

संघीयतामा समन्वय

# तीन तहका सरकारको अन्तरसम्बन्ध

असोज २०७७

DEMOCRACY

RESOURCE CENTER

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल

संघीयतामा समन्वय  
तीन तहका सरकारको अन्तरसम्बन्ध

प्रतिवेदन

पहिलो संस्करण २०७७ (सन् २०२०)

प्रकाशक

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)

कुमारीपाटी, ललितपुर

फोन : ०१-५५३७५५२

इमेल : [info@democracyresource.org](mailto:info@democracyresource.org)

[www.democracyresource.org](http://www.democracyresource.org)

सर्वाधिकार © डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल

डीआरसीएन आवधिक प्रतिवेदन - ९

काठमाडौं नेपालमा मुद्रित

## विषयसूची

आभार

	घ
१. परिचय	१
२. अध्ययनको उद्देश्य र विश्लेषणका आधार	१
३. राज्यको पुनःसंरचना	१
४. नेपालको संघीयताको संवैधानिक पक्ष	२
४.१ संवैधानिक इजलास	४
४.२ प्रदेश र स्थानीय तहमा कानून निर्माण	५
५. संघीयता कार्यान्वयनमा राजनीतिक दल	७
६. प्रशासनिक पक्ष र कर्मचारी व्यवस्थापन	९
६.१ संरचना हस्तान्तरणका चुनौती	११
७. वित्तीय संघीयताका पक्ष	१२
७.१ तहगत वित्तीय असन्तुलन	१३
७.२ अन्तर प्रदेश र अन्तर पालिकास्तरीय वित्तीय असन्तुलन	१४
७.३ तीन तहको बजेट र कार्यान्वयन	१६
७.४ योजना कार्यान्वयनमा अन्तर पालिका समन्वय	१८
८. अन्तरसरकारी समन्वय	२०
८.१ अन्तर प्रदेश परिषद्	२०
८.२ प्रदेश समन्वय परिषद्	२१
८.३ जिल्ला समन्वय समिति (जिसस)	२२
९. निष्कर्ष र सुझाव	२३
९.१ निष्कर्ष	२३
९.२ सुझाव	२४

## आभार

यस अध्ययनको सिलसिलामा अन्तर्वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूप्रति डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन) धन्यवाद ज्ञापन गर्दछ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका निर्वाचित प्रतिनिधि, कर्मचारी, राजनीतिक दलका प्रतिनिधि, पत्रकार र नागरिक समाजका प्रतिनिधिको सहयोगविना यो अध्ययन सम्भव थिएन । प्रतिवेदनको मस्यौदा पढेर महत्त्वपूर्ण सुझाव दिने प्राध्यापक कृष्ण खनाल र डा. भास्कर गौतम तथा लेआउट र डिजाइन गरिदिने किशोर प्रधानप्रति डीआरसीएन आभारी छ ।

यो अध्ययनको नेतृत्व अनुभव अजीतले गरेका हुन् । अनुसन्धाताहरू अंकलाल चलाउने, अरूणा लिम्बु, जोन कार्की र पुनम लिम्बुको स्थलगत अध्ययन र विश्लेषणका आधारमा यो प्रतिवेदनको लेखन डा. ईश्वरी भट्टराई, चिरन मानन्धर, नयन पोखरेल, शेखर पराजुली र सोभित सुवेदीले गरेका हुन् । अपूर्व खतिवडा र आलोक पोखरेलले कानूनी तथा संवैधानिक प्रावधानको लेखन तथा विश्लेषण गरेका थिए । मिडिया अनुगमनमा ऋतुल पौडेल र स्मृति राईको योगदान रह्यो । यस अध्ययनको अवधिभर दिपक तामाङ, पासाङ किली शेर्पा, भेनिसा उदास र ममता आचार्यले प्रशासनिक तथा व्यवस्थापकीय सहयोग गरेका थिए ।

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

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)

कुमारीपाटी, ललितपुर

## १. परिचय

वि.सं. २०७२ मा जारी भएको नेपालको संविधानले परम्परागत एकात्मक र केन्द्रीकृत शासन प्रणालीलाई अन्त्य गरी विधायकी र कार्यकारी अधिकारसहितका तीन तहको संघीय संरचना स्थापित गर्‍यो। संविधानले दिएको क्षेत्राधिकारभित्रका विषयमा नीति निर्माण गर्ने, कानून बनाउने तथा साधन स्रोतको परिचालन गर्ने अधिकार तीनै तहलाई प्राप्त भयो। संविधानको अनुसूची (५ देखि ९) ले तीन तहका सरकारको एकल र साझा क्षेत्राधिकार र जिम्मेवारी तोकेको छ। संविधानको धारा २३२ ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने भनेको छ। त्यसैले संघीयताको सफल कार्यान्वयनका लागि तीन तहका सरकारको अन्तरसम्बन्ध चुस्त र प्रभावकारी हुनुपर्छ।

वि.सं. २०७४ मा सम्पन्न निर्वाचनपश्चात् तीनै तहका सरकारले कार्यभार सम्हालि रहेका छन्। एकात्मक राज्यव्यवस्थामा स्थापित कानूनी, प्रशासनिक, राजनीतिक र वित्तीय संरचनालाई संघीय व्यवस्थामा परिवर्तन गर्नुपर्ने दायित्व पनि तीनै तहका सरकार र विशेषगरी संघीय सरकारसामू छ। यस क्रममा विभिन्न अस्पष्टता र अन्योल देखापरेका छन्। मूलतः स्रोत साधनको बाँडफाँट, तीन तहका सरकारको क्षेत्राधिकार, कानून निर्माण, कर्मचारी समायोजन एवम् प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्रशासनिक व्यवस्थापन लगायतका विषयमा यस्ता अन्योल भेटिन्छन्। यो अध्ययन प्रतिवेदनले संवैधानिक व्यवस्था र संघीयता कार्यान्वयनका क्रममा भएका प्रगतिका साथै संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीचको अन्तरसम्बन्धबारे विश्लेषण गरेको छ।

## २. अध्ययनको उद्देश्य र विश्लेषणका आधार

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन) ले तीनै तहका सरकारले काम थालेदेखि नै संघीयता कार्यान्वयनका विभिन्न पक्षबारे अध्ययन गरिरहेको छ। प्रदेश र स्थानीय तहमा स्थलगत अध्ययन गरी तिनको कार्यसञ्चालनसम्बन्धी आवधिक प्रतिवेदन पनि निकाल्ने गरेको छ यसले। सोही शृंखला अन्तर्गतको यस प्रतिवेदन तीन तहका सरकारको अन्तरसम्बन्धमा केन्द्रित छ। तीन तहका सरकारबीच संविधानले प्रदान गरेको कार्यजिम्मेवारीको प्रयोगका क्रममा के-कस्ता अनुभव रहे, के-कस्ता अस्पष्टताका बीचमा प्रदेश र स्थानीय सरकारले काम गरिरहेका छन् भन्ने विश्लेषण यो प्रतिवेदनले गरेको

छ। साथै, संघीयताको कार्यान्वयन कुन दिशातर्फ गइरहेको छ भन्ने संकेत पनि यसले गरेको छ। संविधानका प्रावधान, कानूनी संरचना, त्यसमा देखिएका अस्पष्टता, नीतिगत व्यवस्था, समय समयमा परिवर्तन भएका ऐन-कानून, वित्तीय व्यवस्थापनका प्रावधान आदि विषयलाई केलाउने प्रयास यहाँ गरिएको छ।

यस अध्ययनका लागि प्राथमिक र द्वितीय गरी दुवै स्रोतबाट सूचना संकलन गरिएको हो। साथसाथै, संविधानमा उल्लेख गरिएका अधिकारक्षेत्र र त्यस अन्तर्गतका प्रावधानको विश्लेषण पनि गरिएको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यसञ्चालनका लागि बनेका विभिन्न कानूनहरू; *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४*; *न्याय प्रशासन ऐन, २०७३*; *कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५*; *राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४*; *अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४*; *नेपाल सरकार कार्यविभाजन नियमावली, २०७४*; लगायतका कानूनहरू अध्ययन गरिएको थियो। यसै गरी प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले जारी गरेका ऐन-कानून तथा अन्य दस्तावेजको पनि अध्ययन गरिएको थियो। स्थलगत अध्ययनका क्रममा स्थानीय र प्रदेश तहका विभिन्न सरोकारवालासँगको कुराकानीबाट प्राप्त सूचना र विवरणलाई पनि यहाँ विश्लेषण गरिएको छ। यसका साथै विभिन्न पत्रपत्रिकामा प्रकाशित लेख तथा समाचार पनि यहाँ उपयोग गरिएको छ।

## ३. राज्यको पुनःसंरचना

संघीयता र राज्य पुनःसंरचनाको विषय २०६२-६३ सालको राजनीतिक आन्दोलनको सफलतापछि मात्र मूलधारमा प्रवेश गर्‍यो तर संघीयताको आवाज भने नौलो थिएन। वि.सं. २००७ को राजनीतिक परिवर्तनलगत्तै तत्कालीन मधेसकेन्द्रित दल तराई काँग्रेसले संघीयताको आवाज उठाएको थियो।<sup>१</sup> २०४६ सालको जनआन्दोलन लगत्तै तराईकेन्द्रित दल नेपाल सद्भावना पार्टीले संघीयताको माग पुनः उठायो। सोही समयमा क्षेत्रीय रूपमा प्रभाव भएका राष्ट्रिय जनमुक्ति पार्टी, र अन्य जनजाति समूहले पनि राज्यले जातीय, भाषिक, क्षेत्रीय विविधतालाई पुनःसंरचनामार्फत सम्बोधन

<sup>१</sup> २००७ सालपछि, पञ्चायतकालमा र २०४६ साल पछिको दशकमा जिल्ला, अञ्चल, र विकास क्षेत्रजस्ता संरचनामार्फत एकात्मक र केन्द्रीकृत शासन व्यवस्थालाई विकेन्द्रीकरण गर्ने केही अभ्यास भए। २०५५ सालमा स्थानीय *स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन*ले तत्कालीन नगरपालिका, गाउँ विकास समिति र जिल्ला विकास समिति जस्ता स्थानीय निकायलाई केही बढी अधिकार दियो। तर पनि यी प्रयासले राज्यप्रति विभिन्न समुदायको असन्तुष्टिलाई कम गर्न सकेनन्।

गर्नुपर्ने आवाज उठाएका थिए।<sup>२</sup> यसरी विभिन्न समयमा राजनीतिक दल तथा समूहले आन्दोलन गरे। अन्ततः २०६२-६३ मा सामूहिक आन्दोलनपछि भने राज्य पुनःसंरचना गर्नुपर्ने आवाजलाई सबै राजनीतिक दलहरूले स्वीकारे। २०६३ सालमा जारी भएको नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ लाई मधेस आन्दोलनपछि संशोधन गरी संघीयतालाई संस्थागत गरियो। आदिवासी जनजाति, मधेसी र पिछडिएका जातिको माग सम्बोधन गर्ने उद्देश्य स्वरूप स्वायत्त प्रदेशहरूको सीमा, संख्या र अधिकारको बाँडफाँट संविधान सभाबाट निर्धारण गरिने व्यवस्था भयो।

संघीय संरचनाका तह, एकाइ र सीमांकनका आधार के हुने भन्नेबारे पहिलो र दोस्रो संविधान सभामा निकै बहस भयो। तर संविधान जारी गर्ने बेलासम्म पनि राजनीतिक दलहरूबीच मतैक्य थिएन। संविधान लेखन प्रक्रियामा क्रियाशील विभिन्न समितिहरूमध्ये राज्य पुनःसंरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँट समितिलाई संघीय संरचना निर्धारण गर्ने, संघीय एकाइको क्षेत्र निर्धारण र नामकरण गर्ने, विभिन्न तहका सरकारबीच अधिकारको बाँडफाँट गर्ने, तहगत एकाइबीच उत्पन्न हुन सक्ने विवादको समाधानको प्रावधान राख्ने जिम्मा तोकिएको थियो। यो समितिले नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको बनाउने प्रस्ताव मस्यौदामा उल्लेख गरेको थियो।<sup>३</sup> यसले धेरै विवादित विषयमा बहुमतीय पद्धतिद्वारा निर्णय गरेको थियो। मधेसी दल र विभिन्न जातीय संगठनले विशेषगरी प्रदेश सीमांकनमा विरोध जनाएका थिए। अन्ततः बहस, विवाद र विभिन्न दल र समूहको असहमति र विरोधका बीच दोस्रो संविधान सभाले २०७२ मा तीन तहको संरचना रहने गरी संघीय संविधान जारी गर्‍यो र यसअन्तर्गत नयाँ सीमांकनको खाकासहित ७ प्रदेश र ७५३ स्थानीय एकाइ स्थापना भयो।<sup>४</sup> पुराना जिल्लालाई मिलाएर प्रदेशको नयाँ संरचना बनाइयो भने नगरपालिका र गाउँ विकास समितिहरूलाई गाभेर नयाँ स्थानीय एकाइ बनाइयो।

<sup>२</sup> Khanal, Krishna. 2017. Federal Discourse. *Accord (Two Steps Forward and One Step Back: The Nepal's Peace Process)* 26: 75-79; Thapa, Deepak. 2017. Mapping Federalism in Nepal. *Accord (Two Steps Forward and One Step Back: The Nepal's Peace Process)* 26: 80-87.

<sup>३</sup> यो समितिले चौध प्रदेशको सीमांकन र राजधानीसहित प्रस्ताव पेश गरेको थियो। संविधान निर्माण प्रक्रिया, बहस र उपलब्धिबारे विस्तृत विवरणका लागि हेर्नुहोस् मार्टिन चौतारीका नीति पत्र १, २, ३, ४, ५।

<sup>४</sup> DRCN. 2015. *Nepal's Contested Constitution and Recommendations for Moving Forward: Policy Brief*. Lalitpur: DRNC.

## ४. नेपालको संघीयताको संवैधानिक पक्ष

संघीयताको आधारभूत कानून संविधान हो र नेपाली सन्दर्भमा संविधानका केही महत्त्वपूर्ण पक्षहरू छन्। प्रथमतः संविधानको अनुसूची ५ देखि ९ मा तीन तहका सरकारको अधिकार कस्तो हुने भनी तोकिएको छ। अनुसूची ५ ले संघ सरकारलाई ३५, अनुसूची ६ ले प्रदेश सरकारलाई २१ र अनुसूची ८ ले स्थानीय सरकारलाई २२ विषयमा एकल अधिकार प्रदान गरेको छ। यसै गरी अनुसूची ७ ले संघ र प्रदेश सरकारले साझा रूपमा अधिकार प्रयोग गर्ने २५ विषय र अनुसूची ९ ले संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले साझा रूपमा प्रयोग गर्ने १५ विषय तोकिएको छ। संविधानको अनुसूचीअनुसार एकल र साझा अधिकारअन्तर्गत संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले क्रमशः ७५, ६१ र ३७ विषयमा कानून बनाउन सक्दछन्।<sup>५</sup> नेपालको संविधानको धारा ५८ मा अधिकारहरूको सूची उल्लेख गरिएको छ तर अवशिष्ट अधिकार भने संघमै राखिएको छ।<sup>६</sup>

दोस्रो, नेपालमा संघीयता नयाँ भएकाले ऐतिहासिक एवम् संवैधानिक नजिरहरू छैनन्। केवल तत्काल उपलब्ध कानून र तीन तहका व्यवस्थापिकाले निर्माण गर्ने कानूनहरूको आधारमा संघीयता कार्यान्वयन हुँदैछ। यसर्थ शुरुआती समयमा धेरै कानून निर्माण गर्नुपर्ने दबाव र अस्पष्टता हुनु स्वाभाविकै हो। व्यावहारिक अनुभवको कमीका कारण पनि विशेष गरी प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूले आफ्नो अधिकार क्षेत्रको प्रयोग सहजै गर्न सकेका छैनन्।

तेस्रो, संविधानको अनुसूचीहरूमा उल्लिखित अधिकारहरू एक आपसमा बाझिएका वा जुधेका छन् (हेर्नुहोस्, तालिका १)। उदाहरणको लागि, 'रेडियो' र 'स्वास्थ्य सेवा' संघ र प्रदेश दुवैको एकल अधिकारअन्तर्गत र 'सहकारी संस्था' प्रदेश र स्थानीय तह दुवैको एकल अधिकारअन्तर्गत राखिएको छ। 'दण्ड जरिवाना' र 'सेवा शुल्क' दस्तुर तीनै सरकारको एकल अधिकारमा पर्दछन्। साथै, कुनै एक सरकारको एकल अधिकार अन्तर्गतको विषय साझा अधिकारअन्तर्गत पनि छ। उदाहरणको लागि, 'विपद व्यवस्थापन' र 'खानेपानी' स्थानीय तहको एकल अधिकारका साथै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारभित्र पनि परेको छ। त्यसै गरी एउटा सरकारलाई भएको एक अधिकारसँग सम्बन्धित समान प्रकृतिका

<sup>५</sup> नेपालको संविधान, २०७२, अनुसूची ५-९।

<sup>६</sup> संघीय व्यवस्थामा विभिन्न तहका सरकारको अधिकार क्षेत्र संविधानमा नै सूचीकृत गर्ने प्रचलन संयुक्त राज्य अमेरिकाले शुरु गर्‍यो। भारत र दक्षिण अफ्रिकाको संविधानमा पनि विभिन्न तहका सरकारहरूको अधिकारक्षेत्र उल्लेख गरेको पाइन्छ। संयुक्त राज्य अमेरिकाको संविधानले संघीय सरकारको अधिकार क्षेत्र मात्र उल्लेख गरी अवशिष्ट अधिकार प्रदेश सरकारको हुने व्यवस्था गरेको छ।

अधिकार अन्य दुई सरकारको एकल अधिकार वा साझा अधिकारमा पनि विभाजित गरिएको छ । ‘खानेपानी’ स्थानीय तह र संघको एकल अधिकारमा पर्दछ भने ‘सिँचाइ तथा खानेपानी सेवा’ प्रदेशको एकल अधिकार र ‘खानेपानी तथा सरसफाइ’ संघ र प्रदेशको साझा अधिकारमा समेत पर्दछन् । त्यसैले यस्ता अधिकारहरूको प्रयोगमा विभिन्न तहका सरकारबीच विवाद हुने सम्भावना धेरै छ भने प्रदेश र स्थानीय सरकारको कानून बनाउने कार्य पनि प्रभावित हुन सक्छ ।

संघीय कानून र स्थानीय तहले संघीय र प्रदेशको कानून नबाझिने गरी कानून बनाउनुपर्ने व्यवस्थासमेत संविधानले गरेको छ ।<sup>७</sup> यस कारण संघ र अन्य सरकारहरूको अधिकार जुधेमा वा संविधानमै साझा अधिकार भनी तोकिएका अधिकारहरूको प्रयोग कसरी गर्ने भन्ने अस्पष्टता छ ।

संविधानको यी जटिलतालाई समाधान गर्दै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यजिम्मेवारीलाई प्रस्ट पार्नको निमित्त प्रधानमन्त्रीको

तालिका १ : संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारका उस्तै प्रकृतिका क्षेत्राधिकारको वर्गीकरण\*

क्र सं	संघको एकल अधिकार, अनुसूची (५)	प्रदेशको एकल अधिकार, अनुसूची (६)	स्थानीय तहको एकल अधिकार, अनुसूची (८)	संघ र प्रदेशको साझा अधिकार, अनुसूची (७)	संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार, अनुसूची (९)
१	सेवा शुल्क दस्तुर	सेवा शुल्क दस्तुर	सेवा शुल्क दस्तुर		सेवा शुल्क, दस्तुर
२	दण्ड जरिवाना	दण्ड जरिवाना	दण्ड जरिवाना		दण्ड जरिवाना
३	रेडियो	रेडियो			
४	पर्यटन दस्तुर		पर्यटन शुल्क		पर्यटन शुल्क
५	स्वास्थ्य सेवा	स्वास्थ्य सेवा	आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाइ		स्वास्थ्य
६		भूमि व्यवस्थापन		भूमि नीति र सो सम्बन्धी कानून	
७	खानी उत्खनन	खानी अन्वेषण र व्यवस्थापन	उद्योग तथा खनिज र भौतिक पूर्वाधार	खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण	खानी तथा खनिज
८	राष्ट्रिय वन नीति	प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वन	अन्तरप्रदेशिक रूपमा फैलिएको जंगल, हिमाल, वन संरक्षण क्षेत्र, जल उपयोग		वन
९			आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा		शिक्षा
१०			विपद व्यवस्थापन		विपद व्यवस्थापन
११	सहकारी नियमन	सहकारी संस्था	सहकारी	सहकारी	सहकारी
१२		कृषि तथा पशु विकास	कृषि तथा पशुपालन		कृषि
१३		सिँचाइ र खानेपानी सेवा	खानेपानी	खानेपानी तथा सरसफाइ	खानेपानी

\* यस वर्गीकरणमा तीन सरकारका सबै अधिकारलाई उल्लेख गरिएको छैन । यस्तै प्रकारको वर्गीकरण डीआरसीएनको दोस्रो आवधिक प्रतिवेदनमा समेत गरिएको थियो ।

