

संविधानसभा समितिहरूको उपयोगका लागि

संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको संवैधानिक संरचना र व्यवस्थापन

अवधारणामूलक सुझाव



राष्ट्रिय शान्ति अभियान
National Peace Campaign (NPC)

संविधानसभा समितिहरूको उपयोगका लागि

भूमिका

सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको संवैधानिक संरचना र व्यवस्थापन

अवधारणामूलक सुझाव



राष्ट्रिय शान्ति अभियान

National Peace Campaign

P. O. Box: 10101, Kathmandu, Nepal

Phone: 4101505 / 6, Fax: 4101507

E-mail: peacecamp@wlink.com.np

www.campaign.org.np

भूमिका

विगतको लगभग एक दशकदेखि **राष्ट्रिय शान्ति अभियान**ले द्वन्द्व-रूपान्तरण, शान्तिस्थापना र लोकतन्त्रको संस्थागत विकासका क्षेत्रमा मुलुकका प्रमुख राजनीतिक दलहरूमाभन्ने विभिन्न कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्दै आएको छ। यसै क्रममा पछिल्ला तीन वर्षदेखि यस संस्थाले राजनैतिक दलहरू, नीति-निर्माताहरू लगायत विभिन्न सामाजिक समूहहरूमाभन्ने सङ्घीयताका विविध विषयहरूमा अध्ययन, अनुसन्धान, अन्तर्क्रिया तथा गोष्ठी, अध्ययनभ्रमण लगायतका विभिन्न कार्यक्रमहरू गर्दै आएको छ।

लामो समयदेखिको केन्द्रीकृत एकात्मक राज्यव्यवस्थाले ल्याएको राजनीतिक, आर्थिक र सामाजिक विभेदलाई रूपान्तरण गर्दै राज्य पुनःसंरचना सहितको नयाँ संविधान निर्माण गर्नका लागि संविधानसभाका समितिहरू सक्रिय भइरहेको सन्दर्भमा **राष्ट्रिय शान्ति अभियान**ले केही विषयगत समितिहरूका कार्यमा सहयोग पुगोस् भनी राज्य पुनःसंरचना तथा सङ्घीयताका सवालमा समितिहरूमाभन्ने केही अध्ययन-अनुसन्धानमूलक सन्दर्भ सामग्रीहरूको प्रस्तुति तथा अन्तर्क्रियात्मक कार्यक्रमहरूको आयोजना गरिसकेको छ।

राज्य पुनःसंरचना तथा सङ्घीयतासम्बन्धी विगतका कार्यक्रमहरूमा भएका अन्तर्क्रिया तथा सामूहिक छलफलहरूलाई ध्यानमा राखी संविधान निर्माणमा विषयगत सहयोग पुगोस् भनेर **राष्ट्रिय शान्ति अभियान**को पहिलमा विज्ञहरूले नेपालका सन्दर्भमा सङ्घीयताको संवैधानिक संरचना तथा यसको व्यवस्थापनसम्बन्धी केही विषयहरूलाई यहाँ सङ्क्षेपमा प्रस्तुत गर्नुभएको छ।

केही वर्षदेखि सङ्घीयताका विभिन्न आयाम र विषयमाथि अध्ययन-अनुसन्धान गरिरहेका विज्ञहरू प्राध्यापक कृष्ण खनाल, बालकृष्ण माबुहाङ, डा. शंकर शर्मा, श्रीकृष्ण अनिरुद्ध गौतम, सुनील पोखरेल र सुरेन्द्रकुमार महतोको संयुक्त प्रयासस्वरूप

विविधताको व्यवस्थापन, शासनप्रणालीको संवैधानिक संरचना र स्वरूप, अधिकार र जिम्मेवारीको बाँडफाँड एवं संघीय शासनप्रणालीमा अन्तर्क्रियाका प्रबन्ध लगायतका विषयहरू यसमा समावेश गरिएका छन् ।

राष्ट्रिय शान्ति अभियानको पहलमा विज्ञहरूका अध्ययन-अनुसन्धानबाट प्रस्तुत **अवधारणामूलक सुझाव** सङ्घीयकरणका मान्यता स्थिर गर्नमा तथा सङ्घ-सञ्चालनमा समेत उपयोगी हुनेछन् र संविधानसभाका समितिहरू यहाँ समेटिएका विषयगत सार-स्वरूपबाट विशेष लाभान्वित हुनेछन् भन्ने कुरामा हामी आशावादी छौं ।

राष्ट्रिय शान्ति अभियान

काठमाडौं, नेपाल
वैशाख २०६६

राष्ट्रिय शान्ति अभियानको पहलमा राज्य पुनःसंरचना तथा सङ्घीयता सम्बन्धी विगतका कार्यक्रमहरूमा भएका अन्तर्क्रिया तथा सामूहिक छलफलहरूलाई मध्यनजर गर्दै सङ्घीयताका विभिन्न आयाम र विषयमाथि अध्ययन अनुसन्धान गरिरहनुभएका तल उल्लेखित विज्ञहरूको संयुक्त प्रयास स्वरूप यो अवधारणामूलक सुझाव तयार गर्न सम्भव भएको हो ।

राष्ट्रिय शान्ति अभियानको पहलमा प्रस्तुत अवधारणामूलक सुझावले संघीयकरणका मान्यता स्थिर गर्न तथा संघ-सञ्चालनमा समेत उपयोगी हुने एवं संविधानसभाका समितिहरू यहाँ समेटिएका विषयगत सार-स्वरूपबाट विशेष लाभान्वित हुनेछन् भन्ने कुरामा हामी आशावादी छौं ।

कृष्ण खनाल: विगत तीस वर्षदेखि प्राध्यापन र अनुसन्धानमा संलग्न कृष्ण खनाल त्रिभुवन विश्वविद्यालय, कीर्तिपुरमा राजनीतिशास्त्र विषयका प्राध्यापक हुनुहुन्छ । लोकतन्त्र, समावेशीकरण, गणतन्त्र, संविधानसभा, समानुपातिक प्रतिनिधित्व, संघीय राज्य प्रणालीका बारेमा उहाँका पुस्तक तथा अनुसन्धानमूलक कृतिहरू प्रकाशित भएकाछन् ।

बालकृष्ण माबुहाड: आदिवासी/जनजाति हक अधिकारको मुद्दामा लामो समयदेखि कार्यरत माबुहाड विभिन्न संघ सस्थामा आवद्ध हुनुका साथै विगत १५ वर्षदेखि त्रिभुवन विश्वविद्यालयमा अध्यापनरत हुनुहुन्छ । संघीयतामा जातीय तथा भाषिक स्वशासनको आधारलाई बहुजातीय नेपाली समाजको लोकतान्त्रिकरण र आधुनिकीकरणको प्रमुख आधारशीला बनाइनु पर्दछ भन्ने दृष्टिकोणले व्यापक बहसमा संलग्न हुनुहुन्छ र सो विषयमा उहाँका अनुसन्धानमूलक कृतिहरू प्रकाशित भएका छन् ।

शंकर शर्मा: राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय संघ सस्थाहरूमा परामर्शदाताका रूपमा कार्यरत शर्मा राष्ट्रिय योजना आयोगको पूर्व उपाध्यक्ष हुनुहुन्छ । शर्मासँग सरकारी, अन्तर्राष्ट्रिय संघ/संस्था र आर्थिक अनुसन्धानका क्षेत्रमा कार्य गरेको

गहन अनुभव रहेकोछ । अर्थतन्त्र, उर्जा र वातावरण सम्बन्धी विभिन्न विषय समेटिएका पुस्तक तथा दर्जनौ लेखहरू प्रकाशित भइसकेका छन ।

श्रीकृष्ण अनिरुद्ध गौतम: राजनीतिक विश्लेषक र विचारप्रधान स्तम्भकारका रूपमा परिचित गौतम विगत दश वर्षदेखि लोकतान्त्रिक राज्यपद्धतिका विभिन्न आयामबारे अध्ययन-अनुसन्धानरत हुनुहुन्छ । संङ्घीयताका अध्येताका रूपमा क्रियाशील गौतमले यस विषयमा दर्जनौ अध्ययनहरू प्रस्तुत गर्नुभएको छ ।

सुनिलकुमार पोखरेल: लामो समयदेखि विकास र मानव अधिकार क्षेत्रमा कार्यरत पोखरेल ईन्जिनियर हुनुहुन्छ । द्वन्द्व र सहअस्तित्व साथै ग्रामिण विकासमा स्नातकोत्तर पोखरेल GIS programका ज्ञाता हुनुहुन्छ । हाल सङ्घीयतामा प्राकृतिक स्रोत साधनहरूको उचित व्यवस्थापन लगायत द्वन्द्वरूपान्तरण आदिका क्षेत्रमा अध्ययन अनुसन्धान तथा प्रस्तुतिमा सकृय हुनुहुन्छ ।

सुरेन्द्रकुमार महतो: विगत सत्र वर्षदेखि कानुन व्यवसायमा संलग्न अधिवक्ता महतो नेपाल जेसीजको राष्ट्रिय अध्यक्ष र नेपालबार ऐशोसिएशनको केन्द्रिय कार्य समिति सदस्य समेत भई काम गरी सक्नु भएको छ । सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र, समानुपातिक प्रतिनिधित्व, सङ्घीय राज्यप्रणाली, समावेशीकरणका पक्षमा आवाज उठाउँदै आउनुभएका महतो राज्यको पुनःसंरचनाको सवालमा आफ्नो क्षेत्रबाट सक्रियतापूर्वक अध्ययन-अनुसन्धानमा सक्रिय हुनुहुन्छ ।

विषयसूची

परिचय	९
सङ्घीयताका आधारभूत सिद्धान्तहरू	११
सङ्घीय एकाइ निर्माणका आधारहरू	१३
शासन प्रणालीको संरचना र स्वरूप	१७
सङ्घ र एकाइ बीच अधिकार र जिम्मेवारीको बाँडफाँड	३१
प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन र अधिकारको बाँडफाँड	४०
सङ्घीय प्रणालीमा अन्तर्क्रियाको प्रबन्ध	४४
परिशिष्ट १	४९
खर्चभारको दायित्व निर्धारणका लागि प्रतिनिधिमूलक सूची कर निर्धारण गर्ने अधिकार विभाजनसम्बन्धी प्रतिनिधिमूलक सूची	
परिशिष्ट २	५१
संविधानमा राखिनुपर्ने प्राकृतिक स्रोतसम्बन्धी सूची	
परिशिष्ट ३	५२
सङ्घीयकरणका क्रममा एवम् सङ्घीयतामा प्रवेश गरिसकेपछिका सम्भावित तनावका स्वरूपहरू	
परिशिष्ट ४	५३
नक्सा : कुल प्राकृतिक स्रोत साधनको सम्भाव्यता	
परिशिष्ट ५	५४
नक्सा : प्रति व्यक्ति आयको सम्भाव्यता	

परिचय

संविधान लेखनको कुरा गर्दा अहिले सङ्घीय संरचना सर्वाधिक चासोको विषय बनेको पाइन्छ। राजनीतिक दलहरू लगायत विभिन्न सरोकारवाला समुदाय तथा व्यक्तिहरूबाट अनेकौँ प्रस्तावहरू आएका छन्। ती प्रस्तावहरू खास गरेर सङ्घीय एकाइहरूको नाम र नक्सामा बढी केन्द्रित हुने गरेका छन्। लामो समयदेखि एकात्मक संरचना र केन्द्रीकृत व्यवहारमा अभ्यस्त रहँदै आएको हाम्रो जस्तो राज्यको सङ्घीयकरण गर्ने काम निश्चित रूपमा कठिन र चुनौतीपूर्ण हुन्छ। तथापि सङ्घीयताका आधारभूत मूल्य र मान्यताका रूपमा रहँदै आएका लोकतन्त्र, अन्तर्निर्भरता र सहअस्तित्वको संस्कारलाई अहिलेदेखि नै स्थापित गर्न सके सङ्घीयताको भविष्य दिगो र अभ्यासयोग्य हुन सक्नेछ।

सामान्यतया विश्वका धेरैजसो भौगोलिक रूपमा ठूला देशहरूले सङ्घीय राज्यप्रणाली अँगालेको पाइन्छ। तर कतिपय साना देशहरूले पनि (जुन नेपालभन्दा साना छन्) विभिन्न ऐतिहासिक पृष्ठभूमि वा आन्तरिक विविधताका कारण सङ्घीय व्यवस्थाको अभ्यास गरेका छन्। यसले गर्दा ती देशहरूमा विद्यमान भाषिक, जातीय तथा सांस्कृतिक द्वन्द्वको शान्तिपूर्ण व्यवस्थापन सहज भएको पनि पाइन्छ। साथै ती देशहरूमा जातीय तथा सांस्कृतिक विविधताले राष्ट्रिय पुँजीका रूपमा मान्यता पाएको देखिन्छ। त्यसैले सङ्घीयता भनेको ठूला देशहरूले मात्र अभ्यास गर्ने प्रणाली होइन। नेपाल भौगोलिक आकारमा धेरै ठूलो देश होइन। भूगोलको राजनीतिक एवं प्रशासनिक व्यवस्थापनका लागि नेपाल सङ्घीयतामा जानुपरेको होइन। नेपालले सङ्घीय राज्यसंरचनामा जाने निर्णय गर्नुका पछाडि केही खास विशिष्ट कारणहरू छन्।

नेपालमा सङ्घीयताको माग जनजाति र मधेसी समुदायहरूबाट आएको हो। यस मागको चुरोमा नेपाली समाजमा विद्यमान भाषिक, जातीय एवं सांस्कृतिक विविधता र पहिचानको मान्यता तथा क्षेत्रीय स्वायत्तताको आकाङ्क्षा सशक्त

रूपले अन्तर्निहित छ । तसर्थ नेपाल राज्यको सङ्घीयकरण गर्दा यसका एकाइ रूपमा बनाइने प्रदेशहरूले* सर्वप्रथम यस तथ्यलाई कुनै न कुनै रूपमा आत्मसात् गर्नु आवश्यक छ । प्रदेश रचना गर्दा समुदायहरूको पहिचानको मान्यता र संरक्षणको अनुभूति हुन सक्ने कुरालाई अधिकतम ध्यानमा राख्नु जरुरी छ । यसले प्रदेशहरूमा भावनात्मक एकताको अभिवृद्धि गर्नेछ । नेपाल सङ्घीयतामा जानुपछाडिको प्रमुख कारण पनि यही नै हो । यसले नेपाली राष्ट्रियतालाई मजबुत बनाउने र राष्ट्रिय एकताका नयाँ आधारहरूको निर्माण र विकास गर्ने विश्वास गर्न सकिन्छ ।

सङ्घीय राज्यनिर्माणको अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष आपसी सम्भौताको संस्कृति हो । नेपाली जनतामा जुन प्रकारको जातीय, भाषिक तथा सांस्कृतिक विविधता छ, सोहीअनुसार पहिचानका मान्यता र स्वायत्तताका आकाङ्क्षा मुखरित भएका छन् । पहिचानका मुद्दाहरू बेलाबेलामा आपसमा मेल नखानेजस्ता पनि देखिन्छन् । एउटालाई स्वीकार गर्दा अर्काको महत्व गौण होला भन्ने आशङ्का पनि हुन्छ । तसर्थ त्यसको राजनीतिक व्यवस्थापनका लागि परस्परमा सम्भौता र सहमति पनि निर्माण गर्न सक्नुपर्छ । सम्भौताको संस्कृतिविना सङ्घीय राज्यको निर्माण र अभ्यास सम्भव छैन । सङ्घीय राज्यले समुदायहरूका बीच आपसी विश्वास, सम्मान र साहचर्यको वातावरण दिन सक्छ, भन्ने मान्यता छ । सङ्घीय राज्यको खाका कोर्दा एकाविहानै यो सबै किसिमले परिपूर्ण हुने कुरा पनि होइन । सङ्घमा प्रवेश गरेपछि आउँदा दिनहरूमा यसको क्रमशः विकास गर्दै जानुपर्छ । नयाँ बन्ने संविधानले त्यस्तो सम्भावना र शान्तिपूर्ण पहलका उपाय र मार्गहरू खुला राख्नुपर्छ ।

राष्ट्रिय शान्ति अभियानले विगत तीन वर्षभन्दा लामो समयदेखि सङ्घीयताका विभिन्न पक्षहरूमा विज्ञहरूद्वारा सङ्घीयतासम्बन्धी विषयगत अध्ययन-अनुसन्धान गराउनुका साथै राजनीतिक दलहरूसँग पटकपटक गरेका अन्तर्क्रिया एवं सामूहिक छलफलहरूलाई समेत ध्यानमा राखी संविधान निर्माणमा विषयगत सहयोग पुगोस् भनेर यहाँ नेपालका सन्दर्भमा सङ्घीयताको संवैधानिक संरचना तथा यसको व्यवस्थापनसम्बन्धी केही विषयहरूलाई सङ्क्षेपमा प्रस्तुत गरेका छौं ।

हामीले यहाँ सङ्घका एकाइहरूलाई प्रदेश भनेर उल्लेख गरेका छौं । त्यस्ता एकाइहरूलाई अन्य नामले पनि सम्बोधन गर्न सकिन्छ, जस्तै प्रान्त, राज्य, क्षेत्र आदि ।

सङ्घीयताका आधारभूत सिद्धान्तहरू

नेपालका सन्दर्भमा सङ्घीयताको संवैधानिक प्रावधान र व्यवस्थापनको चर्चा गर्नुभन्दा पहिले सङ्घीयताका विश्वसम्मत आधारभूत सिद्धान्तहरू केके हुन् ? तिनको केकस्तो अभ्यास भइरहेको छ भनेर सङ्क्षिप्त चर्चा गर्नु सामयिक हुनेछ ।

