

नेपालका सन्दर्भमा ग्रामीण विकासका निम्ति विकेन्द्रीकरण

भबिन्द्र बहादुर खड्का*

सारांश

विकास भनेको क्रमशः बढ्दै र सुध्र्दै गएको भौतिक स्थिति हो । यसलाई उत्तरोत्तर प्रगति र क्रमिक परिवर्तका रूपमा पनि अर्थात्उन सकिन्छ । नेपालको भौतिक विकास र समृद्धिका सन्दर्भमा यो अध्ययन केन्द्रित छ । यस अध्ययनमा नेपालका सन्दर्भमा ग्रामीण विकासका निम्ति विकेन्द्रीकरण कति आवश्यक छ भन्ने विषयमा केन्द्रित रही विषयको विश्लेषण गरिएको छ । विगतका वर्षहरूमा यस विषयमा निकै प्रयत्नहरू भएका हुन् तापनि विकेन्द्रीकरणलाई सिद्धान्ततः नस्वीकारेसम्म विकासको प्रतिफल सर्वसाधारणसम्म पुग्दो रहेनछ भन्ने कुरा प्रायः सिद्ध भइसकेको छ । स्थानीय तहमा हुने र गरिने सबै खाले निर्णय निर्माण र कार्यक्रम कार्यान्वयनमा जनसहभागिता हुने भएकाले विकास गर्न सरल र सहज हुन्छ । अब आउने दिनमा ग्रामीण विकास गर्नका लागि विकेन्द्रीकरणको सिद्धान्त अवलम्बन गर्नु नेपालका सन्दर्भमा अत्यन्त आवश्यक देखिन्छ । यसले विकासमा सर्वसाधारणको पहुच बढ्ने र अपनत्व अनुभव हुने हुँदा विकासको गतिमा तीव्रता प्रदान गर्दछ । यस लेखमा सम्बन्धित क्षेत्रका जनप्रतिनिधि तथा जनसाधारणसँगको अन्तरक्रियात्मक विधिबाट सामग्री सङ्कलन गरी विषयको विश्लेषण गरिएको छ ।

अध्ययन विधि

प्रस्तुत अध्ययनमा प्राथमिक र द्वितीयक स्रोतको प्रयोग गरिएको छ । प्राथमिक स्रोतका लागि अनुसन्धानकर्ता स्वयं अध्ययन क्षेत्रमा गई सम्बन्धित व्यक्तिसँग अन्तर्वाताको माध्यमबाट अन्तरक्रिया गरी तयार पारिएको तथ्यलाई प्रयोग गरिएको छ । द्वितीय स्रोतका रूपमा स्थानीय निकायका प्रतिनिधि तथा पुस्तकालयका माध्यमबाट सन्दर्भ पुस्तकहरूको अध्ययन गरी तथ्यलाई विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ । प्राप्त तथ्यलाई विश्वसनीय र वैध बनाउन दुवै स्रोतहरूबाट प्राप्त तथ्याङ्कलाई तुलानात्मक रूपमा प्रस्तुत गरिएको छ । अध्ययनको ढाँचा गुणात्मक हुन सकोस् भन्नका लागि विषयको विश्लेषण गरिएको छ । उद्देश्यमूलक नमुना छनौट विधिद्वारा यो अध्ययन सम्पन्न गरिएको छ ।

परिचय

नेपालका सन्दर्भमा ग्रामीण विकासको तात्पर्य समग्रमा गाउँ, नगर वा स्थानीय तहमा गरिने विकास निर्माणसँग सम्बन्धित कार्यक्रम भन्ने बुझिन्छ । ग्रामीण विकासका सन्दर्भमा विकेन्द्रीकरणको सिद्धान्त अपरिहार्य मानिएको छ । सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक एवं सास्कृतिक विकासमा यसले महत्त्वपूर्ण प्रभाव पार्दछ । गाउँको केन्द्र भागमा (गाउँ विकास समिति रहेको स्थान) मात्र सीमित नगरी वडा समिति र त्यसले ओगटेको क्षेत्रका जनताको हरेक क्षेत्रमा सक्रिय सहभागिता (Active Participation) जनाउने अधिकार

