अंक १

राज्य पुनर्संरचनाका सन्दर्भमा सङ्घीय प्रणाली सम्बन्धी बारम्बार सोधिने प्रश्न र तिनका उत्तरहरु *

नेपाल सरकार

सङ्घीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय

सिंहदरबार, काठमाण्डौ, नेपाल

२०७१ असार

* यी विवरणहरु सैद्धान्तिक अवधारणाहरु मात्रै हुन् ।

१. राज्य पुनर्संरचना भन्नाले के बुझिन्छ ?

राज्य शब्दले भूभाग, जनता, सरकार र सार्वभौमिकतालाई समेटद्छ । सामान्यत: राज्यको पुनर्संरचना भनेको राज्यको विद्यमान संरचनालाई हालको अवस्था भन्दा राम्रो बनाउन गरिने परिमार्जन, फेरबदल, नविकरण वा सुधार हो । लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा आम नागरिकको भावना अनुरुप समयसापेक्ष रुपमा गरिने सुधारको नियमित प्रकृया र परिणामलाई राज्यको पुनर्संरचनाको रुपमा बुझिन्छ । एकात्मक राज्यमा स्थानीय सरकारको अधिकार क्षेत्र बाहेकका सवै अधिकार केन्द्रीय सरकारलाई हुने र वीचको तहका रुपमा रहने राज्य/प्रादेशिक सरकार नहुँदा दूरदराजका सेवाग्राहीले सेवा प्राप्त गर्न केन्द्रीय सरकार समक्ष नै पुग्नु पर्ने भएकोले तल्लो तहहरुमा अधिकार र श्रोत बाँडफाँड गरी शासन प्रकृयामा जनतालाइ स्थानीय क्षेत्रमै सहभागी गराइ अपनत्ववोध गराउन तथा सेवा प्रवाहमा सुधार गर्नका लागि नेपालको एकात्मक शासन प्रणालीलाई रुपान्तरण गरी सङ्घीय शासन व्यवस्थामा आधारित राज्यको पुन:संरचना गर्नु परेको छ ।

२. सङ्घीयता भनेको के हो ?

शासन संचालन गर्न विभिन्न मुलकुहरुले विभिन्न ढाँचाहरु अपनाएका छन् । तिनै मध्येको एउटा ढाँचाको शासकीय अवस्थालाई बुझाउने अवधारणा नै

सङ्घीयता हो । विश्वमा प्रचलित राज्यका शासकीय ढाँचाहरु तीन प्रकारका छन्: एकात्मक शासन प्रणाली, संघात्मक शासन प्रणाली र मिश्रित शासन प्रणाली । शाव्दिक रुपमै पनि सङ्घीयताले राज्यहरु वीचको एकता वा संगम भन्ने बुझाउछ । शासकीय शक्ति एक सङ्घीय (केन्द्रिय) सरकार तथा विभिन्न प्रदेशहरु र स्थानीय सरकार/विशेष क्षेत्रहरुका सरकारमा विभाजित र विस्तारित भएको व्यवस्था नै सङ्घीयता हो । अरु व्यवस्थामा रहेका सबल पक्ष र दुर्बल पक्ष झैं सङ्घीयताका पनि सबल र दुर्बल पक्षहरु रहेका हुन्छन् । सङ्घीयताको दुर्बल पक्षहरु हटाउन उत्तरदायित्व तथा शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रण कायम गर्न उपयुक्त व्यवस्था संविधानमा नै गर्नुपर्ने हुन्छ ।

३. एकात्मक राज्य प्रणाली भन्नाले के भन्नाले के बुझिन्छ ?

शासन व्यवस्थामा एउटा केन्द्रीय कार्यकारी प्रधानमन्त्री वा राष्ट्रपति रहने, एउटा केन्द्रीय संसद रहने, स्थानीय तहको प्रशासन पनि केन्द्रद्वारा नै नियन्त्रण र निर्देशन हुने प्रकृतिको अवस्था नै एकात्मक राज्य प्रणाली हो । जसमा केन्द्रले क्षेत्रीयस्तरका कार्यालय मार्फत स्थानीय तहमा विभिन्न सरकारी कार्यालयहरु स्थापना गरी सेवा प्रवाह र विकास निर्माणको कार्य गर्दछ । एकात्मक राज्य प्रणालीमा केन्द्र सरकार र स्थानीय सरकार रहन्छन् तर त्यहाँ प्रान्तीय/प्रादेशिक सरकार हुदैनन् । स्थानीय निकाय बाहेक अन्य सबै सरकारी कार्यालयहरु सिधै केन्द्रको सरकारप्रति उत्तरदायी हुने सैद्धान्तिक अवधारणाबाट

