

# नेपालको सन्तुलित विकासको सन्दर्भमा विकेन्द्रित शासन व्यवस्थाको अवधारणा<sup>1</sup>

दुर्गाप्रसाद पौड्याल

## पृष्ठभूमि

२०१९ सालको संविधानले मुलुकलाई १४ अञ्चल तथा ७५ जिल्लामा विभाजन गरी विकेन्द्रित शासन व्यवस्थालाई सोही अनुरूप व्यवस्थित गरेको थियो । राजनैतिक पक्षमा गाऊँ, जिल्ला तथा राष्ट्रिय पंचायतहरूको व्यवस्था गरी एक तहबाट अर्को तहमा चुनिएर जाने व्यवस्था भएकोमा संविधानको तेस्रो संशोधनपछि राष्ट्रिय पंचायतका सदस्यहरू वालिग मताधिकारका आधारमा निर्वाचित हुने व्यवस्था मिलाइएको थियो भने प्रशासनिक पक्षमा जिल्ला तहमा प्रमुख जिल्ला अधिकारी तथा अंचल तहमा अंचलाधीशहरूलाई केन्द्रीय प्रशासनको प्रतिनिधिको रूपमा पदस्थापन गरिएको थियो । विषयगत मन्त्रालयहरूको हकमा जिल्ला तहका कार्यालयहरूलाई जिल्ला पंचायत सचिवालयको “शाखा” भनिए तापनि प्रशासकीय नियन्त्रणमा भन्दा समन्वयमा राखिएको थियो भने तिनीहरूको सुपरिवेक्षण गर्नका लागि अंचल स्तरीय कार्यालयहरू पनि थिए । चौथो पंचवर्षीय योजना पश्चात् हिमाल, पहाड र तराई क्षेत्रको अन्तरनिर्भरतालाई मध्यनजर राखी क्षेत्रीय विकासको अवधारणालाई अधि सारियो र मुलुकलाई ५ विकास क्षेत्रमा विभाजन गरी सोही अनुरूप क्षेत्रीय तहका कार्यालयहरूको स्थापना गरियो ।

तर पंचायती व्यवस्थाको केन्द्रीकृत मूल्य, मान्यता तथा निर्दलीय चरित्रका कारण बढी भन्दा बढी राजनैतिक कार्यकर्ताहरूलाई विभिन्न तहका पंचायती निकायहरू तथा यस अन्तर्गतका वर्गीय संगठनहरूमा आवद्ध गरी “विकास कार्यक्रम”हरूमा समेटनु राजनैतिक वाध्यता थियो भने यसको नियन्त्रण र निर्देशन केन्द्रीय तहबाट हुनु स्वाभाविक थियो । अझ पंचायती व्यवस्थालाई थाम्ने प्रमुख खम्बाहरूमा स्थानीय तहका पंचायती तथा वर्गीय संगठनहरू तथा तिनीहरूलाई संचालन गर्ने निजामति प्रशासन भएकोले गर्दा तिनीहरू अन्तर्गत संचालित विकास कार्यक्रमहरूका गुणस्तर जाँच्ने, पारदर्शिताको अवलम्बन गर्ने गराउने तथा भ्रष्टाचारीलाई कारवाही गर्ने जस्ता कार्यहरू जोखिमपूर्ण थिए । बरु “विकास”लाई बढी भन्दा बढी कार्यकर्ताहरूलाई बाँडेर तिनीहरूलाई पंचायत मूलधारमा समेटनु नै राजनैतिक रूपमा लाभदायक थियो । पंचायती व्यवस्थाको विकेन्द्रीकरण नीति

यिनै आधारभूत मान्यताहरूबाट संचालित थियो भने यस अन्तर्गत स्थापित स्थानीय निकायहरू केन्द्रबाट नियन्त्रित र निर्देशित संस्थाहरूको रूपमा विकास गरिएका थिए । त्यसैले स्थानीय तहको विकास कार्यक्रममा सीमित पंचायती कार्यकर्ताहरूको हालीमुहाली भई जनताको ठूलो हिस्सा विकासको पहुँच र पकडदेखि बाहिर रहेको थियो । फलतः जनता आक्रोशित भई पंचायती व्यवस्थाको विरुद्धमा उत्रिए र २०४६ सालको जन आन्दोलनले पंचायती शासन व्यवस्थाको अन्त्य गर्‍यो ।

प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाको स्थापनापछि जारी गरिएको 'नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७' ले देशको सार्वभौमसत्ता जनतामा स्थापित गरी "सामाजिक राजनैतिक एवं आर्थिक न्याय" प्रदान गर्ने उद्देश्य लिएको छ । यस संविधानमा विकेन्द्रित संरचनाहरूको स्पष्ट खाकाको उल्लेख नगरी सांकेतिक रूपमा राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरूमा उल्लेख गरिएबाट सार्वभौम जनताबाट वैधानिक रूपमा चुनिएका जनप्रतिनिधिहरू भएको संसदबाट देश, काल, परिस्थिति सुहाउँदो राज्य संचालन नीति एवं व्यवस्था विकास गर्दै लैजाने लचिलो एवं गतिशील प्रकृया सोचिएको हुनसक्छ । तत्पश्चात् गाउँ/नगर/जिल्ला समिति ऐन २०४७ लागू गरियो जुन मूलतः साविकका स्थानीय पंचायतहरूको नाम परिवर्तन गरी स्थानीयस्तरको संरचनालाई निरन्तरता दिइएको मात्र थियो ।

२०५३ सालमा प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा एउटा उच्चस्तरीय विकेन्द्रीकरण समन्वय समितिको गठन भयो । उक्त समितिले जनउत्तरदायी स्थानीय सरकारको संरचना, आर्थिक स्वायत्तता, योजनावद्ध विकास प्रकृया, कर्मचारी व्यवस्थापन, क्षमता विकास तथा कार्यान्वयन रणनीतिमा ठोस प्रस्तावहरू प्रस्तुत गरेको थियो । त्यस प्रतिवेदनका आधारमा तयार पारिएको भनिएको स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ मा फराकिलो संगठनात्मक संरचना, अधिकारको निक्षेपण, महिला तथा पिछडिएका समुदायबाट मनोनयनको व्यवस्था, योजनावद्ध विकास प्रकृया, न्यायिक अधिकार जस्ता प्रावधानहरू समावेश भएका छन् । तर विगत १२ वर्षको विकेन्द्रित शासन व्यवस्थाको शैलीलाई हेर्ने हो भने स्थानीय निकायहरूमा दलीय राजनीतिको संकीर्ण खिँचातानी तथा मन्त्री, सांसद, राजनैतिक दलहरू, गैरसरकारी संस्थाहरू तथा दातृ संस्थाहरू आ-आफ्नो स्वार्थपूर्तिका लागि श्रोत, साधन र अवसरहरूको लुछाचुँडीमा मात्र सीमित भएका देखिन्छन् जसबाट "विकास" हुनुको सट्टा एउटा अन्यौल र अराजक स्थितिको सृजना भएको छ । त्यसमाथि विगत ७ वर्षदेखि निरन्तर चलीरहेको माओवादी जनयुद्धका क्रममा भएका आतंक, हिंसा-प्रतिहिंसा एवं समानान्तर गाउँ/इलाका/जिल्ला जनसरकारका कृयाकलापहरूले विकेन्द्रित संरचनाहरू तहस नहस भएका छन् । हालै प्रकाशित एउटा तथ्यांक अनुसार अधिराज्यका जम्मा ३९१५ गा.वि.स.हरूमध्ये हालसम्म २१३४ वटा गा.वि.स. भवनहरू (भ्रण्डै ५५ प्रतिशत) ध्वस्त वा क्षतिग्रस्त भएका छन् भने ३५-जना गा.वि.स. पदाधिकारीहरू मारिएका, ३२ जना अपहरित भएका तथा १४ जना घाइते भएका छन् (देशान्तर साप्ताहिक २१ पुष २०५९) ।

केही समय यता चाहे दातृ समुदायको सहायतामञ्चमा होस् वा संकटकाल अनुमोदन गर्ने प्रतिवद्धतामा होस् अथवा संविधान संशोधन गर्ने कुरामा होस्, विकेन्द्रित शासन

व्यवस्थालाई सुदृढ गर्ने कुराले उच्च मान्यता पाएको छ । तर राज्यले कस्तो विकेन्द्रित शासन प्रणाली अपनाउन खोजेको हो भन्ने बारे स्पष्ट अवधारणा आउन सकेको देखिँदैन । अझै पनि विकेन्द्रित शासन व्यवस्थालाई संविधानको निर्देशक सिद्धान्तमा परिलक्षित श्रोत र साधनको न्यायोचित वितरणबाट मुलुकका विभिन्न क्षेत्र तथा जात-जातिका बीचमा रहेको आर्थिक एवं सामाजिक असमानता हटाउने एक प्रमुख नीतिको रूपमा भन्दा पंचायतकालील शैलीमा केन्द्रबाट जि.वि.स., गा.वि.स. मार्फत “विकास बाँड्ने” पद्धतिलाई निरन्तरता दिन खोजेको देखिन्छ । कसरी राज्यका साधन, श्रोत र अवसरहरूलाई मुलुकका सबै नागरिकहरूको पहुँचमा पुऱ्याउने ? कसरी क्षेत्रगत संभावनाहरूको खोजी गरी तिनीहरूको उच्चतम आर्थिक प्रयोगबाट रोजगारी तथा उत्पादन बढाई जनताको जीवनस्तर सुधार्ने ? यी कामहरूमा स्थानीय निकायहरू, विशेषगरी जनप्रतिनिधिहरूको भूमिकालाई कसरी परिभाषित गर्ने ? भन्ने जस्ता मुद्दाहरूमा चिन्तन भएको देखिँदैन । प्रस्तुत कार्यपत्रमा विगतका अनुभवहरूलाई केलाएर यस्तै अवधारणात्मक मुद्दाहरूमा विचार गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

