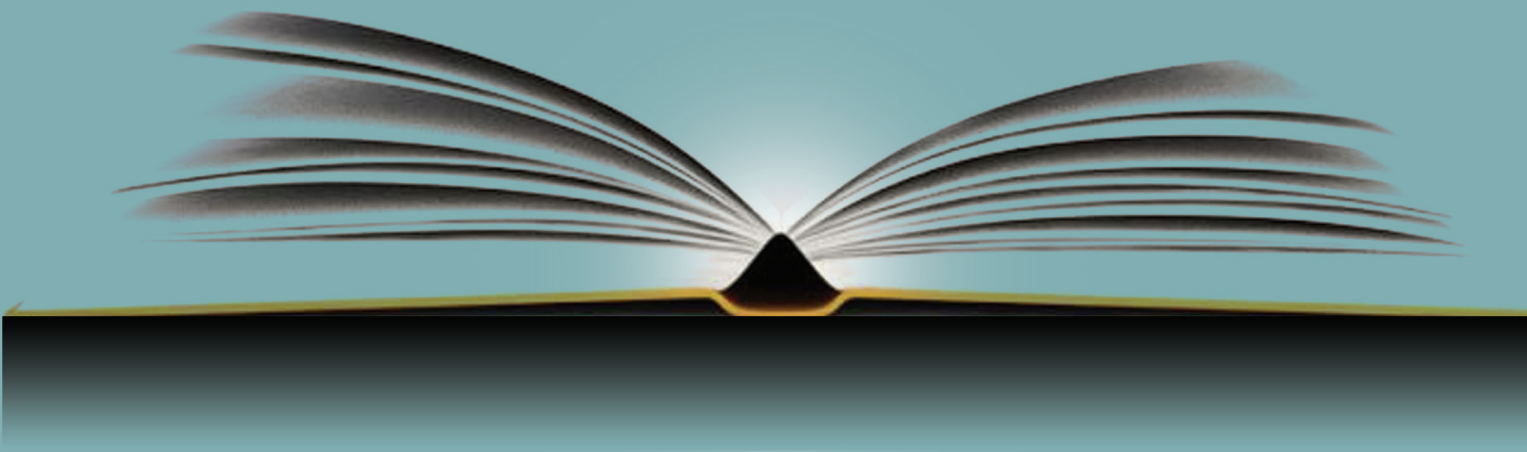
विद्यालय शिक्षा र स्थानीय सरकार



२०७६ माघ

DEMOCRACY
RESOURCE CENTER

विद्यालय शिक्षा र स्थानीय सरकार

अध्ययन प्रतिवेदन

२०७६ माघ

DEMOCRACY
RESOURCE CENTER

विद्यालय शिक्षा र स्थानीय सरकार

अध्ययन प्रतिवेदन

पहिलो संस्करण २०७६ (सन् २०२०)

प्रकाशक
डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)
कुमारीपाटी, ललितपुर
फोन : ०१-५५३७५५२
इमेल : info@democracyresource.org
www.democracyresource.org

सर्वाधिकार © डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल

डीआरसीएन आवधिक प्रतिवेदन - ७

काठमाडौँ नेपालमा मुद्रित

विषय सूची

आभार

१. परिचय १

२. अध्ययन विधि ३

३. विद्यालय शिक्षामा संवैधानिक र कानूनी व्यवस्था ४

४. स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा विद्यालय शिक्षा ५

५. शिक्षासम्बन्धी कानून निर्माण १२

६. शिक्षा शाखा र कर्मचारी व्यवस्थापन १६

७. विद्यालय व्यवस्थापन र राजनीति १८

८. स्थानीय सरकार र शिक्षकको सम्बन्ध २१

९. निष्कर्ष र सुझाव २३

आभार

यो अध्ययनको सिलसिलामा अन्तर्वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूप्रति डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन) धन्यवाद ज्ञापन गर्दछ । स्थानीय तहका निर्वाचित प्रतिनिधि, कर्मचारी, राजनीतिक दलका प्रतिनिधि, पत्रकार, नागरिक समाजका प्रतिनिधि र नागरिकहरूको सहयोगबिना यो प्रतिवेदनको प्रकाशन सम्भव थिएन । प्रतिवेदनको मस्यौदा पढेर उपयोगी सुझाव दिने डा. भास्कर गौतम र तुला नारायण साहका साथै भाषा सम्पादनमा सहयोग पुऱ्याउने गोविन्द अधिकारी तथा लेआउट र डिजाइन गरिदिने किशोर प्रधानप्रति डीआरसीएन आभारी छ । अध्ययनका क्रममा आफ्ना सुझाव दिएर सहयोग गरेका डा. अमिना सिंह, डा. सदानन्द कडेल, *शिक्षक* मासिकका सम्पादक राजेन्द्र दाहाल, अनुसन्धाता लबिसा उप्रेती र शिक्षा नीति तथा अभ्यास केन्द्रका प्रतिनिधिप्रति पनि डीआरसीएन धन्यवाद व्यक्त गर्दछ ।

यो अध्ययनको नेतृत्व अनुभव अजीतले गरेका हुन् । अनुसन्धाताहरू अंकलाल चलाउने, चिरन मानन्धर, जोन कार्की, नयन पोखरेल, पुनम लिम्बू, शेखर पराजुलीको स्थलगत सूचना र विश्लेषणका आधारमा यो प्रतिवेदनको लेखन डा. ईश्वरी भट्टराई र सोभित सुबेदीले गरेका हुन् । आलोक पोखरेलले कानूनी तथा संवैधानिक प्रावधानहरूको विश्लेषण गरेका थिए भने ऋतुल पौडेल र स्मृति राईले मिडिया अनुगमन र आवश्यक सहयोग गरेका थिए । भेनिसा उदास र ममता आचार्यले यो अध्ययनका लागि महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक सहयोग गरे ।

ब्रिटिश राजदूतावासले यो अध्ययनलाई आर्थिक सहयोग प्रदान गरेको हो । यो प्रतिवेदनका सबै निचोड र विश्लेषण डीआरसीएनको अध्ययनमा आधारित छन् र तिनले राजदूतावासको धारणा प्रतिबिम्बित नगर्न पनि सक्छन् ।

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल

ललितपुर

१

परिचय

नेपालको संविधान कार्यान्वयन भएसँगै पहिले केन्द्र सरकारअन्तर्गत रहेको विद्यालय शिक्षा स्थानीय सरकारमातहत आएको छ । संविधानको अनुसूची ८ मा आधारभूत (प्रारम्भिक बाल शिक्षादेखि कक्षा आठसम्म) र माध्यमिक शिक्षा (कक्षा नौदेखि १२ सम्म) स्थानीय सरकारमातहत राखिएको छ। यही संवैधानिक प्रावधानका आधारमा *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४* ले विद्यालय शिक्षासम्बन्धी २३ अधिकार स्थानीय तहअन्तर्गत रहने व्यवस्था गरेको हो । विद्यालय शिक्षासम्बन्धी नीति तथा कानून बनाउनुका साथै योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन, मूल्यांकन र नियमन गर्ने अधिकार पनि स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिएको छ ।[१] पहिलेको संरचनामा विद्यालय शिक्षासम्बन्धी अधिकार मूलतः केन्द्र सरकारको जिल्ला शिक्षा कार्यालय (जिशिका) को थियो । पहिले जिशिकामा रहेका अधिकार र जिम्मेवारी अहिले स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरण भए पनि आधारभूत र माध्यमिक शिक्षासँग सम्बन्धित केही अधिकार भने संघीय सरकारले आफैसँग राख्ने कोसिस गरेको देखिएको छ ।

विगत केही दशकमा विद्यालय शिक्षामा केन्द्रीकरण र विकेन्द्रीकरणका विभिन्न अभ्यास भए । केन्द्रीकरणको प्रयासस्वरूप पहिलोपटक तत्कालीन पञ्चायती सरकारले २०२८ सालमा 'राष्ट्रिय शिक्षा पद्धति' का नाममा नयाँ शिक्षा योजना लागू गरी स्थानीय स्तरमा स्थानीय स्रोत र समुदायबाट सञ्चालित विद्यालयलाई राष्ट्रियकरण गऱ्यो । त्यसपछि ती विद्यालयलाई केन्द्र सरकारका निकायले नियन्त्रण र नियमन गर्न थाले। विद्यालय शिक्षामा स्थानीय समुदायको सहभागिता, सहयोग र अपनत्व गुम्यो ।[२] तर समुदायको अपनत्व पुनर्स्थापित गर्ने उद्देश्यले केन्द्र सरकारले २०५८ सालदेखि विद्यालयलाई समुदायमा हस्तान्तरण गर्न थाल्यो । केन्द्र सरकारले विद्यालयहरू अभिभावक, शिक्षक र स्थानीय समुदाय सम्मिलित विद्यालय व्यवस्थापन समिति (विव्यस) लाई हस्तान्तरण गऱ्यो । विद्यालयको सञ्चालन र व्यवस्थापनको जिम्मा विव्यसमा आयो ।[३] समुदायमा हस्तान्तरण भएपछि विव्यस, शिक्षक-अभिभावक समिति, गाउँ/नगर शिक्षा समिति, जिल्ला शिक्षा समितिजस्ता संस्थागत संरचनाले विद्यालय शिक्षामा स्थानीय साधनस्रोतको परिचालन, विद्यालय व्यवस्थापन, स्रोत केन्द्र र स्रोत व्यक्तिको व्यवस्थापन लगायतका प्रयास गरे ।

यी प्रयासले विद्यालय संख्या विस्तार हुनुका साथै विद्यार्थी भर्ना दर र साक्षरता दर समेतमा केही सुधार भयो । तर सामुदायिक विद्यालयका विद्यार्थीको समग्र सिकाइको स्तर र वार्षिक परीक्षाको नतिजा भने सुध्रिएन । निजी तथा संस्थागत विद्यालयको वार्षिक परीक्षाको नतिजा तुलनात्मकरूपमा राम्रो हुन थालेपछि सामुदायिक विद्यालयप्रति सर्वसाधारणको आकर्षण घट्दै गयो ।[४] सामुदायिक विद्यालयमा योग्य शिक्षकको अभाव हुनुका साथै विद्यालय व्यवस्थापनमा विभिन्न राजनीतिक दलका स्थानीय नेता र शिक्षक संघसंगठनको प्रभावले पनि नकारात्मक असर पारेको आम बुझाइ रह्यो ।[५]

नेपालको संविधान लागू भएपश्चात भने विद्यालय शिक्षाको विकेन्द्रीकरण अभ्यासमा तात्त्विक भिन्नता देखिन्छ । पहिलेको

---

[१] सामुदायिक, संस्थागत, गुठी र सहकारी विद्यालय स्थापना, अनुमति, सञ्चालन, व्यवस्थापन तथा नियमन; मातृभाषामा शिक्षा दिने; गाउँ/नगर शिक्षा समिति गठन तथा व्यवस्थापन; विद्यालयको गुणस्तर अभिवृद्धि; शैक्षिक पूर्वाधार निर्माण, मर्मत सम्भार र व्यवस्थापन; शिक्षक तथा कर्मचारीको दरबन्दी मिलान; तालिम तथा क्षमता विकास; सामुदायिक विद्यालयको बजेट व्यवस्थापन; आधारभूत तहको परीक्षा सञ्चालन, अनुगमन तथा व्यवस्थापन; अतिरिक्त शैक्षिक क्रियाकलापको सञ्चालनलगायत अधिकार पनि स्थानीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र राखेको छ (*स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४*, परिच्छेद ३ (ज)) ।

[२] मार्टिन चौतारी । २०७६ । *संघीयता र विद्यालय शिक्षा* । शोध-संक्षेप, अंक २४ । काठमाडौँ: मार्टिन चौतारी ।

[३] *शिक्षा ऐन, २०२८* (सातौँ संशोधन), दफा १२ ।

[४] Bhatta, Pramod. 2005. Decentralization of Primary Education in Nepal. *Studies in Nepali History and Society* 10(1): 3-38; Pramod Bhatta. 2009. *Education in Nepal: Problems, Reforms and Social Change*. P. 1-16. Kathmandu: Martin Chautari.

[५] The Asia Foundation. n.d. Political Economy Analysis of Local Governance in Nepal: With Special Reference to Education and Health Sectors. https://asiafoundation.org/resources/pdfs/analysislocalgovernancenepal.pdf; मा उपलब्ध, २०७६ पुस १ मा हेरिएको ।

संरचनामा स्थानीय निकायलाई मुख्यरूपमा विव्यसमार्फत सामुदायिक विद्यालय सञ्चालन, व्यवस्थापन तथा अनुगमनको भूमिका प्रदान गरिएको थियो । स्थानीय समुदायको अपनत्व बढाउने उद्देश्य रहेको भनिए पनि विद्यालय शिक्षासम्बन्धी धेरैजसो निर्णय गर्ने अधिकार स्थानीय निकायसँग थिएन । नयाँ विद्यालयको अनुमति, माध्यमिक परीक्षा सञ्चालन, विद्यालय अनुगमन र निगरानी, शिक्षक भर्ना, सरुवा र बढुवा, विद्यालय स्थानान्तरण, गाभ्ने वा बन्द गर्ने लगायतका कार्य जिशिका र क्षेत्रीय शिक्षा निर्देशनालयमार्फत केन्द्र सरकारले नै गर्थ्यो ।[६] अहिले शिक्षक भर्ना, सरुवा र बढुवा बाहेकका यी अधिकार स्थानीय सरकारले पाएका छन् ।[७] त्यसैले स्थानीय सरकार सामु अवसर र चुनौती दुवै देखिएका छन् । यस पृष्ठभूमिमा स्थानीय सरकारमातहत आएको विद्यालय शिक्षाको अधिकार कसरी प्रयोग भइरहेको छ र स्थानीय सरकार के कसरी अगाडि बढेका छन्, तिनले के कस्ता चुनौतीको सामना गरेका छन् भन्नेबारे अध्ययन गरी यो प्रतिवेदन तयार पारिएको हो ।

यो प्रतिवेदनको यसपछिको खण्डमा अध्ययन विधि र स्थलगत भ्रमण गरिएका पालिकाबारे उल्लेख गरिएको छ । खण्ड ३ मा स्थानीय सरकारले पाएको विद्यालय शिक्षासम्बन्धी संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था र त्यसको अस्पष्टताको चर्चा छ । खण्ड ४ मा स्थानीय सरकारको नीति, योजनाको अवस्था, आर्थिक व्यवस्थापन तथा बजेटको व्यवस्था, कार्यक्रम र योजना लगायतका पक्ष समेटेर स्थानीय सरकारका प्राथमिकताबारे विश्लेषण गरिएको छ । खण्ड ५ मा शिक्षासम्बन्धी कानून निर्माणको अवस्था तथा चुनौतीको लेखाजोखा छ । स्थानीय सरकारको शिक्षा शाखाको व्यवस्थापन, कर्मचारी र साधनस्रोतको अवस्थाबारे व्याख्या खण्ड ६ मा छ । खण्ड ७ र ८ मा क्रमश: विद्यालय व्यवस्थापनमा स्थानीय राजनीतिको प्रभाव तथा स्थानीय सरकार र शिक्षक बीचको सम्बन्धबारे चर्चा गरिएको छ । अन्त्यमा, निष्कर्ष र सुझाव दिइएको छ ।

---

[६] Neupane, P., Pokharel, T., Dhungana, H, Poudyal, T., Ghimire, IP., Gupta, A & Poudel A. 2018. *Political Economy Analysis of Education Governance at Local Level in Nepal*. Kathmandu: Nepal Administrative Staff College and The Asia Foundation. https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2019/06/2019-Political-Economy-Analysis-Education.pdf; मा उपलब्ध, २०७६ माघ १ मा हेरिएको ।

[७] सामुदायिक विद्यालयको शिक्षक तथा कर्मचारीको दरबन्दी मिलानबाहेक शिक्षक भर्ना, सरुवा र बढुवा *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४* मा समावेश गरिएको छैन ।

२

अध्ययन विधि

यो अध्ययन मूलतः गुणात्मक विधिमा आधारित छ । यस अध्ययनका लागि स्थानीय तहमा विद्यालय शिक्षाका विभिन्न सरोकारवालासँग छलफल गरिएको थियो । यसका लागि २०७६ भदौदेखि मंसिरसम्म आठ जिल्लामा हरेकमा दुई स्थानीय एकाइका दरले जम्मा १६ स्थानीय एकाइमा स्थलगत भ्रमण गरिएको थियो ।[८] डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन) ले विगत दुई वर्षदेखि संघीयता कार्यान्वयनका विभिन्न पक्षको अध्ययन गरेर आवधिक प्रतिवेदन प्रकाशित गरिरहेको हुनाले पहिले स्थलगत अध्ययन नगरिएका जिल्ला वा स्थानीय एकाइमा भ्रमण गरिएको थियो । एउटा पालिकामा चारदेखि पाँच दिन र एक जिल्लामा आठदेखि १० दिनको स्थलगत अध्ययन गरिएको थियो । उत्तरदातामा स्थानीय तहका पदाधिकारी र शिक्षासँग प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष सरोकार राख्ने विभिन्न व्यक्ति थिए । तिनमा पालिकाका प्रमुख, उपप्रमुख, अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, वडा अध्यक्ष, सदस्यहरू, राजनीतिक दलका प्रतिनिधि, शिक्षा शाखाका कर्मचारी, संघीय शिक्षा मन्त्रालयका कर्मचारी, विद्यालयका प्रधानाध्यापक, शिक्षक, स्थानीय सरकारका शिक्षा समितिका सदस्य, विव्यसका सदस्य, अभिभावक, पत्रकार र स्थानीय नागरिकहरू थिए ।[९] त्यसैगरी स्थानीय सरकारले बनाएका शिक्षासम्बन्धी ऐन, नियमावली र कार्यविधिको पनि अध्ययन गरिएको थियो । यस क्रममा शिक्षासम्बन्धी संघीय नीति तथा कानून, प्रतिवेदन र दस्तावेजहरूको पनि अध्ययन गरिएको थियो । सीमित पालिका संख्या, छोटो समय र अध्ययनको उद्देश्यअनुसार पालिका छनोट गरिएकाले यस अध्ययनका निष्कर्ष सबै पालिकाका लागि सामान्यीकरण गर्न नमिल्न सक्छ ।

