

# नेपालको संघीय शासन प्रणाली: आयाम र अभ्यास



संघीयता अध्ययन केन्द्र  
नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान

## **सम्पादक**

राजन खनाल  
विष्णुप्रसाद लम्साल  
त्रिलोचन पोख्रेल  
अनिता पौडेल

## **भाषा सम्पादन**

उत्तम आचार्य

## **प्रकाशन तथा सर्वाधिकार**

संघीयता अध्ययन केन्द्र, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०८० असार

## **विस्तृत जानकारी**

संघीयता अध्ययन केन्द्र, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान  
जावलाखेल, ललितपुर  
फोन नः ००९७७ १ ५५२२९६०, ५५२३५१७, ५५२२००२  
ईमेलः [cfs@nasc.org.np](mailto:cfs@nasc.org.np)  
URL: [www.nasc.org.np](http://www.nasc.org.np)

## **साभार गर्ने तरिका**

संघीयता अध्ययन केन्द्र, २०८०, नेपालको संघीय शासन प्रणालीः आयम र अभ्यास ।  
जावलाखेल, ललितपुर, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।

ISBN: 987-9937-1-4462-9

## विषय सूची

नेपालको संघीय शासन प्रणाली: आयाम र अभ्यास	१-१४
- विष्णुप्रसाद लम्साल, त्रिलोचन पोखरेल, अनिता पौडेल	
संघीय शासन प्रणालीको अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव र नेपालको अभ्यास	१५-२९
- पूर्णचन्द्र भट्टराई, गोपीकृष्ण खनाल	
मौलिक हकको कार्यान्वयनमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका	३०-६४
- धनराज ज्ञावाली	
प्रदेश तथा स्थानीय तहको कानून निर्माण गर्ने अधिकार तथा त्यसको प्रक्रिया	६५-९९
- माधव पौडेल	
नेपालमा वित्तीय संघीयता: अभ्यास, चुनौती र आगामी कार्यदिशा	१००-१५७
- राजन खनाल, त्रिलोचन पोखरेल, अनिता पौडेल	
नेपालको संघीय व्यवस्थामा अन्तरसरकारी सम्बन्धका आयामहरू	१५८-२०४
- विष्णुप्रसाद लम्साल, राजेन्द्र अधिकारी, ताराप्रसाद खरेल	
संघीय प्रणालीमा आवधिक विकास योजना र कार्यक्रमको अन्तरसम्बन्ध	२०५-२२६
- तुलशी शरण सिग्देल, अनिल कुमार गुप्ता, मनिषा महर्जन	
संघीय प्रणालीमा प्रदेश एवम् स्थानीय तहमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा	२२७-२५२
- आनन्दराज ढकाल, त्रिलोचन पौड्याल, रोशनी भुजेल	
स्थानीय तहमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण	२५३-२७५
- अचला दाहाल, गीताञ्जली उपाध्याय, शिल् प्रधान	
संघीय व्यवस्थामा क्षमता विकासका आयामहरू र अबको बाटो	२७६-३००
- वसन्तराज सिग्देल, प्रमोद निरौला, अनुप भुर्तेल	



## कृतज्ञता

वि. स. २०७४ मा नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले गरेको नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षणले करिब ८० प्रतिशत नागरिकले देश सही दिशातिर गएको विश्वास व्यक्त गरेका थिए । त्यसैगरी, नागरिकहरूले देशको आगामी आर्थिक अवस्था, जनताको जीवनस्तर, देशको राजनीतिक अवस्था, राजनीतिक दलहरू र सरकारप्रतिको विश्वासमा सकारात्मक वृद्धि हुने अपेक्षा व्यक्त गरेका थिए । त्यसको लागि संघीय शासन व्यवस्थाले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्ने उनीहरूको बुझाई थियो । नागरिकको विश्वासअनुसार संघीय शासन प्रणालीलाई संस्थागत गर्दै प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नु एउटा महत्वपूर्ण अवसर पनि हो ।

संविधानले निर्दिष्ट गरेको शासकीय व्यवस्थाको कार्यान्वयन सबै सरोकारवालाहरूको साभ्भा दायित्व हो । नेपालको सार्वजनिक प्रशासनको क्षमता अभिवृद्धिको जिम्मेवारीमा रहेको नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले पनि यो दायित्व निर्वाह गर्नु पर्दछ । त्यसैको लागि प्रतिष्ठानले नेपालको संविधान लागू भएपछि संघीय प्रणालीसम्बन्धी विभिन्न अध्ययन, अनुसन्धान र प्रशिक्षणहरू गर्दै आएको छ । यसबीचको हाम्रो अनुभव, सरोकारवालाहरूसँगको अन्तरसंवाद र यसअघिका प्रकाशनहरूप्रति पाठकवर्गबाट आएको प्रतिक्रियाले संघीय व्यवस्थाका विविध पक्षहरूमा निरन्तर अध्ययन-अनुसन्धान र प्रकाशन गर्दै जाने प्रेरणा मिलेको हो ।

संघीय व्यवस्थाका विभिन्न पक्षहरूमा अध्ययन, अनुसन्धान र क्षमता विकास गर्न २०७६ असोजमा प्रतिष्ठानमा 'संघीयता अध्ययन केन्द्र'को स्थापन भयो । उक्त केन्द्रले उद्देश्य अनुरूप कार्यहरू गरिरहेको छ । यसै क्रममा विभिन्न संस्थाहरूको सहकार्यमा २०७७ मा संघीयता अध्ययन केन्द्रले 'नेपालको संघीय शासन प्रणाली' नामक पुस्तक तयार गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूलाई उपलब्ध गराएको थियो । त्यसका साथै विशेष विषयहरूमा अध्ययन-अनुसन्धान गर्दै प्रकाशनहरू तयार गरेको छ । ती प्रकाशनहरू संघीय शासन प्रणालीसम्बन्धी क्षमता विकास र अन्य अध्ययन अनुसन्धानमा सन्दर्भ सामाग्रीको रूपमा प्रयोग हुँदै आएका छन् । अध्ययन-अनुसन्धान र प्रकाशनको माध्यमबाट 'संघीयता अध्ययन केन्द्र'लाई संघीय प्रणालीको स्रोत केन्द्रको रूपमा विकास गर्ने लक्ष राखिएको छ । यो प्रकाशनलाई त्यही लक्षतर्फको एउटा सानो प्रयास मानेका छौं ।

यो पुस्तकलाई नेपालको संघीय शासन प्रणालीको बहस श्रृंखलाको रूपमा प्रकाशन गरिएको छ । यस्ता प्रकाशनहरूलाई निरन्तरता दिँदै र दायरा फराकिलो पार्दै लैजानु आवश्यक छ ।

पुस्तकले एकातिर संघीय प्रणालीका विभिन्न पक्षहरूको विश्लेषण गर्दै नेपालले हासिल गरेको उपलब्धीको समालोचना गरेको छ भने अर्कातिर अभ्यासको क्रममा देखिएका कमि-कमजोरीलाई उजागर गरिदिएको छ । साथै, आगामी दिनमा गर्न सकिने सुधारका क्षेत्रहरूको पनि संकेत गरेको छ । यो प्रकाशन संघीयतासम्बन्धी अध्ययन, अनुसन्धान, क्षमता विकास गर्ने वा यसमा चासो राख्ने पाठकहरूलाई समेत महत्वपूर्ण स्रोत सामाग्री हुने अपेक्षा लिइएको छ ।

पुस्तक प्रकाशनका आफ्नै सीमाहरू रहेका छन् । त्यसमा पनि गतिशील राजनीतिक प्रणालीमाथि लेख्नु चुनौतीपूर्ण हुन्छ । पुस्तक प्रकाशनमा आइसक्दा तथ्यहरूमा परिवर्तन भैसकेको हुनसक्छ । पुस्तकमा समेटिएका नौ वटा लेखले संघीय प्रणालीका विभिन्न विषयक्षेत्रहरूलाई समेटेका छन्, अझै थुप्रै विषय तथा सन्दर्भहरू समेट्न सकिएको छैन । आगामी प्रकाशनमा क्रमशः छुटेका विषयहरूलाई समेट्दै लगिनेछ । लेखमा लेखकहरूले स्वतन्त्र रूपमा आफ्नो ज्ञान, अनुभव र दृष्टिकोणको प्रयोग गर्नु भएको छ । लेखहरूले संघीयता अध्ययन केन्द्र, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानको आधिकारिक धारणाको प्रतिनिधित्व गर्दैनन् ।

पुस्तकको लागि लेख तयार गर्ने सबै लेखकहरूप्रति हामी कृतज्ञ छौं । लेखहरूको पुनरावलोकन गरी सुझाव दिने विज्ञहरूप्रति पनि आभार व्यक्त गर्दछौं । लेखहरूको भाषा सम्पादन गरी स्तरीय बनाउने प्रतिष्ठानका अध्ययन निर्देशक श्री उत्तम आचार्यप्रति अनुगृहीत छौं । लेखहरूको संयोजनगर्न सहयोग गर्नुहुने प्रशिक्षण तथा अनुसन्धान अधिकृत श्री पृथा पौड्याललाई हार्दिक धन्यवाद छ । पुस्तक प्रकाशनको लागि सहयोग गर्ने प्रतिष्ठानका सबै कर्मचारीहरूप्रति विशेष आभारी छौं ।

नेपालको संघीय प्रणालीका केही महत्वपूर्ण विषयहरूलाई यो पुस्तकले समेटेको छ । पुस्तकमा भएका कमीकमजोरीहरू औंल्याई सुधारको लागि हौसला प्रदान गरिदिनु हुन पाठकवर्गमा हार्दिक अनुरोध गर्दछौं ।

सम्पादक

## लेखक परिचय

**अचला दाहाल** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा अध्ययन निर्देशक हुनुहुन्छ । उहाँ रणनीतिक योजना, लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको क्षेत्रमा रुचि राख्नुहुन्छ र सो क्षेत्रमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापन गर्नुहुन्छ । उहाँले Gender Responsive Public Finance Management in Nepal: A Diagnostic and Forward Looking Strategy (२०२२) अध्ययन समूहको नेतृत्व र A Study of Municipal Budget: A Gap Between Planning and Execution (२०२२) को सह-लेखन गर्नुभएको थियो ।

**अनिता पौडेल** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा अध्ययन निर्देशक हुनुहुन्छ । उहाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनका विभिन्न पक्ष र संघीय शासन व्यवस्थाका क्षेत्रमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापन गर्नुहुन्छ र सो क्षेत्रसँग सम्बन्धित विषयहरूमा अनुसन्धानमुलक लेख तथा रचनाहरू प्रकाशित गर्नुभएको छ । उहाँले नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण २०७४ लुम्बिनी प्रदेशको प्रादेशिक प्रतिवेदन (२०७७) र Federal Governance System of Nepal: A Synopsis (२०२१) र The National Natural Resources and Fiscal Commission: Evolution of Roles and Practices (२०२१) को सह-लेखन गर्नुभएको थियो ।

**अनिल कुमार गुप्ता** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा अध्ययन उप-निर्देशकको रूपमा कार्यरत हुनुहुन्छ । उहाँ विकास योजना र विकास कार्यक्रमसम्बन्धी अध्ययन, अनुसन्धान र प्राध्यापनमा रुचि राख्नुहुन्छ । उहाँले नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण (२०७४), Local Governance, Gender Responsive And Socially Inclusive Public Finance Management: Knowledge, Attitudes And Practices (२०२२), नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण २०७४ कर्णाली प्रदेशको प्रादेशिक प्रतिवेदन (२०७७) र नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण २०७४ मधेश प्रदेशको प्रादेशिक प्रतिवेदन (२०७७) को सह-लेखन र Citizen's Trust in Public and Political Institutions in Nepal (२०२१) को लेखन गर्नुभएको थियो । उहाँका थुप्रै लेखहरू राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय जर्नलहरूमा प्रकाशित भएका छन् ।

**अनुप भुर्तेल** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा प्रशिक्षण तथा अनुसन्धान अधिकृत हुनुहुन्छ। उहाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको क्षेत्रमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापन गर्नुहुन्छ र सोसम्बन्धी लेखहरू राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय जर्नलहरूमा प्रकाशित भएका छन्। उहाँले *Service Users' Confidence in Accessing Public Services in Nepal: What Makes Differences?* (२०२३) र *Environmental Factors Affecting Training Transfer among the Instructors* (२०२३) को सह-लेखन गर्नुभएको थियो।

**आनन्दराज ढकाल** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानका पूर्ववरिष्ठ अध्ययन निर्देशक र नेपाल सरकारका पूर्वसचिव हुनुहुन्छ। उहाँको विशेषज्ञता अन्तरसरकारी वित्त, वित्तीय संघीयता, सार्वजनिक नीति, स्थानीय योजना तथा बजेट निर्माण रहेको छ। उहाँले ती क्षेत्रहरूमा अध्ययन र प्राध्यापन गर्नुका साथै लेखहरू प्रकाशन गर्नुभएको छ।

**गीताञ्जली उपाध्याय** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा अध्ययन उप-निर्देशक हुनुहुन्छ। उहाँ सार्वजनिक सेवा प्रवाह र लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको बारेमा रुचि राख्नुहुन्छ र सो क्षेत्रमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापन गर्नुहुन्छ। उहाँले नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण २०७४ को गण्डकी प्रदेशको प्रादेशिक प्रतिवेदन (२०७७) लेखन समूहको नेतृत्व र *Local Governance, Gender Responsive And Socially Inclusive Public Finance Management: Knowledge, Attitudes And Practices* (२०२२) को सह-लेखन गर्नुभएको थियो।

**गोपीकृष्ण खनाल** नेपाल सरकारको सचिव (कर्णाली प्रदेश सरकारको प्रमुख सचिव) पदमा कार्यरत हुनुहुन्छ। उहाँले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा रही वित्तीय संघीयता, स्थानीय शासन, संघीय शासन प्रणालीको कार्यन्वयन र विकास अर्थशास्त्रको क्षेत्रमा कार्य गर्दै आउनुभएको छ। उहाँ संघीय शासन प्रणाली, विकास र सार्वजनिक अर्थशास्त्रको अध्ययन अनुसन्धानमा रुची राख्नुहुन्छ। उहाँले नेपालमा वित्तीय संघीयता: अवधारणा र अभ्यास (२०७८) सम्पादन गर्नुभएको छ।

**ताराप्रसाद खरेल** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा अध्ययन उप-निर्देशक हुनुहुन्छ। उहाँ संघीय शासन प्रणाली, अन्तरसरकारी सम्बन्ध र आयोजना व्यवस्थापनको क्षेत्रमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापन गर्नुहुन्छ र सो क्षेत्र सम्बन्धित विषयहरूमा अनुसन्धानमूलक लेख तथा रचनाहरू प्रकाशित गर्नुभएको छ। उहाँले नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण २०७४ को प्रदेश न. १ (कोशी) को प्रादेशिक प्रतिवेदन (२०७७) लेखन समूहको नेतृत्व र *Political Economy Analysis of Local Legislature in Nepal* (२०२१) को सह-लेखन गर्नुभएको थियो।

**तुलसी शरण सिग्देल** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा वरिष्ठ अध्ययन निर्देशक हुनुहुन्छ । उहाँ सार्वजनिक सेवामा सदाचार पद्धति, विकास योजना र विकास कार्यक्रम सम्बन्धमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापन गर्नुहुन्छ र सो क्षेत्रमा अन्तर्राष्ट्रियस्तरका जर्नलहरूमा अनुसन्धानमूलक लेखहरू प्रकाशन गर्नुभएको छ । उहाँले नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण २०७४ कर्णाली प्रदेशको प्रादेशिक प्रतिवेदन (२०७७), संघीय संरचनामा विकास योजनासम्बन्धी समन्वय: संवैधानिक प्रावधान तथा संस्थागत व्यवस्थाहरू (२०७८) र Political Economy Analysis of Local Legislature in Nepal (२०२१) को लेखन समूहको नेतृत्व गर्नुभएको थियो ।

**धनराज ज्ञवाली** कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयमा सचिव हुनुहुन्छ । उहाँ नेपालको सरकारी कानून सेवामा ३० वर्ष देखि कार्यरत हुनुहुन्छ । उहाँले कानून मन्त्रालयको संविधान तथा संघीयता कार्यान्वयन महाशाखको पनि नेतृत्व गर्नु भएको थियो । उहाँ संविधान, मौलिक हक र कानून कार्यान्वयनको क्षेत्रमा रुचि राख्नुहुन्छ ।

**पूर्णचन्द्र भट्टराई** नेपाल सरकारका पूर्वसचिव हुनुहुन्छ । उहाँको विकेन्द्रिकरण र स्थानीय विकासको क्षेत्रमा लामो कार्य अनुभव रहेको छ । उहाँ संघीय शासन प्रणालीसम्बन्धी अध्ययन, अध्यापन र अनुसन्धानमा रुची राख्नुहुन्छ । उहाँले संघीयतासम्बन्धी लेख रचना प्रकाशित गर्नु भएको छ ।

**प्रमोद निरौला** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा प्रशिक्षण तथा अनुसन्धान अधिकृतको रूपमा कार्यरत हुनुहुन्छ । उहाँ संगठन विकास र सार्वजनिक व्यवस्थापनको क्षेत्रमा रुचि राख्नुहुन्छ र सो क्षेत्रमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापन गर्नुहुन्छ । उहाँले Service Delivery Innovation in Local Level Governments: Commitments and Realities (२०२१) को लेखन र Honesty in Nepali Politicians: Does It Really Exist? (२०२१) को सह-लेखन गर्नुभएको थियो ।

**मनिषा महर्जन** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा प्रशिक्षण तथा अनुसन्धान अधिकृत हुनुहुन्छ । उहाँ विकास योजना र विकास कार्यक्रमको क्षेत्रमा रुचि राख्नुहुन्छ र सो क्षेत्रमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापन गर्नुहुन्छ । उहाँले संघीय संरचनामा विकास योजनासम्बन्धी समन्वय: संवैधानिक प्रावधान तथा संस्थागत व्यवस्थाहरू (२०७८) र Smart Cities in Nepal: A Comparative Case Study of Waling Municipality and Palungtar Municipality को सह-लेखन गर्नुभएको थियो ।

**माधव पौडेल** नेपाल कानून आयोगको पूर्वअध्यक्ष र नेपाल सरकारको पूर्वकानून सचिव हुनुहुन्छ । उहाँ नेपालको संविधान (२०७२) को मस्यौदा र नेपालको अन्तरिम संविधान (२०६२) को निर्माणमा सहभागी हुनुहुन्थ्यो । उहाँ सार्वजनिक अन्तर्राष्ट्रिय कानून, संवैधानिक कानून र निर्वाचन प्रणालीका विज्ञ हुनुहुन्छ । साथै, कानून मस्यौदामा विशेष दखल राख्नु हुन्छ ।

**राजन खनाल** प्रतिष्ठानका कार्यकारी निर्देशक हुनुहुन्छ । नेपालको निजामती सेवामा तीन दशक सेवा गर्नुभएका उहाँ नेपाल सरकारका पूर्वसचिव हुनुहुन्छ । सार्वजनिक नीति, सार्वजनिक व्यवस्थापन, सार्वजनिक वित्त, विकास अर्थशास्त्र, संघीय शासन प्रणाली र वित्तीय संघीयतामा अध्ययन, अनुसन्धान र प्राध्यापनमा रुचि राख्ने उहाँले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन र विकास प्रशासनसम्बन्धी थुप्रै लेख तथा पुस्तकहरू प्रकाशन गर्नुभएको छ ।

**राजेन्द्र अधिकारी** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा अध्ययन निर्देशक हुनुहुन्छ । उहाँ संघीय शासन प्रणाली र शासकीय मामिला एवम् सार्वजनिक नीति तथा सेवा प्रवाहका बारेमा रुची राख्नुका साथै सो क्षेत्रमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापन गर्नुहुन्छ । उहाँले नेपालको निजामती सेवाको सक्षमता मापन अध्ययन (२०७४) र Gender Responsive Public Finance Management in Nepal: A Diagnostic and Forward Looking Strategy (२०२२) को सह-लेखन र नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण २०७४ मधेश प्रदेशको प्रादेशिक प्रतिवेदन (२०७७) लेखन समूहको नेतृत्व गर्नुभएको थियो ।

**रोशनी भुजेल** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा प्रशिक्षण तथा अनुसन्धान अधिकृत हुनुहुन्छ । उहाँको रुची सार्वजनिक नीति, सार्वजनिक सेवा प्रवाह तथा विकासका अन्य समकालीन आयामहरूमा रहेको छ र यी क्षेत्रहरूमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापन गर्नुहुन्छ । उहाँले नेपालको संघीय शासन प्रणाली (२०७७) को सह-लेखन र नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण २०७४ बागमती प्रदेशको प्रादेशिक प्रतिवेदन (२०७७) लेखन समूहको नेतृत्व गर्नुभएको थियो ।

**वसन्तराज सिग्देल** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा वरिष्ठ अध्ययन निर्देशक हुनुहुन्छ । उहाँ नेतृत्व विकास, रणनीतिक व्यवस्थापन, संस्थागत सुशासन, सार्वजनिक प्रशासन र क्षमता विकासका क्षेत्रमा रुचि राख्नुहुन्छ र सो क्षेत्रमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापन गर्नुहुन्छ । उहाँले नेपालको निजामती सेवाको सक्षमता मापन अध्ययन (२०७४) र The National Natural Resources and Fiscal Commission: Evolution of Roles and Practices (२०२१) लेखन समूहको नेतृत्व र नेपालको संघीय शासन प्रणाली (२०७७) सह-लेखन गर्नु भएको थियो ।

**विष्णुप्रसाद लम्साल** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा वरिष्ठ अध्ययन निर्देशक र उप-कार्यकारी निर्देशक हुनुहुन्छ। नेपाल सरकारका पूर्वसचिव उहाँ संघीय शासन प्रणाली, अन्तरसरकारी सम्बन्ध, विकास व्यवस्थापन र सार्वजनिक नीतिको बारेमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापनमा रुची राख्नुहुन्छ र सो क्षेत्रसँग सम्बन्धित विषयहरूमा लेख तथा रचनाहरू प्रकाशित गर्नुभएको छ। उहाँले नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण २०७४ लुम्बिनी प्रदेशको प्रादेशिक प्रतिवेदन (२०७७) लेखन समूहको नेतृत्व गर्नुभएको थियो।

**शिलु प्रधान** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानको पूर्वकर्मचारी हुनुहुन्छ। उहाँ लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको बारेमा रुचि राख्नुहुन्छ र सो क्षेत्रमा अध्ययन तथा प्रशिक्षण प्राप्त गर्नुभएको छ। उहाँले नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण २०७४ को गण्डकी प्रदेशको प्रादेशिक प्रतिवेदन (२०७७) को सह-लेखन गर्नुभएको थियो।

**त्रिलोचन पोख्रेल** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा वरिष्ठ अध्ययन निर्देशक हुनुहुन्छ। उहाँ संघीय शासन प्रणाली र सार्वजनिक नीतिका क्षेत्रमा रुचि राख्नुहुन्छ र सो क्षेत्रमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापन गर्नुहुन्छ। उहाँले नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण (२०७४), संघीय नेपाल नियाल्दा (२०७५), नेपालको संघीय शासन प्रणाली (२०७७), Intergovernmental Fiscal Relations in Nepal: Dimensions and Dynamics (२०२९) र Local Governance, Gender Responsive And Socially Inclusive Public Finance Management: Knowledge, Attitudes And Practices (२०२२) लेखन समूहको नेतृत्व गर्नुभएको थियो।

**त्रिलोचन पौड्याल** नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा अध्ययन निर्देशक हुनुहुन्छ। उहाँको रुची सार्वजनिक नीति, वित्तीय संघीयता, आर्थिक विकास तथा बजेट निर्माणमा रहेको छ र यी क्षेत्रहरूमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापन गर्नुहुन्छ।



# नेपालको संघीय शासन प्रणाली: आयाम र अभ्यास

विष्णुप्रसाद लठ्वाल

त्रिलोचन पोख्रेल

अनिता पौडेल

## १.१ सन्दर्भ

नेपालको इतिहासमा २०७२ असोज ३ ले विशेष महत्व राख्दछ। उक्त दिन जारी भएको नेपालको संविधानले शासकीय प्रणालीको एक युगलाई अन्त्य गरी नयाँ अध्यायको थालनी गर्‍यो। नेपालले विभिन्न प्रकारका शासकीय व्यवस्थाको अभ्यास गर्दै संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन प्रणाली अपनाएको हो। लोकतान्त्रिक राष्ट्र निर्माणको यात्रामा नेपालले अभ्यास गरेका विभिन्न शासकीय व्यवस्थाले केही न केही आधार तय गरेका छन्। नेपालले २०७२ को संविधानमार्फत् दुई प्रकारको संक्रमणलाई व्यवस्थापन गरेको छ। पहिलो, राजतन्त्रात्मक शासन प्रणालीबाट गणतन्त्रात्मक शासन प्रणालीमा रूपान्तरणको संक्रमण व्यवस्थापन। पहिलो संविधानसभाले २०६५ जेष्ठ १५ मा नेपाललाई औपचारिक रूपमा संघीय गणतन्त्रात्मक व्यवस्थामा रूपान्तरण गरेपनि त्यसको स्थायी व्यवस्थापन नेपालको संविधान जारी भएपछि मात्र भएको हो। त्यसपश्चात् नेपालले गणतन्त्रात्मक शासन प्रणालीलाई क्रमशः संस्थागत गर्दै गएको छ। दोश्रो, एकात्मक शासन प्रणालीबाट संघात्मक शासन प्रणालीको संक्रमण व्यवस्थापन। विगत सात दशकमा नेपालले विकेन्द्रित शासन प्रणालीका विभिन्न विधि र तरिकाहरू अपनाएको छ। ती विधिहरूले शासन प्रणालीलाई नागरिकको नजिकसम्म पुऱ्याउन केही आधारभूत संरचनाहरू निर्माण गरेका थिए। तर, विभिन्न समयको राजनीतिक उतार-चढाव र राज्यको अस्थिर नीतिको कारणले नागरिकले अपेक्षित लाभ प्राप्त गरेका थिएनन्। राज्यशक्तिको निक्षेपणको उपयुक्त विकल्पको रूपमा अपनाइएको संघीय शासन प्रणालीलाई नेपालको संविधानले संस्थागत गरेको हो। सो व्यवस्था अनुसार संघीय शासन प्रणालीअनुरूपको संरचनाले स्थायी आकार लिँदै गएको छ।

संविधानले 'दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धि' लाई नागरिकको साभ्ना आकांक्षाको रूपमा परिभाषित गर्दै संघीय शासन प्रणालीलाई ती आकांक्षाहरू पूरा गर्ने साधनको रूपमा लिएको छ। साधन आफैँ परिचालित हुँदैन र निरपेक्ष पनि हुँदैन। साधनको उचित प्रयोग र कार्यान्वयनले मात्र अपेक्षित नतिजा हासिल गर्न सकिन्छ।

राजनीतिक दल तथा नेतृत्वको प्रतिवद्धता, संघीय व्यवस्थाअनुरूपको संस्कार, संवैधानिक व्यवस्था र भावनाअनुरूपको प्रभावकारी संरचना, कार्यसम्पादनमा प्रतिवद्ध कर्मचारी र सोहीअनुसारको सामाजिक, राजनीतिक र आर्थिक वातावरणको आवश्यकता पर्दछ । यसका अतिरिक्त संघीय शासन प्रणालीको सफलताको निम्ति संघीय एकाइहरूबीचको निरन्तरको अन्तर-संवाद र राजनीतिक सहकार्य पनि त्यत्तिकै महत्वपूर्ण हुन्छ ।

विश्वको अभ्यासमा संघीय शासन प्रणालीका विभिन्न ढाँचाहरू (अनुसूची १) रहेका भएपनि सामान्य सिद्धान्तमा सबैको साझा आधार बनेको राज्य शक्तिको बाँडफाँट नै हो । संघीय एकाइहरूमा गरिएको राज्य शक्तिको बाँडफाँटको तरिकाले संघीय शासन प्रणालीको स्वरूपलाई देखाउँछ । यसरी राज्य शक्तिको बाँडफाँट गर्दा दुई तहमा मात्र गरिएको छ वा तीन तहमा गरिएको छ, कुन अधिकार कुन तहलाई भनि तोकिएको छ, संघीय एकाइहरूमा व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाको गठन कसरी हुन्छ, जस्ता आधारभूत पक्षहरूले त्यस देशको संघीय प्रणालीको चरित्रको व्याख्या गर्दछ । त्यसैगरी, राज्यको सामाजिक, राजनीतिक र आर्थिक पृष्ठभूमि र राजनीतिक सौदाबाजीले पनि शासकीय चरित्रको निर्धारण गर्दछ । यसरी हेर्दा नेपालले संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्नुका आफ्नै विशिष्ट कारणहरू रहेका छन्, जुन अन्य देशको आवश्यकतासँग सबै हिसाबले मेल खाँदैन । संयुक्त राज्य अमेरिका, क्यानडा, अष्ट्रेलिया, स्वीट्जरल्याण्ड लगायतका देशहरूले औपनिवेशिक हस्तक्षेपबाट बच्न र सामरिक सुरक्षालाई बलियो बनाउन संघीय प्रणाली अपनाएको देखिन्छ । अर्कोतर्फ ब्राजिल, अर्जेन्टिना, बेल्जियम, इथोपिया, दक्षिण अफ्रिका, भारत, नेपाल लगायतका देशहरूले आन्तरिक शक्ति सन्तुलन मिलाउन र विविधता व्यवस्थापन गर्न संघीय शासन प्रणाली अपनाएको देखिन्छ । यस्तो फरक कारण र पृष्ठभूमिबाट बनेका प्रणालीहरूका केही आधारभूत भिन्नता हुन्छन् भने त्यसको विकास क्रम पनि केही पृथक हुने नै भयो ।

संघीय शासन प्रणाली बनेको राजनीतिक अवधारणा मात्र होइन । यसको बहुआयामिक प्रभाव र परिधि रहेको हुन्छ । यसले राज्यको राजनीतिक, प्रशासनिक, आर्थिक र सामाजिक संरचना, प्रणाली र संस्कृतिमा प्रभाव पार्दछ । यसको प्रभाव समग्र राष्ट्र निर्माणको प्रक्रियामा समेत पर्दछ । आधुनिक युगको राष्ट्र निर्माण भनेको भौगोलिक एकीकरण वा रेखांकन मात्र होइन । राष्ट्र निर्माण भनेको राज्यप्रति नागरिकको सामुहिक भावनाको विकास, सामाजिक-संस्कृतिक पहिचानको संरक्षण, एकताका आधारहरूको निर्माण, श्रोत तथा साधनमाथिको पहुँच र राज्य संचालनका प्रक्रिया र प्रणालीहरूमाथिको समान

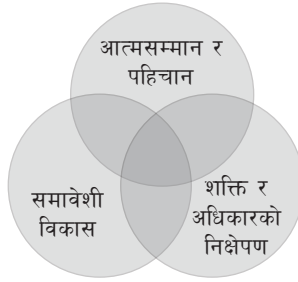
सहभागिताको सुनिश्चितता पनि हो । शासकीय प्रणालीले राष्ट्र निर्माणको दिशा निर्दिष्ट गर्दछ, जुन सामान्यतः लामो र आरोह-अवरोहसहितको हुन्छ । संघीय शासन प्रणालीलाई राष्ट्र निर्माणमा सबैको स्वामित्व स्थापित गर्ने व्यवस्थाको रूपमा लिईन्छ ।

यो पुस्तकमा नेपालले अभ्यास गरेको संघीय प्रणालीका विविध पक्षहरूमा प्रारम्भिक चरणका प्रयास र त्यसक्रममा देखिएका चुनौतीको विश्लेषण गर्दै संघीय व्यवस्थालाई संस्थागत गर्न गरिनुपर्ने कार्यहरू प्रस्तुत गरिएको छ । नेपालले राज्य व्यवस्था परिवर्तनका विभिन्न प्रयोगहरू गर्दै संघीय प्रणालीमा आइपुगेको हो । शासकीय प्रणाली क्रमिक विकासको प्रक्रियाबाट संस्थागत र गतिशील हुदै जान्छ । राज्य प्रणालीलाई निरन्तर अध्ययन, अनुसन्धान र विमर्शका आधारमा सुधारहरू गर्दै जानुपर्ने हुन्छ ।

## १.२ नेपालको संघीय व्यवस्था

नेपालले संघीय शासन व्यवस्था अपनाउनुका कारणहरूमा विशेषतः तीनवटा पक्षलाई मानिएको छ । पहिलो, नागरिकको आत्मसम्मान र पहिचानको अधिकार सुरक्षित गर्ने, दोश्रो समावेशी विकासका आधार तय गर्ने, र तेश्रो, शक्ति र अधिकारको निक्षेपण गर्ने (चित्र १.१) । यी तीनवटा आधारहरूमध्ये पहिलो आधार अपेक्षाकृत बलियो देखिएको छैन । यद्यपि, नेपालको संविधानलेमा उल्लेखित 'बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक तथा भौगोलिक विविधता' लाई आत्मसात् गर्दै 'जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक, धार्मिक, लैंगिक विभेद र सबै प्रकारका जातीय छुवाछुतको अन्त्य' गर्ने प्रतिवद्धताले नागरिकको आत्मसम्मान र पहिचानलाई संघीय व्यवस्थाको आधार बनाएको देखिन्छ । विगतका केन्द्रीकृत तथा एकात्मक शासन प्रणालीले विकासका क्रियाकलापहरू पनि केन्द्रीकृत गरेको र त्यसले सिर्जना गरेको असमानतालाई अन्त्य गर्न विकासका अवसरहरूको विकेन्द्रिकरण गर्नु, नागरिकमैत्री विकासका क्रियाकलापहरू संचालन गर्नु, नागरिकलाई राज्यका प्रणाली र प्रक्रियाहरूमा सहभागी गराउनु संघीय शासन व्यवस्थाको अर्को आधार मानिएको छ । त्यसैगरी, राज्यको शक्ति र अधिकारको निक्षेपणमार्फत् बलियो लोकतान्त्रिक प्रणालीको विकास गर्नु र राज्य शक्तिलाई केन्द्रीकृत हुनबाट रोक्नु संघीय शासन प्रणालीको अर्को महत्वपूर्ण आधारको रूपमा लिईएको छ ।

चित्र १.१ नेपालको संघीय शासन प्रणाली र राज्य पुनःसंरचनाका आधारहरू



संघीय शासन प्रणालीका विज्ञ रोनाल्ड वाट्सले संघीय शासन प्रणालीका निम्न विशेषताहरू हुने बताएका छन्<sup>१</sup> :

- नागरिकप्रति उत्तरदायी संवैधानिक अधिकारसहितका बहुतहका सरकार,
- संवैधानिक रूपमा नै व्यवस्थापकीय र कार्यकारीको अधिकारको बाँडफाँट,
- एक तहले अर्को तहको अधिकारक्षेत्र र आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्रका विषयमा गरेका निर्णयलाई सम्मान गर्ने,
- सबै तहका सरकारमा स्वायत्त रूपमा निर्णय गर्न सक्ने संवैधानिक अधिकार हुने,
- संवैधानिक जिम्मेवारी र वित्तीय स्रोतबीच सन्तुलन,
- अन्तरतह सम्बन्धका आधारहरूको व्यवस्था,
- प्रदेश र स्थानीय तहसँग सम्बन्धित विषयमा एकल रूपमा संविधान संशोधन गर्न नसकिने व्यवस्था,
- संवैधानिक विवाद निरूपण गर्न स्वतन्त्र निकायको व्यवस्था, र
- अन्तरसरकार सहकार्य र सम्बन्ध व्यवस्थापन गर्ने प्रणाली तथा संरचनाको व्यवस्था ।

संघीय शासन प्रणालीका उल्लिखित विशेषताहरूको आधारमा हेर्दा नेपालले अपनाएको संघीय प्रणाली सैद्धान्तिकरूपमा भिन्न देखिँदैन । ती सिद्धान्तभित्रका केही व्यवस्थापकीय

<sup>१</sup> रोनाल्ड वाट्स, सन् १९९६, कम्पेयरिड फेडरल सिस्टम इन द नाइन्टीन-नाइन्टीज् (नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०७७, नेपालको संघीय शासन प्रणालीबाट साभार गरिएको) ।

पक्षहरूमा भने अन्य देशको प्रणालीभन्दा भिन्न देखिन्छ । जस्तै, सामान्यतः संघीय व्यवस्थामा दुई तहको शासन प्रणाली अवलम्बन गरिएको भए तापनि नेपाललगायत केही देशहरूले तीन तहको प्रणाली अवलम्बन गरेका छन् । नेपालले नागरिकका मौलिक हकको दायरा फराकिलो पाउँदा सामाजिक, आर्थिक र सांस्कृतिक विषयहरूलाई पनि समेटेको छ ।

नेपालले राज्यको पुनर्संरचना र संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्नको कारण संविधान सभाको राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँट समिति २०६६<sup>२</sup> ले निम्नानुसार उल्लेख गरेको छः

- नेपालको विविधता, भाषिक, जातीय, सामुदायिक, धार्मिक, सांस्कृतिक, भौगोलिक, क्षेत्रीय र लैंगिक उत्पीडनलाई सम्बोधन गर्न,
- शक्ति विकेन्द्रीकरण गर्न नचाहने विगतको शासकीय मानसिकताको अन्त्य गर्न,
- राज्यसँग सबै क्षेत्रका जनताको अपनत्व, स्वामित्व तथा सामीप्य स्थापित गर्न,
- प्रतिनिधित्व र सहभागिता वृद्धिका निम्ति राज्य संरचनालाई रूपान्तरण गर्न,
- समानताका पक्षमा एवम् केन्द्रीकृत सामन्ती राज्यसत्ताबाट भएको सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, भाषिक एवम् सांस्कृतिक विभेद, अन्याय र शोषणका विरुद्ध उठेको मधेश आन्दोलन (२०६३) लाई सम्बोधन गर्न,
- समाजको लोकतान्त्रिकरण गर्दै समतामूलक तथा समावेशी लोकतन्त्रको विकास गर्न,
- एकात्मक राज्यले सम्बोधन गर्न नसकेका विषयलाई सम्बोधन गर्न,
- जातीय, भाषिक र सांस्कृतिक पहिचानको मागलाई सम्बोधन गर्न,
- समान अधिकारको माग र आर्थिक अवसरमा समान पहुँचको मागलाई सम्बोधन गर्न,
- सबै प्रकारका विभेदका विरुद्ध उठेका वर्गीय, जातीय, महिला र लैंगिक आन्दोलनका आवाजलाई सम्बोधन गर्न, र
- राज्यबाट प्रदान गरिने सेवा सुविधामा समान वितरण र विकास निर्माणको प्रतिफलमा समान हिस्सेदारी स्थापित गर्न ।

---

<sup>२</sup> राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँट समिति २०६६ को प्रतिवेदन (नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०७७, नेपालको संघीय शासन प्रणालीबाट साभार गरिएको) ।

उल्लिखित तर्कहरूले नेपालले संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्नुमा विशेषतः आन्तरिक सामाजिक, आर्थिक र राजनीतिक कारणहरू प्रधान रहेको व्याख्या गरेको छ । यी कारणहरूको तत्कालीन प्रभाव वा चरित्र विश्लेषण गरेरमात्र संघीय शासन प्रणालीको आवश्यकता पुष्टि गर्न सकिँदैन । व्यवस्था परिवर्तन सतहमा देखिएका कारणहरूबाट मात्र हुँदैन । यसका वृहत् अर्थ-राजनीतिक कारणहरूको विश्लेषण गर्नु आवश्यक हुन्छ । व्यवस्था परिवर्तन आफैमा बहुआयमिक र जटिल प्रक्रिया पनि हो । यसरी हेर्दा नेपालले संघीय प्रणाली अपनाउनुका कारणहरूलाई (क) प्रतिक्रियात्मक र (ख) वस्तुगत रूपमा व्याख्या गर्नु पर्दछ । प्रतिक्रियात्मक कारणले नेपालले अभ्यास गरेका यसअघिका शासकीय व्यवस्थाले अपेक्षित परिणाम नदिएको र व्यवस्थाको रूपमा परिवर्तन भएपनि सारमा परिवर्तन नभएकाले विकल्पको रूपमा संघीय व्यवस्था अपनाइएको तर्क गर्दछ । सोभो अर्थमा भन्दा शासकीय व्यवस्थामा भएका सबै विकल्पहरूको प्रयोग भै सकेको र संघीय व्यवस्थाको मात्र विकल्प रहेकाले यसलाई अपनाइएको तर्क गरिन्छ । संविधानको प्रस्तावनाले अधिल्ला व्यवस्थाहरूका नकारात्मक पक्षलाई मात्र उल्लेख गर्नुलाई प्रतिक्रियात्मक दृष्टिकोणको प्रभाव भन्न सकिन्छ । वस्तुगत दृष्टिकोणले संघीय प्रणाली अवलम्बन गर्नुका विभिन्न राजनीतिक, सामाजिक र आर्थिक कारणहरूको विश्लेषण गर्नु आवश्यक ठान्दछ । यसमा विशेषतः राजतन्त्र र दलीय व्यवस्थाबीचको द्वन्द्व, राजदरवार हत्याकाण्डपछि राजतन्त्रप्रति घट्दो जनविश्वास, माओवादी युद्धको निराकरण र शान्ति स्थापना, मधेश आन्दोलन, सामाजिक-आर्थिक विविधताको व्यवस्थापन, सामाजिक न्याय र समावेशीकरण, सन्तुलित विकास, अधिकारको निक्षेपण र नागरिक-राज्यबीचको सम्बन्ध जस्ता कारणहरू रहेका छन् । व्यवस्था परिवर्तन तत्कालीन राजनीतिक, सामाजिक र भू-परिवेशबीचको शक्ति सन्तुलनको परिणाम हो । २०६२/६३ को जनआन्दोलनले कायम गरेको राष्ट्रिय समझदारीसँगै २०६३ मंसिर ५ मा भएको विस्तृत शान्ति संझौताले एक दशक लामो द्वन्द्वलाई अन्त्य गरी दिगो शान्ति सुनिश्चित गर्न द्वन्द्वका आधारभूत कारणहरू सम्बोधन गर्ने गरी राज्यको पुनर्संरचना गर्ने प्रतिवद्धता व्यक्त गरेको थियो । त्यसको आधार राजनीतिक, आर्थिक र सामाजिक रूपान्तरणबाट तय गर्ने प्रतिवद्धता थियो । यसैको जगमा संघीय प्रणालीको अवलम्बन गरिएको हो । त्यसैले नेपालले अवलम्बन गरेको संघीय प्रणालीलाई पनि यिनै राजनीतिक, सामाजिक र आर्थिक पक्षहरूको अन्तरक्रियाको परिणाम मान्नु उपयुक्त हुन्छ ।

नेपालको राजनीतिक विकासक्रम सरल रेखामा हिँडेको छैन । कुनै पनि देशको राजनीति सरल रेखामा हिँड्नु पनि सक्दैन । राजनीतिक, सामाजिक र गैरराजनीतिक शक्तिबीचको अन्तरक्रिया र सौदाबाजीबाट व्यवस्थाको विनिर्माण र निर्माण हुन्छ । अर्कोतर्फ, परिवर्तित

व्यवस्थाले आकार ग्रहण गर्न समय लाग्छ । व्यवस्थाको स्थायित्व यसको लचकतामा निर्भर गर्दछ । शासकीय व्यवस्थामा हुने लचकताले समयका आवश्यकताहरूको क्रमिक सम्बोधन गर्दै गतिशीलता कायम गर्दछ । त्यस्तो व्यवस्था नै लोकतान्त्रिक व्यवस्था हो । संविधानले राज्य व्यवस्थाको मूलसंरचनाको चरित्रलाई परिभाषित गरेको हुन्छ । यसको कार्यान्वयनको लागि सोही अनुकूलका राजनीतिक, नीतिगत, कानूनी, प्रशासनिक, आर्थिक र सामाजिक प्रणालीको विकास हुनु आवश्यक हुन्छ । विभिन्न आन्दोलन, बहस, संघर्ष र लोकतान्त्रिक विधिबाट विकसित नेपालको संघीय राज्य प्रणालीलाई संस्थागत गर्नु नै अबको दायित्व हो । लोकतान्त्रिक मूल्यमान्यताको निर्माण, निरन्तरको अभ्यास, आलोचनात्मक मूल्यांकन र परिमार्जनबाट नै संघीय व्यवस्थालाई संस्थागत गर्न सकिन्छ ।

### १.३ पुस्तकको बारेमा

नेपालले संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेपछि यसका विविध पक्षहरूमा आम चासो हुनु स्वाभाविक हो । व्यवस्थाको परिवर्तन वा अवलम्बन निश्चित प्रक्रिया वा परिघटनाले प्रेरित गरेको हुन्छ, तर यसको संस्थागत विकास बहुआयामिक र दीर्घकालीन हुन्छ । व्यवस्थाको परिवर्तन जुन गतिमा भएको हुन्छ त्योभन्दा धेरै समय वा मेहनत त्यसको संस्थागत विकासमा लाग्छ । संक्रमणकालका सुरुवाती दिनहरू जटिल हुन्छन् । संक्रमणकालको उचित व्यवस्थापनले नै परिवर्तनलाई संस्थागत गर्ने हो । यसको लागि प्रणालीका विभिन्न पक्षहरूमा निरन्तर अध्ययन, अनुसन्धान र दस्तावेजीकरण गर्नु आवश्यक हुन्छ । यस्ता अध्ययन र प्रकाशनले आम नागरिक, नीति निर्माता, राजनीतिक दल र अन्य सरोकारवालाहरूलाई सूचित गर्ने, सबल पक्षलाई संरक्षण गर्ने र कमीकमजोरीलाई सुधार गर्ने मौका दिन्छ । यो पुस्तक यसै उद्देश्यको लागि हो । यो पुस्तकमा संघीय व्यवस्थासँग सम्बन्धित विभिन्न नौ वटा लेखहरू समावेश गरिएका छन् ।

पहिलो लेखमा संघीय शासन प्रणालीको अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव र नेपालको अभ्यास समेटिएको छ । संघीय व्यवस्थाको इतिहास लोकतान्त्रिक प्रणालीको इतिहासजस्तै लामो छ । विश्वमा पहिलो लिखित संविधान संघीय प्रणालीको नै हो । संयुक्त राज्य अमेरिकाले सन् १७८९ मा कार्यान्वयनमा ल्याएको संविधानलाई संघीय व्यवस्थाको पहिलो लिखित संविधान मानिन्छ । यसपश्चात् विभिन्न समयमा विभिन्न राष्ट्रहरूले, विशेषत उपनिवेशबाट स्वतन्त्र हुँदा, संघीय व्यवस्था अपनाएको पाईन्छ । तत्कालीन राजनीतिक परिवेशअनुसार राष्ट्र निर्माणको क्रममा विभिन्न तरिकाले राजनीतिक सौदावाजी भएको र सोहीअनुसार संघीय संरचनाको निर्माणको भएको पाईन्छ । नेपालको संघीय प्रणाली तीनै अभ्यासहरूको विकसित स्वरूप

हो । यो लेखले संघीय प्रणालीका अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव र नेपालको अभ्यासको बारेमा पाठकहरूलाई सरलरूपमा जानकारी प्रदान गर्दछ ।

दोश्रो लेखले नेपालको संविधानले प्रत्याभूत गरेका मौलिक हकको कार्यान्वयनमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिकाको बारेमा विस्तृत व्याख्या गरेको छ । नागरिकलाई संविधानले प्रत्याभूत गरेका हकहरू महत्वपूर्ण हुन्छन् । नेपालको संविधानको प्रमुख विशेषता भनेको यसले नागरिकका लागि प्रत्याभूत गरेका मौलिक हकहरू हुन् । संघीय राज्य व्यवस्थाको प्रमुख दायित्व पनि तिनै हकहरू सुरक्षित गर्नु हो । संघीय एकाइहरूबीच अधिकारको बाँडफाँटको आधार पनि मौलिक हकको संरक्षणलाई मानिएको हुन्छ । अर्थात् कुन तहले कुन काम गर्दा नागरिकको मौलिक हकको संरक्षण हुन्छ भन्ने विषय महत्वपूर्ण हुन्छ । यो लेखले नेपालको संविधानले व्यवस्था गरेका मौलिक हकको संरक्षणमा संघीय एकाइहरू, त्यसमा पनि प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिकाको व्याख्या गरेको छ ।

संविधानले तोकेका जिम्मेवारी संघीय एकाइहरूले कानूनी व्यवस्थामार्फत् प्रयोग गर्न सक्ने व्यवस्था संविधानले गरेको छ । त्यसैले संविधानले कानून निर्माण गर्ने अधिकार सबै संघीय एकाइहरूलाई प्रदान गरेको छ । केन्द्रीय निकायसँग कानून निर्माणको लामो अनुभव र अभ्यास रहेको छ । प्रदेश र स्थानीय तहले कानून निर्माणको नयाँ अभ्यास गर्दैछन् । कानून निर्माणका सर्वमान्य सैद्धान्तिक र व्यवहारिक पक्षहरू रहेका हुन्छन् । तेस्रो लेखमा प्रदेश र स्थानीय तहको कानून निर्माण गर्ने अधिकार र त्यसको प्रक्रियाका बारेमा चर्चा गरिएको छ । कानून निर्माण प्रक्रियालाई कसरी लोकतान्त्रिक, समावेशी र पारदर्शी बनाउन सकिन्छ भन्ने विषयहरू पनि उक्त लेखमा समावेश गरिएको छ ।

चौथो लेखले वित्तीय संघीयताको विश्लेषण गर्दछ । वित्तीय संघीयता समग्र संघीय प्रणालीको महत्वपूर्ण आयाम हो । संघीय एकाइहरूबीच खर्चको आवश्यकता (कार्यजिम्मेवारी) र राजस्वको अधिकार र क्षमताबीच सन्तुलन कायम गर्नु वित्तीय संघीयताको उद्देश्य हो । वित्तीय संघीयताको अवधारणा पनि संघीयताको राजनीतिक अवधारणाजस्तै परिष्कृत हुँदै गएको छ । नेपालको संविधानले वित्तीय संघीयताका चार आयाममा - खर्चको आवश्यकता, राजस्वको अधिकार, वित्तीय हस्तान्तरण र सार्वजनिक ऋण- विभाजन गर्ने सैद्धान्तिक व्यवस्थाहरू गरेको छ । ती व्यवस्थाहरूको कार्यान्वयन गर्न कानूनी आधारहरू तयार गरिएका छन् । वित्तीय संघीयतालाई कार्यान्वयन गर्न संवैधानिक रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरिएको छ । उक्त आयोगले वित्तीय अनुदान हस्तान्तरणका आधारहरू तय गर्ने र सो आधारमा वित्तीय अनुदानको रकम सिफारिस गर्ने

गर्दछ । वित्तीय संघीयताका विश्वव्यापी मान्यताहरू र अभ्यासलाई तुलना गर्दै यो लेखमा नेपालले अभ्यास गरेको वित्तीय संघीयताको विश्लेषण गरिएको छ ।

संघीय एकाइहरू संविधानले तोकेको अधिकारको प्रयोग गर्न स्वायत्त छन् । संघीयताको मर्म स्व-शासन र साभा शासनको उचित संयोजन हो । संघीय एकाइहरूबीच समझदारी नहुँदा द्वन्द्व भएका उदाहरणहरू पनि छन् । त्यसैले संघीय एकाइहरूबीच परस्पर विश्वासमा आधारित सम्बन्ध कायम गर्नु आवश्यक हुन्छ । नेपालको संविधानले संघीय एकाइहरूबीचको सम्बन्ध सहकार्य, सह-अस्तित्व र समन्वयमा आधारित हुने स्पष्ट उल्लेख गरेको छ । यसका लागि कानूनी र संरचनागत व्यवस्था गरेको छ । अन्तरसम्बन्धहरू औपचारिक मात्र हुँदैनन् । अनौपचारिक सम्बन्धहरू पनि त्यत्तिकै महत्वपूर्ण हुन्छन् । त्यस्तै, अन्तरसम्बन्ध कानूनी वा संरचनागत मात्र हुँदैनन् । कार्यगत पनि हुन्छन् । संघीय एकाइले सेवा प्रदान गर्ने नागरिक र भूगोल साभा हुने भएकाले संघीय एकाइहरूबीच अन्तरसम्बन्ध आवश्यक हुन्छ । पाँचौँ लेखमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्धका विभिन्न आयामहरूको चर्चा गरिएको छ ।

छैठौँ, लेख आवधिक विकास योजना र कार्यक्रमको अन्तरसम्बन्ध र जिम्मेवारीसँग सम्बन्धित रहेको छ । विकास योजना र कार्यक्रमबीच सामञ्जस्यताले विकासको लागत घटाउने, खर्चको दोहोरोपन कम गर्ने तथा विकासका राष्ट्रिय लक्ष्य र स्थानीय आवश्यकताबीच सन्तुलन कायम गर्दछ । संघीय शासन प्रणालीमा सामञ्जस्यता र स्वायत्तताबीच राजनीतिक द्वन्द्व भएको देखिन्छ । संघीय नीति तथा कार्यक्रमसँग प्रदेश र स्थानीय तहले सामञ्जस्यता कायम गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहको स्वायत्तता साँघुरो हुन सक्दछ । अर्कोतर्फ तालमेल नहुँदा दोहोरोपन र अस्पष्ट हुनसक्छ । त्यसैले, विकास योजना र कार्यक्रममा अन्तरसम्बन्धका क्षेत्रहरू पहिचान गर्ने र एकले अर्काको अधिकार क्षेत्रभित्र हस्तक्षेप नगरी परिपूरकको रूपमा साभा उद्देश्यको लागि काम गर्नु आवश्यक हुन्छ । संघले प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यक्षेत्रमा पर्ने कार्यहरू वा प्रदेश र स्थानीय तहले सम्पादन गर्दा उपयुक्त हुने कार्यक्रमहरूमा हस्तक्षेप गर्ने गरेको देखिन्छ । यसले गर्दा विकासको लागत बढ्नुका साथै प्रदेश र स्थानीय तहको क्षमता विस्तार हुनुको साटो फन खुम्चन सक्छ । यो लेखमा संविधान र नागरिकको भावनाअनुरूप संघीय एकाइहरूबीच विकास योजना र कार्यक्रममा हुनुपर्ने अन्तरसम्बन्धको बारेमा विश्लेषण गरिएको छ ।

संविधानले प्रदान गरेका जिम्मेवारीहरू पुरा गर्न त्यसलाई वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रममा समावेश गर्नुपर्ने हुन्छ । नेपालको संविधानअनुसार प्रदेश तथा स्थानीय तहले वार्षिक

बजेट तथा कार्यक्रम निर्माण गर्ने अधिकार प्राप्त गरेका छन् । बजेट निर्माण आयव्ययको दस्तावेजमात्र नभएर आर्थिक-सामाजिक रूपान्तरणको राजनीतिक दस्तावेज पनि हो । बजेट निर्माणका आफ्नै विशिष्ट सिद्धान्तहरू हुन्छन् । प्रदेश र स्थानीय तहले पनि ती सिद्धान्तको परिपालना गर्नु आवश्यक हुन्छ । हालसम्म प्रदेश र स्थानीय तहबाट छवटा बजेट निर्माण भै सकेका छन् । यो आफैँमा सकारात्मक अभ्यास हो । सातौँ, लेखमा बजेट तथा कार्यक्रम निर्माणमा प्रदेश र स्थानीय तहको अभ्यास, त्यसमा देखिएका चुनौतीहरू र त्यसलाई सम्बोधन गर्ने उपायहरूको बारेमा विश्लेषण गरिएको छ ।

नेपालको संविधानले अङ्गीकार गरेको एउटा महत्वपूर्ण सिद्धान्त भनेको सामाजिक समावेशीकरण हो । समावेशी राज्यको पहिचान भनेको यसको तल्लो तहको संरचना सामाजिक समावेशीकरणको दृष्टिकोणबाट मजबुत हुनु हो । स्थानीय तह नागरिकको सबैभन्दा नजिकको राज्य संरचना हो । यसले समाजको परिवर्तनमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ । नेपालको संविधानले पनि स्थानीय तहको महत्वलाई आत्मसात गर्दै यसलाई समावेशी बनाउन आवश्यक व्यवस्थाहरू गरेको छ । आठौँ, लेखले स्थानीय तहमा लैगिक समानता र सामाजिक समावेशीकरणको अवस्था र त्यसलाई थप बलियो बनाउन गर्नुपर्ने सुधारको बारेमा विश्लेषण गरेको छ । लैगिक समानता र सामाजिक समावेशीकरण प्राविधिक वा संरचनाको मात्र विषय होइन । यो सोचाई, व्यवहार र कार्यप्रणालीको पनि विषय हो । स्थानीय तहको दुई वटा निर्वाचनले स्थानीय तहमा महिला तथा सीमान्तकृत समुदायको उल्लेख्य उपस्थितिलाई सुनिश्चित गरेको छ । यो आफैँमा सकारात्मक छ । तर यस्तो उपस्थितिलाई संस्थागत गर्ने र त्यसबाट समावेशी संस्कृतिको विकास गर्न थप प्रयास आवश्यक देखिन्छ । हाम्रो सोचाई वा व्यवहारमा रहेका अदृश्य मान्यताहरूले समावेशीताको मुद्दालाई प्रतिनिधित्वमा मात्र सीमित गरेको पाईन्छ । यस्तो सोचाई वा व्यवहारको परिवर्तनको लागि सामाजिक समावेशीतालाई सबैको साझा मुद्दाको रूपमा स्थापित गर्न आवश्यक छ ।

कार्यजिम्मेवारीले संरचना र कर्मचारीको माग गर्दछ । अर्थात् कार्यजिम्मेवारीको मात्रा, प्रकार र क्षेत्र अनुसार त्यसलाई कुशलतापूर्वक सम्पादन गर्नेगरी संगठन संरचना र कर्मचारीको व्यवस्था गर्नुपर्ने सर्वमान्य सिद्धान्त हो । नेपालको संविधानले नेपालको सार्वजनिक प्रशासन निष्पक्ष, सक्षम, भ्रष्टाचारमुक्त, जवाफदेही र पारदर्शी र सहभागितामूलक हुने नीति अङ्गीकार गरेको छ । सार्वजनिक प्रशासनलाई प्रभावकारी बनाउन संगठन संरचना छरितो, व्यवसायिक र प्रविधिमैत्री हुन आवश्यक छ । संविधानले राज्यको राजनीतिक र

प्रशासनिक संरचनाको निर्धारण गरेको छ । यसको कार्यान्वयनको लागि तदनुकूलको संरचना हुन आवश्यक हुन्छ । संघीय प्रणालीको आधारभूत सिद्धान्त भनेको नै अधिकार र जिम्मेवारीको निक्षेपण हो । जिम्मेवारीसँगै संरचना र कर्मचारीको पनि निक्षेपण हो । व्यवस्था परिवर्तनसँगै त्यसलाई संस्थागत गर्न यससँग सम्बन्धित संरचना र कर्मचारीको क्षमता विस्तार गर्नु आवश्यक हुन्छ । नवौं लेखमा संविधानले परिलक्षित गरेअनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा कार्यरत मानवश्रोतको क्षमता विकासमा भएका प्रयास र त्यसलाई थप प्रभावकारी बनाउन गरिनुपर्ने रणनीतिक उपायहरूको बारेमा विश्लेषण गरिएको छ ।

### अनुसूची १: संघीय प्रणाली भएका देशहरूको आधारभूत संरचना

विश्वमा संघीय प्रणाली अपनाएका वा संघीय प्रणालीजस्तै विशेषता भएका २८ वटा देशहरू भएको मानिन्छ<sup>१</sup> । ती देशहरूको राजनीतिक र प्रशासनिक संरचना फरक-फरक छ । तिनीहरूको राजनीतिक विकासक्रम पनि फरक-फरक छ । कतिपय देशहरूले एकै पटकमा संघीय प्रणाली अपनाएका छन् भने कतिपयले धेरै पटकको प्रयासपछि संघीय प्रणाली अपनाएको देखिन्छ । संघीय व्यवस्था अपनाएर पुनः एकात्मक राज्य प्रणालीमा फर्किएका देशहरू पनि छन् । राज्यको संरचना र अधिकारको बाँडफाँट पनि एकै प्रकारको छैन । संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्नुका कारणहरू पनि समान छैनन् । तालिका १.१ मा संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका देशहरूको आधारभूत संरचना प्रस्तुत गरिएको छ । संरचनागतरूपले रसियाको संघीय संरचना सबैभन्दा जटिल किसिमको मानिन्छ । प्रदेशको निर्माणमा भाषा, संस्कृति वा जातीयतालाई आधार बनाउने संघीय देशहरू पनि छन् । त्यस्तै भूगोल, राजनीतिक वा आर्थिक आधारमा प्रदेशको निर्माण गर्ने देशहरू पनि छन् । प्रदेशको नामाकरण र अधिकारको बाँडफाँटमा पनि एकरूपता छैन । राजनीतिक प्रणालीअनुसार पनि संघीय राज्यहरूमा भिन्नता छ । देशको राजनीतिक समझदारीअनुसार राष्ट्रपति, राजतन्त्र वा प्रधानमन्त्री राष्ट्र प्रमुख र सरकार प्रमुख हुने व्यवस्था रहेको छ । अधिकारको निक्षेपणको हिसाबले विकेन्द्रीत वा केन्द्रीकृत संघीय प्रणाली देखिन्छ । सारांशमा भन्नुपर्दा विश्वको अभ्यासमा भएका संघीय प्रणाली एकरूपका छैनन् । प्रणालीको निर्धारण तत्कालीन राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक र भौगोलिक परिवेशले निर्धारण गर्दछ । त्यसमा पनि राजनीतिक शक्ति सन्तुलन प्रमुख विषय हो ।

<sup>१</sup>यो संख्यामा मतभेदता छैन । त्यसैले उक्त देशको राजनीतिक र संवैधानिक व्यवस्थाको मूल्यांकनको आधारमा निचोड निकाल्नु उपयुक्त हुन्छ ।

तालिका १.१ संघीय प्रणाली भएका वा सोको विशेषता भएका देशहरूको आधारभूत संरचना

क्र. स.	देशको नाम	राष्ट्र प्रमुख	सरकार प्रमुख	प्रदेशको संख्या	संविधान जारी भएको वर्ष (सन्)
१	अर्जेन्टिना	राष्ट्रपति	राष्ट्रपति	२३ प्रदेश १ स्वायत्त क्षेत्र	१९८३
२	अष्ट्रेलिया	राजा (कमनवेल्थ)	प्रधानमन्त्री	६ प्रदेश २ स्वायत्त क्षेत्र	१९०१
३	अष्ट्रिया	राष्ट्रपति	चान्सलर	९ प्रदेश	१९२०
४	बेल्जियम	राजा	प्रधानमन्त्री	२ भाषागत क्षेत्र १० प्रदेश १ स्वायत्त क्षेत्र	१९७०
५	बोस्निया तथा हर्जगोभिना	अध्यक्ष (राष्ट्रपति मण्डल)	अध्यक्ष (राष्ट्रपति मण्डल)	२ स्वायत्त क्षेत्र १ स्वायत्त जिल्ला	१९९५
६	ब्राजिल	राष्ट्रपति	राष्ट्रपति	२६ प्रदेश १ संघीय जिल्ला	१९८५
७	क्यानडा	राजा (कमनवेल्थ)	प्रधानमन्त्री	१० प्रदेश ३ स्वायत्त क्षेत्र	१८६७
८	कोमोरस	राष्ट्रपति	राष्ट्रपति	३ प्रदेश (टापु)	१९९२
९	साईप्रस	राष्ट्रपति	राष्ट्रपति	६ जिल्ला	१९६०
१०	इथियोपिया	राष्ट्रपति	प्रधानमन्त्री	९ स्वायत्त क्षेत्र २ स्वायत्त शहर	१९९५
११	जर्मनी	राष्ट्रपति	चान्सलर	१६ ल्यान्डर	१९४९

१२	भारत	राष्ट्रपति	प्रधानमन्त्री	२८ राज्य ७ केन्द्र शासित क्षेत्र	१९५०
१३	इराक	राष्ट्रपति	राष्ट्रपति	१९ प्रदेश (गर्भनरेट्स) <sup>४</sup>	२००५
१४	मलेशिया	राजा	प्रधानमन्त्री	१३ राज्य ३ केन्द्र शासित क्षेत्र	१९६३
१५	मेक्सिको	राष्ट्रपति	राष्ट्रपति	३१ राज्य १ संघीय जिल्ला	१९१७
१६	माइक्रोनेसिया	राष्ट्रपति	राष्ट्रपति	४ राज्य	१९७९
१७	नेपाल	राष्ट्रपति	प्रधानमन्त्री	७ प्रदेश	२०१५
१८	नाइजेरिया	राष्ट्रपति	राष्ट्रपति	३६ प्रदेश १ संघीय राजधानी क्षेत्र	१९९९
१९	पाकिस्तान	राष्ट्रपति	प्रधानमन्त्री	४ प्रदेश १ संघीय राजधानी क्षेत्र २ स्वशासित क्षेत्र १ अर्धस्वायत्त क्षेत्र	१९७३
२०	रसिया	राष्ट्रपति	प्रधानमन्त्री	२१ राज्य ४६ क्षेत्र ९ भौगोलिक क्षेत्र १ स्वायत्त क्षेत्र ४ स्वायत्त जिल्ला २ संघीय नगर	१९९३

<sup>४</sup> गर्भनरेट्सले आवश्यकताअनुसार स्वायत्त क्षेत्र गठन गर्न सक्ने । उदाहरणको लागि चारवटा गर्भनरेट्स मिलेर कुर्दिस्तान स्वायत्त क्षेत्र गठन गरेका छन् ।

२१	सेन्ट किट्स तथा नेविस	राजा (कमनवेल्थ)	प्रधानमन्त्री	२ टापु (प्रदेश) १४ प्यारिस	१९८३
२२	दक्षिण अफ्रिका	राष्ट्रपति	राष्ट्रपति	९ प्रदेश	१९९६
२३	स्पेन	राजा	प्रधानमन्त्री	१७ स्वायत्त समुदाय २ स्वायत्त नगर	१९७८ (पछिल्लो संविधान)
२४	सुडान	राष्ट्रपति	राष्ट्रपति	१८ राज्य	२००५
२५	स्वीट्जरल्याण्ड	राष्ट्रपति	राष्ट्रपति	२६ क्यान्टोन	१८४८ (पछिल्लो संविधान २००५)
२६	संयुक्त अरब इमिरेटस्	राष्ट्रपति	प्रधानमन्त्री	७ इमिरेटस्	१९७१
२७	संयुक्त राज्य अमेरिका	राष्ट्रपति	राष्ट्रपति	५० राज्य १ संघीय जिल्ला	१७८९
२८	भेनेज्युएला	राष्ट्रपति	राष्ट्रपति	२३ राज्य १ संघीय जिल्ला	१९६१ (पछिल्लो संविधान १९९९)

श्रोत: फोरम अफ फेडेरसन, विभिन्न अनलाईन श्रोतहरू

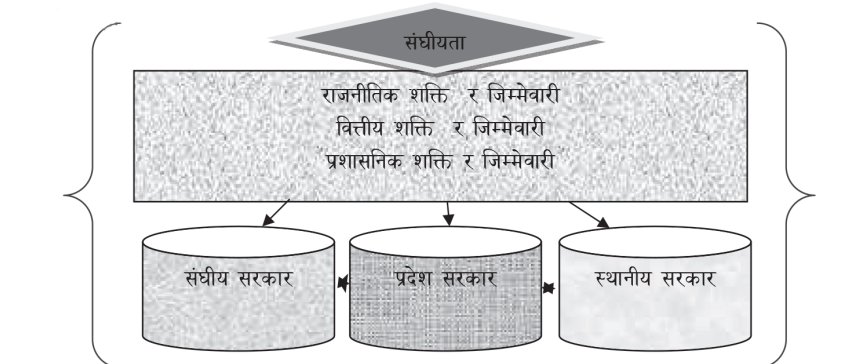
# संघीय शासन प्रणालीको अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव र नेपालको अभ्यास

पूर्णचन्द्र भट्टराई  
गोपीकृष्ण खनाल

## २.१ परिचय

संघीयतालाई अंग्रेजी भाषामा federalism भन्ने गरिन्छ । यो अंग्रेजी शब्द ल्याटिन भाषाको foedus भन्ने शब्दबाट उत्पत्ति भएको हो, जसको खास अर्थ करार (contract), सन्धि (treaty) वा सम्झौता (agreement) हुने गर्दछ । यसैले संघीयताले फरक फरक विचार, संस्कृति, भूगोल, सामाजिक संरचना, आर्थिक संरचना भएका क्षेत्र र समाजलाई सम्मानजनक तवरले एकआपसमा जुटाई विविधतामा एकता ल्याउने गर्दछ । संघीयताले मिलेर बसेको समाजलाई फुटाउने, टुटाउने वा भगडा लगाउने काम गर्दैन, तर अधिकारको बाँडफाँटबाट सबैको स्वामित्व स्थापित गर्दछ । यसले शासन सञ्चालनमा सबै वर्ग र क्षेत्रको समन्यायिक सहभागितालाई संस्थागत गर्ने गर्दछ । संघीयतालाई स्व-शासन (self rule) र साझा शासन (shared rule) को समिश्रण रूप भन्ने गरिन्छ । संघीयतालाई राज्यशक्ति र जिम्मेवारीको सरकारका विभिन्न तहहरूबीचमा बाँडफाँट वा समायोजन भन्ने पनि गरिन्छ । नेपालको सन्दर्भमा संघीय शासन प्रणालीलाई राजनीतिक, प्रशासनिक र वित्तीय शक्ति र जिम्मेवारीको संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच बाँडफाँट गरी शासन संचालन र नागरिक सेवा गर्ने पद्धति भनेर बुझ्न सकिन्छ, जसलाई चित्र २.१ मा देखाइएको छ । यसलाई कतिपयले अनेकतामा एकताको शासन प्रणाली पनि भन्ने गर्दछन् ।

चित्र २.१ नेपालको संघीय शासन प्रणालीको संरचना



चित्र २.१ मा देखाएजस्तै नेपालको संविधानले राज्य शक्तिलाई संघ, प्रदेश र स्थानीयबाट प्रयोग हुनेगरी तोकेको छ । यसरी हेर्दा, संघीय एकाइहरू संविधानको परिधिभित्र रहेर तोकिएको जिम्मेवारी पूरा गर्न स्वायत्त छन् । संघीय एकाइहरूलाई राजनीतिक, वित्तीय र प्रशानिक अधिकार निश्चित सिद्धान्त र आधारमा विभाजन गरिएको छ ।

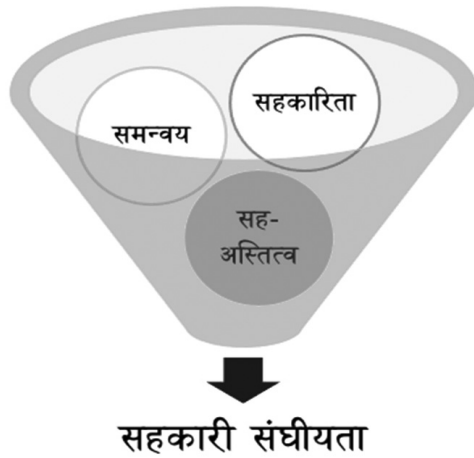
## २.२ संघीय शासन प्रणालीको विकास

विश्वमा संघीय शासन प्रणाली मूलतः दुईवटा प्रक्रियाबाट निर्माण भएका छन् । स्वतन्त्र राज्यहरू एकआपसमा मिलेर निर्माण भएको संघीयतालाई **federalism by coming together** (सँगै आउने) भन्ने गरिन्छ । संयुक्त राज्य अमेरिका र स्विट्जरल्यान्डको संघीयता यो प्रणालीबाट आएको हो । एकात्मक प्रणाली भएको मुलुकले संघीय प्रणाली अपनाएमा त्यसलाई **federalism by holding together** (सँगै रहने) भन्ने गरिन्छ । एक ठाउँमा रहने वा राख्ने संघीयता (**holding together**) मा केन्द्रीकृत र एकात्मक राज्यलाई संघीय ढाँचामा रूपान्तरण गरी वा राज्यको पुनर्संरचनाद्वारा संघीय एकाइहरूको निर्माण गरिन्छ । नेपाललगायत ब्राजिल, नाइजेरिया, जर्मनी, बेल्जियम, स्पेन र दक्षिण अफ्रिका यो प्रक्रियाबाट संघीय प्रणाली निर्माण भएको भन्न सकिन्छ ।

राज्यशक्तिको बाँडफाँटका हिसाबले संघीयतालाई द्वैध संघीयता (**dual federalism**) र सहकारी संघीयता (**cooperative federalism**) गरी दुई भागमा विभाजन गर्ने गरिन्छ । द्वैध संघीयतामा राज्यशक्तिको विभिन्न तहमा बाँडफाँट गरिएको हुन्छ । संघीय एकाइहरू अर्को एकाइको हस्तक्षेपबिना संविधानप्रदत्त अधिकारहरूको प्रयोग गर्न स्वायत्त हुन्छन् । सहकारी संघीय शासन प्रणालीमा साझा समृद्धिका लागि संघीय एकाइहरू एक अर्काका परिपूरकको भइ सहकार्यमा काम गर्दछन् । एक तहले अर्को तहलाई प्रतिस्पर्धी ठान्दैन । विश्वमा अहिले सहकारी संघीयताकै वर्चस्व रहेको छ ।

नेपालले पनि सहकारी संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेको छ । संविधानले संघीय एकाइहरूबीचको सम्बन्ध समन्वय, सहकारिता र सह-अस्तित्वको आधारमा हुने स्पष्ट उल्लेख गरेबाट पनि सहकारी संघीय शासन प्रणालीको आधारभूत मान्यतालाई स्वीकार गरेको देखिन्छ (चित्र २.२) ।

## चित्र २.२ नेपालको संघीय प्रणालीको सैद्धान्तिक आधार



विश्वमा थुप्रै देशहरूले संघीयतालाई शासन प्रणालीको रूपमा अवलम्बन गरेका छन् । कतिपय देशहरू संघीय प्रणालीबाट एकात्मक प्रणालीमा फर्केका समेत छन् । विश्वका २८ देशका करिब ४० प्रतिशत जनसंख्या संघीय शासन प्रणाली भएका देशमा बसोबास गर्दछन् (परिच्छेद १, अनुसूची १)। शासन प्रणाली एकात्मक अपनाउने वा संघीय अपनाउने भन्ने कुरा मुलुकको तत्कालको राजनीतिक परिवेश, यसको सामाजिक बनोट र सो क्षेत्रका जनताको छनोटमा भर पर्दछ । शासन प्रणालीहरू आफैमा साध्य नभएर आम नागरिकको उन्नति, प्रगति र राज्य प्रणालीमा सहभागिताको साधन भएकाले कुन प्रणाली राम्रो र कुन प्रणाली नराम्रो भन्ने विषय जनताको जीवनस्तर र समृद्धिबाट लेखाजोखा गर्नु उपयुक्त हुन्छ । बेलायत र जापानमा राजतन्त्र रहेर पनि ती मुलुक समृद्ध छन् भने संघीय प्रणाली अपनाएका इथोपिया र नाइजेरिया विपन्न नै रहेका छन् । संघीय प्रणालीअपनाएको देश संयुक्त राज्य अमेरिका विश्वको महाशक्ति बनेको छ भने यही प्रणाली भएको भारत अझै गरिबीसँग संघर्ष गरिरहेको छ । यसैले, कुनै पनि मुलुकको विकास र प्रगति शासकीय संरचनासँगसँगै शासकीय जवाफदेहिता र इमान्दारितामा निर्भर हुने गर्दछ ।

### २.३ संघीय शासन प्रणालीको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

संघीय शासन प्रणालीको लामो इतिहास छ । संयुक्त राज्य अमेरिकाको संविधानलाई विश्वको पहिलो संघीय संविधान मानिन्छ, जुन सन् १७८९ मा कार्यान्वयनमा आएको हो ।

आधुनिक विश्वमा भने सन् १९९० को दशकयता संघीय शासन प्रणालीले विश्वको ध्यान खिचेको छ। संघीयताको प्रारम्भिक चरणमा राष्ट्रिय सुरक्षाका लागि संघीय शासन प्रणाली अपनाइने गरिन्थ्यो। जस्तै, क्यानडामा संयुक्त राज्य अमेरिकाको आक्रमणको डरका कारण यो प्रणाली अपनाइएको थियो भने संयुक्त राज्य अमेरिकामा बेलायतको उपनिवेशको पुनः प्रवेशको डरले स्वतन्त्र राज्यहरू मिलेर संघ निर्माण गरेका थिए। सन् १९९० यता भने विविधतामा एकताको उद्देश्यले खासगरी विविध जाति, भाषा, भूगोल, संस्कृतिलाई सम्बोधन हुने गरी अधिकारको बाँडफाँट गर्ने उद्देश्यले संघीय शासन प्रणाली अपनाइएको पाइन्छ। कतिपय मुलुकमा आन्तरिक द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्न त कतिपय मुलुकमा शक्तिको अधिक केन्द्रीकरणले थुपारेका समस्याहरू हल गर्न यो प्रणाली अपनाएको पाइन्छ। पहिचानको संरक्षण, विविधताको संरक्षण, शक्तिको विकेन्द्रीकरण, क्षेत्रीय सन्तुलन, विकास र समुन्नतिको समतामूलक वितरण गर्ने उद्देश्यले एकात्मक राज्यहरूले संघीय शासन प्रणाली अपनाएका छन्।

सन् १९६८ मा हार्वर्ड विश्वविद्यालयका राजनीतिज्ञ Carl J. Friedrich ले बीसौं शताब्दीको पछिल्लो आधा शताब्दीमा संघीय शासन प्रणाली आवश्यकता हुने अनुमान गरेका थिए जुन धेरै हदसम्म मिल्न गएको छ। सोभियत संघको पतनपछि विश्वमा आएको लोकतन्त्रको मागले आदेश र नियन्त्रण (command and control) मा चल्ने शासनशक्ताहरू ढली विश्वका धेरै देशहरूमा लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली स्थापना भयो। कतिपय एकात्मक प्रणाली अपनाउने मुलुकहरूले लोकतन्त्रलाई तल्लो तहमा लैजान पनि संघीय शासन प्रणाली अपनाएका छन्। यसैले लोकतन्त्रको घनिभूतीकरण (deepening democracy) र विविधताको संरक्षण गर्दै राष्ट्रिय एकता (unity in diversity) कायम गर्न यो प्रणाली एक महत्वपूर्ण शासकीय उपाय मानिएको छ।

संयुक्त राज्य अमेरिकालाई विश्वको सबैभन्दा पहिलो संघीय देश मानिएको छ जसले ४ मार्च १७८९ मा संविधान जारी गरी संघीय शासन प्रणाली अपनाएको थियो। अमेरिकी संघीयता स्वतन्त्र देशहरू एकआपसमा मिलेर बनेको प्रणाली (federalism by coming together) मा आधारित थियो। संघीय प्रणालीको विकास क्रमिक अभ्यास र न्यायालयको व्याख्याबाट अमेरिकाको संघीय प्रणाली हालको अवस्थामा आइपुगेको हो। संघीय प्रणालीको संस्थागत विकासको दृष्टिकोणले संघीय राज्यहरूलाई परिपक्व (mature) र उदयमान (emergent) गरी दुई भागमा विभाजन गर्ने पनि गरिन्छ। स्विट्जरल्यान्डले सन् १८४८ मा, क्यानडाले सन् १८६७ मा, ब्राजिलले सन् १८८९ मा, अस्ट्रेलियाले सन् १९०१ मा

र भारतले सन् १९५० मा यो प्रणाली अपनाई लामो अभ्यासबाट प्रणालीलाई परिपक्व बनाएका छन् । नेपाल, दक्षिण अफ्रिका, इथोपिया र नाइजेरिया देशहरू पछिल्लो चरणमा संघीयता अपनाउने देशहरू हुन्, जहाँ संघीयता खारिइसकेको छैन र सिकाइकै चरणमा छन् ।

कतिपय मुलुकले अधिकार, शक्ति र जिम्मेवारीको समान बाँडफाँट भएको संघीय प्रणाली (symmetric federalism) अपनाएका छन् भने कतिपयले विशेष क्षेत्रको संरक्षणका लागि भनेर कुनै क्षेत्रलाई विशेष अधिकारसहितको असमान संघीय प्रणाली (asymmetric federalism) अपनाएका छन् । क्यानडाको क्युबेक प्रदेशलाई अन्य प्रदेशभन्दा विशेष अधिकार प्रदान गरिएको छ । भारतले पनि केही समय पहिलेसम्म जम्मू र कश्मीरलाई विशेष अधिकार प्रदान गरेको थियो । नेपालमा पनि विशेष क्षेत्रको परिकल्पना गरिएको छ तर यसलाई व्यावहारिक रूपमा प्रयोगमा भने ल्याइएको छैन । असमान अधिकारको बाँडफाँट गरिएका संघीय संरचनाअन्तर्गत प्रदेश र स्थानीय तहले समान रूपले अधिकार प्राप्त गर्दैनन्, स्थान वा अवस्थाअनुसार फरक हुनसक्छ ।

संघीय एकाइहरू राजनीतिक, जानसांख्यिक र भाषिक स्रोतको उपलब्धता र भौगोलिक अवस्थाका कारणले असमान र विविधतायुक्त हुने हुँदा समान अधिकारको विभाजन सधैं व्यावहारिक हुँदैन । त्यसकारण अधिकारको बाँडफाँटमा असमानताको सिद्धान्त अवलम्बन गरी कुनै संघीय एकाइलाई विशेष अधिकार प्रदान गर्ने गरिन्छ । त्यसैले संघीयतालाई असमानता व्यवस्थापनको राजनीतिक प्रणाली पनि भनिन्छ । नेपालको संविधानले प्रदेशहरूबीच र स्थानीय तहहरूबीच समान अधिकार प्रदान गरेको छ । स्थानीय तहलाई महानगरपालिका, उपमहानगरपालिका, नगरपालिका र गाउँपालिका गरी चार वर्गमा विभाजित गरिए तापनि सबै स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्र समान रहेको छ ।

संघीय शासन प्रणालीका अनुभवहरू सबै देशहरूमा सकारात्मक छैनन् । चेक र स्लोभाकिया टुक्रिएका छन् । युगोस्लाभिया टुक्रा टुक्रा भएको छ । इथोपिया पुनः आन्तरिक द्वन्द्वमा फसेको छ । क्यानडालाई क्युबेक टुक्रिएर जाला भन्ने चिन्ता छ । नाइजेरियामा संघीयताले स्थिरता ल्याउन सकेको छैन र यसको उत्तरी क्षेत्रमा मुस्लिम पृथकतावादीहरूले अशान्ति मच्चाएका छन् । केन्याले साविकको संघीय प्रणालीले आम नागरिकलाई भन्दा राजनीतिमा लाग्ने मानिसलाई मात्र बढी फाइदा दिएकाले राज्यलाई पुनःसंरचना गरी बलियो केन्द्रीय राज्यको निर्माण गरेको छ, र यसले स्थानीय तहमा अधिकारको निक्षेपणलाई जोड दिएको

छ। यसैगरी विश्वका कतिपय मुलुकहरू संघीय ढाँचाबाट एकात्मक ढाँचामा पनि गएको पाइन्छ। चेकोस्लोभाकिया, तत्कालीन युगोस्लाभिया, क्यामरून, युगाण्डा आदि संघीय राज्यव्यवस्था भएका मुलुकहरूले संघीय शासन व्यवस्था दिगो बनाउन नसकि एकात्मक शासन प्रणाली अवलम्बन गरेको देखिन्छ।

भूगोल र जनसंख्याको हिसाबले सानो भएतापनि संघीय प्रणालीलाई परिपक्व ढंगले व्यवस्थापन गर्ने देशको सूचीमा स्वित्जरल्यान्डको नाम लिने गरिन्छ। जसले, संयुक्त राज्य अमेरिकापछि सन् १८४८ मा संघीय प्रणाली अपनाउने दोस्रो देशका रूपमा इतिहास कायम गरेको छ। सोभन्दा अघि उक्त देशमा स्वतन्त्र राज्यको हैसियत बोकेका १९ वटा क्यान्टोनहरू (Cantons) थिए। सुरुवाति चरणमा त्यहाँ संघीय सरकारलाई सीमित अधिकार प्रदान गरिएको थियो र क्यान्टोनले गर्न नसक्ने काम मात्र संघीय सरकारले गर्न पाउँथ्यो। संघीय सरकारको भूमिका वैदेशिक व्यापारको नियमन र हुलाक सेवाको प्रशासनमा सीमित थियो। संविधानले संघीय सरकारलाई प्रदान नगरेको अधिकार क्यान्टोनमा राखिएको छ। शिक्षा, प्रहरी, करको आधार आदि अधिकार क्यान्टोनमा रहेको छ। हाल स्वित्जरल्यान्डमा २० क्यान्टोन, करिब २३०० कम्प्युन छन्। स्वित्जरल्यान्डले सन्निकटताको सिद्धान्त (principle of subsidiarity) लाई अपनाएको छ, जहाँ माथिल्लो तहको सरकारले तल्लो तहको सरकारबाट सम्पादन हुन नसक्ने काम मात्र गर्ने गर्दछ। यसअनुरूप वैदेशिक समन्वय, सुरक्षा, भन्सार, मुद्रा जस्ता कार्यक्षेत्र संघीय सरकारमा राखिएको छ। हरेक क्यान्टोनको आफ्नै संविधान, ऐन, संसद, सरकार र अदालत हुने गर्दछ।

क्यानडाले सन् १८६७ देखि संघीय शासन प्रणाली अपनाएको छ। क्यानडाले भने बलियो संघीय सरकार स्थापना गरेको छ। संघ र प्रदेशको बीचमा कार्य जिम्मेवारीको स्पष्ट बाँडफाँटसमेत गरिएको छ। व्यापार तथा वाणिज्य, फौजदारी कानून, वैदेशिक सन्धि तथा सम्झौता, मुद्रा र राष्ट्रिय सुरक्षा संघमा राखिएको छ भने अस्पतालको नियमन, नगरपालिका, जेल व्यवस्थापन, देवानी कानूनको निर्माण र शिक्षा जस्ता विषय प्रदेशमा राखिएको छ। कृषि र अध्यागमनको कार्य प्रदेश र संघको साझा अधिकारमा राखी व्यवस्थापन गरिएको छ। यसैगरी अवशिष्ट अधिकार पनि संघमा राखिएको छ। कानूनमा संघीय सरकार बलियो भए तापनि प्रयोगमा भने विकेन्द्रित शासन प्रणालीमा जोड दिइएको छ। शिक्षाको सबैजसो जिम्मेवारी प्रादेशिक सरकारमा रहेको छ।

दक्षिण अमेरिकी देश ब्राजिलले इतिहासका विभिन्न कालखण्डमा संघीयताको कार्यान्वयनमा उतारचढाव भेल्नुपरेको छ । सन् १९८८ मा जारी गरिएको पछिल्लो संविधानबाट यसको संघीयता स्थायी भएको छ । सन् १८८९ मा सैनिकले सत्ता लिएपछि ब्राजिल संघीय गणतान्त्रिक देश बनेको थियो । संयुक्त राज्य अमेरिकाजस्तै यहाँ पनि संविधानबाट संघलाई दिएका अधिकारदेखि बाहेकका अन्य कार्य जिम्मेवारीहरू प्रदेशको हुने उल्लेख गरिएको छ । हरेक प्रदेशले आफ्ना गभर्नरलाई चुनावबाट छनोट गर्दछन् । देवानी र फौजदारी संहिता बनाउने अधिकार भने संघीय सरकारमा राखिएको छ । सामान्यतया नीति बनाउने काम संघीय सरकारले गर्दछ भने यसको कार्यान्वयनको अधिकांश जिम्मेवारी प्रादेशिक सरकारमा राखिएको छ । प्राथमिक तथा माध्यमिक शिक्षाको जिम्मेवारी नगरपालिकालाई प्रदान गरिएको छ । निजी शिक्षाको जिम्मेवारी भने संघीय सरकारमै राखिएको छ ।

अष्ट्रेलियाले द्वैध संघीयतालाई अपनाएको छ जहाँ संघ सरकार र प्रदेश सरकारबीच कार्यक्षेत्रको स्पष्ट बाँडफाँट गरिएको छ र अवशिष्ट अधिकारको प्रयोग प्रदेश सरकारमा राखिएको छ । तर संघ र प्रदेश सरकारको कानून बाकिमा संघीय कानून लागू हुने व्यवस्था अपनाएको छ । साभा अधिकारका कार्यक्षेत्रलाई समेत कानूनबाट स्पष्ट गरिएको छ । विगत १०० वर्षको संघीय प्रणालीको अभ्यास र अदालती व्याख्याबाट अष्ट्रेलियामा संघीय सरकारको अधिकार क्षेत्र बढ्न गएको छ । तर संघीय सरकारले प्रदेश सरकारको अस्तित्व र कार्यक्षेत्रलाई हस्तक्षेप वा प्रदेश सरकारबीच कुनै विभेद भने गर्न पाउँदैन ।

दक्षिण एसियामा भारत, पाकिस्तान र नेपालले संघीय शासन प्रणाली अपनाएका छन् । भारतले सन् १९५० देखिको निरन्तरको लोकतान्त्रिक अभ्यासले संघीय प्रणालीलाई संस्थागत गर्दै लागेको छ । संघीय प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउन भारतको संविधानमा कैयौँ संसोधन भएका छन् भने प्रदेशको संख्या हेरफेर भैरहेको देखिन्छ । सन् २०१४ मा आन्ध्र प्रदेशबाट तेलंगना प्रदेशको निर्माण गरिएको थियो ।

पाकिस्तानले सन् २०१८ मा संविधान संसोधन गरी संघ र प्रदेशको साभा अधिकारको सूची हटाएको छ । यसले संघ र प्रदेशबीच जिम्मेवारीको दोहोरोपन र असमझदारी हटाएको विश्लेषण गरिएको छ ।

संविधानबाटै राज्य शक्तिको औपचारिक बाँडफाँट गरिने संघीय शासन प्रणाली राम्रो कि एकात्मक व्यवस्थामा रही स्थानीय सरकारलाई बलियो बनाएर गरिने प्रणाली उचित भन्ने बहस निरन्तर चली रहेको पाइन्छ । कतिपय संघीय मुलुकमा राज्यशक्तिको बाँडफाँट

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच गरिएको छ भने कतिपय देशमा संघ र प्रदेशबीच मात्र बाँडफाँट गरी स्थानीय तहलाई प्रदेशको मातहत राखिएको छ । संयुक्त राज्य अमेरिका र भारतमा राज्यशक्तिको बाँडफाँट संघ र प्रदेशको बीचमा गरिएको छ भने नेपालमा राज्यशक्तिको बाँडफाँट संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच गरिएको छ । अधिकार बाँडफाँट राज्यको राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक परिवेशले निर्धारण गर्दछ र आवश्यकताअनुसार परिवर्तन पनि हुन्छ ।

विगत केही दशकयता विभिन्न देशहरूमा जाति, धर्म र समुदायबीच हिंसात्मक द्वन्द्व देखिएको छ । ती देशमा आन्तरिक द्वन्द्व व्यवस्थापनका लागि राज्यका साधन स्रोत र राज्यशक्तिको समतामूलक बाँडफाँटको माग हुने गरेको छ । यसैले आन्तरिक द्वन्द्व व्यवस्थापनका लागि कतिपय मुलुकहरूले संघीय शासन प्रणालीलाई अपनाएको देखिन्छ । नेपालमा समेत संघीय शासन प्रणाली लागू गर्नुको एउटा कारण द्वन्द्व व्यवस्थापन थियो । संयुक्त राज्य अमेरिका, क्यानडा, स्विट्जरल्यान्डले बाह्य सुरक्षाका लागि साविकका स्वतन्त्र राज्यहरू मिलाएर संघीय प्रणालीमा गएका थिए । समकालीन संघीयता आन्तरिक द्वन्द्व र विविधता व्यवस्थापन गर्दै मुलुकलाई एक ढिकको बनाउने उद्देश्यले अपनाइएको देखिन्छ । समकालीन संघीयताको मूल मर्म भनेको विविधता व्यवस्थापन गर्दै सबै वर्ग र समुदायलाई राज्यप्रणालीमा सहभागिता र अधिकार उपयोगको अवसर सृजना गर्नु हो ।

## २.४ नेपालमा संघीय शासन प्रणाली

नेपालले संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्नुको प्रमुख कारण विकासमुखी दृष्टिकोण र शासनको विकेन्द्रीकरण हो । संघीय प्रणालीमार्फत् अधिकारको बाँडफाँट गरी राज्यलाई नागरिकको नजिक पुर्याउनु, सामाजिक तथा सांस्कृतिक विविधताको सम्मान गर्दै राज्यलाई समावेशी बनाउनु र लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था सुदृढ गर्दै जवाफदेही राज्यको निर्माण गर्नु हो । नेपालको संविधानको प्रस्तावनामा विगतका राज्यव्यवस्था तथा सामाजिक संरचनाका कारण उत्पन्न असमानतालाई अन्त्य गर्दै समतामूलक र सामाजिक न्यायसहितको राज्यव्यवस्था निर्माण गर्न आवश्यक रहेकाले राज्य प्रणालीलाई रूपान्तरण गरिएको उल्लेख छ । नागरिकलाई अधिकार सम्पन्न बनाउन राज्यसत्ताको प्रयोग नजिकको सरकारबाट गर्ने गरी संघीय प्रणाली अवलम्बन गरिएको हो । राज्यमा नागरिकको पहुँच घनिभूत तुल्याउँदै उनीहरूलाई शासन प्रणालीमा सहभागी गराई जवाफदेही राज्यको निर्माण गर्नु संविधानको मूल मर्म हो (नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०७७) ।

नेपालले संघीय प्रणाली अवलम्बन गरेको करिब आठ वर्ष भएको छ । यो अवधि त्यति लामो होइन । संघीय नेपालको दोस्रो निर्वाचन सम्पन्न भइ सरकारहरू क्रियाशील भएका छन् । यो अवधिमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका आधारभूत राजनीतिक र प्रशासनिक संरचनाहरू बनेका छन् । संघीय प्रणाली कार्यान्वयन भएको छोटो अवधिमा संघीय एकाइहरू चलायमान भएका छन् । आधारभूत प्रशासनिक संरचना तयार भएको छ, वित्तीय संघीयताको महत्वपूर्ण पक्ष खर्च जिम्मेवारी, राजस्व अधिकार, वित्तीय हस्तान्तरण लगायतका पक्षहरू कार्यान्वयनमा आएको छ ।

संघीयताको कार्यान्वयनले राज्यको शासकीय संरचनामा भएको रूपान्तरण एवम् राजनीतिक र प्रशासनिक कार्य प्रणाली र वातावरणमा परिवर्तन आएको छ, जसबाट आम नागरिकलाई लोकतन्त्रका लाभहरूको समुचित र समन्यायिक वितरणको अनुभूति दिलाउने, नागरिकले प्राप्त गर्ने सार्वजनिक सेवा, सुरक्षा एवम् विकासको प्रतिफल विगतको तुलनामा उन्नत तथा प्रभावकारी तुल्याउने, तीनै तहका सरकारबीच समन्वय सहकारिता र सह-अस्तित्वलाई अझ दरिलो तुल्याउँदै नेपालको संघीय प्रणाली विश्वमा नै मानकका रूपमा प्रस्तुत गर्ने अवसरहरू सृजना गरेको छ (संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, २०७७) ।

लामो एकात्मक शासन प्रणाली अवलम्बन गरेको हाम्रो जस्तो मुलुकमा संघीय प्रणालीको सफल कार्यान्वयन चुनौतीपूर्ण छ । संघीय प्रणाली व्यवस्थापनका सरोकारवालाहरूमा संघीयताका सम्बन्धमा समान बुझाई र समझदारी कायम गर्नु, राजनीतिक, प्रशासनिक र वित्तीय संघीयतालाई सबल र प्रभावकारी बनाउनु, संघीयता व्यवस्थापनलाई सन्तुलित, मितव्ययी, पारदर्शी, जवाफदेही, जनमुखी एवम् सदाचारयुक्त तुल्याउनु, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका एकल तथा साझा अधिकारका विषयमा कानून निर्माण गर्दा संविधानको भावना र मर्मअनुसार सामान्यस्यता कायम गर्नु, वित्तीय संघीयतालाई पूर्ण र प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गरी संघीय एकाइहरूबीच वित्तीय संघीयता सम्बन्धको बुझाइमा एकरूपता कायम गर्नु जस्ता चुनौतीहरू देखिएका छन् ।

संघीयताको सफल कार्यान्वयनमा गतिशील अन्तरसरकारी सम्बन्ध, सन्तुलित विकास, संघीय एकाइहरूकाबीच अधिकार, जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वको स्पष्टता, सरोकारवालाबीचको सहकार्य, प्रदेश र स्थानीय तहको सक्षमता अभिवृद्धि, अधिकार र जिम्मेवारीबीच तादत्म्यता, राजनीतिक परिवर्तन अनुकूल प्रशासनिक क्षेत्रमा सुधार एवम् लोकतन्त्रका लाभहरूको समन्यायिक वितरणमा विशेष ध्यान पुऱ्याउनुपर्ने छ ।

## २.५ संघीय प्रणाली कार्यान्वयनका पक्षहरू

**क्षमता विकास:** संघीय प्रणाली आफैमा साध्य (end) नभएर शासकीय व्यवस्थाको एक साधन (means) मात्र हो । शासकीय प्रणालीको सफलता यसले नागरिकलाई प्रदान गर्ने सेवामा भर पर्दछ । नेपाललाई संघीय शासन प्रणालीप्रति आम नागरिकको भरोसा र स्वामित्व बढाउने चुनौती थपिएको छ । संघीय प्रणालीको सफलता वा असफलता प्रायः प्रादेशिक सरकारको संस्थागत क्षमता र जनताको विश्वासमा भर पर्दछ । संविधानको भावना अनुरूप प्रदेश र स्थानीय तहको क्षमता विस्तार अहिलेको चुनौती हो । स्थानीय र केन्द्रीय सरकारको अस्तित्वलाई संघीय प्रणालीको अनुपस्थितिले खासै फरक पाउँदैन । एकात्मक प्रणाली भएमा पनि यी दुई सरकारहरू रहने गर्दछन् । पछिल्ला अध्ययनहरूले नेपालमा स्थानीय सरकारप्रति जनताको बढ्दो विश्वास र आशावादिता देखाएको छ (नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०७४) । त्यसैले संघीय प्रणालीलाई सबल बनाउनका लागि प्रदेश र स्थानीय तहको संस्थागत क्षमता र सक्षमता बढाउनु जरुरी छ ।

**नतिजाबाट वैधताको सृजना:** एक्काइसौं शताब्दीको लोकतन्त्रको वैधता संरचनाबाट भन्दा पनि संरचनाले निकाल्ने नतिजामा भर पर्दछ । संरचनाले आम नागरिकलाई फाइदा दिने नतिजा प्रवाह गर्न सकेन भने संरचनाहरू फेरिन सक्दछन् र शासकीय प्रणालीहरू पनि परिवर्तन हुने गर्दछन् । संघीय प्रणालीले एकात्मक प्रणालीमा भन्दा उत्तम काम र नतिजा निकाल्न सकेन भने आम नागरिकको प्रणालीप्रतिको विश्वास घट्न गई प्रणाली नै संकटमा पर्न सक्दछ । त्यसैले संघीय प्रणालीप्रति नागरिकको विश्वास कायम गर्न र व्यवस्थाले वैधता प्राप्त गर्न कार्यसम्पादनमा जोड दिनुपर्ने देखिन्छ ।

**समृद्धिको आधार:** नेपालले संघीय शासन प्रणालीको माध्यमबाट आर्थिक-सामाजिक समृद्धि हासिल गर्ने लक्ष्य लिएको छ । शासकीय प्रणालीको संस्थागत विकासले आर्थिक समृद्धिको दिशा तर्फ लैजान्छ । विश्वव्यापीकरण र विकासको असमानताले गर्दा मानिसहरू एक देशबाट अर्को देशमा सजिलैसँग ओहोरदोहोर गर्ने वा बसाइँ सररेर जाने सम्भावना हुने गर्दछ । जुन देशमा बस्दा राज्यले आफूलाई बढी सुरक्षा, सुनिश्चितता र सुविधा दिन्छ, सोही देशमा जाने मानिसको स्वाभाविक चरित्र हो । शासकीय प्रणाली र आर्थिक समृद्धिविच दोहोरो सम्बन्ध हुन्छ । आर्थिक समृद्धिविना शासकीय प्रणाली दिगो हुँदैन भने व्यवस्थित शासकीय प्रणालीले समृद्धिको लक्ष्य हासिल गर्न आधार निर्माण गर्दछ । त्यसैले संघीय प्रणालीले नेपालमा आर्थिक समृद्धिको लागि आधार निर्माण गर्नु जरुरी छ ।

**राजनीतिक क्षेत्रको संस्थागत विकास:** संघीय प्रणालीको संस्थागत विकासका लागि राजनीतिक, प्रशासनिक, बजार र नागरिक संस्थाहरूसमेत स्वच्छ र सक्षम हुनु अति आवश्यक हुने गर्दछ । त्यस्तै, संघीय शासन व्यवस्थाको कार्यान्वयनको लागि निर्माण गरिएका सगठनहरूलाई पनि संस्थामा रूपान्तरण गर्नु अति आवश्यक हुन्छ । यसको थालनी विश्वसनीय राजनीतिक संस्थाहरूको निर्माणबाट हुने गर्दछ । राजनीतिक दलहरूले आफूलाई संघीय संरचनामा रूपान्तरण गर्दै लोकतान्त्रिक चरित्रलाई संस्थागत गर्नु आवश्यक हुन्छ ।

**वित्तीय संघीयताको व्यवस्थापन:** संघीय प्रणालीको पेचिलो मुद्दा भनेको वित्तीय संघीयताको व्यवस्थापन हो । वित्तीय साधन स्रोतको दक्षतापूर्ण उपयोग र वित्तीय सुशासनको संस्थागत विकास अति जरुरी हुने गर्दछ । खर्चको आवश्यकता र राजस्वको सन्तुलित व्यवस्थापनबाट नै संघीय शासन प्रणालीलाई बलियो बनाउन सकिन्छ । संस्थागत क्षमताको कमी, प्रक्रियाको परिपालना नगर्ने, भ्रष्टाचार र स्रोतको दुरुपयोगले वित्तीय सुशासनमा जोखिम निम्त्याउने गर्दछ । सार्वजनिक वित्त (साधन र स्रोत) जनताको नासो हो जसको सदुपयोग गर्नु राजनीतिक र प्रशासनिक संयन्त्रको कर्तव्य हो । लोकतन्त्रमा राजनीतिक प्रतिनिधि र प्रशासनिक पदाधिकारीहरू जनताका सेवक मानिन्छन् । जनताका प्रतिनिधि शासक होइनन् केवल सेवक हुन् । तर राजनीतिक सुशासन कमजोर भएको मुलुकमा राजनीतिक प्रतिनिधि र कर्मचारीले जनताका नाममा व्यक्तिगत फाइदा लिने वा आफूलाई सहयोग गर्ने स्वार्थ समूहको फाइदाका लागि काम गर्ने गरेको देखिएको छ । जसले शासकीय प्रणालीलाई नै कमजोर बनाउँछ । खर्चको वस्तुगत आकलन र त्यो अनुसारको स्रोतको विभाजनले मात्र वित्तीय संघीयताको जग बलियो बनाउँछ ।

**सञ्चार माध्यम र नागरिक समाजको भूमिका:** संघीय शासन प्रणाली बलियो हुनका लागि स्वच्छ, स्वतन्त्र र मर्यादित सूचना तथा संचार प्रणालीको आवश्यक पर्दछ । संघीय शासन प्रणालीमा दलीय आस्थाबाट धेरैमाथि उठेको मर्यादित तर प्रश्न गर्न सक्ने खुला विचारको बहुलवादमा विश्वास गर्ने स्वच्छ, स्वतन्त्र र जागरुक नागरिक समाजको समेत ठूलो भूमिका हुने गर्दछ । कम आय भएका देशमा नागरिक समाजमा दलीय दृष्टिकोण देखिने गर्दछ, जसले आफ्नो पक्षले जे गरे पनि चुप लाग्ने अर्को पक्षको निरन्तर आलोचना गर्ने प्रवृत्ति रहने सम्भावना हुने गर्दछ । नागरिक समाजले सार्वजनिक क्षेत्र मात्र नभएर बजारमा रहेका विकृतिविरुद्ध समेत आवाज उठाउन सक्नुपर्दछ । संयुक्त राज्य अमेरिकामा

संघीय शासन प्रणाली सफल हुनुमा त्यहाँ रहेको स्वतन्त्र नागरिक समाजको समेत ठूलो भूमिका रहेको छ ।

**स्वतन्त्र र एकीकृत बजार संरक्षण:** राजनीतिक, वित्तीय र प्रशासनिक शक्ति र जिम्मेवारीको बाँडफाँटले एकीकृत बजारलाई प्रतिकूल अवस्था सृजना गर्नु हुँदैन । नेपालको संविधानले अन्तरप्रदेश व्यापार (ढुवानी र सेवाको विस्तार) मा कुनै किसिमको बाधा, अवरोध वा भेदभाव गर्न नपाउने व्यवस्था गरेको छ । संघीय प्रणालीले वस्तु सेवाको ओसारपसारमा अवरोध सृजना गरेमा वा लगानीको वातावरण बिगारेमा आर्थिक समृद्धिलाई समेत नकारात्मक असर पार्न सक्दछ । यसैले विश्वका सफल संघीय राज्यहरूले बजार संरक्षण गर्ने संघीयता (market preserving federalism) लाई उच्च महत्व दिने गरेका छन् ।

## २.६ नेपालमा संघीय शासन प्रणालीका सवालहरू

नेपालको वर्तमान संविधानले समावेशी शासन प्रणाली (inclusive governance), उदार लोकतन्त्र (liberal democracy) र समतामूलक आर्थिक समृद्धि (economic prosperity with equity) लाई शासकीय प्रणालीको आधारस्तम्भका रूपमा लिएको छ । यी तीनै उद्देश्यलाई पूरा गर्नु संघीय शासन प्रणालीको दायित्व हो । संघीय प्रणालीको केन्द्रबिन्दुमा रहेका संघीय संरचनाहरू संविधानअनुरूप क्रियाशील रहेका छन् । संघीय प्रणाली कार्यान्वयनको यो छोटो अवधिमा प्रणालीको लेखाजोखा गर्नु र निष्कर्षमा पुग्नु युक्तिसंगत देखिँदैन । तर संघीय प्रणालीको अभ्यासमा आउन सक्ने सवालहरूलाई समयमै सम्बोधन गर्दै जानुपर्ने विषयलाई यहाँ संक्षिप्त चर्चा गरिएको छ ।

**सहकारी संघीयता:** नेपालको संविधानले राज्यशक्तिको बाँडफाँट संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच सहकारी संघीयताको मर्मअनुरूप गरेको छ । यसैले यी तीनै तहका सरकारहरू एकअर्काका अभिन्न अंगहरू हुन्, जसले अलगअलग प्रणालीभन्दा एकै प्रणालीका उप-प्रणालीका रूपमा काम गर्न सक्नुपर्दछ । एक अंग कमजोर हुनासाथ त्यसको नकारात्मक असर समस्त शासकीय प्रणालीमा पर्ने हुनाले सरकारका तीनै तहले सहकार्य, समन्वय र सह-अस्तित्वमा रही काम गर्नु उचित हुन्छ, र राजनीतिक दलहरूले तदनुरूप नै राजनीतिक संस्कृति विकास गर्नु आवश्यक छ ।

**उत्तरदायित्व:** संघीय शासन प्रणालीमा यसको प्रभावकारिताका लागि संघीय एकाइहरूले आफूलाई निर्वाचन गर्ने जनताप्रति (downward accountability) को मान्यताअनुरूप कार्य गर्नु आवश्यक छ । तर निर्वाचित प्रतिनिधिहरू आफ्नो सुरक्षाका लागि जनताप्रति

भन्दा माथिल्लो तहका सरकारप्रति वा आफ्नो दलका नेताप्रति उत्तरदायी (upward accountability) हुन गएमा निर्वाचित संस्थाहरूको प्रभावकारिता र वैधता घट्न सक्छ ।

**सहकार्यमूलक राजनीतिक संस्कृतिको विकास:** नेपालमा राजनीतिक दलहरूले संघीय प्रणालीलाई पछिल्लो समयको राजनीतिक उपलब्धिका रूपमा चित्रण गर्ने गरेका छन् । संघीय प्रणालीको सफलता प्रदेश र स्थानीय तहहरूको सफलतामा भर पर्ने गर्दछ । प्रदेश र स्थानीय तहहरू जति सक्षम र सफल हुन सके उति नै संघीय शासन प्रणालीप्रति जनविश्वास बढ्न जानेछ । संघीयताको संस्थागत विकासका लागि प्रदेश र स्थानीय तहहरूको संस्थागत विकासमा लगानी र कार्य वातावरणको निर्माण गर्नु आवश्यकता छ । राजनीतिक रूपमा प्रदेशहरूमा अस्थिरता आउनु संघीयताका लागि जोखिम हुन सक्दछ । राजनीतिक दलहरूले एकआपसमा सहकार्य गरी प्रदेश सरकारको कार्यसम्पादनलाई सफल बनाउन हदैसम्मको लचकता अपनाउनु अत्यावश्यक रहेको छ ।

**आधारभूत कानून:** नेपालको संघीय शासन प्रणाली संस्थागत हुने चरणमा छ । संघीय संरचनाअनुरूपको निजामती सेवा ऐन आउन नसक्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहमा जनशक्तिको कमी हुन गएको छ, जसबाट ती निकायबाट हुने सेवा प्रवाहमा समेत समस्याहरू उत्पन्न हुन थालेका छन् । साभा अधिकारको प्रयोगको लागि प्रदेश तथा स्थानीय तहले कानून बनाउन संघीय ऐनलाई कुर्नुपरेको अवस्था छ । एकात्मक संरचनामा निर्माण भएका थुप्रै कानूनहरूलाई संघीय प्रणालीअनुकूल बनाउनु पर्नेछ । संघीय सरकारले साभा अधिकार क्षेत्रका बन्न बाँकी कानून निर्माण गर्न सके कार्य जिम्मेवारीमा बाँडफाँटमा रहेका सवालहरूको समेत सम्बोधन हुँदै जाने छ ।

**अनावश्यक संरचना विस्तार:** विगत केही समययता नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहको आवश्यकताभन्दा पनि राजनीतिक उद्देश्यले कतिपय संगठनहरू निर्माण भएको देखिन्छ, जसले चालू खर्च बढ्न गै विकास खर्चलाई संकुचित गरेको देखिन्छ । प्रदेश तहले तल्ला तहसम्म नै संगठन विस्तार गरेका छन् भने प्रादेशिक राजधानीमा समेत अनावश्यक संगठनहरू विस्तार गरेका छन् । कतिपय संघीय निकायहरूले प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट हुन सक्ने कामका लागि समेत तल्लो तहसम्म संगठन विस्तार गरेका छन् । यस प्रकारको सरकारको अनावश्यक फैलावटले शासकीय संरचनालाई फन्भटिलो बनाउँछ, जसको व्यवस्थापनमा नै स्रोत-साधनको खर्च हुने र सेवा प्रवाह तथा विकासका लागि रकम नै नहुने अवस्था आउन सक्दछ । स्थानीय तहले समेत राजनीतिक प्रकृतिका अनावश्यक संरचना/संस्था निर्माण गर्ने प्रवृत्ति देखिएको छ । यस्तो प्रवृत्तिलाई समयमै नियन्त्रण गर्नु आवश्यक छ ।

## २.७ निष्कर्ष

विगत दुई दशकयता विश्वमा संघीय राज्य प्रणालीको सन्दर्भ र लोकप्रियता बढेको छ । खास गरेर जातीय, भाषिक तथा क्षेत्रीय विविधताका कारण उत्पन्न हुने द्वन्द्वको राजनीतिक व्यवस्थापनका लागि अपनाइने एउटा लोकतान्त्रिक उपायका रूपमा संघीय शासन प्रणालीलाई लिने गरिन्छ । नेपालले पनि लामो संवैधानिक यात्रापश्चात् नेपाली जनताको दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्न संघीय शासन व्यवस्था अवलम्बन गरेको छ । नेपालमा संघीय संविधान जारी भएको आठवर्ष पूरा भयो । मुलुक संघीयतामा गएको छोटो अवधिमा अधिकार क्षेत्रहरूको कार्यविस्तृतीकरण, ऐन नियमहरूको तर्जुमा, कर्मचारीको समायोजन, वित्तीय संघीयता लगायतका क्षेत्रमा कामहरू भएका छन् । तर पनि बोझिलो संरचना, अन्तरतह समन्वयको अभाव, अधिकार हस्तान्तरणमा उदासीनताजस्ता कारणहरूले संघीय प्रणालीको सबल कार्यान्वयनमा चुनौती थपेका छन् । विश्वका अन्य मुलुकको अनुभवबाट पाठ सिक्दै धान्न सकिने दिगो संरचना, आपसी समन्वय र सहकार्यतामूलक कार्य संस्कृतिको निर्माण, नागरिकको नजिकमा सरकारको सारभूत उपस्थिति पुऱ्याउँदै संघीय लोकतन्त्रलाई संस्थागत गर्नेतर्फ विशेष ध्यान दिनु आवश्यक देखिन्छ ।

## सन्दर्भ सूची

- नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, (२०७४) । नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण २०७४ । जावलाखेल: नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।
- नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, (२०७७) । नेपालमा संघीय शासन प्रणाली । ललितपुर: नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।
- नेपालको संविधान, (२०७२) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।
- संविधानसभा राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँट समितिको प्रतिवेदन, (२०६६) । काठमाडौं: संविधान सभा सचिवालय ।
- Forum of Federations, (2020). The Forum of Federations Handbook of Federal Countries. Canada: Palgrave.
- Gagnon, A, (2006). Contemporary Canadian Federalism. Toronto: University of Toronto.

- Kitchen, H, (2019). Local Public Finance and Economics: An International Perspective. Edmonton-Canada: Palgrave.
- OECD, (2019). Fiscal Decentralization and Inclusive Growth in Asia. Paris: OECD.
- Placek, M, Ochrana, F, Pucek, M J, & Nemeč, J, (2020). Fiscal Decentralization Reform. Cham-Switzerland: Springer.
- Rozell, MJ, & Wilcox, C, (2019). Federalism: A Very Short Introduction. New York: Oxford University Press.

# मौलिक हकको कार्यान्वयनमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका

धनराज जवाली

## ३.१ विषय प्रवेश

मानिस सबैभन्दा चेतनशील प्राणी भएकोले यसले सुरुदेखि नै आफ्नो जीवनयापन सहज र मर्यादित बनाउन प्रयास गरिआएको छ । भनिन्छ, मानवजातिले आजसम्म गरेका सबै प्रयास र संघर्ष मर्यादित जीवनयापनका लागि हुन् । समुदाय, समाज र राज्यको सृजना पनि मानिसले यसै कारणले गरेको हो । मानिसले सुरक्षित र मर्यादित मानवोचित जीवनयापनका लागि राज्यसँग आफ्ना लागि केही अधिकार स्थापित गर्नु जसलाई मानव अधिकार भनिन्छ । मानिसले आफ्नो सुरक्षाका लागि राज्यको निर्माण गर्नु तर पछि त्यहीँ राज्य मानिसका अधिकारको कटौति गर्ने संस्था बन्यो र मानिसले आफ्ना विरुद्धको राज्यको त्यहीँ अधिकार वा मिच्चाईको प्रतिरोध गर्न थाल्यो । राज्यले मानिसका त्यस्ता नैसर्गिक अधिकारको संरक्षण गर्नुपर्ने अवधारणा विकसित भयो । बेलायतको सन् १२१५ को म्याग्नाकार्टा र सन् १६८८ को अधिकारपत्र (Bill of Rights) मूलतः राजा र संसदको अधिकार बाँडफाँटसँग सम्बन्धित भए पनि यी दस्तावेजबाटै सार्वभौम संसदविरुद्ध पनि नागरिकका केही अधिकार हुन्छन् भन्ने मान्यता स्थापित भएको हो । सन् १७८९ को फ्रान्सेली क्रान्ति, सन् १७९१ को अमेरिकी संविधानमा भएका Bill of Rights को रूपमा चिनिने १० वटा संशोधनहरू मानव अधिकारको क्षेत्रमा विश्वव्यापी महत्व राख्ने घटना वा लिखतहरू हुन् । राजनीतिक वा दार्शनिक क्षेत्रमा पनि लक, रुसोजस्ता प्राकृतिक कानूनका दार्शनिकको समयदेखि नै मानव अधिकारको अवधारणा आएको मानिन्छ । लक र रुसोजको राजनीतिक दर्शनबाट प्रभावित मानिने सन् १७८९ को फ्रान्सेली क्रान्तिलाई मानव अधिकारका बारेको एउटा ठोस राजनीतिक घोषणा मानिन्छ ।<sup>१</sup> संयुक्त राष्ट्र संघको स्थापनापछि मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र १९४८ जारी भएपछि विश्वव्यापी रूपमा मानव अधिकारका मानकहरू स्थापित हुन सुरु भए ।

<sup>१</sup> M.P. Jain, *Indian Constitutional Law*, Seventh Edition, 2018, LexisNexis. Page 1215.

कुनै पनि मुलुकको मानव अधिकारको हनन्को विषय अब त्यो मुलुकको विषय मात्रै रहन नपाउने भयो र त्यो विश्व समुदायको सरोकारको विषय हुने भयो । मानव अधिकारकै क्षेत्र र दायरा पनि व्यापक हुँदै गयो । अब मानिसको जीउ-ज्यान र स्वतन्त्रताको हक मात्र मानव अधिकार रहेनन् । विकासको अधिकार, शान्तिको अधिकार, वातावरणको अधिकारजस्ता अधिकार पनि मानव अधिकारको रूपमा स्थापित भए ।

मानव अधिकार कसैले कसैलाई दिएको वा सृजना गरेको नभई प्रत्येक व्यक्तिको सम्मान र समानतामा अन्तरनिहित हुन्छ भनिन्छ । मानव अधिकारको अवधारणाले व्यक्ति उपर कुनै पनि प्रकारको अत्यधिक शक्तिको प्रयोगलाई निषेध गर्छ । त्यसैले मानव अधिकारको जन्म मानवताको जन्मसँगै भएको मानिन्छ । मानव अधिकारलाई प्राकृतिक, नैसर्गिक, अदेय (inalienable) र पृथक गर्न नसक्ने अधिकार पनि भनिन्छ । समाज वा राज्यको सभ्यताको सूचक समेत मानिन्छ ।

संयुक्त राष्ट्र संघको अन्तरसंसदीय यूनियनले मानव अधिकारको बारेमा यस्तो धारणा राखेको छ<sup>३</sup> :

मानवअधिकार भनेको सबै मानव जातिको निहित अधिकार हो । तिनीहरूले व्यक्ति र शक्ति संरचना, विशेषगरी राज्यबीचको सम्बन्ध परिभाषित गर्दछ । मानव अधिकारले राज्य शक्तिलाई सीमाङ्कन गर्छ, साथसाथै राज्यहरूलाई सबै मानिसहरूले मानवअधिकारको उपभोग गर्न सक्षम बनाउने वातावरण सुनिश्चित गर्न सकारात्मक कदम चाल्न निर्देशित गर्दछ । विगत २५० वर्षको इतिहास यस्तो वातावरण सिर्जना गर्ने सघर्षबाट बनेको छ । अठारौँ शताब्दीको उत्तरार्धमा फ्रान्सेली र अमेरिकी क्रान्तिहरूबाट सुरु भएको मानवअधिकारको अवधारणा सशक्तिकरणको लागि सत्ताका मालिकहरूलाई, विशेषतः सरकारहरूमाथि नियन्त्रण गर्न धेरै क्रान्तिकारी आन्दोलनहरू भएका छन् ।

<sup>३</sup> Human Rights Handbook for Parliamentarians, N26, Interparliamentary Union 2016. (Human rights are rights inherent to all human beings. They define relationships between individuals and power structures, especially the State. Human rights delimit State power and, at the same time, require States to take positive measures ensuring an environment that enables all people to enjoy their human rights. History in the past 250 years has been shaped by the struggle to create such an environment. Starting with the French and American revolutions in the late eighteenth century, the idea of human rights has driven many revolutionary movements for empowerment and for control over the wielders of power, governments in particular.)

### ३.२. मौलिक हक

मानवका आधारभूत अधिकारमध्ये संविधानबाटै मान्यता र संरक्षण दिइएका हकलाई मौलिक हक भनिन्छ। संयुक्त राष्ट्र संघबाट सन् १९४८ मा जारी भएको मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्रले मानव अधिकारको विश्वव्यापी हैसियत स्थापित गर्‍यो। त्यसपछि जारी भएका प्रायः सबै मुलुकका संविधानहरूमा कुनै न कुनै रूपमा मानव अधिकारलाई संवैधानिक हैसियत प्रदान गर्ने क्रम सुरु भयो। संविधानमा मौलिक हकको प्रत्याभूति कुनै मुलुकमा लोकतन्त्र छ वा छैन भन्ने कुराको मानक मान्न थालियो। अहिले स्वतन्त्र न्यायपालिका, कानूनको शासन, शक्ति पृथकीकरण जस्तै मौलिक हक पनि लोकतान्त्रिक संविधानको अभिन्न अंग मानिन्छ।

सुरुमा संविधानमा उल्लेख नभएकोमा अमेरिकी संविधानमा १७९१ मा संशोधन गरी *Bill of Rights* को रूपमा १० वटा मौलिक हक थप गरिए। त्यसरी संशोधनबाट मौलिक हकलाई संविधानमा समावेश गर्नुपर्नाको कारणबारे *Justice Jackson* ले *West Virginia State Board of Education v Barnette* मुद्दामा यस्तो भनेका छन्:<sup>३</sup>

*Bill of Rights* को मुख्य उद्देश्य राजनीतिक विवादको उतार-चढावबाट केही विषयहरूलाई फिर्ता लिने, तिनीहरूलाई बहुमत र अधिकारीहरूको पहुँचभन्दा बाहिर राख्ने र उनीहरूलाई अदालतमा लागू हुने कानूनी सिद्धान्तहरूको रूपमा स्थापित गर्नु थियो। कसैको जीवन, स्वतन्त्रता र सम्पत्तिको अधिकार, वाक् स्वतन्त्रता, प्रेस स्वतन्त्रता, धर्मप्रतिको आस्था र भेला हुन पाउने स्वतन्त्रता र अन्य मौलिक अधिकारहरू निर्वाचनमा सीमित गर्न सकिँदैन। तिनीहरू कुनै पनि निर्वाचनको परिणाममा निर्भर हुँदैनन्।

<sup>३</sup> <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/319/624> Visited on 29.04.2021, See also *Indian Constitutional Law*, M.P. Jain, Seventh Edition, 2018, LexisNexis, Page 1216-17. (The very purpose of a Bill of Rights was to withdraw certain subjects from the vicissitudes of political controversy, to place them beyond the reach of majorities and officials, and to establish them as legal principles to be applied by the courts. One's right to life, liberty, and property, to free speech, a free press, freedom of worship and assembly, and other Fundamental Rights may not be submitted to vote; they depend on the outcome of no election.)

