

**DEMOCRACY**  
**RESOURCE CENTER**

अध्ययन प्रतिवेदन

नेपालमा स्थानीय तथा प्रदेश सरकारको  
कार्य सञ्चालन र चुनौती

अध्ययन अवधि : पुस २०७४ देखि असार २०७५ सम्म

प्रकाशन मिति : २०७५ साउन ३१

## आभार

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन) को यो अध्ययनका क्रममा हामीले संवाद गरेका दुई हजारभन्दा बढी मानिसहरूप्रति हामी आभारी छौं । स्थानीय तथा प्रादेशिक तहमा निर्वाचित प्रतिनिधि, विभिन्न राजनीतिक दलका प्रतिनिधि, नागरिक समाज एवम् सञ्चारमाध्यमका सदस्य तथा विभिन्न संघसंस्थामा आबद्ध नागरिकहरू सँगका संवादबिना यो अध्ययन सम्भव थिएन ।

यो अध्ययनको नेतृत्व अनुभव अजीतले गरेका थिए भने संयोजनको जिम्मा नयन पोखरेलको थियो । अध्ययनपश्चात तयार गरिएको यो प्रतिवेदनको लेखन नयन पोखरेल, आना गौतम, आलोक पोखरेल, ईश्वरी भट्टराई, शेखर पराजुली, अपूर्व खतिवडा र पल्लवी पायलले गरेका हुन् । सुदिप पोखरेलले अध्ययनको सुरुवाती खाका तयार पारेर कार्यान्वयनमा ल्याएका थिए । अध्ययन अवधिभर गभर्नेन्स फसिलिटिसम्बद्ध क्यारोलिन भ्यान्डेनावेली, शालिनी त्रिपाठी, जोन टनेला र अजय दासले महत्वपूर्ण सल्लाह मात्र दिएनन्, कतिपय सन्दर्भमा मार्गदर्शन पनि गरे ।

देशका विभिन्न भागमा पुगेर अध्ययनमा सहभागी हुने अनुसन्धाताका पाँच समूहप्रति डीआरसीएन कृतज्ञ छ । चिरन मानन्धर र अस्मिता खनाल विराटनगरमा खटिएका थिए भने पल्लवी पायल र सपना सञ्जिवनीले जनकपुरमा रहेर काम गरे । शेखर पराजुली र पुनम लिम्बु पोखरामा खटिए भने इन्दु चौधरी र अंकलाल चलाउनेको टोली दाङलाई केन्द्र बनाएर अनुसन्धानमा सहभागी भयो । ईश्वरी भट्टराई र जोन कार्कीको अनुसन्धान क्षेत्र धनगढी थियो । डीआरसीएन कार्यालयका प्रशासनिक कर्मचारीले अध्ययनमा चाहिने सामग्री र अन्य सेवा उपलब्ध गराएका थिए ।

डीएफआईडी एवम् डेनमार्क र स्वीट्जरल्यान्डका राजुदातावासको संयुक्त संयन्त्र गभर्नेन्स फसिलिटीको आर्थिक सहयोगमा यो अध्ययन सम्पन्न भएको हो । यस प्रतिवेदनमा उल्लेख गरिएका तथ्य, सूचना एवम् विश्लेषण सबै डीआरसीएनले गरेको अध्ययनको परिणाम हो । प्रतिवेदनमा उल्लेख गरिएका तथ्य, सूचना र विश्लेषण गभर्नेन्स फसिलिटी वा उसका साभेदार संस्थाका धारणा होइनन् ।

## सारांश

नेपालको लामो र कठिन राजनीतिक संक्रमणमा नयाँ संविधानअन्तर्गत स्थानीय सरकार, प्रादेशिक सभा एवम् संघीय संसदको निर्वाचन सम्पन्न हुनु महत्वपूर्ण कदम हो । यी तीन निर्वाचन २०७४ को वैशाखदेखि मंसिरसम्म सम्पन्न भएका थिए । संविधानको मर्मअनुसार राज्यको पुनर्संरचना गर्दा नयाँ बनाइएका तीन तहका सरकारमा राज्यशक्तिको बाँडफाँड गर्नुपर्ने थियो । संविधानले सात प्रदेशको निर्माण गर्‍यो भने स्थानीय एकाइको पुनर्संरचनाका लागि स्थानीय तह पुनर्संरचना समिति बनाउने प्रावधान राख्यो । सो प्रावधानअनुसार बनाइएको स्थानीय तह पुनर्संरचना समितिले देशभरि ७५३ स्थानीय सरकारको खाका तय गर्‍यो । हाल सबै ७५३ स्थानीय एकाइ, सात प्रदेश र संघीय स्तरमा सरकारहरू बनिसकेका छन् ।

तीनै तहका निर्वाचनको पर्यवेक्षण अवलोकन गरेपश्चात डीआरसीएनले २०७४ पुसबाट स्थानीय तथा प्रादेशिक सरकारले सुरु गरेका कामको अध्ययन थाल्यो । २०७४ पुस दोस्रो साताबाट पाँच भिन्न क्षेत्रमा पाँच भिन्न समूह खटाएर अध्ययन थालिएको थियो । प्रत्येक समूहमा दुई अनुसन्धाता सहभागी थिए । पाँच अनुसन्धान समूह बिराटनगर, जनकपुर, पोखरा, दाङ र धनगढीलाई केन्द्र बनाएर बसे भने तोकिएको क्षेत्रका जिल्लाहरूको नियमित अध्ययन-भ्रमण गरे । अध्ययनको यो सिलसिलामा डीआरसीएन अनुसन्धान समूहले जम्मा १४५ स्थानीय एकाइ (६७ नगरपालिका र ७८ गाउँपालिका) र ५४ जिल्लाको भ्रमण गरे । अध्ययनका क्रममा दुई हजारभन्दा बढी व्यक्तिहरूसँग अन्तरवार्ता गरे ।

जन्म, मृत्यु र विवाह जस्ता प्रक्रियाको दर्ता लगायतका आधारभूत सेवा स्थानीय स्तरमा सहजतापूर्वक प्रदान गर्नु नयाँ संरचनाअन्तर्गत निर्वाचित स्थानीय सरकारले गरेको सकारात्मक काम हो । सामान्य कामका लागि समेत जिल्ला सदरमुकाम पुग्नुपर्ने भन्कटबाट मुक्त भई नजिकैको स्थानीय एकाइबाट सेवा ग्रहण गर्न नागरिकहरूलाई सहज भएको छ ।

तथापि स्थानीय सरकारहरूले काम सुरु गरेको पहिलो वर्षमा अनेकौँ चुनौतीहरूको सामना गर्नुपर्‍यो । आवश्यक कानूनको निर्माण गर्नु सबैभन्दा ठूलो चुनौती थियो । नयाँ संरचनामा अभ्यस्त नभएकाले र आवश्यक प्राविधिक ज्ञानको कमीका कारण स्थानीय सरकारहरूले आफ्नो समय र ऊर्जा मूलतः नयाँ कानून निर्माणमा खर्च गरे । संवैधानिक अस्पष्टता रहनु र आवश्यक प्रादेशिक तथा संघीय कानून समयमा नबन्नुले पनि समग्र प्रक्रियालाई अस्पष्ट र दुरुह बनाइदियो । सबैजसो स्थानीय सरकारले संघीय सरकारबाट पठाएको 'नमुना कानून' को आधारमा स्थानीय कानूनको निर्माण गरेको पाइयो ।

आधारभूत काम सञ्चालन गर्न आवश्यक कर्मचारी अपुग हुनु स्थानीय सरकारले सामना गरेको अर्को मुख्य चुनौती थियो । डीआरसीएनको अध्ययनअनुसार कर्मचारी अभावको टड्कारो समस्या दुर्गम ठाउँका स्थानीय एकाइले भोगेका थिए । स्थानीय र प्रदेश दुवै तहमा निजामती कर्मचारी समायोजनको मुद्दा राष्ट्रिय चुनौती बन्यो । एकातिर सरकारी कर्मचारीले दुर्गम ठाउँमा पुगेर काम गर्न आनाकानी गरे भने अर्कातिर निर्वाचित प्रतिनिधिको रोजाइमा व्यक्तिगत र राजनीतिक रूपमा आफू निकट कर्मचारी मात्र पर्न थाले । कार्यालय भवन,

नियमित विद्युत आपूर्ति, कम्प्युटर र आवश्यक स्टेशनरी, बैंकिङ् लगायतका सेवा सुविधाको अभावले स्थानीय सरकारको कामलाई थप चुनौतीपूर्ण बनाएको थियो ।

पहिलो वर्षमा धेरै प्रकारका द्वन्द्व सतहमा देखा परे । डीआरसीएनसँग संवाद गरेका सरकारवाला नागरिकले भविष्यमा थप द्वन्द्व बढ्न सक्नेतर्फ संकेत गरेका थिए । सतहमा देखा परेका मुख्य द्वन्द्वहरू यी थिए: निर्वाचित जनप्रतिनिधि र नेपाल सरकारका स्थायी कर्मचारीबीच राजनीतिक र पेशागत मतभेद, भिन्न राजनीतिक दलबाट निर्वाचित भएका जनप्रतिनिधि बीचको द्वन्द्व, नगरपालिका एवम् गाउँपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुख (जो अधिकांश महिला छन्) बीच जिम्मेवारी र अधिकारबारे द्वन्द्व, र वडास्तरीय प्रतिनिधि र पालिका प्रमुख र उपप्रमुख बीचको द्वन्द्व । उपप्रमुख र सदस्यहरूले पनि निर्णय प्रक्रियामा आफूलाई सहभागी नगराइएको गुनासो गरेका थिए । भविष्यमा कसको अधिकार कति र अधिकार क्षेत्र के हुने भन्ने विषयमा स्थानीय, प्रादेशिक र संघीय सरकारबीच द्वन्द्व बढ्ने देखियो । खासगरी कर लगाउने एवम् खोला, राजमार्ग, राष्ट्रिय निकुञ्ज, पर्यटकीय क्षेत्र जस्ता विषयमा पनि तीन तहका सरकारबीच फाटो आउने सम्भावना छ ।

स्थानीय सरकारअन्तर्गत गठित न्यायिक समितिका अधिकार र कर्तव्यबारे देशव्यापी अस्पष्टता देखियो । स्थानीय सरकारका उपप्रमुखको नेतृत्वमा न्यायिक समिति बनाइएका थिए । ९३ प्रतिशतभन्दा बढी महिलाहरू उपप्रमुखमा निर्वाचित भएका कारण अधिकांश न्यायिक समिति महिला प्रतिनिधिको नेतृत्वमा थिए । महिला नेतृत्वका यी समितिहरूले कानूनी र प्राविधिक क्षमताको कमीका कारण आफू प्रभावकारी नभएको गुनासो गरे । यी समितिलाई प्रभावकारी बनाउन नियमित तालिम र अभिमुखीकरण कार्यक्रम थप्नु साथै कानूनी उपचारका लागि थप प्रावधानको व्यवस्था गर्नु अत्यावश्यक रहेको बताइयो । साथै, उपप्रमुखहरूले न्यायिक समितिमा नै धेरै समय अल्झिनु परेका कारण निर्वाह गर्नुपर्ने अरू जिम्मेवारीमा ध्यान पुऱ्याउन नसकेको गुनासो गरे ।

संविधानमै समावेशिताका प्रावधान राखिएकाले स्थानीय सरकारमा दलित र महिलाको संख्यामा उल्लेख्य वृद्धि भएको थियो । तर अधिकांश दलित र महिला प्रतिनिधिले निर्णय गर्ने तहमा आफ्नो उचित सुनुवाई हुन नसकेको बताए । धेरैजसोले आफूलाई महत्वपूर्ण कामबाट वञ्चित गर्दै बैठकमा सहभागी हुने भूमिकामा सीमित गरिएको गुनासो गरे ।

आवश्यक कानूनको कमी तथा अख्तियारीको अस्पष्टताका कारण पहिलो वर्षको बजेटको ठूलो अंश साधारणतया पूर्वाधार विकासका लागि विनियोजन गरियो । त्यसमध्ये पनि ठूलो अंश सडक निर्माणमा लगाइयो । महत्वपूर्ण सामाजिक क्षेत्रमा पुग्नपर्ने बजेट समेत पूर्वाधारमा खन्याइएकाले थुप्रै सरोकारवाला चिन्तित थिए ।

सर्वसाधारण नागरिकले स्थानीय सरकारले आफ्नो दैनिक जीवनमा खासै ठूलो फरक नपारेको बताए । देखिने परिवर्तन करमा गरिएको वृद्धि मात्र भएको धेरैजसोले बताए । अधिकांश जनप्रतिनिधिले आफूले निर्वाचनताका बाँडेका आश्वासनअनुसार काम गर्न नसकेको स्वीकारे । आगामी दिनमा कानूनी स्पष्टता बढ्ने र नयाँ संरचनामा अभ्यस्त हुन थालेसँगै राम्रोसँग काम गर्न सकिनेमा भने उनीहरू आशावादी देखिए ।

प्रादेशिक सरकारहरू अनिश्चयको बादल र कानूनी अस्पष्टताको भूमरीमा अल्मलिएका देखिए । पहिलो ६ महिनामा उनीहरूले खासै केही काम गर्न सकेनन् । सरकार सञ्चालनका लागि चाहिने मुख्य कानून निर्माण गर्ने कार्यमा ठूलो समय खर्च गरे । प्रादेशिक सरकारहरूले केन्द्रमा नै आवश्यक कानून नभएको गुनासो गरे । केही प्रदेश सरकारका सदस्यले केन्द्रले आवश्यक भौतिक तथा प्राविधिक श्रोत उपलब्ध नगराएको भन्ने सार्वजनिक गुनासो गरे । प्रादेशिक सरकार प्रभावकारी बन्न नसकेका कारण केही सरोकारवालामाझ नेपालका लागि संघीय व्यवस्था ठीक नहोला कि भन्ने संशय बढ्न थालेको पनि देखियो । प्रादेशिक सभा तथा सरकारका अधिकांश सदस्यले भने समयसँगै आफ्नो प्रभावकारिता बढ्ने दाबी गरे ।

डीआरसीएनको अध्ययनले स्थानीय तथा प्रादेशिक सरकारले ठूला चुनौतीको सामना गर्नुपर्ने देखाएको छ । समयमा आवश्यक कानून निर्माण गर्दै अधिकार र कर्तव्यबारे कानूनी अस्पष्टता हटाउने र तीन तहका सरकारबीच बढ्न सक्ने द्वन्द्वलाई हटाउने काममा संघीय सरकारको मुख्य भूमिका रहनेछ । डीआरसीएन अविलम्ब आवश्यक कानून निर्माण गर्न संघीय सरकारलाई आह्वान गर्दछ । साथै, महत्वपूर्ण निर्णय र नीति निर्माण गर्दा स्थानीय र प्रादेशिक सरकारसँग समन्वय गर्नुपर्नेमा पनि जोड दिन चाहन्छ । स्थानीय तथा प्रादेशिक सरकारले संवैधानिक अख्तियारीको सम्मान गर्न र निर्णय प्रक्रियामा समावेशी अभ्यासका लागि बनाइएका मौजुदा नियमको पालना गर्न अत्यावश्यक छ । साथै, सामाजिक विकास र पूर्वाधार निर्माण बीचका प्राथमिकतामा सन्तुलन मिलाउन पनि उत्तिकै जरुरी छ ।

## विषय सूची

१. परिचय .....	१
२. डीआरसीएनको अनुसन्धान पद्धति तथा अवलोकन.....	२
२.१ डीआरसीएनको अनुसन्धान पद्धति.....	२
२.२ डीआरसीएन अध्ययन .....	३
३. राजनीतिक पृष्ठभूमि .....	३
४. स्थानीय शासनका लागि कानूनी रूपरेखा.....	४
४.१ स्थानीय तथा प्रादेशिक सरकारको गठन र संरचना.....	४
४.२ स्थानीय र प्रदेश सरकारका अधिकारहरू.....	५
४.३ संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको सम्बन्ध .....	८
४.४ संघीय कानून .....	८
४.५ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४.....	९
४.५.१ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन तर्जुमा गर्नमा ढिलाइ.....	९
४.५.२ स्थानीय सरकारका अधिकार, काम र जिम्मेवारी .....	९
४.५.३ वडा समितिका अधिकार, काम र जिम्मेवारी .....	१०
४.५.४ स्थानीय तहका प्रमुख, उपप्रमुख र वडाध्यक्षका अधिकार.....	१०
४.५.५ स्थानीय कार्यपालिका र सभाका गतिविधि .....	१०
४.५.६ न्यायिक समिति .....	११
४.५.७ करसम्बन्धी अधिकार.....	१२
४.५.८ स्थानीय सरकारको प्रशासनिक व्यवस्था .....	१२
४.५.९ संघीय तहबाट जारी गरिएका नमुना कानून, निर्देशिका तथा परिपत्रहरू .....	१२
५. स्थानीय सरकारबारे अध्ययनका नतिजा.....	१३
५.१ पुनर्संरचनासम्बन्धी विद्यमान मुद्दाहरू .....	१३
५.२ कानून निर्माण.....	१६
५.३ सेवा प्रवाह.....	१७
५.४ अपर्याप्त कर्मचारी र भौतिक पूर्वाधार.....	२०
५.५ तालिम र क्षमता विकास.....	२२
५.६ योजना निर्माण र कार्यान्वयन .....	२३
५.७ पारदर्शिता र जवाफदेहिता .....	२५
५.८ सूचना प्रवाह र नागरिक सहभागिता.....	२६
५.९ समावेशिता र सशक्तीकरण .....	२७

५.१० न्यायिक समिति .....	२८
५.११ कर निर्धारण तथा राजस्व संकलन .....	२९
५.१२ द्वन्द्व .....	३०
५.१२.१ निर्वाचित प्रतिनिधि र सरकारी कर्मचारीबीच द्वन्द्व .....	३०
५.१२.२ सरकारका विभिन्न तहबीच द्वन्द्व .....	३१
५.१२.३ स्थानीय एकाइ प्रमुख र उपप्रमुखबीच द्वन्द्व .....	३२
५.१२.४ वडा र गाउँपालिका/नगरपालिकाबीच द्वन्द्व .....	३३
५.१२.५ राजनीतिक दलका नेता र निर्वाचित प्रतिनिधिबीच द्वन्द्व .....	३३
६. प्रादेशिक सरकारको कार्यसंचालन र चुनौती .....	३३
६.१ प्रादेशिक कानून निर्माण .....	३४
६.२ पूर्वाधार तथा स्रोत साधन .....	३४
६.३ नाम, राजधानी तथा आधिकारिक भाषाबारे विवाद .....	३५
६.४ प्रादेशिक व्यवस्थाबारे आम धारणा .....	३६
७. निष्कर्ष तथा सुझाव .....	३७
७.१ निष्कर्ष .....	३७
७.२ सुझावहरू .....	३८





## १. परिचय

२०७२ सालमा जारी गरिएको नयाँ संविधानले संघीय संरचनाअन्तर्गत तीन तहका सरकारको कार्यान्वयन गर्ने बाटो खोल्थ्यो । राज्यको पुनर्संरचना गर्दै प्रादेशिक र स्थानीय सरकारमा शक्तिको बाँडफाँड गर्नु यो संविधानको विशेषतामध्ये मुख्य थियो । सात प्रदेशको व्यवस्था संविधानमै कायम गरियो भने स्थानीय तह निर्माणका लागि २०७२ चैत २ गते स्थानीय तह पुनर्संरचना समिति बनाइयो ।

स्थानीय निर्वाचन छिटो सम्पन्न गर्नुपर्ने आवश्यकताका कारण स्थानीय तहको पुनर्संरचनाको प्रक्रिया हतारमा अघि बढाइयो । स्थानीय एकाइको निर्माण अगावै प्रादेशिक सीमाङ्कन हेरफेर गर्नुपर्ने मागसहित मधेस-केन्द्रित दल आन्दोलनमा थिए ।<sup>१</sup> स्थानीय तह पुनर्संरचना समितिले २०७३ पुस २२ गते नेपाल सरकारलाई आफ्नो प्रतिवेदन बुझाउँदै ७९ स्थानीय एकाइ प्रस्ताव गरेको थियो । मधेस-केन्द्रित दलको व्यापक विरोधपछि नेपाल सरकारले २५ एकाइ थपेर २०७३ फागुन २२ गतेदेखि ७४४ स्थानीय एकाइ कार्यान्वयनमा ल्याएको थियो । स्थानीय निर्वाचनको दुई चरणका बीचमा नेपाल सरकारले तराईमा २२ स्थानीय एकाइ थपेको थियो । दोस्रो चरणको स्थानीय निर्वाचनमा मधेस-केन्द्रित दललाई सहभागी गराउन नेपाल सरकारले सो कदम चालेको थियो । सुरुमा सर्वोच्च अदालतले सो निर्णय कार्यान्वयन नगराउन अन्तरिम आदेश जारी गरेको थियो । २०७४ साउन २६ गते सो निर्णयका विरुद्ध परेको मुद्दालाई खारेज गर्दै सर्वोच्चले प्रदेश २ मा ९ एकाइ थप्ने बाटो खुलाइदियो । विभिन्न समस्या भेट्दै र स्थानीय तहको संख्यामा पुनर्विचार गर्दै अन्ततः नेपालमा ७५३ स्थानीय तह कायम गरियो ।

नयाँ संविधानले २०७४ माघ ७ गतेसम्म पुनर्संरचित तीनै तहका निर्वाचन सम्पन्न भइसक्नुपर्ने प्रावधान राखेको थियो । स्थानीय तहको चुनाव तीन चरणमा सम्पन्न गरियो – पहिलो २०७४ वैशाख ३१ गते, दोस्रो असार १४ गते र तेस्रो असोज २ गते भएका थिए । संघीय संसद र प्रादेशिक सभाको चुनाव पनि दुई चरणमा सम्पन्न गरिएको थियो – पहिलो चरण २०७४ मंसिर १० गते भएको थियो भने दोस्रो चरण २०७४ मंसिर २१ गते सम्पन्न भयो । २०७४ माघ २४ गते, ५९-सदस्यीय राष्ट्रिय सभाको चुनाव सम्पन्न भएसँगै संविधानमा अंगीकार गरिएका तीनै तहले निर्वाचित सरकार पाए ।

डीआरसीएनले यी तीनै तहका निर्वाचनको पर्यवेक्षण गरेको थियो । यी निर्वाचन सम्पन्न हुनुलाई नेपालको लामो एवम् कठिन राजनीतिक संक्रमणमा महत्वपूर्ण कदमका रूपमा डीआरसीएनले बुझेको छ । संघीयता संस्थागत गर्नका लागि यी तीन तहका सरकारको कार्यान्वयन महत्वपूर्ण छ । त्यसैले डीआरसीएनले २०७४ पुसदेखि स्थानीय र प्रादेशिक सरकारको कार्य सञ्चालनबारे अध्ययन सुरु गरेको हो । यस संस्थाले सो अध्ययनको प्रारम्भिक परिणाम २०७५ असार १८ गते, सार्वजनिक गरेको थियो ।<sup>२</sup> यो पूर्ण प्रतिवेदनमा भने २०७४ पुसदेखि २०७५ असारसम्म गरिएको स्थानीय र प्रादेशिक सरकार सञ्चालनबारे अध्ययनबाट फेला

<sup>१</sup> स्थानीय तह पुनर्संरचनाको प्रक्रिया सुचारु रहेका बेला भएका द्वन्द्वबारे विस्तृत जानकारीका लागि हेर्नुहोस: 'DRCN Preliminary Findings on Local Body Restructuring' <[http://democracyresource.org/wp-content/uploads/2017/04/Preliminary-Findings-on-Local-Body-Restructuring-in-Nepal\\_September-2016.pdf](http://democracyresource.org/wp-content/uploads/2017/04/Preliminary-Findings-on-Local-Body-Restructuring-in-Nepal_September-2016.pdf)>

<sup>२</sup> हेर्नुहोस: नेपालमा स्थानीय सरकारको कार्यसंचालन र चुनौती प्रारम्भिक प्रतिवेदन <[http://democracyresource.org/wp-content/uploads/2018/09/DRCN\\_OPPG\\_Preliminary-Findings-Report\\_NEP\\_02092018.pdf](http://democracyresource.org/wp-content/uploads/2018/09/DRCN_OPPG_Preliminary-Findings-Report_NEP_02092018.pdf)>

परेका प्रमुख मुद्दा र प्रवृत्तिबारे विश्लेषण गरिएको छ । साथै, राष्ट्रिय तथा स्थानीय तहका नीति निर्माता तथा अन्य सरोकारवालाका लागि केहि सुभावा समावेश गरिएको छ ।

