टिप्पणी माध्यमिक शिक्षा

डा. विपिन अधिकारी

संघीय अभ्यासको कसीमा स्थानीय सरकारको अधिकार

संघीयताको शास्त्रमा जुन काम स्थानीय रूपमा राम्रोसँग हुन सक्दछ, त्यो काम त्यहीं नै हुन दिनुपर्दछ भन्ने मान्यता छ। यो सिद्धान्तअनुसार केन्द्रीय निकायले सहायक भूमिका मात्र निर्वाह गर्ने हो। स्थानीय रूपमा सजिलै हुनसक्ने कामहरु केन्द्रीय रूपमा गर्दा दक्षतापूर्वक गर्न सकिँदैन। शिक्षा मूलतः स्थानीय विषय मानिन्छ।

नेपालको संविधान, २०७२ ले व्यवस्था गरेको तीन तहको संघीयता सम्पूर्ण विश्वकै सन्दर्भमा एउटा नौलो प्रयोग हो। यो प्रणालीअन्तर्गत नेपालको राज्यशक्तिलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तह समेत तीनै तहले संविधान र कानून बमोजिम प्रयोग गर्दछन्। संविधानले तीनै तहको संघीय इकाईहरूलाई अलग-अलग अनुसूचीद्वारा अधिकार दिएको छ।

बोलीचालीमा केन्द्रीय सरकार भनिने 'संघ' को अधिकार संविधानको अनुसूची ५ मा दिइएको छ। यो अनुसूचीमा उल्लिखित अधिकारहरूमा मुलुकको रक्षा, सेना तथा सुरक्षा, युद्ध र प्रतिरक्षा, हातहतियार खरखजाना, केन्द्रीय प्रहरी, केन्द्रीय योजना, बैंक, वित्तीय नीति र मुद्रा; परराष्ट्र तथा कूटनीतिक मामिला र सन्धि सम्झौता जस्ता विषय पर्दछन्। सम्पूर्ण देशको आधारभूत चासोका ३५ वटा विषयहरूमा संघीय सरकारले शासकीय अधिकार प्रयोग गर्न पाउँछ।

त्यसैगरी प्रदेशको निम्ति अधिकारको बेग्लै अनुसूचीको व्यवस्था गरिएको छ। यस सूचीमा संघीय सूचीमा सामान्यतः नपरेका विषयहरू रहेका छन्। जस्तो; प्रदेश प्रहरी, प्रशासन र शान्ति सुरक्षा, प्रादेशिक वित्तीय संस्थाहरूको सञ्चालन, सहकारी संस्था, एफएम रेडियो, टेलिभिजन, केही प्रकारका करहरू, प्रदेश निजामती सेवा र अन्य सरकारी सेवा, प्रादेशिक विद्युत्, सिंचाइ, स्वास्थ्य र प्रादेशिक विश्वविद्यालय जस्ता विषयहरू परेका छन्। यो सूचीमा २१ वटा विषय छन्। यी सबै विषयमा प्रदेशहरूले शासकीय अधिकार प्रयोग गर्न सक्छन्।

तेस्रो तहको संघीय इकाइका रूपमा अधिकार प्रयोग गर्ने स्थानीय तहका लागि पनि संविधानले २२ वटा विषय अनुसूचीकृत गरेको छ। स्थानीय तहका लागि छुट्याइएको अनुसूची ८ मा नगर प्रहरी, सहकारी संस्था, केही प्रकारका कर, स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन, स्थानीय स्तरका विकास आयोजनाहरू, स्थानीय सडक, घरजग्गा, पशुपालन, कृषि, खानेपानी तथा भाषा, संस्कृति र ललितकलाको संरक्षण र विकास आदि पारिएका छन्।

उपरोक्त तीनै तहका लागि छुट्याइएको अधिकारका साथसाथै संविधानले संघ र प्रदेशको हकमा सँगसँगै प्रयोग गर्न सकिने साझा अधिकारको सूची पनि उल्लेख गरेको छ। यस्तो साझा अधिकारको सूची संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको हकमा पनि छ। यस्ता साझा अधिकारहरू देशको आवश्यकता र परिस्थिति अनुसार साझा रूपमा प्रयोग हुन सक्दछन्।

