निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रम

विश्लेषणात्मक अध्ययन

प्रतिवेदन

काठमाडौं, नेपाल
डिसेम्बर, २०१६

निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रमः विश्लेषणात्मक अध्ययन

प्रकाशक

सुशासन महासंघ नेपाल (FEG-Nepal)

सहयोग

यूएसएड/ एनडिआई

परियोजना संयोजक

मणि पोखरेल

प्रमुख शोधकर्ता

इन्द्रबहादुर भुजेल

कार्यक्रम अधिकृत

केशवप्रसाद भट्टराई

निर्वाचन क्षेत्र संयोजक

प्रेम बास्तोला (सुनसरी-३)
दुर्गा लिम्बू (सुनसरी-४)
रञ्जित राउत (सुनसरी-५)
नवराज कोइराला (सिन्धुपाल्चोक-१)
डोल्मा याङ्चेन लामा (सिन्धुपाल्चोक-२)
साजन श्रेष्ठ (सिन्धुपाल्चोक-३)
शान्ति घिसिङ (कास्की-२)
कमल बोहोरा (कास्की-३)
होमराज ढुंगेल (कास्की-४)
हरिप्रसाद शर्मा (सुर्खेत १)
शोभाकुमारी चपाई (सुर्खेत २)
शीतलसिंह राठोर (सुर्खेत ३)
युनिक दाहाल (ललितपुर १)
दीपक लुइँटेल (ललितपुर २)
साजन श्रेष्ठ (ललितपुर ३)
दीपु चौधरी (कैलाली १)
नवराज खनाल (कैलाली ४)
सुदीक्षा भट्टराई (कैलाली ५)

सम्पर्क

सुशासन महासंघ, नेपाल (FEG-Nepal)
केन्द्रीय कार्यालयः मध्यबानेश्वर, काठमाडौँ
फोनः +९७७-१-४४९८२९०
इमेलः info@fegnepal.org, www.fegnepal.org

यो प्रतिवेदन अन्तर्राष्ट्रिय विकासका लागि संयुक्त राज्य अमेरिका नियोग (यूएसएड) र नेशनल डेमोक्रेटिक इन्स्टिच्यूट (एनडिआई) को सहयोगमा प्रकाशन गरिएको भएता पनि यस प्रकाशनमा व्यक्त गरिएका विचार र धारणा सुशासन महासंघ नेपालका हुन । यसले यूएसएड वा एनडिआईको विचार प्रतिबिम्बित गर्दैन ।

कृतज्ञता

सुशासन महासंघ नेपाल (FEF Nepal) ले यूएसएड र एनडिआईको आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोगमा सञ्चालन गरेको निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको प्रभावकारिताको अध्ययन परियोजना दुई चरणमा सञ्चालन गरिएको थियो । पहिलो चरणमा कास्की, सिन्धुपाल्चोक र सुनसरीमा गरिएको थियो भने दोस्रो चरणमा ललितपुर, कैलाली र सुर्खेत जिल्लामा यो परियोजना सञ्चालन गरिएको थियो । परियोजना सञ्चालन र प्रतिवेदन तयार गर्ने क्रममा हामीलाई अतुलनीय सहयोग गर्ने व्यक्ति तथा संस्था सबैमा आभार व्यक्त गर्न चाहन्छौं । विशेषतः अध्ययनका लागि छनौट भएका निर्वाचन क्षेत्रका माननीय सांसद्ज्यू र जिल्ला स्थित राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरुप्रति विभिन्न चरणका कार्यक्रममा उत्साहजनक सहभागिताका लागि हार्दिक कृतज्ञता व्यक्त गर्न चाहन्छौं । एवम् प्रकारले, विभिन्न मन्त्रालयका उच्चपदस्थ कर्मचारी तथा जिल्ला स्थित सरकारी निकायका अधिकारीहरू र सुशासन विज्ञ प्रति पनि आभार व्यक्त गर्न चाहन्छौं । साथै, परियोजनाको गतिविधिको प्रकाशन/प्रसारण गरिदिनु हुने पत्रकारलाई धन्यवाद ज्ञापन गर्दछौं ।

यसैगरी सुशासन महासंघका सल्लाहकार मणि पोखरेललाई कार्यक्रमको प्रभावकारी समन्वयका लागि कृतज्ञता व्यक्त गर्दछौं । यस परियोजना कार्यान्वयनको प्रभावकारिता बढाउन बहुमूल्य योगदान गर्नु भएका प्रमुख शोधकर्ता इन्द्रबहादुर भुजेल, कार्यक्रम अधिकृत केशवप्रसाद भट्टराई , कोषाध्यक्ष सम्झना श्रेष्ठ र वित्तीय अधिकृत प्रदीप शर्मा चौंलागाई प्रति पनि आभार व्यक्त गर्दछौं । अन्त्यमा, परियोजना कार्यान्वयन तथा प्रतिवेदन तयारीका विभिन्न चरणमा महत्वपूर्ण सुझाव दिई सहयोग गर्ने साझेदार संस्था एनडिआईलाई विशेष धन्यवाद दिन चाहन्छौं ।

ओम प्रकाश लामिछाने
केन्द्रीय अध्यक्ष
सुशासन महासंघ, नेपाल

विषय-सूचि

परिचय १

अध्ययनको विधि र प्रक्रिया २

अध्ययनको ढाँचा २

पृष्ठभूमि ४

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको संस्थागत पक्ष ८

स्थानीय विकास र शक्ति पृथकीकरण ८

आयोजना छनौटको संरचना ९

आयोजना छनौट प्रक्रिया ९

बञ्चितीकरण समुदाय र निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम १०

आयोजनाको अवस्था ११

सांसद्को भूमिका १२

स्थानीय निकायको भूमिका १२

पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम कार्यान्वयनको अवस्था १३

आयोजनाको कार्यान्वयन १३

नियमावलीको पालना १५

आयोजना कार्यान्वयनको व्यवस्थापकीय पक्ष १५

उपभोक्ता समितिमा सहभागिताको अवस्था १७

उपभोक्ता समितिको क्षमता १८

आयोजना कार्यान्वयनमा परेको प्रभाव १८

अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण संयन्त्र २०

अनुगमन र सुपरिवेक्षण २०

निष्कर्ष २१

सुझावहरू २३

नीतिगत सुझाव २३

कार्यान्वयन तहका सुझाव २३

सन्दर्भ सामग्री २४

परिचय

यस प्रतिवेदनले मुख्यतः निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गतका आयोजनाको कार्यान्वयनको प्रभावकारिताका बारेमा गरिएको नमुना अध्ययनबाट आएका विषयवस्तुलाई समेटेको छ । प्रतिवेदन सुनसरी, कास्की, सिन्धुपाल्चोक, ललितपुर, कैलाली र सुर्खेत जिल्लाका १८ निर्वाचन क्षेत्र अन्तर्गतका ५४ वटा पूर्वाधार आयोजनाहरूको प्रभावकारिताका बारेमा केन्द्रित छ । यस अध्ययनको उद्देश्य निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको प्रभावकारिता बढाउन सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक सुझाव दिनु हो ।

निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रमको अवधारणा नेपालमा सन् १९९० को मध्यबाट सुरु भएको पाइन्छ । सांसद्लाई आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रको विकासमा संलग्न गराउने उद्देश्यले यो कार्यक्रमको सुरुवात गरिएको थियो । निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रमको माध्यमबाट विधायिकाको जिम्मेवारीसँगै स्थानीय तहको विकासमा पनि सांसद्को भूमिका सुनिश्चित गर्न खोजेको देखिन्छ । निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रमको अवधारणा सन् १९९३ मा भारतबाट प्रारम्भ भई सन् २००३ मा केन्यामा प्रभावकारी रूपमा लागू भएको थियो । केन्यामा यस कार्यक्रमको सफलताले अन्य अफ्रिकी तथा एसियाली र अमेरिकी मुलुकलाई समेत कार्यक्रम प्रति आकर्षित गर्‍यो । हाल विभिन्न विकासोन्मुख देशमा निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रम स्थानीय तहको विकासको मुख्य आधार भएको पाइन्छ । नेपाल बाहेक दक्षिण सुडान, फिलिपिन्स, होन्डुरस, पाकिस्तान, जमैका, सोलोमन टापु, तान्जेनीया, मलावी, नामिबिया, जाम्बिया, युगाण्डा, घाना, मलेसिया र भारत लगायतका २२ वटा भन्दा बढी देशले स्थानीय तह विकासको माध्यमका रूपमा यस कार्यक्रमलाई अवलम्बन गरेका छन् (शाङ्गना, २०१०) ।

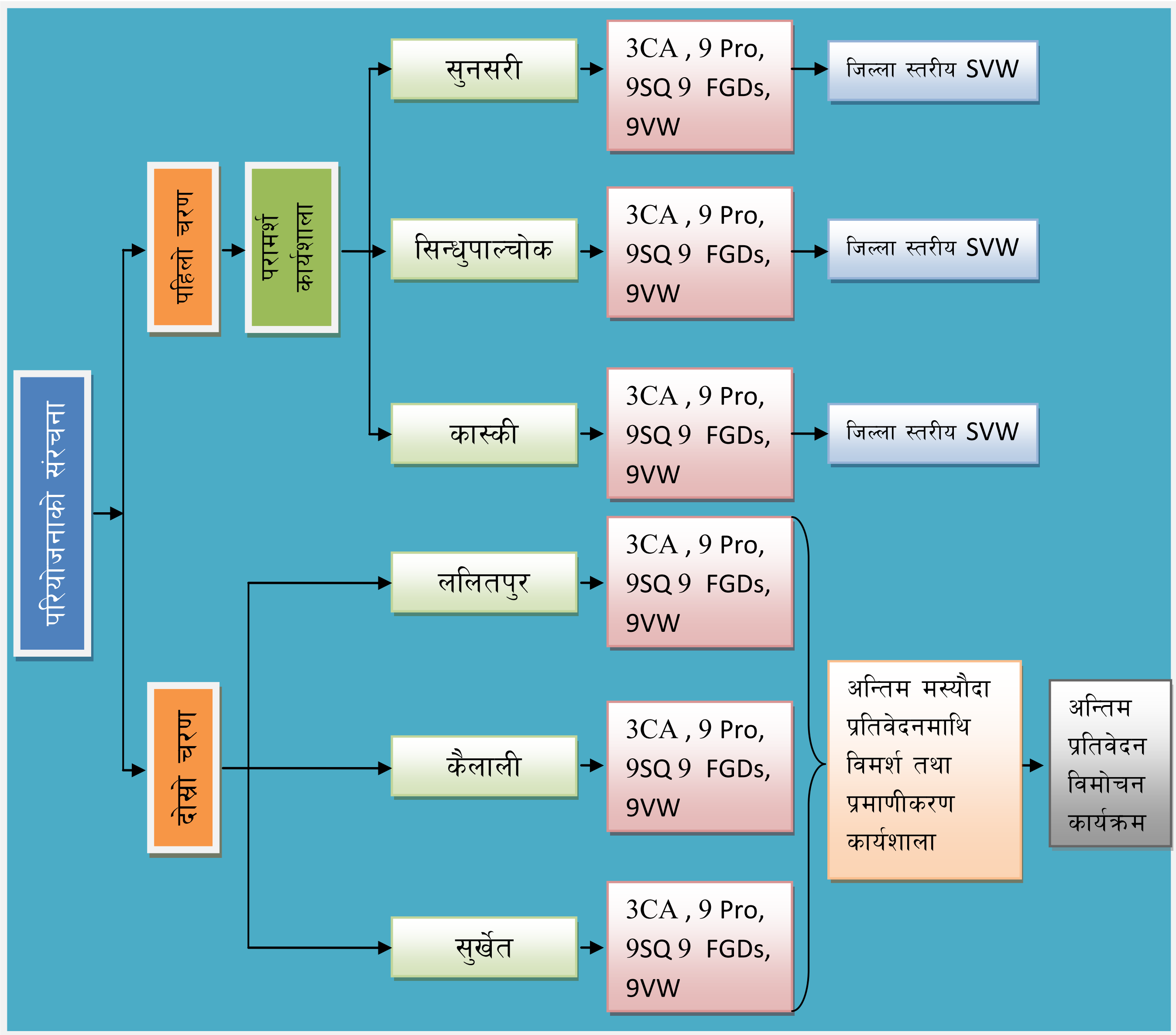
अतः नेपालमा गरिएको यो निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको प्रस्तुत अध्ययन प्रतिवेदनमा नीतिगत तथा सैद्धान्तिक आधार, (स्थानीय विकास, शक्तिको पृथकीकरण र सांसद्को भूमिका), आयोजना छनौट, कार्यान्वयन संयन्त्रका साथै उपभोक्ता समिति र ठेकेदारको आयोजना कार्यान्वयमा संलग्नता, आयोजना छनौट तथा कार्यान्वयन संयन्त्रको प्रभावकारिता र जवाफदेहिता, कार्यान्वयन संयन्त्रमा समावेशिता र जनसहभागिताको विश्लेषण, लक्षित आयोजनाको व्यवस्थापकीय पक्ष र अनुगमन तथा सुपरिवेक्षणका सवालहरू औंल्याइएको छ ।

अन्तमा, अधिकांश आयोजना स्थानीय पूर्वाधार विकासमा जनसहभागिता अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्यले उपभोक्ता समितिमार्फत् कार्यान्वयन गरिएको भएता पनि निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रममा समुदायको संलग्नताका दृष्टिकोणले मिश्रित अनुभव पाइयो । उपभोक्ता समितिमार्फत् काम गर्नुका पछाडि मुख्यतः दुई सिद्धान्तहरू रहेका छन् : पहिलो, विकास कार्यमा समुदायलाई संलग्न गराउने र दोस्रो, स्थानीय विकासमा नागरिक स्वामित्व अभिवृद्धि गर्दै लोकतन्त्रको सशक्तीकरण गर्ने । अतः यस प्रतिवेदनमा निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको लक्ष्य हासिल गर्न कार्यक्रम कार्यान्वयनमा देखिएका कमिकमजोरी र नीतिगत सुधारका पक्षलाई सुझावका रूपमा प्रस्तुत गरिएको छ ।

