



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

DEMOCRACY

RESOURCE CENTER

# नेपालको संघीय संरचनामा प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्ध

# नेपालको संघीय संरचनामा प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्ध

**DEMOCRACY**  
**RESOURCE CENTER**

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)

नेपालको संघीय संरचनामा प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्ध

प्रकाशन वर्ष २०८० (सन् २०२३)

प्रकाशक

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)

कुपण्डोल, ललितपुर

फोन : ०१-५९०२२८६

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

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

डीआरसीएन आवधिक प्रतिवेदन – २३

सर्वाधिकार © डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)

लेआउट/आवरण सज्जा : किशोर प्रधान

काठमाडौं, नेपालमा मुद्रित

यो अध्ययन युनाइटेड स्टेट्स एजेन्सी फर इन्टरनेशनल डेभलपमेन्ट (युएसएड) मार्फत अमेरिकी जनताको सहयोगले सम्भव भएको हो । यस प्रतिवेदनका विषयवस्तु तथा विश्लेषण डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन) का हुन् र तिनले युएसएड वा अमेरिकी सरकारको विचारलाई प्रतिबिम्बित गर्दैनन् ।

## विषयसूची

१	परिचय	१
२	संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था	२
३	प्रशासनिक अन्तरसम्बन्ध	३
४	प्रदेश र स्थानीय तहबीचको वित्त हस्तान्तरण	१०
५	योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन	२३
६	अन्तरसम्बन्धका संयन्त्र	२७
७	निष्कर्ष	३२

## धन्यवाद

नेपालको संघीय संरचनामा प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्धबारेको यस अध्ययनका लागि अन्तरवार्ता गरिएका सुदूरपश्चिम, कर्णाली र बागमती प्रदेशका वर्तमान तथा पूर्व प्रदेशसभा सदस्य, प्रदेश मन्त्रालय र त्यस अन्तर्गतका निकायका कर्मचारी, स्थानीय तहका पूर्व तथा वर्तमान जनप्रतिनिधि एवम् कर्मचारी, नागरिक समाजका प्रतिनिधि र पत्रकारहरूप्रति डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन) आभार प्रकट गर्दछ। साथै सुदूरपश्चिम, कर्णाली, लुम्बिनी, गण्डकी र बागमती प्रदेशमा सरोकारवालासँग यसबारे गरिएको अन्तर्क्रियामा प्रश्न, टिप्पणी र विचार राख्नेहरू र सहभागीहरूलाई पनि धन्यवाद छ। यस प्रतिवेदनको लेआउट तथा डिजाइन गर्ने किशोर प्रधानप्रति डीआरसीएन आभारी छ।

यस प्रतिवेदन तयारीको लागि अंकलाल चलाउने, अनुसा बस्नेत, ईश्वरी भट्टराई, कुन्साङ, चिरन मानन्धर, निराशी थामी र शेखर पराजुलीले स्थलगत अनुसन्धान गरेका थिए। स्थलगत सूचनाका आधारमा अंकलाल चलाउने, चिरन मानन्धर र शेखर पराजुलीले यो प्रतिवेदन लेखेका हुन्।

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)  
कुपण्डोल, ललितपुर

## १. परिचय

नेपालको संविधानले विधायकी र कार्यकारी अधिकारसहित संघ, सात प्रदेश र सात सय ५३ स्थानीय तह गरी तीन तहको संघीय संरचना स्थापित गरेको छ । यसको अनुसूचीमा तीनै तहका सरकारका लागि अधिकारको सूची पनि तोकिएको छ । यद्यपि संघ सरकारद्वारा प्रदेश र स्थानीय तहमा अधिकार हस्तान्तरणमा आनाकानी, साझा अधिकारको विषयमा अस्पष्टता, आवश्यक कानून निर्माणमा संघको उदासिनता, आदि जस्ता कारणले यिनीहरू बीचको समन्वय र सहकार्यमा असर परेको छ । तर अन्तरसम्बन्ध संघसँग मात्रै जोडिएको विषय होइन, प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्ध पनि चुस्त र छरितो हुन उत्तिकै जरुरी छ ।

यस अध्ययनमा प्रशासनिक, वित्तीय सम्बन्ध र योजना तर्जुमा तथा कार्यान्वयनका विविध पाटाहरूलाई केन्द्रमा राखी प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्धलाई केलाउने प्रयास गरिएको छ । मूलतः गुणात्मक विधिमा आधारित यो अध्ययनका लागि सुदूरपश्चिम, कर्णाली र बागमती प्रदेशका वर्तमान तथा पूर्व प्रदेशसभा सदस्य, प्रदेश मन्त्रालय र त्यस अन्तर्गतका निकायका कर्मचारी, स्थानीय तहका पूर्व तथा वर्तमान जनप्रतिनिधि एवम् कर्मचारी, प्राध्यापक र पत्रकारसँग अन्तरवार्ता गरी जानकारी सङ्कलन गरिएको हो । अन्तरवार्ता गरिएकामध्ये केही उत्तरदाताको अनुरोधमा उनीहरूको नाम खुलाइएको छैन । यो अध्ययनको विषयसँग सम्बन्धित पूर्वप्रकाशित पुस्तक, प्रतिवेदन, लेख तथा समाचार सामग्रीका साथै प्रदेश एवम् स्थानीय तहका कार्यालयका वेबसाइटमा उपलब्ध सामग्रीलाई पनि विश्लेषणका क्रममा उपयोग गरिएको छ । प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्धबारे सुदूरपश्चिम, कर्णाली, लुम्बिनी, गण्डकी र बागमती प्रदेशमा सरोकारवालासँग अन्तर्क्रिया कार्यक्रम पनि गरिएको थियो । सो कार्यक्रममा आएका टिप्पणी र सुझावलाई पनि यस अध्ययनमा समेटिएको छ ।

यो प्रतिवेदनको यसपछिको खण्ड प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्धका संवैधानिक र कानूनी व्यवस्थाबारे छ । प्रदेश र स्थानीय तहको प्रशासनिक सम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्ने संरचना जस्तै: कार्यालय स्थापना, कर्मचारी व्यवस्थापन र तिनको क्षमता विकास एवम् प्रशिक्षणबारे तेस्रो खण्डमा उल्लेख गरिएको छ । चौथो खण्डले अनुदान हस्तान्तरण र राजश्व बाँडफाँटमा प्रदेश र स्थानीय तहबीच भइरहेका अभ्यास र चुनौतीलाई समेटेको छ । प्रदेश र स्थानीय तहका योजना तर्जुमा तथा कार्यान्वयनमा देखिएका आपसी समस्याबारे पाँचौं खण्डमा केलाइएको छ । छैटौं खण्डले प्रदेश-स्थानीय सम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न स्थापना गरिएका संस्थागत संरचनाबारे चर्चा गर्छ भने अन्तिम खण्डमा निष्कर्ष छ ।

## २. संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने भनी संविधानको धारा २३२ मा उल्लेख छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधानबमोजिम राज्यशक्तिको प्रयोग गर्न पाउँछन् । संविधानको अनुसूची ६ मा प्रदेशको एकल अधिकारको सूची छ, जहाँ २१ विषयहरू छन् । त्यस्तै संविधानको अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको एकल अधिकारका २२ विषय सूचीकृत छन् । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारका १५ विषय समेटिएको सूची संविधानको अनुसूची ९ मा छ । यी अधिकारको प्रयोगमा संविधान र सम्बन्धित सभाले बनाएका कानूनले मार्गनिर्देश गर्दछन् ।

संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ मा प्रदेशले आफ्नो एकल वा साझा अधिकारको विषयमा कानून वा नीति बनाउँदा स्थानीय तहको एकल अधिकार अतिक्रमण गर्न नहुने, स्थानीय तहमा कुनै पनि आयोजना लैजाँदा लागत, दिगोपना र सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताको दृष्टिले उपयुक्त हुने र दोहोरो कार्यान्वयन नहुने तथा सम्भव भएसम्म स्थानीय तहको भूमिका रहने गरी निर्माण गर्ने जस्ता प्रावधान छन् । स्थानीय तहले पनि एकल वा साझा अधिकारको विषयमा प्रदेशको एकल अधिकार हनन् नहुने, प्रदेशको नीति वा प्राथमिकता अनुकूल हुने र त्यसको कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने गरी कानून वा नीति बनाउनुपर्छ । यस ऐनबमोजिम साझा अधिकारको सूचीको विषयमा संघीय कानून नबनेको अवस्थामा पनि प्रदेशले कानून बनाउन सक्छ । त्यस्तै संघीय वा प्रदेश कानून नबनेको अवस्थामा पनि स्थानीय तहले साझा अधिकारबारे कानून बनाउन सक्छ । साझा अधिकारबारे प्रदेशले बनाएको कानून संघको कानूनसँग बाझिएमा वा स्थानीय तहले बनाएको कानून संघ वा प्रदेशसँग बाझिएमा बाझिएको हदसम्म बदर हुन्छ । तर बाझिएको विषयसम्बन्धी विवाद भएमा फैसला भने सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासले गर्ने व्यवस्था संविधानको धारा १३७ ले गरेको छ । सोहीअनुरूप मंसिर २२, २०७२ मा संवैधानिक इजलास गठन भई कार्यसञ्चालन समेत थालेको छ । न्यायिक इतिहासमा संवैधानिक इजलासको व्यवस्था नेपालको संविधानले पहिलो पटक गरेको हो । संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहमा बन्ने कानून परीक्षण गर्ने जिम्मेवारी संवैधानिक इजलाससँग छ । यसका अतिरिक्त संघ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरूबीच अधिकारक्षेत्रबारे विवाद भएमा सुनुवाइ गरी अन्तिम निरूपण पनि यही इजलासले 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 ।

संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ मा प्रदेश र स्थानीय तहबीच वा प्रदेशभित्रका एकभन्दा बढी जिल्लाका स्थानीय तहबीच समन्वय गर्न र अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न प्रत्येक प्रदेशमा प्रदेश समन्वय परिषद् गठन गर्ने प्रावधान छ। अर्कातिर, प्रदेशले स्थानीय तहका लागि पनि कानून बनाइदिनुपर्ने व्यवस्था छ। उदाहरणका लागि, स्थानीय तहको पदाधिकारी तथा सदस्यको सेवा सुविधा, गाउँ/नगर/जिल्ला सभा सञ्चालन, स्थानीय सरकार गठन तथा सञ्चालन, घरजग्गा रजिष्ट्रेशन, मनोरञ्जन कर, दहत्तर बहत्तर शुल्कको दर निर्धारण लगायतका विषयमा प्रदेशले कानून निर्माण गरिदिनुपर्छ। प्रदेशले कानून नबनाइदिएकाले स्रोत र संरचना हुँदाहुँदै पनि जिल्ला समन्वय समितिहरूले संविधानले दिएको भूमिकाअनुसार काम गर्न नपाएको गुनासो ती समितिका पदाधिकारीहरूको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा पालिकाले नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारको नीति, लक्ष्य, समयसीमा र प्रक्रियासँग अनुकूल हुने गरी योजना बनाउनुपर्ने उल्लेख गरिएको छ। यसप्रकार साझा कानूनी धरातलमा प्रदेश र स्थानीय तह खडा भएका छन्।

प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्रअन्तर्गतका विषयमा कर लगाउन र तीसँग सम्बन्धित स्रोतबाट राजस्व उठाउन सक्छन्। प्रदेश र स्थानीय तहले पाउने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसबमोजिम हुने संवैधानिक व्यवस्था छ। प्रदेशले संघ सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्व स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानूनबमोजिम वित्तीय समानीकरण अनुदानका रूपमा हस्तान्तरण गर्छन्। प्रदेश सरकारबाट स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने अनुदान तथा राजस्व बाँडफाँट नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, प्रदेशका वित्तीय हस्तान्तरण ऐन, प्रदेशका समपूरक अनुदानसम्बन्धी कार्यविधि, प्रदेश विशेष अनुदानसम्बन्धी कार्यविधि, प्रदेश सशर्त अनुदानसम्बन्धी कार्यविधि, तथा प्रदेश आर्थिक ऐन लगायतका कानूनहरूमा व्यवस्था भएबमोजिम हुँदै आएको छ (यसबारे विस्तृत चर्चाका लागि अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण खण्ड हेर्नुहोस्)।

### ३. प्रशासनिक अन्तरसम्बन्ध

संविधानले तीनै तहलाई दिएको एकल अधिकारको सूचीमा समेत केही दोहोरोपन र अस्पष्टता बाँकी नै थिए। साझा अधिकारमा त झन् कसले के गर्ने भन्ने अन्योल हुने नै भयो। त्यसैले नेपाल सरकारले ती सूचीको आधारमा तीनै तहले सम्पादन गर्ने कार्यजिम्मेवारी प्रस्ट्याउँदै



कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन तयार पारेको थियो । उक्त प्रतिवेदनअनुसार प्रदेश र स्थानीय तहको जिम्मेवारीमा क्रमशः ५६५ र ३६० कार्य छन् । प्रदेश र स्थानीय तहले आफूले पाएको अधिकारमार्फत कार्यजिम्मेवारी पूरा गर्न र अन्तरसम्बन्ध कायम गर्न विभिन्न प्रशासनिक संरचना निर्माण गरेका छन् । सुरुआतमा संघीय सरकारले संक्रमणकालीन व्यवस्थापनको लागि प्रदेश र स्थानीय तहमा विभिन्न संरचना स्थापना गरिदियो । ती संरचनामा कर्मचारी समायोजनमार्फत जनशक्ति व्यवस्थापन पनि भयो ।

प्रदेश स्तरका विकास आयोजना तथा कार्यक्रम, सेवा प्रवाह एवम् संघ र स्थानीय तहबीच समन्वयमा केन्द्रित हुने गरी प्रदेशको संरचना निर्माण गरिएको थियो । त्यसका लागि प्रदेश मन्त्रालय र निकायहरूमा बहुसिपयुक्त अधिकृत रहने गरी दरबन्दी निर्धारण गरिएको थियो ।<sup>१</sup> विविधताले भरिएका प्रदेशहरूको मानव तथा भौतिक विकास सूचांक र जनसांख्यिक तथा भौगोलिक अवस्था भिन्नाभिन्नै छ । केन्द्रीकृत राज्य तथा प्रशासन सञ्चालनार्थ स्थापना गरिएका संरचनालाई संघीय प्रणालीमा संक्रमणकालीन संरचनाको रूपमा उपयोग गरिएकाले तिनको सीमा थियो । तसर्थ सबै प्रदेशले आ-आफ्नो आवश्यकता र विशेषतालाई ध्यानमा राखेर प्रदेश संरचना सञ्चालन गरेका छन् । प्रदेश तहले आफ्नो संरचना निर्माण गर्दा *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४* को दफा १०६ (ख) र (घ) अनुसार गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको अधिकारक्षेत्रसँग सम्बन्धित समानान्तर कार्यालय खारेज गरी गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको विषयगत एकाई वा शाखाको क्षमता विकास गर्ने गरी स्थापना गर्नुपर्ने हो । साथै, स्थानीय तहबाट सञ्चालन गर्दा बढी प्रभावकारी हुने योजनाको कार्यान्वयन स्थानीय तहबाट गराई त्यसका लागि विनियोजन गरेको बजेट पनि पालिकालाई नै उपलब्ध गराउनुपर्ने हो । संघीयताको मर्मअनुरूप कृषि, शिक्षा, स्वास्थ्य, पशु लगायतका आधारभूत सेवा स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गरिएपछि प्रदेश सरकार समन्वयकारी भूमिकामा बढी क्रियाशील हुने अपेक्षा पनि गरिएको थियो । यही तथ्यलाई ध्यान दिएर केन्द्रीकृत एकात्मक संरचनामा जस्तो प्रत्येक जिल्लामा प्रदेश कार्यालय स्थापना नगरी दुई तीनओटा जिल्लालाई समन्वय गर्ने एउटा डिभिजन कार्यालय स्थापना गरिएको थियो ।<sup>२</sup> तर विस्तारै प्रदेशले जिल्लामा विभिन्न संरचना बढाउँदै लग्यो र कृषि, घरेलु, स्वास्थ्य, सडक, शहरी विकास लगायतका कार्यालय स्थापना हुन थाले । स्थानीय तहमा कार्यक्रम हस्तान्तरण भएपछि संघीय सरकारले खारेज

