

विकास VIKAS

A Journal of Development

वर्ष ३८ - अंक १ - २०७८ आश्वीन

Vol. 38 - No. 1 - October, 2021



नेपाल सरकार

राष्ट्रिय योजना आयोग
सिंहदरबार, काठमाडौं

विकास VIKAS

A Journal of Development

वर्ष ३८ - अंक १ - २०७८ आश्वीन

Vol. 38 - No. 1 - October, 2021



नेपाल सरकार

राष्ट्रिय योजना आयोग

सिंहदरवार, काठमाडौं

विकास VIKAS

A Journal of Development

© राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार, काठमाडौं ।

प्रकाशन प्रति : ५०० ।

सल्लाहकारहरु

डा. विश्वनाथ पौडेल
डा. दिल बहादुर गुरुङ
डा. रामकुमार फुयाल
डा. उमा शंकर प्रसाद
प्रा.डा. सुरेन्द्र लाभ कर्ण
सलोनी प्रधान सिंह
डा. पुष्परमण वाग्ले

सम्पादक मण्डल

अध्यक्ष
केवल प्रसाद भण्डारी

सदस्यहरु

डा. वासुदेव शर्मा
विजु कुमार श्रेष्ठ
बैकुण्ठ निधि शर्मा

सदस्य-सचिव

लोक बहादुर खत्री

भाषा सम्पादन

तीर्थराज चापागाईं
मित्रदेव लम्साल

कम्प्युटर संयोजन

भुवन न्यौपाने

प्रकाशक

राष्ट्रिय योजना आयोग

सिंहदरबार, काठमाण्डौ ।

Email - vikas@npc.gov.np

Web - www.npc.gov.np

सम्पादकीय

कोभिड-१९ बाट नेपालको अर्थतन्त्रमा ठूलो क्षति भएको छ । विशेषतः लघु, घरेलु तथा साना उद्यमहरु, पर्यटन तथा निर्माण क्षेत्र र अनौपचारिक क्षेत्रमा यसको प्रभाव लामो समयसम्म देखिने सम्भावना छ । कोभिड-१९ महामारीका बावजूद पनि विकास निर्माणका केही क्षेत्रमा उत्साहजनक प्रगति भएको देखियो । उदाहरणको लागि सूचना प्रविधिमा आधारित व्यापार व्यवसाय, विद्युतीय कारोवार, वित्तीय व्यवसाय, अनलाइन शिक्षा, विप्रेषण र कृषि क्षेत्रले यस विपत्तिको घडीमा पनि राम्रो उपलब्धि हासिल गरेका छन् । हाल, कोभिडको खोप आपूर्ती र वितरणमा सरकारी संयन्त्रको प्रभावकारिता वृद्धि भए सँगै नेपालको अर्थतन्त्र पनि पुनः लयमा फर्किँदै गएको संकेतहरु देखा परेका छन् ।

त्यसैले, अर्थतन्त्रलाई पुनरुत्थान गर्न लक्षित नीति तथा कार्यक्रममा आर्थिक सामाजिक विकासका प्रयासहरु केन्द्रित गर्नु र दिगो विकास लक्ष्य हासिल गर्दै नेपाललाई अतिकम विकसित मुलुकबाट समुन्नत मुलुकमा स्थापित गर्ने दिशातर्फ अग्रसर हुनु नै अहिले को मुख्य आवश्यकता हो ।

यस पृष्ठभूमिमा, संघीय शासन प्रणाली, योजनाबद्ध विकास, मानव संशाधन विकास, सामाजिक सुरक्षा प्रणाली, स्थानीय आर्थिक विकास, सार्वजनिक सेवा प्रवाह, सामुदायिक शिक्षा, स्वास्थ्य विमा कार्यक्रम, कृषि विकास, उर्जाको विकास, वैदेशिक लगानी, वित्तीय अनुशासन तथा जवाफदेहिता, दिगो विकास लक्ष्य, विकासमा नागरिक संलग्नता लगायत पन्ध्रौं योजना तथा दिगो विकास लक्ष्यहरुको कार्यान्वयन तथा अनुगमनमा प्रत्यक्ष-परोक्ष सहयोग पुऱ्याउने विकाससम्बद्ध विभिन्न समसामयिक विषयमा लेखिएका २० वटा लेख रचनाहरु समेटेर विकास पत्रिकाको ३८ औं अंक यहाँहरु समक्ष प्रस्तुत गरिएको छ ।

यहाँ प्रकाशित लेखहरुले पाठकहरुको ज्ञान अभिवृद्धिमा केही न केही योगदान पुग्ने अपेक्षा गर्दै आफ्ना रचनाहरु पठाइदिनु हुने सबै विद्वान्हरु प्रति हार्दिक आभार व्यक्त गर्दछौं र यस पत्रिकाका आगामी अङ्कहरुलाई अभि-स्तरीय बनाउने सम्बन्धमा अमूल्य राय एवम् सुझावहरु प्रदान गरिदिनु हुन हार्दिक अनुरोध गर्दछौं ।

धन्यताद ।

यस पत्रिकामा प्रकाशित लेख रचनामा व्यक्त विचार तथा धारणा सम्बन्धित लेखकका निजी हुन् । यस सम्बन्धमा लेखक स्वयं जिम्मेवार हुनुहुनेछ । उक्त विचार तथा धारणाले यस आयोगको आधिकारिक धारणा प्रतिनिधित्व नगर्ने र यस सम्बन्धमा राष्ट्रिय योजना आयोग तथा सम्पादक मण्डल जवाफदेही नहुने व्यहोरा सम्बन्धित सबैमा जानकारी गराइन्छ ।

– सम्पादक मण्डल

विषय-सूची

क्र.सं	शिर्षक	लेखक	पेज नं
१.	स्थानीय आर्थिक विकासमा हाम्रो कार्यदिशा	नेत्र प्रसाद सुवेदी	१
२.	नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहको अवस्था र सुधारका उपायहरू	गम्भीर बहादुर हाडा	१३
३.	दिगो विकास लक्ष्य : नेपालको कार्यदिशा	डा.लोक बहादुर लोप्चन	२८
४.	विकासमा नागरिक संलग्नता	विश्वामित्र कुइकेल	३९
५.	सार्वजनिक खरिद : समस्या र समाधानका उपायहरू	रामचन्द्र पौडेल	४९
६.	सङ्घीयता कार्यान्वयनमा समपूरक अनुदान वितरण सम्बन्धमा उपलब्धी, समस्या, सुधारका प्रयासहरू	राजेशबाबु घिमिरे	५८
७.	नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा योजनाबद्ध विकासको सञ्जाल	कृष्णमणी पराजुली	७१
८.	असल शासनको आधार : वित्तीय अनुशासन र जवाफदेहितामा सुधार	डम्बर बहादुर कार्की	८१
९.	नेपालमा कृषि विकासका चुनौती र सिँचाइको भूमिका	डा.सरोज कार्की, ई.सूचना आचार्य	९६
१०.	नेपालको भूमि व्यवस्थापनको सिंहावलोकन: नीतिगत समस्या कि, कमजोर कार्यान्वयन ?	तीर्थराज चापागाईं	१०६
११.	दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयनको लेखापरीक्षण	घनश्याम पराजुली	१२०
१२.	नेपालमा स्वास्थ्य विमा कार्यक्रम : नागरिकले रुचाएको स्वास्थ्य नीति	शिव वाग्ले	१३२
१३.	सामुदायिक शिक्षा र स्थानीय सरकार	देवीराम आचार्य	१४३
14.	Sustainable Farming System in Hills of Chitwan District, Nepal	Prof. Narbikram Thapa, Ph.D.	152

15.	Specific Tools Used in the Planning Process and Challenges of Economic Development in Nepal	Mukti Bahadur Khatri	163
16.	Impacts of Performance Contract on Organizational Performance in Nepalese Civil Service	Anil Kiratee	175
17.	Artificial Intelligence (AI): Challenges and Solutions for the Public Administration in Developing Countries	Ramesh Parajuli	187
18.	Justice Delayed is Development Denied	Hrithik Yadav	195
19.	Effect of Stock Market Development and Remittance on Economic Growth: Empirical Evidence of Nepal	Rajan Phaju, Rupak Khadka	201
20.	The Nepalis Debate on Governance Networks: Towards a New and Viable Transformation	Mitra Dev Lamsal	216

स्थानीय आर्थिक विकासमा हाम्रो कार्यदिशा

नेत्र सुवेदी “प्रयास”

कार्यकारी सारांश

कुनै पनि मुलुकको राजनैतिक पृष्ठभूमि तथा दर्शन हुन्छ। यतिमात्र होइन आधुनिक राज्य सञ्चालनको मेरुदण्डका रूपमा आर्थिक संरचना रहेको हुन्छ। जसरी संविधानले नागरिकका हक अधिकारका साथै राजनैतिक संरचना र प्रक्रियाको बेलिविस्तार लगाएको हुन्छ। त्यसैगरी देशको अर्थतन्त्र कस्तो हुने र कसरी क्रियाशील रहने भन्ने सम्बन्धमा कुनै न कुनै हिसाबले दिशानिर्देश हुनुपर्ने मान्यता रहिआएको छ। सांकेतिक तवरले नै किन नहोस् राज्य सञ्चालनको ढाँचा र राज्य सञ्चालकले लिनुपर्ने बाटोका सम्बन्धमा संविधानमै उल्लेख हुनुलाई सकारात्मकरूपमा लिनुपर्दछ। बलियो राष्ट्रिय अर्थतन्त्र निर्माण गर्ने र सोका लागि स्थानीय आर्थिक सबलीकरणका उपायहरू अवलम्बन गर्नुपर्ने मोडमा हामीहरू आइपुगेका छौं। उत्पादन र उत्पादकत्वले प्राथमिकता नपाएसम्म दस्तावेजहरूमा उल्लेख हुने विषयहरू प्रतिवद्धतामा सीमित रहने डर रहन्छ। स्थानीय आर्थिक विकासको दर्शन र उपलब्ध सम्भावनाको परख गर्दै सरोकारवालाहरूको एकीकृत प्रयत्नबाट मात्र असल नतिजा निस्कने सम्बन्धमा यस लेखमा केही स्थानीय तहबाट भएका नमूना प्रयत्नहरू समेट्दै समग्रमा स्थानीय आर्थिक विकासको विश्लेषण एवम् विवेचना गर्न प्रयोग गर्न सकिने प्रभावलीसमेत समेटिएको छ।

आशाको सञ्चार गर्नुपर्दछ, निराशाको खेती होइन

हामी कहाँ उत्पादन बढाउने र व्यवसायलाई टिकाउने काममा कम चासो छ। तर यसो भन्दैमा यदि गर्न चाह्यो भने सम्भावना हुँदै नभएको भने होइन। स्वरोजगार सिर्जना र रोजगारीको व्यवस्था गर्ने भनेको कि त कृषिको व्यावसायीकरण, कि उद्योग तथा व्यापार व्यवसायको सञ्चालन, कि पर्यटन वा वित्तीय सेवाजस्ता कामहरूको अवलम्बन नै हो। खासमा कृषि तथा उत्पादनका कामहरू सरल हुँदैनन्। धेरै पक्ष सकारात्मक भएमा मात्र उपलब्धि राम्रो हुने खालका हुन्छन्। तसर्थ राज्यको तर्फबाट हौसला र प्रोत्साहन आवश्यक पर्दछ। जोखिम कम गर्ने उपायहरू समेत अपनाउनुपर्ने हुन्छ। जहाँ जहाँ ज-जसले मिलेर जे जे उत्पादन सम्भव हुन्छ त्यही गर्दै गएमा समष्टिमा स्थानीय तह, प्रदेश र समग्रमा राष्ट्र नै समुन्नत र समृद्ध बन्ने आधार तयार हुन्छ। नयाँ उद्यम शुरू गर्ने र

बजारसँग जोड्ने पहलहरू ठाउँठाउँमा नभएका होइनन्। जस्तो कि कति स्थानमा परम्परागत उत्पादनहरू जस्तै मास, भटमास, भाँगो, चिनो, कोदो, कागुनो, उवा, अदुवा, टिमुर, श्रीखण्ड, बोधिचित्त, चिया, अलैंची, रबर, सुपारी, कफी, च्याउ, कागती, सुन्तला, रेशम खेती, तेजपात, चिज, निम, अमला र अन्य जडिबुटी खेतीहरूको उत्पादन गरी प्रचारप्रसार समेत गरेमा माग बढ्ने देखिन्छ। त्यस्तै आधुनिक हिसाबले हरियालीसहित खाद्य सुरक्षामा सहयोग पुऱ्याउने कुरिलो, मालिङ्गो, जैतुन, ठटेलो, केसर, डालेचुक, सुगन्धकोकिल, ट्रोफल खेती, अगउड, भेनिला खेती, ड्रागन फ्रुट, पाउलोनिया, एभोकाडो, राजवृक्ष जस्ता खेती फस्टाउने सम्भावना छ। यी कृषि र खेतीबाहेक पनि पशुपालन, माछापालन, मौरीपालनको पनि त्यत्तिकै सम्भावना छ। खेतीको लागत कम गर्ने गरी र उत्पादन भएको वस्तुले बजार पाउने र बाहिरबाट ल्याउनुपर्ने वस्तुको खाँचो पूरा गर्ने भयो भने अर्थतन्त्रमा सकारात्मक टेवा पुग्ने देखिन्छ। यस्ता कैयौँ सम्भावनाको पहिचान गरी प्रोत्साहन गर्न र निजी एवम् सामुदायिक पहललाई अन्य तवरबाट भरथेग गर्ने खालको राज्यप्रणाली र अर्थप्रणाली अवलम्बन गरिरहेको सन्दर्भमा आगामी दिनमा स्थानीय आर्थिक प्रणालीलाई सशक्त गराउने पहल आवश्यक छ। आशावादी बनेर चुप लागेर बस्ने होइन कि आर्थिक पुनरुत्थानका कामहरू व्यवहारमा उतार्ने र निरन्तर प्रयत्न जारी राख्नु भने जरुरी छ।

वर्तमान संविधानमा आर्थिक अन्तरवस्तु

संविधान भनेको राजनैतिक मात्र नभै आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक रूपान्तरणको दस्तावेज पनि हो र हुनु पर्दछ। पटक पटकको राजनैतिक परिवर्तनहरू पश्चात् पछिल्लोपटक वि.सं २०७२ असोज ३ मा संविधानसभाबाट जनतालाई बलियो बनाउने विभिन्न उद्घोष समेटिएको संविधान जारी भयो। रूपान्तरणकारी परिवर्तन नै भएको मान्नुपर्दछ, राजनैतिक पद्धति र शासन सञ्चालनको प्रारूपमा। संविधानको ऐना पनि भनिने प्रस्तावनाको भाषालाई केलाउँदा एकातिर नेपाली समाजको विविधताबीच रहेका सबैखाले विभेदको अन्त्य गरी आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण गर्ने सङ्कल्प समावेश छ भने विभिन्न आधुनिक लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यताहरूका आधारमा समाजवादप्रति प्रतिबद्ध रही समृद्ध राष्ट्र निर्माण गर्न तथा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकाङ्क्षा पूरा गर्ने उद्देश्य राखेको स्पष्ट हुन्छ। तर समाजवाद, समृद्धि, आर्थिक समानता र समतामूलक समाज भनेको के हो र कसरी भन्ने विषय संविधानभित्र खोजेर पाइदैन। अर्थात् कतिपय उद्घोषहरू साङ्केतिक मात्र पनि छन्। संविधानमा सबै कुरा नअटाउन पनि सक्छ तर कार्यान्वयकर्ताले अन्य औजारमार्फत प्रष्टता ल्याउन सक्नुपर्दछ।

विकास, आर्थिक विकास, समृद्धि, समुन्नतिको प्रयोग संविधानका केही भाग र धाराहरूमा प्रसङ्गवस गरिएको पाइन्छ। के कसरी हासिल गर्ने भन्ने सम्बन्धमा व्याख्या र विश्लेषण भने समावेश छैन। के कसरी भन्ने विषयका लागि धेरै पृष्ठ आवश्यक पर्ने हुनाले हुनु पर्दछ कि यी विषयलाई भिजन पेपर र

आवधिक योजनामा समेटिएको छ। तथापि आर्थिक कोणबाट संविधानलाई सरसर्ती नियाल्ने जमको गरिएको यस लेखमा क्रमशः समृद्धिका ती व्यवस्थाहरूका सम्बन्धमा सङ्क्षिप्त टिप्पणीसहित समावेश गरेको छु। संविधानको भाग १ मा प्रारम्भिक शीर्षक दिएर नेपाल राज्य र राष्ट्रलाई चिनाइएको छ। “राष्ट्र” लाई परिभाषित गर्ने क्रममा राष्ट्रिय हित तथा समृद्धिप्रति आस्थावान् नेपाली जनताको प्रसङ्ग समावेश गरिएको छ भने राष्ट्रिय हितका राजनैतिक र आर्थिक विषय समेटिने जम्मा ९ वटा तत्वहरूमा आर्थिक समुन्नति र समृद्धि पनि परेका छन्। त्यसो त राष्ट्रिय हितको विषय समेट्ने सवालमा यो संविधान नै पहिलो पनि हो। भाग २ ले नागरिकता प्राप्तिको विषय समेटेर १६ वर्ष पुगेको देशवासीलाई नागरिक घोषित गर्ने आधार र किसिम सम्बन्धमा समेटिएको छ। यसरी देशको नागरिक भएको व्यक्तिलाई विभिन्न अधिकारले सुसज्जित गर्ने कार्य भने भाग ३ मा रहेका विभिन्न ३१ वटा मौलिक हक र नागरिकका कर्तव्यहरूबाट गरिएको छ। मौलिक हकहरूको सन्दर्भमा उल्लेख भएका आर्थिक विषयहरू यसप्रकार बुँदागत गर्न सकिन्छः

- ❖ स्वतन्त्रताको हक अन्तर्गत नेपालको कुनै पनि भागमा पेशा, रोजगार गर्ने र उद्योग, व्यापार तथा व्यवसाय स्थापना र सञ्चालन गर्ने स्वतन्त्रता
- ❖ समानताको हक अन्तर्गत समान कामका लागि लैङ्गिक आधारमा पारिश्रमिक तथा सामाजिक सुरक्षामा कुनै भेदभाव गरिने छैन भनेर कतै भेदभावपूर्ण व्यवहार भयो भने उपचारको बाटो समेत खोलिएको छ।
- ❖ छुवाछुत तथा भेदभाव विरुद्धको हक अन्तर्गत कुनै वस्तु, सेवा वा सुविधा उत्पादन वा वितरण गर्दा त्यस्तो वस्तु, सेवा वा सुविधा कुनै खास जात वा जातिको व्यक्तिलाई खरिद वा प्राप्त गर्नबाट रोक लगाइने वा त्यस्तो वस्तु, सेवा वा सुविधा कुनै खास जात वा जातिको व्यक्तिलाई मात्र बिक्री वितरण वा प्रदान गरिने छैन भनेर कथित दलितका नाममा हुने भेदभाव गर्न नहुने उल्लेख छ।
- ❖ प्रत्येक नागरिकलाई रोजगारीको हक हुने र उनीहरूलाई रोजगारीको छनौट हुने हक हुने भनेर रोजगारीको हकमा समावेश छ। साथै प्रत्येक श्रमिकलाई उचित श्रम अभ्यासको हक हुने उल्लेख गर्दै उनीहरूलाई उचित पारिश्रमिक र सुविधा उपलब्ध हुने उल्लेख गरिएको छ।
- ❖ सामाजिक न्यायको हकका विभिन्न विषयमध्ये देशको आर्थिक गतिविधिमा संलग्नहरूको हितको प्रसङ्ग पनि उठान गरिएको छ। जस्तो कि प्रत्येक किसानलाई कानूनबमोजिम कृषि कार्यका लागि भूमिमा पहुँच, स्थानीय वीउविजन र कृषि प्रजातिको छनौट र संरक्षणको हक हुनेछ भन्ने समावेश हुनु सकारात्मक पक्ष हो।

समग्र राज्य सञ्चालनको मार्गदर्शनका रूपमा रहने राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरूको अलगगै र विशेष महत्त्व रहने गर्दछ। देशको अर्थतन्त्रलाई मार्गदर्शन गर्नका लागि उत्पादनसँग सम्बन्धित विभिन्न क्षेत्रहरूमा के कस्तो कार्यदिशा लिने भन्ने सङ्केत गर्दछ। नेपालको संविधानमा आर्थिक पाटोमा अलि वृहत् र विभिन्न विषय क्षेत्रगतरूपमा विविध व्यवस्था भएको यदि कुनै भाग छ भने त्यो भनेको राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व समेटेको भाग ४ हो जसका सम्बन्धमा यहाँ सरसर्ती चर्चा गर्नु उपयुक्त होला।

कुनै पनि समाजको सामाजिक सांस्कृतिक मूल्य मान्यताले बासिन्दाहरूमा कामप्रतिको दृष्टिकोण, मेहनतलाई लिने तरिका र राष्ट्र निर्माणका लागि समर्पणभावको तह वा स्तर पनि निर्धारण गर्दछ। वर्तमान संविधानले पहिलो पटक राज्यको सामाजिक उद्देश्य अन्तर्गत ८ वटा सामाजिक सांस्कृतिक मूल्य र मान्यता समेटिएको छ जसअन्तर्गत आर्थिक विकाससँग सम्बन्धित श्रमको सम्मान र उद्यमशीलता पनि परेका छन्। कुनै पनि देशको आर्थिक उन्नतिका लागि श्रमशील जनशक्तिको पूर्ण र मर्यादित प्रयोग आवश्यक छ भने उद्यम सञ्चालन गर्ने कला समेत आवश्यक पर्दछ। त्यस्तै राज्यको आर्थिक उद्देश्य अन्तर्गत विकासका तीन मुख्य पात्रहरू सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता एवम् विकासको माध्यमबाट उपलब्ध स्रोत र साधनको अधिकतम परिचालनद्वारा तीव्र आर्थिक वृद्धि हासिल गर्दै दिगो आर्थिक विकास गर्ने तथ प्राप्त उपलब्धिहरूको न्यायोचित वितरण गरी आर्थिक असमानताको अन्त्य गर्दै शोषणरहित समाजको निर्माण गर्न राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र तथा उन्नतशील बनाउँदै समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने विषय समेटिएको छ।

राज्यका नीतिहरूका रूपमा तेह्र वटा शीर्षक अन्तर्गत राज्यले गर्ने मार्गदर्शनका कुराहरू उल्लेख भएका छन्। जसमध्ये ६ वटा विषय शीर्षकहरू आर्थिक विकास र समृद्धि सम्बन्धी रहेको हामी पाउँछौं। अर्थ, उद्योग र वाणिज्य सम्बन्धी नीतिमा तुलनात्मक लाभका क्षेत्र पहिचान गर्ने विषय, राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको विकासको लागि राष्ट्रिय उद्योगधन्दा र साधनस्रोतको संरक्षण र प्रवर्द्धन गरी नेपाली श्रम, सीप र कच्चा पदार्थमा आधारित स्वदेशी लगानीलाई प्राथमिकता दिने विषय, गैरआवासीय नेपालीहरूको ज्ञान, सीप, प्रविधि र पूँजीलाई राष्ट्रिय विकासमा उपयोग गर्ने विषय समेत परेका छन्। त्यस्तै कृषि र भूमिसुधार सम्बन्धी नीति अन्तर्गत किसानको हितलाई ध्यानमा राखी वैज्ञानिक भूमिसुधार गर्ने, जग्गाको चक्लाबन्दी गरी उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि गर्ने, यसरी कृषिको उत्पादन र उत्पादकत्व बढाउन भू-उपयोग नीतिको अवलम्बन गरी भूमिको व्यवस्थापन र कृषिको व्यवसायीकरण, औद्योगिकीकरण, विविधीकरण र आधुनिकीकरण गर्नेमात्र होइन कि कृषकका लागि कृषि सामग्री, कृषि उपजको उचित मूल्य र बजारमा पहुँचको व्यवस्था गर्ने समेत उल्लेख छ। यसबाट के अनुमान लगाउन सकिन्छ भने संविधान तयार गर्ने व्यक्तिहरूमा समेत कृषि क्षेत्रले पर्याप्त स्थान नपाएको हुँदा आगामी दिनमा यसको सर्वाङ्गीण विकास आवश्यक छ भन्ने चेत थियो। विकास

निर्माणको प्रक्रियामा स्थानीय जनसहभागिता अभिवृद्धि गर्ने विषय विकास सम्बन्धी नीतिमा समावेश छ। त्यस्तै नवीकरणीय ऊर्जाको उत्पादन तथा विकास गर्दै नागरिकका आधारभूत आवश्यकता परिपूर्तिका लागि सुपथ र सुलभ रूपमा भरपर्दो ऊर्जाको आपूर्ति सुनिश्चित गर्ने तथा ऊर्जाको समुचित प्रयोग गर्ने विषय पनि नीतिमा परेको छ। श्रम र रोजगार सम्बन्धी नीतिमा सबैले काम गर्न पाउने अवस्था सुनिश्चित गर्दै देशको मुख्य सामाजिक आर्थिक शक्तिको रूपमा रहेको श्रमशक्तिलाई दक्ष र व्यावसायिक बनाउने र स्वदेशमै रोजगारी अभिवृद्धि गर्ने विषय उठान गरी देशको समृद्धिका लागि देशकै श्रमशक्तिलाई उत्पादनको साधनका रूपमा स-सम्मान प्रयोग गर्नुपर्ने र अरू देशमा गएर जे-जस्तो पाइन्छ त्यस्तो काममा लाग्न नपरोस् भन्ने अभिष्ट राखेको हामी पाउछौं। पर्यावरण अनुकूल पर्यटनलाई राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको महत्त्वपूर्ण आधारको रूपमा चित्रित गरिएको छ।

राज्यका तीन वटै तहले आफूलाई प्राप्त राज्यशक्ति अर्थात् संवैधानिक अधिकारको प्रयोगमार्फत देश विकासमा योगदान गर्न तथा लामो समयदेखि राज्यसँग नागरिकले गरेका अपेक्षा पूरा गर्नका लागि आर्थिक अधिकारको प्रयोग गर्ने, राजस्वको स्रोतको बाँडफाँट गर्ने विषय पनि कम महत्त्वपूर्ण छैनन्। स्रोतको बाँडफाँट गर्दा होस् वा सदुपयोग गर्दा समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व, तीन तहबीच सन्तुलित हुनेगरी पारदर्शीरूपमा गर्नुपर्ने उल्लेख छ भने बाँडफाँट वा वितरणको वैज्ञानिक आधार वा सूत्र बनाउने जिम्मा भने राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई दिइएको छ। हालसम्मको अभ्यासको आधारमा स्थानीय तहसम्म जाने स्रोत बढेर गएको देखिन्छ भने र सदुपयोग क्षमता भने बढाएर लैजानुपर्ने देखिएको छ। माथिल्लो तहको सरकारबाट तल्लो तहको सरकारलाई मूलतः चार किसिमका अनुदानहरू प्रवाह हुने व्यवस्था भैसकेको छ। त्यसरी प्रवाह हुने स्रोतको परिभाषित मर्मअनुसार प्रयोग गरी प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो औचित्यको पुष्टि गर्नुपर्ने अवस्थामा उत्पादन र उत्पादकत्व बढाउने काममा प्रस्ताव गर्ने र सही सदुपयोगका लागि हरतरहले लागि पर्ने गर्नुपर्दछ। यसबाहेक संविधानमा तीनवटै तहको लागि आर्थिक कार्यप्रणालीको सविस्तार व्यवस्था रहेको छ भने वस्तु वा सेवा व्यापारमा प्रदेशको सीमाको आधारमा कुनै बाधा बन्देज गर्न नपाइने प्रत्याभूति समेत दिइएको छ।

स्थानीय आर्थिक विकास र यसको कायदेशि

आम नेपालीमा अबको समय आर्थिक क्रान्तिका लागि हुनु पर्दछ भन्ने साझा बुझाइ रहेको छ। हामीले उपलब्ध स्रोत साधनको सही परिचालन गरेर आन्तरिक उत्पादन बढाउने र प्रशोधित चिजवस्तु माग अनुसार निर्यात गर्ने विषय नीतिका रूपमा अघि सार्दै आएको भएता पनि जहाँ जसरी काम हुनुपर्ने हो हुन सकेको भने छैन। फलस्वरूप उत्पादनलाई झमेला सम्झेर अरूले उत्पादन गरेर पठाएको सामानमा केही मार्जिन कमाएर व्यापार गर्न मै रमायौं। पछिल्लो पटक २५ वर्ष अवधिको दीर्घकालीन शोचका रूपमा “समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली” को अवधारणा अघि सारिएको मात्र हैन पन्ध्रौं

योजना र अन्य विषयगत नीतिहरू पनि यही अवधारणालाई कार्यरूप दिने नीतिगत औजारका रूपमा अघि सारिएको छ।

सङ्घीय संरचना अनुसारका प्रदेश र स्थानीय तहहरू पनि कुनै न कुनै किसिमले आफ्नो क्षमताअनुसार उत्पादन बढाउने र आर्थिक विकासका लागि कामहरू थालनी गरेका छन्। उत्पादन र उत्पादकत्व बढाउने र आर्थिक समृद्धिका लागि जुट्ने र खट्ने उपयुक्त समय वर्तमान समय नै हो तर एकलाएकलै यात्रा गरेर हैन परिपूरक भूमिकामा रहेर सहकार्य हुन जरुरी छ। त्यतिकै जरुरी छ पहिचान भएका वस्तुहरूको उत्पादकत्व बढाउने र उत्पादनको समग्र पारिस्थितिक प्रणाली तयार गरी आन्तरिक माग पूरा गर्ने र आयात प्रतिस्थापन गरी अर्थतन्त्रलाई बलियो बनाउने विषय पनि। थाह भएकै कुरा हो कि अहिलेको संविधान उदार लोकतन्त्र, समावेशी शासन र समतामूलक आर्थिक समृद्धितर्फ निर्देशित छ। उत्पादनविना आर्थिक वृद्धि र आर्थिक वृद्धि विना समतामूलक आर्थिक समृद्धि आकाशको फल आँखा तरी मर् जस्तै हो। विश्वका दुई ठूलो बजार भएका देशहरूको बीचमा रहेका हामीले आफ्नो सम्भावनाको उचित प्रयोग गर्न सकिएन भने ढिला मात्र हुनेछैन हामी परनिर्भर हुनेछौं, स्वाधीनता हराएर जानेछ।

सैद्धान्तिक आधार

विश्वलाई विश्लेषणको एकाइ मान्दा कुनै देशको आन्तरिक क्षमता बढाउनु र उत्पादनको दक्षता बढ्नु भनेको कुनै पनि देशको सन्दर्भमा आफ्नो देशभित्रको उत्पादकत्व वृद्धि र आर्थिक विकास हुन सक्दछ। त्यस्तै सङ्घीय शासनको मोडल अपनाएको हाम्रो जस्तो देशमा सङ्घ तहभन्दा तलको तहमा हुने आर्थिक क्रियाकलापको वस्तुगत खाकासहित अन्तरसम्बन्ध विश्लेषण गर्ने, उत्पादन र उपभोगको समग्र पारिस्थितिक प्रणाली विकास गर्ने र उत्पादन बढाउने नीति तथा कार्यक्रम अपनाइन्छ भने त्यस्तो गतिविधिलाई स्थानीय आर्थिक विकास भन्न सकिन्छ। जति तहको सरकार भए पनि जनता वा नागरिक भनेका उनै हुन्। कसैको काम सहजीकरण गर्ने होला, कसैको समन्वयात्मक रहला भने मूलतः स्थानीय तह भने प्रत्यक्षरूपमा स्रोत र सम्भावनाहरूलाई आर्थिक विकाससँग जोड्ने वास्तविक काम गर्दछन् र गर्नु पर्दछ। ठूला उद्योगहरूको थालनी र सञ्चालनमा कुनै हिसाबले सङ्घीय तह जोडिनुपर्ने होला तर हाम्रो जस्तो विपन्न देशमा साना तथा मझौला उद्योगहरूको स्थापना र सुसञ्चालनले नै अर्थतन्त्रमा सकारात्मक तरङ्ग सिर्जना गर्न सक्दछन्।

रोजगारीमा योगदान मात्र हैन स्वदेशी उत्पादनको मात्रा बढाउने, अन्तर-सम्बन्धित उत्पादनका उद्योगहरू पनि सञ्चालन गर्नु र विश्वबजारको माग अनुसार निकासी गर्ने सम्भावनाको समेत प्रयोग गर्नुपर्दछ। स्थानीय आर्थिक विकासको कुनै मोडल तयार गरी रणनीतिमार्फत कार्यान्वयनमा ल्याउन सकेमा स्थानीय सरकारसँग रहेको उत्पादन वृद्धि सम्बन्धी अन्योल हट्न जाने तथा सबै सरोकारवालाले आफ्नो भूमिका पाउने अवस्था आउने देखिन्छ। उपलब्ध स्रोत साधनको पहिचान र

परिचालनको क्षमता भने धेरै महत्त्वपूर्ण विषय हो। यसका लागि निरन्तरको संवादका अलावा विशिष्टीकृत तालिम तथा प्रोत्साहन पनि आवश्यक पर्दछ।

समृद्धिका लागि आधारभूत पक्ष भनेकै आर्थिक समृद्धि हुने परिप्रेक्ष्यमा समतामूलक आर्थिक समृद्धिको मूल्य, मान्यता अनुसार अगाडि बढ्नका लागि उत्पादन मार्फत् आर्थिक बढोत्तरी हुने कार्यक्रम सञ्चालन गरिनु आवश्यक छ। व्यक्तिगत तहमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने र उपभोग गर्ने स्वतन्त्रता नै आर्थिक प्रगतिको मूल मर्म हो। यसको प्रयोग गरी दिगो उत्पादन र निरन्तर इनोभेसनका लागि उपलब्ध सम्पत्ति र उत्पादनका साधनहरूको प्रयोगमा आवश्यकता अनुसार साझेदारी समेत जुटाउनुपर्ने हुन्छ।

नेपालमा स्थानीय आर्थिक विकासको अभ्यास

स्थानीय आर्थिक विकासको लागि विगतमा सरकारबाट केही पनि पहल भएन भन्यो भने अन्याय हुन्छ। ग्रामीण विकास बैङ्क स्थापना गरी समूह जमानीमा लघु कर्जा दिने, कृषि विकास बैङ्क मार्फत कृषि कार्यका लागि वित्तीय पहुँच पुऱ्याउने, स्थानीय विकास कोष, युवा स्वरोजगार कोष, लघु उद्यम विकास मोडल (मेडुपा मोडेल), गरिबसँग विश्वेश्वर, प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम, गरिबी निवारण कोष जस्ता संस्थागत पहलहरू भएकै हुन्। पछिल्ला दिनमा तयारीका साथ प्रस्ताव पेश गर्ने स्थानीय तहलाई औद्योगिक ग्राम स्थापना गर्न केन्द्रबाट लगानी गर्ने जस्ता कार्यक्रमहरू रहेका छन्। यीमध्ये अधिकांश कार्यक्रमहरू केन्द्रबाट मोफसलमा स्रोत वितरण गरी केन्द्रमै प्रतिवेदन गर्ने खालका र राजनैतिक प्रकृतिका थिए। आंशिक मात्र सफल हुनुमा यही कारण जिम्मेवार रह्यो।

सङ्घीयतामा प्रवेश गरेसँगै स्थानीय तहहरूले आफ्नो स्रोत साधन र सङ्घ तथा प्रदेशबाट प्राप्त हुने अनुदान एवम् राजस्व बाँडफाँटको रकम प्राप्त गरी विभिन्न क्षेत्रगत विकास कामहरू गर्दै आएका छन्। केही अपवाद बाहेक साँच्चिकै उत्पादन वा उत्पादकत्व बढाउने, सम्भव भएका चिज वस्तुमा आत्मनिर्भर बन्ने विषयमा कि त अनभिज्ञता छ कि त कमै चासो देखिन्छ। कहीं कतै भए पनि छरिएको अवस्थामा र अर्थतन्त्रलाई उकास्न जिम्मेवार पात्रहरू नै एकला एकलै यात्रा गरेजस्तो अवस्थामा हुनु दुःखको कुरा हो।

उत्पादन प्रवर्द्धन हुने केही उदाहरणीय कामहरूको नाम लिऊँ। स्याङ्जाको भीरकोट र गुल्मीको धुर्कोट गाउँपालिकाले स्थानीयरूपमा उत्पादन हुने कृषि उत्पादन खरिद गर्ने नीति लिएको बुझिएको छ। भीमदत्त नगरपालिकाले विकास निर्माणमा आफ्नै श्रमिक प्रयोग गर्ने भनेको छ भने वालिङ नगरपालिकाले वायरिड, पेन्टिङ लगायतका काम आफ्नै जनशक्तिबाट गर्दै आएको छ। उता बाजुराको बडिमालिका नगरपालिकाले बेसार लगायतका आधारभूत मसलाहरू बाहिरबाट आयात गर्न नपाइने नीति लिएको छ। व्यावसायिक जागरणको कुरा गर्नुपर्दा गोल्यान ग्रुपले तरकारी खेतीमा क्रान्ति नै

गरिरहेको छ भने पूर्वमन्त्री लोकेन्द्र विष्टले गरेको फलफूल तथा तरकारीको फर्मले चर्चा बटुलेको छ।

त्यसैगरी हिमालयन जाभा नामको कफीको ब्रान्ड चम्केको छ। यति कार्पेट, सिमेन्टका नयाँ नयाँ ब्रान्डहरूले बजारको माग पूरा गरिरहेका छन्। दिगो व्यवसाय नामक फर्मले घिरौलाको जालीबाट विभिन्न सजावटका र दैनिक प्रयोगका आइटम बनाउने कामबाटै आर्जन गरिरहेको र रोजगारी सिर्जना गरिरहेको छ। त्यस्ता धेरै व्यवसायहरू छन् नेपालमा। अहिले त झन् अनलाईन विधिबाट माग र बिक्री गर्ने शैलीको विकास पनि भएको छ। यी व्यवसायलाई दिगोरूप दिन र स्थानीयवासीको जीवनस्तरसँग जोड्नका लागि पनि स्थानीय आर्थिक विकासको अवधारणालाई व्यवस्थितरूपमा अघि बढाउनु आवश्यक देखिन्छ।

स्थानीय आर्थिक विकासको सूत्र

सरल र बोधगम्य ढङ्गले भन्नुपर्दा स्थानीय आर्थिक विकासलाई देहायको सूत्रबाट देखाउन सकिन्छ :
स्थानीय आर्थिक विकास (LED) = क्षमता (C) × स्रोत (R)

यस सूत्रमा स्थानीय स्तरमा रहेको क्षमता (Capacity, C) भित्र आर्थिक क्षमता, सामाजिक क्षमता, प्राविधिक क्षमता, राजनैतिक क्षमता समेटिन्छन् भने स्रोत (Resource, R) अन्तर्गत प्राकृतिक, भौतिक, मानवीय, वित्तीय, संस्थागत क्षमता समेटिन्छन्।

दिगो स्थानीय आर्थिक विकासका लागि बहुपक्षीय ढङ्गले मसिनो विश्लेषण गर्दै मेहनतसाथ काम गर्दै जाने र परिपूरक भूमिकामा रहे भएका पात्र संलग्न भएर मात्र सम्भव छ। आवधिक योजनाको दस्तावेजमा सहकारी, निजी, सरकार र सामुदायिक क्षेत्रलाई मुख्य चार पात्रका रूपमा लिइएको छ। यी मध्ये निजी क्षेत्रलाई प्रमुख पात्रका रूपमा स्वीकार गर्नुपर्दछ किन भने निजी क्षेत्रले मात्र नवीन शोचका साथ उद्यमी कामहरू गर्न सक्दछन् र आवश्यक पर्दा जोखिम पनि लिन सक्दछन्।

नेपालले विदेशबाट किनेर उपभोग गरिरहेका कतिपय चिजवस्तुहरू खासगरी खाद्यान्न र निर्माण सामग्रीहरू नेपालमै उत्पादन, प्रशोधन र वितरण गर्न सकिने देखिन्छ। नेपाली भूमिमा अन्न उत्पादन बढाउन सम्भव छ, तरकारी र फलफूल पनि हामीलाई पुग्ने गरी उत्पादन हुनसक्छ। सिमेन्ट उत्पादनमा क्रान्ति आएजस्तै अन्य बढी उपभोग हुने निर्माण सामग्री र मालसामान नेपालमा उत्पादन गर्ने परिस्थिति सिर्जना गर्न सकिन्छ। पहिलेदेखि उत्पादन गर्दै आएका कतिपय अन्न, दलहन र फलफूल उत्पादनका लागि प्राविधिक जनशक्ति नेपालमै उपलब्ध छन्। केही आधुनिक औजार र तौरतरिका आवश्यक पर्ला। यो बाहेक उत्पादित चिज वस्तुको उपयुक्त बजारीकरण तथा वितरण महत्त्वपूर्ण छ। उदाहरणको लागि झापामा बढी भएको चामल र दाल उब्जनी कम हुने दुर्गमका जिल्लामा आपूर्ति गर्ने पद्धति आवश्यक छ। स्थानीय बजार व्यवस्थापनमा समयानुकूल नयाँ सीप

चाहिन सक्दछ। जस्तो कि कोभिड-१९ को महामारीले अनलाईन अर्डर गरी होम डेलिभरी गर्ने कौशलको माग बढेको छ।

आर्थिक विकासलाई व्यवहारमै प्राथमिकता, मेहनत गर्ने बानी, स्वदेशी प्रयोग गर्ने संस्कृति र आर्थिक चक्रको संस्थागत विकास नै समृद्धिको आधार हो। यी जिम्मेवारीहरू स्थानीय तहले पूरा गर्न स्रोतको अभाव नहोस् भन्नका लागि साझेदारी वा संयुक्त व्यवस्थापनमा स्थानीय तहले कार्य गर्न सक्ने अवस्था रहेको छ। स्थानीय सरकारहरू आर्थिक समृद्धिका लागि आपसी समन्वय समेत गरी बजार शक्तिको भरपुर प्रयोग मार्फत आर्थिक उन्नतिको सशक्त आधारभूमि बन्नै पर्दछ। यसको लागि खाँचो छ स्थानीय आर्थिक विकासको रणनीति, कानूनी खाका र निरन्तर संवाद गरी उत्पादनशील कार्य गर्ने स्थानीय समिति वा मञ्चको।

स्थानीय तहको भूमिकालाई नजिकबाट नियाल्दा प्रमुखरूपमा नियमनकारी भूमिका, लगानीकर्ताका रूपमा भूमिका, अन्य पात्रसमेतलाई लगानीमैत्री वातावरण सिर्जनामा भूमिका जसमा लगानी सम्मेलनहरू आयोजना समेत पर्न सक्दछ जस्तो कि तिलोत्तमा नगरपालिकाले लगानी सम्मेलन आयोजना गरेर आफ्ना सम्भावित लगानी क्षेत्रका सम्बन्धमा निजी क्षेत्र तथा अन्य लगानीकर्तालाई जानकारी गराएको थियो। यसबाहेक सार्वजनिक निजी साझेदारी मोडलको प्रयोग के कसरी गर्ने भन्ने सम्बन्धमा कानूनी र अन्य तयारी समेत पर्दछन्। मूलरूपमा त उत्पादन र बजार प्रवर्द्धनले विशेष महत्त्व रहन्छ। एउटा उदाहरणका लागि दक्षिणकाली नगरपालिका क्षेत्रमा फुटवेयरको उत्पादनस्थल बनाउनका लागि केन्द्रीय मन्त्रालय, दक्षिणकाली नगरपालिका र निजी क्षेत्रको सहकार्यमा काम धेरै अगाडि बढेको छ। त्यस्तैगरी फर्निचर उद्योगीहरूले हेटौडामा जग्गाको लागि पहल गरिदिन अनुरोध भएको बुझिएको छ। स्थानीय तहहरूमा अटोल्याण्ड निर्माण, मासु किनबेचलाई व्यवस्थित गर्ने जस्ता छिटपुट कामहरू पनि भएका छन्।

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले हालै मुख्य सचिव एवम् अन्य केही सचिव तथा निजी क्षेत्रका अगुवाहरूको समेत सहभागितामा स्थानीय आर्थिक विकास सम्बन्धमा अन्तर्क्रियामा कार्यक्रम आयोजना गरेको थियो। सो कार्यक्रममा पेश भएको अवधारणा पत्रमा उल्लेख भएअनुसार सङ्घीय तहले अगुवाइ गरी सहजीकरण गर्ने गरी स्थानीय आर्थिक विकासको प्रारूप बनाउनुपर्ने र रणनीतिक खाकाको रूपमा सबै प्रदेश र स्थानीय तहलाई निर्देशित गर्ने शोच अधि सारिएको छ। यस्तो कार्यक्रममा रहने प्रमुख क्रियाकलापलाई देहायको सूचीमा राखेर हेर्न सकिन्छ:

१. नियमित संवादका लागि मञ्च प्रयोगमा ल्याउने: पालिका र स्थानीय आर्थिक विकास समितिबीच सम्झौता गर्ने र विशिष्टीकृत वस्तु छनौट गर्ने
२. सामाजिक परिचालक र उद्यम विकास सहजकर्ताको व्यवस्था

३. उद्यम विकासका लागि उत्प्रेरणात्मक अभिमुखीकरण
४. आर्थिक सचेतना केन्द्रको स्थापना र सञ्चालन
५. उद्यमशीलता विकास तालिम
६. व्यवसाय योजनाका आधारमा उद्यमीलाई कर्जा तथा प्राविधिक सहयोग
७. Business Incubation मा आधारित उत्पादन तालिम र उद्यमी सिर्जना
८. बजारीकरण र गुणस्तर प्रमाणीकरण (बालमैत्री, वातावरणमैत्री र गुणस्तरीयता)

उल्लेखित विषय बाहेक देशको उत्पादनलाई संरक्षणसहितको प्रवर्द्धनका लागि आयतमा नियन्त्रण र कडाइ पनि आवश्यक छ। ताजा तरकारीको स्वदेशकै उत्पादन खपत गर्ने र विदेशबाट आउने विषादीयुक्त तरकारी र फलफूलको विषादी चेकजाँचलाई कडा गर्न सकेमा पनि नियन्त्रण हुने देखिन्छ। यसबाहेक सरकारी कार्यालयमा आवश्यकीय चिजहरू सम्भव भएसम्म नेपाली नै खरिद गर्ने स्पष्ट नीति लिइनु आवश्यक छ।

अब के गर्ने त ?

आर्थिक समृद्धिका लागि अनुकूल पारिस्थितिक प्रणाली तयार पार्नु जरुरी हुन्छ जसमा लगानी, श्रम, प्रविधि, बजार, प्रतिफल र भविष्य अनुकूल हुनु पर्दछ। यसको सिर्जनाका लागि विभिन्न तहको राजनैतिक भूमिकामा रहनेहरूसँग पनि आर्थिक साक्षरता र उत्पादन सजगता आवश्यक पर्दछ। भनिएको छ कि राजनैतिक परिवर्तनले दिगोपना पाउन तथा नागरिक जीवन प्रणालीलाई सरल एवम् आत्मनिर्भर बनाउन उत्पादन प्रणालीमा पर्याप्त चासो र प्राथमिकता आवश्यक पर्दछ। समृद्धिका धेरै पक्ष हुने सन्दर्भमा आर्थिक समृद्धिलाई अन्य आयामको लागि जग मानिन्छ।

स्थानीय आर्थिक विकास समग्र आर्थिक विकासको एक मोडल वा उपागम हो। प्रत्येक स्थानमा रहेका सम्भावनाहरूको परख वा पहिचान गरी खास गरी निजी क्षेत्रको अगुवाइ तथा अन्य पात्रहरूको सकारात्मक भूमिका र सहकार्यमा स्थानीय आर्थिक विकास सम्भव छ। स्थानीय आर्थिक विकासको विशेषतालाई केलाउँदा मूलतः पूर्वाधारको विकास मार्फत लगानी वातावरण तयार गर्नु, अध्ययन वा सम्भावनाको नक्साङ्कन गर्नु, सीपमूलक तालिमको व्यवस्था, प्राविधिक र वित्तीय सेवाको व्यवस्था, सहकार्य र खरिद प्रक्रियाका लागि सहयोगी नीति तथा कानूनको व्यवस्था, असल अभ्यास एवम् सफलताका कथाहरूको प्रचारप्रसार र बजारीकरणको उपयुक्त रणनीति आवश्यक पर्दछ। यसका लागि शुरूमा सङ्घीय तहबाट रणनीतिक खाका, व्यवसाय प्रवर्द्धन सम्बन्धी कानून तर्जुमा गरी स्थानीय तहमा उत्पादन बढाउनमा प्रोत्साहनको वातावरण सिर्जना गर्नु जरुरी छ। तत्काल सम्भव भएका कामहरू जस्तै स्थानीय तहहरूले संस्थागत तवरले वा वासिन्दा व्यक्ति वा समूहले प्रारम्भ गरेका वा राम्रो नतिजा दिइरहेका सफलताका सत्यकथाहरूको सङ्कलन गर्ने, प्रचार प्रसार गर्न सकिन्छ।

अर्थतन्त्रका मुख्य क्षेत्रहरू जस्तै कृषि, पशुपालन, उद्योग, स्वरोजगार, वित्तीय कारोवार, उत्पादनशील हरियाली वा वातावरण, व्यापार, पर्यटन लगायतका क्षेत्रका जानकार वा अगुवा व्यक्तिहरूको रोष्टर एवम् प्रोफाइल गराउने काम पनि सम्भव हुन्छ नै। यसैगरी सङ्घ एवम् प्रदेश तहले सबै स्थानीय तहहरू वा आफूअन्तर्गतका स्थानीय तहहरूले आर्थिक विकासका लागि के कस्तो पहल गरिरहेका छन् भन्ने सम्बन्धमा समीक्षा गर्ने र सकारात्मक पृष्ठपोषण दिने खालका प्रश्नावलीहरू प्रयोग गरी पालिका तहको आर्थिक विकासको चरण वा सम्भाव्यता विश्लेषण पनि गर्न सकिन्छ। यसका लागि नमूना प्रश्नावली यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ:

स्थानीय आर्थिक विकासका लागि स्थानीय तहबाट भएका पहल सम्बन्धी अध्ययनमा प्रयोग गर्न सकिने प्रश्नावली तथा छलफल एवम् विश्लेषणका बुँदाहरू

१. कृषि (पशुपालन र मत्स्यपालनसहित) सम्बन्धी नीति, कार्यक्रम र बजेटको अन्तरसम्बन्ध एवम् कूल बजेटमा यसको अनुपात विश्लेषण
२. उद्यमशीलता/सीपमूलक तालिम तथा उत्पादन वृद्धि र बजारीकरण सम्बन्धी नीति, कार्यक्रम र बजेटको विश्लेषण
३. नीति, कार्यक्रम तथा बजेट कार्यान्वयनमा निजी, सहकारी, सामुदायिक क्षेत्रसँग संस्थागत साझेदारीको अवस्था विश्लेषण
४. पालिकामा रहेका सामूहिक खेती, व्यावसायिक फर्म, चालु हालतमा रहेका उद्योगको रोजगारी खुल्ने सङ्ख्या
५. भिजन पेपर र आवधिक योजना सम्बन्धी जानकारी
६. सीपयुक्त जनशक्ति विकास र प्राविधिक शिक्षा सम्बन्धमा भएका कार्यहरू
७. स्थानीय चुनाव २०७४ पश्चात् उत्पादनमूलक क्षेत्रमा भएको नमूना कार्य वा सफलताको कथा सम्बन्धी जानकारी
८. कृषि तथा पशुपालन एवम् उद्योग कलकारखाना र व्यवसाय प्रवर्द्धन सम्बन्धमा प्रयोगमा ल्याइएका संरचनात्मक र प्रवर्द्धनात्मक कार्यक्रमहरू
९. पालिकाको आमदानीका प्रमुख स्रोतहरू (३ वटा क्रमशः)

माथिको नमूना प्रश्नावलीमा प्रदेशको प्राथमिकता वा विगतमा लिइएका नीतिसँग आबद्ध गरेर पनि प्रश्नावली बनाउन सकिन्छ। प्रश्नावलीको नमूना परीक्षण गरी अन्तिम रूप दिने र कमसेकम प्रदेशभित्रका १० प्रतिशत स्थानीय तहहरूलाई Random Sampling का आधारमा चयन गरी अध्ययन अगाडि बढाउन सकिन्छ। महत्त्वपूर्ण कुरा त के भने प्रश्नावलीलाई अन्तिम रूप दिने र अध्ययन वा विश्लेषण गर्ने कार्य जति सहभागितामूलक भयो त्यति यसको अर्थ रहन्छ प्रभावकारी हुन्छ।

निष्कर्ष

राजनैतिक वातावरण र आर्थिक समृद्धिको बीचमा सिधा सम्बन्ध रहेको पाइएको छ। हुन त राजनैतिक लोकतन्त्र हुँदा आर्थिक लोकतन्त्र भैहाल्छ भन्ने छैन। सङ्घीय संरचनाको औचित्य र सफलता वित्तीय सङ्घीयताका औजारहरू कत्तिको प्रभावकारी ढङ्गले प्रयोग हुन सक्थे र स्थानीय सम्भावनाहरू पहिचान गरी आर्थिक विकासका गतिविधिहरू अगाडि बढे वा बढेनन् भन्नेमा ज्यादा भर पर्ने देखिन्छ। राजनैतिक इच्छाशक्ति र लगानीको वातावरण सकारात्मक नभएसम्म आर्थिक विकास स्वतः भइहाल्ने विषय भने होइन। सहकार्य सहितको मेहनत र उद्यमशील तथा नवप्रवर्तनकारी कार्यढाँचाहरू समेत सँगसँगै अपनाउन जरुरी हुन्छ। सङ्घीय प्रणालीसहितको संविधान लागू भएयता केही स्थानीय तहहरूले आफूलाई अब्बल तुल्याउन नमूना काम पनि गरेका छन्। राम्रा कामको निरन्तरताका लागि हौसला पनि चाहिन्छ। असल कार्यहरू सार्वजनिक गरिँदा नै अरुले सिक्न वा अनुकूलनका लागि उपयोगी हुन सक्छ। आर्थिक विकास सम्बन्धी रणनीतिक खाका तयार भएमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई आर्थिक विकासका लागि सहजीकरण गर्न सम्भव हुन्छ। कुनै पनि राजनैतिक एकाइ के कति हदसम्म आर्थिकरूपमा स्वस्थ छ भनेर थाहा पाउन र आर्थिक विकासको हालको अवस्था समीक्षाका लागि नमूना पत्रावलीको प्रयोग गरी स्थानीय तहहरूको दुरुस्त विश्लेषण हुने आशा गर्न सकिन्छ। लगानी गर, तिम्नो सम्पत्ति एवम् आर्जनको प्रत्याभूति हुन्छ, सुरक्षा हुन्छ भनेर सरकारी पक्षले भन्न सक्नु पर्दछ। उत्पादनमूलक कार्यमा लागत लगानीकर्ताले व्यहोर्नु पर्दछ भने अन्य व्यवस्थापन भने राज्यले गरिदिने चिनिया प्रणालीलाई नेपालको सन्दर्भमा के कसरी लागू गर्न सकिन्छ र विगतको सङ्कुचित अर्थतन्त्रलाई सहभागितामूलक अर्थतन्त्रमा के कसरी लैजान सकिन्छ भन्नेमा बिना कुनै बिलम्ब चिन्तन र अभ्यास हुनुपर्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू:

१. Shrestha, Dr. Badri Prasad, Economic Dualism and Development in Nepal (2004), Nepal Economic Association, ISBN 99933-847-1-2
२. राई, जीवनप्रसाद (२०७६), समृद्धिका आधार: कृषि पर्यटन अभियन्ताको देशाटन अनुभव।
३. अधिकारी, डा. चन्द्रमणि (२०६७), आर्थिक लोकतन्त्र सङ्घीयता र संविधानवाद, पैरवी प्रकाशन।
४. कोइराला, डा. बिमल (२०७४), समसामयिक अर्थराजनैतिक टिप्पणी, ऐश्वर्य प्रकाशन।
५. संविधानसभा सचिवालय, नेपालको संविधान, (२०७२)।
६. सुवेदी, नेत्र प्रयास (२०७८), समृद्धिका आयाम, आशिष पब्लिकेशन।



नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहको अवस्था र स्थिति-सुधारका उपायहरू

✍ जगमीर बहादुर हाडा

कार्यकारी सारांस

नयाँ सार्वजनिक सेवाले जनतालाई ग्राहक होइन, नागरिकको रूपमा व्यवहार गर्नुपर्छ भन्ने मूल आवाजलाई आत्मसात गरेको छ। यसले लोकतन्त्रका मूल्यहरूप्रति पुनःविश्वास, बजार प्रतिस्पर्धा र ग्राहकको सट्टा लोकतन्त्र र नागरिकमा विश्वास सरकार व्यवसाय होइन भन्ने कुरामा जोड, जनतालाई सुनाउने होइन जनताको सुन्ने, दिग्दर्शन होइन सेवा गर्ने, नागरिक संलग्नता र लोकतान्त्रिक सुशासन लगायतका विशेषता बोकेको छ। साथै यसले प्रशासकहरूको भूमिकालाई वास्तविक रूपमै सम्बन्धित निकाय र निष्पक्ष रूपमा सरोकारवालाहरूको सहभागिता सुनिश्चित गर्ने दिशामा केन्द्रित गरेको छ। सार्वजनिक निकायमा सेवाग्राहीको गुनासो सुन्ने छुट्टै अधिकृत, छुट्टै डेस्क र छुट्टै कार्यविधि तोकियो पर्दछ। प्राप्त गुनासोउपर गुनासो सुन्ने अधिकृतले कुन कार्य प्रक्रियाद्वारा सो गुनासोको समाधान गरी सेवाग्राहीले अपेक्षा गरे अनुसारको सेवा प्राप्त गर्न सक्छन्, यसको सुनिश्चितता हुनु जरुरी छ। एक्काईशौं शताब्दीमा उपभोक्तारूपी जनतालाई सेवा पुऱ्याउन सहज छैन। हरेक सरकार समयानुकूल परिवर्तन उन्मुख शोचमा दत्तचित रहनु परेको छ। प्रशासनिक कौशलको प्राण नै उच्च नैतिकता हो। त्यो व्यक्ति मात्र आदर्श हुन सक्छ जसमा उच्च नैतिकता हुन्छ। व्यवस्थापकीय नैतिकता अन्तर्गत निम्न पक्षमा ध्यान दिनु पर्दछ मातहत कर्मचारीलाई समान व्यवहार गर्नुपर्छ। कामको उत्तरदायित्व स्पष्ट हुनु पर्दछ। सुधारप्रतिको प्रतिबद्धता हुनु पर्छ। लोभ, रिस, निराशा एवम् कुण्ठाबाट उन्मुक्त हुनुपर्छ।

नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहका लागि संवैधानिक/कानूनी/नीतिगत आधारहरू अन्तर्गत नेपालको संविधानका विभिन्न प्रावधानहरू तथा व्यवस्थापिका, न्यायपालिका र संवैधानिक निकायहरू, नेपाल सरकारको कार्यसम्पादन र कार्यविभाजन नियमावली, सुशासन ऐन, २०६४, सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ (प्रशासनिक ऐन, नियमहरू, सार्वजनिक संस्थान सम्बन्धी ऐन, नियमहरू, आर्थिक ऐन, सरकारी निर्णय प्रक्रिया सरलीकरण निर्देशिका, २०६५, आवधिक योजना, तत्कालीन कार्यक्रम र नेपाल सरकारका निर्णयहरू, राजनैतिक दलहरूका घोषणापत्र/प्रतिबद्धतापत्रहरू (नेपाल सरकारले सहमति/स्वीकृति जनाएका अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताहरू, निजामती सेवा ऐनको प्रस्तावनामा नै निजामती सेवालार्इ सक्षम, सुदृढ, सेवामूलक, उत्तरदायी बनाउने कुरा उल्लेख गरिएको छ। सरकारी निर्णय प्रक्रिया

सरलीकरण निर्देशिका, २०६५, को निर्णयको तह घटाउने, विद्युतीय माध्यमबाट प्राप्त सूचनालाई समेत स्वीकार गर्ने, आदि व्यवस्था गरिएको छ।

सार्वजनिक सेवाहरू जनताले अपेक्षा गरे अनुरूपका छैनन्। सार्वजनिक सेवा सरल र सर्वसुलभ छैनन्। सेवाहरूमा जनताको समान पहुँच पुग्न सकेको छैन र लक्षित वर्गमा यथेष्ट सेवा पुग्न सकेको छैन। सेवा प्रवाहमा जनताको सहभागिता न्यून छ। सेवामा जनस्वामित्व स्थापित हुन सकेको छैन। सेवा प्रदायकहरू जनताप्रति उत्तरदायी हुन सकेका छैनन्। सार्वजनिक सेवा पारदर्शी छैन। सेवाको परिमाण आवश्यकता अनुसार छैन, सेवामा गुणस्तरियताको कमी छ। सेवा प्रवाहमा प्रतिस्पर्धाको अभाव छ। सेवा प्रवाहको सम्बन्धमा हुने त्रुटीको बारेमा नागरिक सुनवाईको कमी छ। सेवा प्रदायकको सही मूल्याङ्कन हुन सकेको छैन।

सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन चालिनुपर्ने उपायहरूमा सुशासन ऐनको माध्यमबाट नीति निर्धारण, मन्त्रालय र सचिवालयका कार्यहरू व्यवस्थित गर्नु पर्दछ। सरकारले गर्ने, निजी क्षेत्रलाई दिन सकिने र गैरसरकारी संस्थालाई दिन सकिने कार्यलाई out sourcing/contracting out गरी सेवा वितरण कार्यमा प्रभावकारीता ल्याउन सकिने देखिनेछ। स्थानीय स्वायत्त शासनको अवधारणा अनुसार जिम्मेवारी स्थानीय निकायलाई विकेन्द्रीकरण गर्नुपर्दछ। संरचनाहरू निर्माण गर्ने कार्यमा भौगोलिक विकटतालाई प्रथामिकता दिई सो स्थानमा सरकारले कार्यहरू गर्नु पर्दछ। फनेल ढाँचाको सँगठन निर्माणमा जोड दिनुपर्ने हुन्छ। सेवा वितरणको कार्यमा सेवाग्राहीहरूको सहभागिता बढाउनु पर्दछ। स्थानीय निकायको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नुपर्दछ। एउटै निकायबाट विभिन्न खालका सेवाहरू वितरण हुने व्यवस्थाहरू मिलाउनु पर्दछ। उपभोक्तको गुनासो सुन्ने अनुगमन गर्ने, कार्यन्वयनमा सुधार ल्याउने परिपाटीको विकास गर्नु पर्दछ। पारदर्शिता कायम गर्ने र पाउनुपर्ने सेवा सुविधा नपाएवापत् क्षतिपूर्तिको सुनिश्चतता गर्नु पर्दछ। स्पष्ट जिम्मेवारी तोकी कर्मचारीलाई सेवाग्राहीप्रति प्रत्यक्षरूपले उत्तरदायी बनाउने कानूनी व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ। साधन स्रोतको पर्याप्त व्यवस्था गर्नु पर्दछ।

परिचय

नयाँ सार्वजनिक सेवा सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा आएको एउटा नयाँ अवधारणा हो। यसलाई सन् २००२ देखि प्रयोगमा ल्याएका हुन्। खासगरी यसको अवधारणा स्केण्डिनेभियन मुलुकहरूबाट आएको हो। सरकार स्वयम् र सरकार बाहेकका निजीस्तर अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्था, क्षेत्र आदिबाट सःशुल्क तथा निःशुल्क रूपमा प्रवाह हुने सार्वजनिक सरोकार राख्ने सेवाहरू सार्वजनिक सेवा हुन्। सार्वजनिक सेवा उपलब्ध गराउने कामलाई राज्यको दायित्वको रूपमा र सार्वजनिक सेवा प्राप्त गर्ने कुरालाई नागरिकको अधिकारको रूपमा लिइन्छ। सामाजिक न्याय कायम गर्ने एक सशक्त माध्यमको रूपमा सार्वजनिक सेवालाई लिने गरिन्छ। शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगार, यातायात, सडक, विद्युत् आदि पर्दछन्। विशेष गरी सरकार र सरकारका साझेदारहरूले सरकारको नीति, निर्देशन र मार्गदर्शन

बमोजिम प्रवाह गर्ने सेवा सुविधा सहूलियत हो। सरकार वा राज्यले नागरिकहरूलाई प्रदान गर्नुपर्ने सेवाहरूलाई छिटो, छरितो, मितव्ययी एवम् प्रभावकारी रूपले उपलब्ध गराउने प्रक्रिया नै सार्वजनिक सेवा प्रवाह हो। सार्वजनिक सेवा जनताले अनुभूति हुने गरी प्राप्त गर्न सक्ने अवस्थाको सिर्जना हो र सार्वजनिक सेवा प्रवाह हो।

सार्वजनिक सेवालाई उत्पादन स्थलबाट उपभोक्ता समक्ष पुऱ्याउने कार्य प्रक्रियालाई सार्वजनिक सेवा प्रवाह भनिन्छ। यस्तो कार्य प्रक्रिया सरल, सहज, पारदर्शी, गुणस्तरीय र समयबद्ध हुनु पर्दछ। सरकार आफैले सेवा दिने प्रत्यक्ष सेवा प्रवाह, सेवा प्रवाहको निजीकरण, सेवाको विकेन्द्रीकरण, वैकल्पिक सेवा प्रवाहजस्ता विभिन्न ढाँचामा सेवा प्रदान गर्न सकिन्छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाह जटिल र बहुआयामिक कार्य हो। यस्तो कार्य कुनै एउटा निकायबाट मात्र सम्भव छैन। सङ्घीय/प्रदेश मन्त्रालय, विभाग, कार्यालय, स्थानीय तह, सार्वजनिक संस्थान, निजी क्षेत्र, नागरिक समाज आदिबाट सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्न सकिन्छ। कानूनको तर्जुमा र कार्यान्वयन गरेर, निकाय वा संयन्त्रको निर्माण र सञ्चालन गरेर, सूचना प्रविधिको प्रयोग गरेर, सहकार्य गरेर सेवा प्रवाह गर्न सकिन्छ। (स्रोत: ध्रुवराज प्रसाई, सार्वजनिक सेवा प्रवाह र सुशासन, विद्युत्-अर्धवार्षिक पत्रिका), वर्ष ३१, अङ्क २, २०७७ फागुन, नेपाल विद्युत् प्राधिकरण, दरबारमार्ग, काठमाण्डौ, नेपाल, पेज नं. ३३)। सन् १९९१ मा जोन मेजरले नागरिक बडापत्र शुरू गरे जसले सेवा प्रवाहको पारदर्शिता, जवाफदेहिता, मितव्ययिता वृद्धिमा महत्त्वपूर्ण सहयोग पुऱ्यायो। सन् २००० को दशकदेखि सुशासनको अवधारणा विकास भयो। सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा New Public Management, New Public Service जस्ता अवधारणा विकास भए। फलस्वरूप सेवा प्रवाह सरल, सहज, गुणस्तरीय हुन पुग्यो। हालसम्म आइपुग्दा New Public Management ले सिफारिस गरेका नतिजामुखी, ग्राहकमुखी सोच र मितव्ययीता, सुशासनले अगाडि सारेका कानूनको शासन, पारदर्शिता, जवाफदेहिता, उत्तरदायित्व, निष्पक्षतालाई समेट्दै New Public Service को विकास भयो। वर्तमान सरकार तथा सार्वजनिक सेवा नागरिकप्रति बढी नै उत्तरदायी हुनुपर्छ भन्ने मान्यताले महत्त्व पाएको देखिन्छ।

राज्यको प्रमुख दायित्वमध्ये सामाजिक न्याय पनि एक हो। सामाजिक विविधताको सम्मान, व्यक्तिको स्वतन्त्रताको रक्षा, मौलिक तथा मानव अधिकारको प्रत्याभूति, संरक्षण र सम्बर्द्धन, पिछडिएको वर्ग, क्षेत्र र अल्पसङ्ख्यकहरूको हकहितको संरक्षण जस्ता सामाजिक न्यायका विषयलाई वर्तमान शासकीय व्यवस्थाले सम्बोधन गर्नुपर्छ। जनतासँग निकट रही सेवा पुऱ्याउने कर्मचारीले सरकार र जनताको पुलको रूपमा काम गर्दछन्। कर्मचारीको मनोबलमा वृद्धि नभएसम्म जस्ता सुकै राम्रा अवधारणा ल्याए पनि ती कामयाब हुन सक्दैनन्। त्यसैले कर्मचारीको मनोबलमा वृद्धि ल्याउन मौद्रिक एवम् गैरमौद्रिक तत्वहरूको उचित व्यवस्था गर्नुपर्छ। आफूभन्दा माथिका अधिकारीप्रति उत्तरदायी भए पुग्ने पुरानो पद्धतिले अब काम गर्न सक्दैन। त्यसैले सार्वजनिक पदाधिकारीहरू स्रोत र शक्ति दिने नागरिकप्रति सबै कर्मचारी प्रत्यक्ष उत्तरदायी हुनुपर्छ। लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको सञ्चालन, विकास र

दिगोपना कायम गर्न नागरिक शिक्षा अपरिहार्य छ। लोकतान्त्रिक शासनको दिगोपनाका लागि नागरिक शिक्षा मार्फत नागरिकलाई शासकीय व्यवस्थाका हरेक अङ्ग तथा प्रक्रियामा सक्रिय नागरिकलाई सहभागी गराउन नागरिक शिक्षाको प्रवर्द्धन गर्नुपर्छ। लोकतान्त्रिक सुशासनको प्रवर्द्धनका लागि हाम्रा सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाहरू, यी संस्थाहरूको सङ्गठनात्मक संरचना र प्रक्रिया, कार्यविधिहरू नागरिकको पहुँचका लागि बाधक त छैनन्, समीक्षा गर्नुपर्छ। यी संरचनाभित्र नै नागरिकहरूको प्रतिनिधित्व गराउन सकिन्छ वा हाम्रा विद्यमान प्रक्रिया संशोधन गरेर प्रक्रियाको पारदर्शिताको ग्यारेन्टी गर्ने प्रक्रियामा नै जनताको संलग्नता हुने व्यवस्था गर्नुपर्छ।

सार्वजनिक सेवा अन्तर्गत मुख्यत् निम्न सेवाहरू पर्दछन्:

- ❖ आधारभूत सेवाहरू: शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी तथा सरसफाइ, सार्वजनिक यातायात, शान्ति सुरक्षा।
- ❖ क्षमता विकाससम्बन्धी सेवाहरू: मानव संसाधन विकास, व्यावसायिक तालिम, आदि।
- ❖ कल्याणकारी सेवाहरू: जनकल्याणका सेवाहरू सञ्चालन गर्ने।
- ❖ पूर्वाधार विकास सम्बन्धी सेवाहरू: सडक, विद्युत् आपूर्ति, नगर विकास, इत्यादि।
- ❖ पेसा र व्यवसाय सम्बन्धी सेवाहरू: इजाजतपत्र दिने, बजार प्रवर्द्धन गर्ने, आदि।
- ❖ सामाजिक न्याय, सुरक्षा र कल्याणसम्बन्धी सेवाहरू: वृद्धभत्ता, एकल महिला भत्ता, मूलप्रवाहीकरण, आदि।
- ❖ मनोरञ्जनसम्बन्धी सेवाहरू : पार्क, रंगशाला, आराम गृह, संग्रहालय, आदि।

प्रभावकारी सेवा प्रवाह प्रणालीका गुण, विशेषता तथा कार्यहरू

सरकारले आफ्नो मुलुकमा नागरिकहरूलाई प्रदान गर्नुपर्ने सेवाहरू नै सार्वजनिक सेवाहरू हुन्। जस्तै: शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, विद्युत्, टेलिफोन, आवास, रोजगारजस्ता सेवाहरू उपलब्ध गराई जनसाधारणको जीवनस्तर उकास्नेतर्फ सरकार प्रयत्नशील रहेको हुन्छ। सरकारले सार्वजनिक सेवाहरूको प्रत्याभूति गर्नुपर्ने मान्यतालाई नेपालको संविधान (२०७२) मा उल्लेख गरिएको छ। जनतालाई समयमै गुणस्तरीय सेवा वितरण गर्न सेवा वितरण प्रणालीमा देहायबमोजिमको व्यवस्था हुन जरुरी छ :

- ❖ सेवा नागरिकको अधिकारहरूमा स्थापित हुनु पर्दछ।
- ❖ सेवा दिनेको अनुकूल होइन, लिनेको अनुकूलमा हुनु पर्दछ।
- ❖ सेवा गुणस्तरीय र मितव्ययी पनि हुनु पर्दछ।
- ❖ सेवा प्रवाह गर्दा जनसहभागितालाई ध्यान दिन सकेमा बढी प्रभावकारी हुन्छ।

- ❖ जनताले रोजेको, खोजेको र आवश्यक ठानेको सेवा प्रवाह हुनु पर्दछ।
- ❖ सेवाग्राहीलाई सेवा छनोटको पर्याप्त अवसर हुनु पर्दछ।
- ❖ सार्वजनिक सेवाले सामाजिक न्याय दिन सक्नुपर्दछ।
- ❖ सेवा वितरण गर्ने प्रणाली छरितो हुनु पर्दछ।
- ❖ सेवा तोकिएको समयमा प्राप्त हुनु पर्दछ।
- ❖ सेवा वितरणलाई प्रभावकारी बनाउन विभिन्न क्षेत्रको जिम्मेवारी तोकनु पर्दछ।
- ❖ राज्यले प्रदान गर्ने गरी बाध्यकारी सेवा सुविधाहरू जस्तो शान्ति सुरक्षाको व्यवस्था गर्नुपर्दछ।
- ❖ नागरिक हित प्रवर्द्धन गर्न र जनताको क्षमता, दक्षता अभिवृद्धि गर्न उपलब्ध गराउने जस्तो शिक्षा, स्वास्थ्य, तालिम, रोजगारी, सूचना आदि।
- ❖ पिछडिएको वर्ग, क्षेत्र, समुदायको हित प्रवर्द्धन गर्न कल्याणकारी सेवा प्रवर्द्धन गर्ने जस्तो वृद्ध, असहाय भत्ता, प्रसुति भत्ता, एकल महिला भत्ता आदि।
- ❖ अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध तथा राज्यको अन्तर्राष्ट्रिय गरिमा स्थापित गर्ने सम्बन्धी कार्य र कुटनीतिक व्यवस्था कार्यको पनि महत्त्वपूर्ण हुन आउँछ।
- ❖ राज्यबाट सार्वजनिक सेवा प्राप्त गर्नु नागरिकको हक हो र सार्वजनिक सेवाहरू सिन्द्धान्ततः निष्पक्ष हुन्छन्, कुनै पूर्वाग्रहका आधारमा सेवा प्रवाह हुन सक्दैन।
- ❖ सार्वजनिक सेवा राज्यको दायित्व हो र सार्वजनिक सेवाहरू सरकार वा सरकारी निकायबाट प्रदान हुन्छन्।
- ❖ नागरिकका आवश्यकताका विषयमा स्थानीय नागरिक नै विज्ञ हुन् र उनीहरूको सहभागिता भएमा मात्र सही अर्थमा अपनत्व सिर्जना भई सरकारले जनताको विश्वास जित्न सक्दछ।
- ❖ आम नागरिक समक्ष सरकारको उपस्थिति कायम गरी शासनको वैधानिकता पुष्टि गर्ने भूमिका निभाउनुपर्दछ र राष्ट्रिय एकता तथा अखण्डता कायम राख्न पनि आवश्यक छ।
- ❖ सेवा गुणात्मक हुनु पर्दछ तथा जनताको अपेक्षाअनुसारको हुनु पर्दछ। सेवा सामाजिक न्यायमा आधारित हुनु पर्दछ र सेवा सेवाग्राहीमैत्री हुनु पनि आवश्यक छ।
- ❖ देशको सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने काम हुनु पर्दछ र निर्धारित समय स्थान र गुणस्तरमा सस्तो सेवा प्रदान गर्ने कार्य गर्नुपर्दछ, सार्वजनिक प्रशासनलाई प्रतिष्ठित सेवाको रूपमा विकास गर्नु आवश्यक छ। सेवा प्रवाहको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गरिनुको साथै सुधारका कमी कमजोरीको पहिचान पनि गर्नु आवश्यक छ।

मुनाफा आर्जनको अभिलाषा नराखी जनसाधारणलाई सहयोग गर्ने उद्देश्यले सरकार वा अन्य कुनै आधिकारिक संगठनले जनतालाई उपलब्ध गराउने सेवालार्ई सार्वजनिक सेवाहरूमा लिइने हुँदा सेवा वितरणका सन्दर्भमा रहेका विभिन्न सरोकारवालाहरूको जिम्मेवारी पनि कम आंकलन गर्न सकिँदैन। सार्वजनिक सेवा वितरणलाई प्रभावकारी तुल्याउन सरोकारवाला क्षेत्रले आ-आफ्नो भूमिका निम्नानुसार खेल्दै आएको पाइन्छ :

- ❖ संसद् : जनताका भावना समेटेर कानून बनाइदिने,
- ❖ सरकार : संसद्द्वारा निर्मित कानून कार्यान्वयन र सेवा वितरणप्रति प्रतिबद्ध हुने,
- ❖ प्रशासन : जनताको नजिकबाट सेवा प्रवाह गर्ने, गाउँतहसम्म सरकारको उपस्थिति बोध गराउने,
- ❖ नागरिक समाज : जनतालाई सेवा प्रयोगका सम्बन्धमा सचेतना अभिवृद्धि गर्ने,
- ❖ सामाजिक सङ्घ संस्था : सरकारलाई सहयोग गर्ने,
- ❖ दातृराष्ट्र : नवीन प्रविधि तथा आर्थिक सहयोग प्रवाह,
- ❖ कर्मचारी : सेवा भावनाको जागरण गर्ने।

नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहको व्यवस्था

१. नीतिगत व्यवस्था

- ❖ निजामती सेवा ऐन, २०४९: निजामती सेवालार्ई सक्षम, सुदृढ, सेवामूलक र उत्तरदायी बनाउने उल्लेख।
- ❖ सेवा अभियान सञ्चालन निर्देशिका, २०६५: सार्वजनिक निकायहरूद्वारा सहज, सरल, छिटो, छरितो तथा पारदर्शी ढङ्गले सेवा तथा सुविधा प्रदान गरी सर्वसाधारण जनतालाई सन्तुष्टि प्रदान गर्नका लागि सेवा प्रदायकलाई सक्षम, सेवाग्राहीप्रतिको जनसाधारणमा परिवर्तन ल्याई लोकतन्त्रको जगलाई अझ छरितो बनाउने उद्देश्य।
- ❖ सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४: सर्वसाधारणले पाउनुपर्ने सेवालार्ई छिटो, छरितो तथा कम खर्चिलो ढङ्गले पाउने अवस्था सिर्जना गर्ने।
- ❖ घुम्ती सेवा सञ्चालन, सार्वजनिक सुनुवाइको व्यवस्था, गुनासो व्यवस्थापन, क्षतिपूर्तिसहितको नागरिक बडापत्रको व्यवस्था।
- ❖ सरकारी निर्णय प्रक्रिया सरलीकरण निर्देशिका, २०६५: सेवा प्रवाहलाई छिटो, छरितो तथा कम खर्चिलो बनाउन निर्णयका तह घटाउने।

२. संस्थागत व्यवस्था:

- ❖ संवैधानिक निकाय, मन्त्रालयहरू, विभागहरू, बोर्ड, क्षेत्रीय निर्देशनालयहरू, जिल्लास्तरीय कार्यालयहरू, प्राधिकरण, संस्थान, गाउँस्तरीय कार्यालयहरू।

३. कार्यगत व्यवस्था

- ❖ Front Line का कार्यालयहरूमा क्षतिपूर्तिसहितको नागरिक वडापत्रको व्यवस्था, सूचना अधिकारीको व्यवस्था, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन।
- ❖ कार्य सम्पादन सम्झौता गर्ने परिपाटीको विकास, कार्य सम्पादन मूल्याङ्कनलाई कार्य सम्पादनसँग Tie-up गरिएको, वार्षिक प्रगति समीक्षा तथा प्रतिवेदन पेस गर्ने व्यवस्था, नेपालको सार्वजनिक सेवा प्रवाहको वर्तमान अवस्था, सार्वजनिक सेवाहरू जनताले अनुभव गरेका आवश्यकता पूरा गर्न सक्ने किसिमका छैनन्, प्रदत्त सेवाहरू लक्षित वर्गसम्म पुग्न नसकेको।
- ❖ Supply and Demand बीच ठूलो खाडल (Gap) रहेको, परिणाममुखीभन्दा प्रक्रियामुखी हुँदै गएको, सेवाहरूको गुणस्तर सन्तोषजनक नभएको, सस्तो र सुलभ प्रविधिको उपयोग हुन नसकेको, सेवा प्रदान गर्ने व्यक्ति वा संस्थाको सेवाग्राहीद्वारा मूल्याङ्कन गर्ने परिपाटीको अभाव, सेवा प्रवाह गर्ने संयन्त्रहरू उत्तरदायी र उत्साहित हुन नसकेको, सेवा प्रवाह गर्ने संयन्त्रहरूबीच समन्वयको अभाव, स्रोतसाधनका (Misuse, Underuse / Overuse) को अवस्था रहेको, अनुगमन संयन्त्र कमजोर रहेको, यथोचित सूचनाको अभाव, भ्रष्टाचार, ढिलासुस्ती र आफ्नो मान्छे जस्ता समस्या हावी रहेको।
- ❖ सरकारी निर्णय प्रक्रिया सरलीकरण निर्देशिका, २०६५, को निर्णयको तह घटाउने, विद्युतीय माध्यमबाट प्राप्त सूचनलाई समेत स्वीकार गर्ने आदि व्यवस्था गरिएको छ।
- ❖ नागरिक वडापत्र, घुम्ति सेवा, सार्वजनिक सुनुवाई (हेलो सरकार), उजुरी पेटिका, सहायता कक्ष, जनगुनासो व्यवस्थापन र कार्यान्वयन संयन्त्र।
- ❖ जनमुखी प्रशासन, अनुशासन र सुशासनको अवधारणा, सुशासन कार्ययोजना, २०६८ आदि।
- ❖ निजामती सेवा ऐन, २०४९ तथा नियमावली, २०५०, नेपाल सरकारको कार्यविभाजन नियमावली, २०६९, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९।
- ❖ उपभोक्ता हक संरक्षण ऐन, २०५४, सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३, सुशासन कार्ययोजना, २०६८।

सार्वजनिक सेवासम्बन्धी केही पूर्वशर्तहरू

- ❖ आम नागरिकले छिटो छरितो, कम खर्चमा गुणस्तरीय सेवा प्राप्त गर्न पाउनुपर्दछ। सेवा प्रवाह गर्दा नागरिकको आवश्यकतालाई ध्यानमा राखेर राज्यले सेवा प्रवाह तथा सिर्जना गर्नुपर्दछ, नकि सरकारले आफ्नो सहजतामा सेवा प्रवाह गर्ने। सार्वजनिक सेवालार्ई नागरिकको अधिकारहरूमा स्थापित गरिनु पर्दछ। यस सन्दर्भमा सरकारले अवलम्बन गर्नुपर्ने केही पूर्वसर्तहरू निम्नानुसार औल्याउन सकिन्छ,
- ❖ उद्देश्य निर्धारण गर्नु: सरकारले आम नागरिकलाई प्रवाह गर्न खोजेको सेवा सुविधाको उद्देश्य स्पष्ट हुनु पर्दछ,
- ❖ सेवाको प्राथमिकता निर्धारण हुनु पर्दछ,
- ❖ समन्वयात्मक कार्यशैली अवलम्बन गरिनुपर्दछ,
- ❖ विकेन्द्रित शासन प्रणालीलाई अवलम्बन गरिनुपर्दछ,
- ❖ सेवाग्राहीलाई सशक्तीकरण गर्नुपर्दछ, जसले गर्दा सेवाग्राहीले सेवाको विकल्प खोज्न सकोस्,
- ❖ सेवाको छनोटका अवसरहरू पर्याप्त हुनु पर्दछ,
- ❖ प्रशासनिक र राजनीतिक प्रतिबद्धता हुनु पर्दछ,
- ❖ उच्च मनोबल र उत्प्रेरित कर्मचारी संयन्त्रको विकास गरिनुपर्दछ,
- ❖ सेवा प्रवाहको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन हुनु पर्दछ।

(स्रोत: नवराज जैसी, नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहको अवस्था, कर्मचारी, २०७१, अङ्क ७, नेपाल निजामती कर्मचारी युनियन, केन्द्रीय कार्यसमिति, काठमाण्डौ, पेज नं. १७५—१७९)

सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा नागरिक वडापत्रको तत्व/अङ्गहरू तथा महत्व

१. सेवा (Service),
२. लागत र लाग्ने समय (Cost and time),
३. प्रक्रिया (Process),
४. गुनासो सुनुवाइको व्यवस्था (Complain),
५. क्षतिपूर्तिको व्यवस्था (Compensation),
६. सेवा प्रवाहको मापदण्ड निर्धारण गर्छ र सार्वजनिक सेवा प्रवाह सम्बन्धी सूचनामा खुल्लापन कायम गर्छ,

७. छनौट र परामर्शको अवसर प्रदान गर्छ र सेवा प्रदायक सेवाग्राही सम्बन्ध विस्तार/सुधारमा सघाउँछ,
८. गुनासो सुनुवाई व्यवस्थालाई दरिलो बनाउँछ तथा सेवा प्रवाहमा हुने विभेदको अन्त्य गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ। सेवामा सबैको पहुँच वृद्धि गर्दछ।

महत्त्व

- ❖ सेवादायी संगठनले सेवाग्राहीप्रति सेवाको गुणस्तर, समय र सेवा प्राप्त गर्ने प्रक्रियाका विषयमा गरिने प्रतिबद्धता नै सेवा वडापत्र हो। सेवा प्रवाहका सन्दर्भमा भएको लामो समयदेखिको सुधार प्रक्रियाको परिणामका रूपमा सेवा वडापत्रको विकास भएको हो।
- ❖ सेवा वडापत्रले नागरिकको सेवा प्राप्त गर्ने अधिकार र सेवा प्रदायकको दायित्व स्पष्ट पार्दछ।
- ❖ सेवाको मापदण्ड निर्धारण, जानकारीको स्पष्ट प्रवाह, सरसल्लाह, संलग्नता र अन्तरक्रियाको अवसर, पहुँचको प्रबर्द्धन र विकल्पको विकास।
- ❖ निष्पक्ष व्यवहार, गल्ती कमजोरीको सुधार, साधनको प्रभावकारी उपयोग, सिर्जनशिलता र अग्रसरता, अन्य सेवाप्रदायकसँग सहकार्यको सम्भावना उपयोग।
- ❖ सेवाग्राहीसँग विनम्रतापूर्वक प्रस्तुती, सामाजिक उत्तरदायित्वका विधिहरूको अवलम्बन, सार्वजनिक निकायबाट उपलब्ध गराइने सेवाको समय, परिमाण, गुणस्तरका बारेमा जानकारी हुने।
- ❖ सेवाको प्रकृति र निकायका आधारमा सेवा वडापत्र जारी गर्न सकिने। सेवाको गुणस्तर र परिमाणमा अनुगमन गर्न सकिने। जसबाट उत्तरदायित्व प्रष्ट हुन्छ। सेवाप्रतिको गुनासो र क्षतिपूर्ति दिने व्यवस्था।
- ❖ सार्वजनिक निकायलाई एजेन्सीका रूपमा लैजान सकिने। उपलब्धिमूलक प्रशासनको आधार खडा हुने। पुरस्कार र प्रोत्साहन पद्धति वस्तुनिष्ठ बनाउन सकिने। सार्वजनिक सेवालार्ई प्रतिष्पर्धात्मक बनाउन सकिने।

सार्वजनिक सेवाका अन्तरनिहित कमजोरीहरू तथा चुनौती

- ❖ सरकारी सेवाहरू अदृश्य छन्। तिनलाई परिमाणमा देखाउन कठिन छ। व्यवस्थापक र अन्य कर्मचारीहरूमा व्यावसायिक गुणको कमी छ।
- ❖ प्रक्रियामुखी र नियन्त्रणमूलक छन्। नियमावलीको रोगबाट ग्रस्त छन्। प्रायः सरकारी सेवा प्रवाहमा सरकारको एकाधिकार छ। ग्राहकहरूलाई चयन वा विकल्पहरू छुट्टै छैनन् वा भएपनि अति कम छन्। सरकारी संगठन मानवीय कार्यजालो वा समूहगत कार्यमा आधारित नभै पदसोपान क्रममा आधारित छन्। पदसोपान पनि चेप्टो नभै ठाडो छ। उत्तरदायित्वको

परीक्षण नियमितता र प्रकयामा गरिन्छ, परिणामलाई कम ध्यान दिइन्छ। संगठनको उद्देश्यमा बढी ध्यान दिइन्छ। ग्राहकलाई उपेक्षा गरिन्छ। नवप्रवर्तन र परिवर्तनलाई प्रोत्साहन दिइन्छ। कर्मचारीतन्त्रमा अन्तरमुखी प्रवृत्ति छ। सेवा प्रदायक र सेवाग्राहीबीचको सम्बन्ध स्पष्ट परिभाषित छैन। सरकारी सेवाको लागि जनतामा सूचनाको अपर्याप्तता र पहुँचमा कठिनाई छ। कर्मचारीहरूको कार्यशैली र संस्कार ग्राहकमुखी छैन। ग्राहकहरूमा सेवा निगाहा होइन वैधानिक अधिकार हो भन्ने चेतनाको अभाव छ। सेवा प्रदान गर्ने कर्मचारीलाई सिधै सेवाग्राहीप्रति उत्तरदायी बनाउने कुराले अझै मान्यता पाउन सकेको छैन।

- ❖ प्रशासनिक पद्धति परम्परावादी छ। व्यवस्थापनका राम्रा प्रयोग र निजी क्षेत्रका उत्कृष्ट कार्यशैलीको प्रयोग हुन सकेको छैन। उत्तरदायित्व जिम्मेवारी र अधिकार अग्रपङ्तीमा काम गर्ने कर्मचारीमा प्रत्यायोजन नगरी केन्द्रित गरिने प्रवृत्ति छ। कर्मचारीहरूको सोचाइ र मनोवृत्ति सर्वसाधारण भन्दा माथिल्लो हुँ भन्ने छ। राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति र मन्त्रालयस्तरीय विकास समस्या समाधान समितिका बैठक निर्धारण समयमा एवम् नियमित रूपमा बस्न नसक्नु, प्रगति विवरणहरू निर्धारित समय र फाराममा नियमित रूपमा प्राप्त नहुनु, अनुगमन तथा मूल्याङ्कनबाट प्राप्त पृष्ठपोषण विकास योजना, कार्यक्रम तथा आयोजना तर्जुमा र कार्यान्वयनमा समुचित रूपमा प्रयोग नहुनु।
- ❖ अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्यमा संलग्न कर्मचारीहरूमा उत्प्रेरणाको कमी हुनु र कर्मचारीहरूको छिटोछिटो सरुवा भइरहनाले कार्यक्षमतामा अभिवृद्धि नहुनु जस्ता प्रमुख समस्याहरू देखिएका छन्। अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रक्रियालाई समयसापेक्ष रूपमा परिमार्जन गर्दै विद्युतीय सफ्टवेयरको माध्यमबाट स्वचालित रूपमा तथ्याङ्क प्राप्त गर्ने एवम् प्रशोधन गर्ने प्रणालीको स्थापना गरी सञ्चालन गर्ने कार्य अर्को चुनौतीको रूपमा रहेको छ। आन्तरिक स्रोतहरूको अभाव पूर्ति गर्नु पूर्वाधार विकासको मूल मुद्दा बनेको छ, जटिल भूगोलमा पूर्वाधारहरूको विकास र दिगोपना अर्को चुनौती बन्ने गरेको छ, मुलुकमा अवसरहरूको कमीका कारण दक्ष जनशक्ति पलायन (ब्रेन ड्रेन) हुने क्रम बढ्नु पनि गम्भीर चुनौती बनेको छ। विकासका स्रोत साधनमा हुने गरेको भ्रष्टाचार नियन्त्रण, पूर्वाधार विकासमा जनसहभागितालाई सुनिश्चित गर्नु।
- ❖ राजनीतिक अस्थिरता र लम्बिदै गएको संक्रमणकाल, पूर्वाधार विकासका लागि आवश्यक लगानीको जोहो गर्नु।

सार्वजनिक सेवालाई कसरी प्रभावकारी बनाउने ?

