नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली : आयाम र अभ्यास

तेश्रो शृङ्खला

स्थानीय तह विशेष

सङ्घीयता अध्ययन केन्द्र
नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान

नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली: आयाम र अभ्यास

तेश्रो शृङ्खला

स्थानीय तह विशेष

सङ्घीयता अध्ययन केन्द्र
नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान

सम्पादन
तुलसी शरण सिग्देल
त्रिलोचन पौड्याल
अनिल कुमार गुप्ता

प्रकाशन व्यवस्थापन
साहारा अर्याल

भाषा सम्पादन
इन्द्र देवकोटा

प्रकाशन तथा सर्वाधिकार
नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०८३ साउन

विस्तृत जानकारी
सङ्घीयता अध्ययन केन्द्र, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान
जावलाखेल, ललितपुर
फोन नः ००९७७ १ ५५२२१६०, ५५२३५१७, ५५२२००२
URL: www.nasc.org.np

यस पुस्तकमा समावेश लेखहरूमा अभिव्यक्त कुराहरू सम्बन्धित लेखकका व्यक्तिगत तथा प्राज्ञिक विचार हुन्। यसले नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानको आधिकारिक दृष्टिकोणलाई प्रतिविम्बित गर्दैन। लेखमा अभिव्यक्त विचारको सम्पूर्ण जिम्मेवारी सम्बन्धित लेखककै हुनेछ।

साभार गर्ने तरिका
नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान (२०८३). नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीः आयाम र अभ्यासः तेश्रो शृङ्खला, स्थानीय तह विशेष। जावलाखेल, ललितपुर, सङ्घीयता अध्ययन केन्द्र, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान।

ISBN: 978-9937-9-5449-5

विषय सूची

अन्तर-स्थानीय तह समन्वय र सहकार्यः व्यवस्था, अवसर र अभ्यास १-२०

- विष्णुप्रसाद लम्साल

सङ्घीय शासन प्रणालीको संस्थागत विकासकालागि राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्वबीचको अन्तरसम्बन्ध २१-६६

- केशव कुमार आचार्य

स्थानीय तहमा कर्मचारी प्रशासन ६७-९३

- पूर्ण चन्द्र भट्टराई

स्थानीय विधायिकी अभ्यास तथा न्यायिक निरूपण ९४-१२९

- ताराप्रसाद खरेल

स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रियाको अर्थ-राजनीति १३०-१७०

- अनिल कुमार गुप्ता

स्थानीय आर्थिक विकासः सम्भावना, अभ्यास र चुनौतीहरू १७१-१९४

- गोविन्द भण्डारी

स्थानीय सेवा प्रवाहमा नवीनताका अभ्यास र सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोग १९५-२१४

- डा. स्यान किरात राई
- ज्ञानलक्ष्मी श्रेष्ठ

विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा स्थानीय सरकार २१५-२४४

- शिव हरि अधिकारी

स्थानीय तहः संवैधानिक परिकल्पना तथा अभ्यास २४५-२५५

- राधेश्याम अधिकारी

स्थानीय तहमा सङ्घीयताको अभ्यास र विकासका आयामहरू २५६-२६८

- गोपाल हमाल

कृतज्ञता

केन्द्रीकृत एकात्मक राज्यप्रणालीबाट सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रमा भएको ऐतिहासिक रूपान्तरणले एक दशक पूरा गरेको छ। यस अवधिमा नागरिकको नजिकको सरकारका रूपमा स्थानीय तहहरूले आफ्ना संवैधानिक अधिकार तथा दायित्वको अभ्यास गर्दै सेवा प्रवाह, विकास निर्माण र सुशासनका क्षेत्रमा महत्त्वपूर्ण कार्यहरू गर्दै गहण अनुभव सँगालेका छन् । सङ्घीयता आफैँमा एक निरन्तर सिकाइ र परिमार्जनको प्रक्रिया भएकाले स्थानीय तहका सबल पक्षहरूको प्रवर्द्धन गर्नुका साथै विद्यमान नीतिगत, कानूनी तथा संरचनागत चुनौतीहरूको सम्बोधन आजको राष्ट्रिय आवश्यकता हो। यही आवश्यकतालाई बोध गर्दै, सङ्घीय शासन प्रणालीका व्यावहारिक अभ्यास, सिकाइ र चुनौतीहरूलाई प्राज्ञिक र तथ्यपरक ढङ्गले अभिलेखीकरण गर्ने उद्देश्य सहित नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, सङ्घीयता अध्ययन केन्द्रले निरन्तर अध्ययन-अनुसन्धान गर्दै आएको छ। यसैको निरन्तरतास्वरूप "सङ्घीय शासन प्रणाली: आयाम र अभ्यास (तेस्रो शृङ्खला) - स्थानीय तह विशेष" प्रकाशनमा ल्याउन पाउँदा हामी अत्यन्त हर्षित छौँ ।

यस कृतिले स्थानीय तहको शासकीय र विकासगत आयामलाई बहुकोणीय दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गरेको छ। पुस्तकमा समेटिएका अनुसन्धानमूलक लेखहरूले स्थानीय योजना तर्जुमाको अर्थ-राजनीति, कर्मचारी प्रशासनका व्यावहारिक जटिलता, स्थानीय आर्थिक विकासका सम्भावना, सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सूचना प्रविधिको प्रयोग, विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा जलवायु अनुकूलन, दिगो पूर्वाधार विकास, अन्तरतह (समतलीय) समन्वय र राजनीतिक-प्रशासकीय नेतृत्वबीचको अन्तरसम्बन्ध जस्ता अत्यन्त समसामयिक विषयहरूको उठान गरेका छन् । यी लेखहरूले नीति र व्यवहारबीचको खाडल, स्रोत वितरणमा देखिने शक्ति-सम्बन्ध, कर्मचारी व्यवस्थापनमा रहेका अस्पष्टता र अन्तरतह समन्वयमा देखिएका संस्थागत अवरोधहरूलाई उजागर गर्दै सुधारका मार्गचित्र समेत प्रस्तुत गरेका छन् ।

यस प्रकाशन कुनै व्यक्तिको एकल प्रयास मात्र नभई संस्थागत प्रयासको प्रतिफल हो। यस प्राज्ञिक कार्यलाई अपनत्व ग्रहण गर्दै, वर्तमान स्वरूपमा प्रकाशनसम्म ल्याइ पुऱ्याउन आवश्यक स्रोत-साधन, निरन्तर साथ र प्रेरणा प्रदान गर्नुहुने प्रतिष्ठानका निवर्तमान कार्यकारी निर्देशक श्री रामशरण पुडासैनीज्यूप्रति हामी विशेष आभारी छौँ। त्यसैगरी,

यस प्राज्ञिक कार्यलाई सफलतापूर्वक सम्पन्न गर्न महत्त्वपूर्ण सहयोग र समन्वय प्रदान गर्नुहुने प्रतिष्ठानका उप-कार्यकारी निर्देशक श्री बसन्त राज सिग्देलज्यूलाई पनि हामी हार्दिक धन्यवाद ज्ञापन गर्दछौँ । यस कृतिका मूल आधार स्वरूप रहेका अनुसन्धानमूलक विश्लेषणात्मक लेखहरू तयार गरी आफ्नो प्राज्ञिक योगदान दिनुहुने सम्पूर्ण विज्ञ तथा लेखकज्यूहरू धन्यवादका पात्र हुनुहुन्छ । साथै, लेखहरूको सूक्ष्म समीक्षा गरी तिनको प्राज्ञिक स्तरवृद्धि गर्न अमूल्य सुझाव दिनुहुने विज्ञ समीक्षकज्यूहरूप्रति हामी हार्दिक आभार व्यक्त गर्दछौँ । पुस्तकलाई अन्तिम रूप दिने क्रममा भाषिक सम्पादन, समन्वय र प्राविधिक सहयोग पुऱ्याउनुहुने सम्पूर्ण व्यक्तित्वहरूप्रति हामी कृतज्ञता ज्ञापन गर्दछौँ ।

स्थानीय तहको सफलता कानूनी व्यवस्थामा मात्र सीमित नभएर राजनीतिक इच्छाशक्ति, प्रशासकीय दृढता र तहगत सरकारहरूले गर्ने असल अभ्यासमा निर्भर रहन्छ । स्थानीय तहको कार्यसम्पादनलाई तथ्यमा आधारित बनाउन र नीति निर्माणको प्रक्रियालाई थप परिपक्व तुल्याउन यो पुस्तकले एउटा बौद्धिक माध्यमका रूपमा काम गर्नेछ भन्ने हाम्रो दृढ विश्वास छ । नीति निर्माता, जनप्रतिनिधि, राष्ट्रसेवक कर्मचारी, विकास साझेदार, अनुसन्धानकर्ता, सङ्घीयता र स्थानीय तहमा चासो राख्ने सम्पूर्ण पाठकवर्गका लागि यो पुस्तक एक उपयोगी सन्दर्भ सामग्री बन्नेछ भनी प्रतिष्ठान विश्वास्त छ ।

अन्त्यमा, प्राज्ञिक लेखन र प्रकाशनको यस यात्रामा पर्याप्त सजगता अपनाउँदा-अपनाउँदै पनि रहन गएका सम्भावित कमीकमजोरीप्रति क्षमाप्रार्थी हुँदै, आगामी दिनमा थप परिष्कृत सामग्री प्रकाशनका लागि सम्पूर्ण पाठकवर्गबाट रचनात्मक सुझाव र पृष्ठपोषणको हार्दिक अपेक्षा गर्दछौँ ।

सम्पादक

पुस्तकको बारेमा

नागरिकको सबैभन्दा नजिक रहेको स्थानीय तहको सबलीकरण र प्रभावकारी सेवा प्रवाह नै नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीको सफलताको मुख्य आधार हो । यसै यथार्थलाई आत्मसात् गर्दै नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, सङ्घीयता अध्ययन केन्द्रद्वारा 'सङ्घीय शासन प्रणालीः आयाम र अभ्यास' को तेस्रो शृङ्खलाका रूपमा प्रस्तुत 'स्थानीय तह विशेष' अङ्क प्रकाशनमा ल्याइएको छ ।

यस पुस्तकमा सङ्ग्रहित लेखहरूले अन्तर-स्थानीय तह सम्बन्ध, राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्वबीचको अन्तरसम्बन्ध, सङ्घीयता कार्यान्वयनमा स्थानीय सरकारको कर्मचारी प्रशासनका व्यावहारिक जटिलता, न्यायिक निरूपण, योजना तर्जुमा प्रक्रिया, स्थानीय तहमा आर्थिक विकासका सम्भावना, सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सूचना प्रविधिको प्रयोग, विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा जलवायु अनुकूलन जस्ता विषयहरूलाई सूक्ष्म रूपमा उजागर गरेका छन् । सङ्घीयताको आधारस्तम्भ मानिने स्थानीय तह र यसको सेवा प्रवाहलाई थप सहज र प्रभावकारी बनाउन आवश्यक पर्ने निरन्तर संवाद, अध्ययन र अनुभवको दस्तावेजीकरण गर्ने उद्देश्यले यस पुस्तकमा स्थानीय तहका विविध आयामहरूको सैद्धान्तिक र व्यावहारिक विश्लेषण गर्ने प्रयास गरेको छ । तसर्थ, यो पुस्तक नीति निर्माता, जनप्रतिनिधि, प्रशासक, अनुसन्धानकर्ता एवम् सङ्घीयताका समग्र सरोकारवालाहरूका लागि स्थानीय तहको वास्तविक अवस्था बुझ्न र आगामी नीतिगत तथा कार्यगत मार्गचित्र तय गर्न अत्यन्त उपयोगी सन्दर्भ सामग्री बन्ने विश्वास लिइएको छ ।

यस पुस्तकमा समावेश पहिलो लेखमा अन्तरस्थानीय तह समन्वय र सहकार्यले सङ्घीय शासन प्रणालीमा तहगत सरकारहरूबीचको ठाडो सम्बन्धलाई मात्र नभई स्थानीय तहहरूबीचको समतलीय अन्तरसम्बन्धलाई विश्लेषण गरिएको छ । नेपालको संविधान, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन र अन्तर-सरकारी सम्बन्ध व्यवस्थापन ऐनले परिकल्पना गरेको समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्त्वको कानूनी धरातलमा टेकेर यस लेखले स्थानीय तहहरूबीचको साझेदारीका व्यावहारिक अभ्यास र सम्भावनाहरूलाई उजागर गरेको छ । विशेषतः विपद् व्यवस्थापन, ठूला पूर्वाधार निर्माण, फोहोरमैला व्यवस्थापन, कृषि बजार प्रवर्द्धन तथा असल अभ्यास र तथ्याङ्कहरूको आदान-प्रदान जस्ता क्षेत्रमा स्थानीय तह मार्फत संयुक्त लगानी तथा लागत साझेदारीमार्फत कसरी प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्न सकिन्छ भन्ने तथ्यलाई प्रस्तुत गरिएको छ । अन्तर-स्थानीय तहको सहकार्यले स्रोत-साधनको अभावलाई परिपूर्ति गर्दै विकासको लागत न्यूनीकरण

गर्न मद्दत पुऱ्याउने निष्कर्ष निकाल्दै, यस लेखले समतलीय समन्वयलाई थप सुदृढ तथा परिणाममुखी बनाउन विद्यमान कानूनी तथा संस्थागत व्यवस्थाहरूमा समय सापेक्ष सुधारको आवश्यकतालाई औँल्याएको छ ।

दोस्रो लेखमा सङ्घीय शासन प्रणालीको संस्थागत विकासका लागि राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्वबीचको अन्तरसम्बन्ध र सङ्घीयता कार्यान्वयनमा अन्तर-सरकारी सम्बन्धका सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक पक्षको विश्लेषण गरिएको छ । नेपालको संविधानले तहगत सरकारहरूबीच सहकारिता, सह-अस्तित्त्व र समन्वयको सिद्धान्तलाई आत्मसात् गर्दै विभिन्न समन्वयकारी संयन्त्रहरू (जस्तैः- अन्तर-प्रदेश परिषद्, राष्ट्रिय समन्वय परिषद् आदि) को व्यवस्था गरेको छ । तर अधिकार बाँडफाँटमा भएको दोहोरोपन सो समाधान गर्नका लागि कानूनी अस्पष्टता, केन्द्रीकृत प्रशासनिक सोच र राजनीतिक इच्छाशक्तिको अभावले गर्दा यी संयन्त्रहरू अपेक्षाकृत रूपमा सक्रिय र प्रभावकारी हुन नसकेको यथार्थतालाई यस लेखले उजागर गरेको छ । नीति निर्माण र सोको कार्यान्वयनबीचको खाडल, कर्मचारी व्यवस्थापनका जटिलता र वित्तीय स्रोतको असमान वितरणजस्ता समस्याले राजनीतिक र प्रशासनिक संयन्त्रबीच द्वन्द्व हुनुले विश्वास सिर्जना गर्न नसकेको अवस्थालाई यस लेखमा सूक्ष्म रूपमा केलाईएको छ । सङ्घीय शासन प्रणालीको सफल अभ्यास र सुशासनका लागि एकात्मक र केन्द्रीकृत मानसिकता त्याग्दै स्पष्ट कानूनी संरचना, नियमित संवाद, प्रभावकारी कर्मचारी व्यवस्थापन र आपसी विश्वासमा आधारित सहकार्यात्मक संस्कृतिको विकास गर्नु अपरिहार्य रहेको निष्कर्ष लेखले प्रस्तुत गरेको छ ।

तेस्रो लेखमा स्थानीय तहमा कर्मचारी प्रशासनको वर्तमान अवस्था, यसका बहुआयामिक चुनौती र सुधारका मार्गचित्रहरूको विश्लेषण गरिएको छ। संविधानले स्थानीय तहलाई आफ्नो प्रशासन सञ्चालन गर्ने अधिकार दिएको भएतापनि अझैपनि केही कानूनी अस्पष्टता र सङ्घीय निजामती सेवा ऐन जारी भई नसक्दासम्म कर्मचारी व्यवस्थापनमा अन्योल देखिन्छ । यस लेखले कर्मचारी प्रशासनका मुख्य अवयवहरू जस्तैः सङ्गठन संरचना र दरबन्दी, भर्ना, सरुवा-बढुवा, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन, क्षमता विकास र अवकाशपछिको सुविधालाई केन्द्रमा राखेर स्थानीय तहको यथार्थ अवस्थालाई समीक्षात्मक विश्लेषण गरेको छ । विशेषतः प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको निरन्तर हेरफेर र अस्थिरता, तदर्थवादी सरुवा प्रणाली, परम्परागत कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन कानूनी र सेवा सुरक्षाको अभावले गर्दा खस्किएको कर्मचारीको मनोबलजस्ता गम्भीर समस्याहरूलाई यस लेखले उजागर गरेको छ । यस लेखमा स्थानीय सरकारको सेवा प्रवाह र जनमुखी प्रभावकारितो प्रशासनिक संयन्त्रमा पूर्णतः निर्भर रहने कुरालाई जोड

दिँदै, स्पष्ट कानूनी आधारसहित कर्मचारीहरूलाई उत्प्रेरित, मर्यादित हुनेगरी सुरक्षित महसुस हुने नबनाएसम्म स्थानीय तहमा सङ्घीयताको जग मजबुत हुन नसक्ने कुरालाई स्पष्टसँग प्रस्तुत गरिएको छ ।

चौथो लेखमा नेपालको सङ्घीय प्रणालीमा स्थानीय तहलाई प्राप्त विधायिकी अधिकार र न्यायिक निरूपणको अभ्यास, अवसर र चुनौतीहरूको विश्लेषण गरिएको छ। संविधानले स्थानीय तहको कार्यक्षेत्रमा स्थानीय कानून निर्माण र साना प्रकृतिका विवाद व्यवस्थापन जस्ता कार्यहरू समावेश गरेको भएतापनि, व्यवहारमा दक्ष जनशक्तिको अभाव, कानून निर्माणका समयमा कानूनी संरचनाहरूलाई स्थानीय परिवेशबीच तादम्यता स्थापित हुनेगरी कानून निर्माण गर्ने कार्यमा अझैपनि जटिताहरू रहेको तथ्यलाई यस लेखले उजागर गरेको छ । त्यस्तै, न्यायिक समितिमार्फत विवाद समाधान गर्दा प्रक्रियागत अस्पष्टता, क्षेत्राधिकारको विवाद, राजनीतिक प्रभाव र न्याय सम्पादनमा देखिने मनोवैज्ञानिक दबाबले न्याय निरुपणको प्रभावकारितामा चुनौती थपेको अवस्थालाई समेत यस लेखमा उजागर गरिएको छ । स्थानीय तहले कानून निर्माण गर्दा स्थानीय आवश्यकता र सरोकारवालाको सहभागिता सुनिश्चित गर्दै, न्यायिक समितिहरूलाई तालिम र स्रोत-साधनले सम्पन्न बनाउन सके स्थानीय स्वशासन र न्यायप्रणालीप्रति नागरिकको विश्वास बढ्ने निष्कर्ष लेखमा प्रस्तुत गरिएको छ ।

पाँचौं लेख स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रियाको अर्थ-राजनीतिले स्थानीय तहको योजना तर्जुमा र बजेट विनियोजन प्रक्रियालाई केवल प्राविधिक वा प्रशासकीय कार्यविधि मात्र नभई शक्ति-सम्बन्ध, सरोकारवालाहरूको स्वार्थ र स्रोतको वितरणसँग जोडिएको अर्थ राजनीतिक अभ्यासका रूपमा विश्लेषण गरेको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन तथा निर्देशिकाहरूले बस्ती स्तरदेखिको सात चरणको सहभागितामूलक योजना तर्जुमा प्रणालीको उत्कृष्ट कानूनी रूपरेखा तय गरे तापनि व्यवहारमा यो प्रक्रियामा अझै पनि उच्चवर्गीय समूहको वर्चस्व, दलीय भागबन्डा र सीमित पहुँचवालाको नियन्त्रणमा रहेको यथार्थलाई यस लेखले उजागर गरेको छ। यस लेखमा योजना छनोटमा देखिने 'संरक्षक-आश्रित' सम्बन्ध, अनुत्पादक तथा वितरणमुखी आयोजनातर्फको झुकाव, कमिसन केन्द्रित स्वार्थ र सीमान्तकृत वर्गको 'साङ्केतिक सहभागिता' जस्ता चुनौती पक्षहरूलाई तथ्यपूर्ण ढङ्गले प्रस्तुत गरिएको छ । स्थानीय योजना तर्जुमाका लागि आवश्यक कानूनी र संस्थागत आधार तयार हुनु सङ्घीयताको महत्त्वपूण उपलब्धि भएतापनि, औपचारिक प्रक्रिया र कागजी पारदर्शितामा मात्र सीमित नभई वास्तविक रूपमा नागरिकको स्वामित्व स्थापित गर्दै स्रोतको न्यायोचित वितरण सुनिश्चित गर्नसके मात्र सङ्घीयताले तल्लो तहमा लोकतान्त्रिक लाभांश प्रदान गर्न सक्ने यथार्थतालाई लेखमा समेटिएको छ ।

छैटौँ लेखमा नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा स्थानीय आर्थिक विकासका सम्भावना, अभ्यास र चुनौतीहरूको विस्तृत विश्लेषण गरिएको छ। यस लेखले स्थानीय स्रोत-साधन, सीप र पुँजीको अधिकतम उपयोग गर्दै रोजगारी सिर्जना र दिगो आर्थिक वृद्धि हासिल गर्न सहभागितामूलक प्रक्रियाका रूपमा स्थानीय आर्थिक विकासलाई प्रष्ट पारेको छ । सङ्घीयताले स्थानीय तहलाई सेवा प्रवाह र विकास आयोजना निर्माणका लागि कानूनी रूपमा अधिकार दिएतापनि भौतिक पूर्वाधार (जस्तैः बाटो, भ्युटावर) लाई मात्र विकास मान्ने साघुरो बुझाई, नीतिगत अस्पष्टता, दक्ष जनशक्तिको कमी र अनुत्पादक क्षेत्रमा लगानी गर्ने प्रवृत्ति जस्ता चुनौतीहरू अझै विद्यमान रहेको यथार्थलाई लेखले उजागर गरेको छ। कृषि, पर्यटन, जडीबुटी र लघु उद्यमशीलता लगायतमा नवप्रवर्तन जोड्न सके स्थानीय अर्थतन्त्र सुदृढ हुने प्रचुर सम्भावनाहरू यस लेखमा औँल्याइएका छन् । अन्ततः स्थानीय सरकार, निजी क्षेत्र, सहकारी र नागरिक समाजबीचको अर्थपूर्ण साझेदारी र सहकार्यबाट मात्र स्थानीय आर्थिक विकासलाई दिगो र परिणाममुखी बनाउन सकिने निष्कर्ष यस लेखले प्रस्तुत गरेको छ ।

सातौँ लेखमा स्थानीय तहको सेवा प्रवाहमा सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोग र नवीनतम अभ्यासहरूको विश्लेषण गरिएको छ । यस लेखमा परम्परागत र कागजी प्रक्रियामा आधारित प्रशासनिक कार्यशैलीलाई विस्थापन गर्दै अनलाईन सिफारिस, डिजिटल भुक्तानी, विद्युतीय नक्सापास, अनलाईन घटना दर्ता र मोबाइल एपमार्फत दिइने सेवाजस्ता प्रविधिमैत्री अभ्यासहरूले नागरिकलाई कसरी छिटोछरितो र पारदर्शी सेवा दिइरहेका छन् भन्ने तथ्यलाई उजागर गरेको छ । यद्यपि, पालिकास्तरमा प्रविधि पूर्वाधारको असमान विकास, नागरिकमा डिजिटल साक्षरताको कमी, नीति निर्माण र कार्यान्वयनबीचको खाडल, साइबर सुरक्षाको जोखिम र प्रविधिगत परिवर्तनलाई आत्मसात् गर्न नचाहने (यथास्थितिवादी) प्रशासनिक मानसिकता जस्ता चुनौतीहरूले सार्वजनिक प्रशासनको डिजिटल रूपान्तरणमा अझै पनि अवरोध पुऱ्याइरहेको यथार्थलाई यस लेखमा विश्लेषण गरिएको छ। स्थानीय सेवा प्रवाहलाई सुशासन, जवाफदेहिता र जनमुखी बनाउन डिजिटल पूर्वाधारमा संयुक्त लगानी, कर्मचारी तथा जनप्रतिनिधिको क्षमता विकास र 'डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्क' लगायतका राष्ट्रिय नीतिहरूसँग स्थानीय नीतिहरूको तादात्म्यता मिलाउँदै अघि बढ्नुपर्ने निष्कर्ष यस लेखले प्रस्तुत गरेको छ।

आठौँ लेखमा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा स्थानीय सरकारको भूमिका, अभ्यास र चुनौतीहरूको विश्लेषण गरिएको छ । यस लेखमा स्थानीय तहहरूमा विपद् व्यवस्थापन समिति गठन, कोष स्थापना र कानून निर्माणजस्ता संस्थागत संरचनाहरू स्थापित भएतापनि कार्यान्वयनको पाटोमा अझै कमजोरी रहेको

यथार्थलाई उजागर गरिएको छ । विशेष गरी, स्थानीय सरकारहरूको प्राथमिकता र स्रोत-साधनहरू विपद्पछिको उद्धार र राहतमा बढी केन्द्रित हुने तर पूर्व तयारी र जस्ता दीर्घकालीन महत्त्वका विषयहरू अझै पनि अपेक्षित रूपमा सम्बोधन हुन नसकेको यथार्थतालाई यस लेखले औंल्याएको छ । विपद् व्यवस्थापन र जलवायु अनुकूलनलाई छुट्टाछुट्टै नभई एकीकृत रूपमा स्थानीय योजना र पूर्वाधार निर्माणमा जोड्न आवश्यक रहेको तथ्यलाई उजागर गर्दै यस लेखले विपद्पछिको प्रतिकार्यका साथै जोखिम पहिचान र पूर्व तयारीमा स्थानीय लगानी बढाउन सके मात्र मानवीय तथा भौतिक पक्षको समग्र क्षति न्यूनीकरण गरी दिगो र सुरक्षित विकास सुनिश्चित गर्न सकिने निष्कर्ष यस लेखमा प्रस्तुत गरिएको छ ।

नेपालको स्थानीय शासन र सङ्घीयता कार्यान्वयनका सन्दर्भमा स्थानीय तहको संवैधानिक भूमिका, अधिकार, सेवा प्रवाह र संस्थागत अभ्यासबारे संविधानविद् तथा तत्कालीन संविधान सभा सदस्य तथा वरिष्ठ अधिवक्ता राधेश्याम अधिकारीसँग गरिएको अन्तर्वार्ता यस पुस्तकमा समावेश गरिएको छ । यस अन्तर्वार्तामा स्थानीय तहलाई संवैधानिक रूपमै अधिकारसम्पन्न बनाउनुका आधार, विकास निर्माण र सेवा प्रवाहलाई जनताको सबैभन्दा नजिकको तहबाट सञ्चालन गर्ने अवधारणा तथा स्थानीय सरकारको अधिकार र स्रोत सुनिश्चित गर्ने संवैधानिक सोचबारे स्पष्ट धारणा प्रस्तुत गरिएको छ । स्थानीय तहलाई आवश्यक अधिकार प्रदान गरिए तापनि कर्मचारी, कानून र वित्तीय स्रोतको अभावले यसको प्रभावकारी कार्यसम्पादनमा चुनौती सिर्जना गरेको विषयलाई यहाँ विशेष रूपमा उठाइएको छ । साथै स्थानीय तहमा पूर्वाधार निर्माण, खानेपानी, विद्यालय र इन्टरनेटजस्ता सेवा विस्तारमा भएका प्रगतिसँगै प्राविधिक अध्ययनविनाको पूर्वाधार विकास, ग्रामीण क्षेत्रबाट भईरहेको तीव्र बसाइँसराइ तथा शिक्षा र स्वास्थ्यलाई स्थानीय विकाससँग जोड्नुपर्ने आवश्यकताबारे पनि चर्चा गरिएको छ । यसैगरी स्थानीय न्यायिक समितिलाई औपचारिक अदालतभन्दा पनि मेलमिलाप संयन्त्रका रूपमा विकास गर्नुपर्ने तथा स्थानीय समुदायका परम्परागत विवाद समाधान अभ्यासलाई कानूनी मान्यता दिन सकिने सम्भावनासमेत यस अन्तर्वार्ताले औंल्याएको छ । समग्रमा स्थानीय तहलाई अधिकार, स्रोत, कर्मचारी र कानूनी आधारसहित सक्षम बनाउँदै जनताको घरदैलोबाटै प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्ने, स्थानीय स्रोत र सम्भावनालाई विकाससँग जोड्ने तथा स्थानीय सरकारलाई नियन्त्रित निकायका रूपमा नभई सक्षम र उत्तरदायी शासनको केन्द्रका रूपमा विकास गर्नुपर्ने आवश्यकतामा अन्तर्वार्ताले जोड दिएको छ ।

यसैगरी धनगढी उपमहानगरपालिकाका नगर प्रमुख गोपाल हमालसँग स्थानीय तहमा सङ्घीयताको अभ्यास, स्थानीय शासन, विकास र सेवा प्रवाहका विभिन्न आयामबारे

गरिएको विस्तृत अन्तर्वार्ता पनि यस पुस्तकमा समावेश छ । यस अन्तर्वार्तामा स्थानीय तहलाई नागरिक र राज्यबीचको सबैभन्दा नजिकको सरकारका रूपमा प्रस्तुत गर्दै स्थानीय आवश्यकता, जनअपेक्षा र स्थानीय विज्ञतालाई आधार बनाएर विकास योजना तथा सेवा प्रवाह गर्नुपर्ने विषयमा स्पष्ट धारणा राखिएको छ। स्थानीय तहलाई जिम्मेवारी दिएपनि सोहीअनुरूप कानूनी अधिकार, स्रोत, कर्मचारी र प्रशासनिक स्वायत्तता पर्याप्त मात्रामा हस्तान्तरण हुन नसकेको अवस्थालाई प्रमुख चुनौतीका रूपमा औंल्याइएको छ । विशेष गरी प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको व्यवस्थापन, संघ र प्रदेशबाट हुने हस्तक्षेप, तहगत सरकारबीचको कमजोर समन्वय, पहुँचमुखी विकास प्रणाली र स्थानीय स्रोतको सीमितताले स्थानीय सरकारको स्वायत्तता तथा कार्यसम्पादनमा पारेको प्रभावबारे उहाँको अनुभव यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ । साथै धनगढी उपमहानगरपालिकाले डिजिटल सेवा प्रवाह, कागज विहीन प्रशासन, स्वास्थ्य तथा सामाजिक संरक्षण, शिक्षा सुधार, वातावरण संरक्षण, विपद् व्यवस्थापन, स्थानीय राजस्व परिचालन, सीप विकास, उद्यमशीलता र स्थानीय आर्थिक विकासमा अघि सारेका नवीन अभ्यासलाई स्थानीय शासनका सुन्दर सम्भावनाका रूपमा उजागर गरिएको छ। अन्ततः यस अन्तर्वार्ताले स्थानीय सरकारलाई अधिकार, स्रोत र प्रशासनिक स्वायत्ततासहित सक्षम बनाउनुपर्ने, दलगत सङ्कीर्णताभन्दा माथि उठेर नागरिककेन्द्रित शासन सञ्चालन गर्नुपर्ने तथा सङ्घीय कानून र नीतिगत अस्पष्टता हटाउँदै स्थानीय तहलाई वास्तविक रूपमै स्वायत्त र उत्तरदायी सरकारका रूपमा विकास गर्नुपने आवश्यकतामा जोड दिएको छ ।

समग्रमा भन्नुपर्दा, प्रस्तुत कृति सङ्घीयताको मर्मअनुरूप स्थानीय तहले गरिरहेका बहुआयामिक अभ्यास, स्थानीय सरकारहरूले सामना गरिरहेका व्यावहारिक चुनौतीहरू र सङ्घीयताले सिर्जना गरेका अवसर र सम्भावनाहरूको यथार्थपरक विश्लेषण गरिएको प्राज्ञिक दस्तावेज हो । नागरिकको सबैभन्दा नजिकको सरकारका रूपमा रहेका स्थानीय तहहरूको संस्थागत सबलीकरण, क्षमता विकास, नवप्रवर्तन र सुशासनबिना सङ्घीय शासन प्रणालीले सिर्जना गरेको लोकतान्त्रिक प्रतिफल अपेक्षितरूपमा भुईंतहका जनतासम्म पुग्न नसक्ने यथार्थतालाई यस पुस्तकमा समाविष्ट लेखहरूले पुष्टि गरेका छन् । तसर्थ, आगामी दिनमा नीतिगत तथा कानूनी सुधार गर्न, अन्तरतह समन्वयलाई प्रभावकारी बनाउन र स्थानीय स्वशासनलाई अझै जनमुखी, पारदर्शी एवम् जवाफदेही तुल्याउन यो पुस्तक नीतिनिर्माता, जनप्रतिनिधि, प्रशासक, अध्येता र सङ्घीयताका समग्र सरोकारवालाहरूका लागि एक अत्यन्त उपयोगी र महत्त्वपूण बौद्धिक सन्दर्भ सामग्री बन्ने विश्वास लिइएको छ ।

लेखक परिचय

अनिल कुमार गुप्ता अनिल कुमार गुप्ता नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा अध्ययन उप-निर्देशकका रूपमा कार्यरत हुनुहुन्छ । उहाँ स्थानीय सरकार, लैंगिक समानता, विकास योजना र विकास कार्यक्रमसम्बन्धी अध्ययन, अनुसन्धान र प्राध्यापनमा सक्रिय हुनुहुन्छ । उहाँका लेखहरू विभिन्न राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय जर्नलहरूमा प्रकाशित छन् । महिला नेतृत्व, विकास प्रशासन तथा नीति निर्माणका क्षेत्रमा निरन्तर अनुसन्धान तथा लेखन गर्दै आउनु भएको छ ।

केशव कुमार आचार्य एक अनुभवी विकास अनुसन्धानकर्ता हुनुहुन्छ । उहाँसँग नेपाल, थाइल्यान्ड र अष्ट्रेलियामा सञ्चालित जर्मन विकास सहयोग (GIZ), युएनडीपी लगायतका विभिन्न परियोजनाहरूमा दुई दशकभन्दा बढी काम गरेको व्यावहारिक अनुभव छ । उहाँ विशेषगरी सुशासन, सेवा प्रवाह, सामुदायिक विकास र स्थानीय तहको योजना तर्जुमासम्बन्धी अध्ययन तथा अनुसन्धानमा सक्रिय हुनुहुन्छ । उहाँका सुशासन तथा विकाससम्बन्धी अनुसन्धानमूलक लेखहरू प्रतिष्ठित अन्तर्राष्ट्रिय जर्नल तथा पुस्तकहरूमा प्रकाशित छन् ।

गोविन्द भण्डारी नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा अध्ययन उप-निर्देशक हुनुहुन्छ । उहाँ आयोजना व्यवस्थापन र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन विषयहरूको अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्रशिक्षण कार्यमा सक्रिय हुनुहुन्छ ।

ज्ञानलक्ष्मी श्रेष्ठ नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा अध्ययन उप-निर्देशक हुनुहुन्छ। उहाँ विशेषगरी शासकीय व्यवस्था, सार्वजनिक सेवा प्रवाह तथा लैङ्गिकतासम्बन्धी विषयहरूको अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्रशिक्षण कार्यमा सक्रिय हुनुहुन्छ ।

ताराप्रसाद खरेल नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा अध्ययन उप-निर्देशक हुनुहुन्छ । उहाँ सङ्घीय शासन प्रणाली, अन्तर-सरकारी सम्बन्ध तथा आयोजना व्यवस्थापनको क्षेत्रमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापन गर्नुहुन्छ र सो क्षेत्रसँग सम्बन्धित विषयहरूमा अनुसन्धानमूलक लेख तथा रचनाहरू समेत प्रकाशन गर्नुभएको छ । उहाँका थुप्रै लेख-रचनाहरू पत्रपत्रिका र राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय जर्नलहरूमा प्रकाशित भएका छन् ।

पूर्ण चन्द्र भट्टराई नेपाल सरकारका पूर्व सचिव हुनुहुन्छ । उहाँले श्रम तथा रोजगार, योजना प्रणाली, दिगो विकास र सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रमा कार्यगर्दै आउनु भएको छ। यस अलावा सङ्घीय प्रणालीको कार्यान्वयन तथा प्रदेश र स्थानीय तहको सुदृढीकरणमा संलग्न हुनुहुन्छ। उहाँ योजना र विकास व्यवस्थापनका क्षेत्रमा रूची राख्नुहुन्छ। दिगो विकास लक्ष्यको स्थानीयकरण, प्रदेश र स्थानीय तहमा वित्तीय जोखिम स्वमूल्याङ्कन तथा स्थानीय तहका अध्यक्ष/प्रमुखहरूको कार्यसम्पादन सम्बन्धी हातेपुस्तिका तयार गर्नमा पनि उहाँको विशेष योगदान रहेको छ । उहाँ कार्यविस्तृतीकरण परिमार्जनको प्राविधिक समितिमा समेत संलग्न रहनु भएको थियो ।

विष्णुप्रसाद लम्साल नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा पूर्व वरिष्ठ अध्ययन निर्देशक तथा पूर्व उप-कार्यकारी निर्देशक हुनुहुन्छ। नेपाल सरकारका पूर्वसचिव उहाँ सङ्घीय शासन प्रणाली, अन्तर-सरकारी सम्बन्ध, विकास व्यवस्थापन र सार्वजनिक नीतिको बारेमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापनमा रुची राख्नुहन्छ र सो विषयहरूमा लेख तथा रचनाहरू प्रकाशित गर्नुभएको छ ।

शिवहरी अधिकारी नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा अध्ययन निर्देशक हुनुहुन्छ। उहाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन, आयोजना व्यवस्थापन तथा सार्वजनिक नीति जस्ता क्षेत्रमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्राध्यापनमा रुची राख्नुहुन्छ र सो क्षेत्रसँग सम्बन्धित विषयहरूमा लेख तथा रचनाहरू प्रकाशित गर्नुभएको छ । उहाँ Provincial and Local Governance Support Programme Baseline Survey (२०२१) को टोली सदस्य हुनुहुन्थ्यो भने उहाँले नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण २०७४ लुम्बिनी प्रदेशको प्रादेशिक प्रतिवेदन (२०७७) र Polical Economy Analysis of Local Legislature in Nepal (२०२१) को सह-लेखन गर्नुभएको थियो। उहाँको EROPA Comparative Study पुस्तकमा Parcipative Decision-Making in the Local Political System of Nepal: Challenges Faced by Elected Representatives at Local Governments विषयक लेख प्रकाशन भएको छ।

स्यान किरात राई नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानमा अध्ययन निर्देशकका रूपमा कार्यरत हुनुहुन्छ । उहाँले भारतको प्रतिष्ठित इन्डियन इन्स्टिच्युट अफ टेक्नोलोजी, बम्बेबाट विद्यावारिधि उपाधि हासिल गर्नुभएको छ। उहाँ विशेषगरी सूचना प्रविधिको क्षेत्रमा निरन्तर अध्ययन, अनुसन्धान तथा प्रशिक्षणमा सक्रिय हुनुहुन्छ ।

अन्तर-स्थानीय तह समन्वय र सहकार्यः व्यवस्था, अवसर र अभ्यास

विष्णुप्रसाद लम्साल

लेखसार

नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीको सफलता तहगत सरकारहरूबीचको समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्त्वको सिद्धान्तमा अन्तरनिहित छ । यस लेखले स्थानीय तहहरूबीचको समतलीय अन्तरसम्बन्धलाई सैद्धान्तिक र व्यावहारिक परिप्रेक्ष्यबाट विश्लेषण गरेको छ । लेखमा नेपालको संविधान, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ तथा अन्तर-सरकारी सम्बन्ध (व्यवस्थापन) ऐन, २०७७ ले व्यवस्था गरेका कानूनी र संरचनागत आधारहरूलाई केलाउदै स्थानीय सरकारहरूले संयुक्त योजना तर्जुमा, लागत साझेदारी, स्रोत परिचालन र सेवा प्रवाहमा कसरी सहकार्य गर्न सक्छन् भन्ने विषयमा जोड दिइएको छ । विपद् व्यवस्थापन, पूर्वाधार निर्माण, कृषि बजार प्रवर्द्धन, वातावरण संरक्षण तथा असल अभ्यासको आदान-प्रदान जस्ता क्षेत्रमा स्थानीय तहहरूको एकीकृत प्रयासले विकासको लागत न्यूनीकरण गर्दै सन्तुलित र समावेशी विकासको मार्ग प्रशस्त गर्ने तथ्यलाई यसले उजागर गरेको छ । अन्त्यमा, स्थानीय तहहरूबीचको समन्वयलाई थप सुदृढ र परिणाममुखी बनाउन विद्यमान कानूनी तथा संस्थागत व्यवस्थाहरूमा समयसापेक्ष सुधारको अपरिहार्यतालाई लेखले निष्कर्षका रूपमा प्रस्तुत गरेको छ ।

विषय प्रवेश

आधुनिक विश्वमा प्रचलित शासन प्रणालीका विभिन्न स्वरूपहरू मध्ये सङ्घीय शासन प्रणाली पनि एक हो । राज्यशक्तिको प्रयोग र पालनासम्बन्धी विशिष्ट व्यवस्था भएको तथा कम्तीमा दुई तहको सरकारको उपस्थिति रहेको अवस्था सङ्घीय शासनको प्रमुख विशेषता हो । विश्वका सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका मुलुकहरूमा सरकारको तह र संरचना, सरकारहरूमा रहेको अधिकार तथा त्यसको प्रयोगको ढाँचामा एकरूपता पाइँदैन । नेपालको संविधानले सङ्घीय शासन प्रणालीमा तीन तहका सङ्घीय एकाईहरूको व्यवस्था गरी स्वशासन र सहशासनको अवधारणालाई अवलम्बन गरेको छ । प्रत्येक तह (सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय) का सरकारले संविधानले

तोकेको अधिकार क्षेत्रको अधीनमा रही जनताको सेवा गर्दछन् र शासन व्यवस्था सञ्चालन गर्दछन् । तहगत सरकारहरूको स्वशासन र सहशासनको अभ्यासमा आउन सक्ने अन्योल हटाउन, नीतिगत स्पष्टता कायम गर्न र संविधानका प्रावधानहरूको बुझाइमा एकरूपता ल्याउन सङ्घीय शासन प्रणालीमा अन्तर-सरकारी सम्बन्धको व्यवस्थापन अपरिहार्य छ । अन्तर-सरकारी सम्बन्धका लागि सङ्घीय मुलुकहरूले विभिन्न सिद्धान्त तथा विधिहरूको अवलम्बन गरेका छन् । नेपालको संविधानको धारा २३२ ले तहगत सरकारको अन्तरसम्बन्ध समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्त्वको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था गरेको छ। संवैधानिक व्यवस्थाले प्रत्यक्ष रूपमा ठाडो अन्तरसम्बन्धको सन्दर्भ स्पष्ट गरे पनि तहगत तेर्सो अन्तरसम्बन्धलाई पनि व्यवस्थित गर्ने सन्दर्भमा यसको उत्तिकै सान्दर्भिकता छ ।

नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा तीन तहका सङ्घीय एकाईहरूले आफ्नो अधिकार क्षेत्रको प्रयोग गर्दा नेपालको संविधान र सम्बन्धित तहको कानूनबमोजिम गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । नेपालको सङ्घीय प्रणालीको ध्येय विकेन्द्रीकरणलाई संस्थागत र सुदृढ गर्ने, राष्ट्रिय एकतालाई बलियो बनाउने, अखण्डताको संरक्षण गर्ने, विविधताको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्ने, सामाजिक न्याय र समता कायम गर्ने, साँस्कृतिक हार्दिकता प्रवर्द्धन गर्ने तथा शासनमा जनताको अधिकतम सहभागितासहित तीव्र आर्थिक समृद्धिबाट जनचाहनाको प्रभावकारी सम्बोधन गर्ने हो । यी ध्येय प्राप्तिका लागि तहगत सरकारहरूले गर्ने कार्यसम्पादनमा प्रभावकारिता र दक्षता हासिल गर्न समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्त्वको सिद्धान्त अवलम्बन गर्नु नै सङ्घीयताको मूल मर्म हो । तहगत सरकारका एकल अधिकार सूची र साझा वा संयुक्त अधिकार सूचीका कार्यहरू व्यवस्थित र प्रभावकारी रूपमा सम्पादन गर्न सार्थक र सारगर्भित अन्तरसंवाद, अन्तरक्रिया, सहकार्य, समन्वय, सूचना आदान-प्रदान र एक-अर्काको अस्तित्त्वप्रति सम्मान आवश्यक हुन्छ। यही आवश्यकताले नै सङ्घीय शासन प्रणालीमा अन्तर-सरकारी सम्बन्धका सैद्धान्तिक र व्यावहारिक पक्षहरूलाई आन्तरिकीकरण गरिएको हुन्छ ।

सङ्घीय शासन उत्कृष्ट विकेन्द्रीकृत शासन प्रणाली हो । संविधानले विन्यास गरेको अधिकार क्षेत्रभित्र रही तहगत सरकारहरूले कानून निर्माण गर्ने, नीति तर्जुमा गर्ने, बजेट निर्माण गर्ने, राजस्व उठाउने, खर्च गर्ने, खर्चको उत्तरदायित्व वहन गर्ने, सेवा प्रवाह गर्ने र जन-आकाङ्क्षाबमोजिम विकासका कार्यहरू सम्पादन गर्दछन्। सबै तहका सरकारहरू जनताप्रति प्रत्यक्ष रूपमा उत्तरदायी हुन्छन् । राष्ट्रिय सङ्कल्प, राष्ट्रिय

लक्ष्य, प्राथमिकता र राष्ट्रिय आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्ने गरी सङ्घीय सरकारले राष्ट्रिय नीति, मापदण्ड र प्राथमिकता तोक्ने र सोहीअनुसार कार्यसम्पादन गर्ने गर्दछ । सङ्घ सरकारले एकल र साझा अधिकार क्षेत्रका कार्यहरू सम्पादन गर्दा अधिकांश अभिभावकीय भूमिका र जिम्मेवारी निर्वाह गर्दछ र उप-राष्ट्रिय सरकारहरू सङ्घीय सरकारका राष्ट्रिय नीति र मापदण्डभित्र रहेर आ-आफ्नो एकल र साझा अधिकार क्षेत्रको प्रयोग र कार्यान्वयन गर्दछन् । उप-राष्ट्रिय सरकारहरूले साझा अधिकार क्षेत्रमा कार्य गर्दा आफूभन्दा माथिल्ला तहका सरकारहरूसँगको सहकार्य र समन्वयमा बनेका कानून तथा नीति अनुकूल कार्यसम्पादन गर्नुपर्दछ । एकल अधिकार क्षेत्रको हकमा सङ्घीय सरकारले स्वीकृत गरेको राष्ट्रिय मापदण्डको प्रतिकूल नहुने गरी उप-राष्ट्रिय सरकारहरूले स्वायत्त ढङ्गले काम गर्दछन् । एकल अधिकार क्षेत्रको कार्यसम्पादन गर्दा उप-राष्ट्रिय सरकारहरूले आफ्नो भूगोल, जनसङ्ख्या, विकटता, गरिबीको अवस्था, मानव विकासको स्थिति, पूर्वाधारको अवस्था, सेवा प्रवाहको स्थिति र आवश्यकतालाई मध्यनजर गरी प्राथमिकता निर्धारण गर्न सक्ने अधिकार प्रत्येक तहगत सरकारमा निहित रहन्छ ।

यस लेखमा 'अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४' तथा 'अन्तर-सरकारी सम्बन्ध (व्यवस्थापन) ऐन, २०७७' ले तीन तहका सरकारहरूको अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गरेको सन्दर्भमा स्थानीय तहका सरकारहरूको समतलीय (Horizontal) अन्तरसम्बन्धको विषयलाई केलाउने र चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ । यस सन्दर्भमा स्थानीय सरकारको समतलीय अन्तरसम्बन्धलाई सम्बोधन गर्ने संवैधानिक र कानूनी व्यवस्थाहरू, हालको अभ्यास, अवसर र चुनौतीका सम्बन्धमा संक्षिप्त चर्चा गर्ने जमको गरिएको छ ।

स्थानीय सरकारको समतलीय अन्तरसम्बन्ध

नेपालको संविधानले स्थानीय तहका रूपमा गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला सभालाई परिभाषित गरेको छ । सङ्घीय व्यवस्थाको भावनाबमोजिम गाउँपालिका र नगरपालिकालाई मात्र स्थानीय सरकारको वास्तविक स्वरूप मान्न सकिन्छ । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले नगरपालिकाहरूलाई तीन वर्गमा विभाजन गरी नगरपालिका, उपमहानगरपालिका र महानगरपालिकाका रूपमा वर्गीकरण गरेको छ । यसर्थ, स्थानीय सरकारको समतलीय अन्तरसम्बन्धको चर्चा गर्दा सबै ७५३ स्थानीय

तहहरूबीचको समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्वका सम्बन्धमा छलफल गर्नु सान्दर्भिक हुन्छ । अन्तर-स्थानीय तह समन्वय र सहकार्यलाई स्वरूप प्रदान गर्ने संवैधानिक, कानूनी, संरचनागत व्यवस्थाहरू र समन्वय तथा सहकार्यका क्षेत्रहरूका सम्बन्धमा संक्षेपमा चर्चा गरिएको छ ।

संवैधानिक व्यवस्थाको खाका

संविधानको धारा ५१ (ख) को खण्ड (६) ले सङ्घीय एकाईहरूबीच जिम्मेवारी, स्रोत-साधन र प्रशासनको साझेदारी गर्दै सुमधूर र सहयोगात्मक सम्बन्धको विकास र विस्तार गर्ने नीति अवलम्बन गर्ने व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी, धारा २३२ (१) ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था गरेको छ । त्यस्तै, संविधानको धारा २३५ को उपधारा (२) मा प्रदेश, स्थानीय तहहरूबीच समन्वय कायम गर्न र कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा प्रदेश सभाले सम्बन्धित गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिसँग समन्वय गरी विवाद्को समाधान गर्न सक्ने व्यवस्था छ । नेपालको संविधानको धारा २५१ (१) को (झ) मा प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँटसम्बन्धी विषयमा सङ्घ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरूबीच उठ्न सक्ने सम्भावित विवाद्को अध्ययन-अनुसन्धान गरी त्यसको निवारणका लागि समन्वयात्मक रूपमा काम गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सुझाव तथा सिफारिस गर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

नेपालको संविधानको धारा ५६ ले राज्यको संरचना तीन तहको हुने व्यवस्था गर्दै तीनवटै तहले नेपालको सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता, राष्ट्रिय हित, सर्वाङ्गीण विकास, बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक सङ्घीय शासन प्रणाली, मानव अधिकार तथा मौलिक हक, कानूनी राज्य, शक्ति पृथकीकरण, नियन्त्रण तथा सन्तुलन, बहुलता र समानतामा आधारित समतामूलक समाज तथा समावेशी प्रतिनिधित्व र पहिचानको संरक्षण गर्ने संवैधानिक व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी, संविधानको धारा ५७ को उपधारा (४) ले स्थानीय तहको अधिकार संविधानको अनुसूची-८बमोजिम हुने व्यवस्था गर्दै उक्त अनुसूचीमा २२ वटा विषयहरू समावेश गरेको छ । उपधारा (५) ले तीनवटै तहको साझा अधिकार अनुसूची-९बमोजिम हुने व्यवस्था गर्दै उक्त अनुसूचीमा १५ वटा विषयहरू समावेश गरेको छ । यसै धाराको उपधारा (६) र (७) ले गाउँसभा वा नगरसभाले अनुसूचीअनुसार प्राप्त अधिकारबमोजिम

कानून बनाउँदा सङ्घीय कानून र प्रदेश कानूनसँग नबाझिने गरी बनाउनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

आर्थिक अधिकारका सन्दर्भमा, तीनवटै तहका सरकारले कानून बनाउने, वार्षिक बजेट तर्जुमा गर्ने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने अधिकार संविधानको धारा ५९ ले प्रदान गरेको छ । साथै, प्राकृतिक स्रोतको उपयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको न्यायोचित वितरणको व्यवस्था गर्नुपर्ने संवैधानिक दायित्व पनि तोकिएको छ । संविधानको धारा ६० ले आफ्नो अधिकार क्षेत्रको विषयमा कर लगाउन र ती क्षेत्रबाट राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ । तीन तहका सरकार हरूबीच राजस्वको बाँडफाँट गर्दा सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसबमोजिम हुने तथा सङ्घले खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताका आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने व्यवस्था छ । त्यसैगरी, संविधानको धारा ६० (८) ले राजस्व बाँडफाँटसम्बन्धी सङ्घीय ऐन तर्जुमा गर्दा राष्ट्रिय नीति, आवश्यकता, स्वायत्तता, जनतामा पुऱ्याउनुपर्ने सेवा, आर्थिक अधिकार, क्षमता, सम्भाव्यता र उपयोग, क्षेत्रीय सन्तुलन, गरिबी न्यूनीकरणजस्ता विषयहरूमा ध्यान दिनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

आर्थिक अधिकारका सन्दर्भमा, तीनवटै तहका सरकारले आर्थिक अधिकार सम्बन्धी कानून बनाउने, वार्षिक बजेट तर्जुमा गर्ने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने अधिकार संविधानको धारा ५९ ले प्रदान गरेको छ । साथै, प्राकृतिक स्रोतको उपयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नुपर्ने संवैधानिक दायित्व पनि तोकिएको छ । संविधानको धारा ६० ले आफ्नो अधिकार क्षेत्रको विषयमा कर लगाउन र ती क्षेत्रबाट राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ । तीन तहका सरकारहरूबीच राजस्वको बाँडफाँट गर्दा सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसबमोजिम हुने तथा सङ्घले खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताका आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने व्यवस्था छ । त्यसैगरी, संविधानको धारा ६० (८) ले राजस्व बाँडफाँटसम्बन्धी सङ्घीय ऐन तर्जुमा गर्दा राष्ट्रिय नीति, आवश्यकता, स्वायत्तता, जनतामा पुऱ्याउनुपर्ने सेवा, आर्थिक अधिकार, क्षमता, सम्भाव्यता र उपयोग, क्षेत्रीय सन्तुलन, गरिबी न्यूनीकरणजस्ता विषयहरूमा ध्यान दिनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

नेपालको संविधानको धारा २२० ले जिल्लाभित्रका गाउँपालिका र नगरपालिकाहरूबीच समन्वय गर्न एक 'जिल्ला सभा' रहने व्यवस्था गरेको छ । जिल्ला सभाको काम, कर्तव्य र अधिकारअन्तर्गत (१) जिल्लाभित्रका गाउँपालिका र नगरपालिकाबीच समन्वय गर्ने, (२) विकास तथा निर्माणसम्बन्धी कार्यमा सन्तुलन कायम गरी सोको अनुगमन गर्ने र (३) जिल्लामा रहने सङ्घीय र प्रदेश सरकारी कार्यालय तथा गाउँपालिका र नगरपालिकाबीच समन्वय गर्नेजस्ता कार्यहरू उल्लेख छन् ।

नेपालको संविधानको धारा २२० ले जिल्लाभित्रका गाउँपालिका र नगरपालिकाहरूबीच समन्वय गर्न एक ‘जिल्ला सभा’ रहने व्यवस्था गरेको छ । जिल्ला सभाको काम, कर्तव्य र अधिकारअन्तर्गत (१) जिल्लाभित्रका गाउँपालिका र नगरपालिकाबीच समन्वय गर्ने, (२) विकास तथा निर्माणसम्बन्धी कार्यमा सन्तुलन कायम गरी सोको अनुगमन गर्ने र (३) जिल्लामा रहने सङ्घीय र प्रदेश सरकारी कार्यालय तथा गाउँपालिका र नगरपालिकाबीच समन्वय गर्नेजस्ता कार्यहरू उल्लेख छन् ।

अन्तर-सरकारी सम्बन्ध ऐन, २०७७ को व्यवस्था

‘अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन’ तथा ‘अन्तर-सरकारी सम्बन्ध (व्यवस्थापन) ऐन, २०७७’ ले मूलतः तहगत सरकारको ठाडो अन्तरसम्बन्धको कानूनी प्रारूप प्रदान गर्दछन् । यद्यपि, यस ऐनले व्यवस्था गरेका प्रावधानहरू समतलीय अन्तरसम्बन्धमा अनुपयोगी नै छन् भन्न मिल्दैन । संविधानको व्यवस्थाका अतिरिक्त यस ऐनले अन्तरसम्बन्धका जुन आधारहरू तोकेको छ, ती तहगत सम्बन्धमा मात्र नभई समान तहका सरकारहरूबीचको अन्तरसम्बन्धमा पनि उत्तिकै सान्दर्भिक छन् । यस कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि अन्तर-स्थानीय तहहरूबीच पारस्परिक सहयोग अपरिहार्य छ । विशेषगरी मौलिक हकको कार्यान्वयन, राष्ट्रिय नीतिहरूको समन्वयात्मक कार्यान्वयन, साझा हित र सरोकारका विषयहरूको सम्बोधन, नागरिकहरूबीच समान व्यवहार र सुरक्षा, कानून-नीति तथा न्यायिक-प्रशासनिक निर्णयको कार्यान्वयन, सूचना आदान-प्रदान, प्राकृतिक तथा भौतिक स्रोतको संरक्षण, व्यवस्थापन र लाभको न्यायोचित वितरणका लागि अन्तर-स्थानीय तह समन्वय र सहकार्यको आवश्यकता पर्दछ ।

समन्वय र अन्तरसम्बन्ध ऐनले कानून, नीति तथा योजना तर्जुमा, एकल अधिकारको कार्यान्वयन तथा साझा अधिकारको प्रयोगजस्ता विषयलाई व्यवस्थित गरेको छ । शासकीय विषयहरूमध्ये सङ्घीय कानूनबाट व्यवस्थित हुने र प्रदेश वा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुने कार्यहरू, नेपाल सरकारले उप-राष्ट्रिय सरकारहरूसँग गर्नुपर्ने समन्वय

र परामर्शका विषय तथा प्रदेश र स्थानीय सरकारले तहगत सरकारहरूसँग समन्वय गर्ने विषयहरूलाई समेत यस ऐनले निर्देशित गरेको छ । विषयगत समितिले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट तर्जुमा हुने आयोजनाहरूसँग सम्बन्धित निकायबीच समन्वय गर्ने व्यवस्था पनि यसमा छ । राष्ट्रिय समन्वय परिषद् र प्रदेश समन्वय परिषद्मा स्थानीय सरकारको प्रतिनिधित्व रहने व्यवस्था भएकाले ती परिषद्को कार्यसम्पादनमा स्थानीय तहले अनुभूत गरेका विषयहरूले प्राथमिकता पाउने अवस्था देखिन्छ । त्यसैगरी, सङ्घ र प्रदेशले स्थानीय तहमा गर्ने विकास-निर्माणसम्बन्धी कार्य तथा स्थानीय तहबाट सम्पादित कार्यको समन्वय जिल्ला समन्वय समितिबाट हुने व्यवस्था गरिएको छ । परिषद्मा पेस भएका स्थानीय तहहरूबीचको समन्वयको विषय जिल्ला समन्वय समितिबाट सहजीकरण गर्दा उपयुक्त हुने देखिएमा त्यसलाई सो समितिमा पठाउन सकिने व्यवस्था पनि ऐनले गरेको छ ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को व्यवस्था

'स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४' ले स्थानीय सरकार सञ्चालनका समग्र पक्षलाई समेटेको छ । स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रको विस्तृतीकरण गर्नुका साथै स्थानीय तहलाई एक सरकारका रूपमा सञ्चालन गर्ने विधिहरू यस ऐनले तोकेको छ । खासगरी, अन्तर-स्थानीय तह समन्वय र सहकार्यसम्बन्धी व्यवस्था ऐनको दफा २६ मा उल्लेख छ । 'साझेदारी वा संयुक्त व्यवस्थापनमा कार्य गर्न सक्ने' शीर्षक अन्तर्गत गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले लागत न्यूनीकरण, स्रोत-साधनको अधिकतम उपयोग वा प्रभावकारी सेवा प्रवाहका लागि अन्य गाउँपालिका वा नगरपालिकासँग साझेदारी सम्झौता वा संयुक्त व्यवस्थापन गर्न सक्ने व्यवस्था छ । यसअन्तर्गत देहायका क्षेत्रहरू पर्दछन्:

१. बृहत् पूर्वाधार निर्माण, ठूला मेसिन तथा औजारको खरिद र व्यवस्थापन,
२. विपद् व्यवस्थापन,
३. यातायातको सञ्चालन र व्यवस्थापन,
४. फोहोरमैला विसर्जन स्थल वा प्रशोधन प्रणालीको विकास र सञ्चालन,
५. दमकल तथा एम्बुलेन्स सेवाको सञ्चालन,
६. बस्ती विकास तथा भू-उपयोग योजना,
७. पर्यटन, प्रविधि तथा संस्कृतिको प्रवर्द्धन र विकास,
८. संयुक्त उद्यम,

९. आधारभूत तथा माध्यमिक तहको प्राविधिक शिक्षाको सञ्चालन, प्रवर्द्धन र विकास,
१०. स्थानीय बजार व्यवस्थापन र वातावरण संरक्षण,
११. अन्तर-स्थानीय तह भगिनी सम्बन्ध,
१२. असल अभ्यास र अनुभवको आदान-प्रदान,
१३. भौतिक तथा आर्थिक सहयोग आदि ।

यसैगरि गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले अन्य गाउँपालिकासँग संयुक्त लगानी वा साझेदारीमा योजना वा आयोजना सञ्चालन गर्न सक्ने व्यवस्था ऐनमा छ । राष्ट्रिय योजना र नीतिहरूको कार्यान्वयन गर्दा समन्वय र निर्देशनको काम सङ्घीय सरकारले गर्ने भएतापनि स्थानीय साझेदारी र अनुभव आदान-प्रदानबाट नीतिगत कार्यान्वयन अझ बढी प्रभावकारी हुन सक्छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले तोकेका काम, कर्तव्य र अधिकारको कार्यान्वयनमा समन्वय र सहकार्य हुनसके पालिकाहरूको कार्यसम्पादनमा उल्लेख्य प्रगति हुने देखिन्छ ।

नेपालका गाउँपालिका र नगरपालिकाहरूको भौगोलिक सीमाङ्कन, जनसङ्ख्याको बनावट, बसोबास क्षेत्र, प्राकृतिक स्रोतको उपलब्धता, सेवा प्रवाहको अवस्था, अन्तर-स्थानीय तह पूर्वाधार (सडक, विद्युत्, खानेपानी आदि), सामाजिक पूर्वाधार (शिक्षा, स्वास्थ्य) तथा साँस्कृतिक एवम् धार्मिक विश्वासका कारण पालिकाहरूबीच समन्वय र सहकार्य अपरिहार्य छ । स्थानीय तहको कर अधिकारको कार्यान्वयनमा समेत एकरूपता र सन्तुलन कायम गर्नुपर्ने हुन्छ, जसका लागि अन्तर-स्थानीय तह सहकार्यको सिद्धान्तलाई स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले आत्मसात् गरेको पाइन्छ ।

समन्वय र सहकार्यको संरचनागत व्यवस्था

अन्तर-स्थानीय तह समन्वय र सहकार्यका लागि प्रत्यक्ष र परोक्ष रूपमा विभिन्न संरचनाहरू विद्यमान छन्। राष्ट्रिय विकास परिषद्मा रहने स्थानीय तहको प्रतिनिधित्वले सम्पूर्ण स्थानीय तहको आवाज र आवश्यकतालाई राष्ट्रिय स्तरमा मुखरित गर्ने कार्य गर्दछ। राष्ट्रिय समन्वय परिषद् र प्रदेश समन्वय परिषद्को संरचनामा स्थानीय तहको प्रतिनिधित्वको व्यवस्थाले स्थानीय सरकारको स्वार्थ र आवश्यकता विपरीत निर्णय नहोऊन् भन्ने सुनिश्चितता खोजेको पाइन्छ । त्यस्तै, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका संरचनाहरूमा स्थानीय तहको उचित प्रतिनिधित्वले वित्तीय नीति तर्जुमा र समन्वयका क्रममा स्थानीय सरकारका समस्या तथा आकाङ्क्षालाई सम्बोधन

गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ । यी संरचनाहरूमा प्रतिनिधित्व गर्ने स्थानीय प्रतिनिधिहरूले समग्र स्थानीय सरकारबीच समन्वय गरी आफ्ना एजेन्डाहरूलाई प्रभावकारी रूपमा प्रस्तुत गर्न र आवश्यकता अनुसार नीतिगत निर्णय गराउन सहज हुन्छ । संरचनागत रूपमा सङ्घीय सरकारका सम्बन्धित विषयगत मन्त्रालयहरू, राष्ट्रिय समन्वय परिषद् अन्तर्गतका विषयगत समितिहरू, सङ्घीय मामिला हेर्ने मन्त्रालय तथा प्रदेश सरकारका स्थानीय तह हेर्ने मन्त्रालयहरू समेत समन्वय र सहकार्यका लागि जिम्मेवार रहन्छन् । राष्ट्रिय नीति तथा मापदण्डअनुरूप एकरूपता कायम गर्नुपर्ने विषयहरूमा यी निकायहरूको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुन्छ ।

'स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४' को दफा ९२ ले जिल्ला सभाको काम, कर्तव्य र अधिकारको व्यवस्था गरेको छ । अन्तर-स्थानीय तह समन्वय र सहकार्यका लागि यो संरचनाको भूमिका अत्यन्त महत्त्वपूर्ण छ । मूलतः विकास-निर्माणका विषय पहिचान र व्यवस्थापन गर्न, क्षमता विकासका लागि, पालिकाहरूबीचको विवाद समाधान गर्न, प्राकृतिक प्रकोप तथा विपद् व्यवस्थापनसम्बन्धी योजना र कार्यको समन्वय गर्न, जिल्लाभित्रका विकास-निर्माणका कार्यमा सन्तुलन कायम गर्न, सोसम्बन्धी सुझाव दिन र वार्षिक समीक्षा कार्यक्रम सञ्चालन गर्न जिल्ला सभाको अधिकार क्षेत्र तोकिएको छ । जिल्ला सभाको प्रशासकीय प्रमुखका रूपमा रहने 'जिल्ला समन्वय अधिकारी' ले जिल्ला समन्वय समितिको सचिवका रूपमा समितिका निर्णय कार्यान्वयन गराउने जिम्मेवारी निर्वाह गर्दछन् ।

स्थानीय सरकारका रूपमा कार्यरत नगरपालिकाहरूको छाता सङ्गठन 'नेपाल नगरपालिका सङ्घ' ले स्थानीय सरकारहरूबीच समन्वय, सहकार्य, क्षमता विकास र नीतिगत पैरवी गर्दै दिगो सहरी विकास तथा सेवा प्रवाहमा सुधारका लागि प्रमुख भूमिका निर्वाह गर्दछ । यस सङ्घले नीति निर्माणमा सरकारलाई सुझाव दिने, स्थानीय सरकारको अधिकार, स्वायत्तता र आर्थिक स्रोतको सुनिश्चितताका लागि वकालत गर्ने, नगरपालिकाहरूको क्षमता विकास, संवाद तथा असल अभ्यासहरूको आदान-प्रदान गर्ने कार्य गर्दछ । सोहीअनुरूप, 'गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ, नेपाल' ले गाउँपालिकाहरूको साझा सरोकारका विषयमा पैरवी गर्ने, नीतिगत तथा कानूनी सुधारका लागि वकालत गर्ने, सेवा प्रवाह, विकास-निर्माण र स्रोत परिचालनमा क्षमता अभिवृद्धि गर्ने कार्यहरूमा समन्वय र सहकार्य गर्दछ । यी दुवै सङ्गठनले नेपालका सबै स्थानीय सरकारको प्रतिनिधित्व गर्दै स्वायत्त संस्थाका रूपमा समन्वय र सहकार्यको प्रयासलाई संस्थागत रूपमा अगाडि बढाएका छन् ।

अन्तर-स्थानीय तह समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्त्वका आधारभूत विषयक्षेत्रहरू

नेपालका स्थानीय तहहरू भूगोल, जनसङ्ख्या, विकासको अवस्था, विकटता र स्रोत-साधनको उपलब्धताका आधारमा विविधतापूर्ण अवस्थामा छन् । हाम्रो सङ्घीयता मूलतः स्थानीय स्वायत्तता प्रवर्द्धन गर्ने, समावेशिताको जगेर्ना गर्ने, जनताका विकासका आकाङ्क्षा पूरा गर्ने र सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउने ध्येयका साथ सहकारिताको अवधारणामा आधारित छ । यसै कारणले गर्दा, सङ्घीय शासन प्रणालीमा तीन तहका सरकारबीच समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्त्वलाई अन्तरसम्बन्धको आधारभूत सिद्धान्त मानिएको छ । अन्तर-स्थानीय तह समन्वयले पालिकाहरूबीच हुन सक्ने द्वन्द्व वा टकरावलाई न्यूनीकरण गर्छ, सहकार्यले कार्यसम्पादनमा प्रतिफल दिन्छ र लक्ष्य प्राप्त गर्न सहज तुल्याउँछ । साथै सह-अस्तित्त्वले समग्र शासकीय प्रणालीलाई दिगो र परिणाममुखी बनाउँछ । अन्तर-स्थानीय तह समन्वय र सहकार्यले मूलतः देहायका विषयहरूलाई सम्बोधन गर्दछः

(क) राजनीतिक परिपक्वता र सङ्घीयताको सफलता

सङ्घीय संरचनाको बुझाइमा एकरूपता कायम भएमा मात्र सङ्घीय शासन प्रणाली दिगो र प्रभावकारी हुन्छ । संविधान र कानूनले तोकेको अधिकार क्षेत्रको पालनाले एक-अर्काको कार्यक्षेत्रमाथिको अतिक्रमण रोक्न सकिन्छ । एक-अर्काको स्वायत्तताप्रति सम्मान व्यक्त गर्दा राजनीतिक परिपक्वताको विकास हुन्छ, जसले सङ्घीय शासन प्रणालीलाई थप सबल बनाउँछ । यसबाट उत्पन्न हुन सक्ने राजनीतिक द्वन्द्वलाई आपसी सहमति, सहकार्य र विश्वासका आधारमा समाधान गर्न सकिन्छ । स्थानीय सरकारहरूबीचको समन्वय र सहकार्यबाट बृहत् पूर्वाधार निर्माण, साझा प्रविधि विकास, सेवाको गुणस्तर सुधार र संस्थागत क्षमता विकासमा योगदान पुग्छ ।

(ख) सन्तुलित विकास र साझेदारी

स्थानीय तह जनताको सबैभन्दा नजिक रहेर जनआकाङ्क्षा परिपूर्तिका लागि काम गर्ने सरकार हो । जनताका विकासका आकाङ्क्षा उच्च रहने तर स्थानीय सरकारको स्रोत र साधन सीमित हुने अवस्थामा कतिपय साझा विकासका एजेन्डाहरूलाई साझेदारी मार्फत सम्बोधन गर्न सकिन्छ । भौगोलिक रूपमा निकट रहेका स्थानीय तहहरूबीच साझा सेवा केन्द्र स्थापना, उच्च शिक्षा वा स्वास्थ्य सेवाका पूर्वाधार निर्माण, साझा नदी

नियन्त्रण, साझा प्रविधि विकास तथा कृषि उपज सङ्कलन केन्द्रजस्ता आयोजनाहरूमा साझा लगानी र प्रतिफलको मोडेल (Joint Investment Model) कार्यान्वयनमा ल्याउन सकिन्छ । एउटा स्थानीय तहले एक्लै गर्न नसक्ने ठूला पूर्वाधारका कार्यहरू साझेदारी वा आपसी सहयोगमा सञ्चालन गर्न सकिने हुनाले जनअपेक्षालाई समयमै सम्बोधन गर्न र पूर्वाधारको अभावलाई पूर्ति गर्न सहज हुन्छ ।

(ग) प्रभावकारी सेवा प्रवाह

स्थानीय तहहरू जनतालाई प्रत्यक्ष सेवा प्रवाह गर्ने अधिकारप्राप्त निकाय हुन् । आधारभूत तहका सेवाहरू एकल प्रयासमा प्रवाह गर्न सकिए तापनि विशिष्टीकृत र ठूलो लागत लाग्ने सेवाहरूका लागि अन्तर-स्थानीय तह समन्वय र सहकार्य अत्यन्त उपयोगी हुन्छ । उदाहरणका लागि, काठमाडौँ उपत्यकाका स्थानीय तहहरूले संयुक्त रूपमा फोहोरमैला व्यवस्थापनका लागि गरेको प्रयास एउटा राम्रो अभ्यास हो । भारतका केराला र महाराष्ट्र राज्यमा बहु-पञ्चायतहरूले संयुक्त रूपमा फोहोरमैला तथा खानेपानी व्यवस्थापन गरेका सफल उदाहरणहरू हाम्रा लागि सान्दर्भिक छन् । त्यस्तै, स्थानीय तहको सीमाक्षेत्रमा नदी नियन्त्रण गर्ने वा पुल निर्माण गरी सेवा दिने कार्य सहकार्य र साझेदारीमा गर्न सकिन्छ । कतिपय अवस्थामा भौगोलिक निकटताका आधारमा एक पालिकाका नागरिकलाई अर्को पालिकाबाट सेवा प्रवाह गरी जनजीवनमा सरलता र सहजता ल्याउन सकिन्छ ।

(घ) क्षमता विकास

स्थानीय सरकारहरू प्राविधिक हिसाबले पूर्ण रूपमा सक्षम भईसकेका छैनन् । कानून र नीति तर्जुमा, आवधिक योजना निर्माण, प्राविधिक सीपको उपयोग, सूचना प्रणालीको व्यवस्थापन तथा स्रोत-नक्साङ्कनजस्ता कार्यहरूमा सहकार्य र समन्वय मार्फत क्षमता विकास गर्न सकिन्छ । क्षमता विकासका लागि नयाँ प्रविधि, तालिम, प्रशिक्षण वा अभिमुखीकरण कार्यक्रमहरूमा सहकार्य गर्दा न्यूनतम स्रोतमा अधिकतम प्रतिफल प्राप्त गर्न सकिन्छ । कुनै पालिकालाई आवश्यक पर्ने प्राविधिक जनशक्तिको कार्यबोझ पूर्णकालीन नभएमा, दुई वा तीन पालिकाले मिलेर त्यस्तो जनशक्ति साझा रूपमा उपयोग गर्ने व्यवस्था मिलाउन सकिन्छ । बहु-पालिकामा कार्यरत प्राविधिक र प्रशासनिक जनशक्तिलाई, सेवा प्रवेश तालिम, सेवाकालीन तालिम, पुनर्ताजगी तालिम र कार्यस्थलमा आधारित तालिम संयुक्त रूपमा सञ्चालन गर्दा यो मितव्ययी र प्रभावकारी हुन्छ ।

(ङ) नीति निर्माण, व्यवस्थापन र कार्यान्वयन

स्थानीय सरकारले सङ्घीय र प्रादेशिक नीतिहरूको कार्यान्वयन गर्नुका अतिरिक्त आफ्नै नीतिहरू तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ । लक्ष्य हासिल हुने गरी कार्यान्वयन गर्नु चुनौतीपूर्ण कार्य हो । यसका लागि अन्तर-स्थानीय तह समन्वय र सहकार्य अपरिहार्य छ। दुई वा दुईभन्दा बढी पालिकाको कार्यक्षेत्रसँग सम्बन्धित नीतिहरू, जस्तैः यातायात सञ्चालन वा सडक अनुमति पत्रसम्बन्धी नीति वा बहु-पालिकामा फैलिएको वन-जङ्गल संरक्षणसम्बन्धी नीति तर्जुमा गर्दा प्रभावित पालिकाहरूले संयुक्त कार्यदल वा समिति गठन गर्न सक्छन् । यसरी संयुक्त नीति तर्जुमा, लागत साझेदारी तथा संयुक्त अनुगमन र मूल्याङ्कनको व्यवस्था गर्दा नीति व्यवस्थापनको कार्य थप प्रभावकारी हुन सक्दछ ।

(च) साझा समस्याको समाधान

स्थानीय सरकारहरूबीच कतिपय साझा समस्याहरू रहन सक्छन् । प्राकृतिक प्रकोप वा विपद्जन्य घटनाले एकभन्दा बढी पालिकालाई असर पारेको अवस्थामा ती पालिहरूकाबीच समन्वय र सहकार्य गरी समस्या समाधान गर्नुपर्दछ । साझा समस्याको समाधान फरक-फरक पालिकाले भिन्न-भिन्न तरिकाले गर्दा परिणाममा पनि एकरूपता नहुन सक्छ, जसले नागरिकमा नकारात्मक दृष्टिकोण सिर्जना गर्न सक्छ । समस्या समाधानका लागि आवश्यक पर्ने लगानी जुटाउन लागत साझेदारी गर्नु सरल र प्रभावकारी हुन्छ । बहु-पालिकाका साझा समस्या समाधान गर्न प्रभावित पालिकाहरूबीच साझेदारी गरी विशिष्ट प्रकारको 'समस्या समाधान संयन्त्र' निर्माण गरी कार्यहरू अगाडि बढाउनु उपयुक्त हुन्छ ।

(छ) स्रोतको प्रभावकारी परिचालन

स्थानीय तहमा उपलब्ध सीमित बजेटबाट जनताका असीमित आवश्यकता पूरा गर्नुपर्ने चुनौती छ । पालिकाहरू सहयोगी ढङ्गले अगाडि बढेमा थोरै स्रोतबाट पनि ठूला आयोजनाहरू सम्पन्न गर्न सकिन्छ । ठूला प्रकृतिका विकास आयोजनाहरू, जुन एउटा पालिकाले मात्र सम्पन्न गर्न सक्दैन, तिनमा लागत र लाभको साझेदारी (Cost–Benefit Sharing) गरी कार्य सम्पन्न गर्न सकिन्छ । स्रोत परिचालनमा 'परस्पर पूरक प्रक्रिया' (Reciprocal Process) अवलम्बन गर्नु उपयुक्त हुन्छ । उदाहरणका लागि, कुनै पालिकाको कृषि उपजलाई बजार पहुँच विस्तार गर्न सडक निर्माण गर्दा,बीचमा पर्ने अर्को पालिकाले आफ्नो भूमिमा सडक निर्माणमा सहयोग पुऱ्याउन सक्छ । यस किसिमको दोहोरो सहकार्यले स्रोत परिचालनमा प्रभावकारिता हासिल गर्न मद्दत गर्दछ।

(ज) तथ्याङ्क र सूचनाको आदान-प्रदान

स्थानीय तहहरूबीच तथ्याङ्क र सूचनाको साझेदारी समन्वय र सहकार्यको एउटा महत्त्वपूर्ण क्षेत्र हो । डिजिटल प्रोफाइलको आदान-प्रदान, स्रोत व्यवस्थापन सूचना प्रणाली, भौगोलिक सूचना प्रणाली (GIS), जनसङ्ख्याको बनोटसम्बन्धी तथ्याङ्क, विपद् जोखिम तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी सूचना, सेवाको पहुँच र गुणस्तरसम्बन्धी तथ्याङ्कको आदान-प्रदानले पालिकाहरूको कार्यसम्पादनमा सहजता ल्याउँछ। छिमेकी पालिकाहरूसँगको तथ्याङ्क र सूचनाले आवधिक तथा वार्षिक योजना तर्जुमा गर्न मद्दत पुऱ्याउँछ। यस्तो साझेदारीले नीति तर्जुमामा एकरूपता कायम गर्नुका साथै सेवा प्रवाहको गुणस्तर सुधार गर्नसमेत सघाउ पुऱ्याउँछ ।

(झ) प्राकृतिक स्रोत र वातावरण संरक्षण

दिगो विकासका विविध आयामहरूमा स्थानीय तहको भूमिका निर्णायक हुन्छ। वातावरण संरक्षण र प्राकृतिक स्रोतको दिगो उपयोग स्थानीय मात्र नभई विश्वव्यापी एजेन्डा हुन् । वन-जङ्गलको संरक्षण, भू-क्षयको रोकथाम, बाढी नियन्त्रण, जलाधार क्षेत्रको संरक्षण, फोहोरमैला व्यवस्थापन, डढेलो नियन्त्रण, सरसफाइ अभियान र प्लास्टिकजन्य सामग्रीको प्रयोगमा नियन्त्रणजस्ता कार्यहरू अभियानका रूपमा सञ्चालन गर्न स्थानीय तहहरूबीच समन्वय र सहकार्य अपरिहार्य छ। दिगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गर्ने क्रममा सबै स्थानीय तहको योगदान आवश्यक हुन्छ, जसले राष्ट्रिय लक्ष्य प्राप्तिको मार्ग प्रशस्त गर्दछ ।

(ञ) विपद् जोखिम न्यूनीकरण र व्यवस्थापन

विपद्जन्य घटना र तिनका प्रभाव क्षेत्रहरू भौगोलिक सीमाभन्दा फराकिलो हुन सक्छन्। जल उत्पन्न प्रकोपको न्यूनीकरणका लागि 'तल्लो तटीय क्षेत्र' समेतको सहभागितामा आवश्यक कार्य गर्नसके जोखिमको मात्रा घटाउन सकिन्छ। विपद् जोखिमको पूर्वसूचना प्रणाली स्थापना गर्ने, जोखिम न्यूनीकरणका उपायहरू अवलम्बन गर्ने, प्रकोपबाट प्रभावितलाई उद्धार तथा राहत वितरण गर्ने र पुनःस्थापना वा पुनर्निर्माणका कार्यहरूमा स्थानीय तहहरूबीचको समन्वय र सहकार्यको ठूलो महत्त्व छ। पूर्वचेतावनी र सूचना प्रणालीको सञ्जाल निर्माण तथा स्रोत व्यवस्थापनमा समेत स्थानीय तहहरूको एकीकृत प्रयास आवश्यक हुन्छ ।

(ट) असल अभ्यासको आदान-प्रदान

स्थानीय तहहरूले संविधान र कानूनबमोजिम प्राप्त अधिकार क्षेत्रभित्र रहेर कार्यसम्पादन गर्दा धेरै स्थानमा 'असल अभ्यासहरू' (Best Practices) स्थापित गरेका छन् । केही पालिका कानून निर्माणमा, केही पूर्वाधार विकासमा, त केही राजस्व सङ्कलन वा सेवा प्रवाहको डिजिटल रूपान्तरणमा सफल भएका छन् । सफलतापूर्वक गरिएका यस्ता कार्यहरूबाट सिकाइ आदान-प्रदान गर्ने र अन्तर-पालिका अवलोकन भ्रमण मार्फत असल अभ्यासहरूको अनुकरण गर्ने कार्य समन्वय र सहकार्यको अर्को महत्त्वपूर्ण आयाम हो । यद्यपि, असल अभ्यासहरूलाई पछ्याउँदा आफ्नो पालिकाको विशिष्ट भौगोलिक, आर्थिक र सामाजिक अवस्थालाई मध्यनजर गर्न आवश्यक हुन्छ ।

(ठ) विवाद समाधान

स्थानीय पालिकाहरूबीचका विवाद, पालिकाभित्रका सामुदायिक विवाद र अन्य विषयगत द्वन्द्व समाधान गर्ने कार्यमा पालिकाहरूबीचको समन्वय र सहकार्य अत्यन्त उपयोगी हुन्छ । सबै प्रकारका विवाद वा द्वन्द्वलाई 'जित-जित' (Win–win) को अवस्थामा पुऱ्याउन सकियो भने कार्यसम्पादनमा थप ऊर्जा (Synergy) प्राप्त हुन्छ । हाम्रा पालिकाहरूमा सीमा, स्रोत वा सेवा उपभोगसम्बन्धी विवाद समाधान गर्न आपसी सहकार्य र समन्वय अपरिहार्य छ । विकासका पूर्वाधार निर्माण र उपयोग, भू-उपयोग, जलस्रोत तथा वनजन्य स्रोतको प्रयोगका विषयमा उत्पन्न विवादहरूलाई सबै पक्षलाई मान्य हुने गरी समाधान गर्नुपर्दछ ।

(ड) भगिनी सम्बन्धको विकास

अन्तर-स्थानीय तह समन्वय र सहकार्यका लागि पालिकाहरूबीच 'भगिनी सम्बन्ध' स्थापना गर्ने प्रचलन छ । भगिनी सम्बन्ध कायम भएका पालिकाहरूबीच आवश्यकता र औचित्यका आधारमा प्रशासनिक, प्राविधिक र स्रोत-साधनको सहयोग आदान-प्रदान गरिन्छ । साधन-स्रोतले सम्पन्न पालिकाले स्रोत कम भएका पालिकालाई जनशक्तिको क्षमता विकास, प्राविधिक उपकरण तथा सामाजिक सेवाका साधन (एम्बुलेन्स, दमकल आदि) सहयोग गरेका उदाहरणहरू छन् । फोहोरमैला विसर्जन स्थलका लागि अन्य पालिकाको सहयोग आवश्यक पर्ने अवस्थामा पनि यस्तो सहयोगात्मक सम्बन्ध स्थापना गरेमा दुवै पक्ष लाभान्वित हुन सक्छन् । भगिनी सम्बन्धमार्फत गरिने अवलोकन तथा अनुभव आदान-प्रदानले सकारात्मक कार्यसंस्कृतिको विकास गर्दछ ।

(ढ) साझा/संयुक्त बजार व्यवस्थापन

स्थानीय तहमा उत्पादित कृषि उपज र साना तथा घरेलु उद्योगका सामग्रीको बजार व्यवस्थापनका लागि पालिकाहरूले संयुक्त सङ्कलन केन्द्र, ढुवानी व्यवस्थापन वा संयुक्त बजार सञ्चालन गर्न सक्छन् । औद्योगिक कच्चा पदार्थको सङ्कलनका लागि उद्योगीहरूसँग सामूहिक सहकार्य गर्न सकिन्छ । साझा वा संयुक्त बजार व्यवस्थापनका लागि लगानी साझेदारी र प्राप्त प्रतिफलको आनुपातिक वितरण गर्न समन्वय र सहकार्य प्रभावकारी हुन्छ । यस्तो संयुक्त व्यवस्थापनका लागि आपसी 'समझदारी पत्र' (MoU) तयार गर्ने र सबै पक्षको प्रतिनिधित्व हुने गरी स्वायत्त 'बजार व्यवस्थापन र नियमन संयन्त्र' निर्माण गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

समन्वय र सहकार्यको अभ्यासहरू

अन्तरस्थानीय तह समन्वय र सहकार्यका अभ्यासहरू नभएको होइन, तर प्रभावकारी ढङ्गले भएको पाइदैन । नेपालको संविधान, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन २०७७ तथा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले तीन तहका सरकारको समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्त्वको सिद्धान्त, विभिन्न विषय क्षेत्र र कार्यहरूमा समन्वय र सहकार्यको ठाडो अन्तरसम्बन्धका व्यवस्थाहरू गरेको भएतापनि प्रदेश र स्थानीय तहको समवर्ती अन्तरसम्बन्धको कुनै बिशेष व्यवस्थाहरू गरेको देखिदैन । अन्तरस्थानीय तह समन्वय र सहकार्यमा बिगतदेखि नै खास खास कार्यहरू र विभिन्न स्थानीय तहहरूबीच केही कार्यहरू भएका छन् जसलाई बुँदागत रूपमा देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

१. काठमाडौँ उपत्यकाका स्थानीय तहहरूले फोहोर व्यवस्थापनमा समन्वय र सहकार्य गरेका छन् । यो सहकार्य नुवाकोट जिल्लाका ओखरपौवा रहेको ककनी गाउँपालिका र बन्चरेडाँडा रहेको धादिङ जिल्लाको धुनिबेशी नगरपालिकासँग रहेको छ । यो समन्वय र सहकार्य र समन्वयमा समयमा नै आवश्यक पहलकदमीको अभावमा कहिलेकाही समस्या पनि हुने गरेको छ । यसमा फोहोर सङ्कलन, ढुवानी र व्यवस्थापनमा सहकार्य र समन्वय रहेको छ भएतापनि वातावरणीय असर र स्थानीय जनताको अवरोध साझा चुनौतीको रूपमा रहेको छ । यो चुनौती समाधानको लागि संयुक्त पहल र सक्रियता अपेक्षित देखिन्छ ।

२. बागमती नदी संरक्षण, सरसफाइ र नदीजन्य प्रदुषण नियन्त्रणको कार्यमा काठमाडौँ र ललितपुर महानगरपालिका बीच समन्वय र सहकार्य भएको छ। यस कार्यमा सङ्घीय सरकारको नेतृत्वदायी प्रमुख भूमिका साथै गैरसरकारी सङ्घ संस्थाहरूबाट पनि योगदान भएको पाइन्छ । नदी करिडोर, हरियाली प्रवर्द्धन र ढल प्रशोधनजस्ता कार्यहरू र खासगरि वाग्मती नदीको मुहान क्षेत्र व्यवस्थापन र नदीबाट प्लास्टिकजन्य फोहोर सरसफाइका कार्यहरूमा यस्ता सहकार्यका सफल अभ्यासहरू देखिन्छन् । यी कार्यहरूमा थप प्रभावकारिता हासिल गर्न स्थानीय पालिकाहरू र अन्य सरोकारवालाबीच स्थायी संयन्त्र र कार्यक्रमहरू निर्माण गरी निरन्तर कार्यसम्पादन गर्नु आवश्यक छ ।

३. वातावरण संरक्षण र पर्यटनजस्ता साझा सरोकारका विषयमा काठमाडौं महानगरपालिका र उपत्यकाभित्रका अन्य स्थानीय तहहरूकाबीच सहकार्यको विस्तार भईरहेको छ । काठमाडौं महानगरपालिकाले नगर-नगर साझेदारी कार्यक्रमअन्तर्गत उपत्यकाका पाँच वटा नगरपालिकालाई ती नगरपालिका क्षेत्रभित्र धार्मिक तथा पर्यटकीय पार्क तथा बहुउद्देश्यीय उद्यान निर्माणका लागि वित्तीय सहयोग प्रदान गरेको छ । यसले उपत्यकाको वातावरणीय सुधार, खुला स्थलको विस्तारका साथै सम्पदा संरक्षणमा महानगरपालिका र वरपरका नगरपालिकाकाहरू बीच सहकार्य प्रवर्द्धन गरेको छ । यसैगरी मोरङ जिल्लामा विराटनगर महानगरपालिका सहित ८ नगरपालिका र ८ वटै गाउँपालिका गरी १७ वटा स्थानीय तह रहेको मोरङमा 'मोरङ जिल्ला अन्तरपालिका साझा सरोकार समन्वय समिति' नै बनाई पालिकाले मिलेर नदीजन्य पदार्थको ठेक्कादेखि नीति निर्माणसम्ममा संयुक्त काम गरेका छन् ।

४. बाढी नियन्त्रण र नदी व्यवस्थापनका क्षेत्रमा स्थानीय पालिकाहरूबीच समन्वय र सहकार्यका प्रसस्त अभ्यासहरू छन् । कन्काई, राप्ती र कोशीजस्ता ठूला नदीहरू मात्र नभई साना सिमाना नदीहरूमा समेत पालिकाहरूले संयुक्त रूपमा कार्य गरेका छन् । एउटै नदीको तटीय क्षेत्रमा रहेका धेरैवटा पालिकाहरूबीच समन्वय र सहकार्य गरी तटबन्ध निर्माण, बाढीपूर्व तयारी र नदी सरसफाइमा योगदान पुगेको छ । यस्ता कार्यमा स्थानीय जनसमुदाय र प्रभावित क्षेत्रका बस्तीहरूको सक्रियता उदाहरणीय छ ।

५. नेपालको पर्यटकीय आकर्षणको केन्द्र पोखरा र अन्नपूर्ण आधार शिविरसम्मको पर्यटन प्रवर्द्धनमा पोखरा महानगरपालिका, अन्नपूर्ण गाउँपालिका र माछापुच्छे गाउँपालिकाबीचको समन्वयले समग्र क्षेत्र लाभान्वित भएको छ । ट्रेकिङ रुट व्यवस्थापन, होमस्टे प्रवर्द्धन तथा पर्यटन सूचना केन्द्र सञ्चालनका कार्यहरू यसका उदाहरण हुन् । यसमा स्रोत-साधनको साझा परिचालन अनुकरणीय छ ।

६. नेपालको पहाडी भूगोलमा अन्तर-स्थानीय तह सडक आयोजनाहरू समन्वय र सहकार्यको अर्को महत्वपूर्ण उदाहरण हुन् । छिमेकी पालिकाहरू मिलेर सीमा जोड्ने सडकहरूको निर्माण, लागत साझेदारी तथा मर्मत-सम्भारको जिम्मेवारी बाँडफाँट गर्ने अभ्यासले ग्रामीण पहुँचमा सुधार ल्याउनुका साथै कृषि उपजको बजार व्यवस्थापनमा योगदान पुऱ्याएको छ ।

७. तरकारी तथा फलफूल उत्पादनको पकेट क्षेत्र मानिने पालिकाहरूले संयुक्त कृषि बजार व्यवस्थापनमा उदाहरणीय सहकार्य गरेका छन् । संयुक्त कृषि बजार तथा सङ्कलन केन्द्रको स्थापना, ढुवानी साधनको अनुदान, बीउ-मल तथा प्रविधिको आदान-प्रदान र उत्पादनको सामूहिक 'ब्रान्डिङ' मा पालिकाहरू अग्रसर छन् । यस सन्दर्भमा धादिङ र काभ्रेपलाञ्चोकका स्थानीय तहहरूको अभ्यास अनुकरणीय छ ।

८. बिगत कोभिड-१९ महामारीको समयमा विभिन्न स्थानीय तहहरूले साझा प्रयास र लगानीमा आइसोलेसन केन्द्र स्थापना र सञ्चालन, एम्बुलेन्स सेवामा सहकार्य, अक्सिजन आपूर्ति र स्वास्थ्य सामग्रीको प्रयोगमा साझेदारी गरेका थिए । नेपालको कोभिड-१९ विरुद्धको लडाइँमा पोखरा महानगरपालिका र यस वरपरका पालिकाहरूले गरेको प्रयास, खेलेको भूमिका र देखाएको समन्वय प्रशंसनीय छ ।

९. जेष्ठ नागरिक सेवा केन्द्र, अपाङ्गता सेवा केन्द्र, पुनर्स्थापना केन्द्र तथा लैङ्गिक हिंसापीडितहरूका लागि सेल्टर व्यवस्थापनमा स्थानीय तहले साझा योगदान गर्नु सहकार्यको उत्तम उदाहरण हो । स्वेच्छिक योगदानबाट सञ्चालित यस्ता सेवाहरूलाई नीतिगत रूपमा राष्ट्रव्यापी बनाउन आवश्यक छ ।

१०. नेपाल नगरपालिका सङ्घ र गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घले स्थानीय तहहरूबीच नीति समन्वय, संयुक्त पैरवी र अनुभव आदान-प्रदानमा महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याइरहेका छन् । यी संस्थाहरू सरकारी संयन्त्र नभई गैरसरकारी मञ्चका रूपमा रही स्थानीय सरकारको सामूहिक स्वार्थका लागि वकालत गर्दछन् ।

प्रदेश सरकारहरूले पनि प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरूबीच समन्वय, सहकार्यको व्यवस्था मर्मलाई कार्यान्वयन गर्ने प्रयासहरू थालेका छन् । कोशी प्रदेशमा कोशी प्रदेश सरकारले यसका लागि छुट्टै कार्यविधि बनाई सहजीकरण गरिरहेको छ । विपद् व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउन झापा, मोरङ र तेह्रथुम क्लस्टरका स्थानीय तहहरूसँग मिलेर 'मुख्यमन्त्री अत्यावश्यक सेवा केन्द्र' स्थापनाको कार्य अघि बढाइएको छ भने सञ्चालनको जिम्मेवारी स्थानीय तहहरूलाई दिइएको छ । यसले दुई वा सोभन्दा बढी स्थानीय तहहरू मिलेर लागत साझेदारीमा दमकल, एम्बुलेन्स सेवा र सेवाकेन्द्रहरू एकीकृत रूपमा प्रयोग र परिचालन गर्न सहज बनेको छ । यस्तै एकीकृत सेवा केन्द्रको पूर्वाधार निर्माण र सञ्चालनका लागि प्रदेश र स्थानीय तहरूबीच लागत साझेदारी ढाँचा (खर्च बाँडफाँट) समेत निर्धारण गरिएको छ । कोशी प्रदेशले अहिले स्थानीय तहरूलाई फोहरमैला व्यवस्थापनमा समेत सहकार्यको लागि प्रोत्साहित गरिरहेको छ । दिगो फोहोरमैला व्यवस्थापनका लागि प्रदेश सरकार र मोरङ जिल्लाका चार तथा इलामका दुई स्थानीय तहहरूबीच सम्झौता भएको छ । यस्ता सहकार्यले एकातिर सेवाको गुणस्तर बढ्ने र अर्कोतिर सञ्चालन खर्चमा मितव्ययिता आउने विश्वास गरिएको छ ।

निष्कर्ष

राज्य वा सरकारको सफलता सामूहिक प्रयासमा निहित हुन्छ । सङ्घीय शासनमा तहगत सरकारहरूबीच समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्वको जति महत्व हुन्छ त्यति नै महत्व समान तहका सरकारहरूबीचको समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्व हुने गर्छ । नेपालको सङ्घीय प्रणालीमा अन्तर-स्थानीय तह समन्वय र सहकार्यले स्थानीय सरकारका आवश्यकताको पहिचान र परिपूर्ति, सीमित स्रोत र साधनको उद्देश्यमूलक उपयोग, विकासका आकांक्षा, सेवा प्रवाहको गुणस्तर र प्रभावकारितामा अभिवृद्धि तथा साझा समस्याको दिगो समाधानका लागि मार्ग प्रशस्त गर्छ । पर्याप्त स्रोत र साधन भएका काठमाडौं महानगरपालिकादेखि अत्यन्त न्यून स्रोत भएका नाम्खा गाउँपालिका जस्ता स्थानीय तह भएको नेपालको विद्यमान परिवेशमा स्थानीय तहहरूबीचको समन्वय, सहकार्य र स्रोत साझेदारीले स्रोतमा रहेको खाडल कम गर्न मद्दत गर्दछ । मूलतः फोहोरमैला व्यवस्थापन, विपद् जोखिम न्यूनीकरण, विशिष्ट स्वास्थ्य सेवा, सामुहिक पूर्वाधार विकास र संयुक्त पर्यटन प्रवर्द्धनजस्ता क्षेत्रमा साझा प्रयासले विकासको लागत घटाउनुका साथै सन्तुलित र समावेशी विकासलाई टेवा पुऱ्याउँछ ।

स्थानीय सरकारहरूबीचको समन्वय र सहकार्यबाट यी तहहरूबीच विश्वासको वातावरण निर्माण हुने, अनुभव र असल अभ्यासहरूको आदान प्रदानबाट क्षमता विकासमा योगदान पुग्ने र मुलुकको सम्वृद्धिको आधारशिला तयार हुनमा सहयोग पुग्दछ । शासकीय सुधारबाट स्थानीय सुशासन कायम गर्नमा सार्थक अग्रगति प्राप्त हुनसक्छ । तथापि, नेपालको संविधान, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा अन्तर-स्थानीय तह समन्वय र सहकार्यका लागि पर्याप्त कानूनी र संरचनात्मक प्रबन्ध हुन बाँकी नै देखिन्छ । यी ऐनहरूको समसामयिक संशोधनमार्फत अन्तर-स्थानीय तह समन्वय र सहकार्यलाई थप सुदृढ बनाउनु आवश्यक छ । यसबाट नेपालले अङ्गीकार गरेको सङ्घीय शासन प्रणाली अझ सफल र प्रभावकारी हुने कुरामा दुईमत छैन ।

सन्दर्भ सूची

ज्ञवाली, च. (२०७५). *नेपालमा संघीय शासन.* पृथ्वी प्रकाशन ।

गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपाल (२०८१). *संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वय र अन्तरसम्बन्धका लागि स्थापित संरचनाहरूको क्रियाशीलतासम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन.* ललितपुरः गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपाल ।

गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपाल (वि.सं. विभिन्न वर्ष). *स्थानीय आवाज (अर्धवार्षिक बुलेटिन).* गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपाल ।

नेपाल नगरपालिका संघ (वि.सं. विभिन्न वर्ष). *शहरको आवाज (चौमासिक पत्रिका).* नेपाल नगरपालिका संघ ।

नेपाल सरकार (२०७२). *नेपालको संविधान.* काठमाडौँः कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय ।

नेपाल सरकार (२०७४). स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४. कानून किताब व्यवस्था समिति ।

नेपाल सरकार (२०७७). *संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७.* कानून किताब व्यवस्था समिति ।

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान (२०७७). *नेपालमा संघीय शासन प्रणाली.* नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान (२०८०). *नेपालको संघीय शासन प्रणालीः आयाम र अभ्यास.* नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान (२०८२). *नेपालको संघीय शासन प्रणाली: आयाम र अभ्यास (दोस्रो शृङ्खला).* नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।

लम्साल, वि. तथा खरेल, ता.प्र. (२०७८). *नेपालमा संघीयता: तीन तहका सरकार हरूबीचको अन्तरसम्बन्ध र यसका आयामहरू.* नेपाल राष्ट्रिय कर्मचारी संगठन ।

राष्ट्रिय गाउँपालिका महासंघ नेपाल (२०७७). *गाउँपालिकाहरूको असल अभ्यासहरूको सँगालो: स्थानीय सरकारका ३ वर्ष.* गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपाल ।

राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७६). *आयोजना वर्गीकरण मापदण्ड, २०७६.* राष्ट्रिय योजना आयोग ।

राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७८). *स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन.* राष्ट्रिय योजना आयोग ।

राष्ट्रिय योजना आयोग (२०८१). *सोह्रौँ योजना (२०८१/८२-२०८५/८६).* राष्ट्रिय योजना आयोग ।

सङ्घीय शासन प्रणालीको संस्थागत विकासकालागि राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्वबीचको अन्तरसम्बन्ध

केशव कुमार आचार्य

लेखसार

सङ्घीय शासन प्रणाली राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वबीचको जटिल अन्तरक्रियामा आधारित हुन्छ, जहाँ प्रभावकारी समन्वय, आपसी विश्वास र स्पष्ट भूमिकाको विभाजन संस्थागत स्थिरता, सेवा प्रवाहको दक्षता र लोकतान्त्रिक उत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्ने प्रमुख आधारहरू हुन्छन् । यस लेखमा सङ्घीय शासन प्रणालीको संस्थागत विकासमा राजनीतिक-प्रशासनिक अन्तरसम्बन्ध तथा अन्तर-सरकारी सम्बन्धको भूमिकालाई सैद्धान्तिक र व्यवहारिक दृष्टिले विश्लेषण गरिएको छ । सङ्घीयताको अवधारणागत पृष्ठभूमि तथा सहकारी, द्वैध, र विकेन्द्रीकृत सङ्घीयताका मोडेलहरूको विवेचना सहितको यस लेखले सहकारिता, सह-अस्तित्त्व र समन्वयमा आधारित अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई सङ्घीय शासनको शासकीय मेरुदण्डका रूपमा उल्लेख गरेको छ । नेपालको सन्दर्भमा २०७२ सालमा जारी गरिएको संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच अधिकार, दायित्व र स्रोत-साधनको बाँडफाँट गर्दै संवैधानिक इजलास, अन्तर-प्रदेश परिषद्, राष्ट्रिय समन्वय परिषद्, अन्तर-सरकारी वित्तीय परिषद्, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, विषयगत समिति र जिल्ला समन्वय समिति जस्ता विभिन्न समन्वयकारी संयन्त्रहरूको व्यवस्था गरेको छ । तथापि, अध्ययनले अधिकारको दोहोरोपन, कानूनी अस्पष्टता, राजनीतिक-प्रशासनिक द्वन्द्व, वित्तीय असन्तुलन, केन्द्रीकृत प्रशासनिक सोच, कमजोर संस्थागत क्षमता र राजनीतिक इच्छाशक्तिको अभावका कारण यी संयन्त्रहरू अपेक्षाअनुसार सक्रिय र परिणाममुखी हुन नसकेको निष्कर्ष निकालेको छ । यसका साथै नीति निर्माण र कार्यान्वयनबीचको असन्तुलन, कर्मचारी व्यवस्थापन, वित्तीय स्रोतको असमान वितरण, निर्णय प्रक्रियामा समन्वयको कमी तथा सञ्चार र विश्वासको अभावलाई सङ्घीय अभ्यासका प्रमुख अवरोधका रूपमा पहिचान गरिएको छ ।

सङ्घीय शासन व्यवस्थाको पृष्ठभूमि

सङ्घीयताको अर्थ राष्ट्रिय तथा उप-राष्ट्रिय तहका सरकारहरूबीच शक्ति, कार्य र अधिकार आदिको बाँडफाँट र कार्यान्वयनका लागि बनाइएका संस्थागत संरचनाहरूको

एक अवस्था हो, जसको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि (लिखित) संविधान, शक्तिको विभाजन, स्वतन्त्र न्यायपालिका, दोहोरो सरकार र संविधान संशोधनमा सहमति हुने गर्दछ (बुरिश, २०१५) । यो सहमतिको आधारमा सञ्चालन हुने राजनीतिक व्यवस्था हो, जसले आवश्यकता र प्राथमिकताका आधारमा राज्यको शक्ति र सार्वभौमिकतालाई विभिन्न राजनीतिक एकाईहरूमा विभाजित मात्र नगरी सामुहिक पद्धतिको विकास, प्रतिस्पर्धात्मक विकास, स्थानीय आत्मनिर्भरता, समावेशिता र सामाजिक न्याय, र अपनत्व भावनाको विकासमा समेत महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउँछ (केलेमन, २००३) । समग्रमा, राज्यसत्ता तथा सार्वभौम अधिकारको कार्यात्मक विभाजन मार्फत शासन प्रक्रियामा नागरिकको व्यापक र अर्थपूर्ण सहभागिता सुनिश्चित गर्ने यो एउटा राजनीतिक प्रणाली हो । यस अवधारणाले शासन अधिकारलाई विभिन्न तहमा बाँडफाँट गरी निर्णय प्रक्रियालाई जनताको नजिक पुऱ्याउने लक्ष्य राख्दछ । तसर्थ, सङ्घीयतालाई स्वयम्-शासन र साझा शासनको संयोजनका रूपमा परिभाषित गरिन्छ, जसले शक्ति केन्द्रीकरणलाई न्यूनीकरण गर्दै उत्तरदायी र समावेशी शासन प्रणालीको विकासमा योगदान पुऱ्याउँछ। सङ्घीयता अवलम्बन गरेका धेरै देशहरूमा, संवैधानिक प्रावधानअनुसार विभिन्न तहका सरकारहरूमा स्वतन्त्र विधायिका, कार्यपालिका, र न्यायपालिका व्यवस्था गरिएको हुन्छ । तर, दिगो सङ्घीयता परिणाममुखी स्वशासन प्रणाली, प्रभावकारी विकेन्द्रीकरण, र सक्षम कार्यक्षमतायुक्त सार्वजनिक संस्थाहरूमाथि निर्भर हुन्छ (आचार्य र जफरुल्ला, २०२०) । यस प्रक्रिया मार्फत एकातिर जनप्रतिनिधि र नागरिकबीच समन्वय र सहकार्य प्रवर्द्धन हुन्छ भने अर्कोतिर निगरानी र सन्तुलन संयन्त्रद्वारा व्यापक राजनीतिक संस्कृतिको विकास हुन्छ (बुर्गेस, २००५) । जसले गर्दा बहुजातीय, बहुभाषिक तथा बहुसाँस्कृतिक समाजमा विद्यमान संरचनागत तनाव र असन्तुलन समाधान गर्न संवैधानिक व्यवस्था र राजनीतिक संयन्त्रले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। चन्डीओ (२०२०) ले सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि तीन महत्त्वपूर्ण तत्त्वहरूको पहिचान गरेका छन, जसअनुसार राजनीतिक, वित्तीय, र साँस्कृतिक तत्त्वहरू, जसले विविध पहिचान भएका समुदायलाई राजनीतिक मान्यता प्रदान गर्नुका साथै उनीहरूको प्रतिनिधित्व र सहभागितालाई संस्थागत गर्ने आधार तयार गर्दछ । साथै, ऐतिहासिक रूपमा सीमान्तीकृत तथा बहिष्कृत समूहहरूको सशक्तीकरण, अधिकार सुनिश्चितता र स्रोत-साधनमा पहुँच विस्तार गर्ने माध्यमका रूपमा समेत सङ्घीयतालाई स्वीकार गरिएको हुन्छ । यद्यपि, कार्यान्वयनका नतिजा हेर्दा यी तीनै तत्त्वहरूका आफ्नै शक्ति, महत्त्व, र जटिलताहरू छन् । अधिकारी (२०२०) र इल्जार (१९९५) को तर्कअनुसार विगत दुई सय वर्षमा सङ्घीयता वर्ग-जातीय असमानता, भूगोल-

पहिचानसम्बन्धी विवाद, बहिष्करणका प्रथाहरू, तथा आर्थिक-सामाजिक विभेद जस्ता समस्याहरू समाधान गर्न प्रभावकारी संयन्त्रका रूपमा स्थापित हुँदै आएको छ । त्यसैले शाह (२००७) ले सङ्घीयताको आवश्यकता ती व्यक्तिहरू, समुदायहरू, वा भू-भागहरूलाई मूलधारमा ल्याउन भएको बताउँछन्, जुन राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक वा भौगोलिक कारणहरूले सेवा र अवसरबाट दीर्घकालसम्म वञ्चित रहेका हुन्छन् ।

विविधतालाई प्रभावकारी रूपमा व्यवस्थापन गर्न, सङ्घीयतालाई विभिन्न प्रकारहरूमा व्याख्या गरिएको छ । पहिलो द्वैध सङ्घीयता, यस अन्तरगत केन्द्र र प्रदेश सरकारका अधिकार क्षेत्र संविधानद्वारा स्पष्ट रूपमा छुट्याइएका हुन्छन् । केन्द्र र प्रदेश दुवै तह आ-आफ्नो अधिकार क्षेत्रमा स्वतन्त्र रूपमा कार्य गर्छन् र एक-अर्काको अधिकार क्षेत्रमा न्यून हस्तक्षेप हुन्छ । यस प्रकारको सङ्घीयता शक्ति विभाजनमा स्पष्टता र स्थायित्वमा आधारित हुन्छ । अमेरिका यसको प्रमुख उदाहरण मानिन्छ । दोस्रो सहकार्यात्मक सङ्घीयता, यसमा केन्द्र र प्रदेश सरकारबीच अधिकार, जिम्मेवारी र कार्यक्षेत्र साझा हुन्छन् । नीति निर्माण, कार्यान्वयन तथा स्रोत साधनको परिचालनमा विभिन्न तहका सरकारहरूबीच समन्वय र सहकार्य आवश्यक हुन्छ । यस प्रकारको सङ्घीयताले साझा प्रयास मार्फत राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्न जोड दिन्छ । जर्मनी र भारत सहकार्यात्मक सङ्घीयताका प्रमुख उदाहरण हुन् । तेस्रो असममित सङ्घीयता, जसमा सबै प्रदेशलाई समान अधिकार नदिई केही प्रदेशलाई विशेष अधिकार, स्वायत्तता वा सुविधा प्रदान गरिन्छ । यस्तो व्यवस्था जातीय, भाषिक, साँस्कृतिक वा भौगोलिक विविधता भएका क्षेत्रका विशेष आवश्यकता सम्बोधन गर्न अपनाइन्छ । क्यानडा र भारतका केही राज्यहरूमा यस प्रकारको सङ्घीय व्यवस्था देख्न सकिन्छ । चौथो विकेन्द्रीकृत सङ्घीयता, यस अन्तरगत केन्द्र र प्रदेशसँगै स्थानीय तहलाई पनि संविधानद्वारा अधिकार, जिम्मेवारी र स्रोत साधन प्रदान गरिन्छ । यसले शासन प्रणालीलाई जनताको नजिक पुर्‍याउँछ र सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी तथा उत्तरदायी बनाउँछ । नेपालको सङ्घीय शासन व्यवस्था मूलतः यसै प्रकारको सङ्घीयतामा आधारित रहेको छ । विश्व मानचित्रमा हेर्दा करिव २८ वटा देशहरूले कुनै न कुनै रूपमा सङ्घीयतालाई अवलम्बन गरेका छन् । जस्तै अफ्रिकाका तीन देश-इथियोपिया, दक्षिण अफ्रिका र नाइजेरियाले-जातीय बहुलतालाई सम्बोधन गर्ने उद्देश्यले सङ्घीय शासन अपनाएका छन् (अमह, २०१७; शाह, २००७) । पाकिस्तानमा सङ्घीयता प्रभावकारी शासन प्रणालीका रूपमा र जातीय द्वन्द्व समाधानका उपकरणका रूपमा दुवै प्रयोग गरिएको

छ (खान, २०१४) । क्यानाडामा सङ्घीयताले विविध भूगोल र सरकारबीच राजस्वको उच्चतम वितरणमा सहयोग गरेको छ (शाह, २००७) । अमेरिकामा सङ्घीयता मार्फत शक्ति विकेन्द्रीकृत भएको छ र उप-राष्ट्रिय राज्यहरू नागरिकहरूसँग अझ नजिक भएका छन् (अधिकारी, २०२०) । भारतले सङ्घीय व्यवस्थाद्वारा केन्द्र र राज्य सरकारका भूमिकाहरूलाई पर्याप्त स्वतन्त्रता सहित आफ्ना क्षेत्राधिकारमा चलाउन सक्षम भएको छ (घोस, २०२०) । यसबाट स्पष्ट हुन्छ कि सङ्घीयता एकातिर उप-राष्ट्रिय एकाईहरूले संवैधानिक मान्यता प्राप्त गरिरहेको शासन प्रणाली हो, जसले स्वशासनका लागि अन्तर्निहित अधिकार दिन्छ । अर्कोतर्फ, सङ्घीयताले मात्र शक्ति केन्द्रहरूद्वारा उत्पन्न गरिएका समस्याहरू समाधान गर्न तथा नयाँ शासन पद्धति सफलतापूर्वक सञ्चालन गर्न पर्याप्त क्षमता राख्दैन (अधिकारी, २०२०) ।

