கூட்டாட்சியும் அதிகாரவர்க்கமும்

யாமினி ஐயர்

2022 , ஜனவரியில் இந்திய அரசு இந்திய ஆட்சிப் பணியிலுள்ள (ஐஏஎஸ்) அதிகாரிகளுக்கான விதிகள் 1954இல் ஒரு திருத்தத்தை முன்மொழிந்தது. "மத்திய" அரசாங்கத்தில் உள்ள ஐஏஎஸ் அதிகாரி ஒருவரின் சேவைகளை அவர் பணிபுரியும் மாநிலத்தின் அரசாங்கம் அல்லது சம்பந்தப்பட்ட அதிகாரியின் ஒப்புதல் பெறாமலேயே மத்திய அரசு தீர்மானிக்க வகைசெய்கிறது. தற்போதுள்ள விதிகளின்படி மாநில அரசு அல்லது சம்பந்தப்பட்ட அதிகாரியின் ஒப்புதலைப் பெற வேண்டியது அவசியம். இந்தத் திட்டம் மத்திய-மாநிலப் போர்க்களத்தில் பொறி பறக்கும் மோதலுக்கான காரணமாக மாறியது. இந்தத் திருத்தங்கள் அகில இந்தியச் சேவைகளின் (ஏஐஎஸ்) வடிவமைப்பில் பொதிந்துள்ள கூட்டாட்சி உணர்வின் மதிப்பைக் குறைப்பதாக மாநில அரசுகள் வாதிடுகின்றன. இதன் மூலம், மத்திய அரசு அதிகாரவர்க்கத்தை மையப்படுத்துகிறது.

இந்திய அரசியல் சூழலில் அதிகரித்துள்ள மையமாக்கலின் பின்னணியில், இந்த சமீபத்திய மோதல் இந்தியாவின் கூட்டாட்சி அமைப்பின் இயக்கவியலை வடிவமைப்பதில்.இந்தியாவின் மேல்தட்டு அதிகாரவர்க்கத்தின், குறிப்பாக ஐஏஎஸ் அதிகாரிகளின் முக்கியத்துவம் குறித்த முக்கியமான நினைவூட்டியாக உள்ளது. அதிகாரவர்க்கம், அதன் வடிவமைப்பின் காரணமாக, அதன் கலாச்சாரத்தினாலும் அதன் விளைவாக உருவாகும் அரசியலுடனான உறவினாலும், கூட்டாட்சி உறவுகளைத் தீர்மானிப்பதில் (பெரும்பாலும் வலுவிழக்கச் செய்வதில்) முக்கியமான கருவியாக இருக்கிறது. ஆயினும் கூட்டாட்சி பற்றிய நமது விவாதங்கள் அதிகாரவர்க்கம் பற்றியும் அரசியல் மையப்படுத்தலுடனான அதன் உறவு பற்றியுமான கேள்வி குறித்து மேம்போக்காகவே நிகழ்கின்றன. மையமாக்கலின் கலாச்சாரம் அதிகாரவர்க்கத்தின் படிநிலைகளுக்குள் ஆழமான வேர்களைக் கொண்டுள்ளது என்பதுடன் அரசியல் மையப்படுத்தலுக்கு உதவிசெய்து ஊக்குவிக்கிறது என்னும் வாதத்தை இந்த உறவுகள் குறித்த தொடக்கக் கட்ட ஆய்வின் மூலமாக நான் முன்வைக்கிறேன். மையமாக்கலில் அதிகாரவக்கத்திற்கு இருக்கும் பேரார்வத்தைப் புரிந்துகொள்வது, இந்தியாவில் அரசியல் மையப்படுத்தலின் இயல்பையும் வடிவத்தையும் புரிந்துகொள்வதற்கு முக்கியமானது.