संविधानले शिक्षालाई एउटा महत्त्वपूर्ण विषयको रूपमा लिएको छ। संघ अर्थात् केन्द्रीय सरकारको अधिकारको सूचीमा केन्द्रीय विश्वविद्यालय, केन्द्रीयस्तरका प्रज्ञा प्रतिष्ठान, विश्वविद्यालय मापदण्ड र नियमन तथा केन्द्रीय पुस्तकालयहरू राखिएका छन्। त्यसैगरी प्रदेश अधिकारको सूचीमा प्रादेशिक विश्वविद्यालय, उच्च शिक्षा, पुस्तकालय र संग्रहालय परेका छन्। यसमा भाषा, लिपि, संस्कृति, ललितकला र धर्मको संरक्षण र प्रयोग पनि समावेश छ।

संघ र प्रदेशको साझा अधिकारको सूचीमा शैक्षिक विषयहरू परेका छैनन्। तर स्थानीय तहको अधिकार सूचीमा भने 'आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा' भनेर उल्लेख गरिएको छ। यसले के देखाउँछ भने शिक्षा सम्बन्धी विषयलाई शासकीय अधिकारका रूपमा राज्यका तीन तहले तीन अलग अलग क्षेत्रमा प्रयोग गर्दछन्। यस सन्दर्भमा के उल्लेख गर्नु जरूरी छ भने 'शिक्षा, खेलकुद र पत्रपत्रिका' भन्ने विषयलाई व्यापक अर्थमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साझा सूचीमा राखिएको छ। अरु स्पष्ट गरी भन्नु पर्दा उपरोक्त अनुसूचीहरूद्वारा बाँडफाँड नगरिएका शिक्षा वा शैक्षिक विषयहरू यस अनुसूचीमार्फत तीनवटै तहका संघीय इकाइहरूले आवश्यकता अनुसार प्रयोग गर्न सक्दछन्।

स्थानीय सरकार ऐनमा शिक्षा

संविधानको आठौं अनुसूचीको क्रमसंख्या ८ मा 'आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा' पनि सामान्य अर्थमा प्रयोग गरिएका शब्दावली हुन्। संविधानले 'आधारभूत शिक्षा' के हो वा 'माध्यमिक शिक्षा' केलाई भन्ने प्रश्नको जवाफ दिएको छैन। तर संघीय सरकारद्वारा धारा १९६ (१) बमोजिम हालै जारी भएको *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४* ले 'आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा' अन्तर्गत निम्न विषयहरू पर्ने प्रष्ट पारेको छः

- प्रारम्भिक बाल विकास तथा शिक्षा, आधारभूत शिक्षा, अभिभावक शिक्षा, अनौपचारिक शिक्षा, खुला तथा वैकल्पिक निरन्तर सिकाइ,

शिक्षाका सम्बन्धमा अधिकारको बाँडफाँडको प्रष्ट खाका निर्माण गर्नका लागि संघीय सरकारले अविलम्ब संघीय शिक्षा नीति तर्जुमा गर्न सक्नुपर्छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ बमोजिम स्थानीय तहले पाएको शैक्षिक अधिकार मात्रले सम्पूर्ण आवश्यकताहरू पूरा नहुन सक्छन्।

सामुदायिक सिकाइ र विशेष शिक्षासम्बन्धी नीति, कानून, मापदण्ड, योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन, मूल्यांकन र नियमन,

