राज्य पुनर्संरचनाको संघीय आयाम

नेपाल राज्यको उत्पत्ति भएदेखि इतिहासका विभिन्न कालखण्डमा शासकको इच्छा र चाहना बमोजिम विभिन्न स्वरूपका राज्य निर्मार्ण भएको पाइन्छ । पृथ्वीनारायण शाहले एकीकरण अपनाउनु अघि ‘नेपाल’ पनि एउटा उपत्यकामा सीमित राज्य थियो । नेपाल एकीकरण पश्चात्को आधुनिक कालमा होस् वा त्यसअघिका विभिन्न वंशका शासनकालमा ! कुनै न कुनै रूपमा शासनसँगै राज्यका स्वरूपहरू एकीकृत र विघटित हुने गर्दथे । यसो हुनुमा मुख्यतयाः शासकको सोच तथा राज्य सत्ताको अंशबण्डा प्रमुख हुने गर्दथ्यो ।

इतिहासको पछिल्लो कालखण्डमा ३५ जिल्ला (जंगबहादुर राणा), १४ अञ्चल ४ विकास क्षेत्र (पछि ५ भएको) र ७५ जिल्ला हुँदै हाल ७ प्रदेश ७७ जिल्ला र ७५३ स्थानीय तह सहितको संघीय संरचना राज्यले अवलम्बन गरेको छ । विशेषतः संविधानसभाको पहिलो निर्वाचनपछि राज्यको पुनर्संरचना र शासकीय स्वरूपको बारेमा चर्को बहस भएको थियो । उक्त बहस दोस्रो संविधानसभाको निर्वाचन पश्चात् संविधान जारी नहुँदासम्म उग्र नै थियो ।

आज भने सरकारहरू परिवर्तन हुने समयमा शासकीय स्वरूप र प्रदेशहरूलाई हस्तान्तरण गरिएको अंकका नामहरू केही प्रदेशको हकमा पाँच वर्षमा पनि स्थायी नामकरण हुन नसकेको अवस्थामा राज्य पुनर्संरचनाको विषयमा बहसका नाममा छिटपुट बाछिटाहरू देखापर्ने गरेका छन् । राज्य पुनर्संरचनाका क्रममा पहिचानका पाँच -५) र सामथ्र्यका चार -४) आधार तय गरिएतापनि जातीयता र क्षेत्रीयतालाई बढी उत्तेजना र बहसको विषय बनाइएको थियो । अन्ततः पहिलो र दोस्रो संविधानसभाको निर्वाचनको

नतिजाबाट सन्तुलनमा आएको राजनीतिक शक्ति परिवर्तनको लहरले सबै कुरा साम्य पार्‍यो ।

समयमा नै कानून नबन्नु र भएका कानूनको पनि प्रभावकारी कार्यान्वयन नहुनु नेपालका लागि पुरानै प्रजातिको भाइरस हो । हालै दुई वटा प्रदेशको नामकरण हुन नसक्नु बाहेक ७ वटा प्रदेश र ७५३ स्थानीय तहहरू क्रियाशील रहेको अवस्था विद्यमान छ । पुरानो प्रजातिको रूपमा केन्द्रस्तरमा रहेको भाइरस प्रदेश र स्थानीय तहका क्षेत्रमा पनि नयाँ स्वरूपमा स्थापित हुनु चैं अर्को विडम्बना नै हो । राज्यको पुनर्संरचना पछि संघीय व्यवस्थालाई संस्थागत गर्ने र सबल तुल्याउने क्रममा प्रधान आयामको रूपमा रहने राजनैतिक र प्रशासनिक व्यवस्थापनमा अन्योल र अस्थिरताको निरन्तरता अर्को चुनौती हो ।