- ❖ चयन वा विकल्पको विस्तार,

- ❖ प्रक्रियामा सुधार,
- ❖ सेवाको मापदण्ड निर्धारण,
- ❖ स्थान, दुरी र समयको अवरोध हटाउने,
- ❖ सेवाग्राहीको सम्प्रभूता विस्तार,
- ❖ संरचनात्मक परिवर्तन,
- ❖ कार्यसंस्कृति परिवर्तन,
- ❖ सिर्जनशीलतालाई प्रोत्साहन, उत्कृष्टतालाई पुरस्कार,
- ❖ मानवीय स्रोत विकास,
- ❖ साझेदारी निर्माण, इमान्दारीता परीक्षण,
- ❖ नागरिक वडापत्रको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने, ग्राहकमुखी सोचविचार गर्ने,
- ❖ पारदर्शीता प्रवर्द्धन गर्न सुसेली कानून लागू गर्ने, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनमा ग्राहक सन्तुष्टि मापन गर्ने,
- ❖ सेवा प्रवाहमा विकल्पको विस्तार गर्ने र इमान्दारिताको अडिट गरी नैतिकता प्रवर्द्धन गर्ने,
- ❖ निर्णय गर्ने तहहरू घटाउने र सकेसम्म निर्णय गर्ने कार्य कार्यस्थलमा नै खटिने कर्मचारीबाट गराउने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ, दण्ड र पुरस्कारको व्यवस्थालाई प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ। सहभागिताको लागि चेतनामूलक कार्यक्रम सञ्चालन गर्नु पर्दछ,
- ❖ सेवाग्राहीबाट अन्तरक्रिया गरी Feedback लिने परम्परा बसाल्नुपर्दछ। निर्णय प्रक्रियामा संलग्न हुने तहहरूको सङ्ख्या घटाउनु पर्दछ। टिप्पणी उठाइ निर्णय गरिने विषयमा निर्णयकर्ता र शुरू कारवाही गर्ने कर्मचारीबीचमा एक तहभन्दा बढी हुन नहुने कुरालाई प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ ले पनि जोड दिएको छ। यसका लागि निर्णय प्रक्रिया सरलीकरण निर्देशिका, २०६५ पनि कार्यान्वयनमा आएको छ। सेवा प्रवाहमा संलग्न प्रत्येक कार्यालयका कर्मचारीहरूको कोठा तथा काम गर्ने स्थानको व्यवस्था कार्यालयको कार्य प्रणाली (Work flow) सँग मिल्ने किसिमबाट गरिनुपर्दछ। सेवा प्रवाहमा संलग्न कार्यालयहरूमा ग्राहकले एक कर्मचारीभन्दा बढीसँग सम्पर्क राख्न नपर्ने गरी यथाशक्य एउटै स्थानबाट कार्य सम्पादन हुने (One window system) वा एउटै कर्मचारीले सबै काम गरिदिने व्यवस्था लागू गर्नुपर्छ। सर्वसाधारण जनतासँग दैनिक सम्पर्कमा आउने कार्यालयहमा पहिले आउनेको पहिले काम हुन पाउने गरी टोकन प्रणाली लागू गर्नुपर्दछ। सेवालाई सर्वसुलभ, छिटोछरितो, मितव्ययी र प्रभावकारी बनाउन सहयोग पुग्ने गरी सेवाका प्रकृतिअनुसार अग्रपङ्तिमा रहेका

निकायको संगठन विन्यास र अवस्थिति (Layout & location) मा सुधार गरी उपयुक्त बनाउँदै लैजाने नीति लिनुपर्दछ।

संघीयताले सेवाप्रवाहको संरचना र पद्धतिमा सुधार गर्ने अवसर दिनुका कारण यसप्रकार छन्:

पहिलो, सेवाप्रवाहको एकाइ, दायरा र कार्यक्षेत्र संविधानद्वारा नै परिभाषित भएकाले एकात्मक शासन पद्धतिमा भन्दा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकार तुलनात्मक रूपमा व्यवस्थापन योग्य (Managable) भएका छन्।

दोस्रो, जनताको नजिकको सरकार भएकोले NPS को अवधारणा अनुरूप सरकार र जनताबीचको साझेदारी विकास गरी सह-निर्माण र सह-उत्पादनको पद्धति अवलम्बन गर्न बढी सहज भएको छ। त्यस्तै, NPG को अवधारणा अनुरूप राज्य र गैर राज्यकर्ताहरूबीचको वित्तीय र मानव स्रोतको मिश्रण गरी (Blending of Resources) गरी मिश्रित स्वरूपको संगठन (Quango Organization) निर्माण गर्न तुलनात्मकरूपमा सहज भएको छ।

तेस्रो, सेवाप्रवाहमा अन्तर तहगत सरकारी तथा तहभित्रकै सरकारबीचको असल अभ्यास तथा अनुभव आदान प्रदान गर्ने अवसर वृद्धि गरेको छ। कुनै एउटा स्थानीय सरकारले कुनै अमुक सुधार वा पद्धतिको प्रयोगबाट प्राप्त सफलता वा असफलताबाट तत्काल सिक्न सक्ने हुँदा त्यस्ता सुधारलाई परिमार्जन गर्न सकिने अवस्था रहन्छ।

चौथो, एकात्मक प्रणालीमा एउटा सरकारले सेवाप्रवाहमा सुधार गर्ने अग्रसरता नलिँदा सुधारको सम्भावना शून्य हुने अवस्था हुन्छ। जब कि संघीयतामा ७५३ सरकारमध्ये केहीले मात्र पनि सुधारको अग्रसरता लिई त्यसले अपेक्षित नतिजा दिनासाथ अरु सरकारले पनि अनुसरण गर्ने सम्भावना बढाउँछ।

निष्कर्ष

वर्तमान अवस्थामा स्थानीय निकायको जवाफदेहिता कमजोर हुनु, स्थानीय निकायहरूको समय सापेक्ष पुनर्संरचना र क्षमता विकास गर्नु, सङ्घीय संरचनाअनुसार प्रदेश र स्थानीय तहमा कर्मचारीहरूको व्यवस्थापन गर्नु, विषयगत निक्षेपणको कार्य प्रभावकारी बनाउनु, नयाँ घोषणा भएका नगरपालिकाहरूको क्षमता विकास गर्नु, स्थानीय निकायलाई नयाँ संवैधानिक व्यवस्थाअनुरूप स्थानीय सरकारमा रूपान्तरण गरी राजनीतिक, आर्थिक, प्रशासनिक सेवा प्रवाह र विकास व्यवस्थापनको दृष्टिले सक्षम एकाइको रूपमा स्थापित गर्नु प्रमुख चुनौतीहरू हुन्। संविधान जारी भएपश्चात् जनताको विश्वासका साथ विकास कार्य अगाडि बढ्ने वातावरण तयार हुनु, केन्द्रीयस्तरका कार्यक्रमहरू क्रमशः स्थानीयस्तरमा कार्यान्वयन हुने गरेबाट अनुभव र दक्षता वृद्धि हुनु, स्थानीय स्वायत्त शासनको अभ्यासले जनतामा

शासनप्रतिको सचेतना, सहभागिता तथा अधिकारप्रतिको चासो बढ्दै जानु, विकास प्रक्रियामा स्थानीय जनताको सहभागिता र स्वामित्व बढनुजस्ता अबसर रहेका छन्।

सार्वजनिक सेवा प्रवाहको व्यवस्थापन तथा कार्यक्रम राम्रोसँग व्यवस्थित रूपमा सञ्चालन गर्न सके स्थानीय तहको सेवा प्रवाह थप प्रभावकारी भएको हुने, सामाजिक परिचालनको माध्यमबाट सुशासनको प्रवर्द्धन भएको हुने, समावेशी तथा लक्षित कार्यक्रमहरूको प्रभावकारितामा अभिवृद्धि भई विपन्न, पिछडिएको क्षेत्र र सीमान्तकृत वर्ग तथा समुदाय थप लाभान्वित भएको हुने, सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम थप व्यवस्थित भएको हुने, स्थानीय तहमा विद्युतीय सुशासन लागू भएको हुने र वित्तीय सुशासन कायम हुन सक्ने अवस्था सिर्जना हुने धेरै सम्भावना रहन्छ। नेपालको संविधानले राज्यशक्तिको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको संरचनाबाट हुने व्यवस्था गरी छुट्टाछुट्टै एवम् साझा अधिकारहरूको समेत स्पष्ट निर्धारण गरेको छ। यस्तो व्यवस्थाबाट सरकारलाई जनताको नजिक पुऱ्याई शक्ति र स्रोतमाथि नागरिकको पहुँच स्थापित गर्ने र विकास तथा सेवा प्रवाहमा स्थानीय सहभागिता र स्वामित्व कायम हुने अवस्था सिर्जना भएको छ। यसबाट जनतालाई वास्तविक रूपमै सार्वभौमसत्ता सम्पन्न तुल्याई शासनमा उनीहरूको अर्थपूर्ण सहभागिताको सुनिश्चित गर्दै लोकतन्त्रलाई स्थानीय तहदेखि नै संस्थागत र मजबुत बनाउने अवसर प्राप्त भएको छ। स्थानीय स्वायत्त शासनअन्तर्गत स्थानीय सुशासन, गुणस्तरीय आधारभूत सेवा प्रवाहमा सबैको सहज पहुँच, स्थानीय पूर्वाधार निर्माण, लक्षित वर्ग तथा क्षेत्रको आर्थिक सामाजिक सशक्तीकरण एवम् समावेशीकरण, सामाजिक परिचालन, सहभागितामूलक योजना तथा विकास, स्थानीय जीविकोपार्जन एवम् रोजगारी, सामाजिक सुरक्षा र स्थानीय तहमा सञ्चालन गरिने अभियानमूलक रचनात्मक कुराहरूको सुनिश्चितता हुने देखिएको छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू:

१. आचार्य, देवीराम (२०७४), सार्वजनिक सेवा र व्यावसायिकता, निजामती सेवा पत्रिका (Civil service Journal) वर्ष ३९, अङ्क १, वर्ष २०७४ पुस, लोकसेवा आयोग, काठमाण्डौ।
२. के.सी., रमेश कुमार (२०७०), निजामती सेवा र सार्वजनिक सेवा वितरणको प्रभावकारिता, आर्थिक मीमांस नेपाल वित्तीय संस्था कर्मचारी सङ्घ, नेपाल राष्ट्र बैङ्क, वर्ष ९, २०७० चैत्र।
३. शर्मा, भोला (२०७८), नयाँ सार्वजनिक सेवा (NPS) हुलाक (The Post), वर्ष ५१, पूर्णाङ्क १८८, २०७८ वैशाख १, हुलाक प्रशिक्षण केन्द्र।
४. मैनाली, गोपीनाथ (२०७६), सार्वजनिक सेवामा नैतिक आचरण सवालहरू, लेखा परीक्षण पत्रिका, वर्ष ३८, अङ्क ८८, असार २०७६, महालेखा परीक्षकको विभाग।
५. कोइराला, लक्ष्मी विलास (२०७०), सार्वजनिक सेवामा पृष्ठपोषण, नेपाल, वर्ष ४४, अङ्क ३, पूर्णाङ्क २००, मंसीर पुस, २०७०, सूचना विभाग।

६. सुवेदी, शान्तराज (२०६०), सार्वजनिक सेवा वितरणको वर्तमान अवस्था समस्या र सम्भावना, नेपाल वर्ष संयुक्तांक ४।५, पूर्णाङ्क १४८, २०६० (माघ वैशाख)।
७. ढकाल, टीकाराम (२०६७), सार्वजनिक सेवा प्रवाह, वर्ष ४१, अङ्क २, पूर्णाङ्क १८२, आश्विन-कार्तिक, २०६७।
८. राजभण्डारी, पोषण (२०७३), सार्वजनिक सेवा प्रवाहको अवस्था र यसमा संलग्न पक्षहरूको भूमिका, नेपाल वर्ष ४७, अङ्क ४, पूर्णाङ्क २१९, माघ फागुन २०७३।
९. अर्याल, डा. कुन्दन (२०७३), नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रशासन प्रस्ताव र प्रयत्न, नेपाल वर्ष ४६, अङ्क ६, पूर्णाङ्क २१५, जेठ/आषाढ, २०७३।
१०. अर्याल, विष्णु प्रसाद (२०७२), सार्वजनिक सेवा प्रवाह, कमजोरी र सुधारका उपाय, निजामती सेवा पत्रिका वर्ष ३७, अङ्क, २०७२ पुस, लोकसेवा आयोग।
११. वाग्ले, तारा सार्वजनिक सेवा प्रवाह: वास्तविकता र अपेक्षा, निजामती सेवा पत्रिका।
१२. जैसी, कृष्णप्रसाद (२०६८), नगरपालिकाहरूको सेवा प्रवाहको वर्तमान अवस्था, चुनौती र प्रभावकारिता, स्वशासन वर्ष-१६, २०६८ चैत्र, अङ्क ३७, स्थानीय विकास मन्त्रालय।
१३. पोखरेल, हरि प्रसाद (२०६८), नेपालमा नगरपालिकाको नालीबेली, स्वशासन (Year 16, 2068 chaitra, Vol. 37), स्थानीय विकास मन्त्रालय।
१४. कार्की, गोविन्द बहादुर (२०७०), सेवा प्रवाहमा विद्युतीय सरकार, बहराइत अनुभव र नेपालले सिक्न सक्ने पाठ, स्वशासन, वर्ष १८, अङ्क ४०, २०७० फागुन-चैत्र, सङ्घीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय।
१५. Regmi, Dr. Suman Kumar (2074), Decentralization and Public service, Delivery in Nepal's pre and Post Federal system, स्वशासन, वर्ष २१, अङ्क ४३, २०७४ असार।
१६. उपाध्याय, प्रकाश न्यौपाने (२०७५), सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा देखिएका केही समस्या र समाधान, हुलाक वर्ष ५६, पूर्णाङ्क १९८, २०७५ वैशाख १, हुलाक प्रशासन केन्द्र।
१७. सुवेदी, जानुका (२०७६), सरकारी निकायमा विद्युतीय शासन प्रवर्द्धन र एकीकृत इमेल प्रणालीको प्रयोग, हुलाक, वर्ष ५७, पूर्णाङ्क २००, २०७६ कार्तिक।
१८. चौलागाई, चन्द्रकला ओली (२०७३), नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा विद्युतीय शासनको प्रयोग: एक समी हुलाक, वर्ष ५४, पूर्णाङ्क १९४, २०७३ वैशाख १, हुलाक केन्द्र।
१९. सुवेदी, घनश्याम (२०७३), प्रभावकारी सार्वजनिक सेवाको लागि सार्वजनिक सेवा बडापत्र, हुलाक, वर्ष ५४, पूर्णाङ्क १९४, २०७३ वैशाख १।

२०. खनाल, प्रेम प्रसाद (२०७३), सार्वजनिक सेवा प्रवाह र टेड युनियन, बैङ्क समाचार, कृषि विकास बैङ्क, वर्ष ४१, अङ्क ५, २०७३ माघ।
२१. होमगाई, गीता (सापकोटा) (२०७६), सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सूचना प्रविधि। विद्युतीय सेवाको प्रयोग, बैङ्क समाचार, कृषि विकास बैङ्क वर्ष ४४, अङ्क ४, २०७६ माघ।
२२. त्रिताल, शारदा प्रसाद (२०५४), जनतामा पुयाइने सेवा प्रभावकारिता ल्याउने उपायहरू विकास (VIKAS, vol. 17, 2054 Paush/1998 January, No.2).
२३. सापकोटा, नवराज (२०६९), नेपालमा सार्वजनिक सेवा वितरणको विद्यमान अवस्था समस्या तथा समाधानका उपायहरू निजामती सेवा पत्रिका, (Vol. 33. No. 2, 2069 Asadh, July 2012).
२४. पराजुली, लक्ष्मी प्रसाद (२०७२), कार्यविधि र सेवा प्रवाह, हुलाक, वर्ष ५३, पूर्णाङ्क १९२, २०७२, वैशाख १।
२५. आचार्य, देवीराम (२०७४), सार्वजनिक सेवा र व्यावसायिकता, निजामती सेवा पत्रिका, वर्ष ३९, अङ्क १, वर्ष २०७४ पुस, लोकसेवा आयोग, काठमाण्डौ।



दिगो विकास लक्ष्य: नेपालको कार्यदिशा

डा. लोक बहादुर लोप्चन

कार्यकारी सारांश

अतिकम विकसित मुलुकको परिचय बदल्न नेपालले पन्ध्रौं योजनादेखि समृद्ध नेपाल र सुखी नेपालीको गन्तव्य निर्धारण गरेको छ। आगामी २५ वर्षमा समुन्नत मुलुकमा रूपान्तरण हुने नेपालको आकाङ्क्षा नेपाली र नेपालीका लागि सुन्दर सपना हो भन्दा फरक पर्दैन। नेपालको संविधानमै समृद्धिको प्रतिबद्धता वा सङ्कल्प गरिएको हुँदा समस्त नेपालीहरूका लागि यो अभिभारा पनि हो किनभने देशको संविधान निर्देशित उद्देश्य पूरा गर्नु प्रत्येक नागरिकको कर्तव्य हो, देशप्रतिको बफादारिता हो भने एउटा असल राष्ट्र निर्माणको लागि महान योगदान पनि हो।

अब समृद्ध नेपाल निर्माण गर्नुबाहेक नेपालका सरकार र जनतासामु कुनै विकल्प रहेन। यसका लागि दिगो विकास लक्ष्य हाम्रा लागि १५ वर्षे मार्गचित्र हुन्, जसलाई पछ्याउँदै हामीले दिगो विकास लक्ष्यलाई आवधिक योजनामा आबद्ध गरेका मात्र छैनौं, हाम्रा वार्षिक योजना र कार्यक्रममा समावेश गरी कार्यान्वयन गर्दै आएका छौं र गर्दै जानेछौं। हामीले मुलुकको समृद्धिको परिकल्पनालाई मूर्तता दिने क्रममा आइपरेका समस्या र चुनौतीहरूलाई सामना गरी लक्ष्यतिर अविराम पाइला चालिनु पर्दछ। अनि मात्र हामी कुनै दिन समृद्ध नेपालको चुली वा गन्तव्य चुम्न सक्नेछौं भने त्यतिखेर समस्त नेपालीको मुहारमा खुशीको आभा छाउँनेछ तब मात्र नेपालले समुन्नत राष्ट्रको गौरवमय पहिचान स्थापित हुनेछ।

परिचय

सामान्यतया विकासलाई सकारात्मक परिवर्तनतर्फको यात्रा मानिन्छ। विद्यमान अवस्थाबाट उन्नति वा प्रगतिको अवस्था पुग्नु विकास हो। रोबर्ट चेम्बरका अनुसार विकास भनेको परिवर्तन हो। त्यसैगरी अमर्त्य सेन (अमर्त्य सेन, डेभलभमेन्ट एज अ फ्रिडम, सन् १९९९) ले विकासलाई स्वतन्त्रताको विस्तार, क्षमताको विकास र मूल्यवान जीवनको निर्माण भनेका छन्। विकासका सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, पर्यावरणीय, मानवीय जस्ता विविध आयाम भए पनि वर्तमानमा विकासको साधन र साध्य दुवै मानिसलाई नै मानिन्छ। अतः संकुचित आयाममा विकास भनेको आर्थिक वृद्धि हो भने बृहत्

आयाममा विकास भनेको मानव जीवनको सुख, सुविधा र सन्तुष्टिमा बढोत्तरीका लागि गरिने लागत, क्रियाकलाप र प्राप्त उपलब्धिको समष्टि स्वरूप हुन्।

दिगो विकास भनेको वर्तमानमा उपलब्ध स्रोतसाधनको विवेकपूर्ण रूपमा उपयोग गरी भावी पुस्ताका लागि समेत हस्तान्तरण गर्ने उत्तरदायी विकासको अवधारणा हो। यसमा पृथ्वीको धारण क्षमतामा आधारित भई वातावरणमैत्री अनुकूलित, समन्यायिक र सन्तुलित विकासमा जोड दिइन्छ। त्यसको आधारका रूपमा हाम्रो साझा भविष्य भन्ने दिगो विकासको प्रारम्भिक अवधारणा विकास भएको थियो भने पछिल्लो संस्करणका रूपमा दिगो विकास र यसको लक्ष्य निर्धारण भई कार्यान्वयन हुँदै आएको छ।

विषय सन्दर्भ

पृथ्वी, मानिस र समृद्धि केन्द्रित दिगो विकास लक्ष्यहरू यस धर्तीको पन्ध्र वर्षे विकासका एजेन्डा हुन्, विश्व समुदायको साझा सङ्कल्प र साझा गन्तव्य हुन्। यसका लागि १७ लक्ष्य, १६९ सहायक लक्ष्यहरू र २३९ सूचकहरू तय गरिएका छन् भने यसको प्राप्तिको लागि शान्ति र सहकार्यलाई आधार बनाइएको छ। मूलतः दिगो विकास लक्ष्यमा सामाजिक, आर्थिक र पर्यावरणीय गरी तीन आयामहरू समाविष्ट छन्।

ट्रान्सफरमिड आवर वल्ड बाइ २०३०: पृथ्वी, मानिस, समृद्धि, शान्ति र साझेदारिता दिगो विकास लक्ष्यका मार्गनिर्देशक स्तम्भहरू हुन्। यसमा लक्ष्यित वर्गलाई सही निशानाका साथ सशक्तीकरण र समावेशीकरणमा प्राथमिकता दिएको छ। तसर्थ यसले विकासका सबै आयामहरूमा कसैलाई पनि नछाड्ने (लिभ नो वन बिह्याइन्ड) को अभीष्ट राखिएको छ। साथै विकासलाई विस्तृत, विशिष्टीकृत र दिगो बनाउनका लागि विकासका सबै आयामहरू समेटिएका छन् भने आधारभूत मानवीय आवश्यकता परिपूर्तिबाट कोही पनि नछुटुन् भन्ने अपेक्षा गरेको छ। विश्वका सम्पूर्ण मुलुकसहित नेपालले पनि दिगो विकास लक्ष्यलाई राज्यको संरचात्मक तहहरू, आवधिक योजना, वार्षिक नीति तथा कार्यक्रमहरूमा आत्मसात गरेर कार्यान्वयनमा उत्रेको छ।

दिगो विकासका लक्ष्यहरू

नेपालले दिगो विकास लक्ष्यमा सन् २०३० सम्म गरिबीको रेखामुनिको जनसंख्यामा ५५ प्रतिशतमा झार्ने, गरिबीको सघनता २.८५ प्रतिशतमा झार्ने र प्रतिव्यक्ति आय २५०० अमेरिकी डलर पुऱ्याउने लक्ष्य निर्धारण गरेको छ। कुल बजेटको १५ प्रतिशत सामाजिक सुरक्षामा खर्च गर्ने, जनसङ्ख्यामा रोजगारीको अनुपात ७५ प्रतिशत पुऱ्याउने र आर्थिक जोखिम सूचक १८ प्रतिशतमा झार्नेजस्ता लक्ष्य सूचकहरू समेत निर्धारण गरिएका छन्। दिगो विकासका १७ लक्ष्यहरू देहायअनुसार रहेका छन्।

१. गरिबीको अन्त्य, २. शून्य भोकमरी, ३. आरोग्यता र कल्याण, ४. गुणस्तरीय शिक्षा, ५. लैङ्गिक समानता, ६. सफा पानी र सरसफाइ, ७. खर्चले धान्न सक्ने स्वच्छ उर्जा, ८. मर्यादित काम र आर्थिक वृद्धि, ९. उद्योग, नवीन खोज र पूर्वाधार, १०. न्यून असमानता, ११. दिगो सहर र समुदायहरू, १२. जिम्मेवारपूर्ण उपभोग र उत्पादनहरू, १३. जलवायुसम्बन्धी कारवाही, १४. जलमुनिको जीवन, १५. जमिनमाथिको जीवन, १६. शान्ति, न्याय र सशक्त संस्थाहरू र १७. यी लक्ष्य प्राप्तिका लागि साझेदारी।

उल्लिखित १७ दिगो विकास लक्ष्यहरूमध्ये लक्ष्य नं. १४ महासागरसँग सम्बन्धित छ। नेपालको भूमि महासागरसँग नजोडिएको हुँदा यो लक्ष्यबाहेक अन्य सबै लक्ष्यहरू नेपालको विकाससँग सान्दर्भिक छन्।

विद्यमान अवस्था

नेपालको संवैधानिक, कानूनी र संस्थागत व्यवस्था निम्नअनुसार प्रस्तुत गरिएका छन्:

संवैधानिक र नीतिगत एवम् कानूनी प्रावधान

- ❖ नेपालको संविधान धारा ३० मा स्वच्छ वातावरणको हकअन्तर्गत प्रत्येक नागरिकलाई स्वच्छ र स्वस्थ वातावरणमा बाँच्न पाउने, वातावरणीय प्रदुषण वा हासबाट हुने क्षतिबाट पीडितलाई प्रदुषकबाट कानूनबमोजिम क्षतिपूर्ति पाउने, राष्ट्रिय विकाससम्बन्धी कार्यमा वातावरण र विकासबीच समुचित सन्तुलनका लागि आवश्यक कानूनी व्यवस्था गर्न सकिने व्यवस्था गरिएको छ।
- ❖ धारा ५१ को राज्यको नीतिको 'छ' मा प्राकृतिको स्रोत साधनको संरक्षण, सम्बर्द्धन र उपयोगसम्बन्धी नीतिमा राष्ट्रिय हितअनुकूल तथा अन्तर्पुस्ता समन्यायको मान्यतालाई आत्मसात गर्दै देशमा उपलब्ध प्राकृतिक स्रोत साधनको संरक्षण, सम्बर्द्धन र वातावरण अनुकूल दिगो रूपमा उपयोग गर्ने र स्थानीय समुदायलाई प्राथमिकता र अग्राधिकार प्रदान गर्दै प्रतिफलहरूको न्यायोचित व्यवस्था गर्ने प्रबन्ध गरिएको छ।
- ❖ धारा २८७ मा २५० मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको उपधारा २ मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँड गर्दा सोसँग सम्बन्धित वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन सम्बन्धमा आवश्यक अध्ययन अनुसन्धान गरी नेपाल सरकारलाई सिफारिस गर्ने उल्लेख छ।
- ❖ अनुसूची ५ को बुँदा २७ मा राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय वातावरण व्यवस्थापन, राष्ट्रिय निकुञ्ज, वन्यजन्तु आरक्ष र सिमसार क्षेत्र, राष्ट्रिय वन नीति, कार्वन सेवा सम्बन्धी प्रावधान, अनुसूची ६ को बुँदा १९ मा प्रदेशभित्रको वन, जल उपयोग र

वातावरणसम्बन्धी एकल अधिकार, अनुसूची ७ मा को बुँदा १३ मा प्रदेश सीमा, जलमार्ग, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधतासम्बन्धी सङ्घ र प्रदेश साझा अधिकार, अनुसूची ६ को बुँदा १० मा स्थानीय बजार, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधताको एकल अधिकार तथा अनुसूची ९ को बुँदा ७ मा जङ्गल, वन्यजन्तु, जल उपयोग, वातावरण, पर्यावरण, जैविक विविधतासम्बन्धी अधिकारहरूको प्रबन्ध गरिएको छ। दिगो विकाससम्बन्धी क्षेत्रगत र कानूनी प्रावधानहरू निम्नअनुसार रहेका छन्:

- ❖ वातावरण संरक्षण ऐन, २०५३ र नियमावली, २०५४,
- ❖ जलवायु परिवर्तन सम्बन्धी नीति २०६७,
- ❖ औद्योगिक औद्योगिक व्यवसाय ऐन, २०७४,
- ❖ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४,
- ❖ वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६,
- ❖ वन ऐन, २०७६,
- ❖ वातावरण संरक्षण सम्बद्धन सम्बन्धी विभिन्न मापदण्ड तथा निर्देशिका एवम् कार्यविधिहरू।

संरचनागत एवम् कार्यक्रमिक व्यवस्था

दिगो विकासित सम्बन्धित संस्थाहरू र कार्यक्रमहरूलाई तल प्रस्तुत गरिएको छ:

- ❖ वन तथा वातावरण मन्त्रालय र विभागको व्यवस्था,
- ❖ कृषि विकास तथा पशुपक्षी मन्त्रालय,
- ❖ वैकल्पिक ऊर्जा प्रवर्द्धन केन्द्र।

कार्यक्रमहरू:

- ❖ वातावरण प्रदूषण नियन्त्रण र सवारी प्रदूषण तथा औद्योगिक निकासको नियन्त्रणका १४ मापदण्ड निर्धारण तथा लागू,
- ❖ वातावरणीय विभागबाट वातावरणीय लेखाजोखाको व्यवस्था,
- ❖ जलवायु परिवर्तनको असरसम्बन्धमा विश्व समुदायलाई ध्यानाकर्षण गर्न कालापत्थरमा बैठक,
- ❖ राष्ट्रपति चुरे संरक्षण कार्यक्रम EIA / IEE को प्रावधान,

- ❖ जलवायु परिवर्तन सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय सम्मेलनमा सन्धिको पक्ष राष्ट्रको रूपमा कोषमा वर्षेनी सहभागी।

अन्तर्राष्ट्रिय सन्दर्भ

दिगो विकाससम्बन्धी पहिलो अध्ययनमा सन् १९६३ मा राचेल बार्सनले साइलेन्ट स्प्रिङ विषयमा विषादिको प्रयोगले मानव तथा पशु स्वास्थ्य परेको असरको विश्लेषण गरिएको थियो। तत्पश्चात् विश्वमा शृङ्खलाबद्ध रूपमा दिगो विकासमा कार्यहरू हुँदै आएका छन्। खासगरी सन् १९८७ मा ब्रुटल्याण्ड आयोगले हाम्रो साझा भविष्य एजेन्डाका साथ विश्वव्यापी सम्मेलन गरेपछि दिगो विकासको एजेन्डाले विश्व कार्यसूचीमा प्रवेश गरेको थियो (मैनाली, दिगो विकास र नेपाल, पृ. ५६२, राज्य सञ्चालनका आधारहरू)। त्यसयता दिगो विकाससम्बन्धी भएका विश्वव्यापी प्रयासहरूलाई कालक्रमिक रूपमा देहायअनुसार प्रस्तुत गरिएको छः

- ❖ सन् १९८० मा दिगो विकाससम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय संस्था (IISD) स्थापना,
- ❖ सन् १९८७ मा ब्रुटल्याण्ड कमिसनबाट हाम्रो साझा भविष्य एजेन्डामा विश्वव्यापी छलफल,
- ❖ सन् १९९२ मा UNED बाट रियो द जेनेरियोमा पृथ्वी सम्मेलन, आर्थिक विकासमा केन्द्रित एजेन्डा २१ तय,
- ❖ सन् १९९५ मा दिगो विकास विषयमा पहिलो राष्ट्रसङ्घीय बैठक,
- ❖ सन् १९९४ मा विश्वव्यापार सङ्घठन स्थापना,
- ❖ सन् २००० मा मोन्टेरे सम्मेलनबाट विकासका लागि वित्त रणनीति तय,
- ❖ सन् २००५ मा क्योटो प्रोटोकल अनुमोदन,
- ❖ सन् २०१२ मा रियो प्लस २० द फ्युचर वि वान्ट प्रतिवेदन जारी,
- ❖ सन् २०१५ मा संयुक्त राष्ट्र सङ्घबाट दिगो विकास लक्ष्य निर्धारण गरी कार्यान्वयन प्रारम्भ।

नेपालको योजनागत विकास प्रयास

नेपालको योजनाबद्ध विकासको थालनी भएको प्रथम पञ्चवर्षीय योजना वि.सं.२०१३ साल यता विकास यात्राको अवधि करिब सात दशकमा प्रवेश गरेको छ। नेपाल विकासको मोडल पनि राज्यको शासकीय प्रबन्धअनुसार राज्यकेन्द्रित विकासका विकासका अतिरिक्त निजी, सहकारी संस्थासहित राज्य समेतको साझेदारीमा आधारित मिश्रित विकासको मोडलहरू पनि प्रयोगमा आए। खासगरी प्रजातन्त्रको

पुनःस्थापना वि.सं.२०४६ पछि नेपालले खुला आर्थिक विकासको नीति अवलम्बन गर्न पुग्यो। फलतः विकासका साझेदारमा सरकार, निजी क्षेत्रका साथै सहकारी, गैससहरूको कार्यक्षेत्रगत योगदान र भूमिका निर्धारित मात्र भएनन्, ती क्षेत्रहरूमा विकासमा योगदान पुगेको छ।

राज्यले अवलम्बन गरेको खुला आर्थिक नीतिबाट देशमा मिश्रित प्रभाव पऱ्यो। बैकिङ्ग, सञ्चार, शिक्षा, स्वास्थ्य क्षेत्रमा निजी क्षेत्रको आकर्षण बढ्यो भने सार्वजनिक संस्थाहरू समेत निजीकरण भए। जनताका लागि सेवा सुविधामा छनौटको अबसर मात्र वृद्धि भएन, छनौटको अबसर बढ्यो भने बजारको आक्रमक प्रतिस्पर्धाको कारण सरकारी सेवा व्यवस्थापनमा व्यावसायिकताको विकास गर्नुपर्ने बाध्यता समेत सिर्जना हुन पुग्यो। तसर्थ नेपालमा शासकीय व्यवस्था सुधारका लागि विश्व बैङ्कको सहयोगमा संरचनात्मक सुधारका कार्यक्रमहरू सञ्चालन भए, गरिए र केही उपलब्धि पनि प्राप्त हुन पुग्यो।

मूलतः नेपालको गरिबीको रेखामुनि जनसङ्ख्या आठौँ योजनाभन्दा अघि ४२ प्रतिशत रहेकोमा हाल निरपेक्ष गरिबीको रेखामुनिको जनसङ्ख्या १८.७५ प्रतिशतमा सीमित हुन पुगेको छ। आर्थिक वृद्धिदर कोरोनाको महामारी अघि ७ प्रतिशतका दरले निरन्तर कायम रहन पुग्यो। नेपालको प्रतिव्यक्ति आय १०४७ डलर, सम्पत्ति सूचकाङ्क ६६ भन्दा माथि र आर्थिक जोखिम सूचकाङ्क २८ भन्दा तल रहन पुग्यो। नेपालले सन् २०२२ सम्म विकासोन्मुख मुलुकमा स्तरोन्नति गर्ने लक्ष्यअनुरूप संयुक्त राष्ट्र सङ्घबाट सहमति समेत प्राप्त गरिसकेको छ,सन् २०२६ सम्ममा विकासोन्मुख राष्ट्रमा रूपान्तरित हुन। त्यसैगरी नेपालले वि.सं.२०८७ सम्ममा मध्यम आय भएको राष्ट्रमा स्तरोन्नति हुने लक्ष्य निर्धारण गरेको नेपालले दिगो विकास लक्ष्य हासिल गर्न ती लक्ष्यहरूलाई राष्ट्रिय विकास योजना र कार्यक्रममा आबद्ध गर्दै अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा साझेदारीको हात बढाउँदै जानु पर्दछ।

पन्ध्रौँ योजना (२०७६।७७-२०८०।८१) मा दिगो विकास लक्ष्यको आन्तरिकीकरण अन्तर्गतका रणनीति र कार्यनीतिहरू यसप्रकार रहेका छन् :

- ❖ दिगो विकास लक्ष्यको आन्तरिकीकरण र स्थानीयकरणमा विशेष जोड,
- ❖ आर्थिक वृद्धि, उत्पादन र उपभोग, औद्योगिकीकरण र शहरीकरणसँग सम्बन्धित योजना,
- ❖ लैङ्गिक समानता, समावेशीकरण, सुशासन तथा सामाजिक सुरक्षा,
- ❖ गरिबी, भोकमरी, खानेपानी र उर्जाजस्ता मानव सभ्यताका आधारभूत पक्ष,
- ❖ स्वास्थ्य र शिक्षा क्षेत्र,
- ❖ प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन र उत्थानशीलता,
- ❖ सार्वजनिक, निजी, सहकारी, सामुदायिक क्षेत्र लगायतका आन्तरिक र बाह्य सरोकारवालासँग समन्वय र साझेदारी।

दिगो विकास लक्ष्यको कार्यान्वयन र समीक्षा

राष्ट्रिय योजना आयोगले वि.सं.२०७२ सालमा दिगो विकास लक्ष्यको प्रारम्भिक प्रतिवेदन प्रकाशन गरेको थियो। फलत नेपालले चौधौँ योजनादेखि दिगो विकास लक्ष्यलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको योजना, कार्यक्रम तथा बजेटमा आन्तरिकीकरण गरी कार्यान्वयन गर्न थालेको हो। आ.व.२०७४/७५ को कार्यक्रम तथा बजेट दिगो विकास लक्ष्यलाई सङ्केतीकरण गरी लागू गर्न थालिएको हो। साथै दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयनका लागि नीतिगत रूपमा ऐन, मार्गनिर्देशिका र कार्यान्वयन संयन्त्रमा निर्देशक समिति, कार्यान्वयन र समन्वय समिति र विषय समितिहरू समेत गठन गरिएका छन् भने अनुगमन र मूल्याङ्कन निर्देशिकामा दिगो विकास लक्ष्य सूचकहरूलाई आबद्ध गरिएका छन् (पन्ध्रौँ योजना, दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयन समीक्षा, पृ.१४-१६ राष्ट्रिय योजना आयोग)।

नेपालमा कोरोना महामारीपछि आर्थिक विकासको दर २-३ प्रतिशतमा सीमित हुने एसियाली विकास बैङ्कको अनुमान रहेको छ। महामारीको कारण उद्योग, व्यापार, पर्यटन क्षेत्र थला परेका अवस्था छ। वैदेशिक रोजगारीमा पनि व्यापक असर परी रोजगारी गुमाएको छ भने आन्तरिक रोजगारीमा पनि नकारात्मक असर परेको छ। त्यसैगरी भौतिक पूर्वाधार निर्माण, शिक्षा, स्वास्थ्य लगायत आर्थिक विकासका क्षेत्रहरू चलायमान हुन सकेका छैनन्। नेपालको शासकीय व्यवस्थामा सुशासनको स्तर घट्दो छ, भ्रष्टाचारको ग्राफ उकालो लाग्दो छ। महालेखापरीक्षकको सार्वजनिक प्रतिवेदन (अन्ठाउत्रौँ प्रतिवेदन, २०७८) मा बेरूजुको ग्राफ १७ अर्बभन्दा बढी पुगेको छ। जनताका नजिकका सरकार वा विकास तथा सुशासन कार्यकारी संयन्त्र मानिएका स्थानीय तहहरू सुशासन र विकासको लागि आर्थिक रूपमा उत्तरदायी हुन नसक्दा सङ्घीय व्यवस्थाको आशा र अपेक्षामा आघात पुग्न सक्ने जोखिम बढेको छ।

महालेखापरीक्षकको अन्ठाउत्रौँ प्रतिवेदन २०७८ अनुसार सन् २०१९ मा दैनिक १.२५ अमेरिकी डलर भन्दा कम आयआर्जन गर्ने नेपालीको सङ्ख्या १७५ मा सीमित गर्ने लक्ष्य, विश्व खाद्य सुरक्षा सूचकाङ्कमा ५७ अङ्क प्राप्त नभई ४६ मात्र हासिल गरेको छ। त्यसैगरी बालमृत्युदर प्रतिलाख १२ प्रतिशतमा झार्ने भनिएकामा २३ प्रतिशत नै रहेको, कक्षा ५ को सिकाइ उपलब्धि दर गणित, नेपाली र अङ्ग्रेजी विषयको ५५, ६६ र ५६ प्रतिशत हासिल गर्ने चाहे पनि क्रमशः ३५, ३५ र ४१ प्रतिशतमा साँघुरिन पुगेको छ। नेपाली जनताको प्रतिव्यक्ति आय रु. १२,००० मात्र भयो जबकि रु.१९,००० पुऱ्याउने लक्ष्य राखिएको थियो। कम तौल भएका पाँच वर्षभन्दा कम उमेरका बालबालिकाहरूको सङ्ख्या २० प्रतिशतमा झार्ने लक्ष्य प्राप्त नभएर २४ प्रतिशत कायम भएको छ। दिगो विकासका १७ लक्ष्यहरू हासिल गर्ने सन्दर्भमा नेपालले १४ वटा विश्वव्यापी लक्ष्यमा १६ लक्ष्य थपेको छ भने ती लक्ष्य प्राप्तिका लागि १५९ गन्तव्य तय गरी १४५ सूचकहरू निर्धारण गरेको छ (स्रोत: गोरखा पत्र दैनिक, दिगो विकास लक्ष्यमा न्यून प्रगति, २०७८ साल भदौ ८ गते)।

समस्या र चुनौतीहरू

विश्वका १९३ देशहरूको विकासको साझा अवधारणा मात्र नभई साझा गन्तव्यका रूपमा रहेका दिगो विकास लक्ष्यहरू श्रम, लागत र समयको दृष्टिमा हासिल गर्न सहज भने छैन। कतिपय लक्ष्यहरू स्थानीय र राष्ट्रिय परिवेश अनुकूल छैन, जुन अन्तर्राष्ट्रिय बृहत् सरोकारका सवालसँग हुन्। त्यसलाई हरेक देशको माटो र जनताको भावनासँग आत्मसातीकरण गरी अनुकूलन गर्न सके मात्र कार्यान्वयन भई लक्ष्य हासिल गर्न सकिन्छ। यसबाट दिगो विकास लक्ष्य प्राप्ति गर्न विविध समस्या र चुनौती सामना गरी अगाडि बढ्नुपर्ने देखिएको छ।

नेपालको दिगो विकास लक्ष्यको सन्दर्भमा आँकलन गरिएका केही चुनौतीहरू रहेका छन् (मैनाली, राज्य सञ्चालनका आधारहरू पृष्ठ: ५८२) दिगो विकासका लक्ष्यलाई आवधिक योजना र वार्षिक विकास कार्यक्रममा आबद्ध गर्न, स्थानीय तहमा दिगो विकासको लक्ष्यलाई संस्थागत गर्न, कार्यान्वयन स्तरको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न, राष्ट्रिय र उपराष्ट्रिय तहमा क्षमता विकास गर्न, विपदपछिको व्यवस्थापन र पुनःनिर्माण गर्न र राज्यका विभिन्न तहबीचको शासकीय क्षमता विस्तार र सहकार्य गर्न। दिगो विकास प्राप्ति सम्बन्धी थप समस्या र चुनौतीहरूलाई देहाय अनुसार प्रस्तुत गरिएको छ:

- ❖ सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको आवधिक योजना र वार्षिक विकास कार्यक्रमसँग आन्तरिकीकरण गर्ने,
- ❖ लगानीको स्रोत सरकारी मात्र अपर्याप्त भएकाले निजी क्षेत्र, सहकारी र वैदेशिक सहायता र लगानी परिचालन गर्ने,
- ❖ देशको भौतिक पूर्वाधार, राष्ट्रिय गौरवका आयोजना एवम् विकास आयोजनाहरूको तीव्रतम गतिमा अगाडि बढाई सम्पन्न गरी प्रतिफल जनतासम्म पुऱ्याउने,
- ❖ उच्च आर्थिक वृद्धि गरी रोजगारीको सिर्जना र गरिबीको न्यूनीकरण गर्ने,
- ❖ विपदको व्यवस्थापन गरी वातावरणमैत्री र विपद् उत्थानशील विकास पद्धति आत्मसात गर्ने,
- ❖ भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गरी प्रशासनिक सुशासन स्थापना गरी सन्तुलित र समन्यायिक विकास गर्ने,
- ❖ राज्यको तहगत क्षमता र जनशक्तिको सक्षमता विकास गर्ने,
- ❖ विकासको अनुगमन एवम् मूल्याङ्कनलाई प्रभावकारी बनाई नतिजा वा उपलब्धि अभिवृद्धि गर्ने,
- ❖ विश्वव्यापी सहकार्य र साझेदारी कायम गरी लक्ष्य प्राप्तिको लागि हातेमालो गर्ने।

अबको कार्यदिशा

दिगो विकास लक्ष्य प्राप्तिको लागि अब ९ वर्ष मात्र बाँकी रहेको छ। सन् २०३० सम्ममा नेपालले निर्धारित लक्ष्यअनुसार प्रगति हासिल गर्नको लागि आक्रमक रूपमा विकासका क्रियाकलापलाई अघि बढाउनुपर्ने हुन्छ। लगानीतर्फ सरकारी हिस्सा ५४.७ (रु.११ खर्ब ११ अर्ब), दोस्रोमा निजी क्षेत्रले वार्षिक ७ खर्ब ३९ अर्ब, सहकारी र गैरसरकारी संस्था तथा घरपरिवारबाट क्रमशः वार्षिक औसत ८६.६ अर्ब र ८८ अर्ब लगानी हुने योजना आयोगको आँकलन छ।

दिगो विकास लक्ष्य प्राप्तिको लागि तीव्र, दिगो आर्थिक वृद्धि, सामाजिक क्षेत्रको रूपान्तरण र पर्यावरणीय रूपमा सन्तुलित विकासको उपागम अवलम्बन गरिनु पर्दछ। देशमा बहुतहगत राज्य संरचनाको अभ्यास गरिएको वर्तमान परिप्रेक्ष्यमा स्थानीय तहको क्षमता विकास गरी विकासको संवाहक वा संयन्त्रका रूपमा विकास गरिनुपर्दछ भने प्रदेशले स्थानीय तथा सङ्घीय तहसँग समन्वयकारी भूमिका निर्वाह गरी सहजीकरणको जिम्मेवारी निर्वाह गर्नुपर्दछ। त्यसैगरी सङ्घले स्थानीय र प्रदेशको धरातलीय आवश्यकताको आधारमा आवश्यक नीतिगत मार्गदर्शन, स्रोत, साधनको जोहो गर्दै क्षमता विकास, अनुगमन र पृष्ठपोषण समेत गरी विकासको यात्रालाई सुसञ्चालनमा सारथीको कार्यजिम्मेवारी र कर्तव्य पूरा गर्न सकेमा दिगो विकास लक्ष्य हासिल गर्न बल पुग्नेछ। दिगो विकासका लागि अब देहायअनुसारको रणनीति, कार्यनीति र कार्यक्रम सञ्चालन गरिनु पर्दछ:

तालिका—१

दिगो विकास लक्ष्य प्राप्तिका लागि रणनीति, कार्यनीति र कार्यक्रम

क्र.सं.	रणनीति	कार्यनीति	कार्यक्रम
१.	आवश्यक नीति, कानून, कार्यविधि र मापदण्ड निर्माण तथा मौजुदा नीति वा कानूनलाई परिमार्जन गरी लागू गर्ने	नयाँ नीतिगत व्यवस्था, कानून र कार्यविधि निर्माण गरिनेछ	तीनै तहमा कानून निर्माण, परिमार्जन र कार्यान्वयन
२.	अन्तर तहगत योजना र कार्यक्रममा दिगो विकास लक्ष्यको आबद्धीकरण गरी प्रभावकारी कार्यान्वयन गन	विद्यमान नीति, कानूनमा संशोधन गरिनेछ।	
३.	विद्यमान संस्थाहरूको सबलीकरण र जनशक्तिको सक्षमीकरण गर्ने	दिगो विकास लक्ष्यलाई प्रदेश र स्थानीय तहको योजना र कार्यक्रममा आबद्धीकरण र आन्तरिकीकरण गरिनेछ,	दिगो विकास लक्ष्यको आन्तरिकीकरण र आबद्धीकरणका लागि गोष्ठी, अन्तरक्रिया, छलफल
४.	सरकारी, निजी, सहकारी, गैरसरकारी र घरपरिवार समेतको लगानी सहकार्य गर्ने	विद्यमान संस्थाहरूको सबलीकरण र जनशक्तिको सक्षमीकरण गरिनेछ	अभिमुखीकरण, तालिम, परामर्श कार्यक्रम

५.	भ्रष्टाचारको न्यूनीकरण गरी प्रशासनिक सुशासन कायम गरी नतिजामुखी व्यवस्थापन पद्धति अवलम्बन गर्ने	जनशक्तिका लागि प्रोत्साहन र दण्ड व्यवस्थालाई नतिजासँग जोडिनेछ	नतिजामा आधारित कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन र दण्ड तथा पुरस्कारको प्रबन्ध
६.	सहभागितामूलक योजना निर्माण, व्यवस्थापन र अनुगमन प्रणाली लागू गर्ने	सरकारी, निजी र सहकारी लगायत अन्य संस्थाकाबीच कार्यगत सहकार्य र साझेदारी गरिनेछ	संस्थाहरूबीच सहकार्य र साझेदारी
७.	उच्च आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने	भ्रष्टाचारविरुद्ध शुन्य सहनशीलता र जनताप्रति उत्तरदायी शासन प्रणालिको स्थापना गरिनेछ।	भ्रष्टाचारप्रति शुन्य सहनशीलता र सुशासनको लागि नैतिक आचारसंहिता
८.	सन्तुलित र समन्यायिक विकास गरी सामाजिक न्याय र मानव अधिकारको सुनिश्चितता गर्ने	नतिजामुखी र जनउत्तरदायी शासकीय पद्धति अवलम्बन गरिनेछ।	कार्यसम्पादन करार सम्झौता र जिम्मेवार नेतृत्व विकास
९.	विपद जोखिमको व्यवस्थापन र उत्थानशील विकास पद्धति अवलम्बन गर्ने	योजना निर्माण, कार्यान्वयन र अनुगमनसम्मको कार्यमा सरोकारवालाको सहभागिता अनिवार्य गरिनेछ।	सहभागितामूलक व्यवस्थापन
१०.	अन्तराष्ट्रिय साझेदारी र सहकार्यका लागि कुटनीतिक पहलकदमी गर्ने	सहभागितामूलक अनुगमन र पृष्ठपोषण गरिनेछ।	

निष्कर्ष

दिगो विकासका लक्ष्यहरू (२०१६—२०३०) नेपाललगायत विश्वकै १५ वर्षे शान्ति र समृद्धिको साझा सङ्कल्प मात्र नभई साझा विश्वको सहकार्य र साझेदारीसहितको विकासका लागि सहयात्राको साझा मार्ग पनि हो। हुनत सहस्राब्दी विकास लक्ष्य (सन् २००१—२०१५) पनि विश्वको विकासका खातिर साझा र सहयात्रा थियो। सहस्राब्दी विकासका लक्ष्यहरू पूर्णरूपमा प्राप्त नभए पनि विश्वका अन्य मुलुकझैँ नेपालले आंशिक रूपमा लक्ष्य हासिल गरेको छ। दिगो विकास लक्ष्य पनि तिनै सहस्राब्दी लक्ष्यको जगमा उभेको साझा परिमार्जित लक्ष्यहरू हुन्।

नेपालले सन् २१०० सम्ममा नेपाललाई समुन्नत राष्ट्रमा रूपान्तरण गर्ने २५ वर्षे दीर्घकालीन सोचपत्र तयार गरेको छ। यसमा प्रासिका सिँढीको रूपमा दिगो विकास लक्ष्य र नेपालको पन्ध्रौँ योजनालाई

आत्मसात गरिएको छ। जसअनुसार वि.सं.२०७९ सम्ममा नेपाललाई अतिकम विकसित राष्ट्रबाट विकासोन्मुख राष्ट्रमा स्तरोन्नति गरिनेछ भने वि.सं.२०८७ सम्ममा मध्यम आय भएका राष्ट्रमा रूपान्तरण गर्ने सोच अगाडि सारिएको छ। यही स्वप्निल सोच पूरा गर्नका लागि नेपालका आवधिक योजना र वार्षिक कार्यक्रममा दिगो विकास लक्ष्यलाई आन्तरिकीरण गरी कार्यान्वयनको थालनी चौधौं योजनाबाट गरिएको हो भने आगामी आवधिक योजनाहरूमा पनि निरन्तरता पाउने सुनिश्चित छ। दिगो विकास लक्ष्यसँगै हाम्रो समृद्ध नेपाल र सुखी नेपालीको अपेक्षा र आकाङ्क्षा गाँसिएको हुँदा यसलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गरिनु पर्दछ। यसका लागि मुलुकका समग्र शासकीय संयन्त्रहरू कारगर भई जिम्मेवारी पूरा गर्न प्रतिबद्धताका साथ लाग्नु पर्दछ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू:

१. सेन, अमर्त्य (सन् १९९९), डेभलभमेन्ट एज फ्रिडम, अक्सफोर्ड युनिभर्सिटी।
२. गोरखापत्र दैनिक अनलाईन, दिगो विकास लक्ष्यमा न्यून प्रगति, २०७८ साल भदौ ८ गते।
३. नेपाल कानून किताब व्यवस्थापन समिति (२०७२), नेपालको संविधान, २०७२।
४. राष्ट्रिय योजना आयोग, पन्ध्रौं योजना (२०७६/७७-२०८०/८१), सिंहदरबार, काठमाण्डौ।
५. मैनाली, गोपीनाथ (२०७५), राज्य सञ्चालनका आधारहरू, मकालु प्रकाशन गृह काठमाण्डौ।
६. पुरी, अच्युत (२०७८), दिगो विकास लक्ष्य प्राप्त गर्ने वार्षिक सवा २० खर्ब चाहिने (२०७८ असार ६, अनाइन खबरमा प्रकाशित)।
७. राना मगर, उदयबहादुर (२०७६), शासकीय प्रबन्ध र विकास, करियर काउन्सेलिङ सेन्टर प्रा.लि., काठमाण्डौ।
८. राष्ट्रिय योजना आयोग, दिगो विकास लक्ष्यहरू (२०१६-२०३०), सिंहदरबार, काठमाण्डौ।
९. राष्ट्रिय योजना आयोग, इन्फोग्राफिक्स, फिफ्टिन्थ प्लान, २०७७, सिंहदरबार, काठमाण्डौ।



विकासमा नागरिक संलग्नता

✍ विश्वामित्र कुइकेल

कार्यकारी सारांस

विकासमा नागरिकको स्वामित्वबोध सिर्जना गरी सार्थक सहभागिता बनाउन विकास आवश्यकताको साङ्गोपाङ्गमा नागरिकले सचेत भई आवाज, प्रतिनिधित्व र उत्तरदायित्वको माध्यमबाट सामाजिक पूँजीलाई प्रयोग गर्ने अवधारणाको रूपमा विकासमा नागरिक संलग्नतालाई बुझिन्छ। यो अवधारणामा समाजका सदस्यहरूले आफूमा रहेको ज्ञान, सीप, मूल्यलाई सामाजिक जीवनमा उतार्दछन्। यसमा व्यक्तिगत अधिकारलाई सामाजिक चाखसँग समायोजन गर्दै नागरिक समाज, गैरसरकारी संस्था, समुदायमा आधारित सङ्गठनहरू, सहकारी संस्था र निजी संस्था जस्ता घटकहरू सक्रिय हुन्छन्। यस्ता घटकहरूले निर्वाह गर्ने भूमिका लचकता र विषयवस्तुप्रतिको संवेदनशीलताले गर्दा समेत महत्त्वपूर्ण हुने सन्दर्भमा यिनले खेल्ने भूमिकालाई मध्यस्थकर्ता, साझेदार, निगरानीकर्ता, समुदायलक्षित, प्रजातान्त्रिक, पैरवीकर्ता र समुदायको सशक्तीकरण गर्ने भूमिकाको रूपमा लिन सकिन्छ। नेपालमा विकासमा नागरिकको स्वामित्वबोध सिर्जना गर्न सार्थक सहभागितालाई संविधान, नीति, नियम, कानून, प्रविधि र संरचनाहरूले आधार सिर्जना गरेको र अभ्यास समेत गरेको देखिन्छ। तथापि नियमन, नागरिक तथा नागरिक घटकहरूको व्यवहारिक पक्ष, संस्थागत निरन्तरता, उत्तरदायित्व र पारदर्शिताको अवस्था, राजनीतिप्रतिको अधिक मोह, भ्रष्टाचारमुखी प्रवृत्ति, आर्थिक अनियमितता तथा मितव्ययिताको अभाव, नेतृत्व र अभ्यासगत कमजोरी लगायतको कारणले विकासमा नागरिक संलग्नताको अवस्था खासै सन्तोषजनक रहेको देखिदैन। विकासमा नागरिक संलग्नतालाई विकास प्रभावकारितासँग जोड्दै नियामक निकायहरूबाट हुने नियमन लगायत स्व-नियमन, नागरिक तथा तिनका संस्थाहरूमा अवधारणागत संवेदनशीलताको विकास, नियम एवम् पद्धतिहरूको संस्थागतीकरण तथा राजनीतिक शुद्धताको विकास लगायतमा जोड दिनु उपयुक्त हुन्छ। साथै, विकासमा नागरिक संलग्नताको लागि नागरिकको सचेत र सबल भूमिका नै महत्त्वपूर्ण हुने भएकोले सक्षमता विकास यसको अमूल्य पाटो हो।

प्रारम्भिक

विकास नागरिकको लागि हो भने त्यो विकास प्रक्रियामा नागरिकको स्वामित्वबोध आवश्यक पर्दछ। स्वामित्वबोध सिर्जना हुनको लागि सार्थक सहभागिता आवश्यक हुन्छ। आम नागरिकहरू विकास प्रक्रियामा संलग्न हुने विशिष्ट स्वरूपहरू रहेका हुन्छन्। सामान्यत यस्तो संलग्नता समूहगतरूपमा

✍ कार्यक्रम निर्देशक, राष्ट्रिय योजना आयोग

हुन्छ। प्रत्येक व्यक्ति स्वतन्त्र हैसियतमा संलग्न हुने अवस्था न्यून हुन्छ तथापि यस्तो अवस्था नै रहँदैन भन्ने चाहिँ हुँदैन। विकासमा नागरिक संलग्नता सार्थक हुन नागरिकहरूले विकासको मुद्दाको बारेमा बुझेको, त्यसको साङ्गोपाङ्ग थाहा पाएको र विश्लेषण गरेको हुनु पर्दछ। यो अवस्थामा मात्र सकृय र प्रभावकारी संलग्नताको आँकलन गर्न सकिन्छ। विकासमा नागरिक संलग्नता लोकतन्त्रको त्यो स्वर्णिम अवस्था हो जसमा व्यक्तिको अधिकार र सार्वजनिक चाखलाई एक मालामा उनिन्छ। यसैले समाजमा केही परिवर्तनका लागि समाजका सदस्यहरूले आफूमा रहेको ज्ञान, सीप, मूल्यलाई सामाजिक जीवनमा उतार्नु नै विकासमा नागरिक संलग्नता हो भन्न सकिन्छ। अर्को शब्दमा नागरिकको आवाज, प्रतिनिधित्व र उत्तरदायित्वको माध्यमबाट सामाजिक पूँजी लाई विकास कार्यमा प्रयोग गर्नु नै विकासमा नागरिक संलग्नता हो। यस्तो संलग्नता कुनै आर्थिक लाभ प्राप्त गर्नेगरी वा नगर्नेगरी दुवै हुनसक्छ। विकासमा नागरिक संलग्नतालाई मौद्रिक साझेदारीको रूपमा मात्र बुझ्नु ठूलो भुल हो। यो जनसहभागिता भन्दा वृहत् धारणा हो जसमा नागरिकको चासो र उद्देश्यमा विशेष जोड दिइन्छ जवकि सहभागितालाई भने एक प्रक्रियाको रूपमा मात्र लिइन्छ।

विकासमा नागरिक संलग्नताका घटकहरू

विकासमा नागरिकको संलग्नता आर्थिक लाभ प्राप्त गर्ने वा नगर्नेगरी हुनसक्छ तर गैरइच्छित भने हुँदैन। यसैले पनि यो सहभागिताभन्दा वृहत् अवधारणा हो भनिएको हो। संलग्नताको हिसाबले नागरिक समाज, गैरसरकारी संस्था, समुदायमा आधारित सङ्गठनहरू, सहकारी संस्था र निजी संस्था जस्ता घटकहरू हुन्छन्।

नागरिक समाजलाई न बजार संयन्त्र न त सरकारी संयन्त्रको रूपमा नै लिइन्छ। यो समुदायमा आधारित हुन्छ जसको साझा मूल्य र भावना हुन्छ। अन्तरआबद्धता यसको मुल चरित्र हो। यसमा नेतृत्व र चेला भन्ने हुँदैन पनि भनिन्छ। नागरिक समाज विभिन्न रूपमा हुन्छ। गैरनाफामूखी चरित्रको कारण गैरसरकारी संस्था, समुदायमा आधारित सङ्गठन र धार्मिक र सांस्कृतिक संस्थालाई समेत नागरिक समाजको रूपमा लिइएको समेत पाइन्छ। नागरिक हितमा काम गर्ने अभियन्ताहरूको समूह, चासो समूह लगायत विभिन्न अनलाईन वा सामाजिक सञ्जाल समूह समेत नागरिक समाजको रूपमा बुझ्न सकिन्छ। यसको मुल विशेषता भनेको नागरिकको हितमा कार्य गर्नु नै हो। यो कामका लागि हाल सम्पादन भैरहेको कामहरूको बारेमा सूचना सङ्कलन गर्ने, तिनको विश्लेषण गरेर वास्तविक कुराहरू बताउने, भैरहेको कामको अनुगमन मूल्याङ्कन गर्ने, समाजको लागि आवश्यक कुराहरूको लागि आवाज उठाउने, समाजका सदस्यहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने जस्ता कार्यहरू नागरिक समाजले गर्दछ। यसलाई विकास कार्यमा जोड्दा सार्वजनिक नीति, योजना, कार्यक्रमको बारेमा बुझ्ने, बुझाउने र सुधारका लागि गर्नुपर्ने कामहरूको सूचीसहित आवाज उठाउने काम नागरिक समाजले गर्दछ भन्न सकिन्छ।

गैरसरकारी संस्थालाई स्वेच्छिक, गैरनाफामुखी, सेवामुखी, स्वतन्त्र र औपचारिक संस्थाको रूपमा चिनिन्छ। यसको सम्बन्ध अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थासँग हुनुपर्छ भन्ने छैन तथापि स्रोतको लागि अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थासँग अधिक भरपर्ने गैरसरकारी संस्थाहरू पनि देखिन्छन्। गैरसरकारी संस्थालाई मुख्यतः विकास साझेदारको रूपमा लिइन्छ। यसको कार्यप्रकृतिलाई हेर्दा समुदायमा काम गर्ने प्रवृत्ति धेरै देखिन्छ। तथापि नीतिगत सवालमा नीति कालतमा समेत यो संलग्न भैरहेको हुन्छ।

समग्रतामा हेर्दा विकासमा नागरिक संलग्नताको प्रवर्द्धन गर्ने क्रममा गैरसरकारी संस्थाले एकातर्फ नागरिकहरूलाई व्यक्तिगत हक अधिकारदेखि, विकासको आवश्यकता लगायतका विषयमा सचेत बनाउने कार्य गर्दछन्। समुदायको क्षमता अभिवृद्धि गर्दै नीति माग गर्ने तहमा पुऱ्याउन समेत कार्य गर्दछन्। गैरसरकारी संस्थाबाट लगानी गरिएका परियोजनाहरूमा उपभोक्ताका रूपमा नागरिक समितिहरूको गठन गराई आयोजना छनौट, कार्यान्वयन र अनुगमन मूल्याङ्कन समेतमा नागरिक संलग्नता कायम गराउने कामसमेत यसले गर्दछ।

गैरनाफामुखी, गैरसरकारी तथा परोपकारी संस्था जसले समुदायको प्रतिनिधित्व गर्छ र समुदायको आवश्यकताका विषयमा समुदायमा नै काम गर्छ नै समुदायमा आधारित सङ्गठन हो। खास विषय वा क्षेत्रमा मात्र सीमित हुने प्रवृत्ति यसको रहेको हुन्छ। नेपालको सन्दर्भमा महिला समूह, युवा समूह, बाल क्लब, वचत तथा ऋण समूह, नागरिक सचेतना केन्द्र, खानेपानी उपभोक्ता, विद्यालय व्यवस्थापन, वन उपभोक्ता समूह, उपभोक्ता समिति लगायतका सङ्गठनलाई समुदायमा आधारित सङ्गठनको रूपमा लिन सकिन्छ। स्वभाविकरूपमा स्थानीय आवश्यकताको पहिचान, नीति र योजना माग, कार्यान्वयन, अनुगमन, सचेतना विस्तार, समुदायको प्राविधिक क्षमता विकास जस्ता कार्यमा संलग्न रही विकासमा नागरिक संलग्नतालाई स्थापित गर्ने गर्दछ।

समान सहभागिता, स्व-जिम्मेवारी, आत्मनिर्भरता, व्यवसायिक, सदस्यको हित चाहने औपचारिक वा अनौपचारिक संस्थाको रूपमा रहने सहकारी संस्थालाई नेपालको सन्दर्भमा विकासको एक प्रमुख साझेदारको रूपमा स्वीकार गरिएको देखिन्छ। समुदायको हित वा विकासका हरेक पक्षमा सहकारी संस्थाको विशेष भूमिका हुन्छ। वचत तथा ऋण परिचालन होस् वा उपभोग्य वस्तुको व्यवस्थापन अथवा वस्तु तथा सेवाको उत्पादन लगायतका कार्यमा सहकारी आन्दोलनको महत्त्वपूर्ण भूमिका हुन्छ। नागरिकहरूको संस्था भएकोले नागरिकहरूको विकासमा यसले अहम् भूमिका खेल्ने विषयमा दुइ मत रहन सक्दैन।

निजीस्तरमा निजी पूँजीबाट स्वतन्त्ररूपले सञ्चालित निजी संस्थाहरूको भूमिका वस्तु तथा सेवाप्रवाहमा रहेको हुन्छ। नाफामुखी चरित्र भए पनि ग्राहकहरूलाई मूल्य अनुरूपको वस्तु तथा सेवा उपलब्ध गराउने काम यिनले गर्दछन्। अर्कोतर्फ सार्वजनिक पूर्वाधार निर्माणमा पनि निजी क्षेत्रले साझेदारी लगायत विभिन्न अवधारणामा काम गरिरहेका हुन्छन्। निजी संस्थाका सङ्घ, सङ्गठनहरूलाई

सार्वजनिक क्षेत्रले नीति निर्माणमा सहभागी गराएको प्रशस्त उदाहरण देखिन्छ। विपद लगायतको अवस्थामा सरकारसँग काँध जोड्ने काम पनि निजी क्षेत्रले गर्दछ। सार्वजनिक निजी दायित्वको रूपमा सामाजिक सेवाका काममा पनि यसले काम गर्ने गरेको पाइन्छ। यसैले, निजी क्षेत्रसमेत विकासमा नागरिक संलग्नताको एक घटकको रूपमा बुझनुपर्ने हुन्छ।

नागरिक संलग्नतामा साभ्ना गतिविधि

विकासका लागि नागरिक संलग्नतालाई प्रभावकारी तुल्याउन नागरिक समाज, गैरसरकारी संस्था, समुदायमा आधारित सङ्गठन, सहकारी संस्था लगायत निजी क्षेत्र लगायतले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछन्। यिनले निर्वाह गर्ने भूमिका यस्ता संस्थाहरूमा रहने लचकता र विषयवस्तुप्रतिको संवेदनशीलताले गर्दा समेत महत्त्वपूर्ण हुन्छ। यस्ता संस्था तथा सङ्गठनहरूको प्रकृति हेर्ने हो भने अधिकांशतः आम नागरिकसँग नजिकको सम्बन्ध राख्ने वा सरोकार राख्ने संस्थाहरू देखिन्छन्। यस्ता संस्थाहरूको मुख्य चासो नै समुदायको विकास हुने कुरामा सिद्धान्ततः अस्वीकार गर्न सकिदैन। निजी क्षेत्रको समेत अप्रत्यक्ष चासो सामुदायिक विकासमा हुने नै गर्दछ जबकि यसको चरित्र नाफामुखी हुने भएकोले तल लेखिएको भूमिकाको सन्दर्भमा समेत केही सीमाबद्ध गरी बुझनुपर्ने हुन्छ। कार्यसम्पादनको दृष्टिकोणले चुनौतीहरू रहे तापनि यिनको भूमिकालाई सिलसिलेवार रूपमा हेर्दा निम्न अनुसार देखिन्छ।

क. मध्यस्थकर्ता: नागरिक चासोका विषयहरूलाई सम्बन्धित निकायसमक्ष प्रस्तुत गर्ने वा सम्बन्धित निकायले समुदायको लागि निर्धारण गरेको नीति, योजना तथा कार्यान्वयन गर्ने कुरामा यस्ता संस्थाहरू मध्यस्थ भूमिकामा रहन्छन्। यसरी मध्यस्थको रूपमा रहँदा नागरिकको वास्तविक चाहनाको पहिचान गर्ने, त्यसलाई कार्यान्वयनयोग्य ढाँचामा रूपान्तरण गर्ने, सोको महत्त्व बुझाउने र सम्बन्धित निकायसम्म जस्ताको तस्तै प्रस्तुत गर्ने कार्य गरिन्छ। सार्वजनिक संस्थाले निर्धारण गरेका नीति तथा कार्यक्रमले नागरिकको वास्तविक आवश्यकताको सम्बोधन गर्दैनन् भने त्यसले अपेक्षित प्रतिफल दिन सक्दैन। अतः यस्ता नीति तथा कार्यक्रमलाई जनतामा पुऱ्याउने कार्यमा समेत मध्यस्थ भूमिकाको प्रभावकारिता जरुरी हुन्छ।

ख. साभ्नेदार: नागरिक संस्थाहरू विकास कार्यका साझेदार भूमिकामा पनि देखिन्छन्। सार्वजनिक निकायबाट प्राप्त स्रोत लगायत सहयोगी संस्था र निजी लगानी वा आयआर्जनबाट प्राप्त स्रोतलाई यिनले विकास कार्यमा परिचालन गर्दछन्। अर्कोतर्फ विचार, क्षमता, प्रविधि, तथ्याङ्क आदि स्वरूपमा समेत यस्तो साझेदारी रहन सक्छ। विकास कार्यको अनुगमन, मूल्याङ्कनका विविध पाटोहरूमा पनि यस्तो साझेदारी हुनसक्छ। विभिन्न किसिमको तथ्याङ्क आधार सिर्जना गर्ने कुरामा पनि यस्ता घटकहरूले साझेदार भूमिका निभाउन सक्दछन्। समुदायमा सञ्चालन गरिने विकास क्रियाकलापबाट प्राप्त हुने प्रतिफलमा समेत यस्तो साझेदारी रहन सक्छ।

- ग. निगरानी:** नागरिक संस्थाहरूको सवल भूमिकाको रूपमा निगरानीलाई समेत लिन सकिन्छ। यस्तो निगरानी समुदायका लागि बन्ने नीति, योजना वा कार्यक्रम तर्जुमादेखि सोको कार्यान्वयन तथा नियमनमा समेत हुनसक्छ। स्रोत साधनको प्रभावकारी परिचालन नहुने, चुहावट तथा भ्रष्टाचार रोक्ने, खास वर्ग वा क्षेत्रलाई मात्र लाभ हासिल हुनेगरी नहोस् भन्नेमा सचेत रहने, अनुचित लाभलाई नियन्त्रण गर्ने लगायतको कार्यमा यस्ता संस्थाले निगरानी गरिरहेका हुन्छन्। अर्कोतर्फ राज्यको नीति, चुनावमा दिएको आश्वासनको सम्बोधन जस्तो विषयमा पनि निगरानी गरिन्छन्। उपभोक्ता अधिकारको संरक्षण गर्ने दिशामा समेत यस्तो निगरानी रहने गर्दछ। स्रोत तथा साधनको व्यवस्थापनको जिम्मेवारी प्राप्त गरेको अवस्थामा प्रभावकारिताको लागि यस्तो निगरानी अझै महत्त्वपूर्ण हुन्छ।
- घ. समुदायलक्षित:** नागरिक संस्थाहरूबाट निर्वाह गरिने सबै क्रियाकलापहरू विकासका सरोकारवाला, लाभग्राहीको रूपमा आम नागरिक वा समुदायमा नै निर्भर गर्दछ। अतः यी सबै भूमिकाहरूमा समुदायलाई नै केन्द्रमा राखिन्छ। समुदायको वृहत्तर हितका लागि कार्य गर्नु यिनको कर्तव्यसमेत हो। यसरी नागरिक संस्थाहरूमा विकासको लागि खेलिने सम्पूर्ण भूमिका समुदायलक्षित हुन्छ।
- ङ. प्रजातान्त्रिक:** सार्वजनिक हित, विकासमा समान अबसर, स्वतन्त्रता, उन्नतिको अबसर, नैतिकता, सामाजिक कल्याण, आत्मनिर्भरता, राजनीतिक जागृति, जनमतमा आधारित, शान्ति लगायतका विषयहरू प्रजातन्त्रका गुणका रूपमा चिनिन्छन्। विकासमा नागरिक संलग्नतामा यस्ता प्रजातान्त्रिक गुणहरू पनि अनिवार्य मानिन्छ। यसैले नागरिक संस्थाहरूले प्रजातान्त्रिक गुणहरू अवलम्बन गर्दै विकास क्रियाकलापहरू सञ्चालन गर्ने भूमिका निर्वाह गर्दछन्।
- च. पैरवी:** विकासका लागि आवश्यक नीतिगत संरचना, विकास योजना, कार्यक्रम र परियोजना, तिनको कार्यान्वयनको लागि चाहिने संस्थागत, प्रविधिगत लगायतका संरचना, सेवाको स्वरूप, लाभको बाँडफाँडमा गर्नुपर्ने प्रवन्धहरूको बारेमा पैरवी गर्ने काम समेत यस्ता नागरिक संस्थाहरूले गरिरहेका हुन्छन्। सामाजिक चाख वा संस्थागत स्वार्थको कारणले समेत यस्तो पैरवीलाई दरिलो बनाउँछ।
- छ. सशक्तीकरण:** समुदायको सशक्तीकरण विना विकासमा नागरिक संलग्नता प्रभावकारी हुन सक्दैन। सामान्य सहभागिताले वा अनुहार देखिएर मात्र लाभमा हिस्सेदारी कायम हुन सक्दैन। त्यसैले विकासमा नागरिक संलग्नताको लागि सरोकारवाला नागरिकहरूको क्षमता विकास एकदमै महत्त्वपूर्ण हुन्छ। यसैले यस्ता नागरिक संस्थाहरूले विकासका सम्पूर्ण पक्षहरूमा जानकारी गराउने, त्यसमा आवाज उठाउन, सहभागी हुन, मूल्याङ्कन गर्न र पुनः सुधारको मार्ग पहिचान समेत गर्नसक्ने गरी सशक्तीकरण अभ्यास जरुरी हुन्छ।

नेपालमा विकासमा नागरिक संलग्नता

विकास नागरिकको स्वामित्वबोध सिर्जना हुनको लागि सार्थक सहभागिता आवश्यक हुन्छ भन्ने विषयलाई प्रचलित नेपाल कानूनले स्वीकार गरेको नै देखिन्छ। नेपालको संविधानको धारा ४२ को सामाजिक न्यायको हकमा समावेशी सिद्धान्तको आधारमा राज्यको निकायमा सहभागिताको हकलाई स्थापित गरेको छ। यस्तै धारा ५० को उपधारा ३ मा सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागितालाई आर्थिक उद्देश्यसँग जोडिएको छ। यस्तै, धारा ५१ मा राज्यको नीतिभित्र विकाससम्बन्धी नीतिमा विकास निर्माणको प्रक्रियामा जनसहभागिता अभिवृद्धि गर्ने भनी उल्लेख छ। आर्थिक विकासको विभिन्न पक्षमा नागरिक संलग्नतालाई स्थापित गर्न विभिन्न कानूनहरूले आकार ग्रहण गरेको देखिन्छ।

संलग्नताको हिसाबले नागरिक समाज, गैरसरकारी संस्था, समुदायमा आधारित सङ्गठनहरू, सहकारी संस्थाको संलग्नता रहेको देखिन्छ। नागरिक अभियन्ताहरू, सामाजिक सञ्जाल, धार्मिक एवम् साँस्कृतिक समूह, गैरसरकारी संस्थाहरू, सहकारी संस्थाहरू एवम् वन उपभोक्ता, विद्यालय व्यवस्थापन, खानेपानी उपभोक्ता, पशुपालन तथा कृषि, घरेलु उद्योग, नागरिक सचेतना, आमा समूह, निर्माण उपभोक्ता समिति लगायतका नागरिक संस्थाहरूको विकास व्यवस्थापनमा सहभागिताको अभ्यास पनि लामो भैसकेको छ। उद्योगी, व्यापारीहरूको साझा मञ्चलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व, बजेट प्रणाली, ज्याला तथा मूल्य निर्धारण, अनुगमन, आर्थिक तथा उद्योग वाणिज्यसम्बन्धी नीति निर्धारणमा प्रत्यक्ष सहभागी गराउने अभ्यास छ। त्यस्तै विकास निर्माण कार्यमा सार्वजनिक निजी साझेदारी लगायत विभिन्न स्वरूपमा संलग्नतालाई स्वीकृत गरिएको नै देखिन्छ। राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शनले अनुगमन र मूल्याङ्कनमा सार्थक सहभागिताको लागि ठोस आधार खडा गरेको समेत देखिन्छ।

यस्ता संस्थाहरूबाट मध्यस्थकर्ता, साझेदार, निगरानीकर्ताको रूपमा समुदायलक्षित, प्रजातान्त्रिक भई पैरवी एवम् सशक्तीकरणको लागि समेत भूमिका खेलेरहेको देखिन्छ। तथापि विकासमा नागरिक संलग्नताको अवस्था खासै सन्तोषजनक नरहेको कुरामा बिमति राख्न समेत सकिदैन।

नेपालमा विकासमा नागरिक संलग्नताका कमजोरीहरू

नेपालमा विकासमा नागरिक संलग्नतालाई नागरिक संस्थाहरूको भूमिकाको आधारमा विश्लेषण गर्नुपर्ने हुन्छ। यस्तो भूमिकालाई आधार मान्दा विकासमा नागरिकहरूको परिचालन अपेक्षित नहुनुमा प्रमुख कारणहरूलाई निम्नानुसार व्याख्या गर्न उपयुक्त हुन्छ।

क. नियमनको समस्या: विकासमा नागरिक संलग्नता स्थापित गर्ने घटकहरूको प्रकृति हेर्दा केही संस्थाहरूको नियमन गर्ने कि नगर्ने भन्ने नै सवाल रहन्छ भने केहीको नियमन प्रभावकारी

नभएको अवस्था देखिन्छ। नागरिक समाजहरूको राजनीतिक सन्निकटताका कुराहरू लगायत विभिन्न स्रोतहरूको प्रयोगको विषय समेत उठ्ने गर्दछ। गैरसरकारी संस्थाहरूले प्राप्त गर्ने स्रोत, स्रोतको परिचालन र क्रियाकलाप सञ्चालनमा अहम् सवालहरू छन्। यिनको नियामक निकाय तोकिए पनि तिनको नियमन क्षमतामा प्रशस्त कमजोरी देखिन्छ। उपभोक्ता समितिभित्र देखिएको अनियमितता, भ्रष्टाचारको सम्बोधन कसरी गर्ने भन्ने जटिलता पनि रहेको देखिन्छ। वस्तु तथा सेवाको वितरण वा बजार व्यवस्थामा उपभोक्ता हितको संरक्षण गर्न बजार अनुगमनको प्रभावकारिताको विषय पनि अत्यन्त जटिल देखिएको छ। त्यसैले विकासमा नागरिकहरूको संलग्नता स्थापित गर्ने संरचनाहरूमा के-कस्ता नियम, पद्धति स्थापित गर्ने र के कसरी कसले नियमन गर्ने र नियमनलाई कसरी प्रभावकारी बनाउने भन्ने समस्या रहेको देखिन्छ।

ख. व्यवहारगत समस्या: यस्ता नागरिक संस्थाहरूको प्रवृत्ति वा व्यवहारमा पनि समस्या रहेको देखिन्छ। विकासमा काँध मिलाउनुपर्ने भए पनि अधिकांशतः राज्यविरोधी सोच रहनु, आ-आफ्नो स्वार्थमा केन्द्रित रहनु, अधिक प्रतिक्रिया जनाउनु जस्ता समस्याहरू देखिन्छन्। सार्वजनिक दायित्वलाई स्वीकार गर्नेभन्दा पनि अधिकारमुखी व्यवहार देखिएको भनी गुनासो गर्ने गरिएको समेत पाइन्छ। यसले गर्दा एक अर्काप्रति बढ्दै गएको अविश्वासले सही प्रतिफल नदिएको अवस्था देखिन्छ।

ग. निरन्तरताको समस्या: संस्थागत निरन्तरता, कार्यगत निरन्तरता, नेतृत्व तथा जिम्मेवारी हस्तान्तरणको समस्या पनि रहेको देखिन्छ। कतिपय संस्थाहरू औपचारिक स्वरूप नै ग्रहण गर्दैनन् र औपचारिक स्वरूप ग्रहण गरेका पनि निरन्तर चल्दैनन्। गैरसरकारी संस्थाहरूलाई उदाहरणको रूपमा हेर्ने हो भने पनि सक्रिय र निष्क्रिय संस्थाको अनुपात ज्यादै फराकिलो देखिन्छ। स्थानीय विकास निर्माणमा गठन गरिने उपभोक्ता समितिहरू चेक साटोको भोलिपल्ट निष्क्रिय भएका देखिन्छन्। खुला समूहहरूको निरन्तरता त सबैभन्दा छोटो देखिएको छ। समग्र मूल्याङ्कन गर्दा विशेषतः समुदायमा आधारित संस्थाहरू क्षमताको दृष्टिकोणले कमजोर रहेका छन्।

घ. उत्तरदायित्व र पारदर्शिता: आफूले लिएको जिम्मेवारीको अनुभूति गर्ने र जिम्मेवारीप्राप्त विषयमा जवाफ दिने दायित्वमा यस्ता संस्थाहरू कमजोर मानिएका छन्। सम्पादित कामलाई पुनः समूहको जिम्मेवारीमा पुऱ्याउने वा समूहलाई यथा समयमा यथोचित तरिकाले जानकारी दिने सम्बन्धमा पनि कमजोरी रहेको देखिन्छ। कतिपय कार्यमा एउटै कामलाई दोहोरो सम्पादन गरिएको समेत देखिन्छ।

ङ. राजनीतिक आबद्धता: नेपालको सन्दर्भमा राजनीतिक आबद्धता अत्यन्त ठूलो समस्याको रूपमा देखिन थालेको छ। व्यवसायिक संस्थादेखि स्वयम्सेवी संस्थाहरू समेत अमुक दलसँग निकट भएको देखिन्छ। सामाजिक अभियन्ताहरू समेत कुनै न कुनै दलको नजिक रहेको भनी आरोप

लाग्ने गरेको छ। यसले गर्दा तटस्थता र स्वभाविक कार्यसम्पादनमा जटिलता रहेको उत्पन्न भएको छ।

च. भ्रष्टाचार र अनियमितता: भ्रष्टाचार नेपालको ठूलो मनोसामाजिक रोग भैसकेको छ। यो संस्थागतरूपमा नै मौलाउँदै गएको भनी गुनासो रहेको पाइन्छ। सार्वजनिक अधिकारप्राप्त व्यक्तिले गर्ने पदीय अधिकारको दुरुपयोगलाई भ्रष्टाचारको रूपमा परिभाषित गरिन्छ। यस अर्थले सार्वजनिक कोषबाट विकास गतिविधि सञ्चालन गर्ने दायित्व भएको नागरिक संस्थाहरूको भ्रष्टाचार अहम् हुने नै भयो। निजी लगायत अन्य स्रोतहरूको प्रयोग गर्ने संस्थाहरूमा हुने अनियमितताले समेत भ्रष्टाचारलाई बढावा दिएको नै हुन्छ। विभिन्न किसिमको सामाजिक एवम् आर्थिक अपराधहरूले समेत भ्रष्टाचारलाई बढाउन काम गरिरहेको पाइन्छ। सम्पादित कामहरूको लागत प्रभावकारितामा पर्याप्त ध्यान पुग्न नसकेको समेत देखिन्छ। विकासका संवाहकहरूमा देखिएको भ्रष्टाचार र अनियमितता पनि विकासमा नागरिक संलग्नताको ठूलो अवरोधको रूपमा बुझ्न सकिन्छ।

छ. शैलीगत समस्या: नागरिक संस्थाहरूमा नेतृत्वको समस्या देखिन्छ। नेतृत्वले एकाङ्कीरूपमा आफ्ना निर्णयहरू लादेर लैजाने समस्या एकातर्फ देखिन्छ भने अर्कोतर्फ सार्वजनिक संस्थासँगको सहकार्यमा पनि साझा विचार वा भावनालाई लिएर प्रस्तुत हुन नसकेको देखिन्छ। समूहगत अवधारणा निर्माण गर्नु अघि सदस्यहरूको बीच खुला छलफल अभ्यासको न्यूनता देखिन्छ। बदलिएको अवस्थामा समूहमा मिलेर साझा अवधारणामा कार्य गर्ने सहयोगी नेतृत्वको अभाव देखिन्छ। यसले गर्दा एकातर्फ समूह परिचालनमा समस्या देखिन्छ भने प्रतिफलको दृष्टिकोणले पनि कमजोर हुन पुग्दछ।

