अन्तर सरकारी सम्बन्ध

प्रक्रियागत पुस्तिका

१. पृष्ठभूमि

अन्तर-सरकारी सम्बन्ध सङ्घीयताको कार्यान्वयनका लागि गतिशीलताको आधार हो। समान हैसियतमा आ-आफ्नो कार्य सम्पादन गर्ने, जिम्मेवारी निर्वाह गर्ने र आवश्यकता र औचित्यअनुरूप समन्वय र सहकार्य गर्ने भएकाले सङ्घीयतामा अन्तर-सरकारी सम्बन्ध शासकीय व्यवहारको मुख्य आचारसंहिताका रूपमा रही शासकीय मेरुदण्ड जस्तै भएर क्रियाशील हुनुपर्छ । नेपालको संविधानको धारा २३२ मा अन्तर-सरकारी सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयका सिद्धान्तमा आधारित हुने उल्लेख गरिएको छ ।

अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई विभिन्न तत्वहरूले प्रभाव पार्ने भएकाले तिनलाई व्यवस्थापन गर्न जरुरी हुन्छ । त्यस्ता मुख्य तत्वहरूमा मुलुकको सामान्य परिवेश, कार्यजिम्मेवारी र स्रोतको बाँडफाँट, राजनीतिक संस्कार र नेतृत्व, प्रशासनिक तथा प्राविधिक क्षमता, सरकारका तह, विविधता र सङ्ख्या, राजनीतिक दल र निर्वाचन प्रणाली, लोकतन्त्र र सुशासनको तहगत अवस्था एवं कार्य वातावरण आदि महत्त्वपूर्ण हुन्छन् । संस्थागत सक्षमता र वितरण प्रणाली पनि उत्तिकै विचारणीय पक्ष हुन्छन् ।

राज्यको अधिकार, शक्ति र स्रोत दुई वा दुईभन्दा बढी तहका सरकारले प्रयोग गर्दा समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्वका आधारमा हुनुपर्दछ । सङ्घीय पद्धतिमा दुई वा दुईभन्दा बढी तहका सरकारहरू क्रियाशील हुने हुँदा एकआपसमा अन्तरनिर्भरता र अन्तरसम्बन्ध अवश्यम्भावी रहन्छ । यसका अलावा राज्यको शक्ति र स्रोत आवश्यकताको सिद्धान्तका आधारमा बाँडफाँट गरिने भएकाले सबै तहहरूलाई एकल र साझा अधिकारको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। केन्द्र तहमा सीमित तर मुख्य-मुख्य अधिकारहरू राखी सेवा प्रवाह र विकाससम्बन्धी कार्यहरूको अभ्यास र कार्यान्वयनको पाटो तलका सरकारहरूलाई विकेन्द्रित गर्नु अन्तर-सरकारी सम्बन्धको मुख्य कडी हो। साथसाथै यसले शासकीय व्यवहारमा मुख्य आचारसंहिताका रूपमा रही शासकीय प्रणालीलाई क्रियाशील बनाउन मद्दत गर्दछ ।

२. अन्तर-सरकारी सम्बन्धको औचित्य

नेपालको संविधानको धारा भाग २० मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह बिचको अन्तरसम्बन्धबारे व्यवस्था गरिएको छ । धारा २३२ मा अन्तर-सरकारी सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ भनी उल्लेखसमेत गरिएको छ । त्यसै गरी धारा ३०६(ट) मा सङ्घीय एकाइ भन्नाले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई परिभाषित गरिएको छ। अन्तर-सरकारी सम्बन्ध एक गतिशील प्रक्रिया हो । यसलाई आवश्यकता, औचित्य, कार्यक्षमता र नतिजा वितरणका आधारमा समयोचित तरिकाले परिमार्जन गर्न सकिन्छ। यसैले अन्तर-सरकारी सम्बन्ध सङ्घीयतालाई गतिशील राख्ने आधार हो । यसैका आधारमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको समन्वय तथा अन्तरसम्बन्धको व्यवस्था गर्न नेपाल सरकारले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ कार्यान्वयनमा ल्याई सकेको छ । यसले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच र समान तहमा समेत उत्पन्न हुन सक्ने राजनीतिक तथा आर्थिक विवाद समाधानका साथसाथै प्रदेश तथा स्थानीय तहहरु एक आपसमा मिलेर सामूहिक परियोजना सञ्चालन तथा प्राकृतिक स्रोत र साधनको संरक्षण र संवर्द्धधन संयुक्त रुपमा गर्नसमेत अन्तरसम्बन्ध र समन्वयको आवश्यकता पर्दछ ।