अध्ययनको विधि र प्रक्रिया

अध्ययनको ढाँचा

यो प्रतिवेदनले गुणात्मक र मात्रात्मक विधिलाई तथ्याङ्क विश्लेषणको आधार बनाएको छ । सन्दर्भ सामग्रीको अध्ययन, प्रमुख उत्तरदाता अन्तर्वार्ता (केआईआइ), समूह छलफल (एफजिडी) र कार्यशाला लगायतका माध्यमद्वारा आवश्यक सूचना हासिल गरिएको थियो । त्यसै गरी, प्रश्नावलीमार्फत् मात्रात्मक तथ्याङ्क संकलन गरिएको थियो । तल प्रस्तुत फ्लोचार्टले अध्ययनका क्रममा अपनाइएका विधि र प्रक्रियालाई झल्काउँदछ ।



नोट : CA - निर्वाचन क्षेत्र, FGD - मुख्य समूह छलफल, KII - मुख्य उत्तरदाता अन्तर्वार्ता, SQ - प्रश्नावली, VW - कार्यशाला
SVW – जिल्ला कार्यशाला

स्तर	अपनाइएको तरिका	सरोकारवाला
राष्ट्रिय स्तर	सन्दर्भ सामग्रीको अध्ययन	राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरका नीति र अभ्यासको अध्ययन
	परामर्श कार्यशाला	सांसद्, उच्चपदस्थ कर्मचारी र विशेषज्ञहरु
	प्रमुख उत्तरदाता अन्तर्वार्ता (केआईआई)	सरकारी कर्मचारी र सुशासन विज्ञ
	अन्तिम मस्यौदा प्रतिवेदनमाथि केन्द्रीय स्तरमा प्रमाणीकरण कार्यशाला	सांसद्, उच्चपदस्थ कर्मचारी र विज्ञ
जिल्ला स्तर	निर्वाचन क्षेत्र स्तरमा प्रमाणीकरण कार्यशाला	सम्बन्धित निर्वाचन क्षेत्रका सांसद्, स्थानीय निकायका सरकारी कर्मचारी, स्थानीय राजनीतिक दल, उपभोक्ता समिति र नागरिक समाज
	प्रमुख उत्तरदाता अन्तर्वार्ता (केआईआई)	स्थानीय स्तरका सरकारी कर्मचारी, स्थानीय राजनीतिक दलका नेता र नागरिक समाजका अगुवा
सामुदायिक स्तर	समूह छलफल (एफजिडी)	उपभोक्ता समितिहरु
	प्रश्नावली	उपभोक्ता समितिहरु

पृष्ठभूमि

नेपालको संविधान २०४७ ले विकेन्द्रीकरणको माध्यमद्वारा जनतालाई शासनमा संलग्न हुने वातावरण सिर्जना गरी प्रजातन्त्रबाट लाभ लिन सक्ने अवस्था निर्माण गर्नु राज्यको प्रमुख दायित्य हुनु पर्ने पक्षलाई जोड दिए पश्चात् सरकारले जनतालाई प्रत्यक्ष लाभ हुने कार्यक्रम तथा योजनाहरू कार्यान्वयनमा ल्याएको पाइन्छ । आ.व. २०५१/५२ को बजेट वक्तव्यमार्फत् प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रलाई रु. २ लाख ५० हजार उपलब्ध गराई सांसद् र जनताको सम्बन्ध विकासमा जोड दिई विकेन्द्रीकरणलाई थप व्यापक बनाइएको तथ्यहरुले देखाउँछन् । त्यसपछि क्रमशः निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रमको बजेटमा बढोत्तरी हुँदै आएको पाइन्छ । यसको अतिरिक्त आ.व. २०७१/७२ बाट निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम शुरुवात भएको छ ।

तथापि, निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रमको थालनीसँगै सांसद्को भूमिका र दायित्वमाथि प्रश्न उठ्ने गरेको पाइन्छ । निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रमले सैद्धान्तिक रूपमा दुई मूल पक्ष विकेन्द्रीकरण र शक्ति पृथकीकरणलाई बहसमा ल्याएको छ । स्थानीय तहको विकासमा सांसद्को भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन यस्ता कार्यक्रमहरू उपयुक्त मानिन्छ भने अर्कातर्फ विधायिका सांसद्को कानुन निर्माण गर्नुपर्ने दायित्व हुनेहुँदा विधायिका र कार्यपालिकाको दोहोरो भूमिका रहेको प्रष्ट हुन्छ । विधायिका र व्यवस्थापिकाको दोहोरो भूमिकाले शक्ति पृथकीकरणको सैद्धान्तिक मर्मलाई समेत बेवास्ता गरेको पाइन्छ ।

अनागैया (२००५) का अनुसार केन्द्र तहमा रहेका सांसद्लाई निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रमको नियन्त्रण र व्यवस्थापनमा संलग्न गराउनु विकेन्द्रित अधिकार निक्षेपणको आदर्शमाथि हस्तक्षेप हो । तथापि, मुर्रे (२०११) का अनुसार संसदीय व्यवस्थामा सांसद्को कार्यकारी भूमिका स्वाभाविक हुने देखिन्छ ।

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको सैद्धान्तिक अवधारणा नै स्थानीय निकायको पूर्वाधार विकासमा व्यापक जनसहभागिता जुटाउने, सम्बन्धित निर्वाचन क्षेत्रका मतदाता र सांसद्बीचको सम्बन्धलाई प्रगाढ बनाउने, सीमित वित्तीय स्रोतलाई मतदाताको अधिकतम् हितमा वितरण गर्ने उद्देश्यबाट प्रेरित रहेको छ । पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम, विशेष गरी पछाडि पारिएका समुदायलाई पूर्वाधार विकासको पहुँचमा जोडी गरिबी न्यूनीकरण गर्ने अभिप्रायमा केन्द्रित छ । यो कार्यक्रम सन् २००३ मा केन्याका तत्कालीन राष्ट्रपति किवाकीले ग्रामीण समुदायलाई गरिबीको दुष्चक्रबाट मुक्त गर्न सुरु गरेका थिए भने अन्य देशले पनि त्यसैलाई अनुसरण गरेको देखिन्छ ।

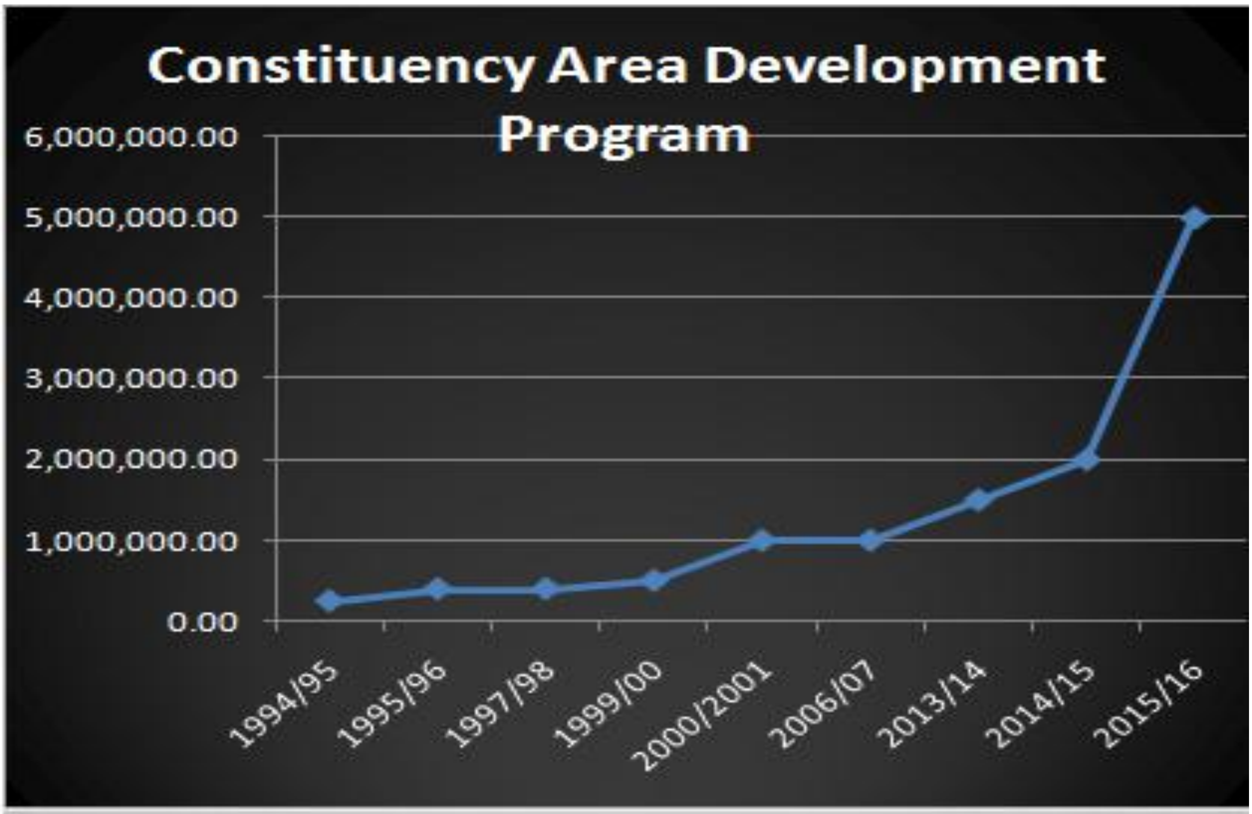
विकासशील देशहरू स्वाभाविक रूपमा कमजोर प्रशासनिक क्षमता र अस्थिर राजनीतिक परिस्थितिमा गुज्रिरहेकाले देशका सम्पूर्ण साधन-स्रोतलाई ग्रामीण समुदायको अधिकतम् हितमा प्रयोग गर्ने कुरा चुनौतीपूर्ण हुनेगर्छ । कतिपय देशहरुका स्थानीय सरकार, केन्द्रीय सरकारसगँ निर्भर छन्, जसले गर्दा ग्रामीण समुदाय विकासको पहुँचबाट टाढा हुन पुग्छन् । यस्तो अवस्थामा सांसद् नै एक मात्र निर्वाचित जनप्रतिनिधिका रूपमा रहेको हुन्छ । अतः सांसद् कै अभिभावकत्वमा निर्वाचन क्षेत्रको पूर्वाधार विकासमा जोड दिँदा स्थानीय जनतामा विकासको पहुँच विस्तार गर्न सहज देखिएकाले निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमलाई भारत, पाकिस्तान, जाम्बिया, मालावी, युगान्डा, सुडानजस्ता देशहरुले प्रगतिशील विकासको नमुनाका रूपमा अघि बढाएको देखिन्छ (जेल, २०१०) । तथापि, निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमले सांसद् र उनीहरुसँग सम्बन्धित

राजनीतिक पार्टीलाई “भोट बैंक” को राजनीति गर्न सहज बनाएको, निर्वाचन क्षेत्रको विकासको आवश्यकतालाई महत्व नदिएको तथा समुदायको आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्न नसकेको कुरा पनि व्यापक रूपमा उठ्ने गरेको पाइन्छ (NACCSC, 2008)

नेपालका सन्दर्भमा, नेपाल सरकार, सङ्घीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयले निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रम र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयनका लागि छुट्टाछुट्टै नियमावली बनाएको छ । निर्वाचन क्षेत्र विकास अन्तर्गत कार्यान्वयन हुने दुईवटा कार्यक्रमलाई निम्नानुसार विश्लेषण गरिएको छ :

क. निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रम

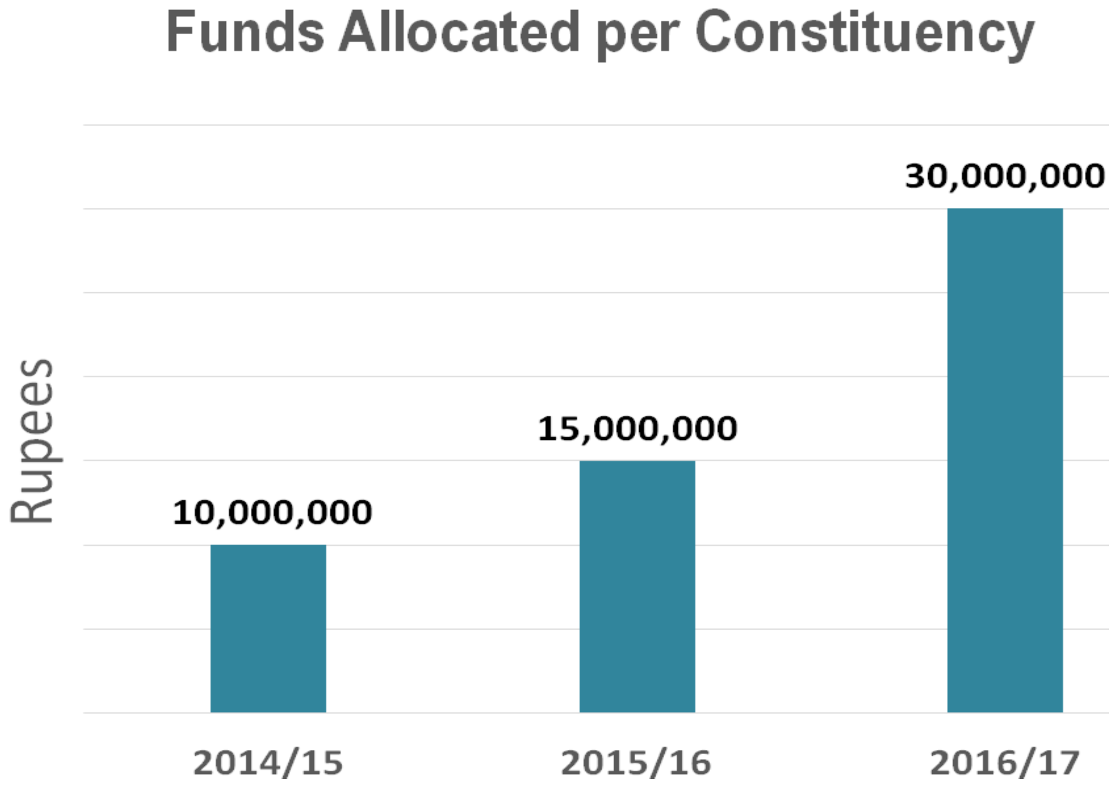
आ.व २०५१/५२ बाट सुरु भएको सांसद् विकास कोषको विस्तारित रुप नै निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रम हो । शुरुमा प्रत्यक्ष निर्वाचित सांसद्मार्फत् कार्यान्वयन गरिएको यो कार्यक्रम पछिल्ला वर्षहरुमा तत्कालीन राष्ट्रिय सभाका सदस्यहरू समेतलाई समेटी कार्यान्वयन गरेको पाइन्छ । संसद्को स्वरूप र संरचनाको फेरबदलसँगै प्रत्यक्ष निर्वाचित, समानुपातिक र मनोनित सांसद्लाई नै आधार बनाएर यो कार्यक्रम सञ्चालन हुँदै आएको छ । यस कार्यक्रमलाई निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रम कार्यविधि (छैठौं संशोधन) नियमावली, २०५८ ले नियमन गर्दछ । नियमावलीको अधिनमा रही कार्यक्रम सञ्चालन गर्न चालु आ.व २०७३ /७४ मा रु. ५० लाखका दरले रकम विनियोजन भएको छ । निर्वाचित सांसद्ले आफू निर्वाचित भएको जिल्लाको सम्बन्धित निर्वाचन क्षेत्रमा कार्यक्रम गर्न सक्ने तथा समानुपातिक र मनोनितले आफूले रोजेको कुनै एक जिल्ला छानी कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सक्ने व्यवस्था छ ।



निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रममा सुरुवातको वर्षदेखि नै सांसद् नरहेको अवस्था बाहेक निरन्तर रूपमा बर्षेनी बजेट विनियोजन गरिएको छ । नियमावलीले व्यवस्था गरेको नियम-कानुनका बावजुद यस कार्यक्रमले प्रत्यक्ष रूपमा जनताका आकङक्षा प्रभावकारी रूपमा संवोधन गर्न नसकेको, पारदर्शी रूपमा आयोजना छनौट र कार्यान्वयन नभएका, आफ्नो मतदाता भएका क्षेत्रहरुमा बढी लगानी गरिएको र नातावाद कृपावादलाई प्रश्रय दिएको भन्ने जस्ता व्यापक जनगुनासो रहेको छ । यस प्रकारको कार्यले सम्बन्धित सांसद्को एकाधिकार कायम गरेको र स्थानीय निकायको क्षेत्राधिकारलाई समेत कटौती गरेको देखिन्छ । राजनीतिक आस्थाका आधारमा हुने विभेद, बजेट खर्चमा हुने बेथिति र भ्रष्टाचारलाई संस्थागत गरेको भन्ने जस्ता आलोचना यस कार्यक्रमले झेल्नु परेको छ । नियमावलीमा व्यवस्था भएअनुरुप उत्तरदायी तथा प्रभाकारी रूपमा अनुगमन र नियमन गर्न नसकेको कुरा विज्ञहरुले उठाउने गरेका छन । यो कार्यक्रमले स्थानीय शासन प्रक्रियालाई संस्थागत नगरेको, विकासको वास्तविक मुद्दालाई सम्बोधन गर्न नसकेको भन्ने जस्ता पक्षले केही राम्रा योगदानलाई समेत छायाँमा परेकाले समग्रमा यस्ता कार्यक्रमको औचित्य माथि नै प्रश्न खडा गरेको छ ।

ख. निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम

नेपालमा विगत तीन वर्षदेखि २४० निर्वाचन क्षेत्रलाई आधार बनाई पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम सुरु भएको छ । आ.व. २०७१/७२ मा प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रलाई पूर्वाधार विशेष आयोजना कार्यान्वयनका लागि रु. १ करोड विनियोजन भएकोमा आ.व. २०७२/७३ मा १ करोड ५० लाख, र चालु आ.व. २०७३/७४ मा रु. ३ करोड विनियोजन भएको छ । निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम कार्यविधि (पहिलो संशोधन) नियमावली, २०७१ अनुसार आयोजना कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गत आयोजनाको छनौट, कार्यान्वयन र व्यवस्थापनको कार्यलाई निर्देशित गर्न प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रमा कार्यक्रम निर्देशन तथा व्यवस्थापन समितिको व्यवस्था गरिएको छ । कार्यविधिले पूर्वाधार विशेष आयोजनाहरुले जनसहभागिता सुनिश्चितता गराउनु पर्ने, उनीहरुको पहुँच वृद्धि गर्नुपर्ने, सेवा प्रवाहमा सहजीकरण र लागत प्रभावकारी हुने गरी आयोजना कार्यान्वयन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ ।



नेपालको संविधान २०७२ को धारा २९६ बमोजिम रुपान्तरित व्यवस्थापिका संसद्को कार्यकाल रहुन्जेलसम्म कायम रहने गरी निश्चित समयावधि तोकेर ल्याइएकोले यस कार्यक्रमको भविष्य सुनिश्चित छैन । नियमावलीले निर्धारण गरेको कार्यक्रम व्यवस्थापन तथा निर्देशक समिति नै आयोजना छनौट र कार्यान्वयनमा प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने भएकाले सांसद्को कार्यान्वयन तहमा पनि भूमिका देखिन्छ । नेपालमा लक्षित वर्ग केन्द्रित कार्यक्रम बाहेक प्रायः सबैजसो विकास सम्बद्ध कार्यक्रममा टाठाबाठाको रजाई हुने गरेको पाइन्छ । सांसद्हरू संलग्न भएको पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम पनि त्यसबाट अछुतो रहेको देखिँदैन । संक्रमणकालिन व्यवस्थाका लागि ल्याइएका यस्ता कार्यक्रमले सांसद्लाई जनताप्रति उत्तरदायी बनाई सुशासन कायम गर्न सक्छ/सक्दैन प्रश्न व्यापक रूपमा उठेको पाइन्छ । पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमका मुख्य रूपमा दुईवटा चुनौती छन्, १) कोष प्रयोग सम्बन्धमा सांसद्को भूमिका २) अनुगमन तथा सुपरिवेक्षणको व्यवस्था ।

निर्वाचन क्षेत्र विकास अर्न्तगत दुई कार्यक्रम कार्यान्वयनमा भएता पनि पूर्वाधार केन्द्रित भई यो अध्ययन गरिएकाले सोही अनुसारका तथ्यहरू यस पछिका भागमा विश्लेषण गरिएको छ ।

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको संस्थागत पक्ष

विकेन्द्रीकरण र शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तको पृष्ठभूमिमा निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रम नेपाल जस्ता विकासोन्मुख देशमा नयाँ प्रयोगका रूपमा आएको देखिन्छ । माथि उल्लेख गरिएझैं यो राजनीति प्रेरित कार्यक्रमका रूपमा रहेको छ । अतः नेपालमा पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको व्यावहारिक प्रभावलाई मूल्याङ्कन गर्नका लागि यो अध्ययन गरिएको हो । अध्ययनबाट प्राप्त नतिजालाई निम्न अनुसार प्रस्तुत गरिएको छ :

स्थानीय विकास र शक्ति पृथकीकरण

प्रजातन्त्रलाई अझ घनीभूत बनाउने र स्थानीय तहमा सार्वजनिक सेवालाई थप सघन बनाउने उद्देश्य सहित नेपाल सरकारले वि.सं. २०५५ मा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन लागू गरी विकेन्द्रीकरणको अवधारणालाई व्यवहारमा ल्याउने प्रयास गरेको छ । उक्त ऐनले स्थानीय निकायलाई स्थानीय तहमा आधारभूत र पूर्वाधार सम्बन्धि सेवाको सञ्चालन र व्यवस्थापनका लागि अधिकार प्रत्यायोजन गरेको छ । यो ऐनको कार्यान्वयनले राजनीतिक अभ्यासका साथै लक्षित वर्गमा विकासको प्रत्याभूति वृद्धि गरेको छ । तथापि, स्थानीय निकायको संक्रमणकालिन व्यवस्थाले जनताको आकांक्षा परिपूर्ति गर्न नसकेको भनी राजनीतिक र गैर राजनीतिक क्षेत्रमा आलोचना हुने गरेको पाइन्छ ।

मुख्य उत्तरदाता अन्तर्वार्तामा व्यक्त धारणा अनुसार, जननिर्वाचित स्थानीय निकायको अभावमा तयार पारिएको वैकल्पिक संचरनाले स्थानीय सरकारको काम कारवाहीको सम्बन्धमा धेरै तर्कहरू सिर्जना गरेको छ । राजनीतिक संरचनाका रूपमा रहेको स्थानीय निकायको जिम्मेवारी कर्मचारीलाई दिँदा सरकारी कार्यालयको नियमित कामसमेत प्रभावित बन्ने गरेको छ । यस्तो प्रकारको संरचनाले खासगरी जिल्ला विकास समितिमा बोझ थप्नुका साथै सीमित जनशक्ति भएका कारण पूर्वाधार विकास कार्यक्रम प्रभावित मात्र भएको छैन, यस अन्तर्गत विनियोजित बजेटसमेत सदुपयोग हुने कुरामा आशंका रहेको देखिन्छ । विगतमा सर्वदलीय संयन्त्रको अवाधरणालाई स्थानीय निकाय सञ्चालनको जिम्मेवारी दिएको भएपनि राजनीतिक दलहरुको उत्तरदायित्व र जिम्मेवारीमा समेत प्रश्न उठ्यो । अर्कातर्फ, सहभागितात्मक योजना तर्जुमा जस्ता समावेशी प्रकारका प्रयासहरू शक्ति केन्द्रित प्रक्रियामा परिणत भए । पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम सञ्चालनमा पनि १४ चरणको सहभागितात्मक योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई बेवास्था गरिनुलाई उदाहरणका रूपमा लिन सकिन्छ ।

तथापि, निर्वाचित संरचना नभएको अवस्थामा जनप्रतिनिधिका रूपमा रहेका सांसद्लाई पूर्वाधार विशेष कार्यक्रममा संलग्न गराउनुलाई सकारात्मक रूपमा लिनुपर्ने धारणासमेत पाइयो । कार्यक्रमलाई स्थानीय निकायको निर्वाचन नभएसम्म निरन्तरता दिएपनि स्थानीय निकायको क्षेत्राधिकार भित्र राखी सञ्चालन गर्नुपर्ने धारणा पनि छलफलका क्रममा व्यक्त भएका थिए ।

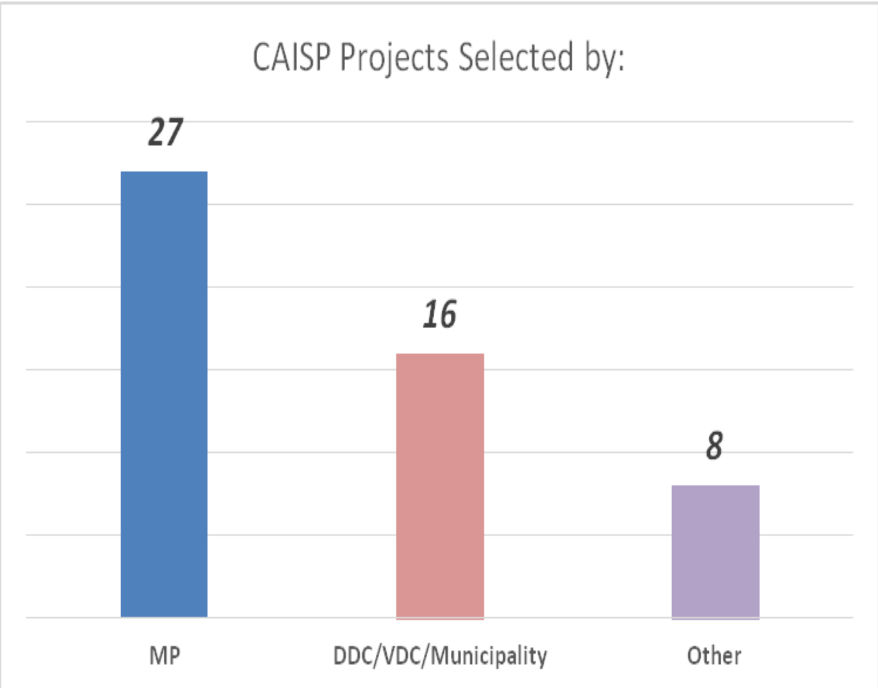
पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गतका आयोजनाहरू निर्वाचन क्षेत्रका आधारमा समान रूपमा वितरण गरिने हुँदा जटिल भौगोलिक क्षेत्र भएका जिल्लामा भन्दा पनि सहज पहुँच भएका जिल्लामा बढी वितरण भएको देखियो । यस प्रकारको वितरणले क्षेत्रीय असन्तुलन र विभेदलाई प्रश्रय दिएको देखिन्छ ।

आयोजना छनौटको संरचना

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम नियमावली २०७१ अनुसार आयोजना छनौट तथा कार्यान्वयनका लागि कार्यक्रम निर्देशन तथा व्यवस्थापन समितिको व्यवस्था गरिएको छ । उक्त समितिले यस कार्यक्रम अन्तर्गत सञ्चालन हुने आयोजनाको छनौट, कार्यान्वयन र व्यवस्थापन गर्दछ भने समितिमा प्रत्यक्ष निर्वाचित सांसद् संयोजक, सम्बन्धित निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रम अन्तर्गत ५१ प्रतिशत रकम विनियोजन गर्ने मनोनित र समानुपातिक सांसद्हरू सदस्य, स्थानीय विकास अधिकारी, सम्बन्धित नगरपालिकाको कार्यकारी अधिकृत, पूर्वाधारसँग सम्बन्धित कार्यालयका प्रमुख वा तोकिएको अधिकृत स्तरको कर्मचारी, जिल्ला प्राविधिक कार्यालयका इन्जिनियर र जिल्ला विकास समितिको कार्यालयको योजना अधिकृत वा स्थानीय विकास अधिकारीले तोकेको सोही कार्यालयको अधिकृत कर्मचारी सदस्य सचिव रहने व्यवस्था छ ।

आयोजना छनौट प्रक्रिया

स्थानीय निकायको योजना छनौट १४ चरणको सहभागितात्मक प्रक्रियाबाट हुने गर्दछ । चालु आ. व. मा आगामी आ. व. को लागि योजना छनौट हुने गर्दछन् । तर, पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको हकमा आयोजनाको छनौट सोही आ. व. को कार्तिक मसान्तसम्ममा सम्बन्धित जिल्ला विकास समितिको कार्यालयमा पेश गरिसक्नु पर्ने व्यवस्था छ । आयोजना छनौट गर्दा निर्वाचन क्षेत्रका सामाजिक आर्थिक समस्यालाई सम्बोधन गर्दै रोजगारीका अवसरसमेत सिर्जना हुने खालका हुनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । साथै नियमावलीले नदी, गल्छी , पहिरो नियन्त्रण एवम् सिंचाई सम्बन्धि आयोजना, खानेपानी, सरसफाई, तथा अन्य स्थानीय पूर्वाधारहरुमा लगानी गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । आवधिक जिल्ला विकास योजना र अन्य क्षेत्रगत योजनाको प्राथमिकतामा परेका पूर्वाधार सम्बन्धि आयोजना, स्थानीय निकायको परिषद्बाट स्वीकृत भई बजेट अभावका कारण कार्यान्वयन हुन नसकेका, बजेट थप गर्नुपर्ने लगायत सार्वजनिक प्रकृतिका योजनालाई प्राथमिकतामा दिनुपर्ने हुन्छ ।