सङ्घीय प्रणालीका लागि लिखित संविधान अनिवार्य मानिन्छ । संविधानले सङ्घ र त्यसमा अङ्गीभूत एकाइहरूको कार्यक्षेत्र, अधिकारको वितरण, शासनसंरचना आदि कुराहरूको व्यवस्था गरेको हुन्छ । सङ्घीयताको चुरोमा जनता जहाँ बस्छन् राज्यको अधिकार त्यहीं हुन्छ र त्यहाँबाट खटाइएका अधिकारहरू मात्र माथिल्ला निकाय वा केन्द्रमा हुन्छन् भन्ने मान्यता अन्तर्निहित हुन्छ । सङ्घीय राज्य भनेको विविध जाति, भाषा, धर्म, संस्कृति र क्षेत्रीय विविधताका बावजुद एउटै राष्ट्रिय संरचनामा स्वायत्ततासहित विविधताको व्यवस्थापन गर्ने राजनीतिक दर्शन र प्रणाली हो । यसले अलगअलग रहेका एकाइहरूलाई समान उद्देश्य प्राप्तिका लागि सँगै ल्याउने र सँगै रहेकाहरूलाई अलग हुन नपर्ने अवस्था प्रदान गर्छ ।

सङ्घीय राज्यमा संविधानले दुई तहको शासकीय संरचना र तिनको स्वायत्तता ग्यारेन्टी गरेको हुन्छ । सङ्घका अङ्गीभूत एकाइहरूमा स्वशासन र सङ्घीय तह अर्थात् केन्द्रमा सहशासनको व्यवस्था हुन्छ । सङ्क्षेपमा भन्नुपर्दा सङ्घीय राज्यका संवैधानिक विशेषताहरू निम्नानुसार हुन्छन् :

- १) सामान्यतया यो बहुसंवैधानिक व्यवस्था हो । पुराना सङ्घीय राज्यहरू (संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विट्जरल्यान्ड, अस्ट्रेलिया आदि) मा प्रदेशहरूको छुट्टै संविधान छ । तर पछि सङ्घीकृत भएका देशहरू (भारत, पाकिस्तान, स्पेन, बेल्जियम, आदि) मा प्रदेशहरूको छुट्टै संविधान छैन । दक्षिण अफ्रिकामा सङ्घीय संविधानमा नै प्रदेशहरूका बारेमा सबै कुरा उल्लेख छ तथापि त्यहाँ प्रदेशहरूले आफ्नो संविधान बनाउन पाउने ऐच्छिक प्रावधान पनि छ ।

- २) केन्द्र र प्रदेशहरूले अलगअलग वा एउटै संविधानअन्तर्गत समान संवैधानिक सिद्धान्त र मान्यताअनुसार एकअर्काको हस्तक्षेप वा निर्देशनबाट मुक्त रही सहअस्तित्वका आधारमा स्वायत्त रूपले आफ्नो शासन आफैँ सञ्चालन गर्दछन् ।
- ३) प्रदेशहरू समानान्तर रूपले चलेका हुन्छन् भने कतिपय विषयहरूमा केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूले समवर्ती रूपमा साभेदारी पनि गरेका हुन्छन् ।
- ४) केन्द्र आफैँमा अलग तर सामूहिक रूपमा निर्मित संरचना पनि हो जुन आफ्नो कामका लागि प्रदेशहरूसँग निर्भर हुँदैन । तर सङ्घीय सरकारको आम जनताबीच जाने र उनीहरूका नाममा काम गर्ने अधिकार सुनिश्चित गरिएको हुन्छ ।
- ५) प्रदेशहरूको भौगोलिक तथा राजनीतिक हैसियत र स्वायत्तता एवं निरन्तरता सुनिश्चित गरिएको हुन्छ ।
- ६) केन्द्रीय शासन संरचनामा प्रदेशहरूको सहभागिताको स्वरूप (सामान्यतया व्यवस्थापिकाको दोस्रो सदनमा प्रतिनिधित्वका माध्यमबाट) निर्धारण गरिएको हुन्छ ।
- ७) केन्द्र र प्रदेशको संवैधानिक हैसियत कसैले पनि एकपक्षीय रूपमा परिवर्तन गर्न पाउँदैन । त्यसैले संविधान संशोधनका लागि प्रदेशहरू वा तिनको प्रतिनिधित्व भएको दोस्रो सदनको सहभागिता अनिवार्य मानिन्छ ।
- ८) सङ्घ-सञ्चालनका क्रममा उत्पन्न हुन सक्ने मतभेदहरू र विवाद सुल्झाउन अन्तर्संस्थागत संवाद अथवा अन्तर्क्रियाको व्यवस्था हुन्छ ।
- ९) सङ्घीयता परस्पर संवाद, सम्झौता र सहमतिको सिद्धान्तमा आधारित लोकतान्त्रिक राज्यप्रणाली हो । संविधानले यसको प्रत्याभूति गर्नुपर्छ ।
- १०) सङ्घीय राज्य आन्तरिक रूपमा बहुपहिचान र बहुतहको राजनीतिक प्रणाली भए पनि अन्तर्राष्ट्रिय समुदायमा सङ्घीय सरकारले एकल पहिचानको मान्यता पाएको हुन्छ ।

सङ्घीय एकाइ निर्माणका आधारहरू

नेपाल राज्यलाई सङ्घीयकरण गर्नुपर्ने मुख्य कारण निःसन्देह नेपाली जनतामा विद्यमान जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक एवं क्षेत्रीय विविधता, पहिचान र स्वायत्तताको आकाङ्क्षा नै हो । यसको राजनीतिक मान्यता र व्यवस्थापनमा नै नेपालमा आफ्नै मौलिकतासहितको सङ्घीय संरचना निर्माणको औचित्य स्थापित हुन्छ । नेपालमा कुनै पनि जातीय/भाषिक समुदाय बहुमतमा छैनन् । तथापि कतिपय समुदायहरू निश्चित भौगोलिक क्षेत्रमा ऐतिहासिक रूपमा बस्दै आएका छन् । पछिल्लो जनगणना (सन् २००१) मा देखिने जनसाङ्ख्यिकीय भूगोल परिशिष्टमा दिइएको नक्साबाट अझ स्पष्ट हुन्छ (नक्सा पेज नं. १४) । ती ठाउँहरूमा उनीहरूको सघन एवं बहुसङ्ख्यक उपस्थिति अद्यापि कायम छ । तसर्थ प्रदेश रचना गर्दा ऐतिहासिक धातथलोको सिद्धान्तलाई पनि प्राथमिकतामा राख्नु जरुरी हुन्छ ।

उपर्युक्त सन्दर्भमा प्रदेश निर्माणका आधार र उपायहरू निम्नानुसार हुन सक्छन् :

१. जातीय, भाषिक तथा ऐतिहासिक विशिष्टतासहितको भौगोलिक तथा क्षेत्रीय अनुकूलतालाई प्राथमिक आधार मान्ने । यसो गर्दा लिम्बू, राई, तामाङ, नेवारी, मैथिली, भोजपुरी, मगर, गुरुङ, अवधी, थारू, खस/पर्वते जाति तथा भाषिक समुदायहरूको सघन बस्ती र ऐतिहासिक एवं सांस्कृतिक पहिचानका आधारमा प्रदेशहरूको रचना हुन सक्छ ।
२. जनसङ्ख्या, प्राकृतिक स्रोत तथा साधनको उपलब्धता, राजनीतिक/प्रशासनिक सम्भाव्यता र आर्थिक विकासका पूर्वाधारहरूलाई थप आवश्यकीय आधार मान्न सकिन्छ ।
३. कुनै पनि प्रदेश अर्को प्रदेशबाट परिवेष्टित वा घेराबन्द हुनु हुँदैन । जस्तो अहिले तामाङ समुदायलाई केन्द्रित गरेर प्रस्ताव गरिएको प्रदेशले नेवार समुदायकेन्द्रित काठमाडौँ उपत्यका प्रदेशलाई पूर्णरूपमा घेरेको पाइन्छ ।
४. यसरी प्रदेशहरूको निर्माण गर्ने हो भने बढीमा ११ देखि १३ वटा प्रदेशहरूको सम्भावना देखिन्छ ।

५. प्रदेशहरू कुनै न कुनै रूपमा बहुजातीय, बहुभाषिक तथा बहुसांस्कृतिक प्रकृतिका नै हुनेछन्। यस्तो अवस्थामा कतिपय जाति र समुदायको पहिचानलाई समेट्न सकिन्न। तिनका लागि केन्द्र र प्रदेशको तहमा सांस्कृतिक परिषद् गठनको संवैधानिक व्यवस्था गर्न सकिन्छ।
६. प्रदेशहरूको खाका तयार गर्दा प्रभावित हुने समुदायसँग राज्य र राजनीतिक दलहरूले परामर्श गरी आपसी समझदारी र सहमति निर्माण गर्न सके राम्रो हुनेछ।
७. प्रदेशहरूको खाका तयार गर्दा सङ्घीय राजधानी कहाँ रहने, त्यसको राजनीतिक हैसियत कस्तो हुने भन्ने कुरा पनि संविधानमा नै स्पष्ट हुनुपर्छ। अन्य देशहरूको अभ्यासलाई हेर्दा १) कहीं प्रदेशसरह स्वायत्त महानगर, २) कहीं कुनै प्रदेशमा समाहित वा ३) कहीं केन्द्रशासित क्षेत्रका रूपमा राख्ने गरेको पाइन्छ।
८. नेपालका सन्दर्भमा प्रायः सबैजसो दलहरूले तीन तहको सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय संरचनाको प्रस्ताव गरेका छन्।
९. सङ्घीयताले स्थानीय तहमा विकेन्द्रित एवं स्वायत्त सरकारको आवश्यकता र औचित्यलाई कहीं पनि निषेध गर्दैन। स्थानीय शासन सामान्यतया प्रदेशको क्षेत्राधिकारभित्र पर्छ। प्रभावकारी स्थानीय सरकार र स्वशासनका लागि संविधानमा नै त्यसको संरचना र कार्यक्षेत्र प्रस्ट गरिने प्रचलन छ। तर त्यसो गर्दा प्रदेशको कार्यक्षेत्र अवमूल्यन नहुने र थप प्रशासनिक भन्कट नहुनेतर्फ विचार पुऱ्याउनु आवश्यक हुन्छ।

भाषानीति

नेपाल समग्रतामा बहुभाषिक राज्य हो। त्यसकारण भाषानीतिका बारेमा पनि संविधान स्पष्ट हुनुपर्छ। नेपालका राष्ट्रिय भाषाहरूको निश्चित मापदण्डसहित संविधानमा अनुसूची बनाउनु उचित हुनेछ। केन्द्र र प्रदेशहरूमा सरकारी कामकाजमा प्रयोग हुने भाषाको संविधानमा नै स्पष्ट उल्लेख गरिनुपर्छ। यसका निम्न विकल्पहरू हुन सक्छन् :

१. पहिलो वा दोस्रो भाषाका रूपमा बोल्नेहरूको सङ्ख्या वा यस्तै अन्य आधारमा निश्चित मापदण्ड पूरा गरेका भाषालाई सरकारी कामकाजको प्रयोजनको भाषाका रूपमा संविधानमा सूचीकृत गर्ने,

२. केन्द्र र अन्तर्प्रदेशिक प्रयोजनका लागि नेपालीसहित दुई वा तीन भाषालाई सरकारी कामकाजको भाषा तोक्ने,
३. प्रदेशका हकमा त्यहीँको व्यवस्थापिकाले कम्तीमा दुई भाषालाई सरकारी कामकाजको भाषाका रूपमा तोक्न सक्ने,
४. निश्चित परिभाषा र मापदण्डसहित राष्ट्रिय भाषाहरूको सूची संविधानमा समावेश गर्ने ।

सङ्घीय एकाइको नाम

प्रदेशहरूको नामका बारेमा पनि भिन्नभिन्न मतहरू छन् । कसैले जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक, भौगोलिक वा ऐतिहासिक महत्व प्रदान गर्ने जातीय वा भाषिक समुदायका नाममा सङ्घीय एकाइको नाम राख्नुपर्छ भनेका छन् त कसैले सकभर सबैलाई मान्य हुने गरी नाम राख्नुपर्छ भनेका छन् । वास्तवमा नाम भनेको आफैँमा जाति, संस्कृति र इतिहाससापेक्ष कुरा हो तथापि साभ्ना पहिचान जनाउने नाम भए प्रदेशका प्रति सबैको समान लगाव विकसित हुनेछ । यसबारेमा निम्न उपायहरू अवलम्बन गर्न सकिन्छ :

१. साभ्ना पहिचान जनाउने उपयुक्त नामको खोजी गर्ने, सुभाब माग्ने ।
२. जातीय, भाषिक तथा सांस्कृतिक महत्व झल्कने नाम कुनै पनि क्षेत्र वा प्रदेशका सन्दर्भमा एकले अर्काका विचारप्रति सहमति जनाउने अर्थमा लिनुपर्दछ । यसलाई एउटा पहिचानको स्वीकृति र अर्काको अस्वीकृतिका रूपमा लिनुहुँदैन ।
३. जहाँ सहमति हुन सक्दैन त्यहाँ सम्बन्धित सङ्घीय एकाइको वैधानिक अधिकारक्षेत्रभित्र राखेर लोकतान्त्रिक उपाय (जस्तै सम्बन्धित प्रदेशको व्यवस्थापिकाको पूर्ण बहुमतका आधारमा) ले सुल्झाउने विकल्प पनि लिन सकिन्छ ।

शासनप्रणालीको संवैधानिक संरचना र स्वरूप

नेपालको भावी संविधानको एउटा महत्वपूर्ण पक्ष शासनसंरचना पनि हो । सङ्घीय गणराज्यको संरचनामा रूपान्तरण हुन लागेका सन्दर्भमा भावी संविधानले सङ्घ र यसका अङ्गीभूत एकाइहरू तथा स्थानीय तहमा समेत मेल खाने गरी शासकीय संरचनाको निर्धारण गर्नुपर्छ । यसले लोकतान्त्रिक शासनका विश्वव्यापी एवं आधारभूत सिद्धान्तहरूलाई पनि अङ्गीकार गरेको हुनुपर्छ । ती सिद्धान्तहरू भनेका दलीय स्वतन्त्रता एवं बहुदलीय प्रतिस्पर्धामा आधारित आवधिक निर्वाचन, निर्वाचनमा अभिव्यक्त बहुमतका आधारमा शान्तिपूर्ण तवरले सत्ता हस्तान्तरण, बहुमतका आधारमा विधिको शासन, अल्पमतको मान्यता र सम्मान, शक्तिको पृथकीकरण र सन्तुलन, सरकारको स्थायित्व तथा प्रभावकारिता, उत्तरदायी एवं प्रभावकारी सरकार आदि हुन् । साथै शासनप्रणालीको चयन गर्दा हाम्रो सामाजिक बोनोट, विविध समुदायको आकाङ्क्षा र विगतका अनुभवहरू समेतलाई ध्यान दिनु आवश्यक हुन्छ । यहाँ नेपालका सन्दर्भमा विभिन्न राजनीतिक दलहरूले प्रस्ताव गरेका चर्चित एवं उपयुक्त हुन सक्ने शासकीय स्वरूपका केही विकल्पहरूको सङ्क्षिप्त विवेचना गरिएको छ ।

१. राष्ट्रध्यक्ष/राज्यप्रमुख

राज्यप्रमुखका रूपमा राष्ट्रपतिको स्थान र भूमिका हामीले रोज्ने शासनप्रणालीका चरित्रमा निर्भर गर्छ । तलका बुँदाहरूले यसलाई अरू स्पष्ट पार्नेछन् :

२. कार्यपालिका

२.१. कार्यकारी राष्ट्रपतिसहितको कार्यपालिका

जनताले बालिग मताधिकारका आधारमा निर्वाचित गरेको व्यक्तिले व्यवस्थापिकाबाट स्वतन्त्र रहेर सरकार र राज्यप्रमुख दुवैका हैसियतमा

कार्यपालिकाको समग्र काम गर्ने शासनव्यवस्थालाई राष्ट्रपतीय प्रणाली भनिन्छ। यो प्रणाली सर्वप्रथम १८औँ शताब्दीको अन्त्यतिर संयुक्त राज्य अमेरिकाबाट प्रारम्भ भएको हो। यसको सैद्धान्तिक आधारभूमि भनेको सरकारका तीन प्रमुख कामहरू विधिनिर्माण, त्यसको कार्यान्वयन र विधिपालनाको ग्यारेन्टी अर्थात् व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका एक-अर्काबाट पृथक् र स्वतन्त्र राखिनुपर्छ भन्ने हो। संयुक्त राज्य अमेरिका, अमेरिकी महाद्वीपका प्रायः सबै मुलुकहरू र एसिया, अफ्रिकालगायतका देशहरूमा यस प्रणालीको अभ्यास भइरहेको छ।

कार्यकारी राष्ट्रपतिसहितको कार्यपालिकाको निम्नानुसार संवैधानिक व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुनेछ :

