NEWS
THE CARTER CENTER
ONE COPENHILL, ATLANTA, GA 30307

फाल्गुण १६, २०७०
तत्काल प्रकाशनका लागि
सम्पर्क: एटलान्टामा, डेबोरा ह्याक्स +१-४०४-४२०-५१२४

कार्टर सेन्टरले स्थानीय शासनबारे जनधारणामा सुधार आएको, राजनीतिक दलहरूको अवाञ्छित हस्तक्षेप निरन्तर रहेको बताएको छ

आज प्रकाशित एक प्रतिवेदनमा कार्टर सेन्टरले गएको वर्षमा स्थानीय शासनप्रतिको जनधारणामा सुधार देखिएको उल्लेख गरेको छ । तथापि, स्थानीय बजेटको गलत व्यवस्थापन र स्थानीय विकासका प्राथमिकताहरूमा राजनीतिक दलहरूको हस्तक्षेपको निरन्तरता अद्यापि छ जसले स्थानीय विकास र शासनमा उल्लेख्य चुनौती खडा गरेको छ ।

प्रतिवेदनमा नेपाल सरकार, राजनीतिक दलहरू, नागरिक समाज संगठनहरू तथा अन्तर्राष्ट्रिय समुदायहरूका लागि स्थानीय निर्वाचन, शासन तथा विकासका बारेमा श्रृंखलाबद्ध सुझावहरू पनि दिइएका छन् ।

धेरै नागरिकहरूले गएको वर्ष, अझ खासगरी जनवरी २०१२ मा सर्वदलीय संयन्त्रको विघटन भएपछि स्थानीय शासनको गुणस्तरमा सुधार आएको ठानेको कार्टर सेन्टरले पाएको छ । सेन्टरका पर्यवेक्षकहरूले महिला, सीमान्तकृत समूहका प्रतिनिधि तथा नागरिकहरूको भूमिका वृद्धि गर्न निर्माण गरिएका धेरै सरकारी संयन्त्रहरू स्थानीय तहको सहभागितामा वृद्धि ल्याउनका लागि तुलनात्मक रूपमा सफल भएको पनि उल्लेख गरेका छन्,” काठमाडौंस्थित कार्टर सेन्टरका फिल्ड अफिस डाइरेक्टर डेविड ह्यामिल्टनले बताउनु भयो ।

“तथापि, स्थानीय विकास प्राथमिकतालाई मोड्ने र सेवा प्रदानको गुणस्तरलाई प्रभावित पार्ने उल्लेख्य अवरोधहरू अझै पनि छन् । स्थानीय प्राथमिकताका बारेमा अन्तिम निर्णयहरू गरिँदा पिछडिएका समूहका प्रतिनिधिहरूको आवाजलाई वेवास्ता गरिएको देखिन्छ,” ह्यामिल्टनले भन्नुभयो ।

२०१३ को फेब्रुअरी र अगष्ट महिनाका बीच भएका क्षेत्रगत पर्यवेक्षणहरूमा आधारित प्रतिवेदनले वडा नागरिक मञ्चजस्ता संयन्त्रहरूमा सार्वजनिक सहभागिताको स्तर तथा स्थानीय क्षेत्रका लागि आवश्यक स्थानीय शासन परियोजनाहरूमा नै रकम खर्च भएको भन्ने धारणामा वृद्धि आएको उल्लेख गरेको छ ।

प्रतिवेदनका लागि अन्तर्वार्ता गरिएका अधिकांश नागरिकहरू स्थानीय शासनले अझै पनि न्यूनीकृत वा ढिलो बजेट निकासा, पिछडिएको वर्गलाई छुट्याइएको बजेट रकमान्तर तथा स्थानीय सरकारी अधिकारीहरूको अनुपस्थितिको प्रवृत्तिलगायतका चुनौतीहरूको सामना गरिरहेको दावी गर्दछन् ।

कार्टर सेन्टरका पर्यवेक्षकहरूले राजनीतिक दलहरू स्थानीय शासनमा संलग्न भैरहेको पनि उल्लेख गरेका छन्, यद्यपि सर्वदलीय संयन्त्रको विघटन भएदेखिको अवस्थामा उनीहरूले पार्ने प्रभाव भने अझ अन्यौलपूर्ण देखिन्छ । अन्तर्वार्ता गरिएका नागरिकहरूमध्ये अधिकांशले चाँडोभन्दा चाँडो स्थानीय निर्वाचन हुनुपर्ने चाहना व्यक्त गरे, किनभने, उनीहरूको मान्यतामा यसले स्थानीय निकायहरूलाई बढी उत्तरदायी बनाउनेछ । नोभेम्बर १९, २०१३ मा दोस्रो संविधानसभा निर्वाचन सम्पन्न भएपछि स्थानीय निर्वाचनको मुद्दाले पनि फेरि उर्जा पाएको छ ।

प्रतिवेदनमा उल्लेखित थप तथ्यहरू:

- पिछडिएका समूहहरू स्थानीय आयोजनाहरूको योजना निर्माण तथा कार्यान्वयनमा सहभागी भएको बताइए पनि उक्त सहभागिताको प्रभावमा भने सन्देह छ ।
- योजना प्रक्रियामा नागरिकहरूको सहभागिता वृद्धि गर्ने कार्यमा वडा नागरिक मञ्चको भूमिकाप्रति नागरिक समाज तथा राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरू सकारात्मक रहे पनि अन्तर्वार्ता गरिएका नागरिकहरूले सहभागिताको गुणस्तर तथा परियोजनालाई प्राथमिकतामा पार्ने कार्यमा वडा नागरिक मञ्चको क्षमतामा भने चिन्ता व्यक्त गरे ।

- अधिकांश नेपालीहरूलाई स्थानीय शासनका लागि योजना तथा बजेट विनियोजनमा सीमित मात्र ज्ञान छ, थोरैलाई मात्र वडा नागरिक मञ्चको बारेमा थाहा छ र नागरिक सचेतना केन्द्रको बारेमा त झन् कमलाई ज्ञान छ ।

"शान्ति स्थापना, रोगसँग संघर्ष, आशाको निर्माण ।"
लाभरहित उद्देश्यको एक गैरसरकारी संस्था, कार्टर सेन्टरले द्वन्द्व समाधान, लोकतन्त्र, मानवअधिकार तथा आर्थिक अवसरको प्रवर्द्धन, रोग निवारण, मानसिक स्वास्थ्यसम्भारको सुधार गर्दै ७० भन्दा बढी देशका नागरिकको जीवनस्तर उन्नति गर्न सहयोग गरेको छ । कार्टर सेन्टर सन् १९८२ मा अमेरिकी पूर्व राष्ट्रपति जिम्मी कार्टर तथा उहाँकी धर्मपत्नी रोजालिनद्वारा इमोरी विश्वविद्यालयसँगको साझेदारीमा विश्वमा शान्ति तथा स्वास्थ्यको प्रवर्द्धन गर्न स्थापित भएको हो । कार्टर सेन्टरबारे थप जान्नका लागि कृपया www.cartercenter.org मा जानुहोस् ।

THE
CARTER CENTER

नेपालमा स्थानीय शासनः जनसहभागिता तथा धारणा
फाल्गुण १६, २०७०

मूल सारांश

नागरिकहरूलाई केन्द्रीय तहमा निर्मित अमूर्त नीति निर्देशनहरूको भन्दा स्थानीय तहका निर्णयहरूको असर बढी चाँडो र प्रत्यक्ष हुने हुनाले स्थानीय शासन कुनै पनि देशको निम्ति महत्वपूर्ण हुन्छ । भावी नेपाली राज्यको शक्तिलाई संघीयतामार्फत कसरी हस्तान्तरण गर्ने भन्ने विषयमा संवेदनशील र गम्भीर प्रकृतिको बहस तथा बितेका १२ वर्षभन्दा अगाडिदेखि देशमा स्थानीय निर्वाचित प्रतिनिधि नभएको वास्तविकताको परिप्रेक्ष्यमा नेपालजस्ता द्वन्द्व-पश्चातका देशहरूका लागि यो विषयले विशेष महत्व राख्दछ । नागरिकहरूले स्वास्थ्य, शिक्षा तथा सडक पूर्वाधारलगायतका महत्वपूर्ण सार्वजनिक सेवाका प्रावधानहरूमा स्थानीय अधिकारीहरू तथा आफ्नो भूमिकालाई कसरी हेर्दछन् भन्ने कुराबाट नै उनीहरुले आफ्ना आवश्यकताहरूलाई सम्बोधन गर्ने र शान्ति प्रक्रियालाई समग्रतामा लागू गर्ने सम्बन्धमा राज्यको क्षमतालाई मूल्यांकन गर्दछन् ।

गएका वर्षहरूमा केही राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूले स्थानीय शासनको क्षेत्रमा सुधार ल्याउने उपायहरू खोज्ने प्रयास गरेका छन् । सन् २००७ को अन्तरिम संविधानले नेपाललाई संघीय पुनर्संरचनामा लैजाने प्रतिबद्धता गऱ्यो र समग्र राज्य संरचना निर्माण हुँदै गर्दा सीमान्तकृत अथवा पिछडिएको वर्गको समावेशितामा वृद्धि गर्ने गरी स्थानीय तहको शासन मापकहरू निर्माण गरियो । त्यसैले हालैका वर्षहरूमा स्थानीय शासनका धेरै घटक तथा विकास परियोजनाहरूले पिछडिएको वर्गको सहभागितामा सुधार ल्याउने तथा स्थानीय शासन संयन्त्रको प्रभावकारितालाई वृद्धि गर्ने उपायहरूलाई केन्द्रमा राखेका छन् । नोभेम्बर १९, २०१३ मा दोस्रो संविधानसभा निर्वाचन सम्पन्न भएपछि स्थानीय निर्वाचनका लागि पुनः जोश प्राप्त भएको छ ।

स्थानीय शासनको जटिलता तथा आकारका कारण यसलाई एउटै प्रतिवेदनमा निश्चयात्मक विश्लेषण गर्नु यो प्रतिवेदनको दायराभन्दा बाहिर छ । तर सन्दर्भ र हालै सम्पन्न भएको संविधानसभा निर्वाचनपछि स्थानीय शासनसँग सम्बन्धित धारणाहरू खोजी गर्न महत्वपूर्ण अवसर मिलेको छ । अझ स्पष्ट रूपमा, यस प्रतिवेदनले स्थानीय तहमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले स्थानीय निर्वाचित अधिकारीहरूको निरन्तर अभावको स्थितिमा स्थानीय शासनको अवस्थाका बारेमा कस्ता धारणा राख्दछन् र तिनमा सर्वसाधारणको सहभागिता कस्तो छ भन्ने विषय उठान गरेको छ । महत्वपूर्ण रूपमा, यसले विशेषगरी पिछडिएका समूहहरूको सन्दर्भमा राजनीतिक दल तथा स्थानीय शासनमा नागरिकहरूको सहभागिता वृद्धि गर्नका लागि निर्मित विभिन्न संयन्त्रहरूको भूमिकाको मूल्यांकन गरेको छ । साथसाथै स्थानीय तहका सरोकारवालाहरूले बितेका १८ महिनाहरूमा स्थानीय शासनमा आएको परिवर्तनलाई कसरी लिएका छन् भन्ने विषय पनि उठाएको छ । अंशतः, यसले जनवरी २०१२ मा भएको सर्वदलीय संयन्त्रको विघटनका कारण हालैका महिनाहरूमा स्थानीय शासनमा आएको ठानिएका परिवर्तनहरूलाई केन्द्रित गरेको छ । कार्टर सेन्टरलगायत धेरैले यो संयन्त्रले स्थानीय शासनका प्राथमिकताहरूमा प्रतिकूल असर पारेको मान्यता राखेका थिए । अन्त्यमा, प्रतिवेदनले स्थानीय तहमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूमा उनीहरूकै सहभागिता वृद्धि गर्नका लागि निर्मित संयन्त्र तथा पद्धतिहरूका साथसाथै स्थानीय शासनसँग जोडिएका प्राविधिक शब्दावलीबारेको चेतनाको मात्रालाई उजागर गर्दछ । त्यस्ता विश्लेषणहरू केही समयदेखि कार्टर सेन्टरको प्रतिवेदनका केन्द्रमा रहेका छन्, पछिल्लो समयमा पहिचान-आधारित राजनीतिक गतिविधि र संघीयताबारे मार्च २०१३ मा प्रकाशित प्रतिवेदन उल्लेखयोग्य छ ।

यस प्रतिवेदनमा उल्लेखित तथ्यहरू सन् २०१३ को फेब्रुअरीदेखि अगष्टका बीचमा गरिएको पर्यवेक्षणमा आधारित भए पनि तिनीहरू जुन २००९ देखिको शान्ति र संविधान निर्माण प्रक्रियाको निरन्तर पर्यवेक्षणकै जगमा छन् । कार्टर सेन्टरले सेप्टेम्बर २०१३ मा नेपालमा एक अन्तर्राष्ट्रिय निर्वाचन पर्यवेक्षण नियोग स्थापना गऱ्यो र नोभेम्बर १९, २०१३ मा सम्पन्न दोस्रो संविधानसभा निर्वाचनको पर्यवेक्षण गऱ्यो । तथापि, यस प्रतिवेदनमा उल्लेखित तथ्यहरू कार्टर सेन्टरको शान्ति प्रक्रिया तथा संविधान निर्माण प्रक्रियाको पर्यवेक्षण गर्ने अघिल्लो नियोगको कार्यमै आधारित छन् । प्रतिवेदनमा रहेका मुख्य तथ्यहरू निम्न छन्:

- ढिलो र न्यूनीकृत बजेट निकासा, पिछडिएको वर्गका लागि छुट्याइएको बजेट रकमान्तर तथा स्थानीय सरकारी अधिकारीहरूको अनुपस्थितिको प्रवृत्तिलाई स्थानीय शासनका मुख्य चुनौतीहरूको रूपमा पहिचान गरिएका थिए ।

- सर्वदलीय संयन्त्रको विघटनपछि राजनीतिक दलहरू अनौपचारिक रूपमै भए पनि स्थानीय सरकार/विकास निकायहरूमा संलग्न भैराखेका छन् ।

- पिछडिएका समूहहरू स्थानीय परियोजनाको योजना तथा कार्यान्वयनमा सहभागी भएको बताइन्छ, यद्यपि त्यस्तो सहभागिताको प्रभावकारितामा भने सन्देह छ ।

- वडा नागरिक मञ्चले योजना प्रक्रियामा नागरिकहरूको सहभागिता वृद्धि गर्नमा खेल्ने भूमिकाप्रति नागरिक समाज तथा राजनीतिक दलका धेरै प्रतिनिधिहरू सकारात्मक थिए । तथापि, वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले सहभागिताको गुणस्तर तथा कार्यक्रमहरूको प्राथमिकीकरण गर्ने कार्यमा वडा नागरिक मञ्चको क्षमताप्रति भने चिन्ता व्यक्त गरे ।

- अधिकांश नागरिकहरूलाई अझै पनि स्थानीय शासनका योजना निर्माण तथा बजेट विनियोजनका सम्बन्धमा सीमित ज्ञान मात्र छ, केहीले मात्र वडा नागरिक मञ्चको बारेमा सुनेका छन् भने नागरिक सचेतना केन्द्रको बारेमा झन् थोरैलाई थाहा छ ।

- नागरिक समाज तथा राजनीतिक दलका अधिकांश प्रतिनिधिहरूले स्थानीय निर्वाचनले स्थानीय निकायहरूको कार्यसम्पादन र जवाफदेहितामा सुधार ल्याउने तर्क गर्दै निर्वाचन गर्ने कुरालाई समर्थन गरे ।

प्रतिवेदन निम्नलिखित केही मुख्य सुझावहरूसँगै समापन गरिएको छ:

नेपाल सरकारका लागि:

- चाँडोभन्दा चाँडो स्थानीय निकायको निर्वाचन गर्नुपर्छ ।

- विशेषगरी बजेट विनियोजन तथा खर्च सम्बन्धमा विद्यमान नीति नियमहरूलाई प्रभावकारी बनाउनुपर्छ ।

- बजेट निकासा समयमै हुने सुनिश्चित गर्नुपर्छ ।

- रिक्त रहेका गाविसका सचिव पदहरूमा बहाली र सरुवा भएकाहरूको स्थानमा सक्दो चाँडो प्रतिस्थापन गर्नुपर्छ ।

- गाविस सचिवहरूको अनुपस्थितिको प्रवृत्तिलाई घटाउन नियम उल्लंघन गर्ने सचिवहरूलाई चेतावनी दिने लगायतका कडा उपायहरू लागू गर्नुपर्छ ।

- स्थानीय शासनका सबै तहमा जनसहभागितालाई प्रोत्साहित गर्न जारी राख्नुपर्छ र स्थानीय विकासका निर्णय प्रक्रियाका हरेक चरणमा पिछडिएका समूहहरूको अर्थपूर्ण सहभागिता सुनिश्चित गर्न स्थापित संयन्त्रहरूलाई सशक्त बनाउनुपर्छ ।

- राजनीतिक दलहरू स्थानीय शासनका नयाँ मापकहरूप्रति जवाफदेही भएको सुनिश्चित गर्न र स्थानीय तहको निर्णय प्रक्रियामा अनावश्यक राजनीतिक दलीय हस्तक्षेप अन्त्य गर्नका लागि आचारसंहिता लागू गर्नुपर्छ । त्यस्तो स्पष्ट आचार संहिताले स्थानीय शासन पद्धतिहरूमा राजनीतिक दलहरूको प्रतिबद्धतालाई औपचारिक बनाउनमा सहयोग गर्नेछ ।

- स्थानीय तहमा विधि अनुसरण नगर्ने संयन्त्रहरूका लागि कडा नेतृत्व, केन्द्रीय नीति निर्देशन तथा जरिवानाको प्रावधान बनाउनुपर्छ । कार्टर सेन्टरका अघिल्ला प्रतिवेदनहरूले पनि स्थानीय तहका संयन्त्रहरूको क्षमता वृद्धि गर्न, राजनीतिक दलहरूको हस्तक्षेपको मुकाबिला गर्न तथा जवाफदेहिता वृद्धि गर्नका लागि यस्तै किसिमका सुझावहरू दिएका छन् ।

- स्थानीय विकास तथा बजेट विनियोजनसँग सम्बन्धित निर्णयहरूको नियमित सार्वजनिक लेखा परीक्षण गर्ने । लेखा परीक्षण विद्यमान नीति नियमहरूकै ढाँचामा हुनुपर्दछ तर त्यसमा जिल्ला तथा गाउँ विकास तहबाट संलग्न भएका सबै सहभागी हुनुपर्दछ । उठेका गुनासोहरूलाई पछ्याउने (फलो अप गर्ने) पनि सुनिश्चित गर्नुपर्छ ।

- स्थानीय विकास निकायका सदस्यहरूको प्रभावकारिता तथा क्षमता अभिवृद्धि गर्नका लागि नागरिक सचेतना केन्द्रजस्ता विद्यमान संयन्त्रहरूलाई सशक्त बनाएर वा नयाँ माध्यम अपनाएर प्राविधिक शब्दावली तथा स्थानीय सहभागिता निकायहरूको बारेमा चेतना वृद्धि गर्नुपर्छ ।

- स्थानीय सरकारी निकाय वा तिनका परियोजनाहरूको कार्यसम्पादनको सम्बन्धमा प्रभावकारी उजुरी संयन्त्रको थालनी गर्नुपर्छ ।

राजनीतिक दलहरूका लागि:

- स्थानीय निर्वाचन गर्नका लागि अनुकूल वातावरण निर्माणमा सघाउ पुऱ्याउनुपर्छ ।

- स्थानीय शासनमा अझ सहयोगी भूमिका खेल्नुपर्छ र स्थानीय तहका निर्णयहरूमा विशेषगरी उपभोक्ता समूह र वडा नागरिक मञ्चहरूमार्फत अवाञ्छित हस्तक्षेप गर्ने प्रयासको अन्त्य गर्नुपर्छ ।

- निष्पक्ष ठानिएका निकायहरूका सम्बन्धमा स्थापित निर्देशिकाहरूको पालना गर्नुपर्छ र राजनीतिक दलका सबै तहका प्रतिनिधिहरूले संकीर्ण पार्टीगत हितका लागि स्थानीय विकास परियोजनाहरूको प्रयोग गर्ने कार्यबाट टाढा रहन स्पष्ट रूपमा प्रतिबद्धता व्यक्त गर्ने आचारसंहिता स्थापित गर्न सघाउनु पर्छ ।

- स्थानीय शासन संयन्त्रहरूमा सक्रिय भूमिका खेल्नका लागि नागरिकहरूको, विशेषगरी पिछडिएको वर्गको संलग्नतालाई प्रोत्साहित गर्नुपर्छ ।

नागरिक समाजका लागि:

- स्थानीय शासनमा अझ बढी सहयोगी भूमिका खेल्नुपर्छ र स्थानीय निकाय तथा स्थानीय विकास मञ्चहरूमा नागरिकहरूको सहभागितालाई सकारात्मक ढंगमा प्रोत्साहित गर्नुपर्छ ।

- स्थानीय सहभागिता निकायहरू तथा स्थानीय निर्वाचनका बारेका धारणामा सुधार र चेतनामा योगदान दिनुपर्छ ।

अन्तर्राष्ट्रिय समुदायका लागि:

- नेपाल सरकारलाई भ्रष्टाचारका मामिलाहरूलाई निराकरण गर्न तथा स्थानीय विकासमा राजनीतिक दलहरूको अनावश्यक हस्तक्षेपलाई उन्मूलन गर्न मापदण्ड विकास गर्न प्रोत्साहित गर्नुपर्छ ।

- अझ प्रभावकारी तथा बृहत शासन संरचना निर्माण गर्नका लागि निकायहरूको समन्वय तथा निर्देशिका, नीति, नियम र विनियमहरूलाई सुदृढ बनाउनमा सहयोग गर्नुपर्छ ।

- स्थानीय शासनमा सर्वसाधारणको सहभागितामा सुधार ल्याउनका लागि स्थानीय तहबाटै गरिएका पहलहरूलाई सहयोग गर्नुपर्छ ।

- दातृसंस्थाको खर्चमा बन्ने परियोजनाहरूका लागि अझ कडा जवाफदेहिता मापदण्डहरूको विकास गर्नुपर्छ ।

विषय सूची

शब्द तथा शब्द-संक्षेपहरू	५
अ. प्रारम्भ	६
क. कार्टर सेन्टरको कार्यपद्धति	६
ख. नेपालको कानूनी रूपरेखा	७
ग. कार्टर सेन्टरले यसअघि प्राप्त गरेका तथ्यहरू	१०
आ. स्थानीय शासनका चुनौतीहरू	११
इ. जनसहभागिता	१५
क. योजना प्रक्रियामा सहभागिता	१५
ख. परियोजना कार्यान्वयनमा सहभागिता	१९
ई. स्थानीय शासनका समग्र मुद्दाहरू	२४
क. पिछडिएका समूहहरूको सहभागिता	२४
ख. राजनीतिक दलहरूको भूमिका	२७
ग. स्थानीय निर्वाचनको माग	२८
उ. स्थानीय शासनका सहायक क्षेत्रहरू	३०
क. परम्परागत नेतृत्वको भूमिका	३०
ख. स्थानीय राज्य संरचनाबारे नागरिकका धारणाहरू	३०
ऊ. निष्कर्ष	३१
ए. सुझावहरू	३२
अनुसूची क: सामाजिक सुरक्षा र छात्रवृत्ति वितरणका बारेमा प्राप्त तथ्यहरू	३५
अनुसूची ख: २०११/२०१२ को न्यूनतम शर्त/कार्यसम्पादन मापन अंकको आधारमा भ्रमण गरिएका जिल्लाहरूको तालिका	३६
अनुसूची ग: भ्रमण गरिएका जिल्लाहरूको नक्शा र तिनीहरूको २०११-२०१२ को न्यूनतम शर्त/कार्यसम्पादन मापन अंक	३७

शब्द तथा शब्द-संक्षेपहरू

गाउँ विकास समिति	गाविस
जाइका	जापान अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग संस्था
जिविस	जिविस
जीआइजेड	अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगका लागि जर्मन समाज (यसअघि जीटीजेड भनेर चिनिएको)
डानिडा	डेनिश अन्तर्राष्ट्रिय विकास संस्था
डीएफआइडी	अन्तर्राष्ट्रिय विकास विभाग
डीएफडीपी	विकेन्द्रिकृत वित्त तथा विकास कार्यक्रम
तमलोपा	तराई मधेश लोकतान्त्रिक पार्टी
नेकपा (एमाले)	नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (एकीकृत मार्क्सवादी लेनिनवादी)
नेकपा-माओवादी	नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी-माओवादी
नेफिन	नेपाल आदिवासी जनजाति महासंघ
युएनएफपीए	संयुक्त राष्ट्रसंघ जनसंख्या कोष
युएनडीपी	संयुक्त राष्ट्रसंघ विकास कार्यक्रम
युएनभी	संयुक्त राष्ट्रसंघ स्वयंसेवकहरू
युनिसेफ	संयुक्त राष्ट्रसंघ बालबालिका कोष
सीडा	क्यानेडिएन अन्तर्राष्ट्रिय विकास संस्था
एनेकपा(माओवादी)	एकीकृत नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (माओवादी)
एलजीसीडीपी (LGCDP)	स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रम

अ. प्रारम्भ

स्थानीय शासनप्रतिका जनधारणाहरू कुनै पनि देशका महत्वपूर्ण लोकतान्त्रिक सूचक हुन् । नेपालजस्ता द्वन्द्वपश्चात्का देशमा ती झन् विशेष महत्वका हुन्छन् । भावी नेपाली राज्यशक्तिलाई संघीयतामार्फत कसरी हस्तान्तरण गर्ने भन्ने बहसको संवेदनशील एवं गम्भीर परिप्रेक्ष्यमा यो विषयले नेपालको भविष्यबारे भैरहेको वर्तमान बहसमा अझ ठूलो सान्दर्भिकता पाएको छ । नागरिकहरूले स्वास्थ्य, शिक्षा तथा सडक पूर्वाधारलगायतका महत्वपूर्ण सार्वजनिक सेवाका व्यवस्थाहरूमा स्थानीय अधिकारीहरू तथा आफ्नो भूमिकालाई कसरी हेर्दछन् भन्ने कुराबाट नै उनीहरूले राज्यको उनीहरूका आवश्यकताप्रति काम गर्ने र शान्ति प्रक्रियालाई समग्रतामा लागू गर्ने क्षमतालाई मूल्यांकन गर्दछन् । यो प्रतिवेदनले "नेपालमा स्थानीय शासनः जनसहभागिता तथा धारणाहरू" लाई ध्यानमा राखेको छ । स्थानीय शासनमा जनसहभागिताका लागि विद्यमान व्यवस्थाहरू तथा ती संरचनाहरूलाई नेपालका स्थानीय क्षेत्रका आम जनता तथा सम्बन्धित सरोकारवालाहरूले कसरी लिएका छन् भन्ने कुरालाई अझ राम्ररी बुझ्न चाहने व्यक्ति तथा संस्थाहरूका लागि पृष्ठ दस्तावेज हुने यो प्रतिवेदनको अभिप्राय हो ।

सशस्त्र द्वन्द्वको समाप्तिपछि स्थानीय शासनमा जनसहभागिता र सामाजिक समावेशिता वृद्धि गर्न धेरै राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूले ध्यान दिएका छन् । सन् २००६ मा विस्तृत शान्ति सम्झौतामा हस्ताक्षर तथा सन् २००७ मा अन्तरिम संविधान जारी भएसँगै नेपालले राज्यको अग्रगामी पुनर्संरचना गर्ने र केन्द्रिकृत तथा एकल राज्य संरचनालाई अन्त्य गर्ने प्रतिबद्धता गरेको छ । समग्र राज्य संरचनाको काम सम्पन्न हुँदै गर्दा सन् २००७ को अन्तरिम संविधानले स्थानीय तहका शासन प्रक्रियाहरूलाई सीमान्तकृत वा पिछडिएको ठानिएकाहरूको समावेशीकरणमा बढी जोड दियो । अप्रिल २००७ मा अन्तरिम संविधानमा पहिलो संशोधन भएसँगै राज्यले संघीयतामा आधारित पुनर्संरचना गर्ने प्रतिबद्धता पनि गऱ्यो ।[१] नोभेम्बर १९, २०१३ मा दोस्रो संविधानसभा निर्वाचन सम्पन्न भएपछि १३ वर्षदेखि स्थानीय निर्वाचित प्रतिनिधीविहीन रहेको यो देशमा स्थानीय निर्वाचनको विषयले पुनः उर्जा प्राप्त गरेको छ ।

नेपालको जारी शान्ति प्रक्रिया तथा संविधान निर्माण प्रक्रियाको पर्यवेक्षण गर्ने आफ्नो कार्यादेश अनुरूप[२] कार्टर सेन्टरले निर्वाचित स्थानीय निकायहरूको अभावका वावजूद स्थानीय शासन अङ्गहरूले त्यस्ता समावेशी नीतिहरूलाई कति मात्रामा अँगालेका छन् र संविधान निर्माण प्रक्रिया जारी रहेको समयमा राज्यको पुनर्संरचना तथा समावेशी नीतिहरूमा त्यस्ता प्रतिबद्धताहरूको स्थानीय तहमा कस्तो प्रभाव परेको छ भन्ने पर्यवेक्षण गर्ने प्रयास गरेको छ । स्थानीय निर्वाचनका लागि पुनः प्राप्त भएको उर्जा तथा निर्वाचनको ढाँचालाई समायोजन गर्नुपर्ने आवश्यकताको परिस्थितिमा जनसहभागिता तथा समावेशिताका विद्यमान संरचनाहरूको सञ्चय गर्नु यो समयका लागि अत्यावश्यक देखिन्छ ।