[८] कैलालीको टीकापुर नगरपालिका र जानकी गाउँपालिका, जाजरकोटको छेडागाड नगरपालिका र शिवालय गाउँपालिका, रुकुम पश्चिमको आठबीसकोट नगरपालिका र बाँफिकोट गाउँपालिका, रुकुम पूर्वको सिस्ने गाउँपालिका र भूमे गाउँपालिका, कपिलवस्तुको बुद्धभूमि नगरपालिका र यशोधरा गाउँपालिका, तनहुँको भानु नगरपालिका र शुक्लागण्डकी नगरपालिका, महोत्तरीको पिपरा गाउँपालिका र बर्दिबास नगरपालिका, मोरङको बुढीगंगा गाउँपालिका र जहदा गाउँपालिकामा स्थलगत अध्ययन गरिएको थियो ।

[९] विषयवस्तुको संवेदनशीलता र गोपनीयताका कारण केही विशेष अवस्थामा उत्तरदाता र स्थानीय एकाइको विवरण खुलाइएको छैन ।

३

विद्यालय शिक्षामा संवैधानिक र कानूनी व्यवस्था

संविधानको अनुसूची ८ मा 'आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा' स्थानीय सरकारको एकल अधिकारमा रहने उल्लेख छ । अनुसूची ८ मा विद्यालय शिक्षा स्थानीय सरकारमातहत राखिए पनि अनुसूची ९ मा 'शिक्षा' लाई संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको साझा अधिकारमा पनि राखिएको छ । संविधानको अनुसूची ५ देखि ९ सम्ममा उल्लिखित संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको अधिकारहरूको सूचीलाई स्पष्ट पार्न नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्बाट समिति गठन भई कार्य विस्तृतीकरणसम्बन्धी प्रतिवेदन जारी भएको थियो । सोही प्रतिवेदनको आधारमा संविधानको अनुसूची ८ मा उल्लिखित स्थानीय सरकारको एकल अधिकारभित्रको 'आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा' लाई केही स्पष्ट पारियो । तर अनुसूची ९ मा उल्लिखित शिक्षासम्बन्धी साझा अधिकारको विषयमा स्थानीय सरकारको क्षेत्राधिकारबारे प्रतिवेदनमा उल्लेख भएन । बरु कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदनले माध्यमिक तहको शिक्षक व्यवस्थापनको मापदण्ड निर्धारण र नियमन तथा माध्यमिक तहको कक्षा १० को परीक्षा व्यवस्थापनलाई प्रदेश सरकारको अधिकारमा राख्यो । *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४* मा पनि शिक्षक नियुक्तिको अधिकार समावेश गरिएन । यसले आधारभूत र माध्यमिक शिक्षासम्बन्धी स्थानीय सरकारले पाएको एकल अधिकार संघीय सरकारले कटौती गर्न खोजेको संकेत गर्छ ।

संघीय शिक्षा ऐन जारी भइनसकेको अवस्थामा *शिक्षा ऐन, २०२८* का केही प्रावधानलाई संशोधन गरी संघीय सरकारले त्यसलाई निरन्तरता दिएको थियो ।[१०] यी परिवर्तनबाट जिशिकाको धेरै अधिकार स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरण भए पनि शिक्षक नियुक्ति, सरुवा र दरबन्दी सिर्जना गर्ने अधिकार संघीय सरकारले आफ्नै मातहतमा राखेको थियो । जिल्ला तहमा शिक्षा विकास तथा समन्वय एकाइ स्थापना गरेर ती अधिकार सो एकाइलाई सुम्पिएको थियो । संघीय सरकारले २०७६ कात्तिक २७ मा एक विज्ञप्तिमार्फत शिक्षा नीति जारी गरी २०७६ मंसिर २५ मा सार्वजनिक गऱ्यो । यस नीतिले पनि विद्यालय शिक्षामा रहेको स्थानीय सरकारको एकल अधिकार संकुचित पाऱ्यो । यस नीतिअन्तर्गत आधारभूत तहसम्मको शिक्षाको अधिकार स्थानीय सरकारलाई दिएर माध्यमिक शिक्षाको व्यवस्थापनसम्बन्धी अधिकार संघीय सरकार आफैले लिएको थियो । 'बाँकी अधिकार' प्रदेश सरकारलाई दिइएको थियो ।[११]

संविधानको धारा ३१ मा प्रत्येक नागरिकले आधारभूत शिक्षा निःशुल्क र अनिवार्य तथा माध्यमिक शिक्षा निःशुल्क पाउने हक उल्लेख छ ।[१२] संघीय संरचनाभन्दा पहिले पनि माध्यमिक तहसम्मको शिक्षालाई निःशुल्क र मौलिक अधिकारकै रूपमा राखिएको थियो । तर अहिले विद्यालय शिक्षा स्थानीय सरकारमातहत आएको अवस्थामा निःशुल्क र अनिवार्य शिक्षाको दायित्त्व पनि स्थानीय सरकारले सम्हाल्नुपर्ने हुन्छ । त्यसैअनुरूप स्थानीय सरकारले आफ्ना प्राथमिकता तय गर्दै नीति, कानून र कार्यक्रम निर्माण एवं कार्यान्वयन गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ । केही स्थानीय सरकारले निःशुल्क र अनिवार्य शिक्षा दिनुपर्ने दायित्वबोध गरेका थिए (यसै प्रतिवेदनमा हेर्नुहोस्, खण्ड ४) । तर शिक्षा तीनै तहका सरकारको साझा अधिकारको सूचीमा पनि रहेकोले अस्पष्टता र अन्योल कायमै थियो । यस्तो अन्योल हुँदाहुँदै पनि स्थानीय सरकारले विद्यालय शिक्षामा आफ्नो सहभागिता उल्लेख्य रूपमा बढाएको पाइयो ।

---

[१०] *शिक्षा ऐन, २०२८* लाई संघीय संरचनामा ढाल्न गरिएका संशोधन: *केही नेपाल ऐनलाई संशोधन गर्न बनेका ऐन, २०७२*, *शिक्षा ऐन, २०२८* (आठौँ संशोधन २०७३), *शिक्षा ऐन, २०२८* (नवौँ संशोधन २०७४), *केही नेपाल कानूनलाई संशोधन, एकीकरण, समायोजन र खारेज गर्ने ऐन, २०७४* ।

[११] संविधान विपरीत शिक्षा नीति, https://ekantipur.com/news/2019/12/21/157689292956762745.html; मा उपलब्ध, २०७६ माघ १ मा हेरिएको ।

[१२] *नेपालको संविधान*, धारा ३१ ।

४

स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा विद्यालय शिक्षा

स्थानीय सरकारको वार्षिक योजना तथा प्राथमिकता तय गर्दा कार्यपालिका सदस्य र कर्मचारीको विशेष भूमिका रहेको पाइयो । नागरिकको सहभागिताबाट स्थानीय सरकारले पालिकाका योजना छनोट गर्नुपर्ने भएकोले स्थानीय जनताको माग र आवश्यकता पनि प्राथमिकता निर्धारणको आधार बनेका थिए । लगभग सबै स्थानीय सरकारका नीति र योजनामा सडक र भौतिक पूर्वाधार निर्माणले बढी प्राथमिकता पाएको थियो । शिक्षालगायत अन्य विषयगत क्षेत्रले कम प्राथमिकता पाएको लगभग सबै पालिकामा सुनियो ।[१३] विशेषगरी शिक्षा शाखाका कर्मचारी, शिक्षक र प्रधानाध्यापकहरूले जनप्रतिनिधिको प्राथमिकता भौतिक विकासमा केन्द्रित हुने गरेको बताए । "जनप्रतिनिनिधिहरू सफ्टवेयर [सामाजिक विकास] मा लगानी गर्न अनिच्छुक छन्," तनहुँको एक पालिकाका शिक्षा शाखाका कर्मचारीले बताए । त्यस्तै कैलालीको एक विद्यालयका प्रधानाध्यापकले व्यंग्य गर्दै भने, "सडक बनिसकेको दिनमा पालिकाको काम नै रहन्नजस्तो लाग्छ । अरू प्राथमिकतामा केही देखेका छैनन् ।"

जनप्रतिनिधिले भने शिक्षालाई आफूहरूले विशेष प्राथमिकतामा राखेको दाबी गरे । केही पालिकाको शिक्षाको बजेट र योजना हेर्दा प्राथमिकतामा राखेको पनि देखिन्थ्यो भने धेरैमा यस्तो गरिएको देखिएन ।[१४] अर्कोतर्फ केही जनप्रतिनिधिले शिक्षालाई आफूहरूले प्राथमिकतामा राख्न नसकेको स्वीकार्दै स्थानीय सरकारको बजेट सानो भएकाले सबै प्राथमिकता सम्बोधन गर्न नसकिएको बताए । जनताको मागअनुसार बजेट बनाउनुपर्ने र जनताले नै सडक माग गर्ने हुनाले पनि शिक्षा मुख्य प्राथमिकतामा पर्न नसकेको तिनको दाबी थियो । त्यस्तै संघीय शिक्षा ऐन लागू भइनसकेको र संघीय सरकारले विद्यालय शिक्षाका आफ्ना अधिकार सबै हस्तान्तरण गरी नसकेकाले शिक्षा क्षेत्रमा अन्योल भएको सरोकारवालाहरूको अनुभव थियो । सबैजसो पालिकामा यस्तै स्थिति भए पनि केही पालिकाले शिक्षालाई विशेष बजेट, योजना तया कार्यक्रममार्फत प्राथमिकतामा राखेको पाइयो ।

शिक्षामा स्थानीय सरकारको बजेट र कार्यक्रम

शिक्षा क्षेत्रमा स्थानीय सरकारको बजेट, योजना र कार्यक्रम बनाउँदा मुख्य भूमिका जनप्रतिनिधिकै रहे पनि केही हदसम्म नगर/गाउँ शिक्षा समिति र शिक्षा शाखाका कर्मचारीले पहिचान गरेका कार्यक्रम परेका थिए । विद्यालयका प्रधानाध्यापकले माग गरेका योजनामा पनि स्थानीय सरकारको धेरथोर बजेट परेको थियो । तर शिक्षासम्बद्ध सरोकारवाला त्यसमा पनि विशेषगरी शिक्षकहरूले पालिकाको नीति, योजना र कार्यक्रम तय हुँदा छलफल नहुने गुनासो गरे । "स्थानीय सरकार आएपछि हामी शिक्षकहरूलाई पनि समावेश गराउलान्, छलफल गरेर शिक्षासम्बन्धी नीति बनाउलान् भन्ने अपेक्षा थियो तर त्यसो भएन । हामीलाई जानकारी नै गराइएन," रुकुम पूर्वमा शिक्षक संगठनका एक प्रतिनिधिले बताए । धेरैजसो पालिकामा शिक्षासम्बन्धी नीति र योजना तर्जुमा गर्न शिक्षाका सरोकारवाला सम्मिलित नगर/गाउँ शिक्षा समिति बने पनि त्यस्ता समितिमा जनप्रतिनिधिले आफ्ना नजिकका मान्छेलाई मात्र राख्ने गरेको र समितिको बैठक पनि नियमित हुन नसकेको प्रधानाध्यापक र विव्यस अध्यक्षको पनि गुनासो थियो । यसले पालिकाको योजना बनाउँदा सबै सरोकारवालाको प्रतिनिधित्व हुन नसकेको संकेत गर्छ । साथै पालिकाको बजेट निश्चित योजना र मापदण्डका आधारमा भन्दा पनि विद्यालयका माग र जनप्रतिनिधिका रुचिका आधारमा विनियोजन गरिएको देखियो ।

शिक्षामा 'आमूल' परिवर्तन ल्याउने भन्दै केही पालिकाले त्यस अनुरूपको बजेट विनियोजन गरेको पाइयो भने धेरैमा ससाना

---

[१३] डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन) । २०७६ । *संघीय संरचनामा स्थानीय सरकारको बजेट विनियोजन र कार्यान्वयन* । प्रतिवेदन ६ । ललितपुर: डीआरसीएन ।

[१४] मार्टिन चौतारीले प्रकाशित गरेको प्रतिवेदनले पनि यस्तै निष्कर्ष निकालेको छ । मार्टिन चौतारी । २०७६ । *संघीय व्यवस्थामा स्थानीय सरकार र विद्यालय शिक्षा* । शोध-संक्षेप, अंक २८ । काठमाडौँ: मार्टिन चौतारी ।

योजनामात्र समावेश गरिएका थिए ।[१५] तनहुँको शुक्लागण्डकी नगरपालिकाले सशर्त अनुदानबाहेक आफ्नो आन्तरिक बजेटको २५ प्रतिशत रकम शिक्षामा छुट्ट्याएको पालिका उपाध्यक्षले बताइन् । सोही पालिकाका एक वडा अध्यक्षले पनि वडाले पाएको बजेटको ३० प्रतिशत शिक्षामा विनियोजन गरेको बताए । रुकुम पश्चिमको आठबीसकोट नगरपालिकाले 'मानवीय क्षमताको आधार : शिक्षा पूर्वाधार' को नारा दिँदै शिक्षामा विभिन्न योजनामा कुल बजेटको लगभग ३३ प्रतिशत (सशर्तसहित) विनियोजन गरेको थियो । कपिलवस्तुको बुद्धभूमि नगरपालिकाले पनि आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा कुल बजेटको लगभग २७ प्रतिशत रकम शिक्षामा छुट्ट्याएको थियो ।[१६] धेरै पालिकामा सशर्त अनुदानबाहेक शिक्षा क्षेत्रमा छुट्ट्याइएको बजेटको आयतन निकै सानो थियो ।

योजना र कार्यक्रमका दृष्टिकोणले रुकुम पश्चिमको आठबीसकोट नगरपालिका र कपिलवस्तुको बुद्धभूमि नगरपालिकाका उदाहरण उल्लेख्य थिए । रुकुम पश्चिमको आठबीसकोट नगरपालिकामा आवश्यक भौतिक संरचना निर्माण, मेसिनरी औजार खरिद, सुविधायुक्त शौचालयको निर्माण, पुस्तकालय स्थापना, कम्प्युटर शिक्षा र प्रयोगशालाको व्यवस्था गर्न आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा चार करोडभन्दा बढी बजेट विनियोजन गरिएको थियो ।[१७] त्यस्तै सोही पालिकाका अन्य कार्यक्रममा विद्यालय गाभ्ने, अभिभावक जागरण अभियान, विद्यालयहरूको भौतिक वातावरण सुधार गर्ने अभियान, कार्यसम्पादन मूल्यांकनको आधारमा दण्ड र पुरस्कार अभियान, विद्यालय, अभिभावक र नगरपालिका निरन्तर अन्तर्क्रिया अभियान आदि थिए । त्यस्तै उच्च शिक्षा अध्ययन गर्न चाहने बालबालिकालाई छात्रवृत्ति तथा सुलभ दरमा शैक्षिक ऋण तथा ब्याजमा अनुदानको व्यवस्था गर्ने नीति पनि पालिकाले लिएको थियो।

कपिलवस्तुको बुद्धभूमि नगरपालिकाले नगर शिक्षा योजना, २०७६ मा शिक्षामा आमूल परिवर्तनको अपेक्षा राख्दै पाँच वर्षभित्र नगरको साक्षरता दर ९९ प्रतिशत पुऱ्याउने र सिकाइ उपलब्धि ७० प्रतिशतसम्म पुऱ्याउने उद्देश्य राखेको थियो । त्यहाँका प्रमुखका अनुसार शिक्षाको गुणस्तर सुधारका लागि प्रधानाध्यापक र शिक्षकलाई उत्तरदायी बनाउने प्रयासस्वरूप विद्यालयका प्रधानाध्यापकसँग लिखित सम्झौता गरिएको थियो । सोहीअनुसार प्रधानाध्यापकले पनि शिक्षकसँग कार्यसम्पादन सम्झौता गरेको उनले बताए । पालिकाले शिक्षा क्षेत्रमा गरेका अन्य प्रयासबारे शिक्षा शाखाका स्रोत व्यक्तिले भने, "जनप्रतिनिधि आउनेबित्तिकै कक्षा पाँचदेखि आठ कक्षाको परीक्षा होम सेन्टर नपारी अर्को विद्यालयमा सञ्चालन गरियो । कापी जाँच पनि अर्को विद्यालयका शिक्षकले गर्ने व्यवस्था मिलाइयो । यसो गर्दा नतिजा अति नै कमजोर देखियो । जनप्रतिनिधि, विज्यस र प्रधानाध्यापकबीच छलफल गर्दा प्रधानाध्यापकले नै शिक्षाको गुणस्तर कमजोर भएको स्वीकारे र अब प्रगति गर्ने बचनबद्धता प्रकट गरे । सोहीअनुरूप नगरपालिकाले सघाइरहेको छ । शैक्षिक सत्रको अन्त्यमा परीक्षाको नतिजा र अन्य सूचकमार्फत कार्यसम्पादन मूल्यांकन पुन: गरिनेछ ।" यो कार्यक्रमसँगै नगरपालिकाले अनौपचारिक शिक्षा, आधारभूत शिक्षा, खुला तथा वैकल्पिक शिक्षा, निरन्तर सिकाइ तथा विशेष शिक्षा कार्यक्रम, पाठ्यक्रम र पाठ्यसामग्री, माध्यमिक शिक्षा आदि क्षेत्रमा आफ्नो स्रोतबाट बजेट छुट्ट्याएको थियो । सीमित पालिकाले विद्यालय शिक्षामा गरेका यस्ता विस्तृत योजना र कार्यक्रम स्थानीयस्तरमा नौला थिए ।

