

**स्थानीय सरकार भित्र सङ्घीयता**

देवराज गुरुङ  
राजनीतिशास्त्र  
त्रिभुवन विश्वविद्यालय  
deardevraj36@gmail.com

Received: May 16, 2024 Revised: August 10, 2024 Accepted: September 22, 2024

**विषय प्रवेश**

राज्यका दुई वा सोभन्दा बढी तहमा राजनीतिक शक्ति वितरणको संवैधानिक प्रवन्ध भएको शासन व्यवस्थालाई नै सङ्घीय शासन प्रणाली भनिन्छ। सङ्घीय प्रणाली अन्तर्गत कुनै निश्चित भूगोल र जनसङ्ख्या माथि दुई तहको सरकारको नियन्त्रण तथा शासन अधिकार रहन्छ। त्यस्तै नागरिकहरू पनि सरकारका दुई अलग-अलग तहहरू प्रति जिम्मेवार रहनुपर्ने हुन्छ। आज विश्वभर देशहरूमा (अपवाद बाहेक) मुलतः एकात्मक र सङ्घीय गरी दुई प्रकारको राज्यसंरचना अस्तित्वमा रहेको छ। नेपालको संविधानले राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले गर्ने व्यवस्था गरेको छ।

नेपालमा सङ्घीयताको कार्यन्वयन (२०७४) पश्चात दोस्रो पटक (२०७९, वैशाख ३०) स्थानीय तहको निर्वाचन सम्पन्न भएको छ। निर्वाचनबाट ७५३ स्थानीय तहमा ३५ हजारभन्दा बढी जनप्रतिनिधिहरू चुनिएका छन्। चुनावी अवधिलाई हेर्दा नेपाल सङ्घीयता कार्यान्वयनको दोस्रो चरणमा छ। पहिलो निर्वाचन र कार्यकाललाई परिचयात्मक अवधिको रूपमा हेर्न सकिन्छ। कारण, पहिलो चरणमा आम मानिस भित्र देशले अपनाएको शासन व्यवस्थाको बनोट र औचित्यको बारेमा जानकारी भयो।

सङ्घीयताको जग स्थानीय तह भएकोले स्थानीय सरकारको गतिविधिलाई विशेष रूपले हेरिएको छ। सङ्घीयता बलियो, कमजोर र दिर्घकालिन बन्ने कुरा समेत स्थानीय सरकारको काम, कर्तव्य र भूमिकाले निर्धारण गर्नेछ।

सङ्घीय शासन प्रणालीमा नागरिकले छानेको प्रतिनिधिहरूको तौल कति छ ? शासन पद्धतिले उसलाई कति थिच्छ ? नागरिकले त्यो बोझ कति थाम्न सक्छ ? एक व्यक्तिले आर्थिक रूपले कति भार बोक्नु पर्दछ ? उसले कति सेवा र सुविधाहरू प्राप्त गर्दछ ? जस्ता प्रश्नहरू निकै महत्वपूर्ण रहन्छ।

**सङ्घीय प्राणालीको अवधारणा**

विश्वमा केन्द्रीकरण शब्द फ्रान्सको राज्यक्रान्तिपछि सन् १७९४ मा प्रयोगमा आएको थियो भने विकेन्द्रीकरण शब्द सन् १८२० पछि फ्रान्सकै प्रजातान्त्रीकरणका बेला प्रयोगमा आएको थियो (चिमिट, ए भिभिन्, २००७)। सन् १७८७ मा अमेरिकी संविधान बनाउने अर्थात् रुपरेखा कोर्नेहरूले फिलाडेल्फियामा सङ्घीयता सुरु गरेका हुन्।

सन् १६०३ मा राजनीति शास्त्रका विद्वान जर्मन नागरिक जोहान्स अल्थुसियसले आधुनिक सङ्घीयताको बारेमा वैचारिक बहस थालेका हुन् । उनी इम्डेने नगरका मेयर थिए । त्यसैले उनलाई सङ्घीयताको पिता समेत भनिन्छ । त्यसैको परिष्कृत स्वरूप विश्वमा अहिले करिब ४० प्रतिशत जनसङ्ख्याले सङ्घीय शासन व्यवस्था अवलम्बन गरेको छ ।

मुख्य (Federalism) शब्द ल्याटिन भाषाको (Foedus) बाट आयो । जसको अर्थ सन्धि वा अलायन्स बुझ्नु पर्दछ । समय, प्लेस् र स्पेस् केन्द्रमा राखी, विविधता समेटेर मानवीय जीवन सुखी बनाउन गरिने छलफल, विवाद, सहमति, सान्त्वय, सामाधान व्यवस्थापनको अर्को नामनै सङ्घीयता हो ।

### नेपालमा सङ्घीयता आउने अवस्था कसरी बन्थो ?

नेपालको सन्दर्भमा सङ्घीयकरणको राजनीतिक कार्यदिशा यहाँका विभिन्न मौलिक तथा विशिष्ट परिस्थितिहरूमा आधारित छ । अझ स्पष्ट रूपमा भन्नुपर्दा विश्वका कतिपय मुलुकहरूमा जस्तो नेपालमा अलगअलग स्वतन्त्र राज्यहरूको मिलनबाट नभई एकै राज्यभित्रका अलगअलग सामाजिक समूहका पृथक आवश्यकतालाई पूरा गर्न तथा नेपालमा विद्यमान संरचनागत द्वन्द्वलाई रुपान्तरण गर्न सङ्घीयतालाई माध्यमको रूपमा अवलम्बन गरिएको हो । तसर्थ यसको केन्द्रविन्दुमा नेपालको एकात्मक राज्यसंरचनामा आफ्नो स्थान र अवसर प्राप्त गर्न असमर्थ रहेका सामाजिक समूहका अपेक्षा र आवश्यकताहरू रहेका छन् (खनाल, २०६५) ।