क. कार्टर सेन्टरको कार्यपद्धति

कार्टर सेन्टरले जुन २००९ देखि राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय पर्यवेक्षकहरूका साना समूहहरूमार्फत देशभरि नै शान्ति प्रक्रिया र संविधान निर्माण प्रक्रियाको पर्यवेक्षण गरेको छ । त्यो समयदेखि कार्टर सेन्टरले यस विषयमा धेरै प्रतिवेदनहरू प्रकाशित गरेको छ जसमा पहिचान-आधारित परिचालनहरू, शान्ति प्रक्रियामा भूमिसम्बन्धी प्रतिबद्धताहरू, स्थानीय निकायमा राजनीतिक दलहरूको भूमिका तथा स्थानीय शान्ति समितिको कार्यसम्पादन लगायत छन् । यो उल्लेख गर्नु महत्वपूर्ण छ कि कार्टर सेन्टर कुनै दातृ संस्था होइन, न त यसले स्थानीय गैरसरकारी संस्थाका लागि कुनै विकास कार्य वा परियोजनामा आर्थिक सहयोग नै गर्छ । त्यसकारण, यस प्रतिवेदनमा उल्लेखित कुनै पनि संरचना वा संस्थासँग सेन्टरको प्रत्यक्ष सम्बन्ध छैन ।

यस प्रतिवेदनमा उल्लेखित तथ्यहरू कार्टर सेन्टरका दीर्घकालीन पर्यवेक्षकहरूले २०१३ को फेब्रुअरीदेखि अगष्ट महिनाका बीच संकलन गरेका गुणात्मक तथ्यांकहरूमा आधारित छन् । यस अवधिमा नेपालका ७५ मध्ये २५ जिल्लाहरूको भ्रमण गरियो, कार्टर सेन्टरका

---

[१] २००७ को अन्तरिम संविधानको धारा ३३(४.१) मा नेपाल सरकारले "राज्य संरचनाको सबै अंगमा मधेशी, दलित, आदिवासी जनता, जनजाति समुदाय, महिला, मजदुर, किसान, अपाङ्ग, पिछडिएका वर्गहरू तथा क्षेत्रहरू समानुपातिक समावेशी ढंगबाट सहभागी हुने" प्रयास गरेको छ । पूर्ण विवरण http://un.org.np/node/10500 मा उपलब्ध ।

[२] नेपालमा कार्टर सेन्टरको कार्यादेश र कार्यको बारेमा अझ जान्नका लागि हाम्रो वेबसाइटमा हेर्नुहोस्: http://www.cartercenter.org/countries/nepal.html

टोलीहरूले हरेक विकास क्षेत्रमा पाँच जिल्लाको भ्रमण गरे ।[३] जिल्लाहरूको छनौट गर्दा तराई, पहाड र हिमाली क्षेत्र समेट्ने गरी र २०१०/२०११ को न्यूनतम शर्त/कार्यसम्पादन मापन अंक तथा श्रेणी फरक फरक रहेका जिल्लाहरूमा ध्यान पुऱ्याइएको थियो ।[४]

भ्रमणहरूका दौरान कार्टर सेन्टरका पर्यवेक्षकहरूले हरेक जिल्लामा अनुपरीक्षण (फलो अप) तथा विषय अध्ययन (केस स्टडिज) का लागि जिल्ला सदरमुकाम तथा दुई गाविस वा नगरपालिकाको भ्रमण गरे । प्रतिवेदनका लागि सेन्टरका पर्यवेक्षकहरूले समग्रमा २५ जिल्ला सदरमुकाम, आठ नगरपालिका तथा ५३ गाविसहरूमा ९९३ अन्तर्वार्ताहरू गरे । यसमध्ये ७१० वटा अन्तर्वार्ताहरू प्रमुख जिल्ला अधिकारी, स्थानीय विकास अधिकारी, जिविस कर्मचारी, सामाजिक परिचालक तथा गाविस सचिवहरूसहित स्थानीय सरोकारवालाहरूसँग गरिएका थिए । राजनीतिक दल, नागरिक समाज, गैरसरकारी संस्था, जिल्ला उद्योग वाणिज्य महासंघ, निर्माण व्यवसायी संघ, उपभोक्ता समूह, वडा नागरिक मञ्च तथा नागरिक सचेतना केन्द्रका प्रतिनिधिहरूसँग पनि अन्तर्वार्ता गरिएको थियो । हरेक भ्रमणमा स्थानीय शासनको अवस्था तथा स्थानीय परियोजनाहरूको योजना निर्माण तथा कार्यान्वयनमा जनसहभागिताको स्तरबारे धारणा प्राप्त गर्नका लागि पिछडिएका समूहका सदस्यसहित कम्तीमा १० जना नागरिकहरूसँग अन्तर्वार्ता गरिएको थियो । प्रतिवेदनका लागि जम्मा २८२ नागरिकहरूको अन्तर्वार्ता गरिएको थियो ।[५]

यो प्रतिवेदनले सम्बोधन गरेको मुख्य प्रश्न हो: "स्थानीय निर्वाचित अधिकारीहरूको अभावमा स्थानीय शासनमा नागरिकहरूको सहभागिता र धारणा कस्तो छ?" सहायक प्राथमिकतामा स्थानीय निकायमा राजनीतिक दल तथा नागरिक समाजको भूमिका, स्थानीय शासन संरचनाका कार्यसम्पादनबारे जनधारणा, स्थानीय शासनमा गत वर्ष भएका परिवर्तनहरू तथा स्थानीय निर्वाचनले आफ्नो क्षेत्रको स्थानीय शासनमा सुधार ल्याउन सहयोग गर्छ वा गर्दैन भन्ने सम्बन्धमा उत्तरदाताहरूको धारणालगायत परेका छन् ।

विशेषगरी, यो प्रतिवेदन स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन (१९९९)[६] र स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रम (एलजीसीडीपी)[७] को दायराभित्र पर्ने संस्थाहरूमा केन्द्रित छ ।

ख. नेपालको कानूनी रूपरेखा

अत्यधिक केन्द्रिकृत प्रकृतिको वावजूद नेपालमा विकेन्द्रीकरण र शक्ति हस्तान्तरणमा प्रशासनिक तथा कानूनी कदमहरूको लामो इतिहास छ । सन् १९९९ मा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ ले गाविस, नगरपालिका र जिविस जस्ता स्थानीय निकायहरूको कार्यादेश फराकिलो बनायो र उनीहरूलाई स्थानीय विकास परियोजनाहरूको प्राथमिकता निर्धारण, बजेट विनियोजन तथा कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने अनुमति प्रदान गऱ्यो ।[८]

सशस्त्र द्वन्द्व शुरु भएको चार वर्षपछि, सन् २००० सम्ममा, ७५ मध्ये लगभग आधा जिल्लाहरूमा ग्रामीण इलाकाहरूमा विद्रोही गतिविधिहरू वृद्धि भए जसले नेपालका अधिकांश भूभागमा स्थानीय शासनका कुनै पनि किसिमका गतिविधिमाथि रोक लगाए । सन् २००१ मा निर्वाचित स्थानीय निकायहरूको समयावधि सकिएपछि राजनीतिक दलहरूले खेलेको अनौपचारिक/परामर्शदातृ भूमिकालाई सन् २००६ मा गठन भएको अन्तरिम सरकारले वैधानिकता प्रदान गऱ्यो । यस वैधानिकतालाई तत्कालीन स्थानीय विकास मन्त्रालयद्वारा २००८ मा सर्वदलीय संयन्त्र लागू गर्दै थप औपचारिक बनाइयो ।[९]

---

[३] केही जिल्लाहरूको भ्रमण एक पटकभन्दा बढी गरिएको थियो ।

[४] भ्रमण गरिएका जिल्लाहरूमा सिन्धुपाल्चोक (तेस्रो वर्गमा) र खोटाङ तथा मकवानपुर (दुवै छैटौं वर्गमा) को कार्यप्रदर्शन सबैभन्दा असल थियो भने महोत्तरी र धनुषालगायतका सात जिल्लाहरू २०१०-११ को कार्यसम्पादन मापन मूल्यांकनमा न्यूनतम अंक ३६ ल्याउन असफल भएका थिए । जिल्लागत अंकहरूको पूर्ण विवरणका लागि अनुसूची ख र ग हेर्नुहोस् ।

[५] जिल्ला भ्रमणका क्रममा प्रश्नहरू खुला तवरमा सोधिएका थिए र स्तरीकृत फारमको प्रयोग गरिएको थियो ।

[६] नेपालको स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनबारे थप जानकारीका लागि "स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५" हेर्नुहोस् । http://www.theredddesk.org/countries/nepal/info/law/local_self_governance_act_nepal मा उपलब्ध ।

[७] स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रम (२००८) को बारेमा थप जान्नका लागि पढ्नुहोस्, "नेपाल सरकार, स्थानीय विकास मन्त्रालय (२००८) स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रम (एलजीसीडीपी) कार्यक्रम दस्तावेज" (अंग्रेजी) http://www.lgcdp.gov.np/home/policies_guideline.php मा उपलब्ध ।

[८] औपचारिक रुपमा, स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन अन्तर्गतको "स्थानीय निकायहरू" भन्ने शब्दावलीले विशेष रूपमा गाविस, जिविस तथा नगरपालिकाहरूलाई बुझाउँछ ।

[९] त्यसपछि सन् २०१२ मा स्थानीय विकास मन्त्रालयलाई संघीय मामला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय नाम दिइयो ।

यो परिवेशमा, स्थानीय विकास मन्त्रालयले सन् २००० मा स्थानीय निकायहरूको लागि योजना तर्जुमा र कार्यान्वयनको लागि १४-चरणको योजना प्रक्रिया र सन् २००४ मा कार्यसम्पादनको आधारमा अनुदान दिने प्रणालीको खाका कोऱ्यो ।[१०] सन् २००५ सम्ममा नेपाल सरकार तथा संयुक्त राष्ट्रसंघका संस्थाहरू, द्विपक्षीय संस्थाहरू तथा बहुराष्ट्रिय बैंकहरूले[११] स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकासको विकेन्द्रिकरणलाई सहयोग पुऱ्याउने हेतुले अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरू, गैरसरकारी संस्थाहरू, नागरिक समाज संस्थाहरू तथा संस्थागत (कर्पोरेट) सामाजिक दायित्वका गतिविधिहरूलगायतका सबै स्थानीय विकास संरचनाहरूको मार्गरेखा निर्धारण गर्नका लागि स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रम (LGCDP) प्रारम्भ गरे ।[१२]

क) गाउँ विकास समिति, जिल्ला विकास समिति तथा नगरपालिकाहरू

सन् २००१ मा निर्वाचित प्रतिनिधिहरूको समयावधि सकिएपछि सशस्त्र द्वन्द्वको सशक्त प्रारम्भको पृष्ठभूमि, अव्यवस्थित योजना तथा आधारक्षेत्रमा कमजोर पकडको परिस्थितिमा स्थानीय शासन व्यवस्थापनमा एउटा रिक्तताको अवस्था निर्माण भएको थियो । अस्थायी उपायस्वरूप नेपाल सरकारले स्थानीय निकायका सबै कार्यसम्पादन गर्नका लागि आफ्ना कर्मचारीहरूलाई[१३] खटायो जो सशस्त्र द्वन्द्वको समयमा प्रायः जिल्ला सदरमुकाम वा शहरहरूभन्दा बाहिर रही काम गर्दथे । ती जिम्मेवारीहरू पालना गर्नका लागि गाविस सचिवहरूले स्थानीय क्षेत्रका प्रायः राजनीतिक सम्बन्ध राख्ने माथिल्लो वर्गकाहरूको सल्लाहको सहारा लिए । सशस्त्र द्वन्द्वको अन्त्यपछि सन् २००९ मा सरकारद्वारा सर्वदलीय संयन्त्रको घोषणा भएपछि राजनीतिक दलहरूको अनौपचारिक भूमिका सुरक्षित बन्यो ।[१४]

अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगबाट औपचारिक पत्र प्राप्त गरेपछि स्थानीय विकास मन्त्रालयले निर्णय कार्यमा विवाद, भ्रष्टाचार, नातावाद तथा राजनीतिक दलको पक्षपोषणलगायतले घेरिएको सर्वदलीय संयन्त्रलाई सन् २०१२ मा विघटन गऱ्यो ।[१५] यसले स्थानीय तहका शक्तिशाली पदहरूमा सरकारले खटाएका कर्मचारीहरू मात्र बाँकी रहे र उनीहरूले पहिले निर्वाचित अध्यक्षहरूले लिने गरेका थप जिम्मेवारीहरूको समेत अभ्यास गर्न जारी राखे । नोभेम्बर १९, २०१३ मा दोस्रो संविधानसभा निर्वाचन भएसँगै स्थानीय निकायको निर्वाचनले नयाँ उर्जा पाएको छ । चार प्रमुख राजनीतिक दलहरू (एनेकपा(माओवादी), नेपाली कांग्रेस, नेकपा एमाले तथा संयुक्त लोकतान्त्रिक मधेशी मोर्चा बीच संविधानसभाको निर्वाचनको मार्गप्रशस्त गर्न भएको ११ बुँदे सहमतिमा संविधानसभा निर्वाचनपश्चात् गठन भएको सरकारले "वि.सं. २०७० (सन् २०१३/१४) भित्रै स्थानीय निकायको निर्वाचनको मिति निर्धारण गर्ने" उल्लेख थियो ।[१६]

ख) उपभोक्ता समूहहरू

सन् १९९९ को स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन अन्तर्गतका प्रावधानहरूमा गाविस, जिविस वा नगरपालिकाहरूले छनौट गरेका परियोजनाहरूको कार्यान्वयन तथा व्यवस्थापनमा सघाउ पुऱ्याउनका लागि उपभोक्ता समूह गठन गर्नुपर्ने पनि समावेश थियो । स्थानीय निकायहरूभन्दा फरक, उपभोक्ता समूहहरू ग्रामीण क्षेत्रका स्थानीय समाजमा आधारित हुन्छन् र परियोजनाका लाभार्थीहरू मात्र त्यसमा सम्मिलित हुन्छन्, राजनीतिक दलहरूको कुनै औपचारिक भूमिका हुँदैन । उपभोक्ता समूहहरू परियोजनाबाट आर्थिक रूपमा मात्र प्रत्यक्ष

---

[१०] स्थानीय विकास मन्त्रालय अन्तर्गतको स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावलीमा चित्रित ।

[११] संयुक्त राष्ट्रसंघ संस्थाहरू (युएनडीपी, युनिसेफ, युएनभी एवं युएनएफपीए), द्विपक्षीय संस्थाहरू (डीएफआइडी, नर्वे, डेनिडा, सीडा, एसडीसी, जाइका, जीआइजेड, तथा अन्य) र बहुराष्ट्रिय बैंकहरू (विश्व बैंक र एशियाली विकास बैंक तथा अन्य)

[१२] एलजीसीडीपी, ऐ., पृ. १८, जुलाई १६, २०१३ मा एलजीसीडीपी आफ्नो दोस्रो चरणमा प्रवेश गर्नुपर्ने थियो (जुलाई १६, २०१७ मा सकिने गरी), तथापि, संविधानसभाको निर्वाचन नजिकिँदै गएको र सम्भाव्य बजेटको समस्याले दोस्रो चरणको शुरुवातलाई अस्थायी रुपमा स्थगित गरिएको छ । दोस्रो चरणको अवधिभित्रमा स्थानीय निर्वाचन गरिसकिने परिकल्पना गरिएको छ ।

[१३] गाविसहरूका लागि गाविस सचिव, जिविसहरूका लागि स्थानीय विकास अधिकारी तथा नगरपालिकाहरूका लागि कार्यकारी अधिकृतहरू ।

[१४] सन् २००६ मा सर्वदलीय संयन्त्रको औपचारिक घोषणा हुनुअघि सात मुख्य राजनीतिक दलहरूले स्थानीय तहका हरेक बैठकमा आफ्ना प्रतिनिधिहरू पालैपालो पठाउन पाउँथे । तथापि, २००८ को संविधानसभा निर्वाचनपछि धेरै राजनीतिक दलहरू फुटे जसले गर्दा हरेक बैठकमा सहभागी हुने राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरूको संख्या ठूलो हुन पुग्यो र त्यसले सहमतिमा पुग्न तथा निकायहरूबीच समन्वय गर्न अत्यन्तै अप्ठ्यारो हुन थाल्यो । सन् २००९ मा आएको एक परिपत्रले राजनीतिक दलहरूलाई एकजना जनप्रतिनिधिलाई एक वर्षको अवधिका लागि दलको प्रतिनिधिको रुपमा मनोनयन गर्न निर्देशन जारी गऱ्यो । परिपत्रले स्थानीय निकायमा खेलेको भूमिका वापत दलका प्रतिनिधिहरू अदालत र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका लागि कानूनी रुपमा जवाफदेही हुने पनि निश्चित गऱ्यो ।

[१५] थप जानकारीका लागि "स्थानीय निकायमा राजनीतिक दलहरूबारे कार्टर सेन्टरका पर्यवेक्षणहरू" हेर्नुहोस्, नोभेम्बर २३, २०११ ।

[१६] टाइटन हेराल्डमा फेब्रुअरी १३, २०१३ मा उल्लेख भए अनुसार, http://www.titanherald.com/2013/03/13/nepalese-parties-reach-to-consensus-to-paveway-for-cj-led-government/ हेर्न सकिने ।

लाभान्वित नभई उनीहरूले परियोजनाका लाभार्थीहरूबीच अपनत्वको वृहत सोचलाई बढावा दिने पनि अपेक्षा थियो ।[१७] उपभोक्ता समूहहरूबीच ७-१० सदस्यको कार्यसमिति तथा समानान्तर ३-४ सदस्यीय अनुगमन समितिका उम्मेदवारहरू सहमतिद्वारा छनौट हुनुपर्दछ । सहमति हुन नसके मुख्य पदहरूमा निर्वाचनद्वारा निर्णय गरिन्छ । अनुगमन समितिहरूले परियोजनाका प्रावधानहरू अनुसरण गरिएको सुनिश्चित गर्दछन् र कार्यसमितिका लागि पहिलो किस्ता जारी हुनुभन्दा अघि उनीहरूले परियोजना कार्यान्वयनका विभिन्न चरणहरूमा हस्ताक्षर गर्दछन् । परियोजना सम्पन्न हुने अवसरमा बजेट खर्च तथा परियोजनाको मूल्यांकनको लेखाजोखा गर्न सार्वजनिक सुनुवाई हुन्छ ।

निर्वाचित पदाधिकारीहरू, सरकारी कर्मचारी (शिक्षकसहित), निर्माण व्यवसायीहरू तथा सक्रिय राजनीतिक दल सदस्यहरू (गाविसको सर्वदलीय संयन्त्रका सदस्यहरू सहित) जस्ता स्वार्थ बाझ्ने सम्भावना रहेका व्यक्तिहरूलाई यी दुवै समितिमा रहन निषेध हुन्छ र कुनै पनि सदस्यले एकभन्दा बढी समितिमा काम गर्न पाउँदैनन् ।

ग) वडा नागरिक मञ्च तथा नागरिक सचेतना केन्द्रहरू

सन् २००९ देखि स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रम अन्तर्गत १४ चरणको योजना प्रक्रियासँग मेल खाने गरी स्थानीय विकास मन्त्रालयले नेपालका सबै जिल्लामा वडा नागरिक मञ्च तथा नागरिक सचेतना केन्द्रहरू गठन गऱ्यो । वडा नागरिक मञ्च तथा नागरिक सचेतना केन्द्रहरूको काम सुझाव दिने मात्र भए पनि उनीहरूले स्थानीय तहका मुद्दाहरूलाई उठाउने, सुझावहरू निर्माण गर्ने तथा सरकारको जवाफदेहिता वृद्धि गर्न परियोजनाहरूको प्राथमिकीकरण/अनुगमन गर्ने अपेक्षा गरिएको हुन्छ ।[१८] उनीहरूले शक्ति संरचना परिवर्तन गर्ने र महिला, दलित, मधेशी, जनजाति, अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरू तथा गरीबहरूलगायत पिछडिएका समूहहरूको हकमा आर्थिक नीतिहरू पनि विकास गर्ने अपेक्षा हुन्छ ।[१९] वडा नागरिक मञ्चहरू विभिन्न सामाजिक समूहका प्रतिनिधिहरूको सम्मिलनमा बन्नुपर्ने हुन्छ जसमा दलित तथा महिला प्रतिनिधित्वको विशेष आवश्यकता हुन्छ, तर त्यसमा कुनै पनि सरकारी कर्मचारी वा राजनीतिक दलको कुनै पदमा बसेका व्यक्ति हुनुहुँदैन । अर्कोतिर, नागरिक सचेतना केन्द्रहरू परम्परागत रूपमा सार्वजनिक मञ्चहरूबाट अलग्याइएका पिछडिएका समूहहरूका लागि मात्र हुन् । पिछडिएका समूहहरूले रिफ्लेक्ट कक्षा मार्फत हरेक १५ दिनमा दुई घण्टाको बैठक गरी आफ्नो जीवनमा प्रत्यक्ष प्रभाव पारिरहेका मुद्दाहरूको पहिचान, विश्लेषण तथा तदनुरूप कार्य गर्न सक्छन् ।[२०]

घ) एकीकृत योजना निर्माण समिति तथा गाउँ, क्षेत्र र जिल्ला परिषद्हरू

स्थानीय निकायमा कार्यक्रम छनौट गर्न वा उक्त निकायद्वारा संचालित परियोजना प्रस्तावका लागि गाविस/नगरपालिका तथा जिविस दुवै तहमा एकीकृत योजना निर्माण समितिहरू गठन गरिन्छ । आधारभूत रूपमा, वडा नागरिक मञ्चहरूले प्राथमिकतामा राखेका प्रस्तावहरूलाई प्राथमिकतामा पार्न तथा छनौट गर्नका लागि गाउँ तहको एकीकृत योजना निर्माण समितिमा पठाइन्छ ।[२१] यहाँबाट, गाउँ, इलाका तथा जिल्ला परिषद्का बैठकहरू संचालन हुनुपर्छ, छनौट गरिएका परियोजना तथा हरेक परियोजनाका लागि छुट्याइएको बजेट (बजेट विश्लेषणसहित) घोषणा गर्नुपर्ने हुन्छ ।

निर्देशिकाका अनुसार, एकीकृत योजना निर्माण समिति कम्तीमा १४ सदस्यीय हुनुपर्दछ जसमा सरकारी अधिकारी, सामुदायिक संस्था, पिछडिएका समूह, गैरसरकारी संस्था तथा वडा नागरिक मञ्चका सदस्यलगायत विभिन्न सामाजिक समूहको प्रतिनिधित्व गर्ने व्यक्तिहरू हुनु पर्दछ । गाविस, जिल्ला तथा इलाका परिषद् बैठकका "खुला सत्र" हरूमा परियोजना छनौटको घोषणा गर्ने समयमा उत्तिकै व्यापक प्रतिनिधि/सरोकारवालाहरू उपस्थित हुनुपर्दछ । "बन्द सत्रहरू" खुला सत्रपछि संचालन हुन्छन् र सर्वदलीय संयन्त्रको विघटन भएपछिको स्थितिमा भने छनौट गरिएका परियोजनालाई अन्तिम अनुमति प्रदान गर्न ती सत्रमा सरकारी अधिकारीहरूको मात्र सहभागिता हुन्छ ।

---

[१७] यस प्रतिवेदनका लागि कार्टर सेन्टरका पर्यवेक्षकहरूले १९९९ को स्थानीय स्वशासन ऐनद्वारा शासित उपभोक्ता समूहहरूलाई केन्द्रमा राखे ।

[१८] स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रमको वडा नागरिक मञ्च तथा नागरिक सचेतना केन्द्रहरूको स्थापनाबारे थप जानकारीका लागि कार्यक्रमको डिसेम्बर २००९ को "सामाजिक परिचालन निर्देशिका" पढ्नुहोस्,
http://www.lgcdp.gov.np/home/pdf/Final_SM%20guidelines%20english%2028_12_09.pdf मा उपलब्ध ।

[१९] स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रमको "सामाजिक परिचालन निर्देशिका" अनुसार, डिसेम्बर २००९, पृ. ५

[२०] ऐ., पृ. २१

[२१] एकीकृत योजना निर्माण समितिको काम, कर्तव्य तथा अधिकारका बारेमा थप जानकारीका लागि, पढ्नुहोस्, "स्थानीय निकाय स्रोत परिचालन तथा व्यवस्थापन पद्धति २०६९", पृ. २३, नेपाल सरकार संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय ।

ङ) न्यूनतम शर्त/कार्यसम्पादन मापन तथा स्थानीय शासन र सामुदायिक विकास कार्यक्रम अनुदानहरू

न्यूनतम शर्त/कार्यसम्पादन मापन योजनाको निर्माण अझ बढी सामाजिक समावेशिता (विशेषगरी पिछडिएका जनताहरूको) तथा स्थानीय अनुदान विनियोजनमा जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्नका लागि कार्यसम्पादन-आधारित अनुदान प्रणालीअनुरूप हुनेगरी नेपाल सरकारले आर्थिक वर्ष २००४/२००५ मा गरेको थियो । न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन दुवै जिविस तथा नगरपालिकाहरूका लागि लागू गरिन्छन् भने गाविसहरूका लागि न्यूनतम शर्त मात्र प्रयोग गरिन्छन् ।[२२] यो योजनाअन्तर्गत वडा नागरिक मञ्च, एकीकृत योजना निर्माण समिति तथा हरेक गाउँ, जिल्ला वा नगरपालिकाका परिषद् बैठकजस्ता अङ्गहरूले अनुरोध गरेका पूँजीगत अनुदानहरू हरेक आर्थिक वर्षमा वितरण गरिन्छ र ती क) सम्बन्धित स्थानीय निकायले न्यूनतम शर्तको निर्धारित सूची उत्तीर्ण गरेको छ वा छैन र ख) स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगद्वारा उनीहरूको कार्यसम्पादन मापनमा आएको अंकमा आधारित रहन्छन् ।[२३]

सन् २००६ मा हरेक जिल्लाको समग्र जिल्ला र गाविसको बजेटको ३५ प्रतिशत निर्दिष्ट रूपमा जनसंख्याको सीमान्तकृत खण्डहरूका लागि विनियोजन गरिनुपर्ने व्यवस्थासहित नयाँ पद्धतिको शुरुवात गरियो ।[२४] यसअलावा, सीमान्तकृत समुदायहरूका लागि रकम व्यवस्थापन गर्न र जिल्ला परिषद्का लागि प्रस्ताव निर्माण गर्न स्थानीय विकास अधिकारीहरूको अध्यक्षतामा र राजनीतिक नियुक्ति पाएका उपाध्यक्षको समन्वयमा जिल्लास्थित समन्वय समितिहरू गठन गरिएका थिए । फलस्वरूप, ती परिषद्हरूले मन्त्रालयद्वारा प्रदान गरिएको रकम सीमान्तकृत समुदायहरूको हितमा छुट्याउँथे । अन्तरिम निर्वाचन परिषद्को गठन भएपछि आदिवासी जनजाति समन्वय समितिजस्ता समितिहरू विघटन भए । तथापि, केही स्थानहरूमा समन्वय समितिहरूले पिछडिएको समूह-लक्षित बजेटका साथै स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रमका अनुदान वितरणको काम निकायको रूपमै गरिरहेका छन् । जुलाई २०१३ मा स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रमको अवधि जुलाई २०१७ मा सकिने गरी नवीकरण भयो र यो दोस्रो चरणमा प्रवेश गऱ्यो ।

ग. कार्टर सेन्टरले यसअघि प्राप्त गरेका तथ्यहरू

स्थानीय निकायमा राजनीतिक दलहरूबारेको सन् २०११ मा प्रकाशित कार्टर सेन्टरको अघिल्लो पर्यवेक्षणले निम्न उल्लेख गऱ्यो:[२५]

- सामान्यत: दलका प्रतिनिधिहरूले त्यस समयमा जिल्ला तथा गाविस र नगरपालिकाका सर्वदलीय संयन्त्रहरूमा निर्वाध सहभागी हुन पाएको र अधिकांश जिल्लामा विकासका मामिलामा "राम्रो सहकार्य" हुने गरेको बताए । तथापि, अन्य व्यक्तिहरूले कहिलेकाहीं यो सहकार्यलाई नकारात्मक रूपमा पनि लिए, दलहरूले आफ्नो स्वार्थअनुसार "बजेट बाँडफाँड" गरेको बताइयो ।
- आफ्नो समग्र सामर्थ्यअनुरूप नै स्थानीय निकायहरूमा प्रभावको बाँडफाँड हुनुपर्ने अनौपचारिक चलन र आफूहरूले स्थानीय पद तथा प्रभावलाई त्यसै हिसाबले बाँडफाँड गर्नुपर्ने कुरालाई दलहरूले प्राय: स्वीकार गरे ।[२६]
- निष्पक्ष हुनुपर्ने अभिप्राय भए पनि विद्यालय व्यवस्थापन समिति तथा केही क्षेत्रहरूमा परियोजनाका उपभोक्ता समूहका पदहरूमा उच्च राजनीतिकरण भएको थियो र ती निकायहरूमा प्रभाव जमाउनका लागि राजनीतिक दलहरूले कहिलेकाहीं प्रतिस्पर्धा नै गरे ।
- स्थानीय निकायमा राजनीतिक दलहरू प्रमुख घटक भएका क्षेत्रहरूमा उनीहरूको भूमिकाबारे नागरिकहरूको धारणा मिश्रित थियो । केही नागरिकहरूले तटस्थ वा सकारात्मक धारणाहरू व्यक्त गरे - उनीहरूले या त स्थानीय निकायहरूमा राजनीतिकरण हुनुलाई गम्भीर समस्याका रूपमा हेरेनन् या दलहरूको सहभागिताले जिम्मेवारीबोधको वृद्धि गर्छ भन्ने ठाने ।

---

[२२] यो न्यूनतम शर्त/कार्यसम्पादन मापन योजना युएनडीपी/युएनसीडीएफको सहयोगमा भएको "विकेन्द्रीकृत वित्तीय तथा विकास कार्यक्रम (डीएफडीपी, २०००-२००८" कै समयको हो, जुन स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रमको एक पूर्ववर्ती हो । यो कार्यक्रमले कर्मचारीहरूका लागि आर्थिक पुरस्कारको पनि शुरुवात गऱ्यो जुन स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रमअन्तर्गत पनि निरन्तर रहेको छ ।

[२३] संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयको अनुदान विश्लेषण तथा कार्यसम्पादन मापनअनुसार जिविस र नगरपालिकाहरूको अंकबारे थप जानकारीका लागि, पढ्नुहोस्, जीन लुइस वन बेलको (अप्रकाशित) "स्थानीय निकायलाई दिइने अनुदानको वर्तमान प्रणालीको मूल्यांकन" ("Evaluation of the current system of grants to Local Bodies.")