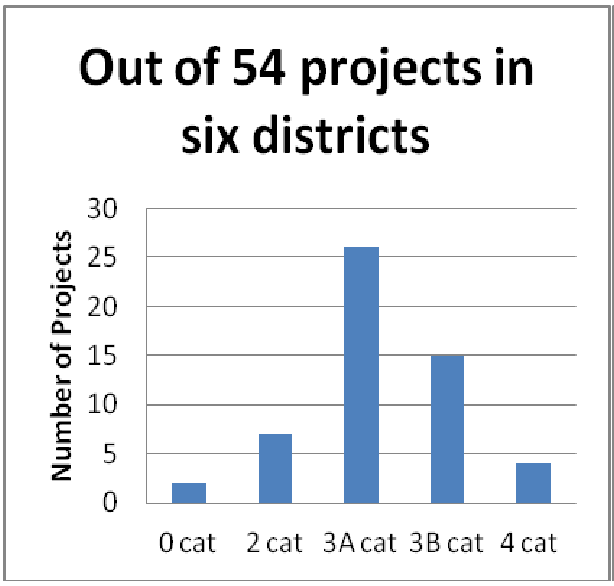
तर, यस अध्ययनमा समावेश भएका ५४ वटा आयोजनाको अवस्था नियमावलीमा उल्लेख भएको व्यवस्था भन्दा फरक पाइएको छ । ५४ वटा आयोजनामध्ये २७ सांसद्को प्रत्यक्ष प्रभावमा छनौट भएका १६ आयोजना स्थानीय निकायको परिषद्बाट पारित भएको पाइयो । केही आयोजना भने समुदायको प्रत्यक्ष पहलमा छनौट भएको देखिन्छ ।

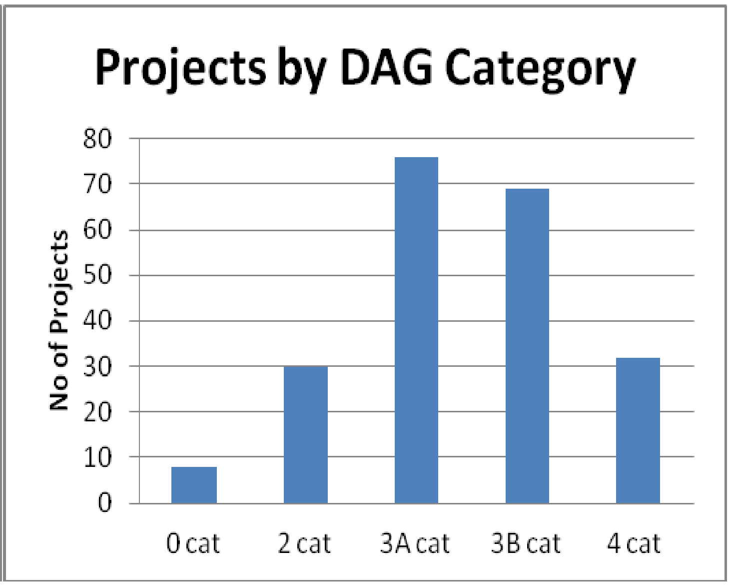
सांसद्हरुको प्रभावमा छनौट भएका आयोजनाले समुदायको आवश्यकता परिपूर्ति गर्नेमा भने सन्देह रहेको पाइन्छ । प्राय: जसो आयोजना बाटो निर्माणसँग सम्बन्धित भएको पाइयो भने केही आयोजनाले नविकरणीय उर्जा, ग्रामीण विद्युतीकरण, ताल संरक्षण जस्ता नवीनतम् क्षेत्रलाई समेत समेटेको देखिन्छ ।

कार्यक्रमले सांसद्लाई आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रमा पूर्वाधार विकासको ढोका खोलिदिएको भएपनि विज्ञहरुको आलोचनाबाट मुक्त हुने अवस्था भने छैन । अध्ययनका क्रममा व्यक्त केही विज्ञको भनाईअनुसार, सांसद्हरू आफ्नो मुख्य भूमिका बिर्सेर एउटा आयोजनाको व्यवस्थापकको रूपमा काम गर्न चाहन्छन् । स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनले सहभागितात्मक योजना तर्जुमा प्रक्रियामार्फत् स्थानीय समुदायको आवश्यकताको पहिचान बस्ती तहबाट गर्ने गर्दछ तर पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमले उक्त प्रक्रियालाई बेवास्ता गरी सांसद्ले शक्तिको प्रयोग गरेको देखिन्छ ।

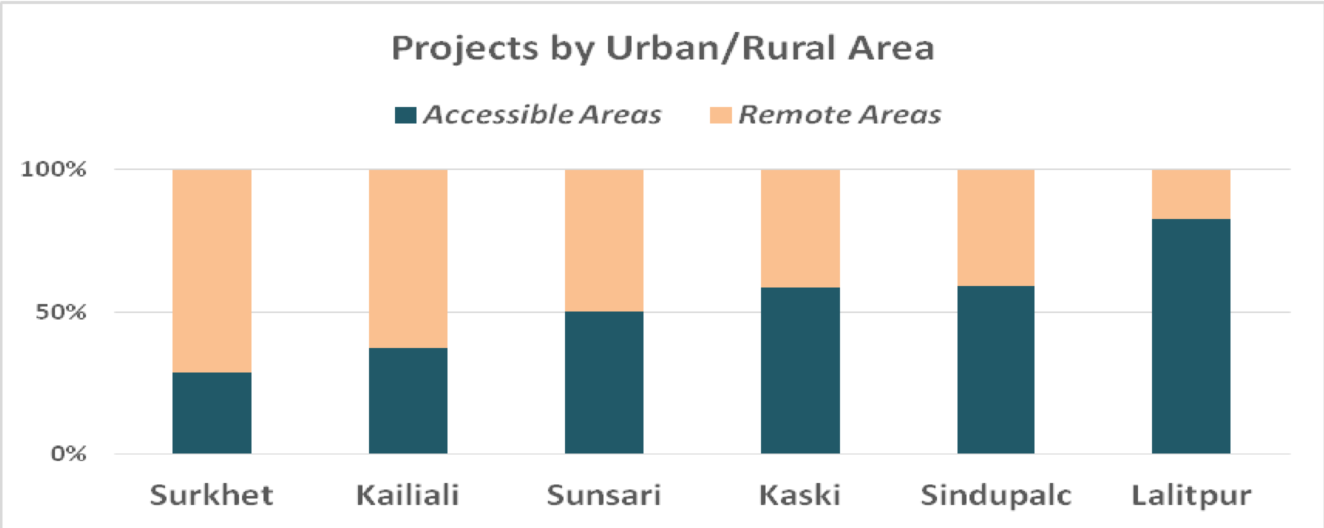
बञ्चितीकरण समुदाय र निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम

पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमले जनताका आधारभूत आवश्यकता परिपूर्ति गर्दै स्थानीय बासिन्दाको आकांक्षा सांसद्मार्फत् पूरा हुने अपेक्षा गरेको छ । तर, समान रुपले निर्वाचन क्षेत्रगत अधारमा वितरण गरिएको कार्यक्रमले सबैको आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्नुभन्दा पनि असमानतालाई बढाएको पाइन्छ । तसर्थ, यस्ता कार्यक्रममा निश्चित आधार बनाई बजेट विनियोजन गर्नुपर्ने देखिन्छ । आयोजना छनौट पूर्व विपन्न समुदायको उपस्थिति, क्रयशक्ति, मानव सूचकांक, गरिबीको अवस्थाको आधार तथा लक्षित क्षेत्र पहिचान गर्नुपर्ने देखिन्छ । केन्या र तान्जेनियामा निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रमले 'सूत्रमा आधारित बजेट' विनियोजन पद्धति अंगिकार गरेको पाइन्छ । यस प्रकारको विनियोजनले ग्रामीण क्षेत्रमा बसोबास गर्ने गरिब जनतालाई प्राथमिकतामा राखेको छ ।





नेपालमा पूर्वाधार विशेष कार्यक्रममा खास मापदण्ड तोकिएको छैन तर, सम्बन्धित जिल्ला अन्तर्गत रहेका गाविसलाई बञ्चितीकरण समूहका[१] आधारमा जीवनयापनको अवस्थालाई स्तरीकरण गरिएको छ । उक्त स्तरीकरणलाई आधार मानी पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको अवस्था विश्लेषण गरिएको छ । ६ जिल्लाका १८ वटा निर्वाचन क्षेत्रमा २१५ आयोजना कार्यान्वयन भएकामध्ये धेरै जसो ३ 'क' र ३ 'ख' मा रहेको पाइन्छ भने अध्ययन गरिएका ५४ आयोजनासमेत उक्त दुई तहमा धेरै आयोजना रहेको पाइन्छ । यसै गरी ४ वटा आयोजना मात्र कमजोर तथा पछाडि पारिएको क्षेत्रमा कार्यान्वयन भएको देखिन्छ । तसर्थ, आर्थिक सामाजिक अवस्थाले कमजोर समुदाय निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार कार्यक्रममा समेत प्राथमिकतामा नपरेको पाइयो । आयोजनाहरू सरल र सहज पहुँच रहेको स्थानमा मात्र कार्यान्वयन भएको देखिन्छ ।



आयोजनाको अवस्था

६ जिल्लाका पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गतका ५४ आयोजनामध्ये २२ वटा बाटो निर्माण तथा मर्मत र १५ वटा भवन निर्माण (सामुदायिक विद्यालय) मा केन्द्रित छन् । त्यस्तै, खेलकुद मैदान निर्माण, ताल संरक्षण, नविकरणीय उर्जा, मन्दिर निर्माण जस्ता क्षेत्रमा पनि कार्यान्वयन भएका छन् । आयोजनाको छनौट गर्दा जनसहभागिता बढाउने र उनीहरुलाई प्रत्यक्ष फाइदा पुग्ने जस्ता नवीनतम् आयोजना पहिचान गर्न चुकेको देखिन्छ । साथै आयोजना पहिचानजस्ता कार्यमा स्थानीय निकायको क्षमतासमेत कमजोर देखिन्छ ।

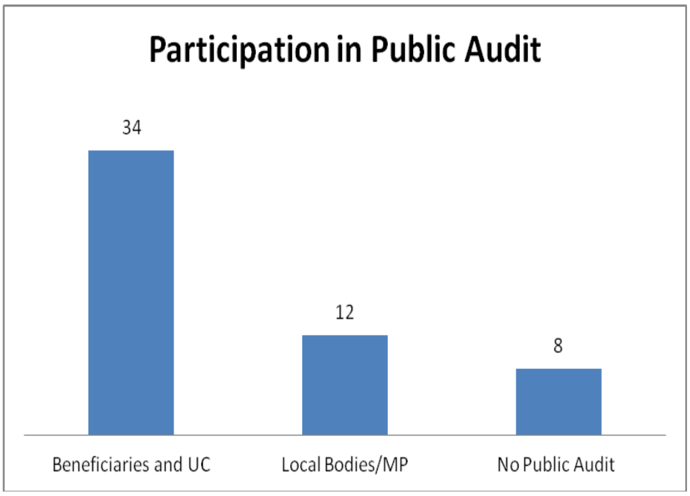
उपरोक्त अवस्थाले दुई तथ्यलाई प्रतिबिम्बित गर्दछ । पहिलो, सांसद्सँग आबद्व स्थानीय राजनीतिक नेतृत्व र स्वयम् समुदायले पनि आफ्नो वास्तविक आवश्यकता पहिचान गर्न नसक्दा उनीहरुले बाटो निर्माणलाई मात्र पूर्वाधार विकासको रूपमा लिएका छन् । दोस्रो, पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गतका आयोजनामा हुने दोहोरोपनाले स्थानीय तहको लगानीलाई व्यवस्थित गर्न सकेको छैन । जिल्ला विकास समितिमा प्रशस्त योजना र कार्यक्रम भएता पनि कर्मचारीको कार्यव्यस्तताले बिना योजना आयोजना सञ्चालन हुने गर्दा बजेट पारदर्शी रूपमा खर्च भए नभएको हेर्ने संरचना पनि देखिएन ।

---

[१] *बञ्चितीकरण समूह मापनले लाभ नपाएका समुहको मापनलाई जनाउँछ । लाभ नपाएका समूहहरुको स्थितिलाई सात फरक आधारमा वर्गीकरण गर्न सकिन्छ । (क) तीन महिनाभन्दा कम समयलाई खान पुग्ने घरपरिवार (ख) सीमान्तकृत परिवारहरुको स्थिति (ग) प्राथमिक विद्यालयको अवस्था (घ) स्वास्थ्य केन्द्रको अवस्था (ङ) योजना निर्माण, कार्यान्वयन तथा निर्णय लिने प्रक्रियामा महिला, दलित तथा जनजातिको सहभागिता (च) घरपरिवारमा लैंगिक भेदभावको स्थिति (छ) जोखिममा रहेका घरपरिवारको स्थिति । बञ्चितीकरण समूह मापनको आधारमा ३ क भनेको ठीकै, ३ ख भनेको नराम्रो, ४ भनेको एकदमै नराम्रो, २ भनेको राम्रो र ० भनेको एकदमै राम्रो*

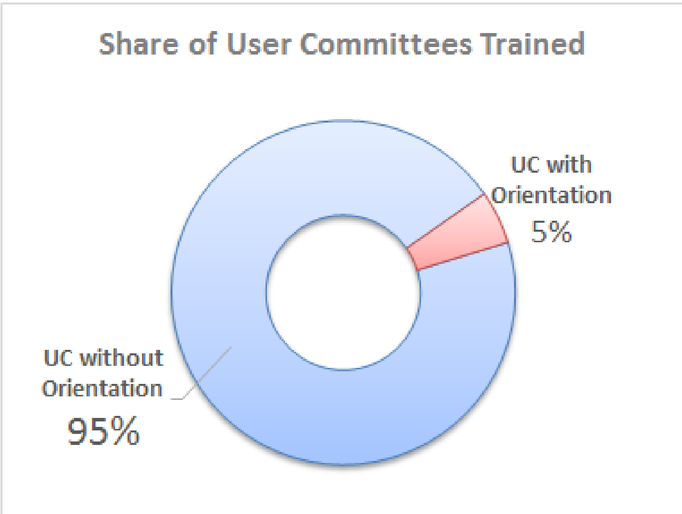
सांसद्हरुका अनुसार बाटो निर्माण विकासको पूर्वाधार भएकाले बाटोले विभिन्न अवसरको सिर्जना गर्दछ तर, नागरिक समाजका प्रतिनिधिको तर्क भने सांसद्को तर्कसँग मेल खाँदैन । उनीहरू भन्छन्, "धेरै संख्यामा बाटो निर्माण र मर्मतका आयोजनामा लगानी गर्दा बजेट सदुपयोग नहुने वातावरण सिर्जना हुन्छ ।"

