प्राज्ञिक विमर्श, वर्ष ५, अङ्क ९, २०८० ISSN: 2697

संघीय शासन प्रणाली : अवधारणा र नेपालको अभ्यास

❋ नर रावत

kbsimple22@gmail.com

पृष्ठभूमि

फेड्रालिज्म शब्द फेडसबाट लिइएको हो, जसको अर्थ सन्धि अथवा सम्झौता हुन्छ। जसको उद्देश्य सम्झौताका पक्षको खास र साझा इच्छाहरू प्रवर्द्धन गराउनु हो। संघात्मक सरकारमा संविधान प्रदत्त राजकीय शक्ति तल्ला तहका सरकारसँग विभाजित गरिन्छ। संघीयता सरकारको मिश्रित र संयोजित मोडल हो, जसले केन्द्रीय तथा एकीकृत सरकारलाई प्रान्तीय, राज्य, प्रादेशिक तथा अन्य एकाइमा विभाजन गर्छ। भौगोलिक सामीप्यता, राजनैतिक सिद्धान्त र वैचारिक एकता भएका राज्यमा समान शासन प्रणाली अभ्यास गर्न तथा विकेन्द्रीकृत सरकारको अभ्यास गर्न संघीय शासन प्रणालीको अवधारणा विकास भएको पाइन्छ। सुरुमा साना-साना राज्य मिलेर एकल शासन प्रणाली अभ्यास गर्ने सन्दर्भमा संघीयताको अवधारणा आएको पाइन्छ। संयुक्त राज्य अमेरिका यसको उदाहरण हो । हाल एउटै तथा केन्द्रीकृत राज्यलाई पुनर्संरचनाको माध्यमबाट बहुतहगत शासन प्रणालीको अभ्यास गर्ने पद्धतिको विकास भएको छ। भारत, नेपालमा राज्यको पुनर्संरचनाबाट संघीयताको अभ्यास गरिएको छ।

राज्यको शासकीय शक्ति दुई वा सोभन्दा बढी तहको सरकारबाट अभ्यास गरिने शासकीय पद्धति नै संघीय शासन प्रणाली हो । संघीय शासन प्रणालीमा राज्यको सार्वभौम शक्ति संविधानबाट नै सरकारका तहहरूबीच बाँडफाँड गरिएको हुन्छ । संघीयताको मोडेलअनुसार एकल रूपमा प्रयोग गर्ने र साझा रूपमा प्रयोग गर्ने अधिकारलाई संविधानद्वारा नै स्पष्ट परिभाषित गरिएको हुन्छ। यसरी एकल रूपमा प्रयोग गर्ने गरी प्रदान गरिएको अधिकारमा सम्बन्धित तहका सरकार स्वायत्त हुन्छन् भने साझा अधिकारका विषयमा समन्वय र सहकार्य गरेर शासन सञ्चालन गर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ, त्यसैले संघीय शासन प्रणाली स्वशासन र साझा शासनको संयोजित रूप हो। ठुला र साना दुवैखाले भौगोलिक स्थिति भएका मुलुकमा संघीयताको सफल अभ्यास भएको छ। नेपालमा संघीय शासन प्रणालीको अभ्यास भर्खरै सुरु भएकोले यसको सफलता असफलताको समीक्षा गर्न भने बाँकी नै छ। हाल विश्वका २८ देशहरूमा संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरिएको छ।

संघीय शासन प्रणालीको विशेषता

संविधानद्वारा राज्यको स्वरूप निर्धारण गरिएको हुन्छ। संविधानद्वारा राज्यका निकायलाई प्रस्ट रूपमा परिभाषित गरिएको हुन्छा संघीयताको मोडलअनुसार राज्यको स्वरूप (प्रान्तीय, प्रादेशिक, उपसरकार प्रतिस्पर्धात्मक, सहकारीतामूलक संघीयता) निर्धारण गरिएको हुन्छ। शक्तिको बाँडफाँड संविधानद्वारा स्पष्टसँग गरिएको हुन्छ। स्वशासन र साझा शासनको संयोजन गरिएको हुन्छ।

राज्यका निकायले एकल रूपमा प्रयोग गर्ने र साझा अधिकारको बारेमा कानुनद्वारा नै स्पष्ट व्यवस्था गरी अधिकार प्रदान गरिएको हुन्छ। यसरी एकल रूपमा प्रयोग गर्ने गरी परिभाषित गरिएका अधिकारमा सम्बन्धित निकाय स्वायत्त हुन्छन् भने साझा अधिकारको विषयमा सहकार्य गरेर शासन सञ्चालन गरिने व्यवस्था हुन्छ। तसर्थ संघीय शासन प्रणाली स्वशासन साझेदारी शासनको संयोजन रूप हो। राज्यहरू एकीकृत भएर तथा राज्यको पुनर्संरचनाबाट संघीयताको निर्माण गरिन्छ। समान उद्देश्य र भौगोलिक सामीप्यता तथा राजनीतिक सहमति भएका विभिन्न राज्यहरू मिलेर एकीकृत शासन प्रणालीको

❋ लेखक स्वतन्त्र लेखक तथा अन्वेषक हुन्।

अभ्यास गरिने शासन प्रणाली राज्यहरू एकीकृत भएर बन्ने संघीयता हो भने यस्तो संघीय शासन प्रणाली अपनाएको मुलुकको उदाहरण संयुक्त राज्य अमेरिका हो ।