नेपालमा सन् २०१५ देखि सङ्घीय प्रणाली लागू गरिएको छ, जसको उद्देश्य उपयुक्त शासन, दिगो शान्ति, र समृद्धि प्राप्त गर्नु तथा देशको विविधतालाई सम्बोधन गर्नु हो (आचार्य, २०२०) । यद्यपि, सङ्घीयता कार्यान्वयनको आवश्यकता सन् २००६ को विस्तृत शान्ति सम्झौता र सन् २००७ को दोस्रो जनआन्दोलनपछि देखिएको हो (आचार्य, २०१५) । सन् २०१५ मा नेपालको संविधान जारी भएपछि दीर्घ राजनीतिक संक्रमण अन्त्य भई नेपाललाई ७ प्रदेश र ७५३ स्थानीय तहमा पुनःसंरचना गरियो (आचार्य, २०१८) । नयाँ संरचनाले केन्द्र, प्रदेश, र स्थानीय तहमा स्वतन्त्र सरकार गठन गर्ने अवसर दियो, जसले विगतमा राजतन्त्र र जातीय-लैंगिक आधारमा विभाजित समाजमा देखिएको शक्ति-केन्द्रित निर्णय प्रक्रियाबाट देशलाई बहुमुखी दिशातर्फ उभ्यायो (आचार्य र चन्द्रीका, २०२१)। बहिष्करण, गरिबी, जातीय-लैंगिक-भौगोलिक सीमान्तकरण र शासन व्यवस्थाका कमजोरीहरू सम्बोधन गर्न संविधानले विधायिका, कार्यपालिका, र न्यायपालिकाका अधिकारहरू तथा विशिष्ट र साझा अधिकारहरूको व्यवस्था गरेको छ । साथै, आन्तरिक राजस्व बाँडफाँट र अन्तर-सरकारी वित्तीय व्यवस्थापनका प्रावधान पनि समावेश छन् (आचार्य र जफरुल्ला, २०२०)। सङ्घ, प्रदेश, र स्थानीय सरकारहरूले आवश्यक कानून, बजेट, कार्यक्रम निर्माण तथा कर्मचारी समायोजनको कार्य पूरा गरेका छन्, जुन आधिकारिक रूपमा २०७६ साल माघ ९ गते (January 23, 2020) सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको नेतृत्वमा सम्पन्न भएको हो ।

यद्यपी, सङ्घीयता कार्यान्वयन भईसकेको बाह्र वर्ष भईसक्दा पनि नागरिकहरूमा वर्तमान सङ्घीय कार्यान्वयनमा असन्तुष्टी देखिन्छ (भल इटि अल., २०२०) । ज्ञवाली २०१८

को तर्कअनुसार, नेपालले कुनै पनि विश्वव्यापी रूपमा मान्यता प्राप्त सङ्घीय दार्शनिक आधारलाई मार्गदर्शक सिद्धान्तका रूपमा अपनाएको होइन । यद्यपि, ३-तीनवटा "स" को सिद्धान्तमा (सहकार्य, सह-अस्तित्त्व र समन्वय) आधारित सहकारिताको मोडेललाई सरकारले आफ्नो मार्गदर्शन मानेको छ। जसअनुसार सङ्घीयताको मुख्य उद्देश्य शासन अधिकारमा सहभगिता, सेवामा विकेन्द्रीकरण र कानूनी शासनको स्थापित हुन्छ । यसका लागि सङ्घ, सरकार र प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूबीच सहकार्य, समन्वय र सह निर्णयको अवसर रहन्छ । यद्यपि, केही अवस्थामा यिनीहरूकाबीचमा कहिलेकाँही मिलिमतो र धेरैजसो प्रतिस्पर्धा, नियन्त्रण र दबाबजस्ता विवादात्मक सम्बन्धहरू पनि देखिने गरेको पाइन्छ (आचार्य र स्कट, २०२०) । जफरुल्ला (२०१२) का अनुसार अन्तर-सरकारी सम्बन्धले उप-राष्ट्रिय एकाईतर्फ स्रोत-साधनको पुनर्वितरणलाई सहज बनाउँछ, लोकतन्त्रीकरणका लागि विकेन्द्रीकरणलाई सुदृढ गर्दछ, उप-राष्ट्रिय शासनसम्बन्धी समस्याहरू समाधान गर्न सहयोग पुऱ्याउँनुका साथै आर्थिक वृद्धि र दिगोपनलाई समेत प्रवर्द्धन गर्दछ। त्यसैले, सङ्घीय प्रणालीभित्र सबै तहका सरकारी एकाईहरूबीच हुने गतिविधि र अन्तरक्रियाहरूको व्यापक दायरालाई अन्तर-सरकारी सम्बन्धले प्रतिनिधित्व गर्दछ (एण्डरसन, १९६०)। सङ्घीय मुलुकहरूमा अन्तर-सरकारी सम्बन्धले सरकारहरूबीच विचारको आदान-प्रदान, गतिविधिको समन्वय तथा मतभेद समाधान गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ । अन्तर-सरकारी सम्बन्धले शासन संरचनामा अन्तर-सरकारी सम्बन्धका केही सफलताहरू हुँदाहुँदै पनि सङ्घीय सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमाथि र प्रदेश सरकारले स्थानीय सरकारमाथि लगाएका स्पष्ट तथा अप्रत्यक्ष सीमितताका कारण अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई संस्थागत गर्न महत्त्वपूर्ण कमजोरीहरू देखिन्छन् । यसका कारण सेवा प्रवाह, राजस्व प्रशासन, कानून निर्माण, शक्ति र कार्यको बाँडफाँट, तथा विधायिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाका अधिकार क्षेत्रहरूको कार्यान्वयनमा सङ्कट उत्पन्न भएको छ (आचार्य, २०२१) । नेपालमा सङ्घीयताको एक अभिन्न अङ्गका रूपमा विकेन्द्रीकरणको सुधारिएको कार्यसूचीलाई प्रवर्द्धन गर्न अन्तर-सरकारी सम्बन्धको अवधारणा उदाएको हो। नेपालको संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच सहकार्य, सह-अस्तित्त्व र समन्वयमा आधारित अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई विशेष महत्त्व दिएको छ (आचार्य, २०२१) । साथै, अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई तीव्रता दिन संविधानले विभिन्न अन्तर-सरकारी संरचनाहरूको व्यवस्था गरेको छ। तीमध्ये संवैधानिक इजलास, अन्तरप्रदेश परिषद्, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, अन्तर-सरकारी वित्त परिषद्, प्रदेश समन्वय परिषद्, राष्ट्रिय समन्वय समिति तथा क्षेत्रगत समितिहरू प्रमुख छन् (सुवेदी, २०२१) ।

यी संस्थाहरूमध्ये केही संविधानमै व्यवस्था गरिएका छन् भने केही विभिन्न कानूनद्वारा व्यवस्था गरिएका हुन् । ढुङ्गाना र आचार्य (२०२१) का अनुसार संविधानको मूल भावना भनेको अनुकूल राजनीतिक वातावरण कायम गर्न, वित्तीय असन्तुलन सुधार गर्न र उप-राष्ट्रिय तहहरूबीच सेवा प्रवाहको असमानता घटाउन सक्षम औपचारिक तथा कार्यात्मक अन्तर-सरकारी समन्वय निकाय स्थापना गर्नु हो । तर नेपालमा राजनीतिक नेतृत्व तथा प्रशासनिक र प्राविधिक कर्मचारीहरूको कमजोर प्रतिबद्धताका कारण अन्तर-सरकारी सम्बन्ध संक्रमणकालीन अवस्थामा रहेको छ । संक्रमणकालीन अवस्थामा अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई कमजोर बनाएको मात्र होइन, तीनै तहका सरकारहरूलाई उच्च तहका राजनीतिक नेतृत्वहरूमा निर्भर हुने प्रवृत्ति पनि सिर्जना गरेको छ (आचार्य, २०२१) ।

सङ्घीयताभित्र राजनीतिक-प्रशासनिक अन्तरसम्बन्धको सैद्धान्तिक ढाँचा

अन्तर-सरकारी सम्बन्ध शब्दको प्रादुर्भाव तथा अवधारणाको विकास सन् १९३७ मा Clyde F . Snider ले "County and Township Government in the United States" शीर्षकको अनुसन्धान लेखमार्फत सामान्य राजनीतिक विमर्शमा प्रस्तुत गरेका हुन् । त्यसयता शासन संरचनासँग सम्बन्धित विषयमा यस शब्दको प्रयोग विभिन्न विद्वान्, नीति-निर्माता तथा संस्थाहरूले गर्दै आएका छन् (राइट, १९९९) । राइट (१९७४) का अनुसार अन्तर-सरकारी सम्बन्धको अवधारणा १९६० को दशकदेखि विकसित हुँदै आएको हो, जसले सरकारका तहहरूबीच शक्तिको विभाजनलगायत सार्वजनिक प्रशासनका विभिन्न पक्षहरूलाई समेट्छ । यसमा उप-राष्ट्रिय सरकारी एकाईहरू र तहहरूबीचका प्रशासनिक तथा राजनीतिक सम्बन्ध, साथै तहहरूबीचका गतिविधि, सम्बन्ध र संस्थाहरू समावेश हुन्छन् । यी सबै क्षेत्रको अध्ययन प्रशासनिकदेखि वित्तीय, कानूनदेखि राजनीतिक, तथा आर्थिकदेखि समाजशास्त्रीय दृष्टिकोणसम्म फैलिएको छ (बेनटन, २०२०) । सन् १९५९ मा संयुक्त राज्य अमेरिकामा क्षैतिज र उर्ध्व (Horizantal and Vertical) तहका सरकारहरूबीच सम्बन्ध कायम गर्न अन्तर-सरकारी सम्बन्ध बारे सल्लाहकार आयोग गठन गरिएको थियो, जसलाई १९६० को दशकमा क्यानडाको सहकारी सङ्घीयताले थप प्रवर्द्धन गऱ्यो । यस पृष्ठभूमिमा अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय तहहरूबीचको अन्तरसम्बद्ध सञ्जालका रूपमा लिइन्छ, जसले संस्थागत व्यवस्था मार्फत सरकारहरूलाई विचार आदान-प्रदान गर्न, गतिविधि समन्वय गर्न र मतभेद समाधान गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ (कामरुन र सिमियन, २०००), जसले गर्दा सङ्घीय होस् वा एकात्मक,

हरेक राजनीतिक तथा प्रशासनिक प्रणालीमा अन्तर-सरकारी सम्बन्ध एक महत्त्वपूर्ण विषयका रूपमा स्थापित भएको छ (लोवाच्चरीब, क्रम्पटन/पचारोइन, २०१९) । यद्यपि, यसको विकास संयुक्त राज्य अमेरिकामा भएकाले सङ्घीय प्रणालीको सन्दर्भमा यो अवधारणा विशेष रूपमा लोकप्रिय भएको छ । लान (२००३) र पिटर (२००१) ले अन्तर-सरकारी सम्बन्ध अभ्यास चार प्रकारले भईरहेको उल्लेख गरेका छन् । जसअनुसार (क) संवैधानिक व्यवस्थाअन्तर्गत, (ख) कार्यकारी आदेशअन्तर्गत, (ग) संसदीय ऐनअन्तर्गत र (घ) अस्थायी संयन्त्रमार्फत ।

केन्द्रीय-स्थानीय सम्बन्ध सिद्धान्तका अग्रणी विद्वान Rodney A .W . Rhodes लाई मानिन्छ । यस सिद्धान्त मार्फत Rhodes ले केन्द्रीय र स्थानीय सरकारहरूबीचको अन्तरक्रिया पदानुक्रमात्मक ढाँचामा होइन, बरु आपसी निर्भरता, वार्ता तथा स्रोतको आदान-प्रदान मार्फत हुने भनेर व्याख्या गरेका छन् । शासन व्यवस्थालाई विकेन्द्रीत र समवेशी बनाउने उद्देश्यले केन्द्रीय-स्थानीय सम्बन्धको सिद्धान्तलाई अन्तर-सरकारी सम्बन्धको एक प्रमुख वैचारिक ढाँचा मानिन्छ, जसले संस्थागत संरचनाभित्र नागरिकहरूलाई निर्णय प्रक्रियामा अर्थपूर्ण सहभागिताका लागि मार्ग प्रशस्त गर्ने, आफ्ना आवाज उठाउने र शासन प्रक्रियामा उनीहरूको हिस्सेदारीका साथै परिणामप्रति उनीहरूको जिम्मेवारीका लागि उनीहरूको क्रियाशिलतामा वृद्धि गर्न शासन र समुदायबीचमा सहकार्यको बाताबरण तयार पार्दछ (विल्सन, २००३) । यस सिद्धान्तको उद्देश्य व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायिक कार्यका साथै निर्णय प्रक्रिया, सेवा प्रवाह र स्रोत परिचालनका क्षेत्रमा सरकारका विभिन्न तहहरूबीच कार्यात्मक सम्बन्ध स्थापना गर्नु हो (रोडस, १९९७) । Rhodes का अनुसार केन्द्रीय-स्थानीय सम्बन्ध सिद्धान्तले संस्थागत विभेदीकरण र बहुलीकरणको प्रक्रियालाई सुदृढीकरण गर्दछ र केन्द्रीय-स्थानीय सञ्जालका सम्बन्धहरूलाई मार्गनिर्देशन मात्र नगरी तिनलाई जवाफदेहीसमेत बनाउँछ ।

सन १९६६ मा The American System मा प्रकाशन भए अनुसार Morton Grodzins लाई Cooperative Federalism Theory का प्रमुख अग्रणीका रूपमा मानिन्छ । Grodzins आफ्नो चर्चित अवधारणा "Marble Cake Federalism" मार्फत सहकारी सङ्घीयताको सिद्धान्त विकास गरेका हुन् । यस अवधारणामा सङ्घीय, प्रान्तीय/राज्य र स्थानीय सरकारबीच अधिकार र जिम्मेवारीहरू स्पष्ट रूपमा छुट्टाछुट्टै नभई आपसमा मिसिएको, अन्तरनिर्भर र सहकार्यमा आधारित रहेको तर्क गरिएको छ । पछि John Kincaid ले सन् १९५४ देखि १९७८ सम्मको समयावधिलाई संयुक्त राज्य

अमेरिकामा सहकारी सङ्घीयताको कालखण्डका रूपमा पहिचान गरेका हुन् । सहकारी सङ्घीयता सिद्धान्तले अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई साझा नीति लक्ष्य प्राप्तिका लागि सरकारका विभिन्न तहहरूबीचको साझेदारीका रूपमा व्याख्या गर्दछ । अधिकारको विभाजनभन्दा पनि साझा जिम्मेवारी, संयुक्त निर्णय र नीति निर्माण तथा कार्यान्वयनमा सहकार्यलाई यस सिद्धान्तले प्राथमिकता दिन्छ । जटिल सार्वजनिक समस्याहरू एकल तहको सरकारबाट समाधान गर्न नसकिने मान्यतामा आधारित यो सिद्धान्तले सबै तहका सरकारहरूको समन्वय आवश्यक रहेको ठान्दछ । सामाजिक सेवा, पूर्वाधार विकास र वित्तीय हस्तान्तरणजस्ता क्षेत्रमा सहकारी सङ्घीयता विशेष रूपमा सान्दर्भिक मानिन्छ ।

द्वैध सङ्घीयताको सिद्धान्त अन्य सिद्धान्त जस्तै एउटै सर्वमान्य भएको सिद्धान्त होइन । तथापि, यसको उत्पत्ति अमेरिकी सङ्घीय चिन्तनमा निहित छ, जसको मुलजरा संयुक्त राज्य अमेरिकाको संविधानको प्रारम्भिक व्याख्या तथा राष्ट्र सरकार र राज्य सरकारबीच अधिकार सन्तुलन कस्तो हुनुपर्छ भन्ने विषयमा संस्थापक नेताहरू र प्रारम्भिक राजनीतिज्ञहरूबीच भएका बहसहरूमा पाइन्छ । द्वैध सङ्घीयता संयुक्तराज्य अमेरिकामा सन् १७८९ देखि १९०१ सम्म संविधानको व्याख्या गर्ने प्रमुख सिद्धान्तका रूपमा प्रचलित थियो । यसको कालखण्ड अमेरिकी राजनीतिक इतिहासको त्यो अवधि जनाउँछ, जसमा संविधानलाई सङ्घीय सरकार र राज्य सरकारबीच स्पष्ट रूपमा अलग-अलग र स्वतन्त्र अधिकार क्षेत्रहरू सिर्जना गर्ने दस्तावेजका रूपमा व्याख्या गरिएको थियो । द्वैध सङ्घीयता, जसलाई लेयर-केक सङ्घीयता वा विभाजित सार्वभौमिकता पनि भनिन्छ, यस्तो राजनीतिक व्यवस्था हो जसमा सङ्घीय सरकार र राज्य सरकारबीच अधिकार स्पष्ट र निश्चित रूपमा विभाजित हुन्छन् । यस व्यवस्थाअन्तर्गत राज्य सरकारहरूले आफूलाई संविधानद्वारा प्रदान गरिएका अधिकारहरू सङ्घीय सरकारको हस्तक्षेप विना प्रयोग गर्छन्, तहहरूबीचको दोहोरोपन वा हस्तक्षेप न्यून हुन्छ । यस सिद्धान्तअन्तर्गत अन्तर-सरकारी सम्बन्ध सीमित र कानूनी प्रकृतिका हुन्छन् । यद्यपि, यस सिद्धान्तले अधिकारको स्पष्टता प्रदान गरे पनि संयुक्त प्रयास आवश्यक पर्ने बहुआयामिक नीतिगत समस्याहरू समाधान गर्न यसमा लचकताको अभाव देखिन्छ ।

उपरोक्त सैद्धान्तिक आधारका अलावा पनि वित्तीय सङ्घीयता सिद्धान्त, जसले सङ्घीयता सिद्धान्तले सरकारका विभिन्न तहहरूबीच वित्तीय स्रोत, कर अधिकार र खर्च जिम्मेवारीको बाँडफाँटमा केन्द्रित हुन्छ । यस सिद्धान्तअनुसार अन्तर-सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण, अनुदान तथा राजस्व साझेदारी संयन्त्रहरू क्रियाशील भई ठाडो र

तेर्सो वित्तीय असन्तुलन समाधान गर्दै सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा समानता, दक्षता र जवाफदेहितालाई प्रवर्द्धन गर्छ । सञ्जाल (नेटवर्क) सिद्धान्त, यस्ले अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई सरकारी संस्था, निकाय र पात्रहरूबीचका औपचारिक तथा अनौपचारिक सम्बन्धहरूको जालोका रूपमा हेर्छ । प्रभावकारी शासनका लागि सञ्चार, सहकार्य र सूचना आदान-प्रदानको महत्त्वलाई यसले जोड दिन्छ । यस्तै, विकेन्द्रीकरण सिद्धान्तले अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई माथिल्लो तहबाट तल्लो तहमा अधिकार, जिम्मेवारी र स्रोत-साधन हस्तान्तरणको प्रक्रियाका रूपमा व्याख्या गर्छ । अन्त्यमा शक्ति र निर्भरता सिद्धान्तले अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई सरकारका तहहरूबीच असमान शक्ति र स्रोत वितरणबाट प्रभावित प्रक्रियाका रूपमा व्याख्या गर्छ । प्रायः माथिल्लो तहका सरकार हरूले वित्तीय स्रोत, कानूनी अधिकार र राजनीतिक प्रभाव नियन्त्रणमा राख्ने भएकाले उप-राष्ट्रिय सरकारहरू उनीहरूमा निर्भर हुने अवस्था सिर्जना हुन्छ । यस सिद्धान्तले ठाडो वित्तीय असन्तुलन, शर्तसहितका अनुदान र केन्द्रीकृत निर्णय-निर्माण प्रवृत्तिको विश्लेषण गर्न महत्त्वपूर्ण आधार प्रदान गर्छ ।

यसका अलावा अन्तर-सरकारी सम्बन्धका विशेषताहरू हेर्दा पहिलो प्रमुख विशेषता तहगत संरचना हो । यसले सरकारका सबै तहहरूलाई एक-अर्काबाट पूर्ण रूपमा अलग नभई परस्पर सम्बन्धित र अन्तरनिर्भर एकाईका रूपमा लिन्छ । दोस्रो, विशेषता सहकार्य र समन्वय हो, जसअन्तर्गत नीति निर्माण, कार्यक्रम कार्यान्वयन र सेवा प्रवाहमा तहहरूबीच निरन्तर संवाद र संयुक्त प्रयास आवश्यक हुन्छ । तेस्रो, अन्तर-सरकारी सम्बन्ध औपचारिक र अनौपचारिक दुवै संयन्त्रमार्फत सञ्चालन हुन्छ । संवैधानिक निकाय, ऐन-कानून र संस्थागत संरचनाजस्ता औपचारिक माध्यमसँगै बैठक, परामर्श, राजनीतिक संवाद र प्रशासनिक अभ्यासजस्ता अनौपचारिक प्रक्रियाहरू पनि यसका महत्त्वपूर्ण अङ्ग हुन् । चौथो विशेषता अधिकार र जिम्मेवारीको स्पष्टता तथा साझा अभ्यास हो । यद्यपि, संविधान र कानूनले अधिकार क्षेत्र छुट्याएको हुन्छ, व्यवहारमा धेरै कार्यहरू साझा जिम्मेवारीका रूपमा कार्यान्वयन हुन्छन्, जसका लागि अन्तर-सरकारी समन्वय अपरिहार्य हुन्छ । पाँचौं, विशेषता जवाफदेहिता र पारदर्शिता हो, जहाँ सरकारका सबै तहहरू आफ्ना निर्णय र कार्यप्रति नागरिक र अन्य तहप्रति उत्तरदायी हुन्छन् । छैटौं, अन्तर-सरकारी सम्बन्ध गतिशील प्रकृतिको हुन्छ, जसले राजनीतिक, प्रशासनिक, आर्थिक र सामाजिक परिवेशअनुसार रूपान्तरण हुँदै जाने क्षमता राख्छ । अन्त्यमा, अन्तर-सरकारी सम्बन्धको सिद्धान्त र विशेषताहरूले सहकारी सङ्घीयता र “विविधतामा एकता” को अवधारणालाई व्यवहारमा उतार्ने माध्यम

प्रदान गर्छन् । यसले सरकारका तहहरूबीच द्वन्द्व घटाउँदै सहमति र साझा निर्णयलाई प्रोत्साहन गर्छ, सेवा प्रवाहको प्रभावकारिता बढाउँछ र समग्रमा सङ्घीय शासन प्रणालीलाई सुदृढ तथा दिगो बनाउने आधार तयार गर्दछ ।

नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली एउटै भूगोल र एउटै जनसङ्ख्यामाथि फरक-फरक तहका सरकारबाट शासन सञ्चालन हुने विशेषता स्थापित छ । यस प्रणालीमा राज्यशक्ति संविधानद्वारा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच बाँडफाँट गरिएको हुन्छ र प्रत्येक तहले आफ्नो संवैधानिक अधिकार क्षेत्रभित्र रही शासन सञ्चालन गर्दछ । नागरिकप्रति उत्तरदायी बहु-तहका सरकार, लोकतन्त्रका आधारभूत मूल्यमा आधारित शासन व्यवस्था तथा निर्वाचित राष्ट्रप्रमुख सहितको गणतन्त्रात्मक प्रणाली यसका आधारभूत विशेषता हुन् । यस प्रणालीले तहगत सरकारहरू एकअर्काको अधीनस्थ नभई संविधानको अधीनस्थ रहन्छन् । व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायिक क्षेत्रमा अधिकारको संवैधानिक बाँडफाँट, शक्ति पृथकीकरण, नियन्त्रण र सन्तुलनको व्यवस्था तथा तीन तहका अदालतसहितको एकीकृत न्याय प्रणाली यसको महत्त्वपूर्ण पक्ष हुन् । साथै, संवैधानिक विवाद समाधानका लागि विशिष्टिकृत निकायको व्यवस्था गरेको छ र सङ्घीय संसदमार्फत प्रदेश र स्थानीय तहको हित तथा दृष्टिकोणको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गरिएको छ। प्रदेश र स्थानीय तहसँग सम्बन्धित विषयमा संविधान संशोधन प्रक्रिया जटिल राखिनु सङ्घीयताको संरक्षणका दृष्टिले महत्त्वपूर्ण मानिन्छ । साथै, स्वशासन र सह-शासनको अवधारणालाई आत्मसात् गर्दै अन्तर-सरकारी सहकार्य, समन्वय र सम्बन्ध व्यवस्थापनका लागि आवश्यक संरचना र संयन्त्रको व्यवस्था गरेको छ । संवैधानिक जिम्मेवारी र वित्तीय स्रोतबीच सन्तुलन कायम गर्नु, विकेन्द्रीकरण र स्थानीय स्वायत्त शासनलाई प्रवर्द्धन गर्नु, तथा कार्यकारीको स्वेच्छाचारितामाथि अङ्कुश लगाउन संवैधानिक निकायहरूको व्यवस्था गर्नु यसका विशेषताहरू हुन् ।

नेपालमा अन्तर-सरकारी सम्बन्धको बुझाइ र संरचनागत अवरोधहरू

(क) अन्तर-सरकारी सम्बन्धको बुझाइः

अन्तर-सरकारी सम्बन्धको बुझाइ तहगत शासन प्रणालीभित्र रहेका सरकारका विभिन्न तहहरू सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीयबीचको सम्बन्ध, अन्तरक्रिया र समन्वयलाई बुझ्ने वैचारिक आधार हो । यस सिद्धान्तको मूल उद्देश्य संविधानले तोकेको अधिकार, जिम्मेवारी र स्रोत-साधनको बाँडफाँटलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्दै

सहकार्य, सह-अस्तित्त्व र समन्वय मार्फत सुशासन सुनिश्चित गर्नु हो । केन्द्रीय-स्थानीय सम्बन्ध सिद्धान्त, सहकारी सङ्घीयता, तहगत शासन र विकेन्द्रीकरणका अवधारणाहरू अन्तर-सरकारी सम्बन्ध सिद्धान्तका प्रमुख आधारहरू मानिन्छन् । यी सिद्धान्तहरूले सरकारका तहहरूबीच परस्पर निर्भरता, संवाद, सहकार्य र जवाफदेहिता आवश्यक रहेको कुरामा जोड दिन्छन् । संविधान र कानूनले व्यवस्था गरेको हैसियतमा आ-आफ्नो कार्य सम्पादन गर्ने, जिम्मेवारी निर्वाह गर्ने र आवश्यकता र औचित्यअनुरूप समन्वय र सहकार्य गर्ने भएकाले सङ्घीयतामा अन्तर-सरकारी सम्बन्ध शासकीय व्यवहारको मुख्य आचारसंहिताका रूपमा रही शासकीय मेरुदण्डजस्तै भएर क्रियाशील भएको हुन्छ । नेपालको संविधानको धारा २३२ मा अन्तर-सरकारी सम्बन्ध सहकारिता, सह-अस्तित्त्व र समन्वयका सिद्धान्तमा आधारित हुने उल्लेख गरिएको छ । नेपालको सन्दर्भमा अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई विभिन्न तत्त्वहरूले प्रभाव पारेको स्पष्ट देखिने हुँदा यस्ता तत्त्वहरूलाई व्यवस्थापन गर्न जरुरी देखिन्छ । त्यस्ता मुख्य तत्त्वहरूमा मुलुकको सामान्य परिवेश, कार्यजिम्मेवारी र स्रोतको बाँडफाँट, राजनीतिक संस्कार र नेतृत्व, प्रशासनिक तथा प्राविधिक क्षमता, सरकारका तह, विविधता र सङ्ख्या, राजनीतिक दल र निर्वाचन प्रणाली, लोकतन्त्र र सुशासनको तहगत अवस्था एवम् कार्य वातावरण आदि महत्त्वपूर्ण हुन्छन् । संस्थागत सक्षमता र वितरण प्रणाली पनि उत्तिकै विचारणीय पक्ष हुन्छन् ।

संविधानको परिकल्पना अनुरूप राज्यको अधिकार, शक्ति र स्रोत दुई वा दुईभन्दा बढी तहका सरकारले प्रयोग गर्दा समन्वय, सहकार्य र सह-अस्तित्त्वका आधारमा हुनुपर्ने व्याख्या गरिएको छ । सङ्घीय पद्धतिमा दुई वा दुईभन्दा बढी तहका सरकारहरू क्रियाशील हुनेहुँदा एकआपसमा अन्तरनिर्भरता र अन्तरसम्बन्ध अपरिहार्य रहन्छ । यसका अलावा राज्यको शक्ति र स्रोत आवश्यकताको सिद्धान्तका आधारमा बाँडफाँट गरिने भएकाले सबै तहहरूलाई एकल तथा साझा अधिकारको व्यवस्था गरिएको छ । Pandey (२०२२) का अनुसार तहगत शासन प्रणाली भएका प्रायः सबै राजनीतिक व्यवस्थामा (एकात्मक र सङ्घीय दुवैमा) अन्तर-सरकारी सम्बन्ध अत्यावश्यक हुन्छ । संवैधानिक अधिकार क्षेत्रको दोहोरोपन, अन्तरनिर्भरता, spill–over प्रभाव तथा अधिकार सीमाभन्दा बाहिर जाने नीतिगत समस्याहरू समाधान गर्न सरकारहरूबीचको अन्तरक्रिया आवश्यक हुने भएकाले अन्तर-सरकारी सम्बन्ध अनिवार्य मानिन्छ । सङ्घीय तहमा सीमित तर मुख्य-मुख्य अधिकारहरू राखी सेवा प्रवाह र विकाससम्बन्धी कार्यहरूको अभ्यास र कार्यान्वयनको पक्ष तल्ला तहका सरकारहरूलाई विकेन्द्रीत गर्नु

अन्तर-सरकारी सम्बन्धको मूख्य कडी हो । साथै यसले शासकीय व्यवहारमा मुख्य आचारसंहिताका रूपमा रही शासकीय प्रणालीलाई क्रियाशील बनाउन मदत गर्दछ । यसै विषयलाई थप स्पष्ट पार्न संविधानको धारा भाग २० मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीचको अन्तरसम्बन्धवारे व्यवस्था गरिएको छ । धारा २३२ मा अन्तर-सरकारी सम्बन्ध सहकारिता, सह-अस्तित्त्व र समन्वयका सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ भनी उल्लेख समेत गरिएको छ । त्यसैगरी, धारा ३०६(ट) मा सङ्घीय एकाई भन्नाले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई परिभाषित गरिएको छ । अन्तर-सरकारी सम्बन्ध एक गतिशील प्रक्रिया हो । यसलाई आवश्यकता, औचित्य, कार्यक्षमता र नतिजा वितरणका आधारमा समयोचित तरिकाले परिमार्जन गर्न सकिन्छ । यसैले अन्तर-सरकारी सम्बन्ध सङ्घीयतालाई गतिशील राख्ने आधार हो ।

सङ्घीय प्रणालीमा विभिन्न एकाईहरूबीचका अधिकार क्षेत्र र त्यसको प्रयोगलाई लिएर ती एकाईहरूबीच आउन सक्ने विवादहरू सिर्जना हुन नदिन एकाईहरूका व्यवस्थापिका, कार्यकारी तथा न्यायपालिकाका अधिकार क्षेत्र र त्यसका प्रयोगका वारेमा संविधानमा स्पष्ट व्यवस्था गरिएको छ । यसका साथै अन्तर-सरकारी सम्बन्धका विविध क्षेत्रहरूलाई प्रभावकारी रूपमा व्यवस्थापन गर्न विभिन्न ऐन तथा कानूनहरूको निर्माण गरिएकोछ । अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ निर्माण भई कार्यान्वयनमा आइसकेका छन् । कतिपय अधिकारका विषयहरूमा स्पष्टता हुनसक्न विवाद तथा असमझदारीहरू रहिरहेको पाइन्छ । यसको समाधानका लागि विभिन्न संरचनाहरूको समेत निर्माण गरी कार्यान्वयनमा गइसकेको छ । उदाहरणका लागि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीचको समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को गठन गरिएको छ, जसले साझा अधिकारका विषयमा कानून तथा नीति निर्माणको लागि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच समन्वय गर्ने, लगायत प्रदेश तथा स्थानीयस्तरमा कार्यान्वयन हुने राष्ट्रिय तथा बृहत स्वार्थसँग जोडिएका विषयमा समन्वय गर्ने तमाम कामहरू गर्दछ । यस्तै, अर्थमन्त्रीको संयोजकत्वमा रहने अन्तर-सरकारी वित्त परिषद्, नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच अन्तर-सरकारी वित्त व्यस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श तथा समन्वय गर्दछ । यस्तै, प्रदेश तथा स्थानीय तहले गर्ने काम कारवाहीमा नीतिगत

सामन्जस्यता, योजना व्यवस्थापनमा रणनीतिक साझेदारी, साझा अधिकार क्षेत्रको प्रयोग, प्राकृतिक स्रोत साधनको उपयोगको विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहवीच समन्वय कायम गर्न प्रदेश समन्वय परिषद्को संस्थागत विकास गरिएको छ । यस्तै सम्बन्धित विषयको कार्यक्षेत्र रहेको मन्त्रीको अध्यक्षतामा गठन हुने विषयगत समिति प्रमुख छन् । नेपालको अन्तर-सरकारी सम्बन्धको आधार सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वय हो । तहगत सरकारले आफखूशी कार्यप्रक्रियाको आधारमा सार्वजनिक अधिकारको प्रयोग गरेमा काममा तहगत संरचनाबीच समन्वय नहुने, एउटै काममा दोहोरोपना हुने जस्ता समस्या उत्पन्न भई देशको लक्षित उद्देश्य प्राप्तिमा कठिनाइहरू उत्पन्न हुन्छन् । यस्तो समस्यालाई समाधान गर्न तीनै तहका संरचनाहरूबीच तादत्म्यता मिलाउन अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई देहायका चरणहरू मार्फत क्रियाशिल गर्न सकिन्छ ।

(ख) अन्तर–सरकारी सम्बन्धको बुझाइमा देखिएका संरचनागत अवरोधहरू

नेपालमा अन्तर-सरकारी सम्बन्धको प्रभावकारी कार्यान्वयन विश्वासको कमी, आपसी शंका, शक्ति सङ्घर्षका साथै शंका र स्वार्थबाट प्रेरित छ (सुवेदी, २०२५) । जसले गर्दा व्यवहारमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच प्रभावकारी समन्वय र सहकार्य स्थापित हुन सकिरहेको छैन । फलस्वरूप नीति कार्यान्वयन, सेवा प्रवाह र विकास प्रक्रियालाई चुस्त-दुरूस्त बनाउन राजनैतिक तथा प्रशासनिक संयन्त्रहरू कठिनाइबाट गुज्रिरहेका देखिन्छन् । पहिचान गरिएका केही प्रमुख संरचनागत अवरोध मध्ये प्रथम, स्पष्ट अधिकार बाँडफाँटको अस्पष्टताले तीनै तहका सरकारहरूमा एक अर्काप्रति भरोसा भन्दा शंकाको अवस्था देखिन्छ । संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका अधिकार क्षेत्र सूचीकृत गरे पनि व्यवहारमा कानून निर्माण, कार्यान्वयन र व्याख्याका क्रममा अधिकारको दोहोरोपना र द्वन्द्व देखिन्छ । विशेषगरी सङ्घीय कानूनको अभाव, ढिलाई वा अस्पष्टताका कारण प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार स्वतन्त्र रूपमा प्रयोग गर्न कठिनाइ सामना गर्नुपरेको छ ।

दोस्रो, राजनीतिक खण्डीकरण र द्वन्द्वः सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय तहमा देखिने राजनीतिक विवादहरू, प्रशासनिक सर्वोच्चता र पदानुक्रमको प्रवृत्ति संस्थागत कार्यप्रणालीमा सरेर सहकार्यको सट्टा द्वन्द्वलाई प्रोत्साहन गरेको देखिन्छ। दलगत प्रतिस्पर्धा र आन्तरिक राजनीतिक गतिशीलताले अन्तर-सरकारी समन्वयका संयन्त्रहरूको नियमित कार्य सञ्चालनमा अवरोध पुऱ्याएको छ, जसले यी संयन्त्रहरूको प्रभावकारिता घटाएको छ। निरन्तर राजनीतिक खण्डीकरणले अन्तर-सरकारी प्राथमिकतामा सहमति निर्माण प्रक्रियालाई कमजोर बनाउँदै दीर्घकालीन सहकार्य रणनीतिमा नकारात्मक प्रभाव पारेको छ । यस्तै सङ्घीय तहको साँस्कृतिक तथा मनोवैज्ञानिक अवरोधको मनोवृत्ती विस्तारै प्रदेश तहमा स्थानान्तरण हुंदै जाँदा औपचारिक कानूनी तथा संस्थागत संरचनाभन्दा बाहिरबाट पनि अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई प्रभावित गर्ने काम भईरहेको देखिन्छ । यस्ता मानसिकता र दलगत प्रोत्साहनले कानूनी संरचना विद्यमान रहे पनि अन्तर-सरकारी सम्बन्ध व्यवहारमा कति प्रभावकारी हुन्छ भन्ने निर्धारण गर्छ ।

तेस्रो, सङ्घीय प्रणालीअनुसार वित्तीय अधिकार र स्रोतको बाँडफाँट खर्चको आवश्यकताका आधारमा र खर्च गर्न सक्ने क्षमताका आधारमा हुनुपर्ने भएतापनि सङ्घीय सरकारमा स्रोतको वितरण र विनियोजन राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत वित्तीय आयोगले जनसङ्ख्या, भूगोल र क्षेत्रफल, मानव विकास सूचकांक, पूर्वाधारको अवस्था, राजस्व सङ्कलन

क्षमता र खर्चको आवश्यकता र लागतका आधारमा गर्ने गर्दछ, जुन केन्द्रीकृत अभ्यासमा आधारित छ । अनुदान प्रणाली अत्याधिक सशर्त हुनु, आन्तरिक राजस्वको सीमितता र बजेट हस्तान्तरणमा ढिलाई हुनुका कारण प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूको वित्तीय स्वायत्तता कमजोर बनेको छ। वित्तीय असन्तुलन र कमजोर आर्थिक स्वायत्तता नेपालको वित्तीय सङ्घीयतामा असमान राजस्व बाँडफाँट, शर्तसहितका अनुदानको अत्याधिक प्रयोग, उप-राष्ट्रिय तहको सीमित राजस्व सङ्कलन क्षमता तथा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधारको ढिलाई जस्ता संरचनागत चुनौतीहरू विद्यमान छन् । स्रोत हस्तान्तरण र विनियोजनसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासहरू विश्वभरि सङ्घीयता अपनाएका देशहरूमा आधारभूत सिद्धान्त समान देखिन्छन्, जसमा न्यायोचित वितरण, दक्षता, पारदर्शिता र उत्तरदायित्व प्रमुख रहेका छन्। धेरैजसो देशहरूमा स्रोत विनियोजन पूर्वनिर्धारित सूत्रका आधारमा गरिन्छ, जसले राजनीतिक प्रभावलाई न्यून गर्दै वस्तुनिष्ठ र पारदर्शी प्रणाली सुनिश्चित गर्दछ । उदाहरणका रूपमा भारतमा "भारतीय वित्तीय आयोग" ले जनसङ्ख्या, आयस्तर, क्षेत्रफल तथा विकास सूचकांकका आधारमा राजस्व बाँडफाँट गर्दछ । त्यस्तै, क्षेत्रीय असमानता घटाउन अष्ट्रेलिया र क्यानडा जस्ता देशहरूले वित्तीय समानीकरण प्रणाली अवलम्बन गरेका छन्, जसले कमजोर क्षेत्रलाई अतिरिक्त स्रोत उपलब्ध गराउँछ । स्रोत हस्तान्तरणमा सशर्त र निशर्त अनुदानको मिश्रण पनि प्रचलित छ । दक्षिण अफ्रिकामा दुवै प्रकारका अनुदान प्रयोग गरी राष्ट्रिय प्राथमिकता र स्थानीय स्वायत्तताबीच सन्तुलन कायम गरिएको छ । पछिल्लो समय इन्डोनेसिया र फिलिपिन्समा कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान प्रणालीलाई प्रवर्द्धन गर्दै स्थानीय तहको उत्तरदायित्व र सेवा गुणस्तर सुधार गर्ने प्रयास गरेको पाइन्छ । साथै, नर्वे र स्वीडेनमा दुर्गम तथा उच्च लागत भएका क्षेत्रका लागि लागत समायोजनको व्यवस्था गरिएको छ । यी अभ्यासहरूबाट स्पष्ट हुन्छ कि अन्तर्राष्ट्रिय तहमा समेत प्रभावकारी स्रोत हस्तान्तरण प्रणाली निर्माणका लागि सूत्रमा आधारित विनियोजन, समानीकरण, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन, स्पष्ट कर अधिकार बाँडफाँट र पारदर्शी तथा तथ्यमा आधारित निर्णय प्रक्रिया आवश्यक मानिन्छ । अनुभवहरूले के देखाउँछन् भने अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा वित्तीय सङ्घीयतामा केही प्रगति भए पनि सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन र वित्तीय उत्तरदायित्वका क्षेत्रमा महत्त्वपूर्ण कमजोरीहरू अझैपनि कायम रहिरहेका छन् । नेपालमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरू सीमित वा अस्थिर बजेटमा सञ्चालन हुनुपर्दा संविधानद्वारा प्रदत्त कार्य र जिम्मेवारीहरू प्रभावकारी रूपमा सम्पन्न गर्न कठिनाइ भोगिरहेका छन् । सङ्घीय हस्तान्तरणमा अत्याधिक निर्भरताले वित्तीय स्वायत्तता कमजोर बनाउँदै सहकार्यात्मक शासन प्रणालीलाई अवरुद्ध गरेको छ ।

चौथो, प्रशासनिक संरचना र कर्मचारी व्यवस्थापन पनि अन्तर-सरकारी सम्बन्धमा बाधक बनेको छ । सङ्घीय निजामती सेवा ऐनको अभाव, कर्मचारी समायोजनका समस्याहरू र आदेश शृङ्खलाको कमजोरीले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच कार्यसम्पादनमा द्वन्द्व र असमञ्जस्यताको सिर्जना गरेको छ। यसले नीति कार्यान्वयनमा ढिलाई र सेवा प्रवाहमा असमानता ल्याएको छ । प्रशासनिक जडता र संस्थागत क्षमताको अभाव, प्रदेश र स्थानीय तहमा अपर्याप्त मानव संसाधन, जटिल प्रशासनिक प्रक्रिया तथा सङ्घीय अभ्याससम्बन्धी सीमित अनुभवजस्ता समस्याहरू विद्यमान छन् । विभिन्न अध्ययन तथा प्रतिवेदनहरूका अनुसार धेरै स्थानीय तहहरूमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको अभाव देखिन्छ, जसले समग्र संस्थागत क्षमतालाई कमजोर बनाएको छ । यस प्रकारको क्षमता अभावका कारण प्रदेश र स्थानीय तहहरू नीति निर्माण, बजेट तर्जुमा तथा अन्तर-सरकारी निर्णय प्रक्रियामा प्रभावकारी रूपमा संलग्न हुन सकिरहेका छैनन् ।

पाँचौ, अन्तर-सरकारी समन्वयका संरचनाहरू, विषयगत मन्त्रालयहरूबीचको समन्वय संयन्त्र र साझा मञ्चहरू प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन हुन नसक्दा नीतिगत संवाद र विवाद समाधान कमजोर बनेको छ। नियमित बैठक, निर्णय कार्यान्वयन र अनुगमनको अभावले अन्तर-सरकारी विश्वास र सहकार्यलाई कमजोर पारेको देखिन्छ। समन्वयका लागि कमजोर कार्यगत तथा संस्थागत संयन्त्र अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई संस्थागत रूपमा व्यवस्थापन गर्न नेपालमा अन्तर-प्रदेश परिषद्, राष्ट्रिय समन्वय परिषद् तथा अन्तर-सरकारी वित्त परिषद् जस्ता औपचारिक संयन्त्रहरू स्थापना गरिएका छन् । तथापि, यी संस्थाहरू प्रायः निस्क्रिय, प्रभावहीन वा राजनीतिक हस्तक्षेप भएको देखिन्छ। यस्ता राजनैतिक हस्तक्षेपहरूमा पहिलो, नीति तथा निर्णयमा राजनीतिक प्रभाव हो, जहाँ परिषद्का बैठकहरूमा प्राविधिक वा तथ्यगत आधारभन्दा पनि राजनीतिक दलका प्राथमिकता, गठबन्धनको शक्ति सन्तुलन वा नेतृत्वको दबाबले निर्णय प्रभावित हुन सक्छ। यसले गर्दा निष्पक्ष र तथ्यमा आधारित निर्णय प्रक्रिया कमजोर हुन सक्छ। दोस्रो, एजेन्डा निर्धारणमा हस्तक्षेप भएको देखिन्छ । परिषद्को छलफलमा उठ्ने विषयहरू कहिलेकाहीँ राजनीतिक नेतृत्वको रूचि वा प्राथमिकताअनुसार छनोट गरिन्छ, जसले गर्दा महत्त्वपूर्ण तर कम राजनीतिक लाभ भएका विषयहरू ओझेलमा परिरहेका छन् । तेस्रो, स्रोत बाँडफाँटमा राजनीतिक प्रभाव रहेको छ, यस अन्तरगत अन्तर-सरकारी वित्त परिषद् जस्ता निकायमा देखिन सक्छ । यद्यपि, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग जस्ता निकायले सूत्रमा आधारित सिफारिस गर्ने व्यवस्था भए पनि

व्यवहारमा राजनीतिक दबाब वा प्रभावका कारण समानता र आवश्यकतामा आधारित वितरणमा चुनौती आई आइरहेको देखिन्छ । चौथो, सदस्य छनोट र प्रतिनिधित्वमा राजनीतिक हस्तक्षेप पनि देखिन्छ । परिषद् वा समन्वय संयन्त्रमा नियुक्ति, प्रतिनिधित्व वा सहभागिता राजनीतिक निकटता वा प्रभावका आधारमा हुन सक्छ, जसले स्वतन्त्रता र निष्पक्षतामा असर पारको छ । पाँचौं, कार्यान्वयन र अनुगमनमा हस्तक्षेप पनि देखिन्छ, जहाँ निर्णय कार्यान्वयन गर्दा वा प्रगति मूल्याङ्कन गर्दा राजनीतिक प्रभावले ढिलाई, प्राथमिकता परिवर्तन वा निष्पक्ष मूल्याङ्कनमा असर परेको छ ।

यी अन्तर-सरकारी समन्वयका संरचनाहरू सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि समन्वयका महत्त्वपूर्ण औजार भएतापनि राजनीतिक हस्तक्षेपका कारण निर्णय प्रक्रिया, स्रोत वितरण, प्रतिनिधित्व र कार्यान्वयनमा प्रभाव परेको स्पष्ट देखिन्छ । राजनीतिक द्वन्द्व र कमजोर कार्यान्वयन क्षमताका कारण अन्तर-सरकारी समन्वयका संरचनाहरूले गरेका निर्णयहरू व्यवहारमा कार्यान्वयन हुन नसक्ने अवस्था देखिन्छ । यसको परिणामस्वरूप अन्तर-सरकारी सहकार्य कमजोर भई नीतिगत कार्यान्वयन खण्डित र असङ्गठित रूपमा अघि बढ्ने प्रवृत्ति देखापरेको छ । प्रदेश र स्थानीय तहमा प्राविधिक जनशक्ति, नीति निर्माण क्षमता र संस्थागत अनुभवको कमी हुँदा सङ्घ तहसँग निर्भरता बढेको छ । यसले सङ्घीय संरचनाभित्र शक्ति सन्तुलनलाई कमजोर बनाउँदै अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई अझ जटिल बनाएको छ ।

नेपालका अन्तर-सरकारी सम्बन्धहरू ठोस अनुभवजन्य अनुसन्धान, अध्ययन वा व्यवस्थित दस्तावेजहरू उपलब्ध नभएकाले अन्तर-सरकारी सम्बन्ध प्रायः सरकारका अस्थायी (ad–hoc) निर्णयका आधारमा सञ्चालन भईरहेको देखिन्छ । अन्तर-सरकारी सम्बन्धको प्रभावकारिता संरचनागत, संस्थागत, राजनीतिक, वित्तीय तथा क्षमतासम्बन्धी अवरोधहरूका कारण सीमित बनेको छ । यी अवरोधहरूले नीतिगत समन्वय, सार्वजनिक सेवा प्रवाह तथा सङ्घीयताको मूल उद्देश्य विकेन्द्रीकरण र समावेशी शासनलाई कमजोर बनाएका छन् ।

नेपालको संविधानले व्यवस्था गरेका अन्तर-सरकारी सम्बन्धका मुख्य पक्षहरू

वर्तमान संविधानमा अन्तर-सरकारी सम्बन्धका मुख्य पक्षहरू स्पष्ट रूपमा व्यवस्था गरिएको छ । संविधानको भाग २० ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीचको बहुआयामिक अन्तरसम्बन्धलाई व्याख्या गर्दै यी तहहरूबीचको अधिकार, दायित्व,

सहकार्य र समन्वयका आधारहरू निर्धारण गरेको छ । यस भागले सङ्घीय शासन प्रणालीको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि आवश्यक अन्तरतह तथा अन्तरप्रदेश सम्बन्धलाई संवैधानिक मान्यता प्रदान गरेको छ। धारा २३१ ले सङ्घ र प्रदेशबीचको व्यवस्थापिकीय अन्तरसम्बन्धलाई परिभाषित गरेको छ । यसअनुसार सङ्घीय कानून नेपालभर वा आवश्यकता अनुसार देशको कुनै निश्चित क्षेत्रमा मात्र लागू हुन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ भने प्रदेश कानून प्रदेशभर वा आवश्यक क्षेत्रभित्र लागू हुन सक्ने प्रावधान राखिएको छ । साथै, दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशले अनुसूची-६ मा उल्लिखेख गरिएका विषयमा कानून आवश्यक ठानेमा नेपाल सरकार मार्फत अनुरोध गरेमा सङ्घीय संसदले त्यस्ता प्रदेशका लागि मात्र लागू हुने कानून बनाउन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

यस्तै धारा २३२ ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीचको अन्तरसम्बन्ध सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने स्पष्ट व्यवस्था गरेको छ। यसैगरी, धारा २३३ अनुसार एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको कानूनी व्यवस्था तथा न्यायिक एवम् प्रशासनिक निर्णय वा आदेशको कार्यान्वयनमा सहयोग गर्नुपर्ने दायित्व तोकिएको छ, यसले प्रदेश-प्रदेशबीचको सहकार्यलाई मजबुत बनाउँछ । सङ्घ र प्रदेशबीच तथा प्रदेश-प्रदेशबीच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधान गर्न धारा २३४ ले अन्तरप्रदेश परिषद्को व्यवस्था गरेको छ। साथै, धारा २३५ ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच समन्वय कायम गर्न सङ्घीय संसदले आवश्यक कानून बनाउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ । भाग २० अन्तर्गत धारा २३६ मा अन्तरप्रदेश व्यापारसम्बन्धी व्यवस्था र धारा २३७ मा सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजालासको अधिकार क्षेत्रमा असर नपर्ने विषयहरूबारे प्रावधान राखिएको छ, जसले सङ्घीय प्रणालीभित्र कानूनी स्पष्टता र संस्थागत सन्तुलन सुनिश्चित गर्दछ । संविधानको अनुसूची अनुसूची ५, ६, ७, ८ र ९ ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका अधिकारक्षेत्र स्पष्ट रूपमा परिभाषित गरेका छन् । यी अनुसूचीहरूले एकल अधिकार र साझा अधिकारको सीमा निर्धारण गर्दै एकल अधिकारका विषयमा सम्बन्धित तहलाई स्वायत्तता प्रदान गरेका छन् भने साझा अधिकारका विषयमा सहकार्य, समन्वय र सह-अस्तित्त्वका सिद्धान्तअनुसार शासन सञ्चालन हुने व्यवस्था गरेका छन् । यसका लागि देहायअनुसारका अन्तर-सरकारी सम्बन्धहरूको अभ्यास गरिँदै आएको पाइन्छ ।

(क) व्यवस्थापिकीय अन्तरसम्बन्ध: संविधानले विभिन्न तहहरूबीच प्रतिनिधित्व र समन्वयका संयन्त्रको व्यवस्था गरेको छ । धारा ६२ अनुसार राष्ट्रपतिको निर्वाचन सङ्घीय संसद् र प्रदेश सभाका सदस्य सम्मिलित निर्वाचन मण्डलबाट हुने व्यवस्था छ, जहाँ मतभार सङ्घीय कानूनबमोजिम फरक-फरक हुन्छ । धारा ८६ ले राष्ट्रिय सभाको गठन प्रदेश सभा सदस्य तथा स्थानीय तहका प्रमुख र उपप्रमुख सहभागी हुने निर्वाचक मण्डलबाट हुने व्यवस्था गरेको छ । साथै, धारा २२० ले जिल्लाभित्रका स्थानीय तहहरूबीच समन्वय गर्न जिल्ला सभा र जिल्ला समन्वय समितिको व्यवस्था गर्दै स्थानीय तहहरूबीच संस्थागत सहकार्यलाई सुदृढ बनाएको छ ।

(ख) राजनीतिक तथा कार्यकारिणी अन्तरसम्बन्ध: संविधानको धारा ७५ अनुसार नेपालको कार्यकारिणी अधिकार मन्त्रिपरिषद्मा निहित छ, जसले संविधान र कानूनको अधीनमा रही शासन सञ्चालन, निर्देशन र नियन्त्रण गर्ने जिम्मेवारी वहन गर्दछ । मन्त्रिपरिषद्को गठनसम्बन्धी व्यवस्था धारा ७६ मा गरिएको छ । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीचको सम्बन्ध धारा २३२ बमोजिम सहकारिता, सह-अस्तित्त्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने स्पष्ट गरिएको छ । राष्ट्रिय महत्त्वका विषय वा प्रदेशहरूबीच समन्वय आवश्यक परेमा नेपाल सरकारले प्रदेश मन्त्रिपरिषद्लाई संविधान र सङ्घीय कानूनअनुसार आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने र त्यसको पालन गर्नु सम्बन्धित प्रदेश सरकारको कर्तव्य हुने व्यवस्थासहित असाधारण अवस्थामा सङ्घीय हस्तक्षेपको स्पष्ट प्रावधान पनि संविधानले गरेको छ । कुनै प्रदेशमा नेपालको सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, राष्ट्रियता वा स्वाधीनतामा गम्भीर असर पर्ने कार्य भएमा राष्ट्रपतिले प्रदेश मन्त्रिपरिषद्लाई सचेत गराउन, आवश्यकताअनुसार बढीमा छ महिनासम्म निलम्बन गर्न वा विघटन गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ । त्यस्तै, सङ्घ सरकारले आफैं वा प्रदेश सरकारमार्फत स्थानीय कार्यपालिकालाई संविधान र सङ्घीय कानूनबमोजिम आवश्यक सहयोग र निर्देशन दिन सक्ने प्रावधान पनि रहेको छ । अधिकार प्रयोगको सन्दर्भमा सङ्घले संविधानको अनुसूची-५, प्रदेशले अनुसूची-६ र स्थानीय तहले अनुसूची-८बमोजिम आ-आफ्ना एकल अधिकार प्रयोग गर्छन् । साथै, सङ्घ र प्रदेशले अनुसूची-७ र सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहले अनुसूची-९ बमोजिम साझा अधिकार प्रयोग गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । कानून निर्माण गर्दा प्रदेशले सङ्घीय कानूनसँग र स्थानीय तहले सङ्घ र प्रदेशका कानूनसँग नबाझिने गरी कानून बनाउनुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको छ । अन्तर-सरकारी सम्बन्धका संस्थागत संयन्त्रका रूपमा राष्ट्रिय सभाको निर्वाचक मण्डलमा प्रदेश सभाका सदस्य तथा

स्थानीय तहका प्रमुख र उपप्रमुखहरूको सहभागिता रहने व्यवस्था गरिएको छ । सङ्घ र प्रदेश तथा प्रदेश-प्रदेशबीच उत्पन्न विवाद समाधान गर्न प्रधानमन्त्री, सङ्घीय मन्त्रीहरू र मुख्यमन्त्रीहरू सम्मिलित अन्तरप्रदेश परिषद्को व्यवस्था गरिएको छ । साथै, प्रदेश विघटन भएमा सङ्घीय शासन लागू हुने र प्रदेश तथा गाउँपालिका वा नगरपालिकाबीच कुनै विवाद उत्पन्न भएमा प्रदेश सभाले निर्णय गर्ने व्यवस्था संविधानमा समेटिएको छ ।

(ग) न्यायिक अन्तरसम्बन्ध: नेपालको संविधानको धारा १२७ ले नेपालमा मूलतः सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत र जिल्ला अदालत रहने व्यवस्था गरेको छ । सोही धाराको उपधारा (२) ले कानूनबमोजिम मुद्दा हेर्न स्थानीय स्तरमा न्यायिक निकाय वा विवाद समाधानका वैकल्पिक उपाय अवलम्बन गर्न आवश्यकताअनुसार अन्य निकाय गठन गर्न सकिने व्यवस्था गरेको छ । यसै संरचनाअनुरूप, संघमा सर्वोच्च अदालत, धारा १३९ बमोजिम प्रत्येक प्रदेशमा एक उच्च अदालत र धारा १४८ बमोजिम प्रत्येक जिल्लामा एक जिल्ला अदालत रहने व्यवस्था छ। साथै, स्थानीय तहको विवाद निरूपणका लागि धारा २१७ ले प्रत्येक गाउँपालिकामा उपाध्यक्ष र नगरपालिकामा उपप्रमुखको संयोजकत्वमा तीन सदस्यीय 'न्यायिक समिति' रहने स्पष्ट व्यवस्था गरेको छ । यसका अतिरिक्त, तहगत सरकारहरूबीचको न्यायिक अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न र विवाद निरूपण गर्न धारा १३७ ले सर्वोच्च अदालतमा एक 'संवैधानिक इजलास' को व्यवस्था गरेको छ । यस इजलासले विशेषगरी संघ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरूबीचको अधिकार क्षेत्रको बारेमा भएको विवाद' तथा संघीय संसद् वा प्रदेश सभा सदस्यको निर्वाचनसम्बन्धी विवादहरूको सुरु कारबाही र किनारा गर्ने संवैधानिक अधिकार राख्दछ ।

(घ) आर्थिक तथा वित्तीय अन्तरसम्बन्ध: संविधानको धारा ५९ ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई आ-आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्र आर्थिक अधिकार प्रयोग गर्ने, कानून निर्माण गर्ने, वार्षिक बजेट तयार गर्ने, नीति तथा योजना निर्माण र कार्यान्वयन गर्ने स्पष्ट अधिकार प्रदान गरेको छ । सङ्घले साझा सूचीका विषय तथा आर्थिक अधिकारसँग सम्बन्धित क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागू हुने नीति, मापदण्ड र कानून बनाउन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ । साथै, प्राकृतिक स्रोतको उपयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरण, प्रभावित क्षेत्र तथा स्थानीय समुदायलाई रोयल्टी, सेवा वा वस्तुका रूपमा लाभ बाँडफाँट गर्ने तथा बजेट घाटा व्यवस्थापन र वित्तीय अनुशासनसम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानूनबमोजिम हुने प्रावधान गरिएको छ। राजस्व

अधिकारको सन्दर्भमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो-आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्र कर लगाउन र राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था छ । नेपाल सरकारले सङ्कलन गरेको राजस्व सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच न्यायोचित रूपमा वितरण गर्नुपर्ने प्रावधान रहेको छ । यस्तो राजस्व बाँडफाँट राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा तय गरिएका सूत्रका आधारमा हुने व्यवस्था गरिएको छ जसले वित्तीय सङ्घीयताको आधारलाई मजबुत बनाउँछ । सङ्घीय सरकारले प्रदेशलाई तथा सङ्घ र प्रदेशले स्थानीय तहलाई विभिन्न प्रकारका अनुदान उपलब्ध गराउने व्यवस्था गरिएको छ । यी अनुदानमा सङ्घीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान समावेश छन् । यस्ता अनुदानले सङ्घीय एकाईहरूबीच स्रोतको असमानता न्यूनीकरण गर्दै विकास र सेवा प्रवाहलाई सन्तुलित बनाउन सहयोग पुऱ्याउँछन् । वित्तीय व्यवस्थापनका अन्य पक्षअन्तर्गत स्थानीय तहका पदाधिकारीहरूको सेवा सुविधा प्रदेश कानूनबमोजिम निर्धारण हुने व्यवस्था गरिएको छ । साथै, प्रदेश र स्थानीय तहले लिने आन्तरिक ऋण सङ्घीय सरकारले निर्धारण गरेका मापदण्ड तथा सिफारिसका आधारमा हुने प्रावधान रहेको छ । समग्रमा, यी व्यवस्थाहरूले सङ्घीय शासन प्रणालीमा वित्तीय अनुशासन, समन्वय र न्यायसँगत स्रोत बाँडफाँट सुनिश्चित गर्ने उद्देश्य राखेका छन् ।

(ङ) प्रशासनिक तथा क्षमता विकाससम्बन्धी अन्तरसम्बन्धः संविधानले सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, पारदर्शी, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउने राज्यनीति अवलम्बन गरेको छ । धारा ५१ अनुसार सङ्घीय एकाईहरूबीच जिम्मेवारी, स्रोत-साधन र प्रशासनको साझेदारी मार्फत सुशासन सुनिश्चित गर्ने लक्ष्य लिइएको छ । यसै सन्दर्भमा, धारा २८५ ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई कानूनबमोजिम आ-आफ्ना सरकारी सेवा गठन र सञ्चालन गर्ने अधिकार प्रदान गर्दै सङ्घीय प्रशासनिक संरचनाको आधार तय गरेको छ । धारा २४३ अनुसार सङ्घीय र प्रादेशिक निजामती सेवाबीच सरुवा, बढुवा वा सेवा परिवर्तन गर्दा लोकसेवा आयोगको परामर्श अनिवार्य गरिएको छ भने धारा २४४ ले प्रदेश लोकसेवा आयोगको गठन, काम, कर्तव्य र अधिकार प्रदेश कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था गरेको छ । यसले सङ्घीय ढाँचाभित्र सेवा प्रणालीको एकरूपता र निष्पक्षता सुनिश्चित गर्दछ । सङ्घीय शासन प्रणाली कार्यान्वयनका क्रममा विद्यमान सरकारी सेवाका कर्मचारीलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गरिएको छ । कर्मचारी समायोजन ऐनअनुसार प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन भएका कर्मचारी आवश्यकताअनुसार पुनः सङ्घमा आउन सक्ने तथा प्रदेश र स्थानीय तहबाट निश्चित सङ्ख्यामा कर्मचारी सङ्घमा समायोजन हुन

सक्ने व्यवस्था गरिएको छ । यसले तीनै तहहरूबीच मानव संसाधन व्यवस्थापनमा लचिलोपन र समन्वयलाई संस्थागत गरेको छ । प्रशासनिक नेतृत्वको व्यवस्थामा प्रदेशमा प्रदेश सचिव र स्थानीय तहमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत सङ्घबाट खटाइने व्यवस्था गरिएको छ । प्रदेश र स्थानीय तहमा कार्यरत कर्मचारीहरूको तलब, भत्ता सङ्घीय स्रोतबाट सुनिश्चित गरिनु प्रशासनिक स्थायित्व र समानताको महत्त्वपूर्ण पक्ष हो । साथै, आवश्यकता अनुसार नेपाल सरकारले स्थानीय तहबाटै तलब खाने गरी कर्मचारीलाई काजमा खटाउन सक्ने व्यवस्था पनि गरिएको छ । प्रदेशभित्रका स्थानीय तहमा कर्मचारी सरुवा सम्बन्धित स्थानीय तहको सिफारिसमा प्रदेश सरकारले गर्ने प्रावधान रहेको छ । गाउँपालिका र नगरपालिकामा कर्मचारी तथा कार्यालय व्यवस्थापनसम्बन्धी विषयहरू प्रदेश कानूनबमोजिम सञ्चालन हुने व्यवस्था गरिएको छ । समग्रमा, यी प्रावधानहरूले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच प्रशासनिक र राजनीतिक समन्वय सुदृढ गर्दै सङ्घीय शासन प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउने आधार प्रदान गरेका छन् ।

(च) कानून निर्माणसम्बन्धी अन्तरसम्बन्धः संविधानको धारा ५७ अनुसार प्रदेश सभा, गाउँ सभा र नगर सभाले बनाउने कानून सङ्घीय कानूनसँग नबाझिनुपर्ने व्यवस्था छ र बाझिएमा बाझिएको हदसम्म अमान्य हुने प्रावधान गरिएको छ। त्यस्तै, स्थानीय तहले बनाउने कानून प्रदेश कानूनसँग बाझिएमा पनि सोही सिद्धान्त लागू हुन्छ। यसरी संविधानले कानून निर्माणमा तहगत समन्वय, स्पष्टता र संवैधानिक सर्वोच्चताको सिद्धान्त सुनिश्चित गरेको छ ।

अन्तर–सरकारी सम्बन्ध र समन्वयका संयन्त्रहरू

नेपालको अन्तर-सरकारी सम्बन्धको आधार सहकारिता, सह-अस्तित्त्व र समन्वय हो । तहगत सरकारले आफुखुशी कार्य प्रक्रियाका आधारमा सार्वजनिक अधिकारको प्रयोग गरेमा काममा तहगत संरचनाबीच समन्वय नहुने, एउटै काममा दोहोरोपना हुने जस्ता समस्या उत्पन्न भई राज्यको लक्षित उद्देश्य प्राप्तिमा कठिनाइ उत्पन्न हुन्छन् । यस्तो समस्यालाई समाधान गर्न तीनै तहका संरचनाहरूबीच तादत्म्यता मिलाउन देहायका अन्तर-सरकारी सम्बन्धका संरचनाहरू मार्फत सम्पादन गरेको पाइन्छ ।

(क) संवैधानिक इजलासः

संविधानको धारा १३७ बमोजिम सर्वोच्च अदालतमा सङ्घीय सरकार र प्रदेश सरकारबीच, प्रदेश-प्रदेशबीच तथा प्रदेश सरकार र स्थानीय तथा क्षेत्रीय सरकारबीच

उत्पन्न हुने विवादहरू समाधान गर्न संवैधानिक इजलास गठन गरिने व्यवस्था छ । नेपालको संविधानबमोजिम मिति २०७२/८/२२ मा संवैधानिक इजलास गठन भएको देखिन्छ । नेपालको संविधानको धारा १३७ मा लेखिए बाहेकका संवैधानिक इजलासको सञ्चालन सम्बन्धी अन्य व्यवस्था सर्वोच्च अदालतले निर्धारण गरेबमोजिम हुने संवैधानिक व्यवस्था भएकोले सर्वोच्च अदालतले यस सम्बन्धमा मिति २०७२/९/१४ मा सर्वोच्च अदालत (संवैधानिक इजलास सञ्चालन) नियमावली, २०७२ जारी गरेको छ । उक्त नियमावलीले सो नियमावली प्रारम्भ हुँदाका बखत सर्वोच्च अदालत विशेष इजलासमा विचाराधीन मुद्दा समेत संवैधानिक इजलासबाट हेरिने व्यवस्था गरेको छ भने संवैधानिक इजलास गठन हुनुपूर्व सर्वोच्च अदालतको समानस्तरको दुई भिन्न इजलासबाट एउटै संवैधानिक प्रश्नमा फरक-फरक व्याख्या भई एकरूपता कायम हुन नसकेको विषयमा निर्णयको लागि प्रधानन्यायाधीशले आवश्यक ठानेमा त्यस्तो मुद्दा समेत इजलासले हेर्ने व्यवस्था छ । यस इजलासले प्रदेश सभा वा सङ्घीय संसद्का सदस्यहरूको निर्वाचन सम्बन्धी विवाद तथा उनीहरूको अयोग्यता सम्बन्धी प्रश्नहरूमा समेत निर्णय गर्दछ । संवैधानिक इजलासमा सर्वोच्च अदालतका प्रधान न्यायाधीश र प्रधान न्यायाधीशले न्याय परिषद्को सिफारिसमा नियुक्त गर्ने अन्य चार जना न्यायाधीश रहने व्यवस्था छ । विभिन्न तहका सरकारहरूको कानूनी कार्यहरूबारे अन्तिम निर्णय गर्ने अधिकार यही इजलाससँग निहित छ । सङ्घीय, प्रादेशिक तथा स्थानीय कानूनहरूको वैधता परीक्षण गर्ने जिम्मेवारी पनि यस इजलासको हुनुका साथै, गम्भीर संवैधानिक व्याख्यासम्बन्धी विवादहरूमा निर्णय गर्ने दायित्व पनि संवैधानिक इजलासको हुन्छ । संवैधानिक इजलासको कार्यसम्पादन र फैसलामार्फत नेपालमा सङ्घीयताको व्यवहारिक अभ्यास प्रत्यक्ष रूपमा हुने अपेक्षा गरिएको थियो । तर, यस्ता विवादहरूमध्ये धेरैमा अझैसम्म ठोस फैसला नआएकाले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीचको अन्तरसम्बन्धमा यसको प्रभाव कस्तो पर्छ भन्ने विषय खुला नै रहेको छ ।

संविधान जारी भएपश्चात् संवैधानिक इजलास (सञ्चालन) नियमावली, २०७२ कार्यान्वयनमा ल्याइएको थियो । तथापि, अदालतभित्रको आन्तरिक द्वन्द्व, अदालत र वारबीचको द्वन्द्वको कारण संवैधानिक इजलासले उतारचढावयुक्त यात्रा भोगेको थियो । परिणामस्वरूप आर्थिक वर्ष २०७३/७४ मा एउटा मुद्दा पनि फैसला भएको थिएन, जबकि सुरूवाती आर्थिक वर्ष २०७२/७३ मा संवैधानिक इजलासले ६७ वटा मुद्दा किनारा लगाएको देखिन्छ । आर्थिक वर्ष २०७३/७४ पश्चात् संवैधानिक इजलासले

केही महत्त्वपूर्ण फैसला गरेको छ। संसद् विघटनसम्बन्धी मुद्दालाई शीघ्र टुङ्गो लगायो। वातावरण संरक्षण, मानव अधिकार, सुशासनको क्षेत्रमा महत्त्व राख्ने केही महत्त्वपूर्ण व्याख्या गऱ्यो । परिमाणात्मक हिसाबले हेर्दा पनि किनारा लागेका मुद्दाको अनुपात पछिल्ला वर्षमा वृद्धि हुँदै गएको देखिन्छ। आव २०७४/७५ मा ८६, आ.व २०७५/७६ मा ३३, आ.व २०७६/७७ मा २५, आ.व २०७७/७८ मा १८, आ.व २०७८/७९ मा १२५ र आव २०७९/८० मा ४१२ मुद्दामध्ये १७४ मुद्दाको टुङ्गो लागेको देखिन्छ । टुङ्गो लाग्न बाँकी २३८ रहेको सर्वोच्च अदालतको वार्षिक प्रतिवेदनले देखाउँछ।

समष्टिगत रूपमा संवैधानिक इजलासले अपेक्षित उपलब्धि हासिल गर्न नसकेको टिप्पणी धेरैबाट आइरहेको छ। सार्वजनिक चासो र सरोकारका केही मुद्दा प्राथमिकतामा राखेर छिटोछरितो फैसला गरेको देखिएता पनि औसत मुद्दामा निवेदन दर्ता भएको कति समयपछि कारण देखाउ आदेश हुन्छ र मुद्दा अङ्ग पुगेको कति महिना/वर्षपछि अन्तिम किनारा हुन्छ भन्ने कुरा अनुमानयोग्य देखिंदैन । इजलास अप्रभावकारिताको मार अन्तर-सरकारी विवादहरूले पनि खेपेको देखिन्छ। अन्तर-सरकारी विवादसम्बन्धी मुद्दा त्यति धेरै इजलास प्रवेश गरेको देखिंदैन। केही प्रतिनिधिमूलक मुद्दाको अवस्थालाई हेर्दा मधेश प्रदेश सरकारका तर्फबाट दायर गरिएको कतिपय टुङ्गो लागेको देखिंदैन । सङ्घीय वन ऐनका कतिपय प्रावधान प्रदेशको एकल अधिकारसँग बाझिएको भन्दै दायर गरिएको मुद्दा (०७६-WC-००१०), सङ्घले अन्तरप्रदेश कर्मचारी सरुवा गर्दा प्रदेशको क्षेत्राधिकार मिचेको आरोप लगाएर दायर गरिएको मुद्दा (०७७-CC-००१), प्रदेशले प्रहरी ऐन बनाएको अवस्थामा नेपाल सरकारले पदपूर्तिका लागि विज्ञापन निकाल्ने कार्यले प्रदेशको अधिकारक्षेत्रमा हस्तक्षेप गरेको दाबी गर्दै दायर गरिएको मुद्दा (०७७-CC-००४), अन्तर-सरकारी समन्वयसम्बन्धी ऐनका दण्डसजायसम्बन्धी प्रावधानले प्रदेशको अधिकार क्षेत्रमा हस्तक्षेप भएको दाबी गर्दै दायर गरिएको अर्को मुद्दा (०७७-WC-००२१), समृद्ध तराई मधेश सिंचाइ आयोजनाका लागि सङ्घीय सरकारको वन मन्त्रालय अन्तर्गतको भूमिगत जलस्रोत विकास समितिले आह्वान गरेको बोलपत्रको सूचनाले प्रदेशको क्षेत्राधिकारमा आँच आएको भन्दै दायर गरिएको मुद्दा (०७७-CC-०००५) लगायत अन्तर-सरकारी विवादसम्बन्धी संवैधानिक इजलासमा विचाराधीन मुद्दाको हालत पनि उस्तै छ । यो अवस्था हेर्दा जुन प्रयोजनका लागि संवैधानिक इजलास अस्तित्वमा आएको थियो, त्यो प्रयोजन पूरा गर्न चुकिरहेको देखिन्छ । सङ्घीयताको सन्दर्भमा आफ्नो वैधता र प्रभावकारिता पुष्टि गर्ने अवसर गुमाएको

देखिन्छ । अन्तर-सरकारी विवाद अत्यन्त संवेदनशील हुन्छन् । गहन सार्वजनिक चासो र सरोकारका विषय हुन् ।

सङ्घीय व्यवस्था लागू भएपश्चात् प्राकृतिक स्रोत, कर, व्यापार, प्रशासनिक अधिकार तथा साझा कानूनसम्बन्धी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीचका विवाद समाधानका लागि संवैधानिक इजलास साप्ताहिक रूपमा (बुधबार र शुक्रबार) बस्ने व्यवस्था गरिएको छ । हालसम्म यस इजलासले ३०० भन्दा बढी मुद्दा टुङ्ग्याइसकेको छ भने दर्जनौं प्रारम्भिक सुनुवाई विचाराधीन छन् । यद्यपि, केही महत्त्वपूर्ण मुद्दामा संवैधानिक इजलासले स्पष्ट निर्णय दिन सकेको छैन । उदाहरणका रूपमा, आधारभूत र माध्यमिक शिक्षासम्बन्धी अधिकार स्थानीय तहको एकल अधिकारका रूपमा तोकिएको भएतापनि सर्वोच्च अदालतले विद्यालयका प्रधानाध्यापक नियुक्त गर्ने अधिकार स्थानीय तहसँग नरहेको आदेश दियो । सुनुवाइका क्रममा स्थानीय तहले बनाएका नियमावलीहरू अवैध ठहर गरिए, किनकि कानून बनाउने अधिकार केवल नेपाल सरकारसँग रहेको व्याख्या गरियो । यस फैसलाले संविधानले उप-राष्ट्रिय तहमा प्रदान गरेको अधिकारलाई सुदृढ गर्नुको सट्टा सङ्घीय संयन्त्र मार्फत नियन्त्रण गर्ने प्रवृत्ति उजागर गऱ्यो । यसैगरी, राजनीतिक हस्तक्षेपका कारण संवैधानिक इजलासको निष्पक्षता, तटस्थता र न्यायिक स्वच्छतामाथि प्रश्न उठेको छ । प्रधानमन्त्री, मन्त्री, प्रधान न्यायाधीश, न्याय परिषद्का सदस्य र राजनीतिक दलहरूको स्वार्थपूर्ण संलग्नताले संवैधानिक नियुक्ति र न्यायिक निर्णय प्रक्रियामा विकृति उत्पन्न गरेको देखिन्छ । यसले संवैधानिक इजलासको प्रभावकारिता कमजोर बनाउनुका साथै अन्य इजलासहरूसँग द्वन्द्वको अवस्था सिर्जना गरेको छ । यस्तो अवस्थाले अन्तर-सरकारी अधिकारक्षेत्रसम्बन्धी विवाद समाधानलाई जटिल बनाउँदै सङ्घीय सरकारको केन्द्रीकृत मानसिकता थप बलियो बनाएको र प्रदेश तथा स्थानीय तहको अवस्था कमजोर हुनसक्ने देखिन्छ ।

(ख) अन्तर-प्रदेश परिषद्:

संविधानको धारा २३४ अनुसार सङ्घ र प्रदेशबीच तथा प्रदेश-प्रदेशबीच उत्पन्न हुने राजनीतिक विवाद समाधान गर्ने उद्देश्यले अन्तर-प्रदेश परिषद् गठन गरिएको हो । प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा सङ्घीय अर्थमन्त्री, गृहमन्त्री तथा सातै प्रदेशका मुख्यमन्त्रीहरू सदस्य रहने गरी १० सदस्यीय अन्तर-प्रदेश परिषद् गठन गरिएको छ । अन्तर-प्रदेश परिषद्का विभिन्न मितिहरूमा बसेका बैठकहरूमा प्रदेश तहले राख्ने

गरेका एजेण्डाहरू जस्तैः प्रदेशलाई नै कर्मचारी व्यवस्थापन गर्ने जिम्मा दिने, त्यसैगरी सुरक्षा, प्रहरी प्रशासन लगायतका जिम्मेवारी प्रदेशलाई दिने, योजनाहरूको वर्गीकरण गर्ने जस अन्तरगत ठूला आयोजना सङ्घले, मझौला प्रदेशले र साना आयोजनाहरू स्थानीय तहले गर्ने गरी कुन आयोजना कसको मातहतमा रहने भन्ने स्पष्ट वर्गीकरण गर्नुपर्ने जस्ता एजेण्डाहरूका कारण सङ्घमा शङ्काको वातावरण बन्न पुग्यो, जसले गर्दा यस संरचनाले अपेक्षित सक्रिय भूमिका निर्वाह गर्न सकेको छैन । पहिलो, सङ्घीय सरकार विशेषतः प्रधानमन्त्रीको शक्ति र अधिकार तल्लो तहमा हस्तान्तरण गर्न अनिच्छुकता देखिनु । दोस्रो, प्रदेशका मुख्यमन्त्रीहरूबीच सङ्घीय सरकारमाथि दबाब सिर्जना गर्न अनावश्यक गठबन्धन र अप्राकृतिक प्रतिस्पर्धात्मक संस्कृतिको विकास हुनु । तेस्रो, सङ्घ तहमा गठबन्धन सरकार सञ्चालन भईरहँदा दलहरूको फरक स्वार्थ, विचारधारा र प्राथमिकताले निर्णय प्रक्रियामा अवरोध सिर्जना गर्नु । चौथो, नेपालको सङ्घीय प्रशासनिक संरचनामा विद्यमान पदानुक्रम, केन्द्रीकरण र व्यक्तिकेन्द्रित संस्कृतिले सङ्घमा शक्ति केन्द्रिकरण प्राथमिकतामा देखिन्छ ।

सन् २०१७ देखि २०२३ सम्म केवल चार पटक परिषद् बैठक सम्पन्न भएको छ । ती बैठकहरूमा सङ्घीयता कार्यान्वयन कार्ययोजनाअन्तर्गत २९ विषयगत क्षेत्रमा ८४ वटा कार्य स्वीकृत भए, जसमा ४० वटा कार्यहरू अन्तर-प्रदेश परिषद्ले कार्यान्वयनका लागि निर्णय गरेको भएतापनि अझै कार्यान्वयनमा लैजान सकेका छैन् । ती मध्ये अधिकांश कानून निर्माणसंग सम्बन्धीत छन् । सन् २०१९ अप्रिलपछि परिषद्को बैठक बस्न सकेको छैन । परिषद्मा स्थानीय तहको प्रतिनिधित्व नरहेको कारण स्थानीय सरकार संलग्न राजनीतिक विवादहरू समाधान गर्ने अधिकारक्षेत्र यसमा छैन । साथै, सङ्घीय सरकारले निजामती सेवा ऐन ल्याउन नसक्दा पूर्वाधार विकास, सेवा प्रवाह र नीतिगत कार्यान्वयनमा नकारात्मक असर परेको छ । प्रदेशहरूले निजामती सेवा ऐन बनाउने प्रयास गरे पनि कर्मचारी व्यवस्थापनसम्बन्धी जटिलताका कारण हिच्किचाहट देखिन्छ । यी सबै कारणले अन्तर-प्रदेश परिषद् अपेक्षित प्रभावकारी संयन्त्र बन्न सकेको छैन ।

(ग) राष्ट्रिय समन्वय परिषद्ः

'सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७' अनुसार प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय समन्वय परिषद् गठन गरिएको छ । यस परिषद्को प्रमुख दायित्व साझा अधिकारसम्बन्धी विषयमा कानून तथा नीतिनिर्माणमा तीनै

तहहरूबीच समन्वय गर्ने, राष्ट्रिय हितका विषय कार्यान्वयन गर्ने, सेवा प्रवाह तथा ठूला आयोजना सञ्चालनसम्बन्धी जटिलता समाधान गर्ने हो । यद्यपि, राजनीतिक दलभित्रको आन्तरिक द्वन्द्व, तहगत राजनीतिक मतभेद र प्रशासनिक आरक्षणका कारण परिषद् प्राथमिकतामा पर्न सकेकै देखिदैन । हालसम्म राष्ट्रिय समन्वय परिषद् (National Coordination Council) का दुई बैठकहरू बसेको देखिन्छ । यस अन्तरगत पहिलो बैठक २०८० असार १६ गते पोखरामा र दोस्रो बैठक २०८० माघ २४ मा सिंहदरबार काठमाडौँमा बसेको थियो । तत्पश्चात् अन्य कुनै बैठक बसेको पाईंदैन । परिषद्का नियमित बैठक नबस्नु प्रधानमन्त्रीद्वारा गठबन्धन सरकारको स्वार्थअनुसार सदस्य मनोनयन गरिनु, स्थानीय तहको वास्तविक प्रतिनिधित्व हुन नसक्नुले परिषद्को निष्पक्ष निर्णयप्रति शंका उत्पन्न गरेको छ । सङ्घ र स्थानीय तहहरूबीचको सम्भावित गठजोडका कारण प्रदेशहरू अल्पमतमा पर्न सक्ने आशंका समेत देखिन्छ । यसको परिणामस्वरूप साझा अधिकारसम्बन्धी कानून निर्माण र कार्यान्वयन प्रदेश तथा स्थानीय तहमा जटिल बनेको छ ।

(घ) अन्तर-सरकारी वित्तीय परिषद्ः

अन्तर-सरकारी वित्तीय व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच वित्तीय विषयमा छलफल गर्ने साझा मञ्चका रूपमा अन्तर-सरकारी वित्तीय परिषद्को व्यवस्था गरेको छ । सङ्घीय अर्थमन्त्री, प्रदेशका अर्थमन्त्री, स्थानीय तहका प्रतिनिधि तथा सरकारले नियुक्त गर्ने तीन जना विज्ञ यसका सदस्य हुन्छन् । प्रत्येक वर्ष चैत महिनामा परिषद् बैठक बस्नैपर्ने कानूनी व्यवस्था भएकाले यो संरचना अन्य अन्तर-सरकारी संयन्त्रभन्दा तुलनात्मक रूपमा सक्रिय देखिन्छ । पछिल्लो पटक २०७८ चैत्र २८ गते यसको सातौंपटक बैटक बसेको देखिन्छ । यस परिषद्ले राजस्व बाँडफाँट, अनुदान व्यवस्था, वित्तीय कानून निर्माण, स्रोत परिचालन, लेखा व्यवस्थापन, ऋण व्यवस्थापन लगायत विषयमा निर्णय गर्दछ । हालसम्म भएका केही निर्णयहरूको उदहारणहरू हेर्दा समन्वय परिषद्को जस्तै ८औँ बैठकमा तीन तहका सरकारबीच योजनाहरू दोहोरिन नदिन, कर प्रणाली समायोजन गर्न, र स्रोतको उपयोग अधिक प्रभावकारी बनाउने निर्णय गरिएको थियो ।

११औँ परिषद् बैठकमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच कर प्रशासन, बजेट कार्यान्वयनमा असमञ्जस र समन्वयको कमी जस्ता दीर्घकालीन मुद्दाहरू उठाइएको भएतापनि । कार्यान्वयन तहमा कर सङ्कलनको दोहोरोपन, कमजोर सहभागितामूलक

योजना तथा बजेट प्रक्रिया, प्राकृतिक स्रोत रोयल्टीको अवैज्ञानिक बाँडफाँट, तथा सङ्घीय तहमा अत्याधिक राजस्व सङ्कलन अधिकार (७०% सङ्घमा) जस्ता समस्या देखिएका छन् । यसले योगदान र उपभोगका आधारमा न्यायोचित स्रोत वितरण सुनिश्चित गर्न परिषद् असफल भएको संकेत गर्दछ ।

अन्तर-सरकारी वित्तीय परिषद्ले सङ्घीय संरचनाभित्र स्रोत वितरणलाई न्यायोचित, पारदर्शी र सन्तुलित बनाउन योगदान र उपभोग दुवै आधारलाई महत्त्व दिई स्रोतको बाँडफाँट गर्दछ । यसरी बाँडफाँट गर्दा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले अर्थतन्त्रमा गरेको योगदान (जस्तै कर सङ्कलन क्षमता, राजस्व परिचालन) लाई विचार गरिन्छ भने नागरिकले प्राप्त गर्ने सेवाको माग, जनसङ्ख्या, भूगोल, गरिबी र विकासको अवस्था जस्ता उपभोग तथा आवश्यकताका सूचकहरूलाई पनि ध्यानमा राखिन्छ । योगदानको आधारमा स्रोत वितरणले राजस्व सङ्कलन गर्दा वित्तीय अनुशासन, कर परिचालन क्षमता र आर्थिक आत्मनिर्भरतालाई प्रोत्साहन गर्दछ । यसले "जति योगदान, त्यति प्रतिफल" भन्ने सिद्धान्तलाई सम्बोधन गर्दछ । उपभोगका आधारमा स्रोत वितरणले जनसङ्ख्या, सेवा आवश्यकताहरू, भौगोलिक कठिनाइ, तथा सामाजिक-आर्थिक सूचकहरूलाई ध्यानमा राख्दै स्रोतको पुनर्वितरण गर्दछ । यसले समान पहुँच, समावेशी विकास, र क्षेत्रीय असमानता घटाउन सहयोग पुऱ्याउँछ । विशेष गरी दुर्गम, पिछडिएका तथा कमजोर स्थानीय तहहरूलाई थप स्रोत उपलब्ध गराएर उनीहरूको विकासलाई सन्तुलनमा ल्याउने काम गर्छ । यसरी, योगदान र उपभोग दुवै आधारको संयोजनले स्रोत वितरणलाई सन्तुलित र न्यायोचित बनाउँछ । योगदानले दक्षता र जिम्मेवारी सुनिश्चित गर्छ भने उपभोगले समानता र समावेशीता सुनिश्चित गर्छ । यही समन्वयात्मक दृष्टिकोणले सङ्घीय प्रणालीमा वित्तीय सन्तुलन कायम गर्दै सबै तहका सरकारहरूलाई सक्षम र उत्तरदायी बनाउन मद्दत गर्दछ ।

(ङ) प्रदेश समन्वय परिषद्:

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा १०५ अनुसार प्रत्येक प्रदेशमा मुख्यमन्त्रीको संयोजकत्वमा प्रदेश समन्वय परिषद् गठन गर्ने व्यवस्था छ । यसमा प्रदेश मन्त्री, मुख्य सचिव, जिल्ला समन्वय समितिका पदाधिकारी तथा स्थानीय तहका प्रमुख/उपप्रमुखहरू सहभागी हुन्छन् । परिषद्को उद्देश्य नीति समन्वय, साझा अधिकारको अभ्यास, प्राकृतिक स्रोतको साझेदारी, योजना तथा बजेट समन्वय हो । तर पछिल्ला सात वर्षमा सीमित प्रदेशहरूमा मात्र नियमित बैठक बसेका छन् । निर्णयहरू कार्यान्वयन नहुनु, प्रदेश सरकारको वर्चस्व र राजनीतिक मतभेदका कारण

परिषद् प्रभावकारी हुन सकेको छैन । तथापि, यसले स्थानीय तहका गुनासा र नीतिगत सरोकार अभिव्यक्त गर्ने मञ्च प्रदान गरेको छ ।

(च) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगः

संविधानको धारा २५० र २५१ अनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग गठन गरिएको हो । यस आयोगको प्रमुख दायित्व अन्तर-सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण व्यवस्थापन गर्नु र प्राकृतिक स्रोतको उपयोगसम्बन्धी विवादमा सरकारलाई सिफारिस गर्नु हो । सङ्घीय सञ्चित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय तहलाई अनुदान वितरण गर्ने संवैधानिक अधिकार पनि आयोगसँग निहित छ । तर व्यवहारमा आयोगको भूमिका अत्यन्त केन्द्रीकृत देखिन्छ । विशेष र समपूरक अनुदान राष्ट्रिय योजना आयोगको सिफारिस मार्फत वितरण गरिनुले संविधानले परिकल्पना गरेको राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत वित्तीय आयोगको भूमिका कमजोर बनेको छ । अन्तर-सरकारी वित्तीय व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले आयोगको अधिकार क्षेत्र थप सङ्कुचित गरेको देखिन्छ ।

(छ) विषयगत समितिः

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर सम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा २२ बमोजिम सङ्घ तथा प्रदेशका सम्बन्धित विषयको कार्यक्षेत्र रहेको मन्त्रालय एवम् स्थानीय तहहरूबीचमा समन्वय कायम गरी नीति तथा योजना कार्यान्वयन र विकास निर्माणलगायतका काममा प्रभावकारिता ल्याउन नेपाल सरकारको सम्बन्धित विषयको कार्यक्षेत्र रहेको मन्त्रीको अध्यक्षतामा गठन विषयगत समिति गठन हुने व्यवस्था छ । यस समितिमा सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीनवटै तहका सरकारको प्रतिनिधित्व हुने गरेको छ । यस्तो विषयगत समिति नेपाल सरकारका सबैजसो मन्त्रालयमा गठन हुनुपर्ने भएतापनि हालसम्म सबैमा समिति गठन भई क्रियाशिल रहेको देखिदैन । स्वार्थ केन्द्रित राजनीतिक गठबन्धन, कार्यपालिकाको प्रभाव, विशेषज्ञताको अभाव, स्पष्ट कार्ययोजना नहुनु, दलगत दबाब र आन्तरिक-बाह्य वातावरणीय कारकका कारण समितिहरू अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी हुन सकेका छैनन् । यसले संसदीय समितिहरूको संस्थागत क्षमता सुदृढीकरण अपरिहार्य रहेको स्पष्ट गर्दछ ।

(ज) जिल्ला समन्वय समिति

जिल्ला समन्वय समिति (जि.स.स.) को मुख्य भूमिका जिल्लाभित्रका स्थानीय तहहरूबीच समन्वय र सहकार्य प्रवर्द्धन गर्नु हो । संविधान र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

अनुसार जि.स.स.ले विकास योजना, पूर्वाधार निर्माण, प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन, सेवा प्रवाह तथा साझा सरोकारका विषयमा स्थानीय तहहरूबीच समन्वय गर्नुपर्छ । साथै, सङ्घ र प्रदेश सरकारबाट जिल्लामा सञ्चालन हुने कार्यक्रम र परियोजनामा स्थानीय तहको सहभागिता सुनिश्चित गर्न सहजीकरण गर्ने भूमिका पनि यसलाई प्रदान गरिएको छ । यस अर्थमा, जिसस अन्तर-सरकारी सम्बन्धको समन्वयात्मक तहका रूपमा स्थापित छ । तर व्यवहारमा जिससको भूमिकाबारे व्यापक आलोचना पनि भएको पाइन्छ । पहिलो, यसको अधिकार र कार्यक्षेत्र स्पष्ट तथा प्रभावकारी नभएको आरोप लाग्दै आएको छ । कार्यान्वयनकारी अधिकार नहुँदा यो प्रायः सिफारिस र समन्वयमा सीमित हुने गरेको छ, जसले गर्दा स्थानीय तहहरूले यसको निर्देशनलाई बाध्यकारी रूपमा लिन आवश्यक ठान्दैनन् । यसले अन्तर-सरकारी सम्बन्धमा अपेक्षित प्रभाव पार्न नसकेको देखिन्छ । दोस्रो, सङ्घीय संरचनामा जिल्ला तहलाई अलग्गै सरकारको रूपमा मान्यता नदिइएकाले यसको अस्तित्व नै 'संक्रमणकालीन' वा 'अस्पष्ट' तहका रूपमा बुझिने गरेको छ । कतिपय अवस्थामा जिससलाई सङ्घीय शासनको अवशेषका रूपमा हेर्ने प्रवृत्ति पनि देखिन्छ, जसले स्थानीय तहको स्वायत्ततामाथि अनावश्यक हस्तक्षेप हुने जोखिम समेत औंल्याइएको छ । तेस्रो, संस्थागत क्षमता, स्रोत साधन र जनशक्तिको अभावले पनि जि.स.स. को भूमिका कमजोर बनेको अनुभूत छ । पर्याप्त बजेट, प्राविधिक जनशक्ति र स्पष्ट कार्यविधिको कमीले गर्दा जिससले अन्तर-सरकारी समन्वयलाई सक्रिय र परिणाममुखी बनाउन सकेको छैन । समग्रमा, जिल्ला समन्वय समिति अन्तर-सरकारी सम्बन्ध सुदृढ गर्ने उद्देश्यले स्थापित महत्त्वपूर्ण संरचना भएतापनि यसको भूमिका अझै पनि अस्पष्ट, सीमित र आलोचनात्मक अवस्थामा रहेको देखिन्छ । सङ्घीय प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउन जि.स.स.को अधिकार, कार्यक्षेत्र र संस्थागत क्षमतालाई संविधानसम्मत पुनःपरिभाषित गर्दै यसलाई वास्तविक समन्वयकारी संयन्त्रका रूपमा सुदृढ गर्नु आवश्यक देखिन्छ ।

सङ्घीयताको संस्थागत विकासका लागि भएका राजनीतिक-प्रशासनिक अन्तर-सम्बन्धसम्बन्धी अभ्यासहरू

नेपालको संविधानले सहकारी सङ्घीयतालाई अन्तरसम्बन्धको मूल आधारको रूपमा मानेर सरकारका तीनै तहहरूलाई एक अर्काका प्रतिस्पर्धी नभई सहकार्य, सह-अस्तित्त्व र समन्वयका आधारमा नागरिकको बृहत् हितका लागि एक-आपसमा मिलेर कार्सम्पादन गर्ने बारेमा परिकल्पना गरेको छ । नेपालमा राजनीतिक अन्तर-सरकार सम्बन्धसम्बन्धी हालसम्म भएका अभ्यासहरू सङ्घीय शासन व्यवस्थाको कार्यान्वयनसँगै विकसित

हुँदै आएका छन् । २०७२ सालमा संविधान जारी भएपश्चात् सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीचको सम्बन्ध औपचारिक, संस्थागत र व्यवहारिक तीनै तहमा अभ्यासमा आएको देखिन्छ ।

(क) राजनीतिक अन्तर-सम्बन्ध सम्बन्धी व्यवस्था र अभ्यासहरू:

- राजनीतिक अन्तर-सम्बन्धको संस्थागत विकासका लागि मूलतः (क) संविधान अनुसार राज्यको पुनःसंरचना (ख) निर्वाचित निकायहरूको स्थापना र क्रियाशीलता (ग) विधि र प्रक्रियाको स्थापना (घ) अन्तरतह समन्वय र विवाद व्यवस्थापन (ङ) सङ्घीय ढाँचामा राजनीतिक दलको संरचना निर्माणजस्ता मुख्यमुख्य विषयहरू पर्छन । नेपालको संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच अधिकारको बाँडफाँट अनुसूची ५ देखि ९ सम्म व्यवस्था गरेको छ । एकल र साझा अधिकारको प्रयोग मार्फत सरकारहरूबीच सहकार्य र समन्वयको अभ्यास भईरहेको छ । यद्यपि, साझा अधिकारको प्रयोगमा अस्पष्टता र दोहोरोपन देखिने गरेको छ । राजनीतिक अन्तर-सरकारी सम्बन्धको संस्थागत विकासका लागि सङ्घीय सरकारले नयाँ तथा संशोधन गरी उल्लेख्य सङ्ख्यामा कानूनहरू निर्माण गरेको छ । उपलब्ध तथ्याङ्कअनुसार सङ्घीय संसदले पहिलो कार्यकालभित्र करिब १२१ वटा नयाँ कानूनहरू पारित गरेको थियो र त्यसपछि पनि निरन्तर रूपमा थप कानूनहरू निर्माण हुँदै आएका छन् । कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयका अनुसार संविधान कार्यान्वयन भएयता करिब १४ दर्जन (झण्डै १६८) सङ्घीय कानूनहरू पारित वा निर्माण भईसकेका छन्, साथै सङ्घीय सरकारले प्रदेशस्तरमा लागू हुने करिब ३०० वटा कानूनहरूको मस्यौदा तयार गरेको उल्लेख गरिएको छ। यद्यपि, सङ्घीयता पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन गर्न आवश्यक सबै कानूनहरू अझै तयार भईसकेका छैनन् । विभिन्न अध्ययनहरूले कम्तीमा १५१ वटा सङ्घीय कानून आवश्यक रहेको देखाएका छन् । समग्रमा हेर्दा, सङ्घीयता लागू भएदेखि हालसम्म सङ्घीय सरकारले करिब १५० देखि १७० भन्दा बढी नयाँ तथा संशोधित कानूनहरू निर्माण गरिसकेको अनुमान गर्न सकिन्छ। यसैगरी, प्रदेश तहमा पनि प्रदेशसभाहरूले संविधानद्वारा प्रत्याभूत अधिकारको प्रयोग गर्दै विभिन्न क्षेत्रसम्बन्धी कानूनहरू निर्माण गरेका छन्। उदाहरणका लागि सातै प्रदेशमा जम्मा गरेर करिब ४५०

वटा कानूनहरू निर्माण भईसकेको तथ्याङ्क प्रस्तुत गरिएको छ । यद्यपि, यीमध्ये धेरैजसो कानूनहरू प्रदेश अधिकार, क्षेत्रगत विषय तथा स्थानीय आवश्यकतासँग सम्बन्धित रहेको देखिन्छ ।

- संविधानअनुसार राष्ट्रिय सभाको गठनमा प्रदेश सभाका सदस्य, गाउँपालिकाका अध्यक्ष र उपाध्यक्ष तथा नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुख निर्वाचन मण्डलका सदस्य रहने व्यवस्था गरिएको छ (धारा ८६) । यसले सङ्घीय विधायिकामा प्रदेश र स्थानीय तहको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्दै राजनीतिक अन्तरसम्बन्धलाई सुदृढ बनाएको छ । त्यस्तै, नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्त्वका विषयमा तथा प्रदेश-प्रदेशबीच समन्वय आवश्यक पर्ने विषयमा संविधान र सङ्घीय कानूनबमोजिम प्रदेश मन्त्रिपरिषद्लाई निर्देशन दिने (धारा २३२-२) गरेको र त्यस्तो निर्देशनको पालना प्रदेश मन्त्रिपरिषद्ले गरेको देखिन्छ ।

- कुनै प्रदेशमा नेपालको सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, राष्ट्रियता वा स्वाधीनतामा गम्भीर असर पर्ने किसिमको कार्य भएमा राष्ट्रपतिले त्यस्तो प्रदेश मन्त्रिपरिषद् र प्रदेश सभालाई बढीमा छ महिनासम्म निलम्बन वा विघटन गर्न सक्ने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको छ (धारा २३२-३) । यसैगरी, नेपाल सरकारले आफैँ वा प्रदेश सरकारमार्फत गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकालाई संविधान र सङ्घीय कानूनबमोजिम आवश्यक सहयोग तथा निर्देशन दिन सक्ने र त्यस्तो निर्देशनको पालना गर्नु स्थानीय कार्यपालिकाको कर्तव्य हुने व्यवस्था गरिएको छ (धारा २३२-६) । यद्यपि, यसप्रकारको अभ्यास नेपालमा भएको भने देखिंदैन ।

- सङ्घ-प्रदेशबीच तथा प्रदेश-प्रदेशबीच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधान गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा गृहमन्त्री, अर्थमन्त्री र सम्बन्धित प्रदेशका मुख्यमन्त्री सदस्य रहने अन्तरप्रदेश परिषद्को व्यवस्था गरिएको छ (धारा २३४) । योजना व्यवस्थापनमा रणनीतिक साझेदारी, साझा अधिकारक्षेत्रको प्रयोग, प्राकृतिक स्रोत-साधनको उपभोग र बाँडफाँटका विषयमा आपसी समन्वय गर्न परिषद्को महत्त्वपूर्ण भूमिका रहने व्यवस्था सङ्घीय कानूनमार्फत गरिएको छ (दफा १०५) । यस समितिको बैठक हालसम्म ४ पटक ऐजेण्डा सहित र १ पटक बिना एजेण्डा बसेको देखिन्छ । प्रधानमन्त्री र मूख्य

मन्त्रीहरूको विशेष उपस्थिति हुने यस संयन्त्रको बैठकलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ जारी भए पश्चात् छायाँमा पारेको बुझिन्छ ।

- प्रदेश वा स्थानीय तहहरूबीच वस्तु तथा सेवाको विस्तार वा ढुवानीमा अवरोध गर्न, कुनै कर, शुल्क, दस्तुर वा महसुल लगाउन वा कुनै प्रकारको भेदभाव गर्न नपाइने संवैधानिक प्रावधानले आन्तरिक आर्थिक एकताको संरक्षण गरेको छ (धारा २३६) । साथै, सङ्घले कुनै प्रदेशको सिमाना परिवर्तन गर्नुपर्दा वा प्रदेशको एकल अधिकारक्षेत्रमा संशोधन गर्नुपर्दा सम्बन्धित प्रदेश सभाको बहुमतबाट स्वीकृति लिनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ (धारा २७४) । अन्तर-व्यापार परिषद् र अन्तर-वित्तीय परिषद्ले यस बारेमा सहजिकरण गर्दा खास कठिनाइहरू आएको देखिंदैन ।

- स्थानीय तहहरूबीच समन्वयको संस्थागत संयन्त्रका रूपमा जिल्ला समन्वय समितिलाई जिल्ला भित्रका गाउँपालिका र नगरपालिकाबीच समन्वय गर्ने जिम्मेवारी प्रदान गरिएको छ (धारा २२०-७क) । नेपाल सरकारले गाउँपालिका तथा नगरपालिकाका लागि आवश्यक नमूना कानूनको ढाँचा तयार गरी उपलब्ध गराउने व्यवस्था गरिएको छ (दफा १०६-ङ) । एकै जिल्लाभित्र पर्ने गाउँ, नगर तथा वडाको सङ्ख्या वा सिमाना हेरफेर गर्नुपरेमा सम्बन्धित सभाको दुई तिहाइ बहुमतको निर्णय र प्रदेशको सिफारिसमा नेपाल सरकारले निर्णय गर्ने व्यवस्था कानूनले गरेको छ (दफा ३ र ६) । सरकारी निकायहरूबाटै खासै प्राथमिकतामा नपरेको यस संरचनाले कुनै उल्लेखनीय काम गरेको भने छैन । यस अतिरिक्त, तहगत सरकारका कानूनी, न्यायिक तथा प्रशासकीय निर्णय वा आदेशको कार्यान्वयनमा परस्पर सहयोग गर्नुपर्ने, देशभर आवागमन, पेशा-व्यवसाय तथा वस्तु वा सेवाको विस्तारमा अवरोध गर्न नपाइने, प्रदेशले संविधान तथा कानूनको पालना गरे-नगरेको विषयमा सङ्घले निर्देशन दिन वा तोकिएका आधारमा भङ्ग गर्न सक्ने, साझा अधिकारका विषयमा संविधान र सङ्घीय कानूनसँग नबाझिने गरी प्रदेशले कानून बनाउन सक्ने तथा दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशको अनुरोधमा सङ्घीय संसद्ले सम्बन्धित प्रदेशमा मात्र लागू हुने गरी कानून बनाउन सक्ने प्रावधानहरूले अन्तर-सरकारी राजनीतिक सम्बन्धलाई व्यवस्थित बनाएका छन् ।

- सङ्घीय प्रणालीमा सार्वजनिक प्रशासन राष्ट्रिय एकता र अखण्डताको प्रमुख आधारस्तम्भ हो । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच निजामती कर्मचारी तथा नेपाल प्रहरीको समायोजन, कर्मचारीबीचको अन्तर-सरकारी गतिशीलता तथा समान र अन्तरनिर्भर सम्बन्ध प्रशासनिक अन्तरसम्बन्धका महत्त्वपूर्ण आयाम हुन् । प्रदेश लोकसेवा आयोगको गठन, कार्य, कर्तव्य र अधिकार सङ्घीय संसदले निर्धारण गरेको आधार र मापदण्डअनुसार हुने, कर्मचारीको सरुवा र बढुवामा लोकसेवा आयोगको परामर्श लिनुपर्ने, देशभरका विशिष्ट व्यक्तिको एकीकृत मर्यादाक्रम र सार्वजनिक बिदाको व्यवस्था प्रशासनिक अन्तरसम्बन्धलाई सुदृढ गर्ने संस्थागत तत्त्वका रूपमा स्थापित भएका छन् ।

(ख) प्रशासनिक अन्तर-सम्बन्ध सम्बन्धी व्यवस्था र अभ्यासहरू:

- सङ्घीय शासन प्रणालीअन्तर्गत सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच जिम्मेवारी, स्रोत-साधन र प्रशासनिक संरचनाको साझेदारीमार्फत सहयोगात्मक तथा अन्तरनिर्भर सम्बन्ध विकास गर्ने राज्यको नीति अवलम्बन गरिएको छ । यस नीतिको मूल उद्देश्य तीन तहका सरकारहरूबीच समन्वय, सहकार्य र सुशासन प्रवर्द्धन गर्नु हो । यही सन्दर्भमा संक्रमणकालीन व्यवस्थाका रूपमा सरकारी सेवामा कार्यरत राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई कानूनबमोजिम तीनै तहमा समायोजन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । सङ्घीय र प्रदेश निजामती सेवाबीच सरुवा, बढुवा वा स्थानान्तरण गर्दा उम्मेदवारको उपयुक्ततासम्बन्धी विषयमा लोकसेवा आयोगको परामर्श लिनुपर्ने प्रावधान राखिएको छ । साथै, प्रदेश तहमा समायोजन भएका कर्मचारीहरूको निवृत्त दायित्व सम्बन्धित तहले बहन गर्न नसकेमा सङ्घीय सरकारले जिम्मेवारी वहन गर्ने संवैधानिक कानूनी व्यवस्था गरिएको छ ।

- प्रशासनिक सङ्घीयताको व्यवस्थापनका लागि कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ को तर्जुमा र कार्यान्वयन, प्रदेश तहमा लोकसेवा आयोगको स्थापना तथा सङ्घीय र प्रदेश निजामती सेवा ऐन निर्माण प्रक्रिया सरकारको प्राथमिकतामा रहँदै आएको छ । नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्को मिति २६ चैत २०७२ को निर्णयअनुसार मुख्य सचिवको अध्यक्षतामा सङ्घीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासन पुनर्संरचना समन्वय समिति गठन गरी प्रशासनिक

पुनर्संरचना, कानूनी संरचना विकास, नीति-योजना निर्माण तथा तीनै तहमा प्रशासनिक संरचना र प्रणाली स्थापना गर्ने जिम्मेवारी दिइएको थियो । यसबाट सार्वजनिक सेवा प्रवाहका क्षेत्रगत मापदण्ड विकास हुने अपेक्षा गरिएको थियो । यद्यपि, व्यवहारमा प्रशासनिक सङ्घीयता अझै पूर्ण निष्कर्षमा पुग्न नसकेको देखिन्छ । सङ्घीय सरकारले पर्याप्त संवाद नगरी कर्मचारी समायोजन प्रक्रिया अघि बढाउँदा प्रदेश र स्थानीय तहमा असन्तुष्टि उत्पन्न भयो । सरोकारवालाहरूलाई निर्णय प्रक्रियामा समावेश नगर्नु, वृत्ति विकास, सरुवा-बढुवा, पेन्सन तथा सेवा शर्तसम्बन्धी अस्पष्टता जस्ता समस्याहरू समाधान हुन नसक्दा प्रशासनिक सङ्घीयताको संस्थागत आधार कमजोर हुन पुगेको छ । यसका लागि थपरूपमा प्रदेश निजामती सेवा ऐनलाई सुदृढ बनाउने, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच समन्वय संयन्त्र विकास गर्ने, कर्मचारी वृत्ति विकास तथा सरुवा-बढुवामा स्पष्ट नीति अवलम्बन गर्ने र कर्मचारी व्यवस्थापन तथा सेवा प्रवाहमा पारदर्शिता सुनिश्चित गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ । संविधानले प्रत्याभूत गरेका अधिकार र जिम्मेवारीअनुसार तीनै तहका सरकारहरूबीच प्रशासनिक साझेदारी मजबुत बनाउनु नै सङ्घीयता सफल कार्यान्वयनको आधार हो ।

- तहगत सरकारबीचको अन्तरसम्बन्धमा कर्मचारीतन्त्रले नीति निर्माणमा सरकारलाई सहयोग गर्नुका साथै ती नीतिहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन सुनिश्चित गर्दछ । प्रशासनिक कार्य सञ्चालन ज्ञान, सीप र अनुभवमा आधारित भएकाले कर्मचारीप्रति अविश्वास, विभेद वा बैमनस्यता उत्पन्न भएमा सरकारी नीति तथा कार्यक्रम असफल हुने जोखिम रहन्छ । राजनीतिज्ञ र प्रशासनबीच सुमधूर सम्बन्ध नभए प्रशासनिक असहयोग उत्पन्न भई राजनीतिक उद्देश्य नै प्रभावित हुन सक्छ । राजनीति परिवर्तनशील प्रकृतिको भए पनि कर्मचारीतन्त्र दीर्घकालीन, स्थायी र संस्थागत स्मृतिमा आधारित संरचना हो, जसले सकारात्मक कार्यक्रमहरूलाई निरन्तरता दिन निर्णायक भूमिका खेल्दछ । त्यसैले समयानुकूल सीप, क्षमता र दृष्टिकोण विकास गर्न कर्मचारीतन्त्रलाई निरन्तर तालिम र क्षमता अभिवृद्धिबाट सुदृढ गर्न आवश्यक हुन्छ ।

- राजनीतिले कर्मचारीतन्त्रलाई कानूनी वैधता प्रदान गर्ने भएकाले यी दुईबीचको सम्बन्ध परस्पर सहयोगी हुन्छ । नेपालमा नीति निर्माण, कानून तर्जुमा, कार्यान्वयन, सेवा प्रवाह, सार्वजनिक जवाफदेहिता र जनआकाङ्क्षा पूर्तिमा राजनीति र प्रशासन गहिरो रूपमा अन्तरसम्बन्धित छन् । प्रशासन योग्यता, क्षमता र व्यावसायिक दक्षतामा आधारित तटस्थ र सेवामुखी संरचना हो भने राजनीति जनआकाङ्क्षाको अभिव्यक्ति हो । भिन्न भूमिकाका बाबजुद सार्वजनिक हितको संरक्षण र जनकल्याण दुवैको साझा उद्देश्य भएकाले सुदृढ संवाद, स्पष्ट कानूनी संरचना र प्रभावकारी कर्मचारी व्यवस्थापन मार्फत नेपालको प्रशासनिक अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई संस्थागत रूपमा मजबुत बनाउनु आजको प्रमुख आवश्यकता हो ।

राजनीतिक-प्रशासनिक अन्तरसम्बन्धको गतिशीलताका बारेमा विश्लेषण

नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा राजनीतिक-प्रशासनिक अन्तरसम्बन्धको गतिशीलता विभिन्न आयामहरूबाट प्रभावित भएको छ, जसमा अधिकार विभाजन, निर्णय प्रक्रिया, नीतिनिर्माण र कार्यान्वयन, साथै सञ्चार, सहयोग र द्वन्द्व व्यवस्थापन प्रमुख छन् । यी आयामहरू एकअर्कासँग अन्तरसम्बन्धित रहेर शासन प्रणालीको समग्र प्रभावकारिता, पारदर्शिता र सुशासन सुनिश्चित गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछन् ।

संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच अधिकार स्पष्ट रूपमा बाँडफाँट गरेको भए पनि व्यवहारमा अधिकार र जिम्मेवारीहरूबीच दोहोरोपन र अस्पष्टता देखिन्छ । राजनीतिक नेतृत्वले नीति निर्माण र लक्ष्य निर्धारण गर्छ भने प्रशासनले नीति कार्यान्वयन र सेवा वितरणमा केन्द्रित हुन्छ । तर कर्मचारी भर्ना, बजेट व्यवस्थापन, कर सङ्कलन जस्ता संवेदनशील क्षेत्रहरूमा अधिकारको ओभरल्याप हुँदा प्रशासनिक कार्यमा बाधा पुग्ने र राजनीतिक-प्रशासनिक पक्षबीच द्वन्द्व उत्पन्न हुने क्रम निरन्तर देखिन्छ । उदाहरणस्वरूप काठमाडौं महानगरपालिका र सडक विभागबीच सडक निर्माणसम्बन्धी विवादले यस समस्या विशेष रूपमा उजागर गरेको छ । यसले स्पष्ट कानूनी विभाजन र भूमिकागत स्पष्टताको आवश्यकता दर्शाउँछ ।

राजनीतिक-प्रशासनिक अन्तरसम्बन्धमा निर्णय प्रक्रिया पारदर्शी, समन्वयपूर्ण र द्वन्द्व रहित हुनुपर्ने हुन्छ । नेपालको सङ्घीय शासन संरचनामा निर्वाचित जनप्रतिनिधि, प्रशासनिक अधिकारी र अन्य सरोकारवालाबीच समन्वय अभावका कारण निर्णय प्रक्रियामा

जटिलता र ढिलाईहरू देखिएका छन् । उदाहरणका लागि, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच विकास परियोजनाको छनोटमा साझा निर्णय प्रक्रियाको अभावले कार्यान्वयनमा विवाद निम्त्याएको छ । यसले समन्वय र सहकार्य प्रवर्द्धन गर्ने औपचारिक संवाद मञ्चहरूको आवश्यकतालाई बलियो बनाएको छ । राजनीतिक निकायले नीतिहरू निर्माण गर्दा प्रशासनले ती नीतिहरूको व्यवहारिक मूल्याङ्कन गरी कार्यान्वयनको जिम्मा लिनु पर्ने हुन्छ । नेपालमा प्रायजसो नीतिगत प्राथमिकता र प्रशासनिक क्षमताबीच असन्तुलन हुन्छ, जसले कार्यान्वयनमा बाधा पुऱ्याउँछ । स्थानीय तहमा बजेट र स्रोतको अभावका कारण नीतिहरू प्रभावकारी रूपमा लागू नहुनु यसको उदाहरण हो । यसले राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनबीच समन्वयको आवश्यकता झल्काउँछ, जसले नीति निर्माणदेखि कार्यान्वयनसम्मको प्रक्रियालाई सहज बनाउँछ ।

सञ्चार र सहयोग मार्फत राजनीतिक-प्रशासनिक अन्तरसम्बन्धलाई मजबुत बनाउने आधार हुन् । नियमित संवाद र सूचना आदान-प्रदानले सहकार्य र विश्वास वृद्धिमा मद्दत गर्दछ । नेपालमा राजनीतिक र प्रशासनिक पक्षबीच औपचारिक संवादका लागि संरचनाहरू रहेका छन्, तर तिनीहरूको प्रभावकारितामा प्रसस्त आलोचनाहरू रहेका छन् । प्रदेश र सङ्घीय सरकारबीच कर्मचारी भर्ना विवाद, काठमाडौँ महानगरपालिका र सडक विभागबीच सडक निर्माण विवादले सञ्चार र समन्वयमा कमजोरीलाई दर्शाउँछन् । प्रभावकारी सञ्चार र विवाद समाधान संयन्त्रहरूको सशक्तीकरणले यस्ता विवाद न्यूनीकरण गरी सुशासनलाई प्रवर्द्धन गर्न सक्छ ।

समग्रमा बलियो राजनीतिक-प्रशासनिक अन्तरसम्बन्धले राजनीतिक नेतृत्व (निर्वाचित प्रतिनिधि) र प्रशासनिक संयन्त्र (नागरिक सेवा)बीचको अन्तरक्रियालाई प्रभावकारी बनाउँछ, जसले लोकतान्त्रिक चरित्र र प्रशासनिक दक्षताबीच सन्तुलन कायम गर्छ । यस सम्बन्धको गुणस्तरीयता, राजनीतिक स्थिरता, प्रशासनिक व्यावसायिकता, पारदर्शिता र जवाफदेहितामा निर्भर गर्दछ ।

राजनीतिक–प्रशासनिक सम्बन्धका चुनौतीहरू

संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच अधिकार बाँडफाँटको स्पष्ट संरचना प्रदान गरे तापनि यसको व्यावहारिक अभ्यासमा बहुआयामिक चुनौतीहरू देखापरेका छन् । सङ्घीयताको अभ्यास अझै प्रारम्भिक तथा संक्रमणकालीन चरणमा रहेकाले अधिकारको व्याख्या, संस्थागत समन्वय र प्रशासनिक सञ्चालनमा जटिलता देखिनु

स्वाभाविक भए पनि यी चुनौतीहरू दीर्घकालसम्म निरन्तर रहिरहनु सङ्घीय शासनको संस्थागत विकासका लागि चिन्ताजनक विषय हो ।

(क) अधिकारको दोहोरोपन र क्षेत्राधिकारको अस्पष्टताः सङ्घीय शासन प्रणालीको सबैभन्दा गम्भीर चुनौती अधिकारको दोहोरोपन र क्षेत्राधिकारको अस्पष्टता हो । संविधानले एकल र साझा अधिकारको सूची मार्फत तहगत जिम्मेवारी निर्धारण गरे तापनि व्यवहारमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच अधिकार अतिक्रमण र दोहोरोपन देखिन्छ । कर्मचारी व्यवस्थापन, कर सङ्कलन, सेवा प्रवाह तथा पूर्वाधार विकासका क्षेत्रमा देखिएका विवादहरूले अधिकार विभाजनको अस्पष्टता उजागर गरेका छन् । यस्ता दोहोरोपनले नीति कार्यान्वयनमा ढिलाई, प्रशासनिक अस्थिरता र राजनीतिक-प्रशासनिक तनाव सिर्जना गर्दै सङ्घीय शासनको प्रभावकारितालाई कमजोर बनाएको छ ।

(ख) नीति तथा कानूनी संरचनाको अपूर्णताः सङ्घीय प्रणालीअनुकूल प्रशासन सञ्चालन गर्न आवश्यक राष्ट्रिय कर्मचारी नीति र सङ्घीय निजामती सेवा ऐन अझै जारी हुन नसक्नु एक प्रमुख संरचनागत कमजोरी हो । यसका कारण सङ्घीय प्रशासन एकात्मक संरचनामा आधारित पुराना कानूनहरूमा निर्भर रहन बाध्य भएको छ भने प्रदेश र स्थानीय तहको कर्मचारी व्यवस्थापन जटिल बनेको छ । साथै, वन, शिक्षा, यातायात, सार्वजनिक सडकजस्ता विषयगत कानूनहरू संविधानअनुकूल संशोधन नहुँदा प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान प्रदत्त अधिकार प्रभावकारी रूपमा प्रयोग गर्न सकेका छैनन् । तहगत कानूनहरूबीच तादात्म्य नहुनुले प्रशासनिक अन्योल र अन्तरतह द्वन्द्वलाई प्रोत्साहन गरेको छ ।

(ग) जनशक्ति हस्तान्तरण र कर्मचारी समायोजनको समस्याः संविधानबमोजिम हुनुपर्ने कर्मचारी समायोजन प्रक्रिया अझै पूर्ण हुन सकेको छैन । समायोजन भएका कर्मचारीको स्पष्ट मापदण्डबिनाको सरुवा, सङ्घीय स्वास्थ्य सेवा तथा प्रहरी समायोजनसम्बन्धी विवादले सङ्घ-प्रदेश सम्बन्धमा चिसोपन ल्याएको देखिन्छ । दुर्गम भेगका स्थानीय तहहरू कर्मचारीविहीन हुने र सङ्घीय तहमा कर्मचारी सङ्ख्या अत्याधिक थुपार्ने प्रवृत्तिले सेवा प्रवाह असन्तुलित बनाएको छ । यसले प्रशासनिक क्षमता विकास र अन्तरतह विश्वास निर्माणमा प्रतिकूल असर पारेको छ ।

(घ) प्रशासनिक अस्थिरता र संस्थागत निरन्तरताको अभावः प्रदेश र स्थानीय तहका प्रशासनिक प्रमुखहरूको बारम्बार सरुवाले संस्थागत स्मृति कमजोर बनाएको छ । तीनै तहका प्रशासन सञ्चालनसम्बन्धी कानूनहरूबीच पर्याप्त समन्वय नहुनु र जिम्मेवारी, स्रोत तथा प्रशासनिक साझेदारीको स्पष्ट ढाँचा नबन्नुले प्रशासनिक स्थिरता स्थापित हुन सकेको छैन । परिणामस्वरूप, दैनिक कार्यसम्पादन प्रभावित हुनुका साथै अन्तरतह प्रशासनिक सम्बन्ध व्यवस्थित गर्न कठिनाइ उत्पन्न भएको छ ।

(ङ) कमजोर सहकार्य र अन्तर-सरकारी समन्वयः सङ्घीय शासन प्रणालीमा तहगत सरकारहरूबीच सहकार्य र समन्वय अनिवार्य भए पनि व्यवहारमा यो अपेक्षाअनुसार स्थापित हुन सकेको छैन । प्रदेशहरूले कर्मचारी, कानून र संस्थागत क्षमताको अभावका कारण प्रभावकारी रूपमा काम गर्न कठिनाइ भोगिरहेका छन् । सङ्घीय तहबाट हस्तान्तरित आयोजना पुनः फिर्ता लिने, स्थानीय तहका एकल अधिकारमा हस्तक्षेप गर्ने तथा समन्वयबिनै कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने प्रवृत्तिले अन्तर-सरकारी सम्बन्धमा तिक्तता बढाएको छ । विभिन्न तहहरूबीच आयोजना हस्तान्तरण गरिए पनि केही अवस्थामा सङ्घीय सरकारले हस्तान्तरण गरिएका आयोजनाहरू पुनः फिर्ता लिएका उदाहरणहरूमा प्रायः क्षमता अभाव, रणनीतिक महत्त्व, वा कार्यान्वयनमा समस्या देखिएपछि भएका हुन् । जस्तै पोखरा क्षेत्रीय अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल, सङ्घीय सरकारले प्रारम्भमा प्रदेश तहमा हस्तान्तरण गरे पनि पछि तिनीहरूको राष्ट्रिय महत्त्व र ठूलो बजेटका कारण पुनः सङ्घीय तहमै ल्याइएको हो । यस्तै पश्चिम सेती जलविद्युत आयोजना रणनीतिक, प्राविधिक तथा लगानीसम्बन्धी जटिलताका कारण सङ्घीय सरकारले पुनः आफ्नो मातहतमा ल्याएको हो ।

(च) क्षमता असमानता र स्रोत व्यवस्थापनको चुनौतीः सङ्घीय एकाईहरूबीच मानव संसाधन, प्राविधिक दक्षता र संस्थागत क्षमतामा ठूलो अन्तर देखिन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहमा पर्याप्त तालिमप्राप्त जनशक्तिको अभाव हुँदा सङ्घीय केन्द्रमा अत्याधिक निर्भरता बढेको छ । साथै, संविधानले व्यवस्था गरेको अधिकार कार्यान्वयन गर्न आवश्यक वित्तीय, प्राकृतिक र मानवीय स्रोतको अभावले सङ्घीय शासन प्रणालीको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा बाधा पुऱ्याएको छ ।

(छ) संस्थागत समन्वय संयन्त्रहरूको निष्क्रियताः संविधान र कानूनद्वारा स्थापित अन्तरप्रदेश परिषद्, राष्ट्रिय समन्वय परिषद् तथा प्रशासनिक समन्वय परिषद् जस्ता संयन्त्रहरू अपेक्षाअनुसार क्रियाशील हुन सकेका छैनन् । बैठकको न्यूनता, निर्णय

कार्यान्वयनको कमजोरी र कार्यविस्तृतीकरण परिमार्जनजस्ता निर्णय अलपत्र पर्नुले सङ्घीय शासनको संस्थागत आधार कमजोर भएको देखिन्छ । राजनीतिक नेतृत्वबाट यस्ता संयन्त्रप्रति पर्याप्त प्राथमिकता नदिइनु पनि प्रमुख चुनौतीको रूपमा हेर्न सकिन्छ ।

(ज) सङ्घीय सोच र प्रशासनिक संस्कृतिको अभावः संवैधानिक पुनर्संरचनापछि पनि केन्द्रीकृत प्रशासनिक सोच र एकात्मक शासन प्रणालीको मानसिकता पूर्ण रूपमा परिवर्तन हुन सकेको छैन । प्रदेश र स्थानीय तहलाई अझै सङ्घ मातहतका निकायका रूपमा हेर्ने दृष्टिकोणले अधिकार हस्तान्तरणप्रति अनिच्छा देखिएको छ । यसले सङ्घीय संस्कृतिको विकास र सहकार्यमा आधारित अन्तर-सरकारी सम्बन्ध निर्माणमा अवरोध सिर्जना गरेको छ ।

(ज) वित्तीय सन्तुलन, स्वायत्तता र नीतिको सामञ्जस्यताः सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच वित्तीय स्वायत्तता, राजस्व बाँडफाँट र नीति सामञ्जस्यका विषयमा निरन्तर विवाद देखिन्छ । स्रोत परिचालनमा असन्तुलन, वित्तीय जोखिम र नीति तथा कानूनबीच तादात्म्यको अभावले सङ्घीय शासन प्रणालीमा अस्थिरता सिर्जना गरेको छ । कार्य जिम्मेवारी र वित्तीय स्रोतबीच सन्तुलन नहुनुले तहगत सरकारहरूको कार्यक्षमता प्रभावित भएको छ ।

प्रभावकारी अन्तरसम्बन्ध सुदृढीकरणका रणनीतिहरू

नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा सुशासन, सेवा प्रवाहको प्रभावकारिता र सङ्घीयताको संस्थागत विकासका लागि राजनीतिक-प्रशासनिक अन्तरसम्बन्ध सुदृढ हुनु अपरिहार्य छ । तर व्यवहारमा राजनीति र प्रशासनबीच सकारात्मक चिन्तनको कमी, व्यक्तिगत तथा दलगत स्वार्थको हाबी, निष्पक्षता र इमान्दारितामा ह्रास, समयसापेक्ष क्षमता विकासमा कमि तथा जवाफदेहिताप्रति उदासीनता जस्ता समस्याले आपसी विश्वास कमजोर बनाएको देखिन्छ । यस्ता कमजोरीहरूले नीति निर्माण र कार्यान्वयनबीच दूरी सिर्जना गर्दै सुशासनमा प्रतिकूल असर पारेका छन् । राज्यका नीति तथा कार्यक्रमहरूलाई जनहिततर्फ उन्मुख गराउने साझा दायित्व राजनीति र प्रशासन दुवैको भएकाले यी दुईबीच सन्तुलित, परिपूरक र विश्वासमा आधारित सम्बन्ध आवश्यक हुन्छ । राजनीतिक प्रबन्ध नीति निर्माणको नेतृत्वकर्ता हो भने प्रशासन ती नीतिहरूको व्यावहारिक कार्यान्वयन गर्ने स्थायी र पेशागत संयन्त्र हो । राजनीति परिवर्तनशील र जनमतमा आधारित हुन्छ भने प्रशासनिक कार्य निरन्तर चलिरहने र र

संस्थागत स्मृति र व्यावसायिक दक्षतामा आधारित हुन्छ । यी भिन्नताका बाबजुद पनि दुवैको साझा लक्ष्य सार्वजनिक हितको संरक्षण तथा विकास हो । त्यसैले राजनीतिक वैधताबिनाको प्रशासनिक निर्णय निष्क्रिय हुन्छ भने प्रशासनिक सहयोगबिनाका राजनीतिक निर्णय प्रभावहीन हुन्छ । यही कारण राजनीति र प्रशासनलाई एउटै रथका दुई पाङ्गाका रूपमा सन्तुलनमा अघि बढाउनु आवश्यक छ ।

प्रभावकारी अन्तरसम्बन्ध सुदृढ गर्न पहिलो, आवश्यकता भूमिका, दायित्व र अधिकारको स्पष्टता हो । नीति निर्माणमा राजनीतिक नेतृत्व र नीति कार्यान्वयन तथा सल्लाहमा प्रशासनको भूमिकालाई संविधान, कानून र कार्यविधिमार्फत स्पष्ट रूपमा परिभाषित गर्नुपर्छ । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका निर्वाचित प्रतिनिधि र प्रशासकका लागि स्पष्ट भूमिका म्याट्रिक्स तयार पारी अधिकारको दोहोरोपन र क्षेत्राधिकार विवाद न्यूनीकरण गर्न आवश्यक छ । दोस्रो, कानूनी तथा संस्थागत संरचना सुदृढीकरण अपरिहार्य छ । सङ्घीय निजामती सेवा ऐन, राष्ट्रिय कर्मचारी नीति तथा विषयगत कानूनहरू संविधानअनुकूल संशोधन गरी तीनैतहका प्रशासनिक प्रणालीबीच एकरूपता र सामञ्जस्य कायम गर्नुपर्छ । अन्तरप्रदेश परिषद्, राष्ट्रिय समन्वय परिषद् तथा अन्य अन्तर-सरकारी संयन्त्रहरूलाई नियमित, प्रभावकारी र परिणाममुखी बनाउँदै विवाद समाधानका संस्थागत उपायहरू सशक्त गर्न आवश्यक छ । तेस्रो, निजामती सेवाको व्यावसायिकता र तटस्थता सुनिश्चित गर्न राजनीतिक हस्तक्षेप न्यूनीकरण गर्दै योग्यता-आधारित नियुक्ति, सरुवा र बढुवा प्रणाली लागू गर्नुपर्छ । कडा आचारसंहिता, कार्यसम्पादन-आधारित मूल्याङ्कन र नैतिक नेतृत्वको प्रवर्द्धनले प्रशासनप्रतिको सार्वजनिक विश्वास बढाउन सक्छ । चौथो, क्षमता विकास र साझा सिकाइमा जोड दिनुपर्छ । निर्वाचित जनप्रतिनिधि र प्रशासकका लागि निरन्तर तालिम, संयुक्त कार्यशाला र संवाद कार्यक्रम सञ्चालन गरी पारस्परिक समझदारी, विश्वास र सहकार्यको संस्कृति विकास गर्न आवश्यक छ, विशेषगरी प्रदेश र स्थानीय तहको संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि अपरिहार्य छ । पाँचौं, आपसी संवाद, सम्मान र विश्वास सुदृढीकरणका लागि नियमित औपचारिक तथा अनौपचारिक संवाद मञ्च स्थापना गर्नुपर्छ । तथ्यमा आधारित निर्णय प्रणाली र संरचित नीति, सल्लाह संयन्त्रले नियन्त्रणमुखी सोच घटाई साझा उत्तरदायित्व र सहकार्यलाई बल दिन्छ । छैटौं, मानव संसाधन व्यवस्थापन र प्रशासनिक स्थायित्व सुधार गर्न कर्मचारी समायोजन, सरुवा र अन्तर-सरकारी गतिशीलता स्पष्ट मापदण्डमा आधारित हुनुपर्छ । संस्थागत स्मृति संरक्षणका लागि ज्ञान व्यवस्थापन प्रणाली विकास गर्नु आवश्यक छ । सातौं, वित्तीय

अनुशासन र नीतिगत सामञ्जस्य कायम गर्न राजनीतिक प्राथमिकता, बजेट प्रक्रिया र प्रशासनिक कार्यान्वयन क्षमताबीच समन्वय हुनुपर्छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय नीति तथा कानूनहरूबीच तालमेल कायम नगरे कार्यान्वयन द्वन्द्व बढ्ने जोखिम रहन्छ। आठौँ, जवाफदेहिता र कार्यसम्पादन व्यवस्थापन सुदृढ गर्दै नतिजामूलक शासन प्रणाली अवलम्बन गर्नुपर्छ। विधायिकीय निगरानी, डिजिटल शासन, खुला तथ्याङ्क र नागरिक प्रतिक्रिया प्रणालीमार्फत पारदर्शिता र सार्वजनिक विश्वास अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ।

उपर्युक्त बुँदाहरूको प्राथमिकता विना सङ्घीय, लोकतान्त्रिक संस्कृतिको विकास तथा प्रभावकारी अन्तरसम्बन्ध सम्भव हुँदैन। एकात्मक सोच परित्याग गर्दै सहकार्यात्मक सङ्घीयता, संवैधानिक मूल्य र साझा सार्वभौमिकताको सम्मान गर्न राजनीतिक र प्रशासनिक दुवै तह प्रतिबद्ध हुनुपर्छ। संस्थागत सन्तुलन, स्पष्ट सीमारेखा र नियममा आधारित शासन प्रणाली मार्फत राजनीतिक हस्तक्षेप र प्रशासनिक अतिक्रमण व्यवस्थापन गर्न सके मात्र नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली प्रभावकारी, उत्तरदायी र जनमुखी बन्न सक्छ।

निष्कर्ष

नेपालको संविधानले बहुविविध सामाजिक यथार्थलाई सम्बोधन गर्ने उद्देश्यसहित शक्ति विकेन्द्रीकरण, समावेशी शासन र नागरिक सहभागितामा आधारित शासन प्रणालीका रूपमा सङ्घीयतालाई संस्थागत गरेको छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच अधिकार, जिम्मेवारी र स्रोत-साधनको बाँडफाँट गर्दै सहकारिता, सह-अस्तित्त्व र समन्वयमा आधारित अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई सङ्घीय शासनको केन्द्रीय आधारको रूपमा परिकल्पना गरेको छ। यसले नीति निर्माण, सेवा प्रवाह र विकास व्यवस्थापनमा तहगत सहकार्य र साझा उत्तरदायित्व सुदृढ गर्ने लक्ष्य राख्दछ। तथापि, व्यवहारमा अधिकारको अस्पष्टता, राजनीतिक-प्रशासनिक द्वन्द्व, वित्तीय असन्तुलन, संस्थागत कमजोरी र क्षमताको अभावका कारण अन्तर-सरकारी सम्बन्ध अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी हुन सकेको देखिँदैन।

सङ्घीय शासन प्रणालीमा अन्तर-सरकारी तथा राजनीतिक-प्रशासनिक अन्तरसम्बन्ध सुदृढ हुनु सङ्घीयताको संस्थागत विकास, सुशासन र प्रभावकारी सेवा प्रवाहको अनिवार्य पूर्वशर्त हो। संविधानले सहकारिता, सह-अस्तित्त्व र समन्वयलाई सङ्घीय सम्बन्धका मूल सिद्धान्तका रूपमा स्थापित गर्दै सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच

अधिकार, दायित्व र स्रोत-साधनको बाँडफाँट गरेको छ । यही उद्देश्यका लागि संवैधानिक इजलास, अन्तर-प्रदेश परिषद्, राष्ट्रिय तथा प्रदेश समन्वय परिषद्, अन्तर-सरकारी वित्तीय परिषद्, जिल्ला समन्वय समिति र विभिन्न विषयगत समितिहरूको व्यवस्था गरिएको छ । यी संयन्त्रहरूले तहगत सरकारहरूबीच संवाद, समन्वय र विवाद समाधानका लागि संस्थागत ढाँचा प्रदान गर्ने अपेक्षा गरिएको भएतापनि व्यवहारमा अधिकारको दोहोरोपन, क्षेत्राधिकारको अस्पष्टता, कानूनी तथा नीतिगत अपूर्णता, केन्द्रीकृत प्रशासनिक सोच, कमजोर राजनीतिक प्रतिबद्धता, संस्थागत क्षमता विकासमा कमी र वित्तीय असन्तुलनका कारण तिनीहरू अपेक्षाअनुसार प्रभावकारी बन्न सकेका छैनन् । संवैधानिक इजलासको काम करवाहीमा ढिलासुस्ती, अन्तर-प्रदेश तथा राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को न्यून सक्रियता, वित्तीय संयन्त्रहरूमा सङ्घीय वर्चस्व र जिल्ला समन्वय समितिको अस्पष्ट भूमिकाले सङ्घीय अभ्यासमा असन्तोष र अविश्वास बढाएको देखिन्छ । साथै, राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनबीच पर्याप्त संवाद, विश्वास र भूमिकागत स्पष्टता नहुँदा नीति निर्माण र कार्यान्वयनबीच दूरी सिर्जना भएको छ । समग्रमा, सङ्घीयता केवल संरचनात्मक पुनर्संरचना नभई शासन संस्कृतिको रूपान्तरणसँग प्रत्यक्ष रूपमा सम्बन्धित अवधारणा हो । यसका लागि एकात्मक तथा केन्द्रीकृत मानसिकता परित्याग गर्दै सहकार्य, समन्वय र सह-अस्तित्त्वलाई व्यवहारमा उतार्न आवश्यक छ । अधिकार, दायित्व र स्रोत-साधनको स्पष्टता, संविधानअनुकूल कानूनी सुधार, अन्तर-सरकारी संयन्त्रहरूको नियमित र परिणाममुखी सञ्चालन, निजामती सेवाको व्यावसायिकता तथा तटस्थताका साथै प्रदेश र स्थानीय तहको संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि अपरिहार्य देखिन्छ । राजनीतिक वैधता र प्रशासनिक दक्षताबीच सन्तुलन कायम गर्दै आपसी सम्मान, विश्वास र साझा उत्तरदायित्वको संस्कृतिलाई सुदृढ गर्न सके मात्र नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली प्रभावकारी, उत्तरदायी र जनमुखी रूपमा दिगो ढङ्गले संस्थागत हुन सक्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

आचार्य, के. कु. (२०१५). कम्युनिटी गभर्नेन्स एन्ड पिसबिल्डिङ इन नेपाल. *रुरल सोसाइटी,* २४(१), पृ. ६५-८४ ।

आचार्य, के. कु. (२०१८). द क्यापासिटी अफ लोकल गभर्मेन्ट्स इन नेपालः फ्रम गभर्मेन्ट टु गभर्नेन्स एन्ड गभर्नेबिलिटी ? *एसिया प्यासिफिक जर्नल अफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेसन,* ४०(३), पृ. १८६-१९७ ।

आचार्य, के. कु. (२०२१). फेडरलिजम प्राक्टिस इन नेपालः डज इट मुभ इन द एक्स्पेक्टेड कोर्स ? *धौलागिरी जर्नल अफ सोसियोलोजी एन्ड एन्थ्रोपोलोजी,* १५, पृ. २०-३४ ।

आचार्य, के. कु., र चन्द्रिका, ए. (२०२१). फेडरलिजम प्राक्टिस इन नेपालः प्रस्पेक्ट्स एन्ड अपसट्स. *जर्नल अफ साउथ एसियन स्टडिज,* ९(१), पृ. १-१५ ।

आचार्य, के. कु., र जाफरुल्लाह, ह. (२०२०). इन्स्टिच्युसनलाइजिङ फेडरलिजम इन नेपालः अपरेसनलाइजिङ अब्स्टेकल्स, प्रोकास्टिनेटेड प्रोग्रेस. *पब्लिक एडमिनिस्ट्रेसन एन्ड पोलिसी.* पृ. १७२७-२६४५ ।

आचार्य, के. कु., र स्कट, ज. (२०२०). *कल्टिभेटिङ लोकल क्यापासिटी टु रिस्ट्रक्चर नेपाली गभर्नेन्स. इन एस. एन. देब, जि. सुभालक्ष्मी, र के. चक्रवर्ती (सम्पा.), अपहोल्डिङ जस्टिसः सोसल, साइकोलोजिकल एन्ड लिगल पर्स्पेक्टिभ्स (पहिलो संस्करण, पृ. १७१-१९०).* रुटलेज इन्डिया ।

अधिकारी, डि. (२०२०). *नेपाल्स रोड टु फेडरलिजमः फ्रम द पर्स्पेक्टिभ अफ ग्रासरुट्स डेमोक्रेसी.* काठमाडौँः आरटिआई इन्टरनेसनल ।

अमाह, इ. (२०१७). फेडरलिजम, नाइजेरियन फेडरल कन्स्टिच्युसन एन्ड द प्राक्टिस अफ फेडरलिजमः *एन अप्रेजल. बेइजिङ ल रिभ्य,* ८, पृ. २८७-३१० ।

एन्डरसन, एल. (२०१५). एथ्नो-फेडरलिजम एन्ड द म्यानेजमेन्ट अफ एथनिक कन्फ्लिक्टः असेसिङ द अल्टरनेटिभ्स. *पब्लियसः द जर्नल अफ फेडरलिजम, ४६(१),* पृ. १-२४ ।

बेन्टन, जे. इ. (२०२०). च्यालेन्जेस टु फेडरलिजम एन्ड इन्टरगभर्नमेन्टल रिलेसन्स एन्ड टेकअवेज अमिड द कोभिड-१९ एक्सपिरियन्स. द *अमेरिकन रिभ्यु अफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेसन, ५०*(६-७), पृ. ५३६-५४२ ।

भाल, आर., टिमोफिभ, ए., र यिलमाज, एस. (२०२०). *इम्प्लिमेन्टिङ फेडरलिजमः द केस अफ नेपाल.* जर्जिया स्टेट युनिभर्सिटी ।

बर्गेस, एम. (२००५). *कम्पेरेटिभ फेडरलिजमः थ्योरी एन्ड प्राक्टिस.* न्युयोर्कः रुटलेज ।

बुरिस, ए. (२०१५). *फेडरलिजम. इन्टरनेसनल इन्साइक्लोपिडिया अफ द सोसल एन्ड बिहेभियरल साइन्सेस,* पृ. ८७५-८७७ ।

क्यामरन, डि., र सिमोन, आर. (२०००). *इन्टरगभर्नमेन्टल रिलेसन्स एन्ड डेमोक्रेटिक सिटिजनसिप. इन बि. जि. पिटर्स र डि. जे. सावोई (सम्पा.), गभर्नेन्स इन द ट्वेन्टी-फर्स्ट सेन्चुरीः रिभाइटलाइजिङ द पब्लिक सर्भिस (पृ. ५८-११८).* मोन्ट्रियलः म्याकगिल-क्विन्स युनिभर्सिटी प्रेस ।

चन्दियो, जे. (२०२०). कल्चरल फेडरलिजमः एम्ब्रेसिङ युनिटी इन डाइभर्सिटी इन पाकिस्तान. फ्रेडरिक नौमन फाउन्डेसन फर फ्रिडम ।

धुङ्गाना, रा. कु., र अचाय, के. कु. (२०२१). लोकल गभर्मेन्ट्स' ट्याक्स प्राक्टिसेस फ्रम अ कोअपरेटिभ फेडरलिजम पर्स्पेक्टिभ. *नेपाल पब्लिक पॉलिसी रिभ्यु, १*(१), पृ. १५७-१७८ ।

एलाजार, डि. जे. (१९९५). *फेडरलिजमः एन ओभरभ्यु. प्रिटोरियाः* ह्युमन साइन्सेस रिसर्च काउन्सिल ।

घोष, ए. के. (२०२०). द प्याराडक्स अफ 'सेन्ट्रलाइज्ड फेडरलिजम': एन एनालाइसिस अफ द च्यालेन्जेस टु इन्डियाज फेडरल डिजाइन. ओआरएफ अक्जास्नल पेपर नं. २७२. अब्जर्भर रिसर्च फाउन्डेसन ।

घ्यावाली, डि. (२०१८). व्हिदर फेडरलिजम ? *स्पटलाइट, ११*(९) । स्पटलाइट लेख

केलेमेन, आर. डि. (२००३). द स्ट्रक्चर एन्ड डाइनामिक्स अफ इयु फेडरलिजम. *कम्पेरेटिभ पोलिटिकल स्टडिज, ३६*(१-२), पृ. १८४-२०८ ।

खान, एम. एस. (२०१४). एथनिक फेडरलिजम इन पाकिस्तानः फेडरल डिजाइन, कन्स्ट्रक्सन अफ एथ्नो-लिङ्ग्विस्टिक आइडेन्टिटी एन्ड ग्रुप कन्फ्लिक्ट. *हार्वर्ड जर्नल अन रेसियल एन्ड एथनिक जस्टिस, ३०,* पृ. ७७-१२९ ।

लोवाचरिन, जि., क्रम्पटन, सि. डि., र पाचारोएन, एस. (२०१९). इन्टरगभर्नमेन्टल रिलेसन्स इन अ वर्ल्ड अफ गभर्नेन्सः अ कन्सिडरेसन अफ इन्टरनेसनल एक्सपिरियन्सेस, च्यालेन्जेस एन्ड न्यु डिरेक्सन्स. *एसिया-प्यासिफिक सोसल साइन्स रिभ्यु, १९*(४), पृ. ४४-५५ ।

शाह, ए. (२००७). *इन्ट्रोडक्सनः प्रिन्सिपल्स अफ फिस्कल फेडरलिजम. इन ए. शाह र जे. किन्केड (सम्पा.), द प्राक्टिस अफ फिस्कल फेडरलिजमः कम्पेरेटिभ पर्स्पेक्टिभ्स* (पृ. ३-४२). म्याकगिल-क्विन्स युनिभर्सिटी प्रेस ।

सुबेदि, जि. (२०२५). प्राक्टिसेस एन्ड कि आस्पेक्ट्स अफ इन्टरगभर्नमेन्टल रिलेसन्स इन नेपालः मेजर च्यालेन्जेस एन्ड वे फर्वार्ड इन एडभान्सिङ फेडरलिजम. *द अकाडेमिया, ५*(१), पृ. ५३-६९ ।

राइट, डि. एस. (१९७४). इन्टरगभर्नमेन्टल रिलेसन्सः एनालिटिकल ओभरभ्यु. *एनल्स अफ द अमेरिकन एकेडेमी अफ पोलिटिकल एन्ड सोसल साइन्स,* ४१६, पृ. १-१६ ।

राइट, डि. (१९९९). *रिजनल वर्कसप अन: कन्सोलिडेटिङ द गेन्स इन डिसेन्ट्रलाइजेसन रिफर्म्स एन्ड विन-विन पोलिसी एनालाइसिस.* विन्डहोक: अफ्रिकन ट्रेनिङ एन्ड रिसर्च सेन्टर इन एडमिनिस्ट्रेसन ।

जाफरुल्लाह, ह., र हुके, ए. एस. (२०१२). *म्यानेजिङ डेभलपमेन्ट इन अ ग्लोबलाइज्ड वर्ल्ड: कन्सेप्ट्स,* प्रोसेसेस, इन्स्टिच्युसन्स. टेलर एन्ड फ्रान्सिस ।

स्थानीय तहमा कर्मचारी प्रशासन

पूर्ण चन्द्र भट्टराइ

लेखसार

राज्यको आधारभूत तहमा जनताको नजिकको सरकारका रूपमा स्थानीय तह रहेका छन् । स्थानीय तहका सरकारहरू प्रभावकारी बनाउने कुञ्जि नै प्रशासन संयन्त्र रहेकाले राज्य सत्तालाई जनताको माझ ल्याउन यो संयन्त्रलाई तदअनुरूप परिचालन गर्न आवश्यक हुन्छ । यसका लागि स्थानीय तहमा योग्यतम कर्मचारीको प्राप्ति, विकास र परिचालन, मर्यादित जीवन निर्वाह गर्न पुग्ने तलब तथा सुविधा, टिकाउ र अवकाश पश्चात्को सुरक्षाका विषयहरू महत्त्वपूर्ण रहन्छन् । स्थानीय सेवामा नागरिकको सामिप्यमा रहेर राज्यको उपस्थितिको न्यानोपन दिने जुन अवसर प्राप्त हुन्छ त्यो विरलै अरूमा प्राप्त होला । तर स्थानीय सेवाका कर्मचारीहरूलाई स्थानीय सेवा पनि निजामती सेवा नै हो भन्ने स्पष्टता दिन नसक्नु, सेवामा स्थायित्व, क्षमता विकासका अवसर, वृत्ति विकासको दायरा र भविष्यका बारेमा द्विविधा, निरासा र अन्यौलता विद्यमान छ । सङ्गठनभित्र समस्या त छदै छन्, त्यसमा पनि सङ्घ र प्रदेश सरकारको पर्याप्त सहयोग र समानुभूति पाउन नसक्दा थप पिडाको अनुभूत गर्न बाध्य छन् । यही अवस्थाले थप निरन्तरता प्राप्त गरेमा सङ्घीयताको नवीन पाइलामा लम्किरहेका स्थानीय तहको गतिमा असर पर्ने सम्भावना स्पष्ट देखिन्छ ।

पृष्ठभूमि

नेपालमा आधारभूत तहका संरचनाको रूपमा स्थानीय तह रहेका छन् । स्थानीय तहले संविधान तथा कानूनबमोजिम राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने संवैधानिक व्यवस्था छ । स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार संविधान र सङ्घीय कानूनको अधिनमा रही गाउँ कार्यपालिका तथा नगर कार्यपालिकामा र व्यवस्थापकीय अधिकार गाउँ सभा र नगर सभामा निहित छ ।

संविधानले तीनै तहका सङ्घीय एकाईहरूलाई आ-आफ्नो प्रशासन सञ्चालन गर्न आवश्यकताअनुसार सरकारी सेवाको गठन र सञ्चालन गर्न सक्ने अधिकार प्रदान गरेको छ । स्थानीय सेवासम्बन्धी व्यवस्था संविधानको धारा २२७, २८५(३) र अनुसूची-८ को (५) मा रहेको छ । प्रदेश सरकारले संविधानको धारा २२७ (२) अनुसार प्रदेशस्तरको

स्थानीय सेवा सञ्चालनसम्बन्धी कानूनहरू तर्जुमा गरेका छन् र यसैअनुसार हाल स्थानीय तहको सेवा सञ्चालन र कर्मचारी व्यवस्थापनको कार्य भईरहेको छ ।

राज्य सत्तालाई जनताको माझ ल्याउने कुञ्जिका रूपमा स्थानीय तहमा रही स्थानीय स्तरका आर्थिक/सामाजिक विकास, सेवा प्रवाह र लोकतन्त्रका लाभहरू नागरिक समक्ष पुऱ्याउने प्रमुख वाहकको रूपमा रहेका स्थानीय तहका कर्मचारी संयन्त्रको अवस्था कस्तो छ ? प्रस्तुत आलेखामा केलाउने प्रयास गरिएको छ । कर्मचारी प्रशासनको बृहत् दायरामा भर्ना पूर्व (Pre-recruitment) देखि अवकाशपछि (Pre-recruitment) सम्मलाई समेत जोडेर (Pre-R देखि Post R) हेर्ने गरिन्छ तर प्रस्तुत आलेखको उद्देश्य स्थानीय तहका कर्मचारीको कार्यसञ्चालनसम्बन्धी विषयमा केन्द्रित रही यसमा देखिएका जटिलताहरूको चिरफार गर्दै "स्थानीय तहमा कर्मचारी प्रशासन" को अवस्थाको लेखाजोखा गर्नु रहेको छ ।

स्थानीय तहमा कर्मचारी प्रशासन

कर्मचारीहरू संस्थाको गतिशील साधन हुन् । सङ्गठनका हरेक साधनको परिचालन मानव संशाधनले नै गर्ने भएकाले सङ्गठनको चलायमान बनाउने र सङ्गठनको लक्ष्य प्राप्तिको मुख्य साधन कर्मचारी नै हुन् । यसैको उचित परिचालन गर्ने जिम्मेवारी कर्मचारी प्रशासन भएकाले स्थानीय तहका सन्दर्भमा कर्मचारी प्रशासनको ठूलो महत्त्व राख्दछ ।

स्थानीय तहको कर्मचारी प्रशासनका मुख्य विषय वस्तुका रूपमा सङ्गठन संरचना र दरबन्दी भर्ना/पदपूर्ति, बढुवा, तलब सुविधा, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन, वृत्ति विकास, विभागीय कारवाही, अवकाश सम्मका विषयहरू समेटिने गर्दछन् ।

स्थानीय तहको कर्मचारी प्रशासन सम्बन्धमा मूलतः प्रदेशस्तरीय स्थानीय सेवासम्बन्धी ऐन/नियम, कर्मचारी समायोजन ऐन नियम र निजामती सेवा ऐन, नियम रहेका छन् । यसैगरी, कर्मचारीको पदपूर्ति, बढुवा र विभागीय सजाय जस्ता विषयहरूमा प्रदेश लोक सेवा आयोगसम्बन्धी कानूनहरू पनि आकर्षित हुन्छन् । यसका अलावा कतिपय स्थानीय तहहरूले कर्मचारी आचार संहितासम्बन्धी व्यवस्थाहरू समेत गरेको पाइन्छ ।

क. सङ्गठन संरचना र दरबन्दी

संविधानको धारा २८५(३), अनुसूची-८ को (५) र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले गाउँ/नगरपालिकाको प्रशासकीय सङ्गठन र कर्मचारी दरबन्दी सम्बन्धित

स्थानीय तहले नै निर्धारण गर्न सक्ने व्यवस्था गरेकोछ । यसले कर्मचारी समायोजनको कार्य समाप्त भएपछि गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले आफ्नो सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्भेक्षणका आधारमा विषयगत शाखा वा महाशाखा र वडाको सङ्गठन संरचना समेत समावेश गरी सङ्गठन संरचना निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहको सङ्गठन संरचना र दरबन्दी सिर्जनाका आधारहरूमा कार्यबोझ, राजस्व क्षमता, खर्चको आकार, स्रोतको सुनिश्चितता, स्थानीय आवश्यकता र विशिष्टता आदि निर्धारण गरेको छ । यस ऐनअनुसार गाउँपालिका वा नगरपालिकाको सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्भेक्षण प्रतिवेदन सभाबाट स्वीकृत गराउनु पर्ने हुन्छ । यस्तो दरबन्दी प्रदेश कितावखानामा दर्ता हुनुपर्ने प्रदेश कानूनको व्यवस्था रहेको छ ।

नेपाल सरकारले कर्मचारी समायोजनका लागि वि.सं. २०७४ मा स्थानीय तहहरूको दरबन्दी निर्धारण गरेको थियो । स्थानीय तहले यो सङ्गठन संरचना र दरबन्दीमा परिमार्जन गर्दा समायोजन भएका कर्मचारी अवकाश नभएसम्म त्यसरी समायोजन हुँदाको पद कायम रहने गरी सङ्गठन संरचना तथा दरबन्दी स्वीकृत गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था रहेको छ ।

तालिका-१ः सङ्घ,प्रदेश र स्थानीय तहको दरबन्दी, कर्मचारी समायोजन र रिक्त पदको विवरण

क्र.सं.	तह	दरबन्दी	समायोजन	रिक्त	रिक्त प्रतिशत	कैफियत
१	सङ्घ	४८,४०९	३९,९६०	८,४४९	१७.५	प्रदेश किताबखानामा पद दर्ता सम्पन्न भईनसकेकाले हालको पद र रिक्त दरबन्दी यकिन हुन नसकेको ।
२	प्रदेश (७ वटा)	२२,२९७	१३,८२१	८,४७६	३८	
३	स्थानीय तह	६६,९०८	४३,८०७	२३,१०१	३५	
	फाजिल	-	२,४४३	-	-	
	जम्मा	१३७६१४	१,००,३१	४०,०२६	२९	

स्रोतः सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको मिति २०७५ चैत्र १४ गतेको प्रेस विज्ञप्ती

ख. कर्मचारी भर्ना र नियुक्ति

स्थानीय तहले स्वीकृत स्थायी दरबन्दीको रिक्त पदको पदपूर्तिका लागि मागको आकृति फारम प्रदेश लोक सेवा आयोगमा प्राप्त भएपछि आयोगले पदपूर्तिको विभिन्न प्रक्रियाका

लागि प्रतिशत निर्धारण गरी भर्ना र छनौटको प्रक्रिया अवलम्बन गर्दछ । प्रदेश लोक सेवाबाट नियुक्तिका लागि सिफारिस भएका कर्मचारीलाई सम्बन्धित स्थानीय तहले नियुक्ति र पदस्थापना गर्दछन् ।

स्थानीय तहको पदपूर्तिमा निजामती सेवामा जस्तै समावेशीकरणको नीति अवलम्बन गरिएको छ । विभिन्न प्रदेशमा समावेशीकरण सम्बन्धी व्यवस्था यस प्रकार रहेको छ-

तालिका-२: समावेशी पदपूर्तिका लागि प्रतिशत

क.सं.	क्लष्टर	प्रदेश						
		कोशी	मधेश	बागमती	गण्डकी	लुम्विनी	कर्णाली	सुदूर पश्चिम
		४५	४९	४५	४५	४९	४५	४५
१	महिला	३३	सबै क्लष्टरमा ५० %	३८	३३	क.सं. ११ र १३ बाहेक सबै क्लष्टरमा ५० %	सबै क्लष्टरमा ३३ %	३३
२	आदिवासी/जनजाति	३५	६	३५	२७	९	१२	७
३	मधेशी	५	५४	४	३	१६	-	२
४	थारू	६	५	५	४	१४	२	१५
५	दलित	६	१७	९	१५	१५ (म. ८ पु. ७%)	२२	१५
६	अपाङ्गता भएका व्यक्ति	४	२	३	५	३	५	५
७	पिछडिएको क्षेत्र	-	-	३	-	३	१२	१०
८	मुस्लिम	५	१२	३	३	७	-	१
९	आर्थिक रूपले विपन्न खस आय	६	४	-	१०	५	-	१२
१०	अल्पसङ्ख्यक समुदाय	-	-	३	-	-	-	-
११	लैङ्गिक तथा यौनिक अल्पसङ्ख्यक	-	-	-	-	१	-	-
१२	सीमान्तिकृत	-	-	-	-	३	-	-
१३	खस आर्य महिला	-	-	-	-	१५	-	-
१४	खस आय	-	-	-	-	-	४५	-
१५	मधेशी तथा मुस्लिम	-	-	-	-	-	२	-

ग. विकास र उपयोग

स्थानीय तहको प्रभावकारितामा कर्मचारीको महत्त्वपूर्ण भूमिका हुन्छ । स्थानीय तहहरूमा पनि कर्मचारीलाई परिवर्तित परिवेश र भूमिकाअनुसार समय समयमा ज्ञान, सीप र सक्षमताको विकास गरी त्यसको प्रभावकारी प्रयोग गराउनु आवश्यक हुन्छ ।

स्थानीय तहहरूमा कर्मचारीको विकासका लागि सेवा प्रवेश तालिम, सेवाकालिन तालिमहरूका साथै विभिन्न क्षमता विकासका तालिमहरू प्रदान गर्ने गरिन्छ । स्थानीय सेवा सञ्चालनसम्बन्धी कानूनमा कर्मचारी माथिल्लो तह/पदमा बढुवाका लागि तालिम अनिवार्य विषयको रूपमा रहेको छ ।

यस्तो क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू सङ्घीय र प्रदेश प्रशिक्षण प्रतिष्ठानका अलावा विकास साझेदार, राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरू पनि संलग्न हुने गरेका छन् । स्थानीय तहका कर्मचारीहरूले अत्यन्त सीमितरूपमा भएपनि वैदेशिक अध्ययन, तालिम तथा भ्रमणका अवसरहरू पनि प्राप्त गर्ने गरेका छन् ।

तालिम प्राप्त कर्मचारीहरूलाई सम्बन्धित सेवा/समूहअनुसारका उपयुक्त स्थानमा पदस्थापना, सरूवा, कार्यविस्तार (Job expansion) र बढुवा गरी उपयोग गर्ने प्रचलन पनि रहेको छ ।

स्थानीय सेवासम्बन्धी सबै प्रादेशिक ऐनमा कर्मचारीलाई विभिन्न भौगोलिक क्षेत्रको अनुभव दिलाउन प्रदेश भित्रका एक स्थानीय तहबाट अर्को स्थानीय तहमा सरूवा हुन सक्ने व्यवस्था छ । यसरी सरूवा हुँदा निश्चित सेवा अवधिका अतिरिक्त सरूवा गर्दा छाड्ने स्थानीय तहमा ७० प्रतिशत भन्दा कम पदपूर्ति हुन नहुने व्यवस्था रहेको देखिन्छ ।

घ. बढुवा

बढुवा पदसोपानको माथिल्लो पदमा पदोन्नति हो । निजामती सेवामा बढुवालाई नै वृत्ति विकासको मानकका रूपमा ग्रहण गर्ने प्रणाली छ । बढुवामा कार्यक्षमता मूल्याङ्कन गर्दा शैक्षिक योग्यता, अनुभव, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन, जेष्ठता, तालिम, भौगोलिक क्षेत्रमा काम गरेको जस्ता आधारहरू निर्धारण गरिएका हुन्छन् । कुनै रिक्त पदमा उल्लिखित आधारहरूमा उत्कृष्ट ठहरिएको उमेदवार निर्धारित पदमा बढुवा हुन्छ ।

स्थानीय सेवामा पनि आन्तरिक प्रतियोगितात्मक परीक्षा, कार्यक्षमताको मूल्याङ्कन, जेष्ठता र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको आधारमा बढुवा गरिने व्यवस्था छ । बढुवाका लागि न्यूनतम सेवा अवधि र शैक्षिक योग्यता तोकिएको हुन्छ । भौगोलिक क्षेत्रको कार्यानुभव र सेवाकालीन तालिम समेत बढुवाका आधार रहेका छन् । कार्यक्षमताको आधारमा हुने बढुवाका लागि निम्न क्षेत्रगत अङ्कको कुल योगमा बढी अङ्क प्राप्त गर्नेलाई बढुवा गर्ने व्यवस्था छ ।

तालिका-३: कार्यक्षमताको आधारमा हुने बढुवाका आधार

क्षेत्र	प्रदेश						
	कोशी	मधेश	बागमती	गण्डकी	लुम्बिनी	कर्णाली	सुदूर पश्चिम
कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन	४०	४०	४०	४०	४०	४०	४०
जेष्ठता बापत	२६	३०	३०	३०	३०	३०	३०
शैक्षिक योग्यता	१२	१२	१२	१२	१२	१०	१२
भौगोलिक क्षेत्रमा काम गरे बापत	२०	१६	१६	१६	१५	१८	१६
तालिम	२	२	२	२	३	२	२
जम्मा	१००	१००	१००	१००	१००	१००	१००

ङ. तलब सुविधा

कर्मचारीलाई उसले गरेको कामको भौतिक श्रम वा मानसिक श्रम र समय खर्च गरे बापत पाउने क्षतिपूर्तिका रूपमा तलब प्रदान गरिन्छ । कर्मचारीलाई उनीहरूको काम/कर्तव्यप्रति समर्पित गराई उनीहरूलाई निरन्तर उत्प्रेरित गर्ने आधारभूत तत्त्व भनेकै तलब तथा अन्य सुविधा र त्यसको पर्याप्तता हो ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले स्थानीय तहका कर्मचारीको शुरू तलब स्केल प्रदेश सरकारले तोकेबमोजिम हुने र त्यसरी प्रदेश सरकारले नतोकेसम्म नेपाल सरकारले तोकेबमोजिम हुने व्यवस्था गरेको छ । यसबाहेक भत्ता तथा अन्य सुविधाहरू स्थानीय तहले आफ्नो वित्तीय क्षमताअनुसार प्रदान गर्ने गरेका छन् ।

च. कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन

कर्मचारीले आफूलाई सुम्पिएको कार्य कस्तो सम्पादन गरेका छन् भनी मूल्याङ्कन गर्ने महत्त्वपूर्ण औजार कार्य सम्पादन मूल्याङ्कन हो । यो कर्मचारीको बृत्ति विकासको एक महत्त्वपूर्ण आधार पनि हो ।

स्थानीय तहका कर्मचारी प्रत्येक आर्थिक वर्षमा सम्पादन गरेका कार्यको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन भरी प्रस्तुत गर्नुपर्ने हुन्छ, जसलाई सुपरीवेक्षण र पुनरावलोकन तहबाट मूल्याङ्कन गरिन्छ ।

स्थानीय तहका कर्मचारीको कार्यसम्पादन दुई प्रकृतिको हुने व्यवस्था छ। स्थानीय तहमा साविकदेखि र नयाँ नियुक्तहरूको कार्यसम्पादन फाराम प्रदेश कानूनबमोजिमको ढांचामा हुन्छ । स्थानीय तहमा समायोजन भई सङ्घीय निजामती सेवासम्बन्धी ऐन,बमोजिम समायोजन हुनुपूर्व बहाल रहेको सेवा, समूह वा उपसमूहको एक श्रेणी वा तह माथिको पदमा उमेदवार हुन पाउने कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन फारामको ढाँचा र मूल्याङ्कन विधि साविककै सेवा, शर्त र सुविधासम्बन्धी कानूनी व्यवस्थाबमोजिम हुन्छ। यसैगरी, स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, विकास समिति ऐन, विशेष ऐन लगायत अन्य ऐन,बमोजिम नियुक्त भएका कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन फारामको ढाँचा र मूल्याङ्कन विधि समेत साविककै सेवा, शर्त र सुविधासम्बन्धी कानूनी व्यवस्थाबमोजिम हुने व्यवस्था छ। तर सुपरीवेक्षक, पुनरावलोकनकर्ता र पुनरावलोकन समिति भने प्रदेश कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था छ ।

छ. वृत्ति विकास

वृत्ति विकासमा पदोन्नति, अनुभव र अनुकूल सरूवा, तालिम तथा अध्ययन, तलब तथा अन्य सुविधा, दण्ड र पुरस्कार, सामाजिक सुरक्षा जस्ता विषयहरू समेटिने गर्दछन्। वृत्ति विकास निजामती सेवामा उत्प्रेरणाको महत्त्वपूर्ण माध्यम मात्र नभई यसले सङ्गठनको उदेश्य र कर्मचारीको उदेश्यलाई एकीकृत गर्ने कार्य समेत गर्दछ ।

स्थानीय सेवामा पनि यी विषयहरू सङ्घ र प्रदेशकै प्रणाली अवलम्बन गरेको पाइन्छ। तर विभिन्न प्रदेश कानूनहरूमा बढुवाका अङ्क विभाजनमा केही भिन्नताहरू (तालिका-३) रहेका छन् ।

ज. विभागीय कारवाही

कर्मचारीले कानूनद्वारा निर्दिष्ट काम गर्न, अनुशासन र आचरणको पालना वा पदीय आचरण र मर्यादा अनुकूलको व्यवहारको अपेक्षा गरिन्छ । यस विपरीतको कार्य वा व्यवहारमा विभागीय कारवाही हुने गर्दछ ।

स्थानीय सेवामा सामान्य सजाय र विशेष सजाय गरी दुई किसिमको विभागीय सजाय हुने व्यवस्था छ । सामान्य सजायमा नसिहत दिने, बढुवा वा तह वृद्धि रोक्का जस्ता विषयहरू समेटिएका छन् भने विशेष सजायमा भविष्यमा सरकारी सेवाको निमित्त अयोग्य नठहरिने र भविष्यमा सरकारी सेवाको निमित्त अयोग्य ठहरिने गरी सेवाबाट हटाउने र वर्खस्त गर्ने व्यवस्था रहेको छ । विभागीय कारवाहीसम्बन्धी यी व्यवस्थाहरू प्रदेश निजामती सेवासम्बन्धी कानून र निजामती सेवा ऐन, २०४९ र नियमावली २०५० को व्यवस्थासँग मिल्दो जुल्दो देखिन्छ ।

झ. अवकाश

सेवामा प्रवेश गरेपछि निश्चित अवधि पश्चात् कर्मचारी सेवाबाट अवकाश हुनै पर्दछ । सार्वजनिक सेवामा रहेका कर्मचारीहरूलाई अवकाश पश्चातको जीवनयापनका लागि निश्चित सुविधा (निवृत्तिभरण, उपदान लगायतका) को व्यवस्था गरिएको हुन्छ । संविधानले अवकाशप्राप्त पूर्वराष्ट्रसेवकहरूमा रहेको ज्ञान, सीप र अनुभवलाई राष्ट्र हितमा समुचित उपयोग गर्ने नीति समेत अवलम्बन गरेको छ ।

अवकाश उमेरको हकमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा भिन्नता रहेको छ । निजामती सेवा ऐनले ५८ वर्ष उमेर पूरा भएमा वा तोकिएका श्रेणी/तहका पदमा तोकिएको अवधि व्यतित गरेपछि अवकाश हुने व्यवस्था छ । तर प्रदेश र स्थानीय तहले यस्तो उमेर ६० वर्ष रहने कानूनी व्यवस्था गरेका छन् । सङ्घीय निजामती सेवा विधेयक (सरकारबाट प्रस्तुत तर हाल निस्क्रिय अवस्थामा) मा समेत अवकाश उमेर ६० कायम गर्ने प्रस्ताव भएबाट आगामी दिनमा यसमा एकरूपता हुने अवस्था देखिन्छ ।

चुनौति र समस्या

स्थानीय सेवाको प्रशासनिक व्यवस्थापनमा विभिन्न चुनौती र समस्याहरू विद्यमान छन् । यसमा सङ्घीय र प्रदेश कानूनका विषयदेखि स्थानीय तहको कार्यवातावरणसम्मका

विभिन्न पक्षहरू जिम्मेवार छन् । यस्तो गतिरोध लामो समय रहीरहेमा सङ्घीय शासन प्रणालीलाई संस्थागत गर्दै सेवा प्रवाह सुधार गर्ने सरकारको प्रतिवद्धता कार्यान्वयनमा असर पर्ने सम्भावना रहन्छ ।

स्थानीय सेवा र यसको कर्मचारी प्रशासनमा देखिएका प्रमुख चुनौती र समस्याहरू यस प्रकार रहेकाछन्:

क. संवैधानिक कानूनी जटिलता फुकाउन

संविधानले तीनै तहका सरकारहरूले सरकारी सेवाको गठन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । तर संविधानको अनुसूचीहरूमा सङ्घीय निजामती सेवा, प्रदेश निजामती सेवा उल्लेख छ भने स्थानीय तहको हकमा 'स्थानीय सेवा' (अनुसूची-८ को बुँदा ५) भन्ने उल्लेख छ। यस्तै लोक सेवा आयोगसँग परामर्श लिनु पर्ने धारामा स्थानीय सेवासम्बन्धी विषय नै समेटिएको छैन, सङ्घ र प्रदेशको मात्र उल्लेख छ। यसबाट स्थानीय तहलाई निजामती सेवाको रूपमा स्वीकार नै नगरिएको हो कि भन्ने जस्तो अन्यौल सिर्जना हुन पुगेको छ । यस्तो विभेदको आभास हटाउन स्थानीय तहका कर्मचारीहरूले सङ्घीय निजामती सेवा विधेयकमा तीनै तहको सेवालाई निजामती सेवामा परिभाषित गर्नुपर्ने आवाज उठाउँदै आएका छन् ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ र अन्तर प्रदेश परिषद्को २०७५ मा बसेको दोस्रो बैठकले स्वीकृत गरेको २९ बुँदे कार्ययोजनामा स्थानीय सेवाको गठन र शर्तसम्बन्धी आधार र मापदण्डसम्बन्धी सङ्घीय कानून बनाउने निर्णय गरेतापनि यस्तो कानून बन्न सकेको छैन । प्रदेशहरूले आ-आफ्ने किसिमले स्थानीय सेवासम्बन्धी कानूनहरू तर्जुमा गरेर कार्यान्वयनमा ल्याएका छन् । स्थानीय सेवासम्बन्धी मापदण्ड कानून नबन्नु र सङ्घीय निजामती सेवा ऐन जारी हुन नसक्दा स्थानीय तहको कर्मचारीतन्त्रमा अलमलको अवस्था कायमै छ ।

ख. स्थानीय तहका सबै प्रकृतिका कर्मचारीलाई समेट्नेगरी प्रदेश कानूनमा सुधार गर्नु

संविधानको धारा २२७बमोजिम सबै प्रदेशहरूले प्रदेशस्तरीय स्थानीय सेवासम्बन्धी कानूनहरू तर्जुमा गरिसकेका छन्। तर कानून तर्जुमा गर्दा स्थानीय तहसँग पर्याप्त छलफल र परामर्श हुन नसक्दा स्थानीय तहको कर्मचारी व्यवस्थापनमा जटिलता हट्न सकेको छैन । स्थानीय तहमा विभिन्न प्रकृतिका कर्मचारीहरू समायोजन भएका छन् । यसमा

कतिपय तत्कालीन स्थानीय तहका स्थायी कर्मचारी छन् भने कतिपय अस्थायी, ज्यालादारी र करारका कर्मचारी समेत समायोजन भएका छन् । यी विभिन्न प्रकृतिका कर्मचारीहरूको अवस्था के हो ? भन्ने बारे कानून आफैमा अस्पष्ट छ । निजामती सेवबाट समायोजित कर्मचारी आफूमाथि अन्याय भएको मानसिकतामा छन्, तत्कालीन जिल्ला विकास समितिबाट समायोजितमा विगतमा मातहतका निकाय भएकाले 'सुपेरिटी कम्प्लेक्स' हट्न सकेको छैन, अर्कोतिर जागिर स्थानीय तहमा रुचाउने तर फुर्ती सङ्घको गर्ने 'काजे कर्मचारी' लाई स्थानीय तहकाले रूचाउने अवस्था छैन । प्रदेश लोक सेवा स्थापना नहुँदा लोक सेवा आयोग (केन्द्र) बाट सिफारिस भएका कर्मचारीहरूमा आफूलाई भिन्दै सोच्ने प्रवृत्ति छ । विकास समिति, आयोग आदिबाट समायोजितको हैसियत स्थानीय तहमा स्थायी हो वा हैन भन्ने भ्रम हट्न सकेको छैन । कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन फारम समेत भिन्नै भर्नु पर्ने अवस्था छ । परिणामतः फरक फरक प्रकृतिका कर्मचारीको फरक फरक बुझाइ, एक अर्कालाई हेर्ने दृष्टिकोणमा भिन्नता र विवाद हट्न नसक्दा एकीकृत व्यवस्थापन गर्न समस्या देखिने गरेको छ ।

स्थानीय तहका कर्मचारीका प्रकारहरू

१. नेपाल सरकारले खटाएको प्रशासकीय प्रमुख,
२. सरकारी सेवाबाट (निजामती, स्वास्थ्य, संसद सेवा) समायोजन भएका कर्मचारी,
३. गाउँ नगरपालिकाका साविकका स्थायी कर्मचारी
४. गाउँ नगरपालिकाका साविक देखिका अस्थायी, करार र ज्यालादारी कर्मचारी, र पछि भर्ना भएका करारका कर्मचारी
५. जिविसबाट समायोजन भएका प्रशासन अनुदानका कर्मचारी,
६. जिविसबाट समायोजन भएका जिविस कोषका कर्मचारी
७. जिविसबाट समायोजन भएका स्थानीय विकास कोष, गरिवसँग विशेश्वर आदिका स्थायी तथा करारका कर्मचारी
८. जिविसबाट समायोजन भएका विभिन्न परियोजनाका (खानेपानी तथा सरसफाइ, उर्जा विकास, ...) कर्मचारी,
९. सरकारी सेवा बाहेकको अन्य समिति, आयोग, प्रतिष्ठन र यस्तै प्रकृतिका सङ्गठित संस्थाबाट स्थानीय तहमा समायोजन भएका कर्मचारी,
१०. स्थानीय तहबाट विकास साझेदार तथा कार्यक्रम ⁄ आयोजना कार्यान्वयनमा लागत साझेदारीका कर्मचारी,
११. लोक सेवा आयोग (केन्द्र) बाट पदपूर्ति भएका कर्मचारी,
१२. प्रदेश लोक सेवा आयोगबाट पदपूर्ति भएका कर्मचारी ।

स्थानीय सेवासम्बन्धी कानून बनाउँदा स्थानीय तह र सरोकारवालासँग पर्याप्त परामर्श हुन नसक्दा अनकौ समस्याहरू सिर्जना हुने गरेको छ। कोशी प्रदेशमा स्थानीय कानूनले वर्षौंदेखि स्थानीय तहमा काम गरिरहेका कर्मचारीको तहवृद्धि नसमेटिएको भनी ऐन जारी हुनु अगावै केही कर्मचारीले राजिनामा नै दिएका थिए । यसैगरी सुदूरपश्चिम प्रदेश सरकारले स्थानीय सेवा व्यवस्थापन तथा सञ्चालन ऐनमा स्थानीय तहमा करारमा कर्मचारी नियुक्त गर्न नपाउने व्यवस्था गर्‍यो । यस विषयमा न त प्रदेश समन्वय परिषद्मा छलफल गरिएको थियो न त विधायिकी प्रक्रियाको क्रममा स्थानीय तहसँग छलफल नै गरियो । फलस्वरूप, करारका कर्मचारीहरू राख्न नपाउँदा दुर्गम भेगमा स्वास्थ्य सेवाहरू अवरुद्ध हुन सक्ने अवस्था सिर्जना हुने भनी स्थानीय तहले प्रदेश कानूनप्रति असन्तुष्टी व्यक्त गरे । यी त केही प्रतिनिधि उदाहरण मात्र हुन् ।

ग. स्थानीय तहको सङ्गठन तथा व्यवस्थापन अध्ययन वस्तुगत बनाउन

स्थानीय तहको सङगठन तथा दरबन्दी निर्धारणका लागि अध्ययन गर्दा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ र स्थानी सेवासम्बन्धी प्रदेश कानूनले निर्धारण गरेका आधार र मापदण्डहरूको अनुपालना कमजोर देखिने गरेको छ। सङ्घीयता कार्यान्वयन अध्ययन तथा अनुगमन संसदीय विशेष समितिको प्रतिवेदन, २०७९ ले समेत नेपाल सरकारको अनुदानमा अत्याधिक चाप पर्ने गरी दीर्घकालमा दायित्व सिर्जना हुने जस्तो कर्मचारीको सङ्ख्या थप गर्ने, कर्मचारीको तह वृद्धि गर्ने र अवकाशको उमेर हद वृद्धि गर्ने जस्ता कामहरू नगर्न सुझाव दिएको छ । तर स्थानीय तहमा सङ्गठन तथा दरबन्दी पुनरावलोकन गर्दा दरबन्दी बढाउदै जाँदा स्थानीय तहको वित्तीय क्षमता भन्दा बाहिर जाने र दिगो स्रोत व्यवस्थापनमा चुनौति बढ्ने तर्फ खासै ध्यान जान सकेको देखिदैन । अहिले नै थुप्रै स्थानीय तहले आन्तरिक आय र राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त हुने आयले प्रशासनिक खर्च धान्न सकिरहेका छैनन् । सङ्गठन संरचना र दरबन्दी विस्तारको यही क्रम रोकिन नसकेमा स्थानीय तहमा वित्तीय दायित्व अत्याधिक बढ्ने अवस्था छ । कतिपय प्रदेशहरूले सङ्गठन तथा व्यवस्थापन अध्ययन वस्तुपरक हुन नसकेको भनी यस्तो दरबन्दी दर्ता गर्न आनकानी गर्ने, कतिपयले प्रदेशमा भिन्दै समिति बनाएर जाँच (verification) गर्ने (कानूनतः यस्तो गर्न सक्ने होइन) गरेको देखिन्छ ।

घ. समायोजनले सिर्जना गरेका समस्याको समाधान गर्न

सङ्घले कर्मचारी समायोजन गर्दा कतिपय स्थानमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत भन्दा सिनियर विषयगत अधिकृत (खासगरी शिक्षा सेवा) समेत समायोजित भएका छन् ।

यसैगरी स्थानीय तहहरूमा प्रदेश कानून बन्नु अगावै नेपाल सरकारले खटाउने प्रशासकीय अधिकृतको समकक्षता भन्दा माथिल्लो तहहरू सिर्जना गर्दा प्रशासनिक समस्याहरू देखिने गरेको छ । मन्त्रालयले पनि कतिपय अवस्थामा कायम मुकायम वा जुनियर अधिकृत खटाउँने तर स्थानीय कर्मचारी निज सरह वा माथिल्लो तहको रहँदा कार्यसम्पादनमा समस्या आउने गरेको छ । यसबाहेक समायोजन भएर स्थानीय तहमा गएका अधिकृत भन्दा पछिल्लो व्याजका अधिकृत सोही स्थानीय तहमा प्रमुख प्रशाकीय अधिकृतको रूपमा खटाउँदा समेत उनीहरूमा नकारात्मक प्रभाव पर्ने र यसको असर कर्मचारी व्यवस्थापनमा पर्ने गरेको देखिएको छ ।

यसैगरी समायोजन भएका कर्मचारीहरू आफूलाई सहज हुने स्थानमा कामकाज गर्ने गरी खटाउने (अघोषित प्रकृतिको सरूवा) प्रवृत्ति समेत देखिने गरेको छ । समायोजन संशोधनको प्रशस्त दुरूपयोग भयो । यसले गर्दा जहाँ कर्मचारीको अभाव थियो त्यहाँ भएका कर्मचारी समेत समायोजन संशोधनको नाममा सुगमका स्थानीय तहहरूमा अनावश्यक रूपमा थुप्रिन पुगे ।

ङ. प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको व्यवस्थापन

कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ (दफा १०) र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ८४(३) र (४) ले कानून नबनेसम्म स्थानीय तहको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको पदमा निजामती सेवाको अधिकृत कर्मचारी खटाउने व्यवस्था गरेको छ । यो कानून कसले बनाउने हो भन्ने बारेमा विवाद छ ।

प्रदेशले निर्माण गरेका स्थानीय सेवा ऐनहरूले प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको पद प्रदेश सेवाको पद हुने व्यवस्था गरेको छ भने स्थानीय तहले संविधानको धारा २८५ र अनुसूची-८ (बुँदा ५) तर्फ ध्यानाकर्षण गराउदै उक्त पदमा स्थानीय तहकै कर्मचारी हुनुपर्ने माग जोडबलका साथ उठाइरहेका छन् । नेपाल सरकरले स्थानीय तहमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत खटाउने व्यवस्था भएतापनि करिव एक तिहाइ स्थानीय तह प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत विहिन रहेका छन् । खटिएका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत पनि छोटो छोटो समयमा सरूवा हुने प्रवृत्ति व्याप्त छ । राजनीतिक लविङ गरेर आफू अनुकूल प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत लग्ने वा राजनीतिको फेरोसमाएर अनुकूल स्थानमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत हुन जाने पनि उत्तिकै सुनिने गरेको छ। कतिपय स्थानीय तहहरूले प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत हाँजिर नगराउने अवस्था छ । स्थानीय तहमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत टिक्न नदिई तल्लो तहका आफू अनुकूलका कर्मचारीलाई निमित्त

बनाउने प्रवृत्ति पनि झाङ्गिँदै गएको छ । यसले वित्तीय जोखिम बढ्ने र प्रशासनयन्त्र कमजोर हुने हुँदा यसलाई सुधार गर्न सङ्घीयता कार्यान्वयन अध्ययन तथा अनुगमन संसदीय विशेष समितिको प्रतिवेदन, २०७९ ले सुझाएको छ ।

राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को मिति २०८० असार १६ गते बसेको पहिलो बैठकले "विशेष अवस्थामा बाहेक २ वर्ष नपुगी कुनै पनि स्थानीय तहको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको सरूवा नगर्ने, सङ्घीय सरकारले कानूनबमोजिम खटाएको कर्मचारीहरूलाई स्थानीय तहले हाजिर गराई काममा लगाउनुपर्ने, यसरी खटाएको कर्मचारीहरूलाई काममा नलगाउने स्थानीय तहलाई सङ्घीय सरकारबाट जाने अनुदान रकममा कटौती हुन सक्ने" निर्णय गरेको छ । तथापि प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको पदस्थापना र स्थायित्वमा भने खासै सुधार आउन सकेको छैन ।

> प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको अस्थिरताः
>
> १. कपिलवस्तुको मायादेवी गाउँपालिकाले सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले खटाएको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतलाई हाजिर नै गर्न दिएन (२०८०) । सो गाउँपालिका करिब डेढ वर्षदेखि प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतविहीन थियो । असम्बन्धित सेवा समूहका पशु सेवाका कर्मचारीले निमित्त प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतमा रूपमा काम गरिरहेका छन् । उनी नै काम गर्न सजिलो व्यक्ति भएको भन्दै कार्यपालिकाको बैठकबाटनै प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतलाई हाजिर नगराउने निर्णय गरी फिर्ता पठायो ।
>
> २. कालिगण्डकी गाउँपालिकाले पालिकालाई जानकारी नगराई स्थानीय सरकारसँग सरसल्लाह नै नगरीएको भन्दै, 'मन्त्रालयबाट खटाउनुभएका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतलाई कार्यालयमा राखी कामकाज खटाउन असमर्थ भएकाले उहाँलाई हाजिर नगराई फिर्ता पठाइएको' भनी मन्त्रालयलाई पत्रनै लेखि फिर्ता पठारएको छ। (२०८०)
>
> ३. करिव एक तिहाई स्थानीय तहमा प्रशासकीय अधिकृत रिक्त रहने गरेको छ । यसमध्येको धेरै स्थानीय तहमा प्रशासनबाहेक शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि/पशु सेवा समूहका कर्मचारीले निमित्त प्रमुख भएर स्थानीय तहको प्रशासन चलाईरहेका छन् । निमित्तहरूले चलाएको धेरै स्थानीय तहहरूमा कमजोर नेतृत्व र निर्णय क्षमताले कार्यसम्पादन प्रभावित भईरहेको र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले पछिल्लो समयमा स्थानीय तहविरुद्ध दायर गरेको मुद्दामध्ये अधिकांश निमित्त प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले काम गर्दाको 'केस'हरूरहेको निष्कर्ष मन्त्रालयको छ ।
>
> ४. स्थानीय तहमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत फेरिने रोग निकै बल्झिएको छ। कानूनबमोजिम दुई बर्षको अवधि पुरा गर्ने विरलै पाइन्छन् । बाँकेको राप्ती सोनारी र मोरङको सुन्दर हरैँचामा पाँच वर्षको अवधिमा १ दर्जनभन्दा बढी प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत फेरिएका छन् । धनुषाको हंसपुरमा ५ वर्षको अवधिमा १४ पटक प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत फेरिए भने जनकपुर उपमहानगरपालिकामा १० जना, इस्मा गाउँपालिकामा ७ जना ।
>
> स्रोतः स्थानीय तहले किन फर्काउँछ प्रशासकीय अधिकृत ? रविन्द्र मिश्र अनलाईन खवर २०८० भदौ ३१ गते, नागरिक दैनिक १४ वैशाख २०७९, बिजमाण्डु २०८० मंसिर २३ गते

सङ्घीय निजामती सेवा विधेयकको छलफलमा पनि प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतसम्बन्धी विषय विवादको केन्द्रमा नै रहेबाट यो मुद्दा कति पेचिलो रहेछ भन्ने प्रष्ट हुन्छ । स्थानीय तहमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत खटाउने विवाद मूलतः कर्मचारी मार्फत स्थानीय तहमा प्रभाव कायम गर्ने सोचबाट बढी निर्देशित देखिन्छ ।

च. क्षमता विकासः

संविधानले स्थानीय सरकारको भूमिका निकै विस्तार गरेको छ । तर कर्मचारीमा स्थानीय तहको विस्तारित भूमिका र सूचना प्रविधिको वहावअनुसार गहिरो क्षमता अन्तर देखिने गरेको छ । कार्यालयभित्र पनि काम सिकाउने तथा नवप्रवेशीलाई सामाजिकीकरण गरउने अनुभवी कर्मचारी नहुँदा छिटो सिक्ने क्षमता भएका कर्मचारीले पनि यो अवसर पाउन सकेका छैनन् ।

पछिल्लो समय नागरिकले अन्तर्राष्ट्रिय स्तरका सेवा सुविधा घरदैलोमा माग गर्ने अवस्था बढेको छ भने कर्मचारीहरूको क्षमता सोही अनुरूप विकास हुन नसक्दा माग र आपूर्तिबीच ठूलो खाडल बन्दै गएको छ। यसले स्थानीय तहलाई नागरिक अपेक्षामा खरो उत्रनु पर्ने गम्भीर चुनौती बढ्दै गएको छ। स्थानीय तहको कार्यम्पादनमा अनुभवी कर्मचारीको आवश्यकता खड्किएको छ । नेपाल सरकारले स्थानीय तहको क्षमता विकासका लागि प्रदेश तथा स्थानीय शासन कार्यक्रम सञ्चालन गरेको र यसको महत्त्वपूर्ण पक्ष क्षमता विकास भएतापनि स्थानीय तहमा क्षमता विकासको पाटोमा सुधारको अनुभूति हुन सकेको छैन। स्थानीय तहका कर्मचारीहरूलाई अध्ययन, तालिम, भ्रमण जस्ता विषयमा विभेदपूर्ण व्यवहारले क्षमता र मनोबलमा असर परेको छ।

छ. विधि र प्रक्रियासम्मत बढुवाः

स्थानीय तहको प्रशासनिक व्यवस्थापनमा बढुवा सर्वाधिक भद्रगोलको क्षेत्र बनेको छ । साविक स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावलीअनुसार प्रक्रिया नटुङ्गिएका बढुवाको प्रक्रिया अधुरो/अपूरै अवस्थामा छन् । धेरै स्थानीय तहहरूले समायोजन पश्चात् आ-आफ्नै कानून र कार्यविधहरू निर्माण गरी आफ्ना कर्मचारीहरूको बढुवा गरेका छन् । कतिपयले दुई तहसम्मको बढुवा गरेको र दरबन्दी बिना नै विशेष पद सिर्जना गरेर बढुवा गरेका छन् । कतिपय यस्तो बढुवा प्रदेश लोक सेवा आयोगबाट बदर भएतापनि निर्णय नसच्याएको अवस्था छ। बढुवाको यस्तो अव्यवस्थाले योग्यता, पद र जिम्मेवारीबीच तालमेल बिग्रिएको, बढुवा भएका कर्मचारी माथिल्ला पदमा थुप्रदा कार्यसञ्चालनस्तरमा कर्मचारीको कमी देखिने गरेको छ।

ज. सरूवा व्यवस्थापनः

स्थानीय तहका कर्मचारीहरूले पनि विभिन्न स्थानको अनुभव हाँसिल गर्ने र आफ्नो क्षमता प्रष्फुटनको आकाङ्क्षा राखेका हुन्छन् । लिने चाहने र छाड्ने स्थानीय तहको सिफारिसमा सरूवा हुने व्यवस्था प्राय सबै प्रदेश कानूनमा रहेका छन् ।

अन्तर प्रदेश सरूवाको विषय सङ्घीय कानूनद्वारा व्यवस्था हुनु पर्ने हुन्छ। तर "सङ्घीय सरकारले कानून विपरित स्थानीय तहको कर्मचारीको सरूवा गरिरहेको छ। सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले २०७८ मंसिर २१ गते १ हजार ६ सय १३ जना कर्मचारीलाई सरूवा गऱ्यो । एकैपटक गरिएको ठूलो सङ्ख्यामा दुर्गमबाट सुगममा भएको सरूवाले दुर्गम भेगका पालिकाहरूमा कर्मचारी न्यून भएका छन् । तत् तत् स्थानीय तह नै तोकेर लोकसेवा आयोगबाट सिफारिस भएका कर्मचारीपनि सरूवा भएका छन्। अहिलेको सरूवा कुन कानून टेकेर गरिएको भन्ने यकिन नै छैन। स्थानीय तहमा पहिलादेखि नै कर्मचारी कम छन्। स्थानीय तहकै लागि भर्ना गरिएका कर्मचारी पनि कानून र स्पष्ट मापदण्ड विना सरुवा गरिदिँदा दुर्गमका स्थानीय तह पुरै खाली भएका छन्"। सङ्घीय सरकार नियम विपरित स्थानीय तहको सरूवामा रमाउने प्रवृत्तिको यो एउटा दृष्टान्त मात्र हो । समायोजन व्यवस्थापनका नाममा भईरहेका सरूवाको विकृति पनि रोकिने छाँटकाँट छैन् ।

कामकाजमा खटाउने नाममा दुर्गमका कर्मचारी (खासगरी स्वास्थ्य कर्मी) सुगममा काजमा झर्दा दुर्गममा सेवा प्रवाहमा समस्या देखिने गरेको छ। यसरी अन्यत्र कामकाजमा खटिएका कर्मचारीको काम गर्न करारमा कर्मचारी राख्दा एकै पदमा दोहोरो भुक्तानीको अवस्था बनेको छ । यस क्रममा स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालयले कर्मचारी समायोजन पश्चात् स्थानीय तहहरूको दोहोरो सहमतिका आधारमा कामकाजमा खटाइएका कर्मचारीहरूमध्ये स्वीकृत दरबन्दी भन्दा बढी स्वास्थ्य कर्मचारीहरूलाई तत् तत् स्थानीय तहमा काज फिर्ता र प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूमा समायोजन भएतापनि रमाना लिई नगएका चिकित्सक र स्वास्थ्यकर्मीलाई समायोजन भएको निकायमा ७ दिनभित्र रमाना दिन भनी मिति २०८०।३।२५ मा परिपत्र समेत गरेको छ । तर समस्याको समाधान भईसकेको छैन ।

अन्तर स्थानीय तह सरूवामा स्थानीय तहहरूकाबीच सेवा समूहमा पनि एकरूपता आवश्यक हुन्छ। तर स्थानीय सेवासम्बन्धी प्रादेशिक कानूनहरूमा पदको तह र सेवा, समूहमा निकै विभिन्नता रहेका छन् । कोशी प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा ८ सेवा रहने व्यवस्था छ भने गण्डकीमा ४ सेवा र बाँकी प्रदेशहरूमा ६/६ प्रकारका सेवाहरू रहेका छन् । यसैगरी कर्णालीमा १० औँ तहसम्मको पद रहेको छ भने, लुम्विनीमा १२ औँ तह र बाँकी प्रदेशमा ११ औँ तहसम्मका पदहरू रहेका छन्। यसले स्थानीय तहका कर्मचारीहरूको अन्तर प्रदेश सरूवामा असहजता सिर्जना हुने अवस्था छ। यी विषयहरूमा खासै ध्यान जान सकेको छैन ।

झ. स्थानीय सेवासम्बन्धी कानूनहरूको पूर्ण कार्यान्वयन

सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा सङ्घीय निजामती सेवा कानूनलाई मार्गदर्शक कानून मानिने गर्दछ । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ८६ ले स्थानीय सेवाको गठन, सञ्चालन, व्यवस्थापन, सेवाको शर्त तथा सुविधासम्बन्धी आधारभूत सिद्धान्त र मापदण्ड सङघीय कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था गरेकोछ । सङ्घीय प्रणाली कार्यान्वयन मा आएको १० वर्ष र स्थानीय सेवासम्बन्धी प्रदेश कानून बनेको बर्षौ वित्दा सम्म सङ्घीय कानून आउन नसक्दा स्थानीय सेवासम्बन्धी कानून पूर्ण क्रियाशील हुन सकेको छैन । कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ र प्रदेशस्तरीय स्थानीय सेवा ऐनका प्रावधानहरू बाझिएका छन् । अन्तर प्रदेश सरूवासम्बन्धी कानून छैन । अन्तर तह प्रतिस्पर्धाद्वारा एकबाट अर्को तहमा जाने अवसर खुल्न सकेको छैन । समग्रमा सङ्घीय निजामती सेवा ऐन र स्थानीय तहसम्बन्धी मापदण्ड कानूनको अभावले स्थानीय सेवाका थुप्रै अन्यौलता हट्न सकेको छैन । प्रशासनको सङ्घीयकरणमा थुप्रै अप्ठेराहरू फुक्न बाँकी नै छन् ।

ञ. कर्मकाण्डी कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन

कर्मचारीको व्यक्तिगत एवम् सामुहिक कार्यसम्पादनले संस्थाको कार्यसम्पादनलाई प्रतिविम्ब गर्दछ। स्थानीय तहमा कर्मचारीहरूलाई स्पष्ट कार्यविवरण दिने, कार्यसम्पादन लक्ष र मापनका सूचकहरू बारेमा खासै अभ्यास हुन सकेको छैन । अधिकांश स्थानमा परम्परागत रूपमा कार्यजिम्मेवारी निर्वाह गर्ने, लाए अह्राएको काम गर्ने प्रणाली छ । वस्तुनिष्ठ मूल्याङ्कनका आधारहरूको अभावले वार्षिक रूपमा भर्नुपर्ने कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन कर्मकाण्डी अभ्यास जस्तो मात्रै बनेको छ । सम्बन्धित कर्मचारी नदेखेको, नचिनेको र कर्मचारीको कामसँग अनभिज्ञ व्यक्तिहरू मूल्याङ्कनमा संलग्न हुने रोग कायमै छ । फलतः कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रक्रियाबाट कर्मचारीले सुधारका लागि पृष्ठपोषण प्राप्त गर्ने र आफ्नो क्षमता विकास गर्ने अवसर गुमेको छ । विद्यमान कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनबाट न त व्यक्तिको कार्यसम्पादनको वास्तविक झलक पाउन सकिन्छ न कर्मचारीहरूको समग्र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनले संस्थाको कार्यसम्पादनको प्रतिनिधित्व नै गर्न सकेको छ। यसले काम गर्ने र नगर्नेकाबीच अन्तर छुट्याउन सक्ने अवस्था छैन जसले चाकडी र राजनीतिक संरक्षण खोज्ने प्रवृत्ति मौलाईरहेको छ ।

ट. प्रशासकीय अव्यवस्थाः

स्थानीय तहहरूमा धेरै किसिमका प्रशासनिक अव्यवस्था छन् जसमा खासै सुधार आउन सकेको छैन । नियमित दरबन्दीबाट सम्पादन हुने काममा समेत विज्ञ/सल्लाहकार राख्ने, ऐन कानूनमा व्यवस्था नगरी वस्तुगत मापदण्ड बेगर नै कर्मचारीलाई प्रोत्साहन सुविधा दिने, करारका दरबन्दी सिर्जना गरी आफू अनुकूल कर्मचारी राख्ने, कर्मचारीलाई समयमा पदस्थापन नगर्ने, कार्यजिम्मेवारी नतोकिदिने, असम्बन्धित काम लगाउने, डर त्रास र धम्की दिने, जस्ता परिवेशले कर्मचारीको मनोबल खस्कने गरेको छ । "खुला प्रतिस्पर्धाबाट आएका कर्मचारीलाई छायाँमा पार्ने, एकै व्यक्तिलाई एक भन्दा बढी कार्यजिम्मेवारी तोक्ने, महत्त्वपूर्ण विभाग आफू अनुकूल पार्ने र उपलव्ध कर्मचारीलाई काम बिहिन अवस्था पनि हाल स्थानीय तहमा देखापरेका छन् ।

ठ. अवकाश व्यवस्थापन

निजामती सेवा र साविकका स्थानीय निकायबाट स्थानीय तहमा समायोजन भएका कर्मचारीहरूको अवकाश पश्चात्को दायित्व व्यवस्थापनमा जटिलताहरू देखिन थालेका छन् । निजामती सेवाबाट समायोजित भई अनिवार्य अवकाशमा जाने निजामती किताबखानाबाट पेन्सन पट्टा बनाउनु पर्ने कर्मचारीको उमेर ५८ वर्ष कायम हुने हो वा ६० प्रष्ट हुन सकेको छैन । कर्मचारी समायोजन ऐनअनुसार प्रदेश वा स्थानीय तहको सेवामा समायोजन भएको वा खटाइएको सरकारी कर्मचारी कुनै कारणले सेवाबाट अलग भएमा निजले पाउने उपदान, निवृत्तिभरण, उपचार खर्च, सञ्चित विदाको रकम नेपाल सरकारले व्यहोर्ने कर्मचारी समायोजन ऐन २०७५ (दफा १६-२) ले व्यवस्था गरेको छ । यसमा प्रदेश वा स्थानीय तहमा बढुवा वा स्तर वृद्धि भएकाको अवस्थामा के हुने हो? उल्लेख नहुँदा द्विविधा सिर्जना भएको र समायोजन पश्चात् प्रदेश वा स्थानीय कानून अनुसार तह वृद्धि वा बढुवा भएको अवस्थामा निजामती किताबखानाले त्यस्तो बढुवाको अभिलेख नराख्ने र त्यसलाई चिन्ने कानूनी आधार नहुँदा समायोजन भएकै पदको निवृत्तिभरण निस्सा जारी हुने

● निजामती किताबखानाका महानिर्देशक श्रवणकुमार पोखरेल भन्छन्–

संघको राडारले ती कर्मचारीलाई समायोजनसम्म मात्र देख्छ

संघबाट समायोजन भएर गएका वा प्रदेश वा स्थानीय सेवामा लोकसेवाबाट सिफारिस भएर नयाँ नियुक्ति लिएका कर्मचारी सम्बन्धित प्रदेश वा स्थानीय तहको कानुनबमोजिम माथिल्लो पदमा वृद्धि वा बढुवा भएपछि संघीय कानुनले त्यसलाई चिन्दैन । उहाँहरू तत्‌तत् प्रदेश वा स्थानीय तहका कर्मचारी हुनुभयो । प्रदेश वा स्थानीय कानुनबमोजिम अतिरिक्त पदमा बढुवा भएकाको दायित्व संघीय सरकारले वहन गर्दैन । संघको राडारले ती कर्मचारीलाई समायोजनसम्म मात्र देख्छ ।

नयाँ पत्रिका दैनिक २०८२ वैशाख ३१

अवस्था बनेको छ । यसैगरी, तत्कालीन स्थानीय तहहरूमा कर्मचारीको अवकाश पश्चातको दायित्व व्यवस्थापन गर्न स्थापित कल्याणकारी कोषमा रकम सीमित रहेको, कर्मचारी समायोजन सँगसँगै उक्त कोष हस्तान्तरण नभई अन्यत्र प्रयोग भएको र यसरी समायोजित कर्मचारी अवकाश हुनेको सङ्ख्या बढिरहेको अवस्थामा उनीहरूको दायित्व व्यवस्थापनमा कठिनाइ देखिएको छ । जिल्ला विकास समितिको कार्यालयका स्थायी नियुक्त भएका कर्मचारीको साविक कल्याणकारी कोषबाट नै भुक्तानी गर्ने र नपुग रकम सङ्घीय सरकारसँग माग गरी भुक्तानी गर्नुपर्ने अवस्थाले झैझन्झट र लामो समय पर्खनु पर्ने अवस्था छ ।

ङ. कर्मचारीको कमी

धेरै स्थानीय तहहरूले कर्मचारीको कमी र अस्थिरताको मार झेलिरहेका छन् । समायोजनकै क्रममा स्थानीय तहमा अपेक्षाकृत कम सङ्ख्यामा कर्मचारी समायोजन (६५.%) भएका थिए । लामो समय पश्चात् प्रदेश लोकसेवा आयोगले पदपूर्तिको प्रक्रिया अवलम्बन गरेपनि जनशक्तिको कमी हट्न सकेको छैन । प्रदेश लोक सेवा आयोगबाट सिफारिस भएका कर्मचारीहरू छोटै समयमा अन्यत्र जान लालायित देखिन्छन् । कतिपय कर्मचारीहरू स्थानीय तहमा प्रशासन र राजनीतिक अन्तर्सम्बन्धको जटिलताबाट उम्कन चाहेको पनि देखिन्छ । कार्यसम्पादन सहजता, सेवाको दायरा, वृत्ति विकासका अवसर, सेवा/सुविधा, स्वतन्त्रतापूर्वक काम गर्ने वातावरण जस्ता मौद्रिक र गैर मौद्रिक उत्प्रेरणाहरू कमजोर हुँदा क्षमतावान एवम् उर्जाशील कर्मचारीहरूलाई टिकाउन पनि समस्या भईरहेको छ ।

ढ. स्थानीय सेवासम्बन्धी प्रदेश कानूनहरूमा आधारभूत विभिन्नता

प्रदेश र स्थानीय सेवासम्बन्धी कानून तर्जुमा हुनु अगावै नेपाल सरकारले यससम्बन्धी मापदण्ड उपलब्ध गराउन नसक्दा स्थानीय सेवासम्बन्धी प्रदेश कानूनहरूका कतिपय प्रावधानहरूमा एकरूपताको कमी देखिएको छ, स्थानीय सेवासम्बन्धी प्रादेशिक कानूनहरूमा पदको तह र सेवा, समूहमा निकै विभिन्नता रहेका छन् । उदाहरणका रूपमा, मधेश प्रदेशले ५५ वर्ष र एउटै पदमा १२ वर्ष सेवा गरेको कर्मचारीले स्वैच्छिक अवकाश लिन सक्ने व्यवस्था छ भने बागमतीमा यस्तो प्रावधान छैन । मधेश प्रदेश ऐनले महिला र सीमान्तकृत समुदायका लागि ४९ प्रतिशत पद आरक्षित गर्दछ, जबकि बागमती प्रदेशले यी समूहहरूका लागि ४५ प्रतिशत छुट्याएको छ । आरक्षणका कल्ष्टरमा पनि धेरै भिन्नताहरू रहेका छन् । कोशी प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा ८ सेवा

रहने व्यवस्था छ भने गण्डकीमा ४ सेवा र बाँकी प्रदेशहरूमा ६/६ प्रकारका सेवाहरू रहेका छन् । कर्मचारीको सेवासम्बन्धी आधारभूत विषयमा रहेका यस्ता भिन्नताले कर्मचारी प्रशासन र व्यवस्थापनका पाटाहरू असामञ्जस्य र जटिल बनाउँदछन् । सरसर्ती हेर्दा यी भिन्नताहरू व्यवस्थापन गर्न सकिने जस्तो लाग्न सक्छ, तर यसले प्रतिस्पर्धा, सेवा सञ्चालन, पदोन्नति र स्थानान्तरणमा समस्या निम्त्याउने गर्दछ ।

स्थानीय तहहरूबीच सेवा/समूह, सेवाका शर्त तथा वृत्ति विकासका अवसरहरूको असमानता जस्ता आधारभूत विषयहरूमा रहेका यी भिन्नताहरूले 'अन्तर-प्रदेश सरुवा' मा दीर्घकालीन समस्याहरू सिर्जना गर्नुका साथै सुविधायुक्त र वृत्ति अवसर तुलनात्मक रूपमा राम्रो भएका स्थानीय तहमा सरूवाको चाप बढी हुने र सुविधाका हिसावले कम र ग्रामीण प्रकृतिका स्थानीय तहहरूमा कर्मचारी नटिक्ने अवस्था सृर्जना भई कार्यसम्पादन प्रभावित हुने जोखिम बढ्ने हुन्छ ।

सुझाव/आगामी कार्यदिशा

१) संवैधानिक कानूनी जटिलता हटाउन

क. स्थानीय तहका कर्मचारीको सेवा र मनोबल उनीहरूको कानूनी आधार र मर्यादित कार्यवातावरणमा धेरै निर्भर गर्दछ। संविधानमा स्थानीय सेवा निजामती सेवाको रूपमा प्रष्ट नहुँदा स्थानीय तहका कर्मचारीमा उत्पन्न द्विविधा र दोस्रो दर्जाको कर्मचारीको अनुभूति मेटाउन सङ्घीय निजामती सेवा ऐनमा नै निजामती कर्मचारीको परिभाषामा सङ्घीय निजामती सेवा र प्रदेश निजामती सेवासँगै स्थानीय निजामती सेवालाई समेत समावेश गरी प्रष्टता दिने ।

ख. स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को व्यवस्थाबमोजिम सङ्घीय निजामती सेवा ऐनमा नै स्थानीय सेवा सञ्चालनसम्बन्धी मापदण्डहरू समावेश गर्ने ।

ग. संविधानको धारा २८५ र २२७ मा स्थानीय सेवा सम्बन्धमा देखिएको अन्तरविरोधलाई संवैधानिक व्याख्याद्वारा सुस्पष्ट गर्ने ।

घ. सङ्घीय निजामती सेवा विधेयकमा तीनै तहका रिक्त दरबन्दीको निश्चित प्रतिशत पदहरू अन्तर तह प्रतिस्पर्धाका लागि छुट्याउने र स्थानीय तहका कर्मचारीहरू अन्तर तह प्रतिस्पर्धाबाट प्रदेश र सङ्घीय सेवामा जान सक्ने व्यवस्था सुनिश्चित गर्ने ।

२) प्रदेशस्तरीय स्थानीय सेवा कानूनः

प्रदेशले स्थानीय सेवासम्बन्धी कानून परिमार्जन र संशोधन गर्दा निम्न विषयमा ध्यान पुऱ्याउनु पर्ने प्रावधान रहेको छ ।

क. नेपाल सरकारले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ८६(१) बमोजिम स्थानीय सेवाका आधारभूत विषयमा एकरूपता हुने गरी स्थानीय सेवासम्बन्धी मापदण्ड कानून जारी गर्ने र विद्यमान कानूनलाई मापदण्ड कानूनअनुसार समायोजन हुने गरी सुधार गर्ने ।

ख. प्रदेशले स्थानीय सेवासम्बन्धी कानून बनाउदा स्थानीय तहको प्रशासनिक स्वायत्तताको अधिकतम स्थान दिनुपर्ने (उ. सङ्गठन संरचना र दरबन्दी, विदा, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन, दण्ड तथा पुरस्कार, विभागीय कारवाही आदि) । साथै, प्रदेशले प्रदान गर्ने पुरस्कार तथा सम्मानमा स्थानीय तहको सिफारिसलाई आधार मान्ने प्रणाली अवलम्बन गर्ने ।

ग. पछाडि परेको जाति, भूगोल (दुर्गम), लिङ्ग र समुदायमा आधारित आरक्षणमा विद्यमान भिन्नता हटाई मानकमा आधारित बनाउन मापदण्ड तर्जुमा गर्ने ।

घ. प्रदेश सरकारले स्थानीय सेवासम्बन्धी कानून परिमार्जन गर्दा स्थानीय तहहरूसँग सघन र घनीभूत छलफल गरिनुपर्ने र विधेयकमा सभाका समितिहरूले समेत स्थानीय तहका प्रतिनिधिमूलक संस्थासँग परामर्श र छलफल गर्ने अभ्यास स्थापित गर्ने ।

३) सङ्गठन संरचना र दरबन्दी अध्ययनः

क. सङ्गठन संरचना र दरबन्दी पुनरावलोकनका लागि हुने सङ्गठन तथा व्यवस्थापन अध्ययन (Organization & Management Survey–O&M) लाई स्पष्ट प्रक्रियामा आधारित, वैज्ञानिक तथा वस्तुपरक बनाउन नेपाल सरकारले तीनै तहका सरकारहरूका लागि सङ्गठन तथा व्यवस्थापन अध्ययनसम्बन्धी एकीकृत मापदण्ड तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने/गराउने ।

ख. सङ्गठन तथा व्यवस्थापन अध्ययन गर्दा सङ्घीय मापदण्डमा उल्लिखित प्रक्रिया र मापदण्डको अनुपालना भए नभएको विषयमा सम्बन्धित प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत जिम्मेवार हुने व्यवस्था गर्ने ।

ग. सङ्गठन संरचनाको पुनरावलोकन गर्दा सम्बन्धित महाशाखा, शाखा (वडा समेत), एकाई र पदको अनिवार्य रूपमा कार्यविवरण तयार गर्नुपर्ने । यस्तो अध्ययनमा वडालाई सेवा केन्द्रको रूपमा विकास गर्ने अवधारणा अवलम्बन गर्ने ।

घ. स्थानीय तहले सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण सर्वे गरेको कम्तीमा पाँच वर्ष पुगेपछि मात्र नयाँ सर्वेक्षण गर्न सक्ने व्यवस्था गर्ने ।

ङ. नेपाल सरकारले निर्धारण गरेको सङ्गठन तथा व्यवस्थापन अध्ययन मापदण्डका आधारमा प्रदेश किताबखानामा स्थानीय तहको पद दर्ता हुने प्रणाली स्थापना गर्ने, स्थानीय तहले नयाँ सङ्गठन संरचना र दरबन्दी सिर्जना वा पुनरावलोकनसम्बन्धी निर्णयमा कुनै स्पष्टता आवश्यक भएमा प्रदेश किताबखानाले जानकारी लिन पाउने र स्थानीय तहले त्यस बारेमा सुस्पष्ट गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था गर्ने ।

च. कुनै पनि तहको सरकारले अर्को तहको क्षेत्रसँग समानान्तर हुने गरी संस्थागत संरचनाहरू निर्माण नगर्ने र निर्माण भएकाहरू पनि खारेज गर्ने ।

छ. दरबन्दी स्वीकृत नगराई कुनै पनि पदमा नियुक्ति गर्न नपाइने, त्यस्तो नियुक्त गर्ने पदाधिकारीबाट नै उक्त पदमा भएको भुक्तानी असुल उपर हुनका साथै यसमा संलग्न कर्मचारीलाई विभागीय कारवाही समेत हुने कानूनी व्यवस्था गर्ने ।

४) नियुक्ति र कार्यव्यवस्थापनः

क. स्थानीय सेवासम्बन्धी पदपूर्ति र बढुवा प्रयोजनका लागि प्रदेशलाई एउटै एकाई मानिने गरी कानूनी स्पष्टता गर्ने ।

ख. स्थायी रूपमा पूर्ति गर्नुपर्ने रिक्त पदमा (करार ज्यालादारी वा अन्य तवरबाट काम काज गरिरहेको भएतापनि) १ महिनाभित्र प्रदेश लोक सेवा आयोगमा मागको आकृति फारम भरी पठाउनु पर्ने र लोक सेवाबाट सिफारिस भएका कर्मचारीलाई नियुक्ति र हाजिरी गराई प्रक्रियागत रूपमा कार्यसम्पादन गर्ने गराउन प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतलाई कानूनीरूपमा नै जिम्मेवार बनाउने ।

ग. यसैगरी स्थानीय सेवाका प्रत्येक कर्मचारीलाई अनिवार्यरूपमा कार्यविवरण दिने, नियमानुसार विभागीय कारवाहीको प्रक्रिया अवलम्बन नभएको अवस्थामा पदीय जिम्मेवारीबाट विमुख बनाउन नपाइने/नमिल्ने व्यवस्था मिलाउने ।

घ. स्थानीय तह स्थापनाका प्रारम्भिक वर्षहरूमा अधिकृत पदमा छैटौँ तहमा शुरू प्रवेश हुने व्यवस्था रहेको तर हाल सातौँ तहमा प्रवेश गर्ने व्यवस्था भएकाले लोकसेवा आयोगले खुला प्रतियोगिताबाट छैटौँ तहमा सिफारिस भएकालाई साँतौ तहमा पद मिलान गरी वृत्ति विकासको अवसर खुला गर्ने ।

५) विभिन्न प्रकृतिका कर्मचारीको व्यवस्थापनः

क. स्थानीय तहमा धेरै प्रकृतिका कर्मचारीहरू रहेकाले (करिब ११/१२ किसिमका) सबैलाई समेट्ने गरी समायोजन भएका (विकास समिति तर्फका स्थायी कर्मचारी समेत) तथा साविकदेखिका स्थायी कर्मचारीहरूलाई एकै प्रकारको सेवा सुविधा र प्रणालीमा आबद्ध गरी एकीकृत कार्यढाँचामा सञ्चालन गर्ने ।

ख. समायोजन भएका करार ज्यालादारी अन्य प्रकृतिका कर्मचारीको व्यवस्थापन सम्बन्धमा स्थानीय तहहरूसँग परामर्श गरी प्रदेश कानूनद्वारा नै उपयुक्त व्यवस्था गर्ने ।

६) सरूवा/काज

क. कर्मचारीहरूको सरुवा प्रक्रियालाई निश्चित मापदण्डमा आधारित अनुमानयोग्य बनाउन अन्तर-पालिका सरूवामा सुगम र दुर्गमको सेवालाई चक्रीय बनाउने ।

ख. सङ्घीय निजामती सेवाले स्थानीय तहका कर्मचारीहरूको अन्तर स्थानीय तह सरुवासम्बन्धी स्पष्ट व्यवस्था गर्ने, यसका लागि कर्मचारी सरुवामा स्थानीय तहको सहमति र स्वीकृति लगायतका निश्चित प्रक्रियाहरू कानूनद्वारा नै तोक्ने ।

ग. स्थानीय निजामती सेवाका कर्मचारीलाई प्रदेशभित्र प्रदेशको मुख्य सचिवले र अन्तर-प्रदेश सरुवा सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।

घ. सम्बन्धित स्थानीय तहले विषय विज्ञताका दृष्टिले माग भएको अवस्थामा बाहेक सङ्घ र प्रदेश तहबाट स्थानीय तहमा र एक स्थानीय तहबाट अर्को स्थानीय तहमा कामकाजमा खटाउने प्रक्रिया बन्द गर्ने ।

ङ. विषय विज्ञतासम्बन्धी कार्यसम्पादनमा (राजस्व कर प्रणाली सुधार, इन्जिनियरिङ सफ्टवेयर सञ्चालन, स्वास्थ्य संस्थामा नयाँ उपकरण वा परीक्षण प्रारम्भ गर्ने

आदि) एक अर्को तहका कर्मचारीहरूलाई सम्बन्धित विषयको काममा सहयोग गर्न बढीमा ३ महिनासम्म काजमा खटाउन सक्ने व्यवस्था मिलाउने ।

७) कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन

क. स्थानीय तहको अधिकृत आठौँ तहसम्मको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन स्थानीय तहमै टुङ्गिने गरी सुपरीवेक्षक, पुनरावलोकनकर्ता र पुनरावलोकन समिति बनाउने ।

ख. कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई निजको कार्यविवरण र वार्षिक लक्ष्यसँग तुलना गर्न मिल्ने गरी आर्थिक वर्षको प्रारम्भमा नै वस्तुगत सूचकहरू उपलब्ध गराउने ।

ग. वृत्ति विकास र दण्ड पुरस्कारलाई कार्यसम्पादनसँग घनिष्ठरूपमा जोडिने व्यवस्था मिलाउने ।

८) तलब सुविधाः

क. स्थानीय तहका कर्मचारीको आधारभूत तलब सङ्घीय कर्मचारीको शुरू तलबलाई आधार मान्ने गरी प्रदेश कानूनद्वारा व्यवस्था गर्ने ।

ख. स्थानीय स्तरमा कर्मचारीलाई प्रदान गरिने सुविधाका सम्बन्धमा आन्तरिक आय, भौगोलिक विकटता, विभिन्न सेवाको प्रकृति र सेवा प्रवाह प्रणाली लगायत सूचकमा आधारित मापदण्ड तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने । कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली (Performance based incentive system) कार्यान्वयनमा ल्याउने ।

ग. सङ्घीय निजामती सेवामा जस्तै स्थानीय सेवाका स्थायी कर्मचारीहरूलाई योगदानमा आधारित निवृत्तिभरण प्रणाली र सेवा करारका कर्मचारीहरूलाई योगदानमा आधारित सामाजिक सुरक्षा प्रणालीमा आबद्ध हुने व्यवस्था मिलाउने ।

घ. कर्मचारीहरूलाई कार्यसमयमा हुने दुर्घटना, हिंसात्मक घटना तथा अन्य आकस्मिक रूपमा आइपर्ने समस्या सम्बोधन गर्न हरेक स्थानीय तहले कल्याणकारी कोषको स्थापना गर्ने ।

ङ. निजामती अस्पतालमा सङ्घीय कर्मचारी सरह प्रदेश कितावखानामा दर्ता भएका स्थानीय तहका कर्मचारीलाई पनि समावेश गरी परिचय पद दिने र सहुलियत पाउने व्यवस्था मिलाउने ।

९) क्षमता विकासः

क. स्थानीय तहमा सेवा प्रवेश तालिमको अनिवार्य व्यवस्था गर्ने, यस्तो तालिम अधिकृत स्तरका कर्मचारीलाई ६ महिना र सहायकस्तरका कर्मचारीलाई ३ महिना हुनुपर्ने ।

ख. सेवा प्रवेश तालिमका लागि सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान र स्थानीय विकास प्रशिक्षण प्रतिष्ठान (हाल खारेज भएको) सँगको सहकार्यमा पाठ्यक्रम र तालिमको मोडालिटीहरू विकास गरी प्रदेश सुशासन केन्द्र/प्रदेश प्रशिक्षण प्रतिष्ठानहरूलाई उपलब्ध गराउने र सुशासन केन्द्रलाई यससम्बन्धी अभिमुखीकरण गर्ने ।

ग. प्रदेश सुशासन केन्द्र/प्रदेश प्रशिक्षण प्रतिष्ठानहरूले स्थानीय तहहरूको क्षमता अन्तर पहिचान गरी क्षमता विकासका सेवाकालीन तालिम कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने ।

घ. सुशासन केन्द्र/प्रदेश प्रशिक्षण प्रतिष्ठानहरूले स्थानीय तहका लागि विशिष्टीकृत तालिम र मागमा आधारित तालिम कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।

ङ. नेपाल सरकारलाई प्राप्त शैक्षिक तथा अध्ययनका अवसरहरू प्रदेश र स्थानीय तहका कर्मचारीहरूलाई समेत विषय क्षेत्रगत र समानुपातिक ढाँचामा उपलब्ध हुने व्यवस्था गर्नुपर्ने ।

च. स्थानीय तहका निर्वाचित प्रतिनिधीहरूलाई निर्वाचन लगत्तै तालिमको व्यवस्था मिलाउने ।

छ. सङ्घीय कार्यक्रमहरूले समेत स्थानीय तहको क्षमता विकासलाई समेट्ने नीति अवलम्बन गर्ने ।

ज. स्थानीय विकास प्रशिक्षण प्रतिष्ठानको सुदृढीकरण गरी स्थानीय तह लक्षित विशिष्टीकृत तालिम कार्यक्रम सञ्चालन हुने व्यवस्था गर्ने ।

१०) प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत व्यवस्थापनः

क. स्थानीय तहको कार्यजिम्मेवारी, वित्तीय स्रोत तथा साधन लगायतमा ठूलो परिवर्तन भएको र गाउँपालिकाहरूमा समेत स्थानीय सेवाका नवौं तहका कर्मचारी रहने

गरेको अवस्थामा सो भन्दा कम्तीमा एक तहमाथि रहने गरी प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको पद द्वितीय श्रेणीको भन्दा कम नहुने गरी दरबन्दी व्यवस्था गरिनु पर्ने ।

ख. प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत कम्तीमा २ वर्ष सम्बन्धित स्थानीय तहमा रही काम गर्नुपर्ने, निज स्थानीय तहप्रति नै उत्तरदायित्व रहने कानूनी व्यवस्था गर्ने ।

ग. प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतमा खटिन चाहने कर्मचारीहरूलाई न्यूनतम एक महिनाको विशिष्टिकृत तालिम प्रदान गरेर रोष्टर तयार गर्ने, यस्तो तालिम प्राप्त ओहदा पुगेको कर्मचारीलाई मात्र प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतमा खटाउने ।

घ. रोष्टरमा भएका मध्येबाट स्थानीय तहमा पदस्थापन गर्दा सम्बन्धित स्थानीय तहलाई अग्रिम जानकारी गराई परामर्श माग गर्ने ।

ङ. स्थानीय तहमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको काम, कर्तव्य, जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व अझ प्रष्ट हुने गरी कानूनी सुधार गर्ने ।

च. प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको कार्यसम्पादन मूल्याङ्नका बखत सम्बन्धित स्थानीय तहले पृष्ठपोषण हुने गरी टिप्पणी (Remarks–note) समावेश हुने व्यवस्था गर्ने ।

छ. स्थानीय तहहरूको "व्यवस्थापकीय सक्षमता सूचक" को विकास गरी त्यस्तो सूचक पुरा गर्ने स्थानीय तहहरूमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको दरबन्दी क्रमशः हस्तान्तरण गर्दै स्थानीय सेवाबाट पूर्ति गर्दै जाने व्यवस्था मिलाउने ।

११) अवकाश पछिको दायित्व व्यवस्थापनः

क. कर्मचारी सेवा निवृत्त हुँदा स्थानीय निकाय (जिविसको कार्यालय बाहेक) र विकास समितिहरूबाट स्थानीय तहमा समायोजित कर्मचारीहरूमध्ये योगदानमा आधारित पेन्सन प्रणाली लागू हुनु भन्दा अघिल्लो सेवा अवधिको हकमा तत्कालीन कानूनअनुसार प्रदान गरिनु पर्ने उपदान तथा अन्य सुविधा लगायतका दायित्व भूक्तानीका लागि सबै स्थानीय तहमा 'उपदान तथा सुविधा व्यवस्थापन कोष' स्थापना गरी दायित्व व्यवस्थापन गर्दै जाने ।

ख. संविधान र कानूनबमोजिम स्थानीय तहमा समायोजन भई कानूनबमोजिम बढुवा भएका कर्मचारीलाई बढुवा भएको तह/श्रेणी अनुसार नै निवृत्तिभरण सुविधा दिने ।

निजामती सेवाबाट प्रदेश वा स्थानीय तहमा समायोजन भई तह वृद्धि वा बढुवा भएका कर्मचारीको हकमा यससम्बन्धी मापदण्डको व्यवस्था गरी तह वृद्धि वा बढुवालाई सङ्घीय निजामती सेवाको समान तह वा श्रेणीको तलब स्केललाई आधार मानी निवृत्तिभरण उपलव्ध हुने व्यवस्था मिलाउने ।

निष्कष

स्थानीय तहका सरकारहरू नागरिकको नजिकको सरकारका रूपमा आधार तहमा रहेर सार्वजनिक सेवा वितरण गर्ने निर्वाचित संस्था हुन् । यिनले जराधार तहमा राज्यको उपस्थिति र सरकारको प्रभावकारिता प्रतिविम्वित गर्दछन् । स्थानीय तहको कार्यसम्पादन त्यहाँको प्रशासनिक संयन्त्रमा निर्भर हुन्छ । स्थानीय तहका कर्मचारीहरूको अनुभव, सीप र नवनियुक्त कर्मचारीहरूको दक्षता, क्षमता र इनर्जीलाई सिनर्जीमा बदल्न सके अवश्य पनि स्थानीय तहबाट प्रभावकारी सेवा प्रवाह भई सङ्घीयताको जग दह्रो हुनेछ । यसका लागि अग्रपङ्क्तिमा बसेर जनताको सेवामा अहोरात्र खट्ने स्थानीय तहका कर्मचारीहरूको मनोबल पनि उच्च हुनु पर्दछ । कर्मचारीलाई सेवाप्रति प्रतिवद्ध हुन हुटहुटी जगाउने गरी यो सेवालाई मर्यादित, आकर्षक बनाउन सबैले भूमिका खेल्नुपर्छ ।