<sup>१</sup> डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल । २०७६ । *संघीय संरचनामा प्रादेशिक निकायको स्थापना र कार्यसञ्चालन* । ललितपुर: डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल ।

<sup>२</sup> डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल । २०७६ । *संघीय संरचनामा प्रादेशिक निकायको स्थापना र कार्यसञ्चालन* । ललितपुर: डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल ।

गरेका क्षेत्रीय निर्देशनालयहरूसमेत प्रदेश तहमा स्थापना भएबाट काममा दोहोरोपन एवम् प्रशासनिक खर्चमा वृद्धि भएको छ ।

प्रदेशका योजना कार्यान्वयनमा स्थानीय तहले समन्वय र सहयोग नगरेको साथै जनतामाझ प्रदेशको उपस्थिति पनि देखाउनुपर्ने हुनाले जिल्ला तहमा कार्यालय स्थापना गर्नुपरेको तर्क प्रदेश सरकारका अधिकारीहरू गर्छन् । तर यसले छरितो र चुस्त प्रशासन यन्त्र बनाई प्रभावकारी काम गर्ने सुशासनको मान्यतालाई त चुनौती दिएको छ नै, स्थानीय तहले गर्ने कामलाई कम आँकलन गर्दै समानान्तर र प्रतिस्पर्धी संरचना पनि खडा गरिदिएको छ । महालेखापरीक्षकका वार्षिक प्रतिवेदनहरूले पनि प्रदेश तहमा स्थापना भएका विभिन्न संरचनाका कारण काममा दोहोरोपन एवम् प्रशासनिक खर्चमा वृद्धि भएको औँल्याएका छन् । कर्णाली प्रदेशको सन्दर्भमा महालेखापरीक्षकको पाँचौँ प्रतिवेदनमा लेखिएको छ :

सेवा प्रवाहको आवश्यकताअनुसार कार्यालय स्थापना गर्नुपर्दछ । मन्त्रालय मातहत रहेका शिक्षा विकास निर्देशनालय, सुर्खेत र जिल्लास्थित ९ सामाजिक विकास कार्यालयहरूले संघीय तथा स्थानीय तहहरूले गर्दै आएको विद्यालय भवन निर्माण अनुदान, छात्रवृत्ति वितरण, युवा लक्षित तालिम लगायतका कार्य गर्दै आएका छन् । यो वर्ष १० जिल्लाका सामाजिक विकास कार्यालयहरूले रु. १५ करोड ४८ लाख २३ हजार चालु खर्च गरेका छन् । विद्यालय शिक्षासम्बन्धी सम्पूर्ण क्रियाकलाप स्थानीय तहको क्षेत्राधिकारभित्र रहेकाले यी कार्यालयहरूको औचित्य छैन । कार्यक्षेत्र दोहोरो परेका यस्ता कार्यालयहरू बन्द गरी खर्च घटाउनुपर्दछ ।<sup>३</sup>

प्रदेश सरकारले कृषि ज्ञान केन्द्र, भेटेरिनरी अस्पताल तथा पशु विज्ञ सेवा केन्द्र, सामाजिक विकास कार्यालय आदि जिल्ला तहमा स्थापना गरेको स्थानीय तहले पनि रुचाएका छैनन् । आफूले गरिरहेकै कामसँग मिल्दाजुल्दा प्रकृतिका काम गर्ने यी संरचनालाई अधिकांश स्थानीय जनप्रतिनिधिहरूले प्रतिस्पर्धी निकायको रूपमा लिएको पाइयो । संविधानले सेवा प्रवाहको जिम्मेवारी स्थानीय तहलाई दिए पनि प्रदेशले स्थानीय तहका अधिकार क्षेत्रमा भएका विषयगत कार्यालय जिल्लास्तरमा स्थापना गरी क्षेत्राधिकार मिचेर स्थानीय तहलाई कमजोर पार्न खोजेको तर्क स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिले गरेका थिए ।<sup>४</sup> कार्यक्षेत्र स्पष्ट

<sup>३</sup> महालेखापरीक्षकको कार्यालय । २०७९ । महालेखापरीक्षकको पाँचौँ वार्षिक प्रतिवेदन २०७९ : कर्णाली प्रदेश, पृ. ८१ । काठमाडौँ : महालेखापरीक्षकको कार्यालय ।

<sup>४</sup> डीआरसीएनले मंसिर र पुस २०८० मा स्थानीय र प्रदेश तहको अन्तरसम्बन्धबारे सुदूरपश्चिम, कर्णाली, लुम्बिनी, गण्डकी र बागमती प्रदेशमा आयोजना गरिएको अन्तरक्रिया कार्यक्रममा व्यक्त विचार ।

पहिचान गर्नुका साथै स्थानीय तहसँग समन्वयसमेत गरी प्रादेशिक कार्यालय स्थापना गरिएको भए स्थानीय तहलाई पनि सहयोग नै पुग्ने थियो । तर अहिले देखिएका समानान्तर संरचनाले स्थानीय तहलाई असहज नै बनाएको छ । प्रादेशिक कार्यालय र स्थानीय सरकारबीचको जटिल अन्तरसम्बन्धको चुरो बजेट कार्यान्वयनको हो । प्रादेशिक योजनाको बजेटसम्बन्धी अख्तियारी स्थानीय तहलाई दिनुपर्ने दाबी केही स्थानीय प्रतिनिधिको थियो ।<sup>५</sup>

स्थानीय तहले संघ सरकारसँग समन्वय गर्नका लागि तोकिएको निकाय संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय हो । तर प्रदेशमा भने स्थानीय तहले सम्पर्क गर्ने स्पष्ट परिभाषित एकाई छैन । त्यसैले प्रशासनिक प्रयोजनका साथै अन्य कामका लागि सम्पर्क र समन्वय गर्ने औपचारिक संयन्त्र मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालय हो । त्यहाँ शासकीय सुधार तथा समन्वय महाशाखा, र प्रशासन तथा मानव संशाधन विकास शाखा पनि छन् तर ती संयन्त्र प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय गर्नेमा थप क्रियाशील हुन आवश्यक देखिएको छ ।

### ३.१ कर्मचारी व्यवस्थापन

संविधानको धारा २२७ अनुसार गाउँ/नगरपालिकामा कर्मचारी र कार्यालयसम्बन्धी व्यवस्था प्रदेश कानूनबमोजिम हुन्छ । त्यस्तै संविधानको धारा २४४ ले प्रदेशमा पनि लोक सेवा आयोग रहने व्यवस्था गरेको छ । सबै प्रदेशले प्रदेश लोक सेवा आयोग ऐन निर्माण गरी सोही ऐनबमोजिम प्रदेश लोक सेवा आयोग स्थापना पनि गरिसकेका छन् । प्रदेशहरूले प्रदेश निजामती सेवा ऐन पनि बनाइसकेका छन् । प्रदेश सरकारका मन्त्रालय, प्रदेशभित्रका स्थानीय तह, प्रदेश र स्थानीय तह अन्तर्गतका संगठित संस्था लगायतका स्वीकृत दरबन्दीमा रिक्त रहेका विभिन्न सेवा, समूह, उपसमूह र तहका पदपूर्ति गर्ने जिम्मेवारी प्रदेश लोक सेवा आयोगको हो । प्रदेश र स्थानीय तहमा रिक्त दरबन्दीको जानकारी माग गर्ने, सोहीअनुसार रिक्त पदको विज्ञापन गर्ने, पाठ्यक्रम निर्माण गर्ने, परीक्षा सञ्चालन गर्ने र उपयुक्त उम्मेदवारको नतिजा प्रकाशन गरी नियुक्तिको सिफारिस गर्ने काम प्रदेश लोक सेवा आयोगले गरिरहेका छन् ।

बागमती र गण्डकी प्रदेशमा मात्र स्थानीय सेवा (गठन तथा सञ्चालन) ऐन, २०७९ बनेर कार्यान्वयनमा आएको छ । बागमती प्रदेशभित्रका स्थानीय तहमा कुनै पद रिक्त भएमा एक

<sup>५</sup> डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल । २०७७ । संघीयतामा समन्वय : तीन तहका सरकारको अन्तरसम्बन्ध । ललितपुर : डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल ।

महिनाभित्र र गण्डकी प्रदेशमा १५ दिनभित्र सो सूचना सम्बन्धित स्थानीय तहले प्रदेश लोक सेवा आयोग र प्रदेशको मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयलाई दिनुपर्ने ती ऐनमा उल्लेख गरिएको छ । दुवै प्रदेशको ऐनमा स्थानीय तहको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत प्रदेश निजामती सेवाअन्तर्गत हुने व्यवस्था छ । हाल अभ्यासमा भने उक्त पदमा संघीय निजामती सेवाका कर्मचारी छन् । उनीहरूको सरूवा बढुवामा संघीय सरकारको भूमिका भएकाले ती अधिकृत संघ सरकारप्रति नै उत्तरदायी हुने गरेको बताइयो । यसले पनि प्रदेश र स्थानीय तहको समन्वयमा जटिलता थपेको अधिकांश उत्तरदाताले बताएका थिए । यस्तो अवस्थामा प्रदेशमा बन्ने स्थानीय सेवा गठन तथा सञ्चालन ऐनको स्थानीय तहको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत प्रदेश निजामती सेवाअन्तर्गत हुने व्यवस्थाले उनीहरू प्रदेश सरकारप्रति उत्तरदायी हुने र पुनः पहिलेकै जस्तो जटिलता उत्पन्न हुने सम्भावना पनि बाँकी नै छ । बागमती प्रदेशको स्थानीय सेवा (गठन तथा सञ्चालन) ऐन, २०७९ ले प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले स्थानीय तहको योजना तथा कार्यक्रमको प्रगति विवरण त्रैमासिक रूपमा प्रदेशको मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयमा बुझाउनुपर्ने भनी तोकेको छ । तर गण्डकी प्रदेशको ऐनले भने 'प्रदेश सरकारले तोकेको कार्य गर्ने गराउने' भनी उल्लेख गरेको छ ।

स्थानीय तहको कर्मचारीको सिप र क्षमता अभिवृद्धिको लागि तालिमको व्यवस्था प्रदेश सरकारले गर्ने कानूनी प्रावधान छ । बागमती र गण्डकी प्रदेशको स्थानीय सेवा (गठन तथा सञ्चालन) ऐनअनुसार स्थानीय तहले कर्मचारीको सेवा सर्तसम्बन्धी कानून बनाउँदा मन्त्रालयमार्फत प्रदेश लोक सेवा आयोगको परामर्श लिनुपर्छ ।<sup>६</sup> प्रदेश लोक सेवा आयोगले दिएको परामर्श सम्बन्धित स्थानीय तहले पालना पनि गर्नुपर्छ । सोही व्यवस्थाअनुरूप आर्थिक वर्ष (आ.व.) २०७९/०८० मा बागमती प्रदेश लोक सेवा आयोगले भरतपुर महानगरपालिका, धुलिखेल नगरपालिका र हेटौँडा उपमहानगरपालिकाको सेवा (गठन तथा सञ्चालन) सम्बन्धी ऐनको मस्यौदामा परामर्श पनि दिएको थियो । त्यस्तै, यस आयोगले काठमाडौँ तथा ललितपुर महानगरपालिका एवम् हेटौँडा उपमहानगरपालिकाले गरेको बढुवा खारेज पनि गरेको थियो ।<sup>७</sup> गण्डकी प्रदेशमा स्थानीय सेवातर्फ आ.व. २०७९/०८० मा चौथोदेखि आठौँ तहसम्मको पद पूर्तिको लागि जम्मा ६३ ओटा विज्ञापन खुलाइएको थियो । तीमध्येबाट २४ ओटा विज्ञापनको नतिजा प्रकाशन गरी एक हजार एक सय नौ जना उम्मेदवार सिफारिस गरेको थियो ।<sup>८</sup>

<sup>६</sup> स्थानीय सेवा (गठन तथा सञ्चालन) ऐन, २०७९ को दफा १५२ (२) ।

<sup>७</sup> प्रदेश लोक सेवा आयोग । २०८० । चौथो वार्षिक प्रतिवेदन : आ.व. २०७९/०८० । हेटौँडा : प्रदेश लोक सेवा आयोग, बागमती प्रदेश ।

<sup>८</sup> प्रदेश लोक सेवा आयोग । २०७९ । दोस्रो वार्षिक प्रतिवेदन : आ.व. २०७८/०७९ । पोखरा : प्रदेश लोक सेवा आयोग, गण्डकी प्रदेश ।

प्रदेश लोक सेवा आयोगको वार्षिक कार्यतालिकाबमोजिम आ.व. २०७८/०७९ मा बागमती प्रदेशको ११९ स्थानीय तहमध्ये ६९ ओटाले मात्र रिक्त पद पूर्तिका लागि माग गरेका थिए । केही स्थानीय तह भने रिक्त पद पूर्तिका लागि माग नपठाउने गरेको आयोगको चौथो वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख छ । आयोगले स्थानीय तह लगायतबाट 'रिक्त पद लुकाउने प्रवृत्ति' ले समस्या सिर्जना गरेको उल्लेख गरेको छ । त्यस्तै भरतपुर महानगरपालिका, ललितपुर महानगरपालिका, हेटौडा उपमहानगरपालिका लगायत ६१ स्थानीय तहबाट ६२५ पदहरूको माग फारम मात्र प्रदेश लोक सेवा आयोगलाई प्राप्त भएको थियो । सबैभन्दा बढी रिक्त पद भएको काठमाडौँ महानगरपालिकाले भने पदपूर्तिको माग नै गरेको थिएन । आयोगको प्रतिवेदनअनुसार यस्तो प्रवृत्तिले गर्दा ठूलो संख्यामा पदपूर्ति हुन सकेको छैन ।<sup>९</sup> स्थानीय सेवा (गठन तथा सञ्चालन) ऐन, २०७९ मा प्रदेश लोक सेवा आयोगको सिफारिशमा मात्र स्थानीय तहको स्वीकृत संगठन संरचनाअनुसार पदपूर्ति गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । स्थानीय सेवाका कर्मचारीको अभिलेख प्रदेश किताबखानाले राख्ने व्यवस्था ऐनमा छ ।