भूगोल तथा जनसङ्ख्याको आधारमा तुलनात्मक रूपमा सानो मुलुक भएतापनि भाषिक, सांस्कृतिक तथा जातीय विविधतामा विश्वका मुलुकहरूको सूचीमा अग्रपङ्क्तिमा पर्ने तथ्याङ्कले देखाउँछ । भाषिक, सांस्कृतिक तथा जातीय विविधतालाई हल गर्नको लागि सङ्घीय प्रणालि आवश्यक थियो । (खनाल उही)

अहिले हाम्रो तल्लो तहका प्रदेश र स्थानीय निकायलाई तोकेर नै स्वतन्त्र र स्वायत्तताकै अधिकार दिएको छ । यो विस २०३९ मा विकेन्द्रीकरण ऐनका रूपमा दिइयो भने, २०५५ सालमा स्वायत्त शासन ऐन बनाएर दिएको थियो । विकेन्द्रीकरण हिजो लिच्छिविकाल, किराँतकाल, राणाकाल, पञ्चायतकाल, बहुदलीय व्यवस्था र अहिले गणतन्त्रमा छ (न्यौपाने, २०७७) ।

सङ्घीयता र विकेन्द्रीकरणमा एउटै होइन । राज्य चलाउन चाहिने शक्ति एक केन्द्रविन्दुबाट सबै नियन्त्रण हुने एकात्मक व्यवस्था वा केन्द्रकृत व्यवस्था हो । जस्तै, पञ्चायतकालमा केन्द्रमा रहेको शक्ति संवैधानिक व्यवस्था गरेर स्थानीय निकायहरूमा दिएको अवस्था विकेन्द्रित अवस्था हो ।

सङ्घीयता वैधानिक बहुलवाद हो, त्यसैले यसले १२५ जातजातिभित्र पसेर मोही पारेर नौनी निकाल्नुपर्छ (न्यौपाने, उही) ।

नेपालमा सङ्घीयताको अवधारणा राजनीतिक परिकल्पनाकारले ल्याएको सोच हो, जनस्तरबाट आएको माग होइन (नेपाल, २०६९) ।

### नेपालमा स्थानीय सरकारको अवधारणा र विकास क्रम

सरकार मानिसहरूको समूह हो । जोसँग कानून बमोजिम कुनै क्षेत्र भित्र अधिकार हुन्छ । त्यस्तो क्षेत्र भन्नाले देश, प्रदेश वा प्रान्त अथवा कुनै नाम भएको क्षेत्रलाई जनाउँछ ।

नेपालको सन्दर्भमा गोपालवंश र किराती कालभन्दा अघिको इतिहास मधुरो रहेको छ । त्यसका साथै स्थानीय सरकारको संरचना र बनोटको इतिहासलाई हामीले राम्रोसँग भेट्न सकिदैन । किरात कालबाट भने हामीले स्थानीय सरकारको संरचनाहरू भेट्न सकिन्छ । जसलाई हामी छोटकरीमा यसरी हेर्न सकिन्छ ।

### किरात काल

किरात शासन अवधिलाई नेपालको इतिहासमा स्थानीय सरकारको जग मानिन्छ । किरात प्रशासनीक पद्धति स्थानीय स्वायत्ततामा आधारित थियो । स्थानीय प्रशासनलाई दुई भागमा विभाजन गरेको थियो । थुम प्रशासन र गाउँ प्रशासन (श्रेष्ठ, २००३) १९

१ **थुम प्रशासन**, किरात कालमा थुम प्रशासन भन्नाले गाउँहरूको समूहलाई चिनिन्थ्यो । यसको आकार हालको स्थानीय तह भन्दा ठूलो र जिल्ला भन्दा सानो थियो । प्रत्येक थुममा साहायक राजा हुने प्रचलन थियो । थुम प्रशासनको मुख्य काम, कानूनलाई कायम राख्ने र पालना गराउने, विवादहरू सामाधान गराउने, कर जम्मा गर्ने, सिचाईको व्यवस्था आदी । **गाउँ प्रशासन**, गाउँ प्रशासको जिम्मा सुब्बा र उप-सुब्बाको अन्तर्गत रहने गर्दथ्यो । सुब्बाको काम गाउँमा द्वन्द्वहरू मिलाउने, एक गाउँ र अर्को गाउँको सम्बन्ध कायम गराउने आदी । प्रत्येक गाउँबाट चुनिएका सदस्यहरू थुम प्रशासनको सदस्य हुने व्यवस्था थियो । ५ जनाको थुम प्रशासन हुने व्यवस्था थियो (श्रेष्ठ, उही) ।

### लिच्छवि काल (८७९-१७६८)

नेपालको इतिहासमा लिच्छविकाललाई सुनौलौ युगको रूपमा लिइन्छ । उक्त समयमा स्थानीय सरकारलाई ३ भागमा वर्गिकरण गरेको पाइन्छ । स्थानीय सरकार, द्वावारे, गोस्थिस ।२