यो व्यवस्था संचालित हुन्छ। विकेन्द्रीकरणका माध्यमबाट स्थानीय सरकारहरु राम्रोसँग सचालन भएका उदाहरण पनि छन् । जस्तैः संवैधानिक राजतन्त्र भएको बेलायत र लोकतान्त्रिक गणतन्त्र भएको इण्डोनेशिया । एकात्मक प्रणालीमा केन्द्रीय सरकारले नै सबै किसिमका नीति, योजना र कार्यक्रमको निर्णय गर्ने भएकाले यसलाई केन्द्रीकृत पद्धति पनि भनिन्छ। तुलनात्मक रुपमा थोरै जनसंख्या भएका, सानो भुगोल भएका, प्राकृतिक साधन स्रोत पनि कम भएका मुलुकहरुमा यो प्रणाली ज्यादै प्रभावकारी देखिएको छ । तथापि जुनसुकै शासन प्रणालीको आफ्नै विशेषता हुने भए पनि यसको संचालक र जनताको संस्कारबाट नै कुनै व्यवस्था प्रभावकारी हुने वा नहुने कुराको निर्धारण भएको पाइन्छ । संयुक्त राष्ट्र संघका सदस्य रहेका विश्वका १९२ जम्मा मुलुक मध्ये करिव १६४ वटा देशमा एकात्मक शासन प्रणाली छ ।

४. सङ्घीयताको आधारभूत सिद्धान्तहरु के के हुन् ?

सङ्घीयताको आधारभूत सिद्धान्त भनेको राज्यको शक्ति र अधिकार एउटै केन्द्रमा नरहने मान्यता हो । त्यसैले यसलाई विकेन्द्रीकरण भन्दा अकेन्द्रीकरणको रुपमा बुझ्न् बढी उपयुक्त देखिन्छ । राज्य संचालन र व्यवस्थापनका अधिकारको बाँडफाँड र वितरण हो । तर यो निरपेक्ष रुपमा चल्दैन, जसरी शरीरबाट हात झिकेमा शरीरले काम गर्न सक्तैन, त्यसै गरी यो पनि विभिन्न अंगबीचको सन्तुलनको सिद्धान्तबाट चल्दछ । विभिन्न तहका सरकारहरु बीचको सहकार्य वा राज्यशक्तिमा हिस्सेदारीको समिश्रणको सिद्धान्त अर्को महत्वपूर्ण चरित्र हो । त्यसै गरी स्वायत्त शासन प्रशासन र साझा शासनको सिद्धान्तबाट यो व्यवस्था निर्देशित रहन्छ । त्यसैले सङ्घीयतालाई स्वायत्तता र स्वतन्त्रता सहितको एकता पनि भन्ने गरिन्छ ।

५. सङ्घीय व्यवस्थाको सञ्चालन कसरी हुन्छ ?

सामान्यतया सङ्घीयतामा केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तह/विशेष क्षेत्रका बीच कुन कुन काम गर्ने, सेवा वितरणको व्यवस्था, कानुन बनाउने, कानुन कार्यान्वयन गर्ने र कानुनको व्याख्या गर्ने अधिकारको सन्तुलित बाडँफाँड संविधान एवं अन्य

कानुनद्धारा नै गरिएको हुन्छ र ती सबै निकायले आ आफनो अधिकार क्षेत्र भित्र रहेर स्वायत्त ढंगले आफनो क्षेत्रका जनताको साझा हितका विषयहरुमा कार्य गर्दछन । सङ्घीय व्यवस्थामा विभिन्न तहका सरकारहरुका बीचको सहकार्य वा राज्यशक्तिमा हिस्सेदारीको संमिश्रण गर्नु मूल चरीत्र मानिन्छ । यसको मुख्य नीतिगत व्यवस्था संविधानमा गरिएको हुन्छ र त्यसै संविधान अनुरुप सबै ऐन नियमहरु तयार गरी लागू गरिन्छ। साथै सङ्घीय प्रणालीमा कुनै पनि तहको सरकार, अंग वा निकायलाई निरंकुश बन्न नदिन शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको व्यवस्था मिलाउनु पर्ने हुन्छ।

६. सङ्घीय प्रणाली र लोकतन्त्रका बीच फरक छ कि छैन ?

लोकतन्त्र एउटा राजनीतिक प्रणाली हो भने सङ्घीय प्रणाली शासकीय प्रणालीको एउटा रुप हो । विश्वमा विभिन्न राजनीतिक प्रणालीहरु छन् जस्तैः लोकतन्त्र (भारत, अमेरिका र नेपालमा), एकतन्त्रीय व्यवस्था (पेरु), साम्यवादी व्यवस्था (उत्तरकोरिया) । जसमध्ये अमेरिकामा लोकतान्त्रिक सङ्घीय प्रणाली, चीनमा एकात्मक साम्यवादी प्रणाली कायम छ । सङ्घीय व्यवस्था अपनाउँदैमा मुलुक लोकतान्त्रिक हुन सक्तैन । लोकतन्त्र भनेको देशको राजनीति अर्थात मुलुकको

माउ नीति हो । जसले संविधान अनुरुप राज्यका सबै यन्त्र, तन्त्र र संयन्त्रहरुमा कानूनी शासन, मानव अधिकार, उत्तरदायित्व, जवाफदेहिता, पारदर्शिता, स्वतन्त्र न्यायपालिका आदिको सुनिश्चित गर्ने मान्याताहरुसँग कहिल्यै पनि संझौता गर्न दिँदैन । लोकतन्त्रले विचारको स्वतन्त्रता र संगठित हुने अधिकार पनि दिन्छ । जसमा बहुलता र विविधताका साथ बहुपहिचान, सन्तुलन र न्याय कायम गर्न जोड दिईन्छ। नेपालमा हाल लोकतान्त्रिक राजनीतिक प्रणाली भित्र सङ्घीय शासन व्यवस्थाको संरचना निर्माण गर्न लागिएको छ । तसर्थ नेपालको सङ्घीय राज्य प्रणालीको रचना लोकतान्त्रिक मर्म र मान्यता अनुरुप नै हुनेछ । अनेकतामा एकता नै सङ्घीय लोकतान्त्रिक राज्यको मूल मर्म हो ।

७. सङ्घीय व्यवस्था अपनाएका देश संसारमा कति वटा छन् ?

