DEMOCRACY RESOURCE CENTER

नेपालमा स्थानीय सरकारको कार्य सञ्चालन र चुनौती
प्रारम्भिक प्रतिवेदन

प्रतिवेदन तयार गरिएको अवधि (सन् २०१८, जनवरीदेखि मेसम्म)

१. परिचय

सन् २०१४ को सेप्टेम्बरमा स्थापना भएदेखि डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसी नेपाल) ले तथ्यपरक तथा स्थलगत अनुसन्धानमार्फत नेपालको राजनीतिक परिवर्तनका विशिष्ट पक्षहरूको बुझाईलाई सघन बनाउन सघाउँदै आएको छ। डीआरसी नेपालले नयाँ संविधान निर्माण प्रक्रिया, स्थानीय तहमा पुनर्संरचना प्रक्रिया, भूकम्प पश्चातको प्रभाव तथा पुनर्निर्माण तथा नेपालमा हालसालै अंगीकार गरिएको नयाँ संविधानअन्तर्गत राज्यका तीनै तहमा भएका निर्वाचनको पर्यवेक्षणबारे अनुसन्धान गरेर प्रतिवेदन लेखेको छ। डीआरसी नेपालले सन् २०१७ को फेब्रुअरीदेखि सन् २०१८ जनवरीबीचको निर्वाचन अवधिको अनुगमन गर्दै त्यसबीचका घटनाको विश्लेषण पनि गरेको छ। सन् २०१७ को मे महिनादेखि डिसेम्बरसम्मका तीनै तहका स्थानीय निर्वाचन पर्यवेक्षण गरिसकेपछि डीआरसी नेपालले सन् २०१८ को जनवरीदेखि देश भरिमै नयाँ संरचित स्थानीय तथा प्रादेशिक सरकारका संयन्त्रहरूको कार्यान्वयन प्रक्रिया पर्यवेक्षण गरिरहेको छ। यस प्रतिवेदनमा सन् २०१८ को जनवरीदेखि मेसम्ममा नेपालमा स्थानीय सरकारको कार्य सञ्चालनबारे डीआरसी नेपालको पर्यवेक्षणमा आधारित प्रारम्भिक निष्कर्ष समावेश छ। यसबारे सुझावसहित अन्तिम तथा विस्तारित विश्लेषणात्मक प्रतिवेदन सन् २०१८ को अगस्टमा प्रकाशन गरिने छ।

२. डीआरसी नेपालको अनुसन्धान विधि तथा पर्यवेक्षण

अनुसन्धान विधि

यहाँ प्रयोग गरिएको अनुसन्धान विधि मूलतः गुणात्मक छ। डीआरसी नेपालले स्थानीय र प्रादेशिक तहहरूमा शासनविधिबारे नेपालमा विद्यमान कानूनी संरचनामा आधारित रहेर एक अनुसन्धान प्रश्नावली तयार गरेको छ। डीआरसी नेपालले स्थलगत अनुसन्धाताहरूलाई तालिम दिन, स्थानीय तथा प्रादेशिक सरकारका कर्मचारी, निर्वाचित प्रतिनिधि, राजनीतिक दलका नेता, नागरिक समाजका प्रतिनिधि तथा सीमान्तकृत समूहका प्रतिनिधिहरूसँग भेटघाट गर्न नियमित रूपमा विभिन्न क्षेत्रको भ्रमण गरिरहन्छ। प्रत्येक दुई महिनामा दुईदिने सूचना आदानप्रदान कार्यशालाका लागि अनुसन्धाताहरु काठमाडौं फर्कन्छन्। आफ्नो अनुसन्धान विधि समयसापेक्ष छ भन्ने सुनिश्चित गर्नका लागि डीआरसी नेपालले स्थानीय र प्रादेशिक तहहरूमा शासनविधिका विशेषज्ञहरूसँग नियमित परामर्श र छलफल पनि गर्दछ।

डीआरसी नेपालका स्थलगत अनुसन्धाताहरूले प्रत्येक जिल्लामा दुई स्थानीय एकाइ तथा ती स्थानीय एकाइका दुईदुई वडा भ्रमण गर्छन्। अनुसन्धाताहरूले भ्रमण गरिएका प्रत्येक जिल्लाबारे विशिष्ट सूचनादातासँग अन्तर्वार्ता, लक्षित समूह छलफल तथा नागरिकहरूसँग अन्तर्वार्तामा आधारित रहेर प्रत्येक जिल्लाका लागि एक विस्तृत पर्यवेक्षण फारम भर्छन्। प्रत्येक स्थानीय एकाइमा डीआरसी नेपालको टोलीले निर्वाचित प्रतिनिधि, पत्रकार, नागरिक समाज अगुवाहरू तथा विभिन्न सरकारी र गैरसरकारी संस्थाका प्रतिनिधिसहित औसतमा २५ व्यक्तिसँग छलफल गर्छ। आफ्नो विश्लेषणलाई अझै सुसूचित राख्न अनुसन्धाताहरूले स्थानीय तथा क्षेत्रीय सञ्चारमाध्यमको अनुगमन पनि गर्छन्। डीआरसी नेपालले सञ्चारमाध्यम अनुगमन तथा जिल्लाविशेषका पर्यवेक्षण फारममा आधारित रहेर आवधिक प्रतिवेदन लेख्छ।

डीआरसी नेपालको पर्यवेक्षण

सन् २०१७ को डिसेम्बरको अन्तिम सातामा दुई-दुई जना अनुसन्धाता रहेका पाँच टोलीलाई पाँच विभिन्न क्षेत्रमा खटाइएको थियो। यी टोली विराटनगर, जनकपुर, पोखरा, दाङ र धनगढीमा अवस्थित थिए। यो प्रतिवेदनका लागि डीआरसी नेपालका टोलीले देशका ५२ जिल्लामा १३० भन्दा बढी स्थानीय निकाय भ्रमण गर्नुका साथै २,००० भन्दा बढी व्यक्तिसँग अन्तर्वार्ता लिएका थिए।

३. स्थानीय सरकारको प्रारम्भिक कार्य सञ्चालन

३.१ स्थानीय तह पुनर्संरचनासम्बन्धी मुद्दाहरू
स्थानीय निर्वाचनअघि देशभरि नै भर्खरै पुनर्संरचना गरिएका स्थानीय एकाइका सिमाना, नामांकन तथा केन्द्रबारे व्यापक विवाद थियो । निर्वाचित निकायमार्फत यी विवादलाई सम्बोधन गर्ने उम्मेदवारहरूको वाचासँगै यस्ता विवाद निर्वाचन अवधिमा केही मत्थर भए । स्थानीय तह पुनर्संरचनाबारे असम्बोधित गुनासोहरू फेरि सतहमा आएका र तिनले थुप्रै स्थितिमा स्थानीय सरकारको कार्यप्रणालीलाई प्रभाव पारिरहेको डीआरसी नेपालको पर्यवेक्षणमा पाइयो ।

थुप्रै स्थानीय एकाइहरूमा नाम, सिमाना तथा केन्द्रबारे विवाद कायमै छन् । अन्तर्वार्ता लिइएका व्यक्तिहरूका अनुसार पुनर्संरचना प्रक्रिया पर्याप्त सार्वजनिक छलफल बिना नै हतारहतार गरिएको थियो । प्रमुख राजनीतिक दलका केन्द्रीय तहका प्रभावशाली नेताहरूको प्रभावमा निर्वाचन एकाइहरूको सीमाङ्कन पूर्वाग्रही तवरले गरिएको भन्ने गुनासो पनि व्यापक थियो ।

केही ठाउँमा स्थानीय एकाइहरूको नामांकन तथा केन्द्रबारे विवादले स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादनलाई धेरै महिनासम्म असर पारेका छन् । गोरखाको भीमसेन गाउँपालिकाको केन्द्र बगुवाबाट घ्याम्पेसाल सार्ने निर्णयका कारण यातायात बन्द सहितको लामो विरोध भयो । डडेल्धुराका नवदुर्गा तथा भागेश्वर गाउँपालिकामा स्थानीय बासिन्दाहरूले केन्द्र सार्ने माग गर्दै दुई हप्तासम्म गाउँपालिका कार्यालयमा तालाबन्दी गरे । त्यसैगरी पर्साको ठोरी गाउँपालिकामा सुवर्णपुरबाट गाउँपालिका केन्द्र घ्याङ्गडाँडा सार्ने निर्णयका कारण यातायात बन्द सहितको एक महिना लामो विरोध भयो । विधिसम्मत रूपले पहिलो सभाबाट नै निर्णय हुँदा पनि स्थानीय बासिन्दाहरूले अध्यक्षले पर्याप्त भौतिक पूर्वाधार नभए पनि आफूलाई पायक पार्न आफ्नै गाउँमा केन्द्र सारेर लगेको बताएका छन् । अछाममा गाउँपालिका सभाले रामारोशन गाउँपालिकाको केन्द्र मेलरुखबाट गैरीखेत सार्न लिएको निर्णय विरुद्ध स्थानीयहरूले दिपायल उच्च अदालतमा रिट दायर गरेका छन् (हेर्नुस्, केस स्टडी १) ।

