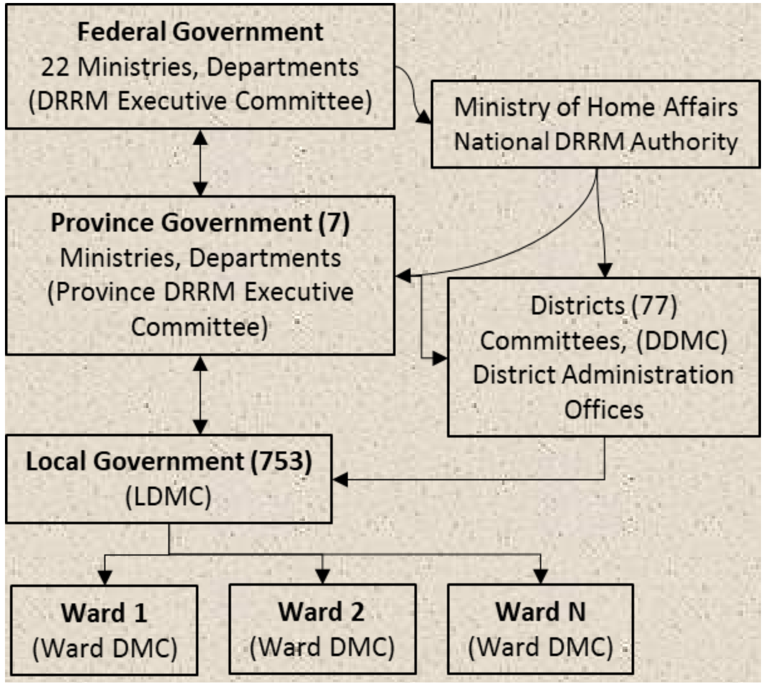
संघीय संरचनामा विपद् व्यवस्थापन: संविधान कार्यान्वयनका चुनौती

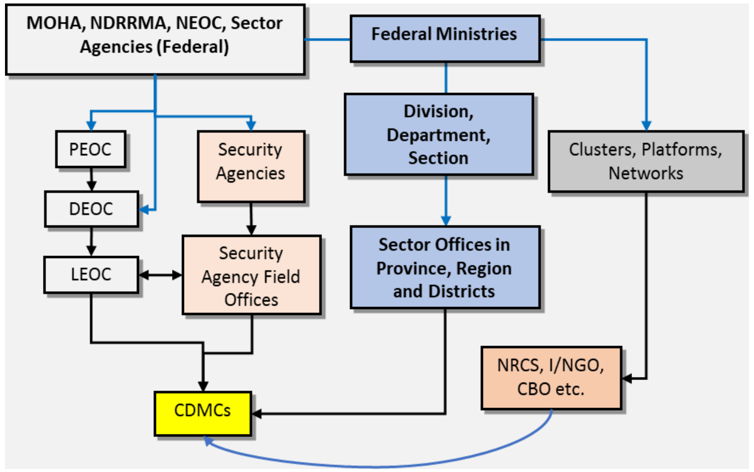
दीनानाथ भण्डारी

विपद् पूर्वतयारी सञ्जाल, काठमाण्डौं

‘संघीय, प्रादेशिक तथा स्थानीय तहमा विपद् जोखिम सुशासन विषयक नीति संवाद कार्यक्रम’ मा छलफल भएका विषयहरू

1. वर्तमान नीतिगत परिधि र संस्थागत संरचना
2. संवैधानिक प्रावधान लागू गर्न शक्ति (प्राविधिक क्षमता समेत) र अन्य प्रभावकारी तत्वहरू, वाधाहरू ।
3. संघीय कानूनहरूमा भएका त्रुटीपूर्ण वा असामञ्जस्य व्यवस्थाहरू
4. प्रकृति अनुसार प्रकोपको वर्गीकरण र विषयक्षेत्रगत कार्य विभाजन
5. विपद्को विस्तार, प्रभावस्तर अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यविभाजन ।
6. विपद् व्यवस्थापनमा तहगत जिम्मेवारी र अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय (अन्य देशका) अभ्यासहरू ।
7. संघीयता अनुरूपको संस्थागत संरचना – संभावना र चुनौती ।





संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था

नेपालको संविधानमा भएको व्यवस्था

- अनुसूची ८ को बुँदा २० स्थानीय तहको एकल अधिकारको सूचीमा –“विपद् व्यवस्थापन”।
- अनुसूची ७ को बुँदा १७ मा संघ र प्रदेशको साझा अधिकारको सूचीमा –“प्राकृतिक तथा गैरप्राकृतिक विपद् पूर्वतयारी, उद्धार तथा राहत र पुनर्लाभ”।
- अनुसूची ९ को बुँदा ९ तीनै तहको साझा अधिकारको सूचीमा –“विपद् व्यवस्थापन”।
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ ।⇒
- संघीय, प्रदेश तथा स्थानीय विपद् व्यवस्थापन नीति, कानून, योजना र कार्यान्वयनमा हुनुपर्ने सामञ्जस्यता । ⇓

अग्रणी भूमिकामा कुन तह हुनुपर्ने, सामञ्जस्यताको लागि सबैभन्दा जिम्मेवार को हुनुपर्ने ?

कानून, नीति तथा योजना तर्जुमा

४. **कानून वा नीति बनाउँदा विचार गर्नु पर्ने** : (१) संघले आफ्नो एकल वा साझा अधिकारको विषयमा कुनै कानून वा नीति बनाउँदा संविधान तथा यस ऐन बमोजिमका अन्य कुराका अतिरिक्त देहायका कुराहरुलाई विचार गर्नु पर्नेछः-

(क) प्रदेश तथा स्थानीय तहको एकल अधिकारको अतिक्रमण नगर्ने,

(ख) लागत, दिगोपना वा सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताका दृष्टिले कुनै विषयको कार्यान्वयन प्रदेश वा स्थानीय तहबाट गर्दा उपयुक्त हुने,

(ग) कुनै विषयको कार्यान्वयनमा दोहोरो नपर्ने गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका रहने।

(२) प्रदेशले आफ्नो एकल वा साझा अधिकारको विषयमा कुनै कानून वा नीति बनाउँदा संविधान तथा यस ऐन बमोजिमका अन्य कुराका अतिरिक्त देहायका कुराहरुलाई विचार गर्नु पर्नेछः-

(क) संघ वा स्थानीय तहको एकल अधिकारको अतिक्रमण नगर्ने,

(ख) संघीय कानूनसँग बाझिन नहुने,

(ग) राष्ट्रिय नीति वा प्राथमिकता अनुकूल हुने र त्यसको कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने,

(घ) कुनै विषयको कार्यान्वयन स्थानीय तहबाट गर्दा लागत, दिगोपना, सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताका दृष्टिले उपयुक्त हुने,

(ङ) कुनै विषयको कार्यान्वयनमा दोहोरो नपर्ने गरी सम्भव भएसम्म स्थानीय तहको भूमिका रहने।

विपद् व्यवस्थापनमा स्थानीय तहको अग्राधिकार कायम गर्ने सम्बन्धमा केही सवालहरू

1. स्थानीय तहको वर्गीकरण र भिन्न क्षमता (Capacity)
   1. महानगरपालिका, उपमहानगरपालिका, नगरपालिका र गाउँपालिका
   2. भौगोलिक अवस्थितिः- हिमाली क्षेत्र, पहाडी क्षेत्र, भित्री मधेश, तराई र काठमाण्डौं उपत्यका ।

   समग्रमा, महानगर र उपमहानगरको लागि भौगोलिक अवस्थितिले क्षमतामा धेरै भिन्नता नहुने देखिन्छ ।
2. नगरपालिका र गाउँपालिकाको हकमा भौगोलिक अवस्थिति अनुसार क्षमतामा भिन्नता देखिन्छ ।

- **सबै स्थानीय सरकारहरूको विपद् व्यवस्थापन क्षमता समान छैन ।**
- स्थानीय सरकारहरूसँग विपद् व्यवस्थापन सम्बन्धी एकल अधिकार उपयोग गर्न क्षमता (Power)

स्थानीय तहमा हक हस्तान्तरण गर्न राजनीतिक नेतृत्व, कर्मचारीतन्त्रको प्राथमिकतामा परेको छैन । डिपिनेटको?

८. <u>प्रदेश वा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुन सक्ने</u> : (१) संघले आफ्नो एकल अधिकारको विषय वा अवशिष्ट अधिकारको सम्बन्धमा कानून बनाउँदा त्यस्तो विषय वा अधिकार अन्तर्गतको कुनै कार्य प्रदेश वा स्थानीय तह वा प्रदेश वा स्थानीय तहको कुनै निकाय वा अधिकारीले गर्ने गरी व्यवस्था गर्न सक्नेछ।

