# वर्तमान संविधान, राज्य पुनःसंरचना र संघीयताको कार्यान्वयन

मनोहरप्रसाद भट्टराई[*]

जननिर्वाचित संविधान सभाबाट नेपालले संघीय गणतान्त्रिक संविधान लागू गरेको चारवर्ष पूरा भएको छ । यही संविधान अन्तर्गत संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय, तीनै तहको निर्वाचन सम्पन्न भएपछि संघीयता कार्यान्वयनको महत्वपूर्ण र अपरिहार्य संवैधानिक–राजनीतिक पूर्वाधार निर्माण भएको छ । राज्यसत्ताको अधिकार र सार्वजनिक सेवा प्रदायको संरचना सञ्जाललाई जनताको समीप पुऱ्याउने जनताको सदीयौं पुरानो राज्य पुनःसंरचनाको आकांक्षलाई संघीय राज्य प्रणालीको अवलम्बन एवम् कार्यान्वयनले सम्बोधन गरेको छ । यसअघिको एकात्मक राज्य प्रणलीमा भन्दा धेरै ठूलो संख्यामा प्रान्तीय र स्थानीय तहमा समेत, आर्थिक निर्णयको अख्तियारी प्राप्त निकाय र निर्वाचित अधिकारीहरू क्रियाशील भएका छन् । चुनौतीहरू निश्चय नै छन् । संघीयता हाम्रो मुलुकका लागि सर्वथा नयाँ अभ्यास भएकाले राजनीति, प्रशासन र नागरिक सबै सरोकारवालाहरूले सिक्दै र सच्चिंदै अघि बढ्नुपर्ने यथार्थ हाम्रा सामू छ । तर, चुनौतीहरूको दाँजोमा आवसरहरू कैयौं गुणा धेरै छन् । तिनै अवसरहरूलाई मुलुकको विकास र जनताको समृद्धिमा रूपान्तण गर्नु अबको साझा राष्ट्रिय उद्देश्य र संकल्प हो र हुनुपर्छ ।

संघीय राज्यका धेरै खालका वर्गीकरण र वैचारिक विभाजन (School of Thoughts) विश्व राजनीतिमा प्रचलित छन् । तथापि, संघीय प्रणालीलाई सुचारू गर्न मुख्यगरी चारवटा प्रमुख खम्बाहरूमा विभाजन गरेर विश्लेषण र अनुगमन गर्ने अभ्यास विश्वव्यापी र साझा हो । ती चार खम्बाहरू हुन्, १. संवैधानिक संघीयता (Constitutional Federalism), २. राजनीतिक संघीयता (Political Federalism), ३. वित्तीय संघीयता (Fiscal Federalism) र ४. प्रशासनिक संघीयता (Administrative Federalism) ।

---

[*] महासचिव, संघीय संसद

## १. संवैधानिक संघीयता

संघीय शासन प्रणाली संस्थागत गर्ने संविधान लागू भएपछि संवैधानिक संघीयताको एउटा महत्वपूर्ण पाटो पूरा भएको छ । संविधानको धारा ५७ बमोजिम भएको राज्यशक्तिको बाँडफाँडलाई सम्बन्धित अनुसूचीहरूले संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूको एकल र साझा अधिकारहका रूपमा सूचीबद्ध गरेका छन् । तथापि तिनको प्रभावकारी प्रयोगका लागि तीनवटै तहमा आवश्यक सबै कानून, संस्थागत र प्रशासनिक संरचनाहरू बनिसक्नु पर्नेछ । नयाँ संविधानले परिकल्पना गरेका यस्ता संरचनाहरू निर्माण हुन अझ केही समय लाग्नु अस्वाभाविक होइन । यसका अतिरिक्त, संविधानले परिकल्पना गरेको स्वच्छ र निष्पक्ष निर्वाचन, सबै तहका सरकारहरूको सञ्चालनमा संविधानको अक्षर र मर्मको परिपालनाले मात्र संवैधानिक संघीय व्यवस्था सफा हुन्छ । संविधान आफैंमा एउटा गतिशील दस्तावेज हो, जसले संघीयता कार्यान्वयनका क्रममा देखिएका अड्चनहरूलाई विधिसम्मत राजनीतिक र संसदीय लोकतान्त्रिक प्रक्रियाद्वारा निरन्तर सम्बोधन गर्दै जानुपर्ने हुन्छ । यसका लागि संविधान आफैंले मार्ग प्रशस्त गरेको छ । संघीयताको संस्थागत सबलीकरणका लागि यो महत्वपूर्ण पक्ष हो ।