## २. डीआरसीएनको अनुसन्धान पद्धति तथा अवलोकन

### २.१ डीआरसीएनको अनुसन्धान पद्धति

डीआरसीएनको अध्ययन विधि मूलतः गुणात्मक हो । नेपालको नयाँ कानूनी संरचना तथा स्थानीय शासन अनुरूप डीआरसीएनले आफ्नो अनुसन्धान विधि तयार पारेको छ । डीआरसीएनका केन्द्रीय टोलीका सदस्य विभिन्न क्षेत्रमा खटिएका अनुसन्धातालाई तालिम दिन नियमित रूपमा अध्ययन क्षेत्रहरूको भ्रमण गर्दछन् । सो भ्रमणका क्रममा डीआरसीएन सदस्यले स्थानीय र प्रादेशिक सरकारका अधिकारी, निर्वाचित जनप्रतिनिधि, राजनीतिक दलका नेता, नागरिक समाजका प्रतिनिधि तथा सीमान्तकृत समुदायका प्रतिनिधिहरूसँग समेत भेटघाट गर्छन् । स्थलगत अनुसन्धानमा खटिएका अनुसन्धाता हरेक दुई महिनामा दुई दिनको छलफलका लागि काठमाडौँ फर्कन्थे । अनुसन्धानमा खटिएका समूहसँग २०७४ पुसदेखि २०७५ असारबीचमा तीनवटा त्यस्ता कार्यक्रम सञ्चालन गरिएका थिए । साथै, डीआरसीएनको केन्द्रीय टोलीले आफूले अपनाएका अनुसन्धान विधि अद्यावधिक गर्न स्थानीय प्रशासनका विज्ञहरूसँग नियमित परामर्श गरेको थियो । डीआरसीएन अनुसन्धान टोलीले प्रत्येक जिल्लाका दुई स्थानीय एकाइ भ्रमण गरे भने भ्रमण गरिएका प्रत्येक स्थानीय एकाइका कम्तीमा दुई वडा समेटेका थिए । मुख्य सरोकारवाला सँगको अन्तरवार्ता, सामूहिक छलफल तथा सर्वसाधारण नागरिकसँग गरिएका अन्तरवार्ताका आधारमा अनुसन्धाताले उनीहरूलाई दिइएको अध्ययन फारम भरेका थिए ।

डीआरसीएन अनुसन्धान टोलीले प्रत्येक स्थानीय एकाइमा करिब २५ जना सरोकारवालासँग भेटे । ती २५ जनामध्ये निर्वाचित जनप्रतिनिधि, पत्रकार, नागरिक समाजका अगुवा एवम् विभिन्न सरकारी तथा गैरसरकारी संस्थाका प्रतिनिधिहरू थिए । अनुसन्धाताहरूले आफ्नो विश्लेषणलाई सबल बनाउन केन्द्रीय तथा स्थानीय स्तरमा प्रकाशित पत्र-पत्रिका एवम् अन्य सञ्चारमाध्यमको पनि निरन्तर अनुगमन गरेका थिए । अध्ययनबाट प्राप्त निष्कर्ष प्रस्तुत गर्न तथा अन्य सुभावा संकलन गर्नका लागि डीआरसीएन अनुसन्धान टोलीले प्रदेश तहका सरोकारवालासँग अन्तर्क्रिया सत्रहरू आयोजना गरेका थिए । यस्ता अन्तर्क्रियात्मक छलफलहरू २०७५ जेठ १४ गतेदेखि जेठ २२ गतेसम्म सातै प्रदेशमा आयोजना गरिएका थिए । यी छलफलमा मूलतः डीआरसीएनका अनुसन्धाताहरूले स्थानीय र प्रादेशिक सरकारका सम्भावना तथा चुनौतीबारे अध्ययनका मुख्य निचोड प्रस्तुत गरेका थिए । सो प्रस्तुतिपछि सहभागी र अनुसन्धाताहरूबीच प्रश्नोत्तर सत्र सञ्चालन गरिएको थियो । सात प्रदेशमा गरेर जम्मा २१४ सरोकारवाला सहभागी भएका थिए । सहभागी हुनेहरूमा प्रादेशिक सभाका निर्वाचित सदस्य, स्थानीय सरकारका प्रमुख तथा उपप्रमुख, वडाध्यक्ष, वडा सदस्य, निर्वाचित दलित तथा महिला जनप्रतिनिधि, पूर्व-प्रतिनिधि सभा सदस्य, केन्द्रीय, प्रदेश र स्थानीय तहका पत्रकार, नागरिक समाजका सदस्य, विभिन्न संघसंस्थाका प्रतिनिधिहरू, मानव अधिकारको क्षेत्रमा कार्यरत संस्थाका प्रतिनिधिहरू, युवा समूह लगायत अन्य नागरिकहरू थिए ।

## २.२ डीआरसीएन अध्ययन

२०७४ पुसको दोस्रो साताबाट दुई अनुसन्धाता सहितका पाँच टोली पाँच विभिन्न क्षेत्रमा खटाइएका थिए । यी पाँच टोलीले विराटनगर, जनकपुर, पोखरा, दाङ र धनगढीमा रहेर काम गरे । प्रत्येक टोलीले आफूलाई छुट्टयाइएको क्षेत्रमा पर्ने जिल्ला, नगरपालिका तथा गाउँपालिकाको भ्रमण गरे । यो अध्ययनका सिलसिलामा डीआरसीएन अनुसन्धान टोलीले ५४ जिल्लाका जम्मा १४५ स्थानीय एकाइको भ्रमण गरे, जसमा ६७ नगरपालिका र ७८ गाउँपालिका थिए । यी भ्रमणहरूमा उनीहरूले दुई हजार भन्दा बढी व्यक्तिसँग अन्तरवार्ता गरे ।

## ३. राजनीतिक पृष्ठभूमि

२०७३ फागुनमा पहिलो पटक स्थानीय निर्वाचनको मिति घोषणा हुँदा राष्ट्रिय राजनीतिको प्रमुख विषय संविधान संशोधन थियो । मधेसी तथा थारु समुदाय, जो नेपाली जनसंख्याको उल्लेख्य हिस्सा हुन्, उनीहरू संविधानका केही महत्वपूर्ण प्रावधान संशोधन गर्नुपर्ने मागसहित आन्दोलित थिए । प्रदेशको मौजुदा सीमाङ्कनमा उनीहरूको विशेष विरोध थियो । एकपछि अर्को सरकारले ती मागलाई विधायिकामा परिणत भइसकेको संविधानसभामार्फत समाधान गर्न खोजे ।

पहिलो चरणको निर्वाचन हुनुअघिको मुख्य परिघटना भनेको विभिन्न मधेस-केन्द्रित पार्टीहरूबीच भएको एकीकरण थियो । २०७४ वैशाख १३ गते ६ विभिन्न मधेस-केन्द्रित दलहरूको एकीकरण भएर राष्ट्रिय जनता पार्टी (राजपा) नामको नयाँ पार्टी घोषणा भयो । सो एकीकृत पार्टीले २०७४ जेठ २८ गते मा दोस्रो चरणको स्थानीय निर्वाचन बहिष्कार गर्ने निर्णय गर्‍यो । यद्यपि मधेस-केन्द्रित राजनीतिको एउटा मुख्य घटक उपेन्द्र यादव नेतृत्वको संघीय समाजवादी फोरम नेपालले भने २०७४ जेठ १२ गते दोस्रो चरणको स्थानीय निर्वाचनमा सहभागी हुने निर्णय गरेको थियो । अन्ततः प्रदेश २ को स्थानीय निर्वाचन तेस्रो चरणमा २०७४ असोज २ गते हुने घोषणा गरियो ।

पटक पटकको वार्तापछि २०७४ साउन २७ गते सत्ताधारी दल र राजपाबीच संविधान संशोधनको प्रस्ताव संसदमा दर्ता गराउने कुरामा सहमति बन्यो । सो प्रस्तावमा हुने मतदानबाट जस्तो परिणाम आए पनि स्वीकारेर राजपाले निर्वाचनमा सहभागी हुने शर्तमा संशोधन दर्ता गरिएको थियो । संसदमा संशोधन पक्षधर दलहरूको उपस्थिति कमजोर हुनाले सो प्रस्ताव पारित हुने सम्भावना थिएन । यद्यपि २०७४ भदौ ७ गते राजपाले आफू तेस्रो चरणमा हुन लागेको स्थानीय निर्वाचनमा सहभागी हुने औपचारिक घोषणा गर्‍यो । साथै, उसले संघीय तथा प्रादेशिक निर्वाचनमा समेत सहभागी हुने घोषणा गर्‍यो । त्यसैअनुरूप २०७४ असोज २ गते राजपाको उपस्थितिसहित प्रदेश २ का ८ मधेस-केन्द्रित जिल्लामा तेस्रो तहको स्थानीय निर्वाचन सम्पन्न भयो ।

सुरुका दिनमा स्थानीय सरकार प्रभावकारी नहुनुमा प्रादेशिक र संघीय निर्वाचनअघि स्थानीय एकाइको निर्वाचन गर्ने सरकारको निर्णय पनि कारक छ । प्रादेशिक र संघीय तहबाट पारित हुनुपर्ने मुख्य कानूनहरू

बनेका थिएनन् । स्थानीय निर्वाचन सम्पन्न भएको महिनौंसम्म पनि अत्यावश्यक स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन बनेको थिएन । संघीय र प्रादेशिक तहमा मुख्य कानूनहरू नहुनाले व्यापक अन्यौल सृजना गर्‍यो । स्थानीय सरकार सञ्चालनका लागि कानूनी स्पष्टता र अधिकारक्षेत्रका अन्यौल देखा पर्दा स्थानीय सरकार प्रभावकारी बन्न सकेनन् ।

२०७४ मंसिर १० र मंसिर २१ गते दुई चरणमा संघीय र प्रादेशिक निर्वाचन संयुक्त रूपमा सम्पन्न भए । नयाँ संघीय संरचनाअन्तर्गत पहिलोपटक निर्वाचित भएका सातवटा प्रादेशिक सरकारलाई पनि कानूनी अस्पष्टता एवम् अधिकारक्षेत्रका अन्यौलले गाँज्यो । डीआरसीएन-अध्ययनले देखाएअनुसार निर्वाचित भएर काम थालेको ६ महिना बित्दासमेत प्रादेशिक सरकार प्रभावकारी बन्न सकेको छैन । सुरुवातमा संघीय सरकारले जारी गर्नुपर्ने आवश्यक कानूनहरू तर्जुमा नहुँदा प्रदेशहरूलाई अत्यावश्यक कानून बनाउन समस्या भयो । त्यसैगरी संघीय सरकारले समयमा निजामती कर्मचारीको समायोजन गर्न नसक्दा प्रदेशमा आवश्यक कर्मचारी अपुग भयो । कर्मचारी नहुनाले सातै प्रदेश सरकारका काममा ठूलो असर पर्‍यो । प्रदेश सरकारका मुख्यमन्त्री लगायतका सदस्यहरूले केन्द्रले आफूसँग आवश्यक समन्वय नगरेकोमा सार्वजनिक गुनासो गरेका थिए । संघीय बजेट निर्माण जस्ता काममा आफूसँग कुनै सल्लाह नगरेकोमा उनीहरूले गुनासो व्यक्त गरे ।

स्थानीय निर्वाचन सम्पन्न भइसकेपछि र संघीय तथा प्रादेशिक निर्वाचन हुनुअघि २०७४ असोज १७ गते तीन मध्येका दुई मुख्य दल नेकपा एमाले र नेकपा माओवादी केन्द्रले चुनावी गठबन्धन गर्ने र विस्तारै पार्टी एकीकरण गर्ने घोषणा गरे । एमाले र माओवादीको गठबन्धनले संघीय निर्वाचनमा स्पष्ट बहुमत ल्यायो भने ७ मध्ये ६ प्रदेशमा चुनाव जित्यो । दुई क्षेत्रीय मधेस-केन्द्रित पार्टीको गठबन्धनले जितेको प्रदेश २ बाहेकका ६ वटा प्रदेश एवम् संघमा भर्खरै एकीकरण भएको नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (नेकपा) ले बहुमतको सरकार बनायो । राज्यका सबै तहमा एउटा पार्टीले नेतृत्व गरेको बलियो बहुमतको सरकार बन्नु आफैँमा नेपालका लागि दुर्लभ घटना हो । २०४६ साल पछिका सरकारहरू स्थिर भएनन् भने पछिल्लो दश वर्षको संक्रमणकाल जटिल र अस्थिर रह्यो । यो घटनालाई एकातिर आवश्यक स्थिरता र कुशल शासन मार्फत समृद्धिका लागि स्वागतयोग्य विकासका रूपमा हेरिएको छ भने अर्कातिर बलियो प्रतिपक्ष नभएकाले अपारदर्शिता बढ्न सक्ने र राजनीतिक वृत्त खुम्चने सम्भावनातर्फ ईंगित गरिएको छ ।

## ४. स्थानीय शासनका लागि कानूनी रूपरेखा

### ४.१ स्थानीय तथा प्रादेशिक सरकारको गठन र संरचना

२०७४ वैशाखदेखि पुसबीच सम्पन्न भएका सबै तहका निर्वाचनपछि, नेपालको संविधान २०७२ ले तय गरेको प्रावधानअनुसार तीनै तहका सरकार गठन भए । नयाँ संघीय संरचनाअन्तर्गत नेपालमा अब केन्द्रमा संघीय सरकार, सात प्रदेश सरकार र ७५३ स्थानीय सरकार छन् ।<sup>३</sup> प्रदेश तहको कार्यपालिकामा मुख्यमन्त्रीको

<sup>३</sup> संविधानको धारा ५६ मा स्थानीय एकाइलाई नगरपालिका (महानगर, उपमहानगर र नगरपालिका) एवं गाउँपालिका भनेर छुट्टयाइएको छ । ७५३ स्थानीय एकाइमा ६ महानगर छन्, ११ उपमहानगर छन्, २७६ नगरपालिका र ४६० गाउँपालिका छन् ।

नेतृत्वमा मन्त्रीमण्डल गठन गरिएको छ ।<sup>४</sup> स्थानीय तहमा नगर कार्यपालिकाको प्रमुखमा मेयर हुन्छन् भने गाउँ कार्यपालिकाको प्रमुखमा अध्यक्ष हुन्छन् ।<sup>५</sup> सात प्रदेशमा निर्वाचनबाट चुनिएको हरेक प्रदेश सभाले प्रदेशको व्यवस्थापिकाको काम गर्दछ ।<sup>६</sup> स्थानीय तहमा नगर सभा वा गाउँ सभाले व्यवस्थापिकाको भूमिका निर्वाह गर्दछ ।<sup>७</sup>

न्यायपालिकामा भने संविधानले सामान्य परिवर्तन मात्रै गर्दै एकात्मक न्याय प्रणालीलाई नै निरन्तरता दिएको छ । संविधान जारी हुनु अघिका १६ पुनरावेदन अदालतको ठाउँमा अब प्रत्येक प्रदेशमा एउटा उच्च अदालत हुने गरी जम्मा ७ उच्च अदालत बनाइएको छ । त्यसका अलावा नयाँ संरचनामा काम गर्न सहज होस् भनेर उच्च अदालतमा ९ बेन्च एवम् २ तदर्थ बेन्चको व्यवस्था गरिएको छ । संविधानले उच्च अदालत तथा उच्च अदालतका बेन्च एवम् तदर्थलाई बेन्चको अधिकार थप्दै विभिन्न रिट जारी गर्न सक्ने प्रावधान थपेको छ । यसअघिका पुनरावेदन अदालतले पनि सो अधिकार उपयोग गर्दै आएको नजिर भए पनि संविधानतः सो अधिकार सुनिश्चित गरिएको थिएन । संविधानको मौलिक अधिकारका रूपमा सो अधिकारलाई अंगीकार गरिएको थिएन । संविधानले एकात्मक न्यायप्रणाली अपनाएका कारण सबै न्यायिक संरचनाहरू नेपालको सर्वोच्च अदालत अन्तर्गतका संरचनाहरू हुन् ।<sup>८</sup> स्थानीय स्तरका विवाद मिलाउन स्थानीय सरकारलाई न्यायिक समिति बनाउन दिइएको अधिकार भने एउटा उल्लेखनीय परिवर्तन हो ।<sup>९</sup>

#### ४.२ स्थानीय र प्रदेश सरकारका अधिकारहरू

स्थानीय तथा प्रदेश सरकारलाई सरकार सञ्चालनका लागि आवश्यक पर्ने कानून बनाउने अधिकार संविधानले दिएको छ । संविधानको अनुसूची ६ देखि ९ मा उल्लेख भएअनुसार प्रदेश एवम् स्थानीय सरकारले स्वतन्त्र ढङ्गले वा एकअर्कासँगको समन्वयमा कानून निर्माण गर्न पाउनेछन् । अनुसूची ५ अन्तर्गत प्रदेशले शासनसँग सम्बन्धित २१ विषयमा अधिकार उपयोग गर्न पाउनेछ । त्यसै गरी अनुसूची ८ अनुसार २२ विषयमा स्थानीय सरकारले स्वतन्त्र रूपमा अधिकार उपयोग गर्न पाउनेछन् ।<sup>१०</sup> प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले आफ्नो स्वतन्त्र अधिकारभित्र पर्ने विषयमा आवश्यक कानून, नीति तथा कार्यक्रम बनाउन सक्छन् ।

संविधानको अनुसूची ७ मा संघीय तथा प्रदेश सरकार दुवैको साभा अधिकार क्षेत्रमा पर्ने २५ विषय उल्लेख छन् भने अनुसूची ९ मा उल्लेख भएअनुसार त्यस्ता १५ विषय छन् जो तीनै तहका साभा अधिकार क्षेत्रमा पर्दछन् ।<sup>११</sup> संघीय सरकारको स्वतन्त्र अधिकार क्षेत्रभित्र ३५ विषय उल्लेख छन् । स्थानीय सरकारका अधिकार

<sup>४</sup> संविधानको धारा १६२ र १६८

<sup>५</sup> संविधानको धारा २१४, २१५ र २१६

<sup>६</sup> संविधानको धारा ८३ र १७५

<sup>७</sup> संविधानको धारा २२१

<sup>८</sup> संविधानको धारा १२८

<sup>९</sup> संविधानको धारा २१७

<sup>१०</sup> अनुसूची ६ र ८, संविधानको धारा १९७ र २२१

<sup>११</sup> संविधानको अनुसूची ७ र ९; धारा १०९, १९७ र २२१

क्षेत्रबारे विस्तृत जानकारी तथा सो अधिकार उपयोग गर्ने प्रक्रियाबारे समेत स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ मा उल्लेख छ ।

प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको अधिकार<sup>१२</sup>

क्र.सं.	स्थानीय सरकारको एकल अधिकारको सूची	प्रदेश सरकारको एकल अधिकारको सूची	संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको अधिकारको साझा सूची
१	नगर प्रहरी	प्रदेश प्रहरी प्रशासन र शान्ति सुरक्षा	
२	सहकारी संस्था	नेपाल राष्ट्र बैंकको नीति अनुरूप वित्तीय संस्थाहरूको सञ्चालन, सहकारी संस्था, केन्द्रको सहमतिमा वैदेशिक अनुदान र सहयोग	सहकारी
३	एफएम सञ्चालन	रेडियो, एफएम, टेलिभिजन सञ्चालन	
४	स्थानीय कर (सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर), सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमिकर (मालपोत), दण्ड जरिवाना, मनोरञ्जन कर, मालपोत संकलन	घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, पर्यटन, कृषि आयमा कर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवाना	सेवा शुल्क, दस्तुर, दण्ड जरिवाना तथा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी, पर्यटन शुल्क
५	घर जग्गा धनी पुर्जा वितरण	गुठी व्यवस्थापन	
६	स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन	प्रदेश निजामती सेवा र अन्य सरकारी सेवा	सवारी साधन अनुमति
७	स्थानीय तथ्यांक र अभिलेख संकलन	प्रदेश तथ्यांक	
८	स्थानीय स्तरका विकास आयोजना तथा परियोजनाहरू	प्रदेश स्तरको विद्युत, सिँचाई र खानेपानी सेवा, परिवहन	वन, जंगल, वन्यजन्तु, चराचुरुंगी, जल उपयोग, वातावरण, पर्यावरण तथा जैविक विविधता
९	आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा	प्रदेश विश्वविद्यालय, उच्च शिक्षा, पुस्तकालय, संग्रहालय	शिक्षा, खेलकूद र पत्रपत्रिका
१०	आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाई	स्वास्थ्य सेवा	स्वास्थ्य
११	स्थानीय बजार व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधता	प्रदेशभित्रको व्यापार	
१२	स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक, सिँचाई	प्रदेश लोकमार्ग	व्यक्तिगत घटना, जन्म, मृत्यु, विवाह र तथ्यांक

<sup>१२</sup> यो तालिकामा संघीय सरकारका अधिकार तथा प्रदेश र संघीय सरकार दुवैका अधिकार क्षेत्रमा पर्ने विषयहरू उल्लेख गरिएका छैनन् । थप जानकारीका लागि संविधानको अनुसूची ५ देखि ९ सम्म हेर्नुहोला ।

१३	गाउँ सभा, नगर सभा, जिल्ला सभा, स्थानीय अदालत, मेलमिलाप र मध्यस्थताको व्यवस्थापन	प्रदेश सभा, प्रदेश मन्त्रिपरिषद सम्बन्धी	पुरातत्व, प्राचीन स्मारक र संग्रहालय
१४	स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापन	प्रदेश अनुसन्धान ब्युरो	
१५	बेरोजगारको तथ्यांक संकलन	प्रदेश लोक सेवा आयोग	
१६	कृषि तथा पशुपालन, कृषि उत्पादन व्यवस्थापन, पशु स्वास्थ्य, सहकारी	कृषि तथा पशु विकास, कलकारखाना, औद्योगिकीकरण, व्यापार व्यवसाय, यातायात,	कृषि
१७	कृषि प्रसारको व्यवस्थापन, संचालन र नियन्त्रण	भूमि व्यवस्थापन, जग्गाको अभिलेख	सुकुम्वासी व्यवस्थापन
१८	खानेपानी, साना जलविद्युत आयोजना, वैकल्पिक ऊर्जा	प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वन, जल उपयोग तथा वातावरण व्यवस्थापन	विद्युत, खानेपानी, सिंचाइ जस्ता सेवाहरू
१९	ज्येष्ठ नागरिक, अपांगता भएका व्यक्ति र अशक्तहरूको व्यवस्थापन	प्रदेश सरकारी कार्यालयहरूको भौतिक व्यवस्थापन र अन्य आवश्यक विषय	सामाजिक सुरक्षा र गरिबी निवारण
२०	जलाधार, वन्यजन्तु, खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण	खानी अन्वेषण र व्यवस्थापन	खानी तथा खनिज
२१	भाषा, संस्कृति र ललितकलाको संरक्षण र विकास	भाषा, लिपि, संस्कृति, ललितकला र धर्मको संरक्षण र प्रयोग	
२२	विपद व्यवस्थापन		विपद व्यवस्थापन

स्थानीय, प्रदेश र संघीय सरकारका एकल र साभा अधिकार क्षेत्रबारे बनाइएका प्रावधानहरू अन्यौलग्रस्त छन् । एकल अधिकार क्षेत्र भनेर तोकिएका केहि विषय साभा अधिकार क्षेत्रमा समेत समेटिएका छन् । उदाहरणका लागि विपद व्यवस्थापनसम्बन्धी अधिकार हेरौं । विपद व्यवस्थापनको अधिकार स्थानीय सरकारलाई दिइएको छ भने सोही अधिकार तीनै तहको सरकारको साभा अधिकार क्षेत्रभित्र पारिएको छ । त्यस्तै अन्यौल एफएम रेडियो सञ्चालनको विषयमा समेत छ । स्थानीय सरकारको एकल अधिकार क्षेत्रभित्र राखिएको सो प्रावधान स्थानीय र प्रदेश सरकारको साभा अधिकारक्षेत्रमा पनि उल्लेख गरिएको छ । यस्ता अन्यौलग्रस्त प्रावधानहरूले भविष्यमा तीन तहका सरकारबीच अधिकार क्षेत्रबारे अस्पष्टता र द्वन्द्व सृजना गर्नसक्ने देखिन्छ ।

संविधानको अनुसूची ५ देखि ९ सम्मका प्रदेश, स्थानीय र संघीय सरकारका एकल अधिकारक्षेत्र तथा साभा अधिकार क्षेत्रलाई छुट्ट्याउनका लागि संघीय सरकारका मुख्य सचिवको नेतृत्वमा एउटा समिति बनाइएको थियो । संघ, प्रदेश एवम् स्थानीय तहका अधिकार छुट्ट्याउन, अधिकार स्पष्ट गर्न र अधिकार क्षेत्रमा रहेका अन्यौल हटाउनका लागि सो समितिले तयार पारेको 'अन्वण्डलिड' प्रतिवेदनलाई संघीय मन्त्रीमण्डलले स्वीकृत

गरिसकेको छ।<sup>१३</sup> स्थानीय सरकारका अधिकारबारे विस्तृतमा उल्लेख गरिएको स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ समेत सो प्रतिवेदनका आधारमा तर्जुमा गरिएको हो। तथापि विपद व्यवस्थापन, स्वास्थ्य, उपचार, सिँचाई जस्ता अनेक विषयमा अन्यौल कायमै छ। माथि उल्लेख गरिएको प्रतिवेदन आफैँमा कानून होइन। डीआरसीएन अध्ययनले देखाएअनुसार स्थानीय तथा प्रदेश तहका मुख्य सरोकारवालासमेत सो प्रतिवेदनबारे अनभिज्ञ छन्।