प्रत्येक स्थानीय सरकारसँग एउटा संस्था रहने व्यवस्था थियो । जसलाई पञ्चाली नामकरण गरियो । सदस्यहरूलाई पञ्चकालि भनिन्थ्यो । पञ्चकालि कोहि चुनिने र कोहि निर्वाचित हुने प्रावधान थियो । उनीहरू नियम कानूनको पालक र संरक्षक थियो । पञ्चकालिहरू र सेनालाई राजाको आदेशविना गाउँ पस्ने अनुमति थिएन (बज्रजार्ज, १९८९)।

२ **द्वावारे**, हालको वडा सचिव या गाउँपालिकाको प्रशासकीय अधिकृतको भुमिका द्वावारेलाई हुन्थ्यो । उक्त पद महिला र पुरुष दुवैको लागि योग्य थियो । द्वावारेको काम स्थानीय सरकार र केन्द्र सरकारको कामलाई प्रशासनीक तवरले जोड्नु हो । **गोस्थिस**, यो आफैमा संस्था थियो । हाल गुठी जस्तै ।

### मल्ल काल (८७९-१७६८)

मल्ल कालमा स्थानीय सरकारको भुमिका सुन्य रह्यो । गुठी बाहेक अन्य संरचनाहरूमा केन्द्रनै हाबि बने । स्थानीय निकायहरूलाई संस्कृति संरक्षण र कर संकलन बाहेकको जिम्मा थिएन, दिएन ।

### एकिकरण काल (१७६९-१८४६)

पृथ्वीनारायण शाहाको समयमा शासकीय अधिकार राजामा केन्द्रित थियो । राजा, राजकुमार, चौतारीया काजि जस्ता पदहरू निकै शक्तिशाली पद हुन् । उनीहरूको पद र अधिकार हालको प्रधानमन्त्री वा मन्त्रीहरू सो सरहको थियो ।

संरचना स्थानीय तहसम्मको तर जनप्रतिनिधि निर्वाचित अर्थात् चुनिने व्यवस्था थिएन । कर्मचारीको रुपमा विभिन्न पदहरु सिर्जना गरिएको थियो ।३

३,उमराउ : हालको प्रमुख जिल्ला अधिकारीको जस्तो भुमिका । **फौजदार** : अदालतको प्रमुख । **जिम्वाल** : गाउँ गाउँमा कर उठाउने । **मुन्सी** : पहाडमा जिम्वाल र तराईमा मुन्सीको भुमिका समान । **द्वावारे** : गाउँमा कानूनको पालक, जसलाई हतियार बोक्ने अधिकारसम्म । **चौधरी** : तराईमा कर उठाउने जिम्मा चौधरीलाई, उसले मुन्सीको मातहतमा रहेर काम गर्नु पर्थ्यो । **थानी** : थानीको काम स्थानीय प्रशासन चलाउने र कर उठाउने ।

शाहा कालमा अधिकांश समय युद्धमा प्रयोग भएको र त्यसको संरचनामा खास विकास गर्न सकेको थिएन । स्थानीय सरकारको कल्पना भन्दा पनि सिङ्गो देशको भूगोल विस्तार र एकीकरणमा धेरै समय खर्चेको पाइन्छ ।

### राणा काल (१८४६-१९५१)

१०४ वर्ष लामो राणाहरुको शासन समयमा आन्तरिक कलह व्यवस्थापन सबैभन्दा चुनौतिपूर्ण थियो । देशको विकास भन्दा पनि धेरै समय आन्तरिक कलह व्यवस्थापनमा नै समय खेर गएको देखिन्छ ।

राणा समयमा स्थानीय सरकारमा जनप्रतिनिधि बन्ने व्यवस्था थिएन । माथिदेखि तलसम्मै प्रशासनीक काम गर्न राणाहरुले विश्वासिलो पात्रहरुलाई परिचालन गरिन्थ्यो । उनीहरुले तल्लो तहमा आफू खुशी वंशानुगत रुपमै हस्तान्तरण हुने पदहरु निर्माण गरेका थिए । ४

राणा शासनको समयमा सन् १९४९ मा गाउँ पञ्चायत र नगर पञ्चायत ऐन बन्थ्यो (कार्की २०१०:५४) ।

४ मुख्तियारी, मल्लिक, हाकिम, वडा हाकिम त्यतिबेला राणाहरुले सिर्जना गरेका पदहरु हुन् । पहाडमा अमाली, तालुकदार र तराईमा जमन्दार ।

### प्रजातन्त्र स्थापना काल (१९५१-१९६०)

विस २००७ सालमा १०४ वर्षे जाहानीय राणा शासनको अन्त्य गर्दै देशमा प्रजातन्त्रको स्थापना भयो । प्रजातन्त्रको स्थापनासँगै राजनीतिक दलहरु खुल्न थाल्यो ।

सन् १९५९ को जननिर्वाचित सरकारले, ७ वटा प्रदेश, ३२ जिल्ला, ७६ उप-जिल्ला, १६५ ब्लग र ६५०० ग्राम पञ्चायतको निर्माण गर्यो । जसको उद्देश्य विकेन्द्रिकरण स्थानीय सरकारको अभ्यासनै थियो । तर राजा महेन्द्रले पञ्चायति शासन लादेपछि फेरि शासन हिजैको शैलिमा फर्किन पुग्यो ।