सांसद्को भूमिका



निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अर्न्तगत कार्यान्वयन भएका परियोजनाहरुमा छनौटको समयदेखि नै राजनीतिक हस्तक्षेप र प्रभाव स्पष्ट रूपमा देखिन्छ । सांसद्हरू प्रत्यक्ष रूपमा आयोजना छनौट तथा अनुगमन मूल्याङ्कन प्रक्रियामा सहभागी हुने गरेको पाइयो । सांसद्ले आफ्ना कार्यकर्ता र स्थानीय समुदायसँगको सम्बन्ध विस्तारका लागि समेत पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमलाई उपयोग गर्दछन् भन्ने नागरिकमा बुझाई रहेको छ । स्थानीय निकाय वा सांसद्ले आयोजना कार्यान्वयनमा खासै ध्यान दिएको पाइएन । ५४ मध्ये १२ आयोजनाका सार्वजनिक परीक्षणमा मात्र स्थानीय निकाय र सांसद्को उपस्थिति देखिएको छ । सार्वजनिक परीक्षणमा स्थानीय निकाय र सांसद्को न्यून उपस्थितिले आयोजना कार्यान्वयनमा उनीहरुको चासो कम भएको देखाउँछ । राजनीतिक दल र सांसद्ले विभिन्न कार्यशाला र मुख्य उत्तरदाता अन्तर्वार्ताका क्रममा व्यक्त गरेका धारणाअनुसार, स्थानीय निकायलेसमेत विकासमा पर्याप्त ध्यान दिन सकेको छैन । पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गत एकै प्रकृतिका आयोजना छनौट हुनु यसको ज्वलन्त उदाहरण हो ।

स्थानीय निकायको भूमिका



निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि जिल्ला विकास समितिको भूमिका मुख्य छ । जिल्ला विकास समितिको समन्वयनमा निर्वाचन क्षेत्र अर्न्तगत बनेका समितिले आयोजना छनौट र कार्यान्वयन गर्दछ । स्थानीय निकायको नियमित काम गर्ने शैलीभन्दा फरक ढंगले पूर्वाधार विशेष कार्यक्रममा पनि काम गरेको पाइएन । आ.व.को तेस्रो (अन्तिम) चौमासिकमा मात्र बजेट निकासा भई आयोजना कार्यान्वयन हुँदा आयोजनाको गुणस्तरमा प्रश्न उठ्ने गरेको पाइयो । पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अर्न्तगतका आयोजनाको मूल्याङ्कन र अनुगमनका लागि यथेष्ठ स्रोतको विनियोजन गरेको पाइएन । आयोजनाको नियमित अनुगमन, प्रगति मापनको सूचकको अभाव र दक्ष जनशक्तिको कमी जस्ता पक्षले प्रभावकारितालाई कमजोर बनाएको पाइयो ।

पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम कार्यान्वयनको अवस्था

आयोजनाको कार्यान्वयन उपभोक्ता समिति वा ठेक्कामार्फत् गरिएको पाइयो । उपभोक्ता समिति र ठेकेदारको कार्य सम्पादन क्षमता, इमान्दारिता र निष्ठाले आयोजना कार्यान्वयनको प्रभावकारिताको निर्क्यौल गर्ने भएकाले उपभोक्ता समिति र ठेकेदारको कार्य सम्पादन र योगदानलाई निम्न बमोजिम लेखाजोखा गरिएको छ :

आयोजनाको कार्यान्वयन

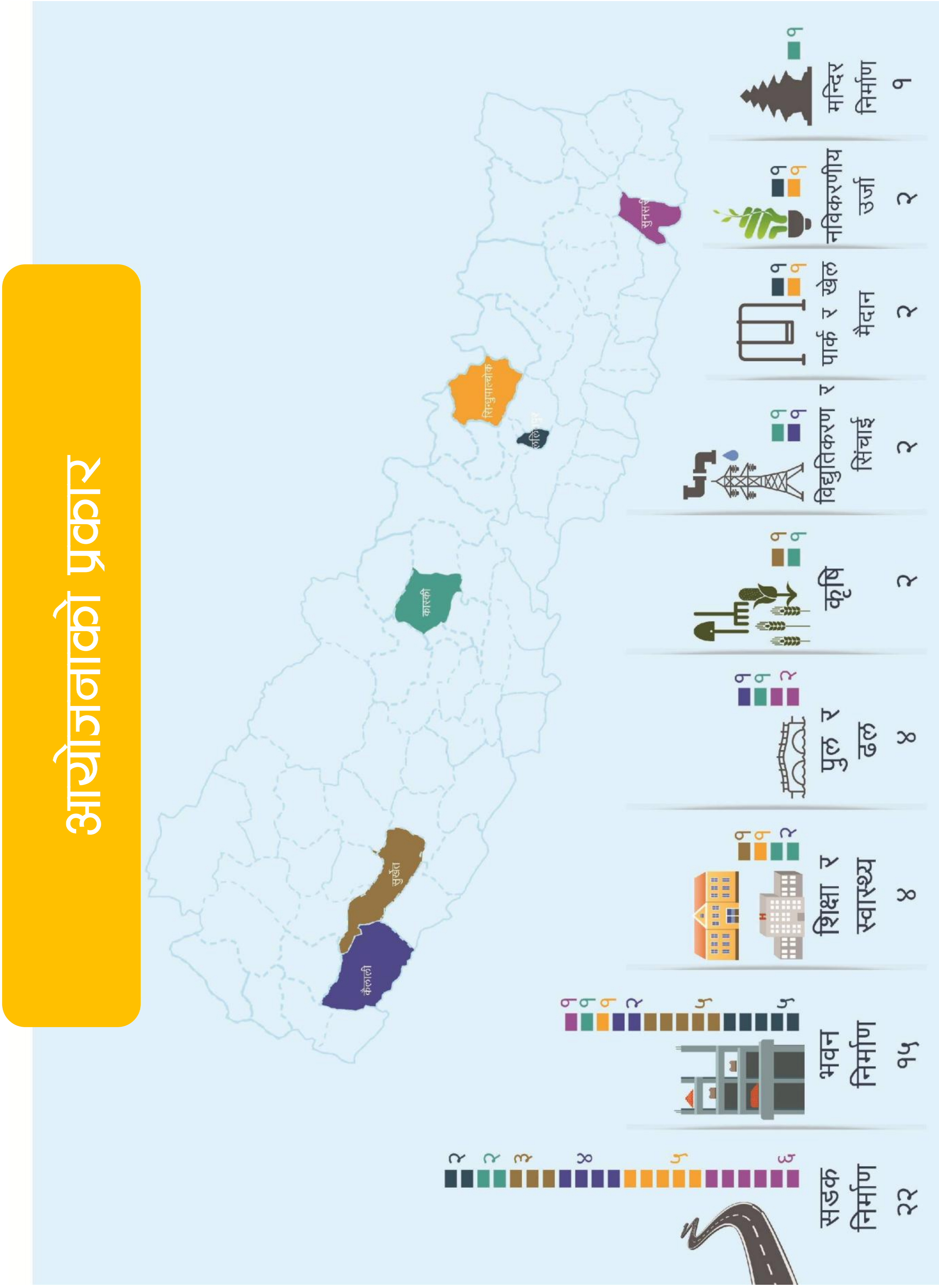
पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गत सञ्चालन हुने आयोजना उपभोक्ता समितिमार्फत् गर्नुपर्ने व्यवस्था नियमावलीमा उल्लेख भएपनि ठेक्कामार्फत् पनि यस्ता आयोजना कार्यान्वयन भएको छ । अध्ययनका क्रममा ५४ आयोजनामध्ये ४ वटा ठेक्कामार्फत् सञ्चालन गरेको पाइयो । ठेक्कामार्फत् सञ्चालन भएका आयोजनामा स्थानीय समुदाय र आयोजना कार्यान्वयन प्रक्रियाबीच ठूलो रिक्तता रहेको पाइयो । ठेक्कामार्फत् सञ्चालन भएका आयोजनामा जनसहभागिता, स्थानीयको अपनत्व र दिगोपना नहुने जस्ता चुनौतीहरू देखा परेका छन् । ठेक्कामार्फत् गरिने कार्यान्वयनले बजेट चुहावटका बाटाहरू प्रशस्त गरेको छ भने अन्ततः वित्तीय जोखिमसमेत बढाएको देखिन्छ ।

आयोजनाको कार्यान्वयनमा सुधार, बजेट व्यस्थापन, निकासा, लेखा परिक्षण र अनुगमन मूल्याङ्कनको जिम्मेवारी जिल्ला विकास समितिलाई दिइएको छ । वित्तीय अनुशासन कायम गर्नु र Value for Money को सुनिश्चितता गर्नु जिविसको दायित्व भएता पनि ठेक्कामार्फत् सञ्चालन गरिएका आयोजनाले उल्लिखित मर्मलाई सम्बोधन गरेको पाइएन । ठेक्कामार्फत् सञ्चालन भएका आयोजनाको सार्वजनिक परिक्षणसमेत गराइएको छैन ।

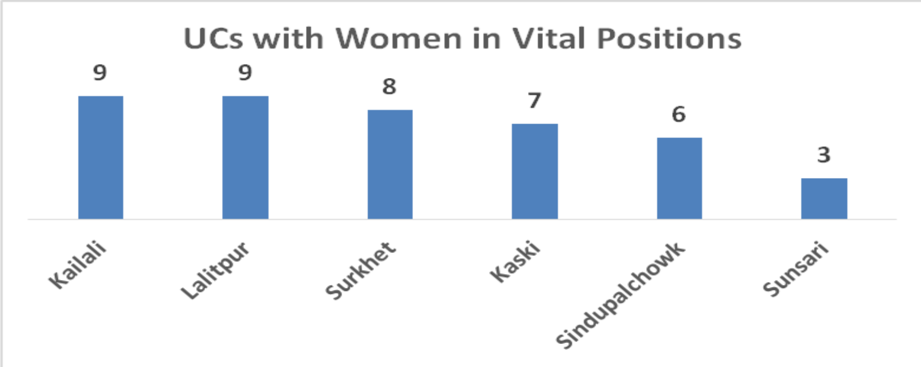
सुनसरी जिल्लाका एक लाभग्राहीका अनुसार सांसद्ले विपक्षी दलका नेतासँग न कुनै परामर्श गरेका हुन्छन न त स्थानीय समुदायसँग नै । उक्त छलफलमा आयोजनाको काम कसले कसरी गरेको छ भन्ने अनभिज्ञतासमेत प्रकट भएको थियो । सरकारी इन्जिनियर र ठेकेदारबीचको अनैतिक साँठगाँठले समुदाय तहमा योजनाको वास्तविक प्रगतिसमेत थाहा नहुने अवस्था रहेको पाइयो ।

विपक्षी दलका कार्यकर्ताले सांसद् र निजको सहयोगीलाई आयोजना छनौट र कार्यान्वयनमा खुला र पारदर्शी हुन नखोजेका भन्ने आरोप लगाएको समेत पाइयो । सुनसरी जिल्लामा पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गतका आयोजना विकासमैत्री हुन नसकेको विषय पनि उठान भएको थियो । कतिपय अवस्थामा पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमलाई लिएर राजनीतिक दलकाबीच हुने नकारात्मक बहसले आयोजनाको कार्यान्वयन पक्ष प्रभावकारी हुन नसकेको देखियो ।

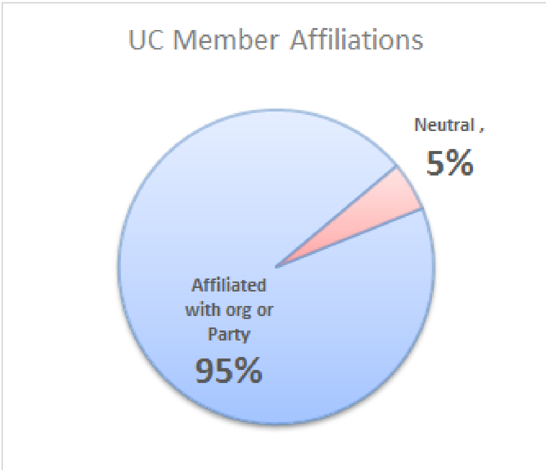
समुदायसँगको छलफलका क्रममा, पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गतका आयोजना सञ्चालन गर्न सीमान्तकृत समुदायको कार्यान्वयन गर्ने क्षमता नै छैन भनी अवसरबाट बञ्चित गराई उनीहरुका चाहना र आकांक्षालाई बेवास्ता गरेको पाइयो । सम्भ्रान्त एवम् स्थानीय टाठाबाठा र स्वयम् जिविसले समेत सीमान्तकृत समुदायको क्षमतालाई कारण देखाउँदै उपभोक्ता समितिको नेतृत्व टाठाबाठामा नै सीमित गरेको देखिन्छ । उनीहरुलाई आयोजनाको छनौट र कार्यान्वयन कहिले, कसरी भयो भन्नेसमेत जानकारी नभएको पाइयो । सीमान्तकृत समुदायलाई विश्वास नगर्नुको पछाडि दुईवटा कारण रहेका छन्, क) सम्भ्रान्त समुदाय हाबी ख) स्थानीय निकाय, ठेकेदार र राजनीति दलका बीच अस्वभाविक साँठगाँठ ।


आयोजनाको प्रकार
सुनसरी
सिन्धुपाल्चोक
कास्की
सुर्खेत
कैलाली
सडक निर्माण
२२
भवन निर्माण
१५
शिक्षा र स्वास्थ्य
४
पुल र ढल
४
कृषि
२
विद्युतिकरण र सिंचाई
२
पार्क र खेल मैदान
२
नविकरणीय उर्जा
२
मन्दिर निर्माण
१

