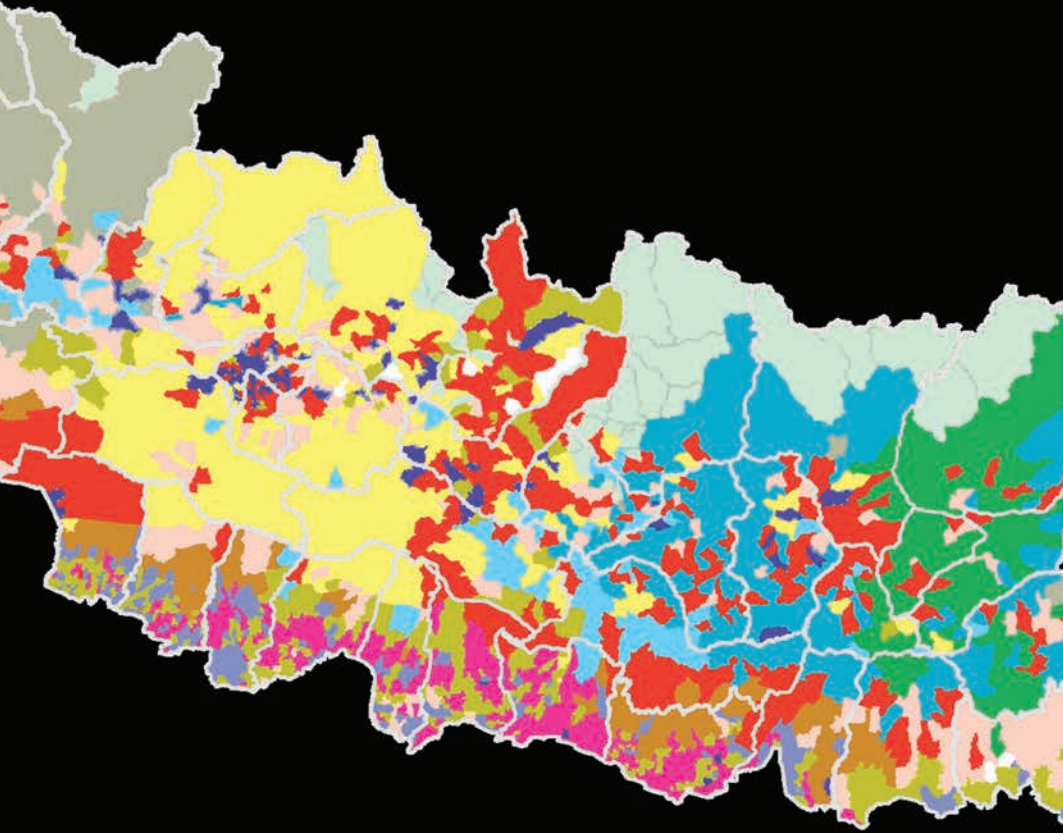


सङ्घीयतामा स्थानीय तह

संवैधानिक व्यवस्था र कार्यान्वयन अवस्था



बालानन्द पौडेल
कृष्णप्रसाद सापकोटा

सङ्घीयतामा स्थानीय तह संवैधानिक व्यवस्था र कार्यान्वयन अवस्था

बालानन्द पौडेल
कृष्णप्रसाद सापकोटा



प्रकाशन संयोजन
स्वतन्त्र नागरिक सञ्जाल नेपाल
महाराजगञ्ज, काठमाडौं

पृष्ठभूमि

विश्वमै लोकप्रिय शब्दावली हुन्— लोकतन्त्र (डेमोक्रेसी) र गणतन्त्र (रिपब्लिक) । यी शब्दको उत्पत्ति स्थानीय नगर राज्यबाट भएको हो । ईशापूर्व ५०७ मा 'एथेन्स' र 'रोम'मा स्थापित नगर राज्यबाट प्रत्यक्ष लोकमतमा आधारित लोकतान्त्रिक एवम् गणतान्त्रिक राज्यव्यवस्थाको सुरुवात भएको पाइन्छ । जति बेला विश्वमा राष्ट्रिय राज्यहरू निरङ्कुश एवम् केन्द्रीकृत थिए, त्यति बेला पनि कुनै न कुनै प्रकारका स्थानीय सरकार वा निकाय क्रियाशील थिए ।

नेपालको इतिहासलाई नियाल्दा गोपालवंश र अहिरवंशीय शासन प्रणालीमा स्थानीय शासन प्रणालीबारे उल्लेख कुनै दस्तावेज भेटिएको छैन । तर पनि किराँत, लिच्छवी र मल्लकालमा स्थानीय निकाय प्रभावकारी रूपमा सञ्चालनमा रहेको पाइन्छ । शाह/राणाशासनमा पनि कुनै न कुनै रूपमा स्थानीय शासन व्यवस्था सञ्चालनमा थिए । पछिल्लो अवस्थामा स्थानीय निर्वाचित जनप्रतिनिधिबिनाको शासन व्यवस्था टिकाउन सकिँदैन भन्ने ठानियो । र सोहीअनुरूप राष्ट्रिय राज्य निरङ्कुश रहँदारहँदै पनि १९७६ सालमा काठमाडौँ नगरपालिका स्थापना गरियो । अनि क्रमशः देशका विभिन्न भागमा स्थानीय निकाय गठन गर्दै लगियो । निरङ्कुश पञ्चायती व्यवस्थामा पनि देशका सबै भूभागमा निर्वाचित स्थानीय निकायको अभ्यास गरियो ।

२०२० सालको शक्ति विकेन्द्रीकरण आयोगको प्रतिवेदन, २०३९ सालको विकेन्द्रीकरण ऐन, २०५१ सालको मनमोहन सरकारले ल्याएको 'आफ्नो गाउँ आफैँ बनाऔँ' कार्यक्रमसहित वित्तीय विकेन्द्रीकरण, २०५३ सालको विकेन्द्रीकरण तथा स्थानीय स्वायत्त शासनसम्बन्धी प्रतिवेदन, २०५५ सालको स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन र २०५८ सालको विकेन्द्रीकरण कार्ययोजना स्थानीय स्वायत्त शासनलाई विकसित गर्न समयसमयमा चालिएको प्रयोग, अनुभव र अभ्यासका हिसाबले यिनलाई उल्लेखनीय मान्न सकिन्छ ।

स्थानीय स्वायत्तताका दृष्टिले समकालीन विश्वको संवैधानिक इतिहासमा नेपालको संविधानले नयाँ आयाम थपेको छ । ब्राजिल, स्पेन, रसिया, दक्षिण अफ्रिका र लिक्टेस्टाइनको जस्तै नेपालका स्थानीय सरकार पनि सरकारका रूपमा स्वशासित एवम् स्वायत्त किसिमले राज्यशक्तिको प्रयोग गर्न सक्ने गरी सङ्घीय इकाइका रूपमा स्थापित भएका छन् ।

सङ्घीय राज्य प्रणालीमा स्थानीय सरकार

सन् १९०३ मा राजनीतिशास्त्रका विद्वान् तथा इन्द्ने नगरका मेयर जर्मन नागरिक जोहान्स अल्थुसियसले आधुनिक सङ्घीयताको विषयमा वैचारिक बहस थालेका हुन् । त्यसैले उनलाई 'सङ्घीयताका पिता' पनि भनिन्छ । त्यसैको परिष्कृत स्वरूप अहिले विश्वका करिब ४० प्रतिशत जनसङ्ख्या ओगटेका ३० ओटा मुलुकमा सङ्घीय राज्य प्रणाली सञ्चालनमा छ । पछिल्लो क्रममा सङ्घीय राज्य प्रणाली अपनाउने मुलुकमा नेपाल पनि सूचीकृत भएको छ ।

संयुक्त राज्य अमेरिकालगायत केही मुलुक स्वतन्त्र एवम् सार्वभौम राज्यले सहमतिका आधारमा मिलेर 'एक ठाउँमा आउने सङ्घीयता' निर्माण गरेका छन् । नेपालले पनि ब्राजिल, दक्षिण अफ्रिका जस्तै एकीकृत मुलुकलाई राज्यका तहगत सरकारमा अधिकार बाँडफाँट गरी 'एकै ठाउँमा रहने सङ्घीयता' निर्माण गरेको छ । नेपालले अमेरिका, अस्ट्रेलिया आदि मुलुकको जस्तो प्रतिस्पर्धात्मक नभई दक्षिण अफ्रिका, जर्मनी वा स्विट्जरल्यान्डको जस्तो सहकार्यात्मक वा अन्तरसम्बन्धित पद्धतिको सङ्घीयता स्विकारेको छ ।

सङ्घीयताका दुई आयाम छन् । पहिलो, यसको सारपक्ष हो भने दोस्रो रूप पक्ष ।

पहिलो, राज्यका प्रत्येक तहमा जनताबाट निःसृत सार्वभौमसत्ता र राजकीय सत्ता बाँडफाँट गर्नु सारपक्ष हो । दोस्रो, दुई वा त्यसभन्दा बढी तहको सरकार बन्नुलाई रूप पक्ष भनिन्छ । तेस्रो, प्रत्येक तहका सरकारहरूले स्वायत्त, स्वशासन र साभ्ता शासन गर्नु हो । चौथो, प्रत्येक तहका सरकार एकअर्को तहको अधीनस्थ नभई संविधान अधीनस्थ रहनु हो । पाँचौं, प्रत्येक तहका सरकारहरूले वित्तीय सङ्घीयताको सिद्धान्त काम, संरचना र अनुसरण मान्नु हो ।

१. वित्तीय सङ्घीयताको सिद्धान्तले कुन तहको काम कुन तहको सरकारले गर्ने र त्यसका लागि कसले स्रोत जुटाउने भन्ने विषय निर्धारण गर्छ ।
२. यसले कामको जिम्मेवारी बाँडफाँट भएपछि त्यसका लागि आवश्यक स्रोत जुटाउन प्रत्येक तहलाई कर, दस्तुर र दण्डजरिवानाको क्षेत्र एवम् दर निर्धारण गरी राजस्व सङ्कलन अधिकार बाँडफाँट गर्छ ।
३. प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई उनीहरूले सङ्कलन गरेको राजस्व अपुग हुने

अवस्थासम्म प्रदेशलाई सङ्घीय सरकारले र स्थानीय सरकारलाई सङ्घ र प्रदेशले वित्तीय हस्तान्तरण गर्छ ।

४. प्रत्येक तहका सरकारले उत्पादनमुखी, रोजगारमुखी र प्रतिफलमुखी काम गर्न बजेट अभाव हुने अवस्था सिर्जना भए ऋण लिनपाउने व्यवस्था गर्छ ।
५. प्रत्येक तहका सरकारको संवैधानिक दायित्व पूरा गर्न आवश्यक संस्थागत क्षमता विकासको काम गर्छ ।