विकासमा नागरिक संलग्नतालाई प्रभावकारी बनाउने उपायहरू

विकास प्रभावकारितामा नागरिक संलग्नताको अहम् भूमिका रहने तथ्यलाई यसपूर्व नै व्याख्या गरिएको छ। नेपालमा आर्थिक, सामाजिक, पूर्वाधारजन्य विकासमा नागरिकको प्रभावकारी परिचालनको लागि नीतिगत रूपमा नै सकारात्मक रहेको देखिन्छ। तथापि अपेक्षित रूपमा यो प्रयासले काम गर्न नसकेको कुरामा विमति राख्नुपर्ने देखिदैन। यस्तो समस्याहरूको सम्बोधन गर्न केही प्रभावकारी उपायका रूपमा निम्न अभ्यासहरूलाई व्यवहारमा उतार्न उपयोगी हुने देखिन्छ।

क. स्वनियमन/नियमन: विकासका नागरिक साझेदारहरूको सन्दर्भमा केही संस्थाहरू विशेष गरी नागरिक समाजको नियमन गर्ने वा नगर्ने वा गर्ने भए कसले गर्ने भन्ने नै समस्या रहेको छ। अर्कोतर्फ गैरसरकारी संस्थाहरूलाई उपलब्ध संयन्त्रले प्रभावकारी रूपमा नियमन गर्न सकेको छैन। आफ्नै स्वनियमनमा विश्वास राख्ने भनिएको सहकारी संस्थाहरूमा पनि विकृति पर्याप्त देखिन्छ। निजी संस्थाहरूको सम्बन्धमा गुनासो व्यापक छ। यसलाई व्यवस्थित गर्न

आचारसंहिताको ढाँचा तोक्ने र औपचारिक संस्थाहरू भएमा तिनमा यसको परिपालनाको स्थितिलाई बलियो नियमन गर्न जरूरी हुन्छ। अनौपचारिक संस्थाहरूमा भने सो समूहका सदस्यहरूलाई यस्तो आचारसंहिताको बारेमा पर्याप्त जानकारी गराउने र परिपालनाको लागि आवाज उठाउन सक्ने वा प्रोत्साहित गर्ने गर्न सकिन्छ। विशेष गरी यस्ता भूमिकामा स्थानीय तहको सरकारको सक्रियता अहम् हुने देखिन्छ।

- ख. संवेदनशीलता विकास:** नागरिकहरूले विकासको मुद्दा, त्यसको अन्तर्गत, आवश्यक हस्तक्षेपको बारेमा आँकलन गरेको अवस्थामा मात्र विकासमा नागरिक संलग्नता प्रभावकारी हुन्छ। नागरिकहरूले आफ्नो अधिकार मात्र होइन दायित्वको समेत बोध गरेको हुनुपर्छ। राज्यबाट खेलिने भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन पनि नागरिकको भूमिका विशेष महत्त्वपूर्ण हुन्छ। व्यक्तिगत अधिकारलाई सार्वजनिक चाखसँग सामञ्जस्य मिलाउने हतियारको रूपमा विकासमा नागरिक संलग्नताको अवधारणा आएको हो। यसर्थ यी सबै पक्षको संवेदनशीलतालाई नागरिक एवम् तिनका संस्थाहरूले संवेदनशील हुने अवस्था नभई यो अवधारणाको यथार्थ प्रयोग हुन सक्दैन। यस विषयलाई सरकार तथा स्वयम् यी संस्थाहरूको समेत सहकार्यमा विकास गरिनुपर्छ।
- ग. संस्थागतीकरण:** विकासमा परिचालित हुने संस्थाहरूमा नियमको विकास र आवद्धता, पद्धतिको हस्तान्तरण, नयाँ र आवश्यक नियम वा पद्धतिको विकासमा प्रशस्त कमजोरी रहेको देखिन्छ। यसले विकासमा नागरिक संलग्नतालाई कमजोर बनाएको छ। हाल देखिएका कमजोरीहरूलाई स्वीकार गर्दै असल अभ्यासहरूको पुनरावृत्ति, सोलाई व्यवस्थित गर्ने विधिलाई स्वीकार, नयाँ र आवश्यक संरचनाहरूको निर्माण गरी विकासमा नागरिक संलग्नतालाई प्रभावकारी बनाउने विधि र पद्धतिको संस्थागतीकरण गर्न आवश्यक देखिन्छ।
- घ. राजनीतिक दलहरूमा सुधार:** जुनसुकै सामाजिक संस्थाहरूमा राजनीतिक दलको प्रभाव अत्यन्त बढी देखिन्छ। नागरिकहरू दलका कार्यकर्ताको रूपमा विभाजित छन्। कुनै पनि सुधारको क्रियाकलाप तथा दण्डनीय कार्यमा राजनीतिक आवरणले ढाक्ने काम गरिन्छ। विकासमा नागरिक संलग्नताको कुरा गर्ने हो भने पनि नागरिक संस्थाहरूको दलगत बीचलन, आर्थिक अनियमिततामा दलगत संरक्षण, आर्थिक स्वार्थको सम्बन्धले अहम् भूमिका खेलेको हुन्छ। यसको मूल कारण राजनीतिक दलमा नै रहेको विकृति पनि हो। यसर्थ राजनीतिक शुद्धीकरण विना विकासमा नागरिकको संलग्नतामा देखिएका कमजोरीहरूको निराकरण समेत असम्भव प्रायः छ। राजनीतिक प्रतिबद्धताको विकास दलहरूमा आन्तरिक लोकतन्त्र स्थापित गर्न, स्रोत साधनको परिचालनलाई प्रभावकारी बनाउन र सदाचारिताको अभ्यास गराउनका लागि विकास गर्नु अत्यावश्यक छ। अर्थात् राजनीतिक दलहरूमा सुशासनलाई स्थापित गर्नुपर्दछ।

निष्कर्षः

विकासमा नागरिक संलग्नता विकासको लागि अत्यन्त महत्त्वपूर्ण अवधारणा हो। नागरिकहरूको सामान्य सहभागिता मात्र नभई विषयवस्तुसँग गहिरोरूपले परिचित भई सहभागी हुने विशिष्ट अवधारणा विकासमा नागरिक संलग्नता हो। नेपालको सन्दर्भमा यसलाई संवैधानिकरूपमा नै स्वीकार गरिएको र विभिन्न कानूनी संरचनाबाट समेत व्यवस्थित गरिएको छ। प्रविधि र संरचनाहरूको विकास समेत गरिएको छ। नीति, योजना र कार्यक्रम तर्जुमादेखि कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्म यस्तो धारणालाई स्वीकार गरिएको छ। तथापि सार्वजनिक निकायले प्रक्रियाको रूपमा मात्र स्वीकार गर्दा यो सहभागिताभन्दा माथि उठ्न कठिनाई भएको देखिन्छ। अर्कोतर्फ राजनीतिक क्षेत्रको सुधारको प्रतिबद्धता न्यून भएको र विकासका नागरिक घटकहरूको कमजोरी पनि यसमा नकारात्मक प्रभाव पार्ने विषय भएको देखिन्छ। अर्कोतर्फ विकासमा नागरिक संलग्नताको लागि सर्वप्रथम त नागरिक नै सचेत र सक्षम हुन आवश्यक देखिन्छ। विकासको दृष्टिकोणले पछाडि परेको तथा सार्वजनिक सरोकारको विषयमा पर्याप्त चासो नदिने नागरिक प्रवृत्तिको कारणसमेत यो अवधारणाको सान्दर्भिकतामा असर परेको देखिन्छ। देखिएका यस्ता कमजोरीहरूको निराकरण गर्दै विकासमा नागरिक संलग्नताको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्नु आवश्यक देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू:

१. Malik K. & Wagle S.(nd).Civic Engagement and Development: Introducing the Issues. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.626.3756&rep=rep1&type=pdf>
२. Adler R.P. & Goggin A.J. (2005).What Do We Mean By “Civic Engagement”?.*Journal of Transformative Education*, 3(3). 236-253. https://www.unomaha.edu/international-studies-and-programs/_files/docs/adler-goggin-civic-engagement.pdf
३. PLAN Nepal (2005). Community Based Organizations (CBOs):Landscape, Capacity Assessment and Strengthening Strategy. [http://www.ain.org.np/partnership_docs/ Study %20Report%20on%20CBO%20Strengthening%20Strategy.pdf](http://www.ain.org.np/partnership_docs/Study%20Report%20on%20CBO%20Strengthening%20Strategy.pdf)
४. राष्ट्रिय योजना आयोग, राष्ट्रिय अनुगमन मूल्याङ्कन दिग्दर्शन, २०७५, सिंहदरबार, काठमाण्डौ।



सार्वजनिक खरिद: समस्या र समाधानका उपायहरू

✍ रामचन्द्र पौडेल

कार्यकारी सारांश:

खरिद भनेको वस्तु वा सेवाको मूल्य तिरी प्राप्ति गर्ने प्रक्रिया हो। यो कार्यमा प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपले आम उपभोक्तादेखि सार्वजनिक निकाय, निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता, विकास साझेदार लगायत सम्बन्धित हुन्छन्। सार्वजनिक खरिद भन्नाले सार्वजनिक निकायले गर्ने खरिद कार्यलाई संकेत गर्दछ। सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, ईमान्दारिता, जवाफदेहिता र विश्वसनीयता प्रबर्द्धन गरी खरिद कार्यको उच्चतम उपलब्धि प्राप्त गर्न आवश्यक छ। खरिद कार्यलाई सरल, सहज, प्रविधि मैत्री र विकासमैत्री बनाई पूँजीगत खर्च बढाउनु, सार्वजनिक निकायहरूले योजनाबद्ध र रणनीतिमा आधारित खरिद पद्धति अवलम्बन गर्नु, अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासहरूको अवलम्बन गर्नु, खरिद सम्झौताको कार्यान्वयनमा जोड दिनु, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका खरिदमा संलग्न सम्पूर्ण सरोकारवालाहरूको क्षमता विकास गर्ने जस्ता विषयमा थप ध्यान दिनुपर्ने देखिएको छ। मूलतः सबै सरोकारवालाहरूको सहभागिता, ईमान्दारिता, प्रतिबद्धता र जवाफदेहिताबाट खरिद प्रणालीमा सुधार गरी समृद्ध नेपाल, सुखी नेपालीको राष्ट्रिय लक्ष्यलाई साकार पार्न सार्वजनिक खरिद चुस्त र अद्यावधिक हुनु जरुरी छ।

परिचय

खरिद भनेकै मौद्रिक मूल्यबाट सामान वा सेवाको प्राप्ति हो। सार्वजनिक खरिद सार्वजनिक निकायले गर्ने खरिद हो। यस्तो खरिदलाई व्यवस्थित गर्न सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली, २०६४ को व्यवस्था गरिएको छ। देशको कूल गार्हस्थ उत्पादनको झण्डै २० प्रतिशत एवम् वार्षिक बजेटको करिब ७० प्रतिशत रकम सार्वजनिक वित्तको प्रयोग गरी सार्वजनिक निकायहरूबाट मुलुकको हितमा खर्च हुने भएकोले सुशासन कायम गर्नमा सार्वजनिक खरिद ऐनले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ। सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कार्यविधि, प्रक्रिया तथा निर्णयलाई अझ बढी खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउन, सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, ईमान्दारिता, जवाफदेहिता र विश्वसनीयता प्रबर्द्धन गर्न, मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण ढंगबाट सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्नु सार्वजनिक खरिदको मुख्य उद्देश्य हो।

खुल्ला अर्थतन्त्रमा निजी क्षेत्रको भूमिकालाई उचित र प्रतिस्पर्धात्मक मूल्य निर्धारण गर्ने, गुणस्तरीय र जवाफदेहीपूर्ण कार्य सम्पादन गर्ने सरकारका सहयोगीका रूपमा लिइएको हुन्छ। सार्वजनिक निकायले खरिद गर्दा निजी क्षेत्रका उत्पादक, बिक्रेता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकलाई बिना भेदभाव खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुने समान अवसर सार्वजनिक खरिद ऐनले सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गरेको छ।

नेपालमा खरिद कानूनको विकासक्रम:

नेपालमा सरकारी रूपैयाँ खर्चसम्बन्धी (कार्यविधि) नियम, २०१६ को कार्यान्वयनबाट खरिदसम्बन्धी कानूनको प्रारम्भ भएको भेटिन्छ। यो नियमलाई प्रतिस्थापन गरी २०२६ सालमा आर्थिक प्रशासन सम्बन्धी नियमहरू, २०२६ जारी भयो। त्यसपछि आर्थिक प्रशासनसम्बन्धी नियमहरू, २०४२ जारी भई दातृ निकायका खरिद मार्गदर्शनसँगै बहु खरिद प्रणालीलाई सम्बोधन गर्ने गरी आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ र उक्त ऐनको अधिकार प्रयोग गरी आर्थिक प्रशासनसम्बन्धी नियमावली, २०५६ जारी भई कार्यान्वयनमा आयो।

आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ मा भएको संशोधन र आर्थिक प्रशासन नियमावली, २०५६ लाई प्रतिस्थापन गरी २०६३ सालमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र उक्त ऐन अन्तर्गत सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ जारी भई हाल कार्यान्वयनमा रहेको छ। खरिद ऐनमा केही पटक र नियमावलीमा पटक पटक संशोधन भैसकेको छ।

सार्वजनिक खरिदका समस्या र समाधानका उपायहरू:

सार्वजनिक खरिदमा भएका समस्याको निरूपण गर्न सार्वजनिक खरिद ऐनमा १ पटक र नियमावलीमा १० पटक संशोधन भैसकेको छ। यसै क्रममा सार्वजनिक खरिदमा देखिएका समस्या र समाधानका उपायहरूलाई देहाय अनुसार सुझाउन सकिन्छ।

क) सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनको प्रक्रियागत सुधारका उपायहरू:

- ❖ सार्वजनिक निकायले तोकिएको सीमा भन्दा बढी रकमको खरिद गर्दा तोकिए बमोजिम खरिद गुरु योजना र वार्षिक खरिद योजना तयार गर्नुपर्ने हुँदा तोकिए अनुसारको ढाँचामा तयार गरेर मात्र खरिद कारवाही अगाडि बढाउनुपर्ने।
- ❖ सार्वजनिक निकायले खरिद सम्बन्धी कार्यबोझ र कार्यप्रकृतिको आधारमा छुट्टै महाशाखा, शाखा वा एकाइको स्थापना गरी खरिद अधिकारी तोक्नुपर्ने व्यवस्था अनुसार महाशाखा, शाखा वा एकाइको स्थापना गरी खरिद अधिकारी तोक्नुपर्ने र खरिद कार्यलाई व्यवस्थापन गर्नुपर्ने।

- ❖ बोलपत्र सम्बन्धी कागजातहरूको सार्वजनिक निकायहरूले प्रयोग गर्दा सारभूत रूपमा फरक नपर्ने गरी कागजात तयार गर्नुपर्ने।
- ❖ यदाकदा सामान्य समस्या पर्दा पनि सार्वजनिक निकायहरूले विशेष परिस्थितिको खरिद सम्बन्धी व्यवस्था उपयोग गरी खरिद गर्ने प्रचलन रहेको हुँदा विशेष परिस्थितिलाई परिभाषा खण्डमा स्पष्टरूपमा परिभाषा गरिएको हुँदा सो अनुसारको परिस्थितिमा मात्र सार्वजनिक निकायहरूले विशेष परिस्थितिको खरिद विधि उपयोग गर्नुपर्ने।
- ❖ सार्वजनिक निकायहरूले खरिद आवश्यकता पहिचानको आधारमा खरिद कारवाहीको तयारी गरेर मात्र खरिद कार्य गर्नुपर्ने।
- ❖ सार्वजनिक निकायहरूले सोझै खरिद गर्नु अघि यकिन गर्नुपर्ने कुराहरूको समेत ध्यान नदिई खरिदलाई साना साना टुक्रा बनाई सोझै खरिद गर्ने प्रवृत्ति बढेको हुँदा यसलाई निरुत्साहित गर्नुपर्ने।
- ❖ सार्वजनिक निकायहरूले सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १४९ ले तोके अनुसार हरेक खरिद कारवाहीको निमित्त छुट्टै फायल खडा गरी राख्नुपर्ने कागजातहरू अनिवार्य रूपमा राख्नुपर्ने।
- ❖ खरिद सम्बन्धी सम्झौताको कार्यान्वयन पक्षलाई प्रभावकारी बनाउन हरेक सार्वजनिक निकायले कार्ययोजना सहित ठोस कदम चाल्नु पर्ने।
- ❖ खरिद व्यवस्थापनलाई पुरस्कार र दण्ड पद्धतिसँग प्रत्यक्ष आबद्ध गराउनुपर्ने।

ख) संस्थागत क्षमता सुधारका उपायहरू

- ❖ खरिद एकाइलाई कार्यविधिसहित सक्रिय र जिम्मेवार गराउनुपर्ने। सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको सङ्गठनात्मक सुधार गर्दै कार्यमूलक सँगठनको संरचना तयार गर्ने र आवश्यकता अनुरूप दक्ष कर्मचारीहरूको व्यवस्थापन गर्नुपर्ने।
- ❖ खरिद सम्बन्धी ऐन, नियम, निर्देशिका र नमूना बोलपत्र कागजातहरू परिमार्जन गरी व्यवहारिक सरल एवम् स्पष्ट बनाउनुपर्ने।
- ❖ सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी तालिम, गोष्ठी, सेमिनार, अन्तरक्रिया जस्ता कार्यक्रमहरू बढी भन्दा बढी विस्तार गरी सार्वजनिक निकायहरूको खरिद क्षमता विकास गर्ने।

ग) खरिद अनुगमन सुधारका उपायहरू:

- ❖ सार्वजनिक निकाय स्वयं र सोको तालुक निकायले खरिद अनुगमन जिम्मेवारीपूर्वक गरी यसलाई नतिजामा आबद्ध गराउने।

- ❖ सार्वजनिक निकायहरूले सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा राय परामर्श माग गर्दा सार्वजनिक निकायहरूबाट खरिद प्रक्रियामा भएका त्रुटिहरूको बारेमा मात्र राय परामर्श माग गरिने भएको हुँदा खरिद सम्बन्धी कानूनी द्विविधाको विषयमा मात्र राय माग गर्नु उपयुक्त हुने,
- ❖ खरिद सम्बन्धी नीति वा प्रचलित कानूनमा सुधार गर्न नेपाल सरकारलाई सुझाव तथा सल्लाह दिन र उपयुक्त कुराहरूको सिफारिस गर्ने,
- ❖ सार्वजनिक खरिदका विभिन्न विधिहरूसँग सम्बन्धित भई आवश्यक पर्ने निर्देशिका, कार्यविधि र प्राविधिक मार्गदर्शन तथा अन्य कागजातहरू तयार गर्नुपर्ने,
- ❖ सार्वजनिक निकायबाट हुने वा भएको खरिद कार्यहरूको तथ्याङ्क सङ्कलन गरी त्यस्तो कारवाही यो ऐन वा यस ऐन अन्तर्गत बनेको नियम वा निर्देशिका अनुरूप भए वा नभएको अनुगमन र परीक्षण गर्न वा गराउने,
- ❖ विद्युतीय खरिद प्रक्रियालाई प्रभावकारी गराउने,
- ❖ सार्वजनिक निकायले खरिदका सवालमा राय परामर्श माग गरेकोमा राय परामर्श दिने,
- ❖ खरिद प्रक्रियामा संलग्न हुने व्यावसायीहरूको क्षमता विकासका लागि मार्गदर्शन गर्ने,
- ❖ खरिद विज्ञ प्रमाणिकरण गर्न तथा गराउने,
- ❖ सार्वजनिक खरिदको सम्बन्धमा सूचना तथा जानकारीहरूको विकास र सम्प्रेषण गर्ने गराउने,
- ❖ सार्वजनिक खरिद प्रणालीमा सुधार गर्नको लागि नीति, कानून, अनुभव र अभ्यासको बारेमा अध्ययन अनुसन्धान गर्ने,
- ❖ सार्वजनिक निकायबाट भएको खरिद कारवाही सार्वजनिक खरिद ऐन र सो अन्तर्गत बनेको नियम, कार्यविधि वा निर्देशिका विपरित भएको अवस्थामा त्यस्तो खरिद कारवाहीमा भएको त्रुटि सच्याउन र खरिद कारवाहीमा संलग्न पदाधिकारी उपर प्रचलित कानून बमोजिम कारवाहीका लागि सार्वजनिक निकायको प्रमुखलाई र सार्वजनिक निकायको प्रमुख नै त्यस्तो खरिद कारवाहीमा संलग्न रहेको अवस्थामा अख्तियारवाला समक्ष ध्यानाकर्षणका लागि लेखी पठाउनका लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले निर्णय गर्नुपर्ने भएको हुँदा कार्यालयमा रहने कर्मचारीहरू खरिद प्रक्रिया र यसका विविध पक्षहरूमा खास रूपमा जानकार भएका र विशेष खालको योग्यता र सीपयुक्त भएका हुनु पर्दछ,

- ❖ समग्रमा सार्वजनिक खरिदलाई प्रभावकारी बनाउन सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई स्रोत साधनयुक्त बनाउनुपर्दछ।

घ) व्यवसायिक वातावरण सुधारका उपायहरू:

- ❖ निर्माण व्यावसायी एवम् आपूर्तिकर्ताहरूमा व्यावसायिकताको विकास गर्नमा जोड दिनुपर्ने।
- ❖ संयुक्त उपक्रम लगायत खरिदका लागि योग्यतासँग सम्बन्धित कानून र मूल्याङ्कन विधिका सम्बन्धमा समसामयिक सुधार गर्नुपर्ने देखिएको।
- ❖ स्वदेशी व्यावसायी, आपूर्तिकर्ता एवम् परामर्शदाताहरूलाई काममा प्राथमिकता र यस क्षेत्रको क्षमता अभिवृद्धि हुने गरी कानूनी र प्रक्रियागत व्यवस्थाहरूमा सुधार गर्नुपर्ने।
- ❖ स्वदेशी वस्तु र सामानको प्रयोगलाई बढावा दिने गरी शर्तगत बन्देज नलगाउने लगायतका सुधारहरू गर्नुपर्ने।

ङ) विद्युतीय खरिद प्रणाली सुधारका उपायहरू:

बोलपत्रदातालाई विद्युतीय खरिद प्रणाली खरिद व्यवस्थापन सुधार गर्ने एवम् समग्र खरिद प्रक्रियालाई प्रभावकारी गराउने एक सशक्त माध्यम भएको हुँदा यस सम्बन्धमा निम्नानुसारका कार्यहरू यथासमयमा नै गर्नु आवश्यक हुन्छ।

- ❖ प्रणालीमा दर्ता गरी प्रोफाइल व्यवस्थापनको कार्य गर्न प्रयोगकर्तामैत्री तरिकाहरू अवलम्बन गर्ने।
- ❖ प्रोफाइलमा भएका सूचनाहरूबाट बोलपत्रका लागि आवश्यक पर्ने ढाँचाहरू स्वतः तयार हुने व्यवस्था मिलाउने।
- ❖ सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई प्रभावकारी गराउने।
- ❖ बोलपत्र दाखिलाको अन्तिम समयमा प्रणालीमा पर्न जाने चापको व्यवस्थापनका लागि प्राविधिक क्षमता बढाउने।
- ❖ सार्वजनिक निकायहरूले समयमै वार्षिक खरिद योजना प्रणालीमा प्रविष्टि गरेर सर्वसाधारण र बोलपत्रदाताहरूलाई जानकारी गराउने।
- ❖ सबै प्रकारका खरिद सूचना तथा जानकारीहरू प्रणालीमा राख्ने अनिवार्य व्यवस्था गरी पूर्णरूपमा प्रणालीको प्रयोग गर्नु गराउनुपर्ने।

- ❖ सबै प्रकारका खरिदहरू प्रणालीबाट गर्न सकिने गरी नमूना कागजातहरू एवम् प्रणालीहरूको सुधार गर्नुपर्ने।
- ❖ बोलपत्र खरिद तथा दाखिला जस्ता कार्यहरूमा प्रवेश शुल्क एवम् नवीकरण शुल्कको मात्र व्यवस्था गरी प्रणालीको प्रयोग सरल एवम् प्रभावकारी गराउनुपर्ने।
- ❖ प्रणालीका सूचनाहरूलाई विश्लेषणात्मक रूपमा प्रस्तुत गर्नुपर्ने।
- ❖ प्रणालीका सूचनाहरूबाट प्रतिवेदन तयार हुने गरी सुधार गर्नुपर्ने र यसलाई बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनको आधारको रूपमा उपयोग गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने।
- ❖ यस प्रणालीलाई बजेट प्रणाली र खर्च प्रणालीसँग इन्टिग्रेटेड गराई बजेट निर्माण देखि भुक्तानी पद्धतिसम्म एक आपसमा आबद्ध गराउनुपर्ने।
- ❖ यस प्रणालीको प्रयोगमा सार्वजनिक निकाय र व्यावसायीको क्षमता बढाउन आवश्यक कार्यहरू गर्नुपर्ने।

च) नीतिगत तथा कानूनी विषयहरू:

- ❖ खरिदमा प्राप्त गर्ने निकाय र सेवा दिने निकाय दुवैको सक्षमता ज्यादै महत्त्वको हुने हुँदा निकायगत सबलीकरण र बजार सबलीकरण दुवैलाई प्राथमिकतामा राखी नीति तय गरी नमूना बोलपत्र कागजातहरू थप तयार गरी जारी गर्ने। यस्तो कागजातहरू सरल र बढी भन्दा बढी स्पष्ट गराउनुपर्दछ। राष्ट्रिय स्तरका बोलपत्रहरूमा नेपाली भाषाको प्रयोग हुने गरी कागजात तयार गरी प्रयोगमा ल्याई खरिद व्यवस्थापनमा आउने विवादहरू सरल तवरबाट हल गर्ने राम्रो उपाय मध्यस्थता हो।
- ❖ मध्यस्थता समितिलाई खरिद कानूनले केही सम्बोधन गरेको छ। तर सम्बोधन गरिएका प्रावधानहरू स्पष्ट र पर्याप्त छैनन्। यसका लागि खरिद कानूनमा नै अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास अनुकूल हुने गरी मध्यस्थता सम्बन्धी स्पष्ट प्रावधानहरू राखी खरिद सम्बन्धी विवादहरू छिटो टुङ्ग्याउने तर्फ प्रयास गर्नुपर्छ।
- ❖ खरिद प्रक्रियामा हुने ढिलाईलाई व्यवस्थित गर्न खरिद अनुगमनलाई प्रभावकारी गराउन अनुगमन सूचक सहित अनलाईन प्रणालीको विकास गरी सार्वजनिक खरिदको प्रभावकारिता मापन गर्दै सार्वजनिक खरिदको क्षेत्रमा जनशक्ति विकास गर्नुपर्दछ।
- ❖ सार्वजनिक खरिद विज्ञ प्रमाणीकरण र सूची अध्यावधिकीकरण कार्यको लागि निर्देशिका बनाई लागू गरी नेपालका विभिन्न विश्वविद्यालयको स्नातकोत्तर तहको

पाठ्यक्रममा सार्वजनिक खरिदको विषय पाठ्यक्रममा समावेश गर्न सक्नुपर्दछ। खरिद व्यवस्थापनको लागि बर्तमान कानूनमा आवश्यक सुधार/परिमार्जन र सरलीकरण गरी प्रणालीलाई सम्पूर्ण रूपमा प्रयोगमा ल्याउने व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ।

अन्तमा, सुधार एक निरन्तर प्रक्रिया हो। सुधारका लागि कानूनी, नीतिगत, व्यवहार तथा आचरणगत, प्रक्रियागत, प्रणालीगत, संस्थागत र क्षमता लगायतका सबै क्षेत्रमा उत्तिकै ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ। यी कुराहरूमा ध्यान दिएमा हाम्रो सार्वजनिक खरिद नतिजामूलक हुन बन्नमा सहयोग पुग्दछ।

निष्कर्ष:

नेपालमा आर्थिक साधन परिचालन गरी राज्यबाट लिइएका उद्देश्य र लक्ष्य पूरा गर्न सार्वजनिक क्षेत्रको भूमिका महत्त्वपूर्ण रहेको छ। सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन भरपर्दो र विश्वसनीय हुनु अति आवश्यक छ। पूँजीगत खर्च लगायत सार्वजनिक खर्चमा सुस्तता देखिनुमा सार्वजनिक खरिद कानून र खरिद व्यवस्थापनलाई मुख्य जिम्मेवार देखाउने गरिएको छ। विकासका गतिविधिहरू प्रभावकारी रूपमा अघि बढाउनका लागि नीतिगत सुधारका साथै सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनको सुधार अपरिहार्य रहेको छ।

नेपालको सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा देखिएका मुख्य समस्याहरूमा जनताका वास्तविक आवश्यकताको पहिचान गरी कार्यान्वयनयोग्य योजना नबन्नु, बनेका योजनाको कार्यान्वयनका लागि ढिलो खरिद कार्य शुरू हुनु, खरिद कार्यको तयारी समयमै पूर्ण रूपमा नगरिनु, पूर्व तयारी एवम् योजना निर्माणमा जिम्मेवारी नलिइनु, खरिदको सम्झौता गर्न बढी चासो राख्ने तर कार्यान्वयन गर्न गराउन कमै मात्र सक्रियता देखाइनु, कामको गुणस्तर एवम् नियन्त्रण फितलो हुनु, कार्यान्वयन गर्ने गराउने दुवै पक्षको क्षमता कमजोर हुनु, अवाञ्छित मिलेमतोका कारण गुणस्तरीयता कायम नहुनु, जिम्मेवारी र जवाफदेहिता कमजोर हुनु, अवाञ्छित दवावको बोलवाला उच्च हुनु, दण्ड तथा जरिवानाको पक्ष कमजोर हुनु जस्ता कारणहरू रहेका पाइन्छन्। यी कुराहरूले समग्रमा नै सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन समस्याग्रस्त र चुनौतीपूर्ण भइरहेको छ।

सार्वजनिक खरिदको जटिल समस्याका रूपमा रहेका तयारी कार्यको अपर्याप्तता, समयमा काम गर्ने गराउने क्षमताको सुनिश्चितता र जिम्मेवार पदाधिकारीको आचरणमा सुधार जस्ता सवालहरूमा केन्द्रित भई कानूनी तथा पद्धतिगत सुधारलाई वस्तुपरक बनाउने र पूँजीगत खर्च बढाउने गरी खरिद कानूनमा सुधार गरिनु पर्दछ। खरिद कानूनलाई विकासको बाधकको रूपमा विभिन्न सरोकार राख्ने पक्षले यत्रतत्र टिका टिप्पणी पनि गर्ने गरेको समय समयमा सुनिन्छ। ऐन, नियम, विधि, पद्धति बुझेर पालना गर्ने भन्दा पनि त्यसलाई अस्वीकार गर्ने, मिच्ने पद्धति बढीरहेको हुँदा ऐनको उद्देश्य हासिल गर्न कठिनाई भईरहेको छ।

अन्य कानून भन्दा खरिद कानून प्रशासनिक आँखाले हेर्दा प्राविधिक कानून भएतापनि अत्यन्त जटिल विषय भने होइन। यो विषयको व्यवस्थित ज्ञान र सीप हाँसिल गरेका प्राविधिक र अन्य जनशक्तिको विकास गरेर सही ढंगमा सार्वजनिक खरिदको कार्य सन्तोषजनक रूपमा सम्पादन गर्न सकिन्छ। ऐन नियमको संशोधन निरन्तर चलिरहने प्रक्रिया हो।

सम्बन्धित खरिद विषयका विज्ञहरूको समेत परामर्शमा ऐन नियम, निर्देशिका, नमूना बोलपत्र कागजातमा समसामयिक सुधार गरी सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको संस्थागत क्षमता समेत विकास गर्दै तालिम, गोष्ठी, अन्तरक्रिया कार्यक्रमलाई व्यापक बनाई विभिन्न तहका सरकारमा काम गर्ने जनशक्तिको सीप विकास गरी विधि र पद्धति पालना गरेर मात्र सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनको कार्य अघि बढाउनुको विकल्प छैन। आगामी दिनमा समयानुकूल कानूनी सुधार गरी उपयुक्त निर्देशिका, आदि जारी गरेर सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले सुधारको थालनीको अगुवाई गर्ने छ। यी कार्यहरूलाई सूचना प्रविधि मैत्री बनाउनका लागि हाल प्रयोगमा रहेको विद्युतीय खरिद प्रणालीलाई व्यापकता दिनुपर्दछ।

यी सबै सुधार प्रयासका लागि खरिद सम्बन्धी ज्ञान, क्षमताको विकासमा पनि स्रोत साधन लगानी गर्नुपर्ने देखिएको छ। चरणबद्ध रूपमा सुधारका प्रयास गर्दै जाँदा पक्कै पनि नेपालको सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन सार्वजनिक खरिद ऐनले लिएको उद्देश्य अनुरूप पारदर्शी, खुल्ला, जवाफदेही, प्रतिस्पर्धी, विश्वसनीय, वस्तुनिष्ठ भई भरपर्दो संयन्त्रको रूपमा विकास गर्न सकिने कुरामा विश्वास गर्न सकिन्छ।

यो कार्यलाई सफलतापूर्वक सम्पादन गर्नको लागि सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा संलग्न रहने सम्पूर्ण व्यक्ति एवम् पदाधिकारीहरूमा सार्वजनिक खरिदका सिद्धान्तहरू, अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासलाई आत्मसात गरी खरिद व्यवहारलाई सुधार गर्ने प्रतिवद्धता र तत्परता देखिएमा मात्र सार्वजनिक साधन स्रोतको समुचित उपयोग भई राष्ट्र निर्माण एवम् जनजीविकामा सुधार ल्याउने उद्देश्य हासिल हुन सक्दछ।

खरिद व्यवस्थापनका लागि यसमा संलग्न पदाधिकारीको ईमानदारिता र जिम्मेवारीपन र निर्माण व्यवसायीको व्यावसायिकता जरुरत देखिन्छ। मिलेमतोको व्यवहारमा व्यापक सुधार बिना सार्वजनिक खरिदको क्षेत्रलाई रुपान्तरण गर्न कठिन हुने भएकोले सुधारका लागि प्रक्रियाको पालनामा ईमानदारिता रहनुपर्छ र समयमै गुणस्तरीयता कायम गर्ने गराउने गरी सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा असल अभ्यास गरिरहनुपर्छ।

समस्याको गहिराई खासमा अदृष्य बनिरहेको अवस्थामा बाहिरी स्वरूपमा देखिने कुराहरूमा मात्र सुधार खोजिरहेसम्म खरिद व्यवस्थापनको क्षेत्र जटिल नै रहने हुन्छ, जसले सार्वजनिक खर्चको अवस्थामा संकुचन गराई रहन्छ। वास्तविक समस्या पहिचान गरी सुधारको उपाय अपनाउनुपर्दछ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू:

१. महालेखापरीक्षकको कार्यालय (२०७८), महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन, २०७८, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, बबरमहल, काठमाण्डौ ।
२. सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय (२०७७), वार्षिक प्रतिवेदन, २०७६/७७ सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय ।



संघीयता कार्यान्वयनमा समपूरक अनुदान वितरण सम्बन्धमा उपलब्धि, समस्या र सुधारका प्रयासहरू

राजेशबाबु धिमिरे

कार्यकारी सारांशः

जनताको आकांक्षालाई सम्बोधन गर्न सक्ने जनउत्तरदायी राज्य व्यवस्थाको निर्माणका लागि विगतमा राजनीतिक परिवर्तन हुँदै आएको इतिहासबाट सजिलै बुझ्न सकिन्छ। नेपालको विगत ६ दशकमा ६ वटा संविधान फेरिए र नयाँ नेपालको संविधान जारी भएपछि संविधानले परिलक्षित गरेका उद्देश्यहरू गरीबी, अभाव र अस्थिरताको अन्त्य गर्ने, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी मुलुकमा सुशासनको स्थापना गर्दै जनताको आवश्यकता र चाहना पुरा गरी समृद्ध नेपाल, सुखी नेपालीको अभिष्ट लक्ष्यलाई व्यवहारमा रूपान्तरित गर्नु ठूलो चुनौती रहेको छ। राजनीतिक परिवर्तनसँगै यसको स्थायित्वद्वारा दीगो शान्ति, सबल अर्थतन्त्र र आर्थिक तथा सामाजिक रूपान्तरणद्वारा समृद्ध समाज स्थापना गर्ने लक्ष्य प्राप्ति गर्न र कार्यान्वयनमा आउनसक्ने समस्या र चुनौतीलाई व्यवस्थापन गर्ने राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक र वातावरणीय प्रणाली संस्थागत हुनु जरूरी हुन्छ। नेपालको संविधानमा उल्लेख भएअनुसार संघीयता एउटा राजनीतिक सिद्धान्त हो। संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा राज्यशक्तिको बाँडफाँट गरेको छ। यसरी सैद्धान्तिक दृष्टिकोणबाट हेर्दा नेपालको संविधान २०७२ ले नेपाललाई बहुतहको संघीय शासन प्रणालीमा रूपान्तरण गरेसँगै नेपाली जनतालाई सामाजिक र आर्थिक प्रगतिको आशा पनि दिलाएको छ। राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा वित्तीय हस्तान्तरणको अभ्यास भए जसरी नै प्रदेश नीति योजना आयोगबाट पनि सम्बन्धित प्रदेशको राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक आदि आयामहरूमा समष्टिगत आर्थिक परिचसूचकदेखि जनताको घरदैलोसम्म भएगरेको ठोस तथ्याङ्कको वस्तुगत विश्लेषण गरी सम्बन्धित प्रदेश भित्रका स्थानीय तहहरूमा वित्तीय हस्तान्तरणको अभ्यासको रूपमा समपूरक अनुदान वितरण हुँदै आइरहेको छ। तहगत सरकारबीच रहेको ठाडो वित्तीय अन्तर र तेस्रो वित्तीय अन्तर कम गर्न अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको अभ्यासले सघाउँदछ। संघबाट हुने कुल वित्तीय हस्तान्तरणमा समपूरक अनुदानको लागि आयोजना/कार्यक्रम प्रदेशभन्दा स्थानीय सरकारको हिस्सा बढी भएको देखिन्छ। यो हुनुको कारण स्थानीय सरकारहरूको संख्या र कार्य जिम्मेवारी बढी हुनु हो। आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा भएको २३.४७ प्रतिशत वित्तीय हस्तान्तरणमध्ये स्थानीय तहले ६७ प्रतिशत र

कार्यक्रम निर्देशक, मौक्तिक पूर्वाधार तथा शहरी विकास शाखा, राष्ट्रिय योजना आयोग।

प्रदेशले ३३ प्रतिशत प्राप्त गरेका थिए। आ.व. २०७७/७८ मा ३ प्रतिशत भन्दा कमको हाराहारीमा रहेको अनुदानको हिस्सा आ.व. २०७८/७९ मा कूल संघीय वित्तीय हस्तान्तरणमध्ये ३.१९प्रतिशतमा समपूरक अनुदानको हिस्सा रहेको छ यसले प्रदेश र स्थानीय सरकारहरू समपूरक र विशेष अनुदानमा क्रमशः आकर्षित हुँदै गइरहेको अवस्था देखाउँछ। संविधानमा सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयलाई संघीय शासन प्रणालीको आधारभूत सिद्धान्तको रूपमा व्याख्या गरेकोले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूले संवैधानिक प्रतिबद्धताहरू पूरा गर्न परिपूरक रूपमा काम गर्नुपर्ने अपेक्षा राखेको छ।

पृष्ठभूमि

संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा राज्यशक्तिको बाँडफाँट गरेको छ। संविधानप्रदत्त अधिकारक्षेत्रभिन्न रही संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले नागरिकलाई सेवा दिनुपर्ने जिम्मेवारी निभाउने क्रममा संघीय इकाईबीच सहकार्य आवश्यक हुन्छ। संघीय इकाईहरूबीच बहस र फरकमत स्वभाविक भएपनि कुशल कार्यसम्पादनको निमित्त तिनीहरूबीच स्वस्थ सम्बन्ध हुनु त्यति नै आवश्यक हुन्छ। संघीय शासन प्रणालीको संरचनामा तीन पक्षहरू, क्रमशः राजनीतिक मार्गचित्र, प्रशासनिक संरचना र स्रोतसाधनको बाँडफाँटबीच समुचित सन्तुलन हुनु आवश्यक छ। राजनीतिक मार्गचित्रले राज्य संचालनको परिकल्पना गर्दछ भने प्रशासनिक संरचना र स्रोतसाधनको बाँडफाँटले राजनीतिक मार्गचित्रको कार्यान्वयनको लागि आधार प्रदान गर्दछ। सन् २०२१ सम्म अति कम विकसित मुलुकबाट स्तरोन्नति गर्दै सन् २०३० मा मध्यम आय भएको मुलुकमा पुग्ने लक्ष्य भएको सन्दर्भमा अपेक्षित नतिजा हात पार्न संघीय इकाईहरूबीच सहकार्य, समन्वय र सहअस्तित्वलाई आत्मसात गरी पर्याप्त गृहकार्य गर्नु जरुरी छ। सन् २०३० सम्ममा दिगो विकास लक्ष्यहरू हासिल गर्ने प्रयासका उपलब्धि हात पार्न गर्नुपर्ने कार्य बाँकी नै छन्। यसको लागि देशको पुर्वाधार, आर्थिक, सामाजिक विकासका लागि तहगत सरकारहरूको सोच, नीति, योजना, रणनीति, कार्यक्रम र सोका लागि आवश्यक स्रोत साधनको उच्चतम परिचालन गर्ने ध्येयसहित समन्वय र सहकार्य हुनु आवश्यक छ। संघीय इकाईहरूबीच वित्तीय सम्बन्धहरूसँग सम्बन्धित संरचनागत व्यवस्था र कार्यसम्पादनका विषयहरूका सवालमा अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धका आयामहरू, जस्तै खर्च जिम्मेवारी, राजस्व जिम्मेवारी, वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण अधिकारबारे नेपालको संविधान र कानूनमा व्यवस्था गरिएको छ। वित्तीय व्यवस्थापनका चार आयाममा खर्च जिम्मेवारी, राजस्व जिम्मेवारी, वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण मध्ये खर्च जिम्मेवारीको आँकलनमा तुलनात्मकरूपमा सहज हुँदै गएको देखिए तापनि जिम्मेवारीको दोहोरोपन कम गर्न थप स्पष्टता आवश्यक देखिन्छ। कुनै सेवा प्रदान गर्न लाग्ने खर्च आकलन गर्दा सेवाको प्रकृति र परिमाण (कुन सेवा, कतिजनालाई र कहाँ), सेवाको गुणस्तर, त्यसको वित्त भार (कसले खर्च ब्यहोर्ने) तथा उत्पादन (कसले प्रदान गर्ने), आदि पक्षहरूको ख्याल गर्दा सेवाको परिमाणमा केही स्पष्टता देखिएता पनि सेवाको गुणस्तर, वित्तभार र उत्पादनमा अझै प्रष्ट हुन जरुरी छ।

राजस्व जिम्मेवारीको सन्दर्भमा नेपालको संविधानले केन्द्रीकृत प्रणाली अवलम्बन गरेको छ। संघीय कोषमा ८० प्रतिशतभन्दा बढी राजस्व जम्मा हुन्छ जसलाई संघीय इकाईहरूमा वितरण गरेको स्थिति छ। खर्च जिम्मेवारीको तुलनामा प्रदेश र स्थानीय तहमा आफ्नै राजस्वको दायरा सानो देखिन्छ जसले गर्दा ठाडो वित्तीय अन्तर उत्पन्न भएको छ। त्यस्तो अन्तर घटाउन वित्तीय हस्तान्तरणको व्यवस्था मार्फत वित्तीय व्यवस्थापनका अभ्यासहरूको व्यवस्था गरेको छ। यसबाट नेपालमा अभ्यास हुँदै चार प्रकारको अनुदानहरूमा समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान जस्तै समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान वितरणले पनि वित्तीय व्यवस्थापनको अन्तरसरकारी सम्बन्धको गतिशीलता क्रमिक रूपमा स्पष्ट हुँदै जाने अपेक्षा गरिएको छ। समपूरक तथा विशेष अनुदान मार्फत अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धलाई निर्देशित गर्ने कानून तथा नीतिहरू यस अनुसार रहेका छन् :-

- ❖ नेपालको संविधान,
- ❖ अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४,
- ❖ राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४,
- ❖ संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७,
- ❖ राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४,
- ❖ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४,
- ❖ आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६,
- ❖ मध्यमकालीन खर्च संरचना (राष्ट्रिय योजना आयोग),
- ❖ समपूरक अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि, २०७५,
- ❖ विशेष अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि २०७५,
- ❖ स्थानीय स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७५,
- ❖ विभिन्न सरकारका आर्थिक ऐनहरू,
- ❖ विभिन्न सरकारका बजेटहरू,
- ❖ राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका सुझावहरू,
- ❖ बजेट तर्जुमा निर्देशिका।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले समानीकरण अनुदान, राजस्व र रोयल्टी बाँडफाँटमा मापदण्डहरू निर्माण गरेको छ भने समपूरक र विशेष अनुदानका हकमा राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ

मन्त्रालयले समपुरक अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि, २०७७ (तेस्रो संशोधन) बमोजिम सिफारिस र निर्णय गर्ने कानूनी व्यवस्था रहेको छ।

समपुरक अनुदान सम्बन्धमा नीतिगत व्यवस्था:

- ❖ संविधानको भावना र अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को व्यवस्था अनुसार प्रदेश र स्थानीय तहले आफूले पहिचान गरी आफ्नो क्षेत्रमा सञ्चालन गर्ने आयोजनाहरूको निमित्त समपुरक अनुदान माग गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको।
- ❖ प्रदेश र स्थानीय तहले आयोजना तयारीका चरणहरू पूरा गरी माग गरेमा समपुरक अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि (तेस्रो संशोधन), २०७७ बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहले आफूले पहिचान गरी आफ्नो क्षेत्रमा सञ्चालन गर्ने आयोजनाहरूका लागि समपुरक अनुदान उपलब्ध गराउने व्यवस्था रहेको।
- ❖ समपुरक अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि(तेस्रो संशोधन) २०७७ मा व्यवस्था भए बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहबाट आगामी आ व मा कार्यान्वयन हुने आयोजना/कार्यक्रमहरूको लागि समपुरक अनुदान माग गर्न आयोजना/कार्यक्रम प्रस्ताव सहित विवरणहरू तयार गरी चालु आ.व. को पौष मसान्तभित्र अनलाईन मार्फत राष्ट्रिय योजना आयोगमा पठाउनुहुन सबै प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूलाई सूचना जारी गर्ने व्यवस्था रहेको छ।
- ❖ कार्यविधिको दफा ५ मा भएको व्यवस्था बमोजिम राष्ट्रिय योजना आयोगका सदस्यको संयोजकत्वमा समपुरक अनुदानमा प्रदेश वा स्थानीय तहबाट आयोजना र कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न प्राप्त हुन आएका प्रस्तावमध्ये उपयुक्त प्रस्ताव छनौट गर्न एक आयोजना र कार्यक्रम छनौट समिति रहने।

- | | |
|---|--------------|
| क) योजना आयोगको उपाध्यक्षले तोकेको सो आयोगको | - सदस्य |
| ख) प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रपरिषद्को कार्यालयको(प्रदेश समन्वय हेर्ने) सहसचिव | - सदस्य |
| ग) अर्थ मन्त्रालयको सहसचिव | - सदस्य |
| घ) संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको (योजना हेर्ने) सहसचिव | - सदस्य |
| ङ) नेपाल सरकारको सम्बन्धित मन्त्रालयको(योजना हेर्ने) सहसचिव | - सदस्य |
| च) योजना आयोगको पूर्वाधार तथा उत्पादन महाशाखाको सहसचिव | - सदस्य सचिव |

समपूरक अनुदानका लागि आयोजना/कार्यक्रम प्रस्ताव पेश गर्न सकिने मूलभूत क्षेत्रहरू र अन्तरगतका क्षेत्रहरू:

१) आर्थिक क्षेत्र

क) पर्यटन पूर्वाधार निर्माण आयोजना/कार्यक्रम।

२) कृषि भूमिसुधार तथा वन क्षेत्र

क) कृषि उपजको भण्डारण गृह तथा शीतगृह सम्बन्धी आयोजना/कार्यक्रम।

ख) नवीनतम प्रविधिको प्रयोग गरी कार्यान्वयन गरिने सिंचाई तथा नदी नियन्त्रण आयोजना/कार्यक्रम।

ग) वन तथा वातावरण संरक्षण सम्बन्धी आयोजना/कार्यक्रम।

३) पूर्वाधार क्षेत्र

क) ग्रामिण क्षेत्रमा एकीकृत बस्ती विकासका लागि कार्यान्वयन गरिने नमना आवास आयोजना/कार्यक्रम।

ख) मझौला तथा ठूला पुल निर्माण सम्बन्धी आयोजना/कार्यक्रम।

ग) सौर्य वायु जैविक लगायतका वैकल्पिक उर्जा उत्पादन र विज्ञान तथा प्रविधि पूर्वाधार निर्माणसँग सम्बन्धीत आयोजना/कार्यक्रम।

घ) स्थानीय ग्रामिण वा कृषि सडक जल मार्ग शहरी सडक वा प्रदेश लोकमार्ग सम्बन्धित सडक आयोजना।

ड) विद्युत सेवाबाट वञ्चित रहेका तथा राष्ट्रिय प्रसारण लाईनको पहुँच नभएको क्षेत्रमा कार्यान्वयन गरिने विद्युत उत्पादन तथा प्रसारण आयोजना/कार्यक्रम।

४) सामाजिक क्षेत्र:

क) प्रदेश विश्वविद्यालय, विद्यालय भवन निर्माण सम्बन्धी आयोजना कार्यक्रम।

ख) स्वास्थ्य चौकी अस्पताल तथा सोसँग सम्बन्धीत पूर्वाधार निर्माण आयोजना/कार्यक्रम

ग) खानेपानी सम्बन्धी आयोजना/कार्यक्रम।

घ) नवीनतम प्रविधिको प्रयोग गरी फोहोरमैला प्रशोधन र व्यवस्थापन गर्ने योजना/कार्यक्रम।

५) सुशासन तथा अन्य क्षेत्र:

- क) स्थानीय तहको वडा कार्यालय रहने भवन निर्माण आयोजना/कार्यक्रम।
- ख) नेपाल सरकारको नीति तथा कार्यक्रम र बजेटमा संघ प्रदेश र स्थानीय तहबीच सहकार्य र संयुक्त लगानीमा कार्यान्वयन गर्ने गरी तोकिएका आयोजना/कार्यक्रम।

समपूरक अनुदानको लागि आयोजना कार्यक्रमको कूल लागत बजेट सीमा, आयोजना अवधि र प्रस्ताव पेश गर्ने समय सीमा:

- ❖ गाँउपालिका वा नगरपालिकाबाट कार्यान्वयन गरिने आयोजना कार्यक्रमको कूल लागत अनुमान एक करोड रुपैयाँदेखि दश करोड रुपैयाँसम्म।
- ❖ उपमहानगरपालिका वा महानगरपालिकाबाट कार्यान्वयन गरिने आयोजना कार्यक्रमको कूल लागत अनुमान पाँच करोड रुपैयाँदेखि पच्चिस करोड रुपैयाँसम्म।
- ❖ प्रदेश सरकारबाट कार्यान्वयन हुने आयोजना कार्यक्रमको कूल लागत अनुमान बीस करोड रुपैयाँदेखि एक अर्ब रुपैयाँसम्म।
- ❖ समपूरक अनुदानबाट कार्यान्वयन हुने आयोजनाको वार्षिक अनुमानित खर्चमा कम्तिमा ५० प्रतिशत रकम सम्बन्धित प्रदेश वा स्थानीय तहबाट सहलगानीको रूपमा छुट्याएको हुनु पर्नेछ।
- ❖ समपूरक अनुदानको लागि रकम माग गर्ने आयोजना कार्यक्रम बढीमा ३ वर्षमा सम्पन्न हुनु पर्नेछ।

समपूरक अनुदान माग गर्दा आयोजना प्रस्तावको लागि तयार/पेश गर्नुपर्ने कागजातहरू:

- ❖ आयोजनाको सम्भाव्यता अध्ययन प्रतिवेदन,
- ❖ आयोजनाको विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन वा विस्तृत ईन्जिनियरिङ्ग प्रतिवेदन वा ईन्जिनियरिङ्ग डिजाईन वा ड्रइङ्ग डिजाईन/स्पेशिफिकेशन सहितको विस्तृत प्रतिवेदन,
- ❖ प्रचलित कानून बमोजिम आयोजना/कार्यक्रमको प्रारम्भिक वातावरणीय परीक्षण वा वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन प्रतिवेदन,
- ❖ आयोजनाको कूल लागत अनुमान सारांश,
- ❖ आयोजनाको कार्यान्वयन र संञ्चालनबाट सिर्जना हुने प्रत्यक्ष रोगारीको विश्लेषण प्रतिवेदन,
- ❖ प्रदेश वा स्थानीय तहले समपूरक अनुदान माग गर्ने सम्बन्धमा बजेट विनियोजन गर्न प्रतिबद्धता गरेको निर्णयको प्रतिलिपि।

समपूरक अनुदान माग गर्दा आयोजना प्रस्तावको लागि तयार/पेश गर्नुपर्ने विवरणहरू:

- ❖ आयोजना/कार्यान्वयन र सञ्चालनबाट लाभान्वित हुने जनसंख्याको विवरण,
- ❖ आयोजना/कार्यक्रमबाट प्राप्त हुने मापनयोग्य प्रतिफल वा लाभको अनुमानित विवरण,
- ❖ आयोजना निर्माण कार्यान्वयन/सञ्चालन गर्दा उपयोग हुने स्थानीय स्रोत साधनको विवरण,
- ❖ आयोजना/कार्यक्रम नेपाल सरकारको वर्तमान नीति तथा कार्यक्रम, सम्बन्धित प्रदेश वा स्थानीय तहको नीति तथा कार्यक्रम, वार्षिक कार्यक्रम र प्राथमिकतामा परेको पुष्ट्याँइको विवरण,
- ❖ आयोजना सम्बन्धित प्रदेश वा स्थानीय तहको पूर्वाधार निर्माणसँग सम्बन्धित रहेको पुष्ट्याँइको विवरण,
- ❖ आयोजनाले सम्बन्धित प्रदेश वा स्थानीय तहको जनताको आयस्तर वा गरीबी निवारणमा योगदान पुर्याउने पुष्ट्याँइको विवरण ।

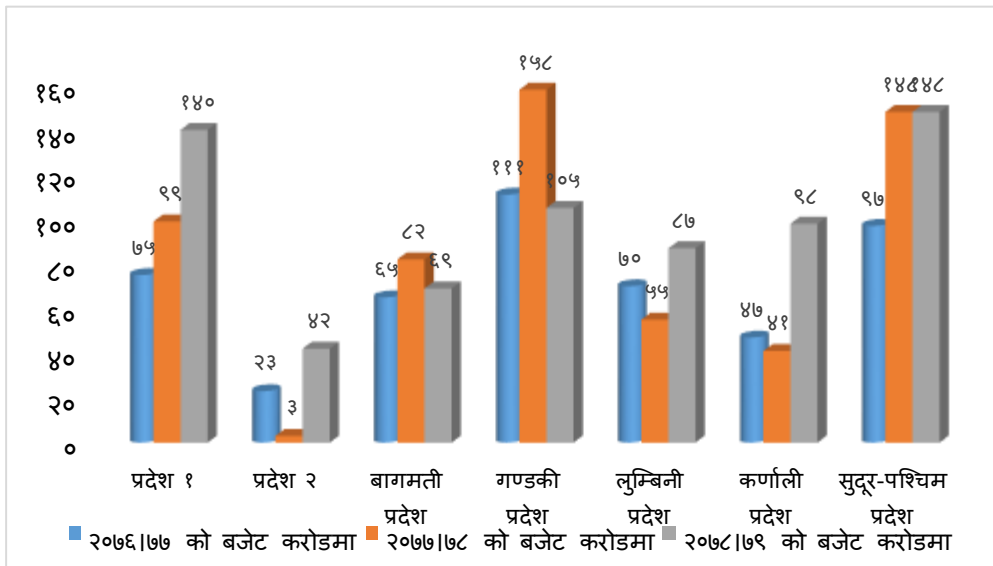
आयोजना/कार्यक्रम प्रस्ताव गर्दा पुरा भएको घोषणा गर्नुपर्ने शर्तहरू:

आयोजनाको कूल लागत निर्धारित सीमाभित्र रहेको (गाँउपालिका वा नगरपालिकाका लागि रु. १ करोडदेखि १० करोडसम्म उपमहानगरपालिका वा महानगरपालिकाका लागि रु. ५ करोड देखि २५ करोड सम्म र प्रदेशको लागि २० करोड देखि १ अर्ब सम्म)।

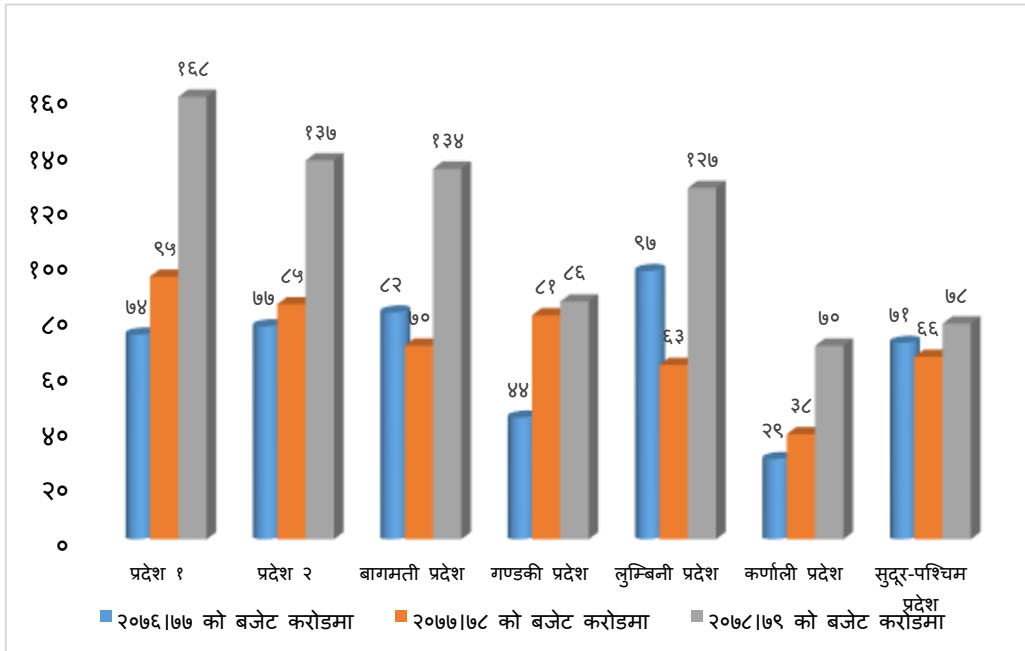
- ❖ आयोजना अवधि बढीमा ३ वर्ष भएको ।
- ❖ मूलभूत अन्तरगत उल्लेखित क्षेत्र अन्तर्गत प्रस्ताव गरेको (खुलाउनुपर्ने) ।
- ❖ आयोजना कार्यान्वयन गर्नुपर्ने आवश्यकता र पुष्ट्याँइ भएको ।
- ❖ आयोजना कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि भौतिक क्षमता तथा जनशक्तिको उपलब्धता रहेको ।
- ❖ प्रदेश वा स्थानीय तहको आधारभूत पूर्वाधार निर्माणसँग सम्बन्धित रहेको ।
- ❖ जनताको आयस्तर तथा गरीबी निवारणमा योगदान पुऱ्याउने ।
- ❖ प्रस्ताव पेश गर्ने प्रदेश वा स्थानीय तहको वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेटमा परेको ।
- ❖ स्थानीय स्रोत र साधनको उपयोग हुने ।
- ❖ कम्तिमा ५० प्रतिशत रकम विनियोजन गरेको ।
- ❖ नेपाल सरकारको प्राथमिकतामा परेको क्षेत्रसँग सम्बन्धित भएको ।
- ❖ आयोजनाको विस्तृत प्रतिवेदन ड्रईङ्ग डिजाईन स्केच भएको ।

- ❖ आयोजनाको सम्भाव्यता अध्ययन भएको।
- ❖ प्रचलित कानून बमोजिम वातावरणीय प्रभाव मूल्यांकन वा प्रारम्भिक वातावरणीय परिक्षण आवश्यक पर्ने भएमा सोको मूल्यांकन भएको।
- ❖ वार्षिक लागत सहित आयोजनाको कार्यान्वयन योजना भएको।
- ❖ नेपाल सरकारले कार्यान्वयन गर्ने वा प्रदेश वा स्थानीय तहले आफ्नै वा अन्य स्रोतबाट एवम् समानीकरण सशर्त र समपूरक अनुदानबाट कार्यान्वयन गर्ने आयोजना/कार्यक्रमसँग दोहोरो नपरेको।
- ❖ वातावरणमा प्रतिकूल असर नगर्ने प्रकृतिको।
- ❖ स्थानीय तहहरूले बहुवर्षीय आयोजना सहित अधिकतम पाँचवटा आयोजनाहरू प्रस्तावको रूपमा पेश गर्नुपर्नेछ र त्यस्ता आयोजनाहरूको प्राथमिकीकरण समेत निर्धारण गरी पेश गर्नुपर्नेछ।
- ❖ प्रदेशहरूको हकमा बहुवर्षीय आयोजना सहित अधिकतम पन्ध्रवटा सम्म आयोजनाहरू प्रस्ताव गर्नुपर्नेछ र त्यसरी प्रस्ताव गर्दा प्राथमिकीकरण समेत निर्धारण गरी पेश गर्नुपर्नेछ।
- ❖ आगामी आ. ब. का लागि समपूरक अनुदान माग गर्दा चालु आ. ब. मा समपूरक अनुदान प्राप्त गरेका बहुवर्षीय प्रकृतिका आयोजनाहरूलाई अनिवार्य पहिलो प्राथमिकतामा राखी आयोजना प्रस्ताव पेश गर्नुपर्नेछ।

आ ब २०७६/७७, २०७७/७८ र २०७८/७९ को लागि प्रदेश तहमा समपूरक अनुदान वितरणको तुलनात्मक स्थिति:



आ ब २०७६/७७, २०७७/७८ र २०७८/७९ को लागि स्थानीय तहमा समपूरक अनुदान वितरणको तुलनात्मक स्थिति:



समपूरक अनुदान माग भए बमोजिम छनौट हुन नसक्नुका कारणहरू:

- १) प्रदेश वा स्थानीय तहले समपूरक अनुदान माग गर्ने सम्बन्धमा बजेट विनियोजन गर्न प्रतिबद्धता गरेको निर्णयको प्रतिलिपि राख्नुपर्ने व्यवस्था रहेकोमा सम्बन्धित स्थानीय तहले अनुदान माग गर्दा अनलाईन प्रविष्टिमा पालिकाको कार्यपालिकाको बैठकको माइन्सूट नभएकोले छनौट हुन नसकेको।
- २) आयोजना मागको लागि कार्यविधिमा तोकिए बमोजिम समपूरक अनुदानका लागि तोकिएको मुलभूत र अन्तर्गतका क्षेत्रसँग मिल्ने हुनुपर्नेमा नमिल्ने क्षेत्रमा माग भएको आयोजनाहरू रहेकाले छनौट हुन नसकेको।
- ३) आयोजनाको विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन वा विस्तृत ईन्जिनियरिङ्ग प्रतिवेदन वा ईन्जिनियरिङ्ग डिजाईन वा ड्रइङ्ग डिजाईन/स्पेशिफिकेशन सहितको विस्तृत प्रतिवेदन अनलाईन प्रविष्टिमा पेश हुनु पर्नेमा नभएकाले छनौट हुन नसकेको।
- ४) प्रदेश र स्थानीय तहले अनुदान माग गर्दा अनलाईन प्रविष्टिमा पालिकाको कार्यपालिकाको बैठकको माइन्सूटमा भएको आयोजना र अनलाईन प्रविष्टिमा रहेको आयोजना एउटै नभएकोले पनि छनौट हुन नसकेको।
- ५) प्रदेश र स्थानीय तहले अनुदान माग गर्दा अनलाईन प्रविष्टिमा आयोजनाको लागि समपूरक बजेट नराखी कूल बजेट नै माग भएकोले पनि छनौट हुन नसकेको।

- ६) प्रदेश र स्थानीय तहदबाट समपूरक अनुदानका लागि माग भएको असीमित आयोजना तर बजेट सीमित बजेटको उपलब्धता भएकोले पनि छनौट हुन नसकेको।

समपूरक अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि बमोजिम कार्यान्वयनमा समस्याहरू:

- ❖ **साना र अनुपयुक्त योजना छनौट** : समपूरक अनुदान अन्तर्गतका योजना छनौट र अनुगमन लगायतको कार्य राष्ट्रिय योजना आयोगबाट सम्पादन गर्ने गरी समपूरक अनुदान कार्यविधिलाई सामयिक संशोधन गरी कार्यान्वयनमा रहेको भएतापनि आगामी आर्थिक वर्षको योजनाको छनौट चालु आर्थिक वर्षको माघ महिनाभित्र गरी अनुदान हस्तान्तरण गर्ने गरी राष्ट्रिय योजना आयोगबाट योजना संकलनको कार्य हुन नसकेको।
- ❖ **कमजोर संस्थागत व्यवस्था** : प्रदेश तथा स्थानीय तहको आयोजना कार्यान्वयन र वित्तीय जवाफदेहिताको क्षेत्रमा अनलाईन प्रणाली मार्फत गरिनुपर्ने आवधिक प्रतिवेदन नियमित र व्यवस्थित रूपमा प्राप्त नहुनाले अपेक्षाकृत संस्थागत व्यवस्था हुन नसकेको।
- ❖ **प्रगति विश्लेषणमा कठिनाइ** : प्रदेश र स्थानीय तहहरूमा वित्तीय हस्तान्तरण भएको रकमको यथार्थ खर्च विवरणको अनलाईन प्रविष्टिमा तोकिएको समपूरक अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि बमोजिमको ढाँचा वा कुनै पनि प्रगती विवरण प्राप्त हुन नसक्दा सोको विस्तृत विश्लेषण गर्न कठिन भएको।
- ❖ **कार्यविधिको पूर्ण पालना नहुनु** : संघबाट हस्तान्तरित समपूरक अनुदानका कार्यक्रमको प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट छनौट, कार्यान्वयन, अनुगमनमा समन्वय हुन र सो को पूर्ण प्रतिवेदन गर्ने आवधिक रूपमा प्राप्त हुन नसक्दा समपूरक अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि बमोजिम तोकिएको कार्यसम्पादनमा समस्या रहेको।
- ❖ **प्रतिवेदन प्रणालीको अभाव** : जिल्ला समन्वय समितिलाई सम्बन्धित जिल्लाका स्थानीय तहहरूबाट कार्यान्वयन गरिने समपूरक र विशेष अनुदानका आयोजनाहरूको अनुगमन र मूल्यांकन तथा समन्वय गर्ने भनिए तापनि ऐन कानूनको अभावले हुन नसक्दा अनुदानका कार्यक्रमहरूको समयमै प्रतिवेदन नभई कार्यान्वयनमा समस्या रहेको।
- ❖ **दोहोरोपना र कमजोर समन्वय** : संघले स्थानीय तहमा सशर्त, विशेष र समपूरक अनुदान उपलब्ध गराएको आयोजनाहरूको जानकारी नहुँदा प्रदेशबाट समेत विशेष र समपूरक अनुदान जान सक्ने अवस्था देखिएकोले दोहोरोपन हटाउन समन्वय र सूचना प्रणाली प्रभावकारी बनाउनुपर्नेमा सो हुन नसक्दा कार्यान्वयनमा समस्या रहेको।

समपूरक अनुदानका आयोजना तथा कार्यक्रम सम्बन्धमा तत्काल व्यवस्थित गर्नुपर्ने विषयहरू:

- ❖ **प्रभावकारी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली** : अनुदान वितरणलाई प्रभावकारी बनाउन प्रत्येक वर्ष दिइने अनुदानको अभिलेख व्यवस्थित गरे नगरेको, कार्यविधि बमोजिम कार्यान्वयन भए नभएको, खरीद व्यवस्थापन, ठेक्का सम्झौता, आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली लगायतका विषयहरूको कार्यान्वयन सम्बन्धमा कार्यक्रमहरूको नियमित रूपले अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्न सकिने उपयुक्त संयन्त्र बनाई कार्यान्वयनमा ल्याउने।
- ❖ **नतिजामूलक अनुगमन तथा मूल्याङ्कन** : राष्ट्रिय योजना आयोगले तर्जुमा गरी व्यवहारमा ल्याएको नतिजामा आधारित अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ढाँचा तथा संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले कार्यान्वयनमा ल्याएको सहजीकरण गर्ने प्रणालीसमेतलाई मध्यनजर गर्दै उपयुक्त अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीको विकास गर्ने।
- ❖ **सुदृढ प्रतिवेदन प्रणाली** : अनुदान कार्यक्रममा भएको बजेट विनियोजन, वार्षिक लक्ष्य र प्रगति, आर्थिक विवरण, कार्यक्रमबाट प्राप्त मुख्य उपलब्धि, सिकाई तथा भोगाई, कार्यक्रम व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको अवधारणा, सञ्चालन र विकास, मुख्य सूचकको विगत वर्षहरूमा प्राप्त अनुदान कार्यक्रमहरूसँगको तुलनात्मक विवरण, कार्यक्रम कार्यान्वयन पश्चात सम्बन्धित तहको सरकारबाट भएको सेवा प्रवाहको अवस्था, अनुगमन, मूल्याङ्कन र सहकार्यलाई समेत समेटी तयार गरी पेश गर्नुपर्ने प्रतिवेदन प्रणालीलाई कसरी प्रणालीबद्ध गर्ने।
- ❖ **आवेदन समयमा लचकता** : अनुदान कार्यक्रममा आवेदन दिने समय पौष महिना मात्र भएकोले हिमाली भेगका स्थानीय तहहरूको लागि अत्यधिक चिसोका कारणले म्यादभित्र कागजातसहित आवेदन दिन नसकेको विगतका अनुभवले गर्दा वर्षेभरी आवेदन दिन सकिने व्यवस्था गर्न सकिन्छ।
- ❖ **गुनासो सुनुवाई समितिको व्यवस्था** : अनुदान कार्यक्रमका लागि आवेदन परेका सबै आयोजना तथा कार्यक्रमहरूलाई बजेटको सीमितता र आवश्यक कागजातहरूको कमीले छुनौट गरी अनुदान वितरण गर्न नसक्ने हुँदा छुनौटमा पर्न नसकेका स्थानीय तहहरूबाट पेश हुन आएका गुनासाहरूको सुनुवाईका लागि माननीय उपाध्यक्ष ज्यूको संयोजकत्वमा रहने एक गुनासो सुनुवाई समितिको व्यवस्था हुनुपर्ने।
- ❖ **डेडिकेटेड टिम** : अनुदान कार्यक्रमलाई अनलाईन मार्फत आवेदन भरेर बुझाउदा अनलाईन प्रणालीमा प्राप्त भए नभएको जानकारी सम्बन्धित पक्षलाई दिने गर्न समयसापेक्ष रूपमा प्रविधिमैत्री बनाउने लगायतका विविध कामहरू गर्न एक समर्पित टोली (डेडिकेटेड टिम) बनाई वर्षेभरी काम गरिरहने प्रकृतिले छुट्टै जनशक्तिको व्यवस्था हुनुपर्ने।

- ❖ **स्थानीय तथ्याङ्कको वस्तुगत विश्लेषण** : राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा वित्तीय हस्तान्तरणको अभ्यास भए जसरी नै प्रदेश / नीति योजना आयोगबाट पनि सम्बन्धित प्रदेशको राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक आदि आयामहरूमा समष्टिगत आर्थिक परिचसूचकदेखि जनताको घरदैलोसम्म भएगरेको ठोस तथ्याङ्कको वस्तुगत विश्लेषण गरी सम्बन्धित प्रदेश भित्रका स्थानीय तहहरूमा वित्तीय हस्तान्तरणको अभ्यासको रूपमा समपूरक अनुदान वितरण हुँदै आइरहेको छ।
- ❖ **समपूरक र विशेष अनुदानसम्बन्धी सचेतना अभिवृद्धि** : संघीय व्यवस्था भएका अन्य राष्ट्रहरूभन्दा नेपालको संविधानले संघलाई प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई एकैचोटी वित्तीय हस्तान्तरण गर्नसक्ने पृथक प्रावधानको व्यवस्था गरेको छ। संघबाट हुने कुल वित्तीय हस्तान्तरणमा समपूरक अनुदानको लागि आयोजना/कार्यक्रम प्रदेशभन्दा स्थानीय सरकारको हिस्सा बढी भएको देखिन्छ। यो हुनुको कारण स्थानीय सरकारहरूको संख्या र कार्य जिम्मेवारी बढी हुनु हो। आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा भएको २३.४७ प्रतिशत वित्तीय हस्तान्तरणमध्ये स्थानीय तहले ६७ प्रतिशत र प्रदेशले ३३ प्रतिशत प्राप्त गरेका थिए। आ.व. २०७७/७८ मा ३ प्रतिशत भन्दा कमको हाराहारीमा रहेको अनुदानको हिस्सा आ.व. २०७८/७९ मा कूल संघीय वित्तीय हस्तान्तरणमध्ये ३.१९ (तीन दशमलब उन्नाइस) प्रतिशतमा समपूरक अनुदानको हिस्सा रहेको छ यसले प्रदेश र स्थानीय सरकारहरू समपूरक र विशेष अनुदानमा क्रमशः आकर्षित हुँदै गइरहेको अवस्था देखाउँछ।

निष्कर्षः

समपूरक र विशेष अनुदानका प्रक्रियागत जटिलताहरूलाई सरलीकरण गरी प्रदेश र स्थानीय तहलाई उक्त अनुदानप्रति आकर्षण बढाउन आवश्यक छ। यसका साथै प्राप्त अनुदानको उचित प्रयोगको लागि वित्तीय उत्तरदायित्वको पनि विकास गर्नु जरुरी देखिन्छ। कोभिड-१९ ले गर्दा आ.व. २०७६/७७ र २०७७/७८ मा कम खर्च भएको भनिए तापनि न्यून खर्च हुनुमा अन्य कारणहरू पनि महत्वपूर्ण छन्। अन्य कारणहरूमा कमजोर संस्थागत क्षमता, प्रदेश/स्थानीय सरकारमा कर्मचारी अभाव, पूर्वयोजना बाहेकका खर्च, लामो तथा झन्झटिला निर्णय प्रक्रियाहरू, कमजोर अन्तरसरकारी सम्बन्धहरू र अनुचित राजनीतिक प्रभाव, आदि प्रमुख हुन्। आगामी दिनमा वित्तीय उत्तरदायित्व र अनुशासनलाई ध्यान दिदै संघीय इकाईहरूले आपसी सहमतिमा सह-लगानी नीति तर्जुमा गर्नुपर्दछ। यसबाट अपेक्षित प्रतिफल दिन नसकेका क्षेत्रहरूमा खर्च कटौती गर्न सकिनेछ। आलोचनाको बाबजुद पनि, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूको समग्र खर्च क्षमतामा ढिलो गतिमा भएपनि निरन्तर प्रगति भैरहेको देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

१. राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७७), समपूरक अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि, २०७७ (तेस्रो संशोधन), राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार।
२. नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, नेपालमा अन्तरसरकार वित्तीय सम्बन्ध गतिशिलता र पक्षहरू, संघीयता अध्ययन केन्द्र।
३. कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७६), आर्थिक कार्यविधि तथा उत्तरदायित्व ऐन, २०७६,
४. अर्थ मन्त्रालय (२०७८), वित्तीय व्यवस्थापन सूचना प्रणाली।
५. अर्थ मन्त्रालय (२०७८), आर्थिक सर्वेक्षण २०७७/७८ काठमाडौं।
६. राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग (२०७७), राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग जानकारी पुस्तिका २०७७, काठमाडौं।



नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा योजनाबद्ध विकासको सञ्जाल: चुनौती र समाधान

✍ कृष्णमणि पराजुली

कार्यकारी सारांश

सङ्घीय शासन प्रणालीले दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकाङ्क्षा राखेको हुन्छ र यसैलाई मध्यनजर गरेर विकास निर्माणका कार्यहरू सञ्चालन गरिएका हुन्छन्। तर पनि विकास निर्माण कार्यले मूर्तरूप लिन सकिरहेका छैनन्। नेपालको सन्दर्भमा कुरा गर्दा नेपालको ठूलो जनसङ्ख्या गाउँमा रहेको हुँदा ग्रामीण क्षेत्रको जीवनस्तर उच्च नबनाउने हो भने विकास भएको मानिदैन। त्यसैले, तल्लो तहदेखि नै विकास गरिनु पर्छ भन्ने उद्देश्यले स्थानीय तहहरू गठन भएका छन्। यिनीहरूलाई व्यवस्थापकीय तथा कार्यकारी अधिकार प्रदान गरिएको छ। योजना तथा कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सङ्घीय तथा प्रदेश सरकारबाट अनुदान दिने प्रावधान छ। उनीहरूको आफ्नै आन्तरिक स्रोत पनि छ। साथै, स्थानीय जनताको लागि आवश्यक सेवाप्रवाह गर्न तथा विकास निर्माण कार्यको लागि आवश्यक पर्ने जनशक्तिको पनि व्यवस्था छ। यद्यपि, जनताको जीवनस्तर भने उच्च हुन सकेको छैन। यही नै अहिलेको मुख्य चुनौती हो।

नेपालमा योजनाबद्ध विकासको प्रारम्भ भएको करीब ६५ वर्ष भयो। यति लामो अभ्यास गरिसक्दा अझै पनि हामी विकास भएन भनी चिच्याई रहेका छौं। भुइँमान्छे विकाससँग परिचित हुन सकिरहेका छैनन्। जनताको घरदैलोमा स्थानीय सरकार पुगेका छन्। विकासले जुन गति लिनु पर्ने थियो, निश्चय नै त्यो लिन सकेको देखिदैन। अतः हामीले सञ्चालन गर्दै आएको योजनाबद्ध विकासमा देखिएका समस्याहरूको निराकरण गर्नु पर्ने आवश्यकता देखिएको छ। योजनाबद्ध विकासका आधार भन्नु नै योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन र मूल्याङ्कन हुन्। स्थानीय तहहरूले यिनै अवयवहरूमा देखा परेका समस्याहरूको पहिचान गरेर समाधान गर्नु पर्ने आवश्यकता देखिएको छ।

विषय प्रवेश

सङ्घीयता केन्द्रीय शासन प्रणाली विपरीत विकेन्द्रित शासन प्रणाली हो। केन्द्रीय शासन प्रणालीमा राज्यको सम्पूर्ण अधिकार केन्द्रमा नै निहित हुन्छन्। केन्द्रले दिन चाहे मात्र तलका निकायहरूलाई अधिकार प्रत्यायोजन गरिन्छ। तल्ला निकायका अधिकार कानूनद्वारा निर्धारण गरिएका हुँदैनन्। केन्द्रीय व्यवस्थामा राज्यशक्ति सबै केन्द्रमा नै रहेको हुन्छ। केन्द्रको इच्छामा भर पर्ने हुँदा तल्ला

निकायहरूको विकास भएको हुँदैन। विभिन्न क्षेत्रको विकास समान रूपले भएको हुँदैन। यसप्रकारले केन्द्रीय शासन अथवा एकात्मक शासन व्यवस्थाले आशातीत विकास दिन नसकेको कारणले गर्दा नेपालको शासकीय स्वरूप सङ्घीयतामा रूपान्तरित भएको हो।

सङ्घीयताको विकास संयुक्तराज्य अमेरिकाबाट सन् १७७६ तिर भएको हो। यस प्रणालीबाट प्राप्त उपलब्धिलाई अन्य कतिपय मुलुकहरूले अनुसरण गरी आएका हुनाले आजभोलि यसको प्रयोग बढ्दै गएको पाइन्छ। यसैक्रममा नेपालमा पनि विभिन्न जातजाति, भाषा, समुदाय, आदिको समानान्तर किसिमले राष्ट्रको चौतर्फी विकास गर्ने लक्ष्य सहित सङ्घीयता लागु भएको देखिन्छ। सङ्घीयता अन्तर्गत विभिन्न राज्य वा प्रदेश रहेका हुन्छन्। प्रदेश वा राज्य अन्तर्गत पनि विभिन्न तहहरूको संरचनात्मक स्वरूप निर्धारण गरिएको हुन्छ। यसरी शासकीय स्वरूपको संरचना निर्माण गर्दा केन्द्र, प्रदेश र तल्ला निकायहरू पनि स्थापना गरिएका हुन्छन्। यिनीहरूको छुट्टाछुट्टै अधिकारको संविधानमा नै व्यवस्था गरिएको हुन्छ। अधिकारको लागि मातहत कार्यालयहरूले केन्द्रको मुख ताकिरहुनु पर्दैन र कुन सरकारले के काम गर्ने भन्नेबारे संविधानमा नै स्पष्ट व्यवस्था गरिएको हुन्छ। यसरी नेपालको संविधानमा केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन प्रकारका सरकारको व्यवस्था भएको पाइन्छ र यिनीहरूको आ-आफ्नै संवैधानिक स्वायत्तता पनि छ। अहिलेको संवैधानिक संरचना अनुसार केन्द्र, ७ प्रदेश र ७५३ स्थानीय सरकार गरी ७६१ ओटा सरकार स्थापित भएका छन्। यिनीहरूले आ-आफ्ना अधिकार प्रयोग गरी शासकीय एवम् प्रशासकीय कार्य सञ्चालन गरी आएका छन्।

सङ्घीय शासन प्रणाली अन्तर्गत माथिदेखि तलसम्म सरकारका संरचनाहरू पुगेका छन्। यसरी विस्तार गर्नुको उद्देश्य सरकारको पहुँच पिँधका रहेका जनतासम्म पुग्न सकोस् र जनताले सहजरूपमा सेवा पाउन सकून भन्ने हो। स्थानीय तहका सरकार जनताका घर दैलोसम्म पुगनु पर्ने कुरा सङ्घीय शासन व्यवस्थामा गरिएको हुन्छ। विकास माथिबाट गरिने होइन कि तलबाट गरिनुपर्दछ भन्ने कुरा सङ्घीय शासन प्रणालीमा अपेक्षा गरिएको हुन्छ। त्यसैले, विकासको मोडल पनि तलबाट माथि जाने व्यवस्था गरिएको छ। स्थानीय जनताको सहभागिता बिना विकास निर्माण कार्यले सफलता प्राप्त गर्न नसक्ने हुँदा यसबारे तलदेखि नै जनतालाई उनीहरूकै आवश्यकता र चाहना अनुसार योजना छनौट, तर्जुमा तथा स्वीकृतिमा सहभागिता गराइएको हुन्छ। टोल, समुदाय, वडाको सहभागिता गराउँदै स्थानीय तहले बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृत गरेका हुन्छन्। यसबाट के बुझ्न सकिन्छ भने सङ्घीयता अन्तर्गत तल्ला तहका जनताले पनि विकास निर्माणका काम कुरामा सजिलै सहभागिता गर्न सक्ने प्रावधान भएको देखिन्छ।

यसैगरी, स्थानीय सरकार जनताको घरदैलोमा पुग्न सक्ने व्यवस्था भएको हुँदा सानातिना निर्माण तथा सिफारिस गर्ने कार्यहरू वडा तहबाटै उपलब्ध हुन सक्दछन्। आफूले चिनेजानेका स्थानीय जनप्रतिनिधि हुने भएकोले स्थानीय तहबाट लिनुपर्ने सेवा र काम सहज रूपबाट लिन सकिने भएको छ। स्थानीय तहमानै अधिकांश जनता रहने हुँदा यिनीहरूको विकास बिना देशको विकास गर्नु कोरा

कल्पना मात्र हुनेछ। त्यसैकारणले गर्दा नेपालको संविधानमा स्थानीय सरकारले गर्नुपर्ने काम, ती काम गर्न आवश्यक पर्ने अधिकार र वित्तीय साधन स्रोतको व्यवस्था गरेको देखिन्छ। स्थानीय तहको अधिकार सम्बन्धमा संविधानको अनुसूचि ८ मा स्पष्ट उल्लेख गरिएको छ। जसमा २२ ओटा अधिकारहरू छन्। ती अधिकारमध्ये नगरप्रहरी, सहकारी संस्था, रेडियो, एफ्.एम., स्थानीय कर सङ्कलन, स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन, आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा, आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाई, स्थानीय, ग्रामिण तथा कृषि सडक, घरजग्गा धनी पूर्जा वितरण, ज्येष्ठ नागरिक तथा विपद् व्यवस्थापन, आदि छन्। यसरी स्थानीय जनताको जीवनस्तर उकास्नको लागि स्थानीय तहमा ७५३ स्थानीय सरकारहरू गठन भएका छन् र यिनीहरूले जनतालाई विकास निर्माण कार्य र सेवा उपलब्ध गराउने कार्यमा महत्त्वपूर्ण भूमिका पुऱ्याई रहेका छन्।

नेपालको सन्दर्भलाई लिने हो भने योजनाबद्ध विकासको इतिहास त्यति लामो भएको देखिँदैन। २०१३ सालमा प्रारम्भ भएको प्रथम पञ्चवर्षीय योजना नै यसको आधार हो। अहिले पन्ध्रौं योजना अवधिमा आइपुग्दा पनि हाम्रा उही पुरानै नीति, रणनीति, उद्देश्य, प्राथमिकता दोहोरिँदै आएका छन्। यसले के प्रष्ट पार्दछ भने अझै पनि हामी पुराना कुरामा अलिझएका छौं र हामीले योजनामा निर्धारण गरेका उद्देश्य, लक्ष्य तथा प्राथमिकता हासिल गर्न सकेका छैनौं। त्यसैले, हामी विकास निर्माण कार्यमा धेरै नै पछि पर्न गएका छौं। उदाहरणको लागि मेलम्ची खानेपानी आयोजनालाई लिन सकिएला। करिब तीन दशकभन्दा बढी समय लगाउँदा पनि योजना सम्पन्न हुन सकेको छैन। समयमा निर्माण कार्य सञ्चालन गर्न नसकेको हुँदा पश्चिम सेती जलविद्युत्, पन्चेश्वर आयोजना जस्ता ठूला आयोजनाहरूले लागत मात्र बढाउने काम भएका छन्। यसरी विकासले एक निर्दिष्ट बाटो लिन नसकेको अवस्थाले पिँधमा रहेका जनतालाई झनै तल पुऱ्याएको देखिन्छ।

विकास भनेको एक प्रविधिजन्य विषय हो र यसलाई सञ्चालन गर्न क्रमबद्ध योजनाको आवश्यकता हुन्छ। तर, हाम्रो शासकीय एवम् प्रशासकीय वर्गको धारणा पृथक छ। बजेट र गजेटले स्वीकृति दिएपछि जसरी कार्यान्वयन गरे भइहाल्छ नि भन्ने धारणा छ। आफूलाई सुम्पिएको बजेट जसरी खर्च गरे पनि भइहाल्छ नि भन्ने परम्परागत सोचाइले गर्दा हाम्रा विकास तथा निर्माणसम्बन्धी कार्यहरू अलपत्र हुन पुगेका छन्। समय र लागतको दृष्टिकोणबाट यस्ता कतिपय योजनाहरूले राष्ट्रिय ढुकुटी रित्याउने काम मात्र गरिरहेका छन्। उपलब्धिमूलक हुन सकेका छैनन्।

२००७ सालमा प्रथम पटक नेपालको राष्ट्रिय बजेट पेश भएको थियो। तत्पश्चात् मात्र व्यवस्थित विकासको अवधारण लागु भएको पाइन्छ। त्यससमयमा आवधिक योजना निर्माण नभए पनि उपलब्ध सिमित स्रोत र साधनको कसरी अधिकतम उपयोग गरी कार्यसञ्चालन गर्ने भन्नेमा गम्भीरतापूर्वक विचार भएको पाइन्छ। बजेट मात्र भएर भएन, त्यसलाई कसरी योजनाबद्धरूपमा कार्यान्वयन गर्ने हो भन्ने सम्बन्धमा पछिल्ला वर्षहरूमा आवश्यकता बोध हुँदै आएकोले योजनाबद्ध विकास प्रारम्भ भएको देखिन्छ। तर अहिलेसम्म परम्परागत विकास प्रक्रिया एवम् केन्द्रीय योजना प्रणाली प्रभावकारी हुन

