



सङ्घीयतामा स्थानीय सरकारले गरेको विकास, सेवाप्रवाह र राजस्व परिचालन

विष्णु घर्ती 'भनभनेली'
gharti.bg@gmail.com

लेखसार

राज्य संरचनाको आधारमा शासन प्रणालीलाई एकात्मक र सङ्घात्मक गरी दुई भागमा विभाजन गरिएको छ। प्राचीनकालमा अस्तु र मन्टेस्व्यूले विभिन्न स्वरूपबाट शासन प्रणालीको वर्गीकरण गरेको पाइन्छ। कुनै पनि राज्यले कस्तो शासन व्यवस्था अपनाउने भन्ने कुरा त्यस देशको भौगोलिक बनावट, ऐतिहासिक अनुभव, आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक, विविधता र जनताको इच्छा एवम् चाहनामा भरपर्छ। आम नागरिकहरूलाई प्राप्त अधिकारको पूर्ण रूपमा उपयोग गर्न सक्नेगरी सक्षम बनाउनका लागि नै सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरिएको देखिन्छ। सङ्घीयताको मुख्य उद्देश्य अधिकार, स्रोत तथा सेवाहरू जनसमुदाय समक्ष पुर्‍याउने भएकोले स्थानीय सरकारहरू सङ्घीयताको प्रमुख आधारस्तम्भका रूपमा स्थापित भएका छन्। नेपालको संविधानले स्थानीय तहहरूलाई विभिन्न योजना निर्माण, पूर्वाधार निर्माण र विस्तार, शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सरसफाइ, सामाजिक सुरक्षा र विपद् व्यवस्थापनजस्ता सेवाहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि व्यापक अधिकार प्रदान गरेको छ। स्थानीय सरकारहरूले स्रोत परिचालन, राजस्व संलग्न गर्ने क्षमता, अन्तर्सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण तथा कर व्यवस्थापनमा सामना गर्दै आएका अवसर तथा चुनौतीहरूलाई उजागर गरेको छ। स्थानीय तहहरू विकासमा क्रियाशीलता र जनसहभागिता, सेवाप्रवाहमा उत्तरदायित्व र पारदर्शितालाई प्रोत्साहन गर्न सक्षम देखिए पनि मानव संसाधनको अभाव,

सीमित वित्तीय स्वायत्तता, राजस्व सङ्कलन प्रणालीको कमजोरी र प्राविधिक दक्षताको न्यूनताले गर्दा उनीहरूको कार्यसम्पादनमा अवरोध पुर्‍याएको देखिन्छ। प्रभावकारी वित्तीय सङ्घीयता, क्षमता अभिवृद्धि र आर्थिक स्रोतहरूको न्यायपूर्ण वितरणले आत्मनिर्भर सङ्घीय शासनप्रणाली निर्माण गर्न मद्दत गर्ने देखिन्छ।

शब्दकुञ्जी

जनसहभागिता, राजस्व परिचालन, स्थानीय सरकार, स्थानीय विकास, सेवाप्रवाह, सङ्घीय प्रणाली।

विषय प्रवेश

राज्य शक्तिको बाँडफाँटको आधारमा सङ्घीय शासन-प्रणाली फरक हुन सक्छन्। आज सङ्घीय प्रणालीहरूमा राज्य शक्तिको प्रयोग गर्ने, राजस्व परिचालन गर्ने र बाँडफाँट गर्ने विषयलाई प्रमुख मुद्दा बनाइएको छ। धेरैजसो सङ्घीय देशहरूमा सङ्घ र सङ्घीय एकाई दुवैले कानूनहरू बनाउने तथा कार्यान्वयन गर्छन्। एकात्मक र सङ्घीय दुवै शासनप्रणालीले राज्यभित्र शक्ति कसरी बाँडिन्छ भन्ने कुरा निर्धारण गर्छन्। एकात्मक प्रणालीमा राज्यको सम्पूर्ण शक्ति र अधिकार केन्द्र सरकारमा निहित हुन्छ भने प्रशासनिक एकरूपता रहन्छ तथा प्रदेश अथवा स्थानीय तहहरू केन्द्रको निर्देशनअनुसार मात्र काम गर्छन्। अर्कोतर्फ सङ्घीय प्रणालीको सैद्धान्तिक पृष्ठभूमि भने 'शक्ति बाँडफाँट, सहभागिता र विविधताको सम्मान' मा आधारित

छ। यसमा केन्द्र र सङ्घीय एकाइहरूबिचमा संवैधानिक रूपमा अधिकार बाँडिएको हुन्छ। सङ्घीयताले स्थानीय स्वशासन, जनसहभागिता र शक्ति सन्तुलनलाई प्राथमिकता दिन्छ। यसका सिद्धान्तकारहरू मन्टेस्क्यू, जेम्स म्याडिसन र जाँन स्टुअर्ट मिललगायतले 'लोकतन्त्रको स्थायित्वका लागि शक्ति विभाजन आवश्यक हुन्छ; त्यसैले सङ्घीय प्रणालीले विविधता र स्वायत्ततामा जोड दिन्छ' भन्दछन्। दुवै प्रणालीको उद्देश्य शासनलाई प्रभावकारी बनाउने भए तापनि तिनको सैद्धान्तिक दृष्टिकोण र शक्ति वितरणको स्वरूप भने फरक हुने गर्दछ।