विश्व जनसङख्याको ४० प्रतिशत जनता रहेका २८ वटा मुलुकहरू सङ्घीय छन वा सङ्घीय हुने क्रममा छन् । धेरै जनसङ्ख्या एवं ठूला भू-भाग भएका लोकतान्त्रिक देशहरु प्राय: सङ्घीय रहेका छन् ।

८. सङ्घीय व्यवस्था अपनाएका सबै देशहरुले एउटै प्रकारको शासन प्रणाली अपनाएका छन् त ?

सङ्घीय व्यवस्था अपनाएका मुलुकहरुमा एउटै प्रकारको शासन प्रणाली छैन । कतिपय मुलुकहरु गणतन्त्रात्मक छन् भने केही मुलुकहरुमा संवैधानिक राजतन्त्र पनि छ। गणतन्त्र भएका मुलुकमा कतै राष्ट्रपतीय प्रणाली र कतै संसदीय (प्रधानमन्त्रीय) प्रणाली छ । त्यस्तै कतिपय मुलुकमा मिश्रित प्रणाली पनि छ ।

९. सङ्घीय प्रणाली भएका मुलुकमा सामान्यतया कति तहको सरकार हुन्छ ?

केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तह गरी ३ तहको सरकार हुन्छ । साथै केन्द्रको राजधानी शहर वा विशिष्ट भूगोल/क्षेत्र वा मुलुकको सुरक्षा संवेदनशील क्षेत्रका लागि विशेष क्षेत्र रहने प्रचलन रहेको छ ।

१०. सङ्घीय प्रणालीमा सरकार जनप्रतिनिधिबाट छानिन्छ वा अन्य विधिबाट ?

सङ्घीय लोकतान्त्रिक प्रणाली अवलम्बन भएका मुलुकहरुमा निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरुबाटै सरकारको निर्माण हुन्छ । जसले

गर्दा सरकार जनप्रतिनिधि प्रति उत्तरदायी हुन्छ ।

११. सङ्घीयतामा जनप्रतिनिधि कसरी चुनिन्छन् ?

संविधान एवं अन्य कानुनमा व्यवस्था भए बमोजिम संघ (केन्द्र), प्रदेश र स्थानीय सरकारमा तोकिएको इलाका भित्रका बालिग मताधिकार प्राप्त व्यक्तिहरुको मतद्धारा निर्वाचन गरी आवधिक रुपमा (प्रत्येक ५ वर्षमा) जनप्रतिनिधिहरु चुनिन्छन् ।

१२. सङ्घीय प्रणालीको सरकार को प्रति कसरी उत्तरदायी हुन्छ ?

यो प्रणालीमा सरकार जनताप्रति उत्तरदायी हुन्छ । सङ्घीय प्रणालीमा जनता प्रति उत्तरदायी हुने विधि तोकिएको हुन्छ । सिद्धान्ततः तीन तहको सरकार वा कार्यकारी अंग प्रत्यक्ष रुपमा संसदप्रति उत्तरदायी हुन्छ । आफूलाई छनौट गर्ने संसदप्रति उत्तरदायी हुनु सरकारको प्रमुख कर्तव्य हुन्छ । जनप्रतिनिधिले छनौट गरेको सरकारले जनहितमा काम नगरे अविश्वास प्रस्ताव मार्फत जनप्रतिनिधिले हटाउन पाउने व्यवस्था हुन्छ ।

१३. विकेन्द्रीकरण भनेको के हो ?

जुनसुकै शासन व्यवस्थामा केन्द्रदेखि तल्लो तहसम्म शासन र प्रशासनका काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएको हुन्छ । त्यसै अनुरुप विकास र सेवा जनतालाई घर दैलो सम्म प्रदान गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यसैका लागि केन्द्रमा रहेको अधिकार शक्ति एवं श्रोत साधनलाई स्थानीय तह अर्थात् जनताको तहमा पुऱ्याइ, जनतालाई स्थानीय शासन प्रकृयामा अधिकतम् सहभागिता गराई उनीहरुलाई आफ्नो क्षेत्रको विकासको लागि साधन परिचालन गर्न, विनियोजन गर्न एवं विकासको प्रतिफल सन्तुलित एवं समानुपातिक रुपमा वितरण गर्ने कार्यमा स्वायत्तता दिनु नै विकेन्द्रीकरण हो । विकेन्द्रीकरणको सबभन्दा सुदृढ स्वरुपलाई निक्षेपण भनिन्छ । नेपालले पछिल्ला बर्षहरुमा निक्षेपण पद्धति कार्यान्वयन गर्न जोड दिँदै आएको छ ।

१४. निक्षेपण भन्नाले के बुझिन्छ ?