- बालिग मतका आधारमा सबै नागरिकले प्रत्यक्ष मतदानबाट राष्ट्रपतिको निर्वाचन गर्ने। राष्ट्रपतिको उम्मेदवारीसँगै उपराष्ट्रपतिको उम्मेदवार पनि सार्वजनिक गर्ने र राष्ट्रपतिमा जो विजयी हुन्छ उसैले प्रस्ताव गरेको उम्मेदवार उपराष्ट्रपति पदमा स्वतः निर्वाचित भएको मान्ने।
- ४ वर्षको कार्यकाल रहने र एकै व्यक्ति पुनःनिर्वाचित भएमा लगातार दुई कार्यकालसम्म मात्र राष्ट्रपति हुन पाउने।
- निर्वाचनमा विजयी हुन पूर्ण बहुमत (अर्थात् ५० प्रतिशतभन्दा बढी) चाहिने। पहिलो चरणमा कसैले पूर्ण बहुमत नल्याएमा दोस्रो चरणमा सबैभन्दा बढी मत ल्याउने २ जना उम्मेदवारका बीच मात्र प्रतिस्पर्धा हुने।
- दोस्रो चरणको चुनावको विकल्पका रूपमा एकल सङ्क्रमणीय मत वा यस्तै अन्य उपाय पनि खोजी गर्न सकिन्छ।
- राष्ट्रपतिको पदावधिको प्रारम्भ हुने दिन संविधानमा नै उल्लेख गर्ने (१५ जेठ वा यस्तै राजनीतिक महत्वको कुनै दिन) र पदावधि सकिनुभन्दा कम्तीमा एक महिनाअगाडि चुनाव सम्पन्न गर्ने।
- राष्ट्रपतिका विरुद्ध महाभियोग लगाउन सकिने र व्यवस्थापिकाको दुवै सदनबाट दुईतिहाइ बहुमतसहित सो प्रस्ताव पारित भएमा पद मुक्त हुने।
- राज्यप्रमुख र सरकारप्रमुखका रूपमा राष्ट्रपतिले गर्नुपर्ने काम, कर्तव्य र अधिकारहरूलाई संविधानमा स्पष्ट खुलाउने।

- राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीको नियुक्तिका लागि व्यवस्थापिकाको तल्लो सदनमा नाम प्रस्ताव गर्ने र सो प्रस्तावलाई सदनको पूर्ण बहुमतले अनुमोदन गरेमा नियुक्ति गर्ने ।

- राष्ट्रपति र प्रधानमन्त्रीको कार्यक्षेत्रलाई संविधानमा नै स्पष्ट व्यवस्था गर्ने ।

यस प्रणालीको अभ्यास गर्दा आउन सक्ने सकारात्मक परिणामहरू

- यस प्रणालीमा सरकारका तीनवटै अङ्ग कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाबीच शक्तिको पृथकीकरण हुने भएकाले आफ्ना कार्यक्षेत्रमा राष्ट्रपतिले निर्धारित अवधिका लागि हुक्कसँग काम गर्न पाउनेछ । यसबाट सरकारको स्थायित्व र प्रभावकारिता बढ्न सक्छ ।
- यसमा राष्ट्रपतिले जनताबाट सोभै शासन गर्ने जनादेश पाउने भएकाले सरकारको स्थायित्वका लागि व्यवस्थापिकासँग निर्भर हुनुपर्दैन ।
- आम जनताले निर्वाचन गर्ने भएकाले राष्ट्रपति प्रत्यक्ष रूपमा जनताप्रति जिम्मेवार हुन्छ, र उसलाई जनहितमा शासन सञ्चालन गर्न तथा राज्यका तर्फबाट सेवा प्रदान गर्न बढी सजिलो हुन्छ ।
- संसदीय बहुमतका आधारमा प्रधानमन्त्रीको व्यवस्था हुँदा कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाको सम्बन्ध सहज हुन सक्छ ।

सम्भावित नकारात्मक परिणामहरू

- यस प्रणालीमा राष्ट्रपतिमा बढी शक्ति केन्द्रित हुने भएकाले एकाधिकारवादी प्रवृत्ति हावी हुने जोखिम रहन्छ । ल्याटिन अमेरिकी र कतिपय अफ्रिकी तथा एसियाली देशहरूमा राष्ट्रपति अन्ततः अधिनायकवादी भएका धेरै उदाहरणहरू छन् । ती देशहरूमा व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाले त्यसको प्रभावकारी नियन्त्रण गर्न सकेको पाइँदैन ।
- यस प्रणालीमा जित्नेले सबै लिने प्रवृत्ति हावी हुन्छ । विविधतापूर्ण समाजका लागि यसले सत्तामा साभेदारी र सन्तुलन कायम राख्न मद्दत गर्दैन ।
- राष्ट्रपति एउटा दलको र व्यवस्थापिकामा अर्को दलको बहुमत भएमा राष्ट्रपतिको काममा व्यवधान पैदा हुन सक्छ र कार्यपालिकाको गति अवरुद्ध हुन सक्छ ।

- एउटै दलको भएमा प्रधानमन्त्री सधैं राष्ट्रपतिको छायाँमा पर्ने सम्भावना हुन्छ भने भिन्न दलको भएमा द्वन्द्व बढ्न सक्छ र सरकारका काममा समन्वय गर्न कठिनाई हुन्छ ।
- प्रत्यक्ष निर्वाचनको खुला प्रतिस्पर्धामा ठूला र सुविधाप्राप्त समुदायका उम्मेदवारहरू मात्र विजयी हुने सम्भावना बढी हुन्छ । महिला, दलितलगायत ससाना समुदायका प्रतिनिधिको त्यहाँ पुग्ने सम्भावना अत्यन्तै न्यून हुन्छ ।

२.२ वेस्टमिन्स्टर मोडेलको संसदीय प्रणाली

लोकतान्त्रिक शासनव्यवस्थाको विकासमा संसदीय प्रणालीको धेरै लामो भूमिका छ । बेलायतमा राजाको निरङ्कुश शासनलाई सीमित गर्न र जनताप्रति उत्तरदायी शासन कायम गर्ने प्रयासका क्रममा यसको विकास भएको हो । बेलायतको औपनिवेशिक प्रभावमा परेका एसिया र अफ्रिकाका धेरै देशहरूले स्वतन्त्रतापछि यही प्रणालीलाई अपनाए । यस प्रणालीमा कार्यपालिकाको निर्माण र निरन्तरता संसद्मा दलहरूको उपस्थितिको स्वरूपमा निर्भर गर्छ । जनताको प्रत्यक्ष मतदानबाट संसद्, खास गरेर तल्लो सदनको निर्माण हुन्छ र त्यहाँ विकसित दलीय समीकरणका आधारमा सरकारको निर्माण र विनिर्माण हुन्छ । संसद्बाट अपेक्षित सहयोग नपाएमा प्रधानमन्त्रीलाई संसद् विघटन गरी चुनावमा जाने विशेषाधिकार हुन्छ । यसैलाई वेस्टमिन्स्टर (Westminster) प्रणाली भनिन्छ ।

वेस्टमिन्स्टर प्रणाली बेलायतबाहेक भारत, क्यानडा, अस्ट्रेलिया लगायतका देशहरूमा प्रचलनमा छ । तर जहाँ समानुपातिक प्रतिनिधित्वसहितको चुनाव प्रणाली अभ्यास गरिन्छ, ती देशहरूको संसदीय प्रणाली वेस्टमिन्स्टर मोडेलभन्दा केही भिन्न छ । खास गरेर युरोपका कतिपय देशहरूले आफ्नो अनुकूलता र आवश्यकता अनुरूप नयाँपनसहितको संसदीय प्रणालीको विकास गरेका छन् । प्रधानमन्त्रीको चयन र भूमिका, संसद् विघटनका प्रावधानहरू पनि भिन्न छन् । नर्वेमा संसद् विघटन हुने प्रावधान छैन । स्पेनमा संसद्ले प्रधानमन्त्रीको निर्वाचन गर्दा पहिलो चरणमा कसैले पूर्ण बहुमत नल्याए दोस्रो चरणमा सामान्य बहुमत ल्याए पनि पुग्छ ।

संसदीय प्रणाली भनिए पनि सम्बन्धित देशको दलीय पृष्ठभूमि, जनताको सामाजिक-सांस्कृतिक बनोटका आधारमा कार्यपालिकाको गठन-प्रक्रिया र

कामकाजको निर्धारण हुने गरेको पाइन्छ । स्पेनमा राजा भए पनि कार्यपालिका प्रमुखलाई राष्ट्रपति भनिन्छ । दक्षिण अफ्रिकामा संसदीय प्रणाली भए पनि प्रधानमन्त्रीको व्यवस्था छैन र राष्ट्रपतिको निर्वाचन पनि संसदीय बहुमतका आधारमा गरिन्छ । स्विट्जरल्यान्डमा संसद्बाट नै कार्यपालिकाको निर्माण गरिन्छ तर विपक्षी दलको प्रावधान छैन ।

हाम्रा सन्दर्भमा वेस्टमिन्स्टर मोडेलको संसदीय व्यवस्थाका निम्न फाइदाहरू हुन सक्छन् :

१. सरकारप्रमुख र राज्यप्रमुख अलगअलग संस्था हुने भएकाले राष्ट्रपतिमा मुलुकको सामाजिक विविधता प्रतिनिधित्व हुने गरी चयन गर्न सकिने सम्भावना हुन्छ ।
२. संसदीय बहुमत भएमा बहुमत प्राप्त दलले निश्चित संसदीय अवधिका लागि स्थायी सरकार दिन सक्छ ।
३. कसैको बहुमत नभएको अवस्थामा दुई वा दुईभन्दा बढी दलहरू मिलेर सत्तासाझेदारी गर्ने अवसर प्राप्त हुन्छ । साना दलहरूले पनि सरकारमा सामेल हुने र नेतृत्व गर्ने अवसर पाउन सक्छन् ।
४. संसदले सरकारको निरन्तर निगरानी गर्ने हुँदा सत्तारूढ दलको अधिनायकत्व वा एकाधिकारलाई नियन्त्रण गर्न सकिन्छ ।
५. अविश्वास प्रस्तावको प्रावधानमार्फत सरकारलाई उत्तरदायी बनाउन सकिन्छ ।

भारतलाई अपवाद मान्ने हो भने विकासशील देशहरूमा बेलायती ढाँचाको संसदीय प्रणालीले न राजनीतिक स्थिरता दिएको पाइन्छ, न मुलुकको विकासलाई नै निश्चित गति दिन सकेको देखिन्छ ।

विगतमा नेपालको आफ्नै अभ्यास र अनुभवलाई हेर्दा यस प्रणालीका निम्न कमजोरीहरू टडकारो रूपले देख्न सकिन्छ :

१. २०५१-५५ को त्रिशङ्कु संसद्को अवधिमा मात्र होइन २०४८ र २०५६ को संसदीय निर्वाचनपछि गठित नेपाली कांग्रेसको एकल संसदीय बहुमतको सरकार पनि अत्यन्त अस्थिर रह्यो ।

२. पटकपटक प्रतिनिधिसभाको विघटन र बहुमतप्राप्त दलबाटै प्रधानमन्त्रीको पटकपटक परिवर्तनका घटनाहरूले प्रधानमन्त्रीलाई निःसहाय पदाधिकारी बनायो ।
३. समानुपातिक प्रतिनिधित्वको अंशलाई भावी चुनावप्रणालीमा कुनै न कुनै रूपले अङ्गीकार गर्ने हो भने पनि व्यवस्थापिकामा कुनै दलको बहुमत हुने सम्भावना कमै छ । त्यस अवस्थामा वेस्टमिन्स्टर मोडेलको संसदीय प्रणाली अरू अस्थिर र परिणामविहीन हुन सक्छ ।
४. यदि संसदीय प्रणालीलाई नै निरन्तरता दिने हो भने पनि प्रधानमन्त्रीको निर्वाचन र संसद् विघटन तथा अविश्वासको प्रस्ताव गर्ने प्रक्रिया र प्रावधानमाथि पुनर्विचार गर्नु जरुरी छ ।

२.३ प्रत्यक्ष निर्वाचित प्रधानमन्त्रीय प्रणाली

संसदीय प्रणालीमा प्रधानमन्त्रीको प्रत्यक्ष निर्वाचनको व्यवस्था इजरायलमा मात्र छ । तर यहाँ प्रस्ताव गरिएको प्रधानमन्त्रीय प्रणाली भने इजरायलको भन्दा मौलिक रूपमा भिन्न छ ।

प्रत्यक्ष निर्वाचित प्रधानमन्त्री र कार्यकारी राष्ट्रपतिको भूमिकामा खासै ठूलो भिन्नता हुँदैन । चुनाव प्रणाली, कार्यकाल, कार्यकारी जिम्मेवारी, शक्तिपृथकीकरण र सन्तुलन आदि कुराहरू समान हुन्छन् । तथापि कार्यकारी प्रमुखका रूपमा प्रधानमन्त्रीले बढी सन्तुलित र उत्तरदायी भएर काम गर्नुपर्ने हुन्छ ।

यस प्रणालीको संवैधानिक व्यवस्था निम्नानुसार गर्न सकिन्छ :

- राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको निर्वाचन सङ्घीय र प्रादेशिक व्यवस्थापिकाका सदस्यहरू भएको निर्वाचक मण्डलले अलगअलग मतपत्र प्रयोग गरी गर्ने र दुवैको कार्यकाल ५ वर्षको हुने ।
- राष्ट्रपतिको काम सामान्यतया सेरिमोनियल हुने तथापि सेनाको प्रतीकात्मक परमाधिपति, व्यवस्थापिकाबाट पारित विधेयकहरूको स्वीकृतिलगायत राज्यप्रमुखका अन्य औपचारिक जिम्मेवारी पनि राष्ट्रपतिको नै हुने ।
- राष्ट्रपतिले गर्ने काम मन्त्रिपरिषद् वा संविधानले किटानी गरेको अन्य निकायको सल्लाह र परामर्शमा हुने ।

- उपराष्ट्रपति माथिल्लो सदनको पदेन अध्यक्ष हुने ।
- बालिग मतका आधारमा सबै नागरिकले प्रत्यक्ष मतदानबाट प्रधानमन्त्री निर्वाचन गर्ने, निर्वाचनमा विजयी हुन पूर्ण बहुमत चाहिने, पहिलो चरणमा कसैले पूर्ण बहुमत नल्याएमा दोस्रो चरणमा सबैभन्दा बढी मत ल्याउने २ जना उम्मेदवारका बीच मात्र प्रतिस्पर्धा हुने ।
- दोस्रो चरणको विकल्पका रूपमा एकल सङ्क्रमणीय मत वा यस्तै अन्य प्रणालीको खोजी पनि गर्न सकिन्छ ।
- प्रधानमन्त्रीको कार्यकाल ४ वर्षको हुने र पुनःनिर्वाचित भएमा एकै व्यक्ति लगातार दुई कार्यकालसम्म मात्र प्रधानमन्त्री हुन पाउने ।
- प्रधानमन्त्रीको पदावधि प्रारम्भ हुने दिन संविधानमा नै उल्लेख गर्ने (१५ जेठ वा यस्तै राजनीतिक महत्वको कुनै दिन) र पदावधि सकिनुभन्दा कम्तीमा एक महिनाअगाडि चुनाव सम्पन्न गर्ने ।
- प्रधानमन्त्रीसहित बढीमा १३ जनाको मन्त्रिपरिषद् हुने, मन्त्रीहरूको नियुक्ति व्यवस्थापिका बाहिरबाट गर्ने, कुनै सांसद् मन्त्री पदमा नियुक्त भए उसको सदस्यता समाप्त हुने ।
- प्रधानमन्त्रीका विरुद्ध अविश्वासको प्रस्ताव नलाग्ने तर महाभियोग लगाउन सकिने, व्यवस्थापिकाका दुवै सदनबाट दुईतिहाइ बहुमतसहित प्रस्ताव पारित भएमा पदमुक्त हुने ।
- सरकारप्रमुखका रूपमा प्रधानमन्त्रीले गर्नुपर्ने काम, कर्तव्य र अधिकारहरूलाई संविधानमा स्पष्ट खुलाउने ।

प्रत्यक्ष निर्वाचित प्रधानमन्त्रीय प्रणालीका सम्भावित परिणाम

- कार्यकारी राष्ट्रपतिसरह प्रधानमन्त्रीले निर्धारित अवधिसम्म स्वतन्त्र रूपले शासन सञ्चालन गर्न पाउने भएकोले सरकारको स्थायित्व सुनिश्चित हुनेछ ।
- प्रधानमन्त्री आफ्नो कामका लागि व्यवस्थापिका र जनताप्रति उत्तरदायी हुनेछ, तर उसलाई संसद् विघटन गर्ने विशेष अधिकार हुनेछैन ।
- प्रधानमन्त्री प्रत्यक्ष निर्वाचित भए पनि सरकार प्रमुख मात्र हुनेछ । सरकारका नीति र कार्यक्रमहरू राष्ट्रपतिलाई जानकारी गराउनु प्रधानमन्त्रीको दायित्व हुनेछ ।

- सरकारको नीति र कार्यक्रम तथा त्यसका लागि आवश्यक बजेट व्यवस्थापिकाबाट अनुमोदन तथा पारित गर्नुपर्ने अनिवार्य व्यवस्था हुनेछ।
- सरकारका नीति, कार्यक्रम तथा बजेट व्यवस्थापिकामा पारित हुन नसके व्यवस्थापिकाको सहयोग खोज्ने र वैकल्पिक कार्यक्रमहरूसहित सहयोगका लागि सरकारले लचकताको नीति लिनुपर्नेछ।
- पार्टीगत आधारमा मात्र सरकारको कामलाई व्यवस्थापिकाले निरन्तर अवरोध गरेर व्यवस्थापिका र सरकारबीचको गतिरोधले निकास पाउन नसके सरकार जनमतसङ्ग्रहमा जान सक्नेछ।
- व्यवस्थापिकाले आफ्ना समितिहरू र सदनमार्फत सरकारका समग्र एवं मन्त्रालयगत कामकारबाहीहरू उत्तरदायी एवं पारदर्शी भए नभएको हेर्नेछ र निरन्तर निगरानी गर्नेछ।
- व्यवस्थापिकालाई सत्तापक्ष र विपक्षको सनातनी खेलमा सीमित नगरी गुण र दोषका आधारमा सरकारको कामको मूल्याङ्कन गर्ने अधिकार हुनेछ।
- नेपाल सङ्घीय ढाँचामा रूपान्तरण हुन लागेको सन्दर्भमा यसबाट मुलुकमा विद्यमान विविधता प्रतिविम्बित हुने ढाँचामा राष्ट्रपतिको निर्वाचन गर्न सकिन्छ। पालैपालो दलित, महिलालगायत विविध समुदायका मानिसलाई उक्त सम्मानित पदमा पुऱ्याउन सकिन्छ।