[२४] स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रमको पूँजीगत अनुदानको कम्तीमा १० प्रतिशत महिलाको हितमा विनियोजित गर्नुपर्छ, १० प्रतिशत बालकालिकाको हितमा, १५ प्रतिशत आदिवासी जनजाति, मधेशी, मुस्लिम तथा अपाङ्गता भएका जनतासहित अन्य पिछडिएका समूहको हितमा विनियोजन गर्नुपर्दछ ।

[२५] पूर्ण विवरणका लागि "स्थानीय निकायमा राजनीतिक दलहरूबारेको कार्टर सेन्टरका पर्यवेक्षणहरू" हेर्नुहोस् । कार्टर सेन्टरका अघिल्ला तथ्यहरूलाई कार्टर सेन्टरद्वारा ८ डिसेम्बर २०११ मा द काठमाडौं पोष्टमा लेखिएको एक लेखमा थप अझ सशक्त बनाइएको थियो । http://www.ekantipur.com/the-kathmandu-post/2011/12/08/oped/the-waiting-game/229117.html मा उपलब्ध, १५.०८.२०१३ मा हेरिएको ।

[२६] मध्यपश्चिम क्षेत्रका एकजना एनेकपा(माओवादी) जिल्ला सचिवले विकास योजनाहरूको घोषणा भएपछि राजनीतिक दलहरू उपभोक्ता समूहका मुख्य पदहरू निर्धारण गर्नका लागि बैठक गर्ने बताए । त्यसै जिल्लाका एक गाविस तहका नेपाली कांग्रेसका नेताले त्यसलाई स्वीकार गरे र उपभोक्ता समूहहरूमा गाविसका सबै दलहरूले पद पाए पनि मुख्य दलहरूले बढी र राम्रो पदहरू पाउने गरेको थपे ।

अन्य व्यक्तिहरूका धारणा भने बढी नै नकारात्मक थिए, उनीहरूले दल-सम्बद्ध सदस्यहरूले व्यक्तिगत र पक्षपातपूर्ण स्वार्थलाई जोड दिने हुँदा सामान्य नागरिकहरू प्रक्रियाबाट बाहिरिने गरेको गुनासो गरे ।

- वार्ता गरिएका धेरै व्यक्तिहरूले सन् २००२ देखिको निर्वाचित स्थानीय सरकारको अभावको परिणामत: सरकारको जवाफदेहितामा गिरावट आएको धारणा व्यक्त गरे ।
- स्थानीय निकायहरूमा राजनीतिक दलहरूको भूमिकाको व्यवस्थापन तथा तिनका वृहत्तर परिणाम सरकार, जनता तथा दलहरूका लागि जारी र बहुपक्षीय चुनौती थियो । यस सम्बन्धमा, वार्ता गरिएका धेरै व्यक्तिहरूले स्थानीय निकायद्वारा नागरिकहरूका प्रति अझ ठोस जवाफदेहिता सुनिश्चित स्थानीय निर्वाचन गर्नु महत्वपूर्ण कदम हुने सुझाव दिए ।

आ. स्थानीय शासनका चुनौतीहरू

यो खण्डले सन् २०१३ को फेब्रुअरी र जुलाई महिनाका बीचमा अन्तर्वार्तामार्फत संकलन गरिएका तथ्यांकका आधारमा स्थानीय शासनका मुख्य चुनौतीहरूलाई उजागर गरेको छ । स्थानीय निर्वाचित अधिकारीहरूको अभावमा स्थानीय शासनका मुख्य मुद्दाहरू बजेट व्यवस्थापन, सरकारी अधिकारीहरूको अनुपस्थितिको प्रवृत्ति, विकास योजनामा राजनीतिक दलको हस्तक्षेप, घुस र भ्रष्टाचार तथा स्थानीय शासनका मुद्दाहरूमा जनचेतनाको अभाव लगायतका छन् । यी सबै मामिलाहरूको बारेमा पछिल्ला खण्डहरूमा अझ विस्तृत छलफल गरिएको छ ।

स्थानीय परियोजनाहरूको योजना निर्माण तथा कार्यान्वयनका लागि अपर्याप्त बजेट एक प्रमूख चुनौती रहेको लगभग चौतर्फी रूपमा स्वीकार गरिएको थियो ।

भ्रमण गरिएका केही जिल्लाहरूमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले सबै समुदायका सरोकारवालाहरूलाई सन्तुष्ट बनाउने प्रयासमा उपलब्ध बजेटलाई धेरै परियोजनाहरूका बीच टुक्र्याउनु परेको बताए, फलस्वरूप केही परियोजनाहरू पूरा नै नहुने वा सन्तोषजनक रूपमा पूरा नहुने भयो । सिन्धुपाल्चोक जिल्लाका एकजना एनेकपा(माओवादी) प्रतिनिधिले वर्तमान योजना पद्धति "वितरण प्रणाली" जस्तो भएको र "परिणाममूखी नभएको" विश्लेषण गरे । अपर्याप्त बजेटका बावजूद जिल्लामा हरेक वर्ष धेरै परियोजना स्वीकृत भैरहेका थिए । कास्कीका निर्माण व्यवसायी संघका प्रतिनिधिहरूले त्यस्ता प्रवृत्तिहरू जिल्लामा एकनासको योजना निर्माण तथा गुरु योजनाको अभावका कारणले बढेको उल्लेख गरे । अर्कोतर्फ इलाममा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले केन्द्र तहको विशेष लक्षित समूह तथा "राष्ट्रिय प्राथमिकता" का लागि निर्दिष्ट गर्ने अभ्यासका कारण स्थानीय निकायहरूले स्थानीय प्राथमिकताहरूलाई समावेश गर्न असहज भएको संकेत गरे । यो मामिलालाई खण्ड ई.क मा थप छलफल गरिएको छ ।

केस स्टडी १: न्यूनीकृत बजेट विनियोजनले मकवानपुरमा आयोजना विकासलाई बीचैमा रोक्यो

मकवानपुरका स्थानीय विकास अधिकारीले सरकारको बजेट न्यून गर्ने र जनसंख्याको आकारजस्ता अन्य तथ्यहरूलाई विचार नगरी पचहत्तरै जिल्लालाई एकैनासको बजेट वितरण गर्ने निर्णयको आलोचना गरे ।

ती अधिकारीका अनुसार, मकवानपुर जिविसले गत वर्ष २ करोड रुपियाँ पाएको थियो तर यो वर्ष (२०१३ मा) ४० लाख मात्र प्राप्त गऱ्यो । त्यसैगरी गाउँ विकास समितिको अनुदान पनि घट्यो, गाविसहरूले यो वर्ष १५ लाख बजेट मात्र पाए । बजेटमा आएको कमीले जिविसलाई वार्षिक योजनामा स्वीकृति पाएका धेरै परियोजनाहरूलाई कटौती गर्न बाध्य बनायो । पूर्ण बजेट आएपछि पूरा गरिने अपेक्षामा यस्तो गरिएको थियो तर जनतालाई यो तथ्य बुझाउन अप्ठ्यारो थियो ।

खोटाङ, अर्घाखाँची, झापा, दार्चुला, बैतडी र कन्चनपुरजस्ता धेरै जिल्लाहरूमा स्थानीय विकास अधिकारी तथा गाविस सचिवहरूले पूर्ण बजेटको अभावमा न्यूनीकृत बजेट विनियोजनले स्थानीय निकायको आधारभूत पूर्वाधारजन्य आवश्यकताहरूको व्यवस्थापन गर्ने क्षमतालाई उल्लेख्य प्रभाव पारेको चासो व्यक्त गरे ।[२७] संविधानसभाको विघटनपछिका वर्षहरूमा न्यूनीकृत बजेटले योजना प्रक्रियामा पनि उल्लेख्य असुरक्षा उत्पन्न भएको थियो, जसमा १४-चरणको योजना प्रक्रियाको दौरान निर्धारित बजेट समयमै नदिइएको वा उक्त सीमा अत्यन्त अनिश्चित अनुमानमा आधारित थियो ।[२८] बैतडीमा पर्यवेक्षकहरूले बजेट विनियोजनका सम्बन्धमा केन्द्रबाट विगतमा भएको अनिश्चितताका कारण जिल्लाका परिषद् बैठकहरूले

[२७] बैतडीका जिविस अधिकारीहरूले पर्यवेक्षकहरूलाई आर्थिक वर्ष २०१२-१३ मा न्यूनीकृत बजेट विनियोजनले जिविसको लगभग पूरै कोष विभिन्न केन्द्र-तहका र दातृ-कोष परियोजनाहरूका लागि मिलान कोषमा खर्च भएको बताए ।

[२८] थप जानकारीका लागि आरसीएचसी कार्यालय (२०१२) संयुक्त राष्ट्रसंघ आवासीय एवं मानवअधिकार संयोजकको कार्यालय हेर्नुहोस् । फिल्ड बुलेटिन: स्थानीय विकास योजनामा सार्वजनिक सहभागिता । अंक ३६, फेब्रुअरी २०१२ ।

आगामी आर्थिक वर्षका लागि निर्देशिकामा उल्लेख गरिएअनुसारका कुनै योजना नबनाएको बरु वर्तमान आर्थिक वर्षकै योजनाहरूमा मात्र निर्णय गरेको पाए ।

बजेट निकासामा भएको ढिलाइले परियोजनाको गुणस्तर र समयलाई उल्लेख्य प्रभावित पारे, फलस्वरूप विश्वासको जोखिम बढ्यो ।

अपर्याप्त बजेटबाहेक केन्द्र तहबाट बजेट ढिलो गरी जारी हुनुले परियोजनाहरूमा विलम्ब भयो र त्यसले प्रायः आर्थिक वर्षको अन्त्यतिर परियोजनाहरूमा हतार र अपूर्ण हुने समस्या निम्त्यायो । अर्घाखाँचीमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले बजेटको ढिलो वितरणको कारणले कामको गुणस्तरमा कमजोरी भएको उल्लेख गरे, किनभने परियोजनाका कामहरू अन्तिम समयमा र हतारमा सकिन्थे जसले घुसको जोखिम पनि बढ्थ्यो । कन्चनपुरमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले जिविसले आर्थिक वर्षको अन्त्यमा परियोजना पूरा भएको भन्दै पेश गरिएका प्रमाणहरू (बिल, रसीद, अनुगमन समितिबाट उपभोक्ता समूहका प्रतिवेदनहरू आदि) झूठा भएको जनाउँदै बाँकी बजेट फ्रिज गरेको आरोप लगाए । गोरखामा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले प्रभावकारी अनुगमन संयन्त्रको अभाव तथा वर्षामासमा आर्थिक वर्षको समाप्तिका कारण त्यस्ता समस्याहरू सिर्जिएको बताए ।

केस स्टडी २: अस्थायी प्रकृतिको बजेट खर्चले मुस्ताङको कागवेनी गाविसको नदी तटबन्धको परियोजनाको गुणस्तर खस्कियो

वार्ता गरिएका धेरै व्यक्तिहरूका अनुसार, सबैलाई खुशी बनाउनका लागि गाविसको बजेटलाई विभिन्न परियोजनाहरूमा बाँडिन्छ जसले गर्दा वर्षभरी नदीमा आउने उभारलाई छल्न सक्ने तटबन्ध बनाउनको लागि भने थोरै रकम मात्र उब्रिन्छ । हरेक वर्ष समितिले निर्माण कार्य रोक्नु पर्छ र थप बजेटको लागि अर्को वर्ष पर्खिनु पर्छ, त्यतिबेला सम्म बढेको नदीले आंशिक बनेको तटबन्ध बगाइसकेको हुन्छ । यसले गर्दा परियोजना पटक पटक पुनः शुरु गर्नुपर्ने हुन्छ ।

कागबेनीका एकजना राजनीतिक दल प्रतिनिधिले पर्यवेक्षकहरूसमक्ष भने कि उनी हरेक वर्ष नदीको तटबन्धजस्ता ठूलो परियोजनाको लागि बजेट छुट्याउने सुझाव दिन्छन्, त्यसो भएमा त्यो काम उच्च गुणस्तरको हुन्छ र समयमै सकिन सक्छ । तर यो सुझावको सुनुवाइ हुँदैन, उनले भने, किनकि मानिसहरू ठूलो तस्वीर हेर्न सक्दैनन् वा इच्छा गर्दैनन् ।

थप चुनौतीहरूमा पारदर्शिताको अभाव र भ्रष्टाचारलगायत थिए ।

अनियमितता, घुस तथा भ्रष्टाचारका आरोपहरू भ्रमण गरिएका लगभग हरेक जिल्लामा लगाइएका थिए । अनियमितताका त्यस्ता आरोपहरू राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरूले कर्मचारीहरूलाई उनीहरूको कार्यक्षेत्रभन्दा बाहिर गएर राजनीतिक दलका कार्यक्रमहरूमा सहयोग गर्न दबाव दिनेदेखि लिएर गाविस तथा जिविसका कर्मचारी वा उपभोक्ता समूहका सदस्यहरूले नक्कली रसीद पेश गर्ने र पैसा खाने तथा सरकारी इन्जिनियर तथा प्राविधिज्ञहरूले कुनै पनि परियोजना पास गर्नुअघि "कमिशन" माग्ने लगायत थिए ।

धेरै जिल्लाहरूमा नागरिक समाजका प्रतिनिधिहरूले राजनीतिक दलका प्रतिनिधि तथा जिविस वा गाविसका कर्मचारीहरूले पैसा पचाउनका लागि कहिलेकाहीं ठेकेदार वा उपभोक्ता समूहका प्रतिनिधिहरूसँग साँठगाठ गरेको आरोप पनि लगाए । धनुषा र महोत्तरीमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले जिल्लामा भ्रष्टाचार व्याप्त रहेको बताए, उनीहरूले सरकारी कर्मचारी तथा राजनीतिक दलहरूबीचको मिलेमतोले परियोजना कहिल्यै कार्यान्वयन नभएको कुरा राखे ।[२९] गोरखा, कन्चनपुर तथा बर्दियाजस्ता अन्य धेरै जिल्लाहरूमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले नक्कली रसीद र झुठो सार्वजनिक लेखा परीक्षण प्रतिवेदन पेश गर्ने चलन सामान्य रहेको बताए । बैतडी र धनुषामा भने यस्तो अभ्यासमा फरक देखियो । वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले ठेकेदार वा उपभोक्ता समूहहरूले एउटै सडक खण्ड वा पर्खालको दुई पटक भुक्तानी लिएको उदाहरणहरू बताए जसले उनीहरू र संलग्न सरकारी अधिकारीहरूलाई रकम कुम्ल्याउन सजिलो भयो ।

नवलपरासी, हुम्ला, बैतडी र धनुषाजस्ता धेरै जिल्लामा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले गाविस वा जिविसका प्राविधिज्ञहरूले परियोजनाहरू स्वीकृत गर्नका लागि सधैंजसो घुस माग्ने गरेको बताए । त्यस्ता घुसहरू खाना र इन्धनको खर्चदेखि लिएर परियोजना बजेटको १-२ प्रतिशतदेखि पूरैसम्म हुने गर्थ्यो जसको कारण अन्ततः परियोजना नै रद्द हुन्थ्यो । डडेलधुरा जिल्लामा राजनीतिक दलहरूले परियोजनाका निर्णयहरू राजनीतिक दलसँग सशक्त सम्बन्ध भएका आकांक्षी ठेकेदार, नियुक्त ठेकेदारहरूलाई दिलाउने गरेको आरोप लगाइयो । यस्तो खराब अभ्यास बडा-तहका विरोधाभासपूर्ण प्राथमिकताहरूको बाबजूद गरिन्थ्यो र बेलाबखतमा त्यसले बजेटलाई प्रारम्भिक योजनाभन्दा अन्तै मार्ग परिवर्तन पनि गराउँथ्यो ।

[२९] महोत्तरी जिल्लाका फुलहट्टा परिकौलीका लगभग सबै नागरिकहरूले र हाथिलेट गाविसका केही नागरिकहरूले सुनाएको एउटा साझा कुरा के थियो भने परियोजनाहरू "कागजमा" मात्रै संचालित हुन्छन् र भ्रष्ट प्राविधिज्ञहरूद्वारा स्वीकृत गरिन्छन् । तथापि, ठूलो मात्रामा रकमको दुरुपयोगले यथार्थ कामको लागि थोरै मात्र रकम बाँकी रहन्छ र परियोजना अधुरै हुन्छन् । उदाहरणका लागि, महोत्तरी जिल्लाका फुलहट्टा परिकौली गाविसका नागरिकहरूले हरेक वर्ष गाउँको एउटा नदी किनारको परियोजनामा उल्लेख्य बजेट छुट्याइने गरेको तर अहिलेसम्म देखिने खालको कुनै पनि उपलब्धी नभएको बताए ।

अन्य जिल्लाहरूमध्ये बैतडी, इलाम र खोटाङमा स्थानीय समूहहरूले उपभोक्ता समूह वा ठेकेदारहरूसँग बजेटको निश्चित हिस्सा माग्दै परियोजनामा हस्तक्षेप गरे, विशेषगरी राष्ट्रिय तहका परियोजनामा त्यस्तो गरियो, जसको बारेमा खण्ड आ.ख.२ मा थप विश्लेषण गरिएको छ ।

बढी कार्यभार भएका सरकारी अधिकारीहरूको अनुपस्थितिलाई कम गर्न संयन्त्रहरू अपनाइए, गाविसका सचिवहरूको अनुपस्थित हुने प्रवृत्तिको उच्च दरले यो समस्यालाई झन् खराब बनाएको थियो ।

स्थानीय निर्वाचित निकायको अभावको परिदृश्यमा कर्मचारीहरूले विगतका निर्वाचित प्रतिनिधिहरूको थप जिम्मेवारी समेत लिनु परेकोले कामको बोझ बढी परेको गुनासो गरे जसले गर्दा विकास योजना तथा कार्यान्वयनमा उनीहरूको संलग्नतालाई प्रभावित पारिरहेको थियो । सर्वदलीय संयन्त्रको विघटनपछि उनीहरूको कार्यभार बढेको बताइयो । गाविस सचिवहरूले आफूहरू अनुपस्थित हुनुमा बढेको कामबारेको बैठकलाई दोष दिए । खोटाङका गाविस सचिवहरूको कल्याणकारी संस्थाका एक प्रतिनिधिले कुनै निश्चित समयमा १०-१५ जना सचिवहरू पहिले निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले गर्ने गरेका विभिन्न प्रशासनिक कामका लागि जिल्ला सदरमुकाममै हुने बताए ।

अर्कोतिर, सचिवको अनुपस्थितिको प्रवृत्ति र स्थानीय सरकारी अधिकारीहरूको बारम्बार स्थानान्तरण पनि वार्ता गरिएका व्यक्ति तथा अन्य नागरिकहरूबाट बारम्बार सुनिएका गुनासो थिए । समेटिएका २५ मध्ये १७ जिल्लाका २३ वटा गाविसहरूमा (भ्रमण गरिएका ३३ गाविसहरूमध्ये) वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूद्वारा सचिवहरूले आफ्नो बढी समय आफू खटिएको गाविसमा भन्दा जिल्ला सदरमुकाममा बिताउने गरेको गुनासो गरिएको थियो । तीमध्ये सात जिल्लामा सचिवहरू दुई वा त्योभन्दा बढी गाविसका लागि खटाइएका थिए जसकारण उनीहरू हरेक समितिमा उपलब्ध हुने समय घट्दथ्यो । सचिवहरूको अनुपस्थिति तराईमा भन्दा दुर्गम पहाडी क्षेत्रहरूमा बढी थियो र नागरिकहरूलाई विशेष गरी सुरक्षा भत्ता लिन, जन्म दर्ता, मृत्यु दर्ता, नागरिकता प्रमाणपत्रलगायतका सरकारी सेवाहरू प्राप्त गर्न अवरोध भएको बताइयो र परियोजनाका कार्यान्वयन पनि ढिला भएका थिए । सचिवहरूको निरन्तर अनुपस्थिति र सरुवाले पनि राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरूलाई प्रशासकहरू भरपर्दा हुँदैनन् र खटिएका गाविसको विकासमा उनीहरूको लगानी पनि सीमित हुन्छ भन्ने तर्क गर्न सजिलो भयो । यो मामिलालाई खण्ड ई. ग. मा थप उजागर गरिएको छ ।

सर्वदलीय संयन्त्र विघटन भए पनि राजनीतिक दलहरूले सबै तहका योजना र कार्यान्वयन प्रक्रियामा प्रभाव देखाउन जारी राखेका छन् ।

सर्वदलीय संयन्त्र विघटन भएको भए पनि राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरूले स्थानीय शासनमा उल्लेख्य भूमिका खेली नै रहेका छन्, यद्यपि जिल्लागत हिसाबमा त्यस्तो भूमिकाको मात्रा र प्रकृति फरक फरक देखियो । उदाहरणका लागि अर्घाखाँची र हुम्लामा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले बजेट विनियोजन र परियोजना छनौटमा एउटा निश्चित दलको प्रभुत्व भएको चासो उठाए । सुर्खेत र बैतडीमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले विकासको रकम गोजीमा हाल्न दलहरूबीच साँठगाँठ भएको बताए । सुर्खेत जिविसका एकजना अधिकारीले राजनीतिक दलहरूले गाविसका सचिवहरूमाथि उल्लेख्य नियन्त्रण जमाउने गरेको, प्रायः सचिवहरूलाई खर्चको सीमा बढाउन र अनावश्यक खर्च गर्न दवाव दिने गरेको बताए । कैयौं गाविसहरू न्यूनतम शर्त/कार्यसम्पादन मापनमा अनुत्तीर्ण हुनुमा यसले पनि उल्लेख्य भूमिका खेलेको उनको अभिप्राय थियो ।

बैतडी, गोरखा र अर्घाखाँचीमा राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरूले तलबाट माथिको योजना पद्धतिलाई छेउ लगाउँदै सीधै राजनीतिक प्रयोजनका परियोजनाहरू लादेकोप्रति चासो व्यक्त गरे । दैलेखमा नेपाली कांग्रेस र एमालेका प्रतिनिधिहरूले डेकेन्द्र थापाको मुद्दामा गिरफ्तारीहरू भएपछि राजनीतिक प्रक्रियालाई प्रभावित पार्नका लागि केन्द्रले जिल्लालाई १२ लाख रुपियाँ बजेट थपेको आरोप लगाए ।[३०] गोरखाका एक जिल्ला अधिकारीले अन्य जिल्लामा बजेट घटेको भए पनि गोरखामा त्यसो नभएको पर्यवेक्षकहरूलाई बताए । जिल्लामा वार्ता गरिएका अन्य व्यक्तिहरूले त्यसबेलाका प्रधानमन्त्री र उपप्रधानमन्त्री गोरखाकै भएको कारण त्यस्तो भएको आरोप लगाए ।

तथापि, राजनीतिक दलहरूको भूमिकालाई स्थानीय शासनका लागि अहितकर भनेर मात्र पनि हेरिएको थिएन, र स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रमका निर्देशिकाका अनुसार दलका प्रतिनिधिहरूलाई एकीकृत योजना निर्माण समितिको अंश मानेर उनीहरूको परामर्श नियमित लिइन्थ्यो । प्युठानमा राजनीतिक दलको संलग्नता निषेधात्मक देखिएन । रुस्पुरकोट गाविसका सचिवले कहिलेकाहीं हुने विवादहरूको वाबजूद स्थानीय तहको विकास योजना तथा कार्यान्वयनमा राजनीतिक दलको समग्र संलग्नता सकारात्मक रहेको र त्यसले उनको काम पनि सहज भएको संकेत गरे । कैलालीका अधिकारीहरूद्वारा पनि समान भावनाहरू व्यक्त भएका थिए ।[३१]

---

[३०] पत्रकार डेकेन्द्र थापाको हत्या माओवादी कार्यकर्ताहरूले गरेको आरोप लागेको आठ वर्षपछि, जनवरी २०१३ मा प्रहरीले उनको अपहरण र हत्यासँग सम्बन्धित पाँच जनालाई दैलेखमा पक्राउ गऱ्यो । यो मुद्दाले तत्कालीन एनेकपा(माओवादी) नेतृत्वको सरकारलाई निकै असहज बनायो । थप जानकारीका लागि हेर्नुहोस् http://www.myrepublica.com/portal/index.php?action=news_details&news_id=47750

[३१] त्यहाँ उपस्थित पर्यवेक्षकहरूले स्थानीय निकायमा राजनीतिक दलहरूको संलग्नताप्रति अधिकारीहरू ज्यादा चिन्तित नभएको बरु त्यसलाई उनीहरूले सहयोगी मानेको उल्लेख गरे ।

विशेषगरी दुर्गम क्षेत्रहरूमा नागरिक तथा लाभार्थीहरूमाझ चेतना, स्वामित्व तथा प्राविधिक ज्ञानको अभाव छ ।

नागरिकहरू मुख्य सरोकारवाला वा परियोजनाका लाभार्थी भए पनि उनीहरूलाई उपभोक्ता समिति गठन गर्ने सम्बन्धमा यथेष्ट जानकारी नदिइएका धेरै दृष्टान्तहरू पर्यवेक्षकहरूले पाए । सिन्धुपाल्चोकका एकजना पत्रकारले उल्लेख गरेझैं, "सिद्धान्ततः उपभोक्ता समूहहरू सामाजिक परिचालक/गाविस अध्यक्षको अध्यक्षतामा बसेका सार्वजनिक भेलाहरूमार्फत गठन गरिनुपर्छ, तर, अभ्यासमा आम जनतालाई यसको बारेमा पर्याप्त जानकारी नै दिइएको छैन ।"

हिमाली जिल्लाहरू र पुरुषहरू बाहिर रहेको दर उच्च रहेका जिल्लाहरूमा परियोजना कार्यान्वयनका लागि सीपयुक्त कामदारको अभाव उल्लेख्य समस्याको रूपमा रहेको थियो । ताप्लेजुङमा एनेकपा(माओवादी) र निर्माण व्यवसायी संघका प्रतिनिधिहरूले कामदारहरू विदेशिएको कारणले गर्दा सीपयुक्त र प्राविधिक ज्ञान भएका कामदार पाउन कठिन भएकोप्रति दुखेसो गरे । यसले गर्दा परियोजनाहरूमा ढिलाइ भएको र कार्यान्वयन पक्ष कमजोर भएको उनीहरूको तर्क थियो । अर्घाखाँचीको खन गाविसका एक राजनीतिक दल प्रतिनिधिले योजना तथा कार्यान्वयन बैठकहरूमा थोरै मात्र उपस्थित हुने गरेको बताए किनभने अधिकांश पुरुष बासिन्दाहरू कामका लागि विदेशिएका थिए भने महिलाहरूले घरको काम गर्नु पर्दथ्यो । उनको भनाइमा यसै कारणले गर्दा स्थानीय विकासमा कामदार, इच्छा तथा लगानीमा गम्भीर कमी आएको हो ।

केस स्टडी ३: पूर्वी अर्घाखाँचीमा राजनीतिक दलको प्रभूत्व

यो गाविसमा राजनीतिक दलहरूको प्रभुत्व गाविसका सचिव र एनेकपा (माओवादी) का जिल्ला इन्चार्जसँगको अन्तर्वार्तापछि स्पष्ट भयो । कुनै पनि प्रश्नको जवाफ दिनका लागि सचिव एनेकपा(माओवादी) का प्रतिनिधिको समर्थनमा भर पर्थे र विकास परियोजनाबारे निर्णय गर्न र बजेट विनियोजन गर्न आफू र राजनीतिक दलहरू गोप्य बैठक गर्ने गरेको उनले बताए । यो गाविसमा "राजनीतिक दलहरू सबैभन्दा बढी शक्तिशाली छन्" भन्ने कुरामा जोड दिइएको थियो, सबै निर्णयहरू जनतासँगको सल्लाहबिना बन्द ढोकापछाडि हुन्थे ।