लिखित संविधान नभएको संयुक्त अधिराज्यमा मौलिक हककै रूपमा छुट्टै घोषणा वा संवैधानिक व्यवस्था छैन । संसदीय सर्वोच्चताको सिद्धान्तको अवलम्बनले गर्दा संसदको अधिकारमा कसैले कुनै तरिकाले अंकुश लगाउन पाइन्न भन्ने मान्यता स्थापित थियो । Magna Carta, Petition of Rights, Bill of Rights जस्ता ऐतिहासिक लिखत तथा कानूनको शासनको आधारभूत मान्यताअन्तर्गत मानव अधिकारको संरक्षण हुँदै आएकोमा सन् १९९८ मा Human Rights Act जारी भयो । यो ऐन जारी गर्नुको मूल उद्देश्य European Convention on Human Rights 1950 लाई राष्ट्रिय कानूनी प्रणालीमा मान्यता दिनु रहेको थियो । त्यसैले सो महासन्धि (convention) लाई ऐनको अनुसूची १ मा नै समावेश गरिएको छ । सिद्धान्तः न्यायिक पुनरावलोकन नमान्ने बेलायतमा यो ऐनसँग नबाझिने गरी अरु कानून बनाउनु पर्ने भन्ने कानूनी व्यवस्था यो ऐनले स्थापित गर्‍यो । यसलाई बेलायती संवैधानिक प्रणालीमा अत्यन्त नवीन विकास मानिन्छ ।

भारतीय स्वतन्त्रता आन्दोलनको प्रमुख अगुवाई गर्ने भारतीय कांग्रेस पार्टीले मूल रूपमा बेलायती उपनिवेशिक शासनकालमा मानव अधिकारको हननको मुद्दा उठाएको र भारतका अधिकांश नेताले बेलायती शासनको दमन भोगेकोले मानव अधिकारलाई संवैधानिक संरक्षण दिनुपर्ने कुरामा कांग्रेस पार्टी दृढ थियो । भारत विभिन्न जाति, धर्म, समुदाय भएको मुलुक भएकोले सबै समुदायले आफू सुरक्षित महशुस गरुन भन्नाका लागि मौलिक हकको व्यवस्था आवश्यक थियो । त्यसैले भारतीय संविधानमा मौलिक हकको व्यवस्था गर्ने सम्बन्धमा आम सहमति थियो । सोही बमोजिम संविधानको भाग ३ मा धारा १२ देखि ३५ सम्म विभिन्न मौलिक हकहरूको व्यवस्था गरियो ।

नेपालमा पहिलो लिखित संविधान नेपाल सरकार वैधानिक कानून वि. सं. २००४ देखि नै कुनै न कुनै रूपमा संविधानमा मौलिक हक समावेश गरेको पाइन्छ । सो संविधानको भाग २, धारा ४ र ५ मा मौलिक हक भनेर अलग व्यवस्था गरिएको थियो । यसबाहेक वि. सं. २०१२ सालमा नागरिक अधिकार ऐन जारी भएको थियो जुन वि. सं. २०७५ भदौ १ गतेसम्म कायम थियो । मौलिक हकको व्यवस्था र संरक्षणका दृष्टिले नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ लाई त्यसबेलासम्मको सबैभन्दा उत्कृष्ट संविधान मानिन्छ । वि. सं. २०७२ मा नेपालको संविधान जारी भएपछि नेपालमा मौलिक हकको नयाँ र बिस्तारित अवधारणा विकास हुँदै गएको छ ।

### ३.३ मौलिक हकका विशेषताहरू

सामान्यरूपमा भन्दा संविधानले मौलिक हकको रूपमा मान्यता दिएका मानव अधिकार मौलिक हक हुन् भन्न सकिन्छ। त्यसैगरी मौलिक हक राज्यका विरुद्ध प्राप्त हुने हक पनि भनिन्छ। तर मौलिक हकको व्यवस्थालाई नागरिकलाई सबै प्रकारका भेदभावको विरुद्धमा र राज्यबाट उचित संरक्षण र अवसरको प्रत्याभूतिको रूपमा मात्र नहेरी कुनै पनि मुलुक लोकतान्त्रिक मुलुक भएको सुनिश्चितताको मापदण्डको रूपमा पनि हेर्ने गरिन्छ। मानव अधिकार वा मौलिक हक नागरिकलाई मर्यादित जीवनयापनका लागि आवश्यक मानिने हुनाले मौलिक हक नागरिकको मानसिक र नैतिक विकास मात्र होइन शारीरिक विकासका लागि पनि आवश्यक मानिन्छ। मौलिक हकले मुलुकभित्रका सबै अल्पसंख्यकहरूलाई सुरक्षाको प्रत्याभूति दिन्छ। यसका विशेषताबाट मौलिक हकलाई बुझ्न सहज हुन्छ।

*संवैधानिक उपचारको व्यवस्था हुन्छ:* सुनिश्चित किसिमका (definite right) हकबाट क्रमशः लागू गर्न सकिने किसिमका (progressive realization) हकहरूसमेत मौलिक हकको रूपमा स्थापित भएको मात्रै होइन हकको उल्लंघनमा प्राप्त हुने उपचार पनि बढी प्रभावकारी र विस्तारित भएको छ। उपचारको व्यवस्था नभएको हक औचित्यहीन हुन्छ। हकको उल्लंघनमा सजाय हुने वा अदालतले उपचारको आदेश दिने मात्र होइन नेपालको संविधानले मौलिक हकमा अनुचित बन्देज लगाइएको कानून सर्वोच्च अदालतले बदर घोषित गर्न सक्ने गरी यसलाई थप संरक्षण दिएको छ। मौलिक हकको प्रचलनको लागि सर्वोच्च अदालतको असाधारण अधिकारक्षेत्र अन्तर्गत र उच्च अदालतमा सीधै उपचार प्राप्त गर्न सकिन्छ। भारतमा पनि त्यहाँको संविधानको धारा १३, ३२ र २२६ ले समान किसिमको व्यवस्था गरेको छ।

*संविधानको अभिन्न अंग हुन्छ:* संवैधानिक रूपमा नै मौलिक हकको मान्यता पाएपछि मात्रै कुनै मानव अधिकारलाई मौलिक हक मानिने भएकोले मौलिक हकलाई संविधानको अभिन्न अंग मानिन्छ। संविधानमा हकको रूपमा उल्लेख भएको तर मौलिक हकको रूपमा उल्लेख नभएको हकलाई संवैधानिक हक र अन्य कानूनबाट व्यवस्था गरिएका हकलाई कानूनी हक मानिन्छ। त्यस्ता हकमा सोही कानूनले दिएको उपचार प्राप्त हुन्छ। त्यसरी कानूनबाट उपचारको व्यवस्था नगरिएको अवस्थामा मात्रै सर्वोच्च अदालतको असाधारण अधिकारक्षेत्र अन्तर्गतको उपचार प्राप्त हुन्छ।

*विनाभेदभाव सबैलाई प्राप्त हुन्छ:* केही हकहरू सम्बन्धित देशका नागरिकलाई मात्र प्राप्त हुन्छन्। जस्तै स्वतन्त्रताको हक, समानताको हक, सम्पत्तिको हक, सूचनाको हक, स्वच्छ

वातावरणको हक, शिक्षाको हक, रोजगारीको हक, स्वास्थ्यसम्बन्धी हक, खाद्यसम्बन्धी हक, आवासको हक, जेष्ठ नागरिकको हक, देश निकाला विरुद्धको हक नेपाली नागरिकलाई मात्र प्राप्त हुने हक हुन् । तर मौलिक हकको प्रमुख विशेषता के हो भने यसरी प्रदान गरिने हक बिनाभेदभाव सबैलाई प्राप्त हुन्छन् । कुनै आधारमा विभेद गर्न नपाउने आफैँमा प्रमुख मौलिक हक हो ।

*संवैधानिक सर्वोच्चता हुन्छ:* मौलिक हकमा अनुचित प्रतिबन्ध लगाउने गरी कानून बनाउन नपाउने भन्ने सिद्धान्तसँगै संविधानद्वारा प्रदत्त मौलिक हकलाई संविधानको संशोधनबाट परिवर्तन गर्न सकिन्छ भन्ने तर्क उठ्न सक्छ । तर सामान्यतया मौलिक हकलाई सीमित गर्ने गरी संविधान पनि संशोधन गर्न नपाइने भन्ने मान्यता पनि स्थापित छ । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ मा संविधानको प्रस्तावनाको भावना प्रतिकूल हुने गरी संविधान संशोधन नहुने कुरा उल्लेख थियो । सो संविधानको प्रस्तावनामा राजयशक्तिको स्रोत नेपाली जनता भएको र नेपाली नागरिकको आधारभूत मानव अधिकार सुरक्षा गर्ने कुरा उल्लेख थियो । त्यसैले सो संविधान मौलिक हकलाई सीमित गर्ने गरी संशोधन हुन सक्दैनथ्यो । हालको संविधानले मौलिक हकलाई अपरिवर्तनीय त भनेको छैन, तर संविधानको मर्म भनेको मौलिक हकको सुनिश्चतता नै हो ।

*धेरै मौलिक हक सापेक्ष हुन्छन्:* छुवाछुत विरुद्धको अधिकार, विभेद विरुद्धको अधिकार, मृत्युदण्ड नदिइने, देश निकाला नगर्नेलगायत केही सीमित अधिकारबाहेक धेरै अधिकार सापेक्ष हुन्छन् । मुलुकको सार्वभौमसत्ता, अखण्डता, राष्ट्रिय हित, जातजातिबीचको सुसम्बन्धमा प्रतिकूल असर पार्ने, अदालतको मानहानी हुने, अपराध गर्न दुरुत्साहन गर्ने वा सार्वजनिक शिष्टाचार वा नैतिकताको प्रतिकूल हुने कार्यमा प्रतिबन्ध लगाउन मौलिक हकको प्रयोगमा सीमा तोक्ने गरी कानून बनाउन सकिन्छ । यसबाहेक महिला, दलितलगायत पछाडि परेका समुदायको संरक्षण, सशक्तिकरण वा विकासका लागि अर्थात् सकारात्मक विभेदका लागि पनि कानून बनाउन सकिन्छ ।

*मौलिक हक निलम्बित हुन सक्छन्:* मौलिक हकहरू सापेक्ष मात्र होइन केही अवस्थामा निलम्बित पनि हुन सक्छन् । जस्तो संकटकालिन अवस्था घोषणा भएको अवस्थामा मौलिक हक निलम्बित हुन सक्छन् । तर त्यस्तो अवस्थामा पनि सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने हक, समानताको हक, राजनीतिक दल खोल्ने वा संगठन गर्ने हकजस्ता आधारभूत हक र स्वतन्त्रता भने निलम्बित हुन सक्दैनन् ।

### ३.४ मौलिक हकको प्रत्याभूति कसरी हुन्छ ?

राज्यले कानून र नीति निर्माण गरेर र तिनको कार्यान्वयनको माध्यमबाट मौलिक हकको प्रत्याभूति गर्छ । कतिपय हकहरू आफैँमा पूर्ण हुन्छन् र तिनको कार्यान्वयनका लागि कानून आवश्यक हुँदैन । कतिपय हक कार्यान्वयनका लागि राज्यले कानून बनाउनु पर्ने हुन्छ । केही हक राज्यले कानून बनाउँदा भेदभाव गर्न वा खास प्रकारको व्यवहार नगर्ने गरी प्रत्याभूत गरिएका हुन्छन् । केही हक आफैँमा पूर्ण हुन्छन् र तिनको उल्लंघनमा क्षतिपूर्ति प्राप्त हुन्छ । सकारात्मक विभेदसम्बन्धी हक वा आर्थिक र सामाजिक हकलाई सामान्यतः क्रमशः प्राप्त हुँदै जाने (progressive realization) हक मानिन्छ । नेपालको संविधानले यी हकलाई पनि तत्काल प्राप्त हुने ठोस अधिकारको रूपमा व्यवस्था गरेको छ । तथापि ती हकको गुणात्मकता राज्यको सक्षमतामा निर्भर गर्छ । स्वच्छ खानेपानी वा वातावरण आफैँमा सापेक्ष विषय हुन् ।

हरेक लोकतान्त्रिक मुलुकले आफ्ना नागरिकलाई संविधानप्रदत्त हकको पूर्ण र निर्वाध उपभोगको लागि कानून निर्माण गर्नुपर्छ । आफैँमा कार्यान्वयन हुने हकको कार्यान्वयनका लागि पनि कानूनी र संरचनात्मक व्यवस्था गर्नुपर्छ । सोही कुराको सुनिश्चितताका लागि संविधानमा नै संविधानप्रदत्त हकहरूको कार्यान्वयनका लागि आवश्यकताअनुसार राज्यले संविधान प्रारम्भ भएको तीन वर्षभित्र कानूनी व्यवस्था गर्नेछ भन्ने व्यवस्था गरिएको छ । अहिले संविधानप्रदत्त सबै हक कार्यान्वयनका लागि कानून निर्माण भैसकेका छन् र यसको लागि २०७५ सालमा मात्रै १६ वटा ऐन संघीय संसदबाट पारित भएका थिए ।

#### ३.४.१ निरपेक्षरूपमा प्राप्त हुने हक

नेपालको संविधानको भाग ३ मा भएका मौलिक हकहरूमा निम्न हकहरू निरपेक्षरूपमा प्राप्त हुने हकहरू हुन् :

- प्रत्येक व्यक्तिलाई सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने हक हुने;
- समान कामका लागि लैंगिक आधारमा पारिश्रमिक तथा सामाजिक सुरक्षामा कुनै भेदभाव नगरिने;
- पैतृक सम्पत्तिमा लैंगिक भेदभावबिना सबै सन्तानको समान हक हुने;
- कुनै पनि व्यक्तिलाई पक्राउ भएको कारण सहितको सूचना नदिई थुनामा नराखिने; पक्राउ परेको व्यक्तिलाई आफूले रोजेको कानून व्यवसायीसँग सल्लाह लिन पाउने

र पुर्पक्ष गर्ने हक हुने; त्यस्तो व्यक्तिले आफ्नो कानून व्यवसायीसँग गरेको परामर्श र निजले दिएको सल्लाह गोप्य रहने; पक्राउ गरेको व्यक्तिलाई चौबीस घण्टाभित्र मुद्दा हेर्ने अधिकारी समक्ष उपस्थित गराउनु पर्ने; तत्काल प्रचलित कानूनले सजाय नहुने कुनै काम गरे वापत सजायभागी नहुने र कसूर गर्दाका अवस्थामा कानूनमा तोकिएभन्दा बढी सजाय नदिइने; कसूर प्रमाणित नभएसम्म कसूरदार नमानिने; अदालतमा एकै कसूरमा एकपटकभन्दा बढी मुद्दा नचलाइने र सजाय नगरिने; आफ्नोविरुद्ध साक्षी हुन कर नलाग्ने; आफ्नोविरुद्ध गरिएको कारबाहीको जानकारी पाउने हक हुने; स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम अदालत वा न्यायिक निकायबाट स्वच्छ सुनवाईको हक हुने;

- अपराध पीडितलाई आफू पीडित भएको मुद्दाको अनुसन्धान तथा कारबाहीसम्बन्धी जानकारी पाउने हक हुने;
- पक्राउ परेको वा थुनामा रहेको व्यक्तिलाई शारीरिक वा मानसिक यातना नदिइने वा निजसँग निर्मम, अमानवीय वा अपमानजनक व्यवहार नगरिने;
- प्रत्येक व्यक्तिलाई शोषण विरुद्धको हक हुने; धर्म, प्रथा, परम्परा, संस्कार, प्रचलन वा अन्य कुनै आधारमा कुनै पनि व्यक्तिलाई कुनै किसिमले शोषण गर्न नपाइने; कसैलाई पनि बेचबिखन गर्न नपाइने;
- प्रत्येक नागरिकलाई आधारभूत शिक्षामा पहुँचको हक हुने; प्रत्येक नागरिकलाई राज्यबाट आधारभूत तहसम्मको शिक्षा अनिवार्य र निःशुल्क तथा माध्यमिक तहसम्मको शिक्षा निःशुल्क पाउने हक हुने;
- प्रत्येक व्यक्ति र समुदायलाई आफ्नो भाषा प्रयोग गर्ने र आफ्नो समुदायको सांस्कृतिक जीवनमा सहभागी हुने, आफ्नो भाषा, लिपि, संस्कृति, सांस्कृतिक सभ्यता र सम्पदाको संवर्द्धन र संरक्षण गर्ने हक हुने;
- प्रत्येक नागरिकलाई रोजगारीको छनौट गर्न पाउने हक हुने;
- प्रत्येक श्रमिकलाई उचित श्रम अभ्यासको हक हुने, प्रत्येक श्रमिकलाई उचित पारिश्रमिक, सुविधा तथा योगदानमा आधारित सामाजिक सुरक्षाको हक हुने;
- प्रत्येक नागरिकलाई राज्यबाट आधारभूत स्वास्थ्य सेवा निःशुल्क प्राप्त गर्ने हक हुने, कसैलाई पनि आकस्मिक स्वास्थ्य सेवाबाट वञ्चित नगरिने, प्रत्येक व्यक्तिलाई आफ्नो स्वास्थ्य उपचारको सम्बन्धमा जानकारी पाउने हक हुने, प्रत्येक नागरिकलाई

स्वास्थ्य सेवामा समान पहुँचको हक हुने, प्रत्येक नागरिकलाई स्वच्छ खानेपानी तथा सरसफाईमा पहुँचको हक हुने;

- प्रत्येक नागरिकलाई खाद्यसम्बन्धी हक हुने, खाद्य वस्तुको अभावमा जीवन जोखिममा पर्ने अवस्थाबाट सुरक्षित हुने हक हुने;
- प्रत्येक नागरिकलाई उपयुक्त आवासको हक हुने;
- प्रत्येक महिलालाई लैंगिक भेदभावबिना समान वंशीय हक हुने, सुरक्षित मातृत्व र प्रजनन स्वास्थ्यसम्बन्धी हक हुने, सम्पत्ति तथा पारिवारिक मामिलामा दम्पतिको समान हक हुने;
- प्रत्येक बालबालिकालाई आफ्नो पहिचानसहित नामाकरण र जन्मदर्ताको हक हुने; परिवार तथा राज्यबाट शिक्षा, स्वास्थ्य, पालन पोषण, उचित स्याहार, खेलकुद, मनोरञ्जन तथा सर्वाङ्गिण व्यक्तित्व विकासको हक हुने; प्रारम्भिक बाल विकास तथा बाल सहभागिताको हक हुने; कलकारखाना, खानी वा यस्तै अन्य जोखिमपूर्ण काममा लगाउन नपाइने; बालविवाह, गैरकानूनी ओसारपसार र अपहरण वा बन्धक राख्न नपाइने; कुनै किसिमले शोषण वा अनुचित प्रयोग गर्न नपाइने; बालअनुकूल न्यायको हक हुने;
- दलित समुदायलाई आफ्नो परम्परागत पेशा, ज्ञान, सीप र प्रविधिको प्रयोग, संरक्षण र विकास गर्ने हक हुने;
- प्रत्येक उपभोक्तालाई गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवा प्राप्त गर्ने हक हुने र
- कुनै पनि नागरिकलाई देश निकाला नगरिने ।

यी हकहरू सामान्यतः आफैँमा कार्यान्वयन हुने हक हुन् । व्यक्ति वा नागरिकलाई यी हक उपभोग गर्न कुनै कानूनले अधिकार प्रदान गरिरहन आवश्यक हुँदैन । यी हकहरूको उल्लंघन भयो भने कानूनले कुनै उपचारको व्यवस्था नगरेको भए पनि यही संवैधानिक व्यवस्थाअन्तर्गत सर्वोच्च अदालतबाट उपचार प्राप्त हुन्छ । न्यायसम्बन्धी हकको कार्यान्वयनका लागि कानून निर्माण नभए पनि आफैँमा कार्यान्वयन हुने किसिमका रहेका छन् । तथापि मुलुकी अपराध संहिता, मुलुकी फौजदारी कार्यविधि संहिता र अन्य सम्बन्धित कानूनमा यी कुराहरूको बारेमा व्यवस्था गरिएको छ ।

यसबाहेक श्रम, स्वास्थ्य, स्वच्छ खानेपानी, खाद्य आवास जस्ता हकहरू संविधानमा निरपेक्ष रूपमा उल्लेख भएको भए तापनि ती हक प्राप्त गर्न कानून नबनाई संभव हुँदैन । त्यस्ता

हकको मात्रा र परिमाण पनि कानूनले निर्धारण गर्नुपर्ने हुन्छ । जस्तै उपयुक्त आवासको हक भन्नाले के बुझ्ने ? कस्तो आवास भयो भने उपयुक्त हुने भन्ने कुरा राज्यको क्षमतामा भर पर्छ ।

### ३.४.२ सापेक्षरूपमा प्राप्त हुने हक

नेपालको संविधानको भाग ३ मा भएका मौलिक हकहरूमा निम्न हकहरू सापेक्षरूपमा प्राप्त हुने हकहरू हुन:

- प्रत्येक नागरिकलाई विचार र अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रता, बिनाहातहतियार शान्तिपूर्वक भेला हुने स्वतन्त्रता, राजनीतिक दल खोल्ने स्वतन्त्रता, संघ र संस्था खोल्ने स्वतन्त्रता, नेपालको कुनै पनि भागमा आवतजावत र बसोबास गर्ने स्वतन्त्रता, नेपालको कुनै पनि भागमा पेशा, रोजगार गर्ने र उद्योग, व्यापार तथा व्यवसायको स्थापना र सञ्चालन गर्ने स्वतन्त्रता हुने;
- कुनै पाठ्य श्रव्य वा श्रव्यदृष्य सामग्री प्रकाशन वा प्रसारण गर्न वा सूचना प्रवाह गर्न वा छापन पूर्व प्रतिबन्ध नलगाइने;
- कुनै सामग्री प्रकाशन वा प्रसारण गरे वापत सञ्चार माध्यम बन्द, जफत वा दर्ता खारेज वा त्यस्तो सामग्री जफत नगरिने;
- नेपालको सार्वमौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता वा सार्वजनिक शान्ति र व्यवस्थामा तत्काल खलल पर्ने पर्याप्त आधार नभई कसैलाई पनि निवारक तजरबन्दमा नराखिने;
- प्रत्येक नागरिकलाई कानूनको अधीनमा रही सम्पत्ति आर्जन गर्ने, भोग गर्ने, बेचबिखन गर्ने, व्यावसायिक लाभ प्राप्त गर्ने र सम्पत्तिको अन्य कारोबार गर्ने हक हुने;
- धर्ममा आस्था राख्ने प्रत्येक व्यक्तिलाई आफ्नो आस्था अनुसार धर्मको अवलम्बन्, अभ्यास र संरक्षण गर्ने स्वतन्त्रता हुने, प्रत्येक धार्मिक सम्प्रदायलाई धार्मिक स्थल तथा धार्मिक गुठी सञ्चालन र संरक्षण गर्ने हक हुने;
- प्रत्येक नागरिकलाई आफ्नो वा सार्वजनिक सरोकारको कुनै विषयको सूचना माग्ने र पाउने हक हुने;
- कुनै पनि व्यक्तिको जीउ, आवास, सम्पत्ति, लिखत, तथ्यांक, पत्राचार र चरित्रसम्बन्धी विषयको गोपनीयता कानूनबमोजिम बाहेक अनतिक्रम्य हुने;

- सार्वजनिक हितको लागि राज्यले ऐन बनाई कुनै व्यक्तिको सम्पत्ति अधिग्रहण गर्न, प्राप्त गर्न वा सम्पत्ति उपर कुनै प्रकारले हक सिर्जना गर्न सक्ने; राज्यले कानूनबमोजिम भूमि सुधार, व्यवस्थापन र नियमन गर्न सक्ने;
- इच्छाविरुद्ध काममा लगाउन नपाइने र
- प्रत्येक नागरिकलाई स्वच्छ र स्वस्थ वातावरणमा बाँच्न पाउने हक हुने ।

माथि उल्लेख गरिएका हकको प्रयोग सम्बन्धमा राज्यले कानून बनाउन सक्छ । यी हकहरू निरपेक्ष रूपमा प्राप्त हुँदैनन् । निश्चित अवस्थामा कानून बनाई तिनको प्रयोगमा सीमा तोक्न सकिन्छ ।

### ३.४.३ कानून बनाई कार्यान्वयन गरिने हक वा हकविपरीत हुने गरी कानून नबनाइने

तल उल्लेख भएका हक कुनै खास प्रकारको कानून नबनाइने गरी प्रत्याभूत गरिएको छ । यो सविधानद्वारा व्यवस्थापिकाको कानून बनाउने अधिकार उपरको सीमा हो । यस्ता हक राज्यको विरुद्ध प्राप्त वा प्रत्याभूत भएका हुन्छन् । त्यसबाहेक कतिपय हक कानून बनाएपछि मात्र क्रियाशील हुन सक्छन् । यसबाहेक यी हकहरूको उल्लङ्घनलाई दण्डनीय बनाउन र क्षतिपूर्तिको व्यवस्था गर्न कानून बनाउनु पर्ने हुन्छ ।

- कसैलाई पनि मृत्युदण्डको सजाय दिने गरी कानून नबनाइने;
- कसैलाई पनि कानूनको समान संरक्षणबाट वञ्चित नगरिने;
- सामान्य कानूनको प्रयोगमा उत्पत्ति, धर्म, जात, जाति आदि आधारमा भेदभाव नगरिने;
- राज्यले नागरिकहरूकाबीच उत्पत्ति, धर्म, जात, जाति आदि आधारमा भेदभाव नगर्ने;
- असमर्थ पक्षलाई कानूनबमोजिम निःशुल्क कानूनी सहायता पाउने हक हुने;
- अपराध पीडितलाई कानूनबमोजिम सामाजिक पुनःस्थापना र क्षतिपूर्ति सहितको न्याय पाउने हक हुने;
- यातना दिने कार्य कानूनबमोजिम दण्डनीय हुने र यातना पीडित व्यक्तिलाई कानूनबमोजिम क्षतिपूर्ति पाउने हक हुने;

- निवारक नजरबन्दमा रहेको व्यक्तिको स्थितिका बारेमा परिवारको सदस्य वा नातेदारलाई कानूनबमोजिम तत्काल जानकारी दिनुपर्ने, कानूनविपरीत वा बदनियतपूर्वक नजरबन्दमा राखेमा कानूनबमोजिम क्षतिपूर्ति पाउने हक हुने;
- छुवाछुत र भेदभावजन्य कार्य गम्भीर सामाजिक अपराधका रूपमा कानूनबमोजिम दण्डनीय हुने र पीडित व्यक्तिलाई कानूनबमोजिम क्षतिपूर्ति पाउने हक हुने;
- कसैलाई बेचबिखन गर्ने, दास बनाउने, बाँधा बनाउने वा इच्छाविरुद्ध काममा लगाउने कार्य कानूनबमोजिम दण्डनीय हुने र पीडितले कानूनबमोजिम क्षतिपूर्ति पाउने;
- अपांगता भएका र आर्थिक रूपले विपन्न नागरिकलाई कानूनबमोजिम निःशुल्क उच्च शिक्षा पाउने हक हुने;
- दृष्टिविहीन नागरिकलाई ब्रेललिपि तथा बहिरा र स्वर वा बोलाइसम्बन्धी अपांगता भएका नागरिकलाई साङ्केतिक भाषाको माध्यमबाट कानूनबमोजिम निःशुल्क शिक्षा पाउने हक हुने;
- प्रत्येक नागरिकलाई रोजगारीको हक हुने र रोजगारीको शर्त, अवस्था र बेरोजगार सहायता संघीय कानूनबमोजिम हुने;
- प्रत्येक श्रमिकलाई कानूनबमोजिम ट्रेड युनियन खोल्ने, त्यसमा सहभागी हुने तथा सामुहिक सौदाबाजी गर्न पाउने हक हुने;
- प्रत्येक नागरिकलाई कानूनबमोजिम खाद्य सम्प्रभुताको हक हुने;
- कानूनबमोजिम बाहेक कुनै पनि नागरिकलाई निजको स्वामित्वमा रहेको वासस्थानबाट हटाइने वा अतिक्रमण नगरिने;
- महिलाविरुद्ध गरिने हिंसाजन्य कार्य वा शोषण कानूनबमोजिम दण्डनीय हुने र पीडितले कानूनबमोजिम क्षतिपूर्ति पाउने;
- बालबालिकाको हक विरुद्धको कार्य कानूनबमोजिम दण्डनीय हुने र पीडितले क्षतिपूर्ति पाउने;
- सार्वजनिक सेवा लगायतका रोजगारीका अन्य क्षेत्रमा दलित समुदायको सशक्तिकरण, प्रतिनिधित्व र सहभागिताका लागि कानूनबमोजिम विशेष व्यवस्था गरिने; दलित विद्यार्थीलाई प्राथमिकदेखि उच्चशिक्षासम्म कानूनबमोजिम छात्रवृत्ति सहित निःशुल्क शिक्षाको व्यवस्था गरिने; प्राविधिक र व्यावसायिक उच्च शिक्षामा दलितका लागि

कानूनबमोजिम विशेष व्यवस्था गरिने; दलितलाई स्वास्थ्य र सामाजिक सुरक्षा प्रदान गर्न कानूनबमोजिम विशेष व्यवस्था गरिने;

- राज्यले भूमिहीन दलितलाई कानूनबमोजिम एक पटक जमीन उपलब्ध गराउनु पर्ने; राज्यले आवासविहीन दलितलाई कानूनबमोजिम बसोबासको व्यवस्था गर्ने;
- आर्थिक रूपले विपन्न, अशक्त र असहाय अवस्थामा रहेका, असहाय एकल महिला, अपांगता भएका, बालबालिका, आफ्नो हेरचाह आफैँ गर्न नसक्ने तथा लोपोन्मुख जातिका नागरिकलाई कानूनबमोजिम सामाजिक सुरक्षाको हक हुने; र
- गुणस्तरहीन वस्तु वा सेवाबाट क्षति पुगेको व्यक्तिलाई कानूनबमोजिम क्षतिपूर्ति पाउने हक हुने ।

### ३.५ मौलिक हक कार्यान्वयनको दायित्व

केही अपवादजनक अवस्थामा बाहेक मौलिक हकको प्रत्याभूति अर्थात् कार्यान्वयनको प्रमुख दायित्व राज्यको हो । कुनै व्यक्तिले अर्को व्यक्तिको हक हनन् गरेको अवस्थामा राज्यले कानून बनाएर दण्ड दिने र अवस्था अनुसार क्षतिपूर्तिको व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यसैले मौलिक हक कार्यान्वयनको प्रमुख दायित्व राज्यको हो । तर यस सन्दर्भमा राज्य भनेको के हो भन्ने प्रश्न मूल हुन्छ । समग्रमा राज्य भनेको एउटै हुन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय कानूनका दृष्टिले संघीय राज्य पनि एउटै एकाइ हो । आफू पक्ष भएको अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिको दायित्व समग्रमा उसैले व्यहोर्नु पर्दछ । त्यसैले अन्तर्राष्ट्रिय वा बहुपक्षीय सन्धिअन्तर्गत पेश गर्नुपर्ने प्रतिवेदन पनि संघीय सरकारले नै पठाउनु पर्छ । मानव अधिकारको हनन्का बारेमा हुने उजूरी वा दावीका सम्बन्धमा अमुक अधिकार स्थानीय सरकार वा प्रदेश सरकारको हो भनी पक्ष राष्ट्र उम्किन पाउँदैन । अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको मान्यताबमोजिम संघीय सरकार प्रदेश सरकार, स्थानीय सरकार वा अन्य सबै निकायको कामप्रति उत्तरदायी हुन्छ ।<sup>४</sup> त्यसैले समग्रमा भन्दा मौलिक हक वा मानव अधिकारको कार्यान्वयनको दायित्व संघीय सरकारको हो । तथापि भूमिका र दायित्व फरक कुरा हुन् ।

नेपालको संविधानको भाग ३, धारा १६ देखि ४६ सम्मका ३१ वटा धारामा विभिन्न प्रकारका हक हुने, विभेद नगरिने र हकप्रतिकूल हुने गरी कानून नबनाइने जस्ता शब्दहरूको प्रयोग

---

<sup>४</sup> Human Rights Council, *Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee*, UN Doc A/HRC/30/49

भएको छ । जस्तै धारा १६ ले मृत्युदण्डको सजाय हुने गरी कानून नबनाइने कुरा उल्लेख गरेको छ । धारा १८ मा कानूनको दृष्टिमा सबै नागरिक समान हुने कुरा उल्लेख छ भने सोही धारामा सामान्य कानूनको प्रयोगमा भेदभाव नगरिने, राज्यले नागरिकहरूकाबीच भेदभाव नगर्ने कुरा उल्लेख छ ।

भाग ३ द्वारा प्रदत्त हकमा मूलतः कानूनको प्रयोग वा संरक्षणमा विभेद नगर्ने र राज्यले समान व्यवहार गर्ने, विभेद नगर्ने वा कुनै खास कुराको (जस्तै शिक्षाको हक, महिलाको हक, आवासको हक, रोजगारीको हक आदि) प्रत्याभूति दिने कुराको उल्लेख छ । त्यसैले, मौलिक हकको हनन् कानूनद्वारा वा राज्यद्वारा हुन सक्ने देखियो ।

नेपालको संविधानको धारा ४ ले नेपाल स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्ता सम्पन्न, धर्मनिरपेक्ष, समावेशी, लोकतान्त्रात्मक, समाजवाद उन्मुख, संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हो भनी उल्लेख गरेको छ । राज्यको यो परिभाषाले तीन तहको सरकारको उल्लेख गर्दैन । तर संघीय प्रणालीले संघीय एकाइहरूलाई सम्बोधन गर्दछ । भाग ३ मा राज्यले नगर्ने वा प्रत्याभूत गर्ने भन्ने सन्दर्भमा त्यो दायित्व प्रदेश वा स्थानीय तहको हुने वा नहुने भन्ने उल्लेख गर्दैन ।

राज्य राज्यशक्तिको माध्यमबाट क्रियाशील हुने हो । राज्यशक्तिको प्रयोगबाटै राज्यले कुनै काम गर्ने वा कानून बनाउने हो । राज्यका अंग व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाले यही राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने हो । सोही बमोजिम संविधानको धारा ३०६ (१) (ज) ले राज्यशक्ति भन्नाले राज्यको कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकासम्बन्धी अधिकार संभन्नु पर्छ र सो शब्दले अवशिष्ट अधिकार समेतलाई जनाउँछ, भनी परिभाषित गरेको छ । संघीय ढाँचा भएका मुलुकमा संघीय एकाइहरूले यही राज्यशक्तिको प्रयोग गर्छन् । संविधानको धारा ५६(२) मा पनि सोही बमोजिम नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान तथा कानूनबमोजिम गर्ने कुरा उल्लेख छ ।

संविधानको धारा ४७ ले भाग ३ द्वारा प्रदत्त हकहरूको कार्यान्वयनका लागि आवश्यकताअनुसार राज्यले संविधान प्रारम्भ भएको तीन वर्षभित्र कानूनी व्यवस्था गर्नेछ, भन्ने व्यवस्था गरेको छ । यो संवैधानिक व्यवस्थाको कार्यान्वयन संघीय सरकारले गरेको हो । यसैक्रममा मौलिक हक कार्यान्वयनका लागि २०७५ सालमा मात्रै १६ वटा नयाँ ऐन

जारी भएका थिए।<sup>१६</sup> ती मध्ये १३ वटा त संघीय संसदबाट एकै दिन पारित भएका थिए जुन सायद हाम्रो संसदीय इतिहासमै नयाँ कुरा थियो ।

संविधानको धारा ४६ ले संवैधानिक उपचारको हकअन्तर्गत भाग ३ द्वारा प्रदत्त हकको प्रचलनका लागि धारा १३३ वा १४४ वा लेखिएबमोजिम संवैधानिक उपचार पाउने हक हुने कुरा उल्लेख छ । धारा १३३ मा 'यस संविधानद्वारा प्रदत्त मौलिक हक उपर अनुचित प्रतिबन्ध लगाइएको वा ... कुनै कानून यो संविधानसँग बाभिएको हुँदा त्यस्तो कानून वा त्यसको कुनै भाग ... बदर घोषित गरी पाउँ भनी कुनै पनि नेपाली नागरिकले सर्वोच्च अदालतमा निवेदन दिन सक्नेछ, र सोअनुसार कुनै कानून बाभिएको देखिएमा सो कानूनलाई प्रारम्भदेखि नै वा निर्णय भएको मितिदेखि अमान्य र बदर घोषित गर्ने असाधारण अधिकार सर्वोच्च अदालतलाई हुनेछ' भन्ने उल्लेख छ । त्यस्तै धारा १४४ मा 'यस संविधानद्वारा प्रदत्त मौलिक हकको प्रचलनको लागि वा ... आवश्यक र उपयुक्त आदेश जारी गर्ने अधिकार उच्च अदालतलाई हुनेछ' भन्ने उल्लेख छ ।

यस सम्बन्धमा भारतीय संविधान सबैभन्दा स्पष्ट देखिन्छ । भारतीय संविधानमा मौलिक हकको कार्यान्वयनका सन्दर्भमा राज्य भनेको के हो भनी स्पष्ट परिभाषा गरिएको छ ।<sup>१६</sup> भारतीय संविधानको यो व्यवस्थाबमोजिम राज्यको परिभाषाभित्र पर्ने निकायले गरेको काम धारा १३(२) को आधारमा बदरभागी माग गर्न सकिन्छ । अझ यसबाहेक धारा १२ ले 'other authorities' लाई समेत राज्यको परिभाषामा समेटेको हुँदा अन्य जुनसुकै सार्वजनिक निकायको काम कारवाही पनि बदरभागी हुन सक्छ । तर यो अन्य निकायलाई समेट्दा केही जटीलता भने देखिएका छन् । अहिलेको राज्यका काम कारवाही सरकारका निकायमार्फत् मात्रै नभई कानूनबाट स्थापित संस्थान, कम्पनी आदिबाट पनि सञ्चालित हुन सक्छन् । संस्था दर्ता ऐन बमोजिमका संगठित संस्थाले पनि नागरिकहरूसँग दैनिक

<sup>१६</sup> भूमिसम्बन्धी (सालो संशोधन) ऐन, २०७५, सामाजिक सुरक्षा (तेस्रो संशोधन) ऐन, २०७५, अपांगता भएका व्यक्तिको अधिकारसम्बन्धी ऐन, २०७४, सुरक्षित मातृत्व तथा प्रजनन स्वास्थ्यसम्बन्धी ऐन, २०७५, उपभोक्ता संरक्षण ऐन, २०७५, जनस्वास्थ्य सेवा ऐन, २०७५, आवासको अधिकारसम्बन्धी ऐन, २०७५, खाद्यअधिकार तथा खाद्य सम्प्रभुतासम्बन्धी ऐन, २०७५, वैयक्तिक गोपनीयतासम्बन्धी ऐन, २०७५, अनिवार्य तथा निःशुल्क शिक्षासम्बन्धी ऐन, २०७५, रोजगारीको हकसम्बन्धी ऐन, २०७५, सामाजिक सुरक्षा ऐन, २०७५, अपराध पीडित संरक्षण ऐन, २०७५, बालबालिकासम्बन्धी ऐन, २०७५, जातीय भेदभाव तथा छुवाछूत (कसूर र सजाय) (पहिलो संशोधन) ऐन, २०७५ ।

<sup>१६</sup> 12. Definition. — In this Part, unless the context otherwise requires, "the State" includes the Government and Parliament of India and the Government and the Legislature of each of the States and all local or other authorities within the territory of India or under the control of the Government of India.

व्यवहार गरिरहेका हुन्छन् । ती निकायहरू कानूनबमोजिम व्यक्ति सरहका स्वशासित संगठित संस्थाहरू हुन् ।

भारतमा पछिल्लो समयमा त्यहाँको सर्वोच्च अदालतले त्यस्ता other authorities को हकमा 'instrumentality of state' भन्ने अवधारणा स्थापित गरेको छ । सोअन्तर्गत कुनै निकायले कुनै तरिकाले राज्य अधिकारको प्रयोग गरेको छ भने धारा १२ को राज्यको परिभाषाअन्तर्गत पर्छ । भारतमा सर्वोच्च अदालतले विभिन्न मुद्दाहरूमा संगठित संस्थाहरूलाई पनि राज्यको परिभाषामा पर्ने गरी व्याख्या गरेको छ ।<sup>९</sup> जस्तै Rajasthan State Electricity Board vs Mohanlal (सन् १९६७):<sup>८</sup> मुद्दामा तत्कालीन राज्य सरकारबाट बोर्डमा खटिएका कर्मचारीको बढुवा सम्बन्धमा गरिएको निर्णय विरुद्धमा समानताको हकअन्तर्गत उच्च अदालतबाट भएको आदेश सर्वोच्च अदालतबाट सदर गर्दै Rajasthan State Electricity Board लाई धारा १२ को प्रयोजनको लागि राज्यको परिभाषामा समेटिने गरी व्याख्या भएको थियो ।

भारतीय सर्वोच्च अदालतबाट विभिन्न मुद्दाहरूमा instrumentality of state or state agency भन्ने कुराको व्यापक व्याख्या भएको छ । सो को आधारमा देहायको अवस्थामा कुनै पनि निकाय वा संस्थालाई state instrument हो वा होइन भन्ने यकीन गर्ने गरिएको छ:-<sup>९</sup>

- त्यस्तो संस्था कुनै कानूनबाट स्थापित भएको हो,
- त्यस्तो संस्थामा सरकारको पूर्ण वा अधिकांश स्वामित्व छ,
- सो संस्था सञ्चालनको मुख्य खर्च सरकारको अनुदानबाट व्यहोरिन्छ,
- राज्यको तर्फबाट कुनै सेवा वा वस्तुको आपूर्तिमा एकाधिकार पाएको छ, र
- संस्थाको सञ्चालनमा सरकार वा सरकारी निकाय वा अधिकारीको आधारभूत नियन्त्रण छ ।

यी व्याख्याबमोजिम सामाजिक संस्थाहरूलाई पनि धारा १२ को प्रयोजनको लागि राज्य मानिएको छ ।

---

<sup>९</sup> *Sukhdev v Bhagatram*, AIR 1975 SC 1331; *Ramanna D. Shetty v International Airport Authority*, AIR 1979 SC 1628; *Som Prakash v Union of India*, AIR 1981 SC 212 (, M.P. Jain, *Indian Constitutional Law*, Seventh Edition, 2018, LexisNexis. Page 1230-1242.)

<sup>८</sup> <https://indiankanoon.org/doc/459864/>

<sup>९</sup> M.P. Jain, *Indian Constitutional Law*, 2018, Page 1230-1242; 1243-1256

कुनै निकाय मौलिक हक कार्यान्वयनमा जिम्मेवार छ, छैन भनी निरोपण गर्ने अर्को आधार त्यो निकायको कानूनको न्यायिक परीक्षण हुन सक्छ वा सक्दैन भन्ने नै हो । भारतीय संविधानमा मौलिक हकसम्बन्धी परिच्छेदमा नै अर्थात् धारा १३ मा नै सो सम्बन्धमा व्यवस्था गरिएको मात्र होइन सो धाराको प्रयोजनको लागि कानून भन्नाले के लाई जनाउँछ भन्ने पनि स्पष्ट गरिएको छ।<sup>१०</sup> भारतीय संविधानको सो व्यवस्थाबमोजिम नियम, विनियम, आदेश, प्रथा परम्परालाई समेत कानून मानिएको छ । त्यस्तै संघीय संसद, प्रदेश संसद वा अन्य अधिकारप्राप्त निकायबाट बनेको कानूनलाई पनि सो धाराको प्रयोजनको लागि कानून मानिएको छ । यसबाहेक भारतको सर्वोच्च अदालतले विभिन्न मुद्दाहरूमा मौलिक हकको संरक्षण गर्ने क्रममा कानूनको परिभाषालाई व्यापक रूपमा विस्तारित गरेको छ । सोबमोजिम देहायका विषयहरूलाई पनि कानूनको दायरामा मानिएको छ<sup>११</sup> :

- प्रदेश सरकारबाट पारित प्रस्ताव,
- जाँचबुझ आयोग ऐनबमोजिम सरकारले आयोग गठन गर्न निकालेको सूचना,
- कुनै ऐनअन्तर्गत जारी भएको सूचना,
- कुनै प्रशासनिक आदेश, तर प्रशासनिक निर्देशन होइन,
- कुनै विषयमा स्थापित प्रथा वा प्रचलन,
- नगरपालिका वा कानूनद्वारा स्थापित संस्थाको नियम वा विनियम र
- कानूनद्वारा स्थापित निकाय (corporation) ले बनाएको नियम ।

<sup>१०</sup> 13. Laws inconsistent with or in derogation of the fundamental rights.—(1) All laws in force in the territory of India immediately before the commencement of this Constitution, in so far as they are inconsistent with the provisions of this Part, shall, to the extent of such inconsistency, be void.

(2) The State shall not make any law which takes away or abridges the rights conferred by this Part and any law made in contravention of this clause shall, to the extent of the contravention, be void.

(3) In this article, unless the context otherwise requires,—

(a) “law” includes any Ordinance, order, bye-law, rule, regulation, notification, custom or usage having in the territory of India the force of law;

(b) “laws in force” includes laws passed or made by a Legislature or other competent authority in the territory of India before the commencement of this Constitution and not previously repealed, notwithstanding that any such law or any part thereof may not be then in operation either at all or in particular areas.

(4) Nothing in this article shall apply to any amendment of this Constitution made under article 368.

<sup>११</sup> M.P. Jain, Indian Constitutional Law, 2018, Page 1243-1256

यी कानूनहरूको वैधता मौलिक हकका दृष्टिले परीक्षण हुन सक्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा 'नेपाल कानून' भन्ने शब्दले नेपाल ऐन वा नेपालको कुनै भागमा कानून सरह लागू हुने ऐन, सवाल, नियम, आदेश, विनियम वा ऐनअन्तर्गत बनेका निर्देशिका वा कार्यविधि सम्भन्नु पर्छ<sup>१२</sup> भनी गरिएको कानूनको परिभाषालाई नै यस सन्दर्भमा कानून केलाई मान्ने भनी बुझ्नुपर्ने देखिन्छ । त्यस्तै नेपाल ऐन भन्नाले नेपालको संविधानबमोजिम संघ, प्रदेश वा स्थानीय तहले बनाएको जुनसुकै ऐनलाई सम्भन्नु पर्छ भनी ऐनको परिभाषा गरिएको छ । नेपालमा न्यायिक व्याख्याको माध्यमबाट यससम्बन्धी विधिशास्त्र बनिस्केको छैन ।

### ३.६ संघीय संरचनामा मौलिक हक कार्यान्वयन

एकात्मक संरचनामा राज्यको परिभाषा र दायरामा द्विविधा हुँदैन । कानून बनाउन पाउने निकाय पनि परिभाषित र सीमित हुन्छन् । तर संघीय संरचनामा यी अधिकार संघीयताको संरचना अनुसार विभिन्न तहमा बाँडिएको हुन्छ । दुई तहको संघीयता भएका भारत, अमेरिकाजस्ता मुलुकमा यो अधिकार दुई तहमा बाँडिएको हुन्छ । भारतको सन्दर्भमा माथि चर्चा गरिएबमोजिम संवैधानिक व्यवस्था आफैमा पूर्ण छ, र त्यहाँको सर्वोच्च अदालतले पनि थप व्याख्या गरी यसलाई प्रष्ट्याएको छ ।

मौलिक हक कार्यान्वयनका दृष्टिले संघीय संरचनाका फाइदा र बेफाइदा दुबै छन् । संघीय संरचनामा अधिकार बाँडिने भएकोले एकै ठाउँबाट प्रयोग हुँदाका अवस्थामा जस्तो दुरुपयोगको संभावना कम हुन्छ । यसलाई अर्को प्रकारको शक्ति पृथकीकरण पनि भनिन्छ । त्यस्तै संघीय संरचनामा नागरिकहरूले स-साना राजनीतिक एकाइहरूमा सहभागी हुन पाउने भएकोले धेरै नागरिकले प्रत्यक्ष रूपमा राजनीतिक अधिकारको प्रयोग गर्न पाउँछन् । स-साना समूह र अल्पसङ्ख्यकको पनि राजनीतिक प्रणालीमा भूमिका रहन्छ । बहुजातीय, भाषिक तथा धार्मिक अवस्थालाई सम्बोधन गर्नकै लागि क्यानाडा, भारत, स्वीट्जरल्याण्ड, बेल्जियम आदि मुलुकमा संघीय संरचना अपनाइएको मानिन्छ । नागरिकले एकभन्दा बढी सरकारको सेवा प्राप्त गर्छन् । कुनै सेवा कुनै सरकारले दिएन भने अर्को सरकारसँग माग गर्न सक्ने अवस्था हुन्छ । संघीय संविधान परिवर्तन हुन जटिल प्रकृया हुन्छ, तर राज्यका संविधान वा कानून सजिलै संशोधन हुन सक्छन् । अमेरिकामा सन् १९२३ मा पेश भएको Equal Rights सम्बन्धी संशोधन पारित हुन सकेन र अहिले त्यो संशोधन प्रस्ताव नै

<sup>१२</sup> नेपाल कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐन, २०१०, दफा २(ड)

निष्क्रिय भएको अवस्था छ तर धेरै राज्यले तत् सम्बन्धी कानून बनाएर लैंगिक आधारमा हुने भेदभावलाई निषेध गरेका छन् ।

संघीय संरचनामा एकभन्दा बढी सरकार हुने भएकोले सरकारबाट मौलिक हकको हननको संभावना पनि बढी हुन्छ । स्थानीय रूपमा स्वार्थ समूहहरू बढी सकृय हुन्छन् । बहुमत तिनीहरूको प्रभावमा पर्छ । मानव अधिकार संरक्षणका दृष्टिले संघीयताको सबैभन्दा बढी जटीलता अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिहरूको कार्यान्वयनमा पर्छ । यसमा अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा एकल र द्वैध (monism and dualism) दुईप्रकारका मान्यताहरू प्रचलनमा छन् । संयुक्त राज्य अमेरिकाले एकल प्रणाली अपनाएको छ । त्यहाँ अदालतले अन्तर्राष्ट्रिय कानूनलाई राष्ट्रिय कानून सरह मान्यता दिन्छन् । तर क्यानाडामा राष्ट्रिय कानूनमा समावेश भएपछि मात्र अन्तर्राष्ट्रिय कानून लागू हुन्छ । संयुक्त राज्य अमेरिकामा सन्धि गर्ने, अनुमोदन गर्ने लगायतका सबै अधिकार संघमा राखिएको छ । बेल्जियममा त्यो अधिकार संघ र प्रदेशमा बाँडिएको छ । क्यानाडामा त्यस्तो बाँडफाँट स्पष्ट छैन । त्यसैले त्यहाँ कुनै सन्धि अनुमोदन गर्नुअघि संघ सरकारले प्रदेशसँग संझौता गर्छ ।<sup>१३</sup>

संयुक्त राज्य अमेरिकामा मानव अधिकार संरक्षणमा संघीयभन्दा प्रदेश सरकारको भूमिका बढी महत्वपूर्ण मानिन्छ । राज्य तथा स्थानीय तहमा आवास, शिक्षा, फौजदारी न्यायजस्ता अधिकार कार्यान्वयनको दायित्व रहेको छ । संयुक्त राज्य अमेरिकामा संस्थागत रूपमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा मानव अधिकारको प्रत्याभूतिसम्बन्धी एकीकृत कुनै संरचना छैन । नेपालमा जस्तो मानव अधिकारको राष्ट्रिय रूपमा अनुगमन गर्ने राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगजस्तो कुनै निकाय छैन । क्यानाडामा पनि त्यस्तै अवस्था छ । क्यानाडा र संयुक्त राज्य अमेरिकामा संघीय र प्रदेशस्तरमा मानव अधिकारसम्बन्धी संवैधानिक वा विधायनी व्यवस्था रहेका छन् । संघीय Bill of Rights बाहेक प्रदेशहरूका आफ्नै Bill of Rights छन् । Canadian Charter of Rights and Freedoms लाई संविधानको अभिन्न अङ्ग मानिन्छ।<sup>१४</sup> । त्यसले सम्पत्तिको हकलाई समेटेको छैन तर क्याबेकको Charter of Human Rights and Freedoms ले सम्पत्तिको साथै अन्य आर्थिक सामाजिक अधिकारलाई समेटेको छ ।<sup>१५</sup> अझ Canadian Charter सन् १९८२ मा जारी भएको हो भने Quebec Charter सन् १९७५ मै जारी भएको हो । कतिपय हक त प्रदेशस्तरमा पहिले मान्यता

<sup>१३</sup> <https://www.peterlang.com/view/9783035295795/xhtml/chapter006.xhtml>

<sup>१४</sup> <https://www.justice.gc.ca/eng/cs/sj-c/rfc-dlc/ccrf-ccdl/>

<sup>१५</sup> <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/showdoc/cs/c-12>

पाएका थिए । जस्तै क्याबेकले संघले भन्दा पहिले sexual orientation को आधारमा हुने भेदभावलाई निषेध गरेको हो । अमेरिकामा सन् १७९१ का दशवटा संशोधनलाई Bill of Rights मानिन्छ । त्यसमा शिक्षाको हक छैन तर केही राज्यमा शिक्षालाई हकको रूपमा प्रत्याभूत गरिएको छ । संयुक्त प्रदेश अमेरिका र क्यानाडामा प्रदेशहरूले आफैँ मानव अधिकारसम्बन्धी कानून बनाउने भए पनि तिनीहरूले संघीय संविधानले दिएको अधिकारलाई सीमित गर्ने गरी संविधान संशोधन गर्न वा कानून बनाउन पाउँदैनन् ।

अष्ट्रेलियामा सवैधानिक रूपमा मानव अधिकारको संरक्षण, सम्मान, प्रवर्द्धन र प्रत्याभूतिको जिम्मेवारी संघीय सरकारको भएको मानिन्छ । अष्ट्रेलियामा संघका अधिकार संविधानमा उल्लेख गरी अवशिष्ट अधिकार प्रदेशहरूलाई दिइएको छ । यसले गर्दा मानव अधिकार कार्यान्वयन गर्न कानून निर्माण गर्दा जटिलताहरू देखिएका छन् किनकी संविधानतः सो विषयमा कानून बनाउने अधिकार प्रदेश वा राज्यसँग रहेको हुन्छ । त्यस्तै त्यहाँको संविधानको धारा ५१ ले वैदेशिक मामिला संघको अधिकारमा राखेको छ र त्यहाँको सर्वोच्च अदालतले सो अधिकारअन्तर्गत सन्धि संझौता गर्ने अधिकार पर्ने र ती सन्धि संझौता कार्यान्वयन गर्न कानून बनाउन सक्ने भनी व्याख्या गरेको छ । तर कतिपय अवस्थामा ती कानून यसपूर्व प्रदेश वा राज्यले कानून बनाइरहेका विषयमा पर्न सक्छन् । त्यसैले त्यहाँ मानव अधिकारको कार्यान्वयनका लागि सबै तहका सरकार जिम्मेवार छन् तर अन्तिम दायित्व संघीय सरकारको हो भन्ने मान्यता स्थापित छ ।<sup>१६</sup>

युरोपमा मानव अधिकार संरक्षणको धेरै तहगत संरचना रहेको छ । त्यहाँ ४७ सदस्य राष्ट्र भएको युरोपेली परिषद (Council of Europe) ले ४ नोभेम्बर १९५० मा पारित गरी ३ सेप्टेम्बर १९५३ देखि लागू भएको Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ले सबै सदस्य राष्ट्रहरूका लागि मानव अधिकारका मानकहरू निर्धारण गरेको छ । सो महासन्धिअन्तर्गत मानव अधिकार अदालत रहेको छ, जसले मानव अधिकारका न्यूनतम साभामा मापदण्डहरूको व्याख्या गर्छ । यसबाहेक प्रत्येक मुलुकका आफ्ना मानव अधिकार र सो को संरक्षणसम्बन्धी कानूनी र संरचनात्मक व्यवस्थाहरू रहेका छन् । तीमध्ये केही मुलुक संघीय संरचनामा छन् भने केही मुलुक एकात्मक शासकीय ढाँचामा छन् ।

पछिल्ला दिनहरूमा मानव अधिकारको लागि अदालतले छुट्टै कानूनी प्रणाली वा विधिशास्त्र निर्माण गर्नु हुँदैन, यसले आत्मनियन्त्रण राख्नु पर्छ, कानूनी व्यवस्था र न्यायप्रणाली

<sup>१६</sup> Effect of treaties in Australia | State Library of NSW

सम्बन्धित मुलुकले नै निर्माण गर्नुपर्छ भन्ने बहस प्रारम्भ भएको छ । युरोपीय संघमा छुट्टै संरचनात्मक प्रबन्ध रहेको छ । यसले सन् २००० मा Charter of Fundamental Law of the European Union जारी गर्नु जुन लिखन सन्धिसँगै सन् २००९ देखि लागू भयो । यो सदस्य राष्ट्रका लागि EU Treaty बराबर नै बाध्यकारी छ ।

माथि चर्चा भएबमोजिम भारतीय संविधानले मौलिक हकको संरक्षण र कार्यान्वयनको सन्दर्भमा प्रदेश सरकार मात्र नभई अन्य निकायलाई पनि समेटेकोले प्रदेश र स्थानीय निकायहरू पनि मौलिक हकको कार्यान्वयनमा जिम्मेवार छन् । भारतमा सन् १९९३ मा The Protection of Human Rights जारी भएपछि संघ र प्रत्येक प्रदेशमा मानव अधिकार आयोग र जिल्लामा मानव अधिकार अदालत स्थापना हुनसक्ने गरी व्यवस्था भयो । तर प्रदेशमा मानव अधिकार आयोग गठन गर्न सक्ने अधिकार प्रदेश सरकारलाई दिइएको छ । काम, कर्तव्य र अधिकार भने समान तोकिएका छन् । त्यस्तै प्रदेश सरकारले उच्च अदालतको मुख्य न्यायाधीशसँग परामर्श गरेर जिल्ला अदालतमा अलग इजलासको रूपमा मानव अधिकार अदालत स्थापना हुन सक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

नेपाल संघीय संरचनामा गएको सन्दर्भमा राज्यको परिभाषाभित्र प्रदेश र स्थानीय तह पर्छन् पदेनन् र प्रदेश र स्थानीय तहले बनाएको कानूनबाट मौलिक हकउपर प्रतिबन्ध लाग्न सक्छ सक्दैन वा मौलिक हकप्रतिकूल हुने गरी कानून बनाउन सक्छ वा सक्दैन र त्यस्तो कानून मौलिक हकउपर बन्देज लगाएको कारण बदर हुन सक्छ वा सक्दैन भन्ने कुराको उत्तरले नै मौलिक हकको कार्यान्वयनमा प्रदेश वा स्थानीय तहको भूमिका निर्धारण गर्छ ।

### ३.७ मौलिक हकको कार्यान्वयनमा स्थानीय तहको भूमिका

संघीय एकाइको रूपमा नै स्थानीय तहको व्यवस्था नेपाल लगायतका धेरै कम मुलुकमा छ । अझ त्यसमाथि तीन तहको संघीय संरचना त भन्ने थोरै मुलुकमा छ । तर प्रायः सबैजसो मुलुकमा कुनै न कुनै रूपमा स्थानीय तह रहेका छन् । क्यानाडा, भारत आदि मुलुकमा प्रदेश सरकारअन्तर्गत स्थानीय तह राखिएको छ भने दक्षिण अफ्रिका, ब्राजिल, नेपाल लगायतका संघीय संरचना भएका मुलुकमा संविधानले नै स्थानीय तहलाई स्वायत्त राजनीतिक एकाइको रूपमा मान्यता दिएको छ । संघीय संरचना भएका वा एकात्मक संरचना भएका मुलुकमा भिन्नभिन्न प्रकारका स्थानीय तह वा निकायको व्यवस्था भए पनि, तिनीहरूलाई स्थानीय सरकार, स्थानीय तह, स्थानीय निकाय जुनसुकै रूपमा

सम्बोधन गरिए पनि, सबैमा एउटा समानता छ, त्यो हो, स्थानीय तहहरू मूलभूत रूपमा सेवा प्रवाह र स्थानीय जनताको आवश्यकता पूर्तिमा संलग्न हुन्छन् । राज्य र नागरिकको बीचको सम्बन्धका दृष्टिले प्रभावकारी सेवा प्रवाह सबैभन्दा महत्वपूर्ण मानव अधिकार हो, त्यसैले मानव अधिकारको प्रत्याभूतिमा स्थानीय तहको अत्यन्त महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ ।

अन्तर्राष्ट्रिय कानूनमा स्थानीय तहलाई एउटा राज्यभित्रको एउटा प्रशासनिक एकाइ मानिए पनि स्थानीय तहहरूले त्योभन्दा बढी भूमिका निर्वाह गर्न थालेका छन् । अहिलेका नगरहरूले अन्य मुलुकका नगरहरूसँग सम्झौता गर्छन् । आफूलाई मानव अधिकारमैत्री शहर घोषणा गर्छन्, मानव अधिकारसम्बन्धी सन्धिहरू अनुमोदन गर्छन् । संयुक्त राष्ट्र संघका विभिन्न संयन्त्रहरूमा आफ्ना प्रतिवेदन दिन्छन् । अहिले त स्थानीय निकायहरूलाई मुल्यहरू स्थापित गर्ने समुदाय समेत भनिन्छ । किनभने अहिले नगरहरूले विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय मुद्दाहरूमा आफ्नो सरकारलाई दवाव दिन्छन्, जनमत निर्माण गर्छन् ।<sup>१०</sup> राज्य र यसका औपचारिक प्रक्रियाभन्दा नगरहरू र अन्य गैरराज्य पक्षमार्फत् मानव अधिकारको कार्यान्वयन बढी प्रभावकारी हुन्छ भन्ने मान्यता पनि स्थापित हुँदै गएको छ । अझ पछिल्ला दिनहरूमा प्रदेश वा राज्य सरकारभन्दा माथि उठेर वा प्रदेश वा राज्य सरकारलाई चुनौति दिँदै नगरहरूले मानव अधिकारको संरक्षणमा भूमिका निर्वाह गर्न थालेका छन् । अमेरिकी राष्ट्रपति डोनाल्ड ट्रम्पले पेरिस वातावरण सन्धिबाट अगल हुने घोषणा गरेपछि न्यूयोर्क र क्यालिफोर्नियाले सामर्थ्यले भ्याएसम्म उक्त सन्धि लागू गर्ने घोषणा गरेका थिए । न्यूयोर्क सहरले दीगो विकास लक्ष्यसम्बन्धी प्रतिवेदन संयुक्त राष्ट्र संघमा पेश गरेको थियो जबकी त्यस्तो प्रतिवेदन पेश गर्ने दायित्व पक्ष राष्ट्रको मात्र हो । मानव अधिकारको संरक्षण र कार्यान्वयनमा स्थानीय निकायहरूले विभिन्न भूमिका निर्वाह गर्न सक्छन् । पहिलो कुरा त विश्वव्यापी नियमका रूपमा रहेका मानव अधिकारलाई स्थानीय तहले स्थानीय यथार्थ र संस्कृतिबमोजिम कार्यान्वयन गराउन सक्छन् । स्थानीय समुदाय र सरोकारवालाहरूको परिचालनमा उनीहरूको भूमिका प्रभावकारी हुन्छ ।

मानव अधिकारको सम्मान, संरक्षण र प्रत्याभूतिमा स्थानीय तहको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा र संयुक्त राष्ट्र संघबाट पनि विभिन्न कार्यहरू भएका

<sup>१०</sup> Elif Durmus, "A typology of local governments' engagement with human rights: Legal pluralist contributions to international law and human rights" VICI Project 'Cities of Refuge', Utrecht University; University College Roosevelt, the Netherlands, , Netherlands Quarterly of Human Rights 2020, Vol. 38(1) 30-54

छन् । स्थानीय निकायहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संयन्त्रकै रूपमा United Cities and Local Governments को स्थापना भएको छ । मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र जारी भएको ५० औं वर्षको उपलक्षमा स्पेनको बार्सेलोनामा Cities for Human Rights को रूपमा सम्मेलनको आयोजना भएको थियो । त्यसकै अगुवाइमा सन् २००० मा European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City को घोषणा र सन् २०११ मा इटालीको फ्लोरेन्स शहरमा विश्वका ४०० मेयरहरूको उपस्थितिमा Global Charter Agenda for Human Rights in the City को घोषणा भयो । United Cities and Local Governments को वेबसाइट हेर्ने हो भने विश्वका नगरहरूलाई आबद्ध गर्ने प्रयास सन् १९९३ देखि नै भएको भन्ने उल्लेख छ तथापि यसको औपचारिक जग १९९८ को बार्सेलोना सम्मेलनबाट भएको देखिन्छ ।<sup>१८</sup> सो सम्मेलनले युरोपमा स्थानीयस्तरमा मानव अधिकारको सम्मान, संरक्षण र प्रत्याभूतिका लागि एउटा राजनीतिक दस्तावेज मस्यौदा गर्ने मार्गचित्रसहित Barcelona Commitment पारित गर्‍यो । त्यसपछि European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City को मस्यौदा भयो जसलाई Saint-Denis मा सन् २००० मा भएको सम्मेलनले पारित गर्‍यो । त्यसपछि प्रत्येक २ वर्षमा सन् २०१० सम्म त्यसका सम्मेलन आयोजना भए । यसको सन् २००८ मा जेनेभामा भएको सम्मेलनमा केही सक्रिय शहरहरूले यसलाई United Cities and Local Government को रूपमा विश्वव्यापी संगठनको निर्माण गर्ने अभियान सुरु गरे । त्यसकै Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights ले Global Charter–Agenda for Human Rights in the City मस्यौदा गर्‍यो जसलाई सन् २०११ को फ्लोरेन्सको सम्मेलनले पारित गर्‍यो ।<sup>१९</sup>

त्यसैगरी संयुक्त राष्ट्र संघको मानव अधिकार परिषद्ले पनि मानव अधिकारको प्रवर्द्धन र संरक्षणमा स्थानीय निकायको भूमिकाका बारेमा २६ सेप्टेम्बर २०१३ मा प्रस्ताव नं. २४/२<sup>०</sup>, २५ सेप्टेम्बर २०१४ मा प्रस्ताव नं. २७/४<sup>२१</sup> र २९ सेप्टेम्बर २०१६ मा प्रस्ताव नं. ३३/८<sup>२२</sup> पारित गरेको थियो । परिषद्ले आफ्नो २७ सेप्टेम्बर २०१८ को ३९औं बैठकमा

<sup>१८</sup> <https://www.uclg.org/en/centenary>

<sup>१९</sup> <https://www.uclg-cisdp.org/>

<sup>२०</sup> Human Rights Council, *Local Government and Human Rights*, Resolution adopted by the Human Rights Council, UN Doc, A/HRC/RES/24/2

<sup>२१</sup> A/HRC/RES/27/4

<sup>२२</sup> A/HRC/RES/33/8

स्थानीय निकायहरूको कार्यक्रमको माध्यमबाट मानव अधिकारको प्रभावकारी संवर्द्धन र संरक्षण गर्न स्थानीय सरकार र स्थानीय सरोकारवालाहरूबीच समन्वय सुदृढ गर्ने प्रभावकारी उपाय सम्बन्धमा प्रतिवेदन पेश गर्न मानव अधिकारसम्बन्धी उच्चायुक्तलाई अनुरोध गर्ने निर्णय गर्‍यो।<sup>२३</sup> त्यसपछि उच्चायुक्तले त्यस सम्बन्धमा सबै सरकार, सम्बद्ध अन्तरसरकारी सङ्गठनहरू, संयुक्त राष्ट्र संघीय निकायहरू, मानव अधिकार परिषद् सल्लाहकार समिति, नागरिक समाज, गैर सरकारी संस्था लगायतका सम्बद्ध सबैसँग सुझाव संकलन गरेको थियो। यसमा आयोगले विभिन्न १८ मुलुक, १९ स्थानीय निकायसहित ५९ वटा सुझाव प्राप्त गरेको थियो। आयोगले यस सम्बन्धमा २ जुलाई २०१९ मा परिषद् समक्ष प्रतिवेदन पेश गर्‍यो। सो प्रतिवेदन आयोगको ९-२७ सेप्टेम्बर २०१९ को मानव अधिकार परिषद्को ४२ औं बैठकमा पेश भयो। आयोगको प्रतिवेदन मानव अधिकार परिषद्को सल्लाहकार समितिले पेश गरेको प्रतिवेदनमा<sup>२४</sup> आधारित छ। वास्तवमा उच्चायुक्तको प्रतिवेदनमा सो सल्लाहकार समितिले गरेको स्थानीय सरकारको भूमिका र केन्द्रीय सरकार र स्थानीय सरकारको सम्बन्ध बारेको प्रतिवेदनलाई जस्ताको त्यस्तै ग्रहण गरेको छ।

उच्चायुक्तले आफ्नो प्रतिवेदनमा विभिन्न सदस्य राष्ट्रमा मानव अधिकारको संवर्द्धन र संरक्षणमा स्थानीयस्तरमा बनाइएका विभिन्न कानून, नीति तथा कार्यक्रम उल्लेख गरेको छ। उदाहरणको लागि अल्बानियामा स्थानीय शासन कानून र विकेन्द्रीकरण तथा स्थानीय शासन रणनीति २०१५-२०२० ले नगरपालिकाहरूलाई स्थानीय सेवा प्रवाह, वातावरण संरक्षण र दीगो विकासका अधिकार प्रदान गरेका छन्। मेक्सिकोमा २० वटा स्थानीय सरकारले मानव अधिकार कार्यक्रम प्रकाशन गरेका छन् र २३ वटा राज्यमा मानव अधिकार कार्यालयहरू छन्। गणतन्त्र कोरिया सरकारले मानव अधिकार सम्बन्धमा स्थानीय सरकार अध्यादेश जारी गर्‍यो। त्यस्ता केही अध्यादेशले स्थानीय मानव अधिकार समिति गठनको प्रावधान राखेका छन्। सिउल नगरमा मानव अधिकार विभाग नै छ। इण्डोनेशियामा स्थानीय निकायलाई मानव अधिकारका बारेमा स्थानीयस्तरमा नियमहरू बनाउने अधिकार छ। क्यानाडामा मोण्ट्रियल शहरले मानव अधिकारसम्बन्धी घोषणापत्र नै जारी गरेको थियो। वास्तवमा स्थानीय तहले क्रमशः हासिल गर्न सकिने शिक्षा, स्वास्थ्यको अधिकार,

<sup>२३</sup> A/HRC/RES/39/7

<sup>२४</sup> Human Rights Council, *Role of local government in the promotion and protection of human rights* – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee, UN Doc A/HRC/30/49.

आवासको अधिकार, स्वच्छ वातावरणको अधिकारजस्ता आर्थिक सामाजिक अधिकारको कार्यान्वयनमा निकै ठूलो भूमिका निर्वाह गर्न सक्छन् । मेड्रिड, बार्सेलोना, आम्स्टरड्याम, न्यूयोर्कजस्ता शहरले आवासको अधिकारको कार्यान्वयनमा निकै ठूलो भूमिका निर्वाह गरेका छन् । बार्सेलोना, आम्स्टरड्याम शहरले सेवा प्रवाहमा सूचना प्रविधिको प्रयोग र विकासमा उदाहरणीय काम गरेका छन् । भेदभावविरुद्धको हकको कार्यान्वयन गर्न, पछाडि परेको वा सीमान्तिकृत वर्गको संरक्षण, अपांगता भएका व्यक्तिहरूको सहभागिता अभिवृद्धि, जेष्ठ नागरिकको संरक्षणमा संघीय वा प्रदेश सरकारलेभन्दा स्थानीय सरकारले बढी भूमिका निर्वाह गर्न सक्छन् । आदिवासी जनजातिहरूको हकको वास्तविक कार्यान्वयन स्थानीय तहको अपनत्वबिना संभव हुँदैन । विश्वव्यापी रूपमा आप्रवासन समस्याको सम्बोधन र आप्रवासीहरूको हकको संरक्षणमा स्थानीय सरकारहरूको नेतृत्वदायी भूमिका देखिएको छ ।

मानव अधिकारको क्षेत्रमा स्थानीय निकायको सबैभन्दा महत्वपूर्ण भूमिका स्थानीयस्तरमा सरोकारवालाहरूको सहभागिता हासिल गराउने कुरामा हुन्छ । स्थानीय रूपमै स्वामित्व ग्रहण नभएसम्म खासगरी सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारहरूको कार्यान्वयन संभव हुँदैन । यसका लागि धेरै स्थानीय सरकारहरूले सरोकारवालाहरूसँग नियमित संवादको पद्धति विकास गरेका छन् ।

### ३.८ नेपालको सन्दर्भमा मौलिक हक कार्यान्वयनमा प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका

माथि चर्चा गरिएबमोजिम नेपालको संविधानमा मौलिक हकको कार्यान्वयनमा राज्यको दायित्व हुने गरी व्यवस्था गरिएको छ । तर राज्य शक्तिको प्रयोग गर्ने भए पनि भारतीय संविधानमा जस्तो राज्यको परिभाषामा प्रदेश र स्थानीय तहलाई समावेश गरिएको छैन । तर मौलिक हकको कार्यान्वयनको हकमा अन्तिम दायित्व र भूमिकालाई अलगअलग रूपमा उल्लेख गर्नुपर्ने देखिन्छ । अन्य संघीय मुलुकहरूमा जस्तो मौलिक हकको अन्तिम प्रत्याभूति र मानव अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय दायित्वको निर्वाहको दायित्व संघीय सरकारको हो तथापि निम्न कारणहरूले गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहले पनि मौलिक हकको कार्यान्वयनको दायित्व र भूमिका निर्वाह गर्नुपर्छ ।

१. राज्य मौलिक हकको सबैभन्दा बढी अतिक्रमण गर्ने निकाय पनि हो र यसको कार्यान्वयनको दायित्व पनि यसकै हुन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहले पनि राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने भएकोले सैद्धान्तिक रूपमा राज्यको परिभाषामा पर्छन् । नेपालको

संविधानबमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहले पनि नियमन र सेवा प्रवाहका काम गर्छन् जुन मौलिक हक वा मानव अधिकारसँग प्रत्यक्ष रूपमा जोडिएका हुन्छन् ।

२. राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने एउटा प्रमुख विधि कानूनको निर्माण र सो कानूनको कार्यान्वयनका लागि आवश्यक संरचना निर्माण गर्ने हो । प्रदेश र स्थानीय तहले पनि कानून बनाउन सक्छन् र त्यस्ता कानूनबाट मौलिक हकको उपभोगमा असर पर्ने भएकोले प्रदेश र स्थानीय तहले बनाएका कानून पनि धारा १३३ बमोजिम संवैधानिक परीक्षणको दायरामा पर्छन् । किनभने धारा १३३ (१) मा मौलिक हकमा अनुचित बन्देज लगाइएको कुनै कानून अमान्य र बदर घोषित गर्ने असाधारण अधिकारक्षेत्र सर्वोच्च अदालतलाई दिइएको छ । संविधानमा संघीय कानून, नेपाल कानून, कानून, प्रदेश कानून, स्थानीय कानून फरकफरक रूपमा प्रयोग भएको र धारा १३३ मा कानून मात्रै भन्ने उल्लेख भएकोले प्रदेश वा स्थानीय तहको कानून पनि सोअन्तर्गत पर्ने देखिन्छ । तथापि कुनै स्थानीय तहको कानूनका कारण मौलिक हकमा अनुचित बन्देज लाग्यो भने पनि सर्वोच्च अदालतमै उपचारको लागि आउनु पर्ने कुराको व्यावहारिकताका बारेमा छलफल हुन सक्ने देखिन्छ । धारा १४४ बमोजिम उच्च अदालतमा कसैले उपचार माग गर्न गयो भने सो अधिकारअन्तर्गत उच्च अदालतले प्रदेश वा स्थानीय कानून अमान्य वा बदर नगरी उपचारसम्म प्रदान गर्न सक्ने हो कि जस्तो भने देखिन्छ । यद्यपि, तीन तहको अन्तरसरकार सम्बन्ध तथा समन्वयसम्बन्धी संघीय कानूनले मौलिक हक, संवैधानिक हक वा संघीय कानूनप्रदत्त हकमा प्रतिबन्ध लगाउने वा त्यस्तो हकको प्रयोगमा सीमा तोक्ने गरी प्रदेश वा स्थानीय तहले कानून बनाउन नहुने भनी स्पष्ट उल्लेख गरेको छ ।<sup>२५</sup>

३. नेपालको संविधानमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तीनै तहका एकल अधिकार, संघ र प्रदेशका साझा अधिकार र तीनै तहका साझा अधिकारको व्यवस्था छ । साझा अधिकारका सूचीमा संघले कानून बनाएको कानूनमातहत प्रदेश वा स्थानीय कानून हुने भएकोले यसमा मूल भूमिका संघकै रहन्छ भन्न सकिन्छ । तर प्रदेश वा स्थानीय तहको एकल अधिकारको कार्यान्वयनको प्रमुख भूमिका सम्बन्धित तहको हुन्छ । नेपालको संविधानमा उल्लेख भएका प्रायः सबै आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारको कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित विषयहरू प्रदेश र स्थानीय तहको एकल अधिकारमा

<sup>२५</sup> संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७, दफा ४(४)(क) ।

उल्लेख भएका छन् । जस्तो प्रदेशको शान्ति सुरक्षा प्रदेशको एकल अधिकारमा रहेको छ । नागरिक स्वतन्त्रता र नागरिकका राजनीतिक हकको अतिक्रमण राज्यले शान्ति सुरक्षाकै नाममा गर्छ । त्यस्तै रेडियो, एफ,एम, टेलिभिजनको नियमन, खानेपानी, उच्च शिक्षा, स्वास्थ्य सेवा, भूमि व्यवस्थापन, भाषा, लिपि, संस्कृति, ललितकला र धर्मको संरक्षण र प्रयोग, वातावरण व्यवस्थापन आदि विषयहरू मौलिक हकसँग प्रत्यक्षतः सम्बन्धित छन् र यी विषयहरू प्रदेशको एकल अधिकारमा रहेका छन् । त्यस्तै सेवा प्रवाहमा सबैभन्दा बढी भूमिका स्थानीय तहको हुन्छ र सेवा प्रवाहमा नै नागरिकसँग सबैभन्दा बढी नजीकबाट मौलिक हक सम्बन्धी विषयहरू रहेका हुन्छन् । आधारभूत शिक्षा अनिवार्य र निःशुल्क छ, माध्यमिक शिक्षा निःशुल्क छ । यो स्थानीय तहको एकल अधिकारमा छ । जेष्ठ नागरिक, अपांगता भएका व्यक्ति र अशक्तहरूको व्यवस्थापन, खानेपानी, भाषा संस्कृति जस्ता विषय पनि स्थानीय तहको एकल अधिकारमा रहेका छन् ।

४. कानून निर्माण र कार्यान्वयनका दृष्टिले सबैभन्दा जटिल देखिएको साभा अधिकारको कार्यान्वयनको विषय मौलिक हकको कार्यान्वयनका दृष्टिले पनि जटिल देखिएको छ । साभा अधिकारको सूचिका विषयमा सिद्धान्ततः दुबै वा तीनै तहले कानून बनाउन सक्छन् । साभा अधिकारका विभिन्न जटिलताहरू रहेका छन्, जस्तो :

- साभा अधिकार नै संघ र प्रदेश तथा तीन तहको गरी दुई किसिमका छन् । सामान्य रूपमा बुभ्दा तीन तहको अधिकारलाई साभा अधिकार भनेर बुझिन्छ । तर संघ र प्रदेशको साभा अधिकारलाई पनि सोही किसिमले बुझ्नु पर्ने हुन्छ ।
- एकभन्दा बढी तहको एकल अधिकारमा एउटै अधिकार परेको छ । एकभन्दा बढी तहको एकल अधिकारमा परेकोलाई पनि साभा अधिकारकै रूपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ र त्यसमा संघीय कानून मातहत प्रदेश र स्थानीय कानून बन्नुपर्ने हुन्छ । तर एकल अधिकारमा सम्बन्धित तहले कानून बनाउने हुँदा दोहोरो पर्ने संभावना बढी रहन्छ ।
- एउटै अधिकार संघ प्रदेशको साभा, कुनै अर्को प्रदेशको एकल र तीनै तहको साभामा परेको छ ।
- एउटै अधिकार एकल अधिकारमा र साभा अधिकारमा पनि परेको छ ।

तीन तहको अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न बनेको संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ ले साभ्का अधिकारका विषयमा कानून बनाउने कुराका केही मापदण्डहरू निर्धारण गरेको छ । तर त्यसको पालना भए नभएको अहिलेसम्म मुल्यांकन भएको छैन । सिद्धान्ततः साभ्का अधिकारमा परेको कुनै विषयमा कानून बनाउँदा कसूर र सजायको निर्धारण, राष्ट्रियस्तर वा राष्ट्रिय महत्वका वा एकभन्दा बढी प्रदेशमा विस्तार भएका पूर्वाधार संरचनाको निर्माण र सबै प्रदेशमा समान रूपमा लागू हुने गुणस्तर वा मापदण्डको निर्धारण र नियमन संघीय कानूनबमोजिम हुने; प्रदेशस्तरका सडक, विद्युत, खानेपानी, सिँचाईजस्ता पूर्वाधार संरचनाको निर्माण र सञ्चालन, शिक्षा, स्वास्थ्य, वातावरणजस्ता विषयमा जनचेतनाको अभिवृद्धि, रोजगार प्रवर्द्धन, उद्यमशीलताको विकास, सामाजिक सुरक्षा, प्रदेशस्तरमा हुने सेवा प्रवाह, सार्वजनिक स्वास्थ्य, उपभोक्ता हित, सार्वजनिक सेवा प्रवाहको गुणस्तर सम्बन्धमा प्रदेशस्तरको नियमन प्रदेश कानूनबमोजिम हुने र स्थानीयस्तरमा हुने सेवा प्रवाह र सार्वजनिक स्वास्थ्य, उपभोक्ता हित, सार्वजनिक सेवा प्रवाहको गुणस्तर सम्बन्धमा स्थानीयस्तरमा हुने नियमन तथा जनचेतना अभिवृद्धि स्थानीय तहको कानूनबमोजिम हुने भनी उक्त ऐनले व्यवस्था गरेको छ । कुनै एउटै अधिकारमा पनि यी तीनवटा विषयवस्तु अर्थात् नियमन, प्रवर्द्धन/विकास र सेवा प्रवाह हुन सक्छन् । सम्बन्धित तहले कानून बनाउँदा त्यो सीमाभित्र रही बनाउनु पर्ने हुन्छ तर त्यो सीमा पालना गर्न गराउन ज्यादै जटील हुने देखिन्छ ।

मौलिक हकको कार्यान्वयनका दृष्टिले साभ्का अधिकारमा थप केही जटीलताहरू छन् । मौलिक हकको कार्यान्वयनको अन्तिम दायित्व संघीय सरकारको मानिने भएकोले नेपालको संविधानमा भएका मौलिक हकको कार्यान्वयनका लागि संघीय संसदले कानून बनाइसकेको छ । तर सोही विषय प्रदेश र स्थानीय तहले पनि कानून बनाएको वा आफ्नो एकल वा साभ्का अधिकारमा परेकोले कानून बनाउन सक्ने व्यवस्था छ । शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, कृषि, वातावरण, सामाजिक सुरक्षा, व्यक्तिगत घटनाजस्ता मौलिक हकको कार्यान्वयनसँग प्रत्यक्ष रूपमा जोडिएका विषय तीनतहको साभ्का अधिकारमा रहेका छन् । अहिले प्रायः सबै प्रदेशले वातावरणसम्बन्धी कानून बनाएका छन् जबकी सोही विषयमा संघीय कानून छ । केही प्रदेशहरूले जनस्वास्थ्य ऐन बनाएका छन् । केही स्थानीय तहले बालबालिकासम्बन्धी ऐनसमेत बनाएको पाइएको छ । केही स्थानीय तहले जनस्वास्थ्य ऐन बनाएका छन् ।

मौलिक हकको कार्यान्वयनका लागि कानून बनाउने कुरामा एकरूपता आवश्यक छ । किनभने सबै मौलिक हक सबै नेपाली नागरिकलाई समान रूपमा प्राप्त हुनु पर्दछ । त्यसका लागि मौलिक हकको कार्यान्वयनसम्बन्धी कानून संघले बनाउनु उपयुक्त हुन्छ, र सो बनाइ पनि सकेको छ । त्यसैले यसमा संविधानको अनुसूचीमा अधिकारको सूचीको कार्यान्वयन र त्यसको कार्यान्वयन गर्दा संविधानप्रदत्त मौलिक हकको कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित विषयलाई अलग गर्नुपर्छ । जस्तो आधारभूत स्वास्थ्य निःशुल्क हुने र आधारभूत स्वास्थ्य सेवा भन्नाले केलाई जनाउने भन्ने कुरा संघको कानूनले व्यवस्था गर्ने र प्रदेशस्तरमा स्वास्थ्य संस्थाको सञ्चालन व्यवस्थापनसम्बन्धी कानून प्रदेशले बनाउने, माध्यमिक शिक्षा निःशुल्क हुने कानून संघले बनाउने, भौतिक पूर्वाधार, परीक्षा प्रणाली, शिक्षक तथा पाठ्यक्रमसम्बन्धी कानून प्रदेशले र माध्यमिक विद्यालयको व्यवस्थापनको कानून स्थानीय तहले बनाउने अभ्यास स्थापित गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

५. संघीय संरचनामा सामान्यतया संघीय सरकारले कुनै कानून बनाएर प्रदेश वा स्थानीय सरकारलाई कुनै काम, कर्तव्य र अधिकार तोक्न सक्छ । त्यस्तै संघले आफ्नो एकल अधिकारमा भएको वा अवशिष्ट अधिकार प्रदेश वा स्थानीय तह वा त्यसको कुनै निकायबाट प्रयोग हुने गरी कानून निर्माण गर्न सक्छ । भारतमा पनि यो अभ्यास स्थापित छ । प्रदेश मानव अधिकार आयोगको गठन हुने व्यवस्था नै The Protection of Human Rights Act, 1993 बाट भएको हो । नेपालमा पनि यो अभ्यास प्रारम्भ भएको छ । नेपालको संविधान अनुकूल बनाउन केही नेपाल ऐनलाई संशोधन गर्न बनेको ऐन, २०७५ ले एकै पटक १०३ वटा नेपाल ऐनलाई संशोधन गरी त्यसमा प्रदेश वा स्थानीय तहको भूमिका दिने गरी व्यवस्था गरिएको छ । यसबाहेक हाल बनेका प्रायः सबै ऐनमा प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको भूमिकाको उल्लेख हुने गरेको छ ।

मौलिक हक कार्यान्वयन गर्न बनाइएका कानूनमा पनि सोअनुरूप व्यवस्था गरिएको छ । उदाहरणको लागि,-

- आवासको अधिकारसम्बन्धी ऐन, २०७५ मा आवासको अधिकारको सम्मान, सम्बर्द्धन, संरक्षण, परिपूर्ति र कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवारी नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको हुने भन्नेलगायत धेरै कुरामा प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका उल्लेख भएको छ ।

- उपभोक्ता संरक्षण ऐन, २०७५ मा प्रदेश बजार अनुगमन समिति, स्थानीय बजार अनुगमन समितिको व्यवस्था छ ।
- जनस्वास्थ्य सेवा ऐन, २०७५ मा नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई मातृत्व तथा प्रजनन स्वास्थ्य सेवाको लागि रकम विनियोजन गर्नुपर्ने लगायतका व्यवस्था गरिएको छ ।
- अपांगता भएका व्यक्तिको अधिकारसम्बन्धी ऐन, २०७४ मा अपांगता भएका व्यक्तिको अधिकारको प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने, गराउने दायित्व नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको हुने भनी स्पष्ट उल्लेख भएको छ ।
- सामाजिक सुरक्षा ऐन, २०७५ ले सामाजिक सुरक्षाको दायित्व नेपाल सरकारको हुने स्पष्ट गर्दै सो को वितरण स्थानीय तहबाट हुने व्यवस्था गरेको छ ।
- अपराध पीडित संरक्षण ऐन, २०७५ ले अपराध पीडितको सामाजिक पुनःस्थापनाको लागि नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले पारस्परिक समन्वयमा उपलब्ध स्रोत साधनको आधारमा आवश्यक योजना तथा कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सक्ने लगायतका व्यवस्था गरेको छ ।
- अनिवार्य तथा निःशुल्क शिक्षासम्बन्धी ऐन, २०७५ ले प्रत्येक नागरिकलाई आधारभूत तहसम्मको शिक्षा प्रदान गर्ने दायित्व र तत्सम्बन्धी आवश्यक व्यवस्था मिलाउने जिम्मेवारी नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको हुनेछ भन्ने व्यवस्था गरेको छ । नेपालको संविधानमा भएको शिक्षासम्बन्धी सबैभन्दा महत्वपूर्ण हक यही हो । यही ऐनमा प्रत्येक नागरिकलाई माध्यमिक तहसम्मको शिक्षा प्रदान गर्ने दायित्व राज्यको हुने र यसको प्रयोजनको लागि नेपाल सरकारले आवश्यक समन्वय र नेतृत्व गर्नेछ भन्ने समेत व्यवस्था रहेको छ । अनिवार्य तथा निःशुल्क शिक्षासम्बन्धी ऐन, २०७५ मा प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका धेरै ठाउँमा उल्लेख छ । यो व्यवस्थाको कार्यान्वयन कसरी हुन्छ, हेर्न बाँकी छ, तर यो आफैँमा एउटा विशिष्ट किसिमको व्यवस्था हो ।
- खाद्य अधिकार तथा खाद्य सम्प्रभुतासम्बन्धी ऐन, २०७५ मा पनि त्यस्तै व्यवस्था रहेको छ । सो ऐनमा प्रत्येक नागरिकलाई खाद्यसम्बन्धी अधिकार तथा खाद्यसुरक्षाको अधिकार हुने र सो अधिकारको सम्मान, संरक्षण र परिपूर्तिको लागि नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार तथा स्थानीय तहले पारस्परिक समन्वयमा

आवश्यक व्यवस्था मिलाउने; नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले भोकमरीको रोकथाम र त्यसको नियन्त्रणको लागि पारस्परिक समन्वयमा प्राथमिकीकरणको आधारमा विभिन्न काम गर्ने; नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले लक्षित घर परिवारलाई सहूलियत मुल्यमा र खास प्रकृतिका लक्षित परिवारलाई (तोकिए बमोजिम) निःशुल्क खाद्य सहायता उपलब्ध गराउने लगायतका व्यवस्था राखिएको छ । वास्तवमा यो ऐनमा प्रायः सबै विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका प्रस्ताव गरिएको छ ।

- बालबालिकासम्बन्धी ऐन, २०७५ मा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले बालबालिकाको बाँच्न पाउने अधिकार र बालबालिकाको विकासको लागि बालबालिकामाथि हुन सक्ने दुर्घटनाको रोकथाम, जोखिमको न्यूनीकरण लगायतका प्रतिरोधात्मक र सुरक्षा सेवाका लागि आवश्यक उपाय अवलम्बन गर्नेछन् भन्ने उल्लेख छ । त्यस्तै तीनै तहले बालगृहको स्थापना र सञ्चालन गर्ने कुरा उल्लेख छ ।
- रोजगारीको हकसम्बन्धी ऐन, २०७५ मा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले बेरोजगार व्यक्तिलाई न्यूनतम रोजगार प्रदान गर्न कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने, तीनै तहले बेरोजगार सहायता कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने कुरा उल्लेख छ ।

नेपालको संविधान जारी भएपछि आर्थिक, सामाजिक वा सांस्कृतिक अधिकारसँग सम्बन्धित मौलिक हकको कार्यान्वयनका लागि बनेका सबै ऐनमा प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका राखिएको छ । सहकारिता, समन्वय र सह-अस्तित्वमा आधारित संघीयताको मान्यता बमोजिम यो एउटा सबैभन्दा उपयुक्त विधि हो । तर यसको कार्यान्वयन पक्ष निर्धारण हुन भने बाँकी देखिन्छ ।

यसमा एउटा प्रश्न उठ्न सक्छ, प्रदेश वा स्थानीय तहले संघीय सरकारले तोकेको दायित्व निर्वाह गर्न वा ऐन कार्यान्वयन गर्दिन भन्न सक्छ कि सक्दैन ? यसमा मुलुकपिच्छेका फरक फरक अभ्यास छन् । नेपालको संघीयता सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयमा आधारित हो । त्यसैले तीनै तहले सहकार्य पनि गर्नु पर्छ, समन्वयात्मक रूपमा काम गर्नुपर्छ र आफ्नो अधिकारको प्रयोग गर्दा अर्को तहको अस्तित्व स्वीकार्नु पर्छ । यसबाहेक यदि त्यो विषय प्रदेश वा स्थानीय तहको एकल वा साझा अधिकारको सूचीमा समावेश छ भने इन्कार गर्न सक्ने नै हुँदैन । तर

संघको एकल अधिकारमा परेको विषयको हकमा भने प्रदेश वा स्थानीय तहले सोको कार्यान्वयनका लागि अतिरिक्त लागत लाग्ने भएमा माग गर्न सक्छ ।

६. मौलिक हकको प्रत्याभूतिसम्बन्धी कानून संघीय सरकारले बनाए पनि त्यसको कार्यान्वयन तीनै तहबाट हुन्छ । राजनीतिक वा नागरिक अधिकारहरू सामान्यतया आफैँमा कार्यान्वयन हुने किसिमका हुन्छन् भने प्रायः सबै आर्थिक, सामाजिक वा सांस्कृतिक अधिकारको कार्यान्वयनमा प्रदेश र स्थानीय तहको पनि भूमिका रहन्छ । सामान्यतया सबै मौलिक हक नेपालभर सबै नागरिकले समान रूपमा उपभोग गर्न पाउनु पर्छ । त्यसैले सामाजिक सुरक्षा ऐन, २०७५ मा नेपाल सरकारबाट वितरण गर्ने सामाजिक सुरक्षा भत्ता दोहोरो पर्ने गरी प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबाट तत्-तत् शीर्षकमा थप सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण गरिने छैन भन्ने व्यवस्था राखिएको छ । नेपालमा नयाँ संविधान जारी भएपछि धेरै प्रदेश र स्थानीय तहले आफूखुसी सामाजिक सुरक्षा भत्ता थप गर्ने घोषणा गर्न थालेपछि सो को नियन्त्रणको लागि ऐनमा नै यो व्यवस्था गरिएको हुनसक्छ । तर सिद्धान्ततः प्रदेशहरूले आफ्नो क्षमताको आधारमा आर्थिक, सामाजिक अधिकार फरक-फरक गर्न सक्छन् भन्ने मान्यता पनि रहेको पाइन्छ । तर नेपालका सबै प्रदेश र धेरैजसो स्थानीय तह आफ्नो प्रशासनिक खर्चका लागि आवश्यक स्रोतसमेत आफैँ व्यवस्था गर्न सक्ने अवस्थामा छैनन् । समानीकरण अनुदानबाट प्रशासनिक खर्च व्यवस्था गर्नुपर्ने अवस्थामा एकरूपता स्थापित गर्नु आवश्यक देखिन्छ ।

### ३.९ प्रदेश र स्थानीय तहमा मौलिक हक कार्यान्वयनको अवस्था

नेपालको संघीय संविधानमा व्यवस्था गरिएका मौलिक हक र तिनको कार्यान्वयनको लागि बनेका ऐन कार्यान्वयनको छ वर्ष व्यतित भएको छ । प्राय सबै ऐनको कार्यान्वयनको लागि नियमावलीहरू जारी भैसकेका छन् । ऐनमा उल्लेख भएबमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिकालाई क्रियाशील बनाउनका लागि नियमावलीहरूमा आवश्यक व्यवस्था भएको छ ।

- रोजगारीको हकसम्बन्धी नियमावली, २०७५ ले प्रदेश र स्थानीय तहले न्युनतम रोजगार प्रदान गर्न विभिन्न कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सक्ने, प्रत्येक स्थानीय तहमा रहने रोजगार संयोजकले स्थानीय तहसँग समन्वय गरी रोजगार कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने, स्थानीय तहले रोजगार केन्द्रलाई सहयोग गर्न कर्मचारी खटाउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ । रोजगार कार्यक्रममा

समावेश हुन सम्बन्धित वडामा निवेदन दिनु पर्दछ । नियमावलीले प्रदेश निर्देशक समिति र स्थानीय निर्देशक समितिको व्यवस्था गरेको छ । निर्वाह भत्ता पाउने व्यक्तिहरूको अभिलेख स्थानीय तहमा राखिनु पर्छ । मिति २०७६/७/२५ मा यो नियमावलीमा पहिलो संशोधन गरी रोजगार केन्द्रको संयोजक नै स्थानीय तहले तोक्ने र बेरोजगारको अभिलेख प्रमाणित नै पालिकाको कार्यपालिकाले गर्ने लगायतका व्यवस्था गरिएको छ । रोजगारीको हकको कार्यान्वयनमा स्थानीय तहलाई सबैभन्दा बढी भूमिका प्रदान गरिएको छ ।

- सामाजिक सुरक्षा ऐन, २०७५ अन्तर्गत सामाजिक सुरक्षा नियमावली, २०७६ जारी भएको छ र यो ऐन तथा नियमावलीको कार्यान्वयन मूलभूत रूपमा स्थानीय तहबाट हुने व्यवस्था गरिएको छ ।
- उपभोक्ता संरक्षण नियमावली, २०७६ ले प्रदेश बजार अनुगमन समिति र स्थानीय बजार अनुगमन समितिको काम, कर्तव्य र अधिकारका सम्बन्धमा व्यवस्था गरेको छ ।
- भूमिसम्बन्धी नियमहरू, २०२१ मा २०७६/६/१३ मा भएको संशोधनबाट संविधानमा व्यवस्था भए बमोजिमको भूमिहीन दलितलाई जमीन उपलब्ध गराउने व्यवस्था कार्यान्वयन हुने गरी प्रस्ताव गरिएको छ । सो संशोधनले भूमिहीन दलितलाई उपलब्ध गराउने जमीन पहिचान तथा वितरण सिफारिस गर्ने समिति नै सम्बन्धित स्थानीय तहको प्रमुख वा अध्यक्ष संयोजक हुने, भूमिहीन दलितले सम्बन्धित स्थानीय तहमा निवेदन दिने लगायतका व्यवस्था गरेको छ । सोही नियममा पुनः २०७६/९/६ मा भएको संशोधनबाट भूमिहीन दलितलाई उपलब्ध गराइने क्षेत्रफल लगायतका विषयहरू स्पष्ट गरेको छ ।
- अपांगता भएका व्यक्तिको अधिकारसम्बन्धी नियमावली, २०७७ ले अपांगताको परिचयपत्र जारी गर्ने, सहायक सामग्री उपलब्ध गराउने लगायतका काम स्थानीय तहबाट हुने गरी व्यवस्था गरेको छ ।
- अनिवार्य तथा निःशुल्क शिक्षासम्बन्धी नियमावली, २०७७ ले स्थानीय तहले साक्षरता कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने, विशेष अवस्थाका बालबालिकालाई आवास सुविधा सहित अध्ययनको व्यवस्था मिलाउने, अपांगता भएका, आर्थिक रूपले विपन्न वा दलित समुदायका बालबालिकालाई विशेष व्यवस्था गर्ने लगायत माध्यमिकस्तरसम्मको शिक्षामा स्थानीय तहलाई प्रमुख जिम्मेवारी दिएको छ ।

- जनस्वास्थ्य सेवा नियमावली, २०७७ ले प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो स्वास्थ्य संस्थाबाट आधारभूत स्वास्थ्य सेवा निःशुल्क रूपमा उपलब्ध गराउनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ । त्यस्तै सोही नियमावलीले विभिन्न किसिमका स्वास्थ्य संस्था प्रदेश र स्थानीय तहमा दर्ता गर्नुपर्ने समेत व्यवस्था गरेको छ ।

उपर्युक्त बमोजिमका कानूनी व्यवस्था हेर्दा मौलिक हकको कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित विषयमा प्रदेशभन्दा स्थानीय तहलाई बढी भूमिका दिइएको देखिन्छ । तथापि प्रदेशले आफ्नो एकल वा साझा अधिकारमा परेका मौलिक हकसँग सम्बन्धित विषयमा आफैँले कानूनी र संस्थागत व्यवस्था गर्न सक्छ ।

यसैगरी नेपाल सरकारबाट २०७७/६/२६ मा स्वीकृत मानव अधिकारसम्बन्धी पाँचौँ राष्ट्रिय कार्ययोजनामा पनि विभिन्न किसिमका हकको कार्यान्वयनमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई जिम्मेवार निकायको रूपमा तोकिएको छ । सो कार्ययोजनाबमोजिम शिक्षा, आधारभूत तथा प्रजनन स्वास्थ्य, बाल अधिकार, सांस्कृतिक अधिकारजस्ता विषयमा स्थानीय तहलाई प्रमुख जिम्मेवार निकाय तोकिएको छ भने विभिन्न दृष्टिले पछाडि परेका समुदायको संरक्षण र विकास, रोजगार, सामाजिक न्याय, लक्षित वर्गको संरक्षण, सशक्तिकरण र विकासजस्ता विषयमा संघ र स्थानीय तहलाई संयुक्त रूपमा जिम्मेवार निकाय तोकिएको छ । लैंगिक हिंसा पीडितका लागि संकट व्यवस्थापन केन्द्र स्थापना, जेष्ठ नागरिकका लागि आरोग्य आश्रमको स्थापना र सञ्चालन आदि विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई संयुक्त रूपमा जिम्मेवार निकाय तोकिएको छ । कार्ययोजनाले कार्ययोजना कार्यान्वयनको लागि प्रदेशस्तरमा प्रमुख सचिवको संयोजकत्वमा प्रदेश समन्वय समिति र स्थानीय तहमा प्रमुख वा अध्यक्षको संयोजकत्वमा स्थानीय तह समन्वय समिति रहने व्यवस्था गरेको छ ।

### ३.१० निष्कर्ष

संघीय शासन प्रणाली आफैँमा जटिल राज्य संरचना हो । यो खर्चिलो पनि हुन्छ । तर भनिन्छ, संघीय प्रणालीमा सरकार महँगो हुन्छ तर जनताले पाउने सेवा सस्तो हुन्छ, किनकि सरकार जनताको नजिक हुन्छ । नेपालको संविधानमा तीन तहको अधिकारको बाँडफाँटमा केही जटिलता देखिएका छन् । वास्तवमा भन्ने हो भने साझा अधिकारको कार्यान्वयन प्रारम्भ नै नभएकोले हामी संघीय प्रणाली कार्यान्वयनको ढोकासम्म मात्र पुगेको अवस्था छ । अहिलेसम्म पनि मूलतः तीन तहका सरकार निर्माण र तिनको कार्य

सञ्चालनसम्बन्धी कानून मात्र बनेका छन् । साझा अधिकारको कार्यान्वयन सुरु भएपछि तीन तहका अधिकारका बारेमा वास्तविक बहस प्रारम्भ हुन्छ । वन, प्रहरी लगायतका कानून बनेपछि संवैधानिक इजलासमा विवाद गैसकेका छन् । संघीयताका बारेमा अन्य मुलुकको सन्दर्भ उल्लेख गरिए पनि कुनै पनि मुलुकको संघीय प्रणाली अर्कोसँग ठ्याक्कै मिल्दैन । यसमा हाम्रो आफ्नै अभ्यास र विधिशास्त्र स्थापित हुनुपर्छ, जुन भएको छैन । त्यसैले मौलिक हकको कार्यान्वयन र अभि खासगरी सामाजिक, आर्थिक र सांस्कृतिक हकहरूको कार्यान्वयनमा तीन तहको भूमिका पूर्णतः स्पष्ट हुन अबै बाँकी नै छ ।

मौलिक हकको कार्यान्वयनका लागि संघीय सरकारले सकृयता र दृढता देखाएको हो । विश्वकै संसदीय इतिहासमै उल्लेख गर्न सक्ने किसिमले संघीय संसदबाट एकैदिन १३ वटा विधेयक पारित भएका हुन् । संविधानले तोकेको समयसीमाभित्रै मौलिक हक कार्यान्वयनका लागि कानून बनेका हुन् । माथि उल्लेख भएबमोजिम प्रायः सबै ऐनको कार्यान्वयनमा तीनै तहको भूमिका महत्वपूर्ण छ । तीनै तहको भूमिका भएकोले कसैको अगुवाई आवश्यक छ । मौलिक हक कार्यान्वयनको अन्तिम दायित्व संघीय सरकारको हुने भएकोले यी ऐनहरूको कार्यान्वयन र त्यसमा प्रदेश तथा स्थानीय तहको सहभागिताको सुनिश्चितताका लागि संघीय सरकारको अगुवाई आवश्यक छ ।

# प्रदेश तथा स्थानीय तहको कानून निर्माण गर्ने अधिकार तथा त्यसको प्रक्रिया

माधव पौडेल

## ४.१ पृष्ठभूमि

संघीय प्रणाली भन्नाले कुनै पनि मुलुकको त्यस्तो राजनैतिक प्रणाली बुझिन्छ, जहाँ मुलुकको शासन प्रणाली दुई (संघ र प्रदेश) वा दुई भन्दा बढी संघीय एकाइ (संघ, प्रदेश र स्थानीय तह) (यो लेखमा 'संघीय एकाइ' भनिएको) बाट सञ्चालन भएको हुन्छ। अर्को अर्थमा भन्ने हो भने संघीय प्रणालीमा मुलुकको संविधानबमोजिम राज्य शक्ति प्रत्यायोजन, विकेन्द्रीकरण वा निक्षेपणको रूपमा नभई संघका एकाइहरूबीच विभाजन गरिएको हुन्छ। एउटै मुलुकभित्र एक संघीय शासन प्रणालीका अतिरिक्त विभिन्न प्रादेशिक आ-आफ्नो राष्ट्रिय परिवेश अनुसार राज्य (भारत, अमेरिका, अष्ट्रेलिया), प्रदेश, प्रान्त, ल्याण्डर (जर्मनी) शासन तथा स्थानीय सरकारको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। संवैधानिक कानूनको दृष्टिमा संघीय प्रणालीअन्तर्गत एकैपटक एउटै मुलुकमा एकभन्दा बढी तहका सरकार, कानूनी व्यवस्था, कर प्रणाली रहेका हुन्छन्। राज्य व्यवस्था संचालनको क्रममा प्रयोग गर्ने राज्य शक्तिको संविधानबमोजिम विभाजन गरिएको हुन्छ। राज्य शक्ति र जिम्मेवारीको संघीय एकाइबीच विभाजन गरी शासन संचालन गर्ने राज्य प्रणाली नै संघीय प्रणाली हो। भनिन्छ, संघीय शासन प्रणाली भनेको स्वशासन र साभ्ना-शासनको संयोजन हो। संघीय प्रणाली जटिल प्रकृतिको शासन प्रणाली हो। एकात्मक शासन प्रणालीभन्दा संघीय शासन प्रणाली यस अर्थमा फरक छ कि, संघीय शासन संचालनमा केन्द्रीय सरकार (संघीय सरकार) का अतिरिक्त प्रादेशिक वा स्थानीय सरकार गरी दुई वा तीन तहका सरकार, संघीय विधायिकाको अतिरिक्त प्रादेशिक तथा स्थानीय विधायिका र सोही बमोजिम स्वभाविक रूपमा संघीय, प्रादेशिक वा स्थानीय कानूनी व्यवस्था, तीन तहको प्रशासन र प्रशासनिक संयन्त्र कायम रहेको हुन्छ। एउटै मुलुकका नागरिकलाई दुई वा तीन तहका कानूनी व्यवस्थाबाट आ-आफ्नो कार्यक्षेत्रमा नियमन गरिएको हुन्छ र नागरिकले सबै तहको कानूनको पालना गर्नुपर्ने हुन्छ। दुई वा तीन तहका पूर्वाधार संरचनाको प्रयोग, अनगिन्ति सरकारी संयन्त्र तथा विभिन्न प्रकारका कर संकलन प्रणालीले संघीय

शासन प्रणाली शासन संचालन र राजकीय मामिला (State affairs) को व्यवस्थापनको दृष्टिकोणबाट एक अत्यन्त जटिल राजनैतिक प्रणाली हो ।

संघीय शासन प्रणालीमा मुलुकको संघ, प्रान्त तथा स्थानीय तहको आ-आफ्नो अधिकार संविधानबमोजिम बाँडफाँट गरिएको हुन्छ, जसलाई 'एकल अधिकार (exclusive power)' भनिन्छ भने केही अधिकार संघ र प्रदेश वा संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले सामूहिक रूपमा अभ्यास गर्दछन्, जसलाई 'साभा अधिकार (concurrent power)' भनिन्छ । संविधानबमोजिम वितरण भएको अधिकारको आधारमा प्रत्येक संघीय एकाइले आवश्यक कानून निर्माण गर्न सक्दछन् । यसरी कानून निर्माण गर्दा वा कार्यकारी अधिकार प्रयोग गर्दा संघ, प्रदेश वा स्थानीय तहले एक अर्काबाट स्वायत्तता प्राप्त गरी स्वशासन संचालन गर्न सक्ने र मुलुकको अखण्डताप्रति निष्ठावान रहनु पर्ने हुनाले संघीयतालाई 'विविधतामा एकता' को राज्य प्रणाली पनि भन्न सकिन्छ ।

#### ४.२ संघीय प्रणालीको स्वरूप तथा कानून निर्माण

संघीय प्रणालीको प्रकृति विभिन्न कोणबाट विश्लेषण गरिन्छ र त्यसको आधारमा संघीय व्यवस्थाको ढाँचा निर्धारण गरिन्छ । सन्दर्भले कहिलेकाहीं संघीय प्रणालीलाई द्वैधवादी (dualist) तथा सहयोगात्मक (cooperative) संघीय प्रणालीमा विभाजन गरिन्छ । द्वैधवादी संघीय प्रणालीमा संविधानबमोजिम संघ र प्रदेशको अधिकार स्पष्ट रूपमा बाँडफाँट र सीमांकन गरिएको हुन्छ र प्रदेशले आफ्नो अधिकार प्रयोग गर्ने क्रममा आफू स्वायत्त रहेको अनुभव गर्दछन् । संघले अन्य संघीय एकाइलाई संविधान तथा कानूनबमोजिमको अधिकार प्रयोग गर्ने क्रममा हस्तक्षेप गर्दैन । संविधानबमोजिम संघीय एकाइको अधिकार परिभाषित गरिएको हुन्छ । संयुक्तराज्य अमेरिका र अष्ट्रेलियाको संघीय प्रणालीलाई द्वैधवादी संघीय प्रणाली भनिन्छ । अर्कोतर्फ सहयोगात्मक संघीय प्रणालीमा संघीय एकाइहरूले आफ्नो अधिकार प्रयोग गर्दा एक अर्कामा समन्वय र सहयोग गर्दछन् । यस प्रणालीमा राज्यको अधिकार बाँडफाँट गर्ने क्रममा एकल अधिकार (exclusive power) तथा साभा अधिकार (concurrent power) को रूपमा परिभाषित गरिएको हुन्छ । आफ्नो एकल वा साभा अधिकार प्रयोग गर्ने क्रममा संघ बाहेकका अन्य संघीय एकाइहरूबीच समन्वय हुनुपर्ने र आफ्नो अधिकार प्रयोग गरी कानून वा नीति निर्माणगर्दा अन्य संघीय एकाइ र संघसँग समन्वय गर्नुपर्ने, त्यस्ता एकाइहरूको कानूनसम्मत सरोकार र हितलाई उपेक्षा गर्न नहुने र संघीय एकाइहरूले आपसमा मिलेर काम गर्नुपर्ने हुन्छ । क्यानडा, भारत र ब्राजिलको संघीय प्रणालीलाई सहयोगात्मक संघीय प्रणाली भन्ने गरिन्छ ।

कानून निर्माण गर्ने क्रममा नै संघीय प्रणालीलाई सन्दर्भले समरूपी (symmetric) संघीय प्रणाली र विषमरूपी (asymmetric) संघीय प्रणालीमा वर्गीकरण गर्ने गरिन्छ । यस वर्गीकरणअनुसार समरूपी संघीय संरचनामा संघका समान तहका प्रत्येक संघीय एकाइको हैसियत समान रहने, समान सुविधा उपभोग गर्ने र कानून निर्माण गर्ने समान अधिकार प्रयोग गर्ने हुन्छ । अमेरिकी तथा अष्ट्रेलियाको संविधानबमोजिम त्यहाँका प्रदेशहरूलाई कानून निर्माण गर्ने संघीय प्रतिनिधित्व गर्ने सिनेटमा समान अधिकार रहेको मानिन्छ । यस मान्यतालाई W. H. Coyle v Smith को एक पुरानो विवाद (१९११) मा अमेरिकी सर्वोच्च अदालतले 'सबै अमेरिकी प्रदेशहरू समान रहेको' आदेश गरेको थियो ।

अर्कोतर्फ विषमरूपी संघीय प्रणालीमा समान तहका संघीय एकाइहरूले कानून निर्माण गर्ने अधिकार प्रयोग गर्दा, संघीय संसदको माथिल्लो सदनमा प्रतिनिधित्व गर्दा तथा कुनै खास विषयमा फरक-फरक हैसियत र सुविधा उपयोग गर्दछन् । क्यानडा र भारतको संघीय संरचना यसका ज्वलन्त उदाहरण हुन् ।

क्यानडाको संविधानबमोजिम क्यूबेक प्रदेशको हैसियत कानून निर्माणका सन्दर्भमा क्यानडाको अन्य प्रदेशभन्दा फरक छ । स्वास्थ्य नीति तथा निवृत्तिभरण कार्यक्रमजस्ता विषयमा कानून निर्माण गर्दा वा सर्वोच्च अदालतमा न्यायाधीश नियुक्तिगर्दा अन्य प्रदेशभन्दा विशेष अधिकार सो प्रदेशले उपभोग गर्दछ ।

भारतको संविधानबमोजिम जम्मू-काश्मिर भारतको एक अभिन्न राज्य भए तापनि सन् २०१९ मा धारा ३७० खारेज गर्नु अघिसम्म त्यस राज्यको विशेष हैसियत थियो र भारतीय संसदले बनाएका अधिकांश कानून (फौजदारी कानून, भारतीय अपराध संहिता लगायत) सो राज्यमा लागू हुँदैनथे । भारतीय संसदले बनाएको प्रायः सबै ऐनमा सो ऐन जम्मू-काश्मिर राज्यमा लागू नहुने व्यवस्था गर्न आवश्यक ठानिएको थियो ।<sup>१</sup> जम्मू काश्मिरको जस्तै हैसियत नभए तापनि केही खास विषयमा भारतीय संसदले बनाएको कानून नागाल्याण्ड, मणिपुर, अरुणाञ्चल प्रदेश तथा सिक्किम आदि प्रदेशमा लागू नहुने व्यवस्था<sup>२</sup> गरिएको देखिन्छ । त्यसरी नै भारतीय संविधानबमोजिम संघीय संसदको माथिल्लो सदन राज्य परिषद् (Council of States) मा प्रतिनिधित्वको संख्या फरक-फरक हुने व्यवस्था रहेको देखिन्छ ।

<sup>१</sup> Constitution of India, 1950 Art. 370

<sup>२</sup> Ibid. Art. 371, 371A, 371B, 371 C

जहाँसम्म नेपालको संघीय प्रणालीको सन्दर्भ छ, नेपालको संविधानबमोजिम संघीय एकाइहरू (संघ, प्रदेश र स्थानीय तह) बीचको सम्बन्ध सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था छ।<sup>३</sup> प्रत्येक संघीय एकाइको अधिकारको बाँडफाँट गरी एकल अधिकार सूची तथा साभा अधिकारको सूचीको व्यवस्था गरिएको र त्यस्तो सूचीमा परेका विषयमा कानून बनाउन स्वायत्त रहने र समान तहका संघीय एकाइहरूलाई कानून निर्माण गर्ने विषयमा वा संघीय संसदको माथिल्लो सदन (राष्ट्रिय सभा) मा प्रतिनिधित्व गर्ने विषयमा समानता सुनिश्चित भएकोले नेपालको संघीय संरचना सहयोगात्मक तथा समरूपी संघीय प्रणाली भएको मान्नु पर्ने हुन्छ। यस अर्थमा नेपालका प्रत्येक प्रदेश र प्रत्येक स्थानीय तहको कानून निर्माण गर्ने अधिकार सम्बन्धित अधिकार सूचीको अधीनमा रही समान रहेको मानिन्छ।

### ४.३ संघीय एकाइहरूबीच अधिकार बाँडफाँट तथा कानून निर्माण

संघीय एकाइहरूबीचको अधिकारको बाँडफाँट तथा त्यसको प्रयोग संघीय प्रणालीको सबैभन्दा जटिल र पेचिलो विषय हो। अधिकार र यसको प्रयोगका विषयमा संघीय एकाइहरूबीच कयौँ राजनैतिक, संवैधानिक र कानूनी प्रश्नहरू उत्पन्न भई संसद, जनमत संग्रह तथा सर्वोच्च अदालतबाट समाधान गर्नु परेको विश्वको अनुभव रहेको छ। संघीय एकाइहरूबीच अधिकार बाँडफाँट गर्ने विधि विभिन्न संघीय मुलुकको अभ्यासमा देहाय बमोजिम रहेको पाइन्छ:

**अमेरिकी ढाँचाको अधिकार बाँडफाँट:** सन् १७८७ मा जारी भएको अमेरिकी संविधानबमोजिम संघको अधिकारको सूची उल्लेख गरी बाँकी विषय राज्यको हुने गरी व्यवस्था गरिएको पाइन्छ। अमेरिकी संविधानको धारा १ को दफा ८ बमोजिम कांग्रेसबाट नियमन गर्न सक्ने र कानून बनाउन सक्ने विषय उल्लेख गरिएको छ। सो सूचीमा उल्लेख भएकोमा बाहेक अन्य विषय (अवशिष्ट अधिकार समेत) अमेरिकी प्रदेशहरूको रहेको मानिन्छ। यसका अतिरिक्त अमेरिकी कांग्रेसले गर्न नसक्ने विषयहरू संविधानमा नै उल्लेख गरी वा अमेरिकी प्रदेशहरूको क्षेत्राधिकारको सीमा तोकेर पनि संघ र प्रदेशहरूबीच अधिकार बाँडफाँट गरिएको देखिन्छ। साथै, अमेरिकी संविधानबमोजिम अमेरिकी कांग्रेसलाई अख्तियारी प्रदान (प्रत्यायोजन) नगरिएको र प्रदेशलाई निषेध नगरिएको विषयमा प्रदेशलाई अधिकार प्रदान गरी अधिकार वृद्धि गरिएको पाइन्छ। अमेरिकी अधिकार बाँडफाँटको स्वभाविक निष्कर्ष

<sup>३</sup> नेपालको संविधान, धारा २३२ को उपधारा ९, १०

सीमित अधिकार सहितको संघ तथा व्यापक अधिकार सहितको प्रदेशहरूको परिकल्पना हो । करिब-करिब अमेरिकी ढाँचा कै अधिकारको बाँडफाँट अर्जेन्टिना, अष्ट्रेलिया तथा पाकिस्तानको संविधान तथा अभ्यासमा पाइन्छ ।<sup>१४</sup>

**क्यानडाली ढाँचाको अधिकारको बाँडफाँट:** क्यानडाली ढाँचाको संघीय अभ्यासमा संघ र अन्य संघीय एकाइ (प्रदेश) को अधिकार बाँडफाँटका दुई सूची मात्र रहन्छन् ।<sup>१५</sup> यसका अतिरिक्त अवशिष्ट (residual) अधिकार संघमा रहने व्यवस्था छ । अर्को शब्दमा भन्ने हो भने अमेरिकी ढाँचाको अधिकार बाँडफाँटको विपरित प्रदेशको सूचीमा स्पष्टतः समावेश नभएको सम्पूर्ण अधिकार सिद्धान्ततः संघीय अधिकारको विषय भएको मानिन्छ ।<sup>१६</sup> सोही बमोजिम क्यानाडाको संसद र प्रदेश सभाले आ-आफ्नो अधिकारको विषयमा कानून निर्माण गर्दछन् ।

**भारतीय ढाँचाको अधिकार बाँडफाँट:** भारतीय संविधानबमोजिम संघ र प्रदेशबीच एकल अधिकारका दुई सूचीका अतिरिक्त संघ र प्रदेश दुबैले प्रयोग गर्ने साझा अधिकारको तेस्रो सूचीको व्यवस्था भएको पाइन्छ ।<sup>१७</sup> भारतको जस्तै अभ्यास नाइजेरियाको अभ्यासमा र साझा अधिकारको विषय दक्षिण अफ्रिकाको अभ्यासमापनि रहेको पाइन्छ । यसका अतिरिक्त अवशिष्ट अधिकार पनि संघमा नै रहेको पाइन्छ ।

साझा अधिकारको अवधारणा भारतको संविधानसँगै लिखित रूपमा संविधानमा उल्लेख भए तापनि व्यवहारमा संघीय अभ्यासमा कुनै न कुनै रूपमा यसअघि नै रहेको देखिन्छ । साझा अधिकारको प्रबन्धले संघीय संरचनामा एकीकृत तथा लचकदार ढाँचाको संघीयतालाई प्रदर्शन गर्दछ, जसमा संघीय एकाइहरूको साझा सक्षमता कायम रहन्छ ।<sup>१८</sup>

#### ४.४ स्पष्ट अभिव्यक्त भएको तथा सांकेतिक अधिकारको डक्ट्रिन (Doctrine of Expressed and Implied Powers)

संघीयताको अभ्यास विगतमा विभिन्न स्वरूपमा हुँदै आए पनि शासन संचालनको संरचना (Governing framework) मा संघीयता अपनाउने पहिलो मुलुक संयुक्त राज्य अमेरिका

<sup>१४</sup> Eliot Bulmer, *Federalism, International IDEA, Constitution Building, Primer 12*, Stockholm, Sweden, Second edition, 2017, P. 13

<sup>१५</sup> The Constitution Acts of 1867 to 1982, Sec. 91 and 92

<sup>१६</sup> Eliot Bulmer, *Op. Cit.* P. 13

<sup>१७</sup> Constitution of India, 1950, Schedule 7, list I, list II and list III

<sup>१८</sup> Eliot Bulmer, *Op. Cit.*

थियो<sup>९</sup> र संविधान निर्माण गर्दा राष्ट्रिय सरकार (अमेरिकी सन्दर्भमा संघीय सरकार) को अधिकार संविधानमा स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरिएको थियो । अमेरिकी संविधानको धारा १ को दफा ८ मा स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरिएका अधिकारलाई 'अभिव्यक्त भएको अधिकार (expressed power)' भनिन्छ । यस्ता अधिकारहरूमा अन्य अधिकारको अतिरिक्त विभिन्न कर संकलन, मुद्रा, हुलाक सेवा, प्रतिरक्षा, सेना, आम कल्याण, वाणिज्य नियमन लगायतका विभिन्न अधिकार रहेका छन् । सोही दफाले सो दफामा उल्लेखित अधिकार कार्यान्वयनको सिलसिलामा कानून बनाउँदा 'आवश्यक र उपयुक्त प्रावधान (necessary and proper clause)' विषयमा कानून निर्माण गर्ने अधिकार अमेरिकी कांग्रेसलाई प्रदान गरेको थियो । यसरी स्पष्ट रूपमा अभिव्यक्त भएका अधिकारको कार्यान्वयनका लागि आवश्यक र उपयुक्त हुने विषयमा कानून निर्माण गर्न सकिने अधिकारलाई 'सांकेतिक अधिकार (implied power)' भनिन्छ । सांकेतिक अधिकारको मान्यताअनुसार संविधान वा कानूनमा स्पष्ट रूपमा उल्लेख नभए तापनि स्पष्ट रूपमा उल्लेखित अधिकारको कार्यान्वयन गर्दा आवश्यक हुने अन्य अधिकारको प्रयोग हो । उदाहरणका लागि कर लगाउने अधिकार प्रयोग गर्दा कर भुक्तानी नगरेको अवस्थामा जरिवाना लगाउने, नियमन गर्ने कानून बनाउँदा नियमनकारी संरचना पालना नगरेमा कारवाही गर्ने अधिकार सांकेतिक अधिकार हुन् ।

