

नेपालको संविधानमा स्थानीय व्यवस्थापिका औचित्य तथा प्रयोगका पक्षहरू

डा. विपिन अधिकारी



दमक नगरपालिका नगरसभा सदस्यहरू



तानसेन नगरपालिका नगरसभा सदस्यहरू



काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल
इकोनोमिक ल एण्ड सबनेसनल गभर्नेन्स क्लिनिक

नेपालको संविधानमा स्थानीय व्यवस्थापिका
औचित्य तथा प्रयोगका पक्षहरू

डा. विपिन अधिकारी

प्रकाशन

काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल
इकोनोमिक ल एण्ड सबनेसनल गभर्नेन्स क्लिनिक
वि.सं. २०७५ भदौ

काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल
इकोनोमिक ल एण्ड सबनेसनल गभर्नेन्स क्लिनिक
धुलिखेल, नेपाल
फोन: ०१ ५२४४५९३
इमेल: kuslnewsletter@ku.edu.np
वेबसाइट: ku.edu.np/kusl/economiclaw

सर्वाधिकार: काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल
इकोनोमिक ल एण्ड सबनेसनल गभर्नेन्स क्लिनिक

यस पुस्तकमा प्रस्तुत विचारहरू लेखकका निजी विचारहरू हुन् । काठमाण्डौ विश्वविद्यालय तथा यसको स्कूल अफ ल यी विचारहरूसँग सहमत हुनुपर्छ भन्ने छैन ।

पुस्तकको कभर पेजमा प्रयोग गरिएका तस्वीरहरू काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल को इकोनोमिक ल एण्ड सबनेसनल गभर्नेन्स क्लिनिकले स्थानीय व्यवस्थापिका सम्बन्धमा विभिन्न नगरपालिकाहरूमा गरेको अन्तरक्रिया कार्यक्रमहरूबाट लिइएको हो ।

१,००० प्रति

भदौ २०७५

विषय सूची

परिचय	१
१. तीन तहको संघीयता	४
२. शक्तिको बाँडफाँट र स्थानीय तह	७
३. संघीयताको भावना	९
४. स्थानीय व्यवस्थापिकाको संवैधानिक हैसियत	१३
५. स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले थपेका मान्यताहरू	१५
६. स्थानीय व्यवस्थापिका सञ्चालन विधि	१८
७. स्थानीय सरकार मिश्रित प्रकृतिको सरकार	३६
८. छलफलको सुविधा	४५

कन्तुरहरू

कन्तुर १: संविधानको प्रस्तावनामा सम्मिलित मूल आदर्श	२
कन्तुर २: नेपालको संविधानको अनुसूची ८ र ९	५
कन्तुर ३: कानून बाझिएको हकमा संविधानको व्यवस्था	८
कन्तुर ४: राजस्व स्रोतको बाँडफाँट	१२
कन्तुर ५: स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा स्थानीय व्यवस्थापिका	१६
कन्तुर ६: स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणाली	१९
कन्तुर ७: सामाजिक न्याय र समावेशिकरण सम्बन्धी राज्यका नीतिहरू	२८
कन्तुर ८: प्रस्तावित नागरिक समाज अन्तरक्रिया समूह	४१
कन्तुर ९: स्थानीय कानून निर्माण सम्बन्धी प्रस्तावित केही व्यवस्थाहरू	४२

काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल द्वारा छलफलका लागि प्रस्तावित
नगर सभाको कार्य सञ्चालन नियमावली, २०१४

प्रथम संस्करण

नेपालको संविधान, २०७२ र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०१४ मा आधारित मन्सवा
तथा
धुलिखेल नगरपालिकाको समुहद्वारा स्वीकृत एवं लागू रहेको नियम

धुलिखेल, काभ्रे
वि.सं. २०१५ असार

प्रकाशन सहकार्य



नेपालको संविधानमा स्थानीय व्यवस्थापिका औचित्य तथा प्रयोगका पक्षहरू

नेपालको संविधान, २०७२ ले नेपाललाई स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्ता सम्पन्न, धर्म निरपेक्ष, समावेशी, लोकतन्त्रात्मक, समाजवाद उन्मुख, संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रतात्मक राज्यको रूपमा परिभाषित गरेको छ। यसले अपनाएको संघीयता तीन तहको संघीयता हो।

यस तीन तहको संघीयताको अवधारणा अनुसार मुलुकमा संघीय, प्रादेशिक एवम् स्थानीय सरकारहरूले संविधानले उल्लेख गरे बमोजिम आआफ्नो क्षेत्रमा संघीय मान्यता बमोजिम शासन सञ्चालन गर्दछन्। तीन तहको सरकारको अवधारणा बमोजिम नयाँ संविधानले तीन तहको व्यवस्थापिकाको पनि सिर्जना गरेको छ। तेस्रो तहमा हाल ७५३ वटा सरकार (कार्यपालिका) तथा ७५३ वटै व्यवस्थापिका (गाउँ सभा वा नगर सभा) को व्यवस्था भएको छ। स्थानीय व्यवस्थापिकाले विधायिकी तथा गैरविधायिकी दुवै प्रकारको काम गर्दछन्। मूलभुत कामहरूका सम्बन्धमा संविधानमै आवश्यक प्रावधानहरू उल्लेख गरिएका छन्।

यो पुस्तिकाको उद्देश्य नेपालको संविधानमा स्थानीय व्यवस्थापिकाको हैसियत कस्तो छ? संविधानले दिएको हैसियत बाहेक पनि एउटा व्यवस्थापिकाका रूपमा यसले निर्वाह गर्नुपर्ने भूमिकाहरू केकस्ता हुन सक्दछन् एवम् त्यस्ता भूमिकाहरूको औचित्य तथा प्रयोगका महत्वपूर्ण पक्षहरू केके हुन्? भनी विवेचना गर्नु हो। यहाँ के स्पष्ट गर्नु जरुरी छ भने काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल ले संघीयताको तेस्रो तहको

रूपमा संवैधानिक हैसियत प्राप्त ७५३ वटा स्थानीय सरकारको व्यवस्थापिका सञ्चालन गर्नका लागि गाउँ सभाका हकमा गाउँ सभाको कार्य सञ्चालन नियमावली, २०७४ तथा नगर सभाका हकमा नगर सभाको कार्य सञ्चालन नियमावली, २०७४ को मस्यौदा गरी राष्ट्रव्यापी छलफलका लागि प्रस्तावित गरिसकेको छ ।

कन्चुर १: संविधानको प्रस्तावनामा सम्मिलित मूल आदर्श

संविधानको प्रस्तावनामा सम्मिलित मूल आदर्श

- सामन्ती, निरंकुश, केन्द्रीकृत र एकात्मक राज्यव्यवस्थाले सृजना गरेका सबै प्रकारका विभेद र उत्पीडनको अन्त्य ।
- बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक तथा भौगोलिक विविधतायुक्त विशेषतालाई आत्मसात् गरी विविधताबीचको एकता, सामाजिक सांस्कृतिक ऐक्यबद्धता, सहिष्णुता र सद्भावलाई संरक्षण एवं प्रवर्धन गर्दै; वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक, धार्मिक, लैंगिक विभेद र सबै प्रकारका जातीय छुवाछूतको अन्त्य गरी आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण गर्ने संकल्प ।
- जनताको प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली, नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक अधिकार, मानव अधिकार, बालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता तथा स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका र कानुनी राज्यका अवधारणा लगायतका लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादप्रति प्रतिबद्ध रही समृद्ध राष्ट्र निर्माण गर्ने ।

संविधानको धारा २३२

संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ ।

यस सम्बन्धमा विश्वविद्यालयले धुलिखेल नगरपालिका तथा नेपाल नगरपालिका महासंघसँग पनि सहकार्य गरेको छ । अतः प्रस्तुत गरिएका दुवै नमुनाहरूमा यी निकायहरूको पनि योगदान छ । यस पुस्तिकाले ती नियमावलीहरूलाई कुन रूपमा बुझ्नु पर्दछ, भन्ने बारेमा पनि प्रकाश पार्दछ । नयाँ संविधानले स्थापित गरेका मूल्यमान्यतालाई मूलप्रवाहिकरण गरेर मात्र ३ तहको संघीयता सही अर्थमा कार्यान्वयन हुन सक्दछ । यो प्रसंगलाई यो पुस्तिकाले सम्बोधन गर्ने उद्देश्य राख्दछ ।

१. तीन तहको संघीयता

सामान्यतः संघीय मुलुकहरुमा संघीयताका दुई तह मात्र प्रचलनमा हुन्छन् : संघीय तह र प्रादेशिक तह । स्थानीय स्वशासनका विषयहरुलाई प्रादेशिक तहले आआफ्नो मापदण्ड अनुसार हेरेको हुन्छ । राज्यशक्ति विभाजन गर्दा यस्ता स्थानीय निकायहरुलाई पनि संविधानले भाग छुट्याएको हुँदैन । नेपालमा ३ तहको संघीयता नौलो प्रयोग हो । अतः स्थानीय निकायलाई स्थानीय तहका रूपमा किटानी व्यवस्था र यसको संवैधानिक हैसियत एवम् क्षमतालाई संविधानले नै तोकिदिएको छ ।

विद्यमान तीन तहको संघीयता मध्येको तेस्रो तह प्रत्यक्ष निर्वाचनमा आधारित स्थानीय तह हो । स्थानीय तहमा संविधानद्वारा स्पष्ट रूपमा स्थानीय कार्यपालिका र स्थानीय व्यवस्थापिकाको संरचनाको व्यवस्था गरिएका छन् । सम्पूर्ण मुलुकका लागि एकीकृत न्यायप्रणालीको व्यवस्था भएको छ । सर्वोच्च अदालत सबैभन्दा माथि रहेको छ भने प्रादेशिक स्तरमा उच्च अदालतहरु रहेका छन् । यसैगरी प्रदेशभित्रका जिल्ला-जिल्लामा जिल्ला अदालतको व्यवस्था गरिएको छ । स्थानीय स्तरमा प्रत्येक पालिकाहरुमा संविधानको धारा २१७ बमोजिम न्यायिक समितिको व्यवस्था भएको छ । सानो स्तरमा भए पनि न्यायिक समितिले स्थानीय रूपमा केही न्यायिक अधिकार प्रयोग गर्न सक्दछन् । बाँकी न्यायिक पद्धति सम्पूर्ण राष्ट्रका लागि एउटै हो ।

कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाका हकमा भने संविधानमा उल्लेख गरिएका संवैधानिक प्रावधानहरुले स्थानीय तहलाई शक्तिको विभाजनमा उत्तिकै बलियो समकक्षीको रूपमा उभ्याएको छ । संविधानको धारा २१४ (३) अनुसार स्थानीय कार्यपालिकाको अधिकार नयाँ संविधानले सिर्जना गरेको स्थानीय तह संघीय सरकार वा प्रदेश सरकारले प्रत्यायोजित गरेको अधिकारहरु प्रयोग गर्ने शासकीय इकाइ मात्र नभई संविधान प्रदत्त

शासकीय अधिकार प्रयोग गर्ने स्वतन्त्र अधिकार समेत राख्दछ । अर्थात् यो संविधान र अन्य कानूनको अधीनमा रही स्थानीय शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा स्थानीय कार्यपालिकाले पाएको छ । स्थानीय कार्यपालिकाले प्रयोग गरेको शासकीय अधिकारका बारेमा संविधान बमोजिम स्थानीय व्यवस्थापकीय अधिकार संविधान बमोजिम गाउँ सभा वा नगर सभाले पाएको छ ।

कन्तुर २: नेपालको संविधानको अनुसूची ८ र ९

नेपालको संविधान, २०७२

अनुसूची ८

(धारा ५७ को उपधारा (४), धारा २१४ को उपधारा (२), धारा २२१ को उपधारा (२) र धारा २२६ को उपधारा (१) सँग सम्बन्धित)

स्थानीय तहको अधिकारको सूची

क्र.सं विषयहरू

- १ नगर प्रहरी
- २ सहकारी संस्था
- ३ एफ. एम सञ्चालन
- ४ स्थानीय कर (सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारीसाधन कर), सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमिकर (मालपोत), दण्ड जरिवाना, मनोरञ्जन कर, मालपोत संकलन
- ५ स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन
- ६ स्थानीय तथ्यांक र अभिलेख संकलन
- ७ स्थानीय स्तरका विकास आयोजना तथा परियोजनाहरू
- ८ आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा
- ९ आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाइ
- १० स्थानीय बजार व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधता
- ११ स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक, सिंचाइ
- १२ गाउँ सभा, नगर सभा, जिल्ला सभा, स्थानीय अदालत, मेलमिलाप र मध्यस्थताको व्यवस्थापन
- १३ स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापन

- १४ घर जग्गा धनी पुर्जा वितरण
 १५ कृषि तथा पशुपालन, कृषि उत्पादन व्यवस्थापन, पशु स्वास्थ्य, सहकारी
 १६ ज्येष्ठ नागरिक, अपांगता भएका व्यक्ति र अशक्तहरूको व्यवस्थापन
 १७ बेरोजगारको तथ्यांक संकलन
 १८ कृषि प्रसारको व्यवस्थापन, संचालन र नियन्त्रण
 १९ खानेपानी, साना जलविद्युत आयोजना, वैकल्पिक ऊर्जा
 २० विपद व्यवस्थापन
 २१ जलाधार, वन्यजन्तु, खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण
 २२ भाषा, संस्कृति र ललितकलाको संरक्षण र विकास

