட்டமாக 1871-ஆம் ஆண்டைய சென்னை உள்ளாட்சி நிதிச் சட்டம் இருந்தது. இச்சட்டமானது தங்களுக்குரிய பகுதியில் பள்ளிக்கூடங்கள், மருத்துவ மனைகள் மற்றும் சாலைகள் அமைத்து பராமரித்து பழுதுபார்க்கும் வகையில் உள்ளாட்சி நிதிக் கழகங்களை அமைக்க ஆளுநருக்கு அதிகாரமளித்தது. 1882 – இல் லார்டு ரிப்பன் பிரபுவின் தன்னாட்சி யரிமையரசுத் தீர்மானமானது, ஒரு திருப்பு முனையாக அமைந்தது. அதாவது இத்தீர்மானத்தின்படி மாநில அரசுகள் ஊரக மற்றும் நகர உள்ளாட்சி கழகங்களை அமைத்து கல்வி, மருத்துவம் மற்றும் பொதுப்பணிகளுக்கு ஏற்படக்கூடிய செலவைச் சமாளிக்கும் பொருட்டு வருவாயை உயர்த்திக் கொள்ள அவற்றுக்கு அதிகாரமளிக்க வேண்டும். தொடக்கத்தில் தயங்கிய (தமிழ்நாடு) சென்னை மாகாண அரசு, ரிப்பன் தீர்மானத்தை ஆராய 1882 சூன் திங்களில் குழு ஒன்றினை அமைத்தது. அதிக அதிகாரங்களுடனும் வள ஆதாரங்களுடனும் கூடிய உள்ளாட்சியின் மூன்று படிநிலைகளை அமைக்க வேண்டுமென இக்குழு தெரிவித்த முக்கிய பரிந்துரையினை சென்னை மாகாண அரசு ஏற்றுக் கொண்டது.

## III. 1884 – 1920

2.5. 1884 ஆம் ஆண்டைய சென்னை உள்ளாட்சிக் கழகங்கள் சட்டம் அமைத்த மூன்று படி நிலைகளிலான உள்ளாட்சி, அரை நூற்றாண்டு காலம் நீடித்தது. மாவட்டக் கழகங்கள் வட்டக் கழகங்கள் மற்றும் ஊராட்சிகள் ஒன்றியம் (பஞ்சாயத்து) என்பன இம்மூன்று படிநிலைகளாகும். 1907-இல் அமைக்கப்பட்ட ராயல்கமிஷன் அறிக்கை (1915) ஒரு திருப்பத்தை உருவாக்குவதாக இருந்தது. அதன் பரிந்துரைகளுள், ஒன்றியத்துக்குக் கீழே, ஊர் அளவில் ஊராட்சிகளை அமைத்தலும் ஒன்றாகும். சென்னை (மாகாண) அரசானது, இப்பரிந்துரைகளைச் செயற்படுத்துவதில் பெரிதும் தயக்கம் காட்டியது. இப்பரிந்துரைகளை ஆராய, குழு ஒன்றினையும் அமைத்தது. 1918-இல் மாண்டேக் – செம்ஸ் போர்ட் அளித்த அறிக்கை, இக்கழகங்களில் போதிய எண்ணிக்கையில் தெரிவு செய்யப்பட்ட உறுப்பினர்களைச் சேர்த்து, மாநில அரசின் மிகக் குறைந்த அளவிலான கட்டுப்பாட்டின் கீழ் கூடுதல் நிருவாக மற்றும் நிதி அதிகாரங்களைக் கழகங்களுக்கு அளிப்பதன் தேவையை நன்கு புலப்படுத்தியது. 1919-இல் இந்திய அரசுச் சட்டமானது, மாநில அரசில், உள்ளாட்சி நிருவாகத் தொடர்பில், குடியாட்சி முறைக்குப் பெரும் பங்கினை அளித்தது.

## IV. 1920 – 1950

2.6. 1920-ஆம் ஆண்டில், சென்னை அரசு, இரண்டு சட்டங்களை, அதாவது, (ஐ) 1884 – ஆம் ஆண்டைய சட்டத்தை மாற்றி செய்த சென்னை உள்ளாட்சிக் கழகங்கள் சட்டம், (ஐ) சென்னை சிற்றூராட்சிச் சட்டம் ஆகியவற்றை இயற்றியது. 1930-ஆம் ஆண்டில், சென்னை சிற்றூராட்சிச் சட்டம் நீக்கப்பட்டு, முந்தைய சட்டத்தின் கீழ் ஊராட்சிகள் கொண்டு வரப்பட்டன. கடுமையான நிதி நெருக்கடி காரணமாக, 1934-ஆம் ஆண்டில் வட்டக் கழகங்கள் (இடைநிலை) ஒழிக்கப்பட்டன. இவ்வாறு உள்ளூர், அமைப்புகளின் கலந்தறி நடடிவக்கையுடன் மாநில நிருவாகச் செயற்கைகளைக் கருவியாக வடிவமைப்பட்டு உள்ளாட்சிக் கழகங்கள் செயலளவில் நிறைவு செய்வனவாக நீடித்திருந்தன. காலப்போக்கில் அரசின் பங்களிப்பு குறிப்பிடத் தக்க அளவில் குறைந்து விட்டது. எனினும் இந்நடவடிக்கை முடிவடைய கிட்டத்தட்ட ஐம்பது ஆண்டுகளாகிவிட்டன. பெரும்பாலும், சென்னை மாநிலத்திற்கு வெளியே அனைத்திந்திய அளவிலான வெளிப்பாட்டின் தூண்டுதலே இதற்குக் காரணமாகும்.