नेपाली कांग्रेस, एनेकपा(माओवादी) तथा नेकपा(माओवादी) का प्रतिनिधिहरूसँग गरिएका अघिल्ला अन्तर्वार्ताहरूमा विकासका परियोजनाहरूलाई एउटा सडक परियोजनातिर मोडिएको आरोप लगाइएको थियो जसमा गतवर्ष बजेटभन्दा बढी खर्च भएको थियो । जब यो विषयबारे सचिवसँग चर्चा गरियो, उनले भनेः "यो हुन सक्छ.... बजेट छुट्याइएको हुन्छ । उनीहरूले त्यसलाई के गर्छन् मलाई थाहा हुँदैन ।" यस वर्षको बजेट गतवर्षको सडक परियोजनामा नै मोडिन्छ वा मोडिँदैन भन्ने बारे कुरा गर्न सचिव असहज देखिए ।

परियोजनाका लेखा परीक्षणहरू अस्तित्वहीन देखिए, सचिवले लेखा परीक्षण गर्ने पद्धति पनि उही राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरू मिली बन्द कोठाभित्र बैठक गर्ने, रसीदहरू हेर्ने र सार्वजनिक सूचना पाटीमा "लेखा परीक्षण" को परिणाम टाँस गर्ने नै भएको बताए । उनले "जनताले यसैलाई मान्छन्" भन्ने जवाफ दिए ।

इ. जनसहभागिता

क. योजना प्रक्रियामा सहभागिता

नेपालमा शक्ति हस्तान्तरणले नागरिकहरूका लागि स्थानीय स्तरमा निर्णय गर्न र शासनमा अझ सक्रिय भूमिका खेल्न स्थान प्रदान गरेको छ । नागरिक सचेतना केन्द्र, वडा नागरिक मञ्च, एकीकृत योजना निर्माण समिति तथा परिषद् बैठकहरू आम जनताको आवाजलाई विकासको योजना निर्माणको दौरानमा ध्यानमा राखिनेछ भन्ने सुनिश्चित गर्न र सँगसँगै परियोजना कार्यान्वयनको दौरानमा स्थानीय सरकारी निकायहरूबाट बढी पारदर्शीता र जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्न लक्षित छन् ।

यस्ता मञ्चहरूले स्थानीय विकासमा नागरिकहरूको सहभागिता बढाउँदै लगेको श्रेय पाएका छन्, विशेष गरी गाउँ तहमा पिछडिएका समूहहरूको सहभागितामा वृद्धि आएको छ ।[३२] तथापि, स्थानीय तहको निर्णय कार्यमा जनसहभागिताको स्तर बढेको बताइए पनि अन्तिम तहका निर्णय कार्यहरूमा यसको प्रभाव झन् घटेको देखिन्छ ।

१. वडा नागरिक मञ्च र नागरिक सचेतना केन्द्रहरू

विभिन्न वर्गका नागरिकहरूको उच्च सहभागितालाई सहजीकरण गर्ने भूमिकाका कारण वडा नागरिक मञ्चहरूको धेरै प्रशंसा गरियो, यद्यपि तिनको प्रभावकारिताको बारेमा भने व्यापक आशंकाहरू थिए ।

खोटाङ, अर्घाखाँची र प्युठानलगायतका जिल्लामा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले निर्वाचित प्रतिनिधिहरू नभएको अवस्थामा वडा नागरिक मञ्चहरूलाई नागरिकहरूको सहभागिता सुनिश्चित गर्ने "प्रभावकारी अङ्ग" का रूपमा लिए । खोटाङका एकजना तामाङ पुरुषले भने "वडा नागरिक मञ्चको गठनपछि जनता बढी चेतनशील भएका छन् र अझ बढी विकास परियोजनाहरू पाउन र आफ्ना गाउँहरूमा परिवर्तन आएको देख्न व्यग्र छन् ।" तथापि, वडा नागरिक मञ्चहरूलाई सहभागिता बढाएकोमा (संख्याको मामिलामा) प्रशंसा गरिए पनि वार्ता गरिएका कैयौं व्यक्तिहरूले उनीहरूको निर्णय कार्यको प्रभावकारिता वा उनीहरूले प्रदर्शन गर्ने स्थानीय स्वामित्वको स्तरका बारेमा आशंका व्यक्त गरे । दैलेख, खोटाङ, हुम्ला, मकवानपुर र इलाममा अन्तर्वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले वडा नागरिक मञ्चहरूलाई सामान्य औपचारिकताका रूपमा मात्र हेरे, उनीहरूको विचारमा राजनीतिक दल र/अथवा केन्द्र तहका सरकारी अधिकारीहरूलाई परियोजना छनौटको वास्तविक अधिकार थियो । अर्कोतिर, केही राजनीतिक दलहरूले वडा नागरिक मञ्चहरू भूमिका र जिम्मेवारीका सम्बन्धमा सम्मिलित सदस्यहरूको सीमित तालिम र चेतनाका कारणले गर्दा प्रभावहीन भएको तर्क गरे । नवलपरासीमा वार्ता गरिएका नेपाली कांग्रेस, मधेशी जनाधिकार फोरम-नेपाल तथा उद्योग वाणिज्य संघले वडा नागरिक मञ्चहरू सम्बन्धित सदस्यहरूलाई उनीहरूको भूमिका र जिम्मेवारीहरूको स्पष्ट व्याख्या गरिनुभन्दा पहिले नै गठन भएको औंल्याए ।

वडा नागरिक मञ्चहरूको प्रभावहीनताका लागि कमजोर उपस्थिति र सीमित सार्वजनिक चाहनालाई पनि दोष दिइयो । वडा नागरिक मञ्चले मासिक रूपमा बैठक बस्नु पर्ने भए पनि कमजोर उपस्थितिले उनीहरूलाई "आवश्यक परेको समयमा" वा परिषद् बैठकभन्दा अगाडि मात्र बैठक बस्न सक्ने बनायो । नवलपरासीका वडा नागरिक मञ्चका एकजना सदस्यले उनको वडा नागरिक मञ्चले कमजोर उपस्थितिका कारण तीनमध्ये दुई बैठकहरू रद्द गर्नुपरेको बताइन् । कास्कीका एकजना सामाजिक परिचालकले नागरिकहरूको न्यून उपस्थिति (विशेष गरी पिछडिएका समूहबाट) लाई खेतीमा व्यस्त हुनु र/अथवा बैठकमा सहभागी हुन मन नलाग्नुलाई कारक मानिन्, जसलाई उनीहरू "जरुरी ठान्दैनन्" ।

[३२] समेटिएका २५ जिल्लाहरूमध्ये १५ जिल्लामा स्थानीय शासन संयन्त्रहरूमा विशेषत: वडा नागरिक मञ्च तथा एकीकृत योजना निर्माण समितिहरूको प्रयोगमार्फत नागरिक सहभागितामा उल्लेख्य वृद्धि भएको बताइयो ।

अधिकांश परिदृश्यमा वडा नागरिक मञ्चहरूले लक्षित कार्यादेशअनुरूप परियोजनाहरूको प्राथमिकता छुट्याउने र तिनीहरूलाई गाविसमा पठाउने गरिरहेको बताइयो ।

राजनीतिक दलका केही प्रतिनिधिहरूबाहेक देशैभरि वार्ता गरिएका अधिकांश व्यक्तिहरूले वडा नागरिक मञ्चहरूले नागरिकहरूलाई उनीहरूको विकासजन्य आवश्यकताको प्राथमिकता मापन गर्नका लागि राम्रो मञ्च प्रदान गरेको महसुस गरे । उदाहरणका लागि, खोटाङको जालपा गाविसका वडा नागरिक मञ्चका एक सदस्य तथा सामाजिक परिचालकले ती मञ्चहरूले मानिसका आवश्यकताहरू पहिचान गर्न मद्दत गरेको र स्थानीय आवश्यकताहरू "धेरै थोरै" सम्बोधन गरिएको बताए । तथापि, मञ्चहरूको बारेमा आम गुनासोहरू कमजोर परियोजना प्राथमिकीकरण (जस्तै, परियोजनाका प्रस्तावहरू संकलन गर्ने र तिनलाई प्राथमिकीकरण नगरी गाविसमा पठाइदिने)[३३] र भूमिका तथा दायित्वको बारेमा मञ्चका सदस्यहरूको चेतना वा प्रशिक्षण सीमित हुनुलगायत थिए ।[३४] यो उल्लेख गर्नु जरुरी छ कि वडा नागरिक मञ्चहरू नागरिक सचेतना केन्द्रभन्दा बढी चर्चित भए पनि दुवै मञ्चहरूको बारेमा ज्ञानमा भने जिल्लाहरूबीच अपत्यारिलो भिन्नता थियो,[३५] प्रत्यक्ष संलग्न रहेकाहरूमध्ये अधिकांश ती अङ्गको गठन, विकास योजना र कार्यान्वयनमा आफ्नो भूमिकाबारे जानकार थिए । वडा नागरिक मञ्चद्वारा छानिएका परियोजनाहरू अस्वीकृत वा स्थगित भएका गाविसहरूमा भने राजनीतिक दल वा प्रशासनिक हस्तक्षेपभन्दा पनि बजेटको कमीलाई बढी दोष दिइएको थियो ।

केस स्टडी ४: धनुषाको वडा नागरिक मञ्च गठनमा पारदर्शीताको अभाव

धनुषाको मानसिंहपट्टी गाविसमा तराई मधेश लोकतान्त्रिक पार्टी (तमलोपा)ले वडा नागरिक मञ्च र नागरिक सचेतना केन्द्रहरूलाई नियन्त्रणमा राखेको र सर्वसाधारण (साधारण) सदस्यहरूलाई अलग राखेर न्यून पारदर्शीता देखाएको चौतर्फी दावी गरियो र यो दावीलाई मधेशी जनाधिकार फोरम-नेपाल तथा एमाले प्रतिनिधिहरूद्वारा पनि समर्थन गरिएको थियो । तमलोपाका गाउँ तहका नेताका काकाका छोरा नाता पर्ने सामाजिक परिचालकले अरू कुनै राजनीतिक दल र नागरिकलाई खबर नगरी वडा नागरिक मञ्च गठन गरेको दुवै दलले दावी गरे । वार्ता गरिएका अन्य व्यक्तिहरूमध्ये तमलोपासँग सम्बन्धित नभएका अधिकांशलाई वडा नागरिक मञ्च र त्यसका सदस्यहरूबारे कुनै जानकारी थिएन । राजनीतिक दलहरूले एकअर्कालाई वडा नागरिक मञ्चमा हस्तक्षेप गरेको आरोप लगाए जसले राजनीतिक प्रतिशोध र अनिश्चितताको जटिल सञ्जाल नै निर्माण भयो । वडा नागरिक मञ्च सहभागीहरूका लागि खुला नभएकोमा गाविसका सचिवले उजुरीहरू पनि प्राप्त गरेका थिए ।

वडा नागरिक मञ्चहरूको गठनमा स्पष्ट औपचारिक प्रक्रियाको अनुसरण भएको देखिएन, जसले प्रतिनिधिमूलक मञ्चका रूपमा उनीहरूको वैधानिकतामाथि प्रश्न उठ्यो ।

खोटाङ, डडेल्धुरा, कास्की र नवलपरासीलगायतका अधिकांश जिल्लाहरूमा वडा नागरिक मञ्चका सदस्यहरू जनभेलामा आम सहमतिमार्फत छनौट गरिएका थिए । देशभरि नै वडा नागरिक मञ्चहरूले निर्देशिकाको अनुसरण गर्दै पिछडिएका प्रतिनिधिहरूको राम्रो अनुपात कायम राखे र स्थानीय निर्णय कार्यमा जनसहभागितालाई सकारात्मक रूपमा बढाएको श्रेय पनि प्राप्त गरे ।[३६] उल्लेख्य रूपमा, वडा नागरिक मञ्च र तिनका वास्तविक कामको सम्बन्धमा थाहा नपाएका नागरिकहरूले पनि अन्तर्वार्ताको क्रममा आफ्ना गाउँहरूमा योजनाका प्रस्तावहरूमाथि छलफल गर्न वडा तहका बैठकहरू हुने गरेको बताए । तथापि, कैयौं प्रतिवेदनहरूले वडा नागरिक मञ्चका संयोजक र उप-संयोजक पदहरू कहिलेकाहीं सरकारी अधिकारी/राजनीतिक दलहरू वा समुदायका "ठूला" सदस्यहरूले निर्णय गरेबमोजिम हुने गरेको वा उनीहरू आफैंले त्यस्ता पदहरू ओगट्ने गरेको संकेत गरे, फलस्वरूप ती मञ्चहरू कम प्रतिनिधिमूलक बन्दथे । वार्ता गरिएका अन्य व्यक्तिहरूले पिछडिएका समूहका अधिकांश सदस्यहरू या त राजनीतिक रूपमा राम्रो सम्बन्ध बनाएका हुन्थे या निरक्षर र अयोग्य हुन्थे जसलाई कोटा पुऱ्याउन मात्र भरिएको हुन्थ्यो भन्ने तर्क गरे । थप विवरणका लागि खण्ड ई.क. हेर्नुहोस् ।

बैतडीमा केही राजनीतिक दलहरूले वडा नागरिक मञ्चका सदस्यहरू (विशेष गरी पिछडिएका समूहहरू) यसअघि सर्वदलीय संयन्त्रहरूको समयमा मनोनयन गरिएका राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरूभन्दा भिन्न, अनुभवहीन र उक्त प्रणालीसँग अपरिचित भएको गुनासो गरेका थिए । तथापि, कार्टर सेन्टरका अघिल्ला तथ्यहरूसँग तुलना गर्दा वडा नागरिक मञ्चहरूका सम्बन्धमा राजनीतिक दलहरूको समग्र

[३३] हुम्लाको राया गाविसमा यो बताइयो कि परियोजनाहरू वडा नागरिक मञ्चहरूमा भन्दा गाविसका नागरिक मञ्चहरूमा प्राथमिकीकरण गरिन्थे । यो विभिन्न शब्दावलीहरूबारे सीमित ज्ञान र परिषद् बैठकमा अन्यौलका कारण हुन सक्छ ।

[३४] महोत्तरी र बैतडी जिल्लाहरूमा पनि वडा नागरिक मञ्चबारे गलत बुझाइका त्यस्तै खाले कुराहरू व्यक्त गरिएका थिए ।

[३५] खोटाङ, अर्घाखाँची, झापा, दैलेख, इलाम, नवलपरासी, संखुवासभा, बर्दिया, कास्की, बैतडी, प्युठान र मकवानपुरलगायतका जिल्लाहरूमा वडा नागरिक मञ्च चर्चित र सक्रिय रहेको पाइयो ।

[३६] डडेल्धुराको जोगबुढा गाविसका एकजना वडा नागरिक मञ्च संयोजकले बताए कि मञ्चमा २५ जना सम्मिलित थिए, कम्तीमा चार वटा सामुदायिक संस्थाका प्रतिनिधिहरू, दुईजना पारालिगलका प्रतिनिधिहरू र बाँकी जनजाति, अपांग, महिला र अन्य पिछडिएका समूहका प्रतिनिधिहरू ।

धारणामा भने सुधार आएको छ ।[३७] पोखरामा पुराना माथिल्लो तहका संस्थाहरू पनि अझै क्रियाशील थिए, जबकि वडा नागरिक मञ्चहरूको गठन भएको थिएन । मुस्ताङ र बर्दियाका केही क्षेत्रका परम्परागत नेतृत्वले (traditional authorities) वडा नागरिक मञ्चहरूलाई अनावश्यक देखेका थिए किनकि उनीहरू नै बढी जनप्रतिनिधिमूलक हुने ठहर थियो । परम्परागत नेतृत्वबारे थप विवरण खण्ड उ.क. मा उल्लेख गरिएको छ ।

राजनीतिक दलको संलग्नता वा हस्तक्षेपबारे जानकारी धेरै जिल्लाहरूमा दिइएको थियो ।

धेरै जिल्लामा वार्ता गरिएका ठूलो संख्याका व्यक्तिहरूले वडा नागरिक मञ्चको गठन र परियोजनाको अन्तिम छनौटमा राजनीतिक दलको संलग्नताबारे कुरा गरे । मञ्चहरू निष्पक्ष हुनुपर्ने भए पनि पर्यवेक्षकहरूले डडेल्धुरा, नवलपरासी र अर्घाखाँची लगायतका जिल्लाहरूमा भ्रमण गरिएका गाविसहरूमा वडा नागरिक मञ्चका नेतृत्वदायी पदहरू गाउँमा रहेका प्रमुख राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरूले नै लिएका धेरै दृष्टान्तहरू पाए ।[३८] पर्यवेक्षकहरूले राजनीतिक दलहरूले पद्धतिलाई छेउ लगाउँदै आफ्नै परियोजनालाई सामुदायिक आवश्यकताहरू भन्दा माथिल्लो प्राथमिकतामा पारेको दृष्टान्तहरू पनि प्राप्त गरे ।[३९] दैलेख र कैलालीमा केही राजनीतिक दलहरूले वडा नागरिक मञ्चहरूलाई "वडा तहको सर्वदलीय संयन्त्र" जस्तै नै बनाइदिएका थिए जुन नागरिकहरूको प्रतिनिधिमूलक थिएन । तथापि, ती मञ्चहरूमा राजनीतिक दलहरूले पारेको प्रभाव प्रायः सुस्पष्ट हुँदैनथ्यो, वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले गरेका आशंका अनुसार राजनीतिक दलहरू प्रायजसो वडा नागरिक मञ्चहरूलाई अप्रत्यक्ष रूपमा प्रभावित पार्दछन् ।[४०]

तथापि, अर्घाखाँची, बैतडी र दैलेखजस्ता जिल्लाहरूमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले राजनीतिक दलहरूले मञ्चहरूमा अझ बढी भूमिका खेल्नका लागि आफ्ना निर्वाचन क्षेत्रहरूमा सक्रिय रूपमा हौसला बढाइरहेको सकारात्मक रूपले उल्लेख गरे ।[४१] अन्य केही व्यक्तिहरूले राजनीतिक रूपमा कुनै न कुनै सम्बन्ध नराख्ने सक्रिय र योग्य नागरिकहरू पाउन अप्ठ्यारो भएको उल्लेख गर्दै यो दावीलाई समर्थन गरे । त्यस्ता दावीहरू अर्घाखाँची जिल्लाको पाली गाविसका नेकपा-माओवादी इन्चार्ज र दैलेखको जम्बुकाँध गाविसका वडा नागरिक मञ्चका सदस्यहरूद्वारा पनि गरिएका थिए ।

सामान्यतः, नागरिक सचेतना केन्द्रहरूबारेको जानकारी कम रहेको पाइयो ।

नागरिक सचेतना केन्द्रबारेको चेतना वडा नागरिक मञ्चहरूको भन्दा धेरै कम थियो । नागरिक सचेतना केन्द्रहरूले समुदायका सबैभन्दा बढी सीमान्तकृत समुदाय/सदस्यहरूलाई लक्षित गर्छन् र कहिलेकाहीं ती महिला मञ्चहरूको विस्तारित रूप बन्दछन् । कन्चनपुरको भीमदत्त नगरपालिकाको एउटा नागरिक सचेतना केन्द्र पहिले महिला समूह थियो र पछि त्यसको नाम परिवर्तन गरियो । त्यहाँ सदस्यहरूले महिला सहकारीको रूपमा काम गरिरहे र अन्य पिछडिएका समूहहरूसम्म पहुँच विस्तार गर्ने भूमिका लिएनन्, न त उनीहरू नागरिक सचेतना केन्द्रका निर्देशिकाअनुसार स्थानीय विकासका मामिलाहरूमा योजना निर्माण र छलफलमा नै संलग्न भए । संखुवासभाको चैनपुर गाविस, कास्कीको कालिका गाविस, कैलालीको धनगढी नगरपालिका तथा कन्चनपुरको झलारी गाविसमा पनि नागरिक सचेतना केन्द्रहरूले महिलामा आधारित प्रशिक्षण र चेतना मञ्चको रूपमा काम गरिरहेको समान दृष्टान्तहरू पाइए । बेलाबखतमा ती "महिला समूहहरूले" आफ्ना प्रस्तावहरू अघि सार्ने गर्थे । नागरिक सचेतना केन्द्रहरूको बारेमा जानकार रहेकाहरूको माझमा भने केन्द्रहरूलाई सहभागीहरूको तालिम र चेतना वृद्धि गर्ने भूमिकाका लागि प्रायः सकारात्मक मूल्यांकन गरिएको थियो ।

---

[३७] सन् २०११ मा कार्टर सेन्टरका पर्यवेक्षकहरूले राजनीतिक दलहरू त्यतिबेला भर्खरै शुरु भएको वडा नागरिक मञ्चमा हुने भूमिकाबारे सशंकित रहेको संकेत गरेका थिए, किनकि त्यसले स्थानीय शासनमा उनीहरूको भूमिकालाई कम गर्ने उनीहरूको डर थियो ।

[३८] डडेल्धुरा जिल्लामा दुईवटा वडा नागरिक मञ्च संयोजक पदहरू नेपाली कांग्रेस र एनेकपा(माओवादी) ले लिएका थिए । नवलपरासीबाट पनि त्यस्तै जानकारी प्राप्त भएको थियो जहाँको रकुवा गाविसका नेपाली कांग्रेसका अध्यक्ष र एनेकपा(माओवादी) इन्चार्जले आ-आफ्नो वडाका वडा नागरिक मञ्चको क्रमशः संयोजक र सदस्य पद लिएका थिए । अर्घाखाँचीमा नेपाल कुमाल समितिका एकजना प्रतिनिधिले "निश्चित क्षेत्रहरूमा" राजनीतिक दलहरूले वडा नागरिक मञ्चका पदहरू दलको शक्तिअनुसार बाँडफाँड गर्ने गरेको र "संयोजक भने त्यस क्षेत्रको प्रभुत्वशाली दलबाट नै हुने गरेको" बताए ।

[३९] अर्घाखाँची जिल्लाको पाली गाविसका एकजना एनेकपा(माओवादी) प्रतिनिधिले राजनीतिक दलका "जिद्दी" सदस्यहरूले उनीहरूको बानी अनुसार आफ्नै प्रस्तावको पक्षमा रहनका लागि वडा नागरिक मञ्चका प्रस्तावहरूलाई अस्वीकार गरिदिएको जानकारी दिए । नवलपरासी, सिन्धुपाल्चोक र अर्घाखाँची जिल्लाको सन्धिखर्कमा पनि त्यस्तै विवरण पाइएका थिए ।

[४०] कास्कीमा निर्माण व्यवसायी संघका एकजना प्रतिनिधिले वडा नागरिक मञ्चहरूमा "उच्च राजनीतिकरण" भएको ठहर गरे र भने कि सदस्यहरू खुला रूपले दलसँगको सम्बन्ध प्रदर्शन गर्दैनन् बरु आफ्ना एजेण्डाहरूलाई "गोप्य" तवरमा अघि बढाउँछन् ।

[४१] बैतडी जिल्लाका नेपाली कांग्रेसका सभापतिले दलका समर्थकहरूबाट वडा नागरिक मञ्चहरूमा सहभागिता वृद्धि गर्न प्रोत्साहित गर्दै आफ्ना शाखाहरूलाई परिपत्र जारी गरेको पर्यवेक्षकहरूलाई बताए ।

२. गाविस/जिविस/इलाका परिषद् बैठक र एकीकृत योजना निर्माण समितिहरू

केही अपवादबाहेक अधिकांश जिल्लाका गाउँ, नगर तथा जिल्ला तहका परिषद् भेलाहरू अनावश्यक विलम्ब वा विवादरहित रूपमा सम्पन्न भए ।

भ्रमण गरिएका अधिकांश जिल्लाहरूमा परिषद् बैठकहरू निर्धारित समयभित्रै भएका थिए । तथापि हुम्ला, धनुषा, दार्चुला, दैलेख, महोत्तरी र बैतडीजस्ता केही जिल्लाहरूमा, मुख्यत: अन्तरदलीय प्रतिस्पर्धाका कारण सरोकारवालाहरूबीच भएका गम्भीर विवादहरूले गर्दा परिषद् बैठकमा लामो विलम्ब भएको थियो । दार्चुलाका जिल्ला अधिकारीहरूले विवादहरू औपचारिक अग्रता कसले लिने भन्ने विषयमा हुने गरेको बताउँदै गर्दा हुम्लामा भएका विवादहरू ठूला विकास परियोजना र तिनमा नियन्त्रणको विषयमा उब्जेका थिए । त्यस्ता विवादहरूका कारणले गर्दा कतैकतै परिषद् बैठकमा राजनीतिक दल वा पिछडिएका समूहहरूद्वारा अवरोध समेत निम्तिएका थिए । महोत्तरी र बैतडी जिल्लाहरूमा राजनीतिक दलहरूले मन्त्रालयद्वारा अधिरोपण (लागू) गरिएका र सत्तासीन दलको इच्छा प्रतिबिम्बित भएका परियोजनाहरूको विरोध समेत गरे । दैलेखको जम्बुकाँध गाविसमा वडा नागरिक मञ्चले एउटा स्वास्थ्य चौकीको निर्माणमा संलग्न उपभोक्ता समूहका विरुद्ध भ्रष्टाचारको आरोप लगाएको कारणले परिषद्को बैठक दुई दिन ढिला भएको थियो । दशरथचन्द नगरपालिकामा पिछडिएका समुदायको बजेटको मार्ग परिवर्तन गरिएपछि एक दलित संस्थाले परिषद्को बैठकमा अवरोध पुऱ्यायो । (थप छलफलका लागि प्रतिवेदनको खण्ड ई.क मा हेर्नुहोस् ।) हुम्लामा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले दुई दुर्गम गाविसहरूमा सचिवहरूले आफ्नो परिषद्को बैठक जनसहभागिता बिना नै जिल्ला सदरमुकाममा गरेको बताए ।

अधिकांश जिल्लाहरूमा परिषद् बैठक र एकीकृत योजना निर्माण समिति बैठकहरूमा विविध प्रकारका सरोकारवालाहरूलाई निम्त्याइएको थियो, योजना निर्माण बैठकहरूमा झन् व्यापक सरोकारवालाहरूको उपस्थिति थियो ।

अधिकांश जिल्लाहरूमा परिषद् बैठक र एकीकृत योजना निर्माण समितिहरूले राजनीतिक दल, गैरसरकारी संस्थाहरू, सामुदायिक संस्थाहरू, पिछडिएका समुदाय, वडा नागरिक मञ्चका सदस्य, अधिकारीहरू, मातृ सुरक्षा समूह तथा बाल क्लबहरू लगायतका विविध सरोकारवालाहरूलाई सफलतापूर्वक एकत्रित गराइरहेका थिए । तथापि, परिषद् बैठकको बढी समावेशी प्रकृतिका कारण वार्ता गरिएका धेरै व्यक्तिहरूले ती बैठकहरूले एकीकृत योजना निर्माण समितिमा भैसकेका निर्णयहरूको मात्र घोषणा गरेको र छलफलको लागि मञ्च प्रदान नगरेको गुनासो गरे ।[४२] केही जिल्लाहरूमा पिछडिएका समुदाय, गैरसरकारी संस्था तथा राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरूले उनीहरूलाई परिषद् बैठकको "खुला" सत्रमा मात्र निम्त्याइएको, "बन्द" सत्रमा भने प्रमुख सरोकारवालाहरू मात्र उपस्थित भएको गुनासो गरे ।[४३] अर्कोतर्फ अर्घाखाँची, डडेल्धुरा, दार्चुला, दैलेख, सिन्धुपाल्चोक, बैतडी तथा प्युठान जिल्लाका एकीकृत योजना निर्माण समितिहरूमा वडा नागरिक मञ्चको सहभागितालाई नियमित रूपमा सुनिश्चित गरिएको थिएन ।

व्यापक सरोकारवालाहरूको वाबजूद एकीकृत योजना निर्माण समितिहरू राजनीतिक दलहरूको प्रभुत्वमा रहेको देखिन्थ्यो ।

अर्घाखाँची, खोटाङ, धनुषा, दैलेख, इलाम, ताप्लेजुङ तथा कास्कीजस्ता धेरै जिल्लाहरूमा एकीकृत योजना निर्माण समितिहरू या त राजनीतिक दलद्वारा प्रभुत्व जमाइएको देखिन्थे या समितिहरूमा कुन कुन सरोकारवालाहरूको प्रतिनिधित्व गराउने भन्ने निर्णय राजनीतिक दलहरूले आम रूपमा गरिरहेका हुन्थे । धनुषामा पर्यवेक्षकहरू "जिल्ला र गाउँतहको योजना निर्माण समितिमा हुने सहभागिता राजनीतिक घटकहरूको शक्तिमा बढी निर्भर हुन्छ" भन्ने निष्कर्षमा पुगे । खोटाङमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले साना दलहरूलाई बैठकहरूबाट अलग्याइएको र त्यसको फलस्वरूप साना दलहरूले तीन प्रमुख दलहरूको विरुद्ध गठबन्धन निर्माण गरेको गुनासो गरे । इलाम र संखुवासभाका नेपाली कांग्रेस र एनेकपा(माओवादी) का प्रतिनिधिहरूले एकीकृत योजना निर्माण समितिहरूमा "कर्मचारीहरू" ले प्रभाव जमाएको दावी गरे, जसले गर्दा राजनीतिक दलको संलग्नताको लागि थोरै मात्र ठाउँ रहयो । सबैमा नभए पनि अधिकांश मामिलाहरूमा वडा नागरिक मञ्चका प्रतिनिधिहरूलाई एकीकृत योजना निर्माण समितिहरूमा बोलाइएको थियो ।[४४]