समस्याको कथन

दोस्रो संविधानसभाबाट २०७२ सालमा जारी भएको संविधानबमोजिम स्थानीय तहको लागि अनुसूचीमै उल्लेख गरी विभिन्न एकल तथा साभा अधिकारहरूको बाँडफाँट गरिएको छ। स्थानीय तहमा हुने राजस्व परिचालन, सेवाप्रवाह तथा विकाससँग सम्बन्धित निम्न अनुसारका समस्यालाई उठान गरिएको छ। सङ्घीय व्यवस्थामा प्राप्त अधिकार अनुसारको स्थानीय राजस्व (कर, शुल्क, दस्तुर, दण्ड, जरिवाना, आदि) परिचालनको दायरा फराकिलो र प्रभावकारी बन्न नसक्नु। सङ्घीय संरचनामा जनचाहनाबमोजिम जनताको सबभन्दा नजिकमा रहेर गरिएको स्थानीय सेवाप्रवाहमा अपेक्षित रूपमा सुधार आउन नसक्नु। स्थानीय पूर्वाधार विकास निर्माण र सामाजिक विकासका सवालहरूमा प्राप्त अधिकारको सन्तुलित रूपमा उपयोग गर्ने गराउने व्यवस्थामा पूर्णता भइनसक्नु।

अध्ययनको उद्देश्य

सङ्घीयताको कार्यान्वयनका लागि संविधानद्वारा नै एकल रूपमा प्रयोग गर्ने गरी प्रदान गरिएको अधिकारमा सम्बन्धित तहका सरकार स्वायत्त हुन्छन् भने साभा अधिकारका विषयमा आपसी समन्वय र सहकार्य गरेर शासन सञ्चालन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। त्यसैगरी सङ्घीय शासन प्रणालीमा नागरिक सहभागिताको स्तरलाई अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्य राखिएको पाइन्छ। यसै व्यवस्थाअनुसार स्थानीय विकास

निर्माणका विभिन्न चरणहरूमा नागरिकको सहभागिता र जनप्रतिनिधिहरूको कामकारवाहीहरूका बारेमा भएको व्यवस्था र हालसम्म गरिएको अभ्यासका बारेमा तुलनात्मक विश्लेषण गर्ने उद्देश्य राख्दै उल्लिखित समस्याहरूका कारण पत्ता लगाएर समाधानका उपायहरूका बारेमा जानकारी गराउने ध्येय राखिएको छ।

अध्ययनविधि

यस अध्ययनको लागि विशेषगरी वर्णनात्मक र विश्लेषणात्मक विधिलाई आत्मसात् गरिएको छ। साथै अवधारणागत वा अनुभवजन्य अनुसन्धानमा केन्द्रित रहदै व्यावहारिक अनुसन्धान प्रयोग गरिएको छ। संविधानअनुसार प्राप्त अधिकारको आधारमा स्थानीय तहहरूको वार्षिक कुल बजेटको आकार, त्यसमा भएको पुँजीगत खर्चको अवस्था, आन्तरिक आयको स्थिति र सेवाप्रवाहको स्तरलाई मुख्य नमुनाका रूपमा लिइएको छ। त्यसैगरी आवश्यक सूचनाहरूको स्रोतका रूपमा वर्तमान समयमा उपलब्ध गुगल खोजलाई उपयोग गरिएको छ भने पुस्तकालय तथा बजारमा उपलब्ध विभिन्न कृतिहरूका साथै स्थानीय तहसँग सम्बन्धित कानून तथा नीति नियमहरूलाई आधार मानिएको छ। यस सम्बन्धमा सम्बद्ध मन्त्रालय, आयोग र स्थानीय तहलगायतका प्रतिवेदनहरू तथा स्थानीय नागरिकहरूसँगको फोन संवादजस्ता स्रोतहरूको उपयोग गरिएको छ। यस कार्यका लागि विशेष गरी द्वितीयक विधिलाई बढी मात्रामा प्रयोग गरिएको छ भने प्राथमिक विधिलाई पनि आवश्यकताअनुसार उपयोग गरिएको छ। त्यसैगरी प्रस्तुत अध्ययनको निमित्त सङ्कलित विभिन्न खालका तथ्याङ्क सामग्रीलाई अध्ययनको उद्देश्य र महत्त्व मुताविक प्रस्तुत गरिएको छ।

सिमाङ्कन

यो अध्ययनका लागि खासमा सङ्घीयता लागु भएपछि स्थानीय सरकारहरूले अहिलेसम्म गरेका विभिन्न विकास निर्माणहरूको क्रियाकलाप, सेवाप्रवाहको सन्तुष्टिको स्तर तथा राजस्व सङ्कलन र प्रयोगको अवस्थालाई सीमाको रूपमा लिइएको छ।

सङ्घीयता, सिद्धान्त र प्रकार

संयुक्त राष्ट्र सङ्घमा आवद्ध विश्वका १९३ देशहरूमध्ये २८ देशमा सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरिएको छ। स्थानीय सरकारलाई सङ्घीयताको तेस्रो स्तम्भको रूपमा समावेश गर्ने देशहरूमा ब्राजिल (१९८८), भारत (१९९३), दक्षिण अफ्रिका (१९९६), स्वीट्जरल्याण्ड (२०००), नेपाल (२०१५) रहेका छन् (वीकीपिडिया)। नेपालमा पनि यहाँको अवस्थाअनुसारको सङ्घीयतालाई एक दशकदेखि अवलम्बन गरिएको छ भने यसले विकास र सेवाप्रवाहमा धेरै जोड दिएको पाइन्छ। नागरिकलाई उनीहरूको टोलटोलबाट स्थानीय विकासमा सहभागी हुने, आवश्यकताअनुसारको सेवा सरल तरिकाले प्राप्त गर्ने र तोकिएको राजस्व समयमै तिर्ने गरी विभिन्न संयन्त्रहरू निर्माण गरिएको छ। सङ्घीय इकाइहरूलाई आफ्नो गतिविधि स्वतन्त्र रूपमा सञ्चालन गर्न संविधानले नै अधिकार दिएको हुन्छ। यस प्रणालीमा संविधानअनुसार बाँडफाँट गरी केन्द्रमा रहेको अधिकार तल्लो तहको सरकारमा कानुन बनाई अधिकारको प्रयोग गर्ने अभ्यास गरिएको छ। सङ्घीयतामा राजनीतिक अधिकार, आर्थिक अधिकार र प्रशासनिक अधिकारलाई राज्यका तहहरू (नेपालको सन्दर्भमा सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तह) मा बाँडफाँट गरी आफ्नो अधिकार क्षेत्रमा स्वायत्तता प्रदान गरिएको छ। राज्यको सामाजिक, सांस्कृतिक पहिचान र अस्तित्व बोधको संरक्षण गर्न तथा स्रोत साधनको न्यायिक बाँडफाँटमार्फत सन्तुलित विकास गर्न हालको सङ्घीय शासन प्रणाली उद्यत रहन्छ।