## २. राजनीतिक संघीयता

संघ, सातैवटा प्रदेश र ७ सय ५३ वटा स्थानीय तहका व्यवस्थापिकामा बहुदलीय प्रतिस्पर्धाका आधारमा राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरूको निर्वाचन र तिनै प्रतिनिधिहरूले बनाएको सरकार क्रियाशील भएको पनि करिब दुई वर्ष भएको छ । यस अर्थमा राजनीतिक संघीयताको पनि बलियो आधार खडा भएको छ । तर राजनीतिक संघीयताको आदर्श प्रकृतिको क्रियाशीलताका लागि सबै राष्ट्रिय मान्यता प्राप्त दलहरूको सांगठनिक र परिचालन संरचना पनि संविधानले निर्धारण गरेको राज्य पुनःसंरचनाको समानान्तर अनुरूप रूपान्तरण र क्रियाशील हुन अझै बाँकी रहेको देखिन्छ । क्षेत्रीय राजनीतिक शक्तिहरूले पनि भूगोल आदि विशेषका मुद्दाहरूलाई मूलधारमा ल्याउन मद्दत गरेका छन् । यो समावेशी लोकतन्त्रको सुन्दरता हो ।

तथापि दलहरूले प्रादेशिक र स्थानीय प्राथमिकताका मुद्दाहरूलाई समेटेर राजनीतिक दृष्टिकोण निर्माण गर्ने, यस्तो दृष्टिकोण निर्माण प्रक्रियालाई जनस्तरबाटै लोकतान्त्रिक प्रक्रियाबाट अनुमोदन गराएर राष्ट्रिय तहको दृष्टिकोणमा समेट्ने आन्तरिक लोकतन्त्रको अहम् अभ्यासलाई संस्थागत र निरन्तर बनाउनु आवश्यक छ । जनताका स्थानीय, क्षेत्रीय र वर्ग–समुदाय विशेषका विशिष्ट आवश्यकताहरूलाई ती संरचना सापेक्ष राजनीतिक सँगठनहरूले प्रतिनिधित्व गर्ने, आवाज दिने र सम्बोधन गर्ने अपेक्षा संघीय शासन प्रणालीको विशिष्ट गुण हो । यसलाई सुदृढ, दिगो र मुलुक एवम् जनताका पक्षमा परिणाममुखी बनाउने जिम्मेवारी राजनीतिक दलहरूकै हो । राजनीतिक दलहरूभित्रको सुशासन, पारदर्शिता, इमान्दारी र जनआकांक्षा सम्बोधन गर्ने परम्पराले मात्रै संघीयतालाई थप बलियो र मुलुकको समग्र हितमा काम गर्नसक्ने बनाउँछ । यी आयामहरूमा सुधार गर्ने ठाउँ धेरै बाँकी छ ।

## ३. वित्तीय संघीयता

संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय सबै तहका अर्थतन्त्रको मूल मार्गनिर्देशक दस्तावेज नेपालको संविधान (२०७२) नै हो । संविधानको प्रस्तावनाले मुलुकलाई संघीय बनाउनुको उद्देश्यका रूपमा 'आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न' भनेको छ । संविधान जारी गर्नुको उद्देश्य 'संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्न' हो भनिएको छ । संघीय राज्य पुनःसंरचना र सोही अनुरूपको शासकीय प्रणाली स्थापनाको सबभन्दा प्रबल औचित्य पनि जनताको आर्थिक समृद्धिको आकांक्षालाई बढी प्रभावकारी र प्रत्यक्ष रूपले सम्बोधन गर्नु हो । यसका लागि आवश्यक स्रोत परिचालनको विधि वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयन नै हो ।

वित्तीय संघीयताले राज्यका विभिन्न तहका निर्वाचित संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूबीचका आर्थिक स्रोत र खर्च गर्ने क्षेत्राधिकारहरू परिभाषित र कार्यान्वयन गर्छ । सम्बन्धित सरकारहरूले आफ्नो अर्थतन्त्रलाई आर्थिकरूपले सबल नबनाउने हो भने कुनै पनि जातीय, सांस्कृतिक, राजनीतिक एवम् मौलिक हकका प्रावधानहरू जत्तिनै आकर्षक भएपनि ती कागजमा मात्रै सीमित हुने अवस्था आउँछ । नेपालका सन्दर्भमा प्रादेशिक र स्थानीय अर्थतन्त्रहरूको पूर्ण क्रियाशीलता र त्यसबाट आउने प्रतिफलका बारेमा चर्चा गर्नु अहिले अलि चाँडै हुनेछ । किनभने प्रादेशिक र स्थानीय अर्थतन्त्रहरूले आकार ग्रहण गर्नका लागि आवश्यक धेरै कानून र संरचनाहरू क्रमशः व्यवस्थित हुने क्रममा नै छन् । देखिने प्रतिफल आउन अझ केही समय लाग्नु स्वाभाविक हो ।