यसैअनुरूप संयुक्त राज्य अमेरिकामा मुद्रा, आम कल्याण, वाणिज्य नियमन आदि विषयको कार्यान्वयनको प्रयोजनका लागि उन्नाइसौं र बीसौं शताब्दीमा थुप्रै संघीय कानून निर्माण भएका थिए । संविधानमा जस्तोसुकै परिकल्पना गरिएको भए तापनि आम कल्याण, मुद्रा, वाणिज्य नियमन, तथा कानूनको समुचित प्रक्रिया (due process of law) को अधिकार कार्यान्वयन गर्ने सिलसिलामा बनेका कानूनले गर्दा प्रकारान्तरमा संघीय सरकार (राष्ट्रिय सरकार) को अधिकार विस्तार भई सुदृढ र मजबुत बनेको थियो ।

संयुक्त राज्य अमेरिकाको अभ्यासमा प्रयोग भएको अभिव्यक्त भएको र सांकेतिक अधिकारको मान्यता त्यसपछि बनेका क्यानडा, अष्ट्रेलिया तथा भारतको अभ्यासमा रहेको देखिन्छ ।<sup>१०</sup> भारतको संविधानमा स्पष्टतः यो अवधारणा अपनाएको पाइन्न । भारतको संविधानमा लामो एकल र साझा सूची तथा अवशिष्ट अधिकारको व्यवस्था भएकोले

<sup>९</sup> Theodore J. Lewi, Benjamin Ginsberge, Keneth A. Shepsle, American Government, P. 84

<sup>१०</sup> Arjun Sagar, Notes Towards a Theory of Implied Powers in Indian Constiitutional Law, NUJS Law Review, P. 252

संभवतः अभिव्यक्त भएको र सांकेतिक अधिकारको आवश्यकता नपरेको हुन सक्दछ। तथापि, संघ तथा प्रदेशको अधिकारका सम्बन्धमा व्यवहारिक अभ्यास वा कानूनको व्याख्या गर्दा यो अवधारणाको प्रयोग भएको देखिन्छ। उदाहरणका लागि State of Punjab v Salil Sabhlok विवादमा भारतको संविधानको धारा ३१६ बमोजिम कुनै पनि राज्यको राज्यपाललाई राज्य लोक सेवा आयोगको अध्यक्ष र अन्य सदस्य नियुक्ति गर्ने अधिकार प्रदान भएको छ भने त्यसरी गर्ने नियुक्तिको कार्यविधि तय गर्ने सांकेतिक अधिकार पनि सोही धाराले प्रदान गर्दछ<sup>99</sup> भनी व्याख्या गरेको पाइन्छ।

यस प्रकार अभिव्यक्त भएको तथा सांकेतिक अधिकारको डकिटून अनुसार कुनै संघीय एकाइलाई संविधानले स्पष्ट रूपमा कुनै अधिकार प्रदान गरेको छ भने संविधानमा नै स्पष्ट रूपमा निषेध गरिएको अवस्थामा बाहेक त्यस्तो अधिकार कार्यान्वयन गर्दा आवश्यक हुने र आइपने अन्य अधिकार पनि प्रदान गरिएको मानिन्छ। यस सिद्धान्तले एकाइलाई संविधानप्रदत्त आफ्नो अधिकार कार्यान्वयन गर्न सहज र त्यस्तो विषयमा कानून निर्माण गर्न सकिने हुन्छ।

#### ४.५ प्रदेश तथा स्थानीय तहको कानून निर्माण गर्ने अधिकार

नेपालको संघीयता सम्भवतः विश्वको पछिल्लो संघीय संरचना भएकोले परम्परागत संघीय संरचना (दुई तह) भन्दा फरक ढंगले राज्यको पुनर्संरचना भई संघ, प्रदेश र स्थानीय तह हुने र नेपालको राज्य शक्तिको प्रयोग संविधान तथा कानूनबमोजिम तीन तहले नै गर्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ। संविधानबमोजिम राज्य शक्तिको प्रयोगका लागि प्रत्येक संघीय एकाइले संविधान तथा कानूनबमोजिम एकल अधिकार र साझा अधिकार प्रयोग गर्ने व्यवस्था रहेको र त्यस्ता अधिकारका विषयमा कानून बनाउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ। राज्य शक्तिको प्रयोग गर्ने र संविधानले बाँडफाँट गरेको विषयमा कानून बनाउन सक्ने संवैधानिक व्यवस्था नै प्रदेश तथा स्थानीय तहले कानून निर्माण गर्ने संवैधानिक आधारशिला हो। सो व्यवस्थालाई संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ ले पुनर्पुष्टि गरेको छ। यसअनुसार देहायका विषयमा प्रदेशले कानून बनाउन सक्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ :

- संविधानबमोजिम प्रदेशले प्रयोग गर्ने एकल अधिकार सूचीमा उल्लिखित भएका विषय,

<sup>99</sup> Ibid. P. 253

- संविधानबमोजिम संघ र प्रदेशले प्रयोग गर्न सक्ने साभा अधिकारको सूचीमा समावेश भएका विषय,
- संविधानबमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्रयोग गर्न सक्ने साभा अधिकारको सूचीमा समावेश भएका विषय,
- संविधानबमोजिम अधिकार बाँडफाँटको अनुसूचीमा समावेश नभएको भए तापनि संविधानबमोजिम कानून बनाएर कार्यान्वयन गर्नुपर्ने विषय (प्रदेश सभाको कार्यकाल थप गर्ने विषय, प्रदेश सभाका सदस्यको शपथ, प्रदेश सभामुख, उपसभामुख तथा सदस्यको पारिश्रमिक र सुविधा निर्धारण, प्रदेश मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रीको पारिश्रमिक तथा सुविधा र शपथसम्बन्धी विषय आदि),
- प्रदेश आर्थिक कार्य प्रणालीअन्तर्गत बनाउनु पर्ने प्रदेश आर्थिक ऐन, प्रदेश पेशकी खर्च ऐन, प्रदेश उधारो खर्च ऐन, प्रदेश आर्थिक कार्यविधि, प्रदेश आकस्मिक कोष तथा प्रदेश सभाले स्वीकृत गर्ने विभिन्न राजस्वसम्बन्धी ऐन,
- संविधानबमोजिम बनाउनु पर्ने अन्य कानून (प्रदेशभित्रका गाउँपालिका वा नगरपालिकाबीच राजनीतिक विवाद समाधान र कार्यविधि, जिल्ला समन्वय समितिसम्बन्धी कानून, स्थानीय तहको कानून निर्माण प्रक्रिया तथा संविधानको धारा २२७ बमोजिम बनाउने कानून आदि),
- प्रदेश सरकारको कार्यविभाजन तथा कार्यसम्पादन नियमावली तथा प्रदेश सभा कार्य संचालन नियमावली आदि, र
- संघीय ऐनबमोजिम बनाउनु पर्ने वा प्रदेश कानूनबमोजिम नियमन हुने विषयका कानून ।

जहाँसम्म स्थानीय तहले बनाउने कानूनको प्रश्न छ, देहायका विषयमा स्थानीय तहले कानून बनाउन सक्ने अधिकार रहेको देखिन्छः

- संविधानबमोजिम स्थानीय तहले प्रयोग गर्ने अनुसूची-८ बमोजिमको एकल अधिकारको विषय,
- संविधानबमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्रयोग गर्ने अनुसूची-९ बमोजिमको साभा अधिकारको विषय,

- संविधानबमोजिम अधिकार बाँडफाँट सूचीमा नपरेको भए तापनि संविधानबमोजिम स्थानीय तहले कानून बनाएर कार्यान्वयन गर्नुपर्ने विषय (स्थानीय कोष संचालन, स्थानीय राजस्व ऋण, विनियोजन),
- संघीय कानून तथा प्रदेश कानूनबमोजिम कानून बनाउनु पर्ने वा स्थानीय कानूनबमोजिम नियमन हुने विषय आदि ।

यसका अतिरिक्त उल्लिखित विषयमा कानून बनाउँदा सोसँग सम्बन्धित आवश्यक र उपयुक्त विषयमा पनि परोक्ष रूपमा सांकेतिक अधिकारको सिद्धान्तबमोजिम प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई कानून बनाउने अधिकार भएको मान्नु पर्ने हुन्छ । उदाहरणका लागि प्रदेश कानून वा स्थानीय तहले बनाएको कानूनबमोजिम कुनै विषयमा कर लगाउन वा उठाउन सक्ने अधिकार प्रयोग गर्दा त्यस्तो कर भुक्तानी नगरे वा निर्धारित अवधिभित्र भुक्तानी नगरी ढिलो भुक्तानी गरेमा हुन सक्ने जरिवाना वा विलम्ब शुल्क लिन सक्ने गरी कानून बनाउने अधिकार रहेको मानिन्छ । त्यसरी नै प्रदेश कानून वा स्थानीय तहले बनाएको कानूनबमोजिम कुनै विषय, वस्तु वा सेवा नियमन गरेकोमा नियमनकारी प्रावधान उल्लंघन भएकोमा त्यसको परिणाम सम्बोधन गर्ने सांकेतिक अधिकार प्रदेश वा स्थानीय तहलाई भएको मानिन्छ । त्यस्तै नेपालको संविधानबमोजिम प्रदेश सभाले पारित गरेको विधेयक प्रदेश प्रमुखबाट प्रमाणिकरण भएपछि ऐन बन्ने व्यवस्था भएकोमा प्रमाणिकरणको कार्यविधिका सम्बन्धमा कानून बनाउने प्रदेश सभालाई सांकेतिक अधिकार रहेको मानिन्छ ।

#### ४.६ फौजदारी कानून र कानून निर्माण गर्ने प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार

संघीय प्रणालीको सन्दर्भमा फौजदारी कानून कुन तहको अधिकार क्षेत्रको विषय हुने भन्ने विषयमा स्थापित विभिन्न संघीय संरचनामा फरक-फरक अभ्यास रहेको देखिन्छ । द्वैधवादी संघीय प्रणाली भएका मुलुक (संयुक्त राज्य अमेरिका र अष्ट्रेलिया) मा फौजदारी कानून र फौजदारी न्याय प्रणाली सिद्धान्ततः प्रदेशको अधिकार क्षेत्रको विषय हुने भए तापनि संघीय क्षेत्राधिकारको विषयमा संघले पनि यो अधिकार प्रयोग गर्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ । अर्कोतर्फ क्यानडाको अभ्यासमा फौजदारी कानून तथा फौजदारी कार्यविधि कानून संघीय संसदको अधिकारअन्तर्गत राखिएको पाइन्छ । भारतको अभ्यासमा फौजदारी कानून तथा फौजदारी कार्यविधि कानून भारत संघ (Union) र प्रदेशको साझा अधिकारका विषय अन्तर्गत रहेको देखिन्छ । जहाँसम्म नेपालको संघीय प्रणाली अन्तर्गत फौजदारी कानूनको

विषय छ, यसलाई संविधानको अनुसूची-५ मा समावेश गरी संघको एकल अधिकार क्षेत्रमा राखिएको छ । तथापि, फौजदारी कार्यविधि कानून भने अनुसूची-७ मा समावेश गरी संघ र प्रदेश अन्तर्गत साभा अधिकारको सूचीमा राखिएको पाइन्छ ।

स्वभाविक प्रश्न छ, अधिकार बाँडफाँट जे जस्तो भए तापनि एकल वा साभा अधिकारका विषयमा कानून (ऐन) निर्माण गर्दा त्यस्तो विषयसँग सम्बन्धित आवश्यक र उपयुक्त हुने विषयको फौजदारी कानून बनाउँदा फौजदारी कसूर परिभाषा गर्न वा फौजदारी प्रकृतिको सजाय (कैद) तोक्न सकिन्छ वा सकिन्न ? किनकि, एकल वा साभा अधिकारको विषयमा कुनै कानून बनाउँदा त्यस्तो कानून उल्लंघन भएमा त्यसलाई कसूरको रूपमा परिभाषित गरी फौजदारी प्रकृतिको सजाय तोक्नु वा निर्धारण गर्नुपर्ने आवश्यकता रहन्छ र यो कानून निर्माणको स्वभाविक विषय पनि हो । भनिन्छ, अनुशास्ति (sanction) नभएको कानूनको पालना हुँदैन । अर्को शब्दमा भन्ने हो भने कुनै कसूर परिभाषा र सजाय निर्धारणको विषयमा केन्द्रित भई कानून नबनाए तापनि कानून बनाउन अधिकार भएको विषयमा कानून बनाउँदा त्यस्तो कानून उल्लंघन भएमा फौजदारी प्रकृतिको सजाय (कैद, जरिवाना वा दुबै) प्रदेश र स्थानीय तहले सांकेतिक अधिकारको सिद्धान्त (doctrine of implied powers) को आधारमा गर्न सक्ने वा नसक्ने विषयमा बहस गर्ने ठाँउ नरहेको होइन । विषयवस्तुको सान्दर्भिकताले पनि त्यस्तो सजायको माग गरेको हुन्छ र प्रदेश तथा स्थानीय तहले त्यसको अभ्यास गर्नु उचित नै हुन्छ ।

संघीय प्रणाली भएका कयौँ देशमा प्रदेशले फौजदारी प्रकृतिको सजाय निर्धारण गरी ऐन बनाएका छन् । यो विषय निरूपण नभएकै अवस्थामा संघीय संसदबाट पारित भई प्रमाणिकरण भएको संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ बमोजिम कुनै कार्यलाई फौजदारी कसूरको रूपमा कायम गर्ने र सजायको व्यवस्था गर्ने विषय संघीय कानूनबाट व्यवस्थित हुने उल्लेख भएपछि प्रदेश वा स्थानीय कानूनबमोजिम फौजदारी प्रकृतिको सजाय व्यवस्था हुन नसक्ने आशयको सन्देश प्रवाह भएको मान्नु पर्ने हुन्छ । प्रस्तुत ऐनको प्रावधानबमोजिम प्रदेश वा स्थानीय तहले बनाउने कुनै कानूनमा त्यस्तो कानून उल्लंघन भएमा हुने परिणाम प्रशासकीय प्रकृतिको अनुशास्ति (जरिवाना) मात्र रहने सम्भावना रहने हुन्छ ।

## ४.७ कानूनको परिभाषा, यसको स्वरूप तथा प्रयोजन

कानून निर्माणको प्रक्रियामा प्रवेश गर्नुअघि कानून भनेको के हो र यसका स्वरूपको बारेमा संक्षिप्त रूपमा चर्चा हुन बाञ्छनीय देखिन्छ । 'कानून'लाई विभिन्न सन्दर्भमा लिइन्छ । तथापि, यो लेखमा कानूनलाई मानवीय आचरणलाई नियमन गर्ने राज्यबाट निर्मित कानूनी मान्यताहरूको प्रणालीको रूपमा लिइएको छ ।

नेपाल कानून व्याख्यासम्बन्धी ऐन, २०१० को दफा २ को खण्ड (ड) बमोजिम 'नेपाल कानून'लाई नेपाल ऐन, नेपालको कुनै भागमा लागू हुने ऐन, सवाल, नियम, आदेश, विनियम वा ऐनअन्तर्गत बनेका निर्देशिका वा कार्यविधि सम्भन्नु पर्छ भनि परिभाषा गरिएको छ । नेपाल कानून व्याख्यासम्बन्धी ऐन, २०१० भारतीय General Clauses Act, १८९७ को आधारमा तर्जुमा गरिएको हुँदा यसमा सो ऐनको ठूलो प्रभाव रहेको छ । स्पष्ट भाषामा भन्नु पर्दा विषयवस्तु (Contents) र संरचना (Structures) दुबैको दृष्टिकोणले यो ऐन General Clauses Act, १८९७ को नेपाली परिवेशको संक्षिप्त पुनरावृत्ति भन्नुमा अतिसयोक्ति नहोला । नेपाल कानून व्याख्यासम्बन्धी ऐन, २०१० मा दिइएको परिभाषामा भारतीय General Clauses Act, १८९७ जस्तो अध्यादेशको स्पष्ट उल्लेखन गरिएको छैन । तथापि, नेपालको संविधानको धारा ११४ को उपधारा (२) तथा प्रदेश कानूनको सन्दर्भमा धारा २०२ को उपधारा (२) बमोजिम अध्यादेश ऐन सरह मान्य हुने भएकोले सो खण्डमा उल्लेख नभए तापनि अध्यादेश नेपाल कानूनको अभिन्न अंग हुने स्पष्ट छ । यस दृष्टिकोणबाट हेर्दा लिखित कानूनको प्रयोजनका लागि नेपालको संविधानबमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट जारी भएका वा बनेका देहायका स्वरूपका कानूनी लिखतहरूबाट नेपाल कानूनको पूर्ण संरचना तय हुन्छ :

- ऐन,
- अध्यादेश,
- कार्यकारी आदेश,
- गठन आदेश,
- नियम (विगतका नियम सरह प्रचलनमा रहेका सवाल समेत),
- विनियम,
- निर्देशिका, र
- कार्यविधि ।

नेपालको संविधानबमोजिम मुद्दाको रोहमा सर्वोच्च अदालतले गरेको संविधान र कानूनको व्याख्या वा प्रतिपादन गरेको कानूनी सिद्धान्त सबैले पालना गर्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था हुँदा त्यस्तो व्याख्या वा सिद्धान्त कानून सरह कार्यान्वयन हुने अवस्था रहेको छ । त्यसरी नै लिखित कानूनको अभावमा परम्परा पनि कानूनको रूपमा कार्यान्वयन हुन सक्ने हुन्छ । तथापि, विधायनको तर्जुमा वा कानून निर्माण प्रक्रियामा कानूनको व्याख्या, कानूनी सिद्धान्त वा परम्परा सान्दर्भिक नभएकाले ती विषयमा यो लेखमा चर्चा गरिएको छैन ।

सन्दर्भले कानूनलाई 'ऐन' (प्राथमिक वा मुख्य कानून) तथा प्रत्यायोजित विधायनमा वर्गीकरण गर्न सकिन्छ । विधायिकामा पेश भएको 'विधेयक' पारित भई प्रमाणिकरण भएपछि 'ऐन' बन्दछ भने ऐनबमोजिम अधिकार प्रयोग गरी बनाइएको नियमावली, आदेश, निर्देशिका, गठन आदेश, विनियम, कार्यविधि आदिलाई प्रत्यायोजित विधायन भनिन्छ ।

प्रदेश तथा स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार रहेको विषयमा कानून बनाउँदा उल्लिखित कुनै कानूनी लिखित निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ । कुन विषयमा कस्तो स्वरूपको कानून बनाउने भन्ने विषय सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय तहको स्वतन्त्रताको विषय हो । तथापि, केही सारवान विषय (Substantive matters) मा ऐन नै बनाउनु पर्ने हुन्छ । यस्ता विषयहरू कर उठाउने, अधिकार तथा दायित्व सिर्जना गर्ने, कसूर परिभाषा गर्ने र सजाय निर्धारण गर्ने जस्ता विषय ऐनबाट नै नियमन गर्नुपर्ने हुन्छ । यो सन्दर्भ प्रदेश तथा स्थानीय दुवै तहमा लागू हुन्छ ।

#### ४.८ कानून किन बनाइन्छ ?

यस प्रश्नको उत्तर दिनु सहज हुँदैन र एउटै उत्तरको अपेक्षा पनि गरिन्न । कुन परिस्थितिमा कुन प्रयोजनका लागि कुन निकायले कुन कानून बनाएको हो, त्यसको आधारमा यस प्रश्नको उत्तर खोज्नु पर्ने हुँदा एउटै उत्तर पाउन सकिन्न । नयाँ कानून बनाउने वा मौजुदा कानूनमा संशोधन गर्ने हो, ऐन पारित गर्ने वा अध्यादेश जारी गर्ने हो, नियम बनाउने वा कार्यविधि बनाउने हो, आदेश जारी गर्ने वा गठन आदेश जारी गर्ने हो, सोआधारमा जवाफ अपेक्षा गर्नुपर्ने र कामको प्रकृति वा अपेक्षा गरिएको परिणामबाट पनि यस प्रश्नको उत्तर खोजिनु पर्ने हुन्छ ।

उदाहरणका लागि कुनै प्रदेश सरकारले अध्यादेश जारी गर्ने भए 'तत्काल कुनै काम नगरी नहुने अवस्था सिर्जना भएको रहेछ' भन्ने बुझ्नु पर्ने हुन्छ भने नियमहरू बनाउनु पर्ने भए विधायिकाले बनाएको ऐन कार्यान्वयनको कार्यविधि निर्धारण गर्न आवश्यक भएकोले

कानून निर्माण गर्नुपर्ने अवस्था रहेछ भन्ने सम्झनु पर्ने हुन्छ । तसर्थ, कानून किन बनाइन्छ भन्ने प्रश्नको एउटै र सहज उत्तर पाउन सकिन्न ।

जहाँसम्म ऐन किन बनाइन्छ भन्ने प्रश्न छ, यो प्रश्न अपेक्षाकृत सीमित हुँदाहुँदै पनि यसको पनि एउटै उत्तर अपेक्षा गरिन्न ।

सामान्यतया विधायिकामा ऐन बनाउन विधेयकको मस्यौदा पेशगर्दा वा अन्य स्वरूपका कानून बनाउँदा देहायका कुनै एक वा एकभन्दा बढी उद्देश्य पूरा गर्नु रहेको हुन्छ :

- सरकारका नीति कार्यान्वयन गर्न,
- कानूनको शासन कायम गर्न,
- नागरिकको अधिकार संरक्षण गर्न,
- विकास निर्माण, पूर्वाधार संरचना आयोजना कार्यान्वयन गर्न,
- अदालतको आदेश कार्यान्वयन गर्न,
- नियमनकारी निकायको स्थापना र संचालन गर्न,
- राजस्व (कर, भन्सार, महसूल) संकलन गर्न,
- कुनै कामलाई फौजदारीकरण (criminalization) गर्न,
- निर्णय प्रक्रियालाई संस्थागत गर्न,
- कुनै कानून कार्यान्वयनका लागि कार्यविधि निर्धारण गर्न,
- अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व परिपालन गर्न,
- सुशासन कायम गर्न वा सार्वजनिक प्रशासन संचालन गर्न,
- साल बसाली बजेट पारित गर्न वा आर्थिक कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न,
- वर्तमान सन्दर्भमा संविधान कार्यान्वयन गर्न, वा
- कुनै घटना/कार्य/अवस्थालाई सम्बोधन गर्न ।

आफ्नो परिवेश अनुसार उल्लिखित कुनै उद्देश्य पूरा गर्न प्रदेश सभा वा स्थानीय तहले संविधान तथा कानूनबमोजिम अधिकारप्राप्त विषयमा कानून बनाउन सक्दछन् ।

## ४.९. कानून निर्माणका सीमा

संविधानबमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहलाई कानून निर्माण गर्ने अधिकार भएर मात्र कानून निर्माण गर्ने अधिकारी (विधायिका) निरपेक्ष रूपमा स्वतन्त्र भएर कानून निर्माण गर्न सक्दैन । सैद्धान्तिक रूपमा विधायिका कानून निर्माण गर्ने काममा स्वायत्त र स्वतन्त्र रहन्छ, र त्यस प्रयोजनका लागि विधायिका तथा त्यसका सदस्यले खास-खास विषयका उन्मुक्ति, सुविधा र विशेष अधिकार प्राप्त गरेका हुन्छन् । यसका अतिरिक्त कानून निर्माण गर्ने निकाय (संसद) लाई मुलुकको संविधान तथा कानूनबमोजिम गर्नुपर्ने कार्यसम्पादन गर्नबाट रोक लगाउने वा वञ्चित गर्ने काम राज्य विरुद्धको कसूर मानिन्छ । यो मान्यता हाम्रो सन्दर्भमा पनि आकृष्ट हुने र मुलुकी अपराध संहिता, २०७४ बमोजिम फौजदारी कसूर मानिन्छ । त्यसो भए तापनि कुनै पनि मुलुकको विधायिका (संसद) कानून निर्माण गर्ने काममा निरपेक्ष रूपमा स्वतन्त्र र स्वायत्त रहन्न र थुप्रै संवैधानिक, कानूनी तथा न्यायका मान्यताबाट नियन्त्रित भएको हुन्छ ।

### ४.९.१ संवैधानिक सीमाहरू (Constitutional Limitations)

कानून निर्माण गर्न संविधानले नै केही सीमा निर्देशन गरेको हुनाले प्रदेश सभा वा स्थानीय तहले त्यस्ता सीमाको प्रतिकूल हुने गरी कानून निर्माण गर्न सक्दैन । यस्ता सीमाहरूलाई उदाहरणका लागि देहायबमोजिम प्रस्तुत गर्न सकिन्छ :

(क) संविधानबमोजिम मृत्युदण्डको सजाय हुने गरी कानून बनाउन नसकिने हुनाले त्यसको प्रतिकूल हुने गरी कानून बनाउन सकिन्न,

(ख) मौलिक हक उपर अनुचित बन्देज (unreasonable restrictions) लगाउने गरी कानून बनाउन सकिँदैन । लिखित संविधानको आधारभूत मान्यताअनुसार नागरिकलाई प्रदान गरिएका मौलिक हक तथा आधारभूत स्वतन्त्रतालाई अनुचित बन्देज वा रोक लगाउने गरी कानून बनाउन सकिन्न । तथापि, संवैधानिक संरचनाको अधीनमा रही मनासिव बन्देज (reasonable restrictions) लगाउन सकिने हुन्छ । मौलिक हक उपर 'उचित' वा 'अनुचित' बन्देजको प्रश्न सिद्धान्ततः न्यायिक निरूपणको विषय हो । तथापि, संविधानबाट निर्दिष्ट मान्यताको अधीनमा रही कानूनबमोजिम उचित बन्देज लगाउन सकिने हुन्छ । यस्ता मान्यता प्रत्येक मौलिक हकका सम्बन्धमा सम्बन्धित धारामा रहेका प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशमा उल्लेख भएको हुन्छ ।

(ग) राजनैतिक दल स्थापना, संचालन वा प्रचार प्रसारमा रोक लगाउने वा एउटा मात्र राजनीतिक दल वा एकै किसिमका राजनीतिक विचारधारा, दर्शन वा कार्यक्रम भएका दलको मात्र व्यवस्था संविधानप्रतिकूल र अमान्य हुने हुनाले त्यसको प्रतिकूल हुने गरी कानून बनाउन सकिन्न ।

(घ) एक वर्षभन्दा बढी कैद सजाय हुने फौजदारी कसूर सम्बन्धी मुद्दा नियमित अदालत, विशिष्टकृत अदालत, सैनिक अदालत वा न्यायिक निकायबाहेक अन्य कुनै अर्धन्यायिक, प्रशासनिक वा न्यायाधिकरणबाट सुनुवाई हुने गरी क्षेत्राधिकार कायम गर्न नसकिने हुनाले त्यस प्रतिकूल कानून बनाउन सकिदैन ।

(ङ) संविधानको धारा १३३ को उपधारा (६), धारा १४४ को उपधारा (४) र धारा १५१ को उपधारा (२) बमोजिम क्रमशः सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत र जिल्ला अदालतको अधिकार क्षेत्र तथा कार्यविधि संघीय कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था भएकोले त्यस्तो विषयमा प्रदेश सभा तथा स्थानीय तहले कानून बनाउन सक्दैनन् ।

## ४.९.२ कानून र न्यायका मान्य सीमाहरू (Legal and Judicial Restraints)

संवैधानिक सीमाका अतिरिक्त कानून र न्यायका केही यस्ता सीमा छन् जसको उल्लंघन गरेर कानूनको निर्माण गर्न सकिदैन । विधायन निर्माण गर्दा यस्ता मान्यताबाट तर्जुमाकार सदैव निर्देशित भएको हुन्छ । संविधान वा कुनै कानूनमा स्पष्ट रूपमा उल्लेख नभएको भए तापनि कानून निर्माण गर्दा यी मान्यता पालना गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्ता सीमाहरू उदाहरणका लागि निम्न लिखित रहेका छन्:

*कानूनको शासन:* कानून निर्माण गर्दा सदैव कानूनको शासनको मान्यता (कानूनभन्दा माथि कोही नहुने, कानूनबमोजिम सबैको समान संरक्षण, कानूनको नियमित प्रक्रियाको अवलम्बन, कानूनको उल्लंघन क्षम्य नहुने आदि) लाई ध्यान दिनु पर्दछ ।

*प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त:* प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्तप्रतिकूल हुने गरी कानून बनाउन सकिन्न । प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्तलाई कार्यविधि कानूनका आधारभूत सिद्धान्त भनिन्छ । कसैलाई कुनै कारबाही गर्नु पर्दा, कसैको कुनै अधिकार, सुविधा वा हितविरुद्ध कुनै कार्यगर्दा वा कसैलाई कुनै आरोपमा दण्ड वा जरिवाना गर्दा निजलाई आफ्नो सफाइको मौका दिनु पर्ने मान्यताविपरीत कानून निर्माण गर्न सकिदैन ।

स्वच्छ सुनुवाईको मान्यता: कुनै फौजदारी कार्यविधिसम्बन्धी कानूनको तर्जुमा गर्दा आरोपित व्यक्तिलाई स्वच्छ सुनुवाईको हक सुनिश्चित हुने गरी गर्नु पर्दछ ।

न्यायिक नियन्त्रण: प्रशासनिक वा अर्धन्यायिक निकायको कामकारबाही सदैव न्यायिक नियन्त्रणअन्तर्गत रहने संविधानवाद र कानूनको शासनको आधारभूत मान्यता प्रतिकूल हुने गरी मस्यौदाकारले कानून तर्जुमा वा निर्माण गर्न सक्दैन । तसर्थ, कानून निर्माण गर्दा कुनै प्रशासनिक वा अर्ध-न्यायिक निकायको 'आदेश, निर्णय वा फैसला अन्तिम हुनेछ र त्यसउपर कुनै अदालतमा कुनै प्रश्न उठाउन सकिने छैन' भन्ने जस्ता स्वेच्छाचारी कानूनी व्यवस्था हुने गरी कानून तर्जुमा गर्न सकिँदैन ।

न्यायिक पुनरावलोकन: लिखित संविधानको आधारभूत मान्यता भनेको संवैधानिक सर्वोच्चता र संविधान मूल कानून हुने व्यवस्था हो । संविधान मूल कानून भएको कारण कुनै कानूनी व्यवस्था संविधानसम्मत भए वा नभएको परीक्षण हुने र संविधानप्रतिकूल हुनेगरी भएको कानूनी व्यवस्था अमान्य हुन्छ । तसर्थ, कानून निर्माण गर्दा यो यथार्थतालाई सदैव हेक्का राखी आफूले मस्यौदा गरेको कानून कुनै पनि बखत सक्षम अदालतबाट परीक्षण हुने र परीक्षणगर्दा संविधानसम्मत नभएमा बदर हुन्छ भन्ने कुरा ध्यान दिनु पर्दछ ।

### ४.१.३ आत्म-नियन्त्रित (Self-restrained) सीमा

कानून निर्माण गर्दा संवैधानिक, कानूनी तथा न्यायका आधारभूत सीमाका अतिरिक्त तर्जुमाकार केही पेशागत आत्म-नियन्त्रित मान्यताबाट बाँधिनु पर्दछ । आत्म-नियन्त्रित मान्यता भनेको कानूनको तर्जुमा गर्ने मस्यौदाकार वा कानून निर्माण गर्ने अधिकारीको आत्मसंयम, अन्तस्करण वा स्वविवेकबाट निःसृत मान्यताबाट आफैं नियन्त्रित हुनु हो । यस्ता मान्यता कुनै कानूनमा लेखिएको हुँदैनन् । तर त्यसको लक्ष्मण रेखा तोड्न पनि सकिन्न । आत्म-नियन्त्रित सीमाका केही उदाहरण देहायबमोजिम प्रस्तुत गर्न सकिन्छ :

- कुनै पनि कानूनका प्रावधान तर्कपूर्ण (reasonable), युक्तिसंगत (rational) तथा कुनै निश्चित सिद्धान्त, मान्यता, मूल्य वा दर्शन आधारित हुनु पर्दछ ।
- कानून सदैव न्यायसम्मत (judicious) हुनु पर्दछ र स्वेच्छाचारी हुनु हुँदैन । कानूनी प्रावधानहरूबाट सरोकारवाला वा सर्वसाधारणले न्याय पाउन सक्ने, कानूनी व्यवस्था कार्यान्वयन र न्याययोग्य हुन सक्ने हुनु पर्दछ । मर्कापने

व्यक्तिले कानूनी व्यवस्थाबाट उचित न्याय नपाउने वा कानूनी व्यवस्था आफैँ घोषणामा सीमित रहने अवस्था भएमा त्यस्तो व्यवस्था हुनु र नहुनुमा खास फरक पर्दैन ।

- कानून सदविवेक (Good conscience) मा आधारित हुनु पर्दछ । कानूनी मान्यता व्यक्ति विशेष वा कसैप्रति आग्रह वा पूर्वाग्रह राखी प्रतिकूल प्रभाव पुऱ्याउने मनसायबाट निर्माण गर्न हुँदैन ।

#### ४.१० प्रदेश तथा स्थानीय तहको कानून निर्माण प्रक्रिया

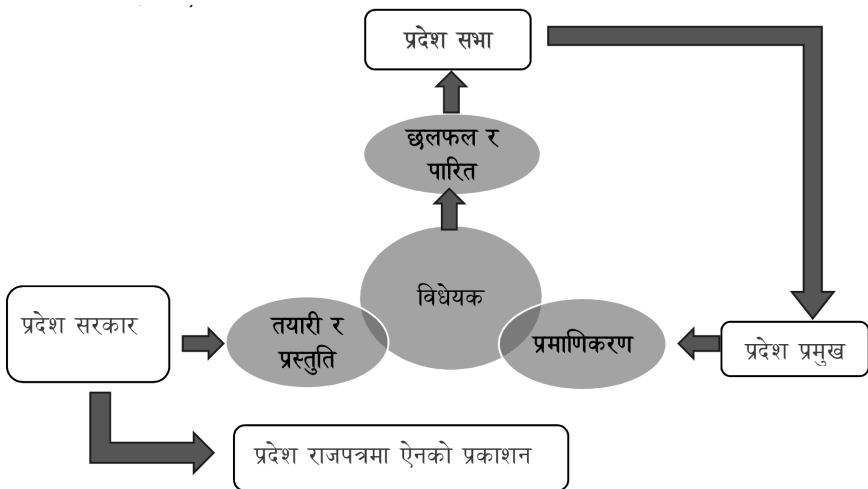
नेपालको संविधानबमोजिम नेपालमा संसदीय शासन प्रणालीको संवैधानिक व्यवस्था स्थापना भए तापनि यो प्रणाली परम्परागत वेष्टमिनिस्टर (Westminister) शैलीभन्दा फरक भएकोले संघीय संसद वा प्रदेश सभाको गठन विधि, प्रतिनिधि सभा वा प्रदेश सभाको विघटन, मन्त्रपरिषद् वा प्रदेश मन्त्रपरिषद्को गठन विधि, मन्त्रपरिषद्उपर अविश्वासको प्रस्ताव राख्ने व्यवस्था तथा संघीय संसद वा प्रदेश सभाका काम, कारबाही र व्यवस्थापन विधि (legislative procedures) मा परम्परागत वेष्टमिनिस्टर ढाँचाभन्दा केही भिन्न रहेको छ । यो भिन्नतालाई 'सुधारिएको संसदीय प्रणाली' पनि भन्ने गरिएको छ । सुधारिएको प्रणाली भनिए तापनि संसदीय प्रक्रिया तथा कानून निर्माण विधिका मान्यता र सिद्धान्त शाश्वत हुने र संविधानमा स्पष्ट रूपमा उल्लेख नभएका विषयमा तिनै मान्यता, सिद्धान्त र अभ्यासको अवलम्बन गर्नुपर्ने हुन्छ । कस्तो प्रकृति र स्वरूपको कानून निर्माण गर्ने त्यसबाट नै कानून निर्माण प्रकृति निर्धारण हुन्छ । ऐन निर्माण गर्ने र ऐनअन्तर्गत उपलब्ध प्रत्यायोजित विधायन निर्माण गर्ने प्रक्रिया फरक हुन्छ । 'ऐन' निर्माण गर्दा विधायिकाबाट विधेयक पारित गरी प्रमाणिकरण हुन आवश्यक छ भने प्रत्यायोजित विधायन सरकार आफैँले वा अन्य अधिकार प्राप्त अधिकारीबाट बनाइन्छ ।

कानून निर्माण गर्ने प्रक्रियामा 'विधायन' शब्दको प्रयोग बढी हुन्छ भने 'ऐन' निर्माण गर्ने सन्दर्भमा 'विधेयक' वा विधेयकको मस्यौदा शब्दको बढी प्रयोग गरिन्छ । यस आलेखमा मूलतः ऐन निर्माण प्रक्रियाको चर्चा गरिएको हुनाले सन्दर्भले विधेयक वा विधेयकको मस्यौदा उल्लेख गरिएको छ । साथै, नेपालको संविधानबमोजिम तीन तहका विधायिकाले ऐन पारित गर्न सक्ने भए तापनि यस आलेखमा मुख्यतः प्रदेश सभामा वा स्थानीय सभामा उत्पत्ति हुने विधेयक र त्यसबाट पारित हुने ऐनको सन्दर्भमा मात्र चर्चा गरिएको छ ।

नेपालको संविधानबमोजिम प्रदेश सभाबाट ऐन निर्माण गर्ने प्रक्रियामा सरकारी विधेयकको सन्दर्भमा देहायबमोजिम तीन प्रमुख अंगको सहयोग, सहकार्य र समन्वय हुन मार्गदर्शन गरेको देखिन्छ :

- प्रदेश सरकार वा मन्त्रपरिषद् (कार्यकारिणी) ले प्रदेश सभामा विधेयक पेश गर्ने,
- विधेयकलाई ऐन बनाउन प्रदेश सभाले विधेयक पारित गर्ने,
- प्रदेश प्रमुखले विधेयकको प्रमाणीकरण गर्ने वा कारण खुलाई पन्ध्र दिनभित्र (अर्थ विधेयक बाहेक) प्रदेश सभामा विधेयक फिर्ता पठाउन सक्ने ।

चित्र ४.१ प्रदेश तहमा ऐन निर्माण गर्ने प्रक्रिया



प्रदेश तहको कानून निर्माण प्रक्रियामा संघीय तहको प्रक्रियाको पुनरावृत्ति गरिएको छ । ऐन निर्माणमा राज्यका प्रमुख तीन अंगको भूमिकालाई अध्ययन गर्दा, नेपालको सन्दर्भमा संघ वा प्रदेशको ऐन निर्माण तथा कार्यान्वयनका प्रक्रियाको आधुनिक संवैधानिक विधिशास्त्रका मान्यताबमोजिम विश्लेषण गर्दा प्रदेशको ऐन निर्माण प्रक्रिया तीन चरणमा सम्पन्न हुन्छ - १) प्रदेश सभा बाहिरको चरण वा पूर्व विधायिकी चरण, २) प्रदेश सभाभित्रको चरण वा विधायिकी चरण र ३) विधेयक पारित भए पछिको चरण वा उत्तर विधायिकी चरण । सामान्यतः यस्तै व्यवस्था स्थानीय तहको सन्दर्भमा पनि रहन्छ ।

## ४.१०.१ प्रदेश सभा बाहिरको चरण वा पूर्वविधायिकी चरण

यस चरणमा विधेयकको मस्यौदा तयारीदेखि प्रदेश सभामा पेश गर्नुभन्दा अगाडिको सरकारी विधेयकका सम्बन्धमा पूरा गर्नुपर्ने कार्यविधि समावेश भएको हुन्छ । यो चरणमा प्रदेश सरकारले शासन संचालनसम्बन्धी आफ्नो नियमित प्रक्रियाबमोजिम विधेयकको मस्यौदा स्वीकृत गरी प्रदेश सभामा पेश गर्न मस्यौदा पठाउने हुनाले यसलाई प्रदेश सभाबाहिरको चरण मानिन्छ । यस चरणमा विधेयकले प्रदेश सभामा प्रवेश पाएको हुँदैन । यस चरणमा मुख्यतः देहायको प्रक्रिया पूरा गर्नुपर्ने हुन्छ :

*विधेयकको मस्यौदा तयार गर्नुपर्ने कारण र औचित्यको पहिचान:* प्रदेश सरकारको सम्बन्धित मन्त्रालयले विधेयकको मस्यौदा किन तयार गर्ने हो, त्यसको नीतिगत आधार (विधायन तर्जुमाको उद्देश्य र प्रयोजन निर्धारण) र गर्नुपर्ने कार्य र विधेयकको विषय पहिचान गर्नुपर्ने हुन्छ । सामान्यतः प्रदेश सरकारले नयाँ नीति बनाउँदा वा भइरहेको नीतिमा संशोधन वा पुनरावलोकनगर्दा यो अवस्था सिर्जना हुन्छ ।

*विधेयक मस्यौदाको सिद्धान्त स्वीकृति:* कुनै विधेयकको मस्यौदा प्रारम्भ गर्नुअघि प्रदेशका मौजुदा ऐनमा नै आवश्यक सुधार वा संशोधन गरी विधायन तर्जुमाको नीतिगत उद्देश्य र प्रयोजन पूरा हुन सक्ने वा नसक्ने निर्धारण गर्नुपर्ने हुन्छ । विद्यमान कुनै ऐनको संशोधनबाट नै त्यस्तो नीतिगत उद्देश्य र प्रयोजन पूरा नहुने भएमा सम्बन्धित मन्त्रालयले सोही व्यहोरा उल्लेख गरी प्रदेशको कानून मन्त्रालयसँग परामर्श गर्नु पर्दछ । उक्त विषयमा मन्त्रालयबाट मौजुदा कानूनी व्यवस्थाको अध्ययन भई नयाँ विधेयकको मस्यौदा गर्नुपर्ने वा नपर्ने निर्णय हुन्छ र नयाँ मस्यौदा गर्नुपर्ने गरी सहमति प्राप्त भएमा विधेयक तर्जुमा गरी नयाँ ऐन बनाउन सिद्धान्त स्वीकृतिका लागि प्रदेश सरकार (मन्त्रपरिषद्) को निर्णयार्थ प्रस्ताव पेश गरिन्छ । मन्त्रपरिषद्बाट नयाँ मस्यौदा गर्नुपर्ने नीतिगत विषय स्वीकृत भएमा 'विधेयकको सिद्धान्त स्वीकृत' भएको मानिन्छ र विधेयकको मस्यौदा गर्न सम्बन्धित मन्त्रालयलाई मार्ग प्रशस्त भएको मानिन्छ ।

*विधेयकको मस्यौदा तयारी:* प्रदेश मन्त्रपरिषद्बाट मस्यौदाको सिद्धान्त स्वीकृत भएपछि सम्बन्धित मन्त्रालयमा विधेयकको मस्यौदा प्रारम्भ गरिन्छ । मस्यौदा सामान्यतः मन्त्रालयको सम्बन्धित विभाग वा शाखाको अधिकृतले प्रारम्भ गर्दछ ।

*विषयगत मन्त्रालय र सरोकारवालासँग परामर्श:* प्रदेश सरकारको सम्बन्धित मन्त्रालयबाट विधेयकको मस्यौदा तयारी भएपछि संघीय सरकारको अभ्यास जस्तै मस्यौदामा

अन्तरनिहित विषयवस्तुका सम्बन्धमा सरोकारवाला मन्त्रालय वा निकायसँग परामर्श गर्ने काम गरिन्छ । परामर्श लिँदा प्रदेश सरकार (कार्यविभाजन) नियमावलीबमोजिम मस्यौदामा रहेका विषयवस्तु जुन मन्त्रालयको कार्यक्षेत्रभित्र पर्दछ, सोही मन्त्रालयबाट लिइन्छ । विषयगत मन्त्रालयसँग परामर्श गर्ने काम सामान्यतः गोप्य रहन्छ ।

पछिल्ला दशकमा संघीय अभ्यासमा सरोकारवाला संस्था तथा नागरिक समाजका पदाधिकारीसँग मस्यौदामा परामर्श र छलफल गर्ने अभ्यास विकास भएको छ । यो अभ्यास प्रदेश सरकारका हकमा पनि सान्दर्भिक हुन्छ र प्रदेशका विभिन्न स्थानहरूमा सरोकारवाला संस्था, प्रतिनिधि, अधिकारी र नागरिक समाजका व्यक्तिहरूसँग परामर्श गरी प्राप्त पृष्ठपोषणको अभिलेख गर्न उचित हुन्छ ।

विधेयकको मस्यौदा तयार गर्ने क्रममा सरोकारवालासँग गरिने परामर्श र छलफल कानून निर्माण प्रक्रिया सार्वजनिक प्रशासन, सुशासन र पारदर्शिताको दृष्टिकोणबाट अत्यन्त महत्वपूर्ण चरण हो । यस प्रक्रियाले एकातिर कानून निर्माण प्रक्रियामा सरोकारवालाको सहभागिता सुनिश्चित भई निजहरूको अपनत्व (ownership) रहन्छ भने अर्कोतर्फ यसबाट सुशासन र पारदर्शिता कायम रहेको अनुभूति हुन्छ । अनुभवले देखाएको छ कि व्यापक परामर्शबाट तयार भएका मस्यौदाउपर कारबाई चलाउन, पारित गर्न र विधेयकको मस्यौदाले कानूनी रूप लिएमा कार्यान्वयन गर्न सहज हुने हुन्छ । तसर्थ, यो सर्वोत्तम अभ्यासलाई प्रदेश तथा स्थानीय तहसम्म विस्तार हुनु र अवलम्बन गरिनु वाञ्छनीय देखिन्छ ।

*मस्यौदाको परिमार्जन र अन्तिम मस्यौदाको तयारी:* सरोकारवालाबाट प्राप्त पृष्ठपोषणको आधारमा मस्यौदामा परिमार्जन गर्नुपर्ने भएमा परिमार्जन गरी अन्तिम मस्यौदा तयारी गर्नुपर्ने हुन्छ र यसमा प्रदेशको कानून मन्त्रालयको भूमिका रहने हुनाले सम्बन्धित मन्त्रालयका अधिकृतसँग निकटतम छलफल र परामर्श गरी विधेयकको अन्तिम मस्यौदा तयार गरिन्छ । तयार गरिएको मस्यौदामा मन्त्रीस्तरीय निर्णयबाट मस्यौदा स्वीकृत गरिन्छ ।

*अन्तिम मस्यौदा स्वीकृतिका लागि प्रदेश मन्त्रपरिषद्मा पेश:* विधेयकको अन्तिम मस्यौदा तयार भएपछि सम्बन्धित मन्त्रालयले विधेयकको मस्यौदा स्वीकृत गर्न र प्रदेश सभामा पेश गर्न प्रदेश मन्त्रपरिषद्मा प्रस्ताव पेश गर्नु पर्दछ । संसदीय अभ्यासमा विधेयकको मस्यौदा स्वीकृत गर्ने, सदनमा विधेयकको मस्यौदा पेश गर्ने र कारणबस पेश भएको विधेयक फिर्ता लिनु पर्ने भएमा विधेयक फिर्ता लिने निर्णय सरकार (मन्त्रपरिषद्) बाट मात्र हुन्छ र

सामान्यतः यो अधिकार प्रत्यायोजन हुन्न । किनकि, यो अधिकार विभागीय मन्त्रीको नभएर सम्बन्धित सरकार, मन्त्रिपरिषद्को मात्र हो । यो मान्यता प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहले अवलम्बन गर्नु उपयुक्त देखिन्छ ।

नेपाल सरकारको अभ्यासमा अपवादको अवस्थामा बाहेक मन्त्रिपरिषद्ले विधेयकको मस्यौदामा छलफल र परिमार्जन गर्नका लागि मन्त्रिपरिषद्का केही सदस्य रहेको विधेयक समितिमा पठाउने गर्दछ । यो अभ्यास प्रदेश सरकारमा पनि रहेको पाइन्छ । विधेयक समितिको बैठकमा आवश्यकताअनुसार प्रदेश सरकारका सचिवहरू, मुख्य न्यायधिवक्ता तथा सम्बन्धित क्षेत्रका विज्ञ आमन्त्रण गरिने अभ्यास देखिन्छ । समितिमा छलफल र परिमार्जन भएपछि मन्त्रिपरिषद् फिर्ता पठाउने वा मन्त्रिपरिषद्को कार्यादेशअनुसार विधेयकको मस्यौदा स्वीकृत गरी प्रदेश सभामा पेश गर्ने मन्त्रिपरिषद्को विधेयक समितिले निर्णय गर्दछ, र सम्बन्धित मन्त्रालयमा निर्णयसहित पठाउने प्रचलन पनि पाइन्छ ।

*विधेयक प्रस्तुतिको लागि प्रदेश सभा सचिवालयमा दर्ता:* प्रदेश मन्त्रिपरिषद्बाट विधेयकको मस्यौदा स्वीकृत भई पेश गर्ने निर्णय भएपछि सम्बन्धित प्रदेश मन्त्रालयले कुनै ऐनको संशोधन गर्ने विधेयक भए विधेयकको अतिरिक्त तत्काल कायम रहेको व्यवस्था, संशोधन गर्न प्रस्ताव गरिएको नयाँ व्यवस्था र संशोधन गर्नुपर्ने कारण सहित दफाबार विवरण (memo) तयार गर्नुपर्छ, जसलाई विधेयकको मस्यौदाको 'तीन महले' विवरण भनिन्छ । तीन महले विवरणबाट प्रदेश सभाका सदस्यलाई तत्काल कायम रहेको व्यवस्था, संशोधन गर्न प्रस्ताव गरिएको व्यवस्था र संशोधन गर्नुपर्ने कारण र त्यसको औचित्य जानकारी हुन्छ । यो संशोधन गर्ने विधेयकको एक किसिमको दफाबार व्याख्यात्मक टिप्पणी हो । नेपाल सरकारको यो अभ्यास प्रदेश सरकारको अभ्यासमा पनि प्रयोग भएको देखिन्छ ।

नयाँ विधेयक तयारीको प्रक्रियामा भने प्रदेश मन्त्रिपरिषद्बाट मस्यौदा स्वीकृति भई प्रदेश सभा सचिवालयमा दर्ता गराउँदा सम्बन्धित प्रदेश सभाको नियमावली बमोजिम देहायको विवरण विधेयकको मस्यौदा साथ पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था छ<sup>१२</sup> :

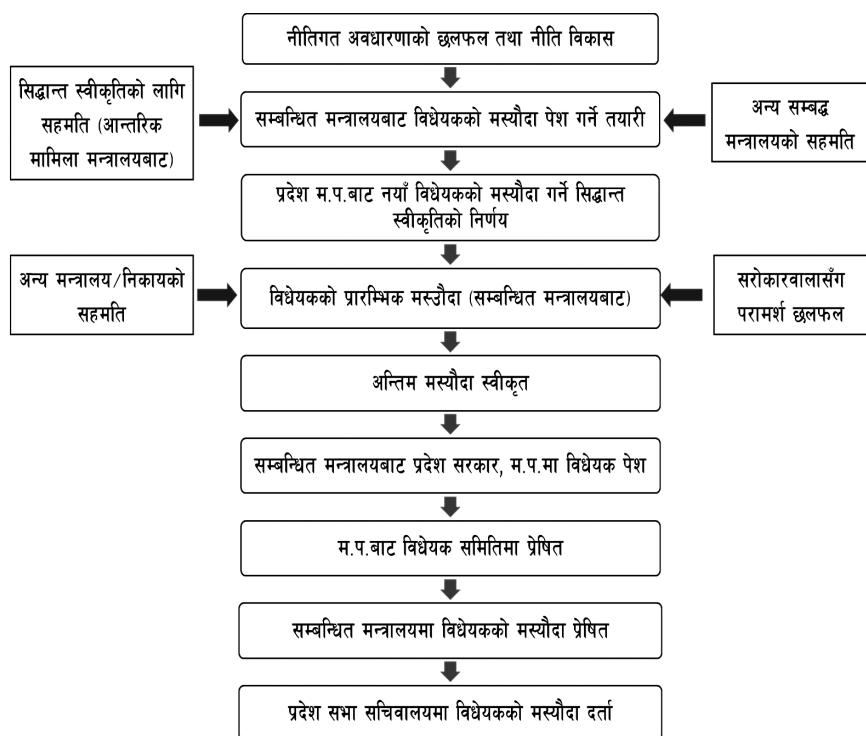
- प्रस्तुत विधेयक पेश गर्नुपर्ने उद्देश्य र कारण,
- प्रस्तुत विधेयकका सम्बन्धमा संलग्न हुने सार्वजनिक कोषबाट हुने खर्च, आर्थिक दायित्वसम्बन्धी आर्थिक टिप्पणी,

<sup>१२</sup> उदाहरणका लागि लुम्बिनी प्रदेश (प्रदेश नं. ४) सभा नियमावली, २०७४ को नियम ९९ तथा १०२

- प्रस्तुत विधेयक बमोजिम प्रस्ताव गरिएको प्रत्यायोजित विधायनको विवरण, र
- प्रस्तुत विधेयकको दफाबार व्याख्यात्मक टिप्पणी ।

विधेयकको मस्यौदासँगै त्यसको दफाबार व्याख्यात्मक टिप्पणी तयार गरी पेश गर्ने प्रक्रिया स्थापित लोकतान्त्रिक मुलुकको अभ्यास हो । व्याख्यात्मक टिप्पणी संलग्न रहँदा विधेयकलाई विधेयकको दफाबार उद्देश्य, प्रयोजन, सीमा र त्यसको परिणाम स्पष्ट हुने हुँदा विधेयकमा संशोधन प्रस्ताव गर्ने सम्भावना कम हुन्छ ।

चित्र ४.२ ऐन निर्माण प्रक्रिया: प्रदेश सभाको बाहिरको प्रक्रिया



#### ४.१०.२ प्रदेश सभा भित्रको चरण

प्रदेश सभा सचिवालयमा विधेयकको मस्यौदा सहितको सूचना दिई सचिवालयमा दर्ता भएपछि, प्रदेश सभा बाहिरको ऐन निर्माण सम्बन्धी चरण पूरा हुन्छ । त्यसपछि, प्रदेश

सभाभिन्नको चरण वा विधायिकी चरण प्रारम्भ हुन्छ । त्यसरी दिइएको सूचनालाई विधेयक पेश गर्ने सूचना भनिन्छ । ऐन पारित गर्ने सन्दर्भमा विधायिकी चरण अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रक्रिया हो । यो चरणको प्रक्रिया अत्यन्त लामो, भद्दा, समय लाग्ने र पट्यार लाग्दो हुन्छ । एकै पटक हुन सक्ने कामलाई पनि पटक-पटक दोहोर्याइन्छ । त्यसो भए तापनि ऐन पारित गर्ने विधायिकी चरणको सुन्दर पक्ष भनेको यो अत्यन्त लोकतान्त्रिक र पारदर्शी छ । यो चरण प्रक्रियामुखी हुन्छ र लामो प्रक्रिया पूरा भएपछि मात्र यसबाट परिणाम प्राप्त हुन्छ ।

विधायिकी चरणका सम्बन्धमा चर्चा हुनुअघि संविधानबमोजिम प्रदेश सभामा ऐन निर्माण सम्बन्धमा रहेका केही आधारभूत संवैधानिक मान्यताको चर्चा हुन आवश्यक छ । यस्ता मान्यतालाई संक्षिप्त रूपमा देहायबमोजिम प्रस्तुत गर्न सकिन्छ :

- संविधान र प्रदेश सभाको कार्यविधि नियमावलीबमोजिम प्रदेश सभामा कुनै पनि सदस्यले विधेयक (विधेयकको मस्यौदा) पेश गर्न सक्ने स्वतन्त्रता,
- संविधानबमोजिम 'अर्थ विधेयक' र 'शान्ति सुरक्षा'सँग सम्बन्धित विधेयक सरकारी विधेयकको रूपमा मात्र प्रस्तुत गर्न सकिने संवैधानिक व्यवस्था,
- विधेयक सचिवालयमा दर्ता भएपछि सरकारी विधेयक भए दुई दिन अगावै त्यसको प्रति प्रदेश सभाका सदस्यलाई वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था,
- सरकारी विधेयक भए तीन दिन र गैर सरकारी विधेयक भए पाँच दिन अगावै विधेयक पेश गर्ने सूचना दिएपछि पेश गर्न सकिने गरी परिपक्व हुने व्यवस्था,
- एक पटक सदनमा पेश भइ सकेको विधेयक विचाराधीन रहेको अवस्थामा त्यस्तै विषय र उद्देश्य भएको अर्को विधेयक प्रदेश सभामुखले अन्यथा आदेश दिएको अवस्थामा बाहेक पेश गर्न नसकिने व्यवस्था,
- मूल विधेयक पारित नहुँदै पनि आश्रित विधेयक पेश गर्न सकिने । तर मूल विधेयक पारित नभएसम्म आश्रित विधेयक पारित हुन नसक्ने व्यवस्था,
- प्रस्तुत भएको विधेयकमा प्रदेश सभाका सदस्यले संशोधन पेश गर्न सक्ने र संशोधन पेश गर्न प्रदेश सभामुख वा अन्य कुनै अधिकारीको अनुमति आवश्यक नहुने अभ्यास,

- प्रदेश प्रमुखबाट प्रमाणिकरण भएपछि मात्र विधेयकले ऐनको रूप धारण गर्न सक्ने संवैधानिक मान्यता, र
- प्रदेश प्रमुखले अर्थ विधेयक बाहेकका अन्य विधेयक पुनर्विचारका लागि सन्देश सहित प्रदेश प्रमुखसमक्ष विधेयक पेश भएको पन्ध्र दिनभित्र प्रदेश सभामा फिर्ता पठाउन सक्ने संवैधानिक व्यवस्था ।

#### ४.१०.२.१ प्रदेश सभा भित्रको प्रक्रिया वा विधायिकी चरण

विधायिकी चरणान्तर्गत प्रदेश सभामा विधेयक प्रस्तुत गरी पारित गर्दासम्म देहायको प्रक्रिया अपनाउनु पर्ने हुन्छ :

#### विधेयकको प्रथम वाचन (First Reading)

- विधेयक पेश गर्न सक्ने गरी परिपक्व भएपछि विधेयक प्रस्तुत गर्न चाहने सदस्यले प्रदेश सभामा विधेयक पेश गर्ने अनुमति माग गर्नु पर्दछ ।
- विधेयक प्रस्तुत गर्न अनुमति माग भएकोमा त्यसउपर कुनै सदस्यको आपत्ति भएमा त्यस्तो सदस्यले आफ्नो आपत्ति भएको सूचना विधेयक प्रस्तुत हुने दिनभन्दा कम्तीमा एक दिनअगाडि नै प्रदेश सभा सचिवालयमा दिनु पर्नेछ र त्यसरी दिएको सूचनालाई 'विरोधको सूचना' भनिन्छ ।
- विरोधको सूचना प्राप्त नभएमा विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमतिको लागि र विरोधको सूचना भएमा विरोधकर्ता र प्रस्तुतकर्ता सदस्यलाई विरोध र प्रस्तावका सम्बन्धमा प्रदेश सभाका सभामुखले संक्षिप्त वक्तव्य दिन अनुमति दिनु पर्नेछ । वक्तव्य उपर सामान्यतः छलफल गरिन्न ।
- दुबै सदस्यको वक्तव्यपछि सभामुखले विरोधको सूचनाको प्रश्न पहिले बैठकको निर्णयार्थ प्रस्तुत गर्ने र बहुमतद्वारा विरोध सूचना पारित भएमा सभामा विधेयक पेश गर्ने अनुमति नभएको मानिन्छ । विधेयक पेश गर्ने अनुमति नभएमा विधेयक स्वतः निस्कृय हुन्छ, र विधेयक पेश हुन सक्दैन ।
- विरोधको सूचना पारित नभएमा विधेयक पेश गर्ने अनुमतिको लागि निर्णयार्थ बैठकमा पेश गरिन्छ, र बैठकको अनुमति भएमा विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले त्यसपछि प्रदेश सभामुखको अनुमति लिई विधेयक पेश गर्दछ । यस अवधि सम्मको प्रक्रियालाई विधेयकको प्रथम वाचन मानिन्छ । यस प्रक्रियामा

विधेयकको विषयवस्तुमा छलफल गरिन् । प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयक प्रस्तुत गर्ने कारण र उद्देश्य मात्र उल्लेख गर्दछ ।

## विधेयकउपर द्वितीय वाचन (Second Reading)

द्वितीय वाचनअन्तर्गत देहायको कार्यविधि अवलम्बन गर्नु पर्दछ :

*विधेयकमाथि विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव:* प्रथम वाचनअन्तर्गत विधेयक पेश भइसकेपछि विधेयकको सामान्य छलफलको लागि प्रस्तुतकर्ता सदस्यले प्रदेश सभामा विधेयकमाथि विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गर्नु पर्दछ । विधेयकमाथि विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश भएपछि विधेयकको सैद्धान्तिक विषयमा छलफल प्रारम्भ गरिन्छ, जसलाई विधेयकको 'सामान्य छलफल' भनिन्छ ।

*दफाबार छलफल:* विधेयकको सैद्धान्तिक विषयमा सामान्य छलफल समाप्त भएपछि प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयकको दफाबार छलफल होस् वा दफाबार छलफलका लागि विधायन समितिमा पठाइयोस् भन्ने प्रस्ताव प्रदेश सभामा प्रस्ताव गर्नु पर्दछ र त्यसपछि समितिमा दफाबार छलफल प्रारम्भ हुन्छ ।

*संशोधन पेश:* विधेयकमाथि सामान्य छलफल समाप्त भएको सामान्यतया बहत्तर घण्टाभित्र<sup>१३</sup> कुनैपनि सदस्यले विधेयकमा प्रस्ताव गरेका विषयवस्तुउपर संशोधन पेश गर्न सक्दछ र त्यसको सूचना सचिवालयमा दिनु पर्दछ । संसदीय मान्यताअनुसार विधेयकमा संशोधन प्रस्ताव पेश गर्दा विधेयकको उद्देश्य र प्रयोजन अनुरूप हुनुपर्ने, संविधानप्रतिकूल हुन नहुने, जुन दफामा संशोधन पेश गरिएको हो सोही दफाको विषयसँग सम्बन्धित हुनु पर्दछ । कुनै ऐन संशोधन गर्ने विधेयक भए विधेयकमा समावेश भएका दफामा सीमित रही संशोधन पेश गर्नुपर्ने र संशोधन प्रस्ताव गर्दा संशोधन गर्न प्रस्ताव नगरिएको दफा प्रभावित बनाइनु हुन्न । संशोधन स्वीकार गर्ने वा नगर्ने वा त्यसमा सुधार गर्ने अख्तियारी सभामुखमा रहने हुन्छ ।

*संशोधन सहित दफाबार छलफल:* संशोधन प्रस्ताव गर्ने काम पूरा भएपछि सचिवालयबाट संशोधन प्रस्तावको सूची तयार गरिन्छ र सदस्यहरूलाई वितरण गरिन्छ । संशोधन प्रस्ताव प्राप्त भएपछि विधेयक र संशोधन प्रस्ताव सँगसँगै छलफल

<sup>१३</sup> लुम्बिनी प्रदेश सभा नियमावली, २०७४ नियम ११०

गरिन्छ । सामान्यतया दफाक्रम अनुसार संशोधनसहित छलफल गरिन्छ । विधेयक प्रदेश सभामा नै छलफल हुने प्रस्ताव स्वीकृत भएको भए सम्बन्धित सभामा नै दफाक्रमअनुसार संशोधन प्रस्तावमा छलफल गरिन्छ । त्यसबेला प्रदेश सभा 'सम्पूर्ण सदस्यहरू रहेको समिति (committee of whole)' मा परिणत हुन्छ र समितिमा जस्तै दफाबार छलफल हुन्छ र प्रतिवेदन तयार गरिन्छ । सम्पूर्ण सदस्य रहेको समितिमा विशेषज्ञ वा सम्बन्धित क्षेत्रका कर्मचारीले छलफलमा भाग लिन सक्दैनन् ।

*विधायन समितिमा संशोधनसहितको दफाबार छलफल:* दफाबार छलफलको लागि प्रदेश सभा नियमावली बमोजिम एक विधायन समिति रहने र सो समितिमा पठाउने गरी प्रदेश सभाबाट निर्णय भएकोमा संशोधनको सूचीसहित विधेयकलाई सो समितिमा पठाउनु पर्छ । समितिमा दफाबार छलफल हुँदा सदस्यबाट प्रस्ताव भएका संशोधन र विधेयकको सम्बन्धित दफा र संशोधन प्रस्ताव स्वीकृत भएको अवस्थामा त्यस्तो प्रस्तावबाट प्रभावित हुने दफा वा प्रावधानमा सीमित रही छलफल गरिन्छ । अन्य दफा र प्रावधान सामान्यत छलफलका लागि खुला भएको मानिन्छ । विधायन समितिमा दफाबार छलफल समाप्त भएपछि सो समितिको प्रतिवेदन तयार गरिन्छ ।

### **विधेयकमाथि तेस्रो वाचन (Third Reading)**

विधेयकमाथि प्रस्ताव भएका संशोधनसहितको दफाबार छलफलको प्रतिवेदन प्रदेश सभाका बैठकमा पेश भएपछि विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयकको तेस्रो वाचनका लागि प्रस्ताव गर्नु पर्दछ । तेस्रो वाचनको प्रक्रिया देहाय बमोजिम रहन्छ

*प्रतिवेदनसहितको विधेयकमाथि छलफल:* विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले प्रतिवेदनलाई विधेयकको अंग बनाई प्रतिवेदनसहित विधेयकमाथि छलफल गर्न वा प्रतिवेदनमा उल्लिखित कुनै विषयमा निज सहमत नभएमा सो विषयमा विधायन समितिमा पुनः विचार हुन निर्देशन सहित फिर्ता पठाउन सम्बन्धित प्रदेश सभामा प्रस्ताव पेश गर्नु पर्दछ र सोही विषयमा सीमितरही सो सभामा छलफल गरी निर्णयार्थ पेश गरिन्छ ।

*अर्को प्रस्ताव पेश गर्न सकिने:* विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले पेश गरेको प्रस्तावमा सहमत नहुने प्रदेश सभा सदस्यले अर्को प्रस्ताव सभामा पेश गर्न सक्दछ र त्यस्तो प्रस्तावमा सभामा नै छलफल हुन वा पुनः समितिमा पठाउन वा अन्य कुनै प्रस्ताव पेश गर्न सक्दछ ।

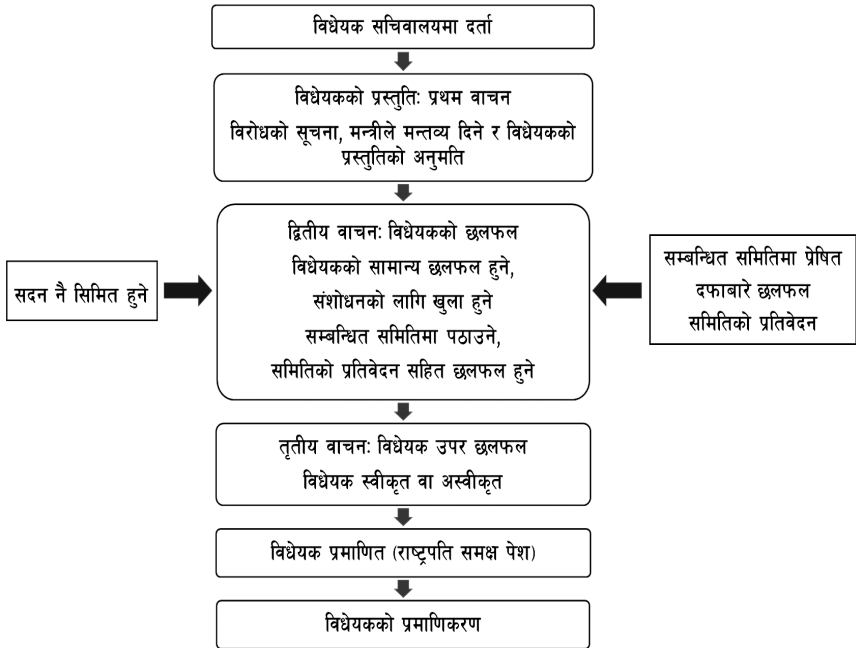
*विधेयक फिर्ता लिने प्रस्ताव:* विधेयकमाथि विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव प्रदेश सभाले स्वीकृत गरेपछि त्यो विषय सभाको सम्पत्ति बन्दछ र सभाको नियमावली बमोजिम त्यसले आफ्नो प्रक्रिया आफैँ अवलम्बन गर्दछ। तथापि, विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले प्रदेश सभाको स्वीकृति लिई जुनसुकै बखत विधेयक फिर्ता लिन सक्दछ। निजले विधेयक फिर्ता लिएमा विधेयकको कारवाही अन्त्य हुन्छ। विधेयक फिर्ता लिने विषयमा कुनै सदस्यको आपत्ति भएमा विधेयक फिर्ता लिने र त्यसमा विरोध गर्ने सदस्यलाई सम्बन्धित सदनमा संक्षिप्त मन्तव्य दिने अनुमति दिइन्छ र सदनको निर्णयार्थ पेश गरिन्छ।

*विधेयक पारित गर्ने प्रस्ताव:* प्रतिवेदनसहित छलफल भएको विधेयकको छलफल समाप्त भएपछि प्रतिवेदनमा उल्लिखित संशोधनलाई प्रदेश सभाको निर्णयार्थ पेश गरिन्छ। प्रदेश सभाबाट प्रतिवेदनमा उल्लिखित संशोधन स्वीकृत भएमा प्रतिवेदन विधेयकको अंग बन्दछ र संशोधन सहित विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव प्रदेश सभामा पेश गरिन्छ। प्रदेश सभाको निर्णय अनुसार विधेयक पारित भएको वा नभएको निर्णय गरिन्छ। विधेयक पारित भएमा वा अस्वीकृत भएमा विधेयकको तृतीय वाचनको कार्य पूरा भएको मानिन्छ।

*विधायन समितिको प्रतिवेदनमा उल्लिखित कुनै संशोधनको विषयमा पुनः* विचार हुन समितिलाई निर्देशन सहित फिर्ता गर्ने प्रदेश सभाको निर्णय भएमा विधायन समितिले सोही विषयमा सीमित रही छलफल गरी पुनः प्रतिवेदन पेश गर्नु पर्दछ र समितिको प्रतिवेदन प्रदेश सभामा पेश भएपछि यसअघि चर्चा भएबमोजिम विधेयक उपर पुनः तृतीय वाचनको प्रक्रिया प्रारम्भ हुन्छ।

*विधेयक पारित भएको प्रमाणित:* प्रदेश सभाबाट विधेयक पारित भएपछि प्रदेश सभामुखले विधेयक पारित भएको व्यहोरा र मितिसहित प्रमाणित गरी प्रमाणिकरणका लागि प्रदेश प्रमुखसमक्ष पठाउनु पर्नेछ। यसरी विधेयक प्रमाणिकरणका लागि पठाउँदा सुरुमा पेश भएको विधेयक र त्यसमा संशोधन गरिएको भए संशोधनसहित मिलाइएको रूपमा तयार भएको प्रति नेपाली कागजमा छापि पेश गरिन्छ।

चित्र ४.३ कानून निर्माण प्रक्रिया: प्रदेश सभाभित्रको संसदीय प्रक्रिया



### विधेयक पारित भएपछिको चरण

प्रदेश सभाबाट पारित भएको विधेयक नेपालको संविधानबमोजिम प्रदेश सभामुखले प्रमाणित गरी प्रमाणीकरण (authentication) का लागि प्रदेश प्रमुखसमक्ष पेश भए पनि प्रदेश प्रमुखबाट विधेयकको प्रमाणिकरण नभई विधेयकले ऐनको रूपमा धारण गर्न सक्दैन । यस अर्थमा प्रदेश सभामा विधेयक पारित भएपछि पनि कानून निर्माण प्रक्रिया पूरा हुँदैन । यस्तै व्यवस्था स्थानीय तहको सभाबाट पारित भएको विधेयकको हकमा पनि रहेको छ ।

विधेयक पारित भएपछिको कानून निर्माण तथा कार्यान्वयनको चरण निम्नानुसार हुन्छ :

- विधेयकको प्रमाणिकरण,
- ऐनको औपचारिक रूपमा सार्वजनिकीकरण,

- ऐनबमोजिम बनाउनु पर्ने प्रत्यायोजित विधायनको निर्माण र
- ऐन कार्यान्वयनको मापन ।

*विधेयकको प्रमाणिकरण:* वेष्टमिनिस्टर शैलीका संसदीय व्यवस्थामा विधेयकमा राष्ट्र प्रमुखबाट स्वीकृति दिने (assent), नेपालको सन्दर्भमा विधेयकको प्रमाणिकरण (authentication), विधेयक पारित गर्ने विधायिकाको अन्तिम कार्य र संसदीय चरणको प्रक्रिया नै ठानिन्छ । किनकि यस शैलीका संसदमा राज्य प्रमुख (राजा वा राष्ट्रपति) लाई संसदको एक अंग मानिने र 'संसद भित्रका राजा (King in Parliament)' को मान्यता बमोजिम राष्ट्र प्रमुखले संसदीय कार्य सम्पादन गरी स्वीकृत (assent) दिने गर्दछ । यस कार्यलाई राजतन्त्रात्मक मुलुकमा शाही स्वीकृति (Royal Assent) भनिन्छ । ब्रिटेन, अष्ट्रेलिया, क्यानाडा, न्यूजिल्याण्डमा यो अभ्यास अवलम्बन हुँदै आएको छ । संघीय संरचना रहेका मुलुकमा संघका एकाइ - राज्य, प्रदेश वा प्रान्तका प्रमुखले विधेयक प्रमाणिकरण गर्ने अभ्यास रहेको छ । भारतको संविधानबमोजिम राज्यपाल प्रदेश विधान सभाका अंग हुने र निजले विधेयक स्वीकृत (assent) गरेपछि मात्र विधेयक ऐन हुन सक्ने व्यवस्था\* गरेको छ ।

नेपालको संविधानबमोजिम संघीय संसदबाट पारित भएको विधेयक त्यस्तो विधेयक उत्पत्ति भएको सदनको सभामुख वा अध्यक्षले प्रमाणित गरी प्रमाणिकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेशगर्नुपर्ने र त्यसरी पेश भएको विधेयक पन्ध्र दिनभित्र राष्ट्रपतिले प्रमाणिकरण गर्ने व्यवस्था छ । प्रमाणिकरण भएको सूचना यथासम्भव चाँडो संघीय संसदका दुबै सदनलाई दिनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ । राष्ट्रपतिबाट विधेयक प्रमाणिकरण भएको सूचना सभामुख वा अध्यक्षले संसदको अधिवेशन भएको अवस्थामा सम्बन्धित सदनलाई जानकारी दिने व्यवस्था रहेको छ । जहाँसम्म प्रदेशको प्रश्न छ, प्रदेश सभाबाट पारित विधेयक प्रदेश प्रमुखले प्रमाणिकरण गरेपछि ऐनको रूप धारण गर्ने र प्रदेश प्रमुख समक्ष पेश भएको विधेयक पन्ध्र दिनभित्र प्रमाणिकरण गरी त्यसको सूचना यथासम्भव चाँडो प्रदेश सभालाई दिनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

*ऐनको औपचारिक रूपमा सार्वजनिकीकरण:* विधेयक ऐन बनेपछि त्यसलाई सर्वसाधारणको जानकारीमा ल्याउन औपचारिक रूपमा प्रकाशन गरी सार्वजनिक गर्नुपर्ने हुन्छ । औपचारिक वा आधिकारिक रूपमा प्रकाशन गर्न प्रदेश राजपत्रमा ऐनको प्रति (text) प्रकाशन गर्नु पर्दछ ।

\* Consitution of India, 1950 Art. 200

*प्रत्यायोजित विधायनको निर्माण:* प्रदेश सभाबाट विधेयक पारित भई प्रमाणिकरण भएपछि सामान्यतः ऐन निर्माण गर्ने कार्य पूरा भएको मानिन्छ । तथापि, ऐनमा प्रत्यायोजित विधायनको अधिकार व्यवस्था भएको रहेछ भने प्रत्यायोजित विधायन बनाउने काम पूरा नभएसम्म पारित भई प्रमाणिकरण भएको ऐन पूर्ण रूपमा कार्यान्वयनमा आउन सक्दैन । तसर्थ, प्रत्यायोजित विधायनको व्यवस्थापन पनि विधेयक पारित भएपछिको ऐन निर्माण प्रक्रियाको एक महत्वपूर्ण चरण मान्नु पर्ने हुन्छ । प्रत्यायोजित विधायन निर्माण गर्ने व्यवस्थाअन्तर्गत प्रदेश सरकार वा अन्य उपयुक्त अधिकारीबाट नियमावली, विनियमावली, आदेश, निर्देशिका वा कार्यविधि बनाई प्रकाशन गर्नुपर्ने हुन्छ । यसरी प्रकाशन भएपछि ऐन (कानून) निर्माण गर्ने काम पूरा भएको मानिन्छ ।

*ऐन कार्यान्वयन मापन:* विधायिकाबाट पारित भएको विधेयक प्रमाणीकरण भई यसले ऐनको रूप धारण गरेपछि त्यसअन्तर्गत बनाउनु पर्ने वा प्रकाशन गर्नुपर्ने प्रत्यायोजित विधायनको काम पूरा गरी ऐन निर्माण गर्ने काम पूर्ण रूपमा पूरा भएको र कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पूर्वशर्त बाँकी नभई पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन आएको मानिन्छ । संसदीय शासन प्रणालीमा विधायिको मुख्य काम ऐन निर्माण गर्नु हो र ऐन निर्माण र त्यससँग सम्बन्धित अन्य काम पूरा भएपछि त्यसको कार्यान्वयन गर्ने बाँकी काम कार्यपालिकाको रहेको मानिन्छ । तर, पछिल्लो समयमा ऐन निर्माण प्रक्रियाको मान्यतामा आएको नवीनतम अवधारणा अनुसार ऐन निर्माण हुँदा विधायिकाको कार्यभार पूरा भएको मानिँदैन । कानून निर्माण गर्ने परम्परागत कार्यको अतिरिक्त जुन उद्देश्य र प्रयोजनका लागि ऐन निर्माण भएको थियो, त्यस्तो उद्देश्य र प्रयोजन हासिल भयो वा भएन त्यसको अनुगमन र मूल्यांकन गर्ने जिम्मेवारी पनि विधायिकाको नै भएकोले ऐन कार्यान्वयनको मापन गर्नुपर्ने हुन्छ । यसरी ऐन कार्यान्वयन मापन प्रक्रिया पनि कानून निर्माणको नै प्रक्रिया मानिन्छ, जसलाई 'उत्तरविधायिकी परीक्षण (post-legislative scrutiny)' भनिन्छ । यस प्रयोजनका लागि विधायिकासमक्ष सरकार वा स्वतन्त्र व्यक्तिले ऐन कार्यान्वयनको स्थितिका सम्बन्धमा प्रतिवेदन पेश गर्ने र त्यसको आधारमा विधायिकाले कार्यान्वयन मापन गरी ऐनमा गर्नुपर्ने कुनै सुधार भए त्यसको लागि निर्देशन दिन सक्दछ ।

## ४.११ स्थानीय तहको कानून निर्माण प्रक्रिया

सारभूत रूपमा संघीय तह र प्रदेश तहको कानून निर्माण प्रक्रियामा खास फरक नभए तापनि स्थानीय तह र प्रदेश तहको कानून निर्माण प्रक्रियामा केही फरक देखिन्छ। स्थानीय तहले संविधानको अनुसूची-८ र ९ मा उल्लिखित विषयमा तथा अन्य विषयमा कानून बनाउन सक्ने र त्यस्तो अधिकार गाउँ सभा र नगर सभाले प्रयोग गर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्र रहेको विषयमा कानून बनाउँदा गाउँसभा वा नगर सभाबाट ऐन पारित गरी वा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ बमोजिम त्यस्तो ऐनको अधीनमा रही आ-आफ्नो कार्यपालिकाले नियम, निर्देशिका, कार्यविधि वा मापदण्ड बनाई प्रयोगमा ल्याउन सक्दछन् । प्रदेश सरकारमा जस्तै ऐन बनाउने व्यवस्थापकीय अधिकार गाउँसभा वा नगरसभा रहेका विधायिका र प्रत्यायोजित विधायनअन्तर्गत स्थानीय कार्यपालिकाले कानून बनाउन सक्ने संवैधानिक र कानूनी व्यवस्था रहेको छ । यस प्रयोजनका लागि प्रदेश सभाले प्रक्रिया निर्धारणका लागि कानून बनाउन सक्ने संवैधानिक व्यवस्थाबमोजिम प्रायः प्रदेश सभाले ऐन निर्माण गरेका छन् । प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गतको कानून निर्माण स्थानीय कार्यपालिकाको निर्णयबमोजिम हुने हुनाले त्यस सम्बन्धमा यस आलेखमा चर्चा गरिएको छैन । जहाँसम्म स्थानीय सभाले निर्माण गर्ने ऐनको प्रश्न छ, संघीय वा प्रदेश तहमा जस्तै स्थानीय तहको ऐन निर्माण गर्ने प्रक्रियालाई मोटामोटी रूपमा पूर्व विधायिकी, विधायिकी र उत्तरविधायिकी तीन चरणमा वर्गीकरण गर्न सकिन्छ ।

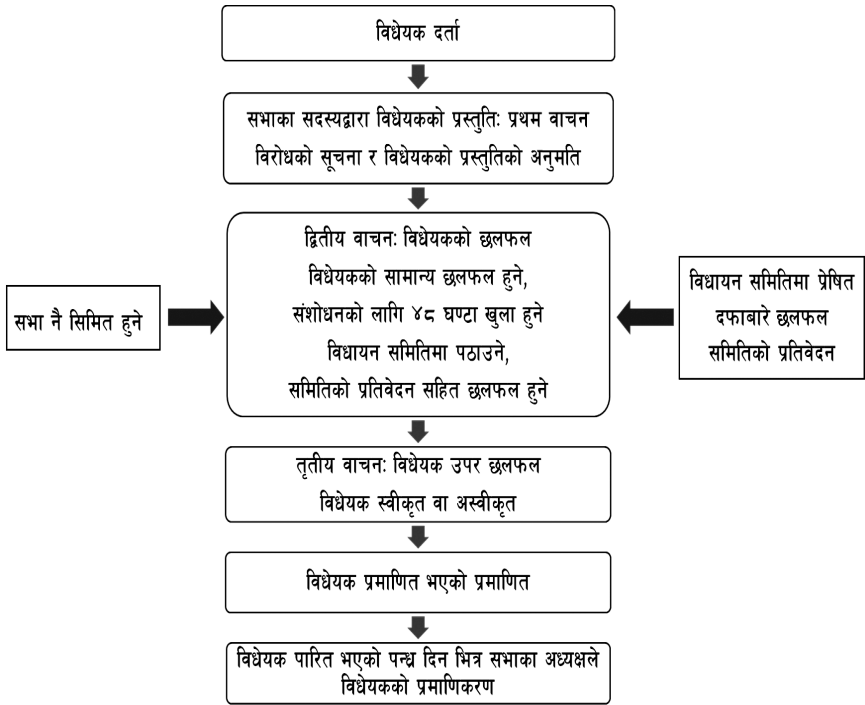
*पूर्व विधायिकी चरण:* पूर्व विधायिकी चरणअन्तर्गत स्थानीय तहले गाउँसभामा वा नगरसभामा विधेयकको मस्यौदा प्रस्तुत गर्नु अघिको प्रक्रिया पर्दछन् । प्रदेशले स्थानीय तहको कानून निर्माण प्रक्रियासम्बन्धी ऐन, उदाहरणका लागि गण्डकी प्रदेश सभाले बनाएको स्थानीय तहको कानून निर्माण प्रक्रियासम्बन्धी ऐन, २०७५, बमोजिम कुनै पनि स्थानीय तहले कुनै पनि विधेयकको मस्यौदा गर्नुअघि संघीय, प्रदेश तहका कानून लगायतका विषयमा विचार गरी अवधारणापत्र तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । त्यस्तो अवधारणापत्रमा ऐन निर्माण गर्नुपर्ने कारण, संघीय र प्रदेश कानूनको स्थिति तथा अपेक्षा गरिएको उपलब्धि आदि उल्लेख गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । अवधारणापत्रबमोजिम मस्यौदा तयार गर्न कार्यपालिकाले एक कानून तर्जुमा समिति गठन गर्ने र सो समितिले

स्थानीय स्तरमा सुभावाव संकलन गरी मस्यौदा तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । कानून तर्जुमा समितिले तयार गरेको विधेयकको मस्यौदा कार्यपालिकाबाट स्वीकृत भएपछि गाउँसभा वा नगरसभामा पेश गर्ने सो ऐनमा व्यवस्था रहेको देखिन्छ । संघीय संसद वा प्रदेश सभामा जस्तै स्थानीय तहमा 'सरकारी' र 'गैरसरकारी' विधेयकको अवधारणा रहेको छैन । संघीय तह वा प्रदेश तहमा जस्तै विधेयकका सम्बन्धमा अन्तर मन्त्रालय परामर्श वा सिद्धान्त स्वीकृतिजस्तो व्यवस्था स्थानीय तहको सन्दर्भमा आकर्षित हुने देखिन्छ । तथापि, विधेयकको मस्यौदामा उल्लिखित विषयमा आर्थिक टिप्पणी, व्याख्यात्मक टिप्पणी र संशोधन गर्ने विधेयक भए तीन महले आवश्यक हुने व्यवस्था उल्लेख भएको पाइन्छ ।

*विधायिकी चरण:* स्थानीय तहको सन्दर्भमा विधायिकी चरण भन्नाले कार्यपालिकाले स्वीकृत गरेको विधेयकको मस्यौदा स्थानीय सभामा पेश भएपछिको ऐन निर्माण प्रक्रिया बुझिन्छ । यो चरण विधेयकको मस्यौदाको सूचना दिएपछि प्रारम्भ हुन्छ, भने विधेयक पारित गरी प्रमाणिकरण भएपछि पूरा हुन्छ । स्थानीय तहको ऐन निर्माणसम्बन्धी यो चरणमा प्रदेश सभाले बनाउने ऐनमा प्रदेश सभाले अपनाउने अभ्यासलाई अवलम्बन गर्नुपर्ने गरी प्रदेश कानूनमा प्रक्रिया निर्धारण गरिएको पाइन्छ ।

विधेयकको मस्यौदा पेश हुने कम्तिमा दुई दिनअघि नै स्थानीय सभाका सदस्यलाई वितरण गर्नुपर्ने र कुनै सदस्यले विरोधको सूचना दिन चाहेमा कम्तिमा एक दिनअघि नै दिनु पर्ने कार्यविधि अवलम्बन गर्न सकिने हुन्छ । प्रदेश सभामा जस्तै विधेयक प्रस्तुत गर्ने, सामान्य छलफल हुने, त्यसपछि संशोधनका लागि अठचालिस घण्टाको समय दिइने, सभाभित्र नै वा छुट्टै समिति गठन गरी समितिमा छलफल हुने र समितिले प्रतिवेदन पेश गरेपछि प्रतिवेदनसहित विधेयकउपर छलफल हुने र बहुमतबाट विधेयक पारित हुने कार्यविधि सो ऐनमा निर्धारण गरिएको देखिन्छ । साथै, प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयक फिर्ता लिन सक्ने व्यवस्था पनि स्थानीय तहको प्रक्रियासम्बन्धी कानूनमा रहेको देखिन्छ । स्थानीय तहबाट पारित भएको विधेयक पारित भएको पन्द्र दिनभित्र सभाको अध्यक्षले प्रमाणिकरण गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । प्रमाणिकरण भएपछि विधेयक ऐन बन्दछ ।

चित्र ४.४ कानून निर्माण प्रक्रिया: स्थानीय तहको सभाभित्रको संसदीय प्रक्रिया



उत्तरविधायिकी चरण: विधेयकको प्रमाणिकरण भएपछि पनि स्थानीय तहका कानून निर्माण गर्ने काम पूरा हुँदैन । प्रमाणिकरण भएको विधेयक ऐनको रूपमा स्थानीय राजपत्रमा प्रकाशन गर्ने तथा सो ऐनबमोजिम बनाउनु पर्ने आवश्यक नियम, निर्देशिका, कार्यविधि तथा मापदण्ड स्थानीय कार्यपालिकाले ऐन कार्यान्वयन हुन सक्ने गरी निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ । साथै, गाउँपालिका वा नगरपालिकाले बनाएको कानून प्रदेश सरकार र नेपाल सरकार पठाउनु पर्ने जिम्मेवारी पनि यसै चरणमा पर्दछ ।

जहाँसम्म ऐन कार्यान्वयन मापन वा उत्तरविधायिकी परीक्षणको प्रश्न छ, संघीय वा प्रदेश ऐनको सन्दर्भमा यो विषय कठिन, पेचिलो र जटिल भएको अवस्थामा स्थानीय तहले बनाएको ऐनको लागि हाल यो व्यवहारिक नदेखिएकोले यहाँ चर्चा गरिएको छैन ।

## ४.१२ प्रदेश तथा स्थानीय तहको कानून निर्माण प्रक्रियामा गर्नुपर्ने सुधार

नेपालको संविधानबमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहको कानून निर्माण गर्ने अधिकारको सूची आफैँमा व्यापक भएको र त्यसपछि व्यवस्था भएका केही संघीय कानूनले यसलाई पुनर्पुष्टी पनि गरेका छन् । संघीय संरचनामा एक स्वायत्त सरकारको रूपमा स्थानीय तहको व्यवस्था भई संघीय एकाइको हैसियतमा अधिकारको सूची व्यवस्था हुनु र संघ वा प्रदेशको मातहतमा नरहनु आफैँमा एक सुखद विषय हो र भविष्यमा हाम्रो अनुभव अन्य मुलुकका लागि पनि अनुकरणीय हुन सक्दछ । तथापि, संविधानमा रहेका केही अस्पष्ट विषयलाई थप सुधार गरी स्पष्ट गरिएको अवस्थामा प्रदेश तथा स्थानीय तहको कानून निर्माण गर्ने अधिकार तथा प्रक्रिया अझ बढी फराकिलो हुन सक्ने थियो । प्रदेश र स्थानीय तहको कानून निर्माण र कार्यान्वयन प्रक्रियालाई व्यवस्थित र व्यावहारिक बनाउन निम्न विषयहरूमा सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ :

१. 'अनुसूची-५ र ६ सँग सम्बन्धित विषयमा आवश्यक फौजदारी तथा देवानी कानून' विषय संघ र प्रदेशको साझा अधिकारको सूचीअन्तर्गत अनुसूची-७ मा समावेश गर्नुपर्ने । यसले गर्दा समग्र फौजदारी र देवानी कानूनको विषय संघ र प्रदेशको अधिकार हुने स्पष्ट भई सो बाहेक अनुसूची-५ र अनुसूची-६ अन्तर्गतका विषयमा संघ र प्रदेशले कानून निर्माण गर्दा त्यस्तो विषयमा आवश्यक हुने कानून निर्माण प्रक्रियामा प्रदेशले समेत कैद सजाय हुने गरी कसूरको परिभाषा गर्न र सजाय निर्धारण गर्न सहज हुने हुन्छ ।
२. नेपालको संविधानको धारा १५१ को उपधारा (२) बमोजिम सो धाराको उपधारा (१) मा लेखिए बाहेक जिल्ला अदालतको क्षेत्राधिकार र कार्यविधि संघीय कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ । सोही धाराको उपधारा (१) बमोजिम प्रदेश कानूनबमोजिम गठित स्थानीय अदालतको पुनरावेदन सुन्ने अधिकार जिल्ला अदालतलाई हुने भए तापनि प्रदेश कानूनबमोजिम सुरु क्षेत्राधिकार सिर्जना हुन नसक्ने देखिन्छ । प्रदेश कानूनबमोजिम चलाउनु पर्ने फौजदारी तथा देवानी विषयका मुद्दाको सुनुवाई जिल्ला अदालतबाहेक अर्को अदालतसमक्ष हुनै सक्दैन । तसर्थ, प्रदेश कानूनबमोजिम पनि जिल्ला अदालतको क्षेत्राधिकार कायम हुन सक्ने व्यवस्था हुने गरी संविधानमा आवश्यक व्यवस्था हुन वाञ्छनीय देखिन्छ ।

३. संविधानको अनुसूची-९ मा रहेका साभा अधिकारका विषयमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले कानून निर्माण गर्न सक्छन् । यो व्यवस्था आफैँमा अनुपयुक्त होइन । तर, प्रारम्भिक चरणमा रहेको नेपालको संघीय प्रणालीमा साभा अधिकारको विषयमा माथिल्लो तहका संघीय एकाइलाई आफ्नो अधिकार विस्तार गर्ने वा तलको अधिकारमा हस्तक्षेप गर्ने माध्यम बन्न सक्ने जोखिम हुन्छ । स्थानीय तहलाई साभा अधिकारको विषयमा आफ्नो हक स्थापित गर्न चुनौतीपूर्ण छ । संघ र प्रदेशले आ-आफ्नो अनुकूलअनुसार कानून बनाएपछि स्थानीय तहको लागि बाँकी ठाउँ नरहन सक्छ । तसर्थ, स्थानीय तहको हकमा बढीभन्दा बढी अधिकार एकल अधिकार सूचीमा नै समावेश गर्नु उपयुक्त हुने हुँदा यो विषयमा थप विमर्श र विचार गर्नुपर्ने हुन्छ ।
४. संविधानको धारा २२४ बमोजिम गाउँ कार्यपालिका अध्यक्ष र उपाध्यक्ष तथा नगर कार्यपालिकाको अध्यक्ष र उपाध्यक्ष क्रमशः गाउँसभा र नगरसभाको पदेन अध्यक्ष र उपाध्यक्ष भई कार्यसम्पादन गर्ने विषयले गाउँसभा वा नगरसभामा विधेयक, वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम वा बजेट पेश गर्दा प्रक्रियागत असहज हुने स्पष्ट छ । आफैँले तयार गरेको नीति तथा कार्यक्रम, बजेट वा विधेयक आफैँ अध्यक्ष रहेको सभामा आफैँले पेश गर्नुपर्ने अवस्थामा सुधार गरी गाउँसभा वा नगरसभाको अध्यक्ष गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाको सदस्यबाहेकको त्यस्तो सभाको सदस्य हुने गरी संविधानमा सुधार हुन वाञ्छनीय देखिन्छ ।

# नेपालमा वित्तीय संघीयता: अभ्यास, चुनौती र आगामी कार्यदिशा

राजन खनाल  
त्रिलोचन पोख्रेल  
अनिता पौडेल

## ५.१ परिचय

नेपालको संविधानले संघीय शासन प्रणालीलाई अवलम्बन गरेपछि, राज्यका अधिकार र जिम्मेवारी तीन तहका संघीय एकाइहरूमा बाँडफाँट गरिएको छ। संघीय प्रणालीका राजनीतिक, प्रशासनिक र वित्तीय आयामहरू रहेका हुन्छन्। संघीयताको मुख्य आधारहरूमध्ये एउटा महत्वपूर्ण तर जटिल पक्ष वित्तीय संघीयता हो। संविधानले प्रदान गरेको राजनीतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक र आर्थिक अधिकारहरूको प्रयोग गरी नागरिकका आकांक्षाहरू पूरा गर्न वित्तीय स्रोतको कुशल तथा समन्यायिक वितरण र व्यवस्थापन महत्वपूर्ण हुन्छ। संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई राज्यका संघीय एकाइको रूपमा परिभाषित गर्दै निश्चित सैद्धान्तिक आधारमा अधिकारको विभाजन गरेको छ। ती अधिकारको समुचित प्रयोग गर्दै समृद्ध नेपालको निर्माण र लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीलाई सुदृढ बनाउँदै नागरिकलाई गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्ने अबको कार्य दिशा हुनुपर्दछ।

नेपाल केन्द्रीकृत एकात्मक शासकीय प्रणालीबाट संघीय प्रणालीमा प्रवेश गरेको हो। संविधानअनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका संरचना तयार भई जिम्मेवारी बहन गर्न थालेको केही वर्ष मात्र भएको छ। यो अवधिमा संवैधानिक व्यवस्थाअनुसार राज्यका संरचनाहरू निर्माण गर्ने र संस्थागत गर्ने प्रयासहरू भएका छन्। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधानले प्रदान गरेका अधिकारलाई कार्यान्वयन गर्न आवश्यक आधारभूत कानूनी, संगठनात्मक र भौतिक पूर्वाधारहरूको विकास गरिरहेका छन्। ती कार्यहरूलाई संविधान र नागरिकको अपेक्षा अनुरूप पूरा गर्न वित्तीय स्रोतको न्यायोचित वितरण गर्ने प्रणाली आवश्यक हुन्छ। यसलाई नै हामी वित्तीय संघीयता भनेर बुझ्दछौं।

यो लेखमा वित्तीय संघीयताका सैद्धान्तिक पक्षहरू, नेपालको संविधान र कानूनले वित्तीय संघीयताका बारेमा गरेका व्यवस्था, त्यसको अभ्यास र कार्यान्वयनका क्रममा देखिएका चुनौतीहरूको बारेमा चर्चा गरिएको छ। लेखको उद्देश्य नेपालले वित्तीय संघीयताको लागि

भएका संवैधानिक, कानूनी, नीतिगत व्यवस्था र अभ्यासको विश्लेषण गरी पाठकहरूलाई सहज रूपमा जानकारी प्राप्त गर्ने श्रोत तयार गर्नु हो । यसकासाथै संघीयता कार्यान्वयनको सुरुवाती चरणमा भएका प्रयासहरूलाई समालोचना गर्नु पनि हो ।

यो लेख मूलतः नेपालको संविधान र कानूनमा रहेका वित्तीय संघीयतासम्बन्धी व्यवस्थाहरूको विश्लेषणमा आधारित रहेको छ । यसकासाथै वित्तीय संघीयतालाई कार्यान्वयन गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले वित्तीय स्रोतको वितरणमा अपनाएका प्रणालीहरू, अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासबाट नेपालको लागि हुने सिकाइ, वित्तीय संघीयतालाई प्रभावकारी बनाउन गरिनुपर्ने कार्यहरूसमेत समेटिएको छ । त्यसको लागि संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहका बजेट विनियोजन, कानूनी दस्तावेजहरू, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू र अन्य सान्दर्भिक राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय सन्दर्भ सामग्रीहरूलाई उपयोग गरिएको छ ।

हालसम्म पनि नेपाल संघीयता कार्यान्वयनको सुरुवाती चरणमा रहेको हुनाले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका निर्णय तथा कार्यप्रणालीहरू गतिशील छन् । यो लेखमा ती गतिशीलतालाई पूर्णरूपमा समेट्न सकिएको छैन । लेखमा राखिएका तथ्यांक र जानकारीलाई समय सन्दर्भअनुसार विश्लेषण गरिनु पर्दछ । कार्यान्वयनको चरणमा हुने परिवर्तनलाई निरन्तर अद्यावधिक गर्दै जानुपर्ने हुन्छ । यसैगरी तथ्यांकको पर्याप्त उपलब्धता हुन नसक्नु यो लेखको अर्को सीमा हो ।

## ५.२ वित्तीय संघीयताको सैद्धान्तिक अवधारणा

संविधानले संघीय एकाइहरूमा कार्य जिम्मेवारीको बाँडफाँट गरेको हुन्छ । यो कार्यजिम्मेवारी पूरा गर्न प्रशासकीय संरचनाहरू पनि आवश्यक हुन्छ । ती कार्य जिम्मेवारीहरू सम्पादन गर्न संघीय एकाइहरूलाई आर्थिक श्रोतको आवश्यकता पर्दछ । तोकिएका कार्य जिम्मेवारीलाई सम्पादन गर्न आर्थिक श्रोतको व्यवस्थापन गर्ने परिपाटीलाई नै वित्तीय संघीयता भनिन्छ । अर्को अर्थमा वित्तीय संघीयताले तहगत सरकारका राजनीतिक, सामाजिक र आर्थिक अधिकारको प्रयोग र कार्यजिम्मेवारी सम्पादन गर्नको लागि आवश्यक वित्तीय श्रोतको व्यवस्था र त्यसको प्रयोग गर्ने प्रणालीका सैद्धान्तिक, संवैधानिक, कानूनी र राजनीतिक व्यवस्था र प्रक्रियालाई बुझाउँदछ । वित्तीय संघीयतामा सामान्यतः कार्यजिम्मेवारीको बाँडफाँट, राजस्वको जिम्मेवारी, वित्तीय हस्तान्तरण, सार्वजनिक ऋण लिने अधिकार र सार्वजनिक खर्च गर्ने विषय र त्यसका प्रक्रियाहरू समेटिएका हुन्छन् ।

संघीय प्रणाली भएका देशहरूमा संघीय तहहरूबीच समान प्रकारको कार्यजिम्मेवारी रहेको पाईदैन । कतिपय देशहरूमा दुई तहको संघीय प्रणाली छ (क्यानडा, भारत, पाकिस्तान, स्पेन, अस्ट्रेलिया आदि) भने अन्य केही देशहरूमा तीन तहको संघीय प्रणाली (ब्राजिल, दक्षिण अफ्रिका, स्वीट्जरल्यान्ड, जर्मनी, नेपाल, आदि) रहेको छ । नेपालले पनि तीन तहको संघीय प्रणाली अवलम्बन गरेको छ । नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई संघीय एकाइको रूपमा परिभाषित गर्दै तीनतहको एकल र साझा अधिकारको जिम्मेवारी पनि तोकेको छ । ती जिम्मेवारीको कार्यान्वयनको लागि आवश्यक आर्थिक श्रोतको व्यवस्थापन नै वित्तीय संघीयताको आधारभूत कार्य हो । समग्रमा भन्नुपर्दा संघीय एकाइहरूबीचको आर्थिक प्रणालीको व्यवस्थापन नै वित्तीय संघीयताको मूलभूत पक्ष हो भन्न सकिन्छ ।

संघीय प्रणालीमा राजनीतिक अधिकारको बाँडफाँट जस्तै आर्थिक अधिकारको बाँडफाँटको महत्व रहेको हुन्छ । राजनीतिक अधिकार र आर्थिक अधिकारको बाँडफाँटबीच सन्तुलन हुन नसक्दा संघीय प्रणालीको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सक्दैन भने यसले संघीय एकाइहरूबीच द्वन्द्व पनि निम्त्याउँछ । आर्थिक श्रोतको विषयलाई लिएर संघीय एकाइहरूबीच संवैधानिक र राजनीतिक द्वन्द्व भएका विभिन्न उदाहरणहरू छन् । जस्तै भारतको कर्नाटक र तमिलनाडु राज्यबीच काभेरी नदीको पानीको उपयोगलाई लिएर भएको द्वन्द्व हालसम्म समाधान भएको छैन । त्यस्तै उत्तरी सुडान र दक्षिणी सुडानबीच भएको खनिज तेलको द्वन्द्व वा नाईजेरियाका विभिन्न राज्यहरूबीच प्राकृतिक श्रोतको प्रयोगमा भएका द्वन्द्व उदाहरणमा पर्दछन् । त्यस्ता द्वन्द्वहरूले हिंसात्मक रूपसमेत लिने गरेका छन् । संघीय प्रणालीको मर्मअनुसार आर्थिक अधिकारको व्यवस्थापन नहुँदा नागरिकले प्राप्त गर्ने सेवासमेत प्रभावित हुन्छ भने संघीय एकाइहरूबीच सुमधुर सम्बन्ध पनि रहन सक्दैन ।

वित्तीय संघीयतामा केही स्थापित सिद्धान्तहरूलाई आधार मानिएको हुन्छ । वित्तीय संघीयताको पहिलो सिद्धान्त वा आधार भनेको नै संघीय एकाइहरूबीच प्रत्यायोजित कार्यजिम्मेवारी अनुरूपको आर्थिक श्रोतको व्यवस्थापन हो । यसलाई आर्थिक अधिकारको निक्षेपण पनि भनिन्छ । संघीय प्रणालीमा राज्यशक्तिको बाँडफाँट गरिन्छ । यस्तो बाँडफाँटले आर्थिक दायित्व सिर्जना गर्दछ । त्यसको लागि आर्थिक श्रोतको आवश्यकता पर्दछ । आर्थिक दायित्व र श्रोतबीच सन्तुलन भएन भने वित्तीय असमानता हुन्छ । यस्तो असमानताले संघीय एकाइहरूको कार्य प्रणाली र प्रभावकारिता कमजोर हुन्छ भने नागरिकको अधिकारको प्रत्याभूति हुन सक्दैन । वित्तीय संघीयताको अर्को सिद्धान्त भनेको संघीय एकाइहरूबीच हुने

आर्थिक क्षमता र श्रोतको असन्तुलनलाई न्यूनीकरण गर्नु हो । नेपालको संविधानले सबै प्रदेश वा स्थानीय तहहरूलाई समान राजनीतिक अधिकार र कार्यजिम्मेवारी तोकेको छ । तर सबै प्रदेश वा स्थानीय तहको आर्थिक क्षमता र संभावना समान छैन । यस्तो असमान आर्थिक क्षमताको प्रभाव उनीहरूको कार्य सम्पादनमा पर्न जान्छ । वित्तीय संघीयताले त्यस्तो आर्थिक असमानतालाई कम गर्न श्रोतको वितरणका विभिन्न उपायहरू स्पष्टरूपमा उल्लेख गर्नुपर्ने हुन्छ ।

सिद्धान्ततः संघीय एकाइहरूलाई आफ्नो खर्चको आवश्यकता पूरा गर्नको लागि वित्तीय श्रोतको सुनिश्चितता हुनुपर्दछ र त्यस्तो श्रोत संघीय एकाइहरूको आफ्नो नियन्त्रण वा अधिकार क्षेत्रभित्र हुनु आवश्यक छ । तर सबै संघीय एकाइहरूसँग पर्याप्त आर्थिक क्रियाकलाप र श्रोत हुँदैन । यसैले त्यस्तो अवस्थामा अधिकार क्षेत्रभित्रको कार्यसम्पादनमा सहजता होस् भनेर श्रोतको बाँडफाँट न्यायोचित बनाउने प्रणालीको अवलम्बन गरिन्छ । विभिन्न देशहरूले वित्तीय श्रोत र अधिकारको बाँडफाँटका भिन्नभिन्न आधार र प्रणालीहरू अवलम्बन गरेका छन् । ती आधार र प्रणालीमा केही स्थापित समानता र आधारहरू रहेका छन्, जस्तो, कार्य जिम्मेवारीको बाँडफाँटको आधार, कर तथा गैरकरको अधिकार, राजस्वको बाँडफाँट आदिमा केही स्थापित सिद्धान्तहरूलाई आधार मान्ने गरिन्छ ।

वित्तीय संघीयताको सिद्धान्तलाई पहिलो पुस्ता (सन् १९५० देखि १९९०) र दोश्रो पुस्ता (सन् १९९० पछि) का सिद्धान्त भनेर पनि उल्लेख गरिन्छ । पहिलो पुस्ताको सिद्धान्त रिचार्ड मस्ग्रेभ (१९५९) र वालेस ओएट्स (१९७२) ले प्रतिपादन गरेका हुन् । पहिलो पुस्ताको सिद्धान्त आर्थिक प्रणाली र समग्र वित्तीय स्थायित्वमा आधारित थियो । जसअनुसार संघीय एकाइहरूलाई आवश्यकता अनुरूपको आर्थिक श्रोतको सुनिश्चितता गर्न र आर्थिक स्थायित्वको लागि मुख्य आर्थिक अधिकारहरू संघीय सरकारमा रहनुपर्ने र प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूलाई वित्तीय हस्तान्तरणमार्फत् श्रोतको सुनिश्चितता गरिनु उपयुक्त हुने तर्क गरिएको थियो । पहिलो पुस्ताको वित्तीय संघीयताले आधारभूत सार्वजनिक सेवाका कामहरू प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमार्फत् गर्ने र सोको लागि आवश्यक श्रोतलाई पनि निक्षेपण गर्ने तर आर्थिक स्थायित्व र आयको वितरणजस्ता अधिकारहरू भने संघीय सरकारमा हुनु राम्रो हुने तर्क गरेको छ । यसका साथै, कार्यजिम्मेवारी र श्रोतको विभाजन गर्दा त्यसको कुशलता, सार्वजनिक सेवाको गुणस्तर, नागरिकको हित जस्ता आधारभूत मान्यतालाई पनि ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । वित्तीय संघीयताको पहिलो पुस्ताको सिद्धान्तलाई वित्तीय विकेन्द्रीकरणको आधारको रूपमा पनि लिइन्छ । तर वित्तीय विकेन्द्रीकरणले समग्र

आर्थिक स्थायित्वमा पार्न सक्ने प्रभावलाई पनि ध्यान दिएको हुन्छ । कतिपय अवस्थामा विकेन्द्रीकरणले वित्तीय स्थायित्वमा प्रतिकूल प्रभाव पार्ने भएकाले आर्थिक अधिकारको विभाजन गर्दा उक्त पक्षलाई पनि ध्यान दिनु आवश्यक हुन्छ । जस्तै राज्यको वित्तीय तथा मौद्रिक नीतिहरूले आर्थिक विकासको स्थायित्वमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्ने भएकाले ती अधिकारहरू संघीय सरकारमा रहनु उपयुक्त हुन्छ । तर सार्वजनिक सेवा प्रवाहका कार्यहरू र तीसँग सम्बन्धित आर्थिक अधिकारहरू प्रदेश र स्थानीय तहमा विकेन्द्रित गर्नु वाञ्छनीय हुन्छ । त्यसैगरी, आयको वितरण पनि संघीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र रहनु उपयुक्त हुन्छ । आयको वितरण गर्दा समग्र राष्ट्रिय आर्थिक अवस्था, आयको श्रोत तथा वितरणको सूचक र प्रणाली, सामाजिक न्याय तथा कुशलता जस्ता विषयहरूमा ध्यान दिनु आवश्यक हुन्छ ।

अर्कोतर्फ, दोश्रो पुस्ताको सिद्धान्तले राजनीतिक अधिकार र प्रणालीलाई आधार मानेर आर्थिक अधिकारहरूको बाँडफाँट गर्ने र त्यसो गर्दा तल्लो तहका संघीय एकाइहरूमा आर्थिक अधिकारको निक्षेपण गर्नुपर्ने मान्यता राख्दछ । कार्यजिम्मेवारीको विभाजन गर्दा सार्वजनिक सेवालाई प्रदेश र स्थानीय सरकारमार्फत् नागरिकसमक्ष पुऱ्याउने र ती कार्यहरू सम्पादन गर्न उनीहरूलाई आर्थिक रूपले पनि स्वायत्त बनाउनु पर्ने हुन्छ । यो सिद्धान्तले सरकार संचालनको राजनीतिक प्रक्रिया र त्यसले सार्वजनिक कार्यसम्पादनमा पार्ने प्रभावको बारेमा ध्यान दिनुपर्ने र त्यसलाई सम्बोधन गर्न आर्थिक अधिकारको बाँडफाँट गर्नुपर्नेमा जोड दिएको छ ।

सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले सधैं नागरिकको हितमा काम गर्छन् भन्न सकिँदैन । त्यसैले उनीहरूलाई राजनीतिक र कानूनीरूपले जिम्मेवार बनाउन कार्यजिम्मेवारीको स्पष्ट बाँडफाँट गरी राजनीतिक र वित्तीय जवाफदेहिता तोक्नु आवश्यक हुन्छ । अधिकार र जिम्मेवारीलाई विकेन्द्रीकरण गर्दा सार्वजनिक पदाधिकारीमाथि नागरिकको निगरानी बढ्ने भएकाले उनीहरूलाई जवाफदेही बन्न अभिप्रेरित गर्दछ । त्यसैले दोश्रो पुस्ताको सिद्धान्तले अधिकारको विकेन्द्रीकरणमा जोड दिन्छ । तर अधिकारको निक्षेपणले ल्याउने बाह्य वितरण प्रभाव (spillover effect) को सम्बोधन हुन सकेन भने त्यसले समग्र सेवा प्रवाह र अधिकारको प्रयोगमा नकारात्मक प्रभाव पार्न सक्छ । त्यसैले धेरै बाह्य वितरण प्रभाव हुने कार्यजिम्मेवारीहरू माथिल्लो तहको सरकारमा रहनु उचित मानिन्छ ।

दोश्रो पुस्ताको सिद्धान्तले केन्द्रकृत राजनीतिक तथा आर्थिक प्रणालीले ल्याउने क्षेत्रीय असन्तुलन र श्रोतसाधनको केन्द्रकृत बाँडफाँटको नकारात्मक असरलाई कम गर्न

राजनीतिक तथा आर्थिक अधिकारको निक्षेपणमा जोड दिन्छ। जसले गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहहरू स्वायत्त र नागरिकप्रति जवाफदेही हुन्छन् भन्ने मान्यता राख्छ। विश्वका संघीय राज्यहरू पछिल्लो समयमा यही सिद्धान्तबाट प्रभावित भएको पाईन्छ।

### ५.३ वित्तीय संघीयताका आयामहरू

वित्तीय संघीयताले चारवटा आयामहरूलाई समेट्छ - खर्चको जिम्मेवारी, राजस्वको अधिकार, वित्तीय हस्तान्तरण र ऋणको अधिकार (चित्र ५.१)। यी चारवटै आयामहरूका सैद्धान्तिक, संवैधानिक, कानूनी र व्यवहारिक आधारहरू हुन्छन्। तर देशको राजनीतिक तथा आर्थिक अवस्था र संविधान निर्माणका समयमा भएका सहमतिअनुसार संविधान तथा कानूनमा फरक-फरक व्यवस्थाहरू गरिएको हुनसक्छ। यो खण्डमा वित्तीय संघीयताका चारवटै आयामहरूको बारेमा चर्चा गरिएको छ।

चित्र ५.१ वित्तीय संघीयताका आयामहरू



#### ५.३.१ खर्चको जिम्मेवारी

वित्तीय संघीयताको आधारभूत मान्यता नै सम्बन्धित तहको जिम्मेवारी निर्वाह गर्न चाहिने खर्चको आवश्यकता पहिचान गर्ने र त्यसको लागि आवश्यक श्रोतसाधानको

व्यवस्था गर्नु हो । खर्चको आवश्यकता भन्नाले संघीय एकाइहरूलाई संविधान, कानून र अन्य नीति, योजनाबाट तोकिएको कार्यजिम्मेवारी र त्यसलाई सम्पादन गर्न आवश्यक श्रोतको आकलन गर्नु हो । संविधानले तहगत सरकारहरूलाई राजनीतिक, प्रशासनिक, आर्थिक, भौतिक विकास, सामाजिक लगायतका अधिकार र कार्यजिम्मेवारीहरू तोकेको हुन्छ । त्यसरी कार्यजिम्मेवारीहरू निर्धारण गर्दा विभिन्न सैद्धान्तिक आधारहरूमा गरिन्छ । नेपालको संविधानमा संघीय एकाइहरूको कार्यजिम्मेवारी निर्धारण गर्दा निम्न सैद्धान्तिक आधारहरू लिएको देखिन्छ :

**दक्षता र सन्निकटता (Efficiency and subsidiarity):** संघीय एकाइहरूमा कार्य जिम्मेवारीको बाँडफाँट गर्दा कुन तहको सरकारले सबैभन्दा बढी दक्षतापूर्वक सम्पन्न गर्न सक्दछन् भनेर हेरिन्छ । कुनै काम संघीय सरकारभन्दा प्रदेश वा स्थानीय तहले दक्षतापूर्वक सम्पादन गर्न सक्दछन् भने कतिपय कार्यहरू संघीय सरकारले मात्र कुशलतापूर्वक सम्पादन गर्न सक्दछ । उदाहरणको लागि खानेपानी तथा सरसफाईको जिम्मेवारी स्थानीय तहलाई दिँदा उपयुक्त हुन्छ । अन्तरस्थानीय तह प्रभाव क्षेत्र भएको खानेपानी तथा सरसफाईको जिम्मेवारी भने प्रदेश तहबाट सम्पादन गर्नु उपयुक्त हुन्छ । राष्ट्रिय नीति, योजना, मौद्रिक नीति, शान्तिसुरक्षाजस्ता कार्यहरू भने संघीय सरकारले सम्पादन गर्नु उपयुक्त हुन्छ । किनकि यसको क्षेत्र (coverage) मुलुकभरि हुन्छ । त्यसैले, संघीय प्रणालीमा कार्य जिम्मेवारीको विभाजन गर्दा स्थानीय तहबाट सुरु गर्दै क्रमशः कार्यजिम्मेवारीको प्रकार र प्रभाव क्षेत्रको आधारमा प्रदेश र संघीय तहलाई जिम्मेवारी तोक्नु उपयुक्त मानिन्छ । जनता वा सेवाग्राहीको सबैभन्दा नजिक रहेर गरिने काम आर्थिक रूपमा कम लागत लाग्ने मात्र होइन सेवाग्राहीले पनि छिट्टै नतिजा प्राप्त गर्नसक्ने प्रकृतिको हुन्छ । संघीय सरकार र सेवाग्राहीबीचको दुरी जति बढ्यो त्यति नै सेवाको लागत पनि बढ्ने र सेवाप्राप्त गर्ने समय पनि ढिलो हुन जान्छ । संघीय व्यवस्थाको मूल आशय पनि केन्द्रिकृत रूपमा रहेको अधिकार र जिम्मेवारीलाई प्रदेश र स्थानीय तहमा निक्षेपण गर्नु भएकाले कार्य जिम्मेवारीको विभाजन गर्दा तल्लो एकाइहरूले सम्पादन गर्न सक्ने कार्यहरू संघले लिनु उपयुक्त मानिदैन । त्यसैले कुन तहले कार्यसम्पादन गर्दा सेवाग्राहीको कति नजिकमा रहेर कार्यसम्पादन गर्न सक्दछन् र कुन तहले सम्पादन गर्दा बढी दक्षतापूर्ण रूपमा सम्पन्न गर्न सक्छन् भन्ने लेखाजोखा गरिनुपर्दछ ।

**आर्थिक सम्भाव्यता र आयतनको अर्थलाभ (Economic feasibility and economies of scale):** कार्यजिम्मेवारीहरू तोकदा त्यसको उत्पादन लागत र उत्पादन परिमाणलाई

पनि ध्यान दिनु पर्ने हुन्छ । कुनै सेवा धेरैमात्रामा उत्पादन गर्नुपर्ने हुन्छ भने कुनै सेवा थोरै उत्पादन गर्दा पनि हुन्छ । जस्तै राहदानी सबै नागरिकलाई समान प्रकारको आवश्यक पर्दछ । त्यसको विवरण तथा मापदण्ड पनि एकै प्रकारको हुनुपर्ने र छपाई पनि समान रूपले हुनुपर्ने हुन्छ । राहदानीमा अन्तर्राष्ट्रिय कानूनहरू पनि आकर्षित हुन्छन् । यसको अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड हुन्छ । त्यसैले राहदानीको कार्यजिम्मेवारी संघीय सरकारलाई दिँदा यसको उत्पादन तथा व्यवस्थापन लागत कम हुनका साथै नागरिकले सहज तथा सुलभरूपमा सेवा प्राप्त गर्दछन् । तर सबै कार्यजिम्मेवारीलाई उत्पादन लागत र परिमाणबाट मात्र मापन गर्न सकिँदैन । उदाहरणको लागि आधारभूत शिक्षालाई लिन सकिन्छ । आधारभूत शिक्षाको जिम्मेवारी उत्पादन लागत बढी भएपनि स्थानीय तहलाई दिने गरिन्छ । यसमा सामाजिक न्याय, स्थानीय आवश्यकता र परिवेश महत्वपूर्ण हुन्छ । कुन समुदायमा कति घरधुरी छन्, ती घरधुरीमा कति विद्यालय उमेरका बालबालिका छन् भन्ने तथ्यांक स्थानीय तहसँग हुन्छ । पञ्जिकरणको माध्यमबाट स्थानीय तहले यस्तो तथ्यांक राखेको हुन्छ । ती बालबालिकाको शिक्षाको अधिकार सुरक्षित गर्नु स्थानीय तहको जिम्मेवारी हो । विद्यार्थी संख्या कम भएपनि स्थानीय तहले त्यो अधिकारको सुरक्षा गर्नुपर्दछ । त्यसैले विद्यार्थी संख्याको अनुपातमा आधारभूत शिक्षा प्रदान गर्न कुनै स्थानमा कम खर्च लाग्न सक्छ भने कहीं बढी लाग्न सक्छ । यस्तो अवस्थामा सन्निकटताको सिद्धान्त अपनाई स्थानीय तहलाई शिक्षाको जिम्मेवारी दिएको हुन्छ । शिक्षालाई मौलिक अधिकारको रूपमा संविधानमा नै समावेश गरिएकोले त्यसको प्रत्याभूति हरेक एकाइले गर्न सक्थो वा सकेन भनेर एकिन गर्ने काम संघीय सरकारको हो । राष्ट्रिय एवम् अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा गरिएका प्रतिवद्धताले शिक्षामा पहुँचको सुनिश्चितता गर्ने जिम्मेवारी संघीय सरकारमा हुन्छ । शिक्षा, स्वास्थ्य र सरसफाईका क्षेत्र कार्यसम्पादनको हिसावले तल्लो एकाइमा रहनु उपयुक्त हुने भए तापनि संघीय जिम्मेवारीबाट यी विषय बिमुख हुन सक्दैन । त्यसैले संघले गर्नुपर्ने तर स्थानीय तहले गर्नु उपयुक्त हुने भएकोले उक्त कामका लागि संघले सशर्त श्रोतसमेत हस्तान्तरण गरेको हुन्छ । तर विद्यालयमा पठनपाठन हुने विषयवस्तु र पाठ्यक्रमा एकरूपता कायम गर्न शिक्षाको राष्ट्रिय नीति बनाउनु पर्ने हुन्छ । त्यसको आधारमा पाठ्यपुस्तकको उत्पादन गर्ने जिम्मेवारी प्रदेश सरकारमा हुँदा त्यसको लागत कम हुने र प्रतिफल उच्च हुन्छ ।

**बाह्य प्रभाव र वितरण (Externalities and distribution):** खर्चको जिम्मेवारी निर्धारण गर्दा संघीय एकाइहरूले प्रदान गर्ने सेवाको बाह्य प्रभाव र वितरणलाई ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । संविधानतः कुनै पनि नागरिकलाई राज्यले प्रदान गर्ने सेवाबाट वञ्चित