निक्षेपण भन्नाले विकेन्द्रीकरणको अवधारणा अन्तर्गत संविधान वा ऐनद्धारा निर्वाचित स्थानीय सरकार वा निकायको मातहतमा रहने गरी जनताको प्रत्यक्ष सरोकारका आधारभूत तहका शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, ग्रामीण

सडक, कृषि, पशु सेवा आदिको व्यवस्थापन र संचालन गर्न तल्लो तहका सम्पूर्ण कार्यालय, संयन्त्र र निकायहरु परिचालन गर्ने व्यवस्था हो । ती स्थानीय सेवा प्रदायक कार्यालयहरु स्थानीय सरकार प्रति प्रत्यक्ष उत्तरदायी भई कार्य गर्ने पद्धति हो । उदाहरणका लागि जिल्ला विकास समिति अन्तर्गत रही जिल्ला कृषि विकास कार्यालय, पशु सेवा कार्यालय, शिक्षा कार्यालयका आधारभूत सेवाहरु प्रदान गर्ने र जिल्ला विकास योजना तर्जुमा गर्ने, समन्वय गर्ने, अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्था छ, जसले स्थानीय उत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्दछ । यहि सैद्धान्तिक आधारमा नेपालको स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ र सो अन्तर्गतका नियमावली, कार्ययोजनाहरु तयार भएपनि निर्वाचित निकायको अभावमा यसको पूर्णत: कार्यान्वयन हुन सकेन, आंशिक मात्र कार्यान्वयनमा आयो ।

१५. सङ्घीय प्रणालीमा विकेन्द्रीकरण हुन्छ कि हुँदैन ?

हुन सक्छ । सङ्घीय प्रणालीको शासन व्यवस्थामा अधिकारको बाँडफाँड सरकारका सबै तहहरु (सङ्घीय, राज्य/प्रदेश र स्थानीय) मा गरिएको हुन्छ । सबै तहको सरकार स्वायत्त शासनको मर्म अनुसार संचालन गरिन्छ, यद्यपि अन्तरसम्बन्ध र समन्वय भने तलदेखि माथिसम्म कायम रहन्छ । अर्थात् जनता पूर्ण अधिकार सम्पन्न हुन्छन् । अधिकारको विकेन्द्रीकरण विनाको सङ्घीय प्रणाली राम्ररी चल्न सक्दैन ।

१६. सङ्घीय प्रणाली र विकेन्द्रीरणमा फरक छ कि छैन ?

यी दुवै बीच सिद्धान्तगत रुपमा सामान्य फरक छ । सङ्घीय प्रणाली शासन संचालन गर्ने एक मुख्य पद्धति हो भने विकेन्द्रीकरण जनताको अधिकारको प्रत्याभूति र विकासमय सुशासन कायम गर्न शासन प्रशासनका संयन्त्रहरुलाई केन्द्रबाट तल्लो तह अर्थात जनताको नजिकै सेवा उपलब्ध गराउन अपनाईने एक सिद्धान्त (Principle) हो, कसरी अधिकार पऱ्याउने भन्ने प्रकृयाको विषय हो । सङ्घीयता मुख्य सिद्धान्त हो भने विकेन्द्रीकरण राज्य संचालनको मुख्य नीति अन्तर्गत रहेर जिम्मेवारी, श्रोत र संयन्त्रहरु (Fund, Function, Functionaries) को वितरण र व्यवस्थापन

गर्ने एक उप सिद्धान्त हो । तसर्थ सङ्घीयतालाई प्रभावकारी रुपमा कार्यान्वयन गर्न विकेन्द्रीकरण अनिवार्य छ । नेपालमा हालको विकेन्द्रीकरण भन्दा अझ सबल, सक्षम र परिणामदायी सङ्घीय विकेन्द्रीकरणको आवश्यकता छ ।

१७. सङ्घीय व्यवस्थामा स्थानीय निकाय वा स्थानीय सरकार हुन्छ कि हुँदैन ?

हुन्छ । लोकतान्त्रिक सङ्घीय व्यवस्थाको आधार भनेकै स्थानीय निकाय वा स्थानीय सरकार हो । सङ्घीय व्यवस्थामा रहने सरकारका तीन तह मध्ये जनताको घरदैलोको सरकार भनेको स्थानीय सरकार नै हो जुन सरकारले अरु तहका सरकार भन्दा बढी जनतासँग घुलमिल हुने र जनताको दैनिक आवश्यकता सम्वन्धी सेवा प्रवाहमा जनताको नजिकबाट सेवा प्रदान गर्ने अधिकार र क्षमता राख्दछ । स्थानीय जनताबाटै निर्वाचित हुने हुनाले स्थानीय सरकारका अंगहरुमा उपेक्षित, पिछडिएका वर्ग, दलित, आदिबासी, जनजाति, मधेशी, मुस्लिम, महिला, ज्येष्ठ नागरिक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, विपन्न वर्ग लगायत सबै समुदायको प्रतिनिधित्व, आवाज र भावना सम्मिलित हुने एवं समता र समावेशीकरण भइ सङ्घीय र प्रान्तीय सरकारमा जान नेतृत्व विकास समेतका लागि पर्याप्त अवसर उपलब्ध हुन सक्दछ ।

१८. सङ्घीय व्यवस्थामा कर कसरी संकलन हुन्छ ?