सङ्घीयताको रूप पक्ष

प्रत्येक देशले आआफ्नो मुलुकको विशिष्टताका आधारमा सङ्घ निर्माण गरेका हुन्छन् । उदाहरणका लागि, बाह्य आक्रमणबाट बच्नु र व्यापार विस्तार गरी समृद्ध बन्नु अमेरिकी सङ्घ निर्माणको आधार थियो । स्विस् सङ्घीयताको आधार जर्मन, फ्रेंच, इटालियन र रोम भाषालाई आधार मानी प्रतिनिधित्व प्रणाली स्थापित गर्दै प्रत्यक्ष, सहभागितामूलक र स्थानीय लोकतन्त्रको अभ्यास गर्नु थियो । केन्द्रीकृत शासनलाई विकेंद्रित गर्नु ब्राजिलको सङ्घीयताको आधार हो । नेपालको सङ्घीयताको आधार केन्द्रीकृत राज्यसत्तालाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा राज्यशक्ति बाँडफाँट गर्नुका साथै सहभागितामूलक लोकतन्त्र एवम् गणतन्त्र स्थापित गर्नु हो । साथै जाति, भाषा, लिङ्ग, धर्म र क्षेत्रीय वा स्थानीय असन्तुलन अन्त्य गर्नु र वर्गीय विभेद अन्त्य गर्नु पनि नेपालको सङ्घीयताको आधार हो ।

सङ्घीयताको सार पक्ष

शासकीय स्वरूप के हुने ? पूर्ण राष्ट्रपतीय प्रणाली वा मिश्रित । संसदीय प्रतिस्पर्धात्मक गणतन्त्र वा संवैधानिक राजतन्त्रात्मक शासन प्रणाली कस्तो हुने ? एकदलीय हुने कि बहुदलीय ? निर्वाचन प्रणाली कस्तो हुने ? बहुमत, सूची समानुपातिक वा मिश्रित ? राज्यका तह कति हुने ? दुई वा त्यसभन्दा बढी ? शासन प्रणालीको ढाँचा कस्तो हुने ? प्रतिस्पर्धात्मक वा सहकार्यात्मक ? भाषाको प्रयोग कति हुने ? एक वा बहुभाषिक ? धर्मबारे मौन रहने कि सापेक्ष वा निरपेक्ष हुने ? अर्थतन्त्रको ढाँचा कस्तो हुने ? राज्यनियन्त्रित समाजवाद, लोकतान्त्रिक समाजवाद, लोक कल्याणकारी, मिश्रित वा पुँजीवादी ? प्रत्येक प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार समान हुने वा फरक हुने ? र न्याय प्रणाली द्वैत पद्धतिमा आधारित हुने कि एकीकृत ढाँचाको हुने भन्ने

विषय यसअन्तर्गत पर्छन् । यी विषय सामान्यतया शासन प्रणाली कस्तो हुने-केन्द्रीकृत हुने कि विकेन्द्रीकृत ? भन्ने विषय प्रत्येक देशले आफ्नो विशिष्टताका आधारमा निर्धारण गर्ने गरेका छन् । नेपालको सङ्घीयता द्वैत पद्धति वा प्रतिस्पर्धात्मक पद्धतिमा नभई सहअस्तित्व, सहकार्य र समन्वयमा आधारित छ । नेपालले तीन तहको सरकार, स्थानीय तहमा मिश्रित र सङ्घ र प्रदेशमा सुधारसहितको संसदी प्रणाली, समानान्तर निर्वाचन प्रणाली, समावेशी शासन व्यवस्था, बहुभाषिक मान्यता, धर्मनिरपेक्षता, समाजवाद उन्मुख राज्य व्यवस्था समान अधिकार, सहभागितामूलक शासन प्रणाली र एकीकृत ढाँचाको न्याय प्रणालीका साथ स्थापित भएको छ ।

संवैधानिक व्यवस्था र स्थानीय सरकार

नेपालको संविधानले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने व्यवस्था गरेको छ । साथै यसमा राज्यशक्तिको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान तथा कानून बमोजिम गरिने व्यवस्था गरिएको छ । स्थानीय तहको अधिकार अनुसूची-८ मा उल्लिखित विषयमा निहित रहनेछ । त्यसको प्रयोग संविधान र गाउँसभा वा नगरसभाले बनाएको कानूनअनुसार हुने कुरा संविधानले निर्देश गरेको छ ।

अनुसूची-९ मा साभा अधिकारका विषयमा उल्लेख गरिएको छ । यसमा गाउँसभा र नगरसभाले कानून बनाउँदा भने सङ्घीय तथा प्रदेश कानूनसँग नबाफिने हुनुपर्ने भनिएको छ । बाफिएको अवस्थामा त्यो अमान्य हुने संविधानले व्यवस्था गरेको छ । तर साभा अधिकारका विषयमा सङ्घ र प्रदेशले कानून बनाउँदा संविधानको प्रस्तावनामा उल्लिखित "केन्द्रीकृत र एकात्मक राज्य व्यवस्थाले सिर्जना गरेका सबै प्रकारका विभेद एवम् उत्पीडन अन्त्य गर्दै भन्ने व्यवस्था तथा परस्पर सहयोगमा आधारित सङ्घीयताका आधारमा सङ्घीय इकाइहरूबीचको सम्बन्ध सञ्चालन गर्दै स्थानीय स्वायत्तता र विकेन्द्रीकरणको आधारमा तथा लोकतान्त्रिक अधिकारको उपभोग गर्न पाउने अवस्था सुनिश्चित गर्न सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्था सुदृढ गर्ने राज्यको राजनीतिक उद्देश्य हुनेछ" भन्ने राज्यका निर्देशक सिद्धान्तले राज्यका प्रत्येक तहलाई दिशानिर्देश गरेको कुरालाई आत्मसात् गर्नुपर्छ ।

यसैगरी संविधानमा व्यवस्था भएका राज्यका नीतिहरूमा "सार्वजनिक प्रशासनलाई जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवासुविधामा जनताको

समान पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने कुरा उल्लेख छ । "सङ्घीय इकाइबीच जिम्मेवारी, स्रोतसाधन र प्रशासनको साभेदारी गर्दै सुमधुर र सहयोगात्मक सम्बन्धको विकास र विस्तार गर्ने", "विकास निर्माण प्रक्रियामा स्थानीय जनसहभागिता अभिवृद्धि गर्ने" विषय पनि राज्यका नीतिहरूमा स्पष्ट गरिएको छ । स्थानीय जनसहभागिता स्थानीय तहबाट मात्र सम्भव छ भन्ने मान्यताका आधारमा राज्य सञ्चालनको फराकिलो राजमार्ग तयार गरिनुपर्छ । सधैं भेटिइरहने सरकारको तहबाट मात्र शासनका सबै प्रक्रियामा नागरिकको सहभागिता सम्भव छ भन्ने विषयमा विचार पुऱ्याउनुपर्छ ।

संविधानतः स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार संविधान र सङ्घीय कानूनको अधिनमा रही गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकामा निहित छ । उक्त अधिकार अनुसूची-८ र ९ बमोजिमको सूचीमा उल्लेख भए बमोजिम गाउँपालिका र नगरपालिकाका कार्य विभाजन र कार्यसम्पादन हुने भन्ने व्यवस्था पनि संविधानले गरेको छ । गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाबाट स्वीकृत नियमावली बमोजिम हुने र संविधानमा लेखिएबाहेकको कार्यकारिणीसम्बन्धी अन्य व्यवस्था सङ्घीय कानून बमोजिम हुने कुरा संविधानमा उल्लेख छ । स्थानीय तहले संविधानको अनुसूची ८ र ९ मा उल्लिखित विषयमा राजस्वसम्बन्धी नीति, कानून र करको दर निर्धारण गर्न, बजेट एवम् योजना बनाउन, ती स्रोतबाट राजस्व उठाउन र आवश्यक निर्णय गर्न सक्नेछन् । तर साभ्रा सूचीभित्रको विषय र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा राजस्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरे बमोजिम हुने पनि संविधानमा उल्लेख छ । साथै संविधानले नेपाल सरकारले सङ्कलन गरेको राजस्व सङ्घीय सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । उक्त कोषमा जम्मा भएको राजस्व राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले निर्धारण गरेको विस्तृत आधार र ढाँचा बमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच बाँडफाँट गर्नुपर्नेछ ।

यसरी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत र वित्त आयोगले निर्धारण गरेको राजस्व बाँडफाँटसम्बन्धी ढाँचा र आधारमा नेपाल सरकारले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताका आधारमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम समानीकरण अनुदान, ससर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था पनि संविधानले गरेको छ ।

संविधानमा प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट सङ्कलित राजस्वबाट स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताका आधारमा वित्तीय

समानीकरण अनुदान वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । साथै राजस्व बाँडफाँटसम्बन्धी सङ्घीय ऐन बनाउँदा प्रदेश र स्थानीय तहको स्वायत्तता, प्रदेश र स्थानीय तहले जनतालाई पन्याउनुपर्ने सेवा एवम् उनीहरूलाई प्रदान गरिएको आर्थिक अधिकार, राजस्वको सम्भाव्यता, उपयोग आदि विषयमा ध्यान दिनुपर्ने कुरा पनि संविधानले प्रस्ट्याएको छ ।

संविधानमा स्थानीय तहलाई स्थानीय अदालत, मेलमिलाप र मध्यस्थताको व्यवस्थापन गरी न्याय निरूपण गर्ने अधिकार दिएको छ । त्यसका लागि गाउँसभा र नगरसभाले निर्वाचित गरेका दुईदुई जना सदस्य रहने न्यायिक समितिको अध्यक्षता गाउँपालिका उपाध्यक्ष र नगरपालिका उपप्रमुखले गर्ने व्यवस्था छ ।

संविधानले आफ्नो प्रशासन सञ्चालन गर्न आफैँ स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन गर्ने अधिकार स्थानीय सरकारलाई दिएको छ । राज्यका नीतिमा उल्लेख गरिएको जस्तै: सार्वजनिक प्रशासनलाई जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउन र सुशासनको प्रत्याभूति दिन पनि यस्तो अधिकार दिइएको संविधानमा उल्लेख छ । केन्द्रीकृत शासनलाई सीमित गर्न र सङ्घीयता कार्यान्वयन गर्ने सिलसिलामा सङ्क्रमणकालिन व्यवस्थाका लागि केन्द्रीय सरकारको अधीनमा रहेका निजामती सेवाका कर्मचारीलाई स्थानीय तहमा एक पटकका लागि समायोजन गर्नुपर्ने संवैधानिक दायित्व पनि सङ्घीय सरकारमा छ ।