கூட்டாட்சி குறித்த விருப்பத்தின் தோல்வியும் அதிகாரவர்க்கத்தின் வடிவமைப்பும்

மத்திய, மாநில அரசுகளுக்கு இடையே நிர்வாக ரீதியான இணைப்பாகச் செயல்படுவதற்காக ஏஐஎஸ் (இதில் ஐஏஎஸ் என்பது பலராலும் மிகவும் விரும்பத்தக்க பிரிவு) வடிவமைக்கப்பட்டது. எனவே அரசியலமைப்பினுள் வகுக்கப்பட்ட கூட்டாட்சித் திட்டத்தின் மையமாக ஏஐஎஸ் உள்ளது. அதன் அசல் வடிவமைப்பின்படி, ஐஏஎஸ் என்பது பெயரிலும் தன்மையிலும் “அனைத்து இந்தியா”வாக இருக்க வேண்டும். இந்தக் காரணத்தினாலேயே, ஒன்றிய அரசுக்கென்று சொந்தமாக ஐஏஎஸ் அதிகாரிகள் யாரும் இல்லை. அது தன்னுடைய நேரடிப் பணிகளுக்கு மாநிலங்களிலிருந்து குறிப்பிட்ட காலத்திற்குப் “பணி நிமித்தமாய் அனுப்பபட்ட" ஐஏஎஸ் அதிகாரிகளையே சார்ந்துள்ளது. தேசிய அளவிலான சவால்களைக் கையாளும் பணியில் மாநில அரசு நிர்வாகம் ஈடுபடுவதை உறுதி செய்யும் அதே வேளையில், மையத்தில் கொள்கை வகுக்கும் முடிவுகளில் மாநிலங்கள் சார்ந்த முன்னுரிமைகளுக்கான பிரதிநிதித்துவம் போதிய அளவில் இருப்பதை உறுதி செய்வதே இதன் நோக்கம். இந்தக் கட்டமைப்பின் கீழ் மத்திய, மாநில அரசுகளுக்குப் பதில் கூற வேண்டிய பொறுப்பு அதிகாரிகளுக்கு இருக்கிறது (ஐஏஎஸ் மொழியில் சொல்வதானால் இரட்டைக் கட்டுப்பாடு). ஐஏஎஸ் அதிகாரிகள் மேலாண்மை (நியமனம், பணி ஒதுக்கீடு ஆகியவை) மத்திய அரசின் கீழ் உள்ளது. ஐஏஎஸ் அதிகாரிகள் தங்கள் தொழில் வாழ்க்கையின் பெரும்பகுதியில் மாநில அரசுகளுக்காகப் பணிசெய்யும்படி எதிர்பார்க்கப்படுவதுடன், தங்கள் செயல்பாடுகள் குறித்து அந்த அரசுகளுக்குப் பதில் கூற வேண்டிய பொறுப்பும் அவர்களுக்கு இருக்கிறது. இவ்வகையில்தான் கூட்டாட்சியின் சமநிலையைப் பேணுவதற்கான முயற்சி மேற்கொள்ளப்பட்டது. எனினும், அண்மையில் மத்திய அரசு முன்மொழிந்துள்ள திருத்தங்கள், இடமாற்றங்கள் குறித்த மாநில அரசின் கருத்துக்களை மீறும் அதிகாரத்தை மையத்திற்கு வழங்குவதன் மூலம், இந்த நுட்பமான சமநிலையை மத்திய அரசின் கை ஓங்கும் விதமாக மாற்றுகிறது.

நடைமுறையில், அரசியல் இயக்கவியல், பணியாளர் நிர்வாகம் ஆகியவற்றின் அன்றாட யதார்த்தங்களின் (பொது நலன், பணியின் "அனைத்திந்திய"த் தன்மையின் தேவைகள், அதிகாரிகளின் தனிப்பட்ட வாழ்க்கைச் சூழ்நிலைகள் ஆகியவற்றிடையே சமநிலை காண்பது) கலவையானது "அனைத்திந்திய ஐஏஎஸ்" என்பதன் பெயரையும் தன்மையையும் அவற்றின் அசல் வடிவமைப்பின் அடிப்படையிலான நோக்கத்தின் மதிப்பைக் குறைத்துவிடுகிறது. இதன் அசல் வடிவமைப்பு அளவுக்கு அதிகமான பல்வேறு காரணிகளைச் சமன் செய்ய முயற்சி செய்திருக்கலாம். ஆனால், இதன் விளைவாக, மத்திய

அரசில் ஐஏஎஸ் அதிகாரிகளின் பிரதிநிதித்துவம் இமாச்சலப் பிரதேசம், பிகார், கேரளம், வடகிழக்கு ஆகிய மாநிலங்களுக்குச் சாதகமாக இருக்கிறது. மேலும் (ஒதுக்கப்பட்ட பதவிகளுடன் ஒப்பிடும்போது), மத்திய அரசு மட்டத்தில் உள்ள காலியிடங்கள் எப்போதும் அதிகமாகவே இருந்துவருகிறது. குறிப்பாக (துணைச் செயலாளர்முதல் இணைச் செயலாளர்வரையிலுமான) இளநிலைப் பதவிகளில் பல இடங்கள் காலியாக உள்ளன.

