

केन्द्रीकृत ढाँचाको संघीयता

सं

विधानतः नेपालको शासकीय संरचना संघीय छ । प्रारम्भिक वर्षमा संघीयताले विद्यमान शासकीय संरचनामा केही फेरबदल ल्याउने विश्वास थियो । त्यस्तो परिवर्तन, जसले

केन्द्रीकृत शासन पद्धतिमा सुधार ल्याओस् । विगतदेखि हावी केन्द्रीकृत कायशैलीमा पूर्णविवाम लगाओस् । शासकीय ढाँचालाई विकेन्द्रीकृत गर्न राज्यशक्ति बाँडफाँटलाई ठोस आधार देओस् । यही नै संघीयताको प्रस्थानविन्दु हो । संघीयताको प्रस्थानविन्दुसँगै संघ र प्रदेश सरकारीच नयाँ क्रिसिमको शक्ति संरचना निर्माण हुने विश्वास गरिन्छ । शासकीय अभ्यासलाई दुरुस्त बनाउन कतिपय केन्द्रीकृत अधिकार प्रादेशिक तहमा प्रत्यायोजन गरिन्छ । त्यस्तो अभ्यासले संघ र प्रदेश सरकारीच सहकार्य र समन्वयको वातावरण निर्माण गर्दछ । आपसी विश्वासको नयाँ परम्परा बसाल्छ । त्यसैमा टेक्रेर आर्थिक वृद्धि, सामाजिक सुरक्षा, सेवा प्रवाह र प्रतिनिधित्वजस्ता आधारभूत सवालमा साफा लक्ष्य सुनिश्चित गर्ने सम्भावना रहन्छ । तर, प्रधानमन्त्री केही ओली नेतृत्वको सरकारले संघीयतालाई यस्तो बाटो समात न सधाइहेको छैन ।

ओली सरकारको सचिवालयले तयार पारेको ६ महिने प्रगति प्रतिवेदनमा संघीयतालाई संस्थागत गर्नेतर्फ कुनै ठोस उपलब्धि पाइँदैन । हुन त, अरू कार्यमा पनि ठोस उपलब्धि खासै देखिँदैन । तर, संघीयताको सवालमा सरकारले उपयुक्त वातावरण सुनिश्चित गर्ने आधारभूत कामसमेत गरेको छैन । विभिन्न प्रदेशका मुख्यमन्त्रीका केही समान चासो छन् । ती चासोमा संघीयता केन्द्रीकृत ढाँचाबाट बाहिर निस्कन नसकेको गुनासा छन् । केही प्रदेशका मुख्यमन्त्रीले भनिरहेका छन्- केन्द्रले आधारभूत कानुन बनाउने, न्यूनतम कर्मचारी खाउने, शान्ति-सुरक्षामा प्रस्त व्यवस्था निर्धारण गर्ने तथा न्यूनतम बजेट विनियोजन गर्ने कार्यमा पूर्वतयारीसहित आधारभूत काम गरेन । अन्योल र तदर्थवादलाई निरन्तरता दियो । यसले केन्द्रीकृत शासन पद्धतिलाई संगठित गर्ने कार्यलाई फाइदा पुयो । प्रारम्भिक दिनदेखि नै संघीय सरकारले गलत नजिर बसाउन थाल्यो । यस्तो कार्य कालान्तरमा संघीय शासन संस्थागत गर्ने हेतुले प्रत्युत्पादक हुने निश्चित छ ।

आयोग गठनमा अलमल

नेपालको संविधान, ०७२ मा संघीयतालाई संस्थागत गर्ने प्रस्थानविन्दु स्वरूप राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग गठनको व्यवस्था छ । संविधानको धारा २५० को उपधारा १ अनुसार आयोगमा अध्यक्ष र अन्य चार सदस्य रहने प्रावधान

[(अ) सहमति]