### विकेन्द्रित विकासको अवधारणा

देशको भौगोलिक, वातावरणीय, जात-जातीय तथा भाषा-भाषीय विविधताले गर्दा राजधानीबाट यन्त्रवत संचालित विकास कार्यक्रमहरूले समग्र मुलुकको विकास हुन सक्दैन भन्ने तथ्य पंचायत कालमा नै प्रष्ट भैसकेको हो । त्यसैले २०४६ सालको जनआन्दोलन पश्चात विगतको अनुभव तथा व्यापक छलफलका आधारमा तयार पारिएको नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ ले मुलुकको सन्तुलित विकासबाट सामाजिक, राजनैतिक तथा आर्थिक न्याय प्राप्त गरी लोक कल्याणकारी राज्यको स्थापना गर्ने उद्देश्य लिएको हो । उक्त उद्देश्य प्राप्तिका लागि संविधानले राज्यका केही निर्देशक सिद्धान्तहरू प्रतिपादित गरेको छ जसमा सामाजिक न्यायका आधारमा आर्थिक श्रोत, साधन तथा उपलब्धिको न्यायोचित वितरण गर्ने, आर्थिक एवं सामाजिक असमानता हटाउने तथा विकेन्द्रीकरणको माध्यमद्वारा जनतालाई शासनमा आधिकाधिक मात्रामा सम्मिलित गराउने आदि कुरा पर्दछन् । यी सिद्धान्तहरूको परिपालनाका लागि तय गरिएका राज्यका नीतिहरू मध्ये सबै क्षेत्रको सन्तुलित विकास गरी सबै क्षेत्रका जनताको, विशेष गरी महिला, बालबालिका, अशक्त तथा आर्थिक एवं सामाजिक रूपले पछि परेका जनजातिहरूको, शिक्षा, स्वास्थ्य, आवास र रोजगारी जस्ता कुराहरूको विकास गर्नु, कृषि क्षेत्रमा उत्पादकत्व बढाई कृषिमा आधारित जनताको उन्नति गर्नु तथा ग्रामीण विकासको गतिलाई तीव्रतर बनाउँदै लैजानु जस्ता विषयहरू पर्दछन् । यस संविधानले परिकल्पना गरेको लोक कल्याणकारी राज्य स्थापनाका लागि अवलम्बन गरिने प्रमुख नीतिहरू मध्ये विकेन्द्रीकरण एक हो ।

बदलिँदो परिस्थिति सुहाउँदो विकेन्द्रित शासन व्यवस्थाको अवधारणा, स्वरूप, तहगत व्यवस्था र कार्यक्षेत्रहरू निर्धारण गरी स्थानीय निकायहरूलाई सुदृढ र जनमुखी तुल्याउने उद्देश्यले २०५३ सालमा प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा गठित उच्च स्तरीय विकेन्द्रीकरण

समन्वय समितिले विकेन्द्रीकरणलाई केन्द्रले वा कुनै निकायले गर्ने गरेका केही कार्यहरू वा केही रकम-कलम स्थानीय निकायहरूलाई सार्ने प्रयास जस्तो सीमित दायराले मात्र नहेरी विकेन्द्रित शासन प्रणालीको फराकिलो दृष्टिकोणबाट हेर्नु पर्ने ठहर गरेको थियो। विकेन्द्रित शासन व्यवस्थालाई “स्थानीय जनताको सम्मति अनुकूल बहुदलीय प्रजातन्त्रको संस्थागत विकास गर्दै स्थानीय क्षेत्र र जनजीवनलाई जनताकै सहभागिता र स्थानीय श्रोतको परिचालनबाट विकास र समुन्नति गर्नका निमित्त निक्षेपित विषयमा स्वतन्त्रतापूर्वक निर्णय गर्ने अधिकार स्थानीय स्वायत्त सरकारमा निहित हुने पद्धति” भनी परिभाषित गरेको थियो। उक्त समितिले दिएको प्रतिवेदनमा निम्न सुझावहरू प्रस्तावित गरिएका थिए।

- **जन-उत्तरदायी स्थानीय सरकार :** गाविस तथा नगरपालिकाबाट प्रत्यक्ष निर्वाचित जिल्ला विधायिकाहरूबाट जिल्ला सभाको गठन हुने र उक्त सभाले निर्वाचित गरेका पदाधिकारीहरूबाट जिल्ला विकास समितिको गठन हुने, त्यस्तै स्थानीय तहमा पनि विधायिकाबाट निर्धारित प्रकृया पूरा गरि कार्यकारिणी निकायको कुनै पनि पदाधिकारीका विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित गरी हटाउन सकिने व्यवस्था, कार्यकारी क्षेत्रमा स्थानीय निकायहरूको अधिकार क्षेत्रभित्र आएका विषयगत जिल्ला कार्यालयहरूको छुट्टै अस्तित्व समाप्त गरी स्थानीय स्वायत्त सरकारको सचिवालयको समेत काम गर्ने प्रमुख जिल्ला विकास अधिकारीको मातहतमा राख्ने।
- **आर्थिक स्वायत्तता :** स्थानीय तहका आर्थिक साधन र श्रोतको पहिचान र निर्धारण गर्न सक्ने हैसियत तथा परिचालन गर्न चाहिने सम्पूर्ण अधिकारहरू स्थानीय सरकारलाई निक्षेपण गर्ने। त्यस्तै स्थानीय सरकारको अधिकार क्षेत्रलाई कटौती गर्ने विषयगत निकायका ३६ वटा ऐनहरूलाई संशोधन गरी ऐन/नियमको कार्यान्वयनमा एकरूपता ल्याउने।
- **योजनाबद्ध विकासको पद्धति :** स्थानीय सरकारहरू अधिकार, साधन र श्रोत सम्पन्न भएपछि त्यसको उपयोग पिछडिएको क्षेत्र, वर्ग तथा जात-जातीको अधिकतम विकासका लागि होस भन्ने उद्देश्यले स्थानीय संभावनाहरूको पहिचान गर्ने तथा सो अनुरूपका योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्यांकन गर्ने पद्धतिको विकास गर्ने।
- **स्थानीय सेवा आयोगको गठन :** स्थानीय तहमा आवश्यक पर्ने कर्मचारीको दरबन्दी सृजना गर्ने अधिकार उनीहरूलाई नै सुम्पिए पनि कर्मचारी भर्ना गर्दा योग्यता निर्धारण, छनौट लगायत सेवाका शर्तहरूमा एकरूपता एवं निष्पक्षता ल्याउने व्यवस्थाका लागि छुट्टै ऐनको व्यवस्था गरी एउटा स्वतन्त्र स्थानीय सेवा आयोगको गठन गर्ने।
- **क्षमता विकास :** स्थानीय तहका भौतिक पूर्वाधार, मानवीय संसाधन तथा व्यवस्थापकीय क्षमताको विकास गरी तिनीहरूलाई निक्षेपित अधिकार वहन गर्न सक्ने तुल्याउन स्थानीय विकास क्षेत्रमा खर्च हुने रकमको कम्तिमा १० प्रतिशत खर्च गर्ने। त्यस्तै ऐन

नियमको कार्यान्वयन तदारुकताका साथ गराउन एउटा उच्चस्तरीय अनुगमन समितिको गठन गर्ने ।

उक्त प्रतिवेदन अनुसार तयार पारिएको भनिएको स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ को प्रस्तावनामा जनतालाई शासन प्रकृत्यामा अधिकाधिक मात्रामा सम्मिलित हुने अवसर जुटाउन आफ्नो क्षेत्रको विकासका लागि साधनको परिचालन, विनियोजन र विकासको प्रतिफलको सन्तुलित तथा समान वितरण गर्न, योजनावद्ध विकास प्रकृत्यालाई संस्थागत गर्न, जवाफदेही स्थानीय निकायहरूको संस्थागत विकास गर्न र स्थानीय नेतृत्वको विकास गरी दैनिक जन जीवनमा असर पार्ने विषयहरूमा निर्णय गर्न सक्ने गरी स्थानीय स्वायत्त शासन पद्धतिको विकास गर्ने कुरा उल्लेख गरिएको छ । उक्त प्रस्तावनाको भावनालाई समेट्नका लागि ऐनले निम्न सिद्धान्त तथा नीतिहरू तय गरेको छ ।