शिक्षा सुधारका लागि साना आकारका बजेट र कार्यक्रम ल्याएका पालिकाले विशेषगरी विद्यालयको भौतिक पूर्वाधार सुधार र शिक्षकको पारिश्रमिक तथा अतिरिक्त सुविधा आदिमा ध्यान दिएका थिए। साथै छात्रवृत्ति, खेलकुद, प्राविधिक शिक्षा सञ्चालनका लागि तयारी, शिक्षक तालिम तथा गुणस्तर सुधार, स्थानीय भाषामा शिक्षाका लागि पाठ्यक्रम विकासजस्ता कार्यक्रममा पनि केही बजेट व्यवस्था गरेका थिए । यस्ता कतिपय कार्यक्रम जनप्रतिनिधिले विद्यालय शिक्षामा तत्कालीन आवश्यकता पूरा गर्न ल्याएका थिए भने अन्य केही योजना उनीहरूको बुझाइअनुरूप शैक्षिक सुधारका लागि थिए । त्यस्ता केही योजना र कार्यक्रमका साथै त्यससँग जोडिएका बहसबारे तल चर्चा गरिएको छ ।

विद्यालयको भौतिक पूर्वाधारका लागि आर्थिक स्रोत व्यवस्थापन

विद्यालय शिक्षाका लागि अझै पनि मुख्य आर्थिक स्रोत संघीय सरकारबाट स्थानीय तहमा आउने सशर्त अनुदान नै हो । यस अनुदानले विद्यालयका शिक्षकको तलब, सीमान्तकृत समुदायका विद्यार्थी र छात्राका लागि प्रदान गरिने छात्रवृत्ति, दिवा खाजाको रकमलगायत समेट्थ्यो । विद्यालयको भौतिक पूर्वाधारमा भने स्थानीय सरकारले आफ्नै स्रोतबाट केही बजेट विनियोजन गरेका थिए । पहिलेको

---

[१५] अध्ययन गरिएका सबै पालिकाबाट शिक्षा क्षेत्रमा विनियोजन गरेको बजेटको पूर्ण तथ्यांक प्राप्त नभएकाले बजेटको तुलनात्मक विवरण दिन सम्भव भएन ।

[१६] यो आँकडा हामीले सो पालिकाबाट पाएको दस्ताबेजबाट हिसाब गरेर निकालिएको हो । यसमा संघीय सरकारले शिक्षामा पठाएको सशर्त अनुदान पनि समावेश छ ।

[१७] कुल बजेटको लगभग ३३ प्रतिशत शिक्षामा विनियोजन गरिएको जनप्रतिनिधिले बताएका थिए ।

केन्द्रीकृत व्यवस्थामा जिशिकाबाट विद्यालयको पूर्वाधारका लागि बजेट विनियोजन हुने गर्थ्यो । यसका लागि जिल्लासम्म धाउनुपर्ने, पहुँचवाला विद्यालयले मात्र बजेट पाउनेजस्ता समस्या रहे पनि अहिले भने स्थानीय सरकारमा यो जिम्मेवारी आएपछि आफैले चुनेका व्यक्तिहरू स्थानीय सरकारमा भएकाले आफ्ना आवश्यकता र मागको सम्बोधन भएको अनुभव प्रधानाध्यापक र विव्यस पदाधिकारीहरूको थियो । "आर्थिक हिसाबले अहिले नजिकै छौँ," मोरङको बुढीगंगा गाउँपालिकाको एक विद्यालयका प्रधानाध्यापकले बताए। विशेषगरी भौतिक पूर्वाधारका आवश्यकताहरू पालिकामा माग गर्दा पूरा हुने गरेको प्रधानाध्यापकहरूबाट सुनियो। कतिपय पालिकामा महिनैपिच्छे सामुदायिक विद्यालयका प्रधानाध्यापकहरूको बैठक हुने र बैठकमा आफ्ना आवश्यकताहरूलाई पालिकासामु राख्ने गरेको पनि पाइयो। पालिका सँगसँगै वडागत बजेटबाट पनि विद्यालयहरूलाई केही आर्थिक सहयोग पुगेको थियो । यस्ता अभ्यासको फलस्वरूप स्थानीय सरकार आएसँगै सामुदायिक विद्यालयको भौतिक पूर्वाधारमा लगानी केही बढेको थियो । विद्यालयको भौतिक संरचना सुधारका कार्यक्रममा पालिकाले विद्यालय भवन निर्माण तथा मर्मत, फर्निचर, खानेपानी, शौचालय, पंखा, विद्युतीय हाजिरी उपकरण, कम्प्युटर र विज्ञान प्रयोगशाला, पुस्तकालय, स्कूल बसको व्यवस्था आदिका लागि बजेट छुट्ट्याएका थिए ।

शिक्षा क्षेत्रमा कार्यरत कर्मचारी, शिक्षक, प्रधानाध्यापक र शिक्षाविद् लगायतका सरोकारवालाले भने स्थानीय सरकारको शिक्षामा लगानी धेरैजसो पूर्वाधारमा सीमित रहेको बताए । "अहिले पालिकाहरूले बजेट खर्च गर्न मिल्ने विद्यालयको भवन, फर्निचरजस्ता क्षेत्रमा लगानी गरेका छन् । शिक्षाको गुणस्तर सुधार हुने, सरोकारवालाहरूसँगको सहकार्य, समन्वयजस्ता काममा जनप्रतिनिधिहरू अनिच्छुक देखिन्छन्," शिक्षा नीति तथा अभ्यास केन्द्रका एक विज्ञको राय थियो । तनहुँको एक नगरपालिकाका शिक्षा शाखा प्रमुखले भने, "जनप्रतिनिधिहरूको ध्यान सीसीटीभी क्यामेरा, विद्युतीय हाजिरी लगायतका प्रविधिमा छ।" आक्कलझुक्कल अवस्थामा विद्यालयका पूर्वाधारबाहेक अन्य विषय पनि प्राथमिकतामा थिए। जाजरकोटको शिवालय गाउँपालिकामा लगभग एक करोड शिक्षामा छुट्ट्याइएको बजेटमा भौतिक संरचनामा विद्यालय मर्मत, कम्प्युटर र फर्निचर निर्माणमा लगभग २७ लाख विनियोजन गरिएको थियो भने विद्यालय शिक्षा सिकाइ अनुदान र बालविकास शिक्षण अनुदान भनेर लगभग ६५ लाख विनियोजन गरेको थियो। समग्रमा भने स्थानीय सरकारबाट शिक्षा क्षेत्रमा विनियोजित बजेटमा विद्यालयको भौतिक पूर्वाधार निर्माणले प्राथमिकता पाउने गरेको थियो ।

शिक्षक नियुक्ति र अतिरिक्त सुविधा

केही स्थानीय सरकारले शिक्षक नियुक्तिमा पनि विशेष रुचि देखाएका थिए । विशेषगरी दरबन्दी अनुसारको शिक्षक नभएका विद्यालय र दरबन्दीबिना सञ्चालन गरिएका विद्यालयमा शिक्षक व्यवस्थापन गर्न स्थानीय सरकारले शिक्षक नियुक्ति गर्नुपरेको जनप्रतिनिधिले बताए।[१८] कतिपय विद्यालय शून्य दरबन्दीमा चलिरहेका थिए । कैलालीको जानकी गाउँपालिकाको दुई माध्यमिक, तीन निम्न माध्यमिक र तीन प्राथमिक विद्यालय शून्य दरबन्दीमा चलिरहेका थिए । पहिलेदेखि नै धेरै विद्यालय कुनै योजनाबिना र स्थानीय नेता वा अन्य समूहको प्रभाव र व्यक्तिगत सम्बन्धका आधारमा खुल्ने तर केन्द्र सरकारले त्यस्ता विद्यालयमा स्थायी दरबन्दी उपलब्ध नगराउनाले यस्तो समस्या आएको थियो । यसले शिक्षक र विद्यार्थीको अनुपातमा बेमेलको स्थिति सिर्जना भएको थियो ।[१९] यस समस्याको समाधान पनि अब स्थानीय सरकारले गर्नुपर्ने भएकाले स्थानीय सरकारले कतिपय अवस्थामा शिक्षक व्यवस्था गरेर वा विद्यालय गाभेर समाधान गर्ने कोसिस गरेका थिए (हेर्नुहोस्, यसपछिको खण्ड) ।

स्थानीय सरकारले आफ्नै प्रयासमा शिक्षक नियुक्ति पनि गरेको पाइयो । कैलाली, रुकुम पश्चिम, रुकुम पूर्व, जाजरकोटलगायत जिल्लाका पालिकाले नयाँ शिक्षकको व्यवस्था गरेका थिए । रुकुम पश्चिमको एउटा पालिकाले १७० जना 'स्वयंसेवक शिक्षक' को व्यवस्थापन गरेको शिक्षा शाखामा कार्यरत एक कर्मचारीले बताए । जाजरकोटको छेडागाड नगरपालिकाले पनि 'स्वयंसेवक शिक्षक' भनेर विद्यालयहरूलाई चाहिने विषय शिक्षक उपलब्ध गराउन एक करोड २० लाख बजेट विनियोजन गरेको थियो । त्यस्तै रुकुम पूर्वका दुवै पालिकाले 'अनुदान' का शिक्षक राखी न्यूनतम तलबको व्यवस्था गरेका थिए । केही पालिकाले कार्यरत शिक्षक र बालविकास केन्द्रका 'सहयोगी कार्यकर्ता' का लागि अतिरिक्त सेवा सुविधाको व्यवस्था पनि गरेका थिए । शिक्षकले

---

[१८] यस्तो समस्या देशभरका सामुदायिक विद्यालयमा थियो । नेपालभर ७३ हजार ९ सय ३८ दरबन्दी शिक्षक अभाव भएको एउटा अध्ययनले देखाएको थियो। सरकारले गठन गरेको शिक्षक दरबन्दी पुनर्वितरण कार्यदलको प्रतिवेदनअनुसार प्राथमिक तहमा शिक्षक बढी थिए भने निम्न माध्यमिक र माध्यमिक तहमा अपुग रहेको थियो । प्राथमिक तह (आधारभूत एकदेखि पाँच) मा तीन हजार तीन सय ८३ शिक्षक दरबन्दी बढी देखिन्छ । https://www.edukhabar.com/news/12560; मा उपलब्ध, २०७६ माघ १० मा हेरिएको ।

[१९] Neupane, P., Pokharel, T., Dhungana, H, Poudyal, T., Ghimire, IP., Gupta, A & Poudel A. 2018. *Political Economy Analysis of Education Governance at Local Level in Nepal*. Kathmandu: Nepal Administrative Staff College and The Asia Foundation. https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2019/06/2019-Political-Economy-Analysis-Education.pdf; मा उपलब्ध, २०७६ माघ १ मा हेरिएको।

कम तलबमा काम गर्नुपर्दा राम्रो काम पाउनासाथ विद्यालय छोड्ने गरेको र पठनपाठनमा असर परेकोले अतिरिक्त तलबको व्यवस्था गर्नुपरेको रुकुमका जनप्रतिनिधिले बताए ।

केही स्थानीय सरकारले पहिलेको व्यवस्थामा विद्यार्थी संख्याअनुसार शिक्षक पुऱ्याउने उद्देश्यले 'पर चाइल्ड फन्ड' (पीसीएफ) मार्फत शिक्षक राखेका थिए । अहिले ती शिक्षकहरूको तलब संघीय सरकारले नबेहोर्ने भएपछि उनीहरूलाई राखिराख्न विद्यालयहरूलाई गाह्रो परेको थियो । एक प्रधानाध्यापकले भने, "संघीय सरकारले शिक्षकको पारिश्रमिक नदिएपछि पालिकाले बेहोरेको छ । हाम्रो पहलमा बडो मुस्किलले गाउँपालिकाले परिषद्बाट पास गराएर अघिल्लो वर्ष ४० लाख र यो वर्ष ३० लाख विनियोजन गरेको छ । पालिकालाई शिक्षकको तलब बेहोर्न भने नदिने भनिएको छ । त्यसैले 'विद्यालय सुधार कार्यक्रम' भनेर विव्यसमार्फत पीसीएफ शिक्षकलाई तलब खुवाउने व्यवस्था छ ।"

केही पालिकाले विद्यालय शिक्षालाई नि:शुल्क बनाउन पनि शिक्षकको तलब बेहोर्नु परेको बताए । रुकुम पश्चिमको बाँफिकोट गाउँपालिकाका सामुदायिक विद्यालयले अभिभावकबाट कुनै पनि शुल्क लिन नपाउने व्यवस्था गरेर कडाइका साथ लागू गरेको जनप्रतिनिधिले बताए । "निजी स्रोतका शिक्षकलाई आधारभूत तलब दिएर नियुक्ति गर्ने र उनीहरूको तलब गाउँपालिकाले बेहोर्ने निर्णय भएको छ," गाउँपालिका अध्यक्षले जानकारी दिए । यसरी स्थानीय सरकारले शिक्षक नियुक्तिमा विशेष रुचि देखाए पनि विभिन्न परिपत्रमार्फत संघीय सरकारले स्थानीय सरकारलाई शिक्षक नियुक्तिमा रोक लगाएको थियो (हेर्नुहोस्, खण्ड ८) ।

विद्यालय गाभ्नेमा स्थानीय सरकारको चासो

विद्यालयमा शिक्षक र विद्यार्थीको अनुपात नमिलेको, आवश्यक वा दरबन्दीका शिक्षक अभाव भएको, विषयगत शिक्षकको अभाव रहेको कारण देखाउँदै स्थानीय सरकारले विद्यालय गाभ्नेमा विशेष चासो दिएका थिए । पछिल्ला केही वर्षमा निजी विद्यालय प्रतिको अभिभावकको आकर्षणका कारणले विद्यार्थीहरू सामुदायिक विद्यालय छाड्दै जानु र कुनै योजनाबिना स्थानीय नेता वा अन्य समूहको प्रभाव र व्यक्तिगत सम्बन्धको आधारमा विद्यालय खुल्ने तर केन्द्र सरकारले त्यस्ता विद्यालयमा स्थायी दरबन्दी उपलब्ध नगराउनाले शिक्षक विद्यार्थीको अनुपात मिलेको थिएन ।[२०] केही पालिकाले धेरै सामुदायिक विद्यालय गाभिसकेका थिए भने कतिपय गाभ्ने प्रक्रियामा थिए । यसरी विद्यालय गाभ्नेमध्ये कैलालीको टीकापुर नगरपालिकाले आफ्नो वार्षिक नीति तथा प्राथमिकतामै "सामुदायिक विद्यालयमा शिक्षक विद्यार्थी अनुपात मिलाउन, विद्यालय रेखांकनका आधारमा सार्ने, गाभ्ने र दरबन्दी मिलानको काम अगाडि बढाइनेछ," भनी उल्लेख गरेको थियो । रुकुम पश्चिमको आठबीसकोट नगरपालिकाले सामुदायिक विद्यालयको संख्या ६३ बाट घटाएर ५४ मा झारेको थियो ।

विद्यालय गाभ्दा तुलनात्मकरूपमा सहज हुने सुगम क्षेत्रका नगरपालिकामा भन्दा पहाडी र तराईका दुर्गम क्षेत्रमा विद्यार्थीलाई समस्या परेको थियो । यसले गर्दा विद्यार्थीले पठनपाठन नै छाड्नुपरेको उदाहरणसमेत भेटियो । थुप्रै विद्यार्थीलाई सामुदायिक विद्यालयबाट निजीमा जान बाध्य बनाएको थियो ।[२१] पर्साको पटेर्वा सुगौली गाउँपालिकामा विद्यालय गाभ्ने योजना रहे पनि केही विद्यालयका विद्यार्थीलाई टाढा र बीचमा खोला रहेकाले मर्का पर्नसक्ने सो पालिका उपाध्यक्षले बताइन् । यस्तै तथ्यलाई ध्यान दिई केही पालिकाले विद्यार्थीको सहजताका लागि स्कूल बस व्यवस्थापन गर्ने योजना रहेको सुनाए । यद्यपि यी विभिन्न कारणले विद्यालय गाभ्ने विषय विवादित बनेको थियो । कहीँ त जनप्रतिनिधिको संस्थागत विद्यालयमा लगानी भएको कारणले सामुदायिक विद्यालय आफ्ना स्वार्थका लागि गाभ्ने गरेको आरोप पनि लागेको थियो । कतिपय अवस्थामा विद्यालय गाभ्ने निर्णय गरेका पालिकाविरुद्ध गाभिएका विद्यालयका विव्यस, प्रधानाध्यापक, शिक्षक र अभिभावकले तीव्र असन्तुष्टि देखाउँदै अदालतमा मुद्दा दायर पनि गरेका थिए (हेर्नुहोस्, केस स्टडी २) ।

नमुना विद्यालयको स्थापना

धेरै स्थानीय सरकारको मुख्य योजनामध्ये 'नमुना विद्यालय' बनाउने पनि थियो । विद्यमान सामुदायिक विद्यालयलाई आफ्नो स्रोतबाट स्तरोन्नति गरी नमुना विद्यालय बनाउने र आफ्नै लगानीमा नयाँ नमुना विद्यालय स्थापना गर्ने योजना केही पालिकाले थालिसकेका थिए (हेर्नुहोस्, केस स्टडी १) । तुलनात्मकरूपमा बढी विद्यार्थी

[२०] Neupane, P., Pokharel, T., Dhungana, H, Poudyal, T., Ghimire, IP., Gupta, A & Poudel A. 2018. *Political Economy Analysis of Education Governance at Local Level in Nepal*. Kathmandu: Nepal Administrative Staff College and The Asia Foundation. https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2019/06/2019-Political-Economy-Analysis-Education.pdf; मा उपलब्ध, २०७६ माघ १ मा हेरिएको ।