---

[४२] हुम्ला, खोटाङ र धनुषा जिल्लाहरूमा त्यस्तो पाइयो ।

[४३] धनुषा, कन्चनपुर र बैतडीमा गैरसरकारी संस्था तथा पिछडिएका समूदायका प्रतिनिधिहरूले उनीहरूलाई खुला सत्रहरूमा मात्र बोलाइएको बताए, जबकी बैतडी जिल्लाको कन्चनपुर र पाटन गाविसमा राजनीतिक दलहरूले बन्दसत्रमा गाविसका अधिकारीहरू र कृषि, स्वास्थ्य तथा पशु सेवा अधिकारीहरू मात्र सहभागी भएको गुनासो गरे ।

[४४] दैलेख, रामेछाप, हुम्ला, झापा, सिन्धुपाल्चोक, इलाम, कन्चनपुर (जहाँ नागरिक सचेतना केन्द्रका प्रतिनिधिहरू पनि समावेश थिए), महोत्तरी, ताप्लेजुङ र संखुवासभामा एकीकृत योजना निर्माण समितिका बैठकहरूमा वडा नागरिक मञ्चका प्रतिनिधिहरूलाई बोलाइएको थियो । तथापि वडा नागरिक मञ्चका जम्मा नौ प्रतिनिधिमध्ये एक वा दुई प्रतिनिधि मात्र बोलाइएको थियो, जुन ठाउँ ठाउँमा फरक थियो ।

एकीकृत योजना निर्माण समितिहरूको मूल्यांकन जिल्लागत हिसाबमा मिश्रित थियो ।

इलाममा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले एकीकृत योजना निर्माण समिति त्रूटिपूर्ण भए पनि स्थानीय निर्वाचित निकायहरूको अभावको स्थितिमा पर्याप्त अन्तरिम व्यवस्था रहेको ठाने ।[४५] अर्कोतर्फ, कन्चनपुरमा नेकपा एमाले, अनौपचारिक क्षेत्र सेवा केन्द्र तथा नेपाल पत्रकार महासंघका व्यक्तिहरूले एकीकृत योजना निर्माण समिति त्यसका सदस्यहरूका लागि व्यक्तिगत स्वार्थ पूरा गर्ने अर्को माध्यम मात्र भएको गुनासो गरे । विशेष गरी, केही व्यक्तिहरूले एकीकृत योजना निर्माण समिति एउटा औपचारिकता मात्र रहेको र खास निर्णयहरू बन्द ढोकाभित्र राजनीतिक दल र सरकारी अधिकारीहरूबीच गरिने गरेको विचार राखे । तथापि, अधिकांश जिल्लाहरूमा एकीकृत योजना निर्माण समितिहरूले परियोजनाहरू छनौट गरेर शिष्टाचारको अनुसरण गरे जसलाई परिषद्का बैठकहरूले कमै मात्रामा स्वीकृत र घोषणा गर्दछन् ।

ख. परियोजना कार्यान्वयनमा सहभागिता

योजना प्रक्रियामा जनताको सहभागिताका अलावा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन र स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रममा समाहित "स्थानीय स्वामित्व" को अवधारणा पूर्वाधारजन्य परियोजनाहरूको कार्यान्वयनसम्म लम्बिन्छ । परियोजनाबाट सबैभन्दा बढी पिछडिएकाहरूले भौतिक, सामाजिक र आर्थिक रूपमा लाभ पाउने सुनिश्चित गर्नका लागि उपभोक्ता समूहहरूमा आधारभूत तहमा कार्यसमिति र अनुगमन समितिहरू गठन गरिन्छन् । सरकारी नीतिहरूका अनुसार कार्यान्वयनका दुई तरिकाहरू छन्: ६० लाखसम्मका परियोजनाहरू उपभोक्ता समूहहरू मार्फत कार्यान्वित हुन सक्छन् । त्योभन्दा बढीको परियोजना भएमा टेण्डर खुलाउनु पर्ने हुन्छ । निर्देशिकाका अनुसार उपभोक्ता समूहहरूलाई भारयुक्त इन्जिन (हेभी मेशिन) को प्रयोग र कामलाई पुनः ठेक्कामा दिने दुवै अनुमति हुँदैन । अनुगमन समितिद्वारा सार्वजनिक प्रतिवेदन निर्माण गरेपछि र सबै किसिमका खर्चको विवरण तथा काम सम्पन्न भएपछि सार्वजनिक लेखापरीक्षण भैसकेपछि परियोजना समापन भएको बुझिन्छ । उपभोक्ता समूहहरूलाई परियोजनाका लागि श्रमदान वा नगद योगदान गर्ने कार्यादेश पनि हुन्छ ।

१. उपभोक्ता समूहहरू

उपभोक्ता समूहहरूको कार्यसम्पादनमा ठूला भिन्नताहरू पाइयो ।

उपभोक्ता समूह तथा तिनीहरूका समितिहरूको कार्यसम्पादनको मूल्यांकन जिल्ला-जिल्ला वा गाउँहरू बीचमात्र नभई एकअर्को उपभोक्ता समूहका बीचमा पनि उल्लेख्य फरक थियो । अन्तर्वार्ता गरिएका केही व्यक्तिहरूले केही समूहहरू पारदर्शी भएकोमा उनीहरूले गरेको कामवापत प्रशंसा पाएको बताए पनि अरुबारे त्यसो भनेनन् । प्रायजसो उपभोक्ता समितिको प्रभावकारिता सम्बन्धित कार्यालय संचालकहरूको क्षमता र इमान्दारिता, समयमै मार्गनिर्देशन, गाविसको कार्यसम्पादन तथा स्थानीय दलीय सम्बन्धमा भर पर्ने देखियो । सडक निर्माण र विद्युतीकरण जस्ता ठूला परियोजनामा काम गर्दै गरेका ठूला उपभोक्ता समूहहरूसँगको तुलनामा वडा वा गाउँतहमा साना स्तरका परियोजनाको कार्यान्वयन गरिरहेका साना उपभोक्ता समितिहरूमा कम समस्याहरू रहेको बताइयो ।[४६] दार्चुलाका एकजना दलित अधिकार गैरनाफामूलक संस्थाका प्रतिनिधिले "अत्यावश्यक मानिएका (जस्तै खानेपानी) परियोजनाहरूले मात्र राम्ररी काम गरेका छन् किनभने यदि राम्रोसँग कार्यान्वयन नगरेमा उनीहरूले गम्भीर विरोधको सामना गर्नुपर्छ" भने ।[४७] दैलेख जिविसका एकजना प्रतिनिधिले ठूला बजेट भएका र कम जनसहभागिता भएका ठूला आयोजनाहरूमा भ्रष्टाचारको सम्भावना बढी हुने हुनाले विवाद आउने सम्भावना पनि बढी नै भएको बताए । गोरखामा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले सडक निर्माणका परियोजनाहरूमा समस्या आउने सम्भावना सबैभन्दा बढी हुने गरेको उल्लेख गरे । यस विपरीत, संखुवासभाको खाराङ गाविसका व्यक्तिहरूले साना परियोजनाहरू अधुरै रहनुको कारण राजनीतिक हस्तक्षेपले भन्दा पनि बजेटको अभाव हुने गरेको कुरा गरे ।

---

[४५] कन्चनपुरको झलारी गाविसमा एमालेका नेताले एकीकृत योजना निर्माण समिति आदर्श नभए पनि "केही नहुनुभन्दा राम्रो" भएको महसुस गरे ।

[४६] साना स्तरका स्थानीय तहका परियोजनामा साना सिंचाई कुलोहरू वा खानेपानीको मुहान/पम्पको निर्माणसमेत पर्दछन् ।

[४७] गोरखामा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले सडक निर्माणका परियोजनाहरूमा समस्या आउने सबैभन्दा बढी सम्भावना हुने गरेको उल्लेख गरे ।

देशभरिका उपभोक्ता समितिहरूमा उच्च राजनीतिकरण भै नै रहेको छ ।[४८]

आमरूपमा व्यक्त गरिएका राजनीतिक दलहरूको हस्तक्षेपका प्रकारहरू राजनीतिक दल, सरकारी अधिकारीहरू, ठेकेदारहरूबीचको मिलेमतो र उपभोक्ता समूहका कार्यकारी पदहरूमा हुने प्रतिस्पर्धा नै हुन् ।[४९] उदाहरणका लागि, सुर्खेतमा जिविसले कामको लागि खाद्यान्नको एउटा परियोजनाको लाभलाई राजनीतिक दलहरूको बीचमा बाँड्न सहमति गरेको आरोपहरू पर्यवेक्षकहरूले सुने । वार्ता गरिएका केही व्यक्तिहरूले यस्तो कार्य राजनीतिक दलहरूका लागि आफ्ना कार्यकर्ताहरूको जगलाई कायम राख्ने र समर्थकहरूलाई पुरस्कृत गर्ने आम शैली नै भएको बताए । असमावेशी (एक्सक्लुजिभ)

अन्य मामिलाहरूमा, कार्यकारी पदहरूको लागि राजनीतिक दलहरूबीचको प्रतिस्पर्धाले एक राजनीतिक दलको मात्र प्रभुत्व रहेको "असमावेशी (एक्सक्लुजिभ)" उपभोक्ता समितिहरू गठन हुन पुगे । प्रायः सम्बन्धित दलले उक्त क्षेत्रमा परियोजना ल्याएकोमा श्रेय दावी गरेको वा उक्त क्षेत्रमा पहिले नै प्रभुत्व जमाएको अवस्थामा यस्तो हुने गर्थ्यो । जानकारीमा आएका विभिन्न दृष्टान्तहरूमा दलहरूबीचको प्रतिस्पर्धाले दलपिच्छेका समानान्तर उपभोक्ता समितिहरूको गठन निम्त्यायो, फलस्वरूप विवादले परियोजनाको कार्यान्वयन महिनौं सम्मका लागि लम्बियो । दैलेख, अर्घाखाँची, कैलाली, ताप्लेजुङ र गोरखालगायतका कैयौं जिल्लाहरूमा वार्ता गरिएका राजनीतिक दलका सदस्यलगायत अन्य व्यक्तिहरूले उपभोक्ता समूहका पदहरूलाई राजनीतिक दलहरूको बीचमा बाँडफाँड गर्नु सामान्य परिपाटी भएको बताए । यो लाभार्थीहरूका बीच स्वामित्वको भावना घटाउन र भ्रष्टाचारलाई अझ प्रोत्साहित गर्न भएको बताइयो ।[५०]

केस स्टडी ६: बर्दियामा उपभोक्ता समिति गठनमा अनुचित प्रभाव

बर्दिया जिल्लाको ठाकुरद्वारा गाविसमा एनेकपा-माओवादीले अन्य राजनीतिक दलहरू तथा गाउँलेहरूसँग परामर्श नगरी उपभोक्ता समिति गठन गरेको आरोपपछि जिविसले एउटा सिंचाई परियोजनालाई स्थगित गऱ्यो । गाउँ-तहका माओवादी कार्यकर्ताहरूले जिल्ला नेतृत्वको निर्देशनमा उपभोक्ता समिति गठन गरेको बताइयो । नागरिकहरूले तिनै कुराहरूलाई थप पुष्टि गर्दै माओवादीहरूले आफूहरूसँग परामर्श नै नगरी अवाञ्छित "राजनीतिक प्रभाव" द्वारा उपभोक्ता समिति गठन गरेको दावी गरे । गाविसको एनेकपा(माओवादी) का पूर्वप्रमुखसमेत रहिसकेका उपभोक्ता समितिका अध्यक्षले ती आरोपहरूको खण्डन गरे र "वर्षाको सिजन भएको र ढिलो बजेट आएकोले परियोजना पूरा हुन नसकेको" दावी गरे ।

तथापि, उपभोक्ता समितिहरूमा राजनीतिक दलका सदस्यहरूको संलग्नतालाई सधैं समस्याको रूपमा मात्र पनि हेरिएको थिएन, बरु उनीहरूको व्यवस्थापकीय सीप र सञ्जालको उपयोग कहिलेकाहीं परियोजनाको सफलताको लागि महत्वपूर्ण देखिएको थियो । उदाहरणका लागि, गोरखा र अर्घाखाँचीका गाविस सचिव तथा नागरिक समाजकर्मीहरूले ग्रामीण क्षेत्रका सडक निर्माण परियोजनाका लागि राजनीतिक दलका प्रभावशाली नेताहरूको संलग्नता प्रायः महत्वपूर्ण हुने गरेको बताए । स्थानीय बासिन्दाहरू आफ्नो घरनजिकै सडक पाउन व्यग्र हुन्छन् तर परियोजनाका लागि जग्गा दिन भने अनिच्छुक हुन्छन् । त्यस्तो परिस्थितिमा स्थानीय क्षेत्रमा सहमति जुटाउनका लागि उपभोक्ता समितिहरूमा दलका प्रभावशाली व्यक्तिहरूको सदस्यता रहनु अहम् हुनसक्छ । अन्य मामिलाहरूमा, जस्तै, कन्चनपुरको झलारी गाविसमा राजनीतिक दलहरूले कामलाई विवादमा नतान्नका लागि आफूहरू उपभोक्ता समूहहरूमा संलग्न नै नहुने अनौपचारिक सहमति गरेको उदाहरण पनि पर्यवेक्षकहरूले पाए ।

[४८] उपभोक्ता समितिहरूमा राजनीतिक दलको हस्तक्षेपबारे कार्टर सेन्टरको अघिल्लो प्रतिवेदनमा पनि जनाइएको थियो । हेर्नुहोस्, "स्थानीय निकायमा राजनीतिक दलहरूबारे कार्टर सेन्टरको पर्यवेक्षण," नोभेम्बर २३, २०११ मा प्रकाशित, पृ.६, http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/nepal-Parties-in-Local-Bodies-112311-eng.pdf मा उपलब्ध ।

[४९] त्यस्ता चासोहरू विशेषगरी कैलाली, खोटाङ, धनुषा, दैलेख, महोत्तरी, बैतडी, रामेछाप, सुर्खेत, गोरखा, ताप्लेजुङ र अर्घाखाँचीहरूमा व्यक्त गरिएका थिए ।

[५०] खोटाङमा एक दातृपोषित, स्थानीय, साप्ताहिक हाट व्यवस्थापन समितिको उपभोक्ता समिति गठनको कार्य नेकपा-माओवादीको आफूलाई समितिमा समावेश गरिनुपर्ने मागका कारण दुई महिना ढिलो भयो । त्यसैगरी, बैतडीमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले सडक उपभोक्ता समितिको अध्यक्ष र सचिवको पद नेपाली कांग्रेस र नेकपा-एमालेले एकापसमा बाँडेको आरोप लगाए ।

समावेशी नीतिहरूको व्यापक अनुसरण भएको देखिए पनि जवाफदेही संयन्त्रहरू सामान्यतः कमजोर नै थिए ।

अधिकांश जिल्लामा उपभोक्ता समितिहरूले पिछडिएका समूहहरूको पर्याप्त प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्दै समावेशी नीतिहरूको अनुसरण गरेको देखियो । तथापि कैलाली र अर्घाखाँचीजस्ता धेरै जिल्लाहरूमा भने समावेशी नीतिहरूलाई औपचारिकतामा मात्र पालना गरेको बताउँदै पिछडिएका समूहका प्रतिनिधिहरूले हस्ताक्षर गर्ने काम मात्र गरेको तर उनीहरूको अर्थपूर्ण सहभागिता थोरै भएको बताइयो । परियोजना व्यवस्थापनका प्रमुख उपभोक्ता समितिका अध्यक्ष नै हुनुपर्ने र समितिका अन्य सदस्यहरूले सीमित योगदान मात्र गर्नुपर्ने अपेक्षा एउटा बृहत समस्याको सानो अंश झैं देखिन्थ्यो । पिछडिएका समूहहरूको सहभागिताका सम्बन्धमा थप जानकारीका लागि प्रतिवेदनको खण्ड ई.क मा हेर्नुहोस् ।

केस स्टडी ७: डुडेलधुराको गणेशपुर गाविसको रडवा-पारीखेत सडक परियोजना, सफलताको कथा ।

यो बहुवर्षीय परियोजनालाई गरिबी निवारण कोष, जिविस तथा गाविसले रकम दिएका थिए । उपभोक्ता समिति सरकारले निर्धारण गरेको समावेशी मापदण्डको अनुसरण गर्दै गाउँलेहरूको सार्वजनिक भेलामा गठन गरिएको थियो । चाखलाग्दो रुपमा, ३० प्रतिशत आर्थिक जन-योगदान लिनुपर्ने अनिवार्य प्रावधानको बदलामा, सोही बराबरको योगदान मजदुरीमा दिइयो, जसअनुसार मजदुरहरूलाई पाँच दिनको कामको ज्याला दिएपछि छैटौं दिनमा निःशुल्क काम गर्नुपर्ने थियो । उपभोक्ता समितिको कार्यप्रदर्शन पर्यवेक्षण गर्न अलगै अनुगमन समिति गठन गरिएको थियो र समितिले नियमित प्रतिवेदनहरू जारी गऱ्यो र परियोजना सम्पन्न भएपछि सार्वजनिक लेखा परीक्षण गऱ्यो । सार्वजनिक सुनुवाईमा सहभागी सरोकारवालाहरूले समग्र परियोजनाबाट सन्तुष्ट भएको बताए ।

पर्यवेक्षकहरूले अनिवार्य गठन हुनुपर्ने अनुगमन समितिहरू पनि सबै ठाउँमा गठन नभएको पाए, गठन गरिएका ठाउँहरूमा पनि तिनीहरूको प्रभावकारिता अनिश्चित थियो । जिल्लाहरूमा तीन मुख्य प्रवृत्तिहरू टिपोट गरिएका थिए: १) अनुगमन समितिहरू औपचारिकतावश गठन गरिएका थिए तर अनुगमन निकायको रूपमा ती प्रभावहीन थिए,[५१] २) अनुगमन समितिहरू उपभोक्ता समितिसँगै गठन गरिएका थिएनन्, बरु गाविसद्वारा वा समितिमार्फत निर्माण गरिएका थिए,[५२] र ३) अनुगमन समितिहरू गठन भएका थिए र अपरिहार्य अनुगमन संयन्त्रका रूपमा प्रभावकारी ठानिएका थिए ।[५३]

महत्वपूर्ण रूपमा, विवाद उत्पन्न भएको अवस्थामा उपभोक्ता समितिहरूले ती निर्णायक जवाफदेही संयन्त्रहरूलाई प्रायः छेउ लाउने उपाय लगाउने गरेको र त्यो अनिवार्यतालाई "कागजमा" मात्र पूरा गर्ने गरेको देखिन्छ ।[५४] परियोजना कार्यान्वयनको प्रारम्भिक सर्वेक्षणदेखि लिएर लागू गर्ने अन्तिम चरणसम्म हरेक कदममा उपभोक्ता समितिका सदस्यहरूलाई सरकारी प्राविधिज्ञहरूको सहयोग चाहिने अनि गाविस र जिविसका प्राविधिक कर्मचारीहरूले धेरै खाले प्रतिवेदनहरू हेर्नुपर्ने भएकाले उनीहरू आफ्नो कतर्व्य पालना गर्न पनि बजेटबाट नियमित रूपमा भाग खोज्ने गर्दथे । उदाहरणका लागि, बैतडीमा अन्तर्वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले एउटा सडकको परियोजनाको क्रममा भोगेको असहजताहरूको व्याख्या गरे जसमा परियोजना अपूर्ण नै भए पनि अन्तिम किस्ता पास गर्नका लागि गाविसका प्राविधिज्ञलाई बजेटबाट निश्चित रकम भुक्तानी गरिएको थियो ।

उच्च जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्न लक्षित सार्वजनिक लेखा परीक्षणहरू कहिलेकाहीं तिनीहरूको सत्यनिष्ठाका कारण सन्देहको घेरामा पर्ने गर्थे । प्युठानका नागरिकहरूले समितिहरूले सार्वजनिक लेखापरीक्षणको समयमा खर्चमा भएका अनियमितताहरूलाई ढाकछोप गरेको कुरा उठाए । हुम्लाको सार्कीघाट गाविसका एकजना क्षेत्री पुरुषले त्यस्ता योजनाहरूमा धेरै मानिसहरूले साँठगाँठ गर्ने गरेको र साँचो कुरा गर्ने व्यक्तिको सार्वजनिक रूपमा मजाक उडाउने र उक्त व्यक्तिविशेषलाई समस्या उब्जाउने मान्छेको रूपमा हेरिने गरेको व्याख्या गरे ।

प्रक्रियाको अनुसरण नभएका सम्बन्धी थप दृष्टान्तहरूमा कामलाई पेटी-ठेक्कामा लगाउनु वा उपभोक्ता समितिका कार्यकारी पदहरूमा शिक्षक वा राजनीतिक सम्बन्ध भएका व्यक्तिहरूको नियुक्तिलगायतका थिए ।[५५] कास्की, प्युठान तथा मुस्ताङका पश्चिमी पहाडहरूमा

---

[५१] रामेछाप, कैलाली, अर्घाखाँची, हुम्ला, नवलपरासी, मकवानपुर र बैतडीमा अनुगमन समितिहरू गठन गरिएको बताइयो । पर्यवेक्षकहरूलाई अर्घाखाँचीमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले उपभोक्ता समितिसँगै गठन गरिएका अनुगमन समितिहरू "प्रक्रिया पूरा गर्नका लागि मात्र" गठन गरिएको बताए भने कैलाली र मकवानपुरका व्यक्तिहरूले पारदर्शिताका स्पष्ट मापदण्ड तथा सशक्त प्रभावकारी कानूनी व्यवस्थाको अभावका कारण अनुगमन समितिहरूको प्रभावकारितामाथि सन्देह व्यक्त गरे ।

[५२] धनुषा, संखुवासभा, कास्की र झापामा अनुगमन समितिहरू उपभोक्ता समितिहरू गठन गर्ने बेलामा नै गठन नगरिएको पर्यवेक्षकहरूलाई बताइयो । संखुवासभा, कास्की र झापा जिल्लामा कहींकहीं गाउँस्तरीय अनुगमन समितिहरू बनेका थिए ।

[५३] डडेलधुरा र महोत्तरीमा जस्तै । डडेलधुरामा अनुगमन समितिहरूले आफ्ना नियमित प्रतिवेदन जारी गर्दथे र सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालन गर्दथे । महोत्तरीको हाथिलेट गाविसमा २१ वटै परियोजनाका लागि अनुगमन समितिहरू गठन भएको पर्यवेक्षकहरूले टिपोट गरे । सार्वजनिक लेखा परीक्षण पनि गरियो र उपभोक्ता समितिहरूको कामलाई सकारात्मक रूपमा हेरियो ।

[५४] गोरखामा अन्तर्वार्ता गरिएका एक मजदुरले एक जना अध्यक्ष, कोषाध्यक्ष तथा सचिवले परियोजनाका लागि नक्कली कागजहरू बनाएको उदाहरण दिए र आफूले दिएको पैसामा ध्यान नदिएको भन्दै दातृ संस्थाहरूलाई दोष दिए ।

[५५] उपभोक्ता समितिमा राजनीतिक दलहरूको सहभागितालाई नियमन गर्ने कुनै विशेष प्रावधान नभए पनि स्थानीय विकास मन्त्रालयले सबै जिविस तथा नगरपालिकाहरूलाई पठाएको स्थानीय निकायहरूको संचालनसँग सम्बन्धित निर्देशिकाको दोस्रो नम्बरमा कुनै पनि राजनीतिक दलको कुनै पदमा रहेको व्यक्तिलाई उपभोक्ता समितिहरूमा सहभागी हुन निषेध गरेको छ । यो निर्देशन अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले मन्त्रालयलाई सर्वदलीय संयन्त्रको विघटन गर्न दिएको निर्देशनपछि जारी भएको थियो ।

परियोजनाहरूलाई गाविस वा जिविसले दिएकोभन्दा कम रकममा पेटी-ठेक्कामा लगाइएका कैयौं विवरणहरू प्राप्त भएका थिए । अन्य जिल्लाहरूमा उपभोक्ता समितिहरूलाई परियोजनाकै बजेटबाट निश्चित भत्ता प्रदान गरिएको (जस्तै यात्रा वा खाना भत्ता) बताइयो, जुन प्रावधान नीति निर्देशिकामा समावेश छैन । परियोजनाको कार्यान्वयनलाई सहज बनाउने ठम्याइमा वास्तविक प्रक्रियाबाट विचलन भएका धेरै मामिलाहरूलाई जिविसद्वारा स्वीकार गरिएको थियो । उपभोक्ता समितिका अध्यक्षहरूले सहमति गरिएको श्रम वा रकम योगदान पनि आफ्ना सदस्यहरूबाट संकलन गर्न असहज भएको बताए र कहिलेकाहीं उनीहरू वा ठेकेदारहरूले आफैंले पहिले पैसा खर्च गरेको र गाविस वा जिविसले बजेट दिएपछि फिर्ता लिएको बताए । यसले परियोजनाका लागि उपलब्ध बजेटलाई अझ घटाउने काम गऱ्यो ।

२. ठेक्का प्रक्रिया

समग्रमा, विगत केही वर्षहरूदेखि सरकारी ठेक्का प्रक्रियाहरूमा प्रत्यक्ष हस्तक्षेप घटेको देखियो ।

ताप्लेजुङ, कैलाली, संखुवासभा, झापा, सिन्धुपाल्चोक, इलाम तथा कन्चनपुरजस्ता केही जिल्लाहरूमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले हालैका वर्षहरूमा टेण्डर प्रक्रियामा हुने प्रत्यक्ष हस्तक्षेपमा उल्लेख्य कमी आएको बताए र विद्युतीय टेण्डरको शुरुवातलाई यसको बढी श्रेय दिइयो । उदाहरणका लागि, कैलाली जिल्लामा अधिकारीहरूले जिविसस्तरमा अघिल्लो वर्षबाट शुरु भएको विद्युतीय टेण्डरले गर्दा मानिसहरूलाई भौतिक टेण्डरमा सामना गर्नुपर्ने डरधम्कीबिना टेण्डर गर्न सहज बनाएको बताए । कास्कीका निर्माण व्यवसायी संघले साना र ठूला सबै आयोजनाहरूका लागि विद्युतीय टेण्डर शुरु गर्न माग गरे । यसअघि विद्युतीय टेण्डर शुरु नहुँदासम्म ठेक्काहरूमा टेण्डर हाल्ने र रकमको निश्चित भाग लिएर ठेकेदारलाई दिने काम योड कम्युनिष्ट लिगका सदस्यहरूका लागि सामान्य भएको आरोप लाग्ने गर्दथ्यो ।

खोटाङमा ठेक्का प्रक्रियाहरूमा हस्तक्षेप गर्ने कार्य अपेक्षाकृत ताजा झैं देखियो, वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले विद्युतिय टेण्डरले पनि अवस्थामा उल्लेख्य सुधार नआएको बताए । एकजना व्यक्तिले इमेल प्राप्त गर्ने व्यक्तिले पनि समूहहरूसँग सम्पर्क गर्न सक्ने र लेनदेन गर्न सक्ने उल्लेख गरे । ताप्लेजुङ, बैतडी, प्युठान र मकवानपुर जस्ता धेरै जिल्लाहरूमा जिविससँग बजेटको कमीको कारणले गर्दा गतवर्ष थोरै टेण्डर गरिएका थिए वा टेण्डर नै गरिएका थिएनन् ।

ठेक्का प्रदान गरिसकेपछि धम्की, जबरजस्ती असुली तथा दवाबको स्थिति देशैभरि छ ।

टेण्डर प्रक्रियाहरूमा प्रत्यक्ष हस्तक्षेपमा आएको कमीको वाबजूद ठेक्का दिइसकेपछि जबरजस्ती र धम्कीको परिस्थिति आम रूपमै देखिन्छ । त्यस्ता समस्याहरू कास्की, बर्दिया, बैतडीलगायतका पूर्वाञ्चल क्षेत्रका धेरै पहाडी र हिमाली जिल्लाहरूमा पाइएका थिए । पूर्वाञ्चल क्षेत्रमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले त्यस्ता जबरजस्ती असुलीका कामहरू केही हदसम्म राजनीतिक संरक्षण पाएका स्थानीय आपराधिक समूहहरूले संचालन गरिरहेको बताए । बर्दिया र बैतडीमा राजनीतिक दलका कार्यकर्ता र युवा समूहको बढी प्रत्यक्ष संलग्नता पाइएको थियो ।