#### ४.३ संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको सम्बन्ध

संविधानको धारा २३२ अनुसार शासन तथा कानून निर्माण सम्बन्धमा तीन तहका सरकार बीचको सम्बन्ध सहकार्य, सहअस्तित्व र समन्वयका सिद्धान्तमा आधारित हुनेछन्। संविधान तथा संघीय कानूनका सम्बन्धमा प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई संघीय सरकारले निर्देशन जारी गर्न सक्नेछ। अधिकार क्षेत्र तथा शासन सम्बन्धमा संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले स्थानीय एवम् प्रदेश सरकारलाई पटक पटक परिपत्र, निर्देशिका तथा आदेशहरू जारी गरेको पाइयो। डीआरसीएन अध्ययनका क्रममा भेटिएका थुप्रै सरोकारवालाले संघीय मन्त्रालयले त्यसरी पटक पटक आदेश र निर्देशन दिनु संघीयताको मर्म विपरीत भएको गुनासो गरे। स्थानीय सरकार सञ्चालनमा सोभै हस्तक्षेप पुग्ने गरी निर्देशन जारी हुँदा सहकार्य, सहअस्तित्व र समन्वयका सिद्धान्त मिचिएकोबारे स्थानीय सरकारका केही निर्वाचित प्रतिनिधिले गुनासो गरेका थिए।

भविष्यमा तीन तहको सम्बन्ध थप जटिल बन्न सक्ने सम्भावना टडकारो देखिन्छ। संविधानको धारा १३३ (१) अनुसार स्थानीय सरकारले कुनै प्रादेशिक वा संघीय कानूनसँग बाकिने कानून ल्याएमा वा प्रदेशले कुनै संघीय वा स्थानीय कानूनसँग बाकिने कानून निर्माण गरेमा सर्वोच्च अदालतले त्यस्ता कानून सोभै खारेज गरिदिन सक्नेछ। कानूनको वैधतामा सृजना गरिएको यस्तो स्पष्ट सोपानले तीन तहका सरकार उत्तिकै प्रभावकारी बन्न सक्दैनन्।

#### ४.४ संघीय कानून

संवैधानिक प्रावधानसँगै मौजुदा संघीय कानून प्रदेश र स्थानीय सरकारमा समेत लागु हुन्छन्। संविधानको धारा ३०४ अनुसार संविधान घोषणा हुनेबेला जुन कानून बने, ती संशोधन वा खारेज नभएसम्म लागु भइरहनेछन्। भूमि कर, धुरी कर, स्थानीय महसुल, स्वास्थ्य, शिक्षा र वन सम्बन्धका विद्यमान कानून नै लागु भइरहेका छन्। संविधानको धारा २२६ ले स्थानीय सरकारलाई यी विषयमा आफ्नै कानून निर्माण गर्ने बाटो खोलेको भए पनि ती मौजुदा संघीय कानूनसँग नबाग्ने हुनुपर्नेछ, भन्ने बाध्यकारी प्रावधान समेत संविधानमै व्यवस्था गरिएको छ। डीआरसीएन अध्ययनले देखाएअनुसार यस्ता संवैधानिक प्रावधानबारे स्थानीय सरकार अनभिज्ञ रहँदा उनीहरूले तर्जुमा गरेका कतिपय कानून विद्यमान संघीय कानूनसँग बाकिने वा मेल नखाने किसिमका छन्। कतिपय सन्दर्भमा स्थानीय तहमा बनेका कानूनहरू खारेज भएका छन् भने केही कानूनको वैधताको बारेमा अदालतमा मुद्दा परेका छन्।

<sup>१३</sup> सो प्रतिवेदन प्रधानमन्त्रीको नेतृत्वमा गठन गरिएको उच्च स्तरीय संघीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासनिक पुनर्संरचना निर्देशक समितिको निर्देशनमा तयार पारिएको हो। नेपाल सरकारको औपचारिक वेबसाईटमा सो प्रतिवेदन उपलब्ध छ: <<https://www.opmcm.gov.np/federalism-admin/>>



## ४.५ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४

अघिल्लो संसदले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन पास गरेर २०७४ असोज २९ गतेबाट लागु गरेको थियो । स्थानीय सरकारलाई मार्गनिर्देशन गर्ने यो नै सबैभन्दा महत्वपूर्ण ऐन हो । यस ऐनले नगरपालिका र गाउँपालिकामार्फत स्थानीय सरकार सञ्चालनका लागि प्रक्रियाहरूको विस्तृत खाका दिएको छ भने ती एकाइलाई कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायिक कार्य अघि बढाउने अधिकार पनि सुनिश्चित गरेको छ । तथापि यी अधिकारहरू आफैँमा निरपेक्ष छैनन् र संघीय तथा प्रादेशिक कानूनमा निर्भर गर्छन् ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले स्थानीय एकाइका संख्या, तिनीहरूको सीमाङ्कन, नाम, केन्द्र तथा प्रत्येक एकाइमा वडाको संख्या कति हुने भन्ने पनि निर्धारण गरेको छ । तर यो ऐन बन्नु अघि नै स्थानीय तह पुनर्संरचना समितिले सीमाङ्कन, नामाङ्कन र केन्द्र सहितका ७५३ स्थानीय एकाइहरूको निर्माण गर्‍यो । ऐनले नगरपालिका, गाउँपालिका, महानगर र उपमहानगर निर्धारण गर्ने आधार तय गरेको छ । सो ऐनको दफा ४ ले स्थानीय सरकारलाई आफ्नो एकाइको नाम र केन्द्र परिवर्तन गर्ने अधिकार दिएको छ । नगर वा गाउँ सभाबाट मतदान गराई नाम र केन्द्र परिवर्तन गर्न सकिने प्रावधान छ । तथापि त्यस्तो निर्णय संघीय सरकारद्वारा स्वीकृत गराइनुपर्छ ।

### ४.५.१ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन तर्जुमा गर्नमा ढिलाइ

२०७४ असारसम्म दुई चरणको स्थानीय चुनाव सम्पन्न भएर ७५३ मध्ये ६१७ स्थानीय एकाइमा जनप्रतिनिधि निर्वाचित भइसकेका थिए । पहिलो चरणको चुनाव २०७४ वैशाख ३१ गते २८३ स्थानीय तहमा सम्पन्न भएको थियो भने २०७४ असार १४ गते भएको दोस्रो चरणको चुनावमा ३३४ स्थानीय तह संलग्न थिए । जनप्रतिनिधिले पदभार सम्हाल्ने बेलासम्म स्थानीय सरकारका कामकारवाही निर्देशित गर्ने स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन जस्ता महत्वपूर्ण ऐनहरू बनिसकेका थिएनन् । आवश्यक ऐन नभएकाले स्थानीय तहका काम तीन महिनासम्म प्रभावित भए । धेरै विलम्बपछि भदौ महिनामा अघिल्लो संसदले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन पारित गरेको थियो । सो ऐन संसदबाट पारित भएको एक महिनापछि राष्ट्रपतिबाट स्वीकृत भई लागु भएको थियो ।

### ४.५.२ स्थानीय सरकारका अधिकार, काम र जिम्मेवारी

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा ११ मा स्थानीय सरकारका अधिकार, काम र जिम्मेवारी के के हुने भनी उल्लेख गरिएको छ । जम्मा २२ विषयमा स्थानीय सरकारका एकल अधिकार क्षेत्र तोकिएको छ भने अन्य विषयमा प्रादेशिक र संघीय सरकारसँग साझा अधिकार क्षेत्रको निर्धारण गरिएको छ । संविधानले स्थानीय सरकारको अधिकार मात्र उल्लेख गरेकोमा ऐनको दफा ११ ले त्यसलाई विस्तृत व्याख्या गरेको छ । यो विस्तृत व्याख्याले स्थानीय सरकारले कानून निर्माण, सरकार सञ्चालन, व्यवस्थापन, नियमन लगायतका काम गर्ने

अधिकार स्पष्ट बनाएको छ । यो ऐनअनुसार स्थानीय सरकारले आफ्ना अधिकार उपयोग गर्दा, कार्य सम्पादन गर्दा र जिम्मेवारी निर्वाह गर्दा संघीय र प्रादेशिक ऐन र कानूनबारे सचेत हुनुपर्ने उल्लेख छ ।

#### ४.५.३ वडा समितिका अधिकार, काम र जिम्मेवारी

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा १२ मा वडा समितिहरूका अधिकारबारे उल्लेख गरिएको छ । नगरपालिका र गाउँपालिका कार्यसमितिको तुलनामा वडा समितिलाई सीमित अधिकार प्रत्यायोजन गरिएका छन् । वडाभित्र सञ्चालन गरिने परियोजना तयार गर्ने र कार्यान्वयन गर्ने काममा वडा समिति सहभागी हुनेछन् । वडा स्तरमा आवश्यक पर्ने तथ्यांकको संकलन पनि उनीहरूको मुख्य जिम्मेवारीमा पर्छ । वडाभित्रका विकास परियोजना, स्थानीय बजार र कलकारखानाको अनुगमन गर्ने काममा समेत उनीहरूको संलग्नता हुनेछ । नागरिकता र धनीपूजाका लागि सिफारिश गर्ने, स्वास्थ्य उपचारका लागि सिफारिश गर्ने तथा जन्म, मृत्यु, विवाह दर्ता लगायतका सिफारिश गर्ने काममा वडा समितिहरूको संलग्नता रहनेछ । ऐनले स्थानीय सरकारलाई वडा समितिका लागि थप जिम्मेवारी तोक्न सक्ने अधिकार पनि दिएको छ ।

#### ४.५.४ स्थानीय तहका प्रमुख, उपप्रमुख र वडाध्यक्षका अधिकार

स्थानीय सरकारका मुख्य प्रतिनिधिमध्ये स्थानीय एकाइका प्रमुख, उपप्रमुख र वडाध्यक्ष पर्छन् । कार्यकारीका रूपमा स्थानीय तहका प्रमुखले गाउँ वा नगर सभाको नेतृत्व गर्छन्, वार्षिक कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने र प्रस्तुत गर्ने काम गर्छन् र सभा वा कार्यसमितिले गरेका निर्णय कार्यान्वयन गर्छन् । साथै, स्थानीय कार्यपालिका र सभाअन्तर्गत गठन भएका समितिका क्रियाकलापको अनुगमन गर्ने काम पनि नगर वा गाउँ प्रमुखको हो । उपप्रमुखले भने प्रमुखको अनुपस्थितिमा माथि उल्लेख गरिएका सबै काम गर्छन् । स्थानीय न्यायिक समितिको नेतृत्व गर्ने जिम्मेवारी पनि उपप्रमुखको हो । गैर-सरकारी संस्थाका क्रियाकलाप समन्वय गर्ने तथा उपभोक्ता सुरक्षाको जिम्मेवारी पनि उपप्रमुखकै हो । स्थानीय सरकारले सञ्चालन गरेका परियोजनाको अनुगमन गर्ने र आवश्यक प्रतिवेदन तयार गर्ने काममा समेत उपप्रमुखको सक्रिय संलग्नता हुन्छ । वडाध्यक्षको मुख्य भूमिका भनेको वडा समितिको नेतृत्व गर्ने, सो समितिका क्रियाकलाप नियमन गर्ने र गाउँ वा नगरका प्रमुख र उपप्रमुखसँग समन्वय गर्ने आदि रहेको छ ।

#### ४.५.५ स्थानीय कार्यपालिका र सभाका गतिविधि

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको मुख्य उद्देश्य स्थानीय सरकारलाई उसको कानून निर्माण गर्ने र कार्यान्वयन गराउने अधिकार सुनिश्चित गर्नु हो । सो ऐनले डाकुनुपर्ने बैठकको न्यूनतम संख्या, बैठक सञ्चालन गर्ने विधि तथा निर्णय लिने प्रक्रियाबारे खुलाएको छ । साथै, समिति र उपसमिति गठन गर्ने र ती समितिलाई अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने अधिकार पनि दिएको छ । स्थानीय कार्यपालिकाले तर्जुमा गरिएका ऐन सभामा पेश गर्छन्, त्यसरी पेश गरिएका ऐनमा सभाले छलफल सञ्चालन गर्छ र त्यसलाई पारित गर्छ । सो प्रक्रियाबाट पारित गरिएको ऐन स्थानीय सरकारको प्रमुखबाट स्वीकृत भएपछि कानून बन्छ । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको

दफा २० मा उल्लेख भएअनुसार, आफ्नो प्रदेश सरकारले पारित गरेका सम्बन्धित कानूनले स्थानीय एकाइले पारित गर्ने ऐनका रूपरेखा निर्धारण समेत गर्न सक्छ ।

#### ४.५.६ न्यायिक समिति

संविधानको धारा २१७ ले प्रत्येक स्थानीय तहमा तीन सदस्य सहितको न्यायिक समिति बनाउने अधिकार दिएको छ । गाउँ वा नगरका उपप्रमुखको नेतृत्वमा सो समिति गठन हुन्छ । अरू दुई सदस्य भने गाउँ वा नगर सभाले आफ्ना निर्वाचित सदस्यबाट चुनेर समितिमा पठाउँछ । न्यायिक समिति अर्ध-न्यायिक अङ्ग हो जो नेपालको न्याय प्रणालीबाट स्वतन्त्र रहन्छ । यस समितिले न्याय प्रणालीबाट स्वतन्त्र रहेर काम गर्नुका दुई मुख्य कारणहरू छन् : १) संविधानले न्यायिक समितिलाई स्थानीय कार्यपालिकाअन्तर्गत राखेको छ, २) नयाँ संविधानअन्तर्गत सरकारका अरू दुई अंग संघीय ढाँचामा काम गर्छन् भने न्याय प्रणाली एकात्मक छ ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा ४६ देखि ५३ मा न्यायिक समितिले गर्नुपर्ने कामबारे उल्लेख गरिएको छ । न्यायिक समितिले मध्यस्थताद्वारा वा नियमित न्यायिक प्रक्रिया अपनाएर स्थानीय मुद्दामामिला मिलाउन सक्छन् । नियमित न्यायिक प्रक्रियाबाट सुल्झाउन सकिने १३ किसिमका मुद्दाहरू छन् भने मध्यस्थताद्वारा मिलाउन सकिने ११ किसिमका मुद्दा छन् । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७२ को दफा ४७ (१) र (२) मा यस्ता मुद्दाबारे विस्तृतमा उल्लेख गरिएको छ । मुद्दा मिलाउँदा अपनाउनुपर्ने प्रक्रियाका बारेमा ऐनको दफा ४९ मा विस्तृत जानकारी उल्लेख छ । सो खण्डमा सकेसम्म सबै मुद्दालाई मध्यस्थतामार्फत समाधान गर्न भनिएको छ । समुदायका मध्यस्थकर्ताहरू राखेर मुद्दामामिला हल गर्न सुझाइएको छ । आवश्यक परेमा मुद्दाका वादी र प्रतिवादीहरूका सम्पत्ति रोक्का गर्ने व्यवस्था पनि गरिएको छ । मुद्दा मिलाउनका लागि मुद्दासँग जोडिएका सबै पक्षलाई न्यायिक समितिमा उपस्थित गराउन सक्दछ । न्यायिक समितिले आफ्नो तजविजमा स्थानीय मुद्दा हेर्न वडास्तरीय मध्यस्थता केन्द्रसमेत स्थापना गर्न सक्नेछन् ।

मध्यस्थता ऐन २०६८ अन्तर्गत देशका विभिन्न भागमा पहिल्यैदेखि स्थानीय मध्यस्थता केन्द्रहरू स्थापना भएका थिए । सो ऐन अहिलेसम्म लागू भइरहेको छ । पुरानो व्यवस्थामा मध्यस्थतामार्फत सामान्य मुद्दा मामिला मिलाउनका लागि सो ऐन निर्माण गरिएको थियो । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा नभएको तर स्थानीय स्तरमा मध्यस्थताका लागि आवश्यक प्रक्रियाको विस्तृत व्याख्या यस ऐनमा छ । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले मौजुदा मध्यस्थता ऐन प्रयोग गरेर मध्यस्थता गर्न सकिने वा नसकिनेबारे केही बोलेको छैन । नेपालका विभिन्न समुदायमा पहिल्यैदेखि रहेका मध्यस्थताका विभिन्न उपाय र संयन्त्रबारे पनि केही उल्लेख गरेको छैन ।

न्यायिक समितिले गरेका निर्णयहरूको कार्यान्वयन स्थानीय सरकारले गर्छ । ती निर्णयमा चित्त नबुझाए जिल्ला अदालतमा पुनरावेदन गर्न सकिन्छ । न्यायिक समितिलाई प्रभावकारी बनाउन चाहिने कार्यविधिको लागि स्थानीय सरकारले थप कानून निर्माण गर्न सक्दछ । पहिलो वर्ष अधिकांश स्थानीय सरकारले संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले पठाएको नमुना कानूनका आधारमा न्यायिक समितिका लागि आवश्यक कानून निर्माण गरे ।

#### ४.५.७ करसम्बन्धी अधिकार

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा ५४ देखि ६२ मा स्थानीय सरकारले लगाउन सक्ने कर र सेवा शुल्कबारे उल्लेख गरिएको छ । संघीय कानूनले दिएको दायराबाहिर स्थानीय सरकारले कुनै किसिमको कर लगाउन ऐनले बन्देज गरेको छ । घर तथा भूमि कर, घर भाडा कर, व्यवसाय कर, पार्किङ शुल्कजस्ता कर र शुल्कहरू स्थानीय सरकारले उठाउन पाउँछन् । स्थानीय सरकारमार्फत दिइने सेवाबापत सेवा शुल्क लगाउन पनि स्थानीय सरकारलाई अधिकार छ । ऐनको दफा ६४ मा कर निर्धारण, संकलन तथा वितरणका प्रक्रिया उल्लेख छ । सो अधिकार प्रदेश एवम् स्थानीय तहको साभा अधिकार क्षेत्रभित्र पर्दछ ।

#### ४.५.८ स्थानीय सरकारको प्रशासनिक व्यवस्था

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा ८४ ले प्रत्येक स्थानीय सरकारले प्रशासनिक विषय हेर्नका लागि एकजना प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको व्यवस्था गरेको छ । स्थानीय सरकारका लागि सचिवको भूमिका निर्वाह गर्नु प्रशासकीय अधिकृतको मुख्य जिम्मेवारी रहन्छ । साथै, स्थानीय सरकारले सञ्चालन गर्ने कार्यक्रमको प्रतिवेदन बनाउने, कार्यसमिति बैठकमा प्रस्तुत गर्ने साथै स्थानीय सरकारको प्रशासन सम्हाल्ने काम अधिकृतको हुन्छ । प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतका अधिकार र जिम्मेवारी निर्धारण गर्ने अधिकार स्थानीय सरकारलाई दिइएको छ । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा स्थानीय सरकारका लागि जरुरी हुने निजामती कर्मचारीको गठन, गतिविधि, व्यवस्थापन र नियुक्ति संघीय कानूनबमोजिम हुने भनिएको छ । यद्यपि अहिलेसम्म त्यस्तो संघीय कानून पारित भएको छैन ।

#### ४.५.९ संघीय तहबाट जारी गरिएका नमुना कानून, निर्देशिका तथा परिपत्रहरू

कानून निर्माण प्रक्रियामा सहयोग गर्न संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले स्थानीय तथा प्रदेश सरकारलाई विभिन्न नमुना कानून पठायो । धेरैजसो स्थानीय सरकारले सो नमुना कानूनकै ढाँचामा आफूलाई आवश्यकपर्ने ऐनहरू बनाए । अन्य मन्त्रालयले समेत प्रदेश, जिल्ला र स्थानीय तहका कार्यालयहरूमा विभिन्न प्राविधिक पक्ष र अधिकारबारे निर्देशिका तथा परिपत्रहरू पठाए । संक्रमणकालमा स्थानीय प्रशासनमा एकरूपता आओस् र संघीय कानूनसँग बाझिने अवस्था पैदा नहोस् भनेर यस्ता निर्देशिका र परिपत्रहरू जारी गरिएको बताइयो । आवश्यक कानून बनिनसकेको, पुराना ऐन संशोधन वा खारेज नभएको अवस्थामा यस्ता निर्देशिका र परिपत्रले केहि हदसम्म स्थानीय तथा प्रदेश तहमा कानूनी अस्पष्टता हल गर्न सहयोग गरेको पाइयो । तथापि केही प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका जनप्रतिनिधिले यस्ता निर्देशन र परिपत्रमार्फत संविधानतः प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई सुनिश्चित गरिएका अधिकार खुम्च्याउन र केन्द्रको अधीनमा राख्न खोजिएकोमा चिन्ता व्यक्त गरे ।

## ५. स्थानीय सरकारबारे अध्ययनका नतिजा

### ५.१ पुनर्संरचनासम्बन्धी विद्यमान मुद्दाहरू

स्थानीय तहको पुनर्संरचना हतारमा गरिएको थियो । मधेसका केही जिल्लामा बाहेक अन्य सर्वैतर जिल्ला प्राविधिक समितिहरूले आफूलाई दिइएको जिम्मेवारीअनुरूप सार्वजनिक छलफल गराएका थिए । यद्यपि, सरोकारवालाहरूको पर्याप्त सहभागिताविना नै गरिएका यस्ता छलफल मूलतः जिल्ला सदरमुकाममा नै सीमित थिए । पुनर्संरचनामा अनुचित लाभ लिने नियत र राजनीतिक प्रभावले काम गरेको आरोप सर्वत्र पाइयो । स्थानीय एकाइ बनाउँदा जनसंख्या, भूगोल र पहुँचलाई बेवास्ता गरिएको डीआरसीएनका अनुसन्धातालाई बताइएको थियो ।

२०७२ मा डीआरसीएनले गरेको अनुसन्धानले पनि स्थानीय निकायको पुनर्संरचनाबारे सार्वजनिक सूचनाको अभाव औँल्याएको थियो । पुनर्संरचना प्रक्रियामा बहुपक्षीय सरोकारवालाको सहभागिताका लागि सघन प्रयासको अभावले यस प्रक्रियाबारे भ्रम, चासो र गलत बुझाइ सिर्जना गरेको पाइएको थियो ।<sup>१४</sup> मधेसका जिल्लाहरूमा, मधेसवादी दलहरूले संविधान निर्माण र लगत्तै यसको कार्यान्वयनको विरोध प्रदर्शन गरिरहेकाले पुनर्संरचनाका लागि बनेका जिल्ला प्राविधिक समितिहरूले काम गर्न नै सकेनन् । फलस्वरूप त्यहाँ सार्वजनिक परामर्श लिइएन । यी जिल्लाहरूमा स्थानीय तहको पुनर्संरचना अवैज्ञानिक र अव्यावहारिक भयो भन्ने आरोपहरू व्यापक थिए ।

नवगठित स्थानीय एकाइका सीमा, नाम र केन्द्रबारे विवाद स्थानीय निर्वाचन अगाडिनै देशभर फैलिएको थियो । तर निर्वाचनका बेलामा उमेदवारले स्थानीय तहमा आफू निर्वाचित भएपछि सुल्फाउने बाचा गरेकाले यी विवादहरू मत्थर भएका थिए । निर्वाचनपछि पुनर्संरचनासम्बन्धित असन्तुष्टिहरू पुनः सतहमा आएको र यसले धेरै स्थानमा स्थानीय सरकारको कामकाज प्रभावित भएको डीआरसीएनको अध्ययनले देखायो । पुनर्संरचना गर्दा जनसंख्यालाई पर्याप्त महत्व नदिइएको र सम्पूर्ण प्रकृया समावेशी र वैज्ञानिक नभएको भन्दै विभिन्न पहिचानवादी समूहले आफ्ना असन्तुष्टि प्रकट गरे । अर्कातिर, पहाडी जिल्लाका सरोकारवालाले भूगोललाई उचित प्राथमिकता नदिइएको कारण थोरै एकाइहरू बनेको र यसले गर्दा केही वडा स्थानीय तहको केन्द्रभन्दा धेरै टाढा रहेको गुनासो गरे ।

स्थानीय एकाइको नाम र केन्द्रबारेको परस्पर विरोधी दावीले केही स्थानीय एकाइको कामकाज महिनौंसम्म प्रभावित भयो । गोरखाको भिमसेन गाउँपालिकामा बगुवामा रहेको केन्द्रलाई घ्याम्पेसाल सार्ने निर्णय गरेपछि चक्का जामसहित लामो समयसम्म विरोध प्रदर्शन भएको थियो । अन्ततः केन्द्र यी दुई ठाउँको बीचमा राखेर यो विवाद सल्टाइयो । पर्साको ठोरी गाउँपालिकामा सुवर्णपुरबाट घ्याङ डाँडामा केन्द्र लैजाने निर्णयले २०७४ फागुनमा एक महिना लामो विरोध प्रदर्शन र चक्का जाम गरियो । स्थानीय एकाइको सभाले प्रक्रिया पूरा गरेर

<sup>१४</sup> डीआरसीएनको यो अध्ययन प्रतिवेदनका लागि हेर्नुहोस्: 'DRCN Preliminary Findings on Local Body Restructuring at the Local Level' <[http://democracyresource.org/wp-content/uploads/2017/04/Preliminary-Findings-on-Local-Body-Restructuring-in-Nepal\\_September-2016.pdf](http://democracyresource.org/wp-content/uploads/2017/04/Preliminary-Findings-on-Local-Body-Restructuring-in-Nepal_September-2016.pdf)>

नै यस्तो निर्णय गरेको भए पनि असन्तुष्ट स्थानीयवासीले गाउँपालिका अध्यक्षले पूर्वाधार नहुँदाहुँदै आफ्नो गाउँलाई केन्द्र तोके भन्ने दाबी गरेका थिए । अछामका स्थानीयवासीले रामारोशन गाउँपालिकाले मेलरुखबाट गैरीखेतमा केन्द्र सार्ने भनी गरेको गाउँसभाको निर्णयविरुद्ध दिपायलको उच्च अदालतमा रिट हालेका थिए ।