(२) संघले एकल वा साझा अधिकारका विषय वा अवशिष्ट अधिकारको सम्बन्धमा कानून बनाउँदा सो कानून अन्तर्गत कार्यान्वयन हुने विषयमध्ये लागत, दिगोपना र सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताका दृष्टिले प्रदेश वा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्न उपयुक्त हुने देखिएका विषय प्रदेश वा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुने व्यवस्था गर्न सक्नेछ।

(३) प्रदेशले एकल वा साझा अधिकारका विषयमा कानून बनाउँदा त्यस्तो कानून अन्तर्गत कार्यान्वयन हुने विषयमध्ये लागत, दिगोपना र सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताका दृष्टिले स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्न उपयुक्त हुने देखिएका विषय स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुने व्यवस्था गर्न सक्नेछ।

(४) प्रदेशको एकल वा साझा अधिकारमा रहेको कुनै विषयसँग सम्बन्धित कुनै पूर्वाधार संरचना निर्माण वा अन्य कुनै परियोजना दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशले कानून बनाई संयुक्त रुपमा कार्यान्वयन गर्न वा सञ्चालन गर्न सक्नेछन्।

"केन्द्र" र "माथि" !

अभ्यासमा विपद् व्यवस्थापन

- घटना विश्लेषण:
  - बागलुङमा क्षति भएका घर तीन वर्षसम्म पुनर्निर्माण हुन नसकेको।
  - म्यागदी, सिन्धुपाल्चोक... ।
  - तिलागुफाको पुनर्निर्माण चुनौती ।
- **पुनर्निर्माणको अनुदान प्राधिकरणले सिधै स्थानीय सरकारको कोषमा किन नदिने?**
- कोभिड-१९ मा राहत बाँड्न स्थानीय तहलाई जिम्मेवारी दिइयो, बाढी पहिरोमा किन नदिने ?
- विपद्मा घरजग्गा गुमाएका पीडितले १ लाख, १ लाख ५० हजार वा २ लाख उधारो, ऋण पाउन सक्छन्? व्याज तिर्न सक्छन्?

पीडितले पाउने अनुदानमा समेत तीनै तहको साझेदारी रहने कार्यविधिमा उल्लेख छ। गाउँपालिकाको हकमा सङ्घीय सरकारको ६० प्रतिशत, प्रदेशको ३० प्रतिशत र स्थानीय तहको १० प्रतिशत साझेदारी रहने भनिएको छ।

नगरपालिकाको हकमा सङ्घीय सरकारको ५५, प्रदेशको ३० र स्थानीय तहको १५ प्रतिशत साझेदारी रहने छ। साझेदारीका लागि स्थानीय तहले उपलब्ध गराउनुपर्ने रकमसमेत जम्मा हुन ढिलाइ भएको छ। तीनै तहबाट प्राप्त अनुदान रकमलाई जिल्ला विपत् व्यवस्थापन समितिले कार्यप्रगतिका आधारमा लाभग्राहीलाई उपलब्ध गराउने छ

जिल्ला विपद् व्यवस्थापन समितिले तयार गरेको तथ्याङ्कअनुसार बाढी र पहिरोका कारण ६३२ परिवार विस्थापित भएका छन्। एक्काइस परिवारको नयाँ घर बनाउन जग्गासमेत नभएको तथा ५२ घरको प्रबलीकरण मात्रै गर्दा बस्न सकिने अवस्था रहेको तथ्याङ्क छ। स्थानीय सरकारले सङ्घ र प्रदेशको बाटो हेर्ने र सङ्घीय सरकारको कार्यक्रम आउन ढिलाइ हुँदा पुनर्निर्माण तथा पुनःस्थापनाको काम हुन नसकेको हो।

(२) उपदफा (१) बमोजिमको सम्झौताको आधारमा जिल्ला विपद् व्यवस्थापन समितिले लाभग्राहीहरुलाई पायक पर्ने बैंकमा पहिलो किस्ता बापतको एकमुष्ट रकम सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय मार्फत लाभग्राहीको खातामा निजले भुक्तानी पाउने गरी रकम निकासा गर्नुपर्नेछ ।तर लागत सहभागिता ब्यहोर्ने तीनै तहमध्ये कुनै तहबाट रकम प्राप्त नभईसकेको अवस्थामा जुन तहबाट रकम प्राप्त भएको छ सोही रकम मात्र निकासा गर्न यस प्रावधानले बाधा पुग्नेछैन ।

२. प्लिन्थ लेभलसम्म आवास निर्माण सम्पन्न गरिसकेपछि अनुसूची -६ बमोजिम निर्माण सम्पन्न गरेको प्राविधिक जाँच प्रतिवेदनको आधारमा दोस्रो किस्ता बापत हिमाली जिल्लामा दुई लाख पचास हजार रुपैयाँ, पहाडी जिल्लामा दुई लाख रुपैयाँ र तराईका जिल्लामा एक लाख पचास हजार,