केस अध्ययन १
अछाममा पुनर्संरचनासम्बन्धी विवाद

२०७४ पौष २४ मा सामान्य बहुमतबाट रामारोशन गाउँपालिका सभाले स्थानीय एकाइको केन्द्रलाई मेलरुखबाट गैरीखेत सार्ने निर्णय गर्‍यो । स्थानीय सरकार संचालन ऐन २०७४ ले स्थानीय सभाहरूलाई निर्वाचनको ६ महिना भित्र साधारण बहुमतको भोटले अथवा निर्वाचन भन्दा ६ महिना पछिको अवधिमा दुई तिहाई बहुमतले एकाइ केन्द्रको नाम र स्थान परिवर्तन गर्ने अख्तियार दिएको छ । रामारोशन गाउँपालिकामा स्थानीय निर्वाचन २०७४ असार ४ मा सम्पन्न गरिएकाले ऐनले दिएको ६ महिनाको अवधि त्यसबेला सकिइसकेको थियो ।

रामारोशन गाउँपालिकाका दुई नागरिकले स्थानीय सभाको निर्णयलाई चुनौती दिँदै २०७४ माघ ६ गते दिपायल उच्च अदालतमा रिट दायर गरे । वादीहरूले सभाको निर्णय राजनीतिक पूर्वाग्रहले निर्देशित भएको र ऐनको धारा ४ को प्रतिकूल भएको दावी गरे । फलतः दिपायल उच्च अदालतले निर्वाचनको ६ महिना कटेपछि साधारण बहुमतले स्थानीय तह पुनर्संरचनासम्बन्धी निर्णय परिवर्तन गर्न नमिल्ने भन्दै निर्णय खारेज गरिदियो ।

राजनीतिक दलहरूले आआफ्नै कार्यकर्ता र मतदाता रिझाउन स्थानीय एकाइहरूको केन्द्र सार्न खोजेको आरोप सुनिएको थियो । रुकुमको मुसिकोट नगरपालिकामा नेपाली काँग्रेसका प्रतिनिधिहरूले नगरपालिका केन्द्रलाई आफ्नो प्रभावक्षेत्र रहेको वडा नम्बर १ बाट साविकको माओवादी केन्द्रको प्रभावक्षेत्र मानिने वडा नम्बर ५ मा सार्न खोजेकोमा विरोध गरेका थिए । उक्त निर्णय राजनीतिक पूर्वाग्रहबाट प्रेरित रहेको नेपाली काँग्रेसका एक प्रतिनिधिको दावी थियो । तर माओवादी केन्द्रका प्रतिनिधिहरूले भने उक्त निर्णय भौतिक पूर्वाधार तथा अन्य 'व्यावहारिकताका सिद्धान्तबाट निर्देशित' थियो भन्ने दावी गरेका छन् ।

स्थानीय तहमा पुनर्संरचनाबारे सार्वजनिक छलफल आयोजना र सुझाव संकलन गर्ने निर्देशनसहित जिल्ला प्राविधिक समितिहरू गठन गरिनुपर्ने थियो । तर प्रायः स्थानीय निकायका सरोकारवालाहरूको दावी के छ भने त्यस्ता सार्वजनिक छलफल जिल्ला सदरमुकामहरूमा मात्रै सीमित रहे तथा प्रभावशाली नेताहरूको निर्देशनमा पूर्वाग्रही सीमाङ्कन कार्य व्यापक भएको थियो । सुर्खेत, झापा, महोत्तरी, सोलुखुम्बु, अछाम तथा अन्य जिल्लाहरूमा राजनीतिक प्रभावमा निर्वाचन एकाइहरूको यस्ता पूर्वाग्रही सीमाङ्कनबारे गुनासो जताततै थियो । झापा जिल्लाको मेचीनगर नगरपालिकामा मुख्य दलका प्रभावशाली नेताहरूले आफ्नो बलियो प्रभाव रहेका वडाहरूलाई अन्यत्रै स्थानीय एकाइहरूमा गाभ्न दह्रै दौडधूप गरेका थिए । जातीय समूहहरूलाई सकेसम्म एकै ठाउँमा राख्नुपर्ने प्राविधिक समितिलाई दिइएको निर्देशन विपरीत झापाका आदिवासी समूह राजवंशीहरूलाई विभिन्न वडा तथा स्थानीय एकाइहरूमा छरपस्ट पारेर उनीहरूको भागमा अत्यन्तै नगन्य वा प्रभावहीन प्रतिनिधित्व छोडिएको थियो । पहिचानवादी समूह कोचिला गाबुरका एक प्रतिनिधिले भने, "हामीले राजवंशीहरूलाई एकै ढिक्का राख्न पहल गर्‍यौं, तर भएन । नयाँ संरचनाले हामीलाई अत्यन्तै न्यून प्रतिनिधित्वमा राखेको छ ।"

साविकका विभिन्न स्थानीय एकाइ तथा वडाहरूलाई एकैठाउँमा गाभेर नयाँ एकाइहरू निर्माण गरिएका हुनाले नयाँ एकाइहरूको आकार ठूलो छ। थुप्रै निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले यी ठूला एकाइहरू सञ्चालन गर्न मुस्किल हुने बताउँछन्। केन्द्रबाट सेवा प्राप्त गर्न विशेषगरी टाढाका वडाका नागरिकहरूलाई सबैभन्दा मुस्किल छ।

साविकका छ गाविस गाभेर बनाइएको इलामको सूर्योदय नगरपालिकामा नगरपालिका केन्द्र फिक्कलबाट केही वडासम्म पुग्न पूरै एक दिन हिँड्नु पर्छ। त्यस्तै अछामको साँफेबगर नगरपालिकाका एक वडा अध्यक्षका अनुसार केही वडाहरू अन्य वडाको दाँजोमा अत्यन्तै विकट तथा अविकसित छन्।

पुनर्संरचनासम्बन्धी केही मुद्दा स्थानीय तहमै सुल्झाइएका छन्। विरोध तथा सम्झौताको शृंखलापछि बर्दियामा थारु समुदायको माग सम्बोधन गर्न थारु समुदायको बाहुल्य भएका साविकका चार गाविस गाभेर बारबर्दिया नगरपालिका स्थापना गरिएको थियो। त्यसरी नै सोलुखुम्बुमा साविकको तिङ्ला गाविसका सबै गाउँबासीले तीनैवटा निर्वाचन बहिष्कार गर्दै एक वर्षसम्म विरोध गरेपछि अन्त्यमा सोलु दूधकुण्ड नगरपालिकामा सामेल हुने उनीहरूको माग पूर्ति भएको थियो (हेर्नुस् केस अध्ययन २)।

केस अध्ययन २
सोलुखुम्बुमा प्रभावशाली नेतालाई पायक पार्न सीमांकन निर्धारण

स्थानीय एकाई पुनर्संरचना गर्ने क्रममा साविकको तिङ्ला गाविसलाई नेचा सल्यान गाउँपालिकामा गाभियो। नेचा सल्यान नामले आफ्नो पहिचान नखुल्ने र नयाँ स्थानीय एकाइको केन्द्र नेचा बेदघारी पुग्न ७ घण्टा हिँड्नुपर्ने हुनाले तिङ्लाका नागरिकहरूले यसको विरोध गरे। उनीहरूले कि त छुट्टै स्वायत्त स्थानीय एकाइ बनाउन कि त सोलु दूधकुण्ड नगरपालिकामा गाभिदिन माग गरे।

महिनौँसम्मको विरोधपछि पनि उनीहरूको माग सम्बोधन भएन। तिङ्लाका हजारभन्दा बढी मतदाताले सरकारको तीनै तहका लागि भएका निर्वाचन बहिष्कार गरे।

नजिकै सल्यानका एक नेपाली काँग्रेसका प्रभावशाली नेताले आफ्नो प्रभाव बचाइराख्न तिङ्लालाई नेचा बेदघारीमा गाभ्ने दवाव दिएको तिङ्लाका नागरिकहरूको बुझाइ थियो। सल्यानमा भौतिक पूर्वाधार नभएकाले नेचा बेदघारीमा केन्द्र तोकिएको थियो। तिङ्लाका बासिन्दा सल्यानलाई केन्द्रको रूपमा स्वीकार्न तयार थिए किनभने नेचा बेदघारी भन्दा सल्यान उनीहरूका लागि नजिक थियो। तर सल्यानलाई केन्द्र नपाउने हो भने आफू सोलु दूधकुण्ड नगरपालिकामा गाभिन पनि तिङ्लावासी तयार थिए।