राजनीतिक आयाम

संविधानसभाबाट संविधान जारी भएसँगै संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको कार्यान्वयनको महत्वपूर्ण चरण पूरा भयो । संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहका सरकार क्रियाशील रहने पद्धतिलाई व्यवहारतः नेपालको संघीय व्यवस्थाले आत्मसात् गरिसकेको छ । संघ अन्तर्गत रक्षा, गृह, परराष्ट्र लगायत महत्वपूर्ण जिम्मेवारी रहने गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा क्रमशः ३५, २१ र २२ वटा अधिकारका सूचीहरू संविधानको अनुसूचीमा लिपिबद्ध गरिएको छ । त्यसबाहेक संघ-प्रदेश तथा संघ-प्रदेश-स्थानीय तहका साझा अधिकार पनि व्यवस्थित गरिएको छ । सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा तीन तहका सरकारहरूबीचको सम्बन्ध कायम हुने संवैधानिक व्यवस्था छ । शासन सञ्चालनका क्रममा संघीय तहमा प्रतिनिधिसभा तथा राष्ट्रियसभा गरी द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका, संसदबाट निर्वाचित प्रधानमन्त्रीको नेतृत्वमा मन्त्रिपरिषद् तथा एकल संघीय न्यायपालिकाको स्वरूपमा सर्वोच्च अदालत, जस अन्तर्गत उच्च अदालत र जिल्ला अदालतको संरचनालाई संघीय स्वरूपले समेट्छ ।

प्रदेश तहमा एक सदनात्मक प्रदेश सभा र प्रदेश सभाबाट निर्वाचित मुख्यमन्त्रीको नेतृत्वमा प्रदेश मन्त्रिपरिषद् रहेको व्यवस्था छ । स्थानीय तहमा गाउँ/नगर सभा, गाउँ/नगर कार्यपालिका र अर्ध-न्यायिक निकायको रूपमा स्थानीय न्यायिक समितिको स्वरूपलाई अवलम्बन गरिएको छ । यसरी केन्द्रमा निहित स्रोत, शक्ति र अधिकारको विकेन्द्रित अभ्यास अँगाल्ने क्रममा यात्रा अघि बढिरहेको छ । प्रदेश तहको औचित्य र स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रमाथि प्रश्नका बाछिटा उठ्न थालेका त छन् तर निर्वाचित प्रतिनिधिहरूको एउटा पूर्ण कार्यकालको विश्लेषण पछि मात्र यो बहस सान्दर्भिक हुनेछ ।

प्रशासनिक आयाम

> फरक यत्ति छ सिंहदरबारका अड्डाहरूमा घाम ताप्ने चौरको अभाव छ, स्थानीय तहहरूमा सेवा प्रवाह गर्ने शाखाहरूमा जनशक्तिको अभाव छ । तीन तहबीच चरम विभेद छ । कुरामा सबैले संघीयता अवलम्बन गरेता पनि व्यवहारमा सबैको सोच केन्द्रित छ

तीन तहको वित्तीय संघीयतालाई कार्यान्वयन गर्न आवश्यक जनशक्तिको व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित कार्यप्रक्रियालाई प्रशासनिक आयामले समेटेको हुन्छ । संघीय प्रशासन सञ्चालन गर्न संघ अन्तर्गत रहने गरी करीब ४८ हजार जनशक्तिको व्यवस्था गरिएको छ । यसको भर्नाका लागि स्वतन्त्र संवैधानिक आयोगको रूपमा लोकसेवा आयोगको व्यवस्था छ । प्रदेश तहको प्रशासन संचालनका लागि करीब २२ हजार र स्थानीय तहको प्रशासन संचालनको लागि करीब ७७ हजार जनशक्ति रहने व्यवस्था छ ।

यी दुवै तहको जनशक्ति भर्ना सम्बन्धी व्यवस्था प्रदेश लोकसेवा आयोगले गर्ने व्यवस्था छ । यद्यपि जनशक्ति संरचना तयार त भयो, तर प्रक्षेपणमा नै वैज्ञानिक दृष्टिको अभाव भएको स्पष्ट देखिन्छ । स्थानीय तहले नागरिकसँग प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने प्रचुर मात्रामा कार्य सम्पादन गर्नुपर्ने हुन्छ । तर हालसम्म उक्त तहमा दक्ष जनशक्तिको उपलब्धताको अवस्था दयनीय रहेको छ । समग्र कर्मचारीतन्त्र नै सिंहदरबार केन्द्रित देखिन्छ ।