नियमावलीको पालना



उपभोक्ता समिति गठनमा राजनीतिक भागबण्डा, नातावाद, कृपावादले जरो गाडेको देखिन्छ । महिला सहभागितालाई नाम मात्रको बनाइएको छ । मुख्य पद (कोषाध्यक्ष) मा महिलालाई राखिएको भएता पनि आर्थिक कारोबार पुरुषबाट नै हुने भएकाले निर्णय प्रक्रियामा महिलाको खासै भूमिका नभएको पाइयो । उपभोक्ता समितिबाट भएका आयोजना कार्यान्वयनले 'भोट बैंक'का रूपमा काम गरेको र आफू अनुकूल बजेटको प्रयोग गरेको देखिन्छ । अर्कातर्फ, आयोजनाले स्थानीय निकाय स्रोत परिचालन एवम् व्यवस्था कार्यविधि र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको नियमावलीलाई समेत आवश्यक मात्रामा पालना नगरेको पाइयो । उपभोक्ता समितिको कार्यविधिअनुसार महिला सहभागिता हुनु पर्नेमा अध्ययनमा समावेश गरिएका आयोजनामा महिलाको अर्थपूर्ण उपस्थिति न्यून भएको देखियो । यसका अलावा, कार्यविधिअनुसार स्थानीय निकायका स्रोत-साधनको उपयोग गर्नुपर्ने बाध्यकारी व्यवस्थासमेत उल्लंघन भएको पाइयो । उपभोक्ता समितिबाट लागत सहभागिता, स्थानीय स्रोतको प्रयोग र श्रमदान जस्ता जनसहभागिता जुटाउन सहज देखिँदैन ।



पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमका आयोजना राजनीति प्रेरित Power Budget का रूपमा आएकाले नियमावलीको प्रयोगलाई ध्यान दिएको पाइँदैन । कार्यविधिमा उपभोक्ता समिति तटस्थ हुनुपर्छ भन्ने व्यवस्था भएपनि सांसद्प्रति उत्तरदायी भएको पाइयो । पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमलाई Wind Fall Gain (चिठ्ठा जस्तो) का रूपमा लिई कार्यकर्ता र मतदाता बढाउने प्रयोजनका लागि बढी प्रयोग गरेको देखिन्छ । विकासोन्मुख देशमा गरिएको अध्ययनले समेत निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रमले मतदाता बढाउने काम गरेका देखिन्छ । अतः विकासोन्मुख मुलुक र नेपालको निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रममा एकरुपता पाइन्छ ।

आयोजना कार्यान्वयनको व्यवस्थापकीय पक्ष

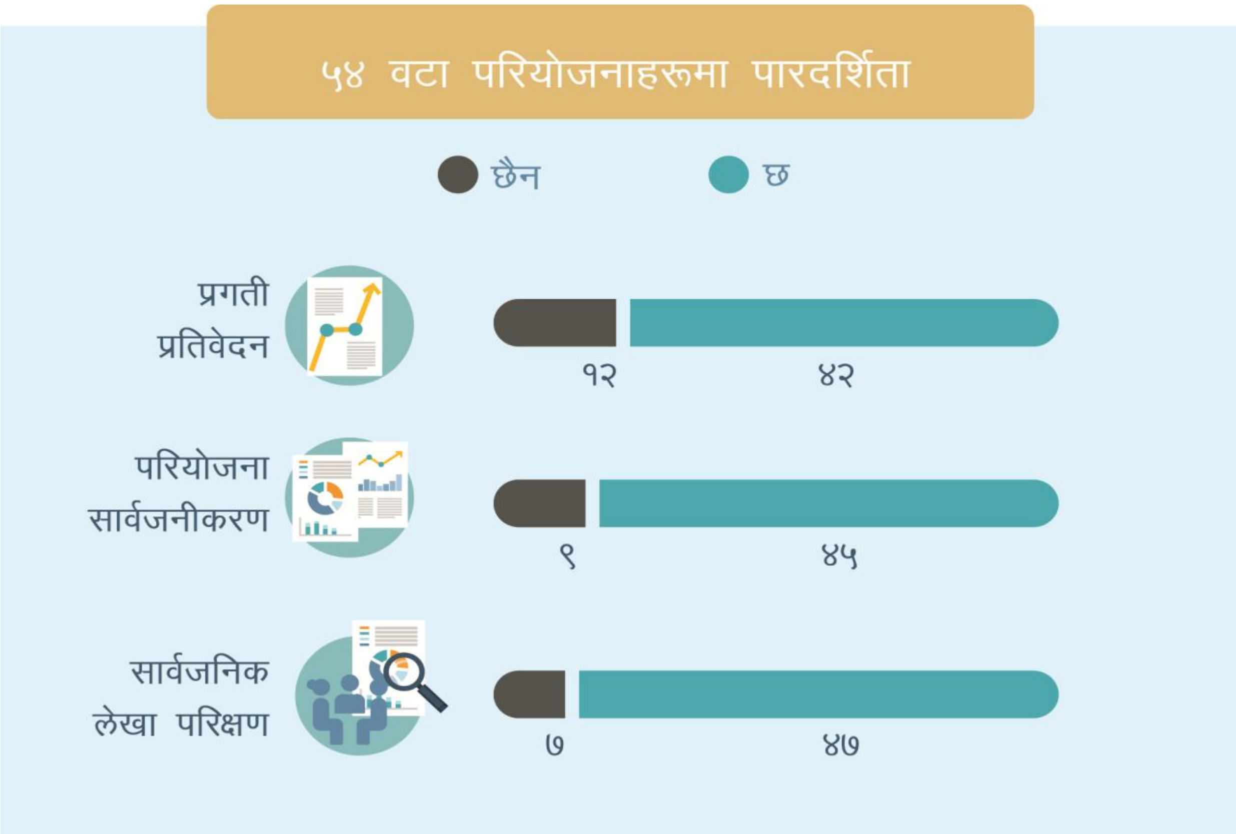
परियोजना कार्यान्वयनको प्रभावकारिता उपभोक्ता समितिको व्यवस्थापकीय क्षमतामा भर पर्छ । त्यसैले, आयोजना कार्यान्वयन गर्दा उपभोक्ता समितिसँग प्रशासनिक तथा व्यवस्थापकीय कार्य, खरिद व्यवस्थापन, लेखा, वित्तीय व्यवस्थापन तथा प्रगति प्रतिवेदन बुझाउने प्रक्रियाका बारेमा सामान्य जानकारी हुन आवश्यक हुन्छ । स्थलगत रूपमा ६ वटा जिल्लामा गरिएको अध्ययनबाट यो प्रष्ट हुन्छकि, निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष

कार्यक्रमअन्तर्गत सञ्चालित आयोजना कार्यान्वयनको जिम्मा पाएका उपभोक्ता समितिको आयोजना सञ्चालन गर्न सक्ने क्षमता अत्यन्तै कमजोर रहेको पाइयो । स्थानीय विकास सम्बन्धी विज्ञका अनुसार *उपभोक्ता समिति गठन प्रक्रियामा मात्रै सीमित भएको देखिन्छ । सांसद् र जिविस दुवै निर्देशिकाको पालना गरी उपभोक्ता समितिको गठन गर्न गम्भीर देखिँदैनन् । अधिकांश उपभोक्ता समिति राजनीतिक रोहवरमा गठन हुने भएकाले उनीहरू स्थानीय निकायप्रति आवश्यक मात्रमा जवाफदेही देखिदैनन् । अर्कातर्फ, स्थानीय निकाय पनि उपभोक्ता समितिको व्यवस्थापकीय र प्रशासनिक क्षमता अभिवृद्धि गर्ने विषयमा त्यति गम्भीर देखिँदैन । यसका अलावा दुर्गम क्षेत्रका उपभोक्ता समितिले जिविस र सांसद्सँग सहज पहुँच नपाउने हुँदा आयोजना सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गर्न कठिनाई भोलिरहेका छन् ।*

आयोजना कार्यान्वयन पूर्व उपभोक्ता समितिले प्राप्त गर्ने अभिमूखीकरण तालिम ज्यादै कमले मात्र पाउने गरेको देखियो । स्थानीय तहमा गरिएको छलफलअनुसार करीब ९५ प्रतिशत उपभोक्ता समितिले आयोजना कार्यान्वयन पूर्व सम्बन्धित जिविसबाट अभिमूखीकरण तालिम नै नपाउने गरेको पाइयो ।

प्रस्तुत अध्ययनमा उपभोक्ता समितिको प्रशासकीय तथा व्यवस्थापकीय क्षमताको विभिन्न कोणबाट अवलोकन गरिएको थियो । आयोजना कार्यान्वयनमा उपभोक्ता समितिको अपेक्षाकृत तदारुकता नदेखिनुमा तपशीलमा उल्लिखित कारणहरू जिम्मेवार रहेको पाइयो ।

- **लाभान्वित समुदायको निष्क्रियता:** उपभोक्ता समितिद्वारा सञ्चालित आयोजनाको एक मात्र उद्देश्य आयोजना कार्यान्वयनमा बढीभन्दा बढी लाभान्वित वर्गको सहभागिता जुटाउनु भएता पनि लाभान्वित समुदायले उपभोक्ता समितिको कार्यलाई बेवास्ता गरेको पाइयो । सार्वजनिक परिक्षणमा उनीहरुको सहभागिता न्यून हुने, सहभागी भएको खण्डमा पनि निष्क्रिय स्रोताका रूपमा बस्ने शैलीले गर्दा उपभोक्ता समितिको कार्यकुशलतामा कमी आएको देखिन्छ ।
- **राजनीतिक प्रभुत्व र उपभोक्ता समितिको कमजोर क्षमता:** उपभोक्ता समिति आयोजना कार्यान्वयनमा जिम्मेवार भएपनि उनीहरू आयोजनाको आवश्यकता पहिचान तथा योजना तर्जुमा गर्ने चरणमा सहभागी हुन पाउँदैनन् । साथै राजनीतिक दलहरुले समुदायको आवश्यकतालाई छायाँमा पार्दै इच्छाशक्तिका आधारमा आयोजना चयन गर्छन् ।
- **खरिद अभ्यास:** खरिद अभ्यासको दृष्टिकोणबाट हेर्दा अधिकांश उपभोक्ता समितिलाई प्रचलित खरिद अभ्यासका बारेमा ज्ञान नहुँदा समस्या भएको देखियो । नेपाल सरकारले खरिद प्रक्रियालाई व्यवस्थित गर्न सार्वजनिक खरिद ऐन-२०६३, नियमावली-२०६४ र स्थानीय निकाय स्रोत परिचालन तथा व्यवस्थापन निर्देशिका-२०६९ जारी गरेको छ । तर, उपभोक्ता समितिले खरिद नियमलाई पालना गरेको देखिएन । मूल्याङ्कन गरिएका ५४ उपभोक्ता समितिमध्ये ३ वटाले मात्रै नियमावलीहरुको पूर्णरूपमा पालना गरेका, ११ वटाले आंशिक र १० वटाले पूर्णरूपमा पालना नगरेको देखियो । त्यस्तै, १२ वटा उपभोक्ता समितिको आफ्नै खरिद योजना भएको र बाँकी १२ वटाको कुनै योजना नै नभएको पाइयो । १७ वटा उपभोक्ता समितिले आफूलाई चाहिएको सामान प्रत्यक्षरूपमा खरिद गरेको, ५ वटाले कोटेशनको प्रयोग गरेको तथा २ वटाले घटाघट गरी खरिद गरेको पाइयो । यसले बहुमत उपभोक्ता समितिले अझै पनि खरिद नियमावलीको मर्म विपरीत प्रत्यक्ष खरिद गरेको देखिन्छ ।



उपभोक्ता समितिमा सहभागिताको अवस्था

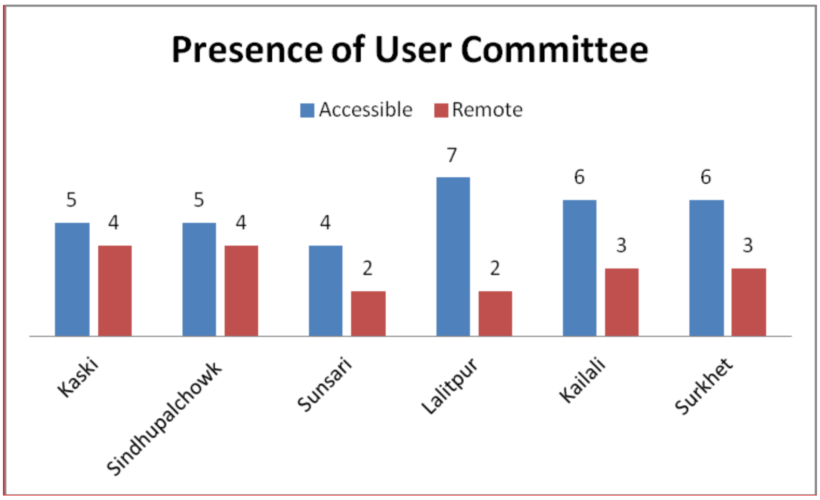
नेपालको सन्दर्भमा, निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गत सञ्चालित योजनामा अधिकतम् रूपमा जनसहभागिता जुटाउन उपभोक्ता समितिमार्फत् योजनाहरू सञ्चालन गरिएको भएता पनि योजना कार्यान्वयनमा जनसहभागिताको पक्ष सन्तोषजनक छैन । समुदायमा हुने पूर्वाधार विकासको काममा समुदायलाई नै अग्रसर गराउने अभिप्रायले संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयले समुदाय तहमा हुने विकासमा उपभोक्ता समितिलाई सहभागी गराउने कामको शुरुवात गरेको थियो । उपभोक्ता समितिलाई समुदायको विकास निर्माणमा संलग्न गराउनुको उद्देश्य नागरिकमा विकासप्रति अपनत्व बढाउनु र विकास प्रक्रियामा श्रममा आधारित जनसहभागिता जुटाउनु रहेको थियो । यसै अनुरुप निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गतका योजनाको कार्यान्वयनका लागि उपभोक्ता समिति निर्माण गरिएको हो । तर, ६ जिल्लाको स्थलगत अध्ययन अनुसार निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको हकमा जनसहभागिताको अवस्था भने निरासाजनक रहेको पाइयो ।