- स्थानीय निकायहरूलाई सक्षम र प्रभावकारी बनाउन आवश्यक पर्ने अधिकार, जिम्मेवारी र श्रोत साधनलाई निक्षेपण गर्ने ।
- स्थानीय निकायमा स्थानीय जनताका लागि सोच्ने र जवाफदेही वहन गर्न सक्ने संस्थागत संयन्त्र र कार्यगत संरचनाको निर्माण गरी विकास गर्ने ।
- स्थानीय निकायहरूलाई सुम्पिएका काम, कर्तव्य र जिम्मेवारी वहन गर्नका लागि आवश्यक पर्ने श्रोत र साधनहरू संकलन र परिचालन गर्न अधिकार सुम्पने ।
- स्थानीय निकायहरूलाई निक्षेपित कार्य गर्दा प्रजातान्त्रिक प्रकृत्या, पारदर्शी व्यवहार, जन उत्तरदायित्व र जनताको सहभागितामा आधारित नागरिक समाजको स्थापना गर्ने तर्फ उन्मुख गराउने ।
- स्थानीय नेतृत्वको विकास गर्नका लागि स्थानीय निकायलाई आफ्नो क्षेत्रका जनताप्रति उत्तरदायी बनाउन प्रभावकारी संयन्त्रको व्यवस्था गर्ने ।
- दीगो विकासको नीति अनुरूप सेवा प्रदान गर्ने कार्यमा स्थानीय स्वायत्त शासनमा निजी क्षेत्रलाई सहभागी हुन प्रोत्साहित गर्ने ।

संविधानको मर्म अनुरूप अथवा संविधानले प्रतिपादन गरेका राज्यका निर्देशक सिद्धान्त र नीतिहरूको भावना तथा उच्च स्तरीय विकेन्द्रीकरण समन्वय समितिले दिएको प्रतिवेदन अनुरूप यो ऐन बनेको छ कि छैन ? यस ऐनकै प्रस्तावनाको आशयलाई तथा ऐनले अवलम्बन गरेका सिद्धान्त र नीतिको भावनालाई समेट्ने गरी स्थानीय स्वायत्त शासन पद्धतिको निर्माण गरिएको छ कि छैन भन्ने कुराहरू आफ्नै ठाउँमा छन् । तर पनि जे जस्तो रूपमा ऐन बनेको छ त्यसको कार्यान्वयन पक्षलाई हेर्दा अहिलेको शासन व्यवस्था पंचायतकाल भन्दा तात्त्विक रूपमा भिन्न हुन सकेको छैन । अझै पनि स्थानीय निकायहरूलाई अधिकार निक्षेपण गरिएपनि केन्द्रीय सरकारले समानान्तर कार्यक्रमहरू, बजेट वक्तव्य, सांसद कोष तथा तोक आदेशद्वारा “विकास” बाँड्ने गरेकै छ । अहिले पनि

त्यसैगरी विषयगत मन्त्रालयहरूले आफ्ना स्थानीय कार्यक्रमहरूलाई जिल्ला परिषदबाट “पास” गराएर विषयगत कार्यक्रमहरूलाई “विकेन्द्रित” गराएकै छन् भने स्थानीय निकायहरू सम्पूर्ण बजेट र कर्मचारीको खटन-पटन आफैले गर्न नपाएसम्म “बलियो” भएको ठान्दैनन् । तर त्यसरी विषयगत शाखाहरू जि.वि.स.को मातहतमा राख्दैमा समस्याको समाधान हुँदैन । ती शाखाहरूमा कसले कर्मचारीको व्यवस्थापन गर्ने ? क्षेत्रीय तथा केन्द्रीयस्तरमा रहेको विषयगत दक्षताको उपयोग कसरी गर्ने ? तिनीहरू मार्फत खर्च हुने बजेट रकम कोबाट कसरी विनियोजित हुने र को प्रति जवाफदेही हुने ? केन्द्रीय मन्त्रालयहरूका क्षेत्रगत उद्देश्य तथा लक्ष्यहरू कोबाट कसरी कार्यान्वयन गर्ने ? क्षेत्रगत विविधता तथा विषमतालाई कसले कसरी समायोजन गर्ने ? केन्द्रीय संरचनामा कस्तो परिवर्तन हुनु पर्ने ? निजी, गैर सरकारी तथा दातृ संस्थाहरूलाई कहाँ र कसरी उपयोग गर्ने ? यस्ता यावत प्रश्नहरूको उत्तर अहिले पनि स्पष्ट भएको देखिँदैन ।

### प्रमुख मुद्दाहरू

प्रजातन्त्रको स्थापनापछि विकेन्द्रित विकासका निमित्त चालिएका कदमहरूबाट मुलुकको सन्तुलित विकासमा तात्त्विक सुधार हुन सकेन किनभने तिनीहरू पनि पंचायतकालीन मूल्य, मान्यता तथा कार्यशैली भन्दा माथि उठ्न सकेनन् । नीति निर्माताहरू “केन्द्रबाट कति दिने ?” भन्ने मानसिकताबाट मुक्त हुन सकेनन् भने केन्द्र स्वयं अव्यवस्थित र अन्यायग्रस्त रह्यो । त्यस्तै अधिकार कसलाई दिने ? त्यसको संरचना, कार्यशैली तथा मूल्य मान्यता कस्तो हुनु पर्ने ? पद्धतिको निर्माण कसरी गर्ने ? प्रतिनिधिमूलक तथा कार्यकारी निकायहरू बीचको तालमेल कसरी मिलाउने ? यस्ता सवालहरूमा निरन्तर अनुगमन, खोजी, चिन्तन, छलफल तथा अभ्यास गर्ने परिपाटी बसाइएन । जे जति प्रयासहरू भएका छन् ती पनि निहित स्वार्थका लागि यन्त्रवत रूपमा भए र निरर्थक सावित भए । समयमा भन्दा, विकेन्द्रित विकासका सन्दर्भमा माथि औल्याइएका मुद्दाहरूलाई निम्न ती भागमा विभाजित गर्न सकिन्छ ।

### (क) बैचारिक मुद्दाहरू

(अ) विकेन्द्रीकरण राजनैतिक मुद्दा हो : हाम्रो जस्तो विविधताले भरिएको देशमा शासन व्यवस्थाको विकेन्द्रीकरण राजनैतिक मुद्दा बन्न सक्नु पर्दछ । तर विगतमा शासन व्यवस्थाको संचालन विधि, साधन श्रोत र अवसरहरूको न्यायोचित वितरण, सन्तुलित विकास, स्थानिय साधन तथा श्रोतको उचित परिचालन तथा पिछडिएको क्षेत्र, वर्ग, जात-जातिहरूको विकास जस्ता सवालहरूमा राजनैतिक तहबाट सोच विचार गरिएको देखिँदैन । हुनत यी सवालहरूलाई राजनैतिक दलहरूले अमूर्तरूपमा आ-आफ्ना घोषणापत्रहरूमा राख्ने गरेता पनि कार्यगत रूपमा संसदमा छलफल गरी छिनोफानो गर्ने परिपाटी बसेको छैन । त्यस्तै संविधानको भाग ४ मा राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरूमा पनि यी कुराहरूको

स्पष्ट उल्लेख भएता पनि संविधानको भाग ८ र ९ मा उल्लेखित कार्यविधि अपनाउँदा राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरूलाई “मुख्य मार्गनिर्देशक” का रूपमा लिइएको पाईँदैन। साँच्चै भन्ने हो भने, विगत १२ वर्षहरूमा संसद मुख्यतः सरकार बनाउने र ढाल्ने गणितीय खेलमै सीमित रहेको देखिन्छ। सांसदहरूले पनि शासन व्यवस्थाको आधारभूत चरित्रलाई नै परिवर्तन गरी साधन तथा अवसरहरूको न्यायोचित वितरण गर्ने प्रयास गर्नु भन्दा सांसद विकास कोषमा रकम वढाउने, निजी प्रयासबाट राष्ट्रिय योजना आयोग वा सम्बन्धित मन्त्रालय मार्फत आफ्नो क्षेत्रमा योजना हाल्ल लगाउने तथा प्रभावशाली अधिकारीको तोक आदेश मार्फत साधन वितरण गराउने प्रयास गरेको पाइन्छ।

वास्तवमा विकेन्द्रित शासन व्यवस्थालाई स्थानीय विकास मन्त्रालयको “कार्यक्रम” का रूपमा लिने गरेको पाइन्छ। अझ केही समय यता UNDP को सहयोगमा संचालित “स्थानीय स्वायत्तशासन कार्यक्रम” जस्ता कार्यक्रमहरूले विकेन्द्रीकरणलाई जनमानसमा विदेशी सहायताद्वारा संचालित कार्यक्रमका रूपमा चिनाएको छ भने दाताहरूबाट संचालित यस्ता कार्यक्रमहरूका समानान्तर संरचना एवं प्रकृयाहरूले स्थानीय निकायहरू अझ पराधीन, निरीह र कमजोर भएका देखिन्छन्। त्यस्तै विषयगत मन्त्रालयहरूका आ-आफ्नै विकेन्द्रीकरण नीतिहरू छन् जसलाई साधारणतया जन सहभागिताद्वारा संचालन गरिने स्थानीय स्तरका कार्यक्रमहरूका रूपमा लिइन्छ। त्यस्तै गा.वि.स./नगरपालिका/जि.वि.स.हरूलाई स्थानीय विकास मन्त्रालय ‘अन्तर्गत’ का संस्थाहरूको रूपमा विकास गरिएको हुँदा विषयगत मन्त्रालयहरू, गैर सरकारी संस्था तथा दातृ संस्थाका कार्यक्रमहरूलाई सम्बन्धित तहमा ‘पास’ गराई अथवा सम्बन्धित तहका पदाधिकारीलाई ‘परामर्श समिति’ मा समावेश गराई कार्यक्रमलाई “विकेन्द्रित” बनाउने चलन छ।