वित्तीय आयाम

स्वभावैले संघीय व्यवस्थामा शक्ति र अधिकारका साथै स्रोतको विकेन्द्रीकरण गरिएको हुन्छ । सोही प्रयोजनका लागि अर्थात् तीन तहका सरकारबीच गरिएको राज्यशक्तिको बाँडफाँटलाई यथार्थमा कार्यान्वयन गर्न उपलब्ध स्रोत र साधनको यथोचित र न्यायपूर्ण वितरण सुनिश्चित गर्न संवैधानिक आयोगको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरिएको छ ।

यसले तीन तहका सरकारबीच हुने वित्तीय हस्तान्तरण तथा प्राकृतिक स्रोतको वितरणमा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ । मूलतः यसले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकार बीच हुने राजस्व बाँडफाँट, वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, आन्तरिक ऋण तथा प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट सम्बन्धमा सिफारिश गर्दछ । यो व्यवस्थाका बाबजूद स्रोतसाधनको उपयोग र आन्तरिक सक्षमता सुदृढीकरण सम्बन्धमा प्रश्न उत्पन्न हुन थालेका छन् । स्रोतका लागि माथिल्लो तहमा निर्भर हुनुपर्ने बाध्यताले संघीयताको मर्मलाई केही गिज्याएको अवस्था छ । विशेषगरी संघीय तहबाट प्राप्त हुने अनुदान बाहेक स्थानीय र प्रदेश तहले वित्तीय स्रोत व्यवस्थापन गर्ने सम्बन्धमा राज्यले विशेष योजनाका साथ दीर्घकालीन रणनीति अख्तियार गर्न आवश्यक छ ।

संघीयता कार्यान्वयनका चुनौती

राज्य संचालनका आधुनिक विधिको पनि उन्नत स्वरूपको रूपमा संघीय व्यवस्थालाई लिइन्छ । अझ भनौं संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको विकल्पमा अर्को व्यवस्था अभ्युदय भएको छैन र त्यो सम्भावना पनि छैन । किनकि सैद्धान्तिक रूपमा यो भएका शासन व्यवस्था मध्ये सबैभन्दा परिष्कृत स्वरूप हो । यद्यपि कार्यान्वयनमा व्यवहारतः कमजोरी देखिएर प्रश्न उठ्नु अलग हो ।

यो सन्दर्भ नेपालको हकमा पनि हुनसक्ने देखिन्छ । राजनीतिक रूपमा प्रदेश सरकारहरूमा देखिएको अस्थिरता तथा संघ र स्थानीय तह बीचमा रहेर भएको विचौलियापनको भूमिकाले गर्दा प्रदेश तहमाथि नागरिक स्तरबाटै प्रश्न उठ्न थालेका छन् । कर्मचारी व्यवस्थापनमा भएको भद्रगोलले तीनै तहमा सेवा प्रवाह प्रभावित भएको छ ।

फरक यत्ति छ सिंहदरबारका अड्डाहरूमा घाम ताप्ने चौरको अभाव छ, स्थानीय तहहरूमा सेवा प्रवाह गर्ने शाखाहरूमा जनशक्तिको अभाव छ । तीन तहबीच चरम विभेद छ । कुरामा सबैले संघीयता अवलम्बन गरेतापनि व्यवहारमा सबैको सोच केन्द्रित छ । यसलाई अझ बल पुग्ने काम राज्य संयन्त्रबाट हुने गरेको छ । संघीय निजामती सेवा ऐन बन्न नसक्दा प्रदेश र स्थानीय तहका वृत्ति-विकासका पाटाहरू अन्योलपूर्ण छन् । जसको प्रभाव दैनिक कार्य सम्पादन तहमा पर्छ नै ।

यसरी प्रशासन सञ्चालनमा अन्योल छाएको अवस्थामा वित्तीय सुशासनको पक्ष कमजोर रहेको तथ्य महालेखा परीक्षकका वार्षिक प्रतिवेदनहरूले निरन्तर बताइरहँदा व्यवस्थाप्रति कसरी जनविश्वास आर्जन र अभिवृद्धि गर्ने ? प्रश्न जटिल, सान्दर्भिक र मननयोग्य छ ।