2.7 1884-இல் அறிமுகப்படுத்தப்பட்ட மாவட்டக் கழகங்கள், வட்டக் கழகங்கள் மற்றும் சிற்றூராட்சிகள் எனும் மூன்று படிநிலைக் கட்டமைப்பானது, இரண்டாம் அடுக்காக இருந்த வட்டக் கழகங்கள் நீக்கப்பட்ட 1934-ஆம் ஆண்டு வகை 50 ஆண்டுகள் நடைமுறையில் இருந்தது. பல்வேறு காரணங்களால் இம் மூன்று படிநிலை முறையானது தொடர்ந்து செயற்படக்கூடியதாக காண்பிக்கப்படவில்லை. ஒரு பொதுச் சேர்மமே மொத்தத்தில் பற்றாக்குறையானதாகவும் மீள் திறனற்றதாகவும் இருக்கும் போது, அந்த ஒரு சேர்மத்திலுள்ள வள ஆதாரங்களிலேயே பங்கு கொள்ள அனைத்து படிநிலைகளும் ஒன்றுக் கொன்று போட்டியிட்டன. தம்மீது கட்டுப்பாட்டினை விதிக்கும் தம்மிலும் உயர்ந்த மற்றொன்றின் மீது ஒவ்வொரு படிநிலையும், சீற்றம்மடைகின்றன. மேலும், மாவட்ட மற்றும் வட்டக் கழகங்களிடையேயுள்ள பணிகள் ஒத்த தன்மையுடையனவாகவே இருக்கும். மேல் நிலையில், மாவட்டக் கழகங்களுக்கும், கீழ்நிலையில் ஊராட்சிகளுக்கும் இடையில் வள ஆதாரங்கள் மற்றும் பொறுப்புகளைப் பொறுத்தவரையில் பிந்தியது நசுக்கப்பட்டது. இறுதியாக. இச்சூழ்நிலையின் மாறா நியதியானது 1934-இல் வட்டக் கழகங்களை நீக்குவதற்கு வழிவகுத்தது.

2.8 உள்ளாட்சி மன்றங்களுக்கு ஒதுக்கப்பட்டுள்ள கடமைப் பொறுப்புகள், ஊரக உள்ளமைப்புகள் (முக்கியமாக சாலைகள்) மற்றும் அடிப்படைக் குடிமைப் பணிகள்) குடிநீர் வழங்கல், பொதுக்கூடாரம் துப்புரவு மற்றும் தெருவிளக்கு சார்ந்ததாகும். அவற்றிடம் ஒப்படைக்கப்பட்டுள்ள மேம்பாட்டுப் பொறுப்புகள், பள்ளிக் கல்வி மற்றும் உள்ளூர் மருத்துவ மனைகள் உள்ளிட்ட மருத்துவ வசதிகள் என வரையறுக்கப்பட்டன. உள்ளாட்சி மன்றங்களுக்குரிய வள ஆதாரங்கள் அவற்றில் மிக முக்கியமானதாக உள்ள நில வருவாய் வரி மற்றும் சாலையைப் பயன்படுத்துவோரிடமிருந்து பாதை வரி மீள் திறனற்றதும் பற்றாக்குறையானதுமாகும்.

2.9. பள்ளிகள், மற்றும் மருத்துவம் ஆகியவற்றின் வாய்ப்பு நலத்திற்காக உள்ளாட்சி அமைப்புகள் ஓரளவு முதலீடு பெறத்தக்க வகையில் அரசு மானியங்கள் கிடைத்திடுவதாய் இருந்தது. கல்வியியல் மற்றும் மருத்துவ வாய்ப்பு நலத்திற்கான தேவையை உணரத் தொடங்குகையில் உள்ளாட்சி அமைப்புகள் இத்துறையில் தமது செயற்பாடுகளை விரிவாக்குவதற்கு உதவிசெய்தல் மற்றும் அரசின் வரவு-செலவுத் திட்டத்திலிருந்து இன்றியமையாதவற்றுக்கு நேரடியாக நிதியுதவி அளித்தல் ஆகியவற்றுக்கிடையே அரசின் விருப்பமானது இருந்து வந்தது. அரசியல் மற்றும் பொருளாதாரம் ஆகிய இரண்டின் நிர்ப்பந்தமானது பின்னருள்ள விருப்பத்தையே ஆதரிக்கின்றது.

2.10 இதன் கட்டுப்பாட்டினை அரசு தனது பணித்துறையைச் சார்ந்த தொடர்புடைய உள்ளாட்சி நிர்வாகத்துறை (அதாவது நகராட்சிகள் மற்றும் உள்ளாட்சி அமைப்புகளின் ஆய்வாளர்), வருவாய்த் துறை (அதாவது மாவட்ட ஆட்சியாளர்கள் மற்றும் வருவாய்க் கோட்ட ஆட்சியாளர்கள்) மற்றும் அவற்றுடன் தொடர்புள்ள துறைகள் (பொதுப்பணித்துறை, நலவாழ்வுத் துறை, கல்வித்துறை) வாயிலாக விரிவாகவும் முனைப்புடனும் நடைமுறைப் படுத்தப்படுகின்றது. நிதி மற்றும் நிர்வாகப் பொருண்மைகள் குறித்து விரிவான விதிகள் உருவாக்கப்பட்டு நடைமுறைப் படுத்தப்படுகின்றன. அரசியல் நிலையில் மாநில அளவில் அமைச்சரகங்கள் உள்ளாட்சி அமைப்புகளுக்குத் தலைமையேற்று உள்ளவர்கள் ஆகியோருக்கிடையே தோன்றிய நெருக்கடியானது, வரம்புக்குட்பட்ட பொறுப்பு களையும், நிதிகளையும், அதிகாரங்களையும் பின்சூறியவரிடம் மாற்றி ஒப்படைக்க மிகப் பெரியதொரு காரணியாக உருவாக்கியது.