सकेको छैन। त्यसकारण, विकेन्द्रित योजना प्रणालीको आवश्यकता महसुस गरी स्थानीय सरकार कार्य सञ्चालन ऐनमा विकास निर्माण कार्य सञ्चालन गर्ने सम्बन्धमा स्थानीय तहमा योजना तर्जुमा गर्ने बारे कानूनी व्यवस्था गरिएको छ।

यो आलेखमा खास गरेर स्थानीय तहको विकासको लागि योजना तर्जुमालाई केन्द्र बिन्दु बनाइएको छ। स्थानीय तह भन्नाले गाउँपालिका तथा नगरपालिका हुन्। विकास निर्माण कार्यसञ्चालनमा यिनीहरूको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ। नेपालमा यी तहहरूले नै जनतासँग प्रत्यक्षरूपमा सम्बन्ध राख्ने हुँदा यिनीहरूको सहभागिता बिना कुनै पनि योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन सम्भव हुँदैन। त्यसैले, स्थानीय तहहरूले स्थानीय जनतालाई विकास निर्माण कार्यमा प्रत्यक्ष रूपमा सहभागिता गराउनु पर्ने व्यवस्था छ।

योजनाबद्ध विकास निर्माण कार्यहरू उत्पादनमुखी हुन सक्नु र तल्ला तहका जनताका आधारभूत आवश्यकता परिपूर्ति गराउने उद्देश्यले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन लागू भएको छ। यस ऐनले स्थानीय तहको योजनाबद्ध विकासको लागि कस्ता योजना, कसरी तर्जुमा गर्ने सम्बन्धमा स्पष्ट मार्ग निर्देश गरेको छ। यसप्रकार स्थानीय जनतालाई योजनाको बारेमा जानकारी गराउने र योजनाको कार्यान्वयनबाट हुने प्रतिफल लक्षित समूहले प्राप्त गर्न सक्नु भन्ने अभिप्रायले विभिन्न निर्दिष्ट प्रक्रिया अपनाउनु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रमा विकासका आवधिक, वार्षिक, रणनीतिगत विषय अन्तर्गत मध्यकालीन तथा दीर्घकालीन विकास योजना तर्जुमा गरी लागु गर्नुपर्ने र योजना बनाउँदा नेपाल सरकारको नीति, लक्ष्य, उद्देश्य, अवधि, प्रक्रियासँग मेलखाने गरी गर्नुपर्ने व्यवस्था भएको देखिन्छ। त्यसैगरी, सुशासन, वातावरण, बालमैत्री, जलवायु परिवर्तन, विपद् व्यवस्थापन, लैङ्गिकता, सामाजिक समावेशीकरण जस्ता एक आपसमा अन्तरसम्बन्धित भएका विषय तथा क्षेत्रलाई पनि ध्यान दिएर योजना तथा कार्यक्रम तय गर्नुपर्ने हुन आउँछ। यसरी एउटा निश्चित प्रक्रियाको आधारमा तर्जुमा गरिने योजना अवश्य नै स्थानीय जनताको आवश्यकता अनुकूल हुने कुरामा विश्वास गर्न सकिने छ।

योजना तर्जुमाका प्राथमिकता

हाम्रो जस्तो अतिकम विकसित मुलुकको लागि कस्ता विषयहरूलाई प्राथमिकतामा राखी योजना तर्जुमा गर्ने विषय निकै जटिल हो। किनकि हामीसँग सीमित स्रोत र साधन छन्। आवश्यकता भने असीमित छन्। साधन र आवश्यकता बीच सन्तुलन कायम गर्न त्यति सहज हुँदैन। त्यसकारणले गर्दा विभिन्न कामहरूको छनौट गरी ती मध्येबाट प्राथमिकता निर्धारण गर्नु पर्ने हुन आउँछ। प्रत्येक स्थानीय तहले योजना बनाउँदा आवधिक विकास तथा गरिबी निवारणमा योगदान पुऱ्याउन सक्ने, उत्पादनमूलक, छिटो प्रतिफल दिन सक्ने, जनताको जीवनस्तर उच्च बनाउन सक्ने, रोजगारीको वृद्धि गराउन सक्ने,

जनसहभागिता वृद्धि हुने, कम लागतमा सञ्चालन गरिसक्ने जस्ता योजनालाई प्राथमिकता दिनु पर्ने हुन्छ। साथै स्थानीय स्रोत, साधन र सीपमा आधारित भएका योजनामा लगानी गर्न सकियो भने सीमित स्रोत र साधनको अधिकतम उपयोग हुन सक्ने देखिन्छ।

महिला, बालबालिका तथा पिछडिएका विभिन्न क्षेत्र, वर्ग, समुदाय विकासको प्रतिफलबाट निकै पछाडि परेका छन्। यी वर्ग र समूहलाई प्राथमिकतामा राखी योजना सञ्चालन गरिनु पर्दछ। जबसम्म लक्षित वर्गमा विकास पुऱ्याउन सकिदैन तबसम्म विकासले मूर्तरूप लिन सकेको हुँदैन। लैङ्गिक समानता र सामाजिक समावेशीकरणको प्रवर्द्धनमा जोड दिनु पर्ने आवश्यकता एकातिर छँदैछ भने अर्कोतिर योजना बनाउँदा मध्यम तथा दीर्घकालीन प्रकृतिका आयोजनाहरूको सूची तयार गरी योजनाबद्ध विकासका प्राथमिकीकरण गर्नु पर्ने छ।

योजना तर्जुमा गर्ने कार्य एक प्रकारको प्रविधिजन्य विषय हो। राम्रोसँग योजना छनौट तथा तर्जुमा गर्न सकिएन भने यसबाट सीमित स्रोत साधनको दुरुपयोग हुन सक्नेछ। योजना छनौट, तर्जुमा तथा प्राथमिकीकरण गर्दा स्थानीय बुद्धिजीवी, विशेषज्ञ, अनुभवी व्यक्ति, पेशाविद्, महिला, बालबालिका, अपाङ्गता, ज्येष्ठ नागरिक लगायत सरोकारवालाहरूको अधिकतम सहभागिताको आवश्यकता पर्ने हुन आउँछ। योजना तर्जुमा गर्नुपूर्व सम्भाव्यता अध्ययनको आधारमा स्रोत साधनको पूर्वानुमान, आयोजनाको प्राथमिकीकरण, कार्यान्वयनको अवस्था र अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको योजना बनाउन सकियो भने बढी प्रभावकारी हुन सक्नेछ।

विकास आयोजना तर्जुमा, कार्यान्वयन तथा मूल्याङ्कन गर्ने कार्य एक प्रविधिजन्य भएको हुँदा यो कार्य विभिन्न पक्षसँग सरोकार भएको हुन्छ र सबैलाई समेटी योजना तर्जुमा गर्नु पर्दछ। स्थानीय तहको विकासको लागि आवधिक, वार्षिक, रणनीतिगत, विषयगत, मध्यकालीन तथा दीर्घकालीन विकास योजना तर्जुमा गरी लागु गर्नु पर्दछ।

स्थानीय तहले योजना बनाउँदा निश्चय नै सङ्घीय र प्रदेश सरकारको नीति, लक्ष्य, उद्देश्य तथा समय सीमालाई ध्यान दिनु पर्दछ। राज्यले निर्धारण गरेको दीर्घकालीन लक्ष्य प्राप्त गर्न सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको भूमिका त्यत्तिकै महत्त्वपूर्ण हुने हुँदा यी तीनबीच समन्वय हुनु अनिवार्य नै हुन्छ। समन्वय हुन सकेन भने सीमित स्रोत र साधनको दुरुपयोग हुन जानेछ। सङ्घीय सरकार र प्रदेश सरकार बाट सञ्चालन गरिने सुशासन, वातावरण, जलवायु परिवर्तन, विपद् व्यवस्थापन, लैङ्गिक तथा सामाजिक समावेशीकरण जस्ता महत्त्वपूर्ण अन्तरसम्बन्धित विषयलाई ध्यान दिनु पर्दछ। तल देखिनै योजना तर्जुमा गर्दा राम्रोसँग ध्यान पुऱ्याउन सकियो भने स्थानीय तहका योजना कार्यान्वयन गर्न सजिलो हुन जान्छन् र पूर्व निर्धारित लक्ष्य पनि प्राप्त भएका हुन्छन्।

विकास योजना तर्जुमाका आफ्नै नर्म्स् तथा प्रक्रिया हुन्छन्। निर्धारित प्रक्रिया अनुसरण गरिएन भने यसले आफ्नो लक्ष्य प्राप्त गर्न सक्दैन। त्यसैले पालिकाहरूले योजना छनौट गर्दा आर्थिक विकास तथा गरिबी निवारणमा प्रत्यक्ष योगदान पुऱ्याउने योजना छनौट गरी तर्जुमा गर्नु पर्दछ। स्थानीय तहमा

सञ्चालन गरिने विकास योजना ठूला प्रकृतिका तथा लगानी धेरै आवश्यक हुने योजना हुँदैनन्। साना योजना हुने हुँदा तिनीहरूलाई कार्यान्वयनमा ल्याउन तथा छिटो र उत्पादनमूलक योजनाहरूलाई प्राथमिकता दिनु पर्दछ। त्यसै गरी जनताको जीवनस्तरमा सुधार ल्याउन सकिने, छिटो आम्दानी गर्न सकिने र रोजगारी सीर्जना हुन सक्ने योजना तर्जुमा गर्नु पर्दछ। कुनै पनि योजना सफल हुनको लागि स्थानीय जनताको सहभागिता आवश्यक हुने गर्दछ। स्थानीय जनताको आवश्यकता, उनीहरूले छनौट गरेका आयोजनाहरूको तर्जुमा गर्न सकियो भने मात्र आयोजना कार्यान्वयन गर्न सहज हुन जान्छ र प्रतिफल पनि लक्ष्य अनुसार नै हुन सक्दछ। त्यसकारण यस्ता विकास योजना तथा कार्यक्रमलाई प्राथमिकता दिनु उपयुक्त हुनेछ।

स्थानीय तहहरूको आफ्नो आन्तरिक स्रोत दिगो हुने भए पनि आवश्यक स्रोतको अभाव हुने सम्भावना प्रवल हुन्छ। यो कुरालाई ध्यान दिई स्थानीय पालिकाहरूले आफ्नै स्थानीय स्रोत, साधन र सीपको अधिकतम प्रयोग गर्ने गरी योजना तर्जुमा गर्नु पर्दछ।

नेपाल जस्तो अति कम विकसित मुलुकको लागि विकास गर्ने कार्य एक जटिल भएको पाइन्छ। विकासको लागि आफ्नै छुट्टै समस्या रहेका छन्। मुख्य समस्या साधन र स्रोतमा रहेको छ। सीमित साधन स्रोत पनि अधिकतम उपयोग हुने गरी परिचालन गर्न सकिएको छैन। साधन स्रोत, प्रविधि, जनशक्ति, भौगोलिक अवस्था, सम्भाव्यता अध्ययन, वातावरण, स्थानीय जनताको आवश्यकता जस्ता अवयवहरूको समन्वयमा योजना तर्जुमा गरिनु पर्ने हो। तर, यी कुरालाई ओझेलमा पारेर हाम्रा विकास आयोजनाहरू सञ्चालन भई आएका हुँदा विकासले आशातीत प्रतिफल दिन नसकेको यथार्थता देखिएकै छ। यसैलाई मध्य नजर गरी हाम्रो शासकीय संरचनाले पनि विकासको सञ्जाल फराकिलो बनाउन तीन तहको शासकीय संरचना निर्माण गरेको देखिन्छ। स्थानीय सरकार नै ७५३ ओटा छन्। यिनीहरूको कार्य क्षेत्र गाउँ, टोल, बस्तीसम्म पुगेको छ। यसरी स्थानीय सरकारको पहुँच भुईँमान्छेसम्म पुऱ्याउनु भनेको जनतालाई विकासमा सहभागिता गराई विकासको फल उपलब्ध गराउनु नै हो। यद्यपि, जनताको जीवनस्तरमा भने खासै सुधार आउन सकेको देखिँदैन।

योजनाबद्ध विकासका चुनौती र समाधानका उपाय

विकास आमजनताको सरोकारको विषय हो र यसको आवश्यकता अनिवार्य पनि। विकास भन्नाले सबैले सहज रूपमा बुझ्ने भनेको शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, रोजगारी, सडक, विद्युत्, सञ्चार आदिलाई बुझ्न सकिन्छ। यी कुराहरू मानिसको लागि नभै नहुने वस्तु हुन्। अझसम्म पनि हामी यी सुविधाबाट वञ्चित नै भई रहेका छौं। योजनाबद्ध विकासको थालनी भएको करिब ६५ वर्षको अवधि पार गरी सक्दा पनि नेपाली जनताले विकासको प्रतिफल प्राप्त गर्न नसकेको यथार्थता कसैले लुकाउन सक्दैन। अहिलेसम्म पनि विकास पाउन सकिएन भन्ने आम जनताको गुनासा सुन्नमा आइ नै रहेका छन्। यो पङ्क्तिकारले केही स्थानीय तहको अध्ययन गर्ने मौका पाएको थियो। अध्ययनमा देखिएका कमी

कमजोरीलाई आधार मानी योजनाबद्ध सञ्जालका चुनौतीलाई केन्द्रबिन्दु बनाई समाधानको लागि केही सुझाव प्रस्तुत गरिएको छ।

स्थानीय तहको योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई सहभागितामूलक बनाउन पालिकाहरूले सामाजिक समावेशीकरणको नीतिलाई अङ्गिकार गर्नु पर्ने व्यवस्था भए पनि महिला, दलित, पिछडिएका वर्ग आदि समुदायबाट छनौट भई आएका मागहरूलाई स्थानीय तहहरूले प्राथमिकतामा नपारेका थुप्रै उदाहरण देखिन्छन्। यसले गर्दा सामाजिक समावेशीकरण नीति अनुसार योजना तर्जुमा हुन सकेका छैनन्। योजना तर्जुमा कसको लागि गरिने हो भन्ने कुरा कागजमा स्पष्ट भए पनि व्यवहारमा उतारिएको देखिदैन। पद र शक्तिमा रहेकाहरूको पहुँचको आधारमा स्थानीय तहमा योजना तर्जुमा भई आएका छन्। जुन समुदाय तथा वर्गको लागि योजना बनाउनु पर्ने हो ती वर्ग नै वञ्चित हुन पुगेका देखिन्छन्। यसको लागि सामाजिक समावेशीकरणको नीतिलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्दछ।

के कस्ता प्रकृतिका विकास योजनाहरू कुन कुन सरकारले सञ्चालन गर्ने सम्बन्धमा स्पष्ट रूपमा कानूनमा व्यवस्था भए पनि अझै पनि सङ्घीय सरकारले हस्तक्षेप गरी सञ्चालन गर्दै आएको देखिन्छ र यस बारे प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूले सङ्घीय सरकारले आफ्नो कार्य क्षेत्र नाघी हस्तक्षेप गरेको भनी विरोध जनाई आए पनि केन्द्र सरकारले यसमा सुधार गरेको देखिदैन। सानातिना कार्यक्रमपनि सङ्घीय सरकारले सञ्चालन गर्दै आएका थुप्रै उदाहरण देखिन्छन्। केन्द्रले साना तिना योजना तथा कार्यक्रममा अल्मलिनै काम गर्नु हुँदैन।

स्थानीय तहले योजना तर्जुमा गर्दा राजनीति दबाव तथा हस्तक्षेपले गर्दा जनताका आवश्यकता प्रतिबिम्बित हुने योजनाहरू तर्जुमा हुन सकेका छैनन्। पहुँचको आधारमा योजना तर्जुमा हुने परिपाटीले गर्दा एकातिर सीमित स्रोत र साधनको अपब्यय हुन पुगेको छ भने अर्कोतिर आवश्यक भएका स्थानमा योजना पुग्न सकेका छैनन्। कतिपय स्थानमा त प्राविधिक दृष्टिकोण बाट सम्भाव्य नहुने ठाउँमा समेत विकास आयोजना पुऱ्याइएका छन्। यसबाट के बुझ्न सकिन्छ भने अझैसम्म पनि विकास प्रशासनमा धेरै कमी कमजोरी छन् र तिनीहरूमा सुधार गर्नु पर्ने आवश्यकता देखिएको छ।

अहिले सम्म हाम्रा स्थानीय तहहरू सक्षम भई नसकेका हुँदा योजना तर्जुमामा धेरै त्रुटिहरू देखा परेका छन्। जब सम्म स्थानीय जनताको आवश्यकतालाई योजना तर्जुमामा प्रतिबिम्बित गरिदैन तबसम्म योजना तर्जुमा प्रभावकारी हुन सक्दैनन्। प्रभावकारी योजना तर्जुमाको लागि भुईँ मान्छेका आवश्यकता तथा अपेक्षा के छन् तिनीहरूको यकिन हुनु पर्दछ। माथिबाट तर्जुमा गरिएका आयोजनाहरू जनताका आवश्यकता पहिचान हुन नसक्ने भएकोले स्थानीय तहबाटै आवश्यकताको पहिचान गरी तदनुरूप योजना तर्जुमा गरिनु पर्दछ।

योजना तर्जुमा गर्दा आधार लिनु पर्ने वित्तीय साधन, जनशक्त को उपलब्धता, भौतिक साधन, आपूर्ति व्यवस्थाजस्ता आधारभूत कुराहरूको उपेक्षा गरिएको पाइन्छ। अझ अर्को मुख्य कुरो भनेको जुन

ठाउँमा योजना दिने हो त्यस ठाउँका जनताको आवश्यकता पहिचान गरिनु पर्ने हो त्यो पनि भएको छैन। यसले गर्दा जनताको आवश्यकता नै पहिचान नगरी गरिने योजना तथा कार्यक्रमले पूर्वनिर्धारित लक्ष्य प्राप्त नगर्नु स्वभाविकै हो। अहिले नेपालमा यही भई रहेको छ। अधिकांश आयोजनाहरू निर्धारित समयमा पूरा भएका छैनन् र लक्ष्य पनि प्राप्त गर्न सकेका छैनन्। एउटै योजना दशकौं दशकसम्म पनि पूरा हुन सकेका छैनन्। उदाहरणको लागि मेलम्ची खाने पानी आयोजनालाई लिन सकिन्छ। जसलाई पूरा गर्न तीन दशक भन्दा बढी समय लागेको छ। प्रधानमन्त्रीले उद्घाटन गरेको लामो अवधि भैसक्दा पनि काठमाण्डौंका धारामा पानी आउन सकेको छैन।

नीतिमध्ये सर्वश्रेष्ठ राजनीतिलाई लिइन्छ। तर, नेपालमा भने राजनीति सर्वश्रेष्ठ हुन सकेको छैन। सर्वश्रेष्ठ मानिएको नीति नै अहिले कमजोर हुन पुगेको छ। राजनीतिले सबै क्षेत्रलाई मार्ग निर्देश गर्नु पर्नेमा यसको अकर्मन्यताले अन्य क्षेत्रलाई समेत प्रतिकूल प्रभाव पारेको छ। यस्तो हुनुमा राजनीतिक अस्थिरता नै हो। हाम्रै देशको उदाहरण लिदा पनि पटक पटक भएका राजनीतिक परिवर्तनका घटनाहरूले सधैं नै प्रयोग र परिवर्तनमा रुमलिनु परिरहेको छ। अस्थिर राजनीतिले विकास निर्माणका आयोजनाहरूमा आएका चुनौतीहरूलाई ध्यान दिन सकेको हुँदैन। राजनीतिको ध्यान जहिले पनि आफ्नो दललाई कसरी निर्वाचित गराउने र कसरी सत्तामा पुग्ने भन्ने हुँदा अन्य काम कुराहरू ओझेलमा परेका हुन्छन्। पटक पटक भइरहने राजनीति तथा सरकार परिवर्तनले प्रशासनिक संयन्त्रमा निश्चय नै चुनौती थपिदिएको छ। राजनीति आफैँ अस्थिर भएपछि प्रशासन स्वतः अस्थिर हुनु स्वभाविकै हो। राजनीतिले निर्धारण गरेका नीति तथा रणनीतिहरू प्रशासनले आत्मसात गरेका हुँदैनन् र सकभर कार्यान्वयनमा ल्याउने धृष्टता पनि गर्दैनन्। यस प्रकारले राजनीति अस्थिर भएकोले नीति, कार्यनीति, रणनीति सबै अस्थिर हुन पुग्दछन् र कार्यान्वयन नै भएका हुँदैनन्। प्रशासन स्थायी सरकार भनिए पनि यस अवस्थामा अस्थिर सरकारको कारणले गर्दा प्रशासन पनि अस्थिर भएको हुन्छ। यो नै हाम्रो योजनाबद्ध विकासको मुख्य चुनौतीको रूपमा देखिएको छ। विकास प्रशासनको मुख्य आधार भनेका राजनीति र प्रशासन नै हुन्। नेपालमा भने यिनीहरूमा समन्वय भएको देखिँदैन। शासन र प्रशासनमा तादम्यता हुनु अनिवार्य छ।

अहिलेसम्म पनि नेपाली जनता न्यूनतम मानवीय सुविधाबाट वञ्चित हुन पुगेका छन्। गरिबी दिन प्रतिदिन बढ्दै गएको पाइन्छ। बेरोजगारीमा वृद्धि हुँदै गएको छ। शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानीको सुविधा उपलब्ध छैनन्। विकास प्रशासनलाई टेवा दिने सार्वजनिक प्रशासन सेवामुखी हुन सकेको छैन। शासन र प्रशासनबीच सामन्जस्य भएको देखिँदैन। अहिलेको आधुनिक विश्वमा यसरी जनता अभावमा बाँच्नु भनेको हाम्रो विकास प्रशासन उपलब्धिमूलक हुन नसक्नु नै भन्न सकिन्छ नै।

योजनाबद्ध विकास प्रशासनको विशेषता भन्नु नै समन्वयात्मक सहभागिता हो। कुनै पनि विकास निर्माण कार्य सफल हुनको लागि स्थानीय जनता, लक्ष्यित समूह, स्थानीय सरकार, सरोकार समूह, सरकारका विभिन्न सङ्गठनहरू बीच सहयोग र समन्वयको आवश्यकता भएको हुन्छ। तर, नेपालमा भने सरकारी निकाय बीचमा पनि समन्वय भएको देखिँदैन। खानेपानीले पाइप राख्दै जान्छ, केही

समय पछि पुनः दुरसञ्चारले खनेको हुन्छ। अर्को पटक त्यही ठाउँमा सडक विभागले खनेको देखिन्छ। समन्वयको अभावमा धेरै पटक खन्दै र पुर्दै गरेका उदाहरण सबैले देखेकै छन्। यस प्रकारले सीमित स्रोत साधनको अपव्यय हुँदै गएको देखिन्छ।

आयोजना कार्यान्वयन विकास योजनाको दोश्रो चरण हो। यस चरणमा योजना कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पर्ने मानवीय, वित्तीय तथा भौतिक साधनको अधिकतम् उपयोग हुनेगरी कार्यान्वयन गरिनु पर्दछ। कार्यान्वयनको अवस्थामा जग्गा अधिग्रहण, मुआब्जा वितरण, वातावरण, ठेक्कापट्टा, विभिन्न निकायको सहयोग, स्थानीय जनताको सहभागिता जस्ता विषयहरूले पनि पटक-पटक समस्या सिर्जना गरेका हुन्छन्। यी समस्याहरू आउन नदोहोरिने गरी कार्य गरिनु पर्दछ।

अतिकम विकसित मुलुकमा देखिने अर्को समस्या भनेको भ्रष्टाचार हो। नेपालमा पनि विकास निर्माणका आयोजनाहरूमा अत्यधिक भ्रष्टाचार भएको देखिन्छ। भ्रष्टाचारमा नमुद्धिएका आयोजनाहरू भेटाउन मुस्किल छ। देशमा भ्रष्टाचार बढ्दै गएको तथ्य अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको प्रतिवेदनबाट पनि थाहा हुन्छ। त्यस्तैगरी महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनमा पनि भ्रष्टाचारको विषयलाई ससक्त रूपमा उजागर गरेको देखिन्छ। स्थानीय तहमा बढ्दै गएको भ्रष्टाचारको बारेमा पत्रपत्रिका तथा सामाजिक सञ्जालमा व्यक्त गरिएका विचारहरूले पनि सबैलाई सुसूचित गराएकै छ।

आयोजना व्यवस्थापनमा कर्मचारी संयन्त्रको ठूलो भूमिका रहेको हुन्छ। तर, नेपालको कर्मचारी प्रशासन राजनीतिक हस्तक्षेपको कारणले गर्दा कार्यमुखी हुन सकेको छैन। व्यावसायिक तथा दक्षतायुक्त कर्मचारीको अभावमा विकास निर्माण कार्यहरूले अपेक्षित लक्ष्य प्राप्त गर्न सकिरहेका छैनन्।

योजनाबद्ध विकासमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको अभाव देखिएको छ। केन्द्रीय तहबाट हुने अनुगमन तथा मूल्याङ्कन पनि कर्मकाण्ड जस्तो देखिन्छ, केवल औपचारिकता पुऱ्याउने किसिमको। कुनै पनि आयोजना कार्यान्वयनको चरणमानै अनुगमन भएमा तत्कालै समस्याको समाधान हुन सक्नेतर्फ सम्बन्धित संस्थाको ध्यान जान सकेको देखिँदैन। आयोजना कार्यान्वयनको अवस्थामा के कस्ता समस्या देखा परेका हुन्छन्, तुरुन्तै समाधान गर्न सकियो भने समय र लागतको बचत गर्न सकिन्छ। आयोजना समाप्ती पछि गरिनु पर्ने जुन मूल्याङ्कन हो, त्यो नगरिएमा, पछि सञ्चालन गरिने आयोजनाको लागि व्यवहारिक कार्यान्वयन खाका तयार गर्न कठिन हुनेछ। यस दिशातर्फ पनि हाम्रो विकास प्रशासन पछि परेको देखिन्छ।

निष्कर्ष

नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा तल्ला तहका जनताको जीवनस्तर उठाउन विभिन्न व्यवस्था गरेको देखिन्छ। यसको लागि स्थानीय तहहरूले योजना तर्जुमा गर्दा स्थानीय जनताको आवश्यकताको पहिचान, उपलब्ध स्रोत तथा साधन, जनशक्त, सम्भाव्यता, सामाजिक समावेशीकरण आदि को अवस्था बारे एकिन गरिनु पर्ने हुन्छ। यी आधारभूत कुरामा ध्यान नदिई राजनीतिक हस्तक्षेप एवम् पहुँचको आधारमा योजना तर्जुमा गरिने परिपाटिको अन्त्य हुन सकेको छैन। आयोजना कार्यान्वयन पनि त्यति प्रभावकारी हुन सकेका छैन। कहीं बजेटको अभाव हुन गएको छ, भने कतै जनशक्तिको अभाव

भएको देखिन्छ। वित्तीय साधनको व्यवस्था भए पनि बजेट खर्च गर्ने क्षमताको विकास भएको देखिँदैन। सङ्घीयताको यति लामो अभ्यास भइसक्दा पनि स्थानीय तहमा महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेका प्रशासकीय अधिकृतको पदपूर्ति हुन सकेको छैन। कतिपय आयोजनामा जनशक्ति भएपनि उपयुक्त जनशक्तिको खाँचो देखिएको छ। यसले गर्दा आयोजनाहरू सम्पन्न हुन लामो समय पर्खनपर्ने र लागतमा पनि वृद्धि हुँदै गएको पाइन्छ। यसरी आयोजनाका आधारभूत अवयवहरूको राम्रोसँग समायोजन हुन नसकेका कारणले गर्दा स्थानीय तहहरूले सञ्चालन गर्ने आयोजनाहरूले तल्ला तहका जनतालाई विकासको प्रतिफल दिन नसकेको यथार्थतालाई नकार्न सकिँदैन।

नेपालको योजनाबद्ध विकास प्रक्रियामा उपेक्षित अर्को विषय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन हो। आयोजना कार्यान्वयनको चरणमा देखिएका कमीकमजोरीहरूको तत्कालै निराकरण गर्नेतर्फ ठोस कार्य भएको देखिँदैन। त्यसैगरी, सम्पन्न भएका आयोजनाहरूको मूल्याङ्कन प्रभावकारी किसिमले हुन सकेका छैनन्। अनुगमन तथा मूल्याङ्कनले भावी कार्यक्रम तर्जुमा, कार्यान्वयन तथा मूल्याङ्कनको लागि निश्चय नै सहयोग पुऱ्याउने हुन्छन्। यसतर्फ स्थानीय तहहरूले समयमा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू:

१. कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२), नेपालको संविधान ।
२. कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४), स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ।
३. अर्थ मन्त्रालय (२०७६), बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७६, सिंहदरबार, काठमाण्डौ ।
४. राष्ट्रिय योजना आयोग, विकास पत्रिकाका विभिन्न अङ्कहरू, सिंहदरबार, काठमाण्डौ ।
५. अर्थ मन्त्रालय, विभिन्न आर्थिक वर्षका बजेट वक्तव्य, सिंहदरबार, काठमाण्डौ ।



असल शासनको आधार: वित्तीय अनुशासन र जवाफदेहितामा सुधार

डम्बरबहादुर कार्की,

कार्यकारी सारांश:

आधुनिक राज्य व्यवस्थामा सामाजिक सम्झौताको सिद्धान्त अनुसार जनताले जनमतका आधारमा प्रदान गरेको अधिकार भन्दा बढी जनप्रतिनिधिले प्रयोग गर्न नपाउने अवस्था रहन्छ। विगतमा जनता अशिक्षित एवम् चेतनशील नहुँदा जनताका प्रतिनिधिले आफ्ना वास्तविक मालिकलाई शासन गरेको, जनताबाट संकलित कर रकमको दुरुपयोग गरेको, सेवा गर्छु भन्ने वाचा गरी मत प्राप्त गरेर विजयी भएपछि उल्टै जनतालाई आफ्नो सेवक जस्तो व्यवहार गरेको ऐतिहासिक रूपमा पुष्टि भएको पाइन्छ।

असल शासनका लागि आवश्यक चित्रमा उल्लेखित ८ वटा आधारभूत तत्वहरू समावेश भएको शासकीय प्रबन्ध हुन जरुरी छ। *Accountability, Transparency, Responsiveness, Consensus oriented, Participatory, Inclusiveness, Rule of Law, Efficient* सबै नै असल शासनका अवयव हुन्। हामीले असल शासनसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध भएको वित्तीय अनुशासन र जवाफदेहिताको पक्ष केलाउँदा पहिलो चरणमा *Transparency, Efficient, Accountability*, दोश्रो चरणमा *Participatory, Rule of Law, Consensus Oriented* र तेश्रो चरणमा *Responsiveness, Inclusiveness* को सबलता आवश्यक हुन्छ।

वित्तीय अनुशासन र जवाफदेहितारहित असल शासनको सम्भावना छैन। आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता र कार्य दक्षताले जवाफदेहितामा बढोत्तरी ल्याउँछ। जवाफदेहिता भित्रै 3E (*Economy, Efficiency and Effectiveness*) को प्रत्याभूति गर्ने अभ्यास गरिन्छ, जुन स्रोत परिचालनमा अत्यावश्यक रहन्छ।

राज्य प्रणालीको विकासको क्रममा विकसित भएका मुलुकहरूले धेरै अघिदेखि वित्तीय जवाफदेहितामा अनेकानेक प्रयास र प्रयोग गर्दै आएका छन्। राज्य एवम् शासकीय प्रणालीमा असल शासनका लागि उत्तरदायी वित्तीय व्यवस्थापनमा जोड दिनुपर्ने माग बढ्दै आएर पछिल्ला दिनमा विकसित, अल्पविकसित र विकासशिल सबै राज्य प्रणालीमा वित्तीय अनुशासनले अहं भूमिका निर्वाह गर्न थालेको छ। यसै सन्दर्भलाई सुदृढ तुल्याउन राज्य कोषको रकम सङ्कलन, परिचालन, व्यवस्थापन गर्न

संवैधानिक र कानूनी व्यवस्थागरी जनप्रतिनिधिको रोहमा आय ब्यय विवरणको प्रस्तुति, स्वीकृति, परिचालन, जाँच परीक्षण गर्ने गरेको पाइन्छ।" *Financial Accountability is at the heart of governance within democratic societies."*

परिचय

"If men were angels, no government would be necessary. If Angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men the great difficulties lie in this: you must first enable the government to control the governed: and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government: but experience has taught mankind the necessary of auxiliary precautions."

—James Madison / Alexander Hamilton

"All undertakings depend upon finance; hence foremost attention shall pay to the treasury."

- Kautilya

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको उत्तरदायी, जनमुखी, जवाफदेही र आधिकारिक थालनी वेलायती राजाको राजनैतिक अधिकार कटौति गर्ने सन् १२१५ को म्यागनाकार्टा सम्झौता No Taxation Without Representation भन्ने अवधारणाबाट भएको हो। त्यसलाई सन् १६८९ को Bill of Rights ले थप टेवा पुऱ्याएको पाइन्छ। सन् १४९४ मा इटालीका ल्यूका पेसीवलीले Accounting of Venice नामको कृतिबाट आर्थिक प्रशासनमा अभिलेखाकन विधिको आधुनिकीकरणको थालनी गरे भने सन् १७३३ मा वेलायती प्रधानमन्त्री एवम् अर्थमन्त्रीको कार्यभार समेत पाएका सर वालपोलले बजेट प्रस्तुतीको माध्यमबाट सार्वजनिक आर्थिक प्रशासनको क्षेत्रलाई परिचित र विकसित तुल्याए।

हाम्रो मुलुकमा राणाशासनकाल सम्म राज्यको ढुकुटी शासकका सुखसुविधा र भोगविलासमा खर्च हुने गरेको थियो। २००७ सालको परिवर्तन पछि पहिलो बजेट (२००८।१०।२१) सँगसँगै आर्थिक वर्षगत रूपमा बजेट तर्जुमा, स्वीकृति, परिचालन, जाँच परीक्षण जस्ता विषयले संवैधानिक र कानूनी मान्यता पाउँदै आएको छ। यस सन्दर्भले प्रजातन्त्र र बजेट प्रणाली एक-अर्काका पूरक हुन् भन्ने ज्वलन्त उदाहरणमा हामी नै परेका छौं।

सार्वजनिक कोषमाथि जनताको नियन्त्रणको मान्यता आएपछि यसमा कुनै सङ्गठन, संरचना वा पदाधिकारीले अनावश्यक नियन्त्रण गर्न र दुरुपयोग गर्न नपावस भनेर संवैधानिक आधारमा जनप्रतिनिधिको रोहमा मात्र कोष व्यवस्थापन, स्वीकृति र परिचालनको प्रत्याभूति गरिएको पाइन्छ। बजेट स्वीकृति देखि त्यसको कार्यान्वयन, उपयोगको आधार र औचित्य, प्रतिफलको प्रभावकारिता समेतको जाँच, परीक्षण, मूल्याङ्कन बाह्य निकायबाट गराएर पुनः जनताकै प्रतिनिधिहरूको रोहमा त्यसको जवाफदेहिता प्रत्याभूत गराइन्छ। नीजि क्षेत्रमा स्रोतको प्रभावकारी र मुनाफाजन्य कार्यमा उपयोग गर्दा सफलता प्राप्त भएको मानिन्छ भने सार्वजनिक क्षेत्रमा यसको औचित्य (Rationality)

पनि पुष्टि हुनु पर्दछ। औचित्यभित्र स्रोतको बाँडफाँट (Allocation) मा समन्यायिकता र प्रतिफलको वितरण (Distribution) मा समता सहितको समानता पर्दछन्।

नेपालमा सार्वजनिक कोषको परिचालनलाई व्यवस्थित तुल्याई वित्तीय अनुशासन र जवाफदेहिता हासिल गर्न लामै समय देखि प्रयास हुदै आएको छ। आर्थिक कारोबारको जाँच परीक्षण गर्ने कार्य वि.सं २००७ सालको अन्तरिम विधानमा प्रधान जाँचकीको व्यवस्थाबाटै संवैधानिक तवरले शुरू भएको हो। वि.सं. २०१५ सालको संविधान देखि तर्जुमा भै कार्यान्वयनमा आएका सबै संविधान (वि.सं. २०१९, २०४७, २०६३ र २०७२) हरूमा महालेखा परीक्षकको व्यवस्था रहदै आएको छ। त्यसैगरी आन्तरिक नियन्त्रणको सिलसिलामा लेखाको जाँच परीक्षण गर्ने कार्य समेत विभागीय तवरबाट हुदै आएकोमा वि.सं २०३८ सालबाट हरेक जिल्लामा जिल्ला कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको स्थापना भै सञ्चालनमा आएपछि छुट्टै निकायबाट यसको कार्यसम्पादन भैरहेको छ। आन्तरिक लेखा परीक्षकले आफ्नो प्रतिवेदन व्यवस्थापनलाई सहयोग पुग्नेगरी आन्तरिक रूपमा सम्बन्धित निकाय, केन्द्रीय निकाय र लेखापरीक्षकको केन्द्रीय निकायको रूपमा रहेको महालेखा नियन्त्रक कार्यालयलाई दिने गर्दछ। यस प्रतिवेदनमा औल्याइएका कैफियत तथा बेरुजुका दफाहरूका सम्बन्धमा अन्तिम लेखापरीक्षण हुनु अगावै सम्बन्धित निकाय र पदाधिकारीले फरफारक गरिसक्नु पर्ने कानूनी व्यवस्था छ।

अन्तिम लेखापरीक्षणको प्रतिवेदन महालेखा परीक्षकले राष्ट्र प्रमुख समक्ष प्रस्तुत गर्ने, सो प्रतिवेदन सरकार प्रमुख हुँदै संसदमा पुगेर सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफलमा लगिन्छ। छलफलको क्रममा सरकारका प्रतिनिधि (मन्त्रालय, आयोजना, कार्यालय, विभाग लगायतका कारोबार सञ्चालन गर्ने लेखा उत्तरदायी अधिकृत) हरूलाई राखेर लेखापरीक्षण संस्था (मलेप)का प्रतिनिधिले प्रश्न गर्ने र जनताका प्रतिनिधि (सार्वजनिक लेखा समितिका माननीय सांसद) हरूको रोहवरमा जवाफ दिने अभ्यास रहेको छ। यसरी सार्वजनिक कोष प्रतिको जवाफदेहिता जनताकै रोहमा लिने प्रचलन छ। तथापि महालेखाले हरेक प्रतिवेदनमा सरकारले स्रोत परिचालन गर्दा अवलम्बन गरेको कानूनी र व्यवहारिक प्रणाली, प्रक्रिया आदिमा देखिएका कमीकमजोरी, विकृति, विसङ्गति औल्याउँदै अन्ठाउन्नौँ प्रतिवेदन दिँदा समेत सुधारको बाटो लिन नसक्नु चूनौतिपूर्ण छ। यसले हाम्रो सार्वजनिक कोषप्रतिको जवाफदेहिता र समग्र वित्तीय उत्तरदायित्वको मापन कमजोर देखाउछ, जून वर्तमानका लागि मात्र नभई भावी सन्ततिका लागि समेत अँध्यारो सुरुइ हुन सक्दछ। यसमा सुधारको प्रयत्न हुँदै नभएको त होइन, तर जिम्मेवार पक्षहरूबीच मनोवृतिगत सुधार हुन नसकेको, सार्वजनिक स्रोतबाट निजी स्वार्थ पूरा गर्ने आदत परेकाहरूलाई दण्डित गर्न नसकिएको कारणले सुधार अपेक्षित हुन सकेको छैन।

सार्वजनिक कोष परिचालको अवधारणा

Lawrence W Reed ले सरकार र यसको स्रोत बारे महत्त्वपूर्ण भनाई राखेका छन् : Government has nothing to give anybody except what it first takes from somebody, and a government that's big enough to give everything you want is big enough to take away everything you've got.

सरकारको आफ्नो केही स्रोत नहुने र सरकारले जनताकै स्रोत सङ्कलन गरेर खर्चको आवश्यकता पूरा गरेको हुन्छ। Principal-Agent Theory अनुसार करदाता नागरिक मालिकको रूपमा र सरकार त्यसको अभिकर्ताका रूपमा रहन्छ। यसरी संकलित स्रोत खर्चका सन्दर्भमा Lawrence W Reed को भनाई अझै गहकिलो छ, Nobody spends somebody else money as carefully as he spends his own.

अर्थात् कुनै पनि व्यक्तिले आफ्नो रकमभन्दा सावधानी र किफायतीपूर्ण ढङ्गले अरुको रकम खर्च गर्न सक्दैन। भनाई छ, कुनै पनि स्रोतको खर्च गर्दा आफ्नो रकम आफैले आफना लागि खर्च गर्ने, आफ्नो रकम आफैले अर्काका लागि खर्च गर्ने, अरुको रकम आफ्नो लागि खर्च गर्ने र अरुको रकम अरुकै लागि खर्च गर्ने प्रसिद्ध अर्थशास्त्री मिल्टन फ्रिडम्यान, यी चार तरिकाबाट खर्च गर्दा पहिलो तरिकाको अवस्थामा आर्जन गर्ने, खर्च गर्ने र लाभ वा उपयोगिता प्राप्त गर्ने पक्षको सम्बन्ध प्रष्ट र नजिकको छ, तसर्थ उपयोगिता उच्चतम पार्ने विषयमा कमी-कमजोरीको सम्भावना अति नै न्यून रहन्छ। यहाँ Economy, Efficiency Effectiveness का सबै आयाम हासिल हुन गै Result oriented Expenditure को सम्भावना उच्च रहन्छ। जसले Value for money लाई सुनिश्चित गर्दछ।

दोश्रो, अवस्थामा आर्जन गर्ने र खर्च गर्ने समान पक्ष भएकाले यहा Economy, Efficiency का दुई आयाम हासिल हुन गै Result oriented Expenditure को सम्भावना कायमै रहन्छ। तर लाभ वा उपयोगिता प्राप्त गर्ने पक्ष अप्रत्यक्ष हुने भएकाले Effectiveness को पक्ष गौण रहन्छ। यसर्थ यसमा value for Money कायम रहन्छ, रहन्न भन्ने सुनिश्चितता हुँदैन।

तेश्रो, अवस्थामा आफ्नै उपयोगिताका लागि खर्च गरिने भएकाले आर्जन गर्ने पक्ष अप्रत्यक्ष रहेतापनि यस्तो खर्च आवश्यक वस्तु वा सेवामा खर्च हुन सक्दछ। यसमा प्रभावकारिता (Effectiveness) को पक्ष प्रधान बन्दछ भने मितव्ययिता (Economy) गौण हुन आउँछ।

चौथो र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका महत्त्वपूर्ण अवस्थाका सन्दर्भमा अरुको रकम अरुलाई नै खर्च गर्दा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता (Economy, Efficiency, Effectiveness-3E) का तीनवटै आयाम गौण बन्न पुग्दछन्। आय आर्जन गर्ने, खर्च गर्ने र लाभ वा उपयोगिता प्राप्त गर्ने तीनै पक्षको सम्बन्ध अप्रत्यक्ष र टाढाको हुन्छ, फलतः फजूल खर्च र गलत कार्यको सम्भावना बढी हुन्छ। यहाँ प्रष्ट पार्न खोजिएको तथ्य के हो भने सरकारले गर्ने खर्च चौथो अवस्थानुसारको खर्च हो, जसका सम्बन्धमा माथि नै विद्वानको भनाईले सन्दर्भलाई प्रष्टयाई सकेको छ। यसकारण सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका विभिन्न चक्रहरूको अलग अलग खण्डमा स्रोतको सुनिश्चितताका लागि पूर्व बजेट छलफल गर्ने, स्रोत समिति, बजेट समिति र अर्थ समितिको व्यवस्था, खर्च सम्बन्धी कानूनी प्रबन्ध, आन्तरिक तथा अन्तिम लेखा परीक्षणको व्यवस्था समेत गरिएको छ। यसरी कतिपय सन्दर्भलाई संवैधानिक रूपमा र धेरै भन्दा धेरै विषय सन्दर्भहरूलाई कानूनी रूपमा व्यवस्थित गरिएको भए तापनि

औपचारिक प्रबन्धले जनसहभागिता र पारदर्शिता जस्ता महत्त्वपूर्ण पक्षहरूलाई सबल तुल्याउन सकेको छैन।

बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, लेखाकन प्रतिवेदन, आन्तरिक एवम् अन्तिम लेखापरीक्षण आदि विषयहरूलाई संवैधानिक र कानूनी प्रबन्ध गरिएको छ, तापनि स्रोत परिचालनमा गाम्भीर्यता आउन सकेको र अनियमितता कम भएको देखिदैन। यसबाट विद्वानको भनाई अनुसार अर्काको रकम अर्काका लागि अकैले खर्च गर्दा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता (Economy, Efficiency, Effectiveness-3E) का तीनवटै आयाम गौण बन्न पुगेको पुष्टि हुन्छ।

स्रोत परिचालनका सन्दर्भमा देखिएका समस्याहरू:

सार्वजनिक स्रोत परिचालनकर्ता विवेकी, चरित्रवान, इमान्दार, मितव्ययी, दक्षतायुक्त हुनु जरुरी छ। यसको साथसाथै संरचनागत, सङ्गठनात्मक, कानूनी र व्यवस्थापकीय प्रबन्ध प्रभावकारी हुनु पनि उत्तिकै आवश्यक छ। हामी कहाँ कानून, सङ्गठन, संरचनामा निरन्तर फेरबदल गर्ने कोशिश गरियो। व्यक्ति पनि आ-आफना पक्षधरता खोज्ने सिलसिलामा पटक पटक परिवर्तन गरिए। तर न त संरचना र सङ्गठनले नयाँ दिशा लिन सके, न त फेरिएका व्यक्तिको मनोवृत्तिमा परिवर्तन आयो। केवल सङ्गठन, संरचना गतिशील देखिए तर दिशाहीन र व्यक्ति फेरिदा हाम्राका रूपमा फेरिए राम्रा भएर कोही पनि आउन सकेनन्।

(क) नीतिगत, कानूनी र व्यवहारगत समस्याहरू

- ❖ बजेट तर्जुमा गर्दा गत विगतका तथ्याकं (खर्च, राजस्व, मौद्रिक स्थिति, ग्राहस्थ्य उत्पादनको क्षेत्र र आधार, बजेट कार्यान्वयनमा रहेका अवरोध, अनुगमन मूल्याङ्कनका अवसरमा देखिएका व्यवधानहरू आदि) को विश्लेषण नगरी केवल खर्चलाई मात्र समायोजन गर्ने प्रचलन रहनु ,
- ❖ मध्यकालीन खर्च संरचनाको उपयोग वित्तीय औजारका रूपमा नगरी केवल एक वर्षपछिको बजेट अनुमान अङ्कमा मात्र सीमित गरिनु,
- ❖ बजेट तर्जुमाका विभिन्न चक्र र खण्डहरूमा सरोकारवाला सबै संरचना, पदाधिकारीको सार्थक र सक्रिय सहभागिता अवलम्बन नगरिनु,
- ❖ बजेट तर्जुमाका सिलसिलामा कार्यान्वयनमा सहभागी हुनुपर्ने पक्षहरूको संलग्नता नरहनु, पूर्व बजेट छलफलमा सबै पक्ष उत्तिकै सक्रिय नहुनु ,
- ❖ नागरिक बजेटको सन्दर्भ र खुला सरकारको अवधारणाले प्रमुखता पाउने समय भैसक्दा पनि बजेटका अधिकांश चरणहरू गोप्य रहनु र औपचारिक सार्वजनिकीकरणमा सीमित हुनु,

- ❖ विशेष र आकस्मिक परिस्थितिको आकलन गर्न कठिन पर्ने भएकाले विशेष वा आकस्मिक परिस्थिति सम्बन्धी कानूनी व्यवस्थाको प्रयोगमा निकायगत समन्वयको अभावकोषको आकस्मिक र थप स्रोतको व्यवस्थापन, खर्च गर्ने मापदण्ड तथा खर्चको प्रमाण, खरिद व्यवस्थापनको प्रभावकारिता, विशेष अवस्थामा सूचना सम्प्रेषणको अवस्था आदिका कारण द्विविधा रहन गै वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीमा आकस्मिक अवस्थाको सम्बोधन प्रणाली प्रभावकारी हुन नसक्नु।

नेपालको सन्दर्भमा सङ्घीय शासकीय प्रणाली र वित्तीय सङ्घीयता नवीन अवधारणाका रूपमा कार्यान्वयनमा आएका छन्। तर विगतदेखि केन्द्रीकृत शासकीय प्रणालीमा रहेका वित्तीय अनुशान्हिनता, अनियमितता र फजूल खर्चको पद्धति केन्द्रबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा समेत अझ फराकिलो भएर देखा पर्न थालेका छन्।

तीनै तहका सरकारहरूमा आयोजना छनौट, स्रोतको बाँडफाँट, खरिद व्यवस्थापन, मुआब्जा वितरण, समयमै रकम निकास, वैदेशिक अंशको स्रोत फुकुवा, रकमान्तर, श्रोतान्तर, सामयिक लेखाकडन, प्रतिवेदन, अनुगमन, मूल्याङ्कन, आन्तरिक नियन्त्रण र लेखापरीक्षण एवम् अन्तिम लेखा परीक्षण र फरफारकको काम तालिकाबद्ध गरी सम्पादन गर्न नसकेका अनगिन्ती उदाहरणहरू कार्यस्थलमा देखिएका छन्।

हाम्रो आर्थिक प्रशासन सञ्चालनमा संलग्न जनशक्ति (जिम्मेवार व्यक्ति र आर्थिक प्रशासन प्रमुख)को व्यवस्थापन गर्दा आफ्ना नातागोता, पार्टी पंक्तिका, आफ्ना सहजकर्ता कार्यालय प्रमुख र लेखा प्रमुखलाई ठूला आयोजना, परियोजना र बढी बजेट खर्च हुने, सुविधा सम्पन्न निकायमा पदस्थापना, सरुवा गर्ने र उनीहरू माथि अनुगमन नगर्ने, त्यहा उपलब्ध सुखसुविधामा रमाउने अवसर आ-आफ्नालाई प्रदान गर्ने र जति सक्दो अनियमितता गर्न सके बहादुर ठहरिने प्रचलनले बेरुजुमा बढोत्तरी हुने गरेको छ।

आयोजना, परियोजना र कार्यक्रमको ठूलो खण्ड समापन हुनै लाग्दा आफन्तलाई अन्यत्र स्थानान्तरण गर्ने र निरीह, निमुखा पदाधिकारी र कर्मचारी आएर त्यहा भएका अनियमितता, बेरुजुको फरफारक गर्नुपर्ने र समयमा फरफारक हुन नसकेपछि आउनेले दण्डित हुनुपर्ने कानूनी व्यवस्थाका कारण एकथरी बहादुरहरू बेरुजु, अनियमितता बढाउँदै जाने अर्कोथरी निमुखाहरू त्यसको फरफारकमा लाग्नुपर्ने पद्धतिले बेरुजु वर्षेनी बढ्दै गएको हो।

लेखा उत्तरदायी अधिकृत (मन्त्रालय, आयोग सचिवालयका सचिव तथा कार्यकारी प्रमुख पद) को सरुवा एक वर्ष भित्रैमा ५-६ पटक हुने कारणले तालुक निकायको प्रभावकारी समन्वय र सामयिक अनुगमन नहुनु, अन्तर निकाय समन्वय कायम हुन नसक्नु, जनशक्ति व्यवस्थापनमा सङ्घ, सङ्गठनहरू

हाबी हुनु आदिले कार्यक्षमतामा हास आएको हुदा स्रोतको चुहावट बढेको र आशातित नतिजा हासिल हुन नसकेको अवस्था छ।

आ.व. २०७३/०७४ देखि स्थानीय र प्रदेश तहको समेत अन्तिम लेखा परीक्षण महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट हुन थालेकोमा हरेक वर्षको लेखा परीक्षण प्रतिवेदनले स्रोत परिचालनको आकार सँगसँगै बेरुजुको आकार, अनियमितताको प्रकार वृद्धि भैरहेको छ। भरखरै प्रकाशित महालेखा परीक्षकको कार्यालयको प्रतिवेदन हेर्दा कहालीलाग्दो अवस्था छ।

(ख) जाँच, परीक्षण गर्दा देखिएका वित्तीय अनुशासन र जवाफदेहिताका समस्याहरू:

हालसालै पेश भएको महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदनका केही अंशहरू प्रस्तुत गर्दा हाम्रो वित्तीय अनुशासनको अवस्था आकलन गर्न सहज हुने मनन गरी यस समस्या खण्डमा प्रस्तुत गरिएको छ:-

विगत तीन वर्षको प्रतिवेदनको तुलनात्मक सारसंक्षेप:-

(रु. करोडमा)

कारोबार इकाई	५८ औँ प्रतिवेदन (२०७६/७७ को कारोबार)			५७ औँ प्रतिवेदन (२०७५/७६ को कारोबार)			५६ औँ प्रतिवेदन (२०७४/७५ को कारोबार)		
	ले.प. अंक	बेरुजु अंक	बेरुजु (%)	ले.प. अंक	बेरुजु अंक	बेरुजु (%)	ले.प. अंक	बेरुजु अंक	बेरुजु (%)
संघीय सरकार	१५५५८१	४४३९	२.८६	१७५६०४	७१०६	४.०५	२००८८४	१०६३४	५.२९
प्रदेश सरकार	२३७४१	६५०	२.७४	१८९२५	८२०	४.३३	२६२	१९	७.२५
स्थानीय सरकार	८१५९९	४०८३	५.००	७४०६५	३८१३	५.१५	५७१५१	२४१४	४.२२
संघ, संस्था, समिति	१६३५३	१२६६	७.७४	१३०६३	१५६१	११.९५	२५३७२	१०३८	४.०९

स्रोत: ५८ औँ प्रतिवेदन, भाद्र २०७८, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।

यस विवरणबाट बेरुजुको संख्यात्मक तुलना हेर्दा सङ्घीय र प्रदेश तहमा (गत विगतको भन्दा घटेको, स्थानीय तहमा गत भन्दा थोरैले घटेको) विगत भन्दा केही बढेको देखिन्छ। यस वर्षको लेखापरीक्षणबाट मोबिलाईजेशन पेशकी र म्याद ननाघेको अन्य पेशकी बक्यौता बेरुजुमा समावेश नगरेको कारणले संख्यात्मक आकारमा मात्र घटेको देखिएको हो गुणात्मक रूपमा सुधार भएको छैन। उल्लिखित चालु वर्षको बेरुजु मध्ये असुल गर्नुपर्ने बेरुजु रकम रु. २७१४९५ लाख (२६.०१%), नियमित गर्नुपर्ने रकम रु. ६२२६३४ लाख (५९.६५%) र पेशकी बेरुजु १४९७१४ लाख (१४.३४%) देखिएको छ। सङ्घीय प्रणाली भन्दा अधिका प्रतिवेदनहरूमा असुल गर्नुपर्ने बेरुजुको अंश १० प्रतिशत भन्दा न्यून हुने गरेको देखिन्थ्यो। प्रदेश र स्थानीय तहका कारण समग्र बेरुजु मात्र नभई असुल गर्ने बेरुजु समेतको बढोत्तरी हुनुले नवीन अभ्यासको शासकीय प्रणालीमा पनि वित्तीय सुधारको लक्षण देखिएन।

यस वर्षको बेरुजुको स्थिति:-

(रु. लाखमा)

कार्यगत विवरण	संघीय कार्यालय	संगठित संघ, संस्था	प्रदेश सरकारी कार्यालय	स्थानीय सरकारको तह	जम्मा
विगतको बेरुजु	२७३५७९१	(प्रदेश समेत)	८३९२६	६९८१०९	४१८३१७३
समायोजनबाट थप, घट	११	६६५३४७	-	(९४२)	(९३१)
फर्स्यौं तथा सम्परीक्षण	८५४३५०	-	२४१३३	७५१३७	१०३७५७९
बाँकी	१८८१४५२	८३९५९	५९७९३	६२२०३१	३१४४६६३
यस वर्ष थप	४४३९२०	५८१३८८	६४९९७	४०८३४७	१०४३८४२
जम्मा अद्यावधिक	२३२५३७२	१२६५७८	१२४७९०	१०३०३७७	४१८८५०५

स्रोत: ५८ औं प्रतिवेदन, भाद्र २०७८, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।

यस विवरणबाट बेरुजुको बढ्दो आकार देखिनुको साथै सङ्घीय सरकार बाहेकका निकाय र सरकारमा फछ्यौट, सम्परीक्षण भन्दा यस वर्ष थप भएको बेरुजुको आकार ठूलो हुनुले वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार आउन नसकेको तथ्य इङ्गित हुन्छ।

प्रदेश स्तरीय कार्यालयहरूको अवस्था:-

(रु. लाखमा)

प्रदेश नं	कार्यालय संख्या	लेखापरीक्षण अंक रकम	कूल बेरुजु अंक रकम	ले प अंकमा बेरुजु (प्रतिशतमा)	पेशकी बाहेक बेरुजु रकम	पेशकी बाहेक बेरुजु (प्रतिशतमा)
१	१८३	४४५७०३	१२६५२	२.८३	११७५४	२.६३
२	१२९	३१९८६२	१८०५९	५.६५	१४१५८	४.४३
३	१९१	५१०९०६	७२५२	१.४२	६५५८	१.२८
४	१५३	३०७४६९	६०४१	१.९६	४५८४	१.४९
५	१८२	३९६४७९	९४७५	२.३९	८७५८	२.२१
६	१२८	२३४३९५	८३४८	३.५६	६८६६	२.९३
७	१२९	२६७७७६	५७५१	२.१५	४३०१	१.६१
जम्मा	१०९५	२४८२५९०	६७५७८	२.७२	५६९७९	२.२९

स्रोत: ५८ औं प्रतिवेदन, भाद्र २०७८, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।

नयाँ संरचना भएकाले र विगतका कुनै खराब आचरणहरूको स्थानान्तरण नभएको अवस्था रहेकाले सुशासन र पारदर्शिता कायम गरेर शासकीय प्रबन्ध व्यवस्थित गर्ने मापदण्ड कायम गर्नमा सातै प्रदेश सरकारलाई सुअवसर थियो। तर सङ्घीय संरचनाको पहिलो अभ्यास गरिरहेका प्रदेश सरकारका गतिविधिमा पनि सङ्घ र स्थानीय तहमा जस्तै आर्थिक अनुशासनहीनता र अराजकता बढेको देखियो। प्रदेश सरकारका सरकार प्रमुखहरू नै अनुशासनहीनतामा अगाडि देखिने गरी आ-आफ्नै सेवा सुविधा वृद्धिमा तल्लिन भएका, अनुदानका नाममा आफ्नालाई पोसेका, बजेट तथा कार्यक्रम बेगरका खर्च गर्न दुरुत्साहन गरेका उदाहरणहरू प्रतिवेदनमा देखिन्छन्। आर्थिक कारोबारमा अनियमितता देखिनु, खर्चमा पेशकीको अंश बढी हुनु, समयमा कार्यसम्पन्न गर्न नसक्नु जस्ता अनगिन्ति विसंगतिहरूले प्रदेश सरकार आर्थिक अनुशासन पालनामा चुकेको प्रष्टै देखिन्छ।

स्थानीय तहको अवस्था:-

(रु. लाखमा)

प्रदेश नं	लेखापरीक्षण गरिएका स्थानीय तहको संख्या	कूल आय रकम	जम्मा खर्च रकम	लेखापरीक्षण अंक	पेशकी सहितको बेरजु	पेशकी रकम	ले.प. अंकका आधारमा बेरजु प्रतिशत	पेशकी बाहेक बेरजु प्रतिशत
१	१३३	९०३६५५	७८४४०६	१६१४१८०	५१२४८	६५२६	३.१७	२.७७
२	१३१	८६६०२४	६७०२७६	१४०४९१४	१४४३४२	२९९३२	१०.२७	८.१४
३	९८	१०२८२४८	७३१८७१	१५३९८०६	७३२७५	९४३५	४.७६	४.१५
४	८५	५२९६३६	४५०५१८	९३४६१४	२५९८४	३७९७	२.७८	२.३७
५	९५	६६६७६३	५६१०३१	११६३६०९	३७६६१	४६४०	३.२४	२.८४
६	७३	३६२१७४	३१६६०६	६५३७६०	३२६९१	५४९३	५.००	४.१७
७	७९	४५८१६८	४०६४६२	८२८६६२	३७२१२	१०६७८	४.४९	३.२०
जम्मा	६९४	४८१४६६८	८९३४९८	३५८०६४५	४०२४१३	७०५०१		

स्रोत: ५८ औँ प्रतिवेदन, भाद्र २०७८, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।

यस विवरणलाई नियाल्दा खर्चमा पेशकीको अङ्क बढी देखिनु, कुल खर्चमा १० प्रतिशत भन्दा ठूलो आकारमा बेरजु कायम हुनु, प्रतिवेदनका भित्री अंशमा प्रस्तुत भै बाहिर आएका अनियमितता र अनुशासनहीनताका पक्ष विवेचना गर्न हुने किसिमका नै छैनन्। यसबाट प्रष्ट हुन्छ कि सार्वजिक स्रोतको परिचालनमा जिम्मेवार पदाधिकारीले अवलम्बन गर्नुपर्ने कानूनी प्रावधान नै छैनन् कि भएका पनि शासन सत्तामा रहनेलाई लागु हुँदैन कि झैं देखिन्छ।

स्थानीय तह मध्ये पालिकागत अवस्था:-

(रु. लाखमा)

स्थानीय तहहरू	लेखापरीक्षण गरिएका संख्या	लेखापरीक्षण अंक रकम	पेशकी सहित बेरुजु रकम	पेशकी रकम	पेशकी सहितको बेरुजु प्रतिशत	पेशकी बाहेक बेरुजु प्रतिशत
महानगरपालिका	६	६२८७५५	४६३८३	४३९७	७.३८	६.६८
उपमहानगरपालिका	११	३७७४०६	१५२३१	२६२३	४.०४	३.३४
नगरपालिका	२६०	३७५९४५४	१८९६५८	४०५६८	५.०४	३.९७
गाउँपालिका	४१७	३३७३९३०	१५११४०	२२९१३	४.४८	३.८०
जम्मा	६९४	८१३९५४५	४०२४१२	७०५०१		

स्रोत: ५८ औं प्रतिवेदन, भाद्र २०७८, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।

यस विवरणलाई नियाल्दा खर्चमा पेशकीको अड्क बढी देखिनु, कुल खर्चमा राष्ट्रिय स्तरको एकीकृत बेरुजु प्रतिशत भन्दा ठूलो आकारमा बेरुजु कायम हुनु, महानगरपालिका र उपमहानगरपालिकामा उपल्लो तहको पदाधिकारी प्रशासकीय प्रमुख हुने, अधिकार र जिम्मेवारी बाँडफाँट गरी विभिन्न महाशाखा,शाखाको प्रबन्ध गर्न सकिने अवस्थाको विद्यमानता रहदा रहदै पनि यति ठूलो अनियमितताको अंश देखिनुले कार्य सम्पादनमा जटिलता नभै शक्ति:को दुरुपयोग हो भन्न हिचकिचाउनु पर्दैन। प्रतिवेदनका भित्री अंशमा प्रस्तुत भै बाहिर आएका अनियमितता र अनुशासनहिनताका पक्ष विवेचना गर्दा अझ दुर्बल अवस्था देखिन्छ। यसबाट प्रष्ट हुन्छ कि सार्वजनिक स्रोतको परिचालनमा जिम्मेवार उपल्लो तहका जनप्रतिनिधि र पदाधिकारीले अवलम्बन गर्नुपर्ने कानूनी प्रावधान नै छैनन् कि भएका पनि शासन सत्तामा रहने ठुलाठालुलाई लागु हुँदैन कि झै देखिन्छ। Public Purse बाट personal Profit लिन उद्यत हुने मनोवृत्तिले नै सार्वजनिक स्रोतमा दोहोर्न हुन नरोकिएको तथ्य हरेक वर्षका प्रतिवेदनहरूले उजागर गरेका छन्।

वित्तीय अनुशासनका लागि आवश्यक नियमितता, मितव्ययिता,कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यलाई आधारभूत सिद्धान्तका रूपमा पालना गरी अन्तिम लेखापरीक्षण हुने गरेकोमा ती आधारहरूको प्रत्याभूति गर्न व्यवस्थित गरिएका आर्थिक व्यवस्थापन सम्बन्धी संवैधानिक प्रावधान,प्रत्येक तहका सरकारहरूको आर्थिक कार्यप्रणाली, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, विनियोजन ऐन आदिले निर्दिष्ट गरेका संहिताहरू पालना गर्ने, गराउने विषयमा सबै तहका सरकार र सरकारी निकायहरू चुकेको देखिन्छ।

संवैधानिक र कानूनी प्रावधानहरूको पालना नहुने हो भने यस्तो अराजकता अझै बढ्दै गएर कूल कारोबारको ठूलो अंश अनियमितताको कलममा पर्न जाने हुन्छ। बेरुजु हुँदा चूप लागेर बस्ने अनि

फस्यौटको प्रतिशत पुगेन भनेर थप स्रोतसाधन खर्च गर्दै कोकोहोलो गर्ने प्रचलनले समस्या घटाउनुको सट्टा झन्झन् बढ्दैछ।

विभिन्न चरण र प्रक्रिया पूरा गरी, मध्यकालीन खर्च संरचनाको आधार लिई वार्षिक बजेट तर्जुमा गरिन्छ, उच्च पदस्थ अधिकारीलाई निकासार्खर्च गर्ने अख्तियारी प्रदान गरिन्छ। अर्थ मन्त्रालयबाट आवश्यक सहमति स्वीकृति लिएर मात्र रकमान्तर, श्रोतान्तर र थप व्यय पार्ने काम गरिन्छ, भन्ने यथेष्ट कानूनी प्रावधान हुँदाहुँदै।

२०७६/७७ को कूल बजेट	कूल खर्च	प्रतिशत	कूल रकमान्तर	प्रतिशत
१५३२९६ करोड	१०९११३ करोड	७१.१७	३३३९७ करोड	-
असारमा मात्र भएको खर्च	२१०१९ करोड	१९.२६	८५८३ करोड	२१.७८
असार २५-३१ गते सम्मको खर्च	१०९११ करोड	१०.००	३१३९ करोड	७.८६

यो तालिकानुसारको विवरण देखिनुले आर्थिक अनुशासन र जवाफदेहिताको कस्तो चित्र प्रस्तुत गर्दछ, सामान्य तवरले आंकलन गर्न र सहज महसुस गर्न सकिँदैन। विनियोजन ऐन र आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनले रकमान्तर (१० प्रतिशत) र थप बजेटको सीमा तोकेको अवस्था हुँदाहुँदै यसरी मनोमानी ढंगले रकमान्तर गरिनु, बजेट तथा कार्यक्रमको पूर्व स्वीकृति हुने, चौमासिक रूपमा भौतिक र वित्तीय प्रगतिको लक्ष्य तोकिने अवस्थाको विद्यमानतामा यसरी वर्षान्तमा बजेटको ठूलो अंश रकमान्तर गरिनु, अन्तिम दिनहरूमा आएर ठूलो आकारमा खर्च गरिनुले कानूनी प्रबन्धलाई शासकीय शक्तिले चुनौती दिएको ठहर्दैन र ?

यी प्रकारका कमजोरी सुधार नगर्ने हो भने राष्ट्रिय योजना आयोग, बजेट समिति, स्रोत समिति, मध्यकालीन खर्च संरचनाको ढाँचा, पूर्व बजेट छलफलका प्रक्रिया, वार्षिक, चौमासिक लक्ष्य, प्रगति आदी र रकमान्तर, श्रोतान्तर सम्बन्धी संरचनागत एवम् कानूनी प्रबन्धको औचित्य देखिँदैन।

उल्लेखित समस्याहरू हाम्रा आफ्नै मनोवृत्ति, नातावाद, कृपावाद, सार्वजनिक स्रोत प्रतिको लापरवाहीका कारण उत्पन्न भएका हुन्। यी बाहेक स्रोतको न्यूनता, भौगोलिक जटिलता, वातावरणीय प्रभाव, अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा समय समयमा आउने बीचलन, प्राकृतिक एवम् दैविक विपत्ति, प्रविधिको द्रुततर विकास र समायोजन, अन्तर्राष्ट्रिय आतंकवाद र जनशक्ति व्यवस्थापनमा आउने दबाव आदि अनगिन्ति चुनौतीहरू पनि असल शासनका लागि बाधक रहेका छन्। यिनले वित्तीय अनुशासन र जवाफदेहिता पालनामा असहजता पैदा गरिरहेका छन्, तिनको निराकरण हाम्रो मात्र प्रयासले गर्न सकिन्न।

समाधानका लागि अवलम्बन गर्नुपर्ने पहलकदमी:

जिम्मेवारी किटान, जिम्मेवार पदाधिकारीको आचरणमा शुद्धता, असल काम गर्नेलाई प्रोत्साहन र समय समयमा अद्यावधिक गरिएका ऐन, नियमहरूको अक्षरशः पालना नै सदाचार कायम गर्ने अग्रणी कदम हुन्। उच्च मनोवलयुक्त जनशक्ति, सचेत र सजग नागरिक समूह, निस्वार्थी र दूरदर्शी नेतृत्व, सहयोगी साझेदारहरूको सम्मिश्रण हुन सकेमा आर्थिक अनुशासन र वित्तीय जवाफदेहिता अभिवृद्धि भै असल शासन कायम हुन त्यति कठिन हुँदैन।

तर अहिले सुनिएका, देखिएका मृत्यू भएकाका नामबाट सामाजिक सुरक्षा वापत २२ करोड भन्दा बढी वितरण, मतदाता रिझाउन कुर्तासुरुवाल लगायतका सामग्री खरिदमा करोड बराबरको खर्च, स्कूल बन्द भएको समयमा छात्रछात्रालाई दिवाखाजा खर्चको भुक्तानी, गिटी, ढुंगा, वालुवामा ६० करोड राजस्व छुट, आर्थिक सहायताका नाममा ६२ करोड वितरण जस्ता स्थानीय तहको आर्थिक प्रशासनको गाईजात्रा र कानून विपरीत काठमाण्डौमा खोलिएका सम्पर्क कार्यालयका नाममा लाखौं खर्च, कानून विपरीत महंगा र विलासी सवारी साधनमा खर्च, मनोमानी कार्यविधि बनाएर अनुदान वितरण, लाखौं भुक्तानी गर्ने गरी हेलिकप्टर चार्टर, प्रतिस्पर्धा बेगर मालसामान खरिद, गुणस्तरहीन कीट र औषधी खरिद आदि प्रदेश सरकारहरूको आर्थिक प्रशासनको रोइलो देख्दा हामीलाई सुधिन निकै कठिन पर्ने देखिन्छ।

नीतिगत, कानूनी, संरचनागत सुधार त समय-समयमा भैरहेका छन्। बाँकी भएका पनि सुधारको क्रममा आउलान, तर हाम्रो मनोवृत्ति र नैतिक आचरणमा फेरबदल आउन कठिन छ। कुनै पनि निकायमा खटिएका जनशक्तिको मनोवृत्तिको शुद्धखला त्यस संस्थाको संस्कृति हुने अवस्था छ, त्यसैले निरन्तर सुधारको खाँचो छ।

माथि विवेचना गरिएका समस्याहरूलाई समाधानका लागि तपसिल बमोजिमको पहल जरूरी छ:

- ❖ बजेट तर्जुमा गर्दा यथार्थ र विस्तृत तथ्याङ्कको उपयोग, मध्यकालीन खर्च संरचनालाई कानूनी दस्तावेज भएकाले वित्तीय औजारका रूपमा अवलम्बन गर्ने र बजेट तर्जुमालाई सरोकारवाला, लाभग्राही सम्म छलफल गराएर भाषागत जटिलता नराखी जनजिब्रो अनुकूलको तुल्याउनु पर्दछ।
- ❖ आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७ मा भएका आर्थिक प्रशासन सम्बद्ध कानूनी आधारहरू, खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली, २०६४ ले व्यवस्था गरेका प्रावधानहरूको अक्षरशः पालना गर्नु गराउनु सम्बन्धित जनप्रतिनिधि, पदाधिकारी र जिम्मेवार कर्मचारीको कर्तव्य हो भन्ने तथ्य सबैले हृदयगम गर्नु पर्दछ, जसले

- यिनमा छिद्र खोजी सार्वजिक स्रोतको दुरुपयोग गर्ने प्रयास गर्दछ त्यस प्रति समग्र संयन्त्र असहिष्णु बन्न सक्नुपर्दछ।
- ❖ जनशक्तिको असल आचरण र व्यवहारले नै कुनै पनि निकायको सुसञ्चालन, प्रभावकारी व्यवस्थापन हुन सक्ने भएकाले जनशक्तिको खटन पटनमा निस्वार्थपन, असल, कमसल छुट्याउने मापदण्ड उपयोग गरी हाम्रालाई नभई राम्रालाई व्यवस्थापन गर्न सक्नु पर्दछ।
 - ❖ लेखाउत्तरदायी अधिकृत लगायतका जिम्मेवार पदहरूमा निश्चित अवधि, कार्य लक्ष्य र प्रगति तोकेर जिम्मेवारी प्रदान गर्ने, असामयिक सरुवा नगर्ने पद्धति बसाल्नु पर्दछ।
 - ❖ सङ्घीय संसदले तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनलाई छाता ऐनका रूपमा ग्रहण (यस ऐनसँग नबाझिने गरी) गरी प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारले समेत आफ्नो स्रोत परिचालन व्यवस्थित गर्ने ऐन, कानून तर्जुमा गर्न विलम्ब गर्नु हुदैन।
 - ❖ असल व्यक्तिले मात्र असल प्रशासक बन्ने हैसियत राख्दछ भन्ने पि.सि. अलेक्जेण्डरको भनाई अनुसार जिम्मेवार पदमा बहाल गर्नु गराउनु अघि तोकिएको व्यक्तिको आचरण, व्यवहार, पूर्व अनुशासनका काम, मनोवृत्ति आदिको परीक्षण गर्ने, उत्तराधिकारी हस्तान्तरण प्रक्रिया बसाल्ने र KSA (Knowledge, Skill and Attitude) सम्बन्धी तालिम दिएर मात्र पदस्थापना गर्ने प्रचलन थालनी गर्नु पर्दछ।
 - ❖ नीतिगत, कानूनी, संरचनागत कमीकमजोरीका छिद्रलाई आफ्नो स्वार्थ अनुकूल व्याख्या नगरी सेवा प्रवाहमा सहजीकरण गर्न सक्ने क्षमता, मनोभावना, निस्वार्थपन र उच्च अनुशासनयुक्त व्यक्तिलाई जिम्मेवारी प्रदान गर्न सक्ने नेतृत्वले मात्र अहिलेको विसंगति माथि विजय हासिल गर्न गराउन सक्दछ।
 - ❖ सङ्घीयतामा तीन सरकारका बीचमा स्रोतको बाँडफाँट तथा हस्तान्तरण गरिने हुँदा लगानीको स्रोत व्यवस्थापनका लागि तीनै तहका सरकारले सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रसँगको सहकार्य, साझेदारी र सहभागितालाई उच्च प्राथमिकतामा राख्नु पर्ने हुन्छ।
 - ❖ तीनवटै तहका सरकारले आ-आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र निर्माण गर्नुपर्ने ठूला तथा साना पूर्वाधारका आयोजना र परियोजनागत क्षेत्र पहिचान गर्नुपर्दछ।
 - ❖ पूर्वाधार निर्माणमा आउन सक्ने जोखिमको विश्लेषण गरी अनेपक्षित कारणबाट सिर्जना भएको जोखिम सरकारहरूबीच बहन गर्ने क्षमता विकास गर्नुपर्दछ।

- ❖ Social Corporate Responsibility अभिवृद्धि गर्नेतर्फ सरोकारवाला सबै क्षेत्रलाई प्रेरित र प्रोत्साहन गर्ने, सार्वजनिक स्रोतको उपयोगबाट प्राप्त लाभको निश्चित अंश सामाजिक दायित्व निर्वाहमा लगाउने गरी प्रणाली व्यवस्थित गर्नुपर्दछ।
- ❖ सरकारको दृढ इच्छा शक्तिबाट साझा स्वामित्वको निर्माण र विश्वासको वातावरण निर्माणमा जोड दिँदै पूर्वाधार निर्माणको शुरुवात देखि नै सेवा सुविधा उपयोगका सबै चरणमा नागरिक सहभागिता सुनिश्चित गराउनु पर्दछ।
- ❖ पुरस्कार र दण्डको शतप्रतिशत कार्यान्वयन गर्न सक्नेगरी अनुगमन तथा नियमन क्षमताको विकास गरी स्रोतको अधिकतम उपयोग गराउनु पर्दछ।
- ❖ वित्तीय प्रशासन, आर्थिक अनुशासन, कोरोना महामारीमा सार्वजनिक खर्च कटौती र उपयोग, मितव्ययिता एवम् कार्य दक्षता प्रवर्द्धन, भ्रष्टाचार न्यूनीकरण, विकास निर्माणका काम र खरिद प्रक्रियामा मितव्ययिता र पारदर्शिता जस्ता विषयमा देखिएका विसंगतिहरू आगामी दिनमा सरोकारवाला सबै कर्मचारी, राजनैतिक र व्यवस्थापनका पदाधिकारीहरूले सामूहिक रूपमा सुधार गर्ने प्रण गर्नु नै उल्लेखित समस्या समाधानको थालनी हो भन्न सकिन्छ।

निष्कर्ष:

समाज विकासको क्रममा विकासका आयामहरूमा आएका परिवर्तन सँगसँगै असल शासनका अवयवहरूमा पनि सुधार गर्नुपर्ने हुन आउँछ, जसअनुसार नवप्रवर्तनकारी सरकारले नागरिकका लागि, अर्थतन्त्र निर्माणका लागि र सुदृढ नीति निर्माणका लागि मूल्य अभिवृद्धि गर्न सक्दछ। सरकारले नवप्रवर्तनको अग्रजको रूपमा काम गर्नु पर्दछ। अर्थात् सरकारले आफना निकायहरू मार्फत् उपलब्ध गराउने सेवा वा उत्पादनमा देखिने किसिमको र उल्लेखनीय परिवर्तन सहित कार्यान्वयन गरिन्छ भने त्यसलाई नै नवप्रवर्तन भनिन्छ। जस्तै- सेवा प्रवाह सम्बन्धी सूचना मोवाईलमा प्रेषित गर्ने व्यवस्था, आफूले तिरेको र तिर्न बाँकी गरेको सूचना मार्फत् उपलब्ध गराउने, एक भन्दा बढी निकायका लागि एउटै कागजातले काम गराउने व्यवस्था हुनु, सङ्गठनमा पदसोपानको सट्टा टोलीगत अवधारणाबाट काम हुनु आदि। यसरी नवप्रवर्तन कार्य संस्कृति, संस्था र प्रक्रियामा आमूल परिवर्तन ल्याउने माध्यम हो। तसर्थ, नवप्रवर्तनको उपयुक्त प्रयोगले असल शासनको सुचक्र सिर्जना गर्दछ, भन्न हिचकिचाउनु पर्दैन। असल शासन भित्रका अवयवहरूमा आउने परिवर्तन, उत्तरदायी र जिम्मेवार पदाधिकारीमा कायम ज्ञान, सीप, दक्षता र मनोवृत्तिमा आउने सकारात्मक सुधारले समग्र वित्तीय व्यवस्थापन अनुशासित र जवाफदेही हुन आउँछ। सेवा प्रवाह, वित्तीय सङ्घीयता व्यवस्थापन, सार्वजनिक संस्थानको कुशल सञ्चालन, सूचना प्रविधिको प्रयोग, सामाजिक सुरक्षा र संरक्षण, सार्वजनिक स्रोत साधनको संरक्षण र उपयोग, संसदीय समिति तथा सरोकारवालासँगको सम्बन्ध, प्रदेश तथा स्थानीय तहको वित्तीय व्यवस्थापन जस्ता विषयहरूमा देखिएका कमिकमजोरीमा आमनागरिकको सचेतना,

सजगता र जिम्मेवार राजनीतिक एवम् व्यवस्थापन क्षेत्रका पदाधिकारी र कर्मचारीहरू सबैको मनोवृत्तिमा Public Purse बाट Personal Profit अपराध हो भन्ने सकारात्मक सुधार जरुरी छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू:

१. कानून किताब व्यवस्था समिति, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७, ।
२. Shah, Anwar, Public Sector Governance and Accountability Series, Fiscal Management.
३. प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय, वित्तीय उत्तरदायित्व दर्पण, प्रदेश नं १, विराटनगर।
४. सुवेदी, नेत्र प्रयास, समृद्धिका आयामहरू, आशिष बुक हाउस।



नेपालमा कृषि विकासका चुनौती र सिँचाइको भूमिका

ई. डा. सरोज कार्की

ई. सूचना आचार्य

कार्यकारी सारांशः

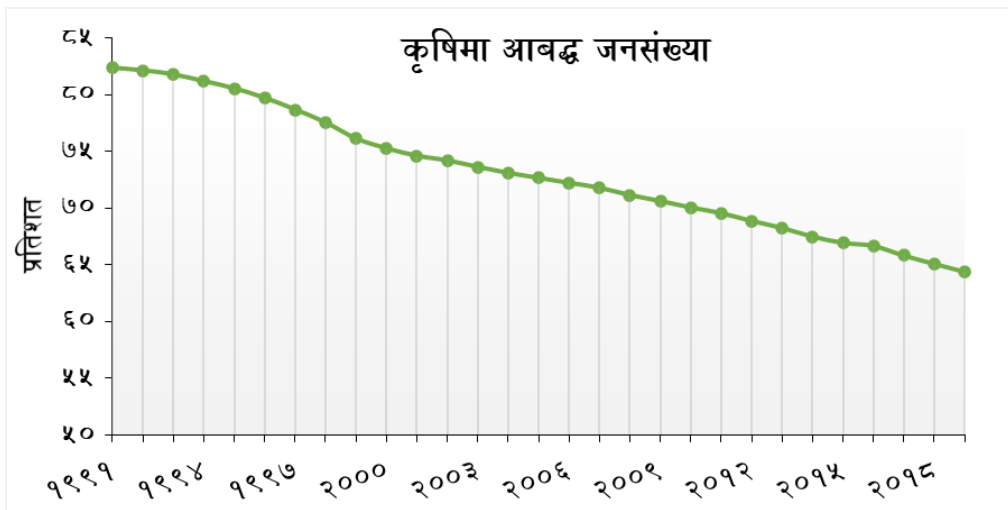
मुलुकको आर्थिक विकासको मेरुदण्डका रूपमा मानिएको कृषि क्षेत्रको विकास र कृषि उत्पादकत्व वृद्धिका लागि सिँचाइको दिगो विकास र विस्तार प्रमुख आधार मध्ये एक हो। मुलुकको माग अनुरूप उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि हुन सकिरहेको छैन। बढ्दो कृषि तथा खाद्य सामग्रीको आयात अहिलेको प्रमुख चुनौतीको रूपमा देखापरेको छ। यसले गर्दा मुलुकको व्यापार घाटा चुलिनुका साथै समग्र अर्थतन्त्र मै नकारात्मक प्रभाव पारेको छ। जनसङ्ख्या वृद्धि, कृषि योग्य भूमिमा बस्ति विकास, कृषि उत्पादन बजारसम्म सहज पहुँचको अभाव, जनशक्ति पलायन, समयमा मल तथा बीजबिजनको व्यवस्था नहुनु, कृषिमा आधुनिकीकरणको कमी जस्ता विभिन्न चुनौती हाल कृषि क्षेत्रले बेहोरिरहेको छ। सरकारी तवरबाट कृषि क्षेत्रको विकासका लागि प्रयासहरू नभएका होइन तर ती प्रयासहरू कि त प्रभावकारी ढंगले कार्यन्वयन हुन सकिरहेका छैनन् या त लक्षित उद्देश्य हासिल गर्न पर्याप्त छैनन्। कृषि क्षेत्रको सुधार, विस्तार र विकासका लागि आवश्यक विभिन्न पक्षहरू मध्ये दिगो सिँचाइको उपलब्धता एक मुख्य आवश्यकता हो। दिगो सिँचाइ बिना कृषि क्षेत्रको समुन्नोचित विकास सम्भव छैन भन्नेमा दुई मत छैन। स्थानीय स्तरमा परापूर्वकाल देखी नदी तथा जलस्रोतको उपयोग गरी कृषकहरूद्वारा स्वव्यवस्थित सिँचाइ प्रणालीको उपयोग गरेको पाइन्छ। नेपालमा उपलब्ध प्रचुर जलस्रोतको उचित उपयोग मार्फत दिगो सिँचाइको विकास र विस्तार गरी कृषि उत्पादन तथा उत्पादकत्व वृद्धि गर्दै आर्थिक-सामाजिक रुपान्तरण तर्फ अग्रसर हुनुको विकल्प छैन। विश्वका अन्य धेरै राष्ट्रले सिँचाइ पूर्वाधारको विकास तथा सिँचाइ सुविधा विस्तार गरी कृषि क्षेत्रमा आमूल परिवर्तन ल्याएका उदाहरण छन्। भरपर्दो सिँचाइ विकास र विस्तार मार्फत दिगो कृषि विकासका लागि हामीले भावी पुस्ताहरूका आफ्नै आवश्यकताहरू पूरा गर्ने क्षमतामा सम्झौता नगरी वर्तमानका आवश्यकताहरू पूरा गर्नुपर्दछ।

पृष्ठभूमि

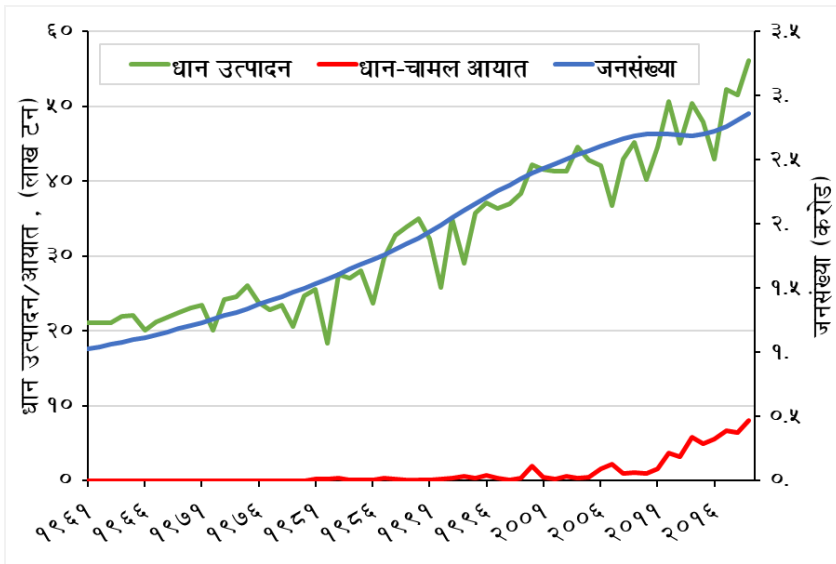
हाम्रो देशको कृषिको भविष्य के होला? कृषिप्रधान देशको विरासत अझ नयाँ उचाइमा पुगला कि कालान्तरमा कृषि क्षेत्र झन् खुम्चिएर जाला? कृषि केवल बाध्यताको पेशामा सिमित रहला या

युवाहरूको रोजाईको पेशा बन्ला? यी प्रश्नहरूसँगै समग्र देश र देशवासीको भविष्य जोडिएको छ। राष्ट्रको आर्थिक-सामाजिक रुपान्तरणको मेरुदण्डका रूपमा मानिएको कृषि क्षेत्रको विकास र कृषि उत्पादकत्व वृद्धिका लागि दिगो तथा भरपर्दो सिँचाईको विकास र विस्तार प्रमुख आधार मध्ये एक हो। कृषि र सिँचाई एक-अर्काका परिपूरक हुन् र दिगो सिँचाई बिना कृषि क्षेत्रको समुचित विकास सम्भव छैन भन्नेमा दुइमत छैन। कृषि क्षेत्रलाई जीवन्त र चलायमान बनाइराख्न सिँचाई क्षेत्रको विकासलाई पनि सँगसँगै अगाडि बढाउनु जरुरी हुन्छ। तर कृषि पेशा छोडेर अन्य पेशातर्फ आकर्षित हुनु, गाउँघरमा युवाहरूको बढ्दो विदेश पलायन, बढ्दो विपदजन्य घटना, कृषकहरूको बढ्दो समस्या र राज्यको कमजोर नीतिगत र कार्यन्वयन व्यवस्था, आदि कारणले भोलिका दिनमा कृषिका लागि सिँचाई नभएर केवल सिँचाई कै लागि कृषि गरिदिनुपर्ने अवस्था नआउला भन्न सकिँदैन। यस लेखमा कृषि क्षेत्रको वर्तमान अवस्था, चुनौती र सिँचाई क्षेत्रको भूमिका बारे तथ्याङ्क सहित चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