निश्चय पनि प्रधानमन्त्रीको प्रत्यक्ष निर्वाचनको प्रस्ताव एउटा नयाँ प्रयोग हो। यसका पृष्ठभूमिमा २०४८ देखि २०५९ को अवधिमा वेस्टमिन्स्टर मोडेल अभ्यास गर्दा सिकेका पाठ र अनुभवलाई आधार बनाइएको छ। कमजोर प्रधानमन्त्री, संसद्को अप्राकृतिक एवं अपारदर्शी विघटनको शृङ्खलाका कारण विगतमा सरकारको काम र निरन्तरतालाई सुरक्षित गर्न सकिएन। गणतन्त्र हुँदैमा भोलि सरकार एवं संसदीय स्थिरता भइहाल्छ भन्ने पनि होइन। साथै सङ्घीय नेपालको भावनात्मक एकता र परिणाममुखी तथा कार्यमूलक शासनको आवश्यकताले पनि यस प्रणालीका पक्षमा व्यावहारिक र सैद्धान्तिक आधार प्रदान गरेको छ।

यस प्रणालीमा पनि कार्यकारी राष्ट्रपतीय प्रणालीको जस्तै कतिपय नकारात्मक परिणामहरूको सम्भावना रहन्छ।

३. व्यवस्थापिका

- सङ्घीय व्यवस्थापिका दुई सदनमा हुने, माथिल्लो सदनमा सङ्घीय एकाइहरूको बराबरी प्रतिनिधित्व हुने, बढीमा ६० सदस्यहरू रहने र ६ वर्षको कार्यकाल हुने, प्रत्येक दुई वर्षमा एकतिहाइ सदस्यको अवधि सकिने ।
- यसको चुनाव सम्बन्धित प्रदेशको व्यवस्थापिकाले एकल सङ्क्रमणीय मतका आधारमा वा बालिग मतका आधारमा बढी मत ल्याउनेले जित्ने प्रणालीअनुसार गर्ने ।
- तल्लो सदनमा बढीमा १२५ सदस्यहरू रहने, जनसङ्ख्याको अनुपातमा प्रदेशहरूका लागि सिटसङ्ख्या निर्धारण गर्ने र यसको कार्यकाल ५ वर्षको हुने ।
- यसको निर्वाचन प्रत्येक प्रदेशलाई एक निर्वाचन क्षेत्र मानेर प्रदेशिक बन्द सूचीका आधारमा समानुपातिक प्रतिनिधित्वको प्रणाली अनुसार गर्ने ।
- सङ्घीय व्यवस्थापिकाको कुनै पनि सदन विघटित नहुने ।
- शक्ति पृथकीकरण र सन्तुलनको सिद्धान्तअनुसार व्यवस्थापिकाको काम निर्धारित हुने, सदस्यहरू मन्त्री पदको दौडधूपमा भन्दा व्यवस्थापकीय काममा बढी केन्द्रित हुने ।
- व्यवस्थापिकाले सरकारको काममाथि निरन्तर निगरानी र निरीक्षण गर्ने ।
- तल्लो सदन सङ्घीय सरकारको नीतिगत कार्यमा बढी केन्द्रित हुने र माथिल्लो सदनले सरकारद्वारा गरिने उच्च तहका नियुक्तिहरूको सुनुवाइ र अनुमोदन पनि गर्ने ।

४. न्यायपालिका

सङ्घीय प्रणाली अँगालेका सबै मुलुकहरूमा न्यायपालिकाको संरचना समान छैन । यसका स्वरूपहरूमा पनि प्रशस्त भिन्नता रहेको पाइन्छ । सामान्यतया ती स्वरूपहरू यसप्रकार छन् - (क) एकात्मक (Unitary), (ख) सङ्घात्मक (Federal) र (ग) एकीकृत (Integrated) ।

एकात्मक मुलुकहरूमा प्रचलनमा रहेको न्यायपालिकाको स्वरूपलाई एकात्मक न्यायपालिका भनिन्छ। बेल्जियम, क्यानडा, दक्षिण अफ्रिका, भारत र पाकिस्तान सङ्घात्मक मुलुक भए पनि त्यहाँको न्यायपालिका लगभग एकात्मक स्वरूपको छ। यसमा प्रदेशको आफ्नै मातहतको छुट्टै न्यायपालिका हुँदैन।

सङ्घात्मक संरचनाको न्यायपालिकालाई द्वैध न्यायपालिका (Dual Judiciary) पनि भनिन्छ। यसमा सङ्घ (केन्द्र) र प्रदेशका आफ्ना न्यायपालिका वा अदालत हुन्छन्। सङ्घको न्यायपालिकाले सङ्घीय अधिकारक्षेत्र भित्रका विषयहरूमा हुने विवादको निरूपण गर्दछ भने प्रदेशको न्यायपालिकाले प्रदेशको अधिकारक्षेत्र भित्रका विषयसम्बन्धी विवादहरूको निरूपण गर्दछ। न्यायाधीश र न्यायपालिकाका कर्मचारीहरूको नियुक्ति, सरुवा, बढुवा, बर्खास्ती आदि कुराहरू पनि सङ्घको केन्द्रीय तहबाट र प्रदेशको प्रदेशकै तहबाट गरिन्छ। प्रदेशका अदालतमा उठेका विवादहरूको अन्तिम फैसला प्रदेशकै उच्च तहको अदालतबाट हुन्छ। संयुक्त राज्य अमेरिका, जर्मनी, इथियोपिया, अस्ट्रेलिया आदि देशका न्यायपालिका यस श्रेणीमा पर्दछन्।

एकीकृत न्यायपालिकाको संरचनामा केन्द्रमा सङ्घीय अदालतमात्र हुन्छ भने प्रदेशमा रहने अदालतहरू प्रदेशकै मातहत र संयन्त्रद्वारा सञ्चालन हुन्छन्। दुवैले सङ्घीय कानून र प्रादेशिक कानूनअन्तर्गतका विवादहरूको निपटारा गर्ने कार्य गर्दछन्। विवादको अन्तिम निपटारा सङ्घीय तहको सर्वोच्च अदालतबाट हुन्छ। स्वित्जरल्यान्डको न्यायपालिका प्रणालीलाई एकीकृत न्यायपालिका भन्न सकिन्छ।

नेपालका लागि भावी संविधानमा न्यायपालिकाको स्वरूप सम्बन्धमा निम्न विकल्पहरू अँगाल्न सकिन्छ :

- सर्वोच्च अदालत, प्रादेशिक उच्च अदालत र जिल्ला अदालत गरी तीन तहको अदालतको व्यवस्था गर्ने।
- विशेष प्रकृतिका अदालत, न्यायाधिकरण आदि कानूनद्वारा गर्न सकिने व्यवस्था गर्ने।
- सर्वोच्च अदालतले सङ्घीय अदालतका रूपमा काम गर्ने।

- प्रदेशमा रहने उच्च अदालत तथा जिल्ला अदालत र अन्य न्यायिक निकायलगायत सबैलाई प्रदेशका मातहतमा राख्ने ।
- संवैधानिक विषयको मुद्दाका लागि संवैधानिक अदालतको विकल्प पनि सोच्न सकिन्छ । सङ्घीय राज्यका हकमा यो कुरा अझ सान्दर्भिक हुनेछ ।

एकात्मक स्वरूपको न्यायपालिकाको व्यवस्था गर्दा मुलुक सङ्घीय हुने तर न्यायपालिका एकात्मक हुँदा सङ्घीयताको मूल मर्म समेटिँदैन । त्यस्तै पूर्ण सङ्घीय स्वरूपको न्यायपालिकाको व्यवस्था गर्दा पनि जटिलता थपिन जाने र यसबाट प्रशासनिक खर्चसमेत बढ्न जाने हुन्छ । तसर्थ नेपालको सन्दर्भमा स्वायत्तता सहितको एकीकृत न्यायपालिकाको स्वरूप बढी उपयुक्त हुन सक्दछ । यसका पनि दुई विकल्पहरू छन् :

- (१) पूर्ण स्वायत्ततासहितको एकीकृत न्यायपालिका, वा
- (२) अर्धस्वायत्तता सहितको एकीकृत न्यायपालिका

पूर्ण स्वायत्ततासहितको एकीकृत न्यायपालिका

- प्रदेशहरू आआफ्नो प्रदेशमा आफूअनुकूल न्यायपालिकाको गठन गर्न, तह तोक्न, अदालतको क्षेत्राधिकार तोक्न, न्यायाधीश तथा कर्मचारीको नियुक्ति आदि काम गर्न स्वतन्त्र हुन्छन् ।
- सङ्घले सङ्घीय अदालतको गठन गर्ने, अधिकारक्षेत्र तोक्ने, न्यायाधीश तथा कर्मचारीहरूको नियुक्ति गर्ने लगायतका कार्य गर्दछ ।
- सङ्घीय अदालतका रूपमा एउटा सर्वोच्च अदालतको व्यवस्था हुन्छ । यसैलाई केही खास संवैधानिक विषयहरू र सङ्घ-प्रदेशबीचको विवाद, प्रदेश-प्रदेशबीचको विवादको सुरु कारबाहीदेखि अन्तिम किनारा गर्ने अधिकार प्रदान गर्न सकिन्छ । यसले संवैधानिक अदालतको पनि काम गर्छ । यसलाई प्रदेशको अन्तिम तहको अदालतबाट भएको फैसलाउपर केही खास अवस्थामा पुनरावेदन सुन्ने अधिकार हुन्छ ।
- सङ्घीय सर्वोच्च अदालतको आम्दानी र खर्च सङ्घीय कोषबाट बेहोर्ने तथा प्रादेशिक अदालतको आम्दानी खर्च प्रादेशिक कोषबाट बेहोर्ने व्यवस्था गरिनु उपयुक्त हुनेछ ।

यसका फाइदाहरू

- प्रदेशहरू आफैँले आफ्नो न्यायपालिकाको गठन र व्यवस्थापन गर्ने हुँदा न्यायपालिकाका क्षेत्रमा पनि प्रदेशले स्वायत्तताको अनुभूति गर्न सक्दछ ।
- एउटै प्रदेशभित्र सङ्घीय अदालत र प्रादेशिक अदालत अलगअलग नहुने हुँदा यसले प्रदेशभित्र न्यायपालिकाको स्वरूपमा एकरूपता प्रदान गर्दछ ।
- एउटै अदालतबाट सङ्घीय र प्रादेशिक कानूनसम्बन्धी विवादको निपटारा गरिने हुँदा खर्चमा कटौती हुन्छ ।
- कानूनव्यवसायी र सेवाग्राही दुवैलाई सजिलो हुन्छ । एकै थलोबाट विवादको निपटारा हुन्छ ।

यसका बेफाइदाहरू

- प्रादेशिक अदालतको सम्पूर्ण खर्च प्रादेशिक सरकारले बेहोर्नुपर्ने हुनाले प्रादेशिक सरकारउपर आर्थिक व्ययभार बढी हुन्छ ।
- न्यायाधीशले सङ्घीय र प्रादेशिक दुवै कानूनअन्तर्गतका विवादको निरूपण गर्नुपर्ने हुँदा न्यायाधीशहरूमा सङ्घीय कानून र प्रादेशिक कानूनको छुट्टाछुट्टै विशेषज्ञता नहुन सक्दछ ।
- विभिन्न प्रदेशहरूमा आआफ्नै किसिमका अदालतका तह र स्वरूप हुन सक्ने हुँदा न्यायप्रणालीमा एकरूपता नहुन सक्छ ।
- सबै प्रदेशको आयस्रोत एकनासको नहुने र प्रदेशहरू आफैँले खर्च बेहोर्नुपर्ने भएकाले भिन्नभिन्न प्रदेशका न्यायाधीश तथा कर्मचारीहरूको पारिश्रमिक/सुविधा फरकफरक हुन सक्छ ।

अर्ध स्वायत्ततासहितको एकीकृत न्यायपालिका

अदालतको तह, क्षेत्राधिकार, न्यायाधीशको योग्यता, कर्मचारीको दरबन्दी, नियुक्तिसम्बन्धी व्यवस्था संविधान एवं सङ्घीय कानूनद्वारा तोकी मुलुकभरि एकै किसिमको न्यायपालिकाको व्यवस्था गर्ने तर प्रदेशमा रहने अदालतहरू र उच्च अदालत (High Court) तथा जिल्ला अदालत (District Court) का न्यायाधीश एवम् कर्मचारीको नियुक्ति लगायतका अधिकार प्रदेशमातहतको संयन्त्रलाई प्रदान

गर्ने र सङ्घीय सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश तथा कर्मचारीहरूको नियुक्ति लगायतका अधिकार सङ्घीय संयन्त्रलाई प्रदान गर्ने गरी व्यवस्था गरिएको न्यायपालिकालाई अर्धस्वायत्ततासहितको एकीकृत न्यायपालिका भन्न सकिन्छ । यसमा मुलुकभरिका सम्पूर्ण अदालतको व्ययभार सङ्घीय सरकारउपर जाने हुन्छ ।

यसमा सङ्घको क्षेत्राधिकारभित्र एउटा सङ्घीय सर्वोच्च अदालत तथा प्रदेशको क्षेत्राधिकारभित्र प्रत्येक प्रदेशमा कम्तीमा एउटा उच्च अदालत (High Court) र जिल्ला अदालतहरू (District Courts) तथा अन्य न्यायिक निकायहरू हुन सक्दछन् ।

सङ्घीय सर्वोच्च अदालतले संवैधानिक अदालतका रूपमा काम गर्छ । उच्च अदालतबाट भएको अन्तिम फैसलाउपर केही खास अवस्थामा सङ्घीय सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन लाग्न सक्छ । सङ्घीय सर्वोच्च अदालतलाई सङ्घ र प्रदेशबीचको विवाद र प्रदेश-प्रदेशबीचको विवादको सुरु कारवाही अन्तिम किनारा गर्ने अधिकार हुन्छ । सङ्घीय सर्वोच्च अदालतलाई कानूनको संवैधानिकता जाँच गर्नेसमेतको अधिकार हुन्छ । उच्च अदालतलाई प्रादेशिक कानूनको संवैधानिकता जाँच गर्ने अधिकार हुन्छ ।

यसका फाइदाहरू

- यसले मुलुकभरि एकै किसिमको न्यायपालिका वा न्यायप्रणाली स्थापित गर्दछ र प्रदेशपिच्छे फरकफरक न्यायप्रणाली हुन सक्ने सम्भावनाको अन्त्य गर्दछ । न्यायाधीश र कर्मचारीहरूको व्ययभार सङ्घले बेहोर्ने हुँदा पारिश्रमिक, सुविधामा समेत एकरूपता कायम हुन्छ ।
- प्रदेशहरू न्यायपालिकासम्बन्धी व्ययभारबाट मुक्त हुन्छन् ।
- प्रदेशमा रहने उच्च अदालत, जिल्ला अदालतलगायतका अदालतहरूका न्यायाधीश तथा कर्मचारीहरूको नियुक्तिको अधिकार प्रदेशमा रहने हुँदा प्रदेशहरूले स्वायत्तता महसुस गर्नेछन् ।

यसका बेफाइदाहरू

- यसमा न्यायपालिकासम्बन्धी सम्पूर्ण व्ययभार सङ्घउपर पर्न जान्छ ।
- यसमा प्रदेशहरूले न्यायपालिकाका सम्बन्धमा पूर्ण स्वायत्तता प्राप्त गर्न नपाउने स्थिति हुन्छ । साथै सङ्घले निर्धारण गरेको न्यायपालिकाको स्वरूपलाई अवलम्बन गर्नुपर्ने हुन्छ ।

५. प्रदेशको शासनसंरचना

प्रदेशको कार्यपालिकाको स्वरूप सङ्घीय कार्यपालिकाभन्दा भिन्न बनाउन हुँदैन । सङ्घीय तहका लागि प्रस्ताव गरिएका विकल्पहरू यसमा पनि लागू हुन्छन् । यदि कार्यकारी राष्ट्रपति वा प्रत्यक्ष निर्वाचित प्रधानमन्त्री कार्यपालिका प्रमुख हुने प्रणाली अँगाल्ने हो भने प्रदेशको कार्यपालिकाप्रमुखको पनि प्रत्यक्ष निर्वाचन गर्नु आवश्यक हुनेछ । प्रदेशको कार्यपालिकाप्रमुखको चुनाव, कार्यकाल र जिम्मेवारी सङ्घीय कार्यपालिकाप्रमुखको जस्तै हुनेछ । प्रदेशको मन्त्रिपरिषद्मा ९ भन्दा बढी सदस्य हुन नहुने, प्रदेशमा एक सदनको व्यवस्थापिका हुने एवम् मिश्रित चुनाव प्रणाली अँगाल्ने र सदस्य सङ्ख्या ५० भन्दा बढी नहुने, त्यसको कार्यकाल ५ वर्षको हुने र विघटन नहुने संवैधानिक व्यवस्था गर्न सकिन्छ ।

न्यायपालिका माथि उल्लेख भएअनुसार ।

६. स्थानीय सरकार

स्थानीय सरकार सामान्यतया प्रदेशको सूचीअन्तर्गत पर्नेछ । यसको आधारभूत संरचना, गठनविधि, निर्वाचनप्रणाली, क्षेत्राधिकार आदि कुराहरू संविधानमा नै प्रस्ट पारिनुपर्छ । स्थानीय तहमा पहिलो हुनेले जित्ने चुनावप्रणालीलाई निरन्तरता दिन सकिन्छ तर महिला, दलित र सीमान्तकृत समुदायको प्रतिनिधित्व पनि सुरक्षित गर्नु आवश्यक छ । संविधानले निर्दिष्ट गरेअनुसार आफ्नो प्रदेशभित्र कानून बनाएर गाउँ र नगरतहका स्थानीय सरकारको व्यवस्था गर्ने दायित्व प्रदेश सरकारको हुनेछ । यसो गर्दा जिल्ला तहको संरचना आवश्यक छैन ।