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गत गठन गरिएका उपभोक्ता समितिमा महिला सहभागिताको अवस्था कार्यविधि अनुसार कम्तीमा ३३ प्रतिशत कै हाराहारीमा भएता पनि समितिको गठन प्रक्रियामा निर्देशिकाको भावना विपरीत पुरुषको बर्चस्व हुने गरेको कुरा छलफलका क्रममा आएको थियो । अधिकांश उपभोक्ता समितिमा महिलालाई कोषाध्यक्षको जिम्मेवारी दिएको भए पनि कोषको सञ्चालन गर्ने काममा उनीहरुको संलग्नता न्यून पाइएको थियो ।

उपभोक्ता समितिको क्षमता

सुगमता तथा भौगोलिक आधारमा पनि उपभोक्ता समितिको कार्यक्षमता फरक भएको देखिन्छ । सुगम क्षेत्रका उपभोक्ता समिति आयोजना कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित प्रशासकीय तथा व्यवस्थापकीय जिम्मेवारी पूरा गर्न दुर्गम क्षेत्रका समितिका तुलनामा सक्षम देखिन्छन् । सुगम क्षेत्रका उपभोक्ता समितिको स्थानीय राजनीतिक पार्टी, सांसद् तथा जिविससँगको पहुँच राम्रो भएकाले आयोजना कार्यान्वयनमा खासै जटिलता नभएता पनि दुर्गम भेगका उपभोक्ता समितिमा आयोजना सञ्चालन गर्न आवश्यक दक्षताको अभाव देखियो । उनीहरूको सांसद्, जिविस तथा प्राविधिकसँगको पहुँच नै हुन नसकेको पाइयो ।

स्थलगत अवलोकनमा देखिएअनुसार, दुर्गम क्षेत्रका उपभोक्ता समिति सुगम क्षेत्रका भन्दा प्रशासनिक तथा आर्थिक गतिविधिमा कमजोर देखिन्छन् । उनीहरुसँग आयोजनाको सुपरिवेक्षण गर्नका लागि न त वित्तिय व्यवस्थापन सम्बन्धी जानकारी नै छ, न त नेतृत्वदायी क्षमता । सार्वजनिक परिक्षण, समावेशी सहभागिता, निर्णय लिने प्रक्रियाका बारेमासमेत यथेष्ठ जानकारी नभएको पाइयो । अध्ययनका क्रममा सिन्धुपाल्चोक तथा कास्कीबाट ५-५ वटा, सुनसरीबाट ४, ललितपुरबाट २ एवम् सुर्खेत र कैलालीबाट ३-३ वटा आयोजनाहरू दुर्गम क्षेत्रमा र बाँकी सुगम क्षेत्रका लिइएको थियो । सुगम क्षेत्रका उपभोक्ता समितिको व्यवस्थित लेखाप्रणाली समेत भएको पाइयो । एउटै निर्देशिकाको अधीनमा रहेर बनेका उपभोक्ता समितिहरुको क्षमतामा भएको विविधताले कार्यसञ्चालनमा पनि भिन्नता रहेको पाइयो ।



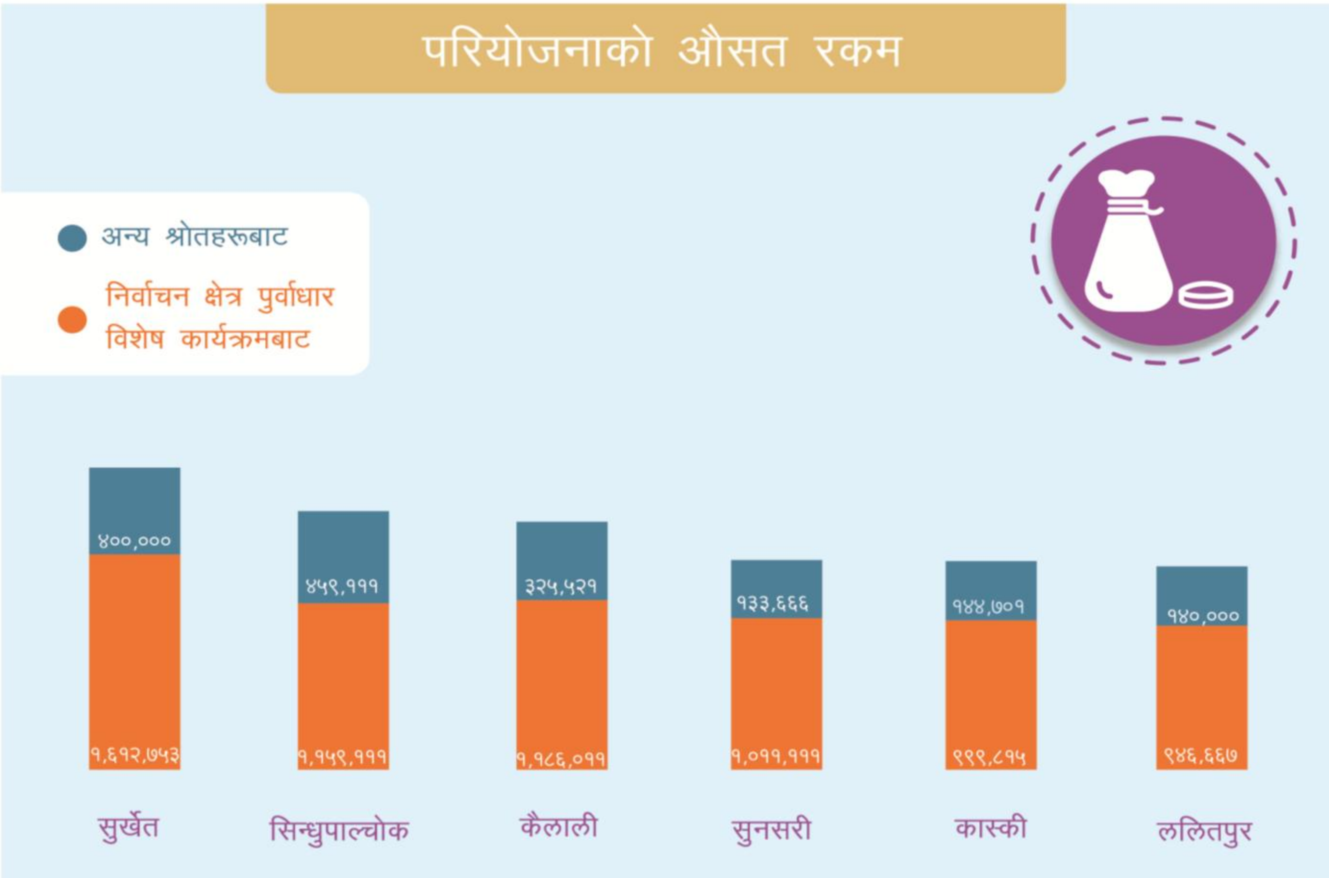
साथै, अवलोकनमा देखिएबमोजिम आर्थिक कारोबारको विवरण राख्नका लागि ५४ मध्ये ४६ ले माइन्यूट बुक, ६ वटाले लेजर र २ वटाले डेबुक प्रयोग गरेको पाइयो ।

आयोजना कार्यान्वयनमा परेको प्रभाव

सांसद्को भोट बैंकको राजनीति, आयोजना तर्जुमा तथा कार्यान्वयनमा राजनीतिक प्रभाव र जिविसमा प्राविधिक मानव संसाधनको कमीले गर्दा पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको निष्पक्ष, समान तथा प्रभावकारी वितरणमा धेरै चुनौतीहरू थपिदिएको देखियो । चुनौतीपूर्ण अवस्थाले रकमको हिनामिना, आयोजनामा दोहोरोपना ल्याउनुका साथै सुशासनको लक्ष्यलाई नै कमजोर बनाइदिएको देखिन्छ । आलोचकहरूको विचारमा सांसद् निर्देशिकाको पालना गर्ने विषयमा आवश्यक मात्रामा इमान्दार नभएको बताउँछन ।

अर्कातर्फ, साना योजनामा बजेट खर्च गर्नुपर्ने बाध्यताका कारण पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमले महसुस गर्न सकिने खालका दीर्घकालीन प्रभाव पार्ने योजनाको सञ्चालनलाई प्राथमिकता दिन सकेको देखिएन । निर्देशिकाले कोषको रकमलाई सम्बन्धित निर्वाचन क्षेत्रको पूर्वाधार विकास तथा रोजगारी सिर्जना गर्ने काममा खर्च गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको भएपनि सांसद्ले आयोजना तर्जुमा गर्दा त्यस्तो व्यवस्थालाई मनन गरेको देखिँदैन ।

पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गत कार्यान्वयन भरहेका अधिकांश आयोजनाहरू दश लाखभन्दा कमका देखिएकाले सांसद्हरू साना आयोजनामा कोषलाई विनियोजित गर्नलाई बाध्य छन् भन्नेतर्फ संकेत गर्दछ । अवलोकन गरिएका १८ निर्वाचन क्षेत्रमा प्रति आयोजना सरदर रु. १२ लाखभन्दा कमका थिए । कार्यविधिले ठूला आयोजनालाई प्रथमिकता दिनुपर्ने व्यवस्था गरेपनि उपभोक्ताको तीव्र दबाबका कारण साना आयोजनामा रकम वितरण गरेको पाइयो ।



अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण संयन्त्र

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गत कार्यान्वयन भएका आयोजनाहरुको अनुगमन र सुपरिवेक्षणको सन्दर्भमा कार्यविधिमा विशेष व्यवस्था गरेको छ । जस अन्तर्गत सम्बन्धित निर्वाचन क्षेत्रमा ५१ प्रतिशत लगानी गर्ने समानुपातिक र मनोनित सांसद्मध्ये जेष्ठ वा सो नभएमा प्रत्यक्ष निर्वाचित सांसद् कै संयोजकत्वमा गठित अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण समितिले योजनाको अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण गर्नुपर्ने हुन्छ ।

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गत कार्यान्वयन भएका आयोजनाको अनुगमन र सुपरिवेक्षणका लागि गठन गरिएको समितिको व्यावहारिक पक्षमा धेरै कमजोरी रहेको पाइयो । पहिलो, निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम नियमावलीले सांसद्लाई दोहोरो भूमिका प्रदान गरेकाले योजना कार्यान्वयनको प्रभावकारिता, गुणस्तरियता र जवाफदेहितामा प्रश्न खडा गरेको छ । दोस्रो, स्थानीय राजनीतिक दलका नेता, उपभोक्ता र जिल्ला विकास समिति बीच हुने अस्वभाविक साँठगाँठले पनि अनुगमन तथा सुपरिवेक्षणलाई प्रभावित बनाएको कुरा स्थलगत रूपमा गरिएका अन्तर्वार्ता तथा छलफलमा व्यापकरूपमा उठेको थियो । विशेषगरी प्राविधिक र उपभोक्ता समितिको मिलेमतोमा एकै प्रकृतिका योजना छनौट गर्ने, योजनामा दोहोरोपना गर्ने जस्ता क्रियाकलाप हुने गरेको स्थलगत अध्ययनमा देखिएको थियो । त्यसको अलावा प्राविधिकले निश्चित रकम कमिसनका रूपमा नपाएसम्म योजना फरफारक नगर्ने तथ्य पनि छलफलका क्रममा आएको थियो ।

त्यसैगरी, नियमावलीमा प्रावधान भएबमोजिम योजनाको सार्वजनीकरण गर्ने प्रक्रिया फितलो हुने गरेको पाइयो । योजना सार्वजनीकरण गर्ने प्रक्रियामा सांसद्, स्थानीय राजनीतिक दलका प्रतिनिधि, जिविस तथा अन्य सरोकारवालाको प्रतिनिधित्व ज्यादै कम हुने गरेको देखिन्छ । अनुगमन-सुपरिवेक्षण प्रणाली कमजोर हुनुमा जिल्ला विकास समितिले अस्थायी प्राविधिक खटाई अनुगमन गराउने प्रचलन पनि जिम्मेवार रहेको देखिन्छ । अस्थायी प्राविधिक काममा जिम्मेवार नहुने गरेको कुरा स्थानीय तहमा भएका छलफलबाट उजागर भएको थियो ।

अनुगमन र सुपरिवेक्षण

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको कमजोर पक्ष भनेकै सांसद्लाई दोहोरो भूमिका प्रदान गर्नु हो । सांसद्को भूमिका आयोजना छनौटदेखि, कार्यान्वयन, अनुगमन र सुपरिवेक्षणसम्म रहेको पाइयो । यस्तो प्रावधानले निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको कार्यान्वयनमा वितीय जोखिम बढाउने, सांसद्ले आफूलाई नीति, नियम र निर्देशिका भन्दा माथि सम्भने खतरा बढाउने धेरै विज्ञहरुले शंका व्यक्त गरेका थिए । राजनीति तरल भएको अहिलेको अवस्थामा सांसद्लाई यति धेरै भूमिका दिनु भनेको समुदायको मागमा आधारित योजनाको साटो सांसद् र उनका नजिकका कार्यकर्ता र आफन्तको चाहनामा आधारित योजनाको कार्यान्वयनमा जोड दिनु हो भन्ने पनि विज्ञहरुको धारणा रहेको पाइयो । कतिपय विज्ञले त एउटा व्यक्ति वा संस्थालाई योजना कार्यान्वयन र अनुगमनको जिम्मेवारी दिनु न्यायसंगत नहुनेसमेत तर्क गरेका थिए ।

निष्कर्ष

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको शुरुवातसँगै यसले सकारात्मक तथा नकारात्मक बहसका विषय जन्माइदिएको छ । स्थानीय निकायमा जनप्रतिनिधि नभएको अवस्थामा एक मात्र निर्वाचित प्रतिनिधिका रूपमा सांसद्ले स्थानीय तहको पूर्वाधार विकासमा सकारात्मक भूमिका खेल्नु पर्छ भन्ने पक्ष एकातिर छ भने सांसद्को मुख्य जिम्मेवारी कानुन बनाउने भएकाले उनीहरुलाई स्थानीय तहको विकास निर्माण जस्ता क्रियाकलापमा संलग्न गराउनु भनेको शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त विपरीत हुन्छ भन्ने तर्क पनि उत्तिकै बलियो छ । यिनै तर्कवितर्कका बीच नेपाल सरकारले निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको बजेट वार्षिक रूपमा बढाउँदै लगेको छ ।