चौथो, संविधानले संघीय व्यवस्थापिकाले बनाएका कानूनलाई सर्वोच्चता दिएको छ । यसको धारा १३३ (१) मा प्रदेशले बनाएको कुनै कानून संघीय कानूनसँग बाझिएमा वा स्थानीय तहले बनाएको कुनै कानून संघीय संसद वा प्रदेश सभाले बनाएको कुनै कानूनसँग बाझिएमा त्यस्तो कानून वा त्यसको कुनै भाग अमान्य वा बदर हुन सक्ने व्यवस्था छ । यसको अतिरिक्त साझा अधिकारअन्तर्गत प्रदेशले

अध्यक्षतामा २०७३ सालमा संघीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासन पुनःसंरचना निर्देशक समिति गठन भएको थियो । सो समितिले संविधानको अनुसूची ५-९ को अध्ययन गरी कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन तयार पार्यो र मन्त्रिपरिषद्ले त्यसलाई स्वीकृतसमेत गर्‍यो ।

<sup>७</sup> नेपालको संविधान, २०७२, धारा ५७ ।

संघीयताको कार्यान्वयन र तीन सरकारबीचको अन्तरसम्बन्धलाई प्रस्ट पार्न यस प्रतिवेदनले केही हदसम्म सघायो।<sup>८</sup> संविधानको जटिलतालाई चिर्न सो प्रतिवेदनले कोसिस गरे पनि यो पूर्ण रूपमा सफल हुन भने सकेन। स्थानीय सरकारको एकल अधिकारभित्रको आधारभूत र माध्यमिक शिक्षाको क्षेत्राधिकारलाई केही स्पष्ट पारियो तर अनुसूची ९ मा उल्लिखित शिक्षाको साझा अधिकारको विषयमा स्थानीय सरकारको क्षेत्राधिकार उल्लेख गरिएन। बरु माध्यमिक तहको शिक्षक व्यवस्थापनको मापदण्ड निर्धारण र नियमन एवम् माध्यमिक तहको कक्षा १० को परीक्षा व्यवस्थापन जस्तो विषय स्थानीय सरकारको नभई प्रदेश सरकारको एकल अधिकारमा उल्लेख गरियो।

कुनै एक सरकारको अधिकारलाई अन्य सरकारको समेत हुने गरी संविधानको अनुसूचीले गरेको व्यवस्थाले तीन सरकार बीचको अन्तरसम्बन्धमा असर पुऱ्याउँछ। त्यति मात्र नभएर एकल अधिकारअन्तर्गत स्वतन्त्र रूपमा कानून निर्माण गर्नु साटो अन्य सरकारसँग निर्भर रहनुपर्छ। उदाहरणको लागि, भूमि व्यवस्थापन प्रदेश सरकारको एकल अधिकारमा त पर्दछ तर भूमि नीति र सोसम्बन्धी कानून प्रदेश तथा संघको साझा अधिकारमा राखिएको छ। यसले गर्दा प्रदेश सरकार संघसँग भर पर्नुपर्छ। त्यसैले संविधानको अनुसूची ७ र ९ का अधिकारको प्रयोगमा संविधानको धारा २३२ ले अपेक्षा गरेअनुसार सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तलाई आत्मसात् गर्नुपर्ने देखिन्छ। विशेषतः संघले साझा अधिकारको विषयमा कानून बनाउँदा तीन सरकारबीचको सम्बन्ध प्रभावकारी र सशक्त बनाउन प्रदेश र स्थानीय तहसँग सहकार्य गर्नु पर्दछ।

पाँचौँ, नेपालको संघीयताले न्याय प्रणालीलाई एकात्मक स्वरूपमा कल्पना गरेको छ। तीन तहलाई व्यवस्थापिकाको रूपमा कानून निर्माण गर्ने र कार्यपालिकाको रूपमा सो कानून कार्यान्वयन गर्ने अधिकार त छ तर सबै तहबाट बन्ने कानूनको व्याख्या एवम् कानूनी विवादको समाधान गर्ने जिम्मेवारी बोकेको राज्यको तेस्रो अंग न्यायपालिका भने एकात्मक छ। हुन त पहिलेका १६ पुनरावेदन अदालतको ठाउँमा अहिले सात प्रदेशमा सात उच्च अदालत गठन गरिएको छ, र विभिन्न ठाउँमा उच्च अदालतका अस्थायी इजलास र अन्य इजलासहरू स्थापना भएका छन्। तथापि न्याय प्रशासनसँग सम्बन्धित मुख्य काम-कारवाही, नियुक्ति, कार्यविधि र कानूनमा स्थानीय वा प्रादेशिक नियन्त्रण नभई पूर्ण एकात्मक वा केन्द्रीकृत नै छ।

<sup>८</sup> डीआरसीएन (डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल)। २०७६। *संघीय संरचनामा प्रादेशिक निकायको स्थापना र कार्यसञ्चालन*। ललितपुर : डीआरसीएन।

## ४.१ संवैधानिक इजलास

*न्याय प्रशासन ऐन*, २०७३ को प्रमाणीकरणपश्चात् संघीय संरचनामा उच्च अदालत र यीअन्तर्गतका केही इजलास थपिए भने दुई नयाँ जिल्लामा जिल्ला अदालत स्थापना गरिए। यस अतिरिक्त संविधानमा व्यवस्था भएबमोजिम सर्वोच्च अदालतमातहत संवैधानिक इजलाससमेत गठन भयो।<sup>९</sup>

नेपालको न्यायिक इतिहासमा संवैधानिक इजलासको व्यवस्था नेपालको संविधानले पहिलो पटक गरेको हो। संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहमा बन्ने कानून परीक्षण गर्ने गहन महत्त्वको जिम्मेवारी संवैधानिक इजलाससँग छ। यसको अतिरिक्त संवैधानिक इजलासले संघ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरूबीच अधिकारक्षेत्रबारे विवाद भएमा सुनुवाइ गरी अन्तिम निरूपण पनि यही अदालतले गर्छ। त्यस्तै कुनै गम्भीर संवैधानिक व्याख्याको विवाद भएमा त्यसको अन्तिम निरूपण गर्ने भूमिका पनि यसले नै पाएको छ। तसर्थ संवैधानिक इजलासको सञ्चालन प्रक्रिया र निर्णयहरूले नेपालको संघीयतालाई प्रत्यक्ष प्रभाव पार्ने देखिन्छ। यद्यपि हालसम्म त्यस्ता अधिकार क्षेत्रका विवादमा यसले निर्णय गरिसकेको छैन र विभिन्न तहहरू बीचको सम्बन्धमा यसको प्रभाव हेर्न बाँकी नै छ।

संवैधानिक इजलासमा मुद्दा भने आउन थालेका छन्। प्रदेश २ मातहतको सागरनाथ वन परियोजनालाई संघ सरकारको मन्त्रिपरिषद्ले संघअन्तर्गत ल्याउने भनी गरेको निर्णय संविधान विपरीत भयो भनी प्रदेश २ को उद्योग, पर्यटन, वन तथा वातावरण मन्त्रालयले साउन १६, २०७६ मा सर्वोच्च अदालतमा मुद्दा हालेको थियो। संविधानले प्रत्याभूत गरेको वनसम्बन्धी प्रदेशको अधिकार संघीय सरकारले पारित गरेको *वन ऐन*, २०७६ ले कटौती गर्ने भनी सोही निवेदकले संघ सरकारलाई विपक्षी बनाई अर्को मुद्दासमेत हालेको थियो। यी मुद्दामा उठान भएका प्रश्नप्रति अन्य प्रदेशका प्रतिनिधिसमेतले ऐक्यबद्धता जनाएका थिए।<sup>१०</sup> यी दुवै मुद्दा हाल (भदौ २०७७) सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासमा विचाराधीन छन्। तीन सरकारका क्षेत्राधिकारबारे अन्य केही मुद्दाहरू पनि संवैधानिक इजलासमा विचाराधीन छन् जसमध्ये

<sup>९</sup> नेपालको संविधान, २०७२, धारा १३७।

<sup>१०</sup> Pradhan, Tika R. 2019. On a Collision Course? Legal Battle Likely to Intensify Between Provinces and Kathmandu. <https://kathmandupost.com/national/2019/08/03/on-a-collision-course-sub-national-governments-likely-to-file-cases-in-court-against-federal-government> मा उपलब्ध; असार २१, २०७७ मा हेरिएको।



धैरैजसो शिक्षासँग सम्बन्धित छन् । फागुन २०, २०७४ मा संघ सरकारले स्थानीय तहलाई एकलौटी ढंगबाट कानून, निर्देशिका र परिपत्र जारी गरेको, संघ सरकारले संविधानको धारा २३२ अनुसार सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तको पालना नगरेको लगायतका विषय उठाई धुलिखेल नगरपालिकाका मेयर तथा नेपाल नगरपालिका संघका अध्यक्षले सर्वोच्च अदालतमा दर्ता गरेको मुद्दासमेत अहिलेसम्म संवैधानिक इजलासमा विचाराधीन छ । तसर्थ भविष्यमा संघीयताको कार्यान्वयन र तीन सरकारको अन्तरसम्बन्ध परिभाषित गर्न संवैधानिक इजलासको भूमिका ज्यादै महत्त्वपूर्ण हुने देखिन्छ । साथै, संवैधानिक इजलासमा विचाराधीन यी मुद्दाको निर्णयले संघीयता र तीन सरकारको अन्तरसम्बन्धलाई मार्गनिर्देश गर्ने हुँदा यी मुद्दाको चाँडोभन्दा चाँडो टुंगो लगाइनु पनि त्यति नै अपरिहार्य छ ।

## ४.२ प्रदेश र स्थानीय तहमा कानून निर्माण

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्ना कार्यजिम्मेवारी पूरा गर्न कानून निर्माण गर्न आवश्यक छ तर अधिकार बाँडफाँटको जटिलताले गर्दा अपेक्षित रूपमा कानून बन्न सकेको छैन । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो एकल अधिकारका विषयमा कानून निर्माण गरेका त छन् तर कतिपय प्रदेश र स्थानीय तहले एकल अधिकारका केही विषयमा संघीय कानून नबनेकाले कानून निर्माण गर्न सकेका छैनन् । संविधानले सिद्धान्ततः एकल अधिकारभित्रका विषयमा कानून बनाउन र कार्यजिम्मेवारी बहन गर्न सरकार स्वतन्त्र छन् भने पनि व्यवहारमा भने त्यसो हुन सकेको छैन । स्थानीय तहले शिक्षासम्बन्धी कानून बनाउन र प्रदेशले प्रहरी प्रशासन र निजामती सेवासम्बन्धी कानून बनाउन संघीय कानून कुदैं बसेको तथ्य डीआरसीएनका यस अधिका प्रतिवेदनमा छ ।<sup>११</sup> झन्, साझा अधिकारका विषयमा त संघीय कानून नबन्नाले प्रदेश र स्थानीय तहले कानून जारी गर्न खासै जाँगर देखाएका छैनन् ।

केही प्रदेश र स्थानीय तहले भने साझा सूचीका विषयमा संघीय कानूनसँग नबाझिने गरी केही कानून बनाए । “साझा अधिकार सूचीको नमूनाका आधारमा सहकारी ऐन बनाएका छौं । त्यो बाझिएको खण्डमा खारेज हुने गरी कार्यान्वयन भएको छ,” सुर्खेतको लेकबेशी

नगरपालिकाका एक प्रतिनिधिले बताए । त्यसै गरी स्याङ्जाको पुतलीबजार नगरपालिकाका एक कर्मचारीले भने, “हामीले शिक्षा ऐन र सहकारी ऐन पास गरेका छौं । संघीय र प्रादेशिक कानून बनेका छैनन् भन्दैमा कुरेर बस्ने कुरा भएन । काम त गर्नु पर्‍यो । संघ र प्रदेशसँग बाझिएमा पछि संशोधन गर्न सकिहालिन्छ ।” गण्डकी प्रदेशले साझा अधिकार अन्तर्गतका विषयमा कानून निर्माण शुरू गरेको पाइयो । त्यहाँको मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयका एक उपसचिवका अनुसार संघीय मापदण्डअनुसार नै कानून बनाउँदै जाने र आवश्यक परे संशोधन गर्दै जाने योजना छ र त्यसको लागि मुख्य न्यायाधिवक्ताको संयोजकत्वमा कानून मस्यौदा तथा सुझाव कार्यदल गठन पनि भएको छ ।

आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा स्थानीय सरकारको एकल अधिकारमा रहे पनि संघले शिक्षा ऐन जारी नगरेकाले स्थानीय तहमा शिक्षकको नियुक्ति, विद्यालय व्यवस्थापन, स्थानीय पाठ्यक्रम निर्माणजस्ता काम गर्न स्थानीय जनप्रतिनिधिलाई चुनौती भएको नेपाल नगरपालिका संघका एक प्रतिनिधिले बताए । सुर्खेतको गुर्भाकोट नगरपालिकाका एक प्रतिनिधिका अनुसार जग्गा रजिष्ट्रेशन प्रदेशको एकल अधिकारको विषय भए पनि यसमा प्रदेशले कानून नबनाएकोले उक्त नगरपालिकामा धेरै व्यक्ति जग्गाको कागजातविहीन छन् । कम्तीमा कार्यविधि मात्रै भए पनि बनाउन आवश्यक रहेको उनको जिकिर थियो । संविधानले स्थानीय तहलाई लालपूर्जा वितरण गर्ने अधिकार दिएको छ । तथापि त्यसको लागि भूमिसम्बन्धी र जग्गा प्राप्ति सम्बन्धी पुराना कानून संशोधन नभएकोले केही गर्न नसकिएको स्थानीय जनप्रतिनिधिले बताए ।

यस्तो समस्या प्रदेशमा पनि देखियो । संघले निजामती सेवासम्बन्धी कानून नबनाएकोले प्रदेशले सोहीबमोजिमको कानून जारी गर्न सकेको छैन र प्रदेशले लोक सेवा आयोग गठन गरे पनि आफै कर्मचारी भर्ना गर्न असमर्थ छ । यसले गर्दा प्रदेश प्रशासन चलाउन कठिन भएको एक मुख्य न्यायाधिवक्ताले बताए । संघले नमुना कानून बनाएर प्रदेशलाई सहयोग गरे पनि साझा अधिकारका विषयमा कानून नबनाएर असहयोग गरेको प्रदेश २ को मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् कार्यालयका एक सचिवले बताए । “साझा अधिकारका विषयमा कानून बनाएर तीन सरकारको सम्बन्ध राम्रो बनाउनुको साटो संघ सरकार प्रदेशलाई स्वतन्त्र रूपमा अधि बढ्न नदिन खोज्दैछ,” उनले दाबी गरे । प्रदेश २ ले प्रदेश प्रहरी सेवासम्बन्धी व्यवस्था गर्न बनेको ऐन, २०७५ संघीय प्रहरी ऐन नबन्दै जारी गर्‍यो । यसले प्रदेश २ र

<sup>११</sup> डीआरसीएन । २०७६ । विद्यालय शिक्षा र स्थानीय सरकार । ललितपुर : डीआरसीएन । र, डीआरसीएन । २०७६ । संघीय संरचनामा प्रादेशिक निकायको स्थापना र कार्यसञ्चालन । ललितपुर : डीआरसीएन ।

संघ बीचको अन्तरसम्बन्धमा केही अविश्वास र दूरीसमेत पैदा भएको निष्कर्ष डीआरसीएनको पछिल्लो प्रतिवेदनमा थियो।<sup>१२</sup>

पहिलेको संरचनामा संघ-संस्था, घरेलु तथा साना उद्योग र अन्य प्रकारका उद्योगको दर्ता एवम् व्यवस्थापन गर्ने काम जिल्लास्थित कार्यालयको थियो। अहिले यस्ता काम प्रदेश र स्थानीय तहले पाएका छन् र तिनले त्यसका लागि कार्यालय तथा शाखाहरू खोलेका छन्। तर सरकारबीच कानूनी समन्वय नभएकाले संघ-संस्था र उद्योग दर्ताको काममा दोहोरोपन रहेको र सेवाग्राही मारमा परेको स्थानीय जनप्रतिनिधिहरूले बताए। कर्णालीको एक स्थानीय तहका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतका अनुसार घरेलु तथा साना उद्योगको शाखा पालिकामा छ र प्रदेशले पनि यस्तै कार्यालय जिल्लामासमेत राखेको छ। साथै, प्रदेशको कार्यालयले कागजात स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण नगरेकोले काम गर्न गाह्रो भएको र सेवाग्राहीले उही कामको लागि दोहोरो शुल्कसमेत तिर्नुपरेको उनले बताए। झण्डै यस्तै उदाहरण प्रदेश ५ मा पनि भेटियो। प्रदेश ५ ले कानून बनाई आन्तरिक मामिला तथा कानून मन्त्रालयमा संस्था दर्ता गर्ने व्यवस्था मिलायो तर साविकका संघ संस्था जिल्ला प्रशासन कार्यालयमा मात्र दर्ता गर्न मिल्ने भनी जिल्ला प्रशासन कार्यालय रुकुम पूर्वले संघ सरकार अन्तर्गतको गृह मन्त्रालयलाई पत्र पठायो। सो पत्रपश्चात् गृह मन्त्रालयले संविधानको अनुसूची ५-९ मा कतै पनि 'संघ संस्था' उल्लेख नभएको र संविधानअनुसार अवशिष्ट अधिकार संघमा रहने व्यवस्था भएको उल्लेख गर्दै कात्तिक १८, २०७६ मा सबै जिल्ला प्रशासन कार्यालयलाई पत्र पठायो। मन्त्रीस्तरीय निर्णयानुसार "संघको उक्त अधिकार हाल सम्बन्धित जिल्ला प्रशासन कार्यालयले प्रयोग गरिरहेकोले साविकबमोजिम नै उक्त अधिकार प्रयोग गर्नु" भनी गृह मन्त्रालयले पठाएको पत्रमा उल्लेख छ।<sup>१३</sup> कानून निर्माण र प्रयोगमा तीन सरकारबीच उचित समन्वय हुन नसकेको यी उदाहरणहरूबाट स्पष्ट हुन्छ।

सबै प्रदेशले संवैधानिक व्यवस्थाअनुसार गाउँ/नगर सभा सञ्चालनसम्बन्धी ऐन जारी गरेका छन्। यसले स्थानीय तहको विधायकी अधिकार र प्रक्रिया स्पष्ट पार्न सहयोग गरेको छ। यस अतिरिक्त, प्रदेशले स्थानीय तहसँग कानून निर्माणमा समन्वय र सहयोगका प्रयास गरेको पनि पाइयो। जस्तै, प्रदेश १ ले स्थानीय तहसँग कानून निर्माणमा समन्वय गर्ने अभिप्रायले रकम नै छुट्ट्याएर कार्यक्रम गर्न खोजेको थियो भने प्रदेश ५ ले सबै स्थानीय तहबाट

पारित भएका कानूनको संकलन, अभिलेखीकरण र विश्लेषण गरी सोको आधारमा स्थानीय तहलाई आवश्यक सुझाव दिने योजना २०७६-७७ को नीति तथा कार्यक्रममा समावेश गरेको थियो। गण्डकी प्रदेशले स्थानीय तहमा कानून तर्जुमाको क्षमता अभिवृद्धि गर्न मुख्य न्यायाधिवक्ताको संयोजकत्वमा कानून तर्जुमा सहजीकरण समिति गठन गरी सोमार्फत प्रदेशका सबै स्थानीय तहका जनप्रतिनिधि र कर्मचारीलाई कानून तर्जुमासम्बन्धी व्यावहारिक अभ्याससहित प्रशिक्षण कार्यक्रम गरेको थियो।

यद्यपि प्रदेशले स्थानीय तहका लागि बनाएको कानूनका केही प्रावधानमाथि प्रश्न उठेको पाइयो। स्थानीय तहका केही प्रतिनिधिले संघ र प्रदेशले बिना समन्वय र सहकार्य स्थानीय तहका लागि कानून जारी गरेको बताए। त्यस्ता कानून स्थानीय परिवेशलाई अध्ययन नगरी बनाइएको उल्लेख गर्दै प्रदेश २ की एक उपमेयरले तिनको कार्यान्वयनमा कठिनाई आउने आशंका गरिन्। सर्लाहीको लालबन्दी नगरपालिकाकी एक कर्मचारीको भनाइ पनि यस्तै थियो। उनले उदाहरणसहित प्रस्ट्याइन्, "प्रदेशले कृषि अनुदानबारे बनाएको कानूनमा स्थानीय विपन्न किसानलाई रु ५० हजारको अनुदानको व्यवस्था छ तर त्यसको लागि किसानसँग १० कठ्ठा खेतीयोग्य जमिन हुनैपर्छ। तराईमा १० कठ्ठा खेतीयोग्य जमिन विपन्न किसानले कहाँबाट ल्याउने?"