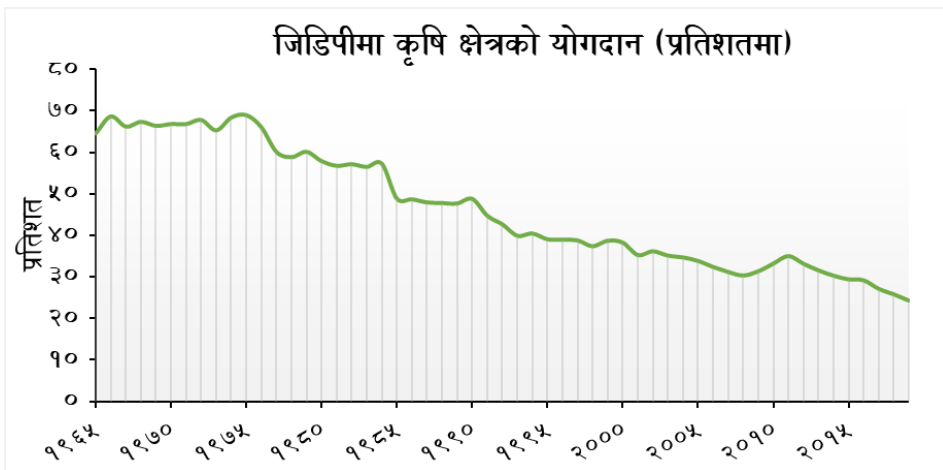
कृषिको वर्तमान अवस्था



ग्राफ १: कृषिमा आवद्ध जनसंख्याको हिस्सा (प्रतिशतमा)



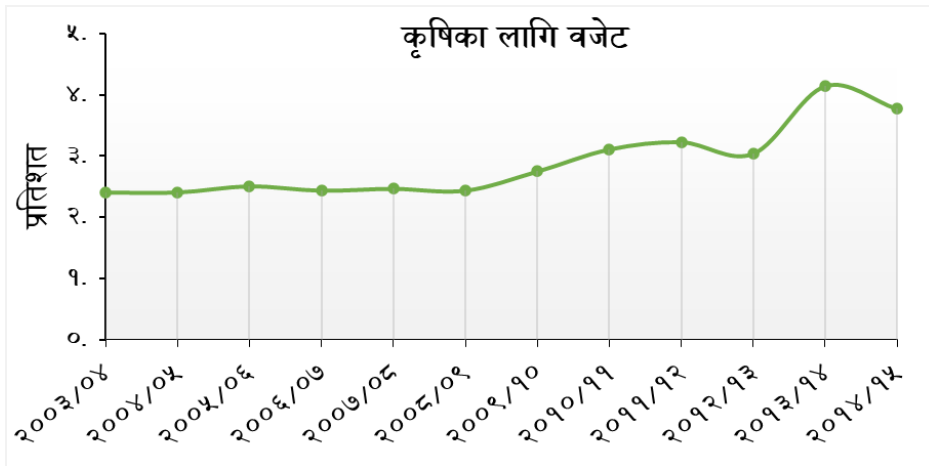
ग्राफ २: धान उत्पादन, आयात र जनसंख्याको ट्रेण्ड



ग्राफ ३: कुल ग्राहस्थ उत्पादनमा कृषि क्षेत्रको योगदान (प्रतिशतमा)

सर्वप्रथम नेपालमा कृषि क्षेत्रको विद्यमान अवस्था, यसका चुनौती साथै कृषि क्षेत्रका लागि गरिएका केही प्रयासबारे सङ्क्षेपमा चर्चा गरौं। देशको करिब ६०% कृषकहरूको आफूले गरेको वार्षिक उत्पादन उपभोगका लागि समेत अपुग रहेको अवस्था छ। यस्तो निर्वाहमुखी कृषिलाई व्यवसायीकरण तथा व्यापारीकरण गर्नु चुनौतीपूर्ण छ। प्रति घरधुरी औसत ०.६८ हेक्टर मात्रै जमिनको उपलब्धताले यस स्थितिलाई थप जटिल बनाएको छ। हाम्रो मुलुकको अर्थतन्त्रमा एकातिर कृषिको योगदान

निरन्तर घटिरहेको छ (ग्राफ १) भने अर्कोतर्फ कृषिजन्य वस्तुको आयात बढ्दो छ। गत आ.व. मा मात्रै करिब २.५ खर्ब बराबरको कृषिजन्य वस्तु आयात भएको थियो जुन पाँच वर्ष पहिलेको तुलनामा ६२% ले बढी हो। कुल खपतको करिब ८०% खाद्य वस्तु आयात भैरहेको अवस्था छ। गत वर्ष धानचामल मात्रै ४० अर्ब बढीको आयात गर्नु (हेर्नुस ग्राफ २)। हामीले निर्यात गरेर कमाएको आधा भन्दा बढी पैसा त केवल धान-चामल आयातमा मात्रै खर्चिरहेका छौं। कुनै बेला चामल निर्यात गर्ने हामी आज यत्तिका परिमाणमा आयात गर्नुपर्ने अवस्थामा कसरी पुग्यौं? यसका कारण र हाम्रा दीर्घकालीन योजनाहरू प्रभावकारी नहुनुको कारणहरूमा बहस हुनु पर्दछ ताकि आगामी दिनमा उचित कदम र योजना बनाउन सकियोस्। जनसङ्ख्याको वृद्धिदर र कृषि उत्पादनको वृद्धिबीच तादम्यता मिलाउन नसक्नु हाम्रो कमजोरी रह्यो। हामीसँग उपलब्ध जलस्रोत र जमिनको उचित उपयोगबाट कृषि क्षेत्रको विकास र कृषि उत्पादकत्व वृद्धि मार्फत् समग्र ब्यापार घाटा कम गर्न सकिन्छ। कुनै बेला मुलुकको कुल ग्राहस्थ्य उत्पादन (GDP) मा कृषि क्षेत्रको योगदान करिब दुई तिहाइ सम्म हुने गर्थ्यो भने अहिले एक तिहाइ भन्दा कम हिस्सा मात्र कृषिले ओगटेको छ (हेर्नुस् ग्राफ ३)। सेवा, उद्योग, विप्रेषण लगायतका क्षेत्रमा भएको विस्तारले कृषि क्षेत्रलाई पछी पार्‍यो। यो सामान्य हो, जुन विश्वका अन्य देशको ट्रेंडसँग मिल्दो छ। तर मध्यम तथा कम आय भएका मुलुकमा रोजगारीको महत्त्वपूर्ण योगदान कृषि क्षेत्रले दिएको हुन्छ। नेपालमा करिब दुई-तिहाइ जनसङ्ख्या अझै पनि कृषि मै आश्रित छन्। छिमेकी भारतमा ५४% जनसङ्ख्या प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष रूपमा कृषि रोजगारीमा छन् जब कि त्यहाँको राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा कृषि क्षेत्रको योगदान करिब २० प्रतिशत मात्रै छ। गत वर्ष भारतमा कृषि क्षेत्रको (GDP) मा योगदान २०% पुग्यो, जुन पछिल्लो सत्र वर्षकै उच्च हो। भारत सरकारले त्यसलाई उत्साहपूर्ण रूपमा लिएको छ।



ग्राफ ४: राष्ट्रिय बजेटमा कृषि मन्त्रालयलाई विनियोजित बजेटको हिस्सा (प्रतिशतमा)

कृषि क्षेत्रको लागि विनियोजित बजेट हेर्दा पनि लक्षित उद्देश्यको तुलनामा न्यून देखिन्छ (हेर्नुस ग्राफ ४)। हाम्रो देशको विगत ११ वर्षको बजेट विनियोजन हेर्दा कृषि मन्त्रालयलाई राष्ट्रिय बजेटको २ देखि मुस्किलले कुनै वर्ष मात्र ३-४ प्रतिशतसम्म छुट्टाएको देखिन्छ। सरकारी तवरबाट कृषि क्षेत्रको विकासका लागि प्रयासहरू नभएका होइन तर ती प्रयासहरू कि त प्रभावकारी ढङ्गले कार्यन्वयन हुन सकिरहेका छैनन् या त लक्षित उद्देश्य हासिल गर्न पर्याप्त छैनन्। उदाहरणका लागि सरकारले धानको न्यूनतम समर्थन मूल्य (Minimum support price) तोक्ने व्यवस्था तोक्ने गरेको छ तर समयमा सो मूल्य नतोकिदिदा कृषकहरूले सस्तोमा बेच्नुपर्ने बाध्यता छ। एकातिर उत्पादित वस्तुले उचित मूल्य नपाएर किसानहरूले कहिले खेतमा डोजर लाएर तरकारी नष्ट गर्नुपर्ने त कहिले बाटोमा टमाटर फ्यालेर विरोध जनाउनु पर्ने अवस्था छ भने कहिले उत्पादन नभएर खाद्य सङ्कट बेहोर्नु परेको छ। चिस्यान भण्डार (कोल्ड स्टोर्स) को निर्माण हुने हो भने किसानले सरकारले तोकेको मूल्य नपाउन्जेल आफ्नो उत्पादन भण्डारण गर्न सक्ने थिए र मूल्य पाएपछि विक्री गर्ने थिए। प्रत्येक स्थानीय निकायले चिस्यान भण्डारको निर्माण गर्ने योजना ल्याउनु पर्छ। उद्योगीले पैसा नदिएर वर्षेनी उखु किसानले पाउने दुख एउटा नियमित प्रक्रिया बनिसक्यो। कृषक तथा कृषि सम्बद्ध व्यवसायमा वर्षेनी भन्सार छुट, आयकर छुट, मूल्य अभिवृद्धि कर छुट लगायत अन्य अनुदान र ऋणको सुविधा सरकारले दिने गरेको छ। किसानलाई समयमा मलको व्यवस्था गर्न नसक्नु राज्यको अर्को मुख्य समस्या हो जुन वर्षेनी दोहोरिने गर्दछ। समयमा मलको आपूर्ति हुन नसक्दा त्यसले समग्र उत्पादकत्वमा हास आइरहेको छ। कृषि क्षेत्रको एउटा महत्त्वपूर्ण पाटो जुन खासै चर्चामा आउने गरेको छैन-त्यो हो बीउबिजन। स्थानीय रैथाने जातको बीउबिजनलाई उन्नत (हाइब्रिड) जातको बीउले प्रतिस्थापन गरिसक्यो। धेरैजसो स्थानीय जातका बीउबिजनको अस्तित्व नै समाप्त भैसकेको छ। “अनिकालमा बीउ जोगाउनु” भन्ने उखान पुर्खाहरूले त्यसै बनाएका होइनन। स्थानीय रैथाने जातको बीउबिजनमा बदलिँदो हावापानी, किरा सहने साथै वर्षौं सम्म प्रजनन शक्ति उस्तै रहने गुण हुन्छ। जलवायु परिवर्तनको प्रतिकूल असरसँग जुध्ने क्षमता तिनै रैथाने जातका बीउमा हुन्छ। देशी-विदेशी व्यापारी समूहको प्रभावमा विश्वका धेरै देशले बीउबिजनमा नियन्त्रण गुमाउँदै गैरहेका छन्। बीउबिजनमा कुनै समूहको एकाधिकार हुनु भनेको मुलुककै खाद्य सम्प्रभुता तथा खाद्य प्रणाली मै प्रभाव पर्नु हो।

कृषि क्षेत्रको चुनौती

हाम्रो देशमा तथ्याङ्क वा डेटा व्यवस्थापन एकदमै कमजोर छ। अझ भनौं धेरै क्षेत्रमा त तथ्याङ्क नै राख्ने गरिएको छैन। आजको समयमा प्रत्येक देशका लागि त्यहाँको तथ्याङ्क एउटा महत्त्वपूर्ण स्रोत हो, चाहे त्यो जुनसुकै क्षेत्रको होस्। राष्ट्रिय कृषि तथ्याङ्क प्रणालीको निर्माण गरी त्यसलाई सक्रिय र सबैको पहुँच पुग्ने गरी सञ्चालनमा ल्याउनु पर्ने आवश्यकता देखिन्छ। हाम्रा उपलब्धि, कमजोरी, सुधारको पाटो लगायत यावत विषयहरू तथ्याङ्कको विश्लेषणबाट पाउन सकिन्छ। प्रदेश सरकार अन्तर्गत स्थापना भएका कृषि ज्ञान केन्द्रको भूमिकालाई अझ विस्तार गरी स्थानीय तहसम्म पुऱ्याउन

जरूरी छ जसले गर्दा कृषकहरूलाई आवश्यक प्राविधिक ज्ञान साथै अन्य सेवा प्रदान गर्न सकियोस्। कृषकहरूको पहिलो पहुँच भनेकै स्थानीय सरकारसँग हुन्छ, त्यसैले स्थानीय निकायको सवलीकरण, छुट्टै कृषि शाखाको स्थापना र प्राविधिक जनशक्तिको व्यवस्था गर्नु जरूरी देखिन्छ। दिगो कृषि विकासका लागि कृषक तथा कृषि सम्बद्ध जनशक्तिको कृषि सम्बन्धी ज्ञान, प्राविधिक क्षमता र सीप विकास गराउने योजनाहरू सञ्चालन हुनु पर्दछ।

संयुक्त राष्ट्र सङ्घले सन् २०५० सम्म विश्वको जनसङ्ख्या ९ अर्ब नाघ्ने अनुमान गरेको छ जसका लागि आवश्यक खाद्यको उत्पादन हालको भन्दा ७०% ले बढाउनु पर्ने हुन्छ। बढ्दो जनसङ्ख्याले गर्दा जल, जमिन र समग्र परिस्थितिकीय प्रणालीमा चाप बढिरहेको छ। खेतीयोग्य जमिनहरू घर घडेरीमा परिणत हुँदैछन् र यो क्रम भविष्यमा झन् तीव्र गतिमा बढ्ने आंकलन गर्न सकिन्छ। सीमित जमिनमा उत्पादकत्व वृद्धि गर्नुपर्ने चुनौती थपिएको छ। विषादी र रसायनिक मलको बढ्दो प्रयोगले सिमित समयको लागि उत्पादकत्व बढाए पनि दीर्घकालीन रूपमा माटोको उर्वरा शक्तिमा हास ल्याउने काम गरिरहेका छन्। यस्ता चुनौती माँझ राज्यका समस्या र प्राथमिकताबीच तालमेल नमिले जस्तो देखिन्छ। भोजपुरको मानेभन्ज्यांगमा खानेपानी लिन ४ घण्टा हिंड्नु पर्ने अवस्थामा हुँदा सरकारको प्राथमिकता चैँ ट्याम्के डाँडामा भ्यू टावर पर्छ। ब्यापार घाटा कम गर्न ढुङ्गा, गिट्टी बालुवाको निकासी गर्ने नीति लिइन्छ तर उत्पादकत्व वृद्धि गरी बढ्दो कृषिजन्य आयात कम गर्न पूर्ण प्रयास गरिन्न। आधारभूत खानेपानी कै समस्याले कह्यौँ गाउँहरू प्रसित भएको वर्तमान अवस्थामा सिँचाइ सुविधा विस्तार र विकास झन् चुनौतीपूर्ण देखिन्छ, यसका लागि प्रकृति र भूगोल सुहाउँदो भू-उपयोग, जलवायु अनुकूल खेतीपाती, जल तथा जलाधार व्यवस्थापन कार्य, विपद् जोखिम व्यवस्थापन, लगायतका क्रियाकलापलाई प्राथमिकता सहित कार्यन्वयन गरिनु पर्दछ। नेपालको कृषि क्षेत्र सन् १९९५ देखि २०१५ सम्म कृषि दृष्टिकोण योजना (Agriculture Perspective Plan, APP) ले तोकेको लक्ष्यबाट निर्देशित रह्यो। त्यस २० वर्षे अवधिमा लक्ष्य अनुरूप मिश्रित उपलब्धि हासिल भए तापनि खाद्य तथा कृषि ब्यापार घाटा झन् उकालो लाग्यो। यहि अवधिमा १२ वर्षे लामो द्वन्दकालले पनि कृषि क्षेत्रलाई उक्सिन सहज भएन। APP को अवधि समाप्त भएपछि त्यसलाई कृषि विकास रणनीति (२०१५-२०३५), Agriculture Development Strategy (ADS) ले प्रतिस्थापन गरेको अवस्था छ। APP मा रहेका कमी कमजोरीबाट शिक्षा लिई चौतर्फी सरोकारवालाहरूबाट राय सुझाव सहित तर्जुमा भएको यस रणनीतिले कृषि उत्पादनलाई मात्र नभई भण्डारण, व्यवसायीकरण तथा व्यापारीकरण, क्षमता अभिवृद्धि, अनुसन्धान लगायत अन्य सेवालाई समेत प्राथमिकता दिएको छ। कृषि विकास रणनीतिले अङ्गिकार गरेका लक्ष्य र उपलब्धि हासिल गर्न केवल कृषि मन्त्रालय र मातहतका निकायको प्रयासले मात्र सम्भव हुँदैन। समयको गतिशिलता, भविष्यको विकासक्रम र जनसङ्ख्या वृद्धिदरलाई पूर्वानुमान गरी सोहीअनुरूप सबै सरोकारवाला निकायहरूले योजना तय गर्नुपर्दछ। आत्मनिर्भर, दिगो, प्रतिस्पर्धी र समावेशी कृषि क्षेत्रको मार्गचित्र जसले आर्थिक वृद्धिमा टेवा पुऱ्याउनुका साथै जीवनस्तरमा सुधार र खाद्य सुरक्षा कायम राखी खाद्य सम्प्रभुतातिर डोऱ्याओस्। अल्पकालीन (छ वर्ष), मध्यकालीन

(१० वर्ष) र दीर्घकालीन (२० वर्ष) लक्ष्य लिई खाद्य उत्पादनमा रहेको ऋणात्मक अवस्थाबाट कमसेकम सकारात्मक अड्क तर्फ लैजाने लक्ष्य कृषि विकास रणनीतिले लिएको छ। हालको ऋणात्मक अवस्थाबाट उक्सिन सामान्य प्रयासले सम्भव देखिदैन किनभने यो ऋणात्मक खाद्यको अवस्था झन् झन् बढ्दो क्रममा छ। यी सबै लक्ष्य प्राप्तिका लागि पहिले त कृषिलाई प्रभाव पार्ने व्यापारीकरण, बजारीकरण, औद्योगीकरण, आदि सबै खाले नीति नियमहरूमा स्पष्टता हुनुपर्छ, हतार र दीर्घकालीन योजनाबिना गरिने निर्णय र ल्याइएका नीतिले नकारात्मक प्रभाव पार्न सक्छ। केही महिना अगाडि मात्रै कृषि क्षेत्रमा एउटा विषय चर्चामा रह्यो-कृषिमा प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानीबारे सरकारको नीति। कृषिमा प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानीको निर्णयले कृषि क्षेत्रमा दुरगामी प्रभाव पार्छ। यसले एकातिर देशको समग्र कृषि र खाद्य प्रणाली माथि राज्यको नियन्त्रण गुम्ने हो कि भन्ने संका उत्पन्न गराएको छ भने अर्को तर्फ कृषिको क्षेत्र अझ प्रतिस्पर्धी हुन्छ, भन्ने तर्क आएको छ। राष्ट्रियस्तरमा यसका सकारात्मक र नकारात्मक दुवै पक्षको पर्याप्त छलफल, विश्लेषण र बहस नभई एकाएक निर्णय आउनुले कहीं निश्चित समूहको स्वार्थका लागि त यो नीति ल्याइएको होइन? भन्ने सबैमा शङ्का उत्पन्न गराएको छ।

कृषि विकास रणनीतिले निर्देश गरेको लक्ष्य हासिल गर्न लिनुपर्ने विभिन्न कदममध्ये दिगो र भरपर्दो सिँचाइ सुविधाको विकास र विस्तार एउटा मुख्य इन्पुट हो। कृषि क्षेत्रको दिगो विकासका लागि वर्षै भरी सिञ्चित क्षेत्र १८% (२०१५ को तथ्याङ्क) बाट ८०% पुऱ्याउने लक्ष्य कृषि विकास रणनीतिले लिएको छ जसका लागि कृषि र सिँचाइ विकासबीच तादम्यता मिले मात्र यी लक्ष्य हासिल हुन सक्लान। यसका लागि सिँचाइको पहुँच विस्तार र उपलब्ध सिँचाइको प्रभावकारी व्यवस्थापन अत्यावश्यक देखिन्छ। हालको अवस्थामा सिँचाइ सम्बद्ध हाम्रा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनामा समेत लक्ष्य अनुरूपको प्रगति हुन सकेको देखिदैन। यसलाई बेलैमा सुधार गर्न जरुरी छ, होइन भने हाम्रो लक्ष्य र प्रगति उल्टो दिशातर्फ जान सक्छ। हिजै मात्र चीनले १६००० मेगावाट क्षमताको बाइहेतन आयोजना (श्री गोजेस पछिको दोश्रो ठूलो जलविद्युत् आयोजना) निर्माण शुरू भएको चार वर्ष नपुग्दै सम्पन्न गऱ्यो, ४५६ मेगावाटको माथिलो तामाकोशीलाई सक्न हामीलाई एक दशक लाग्दा अझै पूर्णरूपमा सम्पन्न भैसकेको छैन।

दिगो कृषिका लागि भरपर्दो सिँचाइको महत्त्व

स्थानीय स्तरमा परापूर्वकाल देखी नदी तथा जलस्रोतको उपयोग गरी कृषकहरूद्वारा स्वव्यवस्थित सिँचाइ प्रणालीको उपयोग गरेको सर्वविदितै छ। राज्यद्वारा वि.सं. १९८५ मा पहिलो आधुनिक सिँचाइ प्रणाली चन्द्र नहरको शुरुवात भएपश्चात् योजनाबद्ध रूपमा सिँचाइ क्षेत्रलाई पन्चवर्षीय योजना तथा विकासको मुलधारमा समेटिएको हो। जलस्रोत विकास सम्बद्ध जलस्रोत ऐन तथा नियमावली, जलस्रोत रणनीति, राष्ट्रिय जल योजना, सिँचाइ नीति, कृषि विकास रणनीति, आदि सबै नीति-नियम, योजनाहरूमा सिँचाइ क्षेत्रको विकासलाई प्राथमिकताका साथ राखिएको छ। संविधानमै जलस्रोतको

बहुपयोगी विकास गर्ने, “जल उत्पन्न प्रकोप नियन्त्रण र नदीको व्यवस्थापन गर्दै दिगो र भरपर्दो सिँचाइको विकास गर्ने” राज्यको नीति रहेको छ। नीतिमा हुँदा हुँदै पनि कता कता व्यवहारमा सिँचाइ क्षेत्र अझै उपेक्षित रहेको भान हुन्छ। सिँचाइमा भएका राम्रा कामको उचित प्रचार प्रसार हुनसकेको छैन। यसले संस्थाको छवी बलियो बनाउनुका साथै सिँचाइको महत्त्व तथा हासिल गरेका उपलब्धिहरू आमजनता माँझ पुऱ्याउन भूमिका खेल्न सक्छ। सिँचाइको दिगो विकासले कृषि क्षेत्रमा कुन हदसम्म प्रभाव पार्नसक्छ भन्ने उदाहरण चीनबाट लिन सकिन्छ। विश्वको कुल जनसङ्ख्याको १८ प्रतिशत भन्दा बढी जनसङ्ख्या भएको चीनमा खेतीयोग्य जमिन भने विश्वको १० प्रतिशत भन्दा कम मात्र उपलब्ध छ। विगत ६० वर्षमा जनसङ्ख्या करिब ३ गुणाले बढ्दा (५० करोडबाट एक अर्ब तीस करोड बढी) खाद्य उत्पादन छ गुणाले वृद्धि गर्न सफल भयो चीन। चीनमा पनि नेपालमा जस्तै जलस्रोत तथा जमिनको वितरण असमान हुँदा हुँदै पनि यस्तो अभुतपूर्व उपलब्धि कसरी सम्भव भयो? कृषि उत्पादन वृद्धि गरी खाद्य आत्मनिर्भरताका लागि राष्ट्रिय स्तरमा ठुला-ठुला कार्यक्रम कार्यान्वयनमा ल्याइयो। यस्ता कार्यक्रम मध्ये सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण र बढी योगदान दियो सिँचित क्षेत्रको विकास र विस्तारले, उत्पादन मात्र बढेन ग्रामिण गरिबी निवारणमा समेत उल्लेख्य भूमिका खेल्यो। त्यस अवधिमा सिँचित क्षेत्र एक करोड उनान्साठी लाख हेक्टर बाट बढाएर छ करोड सत्र लाख हेक्टर पुऱ्याउन सफल भयो। सिँचाइ सुविधा पुगेपछि बाली उत्पादन मात्रै बढेन, त्यसको गुणस्तर पनि राम्रो भयो साथै बाली विविधीकरणमा पनि त्यसले सहयोग पुऱ्यायो। खेतीयोग्य जमिन मध्ये पचास प्रतिशतमा सिँचाइ सुविधा पुगेको छ जसबाट मुलुकको ७५% खाद्य उत्पादन हुने गर्छ। सिँचित क्षेत्रको धान उत्पादन सिँचित नभएको क्षेत्र भन्दा तीन गुणाले बढेको छ। चीन जस्तै कृषिका लागि सिँचाइ विकास सम्बन्धी आक्रामक कार्ययोजना बनाई कार्यक्रम ल्याउन हाम्रा संस्थाहरू सक्षम छैनन र?

सिँचाइ क्षेत्रको विकास र विस्तारमा नेपाल सरकारको प्रमुख निकायको रूपमा ऊर्जा, जलस्रोत तथा सिँचाइ मन्त्रालय अन्तर्गतको जलस्रोत तथा सिँचाइ विभाग रही आएको छ भने प्रदेश सरकार अन्तर्गत भौतिक पूर्वाधार विकास मन्त्रालयको जलस्रोत तथा ऊर्जा विकास महाशाखा र मातहतका जिल्लागत कार्यालयहरू रहेका छन्। “सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्य जिम्मेवारीमा पर्ने विकास कार्यक्रम र आयोजनाको वर्गीकरण तथा बाँडफाँट सम्बन्धी मापदण्ड, २०७६” ले प्रदेश तह विकास निर्माणको प्रमुख तह हुने परिकल्पना गरेको छ र सो मापदण्ड अनुसार प्रदेश स्तरबाट तराई-मधेसमा २०० देखि ५००० हेक्टर, पहाडी क्षेत्रमा ५० हेक्टर देखि १०० हेक्टरसम्म र हिमाली क्षेत्रमा २५ देखि ५० हेक्टर सम्मका मझौला प्रकृतिका सिँचाइ आयोजनाहरूको अध्ययन, अनुसन्धान, गुरुयोजना तयारी, निर्माण एवम् व्यवस्थापन कार्य गर्न निर्देशित भएको छ। सो भन्दा माथिका आयोजनाहरू सङ्घीय सरकारले तथा साना आयोजना स्थानीय सरकारको कार्यक्षेत्रमा राखिएको छ। साथै भूमिगत जल सिँचाइ अन्तर्गतका सिँचाइ आयोजनाहरूको निर्माण, मर्मत र व्यवस्थापन पनि प्रदेश स्तरबाटै हुने व्यवस्था गरिएको छ। सिँचाइ क्षेत्रको दिगो र समानुपातिक विकास गरेर कृषि उत्पादकत्व अभिवृद्धि

गर्ने लक्ष्य सहित सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहमा माथि उल्लिखित विभिन्न निकायहरूले आफ्नो कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरिरहेका छन्। नेपालका नदीनालामा वर्षा र सुख्खा यामको बहावमा ठूलो अन्तर हुने भएकोले सञ्चालनमा रहेका सतह सिँचाइ आयोजनाले वर्षैभरी सिँचाइ सुविधा पुऱ्याउन सकिरहेको अवस्था छैन। यसै कारणले जलाशययुक्त बहुउद्देश्यीय आयोजना (Reservoir based Multi-Purpose project), पर्याप्त जल उपलब्धता भएको नदी जलाधारबाट अपुग जल उपलब्ध भएका जलाधारमा स्थानान्तरण गर्ने आयोजना (Inter-basin water transfer), भूमिगत जलस्रोत उपलब्ध भएका स्थानमा सतह र भूमिगत जलको संयोजनात्मक उपयोग (Conjunctive Use) आदिबाट वर्षैभरी सिँचाइ सुविधा पुऱ्याउने रणनीति अनुरूप सम्बन्धित निकायले आवश्यक भूमिका निर्वाह गरिरहेका छन्। भेरी-बबई डाइभर्सन आयोजना, सुनकोशी मरिन अन्तर-जलाधार जल पथान्तरण आयोजना, गण्डकी-तिनाउ नदी पथान्तरण आयोजना, तमोर चिसाङ्ग नदी पथान्तरण आयोजनाहरू कार्यन्वयनको चरणमा छन्।

अन्त्यमा

नेपालको सन्दर्भमा करिब २६ लाख हेक्टर सिँचाइयोग्य भूमि उपलब्ध छ। सिँचाइ गुरुयोजना, १९९० लागु हुँदादेखि सिँचाइ गुरुयोजना, २०१९ सम्म आइपुग्दा सिञ्चित क्षेत्र ९ लाख हेक्टरबाट १४ लाख हेक्टर पुगेको छ। यस अवधिमा जनसङ्ख्या १ करोड नब्बे लाखबाट तीन करोड नाघेको अवस्था छ। खाद्य ब्यापार घाटा झन् बढ्न गयो। यस्तो परिस्थितिमा हाम्रा रणनीतिले तोकेबमोजिमका लक्ष्य हासिल कतिको सम्भव होला? उही परम्परागत ढाँचा, अस्थिर संस्थागत संरचना, कार्यन्वयन विधि र फ्रेमवर्कबाट सिँचाइ क्षेत्रको कायापलट सम्भव देखिँदैन। संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि र कार्यन्वयन दक्षतामा सुधार नगरुन्जेल जतिसुकै र जस्तोसुकै नीति नियम बनाए पनि ठोस परिवर्तन आउने सम्भावना न्यून छ। प्रशासकीय उल्झनबाट प्राविधिक जनशक्तिलाई टाढा राख्न सके मात्र सिकेका ज्ञान र सीपको पूर्ण प्रभावकारी रूपमा व्यावहारिक प्रयोग हुनसक्छ। सिँचाइका हाम्रा जनशक्ति योग्य, दक्ष र अनुभवी हुँदा हुँदै पनि प्रशासकीय झमेलाले गर्दा पूर्ण प्रभावकारिताका साथ जिम्मेवारी निभाउन सकिरहेको अवस्था छैन। संस्था त्यतिबेला मात्र सफल र प्रभावकारी हुन्छ जब त्यहाँका जनशक्ति पूर्ण उत्साहित भई काम गर्ने वातावरण पाउँछन्। अन्योलपूर्ण र अनिश्चित परिस्थितमा आफ्नो सत-प्रतिशत प्रयास दिन सकिँदैन। तसर्थ जनशक्तिको वृत्ति विकास, प्रोत्साहनलाई पनि संस्थागत विकासको केन्द्रमा राख्न जरुरी छ। एक-अर्काको अस्तित्व स्वीकार गर्दै तीन तहका सरकारबीच उचित सहकार्य र साझेदारी सहित सिँचाइ विकासको खाका बनाउनु पर्छ। सिँचाइको अन्तिम लक्ष्य भनेको कृषि उत्पादनमा टेवा पुऱ्याउनु हो। तसर्थ कृषि क्षेत्रमा पनि सँगसँगै सुधार नल्याएसम्म सिँचाइबाट लक्ष्यित प्रतिफल प्राप्त हुँदैन। सिँचाइमा गरेको लगानीको प्रतिफल कृषि उत्पादनबाट देखिने हुँदा कृषिलाई जीवन्त राख्न र जनशक्ति पलायन रोक्नलाई ठोस प्रयास र अवधारणा ल्याउनु पर्छ। यो कहिले नबिसौं, कृषिको अस्तित्व नरहे सिँचाइको आवश्यकता पनि

रहँदैन्। भरपदो सिँचाइ विकास र विस्तार माफत दिगो कृषि विकासका लागि हामीले भावी पुस्ताहरूका आफ्नै आवश्यकताहरू पूरा गर्ने क्षमतामा सम्झौता नगरी वर्तमानका आवश्यकताहरू पूरा गर्नुपर्दछ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू:

1. Ministry of Agriculture and Livestock Development (1995), Agriculture Perspective Plan, 1995, Nepal.
2. Ministry of Agriculture and Livestock Development (2014), Agriculture Development Strategy, 2014, Nepal.
3. Department of water resources and irrigation (2019), Irrigation Master plan, 2019, Lalitpur, Nepal
4. World Bank (2021), World Bank open data, <https://data.worldbank.org/>
5. Brodt, S., Six, J., Feenstra, G., Ingels, C. & Campbell, D. (2011), Sustainable Agriculture, Nature Education Knowledge 3(10):1
6. Ministry of Finance (2077), Economic Survey 2076/77, Nepal



नेपालको भूमि व्यवस्थापनको सिंहावलोकन: नीतिगत समस्या कि, कमजोर कार्यान्वयन ?

तीर्थराज चापागाईं

कार्यकारी सरांश

भूमि व्यवस्थान सम्बन्धी कतिपय नीतिगत समस्या तथा कानूनको फितलो कार्यान्वयनको कारण उब्जिन पुगेको सुकुम्बासी समस्या कतिपय भू-माफिया तथा राज्यशक्तिका विचौलियाहरूका लागि दुहुनु गाई सरह बन्न पुग्यो। राज्यले मुलुकभित्र छरिएर रहेका वास्तविक सुकुमबासीहरूको यथार्थ पहिचान गरी दीर्घकालीन व्यवस्थापन गर्न नसक्दा कहिले निको नहुने बरू खाटा बस्न नपाउँदै बल्लिहारहने अफठ्यारो ठाउँको पिलोजस्तो बनेको छ। भूमि व्यवस्थापन सम्बन्धी कतिपय नीतिगत समस्या तथा कानूनको फितलो कार्यान्वयनको कारण उब्जिन पुगेको सुकुमबासी समस्या कतिपय भू-माफिया तथा राज्य शक्तिका विचौलियाहरूका लागि दुहुनु गाई सरह बन्न पुग्यो। अव्यवस्थित बसोबासीको नाममा सरकारी, सार्वजनिक जग्गाको दोहन बढ्दो क्रममा छ। लड्गडो जस्तो बन्न पुगेको नयाँ नापी र हालसाविक समेत भ्रष्टाचार बढ्नुका कारकका रूपमा देखा पर्न थाले। भूमि प्रशासनले कुख्याती कमाउन थाल्यो। कालोधन व्यवस्थापन गर्ने ठाउँको रूपमा जग्गाको कारोबार चिनिन थाल्यो। कृषियोग्य भूमिको अत्याधिक दोहन जारी छ। व्यक्ति विशेषले स्वामित्व बिना नै वर्षौंदेखि गैरकानूनी रूपमा सरकारी जग्गाको अव्यवस्थित भोग चलन गर्दा भूमिकर वापत् तिरोको रूपमा राज्यलाई प्राप्त हुने अरबौंको राजस्व समेत घाटा लागिरहेको छ।

मानवीय उपयोगिता र आर्थिक मूल्य भएको भौतिक, अभौतिक, दृष्य, अदृष्य वस्तुको रूपमा बुझिने सम्पत्तिको हकलाई संविधानले नै मौलिक हकको मान्यता दिएको सन्दर्भमा राज्य र नागरिकको समेत प्रमुख र महत्त्वपूर्ण प्रकृतिप्रदत्त भौतिक सम्पत्तिको रूपमा रहेको सरकारी, सार्वजनिक, गुठी र निजी गरी सबै खालको भूमिको व्यवस्थापन र प्रशासनको सम्बन्धमा बनाइएका राज्यका नीतिहरू सम्बन्धित मुलुकले अँगालेको राजनीतिक दर्शनको वैधानिक दस्तावेज संविधान र प्रचलित शासकीय प्रणालीको सापेक्षमा रहेर वैज्ञानिक, न्यायपूर्ण, प्रायोगिक, वस्तुनिष्ठ हुनुपर्दछ। मुलुकको भूमि नीति अनुरूप भूमि प्रशासन सञ्चालन गर्दा प्रक्रियागत सरलता, स्पष्ट कार्यविधि र पारदर्शी कार्यप्रक्रिया अवलम्बन गरिनु पर्छ भने त्यसको कार्यान्वयनको लागि दक्ष, जागरुक, उत्साही र सदाचारी राष्ट्रसेवकको अपरिहार्यता रहन्छ। अतः नेपालको भूमि व्यवस्थापन र जग्गा प्रशासनको क्षेत्रमा अपेक्षित सुधार गर्नको लागि

सम्बन्धित सरोकारकारवाला पक्षहरूले माथि उल्लिखित सुझावहरूको इमान्दारीतापूर्वक कार्यान्वयन गरेको खण्डमा वैज्ञानिक भू-उपयोग र चुस्त भूमि प्रशासनको क्षेत्रमा नेपालले अब्बल मुलुकको रूपमा आफ्नो सफल पहिचान स्थापित गर्दै अन्ततोगत्वा सुशासन र समृद्धिको यात्रातर्फ लम्किन समेत सहायकसिद्ध हुनसक्ने देखिन्छ।

विषय प्रवेश

नेपालको भूमि सम्बन्धी नीति र जग्गा प्रशासनमा मुलुकी ऐनको ठूलो भूमिका छ। मुलुकी ऐनमा राखिएका कल्याण धनको महल, गुठीको महल, जग्गा आवाद गर्नेको महल, जग्गा पजनीको महल, जग्गा मिच्नेको महल, घर बनाउनेको महल, लोग्ने स्वास्नीको महल, अंशवण्डाको महल, स्त्रीधनको महल, धर्मपुत्र-पुत्रीको महल, अपुतालीको महल, लेनदेन व्यवहारको महल, दान बकसको महल र रजिष्ट्रेसनको महल मुलुकको परम्परागत भूमि सम्बन्धी नीति र जग्गा प्रशासनलाई व्यवस्थित गर्न बनाइएका महत्त्वपूर्ण कानूनी र नीतिगत व्यवस्थाहरू हुन्।

मुलुकी ऐनको अतिरिक्त नेपालको भूमि सम्बन्धी व्यवस्थालाई परिभाषित गर्न र जग्गा प्रशासनलाई व्यवस्थित गर्नका लागि विभिन्न मितिमा जारी गरिएका विर्ता उन्मुलन ऐन, २०१६, राज्य रजौटा ऐन, २०१७, मालपोत ऐन, २०१८, जग्गा (नाप जाँच) ऐन, २०१९, उखडा सम्बन्धी ऐन, २०२१, भूमि सम्बन्धी ऐन, २०२१, झोरा क्षेत्रको जग्गा सम्बन्धी ऐन, २०२८, खर्क जग्गा राष्ट्रीयकरण ऐन, २०३१, गुठी संस्थान ऐन, २०३३, मालपोत ऐन, २०३४, जग्गा प्राप्ति ऐन, २०३४ र नेपाल ट्रष्ट ऐन, २०६४ भूमि सम्बन्धी उल्लेख्य कानूनी व्यवस्थाहरू हुन्। उल्लिखित नीतिहरू र कानूनी संरचनामध्ये केही महत्त्वपूर्ण भूमिसम्बन्धी प्रचलित कानूनी व्यवस्थाका मुख्य मुख्य प्रावधानहरू, सो सम्बन्धी नीतिगत तथा व्यावहारिक समस्याहरूको पहिचान गरी मुलुकमा दीर्घकालीन रूपमा वैज्ञानिक भूमि व्यवस्थापन कसरी गर्न सकिन्छ भन्ने सन्दर्भमा केही सामयिक सुझावहरू तथा केही वैकल्पिक विचारलाई समेत समेटेटी प्रस्तुत आलेखमा सुधारको मार्गचित्रको बारेमा चर्चा गरिएको छ।

भूमि सम्बन्धी ऐन, २०२१ र भूमिसुधार

वि.सं. २०२१ सालमा भूमि सम्बन्धी ऐन, २०२१ जारी भयो र त्यसको ३ वर्षपछि नेपालको भूमिसुधार र भूमि प्रशासन ऐन, २०२४ जारी भएपछि भूमि प्रशासनको आधुनिक युग शुरू भई परम्परागत रूपमा चलिरहेको भूमि व्यवस्थापनलाई यो ऐनले क्रान्तिकारी परिवर्तन गरेको मानिन्छ।

भूमिमाथि दोहोरो भू-स्वामित्वको अन्त्य, जमिनको स्वामित्वमा हदबन्दीको सीमा राखी भूमिको न्यायोचित वितरण, जग्गाधनी र जोताहाको हक अधिकारको संरक्षण र दायित्वको किटानी, कुत सम्बन्धी व्यवस्था, जमिनदारी, तालुकदारी तथा किपट प्रथाको उन्मुलन जस्ता मुख्य विशेषताहरू सहित जारी भएको भूमि सम्बन्धी ऐन, २०२१ ले देहायबमोजिमको हदबन्दीको व्यवस्था गरेको पाइन्छ:

- ❖ जग्गाधनीको लागि घर घडेरी सहित गरी तराई क्षेत्रमा ११ बिगाह, काठमाण्डौ उपत्यकामा ३० रोपनी र पहाडी क्षेत्रमा ७५ रोपनी जग्गा जग्गाधनीको हैसियतले आफ्नो स्वामित्वमा राख्न पाउने व्यवस्था गरेको,
- ❖ मोहीको लागि तराई क्षेत्रमा ४ बिगाह, काठमाण्डौ उपत्यकामा १० रोपनी र पहाडी क्षेत्रमा २० रोपनीमा नबढ्ने गरी मोहीको हैसियतले कमाउन पाउने व्यवस्था गरेको।

उक्त ऐनमा नेपाल सरकार र अन्तर्गतका निकायहरू, शिक्षण संस्था, स्वास्थ्य संस्था, औद्योगिक कार्य र कृषि उद्योग, गुठीको जग्गा र कुटनीतिक नियोगको नाममा रहने जग्गामा भने हदबन्दीको सीमा नरहने व्यवस्था गरेको देखिन्छ।

ऐनमा जग्गाधनी र मोहीलाई मुलुकभरीमा आफ्नो स्वामित्वमा भएका सम्पूर्ण घर जग्गाको स्वघोषणा गरी आफ्नो स्वामित्वमा राख्न पाउने हदबन्दीको हदसम्मको जग्गा रोजेर लिने र त्योभन्दा बढि भएको जग्गा नेपाल सरकारलाई छोड्न सक्ने सुविधा समेत प्रदान गरिएको थियो। तोकिएको हदभन्दा बढी भई नेपाल सरकारको नाममा छोडेको जग्गा तत्कालीन भूमि प्रशासन कार्यालय मार्फत लिलाम बढाबढमा भूमिहीन किसानहरूलाई किस्ताबन्दीमा रकम तिर्नेगरी बिक्री वितरण गर्ने गरिन्थ्यो। आफ्नो स्वामित्वमा रहेको जग्गाको विवरण लुकाउने जग्गाधनी र मोहीको हकमा निजहरूको स्वामित्वमा हदबन्दी भन्दा बढी जग्गा राखेको भेटिएको खण्डमा जुनसुकै बखत नेपाल सरकारले त्यस्तो जग्गा जफत गर्न सक्ने प्रावधान समेत ऐनमा रहेको थियो।

भूमि सम्बन्धी ऐनमा रहेको हदबन्दी सम्बन्धी प्रावधानको कार्यान्वयनबाट एकातर्फ जग्गाधनी र मोहीको एकीकृत लगत खडा हुन पुग्यो भने अर्कोतर्फ भूमिको स्वामित्वमा सीमा तोकी यसको समानुपातिक पुनर्वितरण गर्नमा समेत उल्लेख्य योगदान पुऱ्याएको मान्न सकिन्छ। यसबाट भूमिको उत्पादन र उत्पादकत्व बढने विश्वास लिइएको थियो।

भूमि सम्बन्धी ऐन, २०२१ का कमजोरीहरू

हदबन्दी सम्बन्धी कारवाही गरी जग्गाधनीको स्वामित्वबाट नेपाल सरकारलाई आजसम्म हजारौं रोपनी जग्गा प्राप्त भइसकेको भए तापनि मोहीको स्वामित्वबाट भने हदबन्दी सम्बन्धी कारवाही चली शायदै नेपाल सरकारको स्वामित्वमा जग्गा आएको होला। हदबन्दी व्यवस्थाकै अर्को कमजोरी तराई, काठमाण्डौ उपत्यका र पहाडी क्षेत्रमा छुट्टा छुट्टै रूपमा जग्गाको हद तोकिएको पाइन्छ तर यी तिनै क्षेत्रमा जग्गा राखेले भने ऐनले परिकल्पना गरेको भन्दा बढी क्षेत्रफलको जग्गा आफ्नो स्वामित्वमा राख्न सक्ने देखिन्छ। यो ऐनले एउटै जग्गामा जग्गाधनी र मोही दुवैको स्वामित्वको स्थापना गरी द्वैध स्वामित्व कायम गर्न पुग्यो र झै-झगडाको मूल कारक बन्न पुग्यो। हजारौं कित्ता जग्गामा

आजको मितिसम्म पनि जग्गाधनी र मोहीको द्वैध स्वामित्व कायम नै रहिरहेको पाइन्छ। जग्गाको समानुपातिक वितरण गर्ने नाममा खेतीयोग्य जमिनलाई खण्डीकरण गर्ने कार्यको शुरुवात गर्ने पहिलो कानून पनि यही बन्न पुग्यो। जसको नतिजाको रूपमा हाल भयावह बन्न पुगेको खेतीयोग्य जग्गाको अन्धाधुन्ध खण्डीकरण र अवैज्ञानिक दोहनलाई लिन सकिन्छ। तत्कालीन अवस्थामा आर्थिक विकासको मेरुदण्डको रूपमा लिइएको भूमिसुधार कार्यक्रमलाई टेवा पुऱ्याउने गरी सञ्चालित बचत तथा ऋणको व्यवस्थाले राम्रो परिणाम दिन सकेको देखिएन भने पाचौँ संशोधनबाट थप गरिएको भू-उपयोग, खण्डीकरण नियन्त्रण र चक्लाबन्दी कार्यक्रमले समेत शोच अनुसारको प्रतिफल दिन सकेको देखिँदैन।

गुठी संस्थान ऐन, २०३३ र गुठी संस्थान

गुठी संस्थान ऐन, २०२१ लाई प्रतिस्थापन गर्दै गुठी संस्थान ऐन, २०३३ जारी भयो। उक्त ऐनले सार्वजनिक हित र प्रयोजनको लागि स्थापना गरिएका गुठीहरूको राजगुठी, छुठ गुठी र निजी गुठी भनी वर्गीकरण गर्‍यो। ती गुठीहरूको छुट्टै प्रशासन, व्यवस्थापन र गुठीका सम्पत्तिहरूको लगत राख्न र सम्पूर्ण चल अचल सम्पत्तिको संरक्षण गर्नको लागि स्वायत्त संस्था गुठी संस्थानको स्थापना गर्‍यो।

विभिन्न देवी देवताका नाममा जात्रा पर्व, पूजा परम्परा सञ्चालन गर्ने हेतुले वा सार्वजनिक हित प्रवर्द्धनका लागि कुनै सन्त महन्त, दानी व्यक्ति वा राजा महाराजाहरूले सनद सवाल जारी गरेर अथवा दानपत्र, बकस पत्र खडा गरी राखिएका विभिन्न राजगुठीहरूको सञ्चालन, व्यवस्थापन गर्ने र गुठीधारहरूले राखेका पारिवारिक र निजी गुठीहरूको लगत राख्ने प्रमुख दायित्व, जिम्मेवारी र अधिकार समेत गुठी संस्थानलाई दिएको देखिन्छ। गुठी जग्गाको कुत बुझ्ने जिम्मेवारी समेत गुठी संस्थानमा नै रहेको देखिन्छ।

गुठी जग्गामा देखिएका समस्याहरू

राज गुठीहरूको सञ्चालन, व्यवस्थापन, गुठीको चल, अचल सम्पत्तिको संरक्षण र निजी गुठीहरूको लगत राखी निरन्तर नियमन समेत गर्ने मुख्य दायित्व भएको गुठी संस्थानका पछिल्ला केही दशकका काम कारवाहीहरूलाई नजिकैबाट नियाल्ने हो भने देबधको रक्षा गरी राजस्व परिचालन समेत गर्ने आफ्नो प्रधान कर्तव्यबाट विमुख भएको हो कि जस्तो देखिन थालेको छ।

सबै खालका गुठीहरूको संरक्षण र व्यवस्थापन गर्ने कानूनी दायित्व रहेको गुठी संस्थानको सम्बन्धमा देहायका प्रश्नहरू उठ्ने गरेको देखिन्छ।

- ❖ उदाहरणको रूपमा, हाँडीगाउँको लगत भिडाई मच्छेगाउँको सरकारी, सार्वजनिक प्रकृतिको (नेपाल सरकारको नाममा दर्ता भइसकेको जग्गा समेत) जग्गा कुनै अमुक गुठीको नाममा दर्ता गरी व्यक्तिको विशेषको नाममा गुठीको मोही कायम गर्ने,
- ❖ गुठीको स्वामित्वमा रहेका जग्गाहरूको गुठी रैतानी नम्बरी कायम गर्ने निर्णय गरी गुठीको अस्तित्व नै समाप्त पार्ने,
- ❖ विभिन्न ऐतिहासिक गुठीको लगतभित्रका जग्गाहरू (फिल्डबुकमा गुठीको नाम कायम भएका समेत) खोजी सम्बन्धित गुठीको नाममा दर्ता गर्न अग्रसर नहुने,
- ❖ गुठी संस्थानको एकलौटी स्वामित्व हुने गुठी तैनाथी जग्गामा समेत अमुक व्यक्तिहरूलाई नयाँ मोही खडा गरी-गराई द्वैध स्वामित्व कायम गराउने,
- ❖ गुठीको नाममा रहेका घर जग्गा, बर बगैँचाको उचित व्यवस्थापन नगर्ने,
- ❖ विभिन्न गुठीका महन्तहरूद्वारा गुठीको सम्पत्तिको दोहन, दुरुपयोग र गैरकानुनी बिक्री वितरण गरेको पुष्टि हुँदा समेत गुठीका महन्त पुजारीहरूलाई कानून बमोजिमको कारबाही गर्न अग्रसर नहुने,
- ❖ निजी गुठीहरूको लगत राख्ने र नियमन गर्ने कानूनी दायित्वबारे बेखबर रही निजी गुठी मस्यौट भएको अनदेखा गर्ने।

जग्गा (नाप जाँच) ऐन, २०१५ र नाप जाँच सम्बन्धी व्यवस्था

जग्गा नापको एउटै एकाइ तयार गरी नापमा एकरूपता र विश्वसनीयता कायम गर्ने, साँध(सीमानाको विवाद समाधान गर्ने, जग्गा नापमा आधुनिक वैज्ञानिक विधिको प्रयोग गरी क्षेत्रफल निकाल्ने, जग्गा दर्ता गरी जग्गाधनी प्रमाणपूजा वितरण गर्ने, जग्गाको प्रकृति अनुसार किसिम छुट्याई जग्गा वर्गीकरण गर्ने, राजस्व सङ्कलन गर्न सहज बनाउने, जग्गा नापजाँच गर्ने अधिकारीको परिभाषा गर्ने र सरकारी, सार्वजनिक जग्गाको लगत तयार गर्ने जस्ता उद्देश्यसहित जग्गा नाप जाँच ऐन, २०१९ जारी भएको थियो र हालसम्म पनि सोही ऐन प्रचलनमा रहेको छ।

उक्त ऐन जारी भएपश्चात् मुलुकभरी नै खडा गरिएका नापी गोश्वाराहरूले जग्गाको नापजाँच गरी सरकारी, सार्वजनिक, गुठी र निजी (रैकर) जग्गाको नक्सा, फिल्डबुक र श्रेस्ता तयार गर्ने काम गरेको पाइन्छ। यो ऐनको कार्यान्वयनपछि नेपालमा नक्शामा आधारित जग्गा प्रशासनको चरण शुरू भएको मानिन्छ।

जग्गा नाप जाँच सम्बन्धी समस्याहरू

नेपालको जग्गा नाप जाँचको विषयमा देहायका समस्याहरू रहेको देखिन्छ।

- ❖ साबिकमा कम दक्ष अमिनद्वारा जञ्जिरको प्रयोग गरी नाप नक्सा गरिएकोले कतिपय मानवीय त्रुटि र प्राविधिक समस्याको कारणले समेत जग्गाको वास्तविक भूगोल अनुसारको यथार्थ नक्सा र श्रेस्ता खडा नभएकोले जमिन र नक्सा श्रेस्तामा रहेको जग्गाको क्षेत्रफलमा ठूलो फरक पर्ने गरेको,
- ❖ जग्गा नाप जाँचको समयमा खडा गरिएको फिल्डबुकमा कतिपय अवस्थामा जग्गाधनी र जोताहाको महलमा स्पष्ट विवरण उल्लेख नभई अमिन आफैले फलानोको जग्गा हो भनी लेखिदिएको आधारमा जग्गाको वास्तविक स्वामित्वको सम्बन्धमा विवाद खडा हुने गरेको र ठूलो संख्यामा मुद्दा मामिला हुने गरेको,
- ❖ एक पटक नापी नक्सा भइसकेको ठाउँमा पुनस् नापी हुँदा प्रविधिको कारणले समेत साबिकको नक्सा र हालको नक्सामा ठूलो अन्तर आई सरकारी, सार्वजनिक जग्गा मस्यौट हुने तथा हालसाबिक प्रक्रियामा व्यक्ति विशेषको जग्गामा घटबढ हुन गई झै(झैगडा र मुद्दा मामिला निम्तिने गरेको,
- ❖ छुट नापीको नाममा सार्वजनिक जग्गा र वन जङ्गल समेत व्यक्ति विशेषको नाममा घुसाई नाप नक्सा भई श्रेस्ता खडा हुने गरेको,
- ❖ नक्सा बमोजिम टायल चेक गर्ने र कित्ताकाट गर्ने निर्णय गर्दा समेत कतिपय सन्दर्भमा नक्साको सीमाको रेखा नै सारी सरकारी, सार्वजनिक जग्गा समेत घुसाई अस्वाभाविक रूपमा क्षेत्रफल बढाई नक्सा र श्रेस्ता नै सच्याउने गरेको,
- ❖ भोग बमोजिमको नक्सा संशोधन गर्दा र फाइल नक्सा तयार गर्दा (स्केल बढाएर) समेत सरकारी, सार्वजनिक जग्गा व्यक्ति विशेषकोमा घुसाई सरकारी, सार्वजनिक सम्पत्ति मस्यौट हुने गरेको,
- ❖ नापी कार्यालयहरूमा हुने गरेका साबिकका नक्सा र श्रेस्ताहरूको उचित संरक्षण हुन नसकेकोले जग्गाको स्वामित्वको मूल श्रोतको नै संरक्षण नभई जीर्ण प्रायस् भएका,
- ❖ एकसरो नापी समाप्त भएको क्षेत्रमा शुरू भएको नापीले समस्यालाई सुल्झाउने भन्दा बल्झाउने गरेको देखिएको र हालसाबिकको नाममा जनताले झनै सास्ती पाउने गरेको,
- ❖ कित्ताकाट गर्दा फिल्डमा नगई अफिसबाटै काम गर्दा भोग र नक्शामा एकरूपता कायम हुन नसक्दा समस्या देखिएको आदि।

मालपोत ऐन, २०३४ र जग्गा प्रशासन

जग्गा दर्ता गर्ने कार्यविधि, रजिष्ट्रेसन, दाखिल खारेजी र लगत कट्टा, मालपोत असुली र मिनाहा, जग्गा आवादीको व्यवस्था, जग्गा प्रशासनसँग सम्बन्धित विवादहरूमा अर्धन्यायिक अधिकारको प्रयोग, सार्वजनिक सरकारी जग्गाको संरक्षण, जग्गाधनी प्रमाण पूर्जा जारी, छुट जग्गा दर्ता, जग्गा दर्ता

सम्बन्धी विशेष समितिहरू, कित्ताकाटको आदेश दिने सम्बन्धमा गरिएका व्यवस्थाहरू सहित मालपोत ऐन, २०३४ जारी भएको थियो र हालसम्म यही ऐन प्रचलनमा रहेको छ।

मालपोत ऐन, २०३४ मा टेकेर नै मालपोत कार्यालयहरूले छुट जग्गा दर्ता गर्ने, जग्गाधनी र मोहीको अभिलेख सहितको जग्गाधनी दर्ता श्रेस्ता खडा गरी राख्ने, जग्गाधनी प्रमाण पूर्जा जारी गर्ने, जग्गाको स्वामित्व हस्तान्तरण (नामसारी, अंशबण्डा, दान, बकस, राजीनामा पास, दृष्टिबन्धक, भोग बन्धक, लख बन्धक) गर्ने, दाखिला खारेजी गर्ने, लगत कट्टा गर्ने, स्वामित्व सम्बन्धी विवादहरूमा अर्धन्यायिक अधिकारको प्रयोग गरी निर्णय गर्ने, सरकारी, सार्वजनिक जग्गाको संरक्षण गर्ने, कित्ताकाट गर्नको लागि नापी कार्यालयलाई आदेश दिने, हालसाविक सम्बन्धी निर्णय गर्ने जस्ता जग्गा प्रशासनसँग सम्बन्धित कार्यहरू गर्ने गरेको देखिन्छ।

जग्गा प्रशासनमा देखिएका समस्याहरू

जग्गाको स्वामित्व सम्बन्धी अभिलेख सुरक्षित राख्ने र स्वामित्व हस्तान्तरण सम्बन्धी निर्णय गर्ने तथा कार्यालयमा आएका विवादहरूको अर्धन्यायिक अधिकार प्रयोग गरी न्याय निरूपण गर्ने समेतका मुख्य दायित्वहरू भएको मालपोत कार्यालयहरूमा देहायका समस्याहरू रहेको देखिन्छ।

- ❖ छुट जग्गा दर्ताको नाममा अमुक ठाउँको अमुक लगत भिडाई (पटक पटक एउटै लगत भिडाउने) सरकारी, सार्वजनिक (वन, जङ्गल, बुटेन, पोखरी, नदी, खोला, भीर, पर्ती, चौतारा, धारा, कुवा, कुलो, बाटो, खोल्सा, खर्क) र गुठीको जग्गा समेत व्यक्ति विशेषको नाममा दर्ता हुने गरेको,
- ❖ एउटा व्यक्तिको जग्गा अर्कै उनाऊ व्यक्तिको नाममा दर्ता गरिदिने र एउटै जग्गाको दोहोरो श्रेस्ता (सरकारी-व्यक्ति वा व्यक्ति-व्यक्ति) खडा हुने गरेको,
- ❖ कित्ते जग्गाधनी र फर्जी कागजात प्रमाणहरू खडा गरी जग्गाको गैरकानूनी हक-हस्तान्तरण हुने गरेको,
- ❖ जग्गाको स्वामित्व सम्बन्धी लगत, श्रेस्ता र पुराना निर्णय मिसिलहरूको उचित व्यवस्थापन र संरक्षण हुन नसकी नोक्सानी भएको र नागरिकको अचल सम्पत्ति सम्बन्धी अभिलेख जीर्ण अवस्थामा रहेको,
- ❖ जग्गाधनीको स्वामित्वमा मुलुकभरी रहेका घर जग्गाको एकीकृत अभिलेख खडा गर्न नसकेको,
- ❖ अर्धन्यायिक अधिकारको दुरुपयोग गर्ने गरेको,
- ❖ रजिष्ट्रेसन दस्तुर, दाखिल खारेज दस्तुर, पूँजीगत लाभकर समेतका राजस्व असुली गर्दा असुल नै नगर्ने वा कम असुली गर्ने गरेको।
- ❖ जग्गा प्रशासन सम्बन्धी सेवा लिदा शिक्षित व्यक्तिले समेत मध्यस्थकर्ताको सहायता लिनैपर्ने बाध्यात्मक अवस्था रहेको।

भूमि प्रशासनलाई व्यवस्थित बनाउन सुभावाहरू

मुलुकले वर्तमानमा अँगालेको भूमि नीतिमा के-कस्तो नवीनतम् व्यवस्था र भूमि प्रशासन, व्यवस्थापनमा कस्ता खालका कार्यविधिगत सुधार गरी राज्यको महत्त्वपूर्ण श्रोत र प्राकृतिक सम्पत्तिको रूपमा रहेको भूमि तथा हरेक नागरिकको पहिलो र अत्यावश्यक सम्पत्तिको रूपमा मानिने घर-जग्गालाई कुशल र वैज्ञानिक व्यवस्थापन गरी एकातर्फ जमिनको समुचित प्रयोग गर्दै त्यसको उत्पादन र उत्पादकत्व बढाउने तथा जग्गा प्रशासनलाई विश्वसनीय, भरपर्दो र झमेलामुक्त बनाई सुशासनमा टेवा पुऱ्याउन सकिन्छ भन्ने सन्दर्भमा राज्यका सम्बन्धित सरोकारवाला निकायहरूबाट देहायबमोजिमका सुझावहरूलाई मनन गरी महत्तम प्रयोग गरेको खण्डमा एकातर्फ वैज्ञानिकरूपमा भू-उपयोग हुन गई प्रत्यक्ष रूपमा भूमिबाट हुने उत्पादन र उत्पादकत्व बढ्ने र यसले कुल राष्ट्रीय उत्पादनमा प्रत्यक्ष रूपमा महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउने देखिन्छ भने अर्कोतर्फ जग्गाको स्वामित्व र प्रशासनसँग जोडिएका उजुर, बाजुर र मुद्दा मामिलाहरूमा कमी हुन आई समग्रतामा मुलुकको सुशासनमा समेत उल्लेखनीय टेवा पुऱ्याउन सक्ने देखिन्छ।

- ❖ प्रचलित जग्गाको हदबन्दी सम्बन्धी गणनालाई परिमार्जन गरी जग्गाको क्षेत्रफल, उपभोग र मूल्याङ्कनको संयुक्त आधारबाट गर्ने गरी नीतिगत व्यवस्था गर्ने,
- ❖ निश्चित अवधि तोकिएको प्रचलित कानून बमोजिम एउटै जग्गामाथि रहेको जग्गाधनी र मोहीको द्वैध स्वामित्वको अन्त्य गर्ने र पुनः द्वैध स्वामित्व कायम हुने खालको नीति नबनाउने,
- ❖ सरकारी, सार्वजनिक जग्गाको स्पष्ट अभिलेख राखी सरकारी, सार्वजनिक जग्गाको प्रयोजन, प्रयोग र वितरणको स्पष्ट मापदण्ड, शर्तहरू र जिम्मेवारीको किटान गर्ने,
- ❖ सरकारी जग्गा गैरकानूनी रूपमा व्यक्तिविशेषको नाममा दर्ता गर्ने र अतिक्रमण गर्नेलाई प्रचलित कानूनबमोजिम सजाय गर्ने र सरकारी, सार्वजनिक जग्गा संरक्षणमा जग्गा नाप जाँच ऐन, २०१९ र मालपोत ऐन, २०३४ ले गरेको व्यवस्था कडाईका साथ लागू गर्ने,
- ❖ खोला र नदीले मार्ग परिवर्तन गरेको, वन बुटेनसँग जोडिएको वा नक्सामा रहेको प्राविधिक त्रुटि भएको स्थानमा आधुनिक प्रविधिको उपयोग गर्दै पूराना नक्शा, हवाई फोटोग्राफ र भू-उपग्रह चित्र समेतको आधार लिई सरकारी, सार्वजनिक जग्गाको संरक्षण गर्ने,
- ❖ जग्गा दर्तासम्बन्धी मिसिल लगायतका अभिलेख र श्रेस्ताहरू आवश्यक परेको बेला तुरुन्तै फेला पार्न सकिने गरी प्रभावकारी अभिलेख व्यवस्थापन गर्ने र मन्त्रालयले मातहतका सम्पूर्ण कार्यालयहरूको आवधिकरूपमा अनुगमन गरी लापरवाही किसिमले अभिलेख राख्ने र नियतबस अभिलेख नष्ट गर्ने कर्मचारीको पहिचान गरी प्रचलित कानूनबमोजिम कारवाही गर्ने परिपाटीको विकास गर्ने,

- ❖ नापी विभागले सम्बन्धित कार्यालयलाई पुनः नापी पश्चात् पूर्जा वितरणको आदेश दिँदा साबिकबमोजिमको सरकारी, सार्वजनिक जग्गा व्यक्तिविशेषको नाममा दर्ता भए-नभएको र साबिकबमोजिमको सम्पूर्ण सरकारी, सार्वजनिक जग्गाको जग्गाधनी प्रमाण-पूर्जा तयार भए-नभएको यकिन गरी सो व्यहोरा स्पष्ट खुलाएर मात्र आदेश दिने र नापी कार्यालयले जग्गाधनी प्रमाण-पूर्जा वितरण गर्दा साबिक नापीमा कायम सम्पूर्ण सरकारी, सार्वजनिक जग्गा नेपाल सरकारको नाममा दर्ता गरी त्यस्तो जग्गाको जग्गाधनी प्रमाण-पूर्जा सम्बन्धित निकायमा बुझाएपछि मात्र अन्य जग्गाधनीलाई जग्गाधनी प्रमाण-पूर्जा वितरण गर्ने व्यवस्था गर्ने,
- ❖ जग्गा प्रशासन कार्यप्रक्रियामा सरलीकरण गर्ने र निवेदनको ढाँचा निशुल्क प्राप्त हुने व्यवस्था तुरुन्तै मिलाई मालपोत र नापी कार्यालयहरूमा कर्मचारी र सेवाग्राही आमने-सामने भएर सेवा लिन-दिन सक्ने वातावरणको निर्माण गर्ने,
- ❖ प्रचलित कानूनबमोजिम जग्गा विकास अनुमति प्राप्त गरी जग्गाको कारोबार गरेका व्यक्ति वा संस्थाले अनुमति प्राप्त गर्दा उल्लेख भएको बाटो, खुला क्षेत्र र अन्य सरकारी, सार्वजनिक हुनुपर्ने जग्गा नेपाल सरकारको नाममा कायम गरिसकेपछि मात्र अन्य कारोबार गर्न अनुमति दिने,
- ❖ बिगतको द्वन्दबाट वा प्राकृतिक कारणबाट भूमि लगत नष्ट भएका र जीर्ण भएका नक्शा, श्रेस्ताहरू शीघ्र पुनर्स्थापना गर्ने तथा मालपोत कार्यालयको अभिलेखमा रहेका जग्गाहरूको दोहोरो दर्ता, श्रेस्ता निश्चित अवधि तोकी प्रचलित कानूनबमोजिम दोहोरो दर्ता, श्रेस्ता कट्टा गर्ने,
- ❖ मुलुकको सावभौमसत्ताको सुरक्षा र नागरिकको वैयक्तिक सम्पत्तिको रक्षासँग जोडिएको जग्गा जमिनको नाप-नक्शा गर्नको लागि अनधिकृत र असुरक्षित सफ्टवेयरको प्रयोग नगर्ने र नाप-नक्शा सम्बन्धी डिजिटल डाटाको सुरक्षा सम्बन्धमा भरपर्दो व्यवस्था गर्ने,
- ❖ साबिकमा सरकारी, सार्वजनिक जग्गा नापजाँच भएको र नेपाल सरकारको नाममा दर्ता भई सकेको कुनै पनि कित्ता जग्गा नेपाल सरकारको स्वीकृति नभई गुठी कायम गर्ने गरी दर्ता नगर्ने, नगराउने तथा गुठी संस्थान मातहतका संपूर्ण राजगुठीहरूको चल, अचल सम्पत्तिहरूको विवरण सङ्कलन गरी सोको प्रभावकारी संरक्षण र व्यवस्थापन गर्ने,
- ❖ गुठी संस्थानसँग निस्क्रियरूपमा रहेको आर्थिक कोषको उत्पादनशील क्षेत्रमा समुचित परिचालन गर्ने,
- ❖ सरकारी कार्यालयहरूले प्राप्त गरेको जग्गाको लगतकट्टा गर्ने कार्यमा सम्बन्धित निकायलाई जिम्मेवार बनाई कार्यालयले जग्गा प्राप्त गरेको ३ महिनाभित्र त्यस्तो जग्गाको लगतकट्टा नगरेमा कारवाही गर्ने प्रवन्ध गरी लागू गर्ने,
- ❖ भूमि व्यवस्थापन कोषको समुचित बाँडफाँट र सदुपयोग गर्ने प्रवन्ध मिलाउने,

- ❖ जग्गा प्रशासन गर्ने कार्यालयहरूले अर्धन्यायिक प्रकृतिका निर्णय गर्नुपर्दा देहायबमोजिम गर्ने, गराउने परिपाटीको विकास गर्ने:
 - १) निर्णय गर्दा आधार र कारण उल्लेख गर्ने,
 - २) प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्तको अनुसरण गर्ने,
 - ३) सबुत प्रमाणको मूल्याङ्कन गरेर मात्र निर्णय गर्ने,
 - ४) स्वविवेकीय अधिकारको प्रयोग गर्दा न्यायिक मनको प्रयोग गर्ने,
 - ५) टिप्पणीबाट निर्णय गर्ने परिपाटीको अन्त्य गर्ने,
 - ६) कानूनले तोकेको अधिकारीले मात्र न्यायिक अधिकारको प्रयोग गर्ने,
- ❖ मन्त्रालय अन्तर्गतका कार्यालयहरू प्रचलित कानून र स्वीकृत कार्यविधिभन्दा परम्परागत पद्धति र कार्यालयगत प्रचलनको रूपमा चलिरहेको, काममा एकरूपता नभएको, मन्त्रालय र विभागको अनुगमन संयन्त्र कामकाजी नरहेको, आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली समेत कमजोर रहेको कारणले जग्गा प्रशासनमा अनियमितता, दण्डहीनता र भ्रष्टाचार मौलाएको हुँदा मन्त्रालय र विभागको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउने,
- ❖ मन्त्रालय अन्तर्गतका कर्मचारी सरुवा र पदस्थापनाको लागि स्पष्ट मापदण्ड बनाई बोलकबोलको आधारमा कर्मचारी सरुवा गर्ने वा खटाउने कुप्रवृत्तिलाई निमित्त्यात्र पार्ने र कुनै पनि कर्मचारी एउटै कार्यालयमा लामो समयसम्म बसिरहने स्थितिको अन्त्य गर्ने।

सरकारी, सार्वजनिक जग्गाको अतिक्रमण बढ्दै जानुमा नीतिगत कारण नै पो छ कि ?

जग्गा नाप जाँच ऐन, २०१९ र भूमि सम्बन्धि ऐन, २०२१ लागू भएपछि मुख्यतया तिरो उठाउने र हदबन्दी निर्धारण गर्ने प्रयोजनका लागि त्यसबेलाको सरकारले आवाद कमोद भएको घर जग्गाको मात्र नापजाँच गरी नक्सा, फिल्डबुक र सेस्ता कायम गर्न शुरू गरेको हो।

वि.सं. २०२१ सालदेखि शुरू भएको एकसरो नापीलाई शुरू नापी वा साबिक नापी पनि भन्ने चलन छ। मेरो जानकारीमा भएसम्म एकातर्फ नेपाल राज्यको सरहदभित्र पर्ने सम्पूर्ण भूभागको एकसरो नापी समेत हालसम्म सम्पन्न भएको छैन। अर्कोतर्फ कतिपय स्थानमा पुनः नापी (नयाँ नापी वा दोहोरो नापी) शुरू भई नाँपजाँच समेत भैरहेको अवस्था छ।

नयाँ नापीले नक्सा सेस्ता तयार गरे तापनि साबिक र हालको नापीको नक्सा र सेस्ता भिडाई हालसाबिक समेत गर्नुपर्ने प्रचलित कानूनी व्यवस्था छ। एकातर्फ हालको नापीलाई भोग बमोजिमको नापी भन्ने, अर्कोतर्फ साबिकमा पूरानो प्रविधिद्वारा गरिएको नापी नक्सासँग भिडाएर फरक नपर्ने गरी हालसाबिक गर्नुपर्दा नयाँ नापी स्वतन्त्र (Independent Survey) हुन सकेको छैन।

हाल-साबिककै कारण जग्गाको स्वामित्व र भोगलाई लिएर अनावश्यक झगडा र मुद्दा मामिलाहरू समेत सिर्जना हुने गरेका छन्। साबिककै नापीसँग भिडाएर हालसाबिक गर्नुपर्ने बाध्यात्मक व्यवस्था भएपछि लड्गडोजस्तो बन्न पुगेको हालको नापीको औचित्य र प्रयोजन पुष्टि गर्न गाह्रो हुने देखिन्छ।

वि.सं. २०१८ सालको जनगणना अनुसार नेपालको कूल जनसङ्ख्या ९४,१२,९९६ जना रहेकोमा र हाल वि.सं. २०७८ सालमा आइपुग्दा मुलुकको कुल जनसङ्ख्या ५८ वर्षको अवधिमा ३ गुणा बढेर ३ करोड पुगेको अनुमान गर्न सकिन्छ। जनसङ्ख्या निरन्तर वृद्धि भए पनि निजी स्वामित्वमा रहेको जग्गाको क्षेत्रफल ज्युँकात्युँ छ। बरु सीमित जग्गाको अत्यधिक खण्डीकरणका कारण क्षेत्रफल अझै घटेको हुनसक्छ।

त्यसरी शुरू नापीमा नाप नक्सा हुँदा व्यक्ति विशेषले आवाद कमोद गरी निजहरूको नाममा फिलडबुक, सेस्ता कायम भएको जग्गा बाहेक नाप नक्सा भई सरकारी, सार्वजनिक प्रकृति जनाई सेस्ता कायम भएको तथा नाप नक्सा नै नभएको बाँकी सम्पूर्ण जग्गालाई सरकारी, सार्वजनिक मानिन्छ। प्रचलित कानूनबमोजिम सरकारको नाममा दर्ता भएको वा नाप नक्सा नै नभएको सरकारी, सार्वजनिक जग्गा आफ्नो नाममा दर्ता वा भोग चलन गर्नु गराउनु गैरकानूनी र दण्डनीय समेत हो।

सरकारले सुकुम्बासी समस्या समाधान गर्ने भनेर बेला-बेलामा सरकारी जग्गा वितरण गर्ने गरेको समेत पाइन्छ। कहिलेकाहीं अव्यवस्थित बसोबासीको नाममा समेत सरकारी जग्गा व्यक्तिविशेषको नाममा दर्ता गर्दिने गरेको समेत देखिन्छ। अद्यापि कतिपय स्थानमा सरकारी नाममा दर्ता भएको वा नाप नक्सा नै नभएको सरकारी जग्गामा समेत गैरकानूनीरूपमा सयौरहजारौँ घरबस्ती बसाइएको हुँदा त्यस्ता शहरहरूले राज्य र राज्यको कानूनलाई नै गिज्याइरहेको जस्तो प्रतीत हुन्छ। यो मुलुकको सुकुम्बासी व्यवस्थापन समस्या कहिले निको नहुने तर बारम्बार कोट्याइरहने बाँदरको घाउ सरह बन्ने गरेको छ। यहाँ त्यस्ता अव्यवस्थित बस्ती र शहरहरूको नाम नलिऊँ। त्यस्तै प्रकृतिको कुनै एक भू-भागमा प्रादेशिक राजधानी स्थापना गर्ने सरकारी निर्णय समेत भइसकेको छ।

१ करोडको हाराहारीमा जनसङ्ख्या हुँदा आवाद कमोद गरेको सरकारी र सार्वजनिक बाहेकको निजी जग्गाले मात्र ६० वर्षपछि आज आएर ३ करोडको हाराहारीमा पुगेको जनसङ्ख्यालाई अवश्य पनि धान्न सक्दैन। प्रचलित कानून बमोजिम सरकारी, सार्वजनिक जग्गा व्यक्तिविशेषले भोग चलन गर्नु गैरकानूनी भएपछि साबिकको नापी बमोजिम जे जति क्षेत्रफलको जग्गा आवाद कमोद कमोद भएको थियो जनसङ्ख्या जति बढे पनि त्यसमा मात्रै सीमित रहनु पर्ने बाध्यता रहेको छ। यसबाट ६० वर्षअघि आवाद कमोद भएको निजी स्वामित्वको जग्गाले मात्र हालको नधानु स्वभाविक नै हो।

माथि उल्लिखित नीतिगत समस्याकै कारण उब्जिन पुगेको सुकुम्बासी समस्या कतिपय भू-माफिया तथा राज्यशक्तिका विचौलियाहरूका लागि दुहुनु गाई सरह बन्न पुगयो। राज्यका लागि भने मुलुकभित्र छरिएर रहेका वास्तविक सुकुम्बासीहरूको यथार्थ पहिचान गरी दीर्घकालीन व्यवस्थापन गर्न नसक्दा कहिले निको नहुने बरु खाटा बस्न नपाउँदै बलिझरहने अपठ्यारो ठाउँको पिलोजस्तो बन्न पुगयो।

सुकुमबासीकै नाममा सरकारी, सार्वजनिक जग्गा अतिक्रमणकारी र राज्य पक्षबीच मुडभेड निहत्था नागरिकहरूको ज्यान गुम्न पुगेको दुर्घटना ताजै छ। अर्कोतर्फ अव्यवस्थित बसोबासीको नाममा सरकारी, सार्वजनिक जग्गाको दोहन बढ्दो क्रममा छ। लड्गडो जस्तो बन्न पुगेको नयाँ नापी र हालसाविक समेत भ्रष्टाचार बढ्नुका कारकका रूपमा देखा पर्न थाले। भूमि प्रशासनले कुख्याती कमाउन थाल्यो। कालोधन व्यवस्थापन गर्ने ठाउँको रूपमा जग्गाको कारोबार चिनिन थाल्यो। कृषियोग्य भूमिको अत्यधिक दोहन जारी छ। व्यक्ति विशेषले स्वामित्व बिना नै वर्षौंदेखि गैरकानूनी रूपमा सरकारी जग्गाको अव्यवस्थित भोग चलन गर्दा भूमिकर वापत् तिरोको रूपमा राज्यलाई प्राप्त हुने अरबौंको राजस्व समेत घाटा लागिरहेको छ।

सरकारी, सार्वजनिक जग्गा अतिक्रमणको दीर्घकालीन समाधानको उपायहरू:

- ❖ स्वतन्त्र रूपमा भोगको आधारमा नयाँ नापी गर्ने (Independent Survey) र साविकदेखि नै निर्विवादरूपमा स्वामित्व कायम रहेका जग्गाधनीलाई तुरुन्तै पूर्जा वितरण गर्ने।
- ❖ मुद्धा मामिलाको जड र झै झगडाको बिऊ हालसाविक गर्ने व्यवस्था तुरुन्त खारेज गर्ने।
- ❖ लामो अवधि (१५ वर्षभन्दा बढि) देखि अनवरतरूपमा व्यक्तिको भोगमा रही सरकारी स्वामित्वमा रहेका जग्गा (सरकारलाई आवश्यक नपर्ने खालका भए) चलनचलितको बजारमूल्य लिई छुट जग्गा, स्वबासी जग्गा दर्ताको लागि अन्तिम १ पटक मात्र मौका दिई प्रचलित कानूनबमोजिम भोगवालाकै नाममा दर्ता गरिदिने र त्यसपछि पनि दर्ता गर्न बाँकी रहने जग्गाहरूको हकमा जग्गा नापजाँच ऐन, २०१९ को भावनाबमोजिम नेपाल सरकारको नाममा दर्ता गर्ने, गराउने व्यवस्था कडाइका साथ लागु गर्ने।
- ❖ नेपाल राज्यको सीमानाभित्रको सम्पूर्ण जग्गाको अभियानकै रूपमा नाप नक्सा गर्ने कार्य गरी ५ वर्षभित्रमा नापजाँचको कार्य सम्पन्न गर्ने।
- ❖ यथार्थ एकातिर अनि तयार गरिएको भनिएको नक्सा, डाटा अर्कोतिर हुँदा अपेक्षाकृत प्रभावकारी हुन नसकिरहेको भू-उपयोग आयोजनालाई खारेज गर्ने र शक्तिशाली भू-उपयोग प्राधिकरण गठन गरि जग्गाको अवस्थिति, उत्पादकत्व, स्वामित्व, भोग चलनको अवस्था, भौगर्भिक अवस्था, प्राकृतिक स्रोतको प्रचूरता समेतको आधारमा भू-उपयोग नक्सा डाटा तयार गर्दै क्रमशः लागू समेत गर्दै जाने र १० वर्षभित्रमा लागू गरिसक्ने।
- ❖ भू-उपयोग प्राधिकरणले तयार गरेको नक्सा डाटाको आधारमा सरकारी स्वामित्वमा रहेको जग्गालाई समेत उपयोगिताको आधारमा सोही प्रयोजनमा प्रयोग गर्नको लागि निश्चित अवधिको लागि लिजमा दिने।

- ❖ प्रमुख प्राकृतिक स्रोतको रूपमा रहेको भूमिलाई व्यापारको साधन बनाई बिना कुनै औचित्य जग्गाको उत्पादकत्वसँग कुनै तादात्म्यता समेत नराखी ज्यामितीय रूपमा बढाउँदै लगेको जग्गाको मूल्यमा स्थिरता कायम गरी भू-माफियाकरणलाई रोक्न जग्गाको अवस्थिति र उत्पादकत्वको आधारमा सरकारले नै अधिकतम मूल्य निर्धारण गरी सोही बमोजिम मात्र हक हस्तान्तरण गर्न पाउने प्रवन्ध गर्ने।
- ❖ कसैको सन्तान भएर जन्मिदैमा बिना कुनै उद्यम परिश्रम नै नगरी मातापिताको नामको जग्गाको स्वामित्व स्वतः सन्तानमा सरेने प्रथालाई क्रमशः निरुत्साहित गरी हरेक नागरिकलाई उद्यमी र कर्मशील बन्न उत्प्रेरित गर्नका लागि समेत अंशबण्डामा भारी मात्रामा कर लगाउने।

उपसंहार

मानवीय उपयोगिता र आर्थिक मूल्य भएको भौतिक, अभौतिक, दृष्य, अदृष्य वस्तुको रूपमा बुझिने सम्पत्तिको हकलाई संविधानले नै मौलिक हकको मान्यता दिएको सन्दर्भमा राज्य र नागरिकको समेत प्रमुख र महत्त्वपूर्ण प्रकृतिप्रदत्त भौतिक सम्पत्तिको रूपमा रहेको सरकारी, सार्वजनिक, गुठी र निजी गरी सबै खालको भूमिको व्यवस्थापन र प्रशासनको सम्बन्धमा बनाइएका राज्यका नीतिहरू सम्बन्धित मुलुकले अँगालेको राजनीतिक दर्शनको वैधानिक दस्तावेज संविधान र प्रचलित शासकीय प्रणालीको सापेक्षमा रहेर वैज्ञानिक, न्यायपूर्ण, प्रायोगिक, वस्तुनिष्ठ हुनुपर्दछ। मुलुकको भूमि नीति अनुरूप भूमि प्रशासन सञ्चालन गर्दा प्रक्रियागत सरलता, स्पष्ट कार्यविधि र पारदर्शी कार्यप्रक्रिया अवलम्बन गरिनु पर्छ भने त्यसको कार्यान्वयनको लागि दक्ष, जागरुक, उत्साही र सदाचारी राष्ट्रसेवकको अपरिहार्यता रहन्छ। अतः नेपालको भूमि व्यवस्थापन र जग्गा प्रशासनको क्षेत्रमा अपेक्षित सुधार गर्नको लागि सम्बन्धित सरोकारकारवाला पक्षहरूले माथि उल्लिखित सुझावहरूको इमान्दारीतापूर्वक कार्यान्वयन गरेको खण्डमा वैज्ञानिक भू-उपयोग र चुस्त भूमि प्रशासनको क्षेत्रमा नेपालले अब्बल मुलुकको रूपमा आफ्नो सफल पहिचान स्थापित गर्दै अन्ततोगत्वा सुशासन र समृद्धिको यात्रातर्फ लम्किन सक्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू:

१. कानून किताब व्यवस्था समिति, मुलुकी ऐन, २०२१, काठमाण्डौ।
२. कानून किताब व्यवस्था समिति, भूमि सम्बन्धी ऐन, २०२१, काठमाण्डौ।
३. कानून किताब व्यवस्था समिति, जग्गा नाप जाँच ऐन, २०१९, काठमाण्डौ।
४. कानून किताब व्यवस्था समिति, गुठी संस्थान ऐन, २०३३, काठमाण्डौ।
५. कानून किताब व्यवस्था समिति, मालपोत ऐन, २०३४, काठमाण्डौ।
६. कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२), नेपालको संविधान, काठमाण्डौ।

७. जग्गा प्रशासनसँग सम्बन्धित विभिन्न नीति, नियमावली, निर्देशिका र कार्यविधिहरू।
८. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको (२०७५), अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको स्मारिका, टंगाल, काठमाण्डौ।



दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयनको लेखापरीक्षण

✍ घनश्याम पराजुली

कार्यकारी सारांश

संयुक्त राष्ट्र संघको महासभाले सन् २००० मा कार्यान्वयनमा ल्याएको सहश्राब्दी विकास लक्ष्यको कार्यान्वयनबाट प्राप्त उपलब्धि तथा अनुभवका आधारमा सन् २०१५ मा संयुक्त राष्ट्र संघको महासभामा विश्वका १९३ देशका सरकार प्रमुखहरूले सन् २०३० सम्ममा हासिल गर्ने गरी दिगो विकासका लक्ष्य कार्यान्वयनमा ल्याएका छन्। यी लक्ष्यहरू विश्व व्यापकता, सबैलाई समेट्ने, अन्तरसम्बन्ध तथा अविभाज्यता, समावेशीता, बहु सरोकारवाला बीच सहकार्य र साझेदारी गर्ने सिद्धान्तबाट निर्देशित छन्। नेपाल सरकार दिगो विकास लक्ष्यको पक्षराष्ट्र भएकोले नेपालको आवश्यकता अनुसार लक्ष्य परिमाणात्मक गन्तव्य र सूचकहरू निर्धारण गरी कार्यान्वयन कार्ययोजना लागु गरेको छ। नेपाल सरकारले तोकिएका लक्ष्यहरूको कार्यान्वयनबाट प्राप्त उपलब्धिको नियमित रूपमा समीक्षा गरी प्रतिवेदन सार्वजनिक गरिरहेको छ।

दिगो विकासका लक्ष्य हासिल गर्न लेखापरीक्षण संस्थाहरूले गर्ने योगदानलाई सबल बनाउन अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा समेत विभिन्न प्रयासहरू भएका र ती प्रयासहरूमा नेपालका महालेखापरीक्षकको समेत सक्रिय सहभागिता रहेको छ। महालेखापरीक्षकले नेपाल सरकारले कार्यान्वयनमा ल्याएका दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयन अवस्थाको परीक्षण गरी प्रतिवेदन पेश गरिरहेको छ। यस्तो लेखापरीक्षण गर्न लेखापरीक्षकको क्षमता विकास, सूचना संकलन र विश्लेषण, सरोकारवालाको सहभागितामा विशेष जोड दिनु पर्ने देखिएको छ। प्रस्तुत लेख यिनै विषयमा केन्द्रित रही विभिन्न पक्षको विश्लेषण गरिएको छ।

परिचय

सन् २०१५ को सेप्टेम्बरमा भएको संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभा (A/RES/70/1) मा १९३ देशका सरकार प्रमुखहरूले अनुमोदन गरेका लक्ष्यहरूलाई दिगो विकासका लक्ष्यहरू वा विश्वव्यापी लक्ष्यहरू नामाकरण गरिएको छ। यस्मा १७ वटा लक्ष्य, १६९ वटा परिमाणात्मक गन्तव्य र २३९ वटा सूचकहरू रहेका छन्। यी लक्ष्यहरू एक अर्कामा अन्तर्निहित र एउटाको प्राप्ति नभएमा अन्य पूरा गर्न

✍ नायब महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

नसकिने अवस्था रहेको छ। यस अन्तर्गत कसैलाई पनि पछाडि नछाड्ने संकल्प गरी गुणस्तर र पूर्वाधार विकासमा जोड दिइएको छ।

दिगो विकास लक्ष्यले मानव, समृद्धि, पृथ्वी, शान्ति र साझेदारी (People, Prosperity, Planet, Peace & Partnership) गरी ५ पी मा जोड दिएको छ। जस अनुसार मानवलाई लक्ष्य १ देखि ६ ले, समृद्धिलाई लक्ष्य ७ देखि ११ ले, पृथ्वीलाई लक्ष्य १२ देखि १५ ले, शान्तिलाई लक्ष्य १६ ले र साझेदारीलाई लक्ष्य १७ ले समेटेको छ।