सङ्घ र सङ्घीय एकाइबीच अधिकार र जिम्मेवारीको बाँडफाँड

सङ्घीय राज्यप्रणालीमा सङ्घ र सङ्घीय एकाइहरूबीच काम र अधिकारको वितरण सत्तासाभेदारीको अर्को महत्वपूर्ण पक्ष हो । सङ्घीय प्रणालीमा सामान्यतया परराष्ट्र सम्बन्ध, रक्षा एवं सेना परिचालन, मुद्रा तथा केन्द्रीय बैङ्क व्यवस्था, अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार, भन्सार आदि सङ्घीय कार्यक्षेत्रअन्तर्गत र अन्य कुराहरू प्रदेशअन्तर्गत राखिएको पाइन्छ । पुराना सङ्घीय राज्यहरूमा केन्द्रले गर्ने भनेर स्पष्ट नगरेका विषयहरू प्रायः प्रदेशले गर्ने भनेर पनि बुझिन्छ । तर व्यावहारिक आवश्यकताका कारण राष्ट्रिय मार्ग, हवाई मार्ग, रेल्वे, हुलाक सेवालगायत अन्य कतिपय विषयहरू सङ्घीय मातहतमा राख्ने गरिएका छन् । सङ्घ र प्रदेशहरूबीच काम र अधिकारको वितरणसम्बन्धी विषय (परराष्ट्र, रक्षा र मुद्राबाहेक) सधैं स्थिर रहने कुरा होइन । यो समय र आवश्यकतानुसार पुनरावलोकनीय तथा परिवर्तनीय विषय पनि हो । साथै कुन मुलुक कस्तो पृष्ठभूमिमा सङ्घीय प्रणालीमा रूपान्तरण भएको हो त्यसले पनि यसलाई प्रभावित गरेको हुन्छ ।

अहिले केन्द्र र प्रदेशबीच काम र अधिकारको वितरणसम्बन्धमा संविधानमा छुट्टाछुट्टै सूचीको व्यवस्था गर्न थालिएको छ । केन्द्र र प्रदेशको अलगअलग सूचीका साथै समान महत्व र उपयोगका कतिपय विषयहरूका लागि समवर्ती सूची बनाउने पनि चलन छ । दक्षिण अफ्रिकामा विकासको प्रमुख लक्ष्य मानिएका शिक्षा, स्वास्थ्य र आवासलाई समवर्ती सूचीमा राखिएको छ । यसको कार्यान्वयनका लागि केन्द्र र प्रदेशले आफ्ना तहमा कानून बनाउन सक्छन् । कानून बाभिएमा प्रदेशको कानूनले प्राथमिकता पाउँछ । यस्तो सूची स्थानीय सरकारका सन्दर्भमा पनि बनाउन थालिएको छ ।

पछि सङ्घीय संरचनामा गएका मुलुकहरूमा केन्द्रको भूमिका बढी देखिन्छ । पूर्वाधार विकासको आवश्यकता, अन्तर्राष्ट्रिय ऋण तथा सहयोग परिचालन, अन्तर-प्रादेशिक विकास परियोजना आदि विविध कारणले सङ्घीय सरकारको

भूमिका विकासशील देशहरूमा स्वाभाविक रूपले बढी हुन्छ । यसका साथै समग्र राष्ट्रिय सन्दर्भमा विकास र शासकीय व्यवहारमा न्यूनतम मापदण्ड कायम गर्न केन्द्रले नीतिगत तहमा निर्देशन गर्न सक्ने पनि व्यवस्था छ । दक्षिण अफ्रिकामा 'सक्षम सरकार'को प्रत्याभूतिका लागि केन्द्रले राष्ट्रिय मापदण्ड बनाउन र निर्देशन दिन सक्छ । कतिपय सन्दर्भमा प्रदेशको कार्यक्षेत्रलाई राष्ट्रिय तहमा तय गरिएका नीतिअर्न्तगत कार्यान्वयनको भूमिकामा सीमित गरेको पाइन्छ ।

नेपालका सन्दर्भमा सविधानसभा चुनावमा राजनीतिक दलहरूले प्रस्तुत गरेका घोषणापत्रलाई आधार मान्ने हो भने सङ्घ र प्रदेशहरूबीच काम र अधिकारको निम्नानुसार वितरणको प्रस्ताव गरेको पाइन्छ :

सङ्घीय कार्यक्षेत्र	प्रादेशिक कार्यक्षेत्र
● परराष्ट्र सम्बन्ध, मुद्रा, सुरक्षा र सैन्य व्यवस्थापन	● कृषि, वन, शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी
● राष्ट्रिय मार्ग, हवाई मार्ग, रेल्वे, हुलाक सेवा	● सार्वजनिक सुरक्षा, प्रहरी
● ठूला जलविद्युत्, राष्ट्रिय महत्वका बहुप्रादेशिक आयोजन	● उद्योग, व्यापार, श्रम, यातायात
● अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार भन्सार, केन्द्रीय राजस्व	● पर्यटन
● केन्द्रीय विश्वविद्यालय	● भाषा, कला, संस्कृति
	● साना तथा मझौला जलविद्युत्
	● केन्द्रीय सूचीमा नपरेका अन्य विषयहरू

खर्च र राजस्वको बाँडफाँड

सङ्घीय शासनप्रणालीको सफलताका लागि सरकारका विभिन्न तहहरूको क्षेत्राधिकार प्रस्ट रूपमा विभाजन गरिएको हुन्छ । यसले सङ्घ र एकाइहरूबीच सम्बन्धलाई स्पष्ट रूपमा परिभाषित गर्छ र अन्तरसरकारी सम्बन्धहरूमा स्थिरता

र सौहार्द्र कायम गर्न सहयोग गर्छ । साथै जनताले पाउने सेवा र सुविधाको उत्तरदायित्व कुन सरकारमा निहित छ भन्ने कुरा स्पष्ट भई सरकारले प्रदान गर्ने सेवा-सुविधा बढी प्रभावकारी हुन्छ ।

वित्तीय सङ्घीयताका सिद्धान्तहरूले मुख्यतया सरकारका विभिन्न तहहरूबीच आर्थिक अधिकारको बाँडफाँड गर्ने कामलाई संस्थागत गर्दछन् । आर्थिक अधिकारतर्फ राजस्वको बाँडफाँड र व्यवस्थापनअर्न्तगत विभिन्न तहका सरकारहरूद्वारा विभिन्न क्षेत्रमा प्रदान गरिने सेवा, वित्तीय स्रोतको सङ्कलन, केन्द्रीय सरकारद्वारा विभिन्न तहका सरकारहरूलाई प्रदान गरिने अनुदान, आन्तरिक ऋणको व्यवस्थापन तथा यस्ता कार्यहरूको नियमन गर्ने कुराहरू पर्दछन् । आर्थिक अधिकार र जिम्मेवारीको दायित्वसम्बन्धी व्यवस्थाको निर्याल भइसकेपछि स्रोतको सङ्कलन र वितरणको व्यवस्था गर्ने गरिन्छ ।

बचको बाँडफाँड

बचको व्यवस्थाको बाँडफाँडसम्बन्धी कुनै एउटा उत्कृष्ट भनी स्विकारिएको सिद्धान्त स्थापित भएको नदेखिए तापनि सार्वजनिक सेवाहरूको प्रभावकारिता तथा न्यायपूर्ण वितरण ज्ञानीलाई सुनिश्चित पार्न तल लेखिएका सिद्धान्तलाई ग्रहण गरिएको पाइन्छ :

क) **सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारिता** : न्यूनतम भौगोलिक क्षेत्रमा लाभ र लागतलाई आन्तरिकीकरण र सन्तुलित गरी सार्वजनिक सेवाहरू प्रदान गर्न सकिएमा त्यस्ता सेवाहरूले प्रभावकारी रूपमा स्थानीय निवासीहरूको चाहना र आवश्यकतालाई समेट्न सक्दछन् । राजनैतिक क्षेत्राधिकार र फाइदा पाउने क्षेत्र समान हुने हुनाले निर्णय जनताको फाइदामा बढी हुन्छ र यसले सरकारलाई बढी उत्तरदायी बनाउन मद्दत गर्दछ ।

यस सिद्धान्त अनुसार राष्ट्रिय दायरामा पर्ने राष्ट्रिय सुरक्षा, परराष्ट्रसम्बन्ध, मौद्रिक र वित्तीय नीतिजस्ता अधिकारहरू केन्द्रीय सरकारको मातहतमा राख्नुपर्ने हुन्छ । अन्य अधिकारहरू जसको दायरा प्रदेश वा स्थानीय तहमा हुन सक्छन् त्यस्ता अधिकार क्षेत्र/प्रदेश र स्थानीय तहमा पर्दछन् । कुनैकुनै अधिकारहरू भने दुई वा दुईभन्दा बढी सरकारका तहहरूले कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यस्ता जिम्मेवारी भने सरकारका सबै तहको सहयोगमा दोहोरो नपर्ने गरी बाँडफाँड गर्नुपर्दछ ।

- ख) **सेवाको समतामूलक वितरण** : मुलुकका जुनसुकै क्षेत्र र वर्गका जनताले समानस्तरको सेवा र अवसर प्राप्त गर्न सक्नुपर्दछ। विभिन्न क्षेत्रमा विद्यमान गरिबीको फरक अवस्था तथा सरकारका विभिन्न तहहरूमा निहित स्रोत, साधन र क्षमताको विविध अवस्थाले गर्दा सबै जनतालाई समानस्तरको सेवा दिने र अवसर प्रदान गर्ने काम अझैभूत एकाइहरूले गर्न सक्दैनन्। यसको दायित्व र व्यवस्थापन सङ्घीय सरकारले गर्नुपर्ने हुन्छ।
- ग) **आयको न्यायपूर्ण पुनर्वितरण** : बढी आय भएका व्यक्ति, क्षेत्र र स्रोतबाट प्रगतिशील कर सङ्कलन गरी देशमा विद्यमान असमानता र गरिबी कम गर्नु तथा समाजकल्याणका काममा सहयोग गर्नु केन्द्रको कर्तव्य रहन्छ। प्रगतिशील कर लगाउने र त्यसको न्यायपूर्ण पुनर्वितरण गर्ने जिम्मेवारी केन्द्रले नै लिनुपर्ने हुन्छ।
- घ) **समष्टिगत आर्थिक व्यवस्थापन** : राष्ट्रिय तहको आर्थिक क्रियाकलापसँग सम्बन्धित नीति तथा कार्यक्रमहरू जस्तै मुद्रास्फीति र मौद्रिक नीति, वित्तनीति (कर, ऋण र खर्चका बीच समन्वय) तथा यीसँग सम्बन्धित अन्य समष्टिगत आर्थिक स्थायित्वमा प्रभाव पार्ने अन्य विषयहरूको दायित्व सङ्घीय सरकारले नै लिनुपर्ने हुन्छ। यस किसिमका नीतिहरूले देशको आर्थिक वृद्धि, गरिबी, मुद्रास्फीति तथा बेरोजगारीजस्ता विषयहरूमा प्रभाव पार्ने हुनाले यस्ता जिम्मेवारीहरू अझैभूत एकाइहरूका दायराभन्दा बाहिर पर्दछन्।
- ङ) **आन्तरिक बजारको संरक्षण** : अझैभूत एकाइहरूले आफ्नो क्षेत्रको श्रम, पूँजी र अन्य आर्थिक/राजनैतिक स्वार्थबाट प्रेरित भई देशका विभिन्न क्षेत्रमा उत्पादित वस्तु तथा सेवाहरूको निर्बाध ओसारपसारमा अवरोधहरू सृजना गर्न सक्छन्, जसबाट विभिन्न एकाइहरूबीच असामञ्जसपूर्ण आर्थिक सम्बन्ध पैदा गर्ने, आर्थिक कुशलता (efficiency) मा प्रतिकूल प्रभाव पर्ने र एउटै राष्ट्रको साभा बजारका अवधारणा विपरीतका कार्य हुन सक्ने हुनाले आन्तरिक बजार सञ्चालनको प्रभावकारी संयन्त्रको जिम्मेवारी केन्द्रमा रहनुपर्ने हुन्छ।
- च) **अर्घसार्बजनिक सेवाहरूको व्यवस्था** : साधारणतया शिक्षा, स्वास्थ्य र सामाजिक सुरक्षाजस्ता सेवाहरू सरकारले प्रदान गर्ने भए तापनि यस्ता सेवाहरू निजी क्षेत्रबाट पनि प्रदान गर्ने गरिन्छ। तर सामाजिक न्यायको

हिसाबले यस्ता सेवाहरू सरकार आफैँले विस्तार गर्नुपर्ने हुन्छ। यस्ता जिम्मेवारी सङ्घीय सरकारले लिए पनि सेवाहरू भने कार्य विभाजन र बाँडफाँडको व्यवस्था भएका अवस्थामा सोहीअनुसार अङ्गीभूत एकाइहरूले उपलब्ध गराउँछन्।

चरिशिष्ट १ को तालिका १ ले सरकारका विभिन्न तहहरूबाट सञ्चालन गरिने प्रमुख सार्वजनिक सेवाहरूको प्रतिनिधित्वमूलक सूची प्रस्तुत गरेको छ। कतिपय सेवाहरू दुई वा दुईभन्दा बढी सरकारी तहबाट कार्यान्वयन गर्न उपयुक्त देखिन्छन् भने केही सेवाहरूको लाभ र लागत अन्तर्राष्ट्रिय आयामसँग सम्बन्धित हुने भएकाले अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि एवं सम्झौताबाट निर्देशित हुन जान्छन्।

अङ्गीभूत एकाइहरू र सङ्घीय सरकारका आर्थिक अधिकारको बाँडफाँड र यसको व्यवस्थापन तथा नियमन सम्बन्धमा स्पष्ट किटान भइसकेपछि खर्चव्यवस्था र स्रोतसाधनहरूबीच सन्तुलन ल्याउन कर उठाउने अधिकारको विभाजन तथा सङ्घीय सरकारले अङ्गीभूत एकाइहरूलाई रकम हस्तारण गर्ने प्रक्रियाको व्यवस्थापन गर्दछ।

राजस्वको स्रोतविभाजन

द्वितीय सङ्घीयताका विषयमा उपलब्ध अध्ययन तथा अनुसन्धानले केन्द्र र अङ्गीभूत एकाइहरूका बीच उनीहरूले लागू गर्न सक्ने करनिर्धारणका लागि स्वतन्त्रता तलका सिद्धान्तहरूलाई ध्यान दिएका हुन्छन् :

- ❖ **आर्थिक प्रभावकारिता** : चलायमान प्रकृतिका निकाय र व्यापारिक वस्तुहरूउपरको करको जिम्मेवारी अङ्गीभूत एकाइहरूलाई सुम्पँदा अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा हुने, करको दर विभिन्न प्रदेश/स्थानमा फरक हुन सक्ने, बढी कर लगाइएका क्षेत्रबाट व्यावसायिक व्यक्तिहरू पलायन भई कम कर लाग्ने क्षेत्रमा जान सक्ने, अङ्गीभूत सरकारहरूले आफ्ना क्षेत्रमा व्यवसाय र लगानी आकर्षण गर्न कर घटाउने वा खर्च पूर्ति गर्न करको दर बढाउन सक्ने सम्भावना रहन्छ। त्यसै गरी एकै व्यावसायिक निकायको उत्पादन देशका विभिन्न क्षेत्रमा अवस्थित हुन सक्ने तर कर एक क्षेत्रमा तिर्ने अवस्था रहने, आयात एक भन्सार बिन्दुमा हुने तर उपभोग अन्य क्षेत्रमा हुने कारणहरूले गर्दा यस्ता करहरूको दर केन्द्रले तोक्ने र सङ्कलन पनि केन्द्रले नै गर्नु बढी प्रभावकारी हुन्छ।

ख सामाजिक न्याय : सामाजिक न्यायको सिद्धान्तले कम आयमा करको दर कम र बढी आय भएमा बढी दरको प्रगतिशील कर लगाई स्रोतको पुनर्वितरण गर्नुपर्ने हुन्छ। प्रदेश वा स्थानीय सरकारलाई यस्तो अधिकार प्रदान गर्दा करको एकरूपता नहुने, उच्च आयका व्यक्ति/संस्थाहरूलाई आफ्ना क्षेत्रमा आकर्षण गर्ने र निम्न आयका मानिसहरूलाई दुरुत्साहित गर्ने कामहरू हुन सक्छन् र बाँडफाँडमा असहयोग हुन सक्छ। त्यसैले खास गरी आयकर तथा लगानीबाट प्राप्त हुने यस्ता करहरू सङ्कलन गर्ने कार्यको अभिभारा केन्द्रमा रहन्छ। तैपनि यो प्रक्रिया अँगाल्दा बसोबास क्षेत्रमा काम गर्दा तलबमा लाग्ने कर, एकमुष्ट तिर्नुपर्ने कर, क्षेत्रको अवस्था हेरी लिन सकिने विशेष शुल्क इत्यादिको सम्भावना भने खुलै रहन्छ।