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 साभना सूची

क्र.सं विषयहरू

१. सहकारी
२. शिक्षा, खेलकूद र पत्रपत्रिका
३. स्वास्थ्य
४. कृषि
५. विद्युत, खानेपानी, सिंचाइ जस्ता सेवाहरू
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

२. शक्तिको बाँडफाँट र स्थानीय तह

शासकीय अधिकार भन्दा कार्यपालिकी एवम् विधायिकी दुवै प्रकृतिका अधिकार बुझ्नु पर्दछ । ३ तहको सरकारहरुको शक्ति विभाजन गर्ने उद्देश्यले संविधानले नै सूचीबद्ध गरेको छ । यसै सन्दर्भमा संविधानको धारा ५७ को उपधारा (४), धारा २१४ को उपधारा (२), धारा २२१ को उपधारा (२) र धारा २२६ को उपधारा (१) सँग सम्बन्धित स्थानीय तहको अधिकारको सूचीका रूपमा अनुसूची ८ को व्यवस्था गरेको छ ।

यी सबै धाराहरुले कार्यकारिणी तथा व्यवस्थापकीय अधिकारको प्रयोगको सम्बन्धमा स्थानीय तहको क्षमतालाई उल्लेख गर्दछन् । यसमा उल्लिखित अधिकारहरु स्थानीय तहले संविधानको प्रावधानहरु बमोजिम स्वायत्त रूपमा प्रयोग गर्न पाउँछन् । जस्तो अनुसूची ८ ले स्पष्ट रूपमा नगर प्रहरी, स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापन, घरजग्गा धनी पुर्जा वितरण, सहकारी संस्था लगायतका विषयहरु स्थानीय तहको अधिकारको रूपमा उल्लेख गरेका छन् । (हेर्नुहोस् कन्तुर २) यी अधिकारहरु कसैलाई कुनै तवरले संविधानले दिएको छैन । यी अधिकारहरुको प्रयोग स्थानीय सरकार वा स्थानीय व्यवस्थापिकाहरुले स्वायत्त रूपमा गर्न सक्दछन् । त्यस्तै अनुसूची ९ मा उल्लिखित अधिकारहरु संघीय सरकार तथा प्रादेशिक सरकारसँग स्थानीय सरकारले साभा रूपमा प्रयोग गर्न सक्दछ । यस्ता साभा अधिकारहरुमा कृषि, सामाजिक सुरक्षा र गरिबी निवारण, विपद् व्यवस्थापन, विद्युत, खानेपानी, सिंचाई जस्ता सेवाहरु पर्दछन् । (हेर्नुहोस् कन्तुर २)

स्थानीय सरकारले कुन हदसम्म साभा सूचीका विषयहरुमा सरकारले कुन हदसम्म साभा सूचीका विषयहरुमा काम गर्न सक्दछ भन्ने कुरा आफ्नो वर्तमान क्षमता वा भविष्यमा आर्जन गर्न सक्ने क्षमता पनि निर्भर हुन सक्दछ । तथापि यस्ता विषयमा संघीय ऐन, प्रदेश ऐन र स्थानीय ऐन कानूनको आवश्यकता रहन्छ ।

स्वायत्त रूपमा कुनै अधिकारको प्रयोग गर्नुको अर्थ स्वच्छन्द रूपमा वा स्वेच्छाचारी रूपमा गर्ने भन्ने होइन । संविधान देशको मूल कानून हो । संविधानले गरेका व्यवस्थाहरु विपरित कार्यकारिणी, व्यवस्थापकीय वा न्यायिक अधिकारको प्रयोग गर्न पाइँदैन । संघीय सरकारका संघीय अधिकारहरु छन् । संघीय अधिकारहरु अनुसूची ५ मा उल्लेख गरिएको छ । राष्ट्रिय रूपमा र सम्पूर्ण मुलुकको समष्टिगत हितका लागि प्रयोग गर्ने सबै अधिकारहरु अनुसूची ५ मा आएका छन् । केही अधिकारहरु अनुसूची ७ मा उल्लिखित छन् । यसमा भएका अधिकारहरु संघीय सरकार र प्रदेश सरकारका साभा अधिकारहरु हुन् । अर्को अर्थमा यी अधिकारहरु संघीय कार्यपालिका वा व्यवस्थापिकाले प्रदेशसँग साभा रूपमा प्रयोग गर्न पाउँछन् । अनुसूची ५ मा उल्लिखित अधिकारहरुमा संघीय सरकारको एकक्षत्र दाबी पुग्दछ । तर अनुसूची ७ का सम्बन्धमा भने प्रदेशको पनि हक लाग्दछ । संविधानको धारा ५७(३) ले यस्तो विषयमा संघीय र प्रदेश कानून बमोजिम अधिकार प्रयोग गर्ने भनेको छ ।

संविधानको धारा ५७ को उपधारा (६) र (७) लाई सम्बन्धित अधिकारको प्रयोग गर्दा बिसर्नु हुँदैन । तिनका व्यवस्था यस प्रकार छन् :

कन्तुर ३: कानून बाफिएको हकमा संविधानको व्यवस्था

संविधानको धारा ५७ को उपधारा (६) र (७)

(६) उपधारा (३) वा (५) बमोजिम प्रदेश सभा, गाउँ सभा वा नगर सभाले कानून बनाउँदा संघीय कानूनसँग नबाफिने गरी बनाउनु पर्नेछ र प्रदेश सभा, गाउँ सभा वा नगर सभाले बनाएको त्यस्तो कानून संघीय कानूनसँग बाफिएमा बाफिएको हदसम्म आमान्य हुनेछ ।

(७) उपधारा (५) बमोजिम गाउँ सभा वा नगर सभाले कानून बनाउँदा प्रदेश कानूनसँग नबाफिने गरी बनाउनु पर्नेछ र गाउँ सभा वा नगर सभाले बनाएको त्यस्तो कानून प्रदेश कानूनसँग बाफिएमा बाफिएको हदसम्म अमान्य हुनेछ ।

३. संघीयताको भावना

संघीय कानून बनाउँदा संघीयताको भावना बमोजिम बनाउनु पर्दछ । यसका आदर्शहरू के हुन्, त्यो बुझ्नु पर्दछ । प्रथमतः नयाँ संविधान निर्माण गर्नु परेको प्रमुख कारणहरूलाई संविधानको प्रस्तावनाले नै उल्लेख गरेको छ । प्रस्तावनामा उल्लिखित विषयहरू मध्ये पनि केही विषयहरू माथि कन्तुर १ मा समावेश गरिएको छ । समग्रमा प्रस्तावना संविधानको आदर्श हो । ती विषयहरूलाई सम्पूर्ण मुलुकले निर्वाह गर्नु पर्दछ । त्यसको जिम्मेवारी शक्तिको विभाजन बमोजिम एउटा संघीय सरकार, सातवटा प्रादेशिक सरकार तथा ७५३ वटा स्थानीय सरकारहरूले नै पाएका छन् । आ-आफ्नो तर्फबाट सबै सरकारहरूले त्यसको कार्यान्वयन तर्फ जागरुक हुनु पर्दछ ।

त्यसैगरी संविधानको धारा १३२(१) ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध, सहकारिता, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने भनी स्पष्ट गरिदिएको छ । यसै धाराको उपधारा (२) अनुसार नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्वका विषयमा र प्रदेशहरूलाई यो संविधान र संघीय कानून बमोजिम आवश्यक निर्देशन दिन सक्दछ । त्यस्तो निर्देशनको पालना गर्नु सम्बन्धित प्रदेश मन्त्री परिषद्को कर्तव्य हो । त्यसैगरी उपधारा (८) ले उल्लेख गर्दछ : “नेपाल सरकारले आफैँ वा प्रदेश सरकार माफत गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकालाई यो संविधान र संघीय कानून बमोजिम आवश्यक सहयोग गर्न र निर्देशन दिन सक्नेछ । त्यस्तो निर्देशनको पालना गर्नु गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाको कर्तव्य हुने छ ।”

संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको समन्वय संघीयताको सफलताका लागि अति आवश्यक हुन्छ । संघीयता भनेको स्वयम् शासन (सेल्फ रूल) मात्र नभई साभ्ता शासन (शेयर्ड रूल) पनि हो । अतः संविधानको धारा

२३५ ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीच समन्वय कायम गर्न संघीय संसदले आवश्यक कानून बनाउने अधिकार दिएको छ । प्रदेश, गाउँपालिका वा नगरपालिका बीच समन्वय कायम गर्न र कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा प्रदेश सभाले सम्बन्धित गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिसँग समन्वय गरी त्यस्तो विवादको समाधान गर्न सक्दछ । यसको प्रक्रिया र कार्यविधि प्रदेश कानून बमोजिम हुन्छ ।

समग्रमा उपरोक्त बमोजिम यसरी बनेका कानूनले संघीयतालाई अगाडि बढाउन उल्लेख्य रूपमा अधिकार प्रयोग गर्ने क्षमता दिन्छन् । त्यस्तै संविधानले प्रादेशिक विषयहरूमा प्रदेश सरकारलाई पनि स्पष्ट रूपमा अधिकार दिएको छ । यी अधिकारहरू अनुसूची ६ मा समावेश छन् ।

कतिपय अवस्थामा प्रदेश सरकारले स्थानीय सरकारहरूका लागि कानून बनाइदिने जिम्मेवारी पनि पाएको छ । त्यसैले प्रदेश सरकारले अधिकार पाएका विषयमा र विशेषगरी प्रादेशिक कानूनले संविधान बमोजिम व्यवस्था गरेका विषयहरूलाई असर पर्ने गरी स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारको प्रयोग गर्ने होइन । माथिल्ला दुवै तहले पनि आफ्ना अधिकारको प्रयोग गर्दा स्थानीय सरकारको स्वायत्त अधिकारहरूलाई खुम्च्याउनु हुँदैन । त्यस्तै स्थानीय तहले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साभा सूचीमा समावेश गरिएका सम्पूर्ण अधिकारहरू प्रयोग गर्न सक्दछ । यस्ता साभा अधिकारहरूको प्रयोग गर्दा संविधानले उल्लेख गरेको विभिन्न प्रावधानहरू बमोजिम गर्नु पर्ने हुन्छ । कतिपय अवस्थामा एउटा धारामा मात्र टेकेर संविधानको अर्थ लगाइँदा अनर्थ हुन सक्छ । त्यसैले व्याख्या गर्दा संविधानको समग्र उद्देश्य प्राप्तिका लागि व्याख्या गर्ने हो । यो उत्तरदायित्व स्थानीय कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाको मात्र नभई प्रदेश तथा संघीय कार्यपालिका एवम् व्यवस्थापिकाको पनि हो ।

तीन तहको संघीयता अन्तर्गत कुनै तह ठूलो र कुनै तह सानो भनेर अर्थ लगाउने भन्दा पनि संविधानले दिएको मापदण्डमा आधारमा सबैले आ-आफ्नो कार्यपालिकीय एवम् व्यवस्थापकीय हैसियत प्रयोग गर्ने हो । स्थानीय तहले पाएका अधिकारहरु न त संघीय वा प्रादेशिक सरकारले विकेन्द्रीकरण गरेका अधिकारहरु हुन्, न त कानुन बनाएर निक्षेपीकरण गरिएका अधिकारहरु हुन् । हाल संविधान बमोजिम संघीय वा प्रदेश सरकारले पाएका अधिकारहरु कानुन बनाई स्थानीय तहलाई आवश्यकता बमोजिम विकेन्द्रीकरण गर्ने वा निक्षेपीकरण गर्ने अधिकार ती सरकारहरुलाई छ ।

अतिरिक्त रूपमा दिइने यस्ता अधिकारहरु स्थानीय सरकारले कानुन बमोजिम प्रयोग गर्न सक्दछन् । तर संविधानले नै बाँडफाँट गरेका अधिकारहरु फिर्ता गर्न वा त्यसले दिएको स्वायत्ततालाई खुम्च्याउने शक्ति संघीय वा प्रदेश सरकारमा छैन ।

त्यसैले जिम्मेवारी सानो-ठूलो हुन सक्दछ । तर मुलुकमा भएका सबै सरकारहरुको हैसियत संविधानले दिए बमोजिम हुन्छ । त्यसलाई सानो र ठूलो भनी व्यवहार गर्न मिल्दैन । यसले के देखाउँछ, भने स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार प्रयोग गर्ने गाउँपालिका तथा नगरपालिका तथा व्यवस्थापकीय अधिकारको प्रयोग गर्ने गाउँ सभा तथा नगर सभाको हैसियत अघिल्ला संविधानहरु अन्तर्गत व्यवस्था गरिएका स्थानीय सरकारहरु भन्दा आधारभूत रूपमा फरक छन् । यो फरकलाई बुझेर स्थानीय तहले संविधानको भावना अनुसार तेस्रो तहको संघीय शासनका रूपमा काम गर्नु गराउनु अहिलेको ठूलो चुनौती हो ।

यो चुनौतीहरुलाई निर्वाह गर्न संविधानले राजस्व स्रोत बाँडफाँट गर्ने प्रावधानहरु स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरिदिएको छ । (हेर्नुहोस् कन्तुर ४) जहाँ जहाँ एक-अर्कासँग खप्टिएको जस्तो देखिन्छ, कानुन बनाएर त्यसलाई स्पष्ट गर्ने प्रक्रिया संविधानले नै उल्लेख गरिदिएको छ ।

राजस्व स्रोतको बाँडफाँट (धारा ६०)