- सामुदायिक, संस्थागत, गुठी र सहकारी विद्यालय स्थापना, अनुमति, सञ्चालन, व्यवस्थापन तथा नियमन,
- प्राविधिक शिक्षा तथा व्यावसायिक तालिमको योजना तर्जुमा, सञ्चालन, अनुमति, अनुगमन, मूल्यांकन र नियमन,
- मातृभाषामा शिक्षा दिने विद्यालयको अनुमति, अनुगमन तथा नियमन,
- गाभिएका वा बन्द गरिएका विद्यालयहरूको सम्पत्ति व्यवस्थापन,
- गाउँ तथा नगर समिति गठन तथा व्यवस्थापन,
- विद्यालय व्यवस्थापन समिति गठन तथा व्यवस्थापन,
- विद्यालयको नामकरण,
- सामुदायिक विद्यालयको जग्गाको स्वामित्व, सम्पत्तिको अभिलेख, संरक्षण र व्यवस्थापन,
- विद्यालयको गुणस्तर अभिवृद्धि तथा पाठ्यसामग्रीको वितरण,
- सामुदायिक विद्यालयका शिक्षक तथा कर्मचारीको दरबन्दी मिलान,
- विद्यालयको नक्शांकन, अनुमति, स्वीकृति, समायोजन तथा नियमन,
- सामुदायिक विद्यालयको शैक्षिक पूर्वाधार निर्माण, मर्मतसम्भार, सञ्चालन र व्यवस्थापन,
- आधारभूत तहको परीक्षा सञ्चालन, अनुगमन तथा व्यवस्थापन,
- विद्यार्थी सिकाइ उपलब्धिको परीक्षण र व्यवस्थापन,
- नि:शुल्क शिक्षा, विद्यार्थी प्रोत्साहन तथा छात्रवृत्तिको व्यवस्थापन,
- ट्युसन, कोचिङ जस्ता विद्यालय बाहिर हुने अध्यापन सेवाको अनुमति तथा नियमन,
- स्थानीयस्तरको शैक्षिक ज्ञान, सीप र प्रविधिको संरक्षण, प्रवर्द्धन र स्तरीकरण,
- स्थानीय पुस्तकालय र वाचनालयको सञ्चालन तथा व्यवस्थापन,
- माध्यमिक तहसम्मको शैक्षिक कार्यक्रमको समन्वय र नियमन,
- सामुदायिक विद्यालयलाई दिने अनुदान तथा सोको बजेट व्यवस्थापन, विद्यालयको आयव्ययको लेखा अनुशासन कायम, अनुगमन र नियमन,
- शिक्षण सिकाइ, शिक्षक र कर्मचारीको तालिम तथा क्षमता विकास,
- अतिरिक्त शैक्षिक क्रियाकलापको सञ्चालन।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनका माथिका व्यवस्थाहरूले आधारभूत र माध्यमिक शिक्षाका सम्बन्धमा केन्द्रीय भूमिका प्राप्त संघीय सरकारको दृष्टिकोणलाई प्रस्तुत गरेको छ। संविधानको धारा २३२ (८) ले नेपाल सरकारले आफैं वा प्रदेश सरकारमार्फत गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकालाई यो संविधान र संघीय कानून बमोजिम आवश्यक सहयोग गर्न र निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्था गरेको छ। त्यस्तो निर्देशनको पालना गर्नु गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाको कर्तव्य हुन्छ। त्यस्तै धारा २३५(१) ले संघीय संसद्लाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्न आवश्यक कानून बनाउने अधिकार पनि दिएको छ। प्रदेश, गाउँपालिका वा नगरपालिकाबीच समन्वय कायम गर्न र कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा प्रदेश सभाले सम्बन्धित गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिसँग समन्वय गरी यस्तो विवादको समाधान गर्न सक्ने भन्ने उल्लेख गरिएकाले शैक्षिक विषयहरूमा पनि प्रदेश सभाले केही प्रभाव पार्न सक्ने अवस्थाको विद्यमानतालाई संविधानले स्वीकार गरेको देखिन्छ।

विश्वका कतिपय बलिया र सनातनी संघीय प्रणालीहरूमा शिक्षाको विषय मूलत: राज्य/प्रदेशको स्तरमा राखिएको पाइन्छ। यसको अर्थ के हो भने शिक्षालाई सकेसम्म संघीय वा केन्द्रीयस्तरमा राखिदैन। सबैभन्दा पुरानो र सम्पन्न भइसकेको अमेरिकी संघीय प्रणालीलाई हेर्ने हो भने शिक्षालाई संघीय सरकारले विभिन्न तरिकाले सहयोग त गर्छ तर यो विषय राज्यस्तरीय वा स्थानीय विषय मानिन्छ। त्यहाँ संघीय सरकारले दिने सहयोगहरू राज्यमार्फत वा सीधै पनि प्रवाहित हुने व्यवस्थापन गरिएको पाइन्छ। हरेक राज्यले आफ्नो सीमा क्षेत्रमा आवश्यक पर्ने शिक्षा नीति बनाउने र कार्यान्वयन गर्ने गर्दछन्। अमेरिकामा स्थानीय तहलाई संवैधानिक हैसियत प्राप्त छैन। त्यसै भएर तिनले सामान्यत: राज्यकै नीतिनियम बमोजिम सरकारी स्तरमा गरिने आफ्ना शैक्षिक नीति तथा कार्यक्रम तय गर्ने गर्छन्। राज्यस्तरका कार्यक्रमहरू सरकारी तथा सामुदायिक दुवै हुन सक्दछन्। त्यस्तै सार्वजनिक वा निजी दुवैस्तरमा शैक्षिक क्रियाकलापहरू हुन सक्छन्।

अमेरिकाका स्कूल, कलेज वा विश्वविद्यालयहरू आफ्ना शैक्षिक कार्यक्रम निर्धारण गर्न, पाठ्यक्रम कायम गर्न, त्यसलाई निरन्तर अद्यावधिक (अपडेट) गर्न विद्यार्थी वा शोधार्थी भर्ना गर्न र तिनीहरूलाई उपाधि प्रदान गर्न स्वतन्त्र हुन्छन्। यस्ता कुराहरूमा राज्यले वा संघीय सरकारले हस्तक्षेप गर्दैन। आजको अमेरिकामा