तर विकेन्द्रित शासन व्यवस्था भनेको सरकारी वा दातृ संस्थाको पैसाबाट चल्ने ‘आयोजना’ होइन। यो राज्य संचालनको एउटा पद्धति हो जसलाई राजनैतिक तहबाट बुझ्नु, परिकल्पना गर्नु तथा सोही अनुरूपको शासन पद्धतिको विकास गर्नु पर्दछ। राजनैतिक तहबाट देखाएको दृढतालाई राम्रो ढंगले नीति तर्जुमा, संचालन, अनुगमन तथा मुल्याङ्कन गर्ने काममा विज्ञ तथा दातृ संस्थाहरूले मद्दत पुऱ्याउन सक्छन्। तर अहिले यहाँ ठीक उल्टो भईरहेको छ। विज्ञहरू राखेर विकेन्द्रीकरण नीति तयार पारिन्छ अनि दातृ संस्थाहरूबाट त्यही आधारमा साधनको परिचालन गरिन्छ तर मुख्य हुनु पर्ने राजनैतिक प्रतिबद्धता छँदैछैन। उल्टो तिनै राजनैतिक शक्तिहरू विकेन्द्रीकरण नीति प्रति सशक्त र भयभीत देखिन्छन्। वास्तवमा मुलुकमा हाल देखिएको विकृति र विसंगतिको अन्त्य गर्नका लागि विकेन्द्रित शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा देशका सबै भू-भागमा सरकारको संगठित उपस्थिति, साधनको सन्तुलित बाँडफाँट, समुदायस्तरमा जनचेतनामूलक कार्यक्रम तथा उत्पादन र रोजगारी बढाउने अवसरहरूको सृजनाबाट मात्र संभव छ। यो वास्तविकतालाई सबै राजनैतिक दलहरूले राम्ररी बुझ्ने हो भने मात्र राष्ट्रिय सहमतिको आधारमा बृहत दृष्टिकोण लिई विकेन्द्रित शासन पद्धतिको थालनी हुन सक्छ। यसका विषय सूचीहरू पनि अहिलेका लागि गौण हुन। विगतका अनुभवले के देखाउँछन् भने जवसम्म राजनैतिक

शक्तिहरू प्रतिवद्ध हुँदैनन् तबसम्म विशेषज्ञहरूबाट तयार पारिएको जतिसुकै राम्रो 'प्याकेज कार्यक्रम' पनि काम लाग्दो हुने रहेनछ ।

(आ) तहगत भूमिका: विकेन्द्रीकरणको अवधारणालाई सामान्य रूपमा केन्द्रलाई अधिकार शून्य बनाएर स्थानीय तहलाई अधिकार सम्पन्न बनाउन खोजिएको भन्ने बुझियो, जुन सत्य होइन । वास्तवमा विकेन्द्रीकरणको अर्थ हो सम्पूर्ण अधिकार एकै ठाउँमा केन्द्रीकरण नगरी स्थानीय, क्षेत्रीय तथा केन्द्रीय तहको भूमिकालाई परिभाषित गर्नु, त्यसो हुँदा तल्लो तहलाई निक्षेपित गरिएको अधिकारलाई कार्यान्वयन गर्नलाई माथिल्लो निकायले कस्तो भूमिका खेल्नु पर्ने हो सो को स्पष्ट रेखाङ्कन गर्नु । उदाहरणका लागि राज्यका प्रमुख दायित्वहरू मध्ये सबै नागरिकहरूलाई राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधाहरू जस्तै शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, बाटोघाटो आदि पुऱ्याई उनीहरूको जीवनस्तर उठाउनु पर्ने दायित्वलाई हचुवाको भरमा स्थानीय निकायहरूलाई सुम्पेर राज्य व्यवस्था पछि बस्न सक्दैन । बरु यी क्षेत्रहरूको सुविधा सबै नागरिकहरूलाई पुऱ्याउनका लागि केन्द्रीय र स्थानीय निकायहरूको भूमिकालाई कसरी सन्तुलित गर्ने भन्ने नै विकेन्द्रित विकासको मुख्य प्रश्न हो । जस्तै स्कूल, अस्पताल, खानेपानी, सिंचाई, बाटोघाटो निर्माण तथा संचालनका लागि स्थानीय श्रोत र साधन परिचालन गर्न स्थानीय निकायहरू सक्षम हुन सक्छन् भने तिनीहरूको लागि आवश्यक पर्ने विशेषज्ञता, तालिम तथा अनुसन्धानहरूका लागि क्षेत्रीय तथा केन्द्रीय तहमा भर पर्नु पर्ने हुन सक्छ । त्यसैले यी क्षेत्रहरूका अधिकारहरू स्थानीय निकायहरूलाई सुम्पैँमा वा विषयगत जिल्ला कार्यालयहरू स्थानीय निकायहरूमा गाभ्दैमा कसरी विकेन्द्रीकरण हुन सक्छ ?

त्यस्तै विकेन्द्रित विकास प्रकृत्यामा राष्ट्रिय/अन्तर्राष्ट्रिय गैर सरकारी तथा दातृ संस्थाहरूको कस्तो भूमिका हुनु पर्छ भन्ने स्पष्टता नभएकाले तिनीहरूले आफ्नो कार्यक्रमको वैधता लिनकै लागि आ-आफ्नै ढंगले स्थानीय निकायहरूसँग सम्भौता गरी कार्यक्रम संचालन गर्ने गरेका छन् । विगत केही समय यता निजी क्षेत्रको संलग्नतामा विशेष जोड दिइएको भएता पनि यसको भूमिकाका बारेमा स्पष्ट धारणा देखिँदैन । त्यसैले स्थानीय विकासमा संलग्न सबै क्षेत्रको भूमिकाको स्पष्ट परिभाषा गरिनु पर्छ । उदाहरणका लागि यो क्षेत्रगत/तहगत भूमिकालाई निम्न तरिकाले परिभाषित गर्न सकिन्छ ।

(इ) केन्द्रीय संरचनामा तात्त्विक सुधार: "सिंहदरवारमा भएको अधिकारलाई गाउँ तहसम्म लैजाने" भन्ने मान्यताबाट विकेन्द्रीकरण नीतिलाई बुझ्ने गरिएको छ । केन्द्रीय संरचना तथा शासन व्यवस्था सक्षम भएको अवस्थामा यो मान्यता सत्य हुन सक्थ्यो होला । तर हाम्रो मुलुकमा केन्द्र स्वयं असक्षम, छरपष्ट र अन्यौलग्रस्त छ । उदाहरणका लागि मन्त्री परिषदको दृष्टिकोण .र महत्वपूर्ण नीति निर्णयहरू प्रधानमन्त्रीका विश्वासपात्र केही "प्रभावशाली" मन्त्रीहरू बाहेक अरूलाई थाहा हुँदैन । प्रधानमन्त्रीले संसदसामू गरेको 'क्रान्तिकारी कदमहरू'को घोषणाको विरोध सबैभन्दा पहिले सत्तारुढ दलले गर्छ । "सोर्सफोर्स" भएका केही व्यक्तिहरूले मन्त्रालयहरूमा हालिमुहाली गरीरहेका हुन्छन् भने