सङ्घले स्थानीय सरकारका लागि बनाउनुपर्ने कानून

संविधानले अनुसूची ८ र ९ मा उल्लिखित विषयमा गाउँसभा र नगरसभाले आफैँ कानून बनाउन सक्ने अधिकार दिएको छ । तर पनि कतिपय विषय एवम् क्षेत्रगत कानून सङ्घ र प्रदेशले बनाउनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । त्यस्ता कानून यसप्रकार छन्—

- १) गाउँपालिका र नगरपालिकाको वडाको सङ्ख्या निर्धारण गर्ने कानून, धारा ५६ (४)
- २) साभा सूचीका विषय र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागू हुने किसिमको नीति, मापदण्ड र कानून, धारा ५९ (२)
- ३) बजेट पेस गर्ने समय निर्धारण गर्ने कानून, धारा ५९ (३)
- ४) बजेट घाटा व्यवस्थापन तथा अन्य वित्तीय अनुशासनसम्बन्धी कानून, धारा ५९ (७)

- ५) साभ्मा सूचीभिन्नका विषय एवम् कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था निर्धारण, धारा ६० (१)
- ६) ससर्त, समपूरक वा अन्य प्रयोजनका लागि दिने विशेष अनुदानसम्बन्धी कानुन, धारा ६० (५)
- ७) संविधानमा लेखिएबाहेकको कार्यकारिणीसम्बन्धी अन्य व्यवस्था रहेको कानुन, धारा २१९
- ८) सङ्घीय कानुन बमोजिम गाउँपालिका र नगरपालिकामा रहने प्रत्येक वडामा वडाध्यक्ष र चार जना सदस्य रहेको वडा समिति गठन हुने, धारा २२२ (४), २२३ (४)
- ९) वस्तु तथा सेवाको ओसारपसार पुँजी तथा श्रमबजार, छिमेकी प्रदेश वा स्थानीय तहलाई प्रतिकूल असर नपर्ने राष्ट्रिय नीति, धारा २२८ (२)
- १०) घाटा बजेट निर्माणसम्बन्धी कानुन, धारा, २३० (२)
- ११) सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्ने कानुन, धारा २३५ (१)

प्रदेशले स्थानीय सरकार सम्बन्धमा बनाउनुपर्ने कानुन

- १) कानुन बनाउने प्रक्रियागत कानुन, धारा २२६ (२)
- २) गाउँसभा र नगरसभाको सञ्चालन, बैठकको कार्यविधि, समिति गठन, सदस्यको पद रिक्त हुने अवस्था, गाउँसभा र नगरसभाका सदस्यले पाउने सुविधा, गाउँपालिका र नगरपालिकाको कर्मचारी र कार्यालयसम्बन्धी अन्य व्यवस्थासम्बन्धी कानुन, धारा २२७
- ३) घाटा बजेटसम्बन्धी कानुन, धारा २३० (२)

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच बहुपक्षीय अन्तरसम्बन्ध

सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको स्थानीय तहमा काम गर्ने जनताको सबैभन्दा नजिकको सरकार हो— स्थानीय स्वायत्त सरकार । नेपालको सङ्घीय राज्य प्रणाली सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयमा आधारित हुनेछ; सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध पनि यसै सिद्धान्तका आधारमा सञ्चालित हुने पनि संविधानमा उल्लेख छ ।

एकात्मक शासन प्रणालीको तुलनामा सङ्घात्मक शासन प्रणाली व्यवस्थापनका दृष्टिले अलि बढी जटिल हुने बताइन्छ । जटिलतालाई सरलतामा बदल्न अन्तरसरकार सम्बन्धका सिद्धान्त, कानून, संरचना र प्रक्रियालाई व्यवस्थित एवम् पारदर्शी बनाउनुपर्छ । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच वा स्थानीय सरकार र प्रदेश सरकारबीच, स्थानीय सरकार र सङ्घीय सरकारबीच साभा कार्यक्रम सञ्चालन गर्न तहगत सरकारबीच विवाद समाधान गर्ने उद्देश्यका साथ गरिने नीतिगत, सिद्धान्तगत, कार्यात्मक, संरचनात्मक र व्यवस्थापकीय पक्षलाई ध्यान दिएर गरिने व्यवस्थालाई नै अन्तरसम्बन्ध मानिन्छ । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच संवैधानिक अधिकारको प्रयोग हस्तक्षेप र अराजकताबाट मुक्त हुनु आवश्यक छ । यसका लागि आवश्यक सिद्धान्त, नीति, कानून, संरचना र कार्यविधि बन्नुपर्छ । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच सम्बन्ध ठाडो र तेर्सो हुन्छ । स्थानीय, प्रदेश र सङ्घीय तहबीचको सम्बन्ध नै ठाडो सम्बन्ध हो । स्थानीय-स्थानीय तह र प्रदेश-प्रदेश तहबीचको सम्बन्धलाई निर्धारण गर्ने सम्बन्ध तेर्सो सम्बन्ध हो ।

संविधानले नेपाल सरकारले आफैँ वा प्रदेश सरकारमार्फत गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकालाई संविधान र सङ्घीय कानून बमोजिम आवश्यक सहयोग गर्न र निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्था गरेको छ । सङ्घ र प्रदेशले निर्धारण गरेको राष्ट्रिय लक्ष्य र मापदण्डको कार्यान्वयन, वैदेशिक सहयोग, क्षमता विकास, कानून निर्माण, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण, पुरातात्विक महत्त्वका स्थान र प्राचीन स्मारक, भूउपयोग प्राकृतिक स्रोतको व्यवस्थापन, तहगत अधिकार क्षेत्र आदि विषयको अन्तरसम्बन्धलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा महत्त्वपूर्ण मानिन्छ ।

यसैगरी स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्ध सीमा नदी, सीमा वन, सीमा स्तरको पर्यटकीय क्षेत्र पुरातात्विक महत्त्वका स्थान, बृहत् पूर्वाधार निर्माण, ठूला मेसिन तथा औजार व्यवस्थापन, विपद् व्यवस्थापन, यातायात सञ्चालन र व्यवस्थापन, फोहोरमैला व्यवस्थापन, दमकल, प्राविधिक शिक्षा, विशिष्टीकृत सेवा, वस्तुको ओसारपसार, पारस्परिक कानूनको सम्मान, राम्रा उपलब्धिको सिकाइ, अस्पताल आदि विषयमा अन्तरसम्बन्ध हुनु पनि आवश्यक हुन्छ ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय

संविधानको धारा २३५ मासङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्न सङ्घको संसदले कानुन बनाउने कुरा उल्लेख छ । सोही धाराको अर्को उपधाराको प्रदेश, गाउँपालिका वा नगरपालिकाबीच समन्वय कायम गर्न र कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भए प्रदेशसभाले सम्बन्धित गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिसँग समन्वय गरी विवाद समाधान गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । यस्तो कानुन बनाउँदा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचका सम्भावित विवादको आँकलन गरी विवादको प्रकृतिका आधारमा तीनै तहको संस्थागत प्रतिनिधित्व हुने गरी समन्वयकारी सम्बन्ध बनाउनुपर्छ ।

अन्तरसम्बन्ध र समन्वयसम्बन्धी संरचनागत व्यवस्था

निर्वाचनका माध्यमद्वारा निर्वाचित हुने जनप्रतिनिधिको वैधताले मात्रै लोकतन्त्रका मानक पूरा हुँदैनन् भन्ने व्यवस्थापिका संसदद्वारा जारी कानुनबाट स्पष्ट हुन्छ । लोकतन्त्र केवल निर्वाचनका माध्यमद्वारा निर्वाचित हुने राजनीतिक प्रणाली मात्र होइन, यो प्रणाली, पद्धति, संरचना, प्रक्रिया र संस्कारसहितको समष्टिगत रूप हो ।

हाम्रा आचरण र व्यवहारमा लोकतन्त्रका उदात्त गुण सञ्चारित नहुने हो र सिद्धान्त, आस्था, आचरण एवम् निष्ठाको राजनीति नहुने हो भने जस्तोसुकै राजनीतिक प्रणाली ल्याए पनि त्यसले प्रतिफल केही दिन सक्दैन भन्ने कुरा व्यवहारद्वारा चरितार्थ हुन जान्छ । संविधान जारी भएर स्थानीय सरकारको निर्वाचन भई जनप्रतिनिधि कार्यरत रहेको अवस्थामा पनि संविधानप्रदत्त स्थानीय सरकारका अधिकार खोसिने गरी व्यवस्थापिका संसदबाट शिक्षा, सहकारी, अपाङ्गता आदि थुप्रै विधयेक पारित हुनु केवल संयोग मात्र नहुन सक्छ । यस्ता विषय सच्याउन अन्य मुलुकले लामो समयदेखि अभ्यास गर्दै आएका समन्वयकारी संरचनागत प्रणाली हाम्रो राज्य प्रणालीभित्र पनि स्थापित गरिनुपर्छ । अन्यथा मुलुक द्वन्द्वको घनचक्करमा फस्न सक्छ । त्यसैले समन्वयका लागि सङ्घीय कानुन निर्माण गर्दा यसतर्फ ध्यान दिनुपर्छ । यसरी समन्वयकारी संरचनागत प्रबन्ध गर्दा विषय र क्षेत्रअनुसार निर्धारण गरिनु आवश्यक छ ।

तहगत सरकार विवाद समाधान गर्न र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थित गर्न विभिन्न देशले यस्तो व्यवस्था गरेका छन् :