सुदूरपश्चिम प्रदेश र कर्णाली प्रदेशमा भने स्थानीय तहका कर्मचारीको सेवा र सर्तसम्बन्धी छुट्टै कानून प्रदेशले निर्माण नगर्दा स्थानीय तहमा कर्मचारीको पदपूर्ति र वृत्ति विकासमा कठिनाई उत्पन्न भएको बताइयो । यस्तो अवस्थामा स्थानीय तहको मागबमोजिम खुलातर्फ कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ अनुसार प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतबाहेक पदपूर्ति भइरहेको छ । तर बहुवाबाट पदपूर्ति भने हुन सकेको छैन । सुदूरपश्चिम प्रदेशमा स्थानीय तहले प्रचलित कानूनविपरीत कर्मचारी पदपूर्ति, बहुवा, स्तरवृद्धि लगायतका कामकारबाही गरेपछि प्रदेश लोक सेवा आयोगले त्यसो नगर्न स्थानीय तहलाई पत्राचार गरेको थियो । त्यस्ता विषयमा परेका उजुरीमाथि पनि आयोगले छानविन गरिरहेको छ । त्यहाँको लोक सेवा आयोगले आ.व. २०७८/०७९ मा स्थानीय सरकारी सेवातर्फ ३६ पालिकामा २३७ पद सिफारिस गरेको थियो ।<sup>१०</sup> कर्णाली प्रदेश लोक सेवा आयोगले प्रदेश र स्थानीय तह दुवै गरी हाल (आ.व. २०७८/०७९ मा ८६० जना र २०७९/०८० मा एक सय २९) सम्ममा ९८९ जना कर्मचारी सिफारिस गरेको छ ।<sup>११</sup>

<sup>९</sup> प्रदेश लोक सेवा आयोग । २०८० । चौथो वार्षिक प्रतिवेदन : आ.व. २०७९/०८० । हेटौडा : प्रदेश लोक सेवा आयोग, बागमती प्रदेश ।

<sup>१०</sup> प्रदेश लोक सेवा आयोग । २०८० । तृतीय वार्षिक प्रतिवेदन (२०७९ श्रावणदेखि २०८० आषाढ) । धनगढी : प्रदेश लोक सेवा आयोग, सुदूरपश्चिम प्रदेश ।

<sup>११</sup> प्रदेश लोक सेवा आयोग । २०८० । तेस्रो वार्षिक प्रतिवेदन आ.व.२०७९/०८० (२०७९ श्रावण - २०८० आषाढ) । वीरेन्द्रनगर : प्रदेश लोक सेवा आयोग, कर्णाली प्रदेश ।

प्रदेश लोक सेवा आयोगबाट प्रदेश वा स्थानीय तहमा नयाँ नियुक्त कर्मचारीको वैयक्तिक विवरण फारम (सिटरोल) सङ्कलनको काम बागमती र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा थालिएको छ । कर्णाली प्रदेशमा प्रदेश निजामती ऐन बनेको त छ तर सहायक कानून नबनेकाले अहिलेसम्म कार्यान्वयनमा आइनसकेको प्रदेश लोक सेवा आयोग, कर्णालीका प्रवक्ता अशोककुमार महर्जनले बताए ।<sup>१२</sup>

### ३.२ क्षमता विकास र प्रशिक्षण

प्रदेश र स्थानीय तहमा निर्वाचित, मनोनित तथा नियुक्त पदाधिकारी एवम् कर्मचारीको क्षमता विकास, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहका कार्यक्रम कार्यान्वयनमा सहजीकरण, प्रदेशअन्तर्गतका सरकारी तथा अर्धसरकारी निकाय र स्थानीय तहको संस्थागत सुधार एवम् शासकीय क्षमता अभिवृद्धि गर्ने अभिप्रायले प्रदेशहरूमा प्रदेश प्रशिक्षण प्रतिष्ठान/प्रदेश सुशासन केन्द्र स्थापना गरिएका छन् । गुणस्तरीय प्रशिक्षण, समस्या केन्द्रित अध्ययन तथा अनुसन्धान, सवाल केन्द्रित संवाद र मागमा आधारित परामर्श सेवा प्रदान गर्नु प्रतिष्ठानको उद्देश्य हो । प्रदेश तथा स्थानीय तहको मानव संसाधन विकास, शासकीय क्षमता अभिवृद्धि, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका कानूनी तथा नीतिगत व्यवस्था कार्यान्वयनमा पनि सहजीकरण गर्नुपर्ने कार्यजिम्मेवारी प्रतिष्ठानको छ । प्रदेश प्रशिक्षण प्रतिष्ठानहरूले केही तालिम तथा अभिमुखीकरण कार्यक्रमहरू गरेको पाइयो । उदाहरणको लागि कर्णाली प्रदेश प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले स्थानीय तहको आवधिक योजना तथा मध्यमकालीन खर्च संरचना निर्माणसम्बन्धी प्रशिक्षक प्रशिक्षण तालिम; स्थानीय आर्थिक विकाससम्बन्धी दुई दिने अभिमुखीकरण गोष्ठी; बागमती प्रदेश प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले स्थानीय तहमा सूचना प्रविधि प्रणालीको विकास विषयक तीन दिने तालिम सञ्चालन गरेका थिए । बागमती प्रदेशका स्थानीय तहमा कार्यरत सूचना प्रविधि अधिकृतहरूका लागि सो तालिम सञ्चालन गरिएको थियो । त्यसबाट एक सय जना सूचना प्रविधि अधिकृतहरू लाभान्वित भएको प्रदेश सुशासन केन्द्रका एक कर्मचारीले बताए ।<sup>१३</sup> त्यस्तै प्रदेश लोक सेवा आयोगद्वारा छनोट भई बागमती प्रदेशका विभिन्न स्थानीय तहहरूमा सिफारिस भएका सहायकस्तर कर्मचारीहरूका लागि सेवा प्रवेश तालिम सञ्चालन गर्दै आएको बताइयो ।

<sup>१२</sup> मंसिर २८, २०८० मा प्रदेश लोक सेवा आयोगका महर्जनसँग गरिएको कुराकानी ।

<sup>१३</sup> असोज २८, २०८० मा प्रदेश सुशासन केन्द्रका ती कर्मचारीसँग गरिएको कुराकानी ।

गण्डकी प्रदेश प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले त्यहाँका स्थानीय तहका नवनिर्वाचित प्रमुख/उपप्रमुख तथा अध्यक्ष/उपाध्यक्षहरूका लागि आ.व. २०७९/०८० को जेठ २७ र २८, २०८० मा आधारभूत तहको अभिमुखीकरण र आ.व. २०७८/०७९ र २०७९/०८० मा त्यहाँका उपप्रमुख/उपाध्यक्ष र कार्यपालिका सदस्यका लागि दुई दिने लैङ्गिक उत्तरदायी बजेटसम्बन्धी अभिमुखीकरण सञ्चालन गरेको थियो । गण्डकी प्रदेश लोक सेवा आयोगद्वारा छनोट भई स्थानीय तहका लागि सिफारिस भएका नवप्रवेशी कर्मचारीहरूलाई प्रदेश लोक सेवा आयोगको समन्वयमा अभिमुखीकरण कार्यक्रम सञ्चालन गरेको थियो । प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रमअन्तर्गत स्थानीय तहको आवधिक योजना तर्जुमा, राजस्व सुधार कार्ययोजना, क्षमता विकास योजना र लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण रणनीति निर्माण गर्न गण्डकी प्रदेश प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले आर्थिक एवम् प्राविधिक सहयोग उपलब्ध गराएको थियो । यसले निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूलाई विकास र सुशासनका कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न टेवा पुगेको प्रतिष्ठानका कर्मचारीले बताए ।

स्थानीय तहका जनप्रतिनिधि र कर्मचारीको क्षमता वृद्धिका लागि प्रदेशले गरेको प्रयास सहानीय छ । तथापि यसले गरेका यी अभ्यासले मागको केही हिस्सा मात्रै समेटेका छन् । स्थानीय तहका जनप्रतिनिधि र कर्मचारीको ठूलो सङ्ख्याले क्षमता अभिवृद्धिका अवसर पाउन सकेका छैनन् र त्यसको असर तिनले गर्ने काममा परेको छ । स्थानीय तहका पदाधिकारीहरूले प्रदेशले दिने तालिमका अवसर बढाउनुपर्ने, स्थानीय तहमा कार्यरत कर्मचारीलाई प्रोत्साहनका लागि पुरस्कारको व्यवस्था मिलाउने जस्ता माग राखेका थिए ।

## ४. प्रदेश र स्थानीय तहबीचको वित्त हस्तान्तरण

तीनै तहका सरकारबीच राजस्व बाँडफाँट, अनुदान प्रदान, वैदेशिक सहायता तथा आन्तरिक ऋणमार्फत वित्त हस्तान्तरण हुन्छ । प्रदेशबाट स्थानीय तहलाई चार किसिमका अनुदान (समानीकरण, सशर्त, समपूरक र विशेष) दिइन्छ । त्यसबाहेक प्रदेशले सवारी साधन कर उठाई स्थानीय तहसँग बाँडफाँट गर्छन् भने स्थानीय तहले मनोरञ्जन र विज्ञापन कर उठाई प्रदेशसँग बाँडफाँट गर्छन् । यसरी प्रदेश र स्थानीय तहले वित्तीय समन्वय कायम गर्दै आएका छन् ।

## ४.१. राजस्व सङ्कलन र वितरण

राजस्वबाट हुने आम्दानीलाई तीनै तहमा न्यायोचित वितरण गर्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था छ । तीन तहका सरकारको राजस्व सङ्कलन जिम्मेवारी संविधानको अनुसूचीमै एकल र साझा अधिकार हुने गरी छुट्ट्याइएको छ (हेर्नुहोस् तालिका १) । एकल अधिकारका विषयमा आ-आफ्नो तरिकाले राजस्व सङ्कलन गरिएका छन् । प्रदेश र स्थानीय तहबीचको साझा अधिकारमा घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर र सवारी साधन कर पर्छन् । यीमध्ये घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क र मनोरञ्जन करको दर प्रदेशले तोक्ने र स्थानीय तहले सङ्कलन गर्ने प्रावधान छ । विज्ञापन करको दर तोक्ने र सङ्कलन गर्ने जिम्मा स्थानीय तहलाई छ । यी शीर्षकबाट सङ्कलन हुने रकममध्ये सम्बन्धित पालिकाले स्थानीय विभाज्य कोषमा राखी त्यसबाट ६० प्रतिशत रकम स्थानीय सञ्चित कोषमा र बाँकी ४० प्रतिशत रकम प्रदेश सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्छ । कर्णाली प्रदेशमा मनोरञ्जन र विज्ञापन कर हाल (२०८० पुस) सम्म उठाइएको छैन । कर्णाली प्रदेश आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयका सूचना अधिकारी ज्ञानुलक्ष्मी चौलागाईंले बताइन्, “प्रदेश सरकार र स्थानीय तहबीच समन्वयको अभावमा स्थानीय तहबाट ती दुई शीर्षकमा कर सङ्कलन भएको छैन ।”<sup>१४</sup>

सुदूरपश्चिम प्रदेशमा पनि हाल (पुस २०८०) सम्म मनोरञ्जन कर उठेको पाइएन तर केही स्थानीय तहले विज्ञापन कर सङ्कलन गरेको बताइयो । प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयका अनुसार सुदूरपश्चिम प्रदेशका ८८ मध्ये तीन स्थानीय तह (कैलालीको धनगढी उपमहानगरपालिका, कञ्चनपुरको शुक्लाफाँटा र बाजुराको बडिमालिका नगरपालिका) ले मात्र आ.व. २०७७/०७८ को विज्ञापन कर सङ्कलन गरी प्रदेश सञ्चित कोषमा रकम जम्मा गरेका थिए । ती पालिकाहरूबाट प्रदेश सञ्चित कोषमा आ.व. २०७८/०७९ मा आठ लाख ७१ हजार रूपैयाँ जम्मा भएको थियो ।<sup>१५</sup> अघिल्लो आ.व. २०७६/०७७ मा कैलालीको लम्कीचुहा नगरपालिकाले विज्ञापन करबाट दुई लाख २६ हजार रूपैयाँ प्रदेश सञ्चित कोषमा जम्मा गरेको थियो तर आ.व. २०७७/०७८ मा भने लम्कीचुहाले पनि उक्त कर प्रदेश सञ्चित कोषमा जम्मा गर्न सकेन । कैलालीकै गोदावरी नगरपालिकाले विज्ञापन कर र मनोरञ्जन कर उठाउने प्रयास गरे पनि नसकिएको जनाएको छ । नगरपालिकाका लेखा

<sup>१४</sup> असोज २६, २०८० मा आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयकी सूचना अधिकारी चौलागाईंसँग गरिएको कुराकानी ।

<sup>१५</sup> महालेखापरीक्षकको कार्यालय । २०७९ । महालेखापरीक्षकको पाँचौँ वार्षिक प्रतिवेदन २०७९ : सुदूरपश्चिम प्रदेश । काठमाडौँ : महालेखापरीक्षकको कार्यालय ।



अधिकृत रामचन्द्र जोशीले विज्ञापन कर उठाउनका लागि टेन्डर आह्वान गरेको भए पनि टेन्डर नपरेको बताए । धनगढी उपमहानगरपालिका र गोदावरी नगरपालिकाले नदीजन्य पदार्थ, दहत्तर बहत्तर (बाढीसँगै बगेर आउने वस्तुहरू) को बिक्रीबाट प्राप्त हुने आम्दानी पनि स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा गरी प्रदेशसँग बाँडफाँट गरेनन् ।<sup>१६</sup>

### तालिका १ : कर तथा गैरकर राजस्व सङ्कलनसम्बन्धी तीन तहका सरकारको क्षेत्राधिकार

तह	एकल अधिकार	दुई तहका साझा अधिकार (अनुसूची ७)	तीन तहका साझा अधिकार (अनुसूची ९)
संघ (अनुसूची ५)	भन्सार महसुल, अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, संस्थागत आय कर, व्यक्तिगत आय कर, पारिश्रमिक कर, राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड तथा जरिवाना, जुवा/चिठ्ठा क्यासिनो		प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त राजस्व, पर्यटन शुल्क, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवाना
प्रदेश (अनुसूची ६)	घर र जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, कृषि आयमा कर, सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, दण्ड तथा जरिवाना	घर र जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर	
स्थानीय (अनुसूची ८)	सम्पत्ति कर, घर र जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, भूमि कर (मालपोत), विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, दण्ड तथा जरिवाना		

स्रोत: नेपालको संविधान र अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ।

बागमती प्रदेशका एक सय १९ स्थानीय तहमध्ये काठमाडौँ महानगरपालिका, ललितपुर महानगरपालिका र मध्यपुर थिमी नगरपालिकाले मात्र मनोरञ्जन कर उठाउने गरेका छन् । फागुन १८, २०७८ सम्मको प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय बागमती प्रदेशको तथ्याङ्कअनुसार यी पालिकाबाट ७२ लाख ३९ हजार सात सय ७८ रुपैयाँ ३५ पैसा मनोरञ्जन करको रूपमा

<sup>१६</sup> शाह, अर्जुन । २०७८ । पालिकालाई कर उठाउन सक्त । कान्तिपुर, असोज ३ । <https://ekantipur.com/pradesh-7/2021/09/19/163202591471631623.html> मा उपलब्ध; पृष्ठ ९, २०८० मा हेरिएको ।