पुनर्संरचना प्रक्रिया राजनीतिक दबावले प्रभावित भएको भन्ने आरोप सुर्खेत, भ्पापा, महोत्तरी, जाजरकोट, जुम्ला र अछाम लगायतका जिल्लाहरूमा व्यापक थियो । भ्पापाको मेचीनगर नगरपालिकामा प्रमुख राजनीतिक दलका प्रभावशाली नेताहरूले सक्रियतापूर्वक आफू बलियो नभएको वडालाई अन्य स्थानीय तहमा राख्न पैरवी गरे । प्राविधिक समितिलाई दिइएको जिम्मेवारीमा जातीय समूहलाई सम्भव भएसम्म जस्ताको तस्तै राख्ने भन्ने प्रावधान पनि थियो । यद्यपि, भ्पापामा राजवंशीहरूले आफ्नो समुदायलाई धेरै वडा र स्थानीय एकाइमा विभाजित गरिएको र यसबाट स्थानीय तहमा उनीहरूको समानुपातिक प्रतिनिधित्व नभएको गुनासो गरे ।

साविकका एकभन्दा धेरै स्थानीय गाउँ विकास समिति (गाविस) र वडा मिलाई नयाँ स्थानीय एकाइ बनाइएकाले तिनको आकार ठूलो भयो । निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूले यी ठूला आकारका एकाइले गर्दा प्रशासन पहिलेभन्दा कठिन भएको र दुर्गमका वडावासीलाई केन्द्रमा उपलब्ध सेवा लिन असहज भएको बताए । इलाममा साविकका ६ गाविस मिलाई बनाइएको सूर्योदय नगरपालिकामा कुनै कुनै वडामा पुग्न नगरपालिकाको केन्द्र फिक्कलदेखि पूरै दिन हिँड्नु पर्छ । यसैगरी, अछामको साँफेवगर नगरपालिकाका एक वडाध्यक्षले खप्तड क्षेत्रका केही वडाहरू निकै दुर्गम र अविकसित रहेको बताए ।

### केस स्टडी १ : राजनीतिक चलखेलपछि तिङ्ला

२,००० भन्दा बढी मतदाता संख्या भएको गाउँले २०७४ असारमा स्थानीय निर्वाचन पूर्णतः बहिष्कार गरेपछि तिङ्लाले राष्ट्रिय ध्यान तान्यो । यस गाउँले २०७४ मंसिरमा प्रदेश सभा र प्रतिनिधि सभाका निर्वाचन पनि बहिष्कार गर्‍यो । तिङ्ला नेपाली काँग्रेसको गढ भएकाले नजिकै सल्यानका प्रभावशाली काँग्रेसी नेताले नेपाली काँग्रेसलाई निर्वाचनमा जितको आधार तयार पार्न तिङ्लालाई नेचासल्यानमा मिसाउन जोडबल गरे भन्ने बुझाइ तिङ्लावासीको भयो । यद्यपि, सल्यानमा भौतिक पूर्वाधार नभएकाले नेचावेदघारीलाई केन्द्र प्रस्ताव गरिएको थियो । नेचावेदघारीभन्दा नजिक पर्ने भएकाले तिङ्लावासी सल्यानलाई केन्द्र मान्न तयार थिए । सल्यान केन्द्र नबन्ने हो भने उनीहरू सोलु दूधकुण्ड नगरपालिकामा समावेश हुन चाहन्थे । जिल्ला सदरमुकामको सोलु दूधकुण्ड नगरपालिका तिङ्लाबाट नजिकै छ । तर नेचासल्यानका प्रभावशाली काँग्रेसी नेताले तिङ्लालाई सोलु दूधकुण्डमा मिसाउन चाहेका थिएनन् किनभने त्यहाँ नेपाली काँग्रेसभित्रै पनि प्रतिद्वन्द्वी समूहको प्रभाव थियो । तिङ्लामा निर्माणाधीन तीन वटा जलविद्युत योजनाबाट आउनसक्ने राजस्वका लागि पनि नेचासल्यान र सोलुदूधकुण्डको तिङ्लामाथि प्रतिस्पर्धा भएको थियो ।

अन्ततः तिङ्लालाई सोलु दूधकुण्ड नगरपालिकाको एघारौँ वडाको रूपमा स्वीकारियो । तिङ्लावासी यस निर्णयबाट सन्तुष्ट भए र विजय ज्वाली गरे । एक स्थानीय व्यक्तिले भने, “नगरपालिका भएपछि हामीले धेरै कर तिर्नुपर्ने भएकाले गाउँपालिका नै भएको भए सायद राम्रो हुन्थ्यो । तर अब छिटो विकास पनि त होला नि ।” अहिले वडामा निर्वाचित पदाधिकारी नभएकाले दैनिक कामकाजमा असर परेको छ । अहिले नागरिकहरू निर्वाचनको माग गर्न थालेका छन् । “एउटा युद्ध त जितियो, अब हामी तिङ्लावासीलाई राम्रो सेवा र प्रशासनका लागि यस वडामा निर्वाचन चाहिएको छ,” एक स्थानीय नेताले बताए ।

पुनर्संरचनासम्बन्धी केही मुद्दाहरू स्थानीय तहमै समाधान गरियो । बर्दियामा थारु बाहुल्य रहेको बेग्लै एकाइको माग राख्दै गरिएको विरोध प्रदर्शन र वार्ताको शृंखलापछि साविकका ४ थारु बहुल गाविस मिलाई वारबर्दिया नगरपालिका बनाइयो । त्यसैगरी, सोलुखुम्बुमा तत्कालीन तिङ्ला गाविसका बासिन्दाले भण्डै एक वर्ष तीनै वटा निर्वाचनको पूर्ण बहिष्कारसहित विरोध गरिरहेपछि सोलु दुधकुण्ड नगरपालिकामा मिसाउनुपर्ने उनीहरूको माग पूरा भयो ।

नाममाथिको विवाद पनि धेरै स्थानीय एकाइमा पाइयो । केही स्थानमा यी एकाइका निर्वाचित निकायले नाम परिवर्तन गरे, तर विवादरहित भएनन् । पहिचानमा आधारित समूहले एकाइमा आफ्नो बाहुल्य भए पनि नाममा पहिचान नभल्केकोले असन्तुष्टि जनाए । स्थानीय एकाइको नाम फेर्ने केही प्रयासहरू राजनीति अभिप्रेरित थिए । रोल्पामा तत्कालीन नेकपा माओवादी केन्द्रले उल्लेख्य बहुमतसहित जितेका केही स्थानीय एकाइको नाम दलका सहिदहरूको नाम समावेश गर्नका लागि फेरियो । उदाहरणका लागि, सुकीदह गाउँपालिकाको नाम फेरेर निर्वाचित मेयरका श्रीमती र भाइ सहिद क्रमशः गंगा र देवको नामबाट गंगादेव गाउँपालिका बनाइयो ।

### केस स्टडी २ : अछाम र डोल्पामा पुनर्संरचनासंबन्धी विवाद

२०७४ पुस २४ गते मा रामारोशन गाउँपालिकाको गाउँसभाले साधारण बहुमतले मेलरुखमा रहेको स्थानीय एकाइको केन्द्र गैरीखेतमा सार्ने निर्णय गर्‍यो । स्थानीय शासन सञ्चालन ऐन २०७४ दफा ४ ले स्थानीय एकाइको सभालाई निर्वाचन भएको ६ महिनाभित्र साधारण बहुमतले र त्यसपछि दुई तिहाइ बहुमतले स्थानीय एकाइको नाम र केन्द्र फेर्न पाउने अधिकार दिएको छ । रामारोशन गाउँपालिकाको स्थानीय निर्वाचन २०७४ असार १४ मा भएकोले ऐनले दिएको ६ महिनाको म्याद गुजिसकेको थियो ।

रामारोशनका दुई वासिन्दाले गाउँ सभाको निर्णयविरुद्ध २०७४ माघ ६ गते दिपायल उच्च अदालतमा रिट निवेदन दिए । वादीहरूले सभाको निर्णय राजनीतिक पूर्वाग्रहले निर्देशित भएको र ऐनको दफा ४ को प्रतिकूल भएको दावी गरे । फलतः दिपायल उच्च अदालतले निर्वाचनको ६ महिना कटेपछि साधारण बहुमतले स्थानीय तह पुनर्संरचनासम्बन्धी निर्णय परिवर्तन गर्न नमिल्ने भन्दै निर्णय खारेज गरिदियो ।

२०७४ फागुन १४ गते मा ठूलीभेरी नगरपालिकाको केन्द्र दुनैवाट जुफाल सार्ने निर्णय राजपत्रमा प्रकाशित भयो । राजपत्रका अनुसार ठूलीभेरीको नगरसभाले त्यस्तो निर्णय २०७४ असार ३१ गते मा गरेको थियो । जुफालका स्थानीय वासिन्दाले यो निर्णयको स्वागत गरे भने उपमेयर, स्थानीय नेताहरू र दुनैका वासिन्दाले यो निर्णयको विरोध गरे । नगरसभाले त्यस्तो निर्णय गर्दै नगरेको र मेयर तथा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले नक्कली बैठकको भुटो माइन्ट बनाएको आरोप उनीहरूले लगाए । निर्णयको विरोध गर्न एक संघर्ष समिति बनाइएको थियो । सात दिनसम्म उक्त समितिले दुनैमा प्रदर्शन गर्‍यो र नगरपालिका कार्यालयमा तालाबन्दी गर्‍यो । जुफालका एक स्थानीय नेताले भने, “जिल्ला सदरमुकाम भएकाले दुनैमा पहिलेदेखि नै राम्रो भौतिक पूर्वाधार छन् । त्यसैले सन्तुलित विकास सुनिश्चित गर्न पनि जुफालमा स्थानीय एकाइको केन्द्र बनाउनु मनासिव हुन्छ ।”

यो विवादले नगरपालिकाको कामकाज अत्यन्तै प्रभावित भएको थियो किनभने मेयर र उपमेयर नै यस विषयमा स्पष्ट विभाजित थिए । मेयर र उपमेयरको नेतृत्वमा बेग्लाबेग्लै समानान्तर नगरसभा समेत भएका थिए । हालै मेयरको नेतृत्वमा भएको एक नगरसभा र उपमेयरको नेतृत्वको अर्को नगरसभाले दुई बेग्लाबेग्लै बजेट पास गरेका थिए ।

## ५.२ कानून निर्माण

स्थानीय सरकार सञ्चालन गर्न आवश्यक आधारभूत कानूनहरू प्राथमिकताका साथ अनुमोदन गरे पनि यो प्रक्रिया निर्वाचित अधिकारीहरूका लागि चुनौतीपूर्ण भएको थियो । कार्यपालिका सदस्यहरूको आचारसंहिता, आर्थिक कार्यविधि नियमित तथा व्यवस्थित गर्न बनेको ऐन, नगर/गाउँ सभा सञ्चालन प्रक्रिया तथा लिखत प्रमाणीकरण कार्यविधिहरू स्थानीय सरकारद्वारा हालसम्म निर्मित विभिन्न कानूनमध्ये केही हुन् । पोखरा महानगरपालिका जस्ता केही स्थानीय एकाइले आफ्ना कानूनहरू स्थानीय राजपत्रमा प्रकाशन समेत गरेका छन् ।

कानून निर्माणमा धेरै सैद्धान्तिक चरणहरू हुन्छन् । जस्तै पूर्वतयारी, मस्यौदा, परामर्श, छलफल, पुनरावलोकन, प्रेषण र प्रसार । तर धेरैजसो स्थानीय एकाइले कुनै छलफल नगरी संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयद्वारा तयार पारिएको नमुना कानूनलाई पारित गरेको पाइयो । सामान्यतया, कानूनको मस्यौदा बनाइनुअघि विज्ञ र अरू सरोकारवालासँग पर्याप्त परामर्श भएन ।

बिना छलफल नयाँ कानूनको खाका तयार गर्ने पद्धतिको आलोचना मिडियाका साथै नागरिक समाजद्वारा भएको थियो । पछि, नगर/गाउँ सभाका सदस्यहरूले पनि मस्यौदा अध्ययन गर्न समय माग गरे, जसले गर्दा म्याग्दीको रघुगंगा गाउँपालिका र कास्कीको पोखरा महानगरपालिका जस्ता केही स्थानीय एकाइको बैठक पछाडि सार्नु परेको थियो । स्थानीय सरकारद्वारा पारित केही कानूनहरूको संघीय सरकार र सर्वोच्च अदालतद्वारा कार्यान्वयनमा रोक लगाइएको थियो । बाग्लुङको ढोरपाटन नगरपालिकाले आफूले पारित गरेको शिक्षा नियमावलीको आधारमा एक नयाँ प्रध्यानाध्यापक नियुक्त गरेको थियो जसको विरुद्ध सर्वोच्च अदालतमा मुद्दा पत्र्यो । उनीहरूले आफ्नै नियमावली बनाएर त्यसैअनुसार काम गरेको भए पनि सो विषयमा अदालतले स्थानीय एकाइलाई प्रध्यानाध्यापकहरू नियुक्त गर्ने कुनै अधिकार नरहेको आदेश जारी गर्‍यो ।<sup>१५</sup>

### केस स्टडी ३ : शिक्षासम्बन्धी स्थानीय कानूनविरुद्ध अदालतमा मुद्दा

संविधानको धारा २२६ को अधिकार प्रयोग गर्दै २०७५ वैशाख ११ गते दार्चुला जिल्लाको महाकाली नगरपालिकाले नगर सभाबाट शिक्षा नियमावली पारित गर्‍यो । यही कानूनअनुसार महाकाली नगर कार्यपालिकाले महेन्द्र नमुना माध्यमिक विद्यालयको व्यवस्थापन समिति खारेज गर्‍यो । चलिआएका संघीय कानून शिक्षा ऐन २०२८ र शिक्षा नियमावली २०५९ अनुसार नयाँ नगरपालिकाको कानूनले संविधानको धारा ३०४ र दुवै संघीय कानूनको उलंघन गरेको भनी विद्यालय व्यवस्थापन समितिका एक सदस्यले सर्वोच्च अदालतमा जाहेरी गरे । सर्वोच्च अदालतले नगरपालिकाको निर्णयको विपक्षमा कारण देखाउ आदेशसहित मुद्दा दर्ता गर्‍यो । सो मुद्दा यस प्रतिवेदन प्रकाशनको समयसम्म अदालतमा विचाराधीन थियो ।

नेपालको संविधानअनुसार स्थानीय सरकारद्वारा निर्मित कानून संघीय र प्रदेशक तहका विद्यमान कानूनसँग बाझिनु हुँदैन । यद्यपि माथिल्ला दुई सरकारी संयन्त्र अभै आधारभूत कानूनको मस्यौदा तयार गर्दै थिए । स्थानीय सरकारद्वारा पारित कानूनका निश्चित प्रावधानहरू प्रादेशिक र संघीय कानूनसँग संयुक्त क्षेत्राधिकारका

<sup>१५</sup> हेर्नुहोस्: प्रअ नियुक्ति गर्ने निर्णय कार्यान्वयन नगर्न अन्तरिम आदेश <<http://radionepal.gov.np/news-details/15145/2018-05-04>>



धेरै विषयमा विरोधाभास हुनसक्नेमा ध्यानाकर्षण भएको थियो । फलस्वरूप, डीआरसीएनको अध्ययनमा स्थानीय सरकारको नयाँ कानून निर्माणमा कम चासो रहेको देखियो । प्रायः स्थानीय एकाइले प्रादेशिक र संघीय कानून कुरिरहेका थिए ।

कानून बनाउने सुरुवाती चरणमा संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले उपलब्ध गराएको नमुना कानूनहरू उपयोगी भएको निर्वाचित अधिकारीहरूले बताए । तथापि, नमुना कानूनमार्फत केन्द्रीय सरकारले सबै स्थानीय एकाइमा एकरूपता कायम गर्न र हस्तक्षेप गर्न प्रयास गरेको भनी केही पदाधिकारीले चिन्ता व्यक्त गरे । उनीहरूका विचारमा संघीय सरकारले नमुना कानूनको साटो क्षमता अभिवृद्धि, तालिम तथा प्राविधिक र कानूनी विज्ञ उपलब्ध गराएर सहयोग गर्नुपर्थ्यो ।

### ५.३ सेवा प्रवाह

डीआरसीएनका अनुसन्धाताहरूले जताततै निर्वाचित प्रतिनिधि आएपछि पनि सेवा सञ्चालनमा उल्लेखनीय परिवर्तन नभएको सर्वसाधारण नागरिक र अरू सरोकारवालाहरूको गुनासो थियो । निर्वाचित प्रतिनिधिले पनि जनताको अपेक्षाअनुरूप सेवा प्रदान गर्न असमर्थ भएको स्वीकारे । मुख्यतः सरकारको नयाँ संरचना, कर्मचारी तथा भौतिक पूर्वाधारको अभाव, र अन्य कानूनी अस्पष्टताका साथै कानूनहरू बन्न अभै बाँकी भएकाले यस्तो हुन पुगेको हो । नागरिकहरूको ठूलो अपेक्षाका बावजूद सेवा सञ्चालनमा नयाँ बनेका सरकारहरू अन्तर्गतका स्थानीय तहमा कुनै उल्लेखनीय सुधार भएन । तैपनि डीआरसीएनको पर्यवेक्षणले प्रशासन र सेवा सञ्चालनमा केही सकारात्मक परिवर्तन देखेको थियो ।

### केस स्टडी ४ : भत्ता वितरणमा स्थानीय सरकार र बैंकको सहकार्य

गुल्मी जिल्लाको रेसुङ्गा नगरपालिकाले १४ वटै वडाका लाभग्राहीलाई घरैमा सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरणका लागि एक वाणिज्य बैंकसँग सहकार्य गरेको थियो । यसबारे बैंक र नगरपालिकाबीच २०७४ असोजमा एक सम्झौता भयो । मेयरको निर्वाचन प्रचारप्रसारमा यो एक एजेण्डा थियो र वाचा पूरा गर्न पाएकोमा उनले सन्तुष्टि जाहेर गरे । वृद्ध तथा शारीरिक अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूलाई यो अभियानले धेरै फाइदा पुऱ्याएको पाइयो । यसअघि नागरिकहरू सामाजिक सुरक्षा भत्ता लिन तमघासमा रहेको जिल्ला सदरमुकाममा जानुपर्थ्यो । बैंकले यो अभियानलाई सबै लाभग्राहीको खाता खोल्दिएर सघायो भने नगरपालिकाले यातायात र सुरक्षा व्यवस्थापनको प्रबन्ध मिलाएको थियो । जिल्लाका अन्य स्थानीय निकायले पनि यस्तै कार्य गर्न खोजिरहेको पाइयो ।

नागरिकहरूले निर्वाचित पदाधिकारी एवम् सचिवहरू स्थानीय एकाइमा र वडामा सहजै उपलब्ध हुने र भेट्न सकिने बताए । गाविस सचिव सदरमुकाम बस्ने र त्यहीँबाट काम गर्ने अघिल्लो शासन पद्धतिभन्दा यो अवस्था ज्यादै सुधारिएको मानियो । नागरिकले वडा या गाउँ/नगरपालिका कार्यालयमा आधारभूत सेवा लिन सजिलै जान सक्थे । आफ्नो चासो र गुनासो बिना हिचकिचाहट 'उनीहरूका आफ्नै' स्थानीय प्रतिनिधिसमक्ष राख्न सक्थे । कतिपय स्थान जहाँ जनताहरू नेपाली बाहेकका भाषा बोल्छन् त्यहाँ नागरिकहरूलाई निर्वाचित पदाधिकारीसँग आफ्नै भाषामा कुरा गर्न पाएका थिए । धेरै स्थानीय एकाइमा निर्वाचित प्रतिनिधि काम गर्न उत्साहित भएको र कार्यालय समय अघिपछि र छुट्टिका दिनमा समेत काम गरिरहेको डीआरसीएनको

अनुसन्धानमा देखियो । आधिकारिक सिफारिश, जन्म, मृत्यु र विवाह जस्ता प्रक्रियाको दर्ता र सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण जस्ता आधारभूत सेवाहरू नयाँ स्थानीय सरकारअन्तर्गत सहज भएको पाइयो ।

स्थानीय सरकारहरूले आफ्नै बजेट र कानून तयार पार्दा जिल्लाबाट सेवा स्थानीय तहमा पुगेको आम महसुस भएको छ । हरेक स्थानीय एकाइमा कम्तीमा एउटा बैंक स्थापना गर्ने संघीय सरकारको नीतिअनुरूप बैंकका शाखाहरू धेरै स्थानीय एकाइमा खुलेका छन् । पहिला मानिसहरू आधारभूत बैंकिङ् र वित्तीय सेवाका लागि जिल्ला सदरमुकाम र शहरी केन्द्रहरूमा जानुपर्थ्यो । स्थानीय एकाइका केन्द्रहरूमा सेवा केन्द्रहरू र कार्यालयहरूको स्थापनापछि, त्यहाँ व्यापारका गतिविधि तथा जनताको चहलपहल बढेको देखियो । अर्कातर्फ जिल्लाका सदरमुकामका होटलधनी र व्यापारीहरूले भने स्थानीय सरकारले कामकाज थालेपछि जिल्ला सदरमुकामको वित्तीय कारोबार घटेको डीआरसीएनलाई बताए ।

सरकारी कर्मचारीले स्थानीय शासनको नेतृत्व गर्ने पहिलेको व्यवस्थामा योजना एक आर्थिक वर्षका लागि मात्रै बनाइन्थ्यो । तर स्थानीय तह र शासन आफ्नो स्वामित्वमा आएपछि नयाँ सरकारहरूले केहि हद सम्म दीर्घकालीन योजनालाई समेत ध्यान दिएको पाइयो । केही स्थानीय सरकारले घटना दर्तामा प्रोत्साहन गर्न मौलिक प्रयास थालनी गरेका थिए । उदाहरणका लागि, महोत्तरीको सोनामा गाउँपालिकाले बाबुआमा ३५ दिनभित्रै जन्मदर्ता गराउन गए नवजात शिशुका लागि साबुन दिन्थ्यो । त्यसैगरी ३५ दिनभित्रै विवाह दर्ता गराउने दुलाहा दुलहीलाई पनि कपालमा लाउने तेल र अत्तर दिन्थ्यो । उदयपुर जिल्लाको उदयपुरगढी गाउँपालिकाले घटना दर्ताका लागि आवधिक रूपमा जनताको घरमा कर्मचारी पठाउने गरेको थियो ।

जिल्ला तहका विषयगत कार्यालयहरू सेवा केन्द्रहरू जिल्लाबाट स्थानीय तहमा सार्दै गर्दा तिनको कार्यान्वयनमा स्थानीय सरकारले कानूनी र अन्य प्रबन्धकीय चुनौती भेलेका थिए । यस्ता चुनौतीका बावजुद केही सकारात्मक थालनी भने भएका थिए । विद्यालयको कमजोर गुणस्तरले विद्यार्थीको बसाइसराइ भइरहेको महसुस गर्दै मनाङको चामे गाउँपालिका र अर्घाखाँचीको मालारानी गाउँपालिकाले स्थानीय स्कुलको गुणस्तर सुधार गर्न पहल गरेका थिए ।

### केस स्टडी ५ : विद्यालय शिक्षा सुधारन स्थानीय सरकारको प्रयास

मनाङमा कमसल गुणस्तर, कमजोर व्यवस्थापन, र भौगोलिक कठिनताका कारण सरकारी विद्यालयमा विद्यार्थीको भर्ना दर हरेक वर्ष घट्दै थियो । ठूलो संख्यामा विद्यार्थी अन्यत्र जाँदै थिए । यो समस्या समाधान गर्न चामे गाउँपालिकाले चार वटा सरकारी विद्यालयहरू मिसाएर परिष्कृत सुविधासहितको अँग्रेजी माध्यमको आवासीय विद्यालय स्थापना गर्ने निर्णय गर्‍यो । चार विद्यालयलाई श्री लोकप्रिय माविमा गाभियो । पहिलो दुई महिनामै विद्यार्थीको संख्या १०० बाट २०६ पुग्यो । यस कदमलाई गाउँपालिकाका बासिन्दाले प्रशंसा गरेको पाइयो ।

त्यसैगरी अर्घाखाँचीको मालारानी गाउँपालिकाले त्यहाँका सबै सरकारी विद्यालयको प्राथमिक तहमा अँग्रेजी माध्यममा पढाइ सुरु गराएको थियो । निर्वाचित जनप्रतिनिधि र विद्यालय प्रशासनले सरकारी विद्यालयको शिक्षाको गुणस्तर र सुविधा सुधार्दै निजी विद्यालयतर्फ र शहरी केन्द्रतर्फ जाने प्रवृत्तिलाई घटाउने योजना बनाएका थिए ।

निर्वाचित पदाधिकारीहरूले उमेदवार हुँदा विभिन्न लक्षित समूहलाई दिइने सामाजिक सुरक्षा भत्ता बढाउने र अझ सजिलै बाँड्ने वाचा गरेका भए पनि त्यसको कार्यान्वयनमा चुनौती देखियो । पोखरा महानगरपालिकाले