सन्दर्भ सामाग्री

अधिकारी, वेदराज. (२०७८). स्थानीय तह कर्मचारीका समस्या र समाधानका उपायहरू. *प्रशासन अनलाइन,* १७ जेठ २०७८, सोमबार ।

कानून किताब व्यवस्था समिति. (२०७५). *कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५*. कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।

कानून किताब व्यवस्था समिति. (२०७४). *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४*. कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।

कानून किताब व्यवस्था समिति. (२०७२). *नेपालको संविधान*. कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।

नेपाल नगरपालिका सङ्घ. (२०७८). *नेपालमा सङ्घीयताको अभ्यासः समीक्षा र मार्गचित्र.* नेपाल नगरपालिका सङ्घ ।

बास्कोटा, कृष्णहरि. (२०७८). *स्थानीय सरकारको सङ्गठन र प्रशासन. इन स्थानीय सरकारको सङ्गठन र प्रशासनः स्थानीय सरकारको पाँच वर्ष उपलब्धि, अवसर, चुनौती र अबको कार्यदिशा.* गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ नेपाल ।

सुवेदी, डा. सोमलाल. (२०७८). *स्थानीय तहमा शासकीय प्रबन्ध. स्थानीय सरकारको सङ्गठन र प्रशासन: स्थानीय सरकारको पाँच वर्ष उपलब्धि, अवसर, चुनौती र अबको कार्यदिशा.* गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ नेपाल ।

सङ्घीय संसद्, राष्ट्रिय सभा. (२०७९). *सङ्घीयता कार्यान्वयन अध्ययन तथा अनुगमन संसदीय विशेष समितिको प्रतिवेदन, २०७९.* सङ्घीय संसद्, राष्ट्रिय सभा ।

स्थानीय विधायिकी अभ्यास तथा न्यायिक निरूपण

ताराप्रसाद खरेल

लेखसार

यस लेखले नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा स्थानीय तहको भूमिकालाई नागरिकको सबैभन्दा नजिकको सरकारको रूपमा व्याख्या गर्दै यसको विधायिकी र न्यायिक अभ्यासको विश्लेषण गरेको छ । नेपालको संविधानको धारा ५६ (४), २२१ र अनुसूची ८ ले स्थानीय तहलाई २२ वटा एकल अधिकार प्रदान गरी आफ्नै कानून बनाउने र कार्यान्वयन गर्ने स्वायत्तता दिएको छ, जसको आधार subsidiarity को सिद्धान्त हो । ऐतिहासिक रूपमा लिच्छविकालीन पाञ्चालीदेखि विकसित भएको यो पद्धति हालको संरचनामा स्थानीय तहले माध्यमिक शिक्षा, कर सङ्कलन र बजार नियमन जस्ता क्षेत्रमा नीति निर्माण गर्न सक्ने गरी विस्तारित भएको छ । साथै, संविधानको धारा २१७ बमोजिम गठित न्यायिक समितिले स्थानीय स्तरका स-साना विवादहरू मेलमिलाप र निर्णयका माध्यमबाट समाधान गर्दै न्यायलाई नागरिकको पहुँचमा पुऱ्याएको छ । यद्यपि, कानून निर्माणमा प्रतिलिपि गर्ने प्रवृत्ति, दक्ष जनशक्तिको अभाव र न्यायिक समितिमा राजनीतिक प्रभाव तथा कानूनी ज्ञानको कमी जस्ता चुनौतीहरू अझै विद्यमान छन् ।

परिचय

नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा स्थानीय तह भन्नाले राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने नागरिकको सबैभन्दा नजिकको सरकारी संरचना हो जसलाई नागरिकको घरदैलोको सरकार पनि भनेर बुझिन्छ । नेपालको संविधानको धारा ५६ (४) ले स्थानीय तहमा गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला सभालाई समेटेको छ । यो तत्कालीन अवस्थामा रहेको एकात्मक राज्यको पुनर्संरचनापछि बनेको एउटा स्वायत्त तह हो जसले संविधानले तोकेको अधिकार क्षेत्रभित्र रहेर आफ्नै कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायिक कार्यहरू सम्पादन गर्दछ ।

नेपालको सङ्घीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा स्थानीय तह केवल एक प्रशासनिक एकाई मात्र नरहेर नीति निर्माण, कानून कार्यान्वयन र सीमित न्यायिक अधिकार प्रयोग गर्ने स्वायत्त संस्था (सरकार) को रूपमा रहेको छ । नेपालको संविधानले स्थानीय

तहलाई नागरिकको सबैभन्दा नजिकको सरकारको रूपमा परिकल्पना गर्दै विधायिकी, कार्यपालिका र न्यायिक कार्य सम्पादन समेत गर्ने जिम्मेवारी दिएको छ (नेपाल सरकार, २०१५) । तीन तहको सङ्घीय संरचनामा एक महत्त्वपूर्ण तह (कार्य जिम्मेवारी र नागरीकको निकटताको आधारमा) को रूपमा रहेको यसले स्थानीय विधायिकी अभ्यास र न्यायिक निरूपणको प्रभावकारिताको अवधारणामा कार्य गर्ने गर्दछ । यसको प्रभावकारिताले नै सङ्घीयता व्यवहारमा सफल वा असफल हुने समेत निर्धारण गर्दछ ।

स्थानीय आवश्यकतामा बन्ने कानून प्रभावकारी भएनन् भने सेवा प्रवाह समेत कमजोर हुन्छ भने न्यायिक निरूपण कमजोर भएमा नागरिकको न्यायप्रतिको विश्वास घट्ने हुन्छ । त्यसैले यो अध्यायले स्थानीय विधायिकी अभ्यास र न्यायिक निरूपणको सैद्धान्तिक आधार, संवैधानिक संरचना, व्यवहारिक अभ्यास, चुनौती र सुधारका उपायलाई समग्र रूपमा विश्लेषण गर्ने जमर्को गरेको छ ।

नेपालमा स्थानीय प्रशासनिक अभ्यासको इतिहास

क) प्राचीन नेपालको स्थानीय प्रशासनिक स्वरूप (वि.स. १८२५ भन्दा अघि)

नेपालको प्रशासनिक इतिहासमा स्थानीय तहको अभ्यास नितान्त नयाँ देखिए पनि स्थानीय प्रशासनको अभ्यास प्राचीन कालदेखि नै भएको पाइन्छ। यसको विकासक्रमलाई इतिहासको विभिन्न कालखण्डमा विभाजन गरेर हेर्न सकिन्छ । नेपालको प्रशासनिक इतिहासमा स्थानीय स्वायत्त शासनको अवधारणा आधुनिक भएतापनि यसको शुरुवात लिच्छविकालीन तथा मल्लकालीन समयमै भएको देख्न सकिन्छ । नेपालको एकीकरण पूर्व (Pre-unification Era) को स्थानीय प्रशासनिक अभ्यास अत्यन्तै विविधतापूर्ण र समुदायमा आधारित थियो । त्यस समयमा नेपाल २२ से र २४ से राज्यहरूमा विभाजित थियो, जसले गर्दा प्रत्येक राज्यको आफ्नो छुट्टै स्थानीय प्रशासनिक संयन्त्र थियो ।

एकीकरण पूर्वको नेपालमा पनि लिच्छविकाल, मल्लकाल र किराँतकालका अवशेषहरू स्थानीय प्रशासनमा यथावत् नै थिए । लिच्छविकालमा गाउँको प्रशासन चलाउन पाञ्चाली भनिने स्थानीय संरचनाको अभ्यास गरिएको थियो । यो एक स्वायत्त र शक्तिशाली संयन्त्रको रूपमा रहेको थियो जसले गाउँको विकास, सिँचाइ, मठ-मन्दिर तथा सार्वजनिक सम्पत्तिको रेखदेख र विवाद समाधान गर्ने कार्य गर्दथ्यो (रेग्मी, १९६९) । मल्लकालीन समयमा काठमाडौँ उपत्यकाभित्र पञ्चसमुदाय

वा पञ्चहरूको समूहले स्थानीय शासन सञ्चालन गर्ने गर्दथ्यो जसले स्थानीय स्तरमा स्वायत्तताको प्रारम्भिक स्वरूपको अभ्यास गरेको थियो । वर्तमान नेपालका पूर्वी क्षेत्रहरूमा अवस्थित तत्कालीन किराँत राज्यहरूमा थुमलाई स्थानीय प्रशासनिक एकाईको रूपमा लिइन्थ्यो । तत्कालीन राज्यका हाङ (राजा)को मातहतमा रहेर गाउँस्तरमा राई र लिम्बुहरूले स्थानीय प्रशासन र न्यायको जिम्मेवारी वहन गर्दथे । यो समयमा किपट प्रणाली मार्फत भूमि र प्राकृतिक स्रोतमा स्थानीय समुदायकै पूर्ण अधिकार हुन्थ्यो जसलाई स्थानीय स्वायत्तताको एक विशिष्ट उदाहरणको रूपमा लिन सकिन्छ (चेमजोङ, १९६७) । त्यस समयमा गण्डकी र कर्णाली क्षेत्रका साना राज्यहरूमा स्थानीय प्रशासन सैन्य र राजस्व सङ्कलनमा बढी केन्द्रित थियो जहाँ राजस्व सङ्कलन गर्न र शान्ति सुरक्षा कायम गर्न दलालु र 'थरी' जस्ता अधिकारीहरू खटाइन्थ्यो । त्यसैगरी गाउँका विवादहरू समाधान गर्न भलाद्मीहरूको 'कचहरी' बस्ने प्रचलन थियो । यसलाई न्यायिक निरूपणको सबैभन्दा पूरानो र स्थानीय अभ्यास मानिन्छ (आचार्य, १९७२) ।

यस कालखण्डमा लिखित कानूनको अभावमा स्थानीय प्रशासन र न्यायिक निरूपण मुख्यतया धर्मशास्त्र, परम्परा र स्थानीय रीतिथितिको आधारमा हुन्थ्यो भने राज्यको केन्द्रीय पहुँच कमजोर हुने हुनाले स्थानीय मुखिया, जिम्मावाल र पञ्चहरूले नै सरकारको भूमिका निर्वाह गर्दथे भौगोलिक विकटता र स-साना राज्यहरूमा विभाजित रहेका कारणले शासन व्यवस्था स्वाभाविक रूपमै विकेन्द्रीकृत थियो ।

ख) **एकीकरणकालीन तथा पूर्व-राणा प्रशासनिक अभ्यास (वि.सं. १८२५-१९०३)**

वि.सं. १८२५ मा तत्कालीन गोरखा राज्यका राजा पृथ्वीनारायण शाहले नेपालको एकीकरण शुरू गरेपछि विशाल भूभागलाई एकै ठाउँबाट शासन गर्न कठिन हुने भएकाले स्थानीय स्तरमा परम्परागत र सैन्य प्रकृतिको प्रशासनिक ढाँचा अवलम्बन गरिएको थियो । एकीकरणको समयमा राज्यलाई स-साना प्रशासनिक एकाईहरूमा विभाजन गरिएको थियो । जसअनुसार पहाडी क्षेत्रमा 'थुम' र तराई क्षेत्रमा 'प्रगन्ना' लाई स्थानीय प्रशासनिक एकाईको रूपमा मानिन्थ्यो (रेग्मी, १९७१) । यी प्रशासनिक एकाईहरूले स्थानीय स्तरमा शान्ति सुरक्षा, राजस्व सङ्कलन र सामान्य विवाद निरूपणको कार्य समेत गर्ने गर्दथे । स्थानीय प्रशासन सञ्चालनका लागि केन्द्रले विभिन्न पदाधिकारीहरू नियुक्त गरेको हुन्थ्यो, जसले स्थानीय सरकारको जस्तै भूमिका निर्वाह गर्ने गर्दथे । पहाडी भेगमा गाउँस्तरको प्रशासन हेर्न र सामान्य न्याय

निसाफ गर्न 'द्वारे' र 'अमालदार' को व्यवस्था थियो भने, तराईका जिल्लाहरूमा राजस्व सङ्कलन र प्रशासनिक रेखदेखका लागि 'सुब्बा' र फौदारहरू नियुक्त हुन्थे र विशेष क्षेत्र वा गढीहरूको प्रशासनिक नेतृत्व गर्न केन्द्रबाटै उच्च पदस्थ अधिकारीहरू खटाइन्थ्यो (स्टेलर, १९७३)। एकीकरणको कालखण्डमा पनि लिखित कानूनको अभावमा परम्परागत थिति र धर्मशास्त्रमा आधारित न्याय प्रणाली प्रचलित हुनका साथै पृथ्वीनारायण शाहका दिव्य उपदेशहरूले समेत स्थानीय प्रशासनलाई जनमुखी र भ्रष्टाचारमुक्त बनाउन मार्गदर्शन प्रदान गर्दथे। स्थानीय स्तरमा हुने सानातिना विवादहरू गाउँका भद्रभलाद्मी सम्मिलित पञ्चभलाद्मीले समाधान गर्ने अभ्यास थियो जसलाई अहिलेको न्यायिक समितिको प्रारम्भिक स्वरूप मान्न सकिन्छ (आचार्य, २०१९)। यो समयमा स्थानीय र सैन्य प्रशासन तात्विक भिन्नता देखिदैन। विशेषगरी सीमावती क्षेत्र र गढीहरूमा तैनाथ सैन्य अधिकारीहरूले नै स्थानीय प्रशासनिक र न्यायिक अधिकार प्रयोग गर्दथे जसलाई 'गढी प्रशासन' को रूपमा समेत चिन्ने गरिन्छ।

यस कालखण्डमा सम्पूर्ण अधिकार केन्द्रमा निहित भएतापनि भौगोलिक विकटताका कारण स्थानीय पदाधिकारीहरूलाई अधिक तदर्थ अधिकार दिइएको थियो। स्थानीय प्रशासनको मुख्य उद्देश्य नै राज्यको लागि राजस्व सङ्कलन गर्ने र सैन्य अभियानका लागि रसदपानी व्यवस्था गर्ने हुन्थ्यो। भूमि व्यवस्थापनका आधारमा स्थानीय प्रशासनको स्वरूप फरक-फरक हुने गर्दथ्यो। जस्तैः लिम्बूवान जस्ता क्षेत्रमा किपट प्रणाली मार्फत नै स्थानीयलाई स्वायत्तताको अभ्यास गर्न दिइएको थियो (दाहाल, १९९६)।

ग) राणाकालीन स्थानीय प्रशासन (वि.स. १९०३–२००७)

जंगबहादुर राणाले राज्यशक्तिमा नियन्त्रण गरेपछिको राणा शासनमा प्रशासनको मुख्य उद्देश्य शान्ति सुरक्षा कायम गर्ने र राजस्व सङ्कलन गर्नेमा सीमित रहेको थियो जुनबेला स्थानीय निकाय प्रशासनहरू स्वायत्त हुनुको सट्टा केन्द्रको नियन्त्रणमा रहने एजेन्सीका रूपमा मात्र कार्य गर्दथे। राणा शासनको मध्यतिर प्रशासनिक सहजताका लागि मुलुकलाई ३५ वटा प्रशासनिक जिल्ला (तराईमा १२, पहाडमा २० र काठमाडौँ उपत्यकामा ३ वटा) मा विभाजन गरियो र यी जिल्लाहरूलाई 'तहसील' र 'मौजा' जस्ता साना एकाईहरूमा बाँडिएको थियो (श्रेष्ठ, २००५)। जिल्लाको प्रशासनिक प्रमुखको रूपमा प्रधानमन्त्रीप्रति सिधै उत्तरदायी हुने बडाहाकिम हुन्थ्यो। गाउँ स्तरमा प्रशासन चलाउन र राजस्व उठाउन परम्परागत पदहरूलाई नै निरन्तरता दिइयो। पहाडी भेगमा राजस्व उठाउने र स्थानीय प्रशासन हेर्ने जिम्मा मुखिया र

जिम्मावालको हुन्थ्यो । तराई क्षेत्रमा जग्गाको स्रेस्ता राख्ने र कर सङ्कलन गर्ने कार्य चौधरी र पटवारीले गर्दथे र गाउँस्तरको सानातिना झगडा मिलाउने र सरकारी आदेश तामेल गर्ने कार्य द्वारेले गर्दथे (रेग्मी, १९७८) । राणाकालको उत्तरार्धमा सहरी क्षेत्रमा केही प्रशासनिक सुधारका प्रयासहरू भएको देखिन्छ । काठमाडौँमा सफाई अड्डाको रूपमा नगरपालिकाको जग बसालियो जसलाई पछि वि.सं. २००४ मा ' काठमाडौँ म्युनिसिपालिटी' नामाकरण गरियो । पद्म शमशेरको समयमा नेपाल सरकारको वैधानिक कानून, २००४ घोषणा गरियो जसले पहिलोपटक गाउँ पञ्चायत, नगर पञ्चायत र जिल्ला पञ्चायतको संवैधानिक व्यवस्था गरी स्थानीय स्तरमा निर्वाचित प्रतिनिधिहरूबाट शासन चलाउने अवधारणा अघि सारेको थियो (जोसी र रोज, १९६६) । यद्यपि, यो व्यवस्था पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन हुन पाएन । त्यस समयमा अहिलेको जस्तो छुट्टै स्थानीय व्यवस्थापिका नरहेकाले केन्द्रबाट जारी हुने सनद (विशेष आदेश) र सवाल (कार्यविधि) का आधारमा स्थानीय प्रशासन सञ्चालन हुन्थ्यो र स्थानीय स्तरमा हुने विवादहरू स्थानीय शासकहरूले प्रयोग गर्ने न्यायिक अधिकारअनुसार अमाल वा कचहरी मार्फत सुल्झाइन्थ्यो ।

घ) पञ्चायतकालीन अभ्यास (वि.स. २०१७–२०४६)

पञ्चायतकाल (वि.सं. २०१७-२०४६) मा नेपालको स्थानीय प्रशासनको इतिहासमा विकेन्द्रीकरणको नारा सबैभन्दा बढी प्रयोग भएको हो । यस समयमा नै स्थानीय निकायलाई राजनीतिक आधारस्तम्भको रूपमा विकास गरिएको हो । शुरुवाती चरणमा पञ्चायती व्यवस्थालाई चार तह (गाउँ र नगर पञ्चायत, जिल्ला पञ्चायत, अञ्चल पञ्चायत र राष्ट्रिय पञ्चायत) मा विभाजन गरिएको थियो । स्थानीय स्तरमा गाउँ र नगर पञ्चायतहरू नै जनतासँग प्रत्यक्ष जोडिने प्रशासनिक र राजनीतिक एकाईहरू थिए (हाच्चेथु, २००२) । वि.सं. २०१८ मा नेपाललाई १४ अञ्चल र ७५ जिल्लामा विभाजन गरियो र वि.सं. २०२९ मा नेपाललाई ४ विकास क्षेत्र (पछि ५ क्षेत्र) मा विभाजन गरियो । यो विभाजनले स्थानीय प्रशासनलाई विकास केन्द्रित बनाउने लक्ष्य राखेको थियो (श्रेष्ठ, २००५) । जिल्लाको प्रशासनिक नेतृत्व केन्द्रबाट खटिएका प्रमुख जिल्ला अधिकारीले गर्थे जसको काम विकास र शान्ति सुरक्षा दुवै हेर्ने हुने गर्दथ्यो । पञ्चायतकालमा स्थानीय निकायलाई अधिकार प्रत्यायोजन गर्न केही महत्त्वपूर्ण कानूनी प्रयासहरू समेत भएका थिए । वि.सं. २०२४ को विकेन्द्रीकरण योजनाले प्रशासनिक अधिकारहरू जिल्ला र गाउँ स्तरमा लैजाने प्रयास गरेको थियो । त्यसैको परिणामस्वरूप आएको विकेन्द्रीकरण

ऐन, २०३९ लाई नेपालको विकेन्द्रीकरणको इतिहासमा कोसेढुङ्गा मानिन्छ । यो ऐनले नै पहिलोपटक स्थानीय विकासका योजनाहरू स्थानीय तहबाटै तर्जुमा हुनुपर्ने व्यवस्था गरेको थियो (दाहाल, १९९६) । स्थानीय स्तरमा गाउँ सभा र गाउँ पञ्चायत ले सीमित नीति निर्माण र बजेट विनियोजनको काम गर्थे भने न्यायिक क्षेत्रमा गाउँ पञ्चायतलाई सानातिना देवानी र फौजदारी मुद्दाहरू छिनोफानो गर्ने अधिकार दिइएको थियो । गाउँ पञ्चायत ऐन, २०१८ को दफा ४१ ले स्थानीय स्तरमा खेत वा बारीको साँध-सिमाना मिचिएको, काम गरे बापतको ज्याला नदिएको, अर्काको बाली खाएको वा क्षति पऱ्याएको, सिँचाइको पालो वा कुलोसम्बन्धी विवाद, गम्भीर चोट नलागेको सामान्य झगडा जस्ता विवादहरूमा न्याय सम्पादनको अधिकार दिएको थियो । गाउँ र नगर पञ्चायतका प्रधानपञ्च र सदस्यहरूले गर्ने यो न्यायिक कार्य आजको न्यायिक समितिको पूर्वाभ्यासका रूपमा हेर्न सकिन्छ ।

ङ) प्रजातन्त्रको पुनःस्थापना र स्वायत्त शासन (वि.स. २०४७–२०७२)

वि.सं. २०४६ को जनआन्दोलनपछि प्रजातन्त्रको पुनःस्थापनासँगै नेपालको स्थानीय प्रशासन विकेन्द्रीकरणको यात्रा तर्फ शुरु भयो । वि.सं. २०४७ को संविधानले विकेन्द्रीकरणलाई शासनको मुख्य आधारका रूपमा स्वीकार गऱ्यो र लगत्तै स्थानीय निकायहरूलाई लोकतान्त्रिक ढाँचामा लैजानका लागि गाउँ विकास समिति ऐन २०४८, नगरपालिका ऐन, २०४८ र जिल्ला विकास समिति ऐन २०४८ जारी गरियो जसले पञ्चायती व्यवस्थाको पञ्चायत शब्दलाई हटाएर निकायको अवधारणा शुरू गऱ्यो । नेपालको स्थानीय शासनको इतिहासमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ लाई कोसेढुङ्गा मानिन्छ किनकि यसै ऐनले पहिलोपटक स्थानीय निकायलाई अविच्छिन्न उत्तराधिकारवाला स्वशासित र सङ्गठित संस्थाका रूपमा परिभाषित गरेको हो । यसै ऐन मार्फत शिक्षा, स्वास्थ्य र स्थानीय पूर्वाधारका अधिकारहरू केन्द्रबाट स्थानीय निकायमा हस्तान्तरण गरियो, स्थानीय निकायलाई आफ्नै स्रोत पहिचान गर्ने र कर सङ्कलन गर्ने कानूनी अधिकार समेत प्रदान गरियो (दाहाल, १९९६) । यो ऐनले १४ चरणको योजना तर्जुमा प्रक्रिया शुरु गऱ्यो जसले तल्लो तहका नागरिकको मागलाई केन्द्रसम्म पुऱ्याउने लक्ष्य समेत राखेको थियो ।

तर वि.सं. २०५९ मा स्थानीय निकायको निर्वाचन हुन नसकेको र निर्वाचित प्रतिनिधिहरूको पदावधि समेत सकिएपछि नेपालका स्थानीय निकायहरू लामो समयसम्म कर्मचारीको भरमा सञ्चालन भए । यो अवधिमा स्थानीय निकाय राजनीतिक

नेतृत्वविहीन बन्यो र सुशासन र विकास निर्माणमा नकारात्मक असर समेत पऱ्यो । तथापि, स्थानीय निकाय स्रोत परिचालन तथा व्यवस्थापन कार्यविधि मार्फत प्रशासनिक कार्यहरू भने सुचारु राखिएको थियो (हाचेथु, २००९) । यसैगरी वि.सं. २०६३ को अन्तरिम संविधानले सङ्घीयताको परिकल्पना गर्दै स्थानीय निकायको पुनर्संरचना गर्ने आधार तयार गऱ्यो भने स्थानीय निकायमा सर्वदलीय संयन्त्रमार्फत शासन चलाउने प्रयास गरियो । यद्यपि, यो अभ्यास निकै विवादित र अपारदर्शी रहन पुग्यो (अधिकारी, २०१०) । यस अवधिमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले गाविस र नगरपालिकाहरूलाई सानातिना देवानी मुद्दाहरू (जस्तैः साँध-सिमाना, ज्याला मजदुरी, र सामान्य कुटपिट) हेर्ने न्यायिक अधिकार दिएको थियो जुन वर्तमान सङ्घीय व्यवस्थाको न्यायिक समितिको अवधारणाका लागि मजबुत आधारको रूपमा लिन सकिन्छ ।

च) सङ्घीय शासन प्रणाली (वि.स. २०७२–हाल)

नेपालको प्रशासनिक इतिहासमा वि.स. २०७२ को संविधान जारी भएपछि स्थानीय प्रशासनमा निकायबाट सरकारको अवधारणामा युगान्तकारी रूपान्तरण भयो । यस संविधानले राज्यशक्तिको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीनै तहबाट हुने व्यवस्था गरेसँगै स्थानीय तहले संवैधानिक रूपमै स्थानीय सरकारको दर्जा प्राप्त गरेको छ । संविधानको भाग १८ र १९ मा स्थानीय कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरिएको रहेको छ भने धारा ५६ (४) ले गाउँपालिका र नगरपालिकालाई स्थानीय तहको रूपमा परिभाषित गरेको छ। यो व्यवस्थाले स्थानीय तहलाई केन्द्रको प्रशासनिक एकाई मात्र नबनाई आफैँमा एक स्वायत्त सरकारका रूपमा स्थापित गरेको छ (नेपाल सरकार, २०१५) । विगतका विकेन्द्रीकरणका प्रयासहरू भन्दा भिन्न, हालको प्रणालीले स्थानीय तहलाई संविधानको अनुसूची-८ मार्फत २२ वटा एकल अधिकार प्रदान गरेको छ जसमा स्थानीय कर सङ्कलन, माध्यमिक शिक्षा, आधारभूत स्वास्थ्य, र स्थानीय सडक निर्माण जस्ता महत्त्वपूर्ण विषयहरू समावेश छन् । यस्ता अधिकारहरू कार्यान्वयन गर्न स्थानीय तहले आफ्नै ऐन र नियम बनाउन पाउने विधायिकी अधिकार समेत प्राप्त गरेका छन् (नेपाल कानून आयोग, २०१७) । सङ्घीयता कार्यान्वयनको सिलसिलामा जारी गरिएको स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ अर्को कोशेढुङ्गाको रूपमा रहेको छ । यो ऐनले स्थानीय तहको काम, कर्तव्य र अधिकारलाई विस्तृत रूपमा व्याख्या गरेको छ भने स्थानीय तहलाई प्रशासनिक, वित्तीय र न्यायिक कार्यहरू सञ्चालन गर्ने पूर्ण कानूनी मार्गचित्र समेत प्रदान गरेको छ । त्यसैगरी संविधानको धारा २१७ ले पहिलोपटक स्थानीय तहमा उपाध्यक्ष वा उपप्रमुखको संयोजकत्वमा तीन सदस्यीय

न्यायिक समितिको व्यवस्था गरेको छ जसले स्थानीय स्तरका विवादहरू मेलमिलाप र निर्णयका माध्यमबाट समाधान गर्दै न्यायलाई नागरिकको घरदैलोसम्म पुऱ्याएको छ (सर्वोच्च अदालत, २०१८) । त्यसैगरी, स्थानीय तहलाई वित्तीय रूपमा सक्षम बनाउन सङ्घीय राजस्व बाँडफाँट, वित्तीय समानीकरण अनुदान र स्थानीय राजस्व सङ्कलनको अधिकार दिइएको छ जसले गर्दा स्थानीय तहहरू आफ्नो क्षेत्रको विकासका लागि बजेट तर्जुमा र खर्च गर्न स्वायत्त भएका छन् (राष्ट्रिय प्रकृति स्रोत तथा वित्त आयोग, २०१८ ।

सङ्घीय शासन र स्थानीय विधायिकाको सैद्धान्तिक आधार

क) विकेन्द्रीकरण र Subsidiarity सिद्धान्त

स्थानीय विधायिकाको सैद्धान्तिक आधार मुख्यतः विकेन्द्रीकरण तथा subsidiarity सिद्धान्तमा आधारित हुन्छ । Subsidiarity सिद्धान्तअनुसार सार्वजनिक निर्णय तथा सेवा प्रवाह सम्भव भएसम्म नागरिकको सबैभन्दा नजिकको तहमा गरिनुपर्छ भन्ने मान्यता राखिन्छ (शाह, २००६) । यस सिद्धान्तले शासन व्यवस्थालाई स्थानीय आवश्यकता, प्राथमिकता र सामाजिक यथार्थसँग प्रत्यक्ष रूपमा जोड्ने प्रयास गर्छ । यस दृष्टिकोणबाट स्थानीय तहलाई विधायिकी अधिकार प्रदान गर्नुको प्रमुख औचित्य निम्न पक्षहरूमा आधारित हुन्छः

स्थानीय आवश्यकता अनुसार निर्णय - स्थानीय तहले आफ्नै सामाजिक, आर्थिक र साँस्कृतिक सन्दर्भअनुसार नीति तथा कानून निर्माण गर्न सक्छ ।

नागरिक सहभागिता विस्तार - निर्णय प्रक्रिया स्थानीय तहमा हुँदा नागरिक, नागरिक समाज तथा सरोकारवालाहरूको प्रत्यक्ष सहभागिता बढ्छ ।

शासनप्रति विश्वास सुदृढीकरण - स्थानीय स्तरमा निर्णय र सेवा प्रवाह हुँदा नागरिकमा शासन प्रणालीप्रति उत्तरदायित्व र विश्वास बलियो बन्छ ।

सङ्घीय शासन व्यवस्थामा स्थानीय तहलाई विधायिकी अधिकार प्रदान नगरिए सङ्घीयता केवल प्रशासनिक पुनर्संरचनामा सीमित हुने जोखिम रहन्छ । वास्तविक सङ्घीयताको मूल मर्म भनेको विभिन्न तहका सरकारबीच अधिकार, जिम्मेवारी र स्रोतको स्पष्ट बाँडफाँट गर्दै स्थानीय सरकारलाई स्वायत्त र प्रभावकारी बनाउनु हो ।

ख) स्थानीय स्वशासन र लोकतन्त्र

स्थानीय स्वशासन लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको आधारभूत अङ्ग मानिन्छ। स्थानीय विधायिकी संरचनालाई प्रायः लोकतन्त्रको अभ्यासको विद्यालय भनिन्छ किनकि यही तहमा नागरिकले शासन प्रक्रियासँग प्रत्यक्ष रूपमा अन्तरक्रिया गर्ने अवसर पाउँछन् । स्थानीय सभा तथा परिषद् मार्फत नागरिकले कानून निर्माण प्रक्रियालाई नजिकबाट अवलोकन गर्न, आफ्ना सुझाव तथा माग प्रस्तुत गर्न र निर्वाचित प्रतिनिधिसँग उत्तरदायित्व माग्न सक्ने वातावरण तयार हुन्छ । यस सन्दर्भमा स्थानीय विधायिकीले लोकतन्त्रलाई केवल प्रतिनिधिमूलक अभ्यासमा सीमित नराखी त्यसलाई सहभागी लोकतन्त्रतर्फ उन्मुख गराउँछ । स्थानीय तहमा नीति निर्माण, योजना छनोट तथा सेवा प्रवाहका विषयमा नागरिकको प्रत्यक्ष संलग्नता हुँदा निर्णय प्रक्रिया बढी पारदर्शी, उत्तरदायी र जनमुखी बन्ने सम्भावना बढ्छ । स्थानीय स्वशासनको प्रभावकारिताले नागरिक र सरकारबीचको दूरी घटाउँछ । स्थानीय सभामा हुने छलफल, सार्वजनिक सुनुवाइ, सामाजिक परीक्षण जस्ता अभ्यासहरूले नागरिकलाई शासन प्रक्रियाको सक्रिय भागीदार बनाउँछन् । यसले लोकतन्त्रको संस्थागत विकास, राजनीतिक सचेतना र नागरिक उत्तरदायित्वको संस्कारलाई पनि सुदृढ बनाउँछ ।

स्थानीय विधायिकाको संवैधानिक र कानूनी ढाँचा

क) संवैधानिक प्रावधान

नेपालको संविधानले सङ्घीय शासन व्यवस्थाअनुसार स्थानीय तहलाई स्वायत्त र अधिकारसम्पन्न सरकारका रूपमा मान्यता दिएको छ । संविधानका विभिन्न धाराहरू तथा अनुसूचीहरूले स्थानीय तहलाई विधायिकी अधिकार प्रदान गरेका छन्, जसले स्थानीय स्तरमा नीति तथा कानून निर्माणको आधार तयार गर्छ ।

संविधानका प्रमुख प्रावधानहरू यस प्रकार छन्:

> **धारा-२२१:** गाउँसभा तथा नगरसभाको व्यवस्था गरेको छ, जसले स्थानीय तहको सर्वोच्च विधायिकी निकायका रूपमा कार्य गर्छ । गाउँसभा वा नगरसभाले स्थानीय आवश्यकता र प्राथमिकताअनुसार नीति तथा कानून निर्माण गर्ने अधिकार राख्छ ।

अनुसूची-८: स्थानीय तहका एकल अधिकारहरू उल्लेख गरिएको छ । यी अधिकारअन्तर्गत स्थानीय सरकारले स्वायत्त रूपमा नीति तथा कानून निर्माण र कार्यान्वयन गर्न सक्छ ।

अनुसूची-९: सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका साझा अधिकारहरू निर्दिष्ट गरिएको छ । यी क्षेत्रमा विभिन्न तहका सरकारबीच समन्वय र सहकार्य आवश्यक हुन्छ ।

यी संवैधानिक व्यवस्थाका आधारमा स्थानीय तहले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्र संविधान र प्रचलित कानूनसँग बाझिन नहुने गरी ऐन, नियम, कार्यविधि तथा निर्देशिका निर्माण गर्न सक्छन् । यसले स्थानीय सरकारलाई स्थानीय आवश्यकताअनुसार कानूनी व्यवस्था तयार गर्न र सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन सक्षम बनाउँछ ।

ख) स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४

यस ऐनमा स्थानीय विधायिकी (गाउँसभा र नगरसभा) सम्बन्धी व्यवस्था विभिन्न दफा र उपदफाहरूमा विस्तृत रूपमा उल्लेख गरिएको छ । मुख्य रूपमा विधायिकी संरचना, अधिकार, बैठक सञ्चालन र कानून निर्माण प्रक्रियासँग सम्बन्धित व्यवस्थाहरू विभिन्न दफाहरूमा स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरिएको छ । सभा गठन र संरचनासम्बन्धी व्यवस्था दफा १७ र १८ मा गरिएको छ । दफा १७ मा गाउँसभा र नगरसभा गठनसम्बन्धी व्यवस्था गर्दै प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकामा गाउँसभा वा नगरसभा गठन हुने व्यवस्था र सो सभामा सबै निर्वाचित जनप्रतिनिधि सदस्य हुने उल्लेख गरिएको छ । त्यसैगरी, दफा १८ मा सभाको संरचनाको व्यवस्था गर्दै अध्यक्ष र प्रमुख, उपाध्यक्ष र उपप्रमुख, वडा अध्यक्षहरू, कार्यपालिका सदस्यहरू लगायत समावेश भएको र समावेशी प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्ने प्रावधान राखिएको छ । सभा सञ्चालनसम्बन्धी व्यवस्थालाई दफा १९, २० र २१ मा गरिएको छ । दफा १९ को सभा बैठकसम्बन्धी व्यवस्थामा वर्षमा कम्तीमा दुई पटक सभा बस्नुपर्ने साथै आवश्यकता अनुसार विशेष बैठक बोलाउन सकिने व्यवस्था पनि गरिएको छ । त्यस्तै दफा २० मा बैठक आह्वान सम्बन्धी व्यवस्था गर्दै प्रमुख र अध्यक्षले बैठक बोलाउने अधिकार उल्लेख गर्नुको अलावा निश्चित प्रतिशत सदस्यको मागमा पनि बैठक बोलाउनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । दफा २१ मा गणपूरक सङ्ख्याको व्यवस्था रहेको छ जसअनुसार कुल सदस्यको न्यूनतम उपस्थिति आवश्यक हुने र गणपूरक सङ्ख्या नपुगेमा बैठक स्थगित हुने व्यवस्था रहेको छ ।

गाउँ सभासम्बन्धी अधिकार र कार्यक्षेत्र दफा २२ र २३ मा उल्लेख गरिएको छ । दफा २२ मा उल्लेख रहेको सभाको अधिकारमा नीति, योजना र कार्यक्रम स्वीकृत गर्ने, बजेट तथा करसम्बन्धी निर्णय गर्ने र स्थानीय कानून निर्माण गर्ने रहेको छ भने दफा २३ ले कार्यपालिकालाई नियन्त्रण गर्ने अधिकार दिएको छ । जसअनुसार कार्यपालिकालाई निर्देशन दिने, कामको अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने जस्ता व्यवस्थाहरू पर्दछन् । सभाको कानून निर्माण प्रक्रियालाई दफा २४, २५ र २६ मा समेटिएको छ । दफा २४ मा कार्यपालिका वा सदस्यले विधेयक पेश गर्न सक्ने र विधेयक सभामा दर्ता गरिने व्यवस्था राखिएको छ । दफा २५ ले विधेयकमा विस्तृत छलफल हुने र बहुमतबाट पारित गरिने व्यवस्था उल्लेख गरेको छ भने दफा २६ मा प्रमुख र अध्यक्षले प्रमाणीकरण गरेपछि मात्र कानून लागू हुने उल्लेख गरिएको छ ।

यस्तै, दफा २७ मा विभिन्न विषयगत समितिहरू गठन गर्ने व्यवस्था रहेको र ती समितिहरूले सिफारिस र अनुगमन गर्ने समेत व्यवस्था रहेको छ । यसको अलवा दफा १०२ ले स्थानीय तहलाई आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र कानून बनाउन सक्ने अधिकार दिएको छ भने दफा १०३ अनुसार स्थानीय कानून कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवारी कार्यपालिकाको रहेको छ । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ का माथि उल्लिखित दफाहरूले स्थानीय विधायिकाको स्पष्ट संरचना, अधिकार र प्रक्रियाको व्यवस्था गरेका छन् जसले गाउँसभा र नगरसभालाई स्थानीय स्तरमा प्रभावकारी कानून निर्माण र कार्यान्वयन गर्न सक्षम बनाउँछ ।

ग) सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय समन्वय

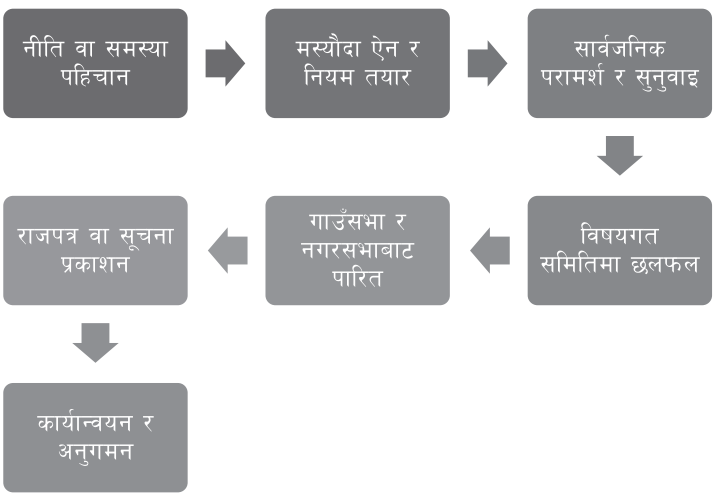
स्थानीय तहलाई विधायिकी अधिकार प्रदान गरिएको भए पनि यो अधिकार पूर्ण रूपमा स्वतन्त्र होइन । सङ्घीय शासन प्रणालीमा विभिन्न तहका सरकारबीच अधिकारको बाँडफाँट गरिएको हुन्छ । त्यसैले स्थानीय तहबाट निर्माण गरिने कानूनहरू सङ्घीय तथा प्रादेशिक कानूनसँग सामञ्जस्यमा हुन आवश्यक हुन्छ । संविधानको व्यवस्थाअनुसार स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्र ऐन, नियम, कार्यविधि तथा निर्देशिका निर्माण गर्न सक्छन्, तर ती कानूनहरू संविधान, सङ्घीय कानून र प्रादेशिक कानूनसँग बाझिनु हुँदैन भन्ने व्यवस्था संविधानको धारा २२६ (गाउँसभा तथा नगरसभासम्बन्धी कानून) मा रहेको छ । यदि कुनै स्थानीय कानून उच्च तहको कानूनसँग बाझिन्छ भने संविधानको धारा १३३ (संवैधानिक उपचारको हक) अनुसार नेपालको सर्वोच्च अदालतलाई संविधान वा कानूनसँग बाझिएको स्थानीय कानून अमान्य घोषणा गर्न सक्ने अधिकार छ ।

यस प्रकारको कानूनी संरचना, जुन पहिलो अनुच्छेदमा उल्लेख गरिएको छ, ले बहुस्तरीय शासन व्यवस्थामा एकरूपता र समन्वय कायम राख्न सहयोग गर्छ । तर व्यवहारमा भने स्थानीय तहले निर्माण गरेका कानूनहरूलाई सङ्घीय तथा प्रादेशिक कानूनसँग मिलाएर लैजानु सजिलो हुँदैन । कानूनी स्पष्टता अभाव, प्राविधिक क्षमता सीमितता तथा समन्वयको कमी जस्ता कारणले स्थानीय विधायिकी प्रक्रियामा चुनौतीहरू देखा पर्ने गरेका छन् । त्यसैले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच स्पष्ट कानूनी मार्गदर्शन, समन्वय र क्षमता विकास आवश्यक मानिन्छ, ताकि स्थानीय तहले आफ्नो विधायिकी अधिकार प्रभावकारी र संविधानअनुकूल रूपमा प्रयोग गर्न सकिन्छ। सङ्घीय कानूनसँग बाझिने स्थानीय कानून अमान्य ठहरिन सक्छ, जुन व्यवहारमा ठूलो चुनौती बनेको छ।

स्थानीय विधायिकी अभ्यासः प्रक्रिया र संस्थागत संयन्त्र

क) विधायिकी प्रक्रिया

स्थानीय तहमा कानून निर्माण एक व्यवस्थित र चरणबद्ध प्रक्रिया हो । यस प्रक्रियाले नीति निर्माणलाई पारदर्शी, सहभागी र उत्तरदायी बनाउने उद्देश्य राख्छ । सामान्यतया स्थानीय कानून निर्माण निम्न चरणहरूमा आधारित हुन्छः



चित्र १: विधायिकी प्रक्रिया

१. नीति वा समस्या पहिचान

सबैभन्दा पहिले स्थानीय स्तरमा देखिएका समस्या, आवश्यकताहरू वा नीतिगत खालीपन पहिचान गरिन्छ । यो प्रक्रिया जनप्रतिनिधि, प्रशासन, नागरिक समाज तथा स्थानीय समुदायको सुझावका आधारमा अघि बढ्छ ।

२. मस्यौदा ऐन र नियम तयार

समस्या वा आवश्यकता पहिचान भएपछि सम्बन्धित विषयमा ऐन, नियम, कार्यविधि वा निर्देशिकाको प्रारम्भिक मस्यौदा तयार गरिन्छ । यसमा प्राविधिक विज्ञ, कानूनी सल्लाहकार तथा सम्बन्धित शाखाहरूको सहयोग लिइन्छ ।

३. सार्वजनिक परामर्श र सुनुवाइ

तयार गरिएको मस्यौदालाई सरोकारवालासँग छलफल गरिन्छ । सार्वजनिक परामर्श, कार्यशाला वा सुनुवाइ मार्फत नागरिक, निजी क्षेत्र तथा सम्बन्धित संस्थाबाट सुझाव सङ्कलन गरिन्छ ।

४. विषयगत समितिमा छलफल

मस्यौदा कानूनलाई स्थानीय तहको विषयगत समितिमा विस्तृत रूपमा छलफल गरिन्छ । समितिले आवश्यक संशोधन, सुधार वा परिमार्जनका लागि सिफारिस प्रस्तुत गर्छ ।

५. गाउँसभा र नगरसभाबाट पारित

समितिबाट सर्वसम्मत सिफारिस भएको मस्यौदा गाउँसभा वा नगरसभामा प्रस्तुत गरिन्छ । छलफलपछि बहुमतबाट पारित भएपछि उक्त कानून औपचारिक रूपमा स्वीकृत हुन्छ ।

६. राजपत्र वा सूचना प्रकाशन

पारित भएको कानूनलाई राजपत्र वा आधिकारिक सूचना प्रकाशनमार्फत सार्वजनिक गरिन्छ । प्रकाशन भएपछि कानून कार्यान्वयनको लागि औपचारिक आधार तयार हुन्छ ।

७. कार्यान्वयन र अनुगमन

कानून कार्यान्वयनका लागि सम्बन्धित निकायलाई जिम्मेवारी दिइन्छ । साथै यसको प्रभावकारिता सुनिश्चित गर्न अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रक्रिया पनि सञ्चालन गरिन्छ।

यस प्रकारको चरणबद्ध प्रक्रियाले स्थानीय कानून निर्माणलाई पारदर्शी, समावेशी र प्रभावकारी बनाउँदै स्थानीय शासन प्रणालीलाई सुदृढ बनाउन सहयोग गर्छ ।

ख) सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका कानून सम्बन्धी विवाद र सर्वोच्च अदालतको निरूपण

मुस्ताङको थासाङ गाउँपालिकाको केन्द्र विवादका सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतबाट मिति २०८० पुस १७ गते भएको फैसला (निर्णय नं. ११४१४, नेपाल कानून पत्रिका २०८२, भाग ६७, अङ्क ३) ले स्थानीय तहको केन्द्र तोक्ने विषयमा महत्त्वपूर्ण व्याख्या गरेको छ । यस मुद्दामा मुस्ताङको लेते क्षेत्रका बासिन्दाका तर्फबाट प्रदीप गौचन लगायतले निवेदक (पक्ष) का रूपमा, सरकारले २०७३ फागुन २७ को राजपत्र मार्फत कोवाङमा केन्द्र तोक्ने निर्णय बदर गरी लेतेमा कायम गर्न माग गर्दै रिट दायर गरेका थिए । अर्कोतर्फ, नेपाल सरकार, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय र थासाङ गाउँपालिका लगायतका विपक्षीहरूले सरकारको निर्णय र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को प्रक्रिया (गाउँ सभाको दुइ-तिहाइ बहुमत) पालना हुनुपर्ने तर्क राखेका थिए । न्यायाधीशद्वय विनोद शर्मा र अब्दुल अजीज मुसलमानको संयुक्त इजलासले स्थानीय तहको केन्द्र परिवर्तन गर्ने अधिकार गाउँ सभाको दुइ-तिहाइ बहुमतमा रहने र कुन स्थान पायक पर्छ भन्ने कुरा न्यायालयले नभई स्थानीय जनप्रतिनिधिले नै तय गर्ने प्रशासनिक विषय भएको ठहर गर्दै विपक्षी (सरकार) को निर्णयलाई सदर गरी रिट खारेज गरिदिएको छ ।

काठमाडौँ महानगरपालिकाको घर बहाल कर सङ्कलनका सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतबाट मिति २०८१ जेठ २० गते भएको फैसला (रिट नं. ०७६-WO-०३००)ले स्थानीय तहको एकल अधिकारको विषयमा महत्त्वपूर्ण कानूनी व्याख्या गरेको छ । यस मुद्दामा साविकमा नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गतका आन्तरिक राजस्व कार्यालयहरूले संस्थागत बहाल कर असुल गर्दै आएको कार्यलाई चुनौती दिइएको थियो । सर्वोच्च अदालतको संयुक्त इजलासले नेपालको संविधानको धारा २२१ र अनुसूची-८ को क्रम सङ्ख्या ४बमोजिम घर बहाल कर उठाउने पूर्ण र एकल अधिकार

स्थानीय तहलाई नै भएको ठहर गर्दै यसमा कुनै अवरोध नगर्न विपक्षीहरूको नाममा परमादेश जारी गरेको छ ।

सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासले मिति २०८१ भदौ १२ गते गरेको फैसला (रिट नं. ०७८-WC-००२६) ले स्थानीय तहको कर्मचारी व्यवस्थापनमा सङ्घीय कानून र योग्यता प्रणालीको सर्वोच्चतालाई पुनर्स्थापित गरेको छ । सुशिला श्रेष्ठ लगायतका कर्मचारीहरूले बेसीशहर 'नगरपालिकाको कर्मचारी सेवा व्यवस्थापन गर्न बनेको ऐन, २०७८' का केही प्रावधानहरू संविधान र सङ्घीय कानूनसँग बाझिएको भन्दै दायर गरेको उक्त रिटमा सुनुवाइ गर्दै अदालतले स्थानीय तहले कानून निर्माण गर्दा अनिवार्य रूपमा सङ्घीय सरकारले निर्धारण गरेको आधारभूत सिद्धान्त र मापदण्डको पालना गर्नुपर्ने ठहर गरेको छ । विशेष गरी, बेसीशहर नगरपालिकाको ऐनको दफा ९ मा रहेको अस्थायी, करार र ज्यालादारी कर्मचारीहरूलाई सीमित प्रतिस्पर्धाका आधारमा एक पटकका लागि स्थायी हुने मौका दिने व्यवस्थाले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ८६ सँग प्रत्यक्ष बाझिएको अदालतको निष्कर्ष छ, जसले स्थानीय सेवाको स्थायी पदमा प्रदेश लोक सेवा आयोगको सिफारिस विना नियुक्ति गर्न निषेध गरेको छ । त्यसैगरी, अदालतले कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ को दफा २३ मा उल्लेखित प्रोत्साहन सुविधाको व्याख्या गर्दै स्थानीय तहले केवल भौगोलिक वर्गीकरणका आधारमा मात्र थप सुविधा दिन सक्ने तर आफ्नै ढङ्गले तहवृद्धि वा स्तरवृद्धिको मापदण्ड बनाउन नमिल्ने प्रस्ट पारेको छ । प्रदेश लोक सेवा आयोगको परामर्श विना नै यस्ता कानूनी प्रावधानहरू निर्माण गरिएको र यसले सार्वजनिक प्रशासनमा दक्ष जनशक्तिको प्रवेशमा अवरोध पुऱ्याउने भन्दै संवैधानिक इजलासले बेसीशहर नगरपालिकाको उक्त ऐनको दफा ४ र दफा ९ को उपदफा (३), (४) र (६) लाई संविधानको धारा ५७ (६) र १३३ (१)बमोजिम प्रारम्भदेखि नै अमान्य र बदर घोषित गरिदिएको छ । यो फैसलाले नेपालको सङ्घीयतामा स्थानीय तहको विधायिकी अधिकार असीमित नभई संविधान एवम् सङ्घीय कानूनको परिधिभित्र रहनुपर्ने र कर्मचारी छनौटमा लोक सेवा आयोगको भूमिका अनिवार्य हुने नजिरलाई थप सुदृढ बनाएको छ ।

सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासले २०७६ कार्तिक १ गते (सन् २०१९ अक्टोबर १८) मा रिट नं. ०७६-WC-०००२ मा फैसला सुनाउँदै स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिहरूले मासिक पारिश्रमिक लिन नपाउने ऐतिहासिक निर्णय गरेको थियो । प्रधान न्यायाधीश चोलेन्द्र शम्शेर ज.ब.रा. सहित न्यायाधीशहरू दीपककुमार कार्की, केदारप्रसाद चालिसे, मीरा खड्का र हरिकृष्ण कार्कीको इजलासले अधिवक्ता लोकेन्द्रबहादुर ओलीद्वारा दायर

गरिएको उक्त रिटमाथि फैसला गर्दै कोशी प्रदेश बाहेकका अन्य ६ वटा प्रदेश सभाले निर्माण गरेका 'स्थानीय तहका पदाधिकारी तथा सदस्यहरूको सुविधा सम्बन्धी ऐन' का पारिश्रमिक तोकिएका व्यवस्थाहरू बदर गरिदिएको हो । अदालतले नेपालको संविधानको धारा २२०(८) र धारा २२७ मा स्थानीय जनप्रतिनिधिहरूका लागि केवल सुविधा शब्दको मात्र प्रयोग गरिएको र सङ्घीय संसद् वा प्रदेश सभा सदस्यहरूका हकमा जस्तो पारिश्रमिक शब्द उल्लेख नगरिएकाले जनप्रतिनिधिहरूले कर्मचारीसरह मासिक तलब लिनु असंवैधानिक हुने ठहर गरेको छ । ती ऐनहरूमा 'मासिक सुविधा' भनिए पनि शीर्षक र प्रयोजन नखुलाई नियमित रूपमा भुक्तानी गरिने निश्चित रकम सारभूत रूपमा पारिश्रमिक नै भएको र यसले संविधान निर्माताको मनसायको गम्भीर उल्लङ्घन गरेको फैसलामा उल्लेख छ । फलस्वरूप, इजलासले ती ऐनका दफा ३ र अनुसूची-१ लगायतका विवादास्पद प्रावधानहरूलाई प्रारम्भदेखि नै अमान्य र बदर गर्दै संविधानको मर्म अनुरूप बैठक भत्ता, यातायात र सञ्चार जस्ता सीमित शीर्षकहरूमा मात्र सुविधा दिने गरी नयाँ कानून निर्माण गर्न विपक्षीहरूका नाममा परमादेश समेत जारी गरेको छ ।

सर्वोच्च अदालतको संयुक्त इजलासले २०८२ जेठ २० गते रिट नं. ०७६-WO-०३०० मा फैसला सुनाउँदै घर बहाल कर स्थानीय तहको एकल संवैधानिक अधिकार भएको ठहर गरेको छ । माननीय न्यायाधीशहरू कुमार रेग्मी र तिलप्रसाद श्रेष्ठको इजलासले विराटनगर महानगरपालिकाद्वारा दायर गरिएको रिटमाथि सुनुवाइ गर्दै नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्ले २०७४।१२।१२ मा गरेको निर्णय र सोही आधारमा अर्थ मन्त्रालय तथा आन्तरिक राजस्व विभागले जारी गरेका पत्रहरू उत्प्रेषणको आदेशद्वारा बदर गरिदिएको छ । अदालतले नेपालको संविधानको अनुसूची-८ को क्रम सङ्ख्या ४ ले घर बहाल करलाई स्थानीय तहको एकल अधिकारको सूचीमा राखेको र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ५७ ले कुनै पनि व्यक्ति वा संस्थाले बहालमा दिएको घरजग्गाको कर उठाउने अधिकार स्थानीय तहलाई नै दिएको व्याख्या गरेको छ । मन्त्रिपरिषद्को निर्णयले प्राकृतिक व्यक्तिको बहाल कर स्थानीय तहले र संस्थागत बहाल कर सङ्घीय सरकारले उठाउने गरी गरेको वर्गीकरण संविधान र सङ्घीय कानून विपरीत भएको अदालतको निष्कर्ष छ । तसर्थ, इजलासले संस्थागत वा प्राकृतिक जुनसुकै आय बापतको घर बहाल कर सङ्कलन गर्न स्थानीय तहलाई कुनै पनि अवरोध नगर्नु भनी विपक्षीहरूको नाममा परमादेश समेत जारी गरेको छ ।

अधिवक्ता पदमबहादुर श्रेष्ठले दायर गर्नुभएको रिट नं. ०७४-WO-०२८३ मा सर्वोच्च अदालतको संयुक्त इजलासले २०७५ पौष १० गते जलवायु परिवर्तनका सम्बन्धमा एक महत्त्वपूर्ण फैसला सुनाएको छ। प्रधानन्यायाधीश ओमप्रकाश मिश्र र न्यायाधीश तेजबहादुर के.सी.को इजलासले जलवायु परिवर्तनको असरबाट नागरिकको जीउज्यान र स्वच्छ वातावरणको हक संरक्षण गर्न विद्यमान वातावरण संरक्षण ऐन, २०५३ पर्याप्त नभएको ठहर गरेको छ। फैसलामा जलवायु न्याय र दिगो विकासको सिद्धान्तलाई आत्मसात् गर्दै जलवायु परिवर्तन अनुकूलन र न्यूनीकरणका लागि एक छुट्टै र एकीकृत कानून यथाशीघ्र निर्माण गरी लागू गर्न सरकारका नाममा परमादेश जारी गरिएको छ। अदालतले नयाँ कानून नबनेसम्म जलवायु परिवर्तन नीति, २०६७ र राष्ट्रिय अनुकूलन कार्यक्रम जस्ता मौजुदा योजनाहरूलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्न समेत निर्देशित गरेको छ। यसका अतिरिक्त, नयाँ कानूनमा न्यून कार्बन उत्सर्जन गर्ने प्रविधि, नवीकरणीय ऊर्जाको प्राथमिकता र वातावरणीय क्षतिको वैज्ञानिक निर्धारण तथा क्षतिपूर्तिको व्यवस्था समावेश गर्नुपर्ने फैसलामा उल्लेख छ।

स्थानीय विधायिकीका क्षेत्रहरू

क) स्थानीय तहका कानून निर्माणका प्रमुख क्षेत्र

नेपालको सङ्घीय संरचनामा स्थानीय तहलाई नीति तथा कानून निर्माण गर्ने महत्त्वपूर्ण अधिकार प्रदान गरिएको छ। संविधानको अनुसूची-८ तथा ९ र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ का आधारमा स्थानीय सरकारले आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्र विभिन्न क्षेत्रहरूमा कानून निर्माण गर्न सक्छन्। यी कानूनहरूले स्थानीय प्रशासन, सेवा प्रवाह, राजस्व व्यवस्थापन तथा सामाजिक विकासलाई संस्थागत ढङ्गले सञ्चालन गर्न सहयोग पर्‍याउँछन्। व्यवहारमा हेर्दा स्थानीय तहले प्रायः निम्न प्रमुख क्षेत्रहरूमा कानून निर्माण गर्ने गरेका छन्।

कर तथा राजस्व व्यवस्थापन

स्थानीय तहको वित्तीय स्वायत्तता कायम गर्न राजस्वसम्बन्धी कानून अत्यन्त महत्त्वपूर्ण मानिन्छ। स्थानीय तहले घरजग्गा कर, सम्पत्ति कर, व्यवसाय कर, घरबहाल कर, विज्ञापन कर, सवारी साधन पार्किङ शुल्क आदि सम्बन्धी व्यवस्था गर्ने कानूनी आधार तयार गर्छन्। यस प्रकारका कानूनले राजस्व सङ्कलनको प्रक्रिया, करको दर, करदाताको दायित्व, छुट तथा सहुलियत, जरिवाना तथा कर प्रशासनको प्रणाली स्पष्ट गर्छ। स्थानीय राजस्व व्यवस्थापन प्रभावकारी हुँदा स्थानीय विकास कार्यक्रमका

लागि आवश्यक आर्थिक स्रोत उपलब्ध हुन सहयोग पुग्छ । तर धेरै स्थानीय तहमा कर निर्धारण गर्दा स्थानीय आर्थिक क्षमता, करदाताको वहन क्षमता तथा कर प्रशासनको दक्षता पर्याप्त अध्ययन नगरी दर निर्धारण गर्ने समस्या पनि देखिन्छ । यसले कहिलेकाहीँ करदातामा असन्तोष उत्पन्न गर्न सक्छ ।

सेवा शुल्क र दस्तुर

स्थानीय तहले विभिन्न सार्वजनिक सेवा प्रदान गर्दा सेवा शुल्क र दस्तुरसम्बन्धी कानून निर्माण गर्छन् । उदाहरणका लागि जन्म, मृत्यु, विवाह तथा बसाइँसराइ दर्ता सेवा, भवन नक्सा पास, सिफारिस, प्रमाणपत्र, व्यवसाय दर्ता, सरसफाइ सेवा आदि प्रदान गर्दा लाग्ने शुल्कसम्बन्धी व्यवस्था कानूनी रूपमा निर्धारण गरिन्छ । यस्ता कानूनहरूले सेवा शुल्कको दर, सेवा प्राप्त गर्ने प्रक्रिया, छुट तथा सहुलियत, सेवा मापदण्ड र पारदर्शिता सुनिश्चित गर्ने व्यवस्था समेट्छन् । यसले सेवा प्रवाहलाई व्यवस्थित बनाउनुका साथै स्थानीय तहको आन्तरिक आय वृद्धि गर्न पनि सहयोग गर्छ ।

बजार तथा व्यवसाय नियमन

स्थानीय तहले स्थानीय बजार व्यवस्थापन, व्यापारिक गतिविधि नियमन तथा उपभोक्ता हित संरक्षणका लागि पनि कानून निर्माण गर्छन् । उदाहरणका लागि बजार सञ्चालन मापदण्ड, पसल दर्ता, व्यवसाय सञ्चालन अनुमति, बजार अनुगमन, मापदण्ड उल्लङ्घनमा जरिवाना आदि सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था गरिन्छ । यस प्रकारका कानूनहरूले स्थानीय आर्थिक गतिविधिलाई व्यवस्थित बनाउन, अनुचित व्यापारिक अभ्यास नियन्त्रण गर्न तथा उपभोक्ताको अधिकार संरक्षण गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्छन् । विशेषगरी कृषि बजार, पशु बजार, साप्ताहिक हाटबजार तथा स्थानीय व्यापारिक केन्द्रहरूको व्यवस्थापनमा यस्ता कानूनहरू उपयोगी हुन्छन् ।

वातावरण संरक्षण तथा फोहर व्यवस्थापन

वातावरण संरक्षण र सरसफाइ स्थानीय शासनको महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी हो । त्यसैले धेरै स्थानीय तहले वातावरण संरक्षण तथा ठोस फोहर व्यवस्थापनसम्बन्धी ऐन तथा कार्यविधि निर्माण गरेका छन् । यी कानूनहरूले फोहर सङ्कलन, वर्गीकरण, ढुवानी, पुनःप्रयोग, अन्तिम व्यवस्थापन, वातावरणीय प्रभाव नियन्त्रण, हरियाली प्रवर्द्धन तथा प्रदूषण नियन्त्रणसम्बन्धी प्रावधान समेट्छन् । साथै, घरधुरी, निजी क्षेत्र, उद्योग तथा स्थानीय निकायको जिम्मेवारी पनि स्पष्ट गरिन्छ । व्यवस्थित कानूनी ढाँचा भएमा

फोहर व्यवस्थापन प्रणाली सुधार गर्न र वातावरणीय जोखिम घटाउन सहयोग पुग्छ ।

सामाजिक संरक्षण तथा समावेशी विकास

स्थानीय तहले सामाजिक न्याय र समावेशी विकास सुनिश्चित गर्न सामाजिक संरक्षणसम्बन्धी विभिन्न कानूनी व्यवस्था पनि निर्माण गर्छन् । यसमा ज्येष्ठ नागरिक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, दलित, महिला, बालबालिका तथा विपन्न समुदायलाई लक्षित सेवा र कार्यक्रम व्यवस्थापन समावेश हुन्छ । कानूनमार्फत सामाजिक सहायता वितरण, संरक्षण सेवा, समुदायमा आधारित कार्यक्रम तथा सामाजिक सुरक्षा योजनाको कार्यान्वयन प्रक्रिया स्पष्ट गरिन्छ । यसले सामाजिक न्याय र समावेशी शासनलाई संस्थागत बनाउन सहयोग पर्‍याउँछ ।

शिक्षा तथा स्वास्थ्य सेवा व्यवस्थापन

संविधानले आधारभूत शिक्षा तथा आधारभूत स्वास्थ्य सेवा व्यवस्थापनमा स्थानीय तहलाई महत्त्वपूर्ण भूमिका दिएको छ । त्यसैले धेरै स्थानीय तहले विद्यालय व्यवस्थापन, शिक्षक व्यवस्थापन, शैक्षिक गुणस्तर सुधार, विद्यालय सञ्चालन मापदण्ड, स्वास्थ्य संस्था सञ्चालन तथा स्वास्थ्य सेवा व्यवस्थापनसम्बन्धी कानून निर्माण गरेका छन् । यसले स्थानीय स्तरमा शिक्षा र स्वास्थ्य सेवा पहुँच विस्तार गर्न तथा सेवा व्यवस्थापनलाई व्यवस्थित बनाउन सहयोग पर्‍याउँछ । विशेषगरी सामुदायिक विद्यालय र आधारभूत स्वास्थ्य केन्द्रहरूको व्यवस्थापनमा स्थानीय कानून महत्त्वपूर्ण हुन्छ ।

ख) कानून निर्माण र कार्यान्वयनबीचको अन्तर

स्थानीय तहमा कानून निर्माणको सङ्ख्या पछिल्ला वर्षहरूमा उल्लेखनीय रूपमा बढेको छ । धेरै गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले विभिन्न विषयमा दर्जनौं ऐन, नियम, कार्यविधि तथा निर्देशिका निर्माण गरेका छन् । तर व्यवहारमा भने "कानून धेरै, कार्यान्वयन कमजोर" भन्ने आलोचना व्यापक रूपमा सुनिन्छ । यसको प्रमुख कारणहरू मध्ये प्राविधिक तथा कानूनी सीमित क्षमता, अपर्याप्त प्रशासनिक संरचना तथा जनशक्ति, कार्यान्वयनका लागि आवश्यक वित्तीय स्रोतको अभाव, कमजोर अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली तथा स्थानीय कानून र सङ्घीय र प्रादेशिक कानूनबीच स्पष्ट समन्वयको अभाव प्रमुख रहेका छन् । यसकारण धेरै स्थानमा कानून बने पनि त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन नसक्ने अवस्था देखिन्छ । स्थानीय विधायिकाको सफलता केवल कानून निर्माणमा मात्र निर्भर हुँदैन । कानूनको प्रभावकारिता त्यसको व्यवहारिक

कार्यान्वयन, संस्थागत क्षमता, जनसहभागिता र प्रभावकारी अनुगमनमा निर्भर हुन्छ। त्यसैले स्थानीय तहले कानून निर्माणसँगै कार्यान्वयन क्षमता सुदृढ गर्ने, जनचेतना अभिवृद्धि गर्ने तथा सङ्घीय र प्रादेशिक तहसँग समन्वय गर्ने प्रयासलाई प्राथमिकता दिनु आवश्यक हुन्छ।

स्थानीय न्यायिक निरूपणको अवधारणा

क) न्यायिक समितिको सैद्धान्तिक आधार

स्थानीय तहमा स्थापित न्यायिक समितिको अवधारणा मुख्यतः समुदायमा आधारित न्याय र पुनःस्थापनात्मक न्यायका सिद्धान्तहरूमा आधारित छ। यसको उद्देश्य दण्डभन्दा बढी सम्बन्ध पुनःस्थापना र मेलमिलाप हा। यी अवधारणाहरूले परम्परागत दण्डमुखी न्याय प्रणालीभन्दा फरक दृष्टिकोण प्रस्तुत गर्छन्। यसको मूल उद्देश्य केवल अपराधीलाई दण्डित गर्नु मात्र होइन, बरु विवादका कारण बिग्रिएको सामाजिक सम्बन्धलाई पुनःस्थापना गर्नु, पीडित र दोषीबीच संवादको वातावरण सिर्जना गर्नु तथा समुदायमा स्थायी शान्ति कायम गर्नु हो।

पुनःस्थापनात्मक न्यायको सिद्धान्तअनुसार विवाद समाधानको प्रक्रियामा पीडित, दोषी तथा समुदायका प्रतिनिधिहरू सबैको सहभागिता आवश्यक हुन्छ। यस प्रक्रियामा दोषीले आफ्नो गल्ती स्वीकार गरी त्यसबाट भएको क्षतिलाई सुधार गर्ने प्रयास गर्छ, जबकि पीडित पक्षलाई न्यायिक प्रक्रियामा आफ्नो अनुभव र अपेक्षा व्यक्त गर्ने अवसर प्राप्त हुन्छ। यसरी समाधान खोज्दा दण्ड मात्र होइन, क्षतिपूर्ति, समझदारी, मेलमिलाप तथा सम्बन्ध पुनर्निर्माणलाई प्राथमिकता दिइन्छ।

त्यसैगरी समुदायमा आधारित न्यायले विवाद समाधानलाई स्थानीय समुदायको नजिक ल्याउने प्रयास गर्छ। स्थानीय स्तरमा साना प्रकृतिका विवादहरू छिटो, सरल र कम खर्चिलो रूपमा समाधान गर्न सकिन्छ भन्ने मान्यता यस अवधारणाको आधार हो। स्थानीय सामाजिक संरचना, साँस्कृतिक अभ्यास र सामुदायिक सम्बन्धलाई ध्यानमा राखेर समाधान खोज्दा दीर्घकालीन शान्ति कायम हुने सम्भावना बढी हुन्छ।

यसै प्रसङ्गमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ ले गरेका व्यवस्थाहरू पनि उल्लेख गरिनु वाञ्छनीय हुन्छ। यस ऐनले स्थानीय तहलाई न्यायिक कार्य सम्पादन गर्ने आधार प्रदान गरेको थियो। यस ऐनअनुसार गाउँ विकास समिति र नगरपालिकालाई साना प्रकृतिका विवाद समाधान गर्ने अधिकार दिइएको थियो। विशेष गरी दफा १०१ र

१०२ मा गाउँ विकास समिति तथा नगरपालिकाले सामान्य विवादहरू जस्तै साना झगडा, घरजग्गा सिमानासम्बन्धी विवाद, सामान्य लेनदेन तथा स्थानीय स्तरका झैझगडा समाधान गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको थियो । यस प्रकारका विवादहरूमा स्थानीय निकायले पक्षहरूलाई बोलाई छलफल गराउने, मिलापत्रलाई प्राथमिकता दिने र आवश्यक परे निर्णय दिने कार्य गर्ने प्रावधान दफा १०३ मा उल्लेख थियो । यस ऐनको अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष भनेको पुनरावेदनको व्यवस्था हो, जसअनुसार स्थानीय तहले गरेको निर्णयप्रति असन्तुष्ट पक्षले जिल्ला अदालतमा पुनरावेदन गर्न सक्ने व्यवस्था दफा १०४ मा गरिएको थियो । यसरी स्थानीय तहलाई सीमित अर्ध-न्यायिक अधिकार प्रदान गरिए पनि गम्भीर फौजदारी मुद्दाहरूमा भने अधिकार थिएन र यसको उद्देश्य स्थानीय स्तरमै छिटो, सहज र मिलापत्रमुखी न्याय सम्पादन गर्नु थियो ।

नेपालको सन्दर्भमा न्यायिक समितिको व्यवस्था यही अवधारणाबाट प्रेरित भएको देखिन्छ । स्थानीय तहमा साना प्रकृतिका विवादहरू मेलमिलाप र सहमतिका आधारमा समाधान गर्ने प्रयासले औपचारिक अदालतमा पर्ने बोझ कम गर्नुका साथै समुदायमा सद्भाव कायम राख्न सहयोग पऱ्याउँछ ।

ख) संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको संविधानले स्थानीय तहमा न्यायिक पहुँच विस्तार गर्ने उद्देश्यले न्यायिक समितिको व्यवस्था गरेको छ । संविधानको धारा २१७ अनुसार प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकामा न्यायिक समिति गठन गरिने व्यवस्था गरिएको छ । यस प्रावधानले स्थानीय स्तरमा साना प्रकृतिका विवादहरू समाधान गर्ने वैकल्पिक संयन्त्रको रूपमा न्यायिक समितिलाई संस्थागत गरेको छ । संवैधानिक व्यवस्थाअनुसार न्यायिक समितिको संरचना र अधिकारका मुख्य पक्षहरू निम्नानुसार छन्:

प्रत्येक स्थानीय तहमा न्यायिक समिति गठन

संविधानले सबै गाउँपालिका तथा नगरपालिकामा न्यायिक समिति गठन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यसले स्थानीय स्तरमा नागरिकलाई छिटो, सरल र सुलभ न्याय उपलब्ध गराउने उद्देश्य राख्छ ।

संयोजकः उप-प्रमुख वा उपाध्यक्ष

न्यायिक समितिको संयोजक गाउँपालिकामा उपाध्यक्ष तथा नगरपालिकामा उप-प्रमुख हुने व्यवस्था गरिएको छ । समितिमा अन्य दुई सदस्य पनि रहने व्यवस्था छ, जसले

सामूहिक रूपमा विवाद समाधान प्रक्रियामा भूमिका निर्वाह गर्छन् ।

सीमित देवानी अधिकार

न्यायिक समितिलाई मुख्यतः साना प्रकृतिका देवानी विवादहरू समाधान गर्ने अधिकार प्रदान गरिएको छ । यी विवादहरू सामान्यतया मेलमिलाप, सहमति तथा मध्यस्थता मार्फत समाधान गर्ने प्रयास गरिन्छ ।

न्यायिक समितिलाई औपचारिक अदालतको विकल्पको रूपमा होइन, पूरक न्यायिक संयन्त्रको रूपमा परिकल्पना गरिएको हो । यसको मुख्य उद्देश्य स्थानीय स्तरमा साना विवादहरू छिटो, कम खर्चिलो र समुदायमै समाधान गर्नु हो, जसले अदालतमा पर्ने मुद्दाको बोझ कम गर्न तथा समुदायमा मेलमिलाप र सामाजिक सद्भाव कायम राख्न सहयोग पुर्‍याउँछ । न्यायिक समितिको व्यवस्था स्थानीय शासन प्रणालीमा न्यायिक पहुँच विस्तार गर्ने महत्त्वपूर्ण संस्थागत प्रयासका रूपमा हेर्न सकिन्छ ।

ग) स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

नेपालको संविधानको धारा २१७ मा स्थानीय तहमा न्यायिक समितिको व्यवस्था गरिएको छ । सोही संवैधानिक व्यवस्थालाई आधार मानेर स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ जारी गरिएको हो । उक्त ऐनको दफा ४७ मा न्यायिक समितिको क्षेत्राधिकार स्पष्ट रूपमा तोकिएको छ । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा उल्लेख गरिएअनुसार विवादको प्रकृतिअनुसार क्षेत्राधिकार तोकिएको हुँदा सोही आधारमा न्यायिक समितिलाई दुई प्रकारका विवाद निरूपण गर्ने अधिकार प्रदान गरिएको छ । समितिले आफैँ विवादको निरूपण गर्ने अधिकार (दफा ४७(१)) र केवल मेलमिलाप (मध्यस्थता) मार्फत विवाद समाधान गर्ने अधिकार (दफा ४७(२)) मा रहेको छ ।

दफा ४७(१) अनुसार न्यायिक समितिले निरूपण गर्न सक्ने विवादहरू

१. जमिन तथा पानीसम्बन्धी विवाद

- जग्गाको सीमा (आली-धुर) सम्बन्धी विवाद
- बाँध, पैनी, कुलो आदिको प्रयोग
- पानीको बाँडफाँट तथा उपयोग

२. कृषि सम्बन्धी विवाद

- अर्काको बालीमा क्षति पुऱ्याएका
- चरन, घाँस र दाउरासम्बन्धी विवाद

३. रोजगारी तथा मजदुरी

- ज्याला मजदुरी नदिएका

४. घरपरिवार तथा सामाजिक विषय

- घरपालुवा पशुपन्छी हराएको वा फेला परेका
- ज्येष्ठ नागरिकको हेरचाह नगरेका
- नाबालक सन्तान वा पति-पत्नीलाई खान, लाउन वा शिक्षा नदिएका

५. घर तथा सम्पत्तिसम्बन्धी विवाद

- वार्षिक २५ लाख रुपैयाँसम्मको घरबहाल विवाद
- अर्काको सम्पत्तिलाई असर पर्ने गरी रुख बिरुवा लगाएका
- आफ्नो घरबाट अर्काको घर वा सार्वजनिक बाटोमा पानी बगाएका
- सार्वजनिक बाटो वा निकास अवरुद्ध गरेका

६. अन्य

- सङ्घीय वा प्रदेश कानूनले स्थानीय तहबाट निरूपण हुने भनी तोकेका अन्य विवादहरू

दफा ४७(२) अनुसार न्यायिक समितिले मेलमिलापमार्फत समाधान गर्ने विवादहरू

१. सम्पत्ति अतिक्रमण

- निजी जग्गा मिचिएका
- अरूको जग्गामा अनुमति बिना संरचना बनाएका

२. पारिवारिक विवाद

- सम्बन्ध विच्छेद (डिभोर्स) सम्बन्धी विवाद

३. साना फौजदारी प्रकृतिका मुद्दा

- सामान्य कुटपिट
- गाली बेइज्जती
- लुटपाट वा आक्रमण

४. पशुपन्छीसम्बन्धी विवाद

- पशुपन्छी पालनमा लापरवाही

५. अन्य सामाजिक समस्या

- घरमा अनधिकृत प्रवेश
- ध्वनि प्रदूषण
- फोहोर व्यवस्थापनसम्बन्धी समस्या

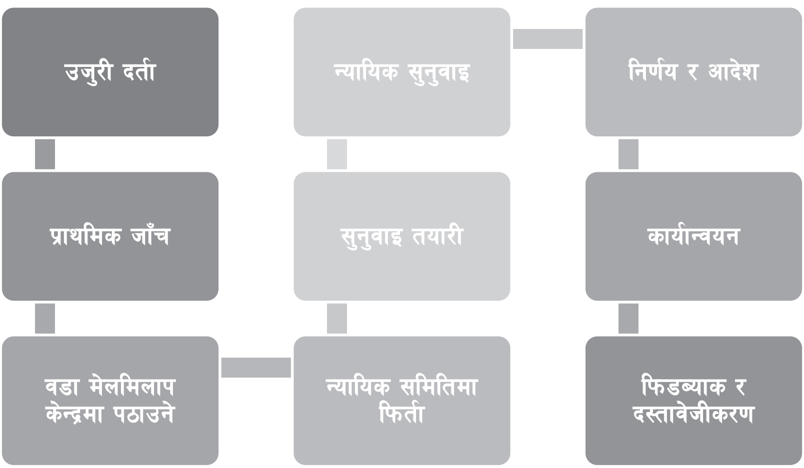
मेलमिलाप हुन नसकेमा आफैँले निरूपण (कारबाही र किनारा) गर्ने मुद्दा वा विवादहरूअन्तर्गत आली धुर, बाँधपैनी, कुलो वा पानीघाटको बाँडफाँट तथा उपयोग, अर्काको बाली नोक्सानी गरेको, चरन, घाँस, दाउरा, ज्याला मजदुरी नदिएको, घरपालुवा पशुपंक्षी हराएको वा पाएको, जेष्ठ नागरिकको पालनपोषण तथा हेरचाह नगरेको, नाबालक छोराछोरी वा पति पत्नीलाई इज्जत आमदअनुसार खान लाउन वा शिक्षा दिक्षा नदिएको, वार्षिक पच्चीस लाख रूपियाँसम्मको बिगो भएको घर बहाल र घर बहाल सुविधा, आफ्नो घर वा बलेसीबाट अर्काको घर, जग्गा वा सार्वजनिक बाटोमा पानी झारेको, सँधियारको जग्गातर्फ झ्याल राखी घर बनाउनुपर्दा कानूनबमोजिम छोड्नुपर्ने परिमाणको जग्गा नछोडी बनाएको, कसैको हक वा स्वामित्वमा भएपनि परापूर्वदेखि सार्वजनिक रूपमा प्रयोग हुँदै आएको बाटो, वस्तुभाउ निकाल्ने निकास, वस्तुभाउ चराउने चौर, कुलो, नहर, पोखरी, पाटी पौवा, अन्त्येष्टि स्थल, धार्मिक स्थल वा अन्य कुनै सार्वजनिक स्थलको उपयोग गर्न नदिएको वा बाधा पुऱ्याएको, सङ्घीय वा प्रदेश कानूनले स्थानीय तहबाट निरूपण हुने भनी तोकेका अन्य विवादहरू रहेका छन् ।

न्यायिक समितिले मेलमिलापको माध्यमबाट मात्र निरूपण गर्ने मुद्दा वा विवाद अन्तर्गत सरकारी, सार्वजनिक वा सामुदायिक बाहेक एकको हकको जग्गा अर्कोले च्यापी, मिची वा घुसाई खाएको, सरकारी, सार्वजनिक वा सामुदायिकबाहेक आफ्नो हक नपुग्ने

अरूको जग्गामा घर वा कुनै संरचना बनाएको, पतिपत्नीबीचको सम्बन्ध बिच्छेद, अङ्गभङ्ग बाहेकको बढीमा १ वर्षसम्म कैद हुनसक्ने कुटपिट, गाली बेइज्जती, लुटपाट, पशुपंक्षी छाडा छाडेको वा पशुपंक्षी राख्दा वा पाल्दा लापरवाही गरी अरूलाई असर पारेको, अरूको आवासमा अनाधिकृत प्रवेशगरेको, अर्काको हकभोगमा रहेको जग्गा आवाद वा भोगचलन गरेको, ध्वनिप्रदूषण गरी वा फोहरमैला फालेर छिमेकीलाई असर पुऱ्याएको, प्रचलित कानूनबमोजिम मेलमिलाप हुन सक्ने व्यक्ति वादी भई दायर हुने विवादहरू राखिएका छन् ।

न्यायिक निरूपणको प्रक्रिया

स्थानीय तहमा न्यायिक समिति मार्फत विवाद समाधान गर्ने प्रक्रिया निश्चित चरणहरूमा आधारित हुन्छ । यस प्रक्रियाले विवाद समाधानलाई सरल, सुलभ र छिटो बनाउने उद्देश्य राख्छ । सामान्यतया न्यायिक निरूपण निम्न चरणहरूमा सञ्चालन हुन्छ ।



चित्र २: न्यायिक निरूपणको प्रक्रिया

उजुरी दर्ताबाट प्रक्रिया शुरु हुन्छ, जहाँ नागरिकहरूले उजुरी पेश गर्दा समितिको सचिवालयले त्यसलाई दर्ता गरी मुद्दा नम्बर प्रदान गर्दछ । त्यसपछि उजुरीको प्राथमिक जाँच गरिन्छ र विवादको प्रकृति र आवश्यकतालाई हेरेर वडास्तरीय मेलमिलाप

केन्द्रमा पठाउने वा प्रत्यक्ष न्यायिक सुनुवाइका लागि तयारी गर्ने निर्णय हुन्छ । वडामा पठाइएका उजुरीहरूमा मेलमिलाप सफल भएमा प्रतिवेदन न्यायिक समितिमा फर्काइन्छ र असफल भएमा न्यायिक सुनुवाइ अगाडि बढाइन्छ । सुनुवाइको क्रममा पक्षहरूलाई प्रक्रिया र नियमबारे जानकारी दिई प्रमाण, साक्षी र दावीहरूको परीक्षण गरिन्छ । सुनुवाइपछि समिति निर्णय जारी गर्छ, जसमा विवाद समाधानका साथै आवश्यक परे संरक्षणात्मक आदेश पनि दिइन्छ । अन्ततः निर्णय कार्यान्वयनमा ल्याइन्छ र उजुरी/विवादको परिणाम अभिलेखमा राखिन्छ । यसरी प्रक्रिया सुनिश्चित गर्दा मेलमिलाप र न्यायिक समाधान दुवैका अवसरहरू प्रवर्द्धन हुन्छन् । यो प्रक्रियामा नगर प्रहरीको पनि महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ ।

उजुरी दता

- नागरिकहरूले न्यायिक समितिमा उजुरी पेश गर्छन् ।
- सचिवालयका कर्मचारी उजुरी दर्ता गरी मुद्दा नम्बर दिन्छन् ।

प्राथमिक जाँच

- उजुरीको पूर्णता जाँच गर्ने र विवादको प्रकार अनुसार वर्गीकरण गने
- उजुरी वडास्तरीय मेलमिलापको लागि उपयुक्त छ वा प्रत्यक्ष न्यायिक प्रक्रियामा जान्छ भनेर निर्णय गर्ने ।

वडा मेलमिलाप केन्द्रमा पठाउन

- मेलमिलापका लागि उपयुक्त भएमा उजुरी वडा मेलमिलाप केन्द्र पठाइन्छ
- वडाले समाधानको प्रयास गछ
- प्रतिवेदन तयार गरी न्यायिक समितिमा बुझाउने ।

न्यायिक समितिमा फिता

- यदि मेलमिलाप सफल भयो भने मेलमिलाप प्रतिवेदन न्यायिक समितिमा दर्ता गरिन्छ
- यदि मेलमिलाप असफल भयो भने उजुरी न्यायिक सुनुवाइको लागि अघि बढाइन्छ ।

सुनुवाइ तयारी

- पक्षहरूलाई सुनुवाइ मिति र नियमहरूको जानकारी दिन
- प्रमाणपत्र र साक्षी विवरण पेश गर्ने मौका दिन
- प्रक्रिया र अधिकारका बारेमा पक्षहरूलाई जानकारी दिएर विश्वस्त बनाउने ।

न्यायिक सुनुवाइ

- न्यायिक समितिले सुनुवाइ सञ्चालन गर्छ
- प्रमाण, साक्षी र दावीको छलफल र परीक्षण हुन्छ ।

निर्णय र आदेश

- समितिले निर्णय सुनाउँछ र विवादको समाधान हुन्छ
- आवश्यक परे संरक्षणात्मक वा कार्यान्वयन आदेश दिन्छ ।

कार्यान्वयन

- समितिको निर्णय कार्यान्वयन
- नगर प्रहरीको व्यवस्था नभएको कारण केही पक्षको उपस्थितिलाई अनिवार्य गर्न कठिन
- समाधानको परिणाम अभिलेखमा राख्ने ।

पृष्ठपोषण/अभिलेखीकरण

- अनुभव र मेलमिलापको सफल/असफलतालाई अभिलेख गर्ने
- विवाद र समाधानको अभिलेख राखेर पारदर्शिता कायम राख्ने ।

स्थानीय न्यायिक निरूपणका सीमा

स्थानीय न्यायिक निरूपणका सीमाहरू अध्ययन गर्नका लागि कानूनी पाटोको अध्ययनका साथै सातवटै प्रदेशका ३५ वटा पालिका (प्रतिनिधिमूलक रूपमा छनौट गरी) का न्यायिक समितिका सदस्यहरू वा कर्मचारीहरूमा सर्वेक्षण गरिएको थियो । सो सर्वेक्षणको समेत आधारमा स्थानीय न्यायिक निरूपणका सीमाहरू निम्नानुसार रहेका देखिन्छन् ।

सीमित अधिकार क्षेत्र र गम्भीर अपराधमा अधिकार नभएका

न्यायिक समितिहरू संविधानको धारा २१७ अन्तर्गत र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा निर्दिष्ट गरिएका छन् । यी समितिहरूले केवल स्थानीय विवाद र सानो अपराधको मामिला हेर्न सक्दछन् । गम्भीर अपराध, जटिल अपराध वा दण्डनीय अपराधको मामिला अदालतबाट प्रहरीको अनुसन्धान र अभियोजनको प्रणालीबाटै समाधान गर्नुपर्छ । त्यसैले, गम्भीर अपराध जस्तै गम्भीर आक्रमण वा यौन हिंसा मामिलामा समितिले अन्तिम कानूनी निर्णय दिन सक्दैन । यस अवस्थामा केवल मध्यस्थता पनि गर्न नसक्ने हुनाले विवाद अदालतमा पठाउने अधिकार हुन्छ ।

लैंगिक हिंसा र संवेदनशील मामिलामा चुनौती

समितिहरूले घरेलु विवाद वा सामान्य आक्रमणको मामिला हेरे पनि, लैंगिक हिंसा वा संवेदनशील व्यक्तिगत हानि समेटिएका मामिलामा चिन्ता रहन्छ । अधिकांश समिति सदस्यसँग कानूनी प्रशिक्षण नहुनु तथा लैंगिक न्याय, पीडित सुरक्षा, प्रमाण सङ्कलनसम्बन्धी ज्ञान कम छ । यसले पीडितलाई अनुचित वा अन्यायपूर्ण निर्णयको जोखिममा पुऱ्याउँछ । धेरै समुदायमा पीडितहरूले प्रहरी वा अदालतमा जान्छन् किनभने उनीहरूलाई अधिक विश्वासिलो लाग्छ ।

कानूनी ज्ञान र प्रशिक्षणको अभाव

समितिका सदस्यहरू प्रायः स्थानीय निर्वाचित प्रतिनिधि हुन्छन्, कानूनी पेशागत होइनन् । यसका कारण सदस्यहरूले आफ्नो अधिकार क्षेत्र वा कानूनी मानक राम्ररी बुझ्दैनन् वा धेरै स्थानीय तहमा पेशागत कानूनी सल्लाहकारको समर्थन हुँदैन अथवा यसले अवैध वा गलत निर्णयमा परिणत हुने, जुन जिल्ला अदालतले प्रायः उल्टाउँछ भन्ने भनाइ सर्वेक्षणले देखाएको छ ।

स्रोत र संस्थागत सीमितता

न्यायिक समितिहरूले प्रायः आफ्नै कार्यालय, सुनुवाइ कक्ष वा आधारभूत पूर्वाधारको कमी, कर्मचारी, कानूनी कार्यालय, दस्तावेज प्रणाली वा नियमित सुनुवाइ तालिकाको अभाव, प्रशिक्षित कार्यक्रम र निगरानी प्रणालीको अभाव जस्ता संरचनागत समस्याहरू भोग्छन् । यसले न्यायमा ढिलाई, प्रणालीमाथि भरोसा कम हुनु र मुद्दा अदालतमा फिर्ता जाने जस्ता समस्या भएको देखिन्छ ।

निष्पक्षता र न्यायको प्रश्न

समितिका सदस्यहरू निर्वाचित प्रतिनिधि भएका कारण निष्पक्षतासम्बन्धी चिन्ता रहन्छ। जस्तै स्थानीय राजनीतिक प्रभावले निर्णयमा असर पुऱ्याउने वा न्यूनतम सुरक्षा र प्रक्रियागत सुनिश्चितता नभएकाले विश्वास कम हुने र विशेष गरी शक्तिशाली वा धनी पक्ष सामेल भएको मामिलामा यो समस्या बढी देखिन्छन् ।

अदालतद्वारा निर्णय उल्टाइने घटना

सर्वेक्षणमा उल्लेख भएको मतअनुसार अदालतहरूले समितिका निर्णय प्रायः उल्टाउँछन् । यसको मूल कारण भने प्रक्रियागत वा कानूनी मापदण्ड पूरा नभएकोले नै हो । कहिलेकाहीँ माथिल्लो तहको सरकारले बनाएको कानूनसँग बाझिएको कानूनको आधारमा समितिले निर्णय गरेको छ भने पनि सर्वोच्च अदालतले निर्णय उल्टाउँछ ।

प्रमुख चुनौतीहरू

स्थानीय विधायिकी र न्यायिक निरूपण दुवैमा केही समान प्रकृतिका समस्याहरू देखिन्छन् । धेरै स्थानीय तहका निर्वाचित प्रतिनिधिहरू कानूनी पृष्ठभूमिबाट नआएका कारण कानून निर्माण तथा न्यायिक प्रक्रियाको गहिरो ज्ञान नहुने हुनाले गर्दा कतिपय निर्णयहरू अस्पष्ट, अपूर्ण वा त्रुटिपूर्ण हुने जोखिम रहेको देखिन्छ । स्थानीय तहका प्रतिनिधिहरू राजनीतिक दलबाट निर्वाचित हुने भएकाले नीति निर्माण र विवाद समाधान प्रक्रियामा दलगत स्वार्थ वा राजनीतिक दबाब देखिने र यसले निष्पक्ष निर्णय र वस्तुनिष्ठ कानून निर्माणमा अवरोध पुऱ्याउने हुन्छ ।

विधायिकी प्रक्रिया, निर्णय, उजुरी तथा फैसलासम्बन्धी अभिलेखहरू व्यवस्थित रूपमा राख्ने प्रणाली धेरै स्थानीय तहमा कमजोर छ । अभिलेखीकरण व्यवस्थित नभएपछि निर्णयको पारदर्शिता, पुनरावलोकन र अध्ययन कठिन हुन्छ । कतिपय अवस्थामा स्थानीय तहले बनाएका कानूनहरू सङ्घीय वा प्रदेश कानूनसँग बाझिने गरेका छन् । यसको प्रमुख कारण कानूनी परामर्श र समन्वयको अभाव हो । स्थानीय नागरिकहरूमा उपलब्ध कानूनी सेवा, अधिकार र प्रक्रियाबारे पर्याप्त जानकारी नहुँदा कानून निर्माण र न्यायिक सेवाको प्रभावकारी उपयोग हुन सक्दैन ।

क) विधायिकी अभ्यास (कानून निर्माण) तर्फका समस्या

स्थानीय तहलाई संविधानले कानून निर्माण गर्ने अधिकार दिएको भए पनि व्यवहारमा विभिन्न चुनौतीहरू देखिन्छन् । यही चुनौतीहरू अध्ययन गर्नका लागि कानूनी पाटोको अध्ययनका साथै सातवटै प्रदेशका ३५ वटा पालिका (प्रतिनिधि मुलक रूपमा छनौट गरी) का न्यायिक समितिका सदस्यहरू वा कर्मचारीहरूमा सर्वेक्षण गरिएको थियो ।

कानूनी मस्यौदा क्षमताको अभाव

धेरै स्थानीय तहमा दक्ष कानूनी मस्यौदाकार र प्राविधिक जनशक्ति नहुँदा अन्य स्थानका कानूनहरू सिधै प्रतिलिपि गरेर प्रयोग गर्ने प्रवृत्ति देखिन्छ । यसले स्थानीय सन्दर्भसँग मेल नखाने कानून बन्ने सम्भावना बढाउँछ ।

राजनीतिक प्रभाव

कानून निर्माण प्रक्रियामा वस्तुगत आवश्यकता र दीर्घकालीन विकासभन्दा पनि दलगत स्वार्थ र राजनीतिक प्रभाव हाबी हुने गरेको देखिन्छ ।

कमजोर जनसहभागिता

कानून निर्माण अघि गरिने सार्वजनिक सुनुवाइ, छलफल र सुझाव सङ्कलन प्रक्रिया धेरैजसो अवस्थामा औपचारिकतामा सीमित हुन्छ । यसले गर्दा नागरिकको वास्तविक आवश्यकता कानूनमा पर्याप्त रूपमा समेटिन सक्दैन ।

कार्यान्वयनमा जटिलता

बनेका ऐन, नियम र कार्यविधिहरू व्यवहारमा लागू गर्न आवश्यक बजेट, जनशक्ति र संस्थागत संयन्त्रको अभाव हुँदा कार्यान्वयन प्रभावकारी हुन सक्दैन ।

पारदर्शिताको कमी

कतिपय स्थानीय तहमा कानून निर्माण प्रक्रिया (मस्यौदा तयार गर्ने चरणदेखि स्वीकृति र कार्यान्वयनसम्म) पूर्ण रूपमा पारदर्शी नहुने भएकाले जनविश्वास घटाउने र त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा असर पारेको देखिन्छ ।

ख) न्यायिक निरूपण (न्यायिक समिति) तर्फका समस्या

स्थानीय तहमा गठन भएका न्यायिक समितिहरूले साना विवाद समाधानमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेका छन् । तर व्यवहारमा केही संरचनात्मक तथा कार्यगत समस्याहरू देखिन्छन् ।

क्षेत्राधिकार र प्रक्रियागत अन्योल

न्यायिक समितिलाई प्राप्त विवादहरूको प्रकृति, अधिकार क्षेत्र तथा कार्यविधिबारे स्पष्ट जानकारी नहुँदा निर्णय प्रक्रियामा त्रुटि हुने गरेको देखिन्छ ।

समन्वय र हीनताबोधको समस्या

कतिपय अवस्थामा जिल्ला अदालत वा अन्य न्यायिक निकायहरूले स्थानीय न्यायिक समितिलाई कम सक्षम ठान्ने प्रवृत्तिका कारण समितिमा मनोवैज्ञानिक दबाब वा हीनताबोध हुन्छ भन्ने सर्वेक्षणले देखाएको छ ।

निर्णय कार्यान्वयनको चुनौती

न्यायिक समितिले गरेका निर्णय वा मिलापत्र कार्यान्वयन गराउन प्रहरी तथा प्रशासनिक संयन्त्रसँग प्रभावकारी समन्वय आवश्यक हुन्छ । यस्तो समन्वय कमजोर हुँदा निर्णय कार्यान्वयनमा समस्या आउँछ ।

निष्पक्षतामा प्रश्न

समिति संयोजक तथा सदस्यहरू राजनीतिक पृष्ठभूमिबाट आउने भएकाले कतिपय अवस्थामा निर्णय प्रक्रियामा निष्पक्षतासम्बन्धी प्रश्न उठ्ने गरेको छ ।

भौतिक पूर्वाधारको अभाव

धेरै स्थानीय तहमा न्यायिक समितिका लागि छुट्टै इजलास कक्ष, गोप्य छलफल कक्ष तथा आवश्यक कर्मचारी व्यवस्था नहुँदा सेवा प्रवाह प्रभावकारी हुन सकेको छैन ।

सुधारका उपाय र नीतिगत सिफारिस

स्थानीय तहका निर्वाचित प्रतिनिधिहरूलाई कानून निर्माण, कार्यान्वयन तथा न्यायिक प्रक्रियासम्बन्धी निरन्तर अभिमुखीकरण र तालिम प्रदान गर्न आवश्यक छ । यसले

प्रतिनिधिहरूको कानूनी क्षमता अभिवृद्धि गरी निर्णय प्रक्रियालाई गुणस्तरीय बनाउँछ। स्थानीय कानून तयार गर्दा कानूनी विज्ञ वा कानूनी अधिकृतको अनिवार्य सहभागिता सुनिश्चित गरिनुपर्छ। यसले सङ्घीय र प्रदेश कानूनसँग बाझिने सम्भावना घटाउँछ र कानूनको गुणस्तर सुधार गर्छ। न्यायिक समितिहरूको कार्य सञ्चालनका लागि स्पष्ट र एकीकृत कार्यविधि आवश्यक छ। यसले निर्णय प्रक्रियामा समानता ल्याउनुका साथै अन्योल र त्रुटि कम गर्न सहयोग गर्छ।

स्थानीय तहले बनाएका कानूनहरू सङ्घीय संविधान तथा प्रदेश कानूनसँग मेल खान्छन् वा छैनन् भन्ने कुराको नियमित समीक्षा हुनुपर्छ। यस्तो समीक्षा प्रक्रियाले कानूनहरूलाई संवैधानिक मापदण्डअनुसार अद्यावधिक राख्न मद्दत गर्छ। स्थानीय तहमा मेलमिलाप केन्द्रहरूको संस्थागत क्षमता सुदृढ बनाउनुपर्छ। मेलमिलापलाई प्राथमिकता दिएर समुदाय स्तरमै विवाद समाधान गर्न सकिने हुँदा न्याय प्रणालीमा पर्ने दबाब कम हुन्छ।

क) विधायिकी सुधारका लागि

दक्ष जनशक्ति परिचालन

स्थानीय तहमा स्थायी रूपमा कानूनी सल्लाहकार वा कानूनी अधिकृत नियुक्त गरी गुणस्तरीय कानून मस्यौदा तयार पार्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ। यसले कानून निर्माण प्रक्रियालाई व्यावसायिक र व्यवस्थित बनाउँछ।

अभिमुखीकरण र तालिम

स्थानीय सभाका सदस्यहरूलाई कानून निर्माणको प्रक्रिया, मर्यादा, संवैधानिक सीमाहरू तथा क्षेत्राधिकारबारे नियमित तालिम दिन आवश्यक छ। यसले विधायिकी कार्यमा स्पष्टता र दक्षता बढाउँछ।

अनिवार्य जनपरामश

कानून निर्माण गर्दा सरोकारवाला समूह, नागरिक समाज र स्थानीय समुदायसँग अर्थपूर्ण छलफल तथा सुझाव सङ्कलन गर्ने प्रक्रिया अनिवार्य बनाइनुपर्छ। यसले कानूनलाई बढी समावेशी र व्यवहारिक बनाउँछ।

कानूनी एकरूपता कायम गर्ने

सङ्घीय तथा प्रदेश कानूनको आधारभूत ढाँचालाई स्थानीय आवश्यकता अनुसार परिमार्जन गरी स्थानीय कानून निर्माण गर्नुपर्छ । यसले विभिन्न तहका कानूनबीच समन्वय र सामञ्जस्य कायम गर्न मद्दत गर्छ ।

ख) न्यायिक प्रभावकारिता बढाउनका लागि

क्षमता अभिवृद्धि

न्यायिक समितिका संयोजक तथा सदस्यहरूलाई कार्यविधि कानून, न्यायिक सिद्धान्त र विवाद समाधानका प्रक्रियाबारे गहनरूपमा अभिमुखीकरण र तालिम प्रदान गर्नुपर्छ । यसले न्याय सम्पादनको गुणस्तर सुधार गर्छ ।

सचिवालय सुदृढीकरण

प्रत्येक स्थानीय तहमा छुट्टै न्यायिक सचिवालय स्थापना गरी उजुरी दर्ता, प्रमाण सङ्कलन, अभिलेखीकरण र फैसला कार्यान्वयनका कार्यमा आवश्यक कर्मचारी सहयोग उपलब्ध गराउनुपर्छ ।

नागरिक सचेतना अभिवृद्धि

नागरिकहरूलाई कुन प्रकारका विवाद न्यायिक समितिमा दर्ता गर्न सकिन्छ र कुन विवाद अदालतमा जानुपर्छ भन्नेबारे स्पष्ट जानकारी दिनुपर्छ । यसले न्यायमा पहुँचलाई सहज र प्रभावकारी बनाउँछ ।

अदालतसँग समन्वय

जिल्ला अदालत र स्थानीय न्यायिक समितिबीच नियमित संवाद, तालिम तथा अनुभव आदान प्रदानको व्यवस्था गर्नुपर्छ । यसले न्यायिक अभ्यासमा समन्वय र विश्वास बढाउँछ ।

विवाद समाधानको वैकल्पिक विधि प्रवर्द्धन

मेलमिलाप जस्ता वैकल्पिक विवाद समाधान विधिलाई प्राथमिकता दिँदै समुदाय स्तरमै विवाद समाधान गर्ने संयन्त्रलाई प्रोत्साहन गर्नुपर्छ । यसले छिटो, सस्तो र सम्बन्ध संरक्षण गर्ने न्याय प्रणालीको विकासमा योगदान पुऱ्याउँछ ।

निष्कर्ष

नेपालको संविधानले स्थानीय तहलाई केवल एक प्रशासनिक एकाईको रूपमा मात्र नभई 'नागरिकको घरदैलोको सरकार' र एक स्वायत्त संस्थाको रूपमा स्थापित गरेको छ । संविधानको धारा ५६ (४) र अनुसूची-८ ले स्थानीय तहलाई २२ वटा एकल अधिकार प्रदान गर्दै आफ्नै कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायिक कार्यहरू सम्पादन गर्ने पूर्ण शक्ति दिएको छ । ऐतिहासिक रूपमा हेर्दा, नेपालमा प्राचीन कालको 'पाञ्चाली' वा 'पञ्चसमुदाय' देखि नै स्थानीय स्तरमा विवाद समाधान र शासनको अभ्यास हुँदै आएको देखिन्छ, जसले अहिलेको सङ्घीय ढाँचा र विकेन्द्रीकरणको जग बसालेको छ ।

स्थानीय विधायिकी अभ्यास मुख्यतयाः 'Subsidiarity' को सिद्धान्तमा आधारित छ, जसले निर्णय प्रक्रियालाई नागरिकको सबैभन्दा नजिक पुऱ्याउँछ । सर्वेक्षणका अनुसार अधिकांश स्थानीय तहले आफ्नै ऐन र कार्यविधिहरू निर्माण गरे तापनि यो प्रक्रियामा केही गम्भीर चुनौतीहरू देखिएका छन् । विशेषगरी दक्ष कानूनी मस्यौदाकारको अभावमा "प्रतिलिपि सार गर्ने र टाँस्ने" (Copy–Paste) प्रवृत्तिको कानून बन्ने गरेको, राजनीतिक स्वार्थ र दलगत प्रभाव हाबी हुने गरेको र सार्वजनिक सुनुवाइ जस्ता जनसहभागिताका कार्यहरू केवल औपचारिकतामा मात्र सीमित रहेको पाइएको छ । यसले गर्दा कतिपय स्थानीय कानूनहरू सङ्घीय वा प्रदेश कानूनसँग बाझिने जोखिम समेत बढेको छ ।

न्यायिक निरूपणको सन्दर्भमा, संविधानको धारा २१७ बमोजिम गठित न्यायिक समितिले स्थानीय स्तरका विवादहरू, विशेषगरी जग्गाको सिमाना, लेनदेन र घरेलु झगडा समाधान गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको छ । यद्यपि, न्यायिक समितिका संयोजक र सदस्यहरू राजनीतिक पृष्ठभूमिबाट आउने हुनाले कतिपय निर्णयहरू निष्पक्ष नहुने र उनीहरूमा कानूनी कार्यविधिको पर्याप्त ज्ञान नहुने समस्या देखिएको छ । अर्कोतर्फ, जिल्ला अदालत लगायतका माथिल्ला निकायहरूले स्थानीय न्यायिक समितिलाई "कमजोर" देख्ने मनोविज्ञानले गर्दा समिति सदस्यहरूमा हिनताबोध पैदा भएको छ भने समितिको निर्णय कार्यान्वयन गर्ने संयन्त्र (प्रहरी र प्रशासन) सँगको समन्वय पनि फितलो पाइएको छ ।

अन्ततः स्थानीय विधायिकी र न्यायिक अभ्यासको सफलताले नै नेपालको सङ्घीयताको भविष्य निर्धारण गर्दछ । सुधारका लागि स्थानीय तहमा स्थायी कानूनी अधिकृतको व्यवस्था गर्ने, न्यायिक समितिका सदस्यहरूलाई निरन्तर कानूनी अभिमुखीकरण दिने र कानून निर्माणमा नागरिकहरूको अर्थपूर्ण सहभागिता सुनिश्चित गर्नु अनिवार्य देखिन्छ। स्थानीय आवश्यकता अनुसारका कानूनहरू प्रभावकारी रूपमा निर्माण र कार्यान्वयन हुन सके मात्र सेवा प्रवाह र सुशासन सुदृढ हुन सक्छ, जसले नागरिकको न्याय र लोकतन्त्रप्रतिको विश्वासलाई थप मजबुत बनाउनेछ ।

सन्दर्भ सूची

अधिकारी, डि. आर. (२०१०). *लोकल गभर्नेन्स इन नेपालः पोलिसी एन्ड प्राक्टिस.* बिश्व शान्ति पुस्तक भण्डार ।

आचार्य, बि. (२०१९). *नेपालको संक्षिप्त इतिहास (ए ब्रीफ हिस्ट्री अफ नेपाल).* रत्न पुस्तक भण्डार ।

कम्यनवेल्थ लोकल गभर्नमेन्ट फोरम. (२०१८). *डिसेन्ट्रलाइजेसन एन्ड लोकल डेमोक्रेसी इन नेपाल.* कम्यनवेल्थ लोकल गभर्नमेन्ट फोरम ।

केमजोङ, आइ. एस. (१९६७). *हिस्ट्री एन्ड कल्चर अफ किरात पिपुल.* पुष्प रत्न सागर ।

दाहाल, डि. आर. (१९९६). *द च्यालेन्ज अफ गुड गभर्नेन्सः डिसेन्ट्रलाइजेसन एन्ड डेभलपमेन्ट इन नेपाल.* सेन्टर फर गभर्नेन्स एन्ड डेभलपमेन्ट स्टडिज ।

गभर्नमेन्ट अफ नेपाल. (२०१५). *द कन्स्टिच्युसन अफ नेपाल.* नेपाल ल कमिसन ।

हाच्छेथु, के. (२००२). *पार्टी बिल्डिङ इन नेपालः अर्गनाइजेसन, लिडरसिप एन्ड पिपुल.* मण्डला पब्लिकेसन्स ।

हाच्छेथु, के. (२००९). *स्टेट बिल्डिङ इन नेपालः रिसेपिङ द इन्स्टिच्युसन्स.* अब्जर्भर रिसर्च फाउन्डेसन ।

जोशी, बि. एल., र रोज, एल. इ. (१९६६). *डेमोक्रेटिक इनोभेसन्स इन नेपालः ए केस स्टडी अफ पोलिटिकल अकल्चरेसन.* युनिभर्सिटी अफ क्यालिफोर्निया प्रेस ।

नेसनल न्याचुरल रिसोर्सेस एन्ड फिस्कल कमिसन. (२०१८). *एनुअल रिपोर्ट अन इन्टरगभर्नमेन्टल फिस्कल ट्रान्सफर.* एनएनआरएफसी ।

रेग्मी, डि. आर. (१९६९). *एन्सियन्ट नेपाल. फर्मा के. एल.* मुखोपाध्याय ।

रेग्मी, एम. सि. (१९७१). *ए स्टडी इन नेपाली इकोनोमिक हिस्ट्री (१७६८-१८४६).* मञ्जुश्री पब्लिसिङ हाउस ।

रेग्मी, एम. सि. (१९७८). *थ्याच्ड हट्स एन्ड स्टुको प्यालेसेस: पिजेन्ट्स एन्ड ल्यान्डलर्ड्स इन नाइन्टिन्थ-सेन्चुरी नेपाल.* विकास पब्लिसिङ हाउस ।

शाह, ए. (२००६). *लोकल गभर्नेन्स इन डेभलपिङ कन्ट्रिज.* वासिङ्टन, डि. सि.: वर्ल्ड बैंक ।

श्रेष्ठ, टि. बि. (२००५). *नेपालको प्रशासनिक इतिहास (एड्मिनिस्ट्रेटिभ हिस्ट्री अफ नेपाल).* गुण प्रकाशन ।

स्टिलर, एल. एफ. (१९७३). *द राइज अफ द हाउस अफ गोर्खा: ए स्टडी अफ द युनिफिकेसन अफ नेपाल, १७६८-१८१६.* मञ्जुश्री पब्लिसिङ हाउस ।

सुप्रिम कोर्ट अफ नेपाल. (२०१८). *ए स्टडी अन जुडिसियल कमिटिज एट द लोकल लेभल.* रिसर्च एन्ड पब्लिकेसन डिभिजन ।

स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रियाको अर्थ–राजनीति

अनिल कुमार गुप्ता

लेखसार

नेपालको संविधानले अवलम्बन गरेको सङ्घीय शासन प्रणालीमा स्थानीय तहलाई स्थनीय विकासको महत्त्वपूर्ण एकाईको रूपमा स्थापित गरेको छ । कानूनी रूपमा अवलम्बन गरिएको तल्लो तहबाट माथि जाने सहभागितामूलक योजना तर्जुमा प्रक्रिया लोकतान्त्रिक अभ्यासको एक महत्त्वपूर्ण उपलब्धि हो । यद्यपि, यसको व्यावहारिक अभ्यास केवल प्राविधिक वा प्रशासकीय विषयमा मात्र सीमित नभई अर्थ-राजनीतिक शक्ति-सम्बन्धबाट निर्देशित देखिन्छ । यसै पृष्ठभूमिमा, प्रस्तुत लेखले स्थानीय तहको योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई अर्थ-राजनीतिक दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गरेको छ । यसमा स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रियाको ऐतिहासिक विकासक्रम, कानूनी तथा संस्थागत आधार र वर्तमान अभ्यासको समीक्षा गर्दै योजना छनोट र स्रोत विनियोजनमा प्रभाव पार्ने औपचारिक तथा अनौपचारिक शक्ति संरचनाको विश्लेषण गरिएको छ । स्थानीय तहको योजना तर्जुमा प्रक्रिया कानूनी रूपमा पारदर्शी र समावेशी देखिए तापनि व्यवहारमा भने दलीय भागबन्डा, सम्भ्रान्तहरूको वर्चस्व, सामाजिक हैसियत र पहुँचका आधारमा प्रभावित हुने गरेको पाइन्छ । यसले आवश्यकताको सिद्धान्तलाई ओझेलमा पार्दै योजनालाई वितरणमुखी र अल्पकालीन राजनीतिक स्वार्थसँग जोड्ने प्रवृत्तिलाई प्रश्रय दिएको छ । यद्यपि, स्थानीय तहमा संस्थागत संरचना, कानूनी आधार र नागरिक सहभागिताका लागि औपचारिक मञ्चहरूको उपलब्धता सङ्घीय अभ्यासको महत्त्वपूर्ण उपलब्धि हो । स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रियाको प्रभावकारिता केवल प्रक्रियागत पालना वा कागजी पारदर्शितामा मात्र सीमित नभई स्थानीय राजनीतिक संस्कृतिको रूपान्तरण, नागरिकको वास्तविक स्वामित्व र स्रोतको न्यायोचित वितरणबाट मात्र सुनिश्चित हुन सक्छ ।

पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानले राज्यको पुनर्संरचना गर्दै मुलुकलाई सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रमा रूपान्तरण गरेपश्चात् शासन व्यवस्थाको केन्द्रबिन्दुमा स्थानीय सरकार स्थापित भएको छ । विगतको केन्द्रीकृत र माथिबाट तल निर्देशित विकास ढाँचालाई विस्थापन गर्दै