* राजनीतिशास्त्र शिक्षा विषयका सहप्राध्यापक खड्का विश्वविद्यालय क्याम्पस, कीर्तिपुरमा प्राध्यापनरत हुनुहुन्छ ।

विकेन्द्रीकरण हो । गाउँ विकास समितिको केन्द्र भागदेखि सबै वडा स्तर र सबै वडाका केन्द्रभाग तथा त्यसको वरिपरिको समग्र क्षेत्रमा विकेन्द्रीकरणको सही पहिचान हुन सक्छ ।

विकासको पूर्वाधार गाउँ भएको र विकासको पहुँच तल्लो तहसम्म (Grass Root Level) पुऱ्याउनु नै विकासको लक्ष हो । वडा तहका जनताले त्यस क्षेत्रका विविध सवालमा स्वयं छलफल गरी आफ्नो ठाउँ र आफ्नो विकासको मार्ग खोल्ने क्षमता अभिवृद्धि गर्न सक्ने बनाउन स्वयंलाई छलफल र नीति निर्माणमा सहभागी गराउनु पर्दछ । अनिमात्र वडा तहदेखि गाउँस्तर र अन्तमा शहर अनि देशको दिगो विकासको कुरा गर्न सकिन्छ । सामाजिक, राजनैतिक, आर्थिक एवं सांस्कृतिक विकासलाई स्थायित्व प्रदान गर्दै लैजान जनसहभागिता (People's Participation) ले अग्रणी भूमिका खेल्दछ । आफ्ना समस्याहरूको पहिचान आफै गर्नु, त्यसको प्राथमिकीकरण गर्नु, समाधानका उपाय खोज्ने र समाधान गर्ने अधिकार सुनिश्चित गर्नाले मात्र विकास अगाडि बढ्छ । यी सबै कुरा विकेन्द्रीकरणबाट मात्र सम्भव हुन्छ ।

अध्ययनको सीमा (Limitation of the Study)

विकेन्द्रीकरण र ग्रामीण विकासको क्षेत्र निकै व्यापक र विस्तृत रहेको छ । केही हरफमा यसको विश्लेषण र अर्थ प्रस्ट्याउन सम्भव पनि छैन । तसर्थ यस विषयमा विभिन्न विद्वानहरूका मतहरू पनि भिन्न-भिन्न प्रकृतिका रहेका छन् । तथापि यहाँ विकेन्द्रीकरणलाई ग्रामीण विकास र नेपालमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ सँग सम्बन्धित रहेर अध्ययन गर्न खोजिएको छ । गाउँले जनताको प्रत्यक्ष सरोकार र संलग्नता रहने विषयलाई सीमित घेरामा बाँध्न सकिँदैन । तर अध्ययनलाई निर्दिष्टता प्रदान गर्न आवश्यक पनि छ । यसको नजिकको तादात्म्य स्थानीय स्वशासन (Local Self Government) सँग रहेकाले त्यसै सन्दर्भमा हेर्नुपर्ने हुन्छ । जहाँसम्म स्थानीय स्वशासनको कुरा छ त्यहाँ जनसहभागिता (People's Participation) अपरिहार्य छ । जहाँ स्थानीय स्तरमा जनसहभागिता गराउने कुरा छ त्यहाँ वास्तविक विकेन्द्रीकरण आवश्यक छ । आजको एक्काइसौं शताब्दीमा लगभग डेढ दशकसम्म नेपाली जनता स्थानीय स्वशासनबाट वञ्चित हुन पुगेको स्थितिमा विकेन्द्रीकरण ग्रामीण विकासका निम्ति मृगतृष्णा जस्तै बनेको छ । यसलाई सार्थकता प्रदान गर्न आवधिक स्थानीय निर्वाचन (Periodic Local Election) आवश्यक हुन्छ । अधिकार सम्पन्न स्थानीय सरकारबाट मात्र जनअधिकार एवं विकास पूरा हुन सक्ने कुरा विश्वास गर्न सकिन्छ ।