त्यस्तो भत्ता बढाउने निर्णय गर्‍यो तर संघीय सरकारले त्यो निर्णय कार्यान्वयन गर्न रोक लगायो । केही स्थानमा स्थानीय सरकारले सामाजिक सुरक्षा भत्ता लाभग्राहीका हातैमा नगद दिएर सहज बनाइदिएका थिए । यद्यपि सम्भावित अनियमिततालाई ध्यान दिँदै संघीय सरकारले सामाजिक सुरक्षा भत्ता सीधै नगद दिने कामलाई निरुत्साहित गरेको थियो । गुल्मीको रेसुङ्गा नगरपालिकाले स्थानीय एक वाणिज्य बैंकसँग सहकार्य गरी यस्तो भत्ता वडा तहमा बाँड्ने व्यवस्था मिलाएको थियो ।

स्वास्थ्य सेवा पहुँचमा सुधार पनि केहि स्थानीय सरकारहरूको मुख्य प्राथमिकतामा परेको थियो । पाल्पामा तानसेन नगरपालिकाले १,००० दलित परिवारका लागि एक वर्षको स्वास्थ्य विमा खर्च बेहोरिदिएको थियो र यो योजना चालू वर्ष पनि जारी राख्ने योजना थियो । उदयपुर जिल्लाको उदयपुरगढी गाउँपालिकाले पाँच बर्थिङ सेन्टर खोलेको र गर्भवती महिलालाई बर्थिङ सेन्टरमा सुत्केरी गराउन आएमा सरकारले दिने योजनामा थप रु १,००० दिने निर्णय गरेको थियो । बच्चा जन्मनुअघि र जन्मेपछि गर्भवती महिलालाई जाँच्ने व्यवस्था चार पटकसम्म थियो जसमध्ये ३ वटा उनीहरूको घरमै गएर गरिन्थ्यो । केही स्थानीय सरकारहरूले बीउ वितरण गरेका थिए भने अन्यले स्थानीय कृषि प्रवर्द्धन गर्नलाई सहायता दिएका थिए । मुस्ताङको घरपभोड गाउँपालिकामा पहिलाभन्दा बजेटमा वृद्धि भएकाले आलु र स्याउको बीउ यस पटक पहिलेका वर्षमा भन्दा बढी बाँडिएको थियो । केही स्थानीय एकाइमा खेतीयोग्य जमिन बाँझै राखेमा बढी कर लगाउने जस्ता कार्यक्रम पनि लागू गरिएको थियो । बर्दियाको गेरुवा गाउँपालिकाले लैङ्गिक विभेद घटाउन नवजात छोरीलाई बैंक खातामार्फत रु २,००० नगद दिने निर्णय गरेको थियो । यही गाउँपालिकाले थारु सहायता कक्ष राखी थारु भाषा जान्ने दुई जना कर्मचारी खटाएको थियो जसले थारु सेवाग्राहीलाई सहयोग गर्थे ।

### केस स्टडी ६ : स्थानीय प्रयास र नगद प्रोत्साहन

बर्दियाको गेरुवा गाउँपालिकामा थारुसमुदायको बाहुल्य छ । धेरै थारु नागरिकले वडा र गाउँपालिका कार्यालयमा सेवा लिन जाँदा भाषिक समस्याको सामना गर्नु परिरहेको थियो । सूचना, निर्णय र नीति आदि सामान्यतः नेपाली भाषामा उपलब्ध हुने भएकाले उनीहरूले बुझ्न सक्दैनथे । यस्तो समस्या हटाउन गाउँपालिका कार्यालयले हरेक वडा कार्यालय र गाउँपालिका कार्यालयमा थारु सहायता कक्ष स्थापना गरेको थियो । त्यसपछि थारु भाषा र स्थानीय बोलीमा पोख्त १४ कर्मचारी नियुक्त गरियो, जसमा सहजकर्तालाई मासिक रु. १५,००० र स्वयंसेवकलाई रु. १०,५०० तलवको व्यवस्था गरियो ।

यस गाउँपालिकाले हरेक नवजात छोरीलाई बैंकमार्फत रु २,००० दिन थालेको थियो । यसको उद्देश्य लैङ्गिक छनोट र महिलाप्रतिको विभेदलाई निरुत्साहित गर्ने थियो । यस्तै नगद दिने कार्यक्रम अन्य स्थानीय एकाइमा पनि देखियो ।

यद्यपि, स्थानीय सरकारहरूले स्थानीय सेवा प्रवाह र शासनमा महत्वपूर्ण प्रभाव पार्न नसकेको गुनासो र चासो सर्वत्र पाइयो । देशैभरका स्थानीय सरकारको प्राथमिक ध्यान सामान्यतः पूर्वाधारतर्फ र खासगरी सडकतर्फ केन्द्रित भएको देखियो । उदाहरणका लागि, बाजुराको बुढीगंगा गाउँपालिका वडा नं ६ मा चालू २१ योजनामध्ये १६ योजना सडक र ढलसम्बन्धी, ४ योजना विद्यालय मर्मत र अनुदानसम्बन्धी थिए भने एउटा योजना मात्र स्वास्थ्य सेवासम्बन्धी थियो । डीआरसीएनको यो पर्यवेक्षणले यस्तो सडक र पूर्वाधार प्रतिको असमान चासो र बजेट विनियोजनले सामाजिक क्षेत्रका अन्य उल्लेखनीय विषयले पर्याप्त महत्व नपाएको देखायो । दलित, महिला र बालबालिकाका प्रतिनिधिले ती समुदायको सामाजिक विकासका लागि विनियोजन

गरिनुपर्ने रकम नपाएको बारम्बार गुनासो गरे । मकवानपुर जिल्लाका सरकारबाटै 'अति सीमान्तकृत' मा वर्गीकृत चेपाङ, बोटे र बनकरिया जस्ता समुदायले उनीहरूको सामाजिक प्रवर्द्धनमा लक्षित कार्यक्रम नपाएको बताए । विगतमा भने उनीहरूको सामाजिक विकासका लागि योजनाहरू पर्ने गर्थे ।

#### ५.४ अपर्याप्त कर्मचारी र भौतिक पूर्वाधार

स्थानीय तहमा कर्मचारी अपुग भएकोले संविधानले दिएका अधिकार उपयोग गर्न र प्रभावकारी कामकाज गर्न अवरोध पुगेको गुनासो सर्वत्र सुनियो । स्थानीय र प्रादेशिक तहमा कर्मचारी समायोजन एक प्रमुख राष्ट्रिय मुद्दा बनेको थियो । नयाँ व्यवस्थाअनुसार स्थानीय सरकारको अधिकार अभ्यास गर्न वडा तहदेखिनै थप कर्मचारीको आवश्यकता थियो । सेवा प्रदान सहज बनाउन धेरै कार्यालय स्थानीय तहमा राखिएका थिए । यसकारण पनि धेरै कर्मचारीको माग भएको थियो । तर नयाँ नियुक्ति नहुँदा धेरै एकाइमा कर्मचारी अभाव भएको पाइयो । स्थानीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले गरेको अनुमानअनुसार कम्तीमा ७,००० थप कर्मचारी स्थानीय तहमा तत्काल आवश्यक परेको दखायो । संघीय सरकारले भने कर्मचारी समायोजन थालनी नै गरेको थिएन । कुल सरकारी कर्मचारीको ७५ प्रतिशतलाई प्रादेशिक र स्थानीय सरकारमा समायोजन गरिनुपर्ने थियो ।<sup>१६</sup> यद्यपि, धेरै कर्मचारीहरू तल्लो तहमा जान अनिच्छुक देखिएको बताइयो ।

थुप्रै वडा कार्यालयमा वडा सचिव खटाइएको थिएन । अछाम जिल्लामा जम्मा ८४ वडाका लागि ४२ सचिव मात्रै उपलब्ध थिए । यसैगरी, जाजरकोटको कुसे गाउँपालिकाका ९ वटा वडाका लागि एक मात्र सचिव उपलब्ध थिए । सिराहा जिल्लाको लक्ष्मीपुर पटरी गाउँपालिकाका ६ वडामध्ये कुनैमा पनि सचिव थिएनन् । त्यसैले विकास निर्माणका कार्य हेर्नुपर्ने प्राविधिक कर्मचारीले सचिवको काम चलाइरहेका थिए । पर्याप्त कर्मचारीको अभावले गर्दा तल्लो श्रेणीका प्राविधिक कर्मचारीले महत्वपूर्ण प्रशासनिक काम चलाइरहेको पाइयो । मुस्ताङको लोमान्थाङ गाउँपालिकामा वडा सचिव थिएनन् । यो ठाउँ दुर्गम र कम सुविधायुक्त भएको कारण पुराना सचिवले संघीय र प्रादेशिक सरकारमा भनसुन गरी सरुवा मिलाएर अन्तै गए । त्यसैले गाउँसभाले तोकेबमोजिम कृषि र भेटेरिनरीका दुई प्राविधिकले ५ वटा वडाको सचिवको काम गरिरहेका थिए । त्यसैगरी, रुकुम पूर्वको पुथा उत्तरगंगा गाउँपालिकामा १४ वडाका लागि एक मात्र सचिव थिए ।

यस्तो प्रवृत्ति देशव्यापी थियो । जिल्ला सदरमुकाम र सहरी केन्द्रमा सरकारी कर्मचारी जान रुचाउने भएकोले त्यहाँ यो समस्या तुलनात्मक रूपमा कम थियो । स्थानीय सरकारमा काम गर्न जानलाई पर्याप्त प्रोत्साहन नभएकोले स्थानीय तहको कामकाज लामो समयसम्म प्रभावित हुने भन्ने चिन्ता पनि केही कर्मचारीले उल्लेख गरे ।

पूर्व गाविस सचिव परिवर्तित संरचनामा वडा सचिवका रूपमा कार्यरत थिए र तिनको भूमिका वडा तहका जिम्मेवारीहरू जस्तै घटना दर्ता र कार्यालय प्रशासनमा सीमित भएको थियो । आफ्नो भूमिका र अधिकार घटेको अवस्थामा सोही स्थानमा काम गर्न असहज महसुस गरी धेरै वडा सचिवहरूले अन्य स्थानमा सरुवा

<sup>१६</sup> हेर्नुहोस्: 'Minister Plans revised VRS for civil servants'

<<http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2018-03-20/minister-plans-revised-vrs-for-civil-servants.html>>

माण्डको बताइएको थियो । धेरै स्थानीय एकाइमा संघीय सरकारले प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको बारम्बार सरुवा गरिदिएको थियो । सरोकारवालाहरूले यसले प्रशासन र विकास योजनामा नकारात्मक असर पार्ने भन्दै चिन्ता जनाएका थिए ।

### केस स्टडी ७ : स्रोतको अभाव भएले प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र

स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गरिएपछि बभाङको केदारस्यु गाउँपालिकामा रहेको प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रले अनेकौं समस्या भोग्नुपरेको थियो । नयाँ संरचनामा आएपछि यसलाई बजेटको अभाव, निःशुल्क वितरण गरिने लगायत अन्य औषधीको अभाव र सुरक्षित मातृत्वको नगद प्रोत्साहन भत्तामा कमी आदि समस्या आइपरेको थियो ।

प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रले अन्यत्रभन्दा राम्रो उपकरणसहित असल सेवा र सुविधा दिने भएकोले छिमेकी स्थानीय तह र जिल्लाका समेत प्रशस्तै बिरामी पाइरहेको थियो । तर स्थानीय सरकारले यसलाई आवश्यक रकम र स्रोत दिन नसक्दा अहिले यसले दिने सेवा प्रभावित भएको पाइयो । पछिल्लो समयमा यो स्वास्थ्य केन्द्रले सुत्केरी महिलालाई नगद र जिन्सी प्रोत्साहन दिन नसकेपछि सुत्केरी सेवा लिन आउने गर्भवती महिलाको संख्या २०-२५ बाट घटेर ८-१० मा झरेको थियो ।

शुरुमा स्थानीय एकाइलाई करारमा कर्मचारी भर्ना नगर्न भनिएको थियो । तर विकास निर्माणको काम हेर्न स्थानीय एकाइसँग प्राविधिक कर्मचारी थिएनन् । पछि संघीय सरकारले यो नीति परिमार्जन गर्‍यो र प्राविधिक कर्मचारीलाई अस्थायी करारमा राख्न पाउने बनाइयो । यसले प्राविधिक जनशक्तिको आवश्यकतासम्बन्धी स्थानीय एकाइको काम केही सजिलो पारिदियो । स्थानीय एकाइले न्यायिक समितिमार्फत विवादका मुद्दाहरू हेरिरहेका थिए । यी समितिका संयोजकहरूले आरोपित पक्षलाई समिति समक्ष उपस्थित गराउनका लागि नगर प्रहरी स्थापना हुनुपर्ने माग गरेका थिए । अधिकांश स्थानीय एकाइसँग नगर प्रहरी थिएन ।

स्थानीय तहमा भौतिक पूर्वाधारकोपनि कमी थियो । धेरै स्थानीय एकाइसँग आफ्नै कार्यालय पनि थिएन र भाडाको घरमा कार्यालय राखेका थिए । साविकका नगरपालिकामा भने यस्तो समस्या कम थियो । देशका ग्रामीण भेकका कतिपय गाउँपालिकामा अन्य आधारभूत पूर्वाधारको अभाव देखियो । बभाङको साइपाल गाउँपालिकामा सडक पुगेको थिएन र सदरमुकामबाट गाउँपालिका पुग्न तीन दिन सम्म लाग्थ्यो । त्यहाँ बिजुली, इन्टरनेट, टेलिफोन, र बैंकको सुविधा थिएन र सबै वडामा वडा सचिव पनि पुगेका थिएनन् । यो अध्ययनको समयमा यस गाउँपालिकाको कार्यालय जिल्ला सदरमुकामबाट सञ्चालित थियो । मनाङको नार्पाभूमि गाउँपालिका, जाजरकोटका कुशे र शिवालय गाउँपालिका र दार्चुलाका अपी हिमाल र ब्यास गाउँपालिकामा पनि यस्तै अवस्था थियो ।

यस्ता स्थानीय एकाइले तोकिएजति सबै कर्मचारी पाए पनि अहिलेको संरचनामा प्रभावकारी रूपमा काम गर्न नसक्ने अवस्था देखियो । तत्कालीन एक गाविस टुक्याई दुई वडा बनाएको अवस्थामा दुईमध्ये एकको वडा कार्यालय थिएन । केही गाउँपालिकामा विद्युत, सञ्चार र अन्य सुविधा थिएनन् जसले गर्दा ती गाउँपालिकामा बैंकले शाखा खोल्न हिचकिचाएका थिए ।

## केस स्टडी ८ : दुर्गम स्थानीय एकाइमा कर्मचारी र पूर्वाधारको अभाव

साइपाल गाउँपालिका बभाडका अत्यधिक दुर्गम मध्येको एक हो । भौगोलिक हिसाबले यसले उत्तरी बभाडको आधाजसो भूभाग ओगट्छ । यो स्थानीय एकाइमा सडक, विद्युत, सञ्चार, र बैंक लगायतका सुविधा केही पनि छैनन् । यसले गर्दा यो गाउँपालिकाले बाध्य भई सदरमुकाममा सम्पर्क कार्यालय खोलेर सुविधा दिइरहेको थियो ।

“संघीय मन्त्रालयहरूले निरन्तर निर्देशिका र सर्कुलर इन्टरनेटमार्फत पठाउँछन्, तर गाउँपालिकाबाट तिनलाई प्राप्त गर्न सकिँदैन । त्यसैले हामी जिल्ला सदरमुकामबाट सुविधा दिन बाध्य छौं,” उक्त गाउँपालिकाका अध्यक्षले बताए । आधारभूत भौतिक संरचना र आवश्यक कर्मचारीको अभावमा अन्य अति दुर्गम क्षेत्रका स्थानीय एकाइले पनि सदरमुकामबाटै सेवा दिन बाध्य छन् । बभाडका मस्ट, सुर्मा, दुर्गाथली र खप्तडछान्ना गाउँपालिका जिल्ला सदरमुकामबाट सञ्चालित त्यस्ता स्थानीय एकाइ हुन् । यस्तै उदाहरणहरू दार्चुला र मनाङ जस्ता जिल्लाका स्थानीय एकाइमा पनि पाइएको थियो ।

### ५.५ तालिम र क्षमता विकास

मेयर, उपमेयर, अध्यक्ष र उपाध्यक्षलाई उनीहरूका अधिकार र जिम्मेवारीबारे आधारभूत तालिम र अभिमुखीकरण संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले देशैभर गराएको पाइयो । यस्ता तालिम केही प्रदेशमा निर्वाचन लगत्तै र केहीमा अलि ढिलो गरी सम्पन्न भए । प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतहरूले पनि यस्ता तालिम पाए । हालसालै जिल्ला समन्वय समितिले पनि एलजिसिडिपीको सहयोगमा सबै निर्वाचित प्रतिनिधिलाई तालिम दिएको थियो । सबै निर्वाचित प्रतिनिधिका लागि तीन दिने तालिम दिइएको थियो । त्यसबाहेक, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले केही जिल्लामा जनप्रतिनिधिलाई भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न उनीहरूको भूमिकाबारे एक दिने तालिम दिएको थियो । उपप्रमुख र न्यायिक समितिका सदस्यहरूलाई पनि न्यायिक समितिको काम कारवाही र अधिकारबारे तालिम दिइएको पाइयो । केही गैरसरकारी संस्था तालिम सञ्चालनमा संलग्न भएको पाइयो । उदाहरणको लागि, बजेट विनियोजन, स्थानीय सरकारको कामकाज, कानून आदिबारे बैतडीको दोगडाकेदार गाउँपालिकामा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत र वडाध्यक्षलाई लालीगुराँस नामक स्थानीय गैरसरकारी संस्थाले गाउँपालिकासँगको समन्वयमा तालिम सञ्चालन गरेको थियो । केही जिल्लामा प्रो-पब्लिकले न्यायिक समितिका सदस्यलाई मध्यस्थतासम्बन्धी तालिम दिएको थियो । कतैकतै गैरसरकारी संस्थाले वडामा निर्वाचित महिला र दलित महिलालाई पनि तालिम दिएको पाइयो ।

यति हुँदाहुँदै पनि, यस्ता तालिम अपर्याप्त भएको बताइएको थियो । डीआरसीएनका अनुसन्धाताले जिल्ला भ्रमण गरेको अवधिसम्म वडा तहका धेरैजसो जनप्रतिनिधिले तालिम पाएका थिएनन् । अन्य सरोकारवालाले निर्वाचित पदाधिकारी आफ्नो भूमिका, जिम्मेवारी र अधिकारबारे अन्यौलको अवस्थामा रहेको र त्यस्तो अन्यौल हटाउन तिनलाई उचित अभिमुखीकरण र तालिम चाहिएको बताए । उनीहरूका अनुसार निर्वाचित पदाधिकारीलाई तालिम र अभिमुखीकरणको अभाव भएकाले स्थानीय सरकारको कामकाज सहज हुन बाधा पुगेको थियो ।

भोजपुरको आमचोक गाउँपालिकाका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले भने, “आफ्नो अधिकार के छ भन्ने कुरा जनप्रतिनिधिलाई जानकारी नहुँदा हामीलाई काम गर्न सहज भएको छैन । कानूनको बारेमा राम्रोसँग दखखल

नहुँदा मेरो पनि अध्यक्ष र उपाध्यक्षसँग कुरो मिलेको छैन । उनीहरूलाई कानूनबारे राम्रोसँग केही दिन राखेर उच्चकोटिको प्रशिक्षण दिन जरुरी छ जसले गर्दा पछि उनीहरूले हामीलाई कानून मिच्च कर नगरुन् ।”

आफूहरूमध्ये धेरैलाई नयाँ संरचनाअन्तर्गत प्रभावकारी प्रशासन चलाउन आवश्यक पर्याप्त अनुभव र प्राविधिक क्षमताको कमी भएको निर्वाचित पदाधिकारीहरूले पनि स्वीकारे । उनीहरूले पर्याप्त र प्रभावकारी तालिम नभएको गुनासो गरे । प्रदेश ७ मा संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले २०७४ फागुनमा जनप्रतिनिधिका लागि तालिम गऱ्यो । डडेल्धुरा जिल्लाको अमरगढी नगरपालिकाका उपमेयर लगायतका जनप्रतिनिधिले यदि यस्तो तालिम निर्वाचन लगत्तै गरिएको भए उनीहरूलाई बजेट विनियोजन गर्न र ऐन कानून बनाउन धेरै सजिलो हुने बताए । बारा जिल्लाको सिम्रौनगढका एक वडाध्यक्षका अनुसार, प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत कानूनका सूक्ष्म पक्ष जानेकैले अब शक्तिशाली बनेका छन् तर निर्वाचित पदाधिकारीलाई आफ्नो संवैधानिक अधिकार अभ्यास गर्न पनि तालिम र अभिमुखीकरण चाहिएको छ । निर्वाचित पदाधिकारीले न्यायिक समितिका सदस्यहरूलाई कानूनी ज्ञान बढाउन र निष्पक्ष र सहज न्याय सम्पादन गर्न तालिमको आवश्यकता भएकोमा उच्च जोड दिए ।

निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले आफूले पाएको तालिमबारे केही चिन्ता व्यक्त गरे । अधिकांशले तालिम एकदमै छोटो भएकोले गर्दा कम प्रभावकारी भएको जनाए । उनीहरूको भनाइमा, संघीय सरकारले तालिम पठाएअनुसार नभई स्थानीय एकाइको मागअनुरूप हुने गरी तालिम बनाइनुपर्थ्यो । बाराको पर्सौनी गाउँपालिकाका उपाध्यक्षका अनुसार निरक्षर जनप्रतिनिधिसमेत भएकाले तालिमको ढाँचा उनीहरूको बुझ्नसक्ने क्षमताभन्दा अलि जटिल थियो । प्रदेश २ मा निर्वाचित पदाधिकारीहरूले राम्रो नतिजाका लागि स्थानीय भाषामा नै तालिम दिइनुर्ने माग पनि गरेका थिए ।

स्याङ्जा जिल्लाको एक गाउँपालिका उपाध्यक्ष प्रदेश सरकारले पोखरामा असार ६ र ७ मा आयोजना गरेको तालिममा भाग लिन गइनु किनभने उनलाई त्यतिबेला बजेट र गाउँसभाको लागि तयारीका अनेकौँ काम गर्नुपर्ने थियो । सबै स्थानीय एकाइ आफ्नै कामको चटारोमा भएकाले तालिमका लागि त्यो समय अनुपयुक्त थियो भन्ने उनको गुनासा थियो । पाल्पाकी एक अर्की उपाध्यक्षले जिल्ला समन्वय समितिले दिएको ३ दिने तालिमको १ दिन मात्रै काम लागेको र पहिलो दिन उद्घाटनले र अन्तिम दिन समापन समारोहले खाइदिएको बताइन् । अनुसन्धाताहरूले केही जिल्लामा राजनीतिक दलले पनि निर्वाचित प्रतिनिधिलाई अभिमुखीकरण कार्यक्रम गरेको पाए । एकदमै कम स्थानीय एकाइले निर्वाचित जनप्रतिनिधिका लागि तालिम दिने भनेर बेग्लै रकम छुट्ट्याएको र केही स्थानीय एकाइले अन्य स्थानीय एकाइको जानकारीमूलक भ्रमण गराएको पनि पाइयो । अन्यथा, तालिम आवश्यक रहेको महसुस गरे पनि यो उनीहरूको प्राथमिकतामा परेको भने देखिएन ।

## **५.६ योजना निर्माण र कार्यान्वयन**

स्थानीय सरकारहरूले निर्वाचन पछिको पहिलो वर्ष (२०७४-७५) बजेट विनियोजन, योजना निर्माण तथा कार्यान्वयनका कार्य अन्यौलको अवस्थामा कठिनपूर्वक गरे । निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले नयाँ प्रणाली र सशर्त अनुदान, निःशर्त अनुदान, वित्तीय समानीकरण जस्ता नयाँ शब्दावलीको सामना गरे । योजना निर्माण प्रक्रिया

सीमित निर्देशिकाको सहयोगमा गर्नुपरेको हुनाले यस प्रक्रियामा एकरूपताको अभाव देखियो । सबैजसो निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले समयमा निर्देशिका नपाइएको, कानूनी स्पष्टता नभएको र स्थानीय सरकारको कामकाजसँग घुलमिल हुन नसकेको स्वीकारेका थिए । निर्वाचित भएलगत्तै तालिम र अभिमुखीकरणको अभावले गर्दा उनीहरूलाई बजेट निर्माण, योजनाको प्राथमिकता निर्धारण र कार्यान्वयन गर्न कठिन भयो । यद्यपि, एउटा सकारात्मक पक्षचाहिँ स्थानीय सरकारहरूले बजेट तयारी, योजना निर्माण र कार्यान्वयन केन्द्र र प्रदेशको धेरै हस्तक्षेपबिना स्वायत्त हिसाबले गरे ।