तालिका १: स्थानीय विकासमा संलग्न विभिन्न क्षेत्रहरूको तहगत भूमिका

क्षेत्र	स्थानीय तह	क्षेत्रीय तह	राष्ट्रिय तह
सरकारी	स्थानीय विशिष्टता एवं आवश्यकताको पहिचान, कार्यान्वयन, अनुगमन, उपयोग तथा मर्मत सभार	- क्षेत्रीय श्रोत संभावना तथा अन्तर निर्भरताको अध्ययन एवं पहिचान - मानव श्रोत व्यवस्थापन - अनुगमन तथा मूल्याङ्कन	- राष्ट्रिय नीतिहरूको निर्माण एवं परिमार्जन - मानव श्रोत उत्पादन तथा व्यवस्थापन - अनुगमन, अनुसन्धान तथा गुणस्तर निर्धारण - दातृ संस्था परिचालन तथा समन्वय
नैर सरकारी	पिछडिएका क्षेत्र तथा जातजातीहरूलाई संगठित एवं जागरुक तुल्याई शिक्षा, स्वास्थ्य, सरसफाई, वातावरण सुधार तथा स्वरोजगारमूलक सुलभ ऋण जस्ता क्षेत्रहरूमा साधन र अवसरहरूको पहुँच समुदाय स्तरमा पुर्याउने	- कार्यकर्ताहरूलाई तालिम - अनुगमन तथा अनुसन्धान	- दृढ संस्थासँग समन्वय गरी साधनको परिचालन - स्थानीय अनुभवको आधारमा नीतिगत विचार-विमर्श एवं पैरवी
अन्तर्राष्ट्रिय नैर सरकारी तथा दातृ संस्था	कार्यक्रम अनुगमन तथा मूल्याङ्कन	कार्यक्रम अनुगमन तथा मूल्याङ्कन	- दुर्गम तथा पिछडिएका क्षेत्र तथा वर्गमा काम गर्ने संस्थालाई आर्थिक मद्दत - अनुसन्धान, आवश्यकता पहिचान, प्रविधि विकास तथा प्रसार, मानव संसाधन विकास तथा पूर्वाधार विकासमा आर्थिक एवं प्राविधिक सहयोग
निजी	- बैक, सरकार वा दातृ संस्था समेतको सहयोगमा स्थान विशेषको संभावना अनुसार उद्योग/व्यवसाय स्थापना एवं संचालन - गुणस्तरीय निर्माण गर्ने संस्थागत विकास	- क्षेत्रीय तहमा संभावना एवं बजारको खोजी एवं विस्तार - गुणस्तरीय निर्माण एवं परामर्श सेवा	- औद्योगिक, व्यावसायिक, आयात, निर्यात जस्ता नीति निर्माण एवं परिमार्जनमा सरकारसँगको सहकार्य - वैदेशिक लगानीकर्ता वा दाता सँगको सहकार्यमा औद्योगिक एवं व्यावसायिक क्षेत्रमा लगानी गरी रोजगारी को अभिवृद्धि - गुणस्तरीय निर्माण एवं परामर्श सेवा

एउटै मन्त्रालयभित्रका महाशाखा तथा विभागहरूभित्र समन्वय पाइदैन । अनि विकेन्द्रित अधिकार कहाँबाट निश्चित हुने हो ? त्यस्तै, विकेन्द्रीकरण ऐन मार्फत केही अधिकार तथा कर्तव्यहरूलाई स्थानीय निकायहरूलाई निक्षेपण गरेपछि सोही अनुरूप केन्द्रीय स्तरको संरचना तथा काम कर्तव्यमा परिवर्तन हुनु पर्ने होइन र ? त्यसैले विकेन्द्रीकरण योजनाको कार्यान्वयन सँगसँगै केन्द्रीय संरचना तथा शासन व्यवस्थामा तात्त्विक सुधार हुनु उत्तिकै आवश्यक छ ।

केन्द्रीय तहको संरचनात्मक सुधार गर्दा दुइवटा महत्वपूर्ण पक्षहरू छन् । पहिलो, केन्द्रीय संरचनाहरू अवस्थित भएको राजधानी शहर काठमाडौंका आफ्नै विशिष्टता एवं संभावनाहरू छन् । त्यसैले स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगको प्रतिवेदन २०५७ ले समेत सिफारिस गरेको राजधानी शहरको अथवा काठमाडौं उपत्यकाको (काठमाडौं उपत्यकालाई एक जिल्ला मानेर) छुट्टै संरचनाको निर्माण गर्ने । दोस्रो, माथि (आ) को चार्टमा उल्लेख भएअनुसार केन्द्रीय तहको भूमिकामा परिवर्तन भएपछि सोही अनुरूपको केन्द्रीय संयन्त्र निर्माण गर्ने । यस प्रसंगमा तल (ई) मा उल्लेख भए अनुसार क्षेत्रीय कार्यालयहरूलाई विभागीय अधिकार प्रत्यायोजन गरेर केन्द्रीय संरचनालाई सानो एवं चुस्त बनाउन सकिन्छ ।

(ई) क्षेत्रगत अन्तरनिर्भरता: विकेन्द्रीकरणको संस्थागत संरचनालाई कागजमा कोरेको चार्ट जस्तो केन्द्रबाट सबै जिल्लाहरूमा समानान्तर रेखाहरू कोर्न खोजिएको छ जसले हाम्रो जस्तो विभिन्न प्रकारका विविधतालाई समेट्न सक्दैन । एकै प्रकारको समय तालिका, विशेषज्ञता र कार्य विभाजन सबैतिर काम लाग्दैन । तराई क्षेत्रमा कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न उपयुक्त समयमा हिमाली क्षेत्र हिउँमा पुरिएको हुन्छ । अझ, एउटै भौगोलिक क्षेत्रका दुई जिल्लाका वास्तविकताहरू मेल खाँदैनन् जस्तो हुम्ला र ताप्लेजुङ्ग दुवै हिमाली क्षेत्रका जिल्लाहरू हुन भने भ्रपा र बर्दिया दुवै तराई क्षेत्रका जिल्लाहरू हुन् । तर तिनीहरूका समस्या र संभावनाहरू आ-आफ्नै किसिमका छन् । त्यसैले किन सबैतिर एकै किसिमको कार्यालय, कर्मचारी तथा कार्य तालिका चाहियो ? एउटा निश्चित कार्य पद्धतिको आधारमा प्रत्येक जिल्लाको वस्तुस्थितिको अध्ययन गरेर तथा त्यहाँका बासिन्दाहरूसँगको सरसल्लाह अनुसार स्थान सुहाउँदो संस्थागत संरचना, विशेषज्ञता तथा कार्यतालिका बनाउन किन नपाउने ? त्यस्तै हिमाल, पहाड र तराईका क्षेत्रीय अन्तरनिर्भरता तथा सम्बन्धहरूलाई तथा एउटै जिल्लाभित्रका गा.वि.स. बीचको अन्तर सम्बन्धलाई कसरी उजागर गर्न सकिन्छ भन्ने सोच हुनु उत्तिकै आवश्यक छ । यसमा पनि विगत २५ वर्षदेखि क्षेत्रीय कार्यालयहरू संचालनमा रहेका र केही समयअघि सचिव स्तरीय क्षेत्रीय प्रशासक पनि नियुक्त भईसकेको परिप्रेक्षमा आ-आफ्नो विकास क्षेत्रको वस्तुस्थिति अनुसार कार्य संचालन गर्न सक्ने गरी क्षेत्रीय तहमा विभागीय अधिकार प्रत्यायोजन गर्न सकिन्छ । त्यसो हुँदा केन्द्रीय तहमा केवल मन्त्रालयहरूले नै नीतिगत कार्यहरू गर्न सक्छन् । यसरी हेर्दा नेपालको परिप्रेक्षमा विकेन्द्रित संरचनाको निर्माण गर्दा सुस्पष्ट खाका भन्दा पेन्सिलले कोरिएको स्पष्ट तर आवश्यकता अनुसार मेट्न पनि सकिने लचिलो संरचना बढ्दा लाभदायक हुनसक्छ ।

(उ) केन्द्रीकृत चरित्र तथा राहतमुखी कार्यक्रम: हालसम्म पनि स्थानीय निकायहरूलाई केन्द्रबाट स्वीकृत वजेट तथा कार्यक्रमहरूलाई कार्यान्वयन गर्ने निकायका रूपमा लिने गरिन्छ भने स्थानीय निकायहरू स्वयंले पनि केन्द्रबाट बढि भन्दा बढि रकम निकास गराई विकास गर्ने सपना देखेका हुन्छन् । दैवी प्रकोप वा विपत्तिका वेलामा केन्द्रले पठाएको 'राहत सामाग्री' बाँडने काममा पनि स्थानीय निकायहरू नै परिचालित हुन्छन् । त्यस्तै गैर सरकारी वा दातृ निकायहरू पनि आफुले बनाएका आयोजनाहरूलाई स्थानीय निकायहरूबाट 'पास' गराएर आफ्ना कार्यक्रमहरूलाई विकेन्द्रित बनाएका हुन्छन् । त्यसैले स्थानीय निकायहरूलाई सक्षम बनाउने विभिन्न कार्यक्रमहरूका प्रगति प्रतिवेदनहरूले जे सुकै देखाएता पनि स्थानीय निकायहरूको केन्द्र वा दातृ निकायहरूप्रतिको साधन र श्रोत माथिको निर्भरता बढ्दो छ । वास्तवमा, विगतका आर्थिक ऐन एवं नियमहरू तथा संस्थागत संरचनाहरू केन्द्रबाट नियन्त्रित र निर्देशित तथा केन्द्र प्रतिनै जवाफदेही हुनुपर्ने मूल्य र मान्यतामा बनेका र विकासित भएका छन् । त्यसैले स्थानीय निकायहरूमा मात्र होइन विषयगत निकायहरूमा समेत वजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन तथा लेखा नियन्त्रण एवं परिक्षण गर्ने कुराहरूमा संसद, विषयगत मन्त्रालय, विभाग, क्षेत्रीय कार्यालय तथा जिल्ला कार्यालय स्तरहरूमा कसरी नियन्त्रण र निर्देशन गर्ने एवं कसरी पारदर्शिता एवं जवाफदेहिता लाई परिभाषित गर्ने जस्ता कुराहरूमा चिन्तन हुनु जरूरी छ ।