सङ्घीयता भनेको शक्ति बाँडफाँट र सहभागिताको सिद्धान्तमा आधारित शासन प्रणाली हो, जसको विकास केन्द्रीकृत शासनका कमजोरी र विविधतायुक्त समाजमा समान अधिकार सुनिश्चित गर्ने आवश्यकताबाट भएको हो। मुख्यतया यसको उद्देश्य राज्यको शक्ति एकै स्थानमा सीमित नराखी विभिन्न तहका सरकारबिच बाँडफाँट गर्नु हो। यसले स्थानीय सरकारलाई जनताको नजिक पुऱ्याउँछ र नीति निर्माण तथा कार्यान्वयनमा जनताको प्रत्यक्ष सहभागिता सुनिश्चित गर्छ। जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक र भौगोलिक विविधता भएका देशहरूमा सबै समुदायको

पहिचान, प्रतिनिधित्व र अधिकार सुरक्षित गर्न सङ्घीयता आवश्यक मानियो। यसले असमानता, केन्द्रीकरण तथा विभेदका समस्या घटाएर समावेशी शासन र लोकतान्त्रिक अभ्यासलाई सबल बनाउँछ। त्यसैले सङ्घीयता विकसित हुनुको मूल कारण शक्ति सन्तुलन कायम गर्नु, स्थानीय स्वशासन सुदृढ गर्नु र राष्ट्रिय एकताभित्र विविधताको सम्मान गर्नु रहेको देखिन्छ।

सङ्घीयता विश्वका विभिन्न देशमा भिन्न ऐतिहासिक, सांस्कृतिक र राजनीतिक सन्दर्भअनुसार विकसित भएकाले यसको प्रकारहरू पनि फरकफरक रहेका छन्। सामान्यतः संसारमा संविधानात्मक सङ्घीयता र सन्धिपरक सङ्घीयता गरी दुई प्रकारका सङ्घीय प्रणाली पाइन्छन्। संवैधानिक सङ्घीयताअन्तर्गत भारत, अमेरिका, नेपालजस्ता देशमा संविधानले केन्द्र र सङ्घीय एकाइहरूबिचको अधिकार स्पष्ट रूपमा बाँडफाँट गरेको छ। यस्ता सङ्घीय राज्यहरूमा सङ्घीयता 'माथिबाट तल' अर्थात् संविधान निर्माण प्रक्रियाबाट उत्पन्न हुन्छ। त्यसैगरी सन्धिपरक सङ्घीयतामा भने स्वीट्जरल्याण्ड र क्यानडाजस्ता देशमा 'तलबाट माथि' अर्थात् स्वतन्त्र राज्यहरू वा एकाइहरूले आपसी सहमति र सन्धिद्वारा एकत्रित भएर सङ्घीयता अपनाएका हुन्। सैद्धान्तिक रूपमा सङ्घीयताको पृष्ठभूमि शक्ति सन्तुलन, सहभागितामूलक लोकतन्त्र र विविधता व्यवस्थापनजस्ता दृष्टिकोणमा आधारित छ। यसका दार्शनिक आधारहरू जेम्स म्याडिसन, अलेक्जान्डर ह्यामिल्टन र जाँन स्टुअर्ट मिलजस्ता विचारकहरूले दिएका हुन्। यी सिद्धान्तअनुसार सङ्घीयता भनेको शक्ति बाँडफाँटमार्फत स्वतन्त्रता तथा एकता दुवैलाई सन्तुलनमा राख्ने शासनप्रणाली हो, जसले स्थानीय स्वशासन, जनसहभागिता र राष्ट्रिय एकतालाई सुदृढ गर्दछ।

स्थानीय विकास, सेवा र राजस्व

विकास शब्दको प्रारम्भ दोस्रो विश्वयुद्ध पछाडि मात्र प्रचलनमा आएको पाइन्छ। जब अन्तर्राष्ट्रिय सङ्घसंस्थाहरूको विकास भयो, त्यसपछि मात्र विकास शब्दको प्रयोग व्यापक हुँदै गयो (Mishra and Gurung, 2012)। विकासलाई समाज, संस्कृति, अर्थव्यवस्था, जाति, भाषा, धर्म, वर्ण

लिङ्ग आदिसँग जोडेर हेर्न सकिन्छ । यी सबै पक्षहरूको प्रगतिलाई वास्तवमा विकास भन्न सकिन्छ । दिगो विकासको अवधारणा पनि विकाससँग सम्बन्धित महत्त्वपूर्ण धारणा हो, जसअनुसार प्राकृतिक सम्पदाको प्रयोग र संरक्षणमा सहभागिताको आवश्यकता पर्दछ । स्थानीय जनताले आवश्यकता देखेर पहिचान गरेको आधारमा योजना छनोट गर्न पाउँदा सबल हुन्छ । यसैका लागि उपभोक्ता समिति, खानेपानी तथा सरसफाई व्यवस्थापन समिति, विद्यालय व्यवस्थापन समिति, टोल विकास संस्थालगायतमा बसेर निर्णय र कार्यान्वयनका चरणमा समानुपातिक तरिकाले सहभागी हुन पाउने कानुनी व्यवस्थाको प्रत्याभूतिसमेत गरिएको छ ।