### पञ्चायती व्यवस्था (१९६०-१९८९)

राजा महेन्द्रले पञ्चायत शासन लादेपछि फेरि प्रजातन्त्रको अपहरण भयो । पञ्चायतले शैलि जे जे अपनाएपनि विकेन्द्रिकरणमा ५ जोड दिएको देखिन्छ । पञ्चायत व्यवस्थामा निरङ्कुश र शासकमा प्राजातान्त्रिक र विकेन्द्रिकरण थियो भन्ने गरिन्छ ।

५ विकेन्द्रिकरण, ५ विकास क्षेत्र, १४ अञ्चल र ७५ जिल्लाको अवधारणा अधि सार्यो ।

## प्रजातन्त्रको पुनस्थापना पछि (१९९०-२००६)

३० वर्षे लामो पञ्चायति व्यवस्थाको अन्त्य गर्दै विस २०४६ सालमा प्रजातन्त्रको पुन स्थापना भयो । बहुदलिय शासन व्यवस्थालाई अङ्गालेको उक्त समयमा, पञ्चायति व्यवस्थाले निर्माण गरेको राज्यको संरचनालाई निरन्तरता दिदै, स्थानीय तहहरु नगरपालिका र गाउँविकास समितिको अवधारणा अघि सार्यो । ६

६ स्थानीय सरकार ऐन १९९२ जारी भयो । जसले जिल्लाको मातहतमा नगरपालिका र गाउँविकास समिति रहने, प्रत्येक गाविसमा ९ वटा वडा रहने व्यवस्था गर्यो ।

## केन्द्रकृत संविधान र स्थानीय सरकार

विस २०७२ सालमा नयाँ संविधान जारी भयो । त्यसैको आधारमा २०७४ मा पहिलो स्थानीय तहको निर्वाचन सम्पन्न भयो । स्थानीय तहको संरचना फेरियो । सङ्घीय नेपालको ढाचा अनुसार, ७ वटा प्रदेश, ७७ जिल्ला र ७५३ वटा स्थानीय तहहरु निर्माण गरियो ।

नेपालको संविधान (२०७२) ले राज्यको मूल संरचनाका रूपमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारको स्पष्ट व्यवस्था व्यवस्था गरेको छ । संविधानको धारा २२६ मा गाउँ सभा र नगर सभाले अनुसूची-८ र अनुसूची -९ बमोजिमको सूचीमा उल्लिखित विषयमा आवश्यक कानून बनाउन सक्नेछ । भनेर स्पष्ट व्यवस्था गरेको छ । तर सोही धाराको (२) उपधारा (१) बमोजिम कानून बनाउने प्रकृया प्रदेश कानून बमोजिम हुनेछ, भनेर व्याख्या गरिएको छ ।

संविधानका विभिन्न धारामा तहगत सरकारका अधिकार क्षेत्रको सारभूत व्यवस्था गर्नुका साथै सूचीकृत अधिकारको व्यवस्था गरेको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको एकल तथा साझा अधिकारको अनुसूचीकृत व्यवस्था संविधानले गरेको छ । संविधान बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट राज्य शक्तिको प्रयोग हुने विषय प्रष्ट उल्लेख गरिएको छ ।

नेपालमा संवैधानिक दृष्टिकोणले प्रदेशभन्दा स्थानीय सरकार बलियो र स्वतन्त्र छ । संविधानमा सङ्घीय सरकारले प्रदेश सरकारलाई अङ्कुश लगाउने र सचेत गराउन पाउने प्रावधान स्पष्ट रूपमा किटान गरिएको छ । संविधानमा सङ्घीय सरकारले आवश्यकता अनुसार प्रदेश सभा र प्रदेश सरकारलाई ६ महिनासम्म विघटन वा निलम्बन गर्न पाउने व्यवस्था छ । तर स्थानीय सरकारलाई संघ सरकारले सचेत गराउने, निलम्बन वा विघटन गर्न सक्दैन ।

केन्द्रको कानूनसँग नबाकिने गरी कानून बनाउन संविधानमै किटान गरिएको छ । यसरी हेर्दा विरालोले मुसा खेलाएको जस्तो गरी स्थानीय तहलाई केन्द्रले अधिकार दिएको छ । देश खण्डन र देश विरोधि प्रसङ्ग बाहेक अन्य कुराहरुमा स्वतन्त्र अधिकार स्थानीय सरकारलाई दिन आवश्यक छ । यसो गरेमा स्थानीय सरकार आफ्नो मौलिकतामा चल्छ र त्यसले नतिजा निकाल्न सक्छ । स्थानीय सरकार सफल हुनु भनेको देशको सङ्घीयता सफल हुनु हो । त्यसैले स्थानीय सरकारलाई आफ्नो मौलिकता अनुसार स्वतन्त्र रहन दिनुपर्दछ ।

स्थानीय नेतृत्वको विकास गर्दै स्थानीय शासन पद्धतिलाई सुदृढ गरी स्थानीय तहमा विधायिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक अभ्यासलाई संस्थागत गर्न स्थानीय सरकारको सञ्चालन गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएकोले, नेपालको संविधानको धारा २९६ को उपधारा (१) बमोजिमको व्यवस्थापिका-संसदले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ बनाएको छ ।

कानून बनाउन सबैले केन्द्रको मुख ताक्ने । जतिसुकै तल अधिकार दिए पनि तलकाले माथि हेर्ने चलन अभै पनि छ । संविधानले पनि यहि भनेको छ । स्थानीय तहलाई कही न कही नियन्त्रण गर्न खोजेकै छ । राज्यशक्ति र सिंहदरवारको अधिकार दिइएकोले हामी अर्को सिंहदरवार हौं भन्ने नयाँ जनप्रतिनिधिहरूमा पर्यो । हामीले पनि गाउँ-गाउँमा सिंहदरवार भन्यौ, तर अधिकार र दायित्वको कुरा सिकाएनौ । हाम्रो कमजोरी रह्यो (देवकोटा, २०७८) ।