सङ्घीय व्यवस्थामा कानुनले नै कुन कुन कर कुन तहको सरकारले संकलन गर्ने र खर्च गर्ने भनेर तोकिदिएको हुन्छ । आम्दानीजन्य कर र मूल्य अभिवृद्धि कर जस्ता सङ्घीय तहबाट व्यवस्थापन हुने कर र सेवा शुल्क वा प्राकृतिक स्रोत उपयोग कर जस्ता स्थानीय तहबाट उठाइने करहरु तोकिनु पर्दछ । यस्तो उठाइएको कर समानुपातिक वितरण होस भन्ने अभिप्रायले विभिन्न तहका सरकारबीच राजश्व बाँडफाड हुने व्यवस्था समेत मिलाइएको हुन्छ । करका दर, कर संकलन गर्ने सिद्धान्त र उठेको करबाट विकास बजेट खर्च गर्ने व्यवस्थाहरु संविधानमा तोकिनु पर्दछ ।

१९. सङ्घीय प्रणाली सञ्चालनमा जनताको भूमिका हुन्छ कि हुँदैन ?

सङ्घीय लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको मूल मर्म नै जनताले जनताका

लागि शासन गर्नु रहेको हुन्छ । जनताले आफनो अभिमतद्वारा जनप्रतिनिधि छनौट गर्ने र आफनो शासन आँफैले चुनेको प्रतिनिधिबाट गर्ने हो । जनताले चुनेको संसदले कानून/नीति, नियम बनाउने, जनप्रतिनिधिहरुको कार्यकारी सरकारले कानून नीति योजनाको कार्यान्वयन गर्ने र स्वतन्त्र न्यायपाललिकाले कानून कार्यान्वयन ठीक नभएमा आवश्यक निर्णय दिने र जनताको अधिकारको संरक्षण गर्ने गरी शक्तिको विभाजन र रेखांकन भएको हुन्छ । जुन प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रुपमा जनताकै चाहना र इच्छा बमोजिम संचालन हुन्छ ।

२०. सङ्घीय व्यवस्थामा शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रण हुन्छ कि हुँदैन ?

सङ्घीय व्यवस्था र लोकतन्त्रको सुन्दर पक्ष भनेकै शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रण हो । प्रत्येक सरकारका तहमा रहने व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाबीच संवैधानिक रुपमा शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको व्यवस्था मिलाइएको हुन्छ । जस्तै: जनप्रतिनिधिद्वारा सरकारको निर्माण हुने, सरकारले जनप्रतिनिधिको इच्छा विपरीत कार्य गरे संसदले अविश्वास प्रस्ताव मार्फत कार्यकारी प्रमुखलाई हटाउन सकिने, संविधान विपरितका कानून न्यायालयले खारेज गर्न सक्ने, न्यायाधीशहरुका खराव आचरण भएमा संसदले महाभियोग लगाउन सक्ने व्यवस्थाहरु गरिनु पर्दछ । लोकतन्त्रमा निरंकुशता हुँदैन् अर्थात अन्तरसम्बन्ध र समन्वयको अंकुश रहनु पर्दछ ।

२१. सङ्घीयतामा जनताले कसरी सेवा प्राप्त गर्न सक्छन् ?

संविधानद्वारा गरिएको अधिकार बाँडफाँड बमोजिम केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय सरकारमा संस्थागत संयन्त्र स्थापना गरिएको हुन्छ र उक्त संयन्त्रद्वारा जनताले सेवा प्राप्त गर्न सक्छन् । सो का लागि हालको एकात्मक प्रणालीमा भएका राम्रा प्रावधान र संयन्त्रहरुलाई कायम राख्दै देखिएका चुनौतिहरु सम्बोधन हुने गरी धान्न सकिने, चुस्त, सक्षम र उपयुक्त आकारको संरचनाहरु विकास गर्नुपर्ने हुन्छ । जनताको चाहना हाल प्राप्त भईरहेको विकास, सेवा र सुविधा भन्दा गुणस्तरीय, परिणामदायी र प्रभावकारी हुने गरी सङ्घीय प्रणालीको संरचना निर्धारण गर्नुपर्ने हुन्छ ।

२२. सङ्घीय व्यवस्थाको संविधान एक पटक बनाएपछि संसोधन हुन्छ कि हुँदैन ?

संविधान कुनै धार्मिक ग्रन्थ होइन । भोली आउन सक्ने संभाव्य चुनौतीको सधैं प्रक्षेपण गर्न सकिदैंन । तसर्थ राष्ट्रको आवश्यकता अनुसार वा जनताले चाहेमा जनप्रतिनिधि मार्फत आ-आफ्ना निकायमा आवश्यक परिवर्तनका लागि आवाज उठाई संविधानमा आवश्यक संसोधन गर्न सकिन्छ । संविधान लागू गर्दै जाँदा देखिने बाधाहरु हटाउन वा समयसापेक्ष सुधार गर्ने कार्य संविधान संशोधन हो, जुन संसदको सामान्यतया दुई तिहाई बहुमतले गर्ने प्रचलन छ । जस्तो अमेरिकाको संविधान सन् १७८९ मा निर्माण भई हालसम्म ३३ पटक र मित्रराष्ट्र भारतको संविधान सन् १९४९ मा निर्माण भइ हालसम्म ९८ पटक संसोधन भैसकेको छ ।

२३. नेपालमा लागू हुन गईरहेको संघियताको विषय कहिल्यै परिवर्तन हुँदैन त ?