केस स्टडी ८: प्युठानको एक सडक निर्माण परियोजनामा नागरिकहरूका दवाव

प्युठानको एक पश्चिमी गाउँका गाविस सचिवले सडकहरूको मागले गाविसको बजेट नाघेको बताए । यसले सचिवलाई आफैंमाथि र अनुमतिबिना बाहिरी सडक परियोजनाहरू कार्यान्वयन गर्न दवाव पऱ्यो । रुस्पुर कोटमा ८-१० लाखसम्म खर्च हुने चार वटा सडक आयोजनाहरूको योजना थिए तर गाविससँग सडक परियोजनाहरूका लागि ४-५ लाखको मात्र बजेट उपलब्ध थियो । सचिवले नागरिकहरूले कहिलेकाहीं आफैं संगठित भएर आवश्यक प्रक्रिया पूरा नगरी सडक निर्माणको ठेक्का दिने र पछि गाविससँग रकम माग गर्ने गरेको बताए । त्यस्ता समूहहरूलाई सम्झाउन र सही प्रक्रियाबारे बुझाउने कोशिश गर्दा अन्ततोगत्वा दवाब झेल्न नसकी निर्माण खर्च भुक्तानी गर्नु परेको उनले बताए । त्यस्ता दवावहरू यो हदसम्म बढे कि २०० जना भेला भएको अघिल्लो एकीकृत योजना निर्माण समितिको बैठकमा उनलाई गाविसकै कार्यालयबाहिर भौतिक आक्रमण हुने डर भयो ।

संखुवासभामा धम्की, दवाब र जबरजस्ती असुली ठूला विकास आयोजनाहरूमा सबैभन्दा बढी हुने गरेको र तिनमा कुनै पनि राजनीतिक दलसँग सम्बन्ध नभएका खास युवा समूहहरूले ठेकेदारहरूबाट कमिशन लिने गरेको बताइयो । त्यसैगरी खोटाङमा वार्ता गर्ने लगभग सबै व्यक्तिहरूले स्थानीय समूहहरूबाट हुने जबरजस्ती असुली र धम्कीको बारेमा बताए । ती समूहहरूलाई जिल्ला र केन्द्रतहका राजनीतिक नेताहरूको संरक्षण प्राप्त भएको कथन थियो, यद्यपि राजनीतिक सम्बन्धहरू प्रायः अप्रत्यक्ष वा गुप्त हुन्थे । केही मामिलाहरूमा, विशेष गरी दुर्गम क्षेत्रमा, त्यस्ता जबरजस्ती असुलीहरू परियोजनास्थलमै हुने गर्थे । कास्कीमा उत्तरदाताहरूले स्थानीय समूहहरूले ठेकेदारहरूसँग पैसा माग्ने गरेको र नदिए परियोजनामा बाधा पुऱ्याउने गरेको बताए भने बैतडीमा माओवादीहरूले ठेकेदारले पैसा नदिएमा परियोजनामा अवरोध पुऱ्याउने धम्की दिएको आरोप लगाए । माओवादीनिकट ठेकेदारसँग भने पैसाको माग नगरिएको बताइयो ।

लगभग यी सबै मामिलाहरूमा ठेकेदारहरूले आफ्नो मुनाफाबाट रकम सहजै तिरे । खोटाङमा परियोजना बजेटको निश्चित प्रतिशत स्थानीय समूहहरूलाई दिइनुपर्ने सबैलाई थाहा थियो, खासगरी किनभने "उनीहरूले यसै वातावरणमा काम जारी राख्नै पर्छ" । केही घटनाहरूमा, ठेकेदारले स्थानीय फटाहाहरूलाई जागिर दिएर पनि मिलाउने प्रयास गरेको बताइयो । संखुवासभामा समूहहरूको हस्तक्षेपमा कमी आएको विवरणको वाबजूद एकजना व्यक्तिले भने कि "मान्छेहरू अझै पनि उनीहरूसँग डराउँछन् र कमिशन दिन्छन् - कहिलेकाहीं ५ प्रतिशत वा त्योभन्दा बढी" ।

कम बोलकबोल वा ठेकेदारहरूका बीच मिलेमतो भएको भन्ने चासोहरू पनि उठेका थिए ।

धेरै जिल्लाहरूमा प्रतिस्पर्धी वातावरणमा पनि अत्यन्त कम बोलकबोल भएको स्थितिलाई चासोको साथ उठाइएका थिए । उदाहरणका लागि, कन्चनपुरमा उच्च प्रतिस्पर्धाको कारणले गर्दा अनुमानित लागतको आधाभन्दा कममा बोलकबोल गरेर ठेक्का लिने अनि कबोल गरिएको रकममा काम पूरा गर्न नसक्ने वा कमसल स्तरको काम सम्पन्न गर्ने कार्य गर्न ठेकेदारहरूलाई प्रोत्साहित गरेको प्रवृत्तिबारे चासो उठाइए । नवलपरासी, सुर्खेत, झापा, खोटाङ र धनुषामा इन्जिनियरहरूको घुसखोरीका साथसाथै न्यून बोलकबोलले गर्दा परियोजना पूरा गर्नका लागि थोरै मात्र रकम बाँकी रहयो र निर्माणको गुणस्तर कमजोर भयो । न्यून बोलकबोलको चर्चा व्यापक रहेको पाइयो र यो एक प्रणालीगत समस्या नै बनेको देखिन्छ, कैयौं जवाफदाताले नीतिमै परिवर्तन गरेर प्रारम्भिक अनुमानभन्दा निकै घटीका बोलकबोललाई स्वीकृत हुनबाट रोक्नुपर्ने माग गरे ।

न्यून बोलकबोल सँगसँगै केही जिल्लाहरूमा ठेकेदारहरूबीचको मिलेमतो पनि चासोको विषय रहेको पाइयो । उदाहरणका लागि, नवलपरासी र बर्दियाका केही घटनाहरूमा ठेकेदारहरूले एक जनालाई बढी मूल्यमा टेण्डर हाल्न दिन र फाइदा बाँडफाँड गर्न मिलेमतो गरेको बताए । दैलेखमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले केन्द्र तहसँग सम्बन्ध रहेका ठेकेदारहरूले मात्र ठेक्का पाउने गरेको बताउँदै गर्दा बर्दियामा भने राजनीतिक दलका युवा समूहहरूले अरूलाई प्रक्रियामा आउनबाट भौतिक रूपमै रोक्दै कुनै खास ठेकेदारलाई सहयोग गरिरहेको विवरणहरू पाइयो । हालैका वर्षहरूमा कार्टर सेन्टरले त्यस्ता मामिलाहरूको टिपोट गरेको छ, तर तिनको संख्यामा कमी आएको देखिन्छ । भ्रमण गरिएकामध्ये लगभग आधा जिल्लाहरूमा टेण्डर प्रक्रियाका सम्बन्धमा गम्भीर चासो नपाइनु उल्लेखयोग्य छ ।

ई. स्थानीय शासनका समग्र मुद्दाहरू

क. पिछडिएका समूहहरूको सहभागिता

धन, जातीयता वा धर्मको मामिलामा असमानता वा जातीय प्रणालीको विरासतका कारणले नेपालको सामाजिक पदक्रम धेरै जटिल र स्तरीकृत छ । पिछडिएका वा सीमान्तकृतहरूको सामाजिक समावेशिता केही समयदेखि नेपालको राजनीतिक मुद्दाको माथिल्लो तहमा र धेरै राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय विकास परियोजनाहरूको केन्द्रमा अवस्थित छ । विकासका पहलहरू, आयोजना, योजना निर्माण तथा कार्यान्वयनका चरणहरूमा सामाजिक भिन्नतालाई घटाउने र पिछडिएका समुदायको सहभागिता बढाउने प्रयासस्वरूप निकायहरूले कोटा प्रणालीलाई प्रायःजसो निर्दिष्ट रूपमै अनिवार्य गर्छन् र ती समूहहरूका लागि बजेट छुट्याउँछन् ।[५६] यी कदमहरूले सीमान्तीकरणका सम्बन्धमा उनीहरूको चेतना वृद्धि गर्नुका साथसाथै उनीहरूको सशक्तिकरणका लागि अवसर दिने अभिप्राय पनि राख्दछन् । त्यस्ता नीतिहरू विकास परियोजनाको योजना तथा कार्यान्वयनमा संलग्न पिछडिएका समूहहरूको संख्या वृद्धि गर्नमा त सफल भएका छन्, तर उनीहरूको निर्णय गर्ने सामर्थ्यको हद भने अझै पनि सन्देह नै छ ।

स्थानीय विकासमा पिछडिएका समूहहरूको सहभागिता उल्लेख्य बढेको कुरामा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूको बीचमा मतैक्यता थियो ।

वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले यो वृद्धिको श्रेय स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रमका निर्देशिकामा उल्लेखित समावेशिताको प्रावधानलाई दिए । यी निर्देशिकाहरूलाई सरोकारवालाहरूले राम्ररी बुझेको र अधिकांश जिल्लामा तिनको कार्यान्वयन भएको पाइयो । डडेल्धुरामा पिछडिएका समूहका लागि विनियोजित ३५ प्रतिशतबाहेकको (यो जिल्लामा सफलतापूर्वक) बजेटको छलफलमा समेत गरी वडा नागरिक मञ्च तथा एकीकृत योजना निर्माण समितिहरूमा पनि पिछडिएका समूहहरूको सहभागिता सुनिश्चित गरिएको थियो । खोटाङ र संखुवासभामा महिला, जनजाति तथा दलितहरूको सहभागिता सबै तहमा सुनिश्चित गरिएको कुरालाई चौतर्फी दावी गरिएको थियो ।

अधिकांश सन्दर्भमा निर्देशिकाहरू सरोकारवालाहरूका लागि बाध्यकारी ठानिएका थिए, राजनीतिक दलका धेरै प्रतिनिधिहरूले पनि निर्देशिकाको अनुसरण गर्नुपर्नेमा जोड दिएका थिए । त्यस्ता भनाइहरूलाई अनुसरणको वास्तविक सूचक मान्न नसकिए पनि तिनले राजनीतिक दलहरूले नयाँ समावेशी नीतिहरूलाई यथोचित सम्मान गर्नुपर्ने आवश्यकताको प्रदर्शन भने गरेका थिए । कतैकतै निर्देशिका कडा रूपमा लादिएको पनि देखियो । उदाहरणका लागि प्युठान जिल्लाको रुसपुरकोट गाविसका एकजना सामाजिक परिचालकले पिछडिएका समुदायका नागरिकहरूलाई वडा नागरिक मञ्चका अध्यक्ष र सदस्य पदहरूमा नियुक्त गरिने र उपस्थितिमा उत्साह जगाउन बैठकमा सहभागी नहुनेहरूलाई ५ देखि १० रुपियाँसम्म जरिवाना लगाउने गरेको बताए ।

स्थानीय तहमा सहभागिता लागि *स्थान* प्रदान गरेको र निर्णय कार्य तथा परियोजना नियमनमा पिछडिएका समुदायको सहभागीहरूको *क्षमता* वृद्धि गरेकोमा वडा नागरिक मञ्चहरूको सराहना पनि गरियो । उदाहरणका लागि, अर्घाखाँचीका स्थानीय विकास अधिकारीले वडा नागरिक मञ्चका २५ मध्ये छ जना सदस्य पिछडिएको समुदायबाट हुनुपर्ने व्यवस्थाका कारण वडा नागरिक मञ्च तथा नागरिक सचेतना केन्द्रहरूले पिछडिएको समुदायको "नेतृत्वदायी" सहभागिता गराएको व्याख्या गरे । तथापि, महोत्तरीमा शासन संयन्त्रहरूमा समावेशिताको निर्देशिका कार्यान्वयन हुन नसकेको प्रस्ट देखिन्थ्यो जहाँ पिछडिएका समुदायका प्रतिनिधिहरूलाई सामान्यतः बोलाइँदैनथ्यो र सरकारी समन्वय समितिहरूलाई किनारा लगाइन्थ्यो ।

[५६] स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन १९९९ का अनुसार पिछडिएका समूहहरूले शासनका सबै तहमा अझ ठूलो भूमिका खेल्नुपर्दछ । स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रमका खाकाहरूमा पिछडिएका समूहहरूका लागि बजेट (१० प्रतिशत महिलाहरूको हितका लागि, १० प्रतिशत बालबालिकाको हितका लागि र १५ प्रतिशत आदिवासी जनजाति, मधेशी, मुस्लिम र अपांगता भएका व्यक्तिहरूसहित अन्य पिछडिएका समूहहरूका लागि) छुट्याउने मात्र नभई योजना र कार्यान्वयन अङ्गहरूमा पिछडिएका समूहहरूको प्रतिनिधित्वको कोटा नै निर्दिष्ट छ, जस्तै वडा नागरिक मञ्चहरूमा ३३ प्रतिशत महिला र केही दलितको प्रतिनिधित्व हुनुपर्ने प्रावधान ।

यद्यपि, पिछडिएका समुदायको समावेशिताको औचित्य र उनीहरूको अर्थपूर्ण सहभागिताको स्तरबारे बारम्बार प्रश्न उठ्ने गरेका थिए ।

जिल्लाहरूमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले स्थानीय शासन अङ्गहरूमा पिछडिएका समूहहरूको समावेशिताको पक्षमा दिएको मौखिक जवाफका बावजूद कार्टर सेन्टरका पर्यवेक्षकहरूले पिछडिएका समूहहरूलाई योजना बैठकमा कोटा पूरा गर्न र निर्देशिकाको अनुसरण गर्न मात्र बोलाइएका दृष्टान्तहरू धेरै देखे । धनुषालगायतका धेरै जिल्लाहरूमा पिछडिएका समूहहरूले हस्ताक्षर गर्ने भूमिका मात्र निर्वाह गरेको र निर्णय गर्ने सामर्थ्य भने थोरै मात्र रहेको थियो । धनुषामा जस्तै यो कागजी उच्चारण महोत्तरीमा पनि ठाउँठाउँमा देखियो जहाँ जनसहभागिता हुने सबै निकायहरूमा यस्तो प्रवृत्ति रहेको बुझियो । यसले गर्दा कहिलेकाहीं पिछडिएका समूहका प्रतिनिधिहरूलाई एकीकृत योजना निर्माण समितिका बैठकहरूमा नबोलाई सार्वजनिक परिषद् बैठकहरूमा मात्र बोलाइयो, एकीकृत योजना निर्माण समितिका सहमतिहरू भने जनसहभागिताबिना दलका सदस्य तथा सरकारी अधिकारीहरूको मिलेमतोमा गरियो । सार्वजनिक परिषद् भेलाहरूमा यी निर्णयहरू कमै मात्रामा घोषणा गरिन्थे र स्वीकृति जनाउन हस्ताक्षर संकलन गरिन्थे । अर्घाखाँचीको एक दलित अधिकार गैरसरकारी संस्थाले नयाँ "समावेशी राज्य नीति" ले तल्लो तहमा पिछडिएको समूहको सहभागितामा मात्र उल्लेख्य प्रभाव पारेको बतायो, जबकि झापामा सोही संस्थाले नागरिकहरूको सहभागिता पहिलो चरणमै (वडा तहमा) शुरु हुने र त्यहीं सकिने बतायो । बजेटको बारेमा पहिलो चरणमा वडा तहको वडा नागरिक मञ्चमा छलफल गरिन्छ तर त्यसपछि भने जनताको बढी सहभागिता हुँदैन ।

केस स्टडी ९: डडेल्धुरामा कोटासम्बन्धी निर्देशनहरू पालना गर्नका लागि तालीम नपुगेका पिछडिएका समूह प्रतिनिधिहरूको भर्ना ।

डडेल्धुराको जोगबुढा गाविसमा एमालेसम्बद्ध एकजना दलित पुरुषले गएको वर्ष जापान अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग संस्थाद्वारा रकम दिइएको एउटा विद्यालय निर्माण परियोजनाको अध्यक्षको रूपमा काम गरे । समिति सदस्यहरूको छनौटका लागि भएको भेलामा उनले आफ्नै नामको प्रस्ताव गरे र जनसहमतिमा उनले त्यो पद प्राप्त गरे । उनी निरक्षर थिए र समितिको अध्यक्ष हुनका लागि उनले गरेको प्रस्तावलाई गाविस र प्रमुख राजनीतिक दलहरूले नै स्वीकृति दिएको तर्क गरे किनभने उनको उपस्थितिले कोटाको मापदण्ड पूरा हुन्थ्यो । परियोजना शुरु भएपछि उनले आफ्ना सहकर्मी र समिति सदस्यहरूबाट थोरै मात्र सहयोग पाए र उनलाई आफूले थोरै मात्र बुझेका कागजपत्रहरूमा हस्ताक्षर मात्र गर्न लगाइयो । बजेट वितरणमा अनियमितता र ढिलो कार्यान्वयनले गर्दा उनकै राजनीतिक दल र समुदायले उनीमाथि नकारात्मक टिप्पणीहरू गरे । परियोजना अर्को आर्थिक वर्षसम्मका लागि लम्बिए पनि सम्पन्न भएको थियो ।

डडेल्धुरामा महिला मुक्ति समाजकी एकजना सदस्यले कोटा व्यवस्थाका लागि अनिवार्य पिछडिएको समूहको देखावटी सहभागिताका लागि निरक्षर र अप्रशिक्षित पिछडिएका समूहका प्रतिनिधिहरू, विशेष गरी महिलाहरूलाई परियोजनाको कार्यान्वयनमा माथिल्ला पदहरूमा राखिने गरेको तर्क गरिन् ।

कहिलेकाहीं पिछडिएका समूहका "कम योग्य" प्रतिनिधिहरूलाई परियोजनाको योजना र कार्यान्वयन अंगहरूमा जानीजानी राखिन्थ्यो किनकि उनीहरूलाई सशक्त ठानिँदैनथ्यो ।

वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले जारी परियोजनाहरूमा हुनसक्ने कलह घटाउन, सही कार्यान्वयन सुनिश्चित गर्न र कोटाको प्रावधान पूर्ति गर्न पिछडिएका समूहका "अयोग्य" व्यक्तिहरूलाई उपभोक्ता समिति वा अनुगमन समितिहरूका वरिष्ठ पदहरूमा राख्ने गरेको बताए । विशेषगरी, धेरै जिल्लाहरूमा निर्देशिका कार्यान्वयन भएको सुनिश्चित गर्नका लागि योजना समितिहरू (जस्तै उपभोक्ता समितिहरू) का उच्च पदहरूमा अशिक्षित महिलाहरूलाई राखिएको बताइयो । धनुषामा नेपाल आदिवासी जनजाति महासंघका प्रतिनिधिहरूले गाविस सचिवहरूले शासन संयन्त्रहरूमा "सुरक्षित", पिछडिएका समूहका फकाउन सकिने प्रतिनिधिहरूलाई मात्र बोलाउने गरेको र आफ्ना स्थानीय शाखाका प्रतिनिधिहरूलाई नबोलाएको गुनासो गरे ।

राजनीतिक दलहरूको निरन्तर प्रभुत्वले विशेष गरी पिछडिएको समूहहरूको सहभागिताको अवसरलाई घटाएको देखियो ।

सर्वदलीय संयन्त्र विघटन भए पनि र हालैका समावेशी नीतिहरूको बावजूद राजनीतिक दलहरूले स्थानीय शासन तहमा हुने निर्णयहरूमा अझै पनि महत्वपूर्ण भूमिका खेलिरहेका छन् । खोटाङ जिल्लामा यसबारे उदाहरण दिइएका थिए जहाँ वार्ता गरिएका धेरै व्यक्तिहरूले नागरिकहरूको सहभागिता सीमित रहेको बताए, किनभने सबै निर्णयहरूमा राजनीतिक दलहरूको बोली अन्तिम हुन्थ्यो र परियोजना बनाउने र छनौट गर्नेदेखि लिएर कार्यान्वयनका प्रक्रियाहरू सबैतिर उनीहरूकै प्रभुत्व रहन्थ्यो । धेरै स्थानहरूमा पिछडिएका समूहको औपचारिक संलग्नता राजनीतिक दलहरूद्वारा नियन्त्रित थियो । पिछडिएका समुदायका प्रतिनिधिहरू राजनीतिक दलहरूसँगको सम्बन्धको आधारमा चयन हुने (विशेष गरी माथिल्ला पदहरूमा) र त्यसैकारण उनीहरू आफ्नो समुदायका प्रतिनिधिभन्दा पनि राजनीतिक दलको विस्तार जस्तो देखिने तर्क गरियो ।[५७]

[५७] अर्घाखाँचीस्थित राष्ट्रिय मुस्लिम मञ्चले मुस्लिमहरूको लागि छुट्याइएको बजेटका बारेमा छलफल गर्नका लागि पिछडिएका समूहका प्रतिनिधिहरूको चयन समुदाय आफैंले नभई दलहरूद्वारा गरिने गरेको पुष्टि गऱ्यो । अर्घाखाँचीका स्थानीय विकास अधिकारीले राजनीतिक दलहरूलाई मात्र सम्पर्क गरी मुस्लिम सदस्य भएका दलका जोसुकै एक जना मुस्लिमलाई पठाउन लगाउँथे भनियो ।

त्यसैगरी, वार्ता गरिएका धेरै व्यक्तिहरूले पिछडिएको समुदायका बजेटहरू राजनीतिक रूपमा सक्रिय र राम्रो सम्पर्क रहेका पिछडिएका समूहका सदस्यहरूलाई दिइने गरेको र उनीहरूले त्यसको प्रायः दुरूपयोग गर्ने गरेको दावी गरे । धनुषामा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले पिछडिएको समूहका रकमहरू उनीहरूको समुदायका नेताहरूद्वारा एकलौटी (र दुरूपयोग) गरेको दावी गरे, जसको अर्थ "आम" सीमान्तकृतहरूले लाभ लिन पाएनन् ।[५८]

पिछडिएका समूहहरूको बजेटको रकमान्तरबारे सबैतिर कुरा गरिएको र त्यसको निन्दा गरिएको थियो तर सार्वजनिक विरोध भने विरलै भएको थियो ।

धेरै जिल्लाहरूमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले पिछडिएका समूहहरूका लागि विनियोजित बजेटलाई अन्य परियोजनामा रकमान्तर गरिएको र वरिष्ठ तहका नेताहरूले त्यसले पूरै समुदायको हित गर्ने भन्दै "सहमतिपूर्ण रकमान्तर" भएको भनी प्रचार गर्ने गरेको बताए ।[५९] तथापि, पिछडिएका समूहमा आधारित गैरसरकारी संस्था वा पिछडिएका समुदाय समन्वय समितिले गरेका त्यस्ता दावीहरूको बावजूद त्यसबारेको सक्रियता वा विरोधका दृष्टान्तहरू कमै देखिए । डडेल्धुरामा महिला विरुद्धको हिंसा रोक्ने परियोजनाका लागि भनिएको रु. १४०,००० को बजेट सरसफाईको परियोजनामा सारिएपछि महिला मुक्ति समाजले त्यसको विरोध गऱ्यो, यद्यपि बजेट सारिएको परियोजनामा पनि पिछडिएका समूहहरूको सहभागितालाई व्यापक सुनिश्चित गरिएको थियो । बैतडीको दशरथचन्द नगरपालिकामा परिषद् बैठकबाट आफ्ना परियोजनाहरू अन्यत्रै मोडिएपछि दलित समुदायले नगरपालिकाको कार्यालयमा ताला लगाइदिए ।

तथापि, पिछडिएका समूहको बजेट रकमान्तरलाई सधैं नकारात्मक मूल्यांकन गरिएको थिएन । अर्घाखाँची र प्युठान जिल्लाहरूमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले पिछडिएका समूहको रकमलाई गाविसको बृहत हितका लागि गरिने "व्यावहारिक" मार्गपरिवर्तनले "उनीहरूलाई पनि हित गर्छ" भन्ने कुरा गरे । त्यस्ता मामिलाहरूले पिछडिएका समूहको बजेटको "सहमतिपूर्ण" पुनःविनियोजनमा फरक खालको प्रकाश पार्दछ, तर केही सन्दर्भहरूमा यसले आम समुदायले माग गरेका ठूला परियोजनाहरूका लागि रकमको अभाव रहेको संकेत पनि दिन्छ । उदाहरणका लागि, इलामका स्थानीय विकास अधिकारीले "सरकारले धेरै शर्तहरू राखेर बजेट पठाउँछ र स्थानीय शासन ऐनमा उल्लेख भएअनुसार हामीले स्थानीय मागहरूप्रति जवाफदेही हुनुपर्ने अपेक्षा गर्छ ।" उनले भने, "त्यस्तो परिस्थितिमा केन्द्र तहको योजनामा नै बढी बजेट हुँदैन र हामीले पिछडिएका समूहको बजेटबाटै केही रकमको प्रयोग गर्नुपर्ने हुन्छ ।"

अधिकांश परिदृष्यमा, पिछडिएका समूह समन्वय समितिहरू सामूहिक सहभागितामा आएको वृद्धिसँग सकारात्मक रूपमा जोडिएका थिए तर उनीहरूको राजनीतिक सम्बन्ध प्रायः सशक्त हुने गर्थ्यो ।

अधिकांश जिविसहरूमा समन्वय समितिहरू निर्माण भएका थिए र योजना निर्माणमा पिछडिएको समूहको सहभागिता सुनिश्चित गरेकोमा उनीहरूको सह्राहना पनि भएको थियो । तथापि, धनुषाजस्ता केही जिल्लाहरूमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले राजनीतिक निष्पक्षता, जिविस कर्मचारीको सहयोग तथा उपाध्यक्षको यथेष्ट क्षमता आदिको अभावका कारण समन्वय समितिहरूले प्रभावकारी कार्यसम्पादन गर्न नसकेको बताए । इलाममा नेफिन र अन्य जनजाति संस्थाहरूले समन्वय समितिहरूलाई जिविसको प्रक्रियामा "एकाधिकार" जमाउने साधनको रूपमा हेरे र समन्वय समितिका उपाध्यक्ष पद मन्त्रीहरूद्वारा गरिने "राजनीतिक

केस स्टडी १०: सिन्धुपाल्चोकमा विनियोजित बजेटका सम्बन्धमा पिछडिएका समूहहरूका बीच सीमित परामर्श

महिला तथा दलित समन्वय समितिका उपाध्यक्षले योजनाहरू पिछडिएका समूहको निर्धारित बैठकहरू बस्नुअघि नै जिविसका कर्मचारी र दलका प्रतिनिधिहरूबीच कसरी योजना बन्छ भन्नेबारे कुरा गरे । उदाहरणका लागि, महिला र बालबालिकाका लागि भनिएको रु. ८ लाखको रकमलाई महिला समन्वय समितिसँगको परामर्शअगावै एक बाल कल्याण कार्यक्रमलाई विनियोजन गरियो । यो गाविस तहमा पनि दोहोरियो, यद्यपि एकीकृत योजना निर्माण समिति तथा गाविस परिषद् बैठकहरूमा पिछडिएका समुदायका पदाधिकारीहरूलाई समावेश गरिएको थियो ।

तथापि, पिछडिएको समूहका प्रतिनिधिहरू आफैंले प्रक्रियालाई साथ दिइरहेको प्रमाण पनि थियो: स्याउले बजार र इर्कु गाविसका महिला समन्वय समितिका प्रतिनिधिहरूले आफूहरूका लागि विनियोजित बजेटको बारेमा ध्यान दिनुअघि राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरूसँग सल्लाह गर्ने गरेको स्वीकार गरे, किनकि, उनीहरूकै भनाइमा "उनीहरूले हामीले यो रकमलाई कसरी प्रयोग गऱ्यौं भन्ने सोध्नेछन्" ।

[५८] झापामा वार्ता गरिएका एक नेफिन प्रतिनिधिले बताए: "राजनीतिक दलतिर लागेका आदिवासीहरूले मात्र बजेट पाउँछन्, हामी (जनजाति) हरूले एक रुपियाँ पनि पाउँदैनौं ।" महोत्तरीका नेपाल पत्रकार महासंघका एकजना प्रतिनिधिले पनि त्यस्तै कुरा गरे जसले पिछडिएका समुदायका ठूला व्यक्तिहरूले सीमान्तकृत समुदायका लागि लक्षित रकम "कब्जा" गर्ने गरेको बताए ।

[५९] उदाहरणका लागि अर्घाखाँचीको दलित अधिकारसम्बन्धी एक गैरसरकारी संस्थाका प्रतिनिधिले पिछडिएको समूहको रकम विरोध वा स्वागत केही नगरे पनि सामान्यतः पिछडिएका व्यक्तिहरूको सही दीर्घकालिन हितसँग नमिल्ने "सजिला" परियोजनामा खर्च गरिने गरेको ठाने ।

नियुक्ति" भएको र उनीहरूले मन्त्रीको दलको हितका लागि नै काम गर्ने बताए । महोत्तरी, हुम्ला तथा कन्चनपुरका अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूका प्रतिनिधिहरूबाट पनि यस्तै आरोपहरू सुनिएका थिए ।[६०]

महोत्तरीमा, शक्तिको कारणले गर्दा जनजातिसम्बन्धी बजेट तथा परियोजनाहरू आदिवासी जनजाति समन्वय समितिलाई दिइएको नेफिनले गुनासो गऱ्यो । नेफिनले आदिवासी जनजाति समन्वय समिति एक "सरकारी संस्था" भएकोले यसमा राजनीतिक प्रभाव धेरै हुने सम्भावना भएको र यसले जनजातिको भन्दा सत्ताधारी दलको हितमा पटक पटक काम गरेको दावी पनि गऱ्यो । महोत्तरीमा जनजातिको हितमा वास्तविक लगाव नभएका उपाध्यक्षलाई माओवादीले नियुक्ति गरेको भन्ने छाप लागेको थियो ।