कुनै पनि शासन सञ्चालनका लागि राज्य साधन हो भने जनता साध्य हुन् । मुलुकको स्रोत र साधनको समुचित व्यवस्थापन गर्नका लागि असल र कुशल नेतृत्व भएका देशहरू समृद्ध हुन्छन् भने जनता सुखी र खुसी हुन्छन् । स्थानीय विकासको सर्वोपरि लक्ष्य पूरा गर्न सोही स्थानमा उपलब्ध मानवीय, प्राकृतिक, वित्तीय, व्यवस्थापकीय, सूचना, स्रोत, प्रविधि तथा सामाजिक र सांस्कृतिक आदि स्रोतहरूको उच्चतम परिचालन गरिनुपर्दछ । यसरी

स्थानीय पुँजी र प्रविधि तथा श्रम र सिपको सहयोगले गरिएको विकास दिगो र प्रभावकारी हुने गर्दछ । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ मा गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र गरिने समग्र विकासका लागि आवधिक, वार्षिक, रणनीतिगत, विषय क्षेत्रगत मध्यकालीन तथा दीर्घकालीन विकास योजना बनाएर लागु गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ । त्यस्ता विकास योजना बनाउँदा स्थानीय बासिन्दाको सहभागिता जुट्ने, स्वयंसेवा परिचालन गर्न सकिने, स्थानीय स्रोतसाधन र सिपको अधिकतम प्रयोग हुने, जनताको जीवनस्तर, आम्दानी तथा रोजगारीमा वृद्धि भएर आर्थिक विकास र गरिबी निवारणमा योगदान पुग्ने, लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणमा अभिवृद्धि हुनेलगायतका विषयलाई प्राथमिकता दिनुपर्ने प्रावधान छ ।

सङ्घीय मामिला र सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबाट वार्षिक रूपमा स्थानीय सरकारहरूको समग्र मूल्याङ्कनका लागि स्थानीय तह संस्थागत क्षमता स्वमूल्याङ्कन प्रणाली (LISA) का १० ओटा मुख्य सूचकहरूमध्ये यस अध्ययनसँग सम्बन्धित देहायका सूचकको विवरण यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ । (यो प्रणालीलाई यसै वषैदेखि एकीकृत गरिएको छ)

सि.नं.	स्वमूल्याङ्कनका विषय क्षेत्रहरू	२०७९/०८० प्रगति (%)	२०८०/०८१ प्रगति (%)
१	वार्षिक बजेट तथा योजना व्यवस्थापन	७४.०४	८२.०३
२	वित्तीय र आर्थिक व्यवस्थापन	८०.५८	८६.९५
३	सेवाप्रवाह	७९.८	८७.४७
४	भौतिक पूर्वाधार	५७.५५	६८.०२
५	सामाजिक समावेशीकरण	६८.०३	७८.९४
	औसत प्रगति	७२.५८%	८१.२२%
	सहभागी स्थानीय तह	७४९/७५३	७३२/७५३

यस तालिकाअनुसार आ.व. २०७९/०८० मा ७४.९ ओटा स्थानीय सरकारहरू यस प्रणालीमा आवद्ध हुँदा समग्रमा ७२.५८% प्रगति देखिन्छ भने आ.व. २०८०/०८१ मा ७३.२ ओटा स्थानीय सरकारहरू आवद्ध हुँदा समग्रमा ८१.२२% प्रगति देखिएको छ । यस तथ्यबाट स्थानीय सरकारहरूमा विकास र सेवाप्रवाहको पाटो राम्रै देखिए पनि सङ्घीयताको मुख्य पक्षको रूपमा रहेका यी क्षेत्रहरूको

थप व्यवस्थापन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

पूर्वाधार विकास

पूर्वाधार विकासका क्षेत्र (भवन, सडक, सिँचाई, विद्युत, खानेपानी, पुलपुलेसा, सञ्चार आदि) मा स्थानीय आवश्यकताअनुसार भौतिक पूर्वाधारहरू निर्माण गर्नु, मर्मत सम्भार गर्नु, आयोजना पहिचान गर्नु, योजना बनाउनु,

प्राथमिकता तोक्नु, आवश्यक स्रोत जुटाउनु लगायतका कामहरू यसैभित्र पर्दछ। पछिल्लो समयमा स्थानीय सरकारहरूमा सडक, भवन आदिलाई मात्र बढी मात्रामा प्राथमिकता दिँदा अन्य क्षेत्र ओभरलुप्त परेको पाइन्छ। विकासका निमित्त सबै स्थानीय सरकारका ६ हजार ७ सय बढी वडामा उपभोक्ता समितिहरू क्रियाशील रहेका छन्। एउटा वडामा हाराहारी ३० देखि ४० ओटाको सङ्ख्यामा उपभोक्ता समिति गठन भएको पाइन्छ। यिनीहरूले सबैजसो विकासका कामहरू गरेका छन्। राम्रो तिरकाले सम्पन्न भएका योजनाले गाउँ गाउँमा समृद्धिको खाका कोरेको देखिन्छ। उपभोक्ता समितिलाई थुप्रै खालका आरोप नलागेका पनि होइनन्। अनेक खालका विकल्पहरू भए तापनि यसको प्रयोगमा कुनै कमी आएको छैन। समान तरिकाले सबैतिर विकास गर्दै जानु आजको आवश्यकता देखिन्छ।

महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको आ.व. २०८०/०८१ को एकीकृत वित्तीय विवरण (सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकार) अनुसार सबै स्थानीय सरकारहरूको समग्र विकासतर्फ हुने पुँजीगत खर्चको अंश एक तिहाइ अर्थात् ३३.९२% भएको देखिन्छ। जम्मा खर्च ४ खर्ब २३ अर्ब ६९ करोड ०२ लाख रहेकोमा चालुतर्फको खर्च २ खर्ब ७९ अर्ब ६८ करोड ३७ लाख भएको छ भने पुँजीगततर्फ १ खर्ब ४३ अर्ब ७५ करोड ६३ लाख खर्च भएको छ। त्यसैगरी वित्तीय व्यवस्थातर्फको जम्मा खर्च भने ३५ करोड २ लाख रहेको छ। यसरी हेर्दा हाम्रो अभ्यासमा पुँजीगत खर्चाभन्दा भौतिक पूर्वाधार मात्रै नभएर सामाजिक विकासको क्षेत्र पनि पर्दछ। बजेटको नजरले स्थानीय विकासका विषयलाई हेर्दा विकाससम्बन्धी कार्यमा प्रदान गर्ने बजेटको अंश प्रत्येक वर्ष चालुभन्दा पुँजीगत घट्दै गइरहेको देखिन्छ। यस तरिकाले समग्र विकासको लक्ष्यमा पुग्न बढी समय लाग्न सक्तछ।

सामाजिक विकास

सामाजिक रूपमा समेत सन्तुलित विकास कायम गराउन सङ्घीय शासनप्रणाली अति उत्तम मानिन्छ। सङ्घीय

शासनमा राजनीतिक, आर्थिक र प्रशासनिक अधिकारहरू स्थानीय तहसम्मै वाँडफाँट भए पनि सामाजिक विकासमा स्थानीय स्रोतको परिचालन सोचेभैं हुन सकिरहेको छैन। स्थानीय तहको संस्थागत सक्षमताको कमी हुनु, ग्रामीण क्षेत्र सुहाउँदो कामकाजी प्रविधिको विकास हुन नसक्नु आदि यसका कारणहरू हुन्। आन्तरिक स्रोतको उपयोगका कारण बाह्य निर्भरतामा कमी रहन्छ तथा जनचाहनामा आधारित सामाजिक विकास हुँदै जान्छ। आपसी समन्वयको अभावमा सङ्घीय इकाइहरूबिच योजनाहरूमा दोहोरोपना आउन सक्छ। सामाजिक विकासलाई दिगो बनाउन निजी क्षेत्र, नागरिक र सामुदायिक क्षेत्रको परिचालन गर्ने सामर्थ्य चाहिन्छ। तल्लो तहबाट गरिने सहभागिताको विकास विधि, स्वयं आत्मनिर्भर हुने मोडेल आदिले सामाजिक विकासलाई उठाउन सक्छ। दिगो सामाजिक विकासका आयामहरूमा गरिबी न्यूनीकरण, समावेशीकरण, सामाजिक क्षेत्रमा लगानी, सामाजिक समता, विविधतामा एकता, गुणस्तरीय सामाजिक जीवन, मानव अधिकार, सांस्कृतिक परम्परा आदिमा गरिएको लगानीले नै समुन्नत र सभ्य समाज निर्माणको मार्ग चौडा बनाउँछ।

हाम्रो समाज बहुल समाज हो, जसमा बहुजाति, बहुभाषा, बहुसंस्कृति आदि रहेका छन्। समाजमा विद्यमान विविधता व्यवस्थापन र समावेशी सामाजिक विकास सङ्घीय शासनप्रणालीका आधारभूत लक्ष्य हुन् (Watts, 2008)। यसैका लागि स्थानीय प्रक्रियामा अल्पसङ्ख्यक एवं सीमान्तकृत वर्गको प्रतिनिधित्वमाफत शासकीय स्वामित्वलाई सामाजिकीकरण गरिनुपर्दछ। यी सर्तहरू क्रमशः पूरा हुँदै गएमा मात्र सर्वसाधारणका दैनिकीमा आमूल परिवर्तन भएर सामाजिक अपेक्षाहरू विस्तार हुँदै जानेछन् तथा स्थानीय जनताले चाहेको शासन सामाजिक र स्थानीकृत हुनेछ। स्थानीय शासनका उद्देश्य पूरा गर्न स्थानीय तहहरू जनताप्रति पारदर्शी र जवाफदेही हुने स्वचालित प्रक्रियामा सक्षम भएको त्यति पाइँदैन। स्थानीय आकाङ्क्षा धेरै भएकाले उक्त आकाङ्क्षा र क्षमताबिच सन्तुलन मिलाउन थप मेहनत गर्नुपरेको देखिन्छ। तहगत

सरकार तथा संरचनासँग स्थानीय सरकारको सम्बन्ध र सहकार्यको खाका कोरिएको भए तापनि फलदायी भएको पाइँदैन। अहिले जनताकै घरदैलोमा एकीकृत घुम्ती सेवाका रूपमा बहुसेवाहरू प्रदान गरिरहदा एकै पटक धेरै लाभग्राहीहरूले प्रत्यक्ष रूपमा सेवा पाउँदा खुसी भएको अवस्था छ। यस खुसीले सामाजिक विकासमा थप टेवा पुर्‍याएको छ।

सेवाप्रवाहका सवालहरू

नेपाली समाजमा सदियौँदेखि अभ्यास हुँदै आएको पञ्चभलाद्धी प्रणालीलाई हाम्रो सन्दर्भमा स्थानीय शासनको प्राथमिक अवयवको रूपमा लिने गरिएको छ। राणाकालमै वि.सं. १९७६ मा काठमाडौँमा स्थापना भएको भोटाहिटी म्युनिसिपालिटीलाई पहिलो स्थानीय सरकारको रूपमा लिने गरिन्छ। यसपछि २००६ मा गाउँपञ्चायत र नेपाल राज्य नगर पञ्चायत ऐन जारी भएपछि स्थानीय सरकारको अभ्यासले गति लिएको थियो भने २०१८ मा गाउँपञ्चायत ऐनमार्फत् मुलुकभर ३,३४७ गाउँपञ्चायत स्थापना भए। त्यसपछि २०३९ मा विकेन्द्रीकरण ऐन हुँदै २०५५ मा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन र २०५६ मा नियमावली जारी भएपछि मुलुकभर गाउँ विकास समिति, नगरपालिका र जिल्ला विकास समितिहरूमार्फत् स्थानीय शासनको प्रजातान्त्रिक अभ्यास भयो (Gurung, 2024)।