कुनैपनि राजनीतिक व्यवस्था जनताको चाहना र समयको आवश्यकताअनुसार परिवर्तन हुन सक्छ । साथै जसरी एउटा बच्चा जन्म भएपछि क्रमशः ठुलो हुँदै, शिक्षा र संस्कार सिक्दै एउटा असल नागरिकको भूमिका निर्वाह गर्दछ, त्यसै गरी यो नयाँ प्रकृतिको शासन व्यवस्थामा पनि हामी सबैले उच्च स्तरको लोकतान्त्रिक संस्कार, सद्भाव, समन्वय, सम्मान, सहकार्य र साझेदारीताको भावना अनुसारको कर्म गर्‍यौं भने यो प्रणाली पनि क्रमशः विकसित हुँदै जनताले सोचेको र खोजेको विकासका सपनाहरु साकार पार्ने दिशामा अघि बढ्छ । हामीले अपनाएको प्रणाली राम्रो छ या छैन भन्ने कुरा यो कसले र कसरी चलाउँछ त्यसैमा यसको सफलता निहित छ । तसर्थ सामाजिक आर्थिक विकास, समावेशी विकास, न्यायोचित वितरण जस्ता तथ्यहरुलाई जोड दिइ प्रभावकारी राज्य संचालन भएमा र असल प्रयत्न भएमा सङ्घीय प्रणाली बरदान हुन सक्तछ । शासनका लागि सङ्घीयता नै अन्तिम सत्य भने होइन, किनकी सङ्घीय प्रणाली लागू गरेर चलाउन नसकेपछि पुनः एकात्मक प्रणालीको सरकारमा फर्किएको उदाहरण पनि विश्वमा छ। सङ्घीय प्रणाली संविधानमा लेखिएपछि क्रमशः आवश्यकतानुसार परिमार्जन गर्नुपर्ने हुन्छ ।

२४. सङ्घीयता अपनाएको अरु देशहरुले हाल कस्तो अनुभव गरिरहेका छन् ?

सङ्घीयता अपनाएका देशहरुको अनुभव मिश्रीत देखिएको छ । लोकतान्त्रिक संस्कार राम्रा भएका, विकासलाई अगाडि बढाईरहेका, जनताका आवाजलाई सम्बोधन गरिरहेका देशमा राम्रो भईरहेको छ । जस्तैः उपनिवेशको समाप्ति र विभिन्न राज्यहरुलाई एक आपसमा आवद्ध गराई राख्ने (Holding together) आवश्यकता वा चाहना अनुरुप भारत चलिरहेको छ । छरिएर रहेका राज्यहरुको एकता, राष्ट्रिय सुरक्षाको बचाउ र राष्ट्रिय व्यापारको प्रर्वद्धनका दिशामा अमेरिका सफल देखिएको छ । चेकोस्लाभाकिया, युगोस्लाभिया, क्यामरुन र युगान्डा जस्ता देशहरुले भने सङ्घीयतामा चल्न नसकी एकात्मक शासन प्रणालीमा फर्केका छन् केही देश सङ्घीयता अपनाएर पनि टुक्रिएका छन् । तसर्थ नेपालको अवस्था र आवश्यकता अनुरुप संवेदनशील र दुरदर्शी भएर अघि बढ्न जरुरी छ ।

२५. सङ्घीय व्यवस्थामा विकेन्द्रीकरणले कसरी काम गर्छ ?

सङ्घीय व्यवस्थाका तीनवटै सरकारहरुलाई आफुले गर्नुपर्ने काम, परिचालन गर्ने श्रोत एवं चाहिने संरचनाका हिसावले पूर्णरुपले स्वायत्त बनाइएको हुन्छ । अधिकार र कर्तव्यको स्पष्ट रेखाङ्कन गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीचको क्षेत्राधिकार तय गरिएको हुन्छ । तदनुरुप नै स्थानीय सरकारका लागि दिइने जिम्मेवारी अनुरुप उक्त क्षेत्राधिकारका अधिनमा रही आफना जनताहरुको माग बमोजिम विकास निर्माण एवं अन्य सेवा प्रवाहमा प्रत्यक्ष जिम्मेवार भइ कार्य गर्ने गर्दछ । जसका लागि स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन जस्ता विभिन्न कानूनहरु निर्माण वा परिमार्जन गरी लागू गर्नुपर्दछ ।

२६. नेपालमा हाल प्रचलनमा रहेको विकेन्द्रीकरण कस्तो छ ?

स्थानीय स्वायत्त शासनको सिद्धान्त र मर्म अनुरुप नेपालले विकेन्द्रीकरणका अभ्यासहरु गर्दै आएको छ । विकेन्द्रीकरणको सिद्धान्त विश्वमै एक प्रकारको राम्रो नमुना पनि मानिन्छ, यद्यपि यसको मुल खाँबो अर्थात् जननिर्वाचित स्थानीय सरकार विगत १२ बर्षदेखि नभएकोले