एकीकृत तथा केन्द्रीकृत शासन प्रणाली अपनाएको मुलुकको पुनर्संरचनाद्वारा बनेको संघीयता राज्यको पुनः संरचनाबाट बनेको संघीयता हो । यस्तो प्रकारको संघीय शासन प्रणाली अपनाउने मुलुकको उदाहरण भारत, नेपाल हुन् । राजनीतिक सिद्धान्त र शासकीय स्वरूपअनुसार संघीयताको स्वरूपमा फरकपन हुन्छ । राज्यका राजनीतिक दलको संघर्ष, राजनीतिक सिद्धान्त तथा शासकीय स्वरूपअनुसार संघीयताको स्वरूप पनि फरक हुन्छ । केन्द्रमुखी संघीयता, केन्द्र विमुख संघीयता, अधिकारको समान बाँडफाँड भएको संघीयता, अधिकारको असमान बाँडफाँड भएको संघीयता, प्रतिस्पर्धात्मक संघीयता, सहकारीतामूलक संघीयता आदि संघीयताका स्वरूपहरू हुन् । नेपालमा अभ्यास गरिएको शासन प्रणाली अधिकारको समान बाँडफाँड भएको सहकार्यमूलक संघीय शासन प्रणाली हो ।

संघीय शासन प्रणालीको मूल उद्देश्य नै शासनमा नागरिक सहभागिता अभिवृद्धि गर्ने भएकोले संघीयतामा सरकार निर्माणमा स्थानीयको सहभागिता हुन्छ। हरेक तहको सरकार नागरिकको प्रत्यक्ष सहभागिता (मतदान) बाट निर्माण गर्नुपर्ने मान्यता संघीय शासन प्रणालीको रहन्छ । नेपालमा पनि संघीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकार नागरिकका प्रतिनिधिबाट गठन हुने व्यवस्था रहेको छ । संघीयता सन्निकटताको सिद्धान्तमा आधारित हुन्छ । संघीयतामा सबैभन्दा तल्लो तहको सरकार नागरिकलाई घरपायकबाट सेवा प्रवाह गर्ने गरी निर्माण गरिएको हुन्छ ।

पहिचान र सामर्थ्यलाई जोड यसको अर्को विशेषता हो । राज्यको सामाजिक, सांस्कृतिक पहिचान र अस्तित्व बोधको संरक्षण गर्न तथा स्रोतसाधनको न्यायिक बाँडफाँडमार्फत सन्तुलन विकास गर्न संघीय शासन प्रणाली उद्यत रहन्छ । यसले विकेन्द्रीकरणलाई आत्मसात् गरेको हुन्छ । संघीय शासन प्रणालीमा अधिकार निक्षेपणद्वारा केन्द्रमा रहेको अधिकारलाई तल्लो तहको सरकारमा अधिकार प्रत्यायोजन गरी अभ्यास गरिन्छ । संघीयतामा राजनैतिक अधिकार, आर्थिक अधिकार र प्रशासनिक अधिकारलाई राज्यका तहहरू (नेपालको सन्दर्भमा संघीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तह)मा बाँडफाँड गरी आफ्नो अधिकार क्षेत्रमा स्वायत्तता प्रदान गरिएको हुन्छ ।

नेपालमा एकात्मक राज्य व्यवस्थाले सिर्जना गरेका विभेद र असमानता अन्त्य गर्दै समानतामा आधारित समतामूलक समाजको निर्माण गर्न र नागरिकलाई आफ्नो अधिकारको पूर्ण उपयोग गर्न सक्ने गरी सक्षम बनाउन संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरिएको देखिन्छ ।

नेपालमा संघीय शासन प्रणाली

२०७२ सालमा संविधान जारी भएपछि नेपालमा संघीय शासन प्रणालीको थालनी भयो । तथापि संविधानले अङ्गालेको संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य व्यवस्था संविधानसभामा एकाएक उब्जेको विषय थिएन । दशवर्षे माओवादी सशस्त्र संङ्घर्षको जग र २०६२-६३ को जनआन्दोलनको बलबाट राजतन्त्रको अन्त्य गरेर विभिन्न आन्दोलनको मर्मबमोजिम यसको पृष्ठभूमि तयार भएको थियो । नयाँ बन्ने संविधानमा राज्यको पुनःसंरचना र तिनको शासकीय स्वरूप कस्तो हुने भन्ने विषयको बहस भैरहेको वेला मधेसमा उठेको आन्दोलनले निकासको थप एक खुड्किलो थपिदियो । यसै आन्दोलनपछि चैत्र ३०, २०६३ मा अन्तरिम संविधान संशोधन गरी नेपालको राज्य संरचना संघीय स्वरूपको हुने निश्चित गरियो । जेठ १५, २०६५ मा बसेको संविधानसभाको पहिलो बैठकले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य विधिवत रूपमा घोषणा गयो ।

नेपालमा संघीयताको अभ्यास

हाल नेपालमा संविधानले निर्धारण गरेको संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी ३ तहको शासन प्रणाली अभ्यासमा छ । संविधानको धारा-५६ ले राज्यको स्वरूप निर्धारण गरेको छ भने धारा ५७ ले राज्य शक्तिको बाँडफाँड गरेको छ । त्यस्तै, संविधानको