नेपालको संविधानले पूर्ण अधिकारप्राप्त स्थानीय सरकारहरू स्थापना गरेको छ, जसलाई स्वायत्त शासन सञ्चालन गर्ने स्थानीय सरकारको रूपमा ग्रहण गरिएको छ। केन्द्र सरकारको कार्यबोझमा कमी ल्याउनका लागि अहिले देशमा ७ ओटा प्रदेश, ७७ ओटा जिल्ला र ७५३ ओटा स्थानीय तहमा विभक्त छ। जसमध्ये ६ ओटा महानगरपालिका, ११ ओटा उपमहानगरपालिका, २७६ ओटा नगरपालिका र ४६० ओटा गाउँपालिका तथा ६ हजार ७४३ ओटा वडाहरू रहेका छन्। साथै जिल्ला सभालाई पनि स्थानीय तहमै समेटिएको छ (Mofaga.gov)। संविधानको अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको एकल अधिकारको सूचीअन्तर्गत २२ ओटा अधिकार रहेका छन्।

स्थानीय शासनको मूल ध्येय भनेकै सबै स्थानीय सरकारहरूमार्फत जनतालाई उनीहरूकै गाउँ समाजमा सहज तरिकाले सबै किसिमका सेवाहरू सहज तरिकाले प्रदान गर्नु हो।

व्यक्तिले राजनीतिक, प्रशासनिक जुनकुनै किसिमको पहुँच राख्ने ठाउँ भनेको स्थानीय सरकार नै हो। यसले जनचासोको ख्याल गर्दै जनताका पिर, मर्का र दुःखलाई सुन्छ। स्थानीय सरकारबाट गरिने प्रशासनिक कामहरू छिटो, छरितो र सेवाग्राहीमैत्री बनाउन सकिन्छ। यसका लागि केवल इमान्दार प्रयास जरुरी देखिन्छ। प्रशासनिक सेवाप्रवाहका सम्बन्धमा जनतालाई बारम्बार सूचना उपलब्ध गराउने परिपाटी विकास गर्दै जानुपर्छ। जनताले धेरै आशा गरेका हुँदैनन्। केवल भरोसा र विश्वास खोजेका छन्। जनप्रतिनिधिका वरिपरि रहेनेहरूमा आधारित भएर धारणा बनाउने कामले त्यति राम्रो गर्दैन। जनतासँग प्रत्यक्ष रूपमा सम्पर्कमा रहने कुरा प्राथमिकताका साथ अगाडि बढाउनु जरुरी छ, जसले सेवाप्रवाहमा जनसहभागिता र प्रभावकारितामा वृद्धि गर्दछ। स्थानीय सरकार जनतासँग नजिक भएकाले सेवा वितरण धेरै प्रभावकारी हुन्छ भन्ने तर्क धेरै अध्ययनले पुष्टि गर्छन् (Bird & slack, 2014)।

काठमाडौँ महानगरपालिकाको सेवाग्राही सर्वेक्षण प्रतिवेदन २०७७ अनुसार यहाँको कार्यसम्पादनको स्तर ७६% सहभागीले ३ घण्टाभित्र कामसम्पन्न भएको बताएका थिए भने ५.२३% सहभागीले ४ दिन वा बढी समय लागेको जानकारी गराएका थिए। १ घण्टाभित्र काम सम्पन्न भनेर राय व्यक्त गर्ने वडा नम्बर ५, ७, १७, २० र २२ का बासिन्दाहरू मुख्य पाँचभित्र परेका छन्। यस अर्थमा सबै भन्दा धेरै (५८.११%) वडा नम्बर ७ का बासिन्दाहरूले १ घण्टाभित्र काम सम्पन्न भएको भनी व्यक्त गरेको देखिन्छ। ५६% ले कामपाको सेवाको गुणस्तरको उच्च मूल्याङ्कन गरेका छन्। यसमा वडा नम्बर ३, ८, २२, २५ र २७ का बासिन्दाहरू मुख्य पाँचभित्र परेका छन्। यस अर्थमा सबैभन्दा धेरै (४०.७७%) वडा नम्बर ३ का बासिन्दाहरूले कामपाको सेवाको गुणस्तर एकदम राम्रो भनी व्यक्त गरेको देखिन्छ। कामपा अथवा वडाको सेवा सूचना प्रविधिमैत्री

भएको र नभएको व्यक्त गर्ने बराबर (५०%) छन्। वर्तमान स्थानीय शासनमा हालसम्म भए गरेका कामहरूले पारेको प्रभाव र आगामी दिनमा अपेक्षा गरिएको प्रतिफल प्राप्तिका लागि चालिने आवश्यक कदमको पहिचान गर्नु आजको एक महत्त्वपूर्ण विषय हो। स्थानीय सरकारलाई थप प्रभावकारी तुल्याउनका लागि स्वयम् स्थानीय सरकारको सक्रियता तथा क्रियाशीलता, प्रदेश सरकारको प्रेरणा, सङ्घीय सरकारको हरकिसिमको साथ, सहयोग र समन्वय रहनुपर्ने देखिन्छ। सरकारभन्दा बाहिरका जागरुक समूह, नागरिक समाज, गैसस आदिको पनि उत्तिकै रचनात्मक भूमिकाको खाँचो देखिन्छ।