शैक्षिक वित्त व्यवस्थामा राज्य तथा स्थानीय स्तरकै मूलभूत भूमिका रहेको छ। नियन्त्रणमुखी व्यवहारहरू त्यहाँ क्रमश: कमजोर हुँदै गएको देखिन्छ।

अमेरिकामा शैक्षिक वर्ष सन् २०१२/१३ मा सम्पूर्ण शिक्षा क्षेत्रमा खर्च हुने करीब १.१५ ट्रिलियन डलरमध्ये सबैभन्दा बढी राज्य र त्यसपछि स्थानीय सरकार तथा निजी स्रोतहरूबाट अपेक्षा गरिएको थियो। त्यहाँको प्राथमिक तथा माध्यमिक शिक्षामा हुने कुल खर्चको करीब ८२ प्रतिशत बजेट गैर संघीय स्रोतहरूबाट आउँछ। अर्को शब्दमा भन्दा अमेरिकाको सार्वजनिक शिक्षामा संघीय सरकारको योगदान करीब ८ प्रतिशत मात्र हो। त्यहाँको संघीय सरकारले राज्य वा स्थानीय सरकारले प्रयास गर्दागर्दै पनि अपर्याप्त या अपुग भएका शिक्षाका महत्त्वपूर्ण क्षेत्रमा खाँचो पूरा गर्ने हिसाबले सहयोग गर्ने गरेको पाइन्छ। सामान्यत: राज्य र स्थानीयस्तरले नै शिक्षाका सबैजसो विषय सम्बोधन गर्दछन्।

क्यानडा, अष्ट्रेलियालगायतका देशहरूको पछिल्लो अनुभव पनि यस्तै यस्तै छ। यी मुलुकहरूले पनि अमेरिकी प्रयोगबाटै सिकेका हुन्। संघीयताको शास्त्रमा जुन काम स्थानीय रूपमा स्थानीय हैसियतमै राम्रोसँग हुन सक्दछ, त्यो काम त्यही हैसियतमा त्यहीं नै हुन दिनुपर्दछ भन्ने मान्यता छ। यो सिद्धान्तको प्रयोग मेस्ट्रिच सन्धि (Maastricht Treaty) मार्फत युरोपियन युनियन निर्माण गर्ने सन्दर्भमा गरिएको थियो। केन्द्रीय निकायले सहायक भूमिका मात्र निर्वाह गर्ने हो। स्थानीय रूपमा सजिलै हुनसक्ने कामहरू केन्द्रीय रूपमा गर्दा दक्षतापूर्वक गर्न सकिंदैन। शिक्षाको विषय मूलत: स्थानीय विषय मानिन्छ।

नेपालको नयाँ संविधानले देशको सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक अवस्थालाई दृष्टिगत गर्दै शैक्षिक विषयको गम्भीरता, दक्षता तथा स्रोत र साधनको उपलब्धताका आधारमा शैक्षिक अधिकारको तीन तहको अवधारणामा विभाजन गरेको हो। प्रादेशिक वा स्थानीय क्षमता बढ्दै गएको अवस्थामा साझा विषयका रूपमा ती तहमै शिक्षाको अधिकारको अत्यधिक प्रयोग हुने अवस्थाको सिर्जना संविधानले गरेको छ।

जहाँसम्म नागरिकका आधारभूत आवश्यकता सम्बन्धी नीतिको प्रश्न छ, नेपाल राज्यले शिक्षालाई वैज्ञानिक, प्राविधिक, व्यावसायिक, सीपमूलक, रोजगारमूलक एवम् जनमुखी बनाउँदै सक्षम, प्रतिस्पर्धी, नैतिक एवम् राष्ट्रिय हितप्रति समर्पित जनशक्ति तयार गर्नेतर्फ राज्य उन्मुख हुनुपर्ने प्रष्ट गरिएको छ। साथै शिक्षा क्षेत्रमा राज्यको लगानी अभिवृद्धि गर्दै शिक्षामा भएको निजी क्षेत्रको लगानीलाई नियमन र व्यवस्थापन गरी सेवामूलक बनाउने कुरा पनि स्पष्ट पारिएको छ। त्यसैगरी उच्चशिक्षालाई सहज, गुणस्तरीय र पहुँचयोग्य बनाई क्रमश: नि:शुल्क बनाउँदै लैजानुपर्ने संवैधानिक प्रतिबद्धता व्यक्त गरिएको छ। आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा सम्बन्धी स्थानीय तहको अधिकारको प्रयोग सार्थक रूपमा हुन सकेमा संविधानले लिएको उपरोक्त नीतिको कार्यान्वयनमा नि:सन्देह सघाउ पुग्नेछ।