यसले निर्दिष्ट गरेका सिद्धान्त, व्यवस्था र निक्षेपणका प्रावधानहरु पूर्णतः लागू हुन नसक्दा स्थानीय शासनमा चुनौतीहरु देखिएका छन् । हाल प्रचलनमा रहेको विकेन्द्रीकरण स्थानीय तहको विकास र सबै सेवा प्रवाह स्थानीय निकायलाई जिम्मा लगाएको तर पूर्ण अभ्यास गर्न नपाएको अवस्था छ । स्थानीय निकायमा नेतृत्वको अविच्छिन्नता, श्रोत र कार्य जिम्मेवारीमा बढोत्तरी गर्ने, न्यूनतम् क्षमता कायम गर्ने, अर्थपूर्ण जनसहभागिता बढाउने, जनउत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्ने र विकासका लागि स्थानीय नेतृत्व अझ प्रभावकारी हुने गरी स्थानीय सरकार बनाउँदा जनअपेक्षा पुरा हुन सक्ने देखिन्छ । जसले गर्दा स्थानीय सुशासन सुनिश्चित हुन सकोस् ।

२७. सङ्घीय प्रणाली अपनाएका देशमा कस्तो प्रकारको विकेन्द्रीकरण लागू भइरहेको छ ?

सङ्घीय प्रणालीमा स्थानीय सरकारको कार्यक्षेत्र स्वायत्त, विकेन्द्रीत एवं विनियोजित प्रकृतिको हुन सक्तछ । भारत, दक्षिण अफ्रिका, ब्राजिल, अष्ट्रिया, स्वीटजरल्याण्ड आदि देशहरुमा संविधानले नै स्वायत्त शासनको संरचनागत व्यवस्था गरेका छन् भने अष्ट्रेलिया, क्यानाडा, जर्मनी जस्ता देशहरुले प्रदेश मार्फत व्यवस्थापन हुने गरी राखिएको छ । जसका लागि विकासका वृहत्तर मापदण्डहरु संघ वा प्रदेशले बनाउने र स्थानीय सरकारले आफ्नो आवश्यकता अनुसार कार्यान्वयनमा लैजाने गर्दछन् । मुख्यतः सिद्धान्त र व्यवहारमा तालमेल रहेको र प्राप्त अधिकारको अनावश्यक हस्तक्षेप विना निर्वाध अभ्यास गर्न पाइने विकेन्द्रीकरण नै सफल देशहरुका अभ्यासमा देखिएको छ । निक्षेपण अर्थात् आधारभूत स्वास्थ्य, शिक्षा, खानेपानी, ग्रामीण सडक जस्ता विषयलाई स्थानीय सरकारले सिधै हेर्ने क्षमता सहितको संरचनाको व्यवस्था भएको हुन्छ । समग्रमा स्वशासन र साझा शासनको मर्म अनुरुप कार्यान्वयन भएको ठाउँमा जिम्मेवारी, स्रोत र संयन्त्र (Function, Fund and Functionaries) को संयोजन राम्रो भएको देखिएको छ । जसले मुलुकलाइ विकासोन्मुख राष्ट्रको श्रेणीबाट विकसित राष्ट्रमा रुपान्तरण भएको प्रमाणित उदाहरण छ ।

२८. नेपालको सङ्घीय प्रणालीमा कस्तो विकेन्द्रीकरण उपयुक्त हुन सक्छ ?

नेपालले लागू गर्न लागेको सङ्घीय प्रणालीमा नागरिकहरुले दैनिक जीवनमा प्रयोग गर्ने अधिकार, आधारभूत सेवा सुविधा र स्थानीय विकास निर्माणका काममा स्थानीय सरकारको नीतिगत व्यवस्था संविधानद्धारा नै तोकिएको स्थायी प्रकारको हुनुपर्दछ ता कि कुनै पनि माथिल्लो निकाय वा शक्तिले अनावश्यक हस्तक्षेप गर्न नसकोस । त्यसै गरी नागरिकले राज्यबाट प्राप्त गर्नुपर्ने आधारभूत सेवा र सुविधाहरु घरदैलोमा प्राप्त गर्न सकुन् । यसका लागि हालको स्थानीय निकाय भन्दा राम्रो अर्थात अझ सबल, सक्षम, प्रभावकारी र संभाव्य स्थानीय सरकार (Viable Local Government) रहनु पर्दछ ।

२९. सङ्घीय प्रणालीमा विकेन्द्रीकरण प्रभावकारी रुपमा लागू हुन कस्ता व्यवस्थाहरु गर्नु उपयुक्त हुन्छ ?

अधिकार क्षेत्रको स्पष्ट उल्लेखन, स्वशासन र साझा शासनको सिद्धान्त तय, साधन स्रोतको संकलन र बाँडफाँडको हालको भन्दा उन्नत व्यवस्था, सुशासन कायम गर्न सक्ने प्रकृतिका संरचनात्मक इकाई, प्रशासनिक खर्च कम र विकास खर्च बढी हुन सक्ने गरी संयन्त्रहरुको परिमार्जन, उत्तरदायित्व बहन गर्ने नेतृत्व पद्धति जस्ता पक्षलाई जोड दिई स्थानीय स्वायत्त शासनलाई अझ सुदृढ बनाउनु पर्ने भएको छ। संघ (केन्द्र), प्रदेश र स्थानीय सरकार बीचको अन्तरसम्बन्ध, समन्वय, सहयोग र परिपुरकता कायम हुने गरी स्वशासन सहितको साझा शासनको अवधारणालाई मूर्त रुप दिन स्थानीय सरकारको वर्गीकरण र समायोजन गर्न एक स्थानीय सरकार पुनसंरचना आयोग वा कार्यदल बनाउनु समेत उपयुक्त हुन सक्तछ ।

३०. स्थानीय सरकारको स्वरुप सिद्धान्ततः कस्तो हुनुपर्दछ ?