विस २०७५ मंसिरमा गण्डकी प्रदेशको स्थानीय सरकारका प्रमुख, उप-प्रमुख र जिल्ला समन्वय समितिका प्रमुख र उपप्रमुख (४५ जना) मा गरेको सर्वेक्षणमा ५६ प्रतिशतले कानून निर्माणमा कठिनाइ रहेको मत जाहेर गरेको तथ्याङ्क सार्वजनिक भएको छ । ६

अर्को तर्फ, स्थानीय जनप्रतिनिधिहरूको केन्द्रकृत मानसिकता हावी रहेको छ । सामान्य समस्याहरू समेत सामाधानको लागि केन्द्र धाउने प्रवृत्ति रहेको छ । आज पनि कतिपय स्थानीय तहहरूको केन्द्र विवादले पूर्ण रूप पाउन सकेको छैन । त्यस्तो अवस्थामा स्थानीय तहले केन्द्रलाई जिम्मा लागाने प्रवृत्ति हावी छ । स्थानीय जनप्रतिनिधि र राजनीतिक दलका नेताहरू आपसमा समन्वय र सामाधान भन्दा पनि केन्द्रै धाएर सामाधान खोज्न रुचाउछन् ।

६ नेपाल सरकारका पूर्व सचिव सोमलाल सुवेदीले गरेको सर्वेक्षणको आकडा (नेपालमा सङ्घीयता अनुभव, अवलोकन र अनुभूति, पेज न २०४)।

### संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरू बिचमा अन्तरसम्बन्धको अभाव

संविधानको धारा २३२ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ । संविधानले तीन तहको सरकारको सम्बन्धलाई विशेष जोड दिएको छ । तर स्थानीय तहहरूको बिचको सम्बन्धलाई भने जोड दिएको छैन । संविधानले सम्बन्धलाई भर्टिकल (ठाडो) रूपमा मात्र व्याख्या गरेको छ । यदी स्थानीय सरकार बलियो बनाउने हो भने होरिजोन्टल (तेर्सो) संविधानको परिकल्पना पनि उत्तिकै खाँचो छ । भर्टिकल (ठाडो) संविधानको कारण स्थानीय तहहरूको बिचमा कानुनी समस्या देखिएमा केन्द्रमा धाउनु पर्ने बाध्यता छ । आज पनि कतिपय स्थानीय तहहरूको बिचमा सिमा, कर लगाएतका विषयमा विवादहरू देखिएमा केन्द्र धाउनुपर्ने बाध्यात्मक परिस्थिति हाम्रो संविधानले गरेको हो । यस्तो अवस्थामा केन्द्र हावी रहने कुरा स्वभाविक रहन्छ ।

नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साभ्ना सूची प्रष्ट रूपमा यसरी व्याख्या गरेको छ ।

#### अनुसूची-९

(धारा ५७ को उपधारा (५), धारा १०९, धारा १६२ को उपधारा (४), धारा १९७, धारा २१४ को उपधारा (२), धारा २२१ को उपधारा (२) र धारा २२६ को उपधारा

(१) सँग सम्बन्धित)

#### संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साभ्ना सूची

क्र.स	विषयहरू
-------	---------

१	सहकारी
२	शिक्षा, खेलकुद र पत्रपत्रिका
३	स्वास्थ्य
४	कृषि
५	विद्युत, खानेपानी, सिंचाई जस्ता सेवाहरु
६	सेवा शुल्क, दस्तुर, दण्ड जरिवाना तथा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी, पर्यटन शुल्क
७	वन, जंगल, वन्यजन्तु, चराचुरुंगी, जल उपयोग, वातावरण, पर्यावरण तथा जैविक विविधता
८	खानी तथा खनिज
९	विपद व्यवस्थापन
१०	सामाजिक सुरक्षा र गरीबी निवारण
११	व्यक्तिगत घटना, जन्म, मृत्यु, विवाह र तथ्यांक
१२	पुरातत्व, प्राचीन स्मारक र संग्रहालय
१३	सुकुम्बासी व्यवस्थापन
१४	प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी
१५	सवारी साधन अनुमति

संविधानसभा अध्यक्षद्वारा प्रमाणित मिति : ०७२/०६/०३

तर, संविधानले अन्तर स्थानीय तहहरु बिचको समन्वयमा जोड नदिदा स्थानीय सरकार बलियो हुन सकेको छैन । अर्को तर्फ प्रदेशलाई अधिकार सम्पन्न बनाउनु पर्ने हुन्छ । केन्द्रको राजनीतिक परिवर्तनको सोभो असर प्रदेशमा देख्ने गरेको छ । संघमा सरकार फेरबदल हुन साथ त्यसको असर प्रदेशमा पर्नाले प्रदेश प्रति जनताको अविश्वास ह्वात्तै चुलिएको छ ।