यसअनुरुप सबै तहका सरकारको उद्देश्य सेवा प्रवाह, विकास, शान्ति र समृद्धि भएकाले समान हैसियतमा आआफ्नो कार्य सम्पादन, जिम्मेवारी निर्वाह तथा आवश्यकता र औचित्यअनुरुप समन्वय र सहकार्य गर्नका लागि अन्तर-सरकारी सम्बन्धको आवश्यकता रहेको छ ।

३. अन्तर-सरकारी सम्बन्ध विकासका उद्देश्यहरु

संविधानले अङ्गीकार गरेका सिद्धान्त “समन्वय” सहअस्तित्वका र सहयोग आधारमा सङ्घीय एकाइहरुबिचको सम्बन्ध कायम गरी सबै तहका सरकारहरुले प्राप्त गरेका अधिकारहरु प्रभावकारी रुपमा कार्यान्वयन गर्ने ।

४. अन्तर-सरकारी सम्बन्धको वर्तमान कानुनी संरचना ?

सङ्घीय प्रणालीमा विभिन्न एकाइहरुबिचका अधिकार क्षेत्र र त्यसको प्रयोगलाई लिएर ती एकाइहरुबिच आउन सक्ने विवादहरु सृजना हुन नदिन एकाइहरुका व्यवस्थापकीय, कार्यकारिणी तथा न्यायपालिकाका अधिकार क्षेत्र र त्यसका प्रयोगका बारेमा सविधानमा स्पष्ट व्यवस्था गरिएको छ। यसका अलावा अन्तर-सरकारी सम्बन्धका विविध क्षेत्रहरुलाई प्रभावकारी रुपमा व्यवस्थापन गर्न विभिन्न ऐन तथा कानुनहरुको निर्माण गरिएको छ। यसका लागि अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन २०७४, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ र नियमावली २०७७, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन २०७७ निर्माण गरी कार्यान्वयनमा आइसकेका छन्। तथापि, कतिपय अधिकारका विषयहरुमा स्पष्टता हुन सक्ने विवाद तथा असमझदारीहरु रहिरहेको पाइन्छ ।

यसको समाधानका लागि विभिन्न संरचनाहरुको समेत निर्माण गरी कार्यान्वयनमा गइसकेको छ । उदाहरणका लागि केन्द्रीय तहमा “सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७” अन्तर्गत सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय समन्वय

परिषद्को गठन गरिएको छ, जसले साझा अधिकारका विषयमा कानुन तथा नीति निर्माणक लागि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच समन्वय गर्ने लगायत प्रदेश तथा स्थानीयस्तरमा कार्यान्वयन हुने राष्ट्रिय तथा बृहत् स्वार्थसँग जोडिएका विषयमा समन्वय गर्ने तमाम कामहरु गर्दछ। यस्तै, नेपाल सरकारका अर्थमन्त्रीको संयोजकत्वमा रहने अन्तर-सरकारी वित्त परिषद् जसले नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबिच अन्तर-सरकारी वित्त व्यस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श तथा समन्वय गर्दछ । यस्तै प्रदेश तथा स्थानीय तहले गर्ने काम कारवाहीमा नीतिगत सामन्जस्य, योजना व्यवस्थापनमा रणनीतिक साझेदारी, साझा अधिकार क्षेत्रको प्रयोग, प्राकृतिक स्रोत साधनको उपयोग र बाँडफाडसम्बन्धी विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहबिच समन्वय कायम गर्न प्रदेश समन्वय परिषद्को संस्थागत विकास गरिएको छ । नेपाल सरकारको सम्बन्धित विषयको कार्यक्षेत्र रहेको मन्त्रीको अध्यक्षतामा गठन हुने विषयगत समिति प्रमुख छन् ।