सङ्कलन भएको थियो । त्यसैगरी बागमती प्रदेशकै २१ स्थानीय तहले मात्र विज्ञापन कर सङ्कलन गरेका थिए । यी पालिकाबाट फागुन १८, २०७८ सम्ममा चार करोड ९१ लाख तीन हजार सात सय ७९ रूपैयाँ दुई पैसा विज्ञापन करबापत सङ्कलन भएको थियो ।<sup>१७</sup>

सवारी साधन कर, शुल्क तथा दस्तुर प्रदेश अन्तर्गतका यातायात व्यवस्था कार्यालयले सङ्कलन गरी प्रदेश विभाज्य कोषमा जम्मा गर्छ । प्रदेश विभाज्य कोषमा जम्मा भएको रकमको ६० प्रतिशत प्रदेश सञ्चित कोषमा राखी ४० प्रतिशत रकम पालिकाको सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्छ । तर, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको चौथो वार्षिक प्रतिवेदन २०७९ का अनुसार प्रदेश सरकारले सवारी साधन करबाट प्राप्त रकम सम्बन्धित प्रदेश र प्रदेशभित्रका स्थानीय तहमा मासिक बाँडफाँट नगरी अर्को आर्थिक वर्षका लागि बाँकी राखिएको पाइएको छ । कर्णाली प्रदेशमा यस्तो मासिक बाँडफाँटको व्यवस्था अव्यावहारिक भएको बताइयो । कर्णाली प्रदेशसभा सदस्य तथा पूर्व आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्री विन्दमान बिष्टले भने, “सवारी साधन करको आमदानी हाम्रोमा न्यून छ । उठेको राजस्वलाई कर्णाली प्रदेशभित्रका ७९ ओटा पालिकालाई प्रत्येक महिना बाँडफाँट गर्ने हो भने हजारमा पनि होइन, सयमा दिनपर्ने हुन्छ । म मन्त्री हुँदाखेरि छ महिनामा दिँदा पनि सयमा गएको थियो । त्यो झन्झट गर्ने कि नगर्ने भन्नेतिरबाट सोचेर पनि यो मासिक हस्तान्तरण नभएको हो । राजस्व सङ्कलनको परिमाण बढाउन स्थानीय तहसँग सहकार्य बढाउनुपर्ने त छँदैछ । प्रदेशले पनि मिहिनेत गर्न सकिरहेको छैन । आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयको राजस्व शाखा कार्यसञ्चालनका दृष्टिले क्रियाशील नै छैन ।”<sup>१८</sup>

सुदूरपश्चिम प्रदेशको आर्थिक ऐन, २०८० मा टाँगा, रिक्सा, अटोरिक्सा, विद्युतीय रिक्सा र पावर टिलरमा सम्बन्धित पालिकाले सवारी साधन कर लगाउन र उठाउन सक्ने प्रावधान छ । त्यसबापत सङ्कलन भएको करमध्ये ६० प्रतिशत स्थानीय तहले राखेर ४० प्रतिशत मासिक रूपमा प्रदेश सञ्चित कोषमा जम्मा गरी सोको विवरण आर्थिक मामिला मन्त्रालयमा पठाउनुपर्ने व्यवस्था छ । तर सुदूरपश्चिम प्रदेशभित्रका धेरैजसो पालिकाले यसको कार्यान्वयन गरेका छैनन् । पहाडी क्षेत्रको तुलनामा तराईमा टाँगा, रिक्सा, अटोरिक्सा जस्ता सवारी साधन बढी छन् । तर तुलनात्मक रूपमा चहलपहल भएको तराईको टीकापुर नगरपालिकामै यो कार्यान्वयन हुन नसकेको त्यहाँका सञ्चारकर्मी एकीन्द्र तिमिल्सिनाले बताए । रिक्सा दर्ता गरेर

<sup>१७</sup> प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय । २०७९ । बागमती प्रदेश सरकारको आ.व. २०७८/०७९ को एकीकृत वार्षिक वित्तीय विवरण, पृ. ५१-५४ । हेटौटा : प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय ।

<sup>१८</sup> डीआरसीएनले पुस २, २०८० मा स्थानीय र प्रदेश तहको अन्तरसम्बन्धबारे कर्णाली प्रदेशको वीरेन्द्रनगरमा आयोजना गरिएको अन्तरक्रिया कार्यक्रममा व्यक्त विचार ।

मात्रै चलाउने स्वीकृति दिनुपर्छ भनेर टीकापुर नगरपालिका कार्यालयमा आफूले पहल गरे पनि सफल नभएको उनको अनुभव थियो । स्थानीय तहले उठाउने राजस्वको यस्तो सानो रकम पनि प्रदेशसँग बाँड्नुपर्ने भएर उत्साह नदेखिएको उनले अनुमान गरे ।<sup>१९</sup>

कर्णाली प्रदेशमा भने टाँगा, रिक्सा, अटोरिक्सा र विद्युतीय रिक्सामा स्थानीय तहले कर उठाउन सक्ने व्यवस्था कर्णाली प्रदेशको आर्थिक ऐन, २०७९ को सवारी साधन करअन्तर्गत छ । तर यस ऐनको दफाले प्रदेश र स्थानीय तहबीच यस्ता साना सवारी साधनको शुल्क बाँडफाँट हुनुपर्नेबारे व्याख्या गरेको छैन । कर्णाली प्रदेश अन्तर्गतको वीरेन्द्रनगर नगरपालिकाले अटो तथा विद्युतीय रिक्सा व्यवस्थापन निर्देशिका जारी गरी नगरपालिकामा दर्ता भई सञ्चालनमा आएका सवारी साधन धनीले तोकिएको कर बुझाउनुपर्ने र नवीकरण गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यसका साथै हरेक चार महिनामा रूट परमिट लिनुपर्ने र हरेक छ महिनामा सवारी जाँचपास गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । त्यसका लागि शुल्क र म्याद नाघेमा जरिवाना पनि तोकिएको छ । यस्तो शुल्क पालिकाको एकल आम्दानी भएको त्यहाँ कार्यरत एक कर्मचारीले बताए ।<sup>२०</sup> बागमती प्रदेशको काठमाडौँ महानगरपालिकाले भने यातायात प्रणाली सुधार गर्ने भन्दै अटो रिक्सा, विद्युतीय रिक्सा र ठेला प्रयोगमा रोक लगाएको छ ।<sup>२१</sup>

संघ सरकारले बनाएका ऐन तथा मापदण्डका कारणसमेत राजस्व बाँडफाँटमा स्थानीय तह र प्रदेश सरकारबीच द्वन्द्व उत्पन्न भएका दृष्टान्त भेटिन्छन् । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा एवम् माटोजन्य वस्तुबापत सङ्कलन गरिने करमा प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार हुने, सोको दर प्रदेशले निर्धारण गर्ने र स्थानीय तहले सङ्कलन गरी प्रदेश स्तरको कोषमा जम्मा गर्ने व्यवस्था थियो । तर संघीय सरकारको आर्थिक ऐन, २०७५ ले ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा एवम् माटोजन्य वस्तुबापत सङ्कलन गरिने करलाई साझा अधिकार मानिने प्रावधान खारेज गरेर स्थानीय तहको एकल अधिकार बनाइदियो । फेरि उक्त संशोधित ऐनविपरीत संघीय मन्त्रिपरिषदले ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा, उत्खनन, बिक्री तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी मापदण्ड, २०७७ जारी गरी उक्त करमा प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार कायम गर्‍यो । आम्दानीको बलियो स्रोत मानिने नदीजन्य पदार्थबापतको कर सङ्कलनमा देखिएको यो अन्योलले स्थानीय र प्रदेश तहबीचको सम्बन्धमा नकारात्मक असर पारेको थियो ।

<sup>१९</sup> डीआरसीएनले मंसिर २६, २०८० मा स्थानीय र प्रदेश तहको अन्तरसम्बन्धबारे सुदूरपश्चिम प्रदेशको टीकापुरमा आयोजना गरिएको अन्तरक्रिया कार्यक्रममा व्यक्त विचार ।

<sup>२०</sup> पुस १०, २०८० मा वीरेन्द्रनगर नगरपालिकाका ती कर्मचारीसँग गरिएको कुराकानी ।

<sup>२१</sup> रातोपाटी । २०८० । काठमाडौँ महानगरमा अटो रिक्सा, ई-रिक्सा र ठेला प्रयोगमा रोक लगाइँदै । <https://www.ratopati.com/story/400217/kathmandu-auto-riksa> मा उपलब्ध; पुस ८, २०८० मा हेरिएको ।

प्रदेश लेखा नियन्त्रकको कार्यालय कर्णालीको एक प्रतिवेदनअनुसार कर्णाली प्रदेशका ७९ स्थानीय तहहरूमध्ये १४ पालिकाले मात्र दहत्तर बहत्तर शुल्क सङ्कलन गरेका छन्।<sup>२२</sup> कर्णाली प्रदेशको अधिकांश पालिकामा दहत्तर बहत्तरको शुल्क सङ्कलन गरेको दायरामा नआएको पाइयो। कानूनी अस्पष्टतासँगै अन्य कारणले यस्तो राजस्व सङ्कलन हुन नसकेको बताइएको थियो। “अन्य प्रदेशको तुलनामा कर्णालीमा जनसंख्या नै कम हुनु, उद्योग कलकारखाना सीमित हुनु, अधिकांश वन क्षेत्रबाट हुने राजस्व सङ्कलनको अधिकार संघमा हुनु, स्थानीय स्रोत परिचालनमा कर्मचारी निष्क्रिय हुनु, करप्रति स्थानीय बासिन्दा सचेत नहुनु र कर छल्नेहरूलाई कारबाहीको दायरामा नल्याइनु जस्ता कारणले कर्णाली प्रदेशमा दहत्तर बहत्तर मात्र नभई सबैखाले कर लक्ष्य राखिएभन्दा कम सङ्कलन हुने गरेको छ,” आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयकी एक कर्मचारीले बताइन्।<sup>२३</sup> प्राकृतिक स्रोतबाट उठेको राजस्व कानूनअनुसार प्रदेशमा समेत पठाउनुपर्ने भए पनि स्थानीय तहले अटेर गरिरहेको उनको दाबी थियो।

सुदूरपश्चिम प्रदेशका स्थानीय जनप्रतिनिधिले राजस्व दर बढी तोकिएकाले नदीजन्य पदार्थ ठेक्कामा लगाउन नसकिएको बताए। लम्कीचुहा नगरपालिकाकी उपप्रमुख जुना चौधरीले भनिन्, “कैलालीका कुनै पनि स्थानीय तहमा नदीजन्य पदार्थ उत्खनन् तथा वितरणका लागि ठेक्का लागेको छैन। रोयल्टी दर धेरै बढाइदिएकाले यस्तो भएको हो। हाम्रो पालिकामा भएका नदीमा पहिले डेढ करोड रूपैयाँमा टेण्डर हुने गर्थ्यो। अहिले प्रदेशले वातावरण प्रभाव मूल्याङ्कन अनि केके भनेर छ करोड बराबरको टेण्डर तोकिएको छ। यसमा कसले ठेक्का लिने? यस्ता कुरामा प्रदेशले स्थानीयसँग समन्वय गर्न सक्यो भने त्यसबाट दुवैलाई आर्थिक रूपमा बलियो बनाउन सकिन्थ्यो।”<sup>२४</sup> ठेक्का नलागेपछि स्थानीय सरकारको आग्रहमा प्रदेश सरकारले ठेकेदारलाई सहुलियत दिन नदीजन्य पदार्थ व्यवस्थापन कार्यविधि संशोधन गरेको थियो। अहिले ठेक्काको लागि शुरूमै कबोल अंकको ५० प्रतिशत र त्यसमा लाने कर दाखिला गर्नुपर्ने व्यवस्था भएकोमा संशोधन गरेर २० प्रतिशत र त्यसमा लाग्ने कर मात्रै दाखिला गरे पुग्ने व्यवस्था छ। तर राजस्व दर नघटेकाले पटकपटक स्थानीय तहले बोलपत्र आह्वान गर्दा पनि ठेक्का लाग्न सकेको छैन। स्थानीय तहको एउटा मुख्य आयस्रोत नदीजन्य पदार्थबाट हुने राजस्व भएकोले ठेक्का नलागे पनि स्थानीय सरकार आफैले राजस्व सङ्कलन गर्न थालेका

<sup>२२</sup> प्रदेश लेखा नियन्त्रकको कार्यालय। २०७९। कर्णाली प्रदेश सरकारको आ.व. २०७८/०७९ को एकीकृत वित्तीय विवरणको प्रतिवेदन, पृ. ३६८। वीरेन्द्रनगर : प्रदेश लेखा नियन्त्रकको कार्यालय।

<sup>२३</sup> असोज २६, २०८० मा आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयकी सूचना अधिकारी ज्ञानुलक्ष्मी चौलागाईंसँग गरिएको कुराकानी।

<sup>२४</sup> डीआरसीएनले मंसिर २६, २०८० मा प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्धबारे सुदूरपश्चिम प्रदेशको टीकापुरमा आयोजना गरिएको अन्तरक्रिया कार्यक्रममा व्यक्त विचार।

छन्।<sup>२५</sup> महालेखापरीक्षकको पाँचौँ वार्षिक प्रतिवेदन २०७९: सुदूरपश्चिम प्रदेशका अनुसार प्रदेशले आ.व. २०७८/०७९ मा दहत्तर बहत्तर बिक्रीबाट ३४ लाख ६२ हजार रूपैयाँ प्राप्त गरेको थियो। यो रकम आ.व. २०७७/०७८ मा ३१ लाख पाँच हजार रूपैयाँ मात्र थियो।<sup>२६</sup>

प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय बागमतीको आ.व. २०७८/०७९ को एकीकृत वार्षिक वित्तीय प्रतिवेदनअनुसार प्रदेशका ११९ मध्ये ६३ स्थानीय तहहरूले दहत्तर बहत्तर करबापत रु. ६७ करोड ३३ लाख २९ हजार एक सय ३३ रूपैयाँ २८ पैसा सङ्कलन गरेका थिए।<sup>२७</sup> उक्त रकम स्थानीय तहबाट सङ्कलन हुने मनोरञ्जन कर र विज्ञापन करभन्दा कैयौँ गुणा बढी हो। प्रदेश र स्थानीय तहका साझा अधिकार क्षेत्रमध्ये कुनै न कुनै क्षेत्रको कर उठाउने स्थानीय तहको संख्या बागमतीमा ७४ छ। तर ११ स्थानीय तहले दहत्तर बहत्तर कर उठाउएका थिएनन्।<sup>२८</sup>

## ४.२. अनुदान हस्तान्तरण

संवैधानिक प्रावधानअनुरूप प्रदेशले स्थानीय तहमा वित्तीय समानीकरण, सशर्त, विशेष र समपूरक गरी चार किसिमका अनुदानमार्फत वित्तीय हस्तान्तरण गर्छ।<sup>२९</sup> राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले वित्तीय समानीकरण र सशर्त अनुदानका लागि सिफारिस गर्छ। समपूरक तथा विशेष अनुदान हस्तान्तरण भने प्रदेश कानूनअनुसार हुन्छ। वित्तीय समानीकरण अनुदानको रकम स्थानीय तहले आफ्नो प्राथमिकताअनुसार विनियोजन गर्न पाउँछन्। स्थानीय तहहरूको राजस्व सङ्कलन तथा आन्तरिक आयको स्रोत सीमित भएकाले आफ्ना योजना कार्यान्वयनका लागि ती मूलतः वित्तीय समानीकरण अनुदानमा निर्भर छन्।