तर नेचा सल्यानका नेपाली काँग्रेसका प्रभावशाली नेताहरू तिङ्लालाई सोलु दूधकुण्ड नगरपालिकामा गाभिन दिन चाहँदैनथे किनभने नगरपालिकामा काँग्रेसकै प्रतिद्वन्द्वी गुटको वर्चश्व थियो। अन्ततः तिङ्ला वडा नम्बर ११ को रूपमा सोलु दूधकुण्ड नगरपालिकामा गाभियो।

३.२ कानून निर्माण

निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले कार्यभार सम्हालेको महिनौं बित्दा पनि स्थानीय सरकारहरू सामु आवश्यक कानूनको मस्यौदा लेखन एक चुनौती नै रहेको थियो। राष्ट्रिय तथा प्रादेशिक निर्वाचनअघि नै स्थानीय निर्वाचन सम्पन्न हुनु, स्थानीय तथा प्रादेशिक सरकार कार्यान्वयनका लागि आवश्यक कानून निर्माण गर्नमा साविकको राष्ट्रिय संसदले ढिलाइ गर्नु, स्थानीय तथा प्रादेशिक सरकारका अधिकार निर्धारणका लागि कानूनी तथा संवैधानिक प्रावधान स्पष्ट नहुनु तथा सरकारका विभिन्न तहमा कानूनी तथा प्राविधिक दक्षताको अभाव नै स्थानीय सरकारका लागि आवश्यक कानून निर्माणमा प्रमुख चुनौती थिए।

भ्रमण गरिएका स्थानीय एकाइहरूमा अधिकारीहरूले केन्द्र सरकारले पठाएको 'नमुना कानून' मा आधारित रहेर आफूले प्रायः कानून निर्माण गरेको बताएका छन्। थुप्रै परिस्थितिमा यस्ता 'नमुना कानून' कुनै परिवर्तन अथवा अनुकूलन बेगरै आत्मसात गरिएका छन्। तर केही स्थानीय एकाइका अधिकारीले केन्द्र सरकारले यस्ता 'नमुना कानून' लादेर स्थानीय निर्वाचित प्रतिनिधिहरूको अधिकारलाई दुर्बल पार्न खोजेको चिन्ता र आशंका व्यक्त गरेका छन्। मकवानपुरको हेटौंडा नगरपालिकाका एक निर्वाचित प्रतिनिधिले केन्द्रले अझै पनि आफ्नो एकाधिकार लाद्न खोजेको र 'स्थानीय सरकारहरूलाई अशक्त बनाउन खोजेको' भन्दै चिन्ता व्यक्त गरेका थिए। महोत्तरीको बर्दिबास नगरपालिकाका मेयरले पनि त्यस्तै मत राख्दै यस्तो अभ्यासले स्थानीय सरकारको स्वायत्तता जोखिममा पारेको चिन्ता व्यक्त गरेका थिए।

नयाँ कानून निर्माणमा चुनौती रहेको प्रायः निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले स्वीकारेका थिए । यसो हुनुमा सम्पूर्ण रूपमा अपरिचित नयाँ शासन पद्धति तथा प्राविधिक क्षमताको अभाव जिम्मेवार रहेको बताएका थिए। 'नमुना कानून' मा उनीहरूलाई निर्भर राख्नुको सट्टा स्थानीय सरकारहरूको क्षमतावृद्धिमा ध्यान दिइनुपर्ने उनीहरूको भनाइ थियो । पूर्व नवलपरासीका एक वडा अध्यक्षले निर्वाचन लगत्तै अभिमुखीकरण तथा तालिम पाएको भए उत्तम हुन्थ्यो भन्ने विचार व्यक्त गरेका थिए । प्रदेश २ का एक कानुनी सल्लाहकारले 'नमुना कानून' पठाउनुले संघीय विकेन्द्रीकरणलाई कमजोर पार्ने विचार व्यक्त गर्दै भनेका थिए, "यस्ता कानुन सबै स्थानीय एकाइहरूमा एकरूपता ल्याउँदै तिनीहरूमाथि आफ्नो नियन्त्रण कायमै राख्ने केन्द्रको प्रयत्नका सङ्केत हुन् ।" स्थानिय तथा प्रादेशिक सरकारलाई संवैधानिक अधिकार दिनु पछाडिको उद्देश्य स्थानीय आवश्यकता तथा आकांक्षाअनुरुप कानून निर्माण गर्नु हो भन्ने विचार व्यक्त गरेका थिए ।

३.३ प्रशिक्षणको अभाव

नयाँ संरचना अन्तर्गत रहेर प्रभावकारी शासन गर्न आफूहरू प्रायः जसोमा पर्याप्त अनुभव तथा प्राविधिक क्षमता नरहेको निर्वाचित अधिकारीहरू स्वीकार्छन् । पर्याप्त तथा प्रभावकारी प्रशिक्षण नभएको उनीहरूको गुनासो छ । वडास्तरका धेरै अधिकारीहरूले अहिले उपलब्ध प्रायः प्रशिक्षण प्रमुख तथा उपप्रमुख प्रति मात्रै लक्षित भएको बताउँछन् ।

स्थानीय सरकारहरूको कार्यान्वयन प्रभावकारी बनाउन निर्वाचित प्रतिनिधिहरूका लागि प्रभावशाली तथा दिगो प्रशिक्षण आवश्यक भएको देशभरिकै सरोकारवालाहरू औँल्याउँछन् । झापा, महोत्तरी, कैलाली आदि जिल्लामा डीआरसी नेपालले वार्तालाप गरेका निर्वाचित अधिकारीहरूले संघीय तथा सामान्य मन्त्रालय वा अन्य कुनै राष्ट्रिय अथवा अन्तर्राष्ट्रिय गैर सरकारी सँस्थाबाट आफूले सीमित प्रशिक्षण पाएको बताउँछन् । तर प्रायः प्रशिक्षार्थीको विचारमा त्यस्ता प्रशिक्षण अनियमित तथा प्रायः प्रभावहीन थिए ।

अपर्याप्त प्रशिक्षणले विशेषगरी स्थानीय सरकार मातहतमा निर्माण गरिएका विभिन्न समितिहरूको कार्यान्वयनमा असर पारेको छ । झापाको मेचीनगर नगरपालिकाको कानून निर्माण समितिको पनि प्रमुख रहेका कार्यकारी परिषदका एक सदस्यले डीआरसी नेपाललाई बताएअनुसार उनी उक्त समितिको विशेष कर्तव्यसँग परिचित छैनन् । कार्यक्षेत्र र कार्याधिकारबारे यस्तो अन्यौल रहनाले सेवा प्रदानमा प्रतिकूल असर पारेको छ । सुर्खेत तथा जुम्लामा अन्तर्वार्ता लिइएका विभिन्न व्यक्तिले ससाना कामको लागि पनि वडा कार्यालय पटकपटक धाइरहनु परेको डीआरसी नेपाललाई बताए ।

प्रशिक्षण उपलब्ध भएका ठाउँमा प्रायः त्यस्ता प्रशिक्षण प्रमुख कार्यकारी अधिकारी, स्थानीय एकाइ प्रमुख तथा उपप्रमुख र केही ठाउँमा महिला तथा दलित महिला वडा सदस्यप्रति लक्षित थिए । महोत्तरीमा निर्वाचित प्रतिनिधि तथा कर्मचारीका लागि प्रशिक्षण आयोजना गरिएको थियो तर वडास्तरका अधिकारीहरू छुटाइएका थिए । सुर्खेत तथा बर्दियाका महिला प्रतिनिधिहरूले एक गैर सरकारी सँस्थाबाट आफूले क्षमता निर्माणबारे तीनदिने प्रशिक्षण पाएको बताएका थिए । सन् २०१८ को मेसम्ममा जिल्ला समन्वय समितिहरूले आआफ्नो जिल्लाका निर्वाचित प्रतिनिधिहरूलाई प्रशिक्षण उपलब्ध गराउन थालेका थिए। मुस्ताङ तथा बझाङ आदि दुर्गम जिल्लाका निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले आफूले प्रशिक्षण पाउँदै नपाएको अथवा अत्यन्तै न्यून प्रशिक्षण पाएको बताए भने केही एकाइमा आफूले थुप्रै पटक प्रशिक्षण पाइसकेको बताए । लमजुङको बेसीशहरकी उपमेयरले आफू पाँचवटा प्रशिक्षणमा बसिसकेको बताइन् ।