उपर्युक्त कानुनी तथा संरचनागत व्यवस्थाले तिनै तहका सरकारहरुबिचमा समन्वय स्थापना गरी तत् तत् क्षेत्रहरुलाई छुट्याइएका अधिकारहरुको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सक्दछ ।

५. अन्तर-सरकारी सम्बन्धका लागि सम्भावित विषय तथा मुद्दाहरु

अन्तर-सरकारी सम्बन्धको परिवेशमा विभिन्न स्केलका उस्तै र एकै प्रकारका क्रियाकलापहरु गर्ने विभिन्न तहका सरकारहरुबिच अन्तरसम्बन्ध कायम हुनु जरुरी छ । यसका लागि संविधानको धारा २३२ मा सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्त अवलम्बन गरिएको छ। यही सिद्धान्तका आधारमा सरकारहरु बिचको अन्तरसम्बन्ध बलियो बनाई कामहरुमा दोहोरोपन हुन नदिन संस्थागत धारणा बनाउन आवश्यक छ । यसका लागि हाल विभिन्न तहका सरकारहरुबिचमा भएका अवरोध तथा असमझदारीका कारण नागरिक स्तरमा सेवा पुऱ्याउन कठिनाइ भइरहेको छ। हालसम्म तिनै तहका सरकारहरुका बिचमा देहायका विषय तथा मुद्दाहरुमा अन्तर-सरकारी सम्बन्धको छलफल चलाई निक्यौलमा पुग्न सकिन्छ ।

- तीनै तहका सरकारहरुको साझा अधिकारकारका बारेमा स्पष्टता ल्याउने;
- तीनै तहका सरकारहरुको एकल अधिकारकारका बारेमा स्पष्ट कानुनी रुपरेखा तयार पार्ने;
- अन्तर-सरकारी सार्वजनिक प्रशासन र व्यवस्थापन;
- अन्तर-सरकारी वित्तीय सम्बन्ध, राजस्व साझेदारी (कर, राजस्व र रोयल्टी);
- तिनै तहका सरकारहरुको योजना र बजेट प्रक्रियामा समन्वय ।

६. अन्तर-सरकारी सम्बन्ध चरण र यसका कार्यक्रमहरु कसरी सञ्चालन गर्ने

नेपालको अन्तर-सरकारी सम्बन्धको आधार सहकारिता (Co-operation), सहअस्तित्व (Co-existence) र समन्वय (Co-ordination) हो। तहगत सरकारले आफखुसी कार्य प्रक्रियाका आधारमा सार्वजनिक अधिकारको प्रयोग गरेमा काममा तहगत संरचनाबिच समन्वय नहुने, एउटै काममा दोहोरोपना हुने जस्ता समस्या उत्पन्न भई देशको लक्षित उद्देश्य प्राप्तिमा कठिनाइ उत्पन्न हुन्छन्। यस्तो समस्यालाई समाधान गर्न तिनै तहका संरचनाहरुबिच तादत्म्यता मिलाउन अन्तर-सरकारी सम्बन्धलाई देहायका चरणहरुमार्फत क्रियाशील गर्न सकिन्छ ।

७. अन्तर-सरकारी सम्बन्धका लागि सहजीकरण कसरी र कसले गर्ने?