गर्न पाईदैन । तर कुनै एक संघीय एकाइले प्रदान गरेको सेवाको उपयोग अर्को एकाइका बासिन्दाले पनि गर्दछन् । जस्तै, बागमती प्रदेशको भरतपुर महानगरपालिकामा भएका अस्पतालहरूले प्रदान गर्ने सेवा गण्डकी प्रदेशको गैँडाकोटका बासिन्दाले पनि प्रयोग गर्दछन् । तर अस्पतालको व्यवस्थापनको जिम्मेवारी बागमती प्रदेशको हुन्छ । त्यस्तै, भरतपुरमा भएको वातावरण प्रदूषणले गैँडाकोटका बासिन्दालाई पनि असर गर्दछ । त्यसैले भरतपुरको अस्पतालको गुणस्तर विकासमा गैँडाकोटको पनि दायित्व हुन्छ । अस्पतालले खर्चको आवश्यकता गणना गर्दा गैँडाकोटका नागरिकको संख्यालाई पनि ध्यानमा राख्नु पर्दछ । त्यस्ता अन्तरएकाइ बाह्य प्रभाव वा सेवाको वितरणको क्षेत्र भएका सेवाहरू ती एकाइहरूको समन्वयमा वा उपल्लो तहको सहभागितामा व्यवस्थापन गरिनु उपयुक्त हुन्छ ।

**लाभको पुनर्वितरण (Redistribution of benefits):** राज्यको जिम्मेवारी भनेको नागरिकलाई समानता र सामाजिक समावेशीकरण (equality and inclusiveness) को सिद्धान्तको आधारमा राज्यका लाभको पुनर्वितरण गर्ने हो । लाभहरू विभिन्न किसिमका हुन सक्छन् । लाभ आर्थिक वा गैर आर्थिक हुन सक्छ । लाभको वितरण सबै नागरिक वा केही निश्चित क्षेत्र वा समुदायमा गर्नुपर्ने हुन्छ । लाभको प्रकृति र प्रभाव क्षेत्रको आधारमा त्यस्तो लाभको वितरणको जिम्मेवारी उपयुक्त संघीय एकाइलाई तोकिने गरिन्छ । मसंग्रभले सामान्यतः आयको पुनर्वितरण संघीय तहबाट र श्रोतसाधनको वितरण प्रदेश र स्थानीय तहबाट गर्दा उपयुक्त हुने बताएका छन् । संघ तहको जिम्मेवारी समग्र आर्थिक स्थायित्व कायम गर्ने हो । आयको पुनर्वितरणले आर्थिक स्थायित्वमा प्रभाव पार्ने भएकाले यसको जिम्मेवारी संघमा हुनु उपयुक्त हुन्छ, भनिएको हो ।

**समष्टिगत आर्थिक स्थिरता (Macro-economic stability):** राज्यको विभिन्न दायित्वमध्ये आर्थिक स्थिरता कायम गर्नु पनि एक हो । कुनै पनि मुलुकको अर्थतन्त्र एकल हुन्छ । त्यो एकल अर्थतन्त्रभित्र तहगत सरकारहरूले आर्थिक गतिविधिहरू गर्न सक्छन् । तर समग्र आर्थिक संरचनालाई स्थिर राख्न संघको भूमिका बढी हुन्छ । आर्थिक स्थिरतालाई प्रभाव पार्ने कार्यजिम्मेवारीहरू, जस्तै आर्थिक नीति, मौद्रिक नीति, अन्तर्राष्ट्रिय सहायता नीति, ठूला लगानी तथा लगानी नीति, वैदेशिक विनिमय आदि, संघले व्यवस्थापन गर्नुपर्ने हुन्छ । राष्ट्रिय आर्थिक नीतिको परिधिभित्र रही प्रदेश र स्थानीय तहले आर्थिक क्रियाकलापहरू गर्न सक्दछन् । त्यसैले समष्टिगत आर्थिक स्थिरताको दायित्व संघ तहको हुन्छ, भने त्यसको सीमाभित्र रहेर प्रदेश र स्थानीय तहले आर्थिक जिम्मेवारी

सम्पादन गर्नु पर्दछ । उल्लिखित सिद्धान्तहरूका अतिरिक्त खर्चको जिम्मेवारी बाँडफाँट गर्दा राष्ट्रिय लक्ष्य तथा प्राथमिकता, जवाफदेहिता र क्षमता, सेवाको प्रकार र प्रभाव क्षेत्रजस्ता पक्षहरूमा पनि ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । यसका साथै खर्चको जिम्मेवारी आकलन गर्दा तीनवटा पक्षहरू –अ) कार्यजिम्मेवारी, आ) सेवाको मात्रा र सेवा प्रदान गर्ने बिन्दु, र इ) सेवाको गुणस्तर एवम् मापदण्ड– लाई ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । संविधान र कानूनले कार्य जिम्मेवारीको बाँडफाँट गरेको हुन्छ । तर यस्तो व्याख्या संविधानमा भएको कार्यजिम्मेवारी र साभ्ना अधिकार सूचीमा भएको अधिकारका अधीनमा बन्ने कानूनका आधारमा बन्नु पर्दछ । ती कार्यजिम्मेवारी स्पष्ट नभएमा थप व्याख्या र कानूनी प्रबन्धबाट स्पष्ट बनाउदै लैजानु आवश्यक हुन्छ । सेवा प्रदान गर्ने क्षेत्र, सेवा प्राप्त गर्ने नागरिकको संख्या र सेवा प्रवाह गर्ने बिन्दुको पनि विश्लेषण गर्नु आवश्यक हुन्छ । यसका साथै कस्तो प्रकारको सेवा प्रदान गर्ने ? कसलाई प्रदान गर्ने ? कहिले प्रदान गर्ने ? जस्ता सेवाका मापदण्ड र गुणस्तर पनि निक्क्यौल गर्नु आवश्यक हुन्छ । खर्चको आवश्यकता निर्धारण गर्दा कुनै पनि कार्य जिम्मेवारीलाई तीन खण्डमा हेर्नु उपयुक्त हुन्छ – १) नीति, मापदण्ड र नियमन, २) सेवाको व्यवस्था वा सुनिश्चितता र प्रशासनिक व्यवस्था र ३) सेवाको उत्पादन र वितरण । यसरी जिम्मेवारीलाई खण्डीकृत गरी उपयुक्त तहमा जिम्मेवारी राख्नुपर्दछ । सामान्यतः नीति, मापदण्ड तथा नियमनको जिम्मेवारी संघ तहको हुन्छ भने सेवाको व्यवस्था वा सुनिश्चितता र त्यसको आवश्यक प्रशासकीय र संरचनागत व्यवस्था प्रदेश र सेवाको उत्पादन र वितरण स्थानीय तहबाट गर्ने गरिन्छ । तर सबै कार्य जिम्मेवारीमा यो सिद्धान्त लागू हुँदैन । त्यसको लागि माथि उल्लेख गरिएका अन्य सिद्धान्तहरूलाई पनि ध्यान दिनु पर्दछ । यद्यपि खर्चको आवश्यकता निर्धारण गर्दा कार्य जिम्मेवारीलाई उल्लिखित तीन खण्डमा हेरी विश्लेषण गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

संघीय एकाइहरूलाई कार्यजिम्मेवारी विभिन्न श्रोतबाट प्राप्त हुन्छ । तालिका ५.१ मा संघीय एकाइहरूलाई प्राप्तहुने कार्य जिम्मेवारीको श्रोत देखाइएको छ । ती श्रोतबाट प्राप्त कार्य जिम्मेवारीलाई सम्बन्धित एकाइको कानून, नीति तथा अन्य व्यवस्थाबाट थप विश्लेषण गर्नु आवश्यक हुन्छ । कार्यजिम्मेवारी समान भएपनि संघीय एकाइको भूगोल, जनसङ्ख्या, सेवाको माग र घनत्व, सेवाको प्रकार, आर्थिक तथा सामाजिक परिवेश र आवश्यकताअनुसार कार्यबोझ फरक हुन्छ । यसले सम्बन्धित एकाइको खर्चको आवश्यकतालाई पनि प्रभाव पार्दछ ।

तालिका ५.१ संघीय एकाइहरूको खर्च जिम्मेवारीका श्रोतहरू

संघ	प्रदेश	स्थानीय तह
संविधानको अनुसूची ५ - एकल अधिकार	संविधानको अनुसूची ६ - एकल अधिकार	संविधानको अनुसूची ८ - एकल अधिकार
संविधानको अनुसूची ७ - प्रदेशसँग साझा अधिकार	संविधानको अनुसूची ७ - प्रदेशसँग साझा अधिकार	संविधानको अनुसूची ९ - संघ र प्रदेशसँग साझा अधिकार
संविधानको अनुसूची ९ - प्रदेश र स्थानीयसँग साझा अधिकार	संविधानको अनुसूची ९ - संघ र स्थानीयसँग साझा अधिकार	संघबाट निक्षेपित जिम्मेवारी
संविधानको धारा ५८ - अवशिष्ट अधिकार	संघबाट निक्षेपित जिम्मेवारी	प्रदेशबाट निक्षेपित जिम्मेवारी
मौलिक हक	मौलिक हक	मौलिक हक
राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरू	राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरू	राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरू
प्रदेश तथा स्थानीय तहको अनुरोधमा गरिनुपर्ने कार्य	स्थानीय तहको अनुरोधमा गरिनुपर्ने कार्य र अन्य प्रदेशसँग गरिने संयुक्त कार्य	अन्य स्थानीय सरकारसँग संयुक्त गरिनुपर्ने कार्य
अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि र सम्झौताहरू	अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि र सम्झौताहरूको कार्यान्वयनको दायित्व	अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि र सम्झौताहरूको कार्यान्वयनको दायित्व

तहगत सरकारहरूले तोकिएको अधिकारहरूको प्रयोग गर्दा सन्निकटता (subsidiarity) र आयतनको अर्थलाभको (economies of scale) सिद्धान्तलाई विशेष ध्यान दिनुपर्दछ। यो सिद्धान्तको उपयुक्त प्रयोगले खर्चको जिम्मेवारीमा स्पष्टता आउने र लागतको वैज्ञानिक र वस्तुनिष्ठ आकलनमा समेत सहयोग गर्दछ। खर्चको जिम्मेवारीको आकलन गर्दा आर्थिक सम्भाव्यता, वित्तीय जवाफदेहिता, खर्चको औचित्य तथा कुशलतालाई पनि विशेष ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ। खर्चको आवश्यकताको वैज्ञानिक अनुमान गर्नको लागि सबै संघीय एकाइहरूले कार्यजिम्मेवारीको मापदण्ड, गुणस्तर र परिमाणको यकिन गर्नु पर्दछ। यसरी

खर्च जिम्मेवारीको निर्यात गर्दा राष्ट्रिय मापदण्डको निर्धारण संघले गर्नु उपयुक्त हुन्छ र त्यसको आधारमा कार्यबोझ र सार्वजनिक खर्चको आवश्यकता निर्धारण गर्नु आवश्यक हुन्छ । राष्ट्रिय मापदण्डको आधारमा प्रदेश र स्थानीय तहले पनि कार्यबोझ र खर्चको आवश्यकता गणना गर्नुपर्ने हुन्छ । यसका अतिरिक्त प्रदेश र स्थानीय तहले सेवा प्रवाहको आफ्नो मानक निर्धारण गर्न सक्दछन्, जसको आधारमा खर्चको आवश्यकता निर्धारण हुन्छ । त्यसकारण पनि खर्च आवश्यकता पहिचान गर्नुपूर्व धेरै तयारी गर्नुपर्ने हुन्छ ।

तालिका ५.२ नेपालको संविधानले संघीय एकाइहरूमा गरेका कार्यजिम्मेवारीको बाँडफाँट संख्यामा <sup>१</sup>

संघीय एकाइ	एकल अधिकार	साभ्भा अधिकार (संघ र प्रदेश)	साभ्भा अधिकार (संघ, प्रदेश र स्थानीय तह)
संघ	३५	२५	१५
प्रदेश	२१		
स्थानीय तह	२२		

संघीय एकाइहरूबीचको कार्य जिम्मेवारीको स्पष्ट बाँडफाँट नभएको अवस्थाका कार्यमा दोहोरोपन आउने वा जिम्मेवारी पन्छाउने प्रवृत्ति हुन्छ । यसले या त खर्चको आवश्यकता गणनामा दोहोरोपन हुन्छ वा कार्यजिम्मेवारी प्राथमिकतामा नपरी आमनागरिक सेवा प्राप्त गर्नबाट वञ्चित हुन्छन् । त्यसैले कार्य जिम्मेवारीको बाँडफाँट स्पष्ट हुनु वित्तीय संघीयताको आधारभूत सर्त हो । नेपालमा संघीय व्यवस्था पूर्णरूपमा लागू भएको छ वर्ष पूरा भएको छ । यस अवधिमा तहगत सरकारहरूको कार्यजिम्मेवारीमा क्रमिकरूपमा स्पष्टता हुँदै गएको देखिन्छ । केही क्षेत्रहरू जस्तै सेवाको गुणस्तर र मापदण्ड, सेवा प्रवाहको केन्द्र र

<sup>१</sup> तालिकामा नेपालको संविधानको अनुसूचीअनुसार संघीय एकाइहरूमा बाँडफाँट गरिएको जिम्मेवारीको क्रमसंख्याको गणना गरिएको हो । एक क्रमसंख्यामा एकभन्दा बढी कार्य जिम्मेवारीहरू पनि उल्लेख गरिएको छ । नेपाल सरकारको मन्त्रपरिषदले मिति २०७३ माघ ८ मा स्वीकृत गरेको कार्य विस्तृतकरण प्रतिवेदनले संघीय एकाइहरूको कार्य जिम्मेवारीलाई १७९५ क्रियाकलापमा खण्डीकृत गरेको छ । जसअनुसार संघ तहको ८७०, प्रदेशको ५६५ र स्थानीय तहको ३६० क्रियाकलाप रहेको निर्यात गरिएको छ । कानूनीरूपमा संघको कार्यजिम्मेवारी नेपाल सरकारको कार्यविभाजन नियमावलीमा, प्रदेशको कार्यजिम्मेवारी सम्बन्धित प्रदेशको कार्यविभाजन नियमावली र स्थानीय तहको स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा उल्लेख गरेबमोजिम रहन्छ ।

स्थान, सेवा प्रवाह प्रणाली, साभ्ना कार्य जिम्मेवारीको बाँडफाँट, योजना र प्राथमिकता, अन्तरसरकार समन्वय र सहकार्यमा स्पष्ट खाका अभै बनिस्केको छैन । त्यसले संघीय एकाइहरूको खर्चको जिम्मेवारीको वस्तुनिष्ठ आंकलन गर्न केही जटिलताहरू रहेका छन् । यो अवधिमा जनप्रतिनिधि तथा कर्मचारीहरूमा संघीय शासन प्रणालीको सैद्धान्तिक र व्यवहारिक ज्ञानमा विकसित क्षमता र दक्षताले ती जटिलताहरू क्रमिक रूपमा सम्बोधन हुँदै जाने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

### ५.३.२ राजस्वको अधिकार

संघीय एकाइहरूलाई तोकिएको कार्यजिम्मेवारीलाई खर्चको आवश्यकता अनुसारको आवश्यक स्रोत-साधनको व्यवस्था गर्न संघीय एकाइहरूमा राजस्वको अधिकारको बाँडफाँट गरिएको हुन्छ । संघीय एकाइहरूबीच राजस्वको बाँडफाँटको सिद्धान्त र अभ्यास संघीयताको अभ्यास गर्ने मूलकहरूमा भिन्नभिन्न रहेको पाइन्छ । राजस्वको अधिकारले खर्चको आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्नुपर्ने सामान्य सिद्धान्त हो । राजस्वको अधिकार भन्नाले कुन तहले कुन कर र गैरकरबाट वित्तीय श्रोत संकलन गर्ने, करका दर तोक्ने र राजस्व परिचालन गर्ने भन्ने बुझिन्छ । संघीय राज्य व्यवस्थामा कार्य जिम्मेवारीको बाँडफाँटसँगै करको अधिकार पनि विभाजन गरिएको हुन्छ । जसबाट संघीय एकाइहरूलाई तोकिएको कार्यजिम्मेवारी अनुसारको आवश्यक वित्तीय श्रोतको प्राप्त हुन्छ । राजस्वको अधिकार बाँडफाँटका स्थापित मान्यताहरूमध्ये तीन पक्षहरूलाई यहाँ चर्चा गरिएको छ ।

**कार्य जिम्मेवारी:** राजस्वको अधिकारलाई कार्य जिम्मेवारीको निक्षेपणसँग जोडेर हेर्नु पर्दछ । राजस्वको अधिकारले कार्य जिम्मेवारीले सिर्जना गर्ने आर्थिक दायित्वलाई सम्बोधन गर्नुपर्ने हुन्छ । कार्यजिम्मेवारी थप हुँदा राजस्वको अधिकार सोहीअनुसार विभाजन हुनु आवश्यक हुन्छ । अन्यथा यसले वित्तीय भिन्नता खाडल (Fiscal Gap) उत्पन्न भइ संघीय एकाइहरूले तोकिएको कार्यजिम्मेवारी प्रभावकारी र गुणस्तरीय रूपमा सम्पादन गर्न सक्दैनन् । कुनै एकाइमा अधिक श्रोतसाधन हुन्छ भने कुनै एकाइमा न्यून हुन्छ । यस्तो असन्तुलनले संघीय एकाइहरूको राजनीतिक स्वायत्तता जोखिममा रहन्छ । त्यसैले राजस्व अधिकारको बाँडफाँट गर्दा संघीय एकाइहरूको कार्य जिम्मेवारीलाई मुख्य आधार मान्नु पर्दछ ।

**करका सिद्धान्त:** कर प्रणालीका केही निश्चित मान्यताहरू हुन्छन् । राजस्व अधिकार बाँडफाँट गर्दा ती सिद्धान्तहरूलाई ध्यान दिनु पर्दछ । कुन कर कुन तहको अधिकारमा राख्ने भन्ने विषय करको प्रकृति, त्यसले पार्ने प्रभाव र कर प्रशासनले समेट्न सक्ने क्षेत्राधिकारमा निर्भर गर्दछ । जस्तै कम चलायमान (movable) हुने वा अन्यत्र सार्न

नसकिने, प्रदेश वा स्थानीय तहलाई मात्र प्रभाव पार्ने, कर प्रशासन अन्य प्रदेश वा स्थानीय तहसँग नजोडिएका करको अधिकार प्रदेश वा स्थानीय तहलाई निक्षेपण हुनु उपयुक्त हुन्छ । सम्पत्ति करको अधिकार स्थानीय तहलाई दिनुको कारण पनि माथि उल्लेख गरिए जस्तै हो । तर करको दायरा फराकिलो भएको, करको रकममा एकभन्दा बढी स्थानीय तह वा प्रदेशको पनि सहभागिता भएको, राष्ट्रिय आर्थिक स्थायित्वमा असर पार्ने प्रकृतिका, करबाट प्राप्त हुने आय कम आर्थिक श्रोत भएका संघीय एकाइमा पनि वितरण गर्नुपर्ने भएमा त्यस्ता करको अधिकार संघमा राख्ने गरिन्छ । सामान्यतः सीमा क्षेत्रको व्यापारको नियमन गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय कर (भन्सार महसुल) संघीयरूपमा लगाइने गरिन्छ । अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, आयकर संघको अधिकार क्षेत्रभित्र राख्नुको कारण पनि यही नै हो । त्यसैगरी करको अधिकार हस्तान्तरण गर्दा कर चुवाहट बढी हुने वा प्रदेश र स्थानीय तहले करलाई राजनीतिकरूपले प्रयोग गर्ने र करको दर ज्यादै वृद्धि गर्ने वा न्यून कर राखी समग्र राजस्व संकलनमा नै प्रतिकूल असर पर्ने भएमा त्यस्ता करहरू संघको अधिकार क्षेत्रमा राख्नु उपयुक्त हुन्छ । नागरिक वा व्यवसायीलाई दोहोरो करको जोखिम भएमा वा कर तिर्न प्रशासनिक लागत बढ्न जाने देखिएमा पनि करको अधिकार संघ वा प्रदेशमा राख्नु उपयुक्त हुन्छ ।

**राजस्व क्षमता र श्रोतहरू:** तेश्रो महत्वपूर्ण पक्ष भनेको राजस्वको क्षमता र श्रोतहरूको उपलब्धता हो । सबै प्रदेश र स्थानीय तहमा आर्थिक क्रियाकलाप र श्रोतहरू समान रूपमा उपलब्ध हुँदैन । उदाहरणको लागि कर्णाली प्रदेशको तुलनामा मधेश प्रदेशमा औद्योगिक क्रियाकलाप र श्रोतहरू बढी छ । त्यसले मधेश प्रदेशको राजस्व संकलनको क्षमता धेरै हुन्छ भने कर्णालीको कम हुन्छ । यस्तो अवस्थामा करका अधिकारहरू प्रदेशलाई दिँदा कर्णाली प्रदेश सधैं पछाडि पर्ने र प्रदेशहरूबीच वित्तीय भिन्नता बढ्दै जाने हुन्छ । यसको साथै नागरिकको आर्थिक क्रियाकलापमा हुने विस्तारले पनि करको दायरा बढाउँदै लान्छ । राजस्व क्षमतालाई आर्थिक क्रियाकलापको विस्तारसँग जोडेर हेर्नु पर्दछ । आर्थिक क्रियाकलापको विस्तार नगरी करको दर थप गर्दा नागरिकमा अनावश्यक करको भार पर्ने र त्यसले आर्थिक क्रियाकलापलाई थप खुम्चाउने हुन्छ । त्यसैले राजस्वका अधिकार विभाजन गर्दा संघीय एकाइहरूको राजस्व क्षमता र श्रोतहरूको विश्लेषण आवश्यक हुन्छ । सामान्यतः नेपालको आर्थिक क्रियाकलाप र श्रोतहरू सबै प्रदेश र स्थानीय तहमा समानुपातिक रूपमा वितरित छैन । त्यसले गर्दा सबै तहको खर्चको आवश्यकता पूरा गर्न वित्तीय हस्तान्तरण नै एक मुख्य उपाय हो । त्यसको लागि राजस्वका प्रमुख अधिकार संघमा रहँदा वित्तीय हस्तान्तरणबाट वित्तीय स्रोतको कमीलाई पूरा गर्न सजिलो हुन्छ ।

नेपालले पनि यही वास्तविकतालाई आधार मानी राजस्वका मुख्य श्रोतहरू संघमा नै राखेको हुनु पर्दछ। यसले गर्दा नेपालमा राजस्व संकलन केन्द्रकृत देखिए तापनि वित्तीय हस्तान्तरणको माध्यमबाट प्रदेश र स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता पूरा गर्ने व्यवस्था भने गरिएको देखिन्छ।

संघीय शासन प्रणालीको महत्वपूर्ण पक्ष वित्तीय संघीयता हो भने वित्तीय संघीयताको महत्वपूर्ण पक्ष राजस्वको अधिकारको बाँडफाँट हो। वित्तीय संघीयताको सामान्य सिद्धान्त 'कार्यजिम्मेवारी अनुसारको संरचना र आर्थिक अधिकार'ले पनि राजस्वको अधिकारको बाँडफाँटको महत्वलाई देखाउँछ। नेपालको संविधानको धारा ६० ले राजस्वको अधिकारको व्यवस्था गर्दै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्र भित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने तर साभ्ना सूचीभित्रको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था संघ सरकारले निर्धारण गरेबमोजिम हुनेछ भन्ने कुरा उल्लेख छ। यसका साथै संघ सरकारले सङ्कलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित, सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। धारा ६० को यो व्यवस्था नै वित्तीय संघीयताको राजस्व बाँडफाँटको महत्वपूर्ण पक्ष हो।

संघीय शासन प्रणाली भएका देशहरूमा राजस्वको अधिकारको विभाजनका केही समान मान्यताहरू रहेका छन्। नोर्गेर्ड (१९९७ ई.सं) ले करका सिद्धान्तहरूको बारेमा निम्नानुसार उल्लेख गरेका छन् :

करका पक्षहरू	व्याख्या
करको आधार र समानता	- करदाताले न्यायोचित ठानेको हुनुपर्ने - करमा स्थिरता र छनौटको अवसर हुनुपर्ने - जवाफदेहिताको लागि करका प्रणालीहरू पारदर्शी हुनुपर्ने
करको प्रतिफल	- खर्चको जिम्मेवारी पूरा गर्न सक्ने हुनुपर्ने - सापेक्षतरूपले स्थिर र अनुमानयोग्य हुनुपर्ने
करको भार	- गैरआवसीयहरूलाई करको भार हुनु नहुने
करको प्रशासन	- कुशल र प्रभावकारीरूपमा कार्यान्वयन गर्न सकिने हुनुपर्ने - कर प्रशासनको लागत राजस्वको तुलनामा प्रभावकारी, मितव्ययी र पारदर्शी हुनुपर्ने

स्रोत: नोर्गेर्ड (१९९७ ई. सं)

माथि उल्लेखित सिद्धान्तले करको अधिकार बाँडफाँट गर्दा अपनाउनु पर्ने आधारहरू प्रस्तुत गरेको छ। साथै, करको अधिकार प्रत्यायोजन गर्दा कर छली हुने वा कर हराउने वा करको अधिकारको दुरुपयोग हुने जोखिमलाई पनि हेर्नु पर्दछ। त्यसमा पनि समग्र राजस्वमा अप्रत्यक्ष करको हिस्सा बढी भएको नेपालको राजस्व प्रणालीमा करका अधिकार र त्यसको प्रयोगमा विशेष सतर्कता अपनाउनु आवश्यक हुन्छ।

करका निश्चित उद्देश्यहरू रहेका हुन्छन्। रिचर्ड मस्रोभका अनुसार करको तीन उद्देश्य हुन्छन् – क) श्रोतसाधनको बाँडफाँट, ख) आयको पुनर्वितरण, र ग) आर्थिक स्थायित्व। सामान्यतः करलाई राज्यको सञ्चालन र नागरिकप्रति राज्यका आधारभूत दायित्वहरू पूरा गर्न आवश्यक श्रोतको व्यवस्थापन गर्ने माध्यमको रूपमा लिइन्छ। त्यसैले करको दर निर्धारण गर्दा राज्य सञ्चालनको लागि आवश्यक खर्चको आवश्यकता र नागरिकका आधारभूत आवश्यकता पूरा गर्न लाग्ने लागतको लेखाजोखाको आधारमा गरिनु पर्दछ। राज्य सञ्चालनको खर्च वृद्धि भएमा करको दरमा पनि वृद्धि हुन सक्दछ। जस्तै कुनै युद्ध वा प्राकृतिक विपद्को समयमा राज्यको खर्चमा वृद्धि हुन्छ। त्यसले नागरिकमाथि करको भार बढ्न जान्छ। सरकार आफैँसँग वित्तीय श्रोत हुँदैन। उसले त्यो श्रोत जुटाउने माध्यम भनेकै आम मानिस वा जनताहरू नै हुन्। सरकारले जे जति सार्वजनिक हितका कार्यक्रम गर्दछ, त्यसको लागत मूल्य हुन्छ। लागत मूल्यको श्रोत नै जनताबाट प्राप्त हुने राजस्व रकम हो। राज्यले पूरा गर्नुपर्ने नागरिकका आवश्यकतामा वृद्धि भएमा पनि त्यसलाई पूरा गर्न राज्यले बढी श्रोतको जोहो गर्नुपर्दछ। नेपालको संविधानले नागरिकका ३१ वटा मौलिक हकलाई सुरक्षित गरेको छ। यसका साथै राज्यका नीति तथा निर्देशक सिद्धान्तले पनि विभिन्न प्रतिवद्धता व्यक्त गरेको छ। यी सबै कार्य पूरा गर्न राज्यको श्रोत बलियो हुनु आवश्यक छ। त्यसले सावधानीपूर्वक करारोपण गर्न सकिएन भने नागरिकमाथि थप करको भार वृद्धि हुने देखिन्छ।

करको दोश्रो उद्देश्य भनेको आयको पुनर्वितरण गर्नु हो। सबै नागरिकको समान आयस्तर हुँदैन तर सबैलाई सेवाको आवश्यकता हुन्छ। एक नागरिकको आयमा अर्को नागरिकको योगदान हुन्छ। जस्तो उद्योगीहरूको आयमा उपभोक्ताहरूको योगदान हुन्छ। तर उपभोक्ताको आय उद्योगीको समान नहुन सक्छ। यस्तो आयको असमानताले नागरिकको जीवन स्तरमा असमानता ल्याउँछ। त्यसलाई कम गर्न राज्यले करमार्फत् आयको पुनर्वितरण गर्दछ। यसले असमानता हटाउनुका साथै आर्थिक क्रियाकलापहरू विस्तार हुन्छ र आयको पुनर्वितरण भैरहेको हुन्छ।

करको तेश्रो उद्देश्य भनेको आर्थिक स्थायित्व कायम गर्नु हो । आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न राज्यले करलगायत विभिन्न आर्थिक नीतिहरू लागू गर्दछ । अर्थतन्त्रमा आउने उतारचढावलाई नियन्त्रण गर्न राज्यले उपयुक्त कर नीति लिनु पर्दछ । अत्यधिक करले अर्थतन्त्रलाई खुम्च्याउँछ, भने न्यून करले अर्थतन्त्रलाई खुकुलो बनाउने र मूल्य नियन्त्रण हुन नसकी मुद्रास्फिति बढ्ने सम्भावना हुन्छ । यी दुवै अवस्थाले अर्थतन्त्रलाई नकारात्मक असर पुऱ्याउँदछ । त्यसैले, उचित करको नीति लिने र अर्थतन्त्रको आवस्थाअनुसार करका नीति र दायरा फेरबदल गर्नुपर्ने हुन्छ । यही प्रक्रियाले आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न भूमिका खेलेको हुन्छ ।

त्यसैले, संघीय एकाइहरूमा करको अधिकार प्रत्यायोजन गर्दा करका उद्देश्यहरूको प्रतिकूल हुने गरी गरिनु हुँदैन । यसका साथै, करको दर र राजस्वको उच्चतम् प्रतिफलबीचको सन्तुलन पनि कायम गर्नुपर्ने हुन्छ ।

नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ ले राजस्वका अधिकारहरू संघीय एकाइहरूमा निम्नानुसार विभाजन गरेको छ ।

तालिका ५.३ संघीय एकाइहरूको राजस्व अधिकार

राजस्वको एकल अधिकार			प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्वको साझा अधिकार
संघ	प्रदेश	स्थानीय तह	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- भन्सार महसूल</li> <li>- अन्तःशुल्क</li> <li>- मूल्य अभिवृद्धि कर</li> <li>- व्यक्तिगत आयकर</li> <li>- संस्थागत आयकर</li> <li>- पारिश्रमिक कर</li> <li>- राहदानी शुल्क</li> <li>- भिसा शुल्क</li> <li>- अन्य सेवा शुल्क</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- कृषि आयमा कर</li> <li>- सेवा शुल्क</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- सम्पत्ति कर</li> <li>- घरबहाल कर</li> <li>- व्यवसाय कर</li> <li>- भूमि कर</li> <li>- कवाडी कर</li> <li>- पार्किङ्ग शुल्क</li> <li>- जडीबुटी कर</li> <li>- मरेको जीवजन्तु कर</li> <li>- बहाल-वित्तौरी कर</li> <li>- सेवा शुल्क</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क</li> <li>- सवारी साधन कर</li> <li>- मनोरञ्जन कर</li> <li>- विज्ञापन कर</li> <li>- नदिजन्य तथा खानीजन्य निर्माण पदार्थ कर</li> </ul>

(स्रोत: नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४)

सविधानले राजस्वको अधिकारको संघीय एकाइहरूमा बाँडफाँट गरेको भए तापनि नेपालको राजस्वका मुख्य श्रोतहरू केन्द्रकृत रहेको देखिन्छ । आ. व. २०७७/७८ मा संघीय सरकारले प्राप्त गरेको राजस्वमा कर राजस्वको हिस्सा ८८ प्रतिशत थियो, जसअन्तर्गत आय, मुनाफा तथा पूँजीगत लाभमा लाग्ने कर (२६%), वस्तु तथा सेवामा आधारित कर (४१%), र वैदेशिक व्यापारमा आधारित कर (२१%) को योगदान रहेको थियो । राजस्वमा सबैभन्दा बढी योगदान गर्ने श्रोतहरूमा भन्सार महसुल, मूल्य अभिवृद्धि कर, अन्तःशुल्क, संस्थागत आयकर रहेका थिए (तालिका ५.४) । यी सबै राजस्वका अधिकारहरू संघ तहमा रहेका छन् ।

तालिका ५.४ संघीय सरकारको राजस्वमा योगदान गर्ने प्रमुख राजस्व शीर्षकहरू, २०७७/८८

राजस्वको श्रोत	योगदान प्रतिशत
भन्सार महसुल	१७.२३
मूल्य अभिवृद्धि कर	११.८६
अन्तःशुल्क	५.३५
संस्थागत आयकर (पब्लिक लिमिटेड)	५.३०
संस्थागत आयकर (प्राइभेट लिमिटेड)	३.९३
जम्मा*	४३.६७

श्रोत: महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, २०७८ (नेपाल सरकारको आय र व्ययको वार्षिक विवरण, आ. व. २०७७/७८)

\*तालिकामा संघीय सरकारको राजस्वमा योगदान गर्ने प्रमुख पाँच शीर्षकहरूमा मात्र देखाईएको छ ।

प्रदेश र स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताबीच भएको भिन्नतालाई पूरा गर्न संघ तहले संकलन गर्ने राजस्वको रकमबाट निश्चित प्रतिशत रकम प्रदेश र स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गरिने कानूनी प्रवधान रहेको छ । यसले प्रदेश तथा स्थानीय तहको वित्तीय अधिकारको संरक्षण गर्नुका साथै कार्यजिम्मेवारी पूरा गर्न आवश्यक श्रोतको व्यवस्था गरेको हुन्छ ।

तालिका ५.५ प्रदेशगत राजस्वको रकम (दश लाखमा) र अनुपात (% मा), २०७५/७६ देखि २०७७/७८ सम्म (आन्तरिक आय र राजस्व बाँडफाँटसमेत)

प्रदेश	आ.व. २०७५/७६		आ.व. २०७६/७७		आ.व. २०७७/७८	
	राजस्व	%	राजस्व	%	राजस्व	%
कोशी	१०८८२.२	१५.८	१०७०६.७	१५.२	१३१५४.९	१४.३
मधेश	९०७१.८	१३.२	९८३१.०	१४.०	१२५९५.५	१३.७
बागमती	१७८९५.८	२६.०	२१५३६.७	३०.६	२७०२२.०	२९.३
गण्डकी	८७०९.३	१२.७	७१२७.९	१०.१	९८१०.०	१०.६
लुम्बिनी	१०१८६.८	१४.८	९७१७.३	१३.८	१३४००.६	१४.५
कर्णाली	५०५१.३	७.४	५२२९.१	७.४	७६६६.९	८.३
सुदूरपश्चिम	६९२४.८	१०.१	६३०२.८	८.९	८५३०.१	९.३
जम्मा	६८७२२.०	१००.०	७०४५१.५	१००.०	९२१८०.०	१००.०

श्रोत: महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, २०७६, २०७७ र २०७८ ।

उल्लिखित तालिकामा देखाइएअनुसार प्रदेशहरूको राजस्व संकलनको अवस्था फरक-फरक देखिन्छ । प्रदेशको आर्थिक गतिविधि, जनसंख्या र राजस्वका श्रोतहरूको अवस्थाले राजस्व संकलनको क्षमतालाई प्रभाव पार्दछ । प्रदेशहरूमा सबैभन्दा बढी राजस्व संकलन बागमतीमा भएको छ भने सबैभन्दा कम कर्णालीमा भएको छ । विगत तीन वर्षको तथ्यांक हेर्दा सबै प्रदेशहरूको राजस्व संकलनको अनुपातमा केही परिवर्तन भएको देखिन्छ । राजस्व संकलनलाई जनसंख्या र भूगोलको आकारसँग तुलना गर्दा भने केही असमानताहरू देखिन्छ (पोखेल र सापकोटा, २०२१ ई. स.) । यस्तो असमानताले प्रदेशहरूको खर्चको आवश्यकता पूरा गर्न श्रोतको कमी भई वित्तीय अन्तर बढ्न सक्दछ । अर्कोतर्फ, प्रदेश सरकारहरूले प्राप्त गरेको राजस्व पूर्णरुमा खर्च नभई बचत भएको देखिन्छ । आ. व. २०७७/७८ सम्ममा प्रदेश सरकारहरूको अधिल्लो आ. व. को मौजदात ६२.४४ अर्बभन्दा बढी रहेको देखिन्छ, जुन आ. व. २०७७/७८ मा प्रदेश सरकारहरूको कुल आय (मौजदात, राजस्व र वित्तीय अनुदानको) एक चौथाई हुन आउँछ । यसले प्रदेश सरकारहरूले राजस्व परिचालन र खर्चको क्षमता दुवै वृद्धि गर्नुपर्ने आवश्यकता देखाउँछ । साथै, प्रदेशहरूको आन्तरिक राजस्व संकलन क्षमतामा पनि विकास गर्नु आवश्यक छ ।

स्थानीय तहको हकमा भने आ. व. २०७७/७८ मा स्थानीय तहको कुल राजस्व (आन्तरिक राजस्व, राजस्व बाँडफाँट र अधिल्लो वर्षको मौजदात र अन्य प्राप्त) मा आन्तरिक राजस्वको हिस्सा २० प्रतिशत, राजस्व बाँडफाँटको हिस्सा ४० प्रतिशत र मौजदातको हिस्सा ४० प्रतिशत रहेको छ । यो तथ्यांकले स्थानीय तहमा पनि राजस्व परिचालन र खर्चको क्षमतामा विस्तार गर्नुपर्ने देखिन्छ । मौजदातको हिस्साको प्रतिशत बढी हुनु भनेको आवश्यकताको आंकलन गर्न नसक्नु वा खर्च क्षमता कमजोर हुनुको संकेत पनि हो । अर्कोतर्फ आफ्नो राजस्व परिचालन क्षमतामा वृद्धि गर्नुको साटो मौजदातमा भरपर्दा राजस्व क्षमताको संभावनालाई पनि प्रक्षेपण गर्न कठिन हुन जान्छ ।

## ५.४ वित्तीय हस्तान्तरण

संघीय एकाइहरूको खर्चको जिम्मेवारी र राजस्वको क्षमताबीचको असन्तुलनले वित्तीय अन्तर सिर्जना गर्दछ । सामान्यतः संघ तहसँग खर्चको जिम्मेवारीको तुलनामा राजस्वको क्षमता बढी रहने गर्दछ । अर्कोतर्फ प्रदेश र स्थानीय तहसँग खर्चको जिम्मेवारीको तुलनामा राजस्वको अधिकार र क्षमता कम हुने गर्दछ । यसरी खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताबीचको असन्तुलनले प्रदेश र स्थानीय तहलाई संविधानले तोकेका कार्यजिम्मेवारी पूरा गर्न श्रोतको अभाव हुन नदिन संघले वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने प्रणाली निर्धारण गरिएको हुन्छ । त्यसैले वित्तीय हस्तान्तरण वित्तीय संघीयताको अर्को मुख्य आयाम हो । वित्तीय हस्तान्तरण दुई किसिमबाट गर्न सकिन्छ – राजस्व स्रोतको बाँडफाँट र वित्तीय हस्तान्तरण । राजस्व स्रोतको बाँडफाँटको बारेमा अधिल्लो खण्डमा उल्लेख गरिएकोले यो खण्डमा वित्तीय हस्तान्तरणको बारेमा चर्चा गरिएको छ ।

वित्तीय हस्तान्तरण सामान्यतः दुई किसिमबाट हुन्छ – सामान्य अनुदान (निःसर्त अनुदान) र विशिष्ट उद्देश्यको अनुदान (सशर्त अनुदान) (बोडवे र शाह, २००९ ई स.) । निःसर्त अनुदानअन्तर्गत रकम प्राप्त गर्ने संघीय एकाइले तोकिएको कानूनी र नीतिगत व्यवस्थाभित्र रहेर आफ्नो आवश्यकता र प्राथमिकताअनुसार खर्च गर्न पाउँदछन् । यस्तो अनुदानको उद्देश्य अन्तरतह ठाडो वित्तीय अन्तर (Vertical fiscal gaps) परिपूरण गर्ने र अन्तरतह तेर्सो वित्तीय सन्तुलन (Horizontal fiscal balance) कायम गर्नु हो । सशर्त अनुदान भने हस्तान्तरण गर्ने निकायले तोकेको सर्तको परिधिभित्र रहेर खर्च गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो अनुदानको उद्देश्य अनुदान प्रदान गर्ने तहका प्राथमिकता कार्यान्वयन गराउनु र प्रदेश र स्थानीय तहलाई संविधानले प्रदान गरेका दायित्व पूरा गर्न निश्चित क्रियाकलापहरूप्रति उत्प्रेरित गर्नु हो । नेपालको संविधानको धारा ६०, अन्तरसरकारी

वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ मा वित्तीय हस्तान्तरणसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ । संविधानअनुसार चार प्रकारका (समानीकरण अनुदान, समपूरक अनुदान, सशर्त अनुदान र विशेष अनुदान) अनुदानमार्फत् वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

#### ५.४.१ वित्तीय हस्तान्तरणका सिद्धान्तहरू

वित्तीय हस्तान्तरण वित्तीय संघीयताको महत्वपूर्ण आधार भएकाले यसका केही स्थापित सिद्धान्तहरू रहेका छन् ।

**हस्तान्तरणको उद्देश्यमा स्पष्टता :** वित्तीय हस्तान्तरणको एउटा निश्चित उद्देश्य हुनु आवश्यक हुन्छ । किन र के को लागि वित्तीय हस्तान्तरण गरिदैंछ ? वित्तीय हस्तान्तरणले ती उद्देश्य प्राप्त गर्न सहयोग गर्दछ कि गर्दैन ? यस्ता विषयहरूलाई वित्तीय हस्तान्तरण प्रणालीले स्पष्टरूपमा सम्बोधन गर्नु आवश्यक हुन्छ । स्पष्ट उद्देश्यबिनाको हस्तान्तरणले वित्तीय अनुशासन र अपेक्षित लक्ष्य हासिल हुन सक्दैन । कुन जिम्मेवारीको लागि कुन प्रकारको हस्तान्तरण उपयुक्त हुन्छ ? एक हस्तान्तरणले अर्को प्रकारको हस्तान्तरणको उद्देश्यमा प्रभाव पार्छ कि पादैन ? समानीकरण अनुदानले सशर्त अनुदानलाई प्रभाव पार्छ कि पादैन ? यस्ता पक्षहरू वित्तीय हस्तान्तरण प्रणाली निर्धारण गर्दा नै स्पष्ट हुन आवश्यक हुन्छ ।

**वित्तीय अन्तर परिपूरण :** वित्तीय हस्तान्तरणको मुख्य उद्देश्य भनेको नै तहगत सरकारहरूको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको असन्तुलनले हुने वित्तीय अन्तरलाई परिपूरण गर्ने हो । त्यसैले वित्तीय हस्तान्तरणको रकम खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको लेखाजोखाको आधारमा निर्धारण गरिनु पर्दछ । खर्चको आवश्यकताको पूर्ण गणना गर्न जटिल भए पनि यसको अनुमानित गणना हुनु आवश्यक हुन्छ, जसबाट संघीय एकाइहरूको वित्तीय अन्तर निर्धारण गर्न सहज हुन्छ । वित्तीय हस्तान्तरण संघीय एकाइहरूबीचको ठाडो तथा तेर्सो दुवै वित्तीय अन्तरलाई कम गर्ने गरी निर्धारण गरिनु पर्दछ । खर्चको आवश्यकता निर्धारण गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहबीचको भौगोलिक, सामाजिक, आर्थिक, प्राकृतिक तथा जनसांख्यिक विविधता र विकासको आवश्यकतालाई ध्यान दिनु पर्दछ । वित्तीय अन्तर पूरा गर्ने उपायको रूपमा माथिबाट तलतिर जाने (vertical) वित्तीय हस्तान्तरण र तलबाट तलतिरै तेस्रो जाने वित्तीय हस्तान्तरण उपायहरूको राम्रो गरी संयोजन हुनु जरुरी हुन्छ ।

**स्वायत्तता:** वित्तीय हस्तान्तरणले अनुदान प्राप्त गर्ने तहको राजनीतिक र आर्थिक स्वायत्ततामा प्रतिकूल असर पार्नु हुँदैन । प्रदेश र स्थानीय तहको स्वायत्तता नियन्त्रण हुँदा ती तहका प्राथमिकतामा प्रतिकूल प्रभाव पर्दछ भने खर्च गर्ने क्षमता पनि खुम्चन सक्छ ।

**सहभागिता, पारदर्शिता र जवाफदेहिता:** अनुदान वितरणको प्रणाली विकास गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहको सहभागिता सुनिश्चित गरिनु पर्दछ । यस्तो सहभागिताको राजनीतिक तथा प्राविधिक लाभ हुन्छ भने प्रदेश र स्थानीय तहका आवश्यकताहरू पनि सम्बोधन हुन्छन् । सम्बन्धित संघीय एकाइहरूको सहभागिताबिना गरिएका निर्णयहरू संघ सरकारको एकल निर्णय मानिन्छ । जसले प्रदेश र स्थानीय तहहरूको आवश्यकताको पूर्ण सम्बोधन गर्न सक्दैन । संघीय एकाइहरूको सहभागितामा अनुदानको वितरणका आधारहरू तय गर्ने र त्यसको आधारमा राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगले अनुदानको निर्धारण गर्नु उपयुक्त हुन्छ । अनुदान निर्धारणको अर्को पक्ष भनेको यसको प्रक्रिया पारदर्शी हुनु पर्दछ । त्यसको लागि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच सघन संवाद, अन्तरक्रिया र सहकार्य आवश्यक हुन्छ । त्यसले वित्तीय हस्तान्तरणप्रति सबैको स्वामित्व स्थापित गर्दछ भने पछि हुनसक्ने सम्भाव्य असमझदारीलाई पनि कम गर्दछ । यसका साथै अनुदानले जवाफदेहिता अभिवृद्धि गर्नुपर्दछ । प्रदेश र स्थानीय तहलाई अनुदानमा मात्र आश्रित बनाउँदा उनीहरू नागरिकप्रति अनुत्तरदायी हुने जोखिम हुन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहलाई जवाफदेही बनाउन वित्तीय हस्तान्तरणको अनुपात कम गर्दै आन्तरिक राजस्वको क्षमता विस्तार गर्नु उपयुक्त हुन्छ । अर्कोतर्फ, वित्तीय हस्तान्तरण कम गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहले नागरिकमाथि गरेको भार बढाउने जोखिम रहन्छ । त्यसैले वित्तीय हस्तान्तरणसँगै प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई नागरिकप्रति जवाफदेही बनाउने संरचनागत र कानूनी व्यवस्था गर्नु आवश्यक हुन्छ ।

**अनुमानयोग्य:** प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूले प्राप्त गर्ने अनुदान अनुमानयोग्य हुन आवश्यक छ । संघले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने अनुदानको आगामी पाँच वर्षको अनुदान वितरणका आधार सूचक, सूत्र र अनुदान रकमको प्रक्षेपण गरी अनुमानयोग्य बनाउन सक्दछ । यसले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई खर्चको वस्तुगत योजना बनाउन सहयोग पुग्दछ । अनुदान प्रणालीमा हुने बारम्बारको परिवर्तनले वित्तीय संघीयतालाई कमजोर र अस्थिर बनाउँछ । यसले श्रोतको आंकलन र खर्चको प्रक्षेपणलाई समेत अवास्तविक बनाउन सक्छ ।

माथि प्रस्तुत गरिएका सैद्धान्तिक आधारहरूमध्ये कुनलाई बढी वा कम महत्व दिने वा अन्य आधारहरू के लिये भन्ने विषय सम्बन्धित राष्ट्रको राजनीतिक, संवैधानिक, आर्थिक र सामाजिक संरचना र व्यवस्थामा निर्भर गर्दछ। तर कुनै न कुनै रूपमा माथि व्याख्या गरिएको सैद्धान्तिक आधारलाई वित्तीय हस्तान्तरण प्रणाली निर्माण गर्दा सम्बोधन गर्नु उपयुक्त हुन्छ। नेपालको वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको प्रारम्भिक दिनमा भएकाले वित्तीय हस्तान्तरणको बलियो सैद्धान्तिक आधार तयार गर्नु आवश्यक हुन्छ। स्पष्ट सैद्धान्तिक आधारमा निर्माण गरिएको हस्तान्तरणको प्रणालीले वित्तीय संघीयताको दिगो जग निर्माण गर्दछ।

### ५.४.२ वत्तीय हस्तान्तरणको प्रकार

माथि उल्लेख गरे भै नेपालको संविधान र अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण ऐन २०७४ ले चार प्रकारका अनुदानको व्यवस्था गरेको छ –समानीकरण अनुदान, समपूरक अनुदान, सशर्त अनुदान र विशेष अनुदान। ती अनुदानहरूको उद्देश्य र मुख्य विशेषताहरू तालिका ५.६ मा प्रस्तुत गरिएको छ :

तालिका ५.६ अनुदानका प्रकार, उद्देश्य र आधारहरू

अनुदानको प्रकार	उद्देश्य	कसलाई हस्तान्तरण गर्ने	अनुदान निर्धारणका आधारहरू
समानीकरण अनुदान	प्रदेश र स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताबीचको अन्तरलाई सम्बोधन गर्न	संघले प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रदेशले स्थानीय तहलाई	- जनसंख्या - भूगोल - मानव गरिवी सूचकांक - आर्थिक तथा सामाजिक असमानता सूचकांक - खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमता

<p>सशर्त अनुदान</p>	<p>संघ, प्रदेश वा स्थानीय तहका कुनै परियोजना कार्यान्वयन गर्न वा संवैधानिक वा अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता पूरा गर्न</p>	<p>संघले प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रदेशले स्थानीय तहलाई</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- संवैधानिक दायित्व</li> <li>- प्रदेश र स्थानीय तहले कार्यान्वयन गर्नुपर्ने राष्ट्रिय नीति तथा मापदण्ड</li> <li>- अधिल्लो समयबाट हस्तान्तरण भई आएका परियोजनाहरू</li> <li>- बाह्य प्रभाव (externalities) भएका परियोजनाहरू, जस्तै सडक, खानेपानी, वातावरण</li> <li>- स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि तथा पूर्वाधार क्षेत्रका योजना तथा कार्यक्रमहरू</li> <li>- अन्य आकस्मिक सम्बोधन गर्नुपर्ने दायित्वहरू</li> </ul>
<p>समपूरक अनुदान</p>	<p>प्रदेश र स्थानीय स्तरका पूर्वाधार विकासका परियोजनाहरू कार्यान्वयन गर्न</p>	<p>संघले प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रदेशले स्थानीय तहलाई</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- परियोजनाको सम्भाव्यता</li> <li>- परियोजना लागत</li> <li>- परियोजनाबाट प्राप्त हुने प्रतिफल</li> <li>- परियोजना कार्यान्वयन गर्न प्रदेश र स्थानीय तहको वित्तीय, भौतिक र जनशक्तिको क्षमता</li> <li>- परियोजनाको प्राथमिकता र आवश्यकता</li> </ul>

विशेष अनुदान	प्रदेश वा स्थानीय तहले कार्यान्वयन गर्नुपर्ने विशेष परियोजना	संघले प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रदेशले स्थानीय तहलाई	- शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता आधारभुत सेवाहरू प्रत्याभूत गर्न - अन्तरप्रदेश वा अन्तरस्थानीय तह सन्तुलित विकासको लागि - आर्थिक, समाजिक वा अन्य कारणले विभेदमा परेका वर्ग वा समुदायको उत्थान गर्न
--------------	--	---	---

श्रोत: अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४; राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग, २०७७, पोखेल तथा सापकोटा, २०२१ ई.स.

उल्लिखित अनुदानका साथै प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई राजस्व (मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तःशुल्क) र प्राकृतिक श्रोतको रोयल्टी बाँडफाँटको माध्यमबाट पनि वित्तीय हस्तान्तरण गरिन्छ। यसैगरी, प्रदेशले पनि स्थानीय तहलाई माथि उल्लेख गरिएका अनुदानका साथै सवारी साधन करबाट प्राप्त राजस्व हस्तान्तरण गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था गरिएको छ।

#### ५.४.२.१ समानीकरण अनुदान

सामान्यतः प्रदेश र स्थानीय तहसँग कार्य जिम्मेवारीको तुलनामा खर्चको स्रोत कम हुन्छ। नेपालको संवैधानिक र कानूनी व्यवस्थाअनुसार प्रदेश र स्थानीय तहलाई राजस्वको सीमित अधिकार दिइएको छ। यसले उनीहरूको खर्चको जिम्मेवारीको लागि आवश्यक स्रोत पूरा हुँदैन। जसको लागि संघले वित्तीय हस्तान्तरण गर्नु आवश्यक हुन्छ। त्यस्तो हस्तान्तरणमध्येको एक समानीकरण अनुदान हो। समानीकरण अनुदानको उद्देश्य विकास तथा आर्थिक क्षमतामा पछाडि परेका संघीय एकाइहरूको आर्थिक क्षमता सुदृढ गर्नु हो। यसले ती एकाइहरूको आर्थिक क्षमता विस्तार गरी सार्वजनिक सेवा प्रवाह र विकास निर्माणका कार्यहरू गर्न मद्दत गर्दछ। सामान्यतः समानीकरण अनुदान संघीय एकाइहरूबीचको तेर्सो वित्तीय असमानता (horizontal fiscal gaps) कम गर्न माथिल्लो तहबाट तल्लो तहमा (vertically) उपलब्ध गराईन्छ। यस्तो अनुदानमा आर्थिकरूपले कमजोर संघीय एकाइलाई बढी र सबल एकाइलाई कम अनुदान प्रदान गरिन्छ। बागमती प्रदेशले कर्णाली प्रदेशको तुलनामा कम समानीकरण अनुदान प्राप्त गर्दछ किनकी बागमती प्रदेश कर्णाली प्रदेशको तुलनामा आर्थिक र विकासका सूचकांकमा अगाडि रहेको छ।

नेपालको संविधानले समानीकरण अनुदान प्रदान गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यसको अर्थ संविधान वा कानूनले तोकेको कार्यजिम्मेवारी पूरा गर्न सम्बन्धित संघीय एकाइलाई आफ्नो राजस्वको आयबाट अपुग हुने वित्तीय स्रोतको व्यवस्थापन समानीकरण अनुदानबाट गर्नु हो । तर समानीकरण अनुदानबाट मात्रै वित्तीय स्रोतको व्यवस्थापन गर्दा वित्तीय उत्तरदायित्व कमजोर हुने वा प्रदेश र स्थानीय तहले राष्ट्रिय प्रतिवद्धताका क्षेत्रमा लगानी नगर्ने वा अनिवार्य दायित्वहरूमा खर्च नगरी आफ्नो स्वार्थ अनुकुलका क्रियाकलापमा मात्र खर्च गर्न सक्ने जोखिम भएकाले अन्य प्रकारका सशर्त अनुदानको पनि व्यवस्था गरिएको हुन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक क्रियाकलापमा वृद्धि भई उनीहरूको राजस्वको क्षमतामा विस्तार भएमा संघबाट प्राप्त हुने समानीकरण अनुदान पनि क्रमशः कम हुँदै जान्छ । त्यसैले समानीकरण अनुदानलाई प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक क्रियाकलाप विस्तार गर्ने वित्तीय औजार पनि भनिन्छ । तर प्रदेश र स्थानीय तहले समानीकरण अनुदान कम हुने आशंकाले आर्थिक क्रियाकलाप विस्तारमा कम चासो दिने प्रवृत्ति पनि देखिन्छ । यसले उनीहरूको संघसँगको परनिर्भरता बढ्न गई स्वायत्तता खुम्चन सक्दछ । त्यसैले समानीकरण अनुदानलाई सन्तुलनमा राख्नु आवश्यक हुन्छ । समानीकरण अनुदानलाई कार्यसम्पादन क्षमतासँग जोडेर हेर्न सकियो भने यसले तहगत सरकारको कार्यक्षमता बढ्न गई त्यसबाट आर्थिक क्रियाकलाप वृद्धि हुन सक्दछ ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन २०७४ को दफा १६(१) मा समानीकरण अनुदानका आधारहरू तोकिएको छ । जसअन्तर्गत निम्न विषयहरू पर्दछन् :

- शिक्षा, खानेपानी जस्ता मानव विकासका सूचकांक,
- सन्तुलित विकासको अवस्था,
- आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारको विभेदको अवस्था,
- पूर्वाधार विकासको अवस्था र आवश्यकता,
- जनतालाई प्रदान गर्नुपर्ने सेवा,
- राजस्वको अवस्था र उठाउन सक्ने क्षमता, र
- खर्चको आवश्यकता ।

यसका अतिरिक्त कानूनले समानीकरण अनुदान सिफारिस गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहको कार्य सम्पादनको स्तरलाई समेत आधार मान्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले २०७७/७८ मा समानीकरण अनुदान निर्धारण गर्दा प्रयोग गरेको आधारहरू

- जनसंख्या क्षेत्रफल
- मानव विकास सूचकांक
- प्रदेश तथा स्थानीय तहमा रहेको आर्थिक, सामाजिक असमानता सूचकांक
- पूर्वाधार विकास
- राजस्वको अवस्था
- खर्चको आवश्यकता
- कार्यसम्पादन मूल्यांकन सूचक

श्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको प्रतिवेदन, २०७८

सामान्यतया समानीकरण अनुदान वित्तीय भिन्नता कम गर्न प्रदान गरिन्छ । वित्तीय भिन्नता भन्नाले वित्तीय आवश्यकतामा राजस्वको क्षमता र लक्षित वित्तीय हस्तान्तरण घटाएपछि प्राप्त हुन्छ (वित्तीय भिन्नता = वित्तीय आवश्यकता - राजस्वको क्षमता - लक्षित वित्तीय हस्तान्तरण) । समानीकरण अनुदानले यस्तो वित्तीय भिन्नता परिपूरण गर्न सहयोग गर्दछ । समानीकरण अनुदानको मुख्य चुनौती भनेको वित्तीय आवश्यकताको वैज्ञानिक र वस्तुनिष्ठ अनुमान गर्नु हो । यद्यपि यस्तो अनुमान शतप्रतिशत वैज्ञानिक बनाउन जटिल भए तापनि अनुमानलाई विश्वासयोग्य बनाउन आवश्यक छ । त्यसैगरी राजस्वको क्षमताको अनुमान पनि चुनौतीरहित छैन । राजस्वको क्षमतालाई सम्बन्धित संघीय एकाइको राजस्व संकलनको क्षमताले पनि प्रभाव पार्दछ । प्रभावकारी राजस्व प्रशासन नहुँदा अपेक्षित राजस्व संकलन गर्न सकिदैन ।

### नेपालमा समानीकरण अनुदानको अभ्यास

नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण ऐन २०७४ र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत र वित्त आयोग ऐन २०७४ को आधारमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले समानीकरण अनुदान तीन प्रकारले निर्धारण गर्ने गरेको छ - क) न्यूनतम अनुदान, ख) सूत्रमा आधारित अनुदान र ग) कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान ।

**न्यूनतम समानीकरण अनुदान:** प्रदेश र स्थानीय तहको खर्चको आधारभूत आवश्यकतालाई पूरा गर्न न्यूनतम अनुदानको व्यवस्था गरिन्छ । यो अनुदानले प्रदेश र स्थानीय तहलाई अत्यावश्यक कार्यजिम्मेवारी पूरा गर्न खर्चको सुनिश्चितता गर्दछ । त्यसैले न्यूनतम अनुदानको हिस्सा सुनिश्चित गरेपछि, अन्य प्रकारको समानीकरण अनुदान वितरण गरिन्छ । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आ. व. २०७८/७९ को लागि प्रदेशले प्राप्त गर्ने कुल समानीकरण अनुदानको २५ प्रतिशत र स्थानीय तहको लागि २६ प्रतिशत हुनेगरी न्यूनतम समानीकरण अनुदान सिफारिस गरेको थियो । प्रदेशहरूलाई न्यूनतम समानीकरण अनुदान सिफारिस गर्दा सम्बन्धित प्रदेशको जनसंख्यालाई ५० प्रतिशत र क्षेत्रफललाई ५० प्रतिशत भार दिइएको थियो । स्थानीय तहहरूलाई जनसंख्याको आकारको आधारमा न्यूनतम १० हजार जनसंख्यादेखि अधिकतम ५ लाख जनसंख्यालाई १७ वटा समूहमा वर्गीकरण गरी अनुदान सिफारिस गरेको थियो ।

**सूत्रमा आधारित समानीकरण अनुदान:** संघीय एकाइहरूको आर्थिक तथा सामाजिक असमानतालाई कम गर्नको लागि आवश्यक रकम उपलब्ध गराउन तिनीहरूको आर्थिक-सामाजिक विकासको अवस्था र खर्चको आवश्यकताको आधारमा निश्चित मापदण्ड तयार गरी अनुदानको हिस्सा निर्धारण गरिन्छ । यस्तो प्रणालीलाई सूत्रमा आधारित समानीकरण अनुदान भनिन्छ । यस्तो प्रणालीबाट कम आर्थिक क्षमता भएका एकाइहरूलाई बढी अनुदान प्रदान गरिन्छ, भने बढी आर्थिक क्षमता भएकाले कम अनुदान प्राप्त गर्दछन् । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन २०७४ ले उल्लेख गरेका आधारहरूलाई आयोगले पाँच वटा सूचकमा समेटेी प्रत्येक सूचकलाई निश्चित भार दिएको छ ।

तालिका ५.७ मा उल्लेखित सूचकमा संघीय एकाइले प्राप्त गर्ने अंकको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिस गर्ने गरिएको छ । यस्तो अनुदान कुल समानीकरण अनुदानको करिब ७० प्रतिशत हुन्छ । हालसम्मको अभ्यासले केही सूचकहरूमा दोहोरोपना (overlap) देखिएको छ भने भरपर्दो तथ्यांकको अभावमा कतिपय सूचकहरूको मापन पनि वस्तुनिष्ठ हुन सकेको छैन । जस्तै, मानव विकास सूचकांक, आर्थिक सामाजिक असमानता र पूर्वाधार विकासको अवस्था एकआपसमा नजिकबाट अन्तरसम्बन्धित छन् । सरसफाइ र खानेपानीको सुविधाले मानव विकास सूचकांकको स्वास्थ्य विधालाई प्रत्यक्ष प्रभाव पार्दछ । यस्तै अन्य सूचकहरूको पनि समग्र मानव विकास सूचकांकमा प्रत्यक्ष प्रभाव रहन्छ । यसले सूचकहरूबीचको स्वतन्त्रता (independency) कम भएको देखाउँछ । अन्तरसम्बन्धित (interrelated) सूचकहरूको आधारमा गरिने मापनलाई वस्तुनिष्ठ मापन

मानिदैन । एकीकृत सूचकहरू (aggregate indicators) भन्दा एकल सूचकले उचित मापन गर्नसक्छ । उदाहरणको लागि, शिक्षाको अवस्था मापन गर्दा एकीकृत सूचकहरूभन्दा विद्यालय नजाने दर वा विद्यालयको भौतिक अवस्था बढी प्रभावकारी हुन सक्छ । त्यसैले, सूचकहरूलाई टुक्र्याएर विभिन्न समीकरणबाट सापेक्षित मापन प्रभावकारीताको विश्लेषण गरी वस्तुनिष्ठ सूचक छान्नु उपयुक्त हुन सक्छ ।

सामाजिक विकासका क्षेत्रहरूमा पूर्ण स्वतन्त्र र वस्तुनिष्ठ सूचकहरूको छनौट गर्न चुनौती भएपनि आयोगले सूचकहरूबीचको अन्तरसम्बन्ध विश्लेषण गरी तोकिएको भारमा पुनरावलोकन गर्ने र आगामी दिनमा सूचकहरूलाई परिष्कृत गर्ने लैजानु आवश्यक हुन्छ ।

तालिका ५.७ सूत्रमा आधारित समानीकरण अनुदानका सूचक र भार

क्र. स.	सूचक/उपसूचक	आन्तरिक भार (% मा)	सूचकको भार (% मा)
१	मानव विकास सूचकांक		१०
२	आर्थिक सामाजिक असमानता		५
३	पूर्वाधार विकासको अवस्था		१०
	सडक घनत्व (सडकमा पहुँच)	६०	
	विद्युतको सुविधा (विद्युतमा पहुँच)	१०	
	सूचना प्रविधिको सुविधा (सूचना प्रविधिमा पहुँच)	१०	
	खानेपानीको सुविधा (खानेपानीमा पहुँच)	१०	
	सरसफाइ (शौचालयको उपलब्धता)	१०	
४	राजस्वको अवस्था		५
५	खर्चको आवश्यकता र राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता		७०
	जम्मा		१००

श्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको प्रतिवेदन, २०७८

कार्यसम्पादन मूल्यांकनमा आधारित समानीकरण अनुदान: प्रदेश र स्थानीय तहलाई कार्यसम्पादनमा उत्प्रेरित गर्ने उद्देश्यले यो अनुदान वितरण गरिन्छ। कार्यसम्पादन मापन गर्न प्रदेश र स्थानीय तहका ७/७ वटा प्रक्रियागत र प्रशासनिक सूचकहरू निर्धारण गरिएको छ। ती सूचकहरूको मापनको आधारमा प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने अनुदानको हिस्सा निर्धारण गरिन्छ। आयोगले यस्तो अनुदानको लागि कुल समानीकरण अनुदानबाट न्यूनतम अनुदानको हिस्सा छुट्याएपछि बाँकी रहेको रकमको पाँच प्रतिशत छुट्याउने गरेको छ। सैद्धान्तिकरूपमा यस प्रकारको अनुदानले प्रदेश र स्थानीय तहहरूको कार्यसम्पादनमा सकारात्मक प्रभाव पार्ने अपेक्षा गरिए पनि तथ्यांकको अभाव र कतिपय कार्यसम्पादनको लागि संघको पनि दायित्व रहने र त्यो पूरा नभएमा प्रदेश वा स्थानीय तह दण्डित हुन सक्ने सम्भावना रहन्छ। उदाहरणको लागि प्रदेशको बजेटमा संघबाट प्राप्त सशर्त अनुदान (सशर्त, समपूरक र विशेष समेत) को उल्लेख्य हिस्सा रहन्छ। त्यस्तो बजेट खर्चको लागि संघले आवश्यक सहजीकरण र प्रशासनिक र नीतिगत पूर्वाधारहरू निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ। संघले गर्नुपर्ने ती कार्यहरू समयमा नभएमा प्रदेशले तोकिएको बजेट खर्च गर्न सक्दैनन्। यसले प्रदेशको समग्र खर्चको अवस्थामा प्रतिकूल असर पार्दछ र प्रदेशहरू दण्डित हुन सक्छन्।

आयोगले कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदानको लागि निर्धारण गरेका सूचकहरूमा वस्तुनिष्ठ तथ्यांकको अभावमा केही मान्यताहरू (assumptions) तय गरी लचक (flexible) भई अंक प्रदान गर्ने गरेको छ। अनुदान वितरणलाई वस्तुपरक बनाउनको लागि तथ्यांक सूचना प्रणालीलाई अद्यावधिक गर्ने र सूचकहरूको बारेमा निरन्तर अध्ययन अनुसन्धान गर्दै परिष्कृत गर्नु आवश्यक छ। यसका साथै समानीकरण अनुदान उद्देश्यअनुरूप प्रयोग भए-नभएको अध्ययन गर्नु आवश्यक हुन्छ। समानीकरण अनुदानलाई संघीय एकाइहरूको आर्थिक क्षमता विस्तारमा प्रयोगको लागि प्रेरित गर्न उनीहरूको व्यवस्थापकीय क्षमता विकासका विभिन्न कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नु आवश्यक देखिन्छ।

संघीय प्रणाली भएको अन्य देशको तुलनामा नेपालको संविधानले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई अनुदानको प्रणाली विकास गर्ने मात्र नभई अनुदानको रकम नै निश्चित गर्ने अधिकार दिएको छ, जसको कार्यान्वयन गर्नु सम्बन्धित सरकारको दायित्व हुन्छ। तर हालसम्मको अभ्यासमा आयोगले निर्धारण गरेको अनुदानको पूर्ण पालना भएको छैन। उदाहरणको लागि आ. व. २०७७/७८ मा आयोगले प्रदेश र स्थानीय तहको लागि सिफारिस गरेको वित्तीय समानीकरण अनुदानभन्दा संघ सरकारले चार प्रतिशत कम रकम

हस्तान्तरण गरेको थियो ।<sup>२</sup> यसरी आयोगको सिफारिसलाई संघ सरकारले पूर्ण पालना नगर्दा वित्तीय संघीयताको संस्थागत विकासमा प्रतिकूल असर पर्दछ । त्यसैले वित्तीय संघीयतालाई संस्थागत गर्न आयोगको भूमिका अझै सबल बनाउनु आवश्यक छ र यसको लागि आयोगले वित्तीय संघीयताका विविध पक्षहरूमा निरन्तर अध्ययन र अनुसन्धान गराउनु आवश्यक हुन्छ ।

### ५.४.२.२ सशर्त अनुदान

वित्तीय हस्तान्तरणको अर्को महत्वपूर्ण औजार सशर्त अनुदान हो । समानीकरण अनुदानले प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय स्वायत्तता प्रदान गर्ने भए तापनि यसका केही सीमाहरू रहेका हुन्छन् । समानीकरण अनुदानमा प्रदेश र स्थानीय तहले स्वनिर्णय गरी प्राथमिकता क्षेत्रहरू तोक्न सक्दछन् । यसो गर्दा राष्ट्रिय महत्व र दायित्वका क्षेत्रहरू कम प्राथमिकतामा पर्न सक्दछन् । यसका साथै समानीकरण अनुदानको अत्याधिक हिस्सा हुँदा प्रदेश र स्थानीय तहले राजस्वको क्षमता विस्तारमा कम रुचि देखाउन सक्दछन् । यस्तो अवस्थालाई कम गर्न सशर्त अनुदानको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । सशर्त अनुदानमा अनुदान प्राप्त गर्ने संघीय एकाइलाई खर्चको क्षेत्र र अन्य सर्तहरू पूर्वनिर्धारित हुन्छ । ती एकाइहरूले तोकिएको क्षेत्र र सर्तबाहिर रहेर अनुदानको उपयोग गर्न सक्दैनन् ।

सविधानले संघीय एकाइहरूको सामूहिक दायित्व निर्धारण गरेको छ । जस्तै मौलिक हक कार्यान्वयनका क्षेत्रहरू, राज्यका नीति तथा निर्देशक सिद्धान्तका विषयहरू, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि तथा संझौता लगायतका विषयहरू संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा दायित्वका क्षेत्र हुन् । यसका अतिरिक्त साझा अधिकारका क्षेत्रमा परेका विषयहरूपनि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा दायित्वमा पर्दछन् । यसका लागि संघले स्रोतको व्यवस्थापन गर्नु आवश्यक हुन्छ । संघले त्यस्ता दायित्वहरूलाई पूरा गर्न सर्तसहित प्रदेश र स्थानीय तहलाई रकम उपलब्ध गराउने प्रणाली नै सशर्त अनुदान हो ।

सशर्त अनुदान पनि सर्तको आधारमा विभिन्न प्रकारका हुन्छन् । अनुदानमा खर्चको क्षेत्रमात्र तोकेर प्रदान गरिने अनुदान लचिलो अनुदान हो । त्यस्तो अनुदान प्राप्त गर्ने एकाइले तोकिएको क्षेत्रभित्र आफ्नो प्राथमिकताअनुसार खर्च गर्न सक्दछ । खर्चको क्षेत्र, क्रियकलाप र प्रक्रियासमेत तोकेर प्रदान गरिने अनुदान कठिन किसिमको सशर्त अनुदान हो । यस्तो अनुदानमा लचकता हुँदैन भने प्राप्त गर्ने एकाइले खर्च गर्ने एकाइको रूपमा

<sup>२</sup> राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको तेश्रो वार्षिक प्रतिवेदन, २०७८ पृष्ठ ३५१

मात्र काम गर्दछन् । त्यसैगरी सर्तहरू पनि क्षेत्रगत र प्रक्रियात्मक वा नतिजामा आधारित हुनसक्छ । क्षेत्रगत वा प्रक्रियात्मक अनुदानमा खर्चको क्षेत्र र प्रक्रियामा सर्तहरू तोकिएको हुन्छ, खर्च गर्ने एकाइले ती क्षेत्र र प्रक्रिया उल्लंघन गर्न सक्दैन । नजितामा आधारित अनुदानमा तोकिएको नतिजा हासिल गरे अनुदान प्रदान गरिन्छ, जस्तै तोकिएको सिकाई उपलब्धि हासिल गरेको आधारमा स्थानीय तहलाई प्रदान गरिने अनुदान । यस्तो प्रकारको अनुदानमा प्रदेश र स्थानीय तहहरूले तोकिएको उपलब्धी मात्र हासिल गर्नुपर्ने हुन्छ र सोही आधारमा संघले अनुदान हस्तान्तरण गर्दछ । सशर्त अनुदान कुनै परियोजना वा निश्चित कार्यक्रमलाई तोकेर पनि प्रदान हुन्छ । त्यस्तो अनुदान तोकिएको परियोजना वा कार्यक्रममा मात्र खर्च गर्नुपर्ने हुन्छ ।

नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन २०७४ ले आयोगले तोकेका सर्तहरूको आधारमा संघले प्रदेश र स्थानीय तह र प्रदेशले स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ । सामान्यतः संघले प्रदेश र स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान निम्न आधारहरूमा उपलब्ध गराउनु पर्ने आयोगको सिफारिस रहेको छ :

- संघको अधिकार सूचीभित्र पर्ने विषय वा कार्यक्रम वा आयोजना प्रदेश वा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्न,
- राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रमलाई प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्न,
- प्रदेश तथा स्थानीय तहमा राष्ट्रिय मानक स्थापना वा कार्यान्वयन गर्न,
- पूर्वाधारसम्बन्धी क्रमागत वा अधुरा आयोजनालाई पूर्णता दिन,
- अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सहायता परिचालन भएका कार्यक्रम वा आयोजना प्रदेश वा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्न,
- नेपाल सरकारको अनिवार्य दायित्व रहने खर्च भूक्तानी गर्न, र
- सन्तुलित विकासको लागि आवश्यक राणनीतिक परियोजनामा ।

सशर्त अनुदानसम्बन्धी व्यवस्था आवश्यकताअनुसार हुने अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास छ । उदाहरणको लागि संयुक्तराज्य अमेरिका, ब्राजिल र क्यानडामा शिक्षा र स्वास्थ्य प्रदेशको अधिकार भएपनि संघले मौलिक अधिकारको सुरक्षाको लागि प्रदेश र स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान दिने गर्दछ । त्यस्तै, राष्ट्रिय महत्वका क्षेत्रहरूमा प्रदेश र स्थानीय तहसँग सहकार्य गर्न र जिम्मेवार बनाउन पनि सशर्त अनुदान प्रदान गरिन्छ । सिद्धान्ततः सशर्त

अनुदानको अनुपात निशर्त अनुदानभन्दा कम भएमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई आर्थिक स्वायत्तता हुन्छ। यसले उनीहरूलाई स्थानीय आवश्यकताको आधारमा स्रोतको सदुपयोग गर्ने अवसर दिन्छ। तर सशर्त अनुदानले अनुदान प्राप्त गर्ने संघीय एकाइलाई जवाफदेही र नतिजाउन्मुख बनाउने भएकाले यसको महत्वलाई कम आँकलन गर्न सकिँदैन।

आ. व. २०७८/७९ मा प्रदेशहरूलाई रु ३५ अर्ब ८७ करोड ३१ लाख सशर्त अनुदानमा प्राप्त भएको थियो, जुन प्रदेशहरूलाई प्राप्त भएको कुल अनुदानको ३५ प्रतिशत हुन्छ। त्यसैगरी, स्थानीय तहहरूलाई संघबाट रु १ खर्ब ७३ अर्ब ४९ करोड ८५ लाख सशर्त अनुदानमा प्राप्त भएको थियो, जुन कुल अनुदानको ६१ प्रतिशत हुन्छ। यो तथ्यांकले तुलनात्मक रूपमा स्थानीय तहभन्दा प्रदेशमा बढी वित्तीय स्वायत्तता रहेको देखिन्छ। स्थानीय तहमा अनिवार्य दायित्व अन्तर्गतका शिक्षा, स्वास्थ्य र सामाजिक सुरक्षाका जिम्मेवारी भएकाले सशर्त अनुदानको अनुपात बढी भएको हो, जसलाई अन्यथा भन्न मिल्दैन।

तर सशर्त अनुदानलाई संघले प्रदेश र स्थानीय तहमाथि आफ्नो प्रभाव कायम राख्न प्रयोग गर्ने गरेको र कतिपय अवस्थामा राजनीतिक लाभ लिन प्रयोग गर्ने गरेको पाइन्छ। त्यसैकारण, प्रदेश र स्थानीय तहका एकल अधिकारका स-साना क्षेत्रहरूमा पनि संघले सशर्त बजेट तोक्ने गरेको देखिन्छ। 'संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यजिम्मेवारीमा पर्ने विकास कार्यक्रम तथा आयोजनाको वर्गीकरण तथा बाँडफाँट सम्बन्धी मापदण्ड २०७६' ले उल्लेख गरेका प्रावधानविपरीत संघले प्रदेश र स्थानीय तहमा स-साना कार्यक्रम नै तोकेर बजेट उपलब्ध गराउने अभ्यासले संघीय प्रणालीको भावनालाई सम्बोधन गरेको देखिँदैन। यस्ता कार्यत्रमहरू विशेषतः स्थानीय तहमा भएको देखिन्छ, जसलेगर्दा पनि स्थानीय तहमा सशर्त अनुदानको अनुपात बढी भएको हो। यस्तो प्रवृत्ति देखेर नै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले संघलाई प्रदेश र स्थानीय तहको एकल अधिकार र जिम्मेवारीभित्रका विषयमा स-साना आयोजना र कार्यक्रममा सशर्त अनुदान उपलब्ध नगराउन सुझाव दिएको छ।<sup>३</sup> त्यसैगरी, आयोगले प्रदेश र स्थानीय तहको वित्तीय स्वायत्तता संरक्षण गर्न सशर्त अनुदानको अनुपात क्रमशः कम गर्दै समानीकरण अनुदानको अनुपात बढाउदै लानुपर्ने सुझाव पनि दिएको छ।

<sup>३</sup> राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको तश्रो वार्षिक प्रतिवेदन, २०७८ पृष्ठ १३८

तालिका ५.८ संघबाट प्रदेश र स्थानीय तहलाई आ. व. २०७८/७९ मा गरिएको वित्तीय हस्तान्तरण (रु लाखमा)

अनुदानको प्रकार	प्रदेश	स्थानीय तह
समानीकरण अनुदान		
न्यूनतम अनुदान	१४४८८७	२४६१५०
सूत्रमा आधारित अनुदान	४१२९२८	६६४४५६
कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान	२१७३३	३४९७२
जम्मा	५७९५४८	९४९५७८
सशर्त अनुदान		
चालु	१५७१३६	१५६४५९७
पुँजीगत	२०१५९५	१७०३८८
जम्मा	३५८७३१	१७३४९८५
विशेष अनुदान		
चालु	५५३३	५०६३
पुँजीगत	३५९३७	७८०६८
जम्मा	४१५००	८३१०१
समपूरक अनुदान		
चालु	५७२४६	६६४८३
जम्मा		
चालु	७४२२१७	२५१५२३८
पुँजीगत	२९४८०८	३१४९०९
कुलजम्मा	१०३७०२५	२८३०१४७

श्रोत: अर्थ मन्त्रालय, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण, २०७९

### ५.४.२.३ समपूरक अनुदान

प्रदेश वा स्थानीयतहले संघसँगको सह-लगानीमा विकास निर्माणका कार्यक्रमहरू संचालन गर्न समपूरक अनुदान प्राप्त गर्दछन्। समपूरक अनुदानले प्रादेशिक वा स्थानीय आवश्यकतालाई राष्ट्रिय प्राथमिकतामा जोड्छ। परियोजना प्रस्तावहरू प्रदेश वा स्थानीय

तहबाट पेश हुने र त्यसको छनौट संघबाट हुने भएकाले संघीय एकाइहरूबीच सहकार्यको भावना पनि विकास हुन्छ। समपूरक अनुदान प्रदान गर्दा संघले प्रदेश वा स्थानीय तहले पेश गरेको योजनाको सम्भाव्यता, योजनाको लागत, योजनाबाट प्राप्त हुने प्रतिफल वा लाभ, योजना कार्यान्वयन गर्न सक्ने वित्तीय तथा भौतिक क्षमता वा जनशक्ति र योजनाको आवश्यकता र प्राथमिकता लगायतका सूचकहरूलाई आधार मन्नुपर्ने व्यवस्था अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ ले गरेको छ। समपूरक अनुदानलाई व्यवस्थित गर्न संघले समपूरक अनुदानसम्बन्धी कार्यविधि २०७५ जारी गरेको छ, जसले अनुदान प्रदान गर्ने क्षेत्रहरू निर्धारण गरेको छ। यस्तो अनुदान कार्यक्रमको ढाँचा र विवरण अनुसार रु. एक करोडदेखि एक अर्बसम्म हुनसक्छ। राष्ट्रिय योजना आयोगका सदस्यको संयोजकत्वमा समितिले समपूरक अनुदानको प्रस्ताव छनौट गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। प्रदेशले पनि स्थानीय तहलाई सम्बन्धित प्रदेशले निर्धारण गरेको व्यवस्था अनुसार समपूरक अनुदान प्रदान गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ।

समपूरक अनुदान लागत साभेदारीको सिद्धान्तमा उपलब्ध गराइने भए तापनि प्रदेश र स्थानीय तहको यो अनुदानप्रति कमै चासो वा माग रहेको तथ्यांकले देखाउछ। आ. व. २०७८/७९ मा प्रदेशहरूले प्राप्त गरेको कुल वित्तीय हस्तान्तरणमा समपूरक अनुदानको अनुपात करिब छ प्रतिशत थियो भने स्थानीय तहमा दुई प्रतिशत मात्र रहेको थियो। समपूरक अनुदानको लागि प्राप्त हुने प्रस्तावमा पनि स-सना परियोजना हुने गरेको देखिएको छ। आ. व. २०७९/८० मा प्रदान गरिने समपूरक अनुदानको लागि माग गरिएको प्रस्तावमा कुल १७९८ निवेदनहरू परेका थिए<sup>४</sup>। तीमध्ये धेरै परियोजनाहरू कम लागतका साना आयोजनाहरू रहेका थिए। समपूरक अनुदानको माग नगर्ने पालिकाहरूको संख्या पनि उल्लेख्य रहेको थियो। अनुदानको माग गर्दा पूरा गर्नुपर्ने सर्तहरूको कारणले पनि यो अनुदानमा प्रदेश र स्थानीय तहहरूको रुची कम भएको अनुमान गर्न सकिन्छ। अर्कोतर्फ प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्राप्त अन्य अनुदानको रकम नै पूर्ण खर्च गर्न नसकेकाले पनि यो अनुदानप्रति रुची कम भएको हुनसक्छ। समपूरक अनुदान प्राप्त गर्न सम्बन्धित प्रदेश वा स्थानीय तहले परियोजनाको कुल लागतको ५० प्रतिशत स्रोत सुनिश्चित गर्नुपर्ने भएकाले पनि आयस्रोत कमजोर भएका प्रदेश वा पालिकाहरूले यो अनुदानबाट लाभ उठाउन सक्ने देखिँदैन।

<sup>४</sup> राष्ट्रिय योजना आयोग, २०७९, आ. व. २०७९/८० मा समपूरक अनुदानमार्फत् प्रदेश र स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्न छानिएका आयोजना/कार्यक्रमहरू र विनियोजित बजेटको विवरण।

## ५.४.२.४ विशेष अनुदान

कुनै विशेष क्षेत्र वा उद्देश्य वा परियोजनाका लागि प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई प्रदान गरिने अनुदान विशेष अनुदान हो । विशेष अनुदानले सामान्यतः आर्थिक सामाजिक रूपले पछाडि परेको क्षेत्र वा समुदाय वा वर्गलाई विकासको अवसरहरू सिर्जना गर्न सहयोग पुऱ्याउँदछ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले विशेष अनुदान शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानीजस्ता आधारभूत सेवाको विकास र आपूर्ति गर्न, अन्तरप्रदेश वा अन्तरस्थानीय तहको सन्तुलित विकास गर्न र आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारको विभेदमा परेको वर्ग वा समुदायको उत्थान वा विकास गर्नको लागि प्रदान गर्न सकिने व्यवस्था गरेको छ । विशेष अनुदानको व्यवस्थाको लागि विशेष अनुदानसम्बन्धी कार्यविधि २०७७ कार्यान्वयनमा रहेको छ । कार्यविधिले विशेष अनुदानका क्षेत्रलाई थप परिभाषित गरेको छ भने अनुदानको प्राप्ति गर्ने प्रक्रियालाई प्रष्ट्याएको छ । त्यसैगरी, सबै प्रदेशहरूले आफ्नो क्षेत्रभित्रका पालिकाहरूलाई विशेष अनुदान प्रदान गर्न कार्यविधि बनाएका छन् । विशेष अनुदान सन्तुलित विकास वा समाजिक समावेशीकरणको लागि महत्वपूर्ण मानिन्छ । त्यस्तो अनुदानमा प्रदेश र स्थानीय तहको आवश्यकता सम्बोधन हुन्छ भने राष्ट्रिय लक्ष्य वा प्रतिवद्धता प्राप्त गर्न पनि सहयोग पुग्दछ । संघले विशेष अनुदानलाई नागरिकको मौलिक हक संरक्षणको लागि प्रदेश र स्थानीय तहलाई उत्तरदायी बनाउन प्रयोग गर्न सक्दछ । प्रदेशले पनि स्थानीय तहहरूलाई विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ ।

तर विशेष अनुदानप्रति पनि प्रदेश र स्थानीय तहको चासो कम भएको देखिएको छ । आ. व. २०७८/७९ मा प्रदेशहरूको कुल अनुदानमा चार प्रतिशत मात्र विशेष अनुदानको हिस्सा थियो भने स्थानीय तहमा तीन प्रतिशत । त्यसैगरी आ. व. २०७९/८० को लागि प्रदेश र स्थानीय तहले विशेष अनुदानको १५८८ वटा प्रस्तावहरू पेश गरेका थिए<sup>५</sup> । तर प्राप्त प्रस्तावहरूमध्ये आधामात्रै योग्यहुने विगतको अभ्यासले देखाएको छ । प्रस्तावहरू अयोग्य हुनुमा आवश्यक कागजातहरू पुऱ्याउन नसक्नु मुख्य कारण देखिएको छ । परियोजना प्रस्तावको लागि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन, वातावरणीय मूल्यांकन प्रतिवेदन, लागत अनुमान जस्ता कागजातहरू आवश्यक हुन्छ, जुन धेरै पालिकाहरूले उपलब्ध गराउन सक्दैनन् ।

<sup>५</sup> राष्ट्रिय योजना आयोग, २०७९, आ. व. २०७९/८० मा विशेष अनुदानमार्फत् प्रदेश र स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्न छानिएका आयोजना/कार्यक्रमहरू र विनियोजित बजेटको विवरण ।

विशेष अनुदान सशर्त अनुदानको नै प्रकार हो । यो अनुदानले प्रदेश र स्थानीय तहको आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्नेभन्दा पनि प्रशासनिक ऋणभट थप गर्छ भनेर आलोचना गर्ने गरिन्छ । जुन केही हदसम्म ठीक पनि हो । अनुदान प्राप्त गर्ने प्रदेश वा स्थानीय तहले तोकिएका सर्तहरू पूरा गर्न नसक्दा संघबाट अनुदान प्राप्त नहुने तर सम्बन्धित तहमा दायित्व सिर्जना हुँदैजाने सम्भावना हुँदा प्रदेश र स्थानीय तहको यी अनुदानप्रति कम चासो भएको हुनसक्छ । यसअतिरिक्त अनुदानको लागि तयार गर्नुपर्ने प्रस्ताव र त्यसको लागि आवश्यक कागजातहरू जुटाउन चाहिने जनशक्तिको अभावले पनि अनुदानको माग कम भएको हुनसक्छ । संघले यसका जटिलताहरूलाई कम गर्दै प्रदेश र स्थानीय तहलाई यो अनुदानप्रति आकर्षित गर्नु आवश्यक देखिन्छ ।

विशेष अनुदानलाई संघको वित्तीय औजारको रूपमा पनि लिइन्छ । यसले सन्तुलित विकास र नागरिकका मौलिक हकको प्रत्याभूत गर्न प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रेरित गर्दछ । प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आवश्यकताअनुसार विशेष अनुदानको माग गर्न सक्ने भएकाले यसले सम्बन्धित क्षेत्रको विकासको आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्ने अवसर रहन्छ । उदाहरणको लागि पर्वतको महाशीला गाउँपालिकाले कृषि विकासमा विशेष अनुदानको माग गरेको थियो भने कालिकोटको रास्कोट नगरपालिकाले बहुउद्देश्यीय जल उपयोग र गुणस्तरीय शिक्षाको लागि माग गरेको थियो<sup>६</sup> । केही पालिकाहरूले गरेका विशेष अनुदानको वितरण र उपयोगमा बेथितिहरू पनि देखिएका छन् । मुख्यतः योजना छनौट र कार्यान्वयन प्रक्रिया पारदर्शी नभएको, प्रदेश अनुसार अनुदान वितरण मापदण्ड फरक भएको, अनुदान कार्यान्वयनको अनुगमन प्रभावकारी नभएको, अनुदानको लागि माग भएका परियोजनाको सान्दर्भिकता विश्लेषण नगरिएको, प्रदेश र पालिकाले आफूसँग भएको वित्तीय स्रोतको प्रयोग नगरी अनुदानको लागि माग गर्ने गरेको जस्ता समस्याहरू देखिएका छन् । महालेखापरीक्षकको वार्षिक लेखा परीक्षण प्रतिवेदनले पनि प्रदेश र स्थानीय तहहरूले विशेष अनुदानको रकमको कानूनसम्मत प्रयोग नभएको औँल्याएको छ । प्रतिवेदनले वित्तीय उत्तरदायित्व कायम गर्न यसका प्रक्रियागत र प्रणालीगत समस्याहरूलाई समाधान गर्दै उद्देश्य अनुसार हुने गरी अनुदानको प्रणाली थप व्यवस्थित बनाउनु पर्ने आवश्यकता देखाएको छ<sup>७</sup> ।

<sup>६</sup> राष्ट्रिय योजना आयोग, २०७९, आ. व. २०७९/८० मा विशेष अनुदानमार्फत् प्रदेश र स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्न छानिएका आयोजना/कार्यक्रमहरू र विनियोजित बजेटको विवरण ।

<sup>७</sup> महालेखापरीक्षकको स्थानीय तह लेखापरीक्षण प्रतिवेदन २०७९, <https://oag.gov.np/local-level/report/ne>

त्यसैगरी धेरै प्रकारका अनुदानहरू हुँदा त्यसका प्रक्रियाहरू पनि फरक-फरक हुने हुनाले व्यवस्थापनमा समेत जटिलता उत्पन्न हुन्छ। उदाहरणको लागि स्थानीय तहले कम्तीमा आठ प्रकारका अनुदानहरूको व्यवस्थापन गर्नुपर्ने हुन्छ। प्रशासनिक र व्यवस्थापकीय क्षमताको पूर्ण विकास नभएको अवस्थामा यी अनुदानको व्यवस्थापन स्थानीय तहको लागि चुनौतीपूर्ण हुनसक्छ। अर्कोतिर आवश्यकताभन्दा पनि जुनसुकै विषयका कार्यक्रमका लागि अनुदान माग गर्ने चलन पनि देखिएकोले यसलाई बढी पारदर्शी र व्यवस्थित बनाउन आवश्यक छ।

## ५.५ सार्वजनिक ऋण

सरकारको खर्चको आवश्यकता पूरा गर्न सार्वजनिक ऋणलाई एक महत्वपूर्ण वित्तीय औजारको रूपमा लिइन्छ। सरकारले आवश्यकताअनुसार निश्चित मापदण्ड र सिद्धान्तमा रहेर राजस्व तथा अन्य स्रोतको परिचलानबाट न्यून हुने वित्तीय स्रोत जुटाउन सार्वजनिक ऋण उठाउने गर्दछ। सार्वजनिक ऋणका निश्चित सिद्धान्तहरू हुन्छन्। यसका पक्ष तथा विपक्षमा भिन्नभिन्न मतहरू पाइन्छन्। शास्त्रीय अर्थशास्त्रीहरूले सार्वजनिक ऋणलाई खराब प्रणालीको रूपमा व्याख्या गर्दै यस्तो ऋणले बजारलाई संकुचित गर्ने र अर्थव्यवस्थामा नकारात्मक प्रभाव पार्ने धारणा राखेका छन्। राज्यले सार्वजनिक ऋण लिएर घाटा बजेट व्यवस्थापन गर्न हुँदैन भन्ने मत राखेमा एडम स्मिथ, डेविड रिकार्डो, जे. एस् मिल्सजस्ता शास्त्रीय अर्थशास्त्रीहरू पर्दछन्। उनीहरूको तर्कमा सरकारले सार्वजनिक ऋण लिँदा त्यसको प्रभाव राजस्व परिचलानमा पनि पर्दछ। ऋण तिर्नलाई सरकारले राजस्व परिचालनमा वृद्धि गर्नुपर्ने हुन्छ। यसको लागि करका दरमा पनि वृद्धि गर्नुपर्ने हुन्छ, जसले एकातर्फ बजारमा दबाव पर्दछ भने अर्कोतर्फ मुद्रास्फिति बढ्न गई समग्र अर्थतन्त्रमा नै नकारात्मक असर पर्नसक्छ। त्यसैले, उनीहरूको विचारमा सरकारले घाटा बजेट निर्माण गरी सोको व्यवस्थापनको लागि सार्वजनिक ऋणमा निर्भर हुनु हुँदैन।

तर जे. एम. किन्स् लगायतका आधुनिक अर्थशास्त्रीहरूले सार्वजनिक ऋणलाई सरकारको वित्तीय औजारको रूपमा व्याख्या गर्दै यसको उचित प्रयोगले अर्थतन्त्रलाई सकारात्मक असर पार्ने तर्क गरेका छन्। उनीहरूको विचारमा सार्वजनिक ऋणले बजारमा निष्क्रिय रहेको पुँजी परिचालन हुने र यसले पुँजीको माग बढाउने हुनाले अर्थतन्त्रमा नकारात्मक असर पाउँदैन। तर सार्वजनिक ऋणलाई सरकारको वित्तीय औजारको रूपमा मान्ने अन्य अर्थशास्त्रीहरूले यसमाथिको निरपेक्ष आश्रितताले दीर्घकालमा अर्थतन्त्रमा नकारात्मक असर पार्नसक्ने तर्क गर्दछन्। त्यसैले, सार्वजनिक ऋणका पक्ष र विपक्षका तर्कहरूको

आधारमा यसको प्रयोग औचित्यपूर्ण तरिकाबाट गर्नुपर्ने र राज्यको क्षमता अनुसारमात्र ऋणको परिचालन गर्नुपर्ने देखिन्छ। ऋणलाई सरकारको राजस्व परिचालन गर्ने क्षमताको कमजोरीलाई पक्षपोषण गर्न वा ढाकछोप गर्न प्रयोग गर्नु हुँदैन भन्ने तर्कमा सबै अर्थशास्त्रीहरू सहमत देखिन्छन्। बरु ऋणले राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई सबल बनाउँदै आन्तरिक राजस्वमा वृद्धि गर्दै जानुपर्दछ भनिएको छ।

ऋणले सरकारको तत्कालीन खर्चको आवश्यकता पूरा गर्ने भए तापनि यसले दीर्घकालीन दायित्व सिर्जना गर्नुका साथै ऋणको भार पुस्तान्तरण पनि गर्दछ। यसले ऋण तिर्नु पर्ने पुस्ताको आर्थिक अवस्थामा नकारात्मक असर पार्न सक्दछ। सार्वजनिक ऋणको मात्रा तय गर्नको लागि वित्तीय सूचकहरूको विश्लेषण गर्नु आवश्यक हुन्छ। तर वित्तीय सूचकलाई मात्र आधार मानेर सार्वजनिक ऋण लिन उपयुक्त हुँदैन। यो राजनीतिक निर्णय पनि हो। त्यसैले ऋण लिँदा यसको सामाजिक, आर्थिक र राजनीतिक प्रभावको पर्याप्त विश्लेषण हुन आवश्यक हुन्छ। वित्तीय सूचकले अर्थतन्त्रको अवस्था बताउछ तर ऋण लिने वा नलिने सरकारको राजनीतिक निर्णय हो। सामान्यतः सार्वजनिक ऋणको अनुपात निर्धारण गर्न कुल गार्हस्थ उत्पादनमा सार्वजनिक ऋणको अनुपात, राजस्वमा ऋणको अनुपात, निर्यातको तुलनामा ऋणको अनुपातजस्ता वित्तीय सूचकहरूलाई आधार मानिन्छ। यी सूचकले वित्तीय अवस्थाको प्राविधिक पक्षलाई मात्र हेर्ने भएकाले अन्य राजनीतिक, आर्थिक र सामाजिक संरचनालाई पनि हेर्नुपर्ने हुन्छ। आज लिने ऋण भनेको भोलिको करको भारलाई प्रभावित गर्नु हो। आज करको भार बढी हुन्छ भनेर सार्वजनिक ऋण लिँदा भोलि कर उठाएर ऋण चुक्ता गर्नुपर्ने भएकोले कर भार र ऋण भारको विश्लेषण पनि हुनुपर्दछ।

कति ऋण लिने भन्ने कुरा मुलतः राज्यको नीतिमा भर पर्दछ। सार्क राष्ट्रहरूमा गार्हस्थ उत्पादनको तुलनामा सबैभन्दा बढी ऋणको अनुपात (१४६%) माल्दिभ्सको देखिन्छ भने सबैभन्दा कम (७.४०%) अफगानिस्तानको देखिन्छ। नेपाल (४२.१६%) पाँचौ स्थानमा पर्दछ। विश्वमा सबैभन्दा बढी ऋणको अनुपात भएको देश सुडान हो, जसको सन् २०२० मा कुल गार्हस्थ उत्पादनको २७३ प्रतिशत सार्वजनिक ऋण रहेको थियो। त्यसैले सार्वजनिक ऋणलाई राजनीतिक निर्णय पनि मानिन्छ। तर त्यस्तो निर्णय गर्दा अर्थतन्त्रका सूचकहरू र अन्य सैद्धान्तिक आधारहरूलाई गहन विश्लेषण गर्नु पर्दछ। ऋणको उपयोग र प्रतिफलको आधारमा विश्लेषण गरी सोही बमोजिम नीति निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ। ऋण लिँदा सो ऋण तिर्न सक्ने क्षमताको आँकलन गर्नु महत्वपूर्ण हुन्छ।

तालिका ५.९ सार्क राष्ट्रहरूमा गार्हस्थ उत्पादनमा सार्वजनिक ऋणको अनुपात (सन् २०२० मा)

देश	गार्हस्थ उत्पादनको तुलनामा ऋणको अनुपात
माल्दिभ्स	१४६
भुटान	१२०.७
श्रीलंका	१०१.२
पाकिस्तान	८७.५६
भारत	५५.३४
नेपाल	४२.१६
बंगलादेश	३८.९१
अफगानिस्तान	७.४०

स्रोत: अन्तर्राष्ट्रिय मुद्राकोष, सन् २०२२<sup>९</sup>

#### ५.५.१ सार्वजनिक ऋण लिँदा लिनुपर्ने आधारहरू

**ऋणको उद्देश्य:** सार्वजनिक ऋणको पहिलो आधार ऋणको आवश्यकता र उद्देश्य हो। ऋण लिनुअघि त्यसको उद्देश्यमा स्पष्ट हुनु आवश्यक छ। ऋण किन लिने? कुन उद्देश्यको लागि लिने? ऋण लिँदा वा नलिँदा के हुन्छ? कुन काम वा खर्चको लागि लिने? जस्ता प्रश्नहरूको वस्तुनिष्ठ विश्लेषण हुनु आवश्यक हुन्छ। सामान्यतः सरकारसँग भएको आय वा राजस्वको स्रोतले खर्च धान्ने अवस्था नभएमा ऋण लिइन्छ। त्यस्तो ऋण सरकारको चालु वा नियमित खर्चको लागि भन्दा पनि पुँजी निर्माण वा विकास निर्माण वा पूर्वाधार विकासको लागि लिनु उपयुक्त हुन्छ। नियमित खर्चको लागि लिएको ऋणले करदातालाई अनावश्यक भार थप गर्दछ र त्यस्तो प्रयोजनको लागि ऋण लिनु उपयुक्त मानिदैन। चालु खर्चको लागि लिने ऋणले सरकारको राजस्व प्रणालीलाई सुदृढ बनाउन निरुत्साहित गर्दछ। कुनै स्पष्ट योजना वा उद्देश्यबिना लिएको ऋणले राज्यको दायित्व बढाउने र त्यसको भार करदातामा पर्न गई समग्र अर्थतन्त्रलाई नकारात्मक असर पार्दछ। त्यसैले, ऋणको उद्देश्य भनेको नै उत्पादकत्व बढाउने र पुँजी निर्माण गर्ने हुनुपर्दछ।

**तिर्न सक्ने क्षमता:** सार्वजनिक ऋणको परिचालन अर्को महत्वपूर्ण आधार ऋण तिर्नसक्ने क्षमता हो। तिर्न सक्ने आधारको विश्लेषण नगरी लिएको ऋणले राज्य वा सरकारलाई

<sup>९</sup> [https://www.imf.org/external/datamapper/CG\\_DEBT\\_GDP@GDD/SWE](https://www.imf.org/external/datamapper/CG_DEBT_GDP@GDD/SWE)

ऋणको पासोमा (debt trap) पार्दछ । ऋण तिर्नको लागि थप ऋण लिनुपर्ने बाध्यता हुन्छ र राज्यलाई क्रमिक रूपमा ऋणको पासोमा पार्दछ । ऋण तिर्न सक्ने क्षमताको आकलनको लागि अर्थतन्त्रका केही मत्वपूर्ण सूचकहरू- गार्हस्थ उत्पादन र ऋणको अनुपात, निर्यात र ऋणको अनुपात, राजस्व र ऋणको अनुपातजस्ता सूचकहरूको विश्लेषण हुन जरुरी हुन्छ । अर्कोतर्फ, ऋण तिर्नसक्ने क्षमता छ भन्दैमा आवश्यकता र उद्देश्यबिना ऋण लिनु हुँदैन । तिर्नसक्ने क्षमताको लेखाजोखा नगरी लिएको ऋण र त्यसको कमजोर व्यवस्थापनले राज्यलाई आर्थिक रूपले टाट पल्टाउन सक्छ । केही समयअघि श्रीलंकामा आर्थिक संकट आउनुको मुख्य कारण पनि यही हो ।

**ऋणको संरचना:** कस्तो प्रकारको ऋण लिने वा नलिने भन्नेमा ऋणको संरचनाले प्रभाव पार्दछ । समयको हिसावले सार्वजनिक ऋणहरू अल्पकालीन, मध्यमकालीन र दीर्घकालीन हुन्छन् । अल्पकालीन ऋण सामान्यतः एक वर्षभन्दा कम समयको हुन्छ । मध्यमकालीन ऋण दश वर्षसम्मको हुन्छ भने दीर्घकालीन ऋण त्यो भन्दा बढी समयको लागि हुन्छ । कुन उद्देश्यको लागि कस्तो ऋण लिने भन्ने स्पष्ट हुन जरुरी हुन्छ । त्यसैगरी, कोबाट ऋण लिने ? कस्तो व्याजदर वा सर्त भएको ऋण लिने ? ऋणको भुक्तानीको प्रक्रिया के हुने ? जस्ता पक्षहरू पनि हेर्नुपर्ने हुन्छ । त्यसैगरी आन्तरिक र बाह्य ऋणको अनुपातमा पनि ध्यान दिनुपर्दछ । सरकारले बढीमात्रमा आन्तरिक ऋण उठाउँदा बजारमा पुँजीको अभाव हुन्छ भने बाह्य ऋणको अनुपात बढाउँदा राजस्वको ठूलो हिस्सा ऋण तिर्नमा खर्च हुन्छ । यसले पुनः अर्थतन्त्रमा दबाव सिर्जना गर्दछ । बाह्य ऋणको अनुपातमा वृद्धि हुँदा राज्यको भुक्तानी सन्तुलनमा असर पर्दछ भने विदेशी विनिमय दरमा हुने परिवर्तनले पनि असर गर्दछ । अझ अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा मुद्रा कमजोर हुने मुलुकमा यसले ऋणको भार बढाउँदै लान्छ ।

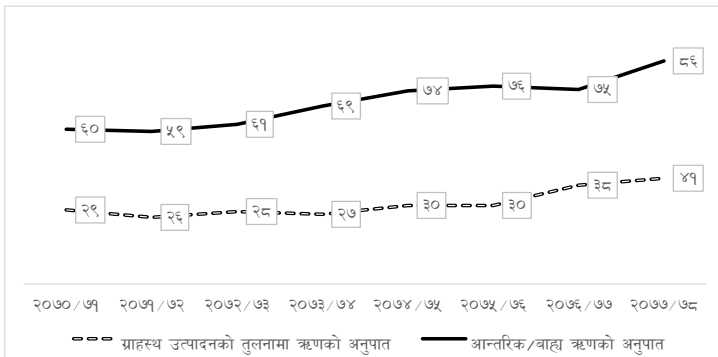
**ऋणले अर्थतन्त्रमा पार्ने असर:** ऋण जोखिमरहित हुँदैन । अव्यवस्थित र अत्याधिक ऋणले अर्थतन्त्रलाई नकारात्मक असर पार्दछ । यसले बजारमा रहेको पुँजीलाई सरकारले खिच्दा बजारको क्षमता संकुचन हुन्छ । यसले बजारलाई चलायमान बन्नबाट रोक्दछ । ऋणको भुक्तानी गर्न बढाइने करका दरले मुद्रास्फिति लगायतका समस्याहरू आउन सक्दछ । त्यसैले, सरकारले सार्वजनिक ऋण लिँदा अर्थतन्त्रलाई पर्ने नकारात्मक असरको पनि विचार गर्नुपर्दछ ।

**आर्थिक दायित्व:** ऋणले करदातामा आर्थिक दायित्व सिर्जना गर्दछ । ऋण भनेको भविष्यमा तिर्ने गरी वर्तमानको आवश्यकता पूरा गर्न लिइने रकम हो । ऋणको उपयोग गर्ने र

त्यसको भुक्तानी गर्ने नागरिकहरू फरक हुनसक्छन् । ऋण लिँदा ऋणको उपयोग नगर्ने नागरिकहरूमा दायित्व नपर्ने उपायहरू अवलम्बन गर्नुपर्ने हुन्छ । अहिले लिएको ऋण भावी पुस्ताले तिर्नुपर्ने हुँदा यसले दीर्घकालीन दायित्व सिर्जना गर्दछ । त्यसैले ऋण लिँदा त्यस्तो दायित्व कति राख्ने वा त्यसको भुक्तानी गर्दा ऋण उपयोग गर्ने पुस्तामा मात्र कसरी सीमित गर्ने भन्ने विश्लेषण हुनु आवश्यक हुन्छ ।

**व्यवस्थापकीय क्षमता:** ऋण लिनु आफैँमा नकारात्मक नभए पनि यसको व्यवस्थापनको कमजोरीले जोखिम बढाउँछ । ऋणको उपयोगबाट आर्थिक गतिविधिमा विस्तार गर्ने र अर्थतन्त्रमा सकारात्मक प्रभाव पार्ने उद्देश्य राखिएको हुन्छ । तर ऋणको व्यवस्थापन कमजोर भएमा त्यसले राज्यलाई भारमात्र थप्दछ । लिएको ऋण खर्च नहुने वा अनावश्यक र अनुत्पादक क्षेत्रमा खर्च हुँदा जोखिम बढ्दछ । धेरै देशहरूमा ऋणको उचित व्यवस्थापन नहुँदा आर्थिक संकट देखिएका छन्, पछिल्लो उदाहरणको लागि श्रीलंका । सर्वाजनिक वित्त व्यवस्थापन कमजोर भएका देशहरूमा ऋणको व्यवस्थापन पनि कमजोर हुन्छ । नेपालमा पनि वित्त व्यवस्थापन बलियो बनाउन सकिएको छैन । त्यसैले ऋणको उचित उपयोग चुनौतीपूर्ण छ । एकातिर ऋणको मात्रा बढ्दै जाने, अर्कोतर्फ व्यवस्थापन चुस्त नहुँदा वित्तीय जोखिम बढ्न सक्छ । महालेखापरीक्षक तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको प्रतिवेदनले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका समस्याहरूलाई औल्याएको छ । ती प्रवृत्तिमा कमी आएको देखिँदैन । त्यसैले ऋण लिँदा व्यवस्थापकीय क्षमताको आकलन गर्ने र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको क्षमता विकासको लागि उचित कदम चाल्नु पर्ने हुन्छ ।

चित्र ५.२ नेपालमा कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको तुलनामा सार्वजनिक ऋणको अनुपात र आन्तरिक र बाह्य ऋणको अनुपात (२०७०/७१ -२०७७/७८)



श्रोत: सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय, २०७८ ।

सार्वजनिक ऋणमा बाह्य र आन्तरिक ऋण दुवै पर्दछन् ।

नेपालमा कुल गार्हस्थ उत्पादनको तुलनामा सार्वजनिक ऋणको अनुपात क्रमशः वृद्धि हुँदै गएको देखिन्छ। आ. व. २०७०/७१ मा २९ प्रतिशत रहेको ऋणको अनुपात २०७७/७८ मा करिव ४३ प्रतिशतले वृद्धि भई ४१ प्रतिशत पुगेको छ। सार्वजनिक ऋणको अनुपातमा वृद्धि हुनु आफैँमा नकारात्मक नभएपनि यसको व्यवस्थापनमा भने सजग हुनु जरुरी छ। त्यसैगरी कुल सार्वजनिक ऋणमा आन्तरिक ऋणको हिस्सा बढी भए तापनि बाह्य ऋणको अनुपात क्रमशः उच्च वृद्धि भएको देखिन्छ। आ. व. २०७०/७१ मा आन्तरिक र बाह्य ऋणको अनुपात ६० रहेकोमा २०७७/७८ मा ८५ मा पुगेको देखिन्छ (चित्र ५.२)। यसले सार्वजनिक ऋणमा बाह्य ऋणको अनुपात बढ्दै गएको पुष्टि गर्दछ। तुलना अवधिमा आन्तरिक ऋण २८८ प्रतिशत र बाह्य ऋण १७० प्रतिशतले वृद्धि भएको देखिन्छ (सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय, २०७८)। यो वृद्धिले सार्वजनिक खर्चको आकारका पनि विस्तार हुँदै गएको देखिन्छ। खासगरी भूकम्प पछिको पुनर्निर्माण र कोभिड-१९ को व्यवस्थापनमा बाह्य ऋण थप भएकोले आगामी दिनमा ऋण लिने विषयमा पुनः प्राथमिकीकरण गर्नुपर्ने देखिन्छ।

ऋणको वृद्धि आफैँमा नकारात्मक नभए पनि यसको उपयोगको पद्धति र वित्तीय प्रशासनको सक्षमतालाई आधार मानेर विश्लेषण गर्नुपर्ने हुन्छ। नेपालको वित्तीय प्रशासन अझै सबल भइसकेको देखिँदैन। ऋणको कार्यान्वयन र यसको सदुपयोगको निर्धारणमा गरिएका सर्त र कार्ययोजनाहरू पूर्ण रूपमा पालना भएको देखिँदैन। त्यसले राज्यमाथि ऋणको दायित्व बढ्दै गएको देखिन्छ। उदाहरणको लागि बहुचर्चित मेलम्ची खानेपानी आयोजनालाई लिन सकिन्छ। एसियाली विकास बैंक लगायतका संस्थाहरूको ऋणमा यो आयोजना २०५५ सालमा निर्माण सुरु भएको थियो। आयोजनाको सुरुवाती लागत ३१ अर्ब ३५ करोड थियो भने सात वर्षभित्र निर्माण सम्पन्न गर्ने लक्ष्य राखिएको थियो। तर योजनाको प्रारम्भिक निर्माण सम्पन्न हुन २२ वर्ष लाग्यो भने निर्माण लागत पनि ५० अर्बभन्दा बढी पुग्यो। यसले नेपालको विकास प्रशासनको कमजोर अवस्थालाई संकेत गर्दछ। अझै पूर्णरूपमा संचालनमा नआएको मेलम्ची आयोजनाले ऋणको दायित्व बढाउँदै लगेको छ। यस्तो प्रवृत्ति प्रायः सबै विकास परियोजनामा देखिन्छ। त्यसैले पनि विकास प्रशासनको क्षमतामा सुधार नभै ऋणको मात्रा मात्रै बढ्नु भनेको जोखिमको स्तर पनि बढ्नु हो।

#### ५.५.२ संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था

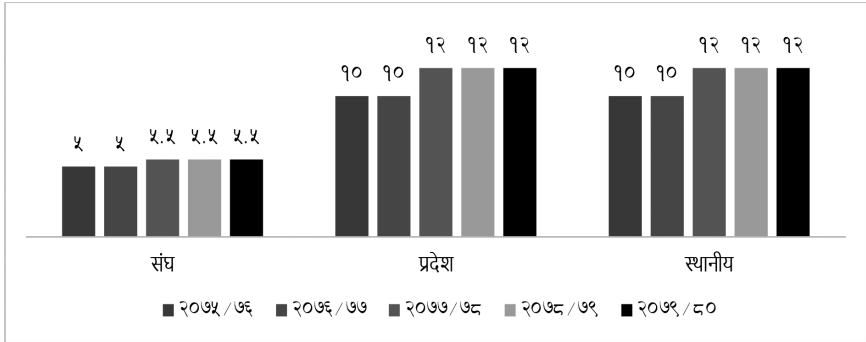
नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ले सार्वजनिक ऋणसम्बन्धी नीतिगत व्यवस्थाहरू गरेका

छन् । संविधानले बाह्य ऋणको अधिकार संघलाई मात्र छ भने आन्तरिक ऋण संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले लिन सक्छन् । बाह्य ऋणको सीमा तथा प्रक्रिया संघीय कानूनले निर्धारण गरेबमोजिम हुने व्यवस्था छ । बाह्य ऋणको सीमा निर्धारण ऋण तथा जमानत ऐन २०२५ बमोजिम अर्थ मन्त्रालयले प्रत्येक वर्षको बजेटमा गर्ने गरेको थियो । तर सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन ऐन २०७९ जारी भएपछि, सार्वजनिक ऋणको व्यवस्थापन सोही अनुसार हुँदै आएको छ । 'देशको द्रुत आर्थिक विकास र आर्थिक स्थायित्व कायम गर्नका लागि सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन गर्न' ऐन जारी गरिएको उक्त ऐनको प्रस्तावनामा उल्लेख गरेबाट पनि सार्वजनिक ऋणको उद्देश्य सोहीअनुसार हुनु आवश्यक छ । ऐनअनुसार बाह्य ऋणको सीमा निर्धारण गर्दा ऋण परिचालनका आधारभूत सिद्धान्त, आवश्यकता, ऋणको संरचना लगायतका पक्षहरूलाई ध्यान दिने गरिएको छ । संविधानको धारा ५९(६) ले वैदेशिक ऋणको अधिकार संघलाई मात्र हुने व्यवस्था गरेको छ भने आन्तरिक ऋण भने तीन तहले नै लिन सक्ने व्यवस्था छ । तर संघले प्रदेश वा स्थानीय तहको योजना वा कार्यक्रमको लागि वैदेशिक ऋण लिन सक्ने व्यवस्था सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन ऐन २०७९ ले गरेको छ । यसरी संघले प्रदेश वा स्थानीय तहको लागि लिएको वैदेशिक ऋणको व्ययभार सम्बन्धित प्रदेश वा स्थानीय सञ्चित कोषमाथि हुने व्यवस्था छ ।

संघले वैदेशिक ऋण लिँदा देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्वलाई प्रवृद्धन गर्ने गरी लिनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ । आर्थिक स्थायित्व भनेको देशको अर्थतन्त्रमा बाह्य प्रभावहरूबाट पर्ने जोखिमलाई बहन गर्न सक्ने क्षमता सुदृढ हुनु हो र ऋणको दायित्व तोकिएको समयमा पर्छ्यौट गर्न सक्ने अवस्थाको निर्माण गर्नु हो ।

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले लिन आन्तरिक ऋणको सीमाको बारेमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सिफारिस गरेबमोजिम हुने व्यवस्था छ । संविधानको धारा २५१(१,च) ले आयोगले 'समष्टिगत आर्थिक सूचकहरूको विश्लेषण गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने' व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ ले पनि आयोगले गरेको सिफारिसको सीमाभित्र रही आन्तरिक ऋण लिनसक्ने व्यवस्था गरेको छ । प्रदेश र स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण लिँदा संघीय सरकारको सहमति लिनुपर्ने व्यवस्था पनि रहेको छ । उक्त व्यवस्थाअनुरूप आयोगले आ. व. २०७५/७६ देखि २०७९/८० सम्मको लागि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई चित्र ५.३ अनुसारको आन्तरिक ऋणको सीमा निर्धारण गरेको देखिन्छ ।

चित्र ५.३ राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई सिफारिस गरेको आन्तरिक ऋणको सीमा (आ. व. २०७५/७६ देखि २०७९/८० सम्म)



स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको वार्षिक प्रतिवेदनहरू

(प्रष्टिकरण: आयोगले संघको लागि आन्तरिक ऋण लिँदा कुल गार्हस्थ उत्पादनको अनुपातमा र प्रदेश र स्थानीय तहको लागि राजस्व बाँडफाँट र आन्तरिक आयको योगफलको अनुपातको आधारमा सीमा निर्धारण गर्ने गरेको छ ।)

संघ सरकारले आयोगले तोकेको सीमाभित्र नै रहेर आन्तरिक ऋण उठाएको भए तापनि ऋण भुक्तानीको दायित्व प्रत्येक वर्ष वृद्धि हुँदै गएको देखिन्छ। उदाहरणको लागि आ. व. २०७५/७६ मा कुल गार्हस्थ उत्पादनको ११.७४ प्रतिशत आन्तरिक ऋणको भुक्तानी दायित्व भएकोमा २०७७/७८ मा सात प्रतिशत बिन्दुले वृद्धि भई १८.७६ प्रतिशत पुगेको छ।<sup>९</sup> अन्य देशहरूको तुलनामा नेपालको सार्वजनिक ऋणको दायित्व कम भए तापनि यसको उचित सदुपयोग नभएमा जोखिम बढ्न सक्छ। प्रदेश र स्थानीय तहको हकमा भने सार्वजनिक ऋणले पूर्ण आकार लिएको छैन। प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक र भौतिक गतिविधिहरूमा वृद्धि हुँदा ऋणको माग र आकार पनि बढ्दै जान्छ। त्यसैले, सार्वजनिक ऋणको उचित सदुपयोगको लागि नीतिगत र संरचनागत व्यवस्थालाई सबल बनाउँदै लैजानुपर्ने देखिन्छ।

## ५.६ वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको लागि संरचनागत व्यवस्था

संघीय शासन प्रणालीको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि विभिन्न संरचनाहरू आवश्यक हुन्छ। ती संरचनाले वित्तीय संघीयतासहित संघीय शासन प्रणालीका विभिन्न पक्षहरूको

<sup>९</sup> राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको आन्तरिक ऋण सिफारिस प्रतिवेदन २०७९

कार्यान्वयनमा सक्रिय भूमिका खेल्दछन् । सामान्यतः संघीय प्रणालीको कार्यान्वयनको लागि संवैधानिक, राजनीतिक, प्रशासनिक र आर्थिक पक्षहरू महत्वपूर्ण हुन्छन् । नियमित कार्यकारी संरचनाका अतिरिक्त संविधान तथा कानूनबाट निर्मित ती संरचनाहरू राजनीतिक, प्राविधिक र प्रशासनिक प्रकृतिका रहन्छन् । ती संरचनाहरूको सक्षिप्त परिचय र वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनमा रहने भूमिका तालिका ५.१० मा उल्लेख गरिएको छ ।

तालिका ५.१० वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनका लागि संरचनागत व्यवस्था

क्र.स.	संरचना	संवैधानिक र कानूनी व्यवस्था	भूमिका
१	अन्तरप्रदेश परिषद्	संविधानको धारा २३४ मा व्यवस्था भएको प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा नेपाल सरकारका गृहमन्त्री र अर्थमन्त्री र सबै प्रदेशका मुख्यमन्त्री सदस्य रहने	संघ र प्रदेश तथा प्रदेश-प्रदेशबीच हुने राजनीतिक विवादको निरूपण गर्ने । यसले संघीय एकाइहरूबीचको वित्तीय व्यवस्थापनका विषयहरूमा उठ्न सक्ने विवादमा राजनीतिक सहमति र समाधान निर्माण गर्न सक्दछ ।
२	राष्ट्रिय समन्वय परिषद्	संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन २०७७ अनुसार प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा गठन हुने, जसमा संघका अर्थ, कानून, गृह र संघीय मामिला मन्त्री, मुख्यमन्त्री, प्रतिनिधि सभाको विपक्षी दल, स्थानीय तहको प्रतिनिधित्व रहने	संघीय एकाइहरूबीचका विभिन्न राजनीतिक, कानूनी, प्रशासनिक, विकासनिर्माण र वित्तीय विषयहरूमा विवाद निरूपण गर्ने र साझा सहमति विकास गर्ने
३	विषयगत समिति	संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन २०७७ अनुसार संघ तहको सम्बन्धित विषय क्षेत्रको मन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रदेश र स्थानीय तहको प्रतिनिधित्व रहने	संघीय एकाइहरूबीच विषयगत क्षेत्र (जस्तै शिक्षा, स्वास्थ्य, भौतिक पूर्वाधार लगायत) मा समन्वय कायम गर्ने र नीति तथा योजना कार्यान्वयनमा सहजीकरण गर्ने

४	प्रदेश समन्वय परिषद्	संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन २०७७ अनुसार मुख्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा गठन हुने	प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहरूबीच राजनीतिक, कानूनी, आर्थिक, प्रशासनिक, विकास निर्माणका विषयमा समन्वय गर्ने
५	अन्तरसरकारी वित्त परिषद्	अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ अनुसार संघीय अर्थमन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रदेशका अर्थमन्त्री, स्थानीय तहका पदाधिकारी र विज्ञ सदस्य रहने	संघीय एकाइहरूबीच वित्तीय व्यवस्थापनका विषयहरूमा परामर्श र समन्वय गर्ने
६	राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग	संविधानको भाग २६ मा व्यवस्था भएअनुसार गठन भएको संवैधानिक आयोग	संघीय एकाइहरूबीच वित्तीय व्यवस्थापन र प्राकृतिक स्रोतको परिचालनसम्बन्धी मापदण्ड, अनुदानको वितरण, अध्ययन अनुसन्धान तथा सहजीकरण गर्ने
७	राष्ट्रिय योजना आयोग	प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा गठन आदेशबाट गठन भएको आयोग	विकास योजना निर्माण तथा समन्वय, वित्तीय व्यवस्थापन, प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई समपूरक र विशेष अनुदान वितरणमा तोकिएका कार्यहरू गर्ने
८	महालेखा परीक्षक	संविधानको भाग २२ मा व्यवस्था भएअनुसार गठन भएको संवैधानिक निकाय	संघीय एकाइहरूको सार्वजनिक खर्च र लेखा प्रणालीको परीक्षण गर्ने तथा आर्थिक अनुशासन कायम गर्न सुधारका उपायहरू सिफारिस गर्ने
९	महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय	संघीय महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको रूपमा रहेको	सार्वजनिक खर्चको लेखा प्रणाली राख्ने र वित्तीय उत्तरदायित्व कायम गर्ने, एकीकृत वित्तीय विवरण तयार गर्ने