धेरैजसो जनप्रतिनिधिले योजना निर्माण नागरिकहरूबीच, कार्यपालिकाका सदस्यहरूबीच र स्थानीय सभामा समेत पर्याप्त परामर्श र छलफल नगरी हतारमा गरिएको स्वीकारे । केही यस्ता उदाहरणहरू पनि थिए जहाँ वडाहरूमा दामासाहीले बजेट बाँडिएको थियो र अन्य ठाउँमा भने जनसंख्या, भूगोल र अन्य सूचकहरूलाई बजेट विनियोजनको आधार बनाइएको थियो । यस प्रक्रियामा केही स्थानीय तहमा निर्वाचित प्रतिपक्षी दलका वडाध्यक्षहरूले आफूलाई प्रमुखहरूले विभेद गरेको र उनीहरूको आफ्नै दलका वडाध्यक्षलाई भन्दा कम बजेट दिएको आरोप लगाए । वडा तहका योजना माग्दा पनि केहीलाई बजेट सीमा दिइएको थियो भने अन्य एकाइमा योजनाका सूची मागिएको थियो जसलाई वडासमितिले प्राथमिकीकरण गरेर कार्यपालिका र गाउँ/नगर सभालाई पारित गर्नका लागि पठाएको थियो ।

जनताले निर्वाचित प्रतिनिधिहरूसँग उच्च अपेक्षा राखेका थिए र साधारणतया धेरै योजनाहरू मागेका थिए । निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले पनि उनीहरूले निर्वाचनको प्रचारप्रसारको बेलामा गरेका बाचा पूरा गर्नलाई हरेक बस्तीमा केही न केही योजना वितरण गर्न खोजेका थिए । यसले गर्दा स-साना धेरै योजनामा बजेट छरिन पुग्यो । केही स्थानमा त १५-२० हजारका योजना पनि थिए जसले गर्दा सञ्चालन लागत धेरै खर्च भई कम प्रभावकारी काम हुन पुग्यो । योजनाको संख्या धेरै हुनाले तिनको प्रभावकारी अनुगमनमा असर पुऱ्याएको पाइयो । सानो बजेटका योजना बनाउने यस्तो अभ्यास व्यापक देखियो । तर केही स्थानमा स्थानीय सरकारले धेरै जनसंख्यालाई लाभ हुने ठूला योजनामा पनि बजेट विनियोजन गरेको पाइयो ।

अधिकांश निर्वाचित जनप्रतिनिधिले भर्खरै सुरु गरिएका शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, पशु, महिला तथा बालबालिका आदि जस्ता विषयगत कार्यालयमा बजेट विनियोजनमा अस्पष्ट रहेको बताए । बजेट विनियोजन र योजना निर्माणका बेलामा धेरैजसो यस्ता कार्यालयहरू जिल्लाबाट स्थानीय तहमा आइसकेका थिएनन् र स्थानीय सरकारले यी कार्यालयका लागि आवश्यक बजेट छुट्ट्याएनन् । जब स्थानीय सरकारले ती कार्यालयका लागि पनि बजेट छुट्ट्याउनुपर्ने भन्ने थाहा पाए, त्यतिबेला बजेट विनियोजन सम्पन्न भइसकेको थियो । तसर्थ धेरै स्थानीय तहहरूले आकस्मिक कोषबाट अथवा अन्य बजेट शीर्षकबाट यसका लागि बजेट पुनः विनियोजन गर्नुपरेको थियो र बजेटको स्रोत उपलब्ध नभएको अवस्थामा ती कार्यालयले बजेट पाएनन् । उदाहरणका लागि, मुस्ताङको घरपभोड गाउँपालिकामा कृषि र पशु सेवाका लागि आवश्यक बजेट पहिला कार्यालय भवन बनाउन विनियोजन गरिएको बजेटबाट मिलाइयो । त्यहीँको लोमान्थाङ गाउँपालिकाले कर्मचारीका लागि विनियोजन गरेको तर खर्च नभएको रकम कृषि र पशु सेवामा लगायो किनभने ३५ जना कर्मचारीका लागि बजेट विनियोजन गरेकोमा त्यहाँ ५ जना मात्र कार्यरत थिए । यसको विपरीत सन्दर्भमा सुनसरी जिल्लाको एक एकाइमा कृषिका लागि विनियोजन गरेको बजेट रकमान्तर गरी सडक निर्माणमा लगाइएको थियो ।



पूर्वाधारको विकास र विशेषगरी सडक निर्माणनै सबैजसो स्थानीय तहको प्राथमिकतामा परेको पाइयो । बजेट विनियोजन निर्देशिकामा भएको अस्पष्टताले गर्दा यस्तो भएको बताइयो । नतिजास्वरूप, धेरै जसो स्थानीय एकाइमा सामाजिक विकासका क्षेत्र र महिला, बालबालिका, ज्येष्ठ नागरिक, दलित, जनजाति र अन्य सीमान्तकृत समूहविशेष लक्षित कार्यक्रम प्राथमिकताको क्रममा परेनन् । केही स्थानीय सरकारहरूले भने स्थानीय आवश्यकता पूरा गर्नलाई पहल गरेको पाइयो । जस्तै, गोरखाको आरुघाट गाउँपालिकामा गरिब, वृद्ध तथा एकल महिलालाई लक्षित गरी भूकम्प पीडितका लागि सहायता कोष स्थापना गरेको, बर्दियाको गोरुवा गाउँपालिकामा नवजात छोरीकी आमालाई प्रोत्साहनस्वरूप नगद वा जिन्सी दिने गरेको, कास्कीको माछापुच्छ्रे गाउँपालिका र म्याग्दीको रघुगंगा गाउँपालिकाले छात्रवृत्ति कोष र योजना बनाउनका लागि टोल विकास संस्था गठन गरेको आदि ।

विकासका गतिविधिको कार्यान्वयन साना बजेटका योजनामा उपभोक्ता समितिमार्फत र ठूला योजनामा टेण्डर प्रक्रियाबाट गरिएको पाइयो । यस्ता प्रकृत्यामा अनियमितता भएको पनि धेरै स्थानीय एकाइहरूमा बताइएको थियो । उपभोक्ता समितिले काम लिएर अन्य ठेकेदारलाई काम लगाएको उदाहरण पनि भेटियो । त्यसैगरी, केही स्थानीय सरकारले आफ्नो सुविधा र राजनीतिक हितका लागि कानूनी प्रावधानहरू अवज्ञा गरेका र ठूला योजनालाई स-साना योजनामा टुक्र्याएका थिए । निर्वाचित प्रतिनिधिहरूको अभिरुचि, स्पष्ट बहुमत भएका स्थानीय एकाइ अथवा फरकफरक पदमा विभिन्न दलका प्रतिनिधि भएको अवस्थामा दलहरूबीचको राजनीतिक खिचातानी, सरकारी कर्मचारीको उपलब्धता या अनुपस्थिति आदिले योजनाको कार्यान्वयनलाई असर पारेको थियो । उपभोक्ता समितिमार्फत वा ठेकेदारमार्फत गरिने योजना कार्यान्वयनको प्रभावकारिताको आफ्नै सबल र दुर्बल पक्षहरू थिए जुन स्थानीय तह, नेतृत्वको गुण, क्षमता, र प्रभावकारी अनुगमन संयन्त्र आदिमा भर पर्दथे । धेरै स्थानीय तहमा योजना कार्यान्वयनमा हिलाइ र अधिकांश बजेट आर्थिक वर्षको अन्तिम महिनामा खर्च गर्ने गरेको पाइयो । केहि स्थानीय तहमा एउटै योजनामा दोहोरो बजेट विनियोजन गरेको पनि पाइयो ।

दोस्रो वर्ष (२०७५-७६) का लागि योजना बनाउँदा असार महिनामा धेरै स्थानीय सरकार स्थानीय गाउँ/नगर सभाका बैठक, विकासका योजनाहरूको समीक्षा र अनुगमन, वडाहरूलाई बजेटको सिलिङ दिने, वडा तहबाट योजना खोज्ने र तिनलाई प्राथमिकताको आधारमा श्रेणीबद्ध गर्ने काममा व्यस्त थिए । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ र वित्तीय व्यवस्थापन ऐन २०७४ अनुसार स्थानीय सरकारले बजेट योजना असारको १० गतेभित्र बुझाइसक्नुपर्ने थियो, तर भ्रण्डै आधाजसो (७५३ मध्ये ३८७) ले कानूनी समयसीमाको अवज्ञा गरेका पाइयो ।<sup>१९</sup>

## ५.७ पारदर्शिता र जवाफदेहिता

उपप्रमुखको संयोजकत्वमा स्थानीय तहको अनुगमन समिति क्रियाशील रहेको र यसले विकासनिर्माणका योजनाको प्रगति र समापन निरीक्षण गर्ने सबैजसो स्थानीय तहका निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूले बताए ।

<sup>१९</sup> हेर्नुहोस्: स्थानीय तह: जताततै विधि उल्लंघन <<http://cijnepal.org.np/201830/>>

त्यसैगरी, वडा तहका अनुगमन समिति वडाध्यक्ष या वडा सदस्यको संयोजनमा बनेको र वडा तहका योजनाको अनुगमन गरिरहेको पाइयो । त्यस अतिरिक्त, केही स्थानीय तहमा प्रतिपक्षी राजनीतिक दलका नेताहरूले अनेकौँ अनियमिततालाई रोक्न पहेरेदारको भूमिका निर्वाह गरेको दाबी गरे । केही स्थानीय तहमा स्थानीय सरकारलाई जवाफदेही बनाउने उद्देश्यले छायाँ सरकार पनि गठन भएको थियो । यस्ता संयन्त्र हुँदाहुँदै पनि भ्रष्टाचार र अनियमितताका व्यापक गुनासोका कारण यी गतिविधिहरूको प्रभावकारितामाथि धेरैले र अझ खासगरी प्रतिपक्षी राजनीतिक दलका नेताहरूले प्रश्न गरेको पाइयो । सार्वजनिक सुनुवाइ, योजना समीक्षा बैठक र उपभोक्ता समूह सँगसँगै आन्तरिक अनुगमन समिति आदि जस्ता पुराना अभ्यासहरू अचेल निर्वाचित पदाधिकारीहरू आएपछि निष्कृत भएका छन् । धेरै स्थानीय नागरिक, पत्रकार, राजनीतिक नेताले भने पारदर्शिता र जवाफदेहिताका संयन्त्र प्रभावकारी नभएको बताए ।

यस्ता कमजोरीहरूका बावजुद अनुगमन सुधार भएका केही संकेत पनि थिए । निर्वाचित प्रतिनिधिले प्रत्यक्ष स्थलगत अवलोकनपछि योजनाको प्रगति र समापनको निरीक्षण गर्ने भएकोले यस्तो भएको हो । केही स्थानीय तहमा उपमेयरले उपभोक्ता समिति र ठेकेदारलाई आवश्यक गुणस्तर र मापदण्ड नपुगेमा अन्तिम किस्ता दिनुअगाडि योजनाको काममा सुधार गर्न लगाएको दाबी गरे । यसका अतिरिक्त केही स्थानीय तहमा पेशकी नदिने नीति लागु गरिएको र कामको प्रगतिअनुसार रकम दिने गरिएको थियो । पारदर्शिता बढाउनका लागि ताप्लेजुडको पाथिभरा याङ्गेरक गाउँपालिकाले जनतालाई दिएको सेवा सुविधाको समीक्षा गर्न एक परामर्शदातामार्फत सेवाग्राहीसँग मत सर्वेक्षण गराएको थियो । भापाका सबैजसो स्थानीय तहमा कोचिला गाबुर फ्रन्ट नामक एक स्वतन्त्र स्थानीय संस्थाले स्थानीय सरकारले वार्षिक योजनामा बजेट विनियोजन गरेअनुसार नै कार्यान्वयन गरेका छन् कि छैनन् भनेर सार्वजनिक सुनुवाइ कार्यक्रम गरेको थियो । त्यसैगरी सुर्खेत जिल्लाको एक स्थानीय तहमा युवा आवाज नामक एक संस्थाले नगरपालिकाको बजेट विवरण, योजना र अन्य गतिविधिबारे नियमित रूपमा सोधीखोजी गरिरहेको थियो ।

स्थानीय सरोकारवालाले बजेट विनियोजन, कार्यान्वयन र अनुगमन सबै प्रक्रिया स्थानीय एकाइ आफैँले गरेकोमा चासो व्यक्त गरेका थिए । त्यसैले नागरिक समाजका केही अभियन्ताहरूले जवादेहिता अझ सुनिश्चित गर्नका लागि स्थानीय सरकार आफैँले अनुगमन गर्नुभन्दा बरु जिल्ला समन्वय समिति या अन्य कुनै बाह्य अनुगमन संयन्त्र आवश्यक भएको औँल्याए । स्थानीय सरकारले जिम्मेवारी लिनुअगाडि जिल्ला समन्वय समितिले पनि विकासका कामहरूको अनुगमन गरेको थियो ।

## ५.८ सूचना प्रवाह र नागरिक सहभागिता

केही स्थानीय सरकारले आफ्ना कामबारे सूचना जनतासमक्ष प्रचारप्रसारका लागि पत्रपत्रिका, टेलिभिजन, रेडियो, वेबसाइट, कार्यालय भवनमा प्रदर्शन गर्ने पर्दा र ब्यानर जस्ता माध्यम प्रयोग गरेको पाइयो । साँफेबगर नगरपालिका अछाम र खाँदबारी नगरपालिका संखुवासभामा नियमित रेडियो अन्तर्क्रिया र बेंसीशहर नगरपालिका लमजुडमा मेयरसँग नियमित टेलिभिजन अन्तर्क्रिया कार्यक्रम गरेको देखियो । अन्य प्रयासमध्ये स्थानीय सरकारका गतिविधि समेटेर नियमित बुलेटिन प्रकाशन गरेको पनि देखियो । यसैगरी वडा तहका प्रतिनिधिले स्थानीय तहको सूचना र निर्णयलाई वडा र टोलसम्म पुऱ्याएको पाइयो । धेरैजसो स्थानीय

सरकारले जनतालाई आधिकारिक सूचना प्रदान गर्न सूचना अधिकारीको व्यवस्था गरेको र कतै स्थानीय तहका जनतामा पहुँच विस्तार गर्न मोबाइल एप्लिकेसन समेत सञ्चालन गरेको पाइयो ।

## ५.९ समावेशिता र सशक्तीकरण

स्थानीय तहमा बाध्यकारी प्रावधानका कारण बढेको महिला र दलित महिला सदस्यको प्रतिनिधित्वलाई महिला र दलित सदस्य एवम् अन्य सरोकारवालाले सकारात्मक मानेको पाइयो । यद्यपि यो संख्यात्मक प्रतिनिधित्व वडा समिति, कार्यपालिका र स्थानीय गाउँसभाको छलफलमा संलग्न हुने, निर्णयमा प्रभाव पार्ने गरी अर्थपूर्ण सहभागितामा प्रतिविम्बित भन्ने भइसकेको थिएन । केही अपवाद बाहेक धेरै महिला प्रतिनिधिहरूले महिला र दलित सदस्यलाई राजनीतिक दलले बाध्यकारी प्रावधानका कारण लिएका थिए र उनीहरूमध्ये अधिकांशसँग राजनीतिक र नेतृत्वको अनुभव थिएन । फलस्वरूप धेरैजसो महिला र दलित महिला सदस्य निष्क्रिय देखिएका थिए र पुरुष सहकर्मीहरूले तिनको भूमिकालाई कम महत्ता दिइएको पाइयो । धेरै महिला सदस्य, खासगरी ग्रामीण भेकका महिला सदस्य आफ्नो भूमिका र दायित्वबारे अनभिज्ञ भएको पाइयो । तर यो अवस्था सुधारिने सम्भावना रहेको पनि बताइयो । सरोकारवालाहरूले तालिम र सशक्तीकरणका गतिविधि, नियमित संलग्नता आदिसँगसँगै भविष्यमा उनीहरूको अर्थपूर्ण सहभागिता अर्थपूर्ण हुने आँकलन गरे ।

केही उपमेयर र उपाध्यक्षले उनीहरूको भूमिकालाई मेयर र अध्यक्षले कम महत्त्व दिएको उल्लेख गरे । वडास्तरका महिला र दलित सदस्यले आफ्नो भूमिका अत्यन्त सीमित भएको बताए । धेरै महिला प्रतिनिधिहरूले डीआरसीएनका अनुसन्धातालाई आफ्नो भूमिका बैठकमा सहभागी हुने, निर्णय पारित गर्ने र बैठकको माइन्टमा सही गर्नेमा सीमित रहेको उल्लेख गरे । बैतडीको दशरथ चन्द नगरपालिकामा एक दलित वडा सदस्यले आफू बैठकमा सहभागी नहुने र वडा सचिवले उनकै घरमा सही गर्नलाई फाइल ल्याइदिने गरेको बताइन् । अन्य केही स्थानीय तहमा महिला प्रतिनिधिले उनीहरूलाई बैठकमा नबोलाइने तर निर्णयमा सही गर्न भन्ने लगाइने गरेको बताए । प्रदेश २ का स्थानीय तहमा महिला उपमेयर र उपाध्यक्षले आफूसँग पर्याप्त परामर्श नगरिएको र स्थानीय तहको बैठक तथा अन्य नियमित क्रियाकलापमा बेवास्ता गरिएको गुनासो गरे ।

सामाजिक संरचना, न्यून साक्षरता दर, पितृसत्तात्मक प्रभुत्व, कमजोर आर्थिक अवस्था र जातीय विभेदले गर्दा महिला र दलित प्रतिनिधिहरूको समावेशिता र सशक्तीकरण प्रक्रिया कमजोर भएको देखियो । साधारणतया, महिलाहरूको साक्षरता कम र दलित महिलाको ऋनै कम भएकाले स्थानीय तहको कामकाजमा संलग्न भई स्वतन्त्र रूपमा काम गर्ने महिला सदस्यको क्षमतामा धेरैले आशङ्का व्यक्त गरे । धनुषा र पर्साका केही स्थानीय तहका विभिन्न पदमा निर्वाचित महिला प्रतिनिधिका श्रीमानले श्रीमतीको काममा सघाउने नाममा हस्तक्षेप गरिरहेको उदाहरणहरू देखिए । श्रीमानले निर्वाचन लड्ने अवसर नपाएपछि श्रीमतीलाई टिकट दिइएको पनि बताइएको थियो । यसैगरी दलित महिला सदस्यले व्यक्तिगत परिसरमा मात्रै होइन, नगरपालिका र गाउँपालिका जस्ता सार्वजनिक मञ्चमा पनि विभिन्न खालका विभेद गरिएका उदाहरणहरू उल्लेख गरे ।

## ५.१० न्यायिक समिति

डीआरसीएनका अनुसन्धाताहरू पुगेका अधिकांश स्थानीय तहहरूमा न्यायिक समिति गठन भइसकेको थियो र तिनले विवादहरूको मध्यस्थता गर्न थालिसकेका थिए । यी समितिको नेतृत्व गर्ने उपमेयर र उपाध्यक्षहरू मध्ये ९३% भन्दा बढी महिला थिए र न्यायिक समितिलाई प्रभावकारी नेतृत्व दिन उनीहरूले कानूनी र प्राविधिक विद्वताको अभाव भएको बताए । उनीहरूले सहज कार्यका लागि प्रभावकारी तालिम र अभिमुखीकरण, र कानूनी सहायताको आवश्यकता औँल्याए । न्यायिक समितिका अन्य दुई सदस्य छान्दा गाउँ या नगरसभाबाट कि त सर्वसम्मत विधिबाट छानियो कि मतदान मार्फत निर्वाचित गरियो । यो अध्ययन चलिरहँदा (२०७५ असार) सम्म डोल्पाको ठूली भेरी नगरपालिका र मुस्ताङको घरपञ्चोड गाउँपालिका लगायतका केही एकाइमा न्यायिक समिति गठन हुनै बाँकी थियो । यसको कारणमा प्राविधिक क्षमताको अभाव, अन्यौल, या निर्वाचित प्रतिनिधिहरू बीचको राजनीतिक खिचातानी आदि थिए । अन्य थोरै केही एकाइमा न्यायिक समितिले कम ध्यान तानेको थियो किनभने त्यहाँ गाउँका प्रमुख या मुखियाले विवाद समाधान गर्ने परम्परागत प्रणाली कायमै थियो । मुस्ताङको घरपञ्चोड गाउँपालिकामा परम्परागत गाउँले प्रमुख अर्थात् मुखियाले गाउँका पाका व्यक्तिहरूसँग परामर्श गरी विवादको मध्यस्थता गरिरहेको हुनाले न्यायिक समिति गठन भएको थिएन । केही एकाइमा यी गाउँ प्रमुखले निर्वाचित प्रतिनिधिहरूसँग पनि विवाद मध्यस्थतामा सल्लाह लिने गरेको पाइयो । यसैगरी मनाङ जिल्लाको मनाङ डिस्त्रिक्ट र चामे गाउँपालिकामा न्यायिक समिति गठन भए पनि २०७५ असारसम्म कुनै मुद्दा दर्ता भएको थिएन ।

न्यायिक समितिको कामकारवाही प्रशस्तै चुनौतीले प्रभावित बनेको थियो । सबैजसो स्थानीय तहमा न्यायिक समितिका सदस्यले समस्याका रूपमा मुद्दाबारे छलफल गर्ने बेग्लै कोठा या पूर्वाधारको अभाव, कर्मचारीको अभाव, स्पष्ट निर्देशनको अभाव, कानूनी सल्लाहकारको अभाव, अभिलेखीकरणको प्रक्रियासँग अनभिज्ञता आदि उल्लेख गरे । अधिकांश न्यायिक समितिका प्रतिनिधिले औँल्याएको अर्को चुनौती समयमै पर्याप्त तालिम र अभिमुखीकरण नपाउनु पनि थियो । पछिल्लो समय केही स्थानीय तहमा सहायताका लागि कानूनी सल्लाहकार नियुक्त गरिएको पाइयो । प्रदेश २ का स्थानीय तहमा श्रीमानले निर्वाचनमा उपमेयर र उपाध्यक्षमा विजयी उनीहरूका श्रीमतीको कार्यालयको काममा सक्रियतापूर्वक सरीक भई प्रभाव पारेका थिए । उनीहरूबाट न्यायिक समितिको कामकाज पनि प्रभावित थियो ।

यो अध्ययनका प्रारम्भिक महिनाहरूमा अर्थात् २०७४ पुस माघताका उपमेयर र उपाध्यक्षले न्यायिक समिति र यसका कामकारवाहीबारे धेरै चुनौती र अन्यौल औँल्याएका थिए । तर पछिल्ला महिनाहरूमा अर्थात् २०७५ असारताका भने सरकार र गैरसरकारी संस्थाले दिएका तालिम र अभिमुखीकरणका कारण यसतर्फ केही सुधार भएको पाइयो । अमरगढी र गैँडाकोट नगरपालिका जस्ता केही स्थानीय तहले बडा तहमा समेत मध्यस्थता समिति गठन गरेका थिए । यसबाहेक केही स्थानीय तहले तालिमप्राप्त मध्यस्थकर्ताको सूची तयार पारिरहेका थिए ।

न्यायिक समितिमा आउने मुद्दाको संख्या मनाङको चामे र मनाङ डिस्त्रिक्ट गाउँपालिका र बैतडीको दशरथ चन्द नगरपालिकामा शून्य थियो भने पर्साको वीरगञ्ज उपमहानगरपालिकामा ४०० भन्दा बढी थियो ।

मधेसका जिल्लामा भन्दा पहाडका जिल्लामा तुलनात्मक हिसाबले कम मुद्दा परेको पाइयो । कम मुद्दा पर्नुको पछाडि जनतामाभूत यसबारे चेतनाको अभाव, जनतामा अदालत र प्रहरीतिर नै जाने रुची, र अभूत पनि मध्यस्थताका लागि परम्परागत प्रणाली क्रियाशील हुनुजस्ता कारणहरू थिए । कहिलेकाहीँ, प्रहरीले नै मुद्दालाई न्यायिक समितिमा लैजान सिफारिस गरेको पाइएको थियो । यसबारेका अनेकौँ चासो साँगसँगै नागरिक समाजका सदस्य, स्थानीय नेता र अभियन्ताहरूले यसको राजनीतीकरणको सम्भावनाबारे चिन्ता व्यक्त गरे र सक्रिय राजनीतिमार्फत न्यायिक समितिमा आइपुगेका सदस्यहरू विवाद समाधान गर्दा पक्षपात नगरिकन बस्न सक्लान् भन्नेमा प्रश्न उठाए । अमरगढी नगरपालिकाका उपमेयर लगायतका केही न्यायिक समितिका सदस्यहरूले यसको प्रक्रियागत, मुद्दा दर्ता, अभिलेखीकरण, सूचना जारी, उत्तर दाखिल, निर्णय लेखाइ आदि पक्षमा तालिमको अभाव रहेको उल्लेख गरे ।

### ५.११ कर निर्धारण तथा राजस्व संकलन

संविधानको अनुसूची ८ र स्थानीय शासन ऐनले स्थानीय सरकारलाई स्थानीय कर (सम्पत्ति कर, घरभाडा कर, घरजग्गा दर्ता कर तथा सवारीसाधन कर), सेवा शुल्क, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, जग्गा कर (मालपोत), जरिवाना तथा मनोरञ्जन कर आदिमार्फत राजस्व संकलन गर्ने अख्तियार दिएको छ । नवनिर्वाचित स्थानीय सरकारहरूसँग राजस्वका बलिया आधार नभएका कारण कि संघीय सरकारमाथि निर्भर हुनुपर्ने या स्थानीय करमार्फत अपेक्षित राजस्व संकलन गर्नुपर्ने बाध्यता भएको बताइयो ।

