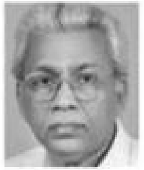
കാൽ നൂറ്റാണ്ടുകാലത്തെ അധികാര വികേന്ദ്രീകരണം

● ഡോ. ബി.എ. പ്രകാശ്



കേരളത്തിലെ അധികാര വികേന്ദ്രീകരണം നടപ്പിൽ വന്നിട്ട് കാൽനൂറ്റാണ്ടായി. 1995-ൽ ത്രിതല പഞ്ചായത്ത് സംവിധാനവും അധികാര വികേന്ദ്രീകരണവും വികേന്ദ്രീകൃത ആസൂത്രണവും യു.ഡി.എഫ്. സർക്കാർ ആണ് കേരളത്തിൽ നടപ്പിലാക്കിയത്.

തുടർന്ന് അധികാരത്തിൽ വന്ന സർക്കാരുകൾ വികേന്ദ്രീകരണത്തിനു വേണ്ടി പല നടപടികളും സ്വീകരിച്ചു. പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്ക് കൂടുതൽ ഉത്തരവാദിത്വങ്ങൾ നൽകിയെങ്കിലും അതനുസരിച്ച് അവയുടെ ഭരണസംവിധാനത്തിൽ മാറ്റം, ഉദ്യോഗസ്ഥരുടെ എണ്ണത്തിൽ വർധന, തനതു വരുമാനം വർധിപ്പിക്കാനുള്ള സ്വാതന്ത്ര്യം, ഒരു പ്രാദേശിക സർക്കാരായി പ്രവർത്തിക്കാനുള്ള അധികാരം എന്നിവ നൽകിയില്ല. ഭാഗികമായ അധികാര വികേന്ദ്രീകരണമാണു സംസ്ഥാനത്തു നടന്നത്. ലോകത്തിനു മാതൃകയാകാൻ പോകുന്ന അധികാര വികേന്ദ്രീകരണമെന്നു പറഞ്ഞു പ്രചാരണം നടത്തിയെങ്കിലും അധികാര വികേന്ദ്രീകരണ പ്രക്രിയ മുന്നോട്ടു പോയില്ല. ധനവികേന്ദ്രീകരണം പിന്നോട്ടാണു പോയത്. സംസ്ഥാന ധനകാര്യ കമ്മിഷന്റെ ശിപാർശകൾ നടപ്പിലാക്കുന്നതിനു പകരം അവ ധനവകുപ്പിന്റെ നേതൃത്വത്തിൽ അട്ടിമറിക്കുന്ന സ്ഥിതിയാണ് കഴിഞ്ഞ നാലു വർഷം ഉണ്ടായത്.

സംസ്ഥാനത്തിന്റെ തനതു നികുതി വരുമാനത്തിന്റെ ഒരു ഭാഗം പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്കു നൽകേണ്ടത് ഭരണഘടനാ സ്ഥാപനമായ സംസ്ഥാന ധനകാര്യ കമ്മിഷന്റെ ശിപാർശ അനുസരിച്ചാണ്. ഈ ലേഖകൻ അധ്യക്ഷനും തദ്ദേശ വകുപ്പ് പ്രിൻസിപ്പൽ സെക്രട്ടറിയായിരുന്ന ജെയിംസ് വർഗീസ്, ധനകാര്യ റിസോഴ്സ് സെക്രട്ടറിയായിരുന്ന ഡോ. വി.കെ. ബേബി എന്നിവർ അംഗങ്ങളായിരുന്ന അഞ്ചാം സംസ്ഥാന ധനകാര്യ കമ്മിഷന്റെ ശിപാർശകൾ അടങ്ങിയ റിപ്പോർട്ട് 2015 ഡിസംബറിൽ ഗവർണർക്കു സമർപ്പിച്ചു.

കമ്മിഷന്റെ ശിപാർശ അനുസരിച്ച് ധനവിതരണം നടത്തേണ്ടത് 2016-17 മുതൽ 2020-21 വരെയുള്ള അഞ്ചുവർഷമാണ്. എന്നാൽ ഈ ശിപാർശകളിൽ ഓരോന്നിലും സർക്കാർ സ്വീകരിച്ച നടപടികൾ വിശദീകരിക്കുന്ന ആക്ഷൻ ടേക്കൺ റിപ്പോർട്ട് നിയമസഭയിൽ ധനവകുപ്പ് വച്ചത് 2018 ഫെബ്രുവരി ഏഴിനാണ്. ഇതുമൂലം കമ്മിഷന്റെ ശിപാർശകൾ രണ്ടു സാമ്പത്തികവർഷം നടപ്പിലാക്കാതെ സംസ്ഥാന ധനവകുപ്പ് അട്ടിമറിച്ചു. സംസ്ഥാനത്തെ 1200 പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്ക് ഭരണഘടനാ പ്രകാരം അവർക്ക് അവകാശപ്പെട്ട സംസ്ഥാനസർക്കാരിന്റെ നികുതി വിഹിതം നിഷേധിക്കപ്പെട്ടു. പ്രാദേശിക സർക്കാരുകളുടെ തനതു നികുതികൾ, നികുതിയേതര ഇനങ്ങൾ എന്നിവയുടെ വർധനയ്ക്കു വേണ്ടിയുള്ള സുപ്രധാന നിർദേശങ്ങളും ഇതുമൂലം നടപ്പിലാക്കിയില്ല.