- अस्ट्रेलियामा सिनेट, स्थानीय सरकार, राज्य र सङ्घको प्रतिनिधित्व गरी प्रधानमन्त्री अध्यक्ष रहेको अन्तरसरकार परिषद्को व्यवस्था र अदालत जस्ता संरचना स्थापित गरिएको छ ।
- दक्षिण अफ्रिकामा तहगत सरकारमा विवाद नहोस् भनेर अन्तरसम्बन्धसम्बन्धी सिद्धान्तहरू संविधानमै उल्लेख गरिएको छ । दक्षिण अफ्रिकामा सङ्घ र प्रदेशले विधेयक निर्माण गर्दा साउथ अफ्रिकन लोकल गभर्मेन्ट एसोसिएसनसँग संवाद गर्न र सम्भव नभए सार्वजनिक प्रकाशन गर्ने भन्ने व्यवस्था गरेर विधायिकी अन्तरसम्बन्ध स्थापित गरिएको छ । राष्ट्रिय वित्त आयोगमा साउथ अफ्रिकन लोकल गभर्मेन्ट एसोसिएसनबाट पठाइएका दुई जना विज्ञ प्रतिनिधि रहने व्यवस्था गरेर वित्तीय अन्तरसम्बन्ध स्थापित गरिएको छ ।
- संयुक्त राज्य अमेरिकामा कानुनी एवम् संवैधानिक विवाद सङ्घीय सर्वोच्च अदालतले, श्रम र प्रदूषणसम्बन्धी विवाद सङ्घीय निकायले, कतिपय विषय राजनीतिक संयन्त्रले, दुई ओटा राज्यले सम्झौता गरी गरेका कार्यबाट परेको प्रभावबारे सिनेटको न्यायिक समितिले विवाद निरूपण गर्दै आएका छन् ।
- क्यानडाले विवाद समाधानका लागि फस्ट मिनिस्टर्स, कन्फ्रेन्स, एनुअल प्रिमियर्स कन्फ्रेन्स, मिनिस्ट्रियल काउन्सिल र सुप्रीम कोर्ट जस्ता संरचनागत व्यवस्था गरेको छ । यस प्रकारको अभ्यासकै क्रममा सङ्घमा शक्ति केन्द्रित गर्ने सिद्धान्तका आधारमा सङ्घीय राज्य प्रणाली स्थापना गरिएको क्यानडामा न्यायिक पुनरवलोकनका माध्यमद्वारा स्थानीय सरकार अधिकार सम्पन्न हुँदै गएका छन् । क्यानडामा नगरपालिकाहरूका तर्फबाट राष्ट्रिय तहमा साभा स्वार्थ र हकहितको पक्षपोषण गर्न सन् १९०१ देखि नै फेडरेसन अफ क्यानेडियन म्युनिसिपालिटी (एफसिएम) अर्थात् क्यानेडियन नगरपालिका महासङ्घ क्रियाशील छ । (www.fcm.can), (सापकोटासमेत : २०७१)
- नेपालमा प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा अन्तरप्रदेश परिषद् गठन हुने र त्यसले प्रदेश-प्रदेशबीच उत्पन्न हुने राजनीतिक विवाद समाधान गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । उक्त समितिमा स्थानीय सरकारको प्रतिनिधित्व हुने व्यवस्था छैन । राज्यशक्तिको प्रयोग तीन तहले गर्ने र विवाद समाधान गर्ने सङ्घीय कमिटीमा चाहिँ दुई तहको मात्रै प्रतिनिधित्व हुने संरचनागत व्यवस्था छ । यसले विवाद समाधान हुने देखिँदैन । स्थानीय तह-स्थानीय तह र स्थानीय तह र प्रदेशसँगको विवाद समाधान गर्ने जिम्मेवारी प्रदेशसभालाई दिइएको छ । प्रदेशसँगकै विवादमा प्रदेशसभाले निर्णय गर्ने कुरामा 'कन्फ्लिक्ट अफ इन्ट्रेस्ट'को अवस्था कत्तिको रहन्छ भन्ने विषयमा विचार गर्नुपर्छ । प्रदेश र स्थानीय तहले गर्ने कामकारबाहीमा नीतिगत सामाज्यस्य, योजना व्यवस्थापनमा राजनीतिक

साभेदारी, साभा अधिकार क्षेत्रको प्रयोग, प्राकृतिक स्रोतसाधनको उपयोग र बाँडफाँट सम्बन्धमा समन्वय कायम गर्न मुख्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा, प्रदेशका सबै मन्त्री, प्रमुख सचिव र स्थानीय तह हेर्ने प्रदेशभित्र पर्ने सचिव, जिल्ला समन्वय समितिका प्रमुख, उपप्रमुख, प्रदेशभित्रका गाउँपालिकाका अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, नगरपालिकाका प्रमुख, उपप्रमुख रहेको समिति गठन गर्ने व्यवस्था स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ मा गरिएको छ । यति धेरै प्रतिनिधित्व रहेको समितिले निर्णायक क्षमता राख्न सक्छ कि सक्दैन भन्ने विषयमा पनि प्रश्न उठ्न सक्छ ।

- संवैधानिक व्यवस्थाअनुसार रूपान्तरित व्यवस्थापिका संसदले सङ्घीय संसद् र प्रदेशसभा नभएकै अवस्थामा प्रदेशसभाका तर्फबाट बनाउनुपर्ने कानूनसमेत बनाएको छ । तीमध्ये तल उल्लिखित कानूनबारे विश्लेषण गरिएको छ—

- १) अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७४
- २) कर्मचारी समायोजन सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७४
- ३) स्थानीय सरकार सञ्चालन सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७४
- ४) श्रम ऐन २०७४
- ५) अपाङ्गता भएका व्यक्तिको अधिकारसम्बन्धी ऐन २०७४
- ६) शिक्षा ऐन २०२८ (आठौँ संशोधन २०७३), (नवौँ संशोधन २०७४)
- ७) विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन २०७४
- ८) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७४
- ९) सहकारी ऐन २०७४

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७४

- १) नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्वको अधिकार, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान, ऋण, बजेट व्यवस्थापन, सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय अनुशासन सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न यो ऐन बनाइएको भनी प्रस्तावनामा लेखिएको छ । यसमा निम्न विषय विचारणीय छन्—

- क) नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तह भनिएको छ । संविधानको धारा ५६ ले नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुनेछ भनेको छ । यहाँ राज्य संरचनामध्येका दुई तह प्रदेश र स्थानीय

लेखिएको छ । तर सङ्घ तहका हकमा भने कार्यकारिणीको नाम लेखिएको छ । नेपालको संविधानको धारा ७५ को उपधारा ३ ले "नेपालको सङ्घीय कार्यकारिणीसम्बन्धी सम्पूर्ण काम नेपाल सरकारको नाममा हुनेछ" भनेको छ । यो ऐनले ठाउँठाउँमा नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहले कर उठाउने, दण्ड, जरिवाना उठाउने र गैरकरको दर तोक्नेसम्मको अधिकार दिएको छ । सङ्घको हकमा नेपाल सरकार भनिएको हुँदा सङ्घको कार्यकारिणीलाई यो अधिकार दिइएछ भन्ने बुझ्न गाह्रो छैन । तर प्रदेश र स्थानीय तहको हकमा भने यो अधिकार त्यहाँको कार्यकारिणीलाई नै दिइएको हो भनी व्याख्या गर्न सकिने कुनै आधार छैन । संविधानतः राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने राज्यको मूल संरचनामध्येका दुई तह : प्रदेश र स्थानीय हुन् । तिनले प्रयोग गर्ने राज्यशक्ति कार्यकारिणी, विधायिनी एवम् न्यायिक हो । त्यसैले यो ऐन बनाउँदा पनि प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकार भनी नीति निर्माताहरूले स्विकार्न अप्ठ्यारो मानेका छन् । यसलाई संविधान निर्माताले भने स्विकारिसकेका छन् ।

ख) तीन तहबीच राजस्वको बाँडफाँट, अनुदान, ऋणलगायत विषय राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस गर्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्थालाई यो ऐनले आत्मसात् गर्न सकेको छैन ।

२) यो ऐनको दफा ५ (१) मा नेपाल सरकार, प्रदेश वा स्थानीय तहमध्ये कुनै दुई तहले उठाउने भन्ने वाक्यांश प्रयोग गरिएको छ । संविधानतः नेपाल सरकारले राज्यको मूल संरचनाको कुनै तहलाई प्रतिनिधित्व गर्दैन । नेपाल सरकार तह भन्ने व्यवस्था कतै गरिएको छैन । यो व्यवस्था पनि संविधानको भावना अनुकूल रहेको भन्न सकिँदैन ।

३) ऐनको दफा ३ को उपदफा ६ मा नेपाल सरकारले सङ्घीय कानुन बमोजिम प्राकृतिक स्रोतमा रोयल्टी लगाउन र उठाउन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ । प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी अनुसूची ९ को बुँदा १४ मा छ, जुन तीनै तहको साभा अधिकार हो । यो कानुनी व्यवस्थाले निम्न प्रश्न उब्जिएका छन्—

क) यसमा सङ्घको धारणा मात्र प्रतिबिम्बित भएको छ । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा गरिनुपर्थ्यो । यसो भएको भए तीनै तहका धारणा प्रतिबिम्बित हुन सक्थे ।

ख) संविधानले अनुसूची ९ को हकमा स्थानीय तहले संविधान, सङ्घ र प्रदेशको कानुनको प्रतिकूल नहुने गरी कानुन बनाई कार्यान्वयन गर्ने अधिकार

सुनिश्चित गरिदिएको छ । त्यसैले यहाँ सहकार्य, समन्वय र सहअस्तित्वको सिद्धान्तमा आधारित भई सामूहिक निष्कर्षमा पुगनुपर्छ ।

४) यो ऐनको परिच्छेद (३)मा राजस्वको बाँडफाँटसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ । तर संविधानको धारा २५१ को उपधारा १ (क)मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारमा संविधान एवम् कानून बमोजिम सङ्घीय सञ्चित कोषबाट सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच राजस्व बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने भनिएको छ । राजस्व बाँडफाँटको आधार र ढाँचा आयोगले निर्धारण गर्ने भनेको हुँदा यो सिफारिसभन्दा माथि देखिन्छ । यस्तो व्यवस्थालाई पनि ऐनको यो प्रावधानले सम्मान नगरे जस्तो लाग्छ ।

५) ऐनको दफा ३३ले नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श एवम् समन्वय गर्न अर्थमन्त्रीको संयोजकत्वमा अन्तरसरकारी वित्त परिषद् गठन गर्ने व्यवस्था गरेको छ । यसमा स्थानीय तहबाट प्रत्येक प्रदेशबाट दुई जनाका दरले प्रदेशले सिफारिस गरेका १४ जनाले प्रतिनिधित्व गर्नेछन् । गाउँपालिका र नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुखले आफूहरूमध्ये प्रत्येक प्रदेशबाट दुई जना प्रतिनिधित्व गराउने भनिएको भए तिनले प्रदेशअन्तर्गतका गाउँपालिका र नगरपालिकाको प्रतिनिधित्व गर्ने हैसियत राख्ने । तर प्रदेशबाट सिफारिस भनिएको हुँदा उनीहरूले स्थानीय तहभन्दा पनि प्रदेशलाई प्रतिनिधित्व गर्ने बाध्यता सिर्जना हुने देखिन्छ । हामीले लामो समय एकात्मक राज्य व्यवस्थाको अभ्यास गर्‍यौं । त्यसैको विरासतको निरन्तरता यो प्रावधानमा पनि रहन गएको देखिन्छ ।