भास्कर गौतम

छ । आयोगका पदाधिकारीको पदावधि ६ वर्षको हुनेछ । तर, सरकारले यसी लामो समय वित्तसंबद्धासमेत आयोग गठनमा कुनै तदारुकता देखाएको छैन । संघीयतालाई संवैधानिक हिसाबले मार्गानिर्देशन गर्ने काममा विलम्ब गरिरहेको छ ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले अहिलेसम्म कुनै स्वरूप नै नलिएको होइन । गत पुसमा बैकुण्ठ अर्याल आयोगको सचिवमा नियुक्त भए । त्यसपछि आयोगको सचिवालयले बाटो समात्यो । अहिले आयोगमा करिव २६-२७ जना कार्यरत छन् । अर्यालसँग अर्थिक व्यवस्था र योजना तर्जुमावरिपरि काम गरेको अनुभव छ । यद्यपि, सरकारले आयोगलाई पूर्णता नदिङ्कन केवल प्रशासकहरूको नेतृत्वमा यथावत् राखिरहेको छ । यसो गर्दा संघीयतालाई केवल प्रशासकीय र कानुनी प्रक्रियामा सीमित गरेको देखिन्छ । यस्तो अवमूल्यनले संघीयता मूलतः राजनीतिक प्रक्रिया हो भन्ने मूल मर्ममाथि प्रहार गरेको छ ।

संघीयताको शासकीय संरचनामा फेरबदल ल्याउने राजनीतिक पाटोलाई आयोग गठनको ढिलासुस्तीले प्रत्यक्ष रूपमा नजरअन्दाज गर्दछ । आयोगको सीमित कामकारबाहीबाट समेत यो प्रस्त हुन्छ । आयोगले अहिलेसम्म काम नै नगरेको होइन । मूलतः गत चैत-वैशाखमा प्रत्येक प्रदेशमा करको क्षेत्राधिकार र बजेट तर्जुमा गर्ने विधि र प्रक्रियालाई प्राथमिकता दिई प्रारम्भिक कार्यक्रम सञ्चालन गरिएको थियो । कार्यक्रममा प्रदेशका मुख्यमन्त्री, मन्त्रीहरू, प्रमुख प्रशासक, सुरक्षा अधिकृत, सांसद र अन्य महत्वपूर्ण ओहोदामा कार्यरत व्यक्तित्व मुख्य सहभागी थिए । कार्यक्रमको मुख्य उद्देश्य पहिले नै निकास गरिएको सरदर रकमलाई असार मसान्तभन्दा पहिलै खर्चका विभिन्न शीर्षकमा ढाल्नु थियो । अर्थात्, बजेटको ढाँचामा ल्याउनु थियो । साथै, संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको कर-क्षेत्राधिकार र करको सम्बाव्यताबाटे जानकारी गराउनु थियो । आयोगका दुटा विशेष आग्रहसमेत थिए । प्रदेश सरकारलाई वार्षिक योजना बनाउने विधिबाटे जानकारी गराउने र योजनाको माग गर्ने । साथै, प्रदेश सरकारलाई तीनवर्षे कार्यक्रम बनाउन आग्रह गर्ने । त्यसैका आधारमा संघीय सरकारले पहिला नयाँ बजेट बनाउने । पछि तीनवर्षे योजना तयार गर्ने ।

संविधानको अवमूल्यन

६ महिनामा सरकारबाट संघीयताको मूल्य-मान्यतामाथि निरन्तर प्रहार भइरहेको छ । यसका ठोस प्रमाण धेरै छन् । तीमध्ये एक हो, अर्थमन्त्री युवराज खतिवडाद्वारा प्रस्तावित बजेट । संघीय नेपालको पहिलो बजेट सारमा केन्द्रीकृत शासकीय व्यवस्थालाई



सरकार आफैले संविधानलाई
अवमूल्यन गर्ने अवस्था
निरन्तर हुनु उचित होइन ।
अब सार्वजनिक रूपमा
आयोगलाई पूर्णता दिने समय
तोक्नुपर्छ ।