## V 1950 -1958

2.11 விடுதலையடைந்த காலத்திற்குப் பின்னர் இம்மாநிலத்தில் பன்முகப்படுத்தப்பட்ட மக்களாட்சியில் முதன் முதலாக 1950 ஆம் ஆண்டு சிற்றூராட்சிகள் சட்டம் இயற்றப்பட்டது. சட்ட மேலவையில் இச்சட்ட வரைவினை உள்ளாட்சி அமைச்சர் தாக்கல் செய்கையில்:

"ஊரகப் பகுதிகளை முக்கிய கூறாகக் கொண்டிருக்கும் நம்முடையது போன்றதொரு தன்மையுடைய நாட்டில் இன்றும் நம்முடைய கிராமங்களில் கூட்டாண்மை ஒற்றுமை உணர்ச்சி உயர்ந்துக் கொண்டிருக்கும் நிலையில் அடிப்படையானதொரு நிர்வாகி அலகினைக் கொண்டதாயிருப்பது இன்றியமையாததாகும். ஒவ்வொரு கிராமமும் தன்னிறைவு கொண்ட அலகாக அமைக்கப்பட வேண்டும் என்பதுடன் தனக்குரிய விவகாரங்களைத் தானே சமாளித்துக் கொள்ளும் வகையில் அமைவதும் அடுத்த கட்டநடவடிக்கையாகும். அத்துடன் உணவு மற்றும் உடை ஆகியவற்றை பொருத்தமட்டில் அதன் அனைத்துத் தேவைகளையும் இயன்றளவு உள்ளூரில் உற்பத்தியாகக் கூடியவற்றைக் கொண்டே நிறைவேற்றிக் கொள்வதுடன் மக்களின் சமூக, பொருளாதார மற்றும் பண்பாட்டுத் தேவைகள் ஆகிய அனைத்திற்கும் தனது சொந்த முயற்சிகளைக் கொண்டு நிறைவேற்றும் வகையில் அவை இருக்க வேண்டும்" என்று கூறினார்.

2.12. ஊராட்சிகளின் தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட உறுப்பினர்களின் மீது ஆய்வாளர்களாலும் செயல் அலுவலர்களாலும் விதிக்கப்படும் கட்டுப்பாட்டுக் கூறு தொடர்பில் சட்டமன்ற மேலவை எதிர்க்கட்சித் தலைவர் திரு. வி.கே. ஜான் அவர்கள் கடுமையாக எதிர்த்துப் பேசுகையில் உண்மையான மக்களாட்சியாக இயங்கச் செய்யும் வகையில் அவர்களுக்கு உள்ளாட்சி தன்னமைப்பு அரசைக் கொடுக்க விரும்புகிறார்கள். மேலும் உள்ளபடியான மக்களாட்சியாக அரசால் நியமனம் செய்வதற்கு அலுவலர்களிடம் கடுமையான கட்டுப்பாடு அதிகாரங்களை அளிக்கிறீர்கள். அது தவறான ஒன்றாகும் என்றும் அது ஒருபோதும் உள்ளாட்சி தன் அமைப்பு அரசாக இருக்க முடியாது எனவும் நான் கருதுகின்றேன். அது மாநில அரசாங்கத்தின் அலுவலர்களால் ஏற்படுத்தக் கூடிய ஊராட்சியின் அரசாக இருக்கும்" என்று கூறினார்.

2.13 1920 ஆம் ஆண்டு சென்னை உள்ளாட்சி கழகச் சட்டம், சென்னை மாவட்டக் கழகச் சட்டமாகத் திருத்தப் பெற்றது. இவ்வாறாகக் கீழ் மட்டத்தில் ஊராட்சிகள் மற்றும் மாவட்ட அளவில் மாவட்டக் கழகங்கள் என்ற இருபடி நிலை அமைப்பானது, எவ்வாறிருந்தபோதிலும் இவ்விரு படிநிலை அமைப்புகளுக்கிடையே எவ்விதத் தொடர்புமின்றியே நடைமுறைக்கு வந்தது. இச்சட்டமானது முன்பிருந்ததைக் காட்டிலும் மூன்றுவகையில் வேறுபாடுடையதாக இருந்தது. அவையாவன (i) எல்லோருக்குமான வயது வந்தவர் வாக்குரிமையானது அறிமுகப்படுத்தப்பட்டது. (ii) மாநில முழுமையும் சிற்றூராட்சிகளுக்கு உட்படுத்தப்பட்டன. (iii) சிற்றூராட்சிகள் மாவட்டக் கழகங்களிடமிருந்து தனித்துவம் பெற்றிருந்தன. இருந்த போதிலும் 1950 ஆம் ஆண்டுச் சட்டத்தின் படி அவைகளிடம் அடிப்படைச் சுகாதாரம் மற்றும் உள் திட்டமைப்பு வசதிகளைப் பேணி காக்கும் பொறுப்புகள் ஒப்படைக்கப்பட்டிருந்தன. போதிலும் ஊராட்சிகளை வளர்ச்சி முகமைகளாக அச்சட்டம் தெரிவிக்கவில்லை. மாவட்டக் கழகங்கள் மருத்துவம் மற்றும் நல்வாழ்வுச் சேவைகள், உயர்நிலைப் பள்ளிகள் மற்றும் தொடக்கப் பள்ளிகள் ஆகியவற்றைப் பேணிவந்தன. 1995-96 மாநிலத்தில் பின்வரும் நிலை இருந்து வந்தது.