६) ऐनको दफा ५ ले एकल कर प्रशासनसम्बन्धी निम्नअनुसार व्यवस्था गरेको छ—

- प्रदेशले सवारी साधन कर उठाउँदा स्थानीय तहले सवारी साधनमा लगाएको करसमेत उठाउने
- स्थानीय तहले घर जग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्क उठाउँदा प्रदेशले लगाएको घर जग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्कसमेत उठाउने
- स्थानीय तहले विज्ञापन कर उठाउँदा प्रदेशले लगाएको विज्ञापन करसमेत उठाउने
- स्थानीय तहले मनोरञ्जन कर उठाउँदा प्रदेशले लगाएको मनोरञ्जन करसमेत उठाउने

तर स्थानीय सरकार सञ्चालनको सम्बन्धमा व्यवस्थापन गर्न बनेको ऐन २०७४ ले प्रदेश र गाउँपालिका वा नगरपालिकाको क्षेत्राधिकारभित्र रहेका देहायका करको दर निर्धारण र सङ्कलनसम्बन्धी फरक व्यवस्था गरेको छ ।

१) सवारी साधन करको दर निर्धारण र सङ्कलन प्रदेशले गर्ने

तर गाउँपालिका र नगरपालिकाले टाँगा, रिक्सा, अटो रिक्सा र इ-रिक्साको सवारी करको दर निर्धारण र सङ्कलन आफ्नो कोषमा जम्मा गर्न सक्नेछ ।

२) घर जग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्कको दर प्रदेशले निर्धारण गर्ने र सोको सङ्कलन गाउँपालिका वा नगरपालिकाले गर्ने

३) विज्ञापन करको निर्धारण र सङ्कलन गाउँपालिका वा नगरपालिकाले गर्ने

४) मनोरञ्जन करको दर र सङ्कलन गर्ने तरिका प्रदेशले निर्धारण गर्ने र सोको सङ्कलन गाउँपालिका वा नगरपालिकाले गर्ने

पर्यटन शुल्कको दर निर्धारण तथा सङ्कलन सम्बन्धमा देहाय बमोजिम गर्ने:

क) पदयात्रा तथा पर्यटन शुल्कको दर प्रदेशले निर्धारण र सङ्कलन गर्ने

ख) उद्यान, पार्क, चिडियाखाना, ऐतिहासिक तथा पुरातात्विक सम्पदा, सङ्ग्रहालय जस्ता सम्पदा उपयोगको प्रवेश शुल्क गाउँपालिका वा नगरपालिकाले निर्धारण र सङ्कलन गर्ने

ग) ढुङ्गा, गिट्टी, स्लेट, बालुवा, चुनढुङ्गा, खरीढुङ्गा, अभ्रख र दहत्तर बहत्तरमा प्राकृतिक स्रोत करको दर र प्रक्रिया प्रदेशले निर्धारण गर्ने र गाउँपालिका वा नगरपालिकाले र सङ्कलन गर्ने

यी दुईवटा ऐनहरूको बीचमा पनि परस्पर विरोधी बन्दोबस्तहरू गरिएको छ । कुन ऐन लागू हुने हो भन्ने दुविधा सृजना हुन गएको छ ।

प्रतिनिधित्वको यस्तो व्यवस्थाले निम्न विषयलाई नजर अन्दाज गरेको छ—

- क) सामूहिक प्रतिनिधित्व
- ख) तीन तहको सरकार
- ग) स्थानीय तहको नेतृत्व राष्ट्रियसभाको निर्वाचन मण्डलको सदस्य

६) ऐनको अनुसूची ४ को द्रष्टव्य १ मा यस्तो व्यवस्था गरिएको छ—

“नेपाल सरकारले आयोगको सिफारिसमा प्राकृतिक स्रोतको उपयोगबाट प्रभावित हुने प्रदेश तथा स्थानीय तह सम्बन्धी (स्थानीय तह, जिल्ला समन्वय समिति)लाई त्यसरी प्रभावित भएको अनुपातमा समन्यायिक रूपमा प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीको बाँडफाँट तथा वितरण गर्नेछ ।”

यहाँ जिल्ला समन्वय समितिलाई पनि प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । संविधानतः कुनै पनि राजस्व उठेको रकम सङ्घीय सञ्चित कोष, प्रादेशिक सञ्चित कोष वा स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा नगरी खर्च गर्न मिल्दैन ।

जिल्ला समन्वय समितिमा गएको राजस्व रकम कुन सञ्चित कोषमा जान्छ ? सञ्चित कोषबाट रकम खर्च गर्न कानून बमोजिम मात्रै सकिन्छ । जिल्ला समन्वय समितिलाई कानून बनाउने अधिकार पनि छैन । यो प्रावधानले संवैधानिक व्यवस्थालाई पूर्णतः बेवास्ता गरेको छ ।

कर्मचारी समायोजन सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७४

१) यो ऐनको दफा ४ ले सङ्गठन तथा कर्मचारी दरबन्दीसम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ । “नेपाल सरकारले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा सेवा प्रवाहका लागि आवश्यक पर्ने सङ्गठन संरचना तथा कर्मचारी दरबन्दी निर्धारण गर्न तोकिए बमोजिम सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण समिति गठन गर्नेछ” भनी व्यवस्था गरिएको छ । यो समितिले गरेको सिफारिसका आधारमा सङ्गठन संरचना दरबन्दी र कर्मचारी समायोजनसम्बन्धी काम सम्पन्न गर्ने गरी मिलाइएको छ । कुनै पनि संस्थाको सङ्गठन संरचना कामले मात्रै निर्धारण गर्दैन । त्यो काम

कसरी सम्पादन गरिन्छ भन्ने विषयले पनि निर्धारण गर्छ । त्यो काम कसरी गरिन्छ भन्ने विषयको निर्णय तीन तहका सरकारले मात्र गर्न सक्छन् । अतः सम्बन्धित सरकारहरूसँग सहकार्य एवम् समन्वयको काम ज्यादै महत्त्वपूर्ण छ । तर कानुनको यो प्रावधान सहकार्य र समन्वयको हकमा मौन छ । समितिलाई दिने कार्यदेशमा यो विषय छुट्ने हो भने यो व्यवस्था सङ्घीय शासन व्यवस्था र संविधानको भावनाको प्रतिकूल हुने देखिन्छ ।

संविधानको धारा २१८ ले "गाँउ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाबाट स्वीकृत नियमावली बमोजिम गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाको कार्यविभाजन र कार्यसम्पादन हुने" व्यवस्था गरेको छ । यो प्रावधानले पनि गाउँपालिका र नगरपालिकाले आनो कार्यविभाजन र सोहीअनुसारको सङ्गठन संरचना आफैं बनाउन सक्नेछन् । यो प्रावधानलाई सम्मान गर्न पनि थप व्यवस्था गर्नुपर्छ ।

- २) ऐनको दफा ९ को उपदफा ६ मा समायोजित कर्मचारीको सरुवासम्बन्धी व्यवस्था छ । "यस ऐन बमोजिम प्रदेश वा स्थानीय तहमा समायोजन भई सो तहमा तोकिएको अवधि सेवा गरेको सरकारी कर्मचारीलाई सङ्घ र सङ्घमा समायोजन भई तोकिएको अवधि सेवा गरेको सरकारी कर्मचारीलाई प्रदेश वा स्थानीय तहको मिल्दो सेवा, समूह वा उपसमूहको पदमा सङ्घीय निजामती सेवा ऐन बमोजिम सरुवा गर्न सकिनेछ ।"

यसरी सरुवा गर्दा सम्बन्धित सरकारहरूको सहमति लिने व्यवस्था गर्नुपर्छ । सम्बन्धित सरकारको सहमतिबिना सरुवा गर्ने व्यवस्था रहे ती कर्मचारीलाई पूर्ण रूपमा सम्बन्धित सरकारहरूले आफूप्रति जवाफदेही बनाउन सक्दैनन्, जसले गर्दा उनीहरूले आफूलाई दिएको संवैधानिक भूमिका पूरा गर्न सक्नेछैनन् ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७४

- १) यो ऐनको दफा १२ को उपदफा २ को देहाय "ज" मा एफएम सञ्चालनसम्बन्धी कार्यको विस्तृतीकरण गरिएको छ ।

- एक सय वाटसम्मको एफएम रेडियो सञ्चालन अनुमति, नवीकरण, नियमन र खारेजी
- प्रदेश कानुनको अधीनमा रही एफएम सञ्चालनसम्बन्धी अन्य कार्य

संविधानको अनुसूची ८ ले एफएम सञ्चालन मात्रै भनेको छ । यसले कुनै वाटको सीमा

तोकेको छैन । अनुसूची ६ ले पनि प्रदेशलाई एफएम सञ्चालन गर्ने अधिकार दिएको छ । त्यस्तै अनुसूची ७ (प्रदेश र सङ्घको समान अधिकार)ले पनि सञ्चारमाध्यमसम्बन्धी भनेर उल्लेख गरेको छ । यसरी हेर्दा संविधान निर्माताहरूले एफएमको खुला अधिकार स्थानीय सरकारलाई दिएकोमा कानुनबाट सीमित गर्ने कानुनी आधार र प्राविधिक मापदण्ड के हुन् भन्ने विषय अस्पष्ट देखिन्छन् ।