अनुसूची-४ ले प्रदेशको भौगोलिक क्षेत्र निर्धारण गरेको छ भने अनुसूची ५, ६, ७, ८, ९ ले राज्यका निकाय ९ संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्र निर्धारण गरेको छ, जहाँ एकल अधिकार र साझा अधिकारलाई स्पष्ट परिभाषित गरेको छ। एकल अधिकारको विषयमा सम्बन्धित तह स्वायत्त छन् भने साझा अधिकारको विषयमा सहकार्य, समन्वय र सहअस्तित्वको मान्यताबमोजिम शासन सञ्चालन गर्ने व्यवस्था रहेको छ। समग्रमा नेपालको संघीयताको अभ्यास निम्न प्रकारले गरिएको छ।

राजनीतिक अभ्यासमा ३ तहको शासन प्रणाली रहेको छ। राज्यको संरचनाबमोजिम नै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको छुट्टाछुट्टै स्वायत्त सरकारको निर्माण हुने व्यवस्था रहेको छ। आवधिक निर्वाचनको माध्यमद्वारा मिश्रित निर्वाचन प्रणालीबमोजिम संघीय संसद्को गठन भई सोहीबाट संसदीय प्रणालीबमोजिम सरकारको निर्माण हुन्छ। त्यस्तै, प्रत्येक प्रदेशको पनि मिश्रित निर्वाचन प्रणालीबमोजिम प्रदेश सभाको गठन भई सोही सभाबाट सरकारको निर्माण हुने व्यवस्था रहेको छ। स्थानीय सरकार निर्माणमा जनताको प्रत्यक्ष मतदानबाट पालिका प्रमुख, उपप्रमुख र वडाध्यक्ष, वडा सदस्य निर्वाचित हुने व्यवस्था छ।

संघीय सरकारको अधिकार क्षेत्र संविधानको अनुसूची-५, प्रदेश सरकाको अधिकार क्षेत्र अनुसूची -६, संघ र प्रदेशको अधिकार क्षेत्र अनुसूची-७, स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्र ८ र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अनुसूची-९ ले तोकेका अधिकार क्षेत्रमा शासन सञ्चालन गर्ने अधिकार रहेको छ। स्वायत्त रूपमा प्रयोग गर्न पाउने अधिकार संघीय सरकारले अनुसूची-५, प्रदेश सरकारले अनुसूची-६ र स्थानीय तहले अनुसूची-८ को अधिकार क्षेत्रको विषयमा एकल शासन सञ्चालन गर्न पाउने गरी अधिकार प्रदान गरिएको छ। तर, आफ्नो अधिकारको क्षेत्रमा संघीय तहले कानुन बनाउँदा संविधानसँग नबाझिने गरी, प्रदेशले कानुन बनाउँदा संविधान र संघीय कानुनसँग नबाझिने गरी र स्थानीय तहले कानुन बनाउँदा संविधान, संघीय कानुन र प्रदेश कानुनसँग नबाझिने गरी बनाउनुपर्छ। अवशिष्ट अधिकार संघीय तहमा निहित रहेको छ।

अनुसूची-७ को अधिकारको क्षेत्रमा संघीय सरकार र प्रदेश सरकारले र अनुसूची-९ को विषयका अधिकारमा क्षेत्रको विषयमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले संयुक्त रूपमा प्रयोग गर्ने गरी अधिकार प्रदान गरिएको छ। जसको प्रयोग सहकार्य, समन्वय र सहअस्तित्वको मान्यताबमोजिम गर्नुपर्छ। संविधानको धारा-५९ मा आर्थिक अधिकारको प्रयोगसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। त्यस्तै, धारा ६० मा राजस्व बाँडफाँडको व्यवस्था गरिएको छ। जसअनुसार नेपालमा संघीय शासन प्रणालीमा निम्न प्रकारले आर्थिक अभ्यास भएको छः

आर्थिक कानुन बनाउने अधिकारः संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आआफ्नो आर्थिक अधिकारको क्षेत्रमा कानुन बनाउने, वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम बनाउने, निर्णय गर्ने र कार्यान्वियन गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ।

राजस्व सङ्कलन तथा आय-आर्जन गर्ने : संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आआफ्नो आर्थिक अधिकारको क्षेत्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतबाट राजस्व संकलन गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ। अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को अनुसूची-१ बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले लगाउन सक्ने कर तथा गैर करको स्रोत निम्नबमोजिम निर्धारण गरिएको छ।

संघीय सरकारले कर, भन्सार महसुल, अन्तः शुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, संस्थागत आय कर, व्यक्तिगत आय कर, पारिश्रमिक कर, गैर कर, राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क, पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर, जुवा र चिठ्ठा, क्यासिनो, दण्ड जरिवाना र संघीय कानुन र अन्य प्रचलित कानुनअनुसार लगाइने अन्य कर तथा गैर कर लगाउन सक्छ। प्रदेशको आर्थिक अधिकारको क्षेत्रमा कर, घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारीसाधन कर, मनोरञ्जन कर, कृषि आयमा कर, गैर कर, सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, दण्ड जरिवाना र प्रदेशको अधिकार क्षेत्रको विषयमा प्रदेश कानुन र अन्य प्रचलित कानुनअनुसार लगाइने अन्य कर तथा गैर कर पर्छन्। स्थानीय तहले कर, सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारीसाधन कर, भूमि कर, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, गैर कर, सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, दण्ड जरिवाना र स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रको विषयमा