അട്ടിമറിക്കപ്പെടുന്ന ധനവികേന്ദ്രീകരണം

സംസ്ഥാനത്തിന്റെ തനത് നികുതി വരുമാനത്തിന്റെ വിന്യാസത്തിനു വേണ്ടി അഞ്ചാം സംസ്ഥാന ധനകാര്യ കമ്മിഷൻ നൽകിയ ഏതാണ്ട് എല്ലാ ശിപാർശകളും നിരാകരിച്ചു.

സംസ്ഥാന സർക്കാർ നിരാകരിച്ച ശിപാർശകൾ താഴെ പറയുന്നു.

(1) സംസ്ഥാന സർക്കാരിന്റെ മൊത്തം തനതു നികുതി വരുമാനത്തിന്റെ 20 മുതൽ 24 ശതമാനം പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്ക് വർഷം തോറും നൽകണം.

(2) അതതു വർഷം ലഭിക്കുന്ന നികുതി വരുമാനത്തിന്റെ അടിസ്ഥാനത്തിൽ നികുതി വിഭജിക്കണം.

(3) പ്രാദേശിക സർക്കാരുകളുടെ വാർഷിക പദ്ധതികൾക്ക് സംസ്ഥാന നികുതി വിഹിതത്തിന്റെ 11 മുതൽ 14.5 ശതമാനം തുക നൽകണം.

(4) കേന്ദ്ര ധനകാര്യ കമ്മിഷൻ പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്കു നൽകുന്ന ഗ്രാന്റ് സംസ്ഥാന ധനകാര്യ കമ്മിഷൻ നൽകുന്ന തുകയ്ക്ക് പുറമേ നൽകണം.

(5) കേരളത്തിലെ 1200 പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്ക് ഓരോ വർഷവും എത്ര തുക നൽകണമെന്ന ശിപാർശയും നൽകി.

(6) ഓരോ പ്രാദേശിക സർക്കാരിന്റെയും യഥാർഥ ആസ്തികളുടെ (റോഡ്, നോൺ റോഡ്) അടിസ്ഥാനത്തിൽ മെയിന്റനൻസ് ഫണ്ട് നൽകണം.

(7) പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്ക് നൽകുന്ന തുക 12 ഗഡുക്കളായി നൽകണം.

(8) നഗരസഭകളിലെ വിരമിച്ച ജീവനക്കാരുടെ പെൻഷൻ വിതരണ പ്രതിസന്ധി തരണം ചെയ്യാനുള്ള ഒമ്പതിന പരിപാടികളും നിർദേശിച്ചു.

സർക്കാരിന്റെ ഈ നടപടി മൂലം കമ്മിഷൻ ശിപാർശ ചെയ്തതിനേക്കാൾ കുറഞ്ഞ തുകയാണ് സംസ്ഥാനത്തെ പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്ക് മൂന്നു വർഷം ബജറ്റ് വിഹിതമായി ലഭിച്ചത്. 2016-17 ൽ കമ്മിഷൻ ശിപാർശ ചെയ്തത് 9,687 കോടി രൂപയും ബജറ്റ് വിഹിതമായി നൽകിയത് 8,671 കോടി രൂപയുമാണ് (10 ശതമാനം കുറവ്). 2017-18 ൽ കമ്മിഷൻ 11,363 കോടി രൂപ ശിപാർശ ചെയ്ത സ്ഥാനത്ത് ബജറ്റ് വിഹിതമായി നൽകിയത് 9,775 കോടി രൂപയാണ് (14 ശതമാനം കുറവ്). 2018-19 ൽ 13,304 കോടി രൂപ ശിപാർശ ചെയ്ത സ്ഥാനത്ത് സർക്കാർ ബജറ്റ് വിഹിതമായി നൽകിയത് 10,771 കോടി രൂപയാണ്(19 ശതമാനം കുറവ്).

● തനതു വരുമാന വർധന ഇല്ലാതാക്കി

തനതു വരുമാനത്തിന്റെ കാര്യത്തിൽ അധികാര വികേന്ദ്രീകരണത്തിന് മുൻപുള്ള സ്ഥിതിയിൽനിന്ന് കാര്യമായ മാറ്റം പിൽക്കാലത്ത് ഉണ്ടായിട്ടില്ല. പുതുതായി ഒരു സംസ്ഥാന നികുതിയോ നികുതിയേതര ഇനമോ അധികമായി പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്കു കൈമാറിയില്ല. റവന്യൂ വകുപ്പ് ഈടാക്കി വരുന്ന ഒറ്റത്തവണ കെട്ടിട നികുതി പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്ക് കൈമാറണമെന്ന അഞ്ചാം സംസ്ഥാന ധനകാര്യ കമ്മിഷന്റെ ശിപാർശ സർക്കാർ നിരസിച്ചു.

ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകളും നഗരസഭകളും പിരിയ്ക്കുന്ന വസ്തുനികുതിയുടെ നിരക്ക് അഞ്ചു വർഷത്തിലൊരിക്കൽ പരിഷ്ക്കരിക്കണം എന്നാണ് കേരള പഞ്ചായത്ത് രാജ്, മുനിസിപ്പാലിറ്റി ആക്ടുകളിൽ പറയുന്നത്. എന്നാൽ ഈ നികുതിയുടെ നിരക്ക് ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകളിൽ പുതുക്കുന്നത് 17 വർഷത്തിനു ശേഷമാണ്(2013 ഏപ്രിൽ). നഗരസഭകളിൽ രണ്ടു ദശാബ്ദത്തിനു ശേഷമാണ് ഇതു പുതുക്കിയത്. ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകളുടെയും നഗരസഭകളുടെയും രണ്ടാമത്തെ പ്രധാന നികുതിയായ തൊഴിൽ നികുതി നിരക്കുകളിൽ 1988 നു ശേഷം മാറ്റം വന്നിട്ടില്ല. പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾ പിരിയ്ക്കുന്ന മറ്റു നികുതികൾ (വിനോദം, പരസ്യം, പ്രദർശനം, സേവനം), നികുതിയേതര ഇനങ്ങളുടെ നിരക്കുകൾ(ഫീസുകൾ, വാടക തുടങ്ങിയവ) 2016 വരെ ഒരു മാറ്റവുമില്ലാതെ തുടർന്നു. ചുരുക്കത്തിൽ നികുതി-നികുതിയേതര ഇനങ്ങളിലെ നിരക്കുകൾ കാലാകാലം വർധിപ്പിക്കുന്നതിനു സംസ്ഥാന സർക്കാർ തടസം നിന്നു. ഈ അധികാരം പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്കു കൈമാറാനും തയാറായില്ല. ഇത് പ്രാദേശിക സർക്കാരുകളുടെ ധനസ്ഥിതി മോശമാക്കാനും ഇടയാക്കി.

മുകളിൽ വിവരിച്ചതിൽനിന്ന് ധനവികേന്ദ്രീകരണ പ്രക്രിയ മുന്നോട്ടു കൊണ്ടുപോകുന്നതിനു പകരം അതിനെ അട്ടിമറിക്കുന്ന പ്രവണതയാണ് സംസ്ഥാനത്ത് നടന്നു വരുന്നതെന്നു വ്യക്തമായി. ഒരു വശത്ത് സംസ്ഥാന ബജറ്റുകളിൽ പ്രാദേശിക സർക്കാരുകളെ ശക്തിപ്പെടുത്തുക എന്നത് സർക്കാരിന്റെ ലക്ഷ്യമാണെന്നു പ്രഖ്യാപിക്കുന്നു. മറുവശത്ത് ധനവകുപ്പ് ധനകാര്യ കമ്മിഷൻ ശിപാർശകൾ അട്ടിമറിക്കുന്നു. ഇത്തരത്തിലുള്ള കാലുവാരൽ ധനരാഷ്ട്രീയമാണ് കഴിഞ്ഞ നാലു വർഷമായി സംസ്ഥാനത്ത് അനുവർത്തിച്ചു വരുന്നത്.

(തുടരും)

പിന്നോട്ട് പോകുന്ന വികേന്ദ്രീകൃത ആസൂത്രണം

● ഡോ. ബി. എ. പ്രകാശ്

കാൽ നൂറ്റാണ്ടുകാലത്തെ അധികാര വികേന്ദ്രീകരണം 02

അധികാര വികേന്ദ്രീകരണത്തിന്റെ പ്രധാന ലക്ഷ്യം വാർഷിക വികസന പദ്ധതികൾ പ്രാദേശിക വികസന ആവശ്യങ്ങൾക്ക് അനുസരിച്ച് രൂപീകരിക്കാനും നടപ്പിലാക്കാനും പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്ക് അധികാരം നൽകുക എന്നതാണ്. എന്നാൽ പ്രാദേശിക സർക്കാരുകളുടെ പദ്ധതി രൂപീകരണവും നടത്തിപ്പും പരിശോധിച്ചാൽ മിക്കയിടത്തും പദ്ധതി നടത്തിപ്പ് പരിതാപകരമാണെന്ന് കാണാം.

വികേന്ദ്രീകൃത ആസൂത്രണം നടപ്പാക്കിയ ഒന്നാം വർഷത്തെ പദ്ധതി പ്രവർത്തനത്തെക്കുറിച്ച് ഈ ലേഖകൻ പഠനം നടത്തിയിട്ടുണ്ട്. അഞ്ചാം സംസ്ഥാന ധനകാര്യ കമ്മിഷൻ അധ്യക്ഷൻ എന്ന നിലയിലും വികേന്ദ്രീകൃത ആസൂത്രണം നടത്തിപ്പ് പരിശോധിച്ചിട്ടുണ്ട്. ഈ പഠനങ്ങളുടെ അടിസ്ഥാനത്തിൽ കാൽ നൂറ്റാണ്ട് കാലത്തെ പദ്ധതി പ്രവർത്തനം പരിശോധിക്കുന്നു.