- २) ऐनको दफा ११ को उपदफा २ को देहाय ड (४) ले स्थानीय कानुन बमोजिम सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण गरी सङ्गठन संरचना तथा दरबन्दी निर्धारण गर्ने कार्य स्थानीय सरकारलाई सुम्पिएको छ । तर कर्मचारी समायोजन सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७४ ले यो कार्य सङ्घ सरकारको जिम्मा छान्ने गरेको छ । सुरुको अवस्थामा समायोजनका लागि मात्रै समायोजन ऐनले यस्तो व्यवस्था गरेको हो भनी भने पनि यो 'सूर्यास्त कानुन' हो भनी लेखिएको छैन । यसले गर्दा कानुनी द्विविधा सिर्जना हुन सक्छ । यसैले यो समायोजन ऐनले गरेको व्यवस्था पनि स्थानीय सरकारको संलग्नता र स्वीकृतिमा मात्रै गरिनुपर्छ । यसो भयो भने मात्रै दुवै ऐनको भावना समेट्न सकिनेला ।
- ३) संविधानको अनुसूची ८ ले आधारभूत र माध्यमिक तहसम्मको शिक्षाको जिम्मेवारी स्थानीय सरकारलाई दिएको छ । तर यो ऐनको दफा ११ को उपदफा २ को देहाय ज (१)ले आधारभूत शिक्षाको मात्र अधिकार स्थानीय सरकारलाई दिएको छ । संविधानले दिएको यो अधिकार सङ्घलाई कानुन बनाएर सीमित गर्ने अधिकार कसरी प्राप्त भयो भन्ने विषय अस्पष्ट छ । सङ्घ सरकारले न्यूनतम आधारभूत राष्ट्रिय मापदण्ड (Basic Minimum National Standard) बनाएर त्यसलाई कार्यान्वयन गर्न प्रोत्साहित गर्ने सिद्धान्तभित्र पनि यो अधिकार कटौती हुने देखिँदैन ।
- ४) आधारभूत स्वास्थ्य स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक, वैकल्पिक ऊर्जा लगायत विषयलाई यो ऐनले परिभाषित गरेको छैन । यसले भविष्यमा सङ्घ र प्रदेशले राष्ट्रिय एवम् प्रादेशिक आयोजनाहरूको परिभाषा गर्दै जाँदा कतै स्थानीयको कार्यक्षेत्रभित्र पनि अतिक्रमण गर्ने हो कि भन्ने शङ्का उब्जिएको छ ।
- ५) यो ऐनले अनुसूची ९ को पनि विस्तृतीकरण गरेको छ । कार्य विस्तृतीकरण गर्दा अनुसूची ९ का निम्न विषय छुटाएको छ—

क) सहकारी

ख) शिक्षा

- घ) कृषि
- ङ) खानी तथा खनिज
- च) विपद् व्यवस्थापन

यी विषय छुटे वा छुटाइएको हो ? यी विषय छुटाइएको हो भन्ने हाम्रो विश्लेषण छ । ऐन निर्माताहरूलाई लागेको हुनसक्छ— यी विषयसँग सम्बन्धित अधिकार अनुसूची ८ बाट नै स्थानीय तहलाई पर्याप्त दिइसकिएको छ । त्यसैले अनुसूची ९ को बाँडफाँटबाट थप विषय छुट्याउन आवश्यक छैन । तर संविधान निर्माताले यो छुट कानुन निर्मातालाई दिएको देखिँदैन । अनुसूची ९ सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार हो । यसबाट कुनै पनि कार्य जिम्मेवारी स्थानीय तहलाई दिनु नपर्ने लागेको भए संविधान निर्माताले यी विषयलाई अनुसूची ७ मा राख्ने थिए । किनकि अनुसूची ७ सङ्घ र प्रदेशको मात्र साझा अधिकार हो । त्यसमा पनि विपद् व्यवस्थापन यस्तो विषय हो, जुन तीनै तहका सरकार मिलेर गर्नुपर्छ । त्यसैले यस्तो व्यवस्थाले संविधानको भावनालाई आत्मसात् गर्न सकेको देखिन्छ ।

- ६) यो ऐनको दफा १२ ले वडा समितिको कामबारे व्यवस्था गरेको छ । कार्यपालिकाले वडा समितिको काम, कर्तव्य र अधिकार तोक्दा कम्तीमा पनि यो ऐनमा तोकिएको कार्यभन्दा घटी हुनछैन भनेको छ । संविधानले वडा समितिको व्यवस्था गरे पनि त्यसको कार्य जिम्मेवारीको विषयमा मौन छ । अतः शासन गर्ने इकाइ (Governing Unit) गाउँसभा र नगरसभा एवम् गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिका नै हुन् । सेवा प्रवाह गर्ने इकाइका रूपमा वडालाई लिइएको छ । शासन गर्ने इकाइप्रतिको पूर्ण जवाफदेहितामा वडा समितिहरूले काम गर्नुपर्छ । यो ऐनमा वडाबाट गरिने काम वडा कार्यालयका नाममा गरिने भनिएको छ । तर पनि गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाप्रति पूर्ण जवाफदेही भई यी काम गरिने हुन् भनी बुझ्नुपर्छ ।
- ७) गाउँसभा र नगरसभाको सञ्चालन, बैठक, कार्यविधिलगायत विषयसँग सम्बन्धित कानुन प्रदेशले बनाउने भनी संविधानको धारा २२७ मा उल्लेख छ । प्रदेशसभा नभएको अवस्थामा सङ्घको संसद् अर्थात् रूपान्तरित व्यवस्थापिका संसदले प्रदेशले बनाउने कानुन बनाउन सक्ने संवैधानिक व्यवस्था छ । संविधानको धारा २९६ को उपधारा ४ अनुसार प्रदेशसभा नभएको अवस्थामा रूपान्तरित व्यवस्थापिका संसदले प्रदेशले बनाउनुपर्ने कानुन बनाइदिएको रहेछ भने प्रदेशसभा गठन भएको एक वर्षपछि त्यस्तो कानुन निष्क्रिय हुनेछ भनेको छ । त्यसैले यो ऐनको परिच्छेद ४ र ५ को हकमा यो व्यवस्था आकर्षित हुने हुँदा सोही बेहोरा ऐनमा उल्लेख गर्नु राम्रो

हुन्थ्यो । तर यसो नहुँदा सङ्घले नै यो कानुन बनाइदिने हो कि भन्ने बुझिन्छ ।

८) परिच्छेद ८ मा न्यायिक कार्यसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ । यस्तो व्यवस्था संविधानको धारा २१७ सँग मात्र सम्बन्धित छ । तर संविधानको अनुसूची ८ को बुँदा १२ मा रहेको स्थानीय अदालतबारे मौन छ । यो न्यायिक समिति नै स्थानीय अदालत हो वा स्थानीय अदालतका लागि स्थानीय तहले नै छुट्टै कानुन बनाएर व्यवस्था गर्ने हो भन्ने सम्बन्धमा अस्पष्ट छ । अनुसूची ८ मा भएका विषयमा स्थानीय तहले संविधानसँग नबाफिने गरी आफैँ कानुन बनाउने अधिकार राख्छ । त्यसैले यस्तो व्यवस्थाले माथि उल्लिखित संवैधानिक द्विविधालाई प्रस्ट्याउन सकेको छैन ।

९) ऐनको दफा ५५ मा एकीकृत सम्पत्ति र घरजग्गा करसम्बन्धी व्यवस्था छ । २०७५ साउन १ देखि एकीकृत सम्पत्ति कर मात्र लगाउनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ । यसका लागि २०७५ साल साउनअगावै हरेक गाउँपालिका र नगरपालिकाले आआफ्नो क्षेत्रका सबै घरजग्गाको एकीकृत तथ्याङ्क राखिसक्नुपर्छ । यसका लागि अहिलेसम्म कर्मचारी खटाइएको छैन, आफैँ राख्न पनि दिइएको छैन । यसको कार्यविधिबारे पनि प्रस्ट छैन । यसले स्थानीय तहको कार्यसम्पादनमा नकारात्मक असर पार्ने र जनताका दृष्टिमा पनि स्थानीय तहप्रति नकारात्मक धारणा सिर्जना हुन सक्छ ।

१०) ऐनको दफा ६४ ले दोहोरो अधिकार क्षेत्रभित्रका करको निर्धारण, सङ्कलन तथा बाँडफाँट सम्बन्धमा व्यवस्था गरेको छ । स्थानीय र प्रदेश तहमा आआफ्ना अधिकारका करमध्ये एक सवारीसाधन कर हो । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७४ को दफा ५ को उपदफा १ (क) ले "प्रदेशले सवारीसाधन कर उठाउँदा स्थानीय तहले सवारीसाधनमा लगाएको समेत कर उठाउने" भन्ने व्यवस्था गरेको छ । यसले स्थानीय तहले आफ्नो करको दर तोक्ने अधिकारलाई पनि सम्मान गरेको छ । साथै करदाता र कर प्रशासनको सहजताका लागि एकल कर प्रशासनको बन्दोबस्त गरेको छ । यसरी एकल कर उठाउँदा कर उठाउने तहले प्रशासनिक खर्चका लागि बढीमा दुई प्रतिशतसम्म राख्न पाउने व्यवस्था छ । यो प्रावधान संविधानको भावना अनुकूल नै छ ।

तर स्थानीय सरकार सञ्चालनका सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७४ को दफा ६४ को उपदफा १ (क) ले "सवारीसाधन करको दर निर्धारण तथा सङ्कलन प्रदेशले गर्ने" बताएको छ । प्रतिबन्धात्मक वाक्यांश राखी "गाँउपालिका वा नगरपालिकाले टाँगा, रिक्सा, अटोरिक्सा र ई-रिक्साको सवारी करको दर निर्धारण तथा सङ्कलन गरी

आफ्नो कोषमा जम्मा गर्न सक्नेछ" भनी उल्लेख गरेको छ । प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशमा उल्लेख भएदेखि बाहेकका सवारीसाधनमा प्रदेशले कर लगाउने र उसैले आफ्नो कोषमा जम्मा गर्ने जस्तो देखिन्छ । यसरी संविधानले प्रस्टसँग राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने दुई तहलाई छुट्टाछुट्टै रूपमा उनीहरूको आफ्नो अधिकारका रूपमा उल्लिखित विषयलाई कानुन बनाएर सीमित गर्न मिल्ने देखिँदैन । त्यस्तै प्रदेश र स्थानीय तहको आआफ्नो अधिकार क्षेत्रमा रहेका कर जस्तै घरजग्गा रजिस्ट्रेशन शुल्क दर प्रदेशले निर्धारण गर्ने र स्थानीय तहले उठाउने, विज्ञापन गरेको दर निर्धारण र सङ्कलन स्थानीय तहले गर्ने, मनोरञ्जन गरेको दर र सङ्कलन गर्ने तरिका प्रदेशले निर्धारण गर्ने र सङ्कलन स्थानीय तहले गर्ने व्यवस्था छ । यसैगरी पर्यटन शुल्क, प्राकृतिक स्रोत कर प्रदेशले निर्धारण गर्ने र स्थानीय तहले सङ्कलन गर्ने भनिएको छ । यसरी उठाइएको रकम बाँडफाँट गर्न राजस्वका स्रोतसमेत खुलाई जम्मा गर्ने गरी प्रदेश स्तरमा एक कोष रहनेछ । उक्त कोषबाट राजस्व बाँडफाँट गर्ने केही आधार पनि दिइएको छ । जस्तै—