मलजल गर्ने किसिमको छ । चालू आर्थिक वर्षमा कुल बजेटको ७५ प्रतिशत हिस्सा संघमा नै रहन्छ । केवल २९ प्रतिशत रकम मात्र प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारमा विनियोजित गरिन्छ । एकात्मक राज्यलाई अझ संगठित गर्ने महत्वाकांक्षा बजेट र योजनामा हावी हुँदा केन्द्रीकृत निरन्तरता बलशाली हुने नै भयो । यसमा कुनै द्विविधा छैन ।

केन्द्रीकृत शासकीय संरचनालाई मात्र प्रथम दिने सरकारी कार्यशैलीले संविधानको अवमूल्यन गरिरहेको छ । यो वास्तविकता बुझन थारै धोस्तिनु पर्दैन । अर्थ मन्त्रालयबाट संघीय शासकीय पद्धतिलाई बलियो नवाउने बजेट आउनुमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले पूर्णता नपाउनु एउटा पक्ष हो । आयोगको मूल काम प्रत्येक गाउँ तथा नगरपालिकाको सामर्थ्यको सही मूल्यांकन गर्नु हो । पालिकाको आयस्रोत, आयस्रोतका आधार, करको हिस्सा, पुँजीगत खर्च र चालू खर्च, प्राकृतिक स्रोत-साधन, स्रोत-साधनको अधिकतम उपयोगिता आदिवारे ध्यान दिनु जरुरी छ । विद्यमान करलाई पुनर्वितरण गर्दै कम आयस्ता रहेका पालिकाहरूलाई कसरी सहयोग गर्ने ? करको पुनर्वितरणलाई न्यायपूर्ण कसरी बनाउने ? यी यावत् विषयमा आयोगले आधारभूत काम गर्न सकेको छैन । यसको प्रभाव चालू आर्थिक वर्षको बजेटमा देखियो ।

अहिले करवरिपरि जुन विवाद सुरु भएको छ, त्यो मूलतः स्थानीय सरकारसँग गाँसिएको छ । जसरी त्यसलाई जोडेर संघीयता देशले धार्दैन भन्ने हाउँजी तयार गर्न खोजिदैछ, त्यो निराधार छ । संघीय सरकारले न्यूनतम मापदण्ड विपरीत हचुवाको भरमा प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारलाई कम बजेट विनियोजन गर्ने स्थितिबाट यस्तो असन्तुष्टि उब्जाएको हो । अर्को शब्दमा, संविधानप्रदत्त क्षेत्राधिकार अनुसार काम गर्नुपर्ने तर बजेट सीमिततावीचको विरोधाभास अहिले कर सम्बन्धी विवादमा देखिएको छ । केन्द्रले बढी नियन्त्रण गर्ने पद्धतिलाई सरकारको नेतृत्वादी पदमा रहेकाहरूले मलजल रारिरहेका छन् । केन्द्रलाई थप बलियो बनाउने चाहनालाई आयोग र अर्थ मन्त्रालयले सहयोग पुऱ्याइरहेका छन् ।

स्रोत-साधनको सही मूल्यांकन नहुँदा संविधानमा कल्पना गरिएको तीन किसिमको प्रयोगनलाई आधार पुरोको छ । पहिलो, प्रत्येक पालिकावारे नयाँ तथ्यांकका आधारमा त्यसको सामर्थ्यको उचित पहिचान आयोगले गर्न सक्नुपर्छ्यो । यस्तो कामले ठोस गति समातेको छैन । दोस्रो, प्रत्येक पालिकाको सामर्थ्यको पहिचान व्यवस्थित र न्यायसगत हुन सकेमा त्यस्तो मूल्यांकन पालिका तहमा मात्र सीमित हुँदैन । मूलतः बजेट र सरकारको समग्र योजना निर्माणमा त्यसले सघाउँछ । भोलिका दिनमा हचुवाका भरमा वा दामासाही किसिमले विनियोजन गर्ने बजेटमाथि प्रश्न उठाउँछ । तेस्रो, सम्पूर्ण सामर्थ्यको