स्थानीय कानुन र अन्य प्रचलित कानुनअनुसार लगाइने अन्य कर तथा गैर करबाट आम्दानी गर्न पाउने गरी अधिकार क्षेत्र छुट्याइएको छ।

वित्तीय हस्तान्तरण : नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था संविधानले गरेको छ। अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ अनुसार संकलित राजस्व देहायबमोजिम बाँडफाँड हुने व्यवस्था रहेको छ।

मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्त शुल्कको बाँडफाँड : नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तः शुल्क रकम एक संघीय विभाज्य कोषमा जम्मा गरी भएको रकमको नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहलाई क्रमशः सत्तरी प्रतिशत, पन्ध्र प्रतिशत र पन्ध्र प्रतिशत विभाजन हुने व्यवस्था रहेको छ।

प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी बाँडफाँड : प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीबाट संकलित रकमको नेपाल सरकार, सम्बन्धित प्रदेश र सम्बन्धित स्थानीय तहलाई क्रमशः पचास प्रतिशत, पच्चीस प्रतिशत र पच्चीस प्रतिशत बाँडफाँड हुने व्यवस्था रहेको छ।

अनुदान उपलब्ध गराउने : नेपाल सरकारले संघीय कानुनबमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहलाई र प्रदेशले आफू मातहतका स्थानीय तहलाई कानुनबमोजिम वित्तीय समानिकीकरण अनुदान, समपूरक अनुदान, ससर्त अनुदान र विशेष अनुदान उपलब्ध गराउने व्यवस्था रहेको छ (नेपालको संविधानको धारा-६०, अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४)।

प्रशासनिक अभ्यास : नेपालमा संघीय शासन प्रणालीको प्रभावकारी अभ्यास गर्नको लागि प्रशासन संरचना पनि संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी ३ तहको बनाइएको छ, जसको लागि संविधानमा निम्न व्यवस्था गरिएको छ। नेपालको संविधानको धारा-२८५ मा सरकारी सेवाको गठनसम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ। जसअनुसार उपधारा १ बमोजिम नेपाल सरकारले देशको प्रशासन सञ्चालन गर्न संघीय निजामती सेवा र आवश्यकताअनुसार अन्य संघीय सरकारी सेवाको गठन गर्न सक्नेछ। त्यस्ता सेवाहरूको गठन, सञ्चालन र सेवाका सर्तहरू संघीय ऐनबमोजिम हुनेछ। त्यस्तै, उपधारा-२ मा संघीय निजामती सेवालगायत सबै संघीय सरकारी सेवामा प्रतियोगितात्मक परीक्षाद्वारा पदपूर्ति गर्दा संघीय कानुनबमोजिम खुला र समानुपातिक सिद्धान्तको आधारमा हुनेछ । उपधारा-३ मा प्रदेश मन्त्रिपरिषद्, गाउँकार्यपालिका र नगरपालिकाले आफ्नो प्रशासन सञ्चालन गर्न आवश्यकताअनुसार कानुनबमोजिम विभिन्न सरकारी सेवाहरूको गठन र सञ्चालन गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ।

यस्तै, धारा-३०२ को उपधारा १ बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहमा सरकारी सेवाहरूको गठन र सञ्चालन गर्न पाउँछन्। प्रदेश र स्थानीय तहमा आवश्यक सेवा प्रवाह गर्न नेपाल सरकारले आवश्यक व्यवस्था गर्न सक्छ। यस्तै, उपधारा-२ मा संविधान प्रारम्भ हुँदाका बखत सरकारी सेवामा कार्यरत राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई नेपाल सरकारले कानुनबमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गरी सेवा प्रवाहको व्यवस्था मिलाउन सक्नेछ भन्ने व्यवस्था रहेको छ (हाल कर्मचारी समायोजन भैसकेको छ)।

संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्नुका कारण : नेपालमा विकेन्द्रीकरणको लामो समयसम्म विभिन्न प्रकारको प्रयास गरियो। विक्रम संवत् २००९ मा त्रिभुवन विकास कार्यक्रम, २०२२ मा प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण गर्दै २०५५ सालमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ जारी गरी स्थानीय तहलाई थप अधिकार दिइयो। तर, पनि शासनमा नागरिकको अपेक्षित सहभागिता, विविधताको प्रतिनिधित्व र व्यवस्थापन, सेवा र विकासलाई नागरिकको घरपायकबाट प्रवाह गर्न नसकिएको कारण नेपालमा संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्नुपरेको हो। नेपालमा संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्नुका कारण निम्नबमोजिम छन् :

स्थानीय स्वायत्त शासन प्रभावकारी बनाउन

विविधता व्यवस्थापन गर्न (जातिगत, भाषिक, धार्मिक र भौगोलिक विविधता भएको मुलुकमा एकात्मक शासन प्रणालीमा सबैको पहिचान, पहुँच र प्रतिनिधित्व कायम गर्न सम्भव नभएकोले संघीय शासन प्रणालीको आवश्यकता देखियो)

शासनमा नागरिकलाई प्रत्यक्ष संलग्न गराउन
नागरिकलाई शासनप्रति प्रत्यक्ष सहभागिता गराउन तथा नेतृत्वलाई प्रत्यक्ष जिम्मेवार तुल्याउन
विकेन्द्रीत शासन प्रणाली अवलम्बन गर्न
नेतृत्व क्षमता विकास गर्न