● 1997–98ലെ ജനകീയാസൂത്രണം

കേന്ദ്രീകൃതമായും പരസ്പരം ബന്ധമില്ലാത്ത വകുപ്പുകൾ വഴിയും നടപ്പിലാക്കിയതു മൂലവും ഉദ്യോഗസ്ഥ മേധാവിത്വം മൂലവും സംസ്ഥാനത്തെ പദ്ധതികൾ ലക്ഷ്യം കണ്ടിരുന്നില്ല. ഇതിന് പരിഹാരമായാണ് ജനകീയാസൂത്രണം നടപ്പിലാക്കിയത്. ജനപ്രതിനിധികളുടെ നേതൃത്വത്തിൽ ജനകീയ പങ്കാളിത്തത്തോടെ പദ്ധതി രൂപീകരിക്കുക, നടപ്പാക്കുക. സർക്കാർ വിഹിതത്തിനു പുറമേ സന്നദ്ധ സേവനം, ഗുണഭോക്തൃ വിഹിതം, സംഭാവന, മറ്റ് പ്രാദേശിക ധനസമാഹരണങ്ങൾ എന്നിവ വഴി വൻ തോതിൽ വിഭവം സമാഹരിക്കുന്ന പുതിയ ശൈലി നടപ്പാക്കുക തുടങ്ങിയവയായിരുന്നു ലക്ഷ്യം. കേരളം ഇന്നു വരെ കണ്ടിട്ടുള്ള ഏറ്റവും ബൃഹത്തായ പദ്ധതി, ലോകത്തിന് മാതൃക ആകാൻ പോകുന്ന വികസന മോഡൽ എന്നൊക്കെ ആയിരുന്നു പ്രചരണം.

എന്നാൽ, ജനകീയാസൂത്രണം നടപ്പാക്കിയ ആദ്യവർഷത്തെ വാർഷിക പദ്ധതി പ്രവർത്തനങ്ങളെക്കുറിച്ച് തൃശ്ശൂർ ജില്ലയിലെ നാല് ഗ്രാമ പഞ്ചായത്തുകളിൽ (ആർത്താറ്റ്, ചൂണ്ടൽ, കാട്ടകാമ്പൽ, കടവല്ലൂർ) നടത്തിയ പഠനത്തിൽ കണ്ടെത്തിയ കാര്യങ്ങൾ ഇവയാണ്.:

പദ്ധതി നടത്തിപ്പിന് സർക്കാർ നൽകുന്ന തുക അല്ലാതെ മറ്റൊന്നും ലഭിച്ചില്ല. ഗ്രാമസഭകളിൽ പങ്കെടുത്തിരുന്നവരിൽ മിക്കവരും പാവപ്പെട്ടവരും ആനുകൂല്യം ലഭിക്കാൻ വേണ്ടി പങ്കെടുത്തവരുമാണ്. സാങ്കേതിക അനുമതി വൈകിയത് മൂലം പ്രോജക്ടുകൾ നടപ്പാക്കാൻ തുടങ്ങിയതു സാമ്പത്തിക വർഷത്തിന്റെ അവസാന പാദത്തിലാണ്. ലക്ഷ്യമിട്ടിരുന്ന പദ്ധതികളുടെ 60 മുതൽ 65 ശതമാനം വരെ മാത്രമേ ഭാഗികമായോ പൂർണമായോ നടപ്പാക്കാൻ കഴിഞ്ഞുള്ളൂ. ഗുണഭോക്തൃ സമിതി നടത്തിയെന്ന് അവകാശപ്പെട്ട പല പദ്ധതികളും കോൺട്രാക്ടർമാരേയോ ബിനാമികളെയോ ഏൽപ്പിക്കുകയായിരുന്നു. അടിസ്ഥാന ഘടക പദ്ധതികൾക്ക് പകരം ആനുകൂല്യ വിതരണ പദ്ധതികൾക്കു പ്രാധാന്യം നൽകി. ഒരു വർഷം കൊണ്ട് നടപ്പിലാക്കേണ്ട പദ്ധതികൾ മൂന്നോ നാലോ മാസം കൊണ്ട് തിടുക്കത്തിൽ നടപ്പിലാക്കി.

● 2016ലെ സ്ഥിതി

പ്രാദേശിക സർക്കാരുകളുടെ വാർഷിക പദ്ധതി നടത്തിപ്പ് അഞ്ചാം സംസ്ഥാന ധകാര്യ കമ്മിഷൻ പരിശോധിച്ചു. അഞ്ച് ജില്ലകളിലെ തെരഞ്ഞെടുത്ത ഗ്രാമപഞ്ചായത്ത്, ജില്ലാ പഞ്ചായത്ത് , മുനിസിപ്പാലിറ്റി,

മുനിസിപ്പൽ കോർപ്പറേഷൻ എന്നിവയുടെ പ്രവർത്തനമാണു പരിശോധിച്ചത്. വികേന്ദ്രീകരണം നടപ്പിലാക്കിയ ആദ്യത്തെ വർഷത്തെ സ്ഥിതിയിൽനിന്നു കാര്യമായി മുന്നോട്ട് പോകാൻ കഴിഞ്ഞില്ലെ ന്നാണു കണ്ടത്.