- (१) संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्र भित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्नेछन् ।
तर साभा सूचीभित्रको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरे बमोजिम हुनेछ ।
- (२) नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनेछ ।
- (३) प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुनेछ ।
- (४) नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नेछ ।
- (५) प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई मातहतको स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानून बमोजिम वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने छन् ।
- (६) नेपाल सरकारले संघीय सञ्चित कोषबाट प्रदान गर्ने सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान वा अन्य प्रयोजनका लागि दिने विशेष अनुदान वितरण सम्बन्धी व्यवस्था संघीय कानून बमोजिम हुनेछ ।
- (७) संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीच राजस्वको बाँडफाँड गर्दा सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नु पर्नेछ ।
- (८) राजस्व बाँडफाँड सम्बन्धी संघीय ऐन बनाउँदा राष्ट्रिय नीति, राष्ट्रिय आवश्यकता, प्रदेश र स्थानीय तहको स्वायत्तता, प्रदेश र स्थानीय तहले जनतालाई पुऱ्याउनु पर्ने सेवा र उनीहरूलाई प्रदान गरिएको आर्थिक अधिकार, राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता, राजस्वको सम्भाव्यता र उपयोग, विकास निर्माणमा गर्नुपर्ने सहयोग, क्षेत्रीय असन्तुलन, गरीबी र असमानताको न्यूनीकरण, वञ्चितकरणको अन्त्य, आकस्मिक कार्य र अस्थायी आवश्यकता पूरा गर्न सहयोग गर्नु पर्ने विषयहरूमा ध्यान दिनु पर्नेछ ।

४. स्थानीय व्यवस्थापिकाको संवैधानिक हैसियत

मुलुकभित्रका सम्पूर्ण गाउँपालिका तथा नगरपालिका एवम् गाउँ सभा तथा नगर सभाले आफ्नो संवैधानिक हैसियतको प्रयोग गर्न सुरु गरिसकेका छन् । कतिपय विषयमा शक्तिको हस्तान्तरण लामो प्रक्रिया बमोजिम गर्नु पर्ने पनि होला । यसको जिम्मेवारी संघीय सरकारले निर्वाह गर्नु पर्दछ । विशेषगरी संविधान बमोजिम संघीय सरकारले प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारका लागि बनाइदिनु पर्ने कानून पर्याप्त रूपमा आइसकेका छैनन् । यी कानूनहरू आइसके पछि प्रदेश सरकार तथा स्थानीय सरकारहरू शासकीय इकाइका रूपमा अझ बलियो गरी स्थापित हुनेछन् । कतिपय अन्य कानून निर्माणका लागि प्रदेश तथा स्थानीय व्यवस्थापिकाले स्पष्ट रूपमा अधिकार पाइसकेको छ । त्यसको प्रयोग गर्न नसकिएको अवस्था पनि छ ।

उपरोक्त सबै अधिकारको प्रयोग गर्ने स्थानीय कार्यपालिकालाई संसदीय सहयोग स्थानीय व्यवस्थापिकाले गर्दछ । संविधानको धारा २२१ अनुसार यस संविधानको अधिनमा रही स्थानीय तहको व्यवस्थापकीय अधिकार गाउँ सभा र नगरसभामा निहित रहन्छ । गाउँ सभा र नगरसभाले अनुसूची ८ र अनुसूची ९ बमोजिमको सूचीमा उल्लिखित विषयमा आवश्यक कानून बनाउन सक्दछ । त्यसरी कानून बनाउने प्रक्रिया प्रदेश कानून बमोजिम हुने संविधानले स्पष्ट गरेको छ । धारा २२७ ले गाउँ सभा र नगर सभाको सञ्चालन, बैठकको कार्यविधि, समिति गठन, सदस्यको पदरिक्त हुने अवस्था, गाउँसभा र नगरसभाको सदस्यले पाउने सुविधा, गाउँपालिका र नगरपालिकाको कर्मचारी र कार्यालय सम्बन्धी अन्य व्यवस्था प्रदेश कानून बमोजिम हुने उल्लेख गरेको छ । त्यसबाहेक अतिरिक्त प्रक्रियाहरू स्वयम् सम्बन्धित स्थानीय सभाले तय गर्न सक्दछ ।

यसै समस्यालाई दृष्टिगत गरी स्थानीय तहको कामकारवाहीलाई सहयोग पुगोस् भन्ने उद्देश्यले मार्गदर्शनका लागि नेपाल सरकारले व्यापक रूपमा विभिन्न नमुना कानुनहरू मस्यौदा गरी उपलब्ध गराएर स्थानीय तहको तत्कालको आवश्यकता पूरा गर्न मद्दत गरेको छ । यसमा आर्थिक तथा अन्य प्रकारका कार्यविधिहरू पनि समेटिएका छन् । यी नमुना कानुनहरूलाई कतिपय स्थानीय तहहरूले आवश्यकता अनुसार ग्रहण गरी प्रयोगमा ल्याइसकेका छन् । थोरै स्थानीय सरकारहरूले स्थानीय रूपमै प्रयास गरी आफूले सकेसम्मका ऐनहरू पनि जारी गरेका छन् । कतिले भने यो प्रक्रिया सम्पन्न गर्न नसकेको स्थिति पनि छ । यसका विभिन्न कारणहरू छन् । प्रमुख रूपमा भन्नुपर्दा स्थानीय स्तरमा कानुन निर्माणका लागि पर्याप्त क्षमताको अभाव हुनु पनि हो ।

त्यस्तै क्षमता भएका ठाउँहरूमा पनि समग्र राष्ट्रिय परिप्रेक्ष्य र संविधानमा अन्तरनिहित व्यवस्थाहरूलाई बुझेर काँटछाँट गर्ने र आफ्ना लागि अनुकूल बनाउने ज्ञान सबैतिर पर्याप्त रूपमा छैन । यसले गर्दा स्थानीय व्यवस्थापिकाहरूले आएका नमुनाहरूलाई लगभग जस्ताको तस्तै पारित गरेको अवस्था छ । यसरी कानुन पारित गर्दा यसको कार्यान्वयन गर्न गाह्रो हुनु स्वभाविकै हो । अतः नमुना कानुनहरूले नै पनि तत्कालको आवश्यकता पूरा गर्ने बाहेक आशातीत रूपमा सफलता प्राप्त गर्न सकेको छैन ।

५. स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

विशेषगरी, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले सरकार सञ्चालनका सम्बन्धमा अहिलेको आवश्यकता धेरै हदसम्म पूरा गर्न खोजेको छ । तथापि नेपाल सरकारका यी प्रयासहरु संघीय शासन प्रणालीको तेस्रो तहको रुपमा काम गर्ने जिम्मेवारी पाएका गाउँ सभा वा नगर सभाका लागि केवल प्रस्थान बिन्दु मात्र हुन् । शून्यबाट अघि बढ्न नियम-कानून चाहिन्छन् । संविधानमा सानातिना तथा भिनामिना सबै प्रावधानको अपेक्षा गरिनु हुँदैन । संविधान त्यो रुपमा लेखिएको पनि छैन । सरकारले बनाएका ती नियम-कानूनले तत्कालको खाँचो अवश्य नै पूरा भएका होलान् । तर दीर्घकालमा स्थानीय शासनका आवश्यकताहरु बढ्दै जानेछन् । सुरु गरिएका कामकारबाहीलाई व्यवस्थित गर्दै लैजानु पर्ने जिम्मेवारी पनि बढ्दै जाने छ ।

नेपालको संविधान, २०७२ ले नेपाली संघीयताको तेस्रो तहका रुपमा स्थानीय व्यवस्थापिका बारे उल्लेख गरेको प्रावधानहरु निकै गहिरा छन् । तथापि अहिलेसम्म स्थानीय तहबाट भएका तयारीहरु पर्याप्त लाग्दैनन् । तिनलाई पर्याप्त बनाउन स्थानीय व्यवस्थापिकाका रुपमा नयाँ संविधानद्वारा स्थापना गरिएका गाउँ सभा वा नगर सभालाई पूर्ण संसदीय संरचनाका रुपमा विकास गर्नु पर्ने हुन्छ । यस्तो संरचनाले नै प्रक्रियाहरुलाई अगाडि बढाउन अवसर प्रदान गर्दछन् । यसै उद्देश्यले नै काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल ले संविधानले कायम गरेको आदर्श बमोजिम व्यापक रुपमा छलफल गरी स्थानीय आवश्यकता बमोजिम काँटछाँट वा परिमार्जन गर्दै अपनाउनका लागि गाउँ सभा तथा नगर सभाको अलग-अलग कार्य सञ्चालन नियमावलीको मस्यौदा प्रस्ताव गरेको हो । यसलाई सम्बन्धित प्रदेश सरकारले पनि आवश्यकता अनुसार आफ्ना प्रदेशका स्थानीय व्यवस्थापिकाको प्रोत्साहन गर्न सक्दछन् ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले
स्थानीय व्यवस्थापिका सम्बन्धमा गरेका मुख्य व्यवस्थाहरू

परिच्छेद-४

सभाको बैठक र कार्यप्रणाली

१९. सभाको बैठक: (१) सभाको बैठक सामान्यतया वर्षको दुईपटक बस्नेछ ।
- (२) सभाको बैठक अध्यक्ष वा प्रमुखले बोलाउनेछ ।
- (३) सभाका एकतिहाइ सदस्यहरूले सभाको बैठक बोलाउन आवश्यक छ भनी अध्यक्ष वा प्रमुखसमक्ष विषय वा कारण खुलाई लिखित अनुरोध गरेमा पन्ध्र दिनभित्र अध्यक्ष वा प्रमुखले सभाको विशेष बैठक बोलाउनुपर्नेछ ।
- (४) सभाको बैठक बस्ने मिति, समय, स्थान र बैठकको कार्यसूची सहितको सूचना बैठक बस्ने दिनभन्दा कम्तीमा सात दिनअगावै अध्यक्ष वा प्रमुखको निर्देशनमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले सभाका सबै सदस्यलाई पठाउनु पर्नेछ ।
- (५) सभामा तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्य संख्याको पचास प्रतिशतभन्दा बढी सदस्यहरू उपस्थित भएमा सभाको बैठकको लागि गणपूरक संख्या पुगेको मानिनेछ ।
- (६) सभाको बैठकमा बहुमतको निर्णय मान्य हुनेछ र प्रमुखले र निजको अनुपस्थितिमा उपाध्यक्ष वा उपप्रमुखले गर्नेछ ।
- (७) सभाको बैठकमा बहुमतको निर्णय मान्य हुनेछ र मत बराबर भएमा सभाको बैठकमा अध्यक्षता गर्ने व्यक्तिले निर्णायक मत दिनेछ ।
- (८) सभाको बैठकको निर्णय सभाको अध्यक्षता गर्ने व्यक्तिले प्रमाणित गर्नेछ ।
- (९) प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले सभाको सचिव भई काम गर्नेछ ।
- (१०) सभाको बैठक सम्बन्धी अन्य कार्यविधि सभा आफैले निर्धारण गरे बमोजिम हुनेछ ।
- (११) यस दफामा रहेको व्यवस्था प्रदेश कानूनले सभाको बैठक सम्बन्धमा अन्यथा व्यवस्था नगरेसम्म मात्र लागू हुनेछ ।

परिच्छेद-५

सभाको व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्यविधि

२०. **सभाका विधेयक प्रस्तुत गर्ने विधि:** (१) कार्यपालिकाले गाउँपालिकाको अधिकार क्षेत्रको विषयमा सभामा विधेयक प्रस्तुत गर्न सक्नेछ ।
स्पष्टीकरण: यस दफाको प्रयोजनको लागि विधेयक भन्नाले सभामा पेस भएको ऐनको मस्यौदालाई जनाउँछ ।
(२) सभाको व्यवस्थापनसम्बन्धी विषयमा प्रदेश कानूनमा अन्यथा व्यवस्था नभएसम्मको लागि यस परिच्छेदबमोजिमको प्रकृया अवलम्बन गरिनेछ ।
२१. **विधेयक पारित र प्रमाणीकरण गर्ने विधि:** (१) दफा २० बमोजिम पेस भएको विधेयक सभामा तत्काल कायम रहेका सदस्य संख्याको बहुमतले पारित गरेमा पन्ध्र दिनभित्र सभाका अध्यक्षले त्यस्तो विधेयक प्रमाणीकरण गर्नेछ ।
(२) उपदफा (१) बमोजिम प्रमाणीकरण भएको विधेयक ऐन बन्नेछ ।
२२. **समितिको गठन:** सभाले आफ्नो कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न नियमावली बनाई कुनै सदस्यको संयोजकत्वमा लेखा समिति, विधायन समिति, सुशासन समिति लगायत आवश्यकताअनुसार अन्य समिति र विशेष समिति गठन गर्न सक्नेछ ।
२३. **कार्य सञ्चालन नियमावलीबमोजिम हुने:** सभाको व्यवस्थापन कार्यविधि सम्बन्धी अन्य विषय सभाले बनाएको कार्य सञ्चालन नियमावली बमोजिम हुनेछ ।

६. स्थानीय व्यवस्थापिका सञ्चालन विधि

तेस्रो तहको व्यवस्थापिकाका रुपमा स्थापित गाउँ सभा वा नगर सभा स्थानीय स्तरका संसदहरु हुन् । संसद (पार्लियामेण्ट) भन्नु र व्यवस्थापिका (लेजिस्लेचर) भन्नु उही हो ।

नेपालको संविधानले गाउँ सभा तथा नगर सभालाई व्यवस्थापिका भनेको छ । जसरी संघीय वा राष्ट्रिय स्तरमा संसदको भूमिका हुन्छ, वा प्रादेशिक स्तरमा प्रादेशिक व्यवस्थापिकाको भूमिका हुन्छ, त्यसैगरी र त्यही अर्थमा स्थानीय स्तरमा गाउँ सभा वा नगर सभाको भूमिका हुनु पर्छ । व्यवस्थापिका भन्ने बित्तिकै केही संसदीय संरचना एवम् मापदण्डको विद्यमानतालाई स्वतः बुझ्नु पर्ने हुन्छ । जस्तो व्यवस्थापिकाको रुपमा कामकारबाही गर्नका लागि संसदको अधिवेशन आह्वान गर्नुपर्ने सामान्य परम्परा हो । यसका प्रष्ट मूल्य-मान्यताहरु छन् । आह्वान गरिएको संसदको बैठक सञ्चालन सम्बन्धी व्यवस्था यसै परम्पराको एउटा कडी हो ।

सभाले गर्ने सबै काममा सुरु देखि नै सभाले अन्त्य नभएसम्म सम्पूर्ण रुपमा आफै संलग्न रहिरहनु पर्छ भन्ने छैन । कतिपय कामकारबाहीहरु सभाभित्र कायम गरिएको विभिन्न अंगहरुले गर्दछन् । सभालाई व्यवसायिकरण गर्नका लागि यसभित्रै पनि विभिन्न समितिहरुको व्यवस्था गरिन्छ । सभाको समिति भनेको के हो ? यसले कसरी काम गर्दछ ? स्थानीय कानून निर्माण गर्ने प्रक्रियाहरु के के हुन् ? विधेयक दर्ता, छलफल र पारित कसरी गर्ने ? राजश्व र व्यय (बजेट) सम्बन्धी कार्यविधि के के हुन् ? सभाले विनियोजन तथा अर्थ विधेयक कसरी पारित गर्दछ ? संसदीय कामकारबाही गर्दा शून्य समय र विशेष समयको व्यवस्था कसरी गर्ने ? प्रश्नोत्तरको प्रणाली के हो ? सरकार सञ्चालनसँग सम्बन्धित जरुरी सार्वजनिक महत्वको विषयमा कसरी छलफल गर्ने ?