३.४ दक्ष जनशक्तिको अभावका कारण समस्या

भ्रमण गरिएका सबै स्थानीय एकाइका अधिकारीहरूले एकै स्वरमा अवश्यकताअनुसार पर्याप्त जनशक्ति नभएको बताए । संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको एक सर्वेक्षणका अनुसार स्थानीय तहमा कम्तीमा ७ हजार कर्मचारीको तत्काल अवश्यकता छ । उदाहरणका लागि, कम्तीमा सात कर्मचारी चाहिने अनुमान भएको महोत्तरी जिल्लाको बर्दिबास नगरपालिकाको एउटा वडामा एकजना पनि कर्मचारी छैनन् । मुस्ताङको लोमान्थाङको कुनै पनि वडामा वडा सचिव छैनन् । लमजुङको बेसीशहर तथा जुम्लाको चन्दननाथमा वडा सचिवहरूले एक जनाले चारचारवटा वडाको कार्यभार हेर्नु परेको बताएका थिए । अछामको साँफेबगरमा सहायक लेखा अधिकृतले प्रमुख कार्यकारी अधिकृत तथा एक वडाको वडा सचिवको भूमिका निर्वाह गर्दै थिए । वडा सचिव तथा अन्य कर्मचारीको अभावले विशेषगरी वडा अध्यक्ष तथा अन्य निर्वाचित अधिकारी अनुपस्थित भएका ठाउँमा सेवा प्रदानमा प्रतिकूल असर परेको छ । प्राविधिक जनशक्तिको अभावले विकास कार्य तथा आवश्यक अनुगमन कार्यमा पनि असर पारेको छ ।

झापाको मेचीनगर नगरपालिकाको प्रत्येक वडामा विभिन्न योजना तथा नीति निर्धारण भइसकेका छन् । तर नगरपालिका भरिमा जम्मा ४ जना दक्ष प्राविधिक मात्रै भएकाले उनीहरू नगरपालिका भरिका विकास कार्य अनुगमन गर्न सक्षम छैनन् । नयाँ कर्मचारी नियुक्त गर्न नपाउनाले पनि नियमित गतिविधिलाई असर पारेको स्थानीय एकाइहरू गुनासो गर्छन् ।

डीआरसी नेपालले भ्रमण गरेका थुप्रै स्थानीय एकाइहरूले आफूले केन्द्रसँग थप कर्मचारी माग गरेको बताए पनि प्रायः ले थप कर्मचारी पाएका थिएनन् । केही स्थानीय एकाइहरूले स्थानीय अवश्यकता निर्धारण गरेका हुनाले कति थप कर्मचारी आवश्यक

हुन्छन् भन्नेबारे सचेत छन् । बर्दियाको गुलरिया नगरपालिकालाई ४३ कर्मचारीको अवश्यकता भए पनि जम्मा ३४ कर्मचारी कार्यरत छन् । लमजुङको बेसीशहरका अधिकारीहरूले आफूलाई आवश्यकभन्दा एक तिहाइ मात्रै कर्मचारी उपलब्ध भएको बताए । इलामको सन्दकपुर गाउँपालिकामा स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रमका सामाजिक परिचालकहरूको कार्यावधि बढाएर कर्मचारी अभावको समस्यालाई सम्बोधन गरिएको थियो । सुर्खेतका थुप्रै स्थानीय एकाइहरूमा त्यस्तै उपाय अपनाइएको थियो ।

केही स्थानीय एकाइमा स्थायी कर्मचारीहरूले पद छोड्ने प्रवृत्ति पनि बढ्दो छ । सप्तरीको एक स्थानीय एकाइले एकै वर्षमा तीन पटक प्रमुख कार्यकारी अधिकृत फेऱ्यो । सरकारी कर्मचारी तथा निर्वाचित प्रतिनिधिबीच टकराव र सुगम स्थानमा काम गर्न खोज्ने सरकारी कर्मचारीको प्रवृत्तिलाई नै यसको प्रमुख कारण बताइयो ।

३.५ बजेट तथा आन्तरिक राजस्व

देशभरिकै स्थानीय एकाइहरूले बजेट अपुग भएको तथा अन्तरिक राजस्व संकलनका लागि स्रोत अपर्याप्त भएको चिन्ता व्यक्त गरेका छन् । साथै, स्थानीय एकाइहरूले कृषि, पशुपालन तथा स्वास्थ्य जस्ता विभिन्न क्षेत्रगत शीर्षकमा बजेट छुट्ट्याउनु परेको थियो । यसअघि ती कार्यालयहरूको लागि बजेट सम्बन्धित जिल्ला कार्यालयले छुट्ट्याउने गरेको थियो । निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले अपर्याप्त समय र प्राविधिक दक्षताको अभावले पनि बजेट निर्माण गर्न कठिनाइ भएको बताएका थिए ।

राजस्व दर तथा राजस्व संकलनका आधार वृद्धि स्थानीय एकाइहरूको अन्तरिक राजस्व वृद्धिका सबैभन्दा प्रचलित माध्यम बनेका छन् । यसका कारण जनमानसमा असन्तुष्टि बढ्दो छ । महत्वपूर्ण घटना दर्ता दस्तुरहरू बढाउनु सबैभन्दा प्रचलित माध्यम बनेको छ । महोत्तरीको जलेश्वर नगरपालिकामा महत्वपूर्ण घटना दर्ता दस्तुरहरू १५ देखि २० रुपैयाँबाट ५०० रुपैयाँ बनाइएको छ । स्थानीय एकाइहरूले निजी वन, गाइबस्तु तथा सडक व्यापारीहरूलाई पनि करको दायरामा ल्याएर राजस्व संकलनका आधार वृद्धि गरेका छन् । इलाममा नागरिकहरूले आफ्नै जमिनमा रहेको रुख काट्न पनि नगरपालिकाको अनुमति लिनुपरेकोबारे गुनासो गरेका थिए । स्थानीय बजार रहेको ठाउँमा पछि स्थानीय व्यापारीहरूलाई भाडामा दिने उद्देश्यसहित भवन निर्माण गर्ने राजविराज नगरपालिकाको निर्णयको व्यापक आलोचना भएको थियो । सोलुखुम्बुका केही स्थानीय एकाइहरूले कुखुरा, गाईबस्तु तथा डेरी फर्म आदिलाई समेत लक्षित गर्न भ्याएका छन् । हेटौडा उपमहानगरपालिकाका उपमेयरले कर संकलनको सम्भावित राजनीतिक मूल्यबारे चिन्ता व्यक्त गर्दै यसरी राजस्व दर वृद्धि गरिनुले 'सरकार जनताको सेवा गर्न आएको हैन' भन्ने संदेश नागरिकहरू माझ जान सक्ने बताएका छन् । तर अधिकांश निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले भने यसरी संकलन गरिएको राजस्वले विकास कार्यलाई गति दिन थालेपछि नागरिकहरूको दृष्टिकोणमा परिवर्तन आउने विश्वास व्यक्त गरेका थिए ।

३.६ योजना निर्माण प्रक्रिया

भ्रमण गरिएका सबै स्थानीय एकाइले नयाँ ऐन अन्तर्गत योजना तथा बजेट निर्माण प्रक्रियाबारे आफू अवगत रहेको बताएका थिए । तर विविध चुनौती तथा सीमितताका कारण आफूले प्रक्रियामा सम्झौता गर्नु परेको पनि थुप्रै अधिकारीहरूले बताएका थिए । पर्याप्त समय नहुनु तथा प्राविधिक दक्षता नहुनाले थुप्रै स्थानीय एकाइहरूलाई ऐन र संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले तोकेबमोजिमको योजना निर्माण प्रक्रियाका केही चरण बेवास्ता गर्न बाध्य बनाएको थियो । थुप्रै सरोकारवालाहरूले योजना तथा बजेट निर्माणको प्रक्रियामा साधारणतः पूर्वाधार विकास र विशेषतः सडक निर्माण कार्य हावी भएको बताए । थुप्रै विशेष जवाफदाताहरूले यस्तो बजेट निर्माण गर्नाले अन्य महत्वपूर्ण सामाजिक क्षेत्रमा बजेट अपुग भएको बताए । त्यसरी नै योजनाहरूलाई प्राथमिकता दिने क्रममा वडा तथा बस्तीस्तरमा हुनुपर्ने जत्तिको सार्वजनिक छलफल नभएको गुनासो पनि व्यापक थियो । जुम्लाका नागरिकहरूले त्यस्तो कुनै छलफल नभएको बताए भने महोत्तरी तथा स्याङ्जाका विभिन्न स्थानीय एकाइका व्यक्तिहरूले भएका छलफल पनि प्रभावहीन तथा कागजमा सीमित रहेको बताए ।