[२१] मल्ल, कृष्ण । २०७५ । जनप्रतिनिधिको स्वार्थमा स्कूल समायोजन: सामुदायिक घट्दै, निजी बढ्दै । *शिक्षक* मासिक, २०७५ असार ।

संख्या र भौतिक संरचना राम्रो भएका विद्यालय मध्येबाट छानेर नमुना विद्यालय बनाउने प्रयास थालिएको थियो । कैलालीको टीकापुर नगरपालिका, महोत्तरीको बर्दिबास नगरपालिका लगायतले 'एक वडा एक नमुना सामुदायिक विद्यालय' बनाउने योजना रहेको जानकारी दिए। यस्तो कार्यक्रम संघीय सरकारले सुरू गरेको विद्यालय शिक्षा सुधार कार्यक्रमअन्तर्गत 'नमुना विद्यालय' अवधारणाको नक्कलजस्तो थियो । यस्तो कार्यक्रमबाट पालिकामा केही सुविधा सम्पन्न सामुदायिक विद्यालय बन्ने देखियो । तर दीर्घकालीनरूपमा यसले सबै विद्यालयको स्तर सुधार्नेभन्दा केही सीमित विद्यालयमा मात्र साधनस्रोत केन्द्रित गर्ने देखियो ।

स्थानीय सरकारले केही सीमित विद्यालयलाई मात्र स्रोत व्यवस्थापन गरेको, विद्यालयलाई बजेट छुट्ट्याउँदा दलीय पूर्वाग्रहबाट हेरिएको र केही साना विद्यालयहरू स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा पर्न नसकेको गुनासो सरोकारवालाबाट सुनियो । वडास्तरबाट केही रकम विनियोजित भए पनि नगरपालिकाको प्राथमिकतामा पर्न नसकेको प्रधानाध्यापक र विव्यस सदस्यको गुनासो थियो । तनहुँको भानु नगरपालिकाको एक विद्यालयका प्रधानाध्यापकका अनुसार, "नगरपालिकाले वडालाई पनि बजेट नदेऊ भनेको छ र आफूले पनि बजेट दिने सुरसार गरेको छैन । नगरपालिकाले ठूला र धेरै विद्यार्थी भएका विद्यालयलाई मात्र रकम विनियोजन गरेको छ ।" उनले विद्यालयहरूलाई व्यक्तिगत तथा राजनीतिक पहुँचका आधारमा बजेट विनियोजन गरिएको आरोप लगाए ।

केस स्टडी १ : नगरपालिकामा आफ्नै नयाँ नमुना विद्यालय स्थापना

रुकुम पश्चिमको आठबीसकोट नगरपालिकाले एक नमुना विद्यालय स्थापना गरी सञ्चालन गरेको थियो । शहीद स्मृति नमुना माध्यमिक विद्यालय पूर्णरूपले नगरपालिकाकै लगानीमा सुरु भएको थियो । सुरुको वर्ष कक्षा छदेखि नौसम्म पढाउन थालेको यो विद्यालयले २०७६/७७ मा कक्षा १० पनि सञ्चालन गरेको थियो । विद्यालयका प्रधानाध्यापकले भने, "स्थानीय सरकारले अनुमति दिएर सुरु भएको सम्भवतः यो नेपालकै पहिलो विद्यालय हो । अहिले सबै पूर्वाधार नगरपालिकाले भाडामा लिइदिएको छ । विद्यालयमा भएका हरेक सामग्री नगरपालिकाले नै खरिद गरेको हो । अंग्रेजी माध्यममा पढाइ हुने सरकारी विद्यालय चलाइएको छ । मलाई काजमा सरुवा गरेर विद्यालय हेर्न लगाइएको हो ।"

नगरपालिकाबाट विद्यालय स्थापनाको योजना बनेपछि कार्यविधि बनाई विद्यालय सञ्चालन गरिएको थियो । विद्यालय व्यवस्थापन पनि अन्य सामुदायिक विद्यालयभन्दा भिन्न थियो । यहाँ छ सदस्यीय विव्यस बनेको र कार्य अवधि चार वर्ष तोकिएको थियो । यसमा नगर शिक्षा समितिबाट मनोनीत एकजना अध्यक्ष रहने व्यवस्था थियो । प्रधानाध्यापकमात्रै नभएर प्रबन्ध निर्देशक पनि राखिएको थियो । अन्य स्थापित विद्यालयले स्थानीय सरकारमातहत आउन आनाकानी गरेकाले आफै विद्यालय स्थापना गर्ने निर्णय गरेको बताइयो । "अन्य विद्यालयका विव्यसले नगरपालिकाले भनेको अलि अटेरी गरेका थिए । यसको सुरुआत गरेर अन्य विद्यालयको तुलनामा नतिजा पनि राम्रो देखाएपछि अरूलाई पनि पालिकाप्रति आज्ञाकारी बन्न तयार बनायो," विव्यस अध्यक्षले दाबी गरे ।

यो विद्यालयको आवश्यकताबारे भने प्रश्न उठेको थियो । "विद्यालय स्थापना नगर्नु थियो भयो," विद्यालय स्थापना भएकै वडाका अध्यक्षले भने, "कुरो विद्यालय स्थापनाभन्दा लगानी र नतिजाको हो । नयाँ नमुना विद्यालयको साटो पहिले नै सञ्चालन भएकोलाई नमुना बनाउन सोच्नुपर्छ भन्ने मेरो जोड हो । एकातिर भएका विद्यालय गाभ्ने अनि अर्कातिर नयाँ विद्यालय स्थापना गर्ने, यो विवादित विषय बन्छ भनेर मैले विरोध गरेको थिएँ । कुरो सुनिएन । काम थालियो । मैरे वडामा यसो हुन लाग्दा खुसीको कुरा पनि थियो । त्यसैले अहिले विद्यालयकै स्थायी पूर्वाधार निर्माणको लागि जग्गा खोजिरहेको छु । मेरो चिन्ता अझै विद्यालयको भविष्यप्रति छ । हाम्रै पदीय जिम्मेवारी दीर्घकालीन छैन । अर्को कार्यकालमा अर्को नेतृत्व आउँदा के हुने भन्ने ठूलो चुनौती यस विद्यालयमाथि छ ।"

प्राविधिक शिक्षामा जोड

स्थानीय जनप्रतिनिधिले प्राविधिक शिक्षालाई प्राथमिकतामा राख्नुपर्नेमा जोड दिएका थिए । विशेषत: शिक्षालाई रोजगारीसँग जोड्ने प्रयासमा प्राविधिक शिक्षा महत्त्वपूर्ण रहेको उनीहरूले बताए । कतिपय पालिकाले यही मान्यताअनुरूप विभिन्न योजना अगाडि बढाएका थिए । कैलालीको टीकापुर नगरपालिकाले आर्थिक वर्ष २०७६/७७ को नीति तथा कार्यक्रममा "सामुदायिक विद्यालयहरूमा कक्षा नौदेखि नै प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा सञ्चालनमा जोड दिने र यसका लागि यसै वर्षदेखि कम्तीमा एउटा माध्यमिक विद्यालयमा कक्षा नौदेखि १२ को प्राविधिक धार वा तीन वर्षे डिप्लोमा तथा दुईओटा विद्यालयमा १८ महिने कोर्स सञ्चालन गर्ने प्रक्रिया अगाडि बढाउने" उल्लेख गरेको थियो । महोत्तरीको बर्दिबास नगरपालिकाले बनाउन लागेको शिक्षा योजनामा पनि प्राविधिक शिक्षालाई जोड दिइने त्यहाँका प्रतिनिधिले जानकारी दिए । रुकुम पूर्वको सिस्ने गाउँपालिकाको एक विद्यालयले पनि भौतिक संरचनाको अभाव हुँदाहुँदै माछा पालन शिक्षा सुरु गरेको थियो । समग्रमा स्थानीय तहमा प्राविधिक शिक्षा प्रबर्धनप्रति जनप्रतिनिधिहरूको रुचि रहेको देखियो ।

सामुदायिक विद्यालयमा निजी विद्यालयको प्रभाव

धेरैजसो स्थानीय सरकारले सामुदायिक विद्यालयबाट विद्यार्थी निजी विद्यालयमा जान रोक्ने प्रयासस्वरूप निजी विद्यालयको नक्कल गर्दै अंग्रेजी माध्यममा पढाउनुका साथै विद्यालय पोसाक, टाई लगायतमा जोड दिएका थिए । धेरै सामुदायिक विद्यालयमा यस्तो व्यवस्था तथा प्रयास स्थानीय सरकार आउनुपूर्व नै सुरु भए पनि जनप्रतिनिधि आएपश्चात यसले तीव्रता पाएको देखियो । विद्यार्थी संख्या धेरै भएका र साधनस्रोत सम्पन्न विद्यालयले अंग्रेजी र नेपाली दुवै माध्यममा पढाउने गरेका थिए । विद्यालयका प्रधानाध्यापकले विद्यार्थी टिकाउन बाध्यताले निजी विद्यालयले झैँ अंग्रेजी माध्यममा पढाउनुपरेको जानकारी दिए । "अभिभावकहरू निजी विद्यालयमा अंग्रेजीमा पढाइन्छ, त्यसैले राम्रो पढाइ हुन्छ भन्ने सोच्छन् । यसले गर्दा सामुदायिक विद्यालय पनि अंग्रेजी माध्यममा जान बाध्य भएका छन् । नगए सामुदायिक विद्यालय खाली हुने भए," बुढीगंगा गाउँपालिकाका एक प्रधानाध्यापकले बताए । अभिभावकमा जस्तै बुझाइ कतिपय जनप्रतिनिधिमा रहेकाले उनीहरूले निजी विद्यालयमा देखिने व्यवस्थाको नक्कल गरेर सामुदायिक विद्यालयको शैक्षिक सुधार गर्न खोजेका थिए ।

तनहुँको शुक्लागण्डकी नगरपालिकाको एउटा विद्यालय भने विद्यार्थी संख्या र आर्थिक स्रोत हुँदा पनि पूर्णरूपमा अंग्रेजी माध्यममा गएको थिएन । आंशिकरूपमा एकदुई विषयमात्र अंग्रेजीमा पढाउने गरिएको थियो । "अंग्रेजी माध्यममा पढाएरमात्र गुणस्तर सुध्रिन्छ भन्नेमा म विश्वास गर्दिनँ । एकदुई विषय मात्र अंग्रेजीमा पढाउने गरेका छौँ । ती विषयमा शिक्षकहरू पनि अंग्रेजीमा पढाउन सक्षम थिए र अंग्रेजीमा पढाउन सहमत भए," त्यस विद्यालयका प्रधानाध्यापकले बताए । अंग्रेजीमा पढाउने दक्ष जनशक्ति नभए पनि स्थानीय सरकारहरूले जबरजस्ती अंग्रेजी माध्यम लागू गर्न जोड दिएका उदाहरण धेरै नै भेटिए । यस्तो अवस्थाले विद्यार्थीको सिकाइ न त अंग्रेजीमा न त नेपालीमा राम्रो भएको थियो । यसरी पालिकाले सामुदायिक विद्यालयमा निजी विद्यालयको सिको गर्नुले शैक्षिक गुणस्तर वृद्धिभन्दा पनि आवरणको नक्कलमात्र हुने देखियो ।

स्थानीय पाठ्यक्रम

स्थानीय पाठ्यक्रम निर्माण र लागू गर्न पनि जनप्रतिनिधिहरू इच्छुक देखिएका थिए । रुकुमको सिस्ने गाउँपालिकालगायत केही पालिकाले स्थानीय पाठ्यक्रम बनाएर लागू गरिसकेका थिए भने अरू केही पालिका पाठ्यक्रम बनाउने योजनामा थिए । सिस्ने गाउँपालिकाले २०७६ देखि कक्षा छमा नैतिक शिक्षा सुरु गरेको र अर्को वर्षबाट कक्षा सातमा सुरु गर्ने योजना बनाएको थियो ।

स्थानीय पाठ्यक्रममा पनि स्थानीय मातृभाषामा पढाइ महत्त्वपूर्ण रहेको जनप्रतिनिधिको ठम्याइ थियो । विशेषगरी जनजाति, मधेशीलगायत अन्य सीमान्तकृत समुदायको बाहुल्य रहेका पालिकामा स्थानीय मातृभाषाको पाठ्यक्रम आवश्यक रहेको त्यहाँका जनप्रतिनिधिले बताए । "तराईका धेरै जिल्लामा मातृभाषा नेपाली नभएका कैयौँ विद्यार्थी विज्ञान, गणितलगायत प्राविधिक विषयमा राम्रो नतिजा प्राप्त गर्दा पनि अनिवार्य नेपाली विषयमा कमजोर नतिजा ल्याउँछन् । यही कारणले कक्षा तह उत्तीर्ण हुन नसक्ने, पढाइप्रति वितृष्णा पैदा हुने गरेको र समग्र शैक्षिक स्तरमा पछि पर्ने गरेको तथा यसको दूरगामी असर व्यक्ति र समाजमा पर्ने गरेको छ," नेपाल मधेश फाउण्डेशनका एक अनुसन्धाताले बताए । कपिलवस्तुको यशोधरा गाउँपालिका अध्यक्षका अनुसार पनि भाषागत समस्याले मधेशी समुदायका धेरै विद्यार्थीको पठनपाठन र वार्षिक नतिजामा असर परेको थियो । "नेपाली भाषामा पढाइ हुन्छ । हाम्रोतिरका बच्चालाई पढ्न गाह्रो हुन्छ । नेपालीमा बुवा भनेको पिताजी हो भने हाम्रोमा फुपू । यस्तै समस्याले गर्दा बालबालिकाका लागि पढाइ कष्टकर छ । मातृभाषामा पढाउन सके राम्रो हुने थियो," उनले भने । एउटा

विद्यालयका प्रधानाध्यापकले मातृभाषाको पाठ्यक्रम लागू गर्ने काम चुनौतीपूर्ण रहेको धारणा व्यक्त गरे । उनले विद्यालयमा विभिन्न समुदायका विद्यार्थी पढ्ने भएकाले सबै भाषामा पठनपाठनको व्यवस्था गर्न साधनस्रोत अपुग हुने तर्क गरे । "राजनीतिक बहिष्करणमा परेका समुदायलाई नेपाली भाषामा पढाउँदा कठिनाइ हुने कारणले उनीहरूलाई मातृभाषाको शिक्षा आवश्यक हुन्छ । तर अर्कोतर्फ हाम्रोजस्तो विद्यालयमा कुन मातृभाषामा पढाउने ? यहाँ थारू, मधेशी, मुस्लिम समुदायका विद्यार्थी भएकाले सबै भाषामा पाठ्य सामग्री बनाउन र लागू गर्न गाह्रो छ," बुढीगंगा गाउँपालिकाका एक प्रधानाध्यापकले भने ।

समग्रमा संघीय शिक्षा ऐन नभएकोले स्थानीय सरकारहरूले अलमलको स्थितिमा काम गरिरहेका थिए। शिक्षामा कानून बनाउने, प्राथमिकता निर्धारण गर्नेदेखि लिएर बजेट तथा योजना कार्यान्वयन, साधनस्रोतको व्यवस्था गर्नेजस्ता कामले गति लिन सकेको थिएन । एकदुई पालिकाले शैक्षिक सुधारका लागि पनि योजना बनाएको पाइयो । तर धेरै पालिकाले दीर्घकालीन नीति र प्राथमिकता पहिचान गरेर ठोस कार्यक्रम बनाएका थिएनन् । यद्यपि स्थानीय सरकारका जनप्रतिनिधिहरूले शिक्षा क्षेत्र सुधारको जिम्मेवारी आफ्नो काँधमा आएको महसुस गरेका थिए ।

५

शिक्षासम्बन्धी कानून निर्माण

पालिकाका विद्यालय शिक्षासम्बन्धी नीति तथा प्राथमिकता, विभिन्न कार्यक्रम र योजना कार्यान्वयनका लागि स्थानीय सरकारले आवश्यक ऐनकानून, नीतिनियम तथा कार्यविधि बनाएका थिए । अध्ययन गरिएका १६ स्थानीय एकाइमध्ये सातओटाले आफ्नो शिक्षा ऐन र नियमावली जारी गरेका थिए भने बाँकी नौओटाले बनाएका थिएनन् । सामान्यतया ऐन बनाएरमात्र प्रत्यायोजित कानून बनाउनुपर्ने कानूनी सिद्धान्त छ । तर तीनओटा पालिकाले ऐन र नियमावली नबनाइकन कार्यविधिमात्र बनाएका थिए । एउटा पालिकाले त ऐन नबनाई नियमावली बनाएको थियो ।

स्थानीय सरकारका प्रतिनिधिलाई कानून निर्माणसम्बन्धी पर्याप्त जानकारी नभएर पनि यस्तो अस्वाभाविक अभ्यास भएको बताइयो । प्रदेश ३ को एउटा पालिकाका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले जनप्रतिनिधि र कर्मचारीलाई कानून र कानूनी प्रक्रियाबारे जानकारी नभएको बताए । उनले भने, "जो कानूनी पक्षबारे जानकार थिए उनीहरूले पहिला शिक्षा ऐन जारी गरे अनिमात्र नियमावली र कार्यविधि बनाए ।" साथै उनले संघीय सरकारले नमुना कानून पठाउँदा नै त्रुटि गरेकाले पनि यस्तो समस्या रहेको दाबी गरे । "संघीय सरकारले स्थानीय सरकारलाई उपलब्ध गराएको शिक्षाको नमुना कानून '*शिक्षा नियमावली, २०७४* (नमुना)' का नाममा पठायो तर 'शिक्षा ऐन' भने पठाएन । फलस्वरूप केही स्थानीय सरकारले शिक्षा ऐन जारी नगरी नियमावली जारी गरे भने केहीले आफ्नो प्रशासकीय कार्यविधि ऐनबमोजिम शिक्षाको कार्यविधि बनाए र जारी गरे," उनले थपे । प्रदेश ३ कै अर्को एक पालिकाका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले स्थानीय सरकारले जारी गरेका प्रशासकीय कार्यविधि ऐनबमोजिम कार्यविधि बनाएर आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्रको अति आवश्यक विषयको नियमन गर्न सक्ने व्यवस्था भएकाले शिक्षामा पनि त्यसै गरिएको बताए ।