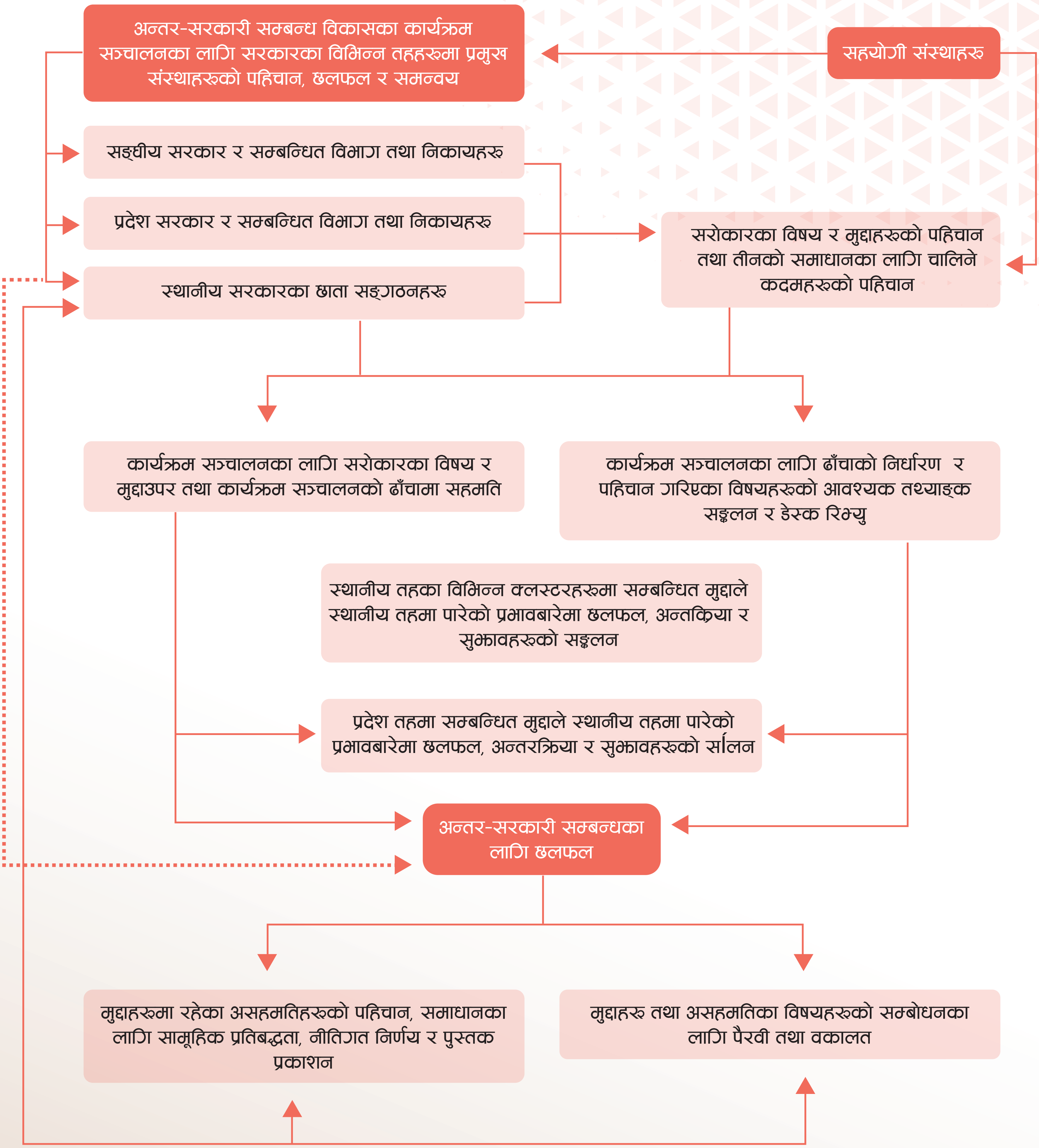
नेपालको संविधानबमोजिम राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्धलाई सहकारिता, सहअस्तित्व, समन्वयका आधारमा कार्यान्वयन गर्ने अभिप्राय: रहेको छ । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचमा समन्वय कायम गर्ने विभिन्न तहहरुमा उठेका विषय र मुद्दाहरुलाई सहज रुपमा समाधान गर्ने वा एक तहसँग रहेको अधिकार अथवा त्यहाँ रहेका मुद्दाहरुको समाधानका लागि सङ्घीय सरकार र मातहतका निकायहरु, प्रदेश सरकार र मातहतका निकायहरु तथा स्थानीय सरकारका छाता सङ्गठनहरुले अन्तर-सरकारी सम्बन्धका लागि सहजीकरण गर्न सक्दछन्। यसरी सहजीकरण गर्दा तीनै तहका सरकारहरु एकसाथ बसी एकआपसमा छलफलका माध्यमबाट मुद्दाहरुलाई निकास दिन सक्दछन् जसले गर्दा सरोकारवालाहरु बीच सद्भाव कायम भई कार्य जिम्मेवारीमा स्पष्ट दिशाबोध हुन सक्दछ ।