<sup>२५</sup> चौधरी, उन्नती। २०८०। नदीजन्य पदार्थको आफैं 'रोयल्टी' उठाउँदै स्थानीय सरकार। *हिमालखबर*, पुस ६। <https://www.himalkhabar.com/news/139367> मा उपलब्ध; पुस ८, २०८० मा हेरिएको।

<sup>२६</sup> महालेखा परीक्षकको कार्यालय। २०७९। *महालेखापरीक्षकको चौथो र पाँचौँ वार्षिक प्रतिवेदन*। काठमाडौँ: महालेखापरीक्षकको कार्यालय।

<sup>२७</sup> प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय। २०७९। बागमती प्रदेश सरकारको आ.व. २०७८/७९ को एकीकृत वार्षिक वित्तीय विवरण, पृ. ५१-५४। हेटौडा : प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय।

<sup>२८</sup> काठमाडौँ र ललितपुर महानगरपालिकाका साथै कीर्तिपुर, टोखा, रामेछाप, धुलिखेल, पनौती, पाँचखाल, भक्तपुर, मध्यपुर थिमी र सूर्यविनायक नगरपालिका छन्। प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय। २०७९। बागमती प्रदेश सरकारको आ.व. २०७८/७९ को एकीकृत वार्षिक वित्तीय विवरण, पृ. ५१-५४। हेटौडा : प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय।

<sup>२९</sup> संविधानको धारा ६० (४), (६), र अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ८, ९, १० र ११।

स्थानीय तहका प्रतिनिधिहरूले सशर्त अनुदानतर्फ स-साना, टुक्रे कार्यक्रम/आयोजना/ योजनामा बजेट विनियोजन गर्ने प्रदेश सरकारको अभ्यासले स्थानीय तहको प्राथमिकतामा योजना तथा कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने संवैधानिक अधिकार हनन् भएको बताएका थिए।<sup>३०</sup> सशर्त अनुदानमा प्रदेशले निश्चित कार्यक्रम नै तोकेर पठाउनुभन्दा क्षेत्र तोकेर पठाएमा स्थानीय तहले त्यसमा आफ्नो प्राथमिकताअनुसार योजना बनाएर कार्यान्वयन गर्न सक्ने बागमती प्रदेश नीति तथा योजना आयोगका एक कर्मचारीले बताए। स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपरेका कार्यक्रममा प्रदेश सरकारले सशर्त अनुदान पठाउँदा अपनत्वको कमी भई कार्यान्वयनमा पनि समस्या भएको उनको थप कथन थियो।<sup>३१</sup>

प्रदेशबाट हस्तान्तरण हुने सशर्त अनुदानको रकम समानीकरण अनुदानको तुलनामा बढी भएको स्थानीय तहको गुनासो छ। आपूर्तिको आधारमा भन्दा मागको आधारमा योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्नु राम्रो भएकाले सशर्त अनुदानको रकम घटाएर समानीकरण अनुदानको रकम बढाउनुपर्ने उनीहरूको माग छ। तर विगतका अभ्यास हेर्दा केही प्रदेशको समानीकरण अनुदानको रकम लगभग स्थिर खालको र सशर्त अनुदानको रकम भने निकै बढेको पाइएको छ। उदाहरणका लागि, कर्णाली प्रदेशले आ.व. २०७८/०७९ र २०७९/८० दुवैमा स्थानीय तहलाई ८० करोड रूपैयाँ समानीकरण अनुदान हस्तान्तरण गरेको थियो। तर कर्णाली प्रदेशले स्थानीय तहलाई दिने सशर्त अनुदान आ.व. २०७८/०७९ मा रु. एक अर्ब २९ करोड ९९ लाख र आ.व. २०७९/०८० मा झण्डै ८५ प्रतिशतले बढेर रु. दुई अर्ब ३९ करोड ८७ लाख २९ हजार पुगेको थियो। कर्णालीमा जस्तै गण्डकी र बागमती प्रदेशमा पनि यस्तो अनुदान बढ्दो क्रममा छ (हेर्नुहोस् तालिका २)।

सुदूरपश्चिम र लुम्बिनी प्रदेशको सन्दर्भ भने केही भिन्न छ। सुदूरपश्चिम प्रदेशले आ.व. २०७८/०७९ मा ७२ करोड ४५ लाख रूपैयाँ वित्तीय समानीकरणमा हस्तान्तरण गरेको थियो। उक्त समानीकरण अनुदान आ.व. २०७९/०८० मा बढाएर ७६ करोड ५० लाख रूपैयाँ पुऱ्याएको थियो। सशर्त अनुदानमा आ.व. २०७८/०७९ मा ४७ करोड ७९ लाख ८२ हजार रूपैयाँ हस्तान्तरण गरेकोमा आ.व. २०७९/०८० मा घटाएर नौ करोड ८२ लाख २२ हजार रूपैयाँ हस्तान्तरण गरेको थियो। यसरी सशर्त अनुदानको रकम निकै अन्तरले घट्नुको कारणबारे प्रदेश लेखा नियन्त्रकको कार्यालय, सुदूरपश्चिम प्रदेशमा बुझ्दा प्रदेश सरकारले प्रदेशका सबै पालिकामा सशर्त अनुदानका योजना नबनाई नौ पालिकामा मात्र नवप्रवर्तन

<sup>३०</sup> डीआरसीएनले मंसिर र पुस २०८० मा प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्धबारे सुदूरपश्चिम, कर्णाली लुम्बिनी, गण्डकी र बागमती प्रदेशमा आयोजना गरिएको अन्तरक्रिया कार्यक्रममा व्यक्त विचार।

<sup>३१</sup> असोज २६, २०८० मा प्रदेश नीति तथा योजना आयोगका ती कर्मचारीसँग गरिएको कुराकानी।

साझेदारी कोषको रकम सशर्त अनुदानको रूपमा निकास गरेकोले कम हुन गएको पाइयो । सुदूरपश्चिम प्रदेशमा जस्तै लुम्बिनी प्रदेशमा पनि सशर्त अनुदानको रकम घटेको र वित्तीय समानीकरण अनुदानको रकम बढेको छ (हेर्नुहोस् तालिका २) ।

प्रदेशबाट सशर्त अनुदानअन्तर्गत स्थानीय तहमा विनियोजित रकमभन्दा हस्तान्तरण अझ बढी हुने गरेको पनि पाइयो । यस सन्दर्भमा कर्णाली प्रदेशका प्रदेशसभा सदस्य तथा पूर्व आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्री बिन्दमान विष्टले भने, “आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयमा विभिन्न माध्यमबाट योजना टिपाइने गरिन्छ । त्यस्ता योजनाहरू सशर्त अनुदानअन्तर्गत वितरण गरिन्छ । अझ बजेट ल्याउने बेलामा रातो किताबमा विनियोजन गरेभन्दा बढी रकम आर्थिक वर्षको मध्यतिर सशर्त रकममा थप गरिन्छ । आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयले अर्थ विविध शीर्षकमा पैसा छुट्ट्याएको हुन्छ । त्यो शीर्षक अन्तर्गतको पैसा सशर्तमार्फत स्थानीय तहमा पठाइन्छ । यो विकृति हो र रोकिनुपर्छ ।”<sup>३२</sup> उदाहरणका लागि, आ.व. २०७८/०७९ मा कर्णाली प्रदेशमा सशर्ततर्फ विनियोजित रकम एक अर्ब २९ करोड ९९ लाख रूपैयाँ थियो भने हस्तान्तरण भएको रकम एक अर्ब ५५ करोड ८१ लाख ८ हजार रूपैयाँ थियो । यसप्रकार सशर्ततर्फ स्थानीय तहमा विनियोजित रकमभन्दा हस्तान्तरित रकम १९.७८ प्रतिशतले बढी थियो ।<sup>३३</sup> सशर्ततर्फको अनुदानमा कटौती गर्दै लैजानुपर्नेमा बागमती प्रदेशसभा सदस्य भरत केसीले पनि जोड दिए । उनले भने, “सशर्तका योजना बनाउँदा प्रदेशभित्रका सबै स्थानीय तहलाई एउटै कार्यक्रम बनाएर पठाइन्छ जुन सबै स्थानीय तह सुहाउँदा हुँदैनन् । उदाहरणको लागि बागमती प्रदेशको तराई तथा भित्री मधेशमा पर्ने चितवन, मकवानपुर, सिन्धुलीको लागि बनाइएका ट्युवबेलका योजना दोलखा, रसुवा जस्तो हिमाली क्षेत्रका लागि पनि पठाइन्छ जुन त्यहाँ कामै छैन । त्यसैले सशर्त अनुदान कम गर्दै लैजानु भनेको संघीयतमा स्रोतको उचित वितरण पनि हो ।”<sup>३४</sup> सशर्त अनुदानमार्फत नै पहुँचका आधारमा योजना बन्ने र टुक्रे खालका हुने गरेको प्रसङ्ग जोड्दै वीरेन्द्रनगर नगरपालिकाका अधिकृत प्रकाश पौडेलले भने, “फलानो व्यक्तिको घरमा जाने बाटो भनेर योजना बनेको हुन्छ ।”<sup>३५</sup>

<sup>३२</sup> डीआरसीएनले पुस २, २०८० मा स्थानीय र प्रदेश तहको अन्तरसम्बन्धबारे कर्णाली प्रदेशको वीरेन्द्रनगरमा आयोजना गरिएको अन्तरक्रिया कार्यक्रममा व्यक्त विचार ।

<sup>३३</sup> महालेखापरीक्षकको कार्यालय । २०७९ । महालेखापरीक्षकको पाँचौँ वार्षिक प्रतिवेदन २०७९ : कर्णाली प्रदेश । काठमाडौँ : महालेखापरीक्षकको कार्यालय ।

<sup>३४</sup> पुस ३, २०८० मा डीआरसीएन र मार्टिन चौतारीको संयुक्त आयोजनामा गरिएको प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्ध : व्यवस्था र व्यवहार विषयक छलफल कार्यक्रममा केसीद्वारा व्यक्त विचार ।

<sup>३५</sup> डीआरसीएनले पुस २, २०८० मा स्थानीय र प्रदेश तहको अन्तरसम्बन्धबारे कर्णाली प्रदेशको वीरेन्द्रनगरमा आयोजना गरिएको अन्तरक्रिया कार्यक्रममा व्यक्त विचार ।

तालिका २: प्रदेशले स्थानीय तहलाई गरेको वित्तीय हस्तान्तरण (रु. हजारमा)

प्रदेश	आर्थिक वर्ष २०७८/०७९				आर्थिक वर्ष २०७९/०८०			
	समानिकरण	सशर्त	समपूरक	विशेष	समानिकरण	सशर्त	समपूरक	विशेष
सुदूरपश्चिम	७२४५००	४७७१८२	३६६७५१	३४३३१३	७६५०००	९८२२२	१९७२७९	२०८७७४
कर्णाली	८०००००	१२९९९००	१००००००	३०००००	८०००००	२३९८७२९	५१२०००	३०५०००
लुम्बिनी	७०००००	११३९००७	१५७७०४७	८५८६४८	८५००००	१०३३४३३.८७९	१३६९२७२.०५७	८९२५५६.१९२
गण्डकी	११०००००	१९०८३१	३३६१८३	६७२९३	१०१३५५५.८८	२९०२३९.४३	४१५३२२.३३	१७२४००.८६
बागमती	१४८८०९७.४७३	२५१५०२१.४७५	२४२४१४६.१९५	३६५२८१.८५८	३५०४१२५	५९७८८०८	५६४८०५०	१५७८६००

स्रोत: आ.व. २०७८/०७९ को पाँचै प्रदेशको तथ्यांक महालेखापरीक्षकको पाँचौँ वार्षिक प्रतिवेदन २०७९ सुदूरपश्चिम, कर्णाली, लुम्बिनी र बागमती प्रदेशबाट लिइएको हो ।  
 आ.व. २०७९/०८० को तथ्य बागमती प्रदेशको आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयको अन्तरसंस्कार वितीय हस्तान्तरण (स्थानीय तह) आ.व. २०७९/०८० बाट लिइएको हो भने कर्णाली, सुदूरपश्चिम र गण्डकी प्रदेशको तथ्याङ्क सम्बन्धित प्रदेशको बजेट तथा कार्यक्रमको वार्षिक मूल्याङ्कन प्रतिवेदन आ.व. २०७९/०८० बाट लिइएको हो ।



समपूरक र विशेष अनुदान प्रदेश कानूनअनुसार हस्तान्तरण हुन्छ । सुदूरपश्चिम र बागमती प्रदेशमा गाउँपालिका, नगरपालिका, उपमहानगरपालिका र महानगरपालिकाअनुसार फरकफरक समपूरक अनुदानको सीमा निर्धारण गरिएको छ । समपूरक योजना तथा कार्यक्रम प्रस्ताव गर्दा प्रत्येक स्थानीय तहले सुदूरपश्चिम प्रदेशमा तीन वर्ष र बागमती प्रदेशमा दुई वर्षभित्र सम्पन्न गर्ने गरी (बहुवर्षीय) माग गर्नुपर्छ । कर्णाली प्रदेशले बनाएको समपूरक अनुदानसम्बन्धी कार्यविधिअनुसार स्थानीय तहले समपूरक अनुदान माग गर्दा प्रस्तावित आयोजनाको कूल लागत अनुमान न्यूनतम एक करोडदेखि अधिकतम दुई करोडसम्म र आयोजना दुई वर्षभित्र सम्पन्न हुने खालको हुनुपर्छ । त्यस्तै, लुम्बिनी प्रदेशका स्थानीय तहले न्यूनतम एक करोडदेखि १० करोडसम्म र गण्डकी प्रदेशका स्थानीय तहले न्यूनतम एक करोडदेखि तीन करोडसम्म लागतका योजना प्रस्ताव गर्न सक्ने व्यवस्था छ । यी दुवै प्रदेशको समपूरक अनुदानसम्बन्धी कार्यविधिमा योजना तथा कार्यक्रमको समयविधि भने उल्लेख गरिएको छैन (हेर्नुहोस् तालिका ३) ।

अध्ययनमा समेटिएका सबै प्रदेशमा समपूरक तथा विशेष अनुदान अन्तर्गतका आयोजना तथा कार्यक्रमहरू विद्युतीय माध्यमबाट प्रस्ताव आह्वान गर्ने र त्यसरी प्राप्त आयोजना तथा कार्यक्रमहरू प्रदेश समपूरक तथा विशेष अनुदानसम्बन्धी कार्यविधिबमोजिम छनोट गर्ने गरिएको बताइयो । यसबाट योजना प्रस्तावका लागि फाइल बोकेर प्रदेश राजधानीमै कुद्न नपर्ने र राजनीतिक प्रभाव पनि कम पर्ने दाबी सुदूरपश्चिम प्रदेश नीति तथा योजना आयोगका सचिव पदमराज जोशीले गरे ।<sup>३६</sup>