अन्य राष्ट्रको सफल अभ्यास : भारत, अमेरिका, स्विट्जरल्याण्डलगायत राष्ट्रमा संघीय शासन प्रणालीको सफल अभ्यास भइरहेको हुनाले नेपालमा संघीय शासन प्रणालीप्रति आकर्षण बढ्दै गयो। सन्तुलित क्षेत्रीय विकास कायम गर्न संघीयता आवश्यक परेको हो । भौगोलिक तथा सामाजिक रूपमा सन्तुलित विकास कायम गराउन संघीय शासन प्रणाली अति उत्तम हुन्छ ।

निष्कर्ष, राज्यशक्ति र जिम्मेवारीलाई दुई वा दुईभन्दा बढी तहका सरकारबीच बाडँफाँड र समायोजन गरी गरिने शासकीय अभ्यास संघीयता हो। यसमा राज्यको राजनीतिक आर्थिक र प्रशासनिक शक्तिलाई सरकारका विभिन्न तहहरूले बाँडफाँड गरी राज्य सञ्चालन गरिन्छ। संघीयता केवल शक्ति विकेन्द्रीकरण मात्रै नभई नागरिक हित प्रवर्द्धन, उपलब्ध स्रोत र साधनको समुचित परिचालनको आधार पनि हो । विश्वमा प्रचलनमा रहेका संसदीय, राष्ट्रपतीय, एकात्मक, निरंकुश र संघीयात्मक सबै प्रकारका शासन प्रणालीमा नागरिकको सहभागिताविना राज्यले आफ्नो उद्देश्य पूरा गर्न सक्दैन ।

राज्यको विविधताको प्रतिनिधित्व तथा व्यवस्थापन गर्दै उपलब्ध स्रोत र साधनको विकेन्द्रित माध्यमबाट प्रभावकारी परिचालन गर्दै क्षेत्रीय सन्तुलन विकास कायम गर्न संघीय शासन प्रणालीको अवधारणा आएको हो । नेपालमा भने एकात्मक राज्य व्यवस्थाले सिर्जना गरेका विभेद र असमानताको अन्त्य गर्दै समानतामा आधारित समतामूलक समाजको निर्माण गर्न तथा नागरिकलाई आफ्नो अधिकारको पूर्ण उपयोग गर्न सक्ने गरी सक्षम बनाउने उद्देश्यले संघीय शासन प्रणालीको अवलम्बन गरेको देखिन्छ ।

नेपालमा संघीय शासन प्रणालीको प्रभावकारी अभ्यास गर्नका लागि स्रोत र साधनको व्यवस्थापन गर्ने, नागरिकमा संघीयताप्रति जनविश्वास कायम गराउने, स्रोत र साधनको सन्तुलित बाँडफाँड गर्ने र सरकारका तहलाई आर्थिक रूपमा आत्मनिर्भर गराउनेजस्ता चुनौती भने कायम नै रहेका छन् । तथापि नेपालमा संघीय शासन प्रणालीको प्रभावकारिताको समीक्षा गर्न भने बाँकी नै छ ।

संघीयताका विभिन्न अवधारणा हुन्छन् । संघीयताको अभ्यास राजनैतिक, सांस्कृतिक, भौगोलिक र आर्थिक आधारमा गरिएको हुन्छ । हाम्रो सन्दर्भमा भने बेग्लै सन्दर्भ र आधारहरू छन् । नेपाल एउटा विशिष्ट प्रकृतिको मुलुक हो । नेपाल पूर्वी चिनियाँ र दक्षिण एसियाको सभ्यताको भौगोलिक भऱ्याङका रूपमा रहेको छ ।

संसारमा भएका प्रमुख जाति खस-आर्यन, मंगोल मुख्य मानवजातिका शाखा हुन् । यिनको विकासक्रमको भाषा र संस्कृति विविधताको केन्द्र नेपाल भएकाले पनि संघीयता आवश्यक परेको हो ।

आधुनिक राज्य बन्ने क्रममा नेपालको भौगोलिक एकीकरण त भयो । तर, क्षेत्रीय र जातीय विविधतालाई सम्बोधन गर्न समावेशी इन्द्रधनुषीय चरित्रको राज्य बन्ने सकेन । केन्द्रीयताभित्र थुप्रै जाति र संस्कृति बहिष्कृत भए । लोकतान्त्रिक आन्दोलनको क्रममा सुरुमा व्यक्तिगत तथा निजी स्वतन्त्रताका निम्ति लिबरल डेमेक्रेसीले राजनीतिक स्वतन्त्रताको कुरा त गऱ्यो ।

तर, वर्गीय र अन्य विभेदका मुद्दा लोकतान्त्रिक आन्दोलनले समेट्न सकेन । त्यसकारण, कम्युनिस्ट आन्दोलनले यस्ता मुद्दा उठाउन पऱ्यो । यति हुँदा हुँदै पनि जातीय र क्षेत्रीय विविधतालाई सम्बोधन गर्न राज्यलाई पुनःसंरचना गर्ने मुद्दा बाँकी थियो त्यसैले माओवादीले सुरु गरेको जनयुद्ध, २००७ सालदेखिको लोकतान्त्रिक आन्दोलन र कम्युनिस्ट पार्टीहरूले उठाउँदै आएको वर्गीय आन्दोलनका साथै जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक र लैंगिक मुद्दाहरूलाई सम्बोधन गर्ने संघीयता र समावेशीलाई सम्बोधन स्वरूप माओवादी जनयुद्ध थियो । त्यही आधारमै संविधानसभामा राज्यको पुनःसंरचना मुख्य मुद्दा बन्यो । संघीयतालाई सैद्धान्तिक कसीमा फिट गर्न राज्य पुनःसंरचना समिति र राज्य पुनःसंरचना आयोग पनि गठन गरियो । तर, दुर्भाग्य समिति र आयोगले दिएका प्रतिवेदनका आधारमा संघीयताको अभ्यास हुन सकेन ।

कस्तो संघीयता ?