जनप्रतिनिधिलाई पूर्वाधार विकासमा संलग्न गराउने कि नगराउने भन्ने तर्क एकातिर होला तर सांसद् तथा सम्बन्धित राजनीतिक दलको दबाबका कारण निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको वित्तीय आकार बढ्दै गइरहेको सन्दर्भमा कार्यक्रम प्रभावकारी, पारदर्शी र जवाफदेही ढंगले कार्यान्वयन कसरी गर्ने भन्ने कुरा महत्वपूर्ण हुन्छ । नीतिगत व्यवस्थाअनुसार निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको निर्देशन, व्यवस्थापन र अनुगमन-सुपरिवेक्षणमा सम्बन्धित निर्वाचन क्षेत्रका जनप्रनितिधिको मुख्य भूमिका हुन्छ भने कार्यान्वयनमा गर्ने जिम्मेवारी जिल्ला विकास समिति अन्तर्गत गठन भएका उपभोक्ता समितिको हुन्छ । यसर्थ, यस कार्यक्रमको प्रभावकारिता जनप्रतिनिधि, राजनीतिक दल, तथा जिल्ला विकास समितिको कार्यशैलीमा भरपर्ने देखिन्छ । समग्रमा कार्यक्रमको सफलता तथा गुणस्तरीय कार्यान्वयनका लागि नीतिगत तथा कार्यान्वयन तहमा सुधार गर्नुपर्ने आवश्यकता छ ।

योजना छनौट तथा कार्यान्वयनका लागि सम्बन्धित जनप्रतिनिधिको अध्यक्षतामा कार्यक्रम व्यवस्थापन तथा निर्देशन समितिको गठन गर्ने, सम्बन्धित स्थानीय निकायको परिषद्बाट स्वीकृत भएका एक आर्थिक वर्षमा सम्पन्न हुन सक्ने प्रकृतिका बढी जनसहभागिता हुने र उपभोक्ता समितिबाट सञ्चालन तथा व्यवस्थापन भई श्रममा आधारित रोजगारी सिर्जना गर्ने किसिमका पूर्वाधारसम्बन्धी आयोजनाहरू छनौट, सार्वजनिक परिक्षण गर्नुपर्ने नीतिगत व्यवस्थासहित कार्यक्रमको सुरुवात भएपनि नीतिगत व्यवस्थाको व्यवहारिक प्रयोगमा धेरै कमजोरी देखिएका छन् ।

निर्देशिका अनुसार कार्यक्रम निर्देशन तथा व्यवस्थापन र आयोजनाको अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण समिति सांसद् कै संयोजकत्वमा गठन गरिनुले एकै व्यक्ति तथा संस्था दोहोरो भूमिकामा हुन नहुने प्रजातान्त्रिक व्यवस्थालाई अवमूल्यन गरेको छ । यसबाट निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गत कार्यान्वयन भएका आयोजना छनौट तथा सञ्चालन प्रक्रियामा सांसद् तथा तिनका कार्यकर्ताको हस्तक्षेपकारी भूमिका हुनसक्ने चुनौती थपिएको छ । कार्यक्रमका लागि छनौट गरिएकामध्ये ९० प्रतिशत आयोजना सम्बन्धित निर्वाचन क्षेत्रका सांसद्को चाहना बमोजिम छनौट भएको पाइएको थियो । यो तथ्यले स्थानीय तहमा पूर्वाधार विकासका लागि तयार पारिएको सहभागितामूलक योजना छनौट प्रणालीलाई चुनौती खडा गरेको छ ।

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमको कार्यान्वयन गर्ने अख्तियारी पाएको जिल्ला विकास समिति पनि आफ्नै खालको प्राविधिक जटिलतामा छ । लगभग दुई दशकदेखि स्थानीय निकायको निर्वाचन नभएकाले जवाफदेही राजनीतिक प्रतिनिधिको अभावमा स्थानीय निकाय सीमित कर्मचारीको भरमा चलेको छ भने केन्द्रीय तहबाट आउने विकासे कार्यक्रमको अनियन्त्रित भिडका कारण जिविसको काममा चुस्तता आउन

सकेको छैन । यसको अलावा जिल्लाको विकासको बागडोर सम्हाल्ने भूमिकामा रहने स्थानीय विकास अधिकारीको छोटो अवधिमा सरुवा भइरहने र तल्लो तहका कर्मचारीका अस्वाभाविक गतिविधिले पनि स्थानीय तहको पूर्वाधार विकासलाई प्रभावित पार्ने गरेको छ ।

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम नियमावलीमा उल्लिखित अपूर्ण प्रावधानले कार्यक्रमको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा समस्या सिर्जना गरेको छ । कस्ता आयोजनाहरू उपभोक्ता समिति र कस्ता ठेकेदारले सञ्चालन गर्ने भन्नेमा निर्देशिका मौन भएका कारण आयोजना सांसद्, राजनीतिक कार्यकर्ता तथा स्थानीय निकायका कर्मचारीको अनुकूलतामा सञ्चालन भएको देखिन्छ । त्यसैगरी, योजना छनौट प्रक्रियामा सहभागितामूलक पद्धतिबाट प्राप्त योजनाहरुलाई प्राथमिकता दिनुपर्ने भन्ने कमजोर प्रावधानका कारण अधिकांश योजना सांसद र उनीहरुका निकटस्थ कार्यकर्ताको सक्रियतामा छनौट भएको देखिन्छ भने बस्ती स्तरबाट विभिन्न परिषद् बैठक हुँदै जिल्ला परिषद्मा आइपुग्ने आयोजनालाई कम प्राथमिकता दिने परिपाटीको विकास भएको छ । उपभोक्ता समितिको संरचना, गठन प्रक्रिया तथा यसको सञ्चालनका बारेमा निर्देशिका मौन बस्दा सांसद् तथा निकटस्थ राजनीतिक कार्यकर्ताले उपभोक्ता समितिलाई भोट बैंकका रूपमा प्रयोग गर्ने सम्भावना बढाइदिएको छ । विगत दुई आर्थिक वर्षमा अधिकांश आयोजना उपभोक्ता समितिमार्फत् सञ्चालन भएका र प्रायः उपभोक्ता समिति राजनीतिक रोहोवरमा बनाइएका थिए । यसले निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमलाई राजनीतिक दलले आफ्नो राजनीतिक स्वार्थ पूरा गर्न प्रयोग गरेको इंगित गर्छ ।

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गतका अधिकांश आयोजना उपभोक्ता समितिमार्फत् कार्यान्वयन गरिएको भएता पनि उपभोक्ता समितिको आयोजना सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गर्ने क्षमता कमजोर हुनुका साथै उनीहरूमा आयोजना कार्यान्वयनका लागि आवश्यक पर्ने व्यवस्थापकीय, प्रशासनिक तथा लेखा सम्बन्धी ज्ञानको अभाव छ । अर्कातर्फ, योजना कार्यान्वयन पूर्व उपभोक्ता समितिले लागत सहभागिता जुटाउनु पर्ने तथा पेश्की उपलब्ध नहुने व्यवस्थाले लागत जुटाउन उनीहरुले हुनेखानेको भरपर्नु पर्दा उपभोक्ता समितिमा पहुँचवालाको हालिमुहाली हुने गरेको देखिन्छ । यिनै मुलभूत समस्याका कारण उपभोक्ता समितिको काममा गुणस्तरियता आउन सकेको छैन ।

नीतिगत तथा कार्यान्वयन तहमा कमजोरीहरू भएपनि निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रमका सकारात्मक पक्षहरू पनि छन् । स्थानीय निकायमा लगभग दुई दशकदेखिको निर्वाचित जनप्रतिनिधिको अभावलाई पूर्ति गर्न केही हदसम्म यो सफल भएको छ । कार्यक्रमले स्थानीय राजनीतिक नेता तथा कार्यकर्ताबीच विकासको बहसको शुरुवात गरेको छ भने कतिपय जिल्लामा अन्तरपार्टी सम्बन्ध सुधार गर्न पनि सकारात्मक भूमिका खेलेको छ । योसँगै विकास खर्च वार्षिक २० प्रतिशतभन्दा कम भइरहेको अवस्थामा निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गत विनियोजित बजेटको ८० प्रतिशतभन्दा पनि बढी खर्च भएको देखिन्छ । अतः नीतिगत तथा कार्यान्वयन तहमा सुधार गरी कार्यक्रमलाई निरन्तरता दिनु उचित देखिन्छ ।

सुझावहरू

नीतिगत सुझाव

योजना छनौट प्रक्रियाका सम्बन्धमा

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम निर्देशिकाले योजना छनौटका सम्बन्धमा जिल्ला विकास समितिका आवधिक योजनालाई प्राथमिकता दिनुपर्ने कुरामा जोड दिए पनि अन्य माध्यमबाट आएका योजनालाई छनौट गर्न पाइने वा नपाइने भन्ने सन्दर्भमा स्पष्ट उल्लेख नगर्दा धेरै आयोजना सांसद्को संलग्नतामा छनौट भएकाले, योजना छनौट प्रक्रियालाई व्यवस्थित गर्न नीतिगत सुधार गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ ।

अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण सम्बन्धमा

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम निर्देशिकाले योजना छनौट र अनुगमन प्रक्रियामा सांसद्लाई मुख्य भूमिका दिएकाले अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण प्रभावकारी र जवाफदेही हुन नसकेको सन्दर्भमा तेस्रो पक्ष अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण संयन्त्रको निर्माण गर्नु मनासिव देखिन्छ ।

सांसद्को भूमिका सम्बन्धमा

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम निर्देशिकाले सांसद्लाई मुख्य भूमिका दिएको भएपनि यसले व्यावहारिक रूपमा धेरै कठिनाईहरू उत्पन्न गराएकाले सांसद्को भूमिकाका सम्बन्धमा स्पष्ट हुनु अपरिहार्य देखिन्छ । विशेष रूपमा सांसद्ले विधायकको भूमिकासँगै कार्यकारीका रूपमा पनि काम गरेकाले प्रत्यक्ष रूपमा संलग्नता देखाउनुको सट्टा अभिभावकीय भूमिकामा बस्नु उपयुक्त देखिन्छ ।

कार्यान्वयन तहका सुझाव

उपभोक्ता समिति र स्थानीय राजनीतिक दलको क्षमता अभिवृद्धि

समुदायको तहमा योजना कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवारी पाएका अधिकांश उपभोक्ता समितिको प्रशासकीय, व्यवस्थापकीय तथा नेतृत्व क्षमता ज्यादै कमजोर हुँदा योजना सञ्चालनमा अपेक्षाकृत सफलता प्राप्त नभएकाले उपभोक्ता समितिको क्षमता अभिवृद्धि गर्नु अनिवार्य देखिन्छ । साथै, जनशक्तिको अभावमा जिल्ला विकास समितिले सम्पूर्ण उपभोक्ता समितिलाई योजना सञ्चालन पूर्व अभिमुखीकरण तालिम उपलब्ध गराउन नसकेकाले स्थानीय निकायमा जनशक्ति बढाउन आवश्यक देखिन्छ । साथै, स्थानीय राजनीतिक नेतामा विकासको सोच र ज्ञान कम भएकाले राजनीतिक दल र कार्यकर्तालाई विकासको अवधारणमा आधारित तालिम दिन आवश्यक छ ।

योजनाको प्रगति मापनको संयन्त्र निर्माण

निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विशेष कार्यक्रम अन्तर्गत कार्यान्वयन भएका योजनाको वार्षिक प्रगति प्रतिवेदन उपभोक्ता समितिले जिल्ला विकास समितिमा पेश गर्ने भए पनि, कमजोर अनुगमन र सुपरिवेक्षणका कारण धेरै योजनामा दोहोरोपन भएकाले त्यसलाई निरुत्साहित गर्न योजना छनौट पूर्वको अवस्था, कार्यान्वयन र कार्यान्वयन भइसकेपछि उक्त योजनाले समुदायमा परेको ठोस प्रभावको मापन गर्न योजनाको प्रगति मापन संयन्त्रको निर्माण गर्नु आवश्यक छ ।

सन्दर्भ सामग्री

Bruce, Cain, John Ferejohn and Morris Fiorina. 1987. "The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence ."

Ebel, Robert and Serdar Yilmaz. 2002. "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization."

Ersin, Kalaycioglu. 2000 "Politics of Fiscal Decentralization. Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program."

Finance, Ministry of. 1994. "The Text of The Budget Speech Delivered By The Honourable Finance Minister Bharat Mohan Adhikari ." www.mof.gov.np.

Kara, Lindaman and Kurt Thurmaier. 2002."Beyond Efficiency and Economy: An Examination of Basic Needs and Fiscal Decentralization ."

Keefer, Philip and Stuti Khemani. 2009. "When Do Legislators Pass on "Pork"? The Determinants of Legislator Utilization of a Constituency Development Fund in India."

Kibebe, Leonard and Priscillah Mwirigi. 2014. "Selected Factors Influencing Effective Implementation of Constituency Development Fund (CDF) Projects in Kimilili Constituency, Bungoma County, Kenya." *International Journal of Science and Research (IJSR)* 3.1: 5.

MoF. "The Text of The Budget Speech Delivered By The Honourable Finance Minister Bharat Mohan Adhikari." Ministy of Finance . Kathmandu, 1994.

MOF. "www.mof.gov.np." Ministry of Finance. 2015.

MoFALD. "Constituency Area Development Program (Operational Procedure) Regulation." Minsitry of Federal Affairs and Local Development. Kathmandu, Nepal, 2001.

—. "Constituency Area Infrastructure Special Program (Operational Procedure) Regulation." Ministry of Federal Affairs and Local Development. Kathmandu, Nepal, 2014.

Murray, Christina. 2011. "Constituency Development Fund: Are They Constitutional? ."

National Anti-Corruption Campaign Steering Committee. 2008. "The Constituency Development Fund: An Examination of Legal, Structural Management and Corruption Issues in Kenya.Accessed 13 November 2015 www.naccsc.go.ek/index.php?option=com_jdownloads&itemid=86&task=finish&cid=6&ca.

Oates, Wallace. 1972. "Fiscal Federalism ."

Odhiambo, Walter and Henry Bwisa. 2014. "Role of Participatory Management in the Sustainability of Constituency Development Fund Projects: A Case Study of Maragua Constituency." *International Journal of Academic Research in Business and Social Science*.

Ongoya, Z.E. 2005. "A Critical Appriasal of the Constituency Development Fund Act." www.kenyalaw.org/Downloads Other/ CDF%20Fund%20-%20Ongoya.pdf.

Tshangana, Alison Hickey. 2010. "Constituency Development Funds: Scoping Paper." Accessed 11 October 2015 http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Constituency-Development-Funds-Scoping-Paper.pdf.

Zel, Albert Van. 2010. "What is Wrong with the Constituency Development Fund ."