त्यस्तै, सातै प्रदेशले स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिलाई पारिश्रमिक लिन मिल्ने कानून जारी गरी लागुसमेत त गरे तर कात्तिक २०७६ मा सर्वोच्च अदालतले प्रदेश १ बाहेक अन्य छ प्रदेशको कानूनले संविधान उल्लङ्घन गर्‍यो भनी निर्णय गर्दै ती कानून खारेज गर्‍यो।<sup>१४</sup> तत्पश्चात् स्थानीय तहका केही प्रतिनिधिले प्रदेशले पारिश्रमिक लिन मिल्ने कानून आफूहरूसँग समन्वय नगरी बनाएकोले सर्वोच्चबाट त्यस्तो निर्णय भएको तर्क डीआरसीएनसँग गरे। "प्रदेशले बनाएको कानूनअनुसार जनप्रतिनिधिहरूले सेवा सुविधा लिए पनि मुद्दा परेपछि रोकिएको छ। त्यो कानून बनाउँदा कुनै खालको सल्लाह लिइएको थिएन। यस्तो सुविधाको व्यवस्था हुनुपर्छ। प्रदेशकाले लिने, हामीले नलिने त ठीक भएन," कर्णाली प्रदेशको लेकबेशी नगरपालिकाकी एक जनप्रतिनिधिको भनाइ थियो।

संघीय सरकारले स्थानीय तहलाई जारी गरेको परिपत्र र निर्देशिकाले समेत स्थानीय आवश्यकता र स्थानीय तहको संवैधानिक अधिकारलाई कुण्ठित गरेको भनी स्थानीय जनप्रतिनिधिहरूले

<sup>१२</sup> डीआरसीएन। २०७५। नेपालमा स्थानीय र प्रदेश सरकारको कार्यसञ्चालन। आवधिक प्रतिवेदन ३, पृ. ४। ललितपुर : डीआरसीएन।

<sup>१३</sup> नेपाल सरकार, गृह मन्त्रालयले 'संघ संस्था सम्बन्धमा' सबै जिल्ला प्रशासन कार्यालयलाई पठाएको पत्र २०७६-७७, चलानी नं. ३५२।

<sup>१४</sup> प्रदेश १ ले संविधानको धारा २२७ बमोजिम स्थानीय जनप्रतिनिधिलाई 'सुविधा' दिने गरी कानून बनायो तर अन्य प्रदेशले भने सो धाराको मर्मविपरीत 'पारिश्रमिक' दिने गरी कानून बनाए।

गुनासो गरेको पाइयो । शिक्षा, स्वास्थ्य, वन, उद्योग जस्ता विषयमा संघीय सरकारले स्थानीय तहलाई स्वतन्त्र रूपमा काम गर्न नदिएको भनी गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपाल र नेपाल नगरपालिका संघले चैत १७, २०७५ मा प्रेस विज्ञप्तिमार्फत संघीय सरकारको ध्यानाकर्षण गराएका थिए । स्थानीय सरकारको एकल अधिकारको क्षेत्रमा संघीय कानूनले हस्तक्षेप नगर्न र साझा अधिकारको बाँडफाँट, नीति, र मापदण्ड निर्माण गर्न अनि तीन तहकै सरकारसँग समन्वय र सहकारिताका सिद्धान्तअनुरूप अघि बढ्न उक्त विज्ञप्तिमा संघीय सरकारलाई आग्रह गरिएको थियो ।<sup>१५</sup>

केही प्रदेश र स्थानीय तहले साझा अधिकारका विषयमा आवश्यक कानून जारी गरे तापनि अधिकांश प्रदेश र स्थानीय तहले भने संघीय कानूनको प्रतीक्षा गरिरहेका छन् । साझा अधिकारका विषयमा कानून बनाउन संघीय सरकार तदारुक नहुनु र समान विषयको क्षेत्राधिकारमा सरकारहरूबीच सहकार्य र समन्वय नहुनाले पनि कानून निर्माणमा चुनौती देखिन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहजस्ता नयाँ संरचनासँग कानून जारी गर्ने अधिकार भए पनि आवश्यकताअनुरूप कानून निर्माण भएको छैन । संवैधानिक जटिलता र संघीय उदासिनताले गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहले पर्याप्त कानून बनाउन नसकेका हुन् ।

## ५. संघीयता कार्यान्वयनमा राजनीतिक दल

संघीय अभ्यासमा राजनीतिक दलहरूको भूमिका कस्तो रह्यो र दलहरूले तीन तहको संघीय संरचनामा आफूलाई कसरी रूपान्तरण गरे भन्ने प्रश्नले पनि संघीयता कार्यान्वयनको दिशा पहिल्याउन मद्दत गर्दछ । राजनीतिक दलहरूले नै संघीयता र राज्य पुनःसंरचनालाई राजनीतिक मुद्दाबाट संविधानमा संस्थागत गरेका हुन् । फलस्वरूप संविधानसभाबाट २०७२ सालमा संविधान जारी भयो र तीन तहको संघीय संरचना स्थापित भयो । संविधानका प्रावधान र प्रदेश सीमांकनप्रति मधेसकेन्द्रित दलहरूको असहमति र विरोधका बीच संविधान जारी भएको थियो । अन्ततः राजनीतिक दलहरू तीनै तहको निर्वाचनमा सहभागी भएर सरकार गठनसमेत गरेपछि संघीयता कार्यान्वयनले बाटो समात्यो ।<sup>१६</sup> तर सबैजसो राजनीतिक दलहरूले संविधानलाई सिद्धान्ततः स्वीकारे पनि आफ्नो दलीय

<sup>१५</sup> गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपाल र नेपाल नगरपालिका संघले फागुन १७, २०७५ मा जारी गरेको संयुक्त प्रेस विज्ञप्ति ।

<sup>१६</sup> स्थानीय तहको निर्वाचन २०७४ मा तीन चरणमा भएको थियो । पहिलो चरण वैशाख ३१, दोस्रो चरण असार १४ र तेस्रो चरण असोज २ मा सम्पन्न भएको थियो । नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (विप्लव समूह) ले निर्वाचन पूर्ण बहिष्कार गरेको थियो भने अधिल्ला दुई चरण

संगठन संरचना भने संघीय संरचनाअनुरूप रूपान्तरण गरिसकेका छैनन् । दलको नेतृत्वमा पहिलेको संरचना राख्ने कि नयाँ संरचनामा जाने भन्ने अलमल देखिन्छ । संघीय संरचनाअनुरूप दलका नयाँ संगठन बनाउन र नेतृत्व चयन गर्न विलम्ब गर्दा संस्थागत निर्णय गर्ने संरचनाको अभाव खट्टेको पाइन्छ । यसले संघीयता कार्यान्वयनमा पनि प्रभाव पारेको छ ।

दल एकीकरण भएको झण्डै दुई वर्ष पूरा भइसक्दा नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (नेकपा) ले केही व्यक्तिलाई प्रदेश र स्थानीय तहको जिम्मेवारी तोके पनि विभिन्न संगठनमा पदाधिकारी नियुक्त भएका छैनन् ।<sup>१७</sup> पहिलेको दलीय संगठन संरचना प्रायः निष्क्रिय भइसकेको तर नयाँ संगठनका पदाधिकारी सबै तहमा नियुक्ति नभइसकेको अवस्थामा दलका धेरैजसो निर्णय केही सीमित प्रभावशाली व्यक्तिहरूको तजबिजमा हुनु स्वाभाविकै हो । एकीकृत दलको सांगठनिक संरचना लामो समय निष्क्रिय रहँदा दल र सरकार दुवैको कार्यसञ्चालन प्रभावित भएको छ । शीर्ष नेता र तिनका प्रभावशाली समूह बलिया बन्न पुग्दा दलीय संगठन र सरकार सञ्चालनमा विधि र प्रक्रियाको अवमूल्यन भएको छ । नेकपाको नेतृत्वको कार्यशैली सांगठनिक प्रक्रिया र पद्धतिअनुसार नभएर व्यक्तिकेन्द्रित भएको भनी दलकै नेतृत्व पंक्तिले नै आपत्ति प्रकट पनि गरेका थिए ।<sup>१८</sup> यस्तो अवस्थामा नेकपा र तीनै तहका सरकारबीच हुनुपर्ने समन्वय प्रभावित बनेको छ । समग्रमा, संघीय संरचनालाई व्यवस्थित गर्ने दिशामा नेकपा केही अलमलिएको छ ।

अर्को प्रमुख दल नेपाली काँग्रेसले पनि सांगठनिक विधि र प्रक्रियालाई संस्थागत गर्न सकेको छैन । आफ्नो दलका विभिन्न तहका संगठनमा पदाधिकारी नियुक्ति गर्न यसले पनि ढिलाइ गरिरहेको छ ।<sup>१९</sup> नेतृत्वले

बहिष्कार गरेको राष्ट्रिय जनता पार्टी (राजपा) ले प्रदेश २ मा सम्पन्न तेस्रो चरणको निर्वाचनमा भाग लिएको थियो ।

<sup>१७</sup> नेपाल, फणिन्द्र । नेकपा एकता प्रक्रियाका २१ महिना: मुख्य काम सकिए पनि अझै छुन बाँकी धेरै काम । <https://ratopati.com/story/116817/2020/2/4/cpn> मा उपलब्ध; असार २१, २०७७ मा हेरिएको । र, Setopati. 2076 B.S. Organizational Unification of CPN by April 22 after Truce between Oli and Nepal; <https://en.setopati.com/political/144121> मा उपलब्ध; असार २१, २०७७ मा हेरिएको ।

<sup>१८</sup> Pradhan, Tika R. 2019. Ruling Party Says Unification Concludes, but Leaders See More Challenges. <https://kathmandupost.com/politics/2019/04/23/ruling-party-says-unification-concludes-but-leaders-see-more-challenges> मा उपलब्ध; असार २१, २०७७ मा हेरिएको ।

<sup>१९</sup> राजवंशी, निरञ्जन । सन् २०१८ । काङ्ग्रेस कमजोर बन्नुका पाँच कारण । <https://www.bbc.com/nepali/news-46246794> मा उपलब्ध; वैशाख ३०, २०७७ मा हेरिएको ।

विधि र प्रक्रिया पालना नगरेको, संविधानअनुसार दलको विधान निर्माण नगरेको र गुटगत स्वार्थमा अलमलिएको भन्ने आरोप यसका विभिन्न तहका नेतृत्वले लगाउने गरेका छन्।<sup>२०</sup> अर्कातिर, तीन तहको चुनावको परिणामतः कमजोर प्रतिपक्षीको भूमिकामा यो दल खुम्चिएको छ। यी दुवै कारणले गर्दा नेपाली काँग्रेसले संघीयता कार्यान्वयनको दिशामा प्रभावकारी भूमिका निर्वाह गर्न सकेको छैन।<sup>२१</sup> त्यस्तै, आन्दोलनमार्फत संघीयतालाई संस्थागत गर्न मुख्य भूमिका खेलेका मधेसकेन्द्रित दलहरू पनि विभाजन र आपसी खिचातानीको प्रक्रियाबाट गुञ्जिए। २०६५ साल यता मधेसी दलले निर्वाचन जितेर आफ्नो प्रतिनिधित्व क्षेत्रीय रूपमा लगातार सुनिश्चित गरिरहे। तर मधेसी दलमा पनि संगठन, मानसिकता र अभ्यास केन्द्रीकृत नै रह्यो। त्यसमाथि मधेसी दलहरू आफै पनि एकीकरण र विभाजनको चक्करमा अल्झिरहे।<sup>२२</sup> कहिले सरकारमा र कहिले प्रतिपक्षमा भए पनि संघीयता संस्थागत गर्ने विषयमा मधेसी दलहरूसमेत अलमलमा परेको देखिन्छ। संविधानका प्रावधानमा चित्त नबुझेकाले ती संशोधन गरिनुपर्ने माग उठाए पनि संसदको अंकगणितीय प्रतिनिधित्वले यी दलको आवाज कमजोर पारिदिएको छ। संघीयता नै खारेज गर्नुपर्ने एजेण्डा लिएको राष्ट्रिय जनमोर्चा झन् कमजोर अवस्थामा छ। विद्यमान राजनीतिक दलहरूप्रति असन्तुष्टिको बीचमा गठन भएका केही नयाँ राजनीतिक दलहरूको प्रभाव भने सीमित छ। यसरी समग्रमा संघीयताको अपनत्व लिने राजनीतिक शक्ति कमजोर भएको देखिन्छ।

राजनीतिक दलहरू प्रायः केन्द्रीकृत कार्यप्रणाली र नेतृत्वमा रहेका सीमित व्यक्तिबाट निर्देशित छन्। यसको प्रभाव प्रदेश तहमा पनि परेको देखिन्छ। प्रदेशका महत्त्वपूर्ण विषयमा निर्णय गर्दा पनि केन्द्रीय तहको नेतृत्वले प्रभाव पार्ने गरेको वा दलको ह्विप लाग्ने गरेको प्रदेश तहका सदस्यले बताए। प्रदेश स्तरको नेतृत्व र संसदीय समितिलाई बागमती प्रदेशको नाम र राजधानी तोक्नेसम्बन्धमा नेकपा र नेपाली

<sup>२०</sup> राजवंशी, निरञ्जन। सन् २०१८। काङ्ग्रेस कमजोर बन्नुका पाँच कारण। <https://www.bbc.com/nepali/news-46246794>; निरौला, विक्रम। सन् २०२०। शेरबहादुर देउवा: नेपाली काँग्रेसका सभापति भन्छन्, 'पार्टीको निर्णय सबैले मान्नुपर्छ'। <https://www.bbc.com/nepali/news-50963690> मा उपलब्ध; वैशाख ३०, २०७७ मा हेरिएको।

<sup>२१</sup> Pradhan, Tika R. 2019. A Weak Opposition is Only Emboldening the Ruling Party. <https://kathmandupost.com/politics/2019/12/30/a-weak-opposition-is-only-emboldening-the-ruling-party> मा उपलब्ध; असार २१, २०७७ मा हेरिएको।

<sup>२२</sup> झा, नवीन। २०७५। संघीय अभ्यासमा मधेस। <http://annapurnapost.com/news/118088> मा उपलब्ध; वैशाख ३०, २०७७ मा हेरिएको।

काँग्रेस दुवै दलका केन्द्रीय नेतृत्वले आफ्ना निर्णय लादेका थिए।<sup>२३</sup> प्रदेश सरकारको स्वायत्तता र संघीयताको मर्मविपरीत भनी यस कार्यको आलोचना पनि भएको थियो।<sup>२४</sup> तीनै तहमा निर्णय लिने विषयमा नेतृत्वमा रहेका सीमित व्यक्तिको प्रभावले दल, संगठन र पद्धतिको अवमूल्यन भएको छ र संघीयताको जग बसाल्ने राजनीतिक शक्ति कमजोर बन्न पुगेको छ।

संघीयता नेपालका लागि नयाँ प्रणाली भएकाले यसबारे पर्याप्त बहस हुन जरुरी छ। संघीयताको महत्त्व बुझाउन र संघीयताबारे उठेका भ्रम चिर्न राजनीतिक दलले प्रभावकारी भूमिका खेल्न सक्थे। तर त्यसो हुन सकेको छैन। केही नागरिकमा संघीयताप्रति संशय उब्जेको छ। अध्ययनका क्रममा धेरै नागरिकहरूले प्रदेश सरकारको उपस्थिति महसुस गर्न नसकेको अभिव्यक्ति दिएका थिए र प्रदेशको 'आवश्यकता' नभएको पनि औँल्याएका थिए। स्थानीय तहमा पनि 'निर्वाचित प्रतिनिधि लगाम विनाका घोडा भए' भन्ने आवाज आम नागरिकबाट बारम्बार सुनिएको थियो। स्थानीय तहका राजनीतिक दलका नेता तथा कार्यकर्ताले राजनीतिक दलले आफ्ना जनप्रतिनिधिलाई उत्तरदायी बनाउन खासै नसकेको बताए। नेपाली काँग्रेसका सुदूरपश्चिम प्रदेशका एक प्रतिनिधिका अनुसार दल र स्थानीय तहमा निर्वाचित आफ्ना प्रतिनिधिहरूबीच पनि सरसल्लाह भएको थिएन। दलका तर्फबाट निर्वाचित प्रतिनिधिसँग केही छलफल गर्दा र सूचना माग्दा 'दुश्मनी कमाइने' र 'अनर्थ' को रूपमा बुझिदिने गरेको गुनासो ती नेपाली काँग्रेसका प्रतिनिधिको थियो।

राजनीतिक नेतृत्वले संघीयतालाई स्पष्ट दिशा दिन नसक्दा कर्मचारीतन्त्रले आफ्नो प्रभाव विस्तार गरेको संकेत पाइन्छ। संघीयता स्थापनामा भूमिका खेलेका राजनीतिक दल पृष्ठभूमिमा बस्ने र लामो समय केन्द्रीकृत संरचनामा काम गरेको कर्मचारीतन्त्रको प्रभाव बढ्दा अपेक्षित परिणाम हासिल नहुन सक्छ। संघ तहको कर्मचारी संरचनाको ढाँचा 'ठूलो र भद्दा' बनाइयो। कर्मचारी समायोजनपश्चात् सबै तहमा कर्मचारी संख्या अपुग भए। प्रदेश र स्थानीय तह धेरैजसो सिनियर कर्मचारीको रोजाइमा परेनन्।<sup>२५</sup> कर्मचारीको आकर्षणमा नपरेकाले प्रदेश र स्थानीय तहमा कर्मचारीको अभाव झन् खट्कियो। संघीय संरचनाअनुरूप कर्मचारीतन्त्रको पुनःसंरचना

<sup>२३</sup> डीआरसीएन। २०७६। प्रदेश सभाको कार्यप्रणाली र सहभागिता। पृ. १८। ललितपुर : डीआरसीएन।

<sup>२४</sup> Giri, Anil and Bista, Pratap. 2019. NCP's Decision to Impose Name and Capital of Province 3 is Unconstitutional, Experts Say. <https://tkpo.st/2MC1Hmm> मा उपलब्ध; असार २१, २०७७ मा हेरिएको।

<sup>२५</sup> डीआरसीएन। २०७६। संघीय संरचनामा प्रादेशिक निकायको स्थापना र कार्यसञ्चालन। पृ. ७। ललितपुर : डीआरसीएन।

नभई विद्यमान कर्मचारीको 'व्यवस्थापन' मात्र भयो । कर्मचारीतन्त्र र राजनीतिक नेतृत्व शक्ति आ-आफ्नो स्वार्थ पूरा गर्न एक अर्काको परिपूरक बनेका छन् र संघीय सरकारले जारी गरिसक्नुपर्ने निजामती सेवा ऐन कर्मचारीको स्वार्थमा अड्किरहेको छ भन्ने एक राजनीतिक विश्लेषकको दाबी छ ।<sup>२६</sup>

राजनीतिक दलको भूमिका कमजोर हुँदा महत्वपूर्ण साधन स्रोत नियन्त्रणमा संघ सरकारको हात माथि पार्न लगातार कोशिस भइरहेको र अन्ततः 'केन्द्रीकृत संघीयता' अर्थात नाममा 'संघीयता' तर सारमा 'एकात्मक राज्य' को स्वरूपमा विकसित हुँदै गइरहेको हो कि भन्ने शंका उत्पन्न भएको छ ।<sup>२७</sup> प्रदेश र स्थानीय तहले पाएको अधिकार संघ सरकारले विभिन्न तरिकाले खुम्च्याउन खोजेको आरोप प्रदेश सरकारका प्रतिनिधिले बेला बेलामा व्यक्त गरिरहेका छन् । सबै ठूला दलहरू वर्तमान संक्रमणलाई शुरूदेखि नै नियालिरहेका र सबै परिवर्तनबारे जानकार छन् । २०६२-६३ सालको आन्दोलनपछि राज्यका हरेक अंग र दलीय संरचनाले महिला, दलित, जनजाति, र अन्य सीमान्तकृत समुदायलाई पनि समावेश गर्नुपर्ने आवाज व्यापक रूपमा उठेको थियो तर राजनीतिक दलहरू स्वयं भने समावेशिताको आन्तरिक अभ्यासमा अनुदार देखिन्छन् । नेपालमा राजनीतिक परिवर्तन भएर संघीयता कार्यान्वयन भइसकदा पनि परिवर्तनको फाइदा अल्पसंख्यक र सीमान्तकृत समुदायमा पुग्न सकेको छैन । समग्रमा, आफ्ना दलीय संगठनलाई संघीय चरित्रअनुरूप रूपान्तरण गर्न राजनीतिक दलहरूले आलटाल गरिरहेका छन् जसको असर संघीयता कार्यान्वयनमा परेको छ ।

## ६. प्रशासनिक पक्ष र कर्मचारी व्यवस्थापन

संघीयताको शुरूआती कार्यान्वयनका लागि सम्पूर्ण संक्रमणकालीन प्रशासनिक व्यवस्था संघ सरकारको नेतृत्वमा भयो । लामो

<sup>२६</sup> खनाल, कृष्ण । २०७६ । निजामती सेवा विधेयकमा खेलबाड किन ? <https://www.nayapatrikadaily.com/news-details/38972/2020-03-18> मा उपलब्ध; चैत ५, २०७६ मा हेरिएको ।

<sup>२७</sup> यस्ता केही केन्द्रीकृत संघीय राज्यहरूमा मलेशिया, भारत, नाइजेरिया पर्दछन् जहाँ संवैधानिक रूपमा 'संघीय सरकार' रहे पनि शक्तिशाली केन्द्र सरकारको उपस्थिति छ । सामाजिक, राजनीतिक र आर्थिक रूपले पछाडि परेका देशमा जातीय र क्षेत्रीय विविधता, सापेक्षित गरीबी, कमजोर प्रशासनिक क्षमता, राजनीतिक नेतृत्वको स्तर लगायतका कारणले संघीय संरचनाको कार्यान्वयन तुलनात्मक रूपमा कमजोर हुन्छ भन्ने केही अध्ययनको निष्कर्ष छ । Mawhood, Philip. 1984. The Politics of Survival: Federal States in the Third World. *International Political Science Review*, 5(4): 521-531 ।