### सङ्घीयता प्रतिको बुझाई

गत वैशाख २०७९, ३० मा सम्पन्न स्थानीय तह निर्वाचनमा सङ्घीयताप्रति राजनीतिक दल, उमेदवार र आम मानिसको बुझाइ कमजोर देखियो । यहि छनक र शैलीले सङ्घीयतको दिगोपना माथि प्रश्न चिन्ह खडा गरेको छ । मुख्य त मतदाता र राजनीति दलहरुमा चुनावप्रतिको बुझाइ परम्परागत नै रहेको छ । आजको परिवर्तन र बदलिएको व्यवस्थासँग चुनावलाई जोड्न सकेन । यो चुनाव पुरानो व्यवस्थाको चुनाव हैन । तर दल र जनताको बुझाई त्यस्तै रह्यो । चुनाव भनेको हिजकै पञ्च र बहुदल स्थापनापछि भएको चुनावहरूसँग स्थानीय चुनावलाई हेरियो । सङ्घीयतालाई मुख्य एजेण्डाको रूपमा अघि सारेर मतदाताको माझ जाने प्रयास राजनीतिक दलहरुले गरेनन् । अर्थात् चुनाव र सङ्घीयतालाई फरक-फरक स्थानमा राखेर चुनावमा होमिए । यसरी होमिदा देशले चाहेको व्यवस्था र परिवर्तनले सेट ब्याक खाएको छ ।

व्यवस्था उन्नत खालको रोज्यो तर प्रयोग चाहि पुरानै हुदा आजको व्यवस्था माथि प्रश्न उठेको छ । आफ्नो जनप्रतिनिधि छान्ने भनेको अहिलेको व्यवस्था र परिवर्तनलाई बचाउने हो । तर राजनीतिक दलले मतदातालाई त्यो बुझाउन सकेन । पुरानै शैलीबाट ग्रसित रह्यो । राजनीतिक दलहरुको एक मात्र एजेण्डा चुनाव जित्नु बाहेक अरु रहेन । मुख्य एजेण्डानै चुनावदेखि चुनावसम्म रह्यो । चुनाव जितेपछि के गर्ने भन्ने कुरा साहायक बन्यो ।

कानूनले स्थानीय तह निर्वाचनमा प्रमुख र उपप्रमुख मध्ये एक जना महिलाको प्रतिनिधित्वको अनिवार्य शुनिश्चितता गरेको छ । तर विस २०७९ को स्थानीय निर्वाचनमा राजनीतिक दलहरूले गठबन्धनको नाममा गरेको बदमासिले कतिपय स्थानीय तहहरूमा जर्बजस्त प्रमुख र उपप्रमुख दुवै जना पुरुष चुनिएका छन् ।

निर्वाचन आयोगको तथ्याङ्कलाई आधार मान्ने हो भने, २०७९ को स्थानीय निर्वाचनमा ७५३ वटा मध्ये जम्मा २५ जना महिलाहरू प्रमुख पदमा निर्वाचित भयो । जसलाई प्रतिशतमा हेर्दा ३.३२ प्रतिशत मात्र हुन आउछ । त्यस्तै ५ सय ६८ तहमा महिला उपप्रमुख निर्वाचित भएका छन् । गठबन्धनको नाममा १६० स्थानीय तहहरूमा महिलाहरू प्रमुख र उपप्रमुख पदबाट बञ्चित भएका छन् । ७

अर्को तर्फ प्राय जस्तो स्थानीय तहहरूमा उपप्रमुखको उमेद्वार जर्बजस्त महिलालाई बनाउने चलन हावि छ । जनताको मानसिकतामा उपप्रमुख भनेको महिला मात्र हुन्छन् भन्ने भाष्यको मनोविज्ञान विकास भैसकेको छ ।

७ २०७९ को स्थानीय निर्वाचनमा राजनीतिक दलहरूले गठबन्धनको नाममा महिलाहरूलाई कतिपय स्थानीय तहहरूमा (प्रमुख र उप-प्रमुख) पदबाट बञ्चित गर्यो । २ वा २ भन्दा बढी राजनीतिक दलहरूको बिचमा गठबन्धन गर्दा आफूले छोड्नु पर्ने पदमा जर्बजस्त महिलालाई उमेद्वार बनायो । त्यसो गर्दा प्रमुख र उपप्रमुख पदमा जर्बजस्त पुरुषहरू चुनिए ।

## सैद्धान्तिक बहसको पाटो

स्थानीय तह निर्वाचनमा सैद्धान्तिक बहसको पाटो निकै कमजोर देखियो । राजनीतिक दल छुट्याउने माध्यम समेत प्रचार सामाग्री (भण्डा, टिसर्ट, चुनाव चिन्ह आदी) ले मात्र सहज थियो । अपवाद बाहेक कुनै पनि स्थानमा उमेद्वारले सैद्धान्तिक बहस र एजेण्डालाई प्रथामिकतामा राखेर मत मागेनन् । जबसम्म राजनीतिमा सैद्धान्तिक बहस र मुद्दा ओभेलमा पर्छ त्यतिबेलासम्म व्यवस्था पनि कमजोर नै बनिरहन्छ । किनभने अहिलेको व्यवस्था राजनीतिक मुद्दा र एजेण्डामा आधारित छ । समग्रमा स्थानीय निर्वाचनमा सैद्धान्तिक पाटो ओभेलमा पर्नु भनेको सङ्घीयता कमजोर हुनु हो ।