१०	जिल्ला सभा र जिल्ला समन्वय समिति	संविधानको धारा २२० अनुसार सम्बन्धित जिल्लाका स्थानीय तहहरूले गठन गर्ने	जिल्लाभित्रका स्थानीय तहहरूबीच समन्वय गर्ने र विकास निर्माणका कार्यहरूको अनुगमन गर्ने
११	सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालय	संघीय अर्थ मन्त्रालयको मातहत रहने गरी गठित निकाय	सार्वजनिक ऋणको नीति, प्रक्षेपण, आन्तरिक र वैदेशिक ऋण व्यवस्थापन, सरकारी जमानतको अभिलेख व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्य गर्ने
१२	नेपाल राष्ट्र बैंक	ऐनबमोजिम स्थापित केन्द्रीय मौद्रिक निकाय केन्द्रीय बैंक	मौद्रिक नीति, वित्तीय क्षेत्रको नियमन, आन्तरिक र बाह्य ऋणको व्यवस्थापन, वित्तीय अनुसन्धान तथा विकासको कार्य गर्ने
१३	नगर विकास कोष	ऐनबमोजिम स्थापित वित्तीय मध्यस्थकर्ता निकाय	पूर्वाघकार विकासको लागि स्थानीय तहलाई ऋण, आर्थिक तथा प्राविधिक सहायता प्रदान गर्ने

(द्रष्टव्यः उल्लिखित संरचनाको अतिरिक्त कार्यपालिकाले आफ्नो आवश्यकताअनुसार विभिन्न संरचना बनाएको हुन्छ । जस्तै, संघीय अर्थ मन्त्रालयमा वित्तीय संघीयता महाशाखा स्थापना गरिएको छ, जसले अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणसम्बन्धी कार्यहरू गर्दछ । त्यसैगरी प्रदेश तहमा पनि प्रदेश नीति तथा योजना आयोगहरू गठन गरिएका छन् । संघीय संसद र प्रदेश सभामा भएका विषयगत समितिहरूले पनि वित्तीय संघीयतालाई सबल बनाउन भूमिका खेल्दछन् ।)

विगत सात वर्षको अनुभवलाई हेर्दा, राजनीतिक प्रकृतिका संयन्त्रहरूको कार्य सम्पादन प्रभावकारी देखिएको छैन । अन्तरप्रदेश परिषद्को बैठक नियमित हुन सकेको छैन । राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को हालसम्म एउटामात्र बैठक भएको छ । तर परिषद्को कुनै कार्यविधि बनेको छैन । औपचारिकरूपमा प्रदेश र स्थानीय तहले संघसँग संवाद गर्ने कुनै राजनीतिक संयन्त्र क्रियाशील हुन सकेको छैन । त्यस्तै, अन्य राजनीतिक संयन्त्रहरू पनि अपेक्षाकृत प्रभावकारी हुन सकेको देखिँदैन । संघीय प्रणालीलाई संस्थागत गर्ने यो आधार वर्षहरूमा राजनीतिक संयन्त्रले प्रभावकारी भूमिका नखेल्दा संघीय एकाइहरूबीच असम्बन्धिता देखिएको छ । राजनीतिक संवादबाट समाधान गर्नुपर्ने विषयहरूको कानूनी

तथा प्रशासनिक समाधान खोज्दा संविधान र नागरिकको अपेक्षाअनुसार काम हुन सकेको छैन । संघीय एकाइहरूबीच आर्थिक स्रोतको बाँडफाँट प्राविधिक विषयमात्र होइन । यसको राजनीतिक पक्ष पनि उक्तकै महत्वपूर्ण छ । संघीय प्रणालीको साभ्ना बुझाई र मार्गचित्र निर्माण गर्ने, कार्यजिम्मेवारीमा रहेका अस्पष्टता हटाउने, संघीय एकाइहरूबीच समन्वय र सहकार्यको विकास गर्ने जस्ता विषयहरू राजनीतिक संयन्त्रबाट हल गर्नु उपयुक्त हुन्छ । त्यस्तो साभ्ना मार्गचित्र निर्माण नहुँदा संघीय व्यवस्थाको आधार वर्षलाई पूर्णरूपमा फलदायी बनाउन सकिएन ।

राजनीतिक रूपमा साभ्ना बुझाई निर्माण गर्न सकियो भने प्राविधिक रूपमा आर्थिक स्रोतको बाँडफाँट सहज हुन्छ । वित्तीय संघीयताको राजनीतिक पक्ष गतिशील र प्रभावकारी नहुँदा प्रशासनिक संयन्त्र पनि प्रभावकारी हुँदैन । प्राविधिक तथा प्रशासनिक प्रक्रिया र प्रणालीले मात्र संघीय एकाइहरूको चासो सम्बोधन गर्न सक्दैन । त्यसैले, वित्तीय संघीयतालाई सबलीकरण गर्न राजनीतिक संयन्त्रहरूलाई प्रभावकारी बनाउन आवश्यक हुन्छ ।

## ५.७ वित्तीय संघीयतामा प्रदेशको भूमिका

संघीय संरचनामा प्रदेशको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ । प्रदेशको भूमिका राजनीतिकमात्र नभएर आर्थिक र वित्तीय जिम्मेवारी पनि महत्वपूर्ण हुन्छ । प्रादेशिक संरचनाको प्रारम्भिक चरणमा भएकाले प्रदेशको कार्य प्रणालीमा स्पष्टता आउन बाँकी देखिन्छ । अभ्यासको क्रमसँगै यसमा थप स्पष्टता र परिपक्वता आउँदै जानेछ । संविधानले प्रदेशलाई तोकेका कार्यजिम्मेवारी सम्पादन गर्ने क्रमसँगै प्रदेशहरू बलियो हुने र यसले प्रदेशलाई थप दायित्व थप्ने देखिन्छ । मझौला प्रकारका सार्वजनिक सेवा, विकास निर्माण तथा आर्थिक क्रियाकलापका साथै सार्वजनिक सेवा प्रवाहको लागि आवश्यक पूर्वाधारहरूको विकास गर्नु प्रदेशको भूमिकामा पर्दछ । अन्य देशहरूको अनुभवले पनि प्रदेशको संरचना पूर्णरूपमा विकास हुन र त्यसले कार्यसम्पादन गर्न समय लाग्ने देखाएको छ । प्रदेशको कार्यसम्पादनमा विस्तार हुँदा सार्वजनिक खर्चको दायारा पनि बढ्दै जान्छ । यसले सार्वजनिक सेवामा संघको खर्चको दायरा क्रमिक रूपमा घट्दै जान्छ । उदाहरणको लागि क्यानडामा सार्वजनिक सेवाको व्यवस्थापनमा सन् १९३७ मा संघीय सरकारको तुलनामा प्रदेशले आधामात्र खर्च गर्दथ्यो । तर सन् २०१७ मा आइपुग्दा प्रदेशहरूले संघभन्दा ३० प्रतिशत बढी खर्च गर्न थालेका छन् ।<sup>१०</sup> अन्य देशहरूको पनि यस्तै अनुभव पाइन्छ । प्रदेशको क्षमतामा विस्तार हुँदै जाँदा आर्थिक क्रियाकलापमा पनि वृद्धि हुन्छ भने यसले

<sup>१०</sup> <https://on360.ca/policy-papers/fiscal-federalism/>

प्रदेशको आन्तरिक आयमा पनि विस्तार हुन्छ । जसको कारण संघीय सरकारमाथिको निर्भरता पनि क्रमिकरूपमा कम हुँदै जान्छ ।

प्रदेशहरूको खर्च क्षमतामा विस्तार हुँदै जाँदा वित्तीय संघीयता बलियो हुन्छ । यसले आर्थिक अवसरलाई विकेन्द्रित गर्दछ, भने संघको एकाधिकार वा नियन्त्रण पनि घट्दै जान्छ । यसका साथै, प्रदेशको वित्तीय अधिकारमा पनि विस्तार हुनसक्छ । जस्तै, भारतले सन् १९५६ मा संविधानको सातौँ संसोधनबाट विक्रीकरको अधिकार प्रदेशलाई दिएको थियो । त्यसले भारतका प्रदेश सरकारको आर्थिक क्षमतालाई बलियो बनाई आर्थिक स्वायत्तता बढायो ।

नेपालको संघीय संरचनामा पनि प्रदेशको भूमिकालाई महत्वपूर्ण रूपमा लिइएको छ । प्रदेशहरूले विकेन्द्रित विकास र सार्वजनिक खर्च प्रणालीलाई मजबुत बनाउन सक्छन् । तोकिएका जिम्मेवारीहरू कूशलतापूर्वक निर्वाह गर्दै संघसँग सामूहिक सौदावाजी गर्न सक्छन् । स्थानीय तहलाई नेतृत्व प्रदान गर्दै उनीको अधिकारको सुरक्षा गर्ने तथा गुणस्तरीय सेवा प्रवाहको लागि आवश्यक पूर्वाधार विकास गर्न सक्दछन् । यसले प्रदेशको क्षमतामा विस्तार हुनुका साथै संघीय प्रणाली क्रमिक रूपमा संस्थागत हुँदै जान्छ । प्रदेशहरूको विगत छ वर्षको कार्य सम्पादनको स्तरको आधारमा नै उनीहरूको अन्तिम मूल्यांकन गर्न नसकिए पनि सुधार गर्नुपर्ने क्षेत्रहरू भने पहिचान गर्न सकिन्छ । विगत तीन वर्षको खर्चको अनुपात औसत तर सुधारोन्मुख रहेको भन्ने तथ्यांकबाट देखिन्छ (तालिका ५.११) ।

प्रदेशहरूलाई प्रभावकारी बनाउन उनीहरूको प्रशासनिक संरचना तथा कार्यप्रणालीमा सुधार गर्नुपर्ने हुन्छ । हालसम्मको अनुभव हेर्दा प्रदेशको संस्थागत क्षमता विकासको विषय प्राथमिकतामा परेको देखिँदैन । जसले गर्दा उनीहरूको कार्यप्रणालीमा नवीनता पनि देखिँदैन । प्रदेशहरूले आफ्नो औचित्य स्थापित गर्नको लागि पनि फरक र चुस्तरूपमा थप सक्रिय हुनु जरुरी छ । यी आधार वर्षहरूमा प्रदेशले राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक र भौतिक विकासको लक्ष्य निर्धारण गर्ने र त्यसको लागि आवश्यक संस्थागत र प्रशासनिक संरचना निर्माण गर्न ध्यान दिनुपर्नेमा प्रदेशहरू पनि स-साना क्रियाकलाप र आधारबिनाको महत्वकांक्षी कार्यक्रमहरूमा केन्द्रित हुँदा उपलब्ध समयको उचित सदुपयोग हुन सकेन । स्थानीय तहसँग अनावश्यक प्रतिस्पर्धा र संघसँगको संवादहीनताले पनि प्रदेशको आलोचना भयो । वित्तीय संघीयताका आधार निर्माण गर्न अपेक्षाकृत कार्यहरू हुन सकेनन् । यसका

साथै संघबाट प्राप्त गर्नुपर्ने राजनीतिक, कानूनी, प्रशासनिक र व्यवस्थापकीय सहयोग पनि अपेक्षाकृत प्राप्त भएको देखिएन । कार्यजिम्मेवारीको विभाजनमा भएको अस्पष्टता, संघबाट निर्वाह हुनुपर्ने भूमिका प्रभावकारी नहुनु र समन्वयको अभावजस्ता कारणले गर्दा प्रदेशको गति र कार्यदिशामा अन्यौल नै रह्यो भन्न सकिन्छ ।

तालिका ५.११ प्रदेशहरूको विनियोजित बजेटको खर्च प्रतिशत (आ. व. २०७६/७७, २०७७/७८ र २०७८/७९)

प्रदेश	२०७६/७७	२०७७/७८	२०७८/७९
कोशी	६१.३	६४.४	८६.२
मधेश	४६.४	६५.०	६४.०
बागमती	५२.०	६९.२	६५.८
गण्डकी	६३.५	६९.८	७३.५
लुम्बिनी	६९.८	८९.०	७०.८
कर्णाली	३८.३	६३.१	६२.४
सुदूरपश्चिम	५४.७	६६.३	६८.८

श्रोत: सम्बन्धित प्रदेशको आर्थिक मामिला मन्त्रालयको प्रतिवेदन र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको प्रतिवेदनहरू

यति हुँदाहुँदै पनि प्रदेशहरूले यो अवधिमा वित्तीय संघीयतालाई कार्यान्वयन गर्न केही आधारभूत कार्यहरू गरेका छन् । प्रदेश तहमा बजेट निर्माण गर्ने प्रणाली स्थापित भएको छ । प्रदेशको आवश्यकता र सम्भाव्यताका आधारमा आवधिक योजना तथा कार्यक्रमहरू तयगर्ने प्रणाली विकास भएको छ । मझौला प्रकारका विकास निर्माणका कार्यहरू प्रदेश स्तरबाट नै कार्यान्वयन हुन थालेका छन् । आर्थिक क्रियाकलाप वृद्धि गर्दै राजस्व परिचालनका योजनाहरू निर्माण भएका छन् । प्रदेशको पहिचान स्थापित हुँदै गएको छ । संघबाट संरचनाहरू प्रदेशलाई हस्तान्तरण हुँदै गएका छन् । प्रदेशको आर्थिक अनुशासन कायम गर्न नीतिगत र कानूनी व्यवस्था भएका छन् । तथ्यांक प्रणालीमा सुधार हुँदै गएको छ । प्रादेशिकरूपमा विकास र आर्थिक सूचकहरूको विश्लेषण गर्न थालिएको छ । प्रदेशहरूले राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा सकारात्मक प्रभाव पार्न थालेका छन् । उनीहरूको कुल

गार्हस्थ उत्पादनमा पनि वृद्धि हुँदै गएको देखिन्छ (तालिका ५.१२) । यी केही उदाहरणहरूले प्रदेशिक संरचनाले आकार लिँदै गएको देखाउँछ । संविधानको व्यवस्था र भावना, यो अवधिमा भएका सिकाईहरू र संघीय प्रणालीका स्थापित मान्यताका आधारहरूमा प्रदेशले आफ्नो कार्यप्रणालीलाई परिष्कृत गर्दै वित्तीय संघीयताको आधार निर्माण गर्नु आवश्यक छ ।

तालिका ५.१२ प्रदेशगत कुल गार्हस्थ उत्पादन (आ. व २०७५/७६ देखि २०७७/७८ सम्म, रु दशलाख बजार मूल्यमा)

प्रदेश	२०७५/७६	२०७६/७७	२०७७/७८
कोशी	५९९,२४२	६१२,३६५	६६३,६००
मधेश	५०३,५३७	५१८,८२९	५६१,६६४
बागमती	१४६,२८९१	१४५,४७७६	१६०,७६५१
गण्डकी	३४०,८२७	३४४,४५६	३७२,१६३
लुम्बिनी	५४०,००२	५४९,८७२	५९५,५७३
कर्णाली	१५१,८९२	१६०,५८३	१७१,७५९
सुदूरपश्चिम	२६०,५३९	२७३,८२१	२९३,९१३

श्रोत: केन्द्रिय तथ्यांक विभाग, २०७९

## ५.८ वित्तीय संघीयतामा स्थानीय तहको भूमिका

स्थानीय तहलाई नागरिकको सबैभन्दा नजिकको सरकार पनि भनिन्छ । तीन तहको संघीय प्रणाली अपनाएका देशहरूमा स्थानीय तहलाई संघ र प्रदेशजस्तै कार्यकारिणी र विधायिकी अधिकार दिइएको हुन्छ (कतै नदिइएको पनि छ) । नेपालले तीन तहको संघीय शासन प्रणाली अपनाएकोले स्थानीय तह पनि संवैधानिक रूपमा स्वायत्त एकाइ हो । स्थानीय तहले सामान्यतः नागरिकलाई आधारभूत सेवा प्रदान गर्ने, स्थानीय स्तरका विकास निर्माण कार्यहरू गर्ने, आर्थिक विकास, सामाजिक सुरक्षा, सामाजिक रूपान्तरण तथा नागरिकलाई राज्य प्रणालीमा समावेश गराउनेजस्ता कार्यहरू गर्दछ । नेपालको संविधानले स्थानीय तहलाई सार्वजनिक सेवा प्रवाहको लागि महत्वपूर्ण एकाइको रूपमा व्यवस्था गरेको छ ।

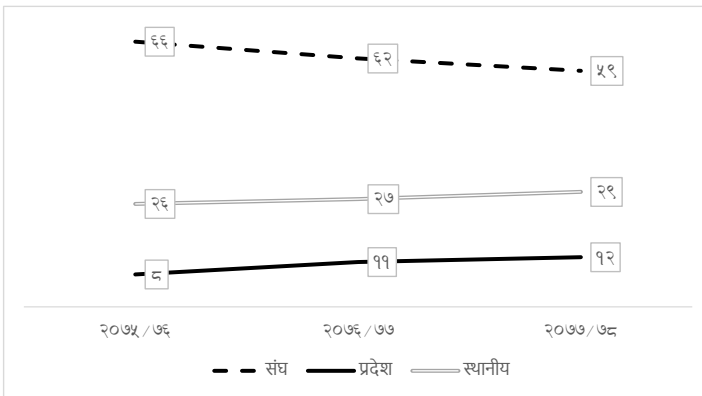
स्थानीय तहले तोकिएका जिम्मेवारीहरू प्रभावकारी रूपमा सम्पादन गरेमा नागरिकका प्रायजसो आधारभूत आवश्यकता त्यहीँबाट पूरा हुन्छ । वित्तीय संघीयताको महत्वपूर्ण उद्देश्य भनेको अधिकार र श्रोतको सन्तुलित विकेन्द्रकरण गर्नु हो ।

स्थानीय तह राज्यको आर्थिक, सामाजिक, प्रशासनिक र विकासका गतिविधिको आधार स्थल हो । यो तहमा हुने गतिविधिले नागरिकलाई प्रत्यक्ष र तत्काल प्रभाव पार्दछ । स्थानीय तहले राज्यको समग्र विकासमा उल्लेख्य भूमिका खेल्न सक्दछन् । शासकीय व्यवस्थाको पछिल्लो सिद्धान्तले पनि स्थानीय तहलाई सबलीकरण गर्दै उनीहरूको भूमिकामा विस्तार गर्नुपर्ने वकालत गरेको छ । जिम्मेवारीको तुलनामा स्थानीय तहको आर्थिक, प्राविधिक, प्रशासनिक तथा संस्थागत क्षमता कम हुन्छ । जसको प्रभाव कार्यसम्पादनमा पर्दछ । संविधानले स्थानीय तहलाई नीति निर्माण, कानून निर्माण, योजना तर्जुमा, बजेट विनियोजन, राजस्व संकलन, न्यायिक निरूपण जस्ता महत्वपूर्ण जिम्मेवारीहरू तोकेको छ । स्थानीय तहहरूले यी दायित्वलाई प्रभावकारी रूपमा पूरा गर्दै जाँदा आर्थिक गतिविधिले पनि आकार लिने देखिन्छ । यसले संघीय शासन प्रणालीलाई पनि स्थायित्व दिन्छ ।

स्थानीय तहहरूमा खर्चको आवश्यकता, राजस्वको अधिकार र क्षमताबीच भिन्नता रहेको छ । यो भिन्नता पालिकाअनुसार फरक देखिन्छ । कतिपय पालिकाहरूसँग आर्थिक श्रोत छ तर प्रभावकारी परिचालन प्रणाली नहुँदा आर्थिक अवसरको पूर्ण सदुपयोग भएको छैन । कतिपयसँग श्रोत नै छैन तर खर्चको आवश्यकता धेरै छ । स्थानीय तहको संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि गरी आर्थिक क्रियाकलापको विस्तार गर्नुपर्ने आवश्यकता छ ।

सार्वजनिक खर्चको तथ्यांकले संघीय सरकारको खर्च क्रमशः घट्दै गएको तर प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्च अनुपात बढ्दै गएको देखाउँछ । आ. व. २०७५/७६ मा कुल सार्वजनिक खर्चमा करिब ६२ प्रतिशत हिस्सा रहेको संघीय सरकारको खर्च २०७७/७८ मा ५९ प्रतिशतमा झरेको छ भने स्थानीय तहको २६ प्रतिशतबाट २९ प्रतिशतमा पुगेको छ । स्थानीय तहले पूर्ण क्षमतामा कार्यसम्पादन गर्न थालेपछि यो अनुपात अझै बढ्दै जान्छ । यसले वित्तीय विकेन्द्रीकरणलाई थप सबल बनाउँदछ ।

चित्र ५.४ कुल सार्वजनिक खर्चमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको हिस्सा (आ. व. २०७५/७६ देखि २०७७/७८ सम्म, % मा)



श्रोत: आर्थिक सर्वेक्षण, २०७८/७९

वित्तीय संघीयताको मूल उद्देश्य भनेको नै कार्य जिम्मेवारीसँगै आर्थिक अधिकारको पनि विकेन्द्रीकरण हो । यसले संघीय निकायसँग रहेका कार्यजिम्मेवारी र आर्थिक अधिकारहरू क्रमशः प्रदेश र स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गर्दै जाने नीति अवलम्बन गर्ने कुराको पक्षपोषण गर्दछ । यसकासाथै प्रदेश र स्थानीय तहको संस्थागत क्षमतमा वृद्धि गरी आर्थिक क्रियाकलापहरूको विस्तार गर्ने रणनीति आवश्यक हुन्छ । यसले अर्थतन्त्रको आधार बलियो बनाउन सहयोग गर्दछ भने आर्थिक अवसरहरूको पनि विस्तार गर्दछ ।

हालसम्मको राजस्व संकलनको तथ्यांकले स्थानीय तहहरू आर्थिक रूपमा सबल देखिएका छैनन् भने निकट भविष्यमा पनि उनीहरूको सामर्थ्य उच्च गतिमा बढ्ने देखिदैन । औसतमा कुल बजेटको करिब ३० प्रतिशतमात्र आन्तरिक आय रहेको स्थानीय तहले आर्थिक अवसर सिर्जना गर्न विशेष पहल गर्नुपर्ने र उपलब्ध स्रोतको उच्चतमा सदुपयोग गर्दै आर्थिक क्षमता विस्तार गर्नुपर्ने देखिन्छ । स्थानीय तहहरूमा आर्थिक उत्तरदायित्व र वित्तीय अनुशासन विकास गर्नु पनि उत्तिकै चुनौतीपूर्ण देखिएको छ ।

## ५.९ सारंश

वित्तीय संघीयताको दोश्रो पुस्तिकाको सिद्धान्तअनुसार प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्यसम्पादन वित्तीय तथा राजनीतिक लाभमा आधारित हुन्छ । त्यसैले, वित्तीय संघीयतालाई बलियो

बनाउन प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्राप्त हुने आर्थिक लाभमा विशेष ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । यसले आर्थिक समृद्धिमा सहयोग पुग्दछ । आर्थिक लाभ भन्नाले व्यक्तिगत लाभलाई बुझ्नु हुँदैन । यसलाई समग्र समृद्धिको रूपमा हेरिनु पर्दछ । अर्थतन्त्रको आधार बलियो बनाउन आर्थिक अवसरहरूको विकेन्द्रिकरण गर्नु आवश्यक हुन्छ । आर्थिक विकेन्द्रिकरण कार्यजिम्मेवारीको विकेन्द्रिकरणसँग सम्बन्धित हुन्छ । यसको अर्थ संघीय एकाइहरूबीच कार्यजिम्मेवारी र वित्तीय अधिकार तथा स्रोतबीच सन्तुलन हुन आवश्यक हुन्छ । वित्तीय संघीयताको पहिलो पुस्ताको सिद्धान्तले संघीय एकाइहरूबीचको ठाडो र तेर्सो वित्तीय असन्तुलनलाई कम गर्नुपर्ने मान्यता राख्दछ । तर यस्तो व्यवस्थाले मात्र संघीय एकाइहरूको कार्यसम्पादनमा प्रभावकारिता आउन सक्दैन । वित्तीय सन्तुलन प्राविधिक पनि हुनसक्छ । महत्वपूर्ण विषय भनेको संघीय एकाइहरूलाई प्राप्त हुने आर्थिक स्वायत्तता र जवाफदेहिता हो । स्वायत्तताले संघीय एकाइहरूलाई कार्यसम्पादनमा प्रोत्साहित गर्दछ भने जवाफदेहिताले आर्थिक अनुशासन कायम गर्दछ । त्यसैले पछिल्लो वित्तीय संघीयताको सिद्धान्त भनेको पहिलो पुस्ता र दोश्रो पुस्ताको समिश्रण हो । जसअनुसार वित्तीय सन्तुलन र प्रोत्साहनलाई उचित सम्बोधन गर्नुपर्ने हुन्छ ।

नेपालले संघीय व्यवस्थाको कार्यान्वयन गरेको आधा दशकभन्दा बढी भएको छ । यो अवधिमा संघीय व्यवस्थाको संस्थागत विकासको लागि उल्लेख्य प्रयासहरू भएका छन् भने थप गर्नुपर्ने कार्यहरूको पनि लामो सूची छ । संघीय प्रणालीको राजनीतिक व्यवस्थासँगै त्यसको प्राशासनिक र आर्थिक प्रणालीको पनि विकास गर्नुपर्ने हुन्छ । यो अवधिमा संघीय शासन प्रणालीको संस्थागत विकासमा भएका प्रयासहरूको पनि सकारात्मक मूल्यांकन गरिनु पर्दछ । नेपालको वित्तीय संघीयताले माथि उल्लेख गरे अनुरूपको दुवै पुस्ताका सिद्धान्तहरूलाई सैद्धान्तिक रूपमा अवलम्बन गरेको छ । तर यसको लागि आवश्यक संरचनागत व्यवस्था र प्रणालीको विकासमा भने थप कार्यहरू गर्नुपर्ने देखिन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहको संस्थागत संरचनाले अपेक्षित आकार लिन नसक्दा सोचेअनुसार उपलब्धी हासिल हुन सकेको छैन । तुलनात्मक रूपमा स्थानीय तहको संरचनाले आकार लिएको छ भने प्रदेशलाई केही समय लाग्ने देखिन्छ । यसको लागि संघको महत्वपूर्ण भूमिका हुन्छ । संघले प्रदेश र स्थानीय तहको लागि आवश्यक संरचनागत व्यवस्था (जस्तै नीतिगत व्यवस्था, संरचनाको हस्तान्तरण, कर्मचारीको व्यवस्था र त्यसका लागि सहजीकरण) गर्न ढिलाई गर्दा यसको प्रभाव प्रदेश र स्थानीय तहको कार्य सम्पादनमा प्रत्यक्ष परेको देखिन्छ ।

वित्तीय संघीयताको आधारभूत सिद्धान्त भनेको नै खर्च जिम्मेवारी (खर्चको आवश्यकता) र आर्थिक अधिकार (राजस्वको क्षमता) बीचको सन्तुलन कायम गर्नु हो । सामान्यतः एकात्मक प्रणालीबाट संघीय प्रणालीमा रूपान्तरित राज्यहरूमा संघीय सरकारसँग बढी आर्थिक अधिकारहरू रहेको हुन्छ । जसले संघीय एकाइहरूबीच खर्चको आवश्यकता र राजस्वबीच असमानता सिर्जना गर्दछ । त्यसैले, यस्तो असमानता कम गर्न प्रभावकारी वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली आवश्यक हुन्छ । यस्तो प्रणालीको संस्थागत विकासले नै वित्तीय संघीयताको जग बलियो बनाउने हो । वित्तीय संघीयताको प्रारम्भिक चरणमा नै रहेको नेपालले हालसम्म गरेका अभ्यासलाई सकारात्मक रूपमा लिनु पर्दछ । वित्तीय हस्तान्तरणमा संघले आधारभूत मानक स्थापित गरेको छ, जसलाई क्रमिक रूपमा सुधार गर्दै लान सकिन्छ । कार्य जिम्मेवारीको बाँडफाँटमा केही अस्पष्टता र दोहोरोपन भए पनि तिनलाई निश्चित सिद्धान्त र आधारमा रहेर स्पष्ट बनाउन सकिन्छ ।

वित्तीय हस्तान्तरणको प्रणाली संस्थागत हुँदै गएको छ । प्रदेश र स्थानीय तहले अनुभव हासिल गर्दै आधाभूत संस्थागत संरचना निर्माण गरेका छन् । नागरिकहरू संघीय शासन प्रणालीप्रति क्रमिकरूपमा अभ्यस्त हुँदैछन् । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले अनुदान वितरण प्रणालीलाई सबल बनाउन आधारभूत कार्यहरू गरिरहेको छ । संघीय एकाइहरूको खर्चको आकलन गर्न अध्ययन भएको छ । प्राकृतिक स्रोतको उपयोगबाट प्राप्त आयको बाँडफाँटको लागि पनि अध्ययन हुँदैछ । समग्रमा, वित्तीय संघीयताले क्रमशः आकार लिँदै गएको देखिन्छ ।

यो अवधिमा भएका सकारात्मक कार्यहरूका अतिरिक्त वित्तीय संघीयतालाई सुदृढ गर्न थप कार्यहरू गर्नु आवश्यक छ । संघीय शासन प्रणालीको संस्थागत विकासको यो अवधिमा राजनीतिक संयन्त्रहरूले प्रभावकारी रूपमा कार्य गर्न सकेनन् । संघीय एकाइहरूबीच संवाद हुन सकेन । संघले प्रदेश र स्थानीय तहको संस्थागत विकासको लागि निर्वाह गर्नुपर्ने भूमिका पूर्णरूपमा गर्न सकेन । संघीय एकाइहरूबीच विश्वास र अन्तरसंवादको वातावरण बन्न सकेन । काममा दोहोरोपना देखियो । वित्तीय अनुशासन पूर्णरूपमा कायम हुन सकेन । संघीय एकाइहरूबीच कामको स्पष्टता पनि भएन । संविधानले परिकल्पना गरेको 'सहकार्य, सह-अस्तित्व र समन्वय' को सिद्धान्तको परिपालना हुन सकेन । संघीय व्यवस्थाअनुसारको संस्कारको विकास हुन सकेन ।

अबको कार्यदिशा भनेको नै ती कमजोरीहरूलाई समाधान गर्दै वित्तीय संघीयतालाई संस्थागत गर्नु हो । यसका लागि संघीय एकाइहरूबीच सघन संवाद र विश्वासको वातावरण निर्माण गर्नु आवश्यक छ । संघले प्रदेश र स्थानीय तहलाई सहजिकरण गर्नु आवश्यक हुन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहले शासन प्रणालीका नवीनतम् उपायहरूको खोज गर्दै कार्यसम्पादनमा ध्यान दिने र आर्थिक रूपले सबल हुने उपायहरू अपनाउनु आवश्यक हुन्छ ।

## सन्दर्भ सूची

- अर्थ मन्त्रालय, (२०७८) । आर्थिक वर्ष २०७८ र ७९ को आय-व्ययको सार्वजनिक जानकारी वक्तव्य । काठमाडौं: नेपाल सरकार ।
- अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष, (ई.सं २०२२) । अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष । [https://www.imf.org/external/datamapper/CG\\_DEBT\\_GDP@GDD/SWE](https://www.imf.org/external/datamapper/CG_DEBT_GDP@GDD/SWE)
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, (२०७४) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।
- ओएट्स, वालेस [Oates, Wallace], (ई.सं.१९७२) । Theory of Fiscal Federalism । न्यूयोर्क ।
- नेपालको संविधान, (२०७२) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।
- नेपाल इन फिगर्स, (२०७९) । काठमाडौं : केन्द्रीय तथ्यांक विभाग ।
- नोरेगार्ड, जे. [Norregaard, John], (ई.सं. १९९७) । Tax Assignment, In Tera Ter-Minassian (eds), पृ ४९-७२ ।
- बोडवे, रबिन र शाह, अन्वर [Boadway, Robin & Shah, Anwar], (ई.सं.२००९) । Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance । क्याम्ब्रिज विश्वविद्यालय प्रेस ।
- मस्रोभ, रिचार्ड [Musgrave, Richard], (ई.सं १९५९) । The Theory of Public Finance । न्यूयोर्क
- महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, (२०७७) । एकीकृत वित्तीय वार्षिक प्रतिवेदन आ.व. २०७६/७७ । काठमाडौं : महालेखा नियन्त्रक कार्यालय ।
- महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, (२०७८) । एकीकृत वित्तीय वार्षिक प्रतिवेदन आ.व. २०७७/७८ । काठमाडौं : महालेखा नियन्त्रक कार्यालय ।
- महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, (२०७९) । एकीकृत वित्तीय वार्षिक प्रतिवेदन आ.व. २०७८/७९ । काठमाडौं : महालेखा नियन्त्रक कार्यालय ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, (२०७९) । आन्तरिक ऋण सिफारिस प्रतिवेदन । काठमाण्डौ : राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, (२०७८) । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको तेस्रो वार्षिक प्रतिवेदन, २०७८ । काठमाडौं : राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ।

राष्ट्रिय योजना आयोग, (२०७६) । पन्ध्रौं योजना (२०७६/२०७७-२०८०/२०८१) । काठमाडौं: नेपाल सरकार ।

राष्ट्रिय योजना आयोग, (२०७६) । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्य जिम्मेवारीमा पर्ने विकास कार्यक्रम तथा आयोजनाको वर्गीकरण तथा बाँडफाँट सम्बन्धि मापदण्ड, २०७६ । काठमाडौं: राष्ट्रिय योजना आयोग ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, (२०७४) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।

पोखरेल, त्रिलोचन र सापकोटा, लिलानाथ, [Pokharel, Trilochan & Sapkota, Lilanath], (२०७८) । Intergovernmental Fiscal Relations in Nepal: Dynamics and Dimensions । ललितपुर: संघीयता अध्ययन केन्द्र, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।

बाह्य ऋण सिमा निर्धारण ऋण तथा जमानत ऐन, (२०२५) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।

विशेष अनुदान सम्बन्धी (दोस्रो संशोधन) कार्यविधि, (२०७६) । काठमाडौं: नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय ।

सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन ऐन, (२०७९) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।

# नेपालको संघीय व्यवस्थामा अन्तरसरकारी सम्बन्धका आयामहरू

विष्णुप्रसाद लठ्साल  
राजेन्द्र अधिकारी  
ताराप्रसाद खरेल

## ६.१ परिचय

राज्यशक्तिको विभाजनको अवधारणासँगै दुईवटा महत्वपूर्ण अवधारणाहरू अगाडि आएका हुन् । पहिलो अवधारणाले शक्तिको पृथकीकरण गर्ने एवम् राज्यका अंगहरूबीच नियन्त्रण र सन्तुलन व्यवस्थित गर्ने विषयलाई अगाडि साऱ्यो । यो संविधानवाद र कानूनको शासनको धारणाबाट अगाडि बढेको हो भने यसले राज्यका अंगहरू व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाबीच कार्यमा स्पष्टता र जिम्मेवारीको विभाजन तथा तिनीहरूबीच एक अर्कोलाई नियन्त्रण गर्ने वा सन्तुलनमा राख्ने विषयलाई अङ्गीकार गर्छ, जसले लोकतन्त्रको अभ्यास र नागरिकका हक अधिकारहरूको निर्विघ्न उपभोगमा भरपुर योगदान गर्न सकोस् । दोश्रो, अर्थात् पछिल्लो अवधारणाले राज्यशक्ति विभाजनको लागि संघात्मक व्यवस्थाको उदय भयो । आधुनिक संघात्मक शासन व्यवस्थामा राज्यशक्ति सम्भौता वा संवैधानिक प्रावधानबमोजिम संघीय, प्रादेशिक तथा स्थानीय एकाइहरूबीच राज्यशक्तिको प्रयोग र पालनाद्वारा नागरिकलाई प्रभावकारी शासन दिने वा प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्ने ढंगले अभ्यास हुँदै आएको छ । संघीय शासन व्यवस्था एकात्मक शासन व्यवस्थाविपरीतको शासन व्यवस्थाको रूपमा बुझ्न सकिन्छ । राज्यका अंगहरू तहगत सरकारहरूमा पनि रहने, शक्ति र अधिकारको रूपरेखा सम्भौता वा संविधानद्वारा व्यवस्थित हुने, विधिको सर्वोच्चता हुने, शासकीय अधिकार विकेन्द्रीकरणको उच्चतम स्वरूप प्राप्त गर्ने र नागरिकलाई नजिकै रहेको शासकीय केन्द्रद्वारा निर्णय, सेवा र सुविधा उपलब्ध गराइ प्रजातन्त्रका लाभहरूको प्रभावकारी उपयोग गराउने विषयलाई संघीय शासन व्यवस्थाको मर्मको रूपमा बुझ्न सकिन्छ । नेपालको शासकीय प्रणालीलाई माथि उल्लेख गरिएकामध्ये लोकातान्त्रिक (उन्नत प्रजातन्त्र) प्रणाली, बहुदलीयतामा आधारित संसदीय व्यवस्था, गणतन्त्रात्मक नेतृत्व र संघात्मक शासन व्यवस्थाको समिश्रणसहितको व्यवस्था हो भन्न सकिन्छ ।

## ६.२ अवधारणात्मक पक्ष

संघीयता वा संघीय शासन प्रणाली यसको चरित्रका कारणले अन्य प्रणालीभन्दा फरक हुने गर्दछ। यसका आधारभूत चरित्र वा विशेषता सबै संघीय शासन व्यवस्था भएको मुलुकमा देखिन्छन् र संघीयताभित्र थप फरक चरित्र वा विशेषताहरू देशको अवस्था र परिस्थिति अनुसार अवलम्बन गरिएको पाइन्छ। कम्तिमा दुई तहको सरकारको उपस्थिति संघीय शासनको मुख्य विशेषता हो। राज्यशक्तिको प्रयोग र पालनासम्बन्धी विशिष्टीकृत व्यवस्थाहरू संविधानले नै तहगत सरकारमा राख्नुका साथै त्यसको प्रत्याभूत गरिएको हुन्छ। संवैधानिक व्यवस्थाहरू र अधिकार क्षेत्रको विवाद समाधान गर्न अन्तिम व्याख्या गर्ने अधिकार न्यायापालिकालाई प्रदान गरिनुका साथै राजस्व श्रोतमाथिको पहुँच एवम् त्यसको खर्चको जिम्मेवारी प्रष्टरूपमा तहगत सरकारहरूमा राखिन्छ। प्रत्येक तहका सरकारले आफ्नो अधिकारक्षेत्रको अधीनमा उही नागरिकलाई (same citizen) सेवा र शासन गर्दछन्। संघीय शासन व्यवस्थाले सरकारलाई जनताको नजिक पुऱ्याउँछ र सरकार जनताको प्रत्यक्ष पहुँचमा पुग्दछ भन्ने बलियो मान्यता रही आएको छ। लोकतन्त्रको सही अर्थमा अभ्यास हुन पाउने मात्र नभइ समावेशी प्रणालीको कार्यान्वयनमा संघीय शासन व्यवस्था प्रभावकारी हुन्छ भन्ने मानिएको छ।

लामो समयदेखि अलग-अलग स्वतन्त्र रूपमा रहेका राज्यहरू आफ्नो सुरक्षामा सुनिश्चितता प्राप्त गर्न, समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्न र अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चमा आफ्नो प्रभाव वृद्धि गर्नका लागि एकीकृत हुने (coming together) प्रकृयाबाट संघीयता कार्यान्वयनमा आएको पाइन्छ। यसको उदाहरणको रूपमा संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विट्जरल्याण्ड र अष्ट्रेलिया जस्ता देशहरू छन्। त्यसैगरी लामो समयदेखि एउटै संरचनामा रहेको एकीकृत मुलुक विभिन्न कारणले पुनर्संरचित हुनु परेको अवस्थामा सँगै रहने (holding together) प्रकृयाबाट संघीयता कार्यान्वयनमा आएको पनि पाइन्छ। यसको उदाहरणको रूपमा दक्षिण अफ्रिका, स्पेन, अष्ट्रिया र नेपालजस्ता देशहरू छन्। एकीकृत हुने प्रक्रियाबाट संघीयतामा जाँदा प्रादेशिक राज्य वा प्रदेशबाट उर्ध्व अधिकार स्थानान्तरण भई संघीय सरकारले संविधानतः सीमित अधिकारहरू प्राप्त गरेको हुन्छ। यस्तोमा अवशिष्ट अधिकार संघीय सरकारमा रहँदैन र यस्ता मुलुकमा बहुसंविधानको व्यवस्था पनि रहने गरेको पाइन्छ। सँगैरहने प्रकृयाबाट संघीयतामा जाँदाको अवस्थामा संघीय सरकार तुलनात्मक रूपमा बलियो हुने, अवशिष्ट अधिकार संघ सरकारमा रहने एवम् अधिकारक्षेत्रको प्रष्ट विभाजन सहितको एकल संविधानको प्रबन्ध भएको देख्न सकिन्छ। यस सन्दर्भमा Cambridge

Academic Content Dictionary ले संघीयतालाई राज्यहरूले आफ्ना केही शक्ति र अधिकारहरू केन्द्रीय सरकारलाई दिने शासन प्रणाली (A system of government in which states give up some of their powers to a central authority) भनेको छ । नेपालको संघीयता एकीकृत हुने (coming together) वा सँगसँगै रहने (holding together) अवधारणाभन्दा पनि विकासमुखी दृष्टिकोण, शासन व्यवस्थामा साँचो अर्थमा विकेन्द्रीकरण, समावेशी राज्य निर्माणको दृष्टिकोण अवलम्बन गरिएको प्रतीत हुन्छ । नेपालको संविधानको प्रस्तावनाको भावना र अक्षरले यसै कुरालाई आत्मसात गरेको देखिन्छ (परिच्छेद १ र २ मा हेर्नुहोस्) ।

नेपाल संघीय शासन व्यवस्थामा अग्रसर हुनु र यसलाई कार्यान्वयन गर्ने गरी संवैधानिक व्यवस्था गर्नुका धेरै कारणहरू उल्लेख गर्न सकिएला । तापनि मुख्य कारणहरूमा विकेन्द्रीकरणलाई संस्थागत र सुदृढ गर्ने, राष्ट्रिय एकतालाई मजबुत पार्ने, मुलुकको अखण्डताको संरक्षण गर्ने, तीव्र रूपमा आर्थिक समृद्धि हासिल गर्ने, विविधताको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्ने, सामाजिक न्याय र समता कायम गर्दै सामाजिक सांस्कृतिक हार्दिकता विकास गर्ने, शासनमा नागरिकको अधिकतम सहभागिता प्रवर्द्धन गर्ने र जनचाहनाको सम्बोधन प्रभावकारी ढंगले गर्ने नै हो । राज्यको पुनर्संरचना गर्दा एकात्मक र केन्द्रीकृत शासनबाट सृजित विभेदहरूको अन्त्य गर्ने र विविधता व्यवस्थापन गर्न सक्ने विकेन्द्रीत शासन पद्धतिको निर्माणमा ध्यान दिएको पाइन्छ । नेपालको शासकीय प्रणालीको पुनर्संरचनाको ध्येय राजनीतिक पुनर्संरचना मात्र होइन, आर्थिक पुनर्संरचना, सामाजिक पुनर्संरचना, प्रशासनिक पुनर्संरचना र विधिको पुनर्संरचनासमेत हो ।

संघीय शासन प्रणाली भएका मुलुकहरूमा सरकारको तह र संरचना, सरकारहरूमा रहेको अधिकार र त्यसको प्रयोगको ढाँचामा एकरूपता रहेको पाइदैन । नेपालको संघीय प्रणालीमा तीन तहका संघीय एकाइहरूको व्यवस्था गरिएको छ । संविधानले स्वशासन र सह-शासनको अवधारणालाई संयुक्त रूपमा अङ्गीकार गरेको छ । राज्यशक्तिको बाँडफाँट गर्दा संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको एकल अधिकार (exclusive jurisdictions) सूचीले स्वायत्तता वा स्वशासनको अवधारणालाई स्थापित गर्दछ भने साझा अधिकार (concurrent jurisdictions) सूचीले मिलिजुलि शासन गर्ने अर्थात् सह-शासनको अवधारणालाई प्रतिनिधित्व गर्दछ । तीन तहका सरकारहरूले आफ्नो अधिकारक्षेत्रको प्रयोग गर्दा संविधान र सम्बन्धित तहको कानूनअनुसार मात्र गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ । नेपालमा पनि तीन तहका सरकारले एउटै भूगोल र जनसंख्यामा शासन संचालन

गर्दछन् । यी सरकारका तहहरू सह-अस्तित्वमा रहन्छन् र आफ्ना-आफ्ना अधिकार क्षेत्रमा काम गर्न धेरै हदसम्म स्वायत्त पनि हुन्छन् ।

### ६.३ अन्तरसरकारी सम्बन्ध

संघीय शासन प्रणालीमा संविधानले शासकीय प्रणालीको संरचनाको प्रबन्ध गरेको हुन्छ भने अन्तरसरकारी सम्बन्धले यसमा प्राण भर्ने वा जीवन दिने काम गर्दछ । तहगत सरकारहरूले कार्यसम्पादन गर्ने क्रममा साभा अधिकारको सूचीको प्रयोग गर्दा अन्तरसरकारी सम्बन्धको व्यवस्थापन अनिवार्य हुन आउँछ । एकल अधिकारको सूचीमा समेत कार्यसम्पादन गर्ने क्रममा थुप्रै अन्यौलता, नीतिगत अस्पष्टता र संविधानको प्रावधानको व्याख्यामा समस्या रहेको पाइन्छ । त्यसैले, संघीय शासन व्यवस्थामा अन्तरसरकारी सम्बन्धको व्यवस्थापन अनिवार्य र अपरिहार्य रहेको हुन्छ । सरकारको कार्य र अधिकारहरूको एकल अधिकारको सूची र साभा अधिकारको सूचीलाई एक अर्कामा अन्योन्याश्रित रूपमा हेरेर कार्य र अधिकारक्षेत्र बारेको बुझाइ निर्माण गर्नु संघीय शासन प्रणालीमा आवश्यक हुन्छ । तहगत सरकारहरूबीचमा नियमित अन्तरक्रिया, प्रत्येक तहका सरकारको काम र जिम्मेवारीप्रति स्पष्ट बुझाइ र जनताका अपेक्षा पूरा गर्न आ-आफ्ना क्षमता विकासको लागि प्रभावकारी अन्तरसम्बन्धको स्थापना गर्नु नै अन्तरसरकारी सम्बन्धको उद्देश्य हो । संघीय शासन प्रणाली स्वशासन/स्वायत्त शासन (एकल अधिकारक्षेत्र) र साभा/सह-शासन (साभा अधिकार क्षेत्र) को सन्तुलित व्यवस्था हुनाले तहगत सरकारहरूको सार्थक र सारगर्भित अन्तरक्रिया र अन्तरसम्बन्ध आवश्यक हुन्छ ।

संविधानले व्यवस्था गरेको अधिकारक्षेत्र र अन्तरसम्बन्धका प्रावधानहरूलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने, संघीय एकाइ (तीन तहका सरकार) हरूबीच अनावश्यक द्वन्द्व र विवाद आउन नदिने र आइहालेमा समाधान गर्ने, राष्ट्रिय नीतिहरू र शासकीय प्रणाली एवम् विकासका कार्यहरूलाई व्यवस्थित गर्नुका साथसाथै अन्तरसरकारी नीतिहरूमा सङ्गति (एकरूपता) ल्याउने, दोहोरोपन हटाउने र साभेदारी प्राप्त गर्ने नै अन्तरसरकारी सम्बन्धको व्यवस्थापनको महत्वपूर्ण उद्देश्य हो । तहगत सरकारकाबीचमा सहकार्य र समन्वयविना जनताका अपेक्षाहरू र राजनीतिक प्रतिवद्धताहरू पूरा गर्न असहज हुन्छ । नेपालको संविधानको धारा २३२ ले नेपालका संघीय एकाइहरू संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तको आधारमा हुने व्यवस्था गरेको छ । अन्तरसरकारी सम्बन्धको व्यवस्थापनलाई तहगत सरकारहरूको अधिकारक्षेत्र, काम, कर्तव्य र अधिकारको सापेक्षतामा हेरिनु पर्ने हुन्छ । तसर्थ, नेपालको

संघीय शासन व्यवस्थामा संघीय एकाइहरूको अधिकारक्षेत्रको विषयमा परिचर्चा गर्दा नेपालको संविधान, तहगत सरकारहरूको अधिकारक्षेत्र, संविधानमा उल्लिखित संघीयतासम्बन्धी अन्य विषयका अलवा संविधान कार्यार्थ बनेका अन्य कानूनी औजारहरू, संवैधानिक र कानूनी संरचनाहरू जस्ता विषयहरूको पनि समष्टिगत व्याख्या गरिनु पर्दछ ।

तहगत सरकारको अधिकार क्षेत्रबारे चर्चा गर्दा संविधानको भाग ५, धारा ५६, ५७, ५८, ५९ र ६० अनि अनुसूची ५, ६, ७, ८ र ९ लाई मात्र हेर्ने गरिन्छ । यसरी गरिने विश्लेषण अधुरो हुन्छ । त्यसैले संविधानको समग्र अध्ययन, यसले परिकल्पना गरेको शक्ति संरचना र शासन व्यवस्थामा पर्याप्त ध्यान दिनु पर्दछ । नेपालको शासकीय व्यवस्था 'संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक' हो र नेपालको शासकीय व्यवस्थाले लिएको प्रतिवद्धता सम्पूर्ण जनताको प्रतिवद्धता हो, अनि तहगत सरकारको प्रतिवद्धता हो भन्ने बुझाई विकास गर्नुपर्दछ । नेपालको अन्तरसरकारी सम्बन्धको चर्चा गर्दा संविधानको प्रस्तावना र यसको भावना, राष्ट्रिय हितका आधारभूत विषयहरू, मौलिक हक र कर्तव्य, राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्व लगायतका विषयहरूमा पनि पर्याप्त ध्यान दिनु पर्दछ ।

संविधानको अनुसूची ५, ६ र ८ मा क्रमशः संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल अधिकारक्षेत्रको व्यवस्था गर्दै सोअनुरूप प्रत्येक तहले तहगतरूपमा आवश्यक पर्ने कानून बनाउन स्वायत्तता दिएको छ । संघीय संसदले संविधानसँग नबाफिने गरी कुनैपनि कानून बनाउन सक्छ । प्रदेश सभाले एकल अधिकारको विषयमा कानून बनाउँदा संविधानसँग नबाफिने गरी र साभ्ना अधिकारको विषयमा संविधान र संघीय कानूनसँग नबाफिने गरी बनाउनु पर्ने व्यवस्था छ । त्यस्तो कानून संविधान र संघीय कानूनसँग बाफिएमा बाफिएको हदसम्म अमान्य हुने व्यवस्था रहेको छ । त्यसैगरी, स्थानीय तहका नगरसभा वा गाउँसभाले एकल अधिकारको विषयमा कानून बनाउँदा संविधानसँग नबाफिने गरी र साभ्ना अधिकारको विषयमा संविधान, संघीय र प्रदेश कानूनसँग नबाफिने गरी बनाउनु पर्ने व्यवस्था छ । त्यस्तो कानून संविधान र संघीय वा प्रदेश कानूनसँग बाफिएमा बाफिएको हदसम्म अमान्य हुने व्यवस्था रहेको छ । यसर्थ पनि कानून निर्माण गर्दा तीन तहकै सरकारहरूबीचमा अन्तरक्रियात्मक सम्बन्ध हुन आवश्यक हुन्छ ।

#### ६.४ अन्तरसरकारी सम्बन्धको आवश्यकता र महत्व

कुनै पनि संघीय पद्धति अवलम्बन गरेको मुलुकका तहगत सरकारहरूले मौलिक हक/अधिकारको प्रत्याभूति गर्ने र जनताका आकांक्षाहरू परिपूर्ति गर्ने सन्दर्भमा प्राविधिक,

कार्यात्मक तथा नीतिगत/कानूनी रूपमा अन्तरसम्बन्ध स्थापित गरेका हुन्छन् । मूलतः अन्तरसरकार सम्बन्धको आवश्यकता तथा महत्व तहगत सरकारहरूले एक आपसमा मिलेर उपयोग गर्नुपर्ने वा गर्नसक्ने अधिकार तथा प्रदान गर्ने सेवाहरूको सन्दर्भमा बढी सान्दर्भिक हुन आउँछ । मूलतः निम्न कारणहरूले अन्तरसरकार सम्बन्धको आवश्यकता र महत्व हुन्छ ।

## सन्तुलित विकास

राजनैतिक भूगोल वा क्षेत्रफल, क्षमता तथा स्रोतको उपलब्धताले मात्र नभई विकासको स्तरले पनि संघीय एकाइहरू असमान रहेको यथार्थतामा तहगत सरकारहरूको प्रभावकारी सम्बन्धले विकासको असन्तुलनलाई घटाउन मद्दत गर्ने भएकाले, साथै राष्ट्रिय विकासका लक्ष्यहरू हासिल गर्न संघीय एकाइहरूले साभेदारी/हिस्सेदारीमा कार्यसम्पादन गर्नु आवश्यक हुन्छ ।

## स्रोतको प्रभावकारी परिचालन

मानवीय संसाधनको चलायमान विशेषता, प्राकृतिक स्रोतको भौगोलिकता (विशेष भूगोलमा, विशेष प्राकृतिक स्रोतको उपलब्धता हुने) आर्थिक स्रोतको सम्भावना/अवस्थालाई सबै जनताको कल्याण अभिवृद्धि/समृद्धिमा परिचालन गर्न तहगत सरकारहरू मिलेर कार्य गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यसैगरी, प्राकृतिक स्रोतको मुलभूत विशेषता नै 'साझा सम्पति/स्रोत (common property)' हुने हुनाले कुनै तह वा क्षेत्रमा सीमित नभै सबै जनताको लाभका लागि प्रभावकारी परिचालन गर्नुपर्ने हुन्छ । यसले गर्दा पनि संघीय एकाइहरूले सहकार्य र समन्वय गर्नु आवश्यक हुन्छ ।

## प्रभावकारी सेवा प्रवाह

सार्वजनिक सेवामा नागरिकको पहुँच बढाउन, सेवा प्रदान गर्ने वा प्राप्त गर्ने लागत घटाउन, नागरिकको मागमा आधारित सेवाको प्रारूप निर्माण र सेवा प्रवाहमा सहभागिता र स्वामित्व स्थापित गर्न, उत्तरदायित्व/जवाफदेहिता बढाउन, पारदर्शिता वृद्धि गर्ने जस्ता सेवा प्रवाहसम्बन्धी कार्यहरू गर्न तहगत सरकारहरू एकापसमा मिलेर कार्य गर्नु अनिवार्य हुन्छ ।

## प्रभावकारी नीति व्यवस्थापन

सार्वजनिक नीतिले प्रभावकारी र असल शासन तथा सेवा प्रवाहलाई दिशानिर्देश गर्नु पर्दछ। संघीय व्यवस्थामा तहगत सरकारहरूलाई आफ्नो राजनैतिक भूगोलका जनताको आर्थिक, सामाजिक, मानवीय र भौतिक विकास, सेवा प्रवाह र अधिकार उपयोगको प्रवर्द्धन गर्ने सन्दर्भमा नीति निर्माण र व्यवस्थापन गर्ने अधिकार संवैधानिक रूपले नै व्यवस्थित गरिने तथा यस्ता नीति निर्माण र व्यवस्थापन गर्दा वा कानून निर्माण र कार्यान्वयन गर्दा संघीय एकाइहरूबीच सामन्जस्यता हुनु आवश्यक हुन्छ।

### ६.५ अन्तरसरकारी सम्बन्धका सैद्धान्तिक आधारहरू

संघीय शासन व्यवस्था अवलम्बन गरेका मुलुकहरूले संघीय एकाइहरू वा तहगत सरकारबीचमा व्यवस्थित, सुमधुर र प्रभावकारी अन्तरसम्बन्ध कायम गर्नका लागि केही सैद्धान्तिक आधारहरू तयार गरेर कार्यान्वयन गरेको पाइन्छ। नेपालको संविधानको भाग-२० मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्ने विषयमा व्यवस्था गरिएको छ। यसै भागको धारा २३२ मा तहगत सरकारहरूको अन्तरसम्बन्धको मुलभूत सैद्धान्तिक आधार 'सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वय' हुने उल्लेख गरिएको छ। संविधानले अवलम्बन गरेका सिद्धान्तका यी तीन आधारलाई यसरी प्रष्ट्याउन सकिन्छ:

#### ६.५.१ सहकारिता

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले अधिकारको प्रयोग गर्दा वा विकास निर्माणका कार्य गर्दा वा सार्वजनिक सेवा प्रदान गर्दा एकअर्कासँग मिलेर वा सहकार्यमा गर्ने प्रणाली सहकारिता हो। संघीय एकाइहरूले औपचारिक वा अनौपचारिक प्रकारले सहकार्य गर्दै कुनै एक तहमा उपलब्ध सेवा वा स्रोतसाधनको उपयोग अर्को तहसँग मिलेर गर्न सक्दछन्। स्रोत परिचालन, लाभ-उपयोग वा सेवा प्रवाह गर्नका लागि सम्बन्धित तहहरूले आपसी समझदारीमा कानून निर्माण गरी प्रक्रियासमेत तय गर्न सक्छन्। तहगत सरकारहरूले विशेषतः विकास व्यवस्थापन (पूर्वाधार तथा भौतिक विकास निर्माण, परियोजना व्यवस्थापन, योजना निर्माण र कार्यान्वयन) र सार्वजनिक सेवाहरूको विन्यास र प्रवाहका लागि सहकार्य गर्नुपर्ने हुन्छ। विशेषतः तहगत सरकारका साझा अधिकारहरूको कार्यान्वयन गर्ने सवालमा कार्यक्षेत्रमा दोहोरोपना आउन नदिन, कम लागतमा प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्न र कार्यान्वयनका जटिलताहरू कम गर्न सहकार्य गर्नु आवश्यक हुन्छ।

## ६.५.२ सह-अस्तित्व

तहगत सरकारहरू संविधानले निर्दिष्ट गरेको सीमाभित्र आफ्नो अधिकार प्रयोग गर्न स्वतन्त्र हुने संवैधानिक व्यवस्थाको मर्म रहेको भए तापनि हरेक तहको समान महत्व रहने र सोको सम्मान हुने गरी व्यवहार गर्दामात्र संघीय एकाइका रूपमा हरेक तहको अस्तित्व स्थापित हुनजाने मान्यतालाई सह-अस्तित्वका रूपमा बुझिन्छ । संविधानले व्यवस्था गरेका नागरिकका मौलिक अधिकारहरूको प्रत्याभूत गर्नु राज्यको दायित्व हुने र सोका लागि तहगत सरकारहरूले समन्वय गरेर कार्यसम्पादन गर्नुपर्ने हुन्छ । तहगत सरकारका प्रशासनिक संरचनाबीचमा समेत समन्वय गर्दा मात्र निरन्तर, भेदभावरहित (नागरिकलाई प्रशासनिक वा राजनैतिक सीमानामा बाँध्न नपाईने) र प्रभावकारी सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्न सकिन्छ । संविधानले प्रत्याभूत गरेको राजनीतिक अधिकारका रूपमा कुनै पनि तह वा संघीय एकाइ आफैँमा सानो वा ठूलो नभई स्वतन्त्र हैसियतका हुने भएकाले त्यसलाई हरेक तहले स्वीकार गर्नु र सोही अनुसार व्यवहार गर्नु अन्तरसम्बन्धको अनिवार्य सर्त मानिएको छ । तहगत सरकारहरूले मिलेर वा सहकार्यमा संवैधानिक अधिकारहरूको उपयोग गर्नु तथा एक-अर्काको अधिकार क्षेत्रमा हस्तक्षेप नगरी सम्मानको व्यवहार गर्नुपर्ने हुन्छ । तहगत सरकारका एकल अधिकारको उपयोगमा अहस्तक्षेप र कार्यगत स्वायत्तताका लागि सह-अस्तित्व महत्वपूर्ण आधार हो ।

## ६.५.३ समन्वय

तीनवटै तहका संघीय एकाइहरू सरकारको हैसियतमा छन् । राजनैतिक भूगोल वा क्षेत्रफल, क्षमता तथा स्रोतको उपलब्धताको आधारमा भिन्नता हुने भए तापनि संविधानले व्यवस्था गरेका अधिकार उपयोग गर्न, कार्य-सम्पादन गर्नमा स्वतन्त्र हैसियत राख्ने हुनाले सह-अस्तित्वका लागि एक-अर्काको समानताको स्वीकार र सम्मान गर्नु संघीयता कार्यन्वयनको अनिवार्य सर्त हुन्छ । मौलिक हकको कार्यान्वयन, प्रभावकारी सेवा प्रवाहका लागि प्रशासनिक संयन्त्रको संचालन र सूचना आदानप्रदानका साथै विकास निर्माण कार्यमा प्रभावकारिता र सन्तुलनका लागि तीन तहका सरकारहरू मिलेर कार्य गर्ने प्रणाली नै समन्वय हो । एउटै भूगोल र जनतामा तीन तहकै सरकारले प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व वहन गर्दा कार्यस्वरूप र जनताका आकांक्षा सम्बोधनमा तात्त्विक भिन्नता आउन नदिने प्रयासका लागि आपसी समन्वय अनिवार्य हुन्छ । तीन तहका सरकारहरूले समन्वयात्मक रूपमा कार्य गर्दा प्रशासनिक खर्च कम गर्न तथा नागरिकलाई सेवा सुनिश्चित गर्न सरल र सहज समेत हुने गर्दछ ।

## ६.६ अधिकार क्षेत्रको बाँडफाँट

नेपालको संविधानले तीन तहको सरकारको व्यवस्थासँगै प्रत्येक तहको कार्याधिकारलाई सकेसम्म व्यवस्थित गर्ने प्रयास गरेको छ । संघीय सरकार मूलतः अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध, राष्ट्रिय सुरक्षा, मौद्रिक व्यवस्थापन तथा राष्ट्रिय नीति तथा योजना र संघीय मापदण्ड निर्धारणको जिम्मेवारीमा बढी केन्द्रित हुनुपर्ने, प्रदेश सरकार प्रादेशिक विकासमा बढी केन्द्रित हुनुपर्ने र स्थानीय सरकार स्थानीय विकास निर्माण र सेवा प्रयाहमा बढी केन्द्रित हुनुपर्ने गरी शक्ति र अधिकारको विन्यास भएको देखिन्छ । यिनै तीन तहका सरकारको अधिकार क्षेत्र बाँडफाँट गरी कार्यसम्पादन गर्ने संवैधानिक, कानूनी र नीतिगत पूर्वाधारका लागि भएका व्यवस्थाहरूलाई छोटकरीमा यो खण्डमा चर्चा गरिएको छ ।

### ६.६.१ संविधान

संविधान देशको मूल कानून हुने र यसैका आधारमा सरकार र राज्य संचालनका लागि आवश्यक हुने सबै कानूनहरूको निर्माण, प्रयोग र कार्यान्वयन गरिन्छ । त्यसैले, अन्तरसरकार सम्बन्धका आयामहरू केलाउने प्रसँगमा संविधान र संवैधानिक प्रावधानहरूको सूक्ष्म र मिहिन विश्लेषण आवश्यक पर्दछ ।

नेपालको संविधानको धारा ५६ मा राज्यको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने व्यवस्था छ । जसअनुरूप तीन तहको पहिलो निर्वाचनबाट गठित सरकारहरूले पाँच वर्षको कार्यकाल विभिन्न सिकाइसहित सम्पन्न गरेका र दोश्रो निर्वाचनपश्चात्का सरकारहरू क्रियाशील रहेका छन् । संविधानको धारा ५६ को उपधारा २ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान तथा संविधानअनुसार बनेका कानूनबमोजिम मात्र राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने व्यवस्था रहेकाले कानूनी राज्य र शासनको पूर्ण प्रत्याभूति गरिएको छ ।

त्यसैगरी, संविधानको धारा ५७ मा तीन तहका संघीय एकाइहरूबीच राज्यशक्तिको बाँडफाँट गरिएको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल अधिकार अनुसूची ५, ६ र ८ मा रहेको छ । संघ र प्रदेशको साभा अधिकार अनुसूची ८ मा र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूको साभा अधिकार अनुसूची ९ मा उल्लेख छ । एकल अधिकारको हकमा सम्बन्धित तहहरूले आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्र निर्माण गरेका एकल कानूनहरू आकर्षित हुने र साभा अधिकारको हकमा संविधान, सम्बन्धित तहको कानून र साभा अधिकार उपभोग गर्ने अन्य तहको कानूनअनुरूप हुने व्यवस्था पनि गरिएको छ । साभा अधिकार

क्षेत्रमा सम्बन्धित तहले कानून बनाउँदा सोसँग सम्बन्धित संवैधानिक व्यवस्था र संघ वा प्रदेशले निर्माण गरेको कानून हेरिनु पर्ने हुन्छ । त्यसैगरी, संविधानको धारा ५९ ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकारसम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ । सो प्रयोजनका लागि धारा ६० मा राजस्व स्रोतको बाँडफाँट सम्बन्धी व्यवस्था छ, जसअनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरू आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्र भित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन स्वायत्त रहेका छन् ।

संविधानमा तीन तहकै संघीय एकाइहरूको व्यवस्थापकीय अधिकारको बारेमा पनि व्यवस्था र व्याख्या गरिएको छ । संघीय संसदको व्यवस्थापकीय अधिकार अनुसूची ५, ७ र ९ बमोजिमको सूचीमा उल्लेख भएबमोजिम हुने व्यवस्था धारा १०९ मा रहेको छ । प्रदेशको कार्यकारिणी अधिकार संविधान र प्रदेश कानूनबमोजिम प्रदेश मन्त्रिपरिषद्मा निहित हुने (धारा १६२), प्रदेश सभाको व्यवस्थापिकीय अधिकार अनुसूची ६, ७ र ९ बमोजिमको सूचीमा उल्लेख भएबमोजिम हुने (धारा १९७) र स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार अनुसूची ८ र ९ बमोजिम संविधान र संघीय कानूनको अधीनमा रही गाउँ वा नगर कार्यपालिकामा निहित रहने र सो कार्यपालिकाको नाममा हुने निर्णय वा आदेश र तत्सम्बन्धी अधिकारपत्रको प्रमाणीकरण स्थानीय कानूनबमोजिम हुने (धारा २१४) व्यवस्था छ । यसरी तीन तहका सरकारहरूको व्यवस्थापिकीय अधिकारहरूको व्यवस्थाले तत्-तत् तहका सरकारहरूलाई कानून निर्माणको स्वायत्तता र कार्यान्वयनको व्यवस्था भएको देखिन्छ । यी संवैधानिक व्यवस्थाहरूको प्रष्ट अवधारणा भनेकै कानून निर्माणका क्रममा तीन तहकै सरकारहरूबीचमा सहकार्य, समन्वय र परामर्श हुनुपर्छ भन्ने नै हो ।

संघ र प्रदेशबीचको व्यवस्थापिकीय अन्तरसम्बन्ध धारा २३१ मा उल्लेख भएको छ । जसअनुसार संघीय कानून नेपालभर वा आवश्यकताअनुसार नेपालको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागू हुने गरी बनाउन सकिने र प्रदेश कानून प्रदेशभर वा आवश्यकताअनुसार प्रदेशको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागू हुने गरी बनाउन सकिने उल्लेख छ । त्यस्तै, दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशले अनुसूची ६ मा उल्लिखित कुनै विषयमा कानून बनाउन संघ सरकारसमक्ष अनुरोध गरेमा संघीय संसदले आवश्यक कानून बनाउन सक्ने र त्यस्तो कानून सम्बन्धित प्रदेशको हकमा मात्र लागू हुने व्यवस्था पनि रहेको छ ।

नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्वका विषयमा र प्रदेशहरूबीच समन्वय गर्नुपर्ने विषयमा प्रदेश मन्त्रिपरिषद्लाई संविधान र संघीय कानूनबमोजिम आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने र त्यस्तो निर्देशनको पालन गर्नु सम्बन्धित प्रदेश मन्त्रिपरिषद्को कर्तव्य हुने व्यवस्थाका साथै कुनै प्रदेशमा नेपालको सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, राष्ट्रियता वा स्वाधीनतामा गम्भीर असर पर्ने किसिमको कार्य भएमा राष्ट्रपतिले त्यस्तो प्रदेश मन्त्रिपरिषद्लाई आवश्यकताअनुसार सचेत गराउन, प्रदेश मन्त्रिपरिषद् र प्रदेश सभालाई बढीमा छ महिनासम्म निलम्बन गर्न वा विघटन गर्नसक्ने अधिकार पनि दिएको छ । त्यस्तै, नेपाल सरकारले आफैँ वा प्रदेश सरकारमार्फत् गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकालाई संविधान र संघीय कानूनबमोजिम आवश्यक सहयोग गर्न र निर्देशन दिन सक्ने र त्यस्तो निर्देशनको पालन गर्नु गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाको कर्तव्य हुने व्यवस्था पनि गरेको छ । यसरी धारा २३२ को मर्मअनुसार प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारहरू संवैधानिक अधिकार सम्पन्न हुँदाहुँदै पनि नियन्त्रित स्वायत्तता (regulated autonomy) को परिधिभित्र रहेर मात्र अभ्यास गर्न सक्ने देखिन्छ ।

संविधानले प्रदेश-प्रदेशबीचको अन्तर-सम्बन्ध को उल्लेख गर्दै एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको कानूनी व्यवस्था वा न्यायिक एवम् प्रशासकीय निर्णय वा आदेशको कार्यान्वयनमा सहयोग गर्नुपर्ने, परस्परमा साझा चासो, सरोकार र हितको विषयमा सूचना आदानप्रदान गर्न, परामर्श गर्न, आफ्नो कार्य र विधायनका बारेमा आपसमा समन्वय गर्न र आपसी सहयोग विस्तार गर्न सक्ने (धारा २३३) व्यवस्था गर्नुका साथै एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको बासिन्दालाई आफ्नो प्रदेशको कानूनबमोजिम समान सुरक्षा, व्यवहार र सुविधा उपलब्ध गराउनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ । संघ र प्रदेशबीच तथा प्रदेश-प्रदेशबीच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधान गर्न अन्तरप्रदेश परिषद्को व्यवस्था (धारा २३४) पनि गरेको छ ।

त्यसैगरी, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्न संघीय संसदले आवश्यक कानून बनाउने, प्रदेश, गाउँपालिका वा नगरपालिकाबीच समन्वय कायम गर्न र कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा प्रदेश सभाले सम्बन्धित गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिसँग समन्वय गरी त्यस्तो विवादको समाधान गर्न सक्ने साथै सोसम्बन्धी प्रक्रिया र कार्यविधि प्रदेश कानूनबमोजिम हुने (धारा २३५) व्यवस्थासमेत संविधानमा रहेको छ । अन्तरसरकारी सम्बन्धको अर्को व्यवस्थाको रूपमा धारा २३६ मा एक प्रदेश वा स्थानीय तहबाट अर्को प्रदेश वा स्थानीय तहको क्षेत्रमा हुने वस्तुको ढुवानी वा सेवाको विस्तार वा कुनै प्रदेश वा स्थानीय तहको क्षेत्रमा हुने वस्तुको ढुवानी

वा सेवाको विस्तारमा कुनै किसिमको बाधा अवरोध गर्न वा कुनै कर, शुल्क, दस्तुर वा महसुल लगाउन वा त्यस्तो सेवा वा वस्तुको ढुवानी वा विस्तारमा कुनै किसिमको भेदभाव गर्न नपाइने व्यवस्था गरेको छ । साथै, प्रदेश र स्थानीय तहमा सेवा प्रवाह गर्न नेपाल सरकारले आवश्यक व्यवस्था गर्ने र सो व्यवस्था गर्दा यो संविधान प्रारम्भ हुँदाका बखत सरकारी सेवामा कार्यरत राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई नेपाल सरकारले कानूनबमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गरी सेवा प्रवाहको व्यवस्था मिलाउन सक्ने (धारा ३०२) व्यवस्था पनि गरेको छ ।

संविधानले संकटकालीन अवस्थाको घोषणा गर्न वा आदेश जारी गर्ने सन्दर्भमा र संविधानको संशोधन गर्ने क्रममा पनि संघीय एकाइहरूको अन्तरसम्बन्ध आवश्यक हुने व्यवस्था गरेको छ । प्रदेश सरकारले प्रदेशको कुनै भागमा संकटकालीन अवस्थाको घोषणा वा आदेश जारी गर्न संघ सरकारलाई अनुरोध गर्न सक्ने व्यवस्था धारा २७३ मा गरिएको छ । त्यसैगरी, नेपालको संविधान बमोजिम प्रदेशको सीमाना परिवर्तन वा संविधानको अनुसूची ६ सँग सम्बन्धित विषयमा संविधान संशोधन गर्नु परेमा संघीय व्यवस्थापिकाले प्रदेश सभामा पठाउनु पर्ने र त्यस्तो संशोधन स्वीकृत वा अस्वीकृत गर्नेमा प्रदेश सभाको महत्वपूर्ण भूमिका हुने व्यवस्था धारा २७४ मा गरिएको छ ।

### ६.६.२ कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन २०७३

कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन २०७३ साल माघ ०८ को मन्त्रिपरिषद्को बैठकबाट स्वीकृत भएको हो, जसमा संघीय एकाइहरूका जिम्मेवारीलाई १७९५ वटा क्रियाकलापमा खण्डीकृत गरिएको छ । जसमध्ये संघको ८७० वटा, प्रदेशको ५६५ वटा र स्थानीय तहको ३६० वटा क्रियाकलापहरू रहेको छ । उक्त प्रतिवेदनका आधारमा स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४ तर्जुमा गरिएको हो । उक्त प्रतिवेदनले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले सम्पादन गर्ने कार्यजिम्मेवारी थप स्पष्ट पार्नुका साथै संघीय एकाइहरूको कार्यविभाजन एवम् कार्यसम्पादन नियमावली निर्माणको आधार तयार गरेका हो । साथै, संघीय एकाइहरूको सङ्गठन संरचना निर्माण र मिलान, जनशक्ति व्यवस्थापन, सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन, कानूनको निर्माण एवम् पुनरावलोकन, वित्तीय संघीयतालगायत विषयमा थप अध्ययन र विश्लेषणको लागि आधार तयार गरेको छ । उक्त प्रतिवेदनका मुलभूत विशेषताहरू निम्नानुसार रहेका छन् :

- तहगत सरकारहरूको कार्यलाई विनियोजन, वितरण र स्थायित्वको रूपमा हेर्ने र त्यसैको आधारमा रहेर सरकारहरूले अन्य विशिष्टीकृत कार्यहरू पनि गर्ने गर्दछन् ।

- कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँटको प्रक्रिया माथिबाट तल सर्ने (एकात्मक राज्यमा) रूपमा र तलबाट माथि जाने (संघीय मुलुकमा) रूपमा अबलम्बन गर्ने ।
- संघीय मुलुकमा संविधानमा नै अधिकारको निर्दिष्ट बाँडफाँट हुने र अधिकारहरूको सुनिश्चितता हुने ।
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल कार्यजिम्मेवारी संविधानको अनुसूची ५, ६ र ८ मा उल्लिखित एकल अधिकार सूचीबाट प्राप्त कार्यको विस्तृतीकरण गरिएको ।
- अनुसूची ७ र ९ मा उल्लिखित साभ्ना अधिकारको सूचीका विषयलाई विस्तृतीकरण गरी संघ, प्रदेश र स्थानीयले गर्ने कार्यजिम्मेवारी पहिचान गरी बाँडफाँट गरिएको ।
- मौजुदा ऐन, कार्यविभाजन नियमावली तथा संविधानको मौलिक हक तथा निर्देशक सिद्धान्तसम्बन्धी धारा तथा अन्य धारामा सरकार तथा राज्यका अन्य अंगको जिम्मेवारीमा पर्ने विषय तथा सरकारबाट भइरहेका कार्यहरूको खण्डीकरण गरी संघ, प्रदेश र स्थानीयले गर्ने कार्यहरू पहिचान गरिएको ।
- कतिपय कार्यहरू संघ र प्रदेश सरकारको जिम्मामा भए तापनि स्थानीय तहबाट सम्पादन गरिदा लागत प्रभावी र सेवाग्राहीमैत्री हुने देखिएकाले प्रत्यायोजन गर्न सहज हुनेगरी राखिएको ।

प्रतिवेदनले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यविभाजन गर्दा निम्न सिद्धान्तहरूको आधारमा गरेको देखिन्छ :

- दक्षता र सन्निकटता (Efficiency and subsidiarity)
- आयतनको अर्थलाभ (Economies of scale)
- बाह्य प्रवाह (Externalities or spill-over jurisdiction)
- समानता र समावेशी (Equity and inclusion)
- समष्टिगत आर्थिक स्थिरता (Overall economic stability)
- राष्ट्रिय प्राथमिकता र लक्ष्यका विषय (National interests and goals)
- जवाफदेहिता र क्षमता (Accountability and capacity)
- सहकारिता, समन्वय र सह-अस्तित्व (Cooperative, coordination and co-existence)

### ६.६.३ संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७

नेपालको संविधानबमोजिम राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्ध सहकारिता, सह-अस्तित्व, समन्वय र पारस्परिक सहयोगको आधारमा व्यवस्थित गर्न संघीय संसदले यो ऐन बनाएको हो। उक्त ऐनले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तरसम्बन्धका आधारहरू निम्नानुसार हुने उल्लेख गरेको छ :

- राष्ट्रिय हितका आधारभूत विषय, राष्ट्रिय गौरव र एकताको संरक्षण,
- राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वको पालना र कार्यान्वयन,
- मौलिक हकको कार्यान्वयन,
- राष्ट्रिय नीतिको सम्मान तथा कार्यान्वयनमा योगदान,
- संविधानका व्यवस्थाहरूको समग्रता र सामन्जस्यता,
- लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादउन्मुख अर्थतन्त्र निर्माण,
- संविधानको अधीनमा रही साझा हित र सरोकारको विषयमा अधिकारको प्रयोग गर्दा अर्को तहको अस्तित्व र कार्यगत स्वयत्तताको सम्मान,
- नेपाली नागरिकबीच समान व्यवहार र सुरक्षा,
- कानून, नीति र न्यायिक वा प्रशासनिक निर्णय कार्यान्वयनमा आपसी समन्वय, परामर्श, सहयोग तथा सूचनाको आदान-प्रदान,
- प्राकृतिक तथा भौतिक स्रोतको संरक्षण र प्राकृतिक, भौतिक तथा वित्तीय स्रोतको दीगो व्यवस्थापन र लाभको न्यायोचित वितरण,
- भ्रष्टाचार निवारण र सुशासन प्रवर्द्धन,
- पारस्परिक सहयोग र सहकार्य, समानुपातिक, समावेशी तथा सहभागितामूलक शासन व्यवस्था अवलम्बन,
- नागरिकलाई प्रदान गर्ने सेवाको प्रभावकारिता, र
- व्यापार वस्तुको ढुवानी र सेवा विस्तारमा आपसी सहयोग र समन्वय।

उक्त ऐनले संघीय एकाइहरूबीच अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने मौलिक आधारहरूसमेत तयार गरेको छ। यी आधारहरू तयार गर्दा कार्य विस्तृतीकरणसम्बन्धी नेपाल सरकारले अधि सारेका सिद्धान्तलाई आत्मसात गरेको पाइन्छ। जसलाई निम्नानुसार चारवटा बुँदामा प्रस्तुत गरिएको छ।

- संघले आफ्नो एकल वा साभा अधिकारको विषयमा कुनै कानून वा नीति बनाउँदा संविधान तथा अन्तरसम्बन्ध ऐन बमोजिमका अन्य कुराका अतिरिक्त प्रदेश तथा स्थानीय तहको एकल अधिकारको अतिक्रमण नगर्ने,
- लागत, दीगोपन वा सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताका दृष्टिले मातहत तहबाट गर्दा उपयुक्त हुने र कार्यान्वयनमा दोहोरो नपर्ने गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका हुने,
- प्रदेशले आफ्नो एकल वा साभा अधिकारको विषयमा कुनै कानून वा नीति बनाउँदा संविधान तथा अन्तरसम्बन्ध ऐन बमोजिमका अन्य कुराका अतिरिक्त संघ र स्थानीय तहको एकल अधिकारको अतिक्रमण नगर्ने, संघीय कानूनसँग बाभिन नहुने, राष्ट्रिय नीति वा प्राथमिकता अनुकूल हुने र कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने, लागत दीगोपन र सेवा प्रवाहको प्रभावकारिता स्थानीय तहबाट हुने, र कार्यान्वयनमा दोहोरो नपर्ने र स्थानीय तहको भूमिका हुने, र
- स्थानीय तहले आफ्नो एकल वा साभा अधिकारको विषयमा कुनै कानून वा नीति बनाउँदा संविधान तथा अन्तरसम्बन्ध ऐनका अतिरिक्त संघ र प्रदेशको एकल अधिकारको अतिक्रमण नगर्ने, संघ र प्रदेश कानूनसँग बाभिन नहुने, राष्ट्रिय र प्रदेश नीति र प्राथमिकता अनुकूल हुने र कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने र कुनै विषयको कार्यान्वयनमा दोहोरो नपर्ने ।

एकल अधिकारको कार्यान्वयन गर्दा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो एकल अधिकारको विषयमा आवश्यक कानून बनाउने र कार्यान्वयन गर्ने क्रममा संविधानका सर्त र मापदण्ड, प्रदेशले संघका सम्बन्धित कानून र स्थानीयले संघ र प्रदेशको सम्बन्धित कानून बर्खिलाप नहुने गरी कानून बनाउने र कार्यान्वयन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । त्यस्तै, साभा अधिकारको कार्यान्वयन गर्दा कसूर र सजायको निर्धारण, राष्ट्रियस्तर वा राष्ट्रिय महत्वका वा एकभन्दा बढी प्रदेशमा विस्तार भएका पूर्वाधार संरचनाको निर्माण र सबै प्रदेशमा समान रूपमा लागू हुने गुणस्तर वा मापदण्डको निर्धारण र नियमन संघीय कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था छ । तर प्रदेशस्तरका सडक, विद्युत, खानेपानी, सिँचाई जस्ता पूर्वाधार संरचनाको निर्माण र सञ्चालन, शिक्षा, स्वास्थ्य, वातावरण जस्ता विषयमा जनचेतनाको अभिवृद्धि, रोजगार प्रवर्द्धन, उद्यमशीलताको विकास, सामाजिक सुरक्षा, प्रदेशस्तरमा हुने सेवा प्रवाह, सार्वजनिक स्वास्थ्य, उपभोक्ता हित, सार्वजनिक सेवा प्रवाहको गुणस्तर सम्बन्धमा प्रदेशस्तरको नियमनमा प्रदेश कानून लागू हुने व्यवस्था छ ।

त्यस्तै, अनुसूची ७ बमोजिम साभा अधिकारको विषयमा संघीय कानून अनुकूल हुने गरी प्रदेशले कानून बनाउने र त्यस्तो कानून नबनेको अवस्थामा प्रदेशले कानून बनाउन सक्ने, त्यसैगरी अनुसूची ९ को विषयमा संघीय कानून नबनेकोमा प्रदेशले, संघ र प्रदेश कानून नबनेको अवस्थामा स्थानीय तहले कानून बनाउन र कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्थाको साथसाथै संघले एकल अधिकार र अवशिष्ट अधिकारको सम्बन्धमा कानून बनाई त्यस्तो विषय वा अधिकार प्रदेश वा स्थानीय तह वा अधिकारीले गर्ने व्यवस्था पनि गरेको छ । त्यसैगरी, संघको एकल अधिकारको सूचीमा परेको विषय, संघले बनाएको नीति वा मापदण्डबमोजिम हुने विषय, कुनै कार्यलाई फौजदारी कसुरको रूपमा कायम गर्ने र सजायको व्यवस्था गर्ने विषय, विशिष्टीकृत अदालत, न्यायिक निकाय वा न्यायाधिकरणको स्थापना गर्ने वा त्यस्तो अदालत, न्यायिक निकाय वा न्यायाधिकरणको क्षेत्राधिकार हेरफेर गर्ने विषय र अवशिष्ट अधिकारको विषय संघको कानूनबाट व्यवस्थित हुने व्यवस्था गरेको छ ।

त्यसैगरी, समन्वय र परामर्शको विषयमा समेत समन्वय र अन्तरसम्बन्ध ऐनले केही महत्वपूर्ण व्यवस्थाहरू गरेको छ । जसअनुसार संघले संविधानको अनुसूची ७ मा उल्लिखित साभा अधिकारका विषयमा कानून र नीति बनाउँदा, दुई वा दुई भन्दा बढी प्रदेशहरूको अनुरोधमा संविधानको अनुसूची ६ मा उल्लिखित विषयमा कानून बनाउँदा, राष्ट्रिय महत्वका ठूला र अन्तरप्रदेश स्तरको परियोजना वा कार्यक्रम सञ्चालन गर्दा, प्रदेशले समेत पालना वा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने गरी राष्ट्रिय योजना तथा नीति बनाउँदा, अन्तरप्रदेश संचालन हुने सडक, विद्युत र सिँचाई वा यस्तै प्रकृतिका योजना सञ्चालन गर्दा, प्रदेशको अधिकारको सूचीमा पर्ने विषयमा सन्धि वा सम्झौता गर्दा र नेपाल सरकारले उपयुक्त ठहऱ्याएको अन्य विषयमा प्रदेशसँग समन्वय र परामर्श गर्नु पर्दछ ।

संघले स्थानीय तहसँग स्थानीय तहले समेत पालना वा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने गरी राष्ट्रिय योजना तथा नीति बनाउँदा र संघ सरकारले उपयुक्त ठहऱ्याएको विषयमा समन्वय र परामर्श गर्नु पर्दछ । त्यस्तै, संघले प्रदेश र स्थानीय तहसँग संविधानको साभा अधिकारको अनुसूची ९ बमोजिम कानून र नीति बनाउँदा, राजस्वको बाँडफाँट तथा नयाँ कर प्रणाली लागू गर्ने क्रममा सोको नीतिगत विषयमा र प्राकृतिक श्रोत तथा त्यसको लाभको बाँडफाँट गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहसँग समन्वय र परामर्श गर्नु पर्दछ । साथै, प्रदेशले अनुसूची ७ र ९ बमोजिम कानून र नीति बनाउँदा नेपाल सरकारको सम्बन्धित निकायसँग, प्रदेशले अनुसूची ९ बमोजिम कानून र नीति बनाउँदा प्रदेशभित्रका स्थानीय

तहसँग, स्थानीय तहले अनुसूची ९ बमोजिम कानून र नीति बनाउँदा नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारको विषयगत मन्त्रालय वा निकायसँग समन्वय र परामर्श गर्नु पर्दछ ।

आयोजना तर्जुमा र कार्यान्वयनका विषयमा राष्ट्रियस्तर र राष्ट्रिय महत्वका आयोजना संघले तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने, प्रदेशस्तर आयोजना प्रदेशले तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने, स्थानीय आयोजना स्थानीय तहले तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने र प्रदेश र स्थानीय तहले आयोजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्दा संघीय कानूनले निर्धारण गरेको मापदण्डको आधारमा गर्ने व्यवस्था पनि गरेको छ ।

सहयोग र सहकार्यका विषयमा संघले प्रदेश र स्थानीय तहलाई नीति, कानून र योजना तर्जुमा सहयोग र सहकार्य गर्ने, संघले प्रदेश र स्थानीय तहलाई आवश्यक नमूना कानूनको मस्यौदा बनाइदिने, संघका कानून, नीति, योजना कार्यान्वयन गर्न प्रदेश र स्थानीय तहले सहयोग र सहकार्य गर्ने साथै स्थानीय तह र प्रदेशको नीति, कानून र योजना कार्यान्वयन गर्न संघले सहयोग गर्नुपर्ने, व्यवस्थापन विधि र काम कारवाहीमा तीन तहकै व्यवस्थापिकाले एकापसमा सहकार्य गर्ने र व्यवस्थापन सहकार्यका लागि सूचना आदान-प्रदान, छलफल वा परामर्श गर्ने व्यवस्था पनि गरेको छ ।

#### ६.६.४ स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४

नेपालको संविधानबमोजिम स्थानीय तहको अधिकारसम्बन्धी व्यवस्था कार्यान्वयन गर्न तथा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयलाई प्रवर्द्धन गर्दै जनसहभागिता, उत्तरदायित्व, पारदर्शिता सुनिश्चित गरी सुलभ र गुणस्तरीय सेवा प्रवाह गर्न, स्थानीय नेतृत्वको विकास गर्दै स्थानीय शासन पद्धतिलाई सुदृढ गरी स्थानीय तहमा विधायिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक अभ्यासलाई संस्थागत गर्न स्थानीय सरकारको सञ्चालन गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न उक्त ऐन निर्माण भएको हो । ऐनले स्थानीय सरकार संचालनको व्यवस्थापकीय विषयहरू, कार्यक्षेत्रका सम्बन्धित विषयहरू, तीन तहका सरकारको समन्वय, सहकार्यमा सम्पादन हुने विषयहरू उल्लेख गरेको छ । अन्य कुराका अतिरिक्त देहायका विषयहरूमा तीन तहकै सरकारको अन्तरसम्बन्ध हुने कुरा ऐनमा उल्लेख गरिएको छ :

- गाउँपालिका वा नगरपालिकाको संख्या र सीमाना हेरफेर गर्नु परेमा,
- गाउँपालिका वा नगरपालिकाको नाम वा केन्द्र हेरफेर गर्नु परेमा,
- वडाको संख्या वा सीमाना हेरफेर गर्न आवश्यक भएमा,

- गाउँपालिका वा नगरपालिकाको कुनै वडालाई सीमाना जोडिएको अर्को गाउँपालिका वा नगरपालिकामा समावेश गर्न परेमा,
- दुई वा सोभन्दा बढी नगरपालिका र गाउँपालिका वा नगरपालिका र गाउँपालिकाले एक आपसमा गाभिन चाहेमा,
- नेपाल सरकारले सम्बन्धित स्थानीय तह र प्रदेश सरकारसँग परामर्श गरी निश्चित सर्त तथा सुविधा पूरा गरेको आधारमा नगरपालिका, उपमहानगरपालिका वा महानगरपालिका घोषणा गर्न,
- प्रदेश सरकारले कुनै गाउँपालिका वा नगरपालिका वा सोको कुनै क्षेत्रलाई चार किल्ला खोली सांस्कृतिक वा पर्यटकीय क्षेत्र घोषणा गर्न,
- संघीय तथा प्रदेश कानूनको अधीनमा रही सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधनकर, सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमिकर (मालपोत), मनोरञ्जन करसम्बन्धी नीति, कानून, मापदण्ड, कार्यान्वयन र नियमन गर्न,
- स्थानीय तहमा राजस्व चुहावट नियन्त्रणसम्बन्धी नीति, कानून, मापदण्ड र नियमन गर्न,
- शहरी विकास, बस्ती विकास र भवनसम्बन्धी नीति, कानून, मापदण्ड तथा सोसम्बन्धी योजना तर्जुमा, आयोजना पहिचान, अध्ययन, कार्यान्वयन र नियमन गर्न,
- संघीय र प्रदेशस्तरीय आयोजना तथा परियोजनाको कार्यान्वयनमा समन्वय, सहजीकरण र सहयोग गर्न,
- स्थानीयस्तरको भू-उपयोग नीति, योजना, कार्यक्रम तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्न,
- व्यवस्थित बस्ती विकासका कार्यक्रमको तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्न,
- एकीकृत बस्ती विकासका लागि जग्गाको एकीकरण तथा जग्गा विकास र व्यवस्थापन गर्न,
- स्थानीय क्षेत्रभित्र इन्टरनेट सेवा, टेलिसेन्टर, केबुल तथा तारविहीन टेलिभिजन प्रसारणको अनुमति, नवीकरण र नियमन गर्न,
- विदेशका कुनै स्थानीय सरकारसँग भगिनी सम्बन्ध कायम गर्न,
- गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले आफ्नो अधिकारभित्रका विषयमा स्थानीयस्तरको विकासका लागि आवधिक, वार्षिक, रणनीतिगत विषय क्षेत्रगत मध्यकालीन तथा दीर्घकालीन विकास योजना बनाई लागू गर्न,

- विशेष अनुदानका कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न,
- गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारसँगको संयुक्त लगानी वा सार्वजनिक निजी साझेदारीमा कुनै योजना सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गर्न,
- गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले संघीय र प्रदेश स्तरको आयोजना कार्यान्वयनमा समन्वय, सहजिकरण र सहयोग गर्न,
- अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संघसंस्थाले स्थानीय तहसँग समन्वयमा काम गर्दा,
- गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले भवनको नक्सा पास गर्दा,
- गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले सडक, भौतिक पूर्वाधार, एकीकृत बस्ती विकास तथा शहरी योजना, भू-उपयोग योजना, उपभोग्य सेवा, सामाजिक सेवा तथा पूर्वाधारको निर्माण, सञ्चालन वा व्यवस्थापन गर्दा,
- गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले आफ्नो क्षेत्रभित्र स्थानीय सडकको दायाँबायाँको अधिकारक्षेत्र (राइट अफ वे) को सीमा तोक्ने र गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले राष्ट्रिय तथा प्रदेशस्तरीय सडकको दायाँबायाँ अधिकारक्षेत्र (राइट अफ वे) को मापदण्ड पालना गर्ने,
- आन्तरिक ऋण लिन,
- आर्थिक वर्षको आय र व्ययको हिसाब राख्न,
- गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले सार्वजनिक खरिद गर्नु पर्दा,
- गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले स्थानीय सञ्चित कोषमा भएको आय व्ययको चौमासिक शीर्षकगत विवरण तयार गरी पठाउँदा,
- गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको प्रशासकीय प्रमुखको सन्दर्भमा,
- स्थानीय तहमा कर्मचारी व्यवस्थापन गर्न र
- स्थानीय सेवाका कर्मचारीको तलब स्केल निर्धारण गर्न ।

जिल्लास्तरको राजनीतिक संरचना मूलतः स्थानीय तहहरूबीच समन्वय गराउने, शासकीय जिम्मेवारीमा प्रभावकारिता ल्याउने र संघ तथा प्रदेश सरकारलाई सूचना र प्रतिवेदन पठाउने कामका लागि जिम्मेवार देखिन्छ । यसले पनि अन्तरसरकारी सम्बन्धको

व्यवस्थापनमा केही भूमिका प्राप्त गरेको छ । जिल्ला सभाले अन्तरसरकारी सम्बन्धको व्यवस्थापनमा खेल्ने भूमिका निम्न रहेका छन् :

- जिल्लाभित्रका गाउँपालिका वा नगरपालिकाबीचको विकास निर्माणका विषय पहिचान गर्न तथा व्यवस्थापन गर्न आवश्यक समन्वय गर्ने,
- जिल्लाभित्रका गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको क्षमता विकासको लागि प्रदेश तथा संघसँग समन्वय गर्ने,
- जिल्लामा रहने संघीय वा प्रदेश सरकारी कार्यालय र गाउँपालिका तथा नगरपालिकाबीच समन्वय गर्ने, आफ्नो काम कारवाहीको सम्बन्धमा मन्त्रालय र स्थानीय तहसम्बन्धी विषय हेर्ने प्रदेश सरकारको मन्त्रालयलाई प्रत्येक आर्थिक वर्ष समाप्त भएको दुई महिनाभित्र प्रतिवेदन दिने,
- जिल्लाभित्रको विकास तथा निर्माणलाई प्रभावकारी बनाउनको लागि वर्षको कम्तीमा एक पटक वार्षिक समीक्षाको कार्यक्रम आयोजना गरी सो जिल्लाबाट संघीय संसद र प्रदेश सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने संसद सदस्यलाई आमन्त्रण गरी सुभाब लिने र नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारले तोकेका अन्य कार्य गर्ने,
- जिल्ला समन्वय अधिकारी (नेपाल सरकारले खटाएको निजामती सेवाको अधिकृत कर्मचारी) ले जिल्ला स्थित संघ र प्रदेश सरकारका कार्यालय तथा स्थानीय तहबीच समन्वय गर्ने गराउने लगायतका कार्य गर्ने,
- गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले आफ्नो नाममा रहेको अचल सम्पत्ति नेपाल सरकारको स्वीकृति नलिई बेचबिखन गर्न वा अरु कुनै व्यहोराले हक हस्तान्तरण गर्न नपाउने,
- जिल्ला सभाको स्वामित्वमा भएको वा जिल्ला सभाको कोषबाट खरिद वा निर्माण गरेको जग्गा, भवन, सवारी साधन, मेसिन, औजार लगायतका सम्पत्ति, नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा कुनै संस्था वा व्यक्तिबाट हक हस्तान्तरण भई प्राप्त हुने सम्पत्तिको रेखदेख र संरक्षण गर्नुपर्ने,
- जिल्ला सभाले उक्त सम्पत्ति नेपाल सरकारको स्वीकृति नलिई बेचबिखन गर्न वा अरु कुनै व्यहोराले हक हस्तान्तरण गर्न नपाउने,
- नेपाल सरकारले सामाजिक, सांस्कृतिक संरक्षण वा आर्थिक विकासको लागि प्रदेश सरकारको परामर्शमा कुनै एक वा एकभन्दा बढी जिल्ला, कुनै एक वा एकभन्दा बढी

गाउँपालिका वा नगरपालिका, कुनै गाउँपालिका वा नगरपालिकाको कुनै एक वडा वा एकभन्दा बढी वडालाई नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी विशेष, संरक्षित वा स्वायत्त क्षेत्र कायम गर्न सक्ने,

- विशेष, संरक्षित वा स्वायत्त क्षेत्रको विकासको लागि नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारले विशेष कार्यक्रम संचालन गर्न वा त्यसका लागि थप बजेट उपलब्ध गराउनु पर्ने र यस्ता क्षेत्रमा विशेष कार्यक्रम संचालन गर्दा सम्बन्धित जिल्ला सभा, गाउँपालिका तथा नगरपालिकासँग समन्वय गर्नुपर्ने,
- नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारले गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा प्रक्रिया प्रारम्भ हुने समय अगावै संघीय सरकार र प्रदेश सरकारको बजेट सीमा र राष्ट्रिय तथा प्रदेशको प्राथमिकता, मापदण्ड सहितको मार्गदर्शन उपलब्ध गराउने,
- गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको अधिकारको विषयसँग सम्बन्धित समानान्तर कार्यालय खारेज गरी गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको विषयगत एकाइ वा शाखाको क्षमता विकास गर्ने,
- विषयगत मन्त्रालयको अधिकारभित्रका गाउँपालिका वा नगरपालिकामा कार्यान्वयन हुने योजना गाउँपालिका वा नगरपालिकाको समन्वयमा सञ्चालन गर्ने,
- नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको अधिकारभित्रका कुनै योजना गाउँपालिका वा नगरपालिकाबाट कार्यान्वयन गर्दा बढी प्रभावकारी हुने देखिएमा गाउँपालिका वा नगरपालिकाबाट कार्यान्वयन गर्ने, गराउने व्यवस्था मिलाई सो योजनाको लागि छुट्याएको बजेट र अन्य स्रोतसमेत त्यस्तो गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई उपलब्ध गराउने,
- गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको निर्णय कार्यान्वयन गर्न सहयोग गर्ने र गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको सशक्तिकरण गर्न अन्य आवश्यक काम गर्ने र
- नेपाल सरकारले संविधानको धारा २३२ को उपधारा (८) बमोजिम दिइएको निर्देशन पालना गर्नु सम्बन्धित जिल्ला सभासहितस्थानीय तहको कर्तव्य हुने ।

#### ६.६.५ आयोजना वर्गीकरण मापदण्ड, २०७६

देशको समग्र विकासको मेरूदण्ड आयोजना तर्जुमा र कार्यान्वयन नै हो । आयोजनाहरूको तर्जुमा र कार्यान्वयन जति गतिशील, गुणस्तरीय र प्रभावकारी हुन्छ, त्यति नै देशको

समग्र आर्थिक, सामाजिक र वातावरणीय विकास सम्भव हुन्छ। यसैले आयोजना तर्जुमा र कार्यान्वयन, अनुगमन र मूल्यांकनमा तीन तहकै सरकारहरूको उत्तिकै जिम्मेवारी हुन्छ। तर साधन, स्रोत, शक्ति र सामर्थ्यका हिसावले सबै प्रकारका आयोजनाहरू तीन तहकै सरकारहरूले कार्यान्वयन गर्न नसक्ने हुनाले नेपाल सरकारले आयोजना वर्गीकरण सम्बन्धी मापदण्ड तयार गरेको हो। जसअनुसार, राष्ट्रियस्तरका र राष्ट्रिय महत्वका आयोजना संघको, प्रदेशस्तरका आयोजना प्रदेशको र स्थानीय स्तरका आयोजना स्थानीय तहको जिम्मेवारीअन्तर्गत पर्दछन्। लागत, प्राथमिकता, उद्देश्य, क्षेत्रगत व्यापकता, प्रकृति र प्रवृत्तिका आधारमा आयोजनाहरू संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका लागि वर्गीकरण गरिन्छन्। यसरी वर्गीकरण गरिएका र जिम्मेवारी तोकिएका आयोजनाहरूमा पनि प्रदेश र स्थानीय तहले आयोजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्दा संघीय कानूनले निर्धारण गरेको मापदण्डको आधारमा आवश्यकताअनुसार सो मापदण्डभन्दा कम नहुने मापदण्ड बनाउन, आयोजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्न सक्दछन्। ।

नेपालको संविधानले संघीय सरकारलाई नीति निर्माण, नियमन तथा ठूला र बृहत प्रभाव पार्ने आयोजना तर्जुमा एवम् कार्यान्वयनको जिम्मेवारी दिएको छ भने प्रदेश तह विकास निर्माणको प्रमुख तह हुने र स्थानीय तह सेवा प्रवाहको पहिलो बिन्दु हुने परिकल्पना गरेको छ। यसै परिकल्पनालाई मूर्त रूप दिनका लागि नेपाल सरकारले 'संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्य जिम्मेवारीमा पर्ने विकास कार्यक्रम तथा आयोजना वर्गीकरण तथा बाँडफाँटसम्बन्धी मापदण्ड, २०७६' कार्यान्वयनमा ल्याएको हो। अधिकार क्षेत्रमा अलमल नहोस्, तहगत सरकारहरू आफ्ना जिम्मेवारीमा केन्द्रित भएर जनताका आकांक्षाहरू पूर्ण गर्न सक्नु भनेर ल्याएको आयोजना वर्गीकरण मापदण्डले समष्टिगत आधारहरू र क्षेत्रगत आधारहरू कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। समष्टिगत आधारहरू आयोजना कार्यान्वयनसम्बन्धी मुख्य नीतिगत मार्गदर्शन हुन् भने क्षेत्रगत आधारअन्तर्गत प्रत्येक विषयगत क्षेत्रका आयोजनाहरूमध्ये संघबाट संचालन हुने, प्रदेश तहबाट संचालन हुने र स्थानीय तहबाट संचालन हुने गरी मापदण्ड कार्यान्वयनमा आएको छ। तर यो मापदण्ड विभिन्न कारणले प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयनमा आउन सकेको छैन। कतिपय स्थानमा आयोजनाहरूमा दोहोरोपन आएको गुनासो पनि रहेको छ।

#### ६.६.६ संघीयता कार्यान्वयन सहजीकरण कार्ययोजना, २०७५

अधिकार क्षेत्रको बाँडफाँटमा संविधानले गरेका व्यवस्थाहरूलाई प्रभावकारी कार्यान्वयन गरी संघीय शासन व्यवस्थालाई पूर्ण स्वरूपमा कार्यान्वयन गर्न संघीयता कार्यान्वयन

सहजीकरण कार्ययोजना-२०७५ कार्यान्वयनमा ल्याइएको हो । नेपालको सन्दर्भमा संघीय शासन प्रणाली नयाँ व्यवस्था भएको र यो व्यवस्था कार्यान्वयनकै क्रममा रहेकाले पनि अभ्यासका क्रममा जटिलता आउनु स्वभाविकनै मान्न सकिन्छ । तर यस्ता जटिल गाँठाहरू नफुकाएमा व्यवस्थाको कार्यान्वयन अझ जटिल हुँदै जाने र व्यवस्थाप्रतिको आमधारणा नकरात्मक हुँदै जाने जोखिम पनि हुन्छ । त्यसैले नेपाल सरकारले समस्याको विषय वा क्षेत्रको जटिलता अनुसार तुरुन्तै सम्पन्न गर्नुपर्ने देखि २०७७ चैत्र मसान्त सम्ममा गरि सक्नुपर्ने गरी विभिन्न २९ वटा विषय वा क्षेत्रहरूको पहिचान गरी संघीयता कार्यान्वयन सहजीकरण कार्ययोजना लागू गरेको थियो ।

संघीयता कार्यान्वयन सहजीकरण कार्ययोजना देशले संघीयता कार्यान्वयन गर्दा संक्रमणलाई शीघ्रातिशीघ्र अन्त्य गर्ने र संघीयताको कार्यान्वयनमा तीव्रता ल्याउने उद्देश्यका साथ अन्तरप्रदेश परिषद्को दोस्रो बैठकबाट सिफारिस गरिएका एजेण्डा समावेश गरिएका थिए । जम्मा २९ वटा विषय वा क्षेत्र पहिचान गरी ८५ वटा समाधानका उपाय/क्रियाकलाप कार्ययोजनामा समावेश थिए । कार्ययोजनामा जिम्मेवार निकाय, समयसीमा र अनुगमन गर्ने निकायसमेत तोकेर स्वीकृत गरिएको थियो । तत्काल संघीय व्यवस्थालाई प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न गरिनु पर्ने कार्यहरूको समयसीमा पनि स्पष्ट गरिएकोमा धेरै कामहरू २०७५ चैत्रभित्रै, केही कामहरू २०७६ असार मसान्तसम्म गर्ने र थोरै बाँकी कामहरू २०७६ चैत्रसम्म सम्पन्न गरिने गरी कार्ययोजना तयार भइ कार्यान्वयन भयो । यो कार्ययोजनाको २०७६ वैशाख १३ मा बसेको अन्तरप्रदेश परिषद्को तेस्रो बैठकमा समीक्षा गरिएको थियो । समीक्षामा धेरैजसो कामहरू सम्पन्न हुन बाँकी रहेकोले प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्न नेपाल सरकारका मन्त्रालयहरू तथा अन्य निकायहरूलाई निर्देशन गरिएको थियो । यस विषयमा २०७६ वैशाखपछि फेरि समीक्षा भए नभएको जानकारीमा छैन । संघीयता कार्यान्वयन सहजीकरण कार्ययोजनाले तय गरेका कतिपय कामहरू हालसम्म पनि पूरा भएका छैनन् । अधिकार क्षेत्रको विभाजन वा बाँडफाँटमा यो कार्ययोजनाले कुनै नयाँ आयाम थपेको नभइ त्यसको कार्यान्वयनको पक्षलाई दृष्टिगत गरी प्रभावकारीता हासिल गर्ने प्रयास गरेको पाइन्छ ।

### ६.६.७ विषयगत ऐनहरू

संविधानको व्यवस्थालाई कार्यान्वयन गर्न र सरकार सञ्चालन गर्नका लागि विभिन्न विषयगत ऐनहरू तर्जुमा भई कार्यान्वयनमा आएका छन् । ती ऐनहरूले समेत तीन तहका सरकारहरूको कार्यक्षेत्रका बारेमा विषयगत रूपमा थप व्यवस्थाहरू गरेको पाइन्छ । संघ

सरकारको एकल अधिकार क्षेत्रका विषयहरू र अवशिष्ट अधिकारक्षेत्रका विषयहरूमा कानून निर्माण गरी कानूनबमोजिम प्रदेश सरकार र स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुने गरी प्रत्यायोजन गर्न सक्ने भएकाले मूलतः संघीय संसदबाट पारित भएका कतिपय कानूनहरूले तीन तहका सरकारको अधिकारक्षेत्रको विभाजनमा महत्वपूर्ण हुन्छन् ।

संविधानको अनुसूची ५, ६ र ८ ले व्यवस्था गरेको संघीय एकाइहरूको एकल अधिकारक्षेत्रका विषयहरूमा दोहोरोपन देखिएको छ भने कतिपय विषयहरूलाई तीन तहका सरकारका एकल अधिकारमा राख्दा श्रेणीगत सामञ्जस्यतामा समस्या देखिएको छ । ती अधिकार क्षेत्रलाई कार्यान्वयन गर्न बनेका कानूनहरूले अधिकार क्षेत्रलाई स्पष्ट पार्न महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछन् । अन्तरसम्बन्धित विषयहरू फरक-फरक तहका सरकारको जिम्मेवारीमा रहँदा बुझाइमा मात्र होइन कार्यान्वयनमा समेत समस्या हुने भएकोले कानूनद्वारा प्रष्ट पार्नु आवश्यक हुन्छ । साभ्ता अधिकार क्षेत्रका विषयहरूको कार्यान्वयन कानूनद्वारा निर्देशित र नियन्त्रित गर्दा अन्तरसरकार सम्बन्धलाई ध्यानदिनु उपयुक्त हुन्छ । उदाहरणको लागि शिक्षासम्बन्धी ऐन, वनसम्बन्धी ऐन, स्वास्थ्यसम्बन्धी ऐनहरू, तथ्यांकसम्बन्धी ऐनलाई लिन सकिन्छ । त्यसैगरी, मौलिक हकको कार्यान्वयनसम्बन्धी कानूनहरू, कर र राजस्व बाँडफाँटसम्बन्धी कानूनहरूले समेत तीन तहका सरकारहरूको अधिकार क्षेत्रको बाँडफाँटमा महत्वपूर्ण व्यवस्थाहरू गरेका छन् । तीन तहका सरकारको अधिकार क्षेत्रका विषयमा चर्चा गर्दा यी कानूनी दस्तावेजहरूलाई महत्वका साथ हेरिनु पर्दछ ।

## ६.६.८ नेपाल सरकारका नीतिहरू

संघीय एकाइहरूबीच कार्यक्षेत्रको बाँडफाँटसम्बन्धी व्यवस्थाको सवैधानिक मान्यता मूलतः राष्ट्रिय नीतिहरूको निर्माण र कार्यान्वयन संघ सरकारको अधिकार क्षेत्रमा र प्रदेश एवम् स्थानीय तहले आवश्यकताअनुसार फरक मापदण्ड कार्यान्वयन गर्ने नीति प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रअन्तर्गत रहने हो । नेपालले अवलम्बन गरेको संघीय प्रणालीमा अधिकार तलबाट माथि (उर्ध्व) प्रत्यायोजन हुन नसक्ने भएकोले प्रदेश र स्थानीय तहले निर्माण गरेको नीतिले संघलाई अधिकार हस्तान्तरण गर्न सक्दैन तर संघले निर्माण गरेको नीतिले तीनै तहका सरकारलाई संविधान अनुकूल (प्रतिकूल नहुनेगरी) कार्यक्षेत्रको विनियोजन र निर्धारण वा बाँडफाँट गर्न सक्दछन् । यसअनुसार संघ सरकारले निर्माण गरेका नीतिहरूले प्रदेश र स्थानीय तहले सम्पादन गर्नुपर्ने जिम्मेवारी निर्धारण गरेको पाइन्छ । यस्ता केही व्यवस्थाहरू उदाहरणको लागि यहाँ उल्लेख गरिएको छ ।

विपद् जोखिम न्यूनीकरण राष्ट्रिय नीति, २०७४ मा विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापनका लागि संघ, प्रदेश, स्थानीय र समुदाय तहमा विपद् व्यवस्थापन कोषको व्यवस्था गरिने उल्लेख गरिएको छ। यो नीतिको योजनावद्ध कार्यान्वयनका लागि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन रणनीतिक कार्ययोजनाका साथै आवधिक, वार्षिक तथा आकस्मिक योजना तर्जुमा गरी लागू गरिने उल्लेख छ। राष्ट्रिय स्वास्थ्य नीति २०७४ को पहिलो मस्यौदामा स्वास्थ्य प्रणालीलाई संघीय संरचना अनुरूप केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहमा एकीकृत रूपमा विकास र विस्तार गरी संविधानले निर्देश गरेअनुसार आवश्यक नीतिगत, वित्तीय र व्यावस्थापकीय माध्यमद्वारा स्वास्थ्य क्षेत्रमा सुशासन कायम गर्ने उल्लेख गरिएको छ। राष्ट्रिय वन नीति, २०७५ को नीति कार्यान्वयन विधिमा सबै तहका सरकार, सहकारी, समुदाय र निजी क्षेत्रबीचको समन्वय, साभेदारी र सहकार्य हुने उल्लेख गरिएको छ। राष्ट्रिय वन नीति, २०७५ मा प्रदेशले संघ तथा स्थानीय तहसँग समन्वय गरी आफ्नो प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वन व्यवस्थापनका लागि भूमिका निर्वाह गर्ने, स्थानीय तहले संघ तथा प्रदेशसँग समन्वय गरी आफ्नो सीमाभित्रका समुदायमा आधारित वन, निजी वन, कृषि वन तथा वनमा आधारित उद्योगहरू सञ्चालन तथा व्यवस्थापनका लागि भूमिका निर्वाह गर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

राष्ट्रिय भूमि नीति, २०७५ अनुसार नीतिको कार्यान्वयनका लागि संघीय तहमा मन्त्रालय र विभाग, प्रदेशस्तरीय मन्त्रालय र निर्देशनालय र स्थानीय तहमा कार्यालय रहने व्यवस्था छ। राष्ट्रिय शिक्षा नीति, २०७६ ले यसै नीतिको लक्ष्य तथा उद्देश्यहरूको अधीनमा रही नीति, रणनीति र कार्यनीतिमा उल्लेख भएका विषयहरूका साथै प्रदेश र स्थानीय तहले थप रणनीति र कार्यनीतिहरू आ-आफ्नो नीति तथा कार्यक्रममा समावेश गरी कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता परिचालन नीति, २०७६ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्धको बारेमा उल्लेख गर्दै अनुदान सहायता र प्राविधिक सहायताका हकमा अर्थ मन्त्रालयले वित्तीय सम्झौता गरी कार्यान्वयनका लागि प्रदेशमा पठाउने, स्थानीय तहमा सञ्चालन हुने आयोजनाका हकमा अर्थ मन्त्रालयले सम्झौता गरी कार्यान्वयनका लागि स्थानीय तहमा पठाउने व्यवस्था गरेको छ। राष्ट्रिय कृषि-वन नीति, २०७६ मा कृषि-वनको अनुसन्धान, विकास, प्रचारप्रसार, क्षमता अभिवृद्धि, आर्थिक र प्रशासनिक सवालमा जवाफदेहिता कायम गर्न र स्थानीय, प्रदेश तह र नेपाल सरकार एवम् अन्य सरोकारवालाहरूको समन्वय, सहकार्य एवम् सहभागीता को परिकल्पना गरेको छ।

एकीकृत कानूनी सहायता नीति, २०७६ मा राष्ट्रिय कानूनी सहायता परिषदको व्यवस्था रहेको छ, जसले प्रदेश कानूनी सहायता समिति तथा जिल्ला कानूनी सहायता समितिको काम कारवाहीको रेखदेख र नियन्त्रण गर्ने तथा त्यस्ता समितिहरूलाई आवश्यकताअनुसार निर्देशन दिने व्यवस्था छ ।

### ६.६.९ आवधिक योजना (१५ औं योजना आ. व. २०७६/७७ - २०८०/८१)

संविधानले केन्द्रीय योजना संघ सरकारको एकल अधिकार क्षेत्रमा राखेको (अनुसूची-५) छ । आवधिक योजना मूलतः यसको प्रकृति अनुसार तोकिएको अवधिभित्र मुलुकले विकासका क्षेत्रमा लिने प्राथमिकता, नीति-रणनीति र कार्यक्रममा आधारित हुन्छ । केन्द्रीय योजनाले मुलुकको कुनै भूगोल वा स्थान विशेषलाई छोड्दैन, सम्पूर्ण भूगोलको विकासको आवधिक लक्ष्य बोकेको हुन्छ । प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई आफ्नो क्षेत्रको विकासको लागि विकास योजना तर्जुमा गर्ने र कार्यान्वयन गर्न सक्ने अवस्था हुँदाहुँदै राष्ट्रिय लक्ष्यलाई अंगीकार गरेर काम गर्नुपर्ने हुन्छ । केन्द्रीय योजनाले योजनाको प्राथमिकता, आवधिक लक्ष्य र ती लक्ष्य प्राप्त गर्न अवलम्बन गरिने नीति वा रणनीति एवम् कार्यक्रमहरू तय गर्दछ । कतिपय अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धताको कार्यान्वयन पनि आवधिक योजनाको कार्यसूचीमा रहन्छन् । मुलुकको समग्र विकासको खाका कोर्ने एजेण्डाहरू कार्यान्वयन गर्ने दस्तावेजले तीन तहकै सरकारहरूको जिम्मेवारीको विनियोजन गरेको हुन्छ । तसर्थ आवधिक योजनाको दस्तावेजले समेत तहगत सरकारको जिम्मेवारीको बाँडफाँट र अन्तरसम्बन्धमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ ।

पन्ध्रौं योजनाले सरकारको समृद्ध नेपाल, सुखी नेपालीको दीर्घकालीन सोचलाई उल्लेख गर्दै सो सोच हासिल गर्ने आधार योजनाको रूपमा रहने मान्यता लिएको छ । सोहीबमोजिम समृद्ध अर्थतन्त्र, सामाजिक न्याय तथा परिष्कृत जीवन सहितको समाजवादउन्मुख लोककल्याणकारी राज्यको रूपमा रूपान्तरण गर्दै उच्च आयस्तर भएको मुलुकमा स्तरोन्नति हुने आधार निर्माण गर्ने लक्ष्य पनि लिएको छ । लक्ष्य प्राप्तिका लागि सर्वसुलभ, गुणस्तरीय र आधुनिक पूर्वाधार निर्माण, उत्पादनशील र मर्यादित रोजगारी अभिवृद्धि, उच्च, दीगो र समावेशी आर्थिक वृद्धि तथा गरिवी निवारण गर्दै समृद्धिको आधार निर्माण गर्ने उद्देश्य लिएको छ । त्यसैगरी, गुणस्तरीय स्वास्थ्य तथा शिक्षा, स्वस्थ तथा सन्तुलित वातावरण, सामाजिक न्याय र जवाफदेही सार्वजनिक सेवा कायमगरी संघीय शासन व्यवस्थाको सुदृढिकरण गर्दै नागरिकलाई मर्यादित र परिष्कृत जीवनयापनको अनुभूति गराउनु उद्देश्य पनि लिएको छ । यो योजनाको अर्को उद्देश्यमा सामाजिक-आर्थिक

रूपान्तरण तथा स्वाधीन राष्ट्रिय अर्थतन्त्र निर्माण गरी देशको स्वाभिमान, स्वतन्त्रता र राष्ट्रिय हितको संरक्षण गर्नु रहेको छ । उल्लिखित उद्देश्य प्राप्तिका लागि योजनाले निम्न रणनीतिहरू लिएको छ :

- तीव्र, दीगो र रोजगारमूलक आर्थिक वृद्धि गर्ने,
- सुलभ तथा गुणस्तरीय स्वास्थ्य सेवा र शिक्षाको सुनिश्चित गर्ने,
- आन्तरिक तथा अन्तरदेशीय अन्तरआवद्धता एवम् दिगो शहर र बस्ती विकास गर्ने,
- उत्पादन र उत्पादकत्व अभिवृद्धि गर्ने,
- पूर्ण, दिगो र उत्पादनशील सामाजिक सुरक्षा तथा संरक्षण प्रदान गर्ने,
- गरिबी निवारण र आर्थिक-सामाजिक समानता सहितको न्यायपूर्ण समाज निर्माण गर्ने,
- प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र परिचालन तथा उत्थानशीलताको विकास गर्ने, र
- सार्वजनिक सेवाको सुदृढीकरण, प्रादेशिक सन्तुलन र राष्ट्रिय एकता सम्बर्द्धन गर्ने ।

यी रणनीतिहरू कार्यान्वयन गर्दै माथि उल्लिखित उद्देश्य र लक्ष्य प्राप्त गर्न संघ, प्रदेश वा स्थानीय तहले एक अर्कामा परिपूरकको रूपमा जिम्मेवारी वहन गर्नुपर्ने क्षेत्रको निर्धारण गरेको छ । प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारले सम्पादन गर्नुपर्ने जिम्मेवारीका विषयहरूसमेत उल्लेख गरिएको छ ।

## ६.७ अधिकार क्षेत्रको कार्यान्वयन

### ६.७.१ अन्तरसम्बन्धका आधारहरू

तीन तहका सरकारहरू संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्ध संविधानतः सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तको आधारमा हुने व्यवस्थाको बारेमा माथि नै चर्चा गरिसकिएको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन २०७७ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा जिम्मेवारी र अन्तरसम्बन्ध सवैधानिक व्यवस्थाअतिरिक्त देहायबमोजिमका पक्षहरूमा हुने व्यवस्था गरिएको छ :

- राष्ट्रिय हितका आधारभूत विषय,
- राष्ट्रिय गौरव र एकताको संरक्षण,
- राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वको पालना र कार्यान्वयन,

- मौलिक हकको कार्यान्वयन,
- राष्ट्रिय नीतिको सम्मान तथा कार्यान्वयनमा योगदान,
- संविधानका व्यवस्थाहरूको समग्रता र सामञ्जस्यता,
- लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादउन्मुख अर्थतन्त्र निर्माण,
- संविधानको अधीनमा रही साभा हित र सरोकारको विषयमा अधिकारको प्रयोग गर्दा अर्को तहको अस्तित्व र कार्यगत स्वायत्तताको सम्मान,
- नेपाली नागरिकबीच समान व्यवहार र सुरक्षा,
- कानून, नीति र न्यायिक वा प्रशासनिक निर्णय कार्यान्वयनमा आपसी समन्वय, परामर्श, सहयोग तथा सूचनाको आदान-प्रदान,
- प्राकृतिक तथा भौतिक स्रोतको संरक्षण,
- प्राकृतिक, भौतिक तथा वित्तीय स्रोतको दीगो व्यवस्थापन र लाभको न्यायोचित वितरण,
- भ्रष्टाचार निवारण र सुशासन प्रवर्द्धन,
- पारस्परिक सहयोग र सहकार्य,
- समानुपातिक समावेशी तथा सहभागितामूलक शासन व्यवस्था अवलम्बन,
- नागरिकलाई प्रदान गर्ने सेवाको प्रभावकारिता,
- व्यापार वस्तुको ढुवानी र सेवा विस्तारमा आपसी सहयोग र समन्वय, र
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने सम्बन्धमा प्रचलित कानूनमा व्यवस्था भएको अन्य विषय ।

