सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालमा अन्तर सरकार समन्वय र सहकार्य
स्थानीय सरकारका तर्फबाट गरिएको संक्षिप्त टिप्पणी

लक्ष्मीदेवी पाण्डे
अध्यक्ष, गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ नेपाल

१. भूमिका

सङ्घीय ब्यवस्थामा तहगत सरकारहरुको आपसी अन्तरसम्बन्धले मात्र विकास र सुशासनलाई मार्गनिर्देश गर्दछ । अन्तरसम्बन्ध अभिवृद्धि गर्नका लागि संबिधान र सङ्घीय तथा प्रदेश कानूनहरुमा विभिन्न संस्थागत संरचनाहरुको परिकल्पना गरिएको हुन्छ । नेपालको संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहका सरकारले राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने व्यवस्था गरेको छ । यसरी राज्यशक्तिको प्रयोग गर्दा तहगत सरकारहरूबीच आपसी समन्वय र सहकार्यको विषय अति महत्वपूर्ण हुन जान्छ । यसै विषयलाई ध्यानमा राखेर नै संविधानको धारा २३२ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्वको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था गरिएको छ ।

संविधान र कानुनमा तहगत सरकारबीच आपसी समन्वय र सहकार्यको वातावरण सिर्जना गर्न एबम् आपसी विवादहरुको निरूपण गर्न सङ्घ र प्रदेश तहमा विभिन्न संस्थागत संरचनाहरूको व्यवस्था समेत गरिएको छ । यी सबै व्यवस्थाको कार्यान्वयनका लागि सङ्घीय संसदले संविधानको धारा २३५ वमोजिम सङ्घीय कानुनको रुपमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ जारी गरेको छ । संविधानमा उल्लेख गरिएका कतिपय संस्थागत संरचनाहरुको प्रभावकारीतालाई सङ्घीयता कार्यान्वयनको सूचकको रुपमा पनि लिन सकिन्छ । आपसी सम्बाद र छलफलबाट नै तहगत सरकारहरुबीचको सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्व अभिबृद्धि हुने मात्र नभई सङ्घीय प्रणालीको कार्यान्वयनमा पनि प्रभावकारिता आउने अपेक्षा गर्न सकिन्छ । सङ्घीय संरचना अनुरूप तीनवटै तहका सरकारको दोश्रो कार्यकाल शुरु भएको छ भने तहगत सरकारबीचको समन्वय र अन्तरसम्बन्धलाई प्रभावकारी बनाउन स्थापना गरिएका संस्थागत संरचनाहरूले पनि पहिलो कार्यकाल पूरा गरेका छन् ।

२. अन्तरसरकार सम्बन्ध र समन्वय कायम गर्ने कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्थाहरु

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वय र अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउने सन्दर्भमा विभिन्न कानुनी व्यवस्था गरिएको छ । देहायका कानुनहरुको तहगत सरकारबीच समन्वय र अन्तरसम्बन्ध कायम गर्न प्रत्यक्ष भुमिका रहेको छ ।

तीन तह बीच अन्तरसम्बन्धको संबैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था

- नेपालको संविधान (संविधानको भाग ५, २०, २६ आदि)
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६
- प्रचलित नेपाल कानूनका अन्य व्यवस्था

विशेषगरी नीतिगत भूमिका निर्बाह गर्नका लागि नेपालको संविधान र प्रचलित कानूनमा मुख्यगरी देहायबमोजिमका विभिन्न संस्थागत संरचनाहरुको व्यवस्था गरिएको छ ।

- अन्तर प्रदेश परिषद् (संविधानको धारा २३४)
- राष्ट्रिय समन्वय परिषद् (सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा १६)
- प्रदेश समन्वय परिषद् (ऐऐ ऐनको दफा २४)
- सङ्घ र प्रदेश तहमा विषयगत समितिहरु (ऐऐ ऐनको दफा २२)
- अन्तर-सरकारी वित्त परिषद् (अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ३३)
- प्रदेश सभा समन्वय संयन्त्र (प्रदेश सभाकै कानुनअनुसार बनेका संयन्त्रहरु)
- जिल्ला समन्वय समितिहरु (संविधानको धारा २२०)
- राष्ट्रिय सभा
- संबैधानिक इजलाश, सर्वोच्च अदालत