समयसम्म एकात्मक व्यवस्थामा अभ्यस्त प्रशासनिक संरचनामा पुनरावलोकन गरी नयाँ संगठन संरचना तयार पार्ने काम चुनौतीपूर्ण थियो । प्रशासनिक दृष्टिकोणले प्रदेश सरकार शून्यमा थियो भने स्थानीय सरकारसँग कमजोर प्रशासनिक संयन्त्र थिए । सेवा प्रवाहको व्यवस्था तत्काल मिलाउन सर्वप्रथम कर्मचारी चाहिन्थ्यो । तसर्थ सरकारी कर्मचारीलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गर्न सक्ने संवैधानिक प्रावधानअनुरूप *कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५* पारित गरियो ।<sup>२८</sup> यो ऐनअनुसार संगठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण समिति गठन गरियो र सोही समितिको सिफारिशको आधारमा नेपाल सरकारले तीनै तहको संगठन संरचना र कर्मचारी दरबन्दी स्वीकृत गर्‍यो ।<sup>२९</sup> यद्यपि कर्मचारी समायोजनको प्रक्रिया शुरूदेखि नै अन्योलपूर्ण र विवादित बनेको थियो । एकातिर यो प्रक्रियामा संघ सरकारको पूर्ण नियन्त्रण रह्यो भने अर्कोतिर पूर्व-तयारी र स्पष्टताको कमी पनि भयो । वि.सं. २०७४ मै पारित गरिएको समायोजन ऐन विवादित बनेपछि अध्यादेश र त्यो पनि विवादित बनेपछि २०७५ सालको अन्त्यतिर मात्रै समायोजन ऐनको अन्तिम टुङ्गो लागेको थियो जसका कारण समग्र प्रक्रिया नै ढिलो भयो ।<sup>३०</sup> संगठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण समितिले संघमा ४८,४०९; प्रदेशमा २२,२९७ र स्थानीय तहमा ६६,९०८ दरबन्दी स्वीकृत गर्‍यो । यसरी संघमा ठूलो संख्यामा (३५ प्रतिशत) र सात प्रदेशमा सानो संख्यामा (१६ प्रतिशत) रहने गरी भएको कर्मचारी समायोजनले संघलाई शक्तिशाली बनाउने र यो संघीय संविधानको मर्मअनुसार नभएको प्रदेश सरकारका प्रतिनिधि र केही विश्लेषकहरूको राय थियो ।<sup>३१</sup> संघमा एउटा सेवा समूहमा कार्य गरिरहेका कर्मचारीलाई प्रदेश र स्थानीय तहमा अर्कै सेवा समूहमा खटाइएकाले ती कर्मचारीलाई काम गर्न कठिनाई भएको गुनासो पनि व्याप्त थियो ।

<sup>२८</sup> नेपालको संविधान, २०७२, धारा ३०२ ।

<sup>२९</sup> संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयका सचिवको संयोजकत्वमा बनेको उक्त समितिमा विभिन्न मन्त्रालयका सहसचिव सदस्य रहने व्यवस्था थियो । हेर्नुहोस्, डीआरसीएन । २०७६ । *संघीय संरचनामा प्रादेशिक निकायको स्थापना र कार्यसञ्चालन* । पृ. ५ । ललितपुर : डीआरसीएन ।

<sup>३०</sup> डीआरसीएन । २०७६ । *संघीय संरचनामा प्रादेशिक निकायको स्थापना र कार्यसञ्चालन* । पृ. ७ । ललितपुर : डीआरसीएन ।

<sup>३१</sup> डीआरसीएन । २०७६ । *संघीय संरचनामा प्रादेशिक निकायको स्थापना र कार्यसञ्चालन* । ललितपुर : डीआरसीएन ।

## केस स्टडी १ : कर्मचारी समायोजनसम्बन्धी प्रावधान र चुनौती

संविधानको धारा २४४(३) मा प्रदेश लोक सेवा आयोगले अनुसरण गर्नुपर्ने आधार र मापदण्ड संघीय कानूनबमोजिम हुनुपर्ने उल्लेख छ । तर त्यस्तो आधार र मापदण्ड हालसम्म पनि निर्माण हुन सकेको छैन । त्यसैले संघीय सरकारले संघमा रहेका कर्मचारीहरूलाई प्रदेश र स्थानीय सरकारमा समायोजन गरी तत्कालका लागि कर्मचारी व्यवस्थापन गरेको हो ।

कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ ले मूलतः दुई तरिकाबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा कर्मचारी व्यवस्थापनको प्रयत्न गरेको थियो । पहिलो तरिकामार्फत ऐनले निर्धारण गरेको कार्यविधि तथा प्रक्रियाबाट संघीय सरकारी सेवा (निजामती सेवा ऐन, २०४९; नेपाल स्वास्थ्य सेवा ऐन, २०५३ तथा व्यवस्थापिका संसदसम्बन्धी ऐन, २०६४ बमोजिम गठन भएका सेवा) मा कार्यरत कर्मचारीलाई प्रदेश तथा स्थानीय निकायमा समायोजन गरेर । दोस्रो तरिकाअन्तर्गत कुनै खास समयको लागि संघीय सरकारी सेवामा कार्यरत कर्मचारीलाई प्रदेश र स्थानीय तहमा खटाई काममा लगाउने व्यवस्था गरेर ।

समायोजन गर्दा सम्बन्धित कर्मचारीको प्राथमिकतासहित निवेदन माग गरेको थियो । समायोजनको आधार ऐनको दफा ८ मा उल्लेख भए तापनि मुख्यतः सम्बन्धित कर्मचारीको प्राथमिकताबमोजिम समायोजन भएको थियो । प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन हुँदा एक तह बढुवा वा ग्रेड थपको पनि व्यवस्था गरी कर्मचारीलाई आकर्षण गर्न खोजिएको थियो । तथापि आवश्यक सङ्ख्याभन्दा थोरै कर्मचारीहरूले प्रदेश र स्थानीय तह रोजे । प्रदेश सरकारको मुख्य सचिव तथा प्रदेश मन्त्रालयका सचिव संघले नै खटाउने व्यवस्था ऐनमा उल्लेख भएको\* र स्थानीय निकायमा सम्बन्धित कानून नबनुजेल प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत पनि संघीय निजामती सेवाबाट नै खटाइने हुँदा धेरै कर्मचारीहरू प्रदेश तथा स्थानीय तहमा जान नरुचाएको बताइयो । वास्तवमा प्रदेश मन्त्रालयको सचिवमा हाललाई संघीय निजामती सेवाको राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी खटाउने व्यवस्थाको कारणबाट केही अपवाद बाहेक संघीय निजामती सेवाको राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी कर्मचारीहरूले समायोजन रोजेनन् ।

प्रदेश सरकारले संविधान र प्रदेश कानूनबमोजिम प्रदेश निजामती सेवाको गठन नगरेसम्म संघीय सरकारले कर्मचारीको समायोजन वा कर्मचारी खटाई प्रदेशमा कर्मचारीको व्यवस्थापन गर्नु सकारात्मक पक्ष हो । तथापि समायोजनको मापदण्ड र प्रक्रियामा पूर्व तयारी र स्पष्टताको अभाव देखिन्छ । शुरुमा २०७४ मा एउटा ऐन, फेरि अध्यादेश र २०७५ को अन्त्यमा मात्र समायोजनसम्बन्धी ऐन आएकाले प्रदेश र स्थानीय सरकारले निर्वाचनको करिब दुई वर्षपछि पनि आवश्यक कर्मचारीहरू प्राप्त गर्न सकेनन् । त्यस अतिरिक्त समायोजनको प्रक्रिया विवादरहित हुन नसकेको एवम् पर्याप्त कर्मचारीहरू समायोजनप्रति आकर्षित हुन नसकेको कारण प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको सञ्चालनमा मात्र नभई कर्मचारीको मनोबलमा पनि असर परेको देखिन्छ । तीन वर्ष व्यतित हुँदा पनि प्रदेश लोक सेवाले कर्मचारी भर्ना गर्दा अनुसरण गर्नुपर्ने आधार र मापदण्डसम्बन्धी ऐन संघीय संसदले नबनाएकाले प्रदेशले आफूलाई आवश्यक कर्मचारी नियुक्त गर्न पाएको छैन र यसले प्रदेश सरकार सञ्चालनलाई थप पेचिलो बनाएको छ ।

\* ऐनको दफा ११ (३) अनुसार यो व्यवस्था अन्तरिम जस्तो देखिन्छ । प्रदेश सरकारले प्रदेश कानूनबमोजिम प्रदेश मन्त्रालयको सचिवको पदपूर्ति गरेपश्चात् प्रदेश मन्त्रालयको सचिव पद स्वतः प्रदेश निजामती सेवाको मानिने व्यवस्था ऐनमा उल्लेख छ ।

स्थानीय सरकारको संगठन संरचना र कर्मचारी व्यवस्थापनका शुरुआती दिन अन्योलपूर्ण रहे । निर्वाचनपछि संघ सरकारलाई समायोजन ऐन बनाउन झण्डै एक वर्ष लाग्यो । स्थानीय र प्रदेश सरकार दुवैले कर्मचारी र संगठन संरचनाको व्यवस्थापनमा भएको ढिलाइलाई संघीयता कार्यान्वयनप्रति संघ सरकारको उदासिनता भनी अर्थ्याए । बिल्कुलै नयाँ संरचना रहेको प्रदेशको कार्यसञ्चालन झनै प्रभावित भयो । प्रदेश र संघ सरकारको सम्बन्धमा अविश्वासको खाडल बन्यो ।<sup>३२</sup> संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले

ढिलो गरी चैत १४, २०७५ मा कर्मचारी समायोजन प्रक्रिया टुङ्गिएको औपचारिक घोषणा गरे पनि त्यसपछिका दिनमा डीआरसीएनले गरेको स्थलगत अध्ययनमा कर्मचारी व्यवस्थापनको समस्या प्रदेश र स्थानीय तहमा विद्यमान रहेको पाइयो । यसबाट प्रदेश र स्थानीय सरकार दुवैका कानून निर्माण र नीति तथा कार्यक्रमका कार्यान्वयनजस्ता महत्वपूर्ण कामहरू प्रभावित भइरहे ।

समायोजन प्रक्रिया त्रुटिपूर्ण रहेको र संघले खटाउने कर्मचारी संघ सरकारप्रति मात्र जवाफदेही हुने गरेको प्रदेश र स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिको अनुभव थियो । “अधिकांश कर्मचारी प्रदेशमा

<sup>३२</sup> डीआरसीएन । २०७६ । संघीय संरचनामा प्रादेशिक निकायको स्थापना र कार्यसञ्चालन । ललितपुर : डीआरसीएन ।

खटाइएपछि बाध्य भएर आउँछन् र दुई-तीन महिनामै सरुवा खोज्छन्। त्यस्ता कर्मचारीको कामप्रति कुनै लगाव नै हुँदैन,” बागमती प्रदेश सभाका एक सदस्यले बताए। कर्मचारी आफ्नो प्रदेशमा आउने नखोज्ने र आएकाले पनि असहयोग गर्ने गुनासो प्रदेश २ मा झन् धेरै थियो। प्रदेश सरकारका निर्णय कार्यान्वयन गर्न सघाउनुको सट्टा उच्च तहका केही कर्मचारीले जानीजानी असहयोग गरेको आरोप प्रदेश २ का एक मन्त्रीले लगाए। उनले भने, “प्रदेश प्रहरीसम्बन्धी विधेयकको सैद्धान्तिक छलफलका लागि सहमति दिने क्रममा संघ सरकारको उक्साहटमा सचिवले हस्ताक्षर गर्न मानेनन्।” कैयौँपटक अनुरोध गर्दा पनि संघ सरकारबाट आवश्यक कर्मचारी उपलब्ध नभएको भन्दै प्रदेश २ ले मंसिर १०, २०७५ मा करारबाट कर्मचारी भर्ना गर्ने कानून पास गरेको थियो। कर्मचारीको अभावमा विकाससम्बन्धी महत्त्वपूर्ण काम रोकिएकाले बाध्य भएर उक्त कानून पास गर्नुपरेको प्रतिक्रिया त्यहाँका मुख्यमन्त्रीले दिएका थिए।<sup>३३</sup> कर्णाली प्रदेशको योजना आयोगका एक प्रतिनिधिका अनुसार संघले कर्मचारी आफ्नो नियन्त्रणमा राखेकोले प्रदेश सरकारसँग उनीहरूको अपनत्व जोडिएको छैन। “आफू त केन्द्रको कर्मचारी, यिनलाई किन टेर्ने” भन्ने मानसिकताले गर्दा प्रदेश मन्त्रालय र मातहतका कार्यालयमा काम गर्न गाह्रो परेको उनको जिकिर थियो।

यसैगरी, संघ सरकारका पदाधिकारीसँगको मिलेमतोमा कर्मचारी बारम्बार सरुवा भइरहनाले सातै प्रदेशका धेरै स्थानीय सरकारमा कामकारवाही प्रभावित भएको थियो। कर्णाली प्रदेशस्थित एक गाउँपालिकाका अध्यक्षले भने, “स्थानीय सरकार पनि सरकार नै हो तर संघप्रति उत्तरदायी कर्मचारी स्थानीय तहका नीति नियममा बाँधिन रुचाउँदैनन्। आवश्यक सेवा प्रवाहमा स्रोतसाधनलाई मापन गरी कर्मचारी खटाइनुपर्छ तर यहाँ जोसुकै कर्मचारी हचुवाका भरमा खटाइएको छ। विषयगत कर्मचारी छैनन्। त्यसैले कतिपय अवस्थामा करारका कर्मचारीका भरमा काम चलाउने गरिएको छ।”

## ६.१ संरचना हस्तान्तरणका चुनौती

साबिकको संरचनामा केन्द्रमातहतका जिल्ला, अञ्चल र क्षेत्रीय कार्यालयहरू स्थानीय र प्रदेश सरकारहरूलाई हस्तान्तरण गर्ने प्रक्रिया संघीयता कार्यान्वयनको अर्को महत्त्वपूर्ण पाटो थियो। स्पष्ट

<sup>३३</sup> अनलाइनखबर। “प्रदेश २ मा करार कर्मचारी भर्नासम्बन्धी विधेयक पारित”। <https://www.onlinekhabar.com/722585/11/2018> मा उपलब्ध; वैशाख ३०, २०७७ मा हेरिएको।

नीति र पूर्व-तयारीको कमी एकातिर थियो भने अर्कातिर स्थानीय र प्रदेश सरकारसँग पर्याप्त सहकार्य हुन सकेको थिएन। त्यसैले यो प्रक्रिया पनि अन्योलग्रस्त र चुनौतीपूर्ण रह्यो।

स्वास्थ्य र शिक्षा क्षेत्रका कार्यालय हस्तान्तरणमा यी चुनौती अझ प्रगाढ बनेका थिए। उदाहरणका लागि, संघ सरकारले साबिकका जिल्ला जनस्वास्थ्य कार्यालयलाई ३५ ओटा स्वास्थ्य कार्यालयमा परिणत गर्ने प्रारम्भिक निर्णय गर्‍यो। तर एउटै कार्यालयले दुई वा दुईभन्दा बढी जिल्ला हेर्नुपर्दा व्यवस्थापकीय चुनौती बढेको गुनासोपछि सो निर्णय उल्ट्याइयो र प्रदेशको सामाजिक विकास मन्त्रालयअन्तर्गत स्वास्थ्य निर्देशनालयको मातहतमा सबै ७७ जिल्लामा ‘स्वास्थ्य कार्यालय’ रहने व्यवस्था भयो।<sup>३४</sup> त्यसैगरी, साबिकका शिक्षा कार्यालयलाई शुरूमा जिल्ला प्रशासन कार्यालयमा गाभियो तर सो निर्णयको चौतर्फी विरोध भएपछि शिक्षा विकास तथा समन्वय एकाइका रूपमा सबै जिल्लामा पुनःस्थापना गरियो। शिक्षक भर्ना तथा सरुवा लगायतका महत्त्वपूर्ण विषयमा स्थानीय तह र शिक्षा विकास तथा समन्वय एकाइबीच कैयौँ द्वन्द्व सिर्जना भए।<sup>३५</sup> स्थानीय सरकारका प्रतिनिधिहरू विद्यालय शिक्षाको व्यवस्थापन आफ्नो संवैधानिक अधिकार रहेको जिकिर गर्थे भने संघीय शिक्षा ऐन नबनिसकेको अवस्थामा स्थानीय सरकारका निर्णय वैधानिक नहुने तर्क संघका साथै जिल्लास्थित शिक्षा विकास तथा समन्वय एकाइका प्रतिनिधिहरूको थियो। विगतका महत्त्वपूर्ण तथ्यांकहरू जिल्ला कार्यालयमै रहेकाले पनि स्थानीय तहको नीतिनिर्माणमा प्रभाव पारेको बताइएको थियो। “विगत २५ वर्षदेखि कक्षा ८ को जिल्लास्तरीय परीक्षा सञ्चालन साबिकको जिल्ला शिक्षा कार्यालयले गर्‍यो र यी सबै परीक्षाका विवरण जिल्लामै छ। नागरिकहरूलाई महत्त्वपूर्ण शैक्षिक कागजात चाहिएमा जिल्लामै आउनुपर्छ,” प्रदेश १ अन्तर्गत उदयपुर जिल्ला शिक्षा विकास तथा समन्वय एकाइका एक अधिकारीले भने।

प्रदेशले नयाँ कार्यालय स्थापना गर्दा स्थानीय सरकारसँग पर्याप्त समन्वय गरेन जसका कारण कसले के गर्ने भन्ने अस्पष्टता र कार्यक्रम दोहोरिने जस्ता समस्याहरू देखा परे। शिक्षा, स्वास्थ्य र कृषिका निर्देशनालय तहका कार्यालय प्रदेशमातहत आए पनि त्यहाँका कर्मचारी संघ सरकारप्रति जवाफदेही हुनाले ‘चेन अफ कमान्ड’ नमिलेको गुनासो सबै प्रदेशमा थियो। आवश्यक संरचना र कर्मचारीको अभावमा प्रदेश

<sup>३४</sup> Provincial Public Health Office Proposed in All 77 Districts. Available at <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/provincial-public-health-office-proposed-in-all-77-districts/>; accessed on December 19, 2019.

<sup>३५</sup> डीआरसीएन। २०७६। *विद्यालय शिक्षा र स्थानीय सरकार*। ललितपुर : डीआरसीएन।

सरकारले आफ्ना नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न कठिन भएका उदाहरण पनि थिए । आर्थिक वर्ष (२०७५-७६) मा प्रदेश १ को सामाजिक विकास मन्त्रालयले आफ्नै संयन्त्र र जनशक्तिको अभावमा विद्यालयमा खानेपानी, प्रयोगशाला र पुस्तकालय स्थापना जस्ता भौतिक पूर्वाधार निर्माणका कामहरू जिल्लास्थित शिक्षा विकास तथा समन्वय एकाइमार्फत गराएको थियो ।

साबिकका जिल्ला कार्यालयका भवन र भौतिक पूर्वाधार प्रयोगमा पनि प्रदेश सरकारका निकाय र स्थानीय सरकारबीच विवाद भएका थिए । खोटाङमा साबिकका जिल्ला कृषि, शिक्षा, महिला तथा बालविकास लगायतका कार्यालय भवन प्रदेश सरकारले प्रयोग गर्ने भएपछि ती कार्यालयमा आफ्नो हक लाग्ने दाबी दिक्कलमझुवागढी नगरपालिकाले गरेको थियो । यस्तै समस्या गण्डकी प्रदेशको बाग्लुङमा पनि देखिएको थियो । “प्रदेशले हामीसँग समन्वय नगरी हाम्रो पालिकामा रहेको कार्यालय भवन प्रयोग गरी कृषि ज्ञान केन्द्र स्थापना गरेको छ,” बाग्लुङ नगरपालिकाकी एक प्रतिनिधिले भनिन् । पर्याप्त पूर्वतयारी र समन्वय नगरी स्थापना भएकाले नयाँ प्रादेशिक कार्यालयले प्रभावकारी रूपमा काम गर्न सकेका थिएनन् । “स्थानीय तह आफैमा सरकार हुन् र उनीहरूलाई यसो गर उसो गर भन्ने प्रावधान र अधिकार प्रदेशसँग छैन । स्थानीय सरकार प्रदेशप्रति जवाफदेही नभएकाले समन्वय गर्न गाह्रो छ,” प्रदेश १ मा स्थापित एक कृषि ज्ञान केन्द्रका प्रमुखले भने ।

समन्वय नगरी र कार्यक्षेत्र स्पष्ट नगरी प्रादेशिक कार्यालय स्थापना गरिएकाले स्थानीय सरकार सशक्त बनेका थिए र तिनलाई आफ्नो प्रतिस्पर्धीको रूपमा हेरेका थिए । प्रादेशिक कार्यालय र स्थानीय सरकारबीचको जटिल अन्तरसम्बन्धको चुरो बजेटको अख्तियारी पनि थियो । प्रादेशिक योजनाको बजेटसम्बन्धी अख्तियारी आफ्नै हुनुपर्ने दाबी केही स्थानीय प्रतिनिधिको थियो । सोलुखुम्बुका एक गाउँपालिका अध्यक्षले भने, “संघीयताको मर्मअनुसार विकासका योजनाहरू निर्वाचित प्रतिनिधिको नेतृत्वमा हुनुपर्छ । निर्वाचित प्रतिनिधि नभएका प्रादेशिक कार्यालयको औचित्य छैन । हामीसँग समन्वयविना गरिने कार्यक्रम हामीलाई मान्य हुनेछैन ।” तर प्रदेश सरकारका प्रतिनिधिहरूले भने प्रदेशका कार्यालय र स्थानीय सरकारले कार्यान्वयन गर्ने योजनासम्बन्धी प्रस्ट प्रावधान रहेको र यो क्रमशः स्पष्ट हुँदै जाने राय प्रकट गरे । प्रदेश १ का एक मन्त्रीले भने, “स्थानीय सरकारले विभिन्न वित्तीय अनुदान अन्तर्गतका योजनाहरू कार्यान्वयन गर्ने हो । त्यसबाहेक प्रदेशका रेड बुकमा परेका योजनाहरू प्रदेशमातहतका कार्यालयले कार्यान्वयन गर्छन् ।” आफ्नै कैयौं योजनाहरू कार्यान्वयन हुन नसकिरहेको अवस्थामा स्थानीय सरकारले प्रदेशका योजना कार्यान्वयन गर्न नसक्ने उनको जिकिर थियो ।