### ६.७.२ तीन तहको संयुक्त/साभा जिम्मेवारीको कार्यान्वयन

संघीय शासन प्रणाली भनेको नै स्वशासन र सह-शासनको उचित सन्तुलन हो । त्यसैले संघीय प्रणालीको संस्थागत विकासमा संघीय एकाइहरूको संयुक्त वा साभा जिम्मेवारी हुन्छ । शासन गर्ने र सेवा प्रदान गर्ने नागरिकहरू साभा भएकाले नीति, योजना, कानून निर्माण तथा कार्यान्वयनमा नागरिकलाई केन्द्रमा राख्नु पर्दछ । त्यसकारण, नागरिकलाई सेवा प्रवाह गर्न र विकास निर्माणका कार्यहरूमा संघीय एकाइहरूको संयुक्त वा साभा जिम्मेवारी रहन्छ ।

नेपालको संविधानको धारा ५६ को उपधारा (६) मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता, राष्ट्रिय हित, सर्वाङ्गीण विकास, बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक, लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संघीय शासन प्रणाली, मानव अधिकार तथा मौलिक हक, कानूनी राज्य, शक्ति पृथकीकरण र नियन्त्रण तथा सन्तुलन, बहुलता र समानतामा आधारित समातामूलक समाज, समावेशी प्रतिनिधित्व र पहिचानको संरक्षण गर्नेछन् भन्ने व्यवस्थाले यी विषयहरू तीन वटै तहका सरकारको संयुक्त जिम्मेवारीको रूपमा रहेको निष्कर्ष निकाल्न सकिन्छ ।

राष्ट्रिय हितका आधारभूत विषयहरूलाई तीन तहको संयुक्त जिम्मेवारीका रूपमा लिनु पर्दछ । संविधानअनुसार पनि राष्ट्रिय हितको विषयबाट कुनै तह पनि विमुख हुन सक्दैन । त्यसैगरी, राष्ट्रिय गौरव र एकताको संरक्षणको विषय र राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वको पालना र कार्यान्वयन गर्ने क्रममा पनि तीन तहकै जिम्मेवारी रहन्छ । संविधानले प्रत्याभूति गरेको नागरिकको मौलिक हकको कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्ध र राष्ट्रिय नीतिको सम्मान तथा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने दायित्वबाट कुनै पनि तहका सरकारहरू पन्छिन मिल्दैन । संविधानको प्रस्तावनामा उल्लिखित लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादउन्मुख अर्थतन्त्र निर्माण गर्ने दायित्वबाट कुनै पनि तहको सरकार मुक्त हुन सक्दैन । नेपालको संघीयताको मूल मर्मनै तीन तहका सरकारहरूको अस्तित्व र स्वायत्तता रहेको हुनाले एक अर्काको अस्तित्व र कार्यगत स्वयत्तताको सम्मान गर्नु पनि तीन तहका सरकारहरूको साझा जिम्मेवारी रहन्छ । त्यस्तै, नागरिक-नागरिकबीच समान व्यवहार र सुरक्षा गर्नुपर्ने र कानून, नीति र न्यायिक वा प्रशासनिक निर्णयको कार्यान्वयन गर्न तथा सूचनाको आदान प्रदान गर्न पनि तीन तहकै सरकार उत्तिकै जिम्मेवार हुन्छन् ।

देशको समग्र विकासका लागि उपलब्ध प्राकृतिक तथा भौतिक तथा वित्तीय स्रोतको संरक्षण, दीगो व्यवस्थापन र लाभको न्यायोचित वितरण गर्ने र भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धन गर्दै समानुपातिक समावेशी तथा सहभागितामूलक शासन व्यवस्था अवलम्बन गर्नुपर्ने दायित्वबाट कुनै पनि सरकार उम्किन पाउँदैनन् । नागरिकलाई दैनिक प्रवाह गर्नुपर्ने सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारिता र गुणस्तर तथा व्यापार वस्तुको ढुवानी र सार्वजनिक सेवाको विस्तार पनि तीन तहकै सरकारहरूको संयुक्त जिम्मेवारीभित्र नै पर्दछ । संविधानमा उल्लेख भएका र अन्य प्रचलित कानूनहरूमा व्यवस्था भएका विषयहरू पनि तीन तहका सरकारहरूको साझा जिम्मेवारी नै मानिन्छन् ।

### ६.७.३ एकल अधिकारको कार्यान्वयन

संघीय एकाइहरूले आ-आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्र रहेका विषयमा आवश्यक कानून बनाउने र अधिकारको कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ । तर यसरी कानून बनाउँदा र अधिकारको कार्यान्वयन गर्दा संविधानको सर्त पालना गर्नु अनिवार्य हुन्छ । एकभन्दा बढी तहको एकल अधिकारमा परेको कानून बनाउँदा प्रदेशले संघ र स्थानीयले संघ र प्रदेश कानूनप्रतिकूल नहुने गरी बनाउनु र कार्यान्वयन गर्नुपर्छ । अधिकार सूचीहरूलाई त्यसमा समेटिएका विषयहरूको आधारमा संघको नीतिगत कार्य (policy function), प्रदेशको सहयोगात्मक र समन्वयात्मक कार्य (support and backstopping function) र स्थानीय तहको सेवा प्रवाहको कार्य (service delivery function) का रूपमा पनि बुझ्न सकिन्छ । संघ सरकारले राष्ट्रिय नीति बनाउने जसले समग्र आर्थिक विकासमा प्रभाव पार्दछ । त्यसैगरी, प्रदेशहरूले मध्यमक्रमका विकास, आर्थिक र सेवा प्रवाहका कार्यहरू गर्दछन् । साथै, यसले स्थानीय सरकारका लागि अभिभावकीय नेतृत्व प्रदान गर्ने र स्थानीय सरकारका तर्फबाट संघीय सरकारसँग वार्ता गर्ने जिम्मेवारी हुन्छ । संघीय प्रणालीलाई बलियो बनाउन र संघीय व्यवस्थाप्रति सकारात्मक सन्देश प्रवाह गर्न प्रदेशको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ । स्थानीय सरकारले सेवा प्रवाह र विकास निर्माणका लागि जनताको सबैभन्दा नजिक रहेको सरकारको रूपमा प्रभावकारी कार्यसम्पादन गर्नु आवश्यक हुन्छ ।

संघले तर्जुमा गर्ने नीति तथा कानूनले प्रदेश तथा स्थानीय तहको अधिकारको अतिक्रमण गर्नु हुँदैन । लागत, दिगोपन वा सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताका दृष्टिले जुन तहबाट कार्य सम्पादन गर्दा उपयुक्त हुन्छ सोही तहबाट गर्ने परिपाटीको विकास गर्नु आवश्यक हुन्छ । संघको अधिकार क्षेत्रमा रहेका विषयहरूलाई आवश्यकता र प्रभावकारितको आधारमा प्रदेश र स्थानीय तहमा निक्षेपण गर्न सकिन्छ । त्यसैगरी, प्रदेशले तर्जुमा गर्ने नीति तथा कानूनले संघ र स्थानीय तहको अधिकारको अतिक्रमण गर्नु हुँदैन । यस्ता नीति तथा कानूनहरू संविधान तथा संघीय कानून तथा नीतिसँग बाझिन हुँदैन । साथै, राष्ट्रिय नीति वा प्राथमिकता अनुकूल हुने र कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने किसिमका हुनु पर्दछ । लागत, दीगोपन र सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताका हिसाबले स्थानीय तहबाट हुनु वाञ्छनीय देखिएमा प्रदेशले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको जिम्मेवारी स्थानीय तहलाई निक्षेपण गर्न सक्दछ ।

स्थानीय तहले पनि नीति तथा कानून बनाउँदा संघ र प्रदेशको अधिकारको अतिक्रमण गर्नु हुँदैन र संविधान, संघ र प्रदेशका कानूनसँग नबाझिने गरी बनाउनु पर्दछ । स्थानीय

तहले बनाएका नीति तथा कानूनहरू राष्ट्रिय र प्रदेश नीति र प्राथमिकता अनुकूल हुनुपर्ने र कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने खालका र दोहोरो नपर्ने किसिमका हुनु पर्दछ ।

#### ६.७.४ साभा अधिकारको कार्यान्वयन

साभा अधिकार क्षेत्र (concurrent function) को व्यवस्था संविधानको धारा ५७ र अनुसूची ७ र ९ ले गरेको छ । संविधानको यो व्यवस्थाले संघीय एकाइहरूलाई सहकार्य र समन्वयमा कार्यसम्पादन गर्न अभिप्रेरित गरेको छ । साभा अधिकारको उचित विश्लेषण तथा विभाजन नहुँदा संघीय एकाइहरूबीच असमझदारी उत्पन्न हुने जोखिम रहन्छ । संघले संविधानको प्रतिकूल नहुने गरी साभा अधिकार सूचीको कानून बनाएपछि संघले बनाएको कानूनसँग नबाकिने गरी प्रदेशले कानून बनाउने एवम् स्थानीय तहले पनि संघ र प्रदेशको कानूनसँग नबाकिने गरी बनाउने व्यवस्था छ । अन्तरसरकार समन्वय ऐन २०७७ ले साभा अधिकारमा समावेश भएका विषयहरू कार्यान्वयन गर्दा वा कानून बनाउँदा निम्नानुसार हुनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ :

- कसूर र सजायको निर्धारण, राष्ट्रियस्तर वा राष्ट्रिय महत्वका वा एकभन्दा बढी प्रदेशमा विस्तार भएका पूर्वाधार संरचनाको निर्माण र सबै प्रदेशमा समान रूपमा लागू हुने गुणस्तर र मापदण्डको निर्धारण र नियमन संघीय कानूनबमोजिम हुने,
- प्रदेशस्तरको सडक, विद्युत, खानेपानी सिँचाइ जस्ता पूर्वाधार संरचनाको निर्माण र संचालन, शिक्षा, स्वास्थ्य, वातावरणजस्ता विषयमा जनचेतना अभिवृद्धि, रोजगार प्रवर्द्धन, उद्यमशीलता विकास, सामाजिक सुरक्षा, प्रदेशस्तरमा हुने सेवा प्रवाह र सार्वजनिक स्वास्थ्य, उपभोक्ता हित, सार्वजनिक सेवा प्रवाहको गुणस्तर सम्बन्धमा नियमन प्रदेश कानूनबमोजिम हुने,
- स्थानीय स्तरमा हुने सेवा प्रवाह र सार्वजनिक स्वास्थ्य, उपभोक्ता हित, सार्वजनिक सेवा प्रवाहको गुणस्तर सम्बन्धमा स्थानीय स्तरमा हुने नियमन तथा जनचेतना अभिवृद्धि स्थानीय तहबाट वा स्थानीय कानूनबमोजिम हुने र
- संघले आफ्नो एकल अधिकारको विषय वा अवशिष्ट अधिकारको सम्बन्धमा कानून बनाउँदा त्यस्तो अधिकार अन्तर्गतको कुनै कार्य प्रदेश वा स्थानीय तहबाट हुनसक्ने व्यवस्था गर्न सक्दछ ।

## ६.७.५ अवशिष्ट अधिकारको कार्यान्वयन

संविधानको धारा ५८ ले अवशिष्ट अधिकार संघको हुने व्यवस्था गरेको छ। संविधानमा कतै पनि उल्लेख नभएको अधिकार वा संविधान निर्माणका बेलामा परिकल्पना नगरिएका कार्यहरू गर्ने अधिकारलाई अवशिष्ट अधिकारका रूपमा चिनिन्छ। नेपालको सन्दर्भमा अवशिष्ट अधिकारको प्रयोगको सन्दर्भ संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको अधिकारको सूची वा साभा सूचीमा उल्लेख नभएको वा यो संविधानमा कुनै तहले प्रयोग गर्ने गरी नतोकिएको विषय भन्ने बुझ्नु पर्दछ। यसरी अवशिष्ट अधिकार संघमा रहे तापनि संघले चाहेमा यस्तो अधिकार कार्यान्वयन गर्दा कुनै संघीय निकाय वा कर्मचारी, प्रदेश सरकार, प्रदेश सरकारको निकाय वा कर्मचारी, स्थानीय तह वा स्थानीय तहले निर्दिष्ट गरेको कुनै कर्मचारीलाई कानूनद्वारा प्रत्यायोजन गर्न सक्दछ। यसरी अधिकार प्रत्यायोजन गर्दा त्यसले सृजना गर्ने दायित्व, जस्तै जनशक्ति र स्रोत, पनि उपलब्ध गराउनु वाञ्छनीय हुन्छ। यस्ता अधिकारहरूको कार्यान्वयनमा अन्तरसरकार समन्वय आवश्यक हुनसक्छ। विश्वका केही संघीय मुलुकहरूमा अवशिष्ट अधिकार संघमा निहित रहेको देखिन्छ भने केहीमा राज्य वा प्रदेशमा रहेको पाइन्छ। विशेषतः एकै ठाउँमा आउने प्रकृयाबाट संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका मुलुकहरूमा अवशिष्ट अधिकार राज्य वा प्रदेशमा रहेको पाइन्छ। अवशिष्ट अधिकारको प्रयोग वा कार्यान्वयनका लागि पनि अन्तरसरकारी सम्बन्ध हुन जरुरी हुन्छ।

## ६.८ अन्तरसरकार सम्बन्धका आयामहरू

### ६.८.१ विधायिकी अन्तरसम्बन्ध

संविधानले शक्ति पृथकीकरणको आधारभूत सिद्धान्तअनुसार व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाको कार्य विभाजनसहितको संघीय शासन प्रणालीको व्यवस्था गरेको छ। व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिकालाई सरकारका आधारभूत मानिन्छ। राज्य शक्तिको प्रयोग गर्ने सरकारमा कुनै न कुनै रूपमा सरकारका अंगहरू हुनु आवश्यक हुन्छ। नेपालको तहगत सरकारहरूमा पनि यस्तो व्यवस्था गरिएको छ। संविधानको भाग ८ मा संघीय व्यवस्थापिका, भाग १४ मा प्रदेश व्यवस्थापिका र भाग १८ मा स्थानीय व्यवस्थापिकासम्बन्धी व्यवस्था राखिएको छ। संविधानले तोकेका विषयहरूमा तीनै तहका सरकारहरू नीति तथा कानून निर्माण र विधायिकी कार्यहरू गर्न स्वतन्त्र रहने व्यवस्था मिलाएको छ। संविधानमा धारा ५७ अन्तर्गतका अनुसूचीहरूमा व्यवस्थित एकल अधिकार (अनुसूची ५, ६ र ८) र ती अधिकारहरूको प्रयोग लागि आवश्यक विधायिकी कार्यहरू

(नीति र कानून तर्जुमा) गर्न तहगत सरकारहरू स्वतन्त्र हुने मान्यता राखेको देखिन्छ । विधायिकी अन्तरसम्बन्धका रूपमा प्रदेश सभाका सदस्य, पलिकहरूका अध्यक्ष/प्रमुख, उपाध्यक्ष/उपप्रमुखको निर्वाचन मण्डलबाट राष्ट्रिय सभाका सदस्य निर्वाचित हुने व्यवस्था रहेको हुँदा प्रदेश र स्थानीय तहको समेत विधायिकी प्रतिनिधित्व र नेतृत्व हुनेगरी राष्ट्रिय सभाले विधायिकी अभ्यास गर्नुपर्ने हुन्छ ।

### ६.८.२ राजनीतिक तथा कार्यकारिणी अन्तरसम्बन्ध

संविधानको धारा ७५ ले नेपालको कार्यकारिणी अधिकार संविधान र कानूनबमोजिम मन्त्रपरिषद्मा निहित हुने, संविधान र कानूनको अधीनमा रही नेपालको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा मन्त्रपरिषद्मा हुने, नेपालको संघीय कार्यकारिणीसम्बन्धी सम्पूर्ण काम नेपाल सरकारको नाममा हुने र सोबमोजिम नेपाल सरकारको नाममा हुने निर्णय वा आदेश र तत्सम्बन्धी अधिकारपत्रको प्रमाणीकरण संघीय कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था गरेको छ । मन्त्रपरिषद्को गठनसम्बन्धी व्यवस्था धारा ७६ मा रहेको छ । नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्वका विषयमा र प्रदेशबीच समन्वय गर्नुपर्ने विषयमा प्रदेश मन्त्रपरिषद्लाई यो संविधान र संघीय कानूनबमोजिम आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने र त्यस्तो निर्देशनको पालन गर्नु सम्बन्धित प्रदेश मन्त्रपरिषद्को कर्तव्य हुने व्यवस्था पनि गरेको छ । प्रदेशको कार्यकारिणी अधिकार धारा १६२ ले संविधान र प्रदेश कानूनबमोजिम प्रदेश मन्त्रपरिषद्मा रहने र स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार धारा २१४ बमोजिम संविधान र संघीय कानूनको अधीनमा रही स्थानीय कार्यपालिकामा रहने व्यवस्था पनि संविधानले गरेको छ ।

त्यस्तै, कुनै प्रदेशमा नेपालको सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, राष्ट्रियता वा स्वाधीनतामा गम्भीर असर पर्ने किसिमको कार्य भएमा राष्ट्रपतिले त्यस्तो प्रदेश मन्त्रपरिषद्लाई आवश्यकताअनुसार सचेत गराउन, प्रदेश मन्त्रपरिषद् र प्रदेश सभालाई बढीमा ६ महिनासम्म निलम्बन गर्न वा विघटन गर्न सक्ने व्यवस्था पनि गरेको छ । त्यसैगरी, नेपाल सरकारले आफैँ वा प्रदेश सरकारमार्फत् गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकालाई यो संविधान र संघीय कानूनबमोजिम आवश्यक सहयोग गर्न र निर्देशन दिन सक्ने र त्यस्तो निर्देशनको पालन गर्नु गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाको कर्तव्य हुने व्यवस्था पनि संविधानमा रहेको छ ।

### ६.८.३ न्यायिक अन्तरसम्बन्ध

धारा १२७ मा नेपालमा सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत र जिल्ला अदालत रहने र कानूनबमोजिम मुद्दा हेर्ने स्थानीय स्तरमा न्यायिक निकाय वा विवाद समाधानका वैकल्पिक उपाय अवलम्बन गर्न आवश्यकताअनुसार अन्य निकाय गठन गर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ। संघमा एक सर्वोच्च अदालत, सातवटै प्रदेशमा एक-एक उच्च अदालत, ७७ जिल्लामा जिल्ला अदालत र ७ सय ५३ वटै स्थानीय तहमा न्यायिक समिति रहने व्यवस्था छ। त्यसैगरी, संविधानको धारा १३७ मा संघ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहबीचको अधिकार क्षेत्रबारे भएको विवाद निरूपणका लागि र संघीय संसद् वा प्रदेश सभा सदस्यको निर्वाचनसम्बन्धी विवाद र संघीय संसद्का सदस्य वा प्रदेश सभाका सदस्यको अयोग्यतासम्बन्धी विवाद निरूपणका लागि सर्वोच्च अदालतमा संवैधानिक इजलास रहने व्यवस्था रहेको छ। संविधानको अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको एकल अधिकार सूचीको १२ नम्बर बुँदामा 'स्थानीय अदालत' राखिएको छ। संविधानको धारा १४८ मा समेत प्रदेश कानूनबमोजिम 'स्थानीय स्तरका न्यायिक निकाय' हुने र त्यस्ता न्यायिक निकायहरू जिल्ला अदालतको मातहतमा रहने उल्लेख छ। यसको अर्थ प्रदेश कानूनअनुसार गठन हुने स्थानीय अदालतले जिल्ला अदालतको मातहतमा रहेर न्याय सम्पादन गर्नुपर्ने हुन्छ। तर, पहिलो निर्वाचनपश्चात् बनेका स्थानीय सरकार र प्रदेश सरकारहरूले यो धाराअनुसार हुने अदालत गठनबारे छलफल नै गरेनन्। दोश्रो निर्वाचनपश्चात् स्थानीय सरकार र प्रदेश सरकार गठन भइसक्दा पनि न त यो अदालत गठन भएको छ, न त यसबारे छलफल र बहस नै सुरु गरिएको छ।

त्यसैगरी, संविधानको धारा १६० ले महान्यायाधिवक्ताको मातहत रहने गरी प्रत्येक प्रदेशमा एक मुख्यन्यायाधिवक्ता रहने व्यवस्था गरेको छ। मुख्य न्यायाधिवक्ताको नियुक्ति मुख्यमन्त्रीको सिफारिसमा प्रदेश प्रमुखबाट हुने व्यवस्था पनि रहेको छ भने मुख्य न्यायाधिवक्ता प्रदेश सरकारको मुख्य कानूनी सल्लाहकार हुने र संवैधानिक एवम् कानूनी विषयमा प्रदेश सरकार वा प्रदेश सरकारले तोकिएको अधिकारीलाई राय सल्लाह दिनु मुख्य न्यायाधिवक्ताको कर्तव्य हुने संवैधानिक व्यवस्था पनि रहेको छ।

### ६.८.४ आर्थिक तथा वित्तीय अन्तरसम्बन्ध

नेपालको संविधानमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक कार्यप्रणालीको व्यवस्था गरिएको छ। जसमा आर्थिक कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्ने गरी तहगत संचित कोष, स्रोत परिचालन, कोषको व्यवस्थापन, खर्च निकास पद्धति र लेखा परीक्षणलगायतका

वित्त व्यवस्थापनसम्बन्धी प्रावधान उल्लेख गरिएको छ । त्यसैगरी, संघ प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान र अन्य प्रचलित कानूनबमोजिम आफ्नो आर्थिक अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट कर र गैरकर राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था पनि गरेको छ । अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरणका दुई स्वरूप: राजस्व बाँडफाँट र वित्तीय हस्तान्तरण (समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, विशेष अनुदान र समपूरक अनुदान) का माध्यमबाट हुने व्यवस्था गरिएको छ । वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार संघलाई मात्र दिएको छ तर संघको स्वीकृतिमा वैदेशिक सहायता र ऋण प्रदेशले पनि लिन पाउने व्यवस्था छ । आन्तरिक ऋणतर्फ भने राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले समष्टिगत आर्थिक सूचकहरूको विश्लेषण गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने अधिकार पाएको छ । प्राकृतिक स्रोत साधनको परिचालनसम्बन्धी विषयमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नुपर्ने र त्यस्तो लाभको निश्चित अंश रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानूनबमोजिम वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्थासमेत गरेको छ । आर्थिक तथा वित्तीय अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न सोसम्बन्धी ऐनहरू कार्यान्वयनमा ल्याइएका छन् । साथै यसमा विशेष योगदान रहने गरी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग संवैधानिक आयोगको रूपमा रहेको छ । (परिच्छेद ५ मा वित्तीय अन्तरसम्बन्धको विस्तृत चर्चा गरिएको छ ।)

#### ६.८.५ प्रशासनिक क्षमता विकासको अन्तरसम्बन्ध

संविधानको धारा ५१ मा सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने र संघीय एकाइबीच जिम्मेवारी, स्रोत साधन र प्रशासनको साभेदारी गर्दै सुमधुर र सहयोगात्मक सम्बन्धको विकास र विस्तार गर्ने राज्यको नीतिका रूपमा उल्लेख गरिएको छ । धारा २४३ ले कुनै एक प्रकारको संघीय निजामती सेवाको पदबाट अर्को प्रकारको संघीय निजामती सेवाको पदमा वा अन्य सरकारी सेवाबाट संघीय निजामती सेवामा सरुवा वा बढुवा गर्दा वा कुनै प्रदेशको निजामती सेवाको पदबाट संघीय निजामती सेवाको पदमा वा संघीय निजामती सेवाको पदबाट प्रदेश निजामती सेवाको पदमा सेवा परिवर्तन वा स्थानान्तरण गर्दा उम्मेदवारको उपयुक्तताको विषयमा लोकसेवा आयोगको परामर्श लिने व्यवस्था गरेको छ । धारा २४४ मा प्रदेश लोकसेवा आयोगको गठन, काम, कर्तव्य

र अधिकार प्रदेश कानूनबमोजिम हुने र यसका लागि संघीय संसदले कानून बनाएको आधारमा मापदण्ड निर्धारण गर्ने व्यवस्था गरेको छ । धारा २८५ ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले कानूनबमोजिम सरकारी सेवाहरूको गठन र सञ्चालन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । संघ सरकारले प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारको क्षमता विकासको कार्यमा योगदान गर्नुपर्ने व्यवस्थाका साथै संघले नमूना कानूनहरू बनाएर दिनु पर्ने विषयहरूले पनि तीन तहका सरकारकाबीच प्रशासनिक क्षमता विकासको अन्तरसम्बन्ध प्रभावकारी हुनुपर्ने विषयलाई प्रष्ट पारेको छ । (परिच्छेद १० मा प्रशासनिक क्षमता विकासको सम्बन्धमा विस्तृत चर्चा गरिएको छ ।)

### ६.८.६ विकास कार्यहरूको अन्तरसम्बन्ध

नेपालको संघीय शासन प्रणालीमा तीन तहकै सरकारले संविधानमा बाँडफाँट गरिएको कामलाई कार्यान्वयन गर्नको लागि आवधिक योजना बनाउने गर्दछन् । यस्ता आवधिक योजनाको आधारमा वार्षिक बजेट बनाउने र त्यसलाई कार्यान्वयन गर्ने अधिकार पनि संविधानले दिएको छ । तीन तहकै सरकारहरूले एउटै भूगोलमा रहेका नागरिकको लागि योजना बनाउँछन् । यसरी सबै सरकारहरूले आ-आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्र रहेर आवधिक योजना बनाउँदा यस्ता योजनाहरूबीचमा सामन्जस्यता हुन आवश्यक हुन्छ । नागरिकको नजिकमा रहेर विकास कार्य गर्ने भएकाले स्थानीय तह जिम्मेवारीका हिसाबले अगाडि भए तापनि आवश्यक पर्ने स्रोत, साधन, संसाधन, शिल्प र प्रविधिका हिसाबले स्थानीय तह सक्षम नहुन सक्छन् । तर सबै तहलाई निर्वाचित गर्ने नागरिक एउटै हुने भएकाले स्थानीय तहसँग संघ र प्रदेश सरकारले विकास कार्यमा सहकार्य र समन्वय गर्न अत्यन्तै जरूरी हुन्छ । योजना निर्माण तथा कार्यान्वयनका लागि चाहिने सीप, दक्षता र प्रविधि हस्तान्तरणमा पनि प्रदेश र संघले सहकार्य र समन्वय गर्नु जरूरी हुन्छ तथा संघले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई विकास साभेदारसँग सम्भौता गरी कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सहयोग गर्नुपर्ने हुन्छ । विकाससम्बन्धी कार्यहरूको अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थित गर्नका लागि आयोजना वर्गीकरण मापदण्डजस्तै अन्य विकासका कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गर्ने औजारहरूको विकास गर्दै जानुपर्ने देखिन्छ । (परिच्छेद ७ र ८ मा विकास योजना र बजेट निर्माणका अन्तरसम्बन्धको विस्तृत चर्चा गरिएको छ ।)

### ६.८.७ सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा अन्तरसम्बन्ध

तीन तहकै सरकारहरूलाई तहगतरूपमा संविधानले समान अधिकार प्रदान गरेको छ । संविधानले स्थानीय तहहरू गाउँपालिका, नगरपालिका, उपमहानगरपालिका र

महानगरपालिका भनेर वर्गीकरण गरेको भएपनि सबै स्थानीय तहका अधिकारहरू समान रहेका छन् । नागरिकको सबैभन्दा नजिक रहेर सेवा प्रवाहको कार्यगर्ने भएकाले स्थानीय तह जिम्मेवारीका हिसाबले अगाडि छ । यस्तो अवस्थामा सबै प्रदेश र सबै स्थानीय तहहरूले छुट्टाछुट्टै वा फरक-फरक रूपमा सेवा प्रवाह गर्नु लागतको हिसाबले महंगो पर्न सक्दछ वा सेवाप्रवाहका लागि आयतनको लाभको दृष्टिकोणले उपयुक्त नहुन सक्दछ । यस्तो आयतनको लाभको फाईदा लिनको लागि र लागत कम गर्दै उत्कृष्ट र मितव्ययी सेवा प्रवाह गर्नका लागि दुई वा दुई भन्दा बढी स्थानीय तहहरू वा संघीय एकाइहरू मिलेर संयुक्त रूपमा सेवा प्रवाह गर्ने बन्दोबस्त मिलाउन सकेमा लागतमा प्रभावकारी र मितव्ययी गर्न सकिन्छ । स्थानीय सरकारबाट प्रवाह गरिने सेवा सम्बन्धमा संघ तथा प्रदेश सरकारले मापदण्ड र गुणस्तर निर्धारण गरी पठाउने र स्थानीय तह तथा प्रदेशलाई चाहिने कानून, संरचना तथा पूर्वाधार निर्माणमा पनि संघ वा प्रदेश सरकारले सहकार्य र समन्वय गर्नुपर्दछ । स्थानीय तह र प्रदेशको क्षमता अभिवृद्धि गर्नका लागि संघले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई नवीन प्रविधि तथा अनुसन्धानका क्षेत्रमा प्रविधि हस्तान्तरण गर्ने र सो विषयमा प्रशिक्षित गर्दै क्षमता विकास गर्दै लैजानुपर्दछ । कानून, नीति तथा योजना निर्माण र सभा संचालन तथा व्यवस्थापनका क्षेत्रमा पनि संघले प्रदेश र स्थानीय तहलाई सबलीकरण गर्दै लैजानुपर्दछ । संघ सरकारले कानून निर्माण गरेर आफ्नो सेवा प्रवाहको जिम्मेवारी प्रदेश र स्थानीय तहमा निक्षेपण गर्न सक्ने र प्रदेशले पनि स्थानीय तहमा निक्षेपण गर्न सक्ने हुँदा यी कुरालाई पनि मध्यनजर गरेर अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थित गर्नु पर्दछ ।

## ६.९ समन्वय र परामर्शसम्बन्धी व्यवस्था

विश्वमा जतिवटा संघीय मुलुकहरू छन्, त्यतिनै प्रकारका संघीयताको ढाँचाहरू प्रचलनमा रहेका छन् । पछिल्लो अभ्यासमा नेपालको संघीय शासन प्रणाली नेपालको धरातलीय आवश्यकताअनुसार मौलिक स्वरूपको हुनु स्वभाविक हुन्छ । नेपालको संघीयताको मौलिकता नै तीन तहको संघीय एकाइहरूमा संवैधानिक अधिकार विभाजन हुनु र संघीय एकाइहरूबीचको समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्व आधारमा अन्तरसम्बन्धको व्यवस्था गरिनु हो । यसर्थ पनि तीन तहका सरकारहरूले कार्यसम्पादनका क्रममा समन्वय र परामर्श गर्नु नितान्त आवश्यक रहन्छ ।

स्थानीय तहले समेत पालना वा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने गरी राष्ट्रिय योजना तथा नीति बनाउँदा र सरकारले उपयुक्त ठहर्‍याएको विषयमा संघले स्थानीय तहसँग समन्वय र

परामर्श गर्नुपर्दछ । त्यस्तै, संविधानको साभा अधिकारको अनुसूची ९ बमोजिम कानून र नीति बनाउँदा र राजस्वको बाँडफाँट तथा नयाँ कर प्रणाली लागू गर्ने क्रममा सोको नीतिगत विषयका साथै प्राकृतिक श्रोत तथा त्यसको लाभको बाँडफाँट गर्दा संघले प्रदेश र स्थानीय तहसँग समन्वय र परामर्श गर्नुपर्दछ । साथै, प्रदेशले अनुसूची ७ र ९ बमोजिम कानून र नीति बनाउँदा संघसँग समन्वय र परामर्श गर्नुपर्दछ भने प्रदेशले अनुसूची ९ बमोजिम कानून र नीति बनाउँदा प्रदेश भित्रका स्थानीय तहसँग समन्वय र परामर्श गर्नुपर्दछ । स्थानीय तहले अनुसूची ९ बमोजिम कानून र नीति बनाउँदा संघ र प्रदेशसँग समन्वय र परामर्श गर्नुपर्दछ ।

### ६.१० सहयोग र सहकार्यसम्बन्धी व्यवस्था

नेपालको संघीय प्रणालीको अर्को मौलिक पाटो भनेको नै तहगत सरकारहरूबीचमा प्रतिस्पर्धाको साटो सहयोग र सहकार्य हुनु हो । यसैआधारमा नेपालको संघीय शासन प्रणालीलाई सहकारितामा आधारित संघीयता भन्ने गरिन्छ । यसर्थ, तहगत सरकारहरूले कार्यसम्पादनका क्रममा एकआपसमा सहयोग र सहकार्य गर्नु नितान्त आवश्यक रहन्छ ।

यस सन्दर्भमा संघले प्रदेश र स्थानीय तहलाई नीति, कानून र योजना तर्जुमामा सहयोग र सहकार्य गर्नुपर्दछ । यसको लागि संघले प्रदेश र स्थानीय तहलाई कानून तथा संरचना निर्माणमा सहयोग र सहजीकरण गर्नुपर्छ । यसैगरी, संघका कानून, नीति, योजना कार्यान्वयन गर्न प्रदेशले र स्थानीय तहले सहयोग र सहकार्य गर्नु पनि उत्तिकै जरूरी रहन्छ । साथै, स्थानीय तह र प्रदेशको नीति, कानून र योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्न संघले आवश्यक सहयोग र सहकार्य गर्नुपर्छ । व्यवस्थापन विधि र काम कारबाहीमा तीन तहकै व्यवस्थापिकाले एकआपसमा सहकार्य गर्ने र व्यवस्थापन सहकार्यका लागि सूचना आदान-प्रदान, छलफल वा परामर्श गर्नु आवश्यक हुन्छ ।

### ६.११ समन्वय र विवाद समाधान संयन्त्रहरू

नेपालको संघीय शासन प्रणालीको अभ्यासको अनुभव एक दशक पनि भएको छैन । अझैसम्म पनि नेपालको संघीय शासन प्रणालीकार्यान्वयनको संक्रमणकाल टुंगिसकेको छैन । यस्तो संक्रमणकालीन अवस्थामा अन्य संघीय मुलुकहरूको अभ्यास र उदाहरण हेर्दा पनि तहगत सरकारहरूले अधिकारक्षेत्रको प्रयोग गर्दा सामान्य र गम्भीर किसिमका मतभेद र विवादहरू आउनु सामान्य नै मान्न सकिन्छ । तीन तहका सरकारकाबीच संविधान र अधिकारक्षेत्रको बुझाइमा एकरूपता ल्याउन, द्वन्द्व र विवादहरू आउन नदिन

र आइहालेमा समयमै समाधान गर्न र संवैधानिक व्यवस्थाहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन गरी जनताको आकांक्षा परिपूर्ति गर्न केही संवैधानिक र कानूनी संरचनाहरूको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। नेपालमा पनि संघीय शासन प्रणालीको अभ्यासको क्रममा असमझदारी हुनसक्छ, विवादहरू आउन सक्छन् भन्ने पुर्वानुमान गर्दै संविधान र संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ र अन्य ऐनले समन्वय र विवाद समाधानसम्बन्धी केही कानूनी व्यवस्थाहरू गरेको छ। जसको छोटो चर्चा यहाँ गरिएको छ।

### ६.११.१ अन्तरप्रदेश परिषद्

संविधानको धारा २३४ मा संघ र प्रदेशबीच तथा प्रदेश-प्रदेशबीच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधान गर्न अन्तरप्रदेश परिषद्को व्यवस्था रहेको छ। यो परिषद् प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा रहन्छ र यसका सदस्यहरूमा नेपाल सरकारका गृहमन्त्री, अर्थमन्त्री र मुख्यमन्त्रीहरू रहन्छन्। यस परिषद्को बैठक आवश्यकताअनुसार बस्ने र विवादको विषयसँग सम्बन्धित नेपाल सरकारको मन्त्री र सम्बन्धित प्रदेशको मन्त्री तथा विशेषज्ञलाई आमन्त्रण गर्न सक्ने व्यवस्था पनि रहेको छ। यस परिषद्ले केन्द्र र प्रदेश तथा प्रदेश-प्रदेशबीचको विवाद समाधान गर्ने काम गर्दछ। संघ र प्रदेशबीच कुनै विवाद उत्पन्न भए यस परिषद्ले तीन महिनाभित्र सहमति र मेलमिलापमा सो विवादको समाधान गर्नुपर्ने व्यवस्था छ।

### ६.११.२ अन्तरसरकारी वित्त परिषद्

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को परिच्छेद ९ को दफा ३३ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श तथा समन्वय गर्न अन्तर-सरकारी वित्त परिषद्को व्यवस्था रहेको छ। परिषद्को संयोजकमा संघीय अर्थ मन्त्री रहन्छन् भने सदस्यहरूमा सातवटै प्रदेशका अर्थ मन्त्रीहरू, गाउँपालिकाका अध्यक्ष वा उपाध्यक्ष र नगरपालिकाका प्रमुख वा उपप्रमुखमध्येबाट प्रत्येक प्रदेशबाट एक जना महिला सहित दुई जना प्रतिनिधित्व हुने गरी प्रदेशले सिफारिस गरेका चौध जना, वित्तसम्बन्धी विज्ञहरूमध्येबाट अर्थ मन्त्रालयले मनोनयन गरेको कम्तीमा एकजना महिला सहित तीन जना र संघीय अर्थ मन्त्रालयका सचिव रहन्छन्। यस परिषद्को बैठक प्रत्येक वर्षको चैत्र महिनामा एक पटक र अन्य बैठक संयोजकले तोकेको मिति र समयमा बस्ने व्यवस्था रहेको छ। अन्तरसरकारी वित्त परिषद्को बैठकमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा

वित्त आयोगको अध्यक्ष वा निजले तोकेको सदस्य र अन्य निकायको प्रतिनिधिलाई समेत आमन्त्रण गर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ। परिषद्ले वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनका क्रममा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले गर्नुपर्ने बजेट तथा आयोजनाहरूको कार्यान्वयन, करको कार्यान्वयनको विषयमा परेका विवादहरूको निरूपण, राजस्व तथा खर्चको लेखा विधि र त्यसको प्रतिवेदन प्रणाली व्यवस्थित गर्ने विषय तथा जनशक्ति व्यवस्थापन लगायतका विषयहरूमा छलफल गरी निचोडमा पुग्ने तथा निकास दिने कार्य गर्दछ।

### ६.११.३ राष्ट्रिय समन्वय परिषद्

संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा १६ ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को व्यवस्था गरेको छ। यो परिषद् प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा संघीय अर्थमन्त्री, कानून, न्याय तथा संसदीय मामला मन्त्री, गृह मन्त्री, संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्री, सातवटै प्रदेश सरकारका मुख्यमन्त्रीहरू, प्रतिनिधि सभाको विपक्षी दलको नेता वा निजले तोकेको संघीय संसदको सदस्य लगायत पालिकाहरूबाट समावेशी प्रतिनिधित्व हुने गरेर प्रत्येक प्रदेशबाट एकएक जना प्रतिनिधि सदस्य हुन्छन्। परिषद्ले साझा अधिकारका विषयमा कानून तथा नीति तर्जुमाको लागि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय गर्ने र प्रदेश तथा स्थानीयस्तरमा कार्यान्वयन हुने राष्ट्रिय हित तथा स्वार्थसँग जोडिएको विषयमा समन्वय गर्ने कार्य गर्दछ। साथै, राष्ट्रिय योजना, नीति तथा कानूनहरूको प्रदेश तथा स्थानीय तहमा कार्यान्वयनका सम्बन्धमा रहेका जटिलता समाधान गर्न समन्वय गर्ने कार्य र अन्तरप्रदेश तथा स्थानीय तहलाई प्रभाव पर्ने कानून, नीति तथा रणनीतिको तर्जुमाको सम्बन्धमा समन्वय गर्ने कार्य पनि गर्दछ। अन्तरप्रदेश स्तरमा सञ्चालित विकासका ठूला आयोजनाहरूको कार्यान्वयनको सम्बन्धमा समन्वय गर्ने र संघीयता कार्यान्वयनको सम्बन्धमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट बनेको नीति, कानून तथा योजनाको समीक्षा तथा विश्लेषण गर्ने, गराउने कार्य पनि यसै परिषद्को काम, कर्तव्य र अधिकारभित्र पर्दछन्। अन्य कार्यहरूमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट हुने सेवा प्रवाहको विषयमा सामञ्जस्यता कायम गर्न आवश्यक कार्य गर्ने र कानून निर्माण तथा कार्यान्वयनको विषयमा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार तथा स्थानीय सरकारलाई सुझाव दिने कार्य पनि पर्दछन्। यसका अलावा यस परिषद्ले नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्, विषयगत समिति र प्रदेश समन्वय परिषद्बाट छलफलको लागि पठाएका विषयमा आवश्यकताअनुसार छलफल तथा समन्वय गर्ने कार्य गर्दछ।

## ६.११.४ प्रदेश समन्वय परिषद्

संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा २४ ले प्रदेश समन्वय परिषद्को व्यवस्था गरेको छ। यो परिषद् मुख्यमन्त्रिको अध्यक्षतामा प्रदेश सरकारको आर्थिक मामिलासम्बन्धी विषयको कार्यक्षेत्र रहेको मन्त्री, प्रदेश सरकारको आन्तरिक मामिलासम्बन्धी विषयको कार्यक्षेत्र रहेको मन्त्री, प्रदेश सरकारको प्रमुख सचिव र प्रदेशभित्रका पालिकाहरूबाट समावेशी प्रतिनिधित्व हुने गरेर सबै जिल्लाबाट एकजना प्रतिनिधि सदस्य रहन्छन्। परिषद्ले प्रदेशभित्र प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुने विकास आयोजना वा साभ्ना अधिकारका विषयको कार्यान्वयनमा प्रदेश तथा स्थानीय तह र एकभन्दा बढी स्थानीय तहबीच समन्वय र अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने कार्य गर्दछ। समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध कायम गर्नुपर्ने कुनै विषयको लागि आवश्यकताअनुसार परिषद्ले समिति गठन गर्न सक्ने र कुनै विषयमा परिषद्मा छलफल हुन उपयुक्त देखिएमा विषय खुलाई परिषद्मा अनुरोध गर्न पनि सक्छ।

## ६.११.५ जिल्ला समन्वय समिति

संविधानको धारा २२० ले जिल्ला सभा र जिल्ला समन्वय समितिसम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ। जिल्ला सभाले एक जना प्रमुख, एक जना उपप्रमुख, कम्तीमा तीन जना महिला र कम्तीमा एक जना दलित वा अल्पसंख्यकसहित बढीमा नौ जना सदस्य रहेको जिल्ला समन्वय समितिको निर्वाचन गर्ने र सो समितिले जिल्ला सभाको तर्फबाट गर्नुपर्ने सम्पूर्ण कार्य सम्पादन गर्ने व्यवस्था गरेको छ। संविधानको धारा २३५ ले प्रदेश, गाउँपालिका वा नगरपालिकाबीच समन्वय कायम गर्न र कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा प्रदेश सभाले सम्बन्धित गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिसँग समन्वय गरी त्यस्तो विवादको समाधान गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। साथै, सोसम्बन्धी प्रक्रिया र कार्यविधि प्रदेश कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था पनि गरेको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को परिच्छेद ४ को दफा २६ ले जिल्ला समन्वय समितिले संघ वा प्रदेशले स्थानीय तहमा गर्ने विकास निर्माणसम्बन्धी कार्य, जिल्लामा रहने संघीय सरकारी कार्यालय, प्रदेश सरकारी कार्यालय तथा स्थानीय तहबाट सम्पादन हुने कार्य र प्रचलित कानूनबमोजिम तोकिएका अन्य कार्यहरू जस्ता विषयहरूमा समन्वय गर्ने व्यवस्था गरेको छ।

## ६.११.६ संवैधानिक इजलास, सर्वोच्च अदालत

संविधानको धारा १३७ अनुसार सर्वोच्च अदालतमा एक संवैधानिक इजलास रहने व्यवस्था छ। त्यस्तो इजलासमा प्रधानन्यायाधीश र न्याय परिषद्को सिफारिसमा प्रधानन्यायाधीशले तोकेका अन्य चार जना न्यायाधीश रहने व्यवस्था छ। उक्त इजलासले संविधानप्रदत्त मौलिक हक उपर अनुचित बन्देज लगाइएको वा अन्य कुनै कारणले कुनै कानून संविधानसँग बाभिएको हुँदा त्यस्तो कानून वा त्यसको कुनै भाग वा प्रदेश सभाले बनाएको कुनै कानून संघीय संसदले बनाएको कुनै कानूनसँग बाभिएको वा नगर सभा वा गाउँ सभाले बनाएको कुनै कानून संघीय संसद वा प्रदेश सभाले बनाएको कुनै कानूनसँग बाभिएको हुँदा त्यस्तो कानून वा त्यसको कुनै भाग बदर घोषित गरी पाऊँ भनी कुनै पनि नेपाली नागरिकले सर्वोच्च अदालतमा निवेदन दिन सक्ने र सोअनुसार कुनै कानून बाभिएको देखिएमा सो कानूनलाई प्रारम्भदेखि नै वा निर्णय भएको मितिदेखि अमान्य र बदर घोषित गर्ने असाधारण अधिकार पाएको छ। यसअतिरिक्त, संघ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरूबीचको अधिकार क्षेत्रको बारेमा भएको विवादसम्बन्धी मुद्दा र संघीय संसद वा प्रदेश सभा सदस्यको निर्वाचनसम्बन्धी विवाद र संघीय संसदका सदस्य वा प्रदेश सभाका सदस्यको अयोग्यतासम्बन्धी मुद्दा पनि यसै इजलासको अधिकार क्षेत्रभित्र रहन्छन्। त्यस्तै, सर्वोच्च अदालतमा विचाराधीन कुनै मुद्दामा गम्भीर संवैधानिक व्याख्याको प्रश्न समावेश भएको देखिएमा त्यस्तो मुद्दा पनि संवैधानिक इजलासबाट हेर्ने गरी प्रधानन्यायाधीशले तोक्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ।

## ६.१२ निष्कर्ष तथा उपसंहार

नेपालको संघीय शासन व्यवस्थाका संघीय एकाइहरू संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने कुरा नेपालको संविधानले नै प्रष्ट रूपमा उल्लेख गरेको छ। नेपालको शासन व्यवस्थामा तहगत सरकारहरूबीच स्वायत्त अधिकारक्षेत्र (स्वशासनको रूपमा एकल अधिकार), साभ्ना अधिकार क्षेत्र (सह-शासनको रूपमा मिलिजुली प्रयोग गर्ने अधिकार) र अवशिष्ट अधिकार क्षेत्र (संविधान र कानूनमा नतोकिएको अधिकार क्षेत्र संघ सरकारको हुने गरी) को व्यवस्था गरिएको र यस्तो स्वायत्त शासन र सह-शासनको प्रबन्धलाई व्यवस्थित गर्न अन्तरसरकार सम्बन्ध व्यवस्थित गर्न जरुरी हुन्छ। यस्तो व्यवस्थाले तीन तहका सरकारहरूबीच नियमित अन्तरक्रिया गराउने, प्रत्येक तहका सरकारहरूबीच आ-आफ्नो भूमिका र उत्तरदायित्वको बुझाइमा एकरूपता ल्याउने र प्रभावकारी अन्तरसम्बन्धको विकास गरी जनअपेक्षा

पूरा गर्ने गरी आ-आफ्नो क्षमतावृद्धिमा योगदान गर्न मद्दत पुऱ्याउँदछ । अन्तरसरकारी सम्बन्धको प्रभावकारी व्यवस्थापनले संविधानका प्रावधानहरूलाई प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न, तीन तहका सरकारहरूबीच द्वन्द्व र विवाद न्यूनीकरण गर्न वा समाधान गर्न, परिवर्तित स्वरूपको राज्यव्यस्थामा राष्ट्रिय नीतिहरू र शासकीय प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न र अन्तरसरकारी प्रतिस्पर्धा (खराब स्वरूपको) कम गर्न नीतिमा दोहोरोपन घटाउन र समन्वयलाई प्रभावकारी बनाउन सहयोग हुन्छ । तर्सथ, संघीय शासन व्यवस्थामा वा तहगत सरकारको व्यवस्था भएका मुलुकहरूको लागि अन्तरसरकार सम्बन्धको व्यवस्थापन अत्यन्त महत्वपूर्ण हुने गर्दछ ।

तीन तहका सरकारहरूले आफूलाई संविधानतः प्राप्त अधिकार क्षेत्रको प्रयोग र पालना गर्दा संविधान र सम्बन्धित तहको कानूनअनुसार मात्र गर्नुपर्ने व्यवस्थाले कानूनको शासनलाई आत्मसाथ गरेको छ । त्यसैगरी, कानून निर्माण, कोष व्यवस्थापन, योजना र खर्च व्यवस्थापन, प्रशासकीय प्रबन्ध र त्यसको व्यवस्थापन, विकास व्यवस्थापन एवम् सेवा प्रवाहको आवश्यक प्रबन्ध गर्दा जनताप्रति प्रत्यक्ष जवाफदेहीता वहन गर्ने सिद्धान्तलाई पनि अंगीकार गरेको छ । तीनवटै तहका सरकारहरू जनताबाट निर्वाचित हुने हुँदा जनताप्रति प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व वहन गर्नुपर्ने हुन्छ । संघीय एकाइहरूको एकल अधिकारक्षेत्र र साभा अधिकारक्षेत्रको व्यवस्था संविधानको अनुसूचीमा गरिएको छ । अवशिष्ट अधिकारको जिम्मेवारी संघलाई दिइएको छ । त्यसैगरी, तीनवटै तहका सरकारको साभा उत्तरदायित्व पनि छन् । मुलुकको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, संवैधानिक सर्वोच्चता, राष्ट्रिय हित, समग्र विकास, बहुदलिय लोकतन्त्र, गणतन्त्र, संघीय प्रणाली, मानव अधिकार, मौलिक हक, कानूनी राज्य, समतामूलक समाज, समावेशीकरणजस्ता साभा उत्तरदायित्वका विषयहरूको पालना गर्ने वा कार्यान्वयन गर्ने नीतिगत, कानूनी र संस्थागत आधार बलियो बनिस्केको अवस्था भने छैन ।

संविधान कार्यान्वयनमा आएको एवम् तीन तहकै सरकारहरू निर्वाचित भएर शासन व्यवस्था संचालन गरेको करिब आठ वर्ष भएको छ । यो अवधिमा संघीय शासन प्रणालीको संस्थागत विकासका केही आधारहरू तयार भए तापनि संक्रमणकाल भने सकिएको छैन । सैद्धान्तिक आधारको रूपमा रहेको सहकार्य, सह-अस्तित्व र समन्वयका आयामहरू, यसमा समेटिने विषय र कार्यसम्पादनको तरिका पूर्ण रूपमा परिभाषित हुन सकेको छैन । संविधानले व्यवस्था गरेको साभा अधिकार कार्यान्वयनको लागि कानूनी औजारहरू तयार हुन सकेका छैनन्, जसले गर्दा धेरै कामहरूमा अलमल भएको छ । एकल अधिकार सूचीमा रहेका विषयहरूमा पनि पुरानै कानूनहरू अस्तित्वमा रहेकाले संविधानले निर्देशित

गरेबमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहले कानून बनाउन पनि समस्या परेको र कानून बनेको नै अवस्थामा पनि त्यसको कार्यान्वयनमा द्विविधा रहेको छ । साभा अधिकार सूचीको कानूनहरू निर्माण गर्दा संघ सरकारले सबैभन्दा पहिले निर्माण गरी प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई कानून निर्माणको बाटो खोल्दिनु पर्नेमा थुप्रै कानूनहरू बन्न बाँकी छन् । जसले गर्दा सरकारहरूको कार्यसम्पादनमा अप्ठ्यारो र जटिलता देखिएको छ । संघीय निजामति सेवा ऐन जारी गर्न नसक्दा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादन गर्नमा र संरचनालाई जिम्मेवारी अनुकूल बनाउन कठिनाई भएको गुनासो प्रदेश र स्थानीय तहको छ ।

कुनै पनि काम तामभामसाथ सुरु गरिने, शीलान्यास-उदघाटन गरिने, प्रतिवद्धता जनाउने तर विस्तारै कार्यान्वयनमा जाँदा गति सुस्त हुने, प्रतिवद्धता कमजोर हुने र सीमान्तकृत हुँदै जाने रोग विकास निर्माणका कार्यहरू र नीतिहरूको कार्यान्वयनमा देखिए जस्तै संघीयता कार्यान्वयनमा पनि सुस्तता देखिएको छ । यसको उदाहरणको रूपमा कार्य विस्तृतीकरणसम्बन्धी संघको निर्णय, संघीयता कार्यान्वयन सहजीकरण योजना र आयोजन वर्गीकरण मापदण्डको कार्यान्वयनमा आएको सुस्ततालाई लिन सकिन्छ । स्थानीय सरकार संचालन ऐन २०७४, स्थानीय सरकार संचालनको महत्वपूर्ण दस्तावेजको रूपमा रहेको छ तर यो ऐनमा भएका कतिपय प्रावधानहरूलाई अरु संघीय कानूनले खुम्च्याइदिएको, कतिपय यसका प्रावधानहरू संघीय कानूनसँग बाभिएको र पछि बनेका संघीय कानूनले क्षेत्राधिकार अतिक्रमण गरेको गुनासो छ । समन्वय र अन्तरसम्बन्ध ऐन कार्यान्वयनमा आएको छ तर सो ऐन कार्यान्वयनका लागि बनिनु पर्ने नियमावली हालसम्म बन्न सकेको छैन ।

संघीय शासन प्रणालीको संस्थागत विकासको लागि थुप्रै मामिलाहरू पेचिलो बन्दै गएको देखिन्छ । संक्रमणकाल जति लम्बिदै जान्छ, मुद्दाहरू अझ बढी पेचिलो बन्दै जान्छन् । खप्टिएको अधिकार क्षेत्र एक उदाहरण हो । साभा अधिकारको क्षेत्र त खप्टिने नै भयो तर एकल अधिकारको कार्यक्षेत्रमा पनि प्रष्ट ढंगले परिभाषित गरेर अगाडि बढ्न थप प्रयास र छलफल आवश्यक छ । संघीय एकाइहरूको यससम्बन्धी बुझाइमा भिन्नता रहेको देखिएको छ, जसलाई सकेसम्म छिटो समाधान गर्नुपर्छ । कार्यसम्पादन गर्न कानूनी संरचनाको अभाव छ, अत्यावश्यक कानूनहरू बने तर आवश्यक कानूनहरू बन्न सकेनन् । भनिहाल्न अप्ठ्यारो तर यथार्थताको अर्को एउटा विषय छ - त्यो हो संघीयताप्रतिको निष्ठा वा इमान्दारी (loyalty) । तीन तहकै सरकारहरूबाट संघीयता अनुरूपको व्यवहार

आइरहेको छैन, संघीय शासन व्यवस्थाप्रतिको बुझाइमा पनि एकरूपता ल्याउन जरुरी देखिएको छ ।

संविधान र कानूनले प्रदान गरेको क्षेत्राधिकार (jurisdictions) लाई स्रोत र वित्तीय अधिकार क्षेत्रको दायराले सहयोग पुऱ्याएको छैन । प्रशासनिक व्यवस्थापन र समायोजन पनि विवादरहित भएन, संविधानको भावना नसमेट्ने गरी समायोजन ऐन बन्यो र कार्यान्वयन भयो । त्यसमा सर्वोच्च अदालतले गरेको फैसला र व्यख्याले एक प्रकारको बुझाइ विकास गरेको छ । संगठनात्मक संरचना र दरवन्दी अस्थायी र निर्देशित प्रकारको भइरह्यो । प्रदेशमा मन्त्रालयको संख्या र संरचना परिवर्तन भइरह्यो । स्वीकृत भएको दरवन्दीका पदहरू पनि रिक्त रहेको अवस्था छ । संघीय शासन प्रणाली कार्यान्वयन गर्न ज्ञान र अनुभवको कमी भएकोले गर्दै-सिकदै जाने (learning by doing) विषयलाई प्रोत्साहन गर्नुपर्ने खाँचो देखिएको छ । शासकीय व्यवस्थापनमा सदाचारिता प्रवर्द्धन (integrity promotion) तर्फ ध्यान पुऱ्याउन ढिलाइ गर्नु नहुने अवस्थामा हामी पुगेका छौं ।

राजनीतिक व्यवस्थाको सफल कार्यान्वयनमा राजनीतिक संयन्त्रहरूको महत्वपूर्ण भूमिका हुनुपर्दछ । राजनीतिक व्यवस्थापनका कमजोरीले वा राजनीतिक संयन्त्रहरूको निष्कृयताका कारणले राजनीतिक मुद्दाहरू अदालतसम्म पुग्नु वा अदालतको फैसलाले शासन प्रणालीलाई दिशा निर्देश गर्ने अवस्था आउन दिनु हुँदैन भनेर नै संघीयता कार्यान्वयनको लागि विभिन्न संरचनाहरू संविधान र कानूनद्वारा निर्माण गरिएका छन् । यस्ता संरचनाहरूमा अन्तरप्रदेश परिषद्, प्रदेश समन्वय परिषद्, राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग र जिल्ला सभा/समन्वय समिति विद्यमान रहेका छन् । यी संरचनाहरूमध्ये संवैधानिक आयोगको रूपमा रहेको राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्दै आएको छ, यद्यपि आयोगको क्षमता विस्तार गर्नुपर्ने आवश्यकता छ । त्यसबाहेकका संरचनाहरूको देखिने र महसूस हुने गरी सक्रिय भएका छैनन् । कहीं कतै बैठक बसेको भए पनि कार्यजिम्मेवारी अनुरूपको कार्यसम्पादनको जानकारी छैन । संघीय व्यवस्थालाई प्रभावकारी बनाउने हो भने यस्ता राजनीतिक संस्था वा संयन्त्रको सक्रियता अपरिहार्य छ । संघीय शासन प्रणालीका विषयमा विभिन्न कोणबाट असन्तुष्टिका स्वरहरू मुखरित भएर आउनुअघि नै वर्तमान संविधानको प्रभावकारी कार्यान्वयन, जिम्मेवार निकायहरूको सम्यक् दृष्टिकोण, जनअपेक्षाहरूको दक्षतापूर्ण सम्बोधन र शासकीय प्रणालीमा सुशासन प्रवर्द्धनमा सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित रहेको विषयलाई तीन तहकै सरकारहरूले आन्तरिकीकरण र आत्मसाथ गर्न जरुरी छ ।

## सन्दर्भ सूची

राष्ट्रिय योजना आयोग, (२०७६) । आयोजना वगीकरण मापदण्ड २०७६, (२०७६) ।

[www.npc.gov.np](http://www.npc.gov.np).

कार्यविस्तृतिकरण प्रतिवेदन २०७३, (२०७३) । काठमाडौं: प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रपरिषद् कार्यालय ।

सापकोटा, कृष्ण र बालानन्द पौडेल, (२०७४) । संघीयतामा स्थानीय तह संवैधानिक व्यवस्था र कार्यान्वयन अवस्था । महाराजगंज, काठमाडौं: स्वतन्त्र नागरिक संजाल ।

जवाली, चन्द्रकान्त, (२०७५) । नेपालमा संघीय शासन । पुतलीसडक: पृथ्वी प्रकाशन ।

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, (२०७७) । नेपालको संघीय शासन प्रणाली । नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।

नेपालको संविधान, (२०७२) । कानून किताब व्यवस्था समिति ।

पन्ध्रौं योजना (२०७६/७७ - २०८०/८१). (२०७६) । राष्ट्रिय योजना आयोग ।

लम्साल, विष्णुप्रसाद र खरेल, ताराप्रसाद, (२०७८) । नेपालमा संघीयता: तीन तहका सरकारहरूबीचको अन्तरसम्बन्ध र यसका आयामहरू । बबरमहल, काठमाडौं: नेपाल राष्ट्रिय कर्मचारी संगठन ।

श्रेष्ठ, उदय नेपाली, (२०६७) । संघीय मुलुकहरूको हाते पुस्तिका ।

संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन २०७७, (२०७७) । नेपाल ऐन सँग्रह खण्ड १ । कानून किताब व्यवस्था समिति ।

संघीयता कार्यान्वयन सहजीकरण कार्ययोजना २०७५, (२०७५) ।

[www.opmcm.gov.np](http://www.opmcm.gov.np) .

सापकोटा, कृष्ण प्रसाद, (२०७६) । तहगत सरकारबीच अधिकार र कार्यजिम्मेवारीको बाँडफाँट । एसिया फाउण्डेसन ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४, (२०७४) । नेपाल ऐन सँग्रह खण्ड १७ । कानून किताब व्यवस्था समिति ।

Cambridge Academic Content Dictionary. (2008). Cambridge University Press.

Frey, B., & Eichenberger, S. (1999). New Democratic Federalism for Europe. U.K.: Edward Elgar Publishing Limited.

Jacob, T. (2007). Federalism and Government. New Delhi: Aaviskar Publishers.

- Jan, E. (2007). *Explaining Federalism State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*. New York: Routledge.
- Nerenberg, K. (2005). *Handbook of Federal Countries, 2005 (Vol. 38)*. McGill-Queen's Press-MQUP.
- Oxford Dictionary. (1997). Oxford University Press.
- Shah, A. (2008). A global dialogue on federalism. In *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Subba, R. (2013). *Debates on Federal System*. Kitabghar Prakashan.

# संघीय प्रणालीमा आवधिक विकास योजना र कार्यक्रमको अन्तरसम्बन्ध

तुलसी शरण सिग्देल  
अनिल कुमार गुप्ता  
मनिषा महर्जन

## ७.१ पृष्ठभूमि

नेपाल संघीय शासन प्रणालीका विशेषताहरूको बारेमा अधिल्ला लेखहरूमा चर्चा गरी सकिएको छ । यो लेखमा संघीय शासन प्रणालीमा विकास निर्माण र सामाजिक रूपान्तरणका आवधिक योजना र संघीय एकाइहरूबीच अन्तरसम्बन्धको बारेमा चर्चा गरिएको छ । संविधानप्रदत्त जिम्मेवारी पूरा गर्न संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहले आवधिक योजना तथा विकास कार्यक्रमहरूको निर्माण र सोको प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट देशको आर्थिक-सामाजिक क्षेत्रको विकास गर्दै नागरिकको जीवनस्तरमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउनु पर्ने हुन्छ । नागरिकको विकासको आकांक्षा एवम् मागलाई सम्बोधन गर्न संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहले आफूसँग भएको स्रोत साधनको विवेकपूर्ण तथा न्यायपूर्ण तरिकाले उपयोग गरी सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, मानवीय, पूर्वाधार, पर्यावरणको विकास गर्न आवधिक योजना तथा विकास कार्यक्रमको तर्जुमा गर्ने गर्दछन् । संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहले नेपालको संविधान र प्रचलित कानूनको अधीनमा रही विकासका लक्ष्य हासिल हुनेगरी आवधिक योजना र विकास कार्यक्रमको तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्नु आवश्यक छ ।

संविधानले प्रत्याभूत गरेको विकास र समृद्धिको लक्ष्य, पन्ध्रौँ योजनाले राखेको समृद्ध नेपाल, सुखी नेपालीको लक्ष्य र वि. सं. २१०० को दीर्घकालीन लक्ष्य र दिगो विकास लक्ष्यलगायतका विकासका लक्ष्यहरू संघीय एकाइहरूको सामूहिक र सहकार्यात्मक प्रयासले मात्र सम्भव हुन्छ । संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई अधिकार र जिम्मेवारीको बाँडफाँट गरे तापनि छुट्टै-छुट्टै वा एकल प्रयासबाट मात्र विकासका लक्ष्यहरू प्राप्त गर्न सम्भव नदेखिएको हुनाले तीनै तहहरूको आवधिक योजना र विकास कार्यक्रमबीच प्रभावकारी र परिणाममुखी अन्तरसम्बन्ध हुनुपर्छ । संघीय सरकारले आत्मसाथ गरेका

विकास र समृद्धि दृष्टिकोणलाई प्रदेश तथा स्थानीय तहले पनि आत्मासाथ गर्नुपर्ने हुन्छ भने प्रदेश र स्थानीय तहको आवश्यकतालाई संघले सम्बोधन गर्नु पर्दछ । आवधिक योजना तथा विकास कार्यक्रमबीचको अन्तरसम्बन्ध र समन्वयलाई मजबुत बनाउँदै राष्ट्रिय विकासमा योगदान पुऱ्याउनु संघीय एकाइहरूको साभ्का जिम्मेवारी हो । राष्ट्रिय आवधिक योजनाले लिएको लक्ष्य तथा मार्गचित्रका आधारमा प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो आवधिक योजना र विकास कार्यक्रम तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्दा संघीय एकाइहरूबीच समन्वय हुन्छ । तर यसो गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहको आवश्यकता र चासोको सम्बोधन हुनु आवश्यक हुन्छ ।

### ७.२ अन्तरतह समन्वयका अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासहरू

संघीय प्रणाली अवलम्बन गरेका देशहरूमा विकास योजना निर्माणका भिन्न-भिन्न अभ्यासहरू पाइन्छ । यो खण्डमा केहि देशहरूको अभ्यासको सङ्छिप्त चर्चा गरिएको छ । संघीय प्रणाली अवलम्बन गरेका मलेसिया, भारत र जर्मनीजस्ता देशहरूले अभ्यास गरेका विकास योजना प्रक्रियाबाट विकास योजना निर्माणमा सैद्धान्तिक धारणा तथा व्यवहारिक पक्षहरूको नेपालको राजनीतिक परिवेश र धरातलीय यथार्थ अनुरूप विश्लेषण गर्दा नेपालका लागि महत्वपूर्ण सिकाई हुन सक्छ ।

संघ, राज्य र स्थानीय गरी तीन तहको सरकार रहेको मलेसियामा दीर्घकालीन, मध्यकालीन र अल्पकालीन गरी तीन किसिमका योजनाहरू अभ्यासमा छन् । राष्ट्रिय विकास एजेन्डामा रहेर संघले दीर्घकालीन योजनाले रणनीतिहरू तय गर्दछ, जसलाई विकास कार्यक्रमको कार्यान्वयनको मुख्य दस्तावेज मानिन्छ । मध्यकालीन योजनाले पञ्चवर्षीय विकास योजनालाई समेट्छ, जसले आर्थिक वृद्धिको लक्ष्यका साथै सार्वजनिक क्षेत्रको विकास कार्यक्रमका लागि बजेट विनियोजनको सीमा तोकेको हुन्छ । अल्पकालीन योजना संघीय अर्थ मन्त्रालयले तयार पारेको वार्षिक बजेटको रूपमा रहेको हुन्छ । वार्षिक नीति र रणनीतिहरूको कार्यान्वयनमा मध्यकालीन र दीर्घकालीन योजनाहरूसँग तादम्यता कायम गरिएको हुन्छ ।

विकास योजना निर्माणका सवालमा मलेसियामा राष्ट्रिय योजना परिषद् रहेको छ, जसको नेतृत्व प्रधानमन्त्रीले गर्दछन् । परिषद्मा वित्त, अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार, आन्तरिक व्यापार मन्त्रीहरू सदस्य हुन्छन् । पञ्चवर्षीय योजना निर्माणको जिम्मेवारी राष्ट्रिय विकास योजना समितिमा रहेको हुन्छ । समितिमा विभिन्न मन्त्रालयका वरिष्ठ कर्मचारीहरू र राष्ट्र बैंक (बैंक नेगारा मलेसिया) का पदाधिकारीहरूसमेत रहेका हुन्छन् । विकास योजनाको

सुरुमा राष्ट्रिय योजना परिषद्ले राष्ट्रिय विकास योजना समितिमार्फत् पञ्चवर्षीय योजनाको खाका तयार गर्ने गर्दछ। त्यसपश्चात् आर्थिक योजना एकाइद्वारा योजनाको समन्वय गर्न गठन गरिएको अन्तरनिकाय योजना समूहलाई र विभिन्न प्राविधिक कार्य समूहहरूलाई योजना खाका वितरण गरिन्छ। उक्त प्रक्रियामा निजी क्षेत्रहरूसँग पनि सहकार्य गरिन्छ। अन्तरनिकाय योजना समूहहरू र विभिन्न प्राविधिक कार्य समूहहरूलाई प्रतिनिधित्व गर्ने संघीय निकायहरू तथा मन्त्रालयहरूलाई सामान्य खाकासँग मेल हुने परियोजनाको प्रस्तावको लागि परिपत्र गरिन्छ। त्यसपश्चात् ती निकायहरूले आफ्नो विकास योजनाका प्रस्तावहरू अन्तरनिकाय योजना समूहलाई पेश गर्दछन्, जसलाई आर्थिक योजना एकाइले पञ्चवर्षीय योजनामा समावेश गर्दछ। मन्त्रपरिषद्मा छलफल र स्वीकृतिको लागि पेश गर्नुअघि उक्त योजना अन्तरनिकाय योजना समूहमा पेश गरिन्छ र पछि राष्ट्रिय योजना आयोगमा पेश गरिन्छ। अन्त्यमा, पञ्चवर्षीय योजनालाई संसदबाट स्वीकृति प्रदान गरिन्छ, जुन अभ्यास नेपालको भन्दा पृथक रहेको छ। नेपालमा पञ्चवर्षीय योजनामा संसदको कुनै भूमिका हुँदैन। प्रदेश र जिल्ला स्तरहरूमा पनि समान किसिमको योजना प्रकृया रहेको छ। प्रदेशस्तरमा, प्रदेश आर्थिक योजना एकाइ र प्रदेश विकास कार्यालयलाई प्रदेश विकास रणनीति तर्जुमा तथा विकास कार्यक्रम र परियोजनाहरूको तयारीमा समन्वय गर्ने जिम्मेवारी हुन्छ<sup>१</sup>। यसबाट नेपाललाई तीन तहका सरकारहरूबीच समन्वय र सहकार्य कसरी गर्न सकिन्छ भन्ने कुराको सिकाई हुनसक्छ।

त्यस्तैगरी, भारतमा तहगत सरकारहरूको योजना निर्माण कार्यमा समन्वय र सहजीकरण गर्ने कार्य नीति आयोग (नेशनल इन्स्टिच्युट फर ट्रान्सफर्मिङ इन्डिया) ले गर्दै आएको छ। नीति आयोग स्थापना पूर्व त्यहाँको योजना आयोगले नै दीर्घकालीन र आवधिक योजना तर्जुमा गर्ने र ती योजनाहरूका आधारमा नै वार्षिक कार्य योजना तथा प्रदेशहरूको योजना बनाउन र उक्त योजनाको अनुगमन र मूल्याङ्कन, क्षेत्रीय तथा जिल्ला स्तरीय योजनाको विकास र समन्वय गर्न दिशा निर्देश जारी गर्दथ्यो<sup>२</sup>। भारत सरकारले नीति आयोगलाई विशेषगरी संघ र प्रदेश स्तरमा नीति र विकास प्रक्रियामा दिशात्मक तथा प्राविधिक सुझाव प्रदान गर्ने र सहजीकरण गर्ने उद्देश्यले एक थिंक ट्याङ्क (Think Tank) को रूपमा स्थापना गरेको हो। यसको काम मुख्यतया आर्थिक र सामाजिक मुद्दाहरूमा सरकारलाई सल्लाह दिने हो। उदाहरणका लागि, देशको स्वदेशी र वैदेशिक आयात,

<sup>१</sup> Lee, C., & Chew-Ging, L., (2017). The Evolution of Development Planning in Malaysia. Journal of Southeast Economics.

<sup>२</sup> [https://asutoshcollege.in/new-web/Study\\_Material/MULTILEVEL\\_PLAN-NING\\_06042020.pdf](https://asutoshcollege.in/new-web/Study_Material/MULTILEVEL_PLAN-NING_06042020.pdf)

अन्य देशको राम्रो नीतिको प्रचारप्रसार, यसका साथै नीति निर्माणका निर्धारक तत्वमा छलफलजस्ता कार्यहरू नीति आयोगले गर्दछ। नीति आयोगले समानान्तर रूपमा चल्ने तीनवटा योजनाहरूको संरचना विकास गरेको छ - १५ वर्षसम्ममा पूरा हुने सरकारका सबै उद्देश्यलाई समेट्ने १५ वर्षको 'भिजन', ७ वर्ष पूरा हुने ७ वर्षे 'रणनीति', जसलाई 'राष्ट्रिय विकास एजेन्डा' भनिन्छ, र सरकारका तत्कालीन लक्ष्यहरू पूरा गर्नका लागि ३ वर्षे कार्ययोजना ।

जर्मनीको संघीय शासन प्रणाली र योजना निर्माण प्रक्रिया नेपालका लागि पनि महत्वपूर्ण सिकाई हुन सक्छ। जर्मनीमा संघ, लेन्डर (प्रदेश), क्षेत्रीय र नगरपालिका (स्थानीय) गरी चार तहको संरचना रहेको छ। जर्मनीको योजना निर्माण प्रक्रिया बहुतह प्रक्रिया हो जुन संघ, लेन्डर, क्षेत्रीय र नगरपालिका गरी माथिल्लो तहबाट तल्लो तहसम्म विस्तारित रहेको हुन्छ। योजना प्रक्रियामा यी तहहरूलाई भिन्न-भिन्न अधिकार र जिम्मेवारी दिएको छ। योजना निर्माण सबै तहका सरकारको साझा कार्य भए तापनि संघीय सरकारले योजना निर्माण र कार्यान्वयन दुवै कार्य गर्दैन। संघीय सरकारले प्रदेश, क्षेत्रीय र स्थानीय योजनाको एकरूपता सुनिश्चित गर्न नीति संरचना तथा समग्र रूपरेखा तय गर्दछ। प्रदेश, क्षेत्रीय र नगरपालिकाहरूले वास्तविक योजना निर्माण गर्दछन्। फेडरल स्पेसीयल प्लानिङ ऐन (Federal Spatial Planning Act) ले जर्मनीभित्र योजना र विकासका लागि केही सिद्धान्त, लक्ष्य र दिशानिर्देशहरू उल्लेख गरेको छ। यसकासाथै, उक्त ऐनले प्रदेश (लेन्डर) स्तरमा आफ्नो क्षेत्रहरूको लागि विस्तृत योजना कार्यक्रमहरू तयार गर्दा अपनाउनु पर्ने तरिका र आधारहरूको पनि उल्लेख गरेको छ। सबै प्रदेशहरूलाई विकास योजना निर्माणको जिम्मेवारी प्रदान गरिएको छ। प्रदेशले निर्माण गरेका योजनालाई प्रदेशको मूल्यांकन र सुपरिवेक्षण गर्ने दस्तावेज मानिन्छ, जसले प्रत्येक प्रदेशभित्रको स्थितिको बारेमा जानकारी प्रदान गर्दछ र स्थानीय स्तरका आवश्यकताहरूलाई उल्लेख गर्दछ। यो दस्तावेज कानूनको रूपमा बाध्यकारी नभैकन भविष्यको विकासको खाकाको रूपमा प्रयोग गर्ने गरेको पाइन्छ<sup>३</sup>। यसकासाथै क्षेत्रीय स्तरमा क्षेत्रगत योजनाको विकास गरिएको पाइन्छ। क्षेत्रीय योजना प्रदेश योजनाका लक्ष्य र सिद्धान्तअनुकूल बनेको हुन्छ। हरेक क्षेत्रले आफ्नो क्षेत्रको योजना बनाउनु अनिवार्य छ। क्षेत्रीय योजनाले स्थानीय योजनाहरूसँग तादम्यता कायम गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

<sup>३</sup> <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2008/environment/1908.pdf>

### **७.३ नेपालमा आवधिक विकास योजना र कार्यक्रम: संवैधानिक व्यवस्था तथा कानूनी प्रावधानहरू**

संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई आफ्ना अधिकारक्षेत्रभित्रको विषयमा विकास योजना निर्माण र कार्यान्वयन गर्न जिम्मेवारी दिएको छ। संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहका आवधिक विकास योजना र कार्यक्रमबीचको अन्तरसम्बन्धको विषयमा रहेका संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्थाहरूको संछिप्त चर्चा यो खण्डमा गरिएको छ।

#### **७.३.१ नेपालको संविधान, २०७२**

नेपालको संविधानको धारा २३२ मा तीन तहको सरकारको सम्बन्ध सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था सुनिश्चित गरिएको छ। तसर्थ: संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहले आफ्नो नीति, योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा अन्तरसरकार सम्बन्धका उक्त आधारहरूलाई ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ। संविधानको धारा ५९ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्रको आर्थिक अधिकारसम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति र योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयनको अधिकारको सुनिश्चितता गरिएको छ। संघीय एकाइहरूले संविधान र कानूनमा व्यवस्था भएबमोजिम आफ्नो क्षेत्रभित्र रहेको विषयहरूमा सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तका आधारमा आर्थिक-सामाजिक विकासका आवधिक विकास योजना तथा विकास कार्यक्रम निर्माण गर्नु उपयुक्त हुन्छ।

#### **७.३.२ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४**

नेपालको संविधानबमोजिम स्थानीय तहको अधिकारसम्बन्धी व्यवस्था कार्यान्वयन गर्न तथा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयलाई प्रवर्द्धन गर्दै जनसहभागिता, उत्तरदायित्व र पारदर्शिता सुनिश्चित गरी सुलभ र गुणस्तरीय सेवा प्रवाह गर्न बनेको स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहको आवधिक विकास योजना र कार्यक्रम तर्जुमाका लागि कानूनी आधार तयार गरेको छ। उक्त ऐनले प्रत्येक स्थानीय तहले संविधानले तोकेका कार्यक्षेत्रभित्र रही स्थानीयस्तरको विकासका लागि दीर्घकालीन सोच सहितको आवधिक विकास योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्न सक्ने अधिकार दिएको छ। संवैधानिक र कानूनी प्रावधानअनुसार स्थानीय तहहरूले संविधानको अनुसूची ८ (एकल) र ९ (साभा) को अधिकारका कार्यक्षेत्रभित्रका विषयमा आवधिक योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नु उनीहरूको जिम्मेवारीमा

पर्दछ । ऐनको परिच्छेद ३ को दफा ११ मा स्थानीय तहले योजना तथा कार्यक्रम तयार गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । साथै, ऐनको परिच्छेद ६ ले योजना तर्जुमा तथा कार्यान्वयनको व्यवस्था गरेको छ । स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रका विषयमा स्थानीयस्तरको विकासका लागि आवधिक, वार्षिक, रणनीतिगत र विषय क्षेत्रगत मध्यकालीन तथा दीर्घकालीन विकास योजना बनाई लागू गर्नुपर्ने हुन्छ र यस्तो योजना बनाउँदा संघ र प्रदेशको नीति, लक्ष्य, उद्देश्य, समयसीमा र प्रक्रियासँग अनुकूल हुने गरी सुशासन, वातावरण, बालमैत्री, जलवायु परिवर्तनअनुकूलन, विपद् व्यवस्थापन, लैंगिक तथा सामाजिक समावेशीकरणजस्ता अन्तरसम्बन्धित विषयलाई ध्यान दिनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ । स्थानीय तहले नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारसँगको संयुक्त लगानी वा सार्वजनिक निजी साभेदारीमा योजना सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गर्न सक्छ । साथै, स्थानीय तहले संघ र प्रदेशस्तरको आयोजना कार्यान्वयनमा समन्वय, सहजीकरण र सहयोग गर्नुपर्ने व्यवस्था स्पष्ट रूपमा उक्त ऐनमा उल्लेख गरिएको छ ।

### ७.३.३ संघ, प्रदेश, र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७

नेपालले अंगीकार गरेको बहुलवादमा आधारित बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन प्रणालीको सुदृढीकरणका लागि नेपालको संविधानबमोजिम राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्ध सहकारिता, सह-अस्तित्व, समन्वय र पारस्परिक सहयोगका आधारमा व्यवस्थित गर्न बनेको संघ, प्रदेश, र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को परिच्छेद ३ मा कानून, नीति तथा योजना तर्जुमाको बारेमा व्यवस्था गरिएको छ । उक्त ऐनको आयोजना तर्जुमा र कार्यान्वयन शीर्षकअन्तर्गत राष्ट्रियस्तर वा राष्ट्रिय महत्वका आयोजना, एकभन्दा बढी प्रदेशमा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने आयोजना र जटिल प्राविधिक क्षमता वा ठूलो लगानी आवश्यक पर्ने आयोजनाको तर्जुमा संघले गर्ने प्रावधान राखिएको छ । त्यसैगरी, ऐनले प्रदेशभित्र पर्ने र प्रदेशबाट कार्यान्वयन हुने प्रदेशस्तरीय आयोजनाको तर्जुमा प्रदेशले गर्ने व्यवस्था गरेको छ भने स्थानीय तहभित्र पर्ने र स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुने आयोजनाको तर्जुमामा स्थानीय तहले गर्ने व्यवस्था गरेको छ । प्रदेश र स्थानीय तहले आयोजना तर्जुमा, बजेट व्यवस्था तथा कार्यान्वयन गर्दा संघीय कानूनले निर्धारण गरेको मापदण्डको आधारमा गर्नुपर्ने कानूनी प्रावधान रहेको छ । संघले आयोजना तर्जुमा गर्दा प्रदेश वा स्थानीय तहमार्फत् कार्यान्वयन हुने गरी गर्न सक्ने र त्यस्तो आयोजना सम्बन्धित प्रदेश वा स्थानीय तहले कार्यान्वयन गर्नु उनीहरूको दायित्व हुन्छ । संघीय मन्त्रीको संयोजकत्व

गठनहुने विषयगत समितिले संघ, प्रदेश वा स्थानीय तहबाट तर्जुमा हुने आयोजनासँग सम्बन्धित निकायबीच समन्वयको व्यवस्था मिलाउनु पर्ने प्रावधान उक्त ऐनमा रहेको छ । यस ऐनले प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार सूची तथा कार्य जिम्मेवारीमा पर्ने विषयमा कानून, नीति तथा योजना तर्जुमा गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहबाट अनुरोध आएमा नेपाल सरकारले आवश्यक सहयोग गर्ने र स्थानीय तहको अधिकार सूची तथा कार्य जिम्मेवारीमा पर्ने विषयमा कानून, नीति तथा योजना तर्जुमा गर्दा स्थानीय तहको अनुरोध आएमा प्रदेश सरकारले आवश्यक सहयोग गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । संघले बनाएका कानून, नीति तथा योजना कार्यान्वयन गर्दा प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले आवश्यक सहयोग गर्नुपर्ने तथा प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार सूची तथा कार्य जिम्मेवारीमा पर्ने विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहले बनाएको कानून, नीति तथा योजना कार्यान्वयन गर्दा नेपाल सरकारले आवश्यक सहयोग गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यी व्यवस्थाले संघीय एकाइहरूले निर्माण गर्ने कानून, नीति तथा योजना र कार्यक्रमबीच अन्तरसम्बन्धलाई परिभाषित गरेको छ ।

### ७.३.४ पन्ध्रौँ पञ्चवर्षीय योजना (२०७६/७७-२०८०/८१)

‘समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली’ को दीर्घकालीन सोचबमोजिम समृद्ध अर्थतन्त्र, सामाजिक न्याय तथा परिष्कृत जीवन सहितको समाजवादउन्मुख लोककल्याणकारी राज्यको रूपमा रूपान्तरण गर्दै उच्च आयस्तर भएको मुलुकमा स्तरोन्नति हुने आधार निर्माण गर्ने योजनाको रूपमा रहेको पन्ध्रौँ पञ्चवर्षीय योजना (२०७६/७७-२०८०/८१) ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले तर्जुमा गर्ने आवधिक योजनाबीचको अन्तरसम्बन्ध निम्नानुसार हुनुपर्ने उल्लेख गरेको छ ।

- नेपालको संविधानले गरेको राज्य संरचनासम्बन्धी व्यवस्थाबमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो अधिकार प्रयोग गर्दा एकअर्काको साभना चासो, सरोकार र राष्ट्रिय लक्ष्य एवम् हितको विषयलाई समेत ध्यान दिइ आफ्ना सामाजिक, आर्थिक एवम् संस्कृतिक विकासका प्रयास अघि बढाउने;
- तीन तहको सरकारले संविधानप्रदत्त अधिकारको महत्तम प्रयोग गरी विकास र सुशासनमा प्रतिस्पर्धा तथा अवश्यकता अनुसार सहयोग र सहकार्य गरी अन्तरसरकार समन्वयलाई मजबुत बनाउँदै राष्ट्रिय विकासमा योगदान पुऱ्याउने;
- संघीय संरचनाअनुकूल हुने गरी तीन तहको योजना प्रणालीको सुदृढीकरण तथा विकास गर्ने;

- तीन तहका योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमाको चरणमा देखा पर्ने समस्याको सम्बोधन गर्ने तथा तहगत समन्वय प्रभावकारी बनाउने प्रणालीको विकास गर्ने;
- प्रादेशिक तथा स्थानीय तहको योजना तर्जुमा गर्दा राष्ट्रिय सोच र लक्ष्यलाई मध्यनजर गरी राष्ट्रिय योजनाले लिएका मुलभूत सिद्धान्त, सोच र लक्ष्यलाई अनुशरण गर्ने;
- राष्ट्रिय योजनाले प्रादेशिक र स्थानीय तहको योजनालाई समेत मार्गनिर्देशन र सहजीकरण गर्ने पद्धतिको विकास गर्ने;
- राष्ट्रिय सोच र लक्ष्य हासिल हुनेगरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समन्वयात्मक, नतिजामुखी र सबल योजना तर्जुमा पद्धतिको विकास गर्ने; र
- योजना र मध्यकालीन खर्च संरचनालाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा संस्थागत गरी योजनाका विभिन्न तह र अवयवबीच कार्यमूलक सम्बन्ध कायम गर्ने ।

यी मार्गनिर्देशनका आधारमा पन्ध्रौँ पञ्चवर्षीय योजना (२०७६/७७-२०८०/८१) ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले तर्जुमा गर्ने आवधिक योजना र विकास कार्यक्रमबीचको अन्तरसम्बन्ध स्थापित गर्ने खोजेको देखिन्छ ।

#### **७.४ नेपालमा आवधिक विकास योजना र कार्यक्रमको अभ्यास**

नेपालमा २०१० को दशकको मध्यदेखि योजनाबद्ध विकासको थालनी भयो । वि.स.२०७६ सम्म आउँदा नेपालले १४ वटा राष्ट्रिय आवधिक योजनाहरू पूरा गरिसकेको छ, र हाल १५औँ विकास योजना कार्यान्वयनमा छ । राष्ट्रिय योजना आयोगले आवधिक योजनामार्फत् देशको विकासलाई दिशा प्रदान गर्ने गर्दछ । यो खण्डमा संघीय नेपालको योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई संक्षेपीकरण गरिएको छ ।

#### **७.४.१ संघीय तहको आवधिक विकास योजना तर्जुमा प्रक्रिया**

नेपालको विकास योजना निर्माणको प्रक्रिया देशको दीर्घकालीन सोच तथा लक्ष्यबाट सुरु हुन्छ, जसलाई आवधिक तथा वार्षिक योजनामार्फत् हासिल गरिन्छ । प्रदेश/स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७५ (तमूना) अनुसार संघीय सरकारले नेपालको संविधान र कानूनमा व्यवस्था भएबमोजिम आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र पर्ने विषयमा समग्र मुलुकको आर्थिक-सामाजिक उत्थानको लागि आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्न सक्छ । विशेषगरी, राष्ट्रिय स्तरका आर्थिक-सामाजिक नीति, ठूलो प्रभाव पार्ने आयोजना, अन्तरप्रदेश जोड्ने आयोजना आदि विषयमा राष्ट्रिय स्तरको आवधिक योजनामा समावेश

गर्न सकिन्छ। हालै कार्यान्वयनमा रहेका पन्ध्रौँ योजनालाई यसको उदहारणको रूपमा लिन सकिन्छ। राष्ट्रिय योजना आयोगले पञ्चवर्षीय विकास योजनाहरू तयार गर्दछ, जसले सबै तहका सरकारलाई विकास रणनीति बनाउन विस्तृत मार्गनिर्देशन गर्छ। उक्त पञ्चवर्षीय विकास योजनाका आधारमा मध्यकालीन खर्च संरचना तयार पारिन्छ। उपलब्ध सीमित स्रोत र साधनलाई राज्य सञ्चालन र विकासका विभिन्न क्षेत्रमा बाँडफाँट गर्न तीनवर्षीय चक्रीय खर्च संरचनालाई मध्यकालीन खर्च संरचना भनिन्छ। तसर्थ: यो निर्दिष्ट लक्ष्य प्राप्तिका लागि आवधिक योजना र वार्षिक बजेटलाई जोड्ने सेतुको कार्य गर्ने संयन्त्र हो। यसले सरकारसँग उपलब्ध सीमित स्रोत र साधनको आँकलन गर्ने र त्यसलाई योजनाको प्राथमिकताको क्षेत्रमा मध्यम अवधिको लागि बाँडफाँट गर्ने गर्छ, जुन वार्षिक योजना र कार्यक्रममा प्रतिबिम्बित हुन्छ। प्रादेशिक र स्थानीय सरकारले संघीय आवधिक योजना, मध्यकालीन खर्च संरचना र वार्षिक विकास योजनासँग मेल खाने गरी आफ्ना आवधिक योजना, मध्यकालीन खर्च संरचना र वार्षिक योजना बनाउनु पर्छ। सिद्धान्ततः विभिन्न तहका सरकारबीचको समन्वय ती सरकारका विभिन्न निकायबीच विकास योजना निर्माणका क्रममा हुने समन्वय बैठकका परामर्शद्वारा सुनिश्चित गरिन्छ।

### ७.४.२ प्रदेश तहको आवधिक विकास योजना तर्जुमा प्रक्रिया

नेपालको संविधानले दिएको अधिकार प्रयोग गरी प्रदेश सरकारले प्रदेशको आर्थिक, सामाजिक, पूर्वाधार तथा पर्यावरणीय क्षेत्रको विकास गरी नागरिकको जीवनस्तर उकास्न प्रदेशस्तरीय आवधिक विकास योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था छ। प्रदेश तहको आवधिक विकास योजना तर्जुमालाई सहजीकरण र व्यवस्थित गर्न राष्ट्रिय योजना आयोगले 'प्रदेशस्तरीय योजना तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७५ (नमूना)' तयार गरेको छ। यस दिग्दर्शनअनुसार प्रदेश सरकारले नेपालको संविधान र कानूनको अधीनमा रही आफ्नो अधिकार क्षेत्रको विषयमा प्रदेशको आर्थिक-सामाजिक विकासको लागि प्रदेशस्तरीय आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्न सक्छ। साथै, त्यस्तो योजना तर्जुमा गर्दा राष्ट्रिय आवधिक योजनासँग तादात्म्यता कायम गर्नुपर्ने हुन्छ। प्रदेशहरू आफ्नो क्षेत्रभित्र आर्थिक-सामाजिक नीति, प्रदेश स्तरका आयोजना, प्रदेश भित्रका दुई/सोभन्दा बढी स्थानीय तहलाई समेट्ने विकास आयोजनाजस्ता विषय समेटेर प्रादेशिक आवधिक योजना तर्जुमा गर्न सक्दछन्। यसै आधारमा प्रदेशहरूले आफ्नो क्षेत्रभित्रको प्रमुख समस्या, सम्भावना तथा प्राथमिकताको आधारमा प्रादेशिक आवधिक योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याएका छन्।

प्रदेशस्तरीय योजना तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७५ (नमूना) ले आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्दा निम्न प्रक्रिया अपनाउनु उपयुक्त हुने उल्लेख गरेको छ :

- आवधिक योजना तयारीको लागि तयारी बैठक प्रदेश योजना आयोगको उपाध्यक्ष, सदस्य वा आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयको मन्त्री र विषयगत मन्त्रालयको सचिवको संलग्नतामा साउन १५ गतेभित्र सम्पन्न गर्ने । बैठकमा आवधिक विकास योजना तर्जुमालाई व्यवस्थित रूपमा अगाडि बढाउनका लागि साभ्ना धारणा वनाउने ।
- विषयगत मन्त्रालय र प्रदेश योजना आयोग/आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयको संलग्नतामा भाद्र मसान्तसम्म प्रदेशको आवधिक स्थिति विश्लेषणको लागि प्रदेशको वर्तमान आर्थिक, सामाजिक, भौतिक, वातावरणीय र शासकीय आवस्थासम्बन्धी तथ्यांक तथा सूचना संकलन तथा प्रतिवेदन लेखन गर्ने । प्रदेशको आवधिक स्थिति विश्लेषण गर्दा सबल पक्ष, कमजोर पक्ष, अवसर र चुनौती विश्लेषण (SWOT Analysis) विधिको प्रयोग गर्न सकिन्छ । उक्त विश्लेषणका आधारमा आवधिक विकास योजनाको प्राथमिकता निर्धारण गरी सोहीबमोजिम सोच, लक्ष्य, उद्देश्य, रणनीति तथा कार्यनीतिहरू तय गर्ने ।
- असोज १५ गतेभित्र आवधिक योजनाको समग्र प्रक्रियालाई निर्देशन र समन्वय गर्न प्रदेश योजना आयोग वा आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय र सम्बन्धित विषयगत मन्त्रालयको संलग्नतामा आवधिक योजना तर्जुमा निर्देशक समितिको गठन गरी कार्य प्रारम्भ गर्ने । यसकासाथै, प्रदेश योजना आयोगको सदस्यको संयोजकत्वमा आर्थिक, सामाजिक, पूर्वाधार र शासकीय तथा अन्तरसम्बन्धित क्षेत्रको विषयगत क्षेत्र समितिको गठन गर्ने । साथै, विषयगत समितिले तोकेको सदस्यको संयोजकत्वमा आवधिक योजना तर्जुमा विषयगत उपसमिति पनि गठन गर्ने । उपसमितिहरूले योजना तर्जुमा सम्बन्धी काम, कार्यशाला संचालन, व्यवस्थापन र सहजीकरण, विषय क्षेत्रगत तथ्यांक संकलन, विश्लेषण र योजना तर्जुमा कार्यशालामा भएका सहमति र निर्णयका आधारमा खाका तयार गरी आवधिक विकास योजना दस्तावेजको ढाँचामा लिपिवद्ध गर्ने ।
- प्रदेश योजना आयोग वा आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयको संलग्नतामा कार्तिक १५ गतेभित्र योजनाको आधारपत्रलाई मार्गनिर्देशन गर्नको लागि आवधिक योजनाको अवधारणापत्र तयार गर्ने । अवधारणा पत्रमा सोच, उद्देश्य र रणनीतिको

साथै योजना तर्जुमाको विधि, प्रक्रिया, अपेक्षित नतिजा, जोखिम पक्ष, लागतको आनुमान, समय तालिका एवम् जिम्मेवारी निर्धारणजस्ता विषयवस्तुहरू समेट्नु पर्ने ।

- विषयगत समिति, सम्बन्धित मन्त्रालय र प्रदेश योजना आयोगको संलग्नतामा आवधिक विकास योजनाका विविध पक्षहरूमा विस्तृत रूपमा छलफल गर्न योजना तर्जुमा कार्यशाला संचालन कार्तिक मसान्तसम्म गर्ने ।
- मांसिर मसान्तभित्र विषयगत समिति र सम्बन्धित मन्त्रालयले अवधारणापत्रमा आधारित रही आवधिक योजनाको आधारपत्रको प्रारम्भिक मस्यौदा तयार गरी प्रदेश योजना आयोग वा आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयमा पठाउनु पर्ने । प्राप्त आधार पत्रमा आकलन गरिएआनुसार पुस मसान्तभित्र प्रदेश योजना आयोग वा आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयले सम्भाव्य स्रोतको पहिचान र समष्टिगत आर्थिक प्रक्षेपण गर्नुपर्ने हुन्छ र विषयगत क्षेत्रगत लक्ष्य, उद्देश्य र कार्यक्रमअनुरूप स्रोतको बाँडफाँट गर्नुपर्ने हुन्छ ।
- प्रदेश योजना आयोग वा आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय र विषयगत समितिले आधारपत्रको एकीकृत मस्यौदा माघ मसान्तभित्र तयार गरी सरोकारवालासँग छलफल/अन्तरक्रिया फागुन मसान्तभित्र गर्ने । यसपश्चात् प्रदेश योजना आयोग वा आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयले चैत्र १५ गतेभित्र प्रदेश विकास/समन्वय परिषद्बाट निर्देशनसहित आधारपत्र अनुमोदन गराउने । प्राप्त निर्देशनको आधारमा आधारपत्रलाई अन्तिम रूप दिई चैत्र मसान्तभित्र मन्त्रीपरिषद्बाट स्वीकृत गराउने ।
- मन्त्रीपरिषद्बाट स्वीकृत आधारपत्रको आधारमा प्रदेश योजना आयोग वा आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय र सबै विषयगत मन्त्रालय/निकायले जेष्ठ १५ गतेभित्र योजनाको विस्तृत दस्तावेज तयार गरी आसार मसान्तभित्र प्रदेश मन्त्रीपरिषद्बाट स्वीकृत गराई कार्यान्वयनमा लाने । योजनाको कार्यान्वयनपश्चात् योजनाको विभिन्न क्षेत्रमा गरिएको खर्चबाट प्राप्त हुने उपलब्धिलाई नतिजा खाकामा प्रस्तुत गर्ने ।
- योजना कार्यान्वयनपछि योजनाले लिएको लक्ष्य तथा उद्देश्यको प्राप्तिको स्थिति थाहा पाउन प्रचलित सोच/नतिजा तालिकाको आधारमा निरन्तर रूपमा नतिजामूलक अनुगमन गराउने व्यवस्था गर्ने । साथै, योजनाको सफल कार्यान्वयनबाट प्राप्त असर तथा प्रभावको अवस्था थाहा पाउन प्रभावकारिता, समता, लागत प्रभावकारिता, स्वीकार्यता, समय, जोखिम तथा दिगोपनको सूचकांकको आधारमा तेश्रो पक्षबाट योजनाको मूल्यांकन गराउने ।

- आवधिक योजना तर्जुमाको हरेक चरणहरूमा प्रचलित ऐन तथा कानूनलाई विशेष ध्यान दिनुका साथै संविधानले निर्देशन गरेको सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तलाई अवलम्बन गर्ने ।

प्रदेशस्तरीय योजना तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७५ (नमूना) ले निर्दिष्ट गरेका यी प्रक्रियाहरूको अवलम्बनबाट प्रदेश सरकारले आवधिक विकास योजनाको तर्जुमा र नातिजामूलक कार्यान्वयनबाट समग्र प्रदेशको विकास गरी 'समृद्ध नेपाल र सुखी नेपाली' को सोचलाई साकार पर्न सक्रिय भूमिका खेल्न सक्छ ।

### ७.४.३ स्थानीय तहको आवधिक विकास योजना तर्जुमा प्रक्रिया

नेपालको संविधान र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहलाई आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र रही विकास योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवारी प्रदान गरेको छ । स्थानीय तहको विकास योजनालाई सहजीकरण, व्यवस्थित र एकरूपता कायम गर्न राष्ट्रिय योजना आयोगले 'स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७५ (नमूना)' जारी गरेको छ । उक्त दिग्दर्शनले स्थानीय तहले विधान र कानूनको अधीनमा रही आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र पर्ने विषयमा आर्थिक-सामाजिक विकासको लागि आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्दा अवलम्बन गर्नुपर्ने प्रक्रिया उल्लेख गरेको छ । स्थानीय तहले आवधिक योजना तर्जुमा गर्दा राष्ट्रिय योजना र प्रादेशिक आवधिक योजनासँग तादाम्यता कायम हुने गरी आर्थिक-सामाजिक समस्या, सम्भावना तथा प्राथमिकताको आधारमा तर्जुमा गर्नुपर्ने हुन्छ । हाल केही स्थानीय तहहरूले राष्ट्रिय र प्रादेशिक आवधिक योजनासँग सामन्जस्यता हुने गरी स्थानीय आवधिक योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याएका छन् भने कतिपय तर्जुमाको क्रममा रहेका छन् ।

उक्त दिग्दर्शनका अनुसार स्थानीय तहहरूले आफ्नो आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्दा निम्न प्रक्रियाहरू अवलम्बन गर्न सुझाएको छ :

- पालिका प्रमुख, कार्यपालिकाको सदस्य, प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत तथा अन्य जिम्मेवार पदाधिकारीहरूको संलग्नतामा आसोज १५ गतेभित्र स्थानीय तहहरूले आवधिक योजना तर्जुमा तयारी बैठक गर्ने । बैठकबाट स्थानीय तहले आवधिक विकास योजनाका विविध पक्षहरूको बारेमा साभा धारणा बनाउने ।
- कार्यपालिकाले तोकेको कार्यपालिका सदस्यको संयोजकत्वमा गठित विषय समितिका सदस्य (गाउँ/नगर सभाका कम्तिमा १/१ जना महिला तथा दलित

सदस्य सहितको ३ जना; बजेट तथा कार्यक्रम समितिले तोकेको सम्बन्धित विषय हेर्ने महाशाखा/शाखाको प्रमुख र सम्बन्धित विषयगत क्षेत्रअन्तर्गतका अन्य शाखा प्रमुखसमेत आमन्त्रित पदाधिकारी) र स्थानीय विकास साभेदारहरूको संलग्नतामा भदौ मसान्तसम्म स्थानीय तहको आवधिक वस्तुस्थिति विवरण तयारीका लागि आर्थिक, सामाजिक, भौतिक, पूर्वाधार, वातावरणीय र शासकीय अवस्थाको वास्तविक तथ्यांक र सूचना संकलन गर्ने । ती तथ्यांक र सूचनाहरूलाई आवधिक योजना तर्जुमाको लागि आधारको रूपमा प्रयोग गर्ने ।

- स्थानीय तहको वस्तुस्थिति विवरण विश्लेषण प्रतिवेदन असोज १५ भित्र स्थानीय तहहरूले शाखा प्रमुख तथा विज्ञको संलग्नता तयार गर्ने । वस्तुस्थितिको विश्लेषणमा तीन तहका सरकारका आवधिक योजनाहरूबीचको तादम्यता, क्षमता, राजनैतिक दलहरूको घोषणापत्र तथा पुनःसंरचना अधि र पछिको अवस्थालाई विश्लेषण गर्ने । विश्लेषणगर्दा पालिकाका सबल पक्ष, कमजोर पक्ष, अवसर र चुनौती विश्लेषण (SWOT Analysis) विधिको प्रयोग गर्ने ।
- आर्थिक, सामाजिक, पूर्वाधार, वातावरण तथा विपद् व्यवस्थापन, संस्थागत विकास, सेवा प्रवाह तथा सुशासन समिति रहने गरी विषय क्षेत्रगत समिति गठन गर्ने । विषयगत समितिहरूले आवधिक विकास योजनाको विभिन्न चरणमा निष्पक्ष रूपमा सक्रियताका साथ छलफल र तयारी गर्ने । पालिकाको प्रमुख/अध्यक्षको संयोजकत्वमा आवधिक योजना तर्जुमा निर्देशक समिति गठन गर्ने । समितिले आवधिक योजना तर्जुमाको समग्र प्रक्रियालाई निर्देशन र समन्वय गर्ने । निर्देशक समितिले तोकेको समितिको सदस्यको संयोजकत्वमा संयोजन तथा सहजीकरण उपसमिति गठन गर्ने । उपसमितिले योजना तर्जुमासम्बन्धी कार्यशाला संचालन, व्यवस्थापन र सहजीकरण तथा विषय क्षेत्रगत तथ्यांक संकलन र विश्लेषणजस्ता कामहरूमा संयोजन र सहजीकरण गर्ने ।
- योजना तर्जुमा कार्यशाला संचालन स्थानीय तहहरूले कार्तिक १५ गतेभित्र गर्ने । कार्यशालामा आवधिक विकास योजनाका विविध पक्षहरूको बारेमा विस्तृत रूपमा छलफल गर्ने ।
- विषयगत क्षेत्रको आवधिक योजना तर्जुमा विषयगत समितिहरूको संलग्नतामा कार्तिक मसान्तसम्म गर्ने । यो कार्य गर्नु आगाडि स्थानीय तहहरूले योजनाको वित्तीय विश्लेषण स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिबाट गराउने । समितिको विश्लेषणबाट स्थानीय तहको समग्र स्रोत साधन र आकलन र त्यसको

क्षेत्रगत बाँडफाँट हुने गर्दछ। विषयगत समितिहरूले क्षेत्रगत (उप-क्षेत्रगत) योजना तर्जुमा गर्दा सो क्षेत्रको लक्ष्य, उद्देश्य, रणनीति, प्रमुख कार्यक्रम र नतिजाको निर्धारण सहभागितात्मक विधिबाट गर्नुपर्ने हुन्छ।

- विषयगत समितिहरूले तर्जुमा गरेको क्षेत्रगत योजनाको समष्टिगत एकीकृत योजनाको दस्तावेज लेखन शाखा प्रमुखले विज्ञको संलग्नतामा मडिसर मसान्तभित्र सम्पन्न गर्ने र सोको स्वीकृति कार्यपालिकाबाट पौष १५ भित्र गराउने। स्वीकृत आवधिक योजनाको दस्तावेज संघ सरकार, प्रदेश सरकार, प्रदेशभित्रका स्थानीय तह र नागरिकहरूको जानकारीका लागि सार्वजनिक गर्ने।
- योजना कार्यान्वयनको विधि, कार्य, समय तालिका र जिम्मेवारी स्पष्ट रूपमा किटान गरी वार्षिक बजेट, नीति तथा विकास कार्यक्रमको माध्यमबाट प्रभावकारी र नातिजमूलक रूपमा कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था मिलाउने। योजना कार्यान्वयनपछि विभिन्न विषय क्षेत्रमा गरिएको खर्चबाट प्राप्त हुने उपलब्धिलाई नतिजा खाकामा प्रस्तुत गर्ने। योजना कार्यान्वयनको वास्तविक स्थिति थाहा पाउन सोच तालिका (logical framework) मा आधारित रही नतिजामूलक अनुगमन गर्ने। योजना कार्यान्वयनबाट तोकिएको लक्ष्य तथा उद्देश्य हासिल र नागरिक तथा समाजमा परेको प्रभाव तेश्रो पक्षबाट मूल्यांकन गराउने।
- आवधिक योजना तर्जुमाको तयारी बैठकदेखि अनुगमन तथा मूल्यांकनसम्मका हरेक चरणहरूमा संविधानले निर्देशन गरेको सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित रही गर्ने।

स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७५ (नमूना) ले सुझाएका यी प्रक्रियाहरूको माध्यमबाट स्थानीय तहले आफ्नो आवधिक विकास योजनाको तर्जुमा र सोको नातिजामूलक कार्यान्वयनबाट समुदाय स्तरमा सामाजिक-आर्थिक विकास गरी संविधानले लिएको दीर्घकालीन लक्ष्य पूरा गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्दछन्।

### **७.४.४ संघ, प्रदेश र स्थानीय योजना निर्माणको समन्वय ढाँचा**

संघीय एकाइहरूबीच आवधिक योजना र विकास कार्यक्रमबीचको अन्तरसम्बन्धले सन्तुलित विकासलाई सहयोग गर्दछ। संघीय एकाइहरूले तर्जुमा गर्ने आवधिक योजना र विकास कार्यक्रमले विकासको राष्ट्रिय दृष्टिकोणलाई प्रतिबिम्बित गर्नु आवश्यक हुन्छ। प्रदेशको आवधिक योजना र विकास कार्यक्रम संघले बनाएको दीर्घकालीन सोचलाई

समेट्ने गरी र स्थानीय तहको आवधिक योजना र विकास कार्यक्रमले संघ र प्रदेशले बनाएको दीर्घकालीन सोचसँग सामन्जस्य हुनु उपयुक्त हुन्छ ।

संघीय एकाइहरूको आवधिक योजना र विकास कार्यक्रमको सम्बन्धमा 'विकास कार्यक्रम तथा आयोजना वर्गीकरण तथा बाँडफाँट सम्बन्धी मापदण्ड, २०७६' ले संघ र प्रदेश, संघ, प्रदेश र स्थानीय तह तथा प्रदेश र स्थानीय तहको साभा अधिकार सूचीमा रहेका विषयसँग सम्बन्धित बृहत लगानी र अन्तरप्रदेश प्रभावित आयोजना संघले कार्यान्वयन गर्ने, अन्तरस्थानीय तह प्रभावित आयोजना प्रदेशले कार्यान्वयन गर्ने र अन्यलाई स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्ने उल्लेख गरेको छ । त्यसैले, विकास योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा संघीय प्रणालीअनुरूप समन्वय र सहकार्यमा गर्दा दिगो र लागतप्रभावी नतिजा हासिल गर्न सकिन्छ भने संघीय एकाइहरूबीच विश्वास निर्माण हुन्छ । तर, समन्वय र सहकार्यले संघीय एकाइहरूको स्वायत्ततामा प्रतिकूल असर भने पार्नु हुँदैन ।

## ७.५ विकास कार्यक्रमबीच अन्तरतह सम्बन्ध र स्रोत व्यवस्थापन

### ७.५.१ वार्षिक विकास कार्यक्रममा अन्तरतह सम्बन्ध

आवधिक योजनाले लिएको विकासका लक्ष्यहरू प्राप्त गर्ने भरपर्दो माध्यमको रूपमा वार्षिक विकास कार्यक्रम रहेको हुन्छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले तर्जुमा गरेको आवधिक योजनाको कार्यान्वयन वार्षिक विकास कार्यक्रममार्फत् हुने गर्दछ । एक आर्थिक वर्षमा प्राप्त गर्न सक्ने विकासका लक्ष्यहरूलाई वार्षिक विकास कार्यक्रममा समावेश गर्ने गरिन्छ । वार्षिक योजना तथा कार्यक्रमले आवधिक योजना, मध्यमकालीन खर्च संरचना र बजेटबीच अन्तरसम्बन्ध कायम गर्दछ । राज्यले लिएका दीर्घकालीन सोचअनुरूप आवधिक योजना, आवधिक योजनाअनुरूप मध्यमकालीन खर्च संरचना र मध्यमकालीन खर्च संरचनाअनुरूप वार्षिक विकास कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने गरिन्छ । यसरी वार्षिक विकास कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा नेपालको संविधानमा उल्लेखित राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व, मौलिक हक, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका अधिकार सूची, वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम, अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धताहरू र दिगो विकास लक्ष्य २०३० लाई आधार मान्नुपर्ने हुन्छ । साथै, पन्द्रौँ योजनाको लक्ष्य, उद्देश्य तथा प्राथमिकतालाई समेत ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ ।

त्यसैगरी, विकास कार्यक्रम तथा आयोजना वर्गीकरण तथा बाँडफाँटसम्बन्धी मापदण्ड, २०७६ ले तय गरेका आधारहरूलाई पनि ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । राष्ट्रिय गौरवका योजना

समयमै सम्पन्न गर्ने तथा विकास आयोजनाहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने गरी वार्षिक विकास कार्यक्रम निर्माणमा जोड दिनुपर्ने हुन्छ । आवधिक विकास योजनाजस्तै संघ र प्रदेश र स्थानीय तहको वार्षिक विकास कार्यक्रममा पनि अन्तरसम्बन्ध कायम हुनु सहकारी संघीयताको मर्म पनि हो । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट तर्जुमा हुने विकास कार्यक्रम एकआर्कासँग परिपूरक हुँदा समग्रतामा विकासको लक्ष्य प्राप्त गर्न सहज हुन्छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्य जिम्मेवारीमा पर्ने विकास कार्यक्रम तथा आयोजना वर्गीकरण तथा बाँडफाँटसम्बन्धी मापदण्ड, २०७६ ले विकास कार्यक्रम तथा आयोजना बाँडफाँट तथा व्यवस्थापनका सम्बन्धमा निम्न व्यवस्थाहरू गरेको छ :

- विकास कार्यक्रमको छनौट तथा प्राथमिकीकरण गर्दा पन्ध्रौँ योजनाले लिएको दीर्घकालीन सोच, लक्ष्य तथा उद्देश्यहरू हासिल हुनेगरी गर्ने;
- संघबाट संचालन गर्नेगरी निर्णय भएका विकास कार्यक्रम तथा आयोजनाहरू संघबाट संचालन गर्ने;
- समान प्रकृतिका विकास कार्यक्रमहरूलाई गाभी संविधानबमोजिम जुन तहले संचालन गर्नुपर्ने हो सोही तहमा हस्तान्तरण गर्ने;
- विकास कार्यक्रम तथा आयोजनाको कार्यान्वयनको लागि बृहत लगानी आवश्यक पर्ने र वैदेशिक सहयता परिचालन गर्नुपर्ने राष्ट्रिय स्तरका कार्यक्रम तथा आयोजनाहरू संघले संचालन गर्ने;
- एकभन्दा बढी प्रदेशमा संचालन हुने कार्यक्रम तथा आयोजना संघले र एकभन्दा बढी स्थानीय तहमा संचालन हुने कार्यक्रम तथा योजना सम्बन्धित प्रदेशले कार्यान्वयन गर्ने र सोको अनुगमन, नियमन, सहजीकरण गर्न आयोजना समन्वय तथा सहजीकरण एकाइ संघमा रहने;
- संघबाट संचालन गर्नेगरी उल्लेख गरिएका विकास कार्यक्रम तथा आयोजना प्रकृति हेरी तीन तहमा विभाजन गर्ने;
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा विकास कार्यक्रम तथा आयोजनाहरू स्रोतसहित हस्तान्तरण गर्ने;
- लामो समयदेखि न्यून प्रगति भएका र कमजोर कार्यान्वयन अवस्थामा रहेका विकास कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूलाई पुनः प्राथमिकीकरण गर्ने, गाभ्ने वा बन्द गर्ने ।

माथि उल्लिखित प्रावधानहरूले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट तर्जुमा र कार्यान्वयन हुने विकास कार्यक्रम एकआर्कासँग नबाझिने तर परिपूरक हुनुपर्ने आसय राखेको देखिन्छ । यसकासाथै नेपालको संविधान २०७२, स्थानीय सरकार संचालन ऐन २०७४, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग ऐन २०७४, प्रदेश/स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन (नमूना) २०७५, स्थानीय तहको वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन २०७४ (परिमार्जित), पन्ध्रौँ योजना (२०७६/७७-२०८०/८१); समपूरक/विशेष अनुदानसम्बन्धी कार्यविधि २०७५, संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन २०७७ जस्ता कानूनी र नीतिगत प्रावधानहरूले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट तर्जुमा हुने विकास कार्यक्रमबीचको अन्तरसम्बन्धका आधारहरू तय गरेको छ । यसरी, संघीय एकाइहरूका कार्यक्रमहरूबीच सामन्जस्यता कायम गर्न विभिन्न कानूनी तथा नीतिगत व्यवस्थाहरू गरिएको भए तापनि त्यसको पूर्ण परिपालना नहुँदा कार्यक्रममा दोहोरोपन, बेमेल वा असन्तुलन देखिने गरेको छ ।

### ७.५.२ अन्तरतह वित्तीय स्रोत व्यवस्थापन

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको आवधिक योजना र विकास कार्यक्रमको समष्टिगत लक्ष्य हासिल गर्न वित्तीय स्रोत व्यवस्थापनको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ । संविधानले दिएको अधिकार प्रयोग गरी सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, मानवीय, पूर्वाधार र पर्यावरणीय विकास गर्नकालागि तर्जुमा गरिएको आवधिक योजना तथा विकास कार्यक्रमको सफल कार्यान्वयन तीन तहको सरकारको वित्तीय स्रोतको अन्तरसम्बन्ध र बाँडफाँटमा निर्भर हुन्छ । तहगत सरकारको आवधिक योजना र विकास कार्यक्रमबीच सामन्जस्यता कायम गरी प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न स्वस्थ, पारदर्शी, समतामूलक, न्यायपूर्ण तथा सन्तुलित तरिकाले वित्तीय स्रोतको व्यवस्थापन हुनु जरुरी हुन्छ । वित्तीय स्रोतको व्यवस्थापन नगरिकन तर्जुमा गरिएको योजना र विकास कार्यक्रमलाई सफलरूपमा कार्यान्वयन गर्न सकिदैन । प्रदेश तथा स्थानीय तहको आवधिक योजना र विकास कार्यक्रमको सफल कार्यान्वयनका लागि उनीहरूसँग भएको आन्तरिक आयमात्र पर्याप्त नहुँने हुँदा संघीय सरकारबाट हस्तान्तरण हुने वित्तीय स्रोत महत्वपूर्ण हुन्छ । अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण संघीय सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा र प्रदेश सरकारबाट स्थानीय तहमा गर्नुपर्ने संवैधानिक र कानूनी व्यवस्था रहेको छ ।

संघले प्रदेशहरूबीच समन्वय गर्नुपर्ने वित्तीय व्यवस्थापनसम्बन्धी विषयमा प्रदेश मन्त्रिपरिषद्लाई आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने र त्यस्तो निर्देशनको पालना गर्नु

प्रदेश मन्त्रपरिषद्को कर्तव्य हुने व्यवस्था संविधानमा छ । त्यसैगरी, संघले वित्तीय व्यवस्थापनसम्बन्धी विषयमा आफैँ वा प्रदेशमार्फत् स्थानीय तहलाई आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने र त्यस्तो निर्देशनको पालना गर्नु स्थानीय तहको कर्तव्य हुने व्यवस्था संविधानमा छ । सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन, राजस्व र व्ययको अनुमान तथा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श तथा समन्वय गर्न संघीय अर्थमन्त्रीको संयोजकत्वमा सबै प्रदेशका अर्थमन्त्री सदस्य हुने अन्तरसरकारी वित्त परिषद् रहने व्यवस्था रहेको छ । संघ, प्रदेश वा स्थानीय तहबीच राजस्वको बाँडफाँट सम्बन्धमा उठेका विवाद समाधान गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सहजीकरण र सहयोग गर्न सक्छ । यी कानूनी प्रावधानहरूको माध्यमबाट वित्तीय संघीयतालाई संस्थागत गर्दै प्रदेश र स्थानीय तहको समग्र विकास गर्नका लागि तीन तहका सरकारको आवधिक योजना र कार्यक्रमबीच सामञ्जस्यता कायम हुने गरी अन्तरसरकारी वित्तीय स्रोतको हस्तान्तरण तथा व्यवस्थापन हुनु आवश्यक देखिन्छ । (नेपालको वित्तीय संघीयताको विस्तृत चर्चा परिच्छेद पाँचमा गरिएको छ ।)

### ७.६ तीन तहका योजना तथा विकास कार्यक्रमको अर्थ-राजनीति

नेपालको संघीय संरचनामा स्थानीय तहलाई सार्वजनिक सेवा प्रवाहको केन्द्र, प्रदेश तहलाई विकासको संवाहक र संघीय तहलाई ठूला परियोजना, नीति निर्माण, राष्ट्रिय मुद्दाहरू जस्तै मुद्रा तथा मौद्रिक नीति, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध तथा राष्ट्रिय सुरक्षाका विषयमा केन्द्रित रहने गरी कार्यविभाजन गरिएको छ । नेपालको संविधान, कानून तथा अन्य दस्तावेजहरूले तहगत सरकारका कार्यक्षेत्र र जिम्मेवारीलाई परिभाषित गरेको हुँदा ती जिम्मेवारीको प्रभावकारी कार्यान्वयन तहगत सरकारहरूबीचको आपसी समन्वय र सहकार्यमा निर्भर रहन्छ । तीनै तहका सरकारका संस्थागत विशेषता, संरचना, शक्तिको बाँडफाँट र शक्ति सम्बन्ध, तिनीहरूबीचको आपसी अन्तरक्रिया र संस्थागत क्षमतासमेत ध्यानमा राखी योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने र समन्वयात्मक सहकार्यका माध्यमबाट ती कार्यक्रमको कार्यान्वयनले मात्र समग्र विकास प्रयास प्रभावकारी हुन सक्ने अन्तर्राष्ट्रिय अनुभवले देखाएको छ ।

एकात्मक राज्य संरचनाबाट संघीय राज्य संरचनामा परिवर्तन हुँदा केही संरचनात्मक र केही व्यवहारिक जटिलताहरू देखिनु स्वाभाविक नै मान्नु पर्दछ । तीनै तहका सरकारहरूले तत्कालै परिणाम देखिने र राजनीतिक रूपमा प्रभाव पार्न सक्ने प्रीयतामुखी (खासगरी

वितरणमुखी) कार्यक्रमहरू तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने प्रवृत्तिले संघीयताको मर्मअनुरूप कार्य हुन नसकेको अनुभूत हुन्छ। तसर्थ परिवर्तित शासकीय संरचनाको सैद्धान्तिक धरातलीय वास्तविकतालाई ध्यानमा राखी संघीय एकाइहरूले तोकिएको कार्य जिम्मेवारीभित्र रही विकास योजना तर्जुमा र कार्यक्रमहरूको कार्यान्वयनमा विशेष जोड दिनुपर्ने देखिन्छ।

राष्ट्रिय योजना आयोगले तय गरेको मापदण्डले तीनै तहका सरकारहरूबीच विकासका कार्यक्रमहरूको वर्गीकरण गर्दा विशेषतः अर्थव्यवस्थाका समष्टिगत र क्षेत्रगत आधारहरूलाई लिएको छ। संविधानले नीतिगत व्यवस्था तथा विकासका राष्ट्रिय लक्ष्यहरूको निर्धारण, ठूला र बहुवर्षीय विकासका आयोजनाहरू, श्रोत र प्रविधिका हिसाबले ठूला र जटिल प्रकृतिका विकास परियोजनाहरू र अध्ययन-अनुसन्धान तथा विशिष्टकृत क्षमताको आवश्यकता पर्ने ठूला कार्यक्रमहरू संघीय सरकारको कार्य जिम्मेवारीअन्तर्गत वर्गीकरण राखेको छ। साथै, भौगोलिकरूपमा दुई वा सोभन्दा बढी प्रदेशका क्षेत्रमा पर्ने र दुई वा सोभन्दा बढी प्रदेशलाई प्रत्यक्ष प्रभाव पार्ने विकास आयोजनाहरू संघीय क्षेत्राधिकारअन्तर्गत राखिएको छ।

त्यस्तै, प्रादेशिक तहबाट सञ्चालन गर्न सकिने प्रादेशिक कार्यक्रमहरू, प्रदेशस्तरीय आयोजना व्यवस्थापन, अन्तरसरकार सम्बन्ध, वित्त व्यवस्थापन, साना तथा घरेलु उद्योगको प्रवर्द्धन र सीप विकास, स्थानीय तहका सरकारहरूको क्षमता विकास र सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन आवश्यक सहयोग र समन्वयजस्ता कार्यक्रमहरू प्रदेश सरकारअन्तर्गत रहेका छन्। प्रादेशिक स्तरका भौतिक तथा पूर्वाधार विकास कार्यक्रमहरूजस्तै प्रादेशिक सडकहरू, तराईमा २०० देखि ५००० हेक्टर, पहाडमा ५० देखि १०० हेक्टर र हिमालमा २५ देखि ५० हेक्टरसम्मका मझौला प्रकृतिका सिंचाई आयोजनाहरू, तथा २० मेगावाटसम्मका जलविद्युत विकासका आयोजनाहरूको निर्माण तथा सञ्चालन पनि प्रदेश सरकारअन्तर्गत राखिएको छ।