संघीय शिक्षा ऐन नबन्दा स्थानीय सरकारले बनाउने शिक्षासम्बन्धी ऐन र नियमबारे जनप्रतिनिधिमा अन्योल देखियो । कैलालीको टीकापुर नगरपालिका र जानकी गाउँपालिका तथा तनहुँको भानु नगरपालिकामा शिक्षा ऐन र नियमावली जारी गरिएका थिएनन् र संघीय शिक्षा ऐन आएपछि मात्र जारी गर्ने जनप्रतिनिधिले भने । भानु नगरपालिकामा शिक्षाको कानून नबने पनि नगर शिक्षा समितिले गर्ने निर्णयका आधारमा शिक्षासम्बन्धी कार्यक्रम लागू गरिएको नगर प्रमुखले जानकारी दिए । कानून बनाएका स्थानीय सरकारले पनि भविष्यमा संघीय र प्रादेशिक शिक्षा ऐनसँग बाझिएको अवस्थामा संशोधन गर्ने गरी कानून निर्माण गरेर कार्यान्वयन गरेको बताए । "संघीय कानून नबनेकाले स्थानीय सरकारले शिक्षासम्बन्धी कानून बनाएका छैनन् । हामीले संघीय कानूनसँग नबाझिने गरी बनाउने प्रयत्न गरेका छौँ तर बाझिएको हकमा स्वत: खारेज हुने भनेको हुँदा कानून कार्यान्वयन भइरहेको छ," रुकुम पश्चिमको बाँफिकोट गाउँपालिका अध्यक्षले भने ।

शिक्षासम्बन्धी कानून बनाएका कतिपय पालिकाले पनि आफूले बनाएको कानून कार्यान्वयन गर्न हिच्किचाएका थिए । जाजरकोटको छेडागाड नगरपालिका, तनहुँको शुक्लागण्डकी नगरपालिकाले शिक्षा ऐन बनाएको भए पनि पूर्णरूपमा कार्यान्वयनमा नगएको त्यहाँका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले बताए । "नगरपालिकाको शिक्षा ऐनविरुद्ध कसैले अदालतमा उजुरी नगरोस् भन्ने हेतुले सबैलाई चित्त बुझाएर काम गर्नुपरेको छ । कसैले उजुरी गरेमा अदालतले पुरानो शिक्षा ऐनलाई मान्दै नयाँ ऐन कार्यान्वयन नगर्नू भन्ने अन्तरिम आदेश दिन्छ," शुक्लागण्डकी नगरपालिकाका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले भने । स्थानीय सरकारले बनाएका कानूनहरूविरुद्ध अदालतमा मुद्दा परेका पनि थिए (हेर्नुहोस्, केस स्टडी २) । रुकुम पश्चिमको आठबीसकोट नगरपालिकाले शिक्षासम्बन्धी कानून र मापडण्ड बनाएर विद्यालय गाभ्ने तथा कक्षा तह घटाउनेजस्ता काम गरेको थियो । तर पालिकाको कदमविरुद्ध गाभिएका तीन विद्यालयले मुद्दा दायर गरेका थिए । यस्ता अदालती मुद्दा तथा झमेला झेल्नुपर्ने डरले पनि पालिकालाई आफ्ना कानून बनाउन र कार्यान्वयन गर्न निरुत्साहित गरेको थियो ।

केस स्टडी २ : स्थानीय सरकारले शिक्षामा लिएका निर्णयविरुद्ध सर्वोच्च अदालतमा परेका मुद्दाहरू

स्थानीय सरकारले विद्यालय शिक्षासम्बन्धी लिएका निर्णयविरुद्ध सर्वोच्च अदालतमा परेका मुद्दाबारे विवरण डीआरसीएनलाई प्राप्त भएको थियो । यसअन्तर्गत संविधान जारी भएपश्चात स्थानीय सरकारले बनाएका शिक्षाको कानूनसम्बन्धी १८ मुद्दामा आधारित भएर डीआरसीएनले अध्ययन गरेको थियो । कुल १८ मध्ये स्थानीय सरकारले जारी गरेका शिक्षा नियमावली संविधान र *शिक्षा ऐन, २०२८* सँग बाझियो भनेर छओटा मुद्दा, स्थानीय सरकारले गरेका शिक्षक सरुवासँग सम्बन्धित छओटा मुद्दा, विद्यालय व्यवस्थापन समितिसँग सम्बन्धित तीनओटा र स्थानीय सरकारले बनाएको शिक्षा ऐन, शिक्षा कार्यविधि र विद्यालय सञ्चालन अनुमतिसँग सम्बन्धित एकएक मुद्दा थिए । प्रायः मुद्दा स्थानीय सरकारले शिक्षासम्बन्धी गरेका निर्णय वा बनाएका कानूनहरू संविधान र *शिक्षा ऐन, २०२८* सँग बाझिए र प्रदेशले शिक्षाको कानून नबनाई स्थानीय सरकारले निर्णय लियो वा कानून बनायो भन्ने नै थिए । यी मुद्दामा सर्वोच्चबाट निर्णय भने हुन बाँकी थियो । डीआरसीएनले यसअघि गरेका अध्ययन प्रतिवेदनले पनि यस्तै किसिमका मुद्दा अन्य अदालतहरूमा पनि परेको देखाएको थियो ।

कानून नबनाएका स्थानीय सरकारले पुरानै संरचनामा फेरबदल नै नगरी काम गरिरहेको पाइयो । तर कतिपय अवस्थामा शिक्षक सरुवा र विद्यालय गाभ्नेजस्ता निर्णय भने लिएको पाइयो । यस्तो गर्दा विवाद उत्पन्न नहोस् र पालिकाविरुद्ध मुद्दा नपरोस् भन्ने उद्देश्यले सरोकारवालाको सहमतिमा निर्णय लिने गरेको जनप्रतिनिधिले दाबी गरे । कैलालीको जानकी गाउँपालिकाले आवश्यक कानून नबनाइकन दुई विद्यालय गाभेको थियो । "गाउँसभाबाट ऐन बनाएर गर्नुपर्ने हो तर त्यहाँको वस्तुस्थिति बुझ्दा काम गर्नैपर्ने भयो । अभिभावक भेला गराइ निर्णय गरेर गाभियो," गाउँपालिका अध्यक्षले भने । तनहुँको भानु नगरपालिकाले कानून नभए पनि शिक्षक सरुवा गरेको थियो । त्यसका लागि सम्बन्धित विद्यालयसँग दोहोरो सहमति लिएर सिफारिस गरेको नगरपालिका प्रमुखले बताए । त्यसका साथै पालिकाले शिक्षामा गर्ने अन्य काम पनि सरोकारवाला सम्मिलित नगर शिक्षा समितिको निर्णयअनुरूप गरिने जानकारी उनले दिए ।

कानून निर्माण गर्दा अभिभावक, शिक्षक, बुद्धिजीवी, विव्यस सदस्य, प्रधानाध्यापक र अन्य सरोकारवालालाई सहभागी गराएर, सबै पक्षसँग छलफल गरेर ऐन तथा नियमावली जारी गरेको दाबी जनप्रतिनिधिले गरे । तर शिक्षक, प्रधानाध्यापक, विव्यस सदस्य लगायतका सरोकारवालाले भने पालिकाले आफूहरूसँग पर्याप्त छलफल नगरेको र हतारमा कानून पास गरेको आरोप लगाए । "ऐन बनाउँदा पर्याप्त छलफल भएन । देखावटीका लागि एक दिन छलफलमा बोलाए र सोही दिन मस्यौदा दिएर आफ्नो सुझाव राख्नुस् भने । एकै दिनमा सिंगो ऐन पढेर कसरी सुझाव दिनु ?" तनहुँको शिक्षक संघका एक प्रतिनिधिले प्रश्न गरे । मोरङका एक प्रधानाध्यापक (जो प्रदेश १ शिक्षा नीति तर्जुमा गर्ने समितिका सदस्य पनि थिए) ले संघीय शिक्षा ऐन बनिनसकेको अवस्थामा पालिकाले 'आत्ममुखी' कानून बनाउने गरेको आरोप लगाए । उनले भने, "[मोरङको] बेलवारी नगरपालिकाले शिक्षा कानून बनायो र सबै विव्यस खारेज गऱ्यो । पालिका प्रमुखले नै विव्यस अध्यक्ष चयन गर्ने व्यवस्था पनि गऱ्यो । [भोजपुरको] हतुवागढी गाउँपालिकामा अध्यक्षले शिक्षक आफै नियुक्ति गर्ने व्यवस्था गरियो । धरान उपमहानगरपालिकामा शिक्षासम्बन्धी कानून बनाउँदा धरान बाहिरका शिक्षक नियुक्ति गर्न नपाउने व्यवस्था पनि गरियो ।" तनहुँका एक कानून व्यवसायीले पनि स्थानीय सरकारले आफ्नो सहजताबमोजिम नियमावली बनाएको र शिक्षक सरुवा, अस्थायी नियुक्ति आदि क्रियाकलाप राजनीतिक पूर्वाग्रहको आधारमा भइरहेको दाबी गरे ।

स्थानीय सरकारले संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले उपलब्ध गराएको 'नमुना कानून' लाई आधार मानेर शिक्षासम्बन्धी कानून बनाएका थिए । केही पालिकाले अन्य जिल्लाका पालिकाले बनाएका कानूनलाई पनि आधार मानेका थिए । सर्सर्ती हेर्दा नमुना कानूनका प्रावधानमा भएका केही गल्ती वा त्रुटिसमेत केही स्थानीय सरकारले जस्ताको त्यस्तै सारेको देखियो । यद्यपि नमुना कानूनका कतिपय प्रावधान भने पालिकाहरूले परिवर्तन गरेका थिए । जस्तो नमुना नियमावलीमा विव्यसका अध्यक्ष वा सदस्यमा गाउँसभा वा नगरसभाका सदस्यहरू हुन नहुने भनिएको छ भने अध्ययन गरिएका पालिकाका नियमावली र कार्यविधिमा यो व्यवस्था नै समावेश गरिएको छैन । त्यस्तै विद्यालयको नामको जग्गा सट्टापट्टा गर्ने सम्बन्धमा नमुना कानूनमा 'विद्यालयको नाममा रहेको जग्गा सट्टापट्टा गर्न पाइने छैन' भनिएको छ । तर महोत्तरीको पिपरा गाउँपालिकाको शिक्षा कार्यविधिमा '...कार्यपालिकाको निर्णयानुसार सट्टापट्टा गर्न सकिनेछ' भनिएको छ ।[२२] त्यस्तै संस्थागत विद्यालयको विव्यस अध्यक्षसम्बन्धी व्यवस्था नमुना नियममा राखिएको छैन । तर रुकुम पश्चिमको बाँफिकोट गाउँपालिकामा 'संस्थागत विद्यालयको

[२२] डीआरसीएनलाई प्राप्त भएको पिपरा गाउँपालिकाको शिक्षा कार्यविधि २०७४-२०७५ मा यो प्रावधान अस्पष्ट थियो ।

व्यवस्थापन समितिको अध्यक्षमा संस्थापक वा लगानीकर्ता मध्येबाट विद्यालयको सिफारिसमा शिक्षा अधिकृतले मनोनीत गरेको व्यक्ति' हुने व्यवस्था गरिएको छ। त्यस्तै महोत्तरीको बर्दिबास नगरपालिकामा 'विद्यालय सञ्चालकहरू मध्येबाट विद्यालयको सिफारिसमा नगर प्रमुखले मनोनीत गरेको व्यक्ति' रहने व्यवस्था गरिएको छ । यी परिवर्तित व्यवस्थाको उद्देश्य हेर्दा मूलभूतरूपमा पालिकाभित्रका विद्यालयहरूमा जनप्रतिनिधि र शिक्षा अधिकृतले आफ्नो भूमिका विस्तार गर्न खोजेको देखियो (हेर्नुहोस्, तालिका १) ।

तालिका १ : संघीय मन्त्रालयले जारी गरेको नमुना कानून र त्यसअनुसार स्थानीय सरकारले जारी गरेका कानूनको तुलनात्मक अध्ययन

प्रावधान	नमुना कानून	पिपरा गाउँपालिका, महोत्तरीको शिक्षा कार्यविधि	बर्दिबास नगरपालिका, महोत्तरीको शिक्षा कार्यविधि	बाँफिकोट गाउँपालिका, रुकुम पश्चिमको शिक्षा नियमावली	जहदा गाउँपालिका, मोरङको शिक्षा नियमावली (प्रस्तावित मस्यौदा)
विद्यालय खोल्ने अनुमति सम्बन्धमा	विद्यालय खोल्न शैक्षिक सत्र सुरु हुनु कम्तीमा चार महिनाअघि गाउँ र नगर कार्यपालिकामा निवेदन दिनुपर्ने।	विद्यालय खोल्न शैक्षिक सत्र सुरु हुनु कम्तीमा चार महिनाअघि गाउँ कार्यपालिकामा निवेदन दिनुपर्ने।	विद्यालय खोल्न कुनै दुई सामुदायिक विद्यालयको सहमतिसहित शैक्षिक सत्र सुरु हुनु कम्तीमा चार महिनाअघि शिक्षा शाखामा निवेदन दिनुपर्ने।	विद्यालय खोल्न शैक्षिक सत्र सुरु हुनु कम्तीमा तीन महिनाअघि शिक्षा शाखामा निवेदन दिनुपर्ने।	विद्यालय खोल्न शैक्षिक सत्र सुरु हुनु कम्तीमा तीन महिनाअघि शिक्षा शाखामा निवेदन दिनुपर्ने।
विद्यालयले पालना गर्नुपर्ने सर्त तथा बन्देजअन्तर्गत	सामुदायिक विद्यालयमा गाउँ / नगर कार्यपालिकाले तोकेको संख्याको अधीनमा रही शिक्षक सेवा आयोगको सिफारिसअनुसार शिक्षक नियुक्ति गर्नुपर्ने।	नमुना कानून अनुसारको व्यवस्था।	व्यवस्था उल्लेख नभएको।	नमुना कानूनअनुसारको व्यवस्था।	नमुना कानून अनुसारको व्यवस्था।
विद्यालय गाभ्न सकिने व्यवस्थाअन्तर्गत	अधिकांश कक्षामा १० प्रतिशतभन्दा कम विद्यार्थी संख्या भएको र दुई वा सोभन्दा बढी विद्यालय बीचको पैदल दूरी ३० मिनेटभन्दा कम रहेको।	नमुना कानून अनुसारको व्यवस्था।	अधिकांश कक्षामा १५ भन्दा कम विद्यार्थी संख्या भएको र दुई वा सोभन्दा बढी विद्यालय बीचको दूरी ३० मिनेटभन्दा कम रहेको।	नमुना कानून अनुसारको व्यवस्था।	अधिकांश कक्षामा तोकिएको संख्याभन्दा अति न्यून विद्यार्थी संख्या भएको र दुई वा सोभन्दा बढी विद्यालय बीचको पैदल दूरी १ किलो मिटरभन्दा कम रहेको।
सामुदायिक विद्यालय व्यवस्थापन समितिको अध्यक्ष	विद्यालयका अभिभावकले आफू मध्येबाट चुनेका।	नमुना कानून अनुसारको व्यवस्था।	विद्यालयका अभिभावकहरूले आफू मध्येबाट छानी पठाएका कम्तीमा एक महिला र एक दलितसहित चारजना र स्थानीय समाजसेवी शिक्षा प्रेमी वा विद्यालयका चन्दादाताहरू मध्येबाट वडा समितिले मनोनीत गरेका २ जना सदस्यहरूले आफू मध्येबाट छानेका व्यक्ति	नमुना कानूनअनुसारको व्यवस्था।	अभिभावकहरूले आफू मध्येबाट छानी पठाएका कम्तीमा दुई महिलासहित चार जना, गाउँपालिकाको सम्बन्धित वडाका वडा अध्यक्ष वा वडा समितिका सदस्यहरू मध्येबाट वडा समितिले मनोनीत गरेको एक जना, विद्यालयका संस्थापक, बुद्धिजीवी, शिक्षाप्रेमी, विद्यालयलाई निरन्तर दस वर्षदेखि सहयोग गर्ने वा विद्यालय व्यवस्थापन समितिले मनोनीत गरेको कम्तीमा एक महिलासहित दुई जना सदस्य मध्येबाट छनोट भएको व्यक्ति।