भौतिक विकास कार्यमा ज्यादै केन्द्रित रहनुपछाडिको कारणमा निर्वाचनको क्रममा गरिएका बाचाबन्धन हुन सक्छन् जसमा सडक निर्माण तथा पूर्वाधार विकास मुख्य अजेण्डा थिए । "मानिसलाई विकास चाहिएको थियो, हामी त्यही दिँदैछौँ," बुटवल उपमहानगरपालिकाका एक निर्वाचित प्रतिनिधिले भने । केही सरोकारवालाले यसरी पर्याप्त योजना तथा अध्ययन बिनाको भौतिक विकास कार्यमा अत्यधिक केन्द्रित रहनुले भविष्यमा समस्या आइपर्ने चिन्ता व्यक्त गरेका थिए ।

४. अल्पसंख्यक समावेशिता तथा सहभागिता

महिला तथा दलित निर्वाचित सदस्यहरूले आफूहरू ठूलो संख्यामा निर्वाचित हुनु सकारात्मक विकास भएको बताए पनि निर्णय लिने तहमा सार्थक प्रतिनिधित्वको अभावबारे विभिन्न प्रकारका चिन्ता व्यक्त गरेका थिए । पर्साको पोखरिया नगरपालिकाका उपमेयरले महिला सदस्यहरूसँग पर्याप्त सूचना नहुने हुनाले निर्णय प्रक्रियाबाट उनीहरूलाई बाहिरै राखिएको बताए । केही महिला सदस्यमा नैराश्य यति धेरै छ कि उनीहरू आफूले निर्वाचनमा भाग लिएकोमा समेत पछुतो गर्छन् । 'मलाई केही

जिम्मेवारी दिइएको छैन, त्यसैले आफूले निर्वाचनमा भाग लिएकोमा मलाई पछुतो छ,' सप्तरीको राजविराज नगरपालिकाकी एक वडा सदस्यले भनिन्, 'समावेशीताको नाममा हामीलाई ठगिएको छ ।'

धेरै महिला प्रतिनिधिहरूले राजनीतिक दलहरूले अनिवार्य कोटा भर्न मात्रै महिला तथा दलित सदस्यहरू छानेको र उनीहरू प्रायःमा कुनै राजनीतिक अथवा नेतृत्व अनुभव नभएको बताएका थिए । "विशेषगरी दुर्गम ठाउँका दलित वडा सदस्यलाई अफै पनि आफ्नो भूमिका तथा जिम्मेवारी थाहा छैन । उनीहरूको समाज र परिवारले अफै पनि उनीहरूलाई आफ्नो प्रतिनिधिको रूपमा स्वीकार्न सक्दैन," सुर्खेतका एक दलित वडा सदस्यले भनिन् । प्रायः सुनिने अर्को गुनासो के थियो भने निर्णय प्रक्रियामा पुरुषहरू पूरै हावी छन् । धेरैजसो व्यक्तिहरूले स्थानीय सरकारमा महिला तथा दलित महिला सदस्यलाई समावेश गरिनुले महिलाहरूलाई अत्यन्तै आवश्यक रहेको पहुँच निर्माण गरेको छ । धनुषाका एक उपमेयरले केही राजनीतिक अनुभव भएका महिला सदस्यहरूले अत्यन्तै प्रभावशाली ढंगले आफ्नो कर्तव्य निर्वाह गरिरहेको बताए ।

५. न्यायिक समिति

न्यायिक समिति सानातिना विवाद सुल्झाउन संविधानअनुसार स्थानीय एकाइहरूमा स्थापित अर्धन्यायिक निकाय हो । नगरपालिका वा गाउँपालिकाका उप मेयर वा उपाध्यक्ष उक्त समितिका संयोजक हुन्छन् । स्थानीय एकाइ सभाका सदस्यमध्येबाट दुई अतिरिक्त सदस्य न्यायिक समितिमा चुनिन्छन् । न्यायिक समितिले मध्यस्थता अथवा सामान्य न्यायिक प्रक्रियाबाट विवाद सुल्झाउन सक्छ ।

भ्रमण गरिएका जिल्लाहरूमा अन्तर्वार्ता लिइएका व्यक्तिहरूले उपमेयर वा उपाध्यक्षहरूमै कानूनी तथा प्राविधिक क्षमता नभएको बताए । कैलालीको धनगढी उपमहानगरपालिकाका उपमेयरले आफूले न्यायिक समिति सञ्चालनबारे एउटा छोटो तालिम मात्रै पाएको र त्यो अपर्याप्त भएको बताइन् । संयोजक तथा सदस्य जस्ता प्रमुख सरोकारवालाहरूले नै समितिको यथार्थ भूमिका तथा जिम्मेवारी स्पष्ट नबुझेकोबारे ठूलो चिन्ता रहेको छ । न्यायिक समिति गठन गर्नमा अत्यन्तै ढिलाइ भएको र सन् २०१८ को मे महिनासम्म पनि केही ठाउँमा न्यायिक समिति गठन नभएको डीआरसी नेपालले पाएको थियो । पर्साको बिरगंज उपमहानगरपालिका जस्ता केही स्थानीय एकाइमा ४०० भन्दा बढी मुद्दा आइसकेको तर कुनैमा पनि निर्णय नलिइएको पाइयो। बाजुरा तथा अछाम जस्ता दुर्गम जिल्लाका नागरिकहरूले आफूलाई न्यायिक समितिका प्रावधानबारे केही थाहा नभएको बताए । परम्परागत न्यायिक प्रणाली रहेका केही स्थानमा मानिसहरूले पुरानो र नयाँ प्रणाली बाझिन सक्ने चिन्ता व्यक्त गरे । मुस्ताङ र बर्दिया जिल्लामा यस्तो चिन्ता व्यक्त गरिएको थियो । मध्यस्थता केन्द्र पहिले नै भएका स्थानीय एकाइहरूमा पुराना संरचनालाई पूर्णरूपमा विस्थापित गरिने हो कि भन्ने चिन्ता व्यक्त भएको थियो ।

न्यायिक समितिका संयोजकसहित निर्वाचित अधिकारीहरूले मुद्दा हेर्न चाहिने कानूनी तथा प्राविधिक दक्षता नै सबैभन्दा ठूलो चुनौती भएको स्वीकारे । केही स्थानीय एकाइहरूले जिल्ला अदालतहरूबाट कानूनी सहायता खोजिरहेका छन् । तर भ्रमण गरिएका सबै जिल्ला तथा स्थानीय एकाइमा यसमा एकरूपता छैन । थुप्रै व्यक्तिहरूले न्यायिक समितिहरूको राजनीतिकरण हुनसक्ने सम्भावनाबारे अर्को महत्वपूर्ण चिन्ता व्यक्त गरेका थिए । "निर्वाचित राजनीतिक प्रतिनिधिहरूबाटै समितिहरू बन्ने हुनाले राजनीतिक पूर्वाग्रह हुनसक्ने सम्भावना बलियो छ," वीरेन्द्रनगरका एक नागरिक समाज अगुवाले चेतावनी दिए । न्यायिक समितिका प्रमुख रहेका थुप्रै उपमेयर तथा उपाध्यक्षहरूले चाहिं थप प्रशिक्षण तथा कानूनी सहायताको प्रावधान भए भविष्यमा न्यायिक समितिहरूले प्रभावकारी कार्यसम्पादन गर्ने विश्वास व्यक्त गरे ।

६. द्वन्द्व

सरकारका विभिन्न तहभित्र र तहमाझ कानूनी तथा क्षेत्राधिकारसम्बन्धी स्पष्टताको अभावका कारण केही उल्लेख्य द्वन्द्वहरू सिर्जना भएका छन् । पहिलो वर्षमै विविध प्रकारका द्वन्द्व सतहमा आएका छन् र भविष्यमा अरु द्वन्द्व आउन सक्ने चिन्ता विभिन्न व्यक्तिहरूले व्यक्त गरेका छन् ।

६.१ सरकारी कर्मचारी तथा निर्वाचित प्रतिनिधिबीच द्वन्द्व

निर्वाचित प्रतिनिधिहरू र नेपाल सरकारका स्थायी कर्मचारीहरू बीचको राजनीतिक र व्यवसायिक मतभेद प्रायः सुनिने गरेको छ । त्यसले धेरै स्थानीय एकाइहरूमा स्थानीय सरकारको आधारभूत कार्यसम्पादनमा असर पारेको छ । लगभग दुई दशकसम्म स्थानीय एकाइका कार्यकारी पदमा रहेका सरकारी कर्मचारीले निर्वाचित निकायहरूको अधिकार स्वीकार्न नचाहेको र निर्वाचित अधिकारीहरूको जिम्मेवारीलाई कमजोर बनाउन खोजेको आरोप निर्वाचित अधिकारीहरू लगाउँछन् । पूर्व रुकुमका एक पत्रकारले भनेअनुसार शासनमा लामो अनुभव राखेको ठान्ने निजामती कर्मचारी र जनताले छानेको हुनाले आफूमा वैधानिकता रहेको ठान्ने निर्वाचित प्रतिनिधिबीच भयङ्कर प्रतिस्पर्धा छ ।