स्थानीय सरकारलाई मूलतः साना विकासका आयोजना र सार्वजनिक सेवा प्रवाहको जिम्मेवारी छ। स्थानीय स्तरबाट हुने सेवा प्रवाह, स्थानीय श्रोत व्यवस्थापन, उद्यमशीलता विकास, साना सिंचाई आयोजना व्यवस्थापन, साना जलविद्युत कार्यक्रम, कृषि तथा पशुपालन, कृषि उत्पादन र उत्पादकत्व अभिवृद्धि, सहकारीहरूको व्यवस्थापन, पालिका स्तरका सडक (पालिकाभित्र पर्ने सडक आयोजनाहरू) निर्माण, स्थानीय यातायात व्यवस्थापन आदि कार्यहरू स्थानीय सरकारका जिम्मेवारीमा पर्दछन्।

नेपालको संविधान २०७२, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४, तीन तहका सरकारबीचको अन्तरसम्बन्ध सम्बन्धी ऐन नियमहरू, अन्तरसरकार वित्त व्यवस्थापनसम्बन्धी ऐन नियमहरू, प्रादेशिक तथा स्थानीय तह योजना तर्जुमा दिग्दर्शन एवम् विकास आयोजनाहरूको वर्गीकरणसम्बन्धी मापदण्डजस्ता कानूनी व्यवस्था र संरचनाहरूले राजनीतिक अधिकारको बाँडफाँट र ती अधिकारको कार्यान्वयनमा तीनै तहको सरकारको अधिकार क्षेत्र, उपलब्ध श्रोत साधनको परिचालन र कार्यान्वयन क्षमताका आधारमा विकास कार्यक्रमहरूको वर्गीकरण गरेको छ। संघीय एकाइहरूका कार्यक्षेत्र र जिम्मेवारी एक-अर्कामा अन्तरनिर्भर र अन्तरसम्बन्धित हुने हुँदा संविधानले उल्लेख गरेको समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्वको सिद्धान्तलाई आत्मसाथ गरी आपसी समन्वयात्मक ढङ्गले विकास आयोजना तर्जुमा एवम् कार्यान्वयन गर्नु विकासको अर्थराजनीतिक दृष्टिकोणले अपरिहार्य देखिन्छ।

### ७.७ विकास योजना तथा समन्वयका मुद्दा तथा चुनौतिहरू

संघीय शासन प्रणालीलाई संस्थागत गर्ने क्रममा विकास योजना निर्माणका मुख्य समस्या भनेको नै तहगत सरकारले निर्माण गरेका नीतिगत तथा कानूनी संरचना र ती संरचनाका प्रावधानहरू र व्यावहारिक कार्य प्रणालीबीच तादात्म्यता हुन नसक्नु हो। संविधानले परिलक्षित गरेका अन्तरसरकारी समन्वय र सहकारिताका संरचनात्मक एवं कानूनी प्रावधान र संघीय प्रणालीअन्तर्गत बनाइएका कानूनी व्यवस्थाहरू, विकास आयोजना र त्यससँग सम्बन्धित संरचनात्मक र कानूनी व्यवस्थालाई कार्यान्वयन गर्न आवश्यक अन्तरसरकार समन्वयमा केही जटिलताहरू सतहमा देखिएका छन्। संघ र प्रदेशबीचका विकास कार्यक्रम र आपसी समन्वयका लागि गठित राष्ट्रिय समन्वय परिषद्, अन्तरप्रदेश परिषद् र अन्य योजना तथा विकाससँग सम्बन्धित संस्थाहरू (राष्ट्रिय योजना आयोग, प्रादेशिक योजना आयोगहरू) ले पनि अपेक्षित रूपमा समन्वय गर्न सकेको देखिँदैन।

अध्ययनहरूले कतिपय अवस्थामा समन्वयात्मक ढङ्गले योजना तर्जुमा तथा विकास आयोजनाको कार्यान्वयनमा संरचनात्मक अवरोधभन्दा पनि ती संरचनाको कार्यान्वयन गर्ने संघीय तहको नेतृत्व अझैपनि एकात्मक शासकीय अभ्यासबाट मुक्त हुन नसक्नु र आवश्यक समन्वयका लागि पहल हुन नसक्नु प्रमुख समस्याको रूपमा रहेको उल्लेख गरेका छन् (श्रेष्ठ, २०७७; सिग्देल र महर्जन, २०७८)।

विकास योजना निर्माणमा समन्वयसम्बन्धी विभिन्न तहका सरकारबीच आपसी विश्वासको कमी पनि देखिन्छ। सहकारितामा आधारित संघीय प्रणालीको मूलधार सहकारिता, समन्वय

तथा सह-अस्तित्व भएपनि संघीय एकाइहरूमा विश्वासको अभाव देखिएको छ । प्रादेशिक र स्थानीय सरकारले संघीय सरकारलाई विकास कार्यक्रमको मुद्दामा हस्तक्षेपकारी भूमिका गरेको र संघीय सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई संघ सरकारसँग आवश्यक समन्वय नगरी स्वतन्त्र सरकारजस्तो कार्य गर्न खोजेको गुनासाहरू व्यक्त भएका छन् ।

संघीय सरकारले आफूलाई राष्ट्रिय तहको नीति निर्माण र राष्ट्रिय मुद्दामा केन्द्रित गरी अन्य कार्यजिम्मेवारी प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रत्यायोजन गर्ने र प्रदेश र स्थानीय सरकारको क्षमता विकासमा सहयोगी भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ । तीनै तहका सरकारहरूले एक-अर्कालाई दोषारोपण गर्नुभन्दा समन्वय र सहकार्यका संरचनाहरूको प्रभावकारी भूमिकाले मात्र विकास योजनालाई प्रभावकारीरूपमा कार्यान्वयन गर्न सकिन्छ, जसले संघीय एकाइहरूबीचको समन्वय र सहकार्यलाई संस्थागत गर्न मद्दत पुग्दछ ।

## सन्दर्भ सूची

- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, (२०७४) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।
- नेपालको संविधान, (२०७२) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।
- पन्ध्रौँ योजना (२०७६/७७-२०८०/८१), (२०७६) । काठमाडौं: राष्ट्रिय योजना आयोग ।
- प्रदेश/स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन (नमूना), (२०७५) । काठमाडौं: संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय ।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, (२०७४) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।
- श्रेष्ठ, बुद्धिमान, (२०७७) । नेपालमा तहगत सरकारको योजना समन्वयको सङ्गठनात्मक संरचनाको स्वरूप र आधार । काठमाडौं: राष्ट्रिय योजना आयोग ।
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्य जिम्मेवारीमा पर्ने विकास कार्यक्रम तथा आयोजनाको वर्गीकरण तथा बाँडफाँट सम्बन्धी मापदण्ड, (२०७६) । काठमाडौं: राष्ट्रिय योजना आयोग ।
- संघ, प्रदेश, र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, (२०७७) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।

समपूरक/विशेष अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि, (२०७५) । काठमाडौं: राष्ट्रिय योजना आयोग ।

सिग्देल, तुलसी शरण र महर्जन, मनिषा, (२०७८) । संघीय संरचनामा विकास योजना सम्बन्धी समन्वय: संवैधानिक प्रावधान तथा संस्थागत व्यवस्थाहरू । ललितपुर: संघीयता अध्ययन केन्द्र, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।

स्थानीय तहको वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन (परिमार्जित), (२०७४) । काठमाडौं: संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, (२०७४) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।

# संघीय प्रणालीमा प्रदेश एवम् स्थानीय तहमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा

आनन्दराज ढकाल  
त्रिलोचन पौड्याल  
रोशानी भुजेल

## ८.१ विषय प्रवेश

नेपालको संविधानले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो, शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्ने लक्ष्य लिएको छ। यसका लागि संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको हुने तथा राज्य शक्तिको प्रयोग तीनै तहले संविधान र कानूनबमोजिम गर्ने व्यवस्था गरेको छ। यसका साथै, संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको अधिकारसम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्थासमेत गरेको छ। यसबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहले स्वतन्त्र रूपमा आवधिक योजना तयार गरी निर्दिष्ट लक्ष्य तथा उद्देश्यहरू हासिल गर्ने गरी वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेट तर्जुमा गर्न सक्ने संवैधानिक र कानूनी व्यवस्था छ। वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी आ-आफ्ना सभाबाट स्वीकृत नगराएसम्म खर्च गर्न नसक्ने व्यवस्थालाई पनि कानूनले प्रष्ट पारेको छ।

बजेट तर्जुमा सरकारको केन्द्रीय नीतिगत दस्तावेज हो, जसले वार्षिक र बहु-वार्षिक उद्देश्यहरूलाई कसरी प्राथमिकता दिने र कसरी हासिल गर्ने भन्ने देखाउँछ। साथै, बजेट वित्तीय नीति कार्यान्वयनको लागि प्राथमिक साधन पनि हो। बजेट तर्जुमा भनेको संघीय सरकारको संरक्षण मात्र होइन, यो सरकारको सबै तहमा एकरूपता ल्याउने प्रक्रिया हो। त्यसैकारण, बजेट प्रणाली र कार्यविधिहरू समन्वयगत, सुसंगत र एकरूप हुनुपर्दछ।

बजेट तर्जुमा तथा प्रक्रियाका विभिन्न सिद्धान्तहरू र विशेषताहरू हुन्छन् जस्तै: बजेट तर्जुमा प्रक्रिया सधैं वित्तीय नीतिको सीमामा रहेर स्पष्ट, विश्वसनीय र अनुमानित हुनुपर्दछ। यसैगरी, बजेटहरू सरकारको मध्यकालीन रणनीतिक प्राथमिकताहरूसँग मिल्दोजुल्दो हुनुपर्दछ। बजेटले सधैं दीर्घकालीन दिगोपन र अन्य वित्तीय जोखिमहरूलाई पहिचान गर्नुपर्छ। साथै, यसको मूल्याङ्कन सावधानीपूर्वक व्यवस्थित

गर्नुपर्दछ । बजेट कार्यान्वयन सक्रिय रूपमा योजनाबद्ध, व्यवस्थित र नियमित अनुगमनमा आधारित हुनुपर्छ । सामान्यतः बजेट एक वर्षको लागि तयार गरी कार्यान्वयन गरिन्छ । तर बजेटमा दीर्घकालीन प्रभावको आकलन हुनुपर्छ । बजेट प्रक्रियाको वैधताको लागि सरोकारवालाहरूको संलग्नता आवश्यक हुन्छ । व्यापक सहभागिताले बहसलाई गहिरो बनाउँछ, र कठिन लक्ष्यहरूमा पनि राजनीतिक तथा सामाजिक सहमति सम्भव बनाउँछ ।

तहगत सरकारका योजना, कार्यक्रम र बजेट लगायत समग्र आर्थिक प्रणालीको चर्चा गर्दा संघीयताको वित्तीय पाटो महत्वपूर्ण हुन आउछ । नेपालमा पनि समग्र संघीय प्रणालीको सफलतापूर्वक कार्यान्वयन गर्न राजनीतिक र प्रशासनिक संघीयताका अतिरिक्त यसको वित्तीय पक्षलाई सुदृढ गर्ने गरी संविधान र कानूनले तहगत सरकारका अधिकार र जिम्मेवारी व्यवस्था गरेको देखिन्छ । यसक्रममा संविधानको अनुसूची ५ देखि ९ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका एकल तथा साझा अधिकार र जिम्मेवारीका विषयहरू उल्लेख गरिएका छन् । एकल तथा साझा जिम्मेवारीका आधारमा सम्बन्धित संघीय एकाइहरूले खर्च आवश्यकताको आँकलन गर्दछन् । त्यस्तो खर्च आवश्यकता पूरा गर्न कर लगाउने, वित्तीय हस्तान्तरणअन्तर्गत राजस्व बाँडफाँट र अनुदान स्वरूप वित्तीय स्रोत प्राप्त गर्ने तथा आवश्यकताअनुसार आन्तरिक ऋण परिचालन गर्ने अधिकार प्रदान गरिएको छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहले वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमको अनुमान गर्दा विकासको आवश्यकता र प्राप्त वित्तीय अधिकारको आधारमा रहेर गर्नुपर्ने हुन्छ ।

प्रदेश तथा स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने सम्बन्धमा क्रमशः सम्बन्धित प्रदेशको आर्थिक कार्यविधि नियमावली र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले दिशानिर्देश गरेको छ । यसका लागि प्रदेश तहले आफ्नो आर्थिक कार्यविधि नियमावलीका अतिरिक्त अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ बमोजिम सार्वजनिक खर्चको अनुमानित विवरण तयार गर्ने, मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्ने, आवश्यकताको प्रक्षेपण गर्ने, राजस्वको प्रक्षेपण गर्ने र त्यसैका आधारमा वित्तीय अनुशासन कायम हुने गरी वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमको अनुमान गरी स्वीकृतिका लागि प्रदेश सभामा प्रस्तुत गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । त्यसैगरी, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा स्थानीय स्तरको विकासका लागि आवधिक, वार्षिक, रणनीतिक र विषय क्षेत्रगत मध्यमकालीन तथा दीर्घकालीन योजना र कार्यक्रम बनाई लागू गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने क्रममा स्थानीय तहले पनि अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन

ऐन, २०७४ ले निर्दिष्ट गरेबमोजिम सार्वजनिक खर्चको अनुमानित विवरण, मध्यमकालीन खर्च संरचना, आवश्यकताको पहिचान एवम्, राजस्वको प्रक्षेपण गरी स्वीकृतिका लागि सम्बन्धित स्थानीय तहको सभामा पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। प्रदेश तथा स्थानीय तहले बजेट निर्माण तथा समग्र आर्थिक प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न क्रमशः प्रदेशस्तरीय मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली (Province Line Ministry Budget Information System) र सूत्र (Subnational Treasury Regulatory Application) को प्रयोग गर्ने गरेका छन्। स्थानीय तहले प्रयोग गर्ने गरेको प्रणालीले बजेट तर्जुमाका अतिरिक्त स्थानीय तहको लेखा, राजस्व र खर्च प्रणालीलाई समेत व्यवस्थित गर्ने गर्दछ।

राज्यको पुनर्संरचनासँगै नेपालले संघीय शासन प्रणालीको अभ्यास गरेको धेरै समय भएको छैन। राजनीतिक रूपान्तरण पछिको निर्वाचनमार्फत् प्रदेश तथा स्थानीय तहमा गठित सरकारहरूको पहिलो कार्यकाल पूरा भएर दोश्रो कार्यकाल सुरु भएको छ। यसबीचमा प्रदेश तथा स्थानीय तहले धेरैहदसम्म कानूनी एवम् संरचनागत पूर्वाधारको व्यवस्था गर्न सकेका छन् भने कार्यसम्पादनमा प्रकृत्यागत प्रष्टता ल्याउँदै संघीय सरकारले उपलब्ध गराएका विभिन्न मार्गनिर्देशन र आफैले बनाएका कानून समेतका आधारमा आवधिक योजना एवम् वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने, कार्यान्वयन गर्ने र अनुगमन तथा मूल्यांकन गर्ने अभ्यास गर्दै आएका छन्। प्रस्तुत लेखमा प्रदेश तथा स्थानीय तहले अभ्यास गर्दै गरेको वार्षिक बजेट र कार्यक्रम तर्जुमाको विषयमाथि केन्द्रित रही विश्लेषण गरिएको छ। संघीय शासन प्रणालीको कार्यान्वयनको सन्दर्भलाई दृष्टिगत गर्दै प्रदेश तथा स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाका सम्बन्धमा भएका संवैधानिक, कानूनी तथा नीतिगत पक्षहरूमा प्रकाश पार्ने र यससम्बन्धी अभ्यासको विश्लेषण गरिएको छ। यसका अतिरिक्त विषयवस्तुसँग सन्दर्भ रहने गरी नेपालको विगतको अभ्यासका साथै केही अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासहरूलाई समेत प्रस्तुत गरिएको छ।

## ८.२. सहभागितामूलक बजेट तर्जुमा र अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

सन् १९७० पछि संसारभर केन्द्र निर्देशित योजना र विकासको मोडेल (top-down approach of planning and development) लाई सहभागितामूलक योजना र विकासको मोडेल (participatory approach of planning and development) ले प्रतिस्थापन गरेको पाइन्छ। सन् सत्तरीको दशकसम्म आईपुग्दा कतिपय राष्ट्रहरूले आफ्नो विकास प्रयासको समीक्षा गर्ने क्रममा राष्ट्रिय विकासमा ठूलो धनराशी खर्च हुँदै गर्दा समग्रतामा केही सकारात्मक प्रभावहरू देखिए तापनि त्यस्तो प्रभाव निश्चित

क्षेत्र र तहसम्म मात्र सीमित रहेको पाइयो । खासगरी, त्यसबेलाको केन्द्र नियन्त्रित योजना र विकासको अभ्यासले अनुमान गरेअनुसार समाजको तल्लोतहसम्म र समाजको प्रत्येक समानान्तर तहमा प्रभाव पार्न सकेको देखिएन । न त आम नागरिकले विकास प्रयासको स्वामित्व ग्रहण गरेको पाइयो । त्यसैको परिणाम स्वरूप सन् सत्तरीको दशकपछि नागरिकलाई सबल, सक्षम र आफ्नो विकासप्रति सशक्त बनाउंदै लैजाने सोचका साथ जनताको इच्छा र आकांक्षामा आधारित विकास पद्धतिको रूपमा सहभागितामूलक योजना र विकासको अवधारणा अगाडि आएको हो । आज संसारभरका प्रायः मुलुकहरूले यही अवधारणको अनुशरण गर्दै आएका छन् र प्रत्येक तहका सरकारको योजना, बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रियालाई समेत सहभागितामूलक बनाउने उद्देश्यले विभिन्न प्रकारका विकास खाकाको निर्माण र अभ्यास गर्दै आएका छन् ।

सहभागितामूलक बजेट तर्जुमा गर्ने सम्बन्धमा विभिन्न मुलुकले फरक-फरक अभ्यासहरू गर्ने गरेको पाइन्छ । ब्राजिलमा प्रत्येक वर्ष मार्च महिनादेखि आगामी वर्षको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाको अभ्यास सुरु हुने गर्छ । मार्च-अप्रिल महिनामा स्थानीय तहमा सरोकारवालासँग चरणबद्ध रूपमा बैठकहरू गरी विगत वर्षको बजेट कार्यान्वयन, लगानी तथा आगामी वर्षको बजेट तर्जुमाका सिद्धान्तहरूका विषयमा छलफल तथा समीक्षा गरिन्छ । त्यसैगरी, अप्रिलदेखि जुन महिनासम्ममा प्रादेशिक तथा क्षेत्रीय तहका विषयगत विधामा छलफल गरी सहभागितामूलक बजेट निर्माणका लागि प्रतिनिधिहरू चयन गर्ने र जुन महिनामा प्रतिनिधिमण्डलले राजस्व तथा खर्चको अनुमान गर्ने, आवश्यकता पहिचान गर्ने तथा स्थलगत भ्रमण गरी बजेट तथा कार्यक्रमका प्राथमिकताहरू निर्धारण गर्ने गर्दछन् । सरोकारवाला र प्रतिनिधिमण्डल समेतको सहभागितामा निर्धारण गरिएका प्राथमिकताका आधारमा बजेट तर्जुमा गरी स्वीकृतिका लागि सम्बन्धित पालिकाको सभामा पेश गर्ने गरिन्छ ।<sup>1</sup>

अफ्रिकी मुलुक युगाण्डालाई अधिकार निक्षेपणमार्फत् विकेन्द्रित शासन पद्धतिको राम्रो अभ्यास गर्दै गरेको मुलुकको रूपमा लिने गरिन्छ । यहाँको बजेट प्रक्रिया मूलतः संविधान एवम् बजेट ऐन र सार्वजनिक वित्त तथा उत्तरदायित्व ऐनद्वारा निर्देशित हुने गर्दछ । युगाण्डाले प्रत्येक वर्ष अक्टोबर महिनादेखि आगामी वर्षको बजेट तर्जुमा प्रक्रिया सुरु गर्दछ । अक्टोबर महिनामा अर्थमन्त्रीलाई बजेट तथा रणनीति पत्र प्रस्तुत गरिन्छ, जसमा चालु वर्षका प्रमुख आर्थिक घटनाक्रम र आगामी वर्ष सम्बोधन गर्नुपर्ने प्राथमिकता

<sup>1</sup> ओइसीडी, सन् २००३, ब्राजिलको बजेट रिभ्यू ।

एवम् रणनीतिहरू समावेश गरिन्छ । बजेटका रणनीति र प्राथमिकता तयार गर्दा गरिबी निवारण र आर्थिक वृद्धिमा सहयोग पुग्ने विषयहरूलाई प्राथमिकता दिइन्छ । यसका अलावा सरकारमा रहेको राजनीतिक दलको घोषणा पत्र र बजेट कार्यान्वयन गर्दा सामना गर्नुपर्ने सम्भावित अवरोधहरूलाई समेत बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा ख्याल गर्ने गरिन्छ । रणनीति र प्राथमिकता सहितको खाका तयार भएपछि त्यसलाई बजेट तर्जुमाको मार्गदर्शनको रूपमा क्षेत्रीय तथा स्थानीय तहमा पठाउने गरिन्छ ।

युगाण्डाले एकीकृत संरचनामा आधारित राज्य प्रणालीको अभ्यास गर्दै आएको हुँदा स्थानीय सरकारको बजेट र योजनाहरू राष्ट्रिय बजेटको अभिन्न अंगको रूपमा रहने गर्दछन् । यद्यपि सरकारले तर्जुमा गरेको प्राथमिकता, रणनीति र खाकाभित्र रहेर स्थानीय आवश्यकता सम्बोधन हुने गरी बजेट तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्न क्षेत्रीय तथा स्थानीय निकायहरू सक्षम र स्वतन्त्र रहेको मानिन्छ । क्षेत्रीय तथा स्थानीय तहको बजेटलाई राष्ट्रिय खाकाको सीमाभित्र राख्न र बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रियामा जनसहभागिता सुनिश्चित गर्न सरोकारवाला समूहको अलावा राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्व समेतको सहभागितामा श्रृंखलाबद्ध रूपमा कार्यशालाहरू आयोजना गरी बजेट तथा कार्यक्रमको मस्यौदा तयार गर्ने गरिन्छ । युगाण्डामा प्रत्येक वर्षको जुन १५ मा अर्थमन्त्रीले संसदमा बजेट प्रस्तुत गर्ने र सेप्टेम्बर महिनाको ३० तारिखसम्ममा विनियोजन विधेयक पारित गरिसक्नु पर्ने कानूनी व्यवस्था रहेको छ<sup>२</sup> ।

जर्मनीको बर्लिन मेट्रोपोलिटन सिटीले वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रियामा नागरिक सहभागिता सुनिश्चित गर्न अनलाईन प्लेटफर्म र प्रत्यक्ष जनभेला (सम्मेलन) जस्ता माध्यमहरूको अनुशरण गर्ने गर्दछ । बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाको पहिलो चरणमा निश्चित समय प्रदान गरी महानगरवासीहरूबाट आगामी आर्थिक वर्षमा सम्बोधन गर्नुपर्ने कार्यक्रमका सम्बन्धमा सुझाव तथा टिप्पणीहरू आवहान गर्ने गरिन्छ भने दोस्रो चरणमा सबै क्षेत्रहरू समेट्ने गरी विभिन्न तेह्रवटा नागरिक भेला आयोजना गरी त्यसमार्फत् सार्वजनिक सरोकारका कार्यक्रमहरू समेट्ने प्रयास गरिन्छ । अनलाईन प्लेटफर्म र प्रत्यक्ष भेलामा संकलित कार्यक्रमहरूलाई प्राथमिकताका आधारमा मूल्यांकन गरी नगरपरिषद्को वार्षिक कार्यक्रममा समावेश गर्ने गरिन्छ<sup>३</sup> । अनलाईनबाट नागरिकको सुझाव र प्राथमिकता संकलन गर्ने प्रणाली नेपालका केही पालिकाहरूपनि सुरु गरेका छन् । उदाहरणको लागि

<sup>२</sup> युगाण्डाको अर्थ मन्त्रालय, सन् २००९, बजेट निर्माण निर्देशिका ।

<sup>३</sup> ओइसीडी, सन् २०१४, जर्मनीको बजेट रिभ्यू ।

काठमाडौं महानगरपालिकाले आ. व. २०८०/८१ को वार्षिक बजेटमा समावेश गर्नुपर्ने विषयमा नागरिकसँग अनलाईन सुझाव माग गरेको थियो<sup>४</sup> ।

भारतको केराला र पूणेलाई सहभागितामूलक बजेट तर्जुमाको अभ्यासमा अग्रणी मानिन्छ । यसका लागि पूणे महानगरले एक फरक शैली अपनाउँदै आएको पाइन्छ । सर्वप्रथम, पूणे नगरपरिषद्को कार्यालय (Pune Municipal Council) प्रमुखको अध्यक्षतामा विभिन्न सरोकारवालाहरूको सहभागितामा तयारी बैठक आयोजना गरी बजेटको समयसीमा र बजेट तथा कार्यक्रमका प्राथमिकताको विषयमा छलफल गरिन्छ । बजेट तर्जुमा प्रक्रियामा नागरिक सहभागिताका लागि नागरिकहरूबाट सुझाव आवाहन गर्दै स्थानीय पत्रपत्रिकाहरूमा सूचना प्रकाशन गरिन्छ । नगर परिषदले जनवाणी र वातावरण शिक्षा केन्द्रको सहभागितामा थप जानकारी प्रदान गर्न वडास्तरमा सार्वजनिक सभाहरू आयोजना गर्ने गर्दछ । उल्लिखित सार्वजनिक सूचना र जनसभामार्फत् प्राप्त सुझाव सहितका कार्यक्रमलाई निर्धारित मापदण्डका आधारमा प्राथमिकीकरण गरी नगर सभाको वार्षिक कार्यक्रममा समावेश गरिन्छ<sup>५</sup> ।

स्वीट्जरल्याण्ड जनसंख्या र भूगोलको आधारमा सानो मुलुक हो, जहाँ जर्मनी, फ्रान्स र इटलीको सांस्कृतिक मिश्रण छ । त्यस्तै, प्रोटेस्टेन्ट रोमन क्याथोलिक एवम् धर्म मान्ने र नमान्नेहरूको बसोबास भएको राष्ट्र हो । स्वीट्जरल्याण्डले बाह्य सुरक्षाका साथै सांस्कृतिक विविधतालाई संरक्षण र संस्थागत गर्न संघीय प्रणालीको अवलम्बन गरेको मानिन्छ ।

स्वीट्जरल्याण्डमा राज्यको रूपमा २६ क्यान्टोन र २९०० भन्दाबढी कम्युनहरू छन् । जसमा २६ क्यान्टोनमध्ये १७ जर्मन भाषी, ४ फ्रेञ्च भाषी, १ इटालीयन भाषी, ३ जर्मन र फ्रेञ्च भाषी र १ जर्मन, रोमान र इटली भाषीको रूपमा रहेका छन् । ती क्यान्टोनहरूलाई संवैधानिक स्वायत्तता छ । प्रत्येक क्यान्टोनले आफ्नो संविधान, सरकार, संसद, अदालत र प्रहरी, आफ्नै किसिमको शिक्षा नीति र सामाजिक सेवाहरू लागू गर्ने विषयमा स्वतन्त्रता पाएका छन् भने संविधान, कानून वा नीति निर्माण र तीनको संशोधनमा जनताको प्रत्यक्ष सहभागिताको सुनिश्चितताजस्ता अधिकार पाएका छन् । संघीय संविधानको कुनै पनि

<sup>४</sup> <http://esuggestions.kathmandu.gov.np/>

<sup>५</sup> <https://www.indiaonline.com/knowledge-center/union-budget/understanding-the-budget-process>

प्रावधान थपघट वा परिवर्तन गर्नुपर्दा - एकलाख जनताले प्रस्ताव पेश गर्नसक्ने र प्रस्ताव पारित हुन सम्पूर्ण जनता र राज्यको बहुमत आवश्यक पर्ने व्यवस्था छ। स्वीट्जरल्याण्डका प्रदेश र स्थानीय तहहरूले बजेट तथा योजना निर्माणमा स्वयत्तता प्राप्त गरेका छन् र उनीहरूको अभ्यास अन्य संघीय देशहरूको भन्दा फरक रहेको पाइन्छ।

#### ८.४ नेपालमा स्थानीयतहमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाको अभ्यास

नेपालमा शक्ति विकेन्द्रीकरणको इतिहास लामो भएपनि स्थानीयस्तरमा स्वतन्त्र किसिमले आफ्नो वार्षिक तथा आवधिक कार्यक्रम र बजेट तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने अभ्यास भने निकैपछि मात्र सुरु भएको देखिन्छ। प्रदेश तहको संरचना संघीय शासन प्रणालीको अवलम्बनपछि मात्र अभ्यासमा आएको हो भने स्थानीय निकायहरूले सेवा र विकासको प्रवाह गर्ने अभ्यासको परम्परा भने पुरानै हो। यस्तो अभ्यासको ऐतिहासिक सन्दर्भ २००७ सालदेखि २०४६ सालसम्म र २०४६ सालदेखि संघीयताको अभ्यास सुरु हुनुभन्दा अगाडि अर्थात् २०७२ सम्मलाई फरक-फरक दृष्टिकोणबाट हेर्नुपर्ने हुन्छ। वि. स. २०७२ मा संघीय प्रणाली सहितको संविधान जारी भएपछि भने नेपालको शासकीय स्वरूपमा व्यापक परिवर्तन आएकोले त्यसपछिको सन्दर्भलाई यो लेखमा विशेष विवेचना गरिएको छ।

#### ८.४.१ पञ्चायतकालीन अभ्यास

किरातकाल, लिच्छवीकाल र मल्लकालमा समेत मुलुकलाई भिन्नाभिन्नै प्रशासनिक एकाइमा विभाजन गरी ती एकाइहरूलाई सीमित रूपमा काम, कर्तव्य र अधिकारहरू प्रत्यायोजन गरी कार्यसम्पादन गर्ने व्यवस्था भएको पाइन्छ। तथापि त्यसबेलाको विकेन्द्रीकरणको अभ्यास केही प्रशासनिक र न्यायसम्पादनका काम कारवाहीलाई छिटो, छरितो र सहज तुल्याउने विषयमा मात्र केन्द्रित थियो। राणाकालीन समयमा १९७६ सालमा काठमाण्डौं म्युनिसिपालिटी गठनसम्बन्धी सनद जारी हुनुका अतिरिक्त विकेन्द्रीकरणका सम्बन्धमा अन्य विभिन्न सनद, सबाल तथा ऐनहरू जारी भई लागू भएको देखिन्छ। तर यस अवधिसम्म पनि कानूनबमोजिम स्थानीय तहमा जननिर्वाचित निकायहरू गठन भई बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने अभ्यास भएको ठोस प्रमाण देखिँदैन।

वि. स. २००७ देखि २०२० सम्मको अवधि शक्ति विकेन्द्रीकरणका दृष्टिले उल्लेखनीय रहेको पाइन्छ। यस अवधिमा विभिन्न ऐनहरू जारी भई स्थानीय निकायको रूपमा गाउँ तथा नगर पञ्चायत र जिल्ला पञ्चायतहरू अस्तित्वमा आएको भए तापनि आफ्नो स्रोतसमेत परिचालन गरी औपचारिक रूपमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी लागू गर्नेभन्दा पनि

केन्द्रले दिएको न्यूनतम स्रोतबाट स्थानीय तहमा सानातिना विकास निर्माणका काम गर्ने अभ्यासको थालनी भएको थियो । यस अर्थमा, सानै परिमाणमा भएपनि स्थानीयस्तरमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा र सो को कार्यान्वयन गर्ने अवधारणाको सुरुवात भने यसै अवधिमा भएको मान्न सकिन्छ ।

विकेन्द्रीकरणको विकासको क्रममा २०२० सालको प्रशासनिक शक्ति विकेन्द्रीकरण आयोगको प्रतिवेदन निकै महत्वपूर्ण मानिन्छ । उक्त प्रतिवेदनले जिल्ला पञ्चायत लगायतका स्थानीय निकायले वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी स्थानीय तहको आवश्यकताअनुसार विकास निर्माणका कामहरू सम्पन्न गर्ने अधिकार निक्षेपण हुनुपर्ने सिफारिस गरेको थियो । यसका अतिरिक्त जिल्ला पञ्चायतलाई दिने अधिकार, केन्द्रीय अनुदान प्रदान गर्ने आधार तथा स्थानीय निकायको समग्र आयस्रोत निर्धारण गर्नुपर्ने र सेवा प्रवाहसँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित कर्मचारी जिल्ला पञ्चायतअन्तर्गत हुनुपर्ने समेत सिफारिस गरेको थियो । वि.स. २०२४ देखि २०३८ सम्म आइपुग्दा केन्द्रीय अनुदान र आन्तरिक स्रोत मिलाई जिल्ला पञ्चायत लगायतका स्थानीय निकायले वार्षिक रूपमा आ-आफ्नो बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने अभ्यास गर्ने गरेका थिए ।

विकेन्द्रीकरणलाई सुदृढ गर्ने दिशामा यस अवधिमा राष्ट्रिय पञ्चायत र पञ्चायत नीति तथा जाँचबुझ समितिअन्तर्गत विभिन्न समिति तथा उपसमितिहरू गठन भई अध्ययन तथा सिफारिस गरेको देखिन्छ । फलस्वरूप वि. स. २०३९ मा पहिलो पटक विकेन्द्रीकरण ऐन, २०३९ जारी भई कार्यान्वयनमा आयो । यो ऐनले स्थानीय पञ्चायतहरूले केन्द्रबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतसमेत मिलाई वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्नुपर्ने विषयलाई प्राथमिकतामा मात्र राखेन, केन्द्रीय सरकारका जिल्लास्तरीय कार्यालयहरूको विकास बजेट र कार्यक्रमलाई समेत जिल्ला विकास योजनाको अंगको रूपमा जिल्ला पञ्चायतमा पेश गर्नुपर्ने र जिल्ला पञ्चायतको सिफारिसमा मात्र निकास भई खर्च हुन सक्ने व्यवस्था गरेको थियो । नेपालको विकेन्द्रीकरणको जग निर्माण गर्न यो निर्णयको महत्वपूर्ण भूमिका छ ।

#### ८.४.२ प्रजातन्त्र पुनर्स्थापनापछिको अभ्यास

वि.स.२०४६ सालमा प्रजातन्त्रको पुनर्स्थापनापछि नेपालको समग्र शासकीय परिवेशमा परिवर्तन आयो । मुलुकभित्र एकतन्त्रीय शासन व्यवस्थाको सट्टा दलीय प्रतिस्पर्धामा आधारित

बहुदलीय प्रजातान्त्रिक प्रणालीको पुनर्स्थापना एवम् खुला तथा उदार अर्थव्यवस्थाको पक्षमा आएको अन्तर्राष्ट्रिय लहरका कारण शासकीय प्रणालीमा लोकतन्त्रका आधारभूत मूल्यमान्यताहरू स्थापित हुन थाल्यो । परिणामस्वरूप नेपालमा पनि अधिकारको प्रयोग गर्ने सवालमा केन्द्रद्वारा प्रत्यायोजित अधिकारभन्दा स्व-शासन र स्वायत्त शासन तर्फको रुची बढ्दै जान थालेको देखिन्छ । स्वायत्त शासनको अभ्यासको क्रममा विकेन्द्रीकरण तथा स्थानीय स्वायत्त शासनसम्बन्धी प्रतिवेदन, २०५३ निकै महत्वपूर्ण मानिन्छ । सो प्रतिवेदनले स्थानीय तहमा स्वायत्त शासनको अवधारणालाई आत्मसात गर्दै स्थानीय निकायको संगठनात्मक स्वरूप, स्रोतको सुनिश्चितता, निक्षेपण गर्नुपर्ने कार्यजिम्मेवारी तथा स्थानीय निकायको न्यायिक अधिकार लगायतका विषयमा गरेको सिफारिसलाई कार्यान्वयन गर्ने समेतका उद्देश्य पूरा गर्न वि. स. २०५५ सालमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ लागू भयो ।

स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ लाई नेपालमा स्वायत्त शासनको अभ्यासको महत्वपूर्ण आधारशीलाको रूपमा लिने गरिन्छ । यही कानूनले नागरिकको नजिकमा उत्तरदायी र पारदर्शी सरकारको अवधारणा अगाडि सान्यो र नागरिकलाई विकासको प्रक्रियामा सहभागी हुने अवसर प्रदान गर्दै विकास आयोजनाको तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्यांकन र प्रतिफलको वितरणमा सरोकारवालाको प्रत्यक्ष सहभागितालाई सुनिश्चित गर्ने कानूनी प्रबन्ध गर्‍यो । वि. स. २०५५ देखि २०६३ सम्म आइपुग्दा अनेकन राजनीतिक तथा प्रशासनिक अवरोधका बावजुद स्वायत्त शासनको अभ्यास गर्ने क्रममा नेपालले गति लिएको देखिन्छ । यसबीचमा स्वायत्त शासनका नीति र सिद्धान्तलाई स्थापित गर्दै स्थानीय निकायलाई जनउत्तरदायी एकाइको रूपमा विकास गर्न तिनीहरूको आर्थिक, प्रशासनिक र वित्तीय अधिकार सुनिश्चित गर्न खोजिएको पाइन्छ । त्यसैगरी, उक्त ऐनले स्थानीय निकायको कार्यजिम्मेवारी किटान गर्दै पारदर्शी कार्यशैली र सहभागितामूलक कार्यप्रक्रियामार्फत् सेवा र विकासको प्रवाह गर्ने र नागरिकलाई स्व-शासनको अनुभूति दिलाउने दिशामा स्थानीय निकायलाई अग्रसर गराउने प्रयास गरेको देखिन्छ ।

स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनले तत्कालीन गाउँ विकास समिति तथा नगरपालिका र जिल्ला विकास समिति गरी दुई तहको स्थानीय निकायको परिकल्पना गर्‍यो र दुवै तहका स्थानीय निकायलाई वार्षिक योजना र बजेट तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने स्वायत्ततासमेत प्रदान गर्‍यो । यसक्रममा प्रत्येक गाउँ विकास समिति र नगरपालिकाले आ-आफ्ना आवधिक योजनासँग तालमेल हुने गरी प्राथमिकीकरणका आधारमा वार्षिक योजना र कार्यक्रमलाई

अन्तिम रूप दिने र बजेटको सुनिश्चितता गरी कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको थियो । वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा गाउँ विकास समिति र नगरपालिकाले जिल्ला विकास समिति तथा अन्य सम्बन्धित निकायहरूबाट प्राप्त मार्गदर्शन तथा साधन स्रोतको पूर्व-अनुमानका आधारमा बस्ती स्तरबाटै आयोजना छनौटको अभ्यास गरी सहभागितामूलक योजना तर्जुमाको अनुशरण गर्न खोजेको देखिन्छ । वार्षिक योजना र कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा गाउँ विकास समिति र नगरपालिकाहरूले मूलतः राष्ट्रिय विकास नीति, जिल्ला विकास समितिबाट प्राप्त निर्देशन र आवधिक योजनाले परिलक्षित गरेका समष्टिगत आवश्यकताहरूलाई प्रमुख आधारको रूपमा लिनुपर्ने गरी कानूनी व्यवस्था गरेको देखिन्छ ।

स्वायत्त शासन ऐनले जिल्ला विकास समितिहरूलाई पनि वार्षिक योजना र बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने स्वायत्तता प्रदान गरेको थियो । यसक्रममा जिल्ला विकास समितिहरूले राष्ट्रिय योजना आयोग र नेपाल सरकारको सम्बन्धित मन्त्रालयले उपलब्ध गराएको अनुदानको सीमा र आवश्यक नीति तथा मार्गदर्शनहरूलाई मुख्य आधार मानी वार्षिक कार्यक्रम र बजेट तर्जुमा गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको थियो । यसअतिरिक्त राष्ट्रिय योजना आयोग र सम्बन्धित मन्त्रालयबाट प्राप्त निर्देशन, राष्ट्रिय लक्ष्य तथा नीतिका आधारमा तय गरिएका जिल्ला स्तरीय नीति तथा लक्ष्यहरू, आवधिक योजनाले परिलक्षित गरेका समष्टिगत आवश्यकता एवम् गाउँ परिषद् र नगर परिषद्बाट प्राप्त योजनाहरू समेतका आधारमा जिल्ला विकास समितिले वार्षिक कार्यक्रम र बजेट तर्जुमा गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको थियो । जिल्ला विकास समितिहरूले वार्षिक योजना तर्जुमा गर्दा आफ्नै श्रम, स्रोत र साधन, नेपाल सरकारबाट प्राप्त हुने एकमुष्ट अनुदान, विभिन्न विषयगत मन्त्रालयहरूबाट प्राप्त एकमुष्ट रकम र अन्य संस्थाहरूबाट प्राप्त सहयोगसमेतका आधारमा बजेट अनुमान गर्न सक्ने कानूनी व्यवस्था गरिएको थियो । जिल्ला विकास समितिहरूले वार्षिक योजना र कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा सहभागितामूलक योजना तर्जुमा प्रक्रियाको अवलम्बन गर्नुपर्ने नीतिगत व्यवस्था गरिएको थियो । यसरी हेर्दा, नेपालमा स्वायत्त शासन ऐनलाई स्व-शासनको अभ्यास र प्रवर्द्धनको दिशामा एक महत्वपूर्ण र पहिलो कानूनी दस्तावेजको रूपमा लिन सकिन्छ । यसले तत्कालीन स्थानीय निकायहरूलाई स्रोत साधन परिचालन तथा नियोजन गर्न र आ-आफ्नो क्षेत्रमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने स्वायत्तता प्रदान गर्दै सेवा र विकासको प्रवाह गर्ने जिम्मेवारी सुम्पिएको देखिन्छ ।

## ८.५. संघीय प्रणालीमा प्रदेश र स्थानीय तहमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा

### ८.५.१ संवैधानिक र कानूनी व्यवस्था

नेपालको संविधानले सबै किसिमका विभेदको अन्त्य गरी आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण गर्दै दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा राखेको छ । त्यसरी नै केन्द्रकृत एकात्मक शासन प्रणालीलाई विकेन्द्रित गरी संघीय ढाँचामा रूपान्तरित गरेको छ । शासकीय सञ्चालनका लागि संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहका सरकारको व्यवस्था गरेको छ । तीन तहका सरकारको सम्बन्ध सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने भएकोले तहगत सरकारका हरेक विकासका अभियान र शासकीय क्रियाकलापहरू यिनै सिद्धान्तद्वारा निर्देशित हुनु अनिवार्य हुन्छ ।

संविधानबमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहले तोकिएका अधिकार क्षेत्रमा नीति, योजना र कार्यक्रम तर्जुमा, कार्यान्वयन र अनुगमन लगायतका कार्य गर्ने र तोकिएका कर तथा शुल्कहरू उठाउने अधिकार राख्दछन् । संविधानले संघीय सरकारले संकलन गरेको राजस्व प्रदेश तथा स्थानीय तहमा बाँडफाँट र हस्तान्तरण गर्ने छुट्टै संरचनागत व्यवस्था पनि गरेको छ । यसबाहेक प्रदेश र स्थानीय तहले कानूनबमोजिम आन्तरिक ऋण उठाउन सक्ने व्यवस्था पनि संविधानले गरेको छ । यिनै स्रोतको जगमा उभिएर प्रदेश तथा स्थानीय तहले आवधिक योजना तर्जुमा गरी योजनाका लक्ष्य र उद्देश्य हासिल गर्न वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा तथा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ । यस सम्बन्धमा नेपालको संविधान र अन्य सम्बन्धित कानूनले विभिन्न व्यवस्था गरेको देखिन्छ ।

### नेपालको संविधान, २०७२

नेपालको संविधानले प्रदेश र स्थानीय तहलाई बजेट र कार्यक्रम निर्माणको लागि प्रदान गरेको अधिकारको बारेमा माथि उल्लेख गरिसकिएको छ । प्रदेश र स्थानीय तहले बजेट बनाउने र पेश गर्ने समय संघीय कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट घाटा व्यवस्थापन तथा अन्य वित्तीय अनुशासनसम्बन्धी व्यवस्था संघीय कानूनबमोजिम हुने पनि व्यवस्था रहेको छ । संविधानको धारा २०७ मा व्यवस्था भएबमोजिम प्रदेशको अर्थ मन्त्रीले प्रत्येक आर्थिक वर्षको लागि प्रदेश सभासमक्ष राजस्वको अनुमान, प्रदेश सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुने आवश्यक रकमहरू र प्रदेश विनियोजन

ऐनबमोजिम व्यय हुने आवश्यक रकमहरू समेत खुलाई वार्षिक आय-व्ययको अनुमान पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । आर्थिक अनुमान पेश गर्दा अघिल्लो आर्थिक वर्षमा प्रत्येक मन्त्रालयलाई छुट्टयाइएको खर्चको रकम र खर्चअनुसारको लक्ष्य हासिल भयो भएन त्यसको विवरण पनि साथै पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । प्रदेश आर्थिक कार्यप्रणालीअन्तर्गत प्रदेश सरकारले वार्षिक आय-व्ययको अनुमान पेश गर्ने क्रममा विनियोजन विधेयक र पेशकी विधेयकका साथै आवश्यकताअनुसार उधारो खर्च विधेयक र पुरक अनुमान पेश गर्न सक्ने व्यवस्थासमेत छ ।

त्यसैगरी, गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले स्थानीय कानूनबमोजिम प्रत्येक आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान गाउँसभा र नगरसभामा पेश गरी पारित गराउनु पर्ने र घाटा बजेट निर्माण गर्नुपर्ने भएमा संघीय कानून र प्रदेश कानूनबमोजिम घाटा पूर्तिगर्ने स्रोत समेतको प्रस्ताव गर्नुपर्ने व्यवस्था छ ।

### **अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४**

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले प्रदेश तथा स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने सम्बन्धमा थप स्पष्ट पारेको छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्रत्येक आर्थिक वर्षमा आ-आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रका विषयहरूमा हुने सार्वजनिक खर्चको अनुमानित विवरण तयार गर्नुपर्ने र त्यस्तो अनुमानित विवरण तयार गर्दा आगामी तीन वर्षमा हुने खर्च प्रक्षेपण सहितको मध्यमकालीन खर्च संरचनासमेत तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी, बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने क्रममा आगामी आर्थिक वर्षको लागि आय-व्ययको (व्यय तथा आफ्नो स्रोतबाट संकलन हुने, अनुदानबापत प्राप्त हुने तथा बाँडफाँटबापत प्राप्त हुने राजस्व) प्रक्षेपण गरिएको तथ्यांक सहितको विवरण प्रत्येक वर्षको पौष मसान्तभित्र संघीय अर्थ मन्त्रालयमा पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनले प्रदेशको अर्थ मन्त्रीले प्रत्येक वर्ष असार महिनाको एक गतेभित्र र स्थानीय तहको कार्यपालिकाले प्रत्येक वर्ष असार महिनाको दश गतेभित्र आगामी आर्थिक वर्षको बजेट तथा कार्यक्रम सम्बन्धित सभामा पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

### **प्रदेश आर्थिक कार्यविधि ऐन**

प्रदेश सञ्चित कोष वा सरकारी कोषको सञ्चालन, बजेट तर्जुमा र निकास तथ्यांक तथा खर्च लगायतका विषयमा मार्गदर्शन गरी प्रदेश आर्थिक कार्यविधि नियमित तथा व्यवस्थित गराउने उद्देश्यले हरेक प्रदेशले आ-आफ्नो प्रदेश आर्थिक कार्यविधि ऐन जारी गरी लागू

गरेका छन् । उक्त ऐनहरूले प्रदेश तहमा वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने विषयमा थप प्रष्टता ल्याएको छ । प्रदेश तहले आगामी आर्थिक वर्षको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने प्रयोजनका लागि उपलब्ध हुने स्रोत तथा गर्न सकिने खर्चको सीमाको पूर्वानुमान प्रदेशको अर्थ मन्त्रालयले चालू आर्थिक वर्षको माघ मसान्तभित्र गरिसक्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ । यसका लागि मन्त्रालयले स्रोत अनुमान समिति गठन गरी गत आर्थिक वर्षको यथार्थ स्थिति र चालू आर्थिक वर्षको छ महिनाको समष्टिगत आर्थिक परिसूचकका आधारमा स्रोत अनुमान गर्ने र मध्यमकालीन खर्च संरचनाका आधारमा व्ययको अनुमान गर्नुपर्ने व्यवस्था छ ।

प्रदेश तहले स्रोत तथा खर्चको सीमाको अधीनमा रही आगामी आर्थिक वर्षको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाका लागि बजेट सीमा तथा आवधिक योजना र त्रिवर्षीय खर्च संरचनाका आधारमा बजेट तर्जुमासम्बन्धी मार्गदर्शन र ढाँचा तयार गरी फागुन महिनाको दोस्रो हप्ताभित्र सम्बन्धित मन्त्रालय, आयोग, सचिवालय र निकायमा उपलब्ध गराउनु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ । प्रदेश तहका मन्त्रालय वा निकायले प्राप्त बजेट सीमा र मार्गदर्शनको परिधिभित्र रही विनियोजन दक्षतालाई समेत दृष्टिगत गरी आगामी आर्थिक वर्षको बजेट तथा कार्यक्रम तयार गरी प्रस्ताव गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । यसका साथै, आर्थिक कार्यविधि ऐनले विनियोजन विधेयक प्रदेश सभामा पेश गर्नुभन्दा कम्तीमा एक महिना अगावै विनियोजन विधेयकमा समावेश हुने बजेट तथा कार्यक्रमको सिद्धान्त, उद्देश्य, प्राथमिकता र नीतिहरू सहितको पूर्वबजेट तयार गरी प्रदेश सभामा प्रस्तुत गर्नुपर्ने व्यवस्था पनि गरेको छ । सम्बन्धित निकायसँगको छलफल तथा प्रदेश सभाबाट प्राप्त सुझाव समेतका आधारमा प्रदेश तहले आगामी आर्थिक वर्षको बजेट तथा कार्यक्रमको स्वरूपलाई अन्तिम रूप प्रदान गर्दछ र स्वीकृतिका लागि प्रदेश सभामा प्रस्तुत गर्दछ । वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने क्रममा प्रदेश तहले घाटा बजेट बनाउन सक्ने तर घाटा बजेट तर्जुमा गर्दा घाटापूर्ति गर्ने स्रोत र सोको स्पष्ट आधारसमेत खुलाउनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ । प्रदेश तहले प्रशासनिक खर्च व्यहोर्ने गरी घाटा बजेट बनाउन नपाउने व्यवस्था गरिएको छ ।

## **स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४**

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ६७ ले स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाका सम्बन्धमा व्यवस्था गरेको छ । यसक्रममा गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले आफ्नो आन्तरिक आय, राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त हुने रकम, अनुदान,

ऋण र अन्य आयको प्रक्षेपण र सो को सन्तुलित वितरणको खाका तथा बजेट सीमा निर्धारण गर्नुपर्ने र यसरी निर्धारण भएको आयको प्रक्षेपण र वितरणको खाका तथा बजेट सीमामा आधारित भई वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । प्रत्येक स्थानीय तहले यसअनुसार वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा आगामी आर्थिक वर्षको नीति तथा कार्यक्रम प्रस्ताव गर्ने, बजेटको सीमाभित्र रही बजेट तथा कार्यक्रमको प्राथमिकीकरण गर्ने, बजेट तथा कार्यक्रमको प्रस्तावलाई विषय क्षेत्रगत रूपमा छलफल गरी अन्तिम प्रस्ताव तयार गर्ने एवम् योजना तथा कार्यक्रममा दोहोरौपना हुन नदिई आपसी तादात्म्यता तथा परिपूरकता कायम हुने गरी बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । यसरी तर्जुमा गरिएको बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृतिका लागि प्रत्येक वर्ष असार दश गतेभित्र सम्बन्धित स्थानीय तहको सभामा पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । तर विगतको अभ्यासलाई हेर्दा सबै स्थानीय तहले तोकिएको समयमा बजेट पेश गर्न र सभाबाट पारित गर्न सकेको देखिँदैन । स्थानीय तहले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसको सीमाभित्र रही नेपाल सरकारको स्वीकृतिमा बढीमा पच्चीस वर्षसम्मका लागि उत्पादनशील, रोजगारमूलक, आन्तरिक आय वृद्धि तथा पूँजीगत प्रयोजनमा खर्च गर्ने गरी आन्तरिक ऋण समेत लिन सक्ने व्यवस्था छ ।

### **स्थानीय तहमा बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, आर्थिक व्यवस्थापन तथा सम्पत्ति हस्तान्तरणसम्बन्धी निर्देशिका, २०७४**

स्थानीय तहमा वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा र कार्यान्वयन लगायतका विषयलाई व्यवस्थित गर्ने उद्देश्यले नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालयले स्थानीय तहमा बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, आर्थिक व्यवस्थापन तथा सम्पत्ति हस्तान्तरणसम्बन्धी निर्देशिका, २०७४ जारी गरेको छ । सो निर्देशिकाको दफा २ ले स्थानीय तहको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमासम्बन्धी विषयमा दिशानिर्देश गरेको छ । जसअनुसार, नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान, आफ्नो अधिकार सूचीअनुसार प्राप्त हुने राजस्व, राजस्व बाँडफाँटसम्बन्धी विभाजित कोषबाट प्राप्त हुने आय र नेपाल सरकार जमानत बसी लिएको ऋण समेतका आधारमा वार्षिक बजेट तयार गरी स्वीकृतिका लागि सम्बन्धित सभामा पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । त्यसैगरी, निर्देशिकाले वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा स्थानीय तहले सहभागितामूलक योजना तर्जुमा प्रक्रियाको अभ्यास गर्नुपर्ने र नेपाल सरकारले लिएका राष्ट्रिय लक्षहरू, राष्ट्रिय सरसफाई रणनीति, अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा जनाईएका प्रतिवद्धता र सोबाट सिर्जित दायित्वलाई प्राथमिकता दिनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी, स्थानीय तहमा वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम

तर्जुमा गर्दा महिला, बालबालिका, आदिवासी जनजाती तथा पिछडिएको वर्ग र क्षेत्र एवम् दलित र अल्पसंख्यकमा लक्षित कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्न उच्चप्राथमिकता दिनुपर्ने विषयलाई पनि निर्देशिकाले प्रष्ट पारेको छ। यसका अतिरिक्त निर्देशिकाले स्थानीय तहबाट आयोजना छनौट गर्दा क्रमागत आयोजनाहरू सम्पन्न गर्ने गरी तथा नयाँ आयोजनाको हकमा विस्तृत डिजाइन र लागत अनुमान तयार भइसकेकाहरूलाई बजेट व्यवस्था गर्न प्राथमिकता दिनुपर्ने कुरा उल्लेख गरेको छ।

## स्थानीय तहको वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७४

स्थानीय तहको वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७४ ले गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमाका सम्बन्धमा विस्तृतमा व्याख्या गरेको छ। दिग्दर्शनले नेपालको संविधान, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको आवधिक योजना तथा स्थानीय तहको मध्यमकालीन खर्च संरचना लगायतका कुराहरूलाई स्थानीय तहको वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमाको मुख्य आधारको रूपमा अगाडि सारेको छ। यसैगरी, संघीय तथा प्रादेशिक तहले जारी गरेका नीति, कानून तथा मापदण्ड र नेपाल सरकारका अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धताबाट सिर्जित दायित्वका विषयहरूले पनि स्थानीय तहको बजेट तथा कार्यक्रमलाई निर्देशित गर्दछ।

उल्लिखित दिग्दर्शनले स्थानीय तहमा योजना तथा बजेट तर्जुमा गर्दा अवलम्बन गर्नुपर्ने प्रक्रियालाई चरणबद्ध रूपमा उल्लेख गरेको छ। जसअनुसार, आगामी वर्षको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा चालु वर्षको पौष मसान्तभित्र आय-व्ययको प्रक्षेपण गरिएको तथ्यांक सहितको विवरण संघीय सरकारमा पेश गर्ने, संघ तथा प्रदेश तहबाट बजेटको सीमा प्राप्त गर्ने र कार्यक्रम प्रस्ताव गर्दा आर्थिक, सामाजिक, पूर्वाधार तथा वन, वातावरण र विपद् व्यवस्थापन लगायतका विषयगत क्षेत्र तोकिएको गर्नुपर्ने कुरा किटानी गरेको छ। त्यसैगरी, दिग्दर्शनले स्थानीय तहले बस्ती एवम् वडा तहबाटै योजना तथा कार्यक्रम छनौट गर्नुपर्ने र आर्थिक विकास तथा गरिबी निवारणमा प्रत्यक्ष योगदान पुऱ्याउने, उत्पादनमूलक तथा छिटो प्रतिफल प्राप्त गर्न सकिने, जनताको जीवनस्तर, आम्दानी र रोजगारी बढ्ने तथा स्थानीय सहभागिता जुट्नेखालका कार्यक्रमलाई प्राथमिकता दिनुपर्ने कुरा उल्लेख गरेको छ। स्थानीय स्रोत साधन र सीपको अधिकतम प्रयोग हुने, महिला बालबालिका तथा पिछडिएको क्षेत्र र समुदायलाई प्रत्यक्ष लाभ पुग्ने र लैंगिक समानता र सामाजिक समावेशीकरण अभिवृद्धि हुनेखालका कार्यक्रमलाई पनि प्राथमिकतामा राख्नुपर्ने कुरामा दिग्दर्शनले जोड दिएको छ। स्थानीय तहमा समग्र राजस्व प्रक्षेपण गर्न, आयको अनुमान

तथा बजेट सीमा निर्धारण गर्न र बजेट तथा कार्यक्रमलाई अन्तिम रूप प्रदान गर्न क्रमशः राजस्व परामर्श समिति, आयको अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समिति र बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिजस्ता संयन्त्रहरू प्रस्ताव गरिएका छन् ।

कानून, कार्यविधि र निर्देशिका आधारमा स्थानीय तहले बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने प्रक्रिया र समयचक्र तालिका ८.१ मा देखाइएको छ । उक्त प्रक्रियाका सात चरण रहेकाले सात-चरण योजना प्रक्रिया (Seven stage planning process) पनि भनिन्छ ।

तालिका ८.१ स्थानीय तहमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा

क्र.स.	मुख्य प्रक्रिया	सहायक प्रक्रिया	समयसीमा
१	बजेटको पूर्व तयारी	आयव्ययको प्रक्षेपण गरिएको तथ्यांक सहितको विवरण संघीय सरकारमा पेश गर्ने	पुस मसान्त
		संघ र प्रदेशबाट बजेटको सीमा प्राप्त गर्ने	चैत्र मसान्त
		विषयगत क्षेत्र छुट्ट्याइ क्षेत्रगत समिति बनाउने - आर्थिक विकास - सामाजिक विकास - पूर्वाधार विकास - वन, वातावरण तथा विपद् व्यवस्थापन - सुशासन तथा संस्थागत विकास	
२	श्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण	स्थानीय राजस्व परामर्श समिति गठन - उपाध्यक्ष वा उपप्रमुखको संयोजकत्वमा ताकिए बमोजिम सदस्य रहने गरी समिति गठन गर्ने	समितिले पौष १५ गते सम्म प्रतिवेदन पेश गर्नुपर्ने
		श्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समिति - अध्यक्ष वा प्रमुखको संयोजकत्वमा ताकिए बमोजिमका सदस्य रहने गरी समिति गठन गर्ने	समितिले बैशाख १० गते भित्र प्रतिवेदन पेश गर्नुपर्ने
३	बस्ती तहमा योजना छनौट	सबै बर्ग, समुदाय र स्थानीय स्तरमा भएका सामाजिक संघसंस्थाको सहभागितामा योजना छनौट गर्ने	

४	बडा तहमा योजना छनौट तथा प्राथमिकीकरण	श्रोत अनुमान तथा बजेट निर्धारण समितिले तोकेको आधारहरू बमोजिम योजनाको छनौट तथा प्राथमिकीकरण गर्ने	
५	बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा	बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समिति गठन - उपाध्यक्ष वा उपप्रमुखको संयोजकत्वमा तोकिएका सदस्यहरू भएको समिति गठन गर्ने	
		विषयगत योजना प्राथमिकीकरण गर्ने - विषयगत क्षेत्र हेर्ने कार्यपालिकाको सदस्यको संयोजकत्वमा तोकिएका सदस्यहरू रहने गरी आवश्यकमात्रामा समिति गठन गर्ने	
		वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने - बजेट तर्जुमा तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिले तोकिएका आधारहरूमा रहेर बजेट तथा योजना तर्जुमा गर्ने	असार ५ गते भित्र कार्यपालिकामा पेश गर्ने
६	गाउँ वा नगर कार्यपालिकाबाट बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृत	गाउँ वा नगर कार्यपालिकाबाट स्वीकृत गरी सभामा पेश गर्ने	
७	गाउँ वा नगर सभाबाट बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृत	बजेट तथा कार्यक्रम प्रस्तुति - उपाध्यक्ष वा उपप्रमुख वा कार्यपालिकाले तोकेको सदस्यले सभामा बजेट तथा कार्यक्रम प्रस्तुत गर्ने	असार १० गते भित्र
		बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृति - सभाले स्वीकृत गरेको बजेट तथा कार्यक्रम श्रावण १५ गते भित्र सार्वजनिक जानकारीको लागि प्रकाशित गर्ने	सभामा पेश भएको १५ दिन भित्र

स्रोत: नेपालको संघीय शासन प्रणाली, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०७७

## ८.५.२ अभ्यास तथा स्थिति विश्लेषण

संघीयताको अभ्याससँगै प्रदेश तथा स्थानीय तहले स्वतन्त्र रूपमा वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने अभ्यास गर्दै आएका छन् । नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका कार्यजिम्मेवारी र अधिकारहरू तोकेको हुँदा आफ्नो कार्यक्षेत्रका विषयमा योजना र बजेटका माध्यमबाट पूर्वाधार विकाससँगै नागरिकका आवश्यकता सम्बोधन गर्ने गरी बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाको अभ्यास संस्थागत हुँदै गएको छ । यद्यपि, यसरी वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा ती निकायको आन्तरिक आयको अतिरिक्त संघीय सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान र राजस्व तथा रोयाल्टी बाँडफाँटबाट प्राप्त हुने रकमले महत्वपूर्ण स्थान ओगटेको देखिन्छ । यसअतिरिक्त नेपाल सरकारको स्वीकृतिमा प्रदेश तथा स्थानीय तहले वित्तीय संस्थाहरूबाट आन्तरिक ऋण लिएर पनि थप स्रोत व्यवस्थापन गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

संघीय शासन प्रणालीको कार्यान्वयन सुरु भएपछि प्रदेश तथा स्थानीय तहले निर्वाचन पछिको पहिलो कार्यकाल सम्पन्न गरी अर्को कार्यकाल सुरु गरेका छन् । यसबीचमा प्रदेश तथा स्थानीय तहले निर्धारित प्रक्रियाबमोजिम वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने अभ्यास गरेका छन् । ती अभ्यासहरू हेर्दा फरक-फरक किसिमका अवस्था र अनुभवहरू प्रतिबिम्बित हुन्छन् । सवैधानिक, कानूनी तथा नीतिगत मार्गदर्शनअनुसार निर्धारित प्रक्रिया र ढाँचाबमोजिम बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गरेको पनि देखिन्छ भने कतिपय अवस्थामा केही अलमल र कमिकमजोरीहरू पनि देखापरेका छन् ।

परियोजना बैंक तर्जुमा गरी आयोजना तथा कार्यक्रम छनौट गर्ने विषयले संघीय तहमै विगत केही वर्षदेखि चर्चा पाउँदै आएको हो । यसबाट आयोजनाको कार्यान्वयन प्रभावकारी हुने, यथासमयमै आयोजना सम्पन्न गर्न मद्दत पुग्ने र खासगरी बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा वितरणमुखी प्रवृत्ति नियन्त्रण हुने अपेक्षा राखिएको थियो, यद्यपि यसको सही कार्यान्वयन अबै पनि हुन सकेको देखिँदैन । संघीय सरकारमै कार्यान्वयनमा आउन नसकेको परियोजना बैंकमार्फत् कार्यक्रम छनौट गर्ने अवधारणाले प्रारम्भिक वर्षहरूमा प्रदेश तहमा पनि त्यत्तिकै चर्चा पायो । कतिपय प्रदेशहरूले परियोजना बैंक तयार गर्ने पूर्वतयारी समेत गरेका थिए । उदाहरणको लागि बागमती प्रदेशले परियोजना बैंक तयार गर्ने प्रयास गरेको थियो । तर त्यसलाई विभिन्न स्वार्थगत कारणले पूर्णता नदिइ साविकबमोजिम कै अभ्यासअनुसार आयोजना छनौट गर्दा वितरणमुखी प्रवृत्तिमा

निरन्तरता देखिन्छ । यसबाट आयोजना कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता आउन नसकेको त छुट्टै छ, प्रदेश तथा स्थानीय तहमा पूँजीगत खर्चमा समेत बढोत्तरी हुन सकेको देखिँदैन । स्थानीय तहमा त परियोजना बैकको विषयले प्रवेशसम्म पनि पाउन सकेको देखिँदैन, बरु भागबण्डाका आधारमा बजेट छर्ने प्रवृत्तिमा बिस्तार हुँदै गएको देखिन्छ ।

स्रोत अनुमानको तुलनामा प्रदेश तथा स्थानीय तहले धेरै महत्त्वकांक्षी बजेट तर्जुमा गर्ने विषय अर्को समस्याका रूपमा देखिन्छ । यो विषयमा स्थानीय तहभन्दा पनि प्रदेश तह निकै अगाडि देखिन्छन् । आन्तरिक राजस्व, वित्तीय हस्तान्तरण र अन्य सम्भावित आय समेतलाई दृष्टिगत गर्दा अहिले प्रदेश तहको यथार्थ वार्षिक बजेट औसतमा रु ४०-४२ अर्बको हाराहारीमा हुन सक्ने देखिन्छ, तथापि कतिपय प्रदेशहरूले प्रारम्भिक वर्षहरूदेखि नै धेरै कार्यक्रमहरू समेट्ने उद्देश्यले ५० अर्बभन्दा बढीको वार्षिक बजेट तर्जुमा गर्ने गरेका छन् । यसले वार्षिक बजेट असन्तुलित हुने र स्रोतको अभावमा स्वीकृत कार्यक्रम कार्यान्वयनमा जान सक्दैन । कोशी प्रदेशले आर्थिक वर्ष ०७६/७७ मा यस्तै अभ्यास गरेका कारण कार्यान्वयन चरणमा स्रोतको अभाव भई बजेट कटौती गर्नु परेको उदाहरण छ । प्रदेश तहले वार्षिक बजेट तर्जुमा गर्दा आवश्यक कानून तर्जुमाको अभावमा अभ्यास मै आउन नसकेको आन्तरिक ऋणलाईपनि स्रोतको रूपमा उल्लेख गरेर असन्तुलित बजेट तर्जुमा गरेका छन् । ठूलो आकारको बजेट तर्जुमा गर्ने अभ्यासमा स्थानीय तहमा पनि सुधार आउन सकेको देखिँदैन । धेरै कार्यक्रम समावेश गर्ने उद्देश्यबाट प्रेरित भई ठूलो आकारको बजेट तर्जुमा गर्ने अभ्यास त छुट्टै छ, त्यसबाहेक संघीय सरकारले वित्तीय हस्तान्तरणको लागि उपलब्ध गराएको सीमाअनुसारको स्रोत हस्तान्तरण हुन नसक्दा पनि स्थानीय तहको बजेट कार्यान्वयनमा समस्या भएको देखिन्छ ।

प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्व परिचालनमा पनि केही समस्याहरू देखिँदै आएका छन् । जसको प्रत्यक्ष तथा परोक्ष प्रभाव बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमामा पर्ने गरेको छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहले वार्षिक रूपमा राजस्व प्रक्षेपण गरी स्रोतको वस्तुनिष्ठ अनुमान गर्न सकिरहेको देखिँदैन । प्रदेश तहको एकल अधिकारको रूपमा रहेको कृषिमा कर लगाउने विषयमा साझा बुझाई र आवश्यक कानूनको अभावमा कार्यान्वयनमै आउन सकेको छैन । त्यसबाहेक, प्रदेश एवम् स्थानीय तहबीच एकल कर प्रशासनको अवधारणा अनुरूप दुई तहको क्षेत्राधिकार अन्तर्गतका शीर्षकहरूमा नीति बनाउने, राजस्व परिचालन गर्ने, अनुगमन गर्ने तथा संकलित राजस्व बाँडफाँट गर्ने विषयमा हार्दिकतापूर्ण सामञ्जस्यता हुन सकेको देखिँदैन । प्रारम्भिक वर्षहरूमा कतिपय स्थानीय तहहरूले प्रदेशसँग राजस्व बाँडफाँट पनि नगर्ने र प्रदेशको अनुदान पनि नलिने गरेको पाइएको

थियो । कतिपय स्थानीय तहले क्षेत्राधिकार भित्रका विषयमा स्रोत परिचालन गर्न ध्यान नदिने तर क्षेत्राधिकार बाहिरका शीर्षकहरूबाट अनाधिकृत रूपमा स्रोत संकलन गर्ने प्रयत्न गरिरहेको पनि देखिएको छ । गाउँपालिकाहरूले ढाँट राखेर पर्यटकहरूसँग प्रवेश शुल्क लिने, सिमेण्ट तथा क्लिंकरमा उत्पादन शुल्क लिने, पेट्रोलियमको पदार्थमा प्रदूषण शुल्क लिने र खानीजन्य वस्तुमा जिल्ला निकासी कर लिने जस्ता कुराहरू अनाधिकृत राजस्व संकलनका उदाहरणहरू हुन् । प्राकृतिक स्रोतको रूपमा रहेको नदी तथा खानीजन्य पदार्थको उपयोगमा पनि अजमभ्दारी भएको देखिन्छ । स्थानीय तहले संकलन गरी प्रदेशसँग बाँडफाँट गर्नुपर्ने मनोरञ्जन कर, विज्ञापन शुल्क तथा घरजग्गा दर्ता शुल्कको संकलन, अभिलेखन र बाँडफाँट गर्ने विषयहरू पनि विवादमुक्त देखिँदैन । यसबाट स्थानीय तहको स्रोत परिचालन वस्तुनिष्ठ हुन नसकेको र त्यसबाट उनीहरूको बजेट तथा कार्यक्रम प्रभावित भएको सहज अनुमान गर्न सकिन्छ ।

कार्यकारी आदेशबाट बजेट संशोधन गर्ने बेथितिपूर्ण अभ्यास प्रदेश तथा स्थानीय तहमा प्रशस्त देखिन्छ । आर्थिक वर्ष २०७५ र २०७६ मा बागमती प्रदेशले मात्र वर्षको अन्तमा प्रदेश सभाले स्वीकृत गरेको करिब डेढ अर्ब बराबरको बजेट केन्द्रीय सरकारको साबिक निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रमको भल्को दिने गरी मागमा आधारित आयोजनाका नाममा प्रदेश सभाका सदस्यको सिफारिसमा खर्च गर्न कार्यकारी आदेशबाट फरक शीर्षकमा विनियोजन र खर्च गरेको थियो । सोही आर्थिक वर्षमा मधेश प्रदेशले मौखिक आदेशका भरमा निर्धारित प्रक्रिया पूरा नगरी उपभोक्ता समितिमार्फत् गरेको करोडौं रकम बराबरको पूँजीगत खर्चको भुक्तानी गर्न खोज्दा विवाद भएको थियो । सभाले स्वीकृत गरेको बजेट तथा कार्यक्रम कार्यकारी आदेशबाटै संशोधन र विनियोजन गर्ने अभ्यास स्थानीय तहमा पनि देखिन्छ । यसबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूले बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा निर्धारित प्रक्रिया गर्न र सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनका आधारभूत सिद्धान्तहरूलाई पालना गर्न थप ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ ।

कुनै पनि तहको सरकारले कानूनबमोजिम निर्धारित प्रक्रियाअनुसार बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी सम्बन्धित सभाबाट पारित गरेपछि मात्र खर्च गर्न सक्दछन् । साथै, कुन तहको सरकारले कुन बेला आफ्नो वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम सभामा पेश गर्ने भन्ने कुरा पनि कानूनले नै स्पष्ट गरेको छ । यसबीचमा प्रदेश तथा स्थानीय तहको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाको अभ्यासलाई नियाल्दा कतिपय अवस्थामा केही प्रदेशहरूले तोकिएको समय सीमाभित्र बजेट तथा कार्यक्रम पेश गर्न नसकी अध्यादेशको सहारा लिनुपरेको

देखिन्छ<sup>६</sup> । स्थानीय तहको हकमा त आर्थिक वर्ष ०७६/७७ मा तीनवटा र आर्थिक वर्ष ०७७/०७८ मा ३१ वटा स्थानीय तहले वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी सभामा पेश गर्ने नसकेको देखिन्छ । यस्तो अवस्थामा क्रमशः सुधार हुनुपर्नेमा ७५ पालिकाले आ. व. २०८०/८१ को बजेट तोकिएको समयमा ल्याएनन् । यसो हुनुमा राजनीतिक खिचातानी र बजेट तथा कार्यक्रम बाँडफाँटमा असमझदारीजस्ता विषय मुख्य कारकको रूपमा रहेको देखिन्छ<sup>७</sup> ।

विकास र संवृद्धिको दृष्टिकोणले साभ्ना गन्तव्य संघीयताको मूल चरित्र हो । तीन तहका सरकारको गति र दिशा एउटै हुन सकेन भने सम्भवत कहिँ पनि पुग्न सकिँदैन । सबै तहका सरकारकाबीच समन्वय र तीनका कार्यक्रमहरूबीच सामञ्जस्यता हुनु अपरिहार्य हुन्छ । राष्ट्रिय विकासका बृहद् नीति र कार्यक्रम संघीय सरकारको क्षेत्राधिकारभित्र पर्ने र प्रदेश तथा स्थानीय तहका नीति तथा कार्यक्रमले त्यसलाई अनुपालन गर्ने गरी नेपालको संविधान र कानूनले दिशानिर्देश गरेको पाइन्छ, तर व्यवहारमा भने त्यस्तो हुन सकेको देखिँदैन । प्रदेश तथा स्थानीय तहले आ-आफ्ना आवधिक योजना तर्जुमा गर्दै आएका छन् र वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम पनि सार्वजनिक गर्दै आएका छन्, तथापि संघीय सरकारको पर्याप्त मार्गदर्शनका बावजुद पनि प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूले नेपाल सरकारले अगाडि सारेका बृहद् नीति वा आवधिक योजनासँग तादात्म्यता हुने गरी योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने सन्दर्भमा ध्यान दिन सकेको पाइँदैन । यो प्रवृत्तिलाई न त संघीय सरकारले पर्याप्त अनुगमन गरेको छ, न सम्बन्धित तहले समीक्षा नै गरेको देखिन्छ ।

विगतमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले तत्कालीन स्थानीय निकायहरूको हकमा सहभागितामूलक योजना तर्जुमा गर्ने सन्दर्भमा सहभागिताका विभिन्न चरणहरू (बस्तीस्तरदेखि जिल्ला परिषदसम्म चौधवटा चरण) परिभाषित गरी योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई सहभागितामूलक बनाउन खोजेको थियो । अहिले पनि स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ र संघीय सरकारले जारी गरेका विभिन्न निर्देशिका र दिग्दर्शनहरूले स्थानीय र प्रदेश तहले योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा जनसहभागिताका आधारमा बस्तीस्तरबाटै गर्नुपर्ने गरी निर्देश गरेको पाइन्छ (तालिका ८.१)। त्यसैगरी योजनाको प्राथमिकीकरण गर्दा लिनु पर्ने आधारहरू पनि तोकिएको छ, तथापि व्यवहारमा भने वास्तविक उपभोक्ता र लाभग्राहीहरूको सहभागितामा पर्याप्त छलफल र निर्दिष्ट आधारमा

<sup>६</sup> पछिल्लो उदाहरण कोशी प्रदेशको आ. व. २०८०/८१ को बजेट ।

<sup>७</sup> <https://ekantipur.com/business/2023/06/27/1687829748002368.html?author=1>

योजनाको छनौट र प्राथमिकीकरण गर्नेभन्दा पनि सम्बन्धित तहका जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरूको मिलेमतो र सिफारिसमा योजना तथा कार्यक्रम छनौट गर्ने गरेको देखिन्छ । प्रदेश तहको हकमा जिल्लास्तरभन्दा तल आफ्नो सांगठनिक संरचना नभएका कारणले पनि बस्तीस्तरसम्म पुगी आम नागरिकसँग सम्बन्ध स्थापित गर्न कठिनाई भइरहेको देखिन्छ । समुदायस्तरबाटै कार्यक्रम छनौट गर्ने सम्बन्धमा स्थानीय तहलाई तुलनात्मक रूपमा सहज भएपनि सोअनुसारको राजनीतिक आचरण, व्यवहार र जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने परिपाटिको विकास भै नसेकेकोले सहभागितामूक योजना तर्जुमालाई प्रभावित गरेको छ । यसले स्थानीय नीति तथा कार्यक्रम निर्माणमा सीमान्तकृत वर्गको पहुँच सुनिश्चित हुनसक्दैन ।

प्रदेश तथा स्थानीय तहले योजना तर्जुमा तथा कार्यक्रम छनौट गर्दा तुलनात्मक लाभका दृष्टिले जनताको आवश्यकतासँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित आयोजनाहरूभन्दा प्रचारमुखी आयोजना र कार्यक्रमहरूमा जोड दिएको देखिन्छ । बितेका पछिल्ला वर्षहरूलाई हेर्दा भ्यू टावर निर्माण गर्न स्रोत विनियोजन नगर्ने प्रदेश तथा स्थानीय तह मुस्किलले भेटाउन सकिएला । भ्यू टावरमा भएको अरबौं लगानीले नागरिकको जीविकोपार्जन को आवश्यकतालाई प्रत्यक्ष रूपमा सम्बोधन गर्न कति हदसम्म सम्भव होला ? बागमती प्रदेशले कुलेखानी काठमाण्डौं सुरुङ्ग मार्गमा स्रोत विनियोजन गरेर कति वर्षमा निर्माण कार्य सम्पन्न गर्न सक्ला र त्यसबाट आधारभूत आवश्यकता पूरा गर्न संघर्षरत नागरिक कसरी लाभान्वित हुन सक्लान् ? स्थानीय तहको बजेट खर्चको प्रवृत्ति हेर्दा स्रोतको ठूलो अंश ग्रामीण सडक निर्माणमा विनियोजन गर्ने गरेको देखिन्छ । सडक विस्तार पूर्वाधारको आधारभूत आवश्यकता भएपनि बिना प्राविधिक अध्ययन जथाभावी रूपमा खनिएका यस्ता ग्रामिण सडकले वातावरणीय सन्तुलनमा पारेको प्रभाव, निर्मित संरचनाको संरक्षण र त्यसबाट स्थानीय नागरिकलाई पुगेको प्रत्यक्ष लाभहानी बारे चिन्तन गर्ने जिम्मेवारी कसको हुने हो ? यस्ता निर्माण कार्यले निम्त्याउन सक्ने वा निम्त्याएका विपद्का उदाहरणहरू प्रशस्त छन् । आफूले निर्माण गरेका वा संघीय सरकारबाट हस्तान्तरण भएका आयोजनाहरूको मर्मत, संभार र सम्बर्द्धनका लागि पनि प्रदेश तथा स्थानीय तहले पर्याप्त बजेट विनियोजन गरेको देखिँदैन । यसबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूले स्रोत विनियोजन गर्दा दक्षता प्रदर्शन गर्न नसकिरहेको देखिन्छ ।

<sup>५</sup> व्यापक जनदबाव र आलोचनाले गर्दा स्थानीय तहहरूले हाल भ्यूटावर बनाउनेजस्ता कार्यक्रमहरू राख्न छोडेका छन् । तर यसअघि निर्माण भएका भ्यूटावरले स्थानीय तहहरूलाई मर्मत संभार र सुरक्षाको दायित्व थप गरेको देखिन्छ ।

तहगत सरकारले सञ्चालन गर्ने गरेका योजना तथा कार्यक्रममा सामान्य दोहोरोपना हुनु संघीय प्रणाली कार्यान्वयनका प्रारम्भिक अवस्थामा अन्यथा नभए पनि त्यहीँ अवस्था निरन्तर हुनु ठीक होइन । संघ र प्रदेशले अझै पनि वित्तीय र प्रभावका हिसावले स-साना योजना र कार्यक्रममा रुचि राख्ने गरेको, तर योजना तथा कार्यक्रमको तर्जुमा र कार्यान्वयनमा सम्बन्धित स्थानीय तहसँग पर्याप्त समन्वय नगर्ने प्रवृत्ति छ । संघीय र प्रदेश तहका जनप्रतिनिधिहरूको सिफारिसमा स-सानो आयोजनाहरू छनौट गर्ने प्रवृत्तिमा सुधार नआएसम्म यस्तो अवस्था कायमै रहने देखिन्छ । साथै, आफैँले (संघीय सरकार) जारी गरेको पूर्वाधार मापदण्ड, २०७६ को पूर्ण परिपालना नभएसम्म यस्ता समस्याहरूमा कमि आउने देखिँदैन ।

संघीय सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान दिई आफ्नो दायित्वभित्रका जिम्मेवारीहरू प्रदेश र स्थानीय तहबाट पूरा गराउने स्थापित अभ्यास नै हो । नेपालको संविधानले पनि सशर्त अनुदानको व्यवस्था गरी त्यसका लागि आवश्यक मापदण्ड सिफारिस गर्ने जिम्मेवारी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई दिएको छ । संघीय प्रणालीको अभ्यासको यो अवधिमा संघीय सरकारले उपलब्ध गराउँदै आएको सशर्त अनुदानको अंश क्रमशः बढोत्तरी हुँदै गएको देखिन्छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहको समग्र स्रोतमा सशर्त अनुदानको अंश बढी देखिनुले तिनीहरूको बजेटको आकार अनावश्यकरूपमा ठूलो देखिन गएको छ । अर्कोतर्फ, यसबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहको समग्र क्षमता र स्रोत संघीय सरकारको दायित्व पूरा गर्नमै खर्च गर्नुपर्ने हुँदा आफ्ना कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न कठिनाई भएको छ । साथै, सशर्त अनुदानले प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक स्वायत्ततालाई नियन्त्रण गर्दछ । त्यसैले सशर्त र समपूरक अनुदानबीच सन्तुलन कायम गर्न सशर्त अनुदानलाई एउटा निश्चित सीमाभित्र राख्नुपर्ने देखिन्छ ।

## ८.६ निष्कर्ष

संघीय शासन प्रणालीमा संविधानले नै संघीय एकाइहरूमा अधिकारको बाँडफाँट गरेको हुन्छ । नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अधिकारको बाँडफाँट त्यसको प्रयोग गर्ने तरिका र सीमाहरूको निर्धारण गरेको छ । संविधानले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई पनि तोकिएको परिधिभित्र रहेर कार्य गर्न स्वतन्त्रता दिएको छ । संविधानले संघीय एकाइहरूलाई स्व-शासन र सह-शासनको सन्तुलनमा रहेर नागरिकका आवश्यकता सम्बोधन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यस अर्थमा नेपालको संघीय शासन प्रणाली सहकारिताभित्रको स्वायत्तता हो । प्रदेश र स्थानीय तहलाई नेपालको संघीय प्रणालीको

अभिन्न अंग मानिएको छ, जसलाई नीति, कानून, कार्यक्रम तथा बजेट निर्माण र कार्यान्वयनको अधिकार प्राप्त छ। नागरिकलाई सहज, सुलभ र गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्न बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा र कार्यान्वयन लगायतका हरेक शासकीय क्रियाकलापहरूमा संघीय एकाइहरूबीच समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्व कायम हुनु सविधानको मर्म पनि हो।

प्रदेश र स्थानीय तहले २०८०/८१ को गरी हालसम्म सातवटा बजेट तथा कार्यक्रम पेश गरेका छन्। यसले प्रदेश तथा स्थानीय तहमा बजेट तथा कार्यक्रम निर्माण क्रमशः संस्थागत हुँदै गएको देखिन्छ। यो सुखद पक्ष हो। तर, स्थानीय तहको पहिलो कार्यकाल सम्पन्न भएर दोश्रो कार्यकाल सुरु गर्दै गर्दा पनि कतिपय स्थानीय तहमा मूलतः कार्यक्रमको भागबण्डा र राजनीतिक खिचातानीका कारण सभा नै बस्न नसकि बजेट तथा कार्यक्रम पेश हुन वा स्वीकृत हुन नसकेको देखिन्छ। सम्बन्धित सभाबाट स्वीकृत नभएसम्म कुनै पनि खर्च गर्न नसकिने कानूनी व्यवस्थाको बावजुद ती पालिकाहरूबाट भएको प्रशासनिक खर्चले सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनमा बेथितीको संकेत गर्दछ भने नागरिकहरूको सार्वजनिक सेवा र विकासको अधिकार पनि प्रभावित भएको छ। साथै, यस्ता कमिकमजोरीले व्यवस्थाप्रतिको जनविश्वास नै जोखिममा पर्दछ। पहिलो कार्यकालको अनुभवबाट सिकेर आगामी दिनमा सम्बन्धित राजनीतिक दल र सबै तहका सरकारहरूसमेत यसतर्फ सचेत हुनुपर्ने देखिन्छ।

प्रदेश तथा स्थानीय तहको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमालाई वस्तुनिष्ठ तुल्याउने उद्देश्यले संघीय सरकारका तर्फबाट विभिन्न दिग्दर्शन, कार्यविधि वा मापदण्डहरू तयार गरी उपलब्ध गराइएको छ। यी मापदण्डहरूले बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाका सिलसिलामा स्रोत अनुमान गर्ने, कार्यक्रम तर्जुमा र प्राथमिकीकरण गर्ने र बस्तीस्तरबाटै कार्यक्रम तर्जुमाको अभ्यास गरी जनसहभागितालाई सुनिश्चित गर्ने जस्ता विषयहरूमा जोड दिएको देखिन्छ। त्यसबाहेक प्रदेश तथा स्थानीय तहले आफैँले कानून बनाएर पनि वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमालाई व्यवस्थित गर्न खोजेको देखिन्छ। तर व्यवहारमा भने बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा संघीय तहबाट प्राप्त मापदण्ड र आफैँले तर्जुमा गरेका मार्गदर्शनलाई समेत पालना गर्न सकेको देखिँदैन। त्यसैले आगामी, दिनमा निर्धारित विधि र पद्धतिका आधारमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने अभ्यासमा सुधार गर्दै लैजानु पर्ने देखिन्छ।

अभै पनि प्रदेश तथा स्थानीय तहहरू संघीय सरकार कै अनुदानमा निर्भर रहेको देखिन्छ। अधिकारक्षेत्रभित्र केन्द्रित भइ थप स्रोत परिचालन गर्न जोड नदिने तर कराधारको बाँडफाँट न्यायोचित भएन भनी असन्तुष्टि प्रकट भइरहेको पाइन्छ। अहिले पनि कतिपय प्रदेश तथा स्थानीय तहले क्षेत्राधिकार बाहिर गएर कर संकलन गर्ने अभ्यास गरिरहेका छन्। आन्तरिक राजस्व परिचालनमा देखिएको लापरवाहीले प्रदेश तथा स्थानीय तहमा वस्तुनिष्ठ रूपमा वार्षिक कार्यक्रम तर्जुमा हुन नसकिरहेको अवस्था छ।

संघले सानातीना आयोजनाहरूमा स्रोत विनियोजन गर्ने प्रवृत्तिमा अहिले पनि नियन्त्रण हुन सकेको छैन। जनप्रतिनिधिहरूको सिफारिसमा यस्ता कार्यक्रमहरू छनौट हुँदा आयोजनामा दोहोरोपना देखिने र सम्बन्धित तहसँगको समन्वयको अभावमा कार्यान्वयन प्रभावकारी भएको देखिँदैन। यस्तो समस्या संघमा मात्र होइन प्रदेश तहमा पनि देखिने गरेको छ। यस सम्बन्धमा सरकारले जारी गरेको पूर्वाधार विकास मापदण्ड, २०७६ को पूर्ण परिपालना गरी निर्धारित कार्यक्षेत्र र मापदण्डअनुसार कार्यक्रम तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने परिपाटीको विकास हुन जरुरी छ।

नेपाल संघीय प्रणाली कार्यान्वयनको प्रारम्भिक चरणमा रहेकाले स्वभाविकरूपले तहगत सरकारकाबीच नीति, स्रोत, क्षमता र सूचनाका क्षेत्रमा असमानता देखिन्छ र यस्ता असमानताहरू क्रमशः कम गर्दै लैजान संघको भूमिका महत्वपूर्ण रहने गर्छ। प्रदेश तथा स्थानीय तहको वार्षिक योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमाको अभ्यासलाई हेर्दा पनि यस्तै अवस्था देख्न सकिन्छ। स्रोत, क्षमता र कतिपय अवस्थामा सान्दर्भिक सूचनाको अभावमा पनि प्रदेश तथा स्थानीय तहका योजना र कार्यक्रमहरू प्रभावित हुन पुगेका छन्। संघीयताको प्रारम्भिक चरणमा देखिने यस्ता कमी कमजोरीहरूको समाधान गर्न संघ सरकारले प्रभावकारी नेतृत्व लिनु आवश्यक छ।

संघीय प्रणाली आफैँमा शासनको एउटा राजनीतिक संरचना अर्थात् पद्धति मात्र हो र पद्धति स्वयम्ले मात्र परिवर्तन ल्याउने पनि होइन। यो त आफैँमा साध्य नभएर साधन मात्र हो। बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाको विषय मात्र होइन, शासनका प्रत्येक आयामहरूमा तहगत सरकारकाबीच समन्वय र सहकार्य अपरिहार्य हुन्छ। यो विषय धेरै हदसम्म कार्यान्वयनकर्ताको सोच, शैली र संस्कारमा पनि निर्भर गर्दछ। त्यसैले संघीय प्रणालीको सफल कार्यान्वयनका लागि संविधान र कानूनले गरेको मार्गदर्शनलाई आत्मसात गरी त्यसको अनुपालना र असल अभ्यास गर्न सकियो भने मात्रै निर्दिष्ट गन्तव्यमा पुग्न सकिन्छ।

## सन्दर्भ सूची

- नेपालको संविधान, (२०७२) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।
- अन्तरसरकारी वित्तीय व्यवस्थापन ऐन, (२०७४) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, (२०७४) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।
- प्रदेश आर्थिक कार्यविधि ऐन, (२०७४) । संबन्धित प्रदेशका कानून मन्त्रालय ।
- राष्ट्रिय योजना आयोग, (२०७४) । स्थानीय तहमा बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, आर्थिक व्यवस्थापन तथा सम्पत्ति हस्तान्तरणसम्बन्धी निर्देशिका । काठमाडौं: राष्ट्रिय योजना आयोग ।
- राष्ट्रिय योजना आयोग, (२०७४) । स्थानीय तहको वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन । काठमाडौं: राष्ट्रिय योजना आयोग ।
- अधिकारी, चन्द्रमणि र अन्य, (२०२० सन्) । नेपालमा वित्तीय संघीयता: प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्व संभाव्यता तथा आन्तरिक राजस्व परिचालन । काठमाडौं: आइआइडियस ।
- ढकाल, आनन्दराज, (२०६४) । नेपालमा वित्तीय विकेन्द्रीकरण अभ्यास तथा चुनौती । प्रशासन अंक १०५ । काठमाडौं: सामान्य प्रशासन मन्त्रालय ।
- नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, (२०७७) । नेपालको संघीय शासन प्रणाली । जावलाखेल, ललितपुर: नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान र द एशिया फाउण्डेशन ।

# स्थानीय तहमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण

अचला दाहाल  
जीताञ्जली उपाध्याय  
शिलु प्रधान

## १.१ परिचय

लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण (लैससास) भनेको महिला, पुरुष, यौनिक तथा लैंगिक अल्पसंख्यक र विभिन्न सामाजिक समूहहरूबीचको लिंग, आर्थिक अवस्था, अपांगता, स्थान, जात/जातीयता र भाषिक आयामहरूको आधारमा मानिसहरूले अनुभूत गर्ने असमान शक्ति सम्बन्धलाई सम्बोधन गर्ने अवधारणा हो । यी असमान शक्ति सम्बन्धहरूलाई सन्तुलनमा ल्याउन, आपसी असमानताको खाडल घटाउन र जुनसुकै पहिचान भएकालाई पनि समान अधिकार, अवसर र सम्मान सुनिश्चित गर्ने गतिविधिमा केन्द्रित रहन्छ (स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय, २०६९) । सामाजिक समावेशीकरण तथा पहिचान र लैंगिक विषयलाई एकै साथ हेर्दा बुझ्नु पर्ने अत्यन्त महत्वपूर्ण अवधारणा 'अन्तरपक्षीयता' (intersectionality) हो (जेसी कार्य समूह, २०७३) । अन्तरपक्षीयता भन्नाले हरेक व्यक्तिको पहिचानको धेरै पत्रहरू हुन्छन्, जस्तै महिला भन्नासाथ सबै महिला एकै अवस्थामा हुँदैनन् । महिलाभित्र विभिन्न पत्र जस्तै: शहरका महिला, अनौपचारिक क्षेत्रमा काम गर्ने महिला, मनोरन्जन क्षेत्रमा काम गर्ने महिला, अविवाहित महिला, गर्भवती महिला, स्तनपान गराउने महिला, अपांगता भएका महिला, एकल महिला आदि हुन्छन् । यस्ता बहुविशेषताले समाजभित्र व्यक्तिका शक्ति र स्रोतमा पहुँचलाई अवरुद्ध वा खुला गर्छ । उदाहरणका लागि विपन्न बाह्रमण महिलाले गरिबी र लैंगिक व्यवधानका कारणले विभिन्न अवरोधहरूको सामना गर्नुपर्दछ । त्यसैगरी, आदिवासी/जनजाति, मधेसी, दलित वा मुस्लिम महिलाले लैंगिकताका साथै सामाजिक तथा सांस्कृतिक बहु-पहिचानले गर्दा आर्थिक-सामाजिक विकासको लागि हुने विभिन्न अवरोधहरूको सामना गर्नुपर्दछ ।

महिला र पुरुषको सह-विकासबिना समुन्नत समाजको निर्माण गर्न सकिँदैन । समुन्नत समाज निर्माणका लागि समानतामूलक विकास आजको आवश्यकता हो । समग्र राष्ट्र विकासमा महिला र पुरुषको समान महत्व हुँदाहुँदै पनि व्यवहारमा समानता देखिँदैन । आधा जनसंख्या ओगटेको महिलाहरूको विकासमा राज्यले संविधानप्रदत्त हक अधिकारको कार्यान्वयन गर्न तथा राष्ट्रिय तथा अन्तरराष्ट्रिय स्तरमा गरेका प्रतिवद्धताहरूलाई पूरा गर्न विशेष जोड दिनु पर्ने देखिन्छ । संविधानको मर्म र भावना अनुरूप लैंगिक विभेदको अन्त्य

गरी आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्ने तथा समानुपातिक, समावेशी तथा सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक सामाजिको निर्माण गर्नका लागि संघीय संरचनाअन्तर्गत स्थानीय तहले आ-आफ्ना नीति तथा कार्यक्रमहरूलाई लैंगिक उत्तरदायी बनाउँदै आन्तरिकीकरण गर्नुपर्ने हुन्छ ।

विश्व आर्थिक मञ्च (World Economic Forum) ले 'विश्वव्यापी लैंगिक समानता अन्तरालसम्बन्धी प्रतिवेदन २०७८ (२०२२) प्रकाशित गरेको छ । प्रतिवेदनमा लैंगिक समानता अन्तराल सूचकाङ्क गणनाका लागि महिला र पुरुषबीचको चारवटा पक्षहरू - क) स्वास्थ्य तथा जीवनयापन, ख) शिक्षाको अवसर, ग) आर्थिक सहभागिता तथा अवसर, र घ) राजनीतिक सशक्तिकरणलाई आधार मानेर मापन गरिएको छ । प्रतिवेदनको सूचकाङ्कको स्तरीकरणअनुसार नेपाल १५६ देशहरूमध्ये ९६ औं स्थानमा रहेको छ, जसमा नेपालको लैंगिक समानता अन्तराल सूचकाङ्क अंक ०.६९२ को बिन्दुमा छ । माथिका सूचकाङ्कका अनुसार नेपाल स्वास्थ्य तथा जीवनयापन स्तरमा १०९, शिक्षाको अवसरमा १२५, आर्थिक सहभागिता तथा अवसरमा ९८, र राजनीतिक सशक्तिकरणमा ५८ स्थानमा रहेको छ (विश्व आर्थिक मञ्च, २०७८) । लैंगिक समानताको क्षेत्रमा नेपालले अझै प्रगति गर्न बाँकी भए तापनि हालसम्मको उपलब्धी सकारात्मक छ । यो उपलब्धी नेपाली महिलाहरूको लामो समयदेखिको संघर्ष र राज्यले गरेका नीतिगत व्यवस्थाहरूको परिणाम हो । नेपालको उक्त सूचकाङ्कलाई विशेषगरी महिलाहरूको राजनीतिक सहभागिताको अवस्थाले प्रभावित गरेको देखिन्छ । राजनीतिमा महिलाको अनिवार्य सहभागिताको नीतिगत व्यवस्था हुनु र स्थानीय तह, प्रदेशसभा र संघीय संसदमा एक तिहाइ महिलाको प्रतिनिधित्व हुनु नेपालले हासिल गरेको महत्वपूर्ण उपलब्धि हो । संघीय नेपालको राष्ट्रपतिमा विद्यादेवी भण्डारी, सभामुखमा ओनसरी घर्तीमगर र प्रधानन्यायाधीशमा सुशीला कार्कीको उपस्थिति यसको उदाहरण हो ।

नेपालको राजनीतिमा महिलाको उल्लेखनीय सहभागिता अहिले दक्षिण एसियामा मात्र होइन विश्वमा चर्चाको विषय बनेको छ । नेपाली महिलाहरूले युगौंदेखिको अथक संघर्ष र मेहनतले राजनीतिसँगै अन्य सार्वजनिक र निजी क्षेत्रमा पनि नीति निर्माणका तहमा पुग्न थालेका छन् । नेपाली महिलाहरूले प्राप्त गरेका यो राजनीतिक अवसरलाई अरु मुलुकसमेतले सिकाई तथा उदाहरणको रूपमा लिएको पाइन्छ । युगौंदेखि महिलाको क्षमतामा नजर अन्दाज गर्ने पितृसत्तात्मक सोच र सामाजिक दृष्टिकोण नै परिवर्तन गरेर महिलाको राजनीतिक सशक्तिकरणमा जोड दिँदै वर्तमान अवस्थामा नेपाली महिलाहरूले

विभिन्न तहमा पाएको यो अवसरलाई थप बलियो र दीर्घकालीन बनाउन घरपरिवार, समाज र राज्यपक्षका सबै निकायले सहयोग गर्नु आवश्यक छ ।

नेपालको संविधान (२०७२) जारी भएसँगै देश संघीय शासन प्रणालीको अभ्यासमा छ, जसअन्तर्गत स्थानीय तह पनि एक प्रमुख संघीय एकाइ हो । स्थानीय तहमा रहेको लिंग, आर्थिक अवस्था, अपांगता, स्थान, जात/जातीयता, भाषा आदिका आधारमा हुने सामाजिक विभेदको अन्त्य गर्न तथा समुदाय स्तरबाट लैंगिक समानतालाई जोड दिन स्थानीय तहको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ । लैंगिक समानता र सामाजिक समावेशीकरणका लागि स्थानीय तहले बनाउने नीति, नियम, कानून, मार्गदर्शन, रणनीतिक र प्रशासनिक निर्णय, योजना तथा बजेटलाई लैंगिक दृष्टिकोणबाट हेर्नुपर्छ । यस लेखको उद्देश्य नेपालको संविधान र अन्य नीतिले सम्बोधन गरेका लैंगिक समानता र सामाजिक समावेशीकरणका विषयको विश्लेषणका साथ स्थानीय तहमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको क्षेत्रमा रहेमा विद्यमान नीतिगत व्यवस्था र अभ्यासको विश्लेषण गर्ने रहेको छ ।

## १.२ संवैधानिक, कानूनी तथा नीतिगत व्यवस्था

### १.२.१ नेपालको संविधान २०७२

नेपालको संविधानको प्रस्तावनामा प्रष्ट रूपमा वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक, धार्मिक, लैंगिक विभेद र सबै प्रकारका जातीय छुवाछुतको अन्त्य गर्ने तथा आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण गर्ने प्रतिवद्धता व्यक्त गरिएको छ । संविधानको धारा ३ ले नेपाल राज्यको परिभाषा गर्दै राज्यको चरित्र समावेशी हुने उल्लेख गरेको छ । यो व्यवस्थाले नेपाली राज्यको समावेशी स्वरूपको प्रक्षेपण गरेको छ, जुन आफैमा महत्वपूर्ण छ ।

उक्त प्रतिवद्धतालाई पूरा गर्न संविधानमा ३१ वटा मौलिक हकको व्यवस्था भएका छन् । संविधानको धारा ३८ मा महिलाको हक उल्लेखित छ । जसमा महिलालाई लैंगिक भेदभावबिना समान वंशीय हक र समानुपातिक समावेशी सिद्धान्त एवम् सकारात्मक विभेदका आधारमा विशेष अवसर प्राप्त गर्ने लगायतका हकको व्यवस्था गरिएको छ । सोही धारामा महिला विरुद्धका हिंसालाई दण्डनीय बनाउनुका साथै त्यस्ता हिंसाबाट पीडितले क्षतिपूर्ति पाउने हक पनि सुरक्षित गरिएको छ । समानताको हकअन्तर्गत सामाजिक रूपमा पिछ्छडिएका महिला, दलित, आदिवासी, जनजाति, मधेशी, थारु, मुस्लिम, उत्पीडित

वर्ग, पिछडा वर्ग, अल्पसंख्यक, अपांगता भएका व्यक्ति, गर्भावस्थाका व्यक्ति, अशक्त वा असहाय, पिछडिएको क्षेत्र र आर्थिक रूपले विपन्न खस आर्य लगायत नागरिकको संरक्षण, सशक्तिकरण वा विकासका लागि कानूनबमोजिम विशेष व्यवस्था गर्न रोक लगाएको मानिने छैन भनी यी वर्गको हितमा विशेष कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सकिने व्याख्या गरेको छ । त्यसैगरी, छुवाछुत तथा जातीय भेदभाव विरुद्धको हक, धार्मिक स्वतन्त्रताको हक, भाषा तथा संस्कृतिको हक, बालबालिकाको हक, दलितको हक, सामाजिक न्यायको हक, जेष्ठ नागरिकको हक, सामाजिक सुरक्षाको हक लगायतका मौलिक हकहरू सविधानमा व्यवस्था गरिएको छ ।

सविधानको भाग ४ मा रहेको राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वमा असहाय अवस्थामा रहेका एकल महिला, जोखिममा परेका, सामाजिक र पारिवारिक बहिष्करणमा परेका तथा हिंसापीडित महिला, मुक्त कर्मैया, कम्हलरी, हरवा, चरवा, हलिया भूमिहीन, सुकुम्बासी, आदिवासी जनजाति, मधेशी समुदाय, मुस्लिम र पिछडा वर्गलाई सशक्तिकरण गरी स्वावलम्बी बनाउने भनी सामाजिक न्याय र समावेशीकरणसम्बन्धी नीतिमा उल्लेख गरिएको छ । यसरी सविधानमा भएका मौलिक हक र राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वले नेपालमा समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तानुरूप विभेदरहित, समृद्ध र न्यायपूर्ण समाजको निर्माण गर्ने आधार तयार गरेको छ ।

स्थानीय कार्यपालिकामा महिलाको प्रतिनिधि सुनिश्चित गर्नका लागि निर्वाचित भएकामध्ये गाउँसभामा चार जना र नगरसभामा पाँच जना महिला सदस्य हुनु पर्ने बाध्यकारी व्यवस्था सविधानको भाग १७ मा गरिएको छ । जिल्ला सभामा कम्तीमा तीन जना महिला र कम्तीमा एक जना दलित वा अल्पसंख्यकसहित बढीमा नौ जना सदस्य रहेको जिल्ला समन्वय समितिको निर्वाचन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी, स्थानीय व्यवस्थापिकामा प्रत्येक वडाबाट कम्तीमा दुईजना महिलाको प्रतिनिधित्वसहितको गाउँ वा नगर सभा गठन गर्ने व्यवस्था सविधानको भाग १८ मा रहेको छ । यी व्यवस्थाहरूले पनि स्थानीय तहको संरचनामा लैगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको दृष्टिले समावेशी चरित्रलाई सुनिश्चित गरेको छ ।

## ९.२.२ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ मा लैगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणसम्बन्धी व्यवस्थाहरू स्पष्टरूपमा उल्लेख गरिएको छ । उदाहरणको लागि स्थानीय तहको योजना तर्जुमा तथा कार्यन्वयनअन्तर्गत योजना तर्जुमा प्रक्रियामा महिला

तथा पिछडिएको वर्गको सहभागितामा जोड दिइएको छ, योजना बनाउँदा महिला, बालबालिका तथा पिछडिएको क्षेत्र र समुदायलाई प्रत्यक्ष लाभ पुग्ने योजना छनौटमा जोड दिँदै लैगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण प्रवर्द्धन गर्ने व्यवस्था गरेको छ। दफा ११ को गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको काम, कर्तव्य र अधिकारको उपदफा (२) (त) मा जेष्ठ नागरिक, अपांगता भएका व्यक्ति र अशक्तहरूको व्यवस्थापन गर्ने जिम्मेवारी अन्तर्गत विभिन्न क्रियाकलापहरू सञ्चालन गर्ने जिम्मेवारी तोकिएको छ। त्यस्तैगरी, दफा २४ उपदफा (२) मा स्थानीय तहले योजना बनाउँदा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकारको नीति, लक्ष्य, उद्देश्य, समयसीमा र प्रक्रियासँग अनुकूल हुने गरी सुशासन, वातावरणमैत्री, बालमैत्री, जलवायु परिवर्तनअनुकूल, विपद् व्यवस्थापन, लैगिक तथा सामाजिक समावेशीकरणजस्ता अन्तरसम्बन्धित विषयलाई ध्यान दिनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। त्यस्तैगरी, सोही दफाको उपदफा (३) गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले आफ्ना योजना बनाउँदा महिला, बालबालिका तथा पिछडिएका वर्ग क्षेत्र र समुदायलाई प्रत्यक्ष लाभ पुग्ने खालका योजना तथा कार्यक्रमहरूलाई प्राथमिकता दिनुपर्ने व्यवस्था छ। वडा समितिको काम, कर्तव्य र अधिकारअन्तर्गत तथ्याङ्क अध्यावधिक तथा संरक्षणअन्तर्गत खण्डीकृत तथ्याङ्क संकलन, विकास कार्यअन्तर्गत बालविवाह, बहुविवाह, लैगिक हिंसा अन्त्य गर्न भूमिका खेल्नुपर्ने जिम्मेवारी दिइएको छ।

### १.२.३ राष्ट्रिय लैगिक समानता नीति २०७७

महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालयले अन्तर्राष्ट्रिय महिला दिवस (मार्च ८, २०२१) को अवसरमा राष्ट्रिय लैगिक समानता नीति २०७७ कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। यस नीतिले लैगिक उत्तरदायी बजेटमार्फत् तीनै तहका सरकारमा लैगिक उत्तरदायी शासन प्रणालीलाई संस्थागत गर्न र समतामूलक, समृद्ध र न्यायपूर्ण समाजको स्थापना गर्ने लक्ष्य लिएको छ।

उक्तनीतिले महिलाको आर्थिक, सामाजिक र राजनीतिक रूपमा सशक्तिकरणसहित कानूनी तथा व्यवहारिक रूपमा महिला, पुरुष, लैगिक तथा यौनिक अल्पसङ्ख्यकबीच समानता स्थापित गर्नका लागि निम्न उद्देश्यहरू राखेको छ :

- महिला, किशोरी तथा बालिकाको सामाजिक – आर्थिक विकासका लागि नीतिगत र संरचनात्मक व्यवस्था गर्ने,
- लैगिक भेदभाव, हिंसा र शोषणको अन्त्य गरी समानता र लैगिक मूल्य मान्यतामा आधारित समाज स्थापित गर्ने,

- लैंगिक उत्तरदायी शासन पद्धति अवलम्बन गर्ने, र
- महिलाको आर्थिक सशक्तिकरण गर्ने ।

लैंगिक समतायुक्त राष्ट्र निर्माण गर्नका लागि यस नीतिले लैंगिक उत्तरदायी शासन पद्धतिलाई स्थानीय तहदेखि नै संस्थागत गर्ने लक्ष्य लिएको छ ।

### ९.२.४ पन्ध्रौँ योजना (२०७६/२०७७-२०८०/२०८१)

पन्ध्रौँ योजना (२०७६/२०७७-२०८०/२०८१) मा लैंगिक समानतामूलक राष्ट्र निर्माण गर्ने सोचका साथ महिलाको समान तथा अर्थपूर्ण सहभागितासहित सारभूत समानता कायम गर्ने लक्ष्य राखिएको छ । उक्त योजनाले लैंगिक समानता तथा महिला सशक्तिकरणका लागि निम्न उद्देश्यहरू लिएको छ :

- लैंगिक उत्तरदायी शासन व्यवस्थालाई संस्थागत गर्दै महिलाको सम्मानित जीवनयापनको वातावरण सुनिश्चित गर्ने,
- महिलाविरुद्ध हुने सबै प्रकारका भेदभाव, हिंसा र शोषणको अन्त्य गर्ने,
- आर्थिक समृद्धि र दिगो विकासका लागि महिलाको समान अग्रसरता र नेतृत्वदायी भूमिका स्थापित गर्दै स्रोत, साधन, अवसर तथा लाभमा महिलाको समान पहुँच सुनिश्चित गर्ने ।

राज्यका सबै तहमा लैंगिक समानतासम्बन्धी क्षेत्रगत नीति, कानून तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने र लैंगिक उत्तरदायी शासन पद्धति अवलम्बन गर्नेजस्ता रणनीति पन्ध्रौँ योजनाले लिएको छ ।

### ९.२.५ लैंगिक उत्तरदायी बजेट स्थानीयकरण रणनीति २०७२

नेपालमा लैंगिक उत्तरदायी बजेटको अभ्यास आर्थिक वर्ष २०६४/०६५ देखि भएको हो । नेपाल सरकारले सम्पूर्ण वार्षिक बजेटलाई लैंगिक दृष्टिले प्रत्यक्ष, अप्रत्यक्ष र तटस्थ गरी तीन किसिमले वर्गीकरण गर्ने गरेको छ । लैंगिक उत्तरदायी बजेट प्रणालीलाई स्थानीयकरण गरी लैंगिक समानता र महिला सशक्तिकरणसम्बन्धी कार्यक्रमहरू स्थानीय तहसम्म प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने उद्देश्य लैंगिक उत्तरदायी बजेट स्थानीयकरण रणनीति २०७२ को रहेको छ ।

नेपालमा संघीय शासन प्रणाली लागू हुनु अगावै यो रणनीति कार्यान्वयनमा आएको हुँदा संघीय शासन प्रणालीअनुकूल हुनेगरी रणनीतिलाई परिमार्जन गर्नु आवश्यक देखिएको छ ।

### १.२.६ अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौताहरू

लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणसँग सम्बन्धित नेपालले अनुमोदन गरेका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिसम्झौताहरूमा महिलाविरुद्ध हुने सबै प्रकारका भेदभाव निर्मूलनसम्बन्धी महासन्धि, बेइजिंग घोषणापत्र र दिगो विकास लक्ष्यलाई यहाँ चर्चा गरिएको छ ।

#### १.२.६.१ महिलाविरुद्ध हुने सबै प्रकारका भेदभाव निर्मूलनसम्बन्धी महासन्धि २०३५ (१९७९)

महिलाविरुद्ध हुने सबै प्रकारका भेदभाव निर्मूलनसम्बन्धी महासन्धि (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW) लाई संयुक्त राष्ट्र महासभाद्वारा सन् १९७९ मा पारित गरिएको थियो । जसलाई नेपालले २०४९ बैशाख ९ गते (सन् १९९१ अप्रिल २२) अनुमोदन गरेको थियो । उक्त महासन्धिले महिलाविरुद्ध भेदभावलाई 'जुनसुकै अवस्थाको महिलाले पनि पुरुष र महिलाको समानताको आधारमा आफ्ना मानवअधिकार र राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक र नागरिक स्वतन्त्रताको उपभोग गर्न व्यवधान वा भेदभाव वा प्रतिवन्ध' भनेर परिभाषित गरेको छ । यस महासन्धिमा महिलाउपर हुने सबै भेदभावलाई निर्मूल पार्ने उपायहरू, महिलालाई पुरुषसरह समानताको हक सुनिश्चित गर्न राज्यले लिनुपर्ने नीतिहरू, महिलाको किनबेच तथा यौनशोषणलाई नियन्त्रण गर्ने कानून बनाउने, राजनैतिक तथा सार्वजनिक जीवनमा महिलाविरुद्धको भेदभाव निर्मूल गर्ने, महिलालाई पुरुष सरहको समान आधारमा अन्तर्राष्ट्रिय तहमा राज्यको प्रतिनिधित्व गर्न पाउने मौका सुनिश्चित गर्ने व्यवस्थाबारे उल्लेख गरिएको छ । त्यसैगरी, रोजगारीको क्षेत्रमा महिलालाई पुरुष सरहको समानता सुनिश्चित गराउनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

प्रत्येक चार वर्षमा उक्त महासन्धि कार्यान्वयनका सम्बन्धमा भए गरेका कार्यहरूलाई समेटि नेपालले प्रतिवेदन पेश गर्दै आएको छ । नेपाल सरकारको महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालयले यो महासन्धिको छैटौँ अद्यावधिक प्रतिवेदन २०७४ (२०१८) मा संयुक्त राष्ट्रसंघ जेनेभासमक्ष पेश गरेको थियो । उक्त अद्यावधिक प्रतिवेदनमा नेपालले महासन्धिमा भएका व्यवस्थालाई प्राथमिकतामा राखी कार्यान्वयन गर्दै आएको भए

तापनि वास्तविक रूपमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण हासिल गर्नका लागि थुप्रै चुनौतीहरू रहेको औल्याएको छ (राष्ट्रिय महिला आयोग, २०७८) ।

### ९.२.६.२ बेइजिंग घोषणा पत्र र कार्ययोजना

सन् १९९५ सेप्टेम्बर ४ मा बेइजिंगमा महिलाको लागि बेइजिंग घोषणा पत्र र कार्ययोजना (Beijing Declaration and Platform for Action) जारी भयो । उक्त घोषणापत्रमा महिला सशक्तिकरणको लागि १२ वटा रणनीतिक उद्देश्य र कार्यहरू तोकिएका छन् । जसअन्तर्गत महिला र गरिबी, महिला शिक्षा र तालिम, महिला र स्वास्थ्य, महिलामा विरुद्ध हिंसा, महिला र सशस्त्र विद्रोह, महिला र अर्थतन्त्र, नीति निर्माण कार्यमा महिला, महिला विकासकालागि संस्थागत संरचना, महिला र मानवअधिकार, महिला र संचार, महिला र वातावरण र बालिकासम्बन्धी रणनीतिक मार्गनिर्देशहरू रहेका छन् । यी १२ वटा रणनीतिक उद्देश्य र कार्यहरूलाई प्रमुख प्राथमिकताका साथ स्थानीय तहसहित संघीय एकाइहरूले कार्यान्वयनमा ल्याउने प्रयास गर्नुपर्छ ।

### ९.२.६.३ दिगो विकास लक्ष्य

संयुक्त राष्ट्र संघका १९३ सदस्य राष्ट्रहरू सम्मिलित साधारण सभाको शिखर सम्मेलनले सन् २०१६ देखि २०३० सम्ममा हासिल गर्नेगरी दिगो विकासका १७ लक्ष्य तथा १६९ सहायक लक्ष्यहरू निर्धारण गरेको छ । त्यसमध्ये पाँचौँ लक्ष्य लैंगिक समानता हासिल गर्ने र सबै महिला, किशोरी र बालिकालाई सशक्त बनाउने रहेको छ । जसलाई प्राप्त गर्न निम्न सहलक्ष्यहरू निर्धारण गरिएको छ :

- महिला, किशोरी र बालिकामा विरुद्ध हुने सबै प्रकारका भेदभावको अन्त्य गर्ने,
- मानव बेचबिखन र यौनलगायत अन्य शोषणसहित सार्वजनिक र निजी क्षेत्रमा महिला, बालिका र किशोरीमाथि हुने सबै प्रकारका हिंसाको अन्त्य गर्ने,
- बालविवाह, कलिलो उमेरमा गरिने विवाह, जबर्जस्ती विवाह तथा अन्य घातक प्रचलनहरूको उन्मूलन गर्ने,
- सार्वजनिक सेवा, पूर्वाधार र सामाजिक सुरक्षा नीतिमा महिला सहभागिता सुनिश्चित गर्ने,
- घर परिवारभित्रको जिम्मेवारीमा रहेका महिलाहरूको श्रमको मूल्य पहिचान गर्ने,
- राजनीतिक, आर्थिक र सार्वजनिक जीवनका सबै निर्णायक तहमा महिलाहरूको नेतृत्व, सहभागिता तथा समान अवसर सुनिश्चित गर्ने,

- जनसंख्या र विकाससम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय सम्मेलन र बेइजिङ कार्ययोजना तथा तिनका समीक्षाका निष्कर्ष र त्यससम्बन्धी दस्तावेजबमोजिम यौन र प्रजनन् स्वास्थ्यको विश्वव्यापी पहुँच सुनिश्चित गर्ने,
- महिलाहरूलाई भूमि तथा अन्य सम्पत्ति, वित्तीय सेवा, उत्तराधिकार र प्राकृतिक स्रोतहरूमा पहुँच र नियन्त्रणसहित आर्थिक स्रोतहरूमा समान अधिकार प्रदान गर्न सुधारका कदमहरू चाल्ने,
- महिला सशक्तिकरण प्रवर्द्धन गर्न सहयोगी हुने प्रविधिहरू खासगरी सूचना र सञ्चार प्रविधिको प्रयोग बढाउने, र
- लैंगिक समानताको प्रवर्द्धन तथा सबै तहमा महिला, किशोरी र बालिकाको सशक्तिकरणका लागि प्रभावकारी नीति तथा अवलम्बन गर्नको लागि आवश्यक कानून तर्जुमा गर्ने ।

राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७७) ले तयार गरेको दिगो विकास लक्ष्यको स्थानीयकरण स्रोत पुस्तिकाअनुसार लक्ष्य पाँच प्राप्त गर्न स्थानीय तहले निम्न कार्यहरू गर्नुपर्ने हुन्छ :

- महिला हकको संरक्षण तथा प्रगतिसम्बन्धी नीति, कानून, सिद्धान्त, योजना तथा नियमावली तर्जुमा तथा कार्यान्वयन गर्ने,
- स्थानीय तहको नेतृत्व तहमा महिलाको राजनीतिक तथा प्रशासनिक भूमिका सक्रियताका साथ प्रवर्द्धन गर्ने,
- स्थानीय तहमा लैंगिकमैत्री कार्य वातावरणको निर्माण गर्ने,
- लैंगिक उत्तरदायी बजेट प्रणाली लागू गर्ने,
- सहभागितामूलक योजना तर्जुमा प्रक्रियामा महिलाको अर्थपूर्ण सहभागिता सुनिश्चित गर्ने,
- स्थानीय तहमा उपलब्ध गराइने सार्वजनिक शिक्षा, स्वास्थ्य सेवा, खानेपानी तथा सरसफाई आदि सबै प्रकारका सेवाहरूमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण सुनिश्चित गर्ने,
- स्थानीय तहमा समावेशी, सशक्तिकरण तथा महिलाको क्षमता विकास सुनिश्चित गर्ने, र
- लैंगिक हिंसा हटाउन निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक साथसाथै सुरक्षात्मक उपायहरू अपनाउने र सुधार गृहहरू निर्माण गर्ने ।

## १.३ स्थानीय तहमा सामाजिक समावेशीकरण

वि. स. २०७२ मा जारी भएको नेपालको संविधानले नेपालको शासकीय प्रणालीलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको संरचनामा रूपान्तरण गरेको छ । जसअनुरूप संघ र प्रदेशसँगै स्थानीय तहले पनि संवैधानिक व्यवस्थाअनुसार कानून बनाउने, नीति निर्माण गर्ने, योजना तर्जुमा गर्ने र बजेट विनियोजन गर्ने अधिकारको प्रयोग गरिरहेका छन् । स्थानीय तहलाई महानगर (६ वटा), उपमहानगरपालिका (११ वटा), नगरपालिका (२७६ वटा) र गाउँपालिका (४६० वटा) गरी चार प्रकारमा विभाजन गरिएको भए तापनि संविधानले प्रदान गरेको अधिकार भने समान छ ।

संविधानको भाग १७ मा स्थानीय कार्यपालिका र भाग १८ मा स्थानीय व्यवस्थापिकाबारे राखिएका प्रावधान नै स्थानीय तहमा राजनीतिक र सामाजिक समावेशीकरणको मुख्य आधार हो । संविधानको धारा २१५ को ४ ले गाउँ कार्यपालिकामा चारजना महिला र दलित वा अल्पसंख्यक समुदायबाट दुई जना सदस्य हुने व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी, धारा २१६ को ४ ले नगर कार्यपालिकामा पाँच जना महिला सदस्य र दलित वा अल्पसंख्यक समुदायबाट तीन जना सदस्य हुने व्यवस्था गरेको छ । धारा २२० को ३ ले जिल्ला सभाले कम्तीमा ३ जना महिला र कम्तीमा एक जना दलित वा अल्पसंख्यकसहित बढीमा ९ जना सदस्य रहेको जिल्ला समन्वय समितिको गठन गर्ने व्यवस्था गरेको छ । धारा २२२ र २२३ ले गाउँसभा र नगरसभामा प्रत्येक वडाबाट कम्तीमा दुईजना महिलाको प्रतिनिधित्व गर्ने व्यवस्था गरेको छ । यसका अतिरिक्त स्थानीय तह निर्वाचन ऐन २०७३ ले स्थानीय तहको प्रमुख र उपप्रमुख फरक लिंग वा जातको हुनुपर्ने वाध्यकारी व्यवस्था गरेको छ भने प्रत्येक वडामा दुई जना महिला र एक जना दलित सदस्य हुनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यसरी संवैधानिक र कानूनी व्यवस्थाद्वारा नै स्थानीय तहको संरचनामा सामाजिक समावेशीकरणलाई सुनिश्चित गरिएको छ ।

### १.३.१ स्थानीय तहको निर्वाचित जनप्रतिनिधिमा महिला सहभागिताको अवस्था

नेपालको कूल जनसङ्ख्याको ५१.५ प्रतिशत महिला रहेको पछिल्लो जनगणना २०७९ ले देखाएको छ । आधाभन्दा बढी जनसंख्या रहेको महिलाको सहभागीताविना दिगो विकास र समृद्धि सम्भव हुँदैन । महिलाको सहभागिताको पहिलो आधार भनेको राजनीतिक तथा निर्णय प्रक्रियामा महिलाको हस्तक्षेपकारी भूमिका र शक्तिको बाँडफाँट हो । संघीय संरचनाअनुसार स्थानीय तहको दोश्रो निर्वाचन भएसँगै महिला तथा सीमान्तकृत