उचित मूल्यांकन भएमा त्यसले कर प्रणालीलाई व्यवस्थित बनाउने, दोहोरो कर प्रणाली हटाउने र करको पुनर्वितरणलाई न्यायसंगत बनाउन सघाउँछ । आयोगले पूर्णता नपाएकाले कर सम्बन्धी कार्य अहिले सरकारी वित्तीय व्यवस्था ऐन अनुरूप वा उक्त ऐनलाई देखाएर हचुवाका भरमा भइरहेको छ । यो संविधानलाई अवमूल्यन गर्ने घुमाउरो बाटो हो ।

संविधानले प्रदेश सरकारसँग स्थानीय र संघीय सरकारको अन्तरशासकीय सम्बन्धलाई दहो बनाउने कल्पना गरेको छ । त्यसका लागि तीनै तहमा शासकीय सहकार्यको प्रावधान छ । सामर्थ्यको व्यवस्थित मूल्यांकन अत्यावश्यक भए पनि पर्याप्त हुँदैन । त्यस्तो मूल्यांकनलाई नीतिगत तहमा रूपान्तरण गरिनुपर्छ । त्यस्तो आधार तय नभएसम्म न कर प्रणाली व्यवस्थित हुँच, न त दोहोरो करलाई नै ठेगान लगाउने सामर्थ्य सरकारले राख्छ ।

अन्त्यमा, ओलीले लामो समयदेखि संघीयता र गणतन्त्रको विपक्षमा अभिव्यक्ति दिई आएका हुन् । आज सरकारबाट भइरहेको संघीयताविरोधी कामकारबाही आफूले आत्मसात नगरेको स्थितिलाई कार्यान्वयन गर्ने अवस्थाको अन्तर्दून्दू हो । ओलीले हेका राङ्गुल्पर्छ, प्रदेशको सदनमा गएर भाषण दिने काम त्यस्तै एकात्मक सोच र केन्द्रबाट नियन्त्रण गर्ने अभिलाषाबाट उत्प्रेरित छ । यस्तो अभ्यासमा राजकीय ठाँट हावी छ । यसले संघीयतालाई संस्थागत गर्ने कार्यलाई अवमूल्यन गर्दै । यस्तो अभ्यासको तत्कालै अन्त्य हुन जरुरी छ । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग गठनमा भइरहेको विलम्ब मूलतः अहिलेको पेचिलो राजनीतिक सवाल हो । आयोगलाई केवल प्रशासनिक संयन्त्रमा सीमित गर्दै प्रदेशको सदनमा गएर अर्ती-उपदेश दिने छूट ओली सरकारलाई छैन । प्रदेशका सदनमा गएर भाषणबाजी गर्दैमा संघीयता संस्थागत हुने होइन । त्यसका लागि आयोगलाई तत्कालै पूर्णता दिन जरुरी छ ।

सरकार आफैले संविधानलाई अवमूल्यन गर्ने अवस्था निरन्तर हुनु उचित होइन । अब सार्वजनिक रूपमा आयोगलाई पूर्णता दिने समय तोक्नुपर्छ । अन्यथा, ओली सरकारले संविधानको अवमूल्यन गरिरहेको सवाललाई लिएर सके सबै मुख्यमन्त्रीले मिलेर, नसके कम्तीमा एकाध मुख्यमन्त्रीले संघीय सरकारविरुद्ध मुहु छाल्ने समय घक्किदैछ । अब पनि अबेर गरे मूलतः एकात्मक शासकीय संरचनालाई बहुकेन्द्रमा रूपान्तरण गर्ने राजनीतिक अवसरमाथि थप आधात पुराछ । यस्तो स्थितिको अन्त्यले मात्र अब संघीयतालाई राजनीतिक तवरमा दिशाबोध गर्दै । साथै, आर्थिक वृद्धि, सामाजिक सुरक्षा, सेवा प्रवाह र प्रतिनिधित्वजस्ता आधारभूत सवालमा साफ्ता लक्ष्य सुनिश्चित गर्ने बाटो खोल्छ । [ने]