संविधानले स्थानीय तहलाई आफ्नो विकासको खाका आफैँ कोर्ने संवैधानिक स्वायत्तता प्रदान गरेको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ तथा स्थानीय तहको वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७४ (परिमार्जित) ले निर्दिष्ट गरेको बस्तीदेखि पालिकासम्मको सात चरणको योजना तर्जुमा प्रक्रिया नै स्थानीय विकासको मूल आधारस्तम्भ हो । सैद्धान्तिक रूपमा हेर्दा, यो प्रक्रिया समावेशी, पारदर्शी र नागरिकको आवाजलाई नीति निर्माणको तहसम्म पऱ्याउने एक उत्कृष्ट लोकतान्त्रिक अभ्यास हो । यसले विकासका योजनाहरूमा स्थानीय आवश्यकता प्रतिविम्बित हुने र स्रोतको न्यायोचित वितरण हुने परिकल्पना गरेको छ । तर, सङ्घीयता कार्यान्वयनको करिब एक दशक लामो अभ्यासलाई हेर्दा, योजना तर्जुमाको कागजी प्रक्रिया र धरातलीय यथार्थबीच अन्तरविरोध र संरचनात्मक खाडल देखापरेको छ ।

योजना तर्जुमा केवल प्राविधिक वा प्रशासनिक कार्यविधि मात्र होइन । यो मूलतः अर्थ-राजनीतिक प्रक्रिया हो, जहाँ सीमित स्रोत साधनको बाँडफाँट केवल कानूनी र नीतिगत मापदण्डबाट मात्र तय हुँदैन। बरु, समाजमा विद्यमान शक्ति-सम्बन्ध, दलगत वर्चस्व, सम्भ्रान्त वर्गको पहुँच र हित समूहका स्वार्थहरूले स्रोतको वितरणलाई कसरी आफ्नो अनुकूल बनाउँछन् भन्ने यथार्थ यसमा जोडिएको हुन्छ । राज्यको बजेट र विकासका लाभमा कसको पहुँच पुग्छ र त्यसले कसको राजनीतिक वा आर्थिक लाभ पूरा गर्छ भन्ने कोणबाट गरिने विश्लेषण नै यस सन्दर्भमा अर्थ-राजनीतिक दृष्टिकोण हो । स्थानीय तहमा योजनाहरू कसरी छनोट हुन्छन्, कसका मागले प्राथमिकता पाउँछन् र विकास बजेट विनियोजनको प्रमुख उत्प्रेरक वास्तवमै आवश्यकता हो कि शक्ति सन्तुलन जस्ता प्रश्नहरूले स्थानीय शासनको औपचारिक प्रशासनिक आवरणभित्र निहित अर्थ-राजनीतिक यथार्थलाई उजागर गर्छन् । यही पृष्ठभूमिमा, प्रस्तुत लेखले स्थानीय तहको योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई केवल कानूनी वा प्रशासनिक कार्यविधिको रूपमा नभई अर्थ-राजनीतिक दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गर्ने प्रयास गरेको छ। यसले संविधान र कानूनी व्यवस्थाले परिकल्पना गरेको सहभागितामूलक योजना प्रणाली र त्यसको व्यावहारिक अभ्यासबीचको अन्तरलाई केलाउँदै योजना छनोट र स्रोत विनियोजनमा प्रभाव पार्ने दलीय स्वार्थ, सम्भ्रान्तहरूको वर्चस्व र वितरणमुखी राजनीतिको भूमिकालाई विश्लेषण गर्छ।

स्थानीय तहका पदाधिकारी तथा सरोकारवालाहरूसँगको अन्तरक्रिया, विद्यमान कानूनी प्रावधान र प्राज्ञिक साहित्यको समीक्षामा आधारित रही यस अध्यायमा योजना तर्जुमा प्रक्रियाको अर्थ-राजनीतिक विश्लेषण गरिएको छ।

स्थानीय योजना तर्जुमाको अर्थ–राजनीतिः ऐतिहासिक पुनरावलोकन

नेपालमा स्थानीय योजना तर्जुमाको ऐतिहासिक विकासक्रमलाई केवल प्राविधिक अभ्यासका रूपमा मात्र बुझ्नु अपूर्ण हुन्छ। यो मूलतः शक्ति सन्तुलन, स्रोत साधनमाथिको नियन्त्रण र सम्भ्रान्त वर्गीय स्वार्थहरूको अन्तरक्रियाबाट निर्देशित अर्थ-राजनीतिक प्रक्रिया हो । केन्द्रीकृत राज्यसत्तादेखि सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रसम्मको यात्रामा योजना प्रणालीले विभिन्न संरचनागत स्वरूप ग्रहण गरे तापनि, यसको अन्तर्निहित चरित्रमा वितरणात्मक राजनीतिको प्रभाव निरन्तर प्रबल रहँदै आएको छ । तसर्थ, नेपालको योजना प्रणालीको उत्पत्ति, विकास र रूपान्तरणलाई विभिन्न ऐतिहासिक कालखण्डमा संस्थागत गरिएका औपचारिक प्रक्रिया र तिनको व्यावहारिक प्रयोगलाई प्रभावित गर्ने अनौपचारिक शक्तिसम्बन्धबीचको द्वन्द्वात्मक अन्तरक्रियाका रूपमा विश्लेषण गर्नु वाञ्छनीय हुन्छ ।

क) केन्द्रीकृत योजनाको प्रादुर्भाव र सम्भ्रान्त नियन्त्रण (सन् १९५०–१९६०)

नेपालको आधुनिक योजना प्रणालीको ऐतिहासिक जग विश्वव्यापी रूपमा प्रभावशाली मानिएको राज्य निर्देशित विकासको अवधारणामा आधारित छ । सन् १९३० को दशकमा सोभियत सङ्घले अघि सारेको केन्द्रीकृत योजना प्रणालीको मूल चरित्र नै राज्य निर्देशित र माथिबाट तल प्रवाहित हुने संयन्त्रमा निहित थियो । नेपाललगायत विश्वका धेरै विकासशील राष्ट्रहरूले योजना प्रक्रियाको थालनी गर्दा यही सोभियत ढाँचाको अनुकरण गरेको पाइन्छ । सन् १९५६ मा योजना आयोगको स्थापना र प्रथम पञ्चवर्षीय योजनाको घोषणाले नेपाललाई औपचारिक विकास प्रशासनको युगमा प्रवेश गराए तापनि, यसको संरचनागत आधारशिला नितान्त असमावेशी र केन्द्रीकृत रह्यो ।

अर्थ-राजनीतिक दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गर्दा, यो कालखण्डको योजना अभ्यासले विकासका प्रतिफललाई तल्लो तहसम्म विकेन्द्रीकृत गर्नुको साटो केन्द्रीय शासक र सम्भ्रान्त वर्गको शक्ति सुदृढीकरणमा सघाउ पुऱ्याएको देखिन्छ । तत्कालीन समयको सीमित वित्तीय स्रोत र कमजोर संस्थागत क्षमताको फाइदा उठाउँदै योजना प्रक्रियामा सीमित टाठाबाठाले स्रोतमाथि एकाधिकार जमाए (आचार्य र जफरुल्लाह, २०२२) । केन्द्रीकृत शासन प्रणालीले स्थानीय स्वायत्ततालाई निस्तेज पार्दै स्रोतमाथिको नियन्त्रणलाई निश्चित वर्गमा सीमित गरिदियो (खनाल, २०१६ स; आचार्य, २०१४) । नेपालको भौगोलिक विकटता र सामाजिक पदसोपानले गर्दा आमनागरिक योजना प्रक्रियाको परिधिभन्दा बाहिरै रहे । फलस्वरूप, शुरुवाती चरणको योजना प्रणाली

न त सहभागितामूलक बन्न सक्यो, न त समतामूलक नै । यसले समावेशी आर्थिक रूपान्तरणको लक्ष्य हासिल गर्नुको सट्टा विद्यमान सम्भ्रान्ततन्त्र र सामाजिक असमानतालाई नै संस्थागत गर्ने औजारका रूपमा काम गर्‍यो ।

ख) पञ्चायत र नियन्त्रित विकेन्द्रीकरणको विरोधाभास (सन् १९६०–१९९०)

सन् १९६० मा पञ्चायत प्रणालीको उदयसँगै नेपालको विकास बहसमा विकेन्द्रीकरणको भाष्यले औपचारिक प्रवेश पायो । तथापि, अर्थ-राजनीतिक दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गर्दा यो कालखण्डको विकेन्द्रीकरण नागरिक सशक्तीकरणको माध्यम नभई शाही सत्तालाई स्थानीय तहसम्म विस्तार गर्ने एक राजनीतिक रणनीति थियो । गाउँ, नगर र जिल्ला पञ्चायत जस्ता निर्वाचित संस्थाहरू खडा गरिए (पाण्डेय, २०१५; देवकोटा र खनाल, २०२४), तापनि यिनीहरूले स्वायत्त शासनको अभ्यास गर्नुको साटो केन्द्रीकृत नियन्त्रणका संयन्त्रका रूपमा काम गरे । गाउँ फर्क राष्ट्रिय अभियान[1] जस्ता कार्यक्रम मार्फत विकासलाई राजनीतिक परिचालनको माध्यम बनाइयो, जसले गर्दा विकेन्द्रीकरणको अभ्यास माथिबाट तल निर्देशित नियन्त्रित ढाँचामा सीमित हुन पुग्यो ।

यस प्रणालीको सबैभन्दा चुनौती भनेको सम्भ्रान्तहरूको वर्चस्वको संस्थागत विकास हो । स्थानीय निकायहरूलाई स्वायत्त निर्णय प्रक्रियामा सक्षम बनाउनुको साटो राजदरबारसँग नजिक रहेका शक्ति र पञ्चहरूको प्रभुत्व कायम राख्ने गरी संरचना तयार गरिएको थियो (आचार्य इटि अल., २०२२) । स्थानीय संस्थाहरूले स्वतन्त्र रूपमा विकासका प्रथामिकता तय गर्नुको सट्टा केन्द्रबाट तर्जुमा गरिएका नीतिहरू कार्यान्वयन गर्ने भूमिका मात्र निर्वाह गरे (खड्का, १९८६) । सहभागिताको कुरा गरिए पनि त्यो नितान्त साङ्केतिक थियो, जहाँ निर्णय प्रक्रियामा सम्भ्रान्तहरूकै एकाधिकार रहन्थ्यो (भुसाल, २०१८; आचार्य, २०१६) । यसले सीमान्तकृत नागरिकलाई विकासको मूल प्रवाहबाट बहिष्कृत मात्र गरेन, स्रोतमाथिको पहुँचलाई पनि शक्ति-सम्बन्धका आधारमा सीमित गरिदियो ।

यस अवधिमा स्थानीय प्रशासन ऐन, २०२८ र विकेन्द्रीकरण ऐन, २०३९ जस्ता महत्त्वपूर्ण कानूनी ढाँचाहरू तर्जुमा गरिएका थिए (आचार्य र जफरुल्लाह, २०२२) । यद्यपि, यी कानूनी प्रावधानहरू कार्यान्वयन तहमा धेरै हदसम्म साङ्केतिक मात्र रहे ।

[1] http://martinchautari.org.np/storage/files/gaun-pharka-rashtriya-karyabidhi-sambandhi-ke-hi-sujhabharu.pdf

निर्णय प्रक्रियामा केन्द्रीय नियन्त्रण निरन्तर कायम रहयो र शक्तिको विकेन्द्रीकरण विरलै मात्र अर्थपूर्ण परिवर्तनका रूपमा रूपान्तरित हुन सक्यो (आचार्य इटि अल., २०२२)। शक्ति केन्द्रीय सरकारमै केन्द्रित रह्यो र स्थानीय शासनका संरचनाहरू राजतन्त्रको प्रभुत्व रहेको केन्द्रीकृत ढाँचा अन्तर्गत सञ्चालित भए । तथापि, कालान्तरमा सन् १९८९ को वन विकास गुरुयोजनाले सहभागितामूलक पद्धतिको केही सङ्केत देखाएको थियो (आचार्य र जफरुल्लाह, २०२२) । तर, समग्र पञ्चायती व्यवस्थाले सिर्जना गरेको सामाजिक पदसोपान र संरक्षक-आश्रित सम्बन्धले गर्दा स्थानीय योजना प्रणाली समावेशी र जनमुखी बन्न सकेन ।

ग) बहुदलीय अभ्यास र कानूनी फड्को (सन् १९९०–२००२)

सन् १९९० को राजनीतिक परिवर्तन र बहुदलीय व्यवस्थाको पुनर्स्थापना नेपालको स्थानीय विकास योजना तर्जुमाको इतिहासमा महत्त्वपूर्ण मानिन्छ । यो राजनीतिक परिवर्तनले पञ्चायतकालीन नियन्त्रित व्यवस्थाबाट मुक्त भई विकेन्द्रीकरणलाई सुदृढ तुल्याउने (गुप्ता इटि अल., २०२४) र निर्णय प्रक्रियामा नागरिक सहभागितालाई संस्थागत गर्ने नयाँ शासन संरचनाको सूत्रपात गऱ्यो (पाण्डेय, २०१५; पाण्डेय र श्रेष्ठ, २०१६) । यस क्रममा गाउँ विकास समिति, नगरपालिका र जिल्ला विकास समिति सहितको स्थानीय शासन प्रणाली स्थापना गरियो, जसको मूल ध्योय समाजका विभिन्न तहमा शक्ति र स्रोतलाई समतामूलक ढङ्गले वितरण गर्नु थियो । विशेषतः जिल्ला विकास समितिले जिल्ला परिषद् मार्फत वार्षिक योजना र बजेट अनुमोदन गर्ने अभ्यासको थालनी गरेसँगै स्थानीय निर्णय प्रक्रिया औपचारिक रूपमा राष्ट्रिय विकासको मूल प्रवाहमा एकीकृत हुन पुग्यो ।

यस समयको सबैभन्दा सबल पक्ष कानूनी पूर्वाधारको निर्माण थियो। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले विकेन्द्रीकरणलाई राज्य सञ्चालनको मार्गदर्शक सिद्धान्तका रूपमा स्वीकार गर्दै शासनमा जनसहभागिताको ढोका खोल्यो । यसै जगमा टेकेर सन् १९९९ मा जारी गरिएको स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ लाई दक्षिण एसियामै निक्षेपणको एक उत्कृष्ट नमुना मानिन्थ्यो। यो ऐनले नागरिकलाई केवल विकासको लाभग्राही मात्र नभई योजना तर्जुमाको साझेदार बनाउने र लोकतान्त्रिक जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्ने लक्ष्य राखेको थियो । कानूनी रूपमा, यो व्यवस्थाले सीमान्तकृत समुदायलाई आफ्ना आवश्यकताहरू नीति निर्माणको तहमा पुऱ्याउने मार्ग प्रशस्त गरेको थियो ।

तथापि, अर्थ-राजनीतिक दृष्टिकोणबाट हेर्दा यो अवधिमा संस्थागत द्वैधता टड्कारो रूपमा देखापऱ्यो । कानूनी दस्तावेजहरू जतिसुकै प्रगतिशील भएतापनि व्यावहारिक कार्यान्वयनमा भने पुरानै सामन्ती संस्कार र नव-सम्भ्रान्त वर्गको स्वार्थ हाबी भयो । निर्वाचित स्थानीय निकायहरू सुविधावञ्चित समुदायको अधिकार संरक्षण गर्न प्रायः प्रभावहीन देखिए (अमात्य, १९९७) । योजना प्रक्रियाहरू बारम्बार सम्भ्रान्तहरूको वर्चस्वको सिकार भए, जहाँ निर्णय प्रक्रियामा टाठाबाठाले एकाधिकार जमाए र विकासका लाभहरूलाई आफ्नो अनुकूलतामा वितरण गरे (आचार्य इटि अल., २०२२) । समावेशीकरणको अभ्यास प्रक्रियागत औपचारिकतामा सीमित हुँदा र स्रोतको वितरण असमान हुँदा, स्थानीय शासनले समता र अर्थपूर्ण सहभागिताको बृहत्तर लक्ष्यलाई अपेक्षित रूपमा हासिल गर्न सकेन । अतः यो कालखण्ड कानूनी रूपमा स्वर्ण युग मानिए पनि व्यवहारतः शक्ति सम्बन्धको परम्परागत संरचनालाई भत्काउन सफल हुन सकेन ।

घ) सङ्क्रमणकाल र भागबन्डाको राजनीति (सन् २००२–२०१५)

सन् २००२ मा स्थानीय निकायको विघटन र माओवादी द्वन्द्वको उत्कर्षसँगै नेपालको स्थानीय विकास योजना तर्जुमा प्रक्रियाले सङ्क्रमणकालीन मोड लियो । जनप्रतिनिधिबिहीनताको यो लामो कालखण्डमा सिर्जित लोकतान्त्रिक शून्यतालाई भर्न केन्द्र सरकारले कर्मचारीतन्त्रलाई स्थानीय शासनको जिम्मेवारी सुम्पियो (भुसाल, २०१८; गुप्ता, २०२१; पाण्डेय, २०१५) । यस अवधिमा स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रियाको वैधानिक अधिकार कर्मचारीतन्त्रमा निहित भएतापनि व्यावहारिक नियन्त्रण भने राजनीतिक दलका स्थानीय संयन्त्रहरूको हातमा पुग्यो । कर्मचारीतन्त्रले राजनीतिक शून्यता पूर्ति गर्ने प्राविधिक प्रयास त गऱ्यो (भुसाल, २०१), तर जवाफदेहिताको कडी टुट्न जाँदा योजना प्रक्रिया नागरिकका लागि भन्दा पनि शक्ति सन्तुलनका लागि प्रयोग हुने माध्यम बन्न पुग्यो ।

यस अवधिको अर्थ-राजनीतिक परिघटना सर्वदलीय संयन्त्रको उदय र भागबन्डाको संस्थागत अभ्यास हो । सन् २००८ पछि औपचारिक/अनौपचारिक रूपमा सक्रिय यो संयन्त्र, जसको उद्देश्य कर्मचारीतन्त्रलाई सघाउनु थियो, त्यो कालान्तरमा योजना र बजेट बाँडफाँट गर्ने सिन्डिकेटमा परिणत भयो । सर्वदलीय संयन्त्रले सहमतिको आवरणमा मिलेमतोको संस्कृतिलाई संस्थागत गऱ्यो (पाण्डेय र श्रेष्ठ, २०१६) । यहाँ विकासका योजनाहरू आवश्यकता र औचित्यका आधारमा नभई दलहरूको शक्ति

हैसियत र भागबन्डाका आधारमा वितरण गरिने परिपाटी बस्यो । यो अभ्यासले सम्भ्रान्तहरूको वर्चस्वलाई सहज बनायो (आचार्य इटि अल., २०२२), जहाँ स्थानीय स्रोत-साधनलाई राजनीतिक सम्भ्रान्तहरूले आफ्नो दलीय सञ्जाल पोस्नका लागि वितरणात्मक गठबन्धनका रूपमा प्रयोग गरे । सन् २०१२ मा यो संयन्त्र औपचारिक रूपमा खारेज भएपनि[२], अनौपचारिक संस्थाका रूपमा यसको प्रभाव निर्णय प्रक्रियामा निरन्तर रह्यो ।

यही सङ्क्रमणकालमा सरकारले स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रम मार्फत सामाजिक परिचालनको महत्त्वाकाङ्क्षी प्रयास पनि गऱ्यो (शाही, २०१४; आचार्य इटि अल., २०२२; आचार्य र जफरुल्लाह, २०२२) । तर, यी प्रयासहरू धेरै हदसम्म औपचारिकतामा सीमित हुन पुगे। एकातर्फ दातृ निकाय र केन्द्रीय सरकारलाई देखाउन समावेशी योजनाका विधिहरू पालना गरियो भने, अर्कोतर्फ निर्णयको अन्तिम अधिकार अनौपचारिक दलीय संयन्त्रमै सीमित रह्यो । वडा नागरिक मञ्चहरूले मागहरू त सङ्कलन गरे, तर स्रोतको बाँडफाँटमा राजनीतिक सम्भ्रान्तहरूको वर्चस्व नै निर्णायक बन्यो ।

ङ) सङ्घीयता र स्थानीय सरकारको उदय (सन् २०१७ देखि हालसम्म)

नेपालको संविधान र तत्पश्चात् सन् २०१७ मा सम्पन्न स्थानीय निर्वाचनले नेपालको स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रियामा गुणात्मक फड्को मारेको छ। संविधानले स्थानीय तहलाई केन्द्रको प्रशासनिक एकाई वा निकायबाट स्तरोन्नति गर्दै सार्वभौम अधिकारसम्पन्न स्थानीय सरकारका रूपमा स्थापित गऱ्यो । अर्थ-राजनीतिक दृष्टिकोणबाट हेर्दा, यो परिवर्तन केवल प्रशासनिक सिमानाको हेरफेर मात्र थिएन, यो राज्यशक्तिको संरचनात्मक विनियोजन थियो । संविधानले अनुसूची-८ मार्फत २२ वटा एकल र अनुसूची- ९ मार्फत १५ वटा साझा अधिकारहरू निक्षेपण गरेर स्थानीय सरकारलाई आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्र कानून बनाउने, नीति तर्जुमा गर्ने र स्रोत परिचालन गर्ने स्वायत्तता प्रदान गरेको छ। यो व्यवस्थाले लामो समयदेखि स्थानीय शासनलाई केन्द्रको अधीनस्ततामा राख्ने केन्द्रीकृत मानिसकतामा रूपान्तरणको सङ्केत गरेको छ । यस रूपान्तरणलाई स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले थप संस्थागत र कार्यमूलक बनाएको छ । सात चरणको योजना तर्जुमा प्रक्रियाले बस्तीस्तरदेखि नै नागरिकको

[२] https://myrepublica .nagariknetwork .com/news/all-party-mechanisms-at-local-bodies-scrapped

अर्थपूर्ण सहभागितालाई कानूनी दायित्वका रूपमा स्वीकार गरेको छ । विगतमा कर्मचारी वा सर्वदलीय संयन्त्रको तजबिजी शैलीमा सञ्चालन हुने योजना प्रक्रियालाई अब जनप्रतिनिधिको लोकतान्त्रिक जवाफदेहिता र संवैधानिक क्षेत्राधिकारभित्र आबद्ध गरिएको छ । यसले स्थानीय विकास योजनालाई मागमा आधारित र तथ्यमा आधारित बनाउनुका साथै, योजनाको स्वामित्व स्थानीय सरकारमै निहित रहने सुनिश्चित गरेको छ ।

नयाँ संरचनाले समावेशिताको आयामलाई पनि फराकिलो बनाएको छ । ऐतिहासिक रूपमा योजना प्रक्रियाबाट बाहिर रहेका दलित, महिला, आदिवासी जनजाति र सीमान्तकृत समुदायको आवाजलाई नीति निर्माणको मूलधारमा ल्याउन यसले बाध्यात्मक कानूनी प्रबन्ध गरेको छ । हालको १६औँ आवधिक योजनाले पनि तीनै तहका सरकारबीचको अन्तरसम्बन्ध र स्थानीय योजनामा नागरिकको अर्थपूर्ण सहभागितामा जोड दिँदै यो प्रतिबद्धतालाई पुनः पुष्टि गरेको छ (राष्ट्रिय योजना आयोग, २०२४) । यद्यपि, कार्यान्वयनमा अनेकौँ चुनौती र पुराना संस्कारका अवशेषहरू बाँकी नै छन् । तथापि, संरचनागत दृष्टिकोणबाट हेर्दा सन् २०१७ पछिको अवधिले नेपालको स्थानीय शासनमा संरक्षक-आश्रित ढाँचाबाट नागरिक-सरकार सम्बन्धतर्फको यात्रा तय गरेको मान्न सकिन्छ ।

स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रिया

नेपालको संविधानले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको मर्मअनुरूप राज्यशक्तिको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीनै तहबाट हुने सुनिश्चित गर्दै स्थानीय तहलाई आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र नीति निर्माण, योजना तर्जुमा र स्रोत परिचालन गर्ने संवैधानिक स्वायत्तता प्रदान गरेको छ । यस संवैधानिक परिकल्पनालाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्रोतको अनुमान, मध्यमकालीन खर्च संरचना र वित्तीय अनुशासनको परिधि निर्धारण गरेको छ । यिनै संवैधानिक र कानूनी प्रबन्धहरूमा प्रक्रियागत एकरूपता कायम गर्न तथा योजना तर्जुमालाई वस्तुपरक एवम् नतिजामुखी बनाउन नेपाल सरकारले स्थानीय तहको वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७४ (परिमार्जित) कार्यान्वयनमा ल्याएको छ । यस दिग्दर्शनले योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई केवल प्रशासनिक र प्राविधिक कार्यविधिका रूपमा मात्र नभई नागरिकको अर्थपूर्ण सहभागिता र तल्लो तहको स्वामित्व सुनिश्चित गर्ने लोकतान्त्रिक अभ्यासका रूपमा अङ्गीकार गरेको छ । सोहीअनुरूप, स्थानीय तहको

योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई बस्तीस्तरको माग सङ्कलनदेखि सभाबाट स्वीकृतिसम्मका अन्तरसम्बन्धित सात चरणहरूमा संरचनाबद्ध गरिएको छ ।

चरण १: बजेटको पूर्वतयारी

योजना तर्जुमा प्रक्रियाको आधारस्तम्भका रूपमा रहेको बजेटको पूर्वतयारीले आगामी आर्थिक वर्षको विकास र वित्तीय व्यवस्थापनको सीमा निर्धारण गर्दछ । अर्थ-राजनीतिक दृष्टिकोणबाट हेर्दा यो चरण असीमित आकाङ्क्षाहरूलाई उपलब्ध स्रोतको बजेट सीमाभित्र व्यवस्थापन गर्ने महत्त्वपूर्ण अभ्यास हो । यस चरणको शुरुवात स्थानीय तहले आफ्नो वित्तीय क्षमताको वस्तुगत आँकलनबाट गर्नुपर्ने हुन्छ । यसका लागि राजस्व परामर्श समिति र स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिको सिफारिसमा कार्यपालिकाले आगामी आर्थिक वर्षको आय-व्ययको प्रक्षेपण गरी पुस मसान्तभित्र सङ्घीय अर्थ मन्त्रालयमा पठाउनुपर्ने व्यवस्था छ । तत्पश्चात्, सङ्घीय सरकारबाट राजस्व बाँडफाँट र वित्तीय समानीकरण अनुदानको सीमा फागुन मसान्तभित्र तथा प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने वित्तीय अनुदानको विवरण चैत मसान्तभित्र प्राप्त भएपछि स्रोतको सुनिश्चितता गर्ने र बजेटको आकारलाई अन्तिम रूप दिने कार्य सम्पन्न हुन्छ ।

स्रोतको आँकलनसँगै योजनालाई नतिजामुखी र क्षेत्रगत रूपमा सन्तुलित बनाउन विषयगत क्षेत्रहरूको वर्गीकरण र जिम्मेवारी बाँडफाँट यसै चरणको अभिन्न अङ्ग हो । दिग्दर्शनअनुसार, गाउँ वा नगर कार्यपालिकाले आफ्नो क्षेत्रभित्र सञ्चालन हुने विकास क्रियाकलापहरूलाई पाँच मुख्य विषयगत क्षेत्रमा वर्गीकरण गरी कार्यपालिकाका सदस्यहरूलाई विषयगत जिम्मेवारी तोक्नुपर्ने व्यवस्था छ । यी क्षेत्रहरूमा: (क) कृषि, उद्योग तथा सहकारी समेटिएको आर्थिक विकास (ख) शिक्षा, स्वास्थ्य तथा समावेशीकरण समेटिएको सामाजिक विकास (ग) सडक, भवन तथा ऊर्जा समेटिएको पूर्वाधार विकास, (घ) वन तथा विपद् व्यवस्थापन समेटिएको वन, वातावरण तथा विपद् व्यवस्थापन र (ङ) सेवा प्रवाह तथा वित्तीय व्यवस्थापन समेटिएको सुशासन तथा संस्थागत विकास रहेका छन् । यसरी स्रोतको यथार्थपरक प्रक्षेपण र कार्यपालिका सदस्यहरूबीच विषयगत जिम्मेवारीको बाँडफाँट गरेपछि मात्र योजना तर्जुमाको पूर्वतयारी चरण पूर्ण भएको मानिन्छ, जसले आगामी चरणहरूका लागि स्पष्ट र वस्तुगत मार्गचित्र प्रदान गर्दछ ।

चरण २: स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण

बजेटको पूर्वतयारी मार्फत सङ्कलन तथ्याङ्क र पूर्वाधारका आधारमा योजना तर्जुमा प्रक्रिया दोस्रो र निर्णायक चरणमा प्रवेश गर्छ । यस चरणलाई संस्थागत

गर्न दिग्दर्शनले दुईवटा समितिहरूको परिकल्पना गरेको छ । सर्वप्रथम, उपाध्यक्ष वा उपप्रमुखको संयोजकत्वमा गठन हुने स्थानीय राजस्व परामर्श समितिले आगामी आर्थिक वर्षमा परिचालन हुन सक्ने आन्तरिक स्रोतको यथार्थपरक आँकलन गर्छ। यस समितिमा निजी क्षेत्र (उद्योग वाणिज्य सङ्घ र घरेलु तथा साना उद्योग महासङ्घ) को प्रतिनधित्व सुनिश्चित गरिनुले कर नीति निर्माणमा करदाताको अपनत्व खोज्ने र राज्य तथा बजारबीचको सम्बन्धलाई सुदृढ गर्ने रणनीतिक अभिप्राय राखेको देखिन्छ। यस समितिले राजस्वका स्रोत, दायरा र दरको विश्लेषण गरी आगामी वर्ष प्राप्त हुन सक्ने राजस्वको अनुमानित विवरण पुस १५ गतेभित्र कार्यपालिकामा पेश गरेपछि स्रोत अनुमानको वस्तुगत आधार तयार हुन्छ।

राजस्व परामर्श समितिको प्रतिवेदन तथा सङ्घ र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त वित्तीय हस्तान्तरणको सीमा प्राप्त भईसकेपछि योजनाको वित्तीय खाका कोर्ने अभिभारा स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिमा हस्तान्तरित हुन्छ। अध्यक्ष वा प्रमुखको संयोजकत्वमा गठन हुने यस समितिले आन्तरिक आय, राजस्व बाँडफाँट, अन्तर-सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण समेतको एकीकृत विश्लेषण गरी आगामी आर्थिक वर्षको कुल बजेट सीमा र विषय क्षेत्रगत सीमा निर्धारण गर्छ । यस समितिको संरचनालाई स्थानीय शासनको शक्ति सन्तुलनको दृष्टिकोणबाट हेर्दा निकै अर्थपूर्ण देखिन्छ । समितिले वैशाख १० गतेभित्र कुल बजेट र विषयगत सीमा निर्धारण गरी मार्गदर्शनलाई अन्तिम रूप दिनुपर्ने व्यवस्था छ।

बजेट सीमाको निर्धारण केवल अङ्कहरूको प्राविधिक जोडघटाउ मात्र नभई यो प्राथमिकताहरूको छनोट र स्रोत वितरणको राजनीति पनि हो । स्रोत विनियोजनमा नेतृत्वको तजबिजी अधिकारलाई न्यूनीकरण गर्न दिग्दर्शनले प्राथमिकताको पदानुक्रम तोकिदिएको छ जसअनुसार गौरवका आयोजना, समपूरक कोष, सशर्त अनुदानका कार्यक्रम, दिगो विकास लक्ष्य र अनिवार्य दायित्वहरूमा रकम विनियोजन गरिसकेपछि मात्र बाँकी स्रोत वडागत सीमाका लागि उपलब्ध हुन्छ । विशेषतः वडागत बजेट सीमा निर्धारण गर्दा जनसङ्ख्या, क्षेत्रफल, मानव विकासको अवस्था र पूर्वाधारको स्थितिजस्ता वस्तुगत सूचकहरूलाई आधार मान्नुपर्ने र वडामा दामासाहीले बजेट विनियोजन गर्न नपाइने कानूनी व्यवस्थाले नेपालको स्थानीय विकासमा जरो गाडेर बसेको परम्परागत भागबन्डाको राजनीति र वितरणात्मक गठबन्धनलाई निरुत्साहित गरेको छ। यसले स्रोतको वितरणलाई राजनीतिक सौदाबाजीबाट समतामूलक मापदण्ड तर्फ डोऱ्याउन खोजेको देखिन्छ। साथै, प्रशासनिक खर्चको सीमालाई राजस्व बाँडफाँट

र आन्तरिक आयको कुल योगभन्दा बढी हुन नहुने गरी तोकेर वित्तीय अनुशासनलाई संस्थागत गरिएको छ । यसरी समितिले निर्धारण गरेको बजेट सीमा र मार्गदर्शनलाई प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले वैशाख १५ गतेभित्र विषयगत महाशाखा, शाखा तथा वडा समितिहरूलाई उपलब्ध गराएपछि यो चरण सम्पन्न हुन्छ र योजना तर्जुमाको औपचारिक प्रक्रिया बस्ती तहमा प्रवेश गर्छ ।

चरण ३: बस्ती तहका योजना छनौट

योजना तर्जुमा प्रक्रियाको तेस्रो र सबैभन्दा आधारभूति चरण बस्ती तहको योजना छनौट हो । अर्थ-राजनीतिक दृष्टिकोणबाट हेर्दा, यो चरण राज्यको औपचारिक संरचना र नागरिक समाजबीच प्रत्यक्ष अन्तरक्रिया हुने थलो हो, जहाँ विकासका माग र राज्यको वितरणबीचको संवाद शुरु हुन्छ । दिग्दर्शनले यस चरणलाई केवल योजनाहरूको सूचीकरण गर्ने प्रक्रियाभन्दा माथि उठाई समावेशी र पारदर्शी निर्णय प्रक्रियाको रूपमा स्थापित गर्न खोजेको छ । यसको संस्थागत आयोजनाका लागि, वडा समितिले आफ्नो वडा भित्रका विभिन्न बस्ती वा टोलहरूमा योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई सहजीकरण गर्न वडा सदस्यहरूलाई जिम्मेवारी तोक्नुपर्ने व्यवस्था छ । यो प्रावधानले निर्वाचित प्रतिनिधिहरूलाई प्रत्यक्ष रूपमा मतदाताको घरदैलोमा पुऱ्याई विकासका आकाङ्क्षाहरू सुन्न र सम्बोधन गर्न जवाफदेही बनाउँछ । साथै, योजना छनौट प्रक्रियामा सूचनाको हक र पारदर्शीताई प्रत्याभूत गर्न, बैठक बस्ने दिन, मिति र समय यकिन गरी कम्तीमा तीन दिनअगावै सार्वजनिक सूचनामार्फत जानकारी गराउनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

यस चरणको अर्को सबल र संरचनागत पक्ष भनेको यसको समावेशी चरित्र हो । दिग्दर्शनले योजना छनौट गर्दा बस्तीभित्रका सबै वर्ग र समुदाय, विशेषतः महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, मधेशी, थारू, मुस्लिम, उत्पीडित तथा पिछडा वर्ग, अल्पसङ्ख्यक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति र लैंगिक तथा यौनिक अल्पसङ्ख्यकको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्नुपर्नेमा जोड दिएको छ । यसका अतिरिक्त, योजना तर्जुमालाई व्यक्तिगत चाहनाको सङ्कलन हुनबाट बचाउन र संस्थागत सहभागिता जुटाउन टोल विकास संस्था, आमा समूह, बाल क्लब, यवा क्लब र नागरिक सचेतना केन्द्रजस्ता क्रियाशील सामुदायिक संस्थाहरूलाई प्रक्रियामा सहभागी गराउनुपर्ने व्यवस्था छ ।

अन्त्यमा, सरोकारवालाहरूको सहभागितामा तोकिएको वडा सदस्यको संयोजनमा हुने भेलाल अन्तरक्रिया, छलफल र विमर्श मार्फत योजनाहरूको छनौट गर्दछ । यसरी तल्लो

तहबाट छनौट भएर आएका योजनाहरूको सूचीलाई संयोजकले लिखित रूपमा वडा समितिमा पेश गरेपछि यो चरणले पूर्णता पाउँछ ।

चरण ४: वडा तहमा योजना को छनौट तथा प्राथमिकीकरण

बस्ती र टोलस्तरबाट लोकतान्त्रिक विधिद्वारा सङ्कलन गरिएका असीमित जनआकाङ्क्षाहरूलाई उपलब्ध स्रोतको बजेट सीमाभित्र अनुशासनबद्ध गर्ने महत्त्वपूर्ण कार्य योजना तर्जुमाको चौथो चरणमा सम्पन्न हुन्छ । यहाँ स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिले कोरिदिएको वित्तीय सीमा नै वडा समितिका लागि मार्गदर्शक सिद्धान्त बन्छ । वडा समितिले बस्ती तथा टोलबाट प्राप्त योजनाहरूको सूचीलाई संश्लेषण गर्दै, उपलब्ध स्रोतले भ्याउने गरी योजनाहरूको छनौट र प्राथमिकीकरण गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । यो प्रक्रिया केवल योजनाहरूको प्राविधिक छनौट मात्र होइन; यो सीमित स्रोतको उच्चतम प्रतिफल प्राप्त हुने गरी बाँडफाँट गर्ने वित्तीय विवेकको अभ्यास हो । यसरी छनौट गरिएका योजनाहरूलाई व्यवस्थित गरी बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिमा पेश गरेपछि वडास्तरीय योजनाले औपचारिकता पाउँछ ।

यस चरणमा दिग्दर्शनले वडा समितिलाई निश्चित तजबिजी आधिकार र रणनीति दायरा समेत प्रदान गरेको छ, जसले योजना प्रक्रियालाई केवल प्रक्रियामुखी हुनबाट बचाएको छ । बस्ती तहको भेलामा छलफल हुँदाहुँदै पनि वडास्तरका केही महत्त्वपूर्ण योजनाहरू छुट्न गएको अवस्थामा, वडा समितिले आफ्नो बजेट सीमाभित्र रही औचित्यका आधारमा त्यस्ता योजनाहरूलाई समावेश गर्न सक्ने व्यवस्था छ । यो प्रावधानले निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूलाई केवल सम्वाहकको भूमिकामा सीमित नराखी आफ्नो रणनीति सोच लागू गर्ने र छुटेका प्राथमिकतालाई समेट्ने राजनीतिक अवसर प्रदान गर्छ । साथै, वडाको वित्तीय क्षमताले धान्न नसक्ने तर पालिकास्तरका लागि रणनीति महत्त्व राख्ने ठूला आयोजनाहरूको हकमा, वडा समितिले छुट्टै सूची बनाई गाँउपालिका वा नगरपालिकाको बजेटबाट कार्यान्वयनका लागि सिफारिस गर्न सक्ने व्यवस्था छ । यसले सन्नकिटताको सिद्धान्त अनुरूप साना योजना वडामा र ठूला योजना पालिकामा रहने गरी कार्य विभाजन र वित्तीय उत्तरदायित्वलाई स्पष्ट पारेको देखिन्छ । यद्यापि, योजनाहरूको प्राथमिकीकरण गर्दा वडा समिति स्वेच्छाचारी हुन पाउँदैन; उसले माथिल्लो समितिले तोकेका आधार र मापदण्डहरूलाई पालना गर्नुपर्ने हुन्छ, जसले योजना छनौट प्रक्रियामा वस्तुनिष्ठता र एकरूपता कायम गर्न मद्दत पुऱ्याउँछ ।

चरण ५: बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा

वडा तहबाट छनौट भई आएका योजनाहरूको सूची र स्रोत अनुमान समितिले निर्धारण गरेको वित्तीय सीमालाई एकीकृत गरी अन्तिम रूप दिने कार्य योजना तर्जुमाको पाँचौं चरणमा सम्पन्न हुन्छ । यस चरणलाई संस्थागत र नतिजामुखी बनाउन दिग्दर्शनले उपाध्यक्ष वा उपप्रमुखको संयोजकत्वमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिको परिकल्पना गरेको छ । समितिमा विषयगत क्षेत्र हेर्ने कार्यपालिकाका सदस्यहरू, प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत र योजना शाखा प्रमुखको उपस्थितिको व्यवस्थाले विकास योजनामा राजनीतिक जनादेश र प्रशासनिक विज्ञताको सन्तुलन कायम गर्ने अभिप्राय राखेको देखिन्छ । यस चरणमा योजनाहरूलाई सिधै बजेटमा समावेश गर्नुको साटो, पहिला विषयगत समितिहरू (आर्थिक, सामाजिक, पूर्वाधार आदि) मार्फत विषय क्षेत्रगत नीति, आवधिक योजना र मध्यमकालीन खर्च संरचनाको मानकमा जाँचेर मात्र मूल समितिमा पठाउनुपर्ने व्यवस्था छ । यो प्रक्रियाले योजना तर्जुमालाई केवल मागहरूको सङ्कलनबाट माथि उठाई नीतिगत तादात्म्यता र विषयगत विशिष्टिकरणतर्फ डोऱ्याउँछ ।

बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिले योजनाहरूको अन्तिम प्राथमिकीकरण गर्दा केवल वडाका सिफारिसलाई जस्ताका तस्तै अनुमोदन गर्ने भूमिका मात्र निर्वाह गर्दैन । दिग्दर्शनले यस समितिलाई निश्चित तजबिजी अधिकार र रणनीति हस्ताक्षेप गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ । विषयगत समिति वा वडाबाट प्राथमिकीकरण भई नआएका तर गाँउपालिका वा नगरपालिका स्तरका लागि रणनीति महत्त्व राख्ने गौरवका आयोजनाहरू, समपूरक कोष आवश्यक पर्ने योजना वा अनिवार्य दायित्वका विषयहरूलाई समितिले स्पष्ट आधार र औचित्य खुलाएर बजेटमा समावेश गर्न सक्ने प्रावधान छ । यस व्यवस्थाले स्थानीय नेतृत्वलाई वडाको सङ्कुचित भूगोलभन्दा माथि उठेर पालिकाको समग्र विकासको रूपमा हेर्ने र सोहीअनुरूप स्रोत विनियोजन गर्ने लचिलोपन प्रदान गर्छ । तथापि, यस्तो अधिकारको प्रयोग गर्दा स्रोतको उपलब्धता र आयोजनाको औचित्य पुष्टि हुनुपर्ने शर्तले स्वेच्छाचारी निर्णयमा अङ्कुश लगाउने प्रयास गरेको छ । अन्ततः समितिले तयार पारेको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमको मस्यौदा, आर्थिक विधेयक र विनियोजन विधेयकसहितका कागजातहरू असार ५ गतेभित्र अध्यक्ष वा प्रमुख मार्फत कार्यपालिकासमक्ष पेश गरेपछि यो चरणले पूर्णता पाउँछ । यस समयसीमा र प्रक्रियागत प्रबन्धले बजेट तर्जमुलाई हचुवा शैलीबाट माथि उठाई सुशासित र अनुमानयोग्य प्रणालीमा आबद्ध गरेको मान्न सकिन्छ ।

चरण ६: गाउँ वा नगर कार्यपालिकाबाट बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृति

योजना तर्जुमा प्रक्रियाको यो चरण समितिको मस्यौदालाई सरकारी प्रस्तावमा रूपान्तरण गर्ने र कार्यपालिकाको संस्थागत स्वामित्व स्थापित गर्ने रणनीतिक विन्दु हो । बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिले तयार पारेको प्राविधिक र राजनीतिक दस्तावेजले गाउँ वा नगर कार्यपालिकाबाट औपचारिक रूपमा अनुमोदन भएपछि मात्र पूर्ण वैधानिकता प्राप्त गर्छ । दिग्दर्शनले समितिले पेश गरेको आगामी आर्थिक वर्षको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम, राजस्व र व्ययको अनुमान (वार्षिक बजेट) लाई कार्यपालिकाको बैठकबाट स्वीकृत गराएर मात्र सभामा प्रस्तुत गर्नुपर्ने दायित्व तोकेको छ ।

यस चरणमा बजेट निर्माणमा प्रत्यक्ष संलग्न नरहेका कार्यपालिकाका अन्य सदस्यहरूले पनि प्रस्तावित योजनामा आफ्नो अपनत्व खोज्ने र सम्भावित विमतिहरूलाई सभामा पेश गर्नुअघि नै आन्तरिक रूपमा व्यवस्थापन गर्ने अवसर पाउँछन् । कार्यपालिकाबाट स्वीकृत भईसकेपछि मात्र उक्त नीति तथा कार्यक्रम र बजेटले बजेट समितिको प्रस्तावबाट माथि उठेर सिङ्गो कार्यपालिकाको प्रस्तावको कानूनी हैसियत प्राप्त गर्छ । तसर्थ, यो चरणले योजना र बजेटलाई व्यवस्थापिका (गाउँ वा नगर सभा) मा पेश गर्नुपूर्व कार्यपालिकाभित्र राजनीतिक सहमति जुटाउने र प्रशासनिक वैधता सुनिश्चित गर्ने अन्तिम खुड्किलाका रूपमा काम गर्छ ।

चरण ७ : गाउँ वा नगर सभाबाट बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृति

योजना तर्जुमाको सम्पूर्ण चक्रलाई वैधानिकता प्रदान गर्ने र कार्यपालिकाको प्रस्तावलाई कानूनमा रूपान्तरण गर्ने अन्तिम र निर्णायक चरण गाउँ वा नगर सभाबाट हुने स्वीकृति हो । यो चरण स्थानीय सरकारमा संसदीय सर्वोच्चता र शक्ति-सन्तुलनको अभ्यास गर्ने थलो हो । दिग्दर्शनले तोकेको समयसीमा अनुसार, कार्यपालिकाबाट स्वीकृत भएको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम उपाध्यक्ष वा उपप्रमुख (वा निजको असमर्थतामा तोकिएको सदस्य) मार्फत प्रत्येक वर्षको असार १० गतेभित्र गाउँ वा नगर सभामा प्रस्तुत गर्नुपर्ने बाध्यात्मक व्यवस्था छ । सभामा पेश गरिने बजेट केवल अङ्कहरूको विवरणमा सीमित नभई, यसमा गत आर्थिक वर्षको यथार्थ विवरण, चालु वर्षको संशोधित अनुमान, आगामी वर्षको आय-व्यय र मध्यमकालीन खर्च संरचना समेत समेटिएको हुनुपर्छ । यस प्रावधानले बजेटमा हचुवापन हुन नदिई यसलाई तथ्यमा आधारित र पारदर्शी वित्तीय दस्तावेजका रूपमा स्थापित गर्छ ।

सभामा बजेट पेश भईसकेपछि त्यसलाई पारित गर्ने प्रक्रियाले केवल कर्मकाण्डी अनुमोदन नभई लोकतान्त्रिक विमर्शको माग गर्छ । दिग्दर्शनले बजेट पेश भएको १५ दिनभित्र छलफल सम्पन्न गर्ने गरी कार्यतालिका बनाउनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यस अवधिमा सभाका सदस्यहरूले योजनाको प्राथमिकता र स्रोतको वितरणमाथि प्रश्न उठाउने, विमर्श गर्ने र आवश्यक परेमा सुझाव सहित बजेटलाई कार्यपालिकामा फिर्ता पठाउन सक्ने विशेषाधिकार राख्छन् । यदि सभाले सुझावसहित बजेट फिर्ता पठाएमा, कार्यपालिकाले त्यसमाथि पुनर्विचार गरी आवश्यक परिमार्जन सहित वा परिमार्जन गर्नु नपर्ने भए कारण सहित ५ दिनभित्र पुनः सभामा पेश गर्नुपर्ने लचिलो व्यवस्था छ । यो संयन्त्रले कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाबीच सम्भावित वित्तीय गतिरोध वा द्वन्द्वलाई निरूपण गर्ने संस्थागत विधि प्रदान गर्छ ।

अन्ततः कार्यपालिकाबाट पुनः पेश भएको बजेट तथा कार्यक्रमलाई असार मसान्तभित्र सम्बन्धित सभाले पारित गरिसक्नुपर्ने व्यवस्था छ । यो समयसीमाले बजेट शून्यता वा वित्तीय अनिश्चितताको जोखिमलाई अन्त्य गर्दै नयाँ आर्थिक वर्षको पहिलो दिनदेखि नै योजना कार्यान्वयनको बाटो खोल्छ । यसरी सभाबाट पारित भई कानूनी स्वरूप ग्रहण गरेको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमलाई करदाता र आमनागरिकप्रतिको सार्वजनिक जवाफदेहिता निर्वाह गर्नका लागि साउन १५ गतेभित्र सर्वसाधारणको जानकारीका लागि प्रकाशन गर्ने र वेबसाइटमा राख्ने कार्य सम्पन्न भएपछि स्थानीय तहको योजना तर्जुमाको वार्षिक चक्र पूरा हुन्छ ।

योजना कार्यान्वयन

योजना र बजेटको स्वीकृतिले विकासको राजनीतिक मार्गचित्र कोर्ने कार्य गर्छ भने कार्यान्वयनको चरणले त्यसलाई सार्वजनिक नतिजामा रूपान्तरण गर्छ । दिग्दर्शनले योजना कार्यान्वयन प्रक्रियालाई समयबद्ध र उत्तरदायी प्रशासनिक संयन्त्रभित्र आबद्ध गर्ने व्यवस्था गरेको छ । यस प्रक्रियाको प्रस्थानविन्दु वित्तीय अख्तियारीको हस्तान्तरण हो । गाउँ वा नगर सभाले बजेट पारित गरेको ७ दिनभित्र कार्यपालिकाका प्रमुख वा अध्यक्षले प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतलाई बजेट खर्च गर्ने अख्तियारी प्रदान गर्नुपर्ने व्यवस्थाले बजेट शून्यताको अन्त्य गर्दै प्रशासनिक नेतृत्वलाई काम गर्न कानूनी र वित्तीय मार्ग प्रसस्त गरिदिन्छ । राजनीतिक नेतृत्वबाट वित्तीय अधिकार प्राप्त गरेलगत्तै प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले १५ दिनभित्र तोकिएको ढाँचामा (अनुसूची-८) कार्यक्रम स्वीकृत गरी विषयगत विभाग, महाशाखा, शाखा वा एकाई प्रमुख र वडा सचिवलाई

लिखित रूपमा कार्यान्वयनको जिम्मा दिनुपर्ने व्यवस्था छ । यो प्रावधानले अधिकार र उत्तरदायित्वलाई केन्द्रबाट तल्लो कार्यान्वयन एकाईसम्म निक्षेपण गर्दै संस्थागत आदेशको शृङ्खला स्थापना गर्छ ।

योजना कार्यान्वयनलाई अनुमानयोग्य र नतिजामुखी बनाउन कार्यतालिकाको निर्माणलाई अनिवार्य शर्तका रूपमा अघि सारिएको छ । कार्यान्वयनको जिम्मेवारी पाएको ७ दिनभित्र सम्बन्धित शाखा प्रमुख र वडा सचिवले कार्यक्रम कार्यान्वयनको विस्तृत कार्यतालिका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतसमक्ष पेश गर्नुपर्ने व्यवस्थाले नेपालको विकास प्रशासनमा दीर्घरोगका रूपमा रहेको असारे विकासको प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्ने उद्देश्य राखेको देखिन्छ। यसरी पेश भएको कार्ययोजनालाई प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले केवल प्रक्रियागत अनुमोदन गर्ने मात्र होइन, बरु संस्थागत क्षमता र वित्तीय यथार्थको कसीमा जाँचुपर्ने हुन्छ । दिग्दर्शनले प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतलाई प्राविधिक क्षमता, योजनाको संवेदनशीलता, प्राथमिकता र विशेष गरी नगद प्रवाहको अवस्था विश्लेषण गरी कार्ययोजनामा संशोधनाका लागि सुझाव दिन सक्ने अधिकार दिएको छ । नगद प्रवाहको विश्लेषण अर्थ-राजनीतिक रूपमा अत्यन्त महत्त्वपूर्ण छ किनकि यसले बजेटको अङ्क र सरकारी ढुकुटीमा उपलब्ध तरलताबीच तादात्म्यता मलाउँदै वित्तीय सङ्कट आउन नदिने सुनिश्चितता गर्छ । अन्ततः प्राप्त सुझावअनुसार ५ दिनभित्र संशोधन भई आएको योजनाहरूलाई समेटी प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले तयार पार्ने एकीकृत कार्यान्वयन कार्ययोजना कार्यपालिका समक्ष पेश भएपछि कार्यान्वयनको औपचारिक मार्गचित्रले पूर्णता पाउँछ ।

योजना कार्यान्वयन विधि, अनुगमन तथा भुक्तानी प्रक्रिया

योजनाको सफल कार्यान्वयन केवल राजनीतिक इच्छा शक्तिमा रहदैन; यो निश्चित कानूनी र प्रक्रियागत मापदण्डको नियममा आधारित प्रणालीमा सञ्चालित हुनुपर्छ । दिग्दर्शनले योजना कार्यान्वयनलाई विकासको शासन अन्तर्गत सञ्चालन गर्न सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, खरिद नियमावली, २०६४ र आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ लगायतका प्रचलित कानूनहरूको पूर्ण परिपालनलाई अनिवार्य शर्तका रूपमा अघि सारेको छ। यस सन्दर्भमा, आर्थिक वर्ष शुरु भएको एक महिनाभित्र गाउँपालिका वा नगरपालिकाले आफ्नो वार्षिक खरिद योजना वा गुरुयोजना स्वीकृत गरी सोहीअनुरूप खरिद कार्यको व्यवस्थापन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। यो प्रावधानले विकास निर्माणमा हुने तजबिजी खरिद र सम्भावित आर्थिक अनियमिततालाई नियन्त्रण गर्दै

सार्वजनिक खरिद प्रक्रियालाई पारदर्शी, प्रतिस्पर्धात्मक र मितव्ययी बनाउने संस्थागत उद्देश्य राखेको देखिन्छ ।

कार्यान्वयन प्रक्रियामा पारदर्शीता र गुणस्तर सुनिश्चित गर्नका लागि स्थानीय सरकारभित्र आन्तरिक शक्ति सन्तुलनको परिकल्पना गरिएको छ। यसका लागि दिग्दर्शनले उपाध्यक्ष वा उपप्रमुखको संयोजकत्वमा अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण समितिको व्यवस्था गरेको छ, जसमा कार्यकारी प्रमुखले तोकेका कार्यपालिका सदस्यहरू, प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत र योजना शाखा प्रमुखको उपस्थिति रहन्छ । यहाँ योजना कार्यान्वयन गर्ने कार्यकारी जिम्मेवारी अध्यक्ष/प्रमुखमा र त्यसको निगरानी गर्ने जिम्मेवारी उपाध्यक्ष/उपप्रमुखमा निहित रहने गरी शक्ति पृथकीकरणको अभ्यास गर्न खोजिएको छ । अनुगमनलाई केवल कर्मकाण्डी हुन नदिई नतिजामुखी बनाउन, समितिले एकीकृत कार्यान्वयन कार्ययोजना पेश भएको १५ दिनभित्र आफ्नो वार्षिक अनुगमन कार्ययोजना बनाई लागू गर्नुपर्ने र प्रत्येक २ महिनामा कार्यपालिका बैठकमा प्रतिवेदन पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। समितिको प्रतिवेदनका आधारमा कार्यपालिकाले उपभोक्ता समिति, निर्माण व्यवसायी वा कर्मचारीलाई त्रुटि सच्याउन दिने निर्देशन पालना गर्नु सम्बन्धित पक्षको अनिवार्य दायित्व हुने व्यवस्थाले दण्ड र पुरस्कारको प्रणालीलाई समेत सङ्केत गर्छ ।

अनुगमन प्रणालीलाई तल्लो तहसम्म प्रभावकारी बनाउन वडाध्यक्षको संयोजकत्वमा वडास्तरीय अनुगमन समितिको व्यवस्था गरिएको छ । यसले वडाभित्र सञ्चालित योजनाहरूको लागत, परिमाण र गुणस्तरको प्रत्यक्ष निगरानी गर्ने र सोको जानकारी माथिल्लो समितिलाई गराउने दायित्व वहन गर्छ । साथै, ठूला आयोजनाहरूको प्रभावकारिता मापन गर्न आन्तरिक मूल्याङ्कनका सीमाहरूलाई फराकिलो पार्दै तेस्रो पक्ष मूल्याङ्कलनलाई अनिवार्य गरिएको छ जसअनुसार गाउँपालिकामा ५ करोड, नगरपालिकामा १० करोड र उप-महानगर/महानगरमा २५ करोडभन्दा बढी लागतका आयोजना सम्पन्न भएको २ वर्षभित्र स्वतन्त्र निकायाबाट प्रभाव मूल्याङ्कलन गराउनुपर्ने प्रावधानले विकास आयोजनाको बाह्य वैधता खोज्ने प्रयास गरेको देखिन्छ । अन्त्यमा, योजनाको भुक्तानी प्रक्रियालाई सार्वजनिक परीक्षणसँग जोडेर वित्तीय सुशासनको अन्तिम आधारका रूपमा नागरिक निगरानीलाई स्वीकार गरिएको छ । कार्यसम्पन्न प्रतिवेदन, नापी किताब र बिल भरपाईसँगै आयोजनास्थलमा सार्वजनिक परीक्षण गरेको प्रतिवेदन पेश गरेपछि मात्र रकम भुक्तानी हुने व्यवस्थाले विकास प्रक्रियामा नागरिकलाई खबरदारीकर्ताका रूपमा संस्थागत गरेको छ ।

योजना तर्जुमाका कानूनी आधार र अर्थ–राजनीति

क) स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५

स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई प्रशासनिक औपचारिकताबाट राजनीतिक र आर्थिक स्वायत्तताको अभ्यासतर्फ रूपान्तरण गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको थियो । यस ऐनले स्थानीय निकाय (नगरपालिका गाउँ विकास समिति) हरूलाई आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्रको विकासको खाका आफैँ कोर्ने योजनाकर्ताका रूपमा स्थापित गर्ने आधार खडा गरेको थियो । योजना तर्जुमा गर्दा अनुत्पादक र वितरणमुखी कार्यक्रमको सट्टा उत्पादनमुखी, छिटो प्रतिफल दिने तथा स्थानीय बासिन्दाको जीवनस्तर र आम्दानीमा प्रत्यक्ष योगदान पुऱ्याउने आयोजनाहरूलाई प्राथमिकता दिनुपर्ने व्यवस्था ऐनले गरेको थियो । स्थानीय स्रोत, साधन र सीपको अधिकतम प्रयोग गरी कम लागतको सञ्चालन हुने आयोजनाहरूमा जोड दिँदै यसले परनिर्भरताको अन्त्य गरी आत्मनिर्भर अर्थतन्त्र निर्माण गर्ने रणनीतिक उद्देश्य राखेको थियो ।

साथै, विकासलाई भौतिक पूर्वाधारमा मात्र सीमित नराखी गरिबी निवारण र अधिकतम जनसहभागितालाई केन्द्रमा राख्नुले योजना प्रक्रियालाई उत्पादन तर्फ मोड्न खोजेको स्पष्ट हुन्छ । ऐनले विकासको प्रतिफलमा वितरणात्मक न्याय सुनिश्चित गर्न समावेशी योजना प्रणालीको वकालत गरेको थियो । महिला, बालबालिका तथा सीमान्तकृत समुदायलाई योजनाको मूल प्रवाहमा ल्याउँदै उनीहरूको हितमा स्रोत विनियोजन गर्ने व्यवस्थाले राज्यको स्रोतमाथि सीमित पहुँचवालाको एकाधिकार तोड्ने प्रयास गरेको थियो । यद्यपि, कार्यान्वयनमा केही सीमाहरू रहे तापनि स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले परिकल्पना गरेको योजना तर्जुमा प्रक्रियाले स्थानीय शासनमा सहभागितामूलक लोकतन्त्र, सामाजिक समानता र जवाफदेहिताको संस्थागत अभ्यासलाई कानूनी वैधानिकता प्रदान गरेको छ ।

ख) नगरपालिकाको वार्षिक योजना तर्जुमा कार्यविधि, २०६७

स्थानीय निर्वाचनको अभावमा सिर्जित राजनीतिक शून्यता र जनप्रतिनिधिविहीनताको सङ्क्रमणकालीन अवस्थामा स्थानीय निकायहरूको स्रोत परिचालनलाई स्वेच्छाचारिताबाट जोगाउनु राज्यका लागि प्रमुख चुनौती थियो । यसै सन्दर्भमा, तत्कालीन स्थानीय विकास मन्त्रालयले जारी गरेको नगरपालिकाको वार्षिक योजना तर्जुमा कार्यविधि, २०६७

महत्त्वपूर्ण संस्थागत हस्तक्षेप थियो (नेपाल नगरपालिका सङ्घ, २०१७) । यो कार्यविधि केवल प्रशासनिक मार्गनिर्देशन मात्र नभएर निर्वाचित नेतृत्वको अनुपस्थितिमा पनि योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई वैधानिकता प्रदान गर्ने र वितरणात्मक न्याय सुनिश्चित गर्ने रणनीतिक औजार थियो । यसले योजना तर्जुमालाई १० चरणको संरचनात्मक प्रक्रियामा आबद्ध गराएको थियो (नेपाल नगरपालिका सङ्घ, २०१७) ।

यस कार्यविधिले आत्मसात् गरेको योजना चक्रलाई तीन मुख्य आयाममा विश्लेषण गर्न सकिन्छ । पहिलो, तथ्य र सीमा निर्धारणको आयाम (चरण १ र २), जसले योजनालाई भावनात्मक आवेगभन्दा तथ्याङ्क र वित्तीय यथार्थमा आधारित बनाउन खोज्यो । यसअन्तर्गत तथ्याङ्क सङ्कलन, विश्लेषण र बजेट सीमाको प्रक्षेपण मार्फत स्रोतको अनुमानयोग्यतालाई प्राथमिकता दिइयो । दोस्रो, सहभागिता र माग सङ्कलनको आयाम (चरण ३, ४ र ५), जसले राज्य र नागरिकबीचको अन्तरक्रियालाई संस्थागत गऱ्यो । वडास्तरीय कार्यशाला र समुदायस्तरमा योजना प्रस्ताव फारमहरू भराउने व्यवस्थाले विकासका आकाङ्क्षाहरूलाई भोट बैंकको स्वार्थभन्दा माथि उठाई वास्तविक आवश्यकतासँग जोड्ने प्रयास गऱ्यो । तेस्रो, संस्थागत छनोट र स्वीकृतिको आयाम (चरण ६ देखि १०), जहाँ विषयगत समिति, एकीकृत योजना तर्जुमा समिति र नगर परिषद्जस्ता संरचनाहरूले योजनालाई प्राविधिक र राजनीतिक कसीमा जाँच्ने कार्य गरे ।

विशेषतः यस कार्यविधिले पूर्वाधार, सामाजिक कल्याण र आर्थिक विकासजस्ता विषयगत क्षेत्रहरूमा विज्ञता र प्राथमिकताको सन्तुलन कायम गर्न खोजेको देखिन्छ । निर्वाचित प्रतिनिधिको अभावमा कर्मचारीतन्त्र र सर्वदलीय संयन्त्र हाबी हुन सक्ने जोखिमलाई न्यूनीकरण गर्न यसले चरणवद्ध छलफल र पारदर्शी मापदण्डहरूलाई अनिवार्य गराएको थियो । नगर परिषद्बाट योजना स्वीकृत गराएर जिल्ला विकास समितिमा पेश गर्नुपर्ने अन्तिम चरणले स्थानीय योजनालाई जिल्ला र राष्ट्रिय विकासको मूल प्रवाहसँग जोड्ने अन्तर-निकाय समन्वयको अभ्यासलाई समेत सुदृढ बनायो । यद्यपि, कार्यान्वयनको पाटोमा तत्कालीन राजनीतिक शक्ति सन्तुलनको प्रभाव रहे तापनि दस्तावेजीय रूपमा यस कार्यविधिले स्थानीय योजना प्रणालीमा समावेशिता, पारदर्शीता र जवाफदेहिताको संरचनात्मक आधारशिला खडा गरेको मान्न सकिन्छ ।

ग) स्थानीय निकाय स्रोत परिचालन तथा व्यवस्थापन कार्यविधि, २०६९

स्थानीय निकाय स्रोत परिचालन तथा व्यवस्थापन कार्यविधि, २०६९ नेपालको स्थानीय शासनमा स्रोतको विनियोजन दक्षता र समावेशी विकासको अभ्यासलाई संस्थागत गर्ने महत्त्वपूर्ण दस्तावेज थियो । यस कार्यविधिले स्थानीय स्रोत-साधनमाथिको परम्परागत नियन्त्रणलाई खुकुलो पार्दै स्रोतको प्रवाहलाई सीमान्तकृत वर्गसम्म पुऱ्याउने संरचनात्मक हस्तक्षेप गरेको देखिन्छ । यसले स्थानीय स्रोतलाई चालु खर्च र पुँजीगत अनुदानमा स्पष्ट वर्गीकरण गर्दै, विकास बजेटलाई प्रशासनिक खर्चमा दुरूपयोग हुनबाट रोक्ने र आर्थिक, सामाजिक तथा भौतिक पूर्वाधारजस्ता उत्पादनशील क्षेत्रमा निर्देशित गर्ने वित्तीय अनुशासनको परिधि कोरेको थियो ।

यस कार्यविधिको सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण पक्ष भनेको लक्षित वर्गका लागि गरिएको बाध्यात्मक स्रोत विनियोजन हो । स्थानीय विकासमा टाठाबाठा हाबी भईरहेको सन्दर्भमा, यस कार्यविधिले कुल पुँजीगत बजेटको ३५ प्रतिशत रकम अनिवार्य रूपमा लक्षित वर्गका लागि छुट्याउनुपर्ने नीति अख्तियार गऱ्यो जसअनुसार १० प्रतिशत महिलाका लागि, १० प्रतिशत बालबालकाका लागि र १५ प्रतिशत अन्य पिछडिएका तथा सीमान्तकृत वर्गका लागि विनियोजन गर्नुपर्ने व्यवस्थाले आवाजविहीनहरूको लागि स्रोत सुनिश्चित गरेको थियो । यो केवल अङ्कको बाँडफाँट मात्र थिएन, यो स्थानीय शक्ति-सन्तुलनमा सीमान्तकृत समुदायको सौदाबाजी क्षमता बढाउने र विकासलाई केवल पूर्वाधारबाट मानव विकास तर्फ स्थानान्तरण गर्ने रणनीतिक प्रयास थियो ।

साथै, यस कार्यविधिले स्थानीय शासनमा जवाफदेहिता र कार्यकुशलता अभिवृद्धि गर्न शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन (Minimum Conditions and Performance Measures - MCPM) प्रणालीलाई अनुदानसँग आबद्ध गरायो । यो प्रिन्सीपल-एजेन्ट सिद्धान्तमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली थियो, जहाँ केन्द्र सरकारले स्थानीय निकायको कार्यसम्पादन (योजना तर्जुमा, बेरूजु पछ्र्योट, लेखापरीक्षण, सामाजिक परीक्षण आदि) को स्तरका आधारमा थप अनुदान दिने वा कटौती गर्ने नीति लियो । यस व्यवस्थाले स्थानीय निकायहरूलाई योजना तर्जुमा र कार्यान्वयनमा थप जिम्मेवार, प्रारदर्शी र नतिजामुखी बन्न बाध्यकारी बनायो । अतः यो कार्यविधिले स्रोतको वितरणलाई तजबिजीबाट नियममा आधारित प्रणालीमा रूपान्तरण गर्दै स्थानीय शासनको संस्थागत क्षमता विकासमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको मान्न सकिन्छ ।

घ) नेपालको संविधान २०७२

योजना तर्जुमा प्रक्रियाका सन्दर्भमा नेपालको संविधान, (२०७२) केवल सर्वोच्च कानूनी दस्तावेज मात्र होइन; यो राज्यशक्तिको संरचनात्मक स्वरूप परिवर्तन र स्थानीय तहको राजनीतिक वैधानिकता स्थापित गर्ने मूल आधारशिला हो। संविधानले एकात्मक शासन प्रणालीको अन्त्य गर्दै मुलुकमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको सङ्घीय शासन प्रणाली स्थापना गरेको छ। संविधानको अनुसूची-५, ६, ७, ८ र ९ मा गरिएको अधिकारको बाँडफाँट प्रशासनिक निक्षेपण मात्र नभई सार्वभौमसत्ता तथा राज्य शक्तिको बाँडफाँट पनि हो। विशेषतः अनुसूची-८ मार्फत स्थानीय तहलाई २२ वटा एकल अधिकार र अनुसूची-९ मार्फत १५ वटा साझा अधिकार प्रदान गर्नाले स्थानीय तहलाई केन्द्रको निर्देशन पर्खने निकायबाट अधिकारसम्पन्न सरकारमा रूपान्तरण गरेको छ। योजना तर्जुमा र स्रोत परिचालनको सवालमा संविधानको धारा ५९ को व्यवस्था कोसेढुङ्गा साबित भएको छ। यस धाराले सङ्घ र प्रदेश सरह स्थानीय तहलाई पनि आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्रका विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट तथा योजना तर्जुमा गर्ने, निर्णय गर्ने र कार्यान्वयन गर्ने संवैधानिक र वित्तीय स्वायत्तता प्रदान गरेको छ। यो व्यवस्थाले विगतको माथिबाट तल आउने योजना प्रणालीलाई विस्थापन गर्दै स्थानीय आवश्यकतामा आधारित तल्लो तहबाट माथि जाने योजना प्रणालीलाई संवैधानिक संरक्षण प्रदान गरेको छ। साथै, धारा २३२ ले तीन तहका सरकारबीचको सम्बन्ध मातहतको नभई सहकार्य, सह-अस्तित्त्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने कुरा स्पष्ट पारेको छ, जसले स्थानीय सरकारको योजना तर्जुमा गर्ने हैसियतलाई समकक्षी सरकारका रूपमा स्थापित गरेको छ। तसर्थ, वर्तमान संवैधानिक ढाँचाभित्र स्थानीय सरकारहरूले तर्जुमा गर्ने आवधिक तथा वार्षिक योजनाहरू केवल विकास आयोजनाका सूची मात्र होइनन ती राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व र मौलिक हकहरूको परिधिभत्रि रही नागरिकसँग गरिएको सामाजिक सम्झौता कार्यान्वयन गर्ने माध्यम हुन्। यो संवैधानिक प्रबन्धले स्थानीय योजना प्रक्रियालाई कानूनी र संस्थागत सुनिश्चितता प्रदान गरेको छ।

ङ) स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीलाई संस्थागत गर्ने र स्थानीय सरकारका संवैधानिक अधिकारलाई कार्यान्वयनयोग्य बनाउने मूल कानून स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ हो। यस ऐनले केन्द्रको प्रशासनिक नियन्त्रणमा रहने एकात्मक परिपाटीलाई

अन्त्य गर्दै संविधानका अनुसूची-८ र ९ बमोजिमका अधिकारहरूको प्रयोग मार्फत स्थानीय तहलाई विकासको ढाँचा आफैँ निर्धारण गर्ने नीतिगत स्वायत्तता प्रदान गरेको छ । ऐनले स्थानीय सरकारलाई विकास योजना तथा कार्यक्रमहरू तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्न एक बृहत कानूनी आधार प्रदान गर्दै सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीचको सम्बन्धलाई अधीनस्तताको सट्टा सहकार्य, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित बनाएको छ ।

ऐनको परिच्छेद-३ र परिच्छेद-६ ले स्थानीय सरकारलाई पूर्वाधार निर्माण गर्ने निकायमा मात्र सीमित नराखी समग्र शासकीय एकाईका रूपमा स्थापित गरेको छ । यसअन्तर्गत स्थानीय सरकारहरूले आवधिक, वार्षिक, रणनीतिक तथा विषयगत/क्षेत्रगत योजनाहरू तर्जुमा गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । यद्यपि, यो स्वायत्तता निरपेक्ष भने छैन । ऐनले स्थानीय योजनाहरूलाई सङ्घीय र प्रादेशिक सरकारका राष्ट्रिय लक्ष्य, उद्देश्य र समयसीमासँग तादात्म्य कायम गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेर सहकार्यात्मक सङ्घीयताको अभ्यासलाई सुनिश्चित गरेको छ । साथै, विकासलाई भौतिक निर्माणमा मात्र सीमित नराखी सुशासन, वातावरणीय दिगोपना, विपद् व्यवस्थापन तथा लैङ्गिक र सामाजिक समावेशीकरण जस्ता अन्तरसम्बन्धित विषयलाई योजनाको अभिन्न अङ्ग बनाउनुपर्ने कानूनी प्रबन्धले विकासको परिभाषालाई व्यापक र मानव केन्द्रित बनाएको छ ।

स्रोत परिचालन र लगानीको ढाँचामा पनि ऐनले नवीनता ल्याएको छ । परम्परागत सरकारी अनुदानमा मात्र निर्भर नरही सङ्घ वा प्रदेश सरकारसँगको संयुक्त लगानीमा वा सार्वजनिक-निजी साझेदारी मार्फत योजनाहरूको व्यवस्थापन गर्ने अधिकार स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिएको छ । यो व्यवस्थाले स्थानीय पूर्वाधार विकासमा निजी क्षेत्रको पुँजी र प्रविधि भित्र्याउन मार्गप्रशस्त गरेको छ । यसका अतिरिक्त, आफ्नो क्षेत्रभित्र सञ्चालन हुने राष्ट्रिय तथा प्रादेशिक आयोजनाहरूको कार्यान्वयनमा समन्वय र सहजीकरण गर्ने दायित्व तोकेर ऐनले तीनै तहका सरकारबीचको अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई नतिजामुखी बनाउने लक्ष्य राखेको छ ।

च) अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

नेपालको वित्तीय सङ्घीयतालाई कार्यान्वयनयोग्य बनाउने तथा तीन तहका सरकारबीचको स्रोतको न्यायोचित बाँडफाँट सुनिश्चित गर्ने प्रमुख कानूनी दस्तावेज अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थपन ऐन, २०७४ हो । यो ऐनले राज्यका तहहरूमा वित्तीय अधिकार र वित्तीय उत्तरदायित्वबीच सन्तुलन कायम गर्ने प्रयत्न गरेको छ । यसले

स्थानीय तहहरूलाई सार्वजनिक खर्चको अनुमान र राजस्व प्रक्षेपणमा स्वायत्तता प्रदान गर्नुका साथै वित्तीय अनुशासनका मापदण्डहरू समेत निर्धारण गरेको छ । विशेषतः आगामी तीन आर्थिक वर्षको खर्च प्रक्षेपण सहितको मध्यमकालीन खर्च संरचना अनिवार्य गरिनुले राजनीतिक नेतृत्वको अल्पकालीन र वितरणमुखी सोचमाथि प्राविधिक रूपमा नियन्त्रण गर्ने कार्य गरेको छ। यो व्यवस्थाले योजना तर्जुमालाई अनुमानयोग्य, तथ्यपरक, नतिजामुखी र स्रोतको सुनिश्चिततामा आधारित बनाउन बाध्यकारी भूमिका निर्वाह गर्छ ।

वित्तीय हस्तान्तरणका सन्दर्भमा ऐनले वितरणात्मक न्याय र कार्यसम्पादनलाई जोड्ने प्रयास गरेको छ । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा प्रदान गरिने वित्तीय समानीकरण अनुदानले स्थानीय सरकारको खर्च आवश्यकता र राजस्व क्षमताबीचको अन्तरलाई सम्बोधन गर्दै उनीहरूको वित्तीय स्वायत्ततालाई प्रवर्द्धन गर्छ। अर्कोतर्फ, सङ्घ र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने सशर्त अनुदानले राष्ट्रिय तथा प्रादेशिक प्राथमिकताहरूलाई स्थानीय तह मार्फत कार्यान्वयन गर्ने प्रिन्सिपल-एजेन्ट सम्बन्धलाई स्थापित गर्छ। साथै, पूर्वाधार विकासमा लागत साझेदारीमा आधारित समपूरक अनुदान तथा शिक्षा, स्वास्थ्य जस्ता आधारभूत सेवा र सीमान्तकृत समुदायको उत्थानका लागि विशेष अनुदानको व्यवस्थाले विकासमा तीनै तहका सरकारबीच सहकार्य र परिपूरकताको सिद्धान्तलाई व्यावहारमा रूपान्तरण गर्ने प्रयास गरेको छ ।

छ) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

नेपालको वित्तीय सङ्घीयताको अभ्यासमा तीन तहका सरकारबीच स्रोत-साधनको प्राप्तिमा हुन सक्ने प्रस्तुत ऐन अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा र द्वन्द्व निरूपण गर्ने प्रमुख कानूनी दस्तावेज हो । यस ऐनले राज्यको स्रोत वितरण प्रणालीलाई केन्द्रको राजनीतिक तजबिजी र शक्ति केन्द्रहरूको तजबिजी शैलीलाई विस्थापन गर्दै तथ्याङ्क र सूत्रमा आधारित पारदर्शी प्रणालीमा रूपान्तरण गर्न संरचनात्मक हस्तक्षेप गरेको छ । यसले प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी बाँडफाँट तथा वित्तीय समानीकरण लगायत चार प्रकारका अनुदानको वितरणलाई वस्तुगत मापदण्डमा आबद्ध गर्दै मुलुकभर सन्तुलित विकास र वितरणात्मक न्याय सुनिश्चित गर्ने लक्ष्य राखेको छ । स्थानीय सरकारहरूले विकास योजना तर्जुमा गर्दा यस ऐनको परिधि र आयोगका मार्गदर्शनहरू अनिवार्य रूपमा पालना गर्नुपर्ने व्यवस्थाले योजनाहरूलाई राष्ट्रिय वित्तीय अनुशासनको दायराभित्र राख्न मद्दत गर्छ ।

योजना तर्जुमा प्रक्रियाका सन्दर्भमा, आयोगले उपलब्ध गराउने राजस्व बाँडफाँट र वित्तीय हस्तान्तरणको यथार्थपरक प्रक्षेपणले नै स्थानीय सरकारको बजेट सीमा निर्धारण गर्छ । यस व्यवस्थाले योजनालाई काल्पनिक हुनबाट बचाई स्रोतको सुनिश्चितता सहितको नतिजामुखी ढाँचामा ढाल्न भूमिका निर्वाह गर्छ । साथै, यस ऐनले स्थानीय सरकारलाई केवल केन्द्रको अनुदानमा आश्रित खर्च एकाईका रूपमा मात्र नहेरी आन्तरिक राजस्व परिचालन गर्न सक्ने सक्षम सरकारका रूपमा परिकल्पना गरेको छ । कर तथा गैरकर राजस्व र अन्तर-सरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको समिश्रणले स्थानीय सरकारलाई आफ्ना विशिष्ट आवश्यकता सम्बोधन गर्ने गरी बृहत् योजना तर्जुमा गर्न आवश्यक वित्तीय दायरा प्रदान गर्छ । अतः यो ऐन र यसअन्तर्गतको आयोगले नेपालको शासन प्रणालीमा स्रोतको प्रवाहलाई शक्ति र पहुँचको सट्टा न्याय र विधिमा आधारित बनाउन उत्प्रेरकको भूमिका निर्वाह गरेको छ ।

ज) स्थानीय तहको योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७४

सङ्घीयताको कार्यान्वयनसँगै स्थानीय सरकारका संवैधानिक र कानूनी अधिकारहरूलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न नेपाल सरकारले जारी गरेको स्थानीय तहको योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७४ मार्गदर्शक दस्ताबेज हो । यो दिग्दर्शनले संविधान र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले परिकल्पना गरेका अमूर्त अधिकारहरूलाई प्रक्रियागत सुनिश्चितता प्रदान गरेको छ । यसले देशभरका ७५३ वटै स्थानीय तहमा योजना तर्जुमाको विधिमा एकरूपता कायम गर्दै विकास निर्माणलाई व्यवस्थित गरी संस्थागत र पद्धतिगत ढाँचामा आबद्ध गर्ने रणनीतिक उद्देश्य राखेको छ । यसको मूल ध्येय सीमित स्रोत-साधनको विनियोजनलाई समुदायका तत्कालीन आवश्यकता र राष्ट्रिय विकासका दीर्घकालीन लक्ष्यहरूसँग तादात्म्य कायम गराउँदै वितरणात्मक दक्षता हासिल गर्नु हो ।

यस दिग्दर्शनको सबल पक्ष भनेको स्थानीय कार्यपालिकाभित्र शक्ति-सन्तुलन तथा नियन्त्रण र सन्तुलनको अभ्यासलाई संस्थागत गर्नु हो । दिग्दर्शनले योजना र बजेट निर्माणका लागि कार्यक्षेत्र सहितका विषयगत समितिहरूको व्यवस्था गरेको छ । यसअन्तर्गत, स्रोतको आँकलन र सीमा निर्धारण गर्ने निर्णायक अधिकार प्रमुख वा अध्यक्षको नेतृत्वमा रहने स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिलाई दिइएको छ । त्यसैगरी, नीति तथा कार्यक्रम तर्जुमा र राजस्वको क्षेत्र हेर्ने जिम्मेवारी उपाध्यक्ष

वा उपप्रमुखको नेतृत्वमा रहने क्रमशः बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समिति र राजस्व परामर्श समितिलाई प्रदान गरिएको छ । यो संरचनात्मक प्रबन्धले स्थानीय सरकारको कार्यकारी शक्तिलाई केन्द्रिकृत हुन नदिई नेतृत्वका विभिन्न तहमा विकेन्द्रिकृत गरेको छ, जसले आन्तरिक लोकतन्त्र र सामूहिक जवाफदेहितालाई प्रवर्द्धन गर्छ ।

योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई कर्मकाण्डी हुनबाट जोगाउन र नागरिकका वास्तविकमा आवाजलाई नीति निर्माणको तहसम्म पुऱ्याउन दिग्दर्शनले बस्तीदेखि केन्द्रसम्मको सात चरणको प्रक्रिया अनिवार्य गरेको छ । यो तल्लो तहबाट माथि जाने विधिले योजना प्रक्रियामा सीमान्तकृत समुदायको पहुँच स्थापित गर्दै विकासलाई समावेशी बनाउने संरचनात्मक आधार तयार गरेको छ । साथै, योजनाको कार्यान्वयन र नतिजाप्रति जवाफदेही बनाउन उपाध्यक्षको संयोजकत्वमा अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण समितिको व्यवस्था गरिनुले सुशासन र पारदर्शीताको पक्षलाई सुदृढ बनाएको छ । समग्रमा, यो दिग्दर्शन स्थानीय सरकारको योजना प्रणालीलाई व्यक्ति केन्द्रितबाट विधि केन्द्रित बनाउने र विकास प्रशासनमा वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने महत्त्वपूर्ण दस्तावेज हो ।

झ) आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७ नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा वित्तीय सुशासन र जवाफदेहिता कायम गर्ने प्रमुख कानूनी आधार हुन् । यो कानूनी संरचनाले तीनै तहका सरकारको स्वायत्ततालाई वित्तीय अनुशासन र आर्थिक स्थायित्वको दायराभित्र आबद्ध गर्ने प्रयास गरेको छ । यसले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनलाई परम्परागत खर्च केन्द्रित प्रणालीबाट नतिजा केन्द्रित प्रणालीमा रूपान्तरण गर्ने उद्देश्य राखेको पाइन्छ । विशेषतः ऐनको दफा ७ बमोजिमक राष्ट्रिय स्रोत अनुमान समितिले प्रक्षेपण गरेको कुल राष्ट्रिय स्रोतको सीमा र राष्ट्रिय वित्त नीतिसँग तादात्म्य कायम हुने गरी स्थानीय सरकारहरूले आ-आफ्नो स्रोत अनुमान र योजना तर्जुमा गर्नुपर्ने बाध्यात्मक व्यवस्थाले स्थानीय आकाङ्क्षाहरूलाई राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको वास्तविकतासँग जोड्ने कार्य गरेको छ ।

यस कानूनको अर्को सबल पक्ष भनेको योजना तर्जुमामा वित्तीय अनुशासन र पूर्वअनुमान योग्यताको सुनिश्चितता हो । नियमावलीले मध्यमकालीन खर्च संरचनालाई केवल प्राविधिक दस्तावेजका रूपमा नभई वित्तीय योजना, बजेटको खाका र नतिजाको खाकाबीच अन्तरसम्बन्ध स्थापित गर्ने रणनीतिक औजारका रूपमा व्याख्या गरेको छ । यसले राजनीतिक नेतृत्वलाई तदर्थ रूपमा आयोजना छनोट गर्नबाट रोकी स्रोतको

उपलब्धता र अपेक्षित नतिजाका आधारमा मात्र बजेट विनियोजन गर्न बाध्यकारी बनाउँछ । साथै, आयोजना बैंकको अवधारणालाई संस्थागत गर्दै विना तयारी र सम्भाव्यता अध्ययन नभएका आयोजनामा बजेट छर्ने (वितरणमुखी) प्रवृत्तिमाथि नियन्त्रण गर्ने प्रयास गरिएको छ। यस व्यवस्थाले स्थानीय विकासमा पुँजीगत दक्षता अभिवृद्धि गर्न र सीमित स्रोत-साधनलाई उच्च प्रतिफल दिने क्षेत्रमा केन्द्रित गर्न सघाउ पुऱ्याउँछ।

यो कानूनी ढाँचाले स्थानीय सरकारलाई खर्च गर्ने स्वतन्त्रताका साथै त्यसको परिणमप्रतिको उत्तरदायित्व पनि सुम्पिएको छ । यसले सार्वजनिक खर्च प्रणालीमा पारदर्शीता, आन्तरिक नियन्त्रण र लेखापरीक्षणजस्ता नियन्त्रण र सन्तुलनका संयन्त्रहरूलाई सुदृढ बनाउँदै वित्तीय सङ्घीयताको सफल कार्यान्वयनका लागि आवश्यक संस्थागत पूर्वाधार तयार गरेको छ ।

विश्लेषण र छलफल

क) औपचारिक विधिमाथि अनौपचारिक शक्तिको वर्चस्व

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले परिकल्पना गरेको योजना प्रक्रिया पूर्णतः सहभागितामूलक र तल्लो तहबाट माथि जाने लोकतान्त्रिक विधि हो । कानूनी दृष्टिकोणबाट हेर्दा, बस्तीस्तरको भेलाबाट नगर/गाउँ सभासम्मको सात चरणको प्रक्रियाले नागरिकको आवाजलाई नीति निर्माणको केन्द्रमा राख्ने र स्रोतको न्यायोचित विनियोजन सुनिश्चित गर्ने अपेक्षा राख्छ । तथापि, स्थानीय शासनको विद्यमान अभ्यासमा वैधानिक व्यवस्था र संस्थागत व्यवहारबीच संस्थागत द्वैधता देखिन्छ । सिद्धान्ततः समावेशी मानिने यो प्रक्रिया व्यवहारमा भने टाठाबाठा र स्थानीय राजनीतिक सम्भ्रान्तहरूद्वारा पूर्व-निर्धारित स्वार्थलाई वैधानिकता प्रदान गर्नेमा रूपान्तरण भएको पाइन्छ (आचार्य इटि अल., २०२२; भुसाल र ब्रीन, २०२१) । विकास योजना प्राविधिक वा तटस्थ प्रक्रिया नभई शक्ति-सम्बन्ध र संस्थागत स्वार्थद्वारा निर्देशित हुने गरेको तथ्यलाई विद्येमान अभ्यासले पुष्टि गर्छ ।

योजना तर्जुमाको आधारस्तम्भ मानिने बस्ती तथा टोल भेलाहरू नागरिक र राज्यबीचको अन्तरक्रियाको जीवन्त थलो हुनुपर्नेमा ती प्रायः प्रक्रियागत औपचारिकता पूरा गर्ने माध्यममा मात्र सीमित भएका छन् (पाण्डेय र श्रेष्ठ, २०१६; आचार्य इटि अल., २०२२; आचार्य र जफरुल्लाह, २०२२) । भेलाको आयोजना औपचारिक शैलीमा गरिने र सीमित कार्यकर्ता वा नजिका व्यक्तिहरूको उपस्थितिलाई नै व्यापक जनसहभागितालाई रूपमा

अभिलेखीकरण गर्ने प्रवृत्तिले सहभागिताको विडम्बनालाई उजागर गर्छ । स्थानीय नेतृत्व नागरिकको वास्तविक माग सुन्नुभन्दा पनि आफ्ना निर्णयलाई सहभागितामूलक देखाएर त्यसको वैधानिकता पुष्टि गर्न बढी केन्द्रित देखिन्छ । यस्तो अवस्थामा सहभागितामूलक संयन्त्रहरू सीमान्तकृत वर्गलाई सशक्तीकरण गर्न नभई शक्तिमा रहेकाहरूको निर्णयलाई अनुमोदन गराउन प्रयोग गरिन्छन् (आचार्य इटि अल., २०२२; भुसाल र ब्रीन, २०२१) । फलस्वरूप, नागरिकका आवाजहरू प्रक्रियागत जटिलता र कागजी पुष्ट्याइँको आवरणमा ओझेलमा पर्ने गरेका छन् ।

औपचारिक विधिलाई अनौपचारिक शक्तिले छायामा पार्ने अर्को दृष्टान्त निर्णय प्रक्रियाको स्थानान्तरण हो । स्थानीय सरकारको संसद मानिने गाउँ वा नगर सभा बजेट र नीति निर्माणको सर्वोच्च थलो हो तर वास्तविक शक्ति अभ्यासको गहिराइमा हेर्दा निर्णयहरू सभाकक्षमा नभई अनौपचारिक स्थानहरूमा हुने गरेका छन् । योजना र बजेटका महत्त्वपूर्ण निर्णयहरू शीर्ष नेताहरूको निजी निवास, दलका कार्यालय वा बन्द कोठाभित्र हुने भित्री सहमतिबाट टुङ्गो लाग्ने र औपचारिक बैठकहरू केवल तिनलाई अनुमोदन गर्ने मञ्चमा सीमित हुने गरेका छन् । जब सभामा प्रस्ताव पेश हुन्छ, त्यहाँ सार्थक नीतिगत बहस हुनुको साटो पूर्व-निर्धारित सहमतिलाई दलीय बहुमतका आधारमा पारित गर्ने परिपाटी हाबी छ । यस किसिमको पर्दा पछाडिको अभ्यासले सार्वजनिक जवाफदेहितालाई कमजोर बनाउँछ र औपचारिक संस्थाहरूलाई दलीय गुटबन्दी वा छाँया संरचनाले नियन्त्रण गरेको अभास दिलाउँछ ।

सङ्घीयताको मर्म अधिकारको निक्षेपण भएतापनि स्थानीय तहभित्रै कार्यपालिका र वडाबीचको शक्ति-सम्बन्धमा शक्तिको पुनः केन्द्रीकरणको अभ्यास मौलाएको देखिन्छ । विशेषतः पालिका नेतृत्वले एकीकृत योजना वा गौरवका आयोजनाका नाममा बजेटको ठूलो हिस्सा आफूमा केन्द्रित गर्ने र वडाहरूलाई न्यूनतम स्रोतमा सीमित गर्ने रणनीति अख्तियार गरेको पाइन्छ । यसलाई प्राविधिक रूपमा योजनाको खण्डीकरण रोक्ने तर्क अघि सारिएपनि, अर्थ-राजनीति दृष्टिकोणबाट हेर्दा यो स्रोतमाथिको नियन्त्रण कायम राख्ने र तल्लो तहको सौदाबाजी क्षमतालाई कमजोर बनाउने प्रयास हो । जनताको सबैभन्दा नजिक रहेका वडा समितिहरूलाई अधिकारविहिन बनाई स्रोत र शक्ति कार्यपालिकामा केन्द्रित गर्नुले विकेन्द्रीकरणभित्र पनि केन्द्रिकृत मानिसिकता हाबी रहेको पुष्टि गर्छ । यसरी, कानूनी दस्तावेजमा जतिसुकै उत्कृष्ट चरणहरूको परिकल्पना

गरिएपनि, अनौपचारिक शक्ति-संरचनाले ती चरणहरूलाई आफ्नो राजनीतिक स्वार्थ अनुकूल व्याख्या र प्रयोग गरिरहेको देखिन्छ ।

ख) संरक्षक-आश्रित सम्बन्ध र दलीय प्रतिशोध

स्थानीय तहको स्रोत विनियोजन र योजना छनोट प्रक्रियालाई केवल प्रशासनिक कार्यविधि वा प्राविधिक अभ्यासका रूपमा मात्र बुझ्न सकिँदैन । यो शक्ति-सन्तुलन र राजनीतिक अस्तित्त्व रक्षाको रणनीतिक औजार हो । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्रोतको बाँडफाँट आवश्यकता र औचित्यका आधारमा हुनुपर्ने परिकल्पना गरे तापनि, व्यावहरिक धरातलमा बजेट विनियोजनको प्राथमिक आधार संरक्षक-आश्रित सम्बन्ध बन्ने गरेको छ । अर्थ-राजनीति दृष्टिकोणबाट हेर्दा, स्थानीय नेतृत्वले सार्वजनिक स्रोतलाई सार्वजनिक वस्तुका रूपमा भन्दा पनि आफ्नो राजनीतिक आधार बलियो बनाउने र निर्वाचनमा सहयोग गर्ने कार्यकर्ता वा समूहलाई पुरस्कृत गर्ने निजी स्रोतका रूपमा प्रयोग गरेको देखिन्छ । डोरबहादुर विष्ट (१९९१) ले औंल्याएको आफ्नो मान्छेको अवधारणा योजना प्रक्रियामा संस्थागत भएको छ, जहाँ स्रोतको प्रवाह नागरिकको आवश्यकताभन्दा पनि नेतृत्वसँगको सामीप्य र दलीय वफादारितामा निर्भर रहने गरेको छ ।

यस सन्दर्भमा, बजेट र योजनाहरू पुरस्कार र दण्डको माध्यम बनेका छन् । कार्यपालिकामा बहुमत भएको दल वा नेतृत्वले स्रोत विनियोजन गर्दा आफ्नो चुनावी क्षेत्र र समर्थकहरूको बाहुल्य रहेको स्थानमा उदारता देखाउने तर विपक्षी दलको प्रभाव क्षेत्र वा विपक्षीले नेतृत्व गरेका वडाहरूमा बजेट कटौती गर्ने वा योजनाबाट वञ्चित गर्ने प्रवृत्ति मौलाएको छ । यो केवल संयोग होइन, यो विपक्षीको राजनीतिक आधार कमजोर बनाउने र आफ्ना समर्थकलाई मतदानको प्रतिफल महसुस गराउने सुनियोजित रणनीति हो । स्रोतमाथिको यो नियन्त्रणले स्थानीय विकासलाई अधिकारबाट कृपामा परिणत गरिदिएको छ । फलस्वरूप, स्रोत विनियोजन आवश्यकताका आधारमा नभई दलीय शक्ति-सन्तुलनका आधारमा हुने गरेको छ ।

वितरणात्मक गठबन्धनको यो अभ्यास अझ सूक्ष्म रूपमा लक्षित वर्ग र उपभोक्ता समितिहरूको गठनमा देखिन्छ । गरिब, महिला वा सीमान्तकृत समुदायका नाममा विनियोजित बजेट अक्सर टाठाबाठा र दलीय कार्यकर्ताहरूको भरणपोषण गर्ने माध्यम बनेको छ । उपभोक्ता समितिहरू, जसको परिकल्पना लागत सहभागिता र

जनअपनत्वका लागि गरिएको थिया[३], ती दलीय कार्यकर्ता भर्ती गर्ने र राज्यको स्रोतलाई वैधानिक बाटाबाट अनौपचारिक सञ्जालमा प्रवाह गर्ने राजनीतिक पाइप लाईनमा रूपान्तरण भएका छन् ।[४] यहाँ पैसा कसले पाउँछ भन्ने प्रश्नको उत्तर स्पष्ट छ जसले आगामी निर्वाचनमा नेतृत्वलाई राजनीतिक सुरक्षाको प्रत्याभूति गर्न सक्छ । यसर्थ, सिलाइ मेसिन वितरणदेखि साना पूर्वाधार निर्माणसम्मका वितरणमुखी कार्यक्रमहरू आर्थिक उत्पादकत्व बढाउन नभई मतदाता र कार्यकर्ताको सञ्जाललाई सन्तुष्ट राख्न केन्द्रित देखिन्छन् ।

योजना प्रक्रियामा हाबी भएको यो संरक्षक-आश्रित सम्बन्धले औपचारिक लोकतान्त्रिक संस्थाहरूलाई कमजोर बनाउँदै लगेको छ । जब नागरिकले विकास निर्माण वा सेवा-सुविधा पाउनका लागि नागरिक हुनु मात्र पर्याप्त ठान्दैनन् र कसैको मान्छे हुनु अनिवार्य ठान्छन्, तब राज्य र नागरिकबीचको सामाजिक सम्झौता भङ्ग हुन्छ । औपचारिक विधिमाथि दलीय संयन्त्र र अनौपचारिक सम्बन्धको यो वर्चस्वले स्थानीय सरकारलाई साझा संस्थाका सट्टा विजयी गठबन्धनको नियन्त्रणमा रहेको संयन्त्र जस्तो बनाएको छ । स्थानीय तहको योजना तर्जुमा प्रक्रियामा देखिएको मुख्य चुनौती स्रोतको अभाव होइन, बरु स्रोतको वितरणमा भईरहेको राजनीतिकीकरण र त्यसले सिर्जना गरेको वितरणमुखी विकृति हो ।

ग) कमिसन-केन्द्रित योजना र स्वार्थको द्वन्द्व

स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रियाको अन्तरवस्तुलाई अर्थ-राजनीतिक दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गर्दा एक प्रकारको विरोधाभास देखापर्छ । सतहमा विकास निर्माणका गतिविधिहरू तीव्र रूपमा विस्तार भएको देखिएतापनि, यसको अन्तर्निहित उत्प्रेरणा सार्वजनिक सेवा प्रवाहभन्दा आर्थिक दोहनमा केन्द्रित हुँदै गएको पाइन्छ । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ ले परिकल्पना गरेको आवश्यकतामा आधारित योजना प्रणाली व्यवहारमा भने राजनीतिक नाफा-घाटामा आधारित उद्यममा रूपान्तरण भएको छ । विकासका योजनाहरू छनोट गर्दा नागरिकको जीवनस्तरमा पर्ने प्रभावलाई भन्दा त्यसबाट प्राप्त हुने आर्थिक लाभ वा कमिनसको दरलाई निर्णायक मान्ने प्रवृत्ति संस्थागत हुँदै गएको छ । यसले स्थानीय शासनलाई नागरिकको अधिकार स्थापना

[३] https://mofaga .gov .np/model-law/126

[४] https://nagariknews .nagariknetwork .com/politics/885361-1658023029 .html

गर्ने थलोभन्दा पनि सीमित टाठाबाठाको आर्थिक स्वार्थ पूर्ति गर्ने व्यवसायकि थलोमा परिणत गरिदिएको छ ।

योजना प्रक्रियामा शिक्षा, स्वास्थ्य वा सामाजिक रूपान्तरणका क्षेत्रभन्दा सडक, भवन र भ्यु-टावर जस्ता पूर्वाधारमा अत्याधिक आकर्षण देखिनुको पछाडि यही कमिनसको अर्थशास्त्रले काम गरेको छ । राजनीतिक पात्रहरूले तत्काल प्रतिफल दिने परियोजनाहरूलाई प्राथमिकता दिनेछन् (गुप्ता इटि अल., २०१९) । तर, यो केवल तत्काल देखाउने र देखिने विकासको मोह मात्र होइन । यो कमिनस-केन्द्रित योजनाको उपज हो । विशेषतः माटो पुर्ने, ग्राभेल गर्ने वा ट्र्याक खोल्ने जस्ता प्राविधिक नाप जाँच गर्न कठिन हुने र पारदर्शीता कायम गर्न मुश्किल पर्ने आयोजनाहरूमा नेतृत्वको रूचि बढी देखिन्छ । यस्ता आयोजनाहरूले चक्रीय लाभको अवस्था सिर्जना गर्छन्, जहाँ एउटै सडकमा हरेक वर्ष बजेट विनियोजन गरिन्छ । तर, कामको गुणस्तरमा सुधार आउँदैन । यहाँ योजनाको छनोट नागरिकलाई के चाहिन्छ ? भन्ने प्रश्नबाट नभई कुन योजनाबाट स्रोतको दोहन गर्न सहज हुन्छ ? भन्ने मनशायबाट निर्देशित हुने गरेको देखिन्छ ।

यस्तो आर्थिक उत्प्रेरणालाई स्वार्थको द्वन्द्वको संस्थागत अभ्यासले थप प्रश्रय दिएको छ । स्थानीय तहमा निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरू आफै निर्माण व्यवसायी, क्रसर उद्योग सञ्चालक वा डोजर/एक्साभेटरका मालिक हुनु सामान्य बन्दै गएको छ । जब नीति बनाउने, बजेट विनियोजन गर्ने र कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने व्यक्ति नै अप्रत्यक्ष रूपमा ठेकेदारको भूमिकामा हुन्छन्, तब शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको सिद्धान्त प्रभावहीन बन्न पुग्छ । पहाडी क्षेत्रमा वातावरणीय अध्ययनबिनै खनिने सडकहरू[५] वा तराईमा गरिने नदीजन्य स्रोतको दोहन[६] विकासको आवश्यकताले भन्दा पनि जनप्रतिनिधिको निजी उपकरणको बजार सुनिश्चित गर्न अभिप्रेरित देखिन्छन् । सार्वजनिक पद र निजी व्यापारबीचको रेखा मेटिँदा विकास निर्माणका कार्यहरू सुशासनको दायराभन्दा बाहिर पुगी लाभको व्यापारमा परिणत भएका छन् ।

यस्तो अपारदर्शी अभ्यासलाई वैधानिकता दिनका लागि उपभोक्ता समिति जस्ता सहभागितामूलक संयन्त्रहरूको दुरूपयोग भईरहेको छ । समुदायको अपनत्व बढाउन परिकल्पना गरिएका उपभोक्ता समितिहरू व्यवहारमा सम्भ्रान्तहरूको कब्जाको सिकार

[५] https://www .thahakhabar .com/detail/42173

[६] https://nagariknews .nagariknetwork .com/social-affairs/127560-1502852340 .html

भएका छन् ।[७] समितिहरूमा दलीय कार्यकर्ता वा आफ्ना मान्छेहरूलाई भर्ती गर्ने, वास्तविक उपभोक्ताको श्रमदानको सट्टा यान्त्रिक उपकरण (मेसिन) प्रयोग गर्ने र नक्कली कागजातका आधारमा भुक्तानी दिने प्रवृत्ति व्याप्त छ । निर्माण कार्यको गुणस्तर जाँच गर्ने प्राविधिक र भुक्तानी दिने प्रशासनिक संयन्त्र समेत भागबन्डामा सहभागी हुँदा नैतिक जोखिमको समस्या देखिएको छ। सामाजिक विकास वा तालिमका कार्यक्रमहरूमा समेत नक्कली बिल भरपाई[८] र कागजी काम देखाई स्रोतको अचपलन[९] गर्ने प्रवृत्तिले योजना प्रणालीभित्रको विकृतिलाई थप पुष्टि गर्छ । जबसम्म योजना तर्जुमालाई नाफामूलक उद्यमबाट अलग गरी सेवामूलक कार्यमा फर्काइँदैन र स्वार्थको द्वन्द्वलाई कडा कानूनी दायरामा ल्याइँदैन। तबसम्म स्थानीय सरकारको योजना प्रणाली टाठाबाठाको "दुहुनो गाई" मात्र बनिरहने जोखिम रहन्छ ।

घ) माग पक्षको विरोधाभास

स्थानीय योजना तर्जुमा र विकास प्रशासनको छलफलमा अक्सर आपूर्ति पक्ष अर्थात् राजनीतिक नेतृत्व र कर्मचारीतन्त्रको कमजोरीलाई मात्र केन्द्रविन्दुमा राख्ने गरिन्छ । तर, धरातलीय यथार्थलाई अर्थ-राजनीति दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गर्दा माग पक्ष अर्थात् नागरिक र मतदाको व्यवहारमा पनि संरचनात्मक विरोधाभास रहेको देखिन्छ। सैद्धान्तिक रूपमा विकेन्द्रीकरणको उद्देश्य नागरिकले शिक्षा, स्वास्थ्य र दिगो विकास जस्ता सार्वजनिक वस्तुको माग गर्नेछन् र सोही आधारमा जनप्रतिनिधिलाई जवाफदेही बनाउनेछन् भन्ने मान्यतामा आधारित छ । तर, व्यावहरिक अभ्यासमा स्थानीय नागरिकको प्राथमिकता फराकिलो सार्वजनिक हितभन्दा निजी लाभतर्फ बढी केन्द्रित भएको पाइन्छ।

नागरिकस्तरबाट उठने मागहरूको प्रकृति हेर्दा त्यहाँ विकासको बुझाइमा नै भिन्नता पाइन्छ । आम-नागरिकको मनोविज्ञानमा विकास भनेको अमूर्त नीतिगत सुधार वा सुशासन नभई मूर्त भौतिक संरचना हो । तसर्थ, स्थानीय भेलाहरूमा विद्यालयता शैक्षिक गुणस्तर सुधार, स्वास्थ्य चौकीको व्यवस्थापन वा वातावरण संरक्षणजस्ता साझा सरोकारका विषयले विरलै प्रवेश पाउँछन्। त्यसको सट्टा मेरो घर अगाडिको बाटो, मेरो

[७] https://nagariknews .nagariknetwork .com/opinion/162874-1540692900 .html
[८] https://bsgnews .com/article/view/5bJewGlVX7
[९] https://nagariknews .nagariknetwork .com/social-affairs/1433839-1713923049 .html

खेतमा सिँचाइ पाइप, वा मेरो टोलको मन्दिर जस्ता खण्डीकृत र वैयक्तिक स्वार्थमा आधारित मागहरूको बाहुल्य रहन्छ । अर्थ-राजनीतिमा यसलाई सामूहिक कार्यको समस्या भनिन्छ, जहाँ व्यक्तिले समाजको दीर्घकालीन हितभन्दा आफ्नो तत्कालको निजी फाइदालाई प्राथमिकता दिन्छ । नागरिकको यो वितरणमुखी अपेक्षाले योजना प्रक्रियालाई रणनीतिक विकासको बहसबाट खुम्च्याएर सानातिना खुद्रा योजनाहरूको बाँडफाँटमा सीमित गरिदिएको छ ।

यो विरोधाभास पहिचानको राजनीति र सामाजिक संरचनामा समेत प्रतिविम्बित हुन्छ । समाजमा साझा विकासभन्दा जातीय, धार्मिक वा क्षेत्रीय पहिचान झल्काउने संस्कृति पुँजी आर्जन गर्ने होडबाजी चलेको छ । फलस्वरूप, शिक्षाको माग गर्नुको सट्टा कुनै खास जातिको कुल देवताको मन्दिर, गुम्बा वा सामुदायिक भवनको माग गर्ने प्रवृत्ति बढ्दो छ । यस्ता मागहरूले समाजको बृहत्तर हितभन्दा पनि निश्चित समूहको स्वार्थलाई प्रतिनिधित्व गर्छन् । नेतृत्व वर्गलाई पनि यस्ता मागहरू सम्बोधन गर्न सहज हुन्छ किनकि यसले निश्चित भोट बैंकलाई रिझाउन मद्दत गर्छ । यसरी माग पक्षबाटै आउने समूहगत स्वार्थको दबाबले स्थानीय स्रोत-साधनलाई उत्पादनशील क्षेत्रबाट अनुत्पादक संरचनामा स्थानान्तरण गर्न बाध्य पारिरहेको छ ।

नागरिक र राज्यबीचको सामाजिक सम्झौतामा देखिएको अर्को विरोधाभास विकासको लागत बहोर्ने सन्दर्भमा प्रकट हुन्छ । नागरिकहरू राज्यबाट फराकिलो सडक र आधुनिक सुविधाको उच्च अपेक्षा राख्छन तर त्यसका लागि आवश्यक पर्ने न्यूनतम त्याग गर्न तयार देखिँदैनन् । बाटो मेरै घर अगाडि चाहिन्छ तर मेरो जग्गा छुन पाइँदैन भन्ने विरोधाभासपूर्ण अडानले गर्दा धेरै रणनीतिक योजनाहरू विवादमा रूमलिएका छन् । अझ गम्भीर पक्ष के छ भने माग पक्षको यो कमजोरीले राजनीतिक जवाफदेहिताको चक्रलाई नै अवरूद्ध पारेको छ । निर्वाचनको वेला उम्मेदवारको दृष्टिकोण वा घोषणापत्रको मूल्याङ्कन गर्नुको सट्टा तत्काल प्राप्त हुने नगद, भोज भतेर वा नातावादका आधारमा मतदान गर्ने प्रवृत्ति व्याप्त छ ।[१०] जब मतदाताले आफ्नो मताधिकारलाई दीर्घकालीन सार्वजनिक सेवाको सट्टा अल्पकालीन वैयक्तिक लाभसँग साट्छन्, तब निर्वाचित प्रतिनिधिले पनि आफूलाई सेवक भन्दा संरक्षक ठान्न थाल्छन् । यसर्थ, स्थानीय योजना प्रक्रियामा देखिएको विसङ्गति केवल नेतृत्वको नियतको उपज मात्र होइन यो नागरिक स्तरमा व्याप्त अल्पकालीन लाभमुखी मानिसकताको प्रतिफल

[१०] https://nagariknews .nagariknetwork .com/politics/129144-1505197500 .html

पनि हो । जबसम्म नागरिकले आफुलाई भोटर मात्र नठानी सचेत खबरदारीकर्ताका रूपमा रूपान्तरण गर्दैनन् तबसम्म माग र आपूर्तिको यो विसङ्गत चक्र चलिरहनेछ ।

ङ) योजनामा पहिचानको समीकरण

नेपालको स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई केवल आर्थिक वा प्राविधिक अभ्यासका रूपमा बुझ्नु एकाङ्की हुन्छ। यो पूर्णतः सामाजिक संरचना र पहिचानको राजनीतिद्वारा जेलिएको विषय हो । कानूनले समतामूलक समाज र तटस्थ स्रोत विनियोजनको परिकल्पना गरेतापनि, व्यावहारिक धरातलमा योजना र बजेट जातीय समीकरण, नातावाद र भोट बैंकको गणितबाट मुक्त हुन सकेको छैन । नेपालको सामाजिक बनोटमा गहिरो जरो गाडेर बसेको जात व्यवस्था र श्रेणीगत संरचना (बेनेट, २००५) ले स्थानीय शासनको निर्णय प्रक्रियालाई प्रत्यक्ष प्रभाव पार्छ। अर्थ-राजनीति दृष्टिकोणबाट हेर्दा, स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रिया साझा सार्वजनिक वस्तु निर्माण गर्ने थलोभन्दा पनि आ-आफ्नो जातीय वा सामुदायिक पहिचान स्थापित गर्ने र सास्कृतिक पुँजी आर्जन गर्ने प्रतिस्पर्धात्मक मैदानमा परिणत भएको देखिन्छ ।

योजना प्रक्रियामा आफ्नो मान्छेको अवधारणाले अनौपचारिक संस्थाका रूपमा समिति तथा भेलाहरूमा काम गरिरहेको छ। डोरबहादुर विष्ट (१९९१) ले औंल्याएको नातावाद र संरक्षक-आश्रित सम्बन्ध योजना छनोटको निर्णायक आधार बन्ने गरेको छ । निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूले बजेट विनियोजन गर्दा भूगोल र जनसङ्ख्याको वस्तुगत आवश्यकतालाई भन्दा आफ्नो जात, नाता र वंशजको बाहुल्य भएको क्षेत्रलाई प्राथमिकता दिने प्रवृत्ति संस्थागत भईसकेको छ । योजनाको छनोट विकास कहाँ आवश्यक छ ? भन्ने प्रश्नबाट नभई मेरो मतदाता र मेरो समुदाय स्थान कहाँ छ ? भन्ने रणनीतिक स्वार्थबाट निर्देशित हुने गरेको पाइन्छ। यसको प्रत्यक्ष असर स्रोतको वितरणमा देखिन्छ । सम्भ्रान्त र टाठाबाठाको बसोबास रहेको टोलमा पटक-पटक सडक मर्मत र स्तरोन्नति हुँदा नजिकैको सीमान्तकृत वा दलित बस्ती (जस्तैः मुसहर वा चमारी बस्ती) मा आधारभूत खानेपोनी र सरसफाइका योजनाहरू पुग्न सकेका छैनन् । यसले योजना प्रक्रिया मार्फत विद्यमान सामाजिक असमानतालाई न्यूनीकरण गर्नुको सट्टा पुनरुत्पादन गरिरहेको पुष्टि गर्छ ।

यही पहिचानको राजनीतिले स्थानीय विकासमा पूर्वाधारको परिभाषालाई समेत सङ्कुचित बनाएको छ। पछिल्लो समय विकासका मागहरू साझा आवश्यकता (जस्तैः विद्यालय सुधार, स्वास्थ्य चोकी) भन्दा पनि जातीय र धार्मिक पहिचानमा केन्द्रिततर्फ

ढल्किएका छन् । एउटै वडाभित्र पनि विभिन्न जातजातिले आ-आफ्ना कुल देवता, मन्दिर, गुम्बा वा जातीय सामुदायिक भवन निर्माणका लागि दबाब दिने र नेतृत्वले त्यसलाई सहर्ष स्वीकार गर्ने परिपाटी मौलाएको छ । राजनीतिक नेतृत्वका लागि शिक्षा वा स्वास्थ्य जस्ता दीर्घकालीन प्रभाव पार्ने क्षेत्रमा लगानी गर्नुभन्दा मन्दिर वा जातीय सङ्ग्रहालयमा बजेट विनियोजन गर्नु राजनीतिक रूपमा बढी लाभदायक हुन्छ। किनभने, यस्ता योजनाहरूले निश्चित समुदायको मनोभावनालाई सम्बोधन गर्छन् र आगामी निर्वाचनका लागि एकमुष्ट मत सुरक्षित गर्न सघाउँछन् । तसर्थ, मन्दिर वा भ्यु-टावरको राजनीति केवल धार्मिक आस्थासँग मात्र जोडिएको छैन यो स्थानीय शक्ति-सन्तुलनमा आफ्नो समुदायको उपस्थिति र सौदाबाजी क्षमता स्थापित गर्ने रणनीतिक माध्यम पनि हो ।