## ७. वित्तीय संघीयताका पक्ष

संघीय व्यवस्थामा हरेक तहका सरकारसँग निर्धारित विषय र क्षेत्रमा राजस्व परिचालन गर्ने अधिकार हुन्छ । सबै तहको राजस्वसम्बन्धी अधिकार, अन्तर-सरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको व्यवस्था र सार्वजनिक (बजेट) खर्चसम्बन्धी व्यवस्थाले नै तीन तहका सरकारको कार्यजिम्मेवारी र त्यसका लागि आवश्यक स्रोत व्यवस्थापन गर्दछन् । यी विषयको समष्टिगत स्वरूप नै वित्तीय संघीयता हो, जुन संघीय व्यवस्था सञ्चालनका लागि अत्यावश्यक हुन्छ । नेपालको संघीय व्यवस्थामा तीन तहको राजस्वसम्बन्धी अधिकार र कार्यजिम्मेवारीमा सन्तुलन देखिँदैन । राजस्वका मुख्य स्रोत संघीय सरकारअन्तर्गत नै भएकाले करिब ८० देखि ८५ प्रतिशत राजस्व संघीय सरकारसँगै हुन्छ ।<sup>३६</sup> तर धेरै कार्यजिम्मेवारी भने स्थानीय र प्रदेश सरकारलाई हस्तान्तरण भएका हुँदा यसले वित्तीय असन्तुलन पैदा गरेको छ । प्रदेश र स्थानीय तह कार्यजिम्मेवारी पूरा गर्नका लागि संघीय सरकारले प्रदान गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणमा निर्भर हुनुपर्दछ । त्यसबाहेक, विभिन्न प्रदेशहरूबीच र स्थानीय तहहरूबीच विकासको स्तर पनि फरकफरक र राजस्व परिचालन क्षमतामा पनि असन्तुलन छ । यसले गर्दा प्रदेश-प्रदेशबीच र स्थानीय तहहरूबीच पनि परस्पर वित्तीय असन्तुलन देखिन्छ ।

दुवै किसिमको असन्तुलनलाई हटाएर राजस्व र अन्य स्रोतको समन्यायिक वितरण गर्ने संवैधानिक निकायको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग स्थापित छ।<sup>३७</sup> आयोगले पनि आफ्नो भूमिकालाई वित्तीय संघीयताको ‘संरक्षक’ साथै ‘वित्तीय संघीयता संस्थागत गर्नका लागि व्यवस्था गरिएको

<sup>३६</sup> The World Bank. 2017. *Nepal Development Update: Fiscal Architecture for Federal Nepal*, 2017. p. 19. Washington D.C.: World Bank Group.

<sup>३७</sup> संविधानको धारा २५१ अनुसार आयोगको मुख्य कर्तव्यमा तीन तहका सरकारबीचको राजस्व बाँडफाँट गर्ने विस्तृत ढाँचा निर्धारण गर्ने, संघीय सञ्चित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने समानीकरण अनुदान सम्बन्धमा सिफारिस गर्ने, प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार तयार गर्ने, तीन तहका सरकारको खर्चको जिम्मेवारी र राजस्व असुलीमा सुधार गर्नुपर्ने उपायहरू सिफारिस गर्ने, तीन तहका सरकारले लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने, तीन तहका सरकारले प्राकृतिक स्रोत परिचालन गर्दाको लगानी र प्रतिफलको हिस्सा निर्धारणको आधार तय गरी सिफारिस गर्ने र प्राकृतिक स्रोत बाँडफाँट गर्दा तीन तहबीच उठ्न सक्ने सम्भावित विवादको विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गरी त्यसको निवारण गर्न समन्वयात्मक रूपमा काम गर्न सुझाव दिने रहेको छ ।



एक संवैधानिक आयोग' का रूपमा अर्थात्को छ ।<sup>३८</sup> वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनका लागि स्थायी संवैधानिक आयोगका रूपमा स्थापना भए पनि यसका काम कारवाही संघीय कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था छ । हालसम्म वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनका लागि संघ सरकारले दुई कानून बनाएको छ । आयोगको काम कर्तव्य र अधिकार सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न *राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्तीय आयोग ऐन, २०७४* जारी भएको थियो । त्यस्तै *अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४* नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्वको अधिकार, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान, ऋण, बजेट व्यवस्थापन, सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय अनुशासन सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न जारी भएको थियो । यी दुई ऐनका आधारमा आयोगले वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनलाई अगाडि बढाएको छ । यद्यपि यी ऐनले आयोगको भूमिकामा असर पारेको बताइन्छ । संविधानले निर्देशन गरेबमोजिम वित्तीय तथा प्राकृतिक स्रोतको समन्यायिक बाँडफाँटका लागि आवश्यक व्यवस्था यी ऐनमा छैन (हेर्नुहोस्, केस स्टडी २) । साथै आयोगका पदाधिकारी नियुक्तिमा संवैधानिक परिषद्ले देखाएको ढिलाइले पनि यसको प्रभावकारितालाई संकुचित पारेको छ । सोही विषयलाई उठाउँदै आयोगको प्रथम प्रतिवेदनमा, “संविधानबमोजिम अध्यक्षसहित ५ सदस्यीय आयोगले तीव्रताका साथ आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्नुपर्ने अवस्थामा हाल आयोगमा अध्यक्षको मात्र नियुक्त भई सञ्चालन भइरहेको अवस्था रहेकाले बाँकी पदाधिकारीहरूको समेत समयमै नियुक्ति हुन सके कार्यसम्पादन सहज हुने देखिन्छ” भन्ने उल्लेख छ । संविधान जारी भएको धेरै पछि प्रथम अन्तर प्रदेश परिषदको बैठकमा माग भएपछि मात्र आयोगका अध्यक्षको नियुक्ति भएको थियो ।

यो परिप्रेक्ष्यमा तीन तहबीच वित्तीय असन्तुलन र पालिका-पालिका तथा प्रदेश-प्रदेशबीचको वित्तीय असन्तुलन कस्तो छ, यो सच्याउन कस्ता प्रयास भएका छन् र तीन तहको बजेट प्रक्रिया र कार्यान्वयनमा देखिएको विकासक्रम एवम् चुनौतीबारे पनि यस खण्डमा चर्चा गरिएको छ ।

## ७.१ तहगत वित्तीय असन्तुलन

प्रदेश र स्थानीय सरकारले राजस्व परिचालनको सीमित अधिकार पाए पनि संघीयता कार्यान्वयनपछि स्थानीय तहमा हुने वित्तीय

<sup>३८</sup> राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग । २०७६ । *राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको प्रथम वार्षिक प्रतिवेदन, २०७६* । काठमाडौं : राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ।

हस्तान्तरणमा उल्लेख्य वृद्धि भएको छ । संघीयता आउनुपूर्व कुल राष्ट्रिय राजस्वको १० प्रतिशतभन्दा कम तत्कालीन स्थानीय निकायमा जान्थ्यो भने अहिले प्रदेश र स्थानीय तहमा गरी करिब ४० प्रतिशत पुगेको छ ।<sup>३९</sup> त्यस्तै कुल राष्ट्रिय खर्चमा पनि स्थानीय र प्रदेश सरकारको हिस्सा बढेको छ ।<sup>४०</sup> केही संघीय देशमा विभिन्न तहले पाउने जम्मा राजस्व कानूनी रूपमा नै निश्चित प्रतिशत तोकिएको हुन्छ । नेपालमा भने त्यस्तो छैन । संविधानले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई विभिन्न तहको हिस्सा कति हुने भन्ने निर्धारण गर्ने अधिकार दिएको छैन । साथै विभिन्न तहको कार्यजिम्मेवारी बहन गर्न लामो रकमबारे आयोगले अध्ययन गरिरहेको जनाए पनि हालसम्म त्यसको लेखाजोखा भइसकेको छैन । त्यस्तो अध्ययनका आधारमा विभिन्न तहलाई कार्यजिम्मेवारी पूरा गर्न आवश्यक पर्ने रकम निर्धारण गर्न सकिन्थ्यो । अहिलेको अवस्थामा तहगत वित्तीय असन्तुलन छ भन्ने साधारण हेक्का रहे पनि त्यस्तो असन्तुलनको निश्चित ठम्याइ भने हुन बाँकी नै छ ।

संघीय सरकारले करिब ४० प्रतिशत राजस्व स्थानीय र प्रदेश सरकारलाई वित्तीय हस्तान्तरणमार्फत दिँदै आएको छ । तर यो रकम आउने वर्षहरूमा उल्लेख्य हिसाबले वृद्धि हुने सम्भावना कम रहेको संघीय अर्थ मन्त्रालयका एक अधिकारीले दाबी गरे । “राजस्व परिचालनको आधारमा संघीय सरकारले अनिवार्य बहन गर्नुपर्ने जिम्मेवारी जस्तै, ऋण र ब्याज, तलबभत्ता र अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिहरूमा गरिएको प्रतिज्ञा आदि पूरा गर्न पनि सरदरमा राजस्वको ५० देखि ६० प्रतिशत लाग्छ,” उनले भने । सोही विषयलाई उठाउँदै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका एक अधिकारीले तर्क गरे, “हामीले संघीय सरकारसँग दाबी गर्ने उसले आफ्नो पूर्ण खर्च जिम्मेवारी पूरा गर्न तय गरेको रकमबाट बचेको रकममा हो । आयोगले संघीय सरकारबाट स्थानीय र प्रदेशमा जाने निश्चित प्रतिशत तोकिदिनु पर्‍यो भनेर स्थानीय र प्रदेशका प्रतिनिधिहरूले भन्नुहुन्छ, तर त्यस्तो अधिकार आयोगलाई प्राप्त छैन” । उनको भनाइको तात्पर्य संघ सरकारले आफ्नो खर्चको सीमा आफैले निर्धारण गर्छ र बचेको रकम मात्र स्थानीय र प्रदेशलाई दिन्छ भन्ने थियो ।

<sup>३९</sup> आर्थिक वर्ष २०७५-०७६ मा स्थानीय तह र प्रदेशले संघीय सरकारको कुल राजस्वमध्ये ४० प्रतिशत प्राप्त गरेका थिए । International Alert. 2020. *Fiscal Federalism: An Analysis of Its Initial Implementation in Nepal, Federalism in Nepal*. Volume 6. <https://www.international-alert.org/sites/default/files/Nepal-Federalism-Vol6-EN-2019.pdf> मा उपलब्ध; असार २१, २०७७ मा हेरिएको ।

<sup>४०</sup> The World Bank. 2017. *Nepal Development Update: Fiscal Architecture for Federal Nepal, 2017*. p. 19. Washington D.C.: World Bank Group.

त्यस्तै, प्रदेश र स्थानीय सरकारको बजेट कार्यान्वयन र बजेट खर्च पनि नाजुक देखिएको छ।<sup>४१</sup> “नयाँ व्यवस्था भएकाले त्यसका लागि आवश्यक दक्ष, सक्षम, र क्षमतावान कर्मचारी छैनन्। निर्वाचित जनप्रतिनिधि पनि त्यस्तै छन्। परिवर्तन नस्वीकार्ने र व्यवहार अनि व्यवस्थाबारे अस्पष्ट। यो अवस्थामा बजेट कार्यान्वयन नाजुक नै रहन्छ,” कर्णाली प्रदेशको एक नगरपालिकाका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले भने। निर्धारित बजेट नै खर्च गर्न नसकेका हुनाले संघीय सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय हस्तान्तरणको आयतन वृद्धि गरिहाल्ने अवस्था पनि देखिँदैन। यद्यपि प्रदेश र स्थानीय जनप्रतिनिधिले आफूलाई प्राप्त बजेट अपुग रहेको र संघीय सरकारले वित्तीय हस्तान्तरण बढाउनुपर्ने जिकिर भने गरिरहेका छन्। “स्थानीय सरकारलाई अधिकार र बजेट संघले पठाएको छ तर स्थानीयको माग र अपेक्षाअनुसार बजेट र अधिकार अपर्याप्त छ”, गण्डकी प्रदेशको एक नगरपालिकाका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले बताए। अझ साझा र एकल अधिकारका विषय प्रदेश र स्थानीय तहमा पूर्ण रूपमा हस्तान्तरण भएपश्चात् आफूले पाउने वित्तीय हस्तान्तरणमा वृद्धि हुनुपर्छ भन्ने माग झन बढ्ने देखिन्छ।

समग्रमा पहिलो, तहगत वित्तीय असन्तुलन कस्तो र कति छ भन्ने अध्ययन भइसकेको छैन। दोस्रो, त्यस्तो तहगत असन्तुलन सच्याउने राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको कार्यक्षेत्र रहे पनि त्यो अधिकार संघीय कानूनले संकुचित पारेको छ। यसैले भविष्यमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई बढी रकम आवश्यक परेको खण्डमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले त्यस्तो आवश्यकता पूर्तिको लागि संघीय सरकारलाई बाध्य बनाउन सक्ने देखिँदैन। यदि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच यो विषयमा विवाद सिर्जना भएमा त्यसको समाधानमा आयोगको भूमिकाभन्दा राजनीतिक खिचातानी महत्त्वपूर्ण हुने देखिन्छ, जुन सहकार्ययुक्त संघीयताको सिद्धान्तअनुरूप छैन।

## ७.२ अन्तर प्रदेश र अन्तर पालिकास्तरीय वित्तीय असन्तुलन

राजस्वको परिचालन क्षमतासँगसँगै विकासको स्तरमा देशभरका पालिकाहरूबीच असन्तुलन छ। त्यस्तै वित्तीय असन्तुलन प्रदेश-प्रदेशबीच पनि छ। गएको दश वर्षमा कर्णाली प्रदेशबाट उठेको सबै

राजस्व कुल राष्ट्रिय राजस्वको जम्मा ०.२४ प्रतिशत मात्र थियो भने, बागमती प्रदेश र प्रदेश २ को क्रमशः ५२ प्रतिशत र ३० प्रतिशत थियो। त्यस्तै असन्तुलन सार्वजनिक खर्चमा पनि देखिन्छ। गएको दश वर्षमा कर्णाली र सुदूरपश्चिम प्रदेशको कुल राष्ट्रिय खर्चमा हिस्सा क्रमशः ५.५ र ४.७ प्रतिशत थियो भने बागमती प्रदेशको ५८.४ प्रतिशत थियो।<sup>४२</sup> यस्तो असन्तुलन वित्तीय क्षेत्रमा मात्र नभई सामाजिक, आर्थिक, मानव विकास र गरिवीका क्षेत्रमा पनि छ।

विद्यमान वित्तीय असन्तुलन सच्याउने उद्देश्यले संविधानमा वित्तीय समानीकरण अनुदान र राजस्व बाँडफाँटको व्यवस्था गरिएको छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले यी दुई वित्तीय हस्तान्तरणका माध्यमलाई विभिन्न सूचकाङ्कहरूको प्रयोग गरेको छ (हेर्नुहोस्, तालिका १ र २)। निश्चित विधि प्रयोग गरिएकाले वित्तीय हस्तान्तरण पारदर्शी भएको सरोकारवाला र विज्ञहरूको दाबी थियो। “हाल प्रयोगमा रहेको विधि एकदमै सबल रहेको हाम्रो मात्र दाबी होइन, अन्य विज्ञले पनि बताएका छन्,” राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा विज्ञ आयोगका एक अधिकारीले बताए। तर त्यति हुँदाहुँदै पनि यो विधि जनप्रतिनिधिलाई बुझ्नका लागि जटिल पर्न सक्ने उनको अनुमान थियो। यो विधिबारे प्रश्न भने धेरै पालिकामा उठेका थिएनन्। तर केही पालिकाका प्रतिनिधिले नजिकको पालिकाले पाएको वित्तीय हस्तान्तरण रकम आफ्नो पालिकासँग तुलना गरेर केही प्रश्न उठाएका थिए। नेपाल गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघका प्रतिनिधिले जानकारी दिए, “एक गाउँपालिकाका अध्यक्ष आफ्नोभन्दा सानो गाउँपालिकाले धेरै बजेट किन पायो भनेर आउनुभएको थियो। हामीले राष्ट्रिय प्राकृतिक तथा वित्त आयोगलाई खबर गर्यौं। उनीहरूले सबै सूचकाङ्क र विधिबारे व्याख्या गरिदिए। त्यसपछि अध्यक्षज्यू पनि चित्त बुझाएर जानु भयो।” यस्ता उदाहरणले स्थानीय जनप्रतिनिधिमार्फत वित्तीय संघीयताका नयाँ संरचना र विधिबारे स्पष्ट ज्ञान नभइसकेको देखाउँछ।

पालिकाहरूबीच हाललाई कुनै विवाद नरहे पनि वित्तीय हस्तान्तरण गर्दा जनसङ्ख्या र क्षेत्रफलमध्ये केलाई धेरै प्राथमिकता दिने भन्ने विषयमा विवाद हुन सक्ने आशंका राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगमा कार्यरत एक विज्ञले गरे। हाल भइरहेको राजस्व बाँडफाँटमा जनसङ्ख्या र जनसाङ्ख्यिक विवरणलाई ७० प्रतिशत प्राथमिकता दिइएको छ भने, क्षेत्रफललाई १५ प्रतिशत (हेर्नुहोस्, तालिका १ र २)। विभिन्न पालिकाका जनप्रतिनिधिले आफ्ना असन्तुष्टि

<sup>४१</sup> The World Bank. 2019. South Asia Chief Economist Office and Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice. *Making (De) centralization Work*. Washington D.C.: World Bank Group.

<sup>४२</sup> NRB. 2018. Fiscal Imbalance in Nepal's Federalism: An Empirical Analysis. *Economic Review*. Volume 30-1. Kathmandu: Nepal Rastra Bank.