पुँजीवादको उच्चतम प्रयोग गत स्थानीय निर्वाचनमा देखियो । माक्सवादी भन्ने पार्टीहरू समेत पुँजीवादलाई आधार मानेर चुनावमा होमिए । हिजैदेखि आफूलाई प्रजातन्त्र र पुँजीवादको जननी ठान्ने पार्टीहरूले त्यसको उपयोग गर्नु कुनै नौलो कुरा रहेन, भएन । अर्को तर्फ माक्सवादीहरूले समेत सैद्धान्तिक पक्षलाई लत्याउँदै उताउलो पारामा चुनाव जित्नको लागि भरपुर रुपमा पुँजीको प्रयोग गरे । यसरी चुनावमा अधिकतम रुपमा पुँजीको प्रयोग हुदा सैद्धान्तिक पक्षहरू ओभेलमा पर्न गयो । पुँजीवादको अगाडी नैतिकता, विचार, आदर्श, समानता, प्रजातन्त्र, सत्ता सबै पक्षहरू गौड बन्छन् । किनभने पुँजीवादको चरित्र भनेकै राज्य सत्तालाई दबाउनु हो । राजनीतिक दलहरूसँग सिद्धान्त मात्रै होइन, एजेण्डा पनि जोडिएको हुन्छ । एजेण्डानै छाडेर निर्वाचनमा पुँजीको उच्चतम प्रयोग हुदा त्यसले कस्तो नतिजा देला ? पुँजीको परिचालन गरेर जनप्रतिनिधि बनेकाहरूले व्यवस्थाको रक्षक बन्न सक्छ कि सक्दैन ? प्रश्न सैद्धान्तिक मात्रै होइन उत्तिकै भावनात्मक छ ।



अर्को तर्फ यस विचमा नयाँ दलहरु जन्मियो । निर्वाचित समेत भयो । मतलाई नयाँ पार्टी र नेतृत्वले कसरी ग्रहण गर्छ ? हेर्न बाँकि नै छ । नयाँ पार्टीहरुको राजनैतिक सिद्धान्तको बाटो कुन भन्ने कुरा किटान नहुदासम्म पार्टीको भविष्यवाणी गर्न गाब्रो हुन्छ । त्यसैले आफूलाई नयाँ पार्टी भन्नेहरुको भविष्य र गन्तव्य कुन महाधिवेशननै कुनूपने हुन्छ । महाधिवेशनले त्यस पार्टीको भविष्य र गन्तव्य निर्धारण गर्नेछ ।

### स्थानीय सरकार प्रतिको बुझाई

स्थानीय निर्वाचनको गतिविधिलाई हेर्दा, उमेदवारले मतदातासँग मत माग्दा भुटो आश्वासनको चाडनै लगाउने गरेको छ । सङ्घीय प्रणालि र स्थानीय तह सञ्चालन ऐन नै नबुझि मतदातालाई आश देखाउने प्रवृत्ति सबैभन्दा खतरनाक र घातक छ । मतदाता माझ जादा उमेदवारले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन राम्रोसँग अध्ययन नगर्नु सबैभन्दा ठूलो समस्या हो । स्थानीय सरकारसँग स्रोत र साधनहरु सिमित छ । तर उमेदवारले गरेको प्रतिबद्धताहरु डरलाग्दो छ । कार्यन्वयनको लागि स्रोत र साधनको अभावमा अपुरो हुने निश्चित छ । स्थानीय तह सञ्चालनको प्रकृति नबुझि जनता माझ गरिएका वाचाहरु सङ्घीयता माथिको अर्को प्रहार हो ।

वित्तको ५ वर्षमा स्थानीय जनप्रतिनिधिहरुले आफ्नो स्थानीय तहमा स्रोत र साधनको उपयोग र प्रयोग सही ढङ्गले गर्न सकेन । जबसम्म स्थानीय सरकारले आफू बलियो हुनको लागि आफैँ भित्र स्रोत र साधनको पहिचान गर्दैन तबसम्म सङ्घीयताले सार्थकता पाउँदैन । अहिले केन्द्रिय बजेटले मात्र सङ्घीयता चलेको छ । सङ्घीयताको जगनै स्थानीय सरकार भएकोले, स्थानीय सरकार आफ्नै स्रोत र साधनमा बलियो नबनेसम्म देशको सङ्घीयता बलियो हुँदैन ।

यहिलेको स्थानीय सरकारहरुले आर्थिक स्रोत भनेकै कर र प्राकृतिक स्रोत र साधनलाई मानेको छ । कतिपय स्थानीय तहहरु आफैँमा स्रोत र साधनले भरिपूर्ण छैन । अर्को स्थानीय तहमा निर्भर रहनु पर्ने वाध्यता छ । जबसम्म स्थानीय सरकारले आफ्नो सेवा, श्रम बेच्दैन र आफ्नो स्थानीय तहको मौलिक स्रोत पहिचान गर्दैन तबसम्म स्थानीय तह सक्षम हुँदैन । यो अपाङ्गनै भइराख्छ । तत्काललाई उद्योग कलकारखाना खोल्ने ल्याकत स्थानीय सरकारसँग छैन । मागेको धोतिले लाज छोप्न सकिन्न, भने जस्तै सधैँ संघ र प्रदेश सरकारले दिने बजेटले स्थानीय सरकार बलियो बनाउन सकिन्न ।