यसका अतिरिक्त, योजना प्रक्रियामा औपचारिक विधिभन्दा परम्परागत शक्ति-संरचनाको वर्चस्व कायम रहनु अर्को चुनौती हो । कानूनी रूपमा उपभोक्ता समिति र टोल भेलाहरू समावेशी हुनुपर्ने भएपनि, व्यवहारमा समुदायका जमिनदार वा जातीय अगुवाहरूले नै निर्णय प्रक्रियामा भिटो प्रयोग गर्ने हैसियत राख्छन् । यस्ता गैर-निर्वाचित तर सामाजिक रूपमा शक्तिशाली पात्रहरूले अनौपचारिक सञ्जालमार्फत स्रोतको बाँडफाँटलाई प्रभावित पार्छन् । लक्षित वर्ग (दलित, महिला, विपन्न) को सहभागितालाई सङ्ख्या पुऱ्याउने र निर्णय पुस्तिका (माइन्यूट) मा हस्ताक्षर गराउने साङ्केतिक उपस्थितिका रूपमा मात्र प्रयोग गरिन्छ (आचार्य इटि अल., २०२२) । कृषि आधुनिकीकरण वा गरिबी निवारणका लागि विनियोजित स्रोतहरू वास्तविक किसान वा विपन्नको हातमा नपुगी ठूला जग्गाधनी र नेतृत्वका नजिका व्यक्तिहरूको नियन्त्रणमा पुग्नुले सम्भ्रान्तको वर्चस्वको गम्भीर स्थितिलाई उजागर गर्छ। औपचारिक रूपमा समावेशी भनिएपनि, यसको अन्तरवस्तु जातीय र वर्गीय शक्ति-सङ्घर्षको प्रतिविम्ब हो । योजना र बजेट वितरणमा देखिएको यो असमानता केवल स्रोतको अभाव वा व्यवस्थापकीय कमजोरी नभई ऐतिहासिक रूपमा निर्मित सामाजिक संरचना र राजनीतिक संस्कृतिको उपज हो ।

च) समावेशिताको साङ्केतिक अभ्यास

स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रियामा समावेशिताको मुद्दा संवैधानिक र कानूनी रूपमा सुनिश्चित भएतापनि, यसको कार्यान्वयन पक्षलाई अर्थ-राजनीतिक दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गर्दा यो केवल साङ्केतिकतामा सीमित भएको देखिन्छ। नेपालको संविधान

र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले महिला, दलित र सीमान्तकृत समुदायको प्रतिनधित्विलाई अनिवार्य गर्दै समावेशी शासनको परिकल्पना गरेको छ । तथापि, धरातलीय यथार्थमा सङ्ख्यात्मक उपस्थिति र अर्थपूर्ण सहभागिताबीच खाडल विद्यमान छ । स्थानीय कार्यपालिका र वडा समितिहरूमा निर्वाचित महिला तथा दलित सदस्यहरूको भूमिकालाई नेतृत्वले निर्णय प्रक्रियाको साझेदारका रूपमा नभई वैधानिकता पुष्टि गर्ने गणपूरक सङ्ख्या र निर्णय पुस्तिका (माइन्यूट) मा हस्ताक्षर गर्ने पात्रका रूपमा सीमित गरिदिएको छ। आचार्य इटि अल. (२०२२) ले तर्क गरे जस्तै, औपचारिक संयन्त्रहरूमा सीमान्तकृत वर्गको भौतिक उपस्थिति सुनिश्चित गरिए पनि निर्णय प्रक्रियाको विषयसूची निर्धारणमा भने परम्परागत सम्भ्रान्त र उच्च जातीय पुरूषहरूकै वर्चस्व कायम छ।

योजना तर्जुमा प्रक्रियाका बैठकहरूमा शक्ति-सम्बन्धको असमानता प्रस्ट रूपमा प्रकट हुन्छ। सीमान्तकृत समुदायका प्रतिनिधिहरू बैठकमा उपस्थित त हुन्छन् तर उनीहरूको आवाज र निर्णायक सामर्थ्यलाई संस्थागत संरचनाले नै कमजोर बनाएको छ। सहभागितामूलक भनिएका मञ्चहरूमा औपचारिक रपदभन्दा पनि अनौपचारिक सामाजिक हैसियत र दलीय शक्ति भएका व्यक्तिहरूको वर्चस्व रहने गरेको छ। समाजमा विद्यमान पितृसत्तात्मक सोच र जात व्यवस्थाजस्ता अनौपचारिक संस्थाहरूले बैठक कक्षाको औपचारिक नियमलाई छाँयामा पारिदिन्छन्। फलस्वरूप, महिला वा दलित सदस्यहरूले नेतृत्वसँग आत्मविश्वासका साथ तर्क गर्ने वा स्रोतको बाँडफाँटमा हस्तक्षेप गर्ने आँट गर्न सक्दैनन्। खान र एभरसोल (२०२५) ले यसलाई रणनीतिक अनुपालनको संज्ञा दिएका छन जहाँ टाठाबाठाहरूले आफ्नो निर्णयलाई समावेशी र वैधानिक देखाउनका लागि मात्र सीमान्तकृत प्रतिनिधिहरूको उपस्थितिलाई उपयोग गर्छन्। यहाँ समावेशिताको अभ्यास बहिष्कृतहरूको सशक्तीकरणका लागि नभई सम्भ्रान्त वर्गको निर्णयलाई अनुमोदन गराउन प्रयोग भईरहेको छ।

यो साङ्केतिक समावेशिताको असर स्रोत-साधनको वितरणमा अझ टड्कारो रूपमा देखिन्छ। लक्षित वर्ग (दलित, महिला, अपाङ्गता भएका व्यक्ति) का लागि विनियोजित बजेटलाई नेतृत्वले रणनीतिक रूपमा वितरणमुखी कार्यक्रममा रूपान्तरण गर्ने गरेको पाइन्छ। सीमान्तकृत वर्गको क्षमता विकास, उद्यमशीलता वा संरचनात्मक गरिबी अन्त्य गर्ने दीर्घकालीन योजनाहरूभन्दा सिलाइ मेसिन, ग्यास चुलो वा ह्युम-पाइप वितरणजस्ता तत्काल लाभ दिने र देखिने कार्यक्रमहरूमा बजेट केन्द्रित गरिन्छ। अर्थ-राजनीतिको दृष्टिमा, यो स्रोतको न्यायोचित वितरण नभई संरक्षक-आश्रित सम्बन्धलाई बलियो

बनाउने औजार हो । यस्ता सामग्रीहरूको वितरणमार्फत सीमान्तकृत समुदायलाई आत्मनिर्भर नागरिकको सट्टा राजनीतिक दल वा नेताको आश्रित बनाई राख्ने प्रयास गरिन्छ । यसरी समावेशिताको नारालाई भोट बैंक सुरक्षित गर्ने र राज्यको स्रोतमाथि नियन्त्रण कायम राख्ने माध्यमका रूपमा प्रयोग गरिएको देखिन्छ ।

यसका साथै, सीमान्तकृत प्रतिनिधिहरूको मौनतालाई केवल उनीहरूको वैयक्तिक क्षमताको कमीका रूपमा मात्र बुझ्नु गलत हुन्छ । यो अदृश्य शक्तिको प्रभाव हो । वर्षौंदेखिको सामाजिक बहिष्करण र मनोवैज्ञानिक दमनका कारण उनीहरूले विद्यमान शक्ति-संरचनालाई प्रश्न गर्नुको सट्टा स्वीकार गर्न बाध्य हुन्छन् । नेतृत्वले पनि उनीहरूको क्षमता अभिवृद्धिमा लगानी गर्नुको सट्टा उनीहरूलाई निर्णयका साक्षीका रूपमा प्रयोग गर्न रूचाउँछ । कानूनी रूपमा आरक्षण वा कोटा पूरा गरिए पनि शक्ति र स्रोतको वास्तविक अभ्यासमा सीमान्तकृत वर्ग अझ पनि किनारै छन् । जबसम्म समावेशितालाई केवल सङ्ख्यात्मक गणनाबाट माथि उठाएर निर्णय प्रक्रियामा निर्णायक हस्तक्षेप गर्ने हैसियत प्रदान गरिँदैन तबसम्म समावेशी लोकतन्त्रको लाभांश लक्षित वर्गसम्म पुग्न चुनौतीपूर्ण देखिन्छ ।

छ) जवाफदेहिताको सङ्कट

स्थानीय शासन प्रणालीमा योजना तर्जुमा र कार्यान्वयनको आधारस्तम्भ मानिने शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको सिद्धान्त व्यावहारिक धरातलमा चुनौतीपूर्ण देखिएको छ । स्थानीय तहमा जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्न खडा गरिएका औपचारिक संयन्त्रहरू, जस्तैः अनुगमन समिति र सार्वजनिक सुनवाही, क्रमशः संस्थागत मिलेमतो र कर्मकाण्डी अभ्यासमा परिणत हुँदै गएका छन् । योजनामा अनियमितता हुँदा[११] प्रश्न उठाउनुपर्ने निकायहरू नै भागबन्डामा सहभागी भईदिँदा नियन्त्रण र सन्तुलनको संयन्त्र निष्प्रभावी भएको देखिन्छ । विशेषतः अनुगमन समितिको भूमिका, जसको नेतृत्व उपाध्यक्ष वा उपप्रमुखले गर्ने कानूनी व्यवस्था छ, त्यो प्रभावकारी हुन सकेको छैन[१२] । जब प्रमुख र उपप्रमुख एउटै राजनीतिक दल वा गठबन्धनका हुन्छन् तब यो समितिले निर्णयको साक्षी वा मौन अनुमोदकको भूमिकामा सीमित रहँदै गुणस्तरहीन कार्यसम्पादनलाई समेत वैधानिकता प्रदान गर्ने प्रवृत्ति देखाउँछ । यदि फरक दलको भएमा अनुगमनलाई राजनीतिक प्रतिशोधको औजार बनाउने जोखिम रहन्छ । तर धेरैजसो अवस्थामा

[११] https://prasashan .com/2025/07/16/683635/
[१२] https://www .himalkhabar .com/news/110518

दलीय भागबन्डाको राजनीतिले काम गर्छ । योजनाको गुणस्तर वा पारदर्शीतामा प्रश्न उठाउँदा आफ्नो पनि राजनीतिक लाभ गुम्ने डरले जनप्रतिनिधिहरूले मौन सम्झौता गर्ने बाटो राख्छन् । यसरी सुशासनका लागि परिकल्पना गरिएका संरचनाहरू नै दण्डहीनतालाई संस्थागत गर्ने माध्यम बन्न पुगेका छन् ।

योजना प्रक्रियामा प्रशासनिक विवशता जवाफदेहिता सङ्कटको अर्को जटिल आयाम हो । कर्मचारीतन्त्रको सिद्धान्तले प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत र प्राविधिक कर्मचारीहरूलाई कानूनको रक्षक र तटस्थ सहजकर्ताका रूपमा परिकल्पना गर्छ (गुप्ता इटि अल., २०१९) । तर, स्थानीय तहमा कर्मचारीहरू दोहोरो दबाबमा परेका छन् । एकातिर कानूनको पालना गर्नुपर्ने दायित्व छ भने अर्कोतिर राजनीतिक नेतृत्वको आदेश मान्नुपर्ने बाध्यता । यदि कुनै प्रशासकीय अधिकृतले नियम मिचेर वा प्रक्रिया नपुगेको फाइल अगाडि बढाउन अस्वीकार गरेमा,[१३] उनीहरूले असहयोगको आरोप खेप्नुपर्ने, सरुवाको धम्की सहनुपर्ने वा कार्यस्थलमा मानसिक दबाब झेल्नुपर्ने अवस्था छ । राजनीतिक संरक्षणबिना टिक्न गाह्रो हुने परिस्थिति निर्माण भएपछि, कर्मचारीहरूले पनि जोखिम न्यूनीकरणको रणनीति अपनाउँदै नेतृत्वको स्वार्थ अनुकूल निर्णयहरूलाई सदर गर्ने सुरक्षित बाटो अपनाएको पाइन्छ । यो प्रवृत्तिले गलत कामलाई प्रशासनिक वैधानिकता प्रदान गर्ने नजीर स्थापित गरेको छ ।

सार्वजनिक जवाफदेहिताको महत्त्वपूर्ण औजार मानिने सार्वजनिक सुनवाइ र सामाजिक परीक्षणको अभ्यासमा पनि विरोधाभास पाइन्छ । सहभागितामूलक जवाफदेहिताका संयन्त्रहरू प्रायः कर्मकाण्डमा सीमित छन् । सार्वजनिक सुनवाइहरूलाई व्यवस्थापन गरिन्छ, जहाँ आमनागरिक र आलोचकहरूलाई भन्दा पनि पार्टीका कार्यकर्ता र समर्थनकर्तालाई आमन्त्रित गर्ने परिपाटी छ । नेतृत्वको आलोचना गर्ने वा प्रश्न सोध्ने नागरिकलाई विकास विरोधीको बिल्ला लगाइने र समर्थन गर्नेहरूलाई पुरस्कृत गरिने अभ्यासले नियोजित सहमति निर्माण गर्न मद्दत गर्छ । जब नागरिकले स्वतन्त्र रूपमा प्रश्न गर्न सक्ने ठाउँहरू नै नियन्त्रित गरिन्छन् तब सुशासनको माग गर्ने नागरिक दबाब कमजोर हुन्छ । फलस्वरूप, योजनामा भएको अनियमितता र स्रोतको दुरूपयोगमा कसैले पनि जवाफ दिनुपर्दैन ।

अन्ततः योजना र बजेट प्रक्रियामा देखिएको यो जवाफदेहिताको सङ्कट औपचारिक कानूनको अभावले होइन अनौपचारिक संस्थाको प्रबलताले सिर्जना गरेको हो । लिखित

[१३] https://prasashan .com/2026/01/14/734308/

कानूनभन्दा माथिबाट आएको आदेश, दलीय मिलेमतो जस्ता अलिखित नियमहरूले शासन सञ्चालनलाई निर्देशित गरिरहेका छन् । जबसम्म दलीय संरक्षण र नातावादको जालो तोडेर प्रशासनिक संयन्त्रलाई स्वायत्तता र जनप्रतिनिधिलाई उत्तरदायी बनाउने प्रोत्साहन संरचना तयार हुँदैन तबसम्म स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रियामा सुशासनको प्रत्याभूति हुन सक्दनैन् । जवाफदेहिताको यो शून्यताले सङ्घीयताको मर्ममाथि नै प्रश्न चिन्ह खडा गरेको छ जसले गर्दा स्थानीय सरकारहरू जनताको सेवक भन्दा पनि नियन्त्रण रहित नयाँ शासकका रूपमा चित्रित हुने जोखिम बढाएको छ ।

निष्कष

स्थानीय तहको योजना तर्जुमा प्रक्रिया औपचारिक रूपमा लोकतान्त्रिक, सहभागितामूलक र कानूनी ढाँचाभित्र रहेको देखिए तापनि यसको व्यावहारिक अभ्यास भने अर्थ-राजनीतिक शक्ति-सम्बन्धबाट प्रभावित भएको पाइन्छ । संविधान र विद्यमान कानूनी व्यवस्थाले परिकल्पना गरेको तल्लो तहबाट माथि जाने योजना प्रणाली व्यवहारमा स्थानीय सत्ता-संरचना, दलीय प्रभाव, सामाजिक हैसियत र स्रोतमाथि पहुँच भएका समूहको प्राथमिकताद्वारा निर्देशित हुने प्रवृत्ति प्रबल देखिन्छ । यसले योजना प्रक्रियामा सहभागिता र समावेशिताको अवधारणालाई केवल औपचारिक उपस्थितिमा सीमित गर्ने जोखिम बढाएको छ । योजना छनोट र स्रोत विनियोजनमा आवश्यकताको सिद्धान्त भन्दा लाभ र पहुँचको सिद्धान्त हाबी हुँदै गएको छ । यस सन्दर्भमा, स्थानीय अर्थ-राजनीतिक समीकरणले विकास योजनालाई दीर्घकालीन सामाजिक रूपान्तरणको साधनभन्दा अल्पकालीन राजनीतिक व्यवस्थापन र आर्थिक लाभको माध्यमका रूपमा प्रयोग गर्ने प्रवृत्ति बढाएको छ । फलस्वरूप, सीमान्तकृत समुदाय, महिला, दलित तथा आर्थिक रूपमा विपन्न वर्गको सहभागिता धेरैजसो साङ्केतिक मात्र हुन पुगेको छ ।

तथापि, विद्यमान चुनौतीले स्थानीय योजना तर्जुमा प्रक्रिया असफल भएको भन्दा पनि सुधारको सम्भावना रहेको सङ्केत गर्छ । स्थानीय तहमा संस्थागत संरचना, कानूनी आधार र नागरिक सहभागिताका लागि औपचारिक मञ्चहरू उपलब्ध हुनु आफैँमा सङ्घीय अभ्यासको महत्त्वपूर्ण उपलब्धि हो । अबको चुनौती यी संरचनाभित्र विद्यमान अनौपचारिक शक्ति-सम्बन्धलाई कसरी व्यवस्थापन गर्ने भन्नेमा केन्द्रित छ । यसका लागि योजना प्रक्रियाको पुनः संरचना केवल प्रक्रियागत चरणहरूको पालना वा कागजी पारदर्शीतामा सीमित नभई स्थानीय राजनीतिक संस्कृतिको क्रमिक रूपान्तरणसँग जोडिनु आवश्यक छ । अर्को महत्त्वपूर्ण प्रकण, स्थानीय योजना

प्रणाली अब वितरणमुखी, साना र छरिएका योजनाबाट क्रमशः उत्पादन, रोजगारी र स्थानीय अर्थतन्त्र सुदृढ गर्ने रणनीतिक योजनतर्फ उन्मुख हुनु अपरिहार्य छ । यसले मात्र सङ्घीयताको लोकतान्त्रिक लाभांश आम नागरिकसम्म पुग्ने आधार तयार गर्न सक्छ । यस प्रक्रियामा नागरिकलाई केवल लाभग्राहीका रूपमा नभई सचेत सहभागी र खबरदारीकर्ताका रूपमा सशक्त बनाउनु आवश्यक देखिन्छ ।

अन्ततः स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादन सडक, भवन वा योजनाका सङ्ख्याले मात्र होइन, योजना तर्जुमा प्रक्रियामा नागरिकको स्वामित्व, निर्णय प्रक्रियामा समावेशिता र स्रोतको न्यायोचित वितरणबाट मापन हुनुपर्छ । जब राजनीतिक नेतृत्वले विकासलाई राजनीतिक व्यवसाय नभई सार्वजनिक सेवाका रूपमा आत्मसात् गर्छ र नागरिकले आफ्ना अधिकार एवम् दायित्वप्रति सचेत भूमिका निर्वाह गर्छन्, तब मात्र कागजी प्रक्रिया र धरातलीय यथार्थबीचको दूरी क्रमशः घट्दै जानेछ । यही दिशामा अघि बढ्नु नै स्थानीय तहमा अर्थ-राजनीतिले सिर्जना गरेका संरचनात्मक चुनौतीलाई लोकतान्त्रिक सम्भावनामा रूपान्तरण गर्ने मूल आधार हो ।

सन्दर्भ सूचीहरू

अमात्य, पि. के. (१९९७). पिपलस पार्टीसिपेशन इन डेभलपमेन्ट एन्ड लोकल गर्भर्नमेन्ट. *सहभागिताः द जर्नल अपफ डेभलपमेन्ट एन्ड* गर्भर्नमेन्ट, १(२), पृ. २१-३६ ।

आचार्य, के. कु. (२०१४). *रिलिभेन्स आफ कम्युनिटी गर्भर्नेन्स फर बेसिक सर्भिस डेलिभरी इन नेपालः एन एम्परिकल स्टडी.* यिनीभर्सिटी आफ न्यू इङ्गल्यान्ड, अर्मिडेल, अष्ट्रेलिया ।

आचार्य, के. कु., ढुङ्गाना, रा. कु., र गुरागाइँ, ह. प्र (२०२२). द पोजिसन आफ मार्जिनलाईजड ग्रुप्स इन द एलिट-क्याप्चर्ड लोकल लेभल प्लानिङ प्रोसेस इन नेपाल. *नेपाल पब्लिक पोलिसी रिभ्यू,* २, पृ. १-२६ ।

आचार्य, के. कु., र जफरुल्लाह, ह. (२०२२). विदर डिमार्जिनलाईजेसन, इन्कलुजन एन्ड इफेक्टिभनेस चायलेन्जेस आफ लोकल गर्भर्नमेन्ट प्लानिङ इन नेपाल. मिलेनियल एसिया, १५(२२), पृ. २१६-२३५ ।

खड्का, न. (१९८६). काईसिस इन नेपालको पार्टीलेस पञ्चायत सिस्टमः द केस फर मोर डेमोक्रेसी. *प्यासिफिक आफेयर्स,* ५(३), पृ. २९-५४ ।

खनाल, गो. (२०१६). फिस्कल डिसेन्ट्रलाईजेसन एन्ड म्युनिसिपल परफरमेन्स इन नेपाल. *जर्नल आफ म्यानेजमेन्ट एन्ड डेभलपमेन्ट स्टडिज, २७,* पृ. ५९-८७ ।

खान, स., र एभरसोल, र. (२०२५). रिप्रोड्यसिङ पोभर्टी थ्रु पार्टीसिपेसनः इज्गामिनिङ द कन्स्ट्रेन्टस आफ कम्युनिटी डेभलपमेन्ट स्ट्राटेजिज इन फोस्टरिङ एम्पोवरमेन्ट एन्ड सोसल चेन्ज । *कम्युनिटी डेभलपमेन्ट जर्नल,* ६०(३), पृ. ५४८-५६६ ।

गुप्ता, अ. के. (२०२१). लोकल डेभलपमेन्ट प्लानिङ इन नेपालः डज इट एक्च्युली रिफ्लेक्ट सिटिजन पार्टीसिपेसन. *जर्नल आफ म्यानेजमेन्ट एन्ड डेभलपमेन्ट स्टडिज, ३०*(१), पृ. १-१३ ।

गुप्ता, अ. के., ढुङ्गाना, ह. प्र ., र लम्साल, वि. प्र (२०२४). पोलिटिकल पार्टीज् अकाउन्टेबिलिटी टु द पब्लिक इन नेपालः ह्वाट फ्याक्टर्स आफेक्ट इट. *हेलियोन, ११*(९१), पृ. १-१५ ।

गुप्ता, अ. के., पौड्याल, त्रि., र श्रेष्ठ, सु (२०१९). पोलिटिसियन्स एन्ड ब्युरोक्र्याटस रिलेसन इन *लोकल गर्भर्नेन्स आफ नेपाल. लोकल गर्भर्नमेन्ट क्वार्टरली, (एप्रिल-जुन),* पृ. ५-२४ ।

देवकोटा, खि. ल., र खनाल, गो. के. (२०२४). *नेपाल इन फोरम अफ फेडेरेसन ह्यान्डबुक अन लोकल गर्भनेमेन्ट इन फेडरल सिस्टमस* (पृ. ३४७ ३७६). स्प्रीङगर इन्टरनेशनल पबलिशिङ ।

नेपाल नगरपालिका सङ्घ. (२०१७). *नगरपालिकाको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन (नमूना).* नेपाल नगरपालिका सङ्घ ।

नेपाल सरकार. (२०२८). *स्थानीय प्रशासन ऐन, २०२८.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०३९). *विकेन्द्रीकरण ऐन, २०३९.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०४६). *वन विकास गुरुयोजना, २०४६.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०५५). *स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०६३). *सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०६४). *सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०६७). *नगरपालिकाको वार्षिक योजना तर्जुमा कार्यविधि, २०६७.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०६९). *स्थानीय निकाय स्रोत परिचालन तथा व्यवस्थापन कार्यविधि, २०६९.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७२). *नेपालको संविधान, (२०७२).* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७४). *अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७४). *राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७४). *स्थानीय तहको वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७४* (परिमार्जित). नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७४). *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७६). *आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७७). *आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७.* नेपाल सरकार ।

पाण्डेय, ग. प्र. (२०१५). डज सिटिजन पार्टिसिपेसन इन लोकल गभर्नमेन्ट डिसिजन-मेकिङ कन्ट्रिब्युट टु स्ट्रेन्थनिङ लोकल प्लानिङ एन्ड अकाउन्टाबिलिटी सिस्टम्स? *इन्टरनेशनल पब्लिक म्यानेजमेन्ट रिभ्यु, १६*(१), पृ. ६७-९८ ।

पाण्डेय, ग. प्र., र श्रेष्ठ, श्री. (२०१६). डज सिटिजन पार्टिसिपेसन इम्प्रुभ लोकल प्लानिङ? एन एम्पिरिकल एनालाईसिस अफ स्टेकहोल्डर्स' परसेप्सन्स इन नेपाल. *जर्नल अफ साउथ एसियन डेभलपमेन्ट, ११*(३), पृ. २७६-३०४ ।

बिष्ट, डो. ब. (१९९१). *फेटालिज्म एन्ड डेभलपमेन्ट: नेपालको स्ट्रगल फर मोडर्नाइजेसन.* ओरियन्ट लङ्गम्यान ।

बेनेट, एल. (२००५). *जेन्डर, कास्ट एन्ड एथनिक एक्सक्लुजन इन नेपाल: फोलोइङ द पॉलिसी प्रोसेस फ्रम एनालाईसिस टु एक्सन.* वर्ल्ड बैंक, एनडिएफ, डिएफआइडी, एडीबी ।

भुसाल, था. (२०१८). *इग्जामिनिङ सिटिजन पार्टिसिपेसन इन लोकल पॉलिसीमेकिङ: एन एनालाईसिस अफ नेपालको पार्टिसिपेटरी प्लानिङ प्रोसेस.* युनिभर्सिटी अफ क्यानबेरा ।

भुसाल, था., र ब्रिन, मा. जि. (२०२१). फेडरलिज्म एन्ड लोकल गभर्नेन्स: एक्सप्लोरिङ मल्टिलिङ्गुअलिज्म इन लोकल डिसिजन-मेकिङ इन नेपाल. *रिजनल एन्ड फेडरल स्टडिज, ३३*(२), पृ. १८७-२०७ ।

राष्ट्रिय योजना आयोग. (२०२४). *सोह्रौं योजना.* राष्ट्रिय योजना आयोग ।

शाही, मि. (२०१४). स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रम अन्तर्गत नागरिक सचेतता केन्द्रको प्रभावकारिता. *जर्नल अफ टिकापुर मल्टिपल क्याम्पस, १*(१), पृ. १०५-१२७ ।

स्थानीय आर्थिक विकासः सम्भावना, अभ्यास र चुनौतीहरू

गोविन्द भण्डारी

लेखसार

स्थानीय आर्थिक विकास मूलतः निश्चित भूगोलमा आधारित रहेर गरिने नीतिगत अभ्यास हो । यसले निश्चित भूगोलभित्र गुणस्तरीय रोजगारी सिर्जना गर्ने र दीर्घकालीन आर्थिक लक्ष्य हासिल गर्ने उद्देश्य राख्दछ। स्थानीय आर्थिक विकास एक सहभागितामूलक प्रक्रिया हो, जसले स्थानीय तहको आर्थिक सशक्तीकरण र दिगो विकासलाई आधार प्रदान गर्दछ । यसका लागि स्थानीय सरोकारवालाहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्नुका साथै उनीहरूबीच सहकार्य, समन्वय र साझेदारीलाई प्रोत्साहन तथा सहजीकरण गर्नु आवश्यक हुन्छ । नेपालको सन्दर्भमा स्थानीय आर्थिक विकासको महत्त्व सङ्घीय शासन प्रणाली लागू भएपछि झन् बढेको छ। स्थानीय आर्थिक विकासलाई गति दिनका लागि तीनै तहका सरकारहरूले सहकारिता, सह-अस्तित्त्व र समन्वयको सिद्धान्तलाई आत्मसात गर्दै व्यवहारमा उतार्न जरुरी छ । नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकास एक बहुपक्षीय प्रक्रिया हो जसमा विभिन्न सरोकारवाला पक्षहरूको सक्रिय सहभागिता र समन्वय आवश्यक हुन्छ । यी पक्षहरूको भूमिका केवल सहयोगमा सीमित नभई योजना, कार्यान्वयन, लगानी र अनुगमनसम्म फैलिएको हुन्छ । नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकासका सम्भावनाहरू प्रशस्त भए पनि यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा क्षमता अभाव र स्रोत सीमितता लगाएतका चुनौतीहरू विद्यमान छन् । तर स्थानीय सरकारको सक्रियता, निजी क्षेत्र र समुदायको सहभागिता मार्फत स्थानीय आर्थिक विकासलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्न सकिन्छ। यसको लागि स्थानीय तहले आफ्नो स्रोत, क्षमता, सम्भावना र सीमितता पहिचान गरी दिगो आर्थिक विकासको स्पष्ट रणनीति बनाउन आवश्यक छ। साथै, स्थानीय स्रोत-साधनमा आधुनिक प्रविधिको प्रयोग गर्दै स्थानीय तहको आर्थिक समृद्धि र आत्मनिर्भरता हाँसिल गर्न सकिन्छ ।

परिचय

नेपाल विश्वका दुई ठूला विकासशील अर्थतन्त्र तथा बजार भएका देशहरूबीचमा अवस्थित भएकाले हामीले आफ्नो सम्भावना, स्रोत र अवसरहरूको समयानुकूल तथा प्रभावकारी तरिकाले उपयोग गर्न सकेनौ भने हामी परनिर्भर बन्दै जाने तथा राष्ट्रिय

स्वाधीनतामाथि समेत जोखिममा पर्ने खतरा रहन्छ। आजको तीव्र आर्थिक प्रतिस्पर्धाको युगमा नेपालले उपलब्ध प्राकृतिक स्रोत, मानव पुँजी तथा रणनीतिक भौगोलिक अवस्थालाई उच्चतम रूपमा परिचालन गर्दै दिगो, आत्मनिर्भर र समावेशी आर्थिक विकासको मार्ग अवलम्बन गर्नु अपरिहार्य भएको छ। यही सन्दर्भमा स्थानीय स्रोत, सीप, श्रम र उत्पादनको अधिकतम परिचालन मार्फत रोजगारी सिर्जना, उद्यमशीलता प्रवर्द्धन तथा आर्थिक सशक्तीकरणलाई सुदृढ बनाउँदै स्थानीय आर्थिक विकासले महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउन सक्छ। नेपालको सन्दर्भमा स्थानीय आर्थिक विकासको महत्त्व विशेष गरी सङ्घीय शासन प्रणाली लागू भएपछि अझै बढेको छ । नेपालको संविधानले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको राज्य संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहमा हुने व्यवस्था गरेको छ । राज्यशक्तिको बाँडफाँट मार्फत तीनै तहका सरकारलाई आ-आफ्नो अधिकार क्षेत्र स्पष्ट रूपमा निर्धारण गरिएको छ जसअन्तर्गत स्थानीय तहलाई समेत महत्त्वपूर्ण संवैधानिक अधिकार प्रदान गरिएको छ। संविधानको भाग ५ (राज्यको संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँट) अन्तर्गत धारा ५६ ले नेपाललाई तीन तहको शासन प्रणालीमा रूपान्तरण गर्दै स्थानीय तहको संवैधानिक आधार सुनिश्चित गरेको छ। संविधानको अनुसूची-८ मा स्थानीय तहका एकल अधिकारहरू उल्लेख गरिएका छन् भने अनुसूची-९ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका साझा अधिकारहरूको सूची समावेश गरिएको छ । यी संवैधानिक व्यवस्थाहरूले स्थानीय तहलाई राजनीतिक तथा प्रशासनिक अधिकार प्रयोग गर्ने स्वायत्तता प्रदान गरेका छन्। यसरी एकल राज्य प्रणालीबाट सङ्घीयतामा आएको परिवर्तनले स्थानीय तहलाई केवल सेवा दिने निकायको भूमिकाबाट माथि उठाएर स्थानीय आर्थिक विकासको योजना बनाउने, स्रोत-साधन परिचालन गर्ने, कार्यान्वयन गर्ने तथा प्रवर्द्धन गर्ने निकायको रूपमा रूपान्तरित गरेको छ। त्यसैले स्थानीय तहहरू नेपालको लोकतन्त्रका आधारभूत खम्बाका रूपमा स्थापित भएका छन् र स्थानीय आर्थिक विकासलाई अगाडि बढाउने प्रमुख संयन्त्रका रूपमा समेत उदाएका छन्।

यस सन्दर्भमा स्थानीय आर्थिक विकास एक महत्त्वपूर्ण अवधारणाका रूपमा स्थापित भएको छ । नागरिकको सबैभन्दा नजिकको सरकारका रूपमा रहेको स्थानीय तहको क्षमता, व्यवहार, अभ्यास, नतिजा र प्रभावकारिताबाट जनताले शासन प्रणालीप्रति आफ्नो धारणा बनाउँछन् र सरकारको सफलता मापन गर्छन् । त्यसैले, स्थानीय तहले विधिको शासन, सुशासन, आर्थिक विकास र प्रभावकारी सेवा प्रवाहबाट जनताको विश्वास जित्न सकेमा मात्र सङ्घीयताको औचित्य, आवश्यकता र उपयोगी सिद्ध

हुन सक्छ । यधपि नेपालमा राजनैतिक प्रणालीको परिवर्तन जुन गतिमा भयो सोही गतिमा आर्थिक विकास गर्न सकिएको छैन। स्थानीय आर्थिक विकासको अवधारणालाई दिगोरूपमा लागू गराउन स्थानीय तहहरू अपेक्षितरूपमा सफल हुन सकेका छैनन् । यस सन्दर्भमा नेपालले आफ्नो सामाजिक, साँस्कृतिक र भौगोलिक सन्दर्भअनुसारको स्थानीय आर्थिक विकास मोडेल निर्माण गर्न अब ढिलाई गर्नु हुँदैन । यस आलेखमा नेपालको स्थानीय आर्थिक विकासका विविध पक्षहरूलाई व्यावहारिक दृष्टिकोणबाट समग्र रूपमा विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

स्थानीय आर्थिक विकासको अवधारणा

स्थानीय आर्थिक विकास एउटा स्थान केन्द्रित अवधारणा हो । सामान्यतः स्थानीय आर्थिक विकास भन्नाले कुनै निश्चित भौगोलिक क्षेत्रमा रहेका स्रोतहरूको प्रभावकारी व्यवस्थापन गरी रोजगारीको अवसर सिर्जना गर्ने, जीवनस्तर सुधार गर्ने र समग्र अर्थतन्त्रलाई सुदृढ बनाउने उद्देश्यले स्थानीय तह, समुदाय, नागरिक समाज र निजी क्षेत्रबीच सहकार्य गरिने प्रक्रियालाई बुझाउँछ । त्यसैगरी यी पक्षहरूको क्षमता विकासलाई स्थानीय आर्थिक विकासको प्रमुख विशेषता मानिन्छ ।

स्थानीय तहको नेतृत्वमा स्थानीय स्रोत-साधनको प्रयोगद्वारा स्थानीय जनताका लागि गरिने आर्थिक विकासलाई स्थानीय आर्थिक विकासका रूपमा लिन सकिन्छ। स्थानीय अर्थतन्त्रको अध्ययन कुनै निश्चित क्षेत्रभित्रको अर्थव्यवस्था र त्यहाँभित्र रहेका सीमित स्रोतहरूलाई कसरी अधिकतम उपयोग गर्न सकिन्छ भन्ने कुरामा केन्द्रित हुन्छ। जब सानो (निश्चित) भौगोलिक क्षेत्र भित्रका आर्थिक स्रोतहरूको विश्लेषण गरिन्छ, त्यसले स्वभाविक रूपमा उक्त क्षेत्रको आर्थिक विकासलाई मात्र नभई साँस्कृतिक, सामाजिक र कहिलेकाहीँ राजनीतिक परिवेशलाई पनि समेटेको हुन्छ।

स्थानीय आर्थिक विकासलाई एउटा गतिशील प्रक्रियागत सिद्धान्तका रूपमा पनि बुझ्न सकिन्छ । यसले स्थानीय र क्षेत्रीय संरचनाका पक्षहरूलाई स्थानीयस्तरमा कसरी खोजिन्छ, तिनीहरूको क्षमता कसरी पहिचान गरिन्छ र आफ्ना रणनीतिहरूलाई कसरी निर्धारण गरी कार्यान्वयन गरिन्छ भन्ने कुराहरूको प्रक्रियालाई स्पष्ट पार्दछ। स्थानीय आर्थिक विकासले स्थानीय स्रोत, आर्थिक क्षेत्र र संस्थामा प्राथमिकता निर्धारण गर्दै नीति निर्माण र कार्यान्वयन प्रक्रियालाई मार्गदर्शन प्रदान गर्दछ । यसले रणनीतिक योजना तय गर्न र स्थानीय आर्थिक गतिविधिहरूको दीर्घकालीन प्रभावको विश्लेषण गर्ने प्रक्रियामा पनि महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउँछ ।

स्थानीय आर्थिक विकास समग्र आर्थिक विकासको एक मोडेल पनि हो जसमा स्थानीय स्तरमा उपलब्ध प्राकृतिक स्रोत, मानव पुँजी, सीप, उद्यमशीलता र संस्थागत क्षमतालाई उपयोग गरेर दिगो तथा समावेशी आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने लक्ष्य राखिन्छ। स्थानीय आर्थिक विकास माथिबाट थोपरिने प्रक्रिया नभई स्थानीय समुदायको सक्रिय सहभागिता, साझेदारी र पहलबाट अगाडि बढ्ने प्रक्रिया हो । स्थानीय आर्थिक विकासलाई स्थानीय तहको केन्द्रीय भूमिकाको रूपमा बुझ्न सकिन्छ। साथै, यो कार्य गर्नका लागि स्थानीय तहसँग आवश्यक क्षमता, स्रोत साधन र वैधता हुन आवश्यक छ ।

स्थानीय आर्थिक विकासले स्थानीय तहहरूलाई परम्परागत पूर्वाधार विकासमा मात्र सीमित नभई नवप्रवर्तन र सिर्जनात्मक समाधानलाई प्रोत्साहन गर्छ। साथै, स्थानीय आर्थिक विकासले स्थानीय शासन प्रणाली र संरचनाहरूलाई सुदृढ बनाउने प्रयास गर्दछ जसले गर्दा कुनै निश्चित क्षेत्रका सम्बन्धित सरोकारवालाहरूले विकास प्रक्रियालाई स्वामित्व ग्रहण गरेर अगाडी बढाउन सकुन ।

स्थानीय आर्थिक विकासले स्थानीय तहलाई विकासको केन्द्रमा स्थापित गर्दै आत्मनिर्भर, प्रतिस्पर्धी र समावेशी अर्थतन्त्र निर्माणमा विशेष जोड दिन्छ। यसले स्थानीय उत्पादनमा वृद्धि, रोजगारीका अवसरहरूको सिर्जना तथा दिगो र समावेशी विकासमा महत्त्वपूर्ण टेवा पुऱ्याउँछ ।

स्थानीय आर्थिक विकास विकासोन्मुख देशहरूमा धैरैले अनुसरण गरिरहेको एक नयाँ अभ्यास हो । यो निश्चित भौगोलिक क्षेत्रमा गुणस्तरीय रोजगारी सिर्जना गर्दै दीर्घकालीन आर्थिक लक्ष्य हासिल गर्ने प्रक्रिया हो । यसले गरिबी न्यूनीकरण तथा आर्थिक समृद्धि हासिल गर्न स्थानीय स्रोतहरूको प्रतिस्पर्धात्मक उपयोग, योजना निर्माण र रणनीतिहरूको संयुक्त कार्यान्वयनका लागि स्थानीय सरोकारवालाहरूको क्षमता अभिवृद्धि तथा आपसी सहकार्यलाई प्रोत्साहन र सहजीकरण गर्ने सहभागितामूलक प्रक्रिया हो । त्यसैले राष्ट्रिय विकासका लागि निर्माण गरिने आवधिक योजनाहरूमा स्थानीय आर्थिक विकासलाई अनिवार्य रूपमा समेट्न सक्नु पर्दछ। स्थानीय आर्थिक विकासलाई राष्ट्रिय विकासको अभिन्न अङ्ग बनाउन नसकेसम्म न त स्थानीय तहको समुचित विकास सम्भव हुन्छ, न प्रादेशिक तथा राष्ट्रिय विकासले अपेक्षित उपलब्धि हासिल गर्न सक्छ। त्यसैले दिगो, समावेशी र सन्तुलित विकासका लागि स्थानीय, प्रादेशिक र राष्ट्रिय तहहरूबीच आपसी समन्वय र सहकार्य अपरिहार्य रहन्छ।

स्थानीय आर्थिक विकासका प्रमुख स्तम्भहरू

स्थानीय आर्थिक विकासलाई सफल पार्न केही आधारभूत स्तम्भहरू अपरिहार्य हुन्छन् । यी स्तम्भहरूले स्थानीय तहमा उत्पादन, रोजगारी र लगानीमा बढोत्तरी गरी दिगो विकासलाई सुनिश्चित गर्न मद्दत गर्दछन् । सङ्घीय प्रणाली लागू भएपछि स्थानीय तहहरूले यी स्तम्भहरूलाई आधार बनाएर आफ्ना आर्थिक विकास योजनाहरू कार्यान्वयन गर्ने अवसर प्राप्त गरेका छन् ।

क. स्थानीय उद्यमशीलता र व्यवसाय प्रवर्द्धन

स्थानीय तहमा उपलब्ध कच्चा पदार्थ, दक्षता र बजारको प्रयोग गरी साना तथा मझौला उद्यम, सहकारी संस्थाहरू तथा घरेलु उद्योगहरूको विकास गर्छन् । व्यपार तथा व्यवसाय गर्न चाहने व्यक्ति, साना तथा मझौला उद्यमले बैंक तथा वित्तीय संस्थाबाट ऋण, बचत, बीमा, तथा अन्य वित्तीय सेवामा सहज रूपमा पहुँच पाउने अवस्थाको सिर्जना गरिन्छ । यसले स्थानीय स्तरमा लगानी, उत्पादन र उत्पादकत्वमा वृद्धि गरी नयाँ रोजगारीको अवसरहरूको सिर्जना गर्नुका साथै आयस्रोतको विविधीकरणमा समेत सहयोग पुऱ्याउँछ । स्थानीय तहहरूले तालिम, वित्तीय पहुँच, बजार व्यवस्थापन तथा नीतिगत सहजीकरण मार्फत उद्यमशीलतालाई प्रोत्साहन गर्न सक्छन् ।

ख. पूर्वाधार विकास

आर्थिक क्रियाकलापको प्रवर्द्धनको निमित्त भौतिक तथा वित्तीय पूर्वाधारहरू असाध्यै महत्त्वपूर्ण हुन्छन् जसले स्थानीय उत्पादनलाई बजारसँग जोड्ने कार्य गर्दछन् । पूर्वाधारको विकासले ग्रामीण उत्पादनको उचित मूल्य कायम गर्न, बजारको मागअनुसार उत्पादन गरी विविधीकरण गर्न, निर्यात प्रवर्द्धन गरी विदेशी मुद्रा आर्जन गर्ने र आपूर्ति शृङ्खलालाई व्यवस्थित गर्न मद्दत गर्दछ । पूर्वाधार विकासले गाउँ- नगर सम्बन्धलाई बलियो बनाई सन्तुलित तथा समावेशी क्षेत्रीय विकास सुनिश्चित गर्छ । नेपालका धेरै ग्रामीण क्षेत्रमा सडक तथा ऊर्जा पहुँच विस्तार भएपछि कृषि उत्पादन र व्यापार बढेको देखिन्छ । उदाहरणको लागि कर्णाली राजमार्गले जुम्लाका स्याउ खेती गर्ने कृषकहरूलाई नजिकका बजारसँग जोडेको छ ।

ग. मानव संसाधन तथा सीप विकास

मानव संसाधन र सीप विकास भनेको स्थानीय जनतालाई शैक्षिक तथा प्रशिक्षण कार्यक्रमहरू मार्फत व्यवस्थापकीय क्षमता बढाई योग्य बनाउनु, सीपयुक्त बनाउनु र आर्थिक अवसरसँग जोड्नु हो । स्थानीय आर्थिक विकासका निम्ति सक्षम जनशक्ति अपरिहार्य हुन्छ । मानव संसाधन र सीप विकासले स्थानीय उत्पादन क्षमता, रोजगारी सिर्जना र आय वृद्धिमा प्रत्यक्ष योगदान पुऱ्याउँछ । यसले स्थानीय समुदायलाई आत्मनिर्भर बनाउनुको साथै आर्थिक गतिविधिमा प्रत्यक्ष सहभागी गराउने काम गर्छ र दिगो स्थानीय विकास सुनिश्चित गर्छ । नेपालमा प्राविधिक शिक्षा तथा व्यवसायिक तालिम परिषद् लगायतका संस्थानहरूले युवाहरूलाई विविध व्यवसायिक दक्षताहरू प्रदान गर्दै आइरहेका छन् ।

घ. सार्वजनिक-निजी साझेदारी

स्थानीय आर्थिक विकासमा सरकार, निजी क्षेत्र र समुदायबीचको सहकार्य महत्त्वपूर्ण मानिन्छ । यस अवधारणामा सरकार (सार्वजनिक क्षेत्र) र निजी क्षेत्र मिलेर स्थानीय स्रोत-साधनको उपयोग गर्दै आर्थिक गतिविधि विस्तार गर्छन् । सार्वजनिक-निजी साझेदारीको माध्यमबाट स्थानीय भेगमा उद्योग, पर्यटन पूर्वाधार, बजार केन्द्र र सेवा क्षेत्रको विकास गर्न सम्भव छ । यस प्रकारको साझेदारीले लगानी बढाउने, प्रविधि हस्तान्तरण गर्ने र व्यवस्थापन क्षमता सुधार ल्याएर रोजगारी सिर्जना, सेवा गुणस्तर सुधार र स्थानीय अर्थतन्त्र सुदृढ गर्न मद्दत पुऱ्याउँछ ।

ङ. प्राकृतिक स्रोतहरूको दिगो व्यवस्थापन

नेपालको अर्थतन्त्र कृषि, वन, जलस्रोत र पर्यटनमा आधारित भएकाले प्राकृतिक स्रोतहरूको दिगो उपयोग स्थानीय आर्थिक विकासको अर्को महत्त्वपूर्ण स्तम्भ हो । प्राकृतिक स्रोतहरूको दीर्घकालीन उपयोग तथा व्यवस्थापनले वातावरण संरक्षण गर्नुका साथै स्थानीय समुदायलाई दीर्घकालीन आर्थिक लाभ प्रदान गर्दछ । एउटै स्रोतमा निर्भर नरही विभिन्न प्राकृतिक स्रोतहरू (कृषि, वन, जलस्रोत आदि) लाई जोडेर नवप्रवर्तनमा आधारित भएर स्थानीय आर्थिक गतिविधि विस्तार गर्न सकेमा स्थानीय स्रोतको अधिकतम उपयोग हुनुका साथै बेरोजगारी घटाउँछ र दिगो र समावेशी आर्थिक विकास सुनिश्चित गर्छ । नेपालमा सामुदायिक वन कार्यक्रमले वन संरक्षणसँगै काठ, घाँस तथा जडीबुटीबाट आय आर्जन गर्न मद्दत गरेको छ ।

च. समुदायको सहभागिता

स्थानीय आर्थिक विकास सफल हुनका लागि समुदायको सक्रिय सहभागिता आवश्यक हुन्छ । स्थानीय योजना तर्जुमा, बजेट बाँडफाँट, विकास परियोजना कार्यान्वयन र अनुगमनमा समुदायको प्रत्यक्ष सहभागिताले विकासलाई प्रभावकारी र दिगो बनाउन मद्दत गर्छ । नेपालमा स्थानीय तहहरूले वडा स्तरबाट योजना सङ्कलन गरेर नगर वा गाउँपालिकाको योजना तयार गर्ने गरेका छन् । त्यस्तै, गाउँपालिकाहरूमा उपभोक्ता समिति मार्फत सडक, खानेपानी, सिँचाइ जस्ता आयोजना सञ्चालन गर्दा स्थानीय व्यक्तिहरू निर्णय प्रक्रिया र कार्यान्वयनमा सहभागी हुने गरेका छन् । यसरी समुदायको सहभागिताले स्वामित्वको भावना बढाएर स्थानीय स्रोत-साधनको उचित उपयोग गर्दै आर्थिक विकासलाई दिगो र समावेशी बनाउँछ ।

नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकाससँगसम्बन्धी नीतिगत व्यवस्थाहरू

नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकाससँग सम्बन्धित नीतिगत व्यवस्थाहरू सङ्घीय शासन प्रणालीको कार्यान्वयनसँगै अझ स्पष्ट र प्रभावकारी बनेका छन् । नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकाससँग सम्बन्धित नीतिगत व्यवस्थाहरूले स्थानीय तहलाई आर्थिक समृद्धिको प्रमुख आधारका रूपमा स्थापित गर्ने उद्देश्य राखेका छन् । सङ्घीय शासन व्यवस्थाको कार्यान्वयनपछि स्थानीय सरकारहरूलाई योजना निर्माण, स्रोत परिचालन तथा पूर्वाधार विकासजस्ता क्षेत्रमा महत्त्वपूर्ण अधिकार प्रदान गरिएको छ । विभिन्न राष्ट्रिय नीतिहरू मार्फत स्थानीय स्रोत-साधनको उपयोग गरी दिगो आर्थिक विकास र जनताको जीवनस्तर सुधार गर्ने लक्ष्य लिइएको छ । नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकाससँग सम्बन्धित महत्त्वपुर्ण नीतिगत व्यवस्थाहरू निम्नानुसार रहेका छनः

नेपालको संविधान

नेपालको संविधानले आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्दै समानुपातिक, समावेशी तथा सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाज निर्माण गर्ने सङ्कल्प गरेको छ । नेपालको संविधानको भाग ४ अन्तर्गत राज्यको निर्देशक सिद्दान्तमा नेपालको राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र र उन्नतिशील बनाउँदै समाजवाद उन्मुख, स्वतन्त्र तथा समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्नु राज्यको उद्देश्य हुनेछ भन्ने व्यवस्था रहेको छ । नेपालको संविधानको भाग ४ अन्तर्गत अर्थ, उद्योग र वाणिज्यसम्बन्धी नीतिमा सार्वजनिक, निजी तथा सहकारी क्षेत्रको

सहभागिता र स्वतन्त्र विकास मार्फत राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई सुदृढ बनाउन भनिएको छ । यसको लागि अर्थतन्त्रमा निजी क्षेत्रको भूमिकालाई महत्त्व दिँदै उपलब्ध साधन र स्रोतहरूको अधिकतम परिचालन गरी आर्थिक समृद्धि हासिल गर्ने भन्ने व्यवस्था रहेको छ । आर्थिक क्षेत्रका सबै गतिविधिमा स्वच्छता, जवाफदेहिता र प्रतिस्पर्धा कायम गर्न नियमनको व्यवस्था गर्दै समावेशी राष्ट्रिय विकासमा प्रोत्साहन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । साथै, उपलब्ध साधन-स्रोत तथा आर्थिक विकासका प्रतिफलहरूको न्यायोचित वितरण गर्ने र तुलनात्मक लाभका क्षेत्रहरूको पहिचान गरी निर्यात प्रवर्द्धन विस्तार गरी आर्थिक समृद्धि हासिल गर्ने भनी उल्लेख गरिएको छ ।

नेपालको संविधानले स्थानीय तहलाई आफ्नो भौगोलिक क्षेत्र र स्थानीय जनताको विकासका लागि सङ्घीय तथा प्रादेशिक कानूनसँग नबाझिने गरी आफ्नै नीति तथा कानून निर्माण गरेर अघि बढ्न सक्ने अधिकार प्रदान गरेको छ । यी अधिकारहरू स्थानीय जनताको सुरक्षा, सार्वजनिक सेवा प्रवाहको सहजता, समग्र आर्थिक विकास तथा स्थानीय तहको संस्थागत विकाससँग सम्बन्धित छन् । नेपालको संविधानले स्थानीय तहलाई अधिकारसम्पन्न बनाउन स्थानीय तहका २२ वटा एकल अधिकारहरू स्पष्ट रूपमा निर्धारण गरेको छ । यीमध्ये केही अधिकारहरू प्रत्यक्ष रूपमा स्थानीय आर्थिक विकास प्रवर्द्धनसँग जोडिएका छन् ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय आर्थिक विकाससँग सम्बन्धित विभिन्न क्षेत्रका महत्त्वपूर्ण अधिकार र जिम्मेवारीहरू स्थानीय तहलाई प्रदान गरेको छ । यस ऐनअनुसार स्थानीय तहहरूले विकास आयोजना तथा परियोजनाको तर्जुमा र कार्यान्वयन, स्थानीय बजार व्यवस्थापन, मूल्य निर्धारण तथा अनुगमन, स्थानीय व्यापार र वाणिज्यसम्बन्धी पूर्वाधार निर्माण, सञ्चालन तथा नियमनजस्ता कार्यहरू गर्न सक्छन् । यस ऐनले स्थानीय आर्थिक विकाससँग सम्बन्धित अन्य क्षेत्रहरू जस्तै कृषि, पशुपालन, पशु विकास, बेरोजगारीसम्बन्धी तथ्याङ्क सङ्कलन, गरिबी निवारण तथा स्थानीय पूर्वाधार विकाससम्बन्धी जिम्मेवारीहरू समेत प्रदान गरेको छ । उक्त अधिकारहरूको प्रभावकारी उपयोग गर्दै स्थानीय तहहरूले आवश्यक योजना निर्माण गरी सोहीअनुरूप कार्यक्रम तथा गतिविधिहरू सञ्चालन गर्न सकेमा स्थानीय आर्थिक विकासलाई सुदृढ र सुनिश्चित बनाउन सकिन्छ ।

स्थानीय आर्थिक विकास मूल्याङ्कन कार्यविधि, २०७९

नेपाल सरकारले स्थानीय आर्थिक विकासलाई दिगो, समावेशी र प्रभावकारी बनाउने उद्देश्यले स्थानीय तहमा आर्थिक नीति तथा योजना, आर्थिक विकास पूर्वाधार, आर्थिक सशक्तीकरण, उद्यमशीलता तथा औद्योगिक प्रवर्द्धन जस्ता पक्षहरूको समग्र अवस्थाको मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्था गरेको छ। यसै सन्दर्भमा स्थानीय आर्थिक विकासको प्रवर्द्धनमा ठोस आधार तयार गर्न स्थानीय आर्थिक विकास मूल्याङ्कन कार्यविधि कार्यान्वयनमा ल्याइएको हो। यस कार्यविधि अन्तर्गत स्थानीय आर्थिक विकासका मुख्य आयामहरूलाई समेट्दै स्थानीय आर्थिक नीति तथा योजनाको क्षेत्रमा १२ वटा सूचक, आर्थिक विकास पूर्वाधारको क्षेत्रमा १३ वटा सूचक, आर्थिक सशक्तीकरणको क्षेत्रमा १२ वटा सूचक तथा उद्यमशीलता विकास र औद्योगिक प्रवर्द्धनको क्षेत्रमा १३ वटा सूचक प्रस्ताव गरिएका छन्। यसरी जम्मा ५० वटा सूचक मार्फत स्थानीय आर्थिक विकासको अवस्था मापन, विश्लेषण तथा सुधारका लागि मार्गदर्शन प्रदान गरिएको छ।

नवप्रवर्तनमा आधारित स्थानीय आर्थिक विकास कार्यक्रम सञ्चालन कार्यविधि २०८०

नेपाल सरकारले नवप्रवर्तनमा आधारित स्थानीय आर्थिक विकासलाई सुदृढ बनाउँदै स्थानीय तहमा समावेशी, जलवायु अनुकूलनशील तथा दिगो आर्थिक विकास प्रवर्द्धन गर्ने उद्देश्यले यो कार्यविधि निर्माण गरेको हो। यस मार्फत उत्पादन तथा उत्पादकत्व वृद्धि गर्दै स्थानीय उद्यमशीलताको अभिवृद्धि, रोजगारी सिर्जना र आय वृद्धि गर्न निजी क्षेत्र, सामुदायिक क्षेत्र तथा सहकारी क्षेत्रको अधिकतम परिचालन गरी समग्र स्थानीय आर्थिक समृद्धि हासिल गर्ने लक्ष्य राखिएको छ। यस कार्यविधिले स्थानीय आर्थिक विकास कार्यक्रमहरूलाई अझ प्रभावकारी बनाउन नवप्रवर्तन र ज्ञान व्यवस्थापनलाई प्राथमिकतामा राखेको छ। विशेषगरी अनुसन्धान मार्फत नयाँ प्रविधिको विकास, त्यसको उपयोग र प्रसार सुनिश्चित गर्दै स्थानीय स्रोत, सीप र सम्भावनाको अधिकतम उपयोग गर्ने व्यवस्था गरिएको छ जसले स्थानीय आर्थिक विकासलाई दिगो र प्रतिस्पर्धी बनाउने आधार तयार गर्दछ।

नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकासका सरोकारवालाहरू

नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकास एक बहुआयामिक प्रक्रिया हो जसले स्थानीय स्रोत, सीप र सम्भावनाको अधिकतम उपयोग गर्दै दिगो, समावेशी र रोजगारीमुखी

आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने लक्ष्य राख्छ। यस्तो विकास प्रक्रियामा विभिन्न सरोकारवाला पक्षहरूको सक्रिय सहभागिता, सहकार्य र प्रभावकारी समन्वय अपरिहार्य हुन्छ। स्थानीय आर्थिक विकास साझा जिम्मेवारी भएकाले साझेदारीमा आधारित दृष्टिकोण अपनाउँदै अगाडि बढ्न आवश्यक हुन्छ। नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकासमा प्रभाव पार्ने प्रमुख सरोकारवाला पक्षहरू निम्नानुसार रहेका छन्:

स्थानीय तह

स्थानीय आर्थिक विकासको योजना निर्माणदेखि कार्यान्वयनसम्मको मुख्य जिम्मेवारी स्थानीय तहकै हुन्छ। यसले स्थानीय आवश्यकता अनुसार कार्यक्रम सञ्चालन गर्दै अग्रपंक्तिमा रहेर नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गर्छ।

सङ्घीय सरकार र प्रदेश सरकार

यी सरकारहरूले नीति तथा कानून निर्माण र बजेटको व्यवस्था गर्नुका साथै स्थानीय तहलाई आवश्यक समन्वय, सहजीकरण र प्राविधिक सहयोग प्रदान गर्छन् जसले स्थानीय आर्थिक विकासलाई संस्थागत र दिगो बनाउँछ।

निजी क्षेत्र

निजी क्षेत्रलाई स्थानीय आर्थिक विकासको प्रमुख इन्जिन मानिन्छ। उद्योगी, व्यवसायी तथा उद्यमीहरूले लगानी, उत्पादन र रोजगारी सिर्जना गर्दै आर्थिक गतिविधिलाई गतिशील बनाउँछन्। विशेषगरी साना तथा मझौला उद्यमहरूले स्थानीयस्तरमा आय आर्जन र उद्यमशीलता विकासमा महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउँछन्। उद्योग वाणिज्य सङ्घजस्ता संस्थाहरूले व्यवसायिक वातावरण सुधारमा सहयोग गर्छन्।

बैंक तथा वित्तीय संस्था

वित्तीय पहुँच स्थानीय आर्थिक विकासको आधार हो। बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले उद्योग तथा व्यवसायमा लगानी र ऋण उपलब्ध गराउँछन्। सहकारी संस्थाले स्थानीयस्तरमा बचत तथा ऋण सेवा विस्तार गर्छन् भने लघुवित्त संस्थाहरूले विशेषगरी विपन्न वर्गलाई वित्तीय पहुँच सुनिश्चित गर्छन्।

शैक्षिक तथा तालिम संस्था

मानव स्रोत विकासले स्थानीय आर्थिक विकासलाई दीर्घकालीन आधार प्रदान गर्छ । विद्यालय, कलेज, विश्वविद्यालय तथा तालिम केन्द्रहरूले सीपमूलक र दक्ष जनशक्ति उत्पादन गरी रोजगारी तथा उद्यमशीलता प्रवर्द्धनमा योगदान गर्छन् ।

गैर–सरकारी संस्था

यी संस्थाहरूले समुदायको क्षमता विकास, स्रोत परिचालन, प्रविधि हस्तान्तरण र सीप विकासमा सहजीकरण गर्छन् । साथै, विकास साझेदारहरूले नीति समर्थन तथा प्राविधिक सहयोग प्रदान गर्दै स्थानीय आर्थिक विकासलाई थप सुदृढ बनाउँछन् ।

समुदाय र नागरिक समूह

स्थानीय आर्थिक विकासको मुख्य आधार भनेको नै समुदाय हो । स्थानीय बासिन्दाको सक्रिय सहभागिताले योजना कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी बनाउँछ । समुदाय तथा नागरिक समूहहरूले उत्पादन, सामाजिक सहभागिता र स्रोतको सदुपयोगमा योगदान गर्नुका साथै पारदर्शिता र उत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्न निगरानी भूमिका पनि निर्वाह गर्छन् ।

यसरी, यी सबै सरोकारवाला पक्षहरूको समन्वित प्रयास, साझेदारी र सहकार्यबाट मात्र स्थानीय आर्थिक विकासलाई प्रभावकारी, दिगो र समावेशी बनाउँदै स्थानीय समृद्धि हासिल गर्न सकिन्छ ।

नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकासको अभ्यास

नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकासको अभ्यासलाई हेर्दा यसले विभिन्न चरणहरू पार गर्दै क्रमशः संस्थागत, अधिकारमुखी र पछिल्लो समय नवप्रवर्तनमुखी स्वरूप ग्रहण गरेको देखिन्छ । समग्रमा, नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकासको प्रयासहरू नीति, कार्यक्रम र संरचनात्मक सुधार मार्फत अघि बढाइए पनि तिनको प्रभावकारिता कार्यान्वयन, समन्वय र स्थानीय स्वामित्वसँग गहिरो रूपमा जोडिएको देखिन्छ ।

नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकासको प्रारम्भिक अभ्यास वि.सं. २०५१ मा शुरु गरिएको “आफ्नो गाउँ आफैं बनाऔं” कार्यक्रमबाट भएको मानिन्छ । यस कार्यक्रमले समुदायको सहभागितामा आधारित विकास र स्थानीय अर्थतन्त्र सशक्त बनाउने लक्ष्य राखेको थियो

जसले स्थानीय आर्थिक विकासको अवधारणालाई व्यवहारमा ल्याउने महत्त्वपूर्ण प्रयास गऱ्यो । तर कमजोर कार्यान्वयन, स्रोतको अभाव, राजनीतिक हस्तक्षेप तथा संस्थागत क्षमता कमीका कारण यसले अपेक्षित उपलब्धि हासिल गर्न सकेन । यसले स्पष्ट संकेत गर्छ कि स्थानीय आर्थिक विकास केवल राम्रो अवधारणाले मात्र सफल हुँदैन, यसको लागि कार्यान्वयन क्षमता र सुशासन पनि उत्तिकै आवश्यक हुन्छ ।

यसपछि लागू गरिएको स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले विकेन्द्रीकरण मार्फत स्थानीय तहलाई आर्थिक तथा प्रशासनिक अधिकार प्रदान गर्दै स्थानीय आर्थिक विकासको संस्थागत आधार तयार गर्ने प्रयास गऱ्यो । कानूनी रूपमा अधिकार प्रत्यायोजन भए पनि व्यवहारमा निर्णय अधिकार केन्द्रमै केन्द्रित रहनु, वित्तीय तथा प्रशासनिक स्वायत्तताको पूर्णरुपले हस्तान्तरण नहुनु जस्ता कारणले स्थानीय आर्थिक विकासले अपेक्षित गति लिन सकेन । यस अवस्थाले देखाउँछ कि अधिकारको कानूनी व्यवस्था मात्र पर्याप्त हुँदैन, त्यसको प्रभावकारी प्रयोगका लागि वास्तविक स्वायत्तता र जवाफदेहिता सुनिश्चित हुनुपर्छ ।

नेपाल सरकारले विभिन्न लक्षित कार्यक्रमहरू जस्तैः स्थानीय विकास कोष, युवा स्वरोजगार कोष, गरिबी निवारण कोष, गरिबसँग विश्वेश्वर कार्यक्रम, प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम, प्रधानमन्त्री कृषि आधुनिकीकरण परियोजना तथा लघुउद्यम विकास कार्यक्रम-मार्फत स्थानीयस्तरमा रोजगारी सिर्जना, गरिबी न्यूनीकरण र उद्यमशीलता विकासमा योगदान पुऱ्याउने प्रयास गरेको छ । यद्यपि, यी कार्यक्रमहरू प्रायः केन्द्रबाट सञ्चालन र नियन्त्रण हुने भएकाले स्थानीय तहको स्वामित्व र सक्रिय सहभागिता सीमित रह्यो । यसले स्पष्ट रूपमा देखाउँछ कि स्थानीय विकास र आर्थिक सशक्तीकरणका लागि स्रोत वितरण गरेर मात्र पुग्दैन निर्णय प्रक्रियामा पनि स्थानीय तहको सक्रिय सहभागिता हुनु अनिवार्य छ । त्यसैले स्थानीय आर्थिक विकास माथिबाट तलतर्फ निर्देशित दृष्टिकोणको रूपमा होइन, बरु तलबाट माथितर्फ उन्मुख दृष्टिकोण तथा सहभागितामूलक योजना प्रक्रियाका रूपमा कार्यान्वन हुनुपर्छ ।

वि.सं. २०७२ को संविधान कार्यान्वयनमा आएसँगै सङ्घीय संरचनाले स्थानीय आर्थिक विकासलाई नयाँ दिशा र गति प्रदान गरेको छ । संविधान र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहलाई नीति निर्माण, बजेट तर्जुमा, योजना कार्यान्वयन तथा अनुगमन-मूल्याङ्कनसम्मका अधिकार प्रदान गर्दै स्थानीय आर्थिक विकासलाई अधिकारसम्पन्न र संस्थागत बनाएको छ । यसले स्थानीय तहलाई आफ्नो स्रोत,

सम्भावना र प्राथमिकताका आधारमा आर्थिक गतिविधि विस्तार गर्ने अवसर दिएको छ । यसले स्थानीय तहलाई अधिकारसम्पन्न, जनमुखी र सेवा-केन्द्रित बनाएको छ । तर अझै पनि क्षमता अभाव, स्रोत व्यवस्थापनको कमजोरी, सुशासनका चुनौती र अन्तर-तह समन्वयको कमीले यसको पूर्ण प्रभावकारिता सीमित बनाएको छ ।

नेपालका प्रत्येक स्थानीय तहहरूको भौगोलिक, सामाजिक एवम् आर्थिक अवस्था फरक छन् । सोहि कुरालाई मध्यनजर गर्दै स्थानीय आर्थिक विकासको प्रभाव, प्रगति र स्रोतको उपयोग मूल्याङ्कन गर्न स्थानीय आर्थिक विकास मूल्याङ्कन विधि, २०७९ जारी गरी लागु गरिएको छ । स्थानीय आर्थिक विकास मूल्याङ्कन विधिले स्थानीय आर्थिक विकासलाई परिणाममुखी बनाउने महत्त्वपूर्ण प्रयास गरेको छ । यसले खर्च र प्रक्रियाभन्दा बाहिर गई प्रभाव र उपलब्धिका आधारमा मूल्याङ्कन गर्ने अभ्यास शुरु गराएको छ, जसले स्थानीय तहहरूबीच प्रतिस्पर्धा, पारदर्शिता र तथ्यमा आधारित निर्णय प्रक्रियालाई प्रवर्द्धन गरेको छ । तर प्राविधिक क्षमता, तथ्याङ्क व्यवस्थापन र जनशक्ति अभावका कारण यसको प्रभावकारिता अझै पूर्ण रूपमा हासिल हुन सकेको छैन । केही स्थानमा सूचक सुधार भन्दा वास्तविक विकासभन्दा बढी कागजी प्रगति देखाउने प्रवृत्ति पनि चुनौतीका रूपमा देखिएको छ ।

पछिल्लो समयमा सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले स्थानीय क्षेत्रमा समावेशी, जलवायु अनुकूल र दिगो आर्थिक विकासलाई प्रवर्द्धन गर्ने, स्थानीय उद्यमशीलतालाई अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्यका साथ नवप्रवर्तनमा आधारित स्थानीय आर्थिक विकास कार्यक्रम सञ्चालनको पहल गरिरहेको छ । उक्त कार्यक्रम सञ्चालन गर्न नवप्रवर्तनमा आधारित स्थानीय आर्थिक विकास कार्यक्रम सञ्चालन कार्यविधि, २०८० जारी गरेको छ । यसले परम्परागत अनुदान-आधारित मोडेलबाट नवप्रवर्तन, प्रविधि, उद्यमशीलता र प्रतिस्पर्धात्मक अर्थतन्त्रतर्फ रूपान्तरण गर्ने लक्ष्य राखेको छ। विशेषगरी युवा र स्टार्टअप-उन्मुख उद्यमशीलता प्रवर्द्धन, स्थानीय स्रोतको मूल्य अभिवृद्धि र रोजगारी सिर्जनामा यसको महत्त्वपूर्ण सम्भावना देखिन्छ । तर, सीमित स्थानीय तहमा मात्र कार्यान्वयन, स्रोत तथा पूर्वाधारको कमी, निजी क्षेत्रको कमजोर सहभागिता र बजार पहुँचको सीमितताले यसको प्रभाव अझै प्रारम्भिक चरणमै सीमित रहेको छ ।

समग्र विश्लेषण गर्दा नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकासको अभ्यासले क्रमशः अवधारणात्मक, संरचनात्मक र नवप्रवर्तनमुखी विकासको यात्रा तय गरेको देखिन्छ ।

तर यसको दिगोपना र प्रभावकारिताका लागि स्थानीय तहको वास्तविक सशक्तीकरण, संस्थागत क्षमता विकास, स्रोतको सुनिश्चितता, निजी क्षेत्रसँगको सहकार्य, तथ्यमा आधारित योजना प्रणाली र उत्तरदायी सुशासनलाई अझ मजबुत बनाउन आवश्यक छ । त्यसो भए मात्र स्थानीय आर्थिक विकासले स्थानीय समृद्धि, रोजगारी सिर्जना र समावेशी आर्थिक रूपान्तरणमा अपेक्षित योगदान दिन सक्नेछ ।

नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकासको सम्भावना

नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकासको सम्भावना अत्यन्तै व्यापक र बहुआयामिक रहेको छ । सङ्घीय संरचनाको कार्यान्वयनसँगै स्थानीय तहहरूले प्राप्त गरेका अधिकार, स्रोत तथा अवसरहरूले यस सम्भावनालाई थप सुदृढ तुल्याएका छन् । स्थानीय तहहरू स्वयम् सरकारका रूपमा स्थापित भएकाले उनीहरूले आफ्ना स्रोत-साधन, सीप र सम्भावनालाई परिचालन गरी आर्थिक समृद्धि हासिल गर्ने संवैधानिक आधार पाएका छन् । देशभरका ७५३ स्थानीय तहहरूको भौगोलिक, सामाजिक तथा आर्थिक विविधताले स्थानीय आर्थिक विकासलाई स्थान विशेषको सम्भावनाअनुसार फरक-फरक रणनीति मार्फत अघि बढाउन सकिने देखाउँछ ।

नेपालको सन्दर्भमा कृषि क्षेत्र स्थानीय अर्थतन्त्रको प्रमुख आधारस्तम्भका रूपमा रहेको छ । भौगोलिक विविधताअनुसार उपयुक्त कृषि तथा नगदे बालीहरूको उत्पादनले आर्थिक विकासमा महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउन सक्छ । त्यसका लागि स्थानीय तहहरूले कृषकहरूलाई अनुदान, तालिम तथा आवश्यक सहयोग उपलब्ध गराई कृषि उत्पादनलाई प्रोत्साहन गर्नुपर्छ । जहाँ जुन बाली उत्पादनका लागि उपयुक्त छ, त्यहाँका कृषकलाई आवश्यक प्रोत्साहन र सहयोग प्रदान गरेमा उत्पादन वृद्धि भई स्थानीय आर्थिक विकासमा टेवा पुग्न सक्छ । तर परम्परागत कृषि प्रणालीले मात्र स्थानीय आर्थिक विकासलाई दिगो बनाउन सक्दैन । त्यसैले स्थानीय रैथाने उत्पादनहरूलाई आधुनिकीकरण, प्रविधीमैत्री र उद्यमशीलतासँग जोड्दै मूल्य शृङ्खला (value chain) मा समावेश गर्नु आवश्यक हुन्छ । उत्पादनसँगै प्रशोधन, भण्डारण, प्याकेजिङ र बजारीकरणसम्मका गतिविधि स्थानीय तहमै विस्तार गर्न सके मूल्य अभिवृद्धि, रोजगारी सिर्जना र आय वृद्धि सम्भव हुन्छ । उदाहरणको लागि इलामको चिया र मुस्ताङको स्याउ जस्ता तुलनात्मक लाभ भएका वस्तुहरूलाई प्रतिस्पर्धात्मक लाभमा रूपान्तरण गर्न सकिएमा स्थानीय आर्थिक विकासले तीव्र गति लिन सक्छ ।

स्थानीय आर्थिक विकासको मूलमन्त्र भनेकै स्थानीय स्रोत-साधनको अधिकतम र दिगो परिचालन हो । नेपालका विभिन्न भू-भागमा पाइने जडीबुटी, जलस्रोत, वन सम्पदा तथा जैविक विविधताले स्थानीय अर्थतन्त्रलाई मजबुत बनाउने ठूलो सम्भावना बोकेका छन् । हिमाली क्षेत्रमा जडीबुटी सङ्कलन (यार्सागुम्बा), पूर्वी पहाडहरूमा अलैची खेती तथा सामुदायिक वन व्यवस्थापनजस्ता अभ्यासहरूले स्थानीय स्तरमा आय आर्जन र रोजगारी सिर्जनामा योगदान पुऱ्याएका छन् । यस्ता स्रोतहरूलाई वैज्ञानिक व्यवस्थापन, प्रशोधन र बजारसँग जोड्न सके स्थानीय आर्थिक विकासलाई अझ सुदृढ बनाउन सकिन्छ ।

पर्यटन क्षेत्र पनि स्थानीय आर्थिक विकासको एक महत्त्वपूर्ण तथा प्रभावकारी साधनका रूपमा रहेको देखिन्छ । नेपालको प्राकृतिक सौन्दर्य, साँस्कृतिक विविधता र ऐतिहासिक सम्पदाले प्रत्येक स्थानीय तहलाई विशिष्ट पर्यटन गन्तव्यको रूपमा विकास गर्ने सम्भावना प्रदान गरेको छ । होमस्टे, पदयात्रा, साँस्कृतिक उत्सव तथा धार्मिक स्थलहरूको संरक्षण र प्रवर्द्धन मार्फत स्थानीय रोजगारी सिर्जना र आय वृद्धि गर्न सकिन्छ। स्थानीय तहहरूले दीर्घकालीन योजना निर्माण गरी धार्मिक, साँस्कृतिक, साहसिक, मनोरञ्जन, स्थानीय खानामा आधारित तथा खेल-क्रीडा पर्यटनमध्ये कुनै एक क्षेत्रमा विशिष्ट कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सक्ने पर्याप्त सम्भावना देखिन्छ । उदाहरणका रूपमा कास्कीको घान्द्रुक र लमजुङको घलेगाउँले होमस्टे प्रवर्द्धन मार्फत स्थानीय अर्थतन्त्रमा उल्लेखनीय योगदान पुऱ्याएका छन् । त्यसैगरी लुम्बिनी, मुक्तिनाथ तथा पशुपतिनाथजस्ता क्षेत्रहरूबाट पनि स्थानीय तहहरूले धार्मिक पर्यटनको विकास मार्फत आर्थिक लाभ आर्जन गर्न सक्ने देखिन्छ ।

साना तथा मझौला उद्योगहरूको विकास स्थानीय आर्थिक विकासको अर्को महत्त्वपूर्ण आयाम हो । स्थानीय कच्चा पदार्थ, सीप र न्यून लगानीमा सञ्चालन गर्न सकिने उद्योग-जस्तै हस्तकला, खाद्य प्रशोधन, गार्मेन्ट र दुग्ध उद्योगले स्थानीयस्तरमै उत्पादन र रोजगारीका अवसर विस्तार गर्न सक्छन् । यसले आयात प्रतिस्थापन र निर्यात प्रवर्द्धनमा समेत योगदान पुऱ्याउँछ ।

ऊर्जा क्षेत्र, विशेषगरी नवीकरणीय ऊर्जा, स्थानीय आर्थिक विकासको दिगो आधार बन्न सक्छ । साना जलविद्युत्, सौर्य ऊर्जा, बायोग्यास तथा अन्य वैकल्पिक ऊर्जा स्रोतहरूको विकास र उपभोग मार्फत स्थानीय तहहरू आर्थिक रूपमा आत्मनिर्भर बन्न सक्ने सम्भावना रहेको छ । यसले उत्पादन लागत घटाउनुका साथै वातावरणमैत्री विकासलाई पनि प्रवर्द्धन गर्छ । स्थानीय तहहरूले सङ्घीय तथा प्रदेश सरकार र निजी

क्षेत्रसँगको सहकार्य मार्फत ऊर्जा विकासका अवसरहरूलाई सदुपयोग गर्न सक्ने देखिन्छ ।

सूचना तथा प्रविधि क्षेत्रको विस्तारले पनि स्थानीय आर्थिक विकासका नयाँ आयामहरू खोलिरहेको छ । इन्टरनेट पहुँचको वृद्धि, डिजिटल सेवाको विस्तार र युवाहरूको प्रविधिमैत्री सीपले ग्रामीण क्षेत्रमै डिजिटल अर्थतन्त्र विकास गर्ने सम्भावना बढाएको छ । अनलाईन बजार, डिजिटल सेवा, प्रविधियुक्त कृषि र विद्युतीय शासन अभ्यासहरूले स्थानीय अर्थतन्त्रलाई आधुनिक, पारदर्शी र प्रतिस्पर्धी बनाउन सहयोग पुऱ्याउँछन् । स्थानीय स्रोत-साधनमा आधुनिक प्रविधिको प्रयोग गर्दै ग्रामीण जीवनको समृद्धि, आत्मनिर्भरता र स्वच्छता निर्माण गर्न सकिन्छ । स्थानीय तहहरूले भरपर्दो र उच्च गतिको इन्टरनेट सेवा विस्तार गरी शिक्षा र स्वास्थ्य सेवामा टेलिमेडिसिनको अवधारणा मार्फत गुणस्तरीय स्वास्थ्य सेवा उपलब्ध गराउन सक्छन् ।

स्थानीय तहहरूले युवामुखी उद्यमशीलता र स्टार्टअपमैत्री वातावरण निर्माण गर्न सकेमा स्थानीय आर्थिक विकासमा नयाँ ऊर्जा थप्न सक्छ । यदि स्थानीय तहहरूले स्टार्टअपमैत्री नीति, प्रक्रियागत सरलता, वित्तीय पहुँच, तालिम र प्रोत्साहनको व्यवस्था गर्न सकियो भने युवाहरूलाई स्वरोजगारतर्फ आकर्षित गर्दै नवप्रवर्तनमा आधारित अर्थतन्त्र विकास गर्न सकिन्छ। यसले स्थानीय स्रोत र सीपको उपयोग गर्दै नयाँ बजार र अवसरहरू सिर्जना गर्छ । नेपालमा युवा जनशक्ति ठूलो मात्रामा विदेशिनुका मुख्य कारण रोजगारीको अभाव, न्यून आम्दानी र अवसरको कमी हो। तर यही युवाशक्तिलाई देशभित्रै रोक्न स्टार्टअप र नवप्रवर्तन प्रभावकारी माध्यम बन्न सक्छ । नवप्रवर्तनमा आधारित उद्यमशीलताले नयाँ अवसर सिर्जना गर्दै रोजगारी, आत्मनिर्भरता र स्थानीय आर्थिक विकासलाई गति दिन सक्छ। आजको विकासको आधार केवल प्राकृतिक स्रोत मात्र होइन, सिर्जनशील सोच, प्रविधि र उद्यमशीलता पनि हो । युवालाई रोजगारी खोज्ने मात्र होइन, रोजगारी सिर्जना गर्ने दिशातर्फ प्रेरित गर्नु आवश्यक छ। सफल स्टार्टअपका उदाहरणहरूले देशमै सम्भावना छ भन्ने विश्वास जगाउँछन् र युवामा आत्मविश्वास बढाउँछन्। त्यसैले, स्टार्टअप र नवप्रवर्तन युवालाई स्वदेशमै सम्भावना देखाउने तथा समृद्ध नेपालको आधार निर्माण गर्ने महत्त्वपूर्ण माध्यम हुन् ।

अन्ततः, स्थानीय आर्थिक विकासको दिगोपना र प्रभावकारिता स्थानीय तहहरूले आफ्नो तुलनात्मक लाभलाई प्रतिस्पर्धात्मक लाभमा रूपान्तरण गर्न सक्ने क्षमतामा निर्भर हुन्छ । उत्पादनदेखि बजारसम्मको सम्पूर्ण मूल्य शृङ्खलालाई समेट्दै योजना

निर्माण र कार्यान्वयन गर्न सके मात्र स्थानीय अर्थतन्त्र सुदृढ हुन्छ । त्यसैले, स्थानीय उत्पादनलाई प्रशोधन, ब्रान्डिङ र बजारीकरणमार्फत राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय बजारसँग जोड्नु अत्यावश्यक छ । यसले रोजगारी, आय वृद्धि र दिगो स्थानीय आर्थिक विकास सुनिश्चिततामा महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउँछ ।

यसरी हेर्दा, नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकासको सम्भावना प्रशस्त भए पनि त्यसको प्रभावकारी उपयोगका लागि रणनीतिक योजना, नवप्रवर्तन, निजी क्षेत्रसँग सहकार्य, प्राविधिक क्षमता विकास र सुशासनको सुदृढीकरण अनिवार्य देखिन्छ । यी पक्षहरूलाई सन्तुलित रूपमा अघि बढाउन सकिएमा स्थानीय आर्थिक विकासले दिगो समृद्धि, रोजगारी सिर्जना र आत्मनिर्भर अर्थतन्त्र निर्माणमा महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउन सक्ने देखिन्छ ।

नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकासका चुनौतीहरू

स्थानीय आर्थिक विकासको सन्दर्भम नेपालका ७५३ स्थानीय तहहरू विविध भौगोलिक परिवेशमा फैलिएका छन् जसका कारण प्रत्येक तहले आफ्नै प्रकृतिका विशिष्ट चुनौतीहरूको सामना गरिरहेको छ। स्थानीय आर्थिक विकासलाई प्रभावकारी बनाउन यी चुनौतीहरूको पहिचान, विश्लेषण तथा सम्बोधन गर्नु अत्यावश्यक हुन्छ ।

(क) आर्थिक वृद्धि र विकासबीचको अस्पष्टता

सङ्घीयता लागू भए पनि व्यवहारमा विकेन्द्रीकरणको मनोविज्ञान अझै हावी भएको देखिन्छ । यसको अर्थ, अधिकार तल्लो तहमा हस्तान्तरण भएको देखिए पनि निर्णय, स्रोत र कार्यक्रमको डिजाइन अझै माथिल्लो तहबाटै निर्देशित भईरहेका छन् । यसले स्थानीय तहलाई वास्तविक अर्थमा नीति-निर्माता भन्दा कार्यान्वयनकर्ता वा सहयोगीको भूमिकामा सीमित बनाएको छ। परिणामस्वरूप स्थानीय आर्थिक विकास जस्तो विशिष्ट विषय प्रभावकारी रूपमा अगाडि बढ्न सकेको छैन । सङ्घीयता अघि सञ्चालनमा रहेका उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि कार्यक्रमहरूमा उल्लेखनीय संरचनात्मक परिवर्तन भएको देखिदैन । यसले नीतिगत जडताको संकेत गर्छ । नयाँ संरचनाअनुसार कार्यक्रमहरू पुनःडिजाइन हुनुपर्ने थियो जसले स्थानीय स्रोत तथा सीप समेट्थ्यो तर त्यस्तो प्रयास सीमित रूपमा भएको देखिन्छ । साथै, आर्थिक समृद्धिका आधारहरूको बारेमा हुने बहसहरू अझैपनि कुल गार्हस्थ्य उत्पादन वृद्धि, भौतिक पूर्वाधार र राजनीतिक स्थायित्व जस्ता संरचनागत विषयमा नै केन्द्रित छन् । तर

विकासको असली मापन गर्ने नागरिकहरूको समृद्ध जीवनस्तर, सम्मानजनक जीवन, सामाजिक सुरक्षा र गुणस्तरीय स्वास्थ्य-शिक्षा जस्ता विषयहरू अझै पनि ओझेलमा परिरहेका छन् । हाम्रो बहस अझै पनि आर्थिक वृद्धि र विकास बीचको भिन्नतामा अल्झिएको देखिन्छ । जबसम्म हाम्रो बहस योजनाहरू केवल अङ्क र संरचनामा मात्र सीमित हुन्छन् तबसम्म सङ्घीयताको वास्तविक लाभ तल्लो तहका नागरिकले महसुस गर्न सक्दैनन् । यस्ता नीतिगत अस्पष्टताहरूका कारण कुन सूचकांक र तथ्याङ्कलाई प्राथमिकता दिने भन्ने विषयमा अस्पष्टता रहेको पाइन्छ । जबसम्म विकास के हो? भन्ने कुरामा स्पष्टता आउँदैन, तबसम्म त्यसअनुसारका सूचकाङ्क पनि स्पष्ट हुन सक्दैनन् । यसले गर्दा नीति निर्माताहरूमा सोचको परिवर्तन हुनुपर्ने देखिन्छ ।

(ख) स्थानीय आर्थिक विकासको अवधारणा प्रतिको कमजोर बुझाइ

अधिकांश स्थानीय तहहरूमा स्थानीय आर्थिक विकासको अवधारणाप्रति स्पष्ट बुझाइको कमी रहेको देखिन्छ । धेरैजसो स्थानीय तहहरूले स्थानीय आर्थिक विकासलाई अझै पनि भौतिक पूर्वाधारका सूचकहरू जस्तै सडक निर्माण, विद्युत् पहुँच विस्तार, खानेपानी आपूर्ति आदिका आधारमा मात्र मापन गर्ने गरेका छन् । यस्ता सूचकहरू महत्त्वपूर्ण भए पनि स्थानीय अर्थतन्त्र कति चलायमान, आत्मनिर्भर वा रोजगारी सिर्जनामुखी भयो भन्ने कुरा पूर्ण रूपमा देखाउँदैनन् । उदाहरणका रूपमा, सडक निर्माणपछि त्यसले स्थानीय उत्पादनलाई बजारसम्म पुऱ्याउन कति सहयोग गऱ्यो, नयाँ व्यवसायहरूको स्थापना कत्तिको भयो, रोजगारी सिर्जनामा कस्तो प्रभाव पऱ्यो तथा स्थानीय बासिन्दाको आम्दानीमा कस्तो वृद्धि भयो भन्ने पक्षहरू मूल्याङ्कन गरिएका देखिँदैनन् । साथै, स्थानीय तहहरूले प्राथमिकता दिएका क्षेत्रहरूमा भएको लगानी वा सुधारले समग्र अर्थतन्त्रमा कस्तो चक्रीय प्रभाव पारिरहेको छ भन्ने विषयमा पर्याप्त विश्लेषण गरिएको पाइँदैन । उदाहरणका लागि कृषि क्षेत्रमा लगानी गर्दा त्यसले केवल उत्पादन बढायो कि प्रशोधन, ढुवानी, बजारीकरण र सेवा क्षेत्रमा समेत थप आर्थिक गतिविधि सिर्जना गऱ्यो भन्ने मूल्याङ्कन हुनुपर्छ । त्यस्तै, पूर्वाधारमा गरिएको लगानीले निजी क्षेत्रलाई आकर्षित गऱ्यो कि गरेन, स्थानीय उत्पादन तथा आयस्तर बढायो कि बढाएन, स्थानीय जनताको आर्थिक जीवनमा कस्तो फेरबदल ल्यायो भन्ने पनि उत्तिकै महत्त्वपूर्ण छन् ।

(ग) दीर्घकालीन मार्गचित्रको अभाव

हाल स्थानीय तहहरूले प्राथमिकता दिएका क्षेत्रहरूको विकासका लागि दीर्घकालीन मार्गचित्रको स्पष्ट अभाव देखिन्छ । उदाहरणका लागि तत्काल लाभ दिने क्षेत्रहरू

स्थानीय अर्थतन्त्रको संरचनालाई रूपान्तरण गर्न प्राथमिकता दिनुपर्ने क्षेत्रहरू तथा गर्नुपर्ने क्षेत्रहरू स्पष्टसँग दीर्घकालीन रूपमा दिगो विकासका लागि लगानी वर्गीकरण गरी त्यसमा आधारित रणनीति तय गरिनुपर्नेमा सो हुन सकेको छैन । त्यसकारण अहिले स्थानीय तहहरूले सञ्चालन गरिरेहका कार्यक्रमहरू दीर्घकालीन लक्ष्यसँग स्पष्ट रूपमा जोडिएको देखिदैनन् ।

(घ) दक्ष जनशक्तिको अभावः

स्थानीय आर्थिक विकास प्रभावकारी बनाउन केवल नीतिगत संरचना वा बजेट मात्र पर्याप्त हुँदैन । त्यसलाई कार्यान्वयन गर्ने दक्ष र प्रशिक्षित जनशक्ति अपरिहार्य हुन्छ । स्थानीय तहले कृषि, उद्योग, पर्यटन, पूर्वाधार, वित्तीय व्यवस्थापन, बजार विस्तार जस्ता विविध क्षेत्रमा योजना बनाउने र लागू गर्ने जिम्मेवारी पाएका छन् । तर यी सबै क्षेत्रमा आवश्यक पर्ने प्राविधिक ज्ञान, व्यवस्थापन सीप र अनुभव भएको जनशक्तिको अभाव व्यापक रूपमा देखिन्छ । उपलब्ध स्रोत-साधनलाई परिचालन गर्ने दक्ष र स्वस्थ्य जनशक्तिको अभावले नेपालका अधिकांश स्थानीय तहहरू आर्थिक विकासमा पछाडि परेका छन् ।

(ङ) लगानी मोडेलमा अस्पष्टता

स्थानीय आर्थिक विकास प्रभावकारी बनाउन कसले कहाँ र कसरी लगानी गर्ने भन्ने स्पष्ट मोडेल अत्यन्त महत्त्वपूर्ण हुन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास हेर्दा सामान्यतः स्थानीय तहले सार्वजनिक पूर्वाधार जस्तै सडक, सिँचाइ, बजार संरचना, ऊर्जा, आधारभूत सेवामा लगानी गर्छन् । यसले निजी क्षेत्रका लागि अनुकूल वातावरण तयार पार्छ । त्यसपछि निजी क्षेत्रले उत्पादन, प्रशोधन, सेवा र बजार विस्तारमा लगानी गरेर आर्थिक गतिविधि विस्तार गर्छन् । तर नेपालका धेरै स्थानीय तहहरूमा यो भूमिकागत विभाजन स्पष्ट रूपमा स्थापित भएको देखिँदैन । फलतः पूर्वाधार निर्माणदेखि उत्पादन, प्रशोधन तथा वितरणसम्मका क्षेत्रमा प्रत्यक्ष संलग्नता र लगानी हुने गरेको पाइन्छ । प्रारम्भिक चरणमा यस्तो अभ्यास स्थानीय तहको सक्रियता र अग्रसरताको संकेत जस्तो देखिए पनि दीर्घकालीन दृष्टिले यसले स्थानीय आर्थिक विकासको प्रभावकारितामा नकारात्मक असर पार्न सक्ने सम्भावना रहन्छ ।

(च) क्षमता विकासमा ध्यान नदिनु

स्थानीय आर्थिक विकास केवल योजना बनाउने विषय मात्र होइन, त्यसलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्न संस्थागत र व्यक्तिगत क्षमता दुवै आवश्यक पर्छ । स्थानीय आर्थिक विकासबाट अपेक्षित नतिजा प्राप्त गर्न स्थानीय तहका जनप्रतिनिधि, कर्मचारी, उद्यमी, किसान, सहकारी तथा अन्य सरोकारवालाहरूको ज्ञान, सीप, दृष्टिकोण र व्यवस्थापन क्षमताको अभिवृद्धि गर्नुपर्ने हुन्छ । तर व्यवहारमा क्षमता विकाससम्बन्धी कार्यक्रमहरूलाई प्रायः औपचारिकता पूरा गर्ने गतिविधि जस्तो मात्र ठान्ने प्रवृत्ति देखिन्छ । तालिम, कार्यशाला, अभिमुखीकरण जस्ता कार्यक्रमहरू आयोजना त गरिन्छन् तर ती कार्यक्रमको उद्देश्य, गुणस्तर र दीर्घकालीन प्रभावमा पर्याप्त ध्यान दिइँदैन । यसले गर्दा सहभागीहरूले नयाँ ज्ञान तथा सीप सिक्ने र व्यवहारमा लागू गर्ने अवसर सीमित हुन्छ । यस प्रवृत्तिको अर्को पक्ष भनेको खर्चप्रतिको नकारात्मक धारणा हो । क्षमता विकासमा गरिने लगानीलाई प्रायः तत्काल प्रत्यक्ष नतिजा नदेखिने आधारमा अनावश्यक वा फजुल खर्चका रूपमा हेरिने प्रवृत्ति विद्यमान छ । तर यथार्थमा दक्ष जनशक्ति तथा संस्थागत क्षमता अभिवृद्धिविना कुनै पनि विकास कार्यक्रम दीर्घकालीन रूपमा प्रभावकारी र सफल बन्न सक्दैन ।

(छ) भौगोलिक र पूर्वाधारीय अवरोधहरू

नेपालले स्थानीय आर्थिक विकासमा सामना गर्ने सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण चुनौती यसको कठिन भौगोलिक संरचना हो । सडक, पुल, बिजुली, खानेपानी, सञ्चार र सिंचाइ जस्ता आधारभूत पूर्वाधारको कमीले उत्पादन, आपूर्ति शृङ्खला र आर्थिक गतिविधिमा प्रत्यक्ष असर पार्छन् । भौगोलिक चुनौती र पूर्वाधारको अभावले स्थानीयस्तरमा उत्पादन भएका कृषि उपजको बजारीकरण गर्न अबरोध सिर्जना गरिरहेको छ । यसले किसान, साना उद्यमी र स्थानीय व्यवसायीको आम्दानी घटाउँछ र स्थानीय आर्थिक विकास सुस्त हुन्छ । नेपालका धेरै स्थानीय तहहरूमा तुलनात्मक लाभ भए पनि उत्पादकता कमी, पूर्वाधार अभाव र कमजोर संस्थागत क्षमताका कारण प्रतिस्पर्धात्मक लाभमा रूपान्तरण हुन सकेको छैन ।

(ज) सीमित आर्थिक अवसर

नेपालमा कृषि प्रमुख पेशा भएतापनि यसको अपेक्षित आधुनिकीकरण हुन नसक्दा उत्पादन र उत्पादकत्व कमजोर अवस्थामै रहेका छन् । फलस्वरूप, कृषिले युवाहरूलाई स्थायी रोजगार र पर्याप्त आम्दानी प्रदान गर्न सकेको छैन । त्यसैगरी, औद्योगिकीकरणको

सुस्त गतिका कारण देशभित्र पर्याप्त रोजगारीका अवसर सिर्जना हुन नसक्दा बेरोजगारी बढ्दो क्रममा रहेको छ । यसका कारण रोजगारीको खोजीमा युवाशक्ति सहर तथा विदेशतर्फ पलायन हुने प्रवृत्ति निरन्तर बढ्दै गएको छ। यसले स्थानीय तहमा उपलब्ध मानव संसाधनको क्षय गराउँदै दीर्घकालीन आर्थिक विकासमा नकारात्मक प्रभाव पार्ने देखिन्छ ।

(झ) न्यून आन्तरिक आय

नेपालमा स्थानीय तहहरूको न्यून आन्तरिक आय आर्थिक विकासका प्रमुख अवरोधहरूमध्ये एकका रूपमा देखिएको छ । संविधानले स्थानीय तहलाई अधिकार सम्पन्न बनाएको भएतापनि अधिकांश स्थानीय तहहरू आर्थिक रूपमा आत्मनिर्भर बन्न सकेका छैनन् । आन्तरिक आय अभिवृद्धिका लागि करको दायरा विस्तार गर्ने वा नयाँ कराधार क्षेत्र पहिचान गर्ने प्रयास जनप्रतिनिधिहरूको अलोकप्रियता बढ्ने भएका कारण सीमित रहने गरेको पाइन्छ । फलस्वरूप, स्थानीय तहहरू सङ्घीय सरकारबाट प्राप्त अनुदानमा अत्याधिक निर्भर हुन बाध्य भएका छन् । यस निर्भरताको कारण स्रोत तथा संस्थागत क्षमता सीमित भई स्थानीय तहहरूले आफ्ना प्राथमिकताका क्षेत्रमा अपेक्षित लगानी गर्न नसक्ने अवस्था सिर्जना भएको देखिन्छ ।

(ञ) अन्तर-सरकारी समन्वयको अभाव

नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणाली लागू भएपछि शक्ति र अधिकार तीन तह सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा बाँडफाँट गरिएको छ । यसले निर्णय प्रक्रिया र सेवा प्रवाह प्रभावकारी बनाउने उद्देश्य राखे पनि व्यवहारमा पर्याप्त समन्वय नहुँदा नीति, योजना र कार्यक्रमहरूमा दोहोरोपना र बेमेल देखिएको छ । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले बनाउने योजनाहरूबीच समुचित तालमेल नहुँदा एउटै प्रकृतिको कामका लागि छुट्टाछुट्टै बजेट विनियोजन हुने प्रवृत्ति विद्यमान छ। यसले गर्दा राज्यको स्रोत-साधनको प्रभावकारी उपयोगमा कमी, योजना तथा विकास आयोजनाहरूको कार्यान्वयनमा ढिलाई र विकासको अपेक्षित परिणाम हासिल गर्न अवरोध सिर्जना गरेको छ। सङ्घीय सरकारले राष्ट्रिय महत्त्वका ठूला आयोजनाहरू (जस्तै-जलविद्युत, अन्तरप्रदेशीय राजमार्ग, विमानस्थल आदि) मा केन्द्रित हुनुपर्ने भए पनि व्यवहारमा प्रदेश तथा स्थानीय तहले कार्यान्वयन गर्न सक्ने साना टुक्रे योजनामा समेत बजेट विनियोजन गर्ने गरेको देखिन्छ। यसले प्रदेश र स्थानीय तहको स्वायत्तता कमजोर पार्नुका साथै दोहोरोपनालाई थप प्रोत्साहन गरेको छ । साथै सङ्घीय सरकारले समयमै आवश्यक कानूनी संरचना

निर्माण नगर्दा संविधानको अनुसूचीमा उल्लिखित साझा अधिकारसम्बन्धी विषयहरूमा क्षेत्राधिकार विवाद बढ्दै गएको छ, जसका कारण प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो भूमिका प्रभावकारी रूपमा निर्वाह गर्न कठिनाइ भोगिरहेका छन् ।

(ट) स्थानीय अर्थ-राजनीति

सङ्घीय संरचनाको कार्यान्वयनसँगै स्थानीय तहहरूलाई विकास योजना निर्माण र बजेट विनियोजनमा महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त भएको छ । तर यस सन्दर्भमा स्थानीय अर्थ-राजनीति गम्भीर चुनौतीका रूपमा देखापरेको छ । विशेषगरी जनप्रतिनिधिहरूले दीर्घकालीन आर्थिक विकासभन्दा अल्पकालीन राजनीतिक लाभलाई प्राथमिकता दिने प्रवृत्ति बढ्दो छ । यस परिप्रेक्ष्यमा स्थानीय तहहरूमा अनुत्पादक क्षेत्रमा बजेट खर्च गर्ने प्रवृत्ति व्यापकरूपमा देखिन्छ । उदाहरणका रूपमा भ्युटावर निर्माण, स्वागतद्वार स्थापना, पार्क सजावट वा वितरणमुखी कार्यक्रम (जस्तैः नगद अनुदान, सामग्री वितरण) उल्लेखनीय छन् । यस्ता कार्यक्रमहरूले तत्काल देखिने परिणाम दिन्छन् र जनतामा छिटो लोकप्रियता हासिल गर्न सहयोग गर्छन् । फलस्वरूप जनप्रतिनिधिहरूले छोटो समयमै देखिने काम गरेर आगामी निर्वाचनको लागि भोट बैंक सुरक्षित गर्ने र राजनीतिक लाभ प्राप्त गर्ने उद्देश्य राखेर काम गर्ने गरेका छन् । यद्यपि, यस्ता खर्चहरूले दीर्घकालीन रूपमा आर्थिक उत्पादन र रोजगारी सिर्जनामा योगदान पुऱ्याउँदैनन् । उदाहरणका लागि, कुनै गाउँपालिकाले करोडौं रुपैयाँ खर्च गरेर भ्युटावर निर्माण गरे पनि त्यसबाट नियमित आम्दानी, रोजगारी वा स्थानीय उत्पादन वृद्धि हुँदैन । त्यस्तै, स्वागतद्वार वा सजावटी संरचनाहरूले स्थानीय अर्थतन्त्रलाई सुदृढ बनाउन खासै मद्दत पुऱ्याउँदैनन् । यसको विपरीत, कृषि आधुनिकीकरण, सिँचाइ प्रणाली विस्तार, साना तथा मझौला उद्योग प्रवर्द्धन, सीपमूलक तालिम वा पूर्वाधारमा लगानी गर्दा दीर्घकालीन आर्थिक विकासको आधार सुदृढ गर्न सक्छ । तर यस्ता कार्यक्रमहरूको परिणाम ढिलो देखिने भएकाले राजनीतिक नेतृत्वको आकर्षण अपेक्षाकृत कम रहने गरेको देखिन्छ ।

निष्कर्ष

नेपालको आर्थिक समृद्धिको आधार स्थानीय आर्थिक विकास हो जसले उत्पादन वृद्धि, रोजगारी सिर्जना र आय वितरणमा सन्तुलन ल्याउन महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ । स्थानीय तहहरूलाई विकासका वास्तविक इन्जिनका रूपमा रूपान्तरण नगरी समृद्ध नेपालको लक्ष्य हासिल गर्न कठिन हुन्छ । त्यसैले स्थानीय तहहरूलाई केवल प्रशासनिक निकायका रूपमा नभई आर्थिक समृद्धिका संवाहक रूपमा विकास गरिनु पर्दछ । अबको

प्राथमिकता नीति निर्माणभन्दा पनि प्रभावकारी कार्यान्वयन, नतिजामुखी योजना र स्थानीयस्तरमै आर्थिक क्रियाकलापको विस्तारमा केन्द्रित हुनुपर्छ । स्थानीय तहहरू बलियो र समृद्ध नभएसम्म मुलुकको समग्र विकास र समृद्धि सम्भव हुँदैन । त्यसैले स्थानीय सम्भावनामा आधारित उपयुक्त आर्थिक विकासका मोडेल तथा योजनाहरू तर्जुमा गरी तिनको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा विशेष ध्यान दिन आवश्यक छ । यसका लागि स्थानीय तहको वार्षिक बजेटमा उत्पादनशील क्षेत्रमा निश्चित प्रतिशत लगानी अनिवार्य गर्ने व्यवस्था लागू गर्नुपर्छ । साथै, सङ्घीय सरकारबाट प्राप्त अनुदानलाई स्थानीय आर्थिक वृद्धिदर तथा रोजगारी सिर्जना जस्ता सूचकसँग आबद्ध गर्नु आवश्यक देखिन्छ । यसै सन्दर्भमा, प्रत्येक स्थानीय तहमा एक पालिका, एक उत्पादन कार्यक्रमलाई संस्थागत रूपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने देखिन्छ । युवाहरूलाई लक्षित स्टार्टअप कोष स्थापना गरी नवप्रवर्तन र उद्यमशीलतालाई प्रोत्साहन गर्नु पनि उत्तिकै आवश्यक छ जसले युवालाई स्वदेशमै बसेर रोजगारीका अवसर सिर्जना गर्न सक्षम बनाउँछ । साथै, स्थानीय तहले केवल उत्पादन वृद्धि मात्र नभई, मूल्य शृङ्खलाका सबै चरण-उत्पादन, प्रशोधन, वितरण तथा बजार व्यवस्थापनलाई समेट्ने समग्र दृष्टिकोण अपनाउनुपर्छ । स्पष्ट नीति, मापनयोग्य लक्ष्य तथा कडाइका साथ कार्यान्वयन सुनिश्चित गर्न सकिएमा मात्र स्थानीय आर्थिक विकास व्यवहारमा उतार्न सकिन्छ । अन्यथा, सङ्घीयता संरचनागत परिवर्तनमै सीमित रहने जोखिम रहन्छ । अन्ततः, स्थानीय आर्थिक विकासलाई गति दिन तीनै तहका सरकारहरूले सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तलाई आत्मसात् गरी एकीकृत रूपमा काम गर्नु अपरिहार्य छ । साथै, स्थानीय तहको संस्थागत सुदृढीकरण गर्दै जनप्रतिनिधि तथा कर्मचारीहरूको ज्ञान, सीप र कार्यदक्षता अभिवृद्धिका लागि थप लगानी गर्न आवश्यक छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

अन्तर्राष्ट्रिय श्रम सङ्गठन. (२०१६). *स्थानीय आर्थिक विकास रणनीतिहरू (लोकल इकोनोमिक डेभलपमेन्ट स्ट्राटेजिज).* जेनेभाः अन्तर्राष्ट्रिय श्रम सङ्गठन ।

खतिवडा, रु. (२०८१). रूपान्तरणका लागि स्थानीय आर्थिक विकास. *राजस्व, ४५*(१), पृ. १००-१०८ । सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र ।

खनाल, गो. (२०८२). स्थानीय आर्थिक विकासको अवधारणा र यसको कार्यान्वयन. *निजामती सेवा पत्रिका, ४५*(१), पृ. १-१९ । लोक सेवा आयोग ।

गण्डकी प्रदेश प्रशिक्षण प्रतिष्ठान. (२०८०). *सङ्घीयताको सन्दर्भमा स्थानीय आर्थिक विकासः गण्डकी प्रदेशका स्थानीय तहमा यसको अभ्यास र सम्भाव्यता सम्बन्धी अध्ययन.* गण्डकी प्रदेश प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।

मालिजियो, इ., फ्रेसर, इ., रेन्स्की, एच., र डुकर, जे. (२०२१). *स्थानीय आर्थिक विकासको बुझाइ (दोस्रो संस्करण) ‌ अन्डरस्ट्यान्डिङ लोकल इकोनोमिक डेभलपमेन्टे.* रुटलेज ।

विश्व बैंक. (२०१०). *स्थानीय आर्थिक विकासः एक परिचय ‌ लोकल इकोनोमिक डेभलपमेन्टः अ प्राइमरे.* वासिङ्टन, डि. सि.: विश्व बैंक ।

नेपाल सरकार. (२०७२). *नेपालको संविधान.* कानून किताब व्यवस्था समिति ।

नेपाल सरकार. (२०७४). *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४.* कानून किताब व्यवस्था समिति ।

श्रेष्ठ, बि. (२०१९). नेपालमा विकेन्द्रीकरण र स्थानीय आर्थिक विकास डिसेन्ट्रलाइजेसन एन्ड लोकल इकोनोमिक डेभलपमेन्ट इन नेपाल. काठमाडौं ।

संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम. (२०१५). *स्थानीय आर्थिक विकास र समावेशी वृद्धि ‌ लोकल इकोनोमिक डेभलपमेन्ट एन्ड इन्क्लुसिभ ग्रोथे.* न्यूयोर्कः संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम ।

ब्लेक्ली, इ., र ली, एन. (२०१३). *स्थानीय आर्थिक विकासको योजनाः सिद्धान्त र अभ्यास ‌ प्लानिङ लोकल इकोनोमिक डेभलपमेन्टः थ्योरी एन्ड प्राक्टिस.* सेज पब्लिकेसन्स ।

स्थानीय सेवा प्रवाहमा नवीनताका अभ्यास र सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोग

डा. स्यान किरात राइ
ज्ञानलक्ष्मी श्रेष्ठ

लेखसार

नेपालको संविधान (२०७२) ले नेपाललाई सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्यको रूपमा स्थापना गरेसँगै सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच अधिकार, जिम्मेवारी र स्रोतको स्पष्ट बाँडफाँट भएको छ । यस सङ्घीय संरचनामा स्थानीय सरकारहरू नागरिकसँग प्रत्यक्ष सम्पर्कमा रहने प्रमुख सेवा प्रदायक निकायका रूपमा स्थापित भएका छन् । शिक्षा, स्वास्थ्य, सरसफाइ, सामाजिक सुरक्षा, दर्ता प्रमाणपत्र, स्थानीय पूर्वाधार तथा आर्थिक विकाससम्बन्धी सेवा प्रवाहको मुख्य जिम्मेवारी स्थानीय सरकारमा निहित छ । कतिपय स्थानीय सरकारहरूले अनलाईन सिफारिस, डिजिटल भुक्तानी, मोबाइल एप, विद्युतीय नक्शा पास तथा घुम्ती सेवा शिविर जस्ता नवीन् अभ्यास अवलम्बन गरी सेवामा पहुँच तथा पारदर्शिता र नागरिक सन्तुष्टिमा सुधार गरेका छन्। स्थानीय सरकारहरूबीच प्रविधि पूर्वाधार, दक्ष जनशक्ति, वित्तीय स्रोत र संस्थागत क्षमतामा ठूलो असमानता देखिन्छ। परम्परागत कागजी प्रक्रिया, ढिलासुस्ती, डिजिटल साक्षरताको कमी, परिवर्तनप्रतिको प्रतिरोध तथा नीति र कार्यान्वयनबीचको अन्तर प्रमुख चुनौतीका रूपमा रहेका छन् । सेवा प्रवाहमा सूचना तथा सञ्चार प्रविधि र नवीनताका अभ्यासहरू सुशासन, पारदर्शिता र दिगो विकासका लागि अपरिहार्य बन्दै गएका छन् । यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि नीतिगत स्पष्टता, संस्थागत क्षमता, मानव संसाधन विकास, वित्तीय व्यवस्थापन तथा तीन तहका सरकारबीच समन्वय सुदृढ गर्नु अत्यावश्यक देखिन्छ ।

पृष्ठभूमि

नेपालको संविधान (२०७२) अनुसार नेपाल सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको रूपमा स्थापना भए पश्चात् कार्यान्वयन भएको सङ्घीय संरचनामा स्थानीय सरकारहरू (गाउँपालिका, नगरपालिका, उपमहानगरपालिका र महानगरपालिका) देशको शासन सञ्चालनको मुख्य आधार बनेका छन्। संविधानले स्थानीय सरकार आम-जनताहरूलाई

प्रत्यक्ष रूपमा सेवा प्रवाह गर्ने प्रमुख संयन्त्रका रूपमा परिभाषित गरेको छ । यी सरकारहरू नागरिक नजिक रहेर दैनिक प्रशासन, आधारभूत सेवा वितरण, स्थानीय पूर्वाधार, सामाजिक सुरक्षा, आर्थिक विकास तथा नागरिक सहभागितामा अभूतपूर्व अधिकार तथा जिम्मेवारी सहित कार्य गरिरहेका छन् ।

स्थानीय सरकारहरूको स्थापना पश्चात् नागरिकहरूलाई सार्वजनिक सेवाको पहुँच, पारदर्शिता र दक्षता बढाउने उद्देश्यले सेवामा नवीनता र सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोग उल्लेखनीय रूपमा बढेको छ । सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको विकासक्रमसँगै यसको प्रयोगले सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई अझ सबलीकरण तथा गतिशील बनाएको छ । सूचना प्रविधिको जुन किसिमले विकास भएको छ, यसले असर नगरेको क्षेत्र विरलै होला । हात-हातमा मोबाइल र घर घरमा इन्टरनेटको पहुँचसँगै सूचनाको सञ्चार गति बढेको छ । नेपालको संविधानमा राष्ट्रिय आवश्यकता अनुसार सूचना प्रविधिको विकास र विस्तार गरी त्यसमा सर्वसाधारण जनताको सरल र सहज पहुँच सुनिश्चित गर्दै राष्ट्रिय विकासमा सूचना प्रविधिको उच्चतम उपयोग गर्ने विषयलाई राज्यका नीतिहरूमा समावेश गरिएको छ । प्रविधिको प्रयोग र संविधानले प्रदान गरेको सूचनाको हकले अहिलेका जनता धेर नै सुसूचित छन् । सुशासन व्यवस्थापना तथा सञ्चालन ऐन, २०६४ ले उल्लेख भएबमोजिम सार्वजनिक प्रशासनलाई जनमुखी, जवाफदेही, पारदर्शी, समावेशी तथा जनसहभागिमूलक बनाई त्यसको प्रतिफल सर्वसाधरणलाई उपलब्ध गराउन, कानूनको शासन, भ्रष्टचारमुक्त र चुस्त प्रशासन, विकेन्द्रीकरण, आर्थिक अनुशासन तथा सार्वजनिक कार्य र स्रोतको कुशल व्यवस्थापन जस्ता असल शासनका आधारभूत मान्यतालाई आत्मसात् गरी सर्वसाधरणले पाउनुपर्ने सेवा छिटो छरितो तथा कम खर्चिलो ढङ्गबाट पाउने व्यवस्था प्रशासन संयन्त्रले गरे मुलुकमा सुशासनको प्रत्याभूति हुन्छ ।[1] सार्वजनिक निकायमा रहेका विद्युतीय सूचना प्रणालीबीच अन्तर आवद्धता कायम गरी नागरिकलाई छिटो, छरितो, मितव्ययी र प्रभावकारी रूपमा एउटै विद्युतीय प्रणालीबाट सेवा र सूचना प्रवाहको व्यवस्था गर्न सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ को दफा ४५ ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी नेपाल सरकारले नागरिक एप (सञ्चालन तथा व्यवस्थापन निर्देशिका, २०७८ जारी गरी कार्यान्वयनमा ल्याएसँगै यसमा हालसम्म करिब ६० वटा सार्वजनिक सेवाहरू आबद्ध गरिएका छन् ।