प्रावधान	नमुना कानून	पिपरा गाउँपालिका, महोत्तरीको शिक्षा कार्यविधि	बर्दिबास नगरपालिका, महोत्तरीको शिक्षा कार्यविधि	बाँफिकोट गाउँपालिका, रुकुम पश्चिमको शिक्षा नियमावली	जहदा गाउँपालिका, मोरङको शिक्षा नियमावली (प्रस्तावित मस्यौदा)
संस्थागत विद्यालयको छात्रवृत्तिसम्बन्धी व्यवस्था	संस्थागत विद्यालयले विपन्न एवं सीमान्तकृत विद्यार्थीलाई छात्रवृत्ति उपलब्ध गराउनु पर्नेछ र यसरी सिफारिस गर्दा कम्तीमा ५)* प्रतिशत बालिका अनिवार्यरूपमा समावेश गर्नुपर्नेछ।	संस्थागत विद्यालयले विपन्न एवं सीमान्तकृत विद्यार्थीलाई छात्रवृत्ति उपलब्ध गराउनु पर्नेछ र यसरी सिफारिस गर्दा कम्तीमा) प्रतिशत बालिका अनिवार्यरूपमा समावेश गर्नुपर्नेछ।**	संस्थागत विद्यालयले १० प्रतिशत जेहेनदार, विपन्न, दलित एवं सीमान्तकृत विद्यार्थीलाई छात्रवृत्ति उपलब्ध गराउनु पर्नेछ र यसरी सिफारिस गर्दा कम्तीमा ५० प्रतिशत बालिका अनिवार्यरूपमा समावेश गर्नुपर्नेछ।	संस्थागत विद्यालयले विपन्न एवं सीमान्तकृत विद्यार्थीलाई छात्रवृत्ति उपलब्ध गराउनु पर्नेछ र यसरी सिफारिस गर्दा कम्तीमा ५ प्रतिशत बालिका अनिवार्यरूपमा समावेश गर्नुपर्नेछ।	संस्थागत विद्यालयले १० प्रतिशत सीमान्तकृत गरिब तथा जेहेनदार विद्यार्थीलाई छात्रवृत्ति उपलब्ध गराउनु पर्नेछ र यसरी छात्रवृत्ति प्रदान गर्दा कम्तीमा ५० प्रतिशत छात्रा अनिवार्यरूपमा समावेश गर्नुपर्नेछ।
संस्थागत विद्यालयको विद्यालय व्यवस्थापन समितिको अध्यक्ष	व्यवस्था समावेश नगरिएको।	व्यवस्था समावेश नगरिएको।	विद्यालयका सञ्चालकहरू मध्येबाट विद्यालयको सिफारिसमा नगर प्रमुखले मनोनीत गरेको व्यक्ति।	संस्थागत विद्यालयको विद्यालय व्यवस्थापन समितिको अध्यक्षमा संस्थापक वा लगानीकर्ता मध्येबाट विद्यालयको सिफारिसमा शिक्षा अधिकृतले मनोनीत गरेको व्यक्ति।	विद्यालयका संस्थापकहरू मध्येबाट विद्यालय सञ्चालक समितिको सिफारिसमा शिक्षा अधिकृतले तोकेको व्यक्ति।
विद्यालय व्यवस्थापन समितिको अध्यक्ष वा सदस्य हुन नहुने	गाउँसभा वा नगरसभाका सदस्यहरू।	उक्त व्यवस्था नभएको।	उक्त व्यवस्था नभएको।	उक्त व्यवस्था नभएको।	उक्त व्यवस्था नभएको।
विद्यालयको नामको जग्गा सट्टापट्टा गर्ने सम्बन्धमा	विद्यालयको नाममा रहेको जग्गा सट्टापट्टा गर्न पाइने छैन।	...कार्यपालिकाको निर्णायानुसर सट्टापट्टा गर्न सकिनेछ।	नमुना कानून अनुसारको व्यवस्था।	नमुना कानून अनुसारको व्यवस्था।	नमुना कानून अनुसारको व्यवस्था।

** नमुना कानूनमा '५) प्रतिशत' लेखिएको थियो।*

*** नमुना कानूनमै भएको यस्तो प्राविधिक त्रुटिलाई कुनै पालिकाले ५० प्रतिशत ठानेका छन्, कुनैले ५ प्रतिशत र कुनैले हुबहु सारेको देखिन्छ।*

६

शिक्षा शाखा र कर्मचारी व्यवस्थापन

स्थानीय सरकारको शिक्षासम्बन्धी नीति, नियम र कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने निकायका रूपमा शिक्षा शाखाले काम गरिरहेको थियो ।[२३] शाखालाई पहिलेको जिशिकाको भूमिका हस्तान्तरण भएको थियो (हेर्नुहोस्, खण्ड १) । शाखामा कर्मचारी व्यवस्थापन गर्ने उद्देश्यले संघीय शिक्षा सेवामा कार्यरत कर्मचारीलाई समायोजन गरिएको थियो। अध्ययन गरिएका पालिकाका शिक्षा शाखामा समायोजनपश्चात बढीमा तीनजना कर्मचारी थिए । पाँच नगरपालिकामा उपसचिव तहका कर्मचारी शिक्षा शाखा प्रमुखका रूपमा समायोजन गरिएका थिए भने तीन पालिकामा अधिकृत तहका (पूर्व विद्यालय निरीक्षक) कर्मचारी शिक्षा प्रमुखमा समायोजन भएका थिए। बाँकी आठ पालिकामा कुनै पनि अधिकृत तहका कर्मचारी समायोजन भएका थिएनन् । यस्ता पालिका शिक्षा शाखा प्रमुख विहीन थिए । शिक्षा शाखा प्रमुख विहीन पालिकामध्ये प्राय: गाउँपालिका थिए । त्यस्ता पालिकामा पूर्व स्रोत व्यक्ति, शिक्षक अथवा प्रशासनका कर्मचारीलाई शिक्षा शाखाको जिम्मेवारी दिइएको थियो। नगरपालिकामा उपसचिव एक, शाखा अधिकृत एक र एक प्राविधिक सहायक तथा गाउँपालिकाका एक शाखा अधिकृत र एक प्राविधिक सहायकको दरबन्दी रहे पनि धेरै पालिकामा दरबन्दीअनुसार कर्मचारी अपुग रहेको पाइयो ।

शिक्षा शाखाका प्रमुखको विस्तृत कामकर्तव्यको विवरण पालिकाका शिक्षा नियमावली वा कार्यविधिमा समावेश गरिएको छ। ती विवरणमा विशेषगरी व्यवस्थापकीय र निरीक्षणको भूमिका समावेश छ । तर धेरै पालिकामा अधिकृत र अन्य कर्मचारीको अभावले गर्दा शिक्षा शाखाबाट हुनुपर्ने काम भएका थिएनन् । "शिक्षकलाई तलब वितरण गर्नेबाहेक अन्य काम गर्न सकिएको छैन," सिस्ने गाउँपालिकाको शिक्षा शाखामा कार्यरत एक कर्मचारीले जनाए । संघीय सरकारको सशर्त अनुदानबाट आउने शिक्षकको तलब शिक्षा शाखाबाट नै वितरण हुने गरेको थियो । यसबाहेक केही पालिकामा शिक्षा शाखाका कर्मचारीले शिक्षाका योजना छनोट र बजेट विनियोजनमा सहयोग गरेका थिए । तर समग्र पालिकाको शिक्षा नीति, कार्यक्रम तर्जुमा, विद्यालय, शिक्षक र विद्यार्थीसम्बन्धी अभिलेख संकलन एवं व्यवस्थापन, विद्यालय अनुगमन, शिक्षकको मूल्यांकनजस्ता काम शाखाले गर्न सकेको थिएन ।

शिक्षा शाखामा कार्यरत कर्मचारीका अनुसार विद्यालय, शिक्षक र विद्यार्थीसम्बन्धी तथ्यांक पनि शाखालाई पूर्णरूपमा प्राप्त थिएन । आवश्यक कर्मचारी नहुँदा र भएका कर्मचारी पनि बारम्बार सरूवा हुँदा त्यस्तो अभिलेख व्यवस्थितरूपमा पालिकालाई प्राप्त थिएन । जाजरकोटको छेडागाड नगरपालिकाको शिक्षा शाखा प्रमुखले सूचना र तथ्यांक व्यवस्थित नभएकोमा गुनासो गर्दै भने, "हिजोका दिनमा स्रोत व्यक्तिले कार्यालय चलाइरहनुभएको थियो, उहाँहरूलाई सबै तथ्यांक मुखमा कण्ठ थियो । त्यही भएर अहिले कुनै सूचना अद्यावधिक छैन ।" रुकुम पूर्व नयाँ जिल्ला भएकाले सिस्ने र भूमे दुवै गाउँपालिका प्रतिनिधिले शिक्षासम्बन्धी अभिलेखका लागि पुरानो जिल्लाको केन्द्र खलंगा जानुपरिरहेको बताए । यसरी जिशिकाको काम स्थानीय तहको शिक्षा शाखामा हस्तान्तरण गर्दा तथ्यांकको हस्तान्तरण र व्यवस्थापनबारे ध्यान दिइएको देखिएन ।

शिक्षा शाखाले विद्यालय अनुगमन पनि गर्न सकेको थिएन । शिक्षा शाखामा कर्मचारीको अभावमा जनप्रतिनिधिले गर्ने अनुगमन खासै प्रभावकारी नरहेको जनप्रतिनिधिले नै स्वीकारे। "म अनुगमनमा गएर के गर्ने ? शिक्षा शाखामा कर्मचारी नै एक जनामात्रै छ । अनुगमन गरे पनि सुझाव कार्यान्वयन गर्न कर्मचारी छैनन्," मोरङको बुढीगंगा गाउँपालिकाका अध्यक्षले बताए। नेपाल शिक्षक संघ, कपिलवस्तुका एक प्रतिनिधिले पनि अनुगमनका नाममा जनप्रतिनिधिले गएर यसो मौखिक सुझाव दिने र कुनै व्यवस्थित अभिलेख नहुने गरेको दाबी गरे । कपिलवस्तुको एक पालिकाका शिक्षा शाखाका उपसचिवको तर्कअनुसार स्थानीय तहमा एक जनामात्र शाखा अधिकृतको दरबन्दी राखेपछि वैधानिक रूपमा नै विद्यालय अनुगमनको अन्त्य भयो । अन्य पालिकाका शिक्षा शाखाका कर्मचारीले पनि प्रशासनिक

[२३] केही स्थानीय सरकारले शिक्षा, युवा तथा खेलकुद शाखा नाम दिएका थिए। यस प्रतिवेदनमा शिक्षा शाखा भनिएको छ ।

कामको चापले आफूहरूले शिक्षण अनुगमन गर्न समय नपाएको जानकारी दिए ।

अर्कोतर्फ शिक्षाका विभिन्न अधिकार स्थानीय तहमा हस्तान्तरण भएपछि धेरै पालिकामा शिक्षकको वृत्ति विकास रोकिएको गुनासो शिक्षकहरूको थियो। विशेषगरी पालिकाहरूले शिक्षकको तालिमका लागि कार्यक्रम र बजेट छुट्ट्याएका थिएनन्।[२४] "पहिलाको व्यवस्थामा शिक्षकहरूको लागि तालिम हुन्थ्यो । अहिले केही तालिम भएको छैन," महोत्तरीको पिपरा गाउँपालिकामा कार्यरत एक शिक्षकको गुनासो थियो। त्यस्तै धेरै पालिकामा २०७४ र २०७५ मा शिक्षकको कार्यसम्पादन मूल्यांकन समेत भएन । कतिपय विद्यालयमा विव्यस गठन नभएको र स्थानीय तहहरूमा शिक्षा शाखा हेर्ने अधिकृत नभएको कारणले शिक्षकहरूको कार्यसम्पादन मूल्यांकन हुन सकेको थिएन।[२५]

स्थानीय सरकारको शिक्षा शाखामा समायोजन भएका शिक्षा सेवाका उपसचिव र अधिकृत तहका कर्मचारी समायोजनप्रति सन्तुष्ट थिएनन्। विशेषगरी शिक्षा सेवाका उपसचिवहरूले स्थानीय सरकारमा आफूभन्दा तल्ला तहका प्रशासन सेवाबाट समायोजन भएका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतमातहत काम गर्नु परेकोमा असन्तुष्टि व्यक्त गरे। "समायोजन विभेदपूर्ण भयो । आफूभन्दा जुनियर व्यक्ति [प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत] लाई कार्यसम्पादन मूल्यांकन गर्ने अधिकार दिइएको छ," स्थानीय सरकारको शिक्षा शाखामा समायोजन भएका एक उपसचिवले भने। उनले आफू अपमानित भएर काम गर्नु परेको र यस्तो अवस्थामा जागिर खाने कि छोडिदिने भन्ने अन्योलमा रहेको बताएका थिए । अन्य पालिकामा पनि समायोजन भएका शिक्षाका उपसचिव र अधिकृतले सरकारले शिक्षा सेवालाई "अपमान गरेको" र "ध्वस्त पारेको" जस्ता अभिव्यक्ति दिएका थिए । साथै कतिपय उपसचिव र अधिकृत तहका कर्मचारीले आफू अझै संघीय सरकारको निकायमा नै पदस्थापन हुन इच्छुक र प्रयासरत रहेको जानकारी दिएका थिए ।

---

[२४] Neupane, P., Pokharel, T., Dhungana, H, Poudyal, T., Ghimire, IP., Gupta, A & Poudel A. 2018. *Political Economy Analysis of Education Governance at Local Level in Nepal*. Kathmandu: Nepal Administrative Staff College and The Asia Foundation. https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2019/06/2019-Political-Economy-Analysis-Education.pdf; मा उपलब्ध, २०७६ माघ १ मा हेरिएको।

[२५] शिक्षकको कार्यसम्पादन मूल्यांकनका लागि केही नयाँ व्यवस्था गरिएको थियो। http://www.tsc.gov.np/doc/1577972944.PDF; मा उपलब्ध, २०७६ माघ ८ मा हेरिएको ।

७

विद्यालय व्यवस्थापन र राजनीति

विद्यालय शिक्षामा स्थानीय सरकारको अर्को मुख्य चासो विव्यस गठन र समितिसम्बन्धी व्यवस्था परिवर्तनमा रहेको पाइयो ।[२६] *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४* ले स्थानीय सरकारलाई विव्यस गठन तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी अधिकार दिएको छ। त्यसको आधारमा पालिकाहरूले आफ्ना नियमावली वा कार्यविधिअनुसार नयाँ विव्यसहरू गठन गर्न थालेका थिए ।[२७] कतिपय पालिकाले कार्यकाल बाँकी रहेका विव्यससमेत भंग गरेर आफ्नै कानूनअनुरूप नयाँ विव्यस स्थापना गरेका थिए । भंग गरिएका त्यस्ता कतिपय विव्यसले स्थानीय सरकारविरुद्ध अदालतमा मुद्दा दायर पनि गरेका थिए (हेर्नुहोस्, केस स्टडी २) ।

विवादित हुँदाहुँदै पनि विव्यसमा स्थानीय सरकारले आफ्नो प्रभाव विस्तार गर्न खोजेको स्पष्ट देखिन्थ्यो । रुकुम पूर्वको सिस्ने गाउँपालिकामा एउटा सामुदायिक विद्यालयको पुरानो विव्यसलाई भंग गरेर नयाँ बनाउँदा राजनीतिक आस्थाका आधारमा विव्यस अध्यक्ष चयन गर्न खोजेको आरोप लागेको थियो (हेर्नुहोस्, केस स्टडी ३) । रुकुम पश्चिमको आठबीसकोट नगरपालिकाले आफ्नै व्यवस्थाअनुरूप आफ्नै स्रोत र छुट्टै व्यवस्थाको विव्यस भएको नयाँ विद्यालय पनि स्थापना गरेको थियो (हेर्नुहोस्, केस स्टडी १) । केही पालिकामा जनप्रतिनिधिले आफूले मनोनयन गरेको व्यक्ति विव्यसको अध्यक्ष रहने व्यवस्था गरेका थिए। स्थानीय जनप्रतिनिधिले आफूले मनोनयन गरेको प्रतिनिधिलाई विव्यस अध्यक्ष र सदस्य बनाउनेमात्र नभएर जनप्रतिनिधि आफै (विशेषगरी वडा अध्यक्ष) आफ्नो वडाका विद्यालयको विव्यस अध्यक्ष बनेका दृष्टान्त पनि भेटिए। महोत्तरीको पिपरा गाउँपालिकाले बनाएको शिक्षा कार्यविधि, २०७४/७५ मा सम्बन्धित वडा अध्यक्ष वा वडा समितिले मनोनीत गरेको व्यक्ति विद्यालयको विव्यस अध्यक्ष हुने व्यवस्था थियो । तनहुँको शुक्लागण्डकी नगरपालिकाका दुई विद्यालयका विव्यसमा वडा अध्यक्ष नै अध्यक्ष बनेका थिए। "मेरो वडाको विद्यालयको विव्यस अध्यक्ष बन्नका लागि १२ जना आकांक्षी थिए । तर सहमति भएन । विवाद भएपछि म अध्यक्ष बनें । यसमा सबै मञ्जुर भए," शुक्लागण्डकी नगरपालिकाका एक वडा अध्यक्षले भने । त्यसैगरी महोत्तरीको पिपरा गाउँपालिकामा पनि विव्यस अध्यक्ष हुन धेरै आकांक्षी रहेको अनि समितिमा चरम राजनीति र विवाद हुने कारणले विव्यस अध्यक्ष बनाउने जिम्मा वडा अध्यक्षलाई दिने व्यवस्था राख्नु परेको त्यहाँका एक वडा अध्यक्ष (जो शिक्षा समितिका सदस्य पनि थिए) ले र प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले बताए ।

नयाँ विव्यस गठनका यस्ता प्रयास किन भए भन्ने प्रश्नको उत्तरमा दलीय विवाद समाधान गर्न र आफूले चाहेजस्तो विद्यालय सुधारको प्रयास गर्न खोज्दा पुराना विव्यसबाट सहयोग प्राप्त नभएको भन्नेजस्ता उत्तर जनिप्रतिनिधिले दिए। तर शिक्षा विज्ञ र अन्य सरोकारवालाले भने विव्यसमा जनप्रतिनिधिले प्रभाव बढाउन खोज्नुको अन्य नियत पनि रहेको तर्क गरे। शिक्षालाई सामुदायीकरण गर्ने उद्देश्यले स्थापना गरिएको विव्यसलाई विद्यालय सञ्चालनको लागि प्राप्त साधन र स्रोतको परिचालन गर्ने र आवश्यकताअनुरूप शिक्षक नियुक्ति तथा बढुवा गर्ने एवं त्यस्ता शिक्षकको लागि पारिश्रमिक तथा सुविधाको व्यवस्था गर्नेसम्मको अधिकार प्राप्त छ । यिनै अधिकारको प्रयोग गरी विद्यालयको स्रोतको स्वामित्व ग्रहण, उपयोग र वितरणमा जनप्रतिनिधिको महत्त्वाकांक्षा रहेको उनीहरूले बताए। स्रोत सम्पन्न विद्यालयमा विव्यस गठन हुँदा चरम दलीयकरण हुनु र विव्यस गठन नै हुन नसक्नुका पछाडि पनि विद्यालय स्रोतको स्वामित्व ग्रहण, उपयोग र वितरणको स्वार्थ नै सम्बन्धित थियो (हेर्नुहोस्, केस स्टडी ३ र ४) ।