वास्तवमा विकेन्द्रित शासन व्यवस्था सन्तुलित विकासका लागि आर्थिक कार्यक्रम पनि हो । स्थान विशेषका संभावनाहरूको अधिकतम उपयोगबाट स्थानीय रोजगारी तथा आमदानी बढाउन केन्द्र, क्षेत्र तथा स्थानीय तहको संयुक्त प्रयासबाट मात्र संभव छ । यसरी स्थानीय तहमा उत्पादन बढेपछि स्थानीय निकायहरूको पनि आमदानी बढ्छ, उनीहरूको केन्द्रप्रतिको आर्थिक निर्भरता घट्छ र केन्द्रको व्ययभारलाई अन्य विकास कार्यमा प्रयोग गर्न सकिन्छ । के जुम्ला, सप्तरी र इलामलाई एउटै स्वरूपको विकास चाहिएको छ ? इलामले ६ वटा "अ" को उत्पादन गरी आमदानी बढाउन सक्छ भने उचित सहयोग र प्रोत्साहन पाएमा अरु जिल्लाले अन्य क्षेत्रमा उत्पादन बढाउन किन सक्दैनन्? त्यसैले स्थानीय निकायहरूलाई केन्द्रले पठाएको विकास अनुदान खर्च गर्ने, राहत सामाग्री बाँडने वा तोक आदेशको कार्यान्वयन गर्ने संस्थाको रूपमा नभएर स्थान विशेषको आवश्यकता पहिचान गर्ने, संभावनाहरूको खोजी गर्ने, स्थानीय श्रोत साधनको परिचालन गर्ने तथा क्षेत्रीय तथा केन्द्रतह तहसंगको साम्बन्धीयतामा रोजगारी तथा उत्पादन बढाउन सक्ने जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाको रूपमा विकास गर्नु पर्छ । त्यस्तै विषयगत कार्यक्रमहरू पनि आ-आफ्नो क्षेत्रका स्वतन्त्र कार्यक्रमको रूपमा नभएर एकीकृत जिल्ला विकास कार्यक्रमको विषयगत कार्यक्रमका रूपमा सञ्चालित एवं समन्वित गरिनु पर्दछ ।

(ख) संरचनात्मक मुद्दाहरू

(अ) संगठनात्मक स्वरूप: स्थानीय निकायहरूको संगठनात्मक स्वरूप प्रजातान्त्रिक र जवाफदेहिमूलक हुन सकेको छैन । उदाहरणका लागि स्थानीय तहमा साधन श्रोतको

परिचालन र व्यवस्थापनमा जि.वि.स.को महत्वपूर्ण भूमिका हुने गर्छ । जि.वि.स.को संगठनात्मक स्वरूपलाई हेर्ने हो भने सभापति तथा उप-सभापति जिल्ला भरिका गाऊँ/नगर परिषदका निर्वाचित सदस्यहरूबाट र जि.वि.स. सदस्यहरु सम्बन्धित इलाकाका गाऊँ/नगर परिषदका निर्वाचित सदस्यहरूबाट निर्वाचित हुन्छन् । तर त्यसरी निर्वाचित जि.वि.स. पदाधिकारीहरूले गरेका काम कारवाहीमा अनुगमन गर्ने, मूल्याङ्कन गर्ने तथा कारवाही गर्ने संस्थागत अधिकार निर्वाचक मण्डलसँग हुँदैन । त्यसैले जि.वि.स. (त्यस्तै गा.वि.स. तथा नगरपालिका समेत)का पदाधिकारीहरू एक पटक निर्वाचित भईसकेपछि तोकिएको अवधिभर निर्वाध रूपमा काम गर्न पाउँछन् । त्यस्तै सबै पदाधिकारीहरू व्यक्तिगत रूपमा छानिने र सदस्यहरूको तुलनामा सभापति उप-सभापतिले बढी क्षेत्र एवं मतदाताको प्रतिनिधित्व गर्ने हुँदा जि.वि.स. संसदीय शैलीमा संस्थागत ढंगले संचालन नभई सभापति/उप-सभापति (मुख्य रूपमा सभापति) को नियन्त्रण र निर्देशनमा राष्ट्रपतीय ढंगबाट संचालित हुन्छ । त्यसैले जि.वि.स.को संस्थागत सरचना तथा कार्यगत शैली अनुत्तरदायी र तानाशाही किसिमको जस्तो देखिन्छ ।

स्थानीय तहमा 'विधायकी' र 'कार्यकारिणी' यी छुट्टा छुट्टै निकायहरूको स्थापना गर्नुको साटो समिति (अर्थात हालको कार्यकारिणी) लाई नै सुदृढ गरी नीतिगत जिम्मेवारी लिनसक्ने संस्थाका रूपमा रूपान्तरण गर्न सकिने कुरा अगाडिको प्याराग्राफमा प्रष्ट पार्न खोजिएको छ । डा. हर्क गुरुङ (हिमाल, फागुन २०५८) ले सिफारिस गर्नु भए जस्तो विद्यमान ७५ जिल्लाहरूलाई समायोजन गरी २५ जिल्लामा भार्ने हो भने प्रत्येक जिल्लाको विद्यमान 'इलाका'बाट जि.वि.स. सदस्य निर्वाचित हुने व्यवस्थालाई कायमै राखी 'समिति'को विस्तार गर्न सकिन्छ । साथै समितिका सदस्यहरूले आफुमध्येबाट सभापति तथा उप-सभापतिको निर्वाचन गर्ने व्यवस्था गर्दा जि.वि.स.मा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने पदाधिकारीहरू 'समिति' प्रति जवाफदेही हुने हुन्छन् । यसरी जिल्ला विकास समिति नियमित रूपमा मासिक बैठक बस्न सक्ने जवाफदेहीमूलक संस्था बन्न सक्छ ।

(आ) नीति निर्माण र कार्यकारी संरचना : स्थानीय स्वायत्त शासन संरचनाको निर्माण गर्दा केही मात्रामा केन्द्रीय संरचनाको नक्कल गर्ने प्रयास गरिएको देखिन्छ अर्थात नीति निर्माणका लागि बृहत प्रतिनिधिमूलक विधायिकी "सभा" र दैनिक कार्य संचालनका लागि कार्यकारिणी "समिति" । केही समय यता स्थानीय निकायका प्रमुखलाई मासिक तलब समेतको व्यवस्था गरी "कर्मचारीकरण" गरिएबाट सम्बन्धित तहका "समिति" को प्रमुखलाई कार्यकारी प्रमुखको रूपमा स्थापित गराउन खोजेको देखिन्छ । तर स्थानीय निकायहरूको आय श्रोतलाई हेर्दा "सभा" को बैठक मुश्किलले वर्षमा एक पटक गराएर सचिवालयबाट तयार पारिएका कार्यक्रमहरूलाई "ल्याप्चे" लगाउने प्रकृया पुऱ्याउनसम्म पनि गाह्रो भएको अवस्थामा विधायिकाले नीतिगत सवालहरूमा छलफल गर्ने, समितिको कार्यशैलीलाई अनुगमन गर्ने, मार्ग निर्देशन गर्ने र कारवाही समेत गर्ने भन्ने अधिकार पनि छैन र संभव पनि देखिँदैन । सभामा हुने छलफलहरू मुख्य रूपमा आफ्नो भाषामा के कति पत्रो भन्ने

भागबण्डाकै सवालमा सीमित रहने गर्छ । त्यसैले यो संरचनात्मक व्यवस्था त्यतिको प्रभावकारी हुन नसकेको देखिन्छ ।

स्थानीय तहमा पनि 'विधायिका' र 'कार्यकारिणी'लाई छुट्टा छुट्टै राख्ने हो भने 'उच्चस्तरीय विकेन्द्रीकरण समन्वय समिति २०५३' ले सिफारिस गरे अनुसार गा.वि.स. अध्यक्षको निर्वाचनसँग उही प्रकृयाबाट प्रत्येक गा.वि.स.बाट जिल्ला विधायकहरू निर्वाचित हुने र जिल्ला विधायकी सभा प्रति उत्तरदायी हुने गरी उनीहरूबाटै कार्यकारिणीको छनौट हुने व्यवस्था मिलाइनु पर्छ । साथै केन्द्रमा जस्तै जिल्ला विधायकी सभाको नियमित बैठक हुनु पर्ने र त्यसका विभिन्न समितिहरू क्रियाशील भई कार्यकारिणीका कामहरूको नियमित अनुगमन एवं मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्था हुनुपर्छ । त्यसो गर्दा स्थानीय स्वायत्त सरकारले "प्रान्तीय सरकार"को रूप लिन पनि सक्नेछ । तर एकात्मक सरकार अन्तर्गतका स्थानीय स्वायत्त संस्थाहरू केन्द्रीय सरकारसँगको साभेदारीमा स्थान विशेषका आवश्यकताहरूको अधिकतम उपयोगबाट त्यहाँको उत्पादन, रोजगारी तथा आम्दानी बढाउने उद्देश्य राख्ने हो भने चाहिँ "विधायकी सभा"को संभवतः आवश्यकता नै पर्दैन ।