प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतलाई अत्यन्तै धेरै अधिकार दिइएकोबारे केही निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले चिन्ता व्यक्त गरेका थिए। महोत्तरीको बर्दिबास नगरपालिका मेयरले आफ्नो 'हात बाँधिएको' भन्दै गुनासो गरे किनभने बजेट निर्धारण गर्ने आदि वित्तीय कार्यका लागि प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको अनुमति चाहिन्छ। यसो हुनाले स्थानीय बासिन्दालाई निर्वाचनको समयमा गरिएको वाचा पूरा गर्न मुश्किल हुने उनी बताउँछन्। तर निजामती कर्मचारीहरू भने प्रशासनिक ज्ञान र अनुभव नभएका निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले जनता रिझाउने र आफ्ना मतदातालाई काखी च्याप्ने निर्णय मात्रै लिइरहेको बताउँछन्। निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले नियमकानूनलाई खासै वास्ता नगर्ने तथा मतदाता रिझाउने काममा बजेट निकासा गर्नमा मात्रै ध्यान दिने गरेको जुम्लाका एक प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले बताए। उनका अनुसार यसो गर्नाले पहिलो वर्षको बजेटमा महत्वपूर्ण सामाजिक क्षेत्रहरूले पर्याप्त बजेट पाउनबाट चुकेका छन्। योजना तथा प्रशासनका जटिलता बुझ्न निर्वाचित अधिकारीहरूले प्रशिक्षण लिनुपर्ने स्याङ्जाको पुतलीबजार नगरपालिकाका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले भने।

विभिन्न स्थानीय एकाइहरूमा निर्वाचित प्रतिनिधि तथा निजामती कर्मचारीहरू बीचको सम्बन्धले राजनीतिक रंग लिएको डीआरसी नेपालको पर्यवेक्षणले पाएको छ। प्रमुख एउटा दलको र वडा अध्यक्षहरू अर्कै दलको भएका स्थानीय एकाइहरुमा केही वडाहरूले प्रमुखले आफू प्रति व्यक्तिगत तथा राजनीतिक रूपमा वफादार व्यक्तिहरूलाई वडा सचिव नियुक्त गरेर पठाएको भन्दै वडा सचिवहरूलाई अस्वीकार गरेका छन्। म्याग्दीको बेनी नगरपालिका लगायतका स्थानमा एकै वर्षमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत तीन तीन पटकसम्म सरुवा भएका छन्। स्याङ्जाका एक वडा सचिवले स्थानीय सरकारलाई थाहै नदिई केन्द्रीय मन्त्रालयबाट सरुवा गराई पाउन निवेदन दिएका थिए।

६.२ सरकारका विभिन्न तहबीच द्वन्द्व

विशेषगरी बाझिएका क्षेत्राधिकार औंल्याउँदै विभिन्न व्यक्तिले सरकारका विभिन्न तहबीच हुनसक्ने द्वन्द्वको सम्भावना उठाएका थिए। काभ्रेको धुलिखेल नगरपालिकाका मेयरले सर्वोच्च अदालतमा दायर गरेको एक निवेदन अनुसार 'नमुना कानून' पठाएर, निजामती कर्मचारी समायोजनको क्रममा र बजेट निर्धारण गर्दा केन्द्र सरकारले संविधानको मर्म विपरीत काम गरिरहेको छ। संविधानले तोकेअनुसार सरकारका तीन तहबीच सहकार्य, सहअस्तित्व तथा समन्वयको सिद्धान्त जोखिममा परेको उक्त निवेदनको दावी छ।

निर्वाचित अधिकारी तथा पत्रकारसहित केही प्रमुख जवाफदाताहरूले कर तथा राजस्व र नदीनाला, राजमार्ग, राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा पर्यटन स्थलमाथि एकाधिकारजस्ता साझा विषयमा स्थानीय, प्रदेश तथा केन्द्र सरकारबीच द्वन्द्व सिर्जना हुन सक्ने चिन्ता व्यक्त गरे। जिल्लास्तरका क्षेत्रगत कार्यालय तथा स्थानीय एकाइबीच क्षेत्राधिकारबारे केही द्वन्द्वहरू उठ्न थालिसकेका छन् (हेर्नुस् केस अध्ययन ३ र ४)।

केस अध्ययन ३
इलाममा स्थानीय एकाइ र जिल्ला शिक्षा कार्यालयबीच द्वन्द्व

२०७३ माघ ९ गते आफ्नै शिक्षा नियमावली अन्तर्गत निर्णय लिंदै सन्दकपुर गाउँपालिकाले दुई स्थायी शिक्षकको सरुवा गऱ्यो। संघीय तथा स्थानीय प्रशासन मन्त्रालयले स्थानीय तहमा शिक्षा व्यवस्थापनका लागि पठाएको नमुना कानूनलाई पूर्णरूपमा आत्मसात गर्दै उक्त सभाले शिक्षा नियमावली पारित गरेको थियो। तर जिल्ला शिक्षा कार्यालय इलामले स्थायी शिक्षकको सरुवासम्बन्धी अधिकार स्थानीय एकाइमा नभएर अझै पनि जिल्ला शिक्षा कार्यालयमै रहेको भन्दै सभाको निर्णयलाई बदर गऱ्यो।

संविधान तथा स्थानीय प्रशासन ऐनले स्थानीय एकाइहरूलाई आधारभूत तथा माध्यमिक तहको शिक्षामाथि क्षेत्राधिकार प्रदान गरेको छ। तर स्थानीय प्रशासन ऐन पारित हुनुअघि पारित गरिएको शिक्षा नियमावली २०७४ को एक संशोधनले जिल्ला भरिका शिक्षकमाथिको क्षेत्राधिकार जिल्ला शिक्षा कार्यालयलाई दिएको छ। यसरी क्षेत्राधिकार बाझिँदा द्वन्द्व पक्कै उत्पन्न हुन्छ। जिल्ला शिक्षा कार्यालय इलामले तथा सन्दकपुर गाउँपालिका अध्यक्ष दुवैले आफूअनुकूल कानून व्याख्या गरे। जिल्लाका केही सरोकारवालाहरूले शिक्षासम्बन्धी कानूनमा एकरूपता तथा तारतम्य नमिलाइन्जेल यस्तै चरित्रका विवाद अन्यत्र पनि आउन सक्ने बताएका छन्।

केस अध्ययन ४
तनहूँमा स्थानीय एकाइको निर्णय जिल्ला वन कार्यालयद्वारा बदर

२०७४ फागुन ६ गतेको सभाको निर्णयबाट बन्दीपुर गाउँपालिकाले सबै वडाका सबै वन उपभोक्ता समितिहरू भंग गर्दै सबै वडा तथा सरोकारवालालाई नयाँ कार्यकारी समिति गठन गर्न निर्देशन दियो । उक्त निर्देशनले गाउँपालिकाको अनुमति बिना वन पैदावर निर्यात गर्न पनि सबै सामुदायिक वन उपभोक्ता समूहलाई बन्देज लगायो । बन्दीपुर गाउँपालिकाले आफ्नो यो निर्णयबारे जिल्ला वन कार्यालय तनहूँलाई अवगत गरायो ।

जिल्ला वन कार्यालयले फागुन २ गते ४ पाना लामो चिट्ठी काटेर गाउँपालिकाको उपभोक्ता समिति भंग गर्ने निर्णय प्रचलित कानून विपरीत भएको ठहर्यायो । सामुदायिक वन उपभोक्ता समिति गठन तथा भंग गर्नेबारे सबै निर्णय प्रचलित संघीय कानून, वन ऐन २०४९ तथा वन नियमावली २०५१ को मातहतमा रहेर गर्नुपर्ने जिल्ला वन कार्यालयको तर्क थियो । साथै जिल्ला वन कार्यालयले वनजंगलमाथि क्षेत्राधिकार सम्पूर्ण रूपमा प्रदेश सरकारको मात्रै हुने तथा वनजंगलसम्बन्धी स्थानीय एकाइको कुनै पनि निर्णय संघीय तथा प्रादेशिक ऐनकानून सम्मत हुनुपर्ने पनि निर्णय दियो ।