दिगो विकास लक्ष्यको कार्यान्वयनलाई व्यवस्थित गर्न संयुक्त राष्ट्र संघले The 2030 Agenda for Sustainable Development, Global Sustainable Development Report, 2016, The Sustainable Development Goals Report, 2016 मार्फत् थप स्पष्ट गरेको छ।

दिगो विकास लक्ष्यहरू

दिगो विकास लक्ष्य अन्तर्गत सबै क्षेत्रबाट सबै प्रकारका गरीबीको अन्त्य गर्ने, भोकमरीको अन्त्य गर्ने, खाद्य सुरक्षा तथा उन्नत पोषण सुनिश्चित गर्ने र दिगो कृषि प्रवर्द्धन गर्ने, सबै उमेर समूहका व्यक्तिका लागि स्वस्थ जीवन सुनिश्चित गर्दै समृद्ध जीवनस्तर प्रवर्द्धन गर्ने, समावेशी तथा समतामूलक गुणस्तरीय शिक्षा सुनिश्चित गर्ने र सबैका लागि जीवनपर्यन्त सिकाइका अवसरहरू प्रवर्द्धन गर्ने, लैङ्गिक समानता हासिल गर्ने र सबै महिला, किशोरी र बालिकालाई सशक्त बनाउने, सबैका लागि स्वच्छ खानेपानी र सरसफाइको उपलब्धताका साथै यसको दिगो व्यवस्थापन सुनिश्चित गर्ने, किफायती, विश्वसनीय, दिगो र आधुनिक ऊर्जामा सबैका लागि पहुँच सुनिश्चित गर्ने, भरपर्दो, समावेशी र दिगो आर्थिक वृद्धि तथा सबैका लागि पूर्ण र उत्पादनशिल रोजगारी र मर्यादित कामको प्रवर्द्धन गर्ने, उत्थानशील पूर्वाधारको निर्माण, समावेशी र दिगो औद्योगीकरणको प्रवर्द्धन र नवीन खोजलाई प्रोत्साहन गर्ने, मुलुकभिन्न तथा मुलुकहरूबीचको असमानता घटाउने, सहर तथा मानव बस्तिहरू समावेशी, सुरक्षित, उत्थानशील र दिगो बनाउने, दिगो उपभोग र उत्पादन प्रणाली सुनिश्चित गर्ने, जलवायु परिवर्तन र यसको प्रभाव नियन्त्रण गर्न तत्काल पहल थाल्ने, दिगो विकासका लागि महासागर समुद्र र समुद्री साधन स्रोतहरूको संरक्षण र दिगो प्रयोग गर्ने, पारिस्थितिकीय प्रणालीको संरक्षण, पुनर्स्थापना र दिगो उपयोगको प्रवर्द्धन गर्ने, वनको दिगो व्यवस्थापन गर्ने, मरुभूमीकरण र भूक्षय रोक्ने तथा जैविक विविधताको संरक्षण गर्ने, दिगो विकासका लागि शान्तिपूर्ण र समावेशी समाजको प्रवर्द्धन गर्ने, सबैको न्यायमा पहुँच प्रदान गर्ने र सबै तहमा प्रभावकारी, जवाफदेही र समावेशी संस्था निर्माण गर्ने र दिगो विकासका लागि विश्वव्यापी साझेदारी सशक्त बनाउने र कार्यान्वयनका लागि स्रोत साधन सुदृढ गर्ने गरी १७ वटा लक्ष्य निर्धारण गरिएको छ।

दिगो विकास लक्ष्यका १७ लक्ष्यहरूमध्ये १६ औँ लक्ष्य संस्थागत व्यवस्थासँग सम्बन्धित छ। यस लक्ष्यले दिगो विकासको निम्ति शान्तिपूर्ण र समावेशी समाजहरूको प्रवर्द्धन गर्ने, न्यायमा सबैको पहुँच प्रदान गर्ने र सबै तहहरूमा प्रभावकारी, जवाफदेही र समावेशी संस्थाहरू निर्माण गर्ने (Promote

peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels), हिंसात्मक द्वन्द्वबाट मृत्यु हुने, महिलाहरूविरुद्ध हुने हिंसा र बालबालिकाहरू विरुद्धका हिंसा समाप्त पार्ने, पारदर्शिता र जवाफदेहिताको अङ्क सुधार गर्ने र सुशासन स्केल बढाउने, कानूनी पहिचान दिलाउने, बाल विवाह अन्त्य गर्ने र सबैमा न्यायको पहुँच पुऱ्याउने परिमाणात्मक लक्ष्य राखेको छ।

नेपालमा दिगो विकासका लक्ष्य

नेपालको संविधानले राज्यको राजनीतिक, सामाजिक र सांस्कृतिक तथा आर्थिक उद्देश्यलाई निर्देशक सिद्धान्तमा समावेश गरी सामाजिक र सांस्कृतिक रूपान्तरण, विकास, प्राकृतिक साधन स्रोतको संरक्षण, सम्बर्द्धन र उपयोग, सामाजिक न्याय र समावेशीकरण लगायतका दिगो विकास लक्ष्य प्राप्त गर्न सहयोग गर्ने गरी राज्यका नीतिहरू अवलम्बन गर्न निर्देशित गरेको छ। नेपाल समेत सहभागी भई संयुक्त राष्ट्र संघले स्वीकृत गरेका १७ लक्ष्य, १६९, परिमाणात्मक गन्तव्य एवं २३७ सूचकहरूका आधारमा नेपाल सरकारले १४ औं लक्ष्य, जलमुनीको जीवनलाई नेपालमा आवश्यक नभएको भनी सो लक्ष्य बाहेक १६९ गन्तव्य तथा परिमाणात्मक सूचकहरूमा २५७ थप गरी ४९४ सूचकहरू तय गरेको छ। यस अन्तर्गत पहिलो तह (Tier I) का सूचकहरू १७४ वटा, दोस्रो तह (Tier II) का २६९ वटा र तेस्रो तह (Tier III) का ५१ सूचकहरू रहेका छन्। नेपालद्वारा स्वीकार गरिएका सूचकहरूका लागि सन् २०१५, २०१९, २०२२, २०२५ र २०३० गरी ५ पटक सूचनाहरू उपलब्ध हुने पूर्वानुमान गरिएको छ। दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयनलाई नियमन गर्न राष्ट्रिय योजना आयोगले दिगो विकास लक्ष्य आवश्यकता पहिचान, लागत अनुमान तथा वित्तीय रणनीति, दिगो विकास लक्ष्य स्थानीयकरण स्रोत पुस्तिका, Sustainable Development Goals, Status and Road map: (2016-2030), National Review of Sustainable Development Goals, Sustainable Development Goals (2016-2030), National (Preliminary) Report, Sustainable Development Goals Progress Assessment Report (2016-2019) लगायत प्रकाशन गरेको छ।

कार्यान्वयनका प्रयास

राष्ट्रिय योजना आयोगले तयार गरेको नेपालमा दिगो विकास लक्ष्यको आवश्यकता पहिचान, लागत अनुमान तथा वित्तीय रणनीतिले दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयन गर्न वार्षिक औसत रु.२० खर्ब २५ अर्ब रकम आवश्यक पर्ने अनुमान गरेको छ। नेपाल सरकारले दिगो विकासका लक्ष्य कार्यान्वयन गरेका प्रयासहरू निम्न रहेका छन् :

आवधिक योजना

राष्ट्रिय योजना आयोगले प्रकाशन गरेको पन्ध्रौं योजना (आर्थिक वर्ष २०७६/७७-२०८०/८१) ले लिएका लक्ष्य एवं रणनीतिहरूको कार्यान्वयनबाट हासिल गर्ने दिगो विकासका लक्ष्य निम्न रहेका छन् :

लक्ष्य एवं रणनीति	हासिल हुने लक्ष्य
आर्थिक वृद्धि, रोजगारी, उत्थानशील पूर्वाधार, औद्योगिककरण, शहर र वस्ती, उपभोग तथा उत्पादनको दिगोपना	८, ९, ११, १२
असमानता न्यूनीकरण, लैङ्गिक समानता, सुशासन तथा सामाजिक सुरक्षा	५, १०, १६
गरीबी घटाउने, भोकमरी अन्त्य गर्ने, सबैका लागि खानेपानीको व्यवस्था र आधुनिक उर्जा उपलब्ध गराउने जस्ता मानव सभ्यताका आधारभूत पक्ष	१, २, ६, ७
स्वास्थ्य तथा शिक्षा	३, ४
प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन र उत्थानशीलता विकास	१३, १५
विकासका लक्ष्य प्राप्त गर्न सार्वजनिक, निजी, सहकारी, सामुदायिक क्षेत्र	१७

बजेट तथा कार्यक्रम

राष्ट्रिय योजना आयोगले तयार गरेको दिगो विकास लक्ष्य: आवश्यकता पहिचान, लागत अनुमान तथा वित्तीय रणनीति अनुसार दिगो विकासको सम्पूर्ण अवधिको लागि वार्षिक औसत लगानी आवश्यकता प्रतिवर्ष रु. २०२४.८ अर्ब रहेको छ। नेपाल सरकारले वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेट वक्तव्य मार्फत नेपाल सरकारको बजेटलाई दिगो विकासका लक्ष्य अनुसार वर्गीकरण गर्न आर्थिक वर्ष २०७३/७४ बाट शुरू गरेको छ। नेपाल सरकारले बजेटलाई दिगो विकासका लक्ष्य संकेतका आधारमा विनियोजन गरेको बजेट निम्न रहेको छ:

तालिका नं. १ : दिगो विकासका लक्ष्य संकेतका आधारमा विनियोजन गरेको बजेट (प्रतिशतमा)

संकेत नं.	लक्ष्य	२०७३/७४	२०७४/७५	२०७५/७६	२०७६/७७	२०७७/७८	२०७८/७९
१	गरीबीको अन्त्य	१९.३४	१५.९८	३.७६	१.५९	२.०२	६.७
२	शून्य भोकमरी	६.२२	४.७५	६.०५	८.०६	९.७३	४.५९
३	स्वस्थ जीवन	४.०६	२.५६	४.४४	५.३८	९.१५	८.३७
४	गुणस्तरीय शिक्षा	११.२७	५.३०	१.९२	१.३४	२.५८	११.०२
५	लैङ्गिक समानता	०.२१	०.१६	०.७५	०.०५	०.७८	०.०३
६	दिगो सफा पानी तथा सरसफाई सेवा	३.२४	२.५९	४.०६	५.२६	५.५९	२.२४
७	आधुनिक ऊर्जामा पहुँच	५.१६	५.४२	१४.५८	११.५१	११.५६	४.३४
८	समावेशी आर्थिक वृद्धि तथा मर्यादित काम	१.०३	०.७३	१.००	३.२६	२.०३	३.०९

९	उद्योग, नवीन खोज र पूर्वाधार	१६.२९	१२.४६	२६.११	३०.८९	३२.५२	१४.३८
१०	असमानता न्यूनीकरण	०.४२	०.२७	०.३७	-	०.१९	५.७४
११	दिगो शहर र वस्तीहरू	१९.९३	१८.८४	२९.८३	२८.५८	१६.३९	८.७१
१२	दिगो उपभोग तथा उत्पादन	०.०१	०.०१	०.४३	-	३.८८	-
१३	जलवायु परिवर्तन अनुकुलन	०.२७	०.३०	१.८१	१.०१	०.६२	१.०२
१४	भूसतह स्रोतको उपयोग	१.४५	१.२८	०.९५	१.५३	१.१८	०.७४
१५	शान्तिपूर्ण, न्यायपूर्ण र सशक्त समाज	१०.४५	२८.७६	०.४१	१.३६	१.३१	७.४७
१६	दिगो विकासका लागि साझेदारी	०.६५	०.५९	०.२०	०.१७	०.४८	०.४२
१७	संकेत नभएको	-	-	२९.४	६.४	-	२१.१३
विनियोजित रकम (रू. करोडमा)		६१२१०	८४२८०	५९२९९	६८८०२	५७९१०	१६३२८३

स्रोत: आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को बजेट वक्तव्य अनुसार र अन्य आर्थिक वर्षको राष्ट्रिय योजना आयोगबाट प्रकाशित वार्षिक विकास कार्यक्रम।

संस्थागत व्यवस्था

दिगो विकासका लक्ष्यहरू प्राप्त गर्नको लागि नेपाल सरकारले संस्थागत व्यवस्था गरेको छ। नेपालमा दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयनको नियमन, निर्देशन गर्न गठन गरिएका संस्थागत व्यवस्थाहरू निम्न रहेका छन् :

१. दिगो विकास तथा सुशासन समिति: संघीय संसदको राष्ट्रिय सभामा नेपाल सरकारले अख्तियार गरेको दिगो एवं सन्तुलित विकास र सुशासन प्रवर्द्धन सम्बन्धी कार्य क्षेत्र रहेको दिगो विकास तथा सुशासन समिति गठन गरिएको छ।
२. केन्द्रीय निर्देशक समिति: सम्माननीय प्रधानमन्त्रीको संयोजकत्वमा दिगो विकास सम्बन्धी केन्द्रिय निर्देशक समितिको गठन गरेको छ।
३. कार्यान्वयन तथा समन्वय समिति: राष्ट्रिय योजना आयोगका माननीय उपाध्यक्षको संयोजकत्वमा कार्यान्वयन तथा समन्वय समिति गठन गरिएको छ।
४. विषयगत समिति: राष्ट्रिय योजना आयोगका सदस्यहरूको अध्यक्षतामा ९ वटा विषयगत समितिहरू गठन भएका छन्।

कार्यान्वयनको मूल्यांकन

दिगो विकास लक्ष्य सम्बन्धमा राष्ट्रिय योजना आयोगले विभिन्न रणनीति तथा प्रतिवेदन तयार गरेको छ। वि. सं. २०७२ सालमा दिगो विकास लक्ष्यको प्रारम्भिक राष्ट्रिय प्रतिवेदन प्रकाशन गरेकोमा सो प्रतिवेदनलाई अद्यावधिक गरी २०७४ सालमा नेपालमा दिगो विकास लक्ष्यको वर्तमान अवस्था र भावी कार्ययोजना: २०१६-२०३० प्रकाशन गरिएको थियो। त्यस्तै वि.सं. २०७४ मा ऐच्छिक राष्ट्रिय समीक्षा प्रतिवेदन तयार गरी संयुक्त राष्ट्रसंघीय उच्चस्तरीय राजनीतिक मञ्चमा पेस गरेको छ।

दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयनको लेखापरीक्षण

दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयनको लेखापरीक्षणले सरकारले प्रतिबद्धता जनाएका लक्ष्यहरूको कार्यान्वयन अवस्थाको स्वतन्त्र रूपमा मूल्यांकन गरी सुधारका क्षेत्रहरू पहिचान गर्दछ। यस्तो लेखापरीक्षणलाई निम्न रूपमा परिभाषित गर्ने गरेको पाइन्छ।

An Audit of SDGs implementation is an audit of the implementation of the set of policies that contribute to the achievement of a nationally agreed target linked with one or more SDG targets. It concludes on the progress made towards the achievement of the nationally agreed target; how likely the target is to be achieved based on current trends; and the adequacy of the national target in comparison with the corresponding SDG target(s).

An audit of SDGs implementation needs to be conducted using a whole-of-government approach. It needs to conclude on the extent of coherence and integration in the implementation of policies and to the extent possible, the audit could include objectives and questions that allow the Supreme Audit Institution (SAI) auditor to conclude on leave no one behind; and multi-stakeholder engagement. लेखापरीक्षणले सरकारले स्वीकार गरी प्रतिबद्धता जनाएका सूचकहरूको कार्यान्वयनबाट भएका उपलब्धिको मूल्यांकन गरी सुझाव दिने कार्य गर्दछ। यसरी मूल्यांकन गर्दा राष्ट्रिय गन्तव्यको उपलब्धि वा उपलब्धि हुने संभावनाको मूल्यांकन गर्दछ। यस प्रयोजनका लागि समग्र सरकारको अवधारणा (Whole-of-Government Approach) अवलम्बन गरी लेखापरीक्षण गर्ने प्रचलन रहेको छ।

लेखापरीक्षणमा भएका प्रयास

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन (INTOSAI) ले आफ्नो रणनीतिक योजना (२०१७-२०२२) मा दोस्रो रणनीतिमा अन्तर सम्बन्धित विषयमा समावेश (Crosscutting Priority 2: Contributing to the follow-up and review of the SDGs within the context of each nation's specific sustainable development efforts and SAI's individual mandates) गरेको छ। जस अनुसार सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूलाई निर्देशित (Contribute to the follow-up and review of the SDG's within the context of each nation's specific sustainable development efforts and SAI's individual mandates) गरेको छ भने केही सुझाव (Auditing preparedness and national systems of follow up, Performance audits on programmes that contribute to SDGs, Assessing and supporting SDG 16,

Being model of transparency and accountability) समेत दिएको छ। यस्का लागि संस्थाले System oriented, Problem oriented, Result oriented मध्ये कुनै वा सबै पद्धति अवलम्बन गर्न सक्दछ। संस्थाले दिगो लक्ष्य हासिल भएको अवस्थाको स्वतन्त्र रूपमा परीक्षण गरी सुझाव दिन प्रेरित गरिएको छ। संस्थाले लेखापरीक्षण योजना तयार गर्दा लक्ष्यसँग सम्बन्धित मुद्दाहरूमा विशेष ध्यान दिनु पर्दछ। संगठनले विज्ञहरू समावेश भएको समूह (Supervisory Committee on Emerging Issues, SCEI) समेत गठन गरेको छ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड (ISSAI) १२ ले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको मान्यता र फाइदाहरूको बारेमा उल्लेख गरेको छ। जस अनुसार संस्थाको जवाफदेहिता, पारदर्शिता र इमान्दारिता वृद्धि गर्ने, नागरिक एवं सरोकारवालाहरूप्रति जवाफदेही रहनको लागि परिवर्तित वातावरण एवं समसामयिक जोखिम उपर सचेत रहने, सरोकारवालाहरूलाई सुसूचित गराउने स्वतन्त्र र निष्पक्ष मार्गदर्शनको स्रोत बन्ने एवं उदाहरणीय कार्य मार्फत नमूना संगठन बन्नु पर्ने सिद्धान्तहरू प्रतिपादन गरेको छ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन अन्तर्गतको क्षमता विकाससँग सम्बन्धित संस्था (IDI) ले विश्वका ७३ देशका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले दिगो विकासका लक्ष्य कार्यान्वयनको पूर्व तयारीका सम्बन्धमा नमूना कार्यमूलक लेखापरीक्षण गरी त्यसबाट प्राप्त सुझावको आधारमा प्रतिवेदन (Are Nations Prepared for implementation of the 2030 Agenda?:Supreme Audit Institutions Insights and Recommendations) प्रकाशन गरेको छ। संस्थाले दिगो विकासको लेखापरीक्षणलाई व्यवस्थित गर्न अलग लेखापरीक्षण मार्गदर्शन (IDI's SDGs Audit Manual, ISAM) समेत जारी गरेको छ। यो मार्गदर्शनले दिगो विकासको लेखापरीक्षणका लागि ५ वटा सिद्धान्त (Focus on Outcomes, Recognise SAI Diversity, ISSAI-based, Inclusiveness, Add value) अवलम्बन गर्न सुझाव दिएको छ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूलाई जिम्मेवार बनाउन संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभाले विभिन्न प्रस्तावहरू (A 66/209, A 69/228, A 69/327) समेत पारित गरेको छ। जस्मा 14 September 2015 मा पारित प्रस्ताव नम्बर A/69/327 ले Promoting inclusive and accountable public services for sustainable development दिगो विकासका लक्ष्य प्राप्तिसँग सम्बन्धित रहेको छ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको एशीयाली संगठन (ASOSAI) ले विभिन्न तीन पक्ष (Policy coherence, Management of information, Clear accountability) को विश्लेषण गरी गरेको एक अध्ययन (Audit on Implementation of SDGs: Leveraging Digital or Big Data to Achieve the SDGs) मा दिगो विकासका लक्ष्य कार्यान्वयनको जिम्मेवारी सरकार प्रमुखमा रहने तथा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले कार्यान्वयनमा प्रभाव नपारी आफूलाई प्राप्त कानूनी अधिकार भित्र रही सरकारले गरेका प्रतिबद्धताको कार्यान्वयन अवस्था मूल्यांकन गर्दछ।

लेखापरीक्षणका पूर्व शर्त

दिगो विकास लक्ष्यको लेखापरीक्षणका लागि सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थालाई लेखापरीक्षण गर्ने कानूनी अधिकार आवश्यक पर्दछ। यसका लागि संस्थामा लेखापरीक्षणका विधि वा मानदण्ड, कर्मचारीको क्षमता विकास (तालिम, बहुसीपयुक्त जनशक्ति) को व्यवस्था तथा सूचना प्रणाली स्थापना गरी सूचना प्राप्ति, विश्लेषण अत्यावश्यक रहेको हुन्छ।

लेखापरीक्षणको उद्देश्य, क्षेत्र र प्रकृया

दिगो विकास लक्ष्यको लेखापरीक्षण गर्दा सामान्यतया सरकारले स्वीकार गरेका राष्ट्रिय लक्ष्य प्राप्ति तर्फको प्रगति (Progress towards the achievement of nationally agreed targets linked to SDGs targets), दिगो विकासका लक्ष्य कार्यान्वयनका लागि सरकारको समग्र धारणा (whole-of-government approach), कसैलाई पछाडि नछाड्ने सिद्धान्तको कार्यान्वयन ('Leave No One Behind' Principle) तथा बहुसरोकारवालाको सहभागिता (Multi-stakeholder Engagemet) लाई लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा समेट्ने गरिएको छ।

यस्तो लेखापरीक्षण गर्न सर्वप्रथम लेखापरीक्षण गर्ने विषय छनौट गरिन्छ। विषय छनौट गर्दा कुन लक्ष्य वा कतिवटा लक्ष्य वा हरेक लक्ष्यको गर्ने भए सम्पादन गर्ने अवधि किटान गरिन्छ। विषय छनौट गर्दा कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा सरह महत्व, लेखापरीक्षणको संभाव्यता, कानूनी अधिकार, प्रभाव र क्षमता (Significance, Materiality, Comprehensiveness, Auditability, Mandate, Impact, Capacities) लाई विचार गरिएको हुन्छ। लेखापरीक्षण गरिने विषय छनौट पश्चात लेखापरीक्षणको डिजाइन तयार गरिन्छ। यस अन्तर्गत सरकारले स्वीकार गरेका राष्ट्रिय लक्ष्यको जानकारी लिने, लेखापरीक्षण विधि (Result Oriented, Process Oriented, System Oriented) छनौट गर्ने, लेखापरीक्षण क्षेत्र किटान गर्दा सम्पादन गर्न सकिनेलाई (What-To Audit?, Who To Audit?, Where? and When?) मात्र अवलम्बन गर्ने, राष्ट्रिय लक्ष्यको प्रगति मूल्यांकन गरी लेखापरीक्षणको उद्देश्य तय गर्ने, लेखापरीक्षणका आधार चयन गर्ने, लेखापरीक्षण कार्यतालिका सहित समावेश गरी लेखापरीक्षण योजना स्वीकृत गरिन्छ। लेखापरीक्षणका उद्देश्य किटान गर्दा दुई पक्ष (From policy to SDG method or From a SDG to policy method) मा विचार गरिएको हुन्छ। लेखापरीक्षणको कार्य सम्पादनको क्रममा प्रमाण संकलन, विश्लेषण गरी लेखापरीक्षणको उद्देश्य अनुरूप लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तयार गरिन्छ। प्रतिवेदनमा सकारात्मक पक्ष एवं सुझाव समावेश गर्दै पाठक मैत्री र सन्तुलित बनाउन संक्षिप्त एवं विस्तृतरूपमा तयार गरिएको हुन्छ। लेखापरीक्षणको क्रममा विगतमा लेखापरीक्षण गरी सुझाइएको प्रतिवेदनको कार्यान्वयन अवस्थाको अनुगमन गरी उक्त लेखापरीक्षणले पारेका असर समेत मूल्यांकन गर्ने प्रयास गरिन्छ।

लेखापरीक्षणका चुनौती

दिगो विकास लक्ष्यको लेखापरीक्षण गर्ने कानूनी अधिकार नहुनु, बजेटको सीमितता हुनु, बाह्य विशेषज्ञको सेवाको आवश्यकता पर्नु, लेखापरीक्षणका औजार वा मार्गदर्शनको व्यवस्थामा नसमेटिनु, वित्तीय लेखापरीक्षणका परम्परागत विधिलाई नविन विधिमा रूपान्तरण गर्नु, लेखापरीक्षकको सूचना विश्लेषण गर्ने लगायतका अन्य क्षमता विकास गर्नु, सरोकारवालासँग सम्बन्ध र समन्वय स्थापित गर्नु, लेखापरीक्षण गराउने निकायबाट सहयोग प्राप्त गर्नु, लक्ष्यहरू एक आपसमा अन्तरसम्बन्धित हुने भएकोले लेखापरीक्षणका विषयक्षेत्र छनौट एवं आधार किटान गर्नु, सरकारका प्रतिबद्धता पहिचान र कार्ययोजनाको मूल्यांकन गर्नु, लक्ष्य अनुसारको प्रगतिको उपलब्धता, सूचनामा पहुँच, उपलब्धता, विश्वसनीयता कायम गर्नु, तथ्याङ्क संकलन विधि, तथा तथ्याङ्क स्रोत धेरै (संघ, प्रदेश, स्थानीय, सरकारी संयन्त्र बाहिर) हुनु, गन्तव्य अनुसारका नतिजाका लागि तथ्याङ्कहरू एक आपसमा एकीकरण वा खण्डीकरण गर्नुपर्ने अवस्था रहनु लगायतका चुनौतीहरू रहेका छन्।

लेखापरीक्षण संस्थाले गर्नुपर्ने सुधारहरू

दिगो विकास लक्ष्यको लेखापरीक्षणमा प्रभावकारिता ल्याउन क्षमता अन्तर (Competency Gap) विश्लेषण गरी क्षमता विकास, संस्था भित्र जनचेतना बढाउने, तालिम प्रवाह, लेखापरीक्षणका विधि सम्बन्धमा मार्गदर्शन तयारी, गुणस्तर नियन्त्रणको व्यवस्था गरी गुणस्तर आश्रयता पुनरावलोकन, अन्य देशका लेखापरीक्षण संस्थासँग सहयोग आदान प्रदान, साधन परिचालन, समन्वय संयन्त्र, सूचना प्रविधिको प्रयोग, जोखिमका क्षेत्र पहिचान तथा सरोकारवालाको सहभागिता वृद्धि गर्नु पर्ने देखिन्छ।

नेपालमा दिगो विकासको लेखापरीक्षण

नेपालको संविधानले महालेखा परीक्षकलाई नियमितता, मितव्ययीता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यका आधारमा लेखापरीक्षण गर्ने अधिकार दिएको छ। लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले महालेखा परीक्षकलाई वित्तीय लेखा परीक्षणको अतिरिक्त कार्यमूलक, सूचना प्रविधि, विधि विज्ञान, लैङ्गिक, वातावरणीय जस्ता विषयको तथा सामयिक लेखा परीक्षण गर्न सक्ने अधिकार दिएको छ।

लेखापरीक्षण र प्रतिवेदन

नेपालको संविधान तथा लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी सम्पादन गरेको वित्तीय तथा विविध विषयको लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन समेत जारी गर्न सक्ने व्यवस्था अनुसार महालेखा परीक्षकको कार्यालयले ५५ औं वार्षिक प्रतिवेदन २०७४ देखि दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयनको कार्यमूलक तथा विशेष लेखापरीक्षण गरी प्रतिवेदन सार्वजनिक गर्दै आएको छ। महालेखापरीक्षकको ५८ औं वार्षिक प्रतिवेदन २०७८ मा विषयगत मन्त्रालयसँग सम्बन्धित व्यहोराका

अतिरिक्त सूचक मूल्यांकन, आवधिक प्रगति, लक्ष्य र सूचकांकको आन्तरिकीकरण, संस्थागत संरचना, वित्तीय व्यवस्था, लक्ष्यको समग्र अवस्था र सुधारका क्षेत्र अन्तर्गत आफ्ना निष्कर्षहरू उल्लेख गरेको छ।

महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षणबाट देखिएका व्यहोराहरूको आधारमा दिगो विकासका लक्ष्य हासिल गर्नका लागि योजना र कार्यक्रमको तर्जुमा र सोको कार्यान्वयन गर्नका लागि संघ र प्रदेशका विषयगत मन्त्रालयमा र सबै स्थानीय तहमा उपयुक्त संरचना र विधिको व्यवस्था गर्ने, दिगो विकास लक्ष्यलाई आन्तरिकीकरण गर्न सबै तहका सरकारले योजना तथा बजेटलाई दिगो विकास लक्ष्यसँग आबद्ध गरी कोभिड-१९ महामारीले शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी, आय आर्जन र समग्र अर्थतन्त्रमा पारेको असरलाई विश्लेषण गरी सो असरलाई सम्बोधन गर्न लगानीका स्रोतको प्रबन्ध गर्न सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको परिचालन गर्ने, वैदेशिक सहायताको परिचालन गर्ने, तीनै तहका सरकारमा अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने, दिगो विकास लक्ष्यका कार्यान्वयनको प्रगतिको मापन र मूल्यांकन गर्न आवश्यक पर्ने तथ्याङ्कहरू सबै तहका सरकारी तहहरूविच समन्वय गरी संकलन, विश्लेषण र प्रकाशन गर्न सबल कानूनी र संस्थागत व्यवस्था गर्ने जस्ता सुझावहरू समेत दिएको देखिन्छ।

जिम्मेवारी

दिगो विकास लक्ष्यहरू सम्बन्धमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको भूमिका सम्बन्धमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा लेखापरीक्षण सम्बन्धी कार्य गर्न कार्यालयका उपमहालेखापरीक्षकको संयोजकत्वमा द सदस्यीय टोली (Working Group on Auditing SDGs, WGASDGs) गठन गरिएको छ।

अन्तर्राष्ट्रिय संलग्नता

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले INTOSAI Development Initiative (IDI) र United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) ले संयुक्त राष्ट्र संघको मुख्यालयमा सन् २०१७ जुलाई २० र २१ मा आयोजना गरेको SAI Leadership and Stakeholders meeting on "Auditing Preparedness for the implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs) तथा सन् २०१८ को जुलाई १९ र २० मा आयोजना गरेको SAI Leadership and Stakeholder meeting on "SAI Contributions to the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals विषयक कार्यक्रममा सहभागिता जनाई कार्यपत्र समेत पेश गरेको थियो। त्यस्तै IDI, इन्डोनेसिया सरकार र Partners for Review (P4R) ले सन् २०१९ को मार्च २७ देखि २९ सम्म आयोजना गरेको Independent oversight for effective, accountable and inclusive institutions: Strengthening the role of Supreme Audit Institutions in SDGs implementation and review विषयक कार्यक्रममा तथा एशोसाई को ५४ औं गभर्निङ्ग बोर्डको निर्णय अनुसार कुवेतको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था (State Audit Bureau, SAB) को अध्यक्षतामा गठन भएको The Committee concerning feasibility

study of establishing a Working Group on Sustainable Development Goals मा समेत सहभागिता जनाएको थियो। त्यस्तै एशोसाईले गरेको अध्ययन (12th ASOSAI Research Project on "Audit on Implementation of SDGs (including leveraging digital or big data to achieve the SDGs) मा समेत सहभागी भई अध्ययनमा संलग्न भएको छ।

आइडिआईको सहयोगमा दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयन पूर्वतयारीको अवस्थाको नमूना लेखापरीक्षण (Performance audits of preparedness for the implementation of the 2030 Agenda) गरेको थियो भने कार्यान्वयन गरी रहेको एक विषय (Audit of strong and resilient national public health system (linked to SDG 3.d) सहभागिता जनाई रहेको छ। त्यस्तै एशोसाईले कार्यान्वयन गरिरहेको अर्को विषय (ASOSAI Capacity Development Program on "Audit on Implementation of SDGs" in 2021-2022) गरी दुई विषयका लेखापरीक्षणमा सहभागी भई नेपालको अवस्थाको लेखापरीक्षण गरी रहेको छ।

निष्कर्ष

महालेखापरीक्षकले नेपाल सरकारले प्रतिबद्धता जनाएका दिगो विकास लक्ष्यको कार्यान्वयनमा सरकारको पूर्व तयारी एवं कार्यान्वयनको लेखाजोखा गर्नु पर्दछ। नेपाल सरकारले कार्यान्वयनमा ल्याएका नीति तथा कार्यक्रमहरूको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यक्षमता र प्रभावकारिताको मूल्यांकन गरी कार्यान्वयनको अवस्था, प्राप्त नतिजा तथा नतिजाको विश्वसनियता, कार्यान्वयन नभएका कार्यक्रमको सम्बन्धमा सोको कारण परीक्षण गरी प्रतिवेदन जारी गर्नु पर्दछ। यसका लागि कार्यमूलक लेखापरीक्षणलाई अवलम्बन गर्नु पर्ने हुन्छ। संस्थाले दिगो विकास लक्ष्य प्राप्तिमा योगदान गर्नु पर्ने भएकाले संस्था आफै पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्ने नमूना संगठनको रूपमा काम गर्नु पर्दछ। संस्थामा व्यवसायिकता बढाई अन्तर निकाय समन्वय बढाउनु पर्दछ भने अन्य देशमा लेखापरीक्षण संस्थासँग सहयोग आदान प्रदान गरी क्षमता विकास, मार्गदर्शन तयार गरी कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयले हाल अवलम्बन गरेको लेखापरीक्षण कार्यलाई अझ प्रभावकारी बनाई नेपाल सरकारले कार्यान्वयनमा ल्याएका दिगो विकास सम्बन्धी नीति, कार्यक्रमको कार्यान्वयनका उपलब्धि तथा अन्य नीति कार्यक्रमले दिगो विकास लक्ष्य प्राप्त गर्न गरेका योगदानको स्वतन्त्र मूल्यांकन गरी प्रतिवेदन सार्वजनिक गर्नु पर्दछ। यसका लागि लेखापरीक्षणका पद्धतिमा सुधार गर्दै लानु पर्दछ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

१. महालेखापरीक्षकको कार्यालय, महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरू।
२. महालेखापरीक्षकको कार्यालय (२०७४), लेखापरीक्षण पत्रिका, अंक ८५, पौष २०७४।

३. राष्ट्रिय योजना आयोग, विभिन्न आर्थिक वर्षका वार्षिक विकास कार्यक्रमहरू।
४. अर्थ मन्त्रालय, विभिन्न आर्थिक वर्षका बजेट वक्तव्यहरू।
५. INTOSAI, IDI's SDGs Audit Manual, INTOSAI Development Initiative.
६. Asian Development Bank (2021), ADB's Support for Sustainable Development Goals, March 2021.
७. ASOSAI (2020), Country Paper Analysis, ASOSAI Seminar 2020 on "Audit of Implementation of Sustainable Development Goals (SDG)



नेपालमा स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम : नागरिकले रुचाएको स्वास्थ्य नीति

✍ शिव वाऴे

कार्यकारी सारांश

नेपालको संविधानको धारा ५१(ज) मा नागरिकका आधारभूत आवश्यकता सम्बन्धी नीति अन्तर्गत नागरिकको स्वास्थ्य बिमा सुनिश्चित गर्दै स्वास्थ्य उपचारमा पहुँचको व्यवस्था मिलाउने उल्लेख छ। सामाजिक स्वास्थ्य बिमाको आधारमा सबैका लागि स्वास्थ्य सेवा सुनिश्चित गर्ने उद्देश्यका साथ २०७२ सालमा सामाजिक स्वास्थ्य सुरक्षाका रूपमा सुरुवात भएको यो कार्यक्रम हाल स्वास्थ्य बिमा बोर्डले सञ्चालन गर्दै आएको छ। यस कार्यक्रमले नेपाल सरकारको सन् २०२२ सम्म अति कम विकसित राष्ट्रको सूचीबाट मध्यम आय भएका विकासशील मुलुकको सूचीमा सूचीकृत हुने प्रयासमा दरिलो योगदान दिने आशा गरिएको छ। आ.व. २०७२/७३ मा तीन जिल्लाहरू क्रमशः कैलाली इलाम, बागलुङ्गमा बिमा कार्यक्रम प्रारम्भ गरिएकोमा हालसम्म देशका ७५ जिल्लामा यो कार्यक्रम विस्तार भएको छ। चालु आर्थिक वर्षमा बाँकी दुई जिल्लाहरू काठमाडौँ र ललितपुरमा समेत स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम लागु गर्ने नेपाल सरकारले नीति लिएको देखिन्छ। स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम लागु गर्नका लागि विभिन्न कानूनी आधारहरू एवम् संगठनात्मक संरचनाको निर्माण भैसकेका छन्। सरकारले लागु गरेका विभिन्न कार्यक्रम तथा नीतिहरूमध्ये नागरिकस्तरमा अत्यधिक रूचाइएका थोरै कार्यक्रममध्ये स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम पनि एक हो। प्रस्तुत आलेखमा स्वास्थ्य बिमाको अवधारणा, नेपालमा यस कार्यक्रमको प्रभावकारिता समेतका सन्दर्भमा संक्षिप्त चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

परिचय र अवधारणा

स्वास्थ्य सेवाको खर्चलाई आफूले धान्न सक्ने अवस्थामा ल्याउने, स्वास्थ्य समस्याका कारणले हुन सक्ने आर्थिक जोखिमलाई न्यूनीकरण गर्ने संयन्त्र नै स्वास्थ्य बिमा (Health Insurance) हो। **Health insurance**, system for the financing of medical expenses by means of contributions or taxes paid into a common fund to pay for all or part of health services specified in an insurance policy or the law.¹

✍ सहायक न्यायाधिवक्ता, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय

१ <https://www.britannica.com/topic/health-insurance> हेरिएको मिति २०७८ भदौ १५ गते।

स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम अन्तर्गत विरामी भएको बेला उपचारमा हुन सक्ने ठूलो खर्च धान्न कठिन नहोस भनेर पहिले नै योगदान रकममार्फत जोखिम व्यवस्थापन गरिएको हुन्छ। यो स्वास्थ्य सेवामा सबैको पहुँच सुनिश्चित गर्ने वृहत् सामाजिक साझेदारीको अवधारणा हो। यसमा व्यक्ति, समुदाय र सरकारको प्रत्यक्ष सहभागिता रहने गर्दछ। यसले स्वास्थ्य सेवा उपयोगका क्रममा अनियोजित रूपमा भइरहेको व्यक्तिगत खर्चलाई व्यवस्थित गर्दै उपलब्ध स्रोतको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्न मद्दत गर्दछ। यसले गुणस्तरीय स्वास्थ्य सेवा उपभोगको वकालत गर्दछ, जसबाट अप्रत्यासित स्वास्थ्य हानीको कारणले हुने आर्थिक जोखिमबाट बच्न सकिन्छ।

स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रमहरू सरकारी एवम् सामुदायिक तवरबाटै तथा निजी कम्पनी मार्फत गर्ने गरिएको हुन्छ। हाल आएर स्वास्थ्यमा नागरिकको पहुँच स्थापित गर्न स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रमलाई औजारको रूपमा ग्रहण गरिएको छ। प्रचलित अभ्यासहरूको अध्ययन गर्दा स्वास्थ्य सेवा खरिद विधि अनुसार निम्नानुसारका स्वास्थ्य बिमा प्रचलनमा रहेका छन् :

क) सामाजिक स्वास्थ्य बिमा

सामाजिक स्वास्थ्य बिमा मूलतः सरकारले सञ्चालन गर्दछ। यसको खरिदकर्ता सरकार नै हुन्छ। यो मोडललाई कतिपयले बिष्मार्क मोडल समेत भन्ने गर्दछन्। निजी वा सरकारी स्वास्थ्य संस्थासँग सरकारले सेवा खरिद गर्दछ। सामाजिक स्वास्थ्य बिमाले नागरिकलाई अनिवार्य बिमा गर्नुपर्छ भन्दछ।

नेपालमा सञ्चालित स्वास्थ्य बिमा प्रचलित बिमाका प्रकारमध्ये सामाजिक स्वास्थ्य बिमा भित्र पर्दछ। यस प्रकारको बिमाका निम्न विशेषताहरू पाइन्छः

- ❖ सम्पूर्ण नागरिकको स्वास्थ्यको जिम्मेवारी राज्यको रहन्छ,
- ❖ स्वास्थ्य बिमाको दायरामा सम्पूर्ण नागरिक आबद्ध हुनुपर्दछ,
- ❖ सीमान्तकृत समुदायको स्वास्थ्यको अभिभावकत्व राज्यले वहन गर्नुपर्छ,
- ❖ सामाजिक न्यायमा आधारित हुन्छ (सक्नेले नसक्नेका लागि योगदान गर्ने प्रक्रिया), आदि।

स्वास्थ्य बिमा योजना खरिद गर्न असमर्थ न्यून आय भएका मानिसलाई स्वास्थ्य सुविधा प्रदान गर्न सरकारले साधारण बजेटबाट सामाजिक कल्याणकारी कार्यक्रमको व्यवस्था गर्छ। यस कार्यक्रम अन्तर्गत लाभार्थिले कुनै पनि योगदान गर्नु पर्दैन। उनीहरूले आवश्यकताअनुसार निःशुल्क स्वास्थ्य सुविधा पाउँछन्।

२ स्वास्थ्य बीमा बोर्डको वार्षिक प्रतिवेदन - आ.व. २०७४/०७५, स्वास्थ्य बीमा बोर्ड नेपाल, टेकु काठमाडौं, पेज नं १।

ख) निजी स्वास्थ्य बिमा

निजी स्वास्थ्य बिमा निजी क्षेत्रले सञ्चालन गर्दछ। निजी बिमा कम्पनीले सेवा खरीद गरी बीमित गराउने गर्दछन्। स्वास्थ्य बिमा चाहने व्यक्तिले बिमा कम्पनीसँग स्वास्थ्य बिमा खरीद गरी आवधिक रूपमा प्रिमियम तिर्ने गर्दछन्। बिमित व्यक्तिको उपचार खर्च र जोखिम बिमा कम्पनीले बहन गर्दछ। अमेरिकामा निजी स्वास्थ्य बिमाको बाहुल्यता रहेको पाइन्छ।

ग) समुदायमा आधारित स्वास्थ्य बिमा

कतिपय अवस्थामा देशको कुनै समुदायमा मात्र पनि बिमा कार्यक्रम सञ्चालन भएको हुनसक्छ, त्यो अवस्थालाई समुदायमा आधारित स्वास्थ्य बिमा भनिन्छ।

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

प्राचीन ग्रीस र मध्यकालीन समाजमा परोपकारी समूहहरूको स्थापना गर्ने गरिन्थ्यो। उक्त समूहले कुनै परिवारको पालनकर्ता आफ्नो आय आर्जनको श्रोत गुमाएपछि सो परिवारको हेरचाह गर्ने गर्दथ्यो। ती समूहका सदस्यहरूले आफ्नै स्वामित्वमा सहकारी संस्थाहरू जस्तै: एकीकृत वा साझा बिमा कम्पनीहरू स्थापना गरी सेवा पुऱ्याउने गर्दथ्यो र मुनाफा बाँडफाँट गर्ने गर्दथ्यो। औपचारिक रूपमा भने स्वास्थ्य बिमाको सुरुवात आज भन्दा १३६ वर्ष अगाडी सन् १८८३ (वि.सं. १९४०) मा जर्मनीबाट भएको पाइन्छ। जर्मनीमा कामदार र रोजगारदाता दुबैले कोषमा रकम जम्मा गरी स्वास्थ्य बिमाको प्रावधान शुरू गरिएको थियो। त्यसपछि अन्य देशहरूले समेत बिमाको अवधारणा शुरू गर्न थाले।

बेलायतमा सन् १९११ मा स्वास्थ्य बिमा सम्बन्धमा कानून बन्यो। सो बिमाले आधारभूत स्वास्थ्य सेवालाई बढी महत्व दिएको थियो। शोभियत यूनियनमा सोही प्रकारको व्यवस्था सन् १९१२ मा शुरू भयो। रूसमा क्रान्तिपश्चात् पूर्ण सरकारी तवरको केन्द्रिकृत स्वास्थ्य बिमाको सुरुवात भयो र क्रमशः अन्य औद्योगिक देशहरूमा समेत स्वास्थ्य बिमा कार्यान्वयनमा जान थाल्यो। सन् १९३० सम्म आइपुग्दा मध्य र पश्चिम युरोपभर विशेषतः औद्योगिक क्षेत्र बिमाको दायरामा आएको पाइन्छ। सन् १९७८ को अल्मा आटा सम्मेलन पश्चात् सबैमा स्वास्थ्यको पहुँच पुऱ्याउने अभियानको फलस्वरूप सन् ९० को दशक पश्चात् ल्याटिन अमेरिका, क्यारीबीयन, अफ्रिका लगायत एशिया प्यासिफिक क्षेत्रका देशहरूमा स्वास्थ्यमा जनताको पहुँच स्थापित गर्न विभिन्न कार्यक्रम सञ्चालनमा आए। अहिले विश्वका धेरैजसो मुलुकहरूले स्वास्थ्यमा सर्वव्यापी पहुँचको अवधारणालाई आत्मसात् गरेको भए तापनि अनिवार्य स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम थोरै राष्ट्रहरूमा लागु गरिएका छन् यद्यपि लागु गर्ने क्रम भने बढदो देखिन्छ। हाल आधारभूत, नियमित, प्रतिरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक, उपचारात्मक, आपातकालीन र पुनर्स्थापना सम्बन्धी सबै प्रकारका सेवाहरू स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम अन्तर्गत समेटिएका छन्।

नेपालमा स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम

नेपालमा स्वास्थ्य बिमा मार्फत् जनताको समेत केही योगदान (लगानी) रहने गरी जनता र राज्यको साझेदारीमा स्वास्थ्य बिमा लागु गर्न केही प्रयासहरू भएका छन्। वि.सं.१९१९ मा पाटन अस्पतालले औपचारिक रूपमा ललितपुर जिल्लामा स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम सुरुवात गरेको पाइन्छ। तत्पश्चात् वि.सं.१९४६ मा सरकारीस्तरमा केही जिल्लाका ६ स्थानमा सामुदायीक स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम सञ्चालनमा ल्याइएको थियो। वि.सं.२०६७ मा तयार गरिएको बाह्रौं त्रिवर्षीय योजना (२०६७/६८-२०६९/७०) र दोस्रो स्वास्थ्य क्षेत्र सुधार कार्यक्रम (२०६७-२०७२) ले स्वास्थ्यको विद्यमान अवस्थामा सुधारका लागि राष्ट्रिय स्वास्थ्य बिमा नीति बनाई लागु गर्ने उल्लेख गरेपश्चात् नै नेपालमा स्वास्थ्य बिमा लागु गर्ने सम्बन्धमा बहस प्रारम्भ भएको हो।

निजी र सरकारी दुवै क्षेत्रबाट स्वास्थ्य बिमामा व्यापकता आउन नसकेकोले नेपाल सरकारले आर्थिक वर्ष २०६८/६९ देखि राष्ट्रियस्तरमा स्वास्थ्य बिमा लागु गर्ने नीति लिएको थियो। सोही अनुरूप नेपाल सरकारद्वारा वि.सं. २०७१ वैशाख १२ मा राष्ट्रिय स्वास्थ्य बिमा नीति, २०७१ जारी गरिएको थियो। यसैगरी, वि.सं. २०७१ माघ २६ मा सामाजिक स्वास्थ्य सुरक्षा विकास समिति (गठन) आदेश जारी गर्दै तत्कालीन सरकारले सामाजिक स्वास्थ्य सुरक्षा विकास समितिमार्फत सामाजिक स्वास्थ्य सुरक्षा (स्वास्थ्य बिमा) कार्यक्रम लागू गरी सबैमा स्वास्थ्य सेवाको पहुँच पुऱ्याउने नीति लिएको थियो। ५वर्षमा सबै नागरिकहरूलाई स्वास्थ्य बिमाको सेवा उपलब्ध गराउने उद्देश्यले आ.व. २०७१/७२ को बजेट मार्फत स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रमको घोषणा गरिएको थियो। आ.व. २०७१/०७२ मा नेपालका तीन जिल्ला कैलाली, बागलुङ्ग र इलाममा कार्यक्रम लागु गर्ने घोषणा गरिए अनुरूप कैलालीमा मिति २०७२ चैत्र २५ गतेबाट सदस्यता वितरण कार्य सुरु भएको थियो भने बागलुङ्ग र इलाममा मिति २०७३ असार १५ गतेदेखि सदस्यता वितरण कार्य प्रारम्भ भई कार्यक्रम लागु गरिएको थियो। आ.व. २०७३/७४ मा कार्यक्रमलाई २५ जिल्लामा विस्तार गर्ने सरकारको घोषणा अनुसार २५ जिल्लाहरू छनौट भई कार्य प्रारम्भ भई तद्वनुरूप आ.व. को अन्त्य सम्ममा १५ जिल्लामा विस्तार गरिएको थियो। आ.व. २०७४/७५ को अन्त्य सम्ममा ३६ जिल्ला, आ.व. २०७५/७६ को अन्त्य सम्ममा ४६ जिल्ला, र आ.व. २०७६/७७ को अन्त्य सम्ममा ५८ जिल्लामा विस्तार गरिएको थियो भने आ.व. २०७७/७८ को अन्त्य सम्ममा ७५ जिल्लामा विस्तार गरिएको छ। स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम अन्तर्गत हालसम्म सरकारी तथा निजीस्तरका गरी देशभरका ४२९ वटा सेवा प्रदायक संस्थाहरूबाट सेवा प्रदान भैरहेको स्वास्थ्य बिमा बोर्डको तथ्याङ्क रहेको छ।

नेपालको सन्दर्भमा २०७२ चैत्रदेखि लागु भएको स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम सुरुवाती वर्षहरूमा सरकारबाहेक अन्य निकायहरूबाट सञ्चालित भएको पाइँदैन तथापि हालका वर्षहरूमा विभिन्न निजी एवं सरकारी निकायहरूले चासो देखाइरहेको पाइन्छ। प्रचलित कानूनले सरकारी निजी साझेदारीको

अवधारणालाई आत्मसात् गरेको भएपनि स्वास्थ्यमा सर्वव्यापी पहुँचको उद्देश्य राखी सञ्चालित स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम मूलतः राज्यबाट सञ्चालित गर्नुपर्ने नीति अवलम्बन गरेको देखिन्छ।

स्वास्थ्य बिमाका सम्बन्धमा संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको संविधानले आधारभूत स्वास्थ्य सेवालार्ई निःशुल्क र सामाजिक सुरक्षाको हक प्रदान गरेको छ। संविधानले समाजवादप्रति प्रतिबद्ध रही समानता र समतामूलक समृद्ध राष्ट्र निर्माण गर्ने अठोटका साथ प्रत्येक नागरिकलाई राज्यबाट आधारभूत स्वास्थ्य सेवा निःशुल्क प्राप्त गर्ने, स्वास्थ्य सेवामा समान पहुँच हुने, स्वास्थ्य उपचारको सम्बन्धमा जानकारी पाउने र कसैलाई पनि आकस्मिक स्वास्थ्य सेवाबाट वञ्चित नगरिने विषयलाई जनताको मौलिक हकको रूपमा स्वीकार गरेको छ। त्यस्तै, संविधानको राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व अन्तर्गत धारा ५१(ज) मा नागरिकका आधारभूत आवश्यकता सम्बन्धी नीति अन्तर्गत नागरिकको स्वास्थ्य बिमा सुनिश्चित गर्दै स्वास्थ्य उपचारमा पहुँचको व्यवस्था मिलाउने उल्लेख छ।

कानूनी तथा नीतिगत व्यवस्था

स्वास्थ्य बिमा ऐन, २०७४

गुणस्तरीय स्वास्थ्य सेवा प्राप्त गर्ने नागरिकको अधिकारको संरक्षण गर्न, स्वास्थ्य बिमाद्वारा पूर्व भुक्तानीको माध्यमबाट बीमितको आर्थिक जोखिम न्यूनीकरण गर्न तथा स्वास्थ्य सेवा प्रदायकको दक्षता र जवाफदेहीता अभिवृद्धि गरी स्वास्थ्य सेवामा आम नागरिकको सहज पहुँच सुनिश्चित गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न संसदबाट मिति २०७४/६/२४ मा पारित भई मिति २०७४/७/१ बाट लागू भएको हो। यस ऐनमा स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम अन्तर्गत देहायको सुबिधा प्रदान हुने व्यवस्था गरिएको छः

- क) योग, पोषण शिक्षा, बानी व्यहोरा सुधार, मनोसामाजिक परामर्श जस्ता प्रवर्द्धनात्मक सेवा,
- ख) खोप, परिवार नियोजन, सुरक्षित मातृत्व जस्ता प्रतिकारात्मक सेवा,
- ग) बहिरङ्ग, भर्ना उपचार, आकस्मिक, शल्यक्रिया, औषधी, स्वास्थ्य सहायता उपकरण जस्ता उपचारात्मक सेवा,
- घ) निदानात्मक वा पुनःस्थापना सम्बन्धी सेवा,

स्वास्थ्य बिमा नियमावली, २०७५

स्वास्थ्य बिमा सम्बन्धी कार्यलाई थप ब्यबस्थित गर्न मिति २०७६/२/२७ मा नेपाल सरकारले स्वास्थ्य बिमा नियमावली, २०७५ पारित गरेको छ। स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रममा सहभागिताको लागि पाँचजनासम्म सदस्य रहेको परिवारलाई एक एकाइ मानिने र सो एकाइले वार्षिक रु. तीन हजार पाँच

सय योगदान रकमका रूपमा बुझाउनु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ। परिवारमा पाँचजना भन्दा बढी सदस्य भएमा थप प्रत्येक व्यक्तिका लागि वार्षिक रू. सातसय थप गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। साथै, सम्पूर्ण संगठित क्षेत्रलाई आम्दानीको एक प्रतिशत योगदान गर्नेगरी विमामा आबद्ध हुने अनिवार्य व्यवस्था गरिएको छ।

यस नियमावलीले सत्तरी वर्ष नाघेका ज्येष्ठ नागरिक, अति गरीब को परिचयपत्र प्राप्त परिवार, अति अशक्त अपांगता, कुष्ठरोगी, एच.आइ.भी. संक्रमित, जटिल खालका क्षयरोग बिरामी भएको परिवारको लागि नेपाल सरकार प्रदेश सरकार वा स्थानीय सरकारले नै योगदान रकम तिरिदिने गरी स्वास्थ्य विमाको व्यवस्था गरिएको छ। विमितले पाँचजनासम्मको सदस्य रहेको परिवारका लागि प्रति परिवार प्रति वर्ष तथा सत्तरी वर्ष नाघेका ज्येष्ठ नागरिकले मात्र उपयोग गर्ने गरी रू. एक लाख रूपैयासम्मको सेवा प्राप्त गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। यस्तै सम्बत २०७६ साल साउन १ गतेदेखि लागु हुने गरी बीमितलाई क्यान्सर, मुटु रोग, मृगौला रोग, हेड इन्जुरी, स्पाइनल इन्जुरी, सिकलसेल एनिमिया, पार्किन्सोनिजम र अल्जाइमर जस्ता रोगहरूको उपचारका लागि थप रू. एक लाखसम्मको सुविधा प्रदान गरिने व्यवस्था रहेको छ।

स्वास्थ्य विमा कार्यक्रम अन्तर्गत आकस्मिक अवस्थामा बाहेक अन्य अवस्थामा एम्बुलेन्स सेवा प्रदान नगरिने, वार्षिक एक हजार रूपैयाभन्दा बढी मूल्यको चश्मा, पाँच हजार रूपैयाभन्दा बढी मूल्यको श्रवणयन्त्र, एक हजार रूपैयाभन्दा बढी मूल्यको सेतो छडी, दुई हजार पाँच सय रूपैयाभन्दा बढी मूल्यको बैशाखी, पोलिएको, गम्भीर अपाङ्गताको लागि गरिने उपचार ओठ तालु काटिएकोमा गरिने सर्जरी बाहेकको प्लास्टिक तथा कस्मेटिक सर्जरीहरू, एक्सट्याक्सन, एब्सेस र डेन्टल ट्रमाको प्राथमिक व्यवस्थापन बाहेकका दन्त उपचार सेवाहरू विमा कार्यक्रममा समावेश नहुने सेवाकारूपमा उल्लेख गरिएको छ।

राष्ट्रिय स्वास्थ्य विमा नीति, २०७१

राष्ट्रिय स्वास्थ्य विमा कार्यक्रम कार्यान्वयनको लागि नेपाल सरकारले राष्ट्रिय स्वास्थ्य विमा नीति, २०७१ लागु गरेको छ। स्वास्थ्य क्षेत्र सुधारको महत्वपूर्ण कार्यसूचीको रूपमा यस नीतिले स्वास्थ्य सेवा प्रणालीको सुदृढीकरणबाट जनताको स्वास्थ्य अवस्थामा सुधार गर्ने उद्देश्य लिएको छ। यो नीति नेपाल सरकारको राष्ट्रिय सामाजिक संरक्षण प्रणाली (National Social Protection Framework) अनुरूप रहेको छ। स्वास्थ्य विमा नीति तय गर्न पहिचान गरेका कारणहरू देहाय अनुसार रहेका छन् :

क) स्वास्थ्य सेवा उपयोग गर्दा आउनसक्ने आर्थिक अवरोध हटाएर स्वास्थ्य सेवामा मूलतः गरीब तथा सीमान्तकृत जनता र लक्षित वर्गको पहुँच र समता अभिवृद्धि गर्ने।

- ख) समतामूलक रूपमा वित्तीय साधन परिचालन गर्दै राष्ट्रिय स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रमद्वारा पूर्व भुक्तानी तथा जोखिम एकीकृत गर्ने संयन्त्रको प्रवर्द्धन गर्ने।
- ग) स्वास्थ्य क्षेत्रमा हुने खर्चलाई उपलब्धिमूलक बनाउन एवं स्वास्थ्य सेवाप्रवाहमा दक्षता, प्रभावकारिता र जवाफदेही तथा गुणस्तर बढाउन अभिप्रेरित गर्ने।
- घ) स्वास्थ्य सेवाको एकीकृत रूपमा सुदृढीकरण गर्ने।
- ड) सेवा प्राप्त गर्ने स्पष्ट कार्यविधि, जनचेतना अभिवृद्धि र स्वास्थ्य सेवाग्रहण गर्ने अभ्यासमा परिवर्तनका लागि जनचेतना जगाई नागरिकको स्वास्थ्य सेवा उपयोग गर्ने व्यवहारमा सुधार ल्याउने। आम नेपाली जनताको समग्र स्वास्थ्य स्थितिमा सुधार गर्नु।

राष्ट्रिय स्वास्थ्य नीति, २०७१

यस नीतिमा वित्तीय व्यवस्थापनलाई दिगो बनाई सर्वसुलभ स्वास्थ्य सेवा प्रवाहको सुनिश्चितताका लागि कानून तथा कार्यान्वयन निर्देशिका बनाई राष्ट्रव्यापी बिमा योजना लागू गरिने साथै असमर्थ तथा आर्थिक रूपले विपन्नलाई छुट दिने व्यवस्था गरिने समेत उल्लेख छ। यस्तै यस नीतिमा नागरिकहरूले मौलिक अधिकारको रूपमा गुणस्तरीय स्वास्थ्य सेवा प्राप्त गर्ने व्यवस्था सुनिश्चित गरिने, राज्यद्वारा प्रदान गरिने स्वास्थ्य सेवामा गरीब, सीमान्तकृत र जोखिममा रहेका समुदायको पहुँच सुनिश्चित गर्न समतामूलक र सामाजिक न्यायको आधारमा कार्यक्रम तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गरिने, एवम् आन्तरिक तथा बाह्य निकायहरूबाट प्राप्त साधन श्रोतलाई यो नीति र यस अन्तर्गत बनेका कार्यक्रमहरूलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने गरी परिचालन गरिने उल्लेख छ।

सुविधा थैली अन्तर्गतका सेवा सुविधाहरूको विवरण तथा दर रेट, २०७४

स्वास्थ्य बिमा प्रक्रियालाई सहज बनाउनका लागि स्वास्थ्य बिमा बोर्डले सुविधा थैली अन्तर्गतका सेवा सुविधाहरूको विवरण तथा दर रेट, २०७४/२०७५ ले विविध स्वास्थ्य सेवाहरूको मूल्य निर्धारण गरेको छ। यस अन्तर्गत बहिरंग, आकस्मिक, अन्तरंग, निदानात्मक तथा औषधीहरू समावेश छन्। उल्लेखित सेवाहरू मध्येबाट सेवा प्रदायक स्वास्थ्य संस्थाहरूले सम्झौता बमोजिम बिमितहरूलाई सेवा प्रदान गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

संस्थागत व्यवस्था

स्वास्थ्य बिमा बोर्ड

एक अविच्छिन्न उत्तराधिकारवाला स्वशासित र सङ्गठित संस्थाको रूपमा स्वास्थ्य बिमा सम्बन्धी काम कारवाही गर्न २०७४ सालमा ऐनको व्यवस्था बमोजिम स्वास्थ्य बिमा बोर्डको व्यवस्था गरिएको छ। स्वास्थ्य बिमा बोर्डको कार्यालय काठमाडौँ टेकुस्थित स्वास्थ्य सेवा विभागको परिसरमा रहेको छ।

बोर्डमा ९ जनाको सञ्चालक समिति हुने व्यवस्था छ। बोर्डको संगठन ढाँचा देहाय बमोजिम रहने व्यवस्था रहेको छ।

- | | | |
|----|---|--------------|
| क) | नेपाल सरकारद्वारा नियुक्त व्यक्ति | - अध्यक्ष |
| ख) | मन्त्रालयले तोकेको सो मन्त्रालयको सहसचिव स्तरको अधिकृत | - सदस्य |
| ग) | सहसचिव, नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालय | - सदस्य |
| घ) | सम्बन्धित क्षेत्रमा कम्तीमा पाँच वर्षको अनुभव प्राप्त गरेका व्यक्तिहरू मध्येबाट मन्त्रालयले मनोनित गरेका कम्तीमा दुई जना महिला सहित तीन जना | - सदस्य |
| ङ) | बिमितहरू मध्येबाट मन्त्रालयले मनोनीत गरेका एक जना महिला सहित दुई जना | - सदस्य |
| च) | कार्यकारी निर्देशक | - सदस्य सचिव |

बोर्डको काम, कर्तव्य र अधिकार देहायबमोजिम हुने व्यवस्था गरिएको छः

- | | |
|----|--|
| क) | स्वास्थ्य बिमा सम्बन्धी नीति, रणनीति, योजना, कार्यक्रम तथा बजेट तर्जुमा तथा स्वीकृत गरी कार्यान्वयन गर्ने, गराउने। |
| ख) | सेवाको स्तर निर्धारण गर्ने। |
| ग) | सेवा उपलब्ध गराए बापतको भुक्तानीको विधि र दर तोक्ने। |
| घ) | कोषको व्यवस्थापन, संरक्षण तथा सुरक्षित लगानी नीति तय गर्ने। |
| ङ) | बोर्डको सङ्गठन संरचना र दरबन्दी स्वीकृतिका लागि मन्त्रालयमा पेश गर्ने। |
| च) | सेवा प्रदायकको काम कारबाहीको अनुगमन, नियमन र मूल्याङ्कन गर्ने, गराउने। |
| छ) | तोकिए बमोजिमका अन्य कार्य गर्ने। |

बोर्डले सातवटै प्रदेशमा प्रदेश सदरमुकाम रहेको स्थानमा प्रदेश कार्यालयहरूको स्थापना गरी बिमा सम्बन्धी कार्यहरू सञ्चालन गर्दै आएको छ। बोर्डको प्रदेश कार्यालय अन्तर्गत रहने गरी प्रत्येक जिल्लामा दर्ता अधिकारीहरूको समेत व्यवस्था गरिएको छ।

स्वास्थ्य बिमा कोष

स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम कार्यान्वयनको लागि स्वास्थ्य बिमा कोष रहने व्यवस्था ऐनमा गरिएको छ। सो कोषमा देहाय बमोजिमका रकम रहने व्यवस्था रहेको छः

- | | |
|----|--|
| क) | नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार तथा स्थानीय सरकारबाट प्राप्त अनुदान रकम, |
|----|--|

- ख) योगदानकर्ताबाट प्राप्त रकम,
- ग) स्वदेशी सङ्घ संस्था वा व्यक्तिबाट प्राप्त रकम,
- घ) विदेशी सरकार, सङ्घ संस्था वा व्यक्तिबाट प्राप्त रकम,
- ङ) बोर्डले आर्जन गरेको तथा अन्य श्रोतबाट प्राप्त रकम।

प्रचलित कानूनमा जुनसुकै कुरा लेखिएको भए तापनि कोषको रकम फ्रिज नहुने व्यवस्था गरिएको छ।

स्वास्थ्य बिमामा देखिएका समस्याहरू

स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम ७७ जिल्लामा नै प्रभावकारी रूपमा सञ्चालनमा आएको भएतापनि कार्यक्रम सञ्चालनमा निम्न समस्याहरू देखापरेका छन् :

- ❖ अझै पनि देशभरका सबै जिल्लामा स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम सञ्चालन गर्न नसकिएको।
- ❖ अस्पतालहरूमा आवश्यक संरचना र जनशक्ति अभावका कारण राम्ररी सञ्चालन गर्न नसकिएको।
- ❖ विमितहरूको बिमाको अवस्था के छ भनेर विमितहरूको लगत हेर्न र रूजु गर्नका लागि इन्टरनेट चाहिने भए पनि त्यसको सहज व्यवस्था नभएको।
- ❖ बिमाको सेवा लिनका लागि सेवाग्राहीहरूलाई झन्झट बेहोर्नुपरेको छ। उनीहरूलाई घण्टौंसम्म लाइनमा बस्नुपर्ने बाध्यता रहेको छ।
- ❖ फर्जी बिमाबारे सूचना सङ्कलनमै समस्या रहेको छ।
- ❖ स्वास्थ्य सेवाको पहुँच, गुणस्तर बीमितले भनेको समयमा उपलब्ध हुन नसकेका कारणले स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रममा उल्लेखनीय सुधार आउन सकिरहेको छैन।
- ❖ गरीबीको परिचयपत्र पाएका विपन्न नागरिकको बिमा शुल्क सरकारले नै व्यहोर्ने कानूनी व्यवस्था रहेको छ। तर भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरीबी निवारण मन्त्रालयले परिचयपत्र वितरण गर्न ढिलाइ गरेका कारण बोर्डलाई विपन्न नागरिकलाई बिमामा निःशुल्क आबद्ध गर्न कठिनाइ परिरहेको छ।
- ❖ सदस्यता दर्ता विस्तारलाई व्यापक गराउन सकिएको छैन।
- ❖ स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रमलाई प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्नका लागि कर्मचारीहरूको अत्यन्तै अभाव रहेको छ।

- ❖ तोकिएका फार्मसीमा औषधी समेत उपलब्ध नहुने एवम् तोकिएको मूल्यभन्दा बढी औषधीको मूल्य राखी बिमाको रकमबाट काट्ने गरेको जनगुनासो रहेको छ।
- ❖ बिमितबाट उठाइएको योगदान रकम भन्दा बढी खर्च हुँदा सरकारलाई वित्तीय भार बढदै गएको छ।

समस्या समाधानका उपायहरू

- ❖ स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रमलाई ७७ जिल्लामा नै विस्तार गरिनुपर्दछ।
- ❖ स्वास्थ्य बिमाका लागि सूचीकृत भएका अस्पताल तथा स्वास्थ्य संस्थाबाट मात्र यो सेवा लिन सकिन्छ। अब हरेक भूगोलमा बसेका जनताले सबै अस्पताल तथा हरेक खालका स्वास्थ्य संस्थाबाट स्वास्थ्य बिमाको सेवा लिन पाउने व्यवस्था गर्नुपर्दछ।
- ❖ हालसम्म स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम पूर्णतः केन्द्रीकृत ढाँचामा सञ्चालित छ। बदलिएको परिवेशअनुसार संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय निकायसँग समन्वय गरेर कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्दछ।
- ❖ दाबी र भुक्तानीलाई वैज्ञानिक र पारदर्शी बनाउनुपर्दछ।
- ❖ स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रमलाई पूर्णतः सूचना प्रविधिमैत्री बनाउनुपर्दछ।
- ❖ सेवाको सीमा बढाउँदै सबै वगर क्षेत्र र तहका जनतालाई यो कार्यक्रममा आबद्ध गराउनु पर्दछ।
- ❖ राज्यले निःशुल्क रूपमा उपलब्ध गराउने सबै प्रकारका स्वास्थ्य उपचार सेवाहरू समेत स्वास्थ्य बिमा मार्फत एकद्वार पद्धतिबाट गर्नुपर्दछ जसले राज्यको स्वास्थ्य क्षेत्रको व्ययभार कम हुन्छ।
- ❖ सरकारी स्वास्थ्य संस्थाको गुणस्तर वृद्धि गरी बिमा गरिएकाहरूका लागि छुट्टै काउण्टर लगायतका व्यवस्था गर्नुपर्दछ।

निष्कर्ष

स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम स्वास्थ्य सेवा उपयोगको क्रममा हुने अनियोजित खर्चको जोखिमलाई अग्रिम व्यवस्थापन गर्दै वित्तीय संरक्षण प्रदान गर्ने अवधारणा अन्तर्गत सरकारले ल्याएको सामाजिक सुरक्षाको एक महत्वपूर्ण कार्यक्रम हो। यस कार्यक्रमले सर्वव्यापी स्वास्थ्यको पहुँच प्राप्तिको लागि नेपाललाई अग्रसर बनाउँदै सन् २०३० सम्ममा दिगो विकास लक्ष्य प्राप्त गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेल्ने आशा लिइएको छ। तथापि, स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम सञ्चालन भैरहदा केही समस्याहरू देखापरेका छन्। यस्ता समस्याहरूको निराकरण गर्दै सेवाको सीमा बढाउँदै सबै वर्ग, क्षेत्र र तहका जनतालाई यो कार्यक्रममा

आबद्ध गराउनु पर्दछ। बिमितबाट उठाइएको योगदान रकम भन्दा बढी खर्च हुँदा सरकारलाई वित्तीय भार बढ्दै गएको अवस्थामा योगदान रकममा समयानुकूल वृद्धि गर्ने, आर्थिक रूपले सक्षम नागरिकहरूको पहुँचमा बिमा कार्यक्रमलाई विस्तार गर्ने समेतका कार्य गरी यसलाई बोझको रूपबाट समेत हटाउनु जरूरी देखिन्छ। यस्तै यस कार्यक्रमलाई संघीय सरकारको अतिरिक्त प्रदेश एवम् स्थानीय तहले समेत प्राथमिकताका साथ अगाडि बढाउनुपर्ने देखिन्छ।

यस कार्यक्रमलाई सबै तप्काका नागरिकहरूले सरकारले आफू र आफ्नो परिवारका सदस्यहरूलाई अभिभावकत्व प्रदान गरेको तवरमा लिएको देखिन्छ। नेपालमा सरकारपिच्छै विभिन्न नीतिहरू बन्ने र त्यसै हराउने गर्दछन्, तर सरकारको यो कार्यक्रमप्रति हुँदाखानेदेखि हुनेखानेसम्मले गर्व गरेको देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

१. कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२), नेपालको संविधान।
२. कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४), स्वास्थ्य बिमा ऐन, २०७४।
३. कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७५), स्वास्थ्य बिमा नियमावली, २०७५।
४. कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७५), स्वास्थ्य बिमा बोर्ड नियमावली, २०७५।
५. स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय (२०७९), राष्ट्रिय स्वास्थ्य नीति, २०७९।
६. स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय (२०७९), राष्ट्रिय स्वास्थ्य बिमा नीति, २०७९।
७. स्वास्थ्य बिमा बोर्ड (२०७५), वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४/७५।



सामुदायिक शिक्षा र स्थानीय सरकार

✍ देवीराम आचार्य

कार्यकारी सारांश

नेपालको संविधान २०७२ को धारा ५६ को उपधारा २ मा नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले यस संविधान तथा कानून बमोजिम गर्ने छुन भन्ने उल्लेख गरिएको छ। यस अनुसार राज्यशक्तिको बाँडफाँट गरी संविधानको अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको अधिकार सूची उल्लेख गरिएको छ। सो अनुसार आधारभूत तथा माध्यमिक शिक्षाको अधिकार स्थानीय तहमा रहेको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ११ (ज) मा आधारभूत तथा माध्यमिक शिक्षा अन्तर्गत २३ ओटा काम कर्तव्य र अधिकार तोकिएको छ। स्थानीय सरकारहरूले तीन वर्षे कार्यकाल पुरा गरेका छन् र यो अवधिमा संविधान प्रदत्त शिक्षाको अधिकारको प्रयोग र अभ्यास गर्ने क्रममै छन्। संघीय शिक्षा ऐन तथा अन्य कानून र मापदण्डको अभावमा स्थानीय सरकारहरूले शिक्षाका कामहरूलाई अपेक्षित रूपमा अगाडि बढाउन नसकेको गुनासो गरिरहेका छन्। यद्यपि शिक्षाको अधिकार क्षेत्रको अभ्यासका आधारमा स्थानीय सरकारहरूलाई मोटामोटी चार समूहमा विभाजन गर्न सकिन्छ। पहिलो समूहका स्थानीय सरकारहरू आफ्ना अधिकारको प्रयोग र सुधारमा हौसिएका छन् भने शिक्षा व्यवस्थापनमा केही गरौं भनेर लागिपरेका छन्। यो समूहमा पर्ने कतिपय स्थानीय तहले राम्रा र उदाहरणीय काम पनि गरेका छन्। दोस्रो समूहमा रहेकाले गर्दै सिक्दै छन्। धेरै हतारिएका पनि छैनन र चुपचाप पनि छैनन। कानून र विधिमा फर्त सञ्चालन हुँदैछन्। तेस्रो समूहमा स्थानीय तह संघबाट केही निर्देशन आउला र गरौंला भन्ने अलमलमा छन्। उनीहरू संघीय निकायबाट आएका निर्देशनलाई नै आफ्नो निर्देशनका रूपमा यसै अनुसार गर्नु भनेर सूचना जारी गर्छन्। विद्यालय सुधारमा चासो भएको देखाउँछन् तर व्यवहारत अलिक फरक देखिन्छन्। विद्यालयका कार्यक्रममा पालिकालाई शैक्षिक हब बनाउने भन्छन् तर बजेट विनियोजन र कार्यक्रम तय गर्दा शिक्षा प्राथमिकतामा पर्दैन। चौथो समूहका केही थोरै स्थानीय सरकारहरू कर्मचारी अभावमा, पालिकाभित्रकै राजनीतिक खिचातानीमा, अनियमिततामा र विद्यालयमा राजनीतिक हस्तक्षेप गर्ने तर सुधारमा ध्यान दिन नसकेको अवस्थामा देखिन्छन् तर यस्ता स्थानीय तहको सङ्ख्या थोरै छ।

एक अध्ययनअनुसार करिब ४४ प्रतिशत स्थानीय तहले शिक्षासम्बन्धी नियम कानून बनाएका छन्। संविधानतः माध्यमिक शिक्षासम्मको सम्पूर्ण अधिकार स्थानीय सरकार मातहत भएको देखिए पनि विभिन्न कारणले गर्दा अधिकांश स्थानीय सरकारहरू विद्यालयलाई उपलब्ध गराइने विभिन्न सरकारी अनुदानको वितरण र कक्षा ८ को परीक्षा व्यवस्थापनका कामहरूमा केन्द्रित छन्। केही स्थानीय तहले सार्वजनिक शिक्षाको सुधारका लागि उदाहरणीय कामको सुरुवात पनि गरेका छन्। शिक्षक

अभाव भएका विद्यालयमा शिक्षक उपलब्ध गराएका छन्। प्रविधि विकासमा र भौतिक सुविधा विस्तारमा पनि सहयोग पुऱ्याएका छन्।

ऐतिहासिक पृष्ठभूमी

शिक्षा विकासका लागि भएका विभिन्न प्रयासहरूमध्ये २०२८ मा लागु गरिएको राष्ट्रिय शिक्षा पद्धतिको योजनालाई विशेष महत्वका साथ हेर्ने गरिन्छ। यो योजनाले विद्यालयमा समुदायको सहभागितालाई निरूत्साहित गरी सरकारी नियन्त्रण बढाएको भनेर आलोचना गर्नेदेखि मुलुकको शैक्षिक प्रणाली व्यवस्थित गर्न कोशेढुङ्गा भएको तथा देशभरी शैक्षिक पहुँच विस्तार गर्न, एउटै पाठ्यक्रम तथा परीक्षा प्रणाली विकास गर्न र व्यवस्थित गर्न गरेको सरकारी प्रयास भनेर प्रशंसा गर्ने दुवैखाले धारणाहरू पनि छन्। समग्रमा यो योजनाले नेपालको विद्यालय शिक्षाको विकासमा सकारात्मक प्रभाव धेरै पारेका थियो। राजनीतिक रूपमा यसले पढ्याती आचरणका नागरिक तयार गर्ने उद्देश्य राखेको थियो।

वि.सं. २०४७ को राजनीतिक परिवर्तन पश्चात् राष्ट्रिय शिक्षा आयोग गठन भयो। उक्त आयोगको प्रतिवेदन, २०४९ ले विद्यालय शिक्षामा समुदायको सहभागिता बढाउनु पर्ने सुझाव दिएको थियो। उच्चस्तरीय शिक्षा आयोगको प्रतिवेदन २०५५ ले शिक्षामा विकेन्द्रीकरण र सामुदायिक सहभागितामा जोड दिएको थियो। स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले तत्कालीन स्थानीय निकाय (गाविस/नपा) लाई केही अधिकार दिए पनि त्यसको प्रभावकारी प्रयोग भएन। शिक्षा ऐन, २०२८ को सातौँ संशोधनले स्थानीय निकाय वा व्यवस्थापन समितिले कुनै सामुदायिक विद्यालयको व्यवस्थापन जिम्मा लिन चाहेमा व्यवस्थापन जिम्मा दिन सकिने व्यवस्था गर्‍यो। संसदीय अभ्यासमा कमै मात्र हुने पूर्ण समर्थनबाट यो दफा पास भएको थियो। यसको कार्यान्वयनका लागि समुदायद्वारा व्यवस्थापन हुने विद्यालय सञ्चालन कार्य निर्देशिका २०५९ जारी गरियो। यसको प्रस्तावनामा सामुदायिक विद्यालय व्यवस्थापनको सम्पूर्ण उत्तरदायित्व र अधिकार प्रदान गर्ने र सञ्चालनका निमित्त स्वायत्तासहितको आधार प्रदान गर्ने उल्लेख थियो। यसको कार्यान्वयनका लागि विश्व वैङ्कको ऋण अनुदानमा सामुदायिक विद्यालय सहयोग परियोजना सञ्चालन गरियो। विद्यालयहरूलाई आर्थिक प्रोत्साहन उपलब्ध गराइयो यस व्यवस्था अनुसार विद्यालय व्यवस्थापन जिम्मा लिने विद्यालयलाई सरकारका तर्फबाट तहगत रूपमा एकपटकका लागि एकलाख एकमुष्ट अनुदान उपलब्ध गराइयो। शिक्षकका पेसागत संगठनहरूले निरन्तर यसको विरोध गरिरहे भने विश्व वैङ्कको अनुदान लिएर सरकारले निरन्तरता दिइरह्यो। धेरै विद्यालयले तहगत एक लाख अनुदान लिनका लागि व्यवस्थापन जिम्मा लिएको सम्झौता गरे। कतिपयले अनुदान लिएको एक दुई वर्षपछि व्यवस्थापन जिम्मा लिएको फिर्ता भनेर निर्णय गरे। व्यवस्थापन जिम्मा दिने विषय आफैमा सकारात्मक भएपनि यसलाई प्रभावकारी कार्यान्वयन गरिएन। यसका लागि सरकार र शिक्षकका पेसागत संगठन दुवै पक्ष उत्तिकै जिम्मेवार रहे। वैदेशिक सहायता विद्यालयका शिक्षकको तलब भत्तामा खर्च भयो फलस्वरूप यो कार्यक्रम प्रभावकारी भएन।

व्यवस्थापन समितिहरूलाई केही अधिकार दिइयो। पाठ्यक्रम विकेन्द्रीकरणको अभ्यास भयो। परीक्षामा विकेन्द्रीकरणका अभ्यास भए। शिक्षक अभिभावक संघको व्यवस्था भयो। गाउँ शिक्षा समितिका प्रावधानहरू आए। विद्यालयमा सामाजिक परीक्षण गर्ने अभ्यास सुरु गरियो। समुदायको सहभागिता अभिवृद्धि गर्न गरिएका प्रयासहरूले सामुदायिक शिक्षाको सुधारमा अपेक्षित नतिजा दिन सकेन।

वर्तमान परिदृश्य

राजनीतिक व्यवस्थामा आएको परिवर्तनसँगै मुलुककै शासकीय संरचनामा परिवर्तन भयो। वि. सं. २०७२ को संविधानसभाबाट जारी भएको नेपालको संविधानले राज्य शक्तिको प्रयोग तीन तहका सरकारले गर्ने व्यवस्था गर्‍यो। स्थानीय तहका लागि अनुसूची ८ मा एकल अधिकारको व्यवस्था गर्दै आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा स्थानीय सरकारको अधिकार क्षेत्रमा उल्लेख गरियो। संविधान बमोजिम स्थानीय तहको अधिकार सम्बन्धी व्यवस्था कार्यान्वयन गर्न तथा स्थानीय नेतृत्वको विकास गर्दै स्थानीय शासन पद्धतिलाई सुदृढ गरी स्थानीय तहमा विधायिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक अभ्यासलाई संस्थागत गर्ने उद्देश्यले जारी गरिएको स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ११ (ज) मा स्थानीय तहका २३ ओटा काम कर्तव्य र अधिकार तोकिएको छ। यसमा शिक्षा सम्बन्धी नीति तर्जुमा, कानून, विद्यालय सञ्चालन, नियमन तथा अन्य व्यवस्थापकीय कामहरू तोकिएको छ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ जारी भएपछि जिल्लास्तरका विषयगत कार्यालयहरू खारेज गर्ने विषयमा तत्कालीन शिक्षा कार्यालयको खारेजीको विषय धेरै नै चर्चा र चासको विषय बन्यो। सरकारको आधिकारिक धारणा प्रस्तुत भएन र खारेज गर्नुपर्छ भन्ने र राख्नुपर्छ भन्नेका बीचमा धेरै बहसहरू भए। शिक्षा मन्त्रालय, यसका पदाधिकारी र शिक्षकका पेसागत संघ संस्थाहरू यसलाई राखेमा थिए भने स्थानीय स्वायत्त शासनका सरोकारवालाहरू राख्नु हुँदैन भन्नेमा थिए। खासगरी शिक्षक नेताहरूका बलमा सरकारले तत्काल गृह मन्त्रालय मातहत रहने गरी शिक्षा कार्यालयहरूलाई शिक्षा विकास तथा समन्वय एकाइमा रूपान्तरण गर्‍यो र हाल शिक्षा मन्त्रालय मातहत नै रहेका छन्। यी कार्यालयको काम र कर्मचारी व्यवस्थापनमा अझै थुप्रै समस्या विद्यमान छन्। कर्मचारी व्यवस्थापनमा भएको त्रुटिले पालिकासँगको समन्वयमा समस्या भएको छ।

शासकीय संरचना र व्यवस्थामा थुप्रै परिवर्तन भइसके तर संघीय ऐन कानून बनेका छैनन्। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन जारी भएको तीन वर्ष वितिसक्दा पनि यसको नियमावली बनेको छैन। संघीय शिक्षा ऐन जारी भएको छैन र संघीय शिक्षा ऐन यतिबेलासम्म जारी हुन्छ भन्ने कुनै स्पष्ट आधार पनि देखिएका छैनन्। स्थानीय तहको संविधान प्रदत्त अधिकार संघीय सरकारले खोस्न चाहेको वा अधिकार दिन नचाहेको आरोपहरू लाग्ने गरेको तथा शिक्षकहरूले स्थानीयमा शिक्षाको अधिकार भएकोमा असहमत भएका परिदृश्यहरू यदाकदा देखिएका छन्। साझा अधिकार सूचीमा शिक्षाको विषय उल्लेख भएकाले संघीय सरकारको भूमिका खुम्चन नसक्ने एकथरीको तर्क छ भने एकल अधिकारलाई साझा

अधिकारले खोस्न नपाउने भन्ने पनि विवाद रहेको छ। कक्षा १० को एसइइ परीक्षा प्रदेश सरकार मातहत भनिए पनि त्यसका लागि तयारी गर्ने, पूर्वार्धर विकास गर्ने लगायतका कुनै पनि काममा प्रदेश सरकार अगाडी बढेका छैनन र संघीय सरकारले चासो देखाएको छैन।

संघीय ऐन कानूनको अभावमा धेरै स्थानीय तहले शिक्षा सम्बन्धी कानून तयार गर्न नसकेको अवस्था एकातिर छ भने अर्कातिर कतिपय स्थानीय तहले निर्माण गरेका कानून ४८ वर्षदिखि कायम रहेको शिक्षा ऐनसँग बाझिएको र संघको कानून नआउँदै बनाउन नपाइने भनेर अदालतले कार्यान्वयन नगर्न आदेश दिएको अवस्था छ। स्थानीय सरकारहरूले गरेका कतिपय कानूनी प्रावधानलाई लिएर शिक्षकहरूले अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने र अदालतले त्यसमा रोक लगाइदिने गरेकाले स्थानीय सरकारहरूको सामुदायिक शिक्षा सुधारको प्रयासमा अवरोध भएको देखिन्छ। स्थानीय सरकार गठन भएको चार वर्ष लागेको छ। मार्टिन चौतारीले २०७६ मो सङ्कलन गरेको विवरण अनुसार यो अवधिमा ४३ प्रतिशत स्थानीय तहले शिक्षासँग सम्बन्धित नियम, कानून, कार्यविधि बनाएको पाइएको छ। शिक्षकका पेसागत संगठनहरू तथा सरकारी अधिकारीहरू स्थानीय तहलाई शिक्षक व्यवस्थापन (नियुक्ति, सरुवा, बढुवा, परिचालन, विकास, दण्ड पुरस्कार) को अधिकार दिने पक्षमा देखिंदैनन्। शिक्षक महासंघ र शिक्षा मन्त्रालयबीच २०७५ फागुनमा भएको सम्झौतामा शिक्षकहरू संघीय सरकार मातहत रहने सहमती गरिएको थियो।

शिक्षाको व्यवस्थापन गर्ने विषय उच्च प्राविधिक विषय नभएपनि यो पूर्णतः प्रशासनिक काम मात्र पनि होइन। त्यो सन्दर्भमा शिक्षाका विषयहरू बुझेका, सोसँग सम्बन्धित विषयको अध्ययन गरेका र त्यसमा काम गरिरहेका जनशक्तिले स्थानीय तहको शिक्षा व्यवस्थापन र सञ्चालनमा प्रभावकारिता ल्याउन सक्छन्। संघीय सरकारको कर्मचारी समायोजनको विधि, प्रक्रिया र अन्य व्यवस्थापकीय कमजोरीले गर्दा धेरै कर्मचारीहरू स्थानीय तहमा समायोजन हुन चाहेनन्। लामो समयसम्म स्थानीय तहहरूमा शिक्षाको काम गर्ने जनशक्ति व्यवस्थापन हुन सकेन। अहिले पनि कतिपय पालिकामा शिक्षासेवाको कर्मचारी पदपूर्ति भएको छैन। कतिपयले तत्कालीन स्रोत व्यक्तिहरूलाई काममा लगाइरहेको छ भने कतिपयले शिक्षकहरूलाई काजमा ल्याएर काम लगाएका छन्। कतिपय स्थानीय तहमा नियुक्ति भएका शिक्षातर्फका कर्मचारीलाई संघीय सरकारले सरुवा गरिरहेको पनि छ। लोकसेवा आयोग मार्फत ३३९ जना शिक्षा अधिकृत (छैटौँ तह) र ४६६ जना प्राविधिक सहायक (पाँचौँ तह) नियुक्त भएका छन्। तर संघीय सरकार र प्रदेश सरकारले यी नवप्रवेशी कर्मचारीको क्षमता विकास गर्ने काममा ध्यान दिन सकेका छैनन। धेरै पालिकामा कार्यरत शिक्षा सेवाका कर्मचारीहरू वरियताक्रम नमिलेकाले कनिष्ठको मातहत काम गरेका छन् र उनीहरूमा कामप्रति उत्प्रेरणा छैन।