---

[२६] कुनै पनि विद्यालयको सञ्चालन, रेखदेख र व्यवस्थापन गर्नका लागि गठन गरिने समितिका रूपमा रहेको विद्यालय व्यवस्थापन समिति (विव्यस) को व्यवस्था *शिक्षा ऐन, २०२८* को सातौं संशोधनले गरेको थियो । समितिको सदस्यमा अभिभावकले आफूहरू मध्येबाट छानी पठाएका दुई महिलासहित चारजना, विद्यालय रहेको वडाका वडा अध्यक्ष वा वडा समितिका सदस्यमध्ये एक वा वडा समितिले मनोनयन गरेका सदस्य, विद्यालय संस्थापक, स्थानीय बुद्धिजीवी आदिले मनोनयन गरेका एक महिलासहित दुईजना र विद्यालयका शिक्षकले आफूहरू मध्येबाट पठाएका एकजना र सदस्य सचिवको रूपमा विद्यालयका प्रधानाध्यापक रहने व्यवस्था थियो। यी सदस्यहरू मध्येबाट छानेको सदस्य समितिको अध्यक्ष रहने व्यवस्था पनि ऐनमा थियो। समितिको काम कर्तव्यको व्यवस्था पनि सोही ऐनको १२ (६) मा राखिएको थियो ।

[२७] शिक्षासम्बन्धी स्थानीय कानून नबनेका पालिकाका विद्यालय र पुराना विव्यसको कार्यकाल नसकिएका विद्यालयमा भने पुरानै विव्यस यथावत् थिए ।

विव्यसमा जनप्रतिनिधिको प्रभाव बढ्नुले विद्यालयको स्वायत्ततामा असर पर्ने देखियो । "जनप्रतिनिधिले आफू अनुकूल विव्यस बनाउँदा समिति जनप्रतिनिधिहरूप्रति जवाफदेही हुन्छ तर समिति त अभिभावक र विद्यार्थीप्रति जवाफदेही हुनुपर्ने हो," शिक्षा नीति तथा अभ्यास केन्द्रका एक शिक्षा विज्ञको तर्क थियो । विव्यस अध्यक्ष जनप्रतिनिधि रहने अथवा जनप्रतिनिधिले मनोनयन गर्ने व्यवस्था राख्दा विद्यालयमा दलीय प्रभाव, राजनीतिक पूर्वाग्रह, शिक्षक सरूवामा चलखेल कायम रहिरहने आशंका उब्जाएको थियो । अर्कातिर जनप्रतिनिधिको हैसियतमा रहेका व्यक्तिले दोहोरो भूमिका सम्हाल्दा स्वार्थ बाझिने तथा आफू अध्यक्ष रहेको विद्यालयलाई प्राथमिकतामा राख्नेजस्ता नकारात्मक असर देखिने सम्भावना पनि उत्तिकै थियो । जनप्रतिनिधिले विद्यालय शिक्षामा सुधार गर्ने अभिप्राय राख्नु स्वागतयोग्य रहे पनि विव्यस भने अभिभावकहरूबाट निर्वाचित प्रतिनिधिमातहत रहनुपर्ने ती विज्ञको तर्क थियो । अन्यथा विद्यालय व्यवस्थापनमा रहिरहेको दलीय विवाद अझै व्यापक हुने देखियो ।

केस स्टडी ३ : विद्यालय व्यवस्थापन समिति गठनमा दलीय विवाद

रुकुम पूर्व सिस्ने गाउँपालिकामा रहेको रुक्मिणी माध्यमिक विद्यालयमा नयाँ विव्यस गठन गर्नुपर्ने थियो । जिल्लाको नमुना विद्यालयका रूपमा परिचित उक्त विद्यालय अभिभावक र विद्यार्थी दुवैको आकर्षणमा थियो । विव्यसका अध्यक्षले दुई कार्यकाल पूरा गरेका भए पनि पुनः उनलाई नै निरन्तरता दिने चाहना अभिभावकको थियो । तर पालिका प्रतिनिधिले उनको दलीय आस्थाका कारणले असहयोग गरेको र आफ्नो दल समर्थक ल्याउन खोजेको ती पूर्व विव्यस अध्यक्षले दाबी गरे । विद्यालयका एक शिक्षकले पालिकामा नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी (नेकपा) को बहुमत भएको तर अभिभावकले रुचाएका पूर्व विव्यस अध्यक्ष राष्ट्रिय प्रजातन्त्र पार्टी समर्थक भएकाले जनप्रतिनिधिले हटाउन खोजेको बताए । समिति गठन गर्न अभिभावक भेला बोलाएको भए पनि गाउँपालिकाले रोकेको उनले बताए । तर गाउँपालिकाका प्रशासकीय अधिकृतका अनुसार विव्यसको अवधि सकिएपछि विद्यालयलाई जानकारी नदिइकन समिति गठन गर्न सूचना जारी गरेकाले गाउँपालिकाले रोकेको थियो ।

विव्यसका अध्यक्ष अलग पार्टीको भएकाले आफ्नो विद्यालयमा पालिकाले योजना र बजेट विनियोजनमा भेदभाव गर्ने गरेको एक शिक्षकले आरोप लगाए । भवन, शौचालय, पुस्तकालय लगायतका संरचनाका लागि गाउँपालिकासँग बजेट माग गरेको तर कुनै पनि योजना नदिएको उनले बताए । विद्यालयमा बजेट पारिदिन सांसदलाई गुहार्नुपरेको र त्यसपछि मात्र शौचालय निर्माणको लागि केही बजेट पाएको बताए । संघीय र प्रदेश सरकारबाट तुलनात्मकरूपमा विद्यालयले सहयोग पाएको तर स्थानीय सरकारले पर्याप्त ध्यान नदिएको उनको आरोप थियो ।

विव्यस पूर्व अध्यक्षका अनुसार विद्यालय साधनस्रोत सम्पन्न र आर्थिक अवस्था राम्रो भएकोले पनि जनप्रतिनिधिले 'आफ्ना मान्छे' राख्न चाहेका थिए । "विद्यालयसँग एक करोड जति आफ्नै खातामा थियो । विभिन्न धार्मिक कार्यक्रम, देउसी भैलो लगायतबाट पनि आठ लाख जति संकलन गरेको थियो," उनले बताए । उनले थपे, "आफूलाई सबै अभिभावकले रुचाएको र यसै हटाउन नसकेपछि शिक्षा ऐन बनाएर हटाउन खोजेका छन् ।" पालिकाले जानीजानी आफूलाई नै निसाना बनाई दुई कार्यकाल अध्यक्ष भइसकेका व्यक्ति पुनः अध्यक्ष हुन नपाउने नियम बनाएको उनको बुझाइ थियो । तर गाउँपालिका उपाध्यक्षले भने, "कुनै विशेष विद्यालय केन्द्रित गरेर नियम कानून बन्दैन । सबै विद्यालयलाई सुहाउँदो समान कानून बनाएका छौँ ।" विव्यससम्बन्धी व्यवस्थामा कुनै दलीय पूर्वाग्रह नभएको उनले दाबी गरे । अब उक्त विद्यालयको विव्यस नयाँ ऐनअनुसार बन्ने उनले बताए ।

केस स्टडी ४ : विद्यालयको सम्पत्तिबारे स्थानीय सरकार र विद्यालयबीच विवाद

महोत्तरीको पिपरा गाउँपालिकाको श्री अतराढ आधारभूत विद्यालयको आफ्नै पोखरी रहेकाले पोखरी ठेक्कामा लगाएर विद्यालयले आम्दानी गर्दै आइरहेको थियो । तर गाउँपालिकाले पोखरी आफूले लिएर ठेक्कामा लगाएको र विद्यालयले आम्दानीको हिस्सा केही पनि नपाएको त्यस विद्यालयका एक शिक्षकले बताए । "विद्यालयको पोखरी पालिका आफैले ठेक्कामा लगाएको छ । त्यसबाट विद्यालयले केही पनि पाएको छैन । वडा समितिले विद्यालयको भवनमा नै कार्यालय राखेको छ । विद्यालयसँग कक्षा कोठाको अभाव छ । मैले यो कुरा वडा अध्यक्षलाई पनि भने, पालिकामा गएर पनि भने तर सुनुवाइ भएको छैन," ती शिक्षकले भने । पालिकाको त्यस्तै अर्को विद्यालयको पोखरी भने नलिएकोमा उनले गुनासो पोखे, "पालिकाको अर्को विद्यालयको पनि पोखरी छ । तर त्यो पालिकाले लिएको छैन । एउटै पालिकामा दुईओटा व्यवस्था कसरी हुन सक्छ ?"

शिक्षा समिति सदस्य एवं अर्का वडाका अध्यक्षले भने पालिकाले सबै विद्यालयको सम्पत्ति आफ्नो मातहतमा लिएको र सबै पालिकामा एउटै व्यवस्था भएको दाबी गरे । उनले थप जानकारी दिँदै भने, "विधिवत् रूपमा नै विद्यालयको सम्पत्ति पालिकाले लिएको हो । कुनैकुनै विद्यालयको पोखरीको ठेक्का पहिले नै लागिसकेकोले लिन पाएका छैनौँ । तर श्री अतराढ आधारभूत विद्यालयमा भने पुरानो ठेक्काको म्याद सकिएकोले पालिका आफैले लगाएको हो ।"

श्री अतराढ आधारभूत विद्यालयको आर्थिक स्रोत राम्रो भएकोले सो विद्यालयमा सबैको ध्यान गएको र विव्यसमा रहने धेरैले इच्छा देखाएकाले समिति छान्न गाह्रो भएको त्यस वडाका अध्यक्षले बताए । गाउँपालिकाले वडा अध्यक्ष आफै वा मनोनयन गरेको व्यक्ति विव्यस अध्यक्ष बन्न सक्ने व्यवस्था गरे पनि श्री अतराढ आधारभूत विद्यालयको विव्यस गठन भएको थिएन । "यो विद्यालयको आम्दानी धेरै छ । त्यसैले यसको व्यवस्थापन समितिमा बस्न मान्छे हानथाप गर्छन् । वडाकै अर्का दुई विद्यालयको विव्यस सजिलै गठन भएको थियो । किनभने तिनको त्यति धेरै आम्दानी छैन । वडा समितिमा पनि तीनजना नेपाली कांग्रेसका सदस्य छन् । म र अर्को एक जनामात्र नेकपाका छौँ । त्यसैले विव्यस गठन गर्न सहज भएको छैन । विद्यालयको नाममा तीन पोखरी छन् । तर अहिले पोखरीको सम्पूर्ण आम्दानी पालिकाले लिने गरेको छ । त्यसबापत विद्यालयलाई केही सुविधा दिएको छैन," उनले गुनासो गरे ।

८

स्थानीय सरकार र शिक्षकको सम्बन्ध

विद्यालय शिक्षा आफ्नो मातहत आएसँगै स्थानीय सरकारका जनप्रतिनिधिले शिक्षक व्यवस्थापन, नियुक्ति र नियमन गर्न थालेका थिए । पुरानो संरचनामा विशेषगरी शिक्षक सेवा आयोगबाट र विव्यस अध्यक्ष सम्मिलित विद्यालयको आफ्नै शिक्षक छनोट समितिमार्फत शिक्षक नियुक्ति हुन्थ्यो ।[२८] व्यवस्थापन र नियमनको मुख्य जिम्मा जिशिकाको थियो । सोही संरचनामा रहँदा शिक्षकहरू विद्यालयमा उपस्थित नहुने, तिनले आफ्नो जिम्मेवारी पूरा नगर्ने र त्यसले विद्यालयको पठनपाठन एवं गुणस्तरमा असर पारेको बुझाइ जनप्रतिनिधिको थियो । यस्तो ठम्याइ केही हदसम्म सही रहेको अन्य सरोकारवालाले पनि बताए । "पहिले त शिक्षकहरू हाजिरी लगाउँदै जिल्ला शिक्षा कार्यालय धाउँदै राजनीति गर्थे," महोत्तरीको शिक्षा विकास तथा समन्वय एकाइका एक कर्मचारीले दाबी गरे । त्यसैले धेरै पालिकामा जनप्रतिनिधिले शिक्षा क्षेत्रमा लिएका मुख्य कदम नै विद्यालयमा शिक्षकको नियमितता सुनिश्चित गराउनेतर्फ केन्द्रित थियो । त्यसका लागि उनीहरूले विद्यालयमा प्रत्यक्ष निगरानी बढाएका थिए । निगरानीका उपायमा विद्युतीय हाजिरी, अनुपस्थित हुने र ढिलो आउने शिक्षकको तलब कटौती गर्ने र विद्यालयमा गएर 'छड्के' जाँच गर्ने आदि थिए । यसले शिक्षकलाई विद्यालयमा नियमित उपस्थित हुन बाध्य बनाएको थियो ।

परन्तु धेरैजसो शिक्षकहरूले भने यसरी जनप्रतिनिधिले गरेको निगरानीलाई रूचाएका थिएनन् । जनप्रतिनिधिले सबै विद्यालय र शिक्षक स्थानीय सरकारमातहत हुन् र उनीहरू पालिकाप्रति उत्तरदायी हुनुपर्छ भन्ने सन्देश दिन खोजेको पाइयो । शिक्षकहरूले भने राजनीतिक पृष्ठभूमिबाट आएका र आफूभन्दा कम पढेलेखेका जनप्रतिनिधिले अनुगमन तथा मूल्यांकनका नाममा अनावश्यक दबाब महसुस गरेका थिए । यस्तो किसिमको द्वन्द्व र घर्षणले स्थानीय तहको विद्यालय शिक्षामा नकारात्मक असर पारेको देखियो । तनहुँको एक विद्यालयका प्रधानाध्यापकले भने, "जनप्रतिनिधिहरूको रबाफिलो पारा हावी हुँदै गएको, वडा अध्यक्षले शिक्षकलाई थर्काउने गरेको र यसले गर्दा विद्यालय र शिक्षकको मर्यादामा आँच आएको छ ।" महोत्तरीको पिपरा गाउँपालिकाका एक प्रधानाध्यापकले पनि वडा अध्यक्षले निगरानी गर्दा हुकुमी शैली अपनाएको र अनावश्यक दबाब सिर्जना गरेको बताए । "वडा अध्यक्षले विद्यालयमा विद्युतीय हाजिरी मेसिन जोडेर नियन्त्रण गर्न खोजेका छन्, आफू र सचिव भने कहिल्यै समयमा कार्यालय आउँदैनन् । हामी ठीक समयमा विद्यालय आएनौँ भने तलब काट्ने भन्ने सुनेको छु । शिक्षा समितिको निर्णय हो भन्छन् तर हामीलाई खबर हुँदैन । गाउँका मान्छे पनि अनावश्यक दबाब दिन्छन् । म एकदिन बैंकमा खाता खोल्न गएको थिएँ । कसैले वडा अध्यक्षलाई प्रधानाध्यापक विद्यालयमा छैन भनेर फोन गरेछ... ठीक छ, चेक गर्नुपर्छ तर त्यसको पनि प्रक्रिया हुन्छ । कुनै विधिबिना यस्तो गर्न मिल्दैन," ती प्रधानाध्यापकले गुनासो पोखे । जनप्रतिनिधिले शिक्षकलाई नियमन गर्ने प्रयास गरे पनि त्यस्तो नियमन प्रक्रिया पारदर्शी र व्यवस्थित नहुँदा कतिपय अवस्थामा शिक्षकलाई अनावश्यक दबाब पर्ने गरेको बुझियो ।

निगरानी सँगसँगै स्थानीय सरकारले शैक्षिक नतिजाका आधारमा विद्यालय र शिक्षक वा प्रधानाध्यापकको मूल्यांकन गरेर राम्रो नतिजा निकाल्नेलाई पुरस्कार अनि खराब नतिजा ल्याउनेलाई दण्डको अभ्यास सुरू गरेका थिए । रुकुम पश्चिमको आठबीसकोट नगरपालिकामा कक्षा आठको वार्षिक परीक्षाको नतिजालाई आधार मानेर कमजोर शिक्षकलाई कारबाही गरिएको शिक्षा शाखाका कर्मचारीले बताए । पहिलो चरणमा नगरपालिकाभित्रको अर्को विद्यालयमा सरुवा गरिएको र तीन महिनापछि विद्यार्थीको सिकाइ स्तर वृद्धि भएमा सरुवा गरिएका शिक्षकलाई साबिककै विद्यालयमा फर्काउने व्यवस्था गरिएको थियो । यति गर्दा पनि सिकाइ स्तर र नतिजामा सुधार हुन नसके शिक्षकलाई सेवाबाटै अवकाश दिने गरी नीति निर्माण गरिएको बताइयो । त्यसैगरी राम्रालाई पुरस्कृत गर्ने व्यवस्थाअनुसार प्रथम, दोस्रो र तेस्रो हुने विद्यालय तथा विद्यार्थीलाई समेत नगरपालिकाले सम्मान गरेको बताइयो । केही स्थानीय सरकारले पहिलेदेखि पढाइरहेका शिक्षकले राम्रो नतिजा