● കമ്മിഷന്റെ പ്രധാന കണ്ടെത്തലുകൾ

(1) പദ്ധതി രൂപീകരണത്തിനു യോജിക്കാത്തതും കാലഹരണപ്പെട്ടതുമായ പദ്ധതിയാസൂത്രണ രേഖ. (2) പ്രാദേശിക സർക്കാരുകളുടെ സ്വഭാവം വിഭിന്നമാണെങ്കിലും (ഗ്രാമം, നഗരം) എല്ലാ ഇനം പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്കും ഒരു പദ്ധതി ആസൂത്രണ രേഖ. (3) വർക്കിംഗ് ഗ്രൂപ്പുകളുടെ രൂപീകരണം, ഗ്രാമസഭ യോഗങ്ങൾ, വികസന സെമിനാർ തുടങ്ങിയവയ്ക്ക് അമിത പ്രാധാന്യം നൽകി. പദ്ധതി തയാറാക്കലിനുകാര്യമായ പ്രാധാന്യം നൽകിയുമില്ല. (4) പദ്ധതി രൂപീകരണവും നടത്തിപ്പും ജനുവരി മുതൽ മാർച്ച് മാസങ്ങളിലായത് മൂലം രണ്ടും മോശമാകുന്നു. (5) പ്രോജക്ടുകളുടെ ബാഹുല്യം മൂലം രൂപീകരണം, അനുമതി വാങ്ങൽ, നടത്തിപ്പ് എന്നിവ വൈകുന്നു. ഭൂരിഭാഗം പ്രോജക്ടുകളും സാമ്പത്തിക വർഷം പൂർത്തീകരിക്കാൻ കഴിയുന്നില്ല. (6) ഒരു തദ്ദേശ സ്വയംഭരണ സ്ഥാപനത്തിന് നടപ്പാക്കാൻ കഴിയുന്നതിലും വളരെ കൂടുതൽ പദ്ധതികൾ ഏറ്റെടുക്കുന്നു. (7) പദ്ധതി തുക വാർഡനുസരിച്ചുള്ള വളരെ ചെറിയ പ്രോജക്ടുകൾക്കായി വിഭജിച്ചതുമൂലം കാര്യമായ പ്രാദേശിക വികസനം നടക്കുന്നില്ല. (8) ഉപഭോക്തൃ കമ്മിറ്റി വഴി നടപ്പിലാക്കുന്ന പ്രോജക്ടുകളുടെ ഗുണനിലവാരം വളരെ മോശമാണെന്ന് നടത്തിപ്പിന് മേൽനോട്ടം വഹിച്ച എൻജിനീയർമാർ കമ്മിഷനോട് പറഞ്ഞു. ഇതിൽ നല്ലൊരു പങ്ക് പ്രോജകുകളും നടത്തുന്നത് ബിനാമികൾ വഴിയാണ്. (9) എല്ലാ വിഭാഗം പ്രാദേശിക സർക്കാരുകളുടെയും പദ്ധതി നടത്തിപ്പ് മോശമാണ്.

● അഞ്ചാം ധനകാര്യ കമ്മിഷന്റെ പദ്ധതി നടത്തിപ്പ് ശിപാർശകൾ

(1) പദ്ധതി ആസൂത്രണ മാർഗരേഖയിൽ അടിസ്ഥാനപരമായ മാറ്റം വരുത്തണം. ഗ്രാമ, ബ്ലോക്ക് , ജില്ലാ പഞ്ചായത്തുകൾക്കും നഗരസഭകൾക്കും പ്രത്യേകം മാർഗരേഖ തയാറാക്കണം. (2) പ്രോജക്ടുകളുടെ രൂപീകരണത്തിനു കൂടുതൽ പ്രാധാന്യം നൽകണം. (3) സാമ്പത്തികമായും സാങ്കേതികമായും മേന്മയുള്ളതും കുറഞ്ഞ ചെലവിൽ ചെയ്യാൻ കഴിയുന്നതുമായ പദ്ധതികൾ തെരഞ്ഞെടുക്കുക. (4) ദാരിദ്ര്യരേഖയ്ക്ക് താഴെയുള്ള കുടുംബങ്ങൾ, പട്ടിക ജാതി/പട്ടിക വർഗക്കാർ മുതലായവർക്കായി സർക്കാർ വകുപ്പുകളും പ്രാദേശിക സർക്കാരുകളും നടപ്പാക്കുന്ന സമാന ഗുണഭോക്തൃ പദ്ധതികൾക്ക് (വീട്, ഭൂമി വാങ്ങൽ തുടങ്ങിയവ) നൽകുന്ന ആകെ തുകയും സബ്സിഡി നിരക്കും ഏകീകരിക്കുക.

(5) പദ്ധതി നടത്തിപ്പിന്റെ ഏറ്റവും തിരക്കുള്ള സമയം (ജനുവരി-മാർച്ച്) ഒഴികെ പദ്ധതി തയാറാക്കുന്നതിന് രണ്ടു മാസത്തെ സമയം പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്ക് അനുവദിക്കുക. (6) നിലവിലുള്ള വാർഷിക പദ്ധതിയുടെ പ്രോജക്ടുകളുടെ എണ്ണം മൂന്നിൽ രണ്ടായി കുറയ്ക്കുക. പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്ക് ഏറ്റെടുക്കാവുന്ന പദ്ധതികളുടെ എണ്ണം താഴെ പറയും പ്രകാരമായിരിയ്ക്കണം. ഗ്രാമ പഞ്ചായത്ത് (60–75), ബ്ലോക്ക് പഞ്ചായത്ത് (30–40), ജില്ല പഞ്ചായത്ത് (400–480), മുനിസിപ്പാലിറ്റികൾ (110–140), മുനിസിപ്പൽ കോർപ്പറേഷനുകൾ (600–690). (7) ഗുണഭോക്തൃ സമിതി നടപ്പാക്കുന്ന ജോലികൾ സൂക്ഷ്മമായി പരിശോധിക്കുന്നതിനുള്ള സംവിധാനം ഏർപ്പെടുത്തണം. (8) പ്രാദേശിക സർക്കാരുകളെ എല്ലാ ട്രഷറി നിയന്ത്രണങ്ങളിൽനിന്നും ഒഴിവാക്കണം. (9) ആരോഗ്യ മേഖലയിലും സാക്ഷരത മേഖലയിലും പദ്ധതികൾ നടപ്പിലാക്കുന്നതിനു കൂടുതൽ സാമ്പത്തിക അധികാരം നൽകുക. (10) പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്ക് ഭൂമി വാങ്ങാൻ സർക്കാർ അനുമതി ലഭിക്കണമെന്നുള്ള ഇപ്പോഴത്തെ രീതി ഒഴിവാക്കണം.