सुदूरपश्चिम प्रदेशमा समपूरक र विशेष अनुदानअन्तर्गतका योजना छनोट समितिको संयोजक प्रदेश योजना आयोगको उपाध्यक्ष रहने व्यवस्था छ भने कर्णाली, लुम्बिनी, गण्डकी र बागमती प्रदेशमा आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयको सचिवको संयोजकत्वमा छनोट समिति गठन गरिएको छ । कर्णालीमा पनि आ.व. २०७६/०७७ मा प्रदेश योजना आयोगबाट यस्ता योजना छनोट भएको थियो । त्यसपछि आयोगका उपाध्यक्ष र प्रदेश सरकारको फेरबदल लगायतको अवस्थामा आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय आफैले हेर्न थालेको बताइयो । प्रदेश सरकारको अर्थ मन्त्रालयभन्दा योजना आयोगबाट गरिने समपूरक तथा विशेष अनुदानको वितरण तुलनात्मक रूपमा राजनीतिक प्रभाव कम हुने, प्रदेशका पनि र राष्ट्रिय

<sup>३६</sup> मंसिर २२, २०८० मा प्रदेश नीति तथा योजना आयोगका सचिव पदमराज जोशीसँग गरिएको कुराकानी ।

तालिका ३ : समपूरक अनुदानका आयोजना तथा कार्यक्रमको बजेट, छनोट तथा योजनाको समयावधि

प्रदेश	आयोजना तथा कार्यक्रमको बजेट सीमा र समयावधि	योजना छनोट समितिको संयोजक	योजना सम्पन्न गर्नुपर्ने समयावधि
सुदूरपश्चिम <sup>३७</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ एक वर्षीय न्यूनतम ५० लाखदेखि अधिकतम १ करोडसम्म (गाउँपालिका)</li> <li>■ बहु (बढीमा तीन) वर्षीय न्यूनतम १ देखि अधिकतम २ करोडसम्म (गाउँपालिका)</li> <li>■ एक वर्षीय न्यूनतम ५० लाखदेखि अधिकतम १ करोडसम्म (नगरपालिका)</li> <li>■ बहु (बढीमा तीन) वर्षीय न्यूनतम १ देखि अधिकतम ३ करोडसम्म (नगरपालिका)</li> <li>■ एक वर्षीय न्यूनतम १ करोडदेखि अधिकतम २ करोडसम्म (उपमहानगरपालिका)</li> <li>■ बहु (बढीमा तीन) वर्षीय न्यूनतम २ देखि अधिकतम ५ करोडसम्म (उपमहानगरपालिका)</li> </ul>	उपाध्यक्ष प्रदेश योजना तथा नीति आयोग	एक वर्षीय तथा बहुवर्षीय
कर्णाली <sup>३८</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ न्यूनतम १ देखि अधिकतम २ करोडसम्म</li> </ul>	सचिव प्रदेश आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय	२ वर्षसम्म
लुम्बिनी <sup>३९</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ न्यूनतम १ देखि अधिकतम १० करोडसम्म</li> </ul>	सचिव प्रदेश आर्थिक मामिला मन्त्रालय	उल्लेख नभएको
गण्डकी <sup>४०</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ न्यूनतम १ देखि अधिकतम ३ करोडसम्म</li> </ul>	सचिव प्रदेश आर्थिक मामिला मन्त्रालय	उल्लेख नभएको

<sup>३७</sup> सुदूरपश्चिम प्रदेश समपूरक अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि, २०७९ ।

<sup>३८</sup> समपूरक अनुदानसम्बन्धी (चौथो संशोधन) कार्यविधि, २०७८ ।

<sup>३९</sup> प्रदेश समपूरक अनुदान व्यवस्थापन कार्यविधि, २०७८ ।

<sup>४०</sup> समपूरक अनुदानसम्बन्धी (पहिलो संशोधन) कार्यविधि, २०७६ ।

प्रदेश	आयोजना तथा कार्यक्रमको बजेट सीमा र समयवधि	योजना छनोट समितिको संयोजक	योजना सम्पन्न गर्नुपर्ने समयवधि
बागमती <sup>४१</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ न्यूनतम १ देखि अधिकतम २ करोडसम्म (गाउँपालिका)</li> <li>■ न्यूनतम २ देखि ३ अधिकतम करोडसम्म (नगरपालिका)</li> <li>■ न्यूनतम ३ देखि ४ अधिकतम करोडसम्म (उपमहानगर/महानगरपालिका)</li> </ul>	सचिव प्रदेश आर्थिक मामिला मन्त्रालय	२ वर्षसम्म

स्रोत : सम्बन्धित प्रदेशका समपूरक अनुदानसम्बन्धी कार्यविधिहरू

नीति तथा लक्ष्यलाई पनि ध्यान दिइने र छनोट विधि पारदर्शी हुने सुदूरपश्चिम प्रदेश नीति तथा योजना आयोगका पदाधिकारीले दावी गरे ।<sup>४२</sup> बागमती प्रदेशको नीति तथा योजना आयोगका एक कर्मचारीका अनुसार सशर्त, समपूरक र विशेष अनुदानमा पर्याप्त रकम विनियोजन हुन सक्दैन । किनभने यस अनुदानअन्तर्गत थुप्रै योजनाहरू हुन्छन् । स्रोतमा दबाब परेपछि कम बजेट हालिन्छ । समपूरक र विशेष अनुदान छनोटमा राजनीतिक हस्तक्षेप पनि बढी हुने उनको अनुभव थियो ।<sup>४३</sup>

### ४.३ सशर्त, समपूरक र विशेष अनुदानका योजना कार्यान्वयनमा समस्या

प्रदेश तथा स्थानीय तहमा सशर्त, समपूरक र विशेष अनुदानका योजना कार्यान्वयनमा विभिन्न समस्या आई आयोजना तथा कार्यक्रम समयमा कार्यान्वयन हुन नसकेको पाइयो । त्यसको एक कारण पर्याप्त जनशक्तिको अभाव भएको बताइयो । स्थानीय तहले अनुदानसम्बन्धी खर्चको विवरण तथा आवधिक प्रतिवेदन तोकिएको समयमा पेश नगर्दा पहिलो किस्ताबाहेक अन्य किस्ताको रकम प्रदेश मन्त्रालयले समयमा निकास गर्नु सकेको छैन ।

<sup>४१</sup> प्रदेश समपूरक अनुदानसम्बन्धी कार्यविधि, २०७७ ।

<sup>४२</sup> मंसिर २२, २०८० मा प्रदेश नीति तथा योजना आयोगका सचिव पदमराज जोशीसँग गरिएको कुराकानी ।

<sup>४३</sup> असोज २६, २०८० मा प्रदेश नीति तथा योजना आयोगका ती कर्मचारीसँग गरिएको कुराकानी ।

कतिपय स्थानीय तहहरूले वित्तीय हस्तान्तरण अनुदानका योजनाहरूको बचत रकम आर्थिक वर्ष समाप्त भएपछि ऐनअनुसार तोकिएको समयमा फिर्ता नगर्ने, आंशिक रकम मात्र फिर्ता गर्ने परिपाटी देखिन्छ। स्थानीय तहले समपूरक अनुदानका आयोजना प्रस्ताव गर्दा कम्तीमा ५० प्रतिशत साझेदारी गर्ने प्रतिबद्धता गर्छन् तर पछि सो पूरा गर्न नसक्दा आयोजना कार्यान्वयन नै नहुने वा ढिलाइ हुने बताइयो। त्यस्तै सम्बन्धित मन्त्रालयहरूबाट समयमै कार्यविधि नआउनाले पनि सशर्त अनुदानका आयोजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनमा कठिनाइ भएको स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिले बताए।

## ५. योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन

योजना तर्जुमा र कार्यान्वयनमा प्रदेश र स्थानीय दुवैका एकआपसप्रति गुनासा छन्। स्थानीय तहकै जस्ता स-साना योजनामा संघ र प्रदेशले बजेट विनियोजन गर्ने हुनाले योजना दोहोरो परेको स्थानीय तहको गुनासो पाइन्छ। संघ र प्रदेशले कस्ता योजना कार्यान्वयन गर्ने भन्ने सुनिश्चित नभएकाले स्थानीय तहले ठूला योजना संघ र प्रदेश दुवै तहमा पठाउने गरेको बताइयो। त्यसरी सिफारिस भएका योजनामध्ये कुनै एक तहबाट बजेट विनियोजन भएमा अर्को तहबाट स्थानीय तहले योजना फिर्ता नलिएकाले पनि यसरी दोहोरिने समस्या देखिएको हो।

प्रदेशले साना योजनामा रकम विनियोजन गरी स्थानीय तहमा कार्यान्वयन गर्न पठाउने गरेको गुनासो व्यापक पाइन्छ। कर्णाली प्रदेशका केही आयोजनाहरू जस्तै मुख्यमन्त्री रोजगार कार्यक्रम, महिला आयआर्जन, बैङ्क खाता छोरीको सुरक्षा जीवनभरिको, कर्णाली उज्यालो कार्यक्रम आदि कार्यान्वयनका दृष्टिले स्थानीय तहसँग प्रत्यक्ष जोडिएका छन्। तर यी योजनामा बजेट कनिका छरेको भनेर स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिले गुनासो गरेको पाइन्छ। मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् कार्यालयका एक कर्मचारीले भने, “सबैलाई पुऱ्याउन खोज्दा सानो रकम पनि विनियोजन गरिन्छ। एउटा योजनाको आधा काम नहुँदै विनियोजित बजेट सकिन्छ। त्यसले पूर्णता पनि नपाउने गरी बजेट योजना बनाइन्छ। त्यसले न नतिजा दिएको छ न त जस। तर यसो हुनुमा राजनीतिक नेतृत्व नै जिम्मेवार छ।”<sup>४४</sup> कर्णाली प्रदेश सरकारका प्रदेशसभा सदस्य एवम् आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयका पूर्व मन्त्री बिन्दमान विष्टले पनि प्रदेश सरकारले स-साना योजनामा बजेट विनियोजन गरेको स्वीकारे। तर ती योजना जनताकै

<sup>४४</sup> असोज २५, २०८० मा मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् कार्यालयका ती कर्मचारीसँग गरिएको कुराकानी।

अपेक्षा र मागबमोजिम हुने गरेको दाबी गर्दै उनले भने, “स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिले फरक राजनीतिक आस्थाका मतदाता भएका क्षेत्रमा योजना नहाल्ने भएकोले प्रदेशसभा सदस्यले पहल गरी प्रदेशमार्फत त्यहाँ योजना हाल्नुपर्ने हुन्छ। त्यसैले साना टुक्रे योजना पर्ने गरेका छन्। यसरी जनताका जायज मागका विषयमा राजनीतिक आस्थाका आधारमा विभेद गरिनु उचित होइन। यस्तो व्यवहार परिवर्तन गर्नुपर्छ।”<sup>४५</sup> कति रकमसम्मको योजना कुन तहले कार्यान्वयन गर्ने भन्ने स्पष्ट कानूनी व्यवस्था नहुँदा दोहोरो र टुक्रे योजना बन्ने क्रम निरन्तर भइरहने देखिन्छ।

स्थानीय तहले आवश्यकता पहिचान गरी माग गरेका योजनाका लागि प्रदेशले प्राथमिकताका आधारमा बजेट विनियोजन गर्नुपर्छ। यसका लागि राष्ट्रिय योजना आयोगले पन्ध्रौँ योजना अवधिमा तथ्यपरक मापदण्डमा आधारित योजना पहिचान गरी छनोट गर्ने प्रणालीको विकास गर्न आयोजना बैङ्कको अवधारणा ल्याएको छ। तर यस अध्ययनमा समेटिएका प्रदेशहरू र त्यहाँका स्थानीय तहहरूमा त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सकेको पाइएन। ललितपुर महानगरपालिकाले भने राष्ट्रिय आयोजना बैङ्कमा आफ्ना योजनाहरू अनलाइनमार्फत प्रविष्ट गरी त्यसअनुसार अभ्यास गरेको बताइयो। “ललितपुर महानगरपालिका अनलाइन प्रणालीमार्फत आयोजना बैङ्कको अभ्यासमा जोडिइसकेको छ। यो प्रणालीमा जोडिँदा वडादेखि राष्ट्रिय योजना के छन् भनेर सहजै प्राथमिकता थाहा पाउन सकिन्छ। तर आयोजना बैङ्कको अनलाइन प्रणालीमा गए आफ्नो अनुकूलतामा योजना तलमाथि गर्न सकिँदैन भनेर कतिपय जनप्रतिनिधिहरू सशंकित भएर त्यसमा अघि बढ्न चाहेका छैनन्।” ललितपुर महानगरपालिकाको उपप्रमुख मञ्जली शाक्य बज्राचार्यले बताइन्।<sup>४६</sup>

गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको वार्षिक योजना तर्जुमा तथा बजेट विनियोजन प्रक्रिया प्रारम्भ हुने समयअगावै प्रदेश सरकारको बजेट सीमा र प्रदेशको प्राथमिकता, मापदण्ड सहितको मार्गदर्शन उपलब्ध गराउने कानूनी व्यवस्था स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा १०६ (१) मा छ। योजना माग गर्दा प्रदेशस्तरीय तथा स्थानीय तहको कार्यजिम्मेवारीमा पर्ने मापदण्ड छुट्ट्याएर प्रदेशस्तरीय योजना मात्र लिनुपर्ने प्रदेश योजना छनोट दिग्दर्शनमा उल्लेख गरिएको छ। उक्त दिग्दर्शनमा प्रदेश निर्वाचन क्षेत्रस्तरीय र जिल्लास्तरीय योजना तर्जुमा गोष्ठी सञ्चालन गरेर माग सङ्कलन गर्नुपर्ने व्यवस्थासमेत छ। त्यस्ता गोष्ठीमा सरोकारवालाको रूपमा उक्त निर्वाचन क्षेत्रका प्रदेशसभा सदस्य, स्थानीय तह तथा जिल्ला समन्वय समितिका पदाधिकारी, विषयगत कार्यालयका प्रमुख र योजना शाखा प्रमुख लगायतको उपस्थिति रहन्छ।

<sup>४५</sup> मंसिर २९, २०८० मा विष्टसँग गरिएको कुराकानी।

<sup>४६</sup> पुस ३, २०८० मा डीआरसीएन र मार्टिन चौतारीको संयुक्त आयोजनामा गरिएको प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्ध : व्यवस्था र व्यवहार विषयक छलफल कार्यक्रममा व्यक्त विचार।

यद्यपि स्थानीय तहको प्राथमिकता र आवश्यकताका योजनामा प्रदेश सरकारले बजेट विनियोजन नगरेको गुनासो स्थानीय तहले गर्ने गर्छन् । बागमती प्रदेश नीति तथा योजना आयोगका एक कर्मचारीका अनुसार प्रदेश योजना छनोट दिग्दर्शनमा निर्वाचन क्षेत्र तथा जिल्लास्तरीय गोष्ठी गरेर योजना तर्जुमा गर्नुपर्ने विधि भए पनि निर्वाचन क्षेत्रस्तरीय अभ्यास भएको छैन ।<sup>४७</sup>