- क) राजस्व उत्पत्तिको आधार
- ख) राजस्व सङ्कलनको आधार
- ग) प्रदेश र गाउँपालिका वा नगरपालिकाले जनतालाई पुऱ्याउनुपर्ने सेवाको क्षेत्र
- घ) गरिबी, स्थानीय क्षेत्रगत असन्तुलन र असमानता न्यूनीकरण
- ङ) अन्य आयका आधारहरू

तर राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७४ को दफा १५ (१) ले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले राजस्व बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निम्न आधारमा निर्धारण गर्न भनेको छ—

- क) जनसङ्ख्या र जनसाङ्ख्यिक विवरण
- ख) क्षेत्रफल
- ग) मानव विकास सूचकाङ्क
- घ) खर्चको आवश्यकता
- ङ) पूर्वाधार विकास
- च) राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयास
- छ) विशेष अवस्था

कानुनमा कतै दोहोरोपन, कतै अस्पष्टता र कतै संविधानसँग विरोधाभासपूर्ण व्यवस्था रहेको देखिएको छ । स्थानीय सरकार सञ्चालनका सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको

ऐन २०७४ ले राजस्व बाँडफाँटका लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसबारे केही उल्लेख गरेको छैन ।

११) ऐनको दफा २२ ले गाउँसभा र नगरसभाले नियम बनाई विभिन्न समिति गठन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । तर संविधानको धारा २२७ ले समिति गठनसम्बन्धी कानून प्रदेशले बनाउने बताएको छ । अतः यो ऐनको प्रावधान प्रदेशसभा गठन भएको मितिले एक वर्षसम्म मात्र कायम रहने देखिन्छ । यस्तो व्यवस्था कानूनमै गरिनुपर्छ ।

१२) ऐनको दफा ८६ ले "स्थानीय सेवाको गठन, सञ्चालन, व्यवस्थापन, सेवाको सर्त तथा सुविधासम्बन्धी आधारभूत सिद्धान्त र मापदण्ड सङ्घीय कानून बमोजिम हुनेछ" भनेको छ । तर संविधानको धारा २२७ ले भने गाउँपालिका र नगरपालिकाका कर्मचारी र कार्यालयसम्बन्धी व्यवस्था प्रदेश कानूनबमोजिम हुने" व्यवस्था गरेको छ । यो कानुनी व्यवस्था र संवैधानिक व्यवस्थाबीच फरकलाई मिलाउनु अपरिहार्य छ ।

श्रम ऐन २०७४

यो ऐनको दफा (१०) ले श्रमसम्बन्धी विषयमा नेपाल सरकारलाई सल्लाह दिन एक सल्लाहकार परिषद् गठन गर्ने व्यवस्था गरेको छ । उक्त परिषद्मा प्रदेश र स्थानीय तहबाट कुनै प्रतिनिधित्वको व्यवस्था गरिएको छैन । यी विषय प्रदेश र स्थानीय तहको हकमा पनि आकर्षित हुन्छन् या हुँदैनन्? हुन्छन् भने उनीहरूको भनाइ कसरी सुनिन्छ ? संविधानले दिएको सहकार्य, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तलाई यसमा आत्मसात् गरियो कि गरिएन ? यो ऐनले यस्ता थुप्रै प्रश्न उब्जाएको छ । सङ्घीय संरचनाको कुनै हेक्का नराखी यो ऐन बने जस्तो देखिन्छ ।

अपाङ्गता भएका व्यक्तिको अधिकारसम्बन्धी ऐन २०७४

संविधानले अपाङ्गता भएका व्यक्ति र अशक्तहरूको व्यवस्थापनसम्बन्धी विषय अनुसूची ८ को बुँदा नं १६ बाट स्थानीय तहलाई दिएको छ । यस विषयमा संविधानसँग नबाफिने गरी स्थानीय तहले आफैँ कानून बनाएर कार्यान्वयन गर्न सक्छ । प्रदेश तहलाई यस विषयमा उसको आफ्नै अधिकार भन्ने उल्लेख छैन । तर सङ्घ र

प्रदेशको साभा अधिकारमा सामाजिक सुरक्षा उल्लेख छ । सङ्घको आफ्नै अधिकार अनुसूची ५ मा पनि सामाजिक सुरक्षा उल्लेख छ । सामाजिक सुरक्षा तीनै तहको साभा अधिकारमा पनि उल्लेख छ ।

तर यो कानुन बनाउँदा स्थानीय तहको दायित्व उल्लेख गर्ने, सिफारिस गर्ने र स्थानीय समन्वय समिति गठन गर्ने जस्ता तीन दफाबाहेक सबै विषय सङ्घ सरकार (नेपाल सरकार)ले व्यवस्थापन गर्ने गरी बनाइएको छ । संविधानले अधिकार र दायित्वलाई तीन तहका राज्यका संरचनाबीच बाँडफाँट गरेको विषयलाई पूर्ण रूपमा बेवास्ता गरे जस्तो देखिन्छ । यसले संविधानको मर्म र भावनालाई पूर्ण रूपमा अनदेखी गरे जस्तो देखिन्छ ।

शिक्षा ऐन २०२८ (आठौँ संशोधन २०७३ र नवौँ संशोधन २०७४)

शिक्षा ऐनका यी दुवै संशोधन संवैधानिक व्यवस्थाको प्रतिकूल देखिन्छन् । नेपालको संविधान बमोजिमको सङ्घको संसद्को पहिलो बैठक बसेको मितिले एक वर्षपछि यी सबैजसो बन्दोबस्त अमान्य हुने देखिन्छ । यी दुवै संशोधन संविधानको मर्मअनुसार शिक्षा ऐन परिमार्जन गर्नेभन्दा पनि तत्कालीन आवश्यकतालाई हेरी सङ्घले आफ्नो रूचिअनुसार संशोधनसम्बन्धी विषय तय गरेको देखिन्छ ।

विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन २०७४

विपद् व्यवस्थापन अनुसूची ९ मा छ । यो तीनै तहको साभा अधिकार सूची हो । अनुसूची ८ को बुँदा २० मा पनि विपद् व्यवस्थापन छ । यो स्थानीय तहको आफ्नो अधिकार हो । यस विषयमा उसले संविधानसँग नबाफिने गरी कानुन बनाएर कार्यान्वयन गर्न सक्छ । नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्बाट २०७३/१०/१८ मा स्वीकृत कार्य विस्तृतीकरणले पनि अनुसूची ९ र ८ को विपद् व्यवस्थापनसम्बन्धी व्यवस्थाको विस्तृतीकरण गर्दा राष्ट्रिय नीति, मापदण्ड, योजना बनाउने र प्रदेश तथा स्थानीय तहको क्षमता अभिवृद्धि, सहयोग एवम् समन्वय गर्ने कुरा उल्लेख छ । तर यो ऐनमा समिति बनाउने व्यवस्थाबाहेक अन्य विषयलाई संविधानको भावनाअनुकूल आत्मसात् गर्न सकेको देखिँदैन । सङ्घीयतापूर्वको ऐनका आधारमै यो ऐन पनि आएको देखिन्छ ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७४

१) नेपालको संविधानको धारा ६० को उपधारा ८ ले राजस्व बाँडफाँटसम्बन्धी सङ्घीय ऐन बनाउँदा निम्न विषयमा ध्यान दिनुपर्ने भनिएको छ—

- क) राष्ट्रिय नीति
- ख) राष्ट्रिय आवश्यकता
- ग) प्रदेश र स्थानीय तहको स्वायत्तता
- घ) प्रदेश र स्थानीय तहले जनतालाई पुऱ्याउनुपर्ने सेवा र उनीहरूलाई प्रदान गरिएको आर्थिक अधिकार
- ङ) राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता
- च) राजस्वको सम्भाव्यता र उपयोग
- छ) विकास निर्माणमा गर्नुपर्ने सहयोग
- ज) क्षेत्रीय असन्तुलन
- झ) वञ्चितीकरणको अन्त्य
- ञ) आकस्मिक कार्य र अस्थायी आवश्यकता पूरा गर्नुपर्ने विषय
- ट) गरिबी र असमानताको न्यूनीकरण

स्थानीय सरकार सञ्चालन सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७४ ले राजस्व बाँडफाँट गर्ने आधार निम्नानुसार छन—

- क) राजस्व उत्पत्तिको आधार
- ख) राजस्व सङ्कलनको आधार
- ग) प्रदेश र गाउँपालिका वा नगरपालिकाले जनतालाई पुऱ्याउनुपर्ने सेवाको क्षेत्र
- घ) गरिबी, स्थानीय क्षेत्रगत असन्तुलन र असमानता न्यूनीकरण
- ङ) अन्य आयका आधारहरू

तर यो ऐनको दफा १५ ले निम्न आधारमा मात्रै राजस्वको बाँडफाँट गर्ने आधार र ढाँचा तयार गर्ने भनेको छ—

- क) जनसङ्ख्या र जनसाङ्ख्यिक विवरण
- ख) क्षेत्रफल
- ग) मानव विकास सूचकाङ्क
- घ) खर्चको आवश्यकता
- ङ) राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयास
- च) पूर्वाधार विकास
- छ) विशेष अवस्था

यो दफाको व्यवस्था गर्दा संविधान तथा यस ऐनमा अन्यत्र उल्लिखित आधारका अतिरिक्त उपर्युक्त आधारलाई पनि लिनुपर्नेछ भनेको भए हुन्थ्यो । यो प्रावधानले संविधानको भावनालाई आत्मसात् नगरेको देखिन्छ ।

सहकारी ऐन २०७४

सहकारी मूल्य, मान्यता र सिद्धान्त अनुस्यू देशका कृषक, कालिगढ, श्रमिक, न्यून आय समूह एवं सीमान्तकृत समुदाय वा सर्वसाधारण उपभोक्तामाफ छरिएर रहेको पुँजी, प्रविधि तथा प्रतिभालाई स्वावलम्बन र पारस्परिकताका आधारमा एकीकृत गर्दै सदस्यहरूको आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक उन्नयन गर्न, समुदायमा आधारित, सदस्य केन्द्रित, लोकतान्त्रिक, स्वायत्त र स्वशासित सङ्गठनको रूपमा सहकारी संस्थाहरूको प्रवर्द्धन नियमन गर्न, सहकारी खेती, उद्योग, वस्तु तथा सेवा व्यवसायका माध्यमबाट आत्मनिर्भर, दिगो एवं समाजवाद उन्मुख राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको विकास गर्न सहकारीसम्बन्धी प्रचलित कानूनलाई संशोधन र एकीकरण गरी समयानुकूल बनाउन भनी सहकारी ऐन २०७४ जारी भएको छ ।