६.३ स्थानीय एकाइ प्रमुख र उपप्रमुखबीच द्वन्द्व
नब्बे प्रतिशतभन्दा बढी स्थानीय एकाइ प्रमुख पुरुष छन् भने नब्बे प्रतिशतभन्दा बढी स्थानीय एकाइ उपप्रमुख महिला छन् । डीआरसी नेपालको पर्यवेक्षणले प्रमुख र उपप्रमुखबीच व्यापक द्वन्द्व रहेको पाएको छ जहाँ थुप्रै उपप्रमुखहरूले निर्णय लिने बेलामा आफूसँग पर्याप्त छलफल नगरेको, 'कम महत्वका काम' मात्रै आफ्नो जिम्मामा परेको, पर्याप्त सुविधा नदिइएको तथा 'प्रमुखको सहायकको दर्जामा सीमित रखिएको' बारे गुनासो गरेका थिए । फरकफरक दलका प्रमुख र उपप्रमुख रहेका स्थानीय एकाइहरूमा यस्ता गुनासो धेरै पाइयो । सप्तरीको तिलाठी-कोइलाडी गाउँपालिकाका उपाध्यक्षले अध्यक्षविरुद्ध आफूलाई संलग्न नगराइकनै न्यायिक समिति गठन गरेको आरोपसहित अदालतमा मुद्दा हालेकी छन् । न्यायिक समितिमा रहनु उपप्रमुखहरूको संविधान प्रदत्त महत्वपूर्ण जिम्मेवारी हो । डीआरसी नेपाल पर्यवेक्षणले केही यस्ता घटना पनि पायो जहाँ उपप्रमुखहरूका श्रीमानहरूले आफ्ना श्रीमतीहरूको सम्पूर्ण अधिकार आफैंले लिएका छन् । महोत्तरी तथा धनुषाका केही स्थानीय एकाइहरूमा डीआरसी नेपालले यस्ता उपप्रमुख पनि भेट्यो जसका श्रीमानले उनको सट्टा सबै निर्णय लिन्छन् र जसको भूमिका श्रीमानले तोकेको कागजातमा हस्ताक्षर गर्नुमा मात्रै सीमित हुन्छ । कहींकहीं उपप्रमुखहरू आफैंले आफ्ना श्रीमानलाई 'सहायक' को भूमिकामा नियुक्त गरेको पनि पाइयो भने अन्यत्र केही स्थानमा महिलाहरूले त्यस्तो निर्णयसम्म गर्ने अवसर नपाएको देखियो (हेर्नुस् केस अध्ययन ५) ।

केस अध्ययन ५
बारामा मेयर र उपमेयरबीच द्वन्द्व

बाराको पचरौटा नगरपालिकाका मेयर र उपमेयरबीच कार्यभार सम्हालेदेखि नै द्वन्द्व जारी छ । स्थानीय सञ्चारमाध्यमका अनुसार उपमेयरका श्रीमानले स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादनमा हस्तक्षेप गर्न थालेपछि द्वन्द्व बढ्दै गएको हो । मेयरले उपमेयरका श्रीमानको सक्रिय सहभागिता रुचाएनन् । तर मेयरले उपमेयरका अधिकार अस्वीकार गरेकाले र महत्वपूर्ण निर्णय प्रक्रियाबाट उपमेयरलाई बाहिर राखेपछि द्वन्द्व बढेको हो । उनी भन्छिन्, 'मेयरले मलाई नगरपालिकाको कुनै पनि महत्वपूर्ण काममा संलग्न पनि गराएनन् न त मलाई कुनै सुविधा नै उपलब्ध गराए ।'

मेयर, वडा अध्यक्ष तथा नगरपालिकाका कुनै कर्मचारी वा अधिकारीले आफ्नी श्रीमतीलाई सहयोग नगरेको देखेपछि आफूले सहयोग गर्न थालेको बताउँछन् उपमेयरका श्रीमान । "म उनको श्रीमान हुँ । उनलाई जीवनभरि नै सहयोग गर्नु मेरो कर्तव्य हो । उनको सार्वजनिक काममा मैले किन सघाउन नहुने ?" उनी सोध्छन् । उनकी श्रीमतीलाई संविधान प्रदत्त अधिकारबाट वन्चित बनाइनु अन्याय भएको उनी बताउँछन् । तर केही स्थानीय पत्रकारका अनुसार भने उनले आफ्नै राजनीतिक महत्वाकांक्षाका कारण सुरुदेखि नै नगरपालिकाको काम हस्तक्षेप गर्दै आएका छन् ।

६.४ वडा र नगरपालिका वा गाउँपालिकाबीच द्वन्द्व
प्रायः वडा अध्यक्षले साविकको गाविस अध्यक्ष बराबर शक्तिशाली हुने आशामा चुनाव लडेका थिए । अहिले आएर उनीहरू आफूलाई 'धेरै जिम्मेवारी तर अपर्याप्त कार्यकारी अधिकार' दिइएकोबारे गुनासो गर्छन् । "हाम्रो काम कर संकलन गरेर पालिकामा बुझाउनु मात्रै छ," धरान उपमहानगरपालिकाका एक वडा अध्यक्षले भने । "कापीकलम किन्ने बजेट छुट्ट्याउने समेत अख्तियार छैन हामीलाई ।" बजेट निर्धारण जस्तो महत्वपूर्ण निर्णय प्रक्रियामा पनि प्रमुखहरूले आफूसँग सरसल्लाह गर्ने नगरेको भन्ने थुप्रै वडा अध्यक्षहरूको गुनासो थियो । पालिका प्रमुख एउटा दलको र वडा अध्यक्ष अर्कै दलको भएका

एकाइहरूमा यो द्वन्द्व विशेष चर्को देखिन्छ । बाँके, सिराहा, रुकुम (पूर्व) लगायतका केही स्थानीय तहमा वडा अध्यक्षहरूले मेयर तथा अध्यक्षहरू अर्कै दलको भएकाले आफ्नो वडाले अपर्याप्त बजेट पाएको गुनासो गरेका थिए (हेर्नुस् केस स्टडी ६) ।

केस अध्ययन ६
मेयरले राजनीतिक पक्षपात गरेको वडा अध्यक्षहरूको आरोप

रुकुम (पूर्व) को मुसिकोट नगरपालिकामा स्पष्ट बहुमतसहित साविकको माओवादी केन्द्रका मेयर छन् । त्यसैकारण पनि मेयरले सभामा अल्पमतमा रहेका नेपाली काँग्रेसका वडा अध्यक्षहरूको सल्लाह सुझावलाई बेवास्ता गर्ने गरेको ती वडा अध्यक्षहरूको आरोप छ ।

वडा अध्यक्षहरूलाई उचित सूचना नै नदिई सभा बोलाएको आरोप छ । एक स्थानीय पत्रकारका अनुसार एउटा वडाको अध्यक्ष नेपाली काँग्रेसका भएकाले नै त्यहाँ बाढी आउँदा पनि उक्त वडाले कुनै राहत सामग्री पाएन । बिजुलीको तार ल्याउने समयमा पनि नेपाली काँग्रेस बाहुल्य भएको क्षेत्रलाई बेवास्ता गरियो भन्ने केही स्थानीय वासिन्दाको आरोप छ । केही वडा अध्यक्षले नगरपालिकाले आफूले मागेको भन्दा थोरै बजेट निष्कासन गरिदिएको गुनासो गरे । 'आफ्नो पार्टीले जितेको वडामा साढे २ करोड दिए भने हाम्रो वडालाई ३२ लाख मात्रै दिए,' नेपाली काँग्रेसका एक वडा अध्यक्षले भने ।

६.५ राजनीतिक दलका नेता र निर्वाचित प्रतिनिधीबीच द्वन्द्व
सर्वदलीय संयन्त्रमार्फत राजनीतिक दलहरूले यस अघिको शासन संरचनामा ठूलो भूमिका खेलेका थिए । महत्वपूर्ण निर्णय तथा उत्तरदायित्व संयन्त्रमा पनि राजनीतिक दलहरूको उल्लेख्य भूमिका थियो । नयाँ निर्वाचित निकायहरूको स्थापनाका साथै राजनीतिक दलहरूको भूमिका स्वाट्टै घटेर गएको जानिफकारहरू बताउँछन् । धेरै व्यक्तिहरूले बताएअनुसार निर्वाचित निकायहरूले शक्ति दुरुपयोग गरे रोक्ने कुनै उपाय नभएकाले विशेषगरी एकल दलको हालीमुहाली भएको एकाइहरूमा यो चिन्ताको विषय छ ।

७. उपभोक्ता समिति

विकास कार्यक्रममा स्थानीय बासिन्दाको बृहत्तर सहभागिता सुनिश्चित गराउन तथा त्यस्ता कार्यक्रमलाई पारदर्शी र उत्तरदायी बनाउन उपभोक्ता समितिहरू गठन गरिन्छ । तर डीआरसी नेपाल पर्यवेक्षणले पाएअनुसार त्यस्ता समितिहरू निर्वाचित प्रतिनिधिका नजिकका व्यक्तिहरूलाई रकम निकासा गर्नका लागि पनि प्रयोग भएका छन् । थुप्रै जवाफदाताहरूले डीआरसी नेपाललाई बताएअनुसार विभिन्न दलहरूले बाँडफाँड गर्न मिल्ने बनाउन बजेट अस्वाभाविक रूपमा ठूलो बनाइन्छ । केही व्यक्तिले स्थानीय तहबाटै ३० प्रतिशत आयोजना लागत जुटाउनुपर्ने प्रावधान व्यावहारिक नभएको बताए । कहिलेकाहीँ उपभोक्ता समितिले अन्य तेस्रो समूहलाई ठेक्कामा काम गराएको पनि पाइयो (हेर्नुस् केस अध्ययन ७) ।

केस अध्ययन ७
उपभोक्ता समिति (विकासको असफल नमुना?)