आन्तरिक राजस्व परिचालन

वित्तिय सङ्घीयतालाई जोड दिँदै नेपाल सरकारले स्थानीय सरकारलाई अन्तर्सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन-२०७४ अनुसार खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमता हेरी वित्तीय समानीकरण अनुदान, ससर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र कुनै खास योजनाका लागि विशेष अनुदानसमेत प्रदान गर्ने व्यवस्था गरेको छ। साथै मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्कबाट प्राप्त रकममध्ये १५% स्थानीय सरकारलाई बाँडफाँट गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। त्यसैगरी पर्वतारोहण, विद्युत्, वन, खानी तथा खनिज र पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीमध्ये स्थानीय तहलाई २५% बाँडफाँट गरिने व्यवस्था छ। यसै

ऐनबमोजिम स्थानीय तहलाई सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घरजग्गा रजिस्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मालपोत, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर तथा व्यवसाय करजस्ता कर राजस्वको अधिकार प्रदान गरिएको छ। त्यस्तै गैरकरतर्फ सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क र दण्ड जरिवाना उठाउन पाउने अधिकार स्थानीय तहलाई प्राप्त छ।

महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको आ.व. २०८०/०८१ को एकीकृत वित्तीय विवरण (सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकार) अनुसार स्थानीय सरकारहरूको कुल प्राप्ति रु. ४ खर्ब, ५ अर्व, ६५ करोड, ३९ लाख हुँदा आन्तरिक राजस्वतर्फको कुल प्राप्ति रु. १ खर्ब, २० अर्व, ५४ करोड, २६ लाख अर्थात् २९.७१% रहेको देखिन्छ। यस तथ्यले स्थानीय सरकारको विकाससम्बन्धी कार्यमा आन्तरिक वित्तीय स्रोतको क्षमता वृद्धिमा खासै अब्बल भएको देखिँदैन। एकातिर नयाँ वित्तीय स्रोतको पहिचान र उपयोगबारे स्थानीय तहमा उदासीनता वा वेवास्ता गरेको पाइन्छ भने अर्कोतर्फ स्थानीय सरकारको कार्य जिम्मेवारीअनुसार केन्द्रबाट आवश्यक स्रोतसाधन हस्तान्तरण हुन सकेको पनि छैन। सङ्घीय मामिला र सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले वार्षिक रूपमा स्थानीय तहको वित्तिय सुशासन जोखिम मूल्याङ्कन प्रणाली (FRA) का माध्यमबाट देहायका सूचकका आधारमा मूल्याङ्कन गर्ने गरिएको छ। (यस प्रणालीलाई यसै वर्षदेखि एकीकृत गरिएको छ)

सि.नं.	मूल्याङ्कनका विषय/क्षेत्रहरू	स्कोर (%)२०७९/०८०	स्कोर (%)२०८०/०८१
१	योजना, बजेट तथा कार्यक्रम व्यवस्थापन	७१.७४%	७६.८५%
२	कार्यान्वयन क्षमता तथा व्यवस्थापन	७१.१३%	७५.३७%
३	लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन	७२.२६%	७६.०४%
४	अनुगमन, मुल्याङ्कन तथा लेखापरीक्षण	५२.७५%	५९.६७%
५	राजस्व व्यवस्थापन	६०.३५%	६६.६९%
६	सहभागी स्थानीय तह	६५० ओटा	६४४ ओटा
७	समग्र स्कोर	४४%	४७%

यस तालिकाअनुसार आ.व. २०७९/०८० मा ६५० समग्रमा ४४% प्रगति देखिन्छ भने आ.व. २०८०/०८१ मा ६४४ ओटा स्थानीय सरकारहरू यस प्रणालीमा आवद्ध हुँदा ६४४ ओटा स्थानीय सरकारहरू यस प्रणालीमा आवद्ध

हुँदा समग्रमा ४७% प्रगति देखिएको छ । यस तथ्यबाट यो बुझ्न सकिन्छ कि स्थानीय सरकारहरूमा वित्तिय व्यवस्थापनको पाटो त्यति सबल देखिदैन र १०० भन्दा धेरै स्थानीय सरकारहरू अझै पनि यो प्रणालीको दायरामा आउन नचाहेको देखिएकोले सङ्घीयताको मुख्य पक्ष वित्तिय क्षेत्रको सवलीकरण गर्नेपनि स्थिति देखा परेको छ ।

यसरी स्थानीय सरकारहरूमा गरिने समग्र विकास र सेवाप्रवाहलाई सवल र समुन्नत बनाउनका लागि स्थानीय आन्तरिक आय (राजस्व) को वृद्धि गर्ने कार्यमा जनप्रतिनिधि, कर्मचारी तथा सेवाग्राही सबै लाग्नुपर्ने हुन्छ । सङ्घीय संरचनामा विकास तथा सेवाप्रवाह गर्ने मुख्य विषय स्थानीय तहको क्षमतामा निर्भर हुन्छ (Shah, 2007) । यसका लागि स्थानीय सरकार सञ्चालनकर्ताहरूको क्षमता विकास गर्नुपर्ने हुन्छ । संविधानले दिएको राजस्व र रोयल्टी बाँडफाँट तथा वित्तीय हस्तान्तरणबाट वित्तीय स्रोत सुनिश्चिततालाई स्थानीय सरकारहरूले उपयोग गर्न सक्नुपर्छ । सङ्घीयतामा स्थानीय स्वायत्तताको उपयोग गर्दै प्राप्त वित्तीय स्रोतको दायरालाई फराकिलो बनाउनुपर्ने हुन्छ । स्थानीय कर प्रणाली सुदृढ नगरी राजस्व परिचालन प्रभावकारी हुन सक्दैन (Bahl & Bird, 2018) । त्यसैले स्थानीय सरकारलाई नतिजामूलक र दक्ष बनाउन, कानुन तथा मापदण्ड निर्माण, क्षमता विकास र वित्तीय सन्तुलन गर्नु गराउनु पर्दछ । सङ्घीय विषयगत मन्त्रालयहरूले मापदण्ड बनाएर योजनामा तहगत समन्वय र सहकार्य, सेवाप्रवाह एवम् आर्थिक विकासलाई नेतृत्वदायी भूमिका दिनुपर्ने देखिन्छ । प्राप्त राजस्वसम्बन्धी अधिकारको प्रयोग गर्दा राजस्व सम्भाव्यताको उपयोग गर्ने, यसको दायरा फराकिलो बनाउँदै लैजाने र विकासमा नागरिक सहभागिताको सक्रियतालाई प्राथमिकता दिनु उत्तिकै जरुरी छ ।