செயல்	மாவட்டக் கழகம் பேணுதல்	மொத்தம்
1. மருத்துவ நிலையங்கள்	634 (76.85)	825
2. உயர்நிலைப் பள்ளிகள்	304 (31.54)	964
3. தொடக்கப் பள்ளிகள்	12748 (51.52)	24741

அடைப்புக் குறிக்குள் உள்ள விகிதாச்சாரம் மாநில மொத்தத்தைக் குறிப்பிட்டுக் காட்டுவதாகும். ஆதாரம் சரஸ்வதி - எஸ் (1973) சென்னை ஊராட்சி முறை தொகுதி - I, இம்பெக்சஸ், டெல்லி, இந்தியா.

2.14. அதே வேளையில், கல்வி, பொது சுகாதாரம், சாலைப் பணிகள், பொது அங்காடிகள், வண்டி நிற்குமிடங்கள், இறைச்சிக் கொட்டில், வார்ப்பு தயாரிப்பு, தோட்டங்கள் மற்றும் பூங்காக்கள் போன்றவற்றைப் பேணுதல் போன்ற செயல் நடவடிக்கைகளை ஊராட்சிகள் மேற்கொள்கின்றன. இக்காலத்தில், 1951-இல் பல்வந்தராய் மேத்தா குழுவை அமைப்பதற்கு முன்னர் தேர்வாய்வு அடிப்படையில் ஊராட்சிகள் இவற்றைக் கொண்டதொரு ஊராட்சி ஒன்றியம் மதுரையில் அமைக்கப்பெற்றது. இம்மாநிலத்தில் ஏற்கனவே நடைமுறைப் படுத்தி வந்த வட்டார வளர்ச்சித் திட்டத்தின் விரிவாக்கமாக இது இருந்தது. 1952- இல், வட்டார மற்றும் மக்கள் பங்கேற்பு வாயிலாக அப்பகுதியினை வளர்க்கச் செய்யும் நோக்கத்துடன் சமுதாய வளர்ச்சி மற்றும் தேசிய விரிவாக்கச் சேவைத் திட்டத்தை இந்திய அரசு துவக்கியது. திரு. பல்வந்தராய் மேத்தா அவர்களின் தலைமையின் கீழ் இத்திட்டத்தை ஆராயவேண்டி அமைக்கப்பட்ட குழு அதன் அறிக்கையை 1957-இல் அளித்தது. அதில் உள்ளடங்கியுள்ள பரிந்துரைகளாவன;

- வளர்ச்சிப் பணிகளை மேற்கொள்ள வேண்டி கிராம, வட்டார, மாவட்ட நிலைகளில் மக்களாட்சியுடன் இணைந்த நிலையங்களை உருவாக்குதல்.
- அனைத்து வளர்ச்சிப் பணிகளுக்கும் வட்டார வளர்ச்சி (ஊராட்சி ஒன்றியம்) பொறுப்பை ஏற்பது.
- அடிப்படை வசதிகள் மற்றும் உள்மட்டமைப்பு வசதிகள் ஆகியவற்றுக்கான வழிவகை ஏற்பாடுகளை ஊராட்சிகள் மேற்கொள்ளுதல், மற்றும்

(iv) மாவட்ட ஊராட்சிகள் (ஜில்லா பரிஷத்) ஊராட்சி ஒன்றியங்களின் செயற்பாடுகளை ஒருங்கிணைத்தல்.