अध्ययनको महत्त्व (Importance of the Study)

वर्तमान नेपाल सामाजिक, राजनीतिक एवं आर्थिक विकासका दृष्टिले सङ्क्रमणका अबस्थामा रहेको छ । यसो हुनुको पछाडि वास्तविक विकेन्द्रीकरणको अभाव हो । वि.सं. २०६२/०६३ को जनआन्दोलन र तत्पश्चात घोषित गणतन्त्र नेपालमा सङ्घीयताको प्रश्न ज्वलन्त रूपमा उठ्नु पनि यसको अभावको परिणाम हो । सङ्घीयता आफैमा माथि उल्लेखित समस्या समाधानको अचुक औषधि होइन यो त साँच्चिकै विकेन्द्रीकरणको तहबाट मात्र पूरा हुन सक्दछ । यदि नेपालमा पहिले बनेका विकेन्द्रीकरण सम्बन्धी ऐन र विकेन्द्रीकरण आयोग अनि त्यसले दिएको प्रतिवेदन कार्यान्वयन भइदिएको भए अर्थात् साँचो अर्थमा विकेन्द्रित शासन प्रणाली भएको भए सङ्घीयताको प्रश्नले अर्कै मोड लिन्थ्यो होला । केही शक्ति तथा अधिकार स्थानीय निकायलाई प्रत्यायोजन (Delegation) नगरी संस्थात्मक विकेन्द्रीकरण (Devolution) नै समस्या समाधानको मूल चुरो हो ।

विश्लेषणात्मक पक्ष (Analytical Aspect)

उपल्लो तहका शक्ति तथा अधिकार तल्ला तह/निकायमा प्रत्यायोजन गर्नु विकेन्द्रीकरणको सामान्य अर्थ हो । यस्तो अधिकार प्रत्यायोजनले खास विकेन्द्रीकरणको मर्म र भावना समेटिँदैन र दीर्घावधि सम्म कानूनतः अख्तियारी नभएसम्म त्यसको प्रभावकारिता रहँदैन । माथिल्लो निकायबाट प्रदान गरिएका सीमित शक्ति तथा अधिकारले स्थानीय तहका समस्याहरू समेट्न सक्ने सम्भावना पनि रहन्न । यो त संस्थात्मक विकेन्द्रीकरण (Devolution) कै मान्यता हो जसले स्थानीय निकायलाई सवल र सक्षम बनाउँछ । जनसाधारणले आफ्ना आवश्यकता पहिचान गरी तदनु रूप योजना निर्माण र कार्यान्वयन गर्न सहज हुन्छ र गर्न सक्ने पनि हुन्छन् । विकास अभ्यासले तिब्रता प्राप्त गर्दछ र चुनौतीको सामना गर्न सक्ने क्षमताको विकास हुन्छ । साँचो अर्थमा जनविकासको सफल माध्यम बन्न सक्छ । संस्थात्मक विकेन्द्रीकरण भनेकै निर्णय निर्माण (Decisions Making) गर्ने पूर्ण अख्तियार (Authority) कानुनी रूपमा स्थानीय निकायलाई हुनु हो । अझ अगाडि भन्नु पर्दा जहाँ सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक एवं प्रशासनिक अधिकारहरू स्थानीय निकायमा विधिवत् प्राप्त हुन्छ त्यो वास्तविक विकेन्द्रीकरण हो । यसो हुँदा स्थानीय तह सबै दृष्टिले सक्षम हुँदै जान्छ र जनताको सक्षमतामा पनि वृद्धि हुँदै जान्छ ।