मेची नगर नगरपालिकाको एउटा वडालाई कल्भर्ट निर्माण गर्न १० लाखको बजेट आयो । त्यसमध्ये ३ लाख उपभोक्ता समितिले जुटाउनुपर्ने कानूनी प्रावधान थियो । एउटा बचत सहकारीबाट ३ लाखको ऋण लिएर काम सुरु भयो । तर परियोजनाले तोकेको गुणस्तर मापदण्डभित्रै काम जम्मा ६ लाख ८५ हजारमा सकियो । बाँकी रहेको रकमबाट ३ लाख ऋण तिरियो र बाँकि १५ हजारलाई बैंक खाता खोलेर राखियो ।

वडा नागरिक मंचका एक पूर्व अध्यक्षले उक्त उपभोक्ता समिति गठन तथा परिचालन गरेका थिए । त्यस्ता उपभोक्ता समिति अब प्रभावकारी हुन्छन् कि हुँदैनन् भन्ने प्रश्नको जवाफमा उनी भन्छन्, "त्यतिबेला पनि प्रभावकारी थिएन । राजनीति र भ्रष्टाचार उचाईमा भएकाले उपभोक्ता समितिबाट त्यस्तो सफल काम हुनु कठिन थियो । मैले आफैँले खटिएर युवाहरूलाई परिचालन गरेकाले मात्रै त्यो सम्भव भयो ।"

राजनीतिक दलहरूले निर्वाचनको बेलामा खर्चिएको धन फिर्ता कमाउन र निर्वाचनका बेला परिचालन गरेका कार्यकर्तालाई आफूले गरेको बाचा पुऱ्याउन उपभोक्ता समितिहरूमा आफ्ना कार्यकर्ता भर्ती गर्छन् भन्ने प्रायः नागरिकहरूको बुझाइ छ । एक पत्रकार भन्छन्, "राजनीतिक पहुँच र क्षमताको आधारमा कार्यकर्तालाई उपभोक्ता समितिमा राखिन्छ । राजनीतिक दलका कार्यकर्ताले यसबाट आर्थिक लाभ लिने मात्रै होइन निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले पनि निर्वाचनमा खर्च गरिएको पैसा यसैबाट फिर्ता कमाउँछन् ।"

८. जिल्ला समन्वय समितिहरू

जिल्ला समन्वय समितिको भूमिका तथा जिम्मेवारीबारे व्यापक अन्यौल छ । प्रचलित कानूनी व्यवस्थाका अनुसार जिल्ला समन्वय समितिको कार्यक्षेत्र चार पक्षमा विभाजित छः समन्वय, अनुगमन, स्थानीय एकाइको क्षमता अभिवृद्धि तथा विकासका लागि सहज वातावरण निर्माण । जिल्ला समन्वय समितिसहित अन्य थुप्रै सदस्यहरूले आफ्नो मुख्य जिम्मेवारी स्थानीय एकाइको काम अनुगमन गर्नु भए पनि आफूले दिएको सुझाव पालना हुन्छ भन्ने सुनिश्चित गर्ने कुनै उपाय नभएको गुनासो गर्छन् । सही निर्देशन तथा मार्गदर्शनको उपस्थितिमा मात्रै जिल्ला समन्वय समिति सक्रिय हुनसक्ने थुप्रै व्यक्तिले बताए ।

९. निष्कर्ष तथा सुझाव

निष्कर्ष

सन् २०१७ को मे, जुन र सेप्टेम्बर महिनामा सम्पन्न गरिएका निर्वाचनपछि नेपालका ७५३ वटै स्थानीय एकाइहरूमा स्थानीय सरकार गठन भए । झन्डै २० वर्षको अन्तरपछि गठन भएका यी स्थानीय सरकारले जननिर्वाचित प्रतिनिधिमार्फत जनसहभागिता सुनिश्चित गर्ने तथा बढाउने, सेवा प्रदान कार्य सुधार्ने, र उत्तरदायित्व प्रवर्धन गर्ने आशा गरिएको छ । डीआरसी नेपाल पर्यवेक्षणअनुसार स्थानीय सरकारबारे नागरिक धारणा निर्वाचन यता क्रमशः सकारात्मक हुँदै गएको देखिए पनि विशेषगरी निर्वाचित प्रतिनिधिहरू आफैँले औँल्याउने चुनौतीहरूलाई तत्कालै सम्बोधन नगरे प्रत्याशित नतिजा प्राप्त गर्न नसकिने देखिन्छ ।

देशभरिका केही स्थानीय सरकारहरूले आफ्नो पहिलो वर्षको उल्लेख्य भाग आवश्यक कानूनको मस्यौदा लेखन र कानून निर्माण, अधिकारी र प्रतिनिधिहरूको प्रशिक्षण तथा साना भए पनि लोक रिझाउने कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्नमा खर्चेका छन् । तर प्रायः स्थानीय एकाइमा विशेषगरी स्थानीय एकाइका केन्द्र निर्धारण र अन्य पुनर्संरचनासम्बन्धी गुनासो, सरकारका विभिन्न तहबीच र तहभित्रै द्वन्द्व र अधिकारीहरूको संख्यामा कमी र उनीहरूको प्रशिक्षण र क्षमताको कमीका कारण उनीहरूको कार्यसम्पादनमा गम्भीर असर परेको छ । स्थानीय सरकारका अधिकारीहरू केन्द्र सरकारबाट स्पष्ट नीति तथा कानून नआएको गुनासो गरिरहन्छन् तर केन्द्र सरकारले स्थानीय सभाका लागि 'नमुना कानून' पठाएर उनीहरूमाथि ठाडो सुपरीवेक्षण गर्ने प्रयासबारे संकोच पनि व्यक्त गर्छन् । अधिकारीहरूले योजना तथा बजेट निर्माण गर्न र न्यायिक समितिमार्फत न्याय सम्पादन गर्न आफ्नो क्षमता र प्रशिक्षण नपुग्ने बताएका छन् । निर्वाचनको क्रममा महिला तथा अल्पसंख्यक समूहको सहभागिता सुनिश्चित गरिए पनि सभा तथा कार्यकारी समितिहरूमा उनीहरूको भूमिका नाम मात्रको छ र कहीँकहीँ शून्य नै छ । न्यायोचित, योजनाबद्ध र वातावरण मैत्री पूर्वाधार विकासलाई भन्दा अनियोजित तथा जथाभावी सडक निर्माणलाई प्राथमिकता दिइएको छ ।

सुझाव

- स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादनमा एकरुपता तथा स्पष्टता सुनिश्चित गर्न केन्द्र तथा प्रदेश तहमा आवश्यक सबै कानून तत्कालै निर्माण गरियोस् ।
- संवैधानिक प्रावधानसँग बाझिने प्रचलित कानूनमा एकरूपता सुनिश्चित गरियोस् ।
- स्थानीय एकाइ पुनर्संरचना सम्बन्धित समस्याहरूलाई तत्कालै सम्बोधन गरियोस् ।
- सबै तहमा निजामती कर्मचारीहरूको समायोजन तत्कालै सम्पन्न गरियोस् तथा स्थानीय तहमा कर्मचारीको अभावसँग सम्बन्धित समस्या सम्बोधन गर्न आवश्यक अन्तरिम व्यवस्था गरियोस् ।
- न्यायिक, कार्यकारी तथा व्यवस्थापिकासम्बन्धी क्षमता वृद्धि गर्न निर्वाचित प्रतिनिधि तथा स्थानीय अधिकारीहरूका लागि तत्काल तथा पर्याप्त प्रशिक्षण सुनिश्चित गरियोस् ।
- महिला तथा अल्पसंख्यक समूहहरूको अर्थपूर्ण सहभागिता सुनिश्चित गरियोस् ।