[1] https://lawcommission.gov.np/content/13423/good-government--management-and-operations--act--2064/

सुशासन ऐनको २०८१ मा संशोधित धारा ३७ मा सूचना प्रविधिलाई व्यवहारमा ल्याउने - प्रत्येक मन्त्रालय विभाग तथा सरकारी निकाय एवम् कार्यालयले आफ्नो स्रोत र साधनको उपलब्धताको आधारमा सूचना प्रविधि व्यवहारमा ल्याउनु पर्नेछ र २०८१ मा थपिएको दफा ३७ क मा नागरिक एप बनाई प्रयोगमा ल्याउने - नेपाल सरकारले कम्प्युटर, मोबाइल फोन, ट्याबलेट वा यस्तै किसिमका अन्य विद्युतीय उपकरण मार्फत प्रत्यक्ष र शीघ्र सेवा प्रवाहमा पहुँच दिन नागरिक एप बनाई प्रयोगमा ल्याउने र सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारका सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने मन्त्रालय, संवैधानिक निकाय वा केन्द्रीय, प्रदेश वा स्थानीयस्तरका कार्यालयहरूले आफ्नो स्रोत र साधनको उपलब्धताको आधारमा कम्प्यूटरीकृत सूचना प्रविधिलाई नागरिक एपसँग अन्तरआबद्धता गरी प्रयोगमा ल्याउनु पर्नेछ । यसरी सुशासनको लागि प्रविधिमा आधारित सेवा प्रणालीहरूको आवश्यकता र उपलब्धतालाई ऐनमा समय सापेक्षरूपमा परिमार्जन गर्दै राखिएको छ ।

सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको उचित प्रयोगले स्थानीय शासनलाई आधुनिक, उत्तरदायी र समावेशी बनाउन सक्ने क्षमता राख्दछ । विद्युतीय सुशासन, अनलाईन दर्ता प्रणाली, अनलाईन सेवा आवेदन, मोबाइल एप, भौगोलिक सूचना प्रणालीमा आधारित योजना प्रणाली, सामाजिक सञ्जाल मार्फत सूचना सम्प्रेषण, तथा डिजिटल अभिलेख व्यवस्थापन जस्ता अभ्यासहरूले सेवा प्रवाहलाई छरितो, पारदर्शी र लागत प्रभावकारी बनाउन सहयोग पुऱ्याइरहेका छन् । नेपाल सरकारले विगतमा अवलम्बन गरेको डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्क तथा स्थानीय सरकारहरूमा सञ्चालनमा आएका विभिन्न स्मार्ट सेवाका पहलहरूले सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको महत्त्वलाई थप प्रष्ट पारेका छन् । यद्यपि, सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोग र नवीनताका अभ्यासहरू स्थानीय सरकारहरूमा समान रूपमा विकास हुन सकेका छैनन् । प्रविधि पूर्वाधारको असमान विकास र पहुँच, डिजिटल साक्षरताको कमी, संस्थागत परिवर्तनप्रतिको प्रतिरोध, तथा नीति र कार्यान्वयनबीचको अन्तरले चुनौती सिर्जना गरेका छन् । त्यसैले स्थानीय सेवा प्रवाहमा नवीनता र सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रभावकारी प्रयोगका लागि नीतिगत स्पष्टता, क्षमता विकास, नागरिक केन्द्रित सेवा ढाँचा निर्माण र बहुपक्षीय सहकार्य आवश्यक देखिन्छ । स्थानीय सेवा प्रवाहमा नवीनताका अभ्यास र सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोगलाई व्यवस्थित रूपमा प्रवर्द्धन गर्नु सुशासन, दिगो विकास तथा नागरिक सन्तुष्टिका लागि अत्यन्त आवश्यक विषय बनेको छ ।

नेपालको सङ्घीय संरचनामा स्थानीय सरकारले पाएको संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था

नेपालको संविधान (२०७२) ले नेपाललाई सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्यका रूपमा घोषणा गर्दै सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूबीच शक्ति, अधिकार र जिम्मेवारीको स्पष्ट बाँडफाँट गरेको छ । यस संरचनामा स्थानीय सरकारलाई राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने संवैधानिक हैसियत प्रदान गरिएको छ, जसले स्थानीय स्वशासन, सहभागी लोकतन्त्र र प्रभावकारी सेवा प्रवाहलाई संस्थागत गरेको छ । नेपालले सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेसँगै स्थानीय सरकारलाई नागरिकसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध राख्ने प्रमुख सेवा प्रदायक निकायको रूपमा स्थापित गरेको छ । शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सरसफाइ, सामाजिक सुरक्षा, दर्ता प्रमाणपत्र, कर सङ्कलन लगायतका आधारभूत सेवाहरू स्थानीय सरकार मार्फत प्रवाह हुने व्यवस्था गरिएको छ ।

नेपालको संविधान २०७२ः स्थानीय सरकारसँग सम्बन्धित व्यवस्था

नेपालको संविधान (२०७२) मा रहेको अनुसूची-८ ले स्थानीय सरकारको एकल अधिकार सूची प्रस्तुत गरेको छ जसमा स्थानीय सरकारले नागरिकहरूलाई प्रदान गर्नुपर्ने सार्वजनिक सेवाहरूलाई प्रस्तुत गरिएको छ । ती सेवाहरूमा नगर प्रहरी, स्थानीय कर तथा शुल्क, आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाइ, आधारभूत तथा माध्यमिक शिक्षा, स्थानीय बजार व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधता, स्थानीय सडक, कृषि, सहकारी, जन्म, मृत्यु, विवाह, बसाइँसराइ दर्ता, विपद् व्यवस्थापन, स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन, स्थानीय तथ्याङ्क र अभिलेख व्यवस्थापन, घर जग्गा धनीपुर्जा वितरण, जेष्ठ नागरिक, अपागङ्ता भएको व्यक्ति र अशक्तहरूको व्यवस्थापन, बेरोजगारको तथ्याङ्क सङ्कलन आदि पर्दछन् । यसका साथै संविधानको अनुसूची-९ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साझा सूचीको व्यवस्था गरिएको छ । संविधानको धारा ५१ को उपधारा च (५), (७) मा उल्लेख गरिएका विकाससम्बन्धी नीतिअनुसार राष्ट्रिय विकासमा सूचना प्रविधिको उच्चतम प्रयोग तथा एकीकृत राष्ट्रिय परिचय व्यवस्थापन सूचना प्रणाली विकास गरी नागरिकका सबै प्रकारका सूचना र विवरणहरू एकीकृत रूपमा व्यवस्थापन गर्ने तथा यसलाई राज्यबाट उपलब्ध हुने सेवा सुविधा र राष्ट्रिय विकास योजनासँग आबद्ध गर्ने नीति अवलम्बन

गरेको छ जसअनुरूप सङ्घीय, प्रादेशिक, तथा स्थानीय सरकारहरूले आफ्नो हरेक सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सूचना प्रविधिको उच्चतम तथा सही प्रयोग गर्नुपर्नेछ ।

स्थानीय शासन सञ्चालन ऐन, २०७४

स्थानीय सञ्चालन ऐन, २०७४ मा उल्लेख भएको गाँउपालिका तथा नगरपालिकाको काम, कर्तव्य र अधिकारमा सार्वजनिक सेवा प्रदानको लागि नवीनतम् सूचना प्रविधिको उपयोगलाई बढावा दिइएको छ । स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापन, जग्गा धनी दर्ता प्रमाणपुर्जा वितरण, कृषि, सामाजिक सुरक्षा, शिक्षा जस्ता क्षेत्रमा सूचना प्रविधि प्रयोगको जोड दिइएको छ। साथै, यस ऐनले स्थानीय क्षेत्रमा सूचना प्रविधिको विकास र प्रवर्द्धन प्रति पनि प्रतिवद्धता प्रस्तुत गरेको छ ।

अधिकार, कार्यक्षेत्र, दायित्व तथा संसाधन

नेपालको संविधानमा हरेक तहका सरकारको अधिकार, कार्यक्षेत्र र दायित्व उल्लेख गरिएको छ । संविधानले प्रदान गरेको एकल तथा साझा अधिकार, कार्यक्षेत्र तथा दायित्व प्रयोग गरी हरेक तहका सरकारले विकासका लागि आवश्यक कदम चालेका छन् । सूचना प्रविधिको प्रयोगबाट सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउनका लागि विभिन्न किसिमका संसाधन अपरिहार्य पर्दछ । हरेक तहको सरकारले सेवा प्रवाहलाई डिजिटाईजेशन गर्दा चाहिने संसाधनको व्यवस्थापन आफै गर्ने अधिकार रहेको छ। स्थानीय सरकारमा सूचना प्रविधिको प्रयोगलाई प्राथमिकता दिई सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सुधार ल्याउनका लागि सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले ७५३ वटै स्थानीय सरकारमा सुचना प्रविधि अधिकृत परिचालन गर्न "स्थानीय तहमा सूचना प्रविधि अधिकृत परिचालनसम्बन्धी कार्यविधि, २०८२" जारी गर्दै सबै स्थानीय सरकारलाई परिपत्र गरिसकेको छ।[२] यस कार्यक्रमलाई "प्रदेश तथा स्थानीय शासन सबलीकरण कार्यक्रम (पीएलजीएसपी)" ले कर्मचारीलाई करारमा नियुक्त गर्नको लागि आर्थिक सहयोग गरेको छ । यस कदमको मुख्य उद्देश्य सूचना र प्रविधिको युगमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई छिटो, छरितो र प्रभावकारी बनाउन सेवा प्रवाहमा सूचना प्रविधिको उच्चतम प्रयोगलाई अवलम्बन गर्नु हो ।

[२] www .nepalpress .com/2025/10/14/649936/

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारः सहकार्य, सह–समन्वय र सह–अस्तित्त्व

विद्यमान परिस्थितिमा सङ्घीय सरकार प्रदेश र स्थानीय सरकारको तुलनामा सूचना प्रविधि प्रणालीहरूको विकास र प्रयोगमा सबल रहेको छ। Sub–National Treasury Regulatory Application (SuTRA), National ID (NID), Line Ministry Budget Information System (LMBIS), Provincial Budget Information System (PLMBIS), Public Asset Management System (PAMS), Electronic Fund Transfer (EFT), Centralized Citizenship Information Management System (CCIMS), Government Integrated Office Management System (GIOMS), Electronic Attendance System, Integrated Financial Management Information System (IFMIS) , Electronic Government Procurement (e-GP) जस्ता प्रणालीहरू सङ्घीय सरकारले निर्माण गरी प्रयोगमा ल्याएको छ ।

सङ्घीय सरकारले विकास गरेका विद्युतीय प्रणालीहरू प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूले पनि प्रयोगमा ल्याएका छन् । यही प्रणालीहरूको माध्यमबाट सङ्घ प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच सहकार्य, समन्वय र सह-अस्तित्त्वको वातावरण विकास भएको छ । SuTRA प्रणालीले स्थानीय सञ्चित कोष, बजेट, खर्च, राजस्व, धरौटी र कार्यसञ्चालन कोषको लेखाङ्कन र प्रतिवेदन गर्न तथा बजेट तर्जुमा गर्न सहयोग गर्दछ।[३] यो विवरण तयार गर्ने जिम्मेवारी आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ५ ले महालेखा नियन्त्रक कार्यालयलाई तोकेको छ। PAMS पनि नेपाल सरकारले सार्वजनिक सम्पत्ति (जस्तैः भवन, उपकरण, स्वास्थ्य सामग्री, जग्गा आदि) को डिजिटल अभिलेख राख्न महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले विकास गरेर तीनै तहको सरकारमा प्रयोग गरिने प्रणाली हो ।

नीति तथा रणनीतिक रूपरेखा

सूचना प्रविधिको समग्र विकास र सेवा प्रवाहमा प्रयोगका लागि नीति तथा रणनीतिक रूपरेखाको आवश्यकता हुन्छ । नेपाल सरकारले सूचना तथा सञ्चार प्रविधिलाई सुशासन, सेवा प्रवाह सुधार, आर्थिक विकास र नागरिक सशक्तीकरणको प्रमुख औजारका रूपमा स्वीकार गर्दै नीति तथा रणनीतिक रूपरेखाहरू तयार गरेको छ। यी नीति तथा

[३] https://sutra .fcgo .gov .np/about .asp

रूपरेखाहरूले स्थानीय सरकारसम्म सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको विस्तार, विद्युतीय सेवामा सर्वसाधरणको पहुँच र दक्ष जनशक्ति विकास मार्फत आधुनिक, पारदर्शी र प्रभावकारी सार्वजनिक प्रशासन निर्माण गर्ने दिशामा मार्गदर्शन प्रदान गर्छन् । नेपालको संविधान (२०७२) ले स्थानीय सरकारलाई सेवा प्रवाहको पहिलो सम्पर्क बिन्दु बनाएको छ । यसले सूचना तथा सञ्चार प्रविधिलाई स्थानीय सरकारको दैनिक प्रशासन, सेवा वितरण र उत्तरदायित्वसँग प्रत्यक्षरूपमा जोडिदिएको छ । तसर्थ, स्थानीय सरकारमा सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोग अब वैकल्पिक नभई अनिवार्य प्रशासनिक साधन बन्दै गएको छ । त्यस्तै, राष्ट्रिय सूचना तथा सञ्चार प्रविधि नीति(२०७२) ले स्थानीय सरकारमा विद्युतीय सेवा, व्यवस्थापन सूचना प्रणाली, अभिलेख व्यवस्थापन र नागरिक सूचना प्रणाली विकास गर्ने आधार तयार गऱ्यो । तर, नीति स्पष्ट भएकाले स्थानीय सरकारका विशिष्ट आवश्यकता पर्याप्त रूपमा सम्बोधन हुन सकेनन् र नीतिले दिशा दिएको भए पनि कार्यान्वयन क्षमता र स्रोत स्थानीय सरकारमा कमजोर रह्यो ।

डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्क(२०७६) ले स्थानीय सरकारलाई डिजिटल सेवा विस्तारको कार्यान्वयन तह मानेको छ। यस फ्रेमवर्कको मूल लक्ष्य नेपाललाई डिजिटल रूपान्तरण गरी सामाजिक-आर्थिक प्रगतिको दिशा तय गर्नु हो । यस फ्रेमवर्कको पूर्ण उपयोगले सुशासन, विद्युतीय सेवा विस्तार, सूचना तथा सञ्चार प्रविधि सक्षम रोजगारी र वित्तीय समावेशीताको सम्भावना बढाउने लक्ष्य राखेको छ । यस फ्रेमवर्कले सरकार, समाज र अर्थतन्त्रमा सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको उपयोगबाट रूपान्तरण ल्याउने मार्गचित्र प्रस्तुत गर्छ । यस फ्रेमवर्कले पहिचान गरेका आठ प्रमुख क्षेत्रहरू- डिजिटल आधार, कृषि, स्वास्थ्य, शिक्षा, ऊर्जा, पर्यटन, वित्त र शहरी पूर्वाधारमा सूचना तथा सञ्चार प्रविधि मार्फत सेवा सुधार र विकासको अवधारणा समेटेको छ । यस फ्रेमवर्कको प्रयोगले स्थानीय सरकारहरूमा विद्युतीय सेवा र विद्युतीय सुशासनका प्लेटफर्महरू मार्फत सरकारी सेवामा पहुँच सजिलो बनाउने प्रयास भएको छ। साथै, सूचना तथा सञ्चार प्रविधिमा आधारित कार्यक्रमले ग्रामीण र पिछडा क्षेत्रमा डिजिटल समावेशीता र सूचना सेवा पहुँचलाई तीब्र बनाउने सम्भावना बढाएको छ। यस फ्रेमवर्कले सूचना तथा सञ्चार प्रविधिलाई राष्ट्रिय प्राथमिकता र रूपान्तरणकारी साधनको रूपमा हेरेर सेवा वितरण, सुशासन र समावेशीतामा स्थानीय सरकारहरूको क्षमता वृद्धि गर्ने आधार निर्माण गऱ्यो ।

यसका साथै नेपाल सरकार र विश्व विकास बैंकबीच डिजिटल नेपाल ट्रान्सफर्मेसन प्रोजेक्टमा सहकार्यका लागि सहमति भएको छ जुन सूचना प्रविधि विकासमा कोसेढुँगा

हुन सक्छ । त्यस्तै, हालसालै नेपाल सरकारले ल्याएको राष्ट्रिय साइबर सुरक्षा नीति, २०८० र राष्ट्रिय एआई नीति, २०८२ कार्यान्वयनमा आइसकेको छ । यसले अहिलेको समयमा विकसित कृत्रिम बुद्धिमत्ता र साइबर सुरक्षाको विषयलाई सम्बोधन गर्ने आशा गर्न सकिन्छ जसलाई स्थानीयस्तरसम्मै लैजान थप पहल आवश्यक छ । साथै, डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्कको ड्राफ्ट २.० ले केवल प्रविधिको विस्तारमा केन्द्रित नभई स्थानीय सरकारका लागि सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको क्षमता, सेवा पहुँच, सुरक्षा प्रणाली र आर्थिक अवसरहरूलाई सुदृढ बनाउन थप प्राविधिक र नीतिगत समाधान प्रस्ताव गरेको छ जसले स्थानीय सरकारसम्म सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको विकास र प्रयोगलाई सवलीकरण गर्नेछ ।

१६औं पञ्चवर्षीय योजनामा विद्युतीय सुशासन कायम गर्न सूचना तथा प्रविधिको उचित प्रयोग मार्फत सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा दिगो र भरपर्दो सेवा प्रवाह गर्ने कार्यसंस्कृतिको विकास गर्ने लक्ष्य लिएको छ । आर्थिक वर्ष २०८२/८३ को नीति तथा कार्यक्रम (Policy and Programme) मा सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मार्फत पारदर्शिता, जवाफदेहिता र सरकारी सेवा वितरणलाई सरल बनाउन जोड दिइएको छ । आर्थिक बर्ष २०८२/८३ को बजेटमा "नेपालमा 5g सेवा काठमाडौं उपत्यका र मुख्य सहरहरूमा सञ्चालन गर्ने र 5g सेवाको गुणस्तर तथा पहुँच सुधार गरिनेछ ।" भन्ने व्यवस्था गरिएकोले ग्रामीण क्षेत्रमा समेत तार रहित (Wireless) प्रविधिमार्फत डिजिटल सेवा प्रवाहमा सुधार पक्कै हुनेछ ।

स्थानीय सरकारमा सेवा प्रवाहको वर्तमान अवस्था

नेपालमा सङ्घीयताको स्थापना पश्चात् नागरिकता सिफारिस, घटना दर्ता, सामाजिक सुरक्षा भत्ता, व्यवसाय दर्ता, सिफारिस पत्र जस्ता सेवाहरू स्थानीय सरकारबाटै गराउने प्रावधान गरियो । कर तथा राजस्व सङ्कलनका कार्यहरू तथा स्वास्थ्य, शिक्षा र कृषिसम्बन्धी सेवाहरू पनि स्थानीय सरकारबाट नै प्रदान गरिन्छ जसको कारण नागरिकलाई जिल्ला वा केन्द्र धाउनु पर्ने अवस्था घट्दो रहेको छ । यसका साथै "डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्क-२०७६" अनुसार विद्युतीय सुशासनको क्रमिक प्रगतिका कारण अनलाइनबाट नै सेवाग्राहीहरूले सेवाको जानकारी लिन सक्ने तथा सेवा माग गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । यस्ता अनलाइन सेवा स्थानीय सरकारहरूको आफ्नो क्षमता अनुरूप प्रदान गरिरहेका छन् । जुन किसिमको अनलाइन सेवा काठमाडौं महानगरपालिका, ललितपुर महानगरपालिका तथा भक्तपुर नगरपालिकाहरूले प्रदान

गर्न सफल छन् त्यस किसिमको सेवा अन्य स्थानीय सरकारहरूले दिनका निम्ति सोही अनुरूपको संशाधन अभावका कारण स्थानीय सरकारहरूबीच पनि अनलाइन सेवा प्रदानमा एकरूपता छैन ।

सेवा प्रवाहमा रहेको परम्परागत अभ्यासहरू अझै पनि कायम रहेका छन् । प्रक्रियागत जटिलता र ढिलासुस्ती कायम नै रहेको छ, जसका कारण कागजी प्रक्रियामा कार्य निर्भर रहेको छ भने अझै पनि एकै कामका लागि धेरै तहबाट स्वीकृति लिनुपर्ने अवस्था छ । यसले निर्णय प्रक्रियालाई ढिलो बनाएको छ र नागरिकले समयमानै सेवा पाएका छैनन् । सेवा प्रवाह प्रणाली सेवा केन्द्रित भन्दा कर्मचारी केन्द्रित छ, जसको कारण नागरिक मैत्री सेवाभावको अभाव छ र नागरिकहरूले सेवा लिन झन्झटिलो प्रक्रिया पार गर्नुपर्ने हुन्छ । यसका कारण नागरिक असन्तुष्टि बढ्दो छ । प्रविधिको विकास तथा प्रयोग भएतापनि यसको लागि आवश्यक पर्ने पूर्वाधार तथा संशाधनको कमीले गर्दा यसको न्यून प्रयोग रहेको पाइन्छ । भएको विद्युतीय सेवाहरूको पनि सीमित प्रयोग तथा कागजी रूपमा नै दर्ता र अभिलेख राख्ने चलन हटेको छैन । यसको कारण सेवामा ढिलाइ, त्रुटि तथा अपारदर्शिता व्याप्त छ । स्थानीय सरकारमा निर्णय प्रक्रिया खुला तथा पारदर्शी छैन र सार्वजनिक जवाफदेहिता पनि कमजोर अवस्थामा रहेको छ, जसको कारण भ्रष्टचार र अनियमितताको जोखिम बढ्दो छ । स्थानीय सरकारमा कार्यरत जनशक्तिहरू तालिमको अभाव, आधुनिक सीपको कमी तथा यथास्थितिवादी सोचका कारण कमजोर क्षमताका पाइन्छ । सेवा ढाँचा निर्माणमा नागरिकलाई सहभागिता नगराईदा सेवा प्रवाहको ढाँचा नागरिकको आवश्यकतासँग मेल खाएको पाइदैन । जोखिम लिन नचाहने प्रशासनिक संस्कृतिको कारण सेवा प्रदायकहरू सेवाको नवप्रवर्तन र सुधारप्रति जागरुक भएको पाइदैन । कतिपय स्थानीय सरकारमा नागरिकमैत्री पूर्वाधारको अभावले कोठा कोठा चहार्नु पर्ने भएकोले पनि सेवा प्रवाहमा असर पारेको पाइन्छ । यस्तो अवस्थाको बावजुद पनि सेवा प्रवाह स्थानीय सरकारमा आइपुगेको अवस्थामा नागरिकहरू उत्कृष्ट सेवा प्रवाह हुनेमा सकारात्मक छन् ।

स्थानीय सेवा प्रवाहमा नवीनताका अभ्यास

सङ्घीयताको अवलम्बनसँगै नेपालको स्थानीय सेवा प्रवाहमा नवीनता पछिल्ला वर्षहरूमा क्रमशः विकास हुँदै गएको छ । भईरहेको परम्परागत, कागजी र केन्द्रमुखी सेवाबाट डिजिटल, नागरिक-केन्द्रित र परिणाममुखी सेवातर्फको रूपान्तरण नै नवीनताको मुख्य सार हो । विद्युतीय सेवा प्रवाहलाई नविनताको कोसेढुङ्गाको रूपमा

प्रस्तुत गरिएको छ जस अन्तरगत अनलाइन सिफारिस प्रणाली, अनलाइन घटना दर्ता, अनलाइन भुक्तानी प्रणाली तथा नागरिक एप मार्फत सेवा प्रवाह रहेका छन् । विभिन्न स्थानीय सरकारहरूले सेवा प्रवाहमा गरेका नवीनतम प्रयासहरू निम्न रहेका छन् ।

- काठमाडौं महानगरपालिकाः यस पालिकाले नागरिका विद्युतीय सुशासन अन्तरगत अनलाईन छात्रवृत्ति आवेदन, निशुल्क उपचार, सहजीकरण फोहरमैला व्यवस्थापन, तथ्याङ्क सङ्कलन, स्मार्ट का.म.पा एप्स, विद्युतीय नक्शा पास, विपद् सूचना, सहकारी व्यवस्थापन, बोलपत्र आह्वान, राजस्व भुक्तानी तथा घटना दर्ता जस्ता सेवा अनलाइन प्रणालीबाट प्रदान गरिरहेको छ ।

- ललितपुर महानगरपालिकाः यस महानगरपालिकाले अनलाईन सिफारिस प्रणाली, घर नक्शा पास, अनलाइन कर भुक्तानी, शैक्षिक व्यवस्थापन सूचना प्रणाली जस्ता सेवाहरू विद्युतीय माध्यमबाट प्रदान गर्ने व्यवस्था गरेको छ । साथै, ललितपुर महानगरपालिका अलर्ट एपबाट यस नगरपालिका भित्र घटेका घटनाको सूचना प्रदान गर्न तथा सेवा (दमकल, एम्बुलेन्स, ढल निकास, शववाहन, फोहर मैला, लैङ्गिक हिंसा, सडक बत्ति, कालो बजारी आदि) आवश्यक परेमा जानकारी दिन सक्छन् ।

- भक्तपुर नगरपालिकाः यस महानगरपालिकाले आफ्नो वेभसाइटको माध्यमबाट नागरिकहरूलाई जानकारी उपलब्ध गराउने तथा सुसुचित गराउने कार्य गरिरहेको छ ।

साथै, नेपालका अन्य स्थानीय सरकारहरूले पनि आफ्नो क्षमताअनुसार विद्युतीय सेवा प्रवाहलाई प्रयोगमा ल्याएका छन् । यस किसिमको पहलले सेवा लिने समयलाई घटाएको छ र सेवामा पारदर्शिता बढाएको छ । साथै, बीचौलियाको दबदबा पनि कम बनाएको छ । नेपालमा भौगोलिक दृष्टिकोणले अप्ठ्यारा जिल्लाहरूमा नागरिकलाई सेवा पुऱ्याउन सरकारलाई चुनौती छ । सेवा प्रवाहलाई घरदैलोमा पुऱ्याउन घुम्ती सेवा शिविरहरू प्रचलनमा ल्याइएको छ । घुम्ती सेवा शिविरहरू सो दीर्घकालीन समाधान भने होइन । सेवा प्रवाहलाई विकट भूगोलमा पुऱ्याउन तथा समावेशी बनाउन प्रविधि प्रयोगको विकल्प छैन । नवीनतम् तरिकाले प्रविधिलाई प्रयोगमा ल्याई सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउनु नै अहिलेको आवश्यकता हो । विद्युतीय सेवा प्रणालीको प्रयोगबाट सेवा पहुँचमा वृद्धि, पारदर्शितामा सुधार, समय र लागतमा कमी, नागरिक सन्तुष्टिमा

वृद्धि तथा सुशासनलाई मजबुत बनाएको छ। यस सेवा प्रणालीले एकद्वार सेवा प्रणाली, विद्युतीय अभिलेख व्यवस्थापन तथा नागरिक सहभागितालाई पनि बढावा दिएको छ।

स्थानीय सेवामा सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको भूमिका

स्थानीय सरकारबाट सेवा प्रवाह गर्दै गर्दा सेवामा पारदर्शिता, प्रभावकारिता, पहुँच र उत्तरदायित्व बढाउन सूचना तथा सञ्चार प्रविधि महत्त्वपूर्ण माध्यमका रूपमा स्थापित हुँदै गएको छ। विद्युतीय सुशासन, डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्क, स्थानीय सरकारको डिजिटल रूपान्तरण जस्ता पहलहरूले सूचना तथा सञ्चार प्रविधिलाई सेवाको मेरुदण्ड बनाइरहेका छन्। डिजिटल सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी रूपमा प्रयोग गर्नका लागि नीतिगत, प्राविधिक, मानव स्रोत तथा संस्थागत संरचना गरी चार मुख्य आधारभूत संरचना आवश्यकता पर्दछ।

सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोगले सेवा प्रवाहमा कागजी प्रक्रिया घटाई समय र लागत दुवै बचत गराई नागरिक सेवालाई छरितो र छिटो बनाउँछ। नेपालको धेरै पालिकाहरूले नेपाल सरकार राष्ट्रिय परिचयपत्र तथा पञ्जीकरण विभागले निर्माण गरी प्रयोगमा ल्याएको अनलाइन घटना दर्ता प्रणाली मार्फत जन्म, मृत्यु र बसाईसराइ नागरिकहरूले सहजै रूपमा दर्ता गर्न सक्छन्। साथै, विद्युतीय सिफारिस प्रणालीको प्रयोगले आवश्यक पर्ने सिफारिसहरू घरैबाट आवेदन दिन सकिन्छ। यसको सही प्रयोगले कार्यालयको निर्णय प्रक्रियाको अवस्था पत्ता लागाउन सकिने बनाउँछ, जसले भ्रष्टाचार न्यूनीकरणमा सहयोग गर्छ। जस्तै, विद्युतीय सार्वजनिक खरिद प्रणालीको प्रयोगले सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनलाई पारदर्शी तथा सहज बनाएको छ। साथै, पालिकाको वेबसाइटमा बजेट, योजना र प्रगति विवरण प्रकाशन गर्दा मात्र पनि नागरिकहरूको सहभागिता तथा सुसुचित हुने अधिकारलाई प्रवर्द्धन गर्दछ। हेलो सरकार तथा गुनासो व्यवस्थापन प्रणालीको प्रयोगले नागरिकको सहभागितालाई थप सशक्त बनाएको छ। कतिपय पालिकाहरूले मोबाइल एप मार्फत नै कर तिर्ने, सूचना दिने, गुनासो लिने तथा सेवा उपलब्ध गराउने व्यवस्था पनि गरेको छ, जसको कारण सेवाको पहुँच पनि बढेको अवस्था छ। पालिकाहरूले व्यवस्थापन सूचना प्रणाली र भौगोलिक सूचना प्रणालीको प्रयोग गरेर तथ्यमा आधारित योजना निर्माण तथा विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्न सक्छन्। सूचना प्रविधिको प्रयोगले महिला, अपाङ्गता भएका व्यक्ति र सीमान्तकृत समुदायलाई अनलाईन फारम, मोबाइल SMS सूचना तथा विद्युतीय नागरिक वडापत्रको मार्फत सेवा पहुँचमा सहयोग गर्छ।

यसरी सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोगको लागि पालिकासँग आवश्यक पूर्वाधारहरू हुन जरुरी छ । दुबै राजनीतिक तथा प्रशासकीय नेतृत्व यस किसिमको रुपान्तरणको लागि तयार हुनुपर्दछ । साथै, नागरिकहरूको प्रविधि प्रयोगको ज्ञान तथा पहुँच पनि उत्तिकै महत्त्व छ ।

नेपालका स्थानीय सरकारहरूमा सूचना तथा सञ्चार प्रविधि प्रमुख अभ्यासहरू

नेपालमा ७५३ स्थानीय सरकारहरू छन् जहाँबाट स्थानीयहरूलाई सेवा प्रवाह गरिन्छ । डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्कको अवधारणामा बसेर यी सरकारहरूमा सूचना तथा सञ्चार प्रविधिका केही प्रमुख अभ्यासहरू निम्नानुसार छन् ।

क) स्थानीय सरकारको वेब पोर्टल - हरेक स्थानीय सरकारको आ-आफ्नो वेब पोर्टल रहेको अवस्था छ, जसको मार्फत स्थानीय सरकार नागरिकसँग जोडिएका छन् ।

ख) नागरिक एपसँग समन्वय - स्थानीय सरकारहरूले नागरिक एपसँग समन्वय गरेर भुक्तानीका लागि प्रयोगमा ल्याईरहेका छन् । यस एपबाट राष्ट्रिय परिचयपत्रसँग पनि जोडिन सकिन्छ ।

ग) डिजिटल कर/राजस्व प्रणाली - स्थानीय सरकारहरूले डिजिटल कर/राजस्व प्रणालीको प्रयोग गरी आफ्नो कर/राजस्वलाई दरिलो बनाएका छन् ।

घ) जन्म-मृत्यु तथा घटना दर्ता प्रणाली - नेपाल सरकार राष्ट्रिय परिचयपत्र तथा पञ्जीकरण विभागले विकास तथा प्रयोगमा ल्याएको अनलाईन घटना दर्ता प्रणालीको प्रयोग सबै स्थानीय सरकारहरूले गरिरहेका छन् ।

ङ) कृषि सूचना प्रणाली - स्थानीय सरकारमा कृषि सूचना प्रणालीलाई व्यवस्थित, डिजिटल र कृषक मैत्री बनाउने कार्य तीव्र रूपमा भईरहेको छ । यसको मुख्य उद्देश्य परम्परागत कृषि प्रणालीलाई ज्ञानमा आधारित व्यावसायिक कृषिमा रूपान्तरण गर्नु र कृषकहरूलाई समयमै सही जानकारी उपलब्ध गराउनु हो ।

च) स्थानीय सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली - यस प्रणालीले पालिकाहरूलाई बजेट तर्जुमा तथा लेखाङ्कन, राजस्व सङ्कलन तथा भुक्तानीमा प्रयोग हुन्छ ।

छ) अनलाईन कक्षा र टेलिमेडिसिन - स्थानीय सरकारमा शिक्षा र स्वास्थ्यलाई नागरिकहरूबीच पहुँच पुऱ्याउनको लागि अनलाईन कक्षा र टेलिमेडिसिनका प्रणालीहरू विभिन्न स्थानीय सरकारहरूले सञ्चालनमा ल्याएका छन् । नेपालका

स्थानीय सरकारहरूले स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालयसँगको सहकार्यमा शहरी विशेषज्ञहरू र ग्रामीण बिरामीहरूबीचको खाडललाई कम गर्न साधारण मोबाइल फोन परामर्शदेखि भिडियो कन्फरेन्सिङसम्मका छन्, जसमा केन्द्रीय अस्पतालहरूसँग टाढाका स्वास्थ्य सुविधाहरूलाई जोड्ने कुरामा ध्यान केन्द्रित गरिएको छ ।

सूचना तथा सञ्चार प्रविधि र नवीनताका अभ्यासमा चुनौती र अवसरहरू

सूचना तथा सञ्चार प्रविधि र नवीनता आजको युगमा आर्थिक विकास, सुशासन, सेवा प्रवाह तथा सामाजिक रूपान्तरणका प्रमुख कारक मानिन्छन् । संसारका विभिन्न राष्ट्रहरूले यसैको विकास र सहयोगले आफुलाई उत्कृष्टताको पथमा हिडाइरहेका छन् । नेपालले पछिल्ला दुई दशकमा सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको पूर्वाधार, विद्युतीय सेवा र नवप्रवर्तनका क्षेत्रमा उल्लेखनीय प्रगति गरेको भएतापनि संरचनागत, संस्थागत र मानव संसाधनसम्बन्धी विभिन्न चुनौतीहरू अझै विद्यमान छन् । सङ्घीय नेपालमा सूचना तथा सञ्चार प्रविधि र नवीनताका अभ्यासमा देखिएका प्रमुख चुनौती र सम्भावित अवसरहरूलाई निम्नानुसार विश्लेषण गरिएको छ ।

चुनौतीहरू

क) **पूर्वाधारसम्बन्धी चुनौती** - नेपालको अफठ्यारो भौगोलिक बनावटका (१७% तराई, ६८% पहाड, १५% हिमाल) कारण ग्रामीण तथा दुर्गम क्षेत्रमा इन्टरनेट पहुँच सीमित रहेको छ । अझै पनि सङ्घीय राजधानी काठमाडौं बाहेक अन्य स्थानहरूमा विद्युत् आपूर्ति अस्थिर छ र भौगोलिक रूपमा कठिन क्षेत्रमा यी सुविधाहरू पुऱ्याउनका लागि उच्च लागत लाग्ने अवस्था छ । नेपाल दूरसञ्चार प्राधिकरणको अध्ययनहरूले डिजिटल विभाजन अझै गहिरो रहेको देखाउँछन् । यसको कारण सूचना तथा सञ्चार प्रविधि सेवा प्राप्त गर्ने र नगर्नेकाबीचमा ठूलो खाडल रहेको छ ।

ख) **नीति तथा संस्थागत कमजोरी** – नेपालमा सूचना तथा सञ्चार प्रविधिलाई प्रयोग गरी सुशासन कायम गर्ने उपायको रूपमा हेरिएको छ । सुशासनलाई प्रवर्द्धन गर्नका लागि विद्युतीय सेवामा जोड दिइएको छ तर यसको निम्ति भएको नीति र कार्यान्वयनबीच निकै अन्तर रहेको छ । साथै नवप्रवर्तनलाई प्रोत्साहन गर्ने खालका स्पष्ट कानूनी ढाँचाको अभाव छ भने संस्थागत समन्वय पनि कमजोर

रहेको छ। सूचना तथा सञ्चारप्रविधि नीति, २०७२ लाई समय सापेक्ष बनाइएको छैन । सूचना प्रविधिसम्बन्धी एक मात्र कानून विधुतीय कारोबार ऐन, २०६३ र विधुतीय कारोबार नियमावली, २०६४ पनि पूरानो भएकोले अहिले प्रचलनमा आएको एआई, ब्लकचेन, क्लाउड कम्प्युटिँग तथा बिग डेटा लगायतका विषयलाई समेट्न सकेको छैन । सङ्घीय कानून नै मजबुत र समय सापेक्ष नरहेको हुँदा स्थानीय सरकारहरू यस क्षेत्रमा अझ कमजोर छन् ।

ग) **मानव संसाधन र सीपको अभाव –** सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको उच्चतम उपयोगका लागि सीप युक्त दक्ष जनशक्ति आवश्यक पर्दछ। तर देशको हालको आर्थिक विकास र कार्य वातावरणको अवस्थाले गर्दा यस्ता दक्ष जनशक्ति विदेश पलायन भईरहेको स्थिति छ। सरकारी संस्थाहरूमा डिजिटल साक्षरताको कमीका साथै प्रक्रियामुखी भएको हुँदा नवप्रवर्तनमुखी सोचको अभाव देखिन्छ ।

घ) **वित्तीय तथा लगानी चुनौती –** नेपालमा सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको अनुसन्धान तथा विकासमा न्यून लगानी रहेको छ । साथै, स्टार्टअप र नवप्रवर्तनका लागि जोखिम पनि सीमित रहेको हुँदा सधै अन्य राष्ट्रहरूले विकास गरेको प्रविधिमा निर्भर रहनुपर्ने अवस्था छ ।

ङ) **साइबर सुरक्षा र गोपनीयता –** नेपालमा बलियो डेटा सुरक्षा र गोपनीयताको नीति नरेहेकोले प्रणाली प्रयोगकर्ताहरूलाई प्रविधिको प्रयोग प्रति कम विश्वास रहेको छ। साथै, साइबर अपराधमा नियमन तथा कानूनी उपचार कम रहेकोले साइबर अपराधमा वृद्धि भएको पाइन्छ ।

च) **परिवर्तनप्रतिको प्रतिरोध –** परम्परागत कार्यशैलीको सहजतामा रमाउने र परिवर्तनलाई आत्मसात् नगर्ने संस्कृतिले गर्दा सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोगले गति पाउन सकेको छैन ।

अवसरहरू

क) **सङ्घीय संरचनामा डिजिटल रूपान्तरणको अवसर –** नेपालले सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेपछि स्थानीय सरकारमा डिजिटल रूपान्तरणको अवसर भरपुर मात्रामा छ। स्थानीय सरकारले नागरीकलाई दिने सेवा विद्युतीय माध्यमबाट प्रवाह गर्न सकिन्छ । प्रविधिको प्रयोगले सेवा प्रवाहमा रहेको समस्यालाई समाधान गरेर सुशासनको स्थापना गर्न सकिन्छ । स्थानीय सरकारलाई आफ्नो

आवश्यकताबमोजिम सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोग गरी सुशासन र विकास गर्नका लागि ठूलो अवसर पनि सिर्जना भएको छ ।

ख) **युवा जनसङ्ख्या र डिजिटल उद्यमशीलता** – नेपालको राष्ट्रिय जनगणना २०७८ अनुसार जनसङ्ख्याको ४२% युवा रहेका छन्, जो स्टार्टअप, फिनटेक र एग्रिटेक जस्ता क्षेत्रमा नवीन प्रयोग गर्न सक्षम छन् । यसरी युवाहरू डिजिटल उद्यमशिलतातिर आकर्षित भएर स्थानीय तथा राष्ट्र विकासमा योगदान गर्न सक्षम हुनेछन् ।

ग) **डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्क र नीतिगत समर्थन** – डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्कले नेपालमा डिजिटल अर्थतन्त्र, स्मार्ट सेवा र नवप्रवर्तन संस्कृतिलाई प्रवर्द्धन गर्ने स्पष्ट दिशानिर्देश दिएको छ । साथै, यसलाई अझ अद्यावधिक गरी थप परिस्कृत गर्ने कार्य पनि भईरहेको छ । स्थानीय सरकारले यसको प्रयोग गरी सुहाउँदो किसिमले प्रविधिको प्रयोगसम्बन्धी नीतिगत कार्यान्वयन गर्न सक्नेछन् ।

घ) **निजी क्षेत्र र सार्वजनिक-निजी साझेदारी** – हरेक किसिमको प्राविधिक विकास केवल सरकारको मातहतमा मात्र सीमित हुन सक्दैन । निजी क्षेत्र र सार्वजनिक-निजी साझेदारीलाई प्रवर्द्धन गर्नुपर्ने हुन्छ । यसको कारण प्रविधि प्रयोगको वातावरण विकास हुन्छ । डिजिटल भुक्तानी, क्लाउड सेवा तथा डेटा सेन्टर जस्ता क्षेत्रमा सार्वजनिक-निजी साझेदारी मार्फत सेवा विस्तार सम्भव छ ।

ङ) **अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग र प्रविधि हस्तान्तरण** – नेपालमा विभिन्न विकास साझेदारहरू कार्यरत छन्, जसको मुख्य उद्देश्य विकासका मुद्दाहरूमा सहयोग गर्नु हो । यस्ता अन्तर्राष्ट्रिय संस्था मार्फत प्रविधि, ज्ञान र लगानी भित्र्याँउने अवसर पनि प्रचुर मात्रामा रहेको छ ।

च) **उदयीमान प्रविधिहरू (कृत्रिम बुद्धिमत्ता, इन्टनेट अफ थिङ्गस्, भौगोलिक सूचना प्रणाली)** – प्रविधि विकासको क्रम निरन्तर रहेको छ । कृत्रिम वुद्धिमत्ता, इन्टनेट अफ थिङ्गस् र भौगोलिक सूचना प्रणाली जस्ता क्षेत्रहरूमा नयाँ आयामहरूको विकास भईरहेको अवस्था छ । स्थानीय सरकारहरूले यस्ता उदयीमान प्रविधिहरूको प्रयोगलाई मानक बनाई अगि बढेको खण्डमा प्रविधि प्रयोग गरी सेवा प्रवाहमा छलाङ्ग मार्न सक्ने अवस्था छ ।

सङ्घीय संरचनामा सूचना तथा सञ्चार प्रविधि र नवीनताका अभ्यासलाई प्रभावकारी बनाउने रणनीति

सङ्घीय संरचनामा स्थानीय सरकारलाई संविधानले दिएको प्रवधान अनुरूप सेवा प्रवाहलाई चुस्त दुरुस्त बनाउनका लागि सूचना तथा सञ्चार प्रविधि र नवीनताका अभ्यासलाई आफ्नो आवश्यकताअनुसार अवलम्बन गर्न सक्ने अधिकार छ । हरेक स्थानीय सरकारले यस किसिमको अभ्यासलाई सफल बनाउनको लागि स्पष्ट रणनीति निर्माण गरेर अगाडि बढ्नु पर्ने हुन्छ ।

नीति, कानून र संस्थागत समन्वय – तीन तहका सरकारमा सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोगलाई प्रोत्साहन गर्नका लागि डिजिटल समन्वयन रूपरेखा निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ । सङ्घीय, प्रदेश र स्थानीय सरकारका सूचना तथा सञ्चार प्रविधि नीति, कार्ययोजना र मापदण्डबीच एकरूपता कायम गर्नुपर्ने हुन्छ । अद्यावधिक हुँदै गरेको डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्कलाई स्थानीय सरकारको कार्ययोजनासँग जोड्दा अझ प्रभावकारी रहन्छ । नीतिगत स्पष्टता भएन भने प्रविधिको कार्यान्वयनमा एकरूपता हुँदैन जसको कारण विभिन्न प्रणालीहरू एक आपसमा समन्वयन गर्न सक्दैनन् र प्रविधिको प्रयोग नै समस्या हुन पुग्छ ।

साझा डिजिटल पूर्वाधार – तीनै तहका सरकारले साझा सरकारी क्लाउड र डाटा सेन्टरको प्रयोग गर्नु उपयुक्त हुन्छ । यसले डिजिटल पूर्वाधारमा लाग्ने खर्चलाई कम गराउँछ भने त्यस्ता पूर्वाधारको उचित र सम्पूर्ण प्रयोगमा जोड दिन्छ । राष्ट्रिय परिचयत्रलाई एकीकृत डिजिटल परिचयको रूपमा नागरिकको प्रोफाइलका रूपमा प्रयोग गर्नुपर्ने हुन्छ । स्थानीय सरकारहरूमा साझा सफ्टवेयर प्लेटफर्महरूको प्रयोग गर्नुपर्ने हुन्छ । यसले एक पटक निर्माण गरिएका प्लेटफर्महरूको प्रयोग बारबार र पूर्णरूपमा गर्न सकिन्छ ।

नागरिक केन्द्रित सेवा ढाँचा निर्माण - हरेक तहका सरकारले प्रविधिको प्रयोग गरी सेवा प्रदान गर्दा नागरिक केन्द्रित सेवा ढाँचा निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ । जस्तै- नागरिकलाई चाहिने जन्म, विवाह, मृत्यु, व्यवसाय दर्ता जस्ता सेवाहरू एउटै ठाउँबाट लिन मिल्ने हुनुपर्छ । स्थानीय सरकारहरूको सेवा प्रवाहमा नेपालीका साथै स्थानीय भाषाको प्रयोगलाई पनि जोड दिनुपर्छ । प्रविधि र नविनताको समिश्रणले नागरिकको सेवा अनुभवलाई थप सहज र सरल बनाउनु पर्ने हुन्छ ।

स्थानीय सरकारमा क्षमता विकास र डिजिटल नेतृत्व – स्थानीय जनप्रतिनिधि र कर्मचारीका लागि डिजिटल नेतृत्व र नवीनता प्रयोगशालाको स्थापना गर्नुपर्छ। सूचना तथा सञ्चार प्रविधि केवल प्राविधिक विधा मात्र होइन यसका लागि हरेकले पहिले सोचको विकास गर्नुपर्नेहुन्छ। प्रविधिको प्रयोगलाई दिगो बनाउनका लागि प्रविधि भन्दा पहिले मान्छे तयार गर्नुपर्छ।

तथ्याङ्कमा आधारित निर्णय – हरेक तहका सरकारले डेटा/तथ्याङ्कमा आधारित निर्णय गर्नुपर्ने हुन्छ। यसका लागि सबै तहहरूमा व्यवस्थापन सूचना प्रणालीहरूको विकास र प्रयोग गर्नुपर्ने हुन्छ। तीन तहका सरकारले एक आपसमा डेटा/तथ्याङ्कमालाई निर्वाद रूपमा आदानप्रदान गर्नुपर्छ। यसका लागि एकीकृत डिजिटल अभिलेख व्यवस्थापन प्रणालीहरू निर्माण गर्नुपर्छ। यसले निर्णयमा पारदर्शिता तथा एकरूपता कायम गर्न सहयोग गर्दछ।

सार्वजनिक–निजी–शैक्षिक साझेदारी – सरकार एक्लैले सेवामा नविनता निर्माण गर्न सक्दैन, यसका लागि वातावरण भने तयार गर्नसक्छ। विश्वविद्यालय, आई.टि कम्पनी र स्थानीय सरकारबीच रणनीतिक सहकार्यको आवश्यकता हुन्छ जसको कारण प्रविधिमा आत्मनिर्भरता बढ्छ र सेवामा नवीन प्रविधिहरूको प्रयोग गर्न सकिन्छ। यसका साथै कलेजका अन्तिम वर्षका विद्यार्थीहरूलाई इन्टर्नका रूपमा काम लगाउन सके विद्यार्थीहरूको पढाइ र काम गराइबीचमा रहेको खाडललाई कम गर्न सकिन्छ भने सार्वजनिक निकायलाई पनि थोरै खर्चमा युवा जनशक्ति परिचालन गरी सेवा प्रवाहको स्तर वृद्धि गर्ने अवसर प्राप्त हुनसक्छ।

अनुगमन, सिकाइ र ज्ञान व्यवस्थापन – हरेक नवीन कार्य गर्दा सफलता असफलता प्राप्त हुन्छ र सोसँग सिकाइ जोडिएको हुन्छ। ती सिकाइलाई अभिलेखीकरण गरेर राख्नुपर्ने हुन्छ। यसले भविष्यमा थप मार्गनिर्देशन गर्न सहयोग गर्दछ। नवीनता एक पटकको काम होइन, निरन्तर सिकाइ हो जसका लागि ज्ञान व्यवस्थापन आवश्यक छ।

भावी सम्भावना

स्थानीय सेवा प्रवाहमा नवीनताका अभ्यास र सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोगले सुशासनको भावी सम्भावनालाई पनि चित्रण गर्दछ। यसको प्रयोगले स्थानीय सरकारलाई सक्रिय र स्मार्ट बनाउने छ, जसमा डेटा/तथ्याङ्कमा आधारित निर्णय गर्ने क्षमता हुनेछ। तीनै तहका सरकारहरूकाबीचमा प्रयोग हुने प्रणालीहरू अन्तरसञ्चालनशील

हुन्छन् र डिजिटल सार्वजनिक पूर्वाधारको पनि राम्रोसँग विकास हुनेछ । अहिलेको अवस्थामा प्रयोगमा रहेका नवीनतम् प्रविधिहरू कृत्रिम बुद्धिमत्ता, ब्लकचेन र भौगोलिक सूचना प्रणालीको पनि प्रयोग गरी समावेशी र समतामूलक शासन निर्माण गर्नका लागि सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको उल्लेखनीय भूमिका हुनेछ । यो सम्भावनालाई साकार पार्नका लागि मानव संसाधनको निकै ठूलो भूमिका रहन्छ, जसको विकासमा तीनै तहका सरकार लाग्नुपर्ने हुन्छ ।

निष्कर्ष

सङ्घीयताले दिएको अधिकारलाई प्रयोग गर्दै स्थानीय सरकारहरूले सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोग गरी सेवाप्रवाह उत्कृष्ट र नवीन बनाउन अग्रसर रहेका छन् । प्रविधिको प्रयोगले स्थानीय सरकारबाट प्रदान गरिने सेवालाई सक्षम, पारदर्शी र सहभागीमूलक बनाएको छ । हिजोको दिनमा नागरिकहरूलाई धेरै समय र अनिश्चित लाग्ने सेवाहरू आज सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोगले निश्चित र छोटो समयमा प्राप्त गरिरहेका छन् तर अझै पनि सेवा प्रवाहको स्थिति हेर्दा सन्तुष्ट हुने ठाँउ भने छैन । जुन किसिमले प्रविधिको प्रयोगले सेवा प्रवाहमा बढोत्तरी हुनुपर्ने हो, त्यसमा केही कमजोरी रहेका छन् । यसको दिगोपनको लागि संरचनागत, संस्थागत र मानव संसाधनसम्बन्धी नीतिगत निर्णयको खाँचो छ । स्थानीय सरकारमा प्रविधिको प्रयोगबाट गरिने सेवा प्रवाहमा चुनैतिका साथै यथेष्ट अवसरहरू पनि छन् । प्रविधिको प्रयोग गरी सेवा प्रवाहलाई चुस्त दुरुस्त राखी सुशासन कायम गर्नका लागि रणनीतिक कदमको आवश्कता रहन्छ किनभने स्थानीय सेवा प्रवाहमा नवीनताका अभ्यास यसैबाट सम्भव छ । अहिले मानिसहरूको हात हातमा मोबाइल र इन्टरनेट उपलब्ध छ, जसका कारण सूचनाको सञ्चार एकदमै बढेको छ । सोही प्रक्रिया र गतिमा मानिसहरू सार्वजनिक सेवा पनि प्राप्त गर्न चाहन्छन् । वर्तमानमा सुशासनको आवश्यकता भनेको सरकारले दिने सार्वजनिक सेवाको छिटो, छरितोपन र पारदर्शितासँग जोडिएको छ । २०८२ भदौ २३ र २४ को जेन-जी विद्रोहले पनि सुशासन र भ्रष्टचारको विरुद्ध आवाज उठाएको छ । अहिलेको अवस्थामा सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोगले सेवामा छरितोपन र पारदर्शिता प्रदान गर्न सक्छ ।

जेन-जी आन्दोलनका क्रममा देशभरिमा ७ वटा मालपोत कार्यालयहरूमा क्षति भएको र केहीमा त पूर्ण रूपमा श्रेस्ताहरू नष्ट भए पनि भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी प्रणाली Land Record Managment Information System (LRMIS) मा रहेको रेकर्डका

कारण नागरिकको जग्गाको विवरण पून प्राप्ति गर्न सहज भएको छ । यस घटनाले सूचना प्रविधिको प्रयोगले काम गर्न सजिलो मात्र हुने नभई नागरिकको डेटा सुरक्षित राख्न समेत सहयोग पुऱ्याउने रहेछ भन्ने देखाउँछ ।

यसका लागि नीति निर्माण तथा कार्यान्वयनकोबीचमा एकरूपता हुनुपर्दछ जसका लागि राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्व दुवैमा प्रविधिको बारेमा समान बुझाइ र ज्ञान आवश्यक छ । तीनै तहका सरकारले नागरिकहरूबीच रहेको डिजिटल विभाजनलाई कम गर्नका लागि सहकार्य र समन्वय गर्न जरुरी छ । नेपाल जस्तो विकासोन्मुख देशले सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोगलाई दिगो बनाउनका लागि नीतिगत स्पष्टता हुन आवश्यक छ । विद्युतीय कारोबार ऐन(२०६३), सूचना तथा सञ्चार प्रविधि नीति(२०७२), डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्क (२०७६), राष्ट्रिय साइबर सुरक्षा नीति(२०८०), राष्ट्रिय आर्टिफिसियल इन्टेलिजेन्स नीति(२०८२) जस्ता ऐन तथा नीतिहरूको स्थानीय सरकारहरूलाई सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोग गर्नका लागि मार्ग प्रशस्त गरेको छ । स्थानीय सरकारहरूले आफ्नो आवश्यकताअनुसार राष्ट्रिय नीतिको प्रयोग गरी एकरूपता कायम हुन गरी सूचना प्रविधिलाई सेवा प्रवाहमा प्रयोग गर्नका लागि नीति तथा कानून निर्माण गर्नुपर्छ । यसका साथै सूचना प्रविधि प्रणाली मैत्री जनशक्ति उत्पादन र कर्मचारीहरूको क्षमता अभिवृद्धि ध्यान दिन र सूचना प्रविधिको प्रयोगले काममा हुने सहजता र सोको फाइदाहरूका बारेमा स्थानीय नागरिकको डिजिटल साक्षरता विकासमा समेत ध्यान दिन जरूरी देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामाग्री

एशियाली विकास बैंक. (२०१९). *दक्षिण एसियामा सूचना तथा सञ्चार प्रविधि र नवीनता.* एशियाली विकास बैंक ।

एशियाली विकास बैंक. (२०२१). *सूचना तथा सञ्चार प्रविधि र डिजिटल सुशासनसम्बन्धी समीक्षा प्रतिवेदन.* एशियाली विकास बैंक ।

हिक्स, आर. (२००६). *इ-सरकार कार्यान्वयन र व्यवस्थापन: एक अन्तर्राष्ट्रिय पाठ.* लन्डन: सेज प्रकाशन ।

नेपाल सरकार. (२०६४). *सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७२). *नेपालको संविधान.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७४). *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७६). *डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्क.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०८०). *राष्ट्रिय साइबर सुरक्षा नीति.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०८१). *नेपालको सोह्रौं आवधिक योजन.* राष्ट्रिय योजना आयोग ।

नेपाल सरकार, र राष्ट्रिय योजना आयोग. *डिजिटल नेपाल समीक्षा प्रतिवेदन.* राष्ट्रिय योजना आयोग ।

ओईसिडी. (२०१६). *इनोभेटिङ एजुकेसन एन्ड एजुकेटिङ फर इनोभेसनः द पावर अफ डिजिटल टेक्नोलोजिज एन्ड स्किल्स.* पेरिसः ओईसिडी प्रकाशन ।

संयुक्त राष्ट्र सङ्घ. (२०२०). *इ-सरकार सर्वेक्षण २०२०: कार्यको दशकमा डिजिटल सरकार.* न्यूयोर्कः युएनडेसा ।

विश्व बैंक. (२०१८). *डिजिटल डिभिडेन्ड्सः वर्ल्ड डेभलपमेन्ट रिपोर्ट.* वासिङ्टन, डि. सि.: विश्व बैंक ।

विश्व बैंक. (२०२०). *नेपालका लागि डिजिटल अर्थतन्त्र, २०२०.* विश्व बैंक ।

विश्व बैंक. (२०२१). *डिजिटल सरकार तयारी मूल्याङ्कन प्रतिवेदन-नेपाल, २०२१.* विश्व बैंक ।

विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा स्थानीय सरकार

शिव हरि अधिकारी

लेखसार

स्थानीय सरकार विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनका कार्यक्रमहरूको प्रमुख कार्यान्वयन निकायका रूपमा रहेको छ। यस अध्ययनमा विभिन्न पुस्तक, प्रतिवेदन, अनुसन्धान, स्थानीय तहका प्रतिनिधि र कर्मचारीबाट सङ्कलित तथ्याङ्क प्रयोग गरिएको छ । स्थानीय तहहरूको कानून तर्जुमा, विपद् व्यवस्थापन समिति गठन, कोष स्थापना, क्षमता अभिवृद्धि, पूर्वचेतावनी प्रणाली विकास र भवन संहितामा केही नीतिगत प्रगति भए पनि कार्यान्वयनको पाटो, संस्थागत संयन्त्रलाई सक्रियता प्रदान गर्ने र कार्यक्रमलाई निरन्तरता दिने विषयमा स्थानीय तहहरूले अझै धेरै पहल गर्नुपर्ने देखिन्छ। प्रतिकार्य र राहतमा बढी जोड दिनु र दीर्घकालीन जोखिम न्यूनीकरणमा ध्यान पुऱ्याउन नसक्नुले थप चुनौती सिर्जना गरेको छ । पूर्वतयारी, अल्पीकरण र स्थानीयस्तरमै जोखिम पहिचान तथा पूर्वाधार लगानीमा जोड दिनुपर्ने देखिन्छ जसले मानवीय र भौतिक क्षति घटाउने तथा दिगो र सुरक्षित विकास सुनिश्चित गर्ने देखिन्छ ।

पृष्ठभूमि

जलवायु परिवर्तन र विपद् एकअर्काका परिपूरक चुनौती हुन्। कुनै स्थानमा आपत्कालीन अवस्था सिर्जना भई जन वा धनको क्षतिहुनुको साथै जीवनयापनमा सङ्कट र वातावरणमा प्रतिकूल असर पर्नु विपद् हो । विपद् प्राकृतिक र गैर प्राकृतिक गरी दुई खालका हुन्छन् (नेपाल सरकार, २०७४ख)। मानवजन्य गतिविधि वा गैरप्राकृतिक विपद्ले जलवायु परिवर्तनमा भूमिका खेलेको हुन्छ भने जलवायु परिवर्तन बढ्दै जाँदा प्राकृतिक विपद्को आवृत्रि र तीव्रता पनि बढ्ने देखिन्छ ।

विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनलाई छुट्टाछुट्टै समस्याका रूपमा नहेरी जोखिम व्यवस्थापनको एकै पाटोका रूपमा लिनुपर्ने हुन्छ। विपद् जोखिम न्यूनीकरणमा विपद्पूर्व गरिने जोखिमको विश्लेषण तथा मूल्याङ्कन, विपद् रोकथाम वा विपदबाट हुने क्षतिको न्यूनीकरण तथा विकासका कार्यमा विपद् जोखिमलाई कम गर्ने

सम्बन्धी कार्यहरू पर्दछन् । त्यसैगरी, जलवायु परिवर्तनका कारण सिर्जित वास्तविक वा सम्भावित जोखिमहरूलाई सम्बोधन गर्न विभिन्न विधिहरू अपनाई परिवर्तित जलवायुका कारणले पर्ने प्रभावहरूबाट प्रभावित नहुन वा कम प्रभावित हुन प्राकृतिक तथा मानवीय प्रणालीमा गरिने समायोजनको प्रक्रिया नै जलवायु परिवर्तन अनुकूलन हो ।

स्थानीय तह नागरिकको सबैभन्दा नजिकको शासन संरचना भएको र स्थानीय सरकार प्रत्यक्ष रूपमा समुदायसँग सम्पर्कमा रहने भएकाले समुदायले सामना गर्ने प्राकृतिक र गैर-प्राकृतिक विपद्का साथै बदलिँदो जलवायु परिस्थितिले निम्त्याउन सक्ने बहुप्रकोप जोखिमको अवस्थामा घटना घट्नुपूर्व नै जोखिमको विश्लेषण गरी रोकथाम तथा तयारीमा जोड दिन र जलवायु परिवर्तनका वास्तविक वा सम्भावित प्रभावसँग जुध्न प्राकृतिक र मानवीय प्रणालीमा सुधार ल्याउन यसको अहम भूमिका रहन्छ ।

यसै पृष्ठभूमिमा समुदायको सन्निकटमा रही विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनका कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गर्ने प्रमुख निकाय रहेको सन्दर्भमा स्थानीय सरकारको भूमिका, हालसम्मका पहलहरू र भोगेका चुनौतिहरूको विश्लेषण गर्नु यस लेखको प्रमुख उद्देश्य हो । यो लेख तयार पार्ने क्रममा पुस्तक, प्रतिवेदन, पत्रपत्रिकामा प्रकाशित लेख र अनुसन्धानात्मक लेखको अध्ययनका साथै केही स्थानीय तहहरूका विशेष घटना र कार्यक्रमको गहण रूपले अध्ययन गरिएको छ । त्यसैगरी नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानबाट गरिएको सर्वेक्षण र लेखकले स्थानीय सरकारका प्रतिनिधि र कर्मचारीहरूसँग प्रत्यक्षरूपमा सङ्कलन गरेको तथ्याङ्क समेतको प्रयोग गरिएको छ ।

विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनसँग सम्बन्धित नीतिगत, कानूनी र संस्थागत व्यवस्था

विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलन दिगो विकासका अनिवार्य पक्ष हुन् । नेपालजस्तो भौगोलिक रूपमा विपद् संवेदनशील र जलवायु जोखिममा रहेको देशमा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्न नीतिगत, कानूनी तथा संस्थागत व्यवस्थाहरू अत्यन्त महत्त्वपूर्ण आधारस्तम्भका रूपमा रहेका छन् । यस्ता व्यवस्थाहरूले नीति निर्माणदेखि कार्यान्वयन, समन्वय, अनुगमन र उत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेका छन् ।

नीतिगत र कानूनी व्यवस्था

नेपालको संविधान, विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलन तथा व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित राष्ट्रिय नीति, ऐन, नियमावली, आवधिक योजना, कार्ययोजना, कार्यविधि, मापदण्डबमोजिम सङ्घीय संरचनाका तीनवटै तहहरूले आ-आफ्नो दायित्व र भूमिका सहित सक्रिय छन् । संविधानको अनुसूची-७ ले प्राकृतिक तथा गैर प्राकृतिक विपद् पूर्व तयारी, उद्धार तथा राहत र पुनर्लाभ कार्यलाई सङ्घ र प्रदेशको साझा अधिकारको सूचीमा सूचीकृत गरेको छ । अनुसूची-८ मा विपद् व्यवस्थापनलाई स्थानीय तहको एकल अधिकारको सूचीमा सूचीकृत गरेको छ। त्यस्तै, अनुसूची-९ ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साझा सूचीमा समेत विपद् व्यवस्थापनलाई समेटेको छ ।

वि.सं. २०३९ सालमा दैवी प्रकोप (उद्धार) ऐन कार्यान्वयन भएसँगै शुरू भएको नेपालको विपद् व्यवस्थापनसम्बन्धी नीतिगत र कानूनी व्यवस्था (नेपाल सरकार, २०७१) विपद् व्यवस्थापन दिग्दर्शन विपद्को प्रकृति, आवृत्ति तथा क्षतिको जटिलता बढ्दै जाँदा नीतिगत र कानूनी संरचनालाई क्रमशः सुधार गर्दै जोखिम न्यूनीकरण, पूर्वतयारी, पुनर्निर्माण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनसम्म विस्तार भई वि.सं. २०८२ सम्म आइपुग्दा नीतिगत र कानूनी व्यवस्थाहरूमा उल्लेखनीय रूपमा सुधार भएको देखिन्छ। अनुसूची-१ मा प्रस्तुत गरिएबमोजिम ५० भन्दा वढी ऐन, नीति, योजना, कार्यविधि, निर्देशिका, मापदण्ड, मार्गदर्शन, कार्ययोजना आदिले विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनसम्बन्धी काम कारबाहीलाई निर्देशित एवम् मार्गदर्शन गरिरहेको देखिन्छ ।

त्यसैगरी, नेपालले विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा भएका पहलहरूमा सहभागिता विस्तार गर्दै सो सम्बन्धमा आफ्नो प्रतिबद्धता समेत जनाउदै आएको छ । त्यसै अनुरूप नेपालले ह्योगो कार्यढाँचा (सन् २००५-२०१५), सेण्डाई कार्यढाँचा (सन् २०१५-२०३०), जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी पेरिस सम्झौता (सन् २०१५) र दिगो विकास लक्ष्य (सन् २०१५-२०३०) जस्ता ऐतिहासिक अन्तर्राष्ट्रिय सम्झौता/कार्यढाँचा/लक्ष्यमा प्रतिबद्धता जनाइ देशको क्षेत्रगत विकास योजना निर्माण र कार्यान्वयन प्रक्रियामा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनलाई मूलप्रवाहीकरण गर्न अभिप्रेरित गर्नुका साथै संस्थागत संयन्त्र

विकास र सुदृढीकरण गर्न, क्षमता अभिवृद्धि गर्न, आपतकालीन पूर्वतयारी, प्रतिकार्य तथा पुनर्लाभ कार्यक्रमलाई प्रभावकारी बनाउन लागि परेको छ ।

संस्थागत व्यवस्था

वि.सं. २०३९ सालमा दैवी प्रकोप (उद्धार) ऐन कार्यान्वयनमा आएसँगै गृह मन्त्रालय विपद् पश्चात्को उद्धार तथा राहत मार्फत जनधनको सुरक्षा गर्ने कार्यको समन्वय गर्ने केन्द्रीय निकायको रूपमा स्थापित भयो । नेपाल सरकार कार्य विभाजन नियमावली, २०७४ अनुसार गृह मन्त्रालयले विपद् व्यवस्थापनसम्बन्धी राष्ट्रिय नीति, कानून, मापदण्ड, कार्यान्वयन र नियमन र राष्ट्रिय विपद् कोष स्थापना सञ्चालन तथा प्रादेशिक विपद् कोषमा सहयोग र समन्वयको कार्य गर्दै आइरहेको छ ।

विपद जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को व्यवस्थाअनुसार राष्ट्रिय विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन प्राधिकरण स्थापित छ जसले विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी केन्द्रीय स्रोत निकायको रूपमा कार्य गर्दछ । साथै, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा क) विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन राष्ट्रिय परिषद्, ख) विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन कार्यकारी समिति, ग) प्रदेश विपद् व्यवस्थापन परिषद्, घ) प्रदेश विपद् व्यवस्थापन कार्यकारी समिति, ङ) जिल्ला विपद् व्यवस्थापन समिति र च) स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समिति जस्ता संरचना रहेका छन् । यसका साथै राष्ट्रिय आपत्कालीन कार्यसञ्चालन केन्द्र, प्रदेश आपत्कालीन कार्यसञ्चालन केन्द्र, जिल्ला आपत्कालीन कार्यसञ्चालन केन्द्र र स्थानीय आपत्कालीन कार्यसञ्चालन केन्द्र समेत रहेको छ ।

तत्कालीन स्थानीय निकायहरू (गाउँ विकास समिति, नगरपालिका र जिल्ला विकास समितिहरू) ले विपद् जोखिम न्यूनीकरणसम्बन्धी कार्यहरू गर्नुका साथै जिल्ला विकास समिति, गाउँ विकास समिति र नगरपालिका तहमा वातावरण संरक्षण तथा विपद् व्यवस्थापनमा काम गरेका थिए । स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनलाई स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले प्रतिस्थापन गरे पश्चात् गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको काम, कर्तव्य र अधिकारभित्र विपद् व्यवस्थापनसम्बन्धी सबै चरणका कार्यहरू समावेश गरिएको छ ।

विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा स्थानीय तहको भूमिका

नेपालको संविधान, विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापनको जिम्मेवारी स्थानीय तहलाई सुम्पेको छ । विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहमा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र व्यवस्थापनसम्बन्धी १६ मुख्य भूमिकाको व्यवस्था गरेको छ । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहमा विपद् व्यवस्थापनसम्बन्धी १२ काम, कर्तव्य र अधिकार परिभाषित गरेको छ । स्थानीय तहले समुदायको सन्निकटतामा रही सेवा प्रवाह तथा सामाजिक सुरक्षा प्रवर्द्धनमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछन् ।

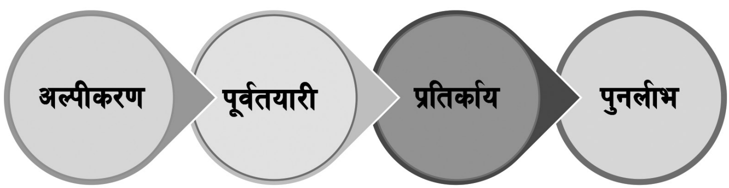
स्थानीय अनुकूलन कार्ययोजना खाका (लापा), २०७६ ले जलवायु परिवर्तन अनुकूलन तथा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र व्यवस्थापनलाई समग्र स्थानीय योजना प्रक्रियामा समायोजन गर्न मुख्य रूपमा ६ वटा प्रक्रियाहरूलाई अङ्गीकार गर्नुपर्ने कुरा औंल्याएको छ । जसमा क) जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी सचेतना तथा क्षमता अभिवृद्धि, ख) सङ्कटासन्नता, जोखिम विश्लेषण तथा वस्तुगत विवरणको तयारी, ग) जलवायु परिवर्तन अनुकूलन तथा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र व्यवस्थापनका रणनीतिहरूको पहिचान, घ) जलवायु परिवर्तन अनुकूलन तथा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र व्यवस्थापनका रणनीतिहरूलाई स्थानीय आवधिक योजना तथा विकासका नीतिहरूमा मूलप्रवाहीकरण, ङ) जलवायु परिवर्तन अनुकूलन तथा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र व्यवस्थापनलाई स्थानीय तहको वार्षिक योजना, बजेट तर्जुमा, र अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रक्रियामा मूलप्रवाहीकरण, र च) घरधुरी, स्थानीय समुदाय र उपभोक्ता समूहस्तरमा अनुकूलन तथा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र व्यवस्थापनका कार्यहरूको तर्जुमा र कार्यान्वयन रहेका छन् ।

विपद् जोखिम न्यूनीकरणका लागि संयुक्त राष्ट्र सङ्घको कार्यालयद्वारा प्रकाशित विपद् जोखिम न्यूनीकरणका लागि सेण्डाई कार्यढाँचा (सन् २०१५-२०३०) ले विपद् जोखिम न्यूनीकरणको अवधारणामा चारवटा प्राथमिकतालाई आत्मसात् गरी स्थानीय सरकार, देश र विश्वले सोही अनुरूपको क्रियाकलापमा ध्यान दिनुपर्ने कुरा औंल्याएको छ जसमा प्राथामिकता १ मा विपद् जोखिमबारे बुझाइ, प्राथामिकता २ मा विपद् जोखिम व्यवस्थापनका लागि विपद् जोखिम सुशासन सशक्तीकरण, प्राथामिकता ३

मा उत्थानशीलताका लागि विपद् जोखिम न्यूनीकरणमा लगानी, र प्राथमिकता ४ मा प्रभावकारी प्रतिकार्यका लागि सुदृढ पूर्वतयारी र पहिलेभन्दा बलियो र राम्रो निर्माण सहितको पुर्नलाभ, पुनःस्थापन र पुनर्निर्माणलाई निर्धारण गरिएको छ ।

यसरी विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐनमा उल्लिखित स्थानीय तहको १६ मुख्य भूमिकाहरू, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा परिभाषित विपद् व्यवस्थापनसम्बन्धी १२ काम, कर्तव्य र अधिकारहरू, स्थानीय अनुकूलन कार्ययोजना खाका (लापा) ले परिकल्पना गरेको स्थानीय योजनाका ६ मुख्य प्रक्रियाहरू र विपद् जोखिम न्यूनीकरणका लागि सेण्डाई कार्यढाँचाले आत्मसात् गरेको ४ प्राथमिकताहरूको विश्लेषणका आधारमा यस खण्डमा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा स्थानीय तहले खेल्नसक्ने भूमिकाहरूलाई ४ मुख्य भागमा विभक्त गरी विस्तृतमा वर्णन गरिएको छ ।

चित्र १ विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा स्थानीय तहका चार भूमिकाहरू



श्रोतः लेखकद्वारा तयार पारिएका

अल्पीकरण

- स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समितिको गठन र परिचालनसम्बन्धी कार्य गर्न
- स्थानीय विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलन योजना, नीति तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्न
- विपद् जोखिम र जलवायु परिवर्तन आपतकालीन कार्यसञ्चालन केन्द्रको स्थापना गर्ने र सो केन्द्रको कार्यसञ्चालन विधि तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने र सञ्चालन गर्न

- भौतिक संरचना निर्माण गर्दा भवनसंहिता लगायत अन्य स्वीकृत निर्देशिका वा मापदण्डको पालना गराउन
- वातावरण संरक्षण र जैविक विविधतासम्बन्धी स्थानीय नीति, कानून, योजना र मापदण्डको तर्जुमा तथा त्यसको कार्यान्वयन, अनुगमन र नियमन गर्न
- स्थानीयस्तरमा वातावरणीय जोखिम न्यूनीकरण, प्रदूषण नियन्त्रण, वातावरणमैत्री, जलवायु परिवर्तन अनुकूलन र विपद् जोखिम संवेदनशील यातायात प्रणालीको प्रवर्द्धन गर्न
- जोखिमयुक्त बस्तीहरूको पहिचान र स्थानान्तरण गर्ने साथै विपद् जोखिम र जलवायु परिवर्तनको प्रभाव क्षेत्रको साथै प्राकृतिक तथा अप्राकृतिक प्रकोपको नक्साङ्कन गर्न
- विपद् जोखिम सूचना प्रणालीमा प्रविष्ट गरिएको जोखिमयुक्त स्थान, बस्ती, समुदाय, भौतिक संरचना, प्राकृतिक स्रोत, आधारभूत सेवा आदिको विवरण अद्यावधिक गर्न
- विपद् व्यवस्थापन कोषको स्थापना तथा सञ्चालन र स्रोत साधनको परिचालन गर्न
- विद्यालयहरूमा र स्थानीय समुदायलाई विपद् जोखिम र जलवायु परिवर्तनप्रति जागरुक बनाउन तथा त्यसको प्रभावबारे जनचेतना अभिवृद्धि गर्न सचेतनामूलक कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्न
- आपत्कालीन आश्रयस्थलको लागि खुला क्षेत्रहरू, महिलामैत्री स्थल, बालमैत्री स्थल र महिला तथा बालबालिकाका लागि सुरक्षित स्थल रहेको यकिन गर्न
- नियमित अन्तरालमा सहर तथा वस्तिका ढल सफा गर्ने, खोला नालामा अत्याधिक थुप्रिएका गेग्रान हटाउने र स्थानीय तटबन्ध, नदी र पहिरोको नियन्त्रण तथा नदीको व्यवस्थापन र नियमन गर्न
- स्थानीयस्तरमा रहेका विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा जलवायु परिवर्तन अनुकूलनसँग सम्बन्धित परम्परागत ज्ञान, सीप र प्रविधिलाई संरक्षण तथा प्रवर्द्धन गर्न
- स्थानीयस्तरमा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनसम्बन्धी भए गरिएका असल अभ्यासका सिकाइ र अनुभवलाई सङ्कलन गर्ने र सरोकारवालाहरू माझ आदान प्रदान गर्न

- विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनसम्बन्धी बीमा योजनाहरूमा स्थानीय जनता वा घरधुरीको सहभागिता बढाउन पहल गर्न
- जलवायु परिवर्तन अनुकूलन कार्य योजना तर्जुमा र कार्यान्वयनका साथै स्थानीयस्तरमा जलवायु अनुकूलन तथा न्यूनीकरणसम्बन्धी कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्न
- विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनसँग सम्बन्धित सूचना, तथ्याङ्क तथा लगत तयार गर्ने, स्थानीयस्तरमा रहेका विपद् तथा जलवायु विज्ञ, तालिमप्राप्त डकर्मी, सामाजिक परिचालक, इन्जिनियर, प्रशिक्षक लगायतका विज्ञ तथा दक्ष जनशक्तिहरूको सूची अद्यावधिक गर्ने र विपद्को लेखाजोखा भएका विषयहरू, स्वयम्सेवकहरू, खोज तथा उद्धार कार्यदल, आपत्कालीन आश्रय स्थलहरू, आपत्कालीन प्रतिकार्यको ढाँचा, पूर्वतयारी लगायतका विषयहरूको सूचना तथा अभिलेख अद्यावधिक गर्न

पूर्वतयारी

- पालिकास्तरीय मनसुन पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य योजना तर्जुमा गरी लागु गर्ने,
- मनसुन प्रतिकार्यको लागि आवश्यक पूर्वतयारीका कार्यहरू गरेको यकिन गर्ने । मनसुन विपदको अवधिमा आवश्यक पर्ने खोज, उद्धार तथा राहत सामग्रीहरूको व्यवस्थापन गर्ने । साधन श्रोतहरू तयारी अवस्थामा राख्ने र आवश्यकता अनुसार समन्वय र सहजिकरण गर्ने,
- पूर्व तयारी तथा प्रतिकार्यको लागि नगर प्रहरी, प्रतिकार्य कमाण्ड पोष्ट र पालिकामा रहेका स्वयम्सेवकहरूलाई आवश्यक साधन श्रोत सहित तयारी अवस्थामा राख्ने र सरकारी (विषयगत क्षेत्रका सम्बन्धित निकायहरू एवम् सङ्घ र प्रदेशका विपद् सम्बद्ध निकाय), गैर सरकारी, निजी तथा मानवीय क्षेत्रमा कार्य गर्ने सङ्घसंस्था, स्थानीय समुदायसँग सहकार्य र समन्वय गर्ने,
- विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनसम्बन्धी सचेतना अभिवृद्धि, संवेदनशील विकास, अभिमुखीकरण, ज्ञान अभिवृद्धि, तालिम तथा क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नुका साथै स्थानीयस्तरमा रहेका सरोकारवालाहरू जस्तैः टोल विकास संस्था, महिला समूह, आमा समूह,

स्थानीय क्लब, सङ्घ संस्था, विद्यालय, गुठी, बरघर, अगुवा, बाल क्लबका सदस्य लगायत सरोकारवालाहरूको क्षमता विकास गर्ने,

- प्रतिकार्यका लागि आवश्यक जनशक्तिको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने, प्रशिक्षित र दक्ष मानव संशाधनको विकास गर्ने, आवश्यक स्रोत, प्रविधि, सामग्रीहरू उपलब्ध गराउने र र तौरतरिकाको बारेमा अभ्यस्त हुने,
- विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनका विषयमा समुदायहरूलाई स्थानीय भाषामा समेत सान्दर्भिक पोष्टर, ब्यानर, ब्रोसर र लिफलेटको विकास, डिजाइन र वितरण गर्ने,
- विपद् जोखिम र जलवायु परिवर्तन आपतकालीन कार्यसञ्चालन केन्द्र तयारी अवस्थामा रहे-नरहेको यकिन गर्ने र तयारी अवस्थामा राख्ने,
- विपद् व्यवस्थापनका लागि बजेट विनियोजन गर्ने,
- स्थानीय तहमा रहेका अस्पतालको आपत्कालीन उपचार पूर्व तयारीमा समन्वय र प्रतिकार्यको लागि नेतृत्व लिने,
- भूकम्प, बाढी, पहिरो तथा महामारी जस्ता ठूला विपद जोखिमबाट प्रभावितहरूको उत्थानशील पुनर्निर्माणका लागि जोखिम हस्तान्तरण पद्धतिको विकास गर्ने,
- स्थानीयस्तरमा विपद् पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य योजना, विपद् जोखिम न्यूनीकरणका लागि पूर्वसूचना प्रणालीसम्बन्धी कार्यक्रम, खोज तथा उद्धार, राहत सामग्रीको पूर्वभण्डारण, वितरण र समन्वय गर्ने,
- विपद् सूचना, सञ्चार तथा अभिलेखाङ्कन, विपद्जन्य सूचना तथा सञ्चार सामग्रीको उत्पादन तथा वितरण, स्थानीयस्तरको विपद्सम्बन्धी तथ्याङ्क व्यवस्थापन, स्थानीय विपद्सम्बन्धी अध्ययन अनुसन्धान गर्ने गराउने,
- विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनका विषयका भिडियो डकुमेन्ट्री, रेडियो, टीभी, सामाजिक सञ्जाल, एसएमएस लगायतका विद्युतीय माध्यमद्वारा सूचना प्रवाह गर्ने,
- विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनसम्बन्धी कृत्रिम घटना अभ्यास तथा प्रदर्शन गर्ने गराउने ।

प्रतिकार्य

- विपद् पश्चात् नगर प्रहरी, प्रतिकार्य कमाण्ड, पालिकामा रहेका स्वयम्सेवकहरू, सरकारी, गैर सरकारी, निजी तथा मानवीय क्षेत्रमा कार्य गर्ने सङ्घसंस्था, स्थानीय समुदाय तथा सरोकारवालाहरू जस्तैः टोल विकास संस्था, महिला समूह, आमा समूह, स्थानीय क्लब, सङ्घ संस्था, विद्यालय, गुठी, बरघर, अगुवा, बाल क्लबका सदस्य लगायतको सहकार्य र समन्वयमा तत्काल खोज, उद्धार एवम् राहत कार्यक्रमको व्यवस्था गर्ने,
- विपद्को समयमा वजारमा हुने कृत्रिम अभाव, कालोबजारी तथा आपराधिक गतिविधिलाई नियन्त्रण गर्ने,
- प्राकृतिक प्रकोप र विपदमा स्थानीय तहमा रहेका अस्पताल तथा आपत्कालीन उपचार केन्द्रमा सामान्य वा प्राथमिक उपचारको व्यवस्था मिलाउने,
- अत्यावश्यक राहत सामग्री सहितको सहायताको व्यवस्था मिलाउने,
- प्रारम्भिक क्षतिको आँकलन गर्ने,
- आपत्कालीन आश्रयस्थल तथा खुला क्षेत्रहरूमा महिला तथा बालबालिकाका लागि सुरक्षित स्थल समेत रहने गरी अस्थायी आवासहरूको स्थापना र व्यवस्था गर्ने,
- आपत्कालीन आश्रयस्थल तथा समुदायमा खानेपानीजस्तो अत्यावश्यक सेवाहरूको आपूर्ति सुनिश्चित गर्ने,
- विपदको समयमा प्रभावितहरूको गुनासो सुनुवाइ र व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्य गर्ने ।

पुनर्लाभ

- विपद् पश्चात् जतिसक्दो छिटो भत्केका अवशेष हटाउने,
- विस्तृत क्षतिको आँकलन गर्ने,
- स्थानीय बजार आदिलाई पुनः सुचारु गर्ने र जनजीवन सामान्य तुल्याउने कामहरूमा सरोकारवालाहरू जस्तैः टोल विकास संस्था, महिला समूह, आमा समूह, स्थानीय क्लब, सङ्घ संस्था, विद्यालय, गुठी, बरघर, अगुवा, बाल क्लबका सदस्य लगायतसँगको सहकार्य र समन्वयमा विशेष ध्यान दिने,

- आवास तथा क्षतिग्रस्त संरचनाको पुनर्निर्माण गर्ने र विस्थापित मानिसहरूलाई पुनर्स्थाापना गर्ने,
- घाइते तथा बिरामीहरूको उपचार पश्चात्को स्वास्थ्य लाभ प्रक्रियालाई विशेष ध्यान दिने,
- अनुकूलन योजना, भैपरी योजना, व्यवसाय निरन्तरता योजना, आपत्कालीन व्यवस्थापन योजना, तनाव व्यवस्थापन योजना अनुसारका आर्थिक तथा सामाजिक कार्यक्रम मार्फत जीविकोपार्जनको पुनर्स्थापना गर्ने,
- कानूनबमोजिम विभिन्न पेशा, व्यवसाय गरी जीविकोपार्जन गर्ने पेशाकर्मी तथा व्यवसायी, गरीब सीमान्तकृत वर्ग तथा सङ्कटासन्न समूहको लागि विपद् पश्चात् उनीहरूको जिवीकोपार्जन र पुनःस्थापनाका लागि तुरुन्तै उपलब्ध हुन सक्ने गरी विपद् कोषको औचित्य र उपयोगिता हुने व्यवस्था गर्ने,
- विपद्मा परी हराएका, बिग्रेका वा नष्ट भएका कागजातको यकिन तथ्याङ्क अद्यावधिक गरी राख्ने,
- विपद्बाट प्रभावित घरपरिवारको पहिचान, स्तर निर्धारण तथा परिचयपत्र वितरण गर्ने,
- विपद् पश्चात् प्रभावितहरूको गुनासो सुनुवाइ र व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्य गर्दै सामुदायिक विकासमा जोड दिने ।

समग्रमा, विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा प्रतिकार्य र पुनर्लाभमा भन्दा अल्पीकरण र पूर्वतयारीमा स्थानीय तहले खेल्न सक्ने भूमिकाहरूको सूची लामो देखियो । यसले रोकथाम उपचार भन्दा राम्रो विधि हो भन्ने मान्यतालाई चरितार्थ गरेको छ । स्थानीय तह जनताको सबैभन्दा नजिकको सरकार भएकोले, यसको मुख्य जिम्मेवारी नै समुदायलाई सुरक्षित राख्नु र विकासका कार्यहरूलाई दिगो बनाउनु हो । विपद् आउनुअघि गरिने अल्पीकरण र पूर्वतयारीका कार्यहरू (जस्तै भूकम्प प्रतिरोधी भवन, तटबन्ध निर्माण, भूगोलको ज्ञान, समुदायको सहभागिता, नीति तथा कानून र क्षमता अभिवृद्धि) ले विपद्को समयमा हुने मानवीय र भौतिक क्षतिलाई उल्लेख्य रूपमा घटाउँछ । यदि स्थानीय तहले शुरुमै जोखिमयुक्त क्षेत्रको पहिचान र पूर्वाधारमा लगानी गरे भने, पछि प्रतिकार्य र पुनर्लाभमा लाग्ने ठूलो खर्च र जटिलता स्वतः कम हुन जाने देखिन्छ । प्रतिकार्य र पुनर्लाभका कतिपय कामहरूमा सङ्घ वा प्रदेशको मुख ताक्नुपर्ने हुन सक्छ, तर जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन

अनुकूलनका आधारभूत (अल्पीकरण र पूर्वतयारी) कामहरू स्थानीय तहले आफ्नो वार्षिक नीति र बजेट मार्फत निरन्तर गरिरहनुपर्ने देखिन्छ ।

विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा स्थानीय तहको पहल

स्थानीय सरकारले केवल विपद् आइसकेपछिको उद्धारमा मात्र सीमित नभई, जोखिमको पूर्व-पहिचान, जलवायु उत्थानशील पूर्वाधार निर्माण, स्थानीय नीतिहरूको तर्जुमा मार्फत दीर्घकालीन सुरक्षा, आफ्ना वार्षिक योजना र बजेटमा जोखिम न्यूनीकरणलाई प्राथमिकता, सामुदायस्तरमा पूर्व सूचना प्रणालीको व्यवस्था, स्थानीयस्तरमा अनुकूलन योजना तर्जुमा गर्ने जस्ता पहलहरू गर्नुपर्ने हुन्छ । यस खण्डमा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा स्थानीय तहले गरेका पहलहरूलाई विस्तृतमा वर्णन गरिएको छ ।

विपद् व्यवस्थापन कानूनको तर्जुमा

नेपालको संविधान र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहलाई आफ्नै क्षेत्रभित्र आवश्यक नीति, कानून, कार्यविधि तथा मापदण्ड निर्माण गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ। यही अधिकारअनुसार स्थानीय तहहरूले विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनलाई प्रभावकारी बनाउन आफ्नै विपद् व्यवस्थापन ऐन, कार्यविधि र योजना तर्जुमा गर्ने अभ्यास अघि बढाएका छन् । उदाहरणका रूपमा, पनौती नगरपालिकाले आफ्नो क्षेत्रभित्र विपद् व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउन पनौती नगरपालिकाको फोहोरमैला व्यवस्थापन कार्यविधि, २०८१, वातावरण तथा प्राकृतिक श्रोतको संरक्षण सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन, २०७७, विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७५ जारी गरी समितिको संरचना, कोष परिचालन र समन्वय संयन्त्रसम्बन्धी प्रावधानहरू समेत स्पष्ट गरेको छ ।

त्यसैगरी, स्थानीय तहद्वारा तर्जुमा गरिएका यस्ता कानूनहरूले विपद् व्यवस्थापनका कार्यहरूलाई स्पष्ट जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व सहित कार्यान्वयन गर्ने आधार प्रदान गरेका छन् । स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समितिको गठन, आपतकालीन कार्य सञ्चालन केन्द्र सञ्चालन, राहत वितरण, जोखिम नक्साङ्कन, तथा समुदायस्तरमा तयारी समितिहरू गठन गर्ने जस्ता कार्यहरू यिनै कानूनद्वारा निर्देशित हुन्छन् । साथै, यस्ता कानूनी व्यवस्थाले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच समन्वय गर्ने, गैरसरकारी संस्था तथा समुदायसँग सहकार्य गर्ने तथा स्रोत परिचालनलाई पारदर्शी बनाउने आधार

तयार गरेका छन् । यसरी, स्थानीय तहहरूले तर्जुमा गरेका विपद् व्यवस्थापनसम्बन्धी कानूनहरूले स्थानीय सन्दर्भ अनुकूल, जवाफदेही र प्रभावकारी विपद् व्यवस्थापन प्रणाली विकास गर्न महत्त्वपूर्ण योगदान पऱ्याइरहेका छन् ।

विपद् व्यवस्थापन समिति गठन

विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १७ बमोजिम सबै जसो स्थानीय तहमा स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समिति गठन गरिएका छन् । बढीमा १५ जना सदस्य रहने यो समितिलाई ऐनले परिषद् एवम् कार्यकारी समिति र प्रदेश विपद् व्यवस्थापन कार्यकारी समितिबाट स्वीकृत एकीकृत तथा क्षेत्रगत नीति, योजना र कार्यक्रम अनुरूप हुने गरी स्थानीय विपद् व्यवस्थापन योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने लगायतका अधिकार रहेको छ । उदाहरणको लागि बाह्रबिसे नगरपालिकाले स्थानीय विपद् व्यवस्थापन कार्यविधि, २०७५ लागु गरी स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समिति गठन गरेको छ जसमा नगरपालिका प्रमुखलाई अध्यक्ष, उप-प्रमुखलाई उपाध्यक्ष, प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत लगायत सबै वडाध्यक्षहरू र स्थानीय तहमा रहेका संस्थाका प्रमख तथा प्रतिनिधिहरूलाई सदस्य र नगरपालिकाको विपद् व्यवस्थापन शाखाको प्रमुखलाई सदस्य-सचिवको जिम्मेवारी तोकेको छ ।

विपद् व्यवस्थापन तथा जलवायु अनुकूलन स्थानीय कोषको स्थापना

विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा २३ ले प्रत्येक स्थानीय तहमा विपद् व्यवस्थापन कोष रहने प्रावधान परिभाषित गरेको छ । स्थानीय तहहरूले कोष सञ्चालन कार्यविधि समेत बनाई विपद् व्यवस्थापन कोष सञ्चालनमा ल्याएका छन् । उदाहरणको लागि शिवसताक्षी नगरपालिकाले विपद व्यवस्थापन कोष सञ्चालन कार्यविधि, २०८१ कार्यान्वयनमा ल्याई स्थानीयस्तरमा उत्पन्न भएको वा हुनसक्ने विपद्को जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्य नगरस्तरबाटै सञ्चालन गर्नका लागि आवश्यक श्रोत सङ्कलन र परिचालन गर्न एक विपद् व्यवस्थापन कोषको व्यवस्था गरेको छ ।

इलाम नगरपालिकाले आर्थिक वष २०८२/८३ को वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रममा विपद् व्यवस्थापन कोष र आकस्मिक कोष खर्च शीर्षकमा जम्मा रू. १५ लाखको बजेट विनियोजन गरेको छ । त्यस्तै, आर्थिक वर्ष २०८२/८३ को वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमले प्राकृतिक स्रोत साधनहरूको उत्खनन, बिक्री तथा सोसँग सम्बन्धित सेवा

शुल्क बापत् उठाइएको राजस्वको १० प्रतिशतले हुन आउने रकम प्रत्येक वर्ष अनिवार्य रूपमा जम्मा हुने गरी जलवायु अनुकूलन स्थानीय कोषको स्थापना गर्ने नीति लिएको छ भने सोही आर्थिक वर्षमा जलवायु अनुकूलन स्थानीय कोष खर्च शीर्षकमा जम्मा रु. ५ लाखको बजेट विनियोजन गरेको छ ।

सरोकारवालाको क्षमता अभिवृद्धि कार्यक्रम सञ्चालन

विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १७ को उपदफा २(घ) मा स्थानीय तहका पदाधिकारी, कर्मचारी, स्वयम्सेवक, सामाजिक परिचालक तथा समुदायलाई विपद् व्यवस्थापन सम्बन्धमा प्रशिक्षण दिने व्यवस्था मिलाउने कार्य र उपदफा २(छ) मा विपद् प्रतिकार्यका लागि आपत्कालीन नमूना अभ्यास गर्ने र गराउने कार्य स्थानीय विपद व्यवस्थापन समितिको काम, कर्तव्य र अधिकारको रूपमा परिभाषित गरेको छ । उदाहरणका रूपमा काभ्रेपलाञ्चोक जिल्ला अन्तर्गतका स्थानीय तहहरूले पाँचखालस्थित सशस्त्र प्रहरी बल नेपाल १५ नं गण हेडक्वार्टरको समन्वयमा १३ स्थानीय तहका १३५ वडाका तीन हजार ३६५ मनसुनजन्य तथा अन्य विपद् जोखिम न्यूनीकरण स्वयम्सेवक तयार गरिएको थियो भने १७ शैक्षिक संस्थाका एक हजार ३४३ विद्यार्थीलाई विपद् प्रतिकार्यमूलक सचेतना गराइएको थियो । इच्छाकामना गाँउपालिका र सशस्त्र प्रहरी बल नेपाल विपद् व्यवस्थापन तालिम शिक्षालय कुरिनटार चितवनको संयुक्त आयोजनामा विपद् जोखिम न्यूनीकरणका लागि जनचेतनामूलक कार्यक्रम गरिएको थियो जसमा विपद् व्यवस्थापनसम्बन्धी पूर्वअभ्यास र जनचेतनामूलक नाटक समेत मञ्चन गरिएको थियो । त्यसैगरी, लोहारपट्टी नगरपालिकामा सात दिने विपद् स्वयम्सेवक परिचालन आधारभूत तालिम सम्पन्न भएको थियो जसमा लोहारपट्टी नगरपालिकामा २४ जना (१० महिला र १४ पुरुष) विपद् स्वयम्सेवक तयार भएका थिए भने राजपुर नगरपाालिकामा पनि २४ जना विपद् स्वयम्सेवक तयार भएका थिए ।

विपद् व्यवस्थापन सूचना प्रणाली तथा पूर्वचेतावनी प्रणालीको विकास

नेपालका स्थानीय तहहरूले विपद् जोखिम न्यूनीकरणलाई प्रभावकारी बनाउन विपद् व्यवस्थापन सूचना प्रणाली तथा पूर्वचेतावनी प्रणालीको विकास र बिस्तारमा महत्त्वपूर्ण पहल गरेका छन् । यस्तो प्रणाली मार्फत विभिन्न प्रकारका जोखिम (जस्तै बाढी, वर्षा, नदीको जलस्तर आदि) सम्बन्धी तथ्याङ्क सङ्कलन, विश्लेषण र समयमै प्रसारण गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । उदाहरणका रूपमा नरैनापुर गाउँपालिकाले आफ्नो विपद् पोर्टल अन्तर्गतको रियलटाइम मोडयुलमार्फत गाँउपालिका क्षेत्रमा हुने वर्षा र नदीको जलस्तर

अनुगमन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। जब जोखिमले थ्रेसहोल्ड सीमा पार गर्छ, तब यो डयासबोर्डमा सतर्कता अलर्ट प्रदर्शित हुन्छ जसले समयमै जोखिम न्यूनीकरणको योजना बनाउन मद्दत पुऱ्याउन सक्छ। नरैनापुर गाउँपालिकाले राप्ती नदीमा बर्सेनी आउने बाढीको कारण आफ्ना वडा न. ५ र ६ का नदी तटीय आसपासका गाउँहरूलाई बाढीको चपेटाबाट जोगाउन बाढी पूर्व सूचनाको साईरन जडान गरेको छ। त्यसैगरी रूपनी गाउँपालिका, तिलाठी कोइलाडी गाउँपालिका र राजविराज नगरपालिकाले संयुक्त रूपमा सप्तरीको खाँडो खोलामा बाढी आएमा खबर संकेत आउने प्रणाली जडान गरेका छन् जसमा खोलामा पानीको सतह बढेमा घण्टी बज्ने र ह्वाट्सएप मार्फत तुरुन्त सूचना प्रसार गर्ने व्यवस्था मिलाईएको छ ।

भवनसंहिता लगायत मापदण्डको पालनामा कडाइ

विशेषगरी २०७२ सालको विनाशकारी भूकम्प पश्चात् नेपालमा सुरक्षित तथा उत्थानशील भौतिक संरचना निर्माणका लागि भवन संहिताको पालनालाई अत्यन्त महत्त्वपूर्ण मानिन्छ । यस सन्दर्भमा स्थानीय तहहरूले भवन निर्माण अनुमति दिने प्रक्रियालाई कडाइका साथ कार्यान्वयन गर्दै भवन संहिताको पालना सुनिश्चित गर्ने प्रयास गरेका छन्। साथै, निर्माणको विभिन्न चरणमा प्राविधिक अनुगमन गर्ने अभ्यास पनि रहेको छ । विशेषगरी भूकम्पपछिको पुनर्निर्माण अनुभवबाट सिक्दै सुरक्षित निर्माणलाई प्राथमिकतामा राखिएको छ। भक्तपुर, पनौती लगायतका नगरपालिकाले साँस्कृतिक महत्त्वका क्षेत्र वरपरको बस्तीमा भूकम्पपछिको निर्माण कार्य गर्दा परम्परागत वास्तुकलालाई प्रवर्द्धन गर्ने एक छुट्टै भवन संहिता लागु गरेका थिए।

विपद् प्रभावित क्षेत्रमा उद्धार तथा राहतको व्यवस्था

विपद् प्रभावित क्षेत्रमा उद्धार तथा राहत व्यवस्थापनमा स्थानीय तहले अग्रपंक्तिमा रहेर महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ। पुनःस्थापनाको कार्यमा पनि स्थानीय तहको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुन्छ। मनसुनको समयमा तराईका जिल्लाहरूमा आएको बाढीका घटनामा स्थानीय तहहरूले राहत सामग्री वितरण, स्वास्थ्य शिविर सञ्चालन तथा सरसफाइ व्यवस्थापनका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरेका उदाहरणहरू छन्। पनौति नगरपालिकाले २०८१ आसोज १० देखि १३ गतेसम्म अतिवृष्टिका कारण प्रभावित भएका परिवार तथा व्यक्तिलाई ५१० सेट सरसफाइ सामग्री, प्लाष्टिक जग ४५० थान, प्लाष्टिक बाल्टी ५३० थान र ब्लिचिङ पाउडर १२५ केजी, अत्यावश्यक औषधीहरू वितरण गरिएको थियो जसमा प्रभावित क्षेत्रको सुत्केरी, गर्भवती र महिला तथा बालबालिका र

ज्येष्ठ नागरिकहरूलाई प्राथमिकतामा राखी वितरण गरिएको थियो । कतिपय स्थानमा स्थानीय तहले प्रभावित परिवारलाई नगद सहयोग, अस्थायी आवास निर्माणका लागि सामग्री तथा पुनःस्थापनाका लागि सहयोग समेत प्रदान गरेको पाइन्छ ।

२०८१ असोज १० गतेदेखि १३ गतेसम्म अतिवृष्टिका कारण प्रभावित भएका परिवार तथा व्यक्तिलाई राहत वितरणमा एकद्वार प्रणाली लागु गरिएको थियो । विपद्मा घरबास गुमाएका परिवारहरूको अस्थायी आवास निर्माणका लागि दुई किस्तामा ५० हजार रुपैयाँ उपलब्ध गराउने निर्णय भएको थियो । प्रभावित स्थानीय तहहरू (जम्मा ७१ वटा) लाई ४३ करोड राहत उपलब्ध गराएको थियो । साथै, मनसुन अवधिमा अर्थात् २०८१ जेठ २८ गतेबाट २०८१ असोज २६ गतेसम्म भएका विपद् जन्य घटनामा मृत्यु भएका व्यक्तिका परिवारका एकजना सदस्यको निःशुल्क स्वास्थ्य बीमाको प्रबन्ध पनि गरिएको थियो (नेपाल सरकार, २०८१क)।

विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा स्थानीय तहका चुनौति

जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा भन्दा विपद् जोखिम न्यूनीकरणमा जोड

विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनलाई छुट्टाछुट्टै समस्याका रूपमा नहेरी जोखिम व्यवस्थापनको एकै पाटोका रूपमा लिनुपर्ने हुन्छ । विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलन दुवै परस्पर सम्बद्ध भएतापनि स्थानीय तहहरूको प्राथमिकतामा प्रायः विपद् जोखिम न्यूनीकरणतर्फ बढी जोड देखिन्छ । दीर्घकालीन, बहु-क्षेत्रीय र जटिल प्रकृतिका हुने भएकाले स्थानीय तहहरूले जलवायु परिवर्तन अनुकूलनका कार्यक्रमहरू पनि सञ्चालन गर्नुपर्नेमा जलवायु परिवर्तनबाट मानवीय तथा सामाजिक प्रणाली लगायत विभिन्न क्षेत्रहरूमा पर्नसक्ने प्रभावहरूबारे जानकार नहुँदा तिनको योजना तथा कार्यान्वयनमा चुनौती देखिएको छ । यसको मुख्य कारण विपद्का घटनाहरू तत्काल देखिने र प्रत्यक्ष प्रभाव पार्ने खालका हुने हुनाले स्थानीय सरकार र समुदाय दुवै तत्काल प्रतिकार्य र राहत व्यवस्थापनमा केन्द्रित भएको पाइन्छ । परिणामस्वरूप जलवायु परिवर्तन अनुकूलनका दीर्घकालीन उपायहरू अपेक्षाकृत ओझेलमा पर्ने गरेको देखियो ।

अर्कोतर्फ, नीतिगत तथा संस्थागत बुझाइको कमी पनि यो असन्तुलनको कारण हो । सबैजसो स्थानीय तहहरूले विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनलाई

पृथक रूपमा हेर्ने गरेको हुँदा तिनको समन्वयात्मक कार्यान्वयन हुन सकेको देखिदैन। उदाहरणका रूपमा बाढी नियन्त्रणका लागि तटबन्ध निर्माण प्राथमिकतामा परे पनि नदी तटीय क्षेत्रको दीर्घकालीन व्यवस्थापन, हरियाली संरक्षण वा जलवायु अनुकूल भूमि उपयोग योजना जस्ता पक्षहरू समेटिएको विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनको संयुक्त योजना तथा कार्यक्रम नहुँदा स्थानीय तहमा दीर्घकालीन दिगोपन र जोखिम न्यूनीकरणको लक्ष्य प्राप्तिमा बाधा पुगेको देखिन्छ। त्यसैले विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलन दुवै पक्षलाई एकीकृत रूपमा अघि बढाउन आवश्यक देखिन्छ।

नीति तथा योजना तर्जुमा अगाडि तर कार्यान्वयनमा पछाडि

नेपालमा सङ्घीयता कार्यान्वयनसँगै स्थानीय तहले नीति र कानून निर्माण, वार्षिक योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमा, बजेट विनियोजन र कार्यान्वयन गरिरहेका छन्। विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनका सन्दर्भमा स्थानीय तहहरूले नीति र कानून निर्माण र वार्षिक योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने कार्यमा उल्लेखनीय प्रगति गरेका छन्।

अधिकांश स्थानीय तहहरूले आफ्नै विपद् व्यवस्थापन योजना र स्थानीय अनुकूलन कार्ययोजनाका दस्तावेजहरू तयार गरेका छन् जहाँ जोखिम पहिचान, प्राथमिकता निर्धारण तथा कार्यान्वयनका स्पष्ट रूपरेखा उल्लेख गरिएका छन्। यसले स्थानीय तहहरू नीति र कानून निर्माण र वार्षिक योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्नेतर्फ सचेत र सक्रिय रहेको देखाउँछ। तर यिनै योजनाहरूको व्यावहारिक कार्यान्वयनमा भने अपेक्षित प्रगति हुन सकेको छैन। अध्ययनमा समाविष्ट स्थानीय तहहरू मध्ये ६८.६ प्रतिशत स्थानीय तहका प्रमुख र उप-प्रमुखहरूले नीति र कानून निर्माणलाई आफ्नो मुख्य भूमिकाको रूपमा परिभाषित गरेको पाइयो भने मात्र ४३.१ प्रतिशतले सेवा प्रवाहको कार्यान्वयनलाई आफ्नो मुख्य भूमिकाको रूपमा परिभाषित गरेको पाइयो (नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०२१)। यो तथ्याङ्कले तर्जुमा र कार्यान्वयनमा २५ प्रतिशत विन्दुको फासला देखाउँछ।

स्थानीय तहहरूले कानूनी प्रावधानअनुसार नगर तथा वडास्तरसम्म स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समिति गठन गर्ने कार्यमा प्रगति गरेका भए पनि ती संरचनाहरू व्यवहारमा अपेक्षित रूपमा सक्रिय हुन सकेका छैनन्। कागजमा व्यापक प्रतिनिधित्व सहित समिति गठन गरिए पनि नियमित बैठक नबस्ने, कार्ययोजना कार्यान्वयन नगर्ने,

जिम्मेवारी स्पष्ट रूपमा बाँडफाँट नहुने जस्ता कारणले यी संयन्त्रहरू निष्क्रिय जस्तै देखिन्छन् । उदाहरणका रूपमा, विपद् आउँदा मात्रै समिति सक्रिय हुने तर अन्य समयमा पूर्वतयारी, अभ्यास, जोखिम मूल्याङ्कन जस्ता कार्यहरू नगर्ने प्रवृत्ति पाइन्छ ।

धेरै स्थानीय तहहरूले जोखिम नक्साङ्कन र पूर्वचेतावनी प्रणाली विकास गर्ने योजना बनाए पनि बजेट र प्रविधिको अभावमा ती कार्यक्रम पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन हुन सकेका छैनन् । विपद् व्यवस्थापन कोष सञ्चालन कार्यविधि, २०७९ को दफा २२ को व्यवस्था अनुसार स्थानीय तहहरूले स्थानीय विपद् व्यवस्थापन कोषको आय व्ययको विवरण पेश गर्नुपर्ने प्रावधान रहेको भएपनि आर्थिक वर्ष २०८१/८२ मा सोको विवरण पेश गर्न स्थानीय तहहरू असमर्थ रहेको पाइयो (नेपाल सरकार, २०८१क) । साथै, भवन संहिता लागु गर्ने प्रतिबद्धता भए पनि व्यवहारमा अनुगमन र कार्यान्वयन कमजोर देखिन्छ । उदाहरणको लागि स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ अनुसार राष्ट्रिय भवन संहिता तथा मापदण्डबमोजिम भवन निर्माण अनुमति, अनुगमन र नियमन गर्ने काम स्थानीय तहको हो । अध्ययनमा समाविष्ट स्थानीय तहहरूमध्ये ३६ प्रतिशत स्थानीय तहले नक्सा पास गरी घर निर्माण गर्न स्वीकृति दिने प्रक्रिया अवलम्वन गरेको देखिएन, ३१ प्रतिशतले भवन संहिता कार्यान्वयनमा ल्याएको पाइएन र ४४ प्रतिशतले भवन निर्माण स्थानीय मापदण्ड पालना नगरेको देखियो (नेपाल सरकार, २०७८ग) । यसो गर्नेमा नगरपालिकाको तुलनामा गाउँपालिकाहरूको अनुपात धेरै रहेको देखियो ।

विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलन सबैभन्दा कम प्राथमिकता प्राप्त विषयगत क्षेत्र

स्थानीय तहका सरकारहरूले पहिलो पाँच वर्षे कार्यकाल पूरा गरी दोस्रो कार्यकालको उत्तरार्धमा छन् । संविधान प्रदत्त एकल अधिकारका विषयहरू जस्तै आर्थिक विकास, सामाजिक विकास, भौतिक पूर्वाधारको विकास र विपद् व्यवस्थापन नागरिकको दैनिक जीवनसँग प्रत्यक्ष जोडिएका छन् । त्यसैले यी विषयहरू स्थानीय शासनको प्रभाावकाारिताका महत्त्वपूर्ण सूचक हुन् ।

स्थानीय तहहरूको विकास योजना र बजेट विनियोजनको संरचना हेर्दा विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा जलवायु परिवर्तन अनुकूलन प्रायः कम प्राथमिकता प्राप्त विषयगत क्षेत्रका रूपमा देखिन्छ । स्थानीय अनुकूलन कार्ययोजना तयारी तथा कार्यान्वयन भएका स्थानीय तहहरूको सङ्ख्या आर्थिक वर्ष २०७९/८० मा २६३ थियो भने आर्थिक वर्ष २०८१/८२ मा पनि यो सङ्ख्या २६४ मात्र रहेको छ (नेपाल

सरकार, २०८१ख) । प्रत्यक्ष देखिने र तत्काल राजनीतिक तथा सामाजिक लाभ दिने क्षेत्रहरूलाई बढी प्राथमिकता दिइँदा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनसम्बन्धी कार्यक्रमहरू पछाडि पर्ने गरेका छन् । अध्ययनमा समाविष्ट स्थानीय तहहरू मध्ये लगभग शतप्रतिशत स्थानीय तहका प्रमुख र उप-प्रमुखहरूले आर्थिक विकास, सामाजिक विकास र भौतिक पूर्वाधारको विकासलाई विषयगत प्राथमिकतामा राखेको पाइयो भने मात्र ८५ प्रतिशत स्थानीय तहका प्रमुख र उप-प्रमुखहरूले विपद् व्यवस्थापनलाई विषयगत प्राथमिकतामा राखेको पाइयो (नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०२१) । यो तथ्याङ्कले विपद् व्यवस्थापन र अन्य विषयगत क्षेत्रहरूबिचको प्राथमिकतामा १५ प्रतिशत विन्दुको फासला देखाउँछ ।

वि.सं. २०७२ बैशाख १ गतेदेखि २०८१ चैत्र ३१ गतेसम्मको १० बर्षको अवधिमा मुलुकभर ४ हजार वटा पहिरो र २ हजार बाढीका घटना अभिलेख भएको थियो । ती घटनामा लगभग २,६०० व्यक्तिहरूको मृत्यु वा बेपत्ता भएको तथ्याङ्क छ भने ५१ हजार भन्दा वढी परिवार प्रभावित बनेका छन् (नेपाल सरकार, २०८२ख) । २०८१ असोज १० देखि १३ गतेसम्म परेको अविरल वर्षाका कारण आएको बाढी र पहिरोबाट मात्र ४६ अर्ब ६८ करोड ४३ लाख रुपैयाँ बराबरको क्षति भएको थियो (नेपाल सरकार, २०८१क) । यसले विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलन जस्ता दीर्घकालीन महत्त्वका कार्यहरूले अन्य कार्यहरूको तुलनामा पर्याप्त रूपमा बजेट र ध्यान पाउन सकिरहेका छैनन् भन्ने कुराको पुष्टि हुन्छ ।