ग) प्रशासकीय व्यावहारिकता : करप्रशासनलाई प्रभावकारी बनाउन उपयुक्त तवरले कर मूल्याङ्कन र सङ्कलन गर्न सक्ने क्षमता भएको निकायलाई यस्तो करसङ्कलनको जिम्मेवारी सुम्पनुपर्छ। यो मापदण्ड अँगालेमा प्रशासकीय खर्च न्यून हुन्छ र कर छलिनै सम्भावना कम हुन जान्छ। यस सिद्धान्तानुरूप सम्पत्ति कर, जग्गा कर, यातायात कर जस्ता करहरू स्थानीय तहबाट सङ्कलन गर्नु उचित हुन्छ।

घ) वित्तीय आवश्यकता : आर्थिक एवम् खर्चको जिम्मेवारीको बाँडफाँड भइसकेपछि विभिन्न तहका सरकारहरूलाई आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्नका लागि सकेसम्म आफ्नै स्रोत-साधनबाट राजस्व सङ्कलन गर्न प्रोत्साहित गर्ने गरी जिम्मेवारी सुम्पनुपर्छ। यस्तो हुन सके विभिन्न तहका सरकारहरूको केन्द्रसँगको निर्भरता कम हुन्छ, तर करहरूको प्रकृतिले गर्दा यस्तो सम्भावना कम रहन्छ।

राजस्वको सङ्कलनको सम्भाव्यता, प्रभावकारिता, व्यावहारिकता र सामाजिक न्यायका हिसाबले सरकारका विभिन्न तहहरूबीच कायम हुन सक्ने करनिर्धारणका अधिकारहरूको प्रतिनिधिमूलक सूची परिशिष्टको तालिका २ मा प्रस्तुत गरिएको छ। कर निर्धारण गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिसम्झौता जस्तै- विश्व व्यापार सङ्गठनको सदस्यता, वातावरण सन्धि इत्यादिलाई पनि ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ।

वित्तीय हस्तान्तरण

सरकारका तहहरूबीच कामको जिम्मेवारीको निर्धारण र राजस्व सिद्धान्तका अवधारणामा करसङ्कलन गर्ने अधिकारको बाँडफाँड गरिए तापनि राजस्वको सम्भाव्य परिचालन क्षमता, आर्थिक अवसर आदिका कारणले विभिन्न तहका सरकारहरूको राजस्व सङ्कलन गर्ने क्षमता फरकफरक हुन्छ। यसर्थ सङ्कलित राजस्वले प्रादेशिक/स्थानीय तहमा तोकिएको कामको जिम्मेवारी पूरा गर्न नसक्ने अवस्था रहन्छ। वित्तीय असन्तुलन अङ्गीभूत एकाइहरूको दायित्व र उनीहरूबाट हुने राजस्व सङ्कलनबीचको खाडल (vertical imbalance) बाट वा विभिन्न सरकारहरूमा समान रूपले निर्धारित कार्यहरू सञ्चालन गर्ने आफ्नै क्षमता (प्रति व्यक्ति राजस्व सङ्कलन वा सेवाको गुणस्तर) बाट फरक (horizontal imbalance) भई असन्तुलन पैदा हुन्छ।

देशका विभिन्न भागमा आधारभूत र न्यायपूर्ण सेवा सुविधाहरूको व्यवस्था सुनिश्चित गर्न समावेशी स्वरूपको आर्थिक वृद्धि प्रवर्द्धन गर्न, केन्द्रीय नीतिहरूको कार्यान्वयन गर्न र सन्तुलित विकासमा सुधार ल्याउन पनि वित्तीय हस्तान्तरण आवश्यक हुन्छ।

यसका अतिरिक्त न्यूनतम सेवास्तर तोक्ने, पूर्वाधार व्यवस्थामा देखिने कमीहरूलाई सम्बोधन गर्ने जस्ता कामका लागि पनि वित्तीय हस्तान्तरण आवश्यक हुन्छ।

हस्तान्तरण सिद्धान्त

विभिन्न हस्तान्तरण आवश्यक र महत्वपूर्ण भए तापनि हस्तान्तरणको प्रणालीलाई मान्य र व्यवस्थित गर्न सकिएन भने यसले सरकारका विभिन्न तहहरूबीच द्वन्द्व उत्पन्न गराउँछ। हस्तान्तरणको प्रणाली तय गर्दा तल लेखिएका सिद्धान्तहरूलाई अवलम्बन गर्ने गरिन्छ :

- (क) रकमान्तर प्रणालीले स्थानीय सरकारहरूलाई त्यस रूपमा पर्याप्त स्रोतसाधनहरू उपलब्ध गराउनुपर्दछ, जसबाट राष्ट्रिय प्राथमिकताहरू र स्थानीय स्वतन्त्रताबीच सन्तुलन कायम हुन सक्छ।
- (ख) रकमान्तर सूत्रले स्रोतसाधनहरूको स्वच्छ विभाजनलाई उत्साहित गर्नुपर्छ जसबाट आफ्नै स्रोतसाधनहरू जुटाउन कम क्षमता रहेका र बढी वित्तीय आवश्यकता भएका प्रदेश/स्थानहरूमा बढी स्रोतसाधन उपलब्ध गराउन सकिन्छ।

- (ग) रकमान्तर व्यवस्था प्रस्ट थाहा हुने किसिमले गतिशील परिदृश्यलाई दृष्टिगत गरी स्थापित गर्नुपर्छ । यस्तो सूत्र/व्यवस्था निश्चित वर्षहरूसम्म स्थिर रहने गरी व्यवस्थित हुनुपर्छ जसबाट राजस्वको उपलब्धता र समग्र बजेटको सुनिश्चितता स्थापित हुन सक्छ ।
- (घ) रकमान्तर प्रणाली सम्भव भएसम्म सरल र पारदर्शी हुनुपर्छ । यस्तो सूत्र सम्पूर्ण सरोकारवालाहरूले खास गरी क्षेत्रीय पदाधिकारीहरू र व्यवस्थापिका सदस्यहरूले सहजै बुझ्ने खालको हुनुपर्छ र यसको कुनै पनि पक्षमा चालबाजी वा थप सम्भौताको खेल हुनुहुँदैन ।
- (ङ) रकमान्तर प्रणालीले राजस्व परिचालनमा प्रादेशिक सरकारहरूलाई नकारात्मक प्रोत्साहन गर्ने परिस्थितिको सिर्जना गर्नुहुँदैन । साथै यसले फजुलको खर्चभार बेहोर्ने बाटो रोक्नुपर्दछ ।
- (च) साधारण खर्चका लागि निर्धारित रकमान्तर निकास वा समीकरण निकास प्रादेशिक सरकारहरूको नाउँमा नियमित खर्चका लागि एकमुष्ट रकम विनासर्त उपलब्ध गराइनुपर्दछ । रकमान्तरको नयाँ प्रणाली लागू गर्दा यस्तो प्रणालीअन्तर्गत स्थानीय सरकारहरूलाई प्राप्त हुने रकममा एकाएक ठूलो परिवर्तन हुन सक्ने स्थिति रहन दिनुहुँदैन ।

वित्तीय हस्तान्तरण सशर्त अनुदान र निःशर्त अनुदान गरी दुई प्रकारका हुन्छन् । दुवै किसिमका अनुदानले अङ्गीभूत एकाइहरूको वित्तीय सन्तुलन र व्यवस्थापनलाई सुदृढ गर्न मद्दत पुऱ्याउँछन् ।

सशर्त अनुदान : केन्द्रीय सरकारद्वारा आफ्ना नीतिगत प्राथमिकताहरू, निश्चित कार्यक्रम वा आयोजनाका लागि दिइने अनुदान जसले गरिवी निवारण तथा प्रादेशिक एकाइहरू बीचका असन्तुलनलाई न्यूनीकरण गर्न मद्दत गर्छन् ।

निःशर्त अनुदान : सङ्घीय सरकारबाट आम प्रयोजन अर्थात् आफ्नै तजविजले खर्च गर्न पाउने गरी विभिन्न तहका सरकारहरूलाई सोभै प्रदान गरिने रकमले सरकारहरूको स्वायत्ततालाई सम्मान गर्नुका साथै उनीहरूको प्राथमिकताका क्षेत्रमा खर्च गर्ने अधिकारलाई सुनिश्चित गर्दछ ।

आन्तरिक ऋण

राजस्वको अधिकार तथा वित्तीय हस्तान्तरणबाट कार्यसम्पादन गर्न स्रोत अपुग भएमा वा थप लगानीको आवश्यकता भएमा ऋण लिनुपर्ने अवस्था सृजना हुन्छ। तर ऋण लिने केन्द्रीय र स्थानीय/प्रादेशिक सरकारहरूले अत्यधिक छूट पाएमा ऋण धेरै बढ्न गई देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्वमा समस्या पर्न सक्ने र भावी पुस्ता ऋणका चपेटामा पर्न सक्ने हुनाले यसको संबैधानिक व्यवस्था हुनु जरुरी छ। ऋण लिने र यसको बाँडफाँड सबै सरोकारवालाहरूको संलग्नतामा केन्द्र सरकारले नै गर्ने वा उपयुक्त कानुन तर्जुमा गरी स्थानीय सरकारहरूको सीमा तोकी यसको व्यवस्थापन गर्न सकिन्छ।

प्रादेशिक/स्थानीय सरकारहरूका पक्षमा वित्तीय रकमान्तरको स्वरूप निर्धारण गर्ने कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन तथा अन्य वित्तीय मामिलाहरूबारे पुस्ट्याइँ दिन एउटा स्वतन्त्र वित्तीय आयोगको स्थापना गर्नु उपयुक्त हुन्छ। यसको विकल्पका रूपमा सबै सरोकारवालाको संलग्नता र सहमतिमा केन्द्र सरकारले पनि यसको निर्धारण र व्यवस्थापन गर्न सक्दछ।

प्राकृतिक स्रोतव्यवस्थापन र अधिकारको बाँडफाँडसम्बन्धी व्यवस्था

नेपालको प्राकृतिक स्रोतबारे विभिन्न विशेषज्ञहरूका आआफ्नै परिभाषा भए पनि यहाँ प्राकृतिक स्रोत भन्नाले जल, जङ्गल, जमिन, खानी र त्यसमा अन्तर्निहित सम्भाव्यता (Potential) भन्ने बुझिन्छ। नेपालमा अत्यधिक उर्वर सम्भाव्यता भएका प्राकृतिक स्रोतहरू निम्नअनुसार रहेका छन् :

- १) जमिन : यसमा उत्पादन हुने अन्न, तरकारी तथा फलफूल।
- २) जल : खानेपानी, सिँचाइ, जलविद्युत् र जलपर्यटन।
- ३) जङ्गल : काठ-दाउरा, जडिवुटी, ढुङ्गा, बालुवा र गिट्टी, राष्ट्रिय निकुञ्ज, हिमाल आदि।
- ४) खानी : सरकारी तथा व्यक्तिगत जमिनमा रहेका खानीहरू।

विश्वका विभिन्न देशमा रहेका प्राकृतिक स्रोत र तिनीहरूको स्वामित्व तथा प्रयोगबारे विश्लेषण गर्दा मिश्रित कुराहरू पाइने गरेका छन्। तर एउटा कुरा के प्रस्ट छ भने स्रोतको सही किसिमले बाँडफाँड नगरिएका कारणले धेरैजसो देशहरू आन्तरिक द्वन्द्वमा फसेका छन्। अङ्गोला, सिरियालियोन, कङ्गो, कोलम्बियादेखि बर्मा, इन्डोनेसिया (आचे प्रान्त) सम्म सबै देशहरूमा सशस्त्र द्वन्द्व सुरु हुनाका कारण जातीय या भाषिक अधिकारहरू भए पनि विस्तारै ती मागहरू परिपूर्ति हुने क्रममा द्वन्द्वहरू प्राकृतिक स्रोतमाथिको अधिकार र प्रयोगका लागि विभिन्न गुट उपगुटबीच कसको वर्चस्व हुने भन्नेमा परिणत भएका छन्। विकासशील या अविकसित देशहरूमा ज्ञान र प्रविधि आफैमा पूर्ण नभई विकसित देशहरूमा भर पर्नुपर्ने हुन्छ भने विकासको आधारभूत आवश्यकताका लागि प्राकृतिक स्रोतमाथि नै भर पर्नुपर्ने हुन्छ। त्यति मात्र होइन; द्वन्द्वरत हरेक पक्षहरूले आफूलाई चाहिने हातहतियार तथा कायकर्ता पाल्न प्राकृतिक स्रोतलाई नै अत्यधिक रूपमा प्रयोगमा ल्याएको देखिन्छ।

नेपालमा प्राकृतिक स्रोत अत्यधिक मात्रामा रहेको भए तापनि हालसम्म यसको एक प्रतिशतभन्दा कम मात्र प्रयोगमा ल्याउन सकिएको छ। जलविद्युत्को ८० हजार मेगावाट क्षमता भए तापनि हाल आठसय मेगावाटको हाराहारीमा मात्र यो उत्पादन गर्न सकिएको छ। हुन त ४२१ जना व्यक्ति/संस्थाले ३९,३१५ मेगावाट विद्युत् उत्पादनका लागि दरखास्त दिएको भए तापनि देशमा विद्यमान असुरक्षा, अव्यवस्था र अराजकताका कारणले ती दरखास्तवालाहरूले उत्साहपूर्वक काम अगाडि बढाउन सकिरहेका छैनन्। यही स्थिति खानीतर्फ पनि विद्यमान छ। त्यसैले हाल सबैको दबाब वनक्षेत्रमा रहेका काठ दाउरा, जडिबुटी तथा दुङ्गा-बालुवामा अत्यधिक परेको छ। हाल थोरैमात्र प्राकृतिक स्रोत प्रयोगमा ल्याइएका कारणले यस मुद्दामा आवश्यक मात्रामा ध्यानाकर्षण भएको छैन। तर भविष्यमा यसको उत्पादन तथा प्रयोगमा बढोत्तरी हुँदा यसमाथि निम्न विवादहरू सृजना हुने देखिन्छ :

- १) स्वामित्व : केन्द्रीय, राज्य, स्थानीय स्तर
- २) Rent/Royalty को बाँडफाँड
- ३) वातावरणीय स्वीकृति तथा अनुगमन (Monitoring)
- ४) अन्तर्राज्य प्रयोग तथा बाँडफाँड

माथि उल्लिखित चारओटा विषयहरूलाई समेटी संविधानमा नै कुन स्रोत कहाँ पर्ने भनेर अनुसूची बनाउनु उपयुक्त हुनेछ। मुख्य रूपमा जहाँ केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तीनवटै निकायहरू आकर्षित हुन्छन् त्यहाँ केन्द्रले मानकीकरण, (Standardization), नियमन (Regulation) र वातावरणीय नीति (Environmental Policy) को क्षेत्र हेर्नुपर्ने हुन्छ। प्रदेशले व्यवस्थापन (Management), कार्यान्वयन (Implementation) र वातावरण संरक्षण (Environmental Protection) तथा स्थानीय स्तरले उपभोग र संरक्षण (Use and Protection) को कार्य गर्नु बाञ्छनीय देखिन्छ।

रोजगारीका विषयमा उच्च प्रविधियुक्त कार्य गर्नका लागि राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा विशेषज्ञहरूको सहयोग र सहभागितालाई निश्चित गर्दै सकेसम्म स्थानीय स्तरमा रहेको बेरोजगारी समस्यालाई सम्बोधन गर्ने गरी प्राकृतिक स्रोत र साधनमा हुने रोजगारीमा स्थानीय जनतालाई विशेष ग्राह्यता दिनुपर्ने हुन्छ।

प्रदेश-प्रदेशबीचको द्वन्द्वलाई व्यवस्थापन गर्न एउटा प्राकृतिक स्रोत हेर्ने आयोग (Natural Resource Commission) को पनि संविधानमा व्यवस्था गर्न सकिन्छ । द्वन्द्वहरू अदालतमा पुग्नुभन्दा पहिले राजनीतिक र प्राविधिक तहमा व्यवस्थापन गर्न जोड दिनुपर्ने हुन्छ ।

प्राकृतिक स्रोत र सोको उपयोग

१. **जमिन** : जमिनमाथिको स्वामित्व तथा Rent\ Royalty राज्य तथा स्थानीय स्तरमा रहे तापनि राष्ट्रिय रूपमा जमिनको प्रयोग, उत्पादनको मोडालिटी तथा अन्तर्राष्ट्रिय बजारका सम्बन्धमा बृहत् नीतिनिर्माण केन्द्रीय स्तरमा बनाई राज्यद्वारा कार्यान्वयन गराइनुपर्दछ ।

२. **खानी** : धेरैजसो सङ्घीय देशहरूमा खानीमाथिको पूर्ण स्वामित्व सङ्घीय सरकारमा राख्ने गरेको पाइन्छ । खानीमा रहेको स्रोतको प्रकृति, परिणाम तथा आर्थिक सम्भाव्यतालाई आधार बनाई निश्चित कानून बनाएर खानीबाट पदार्थ उत्पादन गर्ने कम्पनीसँग उत्पादन बाँडफाँड सम्बन्धी सहमति गरी त्यसबाट प्राप्त हुने आयलाई ७०%/३०% का आधारमा केन्द्र, राज्य तथा स्थानीय तहमा बाँडफाँड गर्नुपर्दछ ।

३. **जल सिँचाइ** : सिँचाइ व्यवस्थालाई अझ थप वैज्ञानिक बनाउन पहिले भएका नीतिनियम तथा कार्यान्वयन अनुभवलाई समेत आधार बनाई ठूला सिँचाइलाई केन्द्र सरकारका स्तरमा, मझौला सिँचाइलाई राज्य सरकारका स्तरमा र साना तथा लघु सिँचाइलाई स्थानीय स्तरमा जिम्मेवारी दिनुपर्छ । साथै सिँचाइबाट आउने आय राज्य र स्थानीय तहमै राख्नुपर्छ ।