सहकारी संस्था र सहकारी संविधानको अनुसुची ८ मा उल्लेखित छ । यो विषयमा स्थानीय तहले संविधानसँग नबाफिने गरी आफै कानून बनाएर कार्यान्वयन गर्न सक्दछ, तर सहकारी ऐन २०७४ ले संविधानको यो बन्दोबस्तसँग बेखबर जस्तै भई रूपान्तरित व्यवस्थापिका-संसदले जारी गरेको छ । यो ऐन एकात्मक राज्य व्यवस्थाअन्तर्गतको बन्दोबस्तअनुसार नै जारी भएको जस्तो देखिन्छ ।

समयानुकूल बनाउन भनी यो ऐन जारी गर्दाको उद्देश्यमा लेखिए पनि यसलाई संविधान अनुकूल बनाएको देखिदैन ।

संविधानको अनुसूची ५, ६, ७, ८, र ९ मा उल्लिखित सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल तथा साभा अधिकार सूचीको कार्यविस्तृतीकरण

नेपाल सरकार (म.प.) बाट २०७३ माघ १८ गते यो कार्यविस्तृतीकरण स्वीकृत गरेको देखिन्छ । सेवा प्रवाहमा विश्वसनीयता र प्रभावकारिता ल्याउन तथा कामको जिम्मेवारी स्पष्ट रूपमा किटान गरी अन्तरसरकारी सम्बन्धमा हुने अस्थिरता, अन्योल र द्विविधा अन्त्य गर्न, आआफ्ना क्षेत्रभित्रका कार्यसम्पादन गर्न आवश्यक सङ्गठन तथा कानुनी संरचना निर्माण एवम् वित्तीय र जनशक्ति व्यवस्थापन गर्न सहयोग पुऱ्याउने उद्देश्यले यो विस्तृतीकरणको काम गरिएको भनिएको छ । यसमा केही सिद्धान्त पनि उल्लेख छन् । जस्तै—

- क) दक्षता र सन्निकटता (Efficiency and Subsidiarity)
- ख) आयतनको अर्थलाभ (Economies of Scale)
- ग) बाह्य प्रभाव (Externalities or Spill-over Jurisdiction)
- घ) समानता र समावेशी (Equity and Inclusion)
- ङ) समष्टिगत आर्थिक स्थिरता (Overall Economic Stability)
- च) राष्ट्रिय प्राथमिकता र लक्ष्यका विषय
- छ) जवाफदेहिता र क्षमता
- ज) सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्व

यी सिद्धान्त उल्लेख गरिए पनि यो कार्य विस्तृतीकरण गर्दा यी सिद्धान्तलाई उपयोग गरियो वा गरिएन, गरियो भने कसरी गरियो भन्नेबारे केही पनि भनिएको छैन । यो कार्य विस्तृतीकरणले यहाँ उल्लिखित सिद्धान्त आफैँ खण्डित हुन पुगेको देखिन्छ ।

रूपान्तरित व्यवस्थापिका संसदले बनाएको कानूनमध्ये माथि विश्लेषण गरिएका कानूनको अध्ययनबाट निम्न मुद्दा अघि आएका छन्—

- क) संविधानसँग बाभिएका कानून
- ख) एकआपसमा बाभिएका कानुनी प्रावधान
- ग) सङ्घीयताको मर्मअनुसार हुन नसकेका कानून
- घ) अनधिकृत क्षेत्रमा कानून बनाएको
- ङ) सैद्धान्तिक अस्पष्टता

अबको बाटो

१) साभा बुभाइ

संवैधानिक व्यवस्थाबारे तीनै तहका सरकारबीच एउटा साभा बुभाइ बनाउनुपर्छ । यसका लागि संविधानले दिएका तीन ओटा सिद्धान्त सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वय एवम् संविधानले दिएको संरचना उपयोग गर्नुपर्छ । यसका लागि थप काम हुनुपर्छ । संविधानले दिएका तीन सिद्धान्त सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयलाई अमूर्त नै राखी अघि बढ्दा बुभाइ र प्रयोगमा भिन्नता रहन जान्छ र तीनै तहबीच समस्या उत्पन्न हुन सक्छ । यसका लागि निम्न कार्य गर्नुपर्छ—

क) संविधानले व्यवस्था गरेका संरचनालाई प्रभावकारी बनाउने

- १) तीनै तहका सरकारबीच खर्च र राजस्वको बाँडफाँट, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण, आन्तरिक ऋण, प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँटसम्बन्धी विषयलाई टुङ्ग्याउने दायित्व बोकेको राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको अविलम्ब गठन गरिनुपर्छ । यसलाई बढी पेसावादी बनाउनु आवश्यक छ ।

२) अन्तरप्रदेश परिषद्

प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा गठन हुने यो परिषद्ले प्रदेश-प्रदेशबीच हुने विवाद एवम् सङ्घ-प्रदेशबीच हुने विवाद समाधानको जिम्मा पाएको छ । यो संरचनालाई प्रभावकारी बनाउँदा उल्लिखित समस्या समाधान हुन्छन् । तर प्रदेश र स्थानीय तहबीच हुने विवाद समाधानको जिम्मा संविधानले प्रदेशलाई दिएको छ । प्रदेश र स्थानीय तहबीचको विवाद सहज रूपमा समाधान हुने अवस्था नभए अन्तरप्रदेश परिषद्ले हेर्ने गरी कानुनी व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुन्छ । त्यस्तै सङ्घ र स्थानीय तहबीच विवाद भए त्यसको समाधान गर्ने संरचनागत व्यवस्था संविधानमा भएको देखिँदैन । अतः सङ्घले तीन तहबीच समन्वय कायम गर्ने विषयसम्बन्धी कानुन बनाउँदा यो पक्षलाई समेट्नुपर्छ ।

ख) सहशासन र स्वशासन (Shared Rule & Self Rule)

संविधानले तीन तहका सरकारलाई सहशासन र स्वशासनका दृष्टिबाट अधिकारको बाँडफाँट गरेको छ । अनुसूची ५, ६ र ८ स्वशासनका हिसाबले व्यवस्था गरिएको छ ।

यी विषयको कार्यान्वयन गर्न आवश्यक कानून क्रमशः सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधानसँग नबाफिने गरी बनाउन सक्छन् । यसैले संविधान अधीनस्थ रहने गरी यी तीन तहका सङ्घीय, स्थानीय इकाइले राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने संविधानले व्यवस्था गरेको छ । तर अनुसूची ७ र ९ को हकमा भने सहशासनको व्यवस्था छ । अनुसूची ७ र ९ को हकमा प्रदेशले सङ्घसँग नबाफिने गरी कानून बनाउनुपर्छ । अनुसूची ९ का सम्बन्धमा स्थानीय तहले सङ्घ र प्रदेशसँग नबाफिने गरी कानून बनाउनु आवश्यक छ । बाफिएको अवस्थामा त्यो अमान्य हुने व्यवस्था छ ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले कानून बनाउँदा सहशासन र स्वशासनको सिद्धान्तलाई आत्मसात् गर्दै संविधानले दिएको सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तको ढाँचाभिन्न बस्नु आवश्यक छ ।

२) संविधानको साक्षरता बढाउने

तीन तहका सङ्घीय इकाइमा करिब ३६ हजार जनप्रतिनिधि छन् । उनीहरू संविधानले तोकेको परिधिभित्र बसी कानून बनाउन संलग्न छन् । कम्तीमा पनि पहिलो चरणमा तीनै तहका जनप्रतिनिधिबीच एउटा साभा बुझाइ बनाउनुपर्छ ।

रूपान्तरित व्यवस्थापिका संसदले कानून बनाउँदासमेत संविधानको मर्मलाई पूर्ण रूपमा आत्मसात् गर्न नसकेका दृष्टान्त माथिका विश्लेषणबाट पनि थाहा पाइन्छ । नयाँ संविधान जारी भएपछि उक्त संविधानको प्रतिकूल हुने गरी कानून बनाउन नसकिने संविधानको धारा ३०४ (१) बाट पनि प्रष्ट हुन्छ । "यो संविधान प्रारम्भ हुँदाको समयमा कायम नेपाल कानून खारेज वा संशोधन नभएसम्म लागू रहनेछन् । तर यो संविधानसँग बाफिएको कानून यो संविधान बमोजिमको सङ्घीय संसदको पहिलो अधिवेशन बसेको मितिले एक वर्षपछि बाफिएको हदसम्म स्वतः अमान्य हुनेछ ।"

यस्तो व्यवस्थाले संविधान जारी हुँदा कायम रहेका कानूनको हकमा मात्र हो भन्ने बुझाइमा विभिन्नता रहेको देखिन्छ । संविधान जारी भएपछि पनि संविधानको प्रतिकूल हुने गरी कानून बन्नुले पनि यस कुराको पुष्टि गर्छ । त्यसैले कम्तीमा पनि तीन तहका विधायकबीच संविधानको बुझाइ स्पष्ट पार्नु आवश्यक छ ।

३) कानुनी बाटो अवलम्बन गर्ने

साभ्ना बुभ्नाइ कायड गरी संविधानले व्यवस्था गरेको संरचनाडार्फत तीनै तहका सङ्घीय इकाइहरूले सहकार्य गर्न प्रेरित गर्नुपर्छ । प्रत्येक तहले आफ्ना सीडा र बाध्यताहरूलाई आत्मसात् गरी सहकार्य, समन्वय र सहअस्तित्वको सिद्धान्तडित्र समेटिन एकअर्कालाई प्रोत्साहित गर्नुपर्छ । यो प्रक्रियाबाट समस्या समाधान नभए कानुनी प्रक्रियाले आफ्नो बाटो पहिल्याउनेछ । संविधानको संरक्षक एवड् अन्तिड व्याख्याताका दृष्टिले अदालतले नै यसको छिनोफानो गर्नेछ । तर हरेक विषयडा अदालतडा गएर व्याख्या गर्ने परिपाटी बस्यो भने त्यो राम्रो हुँदैन ।

सङ्घीयता भनेको एक तहले अर्को तहलाई दोष लगाएर पन्छिने शासन व्यवस्था होइन । यो त आफ्नो तहलाई दिइएको जिम्डा लगनका साथ सम्पन्न गर्न आवश्यकता र कानुनी व्यवस्थाअनुसार सहकार्य गर्दै अगाडि बढ्ने व्यवस्था हो ।

बालानन्द पौडेल स्थानीय तह पुनर्संरचना आयोगका अध्यक्ष तथा नेपाल सरकारको पूर्व सचिव हुन् ।

कृष्णप्रसाद सापकोटा पूर्व सांसद हुन् ।