[२८] नेपाल सरकार । २०५९ । *शिक्षा नियमावली, २०५९* । काठमाडौँ: नेपाल कानून आयोग ।

दिन नसकेको भन्दै अतिरिक्त दबाब दिने र नतिजा नसुध्रेमा विभिन्न किसिमले अप्रत्यक्षरूपमा दबाब दिएपछि हट्न बाध्य हुनुपर्ने अवस्था उत्पन्न गरेका थिए। स्थायी दरबन्दीका शिक्षकलाई हटाउन नसक्ने भएकाले शिक्षकलाई असुविधा हुने विद्यालयहरूमा सरुवा गर्ने गरेको पाइयो। यसो गर्नुको उद्देश्य ती शिक्षकले जागिर छाड्छन् र शिक्षक नियुक्ति गर्ने बाटो खुलोस् भन्ने देखियो। शुक्लागण्डकी नगरपालिकाका एक वडा अध्यक्षले भने, "पुराना शिक्षकले अंग्रेजी माध्यममा पढाउन सक्दैनन्। उनीहरूलाई हामीले हटाएर नयाँ राख्न पनि नमिल्ने रहेछ। त्यसैले त्यस्ता शिक्षकलाई टाढा सरूवा गरेपछि आफै जागिर छाड्छन्।" पालिकाले गर्ने शिक्षक अनुगमन तथा निगरानीको प्रक्रिया व्यवस्थित नहुँदा र शिक्षक एवं प्रधानाध्यापकलाई समावेश नगराउँदा स्थानीय सरकार र शिक्षकबीच आपसी विश्वासको वातावरण बन्न सकेको थिएन।

शिक्षक र जनप्रतिनिधिमा दुवैले एकअर्का समूहप्रति राजनीतिक पूर्वाग्रहबाट निर्देशित भएको आरोपप्रत्यारोप गरेको पाइयो। यसले एकअर्काप्रति शंकाको भावना उत्पन्न गराएको थियो। महोत्तरीको पिपरा गाउँपालिकाको एउटा माध्यमिक विद्यालयका प्रधानाध्यापकले आफूलाई वडा अध्यक्षले राजनीतिक पूर्वाग्रह राखेर हटाएको भन्दै अदालतमा मुद्दा दायर गरेका थिए। "प्रदेश सरकारको बेटी पढाउ, बेटी बचाउ कार्यक्रमअन्तर्गत साइकल वितरण गर्ने कार्यक्रम राखिएको थियो। मुख्यमन्त्री पनि सामेल हुने कुरा थियो। यसकै लागि बैठक बोलाउनु भनेर वडा अध्यक्षले भन्नुभयो। बैठकमा विद्यालयको शैक्षिक र भौतिक अवस्था राम्रो नभएकाले राजीनामा गर्नु भन्नुभयो। मैले स्पष्टीकरण दिनलाई १५ दिन समय मागेँ। तर मबाट माइन्युट खोसेर मलाई प्रअबाट हटाउने निर्णय गरियो," ती प्रधानाध्यापकले भने। उनले आफूलाई दलीय पूर्वाग्रहका कारणले हटाएको दाबी गर्दै भने, "वडा अध्यक्ष फोरमका हुन्, म नेपाली कांग्रेसको समर्थक हुँ। त्यसैले मलाई हटाए।" शिक्षक र जनप्रतिनिधिबीच सौहार्दपूर्ण सम्बन्ध विकास नहुँदा विद्यालय शिक्षामा स्थानीय सरकारले प्रभावकारी काम गर्न कठिन हुने देखियो।

शिक्षक नियुक्ति गर्दा पालिकाले विधिसम्मत तरिकाले योग्य व्यक्ति चयन गर्नेभन्दा पनि आफ्ना मान्छे राख्ने गरेको आरोप धेरै पालिकामाथि लागेको पाइयो। यस्तै परिस्थितिलाई मनन गर्दै संघीय शिक्षा मन्त्रीले, "गोजीबाट शिक्षक नियुक्ति नगर्नू, यो काम शिक्षक सेवा आयोगले गर्छ" भनेको हुनुपर्छ।[२९] यसको तात्पर्य स्थायी शिक्षक नियुक्तिको अधिकार मन्त्रालय मातहतकै शिक्षा आयोगमा छ भन्ने हो। सोहीबमोजिम *शिक्षा नीति, २०७६* ले माध्यमिक शिक्षाको व्यवस्थापन संघमा नै राखेको छ। यसबाट पनि संघीय सरकारले कम्तीमा माध्यमिक तहका शिक्षक नियुक्ति गर्ने अधिकार आफू मातहत नै राख्न खोजेको देखियो। अर्कोतर्फ भने नेपाल नगरपालिका संघ र गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपालले शिक्षक व्यवस्थापन स्थानीय सरकारको एकल अधिकारमा रहेको आधारभूत र माध्यमिक शिक्षाकै पाटो रहेकोले शिक्षक नियुक्तिलगायत अधिकार स्थानीय सरकारकै मातहत रहनुपर्ने तर्क गरिरहेका थिए। यो विवादबारे शिक्षा नीति तथा अभ्यास केन्द्रका एक विज्ञले भने, "संघले नियुक्ति गरेर पठाएको शिक्षक विव्यस र स्थानीय सरकारप्रति उत्तरदायी हुने देखिँदैन।" उनको भनाइको तात्पर्य शिक्षकको उत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्न शिक्षकको नियुक्ति र व्यवस्थापन पनि स्थानीय सरकारमातहत नै हुनुपर्छ भन्ने देखिन्छ।

[२९] ढुंगाना, शिव। २०७६। गोजीबाट झिकेर शिक्षक नियुक्ति नगर्नू: शिक्षा मन्त्री पोखरेल। https://ujyaaloonline.com/story/21618; मा उपलब्ध, २०७६ माघ ८ मा हेरिएको।

९

निष्कर्ष र सुझाव

निष्कर्ष

विगत दुई वर्षमा विद्यालय शिक्षामा स्थानीय सरकारहरूले आफ्नो भूमिका बढाउँदै लगेका छन् । आफूले पाएको अधिकार प्रयोग गर्ने क्रममा तिनले संघीय सरकार, विव्यस र विशेषगरी शिक्षकका पेसागत संघ संगठनबाट प्रतिरोधको सामना पनि गर्नुपरेको थियो । उनीहरूले स्थानीय सरकारलाई विद्यालय शिक्षा दिनु हुँदैन, उनीहरूको क्षमता छैन भन्ने तर्क गरेका थिए । यस्तो अवरोध हुँदाहुँदै पनि स्थानीय सरकारले विद्यालय शिक्षामा स्वामित्व लिने कोसिस गरेका छन् । तर संविधानत: स्थानीय सरकारलाई प्राप्त विद्यालय शिक्षाका सबै अधिकार हस्तान्तरण भइसकेका थिएनन् र संघीय सरकारले कतिपय अधिकारको प्रयोगमा पनि स्थानीय सरकारलाई रोक लगाएको थियो । यसले पनि स्थानीय सरकारले विद्यालय शिक्षाप्रति पूर्ण अपनत्वको अनुभव गर्नसकेका थिएनन् ।

विगत दुई वर्षमा स्थानीय सरकारले विद्यालय शिक्षाको सुधार गर्ने उद्देश्यसहित योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरेर र कानून बनाएर नयाँ प्रयासहरू थालेका थिए । समग्रमा पालिकाहरूले बनाएका कार्यक्रम र योजनामध्ये विद्यालयको भौतिक पूर्वाधारका लागि आर्थिक स्रोत व्यवस्था गर्ने, शिक्षक नियुक्ति र अन्य शिक्षकका लागि अतिरिक्त सुविधा व्यवस्था गर्ने, विद्यालय गाभ्ने, नमुना विद्यालय स्थापना र सञ्चालन गर्ने, स्थानीय पाठ्यक्रम बनाउने आदि थिए । यस्ता धेरैजसो योजना भने तत्कालीन समस्या समाधान गर्नेतर्फ मात्र केन्द्रित थिए ।

जनप्रतिनिधिले बजेटमा सीमित विद्यालयलाई मात्र प्राथमिकतामा राख्ने गरेको केही सरोकारवालाको आरोप थियो । यसले प्राथमिकतामा नपरेका विद्यालयका प्रधानाध्यापक र अन्य राजनीतिक दलका प्रतिनिधिमा पालिकाबाट व्यक्तिगत र दलीय पहुँचका आधारमा विद्यालयले बजेट पाएको भन्ने परेको थियो । विशेषत: पालिकाले समग्र शिक्षा सुधारका लागि नीति नबनाएको र पर्याप्त अध्ययनबिना विद्यालयहरूलाई असमान बजेट विनियोजन गरिएको बुझाइले यस्ता असन्तुष्टि देखिएको पाइयो । तर समग्रमा सबै विद्यालयले आफ्ना आर्थिक समस्या समाधान गर्न पहिलेको संरचनाको तुलनामा अहिले सजिलो भएको महसुस गरेका थिए । विद्यालय शिक्षामा गरेको लगानीको प्रतिफल तत्काल नदेखिने हुनाले शिक्षा धेरै पालिकाका प्रतिनिधिको प्राथमिकतामा पर्न सकेको छैन । तर समयक्रममा प्रतिफल देखिने भएकाले जनप्रतिनिधिले दीर्घकालीन सोचका साथ शिक्षामा प्राथमिकता र बजेट निर्धारण गर्नु अपरिहार्य छ ।

दुई वर्षको अनुभव हेर्दा अब आउने दिनहरूमा पनि स्थानीय सरकारका लागि विद्यालय र शिक्षक व्यवस्थापन चुनौतीपूर्ण हुने देखिन्छ । विद्यालय व्यवस्थापनका सवालमा स्थानीय सरकारले विव्यसका अध्यक्षमा वडा अध्यक्ष वा जनप्रतिनिधिले मनोनयन गरेको व्यक्ति राख्नेजस्ता निर्णय लिनुले जनप्रतिनिधिले विद्यालयको व्यवस्थापन नियन्त्रण गर्न खोजेको संकेत गर्छ । विद्यालय व्यवस्थापनबारे जनप्रतिनिधिको चासो स्वागतयोग्य रहे पनि विव्यस नियन्त्रणले विद्यालयको स्वायत्ततामा नकारात्मक असर पर्ने देखिन्छ । विद्यालय शिक्षामा दलगत राजनीतिकरणलाई निरूत्साहित गर्न स्थानीय सरकारले विद्यालयको स्वायत्तता र विव्यसमा अभिभावकको अपनत्व सुनिश्चित गर्नु जरूरी छ । त्यस्तै शिक्षक व्यवस्थापनका सन्दर्भमा संघीय सरकारले नियुक्त गरेर विद्यालयमा पठाएका शिक्षक र स्थानीय सरकारबीच आपसी विश्वासको सम्बन्ध स्थापना भएको छैन । गएका वर्षहरूमा शिक्षकहरूकै लापरवाहीका कारण शैक्षिक सुधार हुन नसकेको ठम्याउँदै जनप्रतिनिधिले शिक्षकमाथि निगरानी बढाएका छन् । यसले शिक्षकको विद्यालय उपस्थितिको नियमितता त बढेको छ तर शिक्षकहरू पालिकासँग सशंकित भएका छन् ।

देश संघीय संरचनामा गएपछि संक्रमणकालीन अवस्थाबाट गुज्रिरहेको विद्यालय शिक्षा स्थानीय सरकारमातहत आएपछि शिक्षक व्यवस्थापन र विद्यालय व्यवस्थापनसम्बन्धी विषयमा महत्त्वपूर्ण बहस सुरु भएका छन् । तर संघीय सरकारले संविधानमा शिक्षा आफ्नो पनि साझा अधिकारमा रहेको भन्दै स्थानीय सरकारको विद्यालय शिक्षामा रहेको एकल अधिकारलाई संकुचित पार्ने प्रयत्न गर्दैछ । स्थानीय सरकारमातहत जान अनिच्छुक शिक्षकको प्रतिनिधिमूलक संगठनका जोडबलमा संघीय सरकारले आफ्ना नीति र कानूनमार्फत

यस्तो गरेको मानिन्छ । संविधानमा रहेको अस्पष्टतालाई प्रयोग गर्दै संघीय सरकार माध्यमिक शिक्षा व्यवस्थापनको अधिकार आफ्नो नियन्त्रणमा राख्न तत्पर देखिएको छ । संघीय सरकारका यस्तो कदम विद्यालय शिक्षामा संविधानले परिकल्पना गरेको परिवर्तन विपरीत छ । यस्तो प्रयासले विद्यालय शिक्षालाई विकेन्द्रीकरण गरी अभिभावक र समुदायमातहत ल्याउनुको सट्टा केन्द्रीकृत शक्तिकै नियन्त्रणमा राख्न खोजेको देखाएको छ ।

सुझाव

स्थानीय सरकारका लागि

१. शिक्षासम्बन्धी प्राथमिकता निर्धारण गर्दा सरोकारवालासँग छलफलमार्फत निश्चित मापदण्ड र विधिका आधारमा तत्कालीन र दीर्घकालीन आवश्यकता पहिचान गरेर नीति तथा योजना बनाउनुपर्दछ । त्यसैअनुरूप लगानी पनि बढाउन आवश्यक छ ।

२. विद्यालयको भौतिक पूर्वाधारको सुधारका साथै शैक्षिक गुणस्तर सुधारका कार्यक्रममा पनि जोड दिन आवश्यक छ । शिक्षक तालिम तथा वृत्ति विकास, पाठ्यक्रममा सुधार, विषयगत शिक्षकको व्यवस्था र सरोकारवालासँगको सहकार्य लगायतका पक्षमा पनि ध्यान दिनुपर्छ ।

३. शिक्षा शाखाले शिक्षासम्बन्धी अभिलेखीकरण र विद्यालय अनुगमनमा विशेष ध्यान दिनुपर्छ । यसका लागि शिक्षा शाखामा पर्याप्त र दक्ष कर्मचारीको व्यवस्थापन गर्नुपर्दछ ।

४. विद्यालय व्यवस्थापन समितिमा अभिभावकको भूमिकामा विशेष ध्यान दिनुपर्छ । विद्यालयलाई अनावश्यक दलीय हस्तक्षेपबाट टाढा राख्नुपर्दछ ।

५. शिक्षक नियुक्ति गर्दा विधिवत, पारदर्शी र प्रतिस्पर्धात्मक ढंगबाट गर्नुपर्छ ।

६. विद्यालय गाभ्दा स्थानीय नागरिक र सरोकारवालासँग पर्याप्त छलफल र स्थानीय आवश्यकता, विद्यार्थीको विद्यालयको पहुँचमा असर नपर्ने गरी विधिसंगत गर्नुपर्दछ । सामाजिक न्याय, आर्थिक पक्ष, भौगोलिक स्थिति लगायतका विषयमा ध्यान दिनु आवश्यक छ ।

७. केही सीमित विद्यालयलाई नमुना विद्यालयको रूपमा विकास गर्नुको साटो सबै विद्यालयका आवश्यकता र गुणस्तरमा जोड दिनु आवश्यक छ । बिनापूर्वाधार र बिनाअध्ययन अंग्रेजी माध्यममा पढाउने जनप्रतिनिधिको जोडलाई पुनर्विचार गर्नुपर्छ । मातृभाषाको शिक्षालाई स्थानीय आवश्यकताअनुसार व्यवस्था गर्न पहल गर्नुपर्छ ।

८. शिक्षकको कामको मूल्यांकन र प्रोत्साहनको साथै शिक्षक र स्थानीय जनप्रतिनिधिबीच सौहार्दपूर्ण वातावरण सिर्जना गर्नेमा ध्यान दिनुपर्छ ।

९. शिक्षासम्बन्धी कानून बनाउँदा व्यवस्थापिकीय विधि अपनाउनुपर्छ । स्थानीय सभाले पारित गरेको ऐनको आधारमा अन्य प्रत्यायोजित कानून बनाउनुपर्छ । यस्ता कानून जनप्रतिनिधिको राजनीतिक र व्यक्तिगत स्वार्थबाट मुक्त हुनुपर्छ भने सरोकारवाला समुदायसँग छलफल पनि गर्नुपर्छ ।

संघीय सरकारका लागि

१. शिक्षक व्यवस्थापनको अधिकार र विद्यालय शिक्षाको व्यवस्थापन पूर्णरूपमा स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गर्नुपर्छ ।

२. विद्यालय शिक्षा व्यवस्थापन र सञ्चालनमा स्थानीय सरकारलाई आवश्यक सहजीकरण गर्नुपर्छ ।

३. संविधानको मर्मअनुसार संघीय शिक्षा ऐन तत्काल जारी गर्नुपर्छ ।

सामाजिक संघ संस्थाका लागि

१. विद्यालय शिक्षाको गुणस्तर सुधारका लागि आवश्यक पर्ने नीति तथा योजना निर्माणका लागि स्थानीय सरकारसँग अन्तर्क्रिया र सहकार्य गर्नुपर्छ ।

२. स्थानीय सरकारले विद्यालय शिक्षामा गरेका कामको अवलोकन गर्नुपर्छ । सरोकारवालासँग छलफल गरी सुधारका उपाय लागू गराउन स्थानीय सरकारलाई सहजीकरण गर्नुपर्छ ।

संघीय व्यवस्था लागू भएसँगै विद्यालय शिक्षाको अधिकार स्थानीय सरकारमातहत आएको छ । आफूले पाएको अधिकार प्रयोग गर्दै स्थानीय सरकारले विद्यालय शिक्षामा नयाँ अभ्यासहरू थालेका छन् । विद्यालयका पूर्वाधारमा लगानी, शिक्षक तथा कर्मचारी व्यवस्थापन, विद्यालय व्यवस्थापनजस्ता कार्य स्थानीय सरकारले गरिरहेका छन् । यद्यपि विद्यालय व्यवस्थापन समिति, शिक्षक सरुवा र विद्यालय गाभ्नेसम्बन्धी स्थानीय सरकारले लिएका कतिपय निर्णय विवादित पनि बनेका छन् । स्थानीय सरकारले शैक्षिक गुणस्तरका विभिन्न पक्षमा ध्यान दिँदै र विद्यालयको स्वायत्तता सुनिश्चित गरी प्रभावकारी अनुगमनका उपाय अपनाउन सकेमा विद्यालय शिक्षाको गुणस्तर सुधारमा टेवा पुग्नेछ ।

DEMOCRACY
RESOURCE CENTER

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल
कुमारीपाटी, ललितपुर
फोन : ०१-५५३७५५२
www.democracyresource.org