2.15. இருந்த போதிலும், சென்னை அரசு, உள்ளாட்சி அமைப்புகளுக்கு ஒதுக்கீடு செய்வதற்குரிய செய் கடமைகளின் தன்மைகள் தொடர்பில், குழுவின் பரிந்துரைகளை முழுமையாக ஏற்றுக்கொள்ளவில்லை. பொறுப்புகளை ஊராட்சி ஒன்றியங்களுக்கு அடியோடு மாற்றஞ் செய்ய வேண்டி குழு பரிந்துரைத்த போதிலும் வேளாண்மை, தொழில்கள், கல்வி மற்றும் நலவாழ்வு ஆகியவை போன்ற வளர்ச்சி நடவடிக்கைகள் தொடர்பில் உள்ளாட்சி அமைப்புக்குப் பொறுப்புகளை ஒப்படைப்பதற்கு சென்னை அரசு ஆதரவாக, அதாவது உள்ளாட்சி அமைப்புகள் நடவடிக்கைக்கு முழுமையான பொறுப்புகளை அரசு வைத்துக்கொள்ளும் என்பதாக இருக்கும். உள்ளாட்சி அமைப்புகளின் அதிகாரத்திற்குரிய மூன்று நிலைகள் உள்ளிட்ட பரிந்துரைகள் : (அ) சில செய்கடமைகளுக்கான சட்டப்படியான பொறுப்புரிமை ஒப்படைப்பு. (ஆ) ஏனைய சில செய்கடமைகளின் நிருவாக ஒப்படைப்பு மற்றும் (இ) மற்ற சிலவற்றிற்கான அறிவுரைக் குழுவும், சென்னை அரசின் அணுகுமுறையானது, உள்ளாட்சி அமைப்புகளுக்குச் சட்டப்படியாக ஒதுக்கப்பட்ட பொறுப்புகளின், ஆட்சிப்பகுதியை விரிவு படுத்தாமலே இருக்கையில், அது விருப்புரிமை ஒப்படைப்பு மற்றும் கலந்தாய்வின் தேவையை ஏற்றுக் கொண்டது. 1957இல், சென்னை அரசாங்கம் 'உள்ளாட்சி சீரமைப்பு' மீது வெள்ளை அறிக்கை ஒன்றை வைத்தது. இது குறித்துச் சட்டப்பேரவையில் 1957 ஆம் ஆண்டு நவம்பர் திங்கள் 4-5 ஆம் நாட்களிலும் சட்ட மேலவையில் 1957 ஆம் ஆண்டு நவம்பர் திங்கள் 6-7 ஆம் நாட்களிலும் கலந்துரையாடப்பட்டது.

2.16. இவ்வெள்ளை அறிக்கையின் முக்கியக் கூறுகள் வருமாறு :

- (i) வளர்ச்சி வட்டாரம் ஒவ்வொன்றுக்கும் ஊராட்சி ஒன்றியம் ஒன்று அமைக்க வேண்டும். அவ்வாறு திட்டமிட்டு உருவாக்கப்பட்ட ஊராட்சி ஒன்றியத்தின் அமைப்பானது, அவ்வட்டாரத்தில் அமைந்துள்ள அனைத்து சிற்றூராட்சிகளின் சார்பாக ஒரு கூட்டுறவுச் சங்கமாகத் திகழவேண்டும்.
- (ii) ஊராட்சி ஒன்றியங்களால் மாவட்டக் கழகங்களின் செய்கடமைகள் மேற்கொள்ளப் பெறும் என்பதால் மாவட்டக் கழகங்களை அவற்றின் செயல்பாடுகளுடன் கலைக்க வேண்டும். மேலும்,
- (iii) வட்டார மக்களின் சார்பாளர்களுக்கும் மாநில அரசின் துறை சார்ந்த முகமைகளுக்குமிடையே அறிவுரைச் சங்கமொன்றைத் தோற்றுவிப்பதற்காக வளர்ச்சியுறும் மாவட்டத்திலும் மாவட்ட வளர்ச்சி மன்றங்கள் அமைக்கப் பெற வேண்டும். இவ்வறிக்கையானது, அவைக் குழு ஒன்றால் ஆய்வு செய்யப்பட்டு அதன் பரிந்துரைகளின் அடிப்படையில், 1958 ஆம் ஆண்டு சென்னை ஊராட்சிச் சட்டம் இயற்றப்பட்டது.

2.17 மாவட்டக் கழகங்களைக் கலைப்பதற்கு 3 முக்கிய காரணங்களை இங்கு குறிப்பிடுதல் தக்கதாகும். (அ) பல இடங்களில் கழகங்களின் செய்கடமைகள் நிதிகள் மற்றும் கழகங்களின் பணித்துறை அதிகாரிகள் ஆகியோர் மீதான மொத்தக் கட்டுப்பாட்டை அரசு/பணித்துறை கொண்டிருந்த தன் விளைவே கழகத்திற்கும் அரசுக்குமிடையே பதற்ற நிலை ஏற்பட்டது. (ஆ) கழகமானது, தங்களின் செயல்பாடுகளிலும், நிதிகளிலும் தலையிடுவதாக சிற்றூராட்சிகள் கருதினர். மேலும், (இ) மாவட்டக் கழகத்தின் பரப்பானது, மேம்பாட்டுப் பணிகள் மற்றும் மெய்யான மக்களின் பங்கேற்பின் மீது பயனுள்ள வகையில் கட்டுப்பாட்டை ஐயமின்றி பெரிய அளவில் கொண்டுள்ளது.

## VI 1958 - 1989

2.18. முப்பதாண்டுகளுக்கும் மேலாக மாநிலத்தில் மக்களாட்சியைப் பன்முகப் படுத்துதலில் ஏற்ற இறக்கங்களைக் காண்கிறோம். மாநிலச் சட்டப்பேரவையில் ஆழ்ந்தாராய்வு மேற்கொண்ட பின், முன்னரே தெரிவித்தபடி 1958 ஆம் ஆண்டு சென்னை ஊராட்சிச் சட்டமும் 1958 ஆம் ஆண்டு சென்னை மாவட்ட வளர்ச்சி மன்றக் சட்டமும் பெறப்பட்டன. மேற்கண்ட சட்டங்களில் பெரும் சிறப்பியல்புகள் சில : (i) வட்டாரங்களின் வளர்ச்சியும், அமைப்பும் ஒன்றுக்கொன்று இணைந்தவாறு ஊராட்சி ஒன்றியங்களைத் தோற்றுவித்தல். (ii) மாவட்டக் கழகங்களைக் கலைத்தல் (iii) ஆலோசனைக் குழுவாக மாவட்ட வளர்ச்சி மன்றத்தை உருவாக்குதல், மற்றும் (iv) ஊராட்சி ஒன்றியங்கள் மற்றும் சிற்றூராட்சிகளிடம் பெரும் அளவில் மேம்பாட்டு மற்றும் சமூகநலச் செயல்பாடுகளை ஒப்படைத்தல். 1958 ஆம் ஆண்டு தமிழ்நாடு ஊராட்சிச் சட்டமானது, 1958 - 92 ஆம் வரையிலான காலத்தில் 30 முறைக்கும் மேலான திருத்தங்களுக்குட்பட்டதாகும்.