कर्णाली प्रदेश योजना आयोगले भने पालिका स्तरबाट नै योजना तर्जुमा गर्ने विधि बनाउने प्रयास गरिरहेको आयोगका उपाध्यक्ष योगेन्द्र बहादुर शाहीले बताए । उनले प्रस्तावित प्रावधानबारे प्रस्ट्याउँदै भने, “वडास्तरको भेलाले तीन योजना छनोट गरेर पालिकालाई पठाउँछ र प्रदेशसभा सदस्यको अध्यक्षतामा बस्ने पालिकास्तरीय योजना छनोट बैठकले वडाका योजनालाई अनुमोदन गर्छ । त्यस्तै पालिकाले तय गरेका पालिकास्तरीय तीन योजना पनि सोही बैठकले अनुमोदन गर्छ । प्रदेश सरकारले अनिवार्य रूपमा ती योजनामा बजेट विनियोजन गर्ने गरी छलफल भइरहेको छ ।”<sup>४८</sup> तथापि यस अधिका योजना तर्जुमा विधि र त्यसको कार्यान्वयनमा तादात्म्य नहुँदा समस्या उत्पन्न भएका हुन् । त्यसैले तिनको कार्यान्वयन पक्षलाई बढी प्रभावकारी बनाउन आवश्यक छ ।

## ५.१. योजना कार्यान्वयनमा समस्या

प्रदेश सरकारले तय गरेका योजना स्थानीय तहमा कार्यान्वयन गर्दा केही चुनौती देखिएका छन् । प्रदेशका योजना कार्यान्वयनका लागि बजेट दिए पनि स्थानीय तहले रिपोर्टिङ गर्दैनन् भन्ने प्रदेशका प्रतिनिधिको गुनासो छ । त्यसले गर्दा योजना कार्यान्वयनमा पनि समन्वय कमजोर भएको बताइन्छ । सुदूरपश्चिम प्रदेशसभाकी पूर्व सदस्य उमादेवी वादीले स्थानीय तहले प्रदेशको योजना कार्यान्वयनमा बेवास्ता गरेको बताइन् ।<sup>४९</sup> अर्कोतर्फ, प्रदेशको योजना कार्यान्वयनको लागि उपभोक्ता समिति स्थानीय तहले गठन गरेर पठाउँछ । तर त्यो योजना कार्यान्वयन गर्न प्रदेशबाट कति पैसा आयो भन्ने स्थानीय तहलाई थाहा नै हुँदैन । फरफारकको जानकारी उपभोक्ता समितिले स्थानीय तहलाई नदिएको गुनासो छ ।

<sup>४७</sup> असोज २६, २०८० मा प्रदेश नीति तथा योजना आयोगका ती कर्मचारीसँग गरिएको कुराकानी ।

<sup>४८</sup> डीआरसीएनले पुस २, २०८० मा स्थानीय र प्रदेश तहको अन्तरसम्बन्धबारे कर्णाली प्रदेशको वीरेन्द्रनगरमा आयोजना गरिएको अन्तरक्रिया कार्यक्रममा व्यक्त विचार ।

<sup>४९</sup> डीआरसीएनले मंसिर २६, २०८० मा स्थानीय र प्रदेश तहको अन्तरसम्बन्धबारे सुदूरपश्चिम प्रदेशको टीकापुरमा आयोजना गरिएको अन्तरक्रिया कार्यक्रममा व्यक्त विचार ।

प्रदेशको योजनाको अनुगमन र योजना सम्पन्न सिफारिसको जिम्मा स्थानीय तह एकलैले गर्न पाउनुपर्छ भन्ने धेरै ठाउँमा सुनिन्छ । यो समस्याका रूपमा व्याप्त भएको स्थानीय जनप्रतिनिधि नै स्वीकार्छन् । वीरेन्द्रनगर नगरपालिकाका पूर्व प्रमुख देवकुमार सुवेदीले भने, “अनुगमनको कुरा स्थानीय र प्रदेश तहमा को ठूलो भन्ने लडाईं मात्र हो । यस्तो समस्या स्थानीय तहमा बढी छ । उनीहरूमा प्रदेशसभा सदस्य र प्रदेशका प्राविधिक स्थानीय तहमा अनुगमन गर्न आउँदै हुन्छ भन्ने मानसिकता छ । यो परिवर्तन हुनुपर्छ । संघीय संरचनामा एकले अर्काको अस्तित्वलाई स्वीकार गर्दैन भने संविधानको मूल मर्म नै अस्वीकार गरेको ठहरिन्छ ।”<sup>५०</sup> प्रदेश सरकार भने अनुगमनको अधिकार स्थानीय तहलाई मात्र दिनुभन्दा संयुक्त अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने पक्षमा बढी जोड दिन्छ ।

बागमती प्रदेश सरकारले तयार गरेको प्रदेश एकीकृत अनुदान व्यवस्थापन कार्यविधि, २०७६ को दफा ८ मा दोहोरो हुने गरी अनुदान उपलब्ध गराउन नहुने व्यवस्था छ । तर बागमती प्रदेशअन्तर्गत चितवनका चार स्थानीय तहबाट रु. ५ करोड ८ लाख ४३ हजार अनुदान दोहोरो पर्ने गरी वितरण भएको महालेखापरीक्षकको साठीऔं वार्षिक प्रतिवेदन २०७९ ले देखाएको छ ।<sup>५१</sup> तसर्थ प्रदेश सरकारले अनुदान रकममा हुन सक्ने दोहोरोपना नियन्त्रण गर्न स्थानीय तहसँग समन्वय गरी अनुदानलाई प्राविधिक सेवा र बजारीकरणसँग आबद्ध गर्न ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ ।

## ६. अन्तरसम्बन्धका संयन्त्र

संघीय प्रणालीमा सरकारबीच औपचारिक, अनौपचारिक वा दुवै माध्यमबाट सम्बन्ध स्थापित हुन्छ । अन्तरसम्बन्धलाई चुस्त र प्रभावकारी बनाउने आधार र संयन्त्रहरू आवश्यक हुन्छन् । 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

<sup>५०</sup> डीआरसीएनले पुस २, २०८० मा स्थानीय र प्रदेश तहको अन्तरसम्बन्धबारे कर्णाली प्रदेशको वीरेन्द्रनगरमा आयोजना गरिएको अन्तरक्रिया कार्यक्रममा व्यक्त विचार ।

<sup>५१</sup> महालेखापरीक्षकको कार्यालय । २०७९ । महालेखापरीक्षकको साठीऔं वार्षिक प्रतिवेदन २०७९ । काठमाडौं: महालेखापरीक्षकको कार्यालय ।

निर्णय, समन्वय र अन्तरक्रियाबाट उत्पन्न हुन्छ भने द्वन्द्वात्मक सम्बन्ध प्रतिस्पर्धा, नियन्त्रण र दबाबको उपज हो।<sup>५२</sup> प्रभावकारी अन्तरसरकारी सम्बन्ध स्थापनाका लागि औपचारिक केही संरचना संविधान र प्रत्यायोजित कानूनहरूले व्यवस्था गरेका छन्।

## ६.१ प्रदेश समन्वय परिषद्

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ र संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ मा प्रदेश र स्थानीय तहबीचको काम कारबाहीमा नीतिगत सामञ्जस्यता, साझा अधिकार क्षेत्रको प्रयोग, प्राकृतिक स्रोत साधनको उपयोग र बाँडफाँटसम्बन्धी विषयमा समन्वय कायम गर्न प्रदेश समन्वय परिषद्को व्यवस्था गरिएको छ। यसमा मुख्यमन्त्री, आर्थिक मामिला मन्त्री, आन्तरिक मामिला मन्त्री र प्रदेशभित्रका गाउँ कार्यपालिका अध्यक्ष वा उपाध्यक्ष, नगर कार्यपालिका प्रमुख वा उपप्रमुख र जिल्ला समन्वय समितिका प्रमुख वा उपप्रमुखमध्ये कम्तीमा एक तिहाइ महिलासहित समावेशी सिद्धान्तबमोजिम प्रत्येक जिल्लाबाट एक जनाको दरले मुख्यमन्त्रीले तोकेको व्यक्ति सदस्य हुन्छन्। अन्तरसम्बन्ध व्यवस्था गर्न बनेको ऐन आउनुअघि सबै पालिका प्रमुख, उपप्रमुख र जिल्ला समन्वय समिति प्रमुख, उपप्रमुख उक्त परिषद्मा रहने व्यवस्था थियो। अहिले मुख्यमन्त्रीले सदस्य तोक्ने व्यवस्थाका कारण आफू नजिकका व्यक्ति तोक्ने हुँदा सदस्य छनोटमा राजनीतिकरण बढी भएको र नतिजाका हिसाबले पनि यो प्रभावकारी नभएको भन्ने गुनासो सुन्न पाइयो। अध्ययनका क्रममा अन्तरवार्ता गरिएका स्थानीय तहका केही जनप्रतिनिधिले प्रदेश समन्वय परिषद्को आकार सानो वा ठूलो हुनुले केही फरक नपार्ने बरू यसले निश्चित विधि र प्रक्रिया पालना नगरेकाले प्रभावकारी हुन नसकेको दावी गरेका थिए।

प्रदेश र स्थानीय तहबीच देखिएका समस्याको पहिचान गर्ने र तिनलाई समाधान गर्नका लागि ठोस म्यादसमेत तोकी कसले के काम गर्ने हो भन्ने खुलाएर निर्णय गरे मात्रै यस्ता बैठकको उपादेयता रहन्छ। प्रदेश समन्वय परिषद्का कतिपय निर्णयहरू कार्यान्वयन भए नभएको मापन गर्न नमिल्ने, कसले के गर्ने हो भन्ने नखुल्ने र आगामी दिनमा समन्वय बढाउने भन्ने शैलीमा गरिएको पाइन्छ। कर्णाली प्रदेशमा हालसम्म सात पटक परिषद्को बैठक सम्पन्न भएको छ।

<sup>५२</sup> डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल। २०७७। संघीयतामा समन्वय : तीन तहका सरकारको अन्तरसम्बन्ध। ललितपुर : डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल। [www.democracyresource.org/wp-content/uploads/2020/10/InterGovtRelation\\_NepaliVersion\\_13October2020-1.pdf](http://www.democracyresource.org/wp-content/uploads/2020/10/InterGovtRelation_NepaliVersion_13October2020-1.pdf) मा उपलब्ध; पृष्ठ ९, २०८० मा हेरिएको।



यसको पछिल्लो (सातौँ) बैठक जेठ २, २०८० मा बसेको थियो । प्रदेशभित्रका स्थानीय तह र प्रदेश सरकारबीचको समन्वयलाई अझ व्यवस्थित गर्न भनेर सोही अवधिमा जेठ २ र ३, २०८० मा विस्तारित समन्वय बैठक बसी समन्वय गर्न सकिने १५ बुँदे निर्णय गरिएको थियो । असोज २०८० सम्ममा त्यसको कार्यान्वयनमा प्रगति भएको पाएन । यसै सन्दर्भमा कर्णाली प्रदेश मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् कार्यालयका एक सचिवले भने, “प्रदेश समन्वय परिषद्का निर्णय राम्रा छन् तर कुनै बाध्यकारी व्यवस्था नभएकोले कार्यान्वयन पक्ष फितलो छ । कार्यान्वयनलाई नेतृत्वको अभिरुचि र क्षमताले पनि प्रभाव पार्छ । प्रदेश समन्वय परिषद्को प्रभावकारी भूमिकाका लागि मुख्यमन्त्री मूल नेतृत्वमा देखिने हुनाले उसको अग्रसरता नै बढी चाहिन्छ । तर त्यो कुनै पनि प्रदेशको मुख्यमन्त्रीमा देखिएन । पालिकाले चासो नदिने र परिषद्मा भएका सदस्य पनि सक्रिय नभएकोले समन्वय परिषद्ले प्रभावकारी भूमिका खेल्न सकेको छैन । कानूनी व्यवस्थाले बाध्य नपारे परिषद् प्रभावकारी हुने देखिँदैन ।”<sup>५३</sup> परिषद्को प्रभावकारिताको लागि बैठक बस्नुअघि विगतका निर्णय र तिनको कार्यान्वयनको अवस्थाबारे नतीजामुखी समीक्षा गरिनु आवश्यक देखिन्छ । अन्यथा परिषद्का बैठक औपचारिकतामा सीमित हुने जोखिम छ ।

बागमती प्रदेशमा चैत १२, २०७७ मा बसेको परिषद्को तेस्रो बैठकले बैठक सञ्चालन कार्यविधि, २०७७ पारित गरेको थियो । यो कार्यविधिअनुसार परिषद्को बैठक वर्षमा दुई पटक बस्नुपर्छ । तर त्यसपछि प्रदेश समन्वय परिषद्को बैठक बस्न सकेको छैन । जेठ १८, २०८० मा बोलाइएको बैठक विशेष कारणले बस्न नसकेको बागमती प्रदेश मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् कार्यालयका एक सचिवले बताए ।<sup>५४</sup> हाल (पुस २०८०) सम्म गण्डकी र लुम्बिनी प्रदेश समन्वय परिषद्को छ बैठक सम्पन्न भएका छन् (हेर्नुहोस् तालिका ४) ।

## ६.२ प्रदेश विकास परिषद्

प्रदेशहरूमा प्रदेश नीति तथा योजना आयोग/प्रदेश योजना आयोग गठन तथा कार्यसञ्चालन आदेशअनुसार प्रत्येक प्रदेशमा प्रदेश विकास परिषद् गठन गर्ने व्यवस्था छ । प्रदेश सरकारको

<sup>५३</sup> असोज २५, २०८० मा मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् कार्यालय, कर्णाली प्रदेशका ती कर्मचारीसँग गरिएको कुराकानी ।

<sup>५४</sup> असोज २५, २०८० मा मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् कार्यालय, बागमती प्रदेशका ती कर्मचारीसँग गरिएको कुराकानी ।

तालिका ४ : प्रदेश समन्वय परिषद्को बैठक विवरण (पुस २०८० सम्म)

प्रदेश	बैठक							
	पहिलो	दोस्रो	तेस्रो	चौथो	पाँचौं	छैटौं	सातौं	
सुदूरपश्चिम	२०७५ असोज २२	२०७६ जेठ १२	२०७७ पुस २८	२०८० असार १९	भएको छैन	भएको छैन	भएको छैन	
कर्णाली	२०७५ माघ १४ र १५	२०७६ पुस १० र ११	२०७७ चैत २८	२०७८ असार २५	२०७८ माघ १३	२०७९ भदौ २८	२०८० जेठ २ र ३	
लुम्बिनी	२०७५ असोज १ र १०	२०७६ वैशाख ३०	२०७६ असोज ६	२०७७ माघ १८	२०७८ चैत २	२०७९ भदौ २७	भएको छैन	
गण्डकी	२०७५ जेठ १४	२०७५ मंसिर ११ र १२	२०७६ पुस ३ र ४	२०७९ वैशाख ६	२०७९ फागुन १९	२०८० मंसिर ६	भएको छैन	
बागमती	२०७५ जेठ ७ र ८	२०७६ जेठ २९ र ३०	२०७७ चैत १२	भएको छैन	भएको छैन	भएको छैन	भएको छैन	