उपरोक्त विश्लेषणबाट आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा सम्बन्धमा स्थानीय तहको अधिकारको परिस्थिति कस्तो छ भन्ने स्पष्ट हुन्छ। यस सम्बन्धमा यहाँ तीनवटा मूलभूत पक्षहरूलाई प्रष्टसँग उल्लेख गर्न सकिन्छ: पहिलो, शिक्षाका सम्बन्धमा अधिकारको बाँडफाँडको प्रष्ट खाका निर्माण गर्नका लागि संघीय सरकारले अविलम्ब संघीय शिक्षा नीति तर्जुमा गर्न सक्नुपर्छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ बमोजिम स्थानीय तहले पाएको शैक्षिक अधिकार मात्रले सम्पूर्ण आवश्यकताहरू पूरा नहुन सक्छन्। विशेषगरी स्थानीय तहमध्ये पनि सामाजिक, आर्थिक तथा शैक्षिक दृष्टिकोणले आधारभूत

संघीय सरकारको आर्थिक सहयोग विना प्रदेशस्तर वा स्थानीयस्तरमा शैक्षिक पूर्वाधार विकास हुन सक्दैन। तर त्यस्तो पूर्वाधार कहाँ निर्माण गर्ने, कसरी निर्माण गर्ने र कहिले निर्माण गर्ने भन्ने स्थानीय चाहनाका विषय हुन्। त्यसमा स्थानीय सरकारले नै निर्णय लिन पाउनुपर्छ।

संरचनाहरू निर्माण भइसकेका स्थानीय सरकारहरूले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा सूची बमोजिम विस्तारित गरिएका अतिरिक्त अधिकारहरूमार्फत आफ्नो भविष्यमुखी योजनाहरू बनाउन सक्नुपर्ने हुन्छ। यसका लागि संघीय शिक्षा नीति आउनु जरूरी छ। यो नीतिलाई आवश्यक कानून निर्माण गरी कार्यान्वयन गराउनु नीतिनिर्माण पछिको दोस्रो कदम हो। यस्तो कदमले विभिन्न क्षमताका स्थानीय सरकारहरूलाई अतिरिक्त आवश्यकताका आधारमा अघि बढ्ने प्रेरणा दिनुपर्दछ।

संघीय सरकारको आर्थिक वा वित्तीय सहयोग विना प्रदेशस्तर वा स्थानीयस्तरमा शैक्षिक पूर्वाधार विकास हुन सक्दैन। तर त्यस्तो पूर्वाधार कहाँ निर्माण गर्ने, कसरी निर्माण गर्ने र कहिले निर्माण गर्ने भन्ने स्थानीय चाहनाका विषयहरू हुन्छन्। अत: उनीहरूले त्यसका बारेमा निर्णय लिन सक्ने वातावरण पनि हुनुपर्दछ। सामान्यतया अधिकारको हस्तान्तरणको प्रक्रिया तीनै तहका सरकारहरूबीच सहभागितामूलक आधारमा हुनसक्यो भने एकात्मक सरकारमा भएको जस्तो दृष्टिकोणको समस्या (एटिट्युडिनल प्रब्लम) अब रहने छैन।

शिखरापुर यातायात प्रा.लि.
टाटा सुमो सेवा
रिजर्भको लागि सम्पर्क : ०१-४६७३२६०

टिकट काउन्टरहरू

काठमाडौं-बल्खु	: ९८१८३३७७७०,९८०११३७७८०
हेटौंडा	: ९८०११३७७७८, ९८०११७६१०४
बिरगंज	: ९८०११३७७७५
कलैया	: ९८०११३१५७२
निजगढ	: ९८०११३१५७३
चपुर	: ०५५-५४००१७, ९८०११३७७७९
नयाँरोड	: ९८०११३०१११
लालबन्दी	: ०४६-५०१४८४, ९८०११३१५७४
बरहथवा	: ९८०११३७८०७, ९८४४१२०४३०
गौर	: ९८०११३७७९९, ९८४५०३६१३६
भिमान	: ९८०११३७८०५, ९८४४१५६६६०

काठमाडौं दक्षिणकाली, कुलेखानी हुँदै हेटौंडा-बिरगंज-कलैया-निजगढ चपुर-गौर-नयारोड-लालबन्दी-बरहथवा-बर्दिबास र भिमान सम्म