स्थानीय सरकारको वित्तको पाँच वर्षलाई फर्केर हेर्दा, नक्कल गर्ने प्रवृत्ति सबैभन्दा घातक देखियो । जस्तो उदाहरणको लागि नदी किनारहरुमा रहेको स्थानीय तहहरुले ढुङ्गा गिट्टी बालुवाको बेचबिखन गर्नु स्वभाविक थियो । भलै नियम कानुन कति माने कति लत्याए त्यो दोस्रो पक्ष रह्यो । तर त्यसैको नक्कल गर्दै नदी नाला नभएका स्थानीय तहहरुले पनि त्यसको लागि टेण्डर आव्हान गर्यो । यसरी आफ्नो पहिचान के छ ? के कुराको प्रयोग गर्ने भन्ने कुरा पहिचान नगरी अरुको नक्कल गर्दा स्थानीय सरकारहरु असफल बन्यो । आफ्नो पालिका भित्रको स्रोत र साधनको पहिचान गर्न नसक्नु सबैभन्दा ठूलो समस्या हो ।

### निष्कर्ष

किरात कालदेखि सुरुवात भएको स्थानीय तहले खासै प्रभावकारी भूमिका निर्वाह गर्न सकेको छैन र देखिँदैन । मुख्यत, त्यसमा शासक वर्गको विशेष स्वार्थ गासिएको देखिन्छ । अर्को तर्फ केन्द्रीयता हावि हुने । शासकले चाहे अनुरूपको स्थानीय तहको संरचना र व्यक्ति हुने हुदाँ उपलब्धि प्राप्त गर्न सकेको छैन । राजा माहाराजाहरुको समयमा उनीहरुले तोकेको व्यक्ति मात्र

योग्य हुने चलन थियो । आज सङ्घीयतामा पनि ग्राउण्ड तहले तोकेको व्यक्ति होइन, राजनीतिक दलहरूले माथिबाट तोकेर पठाएको पात्रलाई नागरिकहरूले जर्बजस्त चुन्नुपर्ने अवस्था छ ।

नेपालको भुगोल, हावा-पानि, जात-जाति, भाषा, धर्म विश्वमै अनौठो प्रकारको छ । देशको अवस्थासँगै स्थानीयतालाई पनि स्विकार गर्न सक्नुपर्दछ । मैदान भनेको स्थानीय सरकार वा तह हो यसलाई आफ्नै मौलिकतामा विशेष अधिकार सहित अघि बढायो भने मात्र स्थानीय तहको औचित्य पुष्टि हुन्छ । होइन भने नाम मात्रको सरकार बन्नु बाहेक अन्य विकल्प हुदैन । जहिले पनि शासक वा केन्द्रियता हावि बन्दा यसको औचित्य र प्रभावकारिता माथिनै प्रश्न चिन्ह खडा भएको छ ।

हाम्रो मौलिकतामा हामीले हाम्रो स्थानीय सरकारहरूलाई स्वायत्त रूपमा चल दिइयो भने हाम्रो सङ्घीयताले गरि खान्छ । होइन भने पुरानै लयमा यसको अवस्था गुञ्जिन पुग्छ । नाम मात्रको सङ्घीयता र स्थानीय सरकारको खास अर्थ छैन र हुदैन । स्थानीय तहलाई समावेशी, समानुपातिक प्रतिनिधित्वको खाँचो छ । स्थानीय सरकार आफैमा सङ्घीयताको जग हो । स्थानीय तह सक्षम र सबल भयो भने मात्र देशको सङ्घीयता बलियो हुन्छ । त्यसैले स्थानीय तहलाई अधिकार सम्पन्न बनाउनुको विकल्प छैन ।

### सन्दर्भ सामाग्री

खनाल, कृष्ण.२०७९. “गणतान्त्रिक नेपालको संविधान निर्माण प्रकृया, पात्र र अन्तर्वस्तु”. काठमाडौं : ओरिएन्ट पब्लिकेशन ।

न्यौपाने, विनोद.२०७५. “सङ्घीयताको अर्थ-राजनीति”. साङ्ग्रिला बुक्स ।

सुवेदी, सोमलाल.२०७८. “नेपालमा सङ्घीयता”. पैरवी प्रकाशन ।

सुवेदी, सोमलाल.२०६७. “नेपालमा संघीयता, स्थानीय सरकार र सङ्क्रमणकालीन प्रबन्ध”. धौलागिरी अफसेट प्रेस ।

सिंह, मोहनविक्रम.२०६६. “सङ्घीयताका विरुद्ध”. युग-ज्योति प्रकाशन प्रा.लि.।

हाछेथु, कृष्ण.२०६८. “नेपाली राज्यको नयाँ स्वरूप र चरित्र”. काठमाडौं : समसामयिक अध्ययन केन्द्र ।

खनाल, कृष्ण.२०६५. “नेपालमा सङ्घीय शासनप्रणाली व्यवस्थापन र कार्यान्वयन”. राष्ट्रिय शान्ति अभियान ।

देवकोटा, खिमलाल.२०८०. “सङ्घीयताको हुन नसकेको सबलिकरण”. कान्तिपुर राष्ट्रिय दैनिक ।

नेपालको संविधान, २०७२ ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ।

निर्वाचन आयोग नेपाल ।

Hachhethu, Krishna. 2023. National-Building And Federalism In Nepal. Oxford University Press.

Lawoti, Mahendra. 2010. Federal State Building. Bhirkuti Academic Publications.

Rijal, Yogendra. 2018. Local Government in Nepal. Bhirkuti Academic Publications.

Baral, Lok Raj. 2011. Constitutional Government and Democracy In South Asia. Nepali Centre for Contemporary studies (NCCS).

Adhikari, Damodar 2020. Nepali' Road to Federalism. Research Triangle Institute.

Subba. Rajendra 2013. Debates on Federal System based on Ethnicity and Viability. Kitabghar Prakashan.