३. सङ्घीयता कार्यान्वयनमा हालसम्म भएका मुख्य मुख्य उपलब्धीहरु

- **राजनीतिक सङ्घीयता अन्तर्गत भएका कार्यहरुः** यस भित्र प्रदेशको ब्यवस्थापन, स्थानीय तहको गठन तथा ब्यवस्थापन तथा अन्तर सरकार समन्वयको संरचनागत ब्यवस्था जस्ता मुख्य कार्यहरु सम्पन्न भएका छन् ।
- **वित्तिय सङ्घीयता अन्तर्गत भएका कार्यहरुः** वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयनको लागि खर्चको ब्यवस्था, राजश्व संकलनको अधिकार तथा जिम्मेवारी, अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण, आन्तरिक ऋण अधिकार, प्राकृतिक श्रोत साधनको परिचालन, राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको गठन तथा वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपुरक अनुदान, र विशेष अनुदानको व्यवस्था भएका छन् ।
- **प्रशासनिक सङ्घीयता अन्तर्गत भएका कार्यहरुः** यस भित्र मुख्यगरी कर्मचारी समायोजन, प्रदेश तहमा प्रमुख सचिव तथा सचिवहरु र स्थानीय तहमा प्रमुख प्रसाशकीय अधिकृत खटाईएको, सबै प्रदेशहरुमा प्रदेश लोकसेवा आयोग गठन, सङ्घीयता कार्यान्वयन सहजीकरण कार्ययोजना बमोजिमका कार्यहरु सम्पादन, हालसम्म ८० वटा ऐनहरु निर्माण तथा १६५ वटा ऐन कानूनहरु संशोधन तथा राष्ट्रिय योजना आयोगले आयोजना बर्गीकरणको आधार बनाएको जस्ता कार्यहरु भएका छन् ।

४. अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने संस्थागत संरचनाहरुको गतिविधि

गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ नेपालले गरेको एक अध्ययनले तीन तहका सरकारबीच समन्वय गर्न स्थापित संस्थागत संरचनाहरुको गतिशिलता आशा गरेअनुरुप छैन । कतिपय संस्थाहरु गठन नै भएका छैनन् । गठन भए बैठक बस्दैनन्, बैठक बसिहाले निर्णय गर्दैनन्, निर्णय भैहाले कार्यान्वयन गर्दैनन् र कार्यान्वयन भैहाले त्यसको प्रभावको मूल्याङ्कन गर्दैनन् ।

कानुन जारी भएको तीन वर्ष पश्चात बल्ल राष्ट्रिय समन्वय परिषद् गठन भै पहिलो बैठक बस्यो । बैठकले कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदनलाई पुनरावलोकन गर्ने, अनुदानमा दोहोरोपन हटाउने सम्बन्धी अध्ययन गर्ने, एउटै प्रकृतिका संरचना हटाउन सिफारिश गर्ने समिति गठन, विकास आयोजनामा दोहोरोपन हटाउने सम्बन्धी अध्ययन गर्ने जस्ता निर्णय भएका छन् । अन्तर प्रदेश समन्वय परिषद्को तीन वटा बैठक भए र चार वर्षदेखि चौथो बैठक

बस्न सकेको छैन । अन्तरसरकारी वित्त परिषद्को केही बढी नै बैठक भएको देखिन्छ । सङ्घ र प्रदेश तहमा सम्बन्धित मन्त्रालयका मन्त्रीको अध्यक्षतामा बस्ने धेरै विषयगत समितिहरु गठन नै भएका छैनन् र केही गठन भएता पनि बैठक बस्ने गरेको पाइदैन । हालैमात्र शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि समितिको पहिलो बैठक बसेको छ । अरु त अरु सङ्घीय मामिला नै हेर्ने सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रीले समेत विषयगत समितिलाई कृयाशिल गराउन सकेका छैनन् । कृषि मन्त्रालयमा विषयगत समितिको गठन भै हालसम्म तीन वटा बैठक बसेको देखिन्छ । तर यि बैठक सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ आउनु भन्दा पहिले नै बसेका हुन् । कानुन जारी भए पछि भने बसेका छैनन् ।

प्रदेश तहमा रहने प्रदेश समन्वय परिषद्को व्यवस्था स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा १०५ ले गरेको थियो । तत्कालीन अवस्थामा यस्तो परिषदमा प्रदेश सरकारका मुख्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रदेश सरकारका मन्त्री, प्रदेश सभाका सदस्यहरु, जिल्ला समन्वय समितिका प्रमुख र उपप्रमुखहरु र गाउँ तथा नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुखहरु सदस्य रहने ठूलो संरचनाको परिकल्पना गरेको थियो । तर समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध ऐनले प्रदेश समन्वय परिषद्को गठनलाई सीमित संख्या निर्धारण गरिदिएर स्थानीय सरकारको प्रतिनिधित्वलाई साँघुरो बनाइदिएको छ ।