विकेन्द्रीकरणले स्थानीय तहमा सबैखाले निर्णय निर्माणमा जनसहभागिता बृद्धि हुन्छ । आफ्ना चाहाना, आवश्यकतानुसार नीति तर्जुमा गर्ने, त्यसै अनुसार योजना बनाउने र कार्यक्रम बनाई कार्यान्वयन स्वयं गर्ने हुनाले गाउँमा भएका र गरिने सबै कार्यकलापमा अपनत्वभाव (Ownership) हुन्छ, उत्तरदायित्व बोध हुन्छ । जहाँ उत्तरदायित्वबोध हुन्छ, त्यहाँ विकासले गति लिन्छ र स्थिरता प्राप्त गर्दछ । विकेन्द्रीकरण नै त्यो सशक्त माध्यम हो जसद्वारा ग्रामीण विकासको ढोका खुल्छ । नागरिक समाजले विकासको प्रतिफल प्राप्त गर्न सक्छ । किनकि विकासमा आमजनसहभागिता जुट्छ । आमनागरिकमा आफूले गर्नु पर्ने कामको जिम्मेवारी बोधले कार्यमा सरलीकरण र विशिष्टीकरण (Specialization) हुन थाल्दछ ।

यसरी स्थानीय तहमा हुने जिम्मेवारी बोधले उपार्जनात्मक, वितरणात्मक र उत्तरदायी सक्षमता (Extractive, Distributive and Responsive Capability) मा सकारात्मक बृद्धि हुँदै जान्छ । आफ्नो भूमिकाका बारेमा जनतालाई थाहा हुन्छ (Almond and Powell, 2014: 43) । यसले गर्दा जनताको राजनीतिक प्रणाली (Political System) सँग सम्बन्ध जोडिन्छ (Ibid: 44) । स्थानीय नेतृत्वको विकास हुन्छ र प्रशासनिक सुगमता हुन्छ । जसै यस्तो सुगमता सहज बन्दै जान्छ, विकासको प्रतिफल पनि सरल हुन पुग्छ । सरकारी एवं गैर सरकारी संस्थाहरूको सम्पर्क सोझै गाउँसम्म पुग्छ । योजना र कार्यक्रममा दोहोरोपन हुन्न । जनताका आवश्यकता अनुसार ती संस्थाहरूले आफ्ना योजना र कार्यक्रमहरू अगाडि सार्नु पर्ने हुन्छ । समग्रमा विकेन्द्रीकरणको ध्येय स्थानीय तहका हरेक कार्यकलापमा त्यहाँका जनताले स्वामित्व ग्रहण पाउनु र गर्न सक्नु भन्ने हो ।

नेपालको सन्दर्भमा नेपालको संविधान २०१९ को प्रस्तावनामा नै यस बारे उल्लेख भएको थियो । देशलाई ५ विकास क्षेत्र, १४ अञ्चल र ७५ जिल्लामा विभाजन गर्ने कार्य विकेन्द्रित शासन प्रणालीकै मान्यता हो । विश्ववन्धु थापाको अध्यक्षतामा गठित विकेन्द्रीकरण आयोगद्वारा २०२२ सालमा एक विस्तृत विकेन्द्रीकरण योजना जारी गरियो