प्रदेशहरू प्रभावकारी र स्वावलम्बी आर्थिक इकाई बन्नका लागि जनशक्ति, प्राकृतिक स्रोत र राजस्व संकलनका बिन्दुहरू, तीनवटै अवयवहरूलाई उत्तिकै ध्यान दिई परिचालित गर्नुपर्ने छ । नेपालका सन्दर्भमा जनसंख्या र राजस्वको सामान्य तथ्याङ्क उपलब्ध भएपनि विभिन्न भूखण्डमा उपलब्ध जल, जमिन, जंगल जस्ता प्राकृतिक स्रोतहरूको विद्यमान अवस्था र तिनले अर्थतन्त्रमा पुर्‍याउन सक्ने सम्भाव्यताका बारेमा विस्तृत अर्थशास्त्रीय वा तथ्याङ्कशास्त्रीय विश्लेषण हुनै बाँकी छ । यस कार्यमा सबै तहका सरकारहरूको समान दायित्व र भूमिका रहन्छ । नेपालको संविधानले नै हाम्रो संघीयतालाई सहकार्यमुखी संघीयता (Cooperative Federalism) किटान गरेकोले विभिन्न तहका सरकारहरूबीच वास्तविक आर्थिक सहकार्यको सम्भावनालाई वैधानिक आधार दिएको छ । त्यसलाई कार्यरूपमा लैजाने जिम्मेवारी राष्ट्रका सामु छ ।

संविधानले निजी क्षेत्रको सहभागितामा आर्थिक विकास गर्ने कुरालाई पनि समेटेको छ । नेपालको संविधानको धारा १७ को स्वतन्त्रताको हक अन्तर्गत खण्ड (च) मा नेपालको कुनै पनि भागमा पेसा, रोजगार गर्ने एवम् उद्योग, व्यापार तथा व्यवसायको स्थापना र सञ्चालन गर्ने स्वतन्त्रता हुने उल्लेख छ । त्यस्तै धारा २५ को सम्पत्तिको हक अन्तर्गत "प्रत्येक नागरिकलाई कानूनको अधीनमा रही सम्पत्ति आर्जन गर्ने, भोग गर्ने, व्यावसायिक लाभ प्राप्त गर्ने र सम्पत्तिको अन्य कारोबार

गर्ने हक हुनेछ ।" संविधानको भाग–३ ले व्यवस्था गरेका मौलिक हकहरू मध्ये खासगरी धारा ३१ देखि धारा ४४ सम्मका हकहरूको प्रत्याभूति गराउने जिम्मेवारी मूलतः प्रदेशहरूको जिम्मेवारीमा पर्ने देखिन्छ । शिक्षाको हक, भाषा तथा संस्कृति संरक्षणको हक, रोजगारीको हक, श्रमको हक, स्वास्थ्यको हक, खाद्य सुरक्षाको हक, आवासको हक, लैङ्गिक हक, बालबालिकाको हक, दलितको हक, ज्येष्ठ नागरिकको हक, सामाजिक न्यायको हक, सामाजिक सुरक्षाको हक एवम् उपभोक्ता हकहरूलाई व्यवहारमा सुनिश्चित गर्न प्रदेशहरूको आर्थिक क्षमता, व्यवस्थापकीय चुस्तता र वितरण प्रणालीको प्रभावकारिता आवश्यक पर्नेछ । यी सबै कामका लागि आवश्यक आर्थिक क्षमता तहगत क्षेत्राधिकार अनुरूप सरकारहरू आफैंले विकसित गर्नुको विकल्प छैन । क्षेत्रीय सन्तुलन सहितको समावेशी आर्थिक विकासको अवधारणा र व्यवस्थाहरू आर्थिक वृद्धि उन्मुख अर्थतन्त्रको सञ्चालनका लागि महत्वपूर्ण अवयवहरू हुन् ।