स्थानीय संसदको रुपमा संकल्प प्रस्ताव पारित गर्दा कुन तरिका अपनाउने ? सभा सदस्यहरुको विशेषाधिकार के के हुन् ? उनीहरुको आचरणका नियमहरु के के हुन सक्छन् ? यस्ता सबै विषयहरुमा आवश्यक प्रावधानको व्यवस्था नगरिकन गाउँ सभा वा नगर सभाले व्यवस्थापिकाको काम गर्न सक्दैन ।

कन्तुर ६: स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणाली

स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणाली (संविधानको भाग १९)

२२८. कर लगाउन वा ऋण लिन नपाइने : (१) कानुन बमोजिम बाहेक स्थानीय तहमा कुनै कर लगाउन, उठाउन र ऋण लिन पाइने छैन ।

(२) स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा राष्ट्रिय आर्थिक नीति, वस्तु तथा सेवाको ओसार पसार, पूँजी तथा श्रम बजार, छिमेकी प्रदेश वा स्थानीय तहलाई प्रतिकूल नहुने गरी कानुन बनाई कर लगाउन सक्नेछ ।

२२९. स्थानीय सञ्चित कोष : (१) स्थानीय तह अन्तर्गतका प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकामा एक स्थानीय सञ्चित कोष रहनेछ । त्यस्तो कोषमा गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई प्राप्त हुने सबै प्रकारको राजस्व, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान तथा गाउँपालिका वा नगरपालिकाले लिएको ऋण रकम र अन्य स्रोतबाट प्राप्त हुने रकम जम्मा हुनेछ ।

(२) उपधारा (१) बमोजिमको स्थानीय सञ्चित कोषबाट गर्न सकिने खर्च सम्बन्धी व्यवस्था स्थानीय कानुन बमोजिम हुनेछ ।

२३०. गाउँपालिका र नगरपालिकाको राजस्व र व्ययको अनुमान : (१) यस संविधानको अधीनमा रही गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले प्रत्येक आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान स्थानीय कानुन बमोजिम गाउँ सभा वा नगर सभामा पेश गरी पारित गराउनु पर्नेछ ।

(२) उपधारा (१) बमोजिम गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाले राजस्व र व्ययको अनुमान पेश गर्दा घाटा बजेट निर्माण गर्नु पर्ने भएमा संघीय कानुन र प्रदेश कानुन बमोजिम घाटा पूर्ति गर्ने स्रोत समेतको प्रस्ताव गर्नु पर्नेछ ।

यस्ता विषयहरुलाई समयमै व्यवस्थापकीय एवम् संसदीय कार्य सञ्चालन सम्बन्धी नियमहरुबाट बाँध्न नसक्ने हो भने निर्वाचित गाउँ सभा वा नगर सभाहरु हिजोको स्थानीय निकाय भन्दा माथि उक्लिन सक्ने छैन ।

हिजोका गाउँ वा नगरस्तरीय प्रक्रियाहरु विकेन्द्रीकरण वा शासकीय अधिकारको दीर्घकालीन निक्षेपीकरणसँग मात्र सम्बन्धित थिए । दिनेले अधिकार खोस्न सक्दथ्यो । पाउनेले अधिकारको संरक्षण अड्डा-अदालतबाट गराउन सक्दैनथ्यो । अहिलेको परिस्थिति फरक हो । किनभने शक्तिको स्रोत अब संविधान हो । दिने र पाउने बीच पनि लेनदेन हुन सक्ला । तर संविधानले गरेको अधिकारको बाँडफाँट अब प्रभावित गर्न पाइँदैन । त्यसैले यसका बारेमा स्थानीय व्यवस्थापिका धेरै सजग हुनु जरुरी छ । स्थानीय सरकारले आफ्नो अधिकारको प्रयोग गर्दा स्थानीय व्यवस्थापिकाप्रति कुन रूपमा जवाफदेहिता बहन गर्दछ, स्थानीय सरकारको गुणस्तर त्यसका आधारमा निर्धारण हुन्छ । यसको तात्पर्य के हो भने उचित व्यवस्थापकीय अभ्यासको अभावमा स्थानीय व्यवस्थापिकाहरु संघीयताको तेश्रो तहको संसदका रूपमा आवश्यक भूमिका निर्वाह गर्न सक्ने हैसियतमा पुग्न गाह्रो हुनेछ ।

संगठन भनेको मूल्यमान्यता पनि हुन्, संरचनाहरु पनि हुन् । मूल्यमान्यता नभई संरचनाहरु चलन सक्दैनन । संरचना मात्रले संगठनको उद्देश्य प्रष्ट हुन सक्दैन । संरचनाहरुको महत्व नबुझिदिँदा व्यवस्थापिकाको सांगठनिक क्षमता कमजोर हुन पुग्ने छ । यसै उद्देश्यले काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल ले एउटा नियमावली प्रस्ताव गरेको छ । यसमा मूल्यमान्यता तथा संरचना दुवैलाई कसरी अगाडि लैजाने भनी देखाउने प्रयास गरिएको छ । त्यसतर्फ यो लेखकले सबै स्थानीय सरकार एवम् व्यवस्थापिकाहरुको ध्यान आकर्षण गर्न चाहन्छ । स्थानीय व्यवस्थापिकाले विधायिकी तथा गैर विधायिकी दुवै प्रकारका कार्यहरु गर्नुपर्ने हुन्छ ।

६.१ स्थानीय व्यवस्थापिकाको विधायिकी कार्य:

- स्थानीय व्यवस्थापिका अर्थात नगर र गाउँ सभा जुनसुकै तहको व्यवस्थापिका भए पनि यसको प्रमुख कार्य ऐन कानुन बनाउने हो ।
- नगर र गाउँ सभाले नेपालको संविधानको :
 १. अनुसूची ८ को स्थानीय तहको एकल अधिकारको विषय र
 २. अनुसूची ९ को संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साझा सूचीमा उल्लेखित विषयमा ऐन कानुन बनाउन सक्दछ ।
- नगर र गाउँ सभामा विधेयक अर्थात ऐनको मस्यौदा दुई माध्यमबाट प्रस्तुत हुन सक्दछ :
 १. नगर र गाउँ कार्यपालिकाले तयार गरेको विधेयक;
 २. नगर र गाउँ कार्यपालिका बाहेक नगर र गाउँ सभाका अन्य सदस्यले एकल वा संयुक्त रूपमा तयार गरेको विधेयक;
- जुनसुकै माध्यमबाट मस्यौदा भएको भए पनि विधेयक नगर वा गाउँ सभा सचिवालयमा दर्ता भएपछि मात्र विधिवत् रूपमा विधायिकी अर्थात ऐन बनाउने प्रक्रिया प्रारम्भ हुन्छ ।

नगर र गाउँ सभा सचिवालयले विधेयक दर्ता गर्दा देहायका विषय हेर्नुपर्ने हुन्छ :

- विधेयकको उद्देश्य र कारण;
- विधेयकको व्याख्यात्मक टिप्पणी;
- विधेयक ऐन बनेपछि आर्थिक व्ययभार हुने भए यसको आर्थिक टिप्पणी;

- विधेयकले नियम, कार्यविधि, निर्देशिका बनाउने अधिकार प्रत्यायोजन गरेको भए यसको टिप्पणी;
- भइरहेको ऐनको संशोधन विधेयक भए सो ऐनको विद्यमान व्यवस्था, संशोधनको विषय, र संशोधन गर्नुपर्ने कारण सहितको तीन महले ;
- विधेयक प्रस्तुतकर्ताको हस्ताक्षर;
- विधेयकका आवश्यक प्रतिहरु नगर वा गाउँ सभाका सदस्य संख्याभन्दा केही बढी;
- विधेयक दर्ता भएपछि सभाका सदस्यहरुलाई विधेयक वितरण गर्ने;
- विधेयकमा कुनै सदस्यको विरोधको सूचना दर्ता भएको भए सभामा प्रस्तुत र निर्णय गर्ने;
- *विधेयक सभामा प्रस्तुत*: विधेयक दर्ता गर्ने सदस्यले सभामा विधेयक पेश गर्नुपर्ने कारण, आवश्यकता एवं उद्देश्य, विधेयकबाट गर्न खोजिएको व्यवस्था र प्राप्त गर्न खोजिएको उपलब्धि उल्लेख गरी प्रस्तुत गर्ने;
- सभामा प्रस्तुत भएको विधेयक स्थानीय जनताको राय सुभाबका लागि सभाबाट निर्णय गरी पठाउन पनि सकिन्छ । यस्तो अभ्यास ज्यादै कम विधेयकमा हुन्छ ।
- *विधेयकको सैद्धान्तिक छलफल*: विधेयकमा अन्तरनिहित सैद्धान्तिक र नीतिगत विषयमा मात्र केन्द्रित भएर छलफल गर्ने,
- *विधेयकमा संशोधन*: सैद्धान्तिक छलफल सकिएपछि नियमावली वा कार्यविधिमा तोकिएको दिन भित्र सदस्यहरुले सो प्रस्तावित विधेयकमा कुनै संशोधन गर्नुपर्ने भए संशोधन दिन सक्दछन् ।

- संशोधन प्राप्त भएपछिको कार्य प्रक्रिया: विधेयकमा संशोधन दर्ता भएपछि, सभाको सचिवालयले एकीकृत गरी सभाध्यक्षले स्वीकृत गर्नुपर्ने हुन्छ ।
- विधेयकमा एक मात्र संशोधन भएमा सभामा छलफल गरी पारित गर्न सकिन्छ ।
- एक भन्दा धेरै संशोधन भएमा दफावार छलफलका लागि सभाको विधायन समितिमा पठाउने ।

६.२ स्थानीय सभा वा विधायन समितिमा विधेयकको दफावार छलफल र पारित गर्ने प्रक्रिया

१. नगर र गाउँ सभामा विधेयकको संशोधन सहित दफावार छलफल र पारित

- कुनै विधेयक सभामा नै दफावार छलफल गर्दा विधेयक प्रस्तुतकर्ताले सभामा संशोधन सहित दफावार छलफल गरियोस भन्ने प्रस्ताव राख्ने,
- तत्पश्चात संशोधन कर्ता सदस्यहरूले आफ्नो संशोधन प्रस्तुत गर्ने,
- त्यसपछि, सभाका अन्य सदस्यहरूले चाहेमा प्रस्तुत विधेयकको संशोधनको छलफलमा भाग लिने र धारणा राख्ने,
- विधेयकमा प्राप्त संशोधनलाई निर्णयार्थ सभामा प्रस्तुत गर्ने अर्थात् स्वीकृत वा अस्वीकृत गर्ने ।
- संशोधन स्वीकृत भएमा विधेयकमा समावेश गर्न विधेयकको अंग बनाउने
- संशोधन स्वीकृत नभएमा मुल विधेयक पारित गर्ने ।