पनि सुनाएका थिए। “वित्तीय हस्तान्तरण गर्दा भूगोललाई मुख्य आधार मान्नु पर्छ। बझाङजस्ता विकट ठाउँलाई अरू जिल्लासँग दाँज्न मिल्दैन,” बझाङको जयपृथ्वी नगरपालिका प्रमुखले जिकिर गरे। तुलनात्मक रूपमा ठूलो जनसंख्या भएका नगरपालिकाहरू थोरै जनसंख्या भएका पालिका र नजिकको गाउँपालिकाको जति नै वित्तीय हस्तान्तरण हुँदा असन्तुष्ट थिए। “गाउँपालिका र नगरपालिकामा आउने बजेटमा खासै फरक छैन तर नगरपालिकामा जनसंख्या धेरै हुने भएर आवश्यकता पनि धेरै हुन्छ। यो कुरा बुझ्नु आवश्यक छ। उसो त बजेट अभाव सबैतिर हो,” कर्णाली प्रदेशको एक नगरपालिकाका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले तर्क गरे।

तालिका २ : राजस्व बाँडफाँटका आधारहरू<sup>४३</sup>

क्र. स.	आधारहरू	प्रदेश (%)	स्थानीय (%)
१	जनसङ्ख्या र जनसाङ्ख्यिक विवरण	७०	७०
२	क्षेत्रफल	१५	१५
३	मानव विकास सूचकाङ्क	५	५
४	न्यून विकास सूचकाङ्क	१०	१०
	जम्मा	१००	१००

### केस स्टडी २ : राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको क्षेत्राधिकार र स्रोत बाँडफाँटका आधार

संविधानले तीनै तहको आर्थिक अधिकार अनुसूचीमा उल्लेख गरेअनुरूप रहने तथा आफ्नो आर्थिक अधिकार भित्रको विषयमा तीनै तहले कर लगाउन र राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ। अन्तर वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ३ (५) मा राष्ट्रिय नीति, वस्तु तथा सेवाको ओसारपसार, पूँजी तथा श्रम बजार, छिमेकी प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रतिकूल नहुने गरी प्रदेश एवम् स्थानीय सरकारले कर लगाउनुपर्ने व्यवस्था छ। यसरी आफ्नो एकल आर्थिक अधिकारको विषयमा कर लगाउँदा समेत प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई अवरोध सिर्जना गर्न खोजिएको छ।

साझा अधिकार सूचीभित्रको विषयमा कर लगाउने तथा राजस्व उठाउने अधिकार संघीय सरकारलाई संविधानको धारा ६० (१) को प्रतिवन्धात्मक व्यवस्थाले प्रदान गरेको छ। त्यस्तै संघले साझा अधिकार सूचीका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागु हुने गरी “नीति, मापदण्ड र कानून” बनाउन सक्ने व्यवस्था संविधानको धारा ५९ (२) ले गरेको छ।

संघले संकलन गरेको राजस्व तीन तहलाई न्यायोचित वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था संविधानले गरेको छ। तथापि अन्तर वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ६(४) मा मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क रकम प्रदेश र स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा गरी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले निर्धारण गरेको आधार र ढाँचा बमोजिम प्रत्येक प्रदेश र स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था रहेको छ। यस्तो आधार र ढाँचा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १५ बमोजिम तयार गर्नुपर्छ। तथापि संविधानको धारा २५९ (१) (क) बमोजिम त्यस्तो आधार र ढाँचा आयोग आफैले तयार गर्नुपर्ने देखिन्छ। यस्तो आधार र ढाँचा पाँच वर्षपछि मात्र पुनरावलोकन हुने भएकाले आयोगले गहिरो अध्ययन गरी त्यसलाई तयार पार्दैछ।

### रोयल्टी

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरण गर्नुपर्ने संविधानले व्यवस्था गरेको छ। धारा २५९ (१) (ज) मा आयोगले सिफारिस गरेको आधारमा लगानी र प्रतिफलको हिस्सा निर्धारणको आधार तय गरी सिफारिस गर्नुपर्ने उल्लेख छ। अन्तर वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ७ र अनुसूची ४ ले प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी बाँडफाँटको प्रतिशत नै तोकिदिएको छ। एकातिर अनुसूचीले रोयल्टी बाँडफाँटको प्रतिशत तोक्ने र अर्कातिर आयोगलाई बाँडफाँटको सिफारिस गर्ने जिम्मेवारी दिएकाले यो विरोधाभाषपूर्ण छ। आयोगलाई यसमा सन्तुलन कायम गर्न चुनौती छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभलाई परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रूपमा वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था संविधानको धारा ५९ (४) मा गरिएको छ। तर अन्तर वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ७ मा भने सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय तहलाई मात्रै लाभ वितरण गर्ने उल्लेख छ। परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रूपमा वितरण गर्नुपर्ने लाभको

<sup>४३</sup> राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग। २०७६। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको प्रथम वार्षिक प्रतिवेदन, २०७६। पृ. ३१। काठमाडौं : राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग।

सम्बन्धमा यस ऐनमा व्यवस्था छैन। प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदाय भन्नाले सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय तह नै हुन् भन्ने आधार संविधान र ऐनमा देखिँदैन। तसर्थ यसले अन्योल उब्जाएको छ। त्यस अतिरिक्त रोयल्टीसमेत उल्लेख भए पनि सेवा वा वस्तुको वितरणको सम्बन्धमा ऐन मौन छ।

### वित्तीय हस्तान्तरण

संविधानमा आयोगको सिफारिसबमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहले वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण प्राप्त गर्ने भनिए पनि ऐनमा आयोगले केवल बाँडफाँटको “आधार र ढाँचा” निर्धारण गर्ने मात्र उल्लेख छ। यस अतिरिक्त ऐनमा वित्तीय समानीकरण अनुदान र सशर्त अनुदान मात्र उल्लेख गरिएको छ। संविधानमा सबै प्रकारको वित्तीय हस्तान्तरणको परिणाम आयोगको सिफारिसबमोजिम हुने प्रावधान छ।

**तालिका ३ : वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिसको आधार र ढाँचा<sup>४४</sup>**

स्थानीय तह	प्रदेश तह	स्थानीय तह	प्रदेश तह
आधार	ढाँचाको रूपमा प्रतिशत	आधार	ढाँचाको रूपमा प्रतिशत
खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताबीच अन्तर	७०	सेवा लागत सूचकाङ्क	६०
मानव गरिबी सूचकाङ्क	१५	बहुआयामिक गरिबी सूचकाङ्क	१५
आर्थिक सामाजिक विभेद सूचकाङ्क	५	आर्थिक सामाजिक विभेद सूचकाङ्क	१५
पूर्वाधार सूचकाङ्क	१०	पूर्वाधार सूचकाङ्क	१०

### ७.३ तीन तहको बजेट र कार्यान्वयन

संघीय सरकारको राजस्व र व्ययको अनुमान प्रत्येक वर्ष जेठ १५ गते संघीय संसदमा पेश गर्ने व्यवस्था संविधानमा छ। सोहीअनुरूप संघीय सरकारको बजेट आएपश्चात् प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट क्रमशः असार १ र असार १० गते आउने गरेको छ। केही स्थानीय सरकारले गाउँ/नगर सभा बैठक बस्न नसकेर समयमै वार्षिक बजेट जारी गर्न सकेका थिएनन्। संघीय अर्थ मन्त्रालयका एक कर्मचारीका अनुसार समयमा बजेट पारित नगर्ने त्यस्ता पालिकाको संघ सरकारबाट जाने अनुदान रोक्का गरी निरूत्साहित गर्ने गरिएको छ। यो समस्या पहिलेको तुलनामा कम हुँदै गएको देखिन्छ। अधिल्लो वर्षको बिल फछ्यौट

<sup>४४</sup> राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग। २०७६। *राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको प्रथम वार्षिक प्रतिवेदन*, २०७६। पृ. ३५। काठमाडौं : राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग।

समयमा गर्न नसकेर, जनप्रतिनिधिबीच विवाद चर्किए, र प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत, लेखाका कर्मचारी आदिको अभाव वा बारम्बार सरुवा जस्ता कारणले गर्दा पालिकाहरूले बजेट पास गर्न नसकेको डीआरसीएनले यसअघि गरेका अध्ययन प्रतिवेदनमा उल्लेख गरेको थियो।<sup>४५</sup> प्रदेशले बजेट समयमा नै ल्याए तापनि बजेट कार्यान्वयनको स्थिति भने कमजोर देखिन्छ। सातमध्ये तीन प्रदेशले निर्धारित बजेटको आधा पनि खर्च गर्न सकेका थिएनन्।<sup>४६</sup>

### दोहोरो योजना न्यूनीकरणका प्रयास

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका योजनामा दोहोरोपना आएपछि प्रदेश समन्वय परिषद् र वित्त परिषद्मा यसबारे प्रश्न उठेको थियो। यही समस्यालाई सुल्झाउन राष्ट्रिय योजना आयोगले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यजिम्मेवारी पर्ने विकास कार्यक्रम तथा आयोजनाको वर्गीकरण तथा बाँडफाँटसम्बन्धी मापदण्ड, २०७६ लागु गरेको छ। त्यसैगरी संघीय मन्त्रालयहरूले पनि तीन तहले कार्यान्वयन गर्ने योजना दोहोरिन नदिने व्यवस्था गरेका छन्। जस्तै, संघीय खानेपानी मन्त्रालयले हिमाल, पहाड र तराई गरी जनसंख्याका आधारमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले योजना कार्यान्वयन गर्ने विज्ञप्ति निकालेको थियो।<sup>४७</sup> त्यस्तै प्रदेश स्तरमा पनि योजना ब्याङ्क बनाएर दोहोरो योजना रोक्ने प्रयास भएका छन्। यति हुँदाहुँदै पनि एकै प्रकृतिका

<sup>४५</sup> डीआरसीएन। २०७६। *नेपालमा स्थानीय तथा प्रदेश सरकारको कार्यसञ्चालन*। आवधिक प्रतिवेदन ४। ललितपुर : डीआरसीएन।

<sup>४६</sup> The World Bank. 2019. South Asia Chief Economist Office and Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice. *Making (De) centralization Work*. Washington D.C.: World Bank Group.

<sup>४७</sup> नेपाल सरकारको खानेपानी मन्त्रालयले जारी गरेको विज्ञप्ति: [https://mows.gov.np/wp-content/uploads/2019/07/\\_-1.pdf](https://mows.gov.np/wp-content/uploads/2019/07/_-1.pdf) मा उपलब्ध; असार २१, २०७७ मा हेरिएको।

योजनामा तीनै तहबाट बजेट विनियोजन र कार्यान्वयन भने भइरहेकै पाइन्छ ।

संविधानमा नै अधिकार क्षेत्र स्पष्ट हुन नसक्नु र संघीय सरकारले समयमा नै संघीय कानून बनाएर प्रदेश र स्थानीय सरकारको मार्ग प्रशस्त नगर्नुले पनि आफ्नो जिम्मेवारी के हो भन्ने यकिन गर्न यी सरकारलाई गाह्रो भएको हो । खानेपानीकै कुरा गर्ने हो भने पनि संविधानले यसलाई स्थानीय तहको एकल अधिकारमा र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार दुवैमा समावेश गरेको छ । यो अन्योलको बीचमा संघ सरकारले योजनाको स्केलका आधारमा तीन तहलाई छुट्ट्याएको छ । यसरी अस्पष्टता र अन्योल देखाउँदै संघीय सरकारका मन्त्रालयले संविधानतः स्थानीय र प्रदेश सरकारको क्षेत्राधिकार रहेका विषयमा योजना निर्माण र कार्यान्वयनको जिम्मेवारी आफूमातहत नै राख्ने गरेको पाइयो । संघले स्थानीय तहलाई विश्वास गर्न नसकेकाले यसो गरिएको तर्क नेपाल नगरपालिका महासंघकी एक प्रतिनिधिले गरिन् । “योजना-अधिकार स्थानीय तहलाई दियो भने स्थानीय प्रतिनिधिले पैसा खान्छन्—भ्रष्टाचार गर्छन्—भन्ने शंका संघीय जनप्रतिनिधिमा छ । स्थानीय स्तरमा यो समस्या नदेखिएको पनि होइन । यही बुझाइले संघ सरकारले—बारम्बार विभिन्न कानून र निर्देशनमार्फत—स्थानीय तहको अधिकार कटौती गर्ने प्रयास गरेको छ”, उनले भनिन् ।

### योजना मागको अभ्यास

धेरै स्थानीय सरकारका जनप्रतिनिधिले बजेट ल्याउने क्रम उल्टो भएको तर्क गरे । उनीहरूका अनुसार पहिले स्थानीय तहको बजेट, त्यसपछि क्रमशः प्रदेश र संघीय सरकारको बजेट ल्याउँदा स्थानीय तहको बजेटले नपुग्ने योजनामा प्रदेश र संघीय सरकारले बजेट विनियोजन गर्न सक्थे । तर स्थानीय सरकारको बजेट संघ र प्रदेशको अनुदानमा निर्भर हुने हुँदा त्यस्तो गर्न असम्भव छ । “कार्यरत प्रतिनिधिलाई नयाँ व्यवस्थाबारे अनुभव नभएर पनि स्थानीय तहमा यस्तो तर्क उठेको हो । पुरानो व्यवस्थामा स्थानीय तहले योजना छनोट गरेर केन्द्र सरकारलाई पठाउँथ्यो र केन्द्र सरकारले बजेट हाल्थ्यो । तर अहिले स्थानीय तहको योजना छनोट र विनियोजन स्थानीय स्तरमै टुङ्गिन्छ,” गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपालका एक प्रतिनिधिले बताए । त्यस्तै वित्तीय हस्तान्तरण कति, कसरी र के-का आधारमा हुनुपर्छ भन्ने विषयमा बहस गर्नुपर्नेमा त्यसो नगरी स्थानीय जनप्रतिनिधिले अझै पहिलेको संरचनामा जस्तै संघ र प्रदेश सरकारसँग योजना माग गर्ने गरेको पाइन्छ । धेरै पालिकाका बजेट

बुकमा अझै पनि ‘संघ र प्रदेश सरकारलाई माग गरिएका योजनाहरू’ भनी बजेट विनियोजन नगरेका योजनाको सूची राखेको पाइयो ।

स्थानीय तह आफ्ना नीति तथा योजना ल्याउन र कार्यान्वयन गर्न स्वायत्त छन् । तर तिनले लागतका हिसाबले ठूला योजनामा प्रदेश र संघ सरकारसँग बजेट माग गर्ने गरेका छन् । यसरी गरिने माग र आपूर्ति वित्तीय हस्तान्तरणको औपचारिक संयन्त्रबाहेक व्यक्तिगत र दलीय पहुँचका आधारमा पनि हुने गरेको बताइयो । सुनसरीको एक नगरपालिकाका प्रमुखले प्रदेश र संघ सरकारका योजनाहरू दलीय पूर्वाग्रहका आधारमा हुने दाबी गरे । सोही नगरपालिकाका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले पनि सो पालिकाका—प्रदेश र संघ सरकारभन्दा भिन्न दलबाट रहेका—प्रमुख र उपप्रमुखले प्रदेश र संघसँग सुमधुर सम्बन्ध राख्न र लबि गर्न नसक्दा पालिकामा प्रदेश र संघका योजना नपरेको जिकिर गरे । अर्कोतर्फ, रुपन्देही जिल्लाको एक गाउँपालिकाका अध्यक्षले उनको पालिकामा संघ र प्रदेश दुवैका योजनाहरू भएको बताए । करिब २० ओटा प्रादेशिक योजनाहरू गाउँपालिकामा सञ्चालित छन् जसबारे उनीहरूलाई औपचारिक जानकारी छैन । संघले पनि सिधै ठाउँ तोकेर २ लाखसम्मका कल्वर्टका योजनाहरू पारेको छ । “यो पालिकामा संघीय समाजवादी फोरमको सरकार भएकोले संघ र प्रदेश दुवैले आगामी चुनावमा फोरमलाई हराउन जानी जानी भोट तान्नको लागि यसो गरेको हो” अध्यक्षले आरोप लगाए । यस्ता उदाहरणले स्थानीय स्तरमा प्रदेश र संघ सरकारबाट विनियोजन हुने बजेट र योजना छनोटमा संरचनागत र नीतिगत स्पष्टता नहुँदा दलीय पूर्वाग्रह हावी हुनसक्ने संकेत गर्छन् ।

### योजना कार्यान्वयन

योजना र कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने तल्लो सरकारको रूपमा स्थानीय तह स्थापित भएको छ । संघ र प्रदेश सरकारसँग सबै कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने निकाय स्थानीय स्तरमा नभएकाले तिनका कार्यक्रम पनि स्थानीय तहले नै कार्यान्वयन गर्नुपरेको छ । तर यस्ता योजना आर्थिक वर्षको शुरूमा सशर्त अनुदानलगायतको वित्तीय हस्तान्तरणमार्फत जानुका साटो आर्थिक वर्षको बीचमा स्थानीय सरकारलाई खर्चको अख्तियारी दिँदै कार्यान्वयनका लागि पत्राचार गरेको पाइयो । यस्तै एक उदाहरण इंगित गर्दै बागमती प्रदेशको एक नगरपालिका प्रमुखले भने, “प्रदेश सरकारको भौतिक पूर्वाधार तथा विकास मन्त्रालयले रू ५० लाखको एक खानेपानी योजना कुनै सल्लाह बिना आर्थिक वर्षको अन्तिमतिर पठायो । अन्तिममा आएको भए पनि हामीलाई योजना फिर्ता नजाओस् भन्ने थियो ।

त्यसैले उपभोक्ता समिति गठन गरेर अनुबन्ध पत्र बनायौं तर प्रदेश सरकारको तर्फबाट कसले हस्ताक्षर गर्ने भन्ने थाहा थिएन। पछि बल्ल थाहा भयो। पहिले संघमातहत रहेको खानेपानी कार्यालयमार्फत गर्नुपर्ने रहेछ।”

संघ सरकारले पनि आर्थिक वर्षको बीचतिर खर्चको अख्तियारी दिई योजना कार्यान्वयन गराएको पाइयो। आर्थिक वर्ष २०७५-७६ मा स्थानीय सरकारलाई सबै स्रोतबाट प्राप्त बजेट रकममा संघ सरकारले खर्चको अख्तियारी दिएर पठाएको रकम करिब १५ प्रतिशत थियो।<sup>४८</sup> रुकुम पश्चिमको आठविसकोट नगरपालिकाले पनि यस्तै समस्यालाई औंल्याउँदै सो विषयलाई आफ्नो २०७६-७७ को नीति तथा कार्यक्रममा कार्यसम्पादनका चुनौतीमा समावेश गरेको थियो: “संघीय सरकार र प्रदेश सरकारबाट समयमा बजेट तथा कार्यक्रमको अख्तियारी नआई आर्थिक वर्षको अन्त्यतिर आउँदा ठेक्का प्रक्रिया पूरा नगरी आर्थिक वर्षको अन्त्यतिर कार्यसम्पन्न हुने अवस्था नभएको एवम् हतारमा गरिएका कामबाट उपलब्धि अपेक्षित नहुने, बजेट दुरुपयोग हुन सक्ने अवस्था सिर्जना भएको छ”। पुरानो व्यवस्थामा पनि आर्थिक वर्षको बीच वा अन्त्यतिर खर्चको अख्तियारी दिने प्रचलन थियो। तर यस्तो अभ्यासले योजना कार्यान्वयनको प्रभावकारितामा प्रश्न उब्जाउँछ। साथै, यसरी अप्रत्याशित योजना कार्यान्वयन गर्दा सार्वजनिक सेवा प्रवाह एवम् वित्तीय व्यवस्थापनको पारदर्शिता र जवाफदेहितालाई समेत नकारात्मक असर पार्छ।

अर्कोतर्फ, प्रदेशले कुनै स्थानीय एकाइमा सम्बन्धित स्थानीय सरकारसँग समन्वय नगरी योजना कार्यान्वयन गरेको धेरै स्थानीय जनप्रतिनिधिले सुनाए। यस्तो गुनासोमा आफ्नो क्षेत्रभित्र आफूलाई जानकारी नदिई प्रदेशले योजना कार्यान्वयन गर्न पाउँदैन भन्ने बुझाइ थियो भने अर्कातिर प्रदेशले आफ्नो छुट्टै निकाय स्थापना गरेर योजना कार्यान्वयन गरी स्थानीय तहसँग प्रतिस्पर्धा गर्न खोजेको भन्ने बुझाइ पनि थियो। रुपन्देहीको एक एफएम रेडियोका स्टेसन म्यानेजरले बताए, “यहाँ (बृहत बुटवल क्षेत्रमा) चक्रपथ निर्माणको काम पहिले संघ सरकारबाट नै सुरु गर्ने भन्ने थियो जुन अलपत्र पयो। पछि प्रदेश र स्थानीय तहको सहकार्यमा प्रदेशले योजना लागत पूर्वानुमान र प्राविधिक पक्ष सहितको काम थालनी गर्ने र स्थानीय सरकारले त्यसको प्रारम्भिक वातावरणीय मूल्यांकन गर्ने भन्ने थियो। तर स्थानीय सरकारले मूल्यांकन नगर्दै प्रदेशले योजना सुरु गर्‍यो”। यस्तै विषय उठाउँदै रुपन्देहीको एक नगरपालिकाका मेयरले भने, “स्थानीय सरकार आफूमातहत छ भन्ने गलत बुझाइ प्रदेशको छ।

<sup>४८</sup> स्थानीय तहहरूको आर्थिक वर्ष २०७५-७६ को आर्थिक विवरण।

स्थानीय सरकारलाई प्रदेशले निर्देशन दिन सक्दैन, बजेट र योजनाबारे पनि प्रदेश सरकारको गलत बुझाइले गर्दा सहकार्य हुन सकेको छैन। हाम्रो नगरपालिकाभित्र प्रदेशले पाँच ओटा सडकको काम एकलै गरिरहेको छ। त्यसमा हामीलाई सम्मिलित गरिएको छैन। हामीले हाम्रो पनि भूमिका हुनुपर्छ भनेर ती सडकहरूको अनुगमन सुरु गरेका छौं।” यी सन्दर्भले प्रदेश र स्थानीय तहबीच विशेषगरी प्रादेशिक योजना कार्यान्वयनमा समन्वयको अभाव रहेको तथ्य स्पष्ट पार्छन्।

प्रदेशका प्रतिनिधिले पनि समन्वय र सहकार्यमा केही कमी भएको स्वीकारे। सुदूरपश्चिम प्रदेशको एक कृषि ज्ञान केन्द्रका प्रमुखले भने, “स्थानीय तहसँग नीतिगत समन्वय छैन, व्यक्तिगत समन्वय खासै प्रभावकारी हुन्न। संघीय सरकारले नै नीतिगत निर्णय गरेर समन्वय गराउन सक्थे भने राम्रो हुन्छ। समन्वय दोहोरो हुनुपर्छ, चाकरी गर्न सकिन्न। योजना कार्यान्वयनकै लागि भन्ने हो भने अहिले स्थानीय सरकारसँग सिफारिस लिने काम पर्छ तर त्यो त्यहाँका पदाधिकारीले दिन्न भन्नेको खण्डमा कुनै बाध्यकारी अवस्था छैन।” कर्णाली प्रदेशको दैलेखमा अवस्थित कृषि विकास कार्यालयका एक अधिकृतले प्रदेशले स्थानीय तहसँग प्रतिस्पर्धा गर्न खोज्यो भन्ने आरोपको प्रत्युत्तरमा भने, “प्रदेशका संयन्त्रहरूले प्रदेश सरकार र स्थानीय तहबीचको पुलको रूपमा काम गर्छन्। हामीले हाम्रा काम स्थानीय तहसँग नदोहोरिऊन भनेर बारम्बार छलफल गर्छौं।”

समग्रमा प्रदेश र स्थानीय तहबीच आपसी विश्वासको वातावरण विकास हुन नसकेको देखिन्छ। यसअघि चर्चा गरेझैं कार्यक्रम नदोहोरिऊन भन्ने विषयमा केही समन्वय हुन थाले पनि, दीर्घकालीन रूपमा प्रदेशका नीति तथा योजना कार्यान्वयनका लागि कसरी सहकार्य गर्ने भन्नेबारे भने स्थानीय तह र प्रदेशबीच समन्वय र सहमतिको अभाव देखिन्छ।