४. **जलविद्युत्** : साना जलविद्युत् अर्थात् ५० मेगावाट भन्दा कमलाई स्थानीय स्तरको अधिकार क्षेत्रभित्र रहने गरी स्वीकृति प्रदान गर्नुपर्ने हुन्छ । मझौला जलविद्युत् अर्थात् ५० भन्दा बढी र २०० मेगावाट भन्दा कमलाई राज्य स्तरको अधिकारक्षेत्र भित्र पार्नुपर्दछ । २०० मेगावाट भन्दा बढीको हकमा सङ्घीय सरकारलाई अधिकार दिनुपर्दछ । तर कुनै पनि जलविद्युत्बाट निकालिएको विद्युत्लाई राष्ट्रिय विद्युत् प्रसारण लाइनमा जोड्नुपर्ने भएमा या अन्तरराज्य वा राष्ट्रिय रूपमा बिक्री वितरण गर्नुपर्ने भएमा केन्द्र सरकारले निर्णय गरेर मात्र काम अगाडि बढाउनु उपयुक्त हुनेछ । उल्लिखित कार्यका लागि वातावरणीय प्रभावसम्बन्धी स्वीकृति मुख्य रूपमा केन्द्र सरकारमै रहने व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ ।

५. काठ, दाउरा, जडिबुटी, ढुङ्गा-बालुवा र खानेपानी : उल्लिखित प्राकृतिक स्रोतहरूको वातावरणीय प्रभावबारे मुख्य रूपमा केन्द्र सरकारले नै नीति बनाई राज्य तथा स्थानीय सरकारहरूद्वारा कार्यान्वयन गराउनुपर्ने हुन्छ। यसबाट आउने आयलाई समग्रतामा ७०%/३०% का आधारमै बाँडफाँड गर्नु उचित देखिन्छ।

६. राष्ट्रिय पार्क : धेरैजसो राष्ट्रिय पार्कहरू सङ्घीय सरकारकै अधिकार क्षेत्रभित्र रहेको पाइन्छ। तर त्यसबाट प्राप्त हुने आय स्थानीय तहसम्म बाँडफाँड गर्दा राष्ट्रिय पार्कको संरक्षणमा स्थानीय तहको सहभागिता बलियो आधार हुने भएकाले सोहीअनुसार हुनु उचित देखिन्छ।

प्राकृतिक स्रोतको Rent/Royalty को बाँडफाँड ७०%/३०% को अवधारणामा गर्दा पनि नेपाल भित्रका कुनै दुई स्थानका जनता वा राज्यका बीचमा अत्यधिक आर्थिक असमानता पनि हुन सक्ने सम्भावनातर्फ विचार गरिनुपर्छ। सोका लागि १ x ३ x ९ को अवधारणाअनुसार प्रगतिशील पुनर्वितरण गरिनुपर्दछ। अर्थात् देशभित्रका सबैभन्दा गरिब जनताले प्राप्त गरेको प्राकृतिक स्रोतको आयको तीन गुनाभन्दा बढी सो राज्यको प्राकृतिक स्रोतसम्पन्न समुदायका जनताले प्राप्त गरेमा बढी आयलाई राज्यसरकारद्वारा प्रगतिशील करमार्फत त्यस राज्यका गरिब जनतामा पुनर्वितरण गरिनुपर्दछ। सोहीअनुरूप सबैभन्दा धनी र सबैभन्दा गरिब राज्यमा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने आय तीन गुनाभन्दा बढी भएमा सङ्घीय सरकारले सो आयलाई प्रगतिशील करमार्फत केन्द्रमा ल्याई साधनस्रोत कम भएको राज्यका विकासमा खर्च गर्नुपर्ने हुन्छ।

प्राकृतिक स्रोतबारे संविधानमा राखिनुपर्ने सूची परिशिष्ट ४ मा दिइएको छ।

प्राकृतिक सम्पदाको नक्साङ्कन

नेपालमा अझै पनि सम्पूर्ण रूपमा प्राकृतिक स्रोतको पहिचान भइसकेको छैन। नेपाल सरकारका विभागहरूमा उपलब्ध तथ्याङ्कहरूका आधारमा नेपालका ७५ वटै जिल्लामा भएका निम्न ६ वटा प्राकृतिक स्रोतहरू (खानी, जलविद्युत्, काठदाउरा, जडिबुटी, ढुङ्गाबालुवा र राष्ट्रिय पार्क) बारे विस्तृत अध्ययन गरी तिनलाई पूर्ण रूपमा उत्पादन तथा प्रयोग गर्न सकिएका खण्डमा भविष्यमा प्राप्त हुन सक्ने सम्भाव्यतालाई आर्थिक रूपमा परिणत गरी नक्सामा देखाइएको छ। साथै प्रतिव्यक्ति Rent/Royalty हरेक जिल्लामा केकति प्राप्त हुन्छ, सोको पनि नक्सा तयार गरी देखाइएको छ (परिशिष्ट हेर्नुहोस्)।

सङ्घीय शासनप्रणालीमा

अन्तर्क्रियाको प्रबन्ध

सङ्घीयता कम्तीमा दुई अथवा दुईभन्दा बढी स्वशासित एकाइहरू र तिनैबाट बनेको एउटा केन्द्र रहने शासनको साभा सवैधानिक प्रबन्ध हो। एकात्मक शासन प्रबन्धमा मुलुकलाई एउटै एकाइका रूपमा हेरिन्छ भने सङ्घात्मकमा बहुएकाइको अस्तित्व संविधानमा उल्लेख गरिएको हुन्छ र हरेक एकाइका लागि स्वशासनको र केन्द्रीय-तहमा साभा शासनको प्रबन्ध गरिएको हुन्छ।

सङ्घका एकाइहरूमा स्वशासनको अधिकाधिक आग्रह एकातिर र अर्कातिर साभा शासनका नाममा केन्द्रद्वारा वर्चस्वको प्रयत्न हुन सक्ने हुँदा सङ्घ सञ्चालनमा कठिनाइ र अवरोधको सम्भावना रहन्छ। सङ्घीयता केवल साभा शासन होइन, एकाइहरूको स्वशासनको प्रबन्ध पनि हो जबकि एकाइहरू स्वशासित हुनाका बावजुद केन्द्रबाट पूरै स्वतन्त्र हुँदैनन्।

- सङ्घ सञ्चालनका क्रममा आउने कठिनाइहरूमा केन्द्र र प्रदेश एवं प्रदेशप्रदेशका बीचमा पारस्परिक स्वार्थहरूको टकराव नै प्रमुख हुन्छ र टकरावको स्थितिलाई साम्य पाउँ पारस्परिक सहयोग, संवाद, सन्तुलन र मर्यादित प्रतिस्पर्धाको मान्यता स्थापित गर्ने गरी संस्थागत प्रबन्ध गर्नुपर्ने हुन्छ।
- सङ्घको सुसङ्गत सञ्चालनका लागि केन्द्र र प्रदेशहरू एवं प्रदेशप्रदेशका संस्थाहरूबीच सामूहिक र एकलाएकलै गर्नुपर्ने कार्यहरूबारे नियमित अथवा आकस्मिक भेटघाट र छलफल गर्नुपर्ने हुन्छ।
- भेटघाट र छलफलका लागि संयोजन र व्यवस्थापन आवश्यक हुन्छ। तनावका स्थितिमा नागरिक सहजीकरणको समेत आवश्यकता पर्न सक्छ।

सङ्घको आकार र प्रकार अनुसार प्रबन्ध

१. आकार

- सङ्घको आकार ठूलो अथवा सानो जे भए पनि एकाइहरूको प्रतिनिधित्व सङ्घीय दोस्रो सदनमा हुन्छ। दक्षिण अफ्रिकामा दोस्रो सदनमा प्रदेशहरूका साथै स्थानीय तहको पनि प्रतिनिधित्वको व्यवस्था छ।
- ठूलो आकारका सङ्घीय मुलुकहरूका तुलनामा साना आकारका मुलुकहरूमा नियमित संस्थागत भेटघाट र छलफल सहज हुन्छ। जस्तै- रूस धेरै ठूलो आकारको भएकाले यसका प्रदेशहरूका बीच संस्थागत भेटघाटको प्रबन्धका लागि लामो तयारी र त्यत्तिकै खर्चव्यवस्थापन गर्नुपर्छ, जबकि अस्ट्रियाको आकार सानो भएकाले यसका प्रदेशहरूका बीच संस्थागत भेटघाट छोटो तयारी र सीमित खर्चमै सम्भव हुन्छ।
- धेरै सङ्ख्यामा एकाइहरू भएका मुलुकका तुलनामा सीमित एकाइहरू भएका देशहरूमा अन्तर्संस्थागत सम्बन्ध व्यवस्थापन सजिलो भएको पाइन्छ भने धेरै एकाइहरू हुँदा भन्नुभटिलो भएको पाइन्छ। जस्तै- मुलुकको आकार सानै भए पनि स्विट्जरल्यान्डमा २६ प्रदेशहरू छन्। सबै प्रदेशका बीच संस्थागत भेटघाटको चाँजो मिलाउन निकै समय लाग्छ जबकि मुलुक ठूलो भए पनि प्रदेशहरूको सङ्ख्या कम भएकाले अस्ट्रेलियाले छोटो समयमै संस्थागत भेटघाटको चाँजो मिलाउन सक्छ।
- तर चारभन्दा कम सङ्ख्यामा एकाइहरू भएका मुलुकमा पारस्परिक सहयोग कठिन हुनाका साथै एकाइहरूबीच अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा र क्रमशः पृथक् राष्ट्रियताको भावना जागृत भएको र कतिपय मुलुक टुक्रेको पनि पाइएको छ। जस्तै- बेल्जियममा तीन भूप्रादेशिक एकाइमात्र छन्; ती एकाइहरूबीच पारस्परिक सम्बन्ध राम्रो रहेको देखिँदैन। दुई एकाइमात्र भएको चेकस्लोभाकिया पछि चेक रिपब्लिक र स्लोभाकिया गरी दुई पृथक् राष्ट्रमा विभाजित भयो।

२. प्रकार

- सांस्कृतिक विविधता भएका मुलुकहरूमा एकल जातीय पहिचानमा आधारित एकाइहरू (एथनिसिटी बेज्ड युनिट्स) बनेमा अन्तर्संस्थागत सम्बन्ध ज्यादै जटिल र भन्नुभटिलो हुन जान्छ। त्यस अवस्थामा केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय

तहको प्रतिनिधित्व भएर पुग्दैन; त्यस्ता विभिन्न समूहका लागि समेत एकाइसरह प्रतिनिधित्वको प्रबन्ध गरिनुपर्छ ।

सकारात्मक पक्ष : सुरुमा जातीय समूहहरू खुसी हुन्छन्, पहिचान स्थापित भएकामा गर्व गर्छन् ।

नकारात्मक पक्ष : सबै जातीय समूहहरूले आआफ्ना लागि पृथक् एकाइको माग राख्छन्; विभिन्न समूहबीच माटोमाथिको अधिकारलाई लिएर टकरावको स्थिति उत्पन्न हुन्छ ।

- सांस्कृतिक विविधताको संयोजन र व्यवस्थापन एकाइस्तरमै हुनेखाले प्रबन्ध गर्नका लागि एकाइहरूको सीमाङ्कन र परिभाषा बहुसांस्कृतिकता (मल्टिकल्चरलिज्म) का आधारमा गरिनुपर्छ । प्रदेशको नामकरण गर्दा एकल जातीय पहिचानलाई प्रोत्साहन दिनेखाले हुनु हुँदैन ।

सकारात्मक पक्ष : जो जहाँ बसोबास गर्छन्, त्यहीँका हुन् भन्ने मान्यता स्थापित हुन्छ । सामूहिक पहिचान विकास गर्न मार्गप्रशस्त हुन्छ ।

नकारात्मक पक्ष : आरक्षण र संरक्षणको राजनीति प्रोत्साहित हुन सक्छ ।

- विविध सांस्कृतिक समूहहरूको मिश्रित बसोबास भएका मुलुकमा यदि भूक्षेत्रीय (जिओग्राफिक रिजन, टेरिटोरियल) मान्यता स्थिर गर्न खोजियो भने त्यो एकात्मक राज्यजस्तै हुन जान्छ, र प्रकारान्तरले त्यहाँ बढी सङ्ख्या भएको समूहले नै आफ्नो वर्चस्व स्थापित गर्न सक्छ ।

सकारात्मक पक्ष : प्रशासनिक प्रबन्ध र स्रोतसम्पदा व्यवस्थापन सजिलो हुन्छ ।

नकारात्मक पक्ष : शासकीय स्तरमा सांस्कृतिक पहिचानका पक्ष गौण हुन्छन्; फलस्वरूप पहिचानको मुद्दा यथावतै रहन्छ ।

शासकीय स्वरूपमा पनि निर्भर

- राष्ट्रपतीय प्रणाली : संसदीय समितिहरू र संसद्को दोस्रो सदनमा संवाद र दोस्रो सदनद्वारा नै पहल
- प्रत्यक्ष प्रधानमन्त्री : राष्ट्रपतीय प्रणालीजस्तै
- संसदीय : संसद्को दोस्रो सदनमा संवाद र दोस्रो सदनद्वारा नै पहलका अतिरिक्त शासकीय र शासकीय क्षेत्रबाहिर विभिन्न तहमा प्रबन्ध । संसदीय प्रणालीमा समितिहरू खासै प्रभावकारी रहेको पाइएको छैन ।

स्रोतसम्पदा व्यवस्थापन र पारस्परिक आर्थिक सम्बन्धका आधार, सिद्धान्त र व्यवहार

स्रोतसम्पदा पहिचान

- प्राकृतिक स्रोत-सम्पदाको वितरण असमान रहेको हुन्छ।
- भौगोलिक अवस्थाअनुसारका विशेषता हुन्छन्।
- एक र अर्को प्रदेशको आवादी समान हुँदैन।
- कुनै प्रदेश भौगोलिक दृष्टिले विविध हुन्छ, कुनै एकरूप। विविध भौगोलिकता बढी सम्पदायुक्त र एकरूपमा सम्पदा वितरण सीमित हुन्छ।

अर्थ आर्जन र परिचालन

- केन्द्र र प्रदेशका स्वयंसिद्ध (एक्सक्लुसिभ) र समवर्ती (कन्करेन्ट) क्षेत्राधिकारको किटान सविधानमै सूचीबद्ध गरिनुपर्छ।
- सङ्घीयतामा प्रदेशहरूबीच एवं प्रदेशहरूको केन्द्रका साथ परस्पर निर्भरताको विकल्प हुँदैन। एकलैमा पर्याप्त छ, भनिएमा तनाव र टकरावको स्थिति उत्पन्न हुन्छ। (यथोचित व्यवस्थापन नभएमा नेपालमा पानी, जमिन र जमिनमुनिका खानी/खनिजजन्य प्राकृतिक सम्पदा र वनमाथिको स्वामित्वबारे विवाद उत्पन्न हुने सम्भावना रहन्छ)।

परस्पर संवादका संयन्त्र/उपकरण

विकसित र भर्खर विकास भइरहेका सङ्घमा आधारभूत भिन्नता नभए पनि प्रक्रियागत भिन्नता रहन्छन्। विशेष गरी लामो समयसम्म एकाधिकारवादी शासन खेपेका र केन्द्रीकृत रहेका मुलुकहरूमा संस्कारगत समस्या देखिएको छ। सङ्घीयकरणको प्रक्रिया र सङ्घ सञ्चालनको आरम्भिक कालमा नेपालको अतीतको पनि प्रभाव रहनेछ।

त्यस्तै उल्टा जातीय-सांस्कृतिक तथा क्षेत्रीय आकाङ्क्षाहरू र विभिन्न पहिचानमुखी समूहहरू आन्दोलित भइरहेको यस अवस्थामा सङ्घीयकरण र सङ्घ सञ्चालनका संस्थागत विधि र उपकरणबारे विशद विमर्श हुनु जरुरी छ।

निश्चय नै सङ्घ र सङ्घीय प्रदेशहरूको बनोटअनुसार नै संस्थागत प्रबन्ध गर्नुपर्ने हुन्छ। यति हुँदाहुँदै पनि सङ्घीयतामा अन्तर्संस्थागत संवाद अथवा अन्तर्क्रियाको प्रयोजन सङ्घ सञ्चालनका क्रममा उत्पन्न हुन सक्ने मतभेदहरू र विवादका विषयको पहिचान गरी तिनलाई सङ्घका संस्थाहरू (प्रदेश र केन्द्र दुवैका) बीच अन्तर्क्रियाद्वारा सुल्झाउन प्रदेशहरूको बनोट जस्तोसुकै भए तापनि निम्नानुसार प्रबन्ध गर्न सकिन्छ :