संविधानले व्यवस्था गरेको राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग वित्तीय संघीयता सञ्चालन र स्रोत बाँडफाँडका लागि सबभन्दा महत्वपूर्ण संवैधानिक संरचना हो । स्थानीय, प्रदेश र केन्द्रीय सरकारबीचका आर्थिक सम्बन्धहरूलाई उपलब्ध सीमाभित्र रहेर विवादरहित सूत्रमा आधारित र न्यायोचित वितरणको कार्य वित्तीय आयोगले नै व्यवस्थित गर्छ । नेपालको सन्दर्भमा प्राकृतिक स्रोतहरू र तिनको लाभ वितरणको जिम्मा पनि यही आयोगलाई दिइएको छ । आउँदा केही वर्षका लागि स्थानीय तह र प्रदेशहरूको अर्थतन्त्र सञ्चालन र आर्थिक स्रोत व्यवस्थापनको मूल आधार केन्द्रबाट आउने अनुदान नै हुने देखिएको छ । केन्द्रबाट आउने यस्तो समानीकरण अनुदान (Equalization Grant) लाई न्यायोचित बनाएर मात्रै मुलुकको आर्थिक वृद्धि र विकासको असमानतालाई सम्बोधन गर्न सकिन्छ । संघीयताको सफलताका लागि आर्थिक विकासमा क्षेत्रीय असमानता घटाउनु अपरिहार्य छ ।

स्थानीय र प्रादेशिक सरकारहरूले आफ्नै स्रोत परिचालनका सम्भावनाहरू पहिल्याउनु र सदुपयोग गर्नु जति आवश्यक छ, त्यति नै आवश्यक जनताहरूलाई कर र शुल्कका नाममा थप आर्थिक बोझ नबोकाउने नैतिक जिम्मेवारी बोध हुनुको पनि छ । यो अत्यन्तै नाजुक तर अनिवार्य सन्तुलन हो । उदाहरणका लागि प्रदेश नं ३ ले मात्रै सम्पूर्ण राजस्वको औसतमा लगभग ५५ प्रतिशत वार्षिक राजस्व उठाउँछ । जब कि सोही प्रदेशमा सम्पूर्ण राष्ट्रिय खर्चको ६२ प्रतिशतको हाराहारीमा खर्च भइरहेको छ । यसको तुलनामा गण्डकी प्रदेश, कर्णाली प्रदेश र सुदूरपश्चिम प्रदेश को राजस्व आयको हिस्सा एक प्रतिशत हाराहारी र खर्च ४–५ प्रतिशत मात्रै छ । प्रदेश २ मा मुख्य भन्सार नाका वीरगञ्ज अवस्थित भएकोले राजस्व संकलन बढी देखिए पनि यस प्रदेशको खर्चको अंश पनि १० प्रतिशत हाराहारी मात्रै छ । कर्णाली जस्ता आर्थिक दृष्टिले पछाडि परेका प्रदेशहरूमा तत्कालै राजस्वका स्रोतहरू सिर्जना हुने सम्भावना झिनो छ । संघीयता कार्यान्वयनका शुरूका वर्षहरूबाटै यो सन्तुलन मिलाउँदै जाने चेष्टा गरिएन भने सिङ्गो प्रणालीलाई नै दीर्घकालमा जनमुखी बनाउन असजिलो हुन्छ । त्यस्तै जनप्रतिनिधिहरूले सार्वजनिक खर्च प्रणालीलाई उत्तिकै पारदर्शी, जवाफदेही र निजी स्वार्थरहित बनाउनु आवश्यक छ । वितीय संघीयताका अधिकारहरूको अस्वस्थ र

कार्यकारीहरूको निजी स्वार्थकेन्द्रित प्रयोगले संघीयताले नै भ्रष्टाचार विकेन्द्रीकरण गर्ने जोखिम रहन्छ । यसतर्फ राजनीतिक र प्रशासनिक पक्ष उत्तिकै चनाखो रहनु जरूरी छ ।