2.19 முந்தைய சட்டங்களை ஒப்பிடுகையில் 1958 ஆம் ஆண்டுச் சட்டத்திற்குப் பல திருத்தங்கள் கொண்டு வரப்பெற்றுள்ளன. ஐந்து பல்வேறு பிரிவுகளாக அவை வகைப்படுத்தப்பட்டுள்ளன:

- (i) நீதி சார்ந்த அதிகாரங்கள் உள்பட சிற்றூராட்சிகளுக்கான செயல்பாடுகளை நீக்கல்.
- (ii) சமுதாய வளர்ச்சி மற்றும் தேசிய விரிவாக்கப்பணித் திட்டங்களை ஒப்படைத்தல் உள்பட ஊராட்சி ஒன்றியங்களுக்குக் கூடுதல் செய்கடமைகளை அளித்தல்.
- (iii) மாவட்டக் கழகங்களிலிருந்து அரசுக்கு இரு செய்கடமைகள் மாற்றம் செய்யப்பட்டன. அவை (அ) மாவட்டப் நெடுஞ்சாலைகளை அமைத்துப் பேணுதல் மற்றும் (ஆ) இடைநிலைப் பள்ளிகளை ஆரம்பித்துப் பேணுதல்.
- (iv) மாவட்டக் கழகங்களிலிருந்து ஊராட்சி ஒன்றியக் குழுக்களுக்கு இரு செய்கடமைகள் மாற்றம் செய்யப்பட்டன. அவை (i) தொடக்கப் பள்ளிகளை நிறுவிப் பேணுதல் மற்றும் (ii) அம்மை குத்துபவர்களுக்குப் பயிற்சியளித்தல்.
- (v) சிற்றூராட்சிகளிடமிருந்து ஊராட்சி ஒன்றியக்குழுக்களுக்கு பத்து செய்கடமைகள் மாற்றம் செய்யப்பட்டன. அவை வருமாறு : (1) மலேரியா மற்றும் கொள்ளை நோய் தொடர்பில் தடுப்பு மற்றும் பொதுச் சுகாதார நடவடிக்கைகள். (2) மருந்தகங்களை நிறுவிப் பேணுதல் (3) தாய், சேய் நல மையங்களை நிறுவிப் பேணுதல் (4) தொடக்கப் பள்ளிகளை ஆரம்பித்துப் பேணுதல் (5) கால்நடை மருத்துவ உதவி (6) பிறப்பு, இறப்புகளைப் பதிதல் (7) சத்திரங்களை நிறுவிப் பேணுதல் (8) கிராமப்புற மனைகளை விரிவாக்கிக் கட்டடங்களைச் சீர்படுத்துதல். (9) வேளாண்மை மற்றும் வேளாண்மை கிடங்குகளை மேம்படுத்தி, வேளாண் கண்காட்சிகளை நடத்துதல், மற்றும் (10) ஊரகத் தொழில்களை மேம்படுத்துதல். 1950 ஆம் ஆண்டுச் சட்டத்தில், வரிசை எண். 1 இல் உள்ள செயல்பாடு மட்டுமே கடப்பாடுடையதாகும். மற்றவை சிற்றூராட்சிகளுக்கு விருப்புரிமை மற்றும் விருப்பத்துக்குரிய பணிகளாகும்.

2.20. 1975 ஆம் ஆண்டு வரை தேர்தல்கள் வாயிலாக இருபடிநிலை அமைப்பானது குடியாட்சி வழியில் செயற்படுத்தப்பட்டது. ஊராட்சி மற்றும் ஒன்றியங்களின் பதவிக்காலம் முறையே 12-9-79 மற்றும் 1-2-77 வரை அனுமதிக்கப்பட்டது. அதன்பின், இந்த உள்ளாட்சி அமைப்புகளுக்குத் தனி அலுவலர்கள் நியமிக்கப்பட்டனர். 1986 ஆம் ஆண்டில் ஊராட்சித் தேர்தல்கள் நடைபெற்றன. இந்த அமைப்புகளுக்கு மறுபடியும் தனி அலுவலர்கள் நியமிக்கப்பட்டு அவர்களின் பதவிக் காலம் 1991 ஆம் ஆண்டு வரை நீட்டிக்கப்பட்டது. 1994 ஆம் ஆண்டு தமிழ்நாடு ஊராட்சிச் சட்டம் இயற்றப்பட்ட பின்னர், உள்ளாட்சி அமைப்புகளுக்கானத் தேர்தல் 1996 ஆம் ஆண்டு அக்டோபர் திங்களில் வரை நடைபெற்றது.