धेरै स्थानीय सरकारले कर संकलनका दायरालाई पुनरावलोकन गर्दै आफ्नो राजस्व संकलन लक्ष हासिल गर्न नयाँ करहरू लागु गरे । कर नीतिमा एकरूपताको अभाव र करसम्बन्धी क्षेत्राधिकारबारे अस्पष्टताको कारण स्थानीय सरकारहरूले कुनै निश्चित प्रक्रिया वा छलफलविना करको दर तोकेको पाइयो । फलस्वरूप विशेषगरी नागरिकवर्ग तथा निजी क्षेत्रमा यस्तो कर संकलनले नागरिकहरूमा अतिरिक्त भार पर्न जाने चिन्ता व्यापक रहेको थियो । डीआरसीएनको अध्ययन अवधिभर नागरिक तथा व्यवसायीहरूले स्थानीय सरकारले उठाएका कर 'जथाभावी' भएको भनी चिन्ता व्यक्त गरे । तर अधिकांश जनप्रतिनिधिले भने जथाभावी कर नउठाएको दावी गरे ।<sup>१५</sup> 'नागरिकहरूले आफूले तिर्नुपर्ने करले सेवासुविधामा सुधार ल्याउँछ, विकास कार्यमा योगदान दिन्छ, भन्ने बुझेपछि यस्तो नकारात्मक अवधारणा हराउने छ,' बुटवल उपमहानगरपालिकाका एक वडाअध्यक्षले भने ।

आधारभूत सेवाका लागि निर्धारण गरिएको शुल्कमा स्थानीय एकाइबीच उल्लेख्य भिन्नता पाइयो । डीआरसीएनको अध्ययनले घटनाको ३५ दिनभित्र दर्ता गराए निशुल्क हुने जन्म, विवाह, मृत्यु र बसाइसराई जस्ता महत्वपूर्ण घटना दर्ता शुल्कमा ३५ दिनपछि दर्ता गराए ५० रुपैयाँदेखि ५०० रुपैयाँसम्म शुल्क निर्धारण गरेको पाइयो । एकीकृत सम्पत्ति कर अन्तर्गतका शिर्षकहरूमा पनि कर वृद्धि भएको बताइयो । प्रायः सबै स्थानीय एकाइमा विभिन्न शिर्षकअन्तर्गत सडक व्यापारी, खुद्रा व्यापारी, होटल तथा रेस्टुरेन्ट, कृषिजन्य उत्पादन, गाइवस्तु, हरेक तहका कारखाना, उद्योग र संघसंस्थाका दर्ता दस्तुर आदिको दर बढाइएको पाइयो ।

<sup>१५</sup> हेर्नुहोस्, "नगरपालिकाले उठाउने करको विषयमा विवाद नगर्ने" <<https://www.onlinekhabar.com/2018/07/695529>>

यसको सबैभन्दा महत्वपूर्ण असर स्थानीय तथा प्रादेशिक सरकारप्रति नागरिकहरूमा नकारात्मक धारणाको विकास नै थियो । यस्ता कर वृद्धिविरुद्ध नागरिक तथा व्यवसायीहरूले कैयौं विरोध प्रदर्शन पनि गरेका थिए ।

संघीय सरकारका प्रतिनिधि तथा ठूला राजनीतिक दलका नेताहरूले सार्वजनिक रूपमै कर भारमा भएको वृद्धिले नयाँ संघीय संरचनामाथि नागरिकहरूको विश्वास कमजोर बनाउने चिन्ता व्यक्त गरेका थिए । संघीय संसदको अर्थ समितिले दोहोरो तथा अतिरिक्त करको जोखिमलाई मध्यनजर गर्दै स्थानीय सरकारलाई जथाभावी कर तोक्ने प्रवृत्ति रोक्न भनेको थियो ।

स्थानीय एकाइ तथा प्रादेशिक सरकारहरू प्रभावकारी सेवा प्रदान गर्नुमा भन्दा राजस्व संकलन गर्न तथा कर बढाउनमै व्यस्त रहेको आम चिन्ता व्यक्त गरिएको थियो । स्थानीय तथा प्रादेशिक सरकारबीच साभा क्षेत्राधिकारका कारण भविष्यमा नागरिकहरूले दोहोरो कर तिर्नुपर्ने डरबारे देशभरिकै नागरिक समाजका सदस्यहरूले चिन्ता व्यक्त गरे । कर बढाइएका प्रायः सबै स्थानीय तहमा व्यवसायी लगायतका सरोकारवालाले अहिले भएको कर वृद्धि अवैज्ञानिक भएको तथा नयाँ रोजगार सृजना गर्ने क्षेत्रहरूलाई हतोत्साहित गर्ने प्रकारको भएको आरोप लगाए ।

## ५.१२ द्वन्द्व

पहिलो वर्ष कैयौं द्वन्द्व सतहमा देखा परे र सरोकारवालाले भविष्यमा हुने द्वन्द्वप्रति पनि चिन्ता व्यक्त गरे । मूलतः कानूनी र क्षेत्राधिकारको स्पष्टताको अभावमा सरकारका विभिन्न तहबीच र आपसमा पनि विवाद उठेको देखियो ।

### ५.१२.१ निर्वाचित प्रतिनिधि र सरकारी कर्मचारीबीच द्वन्द्व

निर्वाचित जनप्रतिनिधि र नेपाल सरकारका स्थायी कर्मचारीबीच राजनीतिक र व्यावसायिक विमति रहेको र यसले धेरै एकाइका स्थानीय सरकारको आधारभूत कामकाज प्रभावित गरेको पाइयो । निर्वाचित पदाधिकारीले दुई दशकसम्म कार्यकारीको भूमिकामा स्थानीय निकाय चलाएका कर्मचारीहरूले निर्वाचित सरकारको अधिकारलाई स्वीकार्न हिचकिचाएको आरोप लगाए । रुकुम पूर्वका एक पत्रकारले कर्मचारीहरू आफूलाई प्रशासनमा बढी अनुभवी ठान्ने र निर्वाचित प्रतिनिधिहरू जनताको मतले विजयी भएकाले आफूलाई वैध मान्ने हुँदा यी दुईबीच घर्षण भएको जानकारी गराए । केही निर्वाचित पदाधिकारीहरूले प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतलाई धेरै अधिकार दिइएको धारणा राखे । बजेट विनियोजन लगायतका वित्तीय काममा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतलाई नै अधिकार दिएकोले महोत्तरीको एक नगरपालिकाका मेयरले “आफूहरूको हात बाँधिएको” उल्लेख गरेका थिए । यसले गर्दा मतदाताका अगाडि गरिएका वाचा कार्यान्वयन गर्न निर्वाचित प्रतिनिधिहरूलाई गाह्रो हुने उनको तर्क थियो ।

अर्कातिर, कर्मचारीको तर्क के थियो भने निर्वाचित पदाधिकारीसँग प्रशासनबारे अनुभव र ज्ञान दुवै कमी छ र उनीहरू आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रलाई मात्र फाइदा हुने र लोकप्रिय हुन खोज्ने निर्णय गर्छन् । जुम्लाका एक

प्रशासकीय अधिकृतले निर्वाचित पदाधिकारीहरू नियम र कानूनसँग जानकार नहुने र आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रमा रकम विनियोजन गर्नमात्र ध्यान केन्द्रित गर्ने आरोप लगाए । उनले भने, “यसले गर्दा समाजका महत्वपूर्ण क्षेत्रहरूले यस वर्ष पर्याप्त बजेट पाउन सकेनन् ।” लमजुङको बेसीशहरका एक कार्यक्रम अधिकृतले निर्वाचित पदाधिकारीलाई योजना र प्रशासनसम्बन्धी तालिम दिनुपर्ने जसले गर्दा उनीहरूले योजना निर्माण र प्रशासनका जटिलताबारे बुझ्न सक्नेछन् भनी बताए । धेरै स्थानीय एकाइमा कर्मचारी र निर्वाचित प्रतिनिधिको बीचको सम्बन्धमा पनि राजनीतिकरण भएको डीआरसीएनको अध्ययनमा देखियो । प्रमुख एक दलको र वडाध्यक्षहरू अर्को दलका भएका स्थानीय एकाइहरूमा केही वडाहरूले प्रमुखले व्यक्तिगत र राजनीतिक हिसाबले आफूप्रति बफादार सचिव पठाएको भन्दै सचिवलाई बहिष्कार गरे । म्याग्दीको बेनी नगरपालिका लगायतका केही एकाइमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत एक वर्षभित्रमा तीनपटक फेरिए । स्याङ्जाको एक वडा सचिवले स्थानीय सरकारलाई सूचना नदिई संघीय मन्त्रालयबाट आफ्नो सरुवा गराए ।

## ५.१२.२ सरकारका विभिन्न तहबीच द्वन्द्व

सरोकारवालाले विभिन्न तहका सरकारबीच विद्यमान र खासगरी क्षेत्राधिकारबारे सम्भावित द्वन्द्व औँल्याए । सर्वोच्च अदालतमा काभ्रेको धुलिखेल नगरपालिकाका मेयरले दायर गरेको रिट निवेदनले नमुना कानून पठाउने काम, कर्मचारीको समायोजन र बजेट विनियोजमा केन्द्रीय सरकार संविधानको भावना विपरीत चलेको तर्क गरेको थियो । यो रिटले सरकारका तीन तहबीच सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वय हुनुपर्ने संविधानले व्यवस्था गरेको सिद्धान्तमा सम्भौता भएको कुरा उठाएको थियो ।

### केस स्टडी ९ : संघीय सरकारविरुद्ध मेयर अदालतमा

काभ्रे जिल्लाको धुलिखेल नगरपालिकाका मेयर नेपाल नगरपालिका संघका अध्यक्ष पनि हुन् । उनले सर्वोच्च अदालतमा संघीय सरकारविरुद्ध २०७४ फागुनमा रिट निवेदन दर्ता गरे । संघीय कानून, परिपत्र र निर्देशिका बनाउँदा र स्थानीय सरकारमा लागु गराउँदा स्थानीय सरकारसँग परामर्श नगरिएको रिटमा उल्लेख गरिएको थियो । स्थानीय सरकार आफ्नो क्षेत्राधिकार भित्र परेका विषयसम्बन्धी पनि कानून बनाउन सक्षम नभएको, संघीय सरकार तिनलाई सहयोग गर्नमा असफल भएको र तीन तहको सरकारको सम्बन्धबारे संविधान उल्लंघन गरेको भन्ने यस रिटले तर्क गरेको थियो । संघीय सरकारलाई स्थानीय सरकारसँग परामर्श गरेर त्यहाँबाट प्राप्त सिफारिसलाई ध्यान दिएर मात्रै संघीय कानून बनाउन आदेश दिन रिट निवेदनले सर्वोच्च अदालतलाई अनुरोध गरेको थियो ।

यो रिटले कर्मचारीको व्यवस्थापनमासिध पनि प्रश्न उठायो । कर्मचारीलाई स्थानीय एकाइमा ढिलो गरी खटाइएकाले कामकाज अति प्रभावित भएको तर्क यसमा गरियो । यसले कर्मचारी समायोजन ऐन २०७४ को उल्लंघन भयो भनी यो प्रक्रियाको वैधतालाई चुनौती दियो । यो मुद्दा यस प्रतिवेदन प्रकाशनको समयसम्म सर्वोच्च अदालतमा विचाराधीन थियो ।

निर्वाचित पदाधिकारी र पत्रकार लगायतका मुख्य सरोकारवालाले स्थानीय, प्रादेशिक र संघीय सरकारबीच राजस्वको अधिकार जस्ता साझा प्रतिस्पर्धाका विषयमा र नदी, राजमार्ग, राष्ट्रिय निकुञ्ज, र पर्यटकीय क्षेत्रमाथिको अधिकार क्षेत्रबारे द्वन्द्व देखिन थालेकोमा चासो व्यक्त गरे । स्थानीय तह र जिल्ला तहका विषयगत कार्यालयहरूबीच पनि सम्बन्धित क्षेत्राधिकारमाथि केही द्वन्द्व देखिएका थिए ।

## केस स्टडी १०: राजस्व संकलन द्वन्द्वमा स्थानीय सरकार

दार्चुला जिल्लामा अपी नाम्पा संरक्षण क्षेत्र परिषद र जिल्ला वन कार्यालयको स्थानीय सरकारसँग राजस्व संकलनबारे द्वन्द्व भयो । अपी नाम्पा संरक्षण क्षेत्र पाँच गाउँपालिका (व्यास, अपीहिमाल, नौगाड, मार्मा र दुहु) र महाकाली नगरपालिकाका केही वडामा फैलिएको छ । स्थानीय सरकारले काम थाल्नु अगावै संरक्षण क्षेत्रको कार्यालय र जिल्ला वन कार्यालयले आफ्नो अधिकार क्षेत्रमा जडिबुटी, र खासगरी उच्चमूल्यको यासागुम्बा संकलकलाई लाइसेन्स दिन्थे । जडिबुटी संकलनका लागि संरक्षण क्षेत्रका बासिन्दालाई रु. ५००, दार्चुला जिल्लाका बासिन्दालाई रु. २,००० र नेपाली नागरिकलाई रु. ३,००० एक पटकको शुल्क लाग्थ्यो । संकलकबाट यासागुम्बा किन्ने व्यापारीले प्रतिकिलो रु. २५,००० संरक्षण क्षेत्र परिषद र जिल्ला वन कार्यालयलाई तिर्नुपर्थ्यो ।

जब स्थानीय सरकारले पनि आफ्नो भौगोलिक क्षेत्राधिकार भित्रको राजस्व संकलन गर्ने दावी गर्‍यो, तब द्वन्द्व देखा पर्‍यो । अर्कातिर, राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण ऐन र वन ऐनअनुसार राजस्व संकलन गर्ने आफ्नो अधिकार भएको संरक्षण क्षेत्र परिषद र जिल्ला वन कार्यालयको दावी थियो । जब संरक्षण क्षेत्र परिषदले लाइसेन्स दिन र शुल्क संकलन गर्न कर्मचारी खटायो, तब स्थानीय सरकारहरूले त्यसो गर्न रोक लगाए । उल्टै, स्थानीय सरकारहरू आफैँले नै शुल्क उठाए । दुई फरक स्थानीय सरकारले उठाउने शुल्कदर पनि फरक थियो । उदाहरणको लागि, अपी हिमाल गाउँपालिकाले रु ५०० लगायो भने व्यास गाउँपालिकाले रु ४०० लियो ।

स्थानीय सरकार, संरक्षण क्षेत्र परिषद, जिल्ला वन कार्यालय, जिल्ला प्रशासन कार्यालय र प्रहरी लगायतका प्रतिनिधि जस्ता सरोकारवालाबीच अनेकौं चरणका बैठक भए तर यो समस्या सुल्झन सकेन । स्थानीय सरकार र संरक्षण क्षेत्र परिषद एवं जिल्ला वन कार्यालय दुवैले दोहोरो शुल्क उठाए । संकलकले प्रवेश शुल्क स्थानीय सरकारलाई बुझाएका थिए तर व्यापारीले संकलकका तर्फबाट संरक्षण क्षेत्र परिषद र जिल्ला वन कार्यालयलाई पनि प्रवेश शुल्क तिरे । व्यापारीहरूले यासागुम्बा निर्यात अनुमति पाउनका लागि संकलकको प्रवेश शुल्क तिरिदिनुपरेको हो । राजस्व संकलनका यस्तै प्रकृतिका द्वन्द्व बभाडका बुङ्गल नगरपालिका र सुरमा गाउँपालिका जस्ता अन्य स्थानीय तहमा पनि देखिएको थियो ।

### ५.१२.३ स्थानीय एकाइ प्रमुख र उपप्रमुखबीच द्वन्द्व

९३% भन्दा बढी स्थानीय एकाइका प्रमुख पुरुष र उपप्रमुखमध्ये ९३% भन्दा बढी महिला थिए । डीआरसीएनको अध्ययनको क्रममा प्रमुख र उपप्रमुखबीच व्यापक द्वन्द्व रहेको पाइयो र धेरै उपप्रमुखहरूले निर्णय प्रक्रियामा पर्याप्त सल्लाह नगरिने, 'कम महत्वका काम' गर्न भनिने, आवश्यक सुविधा नदिने र 'प्रमुखको सहयोगी' जस्तो ठानिने गुनासो गरे । ती दुई व्यक्ति फरक दलको भएको खण्डमा यस्तो द्वन्द्व अझ बढी देखियो । सप्तरीमा तिलाठी-कोइलाडी गाउँपालिकाको उपाध्यक्षले अदालतमा अध्यक्ष विरुद्ध मुद्दा दायर गरेकी थिइन् किनभने उपप्रमुखलाई दिएको संवैधानिक जिम्मेवारी मध्येको न्यायिक समिति उनको सहभागिता बिना नै बनाइएको थियो । डीआरसीएनको अध्ययनमा केही उदाहरण यस्तो पनि भेटियो जहाँ उपप्रमुखका श्रीमानले श्रीमतीको अभिभारा लिएर काम गरिरहेका थिए । महोत्तरी र धनुषाका केही स्थानीय एकाइमा डीआरसीएनले भेटेका उपप्रमुखले आफ्ना श्रीमानले उनीहरूको तर्फबाट सबै निर्णय गरिदिने र उनीहरूको भूमिका श्रीमानले निर्देशन गरेबमोजिम कागजातमा सही गर्नुमा मात्रै सीमित भएको बताए । केही अवस्थामा, उपप्रमुखले नै आफ्ना श्रीमानलाई 'सल्लाहकार' को रूपमा नियुक्त गरेको पाइयो ।



## ५.१२.४ वडा र गाउँपालिका/नगरपालिकाबीच द्वन्द्व

वडाध्यक्षहरूले पहिलाको गाविसका अध्यक्ष समान आफ्नो शक्ति हुने अपेक्षामा स्थानीय चुनाव लडेका थिए । उनीहरूले अहिले 'धेरै जिम्मेवारी' दिइएको तर 'पर्याप्त कार्यकारी अधिकार' नदिएको गुनासो गरे । "हामीले कर संकलन गर्नुपर्छ, अनि नगरपालिका कार्यालयलाई बुझाउनु पर्छ," धरान उपमहानगरपालिकाका एक वडा सदस्यले भने, "हामीलाई स्टेसनरी खरिद गर्नलाई बजेट विनियोजन गर्ने अधिकार पनि छैन ।" वडाध्यक्षहरूले स्थानीय एकाइका प्रमुखले बजेट विनियोजन जस्ता महत्वपूर्ण निर्णय लिँदा उनीहरूसँग पर्याप्त सरसल्लाह नगरेको गुनासो गरे । यस्तो समस्या प्रमुख एक दलको र वडा अध्यक्ष अर्को दलको हुँदा बढी भएको पाइयो । बाँके र सिराहाका केही वडाध्यक्षले मेयर या उपाध्यक्ष अर्को दलको हुनाले आफ्नो वडाले कम बजेट पाएको गुनासो गरे ।

### केस स्टडी १२: मेयरले राजनीतिक पक्षपात गरेको वडाध्यक्षको आरोप

मुसीकोट नगरपालिका रुकुम पश्चिममा नेपाली काँग्रेसबाट जितेका वडाध्यक्षले आफू अल्पमतमा परेकोले तत्कालीन नेकपा माओवादी केन्द्रका मेयरले उनीहरूको भनाइलाई नगरसभाको बैठकमा बेवास्ता गरेको आरोप लगाए । उनीहरूले केही वडाध्यक्षलाई विधिवत खबर नगरी नगरसभा बसेको गुनासो पनि गरे । स्थानीय एक पत्रकारका अनुसार नगरपालिकाको एक वडाले बाढीपछि राहत पाएन किनभने त्यो वडाका अध्यक्ष नेपाली काँग्रेसका थिए । केही स्थानीयहरूले नेपाली काँग्रेस बलियो भएको स्थानमा विद्युत लाइन वितरणमा विभेद गरिएको आरोप लगाए । कतिपय वडाध्यक्षले नगरपालिकाले मागेको भन्दा कम बजेट राशि प्रदान गरेको बताए । "आफ्नो दलले जितेका वडामा उनीहरूले २.५ करोड रुपैयाँ दिए तर हाम्रो वडामा ३२ लाख रुपैयाँ मात्रै दिए," नेपाली काँग्रेसका एक वडाध्यक्षले भने ।

## ५.१२.५ राजनीतिक दलका नेता र निर्वाचित प्रतिनिधिबीच द्वन्द्व

अघिल्लो संरचनामा राजनीतिक दलहरूले सर्वदलीय संयन्त्रमार्फत मुख्य भूमिका निर्वाह गरेका थिए । राजनीतिक दलसँग मुख्य निर्णय गर्नुका साथसाथै जवाफदेही संयन्त्रको रूपमा प्रमुख भूमिका थियो । नयाँ निर्वाचित एकाइ आएपछि दलको भूमिका पूरै घटेको सरोकारवालाहरूले बताए । उनीहरूका अनुसार निर्वाचित एकाइहरू र खास गरी एकै दलको प्रभुत्व भएका स्थानीय एकाइमा शक्तिको दुरुपयोगलाई नियमन गर्ने कुनै उपाय नभएकोले यो चिन्ताजनक थियो ।

## ६. प्रादेशिक सरकारको कार्यसंचालन र चुनौती

प्रदेश सभाका लागि २०७४ मंसिर १० र २१ गते, दुई चरणमा सम्पन्न भएको निर्वाचनपछि ७ वटै प्रदेशमा सरकार गठन भयो । नेपालको संविधान २०७२ को धारा १६८ अनुसार सातै प्रदेशमा प्रादेशिक मन्त्रपरिषद पनि गठन भयो । संघीय प्रशासन पुनर्संरचना समितिले सिफारिस गरेअनुरूप प्रादेशिक मन्त्रपरिषदमा बढीमा सात सदस्य रहन्छन् । संघीयता सहितको शासन प्रणाली नयाँ अनुभव भएकाले आफ्ना कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गर्ने प्रारम्भिक चरणमा प्रदेश सरकारहरूले कानूनी तथा क्षेत्राधिकारसम्बन्धी विभिन्न चुनौती सामना गर्नु परेको थियो । संघीय सरकारबाट पर्याप्त सहयोग नपाउनुलाई प्रादेश सरकारका सदस्य लगायतका

सरोकारवालाहरूले आफूले प्रभावकारी कार्यसम्पादन गर्न असक्षम हुनुको कारणका रूपमा प्रस्तुत गरेका थिए । उनीहरूले कुनै ठूलो प्रभाव पार्न नसकेको तथ्य स्वीकारेका थिए । यस्ता चुनौतीका बावजूद सबै प्रदेशका कार्यकारी तथा व्यवस्थापिका निकायका सभा नियमित रूपमा बस्ने गरेको पाइयो । प्रारम्भिक चरणमा संघीय संसदबाट विज्ञहरूको टोलीले सबै प्रदेशमा गएर संसद सञ्चालनका प्रक्रियाबारे अभिमुखीकरण कार्यक्रम तथा सहायता उपलब्ध गराएका थिए ।

## ६.१ प्रादेशिक कानून निर्माण

सातैवटा प्रदेश सरकारले प्रक्रियागत कानून निर्माण तथा विभिन्न संसदीय समितिहरू गठन गरिसकेका थिए । यी कानून तथा नियमावलीले संसदीय सभा र संसदमा नयाँ कानून पेश गर्ने तथा सदर गर्ने प्रक्रियालाई नियमन गर्छन् ।<sup>१९</sup> कानून निर्माण प्रक्रिया प्रायः अत्यन्तै लामो तथा जटिल र कानूनी तथा प्राविधिक समस्याले ग्रस्त थियो । कानून निर्माण प्रक्रियाबारे ज्ञान तथा दक्षताको कमी, संवैधानिक प्रावधान तथा प्रादेशिक नियमहरूबारे अस्पष्टता तथा संघीयस्तरमा आवश्यक कानूनको अभाव नै सबैभन्दा ठूला चुनौती रहेका थिए । धेरै निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले संसदीय प्रक्रिया तथा कानून निर्माणबारे आफूलाई पर्याप्त ज्ञान नभएको स्वीकारेका थिए । प्रदेश सभाका धेरै सदस्यले आफूले पर्याप्त प्रशिक्षण नपाएको बताएका थिए । प्रदेश ३ का एक सदस्यका अनुसार सुरुका महिनाहरूमा 'प्रदेश सभाका सभामुख आफैँ पनि प्रक्रियाबारे अन्याूलमा' थिए । प्रदेश सरकारले आफ्ना कार्यक्रमलाई प्रभावकारी ढंगले कार्यान्वयन गर्न आवश्यक महत्वपूर्ण कानूनको मस्यौदा निर्माण गर्न धेरै महिना खर्च गरे । गण्डकी प्रदेशका एक प्रदेश सभा सदस्यले सभाको पहिलो वर्ष 'कानून निर्माण वर्ष' हुनेछ भनी टिप्पणी गरेका थिए ।

## ६.२ पूर्वाधार तथा स्रोत साधन

भर्खरै स्थापना भएका एकाइको रूपमा सबै प्रदेशले सुरुवाती चरणमा अपर्याप्त पूर्वाधार तथा स्रोत साधनको चुनौती सामना गरे । मन्त्रालय तथा अन्य कार्यालय निर्धारण गर्न प्रदेश सरकारहरूलाई महिनौँ लाग्यो । प्रदेश सरकारको कार्यसम्पादन अस्थायी राजधानीबाट भइरहेकाले पनि स्थायी कार्यालय तथा निकाय स्थापना गर्न कठिन भयो ।<sup>२०</sup> केही प्रदेशमा साविकका सरकारी कार्यालयलाई प्रदेश सरकारका मन्त्रीआवासको रूपमा प्रयोग गरीयो ।