स्रोत : सुदूरपश्चिम, कर्णाली, गण्डकी र बागमती प्रदेशको बैठक मिति सम्बन्धित प्रदेशको मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालयबाट लिइएको हो । लुम्बिनी प्रदेशको बैठक मिति मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालयको वेबसाइट <https://ocmcm.lumbini.gov.np/list/प्रदेश%20समन्वय%20परिषद्बाटपुस२५,२०८०मालिइएकोहो।>

मुख्यमन्त्रीको संयोजकत्वमा प्रदेश विकास परिषद् गठन हुन्छ । यस परिषद्मा प्रदेश सरकारका मन्त्री, स्थानीय तहका प्रमुख वा उपप्रमुख, प्रदेशका मुख्य सचिव, सचिव, नीति तथा योजना आयोगका उपाध्यक्ष लगायत विभिन्न संघसंस्था तथा विषयका विज्ञहरू सदस्य रहन्छन् । प्रदेश नीति तथा योजना आयोगले तर्जुमा गरेका दीर्घकालीन वा आवधिक विकास योजनामा छलफल गरी प्रदेश र स्थानीय तहलाई मार्गदर्शन गर्न यो परिषद् गठन गरिन्छ । प्रदेश विकास समितिको बैठकमा प्रदेश र स्थानीय तहका योजना निर्माण तथा कार्यान्वयनका विषय पनि महत्त्वका साथ उठेको पाइन्छ ।

पुस ६, २०७७ मा बागमती प्रदेश विकास परिषद्को बैठकमा प्रदेशअन्तर्गतका पालिकामा आवधिक योजना निर्माण गर्ने, कति लगानीसम्मको योजना कुन तहले सञ्चालन गर्ने स्पष्ट मापदण्ड हुनुपर्ने, आयोजना बैङ्कमा भएका योजनाको कार्यान्वयनको अवस्थाबारे समीक्षा गर्नुपर्ने, प्रदेशले योजना तर्जुमा गर्दा स्थानीय तहको आवधिक योजना तर्जुमालाई सन्दर्भ सामग्रीको रूपमा प्रयोग गर्नुपर्ने लगायतका विषयमा परिषद्का सदस्यहरूले सुझाव दिएका थिए । बागमती प्रदेश विकास परिषद्को दोस्रो बैठकको निष्कर्ष नीति तथा योजना आयोगको कार्यलाई थप व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउने; प्रदेश सरकारको योजना तर्जुमा तथा बजेट विनियोजन प्रणालीलाई थप व्यवस्थित बनाउन वार्षिक योजना तर्जुमा कार्यविधि बनाई लागू गर्ने; प्रदेश आयोजना बैङ्क स्थापना गरी त्यसमा समावेश भएका आयोजनाहरूमध्येबाट योजना छनोट गरी कार्यान्वयन गर्ने; स्थानीय तहमा योजनाबद्ध विकास प्रक्रियालाई संस्थागत गर्नका लागि स्थानीय तहको आवधिक योजना तथा मध्यमकालीन खर्च संरचना तर्जुमा गर्न प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई आवश्यक सहयोग, समन्वय र सहजीकरण गर्ने थियो ।<sup>५५</sup>

कर्णाली प्रदेश विकास परिषद्को दोस्रो बैठकमा कृषि तथा वनजन्य उत्पादन र उद्योगमा जोड दिने; पूर्वाधार विकासमा निरन्तरता दिनुका साथै रोजगारी सुनिश्चित गराउनेमा जोड दिने; परिषद्ले अधुरा योजना पूरा गर्ने, नयाँ योजनालाई अध्ययन गर्ने, जनशक्तिको व्यवस्थापन गर्ने र आयोजना बैङ्कको व्यवस्थापन गरी लगानी आकर्षित गर्ने; शिक्षामा डिजिटल व्यवस्था गर्नुपर्ने जस्ता विषयमा निर्णय भएको थियो ।<sup>५६</sup> प्रदेश सरकारको कुन मन्त्रालय वा निकायले परिषद्को निर्णय कार्यान्वयन गर्ने भन्ने अस्पष्ट छ । ती निर्णय कहिलेसम्ममा कार्यान्वयन

<sup>५५</sup> प्रदेश नीति तथा योजना आयोग । २०७७ । *बागमती प्रदेश विकास परिषद्को दोस्रो बैठक प्रतिवेदन २०७७* । हेटौडा : प्रदेश नीति तथा योजना आयोग, बागमती प्रदेश । <https://pppc.bagamati.gov.np/bikas%20parisad> मा उपलब्ध; पुस ५, २०८० मा हेरिएको ।

<sup>५६</sup> नयाँ पत्रिका । २०७८ । कृषि तथा वनजन्य उत्पादन र उद्योगमा कर्णालीको जोड । वैशाख १३ । <https://nayapatrikadaily.com/news-details/63279/2021-04-26> मा उपलब्ध; पुस ५, २०८० मा हेरिएको ।

भइसक्ने भन्ने पनि प्रस्ट छैन । स्थानीय तहबाट मागिएका आयोजनाहरूलाई समेटेर आयोजना बैङ्क बनाउने र प्रदेशका योजना छनोट पनि उक्त आयोजना बैङ्कबाटै गरिनुपर्ने जस्ता विषय प्रदेशले लागू गर्न सकेको छैन । यसले गर्दा परिषद्का बैठक औपचारिकतामा सीमित हुन पुगेका छन् । लुम्बिनी प्रदेश विकास परिषद्को माघ १६, २०७५ मा सम्पन्न बैठकमा परिषद्को क्षेत्रभन्दा बाहिरको विषयमा पनि निर्णय गरेको पाइयो । उक्त बैठकले गुल्मी जिल्लाको रूरी गाउँपालिका र प्युठानको झिम्क गाउँको केन्द्र परिवर्तनको लागि संघीय सरकारलाई सिफारिस गर्ने निर्णयसमेत गरेको थियो ।

### ६.३ प्रदेश विकास समस्या समाधान समिति

प्रदेश सरकारका मन्त्रालय एवम् निकायअन्तर्गत सञ्चालित कार्यक्रम वा योजनाको प्रगतिको समीक्षा गर्ने संयन्त्रको रूपमा प्रदेश विकास समस्या समाधान समिति पनि हुने व्यवस्था प्रदेशका योजना अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शनमा छ । प्रदेश मन्त्रालयअन्तर्गत पनि विकास समस्या समाधान समिति रहन्छन् । ती समितिबाट समाधान हुन नसकेका समस्या प्रदेश विकास समस्या समाधान समितिमाफत गरिन्छ । उक्त समितिको अध्यक्षमा प्रदेशका मुख्यमन्त्री रहन्छन् ।

लुम्बिनी प्रदेशको विकास समस्या समाधान समितिको बैठक आ.व. २०७८/०७९ सम्ममा आठ पटक बसी ९१ ओटा निर्णय गरेको थियो । ती बैठकहरूमा स्थानीय तहमा पठाइएको सशर्त, विशेष र समपूरक अनुदानको प्रगति तथा बाँकी रकम स्थानीय तहले फिर्ता पठाउने नगरेको, आयोजनाहरूको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रभावकारी नभएको, लगायत समस्याको सम्बन्धमा छलफल गरी निर्णय गरेको पाइयो । यस समितिको बैठकमा भएको निर्णयको पनि कार्यान्वयन पक्ष भने फितलो भएको पाइन्छ । उदाहरणका लागि, गण्डकी प्रदेश विकास समस्या समाधान समितिको बैठक आ.व. २०७८/०७९ मा तीन पटक बस्ने कार्यक्रम रहेकोमा दुई पटक मात्र बस्यो । पहिलो बैठकले नौ ओटा र दोस्रो बैठकले आठ ओटा समस्याहरूको सम्बन्धमा छलफल गरी निर्णय गरेको थियो । दोस्रो बैठकका आठ निर्णयमध्ये चार ओटा पहिलो बैठकमा निर्णय भइसकेका विषय दोहोरिएका थिए ।

## ७. निष्कर्ष

प्रदेश र स्थानीय तहको अन्योन्याश्रित सम्बन्ध छ । प्रदेशले स्थानीय तहका लागि कानून निर्माण, प्रशासनिक व्यवस्थापन र वित्तीय हस्तान्तरण आदि गर्छ । प्रदेशका योजना कार्यान्वयन गर्न स्थानीय तहले सहयोग गर्छ । यद्यपि प्रदेश र स्थानीय दुवैका एकआपसप्रति गुनासा छन् । प्रदेश र स्थानीय तह जनतासँग अझ बढी नजिकबाट काम गर्ने भएकाले यिनको सम्बन्धमा व्यावहारिक कठिनाइ प्रस्ट देखिन्छ । खासगरी कर्मचारी व्यवस्थापन, कानून निर्माण, योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन, आदि क्षेत्रमा समस्या देखापरेका छन् । प्रदेशले योजना प्रक्रियामा स्थानीय तहसँग समन्वय गरेन या स्थानीय तहसँग मिल्दोजुल्दो प्रकृतिका कार्यालय जिल्ला तहमा ल्याई अधिकारको साँध मिच्ने प्रयास गर्‍यो भन्ने छ । स्थानीय तहले पनि योजना निर्माण र कार्यान्वयनमा प्रदेशसँग समन्वय र सहकार्य नगर्ने, प्रदेशलाई बेवास्ता गर्न खोज्ने भन्ने प्रदेशको आरोप पनि छ । मुलुकमा संघीयताको जग दहो गरी खडा नभइसकेको यस्तो अवस्थामा यी दुई तहबीच केही अन्योल र काममा दोहोरोपन देखिनुलाई अन्यथा मानिहाल्न पनि मिल्दैन ।

प्रदेशले सशर्त अनुदानमार्फत स्थानीय तहमा योजना र कार्यक्रम नै तोकेर पठाउने अभ्यासप्रति स्थानीय तहको गुनासो छ । सशर्तमार्फत् पठाउने रकम राजनीतिक पहुँचको आधारमा योजना छनोट गरिने भएकोले स्रोतमा दबाब पर्दा स-साना टुक्रे योजना पर्ने गरेका छन् । अधिकारको विकेन्द्रीकरण संघीयताको मूल चरित्र हो । आफ्ना आवश्यकताबारे निर्णय गर्न स्थानीय तहलाई स्वतन्त्र छोडिदिनुपर्छ । संघीय प्रणालीमा स्थानीय तहको स्वायत्ततालाई सम्मान गर्दै प्रदेशले सशर्त अनुदानको हिस्सालाई घटाएर समानीकरण अनुदानको रकम बढाउनु पर्छ । अतिआवश्यक रूपमा सशर्त अनुदान दिनुपरेमा प्रदेशले योजना र कार्यक्रम नतोकी स्थानीय तहले प्रदेशले तोकेको निश्चित क्षेत्रमा आवश्यकता र प्राथमिकताका आधारमा रकम खर्च गर्न पाउने व्यवस्था गरिनुपर्छ । प्रदेश र स्थानीय तहको सम्बन्धमा कानूनी अस्पष्टताले सिर्जना गरेको अर्को चुनौती राजश्व संकलन तथा बाँडफाँट पनि हो । जस्तै ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा तथा माटोजन्य वस्तुबाट संकलन हुने आमदानी बाँडफाँटमा अझ पनि स्थानीय तह र प्रदेशबीच असमझदारी कायम नै छ । स्थानीय तहले प्रदेशलाई दहत्तर बहत्तरबापत बुझाउनुपर्ने ४० प्रतिशत रकम बुझाउन आनाकानी गरिरहेका छन् ।

संघीयता एक जटिल व्यवस्था हो । एकै भूगोल र उही नागरिकका लागि एकभन्दा बढी सरकार हुनाले सरकारहरूको सम्बन्धमा चुनौती आउनु स्वाभाविक हो । यही तथ्यलाई ध्यान

दिई संविधान र अन्य कानूनमा ती सम्भावित विवाद समाधान गर्ने र सम्बन्ध सुमधुर पार्ने संयन्त्रहरूको परिकल्पना गरिएको छ । प्रदेश समन्वय परिषद्, प्रदेश विकास परिषद् जस्ता अन्तरसरकारी निकायको उपस्थितिले स्थानीय र प्रदेश तहबीच आपसी सञ्चार, संवाद र समन्वयका लागि मार्ग प्रशस्त गरेका छन् । यद्यपि यस्ता संयन्त्रको उपयोग कम हुनु चिन्ताको विषय हो । प्रदेश समन्वय परिषद् सक्रिय छैन । बैठकमा विभिन्न निर्णय गरिए पनि तिनको कार्यान्वयन नहुँदा यसको काम प्रभावकारी ढंगले हुन सकेको छैन । प्रदेशको मुख्यमन्त्रीको संयोजकत्वमा गठन भएका संयन्त्रका निर्णय कार्यान्वयन नहुनुले नेतृत्वमा इच्छा शक्तिको अभावलाई नै प्रस्ट्याउँछ । प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय र सहकार्यका लागि महत्त्वपूर्ण ती संयन्त्रहरू निष्प्रभावी हुनु संघीयता कार्यान्वयनका लागि सुखद पक्ष होइन । त्यसैले तिनले गरेका निर्णयअनुरूप कार्य गर्नका लागि स्थायी सचिवालय बनाई यस्ता संयन्त्रलाई अन्य समयमा पनि सक्रिय बनाउनु पर्छ । अन्तरसरकारी संयन्त्रको उपयोग अत्यधिक हुन सके यी दुई तहबीच अन्तर्क्रिया र छलफल व्यापक हुने र समस्या समाधानका उपाय फेला पर्ने थियो । संघीयताको सफल कार्यान्वयनका लागि यस्ता संयन्त्रको अधिकतम उपयोग गरी स्थानीय तह र प्रदेश तहको सम्बन्ध सुमधुर पार्न ढिलो भइसकेको छ ।



नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहका सरकारको व्यवस्था गरेको छ र ती समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्वको सिद्धान्तको आधारमा रहन्छन् पनि भनेको छ । प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस अनुरूपको वित्तीय संघीयता कार्यान्वयन, कर्मचारी व्यवस्थापन, कानून निर्माण, योजना कार्यान्वयन आदि क्रियाकलापले प्रदेश र स्थानीय तहको सम्बन्ध अन्योन्याश्रित बनेको छ ।

संघीयता कार्यान्वयनका प्रारम्भिक वर्षहरूमा प्रदेश र स्थानीय तहबीच धेरै असमझदारी र अन्यौलता थिए । त्यस्ता कतिपय व्यावहारिक कठिनाइलाई आपसी समन्वयमार्फत या नीति र ऐनको निर्माणमार्फत समाधान गरिएको छ । यद्यपि केही समस्या बाँकी नै छन् । एकै भूगोल र उही नागरिकका लागि तीन सरकार हुनाले तिनीहरूका बीचको सम्बन्धमा चुनौती आउनु स्वाभाविक हो । यही तथ्यलाई ध्यान दिई संविधान र अन्य कानूनमा ती सम्भावित विवाद समाधान गर्ने र सम्बन्ध सुमधुर पार्ने संयन्त्रहरूको परिकल्पना गरिएको छ । यस्ता संयन्त्रको उपयोग कम हुनु भने चिन्ताको विषय हो । संघीयताको सफल कार्यान्वयनका लागि यस्ता संयन्त्रको अधिकतम उपयोग गरी स्थानीय तह र प्रदेश तहको सम्बन्ध सुमधुर पार्न दिएको भइसकेको छ ।

**DEMOCRACY**

**RESOURCE CENTER**

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल

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