அரசியல் மையமாக்கல் அதிகரித்திருக்கும் இந்தத் தருணத்தில், ஐஏஎஸ் பணிகளின் வடிவமைப்புக்கு எழுந்திருக்கும் இந்தச் சவால்கள் மையப்படுத்தலை ஆழப்படுத்துவதற்கு உதவும் கருவியாக உள்ளன. இந்திய அரசாங்கத்தின் பல முக்கியப் பதவிகளில் இப்போது குஜராத் பிரிவைச் சேர்ந்த மூத்த அதிகாரிகள் நியமிக்கப்பட்டுள்ளனர். இவர்கள் பிரதமர் குஜராத் முதல்வராக இருந்தபோது அவருக்கு விசுவாசமாக இருந்தவர்கள். மேலும், மத்திய அரசில் தொடர்ந்து நிலவும் பணியாளர் பற்றாக்குறை, தற்போது முன்மொழியப்பட்ட திருத்தங்களுக்கான ஏற்கத் தகுந்த வாய்ப்பை உருவாக்கியுள்ளது. கூடுதலாக, மனிதவள இடைவெளியைக் குறைப்பதற்காகப் பணியமர்த்தப்பட்ட ஐஏஎஸ் அல்லாத பணியாளர்கள் பலர் (வனம், ரயில்வே ஆகிய துறைகளில்) இப்போது பாரம்பரியமாக ஐஏஎஸ் கோட்டையாக இருந்த பதவிகளையும் வகிக்கிறார்கள். இந்த மாற்றங்களின் முக்கியத்துவத்தையும் செயல்திறனையும் குறித்து மாறுபட்ட கருத்துக்கள் உள்ளன. ஒருபுறம், கொள்கை வகுப்பில் ஐஏஎஸ்ஸின் வலுவான பங்கேற்பை நீக்குவது மிகவும் தேவையான போட்டியைத் தூண்டக்கூடும். மறுபுறம், தேசியக் கொள்கை வகுப்பில் மாநிலப் பிரதிநிதித்துவத்தைக் கொண்டுவரும் நோக்கத்தைப் பலவீனப்படுத்துவதன் மூலம் மையப்படுத்தலை இது ஆழமாக்குகிறது. அரசியல் ரீதியாக இது ஆட்சி சார்ந்த விசுவாசத்தையும் உருவாக்குகிறது. இதன் மூலம், அதிகாரிகள் மத்திய, மாநில அரசுகளிடம் பதில் கூற வேண்டிய இரட்டைக் கட்டுப்பாட்டுக் கட்டமைப்பு உடைகிறது.

இரட்டைக் கட்டுப்பாடு, அதிகாரப் படிநிலை, மையமாக்கம்

மத்திய அரசில் உள்ள அதிகாரவர்க்கத்திற்கும் அடிமட்ட மக்களுக்கும் இடையே நேரடித் தொடர்பு அதிகரித்திருப்பது மோடி அரசாங்கத்தில் மையமாக்கலின் மிகவும் புலப்படும் வடிவங்களில் ஒன்று. அதிகாரிகளின் பதில் சொல்லும் பொறுப்பு தொழில்நுட்பத்தின் உதவியுடன் மாநில அரசாங்கத்தை முற்றிலுமாகப் புறக்கணிக்கும் வகையில் வடிவமைக்கப்பட்டுள்ளது. அதிகாரிகள் நேரடியாக மத்திய அரசுக்குப் பதில் சொல்லும் இந்த மாற்றத்தின் மூலம் மக்கள் நலத் திட்ட அரசியலும் நலத் திட்டங்களுக்கான பெருமையும் மையப்படுத்தப்பட்டுள்ளன.