प्रदेश समन्वय परिषदको बैठकको अध्ययन गर्दा सबै भन्दा बढी कोशी र कर्णाली प्रदेशले पाँच/पाँच पटक बसेको देखिन्छ भने सबै भन्दा कम मधेश, बागमती र सुदुरपश्चिम प्रदेशले तीन/तीन पटक मात्र बसेका छन् । अझ अन्तरसम्बन्ध तथा समन्वय ऐन जारी भए पछि त यसको बैठक बस्ने क्रम झन घट्दै गएको देखिन्छ ।

५. अन्तर सरकार समन्वयलाई प्रभावकारी बनाउन गर्नुपर्ने कार्यहरु

- प्रशासनिक स्वायत्ता सहितको प्रशासनिक सङ्घीयताको कार्यान्वयन हुनु पर्दछ । स्थानीय तहको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको व्यवस्थापन स्थानीय सेवाबाट नै हुनुपर्दछ ।
- शिक्षा विधयेक, सङ्घीय निजामती विधयेक र प्रहरी समायोजन विधयेक आउन सकेन । आएको पनि विवादरहित हुन सकेको छैन । यि तीन वटै विधयेकहरु कर्मचारीसँग सम्बन्धित भएकोले सङ्घीयता कार्यान्वयनमा कर्मचारी व्यवस्थापन चुनौती देखिएको छ ।
- सङ्घीय सरकारबाट गत आवमा प्रदेश र स्थानीय तहमा जाने समानिकरण अनुदानमा कैंची चलाउने कार्य भएके छ । जसले सङ्घ सरकारको सङ्घीयता प्रतिको प्रतिबद्धतामा शङ्कका देखियो ।
- अन्तरसम्बन्ध तथा समन्वय गर्ने विभिन्न संस्थागत संरचनाहरुको कृयाशिलता नै मुख्य चुनौती भएको छ । यसले सङ्घीय प्रणालीलाई सुदृढ गर्न सक्दैन । तसर्थ संस्थागत संयन्त्रहरुको कृयाशिलता बढाउनु पर्दछ ।
- अन्तर सरकार समन्वयका संस्थागत संयन्त्रहरुमा स्थानीय सरकारको तर्फबाट प्रतिनिधित्व गराउँदा स्थानीय सरकारका सङ्घ/महासङ्घबाट संस्थागत प्रतिनिधित्व गराउनु पर्दछ ।
- सरकारको नीति तथा कार्यक्रममा तथा राष्ट्रियसभा, सङ्घीयता कार्यान्वयन अध्ययन तथा अनुगमन संसदीय विशेष समितिबाट नेपाल सरकार र संवद्ध निकायलाई कार्यान्वयनका लागि गरेको सिफारिस सङ्घीयताको मर्म अनुरुप कार्यान्वयन गरी काममा दोहोरोपन हटाउने, कार्य विस्तृतिकरण पुनरावलोकन गर्ने ।
- परिषद्को कार्यविधि र प्रतिवेदन प्रणाली व्यवस्थित गर्ने । प्रदेश समन्वय परिषद् र विषयगत समितिहरूले आफुले सम्पादन गरेका काम कारबाहीको सम्बन्धमा राष्ट्रिय समन्वय परिषदमा छलफल गर्ने प्रणाली

बनाउने । राष्ट्रिय समन्वय परिषद्लाई संसदप्रति जवाफदेही बनाउन परिषद्का वार्षिक प्रतिवेदन सङ्घीय संसदमा पेश गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।