जनताको घरदैलोमा सेवा, सरल कार्य प्रक्रिया र एकद्धार प्रणालीका आधारमा सेवा सुविधा वितरण, गुणस्तरीय विकास निर्माण, आधारभूत सेवाहरुको निरन्तर उपलब्धता, कर उठाई वा राजस्व बाँडफाँडबाट प्राप्त हुने अनुदानको उपयोग गर्न सक्ने क्षमता, सहभागितामूलक

योजना पद्धति अपनाई विकास योजना बनाई कार्यान्वयन गर्न सक्ने गरी दीगो, धान्न र थेग्न सक्ने किसिमको संरचना निर्माण हुन पर्दछ । जसमा कार्यकारी, विधायिका र न्यायिक संरचनाको जरुरत पर्नुका साथै जनताले निर्वाचित गरेका प्रतिनिधिबाट नेतृत्व र निर्वाचित राजनीतिक नेतृत्वको अविच्छिन्नता कायम हुने व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ । तसर्थ स्थानीय सरकारको स्वरुप र संरचना भूगोल, जनसंख्या, आर्थिक सामाजिक विकासका सूचकहरु, प्राकृतिक श्रोत साधनको उपलब्धता र उपयोग जस्ता विषयहरुलाइ ध्यान दिइ तय गर्नु पर्दछ ता कि त्यहाँका नागरिकहरुले अपनत्व लिई स्वउत्प्रेरित भई बढी क्रियाशील होउन् ।

३१. सङ्घीय प्रणाली अपनाएका अन्य देशहरुमा कस्तो स्वरुपको स्थानीय सरकार सञ्चालित छ ?

सङ्घीय प्रणालीमा मुख्यतः दुई प्रकारको स्थानीय विकासको अवधारणाहरु अपनाईन्छः ग्रामीण विकास र शहरी विकास । शहरी विकासका लागि ४ स्तरका नगरपालिकाहरु राखेको पाइन्छ क) उप–नगरपालिका ख) नगरपालिका ग) उप–महानगरपालिका घ) महा–नगरपालिका । ग्रामीण विकासका लागि कतै दुई स्तरका हुन्छन् भने कतै एउटै स्तरका मात्रै । जस्तै ग्राम (गाउँ) पालिका वा उप ग्राम (गाउँ) पालिका । जस्तै उदाहरणका लागि भारतमा ग्राम पंचायत भनिन्छ भने अमेरिकाको स्थानीय सरकार ४ प्रकारको छ : क) काउन्टी ख) सिटी ग) भिलेज घ) टाउन । तसर्थ स्तरीकरणका मापदण्ड र आधारहरु तोकी यसको वर्गीकरण गरी स्थानीय सरकारको पुनर्संरचना गर्नुपर्ने हुन्छ ।

३२. स्थानीय सरकारको संरचना कस्तो हुनुपर्छ ?

स्थानीय सरकारको संरचना निश्चित मापदण्डको आधारमा तय गर्नुपर्दछ । मापदण्डहरुमा समान जनसंख्या, भौगोलिक तथा प्रशासनिक अनुकूलता, जनसंख्याको घनत्व र चाप, यातायात/संचार/विद्युतको पहुँच र सुविधा, प्राकृतिक स्रोत र साधनको अवस्थिति र सम्बन्धित क्षेत्रका बासिन्दाको साँस्कृतिक तथा सामुदायिक पक्षलाई ध्यान दिनु पर्ने हुन्छ ।

३३. नेपालको हालको स्थानीय निकाय र सङ्घीय व्यवस्थामा रहने स्थानीय निकायबीच फरक हुन्छ कि हुँदैन ?

हालको भन्दा राम्रो र सुशासन दिन सक्ने स्थानीय निकाय जनताले अपेक्षा गरेको हुँदा सङ्घीय व्यवस्थामा अझ सबल, सक्षम र सुदृढ स्थानीय निकाय रहनु पर्दछ । सिद्धान्ततः स्थानीय सरकारको रुपमा हालको स्थानीय निकाय रहेको हुँदा अकेन्द्रीकरण, विकेन्द्रीकरण र निक्षेपणका मान्यताका आधारमा हालको भन्दा राम्रो स्थानीय सरकार बनाउनु पर्ने भएको छ ।

३४. सङ्घीय व्यवस्थामा स्थानीय सरकारको प्रति उत्तरदायी हुन्छ ?

सङ्घीय व्यवस्थामा स्थानीय सरकार मूलतः स्थानीय जनता र राष्ट्रप्रति उत्तरदायी हुन्छ । उत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्ने र जवाफदेहीता बहन गर्ने संयन्त्रहरु भने विभिन्न हुन्छन् । जस्तैः स्थानीय तहको परिषद्, सार्वजनिक सुनुवाई, प्रादेशिक सरकार र सङ्घीय सरकार मार्फत उत्तरदायित्व सुनिश्चित हुने व्यवस्थाहरु संविधान र कानूनमा गरिएको हुन्छ ।

प्रकाशक :

सङ्घीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय

सङ्घीय मामिला इकाइ

सिंहदरबार, काठमाण्डौ

फोन : ०१-४२११४१६

इमेल : federal@mofald.gov.np