संघीयता भनेकै स्वशासन (सेल्फ रुल) हो । संघीयता भनेको विकेन्द्रीकरण होइन । विकेन्द्रीकरणले केन्द्रीकृत एकात्मक राज्यले अड्कलेका अधिकार तलसम्म पुऱ्याएर राज्य सञ्चालनलाई केही सहज त बनाउँछ । तर, संघीयताले विविध जाति, भाषा र क्षेत्रको विविधतालाई अधिकार सम्पन्न र स्वायत्तता दिने गरी राजनीतिक अधिकार संविधानअनुसार व्यवस्थापन हुन्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा पहिचान र सामर्थका आधारमा राज्यशक्तिको वास्तविक बाँडफाँट गर्नु नै संघीयता हो । संघीयताको मूल मर्मलाई अहिलेको सात प्रदेशले समेटेको छैन । संघ, प्रदेश र स्थानीय अधिकारको बाँडफाँटका लागि संविधानमा गरेको व्यवस्थाअनुसार ऐन कानुन नै बनेनन् ।

झन्डै ५० को संख्यामा रहेका साना जातिलाई संरक्षित क्षेत्र, स्वायत्त इलाका र विशेष क्षेत्र दिने भन्ने संविधानमा परिकल्पना गरिएको थियो । यसका लागि पनि कुनै कानुन बनेन । जसले गर्दा बहिष्करणमा परेका जाति जनजातिले संघीयताको वास्तविक स्वाद नै चाख्न पाएनन् ।

संघीयता कार्यान्वयनमा जटिलताका मुख्य विषयहरू:

नेपालका राजनैतिक पार्टीहरू लोकतान्त्रिक शक्ति भए पनि उनीहरू एकात्मकवादी चिन्तनका बोकेका राजनीतिका पार्टी छन् । आफूलाई लोकतन्त्रवादी र कम्युनिस्ट पार्टी भने पनि अत्यन्त पुरानो यान्त्रिक सोचमा छन् । लोकतन्त्रलाई सही अर्थमा सम्पूर्ण जाति, क्षेत्र र लिंगको सहभागिता हुने विषयमा उनीहरूको प्रतिबद्धता कहिल्यै पनि देखिएन ।

तर, क्रान्तिको अक्सर नियम के हुन्छ, मुद्दा संस्थागत गर्ने बेला र अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने बेला परिवर्तनकारी शक्ति कमजोर भइदिन्छ । नेपालमा पनि भइदियो यस्तै । माओवादी, मधेस र थारू आन्दोलन विशृंखलित भए र आन्दोलनको सही व्यवस्थापन गर्न सकिएन ।

अन्ततः परिवर्तनका मुद्दा कार्यान्वयनको जिम्मा कांग्रेस, एमालेजस्ता परम्परागत शक्तितिर फर्कियो । संघीयताप्रतिको बुझाइ र चिन्तनमै कमजोरी भएपछि कार्यान्वयनमा समस्या हुने नै भयो । पहिलो त दृष्टिकोणकै समस्या हो । राज्य पुनःसंरचना विरोधी शक्ति सत्तामा छन् । दोस्रो कुरा कर्मचारीतन्त्र, न्यायालय र सुरक्षातन्त्रको संरचना एकल जातीय अंहकारवादमा आधारित छ । यस्तो संरचनालाई राजनीतिक नेतृत्वले वैचारिक रूपमा अगाडि लैजानुपर्ने हो । तर, त्यो काम हुन सकेन ।

संविधानमा उल्लिखित विषयमा ऐन बनाउँदा पनि बङ्ग्याउने र भ्रष्टीकरण गर्ने काम गरिएको छ । शान्ति-सुरक्षा ऐनले सीडीओलाई मजबुत बनायो । जब कि, संघीयताअन्तर्गत सीडीओको कुनै पनि स्थान छैन । संघीयताका तीन तहमा सीडीओको कुनै भूमिका नै छैन ।

तर, ऐनले प्रदेशको ‘गृहमन्त्री’लाई भन्दा सीडीओलाई बढी अधिकार दिएको छ। संघीयताको अभ्यासमा लाजमर्दो कुरा हो। प्रदेशले कसरी शान्ति-सुरक्षा कायम गर्न सक्ला भन्ने प्रश्नले छलफल पाएन। राजनीतिक नेतृत्वले नै कर्मचारी परिचालन गर्ने हो भन्ने सामान्य लोकतान्त्रिक मान्यता पनि लागू भएन। पूर्वका लिम्बु र खम्बुलाई एक ठाउँमा राख्न सकिन्थ्यो। काठमाडौं आसपासका नेवार र तामाङलाई एक ठाउँमा राख्न सकिन्थ्यो। बीचका गुरुङ र मगरलाई एक ठाउँमा राखेर एउटा प्रदेश बनाउन सकिन्थ्यो। त्यसैगरी, पश्चिमका थारू र मधेसीलाई राखेर अर्को प्रदेशलाई मिलाउन सकिन्थ्यो।