कहिलेकाहीं "पिछडिएका" र "सीमान्तकृत" बारेका स्थानीय बुझाइहरू राष्ट्रिय वर्गीकरणभन्दा फरक थिए जसले विनियोजित बजेटमा प्रतिस्पर्धालाई बढावा दियो ।

राष्ट्रिय वर्गीकरण जस्तो भए पनि जिल्लामा कुन समूहलाई सीमान्तकृत वा पिछडिएको मान्ने भन्ने कुराको आकार स्थानीय जनसंख्याले बनाउँदथ्यो । हिमाली जिल्ला हुम्ला र मुस्ताङमा राष्ट्रिय वर्गीकरणभन्दा सर्वाधिक अन्तर देखियो । उदाहरणका लागि, मुस्ताङमा पिछडिएको समुदायको कुरा गर्दा दलितहरूको मात्र नाम लिइन्थ्यो, कारणवश महिलाहरूलाई त्यस वर्गबाट हटाइएको थियो भने जनजाति समूहहरू जिल्लामा प्रबल नै छन् (तल्लो मुस्ताङमा थकालीहरूको बहुलता छ भने माथिल्लो मुस्ताङमा भोटे गुरुङहरूको) । अर्कोतर्फ हुम्लामा उत्तर र दक्षिण भेगबीच स्पष्ट जनसांख्यिकीय विभाजनको कारणले गर्दा "सीमान्तकृत" वा "पिछडिएको" हैसियतबारे जिल्लाभित्र नै फरक फरक मान्यता थिए । हुम्लाका उत्तरी खण्डका मुख्यतः पाँच गाविसहरूमा लामा/भोटेहरूको बाहुल्यता छ र आधिकारिक रूपमा नभए पनि सामाजिक रूपमा उनीहरू जनजाति मानिन्छन् । त्यसैगरी, अल्पमतमा परेका गाविसहरूमा पनि जनजातिका लागि छुट्याइएका बजेट लामा र भोटेहरूले प्राप्त गर्दछन् । बाहुल्यता भएका अन्य गाविसहरूमा भने उनीहरूले जनजातिको बजेट पाउँदैनन् ।

खोटाङको जालपा गाविसमा तामाङको बाहुल्यता रहेको एउटा वडाका नागरिकहरूले अन्य वडाका (राई बहुलता रहेका) मानिसहरूले गाविसको विकास प्रक्रियामा प्रभुत्व जमाएको र त्यसो हुँदा पटक पटक माग गरे पनि आफ्नो वडा मात्र सडक र विद्युतविहीन रहन पुगेको गुनासो गरे । उनीहरूले वडा नागरिक मञ्च, नागरिक सचेतना केन्द्र तथा आदिवासी/जनजातिको बजेट सबैमा राईले प्रभुत्व जमाएको र आफ्नो गाविसमा पिछडिएको समूहको समावेशिता र सहभागिता राम्रो रहेको भए पनि आफूहरू चाहिं अझै पनि सीमान्तकृत र परित्यक्त भएको बताए ।

ख. राजनीतिक दलहरूको भूमिका

नेपालमा लागू गरिएको विकेन्द्रीकरणको ढाँचाले स्थानीय निर्वाचित निकायहरूमार्फत राजनीतिक दलहरूको भूमिकाको प्रधानतालाई स्वीकार गऱ्यो । निर्वाचित निकायहरूको अभावमा राजनीतिक दलहरूको प्रभाव अव्यवस्थित हुन्छ र तल्लो तहको जवाफदेहिताका लागि महत्वपूर्ण संयन्त्रहरूको अभाव हुन्छ । माथिका खण्डहरूमा देखाइएजस्तै, यसले वडा नागरिक मञ्च तथा उपभोक्ता समूहजस्ता जनसहभागिताका निष्पक्ष अङ्गहरूमाथि अनौपचारिक प्रभाव पार्न राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरूलाई बढी प्रोत्साहित पनि गऱ्यो । यो खण्डले स्थानीय निर्णय कार्यमा राजनीतिक दलहरूले पारिरहेको निरन्तर प्रभावमाथि विशेष ध्यान दिँदै सन् २०१२ मा सर्वदलीय संयन्त्रको विघटन भएपछि स्थानीय शासन संयन्त्रहरूले सामना गरेका चुनौती तथा परिवर्तनहरूको मूल्यांकन गर्दछ ।

अधिकांश जिल्लाहरूमा सर्वदलीय संयन्त्रको विघटनले स्थानीय शासनमा राजनीतिक दलको सहभागितालाई घटाएकै भने छैन ।

राजनीतिक दलहरूको भूमिका उनीहरू अपरिहार्य छन् भन्ने मान्यताको कारणले सुरक्षित भएको देखिन्छ, किनभनेउनीहरूसँग आफ्नो क्षेत्रबारे बढी जानकारी हुन्छ (गाविस, जिल्ला वा अन्य), उनीहरूसँग स्थानीय सञ्जाल हुन्छ र उनीहरू जनताका "प्रतिनिधि" हुन् । फलस्वरूप, कानुनतः राजनीतिक दलहरूको भूमिका परामर्शदायक हुनुपर्ने भए पनि सर्वदलीय संयन्त्रको विघटनपश्चात्को व्यवहारमा थोरै मात्र परिवर्तन आएको छ । भ्रमण गरिएका २५ मध्ये १८ जिल्लामा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले परियोजनाको योजना/कार्यान्वयन मञ्चहरूका साथसाथै स्थानीय तहको निर्णय प्रक्रियामा समेत राजनीतिक दलहरूले प्रभुत्व जमाउन जारी राखेकोप्रति कडा गुनासो गरे । केही मामिलाहरूमा, त्यस्ता प्रभुत्वहरूले स्थानीय विकासमा साँठगाँठ र भ्रष्टाचारका लागि अनूकुल वातावरण प्रदान गरेका थिए । बैतडीमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले अघिल्लो आर्थिक वर्षमा जिल्ला विकास समितिको विकास परियोजनाको बजेटलाई ३०/३० लाखको बजेटमा नियन्त्रण पाउने गरी तीन मुख्य राजनीतिक दलहरूबीच बाँडिएको बताए ।

[६०] संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयका एक अधिकारीका अनुसार प्रधानन्यायाधीश खिलराज रेग्मीको अध्यक्षतामा रहेको अन्तरिम निर्वाचन परिषद्द्वारा समन्वय समितिहरू बन्द गरिनुको मुख्य कारण यी नियुक्तिहरूको राजनीतिक प्रकृति पनि थियो ।

अन्य जिल्लाहरूमध्ये अर्घाखाँची र महोत्तरीमा राजनीतिक दलका सदस्यहरूले उनीहरूको भूमिकालाई "सुझावदाता" र "अनौपचारिक" को रूपमा सीमित राखिएको गुनासो गरे । तथापि, तिनै जिल्लामा वार्ता गरिएका अन्य व्यक्तिहरूले राजनीतिक दलहरू कानूनतः शक्तिको पदमा रहन नसके पनि उनीहरूले कोटा आवश्यकता पूरा गर्नका लागि दलसम्बद्ध पिछडिएका समुदायका प्रतिनिधिहरू छनोट गर्नेलगायतका सबै तहका निर्णयहरूमा प्रभाव जनाउन जारी राखेको बताए ।

वार्ता गरिएका केही व्यक्तिहरूले हालका व्यवस्थाहरू सर्वदलीय संयन्त्रभन्दा बढी समावेशी रहेको धारणा राखे, किनभने गैरदलीय व्यक्तिहरूले वडा नागरिक मञ्च तथा एकीकृत योजना निर्माण समितिजस्ता मञ्चहरूमार्फत निर्णय गर्ने बढी भूमिका प्राप्त गरेका थिए ।

केही जिल्लाहरूमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले सर्वदलीय संयन्त्रहरूको विघटनले योजना तथा कार्यान्वयन प्रक्रियामा ठोस सुधार ल्याएको व्याख्या गरे । उदाहरणका लागि, मुस्ताङ र कन्चनपुरमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले सर्वदलीय संयन्त्रको विघटनपछि दलहरूले योजना प्रक्रियामा "एकाधिकार जमाउन" र "जिविसलाई आफ्नो पक्षमा निर्णय गर्न बाध्य पार्ने" नसकेको बताए । डडेल्धुरामा पर्यवेक्षकहरूले अनावश्यक राजनीतिक हस्तक्षेप विद्यमान रहे पनि हालैका वर्षहरूमा यो घटेको उल्लेख गरे । मुस्ताङमा राजनीतिक दलहरूको गतिविधिमा कमी आएको थियो र उनीहरू समुदायको सदस्यका हैसियतमा सहभागी भैरहेको बताइयो, उनीहरू निर्वाचनको समयमा मात्र दलहरूमा विभाजित हुने गर्थे । केही दृष्टान्तहरूमा, राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरूले अनावश्यक प्रभावमा जोड नदिने सहमति गरेको स्थानीय शासनलाई त्यसले मद्दत पुऱ्याएको पर्यवेक्षकहरूलाई बताइयो ।

अन्य व्यक्तिहरूले सर्वदलीय संयन्त्रमा राजनीतिक दलबाट बढी जवाफदेहिताको अपेक्षा रहन्थ्यो र दीगो प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हुन्थ्यो भन्ने तर्क गरे ।

त्यस्ता भावनाहरू स्थानीय विकास अधिकारी तथा गाविस सचिवहरू निरन्तर परिवर्तन भैरहने र जिल्ला जिल्लामा सरुवा हुने कामचलाउ कदमहरूका सम्बन्धमा व्यक्त गरिएका थिए । बर्दियाका एकजना एनेकपा-माओवादी प्रतिनिधिले दावी गरे कि सर्वदलीय संयन्त्रको समयमा एकै व्यक्ति योजना प्रक्रिया, व्यवस्थापन, कार्यान्वयन तथा अनुगमनका विभिन्न चरणहरूमा संलग्न हुने गर्थे तर अहिले प्रतिनिधिहरू यति परिवर्तन हुन्छन् कि उनीहरू जिम्मेवारीबाट सजिलै उम्कन सक्छन् । संखुवासभामा सर्वदलीय संयन्त्रको विघटनपछि योजना प्रक्रियाको राजनीतिकरण गरिएका समस्या पनि बढेको, अनियमितता भएका अवस्थाहरूमा राजनीतिक दलहरूले सक्रियता साथ परियोजनामा कब्जा जमाएको र आफ्ना कार्यकर्ताहरूको संरक्षण गरेको बताइयो ।

ग. स्थानीय निर्वाचनको माग

सबै जिल्लाहरूमा वार्ता गरिएका अधिकांश व्यक्तिहरूले स्थानीय निर्वाचनको आवश्यकतामा जोड दिए ।

उल्लेख्य रूपमा, वार्ता गरिएका अधिकांश व्यक्तिले नेताहरूको जवाफदेहिता, सरकारी सेवाहरूमा अझ बढी पहुँच सुनिश्चित, विकास कार्यमा राजनीतिक दलको सहभागिताको अझ राम्रो नियमन तथा कास्की, झापा, मुस्ताङ, दैलेख र इलाममा बताइएझैं कर्मचारीहरूले हाल भोगिरहेको थप कार्यभारबाट आराम पाउनका लागि स्थानीय निर्वाचनको माग गरे । वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले गाविस सचिवहरूको अनुपस्थिति हुने प्रवृत्तिको उच्च दरको सन्दर्भमा स्थानीय निर्वाचित प्रतिनिधिहरूलाई गाविसमा सचिवहरूको उपस्थिति र कामलाई अनुगमन गर्न पनि लगाउन सकिने धारणा राखे । उदाहरणका लागि, प्युठानका एकजना एमाले सदस्यले निर्वाचनबाट "कर्मचारीहरू निर्वाचित प्रतिनिधिहरूका लागि जवाफदेही हुन्छन् र स्थानीय निर्वाचित प्रतिनिधिहरू नागरिकहरूप्रति जवाफदेही हुन्छन्, यो सम्बन्ध वर्तमान प्रणालीमा छुटेको छ" भने ।

वार्ता गरिएका केही व्यक्तिहरूले स्थानीय निर्वाचित अधिकारीहरूसम्म पुग्न अनिर्वाचित सरकारी अधिकारीहरूसमक्ष पुग्नुभन्दा बढी सहज हुने धारणा राखे, किनभने उनीहरू त्यसै क्षेत्रबाट हुन्छन्, आफ्ना निर्वाचन क्षेत्रप्रति जवाफदेही हुन्छन् तसर्थ बढी "पहुँच योग्य" हुन्छन् । त्यस्ता धारणाहरूलाई सिन्धुपाल्चोकको महिला समन्वय समितिकी उपाध्याक्षले थप सबल बनाइन् जसले महसुस गरिन्: "मानिसहरूका लागि आफूले नचिनेको सरकारी कर्मचारीलाई भेट्नु भन्दा चिनेका प्रतिनिधिहरूलाई भेट्नु बढी सजिलो हुन्छ ।"

राजनीतिक दलका केही सदस्यहरूले स्थानीय निर्वाचनले स्थानीय शासनमा एक प्रमुख दलको एकाधिकार हुने र साना दलहरूको संलग्नता तथा सहभागितालाई घटाउने आशंका व्यक्त गरे ।

कार्टर सेन्टरका समूहहरूले अन्तर्वार्ता गरेका राजनीतिक दलका केही सदस्यहरूले हालको "सहमति" को व्यवस्थाले काम गरिरहेको र स्थानीय शासनका मुद्दाहरूमा ठूला र साना दल दुवैले बोल्न पाउने सुनिश्चित गरेको महसुस गरे । त्यस्ता भावनाहरू दल विशेषभन्दा अन्यबाट पनि पाइएका थिए । यसरी अर्घाखाँचीका एक जना एनेकपा-माओवादी प्रतिनिधि, महोत्तरीका एक जना नेपाली कांग्रेस प्रतिनिधि र सिन्धुपाल्चोकका एक जना नेकपा-माओवादीका प्रतिनिधिले स्थानीय निर्वाचन भएपछि कुनै एक दलले निर्णय प्रक्रिया र

अधिकारीहरूमाथि कब्जा जमाउने र अल्पमतमा परेका दलहरूको आवाजलाई छेउ लगाउने चिन्ता व्यक्त गरे । वास्तवमा, यदि स्थानीय निर्वाचनमा विगतमा जस्तै पहिलो हुनेले जित्ने (प्रत्यक्ष) निर्वाचन प्रणाली अपनाइएमा परिणाम यस्तै हुन पनि सक्छ ।

तथापि, त्यस्ता भावनाहरूलाई राजनीतिक दलकै केही प्रतिनिधिहरू र कर्मचारीहरूले पनि विरोध गरे जसले वर्तमान प्रणालीमा बढी राजनीतिकरण भएको बताए । उनीहरूका अनुसार निर्णय प्रक्रियामा धेरै दलहरूले भाग खोज्ने हुनाले यसले समन्वयलाई जटिल बनाउँछ र कहिलेकाहीं विकास योजना र कार्यान्वयन प्रक्रियालाई नै अड्काइदिन्छ । अर्घाखाँचीका विकास अधिकारीले स्थानीय निर्वाचनको अभावमा दलहरूबीच निर्णय प्रक्रियामा आफ्नो हिस्साबारे हुने विवादमा दलको पुरानो वा राष्ट्रिय वा क्षेत्रीय प्रधानताको दावीमा आधारित रहेको तर्क गरे ।

केही अवस्थाहरूमा, पहिचानमा आधारित संस्थाहरूले जारी संघीयताको बहसको निक्यौंल नहुन्जेल स्थानीय निर्वाचन गर्नु "अपरिपक्व" हुने महसुस गरे ।

पहिचानमा आधारित केही संस्थाहरू राज्यको संघीय पुनर्संरचनाभन्दा अघि हुने स्थानीय निर्वाचनको विरोधमा थिए । यदि स्थानीय निर्वाचन हुने भयो भने संघीयताको बहसको अन्तिम किनारा लाग्दा फेरि उखेलिनु अघिसम्म निर्वाचित प्रतिनिधिहरू आफ्ना नयाँ पदहरूमा "सहज" हुने उनीहरूको मुख्य चासो थियो । उदाहरणका लागि इलामका एक संघीय लिम्बुवान राज्य परिषद्का प्रतिनिधि नयाँ संविधान र संघीयता लागू हुनुभन्दा अघि स्थानीय निर्वाचन गर्ने कुराको विरुद्ध थिए । संखुवासभामा नेफिन र संघीय समाजवादी पार्टी-नेपालका प्रतिनिधिहरूले पनि त्यस्तै धारणाहरू व्यक्त गरेका थिए । तथापि, यी राजनीतिक धारणाहरूभन्दा बाहेक वार्ता गरिएका कुनै पनि व्यक्तिले उनीहरूको क्षेत्रमा स्थानीय निर्वाचन गर्नमा कुनै ठूला अवरोधहरू देखेनन् ।

राजनीतिक दल तथा नागरिक समाजका प्रतिनिधिहरूको विपरीत, नागरिकहरू प्रायः सशक्त धारणा राख्दैनथे वा स्थानीय निर्वाचनका बारेमा अनिर्णित धारणाहरू राख्दथे ।

जिल्लाहरूमा अन्तर्वार्ता गरिएका ठूलो संख्याका नागरिकहरूले स्थानीय निर्वाचनको बारेमा गरिएका प्रश्नहरूको जवाफ दिन या त पन्छिन खोजे या आफ्ना भनाइप्रति अनिर्णित रहे । जवाफ दिनेहरूमध्ये अधिकांश स्थानीय निर्वाचनको समर्थनमा देखिन्थे । निर्वाचन राजनीतिप्रतिको आशंका र मोहभंगको कारण नै अनिर्णित जवाफहरूको संख्या धेरै भएको हुन सक्छ । दैलेखमा पर्यवेक्षकहरूले स्थानीय निर्वाचनले स्थानीय शासनमा सुधार ल्याउँछ भन्ने धारणामा नागरिकहरूलाई अनिर्णित, अनिश्चित र निराश पाए, जबकि झापा र दार्चुलामा नागरिकहरूले पर्यवेक्षकहरूसमक्ष भने कि "भ्रष्टाचार हुन्जेलसम्म केही पनि परिवर्तन हुनेवाला छैन ।" दुवै जिल्लामा अन्तर्वार्ता गरिएका थोरै नागरिकहरूले मात्र स्थानीय निर्वाचनले मूल परिवर्तन ल्याउँछ भन्ने महसुस गरे ।

यस विपरीत, कहिलेकाहीं नागरिकका अपेक्षाहरू पनि बढी नै उत्साही र अवास्तविक पाइयो । इलामका एक जना शेर्पा पुरुष र महोत्तरीका एक जना यादव पुरुषले स्थानीय निर्वाचनले "सबै कुरामा सुधार ल्याउने" र "निर्वाचित नेताहरूले पक्षपातबिना काम गर्ने" भन्ने ठाने भने झापाका धेरै नागरिकहरूले स्थानीय निर्वाचनले कानूनी व्यवस्थाको स्थितिमा सुधार ल्याउने र शासनमा बढी नियन्त्रण तथा सन्तुलन ल्याउने अपेक्षा गरे ।

उ. स्थानीय शासनका सहायक क्षेत्रहरू

क. परम्परागत नेतृत्व (Traditional Authorities) को भूमिका

केही सन्दर्भहरूमा, पर्यवेक्षकहरूले स्थानीय योजनामा जनसहभागितालाई प्रोत्साहित गर्न मुस्ताङको थकाली समुदायका भोटे-गुरुङ र मध्यपश्चिम तथा सुदूर पश्चिम तराईका थारु समुदायजस्ता परम्परागत नेतृत्वहरूले महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको पाए ।

मुस्ताङमा योजना बैठक आयोजना गर्न, प्रस्तावहरू संकलन गर्न तथा गाउँ विकास समितिमा पठाउनमा स्थानीय समुदायहरूबाट चयन भएका मुखियाहरूले उल्लेख्य भूमिका खेलेको पर्यवेक्षकहरूले पाए । कागबेनीका गाविस सचिवले मुखियाहरूले वडा बैठकहरूमा औपचारिक रूपमा विकास परियोजनाका सम्बन्धमा चासो र प्रस्तावहरू संकलन गरेर गाविसमा पठाउने गरेको बताए ।[६१] स्थानीय विकास अधिकारीले विकास परियोजनामा सहमति निर्माण गर्नका लागि मुखियाहरू जरुरी रहेको बताए किनभने "मानिसहरूले सधैं मुखियाकै कुरा मान्छन्" । त्यसैकारण जिल्ला विकास समितिले कुनै पनि परियोजना शुरु गर्नुअघि समुदायलाई जानकारी दिने तथा उनीहरूको प्रतिक्रिया प्राप्त गर्ने कार्यमा मुखियाहरूसँग नै परामर्श गर्दछन् ।

मुस्ताङमा मुखियाहरू जस्तै मध्यपश्चिम तथा सुदूर पश्चिम तराईका केही गाउँहरूमा थारु बडघर पनि जनताको सहभागिता सुनिश्चित गर्न, योजना तथा परियोजनाहरू संकलन गर्न र तिनलाई अगाडि बढाउनमा लागेका थिए । बर्दियाका ठाकुरद्वारा र देउडाकला गाविसमा वार्ता गरिएका धेरै व्यक्तिहरूले बडघरहरूले उपभोक्ता समितिको गठनमा कस्तो भूमिका खेले भन्ने व्याख्या गरेः उनीहरू आवश्यक परेको समयमा उपभोक्ता समितिहरू गठन गर्न तथा परियोजनाहरू कार्यान्वयन गर्न मानिसहरूलाई सूचित गर्छन्, भेला गराउँछन् र परिचालन पनि गर्छन् । केही स्थानका वडा नागरिक मञ्च अध्यक्ष पनि वर्तमान वा पूर्व बडघरहरू थिए र एकीकृत योजना निर्माण समितिहरूमा पनि उनीहरूलाई बोलाइएको थियो । ठाकुरद्वारामा गाविस सचिवले पर्यवेक्षकहरूसमक्ष बडघरहरूलाई समावेश गराउनै पर्ने औपचारिक नीति नभए पनि उनीहरू योजना प्रक्रियामा समावेश भएको बताए, किनभने उनीहरू सशक्त र प्रभावशाली सामाजिक नेता थिए । कैलाली जिल्लाबाट पनि उस्तै विवरणहरू प्राप्त भएका थिए जहाँ धनगढीका एकजना सामाजिक परिचालक र गदरिया गाविसका राजनीतिक दलका प्रतिनिधिले वडा नागरिक मञ्चका सदस्यहरूको छनौटको निर्णय भलमन्साद्वारा गरिने गरेको बताए । बडघरलाई तराईका केही भूभागमा भलमन्सा भनिन्छ ।

केस स्टडी ११: हुम्लामा लोकतन्त्र

हुम्लामा रहेका पर्यवेक्षकहरूले उत्तरी हुम्लाको अति दुर्गममध्येको एक, लिमी गाविसमा सन् २००२ मा निर्वाचित अधिकारीहरूको पदावधि समाप्त भएपछि गाविस अध्यक्षका साथसाथै वडा अध्यक्षका लागि पनि निर्वाचनको प्रावधान बनाएको पाए । लिमी गाविसका कायम मुकायम सचिवका अनुसार (जो यो पदमा एक दशकदेखि छन्), यस्तो निर्वाचनको प्रावधानको फलस्वरुप समितिमा वा वडा नागरिक मञ्चको अध्यक्ष जस्ता पदहरूको विषयमा जनता र उनी आफैंजस्ता सरकारी कर्मचारीका बीच कुनै पनि विवाद भएको छैन । हालको नौ वडा नागरिक मञ्च अध्यक्षमध्ये तीनजनाले निर्वाचित वडा अध्यक्षको काम पनि गर्छन् । निर्वाचन गर्ने नियमित अभ्यासको कारणले गर्दा राज्यले गराउने स्थानीय निर्वाचन गर्न पनि कुनै चुनौती नरहने लिमीका गाविस सचिव भविष्यवाणी गर्छन् । उक्त गाविसको भ्रमण गर्ने जिल्लाका अन्य व्यक्तिहरूले यो स्वायत्त जस्तो व्यवस्था नेपाली राज्यका निकायहरूसँग लिमी र यहाँका बासिन्दाको दूरीको कारणले नै भएको उल्लेख गरे । उदाहरणका लागि, हुम्लास्थित एक गैरसरकारी संस्थाका एक जना सामाजिक परिचालकले लिमीका जनता भौगोलिक र सांस्कृतिक रूपमा नेपालका बाँकी भूभागभन्दा तिब्बतसँग नजिक रहेको बताए । यसै भौगोलिक र सांस्कृतिक दूरीको फलस्वरुप त्यहाँका जनताको जनप्रशासन र राज्यसँग थोरै मात्र अन्तरक्रिया हुन्छ, र लामा सांस्कृतिक मञ्चका अनुसार उक्त गाविसमा कुनै पनि राजनीतिक दलको उपस्थिति छैन ।

ख. स्थानीय राज्य संरचनाबारे नागरिकका धारणाहरू

धेरै नागरिकहरू जिल्ला सदरमुकाम तथा गाउँ विकास समिति दुवै तहका स्थानीय शासन अंगका कार्यसम्पादनहरूबाट सन्तुष्ट थिए ।

अन्तर्वार्ता गरिएका अधिकांश नागरिकहरू आफ्नो जिल्ला सदरमुकामका जिल्ला विकास समिति, जिल्ला प्रशासन कार्यालय तथा अदालती प्रणालीप्रति सकारात्मक थिए । यद्यपि केही मामिलाहरूमा, जिल्ला तहका निकायहरूबारे कम जानकारी र उनीहरूसँग कम अन्तरक्रियाका

[६१] मुखियाहरूले वडा बैठकहरूमा मानिसहरू जम्मा गर्नका लागि उर्दी लगाउने कटुवालहरू पनि परिचालन गरेका थिए । कागबेनी र मार्फा गाविसमा वार्ता गरिएका धेरै व्यक्ति तथा नागरिकहरूले वडा बैठकमा हरेक घरपरिवारले अनिवार्य उपस्थिति जनाउनु पर्ने बताए । पर्यवेक्षकहरूलाई मार्फामा जरिवानाको प्रणालीबारे पनि बताइयो जहाँ योजना बैठकमा सहभागी नहुने व्यक्तिहरूलाई रु. २५० देखि ५०० सम्मको जरिवाना लगाउने चेतावनी दिइन्थ्यो ।

कारणले नागरिकहरू ती निकायहरूको मूल्यांकन गर्न सकिरहेका थिएनन् । धेरैले आफ्ना गाउँहरूमा स्थानीय सरकारी सेवाहरू, विशेषगरी स्वास्थ्य, शिक्षा तथा प्रहरीको भूमिका जस्ता प्रमुख क्षेत्रहरूमा या त "पर्याप्त" या "राम्रो" भएको ठहर गरे तर अन्तर्वार्ता गरिएकामध्ये २० प्रतिशतले आफ्नो क्षेत्रमा उनीहरूको सेवा "कमजोर" वा "अस्तित्वहीन" माने (र लगभग १० प्रतिशत "अनिश्चित" थिए) । मूल्यांकनहरू जिल्ला तथा गाविसपिच्छे फरक थिए ।

तत्पश्चात्, नागरिकहरूले सामान्यतः खानेपानी आपूर्ति तथा पशु स्वास्थ्य सेवा स्थानीय आवश्यकता अनुसार पर्याप्त भएको महशुस गरे । तथापि, सुर्खेत र महोत्तरीमा अधिकांश उत्तरदाताले स्थानीय सेवाहरूलाई "कमजोर" बताए । महोत्तरीमा वार्ता गरिएका धेरै व्यक्तिहरू तथा अन्य नागरिकहरूले जिल्ला प्रशासन कार्यालयमा राहदानी आवेदनको प्रक्रियामा हुने असहजताका बारेमा गुनासो गरे ।

उल्लेखयोग्य रूपमा, बहुसंख्यक नागरिकहरू स्थानीय सेवाका बारेमा सकारात्मक हुँदै गर्दा हुम्ला र खोटाङमा अन्तर्वार्ता गरिएका केही नागरिकहरूले भने जिल्लातहका निकायहरूको गुणस्तरका बारेमा कुनै पनि धारणा व्यक्त गर्न सकेनन् किनभने उनीहरू जिल्ला विकास समिति र प्रशासन कार्यालयका भूमिकाबारे अनभिज्ञ थिए वा ती दुवै निकायसँग उनीहरूको प्रत्यक्ष अन्तरक्रिया कम थियो । यसअलावा, कृषि सेवाका बारेमा बहुसंख्यक नागरिकहरूको कुनै पनि धारणा आएन । धारणा पाइएका थोरै स्थानहरूमा पनि स्थानीय शासनमा र विशेषगरी पूर्वाधारजन्य परियोजनामा गर्ने निर्णयहरूका सवालमा मुस्ताङका मुखिया र बर्दियाका थारु बडघरजस्ता परम्परागत नेतृत्वले नै महत्वपूर्ण भूमिका खेलिरहेको देखिएको थियो ।