३. निर्माण सम्पन्न गरिसकेपछि प्राविधिकको अन्तिम जाँच प्रतिवेदनको आधारमा अन्तिम किस्ता वापत हिमाली जिल्लामा दुई लाख रुपैयाँ, पहाडी जिल्लामा एक लाख पचास हजार रुपैयाँ र तराईका जिल्लामा एक लाख रुपैयाँ,

नीतिगत पैरवीका लागि विचारणीय बुँदाहरू

1. संवैधानिक व्यवस्था र विपद् व्यवस्थापनको अन्तर्राष्ट्रिय सिद्धान्त अनुसार स्थानीय तहको एकल तथा अग्राधिकार कायम हुने गरी संघ र प्रदेशका कानूनमा संशोधन हुनुपर्छ।
2. प्रकोपको प्रकृति र विपद्को प्रभावस्तर अनुसार तहगत र निकायगत एकल जिम्मेवारी, नेतृत्व र सहयोगी भूमिका, र आपसी समन्वयको सिमाङ्कन हुनुपर्छ।
3. स्थानीय तहको क्षमता विकास गर्नु र जिम्मेवारी दिनु संघको कर्तव्य हुनुपर्छ। क्षमता छैन भन्ने वा अन्य कुनै वहानामा विपद् व्यवस्थापनको विकेन्द्रीकरण रोकिनु हुँदैन।
4. तीनै तहले विपद् व्यवस्थापनको एउटै राष्ट्रिय लक्ष्य र समान उद्देश्य हासिल गर्न नीति, कानून, योजना बनाई कार्यान्वयन गर्नुपर्छ।

नीति संवादको प्रस्तावित प्रतिवद्धता (७ अगष्ट २०२३)

1. नेपालको संविधान २०७२, विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४, विपद् जोखिम न्यूनीकरण राष्ट्रिय नीति २०७५ र विपद् जोखिम न्यूनीकरण राष्ट्रिय रणनीतिक कार्ययोजना २०१८–२०३० ले तय गरे अनुरुप विपद् जोखिम न्यूनीकरणका तथा व्यवस्थापन कार्यलाई अझ प्रभावकारी रुपमा अगाडी बढाउन जोड दिनेछौं । (यसमा सुधार गर्नुपर्ने)

2. विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापनको क्षेत्रमा कार्य गर्दा महिला, बालबालिका, अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरू, ज्येष्ठ नागरिक, लैंगिक तथा यौनिक अल्पसंख्यक, तथा पछाडि पारिएका समूहहरूको सक्रिय सहभागिताको लागि पनि पहल गर्नेछौं ।

3. विपद्को घटनाहरुलाई सुचकांकका आधारमा वर्गीकरण गरी, घटना अनुरुप कुन सरकारी तहले कार्य गर्न सक्छ सो तह गरि स्थानिय तहको क्षमता अभिबृद्धि सहित प्रादेशिक तहलाई पनि जिम्मेवारी दिदै जानमा पहल गर्नेछौं । (यसमा सुधार गर्नुपर्ने)

4. विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापनको ~~क्षेत्रमा को~~ क्षेत्रमा कार्य गर्दा एक तहको सरकारबाट अर्कोलाई सहयोग हुने साथै सबै क्षेत्र र निकायको प्रतिनिधित्व हुने गरि कार्यक्रमहरु गर्नको लागि समेत प्रतिबद्धता व्यक्त गर्दछौं । (यसमा सुधार गर्नुपर्ने)

संघीय व्यवस्था अनुरूपको विपद् व्यवस्थापन प्रणाली - नीति संवादका लागि केही बुँदाहरू - १

- संविधानद्वारा प्रदत्त अधिकार बमोजिम स्थानीय सरकारले व्यवस्थापन गर्न सक्ने स्तरको विपद् एकलरूपमा व्यवस्थापन गर्न पाउनु पर्ने ।
- संविधानको मर्म साथै संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को व्यवस्था अनुसार स्थानीय तहले कार्यान्वयन गर्न उपयुक्त हुने कार्यहरू संघ वा प्रदेशले अधिकार प्रत्यायोजन गर्नुपर्ने, स्थानीय तहलाई दिन उपयुक्त हुने जिम्मेवारी हस्तान्तरण गर्नुपर्ने ।
- समुदाय, संघसंस्था र निजी क्षेत्रको उपयुक्त भूमिका र परिचालन सम्बन्धी विषय सम्बन्धित तहमा संस्थागत गरिनुपर्ने ।
- विपद् प्रभावितलाई प्रदान गरिने सबै प्रकारका राहत सहयोग र पुनर्निर्माण अनुदान न्यूनतम राष्ट्रिय मापदण्ड बमोजिम स्थानीय सरकार मार्फत (एकद्वार प्रणाली) मात्र वितरण हुनुपर्ने ।