पूर्वका थारू र कोचेमेचेलाई एक ठाउँमा राखेर जान सकिन्थ्यो। अहिलेकै प्रदेशलाई पनि समावेशी राज्य पुनःसंरचनाको फ्लेभर दिन सकिन्थ्यो। थारूको मुख्य केन्द्र मानिने कैलालीलाई अलग बनाएर सीमाङ्कन बनाउँदा विरूप बनाइयो। मगरहरूको मुख्य बाहुल्य रहेको लुम्बिनी, राप्ती र गण्डकीको पहाड काटेर अर्को सीमाङ्कन बिगारियो।

प्रदेशका राजधानी र नाम राख्दा पनि पञ्चायतकालीन पहाड र नदीका नाम राखिए। मानिसको पहिचान राख्दा चाहिँ राष्ट्रियता टुक्रिन्छ भन्ने अनि निर्जीव पहाड, नदीको नाम राख्न खोज्ने सामन्ती सोच देखिन्छ। गण्डकी प्रदेश तमु बाहुल्य क्षेत्रमा तमु प्रदेश राख्न सकिन्थ्यो। सुदूरपश्चिम त काठमाडौंबाट हेर्दा न पश्चिम हो। त्यहाँ आफ्नै सभ्यता छ। डोटीको सिंगो सभ्यता, भाषा र संस्कृति छ।

अहिलेको प्रदेशले आफ्नो पहिचानसमेत दिन नसक्ने भयो। यो संघीयताको ठुलो भ्रष्टीकरण र विकृति हो। विगतको पञ्चायतकालीन व्यवस्थाका अञ्चल र विकास क्षेत्रजस्तै प्रदेश बनाउने षड्यन्त्र हो। तल प्रशासनिक इकाइ मात्र राखेर अधिकारमाथि फर्काउने तयारी हो। प्रदेशको नामकरणबाट बुझ्न सकिन्छ। हामी संघीयताको वास्तविक अभ्यास गर्दै छैनौं। बरु उल्टो बाटो हिँड्दै छौं। केन्द्रको मानसिकता संघीयता विपरीत छ। केन्द्रीयताबाट संघीयता जाने प्रक्रिया पूरा गरेर अर्को चरणमा जाने बाटो हो। अर्थात् सिंगो राज्यको वैचारिक र राज्यका अवयवको पुनःसंरचना हो। तर, संघीयतालाई त्यो महत्त्वका साथ स्वीकार गरिएन। विकास र समृद्धि केन्द्रीयताबाट भएन भन्ने निष्कर्षका आधारमा हामी संघीयतामा गएका हौं। समृद्धि र विकासको द्रुत मार्गको खोजी हो।

अबको एजेन्डा विकास र समृद्धि हो। यसमा धेरै बहस छैन। तर, कस्तो प्रक्रियाद्वारा समृद्धि हासिल होला ? त्यसमा भने प्रशस्तै बहस गर्नुपर्नेछ। मूल प्रश्न जनताको सहभागिता हो। जनताको सहभागिताबिना न त विकास हुन्छ न त सुशासन आउँछ।

त्यसैले समावेशीता सहितको संघीयता, सुशासन र समृद्धि एकआपसमा जोडिएका छन्। तर, यिनलाई जोड्न नसक्दा देशको राजनीति फेरि भुमरीमा फस्ने खतरा म देखिरहेको छु। अहिलेको नारा समृद्धिकै हो। तर, समृद्धिमा पुग्न हिमाल, पहाड र तराई सबैतिर बसेका जाति र लिंगलाई जोड्नु र अपनत्व महसुस गराउन आवश्यक छ। यी मुख्य कुरा नै छुटेपछि संघीयता कार्यान्वयन अप्ठ्यारोमा पर्‍यो।

सरकारले जबर्जस्ती समृद्धिको नारा त लगायो तर प्राप्त गर्न सकिरहेको छैन। समृद्धिका लागि राज्य पुनःसंरचनामार्फत राज्यका अंगहरूलाई जनताप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउनु थियो। तर, अहिले त स्थानीय सरकारसँग पनि कर्मचारी जवाफदेही छैनन्। प्रदेशको ‘गृहमन्त्री’लाई प्रदेशको प्रहरी संरचनाले चिन्दैन। कसरी जवाफदेहिता बढ्ला ? एउटा अप्ठ्यारो यहीनेर छ।

प्रदेशले संविधानले दिएको अधिकार प्रयोग गरेर कानुन बनाउनुपर्ने हो। संघीयतामा प्रादेशिक कानुनको ठूलो महत्त्व हुन्छ। प्रदेशको भाषा, संस्कृत, हावापानी र विशिष्ट अप्ठ्याराहरूलाई संघका कानुनले समेट्न नसक्ने हुँदा प्रादेशिक कानुनको परिकल्पना गरिएको हो। तर, प्रदेशले यो कामलाई प्राथमिकतामा राख्नै सकेन। केन्द्रले सहयोग गर्नुपर्छ भन्ने मानसिकतामा अड्कियो।