विपद् पछिको उद्धार र राहत केन्द्रित विपद् व्यवस्थापन

विपद् व्यवस्थापनमा मुख्यतया अल्पीकरण, पूर्वतयारी, प्रतिकार्य र पुनर्लाभ गरी ४ चरणहरू हुन्छन् । तर स्थानीय तहहरूले विपद् व्यवस्थापनलाई प्रतिकार्य केन्द्रित रूपमा मात्र बुझ्ने गरेको देखियो । विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा स्थानीय तहले खेल्नसक्ने भूमिकाहरूमा तीन चौथाई भन्दा वढी भूमिकाहरू प्रतिकार्य बाहेकका चरणमा खेल्नुपर्ने हुन्छ । तर धेरै स्थानीय तहहरूमा विपद् व्यवस्थापन भन्नाले विपद् घटेपछिको उद्धार र राहत वितरण कार्य हो भन्ने बुझाइ रहन गएको देखिन्छ जसले गर्दा अल्पीकरण, पूर्वतयारी र पुनर्लाभका पक्षहरूमा कम महत्त्व दिइएको पाइयो ।

उदाहरणको रूपमा आर्थिक वर्ष २०८१/८२ मा विपद् व्यवस्थापनको लागि राष्ट्रिय परिषद्को बैठक ५ पटक र कार्यकारी समितिको बैठक ९ पटक बसेको तर सबै जसो

बैठकहरू विपद् लगत्तै बसेको देखिन्छ (नेपाल सरकार, २०८१क) । मिति २०८० कार्तिक १७ मा जाजरकोटको रामिडाँडा केन्द्रविन्दु बनाएर गएको भूकम्पको लगत्तै २०८० कार्तिक १९ मा विपद् व्यवस्थापनको लागि राष्ट्रिय परिषद्को तेह्रौ बैठक बसेको देखिन्छ[१] भने चौधौं बैठक २०८१ कार्तिक २ गते मात्र बसेको देखिन्छ[२] र त्यसपछि मिति २०८२ असोज २१ गतेसम्ममा उन्नाइसौं बैठक बसेको देखिन्छ ।[३] २०८१ असोज १० गतेदेखि १३ गतेसम्मको वर्षाले ७१ वटा स्थानीय तहलाई प्रभावित गऱ्यो जसमा ९ वटा अति प्रभावित, १२ वटा प्रभावित र ५० वटा सामान्य रूपमा प्रभावित भएका थिए ।

विपद्पछि तुरुन्तै उद्धार तथा राहत उपलब्ध गराउनु अत्यन्त आवश्यक र मानवीय दायित्व हो । बाढी वा पहिरोपछि स्थानीय तहले प्रभावित नागरिकको उद्धार, अस्थायी आवासको व्यवस्था, खाद्यान्न तथा स्वास्थ्य सेवा उपलब्ध गराउने कार्यले जनजीवन बचाउन महत्त्वपूर्ण योगदान पऱ्याउँछ । तर यस्ता गतिविधिहरूमा मात्र केन्द्रित हुँदा विपद् व्यवस्थापनको समग्र चक्र विशेषगरी जोखिम न्यूनीकरण र पूर्वतयारी ओझेलमा परेको देखियो । स्थानीय तहहरूमा उपलब्ध बजेटलाई तत्कालका आवश्यकताहरूमा खर्च गर्नुपर्ने दबाब हुँदा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलन जस्तो अदृश्यरूपमा लाभ दिने क्षेत्रमा कम लगानी हुने गरेको देखियो जसले दीर्घकालीन रूपमा जोखिम बढाउने र दिगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गर्न समेत अवरोध हुने देखिन्छ ।

सरोकारवालाको क्षमता

विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा सचेतना अभिवृद्धि, संवेदनशील विकास, अभिमुखीकरण, ज्ञान अभिवृद्धि, तालिम तथा क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नु महत्त्वपुर्ण पक्ष हो । स्थानीयस्तरमा रहेका सरोकारवालाहरूको क्षमता अभिवृद्धि कार्यक्रम सञ्चालन गरिँदै आए तापनि त्यसको प्रभावकारितामा विभिन्न संरचनागत तथा व्यवहारिक समस्याहरू रहेको देखिन्छ । यस्ता कार्यक्रमहरू प्रायः एकपटकको तालिममा सीमित हुने र त्यसको निरन्तरता तथा अनुगमन कमजोर रहने समस्या देखिन्छ । मुख्यगरी नगर प्रहरी, प्रतिकार्य कमाण्ड, स्वयम्सेवकहरू, टोल विकास संस्था, महिला समूह, आमा समूह, स्थानीय क्लब, सङ्घ संस्था, विद्यालय,

[१] https://ndrrma .gov .np/np/national-council-decision/129
[२] https://ndrrma .gov .np/np/national-council-decision/162
[३] https://ndrrma .gov .np/np/national-council-decision/221

गुठी, बरघर, अगुवा, बाल क्लबका सदस्य लगायत सरोकारवालाहरूको क्षमता विकास गर्नमा स्थानीय तहहरू कमजोर रहेको देखिन्छ ।

साथै, विपद् प्रतिकार्यसम्बन्धी तालिम लिएका स्वयम्सेवकहरू समयक्रममा निष्क्रिय हुने वा अन्य क्षेत्रमा संलग्न भई सीपको उपयोग नहुने अवस्था पनि रहेको देखिन्छ । उदाहरणका रूपमा विपद् स्वयम्सेवक व्यवस्थापन तथा परिचालन कार्यविधिबमोजिम आर्थिक वर्ष २०८०/८१ सम्म स्वयम्सेवक व्यवस्थापन प्रणालीमा १ लाख १ सय ८४ जना स्वयम्सेवकहरूको क्षमता अभिवृद्धिका लागि अभिमुखीकरण कार्यक्रम गरिएको तथ्याङ्क छ । आर्थिक वर्ष २०८१/८२ मा थप १ हजार ३ सय ५५ जना स्वयम्सेवकहरूलाई क्षमता अभिवृद्धिका लागि अभिमुखीकरण कार्यक्रम गरिएको छ भने आधारभूत तालिम पाठयक्रम, २०८१ अनुरूप समुदायस्तरका ४८ जना स्वयम्सेवकलाई तालिम प्रदान गरिएको तथ्याङ्क छ (नेपाल सरकार, २०८१क) । धेरै अभिमुखीकरण कार्यक्रम गरिएको भएतापनि विपद् व्यवस्थापनका कार्यक्रमहरूमा सुस्तता रहेको पाइन्छ । अभिमुखीकरण कार्यक्रमहरू आवश्यक उपकरण तथा अभ्यासका लागि पूर्वाधारको कमी लगायतको कारणले सामान्य ढाँचामा सञ्चालन हुने हुँदा स्थानीय जोखिम, भौगोलिक अवस्था तथा समुदायको आवश्यकताअनुसार अनुकूलन हुन सकेका छैनन् भने व्यवस्थापनसम्बन्धी विशिष्ट सीप सबै ठाउँमा समान रूपमा समेटिएको पाइदैन ।

सूचना तथा पूर्वचेतावनी प्रणालीको प्रभावकारिता

विपद् व्यवस्थापन सूचना प्रणाली तथा पूर्वचेतावनी प्रणालीको विकासमा स्थानीय तहहरूले उल्लेखनीय पहल गरेका भएतापनि आवश्यक परेको समयमा यिनले प्रभावकारी रूपमा काम नगर्ने अवस्था गम्भीर चुनौतीका रूपमा देखिएको छ । विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनका विषयमा समुदायहरूलाई स्थानीय भाषामा समेत सान्दर्भिक पोष्टर, ब्यानर, ब्रोसर र लिफलेटको विकास, डिजाइन र वितरण गर्दा विपद् व्यवस्थापनका कार्यक्रमहरू प्रभावकारी हुने गर्दछ । गृह प्रशासन सुधार कार्ययोजना, २०७८ अन्तर्गत ७७ वटै जिल्लामा जिल्ला आपत्कालीन कार्यसञ्चालन केन्द्र स्थापना गरी monitor for disaster strategic action plans प्रणाली सञ्चालनमा रहेका भएपनि विपद् जोखिम र जलवायु परिवर्तनको प्रभाव वढदो छ (नेपाल सरकार, २०८१क)। उपकरणहरू नियमित मर्मत सम्भार नहुँदा, विद्युत आपूर्ति अवरुद्ध हुँदा वा इन्टरनेट सेवा अविश्वसनीय हुँदा प्रणाली अवरुद्ध हुने समस्या

देखिन्छ । साइरन जडान गरिए पनि विद्युत नहुँदा वा उपकरण बिग्रँदा जोखिमको समयमा चेतावनी प्रवाह हुन नसक्ने अवस्था सिर्जना भएको पाइन्छ । अर्कोतर्फ, सूचना सङ्कलन गर्ने, विश्लेषण गर्ने र समुदायसम्म पऱ्याउने विभिन्न निकायबीच स्पष्ट कार्यविभाजन र उत्तरदायित्व नहुँदा सूचना समयमै प्रवाह हुन सक्दैन । जल तथा मौसमसम्बन्धी तथ्याङ्क उपलब्ध भए पनि त्यसलाई स्थानीय तहले तुरुन्तै प्रशोधन गरी समुदायसम्म पऱ्याउन नसक्दा पूर्वचेतावनीको उद्देश्य नै अधूरो रहन्छ । साथै, स्थानीय आपतकालीन कार्य सञ्चालन केन्द्रहरू आवश्यक परेको समयमा पूर्ण रूपमा सक्रिय नहुँदा सूचना व्यवस्थापनमा ढिलाई हुने गरेको छ ।

त्यसैगरी, पूर्वचेतावनी प्रणाली स्थापना गरिए पनि सबै समुदाय सदस्यले त्यसको अर्थ बुझ्न नसक्दा सबै वर्गसम्म सूचना पुग्न सकेको छैन । साइरन बज्दा के गर्ने, कहाँ जाने भन्ने स्पष्ट जानकारी नहुँदा प्रभावकारी जोखिम व्यवस्थापन हुन सक्दैन । यससँगै, भाषा, प्रविधिमा पहुँच (जस्तै मोबाइल, इन्टरनेट) तथा सामाजिक समावेशीताको अभावका कारण सबै वर्गसम्म सूचना पुग्न सकेको छैन् । धेरै पूर्वचेतावनी प्रणालीहरू परियोजनामुखी रूपमा स्थापना गरिएका हुने भएकाले बाह्य सहयोग समाप्त भएपछि तिनको मर्मत, सञ्चालन र अद्यावधिकमा ध्यान नदिइने प्रवृत्ति पनि देखिन्छ ।

निष्कष

नेपालका स्थानीय तहहरूले विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनका क्षेत्रमा संरचनागत, नीतिगत तथा कार्यक्रमगत पहलहरू उल्लेखनीय रूपमा अघि बढाएका छन् । स्थानीय कानून तर्जुमा, विपद् व्यवस्थापन समिति गठन, कोष स्थापना, क्षमता अभिवृद्धि कार्यक्रम सञ्चालन, सूचना तथा पूर्वचेतावनी प्रणाली विकास र भवन संहिताको कार्यान्वयन जस्ता प्रयासहरूले स्थानीयस्तरमा विपद् व्यवस्थापनलाई संस्थागत र व्यवस्थित बनाउने आधार तयार गरेका छन् । यसले स्थानीय सरकार नागरिकको सबैभन्दा नजिकको निकायका रूपमा जोखिम व्यवस्थापनमा अग्रपंक्तिमा सक्रिय रहेको देखाउँछ ।

नीति तथा योजना निर्माणमा प्रगति भए पनि व्यवहारमा तिनको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन नसक्नु, गठन गरिएका संस्थागत संयन्त्रहरू निष्क्रिय हुनु तथा कार्यक्रमहरूको निरन्तरतामा कमि आउनुले स्थानीय तहहरूमा नीतिगत तथा संस्थागत प्रगति र व्यावहारिक उपलब्धिबीचको अन्तरलाई उजागर गरेको छ । यसले दीर्घकालीन जोखिम न्यूनीकरणमा अपेक्षित परिणाम हासिल गर्न अवरोध सिर्जना गरेको छ ।

यसैगरी, प्राथमिकतामा देखिएको असन्तुलनले समग्र प्रणालीलाई कमजोर बनाएको छ । विशेषगरी विपद् पछिको प्रतिकार्य एवम् राहतमा बढी जोड दिइएको छ तर दीर्घकालीन अनुकूलन तथा जोखिम न्यूनीकरणमा क्षमता अभिवृद्धि कार्यक्रमहरूको प्रभावकारिता अभिवृद्धि नहुनुका साथै सूचना प्रणालीको अविश्वसनीयता जस्ता चुनौतीहरूले स्थानीय तहको कार्यक्षमतामा प्रत्यक्ष असर पारेका छन् । यसले संरचना र कार्यक्रम मात्र पर्याप्त हुँदैनन् तर तिनको गुणस्तरीय कार्यान्वयन र व्यवस्थापन महत्त्वपूर्ण पक्ष हुन् भन्ने कुरा चरितार्थ हुन्छ । साथै, विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनलाई छुट्टाछुट्टै नभई एक अर्काको परिपूरकका रूपमा समेट्दै योजना निर्माणदेखि कार्यान्वयनसम्म जोडनुपर्ने देखिन्छ । समग्रमा, विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा प्रतिकार्य र पुनर्लाभमा भन्दा अल्पीकरण र पूर्वतयारीमा स्थानीय तहले खेल्न सक्ने भूमिकाहरूको सूची लामो देखिन्छ । यसले रोकथाम उपचार भन्दा राम्रो विधि हो भन्ने मान्यतालाई चरितार्थ गरेको छ । विपद् आउनुअघि गरिने अल्पीकरण र पूर्वतयारीका कार्यहरू (जस्तै- भूकम्प प्रतिरोधी भवन, तटबन्ध निर्माण, भूगोलको ज्ञान, समुदायको सहभागिता, नीति तथा कानून र क्षमता अभिवृद्धि) ले विपद्को समयमा हुने मानवीय र भौतिक क्षतिलाई उल्लेखय रूपमा घटाँउदछ । यदि स्थानीय तहले शुरुमै जोखिमयुक्त क्षेत्रको पहिचान र पूर्वाधारमा लगानी गरे भने पछि प्रतिकार्य र पुनर्लाभमा लाग्ने ठूलो खर्च र जटिलता स्वतः कम हुन जाने देखिन्छ । प्रतिकार्य र पुनर्लाभका कतिपय कामहरूमा सङ्घ वा प्रदेशको मुख ताक्नुपर्ने हुन सक्छ, तर जोखिम न्यूनीकरणका आधारभूत कामहरू स्थानीय तहले आफ्नो वार्षिक नीति र बजेट मार्फत निरन्तर गरिरहन सक्दछन् । यसखाले दृष्टिकोण अपनाए मात्र स्थानीयस्तरमा दिगो, सुरक्षित र उत्थानशील विकास सुनिश्चित गर्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ सूची

एक्सनएड इन्टरनेसनल नेपाल. (२०८०). *नेपालमा विकेन्द्रीकृत विपद् जोखिम व्यवस्थापन.* एक्सनएड इन्टरनेसनल नेपाल ।

जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी गैरसरकारी संस्थाहरूको सञ्जाल. (२०७०). *जानकारी पत्र.* जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी गैरसरकारी संस्थाहरूको सञ्जाल ।

डिएफए र लिबर्ड, नेपाल. (२०७८). *जलवायु परिवर्तन अनुकूलन, विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा खाद्य सुरक्षाः जानकारीमूलक हातेपुस्तिका.* डिएफए र लिबर्ड, नेपाल ।

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल. (२०८१). *स्वास्थ्य, कृषि तथा पशु तथा विपद् व्यवस्थापनमा स्थानीय तह.* डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल ।

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान. (२०२१). *प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रम आधारभूत सर्वेक्षण २०२१.* नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।

नेपाल सरकार. (२०६६). *राष्ट्रिय अनुकूलन कार्यक्रम (नापा), २०६६.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०६७). *विपद् पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य योजना तर्जुमा मार्गदर्शन, २०६७.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०६८). *स्थानीय अनुकूलन कार्ययोजनाको राष्ट्रिय संरचना (लापा), २०६८.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७१). *विपद् व्यवस्थापन दिग्दर्शन.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७२). *नेपालको संविधान, २०७२.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७२). *विपद् जोखिम न्यूनीकरणका लागि सेन्डाइ कार्यढाँचा.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७४). *दिगो विकासका लक्ष्यहरू: वर्तमान अवस्था र भावी मार्गचित्र.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७४). *विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७४). *स्थानीय विपद् तथा जलवायु उत्थानशील योजना तर्जुमा निर्देशिका, २०७४.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७४). *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७५). *विपद् जोखिम न्यूनीकरण राष्ट्रिय नीति, २०७५.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७५). *स्थानीय विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा जलवायु उत्थानशील योजना.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७६). *राष्ट्रिय जलवायु परिवर्तन नीति, २०७६.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७६). *विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन नियमावली, २०७६.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७६). *विपद् पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य योजना तर्जुमा निर्देशिका, २०७६.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७६). *स्थानीय अनुकूलन कार्ययोजना खाका (लापा), २०७६.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७७). *विपद् जोखिम न्यूनीकरण राष्ट्रिय कार्यमञ्चको कार्यसञ्चालन मार्गदर्शन, २०७७.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७८). *विपद् जोखिमका लागि वित्तीय व्यवस्थापन राष्ट्रिय रणनीति, २०७८.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७८). *विपद् व्यवस्थापन स्वयंसेवक ब्युरो गठन तथा परिचालन कार्यविधि, २०७८.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७८). *स्थानीय तहको क्षमता आवश्यकता पहिचान अध्ययन प्रतिवेदन.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७९). *मनसुन पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य राष्ट्रिय कार्ययोजना, २०७९.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०७९). *विपद् व्यवस्थापन कोष सञ्चालन कार्यविधि, २०७९.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०८१). *आपत्कालीन गोदामघर सञ्चालन कार्यविधि, २०८१.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०८१). *स्थानीय विपद् तथा जलवायु उत्थानशील कार्यढाँचा तर्जुमा दिग्दर्शन, २०८१.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०८१/८२). *राष्ट्रिय विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन प्राधिकरणको वार्षिक प्रगति प्रतिवेदन, २०८१/८२.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०८१/८२). *वन तथा वातावरण मन्त्रालयको वार्षिक प्रगति प्रतिवेदन, २०८१/८२.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०८२). *आपत्कालीन कार्यसञ्चालन केन्द्र सञ्चालन कार्यविधि, २०८२.* नेपाल सरकार ।

नेपाल सरकार. (२०८२). *विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन हातेपुस्तिका.* नेपाल सरकार ।

अनुसूची-१ नेपालमा विपद् जोखिम न्यूनीकरण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलनमा भएका नीतिगत र कानूनी पहलहरूको समयरेखा

बर्ष (विसं)	नीतिगत र कानूनी पहलहरू
२०३९	दैवी प्रकोप (उद्धार) ऐन, २०३९
२०३९	भू- तथा जलाधार संरक्षण ऐन, २०३९
२०४९	जलश्रोत ऐन, २०४९
२०५५	स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५
२०५५	भवन ऐन, २०५५
२०५९	दशौं पञ्चवर्षीय योजना, २०५९-२०६४
२०६०	राष्ट्रिय भवन संहिता, २०६०
२०६१	राष्ट्रिय कृषि नीति, २०६१
२०६३	प्रधानमन्त्री दैवी प्रकोप उद्धार कोष सञ्चालन नियमावली, २०६३
२०६४	प्रकोप पीडित उद्धार र राहतसम्बन्धी मापदण्ड, २०६४
२०६४	तीन वर्षे अन्तरिम योजना, २०६४-२०६७
२०६६	विपद् जोखिम व्यवस्थापन राष्ट्रिय रणनीति, २०६६
२०६६	राष्ट्रिय अनुकूलन कार्यक्रम (नापा), २०६६
२०६७	जलवायु परिवर्तन नीति, २०६७ (२०७६ मा परिमार्जन)
२०६७	उद्योग नीति, २०६७
२०६७	बारूणयन्त्र सञ्चालन तथा व्यवस्थापन कार्यविधि, २०६७
२०६७	विपद् पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य योजना तर्जुमा मार्गदर्शन, २०६७ (संशोधन, २०७६)
२०६८	स्थानीय अनुकूलन कार्ययोजनाको राष्ट्रिय संरचना (लापा), २०६८

२०६८	विपद् पश्चात्को शव व्यवस्थापनसम्बन्धी मार्गदर्शन, २०६८ (प्रथम संशोधन, २०७६)
२०६९	भू-उपयोग नीति, २०६९
२०६९	काठमाडौँ उपत्यकामा ८३ वटा खुल्ला क्षेत्र कायम गर्ने नेपाल सरकारको निर्णय, २०६९
२०७०	राष्ट्रिय विपद् प्रतिकार्यको कार्यढाँचा, २०७० (संशोधन २०७५)
२०७१	विपद् पीडित पुनर्वास सञ्चालन कार्यविधि, २०७१
२०७१	खोज तथा उद्धार राष्ट्रिय रणनीतिक कार्ययोजना, २०७१
२०७१	राष्ट्रिय स्वास्थ्य नीति, २०७१
२०७२	नेपालको संविधान, २०७२
२०७२	दिगो विकासका लक्ष्यहरू: वर्तमान अवस्था र भावी मार्गचित्र, सन् २०१६-२०३०
२०७२	कृषि विकास रणनीति, २०७२-२०९२
२०७२	जल उत्पन्न प्रकोप व्यवस्थापन नीति, २०७२
२०७२	राष्ट्रिय पुनर्निर्माण तथा पुनर्स्थापना नीति, २०७२
२०७२	बस्ती विकास, शहरी योजना तथा भवन निर्माणसम्बन्धी आधारभूत मार्गदर्शन, २०७२
२०७२	विपद् जोखिम न्यूनीकरणका लागि सेण्डाई कार्यढाँचा, सन् २०१५-२०३०
२०७२	विपद् लेखाजोखा मार्गदर्शन, २०७२
२०७३	चौधौं योजना, २०७३-२०७५
२०७३	राष्ट्रिय शहरी विकास रणनीति, २०७३
२०७४	विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ (संशोधन २०७५)
२०७४	स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
२०७४	स्थानीय विपद् तथा जलवायु उत्थानशील योजना तर्जुमा निर्देशिका, २०७४

२०७५	स्थानीय विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा जलवायु उत्थानशील योजना, सन् २०१८-२०३०
२०७५	विपद् जोखिम न्यूनीकरण राष्ट्रिय नीति, २०७५
२०७५	विपद् जोखिम न्यूनीकरण राष्ट्रिय रणनीतिक कार्ययोजना, सन् २०१८-२०३०
२०७६	राष्ट्रिय जलवायु परिवर्तन नीति, २०७६
२०७६	वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६
२०७६	राष्ट्रिय वातावरण नीति, २०७६
२०७६	विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन नियमावली, २०७६
२०७६	विपद् पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य योजना तर्जुमा निर्देशिका, २०७६
२०७६	स्थानीय अनुकूलन कार्ययोजना खाका, २०७६
२०७६	स्थानीय अनुकूलन कार्ययोजना खाका (लापा), २०७६
२०७७	वातावरण संरक्षण नियमावली, २०७७
२०७७	विपद् जोखिम न्यूनीकरण राष्ट्रिय कार्यमञ्चको कार्यसञ्चालन मार्गदर्शन, २०७७
२०७७	सम्भावित शीतलहर तथा हिमपात विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा प्रतिकार्य मार्गदर्शन, २०७७
२०७७	मनसुन पूर्व तयारी र प्रतिकार्य विस्तृत् कार्ययोजन, २०७७
२०७८	राष्ट्रिय अनुकूलन योजना, सन् २०२१-२०५०
२०७८	बर्ड फ्लू नियन्त्रण नियमावली, २०७८
२०७८	विपद् जोखिमका लागि वित्तीय व्यवस्थापन राष्ट्रिय रणनीति, २०७८
२०७८	विपद् व्यवस्थापन स्वयम्सेवक ब्युरो गठन तथा परिचालन कायाविधि, २०७८
२०७९	मनसुन पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य राष्ट्रिय कार्ययोजना २०७९
२०७९	विपद् व्यवस्थापन कोष सञ्चालन कार्यविधि, २०७९

२०७९	दोस्रो राष्ट्रिय रूपमा निर्धारित योगदान, सन् २०२०
२०८०	मनसुन पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य राष्ट्रिय कार्ययोजना, २०८०
२०८१	सोह्रौ योजना, २०८१/८२-८५/८६
२०८१	मनसुन पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य राष्ट्रिय कार्ययोजना, २०८१
२०८१	आपत्कालीन गोदामघर सञ्चालन कार्यविधि, २०८१
२०८१	विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापनमा साझेदार संस्था परिचालन कार्यविधि, २०८१
२०८१	विपद् प्रभावित निजी आवास प्रबलीकरण, पुनर्निर्माण तथा पुनर्स्थापना अनुदान कार्यविधि, २०८१ (प्रथम संशोधन २०८१/९/२१)
२०८१	स्थानीय विपद् तथा जलवायु उत्थानशील कार्यढाँचा तर्जुमा दिग्दर्शन, २०८१
२०८१	तातो हावाको लहर (लू) बाट बच्ने उपायसम्बन्धी जोखिम न्यूनीकरण तथा प्रतिकार्य कार्ययोजना, २०८१
२०८१	अत्याधिक गर्मी र तातो हावाको लहरका लागि पूर्वतयारी, पूर्वकार्य तथा शीघ्र प्रतिकार्य योजना, २०८१
२०८१	विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापनमा लैंगिक समानता, अपाङ्गता तथा सामाजिक समावेशीकरण रणनीतिक कार्ययोजना, २०८१
२०८१	विपद्बाट प्रभावित घर परिवारलाई अस्थायी आवास निर्माण अनुदान मापदण्ड, २०८१
२०८१	विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन सञ्चार रणनीति, २०८१
२०८१	विपद् स्वयम्सेवक परिचालन आधारभूत तालिम पाठ्यक्रम, २०८१
२०८१	शीतलहर तथा हिमपातको जोखिम न्यूनीकरण र पूर्वतयारी कार्ययोजना, २०८१
२०८१	विपद् संवेदनशील सामाजिक सुरक्षा तथा राहत वितरण मापदण्ड, २०८१

२०८१	पश्चिम नेपाल भूकम्प तथा २०८१ सालको मनसुनजन्य विपद् पश्चात्को पुनर्लाभ (पुनर्निर्माण तथा पुनर्स्थापना) योजना (२०८१/८२-२०८३/८४)
२०८२	मनसुन पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य राष्ट्रिय कार्ययोजना, २०८२
२०८२	वन डढेलो नियन्त्रण पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य राष्ट्रिय कार्ययोजना, २०८२
२०८२	आपत्कालीन कार्यसञ्चालन केन्द्र सञ्चालन कार्यविधि, २०८२
२०८२	हिमपात पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य राष्ट्रिय कार्ययोजना, २०८२
२०८२	शीतलहर पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य राष्ट्रिय कार्ययोजना, २०८२

स्थानीय तहः संवैधानिक परिकल्पना तथा अभ्यास

राधेश्याम अधिकारी
संविधानविद्, पूर्व संविधान सभा सदस्य तथा राष्ट्रिय सभा सदस्य

१. विश्वका धेरैजसो मुलुकमा दुई तहको सङ्घीयता अभ्यासमा रहेको अवस्थामा नेपालमा संविधान निर्माण गर्दा तीन तहको सरकार (सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह) बनाउने अवधारणा कसरी विकास भयो ? यसको संरचनागत ढाँचा र हालसम्मको अभ्यासलाई यहाँले कसरी हेर्नुभएको छ ?

हाम्रो सन्दर्भमा तीन तहको सङ्घीयता अभ्यासमा जानुका पछाडि मुख्य दुईवटा कारणहरू थिए ।

पहिलो, हामीकहाँ राज्यसत्ता केन्द्रीकृत रहे पनि स्थानीय तहको अभ्यासको इतिहास निकै लामो छ । वि.सं. २००७ देखि नै र विशेषगरी २०४६ सालपश्चात् हामीले स्थानीय निकायको निरन्तर अभ्यास गर्दै आयौँ । स्थानीय तहमा बैठक कसरी बस्ने, बजेट कसरी बनाउने र त्यसको कार्यान्वयन कसरी गर्ने भन्ने विषयमा आम नागरिक तथा राजनीतिक संयन्त्र पूर्ण रूपमा अभ्यस्त भइसकेका थिए । त्यसैले नयाँ प्रणालीमा जाँदा 'सरकार जनताबाट सकेसम्म टाढा नहोस्' भन्ने अवधारणालाई आत्मसात् गरिएको थियो । जनताको सबैभन्दा नजिकको सम्बन्ध हुने सरकार प्रदेशसँग भन्दा पनि स्थानीय तहसँगै बढी हुन्छ भन्ने निचोड तथा निष्कर्षका साथ स्थानीय तहलाई संवैधानिक रूपमै बलियो बनाउने मान्यता स्थापित भयो ।

दोस्रो, प्रमुख कारणका रूपमा छिमेकी मुलुक भारतको अनुभव पनि हो । भारत स्वतन्त्र भए पश्चात जसरी सुरुमा राज्य पुनरसंरचनामा सङ्घीयता र राज्य (प्रदेश) गरी दुई तहको सङ्घीयता मात्र अभ्यासमा आएको थियो । तर अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने सवालमा प्रदेशहरूले स्थानीय तहलाई निकै कन्जुस्याइँ गरे । स्थानीय तहको संरचना निर्माणमै प्रदेशले अप्ठ्यारो पारेपछि भारतमा पटक-पटक संविधान संशोधन गर्नुपर्‍यो ।

संविधान निर्माणकै क्रममा हाम्रो संसदीय दलका धेरै सदस्यहरू भारत भ्रमणमा गएको समयमा त्यहाँका पञ्चायती राज मन्त्री समेत भइसकेका पूर्वमन्त्री मणिशङ्कर अय्यरसँग पनि दिल्लीमा भेट भएको थियो । उहाँले भारतको अनुभव सुनाउँदै हामीलाई प्रस्ट सुझाव दिनुभएको थियो, "हामीले जस्तो तपाईंहरू गल्ती नगर्नुहोला, स्थानीय

तहलाई अहिले नै संविधानबाट नै व्यवस्था गरेर छुट्टै निकायका रूपमा राख्नुहोस् । हामीले सुरुमा त्यो गल्ती गरेका थियौं । पटक पटक भएको सविधान संसोधनले पनि सम्बोधन गर्न नसकेको हुनाले सन् १९९२ मा बल्ल आएर ७३औँ र ७४औँ संविधान संशोधनमार्फत सच्याउनुपर्‍यो । यसबाट उहाँको स्पष्ट सल्लाह थियो, जे अधिकार दिनु छ अहिल्यै संविधानबाटै दिनुहोस्, पछि प्रदेशले स्थानीय तहलाई अधिकार दिँदैनन् र अधिकारको सङ्कुचन हुन्छ ।

त्यतिबेला हाम्रो आन्तरिक राजनीतिमा मधेसकेन्द्रित दलहरूको माग हाल भएको भन्दा फरक थियो । भारतको पहिलेको व्यवस्थासँग मेल खाने 'सङ्घ र प्रदेश गरी दुई तह मात्र हुनुपर्छ, प्रदेशभन्दा मुनिका संरचनाको व्यवस्थापन हामी (प्रदेश) आफैँ गर्छौँ' भन्ने अडानमा हुनुहुन्थ्यो । तर भारतले भोगेको त्यो जटिलताबाट सिकेको पाठको अनुभव तथा हाम्रो आफ्नै स्थानीय तहको सुदृढ अभ्यासलाई दृष्टिगत गर्दै हामीले प्रदेशको तजबिजमा नछाडी संविधानमै अधिकारसम्पन्न तीन तहको सरकारको व्यवस्था गरेका हौँ ।

२. **संविधान निर्माणका बखत प्रदेश र सङ्घीयताको अधिकार, पहिचान र अवशिष्ट अधिकारको बाँडफाँटलाई लिएर कस्ता दृष्टिकोणहरू बनेका थिए ?**

संविधान निर्माण गर्दा हाम्रो आधारभूत सोच नै 'विकास निर्माण र सेवा प्रवाह तल्लो तहबाटै हुनुपर्छ' भन्ने थियो । विकासका काम स्थानीय तहमै हुने भएकाले त्यसका लागि आवश्यक पर्ने अधिकार र स्रोतको व्यवस्था तलै सुनिश्चित गरिदिनुपर्छ भन्ने मान्यतामा हामी प्रस्ट थियौँ ।

अधिकार बाँडफाँटका क्रममा अनुसूची ५ मा सङ्घीयताको एकल अधिकार राखियो, जसको भार हेर्दा भारतको समवर्ती सूचीसँग धेरै मिल्दोजुल्दो देखिन्छ । तर मुख्य बहस 'अवशिष्ट अधिकार' कसलाई दिने भन्नेमा थियो । हामी सङ्घीयताको नितान्त नयाँ अभ्यास गर्दै थियौँ । भोलि कार्यान्वयनका क्रममा कतै अप्ठ्यारो पर्‍यो वा कुनै नयाँ विषय कसको अधिकार क्षेत्रमा पर्छ भन्ने अन्योल भयो भने त्यो गाँठो फुकाउन अवशिष्ट अधिकार केन्द्र (सङ्घीयता) सँगै राख्नुपर्छ भन्ने अवधारणाले प्राथमिकता पायो र त्यो स्वभाभिक पनि थियो । यसका साथै सङ्घीयता र प्रदेश वा स्थानीय तहबीच कानून बाझिएको अवस्थामा सङ्घीय कानून नै मान्य हुने व्यवस्था गरियो । यसले गर्दा व्यवस्थापकीय अधिकारका सन्दर्भमा सङ्घीयताको भूमिका नै माथि रहने कुरामा कुनै दुविधा रहेन ।

जहाँसम्म पहिचानको कुरा छ, पहिलो संविधानसभामा पहिचान र प्रदेशको नामाकरण कै विवादमा ठेस लाग्यो र संविधान जारी हुन सकेन । दोस्रो संविधानसभामा आइपुग्दा नेपाली काङ्ग्रेस र नेकपा (एमाले) को सहमति र स्पष्ट बहुमतका कारण संविधान निर्माण सम्भव भयो ।

तर यहाँनिर हामीले बिर्सन नहुने एउटा गम्भीर पक्ष के छ भने संविधान जारी भइसकेपछि अधिकारको जुन बाँडफाँट गरियो, त्यसलाई कार्यान्वयन गर्ने चरणमा राजनीतिक नेतृत्वले ठ्याक्कै 'यु टर्न' (विपरीत बाटो) लियो । विगतमा जसले राज्यको पुनर्संरचनाका लागि राजनीतिमा ठूलो लडाइँ लडेका थिए (जस्तै माओवादी वा मधेसकेन्द्रित दलहरू), उनीहरूले नै संविधान जारी भइसकेपछि सङ्घीयतामा रहँदा प्रदेश र स्थानीय तहलाई नीतिगत रूपमा अधिकारसम्पन्न गराउने कुरामा पटक्कै रुचि देखाएनन् र हालसम्म पनि रूचि देखाएजस्तो मलाई लाग्दैन । नेतृत्वमा 'आफू जुन कुर्सीमा वा सत्तामा बसेको छ, त्यो शक्ति नै अन्तिम (परम्) सत्य हो र मेरो अधिकार कुनै पनि हालतमा घट्नु हुँदैन' भन्ने जकडिएको केन्द्रीकृत मानसिकता पूर्ण रूपमा हावी भयो ।

३. सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि आवश्यक कानून निर्माणमा निकै ढिलासुस्ती भएको देखिन्छ । के संविधानमै 'सनसेट ल' वा सङ्क्रमणकालीन व्यवस्थापनका लागि कुनै संयन्त्र राख्न सकिन्थ्यो ? त्यसतर्फ कस्तो छलफल भएको थियो ?

हामीले संविधान मस्यौदा गर्ने क्रममै पुराना कानून र नयाँ संवैधानिक व्यवस्थाबीच आउन सक्ने जटिलतालाई महसुस गरेका थियौँ । त्यसैले एउटा 'संवैधानिक आयोग' बनाउने प्रस्ताव अगाडि सारेका थियौँ । हाम्रो प्राविधिक टोलीमा लक्ष्मण लाल कर्ण, अग्नि खरेल, रामनारायण बिडारी, रेवती भण्डारी र म लगायत पाँच जना थियौँ । संविधान बनाइरहँदा पुराना कानूनहरू नयाँ संविधानसँग कहाँ कहाँ बाझिन्छन् र कहाँ संशोधन गर्नुपर्छ भनेर अध्ययन गरी सरकारलाई निरन्तर प्रतिवेदन दिन एउटा 'सनसेट आयोग' (निश्चित अवधिका लागि जस्तै दस वर्षका लागि मात्र रहने) बनाऔँ भन्ने हाम्रो स्पष्ट प्रस्ताव थियो । त्यस्तो प्राज्ञिक र विज्ञ सम्मिलित आयोग भएको भए सरकारलाई कुन कानून कहिले र कसरी संशोधन गर्ने भनेर सुझाव दिन सजिलो हुन्थ्यो र कानूनी रिक्तता आउने थिएन ।

तर विडम्बना, राजनीतिक दल र शीर्ष नेतृत्वहरूबीचमा चरम अविश्वास पैदा भयो । उहाँहरूलाई के लाग्यो भने, "हेर त, पुराना कानूनलाई नयाँ संविधानअनुरूप सुधार

गर्ने भनेर अहिले यस्तो आयोग बनाउने हो भने यिनीहरूले आफ्नै जागिर खाने बाटो पो बनाए ! भोलि यिनीहरू नै आयोगमा बस्छन् र हाम्रो अधिकार क्षेत्र कटौती गर्दै हाम्रै बाटो छेक्छन् ।" ठ्याक्कै यही त्रास र राजनीतिक अविश्वासले गर्दा त्यो अत्यन्तै आवश्यक आयोग बन्न सकेन वरू आयोगका नाममा धेरै नै अन्य अयोगहरू बने ।

त्यसबेला अर्को एउटा परिस्थिति पनि थियो । पहिलो संविधानसभा विघटन भइसकेको थियो र दोस्रो पनि आधाआधी भइसकेको अवस्थामा विनाशकारी भूकम्प गयो । भूकम्पपछि दलहरूमा 'यतिबेला पनि हामी मिलेर संविधान बनाउन सकेनौँ भने जनताले हामीलाई धिक्कार्छन्' भन्ने सकारात्मक दबाब पर्‍यो । संविधान छिटो ल्याउने हुटहुटीले गर्दा सङ्क्रमणकालीन व्यवस्थापनजस्तो दूरगामी महत्त्वको विषय ओझेलमा पर्‍यो ।

परिणामस्वरूप संविधानमा राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोग, समावेशी आयोग, महिला र दलित आयोगजस्ता छुट्टाछुट्टै आयोगहरू त बने तर सम्पूर्ण कानूनी र प्रशासनिक सङ्क्रमणकालीन व्यवस्थापन गर्ने एउटा 'प्राज्ञिक आयोग' बन्न सकेन । यदि त्यो आयोग बनेको भए आज हामीले भोगेको जस्तो कानून निर्माणमा सुस्तता हुने थिएन । संविधानका रिक्तताहरू समयमै पूर्ति हुन्थे, कुन कानून कुन तहले कहिले बनाउने भन्ने स्पष्ट मार्गचित्र बन्थ्यो र आज सङ्घीयतालाई सबलीकरण गर्न चाहिने नियम कानूनहरूको अभावमा प्रदेश र स्थानीय तह अलमलमा पर्ने अवस्था आउने थिएन । तर, यसो भन्दा भन्दै पनि यस्तो आयोगको सिफारिसको कार्यान्वयन गर्ने इच्छाशक्ति भने राजनीतिक तहमै हुनु आवश्यक छ ।

४. अहिले कानून र कर्मचारी अभावकै कारण प्रदेश र स्थानीय तहले काम गर्न नसकेको गुनासो व्यापक छ । यो परिस्थितिलाई संविधानको दोष मान्ने कि यसलाई सञ्चालन गर्ने नेतृत्वको ?

यो संविधानको दोष हुँदै होइन । संविधान आफैँमा एउटा निर्जीव दस्तावेज हो, यसलाई जीवन्त बनाउने त यसलाई सञ्चालन गर्ने नेतृत्वले हो । तर संविधानलाई चलाउने सञ्चालकहरूको नियत र प्रवृत्तिले गर्दा आज सङ्घीयता असफल हुन खोजेको जस्तो देखिएको मात्र हो ।

संविधानमा कुनै त्रुटि वा रिक्तता थिए भने पनि त्यसलाई सुधार्ने दुईवटा स्पष्ट बाटा थिए, कि त रीतपूर्वक संविधानमै संशोधन गर्नु हो, होइन भने सङ्घीय कानून बनाएर ती रिक्ततालाई पूर्ति गर्ने । संसद्ले सुरुदेखिनै आवश्यक ऐनहरू बनाएर बाटो

खोलिदिएको भए यो समस्या आउने थिएन । तर नेतृत्वले न संविधान संशोधन गर्न चाह्यो न त समयमै सङ्घीय कानूनहरू नै बनायो । म यहाँ तीनवटा मुख्य उदाहरण दिन्छु, जसले समस्या कहाँ छ भन्ने प्रस्ट पार्छ :

पहिलो, प्रहरी समायोजनको कुरा । नेपाल प्रहरी सङ्घीयतामा किन चाहिन्छ भनेर हामीले स्पष्ट खाका बनाएका थियौँ । पाठ्यक्रम निर्माण, योग्यता र तालिममा एकरूपता, फरेन्सिक ल्याब, अन्तर्राष्ट्रिय अपराध र साझा गुप्तचर सूचना आदानप्रदान जस्ता महत्त्वपूर्ण कार्यका लागि मात्र एउटा सानो एकाइ केन्द्रमा रहने परिकल्पना थियो । तर अभ्यासमा के भयो- हजारौँको सङ्ख्यामा प्रहरी केन्द्रमै राख्ने काम भयो । संविधान जारी भएको यतिका वर्ष बितिसक्दा पनि अहिलेसम्म कुनै पनि प्रधानमन्त्री वा गृहमन्त्री प्रहरी प्रशासन प्रदेशलाई हस्तान्तरण गर्न तयार छैनन् । प्रदेशलाई शान्ति सुरक्षाको जिम्मा दिने तर प्रहरी नदिने प्रवृत्तिले ठूलो अवरोध सिर्जना गरेको छ ।

दोस्रो, कर्मचारी समायोजन र निजामती ऐन । सङ्घीयता कार्यान्वयनको अर्को सबैभन्दा ठूलो बाधा भनेकै कर्मचारीहरूको व्यवस्थापन हो । प्रदेश र स्थानीय तहले 'हामीलाई चाहिने कर्मचारी हामी आफैँ भर्ना गर्न पाउनुपर्छ, हाम्रै क्षेत्रका मानिसले प्राथमिकता पाउनुपर्छ' भनिरहेका छन् । तर दुर्भाग्यवश, आजसम्म पनि सङ्घीय निजामती सेवा ऐन बन्न सकेको छैन । सङ्घीयताले कानून नबनाइदिँदा प्रदेश लोकसेवा आयोगहरूले पूर्ण रूपमा काम गर्न सकेका छैनन् र तल्लो तहमा कर्मचारीको चरम अभाव छ ।

तेस्रो, शिक्षा र स्वास्थ्य क्षेत्रको अधिकार । संविधानमा प्रस्टसँग लेखिएको छ, केन्द्रीय विश्वविद्यालय तथा केही नमुना अस्पतालहरूबाहेक शिक्षा र स्वास्थ्य क्षेत्रको सम्पूर्ण व्यवस्थापन प्रदेश र स्थानीय तहलाई सुम्पिने । विद्यालय तहको शिक्षा स्थानीय तहलाई र प्रादेशिक स्तरको शिक्षा प्रदेशलाई दिने भनिएको छ । तर आजसम्म पनि सङ्घीय शिक्षा ऐन र छाता विश्वविद्यालय ऐन बन्न सकेका छैनन् ।

संसद्ले बनाउनुपर्ने ऐन नबनाउने, शक्ति र अधिकार बाँडफाँट गर्न नचाहने अनि विकास र सेवा प्रवाहको सम्पूर्ण जिम्मा चाहिँ प्रदेश र स्थानीय तहले बोक्नुपर्छ भन्ने तर स्रोत साधन नदिने केन्द्रीकृत मानसिकता नै अहिलेको मुख्य समस्या हो । संविधानले एकातिर बाटो देखाउने अनि सञ्चालकहरूले आफूखुसी शासन चलाउने गर्दा यो जटिलता आएको हो ।

५. संविधानका कतिपय प्रावधान निकै अस्पष्ट र दोहोरो अर्थ लाग्ने खालका छन् भन्ने टिप्पणी सुनिन्छ। संविधान निर्माणकै क्रममा ती विषयलाई किन अझ प्रस्ट र ठोस रूपमा लेख्न सकिएन ?

संविधान निर्माणको समयलाई फर्केर हेर्दा हामी एउटा अत्यन्तै जटिल राजनीतिक सङ्क्रमणबाट गुज्रिरहेका थियौँ । संविधानसभामा सहभागी हरेक राजनीतिक शक्ति एकअर्काप्रति चरम रूपमा सशङ्कित थिए । दलहरूबीच विश्वासको गम्भीर सङ्कट थियो । जसलाई 'समाजवाद' चाहिएको थियो, उनीहरूले कुनै पनि हालतमा समाजवादको धुरी नछोड्ने अडान राखे । अर्कोतर्फ जसलाई 'बहुलवाद' र 'संसदीय लोकतन्त्र' चाहिएको थियो, उनीहरूले त्यसका विश्वव्यापी मान्यता छोड्न मानेनन् । अचम्मको कुरा के भयो भने संविधानका धाराहरूमा बहुलवादका सम्पूर्ण चरित्र समेटिए तर त्यति हुँदाहुँदै पनि प्रस्तावनामा 'बहुलवाद' शब्द नै लेख्नुपर्छ र अर्को पक्षले त्यो शब्द लेख्नै हुँदैन भनेर ठूलो झगडा भयो । यस्ता गहिरा वैचारिक मतभेद र त्यसलाई टुङ्ग्याउन गरिएका राजनीतिक सम्झौताका कारण संविधानमा कतिपय कुरा जानीजानी अस्पष्ट छाडिए । त्यसैले गर्दा संविधानमा धेरै खाली ठाउँ, विरोधाभास र कमजोरी रहन गए ।

अर्कोतर्फ संविधान कति लामो वा छोटो लेख्ने भन्ने विषयमा पनि ठूलो अलमल थियो । उदाहरणका लागि अमेरिकाको संविधान एकदमै छोटो छ । त्यहाँको संविधानमा लेखिएका संक्षिप्त विषयलाई अमेरिकी सर्वोच्च अदालतले आवश्यकताअनुसार व्याख्या गरेर जीवन्त र समयसापेक्ष बनाएको छ । तर हाम्रो सन्दर्भ फरक भयो । हामीकहाँ विवादित वा जटिल विषयलाई 'सङ्घीय कानून बनाएर प्रक्रिया तय गरिनेछ' भनेर थाँती राखियो । पछि संसद्ले ती कानून नै बनाइदिएन, जसले गर्दा संवैधानिक व्यवस्थाहरू नै बन्धक बन्ने अवस्था आयो ।

विगत दश वर्षको अभ्यासले हामीलाई एउटा गम्भीर पाठ सिकाएको छ । संविधानमा जतिसुकै राम्रा र पवित्र प्रावधानहरू व्यवस्था गरे पनि त्यसलाई लागू गर्ने सञ्चालकहरू (राजनीतिक नेतृत्व) सो अनुरूप तयार भएनन् र उनीहरूमा राजनीतिक इच्छाशक्ति भएन भने ती अक्षर आफैँ कार्यान्वयन नहुने रहेछन् ।

६. आर्थिक स्रोतको बाँडफाँट र वित्तीय सङ्घीयताको अभ्यासलाई यहाँले कसरी मूल्याङ्कन गर्नुहुन्छ ? अधिकार र स्रोतका हिसाबले प्रदेश खुम्चिएको र स्थानीय तह बलियो भएको हो ?

संविधानको मूल मर्म वा हाम्रो सम्पूर्ण योजना भनेकै विकास निर्माण र सेवा प्रवाहको काम प्रदेश र स्थानीय तहबाट गरिनेछ भन्ने हो । यसको अर्थ विकास र सेवाको

जिम्मेवारी जहाँ छ स्रोत पनि त्यहीँ हुनुपर्छ । तर आज स्रोतको विनियोजन र अभ्यास हेर्दा स्थिति उल्टो देखिन्छ ।

अहिले केन्द्र (सङ्घीयता) को कुल बजेट करिब २१ खर्बको छ । तर सातवटै प्रदेशको बजेट जोड्दा चानचुन तीन खर्ब पनि पुग्दैन त्यस्तै ७५३ वटै स्थानीय तहको बजेट पनि तीन खर्ब कै हाराहारीमा छ । जब विकास, सार्वजनिक खरिद र ठूला निर्माणको सम्पूर्ण बजेट र जिम्मेवारी केन्द्रले नै मुठीमा लिएर बस्छ भने त्यो सङ्घीयताको मर्मअनुसार चलेको देखिदैन । काम तल थुपार्ने तर स्रोत माथि (केन्द्रमा) नै राख्ने प्रवृत्तिले सङ्घीयतालाई पङ्गु बनाउँछ । त्यसैले अहिलेको वित्तीय बाँडफाँट र कार्यविभाजनमा गम्भीर पुनरावलोकन गर्नैपर्छ ।

राजस्व सङ्कलन, विशेषगरी मूल्य अभिवृद्धि कर (भ्याट) र आयकरको कुरा गर्दा सुरुवातमा तत्कालीन दुई नम्बर प्रदेश (हाल मधेस प्रदेश) ले ‘हाम्रो प्रदेशबाट धेरै सामान आयात हुने भएकाले भन्सार र भ्याट हामीले नै उठाउन पाउनुपर्छ’ भन्ने माग राख्यो । तर त्यसो गर्दा देशको सन्तुलित विकास हुँदैनथ्यो । काठमाडौं वा वीरगञ्जजस्ता व्यापारिक केन्द्र भएका केही ठाउँले धेरै राजस्व उठाउलान् तर कर्णाली र सुदूरपश्चिमजस्ता प्रदेशले कहाँबाट उठाउने ? अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारबाट आउने भन्सार र भ्याट जस्ता राजस्व सोझै प्रदेश वा स्थानीय तहले लिन सक्ने विषय पनि होइन ।

अर्कोतर्फ मधेसमा बाक्लो बस्ती छ । त्यहाँ उठ्ने सीमित आन्तरिक राजस्वले मात्रै प्रतिव्यक्तिको आवश्यकता पूरा गर्न पुग्दैन । यस्ता असमानतालाई सम्बोधन गर्नकै लागि प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको परिकल्पना गरिएको हो । यस्ता विषयलाई न्यायोचित बनाउन सङ्घीय कानून बनाएर सहजै लागु गर्न सकिन्छ यसमा संविधानले कतै पनि रोकेको छैन । यस सन्दर्भमा अधिकार र शक्तिको बाँडफाँट कसरी रूपान्तरण हुन्छ भन्ने बुझ्न अमेरिका र क्यानडाको उदाहरण हेर्नु सान्दर्भिक हुन्छ ।

सुरुमा अमेरिकाका १३ वटा स्वतन्त्र राज्य मिलेर एउटा सङ्घीयता बनाएका हुन् । युरोपेली आक्रमणबाट बच्न, आन्तरिक शान्ति सुरक्षा कायम गर्न र राज्यहरूबीच व्यापार निर्बाध रूपमा चल्न सकोस् भनेर मात्र उनीहरूले सङ्घीयतालाई सीमित अधिकार दिएका थिए । बाँकी सम्पूर्ण अवशिष्ट अधिकार उनीहरूले आ-आफैँसँग राखेका थिए भने आफ्नै संविधान पनि बनाएका थिए । तर अभ्यास गर्दै जाँदा आज अमेरिकामा केन्द्र यति शक्तिशाली बन्यो कि सिद्धान्ततः त्यसलाई सङ्घीय भन्न पनि अप्ठ्यारो लाग्ने केन्द्रीकृत अवस्था देखिन्छ ।

क्यानडामा भने ठ्याक्कै उल्टो छ । त्यहाँ सुरुमा केन्द्रलाई धेरै अधिकार दिएर प्रदेशलाई एकदमै कम अधिकार दिइएको थियो । तर क्युबेकजस्ता प्रान्तका असन्तुष्टि र आकाङ्क्षालाई क्रमिक रूपमा सम्बोधन गर्दै जाँदा र प्रदेशलाई अधिकार सुनिश्चित गर्दै जाँदा आज क्यानडा अमेरिकाभन्दा धेरै गुणा बढी सङ्घीय राज्य बनेको छ । यसको अर्थ के हो भने संविधानमा के लेखिएको छ भन्ने कुराले मात्र सङ्घीयताको भविष्य तय गर्दैन, त्यसलाई सञ्चालन गर्ने नेतृत्वले प्रदेश र स्थानीय तहलाई कसरी अधिकार र स्रोतसम्पन्न बनाउँछ भन्ने कुराले नै यसको सफलता निर्धारण गर्छ ।

७. अधिकार बाँडफाँट र पूर्वाधार विकासमा सङ्घीयताले बाधा पुऱ्याएका वा अधिकार नदिएका कुनै ठोस दृष्टान्त छन् ?

प्रशस्तै छन् । केन्द्रले कसरी अधिकार मुठीमा राख्न खोज्छ र विकेन्द्रीकरणलाई रोक्छ भन्ने कुरा म दुईवटा उदाहरणबाट प्रस्ट पार्छु :

पहिलो दृष्टान्त, 'क्याप्टिभ प्लान्ट' को अवधारणा । देशमा चरम विद्युत् कटौती (लोडसेडिङ) भइरहेको बेला एउटा नयाँ अवधारणा आएको थियो । ठूला उद्योग वा परियोजनाले आफ्नै लागि आफैं विद्युत् उत्पादन गर्ने 'क्याप्टिभ प्लान्ट' राख्न पाउने कि नपाउने भन्ने बहस चल्यो । यदि पोखरा वा विराटनगरजस्ता सहरले आफ्नै पहलमा बिजुली निकालेर उज्यालोमा बस्न चाहन्छन् वा आफूलाई चाहिएर बढी भएको बिजुली बेच्न चाहन्छन् भने उनीहरूलाई किन नदिने ? तर स्थानीय वा प्रादेशिक स्तरबाट हुन सक्ने यस्तो आत्मनिर्भरताको सोचलाई केन्द्रबाट अगाडि बढ्न नै दिइएन ।

दोस्रो दृष्टान्त, नागरिक उड्डयन प्राधिकरणको विभाजन । युरोपेली सङ्घले नेपालको हवाई सुरक्षामा प्रश्न उठाउँदै हामीलाई कालोसूचीमा राख्यो । जसका कारण हामीले नयाँ जहाज किन्दा पनि युरोपमा उडाउन पाएनौँ । युरोपेली सङ्घको प्रस्ट सर्त र सिफारिस के थियो भने हवाई क्षेत्रमा नियामक र सेवा प्रदायक एउटै संस्था हुनु हुँदैन, यसलाई छुट्ट्याउनुपर्छ ।

त्यसलाई सम्बोधन गर्न हामीले राष्ट्रियसभाबाट दुईवटा छुट्टाछुट्टै विधेयक (नियामकको छुट्टै र सेवा प्रदायकको छुट्टै) पारित गरेर प्रतिनिधिसभामा पठायौँ । तर प्रतिनिधिसभामा पुगेपछि कर्मचारी र स्वार्थ समूहको विरोधका कारण त्यसलाई रोकियो र त्यो विधेयक नै अलपत्र पर्यो ।

यी त केही उदाहरण मात्र हुन् । समग्रमा भन्नुपर्दा, सङ्घीयताले बनाउनुपर्ने ऐन समयमा नबनाउने, शक्ति र अधिकार बाँडफाँटमा पटक्कै ध्यान नदिने अनि तल्लो तहलाई वित्तीय हस्तान्तरण पनि नगर्ने चरम केन्द्रीकृत प्रवृत्ति देखियो । नाम सङ्घीयता भन्ने तर अभ्यास र बाटो भने एकात्मक राज्यकै समातियो । प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगजस्ता संवैधानिक निकाय, जो प्रदेश र स्थानीय तहका आर्थिक संरक्षक हुन्, उनीहरूलाई समेत स्वतन्त्र रूपमा काम गर्न दिइएन र उनीहरूको अधिकारमाथि अङ्कुश लगाउने काम अभ्यासमा भइरहेको नै छ ।

८. **स्थानीय तहको पूर्वाधार विकास, सेवा प्रवाह र त्यहाँ रहेका स्थानीय अदालतको परिकल्पना तथा हाल स्थानीय तहमा न्यायिक समितिको अभ्यासलाई चाहिँ यहाँले कसरी हेर्नुभएको छ ?**

स्थानीय तहको कुरा गर्दा यसका दुईवटा पाटा छन् ।

पूर्वाधार र सेवा प्रवाहको पाटो :

स्थानीय तहमा जनप्रतिनिधि आएपछि गाउँगाउँमा बाटोघाटो पुगेको छ, पूर्वाधार निर्माण भएका छन् । खानेपानी, विद्यालय र इन्टरनेट गाउँसम्मै पुगेको छ । यद्यपि प्राविधिक अध्ययनविना डाँडाकाँडामा डोजर चलाउँदा पर्यावरण विनाशको गम्भीर प्रश्न भने उठेको छ । सुविधा पुगे पनि मानिस किन गाउँमा बस्न चाहिरहेका छैनन् त ? किनभने अवसरको खोजीमा मानिस काठमाडौं नै आउन नसके पनि धुलिखेल, चन्द्रपुर वा बर्दिवासजस्ता सुगम र अवसर भएका ठाउँमा बसाइँसराइ गरिरहेका छन् । बसाइँसराइका कारण पहाडमा मान्छेको बस्ती पातलो भइसकेको छ । यसलाई रोक्न हामीले शिक्षा र स्वास्थ्यलाई परम्परागत सोचभन्दा माथि उठेर सेवा उद्योगका रूपमा विकास गर्नुपर्छ । अब छुट्टाछुट्टै होइन, एउटै क्षेत्रमा अस्पताल, स्तरीय शैक्षिक केन्द्र, बैङ्किङ सुविधा र पर्यटन तथा आतिथ्यलाई सँगै जोडेर एउटा एकीकृत केन्द्र बनाउनुपर्छ । शिक्षा र स्वास्थ्यका क्षेत्रमा भक्तपुर नगरपालिकाले जुन नमुना काम गरेको छ, त्यो अत्यन्तै प्रशंसनीय छ । हामीले त्यस्ता असल अभ्यासलाई अन्यत्रका पालिकामा पनि विस्तार गर्न हिच्किचाउनु हुँदैन ।

न्यायिक समितिको पाटोः

संविधानले स्थानीय तहमा न्यायिक समितिको व्यवस्था गर्नुको मुख्य अर्थ यो एउटा 'मेलमिलाप समिति' होस् भन्ने हो । सानातिना घरायसी झगडा, साँध-सँधियार वा कुलोपानीको विवाद लिएर मानिस वकिल राखेर अदालत धाइरहनु नपरोस्, जनप्रतिनिधिले

घरगाउँकै अवस्था बुझेर मेलमिलाप गराऊन् भन्ने यसको उद्देश्य हो । न्यायिक समितिले आफूलाई वकिल र बहसपैरवी हुने औपचारिक अदालतजस्तो सम्झिनु हुँदैन । उनीहरूले आफूलाई मेलमिलापकर्ताका रूपमा आत्मसात् गर्नुपर्छ । तर यहाँनेर हामीले एउटा ठूलो अवसर चुकाएका छौँ । हाम्रो समाजमा परम्परादेखि चलिआएका आफ्नै मौलिक न्यायिक अभ्यास छन् । जस्तैः थकाली समुदायको प्रथा, थारूहरूको बडघर वा मुखिया प्रथा आदि । आदिवासी जनजाति समुदायमा रहेका यस्ता असल अभ्यासलाई हामीले औपचारिक न्याय प्रणालीका रूपमा मान्यता दिएनौँ । संविधानको मर्म विपरीत नहुने गरी यस्ता राम्रा परम्परागत अभ्यासलाई स्थानीय अदालत वा विवाद समाधान संयन्त्रका रूपमा जोड्ने र तिनलाई कानूनी मान्यता दिने सोच हामीले राख्नुपर्छ । स्पस्ट छ, संविधानमा परिकल्पना गरिएको स्थानीय अदालत हाल पालिकामा अभ्यासमा रहेको न्यायिक समिति मात्र पक्कै थिएन, होइन । त्यो भन्दा धेरै माथिको थियो, जसले माथि भनिएजस्ता सामुदायिक न्यायप्रणाली लगायतलाई समेत समेट्ने किसिमको हो ।

९. अन्त्यमा, नेपालको वर्तमान निर्वाचन प्रणाली, संविधानका आधारभूत स्तम्भ र सङ्घीयताको भविष्यलाई लिएर यहाँको समग्र निष्कर्ष र सुझाव के छ ?

म सधैँ भन्ने गर्छु, यो संविधानका चारवटा मूल मन्त्र वा आधारस्तम्भ छन् । ती हुन् गणतन्त्र, लोकतन्त्र, समानुपातिक समावेशिता र सङ्घीयता । यी चारवटै एकअर्कामा अन्योन्याश्रित छन । यीमध्ये कुनै एउटालाई मात्र झिक्ने वा कमजोर बनाउने कोसिस गरियो भने यो सम्पूर्ण संविधान नै असफल हुन्छ र ढल्छ । त्यसैले सङ्घीयतालाई बलियो नबनाइकन हामीसँग अर्को विकल्प छैन ।

अहिले मिश्रित निर्वाचन प्रणालीका कारण अस्थिरता भयो भनेर यसको व्यापक आलोचना भइरहेको छ । तर आज हाम्रो संसद् जुन रङ्गीचङ्गी देखिएको छ, जहाँ विभिन्न जातजाति, सीमान्तकृत वर्ग र भाषा भाषीको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित भएको छ, त्यो यही समानुपातिक समावेशी प्रणालीले नै गर्दा सम्भव भएको हो । प्रणालीमा सुधार गर्न सकिन्छ जस्तो कि म त भन्छु, प्रतिनिधि सभाका ११० समानुपातिक सदस्य सङ्ख्यालाई पनि जनताबाटै अनुमोदन गराउने व्यवस्था गर्न सकिएला । तर राजनीतिक प्रतिबद्धताका साथ ल्याइएको 'समानुपातिक समावेशिता'को मूल मर्मलाई भने कुनै पनि हालतमा हटाउनु वा कुण्ठित गर्नु हुँदैन ।

अब सङ्घीयताको भविष्य र हाम्रो गन्तव्यको कुरा गरौँ । अहिलेको हाम्रो सबैभन्दा ठूलो चुनौती राजनीतिक व्यवस्था होइन, रोजगारी सिर्जना हो । रोजगारी बढाउनका लागि

स्वदेशी तथा विदेशी लगानी अनिवार्य सर्त हो । तर हाम्रो लगानीको वातावरण कस्तो छ ? कतै एउटा ठूलो व्यापारिक मल खुल्दै गर्दा त्यहाँ तोडफोड र आक्रमण हुन्छ । उद्योग खोल्न खोज्दा मजदुर सङ्गठनहरू हाबी र अनावश्यक हड्तालले बन्द हुने अवस्था आउँछ । मलाई सम्झना छ, सिमरामा रहेको एउटा गार्मेन्ट उद्योग मजदुर आन्दोलनकै कारण बन्द हुँदा मैले त्यहाँका ट्रेड युनियन (जिफन्ट) का नेताहरूलाई प्रस्ट भनेको थिएँ "तपाईंहरूले आन्दोलनका नाममा पाँच सय जनाको जागिर खानुभयो नि !"

यस सन्दर्भमा हामीले छिमेकी भारतबाट ठूलो पाठ सिक्न सक्छौं । भारतको पश्चिम बङ्गालमा ममता बनर्जीको सरकार हुँदा उग्र आन्दोलन गरेर टाटा कम्पनी (सिङ्गुरको नानो कार कारखाना) लाई त्यहाँबाट लखेटियो । तर त्यही टाटालाई गुजरातका तत्कालीन मुख्यमन्त्री नरेन्द्र मोदीले रातो कार्पेट ओछ्याएर स्वागत् गरे । लगानीमैत्री वातावरण दिएकै कारण आज गुजरात आर्थिक विकासमा कहाँबाट कहाँ पुग्यो !

हामीकहाँ पनि अब त्यस्तै सोच आवश्यक छ । स्थानीय, प्रादेशिक वा सङ्घीय सरकारको क्षेत्रमा कोही उद्योग खोल्न वा लगानी गर्न आयो भने 'हामीकहाँ आएको छस्, अब यो गर, त्यो गर' भनेर निहुँ खोज्ने र कडिकडाइ गर्ने होइन, उनीहरूलाई स्वागत् गर्नुपर्छ । राज्य संयन्त्रले लगानीकर्तालाई नकारात्मक नजरले हेर्ने दृष्टिकोण जबसम्म बदलिंदैन, तबसम्म देश बन्न सक्दैन ।

त्यसैले मेरो समग्र निष्कर्ष के हो भने तीनै तहका सरकारले आफ्नो क्षेत्रमा लगानीको पूर्ण सुरक्षाको प्रत्याभूति गर्नुपर्छ र नियन्त्रण होइन, सहजकर्ताको भूमिका निर्वाह गर्नुपर्छ । हाम्रा कानून प्रगतिशील हुनुपर्छ । यसो गर्न सके मात्र रोजगारी सिर्जना हुन्छ, सङ्घीयता फलिफाप हुन्छ र देशको आर्थिक भविष्य बलियो बन्छ ।

स्थानीय तहमा सङ्घीयताको अभ्यास र विकासका आयामहरू

गोपाल हमाल
नगर प्रमुख, धनगढी उप-महानगरपालिका

१. सङ्घीय संरचनामा स्थानीय तहको नेतृत्व सम्हाल्दै गर्दा र विशेष गरी दलीय परिपाटीभन्दा बाहिरबाट एउटा स्वतन्त्र उम्मेदवारका रूपमा निर्वाचित भएर काम गर्दा यहाँको अनुभव कस्तो रह्यो ? स्थानीय सरकारको अभ्यासलाई कसरी महसुस गर्नुभएको छ ?

स्थानीय तहको नेतृत्व सम्हाल्दै गर्दा मैले महसुस गरेको सबैभन्दा सुखद पक्ष भनेको प्रत्यक्ष रूपमा जनतासँग जोडिन पाउनु हो । जनताले के सोचिरहेका छन्, उनीहरूका दैनिक आवश्यकता के हुन् र हामीले स्थानीय सरकारका रूपमा कसरी काम गरिरहेका छौँ भन्ने विषयमा साझा दृष्टिकोण बनाउने सबैभन्दा उपयुक्त थलो नै स्थानीय तह रहेछ । राज्यसत्ता र नागरिकबीचको सबैभन्दा नजिकको पुलका रूपमा काम गर्न पाउनु र नागरिकका पिरमर्का प्रत्यक्ष सुन्न, बुझ्न र तत्काल सम्बोधन गर्न सक्नु नै यसको सबैभन्दा बलियो र सौन्दर्य हो ।

मेरो अनुभवमा सङ्घीयताको औचित्य पुष्टि गर्ने अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष भनेको यथार्थपरक विकास र योजना हो । हामीकहाँ एउटा विडम्बना के छ भने सङ्घीय सरकारले राजधानीमा बसेर ठुलाठुला योजनाविद् र विज्ञहरूको मद्दतमा नीति तथा योजनाहरू त बनाउँछ तर नेपालजस्तो भौगोलिक र सामाजिक विविधता भएको देशमा हरेक ठाउँको वस्तुस्थिति, आवश्यकता र परिस्थिति फरक फरक हुन्छ । केन्द्रको एउटै ढाँचाको नीतिले स्थानीय आवश्यकतालाई सही रूपमा सम्बोधन गर्न सक्दैन । त्यस्ता योजनाले अपेक्षाकृत फल दिन नसक्ने र बजेट मात्र खेर जाने अवस्था मैले देखेको छु । यस सन्दर्भमा स्थानीय सरकारको भूमिका निकै प्रभावकारी हुन्छ किनभने स्थानीय आवश्यकता, स्थानीय विज्ञता र जनस्वीकार्यताको जुन सन्तुलन यहाँ सम्भव हुन्छ, त्यो माथिबाट लादिएका योजनामा हुँदैन ।

तर काम गर्दै जाँदा मैले केही गम्भीर चुनौती र विरोधाभास पनि भोगेको छु । सङ्घीयता लागु हुँदै गर्दा दलहरूले ‘गाउँगाउँमा सिंहदरबार’ भन्ने नारा दिए । यसले जनतामा के मनोविज्ञान निर्माण गरिदियो भने अब राज्यबाट पाउने सम्पूर्ण सेवा, सुविधा र अधिकार स्थानीय तहमै प्राप्त हुन्छ । जनअपेक्षा ह्वात्तै बढ्यो । तर यथार्थमा स्थानीय तहमा आइसकेका कतिपय कानूनी, आर्थिक, प्राविधिक तथा विज्ञतागत कुराहरू अझै पनि पूर्ण

रूपमा हाम्रो हातमा छैनन् । संविधानले समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्वको सिद्धान्त त अङ्गीकार गऱ्यो तर व्यवहारमा अधिकारको बाँडफाँट र अभ्यासमा निकै ठुलो जटिलता छ । अहिले जनताको नजरमा राज्य भनेकै प्रत्यक्ष देखिने मेयर वा स्थानीय जनप्रतिनिधि हो । गाउँमा बिजुली जाँदा होस्, खानेपानीको मुहान सुक्दा होस्, वनजङ्गलको विवाद आउँदा होस् वा अन्य कुनै सानातिना समस्या पर्दा, जनताले आफ्ना हरेक अपेक्षामा मेयर नै जवाफदेही हुनुपर्छ भन्ने ठान्छन् । स्थानीय तहलाई सबै कुराको जिम्मेवारी र जनउत्तरदायित्व त बोकाइयो तर त्यो पूरा गर्ने स्रोत, साधन र कानूनी अधिकारको अझै अभाव छ । नागरिकका असीमित अपेक्षा र हामीसँग भएको सीमित अधिकार तथा स्रोतबीचको यो खाडललाई व्यवस्थापन गर्नु नै व्यावहारिक रूपमा सबैभन्दा चुनौतीपूर्ण काम रहेछ ।

२. **सङ्घीयताको सफल अभ्यासका लागि संविधानले नै सङ्घीयता, प्रदेश र स्थानीय तहबीच 'समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्व' को सिद्धान्तलाई मूल मर्म मानेको छ । तर दलीय परिपाटी हाबी भएको हाम्रो संरचनामा एउटा स्वतन्त्र जनप्रतिनिधिका रूपमा सङ्घीयता र प्रदेश सरकारसँग समन्वय गर्दा यहाँले कस्तो व्यावहारिक यथार्थ भोग्नुभयो ? स्वतन्त्र हैसियतले काम गर्दाका चुनौती र अवसरहरू के के रहेछन् ?**

संविधानको मर्म र हाम्रो राजनीतिक तथा प्रशासनिक यथार्थबिच धेरै ठुलो खाडल छ । संविधानले स्पष्ट रूपमा तीन तहका सरकारहरूबीच समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्वको परिकल्पना गरेको छ । तर मेरो भोगाइमा यो सिद्धान्त संविधानका पानाहरूमा मात्र सीमित छ, व्यवहारमा यो बिल्कुलै लागु भएको देखिँदैन । माथिल्ला तहका सरकारहरूले स्थानीय तहलाई एउटा स्वायत्त र समान संवैधानिक हैसियत भएको सरकारका रूपमा भन्दा पनि आफूमातहतको एकाइ वा प्रतिस्पर्धीका रूपमा हेर्ने केन्द्रीकृत मानसिकता अझै हाबी छ ।

यसमा मेरो व्यक्तिगत सन्दर्भ अझ फरक र चुनौतीपूर्ण छ । म दलीय संरचनाभन्दा बाहिरबाट एउटा स्वतन्त्र उम्मेदवारका रूपमा निर्वाचित भएँ । तर मेरो वरपरको सम्पूर्ण संरचना, चाहे ती वडाका जनप्रतिनिधि हुन्, प्रदेश सरकार होस् वा सङ्घीय सरकार, सबै पूर्ण रूपमा दलगत छन् । यस्तो अवस्थामा मैले दलीय असहयोगको एउटा अदृश्य पर्खाल महसुस गरेको छु । दलगत संरचनामा रहेका कतिपय नेतृत्वमा 'हाम्रो राजनीतिक भाग र वर्चस्व खोस्ने यो स्वतन्त्र कहाँबाट आयो ? यसलाई जसरी पनि असफल पार्नुपर्छ' भन्ने एक किसिमको सङ्कीर्ण मानसिकताले काम गरेको म पाउँछु । सङ्घीयता र प्रदेश सरकारले म स्वतन्त्र भएकै कारणले पूर्वाग्रह राखेर समन्वयमा

कन्जुस्याइँ गरेका हुन् वा समग्र स्थानीय तहप्रतिकै उनीहरूको दृष्टिकोण यस्तै हो, त्यो ठ्याक्कै दाबी गर्न त नसकिएला तर असहयोगको चपेटामा म पक्कै परेको छु ।

स्वतन्त्र जनप्रतिनिधि भएर काम गर्दाका फाइदा र बेफाइदा दुवै छन् । जब म चुनाव लड्दै थिएँ र जित्दै थिएँ, तब मलाई लक्षित गरेर एउटा भाष्य निर्माण गरिएको थियो, 'यसले स्वतन्त्र भएर एक्लै जितेर के गर्छ ? न माथि समात्ने हाँगा छ, न तल टेक्ने हाँगा ।' यो भनाइले हाम्रो दलीय प्रणालीको तितो यथार्थलाई सङ्केत गर्छ । अर्थात् सङ्घीयता वा प्रदेशबाट बजेट ल्याउन होस् वा नीतिगत समन्वय गर्न, पार्टीको पदानुक्रम र राजनीतिक पहुँच नहुँदा पक्कै पनि कठिनाइ हुँदो रहेछ । दलको संरक्षण नहुँदा राजनीतिक रूपमा एक्लो महसुस हुने र हरेक विकास निर्माणका कामका लागि आफैँले दोब्बर सङ्घर्ष गर्नुपर्ने अवस्था छ ।

तर यी चुनौतीहरूका बाबजुद एउटा स्वतन्त्र जनप्रतिनिधि हुनुको सबैभन्दा ठुलो र महत्त्वपूर्ण सौन्दर्य भनेको 'पूर्ण स्वतन्त्रता' हो । मलाई कुनै दलीय ह्विप लाग्दैन, कुनै पार्टी कार्यालयको निर्देशन मान्नुपर्ने बाध्यता छैन र कुनै नेताको राजनीतिक स्वार्थपूर्तिका लागि सम्झौता गर्नुपर्दैन । पार्टीगत संरचनाबाट आएका जनप्रतिनिधिलाई जनताको कुरा सुन्ने कि पार्टी नेतृत्वको कुरा मान्ने भन्ने नैतिक र राजनीतिक द्वन्द्व हुन सक्छ । तर मेरो हकमा जनताले जे बोलेका छन्, जे चाहेका छन्, त्यही नै अन्तिम सत्य हो । मैले आफ्ना हरेक निर्णयहरू विशुद्ध जनहित, आवश्यकता र नागरिकको चाहनालाई सर्वोपरी राखेर गर्न सकेको छु । कसैको दबाबबिना सहीलाई सही र गलतलाई गलत भन्न सक्ने जनउत्तरदायित्व र निर्णय गर्ने पूर्ण अधिकार नै स्वतन्त्र उम्मेदवारका रूपमा मेरो सबैभन्दा ठुलो शक्ति हो ।

३. **पछिल्लो निर्वाचनमा स्वतन्त्र उम्मेदवारका रूपमा निर्वाचित भएर आउँदा यहाँले जनतासँग गरेका वाचाहरू र हालसम्मका उपलब्धिहरूको आफ्नै ढङ्गले मूल्याङ्कन गर्दा कस्तो पाउनुहुन्छ ? परम्परागत दलीय अभ्यासभन्दा यहाँको कार्यशैली र विकासको मोडल कसरी फरक रह्यो ?**

मैले आफ्ना उपलब्धिहरूको मूल्याङ्कन गर्दा सबैभन्दा पहिलो कुरा त मैले चुनावको समयमा जनतालाई पूरा गर्न नसकिने कुनै महत्त्वाकांक्षी, सस्तो लोकप्रियताका वा झुटा आश्वासनहरू बाँडेको थिइनँ । मलाई एउटा कुरा राम्रोसँग थाहा थियो कि दलीय रूपमा निर्वाचित हुँदा पार्टीको स्वार्थ, कार्यकर्ता व्यवस्थापन वा नेताको निर्देशनले जनहितका काम गर्न निकै अप्ठ्यारो पर्न सक्छ । तर एउटा स्वतन्त्र उम्मेदवारका रूपमा मैले

विशुद्ध रूपमा आमनागरिकका आवश्यकता र सार्वजनिक हितलाई मात्र केन्द्रमा राखेर एजेन्डा अगाडि बढाएँ । यसको एउटा ठुलो फाइदा के हुँदो रहेछ भने जब तपाईं आमनागरिकको पक्षमा स्पष्ट एजेन्डा ल्याउनुहुन्छ, तब दलीय संरचनामा रहेकाहरूले पनि त्यसको खुलेर विरोध गर्न सक्दैनन् । किनकी जनहितविपरीत गएर विरोध गर्दा उनीहरूलाई नै जनताले प्रश्न गर्ने परिस्थिति सिर्जना हुन्छ ।

हामीले हाम्रा सीमित साधनस्रोतले भ्याएसम्म अधिकतम कामहरू गरेका छौँ र जे कुरा तत्काल गर्न सकिँदैन, त्यसबारे जनतालाई स्पष्ट र पारदर्शी रूपमा बुझाउने प्रयास गरेका छौँ । म आफूलाई शतप्रतिशत पूर्ण छु वा मैले सबै कुरा जादुमयी ढङ्गले परिवर्तन गरिसकेँ भन्ने दाबी त गर्दिनँ । तर विकास, वित्तीय अनुशासन र सुशासनको सन्दर्भमा धनगढीमा हामीले एउटा नितान्त फरक अभ्यास भने पक्कै सुरु गरेका छौँ ।

म एउटा व्यावसायिक पृष्ठभूमिबाट आएको व्यक्ति हुँ । त्यसैले स्थानीय सरकारको बजेटलाई कसरी चुहावट हुनबाट जोगाउने र आर्थिक सन्तुलन कायम गर्ने भन्नेमा मेरो विशेष ध्यान गयो । उदाहरणका लागि धनगढी उपमहानगरपालिकासँग करिब ३० करोड रुपैयाँको पुँजीगत तथा विकास बजेट थियो । विगतको अभ्यास हेर्दा पार्टीका नेता वा मेयरलाई टिकट दिने व्यक्तिहरूको ठाडो निर्देशनमा आफ्ना कार्यकर्ता पाल्नकै लागि 'उपभोक्ता समिति' बनाएर एक करोड रुपैयाँसम्मका योजनाहरू बिनाप्रतिस्पर्धा बाँड्ने चलन रहेछ । यो भनेको विकासका नाममा हुने संस्थागत भ्रष्टाचार र राजनीतिक संरक्षणको उपज थियो । मैले निर्वाचित हुने बित्तिकै ती सबै उपभोक्ता समितिबाट काम गराउने र बजेट दुरुपयोग गर्ने परिपाटीलाई पूर्ण रूपमा रोक लगाइदिएँ । त्यसरी प्रतिस्पर्धात्मक प्रणालीबाट काम गराउँदा यसको परिणामस्वरूप न्यूनतम ४० प्रतिशत खर्च घट्यो, जसबाट ३० करोडको बजेटमा सिधै करिब १२ करोड रुपैयाँ राज्यको ढुकुटीमा जोगियो ।

सुशासनको यो अभ्यासबाट जोगिएको त्यो १२ करोड रुपैयाँ हामीले कङ्क्रिटका भ्युटावर बनाउन होइन, जनताको प्रत्यक्ष र वास्तविक आवश्यकतासँग जोडिएका स्वास्थ्य र सामाजिक क्षेत्रमा लगानी गर्‍यौँ । सरकारी अस्पतालमा सिटामोल नपाउने, गरिब बिरामीले रगतको पोका खरिद गर्न नसक्ने जस्ता अत्यन्तै दयनीय अवस्थाहरू थिए । हामीले त्यो जोगिएको बजेटलाई यस्ता आधारभूत स्वास्थ्य सेवा निःशुल्क गर्नमा खर्च गर्‍यौँ ।

हामीले विकास भनेको केवल सडक र भवन निर्माण मात्र होइन, नागरिकको जीवनस्तर र मानवीय संवेदनासँग जोडिएको विषय हो भन्ने मान्यता स्थापित गरेका छौँ । धनगढीमा अत्यन्तै विपन्न वर्गका मानिसहरूले दाउरा किन्ने पैसा नभएर टायर बालेर शवदाह गर्नुपर्ने दर्दनाक अवस्था थियो । हामीले त्यसलाई अन्त्य गर्दै विपन्न वर्गलाई दाहसंस्कारका लागि आवश्यक दाउरा खरिद गर्न पाँच हजार रुपैयाँसम्मको आर्थिक सहयोग उपलब्ध गराउने नीति ल्यायौँ । यसरी हामीले स्थानीय तहलाई केवल प्रशासकीय संरचनाबाट माथि उठाई एउटा वास्तविक 'कल्याणकारी उपमहानगर' को अवधारणामा अगाडि बढाएका छौँ र यसमा मलाई आत्मसन्तुष्टि छ ।

४. **कर्मचारी व्यवस्थापन र प्रशासनिक स्वायत्तताको सन्दर्भमा सङ्घीय सरकारले प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत पठाउने अभ्यास छ । यसले स्थानीय तहको कार्यसम्पादनमा कत्तिको सहज वा असहज परिस्थिति निर्माण गरेको पाउनुभयो ? के यो अभ्यासले स्थानीय सरकारको स्वायत्ततालाई सम्मान गरेको छ ?**

स्थानीय सरकारको सफलता त्यसको प्रशासनिक संयन्त्रको क्षमता र चुस्ततामा निर्भर गर्छ । तर प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत सङ्घीय मन्त्रालयबाट सोझै खटाइने र नियन्त्रित हुने वर्तमान व्यवस्थाले स्थानीय तहमा गम्भीर आम सामञ्जस्यता र विरोधाभास सिर्जना गरेको छ । मेरो अनुभवमा यो अभ्यासले स्थानीय तहको कार्यसम्पादनमा सहजताभन्दा बढी जटिलता र अवरोध थपेको छ ।

यसको पहिलो र मुख्य समस्या भनेको दोहोरो जवाफदेहिता हो । प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको सरुवा, बढुवा, मूल्याङ्कन र खटनपटन पूर्ण रूपमा सङ्घीय मन्त्रालयको हातमा हुन्छ । त्यसैले उहाँहरूको प्राथमिक बफादारी आफूले सेवा गरिरहेको स्थानीय सरकार वा यहाँका नागरिकप्रति भन्दा पनि केन्द्र सरकारप्रति बढी हुन्छ । उहाँहरूको मनोविज्ञान सङ्घीयताको मूल मर्म र स्थानीय स्वायत्ततालाई प्रवर्द्धन गर्नेभन्दा पनि केन्द्रीय नीति, परिपत्र र सङ्घीय कानूनलाई मात्र हुबहु लागु गर्नेतर्फ बढी ढल्किएको हुन्छ ।

दोस्रो कुरा, कानूनी सङ्क्रमणकाल र कर्मचारीतन्त्रको यथास्थितिवादी सोच हो । सङ्घीयता अनुकूलका नयाँ कानूनहरू अझै पूर्ण रूपमा बनिनसकेको अवस्थामा उहाँहरू पुरानै अर्थात् एकात्मक व्यवस्थाका बेलाका ऐन नियमलाई टेकेर काम गर्न सुरक्षित ठान्नुहुन्छ । स्थानीय आवश्यकताअनुसार नयाँ कानून बनाएर पुरानालाई विस्थापन गर्न वा नवीन अभ्यास गर्न उहाँहरू प्रायः हिच्किचाउनुहुन्छ । एकात्मक र केन्द्रीकृत

मानसिकतामा हुर्किएको प्रशासनिक संयन्त्रलाई पुरानै ढर्रामा काम गर्न जति सहज लाग्छ, सङ्घीयताले दिएको अधिकार प्रयोग गरी अगाडि बढ्न उति नै असहज र जोखिमपूर्ण लाग्ने गरेको मैले नजिकबाट महसुस गरेको छु ।

तेस्रो र सबैभन्दा गम्भीर पक्ष भनेको प्रशासनिक संयन्त्रको राजनीतिकरण र शक्तिको दुरुपयोग हो । यदि सङ्घीयता वा प्रदेश सरकारमा आफूअनुकूलको वा आफ्नै दलको नेतृत्व स्थानीय तहमा छैन भने केन्द्रले प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतमार्फत स्थानीय तहलाई अघोषित रूपमा नियन्त्रण गर्न खोज्ने वा घुमाउरो रूपमा दण्डित गर्ने प्रवृत्ति प्रशस्तै देखिन्छ । स्वतन्त्र जनप्रतिनिधि भएको नाताले मैले यो कुरा अझ गहिरिएर भोगेको छु । जननिर्वाचित मेयरलाई असहयोग गर्न वा निर्णयहरूमा उल्झन खडा गर्न प्रशासनिक संयन्त्रलाई हतियारका रूपमा प्रयोग गरिन्छ ।

यो भनेको सिधै सङ्घीय सरकारले कर्मचारीतन्त्रको आडमा स्थानीय तहको संवैधानिक स्वायत्ततामाथि गरेको ठाडो हस्तक्षेप हो । जबसम्म स्थानीय तहलाई आफ्नो प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत आफैँ व्यवस्थापन गर्ने वा पूर्ण प्रशासनिक स्वायत्तता प्राप्त हुँदैन, तबसम्म स्थानीय सरकारले सङ्घीयताको वास्तविक अभ्यास गर्न सक्दैनन् र सधैँ केन्द्रको छाँयामा खुम्चिनुपर्ने अवस्था रहिरहन्छ ।

५. स्थानीय सरकारको सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण कार्य भनेकै प्रभावकारी सेवा प्रवाह हो । सेवा प्रवाह र विकास व्यवस्थापनलाई चुस्त, पारदर्शी तथा जनमैत्री बनाउन धनगढी उपमहानगरपालिकाले कस्ता नवीन अभ्यासहरू गरिरहेको छ ?

सुशासनको पहिलो सर्त नै नागरिकलाई केन्द्रमा राखेर सेवा प्रवाह गर्नु हो । स्थानीय सरकार भनेको जनताको घरआँगनको सरकार भएकाले हाम्रो पहिलो प्राथमिकता नै सेवा प्रवाहलाई जनमैत्री, झन्झटमुक्त र पूर्ण पारदर्शी बनाउनु हो । यसका लागि हामीले प्रविधिलाई सुशासनको मुख्य हतियारका रूपमा प्रयोग गरेका छौँ ।

विगतमा सरकारी कार्यालयहरूमा 'नागरिक बडापत्र' केवल औपचारिकता पूरा गर्न भित्तामा टाँसिन्थ्यो, जसमा लेखिएका अक्षर न सेवाग्राहीले स्पष्ट बुझ्थे, न त कर्मचारीले त्यसको पालना नै गर्थे । हामीले त्यो परम्परागत शैलीलाई विस्थापित गर्दै स्पष्ट देखिने र बुझिने 'डिजिटल बोर्ड' नै राखेका छौँ । कुन कामका लागि कति समय लाग्छ, कुन फाँटमा जानुपर्छ र कति दस्तुर लाग्छ भन्ने कुरा अब पूर्ण रूपमा पारदर्शी बनाइएको छ, जसले बिचौलियाको चलखेललाई शून्यमा झारिदिएको छ । यसका साथै सामान्य

सिफारिसका लागि पनि नागरिकले दिनभर लाइन बस्नुपर्ने बाध्यता हटाउन हामीले घरबाटै अनलाइनमार्फत सेवा लिन सक्ने सफ्टवेयर प्रणालीको विकास गरी लागु गरेका छौँ ।

हाम्रो प्रशासनिक संयन्त्रमा एउटा पुरानो र दीर्घरोग छ, 'हाकिमसाब हुनुहुन्न' वा 'फाइल हरायो वा लुक्यो' भन्ने । यो वास्तवमा ढिलासुस्ती गर्ने, सेवाग्राहीलाई दुःख दिने र अनुचित लाभ खोज्ने एउटा पुरानो कर्मचारीतन्त्रीय बहाना हो । हामीले यो लालफित्ताशाही अन्त्य गर्न धनगढी उपमहानगरपालिकालाई पूर्ण रूपमा कागजविहीन प्रणालीमा लैजाने अभियान सुरु गरेका छौँ । फाइल कहाँ पुग्यो र कुन डेस्कमा कति दिन रोकियो भन्ने कुरा अब डिजिटल ट्र्याकिङबाटै हेर्न सकिने व्यवस्था मिलाएका छौँ ।

यसलाई कार्यान्वयन गर्ने क्रममा हामीले भोगेको अर्को महत्त्वपूर्ण चुनौती भनेको पुस्तान्तरणको व्यवस्थापन हो । अहिले हामी प्रशासनिक सङ्क्रमणकालमा छौँ, जहाँ हामीले दुईवटा नितान्त फरक पुस्ताका बिचमा काम गराउनु परिरहेको छ । एकातिर पूर्ण रूपमा डिजिटल प्रविधि र सफ्टवेयर बुझ्ने नयाँ पुस्ताका कर्मचारी र सेवाग्राही छन् भने अर्कोतिर वर्षौँदेखि कलम र ढड्डा पल्टाएर मात्र काम गर्न अभ्यस्त पुरानो जनशक्ति छ ।

यो व्यावहारिक जटिलतालाई सम्बोधन गर्न हामीले समानान्तर रूपमा दुवै प्रणालीलाई अगाडि बढाएका छौँ । पुराना कर्मचारीलाई जबरजस्ती प्रविधि लादेर त्रसित बनाउने वा विस्थापित गर्ने होइन, उहाँहरूलाई प्रविधिमैत्री बनाउन निरन्तर तालिम र क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरिरहेका छौँ । यसरी म्यानुअलबाट डिजिटलतर्फको हाम्रो सङ्क्रमणलाई सहज र व्यवस्थित बनाउँदै अहिले वडा तहबाट हुने सिफारिसलगायतका अधिकांश कामहरू अनलाइन प्रणालीमा रूपान्तरण भइसकेका छन् । यसले विकास र सेवा प्रवाहमा एउटा नयाँ मानक स्थापित गरेको छ ।

६. विकास निर्माणका आयोजनाहरूको छनोट र कार्यान्वयनका सन्दर्भमा सङ्घीयता, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको समन्वय कस्तो पाउनुहुन्छ ? व्यवहारमा कस्ता जटिलता र अन्तरद्वन्द्वहरू भोग्नुपरेको छ ?

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यक्षेत्र फरक भए पनि विकास गर्ने भूगोल र लक्षित जनता तिनै हुन् । त्यसैले विकासमा दोहोरोपन नहोस् भनेर यी तीन तहबीच गहिरो समन्वय हुनुपर्ने हो । तर विडम्बना, व्यवहारमा समन्वय र सहकार्यको गम्भीर अभाव छ । माथिल्ला सरकारहरूले स्थानीय तहलाई एउटा परिपूरक र स्वायत्त सरकारका

रूपमा नभई प्रतिस्पर्धी वा विरोधीका रूपमा हेर्ने केन्द्रीकृत मनोविज्ञान व्याप्त छ ।

मैले निर्वाचित भएपछिका सुरुवाती दुई वर्ष सङ्घीयता र प्रदेशका माननीय सांसदज्यूहरू तथा कार्यालय प्रमुखहरूसँग निरन्तर समन्वय बैठक राखेर एउटा साझा 'प्रोजेक्ट बैङ्क' बनाउने र आवश्यकताका आधारमा तीनवटै तहले कामको बाँडफाँट गर्ने प्रस्ताव राखेँ । तर उहाँहरूमा 'आफ्नो प्राथमिकता आफैँ तोक्ने र आफूखुसी बजेट बाँड्ने' रवैया देखियो । विशेष गरी प्रदेश सरकारको भूमिका त स्थानीय तहप्रति अत्यन्तै नकारात्मक र सौताजस्तै व्यवहार गर्ने खालको छ । उहाँहरू स्थानीय तहलाई प्रतिस्पर्धी मान्नुहुन्छ र मेयरसँग राजनीतिक वा व्यक्तिगत कुरा मिलेन भने विकास बजेट रोकेर तह लगाउने वा सिधै हस्तक्षेप गर्ने मानसिकता राख्नुहुन्छ ।

सङ्घीय सरकारको हस्तक्षेप र हेपाहा प्रवृत्तिको एउटा रोचक तर गम्भीर दृष्टान्त म यहाँ राख्न चाहन्छु । सङ्घीय मामिला मन्त्रालयकै एक जना मन्त्रीज्यूले एउटा योजनामा दुई लाख रुपैयाँ जति खर्च गर्नुभयो र त्यसको भुक्तानी नगरपालिकाको बजेटबाट गरिदिन हाम्रो प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतलाई ठाडो दबाब दिनुभयो । जब मलाई यो कुरा थाहा भयो, मैले स्पष्ट रूपमा भनेँ, "नगरपालिकाको बजेट नागरिकको कर हो, यसरी मन्त्रीको खर्च तिर्न मिल्दैन । यदि तिर्नैपर्छ भने नगरपालिकाबाट होइन, म मेरो व्यक्तिगत खल्तीबाट तिरिदिन्छु ।" मैले कर्मचारीलाई फोन गर्न लगाएर यो अडान लिएपछि मात्रै त्यो नाजायज काम रोकियो । यो घटनाले माथिल्लो तहको नेतृत्वले स्थानीय तहको स्रोतलाई कसरी आफ्नो तजबिजमा दोहन गर्न चाहन्छ भन्ने देखाउँछ ।

अर्कोतर्फ, प्रदेश सरकारले त स्थानीय तहलाई पूर्ण रूपमा छलेर वडाबाट सोझै योजना माग्ने र प्राथमिकीकरण तथा औचित्य पुष्टि बिना नै बजेट बाँड्ने काम गरिरहेको छ । यसले विकासमा कस्तो विकृति ल्याएको छ भने पहुँचका आधारमा योजना जाँदा धनगढीमै वि.सं. २०२० सालदेखि बसेका पुराना रैथाने नागरिकको घरमा अझै ग्राभेल बाटो र बिजुली पुगेको छैन तर पहुँचकै भरमा भर्खरै २०८० सालमा बसाइँ सरेर आएकाहरूको घरसम्म बाटो कालोपत्र भइसक्यो । आवश्यकतामुखी नभएर पहुँचमुखी विकासको यो एउटा चरम बेथिति हो । प्रदेशले जथाभावी योजना बाँड्ने तर जनस्तरमा त्यसको जवाफदेहिता हामीले व्यहोर्नुपर्दा सेवाग्राही र स्थानीय सरकारबीच अकारण झगडा र द्वन्द्व बढेको छ ।

यसको अर्को ज्वलन्त र दीर्घकालीन असर पार्ने उदाहरण पर्यावरण संरक्षण र पूर्वाधार विकासबीचको द्वन्द्व हो । हामीले जलवायु परिवर्तन र बाढीको जोखिमलाई ध्यानमा

राख्दै प्रत्येक खोलाको बहाव क्षेत्र यकिन गरी जिआइएस म्यापिङ गऱ्यौं र बहाव क्षेत्रभित्र कुनै संरचना नबनाउने मापदण्ड लागु गऱ्यौं । तर प्रदेश सरकारले ठ्याक्कै त्यही खोलाको बहाव क्षेत्रमै उपभोक्ता समिति खडा गरेर तटबन्ध गरिदियो । स्थानीय सरकारले पर्यावरण जोगाउन बहाव क्षेत्र खाली गराउने तर प्रदेश सरकारले त्यहीँ बजेट खन्याएर संरचना बनाइदिने! तहगत सरकारहरूबिच समन्वय नहुँदा देखिएको यस्तो द्वन्द्वले राज्यको स्रोतसाधन मात्र दोहन भइरहेको छैन, कालान्तरमा यसले पर्यावरण, भौतिक विकास र समग्र सङ्घीयताको जगलाई नै कमजोर बनाइरहेको छ ।

७. **सङ्घीयताले राज्यको प्रशासनिक र सञ्चालन खर्च अत्याधिक बढायो र यो संरचना आर्थिक रूपले धान्न नसकिने भयो भन्ने जनगुनासो व्यापक छ। एउटा स्थानीय सरकारको प्रमुखका रूपमा यसमा यहाँको यथार्थ बुझाइ के छ ? साथै जल, जमिन र जङ्गल जस्ता प्राकृतिक स्रोतसाधनको उपयोगलाई लिएर स्थानीय तहहरूबीच नै देखिन थालेको द्वन्द्वलाई कसरी विश्लेषण गर्नुहुन्छ ?**

सङ्घीयता आफैँमा खराब व्यवस्था होइन तर हामीले निर्माण गरेको वर्तमान प्रशासनिक र राजनीतिक संरचना आवश्यकताभन्दा बढी भद्दा र बोझिलो भयो भन्ने मेरो स्पष्ट बुझाइ छ । सङ्घीयताको मूल मर्म भनेको सेवा प्रवाह र विकासलाई जनताको नजिक पुऱ्याउनु थियो तर यथार्थमा यसले राज्यको अनुत्पादक खर्च मात्र बढायो र जनताले त्यसको अनुपातमा वास्तविक प्रतिफल पाउन सकेनन् ।

अहिलेको सबैभन्दा ठुलो विडम्बना के छ भने पुँजीगत बजेटभन्दा जनप्रतिनिधि र कर्मचारीको तलब, भत्ता र प्रशासनिक सुविधामा राज्यको ठुलो ढुकुटी खर्च भइरहेको छ। यो अत्यन्तै खड्किने विषय हो। उदाहरणका लागि स्थानीय तहमा वडा सदस्यहरूले समेत नियमित तलब वा भत्ता लिने कानूनी व्यवस्था छ जबकि दैनिक प्रशासनिक वा विकास निर्माणका काममा उनीहरूको त्यस्तो कुनै ठोस कार्यकारी भूमिका हुँदैन । जनप्रतिनिधि हुनु भनेको विशुद्ध समाजसेवा हो तर यसलाई जागिर वा आम्दानीको स्रोतजस्तो बनाइएको छ ।

यसको समाधानका लागि राज्यको पुनर्संरचनामै निर्मम समीक्षा हुनु जरुरी छ। पहिलो कुरा, ७५३ वटा स्थानीय तहको सङ्ख्या नेपालको अर्थतन्त्रले धान्न सक्दैन यसलाई घटाएर २५० देखि ३०० को सङ्ख्यामा सीमित गर्नुपर्छ। दोस्रो, वडा कार्यालयहरूलाई केवल नागरिकता, पञ्जीकरण र आधारभूत सिफारिस दिने सेवा केन्द्रका रूपमा मात्र यथावत् राख्नुपर्छ । तेस्रो, पाँच जनाको वडा समितिलाई घटाएर तीन जनामा

झार्नुपर्छ र कार्यपालिका सदस्यका रूपमा थप आठ जनालाई मनोनीत गरिने जुन खर्चिलो संरचना छ, त्यसलाई पूर्ण रूपमा कटौती गर्नुपर्छ । जबसम्म हामी प्रशासनिक संरचनालाई चुस्त बनाउँदैनौं तबसम्म जनताले तिरेको कर विकासमा होइन, संयन्त्र पाल्नमै सकिन्छ ।

अर्को गम्भीर र भविष्यमा झनै विकराल रूप लिन सक्ने विषय भनेको प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट र उपयोगमा क्षितिजगत् रूपमा स्थानीय तहहरूबीच देखिन थालेको द्वन्द्व हो । भूगोल र प्रशासनिक सिमाना कोरिए पनि प्रकृति र पारिस्थितिकीय प्रणालीलाई सिमानाले बाँध्न सक्दैन । कैलाली जिल्लामै तेह्रवटा पालिका छन् । धनगढी उपमहानगरपालिकालाई आवश्यक पर्ने खानेपानीको मुख्य मुहान हामीसँग छैन, त्यो चुरे क्षेत्रमा पर्ने छिमेकी गोदावरी नगरपालिकामा छ ।

अहिले नै कतिपय पालिकाहरूमा 'हाम्रो भूगोलको पानी वा ढुङ्गागिट्टी हामी अरूलाई दिँदैनौँ' भन्ने धारणा देखिन थालेको छ । खानेपानीको मुहानलाई लिएर पालिकाहरूबीच द्वन्द्व सुरु भइसकेको छ । भोलि धनगढी र गोदावरीबीच वा अन्य पालिकाहरूबीच यस्तो द्वन्द्व सिर्जना हुने निश्चित छ । पानी, वनजङ्गल र नदीनाला जस्ता साझा प्राकृतिक स्रोतसाधनलाई कुनै एउटा पालिकाले मात्र आफ्नो पेवा सम्झेर रोक्न वा नियन्त्रण गर्न मिल्दैन । यस विषयमा सङ्घीयता र प्रदेश सरकारले बेलैमा स्पष्ट नीतिगत र कानूनी मापदण्ड तय गर्नुपर्छ । प्राकृतिक स्रोतसाधनको न्यायोचित वितरण र उपयोगका लागि राष्ट्रिय स्तरमै एउटा गम्भीर नीतिगत बहस हुनु अति जरुरी भइसकेको छ ।

८. **सुशासन, सामाजिक विकास, शिक्षा, विपद् व्यवस्थापन र आन्तरिक आर्थिक स्रोतको परिचालनमा धनगढी उपमहानगरपालिकाले कस्ता रणनीतिक कदमहरू चालेको छ ? धनगढीलाई सुदूरपश्चिमको आर्थिक तथा पर्यटकीय प्रवेशद्वारका रूपमा कसरी अगाडि बढाउँदै हुनुहुन्छ ?**

स्थानीय सरकारको ध्यान प्रायः सडक, ढल वा भवन जस्ता कङ्क्रिटका भौतिक पूर्वाधारमा मात्रै केन्द्रित हुने गर्छ । तर धनगढीमा हामीले भौतिक विकासलाई मात्रै विकास नमानी मानवीय सोच, शिक्षा, स्वास्थ्य, सरसफाइ, पर्यावरण र सामाजिक जनचेतनालाई उच्च प्राथमिकतामा राखेका छौँ ।

शिक्षाको क्षेत्रमा हामीले उल्लेख्य र मापनयोग्य फड्को मारेका छौँ । म निर्वाचित भएर आउँदा उपमहानगरभित्रका सामुदायिक विद्यालयहरूको नतिजा जम्मा नौ प्रतिशत

मात्रै थियो । हामीले विद्यालयको प्रशासनिक सुधार, शिक्षकहरूको क्षमता अभिवृद्धि र अनुगमनलाई चुस्त बनाएपछि अहिले त्यो नतिजा बढेर बाउन्न प्रतिशत पुगेको छ । यसका साथै फोहोरमैला व्यवस्थापनलाई केवल सरसफाइमा सीमित नराखी नागरिकको दैनिकी र बानीकै रूपमा रूपान्तरण गर्न पुनर्चक्रण र दिगो फोहोर व्यवस्थापनका कामहरू गरिरहेका छौँ । युवा पुस्तालाई ध्वस्त पारिरहेको लागुऔषधको कुलतविरुद्ध विद्यालय र समुदाय स्तरबाटै आक्रामक सचेतना अभियान चलाएका छौँ ।

शिक्षालाई वातावरण र सुशासनसँग जोड्न हामीले धनगढीका हरेक विद्यालयमा 'हरित टोली' गठन गरेका छौँ । ती हरित क्लबहरूमा आबद्ध विद्यार्थीहरूले वातावरण संरक्षणमा मात्रै काम गर्दैनन्, उनीहरूले नगरको वातावरणीय नीति कस्तो हुनुपर्छ भनेर सोझै उपमहानगरपालिकालाई सल्लाह र सुझाव दिन्छन् । यसले नयाँ पुस्तामा नागरिक जिम्मेवारी बोध गराएको छ । त्यस्तै विपद् व्यवस्थापनमा स्थानीय तहको पूर्वतयारी बढाउन हामीले विद्यालयहरूमै सिकाई केन्द्र स्थापना गरेका छौँ । विपद् जोखिम न्यूनीकरणका लागि विद्यार्थीहरू र हाम्रा नगर प्रहरीलाई कुरिनटार लगेर 'प्रशिक्षक प्रशिक्षण' तालिम दिई आपत्कालीन अवस्थामा खटिन सक्ने दक्ष जनशक्ति तयार गरेका छौँ ।

आन्तरिक आर्थिक स्रोत परिचालनतर्फ धनगढी उपमहानगरपालिकाको मुख्य करको आधार भनेको व्यावसायिक कर र बहाल कर नै हो । तर यहाँ पनि सङ्घीयताको साझा अधिकार र एकल अधिकारको अस्पष्टताले गर्दा सङ्घीय सरकारले कतिपय विषयमा दोहोरो कर लिइरहेको अवस्था छ, जसले गर्दा स्थानीय तहको राजस्व दायरा सङ्कुचित भएको छ ।

आर्थिक समृद्धि र आन्तरिक स्रोत प्रवर्द्धनका लागि हामीले धनगढीको रणनीतिक अवस्थितिलाई प्रयोग गर्ने नीति लिएका छौँ । धनगढी आफैँमा कुनै ठुलो पर्यटकीय वा ऐतिहासिक गन्तव्य होइन तर यो सम्पूर्ण सुदूरपश्चिम प्रदेशको निर्विकल्प प्रवेशद्वार र आर्थिक केन्द्र हो । यो भौगोलिक अवसरलाई पहिल्याउँदै हामीले 'हाम्रो सुदूरपश्चिम हामी चिनाउँछौँ' भन्ने रणनीतिक अभियान सुरु गरेका छौँ । जसरी पोखराका व्यवसायीहरूले 'चलो पोखरा' जस्ता अभियान चलाएर पोखरालाई पर्यटकीय गन्तव्य बनाए, त्यसैगरी हामीले सुदूरपश्चिमका खप्तड, शुक्लाफाँटा, रामारोशन जस्ता प्राकृतिक सम्पदा र मानसखण्डको धार्मिक पर्यटनलाई प्रवर्द्धन गर्ने काम गरिरहेका छौँ । धनगढीका मुख्य चोकहरूमा ठुला डिजिटल बोर्डहरू राखेर वृत्तचित्र तथा पुस्तिकामार्फत सुदूरपश्चिमका

पर्यटकीय क्षेत्रहरूको प्रचारप्रसार गरिरहेका छौँ । धनगढी आउने पर्यटकलाई सुदूरपश्चिमका अन्य पर्यटकीय स्थलहरूतर्फ पठाउने 'पर्यटकीय प्रवेशद्वार' का रूपमा धनगढीलाई विकास गरी स्थानीय अर्थतन्त्रलाई चलायमान बनाउने हाम्रो रणनीतिक सोच छ ।

९. **युवा पलायन रोक्न, स्थानीय स्तरमा रोजगारी सिर्जना गर्न र अर्थतन्त्रलाई सबल बनाउन प्रविधि, सीप र वित्तीय पहुँचलाई कसरी जोड्दै हुनुहुन्छ ? अन्त्यमा, सङ्घीयताको सफल कार्यान्वयन र सुशासनका लागि राज्य प्रणालीमा के कस्ता नीतिगत, कानूनी र व्यावहारिक सुधार आवश्यक देख्नुहुन्छ ?**

सुदूरपश्चिम प्रदेशबाट वैदेशिक रोजगारीका लागि, विशेष गरी भारततर्फ हुने मौसमी तथा दीर्घकालीन युवा पलायन एउटा गम्भीर सामाजिक आर्थिक चुनौती हो । यसलाई रोक्न केवल भाषण वा आश्वासनले पुग्दैन युवाहरूलाई सीप, प्रविधि र पुँजीसँग जोडेर स्थानीय स्तरमै उद्यमशीलताको वातावरण निर्माण गर्नुपर्छ । यसै कुरालाई ध्यानमा राखेर हामीले आफ्नै 'प्राविधिक शिक्षालय' सञ्चालनमा ल्याएका छौँ । नेपाल युथ फाउन्डेसनसँगको साझेदारीमा विगत दुई वर्षदेखि निरन्तर 'सीप मेला' आयोजना गरी श्रम बजारको मागअनुसारका व्यावसायिक र प्राविधिक तालिमहरू दिइरहेका छौँ । यसैको नतिजास्वरूप कृषिमा पुष्प व्यवसायलाई प्रवर्द्धन गर्न तालिम र प्राविधिक सहयोग उपलब्ध गराएपछि आज धनगढीका कृषकहरू फूल व्यवसायमा पूर्ण रूपमा आत्मनिर्भर बनेका छन् ।

स्थानीय अर्थतन्त्रलाई चलायमान बनाउन हामीले केही नवीन र व्यावहारिक वित्तीय मोडलहरू लागु गरेका छौँ । दुग्ध उत्पादन बढाउन दुग्ध विकास संस्थानसँग सम्झौता गरी पाँच सय वटा भैँसी खरिदका लागि किसानलाई अनुदान र सहुलियत ऋण दिने त्रिपक्षीय मोडल बनाएका छौँ । यसमा बैङ्कले ऋण उपलब्ध गराउँछ, साँवा रकम किसान आफैँले किस्तामा तिर्छन् र तीन वर्षसम्मको सम्पूर्ण ब्याज धनगढी उपमहानगरपालिकाले तिरिदिन्छ । यसका साथै किसानलाई प्रोत्साहन गर्न दूधमा प्रतिलिटर थप डेढ रुपैयाँ अनुदानसमेत दिइएको छ ।

त्यस्तै धितो नभएका तर सीप र जाँगर भएका विपन्न तथा सीमान्तकृत नागरिकका लागि संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय विकास कार्यक्रम र अन्य नौवटा पालिकाहरूसँगको सहकार्यमा पचास लाख रुपैयाँको 'कर्जा सुरक्षण कोष' स्थापना गरेका छौँ । यस कोषले व्यावसायिक जोखिमको सत्तरी प्रतिशत ग्यारेन्टी बस्ने भएकाले विपन्न नागरिकले

बिनाधितो बैङ्कबाट ऋण पाएर स्वरोजगार बन्ने ढोका खुलेको छ । युवाहरूलाई अनुसन्धान, प्रविधि र नवप्रवर्तनमा आकर्षित गर्न उपमहानगरपालिकाकै लगानीमा 'मेकर स्पेस' निर्माणको काम अन्तिम चरणमा पुगेको छ ।

अन्त्यमा, सङ्घीयताको सफल कार्यान्वयन, सबलीकरण र सुशासनका लागि तीनवटा मुख्य क्षेत्रमा तत्काल सुधार हुनु अति जरुरी छः

पहिलो, तल्लो तहसम्म व्याप्त सङ्कीर्ण दलीय राजनीतिको अन्त्य हुनुपर्छ । स्थानीय तहमा निर्वाचित भइसकेपछि जनप्रतिनिधिले आफ्नो पार्टी, भोटर वा कार्यकर्ताभन्दा माथि उठेर सम्पूर्ण नागरिकलाई समान रूपमा हेर्नुपर्छ । वडाध्यक्षहरूले आफ्ना दलका कार्यकर्तालाई मात्र सिफारिस दिने, गैरदलीय नागरिकलाई झुलाउने वा सडकका बाख्रा समात्दा पनि दल हेरेर पक्षपात गर्ने जस्तो विभेदकारी राजनीतिले स्थानीय सरकारप्रतिको जनविश्वास समाप्त पार्छ । म आफू चुनावमा जनतासँग पाँच वर्ष काम गर्छु भन्ने सामाजिक करारनामा गरेर आएको हुँ, पाँच वर्षपछि म आफ्नो बाटो लाग्छु, मलाई कुनै ठुलो पद वा कुर्सीको लोभ छैन । स्थानीय सरकार सञ्चालन गर्नेहरूमा यो निष्ठा र व्यावसायिकता हुनुपर्छ ।

दोस्रो, कानूनी र नीतिगत अस्पष्टताको अन्त्य हुनुपर्छ । संविधान जारी भएको यतिका वर्ष बितिसक्दा पनि सङ्घीय संसद्ले सङ्घीय शिक्षा ऐन, निजामती सेवा ऐन जस्ता छाता कानूनहरू समयमै बनाउन सकेको छैन । आज पनि हामी २०२८ सालको पञ्चायतकालीन शिक्षा ऐनको सहारामा स्थानीय शिक्षा चलाउन बाध्य छौँ, जुन सङ्घीयताको मर्मविपरीत हो । सङ्घीय संसद्ले तत्काल यी आधारभूत ऐनहरू बनाएर बाटो खोल्नुपर्छ ।

तेस्रो, केन्द्रीकृत कर्मचारीतन्त्र र शासकीय शैलीमा सुधार हुनुपर्छ । सङ्घीय सरकारले स्थानीय तहलाई प्रतिस्पर्धी नठानी अधिकार र स्रोतको पूर्ण हस्तान्तरण गर्नुपर्छ । सुकुम्बासी समस्या समाधान आयोग जस्ता राष्ट्रिय आयोगहरूमा स्थानीय जनप्रतिनिधिलाई पूर्ण रूपमा भूमिकाविहीन बनाएर केन्द्रबाटै निर्णय लाद्ने पुरानो ढर्रा अझै कायम छ । कर्मचारीतन्त्रले केवल ऐन कानूनका ठेली पल्टाएर कागजी सुन्दरता मात्र हेर्ने तर व्यावहारिक जीवित सङ्घीयता नबुझ्ने परिपाटीमा गम्भीर सुधार नभएसम्म सङ्घीयताले नागरिकको जीवनमा वास्तविक परिवर्तन ल्याउन सक्दैन ।

9 789937 954495