अभ्र महत्वपूर्ण कुरा, गाउँ/नगर/जिल्ला विकास समितिहरू कार्यकारिणी हुन् भने सम्बन्धित तहका सचिवालयहरू तथा श्री ५ को सरकारका विषयगत कार्यालयहरू के हुन् ? स्थानीय विकास अधिकारी जिल्ला स्थित कार्यकारी निकायहरूको समन्वयकर्ता होइन र ? स्थानीय निकायहरूले स्थानीय संभावनाहरूको पहिचान गर्ने, स्थानीय श्रोत साधनहरूको परिचालन गर्ने तथा वार्षिक कार्यक्रम अनुमोदन गरी विषयगत कार्यालयहरूद्वारा गुणस्तरीय ढंगले कार्यान्वयन गराउनु पर्ने होइन र ? किनकि विषयगत निकायहरूसँग विशेषज्ञता हुन्छ, कार्यान्वयन गर्ने प्रविधि हुन्छ अनि संस्थागत नियन्त्रण र जिम्मेवारी हुन्छ । त्यस्तै कार्यकारी निकायहरूले गुणस्तरीय ढंगले काम गरेका छन् छैनन, जन-सहभागिता परिचालन गरिएको छ वा छैन तथा साधनको कतै दुरुपयोग त भएको छैन ? भनी अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा कारवाही गर्ने अधिकार, नीति-निर्माणतह अर्थात् समितिलाई दिनु पर्छ । यसो हुँदा जनसरोकार र विशेषज्ञताको समायोजन हुन सक्छ । यस नीतिगत र कार्यकारी पक्षलाई तलको तालिकामा देखाउने प्रयास गरिएको छ ।

तालिका २: स्थानीय तहको नीतिगत तथा कार्यकारी पक्ष

अवस्था	नीतिगत पक्ष	कार्यकारी पक्ष
योजना तर्जुमा	<ul style="list-style-type: none"> <li>- पद्धतिको विकास</li> <li>- साधन श्रोत र संभावनाहरूको खोजी</li> <li>- योजना तर्जुमा पद्धतिको आधार तयार पार्ने</li> <li>- राष्ट्रिय नीतिहरूसँगको तालमेल</li> <li>- कार्यकारी पक्षबाट तयार पारिएको योजनामा छलफल तथा अनुमोदन</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- निर्धारित पद्धतिको अनुशरण गरी सम्बन्धित विषयगत कार्यालयले योजना तयार पार्ने</li> <li>- साधन र श्रोतको आकलन गरी बजेट तयार पार्ने</li> <li>- कार्यक्रम र बजेट छलफलको लागि नीतिगत तहमा लैजाने</li> </ul>
कार्यान्वयन	<p><u>पद्धतिको अनुगमन:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- कार्यान्वयनमा पद्धतिको अनुशरण भयो भएन</li> <li>- साधनको उचित उपयोग भयो भएन</li> <li>- गुणस्तर राम्रो भयो भएन</li> <li>- प्रकृया पारदर्शी भयो भएन</li> </ul>	<p><u>पद्धति अनुशरण गरी कार्यान्वयन गर्ने:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- कार्य योजना तयार</li> <li>- रकमको विनियोजन तथा खर्चमा पारदर्शिता</li> <li>- गुणस्तर कायम</li> <li>- निरन्तर अनुगमन तथा निरीक्षण</li> </ul>
मूल्याङ्कन	<p><u>पद्धतिको मूल्याङ्कन एवं परिमार्जन:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- पद्धतिमा भएका त्रुटि केलाउने</li> <li>- साधनको दुरुपयोग भएमा कारवाही गर्न सिफारिस</li> <li>- पद्धतिमा परिमार्जन गर्न पहल</li> </ul>	<p><u>प्रगति समीक्षा:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- खर्च एवं प्रगति प्रतिवेदन तयार</li> <li>- नीतिगत तहमा समीक्षा एवं मूल्याङ्कन</li> <li>- सिफारिस बमोजिम भ्रष्टाचारी ऊपर कारवाही गर्ने</li> </ul>

(ग) कार्यान्वयनका मुद्दाहरू

(अ) तोक आदेशबाट साधनको विनियोजन: फाइलमा सम्पूर्ण प्रकृया मिलाइएको देखिएता पनि व्यवहारमा एउटा कार्यालयको पियनको नियुक्तिदेखि लिएर महत्वपूर्ण योजनाको छनौट/स्वीकृतिसम्म तोक आदेशबाट नै हुने गरेको देखिएको छ । तोक आदेश गर्ने अधिकारीले न त कुनै पद्धति वा प्रकृयाको अनुशरण गर्नु पर्छ न त त्यसप्रति कुनै जिम्मेवारी नै लिनु पर्छ । यो चलन वास्तवमा पंचायती संस्कार हो जुनवेला जिल्ला सभापति वा प्रधानपञ्चले आफ्ना "पञ्च कार्यकर्ता"हरूलाई तोक आदेशबाट साधन वा अवसरहरूको बाँडफाँड गर्ने गर्छ । त्यसै चलनलाई हाल पनि निरन्तरता दिइएको छ । स्थानीय निकाय वित्तीय अयोगको प्रतिवेदन २०५७ ले स्थानीय निकायहरूबाट निवेदनको भरमा औषधी-उपचार, खेलकूद, शैक्षिक सामग्री, चियापान, विभिन्न क्लबहरूलाई सहायता जस्ता

विभिन्न नाममा भएको खर्च अपारदर्शी तथा दलीय प्रयोजनमा समेत अप्रत्यक्ष रूपमा उपयोग भएको ठहर गर्दै त्यस्तो खर्चलाई तुरुन्त बन्द गर्न सिफारिस गरेको छ। तर यो चलन स्थानीय निकायमा मात्र होइन केन्द्रीय स्तरमा भन्दा बढी चर्को छ। तत्कालीन मन्त्रीहरूको प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष निर्देशनमा नियुक्त चार हजार भन्दा बढी प्राविधिक सहायकहरू वा दशौं हजार शिक्षकहरूले स्थानीय संस्थाहरूमा कस्तो दीर्घकालीन असर पारेको होला सबैलाई विदितै छ। यस्ता उदाहरणहरू जहाँ पनि र जतिपनि पाइन्छन्। हुँदा हुँदा सांसद कोषबाट संचालन हुने कार्यक्रमहरू तोक आदेशबाटै चल्ने हुँदा “तोक आदेश प्रकृया”ले वैधानिकता समेत पाईसकेको देखिन्छ। यसरी तोक आदेशबाटै साधनको विनियोजन, नियुक्ति, सरुवा आदि गर्ने हो भने विकेन्द्रीकरणको पद्धति किन चाहियो ? त्यसैले तोक आदेशबाट अवसरको वितरण वा साधनको विनियोजनलाई पूर्ण नियन्त्रण गर्नका लागि कुनै पनि प्रयोजनको निवेदन वा आयोजनाको माँगमा स्थानीय निकायका प्रमुखले तोक आदेश लगाउनुको सट्टा कार्यकारी प्रमुख समक्ष पेश गरी प्रचलित प्रकृयाबाट निर्णय गर्ने र त्यसरी निर्णय गर्न नसकिने भएमा नियमित बैठकमा पेश गरी निर्णय कार्यान्वयन गर्ने परम्परा बसाउनु पर्छ।

(आ) सामाजिक परिचालन: विकेन्द्रित शासन पद्धतिको अत्यन्त सबल पक्ष भनेको सन्तुलित विकास भएकाले यसबाट पिछडिएको क्षेत्र, वर्ग र जात-जातिहरूमा विकासका श्रोत, साधन र अवसरहरू पुग्ने अपेक्षा गरिन्छ। तर बहुसंख्यक विपन्न वर्ग तथा जात-जातिहरू विकेन्द्रित संरचनाको पहुँच भन्दा धेरै तल, छरिएर र असहाय रूपमा रहेका हुन्छन्। तिनीहरूलाई कसरी स्वावलम्बी विकासमा उत्प्रेरित गर्ने, संगठित गर्ने र विकेन्द्रित संरचनाको पहुँचभित्र ल्याउने भन्ने सोच ऐनमा भएको देखिदैन। यस क्षेत्रमा जे जति काम भएका छन् ती पनि दातृ संस्था वा राष्ट्रिय/अन्तर्राष्ट्रिय गैर सरकारी संस्थाको पहलमा भएका पाइन्छन्। तर यस्ता कार्यहरू “अवधारणा” को रूपमा भन्दा आ-आफ्ना “आयोजना”का रूपमा संचालित छन् भने तिनीहरूका आ-आफ्नै रणनीतिहरू छन्। कतिपय यस्ता कार्यक्रमहरूले विकेन्द्रित संरचनालाई अरू कमजोर बनाएको देखिन्छ। उदाहरणका लागि UNDP बाट संचालित PDDP तथा LGP कार्यक्रमले समुदायस्तरमा “बचत, सीप र संगठन” निर्माण गरेर विकेन्द्रीकरणलाई अरू सबल बनाउने लक्ष राखे तापनि यसको संगठनात्मक प्रकृया अनुसार समुदाय स्तरमा सामुदायिक संस्था (CO) बनाइने, गा.वि.स. भरिका सबै सामुदायिक संस्था (CO)हरू मिलेर अध्यक्ष, म्यानेजर भेला (CMC) हुने, तिनीहरूले आयोजनाहरूको माँग स्थानीय विकास कोष (LTF) मा गर्ने र कार्यान्वयन पनि सोही संरचनाबाटै हुने प्रावधानले गा.वि.स. जस्ता नियमित संगठनहरूका तहगत निकायहरू कमजोर हुन सक्ने देखिन्छ। यसका विपरीत कतिपय अन्य संस्थाहरूले समुदाय स्तरमा जनपरिचालनबाट संगठित गरेका स्वावलम्बी संस्थाहरूलाई विकेन्द्रित संरचनाभित्र आवद्ध गर्ने कुनै प्रावधान देखिदैन।