तीन सरकारको समन्वय र सम्बन्ध भए जस्तो लाग्दैन । यी तिनै सरकार एकआपसमा भेटिएका छैनन् र यी कुराहरू उठेका हुन् । केही पनि भएन भन्ने चाहिँ होइन । स्थानीय तहमा जनप्रतिनिधिहरू आएका छन् ।

केही काम पनि सुरु भएको छ । सरकारले स्थानीय सरकालाई सहजीकरण गर्न सकेको छैन । आफ्नै विवेक र अनुभवका आधारमा जति गरियो, त्यसमा सन्तुष्ट मान्नुपर्ने जस्तो छ ।

प्रायः मुख्यमन्त्रीहरू पार्टी सत्तामै रहेर काम गरेका नेताहरू छन् । तर, हाम्रो राजनैतिक संस्कार कस्तो छ भने भित्र गनगन गर्ने तर पार्टी नेतृत्व रिसाउला भनेर नबोल्ने । एकातिर अधिकार पाइएन भन्ने अर्कातिर पाएको अधिकार प्रयोग गर्न डराउने । प्रदेश सुहाउँदो नाम राख्न उहाँलाई कसले रोक्यो ? गण्डकी नाम त पहिले अञ्चल नै थियो नि ? हाम्रा हरेक पार्टी प्रणाली नै केन्द्रमुखी भए । जनताको बलभन्दा केन्द्रको टिकट नपाइएला भन्ने डरले काम गरिन्छ । शक्तिमाथि नेतामै केन्द्रित भएपछि निर्वाचनमा टिकट पाउने लोभदेखि नेतृत्वको अवसर मोहले पनि प्रदेशका मुख्यमन्त्रीहरू बोल्न चाहँदैनन् ।

युरोप र अमेरिकामा पार्टीभन्दा पनि जनताभर परेको नेता तथा दलहरू हुन्छन् । दलभन्दा निर्वाचित व्यक्ति बढी प्रभावशाली हुन्छ । त्यसैले अधिकार पाएर पनि प्रदेश र स्थानीय तहमा रहेका नेतामाथिको रिसाउलान् भनेर प्रयोग गर्न सक्दैनन् । अब राजनीतिक दलमा पनि संघीयताको अभ्यास देखिनुपर्‍यो ।

राजनीतिक दलले नै आफूलाई संघीयताको अभ्यासमा ढाल्न सकेका छैनन् । राजनीतिक दल संघीयताको अभ्यासमा नआए पनि मुख्यमन्त्रीको जोड संघीयताको साँचो अभ्यासलाई हुनुपर्थ्यो । कहिलेकाहीँ मुख्यमन्त्री नै संघीयताप्रति उदासीन हुन् कि जस्तो देखिन्छ । आफ्नो अधिकारलाई प्रयोग गर्न पनि मुख्यमन्त्रीहरूले रुचि देखाएनन् । संघीयता कार्यान्वयनमा नेपालका प्रमुख राजनीतिक दलहरूको प्रतिबद्धता नै देखिदैन । लोकलाजले संघीयताको कार्यान्वयन गर्नु र भित्र मनदेखि नै लागेर गर्नुमा त फरक हुन्छ । जे जसरी भए पनि अब संघीयता कार्यान्वयनको विकल्प छैन । जनता पाएको अधिकार कुनै पनि हालतमा गुमाउन चाहँदैन । संघीयताले दिने डेलिभर ढिलो हुन सक्छ, अलमलिन सक्ला । तर, संघीयताको विकल्प छैन ।

संघीयताबाट पछि फर्कने अवस्था छैन । नेपालजस्तो विविधतायुक्त देशमा संघीयताबाट पछाडि फर्कन नागरिकको चेतनास्तरले पनि दिँदैन । त्यसैले दलहरू बाध्यतामा संघीयताको अभ्यासमा लागेका छन् । करकापमा काम गरेजस्तो देखिएको छ ।

अब के गर्नुपर्ला

पहिलो कुरा, संविधान संशोधन गरेर सीमाङ्कनलाई सच्याउनुपर्छ । दोस्रो, तिनै तहले पाएका अधिकारलाई बुझेर तद्अनुरूपको कानुन र ऐन बनाउन लाग्नुपर्‍यो ।

तेस्रो, हाम्रो संघीयता एकात्मक राज्यलाई विनिर्माण गरेर होल्डिङ टुगेदर अनुसार भएकाले एकअर्कासँग सहकार्य गरेर काम गर्नुपर्छ । हाम्रो संघीयतामा तीन तहको बेग्लाबेग्लै सरकारको परिकल्पना गरिएको छ । तर, बिर्सन नहुने कुरा के हो भने संघले प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई सहजीकरण गर्नुपर्छ । आदेश होइन, सहजीकरण र तीन सरकारको साझा लक्ष्य र उद्देश्य पनि जरुरी छ ।नेपाल आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक रूपमा पिछडिएको हुनाले राजनीतिक अधिकारसँगै विकास, सुशासन र समृद्धिका मुद्दामा पनि तीनै तहका सरकारले सहकार्य गर्ने ढोका खोल्नुपर्छ ।

स्रोत सामग्रीः

जर्ज एन्डरसन,संघीयताःएक परिचय

प्रशासन डट कम