- संशोधन स्वीकृत भएमा संशोधन सहित विधेयक पारित गर्ने ।

२. सभाको विधायन समितिमा विधेयकको संशोधन सहित दफावार छलफल

- सामान्यतया विधेयकमा एक भन्दा बढि संशोधन प्राप्त भएकोमा संशोधन सहित विधेयकको दफावार छलफल विधायन समितिमा गर्ने,
- विधेयक प्रस्तुत कर्ता सदस्यले सभामा संशोधन सहित विधेयक दफावार छलफलका लागि विधायन समितिमा पठाईयोस भन्ने प्रस्ताव गर्ने,
- सभाको निर्णयबाट विधायन समितिमा विधेयक दफावार छलफलका लागि प्राप्त भएपछि विधायन समितिको सभापतिले समितिको बैठक बोलाउने र विधेयकको दफावार छलफल के कसरी गर्ने भन्ने सम्बन्धमा छलफल गर्ने ।
- विधायन समितिमा विधेयकको दफावार छलफल प्रारम्भ गर्दा सर्वप्रथम विधेयक प्रस्तुत कर्ताले सो विधेयक किन ल्याउनु पर्नाको कारण र त्यसमा भएका प्रमुख व्यवस्थाका सम्बन्धमा जानकारी गराउने ।
- तत्पश्चात विधेयकका संशोधन कर्ता सभाका सदस्यहरूले आफ्नो संशोधनको अभिप्राय राख्ने र त्यसपछि विधायन समितिका सदस्यहरूले आफ्नो धारणा राख्ने ।
- विधायन समितिका तत्पश्चात्का बैठकहरूमा संशोधन सहित विधेयकको दफाहरूमा छलफल गर्ने र दफा दफा र संशोधनको निर्णय गर्ने ।
- एकै दिन वा बैठकमा निर्णय हुन नसकेका विषयलाई अर्को बैठकमा छलफल गर्ने ।

- छलफलको क्रममा विधेयकको विषयवस्तु अनुसार सरोकारवाला, विषय विज्ञ, विधेयकसंग सम्बद्ध निकाय वा अन्य व्यक्तिहरूलाई समेत आमन्त्रण गरी छलफल गर्ने र तत्पश्चात मात्र निर्णय गर्ने ।

६.३ नगर र गाउँ सभाबाट विधेयक पारित गर्ने प्रक्रिया

१. गाउँ वा नगर सभामा नै संशोधन सहित दफावार छलफल भएको विधेयक वा
२. विधायन समितिमा संशोधन सहित दफावार छलफल भएको विधेयक वा
३. संशोधन प्राप्त नभएको विधेयक होस कुनै पनि विधेयक अन्तिममा सभामा छलफल गरि पारित गर्नुपर्ने हुन्छ ।

सभाबाट विधेयक पारित गर्दा -

- विधेयकमा संशोधन भए सभाबाट सर्वप्रथम संशोधन स्वीकृत वा अस्वीकृत गर्ने,
- स्वीकृत संशोधनलाई मूल विधेयकको अंग बनाउने ,
- संशोधन भए संशोधन विधेयकको अंग बनाएपछि संशोधन नभए पनि प्रस्तुत विधेयकका सबै दफा र अनुसुची भए सो समेत सभाबाट स्वीकृत गर्ने, अंग बनाउने र पारित गर्ने ।
- तत्पश्चात, सभाध्यक्षले विधेयकको प्रस्तावना, नाम र प्रारम्भ सभामा पढेर सुनाउने र अंग बनाउने ।

- त्यसपछि, सभाध्यक्षले विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यलाई सो विधेयक पारित गरियोस भन्ने प्रस्ताव गर्न समय दिने र प्रस्तुतकर्ताले प्रस्ताव गर्ने,
- विधेयक पारित गरियोस भन्ने प्रस्तावको पक्ष र विपक्षमा हुने सभाका सदस्यहरूले हस्ताक्षर गर्ने,
- विधेयकको पक्षमा बहुमत सदस्यको हस्ताक्षर भएमा सो विधेयक सभाबाट पारित भएको घोषणा सभाध्यक्षले गर्ने,
- नगर वा गाउँ सभाबाट पारित विधेयक सभाध्यक्षले प्रमाणिकरण गरेपछि ऐन बन्दछ र सम्बन्धित नगरपालिका वा गाउँपालिकामा लागू हुन्छ । यसलाई स्थानीय ऐन अर्थात् कानून भनिन्छ ।
- नगर वा गाउँ सभाको सभाध्यक्ष नै सम्बन्धित स्थानीय तहको र व्यवस्थापिकाको प्रमुख भएकोले स्थानीय व्यवस्थापिकाले पारित गरेको विधेयक प्रमाणीकरण गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको हो ।

६.४ कानून निर्माणको सम्पूर्ण विधायिकी प्रक्रिया

विश्वमा जुनसुकै देशको संसद होस वा जुनसुकै तहको व्यवस्थापिकामा होस् कानून निर्माणको सम्पूर्ण विधायिकी प्रक्रियाले देहाय तीन चरण पूरा गरेको हुन्छ :

- प्रथम वाचन (फर्स्ट रिडिङ्ग),
- द्वितीय वाचन (सेकेण्ड रिडिङ्ग), र
- तृतीय वाचन (थर्ड रिडिङ्ग) ।

स्थानीय व्यवस्थापिका अर्थात नगर सभा र गाउँ सभाको कानुन निर्माणको समग्र प्रक्रियाले पनि अन्तराष्ट्रिय संसदीय अभ्यास बमोजिम प्रथम वाचन, द्वितीय वाचन र तृतीय वाचनको चरण पूरा गर्नुपर्दछ ।

१. प्रथम वाचन : विधेयक दर्ता एवं वितरण र सभामा प्रस्तुत सम्मको चरण,
२. द्वितीय वाचन : सभामा विधेयकको सैद्धान्तिक छलफल, संशोधन प्रस्तुत, सभा वा विधायन समितिमा विधेयकको संशोधन सहित दफावार छलफल र सभामा संशोधन प्रतिवेदन प्रस्तुतसम्मको चरण,
३. तृतीय वाचन : सभाबाट अन्तिम रूपमा विधेयक पारित गर्दाको चरण, (सभाबाट विधेयकको संशोधन र प्रावधान स्वीकृत गर्ने, स्वीकृत संशोधन र प्रावधानलाई मुल विधेयकको अंग बनाउने र विधेयक पारित गर्ने)

६.५ स्थानीय व्यवस्थापिकाका अन्य कार्यहरू

स्थानीय व्यवस्थापिकाले कानुन बनाउने अर्थात विधायिकी बाहेक अन्य कार्यहरू पनि गर्दछ । यस्ता कार्यहरूमा नगर र गाउँ सभामा जनसरोकार, विकास निर्माण एवं समसामयिक विषयमा छलफल गर्ने; नगर र गाउँ सभाको अधिवेशन प्रारम्भ भएपछि सभाका सदस्यहरूले नगरपालिका वा गाउँपालिकाको कार्यक्षेत्रसँग सम्बन्धित सार्वजनिक महत्व एवं चासोका विषयमा सभामा धारणा राख्ने; सार्वजनिक महत्वका विषयमा छलफल गर्ने, प्रश्न गर्ने एवं नगर वा गाउँ कार्यपालिकाको ध्यानाकर्षण गर्ने र कुनै कार्य गर्न प्रतिवद्धता व्यक्त गर्ने र नगर वा गाउँ कार्यपालिकालाई निर्देशन दिन सक्ने जस्ता गैरविधायिकी कार्यहरू पर्दछन् । जनताको प्रतिनिधिमूलक एवम् सबैभन्दा नजिकको संस्था भएकोले स्थानीय सभामा यस किसिमको अभ्यास गर्न पनि राम्रो हुन्छ ।

गाउँ र नगर सभाका सदस्यहरूले देहायका माध्यमबाट सभामा कुनै पनि जन सरोकारका सार्वजनिक महत्वका विषयमा धारणा राख्ने र छलफल गर्न सक्दछन्:

- शून्य समय र विशेष समयमा बोलेर,
- सभाभिन्न प्रश्नोत्तर कार्यक्रम सञ्चालन गरेर,
- जरूरी सार्वजनिक महत्वको प्रस्तावमा छलफल गरेर,
- कुनै महत्वपूर्ण विषयमा संकल्प पारित गरेर ।

उपरोक्त सबै माध्यमहरू असाध्यै महत्वपूर्ण हुन्छन् । स्थानीय कार्यपालिकाले आफ्नो अधिकार अन्तर्गत गरेका वा गर्न नसकेका सबै काम कार्यबाहीहरूका सम्बन्धमा उपरोक्त माध्यमहरूको आवश्यकता, विषय वा परिस्थिति अनुसार प्रयोग हुन सक्दछ । सभामा पर्याप्त रूपमा कृषि र भूमिसुधार, अर्थ, उद्योग, वाणिज्य, सामाजिक र सांस्कृतिक रूपान्तरण, प्राकृतिक साधन स्रोतको संरक्षण, संवर्द्धन र उपयोग, नागरिकका आधारभूत आवश्यकता, श्रम, रोजगार, सामाजिक न्याय, समावेशिकरण, पर्यटन इत्यादि विषयमा छलफल हुनुपर्दछ । जस्तो संविधानको राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व अन्तर्गत “सामाजिक न्याय र समावेशिकरण” सम्बन्धी नीतिको मार्गदर्शन (हेर्नुहोस् कन्तुर ७) गरिएको छ ।

कन्तुर ७: सामाजिक न्याय र समावेशिकरण सम्बन्धी राज्यका नीतिहरू

राज्यका नीतिहरू: सामाजिक न्याय र समावेशिकरण सम्बन्धी नीति (धारा ५१ (अ)):

- (१) असहाय अवस्थामा रहेका एकल महिलालाई सीप, क्षमता र योग्यताको आधारमा रोजगारीमा प्राथमिकता दिई जीविकोपार्जनका लागि समुचित व्यवस्था गर्दै जाने,
- (२) जोखिममा परेका, सामाजिक र पारिवारिक बहिष्करणमा परेका तथा हिंसा पीडित महिलालाई पुनःस्थापना, संरक्षण, सशक्तीकरण गरी स्वावलम्बी बनाउने,
- (३) प्रजनन अवस्थामा आवश्यक सेवा सुविधा उपभोगको सुनिश्चितता गर्ने,

- (४) बालबच्चाको पालन पोषण, परिवारको हेरचाह जस्ता काम र योगदानलाई आर्थिक रूपमा मूल्यांकन गर्ने,
- (५) बालबालिकाको सर्वोत्तम हितलाई प्राथमिक रूपमा ध्यान दिने,
- (६) मुक्त कर्मैया, कम्हलरी, हरवा, चरवा, हलिया, भूमिहीन, सुकुम्बासीहरूको पहिचान गरी बसोबासका लागि घर घडेरी जदारी कसूरमा सजाय निधारण तथा कायान्वयन गने सम्बन्धमा व्यवस्था गन बनेको विधेयकतथा जीविकोपार्जनका लागि कृषियोग्य जमीन वा रोजगारीको व्यवस्था गर्दै पुनःस्थापना गर्ने,
- (७) राष्ट्रिय विकासमा युवा सहभागिता अभिवृद्धि गर्दै राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारहरूको पूर्ण उपयोगको वातावरण सिर्जना गर्ने, युवाको सशक्तीकरण र विकासका लागि शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी लगायतका क्षेत्रमा विशेष अवसर प्रदान गर्दै व्यक्तित्व विकास गर्ने तथा राज्यको सर्वांगीण विकासमा योगदानका लागि उपयुक्त अवसर प्रदान गर्ने,
- (८) आदिवासी जनजातिको पहिचान सहित सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने अधिकार सुनिश्चित गर्न अवसर तथा लाभका लागि विशेष व्यवस्था गर्दै यस समुदायसँग सरोकार राख्ने निर्णयहरूमा सहभागी गराउने तथा आदिवासी जनजाति र स्थानीय समुदायको परम्परागत ज्ञान, सीप, संस्कृति, सामाजिक परम्परा र अनुभवलाई संरक्षण र संवर्धन गर्ने,
- (९) अल्पसंख्यक समुदायलाई आर्नो पहिचान कायम राखी सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार प्रयोगको अवसर तथा लाभका लागि विशेष व्यवस्था गर्ने,
- (१०) मधेशी समुदाय, मुस्लिम र पिछडा वर्गलाई आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अवसर र लाभको समान वितरण तथा त्यस्ता समुदायभित्रका विपन्न नागरिकको संरक्षण, उत्थान, सशक्तीकरण र विकासका अवसर तथा लाभका लागि विशेष व्यवस्था गर्ने,
- (११) उत्पीडित तथा पिछडिएको क्षेत्रका नागरिकको संरक्षण, उत्थान, सशक्तीकरण, विकास र आधारभूत आवश्यकता परिपूर्तिका अवसर तथा लाभका लागि विशेष व्यवस्था गर्ने,
- (१२) सामाजिक सुरक्षा र सामाजिक न्याय प्रदान गर्दा सबै लिंग, क्षेत्र र समुदायभित्रका आर्थिक रूपले विपन्नलाई प्राथमिकता प्रदान गर्ने,
- (१३) स्वस्थ, सक्षम र अनुशासित नागरिक तयार गर्न खेलकूद तथा खेलाडीमा

योजनाबद्ध लगानी गर्ने र खेलकूदलाई राष्ट्रिय एकता सुदृढ गर्ने एवं अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा राष्ट्रिय सम्मान अभिवृद्धि गर्ने माध्यमको रूपमा विकास गर्ने,

- १४) सामुदायिक तथा राष्ट्रिय वा अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संघ संस्थाको लगानी र भूमिकालाई जवाफदेही र पारदर्शी बनाउँदै त्यस्ता संस्थाहरूको स्थापना, स्वीकृति, सञ्चालन, नियमन र व्यवस्थापनका लागि एकद्वार प्रणाली अपनाउने र राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताका क्षेत्रमा मात्र त्यस्ता संघ संस्थाहरूलाई संलग्न गराउने ।

स्थानीय सरकारले यो सम्बन्धमा के गर्दैछ ? कसरी गर्दैछ ? यी आम सरोकारका विषय मात्र नभई संवैधानिक उत्तरदायित्व पनि हुन् । यसका लागि निम्न संसदीय माध्यमहरू महत्वपूर्ण मानिन्छन् ।