இது எப்படி நடந்தது? ஐஏஎஸ் அதிகாரிகள் இரண்டு (மத்திய, மாநில) அரசுகளுக்கும் பதில் சொல்லும் பொறுப்புக் கொண்டவர்கள் என்று அதிகாரிகளின் பணி குறித்த அசல் வடிவமைப்பு வரையறுக்கிறது. இந்தக் கட்டமைப்பில் நிகழக்கூடிய பிறழ்வுகளை நீக்கிச் சமனப்படுத்தும் ஏற்பாடுகளால் இந்த மையப்படுத்தலை ஏன் தடுக்க முடியவில்லை? விதிகள், ஆணைகள், அன்றாட நிர்வாகத்தில் மையப்படுத்தல் கலாச்சாரத்தை ஊக்குவிக்கும் அதிகாரப் படிநிலை ஆகியவற்றின் மீது இந்திய அதிகாரவர்க்கத்திற்கு இருக்கும் வெளிப்படையான பேரார்வத்தில் இதற்கான பதிலை ஓரளவு காணலாம். நிர்வாகச் சங்கிலியின் அனைத்து மட்டங்களிலும் உள்ள அதிகாரவர்க்கத்தினர் தலைமையின் கட்டளைகளுக்கேற்பச் செயலாற்றும் "அஞ்சல் அதிகாரிகள்" மட்டுமே என்று தங்களைப் பற்றிக் கூறிக்கொள்வது வழக்கம். இந்த கலாச்சாரத்தில் "வேலையை முடிப்பது" என்பது கட்டளை, கட்டுப்பாடு ஆகியவை பற்றியது. "கட்டளை, கட்டுப்பாட்டு மையங்கள்" மாநிலங்களிலும் மையத்திலும் உள்ள நிர்வாகத் துறைகளின் சட்டப்பூர்வமான பகுதிகளை உருவாக்குகின்றன. இருபத்தியோராம் நூற்றாண்டின் ஆகச் சிறந்த தொழில்நுட்பத்தைப் பயன்படுத்தி அதிகாரவர்க்கத்தைக் கண்காணிக்கவும் முன்னேற்றத்தை அளவிடவும் இந்தப் பகுதிகள் பணிபுரிகின்றன. அதிகாரிகள் தன்னிச்சையாக முடிவெடுக்கக்கூடிய விருப்புரிமை என்பது ஊழலை ஊக்குவிப்பதற்கு ஒப்பானது. ஊழல், திறமையின்மை, பலவீனமான அரசின் திறன் ஆகியவற்றின் யதார்த்தங்கள் ஒன்றுகூடிக் கட்டளை, கட்டுப்பாட்டு அமைப்பை நிலைநிறுத்தவே உதவுகின்றன. செயல்திறன், ஊழலைத் தடுத்தல், பதில் சொல்லும் பொறுப்பை நடைமுறைப்படுத்துதல் ஆகியவற்றுக்காக என்னும் காரணத்தை முன்னிறுத்தி மையப்படுத்தல் நியாயப்படுத்தப்படுகிறது. அல்லது லான்ட் பிரிட்செட் விவரிப்பதுபோல், பதில் சொல்லும் பொறுப்புக்கு மாற்றாக "கணக்கியல்" செயல்படுத்தப்படுகிறது.

மாநில அரசாங்கங்களுக்கும் பதில் சொல்ல வேண்டிய பொறுப்பை அதிகாரவர்க்கத்தினர் தீவிரமாக எதிர்ப்பதற்கு இதுவும் ஒரு காரணம். இந்தக் கலாச்சாரத்தில், அதிகாரவர்க்கத்தினர் மக்களுடன் நேரடியாகத் தொடர்புகொள்ளுதல் என்பது திறமையானதும் பதில் கூறும் பொறுப்பைக் கொண்டதுமான நிர்வாகத்தை உறுதி செய்வதற்கான சட்டப்பூர்வமான, அவசியம் எனச் சொல்லத்தக்க நிபந்தனையாகும். அதிகாரவர்க்கத்தினர் மத்திய அரசுக்குப் பதில் சொல்லும் பொறுப்பை நடைமுறைப்படுத்துதைத் தங்கள் அரசியல் ஆதாயத்திற்காகத் திறம்படப் பயன்படுத்தும் திறனில் பாஜகவின் அபாரமான அரசியல் ஆற்றல் உள்ளது.