## ७.४ योजना कार्यान्वयनमा अन्तर पालिका समन्वय

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा २६ मा पालिकाले आफ्नो कार्य सञ्चालन गर्दा विभिन्न १४ विषयमा अन्य गाउँपालिका वा नगरपालिकासँग साझेदारी, सम्झौता वा संयुक्त व्यवस्थापन गर्नसक्ने उल्लेख गरेको छ। सोहीबमोजिम केही पालिकाले सहकार्य गरेका उदाहरणहरू भेटियो। रुपन्देही जिल्लाका तीन गाउँपालिकाले संयुक्त रूपमा वारुण यन्त्र खरिद गरेको सैनामैना नगरपालिकाका एक प्रतिनिधिले जानकारी

दिए । सोही जिल्लामा बुटवल उप-महानगरपालिकालगायतका चार पालिका मिलेर डम्पिङ साइट निर्माण गर्ने र फोहोर प्रशोधन गरी विद्युत निकाल्ने योजना रहेको थियो । त्यस्तै नवलपरासी पूर्वको देवचुली नगरपालिका र बुलिङ्टार गाउँपालिकाको सीमानामा पर्ने देवचुली पहाडको सिरानमा पर्यटन प्रवर्द्धन गर्न दुवै स्थानीय तह सहमत भएका थिए । देवचुली नगरपालिकाले खानेपानीको व्यवस्था गर्ने र बुलिङ्टार गाउँपालिकाले त्यहाँ बाटो पुऱ्याउने सहमति भएको जानकारी देवचुली नगरपालिकाका मेयर र बुलिङ्टार गाउँपालिकाका अध्यक्षले दिए । त्यस्तै गुल्मीको गुल्मी दरबार गाउँपालिकाका अध्यक्षका अनुसार सिस्ने खोलामा छत्रकोट गाउँपालिका र गुल्मी दरबार गाउँपालिकाको संयुक्त लगानीमा एक कलभर्ट बन्दै थियो जसमा छत्रकोटले चार लाख र गुल्मी दरबारले

तीन लाख खर्च गर्नलाई बजेट विनियोजन गरेका थिए । नवलपरासी पूर्वकै गैँडाकोट नगरपालिकाका प्रशासकीय अधिकृतका अनुसार देवचुली, गैँडाकोट र कावासोती नगरपालिकाले रिङरोड बनाउनका लागि सहकार्य गरिरहेका थिए र सर्वेक्षणको काम सम्पन्न भइसकेको थियो ।

अन्य विभिन्न पालिकाहरूबीच पनि औपचारिक र अनौपचारिक रूपमा समन्वय भएको र सो समन्वय अत्यावश्यक रहेको जनप्रतिनिधिले बताए । सुर्खेतको गुर्भाकोट नगरपालिकाका प्रमुखका अनुसार, “सामाजिक संस्कार, भौतिक पूर्वाधारका काम, प्राकृतिक स्रोतहरूजस्ता विषयमा दुई या सोभन्दा बढी पालिकाहरू जोडिएका हुन सक्छन् । तिनको व्यवस्थापन, संरक्षण र संवर्द्धनका लागि अन्तर पालिका सम्बन्ध जरूरी छ । अहिले नेतृत्व तहबाट आवश्यक पर्दा

### केस स्टडी ३ : नदीजन्य पदार्थको बिक्री र व्यवस्थापनमा अन्तरसरकारी समन्वय

स्थानीय तहका लागि नदीजन्य पदार्थ राजस्वको एक मुख्य स्रोत बनेको छ र सोही विषयमा विभिन्न विवाद पनि सिर्जना भएका छन् । पहिलेको संरचनामा जिल्ला विकास समितिले आफ्नो क्षेत्रभित्रको खोला-नदीको ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा आदि बिक्री गर्दथ्यो र प्राप्त रकममध्ये ३५ देखि ५० प्रतिशतसम्म रकम सम्बन्धित गाउँ विकास समिति वा नगरपालिकालाई दिन्थ्यो । तर संघीय संरचनामा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले नदीजन्य पदार्थको संकलन र बिक्रीको अधिकार स्थानीय तहलाई र त्यसको दर तोकी बिक्री गर्ने प्रक्रिया निर्धारण गर्ने जिम्मा प्रदेशलाई दिएको छ । बिक्रीबाट प्राप्त रकमको ६० प्रतिशत स्थानीय तहले राख्ने र ४० प्रतिशत प्रदेशलाई हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था छ । स्थानीय सरकारले नदीजन्य पदार्थ संकलनबाट पर्ने जाने वातावरणीय असरको विस्तृत अध्ययन गरेर प्रारम्भिक वातावरण परीक्षण प्रतिवेदन जिल्ला समन्वय समिति (जिसस) मा पेश गरेर स्वीकृति लिनुपर्छ । यसरी तीन निकायको समन्वयमा ढुंगा, गिट्टी, बालुवा संकलन, बिक्री, अनुगमन र प्राप्त रकम बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । तर यस विषयमा अन्तरसरकारी सहकार्यमा समस्या देखिएका छन् ।

कतिपय स्थानीय तहले प्रदेशले बनाएको कार्यविधिअनुसार काम गरिरहेका थिएनन् । प्रदेश ५ को तिनाउ गाउँपालिकाका एक कर्मचारीले पाल्पा जिल्लाभरिमा सो गाउँपालिकाले मात्र नदीजन्य पदार्थबाट प्राप्त रकम प्रदेशको विभाज्य कोषमा जम्मा गरेको बताए । मिडिया रिपोर्टलाई आधार मान्ने हो भने पनि सो प्रदेशका अन्य पालिकाबाट प्रदेशको कार्यविधि पालना नभएको र प्राप्त राजस्व पनि प्रदेशसँग बाँडफाँट नगरेको देखिन्छ ।\* तिनाउ गाउँपालिकाका सोही कर्मचारीले प्रदेशले बनाएको कार्यविधि पालना गर्न गाह्रो भएको जानकारी दिए । उनले भने, “जिल्ला समन्वय समिति र प्रदेश सरकारले घाटगड्डी गराएर मात्र नदीजन्य पदार्थ उत्खनन गर्ने भन्छ । तर यसो गर्दा उपभोक्तालाई महँगो पर्ने जान्छ र घाटगड्डी गर्ने ठाउँ पनि छैन” । यस्तो व्यवस्था व्यावहारिक भएन र सबै स्थानीय तहलाई एउटै नजरमा हेर्ने हुँदैन भन्ने उनको तर्क थियो । अनुगमन र नियन्त्रण पनि चुस्त नहुँदा अवैध उत्खननको समस्या व्याप्त थियो जसबाट राज्यलाई आउनुपर्ने राजस्वको चुहावट भइरहेको थियो ।\*\* अनुगमनको जिम्मेवारी पाएको जिसस र स्थानीय तहबीच पनि टकराव रहेको पाइयो । नवलपरासी पश्चिमका पालिका प्रतिनिधिहरूले जिससले स्थानीय सरकारलाई निर्देशित गर्न खोजेको र समयमा नै नदीजन्य पदार्थ उत्खनन गर्न जिसस बाधक बनेको दावी गरे । अर्कोतर्फ, प्रदेश ५ का एक जिसस प्रमुखका अनुसार, “स्थानीय तह भ्रष्ट बन्दैछन् । नदीजन्य पदार्थको उपयोगमा भ्रष्टाचार चरम छ । हामीलाई अनुगमन त गर्न भनेको छ तर कारबाही गर्न पाइँदैन । हामी मुकदर्शक बनेका छौं ।”

\* नवयुग संवाददाता । २०७६ । प्रदेश ३ को ४९ स्थानीय तहले प्रदेशलाई बुझाएनन् राजस्व । <https://www.nawayug.com/?p=23959> मा उपलब्ध; वैशाख ३०, २०७७ मा हेरिएको ।

\*\* ज्वाली दीपक । २०७५ । प्रदेश र स्थानीय सरकारबीचको द्वन्द्वले अबैधो राजस्व गुम्दै । <https://www.himalkhabar.com/news/10768> मा उपलब्ध; वैशाख ३०, २०७७ मा हेरिएको ।

अनौपचारिक सरसल्लाहबाट समन्वय गरिन्छ तर यसलाई औपचारिक माध्यमबाट गर्दा दीर्घकालीन रूपमा सहयोगी हुन्छ ।” त्यसैगरी सुर्खेतकै लेकबेशी नगरपालिका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले अन्तर पालिका समन्वय एकअर्काको समझदारीमा हुने गरेको, कुनै लेख्य व्यवस्था नभएको भन्दै उदाहरण प्रस्तुत गरे, “रामघाटमा दुई पालिका जोड्ने पुल निर्माणको काम भइरहेको छ । प्रदेशको ४० प्रतिशत र स्थानीयको ६० प्रतिशत लागतमा तयार हुने हो । स्थानीयको लागतलाई दुई पालिकामा आधाआधा गरेर बाँडिएको छ ।”

## ८. अन्तरसरकारी समन्वय

संघीय प्रणालीमा सरकारबीचको अन्तरसम्बन्धलाई चुस्त र प्रभावकारी बनाउने आधार र संयन्त्रहरू आवश्यक हुन्छन् । सरकारहरूबीच औपचारिक, अनौपचारिक वा दुवै माध्यमबाट सम्बन्ध स्थापित हुन्छ । संविधान र कानूनले औपचारिक अन्तरसम्बन्धलाई परिभाषित र निर्देशित गर्दछन् भने बैठक, भेला वा सम्पर्कका अन्य माध्यममार्फत अनौपचारिक सम्बन्ध बन्छ । साथै, संघीय प्रणालीमा सरकारबीच अन्तरसम्बन्ध समन्वयात्मक वा द्वन्द्वात्मक हुन्छ । समन्वयात्मक सम्बन्ध सह निर्णय, समन्वय र अन्तरक्रियाबाट उत्पन्न हुन्छ भने द्वन्द्वात्मक सम्बन्ध प्रतिस्पर्धा, नियन्त्रण र दबाबको उपज हो ।<sup>४९</sup> प्रभावकारी अन्तरसरकारी सम्बन्ध स्थापनाका लागि औपचारिक केही संरचना संविधानले नै व्यवस्था गरेको छ । संविधानको धारा २३४ मा संघ र प्रदेशबीच तथा प्रदेश-प्रदेशबीच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधान गर्न अन्तर प्रदेश परिषद्को परिकल्पना गरिएको छ । साथै प्रदेश तथा स्थानीय तहले गर्ने काम कारबाहीसम्बन्धी विभिन्न विषयमा समन्वय कायम गर्न स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा १०५ मा प्रदेश समन्वय परिषद्को प्रावधान छ । तीन तहका सरकारबीचको कार्यजिम्मेवारी स्पष्ट पार्न संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन, २०७७ संघीय संसद्बाट पारित भएको छ । यो ऐनको कार्यान्वयनले संविधानको मर्मअनुरूप तीन सरकारबीच सहकारिता, सहअस्तित्व, समन्वयका साथै पारस्परिक सहयोग हुने अपेक्षा गरिएको छ ।

<sup>४९</sup> International Idea and Institute for Autonomy and Governance. 2019. *Federal Systems, Intergovernmental Relations and Federated Regions: Charter Change Issues Brief No. 5.*

## ८.१ अन्तर प्रदेश परिषद्

संविधानबमोजिम प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा अन्तर प्रदेश परिषद् गठन भई यसको बैठक तीन पटक बसिसकेको छ । यस परिषद्को अन्य सदस्यहरूमा संघ सरकारका गृहमन्त्री, अर्थमन्त्री र सात प्रदेशका मुख्यमन्त्री रहने व्यवस्था छ । संघ र प्रदेश तथा प्रदेश-प्रदेशबीच उत्पन्न विवाद समाधान गर्ने उद्देश्यले संविधानमा यो परिषद्को प्रावधान राखिएको थियो ।

अन्तर प्रदेश परिषद्को मुख्य जिम्मेवारी राजनीतिक विवादको समाधान भए तापनि यसको बैठकमार्फत संघीयता कार्यान्वयनको मार्गनिर्देशन प्रयास पनि भएको छ । मंसिर २३, २०७५ मा सम्पन्न पहिलो परिषद्को बैठकमा संघीयता कार्यान्वयनमा संघ सरकारको उदासिनताबारे प्रदेशका मुख्यमन्त्रीहरूले गुनासो गरेका थिए । यस्तो गुनासोको सम्बोधन गर्न संघीय गृहमन्त्रीको संयोजकत्वमा एक समिति बनाइयो जसले २९ बुँदे कार्ययोजना बनाएको थियो ।<sup>५०</sup> संघीयता कार्यान्वयनका विषयलाई समेटेर बनाइएको कार्ययोजनामा रहेका लगभग सबै काम २०७५ को चैत्र मसान्तसम्म पूरा गर्ने महत्वाकांक्षी समयसीमा तोकेको थियो ।<sup>५१</sup> कर्मचारी समायोजन, शिक्षा, संघीय सेवा आयोग, प्रहरीलगायतका विषयमा संघीय कानून बनाउने, वित्त आयोगको गठन गर्ने आदि काम कार्ययोजनामा समावेश थिए । तीमध्ये धेरैजसो काम तोक्रिएको समयावधिमा सम्पन्न भएनन् । कतिपय त अझै पनि पूरा भइसकेका छैनन् । सो कार्ययोजनामा उल्लिखित जिम्मेवारीमा विशेषतः संघीय सरकारको भूमिका बढी थियो । त्यसपछिका बैठकमा पनि सोही विषयले प्राथमिकता पाएका छन् । तीन तहको वार्षिक नीति, योजना, कार्यक्रम र बजेटमा सामञ्जस्यता ल्याउने र प्रदेशसँग सम्बन्धित विभिन्न विषयवस्तु उठाउन परिषद्को बैठकले काम गरेको प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयमा रहेको प्रदेश समन्वय महाशाखाका एक कर्मचारीले जानकारी दिए ।

अन्तर प्रदेश परिषद्ले गरेका निर्णयहरू संघीयतालाई संस्थागत गर्नका लागि महत्त्वपूर्ण छन् । तर तिनको कार्यान्वयनमा संघ सरकारको भूमिका नै निराशाजनक देखिएको छ । त्यस्तै, संघ र प्रदेशबीचको सम्बन्धमा संघीय सरकारले नै प्रभुत्व जमाउन खोजेको एक दृष्टान्तले

<sup>५०</sup> डीआरसीएन । २०७५ । नेपालमा स्थानीय तथा प्रदेश सरकारको कार्यसञ्चालन । आवधिक प्रतिवेदन ३, पृ. ३ । ललितपुर : डीआरसीएन ।

<sup>५१</sup> Sapkota, Rewati. 2018. PM, Chief Ministers Endorse Plan to Implement Federalism. <https://thehimalayantimes.com/nepal/prime-minister-chief-ministers-endorse-plan-to-implement-federalism/> मा उपलब्ध; असार २१, २०७७ मा हेरिएको ।



देखाउँछ । पहिलो बैठकको घोषित मितिभन्दा दुई दिनअगाडि सातमध्ये छ मुख्य मन्त्रीले बैठक गरेका थिए । उक्त बैठकमा प्रधानमन्त्री सामु राख्नलाई नौ बुँदे माग तयार पारेका थिए । तर मुख्यमन्त्रीहरूको बैठक र मागबाट असन्तुष्ट प्रधानमन्त्रीले परिषद्को बैठक रद्द गरे । पछि तीन महिना ढिलो गरी मंसिरमा मात्रै पहिलो बैठक हुन सक्यो ।<sup>५२</sup> अध्यक्षका हैसियतले प्रधानमन्त्रीले परिषद्को बैठक स्थगन गर्नुले उनले संघीयता कार्यान्वयन प्रक्रियालाई प्राथमिकतामा नराखेको बुझ्न सकिन्छ । यस्तो परिप्रेक्ष्यमा अन्तर प्रदेश परिषद्ले राजनीतिक विवाद सुल्झाउन कति प्रभावकारी होला भन्ने प्रश्न जन्माउँछ ।

## ८.२ प्रदेश समन्वय परिषद्

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा १०५ ले हरेक प्रदेशमा मुख्यमन्त्रीको संयोजकत्वमा प्रदेश समन्वय परिषद् हुने व्यवस्था गरेको छ । यसमा प्रदेशका मन्त्रीहरू, मुख्य सचिव, सचिवहरू, प्रदेशभित्रका जिसस प्रमुख तथा उपप्रमुख, गाउँपालिकाका अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष र नगरपालिकाका मेयर तथा उपमेयर सदस्य हुन्छन् भने स्थानीय तह हेर्ने मन्त्रालयको सचिव यसको सदस्य सचिव हुने प्रावधान छ । यस परिषद्को उद्देश्य स्थानीय र प्रदेश सरकारबीच नीतिमा सामञ्जस्यता ल्याउने, योजना व्यवस्थापनमा रणनीतिक साझेदारी गर्ने, साझा अधिकारको प्रयोग, प्राकृतिक स्रोत साधनको उपयोग र बाँडफाँटसम्बन्धी विषयमा समन्वय गर्ने हो ।<sup>५३</sup> हरेक प्रदेशले यस परिषद्को बैठक कम्तीमा दुई पटकसम्म गरिसकेका छन् । ती बैठकबाट प्रदेश १, गण्डकी प्रदेश, प्रदेश ५ र सुदूरपश्चिम प्रदेशले परिषद्को बैठक सञ्चालन गर्न कार्यविधिसमेत जारी गरिसकेको पाइयो । त्यस्ता कार्यविधिले विशेषतः बैठक कसरी सञ्चालन र व्यवस्थित गर्ने भन्नेमा जोड दिएको छ । हरेक प्रदेशले सो परिषद्मार्फत साझा प्रतिबद्धता जाहेरसमेत गरेका छन् ।

बजेट तथा वित्त व्यवस्थापनबारे पास गरेका नीति तथा कार्यक्रम र बजेट नियमित रूपमा एकअर्कालाई पठाउने, नीति निर्माण र त्यसबाट हासिल भएको परिणाम मापन गर्न स्थानीय तहले प्रदेश सरकारलाई तथ्यांक उपलब्ध गराउने, संघबाट प्रदान गरिने सशर्त अनुदान धेरै सानो बजेट आकार तथा क्षेत्र भएको र परिणाम देखाउन गाह्रो हुनेहुँदा संघ सरकारलाई ध्यानाकर्षण गराउने आदि निर्णय यी परिषद्मार्फत

<sup>५२</sup> भट्ट, लोकेन्द्र । २०७५ । अन्तर प्रदेश परिषद् बैठक बोलाउन प्रधानमन्त्रीको अलमल, मुख्यमन्त्रीहरू भन्छन् -हाम्रा हात बाँधिँए । <http://www.ratopati.com/story/67379> मा उपलब्ध; वैशाख ३०, २०७७ मा हेरिएको ।

<sup>५३</sup> स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, दफा १०५ ।

भएका थिए । परिषद्का अन्य केही निर्णयमा करको किसिम तथा दर निर्धारण गर्दा एकअर्काको अधिकारमा हस्तक्षेप नगर्ने, दोहोरो कर नलगाउने र राजस्व बाँडफाँटमा एकअर्कालाई उपलब्ध नगराएको राजस्व उपलब्ध गराउनेजस्ता विषय थिए । साझा अधिकारबारे संघले कानून नबनाएसम्म प्रदेश र स्थानीय तहले कानून बनाउन नसक्ने तथ्य महसुस गरी परिषद्हरूले साझा अधिकारका विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार स्पष्ट हुने गरी कानून बनाउन संघलाई सुझाव पठाउने निर्णय पनि गरेका थिए । प्रदेश समन्वय परिषद्ले गरेका धेरैजसो निर्णय मिल्दाजुल्दा छन् । त्यस्तै, प्रशासनिक पक्षतर्फ प्रदेश र स्थानीय तहमा हाल स्वीकृत दरबन्दीमा रिक्त जनशक्तिको पूर्तिको लागि प्रदेश लोक सेवा आयोगमा सम्पर्क गर्ने र प्रदेशले स्थानीय तहलाई आवश्यक स्थानीय सेवा ऐन तत्काल पारित गर्ने र सेवा प्रवाहमा प्रशासनिक सहजीकरण गर्ने जस्ता विषयमा परिषद्को निर्णय भएको देखिन्छ । यी बाहेक स्थानीय तहहरूमा सञ्चालित, सम्पादित सेवा प्रवाह तथा विकास निर्माणका कार्यहरूको अनुगमन तथा नियमन गर्ने कार्य जिम्मेवारी जिससलाई दिने, प्राकृतिक स्रोत तथा सम्पादन सम्बद्ध विवादहरूको निरूपण गर्ने र प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय गर्न प्रदेशको मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयमा सम्पर्क एकाइ स्थापना गर्ने र प्रदेशको हरेक मन्त्रालयमा सम्पर्क व्यक्ति नियुक्त गर्ने विषयमा समेत निर्णय भएको पाइयो ।