शून्य समय

- शून्य समय शब्द संसदीय प्रणालीमा निकै प्रचलित रहेका छन् । यसको अभ्यास बेलायतको संसदबाट भएको हो ।
- प्रारम्भिक दिनहरूमा बेलायतको संसद दिनको १२ बजे बस्ने र संसदको बैठक प्रारम्भ भएसँगै संसदका सदस्यहरूलाई जनसरोकारका विषय १ मिनेटको समयमा संक्षिप्तमा राख्न दिइने र १ मिनेटको समय समाप्त भएपछि बोल्न थप समय नदिने अभ्यासबाट शून्य समय प्रारम्भ भएको पाइन्छ ।
- संसदीय अभ्यास अपनाएका देशहरूको व्यवस्थापिका अर्थात् संसदमा संसदको बैठक जुनसुकै समयमा प्रारम्भ भए पनि सदस्यहरूलाई १ मिनेटमा आफ्ना कुरा राख्न समय दिने अभ्यास विकसित भएकोछ ।
- नेपालको संसदीय अभ्यासमा पनि संसदको बैठक प्रारम्भ भएपछि सदस्यहरूलाई संक्षिप्तमा आफ्नो कुरा राख्न शून्य समयको कार्यक्रम रहेको छ र १ मिनेट पछि वक्ता सदस्यको माइक स्वतः काटिन्छ ।

सदस्य संख्याको आधारमा वर्णानुक्रम अनुसार शून्य समयमा बोल्ने सदस्यको समूह विभाजन गरिएको छ। यद्यपि १ मिनेटको समय कम भएको प्रतिक्रियाहरु आएकाले काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल द्वारा प्रस्तावित नियमावलीमा स्थानीय व्यवस्थापिकाका हकमा ३ मिनेटको समय छुट्याइएको छ।

- नगरसभा र गाउँ सभा पनि स्थानीय तहको व्यवस्थापिका भएकोले शून्य समयको अभ्यास गर्न सकिन्छ। यसबाट सभाका सदस्यहरुमा संक्षिप्तमा सभामा आफुले प्रतिनिधित्व गरेको वडा र नगर/गाउँ भित्रका जनसरोकारका विषयमा सभामा नगर र गाउँ कार्यपालिकाको ध्यानाकर्षण गर्न सकिन्छ।

काठमाण्डौ विश्व विद्यालय स्कूल अफ ल ले तयार गरेको नगर सभा र गाउँ सभाको कार्य सञ्चालन नियमावलीको मस्यौदामा पनि शून्य समयको प्रावधान राखिएकोछ। यसको अभ्यास गर्दा राम्रो हुन्छ।

विशेष समय

- संसदीय व्यवस्थामा व्यवस्थापिका अर्थात संसदमा सदस्यहरुले शून्य समयमा दिइएको १ मिनेटमा मात्र सबै विषयवस्तु प्रभावकारी रुपमा राख्न सकिँदैन।
- त्यसले, सदस्यहरुले संसदमा सार्वजनिक सरोकार एवं विकास निर्माणसँग सम्बन्धित विषयमा केहि बढी समय लिएर विषयवस्तुको गाम्भीर्यताको आधारमा कुरा उठाउनु पर्ने हुन्छ।
- यसका लागि संसदमा विशेष समयको अभ्यास गरिन्छ। सामान्यतया विशेष समय ३ देखि ५ मिनेटको समय रहन्छ। सो समय भित्र वक्ता सदस्यले आफ्नो भनाई राख्नु पर्ने हुन्छ।

- विशेष समयको उद्देश्य पनि समसामयिक र जनसरोकार एवं विकास निर्माणको अवस्थाका विषयमा संसदमा जानकारी गराउनु र सरकारको ध्यानाकर्षण गर्नु हो ।
- संसदमा विशेष समयमा उठेका विषयहरूको सरकारको तर्फबाट सम्बन्धित मन्त्रीले जवाफ दिने संसदीय अभ्यास रहेको छ ।
- विशेष समयमा बोल्ने सबै सदस्यहरूको एक-एक गरी जवाफ दिने भन्दा पनि धेरै वक्ताहरूले कुनै विषयमा जोड दिएर उठाएको विषय भए सो विषयवस्तुका आधारमा सरकारको तर्फबाट मन्त्रीले सभामा जवाफ वा प्रतिक्रिया दिने अभ्यास रहेको छ ।
- नगर सभा र गाउँ सभामा पनि सदस्यहरूले लागि विशेष समयको अभ्यास गरेर बोल्ने र नगरकार्यपालिका र गाउँ कार्यपालिकाका सदस्यहरूले जवाफ वा प्रतिक्रिया दिने अभ्यासको प्रारम्भ गर्न सकिन्छ ।
- यसबाट सभाका सदस्यहरूमा आफ्नो नगरपालिका र गाउँपालिकाको विकास निर्माण र जनसरोकारका विषयमा स्थानीय सरकारको ध्यानाकर्षण गर्ने क्षमताको विकास हुन्छ ।
- काठमाण्डौ विश्व विद्यालयले तयार गरेको नगर सभा र गाउँ सभाको कार्य सञ्चालन नियमावलीमा पनि शून्य समयको प्रावधान राखिएको छ ।

प्रश्नोत्तर

- प्रश्नोत्तर व्यवस्थापिका अर्थात संसदीय संस्थाको निकै प्रभावकारी अभ्यास मानिन्छ ।
- संसदका सदस्यहरूले कार्यपालिकाको प्रमुख र सदस्य अर्थात प्रधानमन्त्री र सरकारका मन्त्रीहरूलाई उनिहरूको कार्यक्षेत्रसंग

सम्बन्धित विषयमा प्रत्यक्ष रूपमा प्रश्न सोध्ने र सम्बन्धित मन्त्रिले पनि प्रत्यक्ष रूपमा उत्तर कार्यक्रमलाई संसदीय प्रश्नोत्तर भनिन्छ ।

- संसदीय संस्था अर्थात व्यवस्थापिकामा सञ्चालन गरिने प्रश्नोत्तर कार्यक्रमलाई सरकार अर्थात कार्यपालिकाको संसद अर्थात व्यवस्थापिका प्रति जवाफदेहि स्थापित गर्ने प्रभावकारी माध्यम मानिन्छ ।
- संसदीय प्रश्न दुइ प्रकारका हुन्छन् :
 - मौखिक उत्तर दिने प्रश्न : संक्षिप्त रूपमा उत्तर दिन सकिने प्रश्न ।
 - लिखित उत्तर दिने प्रश्न : विवरण माग गरिएको प्रश्न ।

काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल ले प्रस्तावित गरेको नगर सभा र गाउँ सभाको कार्य सञ्चालन नियमावलीको मस्यौदामा मौखिक उत्तरको प्रश्न र लिखित उत्तरको प्रश्न सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ ।

यस नियमावलीमा मौखिक प्रश्नलाई प्रत्यक्ष रूपमा नगर र गाउँ सभाको अधिवेशन भएको अवधिको निश्चित दिनको आधा घण्टा नगर वा गाउँ कार्यपालिका प्रमुख र निश्चित दिनको एक घण्टा नगर वा गाउँ कार्यपालिकाका सदस्यहरूसँग प्रत्यक्ष रूपमा प्रश्नोत्तर गर्ने व्यवस्था प्रस्तावित गरेको छ ।

जरुरी सार्वजनिक महत्वको विषयको प्रस्ताव

- नगरपालिका र गाउँपालिकासँग सम्बन्धित जरुरी सार्वजनिक महत्वको विषयमा नगर सभा वा गाउँ सभामा छलफल गर्न सकिन्छ र गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

- सभाको कुनै सदस्य वा सदस्यहरुलाई कुनै विषय सार्वजनिक महत्वको लागि सभामा छलफल गर्न उपयुक्त लागेमा सो विषयमा जरुरी सार्वजनिक महत्वको प्रस्ताव दर्ता गर्न सकिन्छ ।
- उदाहरणको लागि नगर वा गाउँपालिका क्षेत्रमा हुने सवारी दुर्घटना न्यूनीकरण गर्ने विषय । जरुरी सार्वजनिक महत्वको प्रस्तावलाई २ जना सदस्यले समर्थन गरेको हुनु पर्दछ ।
- सो प्रस्तावलाई सभाध्यक्षले जरुरी सार्वजनिक महत्वको ठहर्‍याएमा नगर वा गाउँ कार्यपालिकाको सो विषयसँग सम्बन्धित सदस्यसँग परामर्श गरी स्वीकृति दिन सक्नेछ । स्वीकृत भएमा सभामा छलफल हुन्छ ।
- प्रस्ताव र समर्थकले बोलिसकेपछि सभाका अन्य सदस्यले पनि बोल्न सक्नेछन् ।
- छलफलको अन्तिममा कार्यपालिकाको सम्बन्धित सदस्यले छलफलमा उठेका प्रश्नको जवाफ दिनु पर्दछ ।

संकल्प

- नगर वा गाउँपालिकासँग सम्बन्धित सार्वजनिक सरोकार एवं महत्वको कुनै विषय (जस्तो नगर वा गाउँपालिकालाई २ वर्ष भित्र पूर्ण रुपमा साक्षर बनाइने छ) सभाको सदस्य वा सदस्यहरुले एकल वा संयुक्त रुपमा सभामा संकल्प प्रस्ताव प्रस्तुत गर्न सकिन्छ । संकल्प प्रस्ताव निम्न विषयहरुका सम्बन्धमा सभामा प्रस्तुत गर्न सकिन्छ :
 - ✓ सभाले कुनै विषयमा सिफारिस वा प्रतिबद्धता प्रकट गर्न,
 - ✓ नगर वा गाउँ कार्यपालिकाको कुनै कार्य वा नीतिको समर्थन वा विरोध वा पुनर्विचारको लागि ध्यानाकर्षण गर्न,
 - ✓ सभाले कुनै सन्देश वा निर्देशन दिन ।

- सभाध्यक्षले परामर्श समितिको परामर्शमा संकल्प स्वीकार योग्य छ, छैन भन्ने निर्णय गर्न वा आवश्यक देखेमा परिमार्जन गर्न सक्नेछ । सभाध्यक्षले सभामा संकल्प छलफल हुने दिन निर्धारण गर्नेछ ।
- सभाध्यक्षबाट स्वीकृत संकल्प प्रस्ताव सभामा छलफल हुनु अगाडि सबै सदस्यलाई वितरण गर्नु पर्दछ ।
- संकल्प छलफल हुने निर्धारित दिनमा सो प्रस्ताव प्रस्तुतकर्ता सदस्यले वक्तव्य सहित सभामा संकल्प वाचन गर्नेछ ।
- छलफलमा संकल्पमा हस्ताक्षर गर्ने सदस्यहरु र सभाका अन्य सदस्यहरुले बोल्न सक्नेछन् । छलफलको अन्तिममा संकल्प र यसको छलफलमा सभामा उठेका विषयका सम्बन्धमा नगर वा गाउँ कार्यपालिकाको तर्फबाट सम्बन्धित सदस्यले जवाफ दिनु पर्ने हुन्छ ।
- संकल्प कार्यान्वयन: नगर वा गाउँ सभाबाट पारित भएको संकल्प नगर वा गाउँ कार्यपालिकाले कार्यान्वयन गर्नु पर्नेछ र यसको जानकारी सभालाई दिनु पर्नेछ । कार्यान्वयन हुन नसकेको भए यसको कारण समेत सभालाई जानकारी गराउनु पर्नेछ ।

७. स्थानीय सरकार मिश्रित प्रकृतिको सरकार

स्थानीय सरकारको उद्देश्य केवल उपरोक्त व्यवस्थापकीय संरचनाहरु निर्माण गर्नुमा मात्र सीमित हुनु हुँदैन । के बुझ्नु पर्दछ भने नेपालको नयाँ संविधानले जसरी संघीय वा राष्ट्रिय तहमा तथा प्रादेशिक तहमा संसदीय प्रणालीको शासकीय संरचनाको व्यवस्था गरेको छ, त्यसैगरी स्थानीय तहको हकमा त्यस्तो शासकीय प्रणालीलाई प्रयोग गरिएको छैन ।

संघमा वा प्रदेशमा संसदबाट सरकार निर्माण हुन्छ । त्यसरी संसदभित्रबाट बनेको सरकार निसन्देह संसद प्रति नै उत्तरदायी हुन्छ । सरकारले यो उत्तरदायित्व निरन्तर निर्वाह गर्न सकेन भने संसदले त्यस्तो सरकारलाई हटाउनका लागि अविश्वासको प्रस्तावमा छलफल वा निर्णय गर्न सक्दछ । सरकारले निरन्तर रूपमा आफूप्रति संसदको विश्वास छ भन्ने देखाउनु पर्दछ । कतिपय अवस्थामा संसदमा विश्वासको मत लिई आफ्नो क्षमता प्रदर्शन गर्नुपर्ने पनि हुन्छ । यस्तो संसदीय व्यवस्थामा संघीय वा प्रदेश सरकारले आफ्नो नियन्त्रणमा भएको संसदबाट आफूले चाहेजस्तो कानून तथा नीति प्रस्ताव गर्ने पारित गराउने वा बजेट स्वीकृत गराउने हैसियत राख्दछ । यसैगरी सरकार निर्माण गर्ने दल वा दलहरुले सरकारप्रति नरम एवम् सहयोगी दृष्टिकोण राख्दछन् । उनीहरुले सरकारलाई चाहिए अनुसार टिका-टिप्पणी पनि गर्दछन् । तर त्यसको उद्देश्य सरकारलाई कमजोर पार्ने भन्ने हुँदैन । आफ्नो सरकारको संरक्षण गर्ने दायित्व उनीहरुले भुल्न चाहँदैनन् । भुल्ल लागेका बेलामा संसदमा सरकारको आधारभूत हितको संरक्षण गर्ने भूमिका निर्वाह गर्ने अधिकार पाएका सचेतकले आफ्नो दलका सदस्यहरुलाई सचेत गराउन प्रचलन पनि हुन्छ ।