அதிகாரவர்க்கத்தினர் அன்றாட நிர்வாகத்தில் கூட்டாட்சி என்பதை ஆதரிப்பது அரிதானது. அவர்கள், தங்களை அறியாமலேகூட அரசியல் மையப்படுத்துதலுக்கான சூழ்நிலைகளை வலுப்படுத்துவதற்குப் பங்களித்துவருகிறார்கள். மத்திய அரசின் நலத்திட்டங்களுக்கு நிதியுதவி அளிக்கும் முதன்மை நிதிய அமைப்பான மத்திய அரசின் நிதியுதவித் திட்டங்கள் (CSS) தொடர்பாக நடக்கும் இழுபறியில் இது தெளிவாக வெளிப்படுகிறது. இந்தத் திட்டங்கள் குறித்து மத்திய மாநில அரசுகளுக்கிடையே அரசியல் சர்ச்சைகள் நடந்தாலும், இவை மத்திய அரசு அதிகாரிகளால் வடிவமைக்கப்பட்டவை. மாநில அரசுகளைத் திட்டங்களைச் செயல்படுத்துபவர்களாகவும் திட்ட நிறைவேற்றம் குறித்து மத்திய அரசுக்குப் பதில் சொல்லும் பொறுப்புடையவர்களாகவும் ஆக்கும் நடைமுறையை இந்தத் திட்டங்கள் கொண்டுள்ளன. இந்தத் திட்டங்கள் தொடர்பான அடிப்படைச் செலவினங்கள்கூட மத்திய அரசால் கவனமாகக் கட்டுப்படுத்தப்படுகின்றன. இதன் விளைவாக, மாநில அரசுகள் தங்கள் சொந்தத் திட்டமிடல் திறன்களில் முதலீடு செய்வதற்கான ஊக்கம் இல்லாமல்போகிறது. இவை இரண்டும் ஒன்றையொன்று உருவாக்கும் மீளாச் சுழற்சி உருவாகியிருக்கிறது.

மாநிலங்களின் நிறுவன ரீதியான திறனின்மை - குறிப்பாக வட இந்தியாவில் உள்ள ஏழை மாநிலங்களில் - மாநில அரசின் செயல்பாடுகளை நுணுக்கமாக மேற்பார்வையிடும் மத்திய அரசு அதிகாரிகளின் பங்கை நியாயப்படுத்துகிறது. மாநில அளவில் ஆழமான நிதி சுயாட்சி தேவை என்று அதிகாரவர்க்கத்தினர் குரல் கொடுக்காத நிலையில், கூடுதல் நிதிப் பகிர்வுக்கான அரசியல் கோரிக்கைகள் ஆழமான கூட்டாட்சியாக மாறவில்லை. மாநிலங்களுக்கு மேம்படுத்தப்பட்ட வரிப் பகிர்வை அளிக்க வேண்டும் என்றும், மாநிலங்களுக்கு அவற்றின் தேவைகள், முன்னுரிமைகளுக்கு ஏற்ப நேரடிச் செலவினங்களுக்கு அதிகாரம் அளிக்கும் வகையில் மத்திய அரசின் நிதியுதவித் திட்டங்களை முறைப்படுத்த வேண்டும் என்றும் இரண்டு தொடர்ச்சியான நிதிக் கமிஷன்கள் பரிந்துரைத்தபோதிலும், மத்திய அரசின் இந்தத் திட்டங்கள் தொடர்ந்து மக்கள் நலத்திட்டச் செலவினங்களை விரிவுபடுத்தி ஆதிக்கம் செலுத்துகின்றன. தற்போதைய நிலையே தொடர வேண்டும் என்பதற்கான வலுவான பிடிவாதம், நடப்பில் உள்ள அதிகாரவர்க்கக் கலாச்சாரத்திற்கும் மையமாக்கலை மேலும் ஆழமாக்குவதற்கான அரசியல் லாபங்களுக்கும் இடையிலான கச்சிதமான உடன்பாட்டின் விளைவாகும்.

இந்தியாவின் கூட்டாட்சி ஒப்பந்தத்தை மையமாக்கலின் இழுப்புகளுக்கும், அதிகாரப் பரவலாக்கத்தின் ஜனநாயக அழுத்தங்களுக்கும் இடையிலான இழுபறிச் சண்டை என்று நான்

குறிப்பிடுவதுண்டு. ஆனால் மையமாக்கல் சக்திகள் அரசு நிறுவனங்களின் கட்டமைப்புகளுக்குள் ஆழமாகப் பதிந்துள்ளன என்பதை அங்கீகரிப்பது முக்கியம். ஜனநாயகம் அதிக மையமாக்கலுக்கு மாறும்போது அரசு நிறுவனங்கள் அதைத் தடுத்து நிறுத்தும் வகையில் செயல்படுவதில்லை. மாறாக, இந்த நடைமுறைக்கு இணக்கமான பங்காளிகளாகவே அவை பெரும்பாலும் செயல்படுகின்றன. இதைத்தான் இன்று இந்தியாவில் பார்த்துவருகிறோம்.

யாமினி ஐயர் புதுதில்லியிலுள்ள சென்டர் ஃபார் பாலிசி ரிசர்ச் (CPR) நிறுவனத்தின் தலைவர், தலைமை நிர்வாகி.