കാൽനൂറ്റാണ്ട് കഴിഞ്ഞിട്ടും ആദ്യകാലത്തെ വാർഷിക പദ്ധതി നടത്തിപ്പിൽനിന്നു കാര്യമായി മുന്നോട്ടുപോകാൻ കഴിഞ്ഞിട്ടില്ല. വാർഷിക പദ്ധതികൾ കാര്യക്ഷമതയോടെ രൂപീകരിക്കാനും നടത്താനുമുള്ള കഴിവ് ആർജിക്കുകയും അതിന് രാഷ്ട്രീയ ഇച്ഛാശക്തി കാണിക്കുകയും ചെയ്യുക എന്നതാണ് പ്രാദേശിക സർക്കാരുകളുടെ ഇന്നത്തെ ഏറ്റവും വലിയ വെല്ലുവിളി.

(തുടരും)

കല്ലെടുക്കുന്ന തുമ്പികളായി പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾ

● ഡോ. ബി. എ. പ്രകാശ്

പ്രാദേശിക സർക്കാരുകളെ എല്ലാതരത്തിലും ശാക്തീകരിക്കുക, ഭരണസംവിധാനത്തിൽ അടിസ്ഥാന മാറ്റം വരുത്തുക, ആവശ്യാനുസരണം ഉദ്യോഗസ്ഥരുടെ പുനർവിന്യാസം നടത്തുക എന്നീ കാര്യങ്ങൾ അധികാര വികേന്ദ്രീകരണത്തിന് അനിവാര്യമായ ഘടകങ്ങളാണ്. അത്തരത്തിലുള്ള മാറ്റം വരുത്താതെ അധികച്ചുമതലകളും ഉത്തരവാദിത്വങ്ങളും മാത്രം നൽകിയ അധികാര വികേന്ദ്രീകരണമാണ് കേരളത്തിൽ നടത്തിയത്. ഇതുമൂലം പ്രതീക്ഷിച്ച നേട്ടങ്ങൾ നേടാനായില്ലെന്നു മാത്രമല്ല പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്ക് താങ്ങാൻ കഴിയാത്ത ഉത്തരവാദിത്വങ്ങൾ നിർവഹിക്കേണ്ട സ്ഥിതിയുമുണ്ടായി. ഈ ചുറ്റുപാടിൽ പൗരജീവിതവുമായി ബന്ധപ്പെട്ട പൊതുസേവനങ്ങൾ അഥവാ സിവിക് സർവീസിൽനിന്നു പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾ പിന്മാറാൻ തുടങ്ങി. പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾ നൽകുന്ന സിവിക് സർവീസുകളെപ്പറ്റി ഈ ലേഖകൻ രണ്ട് പഠനങ്ങൾ 2005ലും 2013ലും നടത്തി. ഈ പഠനങ്ങളുടെ അടിസ്ഥാനത്തിൽ അധികാര വികേന്ദ്രീകരണം നടപ്പിലാക്കിയതിന് ശേഷമുള്ള കാലത്തെ സിവിക് സർവീസുകൾ നൽകുന്നതിൽ വന്ന മാറ്റങ്ങൾ പരിശോധിക്കുന്നു.

2005ലെ പഠനം

അധികാര വികേന്ദ്രീകരണം 1995ൽ നടപ്പിലാക്കുന്നതിനു മുമ്പ് പരിമിതമായ ഭരണച്ചുമതലകളും പൗരജീവിതവുമായി ബന്ധപ്പെട്ട പൊതുസേവനങ്ങളും മാത്രമേ ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകളും നഗരസഭകളും നടത്തിയിരുന്നുള്ളൂ. എന്നാൽ അധികാര വികേന്ദ്രീകരണം നടപ്പാക്കിയതിനു ശേഷം പ്രാദേശിക വികസന പദ്ധതികൾ, പുതുതായി മാറ്റപ്പെട്ട സ്ഥാപനങ്ങളുടെ ആസ്തികളുടെ മെയിന്റനൻസ് തുടങ്ങിയ അധിക ചുമതലകളും പ്രാദേശിക സർക്കാരുകൾക്കു കൈമാറി. എന്നാൽ ഇവയുടെ ഭരണസംവിധാനത്തിനും ജീവനക്കാരുടെ എണ്ണത്തിലും കാര്യമായ മാറ്റമുണ്ടായിട്ടില്ല എന്നാണു പഠനം കണ്ടെത്തിയത്.