## VII 1989 - 96

2.21. 1989 ஆம் ஆண்டிலிருந்து இந்திய அரசானது, ஊராட்சிகள் தொடர்பில் தனியானதொரு பாகமாகச் சேர்ப்பதற்கு இந்திய அரசியலமைப்புச் சட்டத்தைத் திருத்த நடவடிக்கைகளைத் தொடங்கியது. தமிழ்நாடு அரசானது அரசமைப்புத் திருத்தத்திற்குட்பட்டு ஊராட்சி நிறுவனங்களை வலுப்படுத்தும் கருத்தினை ஏற்றுக் கொண்டபோதிலும், மாநில அரசுகளால் நிறைவேற்றப்பட வேண்டும் என்பதற்கான இம்முயற்சியானது அடிப்படையானதாகும். 1989 ஆம் ஆண்டு அக்டோபர் திங்கள் மாநிலங்களவையில் அரசமைப்புச் சட்டத் திருத்தம் தோல்வியடைந்தமையால், கொண்டு வரப்பட்டபோதிலும். தமிழ்நாடு அரசானது, பஞ்சாயத் ராஜ் நிறுவனங்களை வலுப்படுத்தும் நோக்கில் 1958 ஆம் ஆண்டு தமிழ்நாடு ஊராட்சிச் சட்டத்திற்குத் திருத்தங்களை மேற்கொண்டது. திருத்தங்களின் முக்கியமான சிறப்பியல்புகள் (i) ஐந்தாண்டுக் கொருமுறை ஊராட்சிகளுக்கு தேர்தல் நடத்த வாக்களிப்பு மூலம் உரிமை அளித்தல் (ii) மகளிருக்கு இடஒதுக்கீடு (iii) உள்ளாட்சி மன்றங்களின் நிதிநிலைமையை ஆய்வு செய்ய நிதி ஆணையத்தை அமைத்தல் (iv) ஊராட்சி மன்றங்களுக்கு வளர்ச்சித் திட்டங்களை ஒப்படைத்தல்.

2.22. 1989 ஆம் ஆண்டு நாடாளுமன்ற தேர்தலுக்குப்பின், 1990 ஆம் ஆண்டு செப்டம்பர் திங்களில், அரசமைப்புச் சட்டத்திருத்தம் சட்டவரைவு அறிமுகம் செய்யப் பெற்றும் அது பலனளிக்கவில்லை. இருந்தபோதிலும், 1992 ஆம் ஆண்டு,

73 ஆவது அரசியலமைப்பு சட்டத்திருத்தம் 23-12-92 ஆம் நாள் கொண்டு வரப்பட்டது. மாநில அரசானது ஊராட்சிகள் தொடர்பில் திருத்தங்களை மேற்கொள்ள வேண்டும் அல்லது மேற்காணும் அரசியலமைப்புச் சட்டத்திருத்தத்திற்கு இசைய ஊராட்சிகளுக்கு 24-4-94 ஆம் நாளுக்குள்ளாக புதிய சட்டமியற்ற வேண்டும் என்றும் கேட்டுக் கொள்ளப்பட்டது. மாநிலத்தில் 1994 ஆம் ஆண்டு தமிழ்நாடு ஊராட்சிச் சட்டம் 22-4-94 அன்று முதல் செயற்பாட்டிற்குக் கொண்டு வரப்பெற்றது. 1994 ஆம் ஆண்டுச் சட்டமானது தமிழ்நாட்டில் பஞ்சாயத்து ராஜ் திட்டங்களுக்கு பல மாற்றங்களைக் கொண்டு வந்துள்ளது அவை : (அ) ஊராட்சிகளில் 3 அடுக்கு முறையை அறிமுகப்படுத்துதல் (ஆ) ஊராட்சி ஒன்றியத் தலைவர் பதவிக்கு மறைமுகத் தேர்தலை மீண்டும் அறிமுகப்படுத்துதல் (இ) தாழ்த்தப்பட்ட வகுப்பினர் மற்றும் பழங்குடியினர் ஆகியோருக்கு அம்மக்கள் தொகையின் அடிப்படையில் இடஒதுக்கீடு செய்வதை அறிமுகப்படுத்துதல். (ஈ) தாழ்த்தப்பட்ட வகுப்பினர் மற்றும் பழங்குடியினர் மகளிர் உட்பட, மகளிருக்கான இடஒதுக்கீடுத், திட்டத்தை அறிமுகப்படுத்துதல் (உ) சிற்றூராட்சி, ஊராட்சி ஒன்றியம் மற்றும் மாவட்டத் திற்கான வளர்ச்சித் திட்டங்களைத் தயாரித்தல் (ஊ) மாவட்டத் திட்டக்குழு அமைத்தல் (எ) மாநில தேர்தல் ஆணையம், மாநில நிதி ஆணையம் ஆகியவற்றை நிறுவுதல்.

2.23. 1994 ஆம் ஆண்டு ஏப்ரலில் சட்டமியற்றப்பட்டாலும், 1996 ஆம் ஆண்டு மே வரை, ஊராட்சித் தேர்தலை நடத்துவதற்கு உள்ளபடியான முயற்சிகள் ஏதும் மேற்கொள்ளப்படவில்லை. 1996 ஆம் ஆண்டு மே திங்களில், புதிய அரசு அமைக்கப்பட்டவுடனே, 1996 ஆம் ஆண்டு அக்டோபர் திங்களின் ஊரக, நகர உள்ளாட்சி மன்றங்களுக்கு எல்லோரும் எதிர்பார்த்தவாறு ஊராட்சி ஒன்றியங்களுக்கான எல்லா நிலைகளுக்கும் தேர்தல் நடைபெற்றது.