- **व्यवस्थापिकाहरूमाभ्र संयोजन** : सङ्घीय दोस्रो सदनले सङ्घ सञ्चालन कार्यमा प्रभावकारी एवम् संयोजनकारी भूमिका निर्वाह गर्न सक्छ। प्रदेशप्रदेश र सङ्घ-केन्द्रका बीच पारस्परिक सम्बन्ध विश्लेषण र परामर्शका लागि **दोस्रो सदनको छुट्टै सचिवालय** रहनु उचित हुन्छ।
- **कार्यकारी र प्रशासकीय प्रबन्ध** : सङ्घका कार्यकारी प्रमुख र प्रादेशिक सरकारका प्रमुखहरूको नियमित बैठक कम्तीमा **तीन महिनामा एकपटक** बस्नु र समीक्षा गर्नु उपयुक्त हुन्छ।
- **अन्तर्प्रदेशिक नीति परिषद्** : सबै प्रदेशका कार्यकारी प्रमुखहरू (सङ्घ-केन्द्रका होइन) समाविष्ट अन्तर्प्रदेशिक नीति परिषद्लाई सङ्घीय **दोस्रो सदनको सचिवालयले सहयोग** प्रदान गर्ने गरी सञ्चालन गर्नु वाञ्छनीय हुन्छ।
- **वित्तीय आयोग** : सङ्घ सञ्चालनका क्रममा स्रोतसम्पदाको वितरण, व्यवस्थापन र राजस्व लगायतका विषयमा अध्ययन-परामर्शका लागि यस किसिमको आयोगको प्रबन्ध गर्दा अर्थप्रबन्ध व्यवस्थित र सहज हुनेछ।
- **कतिपय कानुनी उपचार** : अन्तर्प्रदेशिक अथवा केन्द्र र प्रदेशबीचका विवादलाई (अन्य उपायबाट समाधान हुन नसकेमा) टुङ्गो लगाउन सर्वोच्च अदालतको मद्दत लिन सकिन्छ, तर यसो गर्दा सर्वोच्च अदालतले विवादमाथि अध्ययन गर्न विशेष कार्यदल गठन गर्नु र कार्यदलको अध्ययन र सुझावमाथि ध्यान दिनु उचित हुनेछ।
- **नागरिक सहजीकरण** : नागरिक तथा नागरिक संस्थाहरूको पहल र सहजीकरणलाई सङ्घ सञ्चालनको एउटा प्रमुख तत्व मानेर तदनुरूप सेवा लिँदा अनौपचारिक तहमा अन्तर्क्रिया सम्भव हुन्छ र कर्मचारीकरणविना नै निष्कर्षमा पुग्न सकिन्छ।

तालिका १ : खर्चभारको दायित्व निर्धारणका लागि प्रतिनिधिमूलक सूची

कार्यगत क्षेत्र	नीति, मानक स्तर र रेखदेख	आपूर्ति र प्रशासन	उत्पादन र बितरण	कैफियत
अन्तरक्षेत्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रिय द्वन्द्व समाधान	वा.	वा.	सं., रा.	अन्तर्राष्ट्रिय आयामको लाभ तथा लागत
मौलिक अधिकारहरूको संरक्षण	वा, सं.	सं.	सं., रा.	राष्ट्रिय तथा विश्वव्यापी आयाम भएको
वाह्य व्यापार	व.	वा., सं., रा.	नि.	अन्तर्राष्ट्रिय आयामको लाभ तथा लागत
दूरसञ्चार	वा., सं.	नि.	नि.	राष्ट्रिय तथा विश्वव्यापी आयाम भएको
वातावरण	वा., सं., रा., स्था.	वा., सं., रा., स्था.	सं., रा., स्था., नि.	विश्वव्यापी, राष्ट्रिय, प्रान्तीय तथा स्थानीय आयामको वाह्य स्वरूप
प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी	सं., स्था.	स्था.	नि.	स्थानीय पूर्वाधारको बढो महत्व रहने
राष्ट्रिय सुरक्षा	सं.	सं.	सं., नि.	राष्ट्रिय आयामको लागत
मौद्रिक नीति, मुद्रा	वा., स्वकेवै.	स्वकेवै.	स्वकेवै., नि.	सम्पूर्ण तहहरूबाट स्वतन्त्र रहन अत्यावश्यक, साभ्ना प्रश्नहरूमा सीमित अन्तर्राष्ट्रिय भूमिका
अन्तरप्रदेशिक व्यापार	सं.	सं.	सं.	आवश्यक व्यवस्था र वस्तुहरूको प्रवाहका लागि संवैधानिक संरक्षण महत्वपूर्ण हुने
अध्यागमन	वा., सं.	सं.	सं.	बाध्यात्मक निकालाका कारण वा.
रकमान्तर भुक्तानी	सं.	सं.	सं.	पुनर्वितरण
फौजदारी तथा देवानी कानून	सं.	सं.	सं.	कानुनी राज्य राष्ट्रिय चासोको विषय हुनुपर्ने
औद्योगिक नीति	सं.	सं.	नि.	'अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा' रोक्ने उद्देश्यसहितको
नियमावली	सं.,	सं., रा., स्था.	सं., रा., स्था., नि.	आन्तरिक साभ्ना बजार
वित्तीय नीति	सं.	सं., रा., स्था.	सं., रा., स्था., नि.	आपसी संयोजन सम्भव हुने
प्राकृतिक स्रोतहरू	सं.	सं., रा., स्था.	सं., रा., स्था., नि.	क्षेत्रीय सन्तुलन तथा आन्तरिक साभ्ना बजारको प्रवर्धन
शिक्षा, स्वास्थ्य तथा समाज कल्याण	सं., रा., स्था.	रा., स्था.	रा., स्था., नि.	वस्तुगत स्रोतको निकास
राजमार्गहरू	सं., रा., स्था.	सं., रा., स्था.	रा., स्था., नि.	लाभ र लागतको सीमा फरक हुने
सार्वजनिक उद्यान र मनोरञ्जन	सं., रा., स्था.	सं., रा., स्था.	सं., रा., स्था., नि.	लाभ र लागतको सीमा फरक हुने
प्रहरी	रा., स्था.	रा., स्था.	रा., स्था.	मुख्यतया स्थानीय हितका लागि
जल, ढल निकास, फोहर सङ्कलन र वारुणयन्त्र	स्था.	स्था.	स्था., नि.	मुख्यतया स्थानीय हितका लागि

टिप्पणी: वा. बाह्य राष्ट्रिय दायित्व, सं. सङ्घीय, स्वकेवै. स्वतन्त्र केन्द्रीय वैङ्ग, के. राष्ट्रिय सरकार, रा. राज्य वा प्रान्तीय सरकार, स्था. स्थानीय सरकार, नि. निजी/रैर-सहकारी क्षेत्रहरू वा नागरिक समाज।

स्रोत: Shah, Anwar (ed.). 2007. The Practice of Fiscal Federalism; Comparative Perspectives. Forum of Federations & International Association of Centers for Federal Studies/ McGill - Queen's University Press, Canada

तालिका २ : कर निर्धारण गर्ने अधिकार विभाजनसम्बन्धी प्रतिनिधिमूलक सूची

करको किसिम	कर निर्धारणको आधार	करको दर क्रिटान गर्ने	सङ्कलन र प्रशासन	कौफयत
भन्सार	सं.	सं.	सं.	वैदेशिक व्यापारमा लिने करहरू
संस्थागत आयकर	सं., बा.	सं., बा.	सं., बा.	चल वस्तुगत स्थिरताको साधन
स्रोतगत करहरू (प्राकृतिक स्रोतसमेत)				
स्रोत उपयोग लाभ तथा आय कर	सं.	सं.	सं.	उच्चदरको, असमान वितरण हुने कुरामा आधारित
सलामी, शुल्क, तिरो, खनन कर, उत्पादन,	रा., स्या.	रा., स्या.	रा., स्या.	राज्य तथा स्थानीय सेवाहरूका लागि लाभ तथा सेवा शुल्कहरू निष्काशन र खजाना कर
संरक्षण शुल्कहरू	रा., स्या.	रा., स्या.	रा., स्या.	स्थानीय वातावरणको संरक्षणका लागि
व्याक्तिगत आयकर	सं.	सं., रा., स्या.	सं.	पुनर्वितरण, चल प्रकृतिका वस्तुहरू तथा स्थिरताको साधन
सम्पत्ति कर पुँजी, सम्पत्ति, नामसारी, (उत्तराधिकार प्राप्त र दान, बकस)	सं.	सं., रा.	सं., रा.	पुनर्वितरणीय उद्देश्य
तलबमा लाग्ने कर	सं., रा.	सं., रा.	सं., रा.	लाभवापत शुल्क, जस्तै सामाजिक सुरक्षा योजना
बहुस्तरीय बिक्री कर मूल्य अभिवृद्धि (कर)	सं.	सं.	सं.	सङ्घीय निर्देशनमा सीमाकर मिलान सम्भव नहुने, स्थिरताको सम्भावित साधन
एक तहगत करहरू उत्पादन, होलसेल र खुद्रा)				
विकल्प 'क'	रा.	रा., स्या.	रा., स्या.	उच्च कार्यान्वयन खर्च
विकल्प 'ख'	सं.	रा.	स्या.	सङ्गठित, कम कार्यान्वयन खर्च
मन्दिरा तथा सुतीजन्य वस्तुमा अन्तःशुल्क	सं., रा.	सं., रा.	सं., रा.	स्वास्थ्यसेवा साभामा दायित्व
जुवा-भाजी करहरू/चिट्टाहरू	रा., स्या.	रा., स्या.	रा., स्या.	प्रादेशिक राज्य र स्थानीय दायित्व
कार्वन कर	सं.	सं.	सं.	विश्वव्यापी वा राष्ट्रिय प्रदूषण रोक्ने उद्देश्यको
ऊर्जा/ मोटर गाडी/इन्धन/ उत्सर्जन करहरू	सं., रा., स्या.	सं., रा., स्या.	सं., रा., स्या.	राष्ट्रिय, क्षेत्रीय वा स्थानीय रूपको प्रदूषण हुन सक्ने
परिवहन घनत्व शुल्कहरू (congestion)	सं., रा., स्या.	सं., रा., स्या.	सं., रा., स्या.	सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय सडक शुल्कहरू
पाकिड शुल्कहरू	स्या.	स्या.	स्या.	स्थानीय सडक परिवहनको घनत्व नियन्त्रणसँग सम्बन्धित
गाडी दर्ता, नामसारी र वार्षिक शुल्कहरू	रा.	रा.	रा.	प्रादेशिक राज्यको दायित्व
चालक अनुमतिपत्र र शुल्कहरू	रा.	रा.	रा.	प्रादेशिक राज्यको दायित्व
वार्षिक कर	रा.	रा.	रा.	लाभ लागत कर
उत्पादन शुल्क	रा., स्या.	रा., स्या.	रा., स्या.	स्थानगत करहरू
सम्पत्तिकर	रा.	स्या.	स्या.	पूर्ण तथा अचल वस्तु, लाभगत कर
जग्गाकर	रा.	स्या.	स्या.	पूर्णतया अचल वस्तु, लाभगत कर
अग्रसडक भाग र सम्भारमर्मत शुल्कहरू	रा., स्या.	स्या.	स्या.	लागतको अंशुली
धुरीकर	सं., रा., स्या.	सं., रा., स्या.	सं., रा., स्या.	स्थानीय सेवा शुल्कहरू
उपभोक्ता शुल्कहरू	सं., रा., स्या.	सं., रा., स्या.	सं., रा., स्या.	उपलब्ध सेवाहरूवापत शुल्क

संविधानमा राखिनुपर्ने प्राकृतिक स्रोत सम्बन्धि सूची

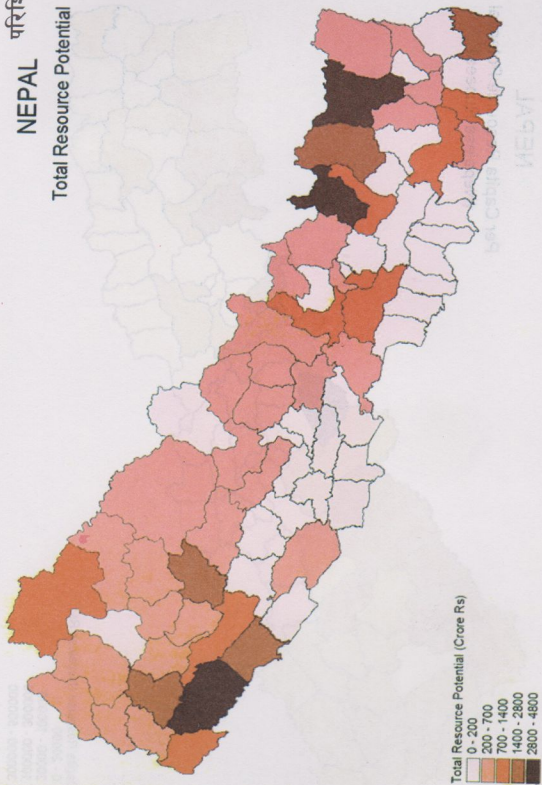
प्राकृतिक स्रोत	स्वामित्व	Rent/Royalty	वतावरणीय प्रभाव / स्वीकृति	Env. Protection	केंद्र/पत
१. जमिन	राज्य/व्यक्तिगत	स्थानीय	राज्य	राज्य/स्थानीय	Macro Level निर्दिष्ट/मध्य केन्द्रीय सरकारमा
२. खानी	केन्द्र	केन्द्र/राज्य/ स्थानीय ७०/३०%	केन्द्र	केन्द्र/राज्य/ स्थानीय	प्रकृति र परिशामका कानूनमा कानून बनाएर एचयमगअतयतन स्ववचकन अयलतचवअत गर्नु पर्ने
३. सिंचाइ	केन्द्र/राज्य	राज्य/स्थानीय	केन्द्र/राज्य	राज्य/स्थानीय	केन्द्र-टुला राज्य-महौला स्थानीय-माना
४. जलविद्युत्	केन्द्र/राज्य	केन्द्र/राज्य/ स्थानीय ७०/३०%	केन्द्र/राज्य	केन्द्र/राज्य/ स्थानीय	५० मेगावाटसम्म स्थानीय, ५० देखि २०० सम्म राज्य र २०० देखि माथि केन्द्र
५. काठ/दाउरा	राज्य/स्थानीय	केन्द्र/राज्य/ स्थानीय ७०/३०%	केन्द्र	केन्द्र/राज्य/ स्थानीय	प्रशोधन तथा अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारकेन्द्र
६. जडियुटी	केन्द्र/राज्य/स्थानीय	केन्द्र/राज्य/ स्थानीय ७०/३०%	केन्द्र	केन्द्र/राज्य/ स्थानीय	
७. ढुङ्गा/बालुवा	राज्य/स्थानीय	राज्य/स्थानीय ७०/३०%	केन्द्र	केन्द्र/राज्य/ स्थानीय	
८. राष्ट्रिय पार्क	केन्द्र	केन्द्र/राज्य/ स्थानीय	केन्द्र	केन्द्र/राज्य/ स्थानीय	
९. खाने पानी	राज्य/स्थानीय	राज्य	केन्द्र/राज्य	केन्द्र/राज्य	

सङ्घीयकरणका क्रममा एवं सङ्घीयतामा प्रवेश गरिसकेपछिका सम्भावित तनावका स्वरूपहरू

सांस्कृतिक	राजनीतिक	स्रोतसम्पदा र आर्थिक	प्रशासनिक
<ul style="list-style-type: none"> ● भाषाहरूलाई मान्यता, प्रदेश र केन्द्र दुवै ● प्रदेशको सरकारी कामकाजको भाषा ● हामी र उनीहरू भन्ने भावना ● एकल जातीय पहिचानलाई प्रदेशको आधार मानिएमा रैथाने र आगन्तुक भन्ने विभाजन, ऐतिहासिक रैथाने र स्थानीयकृत रैथानेबीच भेद ● पन्थ र सम्प्रदायगत विभाजन ● धार्मिक र पुरातात्विक महत्वका स्थलको व्यवस्थापन 	<ul style="list-style-type: none"> ● प्रदेश र केन्द्रका संस्थाहरूमा प्रतिनिधित्व ● राजनीतिक दलहरूको साङ्गठनिक संरचना र निर्णय प्रक्रियामा पहुँच ● क्षेत्रीयकरण र असन्तुलन ● राजनीतिमा जातीयकरण 	<ul style="list-style-type: none"> ● पानीको उपयोग र वितरण ● जलऊर्जा उत्पादन र अधिकार ● ताल-तलाउ ● वन र वनपैदावारको उपयोग ● खानी-खनिज उत्खनन र उपयोग ● पर्यटनबाट आउने रोजन्टी ● धार्मिक र सांस्कृतिक स्थलको आय 	<ul style="list-style-type: none"> ● केन्द्रीय प्रशासन र प्रादेशिक प्रशासनबीच कार्य-विभाजन ● केन्द्रीय र प्रादेशिक सेवाबीच समायोजन र स्तरीकरण ● प्रहरी प्रशासनको बजेट ● शान्ति-सुरक्षा पूरै भइँदा भएमा केन्द्रको भूमिका ● सेना परिचालन

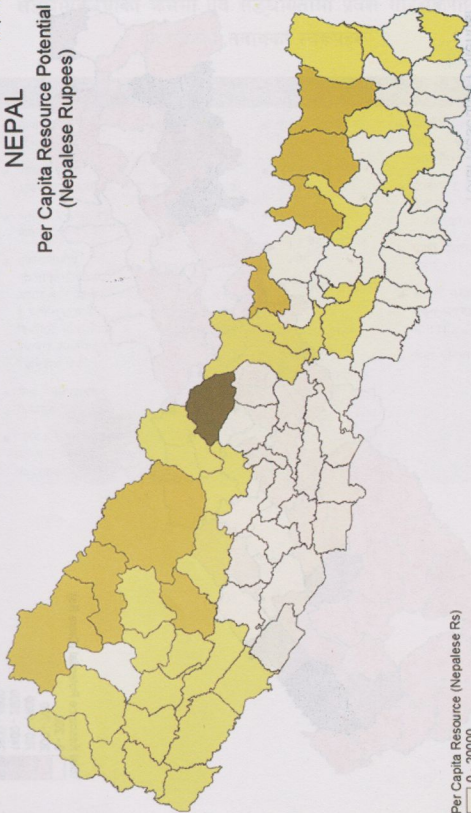
परिशिष्ट - ४
NEPAL

Total Resource Potential

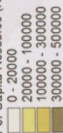


NEPAL

Per Capita Resource Potential
(Nepalese Rupees)



Per Capita Resource (Nepalese Rs)





राष्ट्रिय शान्ति अभियान

National Peace Campaign (NPC)

P. O. Box: 10101, Kathmandu, Nepal

Phone: 4101505 / 6, Fax: 4101507

E-mail: peacecamp@wlink.com.np

www.campaign.org.np