प्रदेश सरकार स्थापनाका लागि संघीय सरकारले एक पटकको नगद अनुदान उपलब्ध गराएको थियो । अर्थ मन्त्रालयले २०७४ माघमा प्रत्येक प्रदेशका लागि १० करोड रूपैयाँ निकासा गरेको थियो । यो नगद अनुदान

<sup>१९</sup> प्रदेश सरकारहरूले पारित गराएका कानूनहरूमा प्रदेश सभा नियमावली, प्रादेशिक एफएम रेडियो, टेलिभिजन र रेडियो ऐन, स्थानीय एकाइका पदाधिकारीहरूको सुविधासम्बन्धी ऐन, आर्थिक कार्यविधि ऐन, सार्वजनिक लिखत प्रमाणीकरण ऐन आदि पर्दछन् ।

<sup>२०</sup> यो रिपोर्ट लेखिँदासम्म ७ मध्ये जम्मा २ प्रदेशले आफ्नो नाम र स्थायी राजधानी तोकिसकेका थिए । प्रदेश ६ ले फागुन १२, २०७४ मा मतदानबाट आफ्नो नाम 'कर्णाली प्रदेश' र राजधानी वीरेन्द्रनगरमा राख्ने निर्णय गर्‍यो । त्यस्तै असार २२, २०७५ मा प्रदेश ४ ले 'गण्डकी प्रदेश' नाम र पोखरामा राजधानी राख्ने निर्णय गर्‍यो ।

प्रदेश सभा सचिवालय, प्रदेश मन्त्रपरिषदका सदस्य तथा प्रदेश प्रमुखको सामान्य खर्चका लागि उपलब्ध गराइएको थियो।<sup>२१</sup>

सबै प्रदेश सरकारले सामना गर्नुपरेको सबैभन्दा ठूलो चुनौती आवश्यक कर्मचारीको अभाव थियो। संघीय सरकारले स्थानीय तथा प्रदेश सरकारमा निजामती सेवा कर्मचारीलाई समायोजन गर्ने कार्यक्रम समयमै सम्पन्न गर्न सकेन। प्रदेश स्तरका मुख्य सरोकारवालाहरूले प्रदेशमा अत्यावश्यक कर्मचारी परिचालनमा संघीय सरकारको असहयोगबारे सार्वजनिक रूपमै अभिव्यक्ति दिएका थिए। डीआरसीएनको अध्ययन अवधिभर संघीय सरकारले प्रदेश सरकारसँग छलफल नगरी महत्वपूर्ण सरकारी कर्मचारीको नियुक्ति तथा सरुवाबारे निर्णय लिएर 'हस्तक्षेप गरेको' विषय विभिन्न प्रदेशमा उठेको थियो। उदाहरणका लागि, प्रदेश १ मा ३ जना मुख्यसचिवको सरुवा गरिएको थियो र मुख्यमन्त्रीका अनुसार ती सरुवाबारे निर्णय गर्ने समयमा प्रदेश सरकारसँग कुनै छलफल गरिएको थिएन। सातैवटा प्रदेशमा सचिवस्तरीय कर्मचारीहरू कम्तीमा एक पटक सरुवा गरिसकिएको थियो। कर्णाली प्रदेश सरकारका प्रवक्ताले बताएअनुसार कर्णाली क्षेत्रबारे धेरै प्रशासनिक अनुभव र ज्ञान भएका एक सचिवलाई कुनै छलफल अथवा पूर्वसूचना विना नै सरुवा गरिएको थियो।

यो प्रतिवेदन लेखिरहँदासम्म प्रदेश स्तरीय लोकसेवा आयोग तथा प्रदेश प्रहरी जस्ता महत्वपूर्ण संस्थाहरू स्थापना हुन बाँकी नै थिए। प्रदेशस्तरका थुप्रै सरोकारवालाका अनुसार यसले प्रादेशिक सरकारहरूको कामलाई अवरोध पुऱ्याएको थियो र प्रदेश सरकारलाई संघीय सरकारमाथि निर्भर हुन बाध्य पारेको थियो।

### ६.३ नाम, राजधानी तथा आधिकारिक भाषाबारे विवाद

कर्णाली र गण्डकी प्रदेशले मात्रै आफ्ना नाम तथा स्थायी राजधानीबारे निर्णय लिइसकेका थिए। कर्णाली प्रदेशको नामकरण तथा सुर्खेतको वीरेन्द्रनगरलाई राजधानी रोज्नेमा कुनै उल्लेख्य विवाद उठेन। साविकको प्रदेश ४ ले आफ्नो नाम 'गण्डकी' तथा पोखरालाई स्थायी राजधानी बनाउने निर्णय गर्‍यो। केही पहिचानवादी समूह, विशेषगरी मगर तथा गुरुङ समुदायलाई प्रतिनिधित्व गर्ने समूहहरूले प्रदेशको नामले आफ्नो जातीय पहिचान नसमेटेको भनी विरोध गरेका थिए। निर्णयपश्चात् तमुवान-मगरात संघर्ष समितिले प्रदेशस्तरमा विरोधस्वरूप चक्काजाम पनि गरेका थिए।

नाम, राजधानी तथा आधिकारिक भाषाबारे परस्पर दावी र माग रहेका अन्य प्रदेशमा प्रदेश सरकारहरूले यी मुद्दामा विमर्श गर्न ढिलासुस्ती गरिरहेका थिए। अस्थायी राजधानी घोषणा भएपछि प्रदेश १, ३, ५ तथा ७ मा ठूला विरोध प्रदर्शन भएका थिए। स्थायी राजधानी तथा नाम तोक्नुअघि व्यापक छलफल र विचार विमर्श हुन्छ, भन्ने आशासहित विरोध कार्यक्रमहरू मत्थर भएका थिए। प्रदेशको नाममा जातीय पहिचानको बलियो

<sup>२१</sup> हेर्नुहोस्: 'Budget issued for province assembly secretariats, ministries, governor offices'

<<https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/budget-issued-for-province-assembly-secretariats-ministries-governor-offices-1/>>

भूलक आउनुपर्ने माग विशेषगरी प्रदेश १ मा उठेको थियो जहाँका राई तथा लिम्बु समुदायले यसबारे सशक्त दावी गरेका थिए । प्रदेश राजधानीबारे विवाद विशेषगरी प्रदेश ३, ५ र ७ मा उठेको थियो ।<sup>२२</sup>

### केस स्टडी १३: प्रदेश राजधानी निर्धारणमा थप ढिलाई

प्रदेश ३ को प्रदेश सभाले २०७५ को वैशाखतिर नै प्रदेशको राजधानी सिफारिस गर्न सम्भाव्यता अध्ययन समिति गठन गरिसकेको थियो । तर मकवानपुर उच्च अदालतमा २०७५ असार २९ गते एक रिट निवेदन दर्ता भएपछि आयोगको काम छानबिनमा पन्यो । प्रदेशका १३ जिल्लामध्ये ५ वटा जिल्लामा मात्रै समितिले अध्ययन गरेको आरोप लगाइयो । समितिका एक सदस्यले डीआरसीएनलाई बताएअनुसार ५ वटा जिल्लाका प्रदेश सभा सदस्यले मात्रै समितिसामु अध्ययन गर्ने औपचारिक अनुरोध गरेकाले अन्य जिल्लामा अध्ययन गरिएको थिएन । समितिले काठमाडौँमा सम्भाव्यता अध्ययन नगर्ने निर्णय गर्‍यो भने अन्य ७ जिल्लाले प्रादेशिक राजधानी बन्ने प्रतिस्पर्धा नै गरिरहेका थिएनन् । समितिले साउनको पहिलो हप्तामै आफ्नो प्रतिवेदन सभासामु पेश गरिसक्नुपर्ने भए पनि अदालतमा मुद्दा विचाराधीन रहेकाले अध्ययनको निष्कर्ष सार्वजनिक गर्न सम्भव भएन । यसले पनि प्रदेशको राजधानी निर्धारण गर्ने प्रक्रियालाई विलम्ब गरायो ।

संविधानको धारा ७ ले प्रदेशहरूलाई आधिकारिक संचार तथा कामकाजका लागि भाषा निर्धारण गर्ने अख्तियार दिएको छ । आधिकारिक भाषाबारे सीमित मात्रामा मात्रै विचारविमर्श भएको देखियो । प्रदेश ३ का केही प्रदेश सभा सदस्यले नेवारी र तामाङजस्ता मातृभाषालाई मान्यता दिनुपर्ने आवश्यकता उठाएका थिए । भाषाबारे विवाद विशेषगरी प्रदेश २ मा उठेको थियो जहाँ दुई ठूला भाषा समूह छन्- प्रदेशको पूर्वी तथा मध्य क्षेत्रमा मैथिली बोलिन्छ भने पश्चिममा भोजपुरी बोलिन्छ । सम्पर्क भाषाको रूपमा हिन्दीको प्रयोग पनि व्यापक छ । हिन्दीलाई आधिकारिक भाषा बनाउने कि नबनाउने भन्नेबारे ठूलै विवाद उठेको थियो । सत्तामा रहेका दलहरू राजपा तथा फोरमका थुप्रै निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले डीआरसीएनलाई बताएअनुसार प्रदेशभरि नै बोलिने र बुझिने साझा भाषा भएकाले हिन्दीलाई आधिकारिकता दिन उनीहरू तयार थिए । तर नेपाली कांग्रेस तथा नेकपासहित प्रतिपक्षका निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले भने मैथिली र भोजपुरी मात्रै प्रदेशका मातृभाषा भएकाले हिन्दीलाई आधिकारिक भाषा बनाउन नहुने तर्क गरेका थिए ।

### ६.४ प्रादेशिक व्यवस्थाबारे आम धारणा

अन्तर्वार्ता गरिएका धेरै सरोकारवालाले संघीय र प्रादेशिक निर्वाचन स्थानीय निर्वाचनअघि नै सम्पन्न गरिनुपर्ने बताए । उनीहरूका अनुसार यसो भएको भए स्थानीय सरकार गठन हुनुअघि नै आवश्यक कानूनहरू निर्माण तथा संघीय र प्रादेशिक तहमा निकायहरू स्थापना भइसकेको हुने हुनाले नयाँ संरचनामा रूपान्तरण गर्न सहज हुने थियो । स्थानीय सरकार गठन हुने समयसम्म कानून निर्माण तथा निकाय स्थापना हुन बाँकी नै रहेकोले स्थानीय तथा प्रदेश सरकार दुवैको कार्यसम्पादनमा ठूलो असर परेको थियो ।

<sup>२२</sup> २०७४ माघमा अस्थायी राजधानी तोकिएपछि राजधानीहरूबारे ठूलै विरोध भयो । विभिन्न प्रदेशमा राजधानी हेटौँडाबाट काठमाडौँ उपत्यका वा काभ्रे सार्ने, विराटनगरबाट धनकुटा सार्ने, बुटवलबाट दाङ सार्ने र धनगढीबाट दिपायल सार्ने अभिप्रायसहित विरोधका चर्का स्वर उठेका थिए ।

प्रदेश सरकारले प्रारम्भिक चरणमा उल्लेख्य चुनौतीहरू सामना गर्नु पर्‍यो र आफ्नो संवैधानिक कर्तव्यहरू पालना गर्न अक्षम भए । आफ्नो क्षेत्राधिकारबारे कानूनी तथा संवैधानिक प्रावधानबारे स्पष्टताको अभाव, महत्वपूर्ण निकायहरूको अभाव तथा अत्यावश्यक कर्मचारीको अभाव आदिका कारण उनीहरू आफ्ना कुनै पनि महत्वपूर्ण कार्यसम्पादन गर्न असक्षम भए । यसले उल्लेख्य संख्यामा नागरिक तथा नागरिक समाजमा भ्रम संशय बढायो र प्रदेश सरकारको सार्थकताबारे विश्वासमा ह्रास ल्यायो । “अहिलेकै अवस्था रहने हो भने प्रदेश सरकारको कुनै औचित्य छैन । राम्ररी सोचविचार नगरिकनै र पूर्वयोजना नपुगेको संघीयता जस्तो प्रतित हुन्छ,” मध्य-पश्चिम विश्वविद्यालयका एक प्राध्यापकले भने । केही सरोकारवालामा भने स्थानीय सरकारको अख्तियार बढाए प्रदेश सरकार चाहिँदै नचाहिने विश्वास थियो । “प्रदेशहरू गठन भएकै ठूला दलका नेताहरूले आफ्ना कार्यकर्तालाई पद र सुविधा बाँड्न हो । यसको खासै आवश्यकता छैन,” डडेल्धुराका एक खुद्रा व्यापारीले भने । प्रदेश गठन खर्चिलो भएको र यसले देशको अर्थतन्त्रमा नकारात्मक प्रभाव पार्ने विचार पनि धेरै नागरिकले व्यक्त गरे । केही प्रदेशमा – विशेषगरी प्रदेश २ मा – देशका बाँकी क्षेत्रमा भन्दा संघीयताबारे बुझाइ फरक रहेको पाइयो । यहाँका नागरिकले सहभागिता तथा समावेशिता सहितको शासन प्रणाली विकास गर्न संघीयता आवश्यक भएको विश्वास रहेको बताए तर प्रदेश सरकारलाई सशक्त बनाउन संघीय सरकार तयार छ भन्नेबारे भने शंका व्यक्त गरे । “(संघीय) सरकार प्रदेश सरकारहरू सफल भएको हेर्न चाहिँदै किन भने सत्तासिन व्यक्तिहरू सधैं संघीयताको मर्म विपरीत रहेका छन्,” प्रदेश २ मा सत्तासिन एक पार्टीका सदस्यले भने । “प्रादेशिक सरकारलाई कमजोर बनाउन उनीहरूले स्थानीय सरकारलाई थप शक्ति दिनेछन् ।”

## ७. निष्कर्ष तथा सुझाव

### ७.१ निष्कर्ष

नयाँ संघीय संरचनाअन्तर्गत गठन गरिएका स्थानीय तथा प्रदेश सरकारले नेपाललाई धेरै समयदेखि रहिआएको एकात्मक शासन प्रणालीबाट निकास दिए । यी सरकारहरूको स्थापनासंगै सेवासुविधालाई नागरिकसमक्ष भन्ने नजिक ल्याएर सार्वजनिक सहभागिता, समावेशिता तथा उत्तरदायी सुशासनको प्रत्याभूति दिने अपेक्षा गरिएको थियो ।

प्रारम्भिक चरणमा स्थानीय तथा प्रदेश सरकारले कार्यसम्पादनमा ठूलै चुनौतीहरू सामना गर्नुपरेको डीआरसीएनको अध्ययनले देखाएको छ । यस्ता चुनौतीका बावजूद स्थानीय तहका निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूमा अनुभव बढ्दै गएसँगै र प्रशिक्षण पाएसँगै आफ्नो भूमिका तथा जिम्मेवारीबारे आत्मविश्वास बढ्दै गएको पाइयो । देशभरि नै नागरिकहरूले स्थानीय तहमा आधारभूत सेवाप्राप्तिबारे केही सकारात्मक परिवर्तन महसुस गरेको बताए । केही स्थानीय सरकारले नयाँ कार्यक्रमहरू अघि सारेको पाइयो । तैपनि यी सरकारले नागरिकहरूको अपेक्षाअनुसार प्रभावकारी कार्यसम्पादन गर्न सक्नेबारे आशंका रही नै रट्यो जुन तथ्यलाई प्रायः जनप्रतिनिधिहरूले पनि आत्मसात गरेको पाइयो ।

देशभरि नै स्थानीय सरकारले आफ्नो कार्यकालको पहिलो वर्षको उल्लेख्य समय आवश्यक कानून निर्माण गर्नमा, प्रतिनिधि तथा अधिकारीहरूलाई प्रशिक्षण उपलब्ध गराउनमा तथा प्रायः साना तर लोकप्रिय देखिने

खालका कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्नमा खर्चे । तैपनि धेरै स्थानीय एकाइहरूमा स्थानीय तहको पुनर्संरचनाबारे गुनासो कायमै रह्यो । विशेषगरी स्थानीय एकाइ केन्द्र निर्धारण, विभिन्न स्तर तथा तहका सरकारहरूबीच द्वन्द्व तथा कर्मचारीको अभाव र तिनीहरूको अपर्याप्त क्षमता तथा प्रशिक्षणका कारण स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादनमा गहिरो असर पऱ्यो । स्थानीय सरकारका अधिकारीहरू प्रायः संघीय सरकारका तर्फबाट स्पष्ट नीति तथा कानूनको अभाव भएकोबारे गुनासो गरिरहेका थिए । सँगसँगै स्थानीय सरकारका लागि 'नमुना कानून' पठाएर संघीय सरकारले आफूमाथि हस्तक्षेप गर्न खोजेको उनीहरूको गुनासो थियो । न्यायसम्पादन गर्न आफूले पर्याप्त प्रशिक्षण नपाएको र आफ्नो क्षमता अपुग भएको न्यायिक समितिका सदस्यहरूले बताएका थिए ।

निर्वाचनको समयमा महिला तथा अल्पसंख्यक समूहहरूको सहभागिता सुनिश्चित गरिए पनि कार्यकारी तहमामा उनीहरूको भूमिका प्रायः नगण्य नै थियो । पूर्वाधारलाई सुनियोजित तथा वातावरणमैत्री ढंगले विकास गर्नुको सट्टा जथाभावी र अनियोजित रूपमा सडक निर्माणलाई प्राथमिकतामा राखिएको भेटियो । पूर्वाधार विकासमा अत्यधिक जोड दिनाले महत्वपूर्ण सामाजिक क्षेत्रहरू पर्याप्त बजेट पाउनबाट चुकेका थिए ।

यसरी नै, प्रदेश सरकारहरू पनि अनिर्णयको बादलमुनि, कानूनी अस्पष्टताको अभावमा, महत्वपूर्ण निकायहरूको अभावमा र कर्मचारी तथा पूर्वाधारको कमीसहित कार्यसम्पादन गर्दै थिए । पहिलो ६ महिना सबै अत्यावश्यक प्रक्रियागत कानून निर्माणमा बितेकाले उनीहरूले प्रभावकारी ढंगमा कार्यसम्पादन गर्न सकेका थिएनन् । संघीयस्तरमा आवश्यक कानून नबनेकोबारे प्रदेश सरकारको ठूलो गुनासो थियो । प्रदेश सरकारका सदस्यहरूले सार्वजनिक माध्यममै संघीय सरकारले उनीहरूलाई पर्याप्त भौतिक तथा प्राविधिक स्रोतसाधन उपलब्ध नगराएकोबारे गुनासो पोखेका थिए । प्रदेश सरकारको प्रभावहीनताका कारण केही सरोकारवालामाभ्र संघीय संरचना नेपालका लागि उपयुक्त नभएको चिन्ता उब्जिएको देखियो । तर प्रादेशिक सरकार तथा सभाका सदस्यले भने समयसँगै आफ्नो कार्यसम्पादनको प्रभावकारिता बढ्ने दृढ विश्वास व्यक्त गरे । संघीय संरचनाको शासनप्रणाली नेपालका लागि यौटा नयाँ प्रयोग हो र कार्यान्वयनको प्रारम्भिक चरणमा यसले उल्लेख्य कानूनी तथा प्राविधिक चुनौतीहरू सामना गर्नुपरेको देखिन्छ ।

राज्यका अख्तियारको स्थानीय तथा प्रदेश सरकारलाई अर्थपूर्ण निक्षेपणबाट नागरिकको सेवा र शासनसम्म पहुँचमा वृद्धि हुनुपर्ने भएपनि अझैसम्म कुनै ठोस रूपमा त्यसो भएको देखिदैन । आगामी दिनमा संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनलाई सुनिश्चित गर्न बलियो राजनीतिक बहुमतसहितको संघीय सरकारले मुख्य भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

## ७.२ सुभावरू

६ महिना लामो अध्ययनमा आधारित रहेर डीआरसीएन स्थानीय र प्रदेश सरकारको प्रभावकारी कार्यसम्पादन तथा संघीय व्यवस्था एवम् शासन प्रणालीको उचित कार्यान्वयनका लागि निम्न सुभावरू पेश गर्दछ ।

## संघीय सरकारलाई:

- तुरुन्तै सबै आवश्यक कानून निर्माण तथा बाभिएका ऐन कानून संशोधन गरियोस् र प्रदेश र स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादनबारे स्पष्टता सुनिश्चित गरियोस् ।
- सरकारका तीन तहबीच एकल र साझा क्षेत्राधिकारबारे संवैधानिक अस्पष्टतालाई सम्बोधन गरियोस् र त्यसबारे तीनै तहलाई स्पष्ट जानकारी दिइयोस् ।
- स्थानीय एकाइहरूको पुनर्संरचनासम्बन्धी थाँती रहेका सबै समस्याको सम्बोधन गरियोस् ।
- निजामती सेवा कर्मचारीको सबै तहमा समायोजन अविलम्ब समापन गरियोस् तथा स्थानीय तथा प्रदेश सरकारमा कर्मचारीको अभावबारे सबै समस्यालाई तुरुन्तै सम्बोधन गरियोस् ।
- सबै प्रदेशमा लोकसेवा आयोगहरूको लगायतका महत्वपूर्ण संस्थाहरूको स्थापनालाई सहज बनाइयोस् ।
- स्थानीय तथा प्रदेश तहमा निर्वाचित जनप्रतिनिधिलाई अद्यावधिक तथा पर्याप्त प्रशिक्षण सुनिश्चित गरियोस् ।
- स्थानीय प्रतिनिधिलाई क्षेत्राधिकार, कानून निर्माण प्रक्रिया तथा न्यायिक समितिहरूको कार्यसम्पादनबारे प्रशिक्षण उपलब्ध गराइयोस् ।
- संघीय कानून, निर्देशन तथा निर्णयहरूलाई स्थानीय भाषाहरूमा प्रकाशन तथा उपलब्ध गरियोस् ।
- संघीय कानून निर्माण तथा निर्णय प्रक्रियामा समावेशिता तथा अल्पसंख्यक समूहहरूको प्रतिनिधित्व जस्ता संविधानले प्रत्याभूत गरेको अनिवार्य प्रावधानहरूको पालना तथा कार्यान्वयन गरियोस् ।
- प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका लागि राजस्व आर्जन तथा कर संकलनका विषयमा सहजकर्ताको भूमिका निर्वाह गरियोस् ।
- जिल्लास्तरीय कार्यालय तथा तिनको स्रोतसाधनलाई स्थानीय एकाइसम्म सार्ने प्रक्रियामा सहजकर्ताको भूमिका निर्वाह गरियोस् ।

## प्रदेश सरकारलाई:

- प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको कार्यसम्पादनका लागि आवश्यक सबै कानून तुरुन्तै निर्माण गरियोस् ।
- प्रदेश स्तरमा स्थापना गरिनुपर्ने सबै निकाय गठन गर्ने प्रक्रियालाई द्रुत गतिमा अघि लगियोस् ।
- स्थानीय सरकारको गुनासोलाई सम्बोधन गर्ने संयन्त्र सुनिश्चित गरियोस् र उक्त प्रक्रियालाई सहज बनाइयोस् ।
- कर नीतिमा एकरूपता सुनिश्चित गरियोस् र कर तोक्ने प्रक्रिया न्यायोचित बनाइयोस् । दोहोरो तथा अतिरिक्त कर संकलन नहोस् भन्ने सुनिश्चित गर्न स्थानीय तथा संघीय सरकारसँग समन्वय गरियोस् ।

- प्रदेश कानून निर्माण तथा निर्णय प्रक्रियामा समावेशिता तथा अल्पसंख्यक समूहहरूको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गरियोस् ।

#### स्थानीय सरकारलाई:

- कानून बनाउदा संविधान तथा प्रचलित संघीय र प्रादेशिक ऐन कानूनसँग नबाझिऊन् भन्ने सुनिश्चित गरियोस् ।
- तोकिएको समयमै बजेट घोषणा गरियोस् र प्रभावकारी सेवा प्रदान गरियोस् ।
- भौतिक पूर्वाधार विकास र सामाजिक क्षेत्र विकासलाई सन्तुलनमा राख्दै उचित अनुपातमा बजेट निर्धारण गरियोस् ।
- कर नीतिमा एकरूपता सुनिश्चित गरियोस् र कर तोक्ने प्रक्रिया न्यायोचित बनाइयोस् ।
- स्थानीय कानून निर्माण तथा निर्णय प्रक्रियामा समावेशिता तथा अल्पसंख्यक समूहहरूको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गरियोस् ।
- निर्वाचित जनप्रतिनिधि तथा अधिकारीबीच रहेका द्वन्द्व र गुनासोहरूलाई सुल्भ्याइयोस् ।

#### नागरिक समाज तथा अन्य संस्थालाई:

- स्थानीय तथा प्रदेश सरकारको आवश्यकताअनुसार योजनाहरू कार्यान्वयन गरियोस् ।
- स्थानीय र प्रदेश तहमा पारदर्शी तथा सहभागितामूलक संयन्त्रलाई सबलीकरण गर्ने प्रक्रियामा सहजकर्ताको भूमिका निर्वाह गरियोस् ।