स्थानीय सरकारका प्रयासहरू

शिक्षक मासिकको २०७६ साउन अङ्कमा एकल सिलवालले स्थानीय तहको कामबाट उज्यालो कम र अन्धकार बढी देखिएको निष्कर्ष निकालेका छन्। संघीय कानूनको अभाव, कर्मचारीको अभाव, भर्खरमात्र सुरु भएको अभ्यास र अन्य शिक्षाको लगानीको प्रतिफल तत्काल नदेखिने र भौतिक विकासको लगानीले तत्काल नतिजा दिनेजस्ता कारणले गर्दा शिक्षा धेरै स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपरेको सत्य भए पनि अन्धकारतर्फ बढी भएको भने अवश्य होइन। विगतका प्रयास, विगतको संरचना, सुधारको परिदृश्यहरूसँग तुलना गर्ने हो भने कालो बादलमा प्रशस्त चाँदीका घेराहरू देख्न सकिन्छ। सुधारका लागि के गर्ने, कसरी गर्ने, भन्नेमा धेरै अलमल रहेको अवस्था पनि छ र सुधारका मुख्यकर्ता शिक्षकहरू स्थानीय सरकारको नियन्त्रणमा बस्न नचाहेको विषय सामुदायिक शिक्षा सुधारका सवालमा महत्वपूर्ण हुन्छ। काभ्रेको मण्डन देउपुर नगरपालिकाका एक शिक्षकले पडितकारसँग “नगरपालिकाले सुधारका प्रयास केही न केही त गरेकै छ, तर हामीले त्यसलाई बोझका रूपमा लिएका हुनाले हस्तक्षेपजस्तो लागेको छ” भन्नुभएको थियो। स्थानीय सरकारको सुधारका प्रयासमा साथ र सहयोग गर्नुपर्नेमा हस्तक्षेपको महसुस गरी विरोध गर्ने गरेका उदाहरण प्रशस्तै छन्।

स्थानीय तहमा दरबन्दी मिलान, शिक्षक सरूवा, प्रधानाध्यापक परिवर्तन, विद्युतीय हाजिरी, प्रधानाध्यापकलाई थप भत्ता, क्षमता विकासका कार्यशाला, शिक्षा योजना निर्माण, स्थानीय पाठ्यक्रम, दिवा खाजा, बाल विकास शिक्षकलाई अतिरिक्त भत्ता, निजी स्रोतका शिक्षकलाई थप तलब, स्वयंसेवक, पालिका शिक्षक, अतिरिक्त क्रियाकलाप, प्रविधिको विकास र पहुँच, शिक्षकहरूलाई ल्यापटप वितरण, विद्यालयमा कम्प्युटर ल्याब, प्रोजेक्टर, बालविकासमा सामग्री, भौतिक पूर्वाधार विकास, विद्यालय समायोजन, अभिभावक परिचालन लगायतका देखिने क्रियाकलापहरू भएका छन्। केही थोरै स्थानीय तहहरूले सिकाइ उपलब्धि मापनका लागि समेत प्रयास गरेका छन्।

पठनपाठनमा सुधार

स्थानीय तहहरूले विद्यालयको शिक्षक उपलब्धतामा जोड दिएका छन्। स्वयंसेवक शिक्षक नियुक्ति गरेका छन्। शिक्षक उपस्थितिमा सुधार ल्याउन विद्युतीय हाजिरीको प्रयोग गरेका छन्। तर कक्षाकोठाको पठनपाठन सुधारमा त्यति ध्यान दिन सकेको देखिँदैन। कतिपय पालिकाले पठनपाठनमा भन्दा परीक्षामा जोड दिएका छन्। दुई पटकमात्र हुने गरिएको त्रैमासिक परीक्षालाई तीन पटक गराएका छन्। बालकक्षामा परीक्षा लिने विषयलाई स्थापित गराएका छन्। निरन्तर विद्यार्थी मूल्याङ्कनका व्यवस्था कार्यान्वयन नभइरहेको अवस्थामा पालिकाहरूले लिखित परीक्षामा बढी जोड दिएका छन् तर कक्षाकोठाको शिक्षण सिकाइ सुधारमा पर्याप्त ध्यान पुगेको छैन। अन्य पक्षहरूको विकाससँगै कक्षाकोठाको पठनपाठन र विद्यार्थीको सिकाइ सुधारमा जोड दिनु आवश्यक हुन्छ। विद्यालयको बाहिरी कम्पाउण्डमा सिसिटीभि जडान गर्ने कार्यलाई ठिकै मात्र सकिएला तर विद्यालयमा शिक्षकलाई प्रविधिमा दक्ष नबनाई सिसिटीभिमा लगानी गर्ने कार्य औचित्यपूर्ण होइन।

अङ्ग्रेजी माध्यम

धेरै स्थानीय तहहरूले विद्यालयका शिक्षकको सक्षमतालाई ख्यालै नगरी विद्यालयमा अङ्ग्रेजी माध्यमबाट पढाउनु पर्ने घोषणा गरे। अभिभावकको आकर्षण अङ्ग्रेजी माध्यममा छ भन्ने बुझाइले यसो गरे पनि सामुदायिक विद्यालयमा विद्यार्थी बढेका छैनन्। साथै सक्षमतालाई वेवास्ता गरेर अनिवार्य अङ्ग्रेजी माध्यम लागु गर्दा विद्यालयको पढाइ झनै कमजोर भएको अवस्था त छुट्टै छ, त्यसका साथै अङ्ग्रेजी माध्यममा पढाउन अतिरिक्त शिक्षकको व्यवस्था गर्नु परेको पनि छ। शिक्षक व्यवस्थापनका लागि अभिभावकबाट शुल्क उठाइएको पनि छ। सामुदायिक विद्यालयमा अभिभावकको विश्वास नहुनु अङ्ग्रेजी माध्यम मात्र नभई समग्र सिकाइ र व्यवस्थापन पनि हो। नुवाकोटको एक नगरपालिकाले बालविकासका सहयोगी कार्यकर्तालाई अङ्ग्रेजी माध्यमको तालिम दिएको छ। त्यस्तै काभ्रेको एक नगरपालिकाले बालविकासमा चारवटा अङ्ग्रेजी माध्यमका किताब अनिवार्य गरेको छ। कतै धेरै बुझेर त कतै नबुझेर गरिएका यी प्रयासले क्षणिक सुधार र अभिभावकको विश्वास जिते पनि दीर्घकालमा यसका नकारात्मक असर देखा पर्नेछन्। माध्यम मुख्य नभई सिकाइ मुख्य हो भन्नेमा स्थानीय तहहरू स्पष्ट भएर सुधारका रणनीति अगाडि बढाउनु राम्रो हुन्छ।

उपलब्धि

शैक्षिक सत्र २०७५ को कक्षा ८ को परीक्षा सबै स्थानीय तहले आफै सञ्चालन गरे र नतिजा प्रकाशन गरे। धेरै स्थानीय तहमा जनशक्तिको अभावमा यो काम गुणस्तरीय हुन सकेन र प्रमाणपत्र उपलब्ध गराउन महिनौ लाग्यो। केही स्थानीय तहले यसलाई मात्र आफ्नो शिक्षाप्रतिको काम देखाउन अनावश्यक रूपमा ठूलो पनि बनाए। कतिपयले अनुत्तीर्ण विद्यार्थीका लागि ग्रेड वृद्धि परीक्षा सञ्चालन गरे कतिपयले अनुत्तीर्णलाई कक्षा ८ दोहोर्‍याउन लगाए भने कतिपयले ९०/१०० अङ्कसम्म दिए। कक्षा ८ को नतिजालाई सुक्ष्म विश्लेषण गरेर सिकाइका समस्या खोजी गर्ने, सिकाइ सुधारका रणनीति तय गर्ने तथा यसका आधारमा तल्ला कक्षा र माथिल्ला कक्षाको सिकाइ सबल बनाउने प्रयास भने धेरै स्थानीय तहमा हुन सकेन। कक्षा १० को नतिजाहरू विश्लेषण गर्ने काम कमैमात्र भएको छ। साना कक्षाको सिकाइ सुधारमा ध्यान पुगेको छैन। गण्डकी प्रदेशको सामाजिक विकास मन्त्रालयले गरेको कक्षा ८ को परीक्षा सम्बन्धी एक अध्ययनमा धेरै प्रकारका विभिन्नता पाइएको र पालिकाहरूले विद्यार्थीलाई अधिकतम २९ सम्म अङ्क दिएको पाइएको छ। विद्यालयको प्राथमिक दायित्व सिकाइमा ध्यान नपुगेको अवस्था छ।

स्थानीय पाठ्यक्रम

विगत २० वर्षदेखि विद्यालय शिक्षामा शुरू भएको स्थानीय पाठ्यक्रम बनाउने र प्रयोग गर्ने विषयमा भने स्थानीय तहहरू तुलनात्मक रूपमा धेरै अगाडी बढेका छन्। धेरै स्थानीय तहले स्थानीय पाठ्यक्रम निर्माण गरी कार्यान्वयनमा ल्याएका छन्। कतिपय स्थानीय तहले स्थानीय विषयवस्तुमात्र

समेटेका छन भने कतिपयले मिश्रित ढाँचा अपनाएका छन्। पाठ्यक्रम र पाठ्यपुस्तक नै तयार गरेका छन्। यसमा विभिन्न गैससहरूले पनि सहयोग गरेका छन्। स्थानीय विषयवस्तुहरू पाठ्यक्रममा समावेश गरिएका छन्। कतिपय स्थानीय तहहरूले यो विषयमा ध्यान नदिदा कतै विद्यालयले यो विषयलाई पढाउने नपर्ने रूपमा बुझेका छन् भने कतिपयले अतिरिक्त अङ्ग्रेजी तथा गणित विषयको शिक्षण गरिरहेका छन्। स्थानीय पाठ्यक्रम निर्माण स्थानीय तहमा शिक्षकको क्षमता विकास र सशक्तिकरणको अवसर पनि हो तर कतिपय पालिकाले परामर्शदाता कम्पनीलाई ठेक्का दिने जस्ता गलत अभ्यास पनि गरेको पाइएको छ। यस्तै स्थानीय विषयवस्तु र स्थानीय शिक्षण पद्धतिलाई ध्यान नदिई राष्ट्रिय पाठ्यक्रमले तोकेका शिक्षण विधि र मूल्याङ्कन विधिलाई मात्र हुबहु अनुसरण गरिएको छ।

शिक्षक व्यवस्थापन र मनोबल

शिक्षक व्यवस्थापन नेपालको विद्यालय शिक्षाको एक जीर्ण समस्याको रूपमा रहेको छ। स्थानीय सरकारहरूले शिक्षक व्यवस्थापनमा गर्न खोजेका केही प्रयासमा अवरोध पनि भएको छ। कतिपय स्थानीय तहले शिक्षक क्षमता विकास, शिक्षक उपलब्धता र प्रोत्साहनमा जोड दिएका छन्। शिक्षकलाई प्रविधि परिचित बनाउन तालिमको साथै ल्यापटप पनि वितरण गरेका छन्। सरूवामा केही जटिलता छन्। राजनीतिक आस्थाका आधारमा गरिएको भनेर सरूवा व्यवस्थापन आलोचित छ। अदालतबाट सरूवा रोकाउने काम पनि भएको छ। कतिपय स्थानीय तहले अध्यापन अनुमति पत्र नभएका तथा योग्यता नपुगेका व्यक्तिहरूलाई पनि शिक्षक नियुक्ति गरेका छन् भने कतिपय स्थानीय तहले स्वयंसेवक शिक्षकको नाममा न्यूनतम तलबमा विद्यालयमा खटाएका छन्। संघीय सरकारले दरबन्दी पनि पर्याप्त उपलब्ध नगराउने र शिक्षक नियुक्त गर्न पनि नदिने जस्तो अफ्ठ्यारो नीति लिएको भनेर स्थानीय सरकारका पदाधिकारीहरूले आलोचना गरेका छन्। सामुदायिक शिक्षाको सुधारमा शिक्षकहरूको भूमिका महत्वपूर्ण हुने भएकाले यो पक्षमा विशेष ध्यान दिनु आवश्यक छ।

स्थानीय तहमा शिक्षा सुधारको मुख्यकर्ता भनेका शिक्षक हुन। शिक्षकको मनोबल र उत्प्रेरणामा ध्यान नदिइ र उनीहरूको साथ र सहयोग बिना शिक्षाको सुधार कठिन मात्र होइन असम्भव नै छ। शिक्षकले सुधारमा साथ दिने हो र साथ लिन सक्ने हो भने स्थानीय सरकारसँग शिक्षा सुधारको सुनौला अवसरहरू छन्। शिक्षकको साथ लिन उनीहरूको मनोबल उकास्ने र प्रेरणामा ध्यान दिनु जरूरी छ। शिक्षकहरूलाई सके र सम्भव भए मासिक र नभए चौमासिक रूपमा पनि समयमै तलब भत्ता उपलब्ध गराउने व्यवस्था गर्नुपर्छ। केही स्थानीय तहले मासिक दिइरहेका छन् भने केहीले चौमासिक पनि समयमा उपलब्ध नगराएको, दशै तिहार जस्ता चाडपर्वको समयमा तलब नपाएका विषयहरू सामाजिक सञ्जालमा देखिन्छन्। कञ्चनपुरका शिक्षक भानु जोशीले समयमा तलब नपाएको गुनासो गर्दै सामाजिक सञ्जाल फेसबुकमा यस्तो लेखेको थिए।

स्थानीय सरकारहरूले शिक्षकको लागि आएको तलब अन्यत्र रकमान्तर गरेको स्थिति देखिएको छ। त्यस्तै गरी शिक्षकलाई हेप्ने र स्थानीय तहले आवश्यक व्यवस्थापन गर्न नसक्ने, महत्व नदिने, तलब भुक्तानीको काम भएपनि समयमा नगर्ने, ठेक्का पट्टाका काममा फाइदा हुने हुँदा त्यसलाई बढी प्राथमिकता दिने र शिक्षकको तलब त हो नि भनेर चासो नदिने गरेका छन्। स्थानीय तहको आर्थिक अनियमिता, शिक्षामा आएको बजेट अन्य फाइदा र कमिसन आउने ठाउँमा लगाउने र त्यो रकम नउठेपछि कोष तथा लेखा नियन्त्रण कार्यालयबाट तलब नआएको भन्दै टाउँ गरेका स्थिति देखिन्छ। विद्यालयको गुणस्तर सुधारमा कुनै चासो छैन।”

शिक्षकलाई समयमा तलब समेत दिन नसक्ने हो भने उनीहरूबाट गुणस्तरीय शिक्षणको अपेक्षा गर्न सकिदैन। यसतर्फ संघीय र प्रदेश सरकार सबैको ध्यान जानु आवश्यक छ।

अभिभावकको विश्वास र सहयोग

स्थानीय तहले सामुदायिक शिक्षाको सुधारका लागि अभिभावकको विश्वास जित्नु र उनीहरूको सहयोग लिनु जरूरी छ। अङ्ग्रेजी माध्यममा जर्बजस्त गरेर मात्र अभिभावकको विश्वास आर्जन गर्न सकिदैन। सामुदायिक शिक्षाको सुधारमा गर्ने निरन्तर प्रयास, सिकाइमा हुने सुधार, विद्यालयको व्यवस्थापन र सुशासनमा सुधार गरी यो गर्न सम्भव छ। केही स्थानीय तहले जनप्रतिनिधि, कर्मचारी र शिक्षक लगायत सबै अभिभावकले आफ्ना छोराछोरी सामुदायिक विद्यालयमा अनिवार्य पढाउनु पर्ने नियम पनि बनाएका छन्। तर पहिले विद्यालयहरू सुधार गर्दै गए अभिभावकले आफैँ सामुदायिक रोजलान भन्ने कि सबैले सामुदायिकमा पठाएपछि सुधार हुन्छ भन्ने वहसको विषय पनि बन्यो। तर जब सामुदायिक विद्यालयको सिकाइमा सुधार हुन्छ अनिवार्य पढाउनु पर्ने नियम लगाउनु पर्दैन।

निःशुल्क शिक्षाको कार्यान्वयन र लगानी

संविधानको मौलिक हकमै व्यवस्था भएको आधारभूत शिक्षामा पहुँच सुनिश्चितता गर्ने र माध्यमिक तहसम्म निःशुल्क गर्ने विषयमा धेरै स्थानीय तहहरूको ध्यान पुगेको छैन। केही स्थानीय तहले नयाँ विद्यालय सञ्चालनको अनुमति दिएका पनि छन्, यो आवश्यकतामा आधारित हो होइन, नक्साङ्कन गरिएको छैन। कतिपय स्थानीय तहले त निजी विद्यालयको अनुमति पनि दिएका छन्। औँलामा गन्न सकिने गरी केही थोरै स्थानीय तहहरूले मात्र पर्याप्त बजेट विनियोजन गरेका छन् तर त्यस्तो बजेट भौतिक विकासमा बढी खर्च भएको छ। धेरै स्थानीय तहको प्राथमिकतामा शिक्षाको लगानी परेको छैन। पर्याप्त शिक्षक व्यवस्थापन हुन नसक्दा झण्डै ८० प्रतिशत माध्यमिक विद्यालयले कुनै न कुनै प्रकारको शुल्क उठाउनु परेको छ। आफ्नो क्षेत्रमा निःशुल्क शिक्षाको कार्यान्वयन कसरी गर्ने, कति लगानी आवश्यक पर्छ, लगानीका स्रोत के के हुन सक्छन्, जस्ता आधारभूत विषयमा ध्यान पुग्न सकेको छैन। केही स्थानीय तहले सबै विद्यालयमा बालविकास केन्द्रको स्थापनामा जोड दिएका छन्।

निष्कर्ष

सामुदायिक शिक्षाको सुधारमा स्थानीय सरकारहरूले विभिन्न प्रयासहरू गरेका छन्। धेरै प्रयासहरू सकारात्मक नै छन् र ती प्रयासले सुधारका लागि केही न केही योगदान अवश्य गर्छन्। कर्मचारीको अभाव तथा अन्य विविध कारणले केही स्थानीय तहमा शिक्षा प्राथमिकता परेको छैन। संघीय सरकार तथा प्रदेश सरकारबाट पर्याप्त सहजीकरण नहुँदा पनि समस्या भएको छ। संघीय र प्रादेशिक कानूनको अभावमा व्यवस्थापनका कामहरूमा बाधा पुगेको छ। कक्षाकोठाको सिकाइ सुधार गरी, अभिभावकको विश्वास आर्जन गरी सामुदायिक शिक्षालाई सबल बनाउनका लागि स्थानीय सरकारसँग प्रशस्त अवसरको साथै केही चुनौतीहरू पनि छन्। सुधारको दृढ इच्छाशक्तिसहितका सक्षम प्रधानाध्यापक, सुधारमा प्रतिबद्ध विद्यालय व्यवस्थापन समिति, उत्प्रेरित र पेसाप्रति निष्ठावान शिक्षकसँग स्थानीय सरकारले हातेमालो गरी समस्या समाधान गर्दै अगाडि बढ्न सके सामुदायिक शिक्षाको सुधार सम्भव छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू:

१. नेपाल कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२), नेपालको संविधान, काठमाडौं।
२. नेपाल कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४), स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, काठमाडौं।
३. शिक्षा मन्त्रालय (२०२८), राष्ट्रिय शिक्षा पढ्ति २०२८-२०३२ सम्मको योजना, काठमाडौं।
४. सामाजिक विकास मन्त्रालय (२०७७), आधारभूत तह (कक्षा ८) परीक्षा अध्ययन प्रतिवेदन, पोखरा।
५. मार्टिन चौतारी (२०७६), संघीय व्यवस्थामा स्थानीय सरकार र विद्यालय शिक्षा, अङ्क २८, काठमाडौं।
६. ज्ञान-विज्ञान शैक्षिक सहकारी संस्था लिमिटेड (२०७६), शिक्षक मासिक २०७६ साउन र चैत।
७. आचार्य, देवीराम (२०७६), शिक्षा : स्थानीय सरकारका अवसर र चुनौती, शिक्षक मासिक २०७६ माघ।



SUSTAINABLE FARMING SYSTEM IN HILLS OF CHITWAN DISTRICT, NEPAL

✉Narbikram Thapa, Ph.D.
Email: nbthapa2012@gmail.com

Abstract

The study aims to assess the sustainable integrated farming system in poor farmers for food and nutrition security in hills of Chitwan, Nepal. The participatory approaches and methods were adopted to collect the information. Overwhelming majority of the people (99%) found to be very happy with this program because mostly twelve months food security of smallholder farmers and economic development of 1500 households. The organizational staff capacities have increased through training and exposure visits. However, there is room for improvement in the quality reporting, documentation of best practices and lessons learnt to influence policy and practices at local, national and international level. This program has contributed to poverty reduction in the hills of Chitwan district, Nepal. The living conditions of smallholder farmers have been improved and socio-economic status found to be increased as compared to previous one. The sustainable integrated farming system program is compatible in line with national policies of Government of Nepal to have food and nutrition security and increase household income. There have been changes in the lives of poor Chepang indigenous nationalities in terms of food security, resilient livelihoods and market access to increase household income

Keywords: Chepang, food security, marginalized groups, resilient livelihoods, sustainable farming system

Introduction

Integrated farming is an improved version of mixed cropping, which tries to imitate the nature's principle, where not only crops but, varied types of plants, animals, bird, fish and other aquatic flora and fauna are utilized for production. These are combined in such a way and proportion that each element helps the other; the waste of one is recycled as resource for the other through Low External Input Sustainable Agriculture techniques. In SIFS, overall production, income and nutrition – both food and fodder, is enhanced and diversified both in terms of quantity and quality, incidence of risk is reduced and the system becomes energy efficient as a whole. It also integrates various techniques like soil water conservation, rainwater harvesting, cropping sequence management and multitier arrangement for better management of space and better utilization of time by increasing cropping intensity and decreasing fallow period. Besides this horizontal integration at the production stage, vertical integration seeks improved management practices through value addition in processing, distribution and certification & marketing of farm produce. Sustainable integrated farming system (SIFS) is a broad concept adopted for the food and nutrition security of rural marginal communities.

Forum for Rural Welfare and Agricultural Reform for Development (FORWARD Nepal) and Himalayan Bio-dynamic Development Trust (HBDT) are the two local partners for the execution of SIFS Program in Sadri and Shaktikhor VDC, Chitwan district, Nepal covering 70 groups and 1500 rightholders household.

Objectives of the Study

The study took place with the following objectives:

- ❖ To assess the sustainable integrated farming system through field visit, interaction with the individual and group of farmers in the areas.
- ❖ To analyses the outcome and impact of program to make a difference in the lives of poor and marginalized community in the study areas.

Methodology

The researcher followed a participatory process involving the project stakeholders primarily the direct rightholders in general using a combination of qualitative and quantitative tools for data collection. A greater focus however was put on the qualitative methods regarding primary data collection. Appreciative inquiry was also adopted while discussing with marginalized farmers to dig out the positive aspects of the project's outputs, outcome, impact and social status and position of marginalized farmers. The triangulation methods have been used to verify the information. The basket of participatory approaches and methods were used for the review of the sustainable integrated farming system program.

Source of Data

The information was collected from both primary and secondary sources. The fieldworkers, marginalized farmers (men and women), government officials and civil society organizations were the primary sources of information. The study also used information from secondary sources such as project periodic reports, strategies, policies, and other published and unpublished documents etc.

Data Analysis

The quantitative data was taken from project related documents and there was no need of high level of statistical analysis as these are presented in simple frequency tables. Qualitative data collected, using field information through interaction/group discussion/interview and observations were made ready in word processor. For the analysis purpose, different headings according to study inquiry were created and related information from the spreadsheet was put under the appropriate headings. All the information related to each heading reviewed critically and findings are presented in the report systematically

Results and Discussion

The review study is focused on sustainable integrated farming system. The review was carried out based on relevance, efficiency, effectiveness, impact, and sustainability parameters. The finding is focus more in trend over time and pattern over space. The project's progress analysis and reviewed of various activities on the basis of target, achievements, program progress reports, happiness

mapping, score ranking, direct participants' observation, case studies, focus group discussion, and interview with key informants etc. have been presented below.

Relevance

The project found to be highly relevant to address the need and priorities of marginal and the vulnerable rural poor families particularly focusing on food security, income generation, market access, innovative agricultural technologies, integrated farming system etc. Shaktikhor and Siddhi Village Development Committees is the poorest zone of Chitwan district as compared to other plain areas. The project's goal, objectives and activities were consistent with the MDG 1: eradicate extreme poverty and hunger, Interim Constitution of Nepal-2006, Agricultural Policy-2004, Agricultural Perspective Plan-1995-2015 and the Thirteenth (Three Year) Plan (2013/14–2015/16) of the Government of Nepal in terms of increasing agricultural production through sustainable integrated farming system for food security and nutrition and economic development. The implementation approaches and key strategies of the project were properly designed and suited with the expectations of the government, key development actors and smallholder farmers. It has also been compatible with the WHH Country Strategy. It really focused the needs and priorities of the marginal women and men farmers of Siddhi and Shaktikhor Village Development Committees, Chitwan district, Nepal. The Disaster Risk Reduction/ Climate Change Adaptation issue is missing component in the project log frame.

Efficiency

The SIFS project has been implemented through multipurpose farmers' group using sustainable integrated farming system model that promoted organic farming and environmental conservation etc where cereal crops, vegetable, fruits, livestock, agroforestry, fishery, cash crops, Non-timber forest products have been integrated with access to market. There is inter-relationship between crops (cereals, vegetable, trees, shrubs and fruits), livestock, biodigestor, fishery pond and irrigation putting the farm families in the center in an integrated farming system model that contributed to each other and given high economic return. The following integrated farming system approach has been adopted by FORWARD Nepal/HBDT during project implementation process in the project areas (Fig 1). There has been introduced new innovation like biodynamic farming and cow pat pit (compost manure) which is based on the utilization of cosmic energy (Sun, earth, moon etc.) and cow in order to increase soil fertility of degraded land and improve crop productivity per unit area.

The project management found to be efficient to utilize the budget as planned and social mobilization aspects as well. Total Euro 299,104.00 budget was approved for this project. The budgeted amount of the project has been 90 per cent utilized until the end of September 2014. Similarly, 90 per cent project activities have been completed by the end of September 2014 as planned. The SIFS project was efficient as planned due to good performance in the project areas to make a difference in the lives of poor and marginalized farmers. The local farmers getting economic benefits from the SIFS project using improved technologies and access to market.

Effectiveness

A total of sixteen full time staff members have been working in FORWARD/HBDT for the Sustainable Integrated Farming System project. All the staff members received various training as planned that enabled them to deliver the project plans and programs. The capacity of the staff

members have increased in terms of linkage with government line agencies, service delivery, project management etc. There has been found good achievement of the project outputs and outcomes during the period as planned. However, there has been less capacity on documentation of best practices, lessons learnt, quality narrative reporting, proper record keeping and data analysis and policy advocacy at national and international level. The FORWARD/HBBDT- an implementing organizations team has been working closely with marginalized farmers, District Development Committee, Village Development Committees, government line agencies particularly with District Agriculture Development Office, District Livestock Service Office, and District Forest Office etc.

Government of Nepal has given one of the priorities for agriculture sector particularly the employment generation, food and nutrition security and regarded as the engine of economic development. The allocated project resources have been effectively used by focusing smallholder farmers where majority of famers have food security and nutrition for 6-12 months period. According to the farmers, there has been increased at least double agricultural production after the intervention of SIFS project in the areas. There has been generated minimum average income of 2.62 Euro from the investment of 1 Euro in the program areas. However, there might be contribution of other development agencies like DADO/DLSO, Heifer International, farmers' own inputs etc for this output. The middle-class farmers have received more benefits as compared to ultra-poor farmers from this program due to small land holding size.

Score Ranking of Effectiveness of the Program

The score ranking tool was used with the participation of three categories of respondents that include female farmers; male farmers and project field staff to measure the effectiveness of key project's activities of SIFS in the communities (Table 1). A total of 70 seeds of corn were distributed in every respondent to evaluate the project activities. It was noted that higher the score greater the performance during the score ranking by the respondents. This is the Participatory Learning and Action/Rural Appraisal tool where every respondent has the freedom to use their best judgment towards the effectiveness of the project. A total of twelve group leaders and two field staff were participated in the ranking exercise where ranking results was endorsed by the group members.

The respondents ranked first for fresh vegetable production, ranked second for livestock and fishery, ranked third for cereals crops, ranked fourth for agroforestry, ranked fifth for fruits farming, ranked sixth for cash crops and seventh for non-timber forest products according to the judgment made by different respondents. The fresh vegetable production, livestock farming and cereal crops production was popular among the farmers respectively due to high rate of income generation and good farm production as compared to previous one. The tomato farming in plastic tunnel is popular among the farmers that yield high crop productivity per unit area even in off-season. The off-season vegetable production for high economic return has found common in the farmers' fields that include tomato, cow peas, four season beans etc. The cross breeding between local goat and Jamunapari buck is also common in the village that contributed the increased meat production. The farmers have started to sell the he-goats by weighing thereby they received 30 percent more market price as compared to previous non-weighing selling practice. Similarly, they also started the vegetable grading for marketing purpose to receive good market price. However, there has been reported of low market price of tomato and four-season bean in last year. The score ranking of key activities of project has been presented below.

Table 1: Score Ranking of Key Program Activities

Key project Activities	Woman Farmers	Men Farmers	Project Field Staff	Total Score	Average Score	Rank
1. Vegetable farming	113	110	46	269	89.66	I
2. Fruits farming	39	45	15	99	33	V
3. Cereal crops	73	61	14	148	49.33	III
4. Non-Timber Forest Products	26	30	17	73	24.33	VII
5. Agroforestry	41	48	15	104	34.66	IV
6. Livestock and Fishery	96	88	18	202	67.33	II
7. Cash Crops	32	38	15	85	28.33	VI

Source: Field Study, 2014

Impact on Social and environmental Aspects

The positive and negative changes are produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended. This involves the main impacts and effects resulting from the activity on the local social, economic, environmental and other development indicators. The examination should be concerned with both intended and unintended results and also included the positive and negative impact of external factors, such as changes in political, social, technological and financial conditions.

The SIFS program is environmentally friendly. It contributed to reduce environmental pollution and increased household level kitchen garden, cereals, fruits and organic vegetable consumption pattern with the use of liquid organic fertilizer/liquid organic insecticides instead of chemical fertilizer and insecticides. There is no any negative environmental impact of the program reported in the areas. There is leasehold and community forestry program in the project sites where CBOs' member has been participated in the multitier agroforestry, leasehold and Community Forestry Users' Group that contributed a lot for the carbon sequestration that promote environmental protection and reduced pollution.

Positive Impacts

The following positive impacts have been observed in the field:

- ❖ Large majority of the farmers have practiced mixed farming in systematic way that increased crop productivity per unit area.
- ❖ Around 60 per cent households started to cereal and vegetable seed storage using herbal insecticide that contributed for household seed security. There has been reduced dependency in market and saved the cost as well.
- ❖ There has been increased fruit farming in the project areas like banana, pineapple, mango, guava, litchi, lemon etc.
- ❖ The SIFS project has supported for the four cooperatives that include one dairy cooperative, two agricultural cooperatives (vegetable marketing through collection centre) and one Praja

Cooperative for honey marketing that promoted the marketing of agricultural produce in project areas.

- ❖ Large majority of the households have access to market to sell their agriculture produce and they also started to collection of market price through cell phone from the market particularly in Shaktikhor, Tandi, Narayangadh market etc. There has been generated the gross average income per year of NPR 34000-205000 per Household in the project areas by selling of agricultural produce.
- ❖ There has been increased tendency of Farmers' group registration in District Agriculture Development office and Cooperative Division Office and increased linkage and coordination with line agencies to get technical support. The farmers groups have started the linkage and coordination with 43 Agricultural Cooperatives in order to sell their products.
- ❖ A total of 16,500 coffee plants have been distributed in Siddhi VDC. However, only 30 per cent saplings have been survived. Around 70 per cent saplings have damaged due to long drought. It takes 4-5 years' time for full fruiting and economic return.
- ❖ There has been collaborative work with a total of 17 leased hold forestry and 2 community forestry user groups in order to increase soil fertility, biomass production and using principles of biodynamic farming. It contributed to increase environmental sustainability and biodiversity conservation in the area.
- ❖ There has been scaled-up of agroforestry in the project areas particularly improved variety of grass like Napier, NB-21 etc.
- ❖ There has been increased in milk production due to livestock training, market linkage and fodder plantation that contributed to increased farm income.
- ❖ Around one-fifth of the farmers have started to grow Tulashi, Titepati, and lemon grass as herbal medicines as well as herbal pesticides to control and prevention of insect and pest infestation in the standing crops as well as post-harvest loss control.
- ❖ The participation of group members particularly the women in decision making process have increased by 80 per cent because of training, exposure and access to market as well.
- ❖ There has been a total of 15 small irrigation schemes (9 in Shaktikhor and 6 in Siddhi VDC) supported by SIFS project that served irrigation facilities for 23.43 ha land in Shaktipur and Siddhi VDCs. It contributed to increase the farm income by 50 per cent through commercial agriculture farming in dry season in terms of fresh vegetable production, wheat production and other high value crops.
- ❖ There has been increased practice of commercial fresh vegetable production in the project areas due to spillover effect. The kidney bean, tomato, cow pea, peas, four season bean, cauliflower, cabbage, bitter gourd, carrot, radish are the common vegetables grown by farmers and sold in the market. The fresh vegetable production has become the lucrative business for the smallholder farmers to generate income that contributed significantly for household food security and nutrition. More than 50 per cent household have twelve months food security due to the contribution of vegetables, cereals, legumes and small ruminants. The malnutrition of under- five children has been reduced in the project areas.

- ❖ There has been observed the good agricultural practices used by the farmers that include: row planting, mulching, use of stake in tomato and beans, liquid organic fertilizer, thinning of unnecessary branching in tomato and brinjal, grading, practice of selling goat by weighing, cross breeding in goat, fishery production, vegetable nursery establishment, seed storage using herbal insecticides, using organic insecticides/pesticides, off-season tomato production in plastic tunnel, cow-pat-pit (organic manure), biodynamic farming, mixed farming, crop rotation, coffee plantation under banana and Ipil-Ipil, improvement in agro-forestry practices (plantation of pineapple, banana, mango, broom grass, Ipil-Ipil, Khanayo, lemon, neem, pomegranates, Tanki, Napier, NB-21 grass etc.). These new agricultural practices have contributed to increase crop productivity per unit area and ultimately increased household income.
- ❖ There has been increased positive impact of project in plain areas as compared to uphill areas due to good quality of land, more irrigation facility, fairly good agricultural extension services, access to market and transportation and good education level of the farmers etc.

Negative Impacts

The following negative impacts have been observed in the field:

- ❖ There has been increased dependency of the farmers with FORWARD in order to adopt new agricultural technologies to increase crop productivity per unit area and round the year food and nutrition security in sustainable way.
- ❖ High turnover of project staff including Project Coordinator that affected the project impact particularly in documentation of best practices and lessons learnt for institutional memory.
- ❖ There has been lost of local germplasm (seeds) of maize, paddy, wheat, pumpkin, cucumber, bitter gourd etc. in the project areas due to lack of proper agricultural biodiversity conservation strategy.

Sustainability

Sustainability is a major issue of most of the development projects in Nepal due to high incidence of poverty, weak management capacity and poor governance system. In this program, the implementing partner organization FORWARD and HBDT has taken measures for the continuation of the Sustainable Integrated Farming System in the future. A total of 70 marginalized farmers groups have been formed in the project areas. The group members have the practice of monthly saving & credit scheme. Each members save the money of Rs 10-100 per month depending upon the location and economic condition. There is the provision of credit for the members in reasonable interest rate as per the decision of group meeting for the purpose of health care, income generation, domestic expenses, education etc. These multipurpose farmers' groups still are not sustainable due to weak management; less technical capacity, poor record keeping, less bargaining power, less capacity on business preparation based on the market demand etc. It is therefore that there is a need of further support from organization like FORWARD to the groups in order to institutional sustainability. There are lead farmers in all villages and Local Resource Persons which could support the farmers to some extent. However, local level agriculture technicians need to be developed through CTEVT (Center for Technical Education and Vocational Training Institute) for technical backstopping in sustainable integrated farming system.

Government of Nepal has provisioned the formation of Environment and Agriculture Committees in each Village Development Committees. The project process and key activities like commercial fresh vegetable farming, goat production, poultry, fishery, cereal crop production, market access, cash crops—ginger, turmeric, taro, yam, chilies etc are in the process of sustainability in terms of income generation. However, there is less confidence among the farmers to continue these agriculture activities in the same pace and intensity without the support of FORWARD in the future. The farmers demanded the continuation of the program for the next 3-5 years.

Happiness Mapping towards the Program

The review study reveals that the respondents-women and male farmers, vulnerable families etc have scored 4393 (94.47 %), 240 (5.16 %) and 17 (0.37 %) for the very happy, happy and unhappy performance respectively towards the Sustainable Integrated Farming System program. The large majority of the people (99.63 %) have found very happy and happy mood with this project: in particular for the 6-12 months food security, increased income, increased knowledge and skills on improved agricultural practices, off-season vegetable growing technology, organic farming, employment creation, use of organic insecticides and compost making, the commitment of staff members and the linkage and coordination with Government line agencies. There has been found high community ownership about the SIFS program. The few farmers were observed unhappy with this project due to short project period and insufficient irrigation schemes in the project areas.

The happiness mapping tool was used to map out the perceptions towards happiness of the people (Table 2). A total of 50 corn seeds were given to every individual (93 farmers were involved in the mood meter mapping exercise) in order to scoring towards the performance of the Sustainable Integrated Farming System project implemented by FORWARD. The community perception was map out based on the judgment of the respondents. This is being measured in relative terms.

Table 2: Happiness Mapping of Farmers towards the Program

Parameters	Frequency	Percent
Very Happy	4393	94.47
Happy	240	5.16
Not Happy	17	0.37
Don't Know	00	00
No Response	00	00
Total score	4,650	100

Source: Field Study, 2014

Community Perception towards Integrated Farming

The people perception towards Sustainable Integrated Farming System Program was mapped out with the primary stakeholders that are as follows:

“I have practiced an integrated sustainable farming with the technical support of FORWARD for the last three years. I cultivated off-season tomato in plastic tunnel, other fresh vegetable, reared 1000 broiler chicken, fishery, bee keeping, goat, cattle and cereal crops in my land. Last year, I

earned NPR 300,000.00 (Three hundred thousand rupees) from the marketing of agriculture produce. We contact with JT/JTAs (agricultural technicians) in District Agriculture Development office and District Livestock Services office as and when necessary. We have the problem of irrigation during winter season to grow enough vegetables. It would be better to support more irrigation scheme from FORWARD in the days to come to increase farm income” says Mr. Manu Gurung, 35, Ward # 4, Dhanbari Multipurpose Farmers’ Group, Shaktikhor Village.

“I have 1.5 Kattha land, 8 goats, 1 milking buffalo and 6 chickens. Last year, I cultivated the fresh vegetables like bean, okra, bitter gourd, brinjal, pumpkin, carrot, radish, broad leaf mustard etc. in my farm as commercial production. I earned NPR 50,000.00 (Fifty thousand rupees) by selling agricultural produce last year. Now, I have twelve months food security whereas it was only six month food security before an intervention of SIFS project. There has been improved in our health as well due to enough consumption of vegetables, milk, rice, pulses etc” says Mrs. Lal Maya Praja, 27, Ichhamanakamana Multipurpose Farmers’ Group, Gairibari Tole, Ward # 4, Shaktikhor Village.

“I have four members in my family. I own 15 Kattha of lands, 5 goats and 10 cattle in my farm. This programme is good for the poorest community like us (Chepang). Previously, we used inorganic insecticides in our crops, now we started to use organic insecticides. Last year, I have earned NPR 49,000.00 (Forty nine thousand rupees) by selling vegetables, taro, pulses, ginger etc. I have twelve months food security. After the intervention of SIFS project, we have consumed enough vegetables and rice, maize, pulses and meat as well. Previously, around 25 per cent under-five children were malnourished whereas now every child has found good health. I am happy with this programme. It needs to be extended for next five years to make a difference in the lives of Chepang” says Mr. Yam Bahadur Chepang, 30, Paimarang, Siddhi Village ward # 8, Chairperson of Sundar Multipurpose Farmers’ Group.

“I have five members in my family. I own 10 Kattha land, 20 goats and 4 cattle in my farm. The SIFS programme has done good work to change our life. We have consumed enough vegetables, and pulses with rice, maize and taro. I have twelve months food security after the intervention of SIFS whereas it was only six month food security three years back. Every group member planted coffee saplings around 200-1000 plants in our land. At present, every child becomes healthy due to enough consumption of fresh vegetables and other nutritious food. There has been removed the anemia among the pregnant mothers. In my opinion, this project should be continuing for another five years until us self-reliant” says Sashi Kala Chepang, 28, Paimarang, Siddhi Village ward # 8, member of Sundar Multipurpose Farmers’ Group.

“I have 13 family members. I own one Bigha of land and six goats in my farm. The SIFS project has done good work in our community. We have started to consume off-season fresh vegetable and almost all households have food security for twelve months. We are happy with this project. There has been reduced number of people to go to Gulf countries for employment. Last year, I earned NPR 131,000.00 (One hundred thirty one thousand rupees) by selling vegetables, goats, chicken, pig and service charge of local flour mill. I purchased a land for house construction by selling vegetables and other agriculture produce. Our group members started to keep the money in personal bank account. This project should support on jersey cow and piggery production for high economic return” says Santa Maya Praja, 58, Bhasrang, Ward # 2, Siddhi Village.

“I have four members in my family. I own 2 Katha land, five goats and 400 chickens. My husband is working as petty contractor in Lamjung for road construction. The livestock production is my source of livelihood. Last year, I earned NPR 200,000.00 (Two hundred thousand rupees) by

selling goats, pig and wage labor. I spent 22 per cent in food, 25 per cent in festival, clothes and transportation, 20 per cent in education, 10 per cent in medical care, 5 per cent in livestock feeding and veterinary services and saved 23 per cent amount in last year. I would like to continue the poultry farming, piggery production, goat raising and petty contract work in order to sustain the livelihoods. I am happy with this programme. I have cultivated the fresh vegetables for consumption purpose and received water facilities as well. In my opinion, this project should be continuing and more support on fodder and breeding buck for the cross breeding in local goats” says Sunita Chepang, 35, Tumati, Ward # 1, Shaktikhor Village.

Conclusion

Sustainable Integrated Farming System project have incorporated the mixed farming like crops, livestock, fish, birds, agroforestry with nature’s principle. These are combined in such a way and proportion that each element helped the other; the waste of one is recycled as resource for the other through Low External Input Sustainable Agriculture techniques. There has been significantly increased the food and nutritional security among the smallholder farmers using innovative farming technologies through group approach. The capacity of the farmers in terms of commercial fresh vegetable production, livestock production, agroforestry, cash crops, cereals crop production, fruits, fishery and medicinal and aromatic plants have been increased that resulted double household income during the project period. The large majority of the smallholder farmers have access to market to sell their agriculture produce due to linkage with agricultural extension system, trade organizations and market centers. There have been seen positive impacts in the lives of poor women and men farmers due to increased farm income. The expenditure on health and education for their children has been increased. The capacity of multipurpose farmers groups has also increased due to trainings and exposure. However, there is still less self-confidence among the group members to sustain their agricultural business. The integrated farming system is environmentally friendly, cost-effective and locally adoptable by smallholder farmers. However, it takes time to motivate farmers from shifting modern agriculture to fully organic farming through value addition in processing, distribution, certification and marketing of farm produce. There has been initiated the innovative approach in organic agriculture using biodynamic farming in the project areas that seems to be good for public health and maintain soil fertility in sustainable way.

References

1. Behmer, Katharina. (2012). An Analysis of rural livelihood patterns in central Nepal, Household and Economic Survey, Korak, Shaktikhor and Siddhi VDC, Chitwan. Kathmandu: Welt hunger hilfe Nepal in cooperation with RRN and FORWARD.
2. Dhakal, Rishikesh. (2014). Sustainable Integrated Farming System in South Asia Half Yearly Report. Chitwan: FORWARD Nepal.
3. DRCSC, Welt hunger hilfe. (2012). Integrated Farming System: a handbook for practitioners. India: Welt hunger hilfe.
4. FORWARD. (2012). Annual Report. Chitwan: Forum for Rural Welfare and Agricultural Reform for Development.
5. MOAC. (1996). *Agriculture Perspective Plan (1996-2016)*. Kathmandu: Ministry of Agriculture and Cooperatives, Government of Nepal.

6. Ministry of Agriculture and Cooperatives (2004), *National Agriculture Policy 2061*, Government of Nepal, Kathmandu.
7. Thapa, N.B. (2005). *Participatory Monitoring, Reporting and Evaluation: Measuring the Qualitative Social Change*. Kathmandu: Sudeepa Publications.
8. Sudeepa Publications (2000), *Getting Prosperity Through Farmer-led Agriculture*. Kathmandu.



SPECIFIC TOOLS USED IN THE PLANNING PROCESS AND CHALLENGES OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN NEPAL

✍ Mukti Bahadur Khatri

Abstract

Planning is a long-term horizon vision of maximum utilization of available limited resources as their potential capacity to achieve targeted goals in a certain time period. So, a rational planner has to select a various project with maximum social profitability, economic equity, environmental sustainability and wider social desirability. In this regard, it uses different techniques such as CBA, IRR, ICOR, financial and economic analysis as well as logical framework analysis to select appropriate projects and programs by the central planning authority for economic development of Nepal.

Introduction

There is a big challenge to the economists in making decisions to satisfy unlimited wants of the people with limited resources. So, scarce resources should be utilized and managed for growth and employment. A rational decision maker (planning authority and government) has to select a project with maximum social profitability, economic equity, environmental sustainability and wider social desirability. The decisions taken without social, political, financial, economic and environmental considerations may lead to the massive wastage of precious resources and energy. In a particular point of time, all the requirements of the society are not reflected in a single project. Different projects have different objectives which create direct and indirect social costs and benefits. That's why a planning authority has to face not only the financial and economic barriers but also the other vital considerations like equity distribution of income, environmental consideration and infrastructural setup. In this regard, to select a particular project with pre-determined goals and objectives within the defined national framework, one has to look at the opportunity costs and net social benefits of different projects and rank the alternatives with the help of a planning analysis tool.

The Rationale of Analysis Tool in Planning

Considering the aforesaid facts and to achieve sector wise targets and goals, a planner has to work with a broader national and international framework. For this purpose, there must be a wide-ranging national plan and prioritization. An economic plan is simply a specific set of quantitative economic targets to be achieved in a given period of time. The planning process is an exercise in which a government first chooses common objectives, then sets various targets and finally

organizes a framework for implementing, coordinating and monitoring. The **market failure** argument is one of the major reasons for the requirement of planning.

Basically, there are three planning models in common practices; **aggregate growth models**- for projecting macro variables, **input-output models** for sector wise projections and **project – appraisal** to ensure the efficient planning of individual projects within each sector. The methodology of project appraisal rests on the theory of **social cost benefit analysis**. The need for tools used in the planning process arises because the normal yardstick of economic as well as financial feasibility may be an appropriate guide for public investment decisions from the point of view of social welfare and justice, which should be the government's primary concern.

Tools Used in the Planning Process

There are different tools which are being used for the effective planning process; here we are focusing on some specific tools.

Cost Benefit Analysis (CBA)

The concept of cost benefit analysis in business was developed by French engineer Jules Dupuit for a bridge project on which he was working. Dupuit defined the principles of his evaluation process in an article written in 1848 and further refined and popularized by British economist Alfred Marshall. In planning today, it is essential to get the most out of every idea, option and investment. To accomplish any activities from large to startups and small should use cost benefit analyses to make significant decisions for the highest and best return from an investment based on the cost, resources and risk.

A cost benefit analysis (also known as a benefit cost analysis) is a method by which planning administrations can consider decisions, systems or projects or determine a value for intangibles. The model is built by identifying the benefits of the projects along with their costs and subtracting the costs from benefits. The result of a cost benefit analysis will yield concrete outcomes that can be used to develop reasonable conclusions around the feasibility and/or advisability of a decision or situation.

While there is no typical format for performing a cost benefit analysis, there are certain core elements that will be present across almost all analyses. Use the structure that works best for our situation or production. Generally, there are five simple steps to carrying out a cost benefit analysis:

- ❖ Establish a framework to outline the parameters of the analysis
- ❖ Categorizes costs and benefits so they can be characterized by type and intent
- ❖ Compute costs and benefits through the assumed life of a projects
- ❖ Link and compare costs and benefits using aggregate information
- ❖ Analyze results and make a concrete final recommendation

Therefore, cost benefit analysis of a project is mainly based on three important social objectives i.e. maximization of social welfare, equal distribution of benefits and environmental sustainability. While calculating costs, the most basic instruments are private cost, social cost, marginal incremental cost, opportunity costs, tangible and intangible costs and some undefined hidden costs. In a similar way the respective benefits from these heads are also calculated. To arrive at

calculations of net social benefits the accounting prices or shadow prices of inputs and outputs are estimated.

Then the process of computation of shadow prices, projection of a time stream of expected benefits, evaluation of costs and fixation of social discounted rate are carried out. In conclusion, the finest cost-benefit analyses take a broad view of costs and benefits, including secondary and longer-term effects. So, CBA is reflecting the interests of all stakeholders who will be affected by the projects and programs.

Internal Rate of Return

It is obvious that the net present value (NPV) of a project varies with the choice of discount rate. Higher the rate of discount, lower the NPV and vice versa. There will be one rate of discount for which NPV is equal to zero – this rate of discount is known as the internal rate of return (IRR). In other words, IRR is that rate of discount at which NPV=0 and BCR=1. It measures the average earning power of investment in the project over the project life. The calculation of IRR is easier with the following illustration cited by Pitale (1982, Chapter-6, pp. 74).

Table: IRR-Calculation

Year (1)	Total Cost (2)	Total Benefit(3)	Net Benefit(4)	D.F. 10%(5)	NPV (4x5)	D.F. 15%(6)	NPV (4x6)	D.F. 25%(7)	NPV (4x7)
1	150	-	-150	0.909	-136.4	0.869	-130.4	0.800	-120
2	5	25	20	0.826	16.5	0.756	15.1	0.640	12.8
3	5	50	45	0.751	33.8	0.658	29.5	0.512	23.0
4	5	75	70	0.683	47.8	0.572	40.0	0.409	28.6
5	5	125	120	0.621	74.5	0.497	59.6	0.328	39.4
Total			36.2			13.9			-16.2

Source: Pitale, R.L.(1982), *Project Appraisal Technique*, New Delhi:Oxford and IBM Publishing Co.Pvt.Ltd.

$$IRR = \left(\begin{matrix} \text{Lower} \\ \text{Discount} \\ \text{Rate} \end{matrix} \right) + \left(\begin{matrix} \text{Difference Between} \\ \text{Higher And Lower} \\ \text{Discount Rate} \end{matrix} \right) \left(\begin{matrix} \text{NPV at Low} \\ \text{Discount Rate} \\ \hline \text{Absolute Difference} \\ \text{Between NPVs} \\ \text{at Two Discount Rates} \end{matrix} \right)$$

$$= (10) + (15) \left(\frac{36.2}{52.4} \right) = 19.6\% (20\% \text{ approx})$$

While calculating IRR, we go through two discount rates and calculate NPVs for two corresponding discount rates, one NPV should be positive and the other NPV should be negative. In the above case, NPVs for 10% and 25% discount rates are 36.2 and -16.2 respectively measured

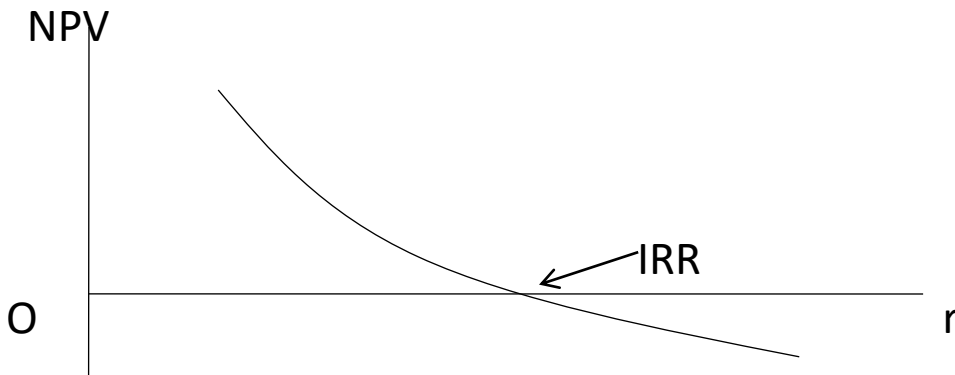
in Rupee for IRR calculation. We may use 15% and 25% discount rates which yield the same IRR, but cannot take 10% and 15% discount rates for IRR calculation. Following formula can also be used for IRR calculation and discount rate(r) will be $IRR(r^*)$ if the equation is satisfied.

$$\sum_{t=1}^n \frac{B_t - C_t}{(1 + r^*)^t} = 0$$

Here also B_t = benefit in t year, C_t = cost in t year, r^* = internal rate of return, n = project length, and $t= 1, 2, 3, \dots, n$.

If we solve the above equation, we can get r^* , i.e., internal rate of return. To calculate IRR manually using this formula is very burdensome. It needs an iteration as well as reiteration process and can be possible by using a computer only. Microsoft Excel is one of the common uses to solve it.

The relationship between NPV and IRR of project can be represented graphically with the following:



Net present value (NPV) is measured in y-axis and discount rate (r) is measured in x-axis. As the discount rate increases, NPV decreases gradually. There is an inverse relationship between NPV and r . Point of intersection of the curve with the x-axis gives IRR which is the corresponding value of r when NPV is zero.

Rule of thumb for choosing project using IRR criteria is to choose that project **whose $IRR(r^*)$ is greater than market rate of interest (r)**. If more projects are there, rank the project in descending order according to the value of $IRR(r^*)$ and choose that set of project for which $r^* > r$ subject to available funds.

Although, IRR is the best measure for knowing efficiency of invested resources, it is more difficult in calculation. IRR is also difficult to apply when short-term interest rates differ from long-term interest rates.

This criterion of the project will more or less give efficient recommendation. When deciding which criterion is better to use either NPV or IRR, it depends upon which indicator is being

measured and what assumptions are being made. NPV as a measure for the size of net benefit will give a reliable indicator of choice if there is no shortage of investment resources available for financing projects with positive NPVs. The IRR is a measure for efficiency in use of investment resources and useful when there is shortage of investment resources.

Incremental Capital Output Ratio (ICOR)

Traditionally, the economic growth is definitely accredited to capital formation. According to the Harrod-Domar model, the higher the savings ratio and the lower the capital output ratio and depreciation rate, the faster an economy will grow. So, investigators, forecasters and planners have concentrated more on the incremental capital- output ratio. Therefore, the Planning Commission of Nepal is estimating Incremental Capital-Output Ratio (ICOR) as it is more useful in targeting a specific growth of the economy as a whole and also a particular sector.

The ICOR has a fundamental place in economic activities for purposes of prediction related to the availability of natural resources in a country. It is used to quantify the capital ratio that would be used for the production over a certain period of time. These forecasting studies take the growth rate and then calculate the amount of investment needed to sustain that particular rate. If the capital available in a country is cheaper than the other inputs, the COR tends to increase. That's why the countries that are rich in resources have a low COR. This is because they can easily substitute the capital with resources in order to increase the production. In addition, there are challenging difficulties, both theoretical and practical, in measuring the capital stock.

ICOR for year t = Investment in year t / (Increase in value of output during the year)

This may be defined as net or gross, depending on whether net investment and output, or gross values are used. Similarly, it may be adjusted for labor input by subtracting from the denominator the value of the increase in output attributable to the increased labor force.

Labor Adjusted ICOR = Investment / $\Delta X - w (\Delta L/L) X$

Where, ΔX is the increase in output,

w is the share of income going to labor and

L is the labor force

The essence of the ICOR is that it measures the increment in capital required in order to produce an additional output. The attraction of ICOR's to planners and forecasters is clear. It tells directly what they are interested in predicting the investment requirements. It avoids the difficulties of measuring the capital stock. The popularity of ICOR's is confirmed by their adoption by the major study of growth. The ICOR's were almost certainly used to predict investment needs for Nepal by the Planning Commission and used them as their investment predictions and of their international comparisons.

It has been observed that ICOR is closely but inversely associated with rates of growth; the higher the rate of growth, the lower the ICOR. Furthermore, the ICOR is positively related to the COR; the higher the COR, the higher the ICOR.

Financial and Economic Analysis

Financial and economic analyses are a tool for planning and managing significant development projects. In this process planning organizations can analyze decisions, systems or projects by determining a value for tangibles and intangibles costs as well as benefits in a given time period.

Distinguish between Financial Analysis (FA) and Economic Analysis (EA)

Financial Analysis	Economic Analysis
1) Costs and benefits are measured in monetary units.	1) Costs and benefits are measured in monetary units. For the qualitative costs and benefits statements are made.
2) Taxes, duties, fees, subsidies etc are included as financial costs and benefits. Opportunity cost is not taken into consideration.	2) Taxes, duties, fees, subsidies etc are transfer payments. So they are excluded. But opportunity cost is taken into consideration to identify the true value of factor inputs.
3) All costs and benefits are measured in market prices.	3) All costs and benefits are measured in shadow prices, when adjustments are needed to derive true value of these.
4) Project objective: Commercial profitability. Objective function is profit maximization.	4) Project objective: Social profitability. Objective function: Increase in employment and poverty reduction.
5) Interest rate is paid to an outsider if the lending institution is separate from the project unit.	5) Interest paid on capital is not counted because it comes from the society.
6) Depreciation is not a financial cost, so it is excluded.	6) Depreciation is also not an economic cost, so it is not included.

Similarly, financial analysis is the basic exercise for the private sector investment and undertaken to justify the commercial profitability of projects. On the contrary, economic analysis is the basic exercise for public sector investment and undertaken to justify the social profitability of projects. Therefore, planning organizations should be specially focused on economic analysis regarding financial analysis.

Logical Framework Analysis

A log frame also known as a Project Framework is a tool for planning and managing development projects. It looks like a table (or framework) and aims to present information about the key components of a project in a clear, concise, rational and systematic way. The logical framework model was introduced in the USA and has since been accepted and adapted for use by many other donors, including the Department for International Development (DFID, 1997).

A log frame includes:

- ❖ What is the project going to achieve;
- ❖ What actions will be carried out to achieve its outputs and purpose;
- ❖ What resources (inputs) are required;
- ❖ What are the potential problems which could affect the success of the project;
- ❖ How will the progress and ultimate success of the project be measured and verified;

Logical framework analysis can be a beneficial tool, both in the planning, monitoring and evaluation management of a development project. It is not the only planning instrument and should not be considered an end in itself **but using it encourages the discipline of clear and specific thinking** about what the project aims to do and how along with highlighting those aspects upon which success depends.

Similarly, it also provides a **manageable summary to inform project staff, donors, beneficiaries and other stakeholders** which can be referred to throughout the lifecycle of the project. LFA should not be set in concrete. As the project conditions change it will probably need to redirect these changes but everyone involved will have to be kept informed.

Logical Framework Planning Matrix

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
Goal	Measurement of goal achievement.	Sources of information. Methods used.	Assumptions affecting Purpose-Goal linkage.
Purpose	End of project status.	Sources of information. Methods used.	Assumptions affecting Output-Purpose linkage.
Outputs	Magnitudes of outputs. Planned completion date.	Sources of information. Methods used.	Assumptions affecting Inputs-Outputs linkage.
Inputs	Nature and level of resources necessary. Cost. Planned starting date.	Sources of information. Methods used.	Initial assumption(s) about the project.

Source: Coleman, 1987, p. 252.

Above mentioned logical framework operates as a 4 x 4 matrix. The description summaries refer to an activity or intervention. It allows the identification of **inputs** that lead to a set of **outputs** which should achieve a **purpose** that is an integral to attaining the ultimate **goals** of a project (Coleman, 1987). Each of these four steps needs to be subjected to a concrete means of verification. **Assumptions** are factors one assumes will (or must) take place in order for the description summary to run its course and achieve its target. The middle two columns of the matrix describe the ways in which one may measure what could happen as well as what actually happens. **Objectively confirmable indicators** are means by which one can verify whether a given action actually led to a more output. The means of the verification column refer to the precise method by which this verification can be measured.

Challenges of Economic Development in Nepal

Nepal is struggling to achieve sustainable development by ending poverty, inequality, unemployment and dependency through high, sustained and broad-based inclusive growth. In this regard Nepal is concentrating investment on the key drivers of growth agriculture, tourism, hydroelectricity and infrastructure. That's why; the following challenges are being faced by Nepal.

Lack of Infrastructures

Infrastructures such as physical infrastructures- road, energy, communication, irrigation and social infrastructures- education, health, sanitation have not been adequately provided throughout the country. That's why private companies are also centralized in urban areas only, so we are unable to mobilize our resources to their potential capacity in all provinces. For raising competitiveness in the market, there is a need to undertake quality standardization and improvement programs to maintain the quality of export products. Likewise we have to attract investment in sound infrastructure development to enhance export competitiveness and output.

There remains a challenge of increasing domestic production through industrial infrastructure, polite labor relations, energy availability and the production of quality products. Likewise, develop investment friendly infrastructures for increasing the production of goods and services having competitive and comparative advantage as well as for increasing the domestic and foreign investment to increase economic efficiency.

Lack of Political Will-Power

There is lack of political determination and political will-power like Lee Quean U and Mahathir Mohammad which causes political instability, poverty, mass unemployment, foreign dependency, low growth, social injustice etc. in Nepal. It is a challenge and possible to develop a socialistic oriented economy as predicted in the constitution through formulation and implementation of economic policy including the optimum utilization and management of the means of production along with their distribution and redistribution for a strong and sustained economic growth by strong political will-power only.

Lack of Corporate Culture and Institutions

We are unable to develop entrepreneurship skills due to lack of managerial/entrepreneurial skills and institutions. That's why corporate culture does not develop in our society even in a long time period which ultimately causes a poor socio-cultural environment for economic development. Most of the Nepalis youth are not ready to operate even small businesses within a country. Instead of this, historically they are ready to become Lahure even with low salaries in foreign countries. It impacts investment decisions and the production that plays a key role in the ways in which societies distribute the benefits and bear the costs of development strategies and policies.

Vicious Circle of Poverty

As the principle of vicious circle in UDCs' level of income remains low, this leads to low level of consumption, saving and investment. As a result, low investment leads to low productivity which again leads to low income. According to Prof. Nurkse, "It implies a circular group of forces

tending to act and react to one another in such a way as to keep a poor country in a state of poverty. He cited an example of a poor person. A poor man does not get enough food which makes him weak. As a result of weakness his efficiency reduces as a consequence, he gets low income and thus becomes poorer and poorer.”

In economics, the cycle of poverty is the “Set of factors or events by which poverty, once started, is likely to continue unless there is outside intervention”. The poverty cycle can be called the “Development trap” when it is applied to countries.

Socio Cultural Constraints

Every society has a set of own values, beliefs, traditions and habits known as their socio-cultural beliefs. These beliefs shape how we approach risk, how we view careers, our perceptions of money and our ideas of a perfect lifestyle. For the reason that socio-cultural beliefs are one of many interacting factors that can impact economic development within a country. Economic development is based on a society which shifts from traditional, agricultural-based living standards into an industrialized and business-driven society such as the industrial revolution and the move from farming to factory jobs. In general, economic development is connected with a higher quality of life and an overall increase in the standard of living. For the reason that, socio-cultural values influence how we as people in society interact with the world. They also influence how we approach the process of economic development.

Imagine that Mr. Shrestha comes from a culture with a high-risk propensity. In general, his society believes it is better to take risks and lose than to never try. So, Shrestha is presented with the opportunity to join a new business venture. He takes the risk and uncertainty for the success of business. As a result, the local economy has improved and he has helped to create job opportunities for various youths.

Inequality and Regional Disparities

Gini-Coefficient is a statistical measure of inequality. So, Gini Coefficient 32.84 (CBS, 2011) represents there is inequality in Nepalis Society. Similarly, there is regional imbalance in Nepal. That’s why there is minimal influence of our low growth and foreign assistance on the people of remote areas even if we have been receiving foreign assistance since 1950 AD.

There is a challenging task of balancing economic development regarding macroeconomic stability by creating the foundation for the mobilization of resources as well as the availability, assurance and equitable distribution of the means and resources at the federal, provincial and local levels in line with the federal governance system.

Political Instability

Due to political instability since 2007, Nepal is still unable to develop a plan and program with a long-term horizon vision. That’s why we are unable to mobilize resources even if we have sufficient water resources, human resources, natural beauties, cultural heritages and bio-diversities. However, we are suffering from poverty and becoming a leader of the Least Developed Countries rather than economic prosperity. Therefore, political stability is required to increase the production of goods and services regarding competitive and comparative advantage of

the domestic economy as well as for increasing the investment to utilize available resources as their potential capacity.

Lack of Employment

In Nepal about 500 thousand productive youths annually enter into the labor market (MoF, 2019). Thus, conducting programs on where and how to mobilize various kinds of labor force, how to involve them, what types of programs are required and identification of local skills, capital & technologies has been very difficult. Similarly, it is a challenging task to reduce dependency on foreign employment by creating employment opportunities at home and collecting demographic dividends by developing human resources as per the national needs and demand.

Lack of Industrial Development

Still, most of our corporate houses are involved in trading of foreign products. Similarly, most of the public enterprises are operating their business in loss. That's why Nepal is unable to transfer the economic system from agriculture to industry upto now; still agriculture has about 27.59% contribution in GDP (FY 2017/18). Thus, there is the problem of poverty alleviation instead of a highly developed industrial economy. Similarly, ending the energy problem permanently by building a large number of hydro projects (or small and locality-based hydroelectricity projects) to reduce investment and production risks on hydroelectricity as well as to diminish the problem of climate change.

Market Imperfection

So, any distortion observed in the market economy/mechanism is known as market failure. Competitive market system helps to achieve maximum social welfare such as utilization of available limited resources which does not make some people better-off without making someone worse-off. But under an imperfect market, output is less (reduce supply) than equilibrium quantity in order to maintain a higher market price. So, there is under-production. It means the market produces less than the optimal quantity (potential capacity) of the goods/services. Thus, society is disadvantaged by some net benefit. Moreover, the higher price expands the profits of the firms at the cost of consumers. So, an imperfect market becomes a barrier to achieve economic efficiency. On the contrary, under perfect competition, a firm sets the price of its product equal to marginal cost. When $P=MC$, economic efficiency exists because the firm operates at the point where there is no surplus of capacity that means resources are fully utilized.

Low Competitive Power and Human Development

In this age of global competition, it is not just enough for the Nepalis firms to be competitive at the domestic level. For that we have to improve economies of scale through technological advancement, marketing strengths, efficient production and distribution systems as well as affordable labor. Building up skill and competitive human resources is the key for catching opportunities for market opening and widening. Countries of East Asia have good models of success stories. So, we have low competitive power due to less development of human resources than required.

Difficult Geographical Location

Nepal is surrounded by India on three sides and China on one side. So, it is a land-locked country whose transit facilities are determined by India's willingness. We have a bitter past experience in export and import. Now we can eliminate this difficulty through diplomatic relationships with these countries as the most favored nations. On the other hand, difficult topography is a challenge to achieve balanced and inclusive development by addressing geographically between village and towns, mountains, hills and terai as well as on the basis of castes, groups, genders and provinces.

Good Governance

It refers to providing a legal and regulatory framework and enlightened fiscal and strategic direction for promotion of economic growth and development. The attitudes and perceptions of management have been frequently cited as important determinants of economic performance. Many problems are caused by lack of clarity in laws and regulations and unpredictability and inconsistency in their implementation. Sometimes policies and regulations are made without the suggestions and knowledge of the private sector. Firms also keep on about excessive government red tape, public services delays and corruption. Implementation of the import regime (problems with customs and duty drawbacks), the tax regime (inappropriate revenue targets and poor tax administration), and the labor law (inflexible economizing provisions) affect exporters mostly.

Lack of Research and Development

Research is required for the exploration and extension of the economy in domestic as well as third countries. But in our case, there is no adequate institutional infrastructure for this purpose. In spite of these constraints, Nepal's economy has shown potential to be competitive in several areas. This is supported by analysis of abundant resource, domestic resource costs, price differentials, and revealed comparative advantage. However, given the increasing instability and competition of global markets, Nepal must make considerable efforts to improve trade and commerce facilitation as well as remove "behind-the-border" constraints to realize this potential.

Conclusion

Planning is a concept of maximum utilization of available resources to achieve certain objectives in a given time period. So, it is known as longer term horizon vision. In this regard, it uses different techniques such as CBA, IRR, ICOR, financial and economic analysis as well as logical framework analysis to select appropriate projects and programs by central planning authority. It is challenging to increase investment bearing capacity in line with sustainable fiscal structure and resource mobilization for the implementation of state policies and fundamental rights imagined in our constitution. Another challenging task is modernization and commercialization of agriculture by increasing production and productivity through an adequate arrangement of agricultural inputs such as irrigation, improved seeds, fertilizers, agricultural credit, technology and skilled human resources. There remains a challenge of developing infrastructure at federal, provincial and local level as per the federal structure. Likewise, interlinking the centers of local level and linking these centers with provinces and federation is also a challenge. There is a difficulty to achieve balanced and inclusive development by addressing geographically between village and towns, mountains, hills and terai as well as on the basis of castes, groups and genders. It is also a difficult and challenging task to alleviate poverty through effective programs for narrowing the gap between rich and poor. Formulating strategies and working plans of scientific land-use policy and

managing land effectively by resolving problems of uncontrolled land use and advancing of public land have been other difficult tasks for us. Finally, reducing dependency on foreign aid for a country's development finance is necessary and can be accomplished by enhancing the development capacity and utilizing foreign aid for national as well as priority sector's benefit.

References

1. Central Bureau of Statistics (CBS) (2011). *Nepal living standards survey 2010/11*. Kathmandu: CBS.
2. Chandra, P. (2006). *Projects- planning, analysis, selection, financing, implementation & review*. Tata McGraw-Hill.
3. Coleman, G. (1987). Logical framework approach to the monitoring and evaluation of agricultural and rural development projects. *Project Appraisal* 2(4), pp 251-259.
4. Department for International Development (DFID) (1997). *BOND guidance notes series*.
5. Lekhi, R. K. (2002). *The economics of development and planning* (8th Ed.). Kalyani Publishers, Ludhiana, New Delhi, India.
6. Ministry of Finance (MoF) (2019). *Economic survey, FY 2018/19*. Government of Nepal, Kathmandu: MoF.
7. National Planning Commission (NPC) (2019). *Fifteenth plan (2019/20- 2023/24)*. Nepal Government, Kathmandu: NPC.
8. Pitale, R. L.(1982). *Project appraisal technique*. Oxford & IBH Publishing House, New Delhi.
9. Todaro, M. P., & S. C. Smith, (2003). *Economic development*. Pearson Education Asia.



IMPACTS OF PERFORMANCE CONTRACT ON ORGANIZATIONAL PERFORMANCE IN NEPALIS CIVIL SERVICE: A FOCUS ON NEW PUBLIC MANAGEMENT

✉ Anil Kiratee

Abstract

The government of Nepal introduced performance contracts in the civil service for effective service delivery. The New Public Management (NPM) approach states the concept of performance contract (PC) as a tool, which implies productivity by performing the tasks with greater efficiency and effectiveness. The basic purpose of this study was to analyze the impact of performance contracts on organizational performance in the Nepalis civil service. Specifically, this research was conducted to reveal the moderation effect of supportive supervision and workplace environment on performance contract and organizational performance. The study adopted principal-agent theory on the basis of the NPM approach that can be useful to address the relationship between contract parties (organization and employees or head of the organization and subordinates). The study population included the employees who are working in the ministry of home affairs and its district-level offices. By purposive and snowball sampling technique, 125 respondents are selected as a sample. The data were collected through a structured survey questionnaire. The study conducted factor analysis, correlation analysis, regression analysis, and structural equation modeling analysis to establish meanings and relationships between performance contracts and organizational performance and to find out the moderation effect of supportive supervision and workplace environment in SPSS version 22 and AMOS. The result showed that the performance contract has a positively significant relationship with organizational performance, and the moderation effect of supportive supervision was not significant whereas the moderation effect of workplace environment on performance contract and organizational performance was slightly significant. The finding concluded that the performance contract leads to organizational performance and therefore recommended that to apply in more agencies to get better results by formulating new policies and plans with establishing a conducive workplace environment and changing the supporting role of supervisors.

Keywords; Performance contract, Supportive supervision, Workplace environment, Organizational performance, New Public Management, Principal Agent Theory.

✉ Planning Officer, National Planning Commission.

Introduction

Background of the Study

The administrative apparatus is officially represented by the government service of the country, also known as the civil service. The civil servants or the government employees are responsible for service delivery to the public. It means in the organization, human resources are the most important factor in attaining organizational goals (Pandey, 1998). It is because of performance which implies productivity and, thus, performing employees are productive employees who perform tasks with greater efficiency and effectiveness (Agrawal, 2002). For effective performance, specific job descriptions, the authority with responsibility and accountability, information and intelligence, performance indicators, managerial flexibility, some incentives are important factors. In a competitive and changing environment, organizations need effective strategies to deliver services. Among various strategies performance contract (PC) is one of the important strategies or tools for effective and result-based organizational performance.

Problem Statement

There are so many bureaucratic incompetence exists in Nepalis civil services such as red-tape, process-oriented, unethical behavior, delay in decision making, and the main one is ineffective performance. High-Level Administration Reform Implementation and Monitoring Committee, 2072 has also mentioned the problems related to performance in the civil service such as lack of realistic action plan, unstable critical mass, political intervention, insufficient administrative incentives, resource constraints, low staff productivity, misuse of authority, etc. and suggested solutions (Regmi, 2017).

Purpose of the Study

Its main purpose is to analyze what has improved employee performance since its use or how it has linked performance to outcomes. There are plenty of factors that can influence a contract to be put into practice, but there is no analysis of what makes it effective. In this context, the study also reveals whether the organization's work environment and supportive supervision help implement the contract. Performance management has been made voluntary in the administration of Nepal. It can be seen that even in the posts under the same ministry; the performance contract has been signed and not done. The progress is understood based on the number of departmental heads with whom performance contracts have been signed. Other contracted stages of performance management are not given importance. It is used only as a symbolic tool. Most of the time, after the performance contract is signed, the work is not reviewed as per the contract. Employees are transferred elsewhere for the duration of the performance contract. Ministers are more inclined to work for their own personal or group interests than to work contractually. Such a political tendency hurts the very essence of performance management. Also, the institutional system of conducting work environment as per the performance contract and monitoring the performance by the department head has not been developed. In this case, the study is important because it is necessary to explain the role it has played in making the overall civil service effective and efficient.

Research Question

This study aimed at determining the impacts of performance contracts on organizational performance in Nepalis civil service. Reviewing the purpose of the study, the research question of this study is formatted as; 1. What is the relationship between performance contracts and organizational performance in the civil service. 2. Does supportive supervision moderate the relationship between performance contracts and organizational performance. 3. Does the working environment moderate the relationship between performance contracts and organizational performance?

Significance of the Study

This study may be helpful to researchers, practitioners, academics, and professionals who have been working and who intend to work in civil service and administrative reforms can also be benefited. It can help the ministry or office that has not yet implemented the performance contract with the contract to some extent. It examines the state of performance in the civil service that can help formulate a new policy. Also examines the moderating roles of supportive supervision and working environment on performance contract for effective performance.

Theoretical Perspective

The concept of the performance contract is closely associated with the New Public Management (NPM) theory. According to OECD, the main theme of NPM is the managerial and financial flexibilities in the public sector. It refers to a series of themes relating to reforming the organizations and procedures of the public sector with the key objective of making it competitive, efficient, and effective in resource utilization and service delivery (Cheche & Muathe 2014). A performance contract is premised on principal-agent theory (Aye, 2008; Petri, 2002) as cited by Cheche & Muathe 2014. The agents and principals are bound to pursue their self-interest to maximize their own benefits (Eisenhardt, 1989). The principal has to design a contract that is attractive to the agent while maximizing benefits for the principal (Ssengooba, 2010). In the context of Nepalis civil service, the performance contract is defined as a performance contract between the principal and agent. However, the main purposes of performance contracts are to clarify the roles and responsibilities of each employee, to develop a mutual bond with management or manager, and to facilitate performance evaluation based on results. The employee's performance is evaluating based on the result. So, the basic concept is to meet the target and to perform their duties.

Research Method

This is an exploratory study with a quantitative approach. This study seeks to general study of performance contract as a human resource management strategy in the Ministry of Home Affairs, Nepal. According to Zikmund et al (2010), the exploratory design is undertaken when the character or the phenomenon to be tapped in a situation is known to exist but little literature and empirical exist to offer support. The exploratory research is conducted to clarify ambiguous situations or discover potential opportunities (Sekaran & Roger, 2011). The descriptive analysis is based on primary data generated through a structured questionnaire administered on respondents and secondary data is from existing literature and government sources. The study population was composed of around 1000

employees in the Ministry, Departments, and District Administrative Office. By the purposive and snowball sampling technique, around 15% of respondents will be select for survey questionnaires with a Likert scale.

Literature Review

Performance Contract

Lane (1987) defines a contract as, a binding contract between two or more parties for performing, or refraining from performing some specified act(s) in exchange for lawful consideration'. The American Heritage Dictionary (2009) defines performance as, 'the results of activities of an organization or investment over a given period.' There are at least two sides to the contract. Ownership is strengthened when the parties to the contract feel the need to agree. The question does not arise. Necessity, readiness, commitment, performance appraisal, accountability, and continuous improvement are important aspects of the contract. The theory of performance contracting suggests that to improve performance, performance contracts must not only reduce the information advantage that managers enjoy over owners but must be also motivated through rewards or penalties to achieve the contract targets (Roach, 2016). Hence it can be noted predictable and extraordinary performance should be rewarded after PC through monetary and non-monetary incentives.

According to the Organization of Economic Cooperation Development, (1999), a performance contract comprises two major components namely; determination of mutually agreed performance targets and the review and evaluation of periodic and terminal performance. Organization of Economic Cooperation Development, (1999) argues further that performance contracting is but one element of broader public sector reform aimed at improving efficiency and effectiveness of public enterprises while reducing total costs. In particular, the performance contract is seen as a tool to improve the public budget, promoting a better reporting system and modernizing public management to increase efficiency in resource use and Effectiveness in service delivery (Greeley, 2006-2006). Shirley and Xu (1997) argue that performance contracting assumes that the government's objectives can be maximized and performance improved by setting targets that take into account the constraints placed on managers.

Global Perspective of Performance Contract

Performance management is the latest experiment in the field of public management. New public management (NPM) was introduced in the public sector in Australia, New Zealand, Canada, and the United Kingdom in the early 1980s and 1990s, and at the same time, performance management was introduced into government organizations in those countries. Gakere (2013) noted that in Asia, the performance contract concept has been used in Bangladesh, China, India, Korea, Pakistan, and Sri Lanka, Latin America, Argentina, Brazil, Bolivia, Chile, Colombia, Mexico, Uruguay, and Venezuela. Others include Malaysia, South Korea, United Kingdom, U.S.A, and Canada (Gakure, 2013).

New Public Management (NPM) and Performance Contract

The NPM is based on some important concepts such as focusing on outcomes and results, managing change better, and doing more with less. Out of them the 'focus on results' can be considered as the heart of performance management. Christopher Hood (1990) is explaining the

seven top formulas, among them 'Clear determination of performance goals, outcomes and indicators' and "emphasis on results rather than process" are related to Performance management. The main agenda of the state operation process is to improve public management. Contemporary terminology such as governance, inclusion, democratization, democratic thinking, professionalism, decentralization, globalization, privatization, and managerial management are considered to be indispensable factors of new public management (Kunwar, 2008).

The NPM approach of reform is based on economic and managerial theories. Economic Theories are Principal-Agent Theory- Service Contract, Transaction Cost Theory- Contracting Out, Market Theory- Privatization, Public Choice Theory- Market Competition, Contestable Market, Customer Choice whereas the managerial theories are Performance Management, Managerial Devolution, Managerial Decentralization, Managerial Autonomy (Christensen and Lagreid (2001, p.19). To summarize, from revisiting different theories, doctrines, principles, meanings, and interpretations, we can make a general list that includes the following components of reforms in the NPM model- performance-based management, management by objectives, result-based management, contract-based public service management, and break down of functions of organizations (Goutam, 2012). Among these components, for the Performance base management, the performance contract between organization and employee is an important task.

Principal-Agent Theory and Performance Contract

Performance contracting is premised on principal-agent theory (Ayee, 2008; Petri, 2002) as cited by Cheche & Muathe 2014. The agents and principals are bound to pursue their self-interest to maximize their benefits (Eisenhardt, 1989). The principal-Agent Theory may be defined as a model "in which the leader who proposes the contract is called the principal and the follower, the party who just has to accept or reject the contract is called the Agent (Roach, 2016). The principal has to design a contract that is attractive to the agent while maximizing benefits for the principal (Ssengooba, 2010). Generally, a principal-agent relationship is recognized as formal terms such as a contract. This principle is used when a contract is reached between the principle and the agent to do something. According to this, the organization or any individual or party is acting as a principle that instructs another person who acts as an agent.

Regarding public sector organizations, government and public officials may serve as principals and are likely to act in their interests by putting forward their priorities in light of their organizational goals and objectives (Roach, 2016). According to the policy of the government in Nepal, the ministers sign performance contracts with the secretaries of their respective ministries in which the minister is the principal and the secretary is the agent. The secretaries sign performance contracts with the heads of departments, projects, and institutes. In this, the Office of the Prime Minister and Council of Ministers has given the responsibility to the Ministry of Federal Affairs and General Administration to establish the practice of concluding performance contracts with all the officials at the official level and evaluating the performance according to its progress (Goutam, 2012). In this way, the principal and the agent are excluded from the contract. Similarly, if there is a PC that occurs between the ministry of home affairs and the district administration office then the secretary of ministry becomes a principal and Chief District Officer (CDO) become an agent. Hence, the agent has some specific responsibilities, authorities, and liability to fulfill the contract. It can be assumed that the PC helps to motivate the agent and also it encourages both parties for overall organizational performance.

Nepalis Context of Performance Contract

Performance-based management is a relatively new practice for Nepal. However, in the past too, various measures have not been provided in the existing policies, acts, and rules related to personnel administration to make the government administration functional. For example, after the Civil Service Act was issued for the first time in 2013 BS and the Civil Service Regulations were promulgated in 2021 BS, penalties and rewards are being provided to the employees.

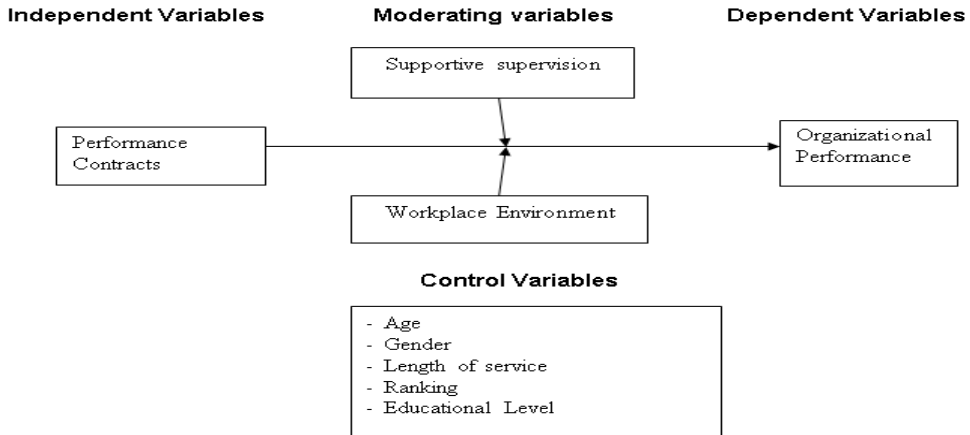
In this process, the practice of secretly evaluating and recording the performance of all employees began, especially in connection with promotions and other categories of career development in general (incentive awards, salary increments, transfers). Initially, this assessment was done annually, and later it was done every six months. The evaluation structure was also gradually refined based on experience and criticism. But no matter how much effort is put into it, it is a bitter reality that the basis of evaluation has not been made objective and scientific by measuring it into measurable indicators, and as a result, the performance appraisal system of employees has been limited to mere formalities.

Meanwhile, the Good Governance Act was promulgated and implemented in 1993 to make the government machinery result-oriented rather than process and evaluating the performance of the employees on an objective basis and linking it with the results and impact. Article 5 of the Civil Service (Second Amendment) Act, 1993 provides that the job description of the post should be prepared and implemented based on the job description of the organization approved by the Government of Nepal and the work, duties, responsibilities, rights, and qualifications of such post should be clearly defined in such job description. Not only that, when appointing a civil servant to any post, he/she should also provide indicators to evaluate the work according to his job description. Other detailed arrangements related to the job description have been made in Rule 9 of the Civil Service Rules, 1993.

Civil Service (Second Amendment) Act, 1993 article 15 (2) states, in posting or transferring any city employee to the prescribed Head of Department, Head of Office or another post, Government of Nepal may make such posting or transfer after concluding a job performance contract with the concerned office bearer, subject to the job description corresponding to the administrative job nature of the functions attached to that post. Rule 34 of the Civil Service (Seventh Amendment) Rules, 1993 have been given to the officials by quoting Schedule 8A of the rules as to who will do it with the performance contract and also what is to be disclosed in the performance contract. The rules also clearly state who will monitor the contract, who will review it, and what action can be taken if the work is not completed as per the contract. Also, sub-rule (9) of the said rule states that "the Government of Nepal may make an issue guideline as required to manage the performance contract."

Theoretical Framework

Conceptual Framework



Research Hypotheses

Based on the conceptual framework, this study has three hypotheses which discuss the relationship between the variables.

H1 - Performance contracts have a significant positive effect on public sector organizational performance.

H2 - The moderation effect of supportive supervision on performance contracts and organizational performance is highly significant.

H3 - The moderation effect of workplace environment on performance contracts and organizational performance is slightly significant.

Research Variables

1. Independent Variables; Performance Contract (PC)
2. Dependent Variable; Organizational Performance (OP)
3. Moderating Variable; Supportive Supervision (SS)
4. Moderating Variable; Workplace Environment (WE)
5. Control Variables; Age, Gender, Length of service, Ranking, Educational level

Methodology

Research Setting

The study was conducted on the civil service of Nepal that promotes the performance contract between agency and employees or head of the agency and other employees. The geographical location of the researcher is outside at the time of the research process. By considering this

condition, the online survey questionnaire was developed for data collection and distributed to those respondents who are working as a civil servant in Nepal.

Study Population and sampling size

The target population of this research is the civil servants who are working in the ministry of Home Affairs of Nepal. There are 77 District Administration Office (DAO) and 5 departments under the MoHA. According to rough data available from the Ministry of Home Affairs, the total number of civil servants who work in the Ministry, its departments, and DAO is around 1000. The designated sample size was 150 but the final sample size of this study is 125 which were collected through Google survey form from October 14 – November 5, 2020.

Research Design and the Strategy of Test

The following methodological and data analysis tools were used to test the empirical evidence and finding the results - Multiple linear regression & hierarchical regression, Exploratory factor analysis (EFA), Confirmatory factor analysis (CFA) and Structural equation modeling (SEM).

Data Collection Method

In this research, the data were collected through an online survey questionnaire (<https://docs.google.com/forms/d/1HQT07oEwyxb9MGiNUb Xa V5mR8KZW838sQG9Z7jkv4>) from randomly selected respondents by using the purposive sampling technique.

Result and Discussion

Sample Characteristics

Among the 125 total respondents of the research, 109 (87.2%) are males and the remaining 16 (12.8%) are female. The age group with the highest proportion of the sample is 30-39 years representing 68.8%, followed by 40-49 age groups as 24.8%, 20-29 age group representing 4.8%, and 51 above age groups representing 1.6%.

In terms of ranking of the respondents, the majorities (108) of the respondents were in section officers representing 86.4% and then followed by Under Secretaries (11) representing 8.8% and Joint Secretaries and Non-gazette officers representing 2.4/2.4% (3) respectively. Similarly, regarding the educational background, the majority (82) of the respondents representing 65.6% hold a post-graduate degree, followed by a graduate degree (42), representing 33.6 %, and undergraduate holders (1) were representing 0.8%. There was no respondent with a Ph.D. degree and high school level.

Concerning the length of services of the respondents, most of the respondents or 50.4% of them have 63 been working in the government from 5 to 9 years; 15.2% have been serving from 10 to 14 years. Also, 14.4% is composed of those who have been in the service from 1 to 4. Those who have 15 to 19 and above 20 compose 10.4% and 9.6% respectively.