2.24. ஒரு நூற்றாண்டுக்கு மேல் மேற்காணும் வரலாற்று தொலைநோக்குப் பரவுதலானது பல வழக்கெழு வினாக்களையும் சிறப்பியல்புகளையும் கொண்டு வந்துள்ளது. அவை தற்போதைய சூழமைவிற்குச் சமமானதும் தொடர்புடையதும் ஆகும். (1) பன்முகப்படுத்துதலும் மக்களாட்சியின் முக்கியத்துவம் ஆகியவற்றின் நிலைகள் காலந்தோறும் வேறுபட்டு வந்திருக்கின்றன. இரண்டுபடி நிலை ஊராட்சி அமைப்பானது நீண்டு நிலைத்திருக்கக்கூடியது என்பதையும் திறம்படச் செயற்படுத்துதற்குரியது என்பதையும் தமிழ்நாடு அரசின் அனுபவம், எடுத்துக் காட்டுகின்றது. மாவட்ட அளவிலான மூன்றாம்படி நிலையானது வாய்ப்பு நலமற்ற ஒன்றாக உள்ளது. தற்பொழுது மாவட்ட ஊராட்சிக்குச் செயற்படுத்தும் அதிகாரத்தை தவிர்த்து ஆலோசனை வழங்கும் அதிகாரம் அளிக்கப்படவுள்ளதால் இப்படி நிலையானது. இம்மாநிலத்தில் எவ்வாறு செயற்படவுள்ளது என்பது காணப்பட வேண்டியதாகும். (2) கடந்த காலங்கள் முழுவதும், உள்ளாட்சி மன்றங்கள். அவற்றிற்குட்பட்ட பகுதிகளில் குறிப்பிட்ட அடிப்படை வசதிகளையும், உட்கட்டமைப்புகளையும் அளிப்பதற்கான முகமைகளாகக் கருதப்பட்டு வந்துள்ளன. அரசியலமைப்புத் திருத்தமானது 29 நடவடிக்கைகளைப் பற்றிக் குறிப்பிடுகையில், அவற்றின் மாநிலச் சட்டமானது மூன்றுபடி நிலை அமைப்பு ஒவ்வொன்றிடமும் ஒப்படைக்கப்பட வேண்டிய அதிகாரங்களைப் பற்றிக் குறிப்பாகக் காட்ட வேண்டுவதுடன் 1994 ஆம் ஆண்டுச் சட்டமானது ஊராட்சிகளுக்கு முந்தைய கடமைக் கூறுகள், அதிகாரங்கள், பொறுப்புகள் ஆகியவற்றை அளிப்பதைத் தவிர்த்துள்ளது. (3) லார்டு ரிப்பன் அவர்கள் காலம் முதலாகப் நிதிக் கட்டுப்பாட்டு நிலையானது பஞ்சாயத்து ராஜ் நிறுவனங்களின் எளிதில் இயங்கும் நடவடிக்கைகளையும், அவற்றின் நிலைத்த தன்மையையும் வரையறுத்துள்ளன. இவை அரசு மானியங்களையே நம்பியிருந்தன. தற்போதும் இச்சூழ்நிலையில் முன்னேற்றம் ஏற்படவில்லை. ஊராட்சிகளால் எடுத்துக் கொள்ளப்படவிருக்கும் நிருவாகம், செயலாற்றும் பொறுப்புகள் ஆகியவற்றை சமாளிப்பதற்கு நிதி அதிகாரங்களைப் பரவலாக்குதல். சரிசம அளவில் போதுமானதாக இருக்கும் என்பது இனிமேல் தான் காண வேண்டும். (4) கடந்த காலங்களில் உள்ளாட்சி மன்றங்கள் மீது அரசு மிகப்பெரிய கட்டுப்பாடுகளை விதித்துள்ளது. அது போன்ற கட்டுப்பாடு அதிகமில்லை என்றாலும் புதிய முறையாட்சியில் இன்னும் நிலைத்திருக்கிறது. உள்ளாட்சி மன்றங்களின் ஆய்வாளர்களுக்கு மிகப்பரந்த அதிகாரங்கள் உள்ளன. உள்ளாட்சி மன்றங்களுக்கு அளிக்கப்படவிருக்கும் மாற்றுப் பணிக்குச் செல்லும் அரசுப் புதிய கடமைகளுக்காக மாற்றுப் பணியில் செல்லும் அரசுப் பணியாளர்கள் நாடோடிப் பறவைகளைப் போன்று குறைந்த வேலையில் அர்ப்பணித்துக் கொள்ளலாம். (5) தேர்தல் தொடர்ச்சியாக நடைபெறவில்லை என்பதால் உள்ளாட்சி மன்றங்களின் மக்களாட்சியின் கொள்கை அழிக்கப்படுகிறது. சட்டத்தில் போற்றி வைக்கப்பட்டுள்ள அதிகாரங்கள் ஒதுக்கப்படுவதைத் தவிர்ப்பதற்கான காப்பு விதிகள் தேவைப்படுகின்றன.

2.25. மேற்கூறிய பின்னணியில் இக்குழு மூன்றாண்டுக்கு ஊராட்சி அமைப்புகளுக்கு அதிகாரங்கள் ஒப்படைப்பு குறித்த பரிந்துரைகளை பின்வரும் இயல்களில் அளிக்கிறது.