संघीय तथा प्रादेशिक व्यवस्थापिकामा सरकार पक्षका बाहेक अरु सदस्यले सदनभित्र प्रतिपक्षको भूमिका निर्वाह गर्छन् । उनीहरुले

सरकारको आलोचना वा समालोचना गरी शासकीय वा नीतिगत विषयहरूमा वैकल्पिक दृष्टिकोणहरू जनता समक्ष राख्दछन् । यही दृष्टिकोणबाट संसदीय व्यवस्थामा जनतालाई परिचालित गरिन्छ । प्रतिपक्षले जति-जति टिका-टिप्पणी गर्दछन्, जनताहरू त्यति-त्यति प्रशिक्षित हुँदै जान्छन् । जनस्तरमा बढेको ज्ञान र विवेकले जनतालाई अर्को चुनावमा आफ्नो दृष्टिकोण अझ बलियो बनाउने अवसर प्राप्त हुन्छ । प्रतिपक्षले सरकारलाई निरन्तर जवाफदेही बनाउँदै गर्दा जनतालाई पनि आफ्ना बारेमा पूनः मुल्याङ्कन गर्नलाई आव्हान गर्दछन् । यो प्रक्रियाले प्रत्येक निर्वाचन वर्षमा नयाँ सरकार बनाउन चाहने दल वा दलहरूलाई चुनौती थपिदिन्छ । उनीहरूले जनचाहना अनुसार आफूलाई परिवर्तन गर्नुपर्ने बाध्यता सिर्जना हुन जान्छन् । समग्रमा यी संसदीय व्यवस्थाका सामान्य विशेषताहरू हुन् । तर यी विशेषताहरू स्थानीय संसदका रूपमा गाउँ सभा वा नगर सभाका हकमा लागु हुँदैनन् । यसको कारण के हो भने गाउँ सभा वा नगर सभाको संसदीय चरित्र संघीय वा प्रादेशिक संसदभन्दा फरक छ । यो फरकलाई पर्याप्त रूपमा बुझिएन भने गाउँ सभा वा नगर सभा तेस्रो तहको व्यवस्थापिकाका रूपमा बलियो रूपमा चल्न सक्ने छैनन् ।

अतः गाउँ सभा वा नगर सभाको सांगठनिक स्वरूपलाई प्रष्टसँग बुझ्नु पर्दछ । स्थानीय तहको संसदको रूपमा गाउँ सभा वा नगर सभाको निर्वाचन सम्पूर्ण रूपमा प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणालीबाट हुन्छ । जसलाई स्थानीय सरकार वा स्थानीय व्यवस्थापिकामा पुऱ्याउने हो, त्यसलाई मतदाताले मतदान गरेर सोभै पुऱ्याइदिएको हुन्छ । जसलाई कुनै हैसियत सहित पुऱ्याउनु पर्ने हो, त्यसलाई पनि लगभग सबै अवस्थामा हैसियत दिएर मतदान गरिएको हुन्छ । सरकारमा को हुन्छन् भन्ने कुराको निर्धारण मतदाताले आफै गर्दछ । सरकारको कामकारवाहीको जिम्मेवारी कुन रूपमा बाँडफाँट गर्ने ? त्यो चाहिँ स्थानीय सरकारले आफै टुंगो लगाउन पाउँछ । तर हैसियतका बारेमा आफूले छनोट गर्न पाउँदैन । यसो भन्नुको प्रष्ट अर्थ के हो भने गाउँ सभा वा नगर सभाले

सभाभिन्नको राजनीतिक हैसियतका आधारमा स्थानीय सरकार निर्माण गर्ने होइन ।

गाउँपालिका वा नगरपालिकाको निर्वाचन पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणाली बमोजिम हुन्छ । नगर कार्यपालिकामा एक प्रमुख हुन्छन् भने एकजना उपप्रमुख हुन्छन् । यसका साथै सम्बन्धित स्थानीय तहको प्रत्येक वडाबाट निर्वाचित वडा अध्यक्ष र नगर सभाका सदस्यहरूले आफूमध्येबाट निर्वाचित गरेका पाँचजना महिला सदस्य र दलित वा अल्पसंख्यक समुदायबाट नगर सभाले निर्वाचित गरेको तीनजना सदस्य नगर कार्यपालिकाका सदस्य हुन्छन् । यी सबै पदाधिकारीहरू मिलेर स्थानीय सरकारको गठन भएको हुन्छ । यी सबैलाई राजनीतिक रूपमा एकढिक्का पारेर एउटै राजनीतिक दलको भए पनि वा नभए पनि बहुमतको सिर्जना गरेर मात्र स्थानीय सरकार चलन सक्दछ । केवल दलगत आधारमा मात्र न त सरकार चलन सक्दछ, न संसद । स्थानीय व्यवस्थापिकाभिन्न ठूला वा साना दलहरू हुन सक्छन्, हुन्छन् । तिनीहरूले एकअर्कासँगको सम्बन्धमा पक्ष वा प्रतिपक्षका रूपमा सोचन वा गर्न सक्दछन् । तर संविधानले स्थानीय सरकार वा व्यवस्थापिकाका हकमा सत्तारूढ दल वा प्रतिपक्ष भनी कुनै सोच बनाएको छैन । स्थानीय सरकार समग्रमा स्थानीय सरकार हो र स्थानीय व्यवस्थापिका समग्रमा स्थानीय व्यवस्थापिका हो । यो विशेषता स्थानीय तहका सम्बन्धमा एउटा कठोर विशेषता हो । यो कठोरतालाई स्थानीय परिपाटीमा कसरी निर्वाह गर्ने भन्ने सोच भएन भने स्थानीय सरकार सक्षम रूपमा चलन सक्दैन ।

जसरी स्थानीय सरकारको प्रमुखलाई प्रधानमन्त्री वा मुख्यमन्त्रीले जस्तो मन्त्री छान्ने अधिकार हुँदैन, त्यसैगरी स्थानीय व्यवस्थापिकालाई सरकार छान्ने अधिकार छैन । कार्यपालिकाको नेतृत्व गर्ने व्यक्तिले यसका सबै सदस्यहरूमाभूत हितचित्त मिलाई साभा मञ्चको निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ । मुख्यतः दलीय आधारमा नै निर्वाचन हुने भएकाले विभिन्न दलहरूबाट जितेर आएका प्रतिनिधिहरू बीच केवल मूल्यमान्यताको समायोजनका

आधारमा मात्र साभा मञ्चको निर्माण हुन सक्दछ । हुनसक्छ, स्थानीय कार्यपालिकाका पदाधिकारी वा सदस्यहरु विभिन्न दलहरुबाट निर्वाचित भएका हुन् । हुनसक्छ, उनीहरु कुनै राजनीतिक दलका प्रतिनिधिका रूपमा भन्दा पनि स्वतन्त्र रूपमा नै निर्वाचित भएका हुन् । राजनीतिक रूपमै निर्वाचित भएता पनि आफूहरु बीचको विविधतालाई समभाव राख्दै स्थानीय सरकारको नीति तथा कार्यक्रम बनाउनु पर्ने हुन्छ ।

सरकार असफल भयो भनेर न त त्यसलाई ढाल्न सकिन्छ, न त परिवर्तन गर्न सकिन्छ । केवल कार्यपालिका भित्रको शक्तिको प्रयोग सम्बन्धी जिम्मेवारी तलमाथि हुन सक्ला । सरकारको विकल्प खोज्ने काम भने हुन सक्दैन । स्थानीय सरकार होस् वा स्थानीय व्यवस्थापिका, यो पूर्ण कालका लागि व्यवस्था भएको हो । यसलाई जसरी भए पनि राम्रोसँग प्रयोग गर्ने सोच हुनु पर्दछ । यसबाट के प्रष्ट हुन्छ, भने मिलेर काम गर्न सकेको अवस्थामा जहिलेसुकै पनि शक्ति सन्तुलन सम्भव हुन्छ । मिल्न नसक्दा सरकारका कामकारवाहीहरु सजिलो गरी सम्पन्न हुन सक्दैनन् । स्थानीय कार्यपालिकाले स्थानीय सभा प्रति उत्तरदायित्वको भावना राख्नु पर्दछ । तर सभाले सरकारलाई सामान्य व्यवस्थापकीय निर्देशन दिने भन्दा बढी केही गर्न सक्दैन । असहयोग भने जहिले पनि गर्न सक्दछ । स्थानीय सभा संसद अवश्य हो । तर यसले पालिकाको प्रमुख, उपप्रमुख लगायत कसैलाई पनि अविश्वासको प्रस्ताव ल्याई वा अन्य किसिमले हटाउन सक्दैन । त्यस्तै पालिकाका सदस्यहरुलाई अनुगृहित गर्नुपर्ने स्थानीय सभाको कर्तव्य पनि होइन । यी विशेषताहरुलाई हेर्दाखेरि स्थानीय कार्यपालिका वा स्थानीय सभाको कामकारवाही गर्ने तौरतरिका संसदीय मान्यतामा मात्र आधारित हुन सक्दैनन् । यी मान्यताहरुलाई बुझेर नै गाउँ सभा तथा नगर सभाको कार्य सञ्चालन नियमावली प्रस्ताव गरिएको हो ।

स्थानीय सरकारका रूपमा नगरपालिका वा गाउँपालिकाको संवैधानिक हैसियत अध्यक्षात्मक सरकार तथा संसदीय सरकारको समायोजनमा

खोज्नु पर्ने हुन्छ । अध्यक्षतात्मक सरकार भनेको राष्ट्रपति प्रणाली अनुरुपको सरकार हो । तथापि हाम्रो संविधानले स्थानीय कार्यपालिकाको प्रमुखलाई सरकार चलाउन चाहिने उपप्रमुख वा सदस्यहरु मनोनीत गर्ने नभई प्रत्यक्ष रुपमै निर्वाचनको माध्यमबाट छनोट गरिदिएको छ । यस्तो सरकार चलाउन कहिलेकाहीं गाह्रो पनि पर्दछ । किनकी स्थानीय सरकारको प्रमुख वा उपप्रमुख वा बहुमत सदस्यहरु गाउँ/नगर सभामा ठूलो राजनीतिक हैसियत राख्ने दलकै सदस्य होइन् भने स्थानीय सरकार र स्थानीय व्यवस्थापिका बीचको तालमेल सजिलो हुँदैन । जस्तो भनौं, संसदीय व्यवस्थामा सरकारले प्रस्ताव गरेको बजेट संसदबाट अन्ततः स्वतः पारित हुन्छ । किनभने सरकारलाई समर्थन गर्ने दलहरुले चाहेको बेलामा बहुमतको समर्थन उपलब्ध गराउन सक्छन् । तर स्थानीय कार्यपालिकाले बजेट बनाउनु पर्‍यो भने पहिले आफूहरु बीच पारित हुन सक्ने हुनुपर्‍यो । किनभने स्थानीय कार्यपालिका स्वयं नै विभिन्न दलहरुबाट बनेको हुन सक्छ ।

हो, स्थानीय कार्यपालिकाका प्रमुख र अन्य सदस्यहरुको बीचमा सामञ्जस्य गरी बजेटलाई अगाडि बढाउन नसकिने होइन । तर यसो गर्दा पनि यदि स्थानीय सभामा बहुमत प्राप्त गरेको राजनीतिक दलले स्वीकार गरिदिएन भने उक्त बजेट पारित हुन सक्दैन । अर्थात् बजेट सम्बन्धमा महत्वपूर्ण नियन्त्रण अब स्थानीय तहका सम्बन्धमा स्थानीय कार्यपालिकासँग नभई स्थानीय सभासँग हुनेछ । त्यो भनेको बजेट निर्माण प्रक्रियामै यदि स्थानीय सभालाई संलग्न गराएर यसको विश्वास प्राप्त गरी यदि स्थानीय कार्यपालिकाले बजेट प्रस्तुत गर्दैन भने त्यस्तो बजेट असफल हुन सक्छ । कानुन निर्माण गर्नेदेखि स्थानीय आर्थिक कार्य प्रणाली पनि स्थानीय तहका हकमा अब संघीय सरकार वा प्रादेशिक सरकारका सम्बन्धमा प्रयोग हुने अवधारणा भन्दा फरक अवधारणाका आधारमा प्रयोग हुने छन् । यस सम्बन्धमा असल वैधानिक परम्पराको सुरुवात गरिएन भने स्थानीय सरकार बलियोसँग चलन सक्ने छैन । यो

कारणले पनि एउटा राम्रो गाउँ सभा तथा नगर सभाको व्यवस्थापकीय एवम् संसदीय कार्य सञ्चालन नियमावली बनाउनु जरुरी हुन्छ ।

कन्तुर ८: प्रस्तावित नागरिक समाज अन्तरक्रिया समूह

काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल द्वारा छलफलका लागि प्रस्तावित नगरसभाको कार्य सञ्चालन नियमावली, २०७४ का व्यवस्थाहरू

९६. सभा र नागरिक समाज अन्तरक्रिया समूह : (१) सभाध्यक्षको अध्यक्षतामा सभा र नागरिक समाज अन्तरक्रिया समूह गठन गरिनेछ ।