(इ) मूल्याङ्कन, अनुगमन तथा ज्ञानको अभिवृद्धि: विकेन्द्रित शासन व्यवस्थाको मर्म अनुरूप ऐन नियमहरू बनेका छन् छैनन् ? जे जति बनेका छन् ती लागू भएका छन् छैनन् ? ऐन नियमको पालना गर्ने गराउने क्षमता स्थानीय निकायहरूमा छ, छैन ? अब अरू के कस्ता सुधार गर्नु पर्ने हो ? जस्ता कुराहरूमा निरन्तर अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने, बेला बेलामा गोष्ठी छलफल गराई नागरिक समाजलाई जागरूक गर्ने तथा सरकारलाई नियम कानून परिमार्जन गर्न मार्ग निर्देशन गर्ने संस्थाको अभाव छ । यस्तो कार्य गर्ने उपयुक्त संस्था स्थानीय विकास प्रशिक्षण केन्द्र (जुन पञ्चायत विकास प्रशिक्षण केन्द्रको परिवर्तित नाम मात्र हो) लाई आमूल सुधार गरेर वा सोही प्रकृतिको नयाँ संस्थाको स्थापना गरेर गर्न सकिन्छ तर त्यसो गर्न स्थानीय विकास मन्त्रालय तयार देखिदैन ।

त्यस्तै विकेन्द्रीकरण नीतिसँग प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने स्थानीय निकायहरूले आ-आफ्ना महासंघहरू जस्तै गा.वि.स./नगरपालिका/जि.वि.स. महासंघ स्थापना गरेका छन् । विभिन्न कठिनाईहरूका बाबजुद तिनीहरूले स्थानीय स्वायत्त संस्थाहरूका आधिकारिक प्रतिनिधि संस्थाहरूको रूपमा पहिचान स्थापित गराईसकेका छन् । तर तिनीहरूमा सरकारलाई ऐन नियम बनाउन एवं कार्यान्वयन गर्न दवाव दिन सक्ने नैतिक क्षमता तथा जुभारूपनाको नितान्त अभाव देखिन्छ । किनभने तिनीहरूबाट स्थानीय निकायहरूको संरचना एवं कार्यपद्धतिलाई जनमुखी बनाउने, स्थानीय तहमा हुने गरेका भ्रष्टाचारहरूका विरुद्ध आवाज उठाउने, प्रजातान्त्रिक मूल्य मान्यताहरूको वकालत गर्ने जस्ता नैतिक आवाजहरू भन्दा सरकारले बढी भन्दा बढी श्रोत, साधन र अधिकार दिनु पर्ने माँगहरू नै सुनिने गरेको पाइन्छ । अभू केही समययता, नितान्त आफ्नै श्रोत र साधनबाट स्थापित यी महासंघहरू दाताहरूको प्रचुर सहयोगबाट “विकासे” संस्थाहरूमा रूपान्तरित भई दाताहरूकै आयोजनाहरूलाई वैधानिकता दिने कार्यमा संलग्न देखिन्छन् । फलतः गत असारमा देउवा सरकारले स्थानीय निकायहरूमा जनप्रतिनिधिहरूको म्याद थप नगरी कर्मचारीहरूलाई जिम्मा दिने जस्तो गैर प्रजातान्त्रिक कदम चाल्दा पनि दुई लाख भन्दा बढी जनप्रतिनिधिहरू समेटेका महासंघहरूले उक्त कदमको सशक्त प्रतिकार गर्न नसकी लाचार छायाँमा परिणत भएको देखियो ।

### निष्कर्ष

मुलुकको सन्तुलित विकासका लागि विगतमा अपनाइएको विकेन्द्रित शासन पद्धति प्रभावकारी देखिएन । केन्द्रीय तहको नेतृत्वले यसको मर्मलाई आत्मसात गर्न सकेन, त्यसैले यसको कार्यान्वयन प्रति प्रतिबद्धता देखिएन भने स्थानीय निकायहरू विकेन्द्रित शासन पद्धतिका मूल्य र मान्यताबाट चलेनन् । फलतः विकेन्द्रित संरचनाबाट प्रवाहित साधन, श्रोत र अवसरहरू केही ठूला ठालूकै पहुँचमा सीमित रहन गई मुलुकको ठूलो हिस्सा र जात-जातिहरू विकासको मूल प्रवाहबाट बाहिर रहन गए । त्यसैले जन आक्रोश बढ्यो । माओवादी, खम्बुवान, मधेशी लगायतका मुक्ति मोर्चाहरूले दिएको एउटा सन्देश यो पनि हो । मुलुकमा भड्केको यो आक्रोश र विद्रोहलाई दीर्घकालीन रूपमा समाधान गर्न मुलुकको

समग्र क्षेत्रको सन्तुलित विकास हुनु जरुरी छ। यसका लागि एउटा बाटो विकेन्द्रित शासन व्यवस्थाको माध्यमबाट स्थान विशेषका श्रोत, साधन तथा संभावनाहरूको अधिकतम उपयोग गरी उत्पादन, रोजगारी तथा आम्दानीका अवसरहरू बढाएर जनताको जीवनस्तरमा सुधार गरेर हुनसक्छ। यस कार्यमा केन्द्र र स्थानीय सरकारको के कस्तो सर-सहयोग चाहिन्छ भन्ने प्रश्नको उत्तरमा नै विकेन्द्रित शासन व्यवस्थाको मर्म अडेको हुन्छ। यस परिप्रेक्षमा नेपालमा यो शासन व्यवस्थाको विकास गर्नका लागि देहायका कुराहरू महत्त्वपूर्ण हुन सक्छन्:

- विकेन्द्रित शासन व्यवस्था दाताहरूको सहयोगमा संचलित हुने “आयोजना” नभएर राज्य संचालनको एउटा पद्धति भएकाले राजनैतिक तहमा यसको विवेचना, विश्लेषण तथा आत्मसात भई दीर्घकालीन रणनीतिको खाकामा राजनैतिक सहमति हुन जरुरी छ।
- स्थानीय निकायहरूलाई केन्द्रले दाताहरूबाट माँगेर ल्याएको “राहत” कार्यक्रम संचालन गर्ने निकायको रूपमा भन्दा स्थानीय श्रोत, साधन तथा संभावनाहरूको अधिकतम उपयोग गरी जनताको जीवनस्तर उठाउन सक्ने हैसियत भएको प्रतिनिधिमूलक संस्थाको रूपमा विकसित गर्नु पर्छ।
- विकेन्द्रित संरचनालाई “बलियो” बनाउने हो भने तहगत/क्षेत्रगत भूमिकालाई स्पष्ट पार्ने तथा प्रजातान्त्रिक, पारदर्शी र जवाफदेहीमूलक संस्थागत संरचनाको विकास गर्नु पर्छ।
- विकेन्द्रित शासन व्यवस्था “एकैचोटी” लागू गर्ने योजना नभएर “गर्दै, सिक्दै जाने” पद्धति भएकाले केन्द्रीय स्तरमा अनुगमन, अनुसन्धान, तालिम, प्रकाशन तथा प्रसार गर्ने प्रभावकारी, स्वतन्त्र एवं दक्ष प्रतिष्ठान हुनु आवश्यक छ। सरकारमा पनि विगतको अनुभवबाट नीतिगत परिमार्जन गर्ने खुला सोच हुनु आवश्यक छ।

#### पुछे नोट

१. प्रतिनिधि सभा, सार्वजनिक लेखा समितिद्वारा मिति २०५९ माघ ५ (19 January, 2003) मा आयोजित नेपालको सन्तुलित विकासको सन्दर्भमा विकेन्द्रित शासन व्यवस्था विषयको गोष्ठीमा प्रस्तुत कार्यपत्र।

#### सन्दर्भ ग्रन्थ

१. नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७।
२. विकेन्द्रीकरण तथा स्थानीय स्वायत्त शासन सम्बन्धी प्रतिवेदन २०५३, उच्चस्तरीय विकेन्द्रीकरण समन्वय समिति।
३. स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५।

४. स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगको प्रतिवेदन २०५७ ।
५. विकेन्द्रीकरणको जुक्ति: जिल्ला सुदृढीकरण पच्चीस जिल्लाको नयाँ नेपाल  
डा. हर्क गुरुङ, हिमाल १६-२९ फागुन २०५८ ।
६. देशान्तर साप्ताहिक, वर्ष २०, अंक ३६, २१ पुष २०५९ ।