असन्तुष्ट भएको अवस्थामा आफ्ना गुनासोहरू कहाँ मुखरित गर्ने भन्ने बारे जिज्ञासा राख्दा धेरै नागरिकहरूलाई त्यसबारे थाहा नभएको पाइयो । त्यसबारे ज्ञान भएकाहरूले उनीहरू आफ्नो अवस्थिति अनुसार गाविस वा जिविसमा जाने बताए तर त्यहाँ पनि आफ्ना कुरा सुनिने सम्भावना नरहेको महसुस गरे । नागरिकहरूसँग आफ्ना गुनासो भन्ने र समाधान खोज्ने कुनै साधन नरहेको सुर्खेतका एक युवा दलित पुरुषको ठहर थियो भने सिन्धुपाल्चोकका नागरिकहरूले सामाजिक सम्बन्ध जोखिममा पर्ने त्रासले अनियमितताहरूको बारेमा उजुरी गर्ने वा गुनासो गर्ने अवधारणाप्रति नै असहजता महसुस गरे । समस्याहरूलाई वडामा नै समाधान गर्ने प्रयास गर्ने र त्यसपछि मात्र निकायहरूलाई सम्पर्क गर्ने गरेको पनि नागरिकहरूले बारम्बार बताए ।

वार्ता गरिएका अधिकांश व्यक्तिहरूले सन् २००६ मा विस्तृत शान्ति सम्झौतामा हस्ताक्षर भएदेखि सुरक्षा अवस्थामा सुधार आएको महसुस गरे ।

अधिकांश नागरिकहरूले सुधिएको सुरक्षा अवस्थाले हिँड्डुलको स्वतन्त्रता र दैनिक गतिविधिहरूमा संलग्न हुन अझ बढी सजिलो बनाएको महसुस गरे । उदाहरणका लागि, अर्घाखाँचीका एक दलित पुरुषले भने, "विस्तृत शान्ति सम्झौता हुनुअघि मानिसहरू माओवादीसँग डराउँथे, तर अब डराउँदैनन् ।" दैलेखकी एक क्षेत्री युवतीले द्वन्द्वकालमा उनी द्वन्द्वको कारणले गर्दा पढ्न "एकदम डराएकी" थिइन्, तर अब शान्ति सम्झौतामा हस्ताक्षर भैसकेपछि स्थिति राम्रो भएको छ र "केटीहरू स्कुल जान सक्छन्" भनिन् । तथापि, मुस्ताङमा अन्तर्वार्ता गरिएका लगभग सबै नागरिकहरूले सुरक्षाको अवस्था लगभग उस्तै नै रहेको बताए, सम्भवतः मुस्ताङ द्वन्द्वबाट अत्यन्त कम प्रभावित भएको तथ्यका कारणले यस्तो हुन सक्छ ।

सुरक्षा अवस्था सुधिएको हुनाले उच्च आर्थिक समृद्धिका लागि झन् राम्रो समय आएको धेरै नागरिकहरूको ठहर थियो । गोरखा, डडेलधुरा, नवलपरासी, झापा र मुस्ताङसहितका उत्तरदाताहरू ले बितेका वर्षहरूमा आफ्नो जिल्लाको आर्थिक विकासमा सुधार आएको बताए ।

पर्यवेक्षकहरूले राज्यको कानून र व्यवस्था बिग्रँदै गएकोप्रति चिन्ता व्यक्त गर्ने केही नागरिकहरूलाई पनि भेटे । उदाहरणका लागि, खोटाङ, धनुषा तथा हुम्लाका नागरिकहरू विस्तृत शान्ति सम्झौतामा हस्ताक्षर भैसकेपछि पनि आफ्नो आर्थिक स्थितिमा अपेक्षाकृत सुधार नआएको ठान्दैथिए , जबकि रामेछाप र सुर्खेतका नागरिकहरूले भने स्थानीय सुरक्षा व्यवस्थामा थोरै सुधार देखेका थिए । खोटाङका एक जना तामाङ पुरुषले भने "आर्थिक सन्दर्भमा भएको एउटा मात्र परिवर्तन भनेको अब सबैलाई दालभात खान पुग्छ ।" तराईका क्षेत्रहरूमा धेरै नागरिकहरूले २००६ को विस्तृत शान्ति सम्झौतापछि सुरक्षा अवस्थामा सुधार आएको स्वीकार गरे पनि आफ्नो आर्थिक अवस्था चाहिं उस्तै भएको बताए ।

ऊ. निष्कर्ष

स्थानीय शासनको जटिलता तथा विस्तारका कारण यसलाई एउटै प्रतिवेदनमा निश्चयात्मक विश्लेषण गर्न कठिन छ र यो प्रतिवेदनको दायराभन्दा बाहिर छ । बरु यो प्रतिवेदनले स्थानीय तहमा विद्यमान चुनौतीहरूलाई विशेष ध्यान दिँदै निर्वाचित स्थानीय अधिकारीहरूको अभावमा स्थानीय शासनको अवस्थाका बारे व्यक्त धारणाहरूलाई विश्लेषण गरेको छ । यी तथ्यहरू सन् २०१३ को फेब्रुअरीदेखि अगष्ट महिनाको बीचमा गरिएका क्षेत्रगत पर्यवेक्षणहरूमा आधारित छन्, यद्यपि तिनीहरू कार्टर सेन्टरको जुन २००९ देखिको शान्ति र संविधान निर्माण प्रक्रियाबारेको निरन्तर पर्यवेक्षणकै कडी हुन् ।

यो प्रतिवेदनले स्थानीय तहमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले खासगरी बितेका १२-२४ महिनाहरूमा स्थानीय शासनमा सुधार आएको ठहर गरेको उजागर गरेको छ । यो धारणा विभिन्न मापदण्डहरूमा आधारित थियो - जिल्ला र गाविस तहका सरकारी निकायहरूले कसरी काम गर्छन् भन्नेदेखि लिएर स्थानीय तहको आर्थिक सम्भावनाबारे केन्द्र तहको वर्गीकरणसम्म । त्यसो भन्दैगर्दा, वार्ता गरिएका अधिकांश व्यक्तिहरूले ढिलो गरी आउने र न्यूनीकृत बजेट निकासा, पिछडिएका समूहहरूका लागि छुट्याइएको रकमको अन्य शीर्षकमा रकमान्तर तथा स्थानीय सरकारी अधिकारीहरूको अनुपस्थितिको प्रवृत्ति प्रभावकारी स्थानीय शासनका लागि प्रमुख चुनौतीहरू भएको बताए ।

कार्टर सेन्टरका पर्यवेक्षणहरूले स्थानीय शासनप्रतिको जिम्मेवारी र स्वामित्व राजनीतिक दलहरूबाट केही हदसम्म स्थानीय अधिकारीहरू, प्रशासकहरू तथा नागरिक र पिछडिएका समूहको सहभागिता गराउने निकायका सरेको संकेत गर्दछन् । जनसहभागिताको सम्बन्धमा भने विशेषगरी वडा नागरिक मञ्चजस्ता संयन्त्रहरूमा पिछडिएका समूह तथा नागरिकहरूको सहभागिता बढेको वार्ता गरिएका धेरै व्यक्तिहरूको ठहर छ । तथापि, कार्यक्रमहरूलाई वास्तविक प्राथमिकतामा पार्ने सन्दर्भमा पिछडिएका समूहका प्रतिनिधिहरूको सहभागिता तथा उनीहरूको योग्यताको गुणस्तरका सम्बन्धमा भने पर्यवेक्षकहरूसमक्ष बारम्बार चासो व्यक्त गरियो । प्रतिवेदनले अन्ततः विकास परियोजनाहरू आधारक्षेत्रमा कार्यान्वयन हुँदा पनि यी समूहका प्रतिनिधिहरूले अवरोधको सामना गरिरहेको देखाउँछ । त्यसैगरी, नागरिकहरूको सहभागिता वृद्धि भए पनि योजना तथा बजेट विनियोजनलगायत स्थानीय शासनबारे आम चेतना कम नै देखियो, केहीले मात्र वडा नागरिक मञ्चका बारेमा सुनेका थिए भने नागरिक सचेतना केन्द्रका बारेमा त झन् थोरैले ।

सर्वदलीय संयन्त्रको विघटन भएपनि स्थानीय शासन तथा विकास निकायहरूमा राजनीतिक दलहरूको संलग्नता गहिरो नै देखिन्छ । कार्टर सेन्टरका अघिल्ला प्रतिवेदनहरूमा पनि यस्तै प्रवृत्तिहरूलाई उजागर गरिएको भए पनि ताजा पर्यवेक्षणहरूले राजनीतिक दलको संलग्नता विगतमा भन्दा बढी अनौपचारिक र अपारदर्शी देखिएको बताउँछन् । निष्पक्ष निकायहरूमा अवाञ्छित प्रभाव नदेखिएका मामिलाहरूमा, त्यसो हुनुलाई प्रायः स्थानीय तहका राजनीतिक दलहरूबीच आफ्ना संकीर्ण हितका लागि स्थानीय शासन अङ्गहरूको उपयोग नगर्ने भन्ने मौन सहमतिले सघाउ पुऱ्याएको सेन्टरको पर्यवेक्षणले संकेत गर्दछ । अन्त्यमा, प्रतिवेदनले अधिकांश नागरिक समाज तथा राजनीतिक दल प्रतिनिधिहरूले स्थानीय निर्वाचनले स्थानीय निकायहरूको कार्यसम्पादन तथा जवाफदेहितामा सुधार ल्याउने भन्दै निर्वाचनको अवधारणालाई समर्थन गरेको पाएको छ ।

स्थानीय निर्वाचनको अपेक्षा गरिएको स्थितिमा, स्थानीय शासनका मुद्दा तथा विकासका प्राथमिकताका लागि कार्यसूचीहरू निर्धारण गर्ने कार्यमा राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरूले नै मुख्य भूमिका पाउने स्पष्ट छ । यस प्रतिवेदनले प्राप्त गरेका तथ्यलाई ख्याल गर्दा, स्थानीय निर्वाचित निकायहरू तथा वडा नागरिक मञ्च र नागरिक सचेतना केन्द्रजस्ता जनसहभागिताका अन्य माध्यमहरूको भूमिका र उनीहरूबीचको सम्बन्ध अझ स्पष्ट रूपमा परिभाषित हुनु आवश्यक हुन्छ । राजनीतिक दलका प्रतिनिधिका लागि अवाञ्छित प्रभावको अभ्यासबाट टाढा रहने र स्थापित मूल्य मान्यताको पालना गर्ने क्रियाशील प्रतिबद्धता सुनिश्चित गर्ने एउटा स्पष्ट आचारसंहिताले पनि स्थानीय शासनलाई सघाउ पुग्ने पनि सेन्टरको ठहर छ ।

ए. सुझावहरू

प्रतिवेदन निम्नलिखितसहित केही महत्वपूर्ण सुझावहरूसँगै समापन भएको छ:

नेपाल सरकारका लागि:

- चाँडोभन्दा चाँडो स्थानीय निकायको निर्वाचन गर्नुपर्छ ।
- विशेषगरी बजेट विनियोजन तथा निकासाका सम्बन्धमा विद्यमान नीतिनियमहरूलाई प्रभावकारी बनाउनुपर्छ ।
- बजेट निकासा समयमै हुने सुनिश्चित गर्नुपर्छ ।
- रिक्त रहेका गाविसका सचिव पदहरूमा बहाली र सरुवा भएकाहरूको स्थानमा सक्दो चाँडो प्रतिस्थापन गर्नुपर्छ ।
- गाविस सचिवहरूको अनुपस्थितिको प्रवृत्तिलाई घटाउन नियम उल्लंघन गर्ने सचिवलाई औपचारिक निन्दा गर्नेलगायतका कडा उपायहरू लागू गर्नुपर्छ ।
- स्थानीय शासनका सबै तहमा जनसहभागितालाई प्रोत्साहित गर्न जारी राख्नुपर्छ र स्थानीय विकासका निर्णय प्रक्रियाका हरेक चरणमा पिछडिएका समूहहरूको अर्थपूर्ण सहभागिता सुनिश्चित गर्न स्थापित संयन्त्रहरूलाई सशक्त बनाउनुपर्छ ।
- राजनीतिक दलहरू स्थानीय शासनका नयाँ मापकहरूप्रति जवाफदेही भएको सुनिश्चित गर्न र स्थानीय तहको निर्णय प्रक्रियामा अनावश्यक राजनीतिक दलीय हस्तक्षेप अन्त्य गर्नका लागि आचारसंहिता लागू गर्नुपर्छ । त्यस्तो स्पष्ट आचार संहिताले स्थानीय शासन पद्धतिहरूमा राजनीतिक दलहरूको प्रतिबद्धतालाई औपचारिक बनाउनमा सहयोग गर्नेछ ।
- स्थानीय तहका पद्धतिहरूको अनुसरण नगर्ने संयन्त्रहरूका लागि कडा नेतृत्व, केन्द्र-तहका निर्देशन तथा जरिवानाको प्रावधान बनाउनुपर्छ । कार्टर सेन्टरका अघिल्ला प्रतिवेदनहरूले स्थानीय तहका संयन्त्रहरूको क्षमता वृद्धि गर्न, राजनीतिक दलहरूको हस्तक्षेपको मुकाबिला गर्न तथा जवाफदेहिता वृद्धि गर्नका लागि यस्तै सुझावहरू दिएका छन् ।
- स्थानीय विकास तथा बजेट विनियोजनसँग सम्बन्धित निर्णयहरूको नियमित सार्वजनिक लेखा परीक्षण गर्ने । लेखा परीक्षण विद्यमान नीति नियमहरूकै ढाँचामा हुनुपर्दछ तर त्यसमा जिल्ला तथा गाउँ विकास तहबाट संलग्न भएका सबै सहभागी हुनुपर्दछ । उठान गरिएका गुनासोहरूलाई पछ्याउने (फलो अप गर्ने) पनि सुनिश्चित गर्नुपर्छ ।
- स्थानीय विकास निकायका सदस्यहरूको प्रभावकारिता तथा क्षमता अभिवृद्धि गर्नका लागि नागरिक सचेतना केन्द्रजस्ता विद्यमान संयन्त्रहरूलाई सशक्त बनाएर वा नयाँ माध्यम अपनाएर प्राविधिक शब्दावलीका साथै स्थानीय सहभागिताका निकायहरूको बारेमा चेतना वृद्धि गर्नुपर्छ ।
- स्थानीय सरकारी निकाय वा उनीहरूका परियोजनाहरूको कार्यसम्पादनको सम्बन्धमा प्रभावकारी उजुरी संयन्त्रको थालनी गर्नुपर्छ ।
- स्थानीय निर्वाचन गर्नका लागि अनुकूल वातावरण निर्माणमा सघाउ पुऱ्याउनुपर्छ ।
- स्थानीय शासनमा अझ सहयोगी भूमिका खेल्नुपर्छ र स्थानीय तहका निर्णयहरूमा विशेषगरी उपभोक्ता समूह र वडा नागरिक मञ्चहरूमार्फत अवाञ्छित हस्तक्षेप गर्ने प्रयासहरूको अन्त्य गर्नुपर्छ ।
- निष्पक्ष ठानिएका निकायहरूका सम्बन्धमा स्थापित निर्देशिकाहरूको पालना गर्नुपर्छ र राजनीतिक दलका सबै तहका प्रतिनिधिहरूले संकीर्ण पार्टीगत हितका लागि स्थानीय विकास परियोजनाहरूको प्रयोग गर्ने कार्यबाट टाढा रहन स्पष्ट रूपमा प्रतिबद्धता व्यक्त गर्ने आचारसंहिता स्थापित गर्न सघाउनु पर्छ ।

- स्थानीय शासन संयन्त्रहरूमा सक्रिय भूमिका खेल्नका लागि नागरिकहरूको, विशेषगरी पिछडिएको वर्गको संलग्नतालाई प्रोत्साहित गर्नुपर्छ ।

नागरिक समाजका लागि:

- स्थानीय शासनमा अझ बढी सहयोगी भूमिका खेल्नुपर्छ र स्थानीय शासन अङ्ग तथा स्थानीय विकास मञ्चहरूमा नागरिकहरूको सहभागितालाई सकारात्मक ढंगमा प्रोत्साहित गर्नुपर्छ ।

- स्थानीय सहभागिता निकायहरू तथा स्थानीय निर्वाचनका बारेका धारणामा सुधार र चेतनामा योगदान दिनुपर्छ ।

अन्तर्राष्ट्रिय समुदायका लागि:

- नेपाल सरकारलाई भ्रष्टाचारका मामिलाहरूलाई निराकरण गर्न तथा स्थानीय विकासमा राजनीतिक दलहरूको अनावश्यक हस्तक्षेपलाई उन्मूलन गर्न मापदण्ड विकास गर्न प्रोत्साहित गर्नुपर्छ ।

- अझ प्रभावकारी तथा विस्तृत शासन संरचना निर्माण गर्नका लागि निकायहरूको समन्वय तथा निर्देशिका, नीति, नियम र विनियमहरूलाई सुदृढ बनाउनमा सहयोग गर्नुपर्छ ।

- स्थानीय शासनमा सर्वसाधारणको सहभागितामा सुधार ल्याउनका लागि स्थानीय तहबाटै गरिएका पहलहरूलाई सहयोग गर्नुपर्छ ।

- दातृसंस्थाको खर्चमा बन्ने परियोजनाहरूका लागि कडा जवाफदेहिता मापदण्डहरूको विकास गर्नुपर्छ ।

अनुसूची क

सामाजिक सुरक्षा र छात्रवृत्ति वितरणका बारेमा प्राप्त तथ्यहरू

स्थानीय विकास परियोजनाहरूको योजना र कार्यान्वयनका अलावा सामाजिक सुरक्षा र छात्रवृत्ति वितरण सम्भवतः नागरिकहरू सरकारी निकाय र उनीहरूको सेवासँग बारम्बार सम्पर्कमा रहने अर्को क्षेत्र ।

शिक्षा मन्त्रालय अन्तर्गत महिला, दलित, अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरू (चार श्रेणी), द्वन्द्व-प्रभावित व्यक्तिहरू, शहीद परिवार, पिछडिएका समुदाय तथा दुर्गम क्षेत्रका विद्यार्थीहरूका लागि १६-१७ प्रकारका छात्रवृत्तिहरू छन् । छात्रवृत्तिहरूमा आवश्यकतामा आधारित पद्धति अपनाईदैन, उदाहरणका लागि, सम्पन्न र पिछडिएका महिला दुवैले छात्रवृत्ति दावी गर्न पाउँछन् । हाल छात्रवृत्तिका लागि हरेक वर्ष लगभग २ अरब रुपियाँ छुट्याइएको छ । सामाजिक सुरक्षा भत्ताहरू संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयको स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रम अन्तर्गत ज्येष्ठ नागरिक, एकल, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, विधुवा तथा स्थानीय तहको रोजगारीको आवश्यकता भएका व्यक्तिहरूलाई वितरण गरिन्छ ।

अधिकांश जिल्लाहरूमा सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरणको सम्बन्धमा कुनै पनि गम्भीर गुनासो गरिएनन् ।

प्राप्त गुनासोहरू भत्ता ढिला पाउने कुरामै घुमे । धनुषा, महोत्तरी र कास्कीमा केही अपवादहरू देखिएका थिए जहाँ रकम खाइदिने र प्रशासनिक असफलताहरूबारे बताइएका थिए ।

पर्यवेक्षकहरूले हुम्ला, डडेल्धुरा र सिन्धुपाल्चोकमा पाए झैं सामाजिक सुरक्षा भत्ता ढिला वितरणलाई प्रायःजसो "सामान्य" मानिएको थियो । खोटाङजस्तै अन्य जिल्लाहरूमा सामाजिक सुरक्षा भत्ताको ढिलो वितरणले विरोध र जिल्ला परिषद् बैठकमा अवरोध नै निम्त्याएको थियो । महोत्तरीको हाथीलेट र फुलहट्टा परकौली गाविस तथा बैतडी जिल्लामा नागरिकहरूले भत्ताको पूरा रकम नपाइरहेको भ्रष्टाचारका विवरणहरू पाइएका थिए । महोत्तरीका एकजना मैथिली पुरुषले बताए कि "योग्य व्यक्तिले पाउनुपर्ने ने.रु. १००० मध्ये रु. ५०० मात्र पाउँथे र बाँकी जिल्ला विकास र गाविसका सचिवहरूले खाइरहेका थिए ।" इलाम, सिन्धुपाल्चोक र कास्कीको कालिका गाविसमा पर्यवेक्षकहरूले अभिलेख अद्यावधिक गर्ने संयन्त्रहरू अपूर्ण भएको कारणले गर्दा कतिपय जनताले आफ्नो परिवारका जीवित नरहेका व्यक्तिहरूको भत्ता पनि दावी गरिरहेको र गाविसका सचिवले मृत नागरिकहरूको भत्ता आफैं लिनका लागि जानीजानी अभिलेख अद्यावधिक नगरेको विवरणहरू पाए । त्यस्ता अभ्यासहरूलाई न्यून गर्ने पहलको रूपमा सिन्धुपाल्चोकजस्ता जिल्लाहरूले अभिलेख अद्यावधिक गर्ने संयुक्त प्रयास गरेका छन् । यस पहलद्वारा सामाजिक सुरक्षा भत्ताअन्तर्गत जिल्लामा विनियोजित ६० लाख बजेट सरकारको खातामा फर्किएको बताइएको छ ।

अधिकांश परिप्रेक्ष्यमा छात्रवृत्ति वितरणलाई सकारात्मक मूल्यांकन गरिएको छ, जिल्लाहरूमा सीमान्तकृत समुदायहरू मुख्य लाभार्थी बनेका छन् ।

सबै जिल्लाका नागरिकहरू छात्रवृत्तिलाई पिछडिएका समूहसँग जोड्दछन् । उदाहरणका लागि, महोत्तरीमा नागरिकहरूले छात्रवृत्तिलाई "दलितको कुरा" भने, जबकि बर्दियाका नागरिकहरूले छात्रवृत्ति जनजातिहरूलाई मात्र दिइन्छ भन्ने मान्यता राखे । यथार्थमा, पिछडिएका समुदायहरूले छात्रवृत्तिका लागि अस्वीकृत हुनुको सट्टा सक्रिय रूपमा छात्रवृत्ति दावी गर्ने र खोजी गर्ने गरेको देखिन्छ । उदाहरणको लागि, हुम्लाको लाली गाविसका एक दलित पुरुषले बताए, "यदि उनीहरूले हामीलाई त्यो दिएनन् भने हामी विद्यालय व्यवस्थापन समितिमा जान्छौं र जबरजस्ती लिनेछौं भन्ने उनीहरूलाई थाहा छ ।"

छात्रवृत्ति वितरणमा भएका अनियमितताबारे प्राप्त जानकारीमा छात्रवृत्तिको रकम असम्बन्धित परियोजनातर्फ मोड्ने, न्यूनीकृत भत्ता तथा छात्रवृत्तिको निर्धारण पालैपालोको आधारमा गर्ने लगायत थिए । कन्चनपुर जिल्लामा दलित विद्यार्थीहरूको लागि छुट्याइएको रकम शिक्षकको तलबमा खर्च गर्ने गरिएको आरोप लगाइएको थियो भने सिन्धुपाल्चोकमा छात्रवृत्तिको बजेटलाई पूर्वाधार परियोजनातर्फ मोडिएको थियो । बैतडीमा पिछडिएका समुदायका नागरिकहरूले पालैपालोको आधारमा छात्रवृत्तिको बजेट प्राप्त गरिरहेको बताए जहाँ हरेक वर्ष परिवारको एउटा बच्चालाई मात्र छात्रवृत्ति दिइन्थ्यो जसकारण एकभन्दा बढी बच्चा भएका परिवारहरूलाई आफ्ना बच्चालाई वर्षैपिच्छे पढ्न पठाउनुपर्ने बाध्यता आइलाग्थ्यो । त्यस्ता मामिलाहरू पारदर्शीताको अभाव र जनतालाई उनीहरूका अधिकारका बारेमा अपर्याप्त जानकारी प्रसारका कारण भएको बताइयो ।

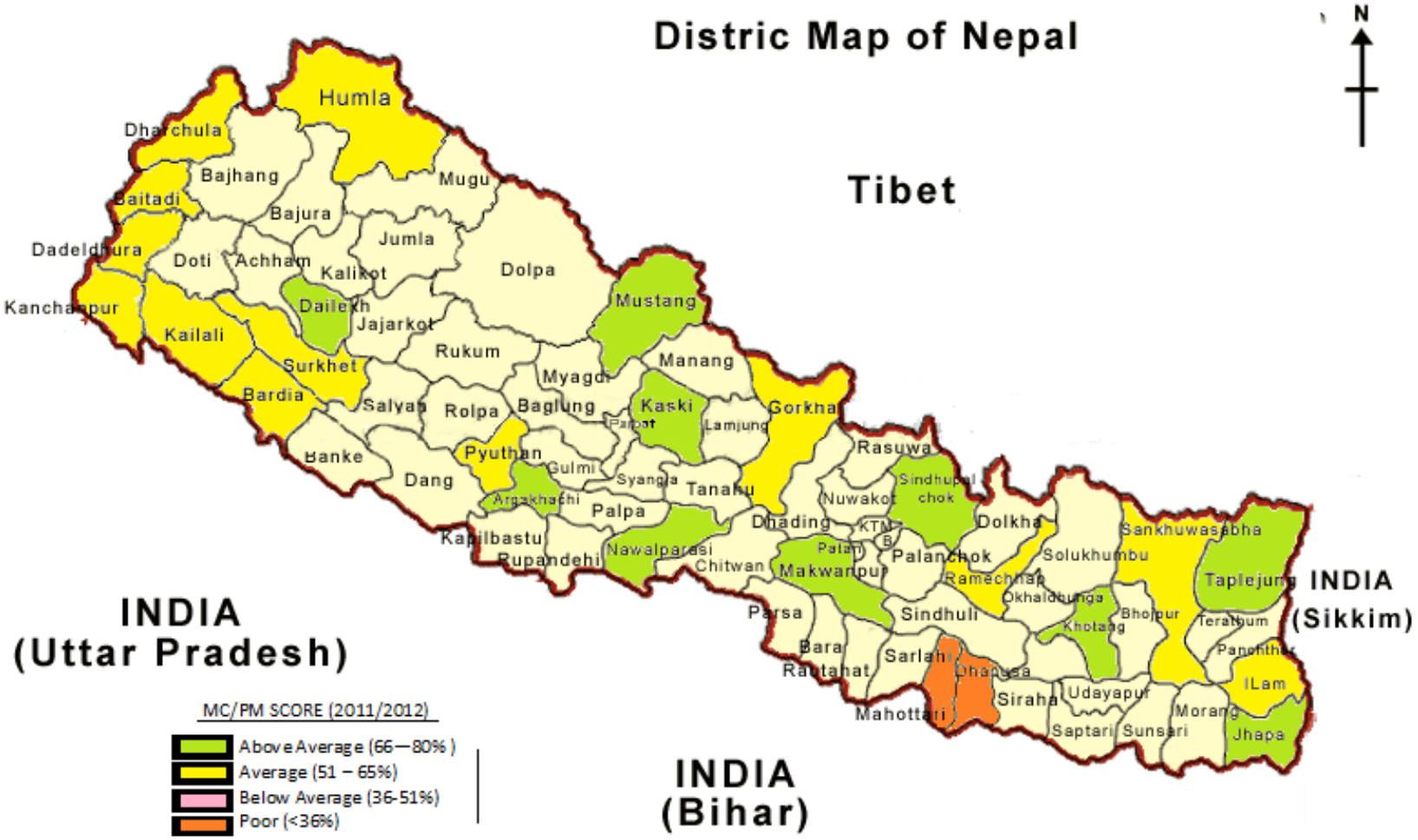
अनुसूची ख

२०११/२०१२ को न्यूनतम शर्त/कार्यसम्पादन मापन अंकको आधारमा भ्रमण गरिएका जिल्लाहरूको तालिका[६२]

क्षेत्र	हिमाल			पहाड			तराई		
	औसतभन्दा बढी	**औसत**	**औसतभन्दा तल**	**औसतभन्दा बढी**	**औसत**	**औसतभन्दा तल**	**औसतभन्दा बढी**	**औसत**	**औसतभन्दा तल**
पूर्व	ताप्लेजुङ	संखुवासभा		खोटाङ	इलाम		झापा		
मध्य	सिन्धुपाल्चोक				रामेछाप, मकवानपुर				धनुषा, महोत्तरी
पश्चिम	मुस्ताङ			अर्घाखाँची, कास्की	गोरखा		नवलपरासी		
मध्यपश्चिम		हुम्ला		दैलेख	सुर्खेत, प्युठान			बर्दिया	
सुदूर पश्चिम		दार्चुला			डडेल्धुरा, बैतडी			कैलाली, कन्चनपुर	

श्रेणी	न्यूनतम शर्त/कार्यसम्पादन मापन अंक	अनुदान पूँजी
औसतभन्दा बढी	६६-८०	+ २५%
औसत	५१-६५	+ २०%
औसतभन्दा कम	३६-५१ र ३६ भन्दा कम	परिवर्तन नभएको -२०%

[६२] जिल्ला र नगरपालिकाहरूलाई निर्धारित कार्यसम्पादन मापन अनुसार मूल्यांकन गरिन्छ र एउटा अंक दिइन्छ जसले आगामी वर्षको लागि उनीहरूले प्राप्त गर्ने अनुदान निर्धारण गर्दछ।

अनुसूची ग

भ्रमण गरिएका जिल्लाहरूको नक्शा र तिनीहरूको २०११-२०१२ को न्यूनतम शर्त/कार्यसम्पादन मापन अंक