जिम्मेवार निकाय	अन्तर-सरकारी समन्वयका लागि गरिने कार्यहरू	सम्भावित सरोकारवालाहरू
सङ्घीय सरकार र मातहतका निकायहरू	अन्य तहका सरकारहरूसँग समन्वय र उनीहरूका लागि समेत आवश्यक कानुनको निर्माण, स्रोत सङ्कलन तथा परिचालनको अधिकार र सरोकारका विषयहरूमा तल्ला निकायहरूलाई समेत सङ्घीय तहको नीति निर्माणमा समावेश गर्ने /गराउने ।	प्रदेश सरकार र मातहतका निकायहरू, स्थानीय तह, स्थानीय सरकारका सङ्घ तथा महासङ्घहरू, प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रम (PLGSP), मिडिया, गैर सरकारी संस्था महासङ्घ नेपाल, थिङ्क ट्याङ्क समूहहरू, नागरिक समाज र विकास साझेदारहरू ।
प्रदेश सरकार र मातहतका निकायहरू	अन्य तहका सरकारहरूसँग समन्वय र स्थानीय तहका लागि समेत आवश्यक कानुनको निर्माण, स्रोत सङ्कलन तथा परिचालनको अधिकार र सरोकारका विषयहरूमा अन्य निकायहरूको समेत प्रदेश तहको नीति निर्माणमा समावेश गर्ने/गराउने ।	प्रदेश सरकार र मातहतका निकायहरू, स्थानीय तह, स्थानीय सरकारका सङ्घ तथा महासङ्घहरू, प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रम (PLGSP), मिडिया, गैर सरकारी संस्था महासङ्घ नेपाल, थिङ्क ट्याङ्क समूहहरू, नागरिक समाज र विकास साझेदारहरू ।
स्थानीय तह	अन्य तहका सरकारहरूसँग समन्वय र उनीहरूसँग नबाझिने गरी कानुनहरूको निर्माण, स्रोत सङ्कलन तथा परिचालन र सरोकारका विषयहरूमा अन्य निकायहरूसँग समेत आवश्यक समन्वय ।	प्रदेश सरकार र मातहतका निकायहरू, स्थानीय तह, स्थानीय सरकारका सङ्घ तथा महासङ्घहरू, प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रम (PLGSP), मिडिया, गैर सरकारी संस्था महासङ्घ नेपाल, थिङ्क ट्याङ्क समूहहरू, नागरिक समाज र विकास साझेदारहरू ।
स्थानीय सरकारका सङ्घ तथा महासङ्घहरू	तीनै तहका सरकारहरूको साझा अधिकारसहित स्थानीय तहका सरकारहरूसँग सम्बन्धित तथा चासोका विषयहरूमा आवश्यक वकालत तथा लबिङ गर्ने र उनीहरूले प्राप्त गर्ने अधिकार स्थापित गर्न सहयोग पुऱ्याउने ।	प्रदेश सरकार र मातहतका निकायहरू, स्थानीय तह, स्थानीय सरकारका सङ्घ तथा महासङ्घहरू, प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रम (PLGSP), मिडिया, गैर सरकारी संस्था महासङ्घ नेपाल, थिङ्क ट्याङ्क समूहहरू, नागरिक समाज र विकास साझेदारहरू ।