പഠനം നടത്തിയ 10 ജില്ലകളിലെ 35 ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകളിലെ മൊത്തം ജീവനക്കാർ 1995ൽ 409 ആയിരുന്നു. ഇത് 2000ൽ 435 ആയും 2005ൽ 499 ആയും വർധിച്ചു. അതായത് ശരാശരി ജീവനക്കാരുടെ എണ്ണം 1995ൽ 11.68 ആയിരുന്നത് 2000ൽ 12.42 ആയും 2005ൽ 14.25 ആയും വർധിച്ചു. 1996ന് ശേഷം ഒട്ടനവധി ക്ഷേമപദ്ധതികളുടെയും പെൻഷൻ പദ്ധതികളുടെയും നടത്തിപ്പ് ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകളിലേക്കു കൈമാറി. ഇവ കർഷക തൊഴിലാളി പെൻഷൻ, തൊഴിലില്ലായ്മ വേതനം, ദേശീയ വാർധക്യകാല പെൻഷൻ, അഗതി പെൻഷൻ, വികലാംഗ പെൻഷൻ എന്നിവയാണ്. തൊഴിലില്ലായ്മ വേതനം നേരിട്ടു നൽകുമ്പോൾ മറ്റു പെൻഷനുകൾ മണിയോർഡർ ആയി അയച്ചിരുന്നു. പെൻഷൻ വിതരണം താമസിച്ചാൽ ജനങ്ങൾ പ്രക്ഷോഭം നടത്തുന്ന സാഹചര്യമുള്ളതിനാൽ മറ്റ് ഓഫിസ് പ്രവർത്തനങ്ങൾ മുടക്കിക്കൊണ്ട് പെൻഷൻ വിതരണം നടത്തിയിരുന്നു. പഠനം നടത്തിയ 35 ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകളിൽ ചിലതൊഴിച്ചു മറ്റെല്ലാ പഞ്ചായത്തുകളിലും പെൻഷൻ വിതരണം സൃഷ്ടിച്ച അധിക ജോലിഭാരം വികസന പ്രവർത്തനങ്ങളുടെ നടത്തിപ്പിനെയും മറ്റും ദോഷകരമായി ബാധിച്ചു. ചുരുക്കത്തിൽ ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകൾ പെൻഷൻ വിതരണ ഓഫീസുകളായി മാറി. ഖരമാലിന്യങ്ങൾ ശേഖരിച്ചു നീക്കം ചെയ്യുക, മാർക്കറ്റുകളിലെയും പൊതുസ്ഥലങ്ങളിലെയും അഴുക്കുകൾ നീക്കം ചെയ്യുക, പൊതു ശ്മശാനം, പൊതു വാഹന പാർക്കിംഗ് സൗകര്യം, പൊതു ടോയിലറ്റ് സൗകര്യം എന്നിവ ഭൂരിഭാഗം പഞ്ചായത്തുകളും നടത്തിയിരുന്നില്ലെന്നു കണ്ടു.

സാമൂഹ്യ പെൻഷൻ വിതരണ ചുമതല നഗരസഭകൾക്ക് കൈമാറിയത് അവയുടെ പ്രവർത്തനത്തെ തകിടം മറിച്ചുവെന്നാണ് ആറു നഗരസഭകളിൽ (നെയ്യാറ്റിൻകര, ആലപ്പുഴ, കോട്ടയം, കുന്നംകുളം, പാലക്കാട്, കൊല്ലം) നടത്തിയ പഠനത്തിന്റെ നിഗമനം. കുന്നംകുളം ഒഴിച്ച് മറ്റെല്ലാ നഗരങ്ങളിലും ഈ നടപടി മറ്റെല്ലാ പ്രവർത്തനങ്ങളെയും പ്രതികൂലമായി ബാധിച്ചു എന്നാണു കണ്ടത്. മൂന്ന് നഗരങ്ങളിൽ ആഴ്ചകളും മാസങ്ങളോളവും മറ്റു പ്രവർത്തനങ്ങൾ നിർത്തിവച്ച് പെൻഷൻ വിതരണം നടത്തേണ്ട സ്ഥിതി ഉണ്ടായി. ഇത് വാർഷിക പദ്ധതി നടത്തിപ്പിനെ വളരെ പ്രതികൂലമായി ബാധിച്ചു.