जसले स्थानीय स्वशासनका राजनीतिक एकाइहरू (गाउँ, नगर र जिल्ला पञ्चायतहरू) लाई शक्ति विकेन्द्रीकरणको केन्द्र विन्दु मानेको थियो । त्यसै गरी तत्कालीन सरकाले विकेन्द्रीकरण ऐन २०३९ जारी गर्‍यो । यद्यपि यी कार्यान्वयन तहमा आउन सकेनन् । २०४६ सालको परिवर्तन पश्चात नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ जारी भयो । जसको भाग ४ धारा २५ मा विकेन्द्रीकरणका माध्यमद्वारा शासन व्यवस्थामा सम्मिलित हुने र प्रजातन्त्रको लाभ उपयोग गर्न सक्ने व्यवस्था गर्नु राज्यको दायित्व (नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ : १६) ठानिएको (ऐजन : ९) कुरा उल्लेख हुनुले विकेन्द्रीकरणको महत्त्वलाई प्रस्ट्याउँछ । विद्यमान गाउँ विकास समिति नगरपालिका (महानगर र उपमहानगरपालिका समेत) र जिल्ला विकास समिति यसका प्रमाण हुन् । विकेन्द्रीकरण कार्यान्वयन गर्ने उद्देश्यले तत्कालीन श्री ५ को सरकारले स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ जारी गर्‍यो । यसको प्रस्तावना र सिद्धान्त तथा नीतिहरूमा पनि स्थानीय निकायको संस्थागत विकास र दिगो विकास (स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५, २०५५ : १,४) गर्ने कुरा उल्लेख छ । यो ऐन बनेको भए तापनि कार्यान्वयनमा आउन सकेको छैन । डेढ दशक भन्दा लामो समयसम्म स्थानीय निकायको चुनाव हुन नसक्नु ज्यादै उदेकलाग्दो कुरा हो । यस बारे सरकार र राजनेताहरूको चासो नहुनु भन्नु आश्चर्य लाग्दो विषय हो । अब चाँडोभन्दा चाँडो चुनाव गरी स्थानीय निकायको गठन हुनुमा नै स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ ले मूर्तरूप लिन सक्ने आशा गर्न सकिन्छ । अन्यथा प्रजातन्त्रको प्रतिफल गाउँले जनताका लागि आकाशको फल भै हुन पुग्छ ।

वर्तमान नेपालको संविधान २०७२ मा पनि विकेन्द्रीकरणमा जोड दिने कुरा उल्लेख छ । यसको प्रस्तावनामा स्वशासनको अधिकारलाई आत्मसात (नेपालको संविधान २०७२ : १) गर्ने र केन्द्रीकृत एकात्मक राज्य व्यवस्थाले सृजना गरेका सबै प्रकारका विभेद र उत्पीडनको अन्त्य गर्ने उल्लेख हुनुले स्वयं विकेन्द्रीकरणलाई बढावा दिएको देखिन्छ । यसैगरी राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वमा स्थानीय स्वायत्तता र विकेन्द्रीकरणको आधारमा शासन व्यवस्थामा समानुपातिक सिद्धान्तलाई आत्मसात् गर्दै लोकतान्त्रिक अधिकारको उपभोग गर्न पाउने अवस्था सुनिश्चित गर्न सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्था सुदृढ गर्ने (ऐजन : ११) कुरा राज्यको राजनीतिक उद्देश्य अन्तर्गत राखिएको छ । अनुसूचि ८ मा स्थानीय तहको २२ वटा अधिकारको सूची उल्लेख गरिनुले विकेन्द्रीकरणको सिद्धान्तलाई स्वीकार गरेको देखिन्छ । यद्यपि संविधानमा उल्लेख हुनुलेमात्र सार्थक परिणाम निक्ल्लिँदैन । यो त कार्यान्वयन तहमा कसरी आउँछ, व्यवहारमा कसरी ल्याइन्छ, त्यसबाटमात्र थाहा पाउन सकिन्छ । यो हेर्न बाँकी छ ।