नोटः केही सवालहरू NARMIN र MUAN द्वारा आयोजित कार्यविस्तृतीकरण पुनरावलोकन तथा परिमार्जन सम्बन्धी अध्ययन तथा स्थानीय सरकारसँगको परामर्शबाट लिइएको

संघीय व्यवस्था अनुरूपको विपद् व्यवस्थापन प्रणाली - नीति संवादका लागि केही बुँदाहरू - २

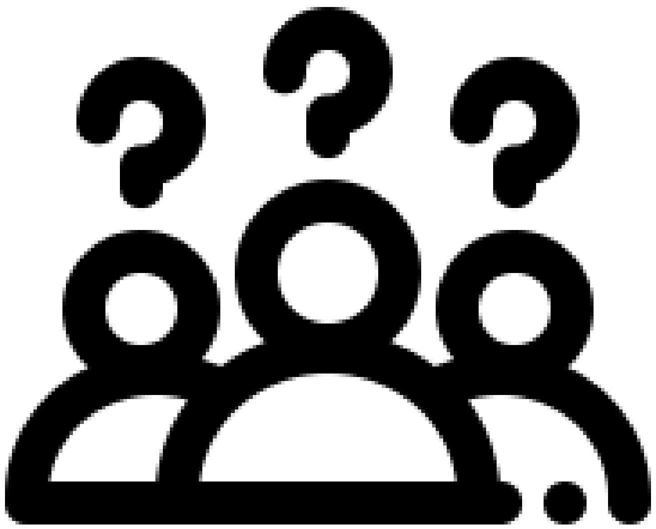
– जनस्वास्थ्य सम्बन्धी महामारी, पशुपक्षीमा हुने रोगव्याधको महामारी, खेतिबालिमा रोगकीराको महामारी जस्ता विपद्को न्यूनीकरण र व्यवस्थापन गर्न तहगत एवं निकायगत उत्तरदायित्व र कार्यविवरण सहितको राष्ट्रिय मापदण्ड र कार्यविधि आवश्यक रहेको।

– जलउत्पन्न प्रकोप नियन्त्रणका लागि तहगत र संस्थागत जवाफदेहीता र कार्यविभाजन हुन आवश्यक छ ।

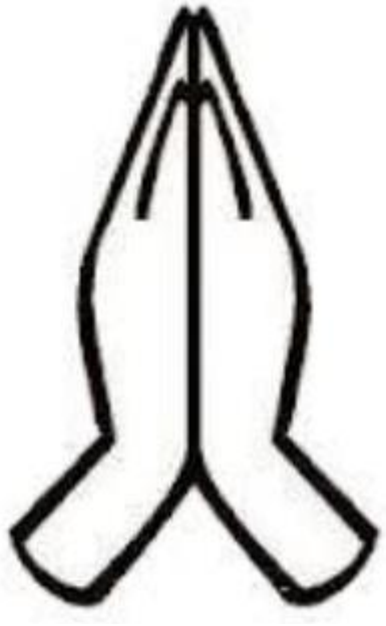
– जुन तहको विकास निर्माण योजना/आयोजना हो, त्यसमा हुन सक्ने विपद् जोखिम (जलवायु परिवर्तनका प्रभाव समेत) र त्यसको निर्माण तथा सञ्चालनबाट उत्पन्न हुने वा वृद्धि हुने प्रकोप, विपद् जोखिमका लागि सोही तह नै जिम्मेवार र जवाफदेही हुनुपर्ने नीति, कानून र कार्यढाँचा हुनुपर्ने ।

– वन डढेलो नियन्त्रण, जोखिमसंवेदी भूउपयोग, वन्यजन्तुको आतङ्क नियन्त्रण आदिमा स्थानीय सरकारको भूमिका साथसाथै अधिकार ।

नोटः केही सवालहरू NARMIN र MUAN द्वारा आयोजित कार्यविस्तृतीकरण पुनरावलोकन तथा परिमार्जन सम्बन्धी अध्ययन तथा स्थानीय सरकारसँगको परामर्शबाट लिइएको



सुझाव तथा थप विचारहरू ...



धन्यवाद