परिषद्बाट यस्ता विविध निर्णयहरू भए तापनि यसको औचित्यबारे अधिकांश स्थानीय जनप्रतिनिधिहरूले प्रश्न उठाए । परिषद्को बैठक नियमित नहुने, बैठक मेला जस्तो हुने, बैठकमा सबै स्थानीय जनप्रतिनिधिहरूले आफ्नो कुरा राख्न नपाउने, प्रदेश सरकारको कुरा मात्र सुन्न आएझैं हुने, परिषद्को निर्णय कार्यान्वयन नहुने जस्ता विषयमा स्थानीय तहका जनप्रतिनिधि र कर्मचारी दुवैले गुनासो गरे । सुर्खेतको भेरीगंगा नगरपालिकाका एक कर्मचारीले भने, “प्रदेश समन्वय परिषद्को उपादेयता छैन, भेटघाटको माध्यम मात्र भएको छ । प्रदेशभित्रका हरेक पालिकाका समस्या साटासाट गर्ने मञ्च बन्नुपर्नेमा सो हुन सकेको छैन भने परिषद्मा उठेका कुरा व्यवहारमा कम्मै उतारिन्छ ।” नवलपरासी पूर्वको बुलिङटार गाउँपालिका र पाल्पाको तिनाउ गाउँपालिकाका जनप्रतिनिधिले परिषद्को बैठकमा आफूहरू सहभागी भए पनि प्रदेशका प्रतिनिधिको कुरा सुन्ने अनि फर्कने गरेको अनुभव पोखे । प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच समन्वय गर्ने र एक अर्काको असमझदारीलाई सुल्झाउने उद्देश्य रहे पनि परिषद्को ठोस उपलब्धि हुन सकेको स्थानीय जनप्रतिनिधिको राय थियो । स्याङ्जाको अर्जुनचौपारी गाउँपालिकाकी एक जनप्रतिनिधिले वर्षमा तीन पटक हुने भनिएको प्रदेश समन्वय परिषद्को बैठक दुई वर्षमा बल्ल तीन पटक हुन सकेको तथ्य उजागर गरिन् । उनको भनाइ

थियो, “हामीले आफ्नो समस्याहरू परिषद्को बैठकको राखेका छौं । हरेक गाउँपालिकामा न्यायिक समितिको लागि एक कानूनी सल्लाहकार अनिवार्य रूपमा व्यवस्था गर्न माग गरेका छौं । त्यसको सुनवाइ कहिले हुने हो थाहा छैन ।” बागमती प्रदेशका मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् कार्यालयका एक उपसचिवले पनि प्रदेश समन्वय परिषद्को दोस्रो बैठकमा विभिन्न निर्णय र प्रतिबद्धता त जारी भएको तर त्यसको कार्यान्वयन नभएको खुलासा गरे ।

प्रदेश समन्वय परिषद्को बैठकमा आफ्नो कुरा खुलेर राख्ने अवसर नहुनाले समस्या समाधानको सम्भावन न्यून रहेको, बरु अनौपचारिक भेटघाट र सम्पर्कबाट नै प्रदेशबाट काम लिन सकिने जिकिर केही स्थानीय जनप्रतिनिधिको थियो । “प्रदेशसँग स्थानीय तहको कुनै गुनासो भयो भने परिषद्को बैठक कुनै स्थानीय जनप्रतिनिधि बस्दैनन्, बरु सिधै प्रदेशमा गएर आफ्ना गुनासो व्यक्त गर्छन्,” नेपाल नगरपालिका संघकी एक प्रतिनिधिले बताइन् । उनले थपिन्, “प्रदेश र स्थानीय तह दुवैका जनप्रतिनिधिको राजनीतिक सम्बन्ध भइहाल्छ । त्यसैले बजेट र योजना निर्माण तथा कार्यान्वयन गर्दा केही समस्या आयो भने राजनीतिक रूपमा नै समाधान गर्नुहुन्छ ।”

प्रदेश समन्वय परिषद् निर्णय गर्ने थलोमा सीमित हुन पुग्दा प्रदेश र स्थानीय तहका अन्तरसम्बन्धबारे यसले ठोस मापदण्ड, कार्यविधि, मार्गदर्शन आदि जारी गर्न सकेको छैन । परिषद्का बैठकबाट एकै जिल्लाका दुई वा सोभन्दा बढी स्थानीय तहबीच राजनीतिक विवाद समाधान गर्न जिससलाई अधिकार त दिएको छ तर जिसससँग कानूनी आधार र स्रोत नभएकोले त्यो पनि प्रभावकारी नहुने धेरै जनप्रतिनिधिले बताए ।

### ८.३ जिल्ला समन्वय समिति (जिसस)

नेपालको संविधानको धारा २२० ले कुनै एक जिल्लाका सम्पूर्ण स्थानीय तहको प्रमुख र उपप्रमुखबाट निर्वाचित जिसस गठन हुने व्यवस्था गरेको छ । उक्त धाराले जिससलाई जिल्लाका स्थानीय तहबीच समन्वय गर्ने, विकास निर्माणसम्बन्धी कार्यमा अनुगमन गर्ने र जिल्लामा रहेका संघीय र प्रादेशिक सरकारी कार्यालय र स्थानीय तहबीच समन्वय गर्ने जिम्मा दिएको छ । यसले स्थानीय तहहरूबीच वा संघ र प्रदेश सरकार अन्तर्गतका कार्यालय र स्थानीय तहबीच हुने असमझदारीको समाधान गर्न महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछ । तर, जिससको वास्तविक भूमिकाबारे स्वयम् जिससका

सदस्यलगायत अन्य धेरैमा अन्योलता पाइयो ।<sup>५४</sup> यसलाई स्रोत साधन, कानून र निर्णय कार्यान्वयन गर्ने अधिकारको अभाव छ । यसले गर्दा जिससको प्रभावकारी भूमिकाबारे प्रश्न उठेका छन् ।<sup>५५</sup> “हामीसँग गर्ने काम केही पनि छैन । अफिस आउँछौं, हाजिर गर्छौं, घर जान्छौं । कहिलेकाहीं नदीजन्य वस्तुको ठेक्कापट्टा सम्बन्धमा कुराकानी नमिल्दा स्थानीय तहले जिससले कुरा गरिदिए हुन्थ्यो भन्ने सोच्दछन् । त्यस्तोमा हेरिदिन्छौं,” कञ्चनपुर जिससका एक पदाधिकारीले बताए । त्यस्तै, कर्णाली प्रदेशको पछिल्लो समयमा प्रदेश समन्वय परिषद्को बैठकमा जिससले स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुने योजनाको अनुगमन गर्ने कुरा उठे तापनि जिसससँग साधन स्रोत नहुनाले सो प्रभावकारी हुन नसकेको सुर्खेतको लेकबेशी नगरपालिकाका एक प्रतिनिधिले बताए ।

यद्यपि जिससले स्थानीय तहको विकास निर्माण, बजेट कार्यान्वयन, स्थानीय प्राकृतिक स्रोतको उत्खननजस्ता विषयमा अनुगमन गरेको पाइयो । तर त्यस्तो अनुगमनलाई स्थानीय तहले मन नपराएको र अनुगमनका क्रममा त्रुटि नै देखा परे पनि कारबाही गर्ने कार्यकारी अधिकार जिससलाई नभएकोले अनुगमन फितलो भएको गुनासो सुनियो । जिसस र स्थानीय तहबीच विवाद रहेको समेत भेटियो (हेर्नुहोस्, केस स्टडी ३) । जिससका केही प्रतिनिधिहरूका अनुसार स्थानीय तहका प्रतिनिधिहरू एकातिर के जिसस चौथो सरकार हो भनेर प्रश्न गर्ने गर्छन् भने अर्कातिर जिससले नसघाएकाले आफूहरूले समयमा काम सम्पन्न गर्न नसकेको बताउँछन् । यद्यपि, जिससले स्थानीय तह बीचको विवाद मिलाएको र मिलाउने प्रयास गरिरहेको उदाहरण भने भेटिए । सुदूरपश्चिम प्रदेशको महाकाली नगरपालिका र भिमदत्त नगरपालिकाको सीमानामा महाकाली नदीको ढुंगा, गिटी, बालुवा आदिको उपयोगमा समस्या भएको र त्यसमा जिससले कुरा मिलाएको थियो । सोही प्रदेशको लालझाडी गाउँपालिका र कृष्णपुर गाउँपालिका बीचमा अवस्थित गडबिजुला ताल कस्को भन्ने विवादमा नक्सा झिकाउने र संवाद गराउने काम जिससले गरिरहेको पाइयो । बागमती प्रदेश अन्तर्गत काठमाडौंमा सञ्चालनमा रहेको चन्द्रागिरि हिल्सको केवलकारको करसम्बन्धी विवाद पनि जिससमार्फत समाधान भएको थियो ।

प्रदेशको योजना तथा कार्यक्रम र प्रदेश समन्वय परिषद्को बैठकका निर्णय हेर्ने हो भने पछिल्ला समयमा प्रदेशले जिससलाई अनुगमन र समन्वयको प्रभावकारी एकाइको रूपमा विकास गर्ने योजना

<sup>५४</sup> हेर्नुहोस्, डीआरसीएन । २०७६ । नेपालमा स्थानीय तथा प्रदेश सरकारको कार्यसञ्चालन । आवधिक प्रतिवेदन ४ । पृ. ११ । ललितपुर : डीआरसीएन ।

<sup>५५</sup> बस्नेत, लक्ष्मी । २०७६ । फुर्सदिला जिसस । <http://nepalihimal.com/article/18111> मा उपलब्ध; वैशाख २९, २०७७ मा हेरिएको ।

बनाएको देखिन्छ । प्रदेशले जिससको अधिकार र भूमिकालाई स्पष्ट पार्न कानून, कार्यविधि र बजेटसमेत जारी गरेको पाइयो । उदाहरणको लागि प्रदेश १ र सुदूरपश्चिम प्रदेशले जिसससम्बन्धी ऐन र बागमती प्रदेशले जिसस नियमावली र कार्यविधि जारी गरेका थिए । यद्यपि जिससको राजनीतिक औचित्य र भूमिकाबारे प्रदेश स्तरमा समेत प्रश्न उठेको पाइयो । “नेपालको संविधानको धारा २२० बमोजिम गठन हुने जिससहरू राजनीतिक रूपले संघीयताका तीन तहहरूका लागि अपरिभाषित जस्तो देखिन गएकोले उक्त समितिका अधिकारहरू संविधान संशोधन गरी मिलान गर्नुपर्ने देखिन्छ,” भनी प्रदेश ५ ले संघीयता कार्यान्वयनका समस्या तथा चुनौतीको रूपमा उठान गरेको छ ।<sup>५६</sup> त्यसकारण जिससको अधिकार, भूमिका र राजनीतिक हैसियतबारे तीनै सरकारबीच उचित छलफल, समन्वय र निर्णय हुन जरूरी देखिन्छ ।

## ९. निष्कर्ष र सुझाव

### ९.१ निष्कर्ष

संघीय पुनःसंरचनापछि नेपालमा तीन तहका सरकार अस्तित्वमा आए । प्रादेशिक संरचना नितान्त नयाँ हो भने पहिलेका स्थानीय निकायलाई पुनःसंरचना गरी नयाँ स्थानीय तह बनाइएको हो । संविधानले तीनै तहको साझा र एकल अधिकार छुट्ट्याएको छ र अवशिष्ट अधिकार भने संघ सरकारमातहत राखेको छ । तर कतिपय अवस्थामा साझा र एकल अधिकारका सूची पनि स्पष्ट छैनन् र एक अर्कासँग जुधेका छन् । यसकारण प्रदेश र स्थानीय तहमा विशेषगरी साझा अधिकारका क्षेत्रमा कानून निर्माण गर्न सहज छैन । संविधानले संघको कानूनी सर्वोच्चता स्थापित गरे पनि संघले संविधान जारी भएको चार वर्ष बितिसक्दा पनि महत्त्वपूर्ण संरचनागत कानून पास गरेको छैन । तसर्थ प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार सूचीका आधारमा कम र संघले हस्तान्तरण गरेका क्षेत्रमा बढी आफ्नो कार्यजिम्मेवारी बहन गरिरहेका छन् ।

प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्रशासन व्यवस्थापन गर्न संघीय सरकारमातहतका संरचनाहरू हस्तान्तरण गर्नुका साथै कर्मचारीको समायोजन गरियो । यो समायोजनले स्थानीय र प्रदेश तहमा

कर्मचारीको अभावलाई केही हदसम्म सम्बोधन गरे पनि कर्मचारी अभाव अद्यापि छ । कामको जिम्मेवारी प्रदेश र स्थानीय तहमा धेरै नै सरेको भए पनि संघमा ठूलो संख्यामा कर्मचारी राखिएको छ । प्रदेश तहका मन्त्रालयका प्रमुख र स्थानीय तहको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत संघ सरकारले नै खटाउने व्यवस्था भएकाले पनि माथिल्लो तहका कर्मचारीहरूले प्रदेश या स्थानीय तह रोजेनन् । प्रदेश र स्थानीय तहका प्रमुख कर्मचारी संघबाट नै खटिएर आउँदा उनीहरूको जवाफदेहिता पनि उतै हुने देखिन्छ । अर्कातिर, संघले बारम्बार कर्मचारीको सरुवा गरिदिनाले स्थानीय तह र प्रादेशिक मन्त्रालयका कामकारवाही प्रभावित भएको छ । वित्तीय संघीयता कार्यान्वयन गर्न परिकल्पना गरिएको राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग स्थापना भई निश्चित विधि र सूचकाङ्कका आधारमा विभिन्न वित्तीय हस्तान्तरणको आधार र ढाँचा निर्धारण गर्दैछ । तर वित्तीय संघीयता कार्यान्वयन गर्न बनेका कतिपय कानूनले नै आयोगको क्षेत्राधिकार सीमित पारेका छन् । संविधानले सोचेजस्तो राजस्व र राज्य स्रोतको समन्यायिक वितरण गर्न ती कानून बाधक बनेका छन् ।

संवैधानिक रूपमा नै कानूनी सर्वोच्चता र अवशिष्ट अधिकार पाएको संघ सरकारको बर्चस्व संघीयता कार्यान्वयनको प्रक्रियामा स्पष्ट देखिन्छ । यसको असर तीन तहको बजेट प्रक्रिया र योजना कार्यान्वयनमा स्पष्ट देखिन्छ । वित्तीय हस्तान्तरणका औपचारिक व्यवस्था प्रयोग गरी स्थानीय र प्रदेश सरकारलाई पूर्ण अधिकार हस्तान्तरण गर्नुका साटो संघीय सरकार खर्चको अख्तियारी दिँदै स्थानीय तहमार्फत सानादेखि ठूला योजना कार्यान्वयन गर्दै आइरहेको छ । अर्कोतर्फ प्रदेश र स्थानीय तहबीच पनि सुमधुर सम्बन्ध स्थापना हुन सकेको छैन । योजनामा दोहोरोपना आउन नदिन केही प्रयासहरू भए पनि दुवैले आफू स्वायत्त रहेको ठान्दै एकअर्कालाई प्रतिस्पर्धी मानेको पाइन्छ ।

तीन तहबीचको सम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न अन्तरसरकारी संयन्त्रहरू स्थापना भएका छन् । अन्तर प्रदेश परिषद् र प्रदेश समन्वय परिषद् जस्ता संयन्त्रले संघीयता कार्यान्वयनमा सकारात्मक भूमिका खेलेका छन् । अन्तर प्रदेश परिषद्मार्फत प्रदेशहरूले संघीयता कार्यान्वयन प्रक्रियालाई प्रभावकारी बनाउन संघ सरकारलाई दबाब दिन पाएका छन् । तर अन्तर प्रदेश परिषद्मा गरिएका प्रतिबद्धता संघ सरकारद्वारा नै पालना नगरिएकाले परिषद्को प्रभावकारिता कमजोर बन्न पुगेको छ । प्रदेश र स्थानीय तहबीच काम कारवाही र चुनौतीबारे सूचना आदानप्रदान गर्नलाई प्रदेश समन्वय परिषद् उचित मञ्च बनेको छ । यद्यपि यी दुई तहबीच नीतिगत सहकार्य र समन्वयका लागि आवश्यक पर्ने मिहिन विमर्श गर्न भने धेरै प्रतिनिधिको उपस्थिति रहने यो परिषद् असमर्थ देखिन्छ । यी चुनौतीका कारणले विद्यमान

<sup>५६</sup> प्रदेश सरकार, प्रदेश ५, मुख्यमन्त्री तथा मन्त्री परिषद्को कार्यालय । २०७६ । प्रदेश स्थापनाको दुई वर्ष, प्रदेश ५ । बुटवल : मुख्यमन्त्री तथा मन्त्री परिषद्को कार्यालय ।

अन्तरसरकारी संयन्त्र तीन तहबीच सहकार्ययुक्त सम्बन्ध स्थापित गर्न असमर्थ देखिएका छन् । फलस्वरूप संघीय सरकारकै मूल्यांकन र निर्णयमा संघीयता कार्यान्वयन प्रक्रिया अघि बढिरहेको छ । अझ संघीय स्तरको राजनीतिक नेतृत्वले संघीयता कार्यान्वयनबारे स्पष्ट दिशा दिन नसक्दा केन्द्रीकृत संरचनाको कार्यशैली र प्रचलन नै संघीय व्यवस्थामा पनि हावी देखिन्छ ।

## १.२ सुझाव

### संघ सरकारका लागि

- संविधानको अनुसूचीमा उल्लिखित तीन सरकारको अधिकार एक आपसमा जुधेका र अस्पष्ट भएकाले तिनमा स्पष्टता ल्याउनु पर्दछ र साझा अधिकारबारे कानून बनाउँदा संघीय सरकारले प्रदेश र स्थानीय सरकारसँग समन्वय गर्न जरुरी छ ।
- प्राकृतिक स्रोतसम्बन्धी कानून बनाई राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई तीन तहबीच राज्य स्रोतको समन्यायिक वितरण गर्ने आधार र ढाँचा तय गर्ने स्वायत्तता सुनिश्चित गर्नुपर्छ ।
- आर्थिक वर्षको मध्य वा अन्त्यमा खर्चको अख्तियारी दिएर स्थानीय तहलाई योजना कार्यान्वयन गराउनुको साटो आर्थिक वर्षको शुरूआतमा नै सशर्त, समपूरक र विशेष अनुदानमार्फत योजना कार्यान्वयनका लागि पठाउनु आवश्यक छ । योजना छनोट र कार्यान्वयनको जिम्मा प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्नुपर्छ र संघ सरकारको प्राथमिकता समग्र नीति निर्माण र मापदण्ड निर्धारणका विषयमा केन्द्रित हुनुपर्छ ।
- अन्तर प्रदेश परिषद्लाई प्रदेश-प्रदेश एवम् संघ र प्रदेशबीच राजनीतिक लगायतका विवाद समाधानका लागि प्रयोग गरिनुपर्छ र यसका निर्णयहरू संघ सरकारले प्राथमिकताका साथ पालना गर्नुपर्छ ।
- तीन तहबीच सहकार्य र समन्वय गर्न बनेका वित्तीय संघीयतासम्बन्धी व्यवस्था र प्रावधान सरल, स्पष्ट र सबै तहका जनप्रतिनिधिले बुझ्ने हुनुपर्छ ।

### प्रदेश सरकारका लागि

- प्रदेश सरकारले साझा अधिकारका विषयमा संघका संरचनागत कानून कुर्नुको साटो त्यस्ता विषय संविधानको मर्मअनुरूप

जारी गरी कार्यान्वयनमा अगाडि बढाउनु उपयुक्त हुन्छ । आफ्नो क्षेत्राधिकारका विषयमा कानून निर्माण र कार्यान्वयन गर्न दृढताका साथ लामुपर्छ ।

- स्थानीय तहसँग दीर्घकालीन रूपमा नीतिगत समन्वय गर्न बृहत परामर्श गर्दै कार्ययोजना तयार गरी लागू गर्नुपर्छ ।
- प्रदेश समन्वय परिषद्को बैठक नियमित गर्ने, स्थानीय सरकारसँगको समस्यालाई मिहिन विमर्श गर्नका लागि प्रतिनिधिमूलक छरितो उपसमिति निर्माण गर्ने, बारम्बार छलफल गर्ने र यसका निर्णय परिषद्को बैठकमा पास गरी सबै स्थानीय सरकारलाई सुसूचित गरिनुपर्छ । ।

### स्थानीय सरकारका लागि

- संघ र प्रदेश सरकारसँग नीतिगत समन्वयका लागि परामर्श अगाडि बढाउनुपर्छ ।
- व्यक्तिगत र राजनीतिक निकटताका आधारमा संघ सरकारसँग योजना माग गर्नेजस्ता अभ्यास अनुसरण नगरी राज्य स्रोतको समन्यायिक वितरणका लागि आवश्यक व्यवस्था गर्न संघ र प्रदेश सरकारसँग माग गर्नुपर्छ ।
- प्रदेश समन्वय परिषद्कै बैठक मात्रै नकुरी अनुभव आदानप्रदान र समस्याबारे विमर्श गर्न नजिकका पालिकाबीच अनौपचारिक बैठक गरिरहनु पर्छ । यसमा उठेका गम्भीर सवाललाई परिषद्को बैठकमा उठाउनु पर्छ ।

### सर्वोच्च अदालतका लागि

- संघीयता, तीन सरकारको अधिकार र अन्तरसम्बन्धसम्बन्धी दर्ता भएका मुद्दाहरूको छिटो किनारा लगाउनु पर्दछ ।

### राजनीतिक दलहरूलाई

- संघीयतालाई दिशानिर्देश गर्न राजनीतिक दलको भूमिका महत्वपूर्ण भएकाले सबै दलहरूले प्रदेश र स्थानीय तहका आफ्ना नेता, कार्यकर्ताका साथै जनतालाई संघीयताबारे उठेका भ्रम हटाउँदै यसको महत्त्व बुझाउन जरुरी छ ।
- संविधानको मर्म र संघीय संरचनाअनुरूप दलीय संगठन र संरचनालाई पुनःसंरचित गर्न जरुरी छ । दलका संगठनलाई पूर्णता दिई केन्द्रीकृत र व्यक्ति प्रमुख कार्यप्रणालीबाट मुक्त भई विधि र पद्धति बसाल्नु पर्छ ।