समुदायको प्रतिनिधित्व बढेको तथ्याङ्कले देखाएको छ । संघीय संरचना र समानुपातिक समावेशीताको प्रावधानले राजनीतिक पदहरूमा महिला तथा सीमान्तकृत समुदायको सहभागिता उल्लेखनीय रूपमा बढेको छ ।

स्थानीय तहको निर्वाचन २०७४ ले स्थानीय तहमा उल्लेख्यमात्रामा महिला र सीमान्तकृत समुदायको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्‍यो । उक्त निर्वाचनमा निर्वाचित कुल ३५,०४१ जनप्रतिनिधिमध्ये ४०.९ प्रतिशत महिला थिए । तर प्रमुख कार्यकारी पदमा भने पुरुषहरूको बाहुल्यता थियो । उदाहरणको लागि, पालिकाहरूको प्रमुखमा ९७.२४ प्रतिशत, वडा अध्यक्षमा ९९.२८ प्रतिशत र खुल्ला सदस्यमा ९८.१२ प्रतिशत पुरुष जनप्रतिनिधि निर्वाचित भएका थिए । अर्कोतर्फ, उपप्रमुख र उपाध्यक्षमा क्रमशः ९३.८२ र ९०.८४ प्रतिशत महिला निर्वाचित भएका थिए ।

स्थानीय तहको दोश्रो निर्वाचन २०७९ मा निर्वाचित पालिका प्रमुख, वडा अध्यक्ष र खुल्ला सदस्यमा महिलाको अनुपात भिनो मात्रामा बढेको छ भने उपप्रमुख र उपाध्यक्षमा महिला निर्वाचित हुनेमा ९० प्रतिशतबाट घटेर ७० प्रतिशत आएको छ । महिला सदस्य र दलित महिला सदस्यजस्ता आरक्षित कोटामा मात्र शत प्रतिशत महिलाको सहभागिता सुनिश्चित रहेको छ । उपप्रमुख वा उपाध्यक्षमा महिलाको संख्या घट्नुको कारण राजनीतिक दलहरूले गरेको दलीय गठबन्धन र भागबन्डा हो । कानूनको भावनाको स्वार्थपूर्ण व्याख्या गर्दै राजनीतिक दलहरूले पदहरूको आपसी बाँडफाँट गर्दा महिलाको उपस्थिति कमजोर भएको हो । यसले राजनीतिक दलका निर्णयकर्ताहरूमा अभैपनि समावेशी चरित्रको विकास भै नसकेको देखाउँछ । यस्तो स्वार्थपूर्ण चरित्र र व्याख्यालाई निरुत्साहित गर्नु जरुरी छ ।

समग्रमा हेर्दा विगतको तुलनामा दोश्रो निर्वाचनमा निर्वाचित महिलाको अनुपात केही मात्रा बढेर ४१.२ प्रतिशत पुगेको छ । तर पनि निर्वाचित पदमा महिलाको प्रतिनिधित्व ५० प्रतिशतभन्दा कम नै रहेको छ । यसले नेपाली राजनीतिमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशिता हासिल गर्न अभै धेरै प्रयास र हस्तक्षेप गर्नुपर्ने आवश्यकता छ । हालसम्मको अभ्यासले महिला तथा सीमान्तकृत समुदायको संख्यात्मक प्रतिनिधित्वमात्र देखाएको छ । उनीहरूको निर्णय प्रक्रिया तथा सामाजिक नेतृत्वमा अर्थपूर्ण सहभागिता र यसले पार्ने सामाजिक, राजनीतिक र आर्थिक प्रभावहरूको लागि थप प्रयासहरू गर्नुपर्ने र समावेशीकरणबाट परेको प्रभावको विश्लेषण गर्नु आवश्यक छ ।

तालिका ९.१ स्थानीय तहमा निर्वाचित सदस्यको लैंगिक वितरण (प्रतिशतमा)

पद	२०७४		२०७९	
	पुरुष	महिला	पुरुष	महिला
प्रमुख (नगरपालिका)	९७.२	२.८	९५.५	४.४
उपप्रमुख (नगरपालिका)	६.२	९३.८	२०.५	७९.४
अध्यक्ष (गाउँपालिका)	९७.३	२.६	९७.४	२.६
उपाध्यक्ष (गाउँपालिका)	९.२	९०.८	२७.२	७२.८
वडा अध्यक्ष	९९.३	०.७	९९.०	१.०
खुल्ला सदस्य	९८.१	१.९	९६.७	३.३
महिला सदस्य	—	१००.०	—	१००.०
महिला दलित सदस्य	—	१००.०	—	१००.०
कुल	५९.०४	४०.९	५८.७८	४१.२

स्रोत निर्वाचन आयोग नेपाल, २०७४ र २०७९ ।

### ९.३.२ लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणसम्बन्धी नीतिगत पहल

नेपालमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणहासिल गर्नका लागि स्थापित संरचनाहरूमा संघीय संसदको महिला तथा सामाजिक समिति, संघीय महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालय, महिला तथा बालबालिका विभाग, राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग, राष्ट्रिय महिला आयोग, राष्ट्रिय दलित आयोग, राष्ट्रिय समावेशी आयोग, आदिवासी जनजाती आयोग, मधेशी आयोग, थारु आयोग, मुस्लिम आयोगजस्ता संरचनाहरू रहेका छन्। प्रदेश स्तरमा महिला तथा सामाजिक विकास मन्त्रालयले महिला तथा सीमान्तकृत समुदायको हकहित संरक्षण र सशक्तीकरणका लागि आवश्यक नीति तथा कानूनको तर्जुमा र कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गर्दै आएका छन्। यी संरचनाहरूको कार्यसम्पादन अपेक्षाकृत नभए पनि लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणका निमित्त पहल गरिरहेको देखिन्छ।

लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीता प्रवर्द्धन गर्न स्थानीय तहको महत्वपूर्ण भूमिका हुन्छ । लैंगिक समानता र सामाजिक समावेशीता प्रवर्द्धन गर्न, लैंगिक हिंसालाई न्यूनिकरण गर्न र महिला तथा बालबालिकाको सशक्तिकरण गर्न नीति तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयनमा स्थानीय तहले उल्लेख्य भूमिका खेल्न सक्दछन् । स्थानीय तहले प्रदान गर्ने विभिन्न सेवाहरू जस्तै शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी तथा अन्य अवसरहरूमा महिला तथा सीमान्तकृत समुदायको समान पहुँच सुनिश्चित गर्ने जिम्मेवारी सोही तहको हुन्छ । स्थानीय तहले महिला र बालबालिकाहरूमाथि हुने दुर्व्यवहारबारे सचेतना जगाउन र पीडितहरूलाई सहयोग उपलब्ध गराउन समुदायहरूसँग मिलेर काम गर्ने गर्दछन् । स्थानीय तहहरूले हिंसाबाट प्रभावित महिला र बालिकाहरूको पहिचान गर्न र उनीहरूलाई यसबाट बच्न र उनीहरूको जीवनवृत्तिको लागि महत्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्दछन् । यसकानिम्ति स्थानीय तहहरूले विभिन्न नीतिगत, संरचनागत र कार्यक्रमगत भूमिका खेल्न सक्छन् । उद्यमशीलता र साना व्यवसाय विकासका लागि सीप विकास र पुँजी व्यवस्थापन गर्न सक्दछन् । समुदाय स्तरमा प्रमुख सेवा प्रदायकको रूपमा, स्थानीय तहहरूले नागरिकहरूलाई भेदभावरहित सेवा उपलब्ध गराई राज्यप्रति उनीहरूको सकारात्मक सोचको विकास गर्न सक्छन् ।

समुदाय स्तरमा सेवा प्रवाहको अग्रभागमा स्थानीय तह रहने भएकाले लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको आधारभूत जिम्मेवारी स्थानीय तहको रहन्छ । स्थानीय तहबाट निर्माण गरिने कानूनहरू (ऐन, नियम, कार्यविधि, निर्देशिका आदि) लैंगिकमैत्री बनाइनुपर्ने, नेतृत्व क्षमता विकासका लागि सोही बमोजिमको प्रशिक्षण र सीप विकासमा जोड दिनु पर्दछ । साथै, महिला तथा सीमान्तकृत समुदायलाई नेतृत्वकारी र निर्णायक भूमिकामा सामेल गराउन, लैंगिक उत्तरदायी बजेट प्रणालीलाई संस्थागत गर्न र महिला तथा सीमान्तकृत समुदायको श्रमको उचित मूल्याङ्कन गरी समान पारिश्रमिकको प्रत्याभूति गराउन स्थानीय तहको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ ।

नेपालले लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको लागि गरेको असल अभ्यासमा राष्ट्रिय लैंगिक समानता नीति २०७७ लाई लिन सकिन्छ । उक्त नीतिको रणनीति ३ ले कानूनी प्रबन्ध, संस्थागत सुधार तथा क्षमता विकासका माध्यमबाट संघीय एकाइहरूमा लैंगिक उत्तरदायी शासन प्रणालीको विकास गर्ने लक्ष्य राखेको छ । यस रणनीति अन्तर्गतको कार्यनीतिले स्थानीय तहमा लैंगिक उत्तरदायी नीति, योजना तथा कानून निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्न स्थानीय तहहरूले लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण नीति

बनाउनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ । नीतिगत प्रावधान आफैँमा महत्वपूर्ण आधार हो जसले स्थानीय तहमा लैंगिकमैत्री अभ्यासलाई संस्थागत गर्न मद्दत गर्दछ । तर सबै स्थानीय तहहरूले लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण नीतिको निर्माण र लैंगिक परीक्षणको अभ्यास संस्थागत गर्न सकेका छैनन् । उदाहरणको लागि वि.स. २०७६ मा ११३ वटा स्थानीय तहमा भएको सर्वेक्षणले महानगरपालिका र उप-महानगरपालिकामा १२ प्रतिशत, नगरपालिकामा २८ प्रतिशत र गाउँपालिकामा १८ प्रतिशतले लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण नीति बनाएको उल्लेख गरेको थियो । नियमित रूपमा लैंगिक परीक्षण गर्नेमा नगरपालिकाका १२ प्रतिशत र अन्य स्थानीय तहमा १० प्रतिशतभन्दा कम थिए (विश्व बैंक, २०७५ [२०१९]) । यसका दुई प्रमुख कारणहरू पहिचान गरिएको छ । पहिलो, नीति निर्माताहरूमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण मानव तथा सामाजिक विकासको अभिन्न अंग हो भन्ने धारणाको विकास भै नसकेको हुँदा आफ्नो पालिकामा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण नीतिको निर्माण र लैंगिक परीक्षणको अभ्यास थालनी गर्नको लागि प्राथमिकता नदिएको हुनसक्छ । दोश्रो, पालिकाहरूमा पर्याप्त जनशक्ति नहुनु र भएका जनशक्तिमा पनि लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण विषयको सही बुझाई नभएको हुनसक्छ । पछिल्लो तथ्याङ्कले भने उक्त स्थितिमा क्रमिक सुधार हुँदै गएको देखाएको छ ।

लैंगिक सम्पर्क व्यक्तिहरूमाफत् सबै निकायलाई लैंगिक मूल प्रवाहीकरणको प्रकृत्यामा संवेदनशील तथा जिम्मेवार बनाउने उद्देश्यका साथ वि. स. २०६१ मा प्रत्येक सार्वजनिक कार्यालयले सम्पर्क बिन्दु तोक्नु पर्ने व्यवस्था गरिएको थियो । सम्पर्क व्यक्तिलाई आफ्नो निकाय तथा विषयसँग सम्बन्धित नीति, योजना, ऐन नियम तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा लैंगिकमैत्री बनाउन सहयोग गर्ने, लैंगिक अवस्था तथा आवश्यकताको पहिचान गर्ने, लैंगिक उत्तरदायी बजेटको लागि पहल गरी प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था मिलाउने, बजेट तथा कार्यक्रम र उपलब्धी लैंगिक दृष्टिकोणबाट प्रभावकारी भए नभएको अनुगमन गर्ने, लैंगिक अध्ययन विश्लेषण तथा लैंगिक परीक्षण गर्ने गराउने, आफ्नो निकायसँग सम्बन्धित नीति, योजना, कार्यक्रम बनाउँदा सक्रिय सहभागी भई लैंगिकमैत्री बनाउन पहल गर्नुपर्ने जस्ता कार्यगत जिम्मेवारीहरू तोकिएको छ ।

नीतिगत व्यवस्था भए तापनि धेरै स्थानीय तहले लैंगिक सम्पर्क व्यक्तिको व्यवस्था गर्न सकेका छैनन् । बागमति प्रदेश, मधेश प्रदेश र सुदूर पश्चिम प्रदेशका ५८ स्थानीय तहहरूमा गरिएको सर्वेक्षणअनुसार करिब ६० प्रतिशत पालिकाहरूमा अबै पनि लैंगिक सम्पर्क व्यक्तिहरू नतोकिएको पाइएको छ । लैंगिक सम्पर्क व्यक्तिहरू भएको पालिकाहरूमध्ये

करिव ७० प्रतिशतले लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण र लैंगिक उत्तरदायी बजेटसँग सम्बन्धित तालिम लिएको देखिन्छ (नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०७९ [२०२२]) ।

### ९.३.३ स्थानीय तहको बजेट तथा कार्यक्रम

स्थानीय तहको वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७४ (परिमार्जित) साथै राष्ट्रिय योजना आयोगले तर्जुमा गरेको स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन २०७८ ले योजनाको आवश्यकता र औचित्य पुष्टिको आधारमा नै लैंगिक उत्तरदायी बजेटको माध्यमबाट सामाजिक रूपान्तरण आवश्यक रहेको उल्लेख गरेका छन् । वार्षिक योजना तथा बजेटका प्राथमिकताहरूमा महिला, बालबालिका तथा पिछडिएका क्षेत्र र समुदायलाई प्रत्यक्ष लाभ पुग्ने र लैंगिक समानता र सामाजिक समावेशीकरण अभिवृद्धि हुने गरी गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । साथै, स्थानीय तहको जिम्मेवारीमा परेको विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापनको सम्बन्धमा बनेका ऐन, निर्देशिका र कार्यविधिमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणका विषयहरू मूलप्रवाहिकरण हुनु पर्नेमा सो भएको पाइदैन । त्यसैगरी, स्थानीय तहले तथ्याङ्क अध्यावधिक तथा संरक्षणअन्तर्गत खण्डीकृत तथ्याङ्क संकलन गर्नुपर्ने जिम्मेवारी र सो अनुरूपको योजना तर्जुमा गर्नुपर्नेमा सो कार्यलाई प्राथमिकतामा राखेको पाइएको छैन । राष्ट्रिय तथ्याङ्क कार्यलयको राष्ट्रिय तथ्यगत विवरणमा सबै स्थानीय तहबाट खण्डीकृत तथ्याङ्क प्रविष्ट गर्नुपर्नेमा यो लेख तयार पार्दासम्म कुनै पनि स्थानीय तहले सो प्रविष्ट गरेको पाइएको छैन ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन (२०७४) ले स्थानीय तहमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा जनप्रतिनिधि र प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको भूमिका र जिम्मेवारीहरूको स्पष्ट व्यवस्था गरेको छ । प्रमुख/अध्यक्षले प्रशासनिक, वित्तीय, विधायिका, योजना र विकास गतिविधिहरूमा समग्र नेतृत्व प्रदान गर्ने जिम्मेवारी सहितको निर्वाचित जनप्रतिनिधिको रूपमा कार्य गर्दछ । विशेषगरी, स्रोत अनुमान र बजेट सीमा निर्धारण समितिको संयोजकको रूपमा प्रमुख/अध्यक्षको समग्र आय (आन्तरिक आम्दानी, राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त रकम, अनुदान, ऋण र अन्य आम्दानी) र बजेटको सीमा निर्धारण गर्ने जिम्मेवारी रहेको हुन्छ । उपप्रमुख/उपाध्यक्ष बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिको प्रमुख हुने भएकाले आगामी आर्थिक वर्षको नीति तथा कार्यक्रमको प्रस्ताव तयार गर्न महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ । यसबाहेक उपप्रमुख/उपाध्यक्षले स्थानीय राजस्व सल्लाहकार समिति र स्थानीय न्यायिक समिति गरी दुई ठूला समितिमा संयोजकको रूपमा काम गर्ने ऐनमा उल्लेख छ ।

कार्यपालिका सदस्यहरूले विषयगत समिति, कार्यकारी परिषद् र सभाका सदस्यको रूपमा प्रभावकारी र जवाफदेही सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली सुनिश्चित गर्न महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ। प्रमुख प्रशासकिय अधिकृतले सभा र कार्यपालिकाको निर्णयलाई लागू गर्ने, वार्षिक कार्यक्रम र बजेट तर्जुमा गर्ने, अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने र वित्तीय लेनदेनको लेखा परीक्षण गर्ने जिम्मेवारी रहने ऐनमा व्यवस्था छ।

### ९.३.३.१ लैंगिक उत्तरदायी बजेट

पन्ध्रौँ योजना (२०६७/७७-२०८०/८१) ले तीनै तहको सरकारमा लैंगिक उत्तरदायी बजेट विनियोजन पद्धति (जसलाई लैंगिक उत्तरदायी सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन पनि भनिन्छ) लाई संस्थागत गर्ने रणनीति लिएको छ। संघीय सरकारको वार्षिक बजेटले लैंगिक उत्तरदायी बजेट प्रणालीलाई प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट प्रणालीमा समेत समावेश गर्ने नीतिगत उद्देश्य लिएको छ। संघीय अर्थ मन्त्रालयको बजेट तथा कार्यक्रम महाशाखामातहत लैंगिक उत्तरदायी बजेट समिति गठन गरी अर्थ मन्त्रालयले प्रदेश तथा स्थानीय तहसँगको सहकार्यमा 'प्रदेश तथा स्थानीय तहकालागि लैंगिक उत्तरदायी बजेट नमूना निर्देशिका २०७७' तयार गरेको छ। सो निर्देशिकाले प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट बजेट विनियोजन गरिएका कार्यक्रम अन्तर्गतका क्रियाकलापहरूको वर्गीकरण गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। ती क्रियाकलापहरूले महिला सशक्तिकरण तथा लैंगिक समानतालाई थप योगदान पुऱ्याउने विश्वास गरिएको छ। लैंगिक उत्तरदायी बजेट विनियोजन पद्धतिले बजेट तयारीका समयमा तय गरिएका नीति र खर्च प्रस्तावबाट लाभग्राहीमा परेको प्रभावका मूल्याङ्कन गर्ने आधार प्रदान गर्दछ।

लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण हासिल गर्नका लागि लैंगिक उत्तरदायी बजेटलाई एउटा महत्वपूर्ण औजार मानिन्छ। लैंगिक उत्तरदायी बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन २०६९ ले एक आर्थिक वर्षभित्र संचालन हुने कार्यक्रमहरूको लैंगिक सम्बेदनशीलता मापन गर्ने र त्यसको आधारमा प्रत्यक्ष लैंगिक उत्तरदायी, अप्रत्यक्ष लैंगिक उत्तरदायी र लैंगिक रूपले तटस्थ गरी तीन प्रकारले बजेटको वर्गीकरण गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। जसको लागि निम्न पाँच वटा सूचकहरू उल्लेख गरिएको छ।

सूचक १ : योजना तर्जुमा तथा कार्यान्वयनमा महिला सहभागिता,

सूचक २ : महिलाहरूको क्षमता अभिवृद्धि,

सूचक ३ : कार्यक्रममा महिलाहरूको लागि लाभ तथा नियन्त्रणमा सुनिश्चितता (अन्य लक्षित वर्गका कार्यक्रममा समेत),

सूचक ४ : आय आर्जन तथा रोजगारी, महिलाहरूको समयको प्रयोगमा गुणात्मक सुधार तथा कार्यबोझमा कमी, र

सूचक ५ : महिलाहरूको समयको प्रयोगमा गुणात्मक सुधार तथा कार्यबोझमा कमी ।

लैंगिक उत्तरदायी बजेट कार्यान्वयनका लागि स्थानीय तह, प्रदेश तह र संघ तहमा संस्थागत व्यवस्था गरिएको छ । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले नगरपालिकाको प्रमुख, गाउँपालिकाको अध्यक्ष, वडा समिति, स्थानीय राजस्व परामर्श समिति, स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समिति र बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिलाई स्थानीय तहको योजना, बजेट तथा कार्यक्रम तयार गर्न अधिकार दिएको छ ।

स्थानीय तहको कोष नियमन गर्न र बजेटलाई लैंगिक दृष्टिकोणबाट निर्माण गर्न स्थानीय संचित कोष व्यवस्थापन प्रणाली (Subnational Treasury Regulatory Application -SuTRA) नामक विद्युतीय प्रणाली लागू गरेको छ । यो सूचना प्रविधिमा आधारित रही योजना बनाउने, बजेट तर्जुमा गर्ने तथा लेखा राख्ने विद्युतीय प्रणाली हो । यसलाई महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट स्वीकृत लेखा राख्ने तथा प्रतिवेदन तयार गर्ने ढाँचामा आधारित गरी स्थानीय तहले वित्तीय व्यवस्थापन कार्यविधिका रूपमा उपयोग गर्दछन् । हाल सबै स्थानीय तहमा यसको प्रयोग भएको छ । जसले गर्दा बजेटको सूचना प्रणाली राष्ट्रिय सूचना प्रणालीमा एकीकृत भएको छ ।

### ९.३.४ स्थानीय तहमा न्यायिक समिति

संविधानको धारा २१७ मा न्यायिक समितिको गठन उपप्रमुख वा उपाध्यक्षको संयोजकत्वमा गर्ने व्यवस्था छ । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ४७ को उपदफा १ र २ ले न्यायिक समितिलाई विवादको निरूपण तथा मेलमिलापको माध्यमबाट विवाद समाधान गर्ने अधिकार दिएको छ । उदाहरणको लागि, अङ्गभङ्ग बाहेकको बढीमा एक वर्षसम्म कैद हुन सक्ने कुटपिट, जेष्ठ नागरिकको पालनपोषण तथा हेरचाह नगरेको तथा नाबालक छोराछोरी वा पति-पत्नीलाई खान, लाउन वा शिक्षा-दीक्षा नदिएको जस्ता विवादमा न्यायिक समितिले निरूपण गर्न सक्ने अधिकार रहेको छ । त्यसैगरी, पति-पत्नीबीचको सम्बन्धविच्छेद, ज्याला मजदुरी नदिएको, गाली बेइज्जती तथा लुटपिटजस्ता विवादमा मेलमिलापबाट मात्र विवाद समाधान गर्न सक्ने अधिकार प्रदान गरिएको छ । स्थानीय तहमा विद्यमान अन्तर्विधितालाई ध्यानमा राखी पितृसत्ता र त्यसले सृजना गरेका संरचनागत भेदभाव र असमानताको परिणामस्वरूप विभेदमा परेका व्यक्तिहरूलाई

कानूनले दिएको अधिकार क्षेत्रभित्र रहेर विधिसम्मत रूपमा सामाजिक न्यायको प्रत्याभूतिको लागि क्रियाशील हुनु न्यायिक समितिको सकारात्मक पक्ष हो (नेपाल नगरपालिका संघ, २०७७) ।

### ९.३.५ जनप्रतिनिधिको बुझाई र व्यवहार

स्थानीय तहमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि जनप्रतिनिधि (कार्यपालिकाका सदस्यहरू) मा योजना तथा बजेटका लागि लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणसँग जोडिएका सवाल र क्रियाकलापहरूको जानकारी हुनु अत्यावश्यक हुन्छ । तर अधिकांश जनप्रतिनिधिहरूमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको सवालहरूको आन्तरिकीकरण र प्रतिबद्धतामा कमि देखिएको छ । साथै, स्थानीय तहमा लागू गरिनु पर्ने लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणसम्बन्धी नीति र रणनीतिको पनि प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सकेको छैन । यस्ता नीति, रणनीति, मार्गदर्शन कार्यान्वयन हुन नसक्नुमा निर्वाचित जन प्रतिनिधिका साथै स्थानीय तहका कर्मचारीमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणप्रतिको बुझाई र प्रतिबद्धतामा कमि रहेको पाइन्छ । स्थानीय तहमा खटिएका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत लगायत संघले व्यवस्थापन गरेका कर्मचारीको छिटो र अपारदर्शी सरुवाले गर्दा पनि स्थानीय तहमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको कार्यान्वयनलाई प्रभावित पारेको देखिन्छ । स्थानीय तहमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणमैत्री कार्यवातावरण र कार्यसंस्कार नभएको तथा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणमैत्री भाषाको प्रयोग नगरिएको कारणले पनि संविधानले व्यवस्था गरेको समावेशी भावनालाई व्यहारमा प्रदर्शन गर्न र सीमान्तकृत समुदाय तथा महिलालाई निर्णय प्रक्रियामा समावेश गराउने मानसिकताको पूर्ण विकास हुन सकेको छैन । स्थानीय तहमा सामाजिक व्यवहार, विचार र कार्य अभ्यासको तरिकाका कारण लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणसम्बन्धी जनचेतना अभिवृद्धि गर्न चुनौतिपूर्ण रहेको अध्ययनले देखाएको छ । यसकासाथै, लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको तथ्याङ्कको आवश्यकताबारे ज्ञान र उपलब्धतामा कमी भएकाले पनि तथ्यमा आधारित योजना निर्माण गर्न सकिएको छैन (नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०७९ [२०२२]) ।

## ९.४ लैंगिक समानता र सामाजिक समावेशीकरणका चुनौती

स्थानीय तहलाई संविधानमा नै उल्लेख गरी विभिन्न काम, कर्तव्य र अधिकार प्रदान गरी ज्येष्ठ नागरिक, अपांगता भएका व्यक्ति र अन्य लक्षित समूहसम्बन्धी योजना, कार्यक्रम, स्रोतको परिचालन र व्यवस्थापन, खण्डीकृत तथ्याङ्क संकलन आदि जस्ता जिम्मेवारी तोकिएको छ । ती जिम्मेवारी निर्वाह गर्न जनप्रतिनिधि, कर्मचारी र आमनागरिकमा पनि सोसम्बन्धी चेतना र प्रतिवद्धता र अनुकूल नीति, योजना र कार्यक्रम निर्माण गर्नु आवश्यक हुन्छ । स्थानीय तहमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणका लागि निम्न चुनौतीहरू रहेको अध्ययनले देखाएको छ :

१. स्थानीय तहमा रहेको भेदभाव हटाई सामाजिक न्याय स्थापित गर्न राजनैतिक नेतृत्वको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ । राजनैतिक नेतृत्वलाई मार्गनिर्देशन गर्ने राजनैतिक घोषणा पत्रमा लैंगिक र समावेशिताका मुद्दाहरूको प्रभावकारी रूपमा मूलप्रवाहिकरण हुने छैन । उल्लेख गरिएका प्रतिवद्धताहरू पनि व्यवहारमा आएको देखिँदैन । स्थानीय तहमा बन्ने नीति, कार्यक्रम र बजेट राजनीतिक घोषणापत्रमा आधारित रहने हुँदा स्थानीय तहको राजनीतिमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणलाई व्यवहारिकरूपमा मूलप्रवाहिकरण गर्न नसक्नु चुनौती हो ।

२. लैंगिक समानता र सामाजिक समावेशीकरणलाई मूलप्रवाहिकरण गर्न नीतिगत तहमा यससम्बन्धी चेतना र संवेदनशीलता अपरिहार्य हुन्छ । तर स्थानीय तहमा रहेको विकासको प्राथमिकतालाई हेर्दा भौतिक विकासमा बढि जोड दिइएको र मानव विकासमा कम जोड दिएको पाइन्छ । अध्ययनले देखाएअनुसार स्थानीय तहमा लैंगिक समानता र सामाजिक समावेशीकरणलाई व्यवहारिकरूपमा कार्यान्वयनमा ल्याउन नसक्नुमा जनप्रतिनिधिमा यससम्बन्धी पर्याप्त ज्ञान र संवेदनशीलता नहुनु हो (नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०७९ [२०२२] ) ।

३. लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण प्राविधिक वा नीतिगत विषयमात्र होइन । केही प्रतिशत बजेट विनियोजनले मात्र यसको सम्बोधन हुँदैन । सामाजिक रूपान्तरणको दीर्घकालीन प्रयास भएकाले लैंगिक विभेद, लैंगिक हिंसा साथै समानताबारे व्यक्तिगत तहमा, पारिवारिक तहमा, समाज र कार्यालय तहमा पनि संवेदनशीलता आवश्यक पर्दछ । तर अध्ययनले लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणका विभिन्न पक्षहरू बारे सार्वजनिक चेतनामा कमि रहेको

देखाएको छ । लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको बारेमा स्थानीय तहमा सार्वजनिक जनचेतना बढाउने कार्य चुनौतीपूर्ण रहेको देखिएको छ (नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०७९ [२०२२]) ।

४. स्थानीय तहमा लैंगिक समानता र सामाजिक समावेशीकरणलाई मूलप्रवाहिकरण गर्न प्रत्येक कार्यालयको योजना तथा बजेट प्रक्रिया लैंगिक दृष्टिकोणबाट संवेदनशील हुनु महत्त्वपूर्ण हुन्छ । जसका लागि स्थानीय तहसँग लिंग, जात/जाति र आर्थिक अवस्था अनुसार खण्डीकृत गरिएको सामाजिक-जनसांख्यिक र आर्थिक तथ्यांकको उपलब्धता र सोको प्रयोग योजना, कार्यक्रम र बजेटहरू निर्माणमा हुनु पर्दछ । स्थानीय तहले बनाउने योजनाका लागि आवश्यक लैंगिक खण्डीकृत तथ्याङ्क उपलब्ध नभएको तथा बजेटमा लैंगिक समानता र सामाजिक समावेशीकरण सुनिश्चित गर्न करिब ५१ प्रतिशत जनप्रतिनिधि र कर्मचारीलाई चुनौती रहेको अध्ययनले देखाएको छ (नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०७९ [२०२२]) ।

५. सामाजिक र पारिवारिकस्तरमा कायम रहेको पितृसत्तात्मक सोच, भेदभाव, विभेद र परम्परागत सामाजिक र सांस्कृतिक मूल्य मान्यताका कारणले लैंगिक विभेद संस्थागत भएको छ । यस्तो संस्थागत मानसिकताले समाजमा विभिन्न प्रकारका लैंगिक हिंसा, असमान पारिश्रमिक, शिक्षा र रोजगारीमा सीमित पहुँच र असमान अवसर विद्यमान छ । परिणामस्वरूप पारिवारिक, सामाजिक तथा कार्यालय स्तरमा पनि लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणका मुद्दालाई सम्बोधन गर्न चुनौतीपूर्ण देखिएको छ । महिला तथा सीमान्तकृत समुदायको मुद्दालाई अधिकारभन्दा पनि दया वा परोपकारको रूपमा सम्बोधन गर्ने प्रवृत्ति रहेको छ । यस्ता मानसिकताले ल्याएको असमान शक्ति सम्बन्ध र लैंगिक विभेदले अन्तर्राष्ट्रिय र राष्ट्रिय तहमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणमा गरिएका प्रतिबद्धता पूर्ण कार्यान्वयन हुन सकेको छैन (मोट म्यागडोनाल्ड, २०७७ [२०२१]) ।

## १.५ सारांश

नेपालको संविधान (२०७२) ले सुनिश्चित गरेको महिला र सीमान्तकृत समुदायको अधिकारको व्यवहारिक कार्यान्वयन अबको कार्यदिशा हो । त्यसको लागि महिला तथा सीमान्तकृत समुदायको नीति निर्माण र राज्यका निकायहरूमा अर्थपूर्ण सहभागिता र

निर्णय क्षमतामा वृद्धिका लागि थप सशक्तिकरण गर्नु आवश्यक छ । सामाजिक र आर्थिकरूपमा बहिष्करणमा परेका समूहको क्षमता विकास र सशक्तिकरणका कार्यक्रमलाई निश्चित घटना वा विषयको रूपमा नलिई दीर्घकालिक र परिणाममुखी बनाउनु अत्यावश्यक छ ।

नेपालको संविधानले लैंगिक र सीमान्तकृत समुदायको हकहितको सम्बर्द्धन, संरक्षण र सशक्तिकरणलाई सुनिश्चित गर्न विभिन्न ऐन, कानून, नियम, संरचना र प्रक्रियालाई जिम्मेवार बनाएको छ । तर, संविधानमा उल्लेखित लैंगिक र सीमान्तकृत समूहको अधिकारको अपर्याप्त वा स्वार्थपूर्ण व्याख्या र सोसम्बन्धी असंवेदनशीलताले कानून, नीति, नियम, र संस्थागत संरचना प्रणालीमा अपेक्षित रूपान्तरण हुन सकेको छैन (यूएसआईडी, २०७६ [२०२१]) । साथै, अधिकांश स्थानीय तहमा बन्ने नीति, नियम र निर्देशिकाहरूमा लैंगिक मूलप्रवाहिकरण हुन नसकेको पाइएकाले यस्ता नीति, नियम र निर्देशिकाहरूलाई लैंगिकमैत्री बनाउन विशेष अभियान नै आवश्यक देखिएको छ । साथै, स्थानीय तहका कार्यालय, संरचना, कार्य वातावरण लैंगिकमैत्री नभएको अध्ययनले देखाएकाले (नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०७९ [२०२२]) रूपान्तरणकाले लागि तत्कालीन, मध्यमकालीन र दीर्घकालीन योजना निर्माण र कार्यान्वयनको आवश्यकता छ ।

लैंगिक खण्डीकृत तथ्याङ्कको आधारमा स्थानीय तहले आफ्ना नीति, योजना र कार्यक्रम बनाउँदा मात्र स्रोतको फलदायी उपयोग हुने हुँदा सबै स्थानीय तहले लैंगिक खण्डीकृत तथ्याङ्कको आधार तयार गरी तथ्याङ्क संकलन र प्रयोगमा पनि विशेष ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ । स्थानीय तहको राजनीतिक छलफल र सहभागितामा निरन्तर रूपमा लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणका सवालहरू प्राथमिकतामा पर्ने अभ्यास स्थापित भएमात्र यसले अन्य क्षेत्रको निर्णय र कार्य वातावरणमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउन सक्ने देखिन्छ ।

## सन्दर्भ सूची

जेसी कार्य समूह, (२०७३ [२०१३]) । लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणका कार्य समूह, अन्तर्राष्ट्रिय विकास साभेदार समूह, नेपाल ।  
निर्वाचन आयोग नेपाल, (२०७४) । स्थानीय तह निर्वाचन २०७४, निर्वाचन परिणाम पुस्तिका । कान्तिपथ, काठमाडौं । <https://election.gov.np/admin/public//storage/Local%20Election/Notice>

नेपाल नगरपालिका संघ, (२०७७) । न्यायिक समितिका असल अभ्यासहरू ।  
<https://muannepal.org.np/wp-content/uploads/2022/12/Judiciary-stories-180mm-x-245mm-size.pdf>

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान [Nepal Administrative Staff College], (२०७९ [२०२२]) । Local Governance, Gender Responsive And Socially Inclusive Public Finance Management: Knowledge, Attitudes And Practices, जावलाखेल, नेपाल ।

नेपालको संविधान, (२०७२) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।

प्रदेश तथा स्थानीय तहका लागि लैंगिक उत्तरदायी बजेट नमूना निर्देशिका, (२०७७) । काठमाडौं: नेपाल सरकार ।

महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालय, (२०७७) । वार्षिक प्रगति प्रतिवेदन २०७६/७७ । काठमाडौं: नेपाल सरकार ।

मोट म्यागडोनल्ड [Mott MacDonald], (२०७७ [२०२१]) । Developing Local Government Capacity for Gender, Equality and Social Inclusion (GESI) in Nepal Purnima Annual Learning Exercise ।

यू. एन. वुमन [UNWomen], (२०३५ [1979]) । Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) ।

यू. एन. वुमन [UNWomen] (२०५२ [1995]) । Beijing Declaration and Platform for Action-Beijing+ 5 Political Declaration and Outcome ।

राष्ट्रिय महिला आयोग, (२०७८) । संयुक्त राष्ट्रसंघीय महिलाविरुद्ध भेदभाव उन्मूलन गर्ने समिति (CEDAW समिति) बाट नेपालको छैठौँ आवधिक प्रतिवेदन उपर प्राप्त निष्कर्ष सुझावको कार्यान्वयन अवस्थासम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन वैशाख २०७८ ।

राष्ट्रिय लैंगिक समानता नीति, (२०७७) । काठमाडौं: नेपाल सरकार ।

राष्ट्रिय योजना आयोग, (२०७६) । पन्द्रौँ योजना (२०७६/२०७७-२०८०/२०८१) । काठमाडौं: नेपाल सरकार ।

राष्ट्रिय योजना आयोग, (२०७७) । दिगो विकास लक्ष्य: स्थानीयकरण स्रोत पुस्तिका । काठमाडौं: राष्ट्रिय योजना आयोग

लैंगिक उत्तरदायी बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, (२०६९) । काठमाडौं: अर्थ मन्त्रालय, नेपाल सरकार ।

विश्व बैंक [The World Bank], (२०७५ [२०१९]) । Capacity Needs Assessment for the Transition to Federalism, संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम ।

विश्व आर्थिक मञ्च [World Economic Forum], (२०७८ [2022]) । The Global Gender Gap Report 2022 ।

स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय, (२०६९ [२०१३]) । Operational Guidelines for Gender Equality and Social Inclusion Mainstreaming in the Health Sector ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, (२०७४) । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।  
अर्थ मन्त्रालय, (२०७८) । आर्थिक वर्ष २०७८ र ७९ को आय-व्ययको सार्वजनिक जानकारी वक्तव्य । काठमाडौं: नेपाल सरकार ।

एसियाली विकास बैंक [Asian Development Bank], (२०६६ [2010]) । Overview of Gender Equality and Social Inclusion in Nepal ।

एकीकृत शहर र स्थानीय सरकारहरू [United Cities and Local Governments], (२०७२ [2015]) । The Role of Local Governments in Promoting Gender Equality for Sustainability, Women Leadership and Development UCLG Standing Committee on Gender Equality ।

# संघीय व्यवस्थामा क्षमता विकासका आयामहरू र अबको बाटो

वसन्तराज सिग्देल

प्रमोद निरौला

अनुप भुर्तेल

## १०.१ नेपालमा शासकीय प्रणालीको रूपान्तरण र क्षमता विकासको सन्दर्भ

विश्वव्यापीकरण र नवउदारवादमुखी आर्थिक नीतिको प्रभावको दायरा फराकिलो भएसँगै 'विल्सनीय' अवधारणाबाट सुरु भएको सार्वजनिक प्रशासनको वर्तमान स्वभाव र शैली बिस्तारै परिवर्तन हुँदै गएको छ (बाशेका, २०१२)। विभिन्न मुलुकहरूका आ-आफ्नै राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक-सांस्कृतिक र प्राविधिक सन्दर्भ अनुरूप सार्वजनिक क्षेत्रको क्षमता विकासका पृथक एवम् विशिष्टीकृत प्राथमिकता, प्रावधान र प्रारूपहरू रहँदै आएका छन्। वैचारिक, संरचनात्मक तथा व्यवहारिक रूपमै 'नीति-मूल्य-चरित्र' को त्रिकोणात्मक अन्तरसम्बन्ध प्रगाढ तुल्याउन विभिन्न मुलुकहरूले आ-आफ्नो मौलिकता अनुसारका शासन व्यवस्था तथा विकासका ढाँचाहरू अवलम्बन गर्दै गर्दा सार्वजनिक क्षेत्रको क्षमता विकास एक निरन्तर, गतिशील र बहु-आयामिक विधाका रूपमा स्थापित भएको छ।

बहुलवादमा आधारित सामाजिक-राजनीतिक प्रणालीमा सार्वजनिक प्रशासन कर्मचारीतन्त्रको आधारभूत मूल्यको प्रतीक भएर पनि एक्काइसौं शताब्दीमा यो नव-उदारवादी मूल्यबाट प्रभावित नयाँ सार्वजनिक शासन तथा सञ्जाल-आधारित संगठनको स्वरूपमा क्रमशः रूपान्तरित हुँदै गएको छ। बिगतमा सार्वजनिक प्रशासन आफैँ कर्ता हुने नीति र कार्य-व्यवहारबाट वर्तमानमा बहुकर्ताहरूको सबलीकरण र सहजीकरण गर्ने भूमिकामा प्रस्तुत हुँदै गर्दा यसको संरचनात्मक ढाँचा म्याक्स वेबरको आदर्श स्वरूपको संगठनको सैद्धान्तिक महत्त्वका बाबजुद समय, स्थान र सन्दर्भसापेक्ष, पृथक एवम् विशिष्टीकृत बन्दै गएको छ।

नेपालको सन्दर्भमा कुरा गर्दा संविधानसभामार्फत् जारी गरिएको नेपालको संविधान, २०७२ ले नेपालको शासकीय व्यवस्थालाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासकीय पद्धतिमा रूपान्तरण गरेसँगै नेपालमा संघीय संरचनाको शासकीय प्रणाली संस्थागत हुने चरणमा छ। संविधानतः संघीय नेपालका तीन तहका सरकारहरू समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्वको त्रिकोणात्मक दार्शनिक आलोकमा

आधारित रहेर आ-आफ्नो अधिकार तथा कार्यक्षेत्रको दायरामा रही स्वायत्त रूपमा कार्यसम्पादन गर्ने स्पष्ट व्यवस्था गरिएको छ । यस सन्दर्भमा सार्वजनिक प्रशासनको भूमिका अझ फराकिलो बन्दै गएको छ ।

नेपालमा समय-समयमा गठित उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग तथा समितिहरूको सुझाव तथा सिफारिसलाई कार्यान्वयन गरी सार्वजनिक प्रशासनलाई चुस्त, गुणस्तरीय, पारदर्शी, जनमैत्री, पहुँचयोग्य, मितव्ययी, जवाफदेही एवम् निष्पक्ष तुल्याउँदै निरन्तर क्षमता विकास गर्ने नीतिगत प्रयासहरू भएका छन् (प्रशासन सुधार सुझाव समिति, २०७०) । यद्यपि, पटक-पटकका नीतिगत प्रयासहरूको बाबजूद सार्वजनिक सेवाका बृहत्तर क्षेत्रमा क्षमता विकासको अवस्थामा वाञ्छनीय संस्थागत परिवर्तन अझै पनि हुनसकेको अवस्था देखिँदै (हाडा, २०७८) । यस परिदृश्यमा पन्ध्रौँ पञ्चवर्षीय योजना, नेपाल सरकारको नीति तथा कार्यक्रम र विशेष गरी राष्ट्रिय कर्मचारी तालिम नीति, २०७१<sup>१</sup> ले अघि सारेका 'सबैका लागि तालिम' (Training for All) जस्ता नीतिहरूको सफल कार्यान्वयन गर्नका निमित्त संघीय संरचना अनुरूपको नीतिगत तादत्म्यता, संस्थागत प्रबन्ध र क्षमता विकास तथा व्यवस्थापकीय कौशलको समुचित विकास र सन्तुलन हुनु अनिवार्य देखिन्छ ।

## १०.२ क्षमता विकास : मुलुकको रूपान्तरणको अनिवार्य सर्त

कुनै पनि मुलुकको सार्वजनिक प्रशासनको संरचना त्यहाँ अवलम्बन गरिएको शासन प्रणालीको ऐना हो । तसर्थ राज्यको शासन प्रणाली र सार्वजनिक प्रशासनको संरचनाबीच गहन अन्तर-सम्बन्ध रहने गर्छ । नेपालको सन्दर्भमा लामो समयसम्म रहेको एकल शासन प्रणालीको अभ्यासलाई परिवर्तन गर्दै संघीय शासन व्यवस्था कार्यान्वयनमा आउनु आफैँमा नवीन अभ्यास हो । सहकार्य, समन्वय र सह-अस्तित्वको मर्मलाई आत्मसात गरेर राज्यशक्तिको तहगत कार्यात्मक स्वायत्तता, अधिकार निक्षेपण तथा बाँडफाँट गर्दै आम-नागरिकको नजिकसम्म पुगेर गुणस्तरीय सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्नु यस व्यवस्थाको मूल मर्म पनि हो । यसका लागि समष्टिगत, क्षेत्रगत, स्थानीय तथा विशेष प्रकृतिका नीति निर्माण गर्ने, रणनीतिहरू तयार गर्ने, संस्थागत प्रबन्ध मिलाउने, संस्थागत कार्यक्षमता विकास गर्ने, कार्यात्मक एकरूपता तथा तादत्म्यता कायम गर्ने र सोको प्रभावकारी अनुगमन तथा मूल्यांकन आवश्यक पर्दछ । यसका लागि राज्यका विभिन्न स्रोत तथा साधनहरूको

<sup>१</sup> तालिम नीतिलाई समयसापेक्ष रूपमा परिवर्तन गर्न नयाँ तालिम नीति यो लेख तयार पार्दासम्म तर्जुमाको चरणमा रहेको छ ।

उपयोगितालाई प्रभावकारी र महत्त्व बनाउँदै उत्पादकत्व अभिवृद्धि गर्न विशिष्टकृत संस्थागत क्षमता विकास गर्नु जरुरी हुन्छ । यस्ता संयन्त्रहरूमध्ये राज्यको सार्वजनिक प्रशासनको प्रशासनिक संरचना एक महत्वपूर्ण आयाम भएकाले उक्त संरचनामा आबद्ध सबै तहका कर्मचारीहरूको समयानुकूल सक्षमता विकास गर्नु आजको आवश्यकता हो ।

सार्वजनिक प्रशासनको व्यवसायिकता विकास गर्न मूलतः विश्वव्यापीकरण, सञ्जाल प्रशासन, शासकीय प्रबन्ध र प्रजातान्त्रिक सहभागिताजस्ता अन्तरसम्बन्धित आयाममा बढी अध्ययन केन्द्रित रहेको पाइन्छ, जसले संरचनात्मक र कार्यविधिगत रूपान्तरणलाई सघाइरहेको देखिन्छ । कुनै पनि राज्यको प्रशासनिक संरचना मूलतः मानवीय तथा गैर-मानवीय गरी दुई प्रमुख स्रोतबाट निर्मित हुन्छ । कुशल तथा प्रभावकारी प्रशासनिक संरचना र उन्नत संस्थागत क्षमताको विकासबाट मात्रै सन्तुलित र दिगो विकासका दूरगामी लक्ष्यहरू हासिल गर्न सकिन्छ । संघीय नेपालका तीन तहका सरकारहरूले अवलम्बन गरेका विकास र समृद्धिका योजना कार्यान्वयन गर्न र पूर्व-निर्धारित मापदण्ड तथा गुणस्तरमा नतिजामुखी कार्यसम्पादन गर्न सबै तहका सरकारको प्रशासनिक संरचना चुस्त-दुरुस्त, उत्पादनशील र नतिजामुखी हुनु पर्दछ । सार्वजनिक सेवालार्ई मर्यादित, प्रतिष्ठित र उत्पादनमूलक बनाउँदै संस्थागत विकासलाई मानव संशाधनको उत्प्रेरणा र मनोबल अभिवृद्धिसहित सक्षमता विकाससँग आबद्ध गर्दै लैजानु आजको निर्विकल्प आवश्यकता हो । तीनवटै तहका सरकारका प्रशासनिक संरचनाहरूबीच ठाडो र तेर्सो दुवै रूपमा नीतिगत, व्यवस्थापकीय तथा व्यवहारिक तादम्यता र एकीकृत समन्वय स्थापित गर्नु क्षमता विकासका माध्यमबाट मुलुकको रूपान्तरण गर्नका लागि अनिवार्य पूर्वसर्त हो । यस सन्दर्भमा संघीय र प्रादेशिक सरकारको भूमिका तहगत रूपमा तालिमका नीति निर्माण तथा नीतिगत समन्वय गर्नु रहेको छ । यसमध्ये संघीय तहका तालिम प्रदायक संस्थाहरूको भूमिका तीनै तहका कर्मचारीहरूको लागि क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नुका साथै प्रदेशस्तरका तालिम प्रदायकहरूको संस्थागत क्षमता विकासका लागि कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नु पनि रहेको छ ।

नागरिकप्रति गरेको प्रतिबद्धता पूरा गर्नका लागि सार्वजनिक प्रशासनमा सक्षम जनशक्तिको आवश्यकता पर्दछ । उचित जनशक्ति प्राप्ति, विकास, सञ्चालन तथा संभार गर्न सकेमा मात्र संगठनले आफ्नो लक्षित उद्देश्य हासिल गर्न सक्दछ । यस अर्थमा जनशक्ति व्यवस्थापन एक नियमित, गतिशील, चक्रीय तथा जटिल प्रक्रिया हो । सार्वजनिक क्षेत्रमा जनशक्ति प्राप्ति, विकास र परिचालन एक निश्चित विधि तथा प्रकृत्यामार्फत् हुने हुनाले निजी क्षेत्रमा जस्तो छिटो छरितो भएको पाइँदैन । यसरी विश्लेषण गर्दा मुलुकको रूपान्तरण

गर्न स्थायी सरकारको भूमिकामा रहेको नेपालको निजामती प्रशासनको क्षमता तथा कार्यसम्पादनस्तरले नै नेपालको सार्वजनिक क्षेत्रको क्षमता विकासको यथार्थ अवस्थालाई प्रतिनिधित्व एवम् चित्रण गर्ने देखिन्छ । प्रक्रियामुखी कार्यशैली र पेशागत व्यवसायिकताको निरन्तर स्वचलनको शिकार बन्न पुगेको नेपालको सार्वजनिक प्रशासनलाई बर्तमान संघीय शासन प्रणालीले अङ्गीकार गरेका मूलभूत मान्यता अनुरूपको रणनीतिक एवम् व्यवसायिक क्षमताको विकास नै संघीय नेपालको रूपान्तरणको मेरुदण्ड हो ।

केही दक्षिण एसियाली मुलुकहरूमा कार्यरत निजामती सेवाको जनशक्ति तथा तत्-तत् मुलुकहरूमा रहेका सेवाग्राहीहरूको संख्या (जनसंख्या) लाई आधार मानी सार्वजनिक सेवा प्रदायक र सेवाग्राही संख्याको अनुपात विश्लेषण गरेर सार्वजनिक क्षेत्रको क्षमताको आंकलन गर्ने प्रयास भएको पाइन्छ (पौडेल, २०७४) । दक्षिण एसियामा करीब १ करोड ५० लाख निजामती कर्मचारीहरूले करिब १ अर्ब ७० करोड सेवाग्राहीहरूलाई सेवा प्रदान गर्दै आएका छन् । यस तथ्यांकलाई आधार मान्ने हो भने दक्षिण एसियामा एक निजामती कर्मचारीले औसतमा ११५ जना सेवाग्राही (जनसंख्या) लाई सेवा प्रदान गरेको देखिन्छ भने नेपालको सन्दर्भमा एक निजामती कर्मचारीले औसतमा ३५५ जना सेवाग्राही (जनसंख्या) लाई सेवा प्रदान गर्नुपर्ने अवस्था देखिएको छ । यो अनुपात क्षेत्रगत सार्वजनिक सेवा वा समूहका आधारमा विश्लेषण गर्ने हो भने अझ फराकिलो हुने देखिन्छ । यसले सामान्य अर्थमा कर्मचारी संख्या वृद्धि गर्नुपर्ने देखिएतापनि सार्वजनिक प्रशासनलाई थप बोझिलो बनाउनेभन्दा विद्यमान कर्मचारीहरूको समुचित सक्षमता वृद्धि गर्दै कर्मचारीहरूलाई गतिशील र नतिजामुखी बनाउनुको उचित हुन्छ ।

### १०.३ क्षमता विकासका नीतिगत एवम् संस्थागत प्रबन्ध र प्रयासहरू

प्रशासनिक सुधार गरी विधिको शासन प्रत्याभूति गराउने सन्दर्भमा नेपालमा विभिन्न समयमा उच्चस्तरीय आयोगहरू गठन भएका छन् । प्रशासन सुधारका लागि गठित त्यस्ता आयोग/समितिहरूले मौजुदा ऐन कानूनमा समयसापेक्ष सुधार गरेर कर्मचारीहरूको विकासमा जोड दिँदै जनताप्रति उत्तरदायी बनाउने, प्रशासनिक संरचनालाई छरितो बनाई कार्य संचालन तथा कार्यसम्पादन प्रक्रिया सरलीकरण गर्ने, सन्दर्भ-विशेष अधिकार निक्षेपणमा जोड दिने, सार्वजनिक प्रशासनलाई राजनीतिदेखि तटस्थ बनाउने र आर्थिक क्रियाकलापलाई पारदर्शी बनाउने जस्ता बृहत विषयहरूमा नीतिगत तथा प्रणालीगत सुझावहरू दिएका छन् (प्रशासन सुधार सुझाव समिति, २०७०) ।

### १०.३.१ नेपालमा क्षमता विकासमा क्रियाशील संस्थाहरू

नेपालमा निजामती कर्मचारीहरूको क्षमता विकासको लागि नेपालको संविधान जारी हुनुभन्दा अघिसम्म विभिन्न विषयगत क्षेत्रमा ८८ वटा संगठनहरू सक्रिय रहेको देखिन्छ, जसमध्ये केही संस्थाहरू विगत चार दशकदेखि सञ्चालन हुँदै आएका छन् (भुसाल र उपाध्याय, २०७४)। यस्ता तालिम प्रदायक संस्थाहरू कुनै छुट्टै ऐनद्वारा स्थापित स्वायत्त संस्थाहरू छन् भने कुनै नेपाल सरकार अन्तर्गतका विभागीय तालिम केन्द्रको रूपमा स्थापना भएका छन्। जस्तै सार्वजनिक प्रशासन, व्यवस्थापन तथा शासकीय प्रबन्धको क्षेत्रमा नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, नीति अध्ययन तथा अनुसन्धानका क्षेत्रमा नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान, स्थानीय तहको क्षमता विकासको लागि स्थानीय विकास प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, न्याय क्षेत्रमा राष्ट्रिय न्यायिक प्रतिष्ठान र परराष्ट्र मामिलाको क्षेत्रमा परराष्ट्र मामिला अध्ययन प्रतिष्ठान विशिष्टीकृत स्वायत्त संस्थाको रूपमा क्रियाशील छन्। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र, कृषि सूचना तथा प्रशिक्षण केन्द्र, न्याय सेवा तालिम केन्द्र, सीप विकास प्रशिक्षण केन्द्र, भूमि व्यवस्थापन तालिम केन्द्र, सहकारी प्रशिक्षण तथा अनुसन्धान केन्द्र, जलस्रोत अनुसन्धान तथा विकास केन्द्र, राष्ट्रिय स्वास्थ्य तालिम केन्द्र, शैक्षिक जनशक्ति विकास केन्द्र, हुलाक प्रशिक्षण केन्द्रलगायतका विभागीय तालिम केन्द्रहरू पनि सम्बन्धित विषयक्षेत्रमा संचालित छन्।

त्यसैगरी, विभिन्न सार्वजनिक वा संगठित संस्थाहरूले पनि कर्मचारीहरूको क्षमता विकासका लागि आफ्नै तालिम केन्द्रहरू स्थापना गरी सञ्चालन गरिरहेका छन्। त्यस्ता संस्थाहरूमा प्राविधिक शिक्षा तथा व्यावसायिक तालिम परिषद् अन्तर्गत प्राविधिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, नेपाल टेलिकम तालिम केन्द्र, नेपाल प्रहरी युक्ति तालिम महाविद्यालय, नेपाल प्रहरी प्रतिष्ठान, सशस्त्र प्रहरी बल तालिम केन्द्रहरू, आर्मी कमाण्ड तथा स्टाफ कलेज, वार कलेज लगायत सैन्य तालिम केन्द्रहरू, नेपाल विद्युत प्राधिकरण तालिम केन्द्र, बैकहरूका तालिम केन्द्र र नागरिक उड्डयन प्रशिक्षण प्रतिष्ठान आदि पर्दछन्। अर्कोतर्फ, मुलुकमा संघीय प्रणालीको कार्यान्वयनसँगै प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा कार्यरत कर्मचारीहरूको क्षमता विकासका लागि प्रदेशहरूले प्रशिक्षण केन्द्रहरू स्थापना गरिरहेका छन्। संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रममार्फत् प्रदेशस्तरीय सुशासन केन्द्रको स्थापना गरी क्षमता विकासका कार्यक्रमहरूसमेत सञ्चालन गरिरहेको छ।

### १०.३.२ सार्वजनिक क्षेत्रको क्षमता विकासमा भएका असल प्रयासहरू

निजामती सेवा ऐन, २०१३ लागू भएसँगै नेपालमा निजामती कर्मचारीहरूको लागि तालिम कार्यक्रमहरू सञ्चालनमा आएको थियो । वि.सं. २०२५ मा प्रशासन विभागको स्थापना भएपछि, सोही विभागबाट तालिम कार्यक्रमहरू सञ्चालन हुन थाले र समयानुकूल विभिन्न तालिम केन्द्रहरू प्रतिष्ठान, निर्देशनालय जस्ता संरचनाहरूको रूपमा स्थापना र सञ्चालन हुन थाले (सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, २०७१) । तसर्थ, नेपालको सार्वजनिक प्रशासनको इतिहास हेर्दा धेरै वर्षदेखि नै निजामतीलगायत अन्य सरकारी सेवाका कर्मचारीहरूको क्षमता अभिवृद्धिको लागि विषयगत एवम् व्यवस्थापन वा प्रशासनका क्षेत्रमा सम्बन्धित तालिम केन्द्रबाट तालिम तथा विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्दै आइरहेको देखिन्छ, जुन कर्मचारीहरूको क्षमता वृद्धि तथा विकासको पाटोमा एउटा असल प्रयासको रूपमा लिन सकिन्छ । अन्य असल प्रयासहरू बुँदागत रूपमा निम्नानुसार छलफल गरिएको छ ।

#### १०.३.२.१ तालिममा तहगत तथा विषयगत विशेषज्ञता

कर्मचारीहरूको तह, श्रेणी र पदलाई मध्यनजर गर्दै विशेष तालिम केन्द्र तथा तालिमका कार्यक्रमहरूको व्यवस्था रही आएका छन् । उदाहरणको लागि सामान्य प्रशासनसँग सम्बन्धित तालिमको हकमा सहायक स्तरका कर्मचारीहरूको क्षमता वृद्धि तथा बहुवाको लागि स्थानीय विकास प्रशिक्षण प्रतिष्ठानबाट (साविकमा कर्मचारी प्रशिक्षण प्रतिष्ठानबाट संचालन गरिन्थ्यो) र प्रदेशस्तरका तालिम केन्द्रहरूबाट तालिम प्रदान गरिन्छ भने सोही उद्देश्यका प्रशासन एवम् शासकीय प्रबन्धको क्षेत्रमा अधिकृत, उप-सचिव तथा सह-सचिव वा सो सरहका कर्मचारीहरूलाई नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानबाट तालिम प्रदान गरिन्छ । त्यसैगरी, कर्मचारीहरूले आफ्नो सम्बन्धित विषयक्षेत्रमा विशेष सक्षमता विकास गर्न चाहेमा सम्बन्धित मन्त्रालय वा संघ-संगठनका तालिम केन्द्रहरूबाट विशेष सीपमूलक तालिम प्राप्त गर्न सक्छन् । उदाहरणको लागि एकजना प्रहरी निरीक्षकले राष्ट्रिय प्रहरी प्रतिष्ठानबाट र कुनै कृषि अधिकृतले कृषि सूचना तथा प्रशिक्षण केन्द्रबाट आफ्नो क्षेत्रगत प्राविधिक ज्ञान-सीप विकास गर्नका लागि तालिमको अवसर पाइरहेका छन् ।

#### १०.३.२.२ क्षमता विकासका लागि तालिम नीतिको व्यवस्था

नेपालको सार्वजनिक सेवालाई सेवाग्राही-केन्द्रित बनाई सेवाको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्नका लागि कर्मचारीको कार्यसम्पादन क्षमता र भूमिका सर्वोपरी हुन्छ । तसर्थ: नेपालमा निजामती तथा अन्य सार्वजनिक संस्थाहरूमा कर्मचारीको कार्यसम्पादनलाई सबल बनाउन

उनीहरूको क्षमता विकास निरन्तर गरिरहनु पर्छ भन्ने उद्देश्यले तत्कालीन सामान्य प्रशासन मन्त्रालय (हाल संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय) ले निजामती कर्मचारी राष्ट्रिय तालिम नीति, २०७१ ल्याएको थियो, जुन कार्यान्वयनमा रहेको छ । यो नीति पहिलो पटक २०४६ सालको तालिम नीति र त्यसपछि २०५८ को गरिएको तालिम नीति तर्जुमा पछिको पछिल्लो नीति हो (सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, २०७१) । उक्त तालिम नीतिले मुलुकमा आएको राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, प्रशासनिक एवम् प्राविधिक परिवर्तन अनुरूप निजामती कर्मचारीहरूको ज्ञान, सीप र दक्षता वृद्धि तथा विकास गर्दै उनीहरूको मनोवृत्तिमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याई निजामती सेवालार्इ सबल, उत्तरदायी र सेवामूलक बनाउने दीर्घकालीन सोच राखेको छ । साथै, तालिम नीतिले तालिमलाई कार्य सम्पादन मूल्यांकनसँग जोड्ने, तालिमको पहुँच सबै कर्मचारीहरूमा पुऱ्याउने, व्यवहारिक ज्ञानका साथै मानवीय र सामाजिक ज्ञानको अभिवृद्धि हुने खालको विश्वस्तरीय र नयाँ प्रविधिमा आधारित तालिमहरू सञ्चालन गर्ने, तालिममा समानताको प्रत्याभूति गर्दै समावेशी सहभागिताको लागि प्रोत्साहन गर्ने जस्ता महत्पूर्ण उद्देश्य बोकेको छ । त्यसैगरी, पन्ध्रौँ राष्ट्रिय योजनाले पनि विभिन्न बहु-सरोकारवाला सवालहरूमा मानव संशाधन विकास योजनालाई महत्वपूर्ण कार्यनीतिको रूपमा प्रस्तुत गरेको पाइन्छ (राष्ट्रिय योजना आयोग, २०७६) । योजनाले तालिमलाई सबै विषयगत क्षेत्रको कार्यनीतिको रूपमा प्राथमिकताका साथ उल्लेख गरेको छ ।

अन्य सार्वजनिक संस्थाहरूले पनि संस्थागत तहमा तालिम नीतिहरू निर्माण गरी कार्यान्वयनमा ल्याएका छन् । शिक्षाको क्षेत्रमा नेपालमा प्राविधिक शिक्षालाई सुदृढीकरण गरी रोजगारीमूलक बनाउन प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा एवम् तालिम नीति, २०६९ को निर्माण भएको छ जसमा प्राविधिक शिक्षा तथा व्यावसायिक तालिम परिषद् मातहतका स्थायी-अस्थायी प्रशिक्षक तथा कर्मचारीहरूको अनिवार्य तालिमको व्यवस्था गरिएको छ भने परिषद्को ऐनले सेवा-प्रवेश र सेवाकालीन तालिमको पनि व्यवस्था गरेको छ । राष्ट्रिय शिक्षा नीति, २०७६ ले शिक्षक र प्रशिक्षकहरूलाई अनिवार्य तालिममा सहभागी गराइनुपर्ने रणनीति लिइएको छ । सशस्त्र प्रहरी नियमावली, २०७२ ले कर्मचारीको तालिमलाई उच्च प्राथमिकतामा राख्दै नियुक्ति, पदस्थापन र बढुवाको लागि तालिमलाई अनिवार्य बनाएको छ भने प्रत्येक कर्मचारीले आधारभूत तालिम लिनै पर्ने व्यवस्था गरेको छ । विभिन्न नीतिगत प्रबन्ध तथा क्षेत्रगत/विषयगत कार्यक्रमहरूको परिकल्पना गरिए तापनि संघीय शासन व्यवस्थामा एक तहले सञ्चालन गर्ने क्षमता विकासका कार्यक्रमहरूले अर्को तहद्वारा सञ्चालन गरिने यस्तै प्रकारका कार्यक्रमहरूसँग कसरी तालमेल मिलाएर क्षमता

विकासका समग्र आयामहरूलाई नतिजामुखी, लागत प्रभावी र एक-अर्काबीच परिपूरकको भूमिकामा समरूपता कायम गर्छन् भन्ने सवालमा यस्ता नीतिगत प्रावधानहरू प्रष्ट र पर्याप्त भने देखिँदैनन् । फलस्वरूप क्षमता विकासको कार्यक्रमहरूको स्तरीकरण, मानक निर्धारण तथा प्रभावकारिता वस्तुगत तथा तथ्यपरक हुन सकिरहेको छैन ।

### १०.३.२.३ समयानुकूल तालिमको परिष्करण

निजामती तथा सार्वजनिक सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरूको लागि तालिमलाई नियमानुसारको एउटा अनिवार्य कार्यक्रमको रूपमा मात्र नलिई वृत्ति विकासको महत्त्वपूर्ण हिस्साको रूपमा पनि लिइएको छ । पछिल्लो समयमा संघीय शासन प्रणालीको मर्मअनुरूप जनअपेक्षा अनुसारको सेवा प्रवाह गर्नका निमित्त कर्मचारीहरूको क्षमता विकास र संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि गर्नमा सहयोगी हुने गरी तालिम प्रदायक संस्थाहरूले आफ्ना तालिम कार्यक्रमहरूलाई समयानुकूल परिष्करण गरी प्रविधिमैत्री ढंगले सञ्चालन गर्दै आएका छन् । यसै सन्दर्भमा नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, स्थानीय विकास प्रशिक्षण प्रतिष्ठान तथा प्राविधिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान जस्ता अग्रणी तालिम प्रदायक संस्थाहरूले कोभिड-१९ को माहामारीको बेलामा पनि तालिम कार्यक्रमहरूलाई अनलाइन ढाँचामा परिवर्तित गरी तालिम कार्यक्रमहरूलाई निरन्तरता दिएका छन् ।

### १०.४ क्षमता विकासका केही सन्दर्भ अभ्यासहरू

#### १०.४.१ भारत

नेपालको छिमेकी मुलुक भारतमा निजामती सेवालार्थ भारतको स्टिल फ्रेमको रूपमा लिइन्छ जुन बेलायतको स्टिल फ्रेमको अवधारणाबाट विकसित भएको मानिन्छ । भारतमा भारतीय प्रशासनिक सेवा, भारतीय पुलिस सेवा, भारतीय विदेश सेवा, भारतीय वन सेवा र भारतीय राजस्व सेवा अखिल भारतीय सेवाको रूपमा रहेका छन् । भारतीय प्रशासनिक सेवामा विभिन्न चरण गरी दुई वर्ष, भारतीय पुलिस सेवा तीन वर्ष, भारतीय विदेश सेवा एक वर्ष नौ महिना र भारतीय राजस्व सेवा एक वर्ष चार महिना अवधिको प्रशिक्षण हुने गरेको छ । आवासीय रूपमा संचालन हुने यी तालिमहरू सीपमूलक र व्यवहारोपयोगी हुने गर्दछ । भारतमा परराष्ट्र, हुलाक, रेलवे लगायतका सेवामा केन्द्रीय प्रशिक्षणको व्यवस्था रहेको छ भने त्यसबाहेक हरेक प्रदेशहरूमा विशिष्टीकृत तालिम केन्द्रहरू स्थापना भई र तालिम कार्यक्रमहरू सञ्चालन भइरहेका छन् (इन्डियन इन्स्टिट्युट अफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, २०२१; लाल बहादुर शास्त्री नेशनल एकेडेमी अफ एडमिनिस्ट्रेशन,

२०२१)। केही समय यता भारतमा कल्पना गरिएको 'नयाँ भारत' निर्माणको दूरदृष्टिसँग तादात्म्य हुनेगरी कर्मचारीहरूलाई आवश्यक पर्ने ज्ञान तथा सीप प्रदान गर्न 'मिसन कर्मयोगी' नामक राष्ट्रिय कार्यक्रम सुरुवात भएको छ। डिपार्टमेन्ट अफ टेलिकम्युनिकेशन, २०२३)। यस कार्यक्रमले नयाँ भारत निर्माणका लागि आवश्यक सार्वजनिक सेवाको सक्षमता मार्गाचित्र विकास गर्दै कर्मचारीहरूमा पूर्वक्रियाशीलता, परिकल्पनाशीलता, रचनात्मकता, सृजनात्मकता, व्यवसायिकता, ऊर्जावान तथा प्रविधिमैत्री गुणहरू विकास गर्ने लक्ष्य राखेको छ। स्वायत्त संस्थाको रूपमा एडमिनिस्ट्रेटिभ स्टाफ कलेज अफ इन्डिया (Administrative Staff College of India) जस्ता संस्थाहरूले पनि सार्वजनिक सेवाको आवश्यकता अनुरूप विभिन्न व्यवस्थापकीय एवम् प्राविधिक प्रकृतिका तालिम कार्यक्रमहरू संचालन गरिरहेका छन्।

### १०.४.२ पाकिस्तान

पाकिस्तानमा प्रशासनिक सेवालाई सम्मानित सेवाको रूपमा लिइन्छ। जसअन्तर्गत निजामती तथा सार्वजनिक सेवाका कर्मचारीहरूले अनिवार्य तालिम लिनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। त्यहाँको लोकसेवा आयोगबाट केन्द्रीय सेवामा नियुक्ति भएका सबै अधिकृत स्तरका कर्मचारीहरूको लागि छ महिनाको तालिमको व्यवस्था गरिएको छ र यसको लागि केन्द्रीय तहमा निजामती सेवा एकेडेमी लाहोर र क्षेत्रीय तहमा एलिट सर्भिसेस एकेडेमी मुल्तान, बाहावलपुर सार्वजनिक सेवा एकेडेमी लगायतका तालिम प्रदायक संस्थाहरू रहेका छन्। नीतिगत क्षमता विकासका लागि पाकिस्तानमा नेशनल स्कूल अफ पब्लिक पोलिसी सञ्चालनमा रहेको छ। यो स्कूलले पाकिस्तानका सार्वजनिक संस्थाहरूका नीति तर्जुमा तथा कार्यान्वयनका लागि रणनीतिक, व्यवस्थापकीय तथा सञ्चालनको तहमा आवश्यक क्षमता विकासका सेवा प्रदान गर्दै आएको छ (नेशनल स्कूल अफ पब्लिक पोलिसी, २०२१)। त्यस्तै अन्य सार्वजनिक सेवाअन्तर्गत पाकिस्तान परराष्ट्र सेवाका कर्मचारीहरूको क्षमता विकासको लागि परराष्ट्र सेवा एकेडेमी, राष्ट्रिय पुलिस एकेडेमी, पाकिस्तान रेलवेज एकेडेमी, सेक्रेटेरियट तालिम संस्थान लगायतका संस्थाहरू क्रियाशील रहेका छन् (सिभिल सर्भिस एकेडेमी, २०२१; नेशनल पुलिस एकेडेमी, २०२१)।

### १०.४.३ बंगलादेश

बंगलादेशमा पनि सार्वजनिक सेवाको सुदृढीकरण गर्ने उद्देश्यले निजामती तथा सार्वजनिक सेवाका कर्मचारीहरूको ज्ञान, सीप र मनोवृत्ति विकास गर्नको लागि विभिन्न तालिम प्रदायक संस्थाहरूले सेवाप्रवेश तथा सेवाकालीन तालिम कार्यक्रम र निरन्तर विकासका

कार्यक्रमहरू (Continuous Development Program) नियमित रूपमा सञ्चालन गर्ने गरेका छन् । तालिम कार्यक्रममा विविधता, अनुभवी तथा दक्ष प्रशिक्षकहरूको व्यवस्था, व्यवहारिक तालिम विधिको प्रयोग, समयानुकूल अद्यावधिक पाठ्यक्रमहरू, अन्तर्राष्ट्रिय साझेदारहरूसँगको प्रभावकारी समन्वय, सुधार केन्द्रित मूल्याङ्कनका संयन्त्र आदि बंगलादेशका सार्वजनिक तालिम प्रदायक संस्थाहरूका विशेषता हुन् । बंगलादेशमा बंगलादेश पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन ट्रेनिङ्ग सेन्टर (Bangladesh Public Administration Training Center-BPATC), नेशनल एकेडेमी फर प्लानिङ्ग एण्ड डेभेलपमेन्ट (National Academy for Planning and Development-NAPD), बंगलादेश सिभिल सर्भिस एडमिनिस्ट्रेशन एकेडेमी (Bangladesh Civil Service Administration Academy-BCSAA), बंगलादेश इन्स्टिट्युट अफ गभर्नेन्स् एण्ड म्यानेजमेन्ट (Bangladesh Institute of Governance and Management- BIGM) रहेका छन् । साथै, स्थानीय सरकारको तहमा क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू संचालनार्थ नेशनल इन्स्टिट्युट अफ लोकल गभर्नेमेन्ट (National Institute of Local Governance-NILG) सञ्चालनमा रहेको छ ।

यी संस्थाहरूमध्ये BPTAC लाई प्रमुख प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानको रूपमा लिइन्छ, जसको जिम्मेवारीमा तालिम, अनुसन्धान तथा परामर्शका कामहरू पर्दछन् । BPTAC ले निजामती तथा सार्वजनिक संस्थाहरूको कर्मचारीहरूमा सार्वजनिक प्रशासन, नीति तथा योजना विकास तथा व्यवस्थापन सम्बन्धी क्षेत्रहरूमा क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्दछ (बंगलादेश पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन ट्रेनिङ्ग सेन्टर, २०२३) । त्यसैगरी, योजना तथा विकासको सन्दर्भमा NAPD को ठूलो भूमिका रहेको पाइन्छ, जसले योजना तर्जुमा, परियोजना व्यवस्थापन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन, आर्थिक विकास लगायतका क्षेत्रमा तालिम कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरी सरकारी कर्मचारीहरूको क्षमता विकासमा सहयोग पुऱ्याउँदै आएको छ । यो बाहेक उल्लेखित क्षेत्रहरूमा अनुसन्धान, परामर्श, र राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय समन्वय-सहकार्यका कार्यहरू पनि NAPD ले कार्य गर्दै आइरहेको छ (नेशनल एकेडेमी फर प्लानिङ्ग एण्ड डेभेलपमेन्ट, २०२३) । BIGM तथा BSCAA ले पनि राष्ट्रिय स्तरमा विशिष्टकृत क्षेत्रहरूमा क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू गर्दै आइरहेका छन् (बंगलादेश सिभिल सर्भिस एडमिनिस्ट्रेशन एकेडेमी, २०२३; बंगलादेश इन्स्टिट्युट अफ गभर्नेन्स् एण्ड म्यानेजमेन्ट, २०२३) । कानून र प्रशासनसम्बन्धी सेवामा BSCAA ले नवप्रवेशी अधिकृतहरूलाई पाँच महिने तालिम, अन्य विभिन्न आधारभूत तालिमहरूसँगै पब्लिक पोलिसी एण्ड म्यानेजमेन्ट विषयमा स्नातकोत्तर कार्यक्रम सञ्चालन

गर्दै आइरहेको छ । BIGM ले पनि सुशासन र सार्वजनिक व्यवस्थापनका विषयमा तालिम र अनुसन्धानसँगै मास्टर्स इन पब्लिक अफेयर्स विषयक स्नातकोत्तर कार्यक्रम पनि सञ्चालन गर्दै आइरहेको छ ।

### १०.४.४ श्रीलंका

श्रीलंकामा सार्वजनिक प्रशासनको क्षमता विकासको सन्दर्भमा श्रीलंका इन्स्टिट्युट अफ डेभलपमेन्ट एडमिनिस्ट्रेशन (Sri Lanka Institute of Development Administration-SLIDA) अग्रणी संस्थाको रूपमा संचालनमा रहेको छ । जसले त्यहाँका कर्मचारीहरूको लागि साधारण तथा विशिष्ट प्रकारका सेवाप्रवेश तथा सेवाकालीन तालिमहरू प्रदान गर्दछ । SLIDA द्वारा संचालन हुने तालिमहरू मूलतः सार्वजनिक सेवा प्रवाहको अग्रपंक्तिमा रहेर प्रभावकारी सेवा प्रवाह सुनिश्चित गर्न कर्मचारीहरूलाई आवश्यक पर्ने ज्ञान, सीप, र मनोवृत्ति विकास गर्नतर्फ लक्षित रहेका छन् । यसका अलावा SLIDA ले तालिमको निश्चित मापदण्ड पूरा गरेपछि सम्बन्धित विषयमा डिप्लोमा तहको प्रमाणपत्र समेत प्रदान गर्दछ । यसको लागि विश्वविद्यालय लगायत मान्यताप्राप्त अन्य शैक्षिक निकायहरूसँग सहकार्य गर्दै आएको छ (श्रीलंका इन्स्टिट्युट अफ डेभलपमेन्ट एडमिनिस्ट्रेशन, २०१६) । एकवर्षे सेवाप्रवेश तालिमसँगै डिप्लोमा कोर्स समेत सफलतापूर्वक सम्पन्न नगर्ने प्रशिक्षार्थीहरू सेवामा अनुबन्धित हुन नसक्ने प्रावधानसमेत श्रीलंकामा राखिएको पाइन्छ । यसबाट श्रीलंकाको सार्वजनिक प्रशासनमा तालिम सँगसँगै शैक्षिक उपलब्धिलाई समेत समान महत्व प्रदान गरिएको देखिन्छ । तालिमका गतिविधिहरूको अतिरिक्त SLIDA ले व्यवस्थापनका पहिचानयोग्य कार्यात्मक क्षेत्रहरू विकास गर्न, संगठनात्मक प्रणालीहरूको समीक्षा र सुधार गर्न, सार्वजनिक सेवामा सूचना प्रविधिको महत्तम प्रयोग गर्दै नव-प्रवर्तनकारी सूचना प्रणाली अवलम्बन गर्ने लगायतका व्यवस्थापन परामर्शसम्बन्धी विशेषज्ञ सेवाहरू र अनुसन्धान कार्यक्रमहरू पनि सञ्चालन गर्दै आएको देखिन्छ ।

### १०.४.५ दक्षिण कोरिया

दक्षिण कोरियाको जनशक्ति व्यवस्थापन मन्त्रालयले सार्वजनिक प्रशासनको विकासका लागि मानव संशाधन विकास शिक्षालाई एकपटक (One-shot) को गतिविधि मात्र नभएर 'Round the Clock Learning System' र 'निरन्तर सिकाइ कार्यक्रम' को रूपमा परिभाषित गरेको छ । ज्ञानमा आधारित र बहूदो सिकाइ आवश्यकताहरू पूरा गर्न सरकारी समुदायलाई सिकाइ संगठन (learning organization) मा परिणत गर्न निरन्तर सिकाइ (continuous learning) कार्यक्रम लागू गरिएको छ । यसरी सार्वजनिक अधिकारीहरूको

लागि संचालन गरिने मानव संसाधन विकास गतिविधिहरूलाई आधारभूत तालिम, विशेष शिक्षा, अन्य शिक्षा र स्व-विकास शिक्षा गरी चार विधामा विभाजन गरेको देखिन्छ । सोही अनुरूपका पाठ्यक्रमहरू तयार गरी निजी एवम् सार्वजनिक संस्थामार्फत् कार्यक्रमहरू संचालन गर्ने गरिएको छ । सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा नव-प्रवेशीहरूलाई नयाँ प्रबन्धक पाठ्यक्रम, नयाँ कार्यस्तरको आधिकारिक पाठ्यक्रममार्फत् क्षमता विकासका अवसर प्रदान गरिन्छ । नव प्रवेशी ग्रेड ६-९ का अधिकारीहरूले ३-४ हप्ताको आधारभूत तालिम र वार्षिक १०० घण्टा स्व-निर्देशित तालिम पूरा गर्नुपर्ने प्रावधान राखिएको छ भने नवनि्युक्त ग्रेड ५ का कर्मचारीले ८ हप्ताको पाठ्यक्रम र वार्षिक १०० घण्टा स्व-निर्देशित सिकाइ पूरा गर्नुपर्ने प्रावधान राखिएको छ । तर, समग्र क्षमता विकासको कार्यभारलाई विश्लेषण गर्ने हो भने कक्षाकोठाको सिकाइ कार्यभार १२ प्रतिशत र बाँकी ८८ प्रतिशत कार्यभार हाते र प्रयोगात्मक सिकाइमा केन्द्रित रहेको पाइन्छ । यसरी दक्षिण कोरियामा सार्वजनिक प्रशासनको क्षमता विकासलाई सैद्धान्तिक ज्ञानभन्दा बढी व्यवहारिक र प्रयोगात्मक बनाउँदै प्रतिक्रियात्मक सार्वजनिक प्रशासन (reactive public administration) बाट पूर्व-क्रियाशील सार्वजनिक प्रशासन (proactive public administration) मा क्रमशः रूपान्तरण गर्दै लैजाने सोच अवलम्बन गरेको पाईन्छ (किम, २०२२) ।

### १०.५ क्षमता विकासमा देखिएका चुनौतीहरू

सार्वजनिक क्षेत्रको क्षमता विकासका सन्दर्भमा राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा भएका नीतिगत प्रावधान, व्यवस्थापकीय अभ्यास एवम् व्यवहारिक कार्य पद्धतिको विश्लेषण गर्दा प्रत्येक मुलुकका आ-आफ्नै विशिष्टिकृत सन्दर्भ तथा चुनौतीहरू रहेको पाइन्छ । नेपालमा संघीय शासन प्रणालीको कार्यान्वयनको सन्दर्भमा प्रदेश तथा स्थानीय तहमा कर्मचारीहरूको समायोजन गरिए तापनि आवश्यकताअनुरूप प्राविधिक तथा प्रशासनिक कर्मचारीहरूको अपर्याप्तता, संघमा आवश्यकताभन्दा बढी जनशक्तिको केन्द्रीकरण र स्थानीय तहमा कार्यरत एवम् समायोजित कर्मचारीहरूको दक्षतामा कमी हुनुजस्ता कारणहरूले सरकारको समग्र कार्यसम्पादन प्रभावित भएको देखिन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहको संस्थागत क्षमताको विश्लेषणसम्बन्धी नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान र जर्जिया स्टेट युनिभर्सिटी (२०१९) को संयुक्त अध्ययनले पनि उल्लेखित समस्याहरूलाई उजागर गरेको छ । उक्त अध्ययनले स्थानीय तथा प्रादेशिक तहमा कर्मचारी व्यवस्थापन तथा क्षमता विकासको लागि आवश्यक नीति तथा निर्देशिकाको समेत अभाव रहेको देखाएको छ जुन कर्मचारी क्षमता विकासको विषयमा एउटा चुनौतीको रूपमा देखिन्छ । त्यसैगरी प्रदेश तहमा प्रशिक्षण केन्द्रहरू स्थापना हुने र कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने कार्य

भइरहेको सन्दर्भमा त्यस्ता संस्थाहरूको क्षमता विकास र हाल संघ तहमा सञ्चालित रहेका प्रशिक्षण प्रदायक संस्थाहरूको सहयोगी भूमिका प्रवर्द्धन गर्ने कार्य पनि चुनौतीपूर्ण रहेको छ । क्षमता विकासमा देखिएका संरचनागत एवम् व्यवस्थापकीय चुनौतीहरू निम्नानुसार रहेका छन् ।

#### १०.५.१ तालिम सिकाइ आवश्यकतामा आधारित हुन नसक्नु

नेपालको निजामती कर्मचारी राष्ट्रिय तालिम नीति, २०७१ ले कर्मचारीहरूको कार्यक्षेत्रगत आवश्यकताको आधारमा तालिम प्रदान गरिने रणनीति लिएको भए तापनि संचालन भैरहेका अधिकांश तालिमहरू कर्मचारीहरूको ज्ञान, सीप र मनोवृत्ति विकासको परिवर्तनशील आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्नेभन्दा पनि तालिम प्रदायक संस्थाहरूले साविकदेखि नियमित संचालन गरिरहेका वृत्ति विकास केन्द्रित कार्यक्रमहरूको निरन्तरता रहेको पाइन्छ । हाल आएर संघीय शासन प्रणाली कार्यान्वयनको सन्दर्भमा तालिम प्रदायक संस्थाहरूका लागि पनि बदलिँदो परिस्थिति अनुरूप तीनवटै तहमा कार्यरत कर्मचारीहरूको क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू तर्जुमा गरी संचालन गर्ने चुनौती थपिएको छ ।

स्थानीयस्तरमा सेवाग्राहीहरूलाई सेवा प्रदान गर्न प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्ष रूपमा लागिरहेका प्रादेशिक तथा स्थानीय तहका कर्मचारीहरूको कामको प्रकृति, उनीहरूले भोगिरहेका कार्यसम्पादन समस्याहरूको सम्बोधन हुने गरी क्षमता अभिवृद्धि गर्नका निमित्त उनीहरूलाई कस्तो खाल ज्ञान-सीपको आवश्यकता परिरहेको छ भन्ने लेखाजोखा तालिम केन्द्रहरूसँग नहुनु पनि एउटा चुनौतीको रूपमा रहेको छ । तालिम केन्द्रहरूले कतिपय तालिमको विकास बजारको माग अनुरूप र तालिम आवश्यकताको लेखाजोखा गरेरै योजनाद्वारा रूपमा गरेका भएतापनि प्रशासनिक र प्राविधिक दुबैतर्फ विभिन्न किसिमका सेवा समूह र पदहरूमा कार्यरत अधिकांश कर्मचारीहरूको आवश्यकता फरक हुने हुनाले सीमित तालिम केन्द्रहरू र तालिम प्याकेजले मात्र कर्मचारीहरूको सिकाइ आवश्यकताको सम्बोधन गर्न कठिन परिरहेको देखिन्छ, (सुवेदी, २०१५) ।

#### १०.५.२ सीमित संख्यामा कार्यक्रमहरू संचालन

निजामती कर्मचारी राष्ट्रिय तालिम नीति, २०७१ ले निजामती सेवाका सबै श्रेणी र पदका कर्मचारीहरूलाई नीति तर्जुमा भएको पाँच वर्षभित्र तालिम प्रदान गर्ने लक्ष्य राखेको थियो (सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, २०७१) । यद्यपि हाल कार्यरत कर्मचारीहरूको संख्या र नयाँ कर्मचारीहरूको नियुक्तिको क्रमलाई हेर्दा तालिम प्रदायक संस्थाहरूको संख्या र क्षमता

न्यून रहेको हुनाले समयमै सबै कर्मचारीहरूलाई तालिमप्रदान गर्न चुनौती रहेको देखिन्छ । तालिम नीति लागू भएको भन्दै एक दशकसम्म पनि कर्मचारीहरूले नीतिले परिलक्षित गरेअनुरूप तालिमको अवसर नपाएको र अझै पनि सेवाकालीन तालिमको लागि लामो समय प्रतीक्षा गर्नुपर्ने र सिकाइ आवश्यकताभन्दा पनि जुन उपलब्ध छ, सोही तालिम कार्यक्रममा सहभागी हुनुपरेको स्थिति रही आएको छ । सीमित विषय र संख्यामा संचालन हुने तालिम कार्यक्रमहरूमा आवश्यकताभन्दा पनि ज्येष्ठताको आधारमा प्रशिक्षार्थीहरूको मनोनयन गरी सम्बन्धित मन्त्रालय एवम् कार्यालयहरूले तालिम प्रदायक संस्थाहरूमा पठाउने अभ्यास रही आएको छ ।

### १०.५.३ विशिष्टिकरणको कमी

निजामती र अन्य सार्वजनिक सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरूको संख्या तालिम कार्यक्रमको संख्याको अनुपातमा निकै ठूलो भएको हुनाले सेवाको प्रकृति र क्षेत्रगत हिसाबले तालिमको विशिष्टिकरण हुन नसकेको अवस्था रहेको छ । तालिम लिन इच्छुक सबै प्रशिक्षार्थीहरूको सिकाइ आवश्यकतालाई एउटै डालोमा राखेर हेरिने अभ्यास रहेका कारण तालिमका कतिपय मोड्युल वा विषय सबै कर्मचारीहरूलाई उचितकै सान्दर्भिक नहुने गरेको पाइन्छ । प्रशिक्षार्थीहरूले तालिम लिन आउँदा कतिपय सत्रहरू आफ्नो मुख्य जिम्मेवारीभन्दा पृथक र थोरै मात्र सान्दर्भिक भएको पाउँदछन् भने उनीहरूको कार्यसम्पादनका लागि महत्वपूर्ण विषयका प्रशिक्षण सत्र वा मोड्युल उपलब्ध नहुने अवस्था रहेको छ (सुवेदी, २०१५ सन्) ।

### १०.५.४ तालिम कार्यक्रमहरूको केन्द्रीकरण

मुलुक संघीय प्रणालीमा प्रवेश गरेसँगै स्थानीय तथा प्रदेशस्तरमा संघीय सरकारले ठूलो संख्यामा कर्मचारीहरू कार्यरत छन् । कर्मचारीहरूले स्थानीय र प्रादेशिक तहका कार्यालयहरूमा सीमित स्रोत साधन, पर्याप्त कर्मचारीको अभाव, नयाँ प्रणाली अनुरूपको सीप तथा दक्षतामा कमी जस्ता चुनौतीपूर्ण वातावरणमा सेवा पुऱ्याइरहेका छन् । त्यस्ता कर्मचारीहरूको लागि सम्बन्धित तहको कार्यजिम्मेवारी अनुसारको क्षमता विकासको आवश्यकता पहिचान गरी सम्बन्धित तहबाटै तालिमप्रदान गर्नुपर्ने अहिलेको आवश्यकता हो । तालिमका कार्यक्रमहरू स्थानीय वा प्रादेशिक तहमा सञ्चालन गर्ने हो भने दुरी र कार्यभारको दृष्टिकोणले धेरै कर्मचारीहरूको लागि सहज हुन सक्छ र धेरैले सहभागिता जनाउन सक्दछन् । यद्यपि पूर्वाधार, आवश्यक जनशक्ति, अपर्याप्त बजेटजस्ता कारणले गर्दा तालिमको विकेन्द्रीकरण गर्ने महत्वपूर्ण कार्यले गति लिन भने सकिरहेको छैन ।

## १०.५.५ तालिम व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको अभाव

नेपालको सार्वजनिक क्षेत्रमा विभिन्न विषयक्षेत्रगत र तहगत तालिमहरू संचालन हुने गर्दछन् र कर्मचारीहरूले आफ्नो आवश्यकता अनुरूप विभिन्न तालिम प्रदायक संस्थाबाट तालिम प्राप्त गर्न सक्छन् । यद्यपि नेपालको निजामती सेवामा केन्द्रीय अनलाइन तालिम व्यवस्थापन प्रणाली नहुँदा तालिम कार्यक्रम एवम् प्रशिक्षार्थीहरूको अभिलेख व्यवस्थापन प्रभावकारी हुन सकिरहेको छैन । यसले एकातर्फ प्रशिक्षार्थी छनौटको प्रक्रिया वैज्ञानिक हुन सकेको छैन भने अर्कोतर्फ प्रादेशिक तथा संघीय तहका तालिम केन्द्रहरूको भूमिका तथा कार्यक्रममा दोहोरपना आउने जोखिमसमेत रहेको देखिन्छ ।

## १०.६ अबको बाटो

सार्वजनिक क्षेत्रको क्षमता विकासमा क्रियाशील विभिन्न सेवाका तालिम केन्द्रहरूले नियमित प्रशिक्षण कार्यक्रमहरूमाफत् कर्मचारीहरूको सीप विकास गरी प्रशासनिक तथा प्राविधिक सुदृढीकरण र सेवाप्रवाहमा सुधार गर्नमा आफ्नो ध्यान केन्द्रित गरिआएका छन् । यी तालिम केन्द्रहरूले संघ तथा प्रदेशस्तरबाट तीनवटै तहका सरकारी कर्मचारीहरूको क्षमता विकासमा योगदान गरिरहेका छन् । हालको संघीय शासन प्रणालीमा नागरिकलाई गुणस्तरीय सेवा सुविधा प्रदान गर्नका लागि कर्मचारीहरूको सोच, दृष्टिकोण, व्यवहार र कार्य संस्कृतिमा परिवर्तन ल्याउनको लागि उनीहरूको क्षमता विकासका कार्यक्रमहरूमा विविधिकरण एवम् नवप्रवर्तनकारी कार्य गर्नुपर्ने जस्ता विस्तारित भूमिका तालिम केन्द्रहरूले निर्वाह गर्नुपर्ने देखिन्छ । तसर्थ: परिवर्तित सन्दर्भमा नेपालका तालिम केन्द्रहरूको भूमिकालाई निम्न आयामहरूमा थप सघन र सुदृढ गर्नु आवश्यक रहेको छ ।

## १०.६.१ सूचना प्रविधिको उच्चतम उपयोग गरी प्रशिक्षणमा पहुँच विस्तार गर्ने

सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारितालाई अभिवृद्धि गर्न सबै तालिम प्रदायक संस्थाहरूले आफ्ना वार्षिक कार्यतालिका अनुरूप कार्यक्रमहरू संचालन गर्दै आएका छन् । तर ती संस्थाहरूले संचालन गर्ने कार्यक्रमबाट सार्वजनिक सेवामा रहेका सबै कर्मचारीहरूका लागि समयमै आवश्यकताअनुरूप प्रशिक्षणको अवसर सिर्जना गर्नु सबैका लागि चुनौतीपूर्ण बनेको छ । यसै सन्दर्भमा कोभिड १९ को महामारीले सिर्जना गरेको असहज परिस्थितिमा तालिम केन्द्रहरूले नवप्रवर्तनात्मक सोचअनुरूप सुरू गरेको अनलाइनमा आधारित प्रशिक्षण संचालनबाट प्राप्त अनुभवलाई समेत उपयोग गरी कर्मचारीहरूले स्वयं-सिकाइ (self-paced learning) गर्न सक्ने प्रशिक्षणका अवसर विस्तार गर्नु जरुरी देखिएको छ । भौतिक

उपस्थितिमा मात्र संचालन हुने प्रशिक्षणका लागि आवश्यक स्रोत साधन, समय, प्रशिक्षार्थी एवम् प्रशिक्षकको उपलब्धता, आवतजावत आदि व्यवस्थापकीय पक्षहरूको सीमिततालाई समेत दृष्टिगत गरी सूचना प्रविधिको उच्चतम प्रयोगबाट blended learning, e-learning लगायतका विधिमाफत् प्रशिक्षणमा पहुँच विस्तार गर्नु अपरिहार्य छ ।

### १०.६.२ सक्षमतामा आधारित तालिम कार्यक्रम विकास गर्ने

क्षमता विकासका कार्यक्रमलाई चुस्त-दुरुस्त बनाउन सर्वप्रथम कर्मचारीहरूको कार्यक्षेत्र अनुसारको ज्ञान, सीप र व्यवहारात्मक पक्षहरू अर्थात् सक्षमताको पहिचान (competency mapping) गरी तदनुरूप तालिम ढाँचा तयार गर्नु पर्दछ । अबको समयमा कुनै पनि कर्मचारीहरूको लागि सिकाइ निर्विकल्प हो भन्ने सन्देश सबै तहमा प्रवाह गर्नु जरुरी छ । यो अवधारणा कार्यन्वयन गर्नका लागि सम्पूर्ण कर्मचारीहरूको लागि वर्षमा निश्चित अवधिको अनिवार्य सिकाइ (mandatory learning hours) को व्यवस्था गर्ने, सिकेका कुरालाई व्यवहारमा लागू गर्ने कुराको सुनिश्चित गर्ने संयन्त्र निर्माण गर्ने, कर्मचारीहरूका कामको भूमिका र जिम्मेवारीअनुसार विशिष्टकृत सक्षमता प्रारूप तयार गरी सोहीअनुरूप तालिम संचालन गर्नु आजको आवश्यकता हो । साथै, कर्मचारी व्यवहारमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउन कार्यस्थलमा अनुकूल वातावरण चाहिने हुनाले सार्वजनिक निकाय वा कार्यालयहरूसँग समन्वय तथा सहकार्य गर्नु आवश्यक छ । सक्षमतामा आधारित तालिम कार्यक्रमहरू विकास गर्नका लागि विभिन्न मुलुकहरूका असल अभ्यासहरूको अनुशरण गर्न सकिने देखिन्छ ।

### १०.६.३ तालिमलाई सार्वजनिक निकायहरूको संस्थागत विकास एवम् सेवा सुधारसँग आबद्ध गराउने

तालिम केन्द्रहरूले कर्मचारीहरूको सिकाइ आवश्यकता अनुरूप प्रशिक्षण कार्यक्रमहरूलाई समयानुकूल परिष्करण र परिमार्जन गरी संचालन गर्दै कक्षागत तथा स्थलगत अध्ययनका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्दै आइरहेका छन् । उदाहरणको लागि न्याय सेवा तालिम केन्द्रले व्यावहारिक ज्ञान सीप अभिवृद्धि गराउनको लागि अदालत, न्याय परिषद्, न्याय सेवा आयोगजस्ता सम्बन्धित कार्यालयहरूमा स्थलगत अध्ययनको व्यवस्था गर्दछ भने कृषि सूचना तथा प्रशिक्षण केन्द्रले विभिन्न कृषि फर्महरूमा स्थलगत अध्ययन गराई कर्मचारीहरूको क्षमता विकासमा सहयोग पुऱ्याउँदै आएको छ । त्यस्तै, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले देशदर्शन, कार्यालय आवद्धता, स्थानीय सरकारसँग सम्मिलन, समुदायसँग सम्मिलनजस्ता स्थलगत अध्ययनका कार्यक्रमहरू र सार्वजनिक नीति निर्माण,

सार्वजनिक निकायको रणनीतिक योजना तर्जुमा, सेवा सुधार योजनाजस्ता व्यवहारिक र सीपमूलक सिकाइका पद्धति अवलम्बन गर्दै आएको छ । तालिम केन्द्रहरूको मुख्य नीतिगत उद्देश्य तालिम कार्यक्रमहरूलाई संघीय एकाइ र सार्वजनिक संस्थानहरूको संस्थागत विकास कार्यक्रमसँग आबद्ध गर्नुपर्ने भए तापनि हाल संचालित अधिकांश तालिमहरू कर्मचारीहरूको वृत्तिविकासमा बढी केन्द्रित रहेको देखिन्छ । तसर्थ, आगामी दिनहरूमा यी तालिम केन्द्रहरूले सरकारी एवम् सार्वजनिक निकायको तत्कालीन र दीर्घकालीन संस्थागत आवश्यकताअनुरूपका सुधार कार्यक्रमहरूको तर्जुमा एवम् कार्यान्वयनमा प्रत्यक्ष सहयोग पुग्ने गरी कर्मचारीहरूको सीप विकास गर्ने खालका प्रशिक्षण कार्यक्रम संचालन र परामर्श कार्यमा जोड दिनुपर्ने देखिन्छ ।

अर्कोतर्फ, सार्वजनिक संस्थानको समग्र कार्यसम्पादन सन्तोषजनक हुन नसकेको र संस्थानको औचित्यमाथि समेत बहस हुँदै आएको सन्दर्भमा सार्वजनिक संस्थानको सुधारका लागि नेतृत्व एवम् व्यवस्थापकीय क्षमता, संचालन कार्यकुशलता र व्यावसायिकताको विकास गर्न आवश्यक देखिन्छ । यसै सन्दर्भमा, पन्ध्रौँ पञ्च-वर्षीय योजना, नेपाल सरकारको नीति तथा कार्यक्रममा समेत प्राथमिकतामा परेका र विभिन्न अध्ययन प्रतिवेदनहरूबाट समेत उल्लेख भएबमोजिम सार्वजनिक संस्थानमा कार्यरत मानव संशाधनको कार्यक्षमता, उत्पादकत्व एवम् कार्यकुशलता बढाई प्रतिष्पर्धात्मक बनाउनुपर्ने र संस्थागत सुशासन, संगठनात्मक सुधार र रणनीतिक व्यवस्थापनमार्फत् संस्थानको रूपान्तरण गर्न संरचनागत तथा व्यवस्थापकीय सुधार गर्न अपरिहार्य देखिएको छ । यसका लागि तालिम प्रदायक संस्थाहरूले लक्षित वर्गको विस्तृत रूपमा सिकाइ आवश्यकता पहिचान गरी संस्थागत सुधारका रणनीतिहरूसँग सुसंगत हुने गरी प्रशिक्षण कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

#### **१०.६.४ क्षमता विकासका कार्यक्रमहरूलाई प्राज्ञिक उन्नयनसँग समेत आबद्ध गराउने**

क्षमता विकासमा कार्य गर्ने संस्थाहरूले तयार गर्ने कार्यक्रम र सो कार्यक्रमबाट लाभान्वित हुने प्रशिक्षार्थीहरूको लागि आवश्यक सक्षमता विश्लेषण गर्दा विश्वविद्यालयमा अध्यापन गराइने सैद्धान्तिक ज्ञान तथा कार्यस्थलमा आवश्यक पर्ने व्यवहारिक कौशलबीच तादम्यता कायम हुन सकिरहेको अवस्था छैन । सैद्धान्तिक विषयवस्तुको अभ्यास वास्तविक कार्यसम्पादनसम्म आइपुग्दै गर्दा प्रशिक्षार्थीहरूले थप के-कस्ता ज्ञान-सीप तथा व्यवहार अवलम्बन गर्नुपर्छ भन्ने सवाल महत्वपूर्ण बन्दै गइरहेको छ । यसै सन्दर्भमा, विभिन्न प्रशिक्षण कार्यक्रमहरूलाई सिकाइको अवधि (Credit Hours) का आधारमा प्राज्ञिक

कार्यक्रम (Academic Program) सँग आबद्ध गर्नका लागि आवश्यक गृहकार्य गर्न जरूरी देखिन्छ । यो उद्देश्यलाई मूर्तरूप प्रदान गर्न तालिम प्रदायक संस्थाहरूद्वारा सञ्चालन गरिने प्रशिक्षण कार्यक्रमहरूको निश्चित मापदण्ड तथा सक्षमता प्रारूप तयार गर्न सकिन्छ । यसो गर्दा प्रशिक्षार्थीहरूले एकातर्फ प्राज्ञिक उपलब्धी हासिल गर्न सक्छन् भने अर्कातर्फ उनीहरूको सिकाइप्रति आकर्षण बढ्ने र प्रशिक्षण कार्यक्रमहरूको स्तरीयता समेत अभिवृद्धि हुन सक्ने देखिन्छ । सोही कार्यक्रमहरू मार्फत् नीति निर्माण, निर्णयकाइ, नेतृत्व सीप, सेवा प्रवाह लगायतका क्षेत्रमा कर्मचारीहरूको व्यवसायिक प्रज्ञाको अभिवृद्धि गर्दै सार्वजनिक प्रशासनमा दक्ष जनशक्तिको उपलब्धता बढाउन पनि सकिन्छ ।

### १०.६.५ प्रशिक्षण कार्यक्रमहरूको स्तरीकरण एवम् मानकीकरण गर्ने

संघ, प्रदेश र स्थानीय तीन वटै तहका कर्मचारीहरूको आधारभूत तथा विशिष्टकृत सक्षमता प्रारूप (Competency Framework) मा तादात्म्य हुने गरी तालिम कार्यक्रमहरू संचालन गर्न सकेमा तालिमको गुणस्तरीयता र सिकाइको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ । नेपालको सार्वजनिक सेवामा लोक सेवा आयोगको पाठ्यक्रम र परीक्षा प्रणालीले सम्बन्धित पद तथा भूमिकाका सवालमा आवश्यक न्यूनतम ज्ञानको दायरा परीक्षण गरेर योग्य उम्मेदवारलाई नियुक्तिका लागि सिफारिस गर्ने गरेको छ । तर कार्यक्षेत्रमा आफ्नो जिम्मेवारी सम्हाल्दै गर्दा ज्ञानको अतिरिक्त त्यसको समुचित प्रयोग गर्ने सीप र कौशल आवश्यक पर्ने हुनाले वास्तविक कार्यक्षेत्र तथा कार्य जिम्मेवारीसँग सम्बन्धित सीपमूलक तालिमको आवश्यकता पर्दछ । यद्यपि तालिमका उद्देश्य निर्धारण, पाठ्यक्रम विकास र तालिम सञ्चालनका विधिहरू, सिकाइ मूल्यांकन लगायतका व्यवहारिक पक्षलाई दृष्टिगत गर्दा तालिमलाई स्तरीकरण गर्नु अत्यावश्यक देखिन्छ । तसर्थ, तालिम केन्द्रहरूले नवीनतम तालिम विधि र प्रविधिहरूको उपयोग गर्दै नेपाल सरकार, निजी क्षेत्र एवम् अन्य तालिम प्रदायक संस्थाहरूसँग समेत समन्वय गरी प्रशिक्षणका साभ्ना न्यूनतम मापदण्डहरू तयार गर्ने र सोको कार्यान्वयनमा आवश्यक सहकार्य र सहजीकरण गर्ने कार्यमा विशेष जोड दिनुपर्ने देखिन्छ ।

### १०.६.६ तालिम केन्द्रहरूलाई नवप्रवर्तन प्रयोगशाला (Innovation Lab) को रूपमा विकास गर्ने

मुलकको सर्वाङ्गिक विकासका लागि संविधानमार्फत् परिलक्षित उद्देश्यहरू हासिल गर्न सार्वजनिक नीति र रणनीतिक योजनाहरू महत्वपूर्ण औजार हुन् । जसले सबै

सरोकारवालाहरूको कार्यदिशा, संरचना एवम् व्यवहारलाई निर्देशित गर्दछ। तसर्थ, आम नागरिकको जीवनयापनमा परिवर्तन अनुभूति गराउने खालका कार्यक्रमहरू तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याउन निरन्तर रूपमा सरोकारवालाहरूसँगको सहकार्य एवम् समन्वय आवश्यक देखिन्छ। यसै सन्दर्भमा क्षमता विकासका नीति एवम् रणनीतिक सवालहरूको अध्ययन गर्ने, क्षमता विकासका औजार (capacity development tools) तयार गरी परीक्षण गर्ने, सोको मूल्यांकन गर्ने र प्राप्त पृष्ठपोषणको आधारमा पूर्ण कार्यान्वयनको गर्नका लागि तालिम केन्द्रहरूलाई वैज्ञानिक पद्धतिको नवप्रवर्तन केन्द्र (innovation lab) को रूपमा विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ। यस अवधारणाअनुरूप विभिन्न तालिम केन्द्रहरूले संचालन गर्ने क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू, नीतिगत तथा अनुसन्धानात्मक र परामर्श सेवाका कार्यहरू मार्फत् संस्थागत कार्यसम्पादन व्यवस्थापन प्रणाली, सार्वजनिक सेवाको ढाँचा र प्रवाह संयन्त्र, संगठन तथा व्यवस्थापन प्रणालीमा निरन्तर परिमार्जन र सुधार गर्नका लागि नेपाल सरकार तथा निजी क्षेत्रहरूसँग समन्वय गरी कार्य गर्नु अत्यावश्यक छ। तालिम केन्द्रहरूको भौतिक पूर्वाधार विकास, प्रशिक्षकहरूको क्षमता वृद्धि र संघीय शासन व्यवस्था अवलम्बन गरेका मुलुकहरूका तालिम केन्द्रहरूसँग संस्थागत सम्बन्ध विस्तार गर्ने कार्यबाट यस्तो प्रयोगशालाको अभ्यास प्रभावकारी हुन्छ।

### १०.६.७ क्षमता विकासका कार्यक्रमहरूलाई अनुसन्धानमा आधारित बनाउने

सुशासनको प्रवर्द्धन नै समृद्धिको अपरिहार्य सर्त भएको तथ्यलाई दृष्टिगत गरी सुशासनका सर्वमान्य सिद्धान्त एवम् नेपालको विशिष्ट सन्दर्भ र आवश्यकता एवम् संविधानमार्फत् गरिएको प्रतिवद्धतालाई प्रतिविम्बित गर्ने गरी सुशासन सूचकहरूको निर्माण गर्ने र आवधिक रूपमा तीनै तहका सरकारको सुशासनको अवस्था मापन गर्नु जरूरी हुन्छ। तालिम केन्द्रहरूले आफूले प्रशिक्षित गर्ने कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादन अवस्था र सिकाइ आवश्यकताको सही तथ्यांक संकलन गर्न सकेमा सरकारहरूलाई आफ्नो कार्यसम्पादनका बारेमा पृष्ठपोषण प्राप्त हुने भएकोले जनउत्तरदायी सरकारको रूपमा स्व:नियमन र सुशासन प्रवर्धनका लागि महत्वपूर्ण आधार तयार हुन जान्छ। विगतका दिनमा केही तालिम प्रदायक संस्थाहरूले यस्ता सर्वेक्षण पनि गरेको पाइन्छ। उदाहरणको लागि नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले नेपाल सरकारसँगको सहकार्यमा नेपालमै पहिलो पटक नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण, २०७४/७५ सम्पन्न गरेको थियो (नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०१८ सन्)। यसैगरी तालिम प्रदायक संस्थाहरूले आफूले सञ्चालन गर्ने तालिम कार्यक्रमहरूले लक्षित उपलब्धी हासिल गरे/नगरेको पहिचान गर्नका लागि स्वतन्त्र तेस्रो पक्षबाट आवधिक रूपमा मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्था गर्नु पर्दछ।

प्रशिक्षण कार्यक्रमहरूलाई अनुसन्धानमा आधारित बनाउन तालिम प्रदायक संस्थाहरूले नियमित रूपमा वा आवश्यकताअनुसार तालिम पाठ्यक्रम परीक्षण (course audit) जस्ता विधिबाट तालिम कार्यक्रमहरूको वैधता मूल्याङ्कन गर्नुसमेत आवश्यक देखिन्छ। विशेषगरी यस्तो परीक्षण कार्यले तालिमको सिकाइ कार्यक्षेत्रमा उपयोग हुन सके वा नसकेको, प्रशिक्षण तथा क्षमता विकासका कार्यक्रमहरूले हालको संघीय शासन प्रणालीको सफल कार्यान्वयनमा योगदान पुऱ्याउन सके वा नसकेको, कार्यक्रमहरूको निर्माण समय-सापेक्ष तथा प्रशिक्षार्थीहरूको बदलिँदो सिकाइ आवश्यकतालाई मध्यनगर गरी परिमार्जित भए वा नभएको लगायतका विषयमा पृष्ठपोषण प्राप्त भई प्रशिक्षण कार्यक्रमहरूलाई अनुसन्धानमूलक बनाउन मद्दत गर्दछ।

### १०.६.८ राजनीतिज्ञ एवम् जनप्रतिनिधिहरूको लागि क्षमता विकासका कार्यक्रम संचालन गर्ने

राजनीतिज्ञ तथा जनप्रतिनिधिहरूको सोच, दृष्टिकोण र व्यवहारमा नै मुलुकको दीर्घकालीन हित, विकास र समृद्धि निर्भर रहन्छ। साथै, राजनीतिक नेतृत्व र सार्वजनिक प्रशासनबीचको अन्तरसम्बन्धले सुशासन र जनसेवाको प्रभावकारितामा असर गरिरहेको हुन्छ। मुलुकले संघीय शासन प्रणाली अंगालेसँगै तीन वटै तहमा क्रियाशील राजनीतिज्ञ एवम् जनप्रतिनिधिहरूको भूमिका आयाम र आयतन दुबै हिसाबले बिस्तार भएको छ। उदाहरणका लागि स्थानीय तहको उपप्रमुखको संयोजकत्वमा न्यायिक समितिको व्यवस्था अनुरूप न्याय सम्पादन गर्ने, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको संविधानप्रदत्त अधिकारहरूको कार्यान्वयनका लागि कानून तथा नीति निर्माण गर्ने र शासकीय प्रबन्ध एवम् विकास व्यवस्थापन गर्ने लगायतका भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसका लागि जनप्रतिनिधिहरूको लागि विषयगत तथा प्रक्रियागत ज्ञान, परिवर्तनशील जनआकांक्षा र शासकीय गतिशीलता तथा नवप्रवर्तनलाई बुझेर तदनुकूल नीतिनिर्माण गर्ने र स्रोतसाधनको परिचालन गर्ने क्षमता, लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यता अनुरूपको व्यवहार र आचरण प्रदर्शन गर्न सक्ने र नेतृत्व कौशल जस्ता सक्षमताको विकास गर्दै लैजानु अत्यावश्यक हुन्छ।

हालसम्म पनि क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू मूलतः कर्मचारीहरूमा मात्र सीमित रहेको र राजनीतिज्ञ एवम् जनप्रतिनिधिहरूका लागि सिकाइ आवश्यकता पहिचान गर्ने र कार्यक्रमहरू संचालन गर्ने कार्यमा राजनीतिक दलहरू र तालिम प्रदायक संस्था लगायत सरोकारवालाहरूमा सोच र रणनीतिक दृष्टिकोणको अभाव देखिएको छ। तसर्थ, सरकारी निकाय र सार्वजनिक संस्थाहरूको संस्थागत विकास एवम् सार्वजनिक सेवा

प्रवाहमा प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्नका लागि तालिम प्रदायकहरूले कर्मचारीहरूका अतिरिक्त जनप्रतिनिधिहरूको सिकाइ आवश्यकता पहिचान गरी सोहीअनुरूप प्रशिक्षण दिने नीतिगत व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिन्छ। यस्ता कार्यक्रमहरूले राजनीतिज्ञ र प्रशासनिक नेतृत्वकाबीच आपसी समझदारी कायम गरी साझा दृष्टिकोण निर्माण गर्न, सबै तहमा राजनीतिक परिपक्वता र लोकतान्त्रिक आचरण प्रवर्द्धन गर्न, सामाजिक आर्थिक विकासका कार्यक्रमहरूलाई प्रभावकारी बनाउन र समग्रमा मुलुकले संघीय शासन प्रणालीका माध्यमबाट परिलक्षित गरेको समृद्ध नेपाल निर्माण अभियानमा राजनीतिक नेतृत्वको योगदानलाई थप सघन र गुणात्मक बनाउन मद्दत पुग्छ।

### १०.६.९ सिकाइ आदानप्रदान गर्ने साझा मञ्चको विकास गर्ने

सार्वजनिक क्षेत्रका तालिम प्रदायक संस्थाहरूका अभ्यास र सिकाइ अनुभवको आदान प्रदान गर्ने कार्यमा सबै तालिम केन्द्रहरूले साझा मञ्चको विकास गरेर बेला बेलामा आपसी सहकार्यका विषयमा छलफल, अन्तरक्रिया, सेमिनार वा वेबिनारका कार्यक्रमहरू, प्रशिक्षक सम्मेलन (Trainers' Meet) जस्ता कार्यक्रमहरू संचालन गर्नु जरुरी छ। यस्तो अभ्यासले सिकाइ र आपसी सहयोग आदानप्रदान गर्न ठूलो मद्दत गर्दछ। प्रदेशस्तरमा पनि नयाँ तालिम केन्द्रहरू स्थापना भई कार्यक्रम संचालन गरिरहेको सन्दर्भमा तालिम प्रदायकहरूबीच सिकाइ आदानप्रदानको दायरा थप विस्तार गर्नुपर्ने देखिन्छ। यसका लागि देशभित्रका तालिम प्रदायक संस्थाको अतिरिक्त क्षेत्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा क्षमता विकासमा क्रियाशील समान उद्देश्यका संस्थाहरूसँग सम्बन्ध विस्तार गर्ने, कार्यक्रम संचालनमा हातेमालो गर्ने र आवधिक रूपमा क्षमता विकाससम्बन्धी सम्मेलनको आयोजना गर्नु उपयुक्त हुन्छ। यस्तो मञ्चको प्रभावकारी उपयोगबाट सार्वजनिक क्षेत्रको क्षमता विकासका लागि सरकारलाई नीतिगत सुझावहरू उपलब्ध गराउन र तालिम प्रदायक निकायहरूको संस्थागत विकासमा समेत मद्दत पुग्दछ।

### १०.७ निष्कर्ष

सार्वजनिक प्रशासनलाई सक्षम र प्रभावकारी बनाउनको लागि नेपालका तालिम प्रदायक संस्थाहरूले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका कर्मचारीहरूको क्षमता विकासका विभिन्न कार्यक्रमहरू संचालन गर्दै आइरहेका छन्। तालिम प्रदायक संस्थाहरूको इमान्दार प्रयास र असल अभ्यासका बाबजूद स्रोतको सीमितता, विशिष्टीकरणको तथा प्रविधिको अभाव लगायतका विविध कारणले गर्दा कर्मचारीको क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू अपेक्षाअनुरूप

हुन सकिरहेको देखिँदैन । तसर्थ प्रस्तुत आलेखले तालिम प्रदायक संस्थाहरूको सबल तथा सुधारात्मक पक्षहरू एवम् अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासको अध्ययनबाट क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू परम्परागत नियमितताभन्दा पनि रणनीतिक ढंगले सञ्चालन हुनुपर्ने आवश्यकतामा जोड दिएको छ ।

तालिम प्रदायक संस्थाहरूले संघीय शासन प्रणालीको मर्मअनुसार कार्यक्रम तर्जुमा गर्नका निमित्त सार्वजनिक सेवा प्रदायक संस्थामा काम गर्ने कर्मचारीहरूको सक्षमता प्रारूप तयार गरी नयाँ प्रविधिमा आधारित पाठ्यक्रम निर्माण गर्नु पर्दछ । संघस्तरमा लामो समयदेखि सेवारत तालिम प्रदायक संस्थाहरू लगायत प्रदेशस्तरमा सञ्चालित प्रशिक्षण केन्द्रहरूको सबलीकरण गर्ने, जनप्रतिनिधिहरूको सिकाइ आवश्यकतालाई समेत सम्बोधन गर्ने गरी तालिम कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने, तालिम कार्यक्रमहरूको स्तरीकरण गर्ने र प्रविधिमा आधारित बनाउनेजस्ता रणनीतिहरू अवलम्बन गरी क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नु अपरिहार्य देखिन्छ । साथै, तालिमको लागतलाई खर्चको रूपमा नभई मानवश्रोत विकासमा गरिएको लगानीको रूपमा लिनुपर्ने आजको रणनीतिक आवश्यकतालाई हृदयंगम गर्दै तालिम कार्यक्रमलाई कर्मचारीको वृत्ति विकासको प्रयोजनमा मात्र सीमित नगरी तीनवटै तहका सरकारहरूको विकास प्राथमिकता र शासकीय सुधारका कार्यक्रमहरूसँग आवद्ध गर्न जरुरी छ । कर्मचारीको क्षमता विकास नै सार्वजनिक प्रशासनलाई सुदृढ र सक्षम बनाउने सबैभन्दा बलियो आधार भएकोले यस अभियानमा क्रियाशील तालिम प्रदायकहरूको बदलिँदो भूमिकाअनुरूप उनीहरूको संस्थागत विकासलाई उच्च प्राथमिकतामा राख्नु तीन तहकै सरकार एवम् सरोकारवालाहरूको जिम्मेवारी हो ।

## सन्दर्भ सूची

इन्डियन इन्स्टिट्यूट अफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, (२०२१) । About Us: The Institute ।

<https://www.iipa.org.in/cms/public/page/about-us>

डिपार्टमेन्ट अफ टेलिकम्युनिकेशन, (२०२३) । Mission Karmyogi ।

<https://dot.gov.in/mission-karmyogi>

नेपाल कानून आयोग, (२०७१ वि. सं.) । निजामती कर्मचारी राष्ट्रिय तालिम नीति, २०७१ । काठमाडौं, नेपाल सरकार ।

नेपाल कानून आयोग, (२०७२ वि. सं.) । सशस्त्र प्रहरी नियामावली, २०७२ । काठमाडौं: नेपाल कानून आयोग ।

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान र जर्जिया स्टेट विश्वविद्यालय, (२०१९) ।  
Federalism Capacity Needs Assessment ।

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, (२०७४ वि. सं.) । नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण,  
२०७४।७५ ।

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, (२०१८) । Nepal National Governance  
Survey 2017/18 ।

नेशनल पुलिस एकेडेमी, (२०२१) । Capacity Building Courses ।  
<http://npa.gov.pk/na/>

नेशनल स्कूल अफ पब्लिक पोलिसी, (२०२१) । About Us । <https://nspp.gov.pk/>  
पौडेल, नगेन्द्रराज., (२०७४ वि. सं.) । दक्षिण एसियामा निजामती सेवा व्यवस्थापनको  
विश्लेषण: जनताको भ्रम अथवा अक्षमताको आरोप ? निजामति सेवा पत्रिका,  
लोकसेवा आयोग ।

प्रशासन सुधार सुझाव समिति, (२०७० वि. सं.) । प्रशासन सुधार सुझाव समितिको  
प्रतिवेदन, २०७० सारसंक्षेप ।

बाशेका, बेनोन सी, (२०१२) । The Paradigms of Public Administration  
Re-examined: A Reflection । Journal of Public Administration, 47(1),  
25-67 ।

भुषाल, युवराज र उपाध्याय, प्रदीप प्रसाद, (२०७४ वि. सं.) । नेपालको सार्वजनिक  
क्षेत्रका तालिम प्रदायक संस्थाहरूको पुनः संरचना । काठमाडौं: सामान्य प्रशासन  
मन्त्रालय ।

राष्ट्रिय योजना आयोग, (२०७६ वि. सं.) । १५औं योजना (आर्थिक वर्ष २०७६/७७ -  
२०८०/८१) । काठमाडौं: राष्ट्रिय योजना आयोग ।

लाल बहादुर शास्त्री नेशनल एकेडेमी अफ एड्मिनिस्ट्रेसन, (२०२१) । IAS Phase-1 ।  
[https://www.lbsnaa.gov.in/course\\_listing.php?id=27](https://www.lbsnaa.gov.in/course_listing.php?id=27)

सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, (२०७१ वि. सं.) । निजामती कर्मचारी राष्ट्रिय तालिम नीति,  
२०७१, । काठमाडौं: सामान्य प्रशासन मन्त्रालय ।

सिभिल सर्भिस एकेडेमी, (२०२१) । CSA Portal । <https://csa.gov.pk/>

सुवेदी, ईशा, (२०१५) । Strengthening Performance Capability of Civil Servants in Nepal: Training for Human Resource Development । काठमाडौं: दायित्व नेपाल ।

हाडा, गम्भीरबहादुर, (२०२१) । नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहको अवस्था र स्थिति-सुधारका उपाय । <https://rajdhanidaily.com/id/41153/>

नेशलन एकेडेमी फर प्लानिङ्ग एण्ड डेभेलपमेन्ट, (२०२३) । About Us । <http://www.napd.gov.bd>

बंगलादेश इन्स्टिट्यूट अफ गभर्नेन्स एण्ड म्यानेजमेन्ट, (२०२३) । At a Glance about BIGM । <https://www.bigm.edu.bd/>

बंगलादेश पब्लिक एड्मिनिस्ट्रेशन ट्रेनिङ्ग सेन्टर, (२०२३) । Introducing BPATC । <http://old.bpatc.org.bd/>

बंगलादेश सिभिल सर्भिस एड्मिनिस्ट्रेशन एकेडेमी, (२०२३) । About Administration Academy । <https://erp.bcsadminacademy.gov.bd/>

श्रीलंका इन्स्टिट्यूट अफ डेभेलपमेन्ट एड्मिनिस्ट्रेसन, (२०१६) । Introduction । [http://www.slida.lk/slidatest/index.php/article\\_controller/pages/170?lag=en](http://www.slida.lk/slidatest/index.php/article_controller/pages/170?lag=en)

किम, पि. एस, (२०२२) । A Behavioral Approach to Administrative Reform: A Case Study of Promoting Proactive Administration in South Korea । Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal ।

आइ. आर. जी, (२००६) । A Research Report on the Training System of Civil Servant in China 2006. <http://www2.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-381.html>