- सङ्घीयता कार्यान्वयनको अभिलेखालयको रुपमा विकास गर्न तीन तहकै सरकारको संयुक्त स्वामित्व र अपनत्व रहनेगरी राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को सचिवालयलाई व्यवस्थित गर्नुपर्दछ ।
- प्रगति समिक्षा, अध्ययन अनुसन्धान जस्ता कार्यलाई प्राथमिकता दिने ।तीन तहकै सरकारको कार्यसम्पादनको एकीकृत प्रतिवेदन प्रणाली बनाउने ।
- सङ्घीयता कार्यान्वयन सहजीकरण कार्ययोजना र ९९ बुँदे सुझावको कार्यान्वयनको नियमित अनुगमन र समिक्षा हुनुपर्दछ । मुख्य सचिवको नेतृत्वमा त्रैमासिक रुपमा विषयगत मन्त्रालय, प्रदेश मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् कार्यालय र स्थानीय तहका सङ्घ/महासङ्घका प्रतिनिधि समेतको सहभागितामा प्रगति समीक्षा गर्ने र वार्षिक रूपमा प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा समीक्षा गर्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ ।
- प्रदेश तहमा समेत नियमित अनुगमन र समिक्षाको व्यवस्था गर्ने । मुख्यमन्त्री कार्यालयमा बेग्लै इकाई सञ्चालन गर्नुपर्ने ।
- एउटा तहको एकल अधिकारको कार्यान्वयनमा अर्को तहको सरकारले हस्तक्षेप होइन सहजिकरण गर्ने सबैले सामुहिक प्रतिबद्धता गर्ने ।
- सङ्घीयता कार्यान्वयनको सम्बन्धमा कानुन निर्माण तथा परिमार्जन, कर्मचारी व्यवस्थापन, संगठन संरचना लगायतका क्षेत्रमा गर्न बाँकी कामहरुको लगत र कार्ययोजना बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- संविधानको अनुसूची ७ र ९ मा उल्लिखित साझा अधिकार सूचीमा उल्लिखित विषयहरुको कार्यान्वयनका लागि आवश्यक कानुनी व्यवस्था गर्ने, गराउने ।
- संविधान तथा अन्य ऐन कानुन बमोजिम गठित संरचनाहरुलाई कृयाशील बनाउने ।
- प्रदेश तथा स्थानीय तहको काममा आवश्यक सहयोग र समन्वय गर्ने ।
- एकै प्रकारका कामका लागि दोहोरो संरचनाको निर्माण नगरी कार्यसम्पादन गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।

६. निश्कर्ष

सङ्घीयता कार्यान्वयन भएको छोटो समय (करिब ७ वर्ष) मा भएका उपलब्धीहरुको समिक्षा गर्दा धेरै कार्यहरु भैरहेता पनि अपेक्षाकृत नतिजा आउन सकेका छैनन् । सङ्घीयताको विशिष्ठ पहिचान बोकेको हाम्रो प्रणालीमा तहगत सरकारबीचको अन्तर सम्बन्ध कायम गर्न कानुनी तथा संस्थागत संरचनाहरु यथेष्ट निर्माण भएका छन् । तर कमी छ त यसको कृयाशिलता र प्रभावकारीतामा । केन्द्रिकृत शासन व्यवस्थाको अभ्यास गरेको लामो इतिहास रहेकोले त्यसलाई चटक्कै छोडेर सङ्घीयताको अभ्यासमा जान राजनीतिक र प्रशासनिक संयन्त्रलाई अप्ठ्यारो लागिरहेको भने पक्कै हो । अहिले पनि केन्द्रले प्रदेश र स्थानीय तहलाई आफ्नो मातहतको निकाय हो र आफुले नै खटन पटन गर्नुपर्दछ भन्ने मानसिकताबाट माथी उठ्न सक्नु पर्दछ । हाम्रो सङ्घीयताको मोडलमा आफ्नै मौलिकता छ । तीन तहकै सरकारबीच निरन्तर छलफल, निश्कर्ष र कार्यान्वयनको प्रकृया अवलम्बन गर्दा मात्रै सङ्घीयता कार्यान्वयन छिटो छिटो हुनेछ र नागरिकले यसको लाभको महशुस गर्न सक्नेछन् । तर समन्वय गर्ने संयन्त्रहरु गठन नै नहुने, गठन भए बैठक नबस्ने, बैठक बसिहाले प्रभावकारी तयारी, छलफल र निर्णय नहुने तथा निर्णय भईहाले कार्यान्वयन नहुने प्रवृती नै सङ्घीयता कार्यान्वयनमा तीन तहबीचको समन्वयमा देखिएको मुख्य चुनौती हुन् ।

७. सन्दर्भ सामाग्री

- नेपालको संबिधान २०७२
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७
- अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वय र अन्तर-सम्बन्धका लागि स्थापित संस्थागत संरचनाहरूको क्रियाशिलता सम्बन्धि अध्ययन प्रतिवेदन २०७८, गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ नेपाल
- विभिन्न संस्थागत संयन्त्रहरुको बैठकका अभिलेखहरु