निष्कर्ष

राज्यशक्ति र जिम्मेवारीलाई दुई वा दुईभन्दा बढी तहका सरकारबिच बाँडफाँट र समायोजन गरी अभ्यास

गरिने शासकीय प्रणाली सङ्घीयता हो । यसमा राज्यको राजनीतिक, आर्थिक र प्रशासनिक शक्तिलाई सरकारका विभिन्न तहहरूले बाँडफाँट गरी राज्य सञ्चालन गरिन्छ । सङ्घीयता नागरिक हित प्रवर्धन, उपलब्ध स्रोत र साधनको समुचित परिचालनको आधार पनि हो । सङ्घीय शासन प्रणालीमा विकास, सेवाप्रवाह तथा राजस्व परिचालनका लागि सबैभन्दा नजिकको र प्रभावकारी तहका रूपमा स्थानीय सरकार भनिन्छ । जनतासँग प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने सरकारका रूपमा यसले स्थानीय आवश्यकताअनुसार योजना निर्माण, स्रोत परिचालन, सेवा वितरण र विकास गतिविधिलाई सहज, द्रुत र उत्तरदायी बनाउँछ । सङ्घीयताको मूल उद्देश्य शक्तिको बाँडफाँट, सहभागितामूलक शासन, समावेशिता र समानुपातिक विकासको प्राप्ति गर्न स्थानीय सरकारको सक्रिय भूमिका विना सम्भव हुँदैन । स्थानीय तहले स्थानीय कर, शुल्क, प्राकृतिक स्रोत तथा सङ्घ र प्रदेशबाट प्राप्त अनुदान पारदर्शी तथा उत्तरदायी रूपमा परिचालन गर्दै आर्थिक आधारलाई मजबुत बनाउँछ, जसले विकासमा दीर्घकालीन आत्मनिर्भरता सम्भव बनाउँछ । समग्रमा, सङ्घीयता तब मात्र प्रभावकारी हुन्छ; जब स्थानीय सरकार सक्षम, अधिकार प्राप्त, स्रोत सम्पन्न र जवाफदेही बनाइन्छ । सङ्घीय शासनको वास्तविक सफलता जनताको घर/आँगनसम्म सेवा पुऱ्याउने स्थानीय सरकारकै कार्य क्षमता र सुशासनमा निर्भर रहन्छ ।

संविधान प्रदत्त अधिकारमार्फत स्थानीय सरकारहरूले शासकीय सुधार तथा कार्यक्षमता बढाएर गुणस्तरीय सेवाप्रवाह र दिगो विकास व्यवस्थापन तथा आन्तरिक आय वृद्धि गर्नमा विशेष ध्यान दिनैपर्ने देखिएको छ । स्थानीय सरकारका प्राय सबैजसो काम कारवाहीमा केन्द्रित हुने भनेको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत हो । तर उसलाई स्थानीय सरकारहरूमा सरासर कार्यसम्पादन गर्ने उचित वातावरण देखिएको छैन । यसका लागि प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतमा वरिष्ठ र अनुभवी कर्मचारी खटाउने व्यवस्थाको सुनिश्चित गरिनुपर्दछ भने निजलाई प्रत्यक्ष रूपमा सहयोग गर्ने लेखा प्रमुख र प्राविधिक प्रमुखलाई प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतप्रति प्रत्यक्ष रूपमा

उत्तरदायी हुने गरी खटनपटन गरिनुपर्दछ। यसरी वर्तमान सम्बद्ध सबैले सही भावनाका साथ अग्रसर भएमा हामी समय र सन्दर्भमा सङ्घीय शासनप्रणालीको सुदृढीकरणमा सबैको कल्याण अवश्य हुने नै छ।

सन्दर्भ सामग्रीसूची

- नेपाल सरकार (२०७४). *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन*. काठमाडौं : कानून किताब व्यवस्था समिति।
- नेपाल सरकार (२०७४). *अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन*. काठमाडौं : कानून किताब व्यवस्था समिति।
- नेपाल सरकार (२०७२). *नेपालको संविधान*. काठमाडौं : कानून किताब व्यवस्था समिति।
- नेपाल सरकार (२०८१). *एकीकृत वित्तीय विवरण-आ.व. २०८०/०८१*. (सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकार). काठमाडौं : महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय, अनामनगर।
- नेपाल सरकार (२०८२). *नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली: आयाम र अभ्यास: दोस्रो शृङ्खला*. ललितपुर : नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान।
- Bahl, R., & Bird, R. (2018). *Fiscal decentralization and local finance in developing countries*. Edward Elgar Publishing.
- Bird, R. M., & Slack, E. (2014). *Local taxation in practice: A review of international experience*. Institute on Municipal Finance and Governance.
- Crook, R. C. (2003). *Decentralisation and Good Governance*. In R. Blindenbacher & A. Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other* (pp. 240–259). McGill-Queen's University Press.
- Gurung, Y. K. (2024). 'Local Government and its Jurisdiction in Federal Nepal: A Theoretical Analysis'. *Journal of Development Review*. 9(1), 181–190.
- Mishra, Chaitanya & Gurung, Om (2012). *Ethnicity and Federalism in Nepal*. Kathmandu: Central Department of Sociology and Anthropology.
- Shah, A. (2007). *Local public financial management*. The World Bank.
- Watts, R. L. (2008). *Comparing federal systems*. (3rd ed.). McGill-Queen's University Press.