निष्कर्ष

राजनीतिक र सामाजिक सहभागिता (Political and Social Participation) विना मानव विकास अगाडि बढ्न सक्दैन । जहाँसम्म प्रजातान्त्रिक मूल्य, मान्यता र प्रजातन्त्रकै विकासको कुरा छ त्यो शक्ति तथा स्रोतहरूको विकेन्द्रीकरण (Devolution of Power and Resources) बाट मात्र सम्भव हुन्छ । यसले उत्तरदायी र पारदर्शी (Accountable and Transparent) बनाउन मद्दत पुऱ्याउँछ । विकेन्द्रीकरण नै त्यो उपाय हो जसद्वारा तृण मूल तह (Grass Root Level) का जनतालाई स्थानीय तहका हरेक कार्यकलापमा अधिकतम रूपमा सहभागी बनाउन सकिन्छ । यसले तल्ला तहका जनतालाई स्थानीय स्तरमा राजनीतिक र आर्थिक निर्णयहरू गर्ने अबसर जुटाई प्रजातन्त्र संस्थागत गर्न (Institutionalization of Democracy), जनतामा प्रजातान्त्रिक संस्कार

(Democratic Culture) को विकास गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ । स्थानीय तहमा अवसरहरू र जनसहभागिता जसै बृद्धि हुँदै जान्छ, सहभागी राजनीतिक संस्कार (Participant Political Culture) को विकास हुन्छ र कालान्तरमा नागरिक संस्कार (Civic Culture) को विकास हुन पुग्छ । यसो हुँदा लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्थाको संस्थागत विकास हन्छ ।

सन्दर्भ कृतिसूची

- श्री ५ को सरकार कानून व्यवस्था समिति (२०१९). *नेपालको संविधान*. काठमाडौँ : श्री ५ को सरकार कानून व्यवस्था समिति ।
- नेपालको अधिराज्यको संविधान-२०४७. काठमाडौँ : न्याय कानून तथा संसदीय मामिला व्यवस्था मन्त्रालय, कानून किताब व्यवस्थापन समिति ।
- श्री ५ को सरकार कानून व्यवस्था समिति (२०५६). *स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५*. काठमाडौँ : श्री ५ को सरकार कानून व्यवस्था समिति ।
- Almond, Gabriel A.G. & Bingham Powell, Jr. (1966). *Comparative politics a development approach*. New Delhi: American Publishing Co.
- Almond, Gabriel A.G. Bingham Powell, Russell J. Dalton & Kaare Strom (2014). "Comparative politics poday." *A World view*. New Delhi: Dorling Kindersley.
- Almond, G.A. & Verba, S. (1963). *The civic culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Blair, Harry (1995). *Assessing democratic decentralization*. Washington, DC: VSAID.
- Building Democratic Institutions: Governance reform in developing countries published in 2005 in the United States of America by Kumarian Press, Inc; 1994 Blue Hills Avenue, Bloomfield, CT 06002 USA.
- Cheema, G. Shabbir, John Nellis & Dennis A. Rondinelli Eds. (1983). *Decentralization and development: Policy implementation in developing dountries*. B Everly Hills: Sage.
- Cohen, John (1995). *Administrative decentralization for the 1990's and beyond*. New York: United Nations Department for Development Support and Management Services.
- Dahal, Dev Raj (1996). *The challenge of good governance: decentralization and development in Nepal*. Kathmandu: Centre for Governance and Development Studies.
- Dahl, Robert A. (1963). *Modern political pnalysis*. Englewood Cliffs: New Jersey Prentice Hall.
- Daniele Caramnai (2014). *Comparative politics*. Oxford: University Press. Great Clirendon Street Oxford: ox 26 DP United Kingdom.

- Derbyshire, J. Denis & Ian Derbyshire (1999). *Political system of the World*. Volume 2, Helicon Publishing Ltd.
- Easten, David (1953). *The political system: An enquiry into the state of political science*. New York: Alfred A Knopf.
- Gregory, S. Mahler (2008). *An institutional and cross-national approach*. New Delhi: Dorling Kinderley.
- Johari, J.C. (1977). *Comparative politics*. New Delhi: Sterling Publishers
- Khadka, Narayan (1994). *Politics and development in Nepal; some issues*. Jaipur: Nirala Publications.
- Verma, S.P. (1975). *Modern political theory; a critical survey*. New Delhi: Vikas Publishing House.