(२) उपनियम (१) बमोजिमको समूहमा सभाको उपाध्यक्ष र प्रत्येक वडाका वडाध्यक्ष, स्थानीय तहका प्रबुद्ध वर्ग, मानव-अधिकारकर्मी, समाजसुधारक, ज्येष्ठ नागरिक, युवा, महिला, बालबालिका, दलित, अपाङ्ग, विभिन्न समुदाय एवं जनजातिको प्रतिनिधित्व रहनेछ । परामर्श समितिको परामर्शमा यस समूहमा रहने प्रतिनिधिहरूको चयन सभाध्यक्षले गर्नेछ ।

(३) यस समूहले प्रत्येक दुई महिनामा कम्तीमा एकपटक नगरपालिका / उपमहानगरपालिका / महानगरपालिकाको विकास, उन्नति, प्रगति, समृद्धि, संस्कृति एवं पुरातात्विक विषयको संरक्षण र समसामयिक विषयमा सभाले निर्वाह गर्नुपर्ने भूमिकाका विषयमा छलफल एवं अन्तरक्रिया गरी सुभाव प्रस्तुत गर्न सक्नेछ ।

९७. सार्वजनिक सुनवाइ : (१) सभा र नागरिक समाज अन्तरक्रिया समूहले कार्यपालिका र सभाको काम-कारबाहीका सम्बन्धमा प्रत्येक वडामा छ महिनामा एकपटक सार्वजनिक सुनवाइको आयोजना गर्नेछ ।

(२) उपनियम (१) बमोजिम आयोजना गरिएको सार्वजनिक सुनवाइमा सम्बन्धित वडाका वडाध्यक्षले नगरपालिका / उपमहानगरपालिका / महानगरपालिका, वडा र सभामा भएगरेका कार्यहरू प्रस्तुत गर्ने र यसमा उपस्थित स्थानीय जनताले छलफल गर्ने एवं धारणा राख्ने व्यवस्था मिलाइनेछ ।

तेस्रो तहको संघीयताका रूपमा स्थानीय सरकार वा संसदको प्रयोगलाई बलियो बनाउन हिजोका स्थानीय निकायका मापदण्डहरू भन्दा अगाडि जानु जरुरी छ । गाउँ सभा वा नगर सभा नियमावलीले स्थानीय तहलाई

साँच्चिकै सबल एवम् विकासमुखी बनाउनु पर्छ, भन्ने मान्यता राख्नु पर्दछ । यस्तो नियमावलीमा विधेयक तर्जुमा गर्दा वडा-वडाका जनताहरूसँग सुभावा संकलन गर्नु पर्ने नियम उल्लेख हुनु पर्दछ । यस्तो नियमावली स्वीकार गरिएमा संसदका रूपमा नगर सभा र नागरिक समाजका बीच अन्तर्क्रिया समूहको व्यवस्था गर्नुपर्ने छ । (हेर्नुहोस् कन्तुर ८) विभिन्न कानून तथा नीतिका सम्बन्धमा सार्वजनिक सुनुवाईको व्यवस्था हुनेछन् । सार्वजनिक नीति निर्माणका सम्बन्धमा नागरिकहरूले आफ्नो गुनासाहरू सार्वजनिक निवेदन समिति मार्फत स्थानीय संसदमा पठाउन सक्नेछन् । यो व्यवस्थाले संसदलाई साँच्चिकै स्थानीय जनताको बलियो प्रतिनिधित्व भएको थलोका रूपमा विकास गर्नेछ ।

नेपालमा संसदीय शासकीय प्रणालीको प्रयोगको लामो इतिहास छ । यो इतिहासका कारण नेपालको राजनीतिक वृत्त, निजामती सेवा, प्रहरी, सेना तथा नागरिक समाज, सांसदहरूले संसदीय प्रणालीमा कसरी काम गर्दछन् भन्ने बारेमा केही जानकारी राख्दछन् । निरन्तरको प्रयोगले खारिएका प्रथा र परम्पराहरू पनि बुझ्दछन् । त्यसैले गाउँ सभा तथा नगर सभाका लागि कार्य सञ्चालन नियमावली प्रस्ताव गर्दा सकेसम्म नेपालको अनुभवको उचित सम्मान होस् भन्ने दृष्टिकोण राख्नु पर्दछ । जहाँ-जहाँ परम्परागत मान्यताहरूले काम गर्न सक्ने परिस्थिति छैन, त्यहाँ-त्यहाँ नयाँपन सहितका मान्यताहरूलाई स्थापित गर्नुपर्ने हुन्छ ।

कन्तुर ९: स्थानीय कानून निर्माण सम्बन्धी प्रस्तावित केही व्यवस्थाहरू

काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल को मस्यौदा नियमावलीको परिच्छेद ४ मा स्थानीय कानून निर्माण सम्बन्धी केही प्रावधानहरू

२८. स्थानीय कानून मस्यौदा गर्दा विचार गर्नुपर्ने : (१) सभामा प्रस्तुत गरिने स्थानीय कानूनको मस्यौदा गर्दा देहायका विषयमा विचार गर्नुपर्नेछ –

- (क) संविधानबमोजिम आफ्नो अधिकारको विषयमा पर्ने वा नपर्ने,
- (ख) संविधान, सङ्घीय कानून तथा प्रदेश कानूनको व्यवस्था,

- (ग) त्यस्तो कानुन स्वच्छ, न्यायपूर्ण तथा तर्कसङ्गत हुने वा नहुने,
- (घ) निर्माण गर्न लागिएको स्थानीय कानुनको व्यावहारिक कार्यान्वयन हुन सक्ने वा नसक्ने,
- (ङ) कानुन कार्यान्वयनका लागि आवश्यक पर्ने आर्थिक स्रोत तथा संस्थागत संरचना,
- (च) सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित सिद्धान्त वा भएको आदेश,
- (छ) नेपाल सरकार, सङ्घीय संसद, प्रदेश सरकार वा प्रदेशसभाले त्यस्तै विषयमा नमुना कानुन वा आधारभूत कानुनको व्यवस्था गरेकोमा त्यस्तो व्यवस्था,
- (ज) नेपालले अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा जनाएको प्रतिबद्धता,
- (झ) सम्बन्धित स्थानीय तहले निर्माण गरेका अन्य स्थानीय कानुनहरूसँगको तालमेल तथा एकस्यता,
- (ञ) जिल्लाभित्रका अन्य स्थानीय तह वा अन्य जिल्लासँग सिमाना जोडिएका स्थानीय तहको हकमा त्यस्ता जिल्लाका स्थानीय तहले बनाएको स्थानीय कानुनको व्यवस्था,
- (ट) नगर कार्यपालिकाले निर्धारण गरेका अन्य आवश्यक विषयहरू ।

(२) सभाले संविधानको अनुसूची ९ का विषयमा स्थानीय कानुन निर्माण गर्दा त्यस्तो विषयमा सङ्घीय संसद वा प्रदेशसभाले बनाएको कानुनको प्रतिकूल नहुने गरी निर्माण गर्नुपर्नेछ ।

(३) एक स्थानीय तहबाट अर्को स्थानीय तहको क्षेत्रमा हुने वस्तु वा सेवाको विस्तारमा कुनै किसिमको बाधा-अवरोध गर्ने वा कुनै किसिमको भेदभाव गर्ने गरी स्थानीय कानुन निर्माण गर्नु हुँदैन ।

२९. **आवश्यकताको पहिचान गर्ने** : (१) नगर कार्यपालिका वा सभाको कुनै सदस्यले विधेयक मस्यौदा गर्नुअघि त्यस्तो विषयको कानुन निर्माण गर्न आवश्यक रहे-नरहेको विषयमा आवश्यकताको पहिचान गर्नुपर्नेछ ।

(२) उपदफा (१) को प्रयोजनका लागि नगर कार्यपालिका वा सभाको कुनै सदस्यले स्थानीय कानुन बनाउनुपर्ने आधार र कारण, त्यस्तो विषयमा सङ्घीय वा प्रदेश कानुन भए-नभएको, जिल्लाभित्रका र अन्य छिमेकी स्थानीय तहमा त्यससम्बन्धी स्थानीय कानुन निर्माण भए-नभएको, स्थानीय कानुन निर्माणपछि हासिल गर्न खोजिएको उपलब्धि, स्थानीय कानुन कार्यान्वयनका लागि आवश्यक

पर्ने संयन्त्र तथा आर्थिक स्रोत, त्यस्तो स्रोत जुटाउनका लागि आवश्यक व्यवस्था र विधेयकमा रहने मुख्य-मुख्य प्रावधानको समेत विश्लेषण गरी अवधारणापत्र तयार गर्नुपर्नेछ ।

(३) सभाबाट निर्माण भइसकेको ऐनको संशोधनका लागि विधेयक तर्जुमा गर्दा संशोधन गर्नुपरेको कारणसहितको संशोधन विधेयक तयार गर्नुपर्नेछ ।

३०. सुभावा संकलन र परिमार्जन : (१) नगर कार्यपालिकाले विधेयक तर्जुमा गर्दा त्यस्तो विधेयकमा प्रत्येक वडाबाट वडाबासीको सुभावा संकलन गर्नुपर्नेछ ।

तर स्थानीय तहले कर लगाउने, स्थानीय सञ्चित कोषसम्बन्धी र स्थानीय राजस्व र व्ययको अनुमानसँग सम्बन्धित विषयमा सैद्धान्तिक रूपमा छलफल गराई सुभावा संकलन गर्न सकिनेछ ।

(२) उपदफा (१) बमोजिम प्राप्त हुन आएका सुभावाहरूसहितको प्रतिवेदन सम्बन्धित वडा समितिले कार्यपालिकालाई दिनुपर्नेछ ।

(३) उपदफा (२) बमोजिम विधेयकमा वडा समितिमाफत प्राप्त हुन आएका सुभावाहरूको अध्ययन गरी कार्यपालिकाले विधेयकलाई परिमार्जन गर्नुपर्नेछ ।

द. छलफलको सुविधा

अन्त्यमा, काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल द्वारा प्रस्तुत नियमावली एउटा मस्यौदा मात्र हो । यो एउटा नमुना हो । यसको एउटा सिद्धान्त छ । त्यो सिद्धान्तले नियमावलीमा प्रस्तावित सबै व्यवस्थाहरूलाई एकै सूत्रमा बाँधेको छ । यसलाई छलफल गरी आफ्नो आवश्यकता अनुसार मुलुक भरिका ७५३ वटै स्थानीय तह अन्तर्गतका स्थानीय सभाले पारित गर्न सक्ने छन् ।

स्थानीय तह मध्ये जसले यस्तो नियमावली पहिलेदेखि नै पारित गरिसकेको छ, उसले पनि यसका व्यवस्थाहरूलाई आफ्नो आवश्यकता अनुसार परिमार्जन गर्न सक्दछ । मुलुक भित्र ठूला, स्रोत र साधनले सम्पन्न स्थानीय सरकार थोरै मात्र छन् । कनिकुथि काम चलाउने अवस्थाका स्थानीय सरकारहरूको बाहुल्यता छ । कतिपय सैद्धान्तिक कुराहरूलाई ग्रहण गर्न बलियो पूर्वाधार आवश्यक हुँदैन । त्यस्तै कतिपय मूल्य-मान्यता स्थापित गर्न राम्रो भौतिक पूर्वाधार नै चाहिन्छ । त्यसैले प्रस्तावित नमुना नियमावलीलाई कसरी कुन रूपमा स्वीकार गर्ने र कसरी गर्दा यसलाई क्रमशः कार्यान्वयनमा लैजान सकिन्छ भन्ने बारेमा स्पष्टता चाहिन्छ । यस्तो स्पष्टता आफैँ आउँदैन । यसका लागि प्रयास गर्नु पर्दछ । यो प्रयास सम्बन्धित सभाभित्रैबाट गर्दा अपेक्षाअनुसारको सुधार हुनसक्छ ।

परिमार्जन गर्ने कार्य विवेक प्रयोग गर्नुपर्ने कार्य हो । टापटिपे दृष्टिकोणले परिमार्जन गर्न नसकिने पनि हुन सक्छ । किनकी परिमार्जन गर्दा प्रत्येक स्थानीय व्यवस्थापिकाले आफ्नो आवश्यकता हेर्ने हो । तर आदर्शका कुराहरूलाई सितिमिति चलाउनु हुँदैन । दीर्घकालिन उद्देश्य त्यो आदर्शको प्राप्त नै हो । अतः आवश्यकता बुझेर परिमार्जन गर्दा प्रणालीगत त्रुटीहरू हुनु हुँदैन । त्यस्तो नहोस् भन्ने उद्देश्यले उक्त प्रस्तावित नियमावलीमा विशेष सावधानी पुऱ्याइएको छ । संसदको एउटा बलियो सांगठनिक पक्ष

भनेको यसको कामकारबाही तथा क्षमतालाई अभिवृद्धि गर्ने दक्षता हो । अतः अहिले प्रयोगमा रहेका व्यवस्थाहरुलाई परिमार्जन गर्दै स्थानीय तहलाई शक्तिशाली बनाई तेस्रो तहको संघीयताको व्यवस्था गर्नुको मूल उद्देश्यलाई क्रमशः सफल पार्न सकिन्छ ।

यस सम्बन्धमा काठमाण्डौ विश्वविद्यालय स्कूल अफ ल स्थानीय तहसँग सकेको सहकार्य गर्न उत्सुक देखिएको छ ।

प्रकाशन



KATHMANDU UNIVERSITY
SCHOOL OF LAW

प्रकाशन सहयोग

स्थानीय सरकार सबलीकरण

**Australian
Aid**



The Asia Foundation

The Australian Government - The Asia Foundation Partnership in Nepal