८. अन्तर-सरकारी सम्बन्ध "द्वारा सरकारका विभिन्न तहहरूलाई प्राप्त हुने उपलब्धि

शासकीय पद्धतिमा राज्यका विभिन्न तहहरूमा प्राप्त कार्य तथा अधिकारहरूलाई शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तमार्फत सन्तुलन कायम गरी आफनो कार्यमा प्रभावकारिता देखाउन अन्तर-सरकारी सम्बन्ध सफल मानिन्छ । सङ्घीयता कार्यान्वयनको सुरुआती वर्षहरूमा सबै तहका सरकारले नीतिगत, कानुनी र संस्थागत संरचना निर्माण कार्यलाई नै प्राथमिकतामा राखेर काम गरेका थिए। यस क्रममा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन,२०७४ लगायतका धेरै कानुनहरू तर्जुमा गरी जारी गरियो भने प्रदेश र स्थानीय तहका लागि नेपाल सरकारबाट नमुना कानुन उपलब्ध गराउने र क्षमता विकासका लागि तालिमहरू सञ्चालन गर्ने कार्य प्रारम्भ भए। सङ्घीयता कार्यान्वयनपछि नेपालमा ठुलो परिमाणमा साधन स्रोत प्रदेश र स्थानीय तहमा जाने गरेको छ। संविधानको व्यवस्थाबमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहले वित्तीय हस्तान्तरणमार्फत स्रोत प्राप्त गर्न प्रारम्भ गरे । यसरी प्रदेश र स्थानीय तहमा जाने रकमको पनि खर्च र प्रतिवेदन प्रणाली व्यवस्थित गर्नलाई सङ्घीय सरकारले स्थानीय सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली (SuTRA) प्रणाली कार्यान्वयन गऱ्यो। प्रदेशको अधिकार सूची तथा कार्य जिम्मेवारीका आधारमा नयाँ सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण गरी प्रदेशको मन्त्रालयको सङ्ख्या तथा संरचना र मातहत निकायको सङ्गठन संरचना पुनरावलोकन गर्ने, प्रदेशको अधिकार सूची तथा कार्य जिम्मेवारी अनुसारका हस्तान्तरण हुन बाँकी सङ्गठन संरचनाहरू प्रदेश सरकारलाई हस्तान्तरण गर्ने, प्रदेशको अधिकार सूची तथा कार्य जिम्मेवारी अनुसारका हस्तान्तरण हुन बाँकी सङ्गठन संरचनाहरू प्रदेश सरकारलाई हस्तान्तरण गर्ने, स्थानीय तहको सङ्गठन संरचना र दरबन्दी एकिन गरी कर्मचारी समायोजन सम्पन्न हुँदै गएको देखिन्छ। यसका अलावा स्थानीय तह, प्रदेश र सङ्घमा समेत एक-अर्काको सहयोगमा परियोजना छनौट, कार्यान्वयन, र व्यवस्थापन, लगायत स्रोतको परिचालन जस्ता विषयहरूमा समेत अन्तर-सरकारी सम्बन्धबाट लाभान्वित हुने मौका रहन्छ ।

९. अन्तर-सरकारी सम्बन्धका लागि सरोकारवालाहरूले कसरी भूमिका निर्वाह गर्छन्?



यो हाते पुस्तिका जर्मन विकास नियोगको सहयोगमा तयार पारिएको हो ।