Descriptive Statistics

The table shows the responses of 125 respondents including mean, standard deviation, minimum and maximum of independent, dependent, moderating, and control variables of the study. The

analysis provided that for the independent variable, performance contract the mean is 2.05 and the standard deviation is 0.93. The mean of the moderating variables supportive supervision and workplace environment are 2.67 and 2.58 and the standard deviation of them are 0.99 and 1.01 respectively. Similarly, the mean of organizational performance is 2.28 with a standard deviation of 0.99. Regarding to demographic status, sex has a mean value of 1.87 (SD = 0.34), age has a mean value of 2.23 (SD = 0.56), ranking has a mean value of 2.11 (SD = 0.44), educational background has a mean value of 3.65 (SD = 0.50), and length of service has a mean value of 2.50 (SD = 1.15).

Results

Exploratory Factor Analysis (EFA) - The result of KMO and Bartlett's test of the study shows in the table as 0.873. It means, it is a good result or it can be considered as acceptable for the factor analysis. The results show that performance contract has Cronbach's alpha value of 0.842 (5 items), supportive supervision has 0.896 (5 items), the workplace environment has 0.742 (5 items), and organizational performance has Cronbach's alpha value of 0.805 (5 items).

Correlation Analysis - The result shows on table, performance contract is significantly correlated with supportive supervision ($r = 0.487$, $p < 0.01$) and workplace environment ($r = 0.489$, $p < 0.01$). both moderating variables supportive supervision and workplace environment also highly and significantly correlated with each other ($r = 0.646$, $p < 0.01$). Similarly, performance contract is positively and highly significant correlated with organizational performance ($r = 0.604$, $p < 0.01$). The organizational performance also positively significant with supportive supervision and workplace environment ($r = 0.602$ and 0.712 , $p < 0.01$) respectively.

Multiple Regression Analysis - From the results, the performance contract was positively related to organizational performance with a significant level of $p < 0.01$. Also, the workplace environment was positively significant with $p < 0.01$ and supportive supervision was significant with a significant level of $p < 0.5$. But the performance contract and supportive supervision were negative towards organizational performance, which means it is not significant whereas performance contract and workplace environment were positively significant with $p < 0.5$. However, the control variable (ranking, sex, age, length of service, and educational background) was statistically significant to predict variations in the organizational performance of the respondent.

Structural Equation Model (SEM) - The SEM was employed to examine the moderation effect of supportive supervision and workplace environment on performance contract and organizational performance. The model has fit in terms of different indicators and the result is shown in table 15. SEM has been an excellent CMIN/DF = 1.65 (i.e., > 1 , < 3 is excellent), acceptable CFI = .90, excellent RMSER = .073, and so on. It means that the data supports the model well. And figure 4 represents the results of SEM.

No.	Hypothesis	Result
1	Performance contracts have a significant positive effect on public sector organizational performance.	Supported
2	The moderation effect of supportive supervision on performance contracts and organizational performance is highly significant	Not supported

3	The moderation effect of workplace environment on performance contracts and organizational performance is slightly significant	Supported
---	--	-----------

Conclusion

To test the hypotheses, the researcher conducted exploratory factor analysis, confirmatory factor analysis, correlation analysis, multiple linear regression, hierarchical multiple regression, structural equation modeling analysis.

The multiple regression analysis showed that the performance contract was a positively significant relationship with organizational performance. Further analysis by hierarchical regression also indicated the same result. This result is more consistent with previous studies (Gakure, Muriu, Orwa, 2013 and Kogei, J.K, Magugui, C.K, Yano K.L, Chepkemei A. & Chebet, L.L., 2013). This means that the concept of a performance contract is very useful in the civil service for effective organizational performance. The rationale of performance contracts is varying on the context, but in the civil service, it can be treated as an effective tool for better results. This finding answers the research question first.

Another result from the multiple linear regression represented that the moderation effect of supportive supervision is not significant on the relationship between performance contract and organizational performance. It shows two different things, the first one, there is a lack of supportive roles of supervisor or there is insufficient supervision and the second is that the concept of supportive supervision is just only for supervision not for improvement and enhancement of employee's roles. It means that there is a problem of leadership and leadership style. But theoretically, supportive supervision encounters typically include performance observation and comparison of actual practices with standards; facilitative feedback on performance; provision of guidelines or technical updates; use of client input and data to ascertain opportunities for improvement; problem-solving as a team, and; follow-up of previously noted problems (Marquez & Kean, 2002). This result provides the answer to the second research question.

Similarly, regression analysis gives an answer to the question with a finding as to the moderation effect of workplace environment on performance contract and organizational performance was slightly significant. This result understood the impact of the workplace environment whether it is internal or external to some extent. If there are sufficient physical, financial, and human resources with clear terms of references (TOR), then the performance contract will be implemented. The access of teamwork, open communications with supervisors and colleagues, workplace incentives, monitoring, extra facilities for employees are the elements of a healthy workplace environment (Chandrasekar, 2011).

Implication - A performance contract is not the only thing that needs to be done. There should be cooperation and coordination in its implementation. It covers the path of performance improvement and improvement cannot be achieved by anyone party alone. For this, despite the commitment of the administrative leadership and the political leadership should take ownership. This study can emphasize the development of a policy that encourages those who want to work, adhere to the method and process, and promote a contractual culture with a healthy and sustainable work environment.

References

1. AAPAM, (2006). Towards an Effective Delivery of Public Services in Africa: The Kenyan Experience with Performance Contracting, 28th AAPAM Annual Roundtable Conference, Aretha, Tanzania, Unpublished paper.
2. Agrawal, G.R. (2002). Human Resource Management in Nepal, Kathmandu: M.K. Publishers and Distributors.
3. Christensen, T. & Lagreid, P. (2001). A Transformative Perspective on Administrative Reforms, New public management: The transformation of ideas and practice (pp.13-39). Aldershot, England: Ashgate.
4. Creswell, J. W. (2003). Research design: Qualitative, Quantitative, and Mixed methods approaches (2nd ed.). New Delhi: SAGE Publications.
5. Ferlie, E. (2001). Public Management in the United Kingdom : Efficiency and Accountability, Politiques et Management Public, Institute de Public Management, 19-3 pp. 121-138
6. Fifteenth periodic plan, 2019-2023, (2019). National Planning Commission, shinghadarbar, Kathmandu.
7. Gauld, R. (2018). Principal-Agent Theory of Organizations. In: Farazmand A., (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9_72
8. Giri, A. (2019). Oli has Signed Work Performance Contracts with his Ministers, but many doubt their Efficiency, The Kathmandu Post, Daily Newspaper, Nepal.
9. Goutam, B.R. (2012). Administrative Reforms: A Study on the Application of Performance Based Management Policies in the Nepalis Civil Service” Faculty of Management, Tribhuvan University.
10. Gyawali, K. (2014). Performance-Based Contract Manual, Project to Prepare the Public Administration for State Reforms – PREPARE, Ministry of General Administration, Nepal.
11. Hood, C. (1991). A New Public Management for all seasons; Public Administration. Vol.1, No.69,
12. Kanter, M.M. & Brinkerhoff, D. (1981). Organizational Performance: Recent Developments in Measurement, Annual Review of Sociology, Vol. 7 , pp. 321-349 (29 pages)
13. Kendal, D.L. & Salas, E. (2004). Measuring team performance: Review of current methods and consideration of future needs
14. Knies, E., Jacobsen, C.B. & Tummers, L. (2004). Leadership and organizational performance: State of the art and research agenda, Routledge Companion to Leadership (pp.404-418), Edition: 1, Chapter: 27, Publisher: Routledge
15. Lupia, A. (2001). Delegation of Power: Agency Theory, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences,
16. Maxwell, J. (1996). Qualitative Research Design: An Integrative Approach. Thousand Oaks: SAGE publications Ltd.
17. Nayapatrika Daily Newspaper, (2020). <https://nayapatrikadaily.com/news-details/51505/2020-09-20>

18. O'leart, Z. (2017). *Doing your Research Project*, 3rd Edition, Sage Publication Ltd. Los Angeles.
19. Park, S.M & Ugaddan, R. (2015). *Human Resource management for Public Organizations an essential Guide*, Sungkyunkwan University press, Korea.
20. Pryke, M., Rose, G., & Whatmore, S. (Eds.). (2003). *Using social theory: thinking through research*. Sage.
21. Roach, C.M.L. (2016). An Application of Principal Agent Theory to Contractual Hiring Arrangements within Public Sector Organizations. *Theoretical Economics Letters*, 6, 28-33. <http://dx.doi.org/10.4236/tel.2016.61004>
22. Tridevi, P. (2000). *How to Evaluate Performance of Government Agency: A Manual for practitioners*". Washington DC: The World Bank. (found through internet surfing)
23. WHO, (2008). *Training for mid-level managers (MLM) Module 4: Supportive supervision*, The Department of Immunization, Vaccines and Biologicals, WHO Document Production Services, Geneva, Switzerland
24. Wolff, H. K. & Pant, P. R. (2005). *Social science research and thesis writing (4th ed.)*. Kathmandu, Nepal: Budha Academic Publishers and Distributors.



ARTIFICIAL INTELLIGENCE (AI): CHALLENGES AND SOLUTIONS FOR THE PUBLIC ADMINISTRATION IN DEVELOPING COUNTRIES

✍ Ramesh Parajuli

Executive Summary

AI is described as “systems that exhibit intelligent behavior by assessing their surroundings and executing actions with some degree of autonomy to attain specified goals” in policy circles. Despite the pessimistic view of AI as a job killer, with 75 million jobs projected to be lost, 133 million new tasks that are more interesting and less monotonous are expected to be created in next decade. Public administration is primarily involved in the formation of government policies and programs, as well as the well-being of its residents and the shaping the behavior of officials to achieve those goals who are the real executives. So, the key actors in public administration can be identified as citizens, organizations and officials. As a result, the issues connected with public administration as a whole pose problem for government organizations, people, and government personnel. Developing countries can benefit the most from AI because they have many goals to achieve with limited resources, and AI has proven to be effective in achieving these goals, such as improving health care and education quality, disaster relief, crop production improvement, digital connectivity. Although AI adoption is challenging, it is definitely worth the effort since AI is here to stay. These issues will become less of a hurdle as AI becomes more widespread and emphasized. AI's potential and promises may be both exciting and distracting. Public data must be integrated in a new data and information architecture that focuses on who the public has entrusted with it and what accountability processes are in place to guarantee that it is utilized correctly.

Introduction

This essay would be generically divided into two sections viz. the obstacles that developing nations have in adopting AI in public administration, and then the answer to those challenges. Let's start with a basic definition for each term:

What is AI?

For decades, researchers have been interested in AI (Rossi, 2016), and many of them have attempted to define AI based on the disciplines to which they apply. It is described as "systems that exhibit intelligent behavior by assessing their surroundings and executing actions with some degree of autonomy to attain specified goals" in policy circles (EC, 2018). It is described by

UNESCO (2020) as "technological systems with the ability to interpret information in a manner that approaches intelligent activity." Artificial intelligence, according to the widespread consensus, is intelligence demonstrated by non-living objects or humans.

Why AI is being considered?

The growth of artificial intelligence and robotics is referred to be the fourth industrial revolution. According to the MIT Review 2018, during the next five years, 58 percent of all businesses will change their business models owing to the rise of AI. AI is at the heart of some of the world's most well-known firms, like Google, Netflix, Amazon, Apple, and others. By 2025, the worldwide AI industry is anticipated to be worth almost \$126 billion, which is a big sum. According to several economic estimates, artificial intelligence can raise production by 40% and profit by 38%. Despite the pessimistic view of AI as a job killer, with 75 million jobs projected to be lost, 133 million new tasks that are more interesting and less monotonous are expected to be created. AI is breaking down language barriers, making government more efficient and paperless, delivering inexpensive health care, boosting education accessibility, improving journalism accuracy, and reinventing customer service, among other things.

What is Public Administration?

Unlike AI, the concept of public administration is simple and generally includes the planning, organizing, directing, coordinating, and managing of government operations throughout the implementation of government policies. Policies are implemented to enhance the well-being of citizens, social integration, and the country's growth. As a result, public administration is primarily involved in the formation of government policies and programs, as well as the well-being of its residents and the shaping the behavior of officials to achieve those goals who are the real executives. So, the key actors in public administration can be identified as citizens, organizations and officials.

As a result, the issues connected with public administration as a whole pose problem for government organizations, people, and government personnel. As a result, the challenges of using AI in government should be examined from the following angles:

- a. Government organization
- b. Citizen
- c. Public officials

Why do we focus on developing countries?

For a variety of reasons, the primary focus on developing countries should be clear. For example, developing countries can benefit the most from AI because they have many goals to achieve with limited resources, and AI has proven to be effective in achieving these goals, such as improving health care and education quality, disaster relief, crop production improvement, digital connectivity, and so on. The majority of the world's population lives in developing countries, which also have more youths, better future prospects, and the potential for larger markets. These are some of the reasons why developing countries have piqued the interest of stakeholders, academics, international organizations, businessmen, and others.

Challenges

There are several obstacles to AI adoption in government, and it is beyond the scope of this article to address all of them. As a result, we will briefly explore some of the potential obstacles in the adoption of AI in public administration from the perspectives of government organizations, public officials, and people.

- A. From the perspective of government organization
- B. From the perspective of citizens
- C. From the perspective of government organization

A. From the perspective of government organization

1. Data Challenges

Data is the driving force behind today's AI systems. However, there are several data issues, such as volume of data, collecting, labeling, and accuracy, as quality and quantity of data are critical for effective AI solutions. For optimal performance, AI requires a large amount of data as well as a refined dataset in order to make an accurate forecast. So, the basic data challenges are:

a. Data Volume

The quantity of data that AI need to make a good judgment is enormous. Public organizations are in charge of collecting and storing vast amounts of data in such a way that it may be accessed and retrieved at any time in the future. Due to the inherent nature of big volume of data used in AI, which demands vast resources in terms of money, skills, and space, the enormous task of data collection, smooth running of big datacenters, servers, computers, connectivity, electricity, and so on has become a huge challenge for developing countries, who can rarely prioritize AI over basic needs of their citizens, national development, and so on.

b. Data Collection

Every day, the media screams that AI systems and robots are prejudiced against women, people of color, minorities, and other groups. Despite AI's inability to form judgments and perform tasks based on data given into it, the outcry generally arises because the humans who gather and create the data are not impartial. They aren't logical machines. Many cognitive biases exist in humans, such as anchoring bias, bandwagon effect, confirmation bias, ostrich bias, and so on. This might lead to AI making erroneous choices. Erroneous responses, insufficient representatives, biased viewpoints, gaps, and ambiguity in data are all important variables that influence AI's conclusions. As a result, in emerging nations with extremely heterogeneous cultures (multilingual, multicultural, multiethnicity, multireligious, etc.), such prejudice may lead to erroneous decisions that will be met with harsh retaliation by disadvantaged persons or groups. That would undoubtedly expose the public sector to continual criticism and dispute, which might be one of the reasons for its apprehension in embracing AI.

2. Transparency Challenges

Governments use a variety of red tape to comply with legal requirements. For sophisticated AI judgments, the authority will start to run into the black box problem, causing the picture to get smeared. The black box approach does not explain how a specific result was reached, leading to mistrust and questions about AI's correctness. To gain government trust, the logic behind AI choices must be clear, which is a Herculean job in developing nations with a less educated populace and a scarcity of AI specialists.

3. Budget Challenges

The budget problem is evident for a variety of reasons, including the fact that it is a frequent challenge for every new public policy or instrument. The early personnel and technology costs of the digital transition are enormous. However, it should be remembered that in the long term, it is extremely useful and cost-effective. The massive task of data collection, the smooth operation of massive datacenters, servers, computers, connectivity, electricity, and other systems, all of which require significant resources in terms of money, skills, and space, has become a huge challenge for developing countries, which can rarely prioritize AI over basic needs of citizens, national development, and security.

Adoption of new technology is a problem for all businesses. However, due to their established procedures and processes, public institutions are less nimble than their private sector counterparts. Employees are encouraged to innovate in private sector where a strong culture of experimentation exists, and favorable performance is recognized. Employees in the government may be less encouraged to take risks. While many government employees place a higher priority on having a positive impact on society than monetary compensation, implementing a revolutionary technology like AI may be difficult if agility isn't embedded in the organization's culture.

The promise of artificial intelligence for governments has sparked a lot of interest. Organizations' aspirations far surpass reality when they analyze the massive quantity of information accessible regarding AI's promises. They fail to see that AI is a journey, not a destination. As a consequence, businesses are ignorant of the challenges that come with using AI. The question then becomes which AI solutions they require; it's important to remember that AI is always growing, and it won't be able to do everything for humans. Regulated organizations, on the other hand, jump on the AI bandwagon without first evaluating why they need AI. Also, how well prepared are they to integrate artificial intelligence into their operations?

Because technology evolves at a quick rate, keeping up with the adoption of newer technology every year necessitates the revision of onerous procurement regulations, which is almost difficult to do. The government procurement procedure has a reputation for being slow and complicated. Extensive terms and conditions, as well as time constraints from application to final approval, are frequent roadblocks. Many government entities find it challenging to embrace AI technology because of these features.

B. From the perspective of citizens

Identity, legal and social rights challenges

With the advent of AI technology, the issue of identity will undoubtedly arise, as it did when the robot "Sofia" was awarded Saudi Arabia citizenship, which caused major issues. Because identity is a multifaceted construct, it was unclear whether Sofia fit the biological, cognitive, or

experience, culture, and environment criteria descriptions. Legal rights are also a fascinating topic. Who is to say that when robots begin to develop their own identities, they won't be granted citizenship, voting rights, and other rights? Their social rights will arise soon after they have established their identity and legal rights. For example, many IT students and manufacturers are already working on self-replicating robot technology, which will eventually lead to breeding robots, and there is no guarantee that they will not outnumber humans, consuming more resources and resulting in a struggle or fight for resources between robots and humans. The implications of this may be seen in significant upheavals throughout human history. These are some of the key public concerns that will make the implementation of AI technology in government organizations challenging.

C. From the perspective of public officials

Because AI integration involves significant training, it might be disconcerting to non-technical employees. As a result, establishing seamless AI use and normality in the workplace is a daunting ambition to achieve. Employees may become perplexed when AI becomes more widely adopted. The concerns about the need of AI in the organization and its advantage will be recurrently asked because their job possibly will be taken over by AI but despite the pessimistic view of AI as a job killer, with 75 million jobs projected to be lost, 133 million new tasks that are more interesting and less monotonous are expected to be created. The shortage of expertise is also a key barrier to AI adoption. It's also difficult to employ the proper personnel because most early adopters are unfamiliar with AI's technicalities and hiring one of them is cumbersome. For the successful AI adoption, factors such as the existing capacity and knowledge of technology and data infrastructure are critical.

While data administration is relatively simple, acquiring the necessary expertise to build AI solutions is significantly more difficult. Organizations place a premium on recruiting high-caliber AI talent, which drives up salary and makes it harder for organizations with limited hiring resources, such as government, to attract top applicants. Government agencies are lacking in basic AI capabilities, limiting their capacity to implement and manage AI systems.

Furthermore, non-technical government employees such as department heads, policymakers, and procurement officials may not necessarily have sufficient knowledge of data and AI. This involves technical expertise as well as an understanding of the legal and ethical consequences of using large volumes of data, with privacy as the primary issue. This makes it difficult for them to invest in the technology or to be aware of existing regulations that affect AI initiatives directly, such as data and privacy legislation.

Initiating AI initiatives without a thorough grasp of applicable local laws jeopardizes constituents' rights, such as privacy, as well as the government's long-term capacity to implement AI with broad public support. This can have just as much of an impact on AI procurement as a scarcity of technical AI expertise. Government organizations with AI expertise confront an additional complication: a lack of communication. Silos between functions make it difficult for AI experts and their colleagues, such as policymakers, to communicate often and fully utilize each other's information.

Apart from the aforementioned challenges, cyber security and ethical issues are similarly important challenges to look for.

Cybersecurity

The single greatest danger associated with AI is cybersecurity. Several data breaches have occurred already in the past. In most cases, however, the data would have been acquired anyway, and the intrusions were not caused by weaknesses in the AI program but in reality, it is increasingly being utilized to protect data from cyberattacks. However, each new program or platform introduces new security risks, which aren't often obvious at first. It's not that AI has created greater danger; it's just that humans are having a tougher time understanding how those risks are being managed. However, if the technology gets more widely used, unscrupulous insiders may be able to accurately poison the training data, resulting in algorithms with hazardous consequences that are virtually hard to detect.

Ethical issues

Facial and speech recognition technologies are progressively incorporating AI. These systems are subject to the biases and mistakes that their human creators have incorporated. Furthermore, the data utilized to train these AI systems may be biased. When it came to determining people's gender, for example, face recognition systems from Microsoft, IBM, etc. all showed biases. These AI systems were better at detecting the gender of white males than they were at detecting the gender of individuals with darker complexion. AI adoption raises a plethora of ethical concerns. The trick will be to keep these concerns in mind when examining the larger socioeconomic challenges at hand. Bias may infiltrate algorithms in a variety of ways. As machine learning extends into vital domains like health and law, and more individuals without a deep technical understanding are entrusted with deploying it, the problem of bias in machine learning is expected to become increasingly serious. According to some experts, algorithmic prejudice is already prevalent in many businesses, yet practically no one is attempting to uncover or rectify it.

Possible Solutions

Data management

Is their current data amount sufficient for the AI model? What are their options for generating more data? To meet their AI model needs, the government must understand their existing data collection and strategies to obtain new data. They can get more data by using other data sources (such as Knoema, Cloud Storage, Drive, and others) that have 100 million time-series datasets. Also beneficial is the use of carefully produced synthetic data. Similarly, to minimize the errors while collecting data, governments have to employ efficient techniques and processes for collecting data.

Employee Motivation

From the perspective of government officials, they are under constant pressure to demonstrate their value. They will feel as though they are always competing with a machine, which will have a bad impact on the workplace atmosphere. Educating employees on what AI adoption means for the company and for them as individuals can assist to avoid erroneous assumptions and employee dissatisfaction.

AI skills management

The usage of Data Scientists is a must for effective AI deployment. Hiring one, on the other hand, is difficult unless a company agrees to outsource its AI initiatives. They can also employ AI platforms without the need for a data scientist; otherwise, they would have to invest wisely and prudently in a data scientist. Education is one of the solutions to this challenge; training the technical staff will open the door for citizen data scientists. If organizations want to use AI successfully, they must prioritize educating themselves about this new industry.

Budget management

From the budget constraints, the solutions could be two way round i.e. small government agencies may take advantage of both free and commercial AI technologies. Budget restrictions are unavoidable for larger businesses that wish to build custom solutions to meet their needs. Outsourcing AI projects rather than carrying them out in-house is one way to manage AI budget difficulties. In addition, to reduce infrastructure costs, business software vendors and cloud providers provide ready-to-use AI services.

Citizen assurance

After AI begins to really decrease administrative costs and improve human experience, citizen confidence might be developed. AI can offer citizen services while lowering costs and increasing user happiness and participation if used wisely. They will be more confident every day as they employ AI in their daily lives. AI should be made available as a toolset for problem-solving. The inquiry should be, "What problem are we attempting to address using AI?" rather than "How will we utilize AI to tackle a problem?" Artificial intelligence has the potential to change the way individuals engage with their government. While AI is not a panacea for government issues, it is a valuable tool for improving government efficiency. Government delivery of citizen services might soon match how individuals engage with technology in their personal life, thanks to greater contact with AI and expanding on existing modernization initiatives.

Conclusion

AI adoption raises a plethora of ethical concerns. The trick will be to keep these concerns in mind when examining the larger socioeconomic challenges at hand. The question of whether AI is beneficial or terrible may be studied from a variety of perspectives, with no single theory or framework standing out as the best. To make smart judgments for our future, we must continue to study and be educated.

Because of how it is programmed or because the data inputs are contaminated, AI is prone to prejudice. Involving interdisciplinary and diverse teams, as well as ethicists, in all AI projects is a best practice for reducing prejudice. Although AI adoption is challenging, it is definitely worth the effort since AI is here to stay. These issues will become less of a hurdle as AI becomes more widespread and emphasized. AI's potential and promises may be both exciting and distracting. Before we invest time and money in AI, we need to make sure that our company and ourselves are ready to work with AI in every way possible. Public data must be integrated in a new data and information architecture that focuses on who the public has entrusted with it and what accountability processes are in place to guarantee that it is utilized correctly.

References

1. Torres, J. Santeli, S. Gerdon (2019), 5 Challenges for government adoption of AI, World Economic Forum.
2. Abdulsalam, M. (2020), Challenges of Adopting AI in Businesses, AI Entrepreneurs.
3. Hayman, G. (2019), Fiscal Futures: Do Artificial Intelligence and Big Data Present Opportunities or Challenges to Fiscal Accountability? International Budget Partnership.
4. Mishra, G. (2019), 3 Key challenges to AI adoption and how to solve them, Machine Learning and AI.
5. Korolov, M. (2019), 9 biggest hurdles to AI adoption, IDG Communications.
6. Chui, M., Malhotra, S. (2018), AI adoption advances, but foundational barriers remain, McKinsey Global Institute.
7. Mehr H. (2017), Artificial Intelligence for Citizen Services and Government, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School.
8. Thierer, A. Castillo O'Sullivan, Russell, R. (2017), Artificial Intelligence and Public Policy, Mercatus Center at George Mason University.
9. Mikhaylov, SJ, Esteve, M., Champion, A. (2018), Artificial Intelligence for the Public Sector: Opportunities and Challenges of Cross-sector Collaboration. Phil. Trans. R. Soc. A 376: 20170357. <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2017.0357>.
10. Ghosh, SR, (1996), Reverse Linkages: The Growing Importance of Developing Countries, Finance and Development.
11. Zuiderwijk, Y. Chen, F. Salem (2021), Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda, Government Information Quarterly 38.
12. Mikalef, Patrick, Siw Fjørtoft, Hans Torvatn (2019), Artificial Intelligence in the Public Sector: A Study of Challenges and Opportunities for Norwegian Municipalities. 18th Conference on e-Business, e-Services and e-Society (I3E), Sep 2019, Trondheim, Norway. pp.267-277, {10.1007/978-3-030-29374-1_22}. {hal-02510134}.
13. Misuraca, G., and van Noordt, C. (2020), Overview of the use and impact of AI in public services in the EU, EUR 30255 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-19540-5, doi:10.2760/039619, JRC120399.
14. European Parliamentary Research Service Scientific Foresight Unit (STOA) (2020), The ethics of artificial intelligence: Issues and initiatives, PE 634.452.
15. World Economic Forum (2018), The Future of Jobs Report, Centre for the New Economy and Society.
16. Deloitte Center for Governmental Insights (2018), Government Trends, Global Transformative Trends in the Public Sector.



ACCESSING THE IMPORTANCE OF THE JUDICIARY IN ECONOMIC DEVELOPMENT

✍ Hrithik Yadav

Abstract

There is universal agreement that the judiciary has and is playing a paramount role in the realm of economic development. That is why the efficacy of the judicial system is so vitally connected with the development of the country. In light of this, this essay aims to examine the relationship between judicial institutions and economic progress, concluding that without a competent, independent, and impartial judicial system, economic growth will be a pipe dream or a good fallacy

Keywords: Law, Judiciary, Justice, Economic Development

"A successful judicial system is a valuable part of the development process, not just in the way it may aid in obtaining economic prosperity but also in the way it may protect civil liberties and freedom."- Amartya Sen, Nobel laureate

Introduction

In the 21st Century, economic development is not just about the balance of payments or building physical infrastructures, or increasing tax collection. More and more it is about the rule of law. We believe that the rule of law is in effect when meaningful and enforceable laws assure transparency, fairness, and predictability in decisions; when basic an independent judiciary protects personal safety and property rights; and when the people have access to justice. If we have these elements, the state will be able to mobilize its maximum resources for development. This, in turn, fosters domestic and foreign investment, creates job opportunities, and breaks the vicious circle of poverty. And ultimately, the motto of the state relating to development that has been enshrined in the Directive Principles and Policies of the constitution can be realized progressively. In this way, the country's legal and judicial systems play a crucial role in deciding the pace and quality of economic performance of that country.

Judiciary plays a fundamental role in promoting the social and economic development of a country. The judiciary, in fact, "is a fundamental building block of sustainable peace" (United Nations Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, 2012) and has important functions in preventing and mitigating conflict, crime, and violence, which are major barriers to development. The judiciary also serves

to foster private sector growth in compliance with legal and regulatory frameworks: it enforces the rules that govern business transactions and plays a central role in determining how the costs and benefits of private sector activities are distributed.

Judiciary as the determiner of development

As previously said, the judiciary, which is primarily responsible for dispensing justice and interpreting laws, plays a critical role in determining the level of development in every given state. The degree of judicial honesty and dishonesty is positively and negatively connected with economic growth, accordingly. In other words, strong, effective judiciaries have beneficial consequences for development, whereas a delayed judiciary has negative consequences.

Researches show an efficient judiciary stimulates economic growth by aiding market development, facilitates foreign investment, enforces property rights, and most importantly helps in poverty alleviation. A University of Bonn study says an efficient judiciary can increase the per capita income growth rate by 1.9 percent. Similarly, studies have shown that poor judicial performance costs a country dearly. Robert M Sherwood of Harvard Law School, in recent research on the economic impact of judicial performance in Latin American countries, found that Brazil's gross domestic product has slowed down by about 20 percent as a result of judicial dysfunction.

In a 2000 World Bank survey of 3,600 firms in 69 countries, over 70 percent of respondents said an unpredictable judiciary was a major problem in their business operations. The study further points out that firms often have to resort to alternate dispute resolution systems such as credit rating agencies or trade associations. This entails additional costs for companies, which become a hindrance for smaller firms. The study has recommended that spending on judicial reforms is an investment in future economic development. Another report published by the same institution, on *Doing Business 2020* has identified streamlined court processes as the paramount factor shaping efficient and effective business environments worldwide.

In developing countries, for example, as mentioned in the World Development Report published by the World Bank "the control of violence has the strongest correlation to economic growth and the judiciary is crucial in this respect, in terms of providing both legitimate processes for the resolution of grievances that might otherwise lead to conflict and disincentives for crime and violence.

According to Marilene Lorizioa and Antonia Rosa Gurrieria of the University of Foggia, Italy in their publication titled "Efficiency of Justice and Economic Systems", one of the factors that discourage investment, particularly foreign investment, in developing countries is the absence of an effective and reliable dispute resolution mechanism. The same view is portrayed by Lars Feld of Walter Eucken Institute and Stefan Voigt of the University of Hamburg, Germany in their article "Judicial Independence and Economic Growth: Some Proposals Regarding the Judiciary".

The Supreme Court of India stated in *Shivshakti Sugars Limited v. Shree Renuka Sugar Limited*, a 2017 case that, "India is on the road to economic progress." In such circumstances, it becomes the Court's bounden responsibility to conduct an economic analysis and consider the economic consequences of its decisions." This decision shows that there is no distinction between the courts and development; they are inextricably linked. Any nation seeking progress must first ensure that it has an autonomous, competent, and unbiased judicial system. As a result, a country's economic prosperity is primarily determined by the effectiveness of its judicial system.

The Singaporean Example

Countries that want to prosper economically must guarantee that their judicial systems are effective; Singapore, an Asian country, is an excellent example of this. The World Bank has recommended Singapore's High Court and subordinate Court levels for other countries to learn from. Also, world rating agencies have given Singapore high marks for its effective and laudable judicial system. For example, the Hong Kong-based Political and Economic Risk Consultancy rated Singapore's judicial system as the best in the Asian continent.

After gaining independence from Malaysia on the 9th day of August 1965, Singapore was bedeviled with an inefficient judicial system just like Nepal and other developing countries. Lee Kuan Yew (the then prime minister of Singapore) demonstrated an appreciable level of understanding of the role an effective judiciary plays in boosting economic growth. He took steps to immediately reform the judiciary by appointing a visionary Chief Judge. In his book, *From Third World to First World*, Lee Kwan Yew has stated that by 1999, the Singaporean Courts brought judges from developing as well as developed worlds to study Singapore's judicial reorganization and recommendations made by them were strictly applied.

Many procedural rules that were impractical and causative for judicial hindrances were repealed and amended in the spirit of a smart and rational judiciary. For an instance, the rules of court to include a provision for the automatic discontinuance of cases that remained dormant for over a year was amended. Case management was introduced as an integral part of the court process. The introduction of information technology to the Court was also another revolutionary initiative in the direction of modification of the court system to maximize its outcome in the terms of development.

These reforms carried out by Lee Kuan Yew and others immensely contributed to boosting the economy by attracting massive foreign direct investment. At present, it is the Singaporean economy that has been performing strongly for over a decade and has been ranked as the world's most competitive by the World Economic Forum Straits in 2019.

Nepalis' context: Justice delayed is development denied

The judicial system in Nepal has a lot of favorable aspects. Even though there have been instances of judicial corruption discovered by the Supreme Court itself, it is generally fair, thorough, and unbiased, and it has frequently moved to preserve citizens' constitutional and legal rights. However, there is a separate question in this study that concerns the quality of the Nepalis justice system: can our courts promote economic efficiency adequately? The unmistakable and unmistakable response is no.

The reasons to supplement the above questions include that Nepal's judicial system is notoriously slow and infamously bureaucratic and that it has enormous economic costs. The large number of cases pending in courts and the judiciary's failure to analyze or appreciate the economic ramifications of their judgments have all hampered Nepal's economic growth. In Nepal, the slow courts have a significant detrimental impact on output and employment growth. Further, it can be observed that the inefficiency of the courts in Nepal is another major hindrance to economic growth.

The courts must also ensure that their decisions have no negative economic consequences. The Nepalis Supreme Court, on the other hand, appears to have been unable to keep up with the changing policy framework. Furthermore, the Nepalis judiciary's protectionist mindset is a further

impediment to economic expansion. The judiciary, in favor of policymakers, tends to overprotect Nepalis industries from international rivals, which has an impact on the quality of service provided to consumers as well as the economy's overall growth.

Road map for reform: What shall Nepal do?

The unfortunate menace of delay in dispensation of justice in Nepal has been decried and condemned by many commentators at different fora. There is so much delay in the administration of justice in Nepal that one wonders whether the parties get value justice in the end. The author has the following suggestions to the government and concerned stakeholders to promote economic development in the country: -

- ❖ There should be robust and holistic amendments on the rules of procedure for various courts to extricate provisions that facilitate the delay of court proceedings and include provisions that encourage virtual and information technology mechanisms.
- ❖ Each ministry or department can form a small team and request a retired Supreme Court judge to opine on pending disputed issues and direct the departments to effect a fast resolution. This may well script a revolution in the Nepali judicial system. Law colleges, public institutions, and industry chambers must come forward to initiate and support these initiatives.
- ❖ There's a lot to be achieved by consensual collaboration. Bulk disposition by consensus is the only way out of the humungous backlog of litigation. Compounding can be another process to clear the backlog in bulk.
- ❖ The pendency of cases has been a problem that has plagued the Nepalis court for far too long now. Clearing the mounting backlog in our judicial backyard is certainly doable with strong political will. For this, setting up Supreme Court benches at least in major big cities such as Birganj, Biratnagar, and Nepalgunj would help thousands of litigants who otherwise end up traveling to Kathmandu. Similarly, the number of holidays of courts should be reduced whereas more judges should be appointed to enhance productivity in the judicial system as delays in a court proceeding are the biggest hurdle to the ease of doing business in Nepal.
- ❖ Nepal can gainfully follow the Chinese model where law students are encouraged to appear for the national judicial examination to ensure a steady pipeline of quality judges at least in the lower judiciary and emulate the Singapore model of massive computerization for case management and technological framework. Like Malaysia, we can fix disposal targets for older cases and like Italy, we can foster pre-judicial negotiations for an amicable resolution.
- ❖ The government's efforts to make business and commerce easy have been widely acknowledged. However, there are hampering dispute resolution and contract enforcement, discouraging investment, stalling projects, hampering tax collections and also stressing taxpayers, and escalating legal costs. To tackle this, coordinated action between the government and the judiciary would boost economic activity.
- ❖ The Nepalis government should address the institutional weakness of the judiciary that holds the country's economy back. The obvious solution to this would be to increase both the sanctioned strength of courts and should tackle the challenge of increasing pendency in the courts by appointing more judges to the bench.

- ❖ It is now necessary that the Nepalis judicial system should evolve with the changing socio-political environment.
- ❖ At present, there is a lack of professional expertise in the judiciary. A new agency should be designed based on expertise and specialization, relying on modern management practices and technologies development can be objectively pursuit.

By revamping the justice system, Nepal can move forward in the path of economic growth, which has the potential to alleviate a variety of problems faced by Nepal's impoverished masses, such as hunger, low living standards, and rising crime rates.

Conclusion

It is undeniable that a functioning legal system plays a critical role in society, not only in maintaining law and order but also in improving the economy. The government must take aggressive steps to modernize the judiciary to ensure that justice is administered quickly and fairly. A well-functioning judicial system lays the foundation for long-term stability and economic growth. As a result, a strong link between Nepal's legal and economic progress has been created. To ensure Nepal's long-term and better economic growth, it is critical to address the country's judicial development challenges.

References

1. Grajzl, P., Silwal, S. (2020), "The functioning of courts in a developing economy: evidence from Nepal. *European Journal of Law and Economics*", available at. <https://doi.org/10.1007/s10657-017-9570-7>
2. Amirapu, A (2016), "Justice Delayed is Growth Denied: The Effect of Slow Courts on Relationship-Specific Industries in India", Discussion Paper, University of Kent School of Economics.
3. Chemin, Matthieu (2012), "Does court speed shape economic activity? Evidence from a court reform in India", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 28(3):460–485.
4. *Amrit, Amirapu (2016), " Justice delayed is development denied: The effect of slow courts on economic outcomes in India, Ideas for India", available at: <https://www.ideasforindia.in/topics/governance/justice-delayed-is-development-denied-the-effect-of-slow-courts-on-economic-outcomes-in-india.html>*
5. *Gautam, Khagesh & Bharadwaj, Manish (2018), "Justice cannot be blind to the economy, Business Line", available at: <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/columns/justice-cannot-be-blind-to-the-economy/article23365650.ece>*
6. Brennan, Thomas (2009), "Economics Trends and Judicial Outcomes: A Macro-theory of the Court ", *Duke Law Journal*, Duke University School of Law, available at <https://www.jstor.org/stable/20684757>
7. *Amanda J. Perry (2002), "The Relationship between Legal Systems and Economic Development: Integrating Economic and Cultural Approaches", Journal of Law & Society*

8. *Davis, Kevin & JM Trebilock (1999), "What role do legal institutions play in development?", Faculty of Law, University of Toronto, available at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/trebil.pdf>*
9. *Peter, Coy (2018), "A Strong U.S. Economy Will Boost Global Growth in 2019", Bloomberg Business Week, available at: <https://www.bloomberg.com/news/features/2018-11-13/a-strong-u-s-economy-will-boost-global-growth-in-2019>*
10. *Ian, Bremmer (2015), "These are the 5 Reasons Why the U.S. Remains the World's Only Superpower", TIME, available at: <http://time.com/3899972/us-superpower-status-military/>*



EFFECT OF STOCK MARKET DEVELOPMENT AND REMITTANCE ON ECONOMIC GROWTH: EMPIRICAL EVIDENCE OF NEPAL

✉ Rajan Phaju

✉ Rupak Khadka

Abstract

The research article investigates the causal relationship between the remittances, stock market development and economic growth in Nepal using the period 1994 to 2019 data. We make use of per capita remittances, real per capita income and NEPSE index as the proxies for remittances, economic growth and stock market development respectively. We then test for long run and short run relationship amongst the variables by applying Wald test under the autoregressive distributed lag model (ARDL) procedure. As per Bound test our results confirm the existence of long run relationship among the variables. The results also suggest that remittance granger causes stock market whereas remittance does not strongly cause economic growth as generally people think.

Key Words: Remittances, Stock market, Economic growth, ARDL, Bound test

Introduction

Remittances have increasingly become a great source of foreign currency for Nepal that have experienced high levels of emigration in the last few years. In 2019 remittances were estimated at 879271.3 million flowed in Nepal. As FDI channel is not so favorable, it has become imperative now more than ever before for Nepal to mobilize and tap into foreign exchange inflows from their export labour. Increasingly the research on the finance-growth nexus has now turned attention to focus on the relationship between remittances and economic growth. On the other hand, it is widely assumed that remittance is being invested in stock market. Remittance promotes stock market since there is a positive association between remittances and savings as well as bank credit. Undoubtedly, stock markets are expected to increase economic growth by increasing the liquidity of financial assets, make global and domestic risk diversification possible, promote wiser investment decisions, and influence corporate governance. However, it was also found that stock markets manipulate economic growth through a number of channels that are liquidity, risk diversifications, acquisition of information about firms, corporate governance and savings mobilization (Levine & Zervos 1996).

The aim of this paper is to contribute to the remittances-growth nexus literature by incorporating a third variable, that is, stock market. Thus, we estimate a triumvirate model testing for a relationship among remittances, stock market development and economic growth.

✉ Lecturer, Khwopa College, Bhaktapur.

✉ In-charge, Department of Economics, Khwopa College, Bhaktapur.

The motivation behind including the stock market as a variable is that it could be pivot in the relationship between remittances and the stock market. It can be argued that a developed stock market promotes overseas remittances and thus increases savings and provides more credit. This will boost economic activities.

The study attempts to investigate the relationship between the remittances, stock market and economic growth in Nepal. To the best of our knowledge there has been no in-depth similar study that has focused on Nepal. There are many studies have conducted on causality between stock market of Nepal and GDP growth rate but including remittance as a variable is not found so far.

We examine the causal relationship between remittances, stock market and economic growth by testing for a long run relationship by applying the ARDL. We will then apply Wald test. Lastly, we will conduct Granger Causality model to determine the nature and direction of flow of causality amongst the variables.

Review of Literature

Remittances, Stock Market and Economic Growth Nexus

The capital market- economic growth nexus theory has evolved over the years and can be traced to the works of Schumpeter (1912) and later McKinnon (1973). The main argument by Schumpeter was the important role played by financial institutions in spurring technological innovation and economic activities. The financial activities of savings mobilization, project evaluation, risk monitoring and management facilitate these two functions. On the other hand, McKinnon posits that financial development is stunted by restrictive government regulations, interest rate ceilings, loan subsidies and high reserve requirements for the banking sector.

The current study focused mainly on the share market and the banking sector. There is limited research focused on working remittances. There is limited research that focuses on the worker remittances. The importance of the remittances in stock market and economic growth is gaining prominence over the last decade.

On the supply side, it is argued that the deposit of remittance receipts in banks increases the availability of loanable funds and thus bank's ability to extend credit to both remittance and non-remittance receiving households and more so to the former, given their stable source of foreign earnings (Brown, Carmignani and Fayad, 2013). They go on to claim that remittances contribute to capital market development by: (i) fostering 'financial literacy' among the remittance-receiving communities, thereby increasing households' demand for and use of banking services; and (ii) increasing the supply of loanable funds to the financial sector, thereby promoting greater financial depth.

Review of the Empirical Literature

Sobiech (2019) investigated the Remittances, finance and growth: Does financial development foster the impact of remittances on economic growth? The research has used an index of overall financial conditions. The findings of the research are remittances can foster growth, but the effect is significant only at low levels of financial development and remittance inflows and finance are substitutes but less strong than previous studies. The researcher suggests that, while attracting migrants' transfers can have important short-run poverty-alleviating advantages, in the long-run it might be more beneficial for governments to foster financial sector development.

Pepurah, Ofori & Asomani (2019) have examined the financial development, remittances and economic growth: A threshold analysis. The paper estimates a dynamic heterogeneous Autoregressive Distributed Lag (ARDL) model to show that financial booms are not, in general, growth-enhancing, and a certain level of financial development can drag down economic growth in the long term and the combined effect of financial development and remittances should be of concern to policymakers. The study concludes that the joint effect of financial development and remittances is higher than their individual effects.

Olayung and Quadri (2019) investigated the relationship among remittances, financial development and economic growth in a panel of 20 sub-Saharan African countries over the period of 2000 and 2015. The study used both Pooled Mean Group and Mean Group/ARDL estimations with panel unit root and co-integration tests. After establishing co-integration, remittances and financial development were found to have positive effects on economic growth both in the short and the long run. The interactive term showed that financial development acted as a substitute in the remittances-growth relationship. Finally, unidirectional causal relationships were found to exist from GDP to remittances and from financial development to GDP. However, no causality existed between remittances and financial development in the SSA countries.

Phuyal (2016) analyzed the relationship between macroeconomic variables and stock price index in Nepal. For this objective, monthly data from January 2003 to December 2012 were used with a set of six macroeconomic variables and stock market return. The results indicated that the Nepali stock market had a long run equilibrium relationship with a set of macroeconomic variables, like inflation rate, interest rate and remittance. It further showed that there was Granger causality between them. In the short run, the stock market index was affected by the lag values of NEPSE index up to six levels and remittance income, as shown by Wald test.

Naude & Bezuidenhout (2014) investigated the responsiveness of migrant remittances to various disasters, both natural and human-made. They also investigated whether remittances could be affected by systemic financial crises by employing a panel data set of 23 Sub-Saharan African (SSA) countries from 1980 to 2007. They find out that remittances are slow to respond to natural disasters, unresponsive to outbreaks of conflict, and will slowly decline following a systemic financial crisis. This therefore implied that, given its stability, remittances are sources of resilience in SSA.

Odetaya & Sajuyigeb (2012) examined the impact of Nigerian capital market on economic growth and development. The result showed that capital market indices have impact significantly on the GDP. The study recommends among others that government should put up measures to build up investors' confidence in the capital market by fair transactions, increase investments instruments in the market, provide basic infrastructures and disabuse the mind of investors from buying and hold securities syndrome.

Siddique & Selvanathan (2012) investigated the causal link between remittances and economic growth in Bangladesh, India and Sri Lanka using data from the period 1976 to 2006. He used per capita remittances and per capita GDP as indicators of remittances and economic growth respectively. They tested for causality based on the Vector Autoregression (VAR) framework and found that remittances lead to economic growth in Bangladesh. With India, their results suggested that there was no causal relationship between remittances and economic growth, and evidence of bidirectional causality from remittances to Sri Lanka driving economic growth and vice versa.

Jawaid & Raza (2012) examined the relationship between labor remittances and economic growth in China and Korea over the period 1980 to 2009. He employed real GDP as an indicator of

economic growth and real remittances as a measure of workers' remittances. In addition, he tested for co-integration and proceeded to test the Granger causality based on the Vector Error Correction Model (VECM). Their results confirmed the existence of a positive conjugate relationship between remittances and economic growth in the case of Korea, and a negative congruent relationship between remittances and economic growth for China. In addition, they found evidence of indirect causality that ranges from labor remittances to economic growth for both Korea and China.

Singh, Haacker, Lee et. al (2010) investigated the determinants of remittances in sub-Sahara Africa. The sample comprised of 36 countries in sub-Sahara Africa. The coefficient of real per capita GDP in the home country was found to be negative, suggesting that when adverse economic shocks decrease incomes in their home country, migrants would remit more to protect their family from those shocks. Remittances were also found to reflect a portfolio choice about investment opportunities in the home country. Further the results also indicated that remittances were positively related to financial deepening, with countries with more developed markets bound to attract more remittances relative to GDP.

Nyamongo, Misati, Kipyegon, et. al (2010) conducted a study to examine the role of remittances and financial development for a panel of 36 countries in Africa over the period 1980-2009. They employed panel econometric methods. Amongst their major findings were that remittances are an important source of growth for the African countries, the volatility of remittances appeared to have a negative effect on the growth of countries in Africa, remittances appeared to be working as a compliment to financial development and the importance of financial development in boosting economic growth appeared weak.

An Overview of the Remittance Inflows in Nepal

Nepal received remittance from US\$ 8.15 billion in 2020 and it is ranked 23rd among the remittance receiving countries in the world (NRB, 2020). The key metrics of the remittance inflows for the period 1994 to 2020 are given in Table 1, Figures 1, 2 and 3. The remittance inflows have grown by over 3942 folds from levels around NRs. 223 million in 1994 to levels around NRs. 879271.3 million in 2019 which the highest amount so far. What is noticeable is that the remittance inflows took a dip during the period of pandemic Covid-19 in 2020. In 2019 remittance inflows had picked at levels around NRs. 879271.3 million.

Expressed as a percentage of gross domestic products (GDP), remittance inflows have progressively increased from levels of less than 1% in 1994 to 33% in 2020. This could be attributed to the lack of employment generation and political instability.

Figure 1: Trends of Per Capita Real GDP of Nepal during the period 1994 to 2019

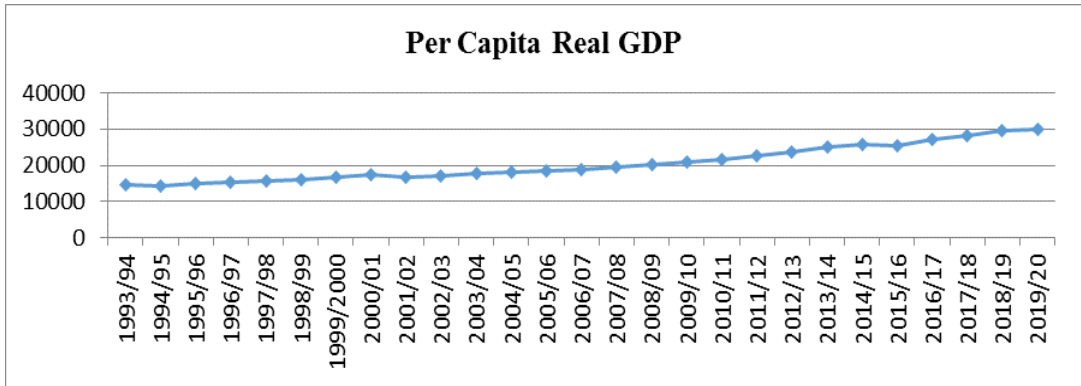


Figure 2: Trends of Per Capita Remittance Inflows to Nepal during the period 1994 to 2019

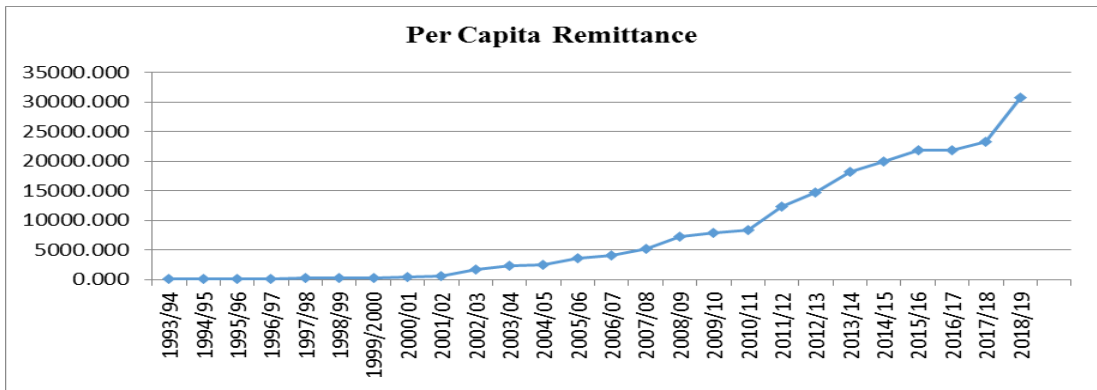


Figure 3: Trends of NEPSE index from 1994 to 2019

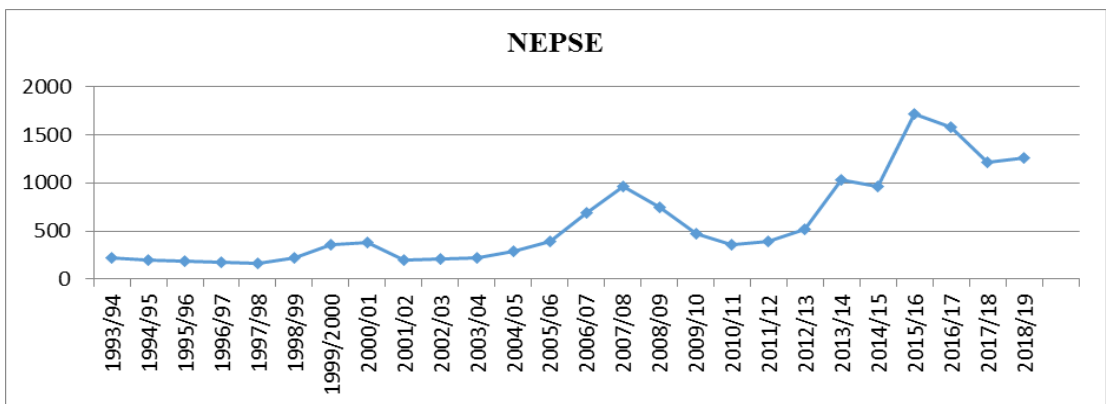
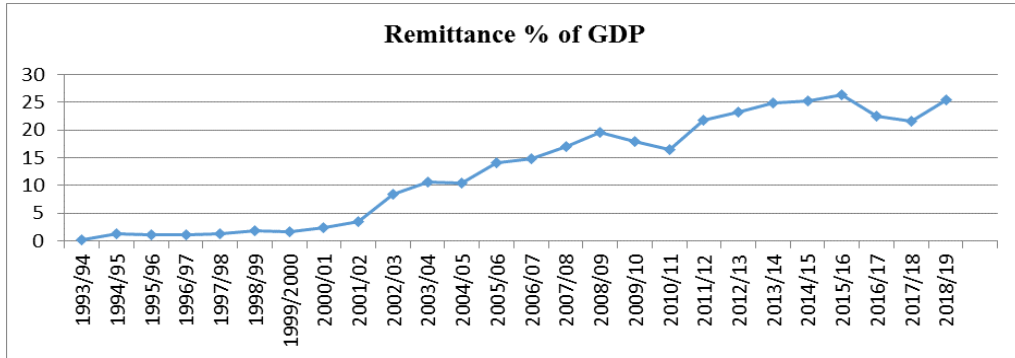


Figure 4: Remittance Percentage of GDP



Overview of Stock Market in Nepal

The history of Nepal's capital market is not so long as other developed countries. So, there are so many researches yet to be done in Nepal Share Market. Due to poor data and few data whatever researches have been done so far are not satisfactory. As being developing countries and immature capital market stock moved on dubious tips and scurrilous gossip because solid information was hard to know. Recently amount traded per is its peak. It touches approximately NRs. 21 billion. Few years back it hardly crossed single billion. It shows that Nepalis stock market is getting momentum.

Data and Methodology

Variables Identification

In this research paper we make use of per capita remittances as an indicator of remittances in Nepal. Per capita remittances (PCR) are defined as real remittances inflows divided by the population. We employ the real gross domestic product (PCI) per capita as a proxy for economic growth and Nepal Stock Exchange (NEPSE) index as the proxy for stock market development. Per capita income in real GDP (PCI) and per capita remittance (PCR) variable are converted into natural log. The index used in the study is last one of the ends of the year. In our model we make use of annual data from 1994 to 2019. The national population figures were extracted from the Central Bureau of Statistics, Nepal. A GDP deflator was applied on the nominal values to calculate the real values, with the year 2010 being set as the base year. Yearly stock exchange data are used for building time series modeling. To fulfill this purpose data are collected from the NEPSE data of Nepal Stock Exchange website address www.nepalstock.com.

Methodology

Autoregressive Distributed Lag model (ARDL) is run by using E-views version 9 software for the model. The data was analyzed with E-Views version 9. Long run and short run relationship among stock market development which is represented by NEPSE index, per capita remittance and per capita economic growth are examined using yearly data from the period 1994 to 2019. In this study 2020 data is considered to be outlier as Covid-19 pandemic. So deliberately we excluded 2020 data.

As among three variables, two variables NEPSE index and per capita GDP growth are stationary at first difference while one variable per capita remittance is stationary at level. So we use ARDL as variable are mixed at order of integration. Actually, in time series studies, the selection of the model is an art not a mathematical science.

We try to find the long run and short run relationship among variable. For that purpose, we apply Bound test under ARDL procedure. If the computed F-statistics is greater than the upper bound critical value, and then we reject the null hypothesis of no cointegration and conclude that there exists steady state equilibrium between the variables. If the computed F-statistics is less than the lower bound critical value, then we cannot reject the null of no cointegration. If the computed F-statistics falls within the lower and upper bound critical values, then the result is inconclusive.

After the discussion of theoretical model regarding the ARDL technique, we employed the Pesaran et al (2001) procedure to investigate the existence of a long-run relationship in the form of the unrestricted error correction model for each variable as follows regarding our issues:

$$\Delta \text{LnPCI} = \alpha_0 + \alpha_1 t + \sum_{i=1}^m \alpha_2 + \Delta \text{LnPCI}_{t-i} + \sum_{i=0}^m \alpha_3 \Delta \text{LnPCR}_{t-i} + \sum_{i=0}^m \alpha_4 \Delta \text{NEPSE}_{t-i} + \alpha_5 \text{LnPCI}_{t-i} \\ + \alpha_6 \text{LnPCR}_{t-1} + \sum_{i=0}^m \alpha_7 \text{NEPSE}_{t-i} + \eta_i$$

Where, LnPCI is real income per capita, LnPCR is per capita remittance and NEPSE is index of Nepal stock exchange. 't' is time trend variable, while ' μ ' and ' ω ' are error terms in the models. The first part of both equations with $\alpha_2, \alpha_3, \alpha_4$ represents the short-run dynamics of the models whereas the second part with $\alpha_5, \alpha_6, \alpha_7$ represent the long-run phenomenon. The null hypothesis in the equation is $\alpha_5 = \alpha_6 = \alpha_7 = 0$, which means the non-existence of the long-run relationship and vice versa, which means the non-existence of the long run relationship and vice versa. Wald test investigate short-run causality through the significance of joint test with an application of sum of lags of explanatory variables in the model. To ascertain the goodness of fit of the ARDL model, the diagnostic test and the stability test are conducted. The diagnostic test examines the serial correlation, normality and Heteroskedasticity associated with the model. The stability test is conducted by employing the cumulative sum of recursive residuals (CUSUM) and the cumulative sum of squares of recursive residuals (CUSUMsq). Examining the prediction error of the model is another way of ascertaining the reliability of the ARDL model.

Empirical Model Specification and Estimation Techniques

Autoregressive Distributed Lag (ARDL) Model

A distributed-lag model is a dynamic model in which the effect of a regressor x on y occurs over time rather than all at once. In the simple case of one explanatory variable and a linear relationship, we can write the model as

$$\Delta Y_t = \beta_0 + \beta_1 t + \beta_2 Y_{t-i} + \beta_3 \sum_{i=1}^m \Delta Y_{t-i} + \mu_i$$

Where, μ_i is the white noise error term.

One of the important advantages of ARDL procedure is that the estimation is possible even when the explanatory variables are endogenous. Furthermore, as long as the ARDL model is free of residual correlation, endogeneity is less of a problem. Pesaran and Shin (1999) showed that the appropriate lags in the ARDL model are corrected for both residual correlation and endogeneity. The important advantage of ARDL against the single equation cointegration analysis such as Engle and Granger (1987) is that Engle and Granger suffer from problems of endogeneity while the ARDL method can distinguish between dependent and explanatory variables. According to Pesaran and Pesaran (1999), the ARDL method has additional advantage of yielding consistent estimates of the long-run parameters that are asymptotically normal irrespective of whether the variables are I(0), I(1) or mutually integrated.

Result and Discussion

Stationarity Check of all variables

The Augmented Dickey Fuller test was used to test whether variables are stationary or not. The results of the stationarity tests are presented in Table 2. NEPSE and per capita income variables were found to be non-stationary at level data but at first difference they become stationary whereas per capita remittance is stationary at level.

Table 1: Stationarity Tests

Variables	Augmented Dickey-Fuller p-value	Order of Integration	Results
LnPCR	0.45	I(0)	Stationary
DLnPCR	0.0	I(1)	Stationary
NEPSE	0.79	I(0)	Non- stationary
DNEPSE	0.01	I(1)	Stationary
LN PCI	0.99	I(0)	Non- stationary
DLnPCI	0.004	I(1)	Stationary

Source: Authors' computation

Represents a stationary variable at 5% level of significance.

Lag Selection:

For lag selection Akaike information criteria are used. As per AIC one lag is selected for economic growth rate whereas four lags are selected for capital market. Similarly, one lag is selected for per capita remittance.

Model specification:

$$\text{LnPCI} = C(1)*\text{LnPCI}(-1) + C(2)*\text{LnPCR} + C(3)*\text{NEPSE} + C(4)*\text{NEPSE}(-1) + C(5)*\text{NEPSE}(-2) + C(6)*\text{NEPSE}(-3) + C(7)*\text{NEPSE}(-4) + C(8)$$

Model estimation:

$$\text{LnPCI} = 0.849929753887 * \text{LnPCI}(-1) + 0.00600382186813 * \text{LnPCR} + 2.37573952814e-05 * \text{NEPSE} + 3.42173991913e-05 * \text{NEPSE}(-1) - 5.06756453205e-05 * \text{NEPSE}(-2) + 3.03326075646e-05 * \text{NEPSE}(-3) + 6.76887112498e-05 * \text{NEPSE}(-4) + 1.4149250776$$

Short run Analysis of Model

Coefficient of LnPCR is 0.006 which means if remittance increases by 1 percent, then there will be 0.006 percent increases in per capita economic growth in short run. Similarly, coefficient of NEPSE is 2.38e-05 which means 0.000023 percent will increase in per capita income when NEPSE index increases by one point in short run. R-squared is 0.99 which is very high and it is good sign for model. Similarly, p-value of F-statistic is 0 percent which is less than 5 percent. It also shows that model is significant. Over all it can be safely concluded that model is good fitted.

Long Run Analysis of Model**Bound Test**

To know whether there is long run relationship among variables or not, we use bound test. The result of bound test is shown in the following table.

Table 2: Bound Test

F-statistic	7.340682	2
Significance	Lower Bound	Upper Bound
10%	3.17	4.14
5%	3.79	4.85
2.5%	4.41	5.52
1%	5.15	6.36

Source: Authors' computation

As shown in the table at 5% critical value lower bound is 3.9 and upper bound is 4.85. Here F-statistic is 7.34. According to guide line F-statistic value is more than upper bound value there is long run association between the variables. Similarly, if F-statistic is less than lower bound then there is no long run relationship and if F-statistic value is between the lower bound and upper bound inconclusive is said. So, in our result value of F-statistic is more than that of upper bound it can be safely concluded that there is long run relationship between variables. As shown in the table no. P-value of PCR not significant as it more than 5 percent whereas P-value of NEPSE is significant as its p-value is less than 5 percent. So, it is considered that when there is one percent positive change in capital market then per capita economic growth increases by 0.52 percent in long run. Conclusion is that there is close relationship between capital market and per capita economic growth.

Pairwise Granger Causality Test

Pairwise granger causality test was also conducted, to examine the direction of causality of the series in the model. The results for the variables of interest are presented in Table.

Table 3: Pairwise Granger Causality Test

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.	Decision
LPCI does not Granger Cause LNEPSE	25	4.92213	0.0371	reject
LNEPSE does not Granger Cause LPCI		0.07386	0.7883	accept
LPCR does not Granger Cause LNEPSE	25	5.41967	0.0295	reject
LNEPSE does not Granger Cause LPCR		1.83436	0.1894	accept
LPCR does not Granger Cause LPCI	25	3.08702	0.0928	accept
LPCI does not Granger Cause LPCR		6.30253	0.0199	reject

Source: Authors' computation

The result of the pair wise granger causality test shown in Table suggests that at 5% level of significance. per capita income causes stock market. Per capita remittance also causes stock market. Similarly, per capita income causes per capita remittance. There is no a bi-directional causality between variables. Surprisingly per capita remittance does not cause per capita income.

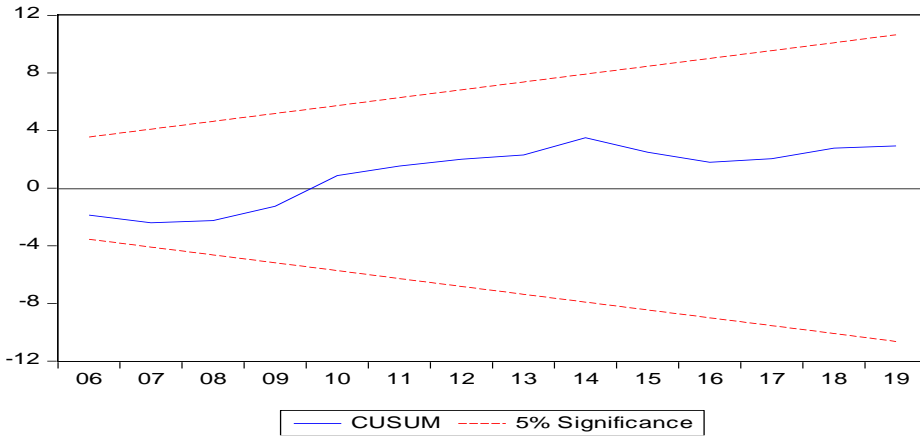
Sensitivity Analysis

Diagnostic tests for serial correlation, autoregressive conditional Heteroskedasticity are conducted. These tests show that short run model passes through all diagnostic tests in the first stage. The results also indicated that there is no evidence of serial correlation among variables because functional form of model is well specified and there is no evidence for white Heteroskedasticity Autoregressive conditional Heteroskedasticity is also not present in short-run model.

1 Stability Test

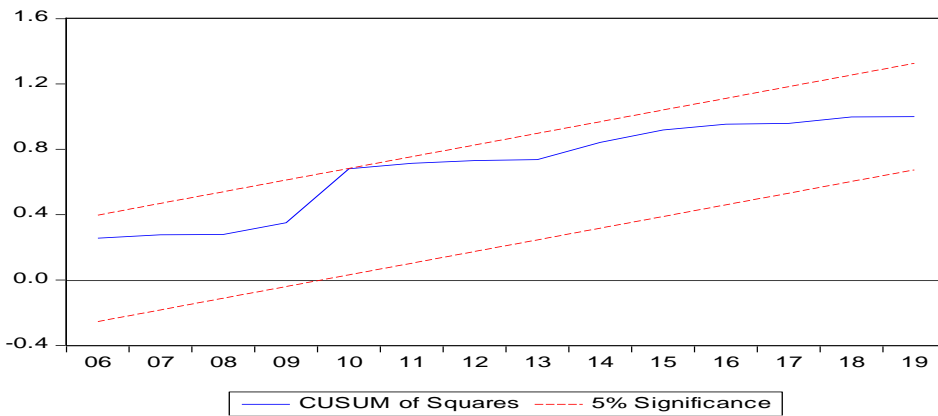
Stability test is conducted through the recursive estimate. It is said that there is stability in the model. There is stability of the long-run parameters together with the short-run movements for the equations. For test, we relied on cumulative sum (CUSUM) and cumulative sum squares (CUSUMSQ) tests proposed by Borensztein, *et al.* (1998). The same procedure has been utilized by Pesaran and Pesaran (1997), Suleiman (2005) and Mohsen *et al.* (2002) to test the stability of the long-run coefficients.

Figure 5 : Stability Test (CUSUM)



As shown in the figure, blue line passes through the middle area between dotted red lines at 5 percent significance which means residual variances are stable. So, it can be safely concluded that model is stable.

Figure 6: Stability Test (CUSUMsq)



CUSUMsq statistics does not exceed the critical boundaries that confirms the long-run relationships between variables and also shows the stability of co-efficient.

Serial Correlation Test

For testing whether there is serial correlation in the model we use Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test.

Table 4: Serial Correlation Test

F-statistic	1.144520	Prob. F(4,9)	0.3956
Obs*R-squared	7.417671	Prob. Chi-Square(4)	0.1154

Source: Authors' computation

As observed R-squared value is 0.1154, null hypothesis is accepted. It means there is no serial correlation which is good sign for best model.

Heteroskedasticity Test:

To test whether there is homoskedasticity in the model or not we conduct Breusch-Pagan-Godfrey test.

Table 5: Heteroskedasticity Test:

Heteroskedasticity Test: Breusch-Pagan-Godfrey			
F-statistic	1.227428	Prob. F (8,13)	0.3564
Obs*R-squared	9.466816	Prob. Chi-Square (8)	0.3045
Scaled explained SS	2.485357	Prob. Chi-Square (8)	0.9624

Source: Author's Calculation

As p-value is 0.30 which is more than 5 percent null hypothesis is accepted. Here null hypothesis is "there is homoskedasticity". It means there is homoskedasticity not Heteroskedasticity, which is good sign for the model.

Economic and Policy Implications

Our empirical results show that remittances, stock market growth and economic growth are simultaneous, that is, they outweigh each other in the long run. The results also confirm that the remittances and stock markets development have a positive effect on economic growth. From a policy perspective, it is imperative that the Government of Nepal create a policy framework that enhances stock markets. Thus, the provision of more reliable money transfer agencies, opening of more bank branches would help to develop the stock market. An increase in the stock market would result in more remittances through the official financial system. This will provide more liquidity to the stock market and thus ensure that maximum credit is available. Provision of more credit to the productive sectors of the economy would stimulate economic growth.

Another policy imperative is that officials should take measures that help encourage remittances. The measures would include ensuring that the transaction is hassle free. For this, they can promulgate policies that will promote money transfer using mobile networks. The government may set up investment vehicles such as migrant bonds among others to help stock markets.

Conclusion

This paper examines the long-and short-term relationships among remittances, stock market development, and per capita economic growth in Nepal. Our results also confirm that stock market developments have a positive effect on economic growth in the long run as well as the short term. However, the results do support the view that remittances lead to rise in the stock market index as common people think. Similarly, economic growth is supported by stock market. Surprisingly per

capita remittance does not cause per capita income. However, if significant level is taken 10 percent remittance causes per capita income. Our findings also suggest that remittance is complement rather than substitute for stock market developments in bringing about economic growth.

References

1. Brown, R.P., Carmignani, F. & Fayad, G. (2013). Migrants' Remittances and Financial Development: Macro-and Micro-Level Evidence of a Perverse Relationship, *The World Economy*, vol. 36, no. 5, pp. 636-660.
2. Dejong, D.N., Nankervis, J.C., Savin, N.E., (1992). "Integration Versus Trend Stationarity in
3. Empirical Investigation, *Journal of Economic Theory*, 4, 65 – 70.
4. Harris, R., Sollis, R., (2003). "Applied Time Series Modeling and Forecasting" Wiley, West
5. Hsing, Y. (2014). Impacts of Macroeconomic Factors on the Stock Market in Estonia. *Journal of Economics and Development Studies*, 2(2) : 23-31.
6. Jawaid, S.T. & Raza, S.A. (2012). Workers' remittances and economic growth in China and Korea: an empirical analysis, *Journal of Chinese Economic and Foreign Trade Studies*, vol. 5, no. 3, pp. 185-193.
7. Levine, R., Zerovos, S, (1996). "Stock Market Development and Long –Run Growth, *The World Bank Economic Review*, 10(2), 323-339.
8. McKinnon, R.I. (1973). *Money and capital in economic development*, Brookings Institution Press.
9. Mishra, P.K. Mishra, U.S. Mishra, B.R. Mishra, P. (2010). Capital Market Efficiency and Economic Growth: *The Case of India. European Journal of Economics, Finance and*
10. Naudé, W. A. & Bezuidenhout, H. (2014). Migrant Remittances Provide Resilience Against Disasters in Africa. *Atlantic Economic Journal*, vol. 42, no.1, pp. 79-90. No. 9622.
11. NRB (2020). Current Economic Situations. Nepal Rastra Bank.
12. Nyamongo, E.M., Misati, R.N., Kipyegon, L. & Ndirangu, L. (2012). Remittances, financial development and economic growth in Africa, *Journal of economics and business*, vol. 64, no. 3, pp. 240-260.
13. Odetaya, T.A & Sajuyigeb, A.S. (2012). Impact of Nigerian Capital Market on Economic Growth and Development. *International Journal of Arts and Commerce*, 1(5), 1-8.
14. Olayungbo, D.A & Quadri, A. (2019). Remittances, financial development and economic growth in sub-Saharan African countries: evidence from a PMG-ARDL approach. *Financial Innovation*, 5(9), 1-25.
15. Peprah, J.A., Ofori, I. K., & Asomani, A.N. (2019). Financial development, remittances and economic growth: A threshold analysis. *Cogent Economics & Finance*, 7(1).

16. Pesaran *et al.* (1996), Testing for the existence of a long run relationship. DAE Working papers,
17. Pesaran, Shin and Smith, (2001). "Bounds Testing Approaches to the Analysis of Level".
18. Phuyal. N. (2016). "Can Macroeconomic Variables Explain Long Term Stock Market Movements? A Study of Nepali Capital Market", *Journal of Business and Management Research*,1(1), 26-38.
19. Relationships" *Journal of Applied Econometrics*. 16: 289–326.
20. Schumpeter, J.A. (1912). The theory of economic development, Joseph Alois Schumpeter, pp. 61-116.
21. Siddique, A., Selvanathan, E.A. & Selvanathan, S. (2012). Remittances and economic growth: empirical evidence from Bangladesh, India and Sri Lanka, *Journal of Development Studies*, 48(8).
22. Singh, R.J., Haacker, M., Lee, K. & Le Goff, M. (2011). "Determinants and Macroeconomic Impact of Remittances in Sub-Saharan Africa", *Journal of African Economies*, 20 (2), 312-340.
23. Sobiech.L. (2019). Remittances, finance and growth: Does financial development foster the impact of remittances on economic growth? *The Journal of World Development*, 113,44-59. Sussex.
24. Time Series", *Econometrica*, 60, 423-33.



APPENDIX

Trends of Remittance Inflows to Nepal for the period 1994-2019

Year	NEPSE index*	Per capita income in real GDP* term	Per capita remittance
1993/94	226	14691.78	223
1994/95	195.5	14414.08	2906.7
1995/96	185.6	14910.58	2660.2
1996/97	176.3	15333.3	2938
1997/98	163.3	15550.49	4084.2
1998/99	216.9	15971.09	6520.6
1999/2000	360.7	16663.08	6031.4
2000/01	384.4	17269.34	9797.6
2001/02	193.8	16744.52	14859.8
2002/03	204.86	17133.13	41630
2003/04	222.04	17649.65	56629.8
2004/05	286.67	17993.98	61784.8
2005/06	386.86	18428.65	92748.6
2006/07	683.95	18713.08	107417.4
2007/08	963.36	19582.3	139421.5
2008/09	749.1	20187.96	194215.6
2009/10	477.7	20946.28	213998.9
2010/11	362.9	21728.32	225909.4
2011/12	389.7	22772.75	333366.8
2012/13	518.3	23691.34	394348.7
2013/14	1036.1	25054.87	490302.5
2014/15	961.2	25694.65	540053.2
2015/16	1718.2	25520.46	594588.3
2016/17	1582.7	27128.12	602497.4
2017/18	1212.4	28365.41	654003.1
2018/19	1259	29747.27	879271.3

Data Source : * Nepal Stock Exchange, ** Central Bureau of Statistics



The Nepalis Debate on Governance Networks: Towards a New and Viable Transformation

✉ Mitra Dev Lamsal

Abstract

This paper aims to take into account of the Nepalis debate on governance networks in order to assess whether or not it has succeeded to develop a new a viable transformation based on the concept of federalism, its theories, methods and implementation of the pros and cons of an evidence-based research. For this purpose, the political and institutional conditioning for the emergence of the imported though Nepali-styled new federal governance issues will be examined. The rampant governance deadlock debate is analyzed and the notions of 'governance' and 'governance networks' are critically examined, defined in global space in comparison to the butterfly effect in Nepal. Why Nepal is not opted to choose "best fit" governance model rather than "best copy" governance approaches in the world. Are the copycat model gives the sustainability thereby enhancing the production and productivity or does it offer the "lazy bum" syndrome? A brief assessment of the practical significance of governance networks at federal units of governance levels in Nepal will be shown through presentation and comparison of and among various theories of governance networks, and its relation to strengthening institutional capacity. For this purpose, the present researcher will seek to attempt the emerging practices in and around the world to refer the Nepalis case in order to widen the access, representation, identity, plurality of multiplex stakeholders in governance process in Nepal.

Introduction

Governance networks focuses on such form of public governance system which studies how governance is produced in and by various strata or rhizomes of networks. To move forward, let's take stock of the history of Nepal, which fascinates the economic and political integration processes. Since the territorial unification of Nepal after the decade of 1760s, Nepal's social and political integration began in massive scale. Since then, amidst India to the east, west and south and china to the north forged the balanced governance system. The unities among diversity have been a theme after three centuries journey of democratic governance practices in Nepal.

Following and pursuing the nuances of governance practices around the world, Nepal chooses mostly the best practiced model in and around the world rather than best fit governance models. With the concept of welfare states, pursuing the role of social actors in public governance was a favorable paradigm shift to reckon the role of network governance.

With the introduction of democratic system in 1950s to the first people's revolution of 1990s, the political system ushered with the realization of the role of non-state actors in governance system. In the meanwhile, Nepal was heavily influenced by the European problematic of traditional role of governance system. Peter and Pierre (2004) critiqued the idea that the society and economy should be governed through 'a chain of government' connecting voters, parliaments, ministers and public bureaucracy. They critiqued that such nexus is being too formalistic, narrow-minded, exclusive, conservative, inflexible, uncoordinated, and undemocratic and, more importantly, out of step with reality. Critiquing on the features, they established that the 'governance' was associated with a formal as well as informal interaction between public and private actors, competent and knowledge-based decision making, creative problem solving and innovative policy solutions, flexible and well-coordinated policy implementation, the realization of democratic ideals about inclusion, empowerment and ownership, and a more realistic account of the actual forms of governing society and the economy. (Peter & Pierre, 2004: 76).

The Nepalis civil war from 1996 to 2006 was a moment, through which dissatisfaction of governance system was disclosed with armed conflict between state and rebellion. Such a revolt can be said as conceived as a response to the problematic of the role of the state. By borrowing Jessop's words, Nepal witnessed three-fold development which involves 'the denationalisation of statehood', 'the de-statification of politics, and 'the internationalisation of policy making.' Old and new state powers are displaced upwards to international and transnational organisations; downwards to local governments, public service institutions and user boards; and outwards to emerging cross-border regions and global city networks. (Jessop, 2002)

The revolt against the state was normalized through peace agreement that is settled in a new form of revolution in 2006 that sets a severe condition which threw constitutional monarchy and established Nepal as a republican state. With the introduction of federalism in Nepal, state power is exercised at a variety of rhizomes and nodes that is national, subnational, and non-state levels. The state gradually lost its monopolistic coercive power of policy making and implementation. The increasing role of private stakeholders like multinational corporations, interest groups, advocacy groups, (INGOs), citizen groups, business family, which sets a strong sandwich to political outset and strongly involved in policy formulation and implementation.

The role of global powerhouse in the name of UN, MNCs and INGOs played a national space to make the Nepalis politician and bureaucrats to give mediocre fine Avenue for establishment of governance lab. All rules are then heavily based on "Copy approach" rather than "Best fit approach". Through policy learning and policy diffusion like high level political visits, administrative training, mentoring, free workshop, political and administrative mindset is changed. They can now forget their space and time and they initiated "Black Skin White Mask" rhetoric of colonization era like Franz Fanon puts it in beautiful way, "The violence of the colonizer through annihilation of body, psyche, culture, along with the demarcation of space. And secondly the violence of the colonized as an attempt to retrieve dignity, sense of self, and history through anti-colonial struggle." (Qtd. In Nayar, Pramod) In Every instruction, high level political and administrative pundits are reiterating the progress saga of other countries and set to copy the same approach in Nepal.

Within these aforesaid governance premise, Nepal has felt a face shift transformation in the nature and theory of governance system. However, the old rhetoric of "new liquor in old bottle" still applies. In that sense, the political revolution was not culturalized for work-oriented politics. Still, the populism overrules the current reality of the nation. If we see the history in and around the

world, the politics has set certain systems and rules, and they are also bound by such rules and system. Wherever the “Rule(s)” has been established, the system functions itself. However, the political system enjoyed extravagancy and administration supported them for certain “Faustian agreement,” otherwise if every administrator claims to rule for the establishment of system, no politician can play foul game on rules, and methods of ruling. The institutionalization has been a three decade long rote learning of our governance system has not been realized yet, when we realize the true spirit of institutionalization, governance system flourishes, otherwise it will be most hyped discussion ever time in Nepali's history and future.

The Nepali way of governance debate

The Nepali style of governance is somewhat imported one either from European tradition or influential western regime, which has influential role in Nepal. European governance debate began in mid-1970s, where the overload of government is not able to meet the increasing expectation of the citizens with limited capacity of bureaucratic wing of government. The ability of the state to govern the society and economy is questioned, i.e., resulted in legitimation crisis. Legitimation crisis refers to a decline in the confidence of administrative functions, institutions, or leadership as per the desire of the people. Habermas claims that with a legitimation crisis, an institution or organization does not have the administrative capabilities to maintain or establish structures effective in achieving their end goals. (Habermas, 1975)

The Nepali way of governance debate began both as academic discipline and administrative sphere in 1956 when Administrative Reorganization and Planning Commission (APPC) had recommended for establishing ‘Institute of Public Administration’ as a process of institutionalizing modern administrative system in the country (Poudyal, 1989). Under the department of Political Science of the Tribhuvan University in collaboration with USAID in 1968, one year post graduate diploma program was initiated. The New Education System in early 1970s also realized the need of public administration education to produce the middle level professional and technical manpower in Nepal. With the realization, Centre for Economic Development and Administration (CEDA) was entrusted to run Post-Graduate Diploma an academic course and to conduct high level training programs for gazetted level civil servants. Initially CEDA started one-year Diploma course in public administration. After a year, the program was transferred to Shankar Dev Campus, as one of the sub-streams of management subject. After a series of struggle, Tribhuvan University was able to establish ‘Public Administration Campus’ (PAC) in 1976 and started running a full-fledge academic programs on Public Administration. (Dhakal, 2014)

Since then, academia and senior administrative expert borrowed the best modelled administrative theory in Nepali civil service. Moreover, the Public Service Commission (PSC)’s initiation in establishing such theories and principles in various level of civil service employee exam created a momentum to popularize the world’s best theories. However, such theories are in mind of employees as rote learner, the behavioral and practical aspects have been seen minimal. The economic and political crisis of 1970s in the world paved the emergence of neoliberal governments which lessened the overload by cutting through privatization of public activities, contracting out public services, and commercializing the remaining public sector. In 1980s, privatization was a major policy shift in most of the west-influenced counties. It has been adopted on a world-wide scale, covering both rich and poor countries, large and small nations, and governments subscribing to the full spectrum of ideologies (Ramamurti, 1992).

Nepal was not an exception on adoption of this new trend set. Following this, Nepal started privatizing the Public Enterprises (PEs), mostly through foreign aid funded program e.g. USAIDs and others. The ideological considerations exemplified by such statements as “governments have no business to be in business,” have often been paramount in driving privatization in various parts of the world. Privatization of PEs is not an end in itself, but as a critical element of economic adjustment. (Lieberman, 1993) Theoretically, New Public Management (NPM) triggered reforms at limiting the role of government from formulation of policy objectives to contracting out and through agencification. The NPM aimed to fulfill the “least governance is best governance,” slogan in true spirit thereby exclusively limiting the government sectors’ role on “legal coercive power.”

The theory of steering and control was no more valid in the current governance system. The non-state actors and the burgeoning demand of public set the limitation of government actor and focused on governance actors and rule of the market. In economics, it is said that the loopholes or errands of market is corrected by market itself. The fluctuations are due to the increasing and decreasing demand and supply correlation. In European inception of network governance, Kooiman (1993) succinctly puts new insights claiming that no single actor, public or private, has the knowledge and capacity to solve complex, dynamic and diversified problems. The formation of such rhizomic networks was defined as the solution of complex, hierarchy laden singled headed governance approaches.

Network Governance in Nepal

In Nepal, the governance and network governance were fairly introduced into the curricula of the Public Service Commission’s exam for Under-Secretary and Joint Secretary level written exams. However, Nepal started practicing it after the First the greatest revolution of 1990s, and the term got into currency after the introduction of privatization system in Nepal to the Second the great revolution of 2006. Since then, the governance has been buzzing word in the administrative sector. It has been commonly described as somewhere as style of ruling whereas other times process of ruling.

The construction of quasi-markets and the formation of public private partnerships pioneered the development of many of the New Public Management inspired governance arrangements. Governance networks exist at all levels and in most policy areas. They play a significant role in all phases of the policy process. The World Bank (2007) defines governance as the capacity of the government to effectively manage its resources and implement sound policies; and the respect of citizens and governments for the institutions governing the interactions between them. The definition is problematic because of its focus on uncentric forms of government focusing on institutions and procedures of government. Governance with network is nascent in the governing actors because forms of governance is hybrid in nature. However, networks are clearly an integral part of governance, the convergence of governance and networks has to include the role of steering, control and coordination between and among centrifugal forces which can provide stable, horizontal networks.

Governance network captures the notion of interactive governance arrangement which plays an increasing role in the formulation and implementation of public policy to the public service delivery. In this schema, as a European invention, Quasi-markets responded the problems of public monopolies by enhancing public–private competition in the area of public service delivery, however the regulatory capacity of the public institutions and contracting out of public services

rendered a certain negotiation corroborating interactions between and among governance stakeholders. On the other hand, Public private partnerships (PPP) mobilized private resources and entrepreneurship thereby reaching to the places where government is not able to reach. In this way, PPP was taken as a mantra for efficient, and innovative public solutions thereby sharing rights, responsibilities, risks and return.

Hence, governance networks responded to complex, conflict-ridden and ill-defined policy problems by facilitating negotiated collaboration among public and private stakeholders on the basis of interdependency (Marcussen & Torfing, 2007). Governance networks have played various roles as per the time and space of governance practices. Somewhere, it contributes to the exchange of knowledge, information, ideas to facilitate evidence-based decision making, whereas other times, it coordinates various actors to avoid duplication and create added synergies to public service delivery and policy making processes. Joint solutions and collaborations and corroborations are the fulcrum where interaction was visible for the benefit of all actors involved in governing.

Conclusion

There are series of discussion regarding the proliferation of the role of Non-State Actors (NSA) in governance processes. If the role of NSA increases, it results in regulatory capture and hollow state syndrome. The government should be cautious about the forms of governance which should not reduce the impact of the state. If state loses its policy peyoratives, state can be non-functional. The role of network governance is directed towards strengthening the role of government itself, whether the presence of plural actors is accepted or not.

It has not been seen as universal remedy. The exercise of public authority like tax collection, licensing, issuing building permits must be handled by public authorities. If such tasks are privatized, no one can be held accountable for their action and inaction. Like manner, the production and delivery of public goods and services' quality control and standards must be set by government authority. The service benchmarks should be set by government authorities at any cost.

The governance debate of 1990s has raised a series of questions regarding governing apparatus. There is still considerable confusion and disagreement about the definition of governance, although there seems to be good arguments in favour of defining governance in terms of the process of steering society and the economy through collective action and in accordance with common goals. The institutionalization is duly arranged to realize governance network to balance the pros and cons of network governance.

The conclusion is that while the Nepalis governance debate is still searching for commonly agreed upon definitions and typologies of governance, the research on governance network has developed into a new governance avenue based on clear concepts, sound theories, and a rapidly expanding research agenda. The practical side of such a methodological recipe will help to integrate the ideas of governance into practices that is still in its infancy in Nepali's scenario.

References

1. Marcussen, M., Torfing, J. (2007), Esmark, Network management in the EU: The European Commission as network manager. Democratic network governance in Europe. 2007; Palgrave-Macmillan: Basingstoke 252–272.

2. Jessop (1998), The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*. 50(155): 1998; 29–45.
3. Peter, B.G., Pierre, J. (2004), multi-level governance and democracy: A Faustian bargain? I. Bache, M. Flinders. *Multi-level governance*. 2004; Oxford University Press: Oxford 75–92.
4. Dhakal, Teknath (2014) *Public Administration Education Under Tribhuvan University: An overview*. Available at <https://edusanjal.com/news/public-administration-education-under-tribhuvan-university-an-overview/> retrieved on 10 October 2021.
5. Habermas, Jürgen (1975). *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
6. Kooiman, J.(1993), *Modern governance*. Sage: London.
7. Lieberman, I.W. (1993). Privatization the theme of the 1990s: An Overview. *The Columbia Journal of World Business*. Pp.9-11.
8. Poudyal, Madhav Prasad (1989) *The Administrative Reform in Nepal*. South Asian Books; 1st edition, (March 1, 1989)
9. Qtd. In Nayar, Pramod, *Frantz Fanon*, Routledge, p. 70.
10. Rammurti, R. (1992), Why are developing Countries Privatizing? *Journal of International Business Studies*. 23 (2), Pp. 225-49. Available at: <http://jstor.org/stable/154899>. Accessed on 15 September 2021.
11. The World Bank (2007), *A decade for measuring the quality of governance*. 2007; The World Bank: Washington, DC.



विकास

VIKAS

A Journal of Development

नेपाल सरकार

राष्ट्रिय योजना आयोग

सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल

फोन : ०१-४२११०३२/४२१११३३

फ्याक्स : ०१-४२११७००

इमेल : npc@npc.gov.np

वेवसाइट : www.npc.gov.np