## ४. प्रशासनिक संघीयता

कुनै पनि राज्य सञ्चालनका लागि स्थायी सरकार भनेर चिनिने प्रशासन संयन्त्रको अहम् महत्व रहने तथ्य यहाँ दोहोर्‍याई रहनु परेन । संघीय प्रणालीमा सोही प्रणाली अनुरूपकै संरचना र कार्यक्षेत्र प्रष्ट परिभाषित भएको कर्मचारीतन्त्र सक्रिय हुनु आवश्यक हुन्छ । नेपालको कर्मचारी समायोजन प्रक्रिया अझै संक्रमणकालीन अवस्थामा छ भन्नु अन्यथा नहोला । पर्याप्त संख्यामा, उपयुक्त दक्षतायुक्त प्राविधिक लगायतका कर्मचारीहरूलाई सबै तहका दरबन्दीहरू, खासगरी दुर्गम स्थानीय पालिकाहरूसम्म पदपूर्ति र पदस्थापन गर्न नसक्दासम्म संघीयताको कर्यान्वयनले वास्तविक गति लिन सक्दैन । यस्तो पदस्थापनलाई दीगो बनाउने अर्को चुनौती छ । कृषि, स्वास्थ्य, शिक्षा, पूर्वाधार विकास जस्ता विशिष्टीकृत सेवाका लागि माग सिर्जना हुने जनस्तरमै आवश्यक सीपयुक्त जनशक्तिको उपलब्धता उत्तिकै जरूरी छ । यो वास्तवमै चुनौतीपूर्ण देखिँदैछ । लोक सेवा आयोग, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग जस्ता सुशासन सम्बद्ध संवैधानिक संरचनाहरूलाई प्रादेशिक तहसम्म विस्तार गर्ने र क्रियाशील बनाउने कामले पूर्णता पाइसकेको अवस्था छैन । प्रशासनिक संघीयताका लागि यी संस्थागत पूर्वाधार तयार नभई जनताले कर्मचारीतन्त्रबाट पाउने सेवा सुविधा सुचारू हुन सक्दैनन् । यसका लागि सिङ्गो राज्य संयन्त्रकै थप र समन्वयात्मक सक्रियता यतिखेर चाहिएको छ ।

## ५. चुनौती

नेपालका हकमा संघीय स्वरूप अनुरूपको राज्य पुनःसंरचनाले अथाह सम्भावनाहरू उजागर गरेको छ । तर ती सम्भावनाहरूलाई वास्तविक उपलब्धिहरूमा रूपान्तरण गर्ने इच्छा र लक्ष्यका बीच ठूला चुनौतीहरू विद्यमान छन् । खासगरी स्थानीय तहरूलाई संविधानले दिएका जिम्मेवारीहरू प्रभावकारी ढंगले बहन गर्न सक्ने बनाउन निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूको क्षमता विकास अत्यन्तै जरूरी देखिएको छ । कानून निर्माण, आर्थिक व्यवस्थापन, न्याय सम्पादन, सार्वजनिक खरिद एवम् शिक्षा–स्वास्थ्य, वन र कृषि प्रसारमा उनीहरूको प्राविधिक सामान्य ज्ञान र व्यवस्थापकीय क्षमताको अभाव टड्कारै खड्केकोछ । प्रदेशहरूले पनि उच्च शिक्षा आदि बारे आफ्नो दृष्टिकोण निर्माण गरिसकेको अवस्था छैन । निर्वाचन प्रणालीलाई स्थानीय तहबाटै कम खर्चिलो र वास्तविक जनप्रतिनिधिमूलक बनाउन नसक्ने हो भने संघीयता दिगो नहुने खतरा देखिन्छ । राजनीतिक दलका संगठनहरूभित्र पनि विकेन्द्रित निर्णय स्वयत्तता र सजीव राष्ट्रिय सञ्जाल सहितको गतिशील सँगठन संरचनाको सन्तुलनले मात्रै संघीयता र गणतन्त्रको संस्थागत सुदृढीकरणलाई सघाउँछ ।

वित्तीय स्रोतहरूको न्यायोचित वितरण भएर मात्र पुग्दैन । त्यस्तो वितरण न्यायोचित नै भएको अनुभव पनि तहगत सरहकारहरू र आम नागरिकहरूमा हुनसक्नु पर्छ । प्रशासनिक संरचनालाई जतिसक्दो छिटो सबै तहमा आवश्यकता अनुरूप फैलाउनु आवश्यक छ । विशेषगरी

स्थानीय र प्रादेशिक तहका कानून निर्माणमा अक्सर देखिने असामञ्जस्यतालाई छिटो हटाउने प्रयास गर्न ढिला भइसकेको छ ।

अन्त्यमा, वर्तमान संविधान, संघीय गणतान्त्रिक शासन प्रणाली र सोही अनुरूप भएको राज्यको पुनःसंरचना नेपालको आर्थिक विकास र जनताको जीवनस्तर उकास्ने वास्तवमा नै अभूतपूर्व अवसरहरू हुन् । तर ती अवसरहरू विना प्रयास स्वतः उपलब्धिमा रूपान्तरण हुँदैनन् । त्यसका लागि राजनीतिक नेतृत्व, निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरू, राज्यका संस्थागत संयन्त्रहरू र लाभाग्राही जनताको अटुट सहकार्य चाहिन्छ । एउटा अविभाजित राष्ट्रिय अठोट चाहिन्छ । यसो हुनसके संघीय गणतान्त्रिक नेपालको भविष्य उज्ज्वल छ ।