3 കാൽ നൂറ്റാണ്ടുകാലത്തെ അധികാര വികേന്ദ്രീകരണം

2013ലെ പഠനം

രാജീവ് ഗാന്ധി ഇൻസ്റ്റിട്ട്യൂറ്റ് ഓഫ് ഡെവലപ്പ്മെന്റ് സ്റ്റഡീസ്, കേരളത്തിലെ എല്ലാ ജില്ലകളിൽ നിന്നും തെരഞ്ഞെടുത്ത 50 ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകളിൽ സർവേ നടത്തി ഒരു പഠനം നടത്തി. അതിലെ പ്രധാന നിഗമനങ്ങൾ താഴെ പറയുന്നവയാണ്. (1) പൗര ജീവിതവുമായി ബന്ധപ്പെട്ട പൊതുസേവനങ്ങൾ അഥവാ സിവിക് സർവീസുകൾ ജനങ്ങൾക്ക് എത്തിക്കുന്ന കാര്യത്തിൽ ഗ്രാമ പഞ്ചായത്തുകളുടെ നില വളരെ മോശമാണ്. (2) പഠനം നടത്തിയ ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകളിൽ ഭൂരിഭാഗവും (56 ശതമാനം) ഖര മാലിന്യ നിർമാർജനത്തിൽ കാര്യമായ യാതൊരു നടപടികളും സ്വീകരിക്കുന്നില്ല. (3) 80 ശതമാനത്തോളം പഞ്ചായത്തുകൾക്ക് അഴുക്കുവെള്ളം നിർമാർജനം ചെയ്യാൻ ഓടകളോ അഴുക്കു ചാലുകളോ ഇല്ല. (4) 68 ശതമാനം പഞ്ചായത്തുകളിലും ചന്തകളിലെ മാലിന്യ നിർമാർജനത്തിന് കാര്യമായ നടപടികൾ സ്വീകരിക്കുന്നില്ല. (5) ഭൂരിഭാഗം പഞ്ചായത്തുകളും സാംക്രമിക രോഗങ്ങൾ പടരാതിരിക്കാൻ നടപടി സ്വീകരിക്കുന്നില്ല. (6) 28 ശതമാനം പഞ്ചായത്തുകൾ തെരുവ് വിളക്കുകൾ കത്തിക്കുന്നില്ല. (7) 96 ശതമാനം ഗ്രാമ പഞ്ചായത്തുകളിലും വാഹനം പാർക്ക് ചെയ്യാൻ പാർക്കിംഗ് ഗ്രൗണ്ട് ഇല്ല. (8) 88 ശതമാനം പഞ്ചായത്തുകളിലും റോഡ് വക്കിലോ കവലകളിലോ വെയിറ്റിംഗ് ഷെഡുകൾ ഇല്ല. (9) അലഞ്ഞു നടക്കുന്ന നായകളെ നിയന്ത്രിക്കുന്നത് ഉത്തരവാദിത്വമായി 84 ശതമാനം പഞ്ചായത്തുകളും കണ്ടില്ല. (10) 64 ശതമാനം പഞ്ചായത്തുകളിലും കൊതുക് നശീകരണ പരിപാടികൾ നടത്തുന്നില്ല.

ചുരുക്കത്തിൽ പൗരജീവിത സംബന്ധിയായ സുപ്രധാന സേവനങ്ങൾ നൽകുന്നതിൽ ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകൾ തീർത്തും പരാജയപ്പെട്ടു. കേരളത്തിലെ മോശമാകുന്ന പൊതുജനാരോഗ്യ സ്ഥിതിക്കും വർധിച്ചു വരുന്ന രോഗങ്ങൾക്കും ഒരു പ്രധാന കാരണം ഇത്തരം പൊതു സേവനങ്ങൾ നൽകുന്നതിൽ ഗ്രാമ പഞ്ചായത്തുകളും നഗരസഭകളും കാണിക്കുന്ന അനാസ്ഥയും പിടിപ്പുകേടുമാണ്.

ഈ പഠനത്തിൽ പെൻഷൻ വിതരണം സൃഷ്ടിക്കുന്ന അധികജോലിഭാരവും പരിശോധിച്ചിരുന്നു. പെൻഷൻ വിതരണം അധികജോലിഭാരം സൃഷ്ടിച്ചിട്ടുണ്ടെന്നും മറ്റെല്ലാ പ്രവർത്തനങ്ങളെയും ദോഷകരമായി ബാധിച്ചിട്ടുണ്ടെന്നുമാണ് 75 ശതമാനം ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകളും അഭിപ്രായപ്പെട്ടത്. മാത്രമല്ല, മിക്ക ഗ്രാമ പഞ്ചായത്തുകളും പെൻഷൻ വിതരണത്തിന് വേണ്ടി മറ്റെല്ലാ ഓഫിസ് പ്രവർത്തനങ്ങളും നിർത്തി വയ്ക്കുന്നതായും കണ്ടെത്തി. പഠനം നടത്തിയ പഞ്ചായത്തുകളിൽ പ്രതിവർഷം ശരാശരി 48 ദിവസങ്ങൾ വിവിധ പെൻഷൻ വിതരണ ജോലികൾക്കായി മറ്റ് ഓഫിസ് പ്രവർത്തനങ്ങൾ നിർത്തിവച്ചു. പൊതു സേവനം, വാർഷിക പദ്ധതികൾ, മറ്റ് പദ്ധതികൾ, കേന്ദ്രാവിഷ്കൃത പദ്ധതികൾ എന്നിവയുടെ മോശമായ നടത്തിപ്പിനുള്ള ഒരു പ്രധാന കാരണം ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകളുടെ ഭരണസംവിധാനത്തിന് താങ്ങാൻ കഴിയാത്ത ഉത്തരവാദിത്വങ്ങൾ അവയ്ക്കു നിർവഹിക്കേണ്ടി വരുന്നതാണ്.

ചുരുക്കത്തിൽ പ്രാദേശിക സർക്കാരുകളെയും ഭരണ സംവിധാനങ്ങളെയും ശക്തിപ്പെടുത്താതെ നടത്തിയ അധികാര വികേന്ദ്രീകരണം ഇവയെ തളർത്തുകയാണുണ്ടായത്. ഇത് ഗ്രാമ പഞ്ചായത്തുകളുടെയും നഗരസഭകളുടെയും പ്രധാന ചുമതലയായ പൊതുസേവനം നന്നായി നിർവഹിക്കുന്നതിനു തടസമാകുകയും ചെയ്തു. (അവസാനിച്ചു)