

निजामती सेवा पत्रिका

CIVIL SERVICE JOURNAL

वर्ष: ४१/vol. 41

अङ्क: १/No. 1

२०७६ पुस (January, 2020)



लोक सेवा आयोग

PUBLIC SERVICE COMMISSION



लेख रचनाको लागि अनुरोध

यस आयोगबाट अर्धवार्षिक रूपमा प्रकाशित हुने निजामति सेवा पत्रिकामा लेख रचना प्रकाशित गराउन चाहने लेखक महानुभावहरूलाई आयोगमा प्राप्त हुने गरी लेख रचना पठाउन हार्दिक अनुरोध गरिन्छ । सार्वजनिक सेवा सम्बन्धी विविध पक्ष, आर्थिक गतिविधि र योजनावद्ध विकाससँग सम्बद्ध मौलिक, खोजपूर्ण, विचार प्रधान तथा अनुसन्धानमूलक विषय समावेश भएका लेख रचनाहरू प्रकाशनको निमित्त ग्राह्य हुनेछन् । प्रकाशनार्थ पठाइने लेख रचनाको सुरुमा सारांश, अन्त्यमा निष्कर्ष र लेखमा प्रयोग भएका सन्दर्भ सामग्रीहरू संलग्न भएको हुनुपर्नेछ । यस पत्रिकामा प्रकाशनको लागि पठाइएका लेख रचनाहरू अन्यत्र प्रकाशन गर्नुपरेमा प्रकाशकको पूर्व स्वीकृति लिनुपर्नेछ । पत्रिकामा प्रकाशनार्थ प्राप्त लेख रचनाहरू स्वीकार गर्ने वा नगर्ने अधिकार सम्पादक मण्डलमा रहनेछ ।

यस पत्रिकामा प्रकाशित हुने लेखहरूमा व्यक्त गरिएका विचारहरू लेखकका निजी विचार भएका हुनाले ती लेखहरूले लेखक कार्यरत वा लेख प्रकाशन गर्ने निकायको प्रतिनिधित्व गर्ने छैन ।

सम्पादक मण्डल

श्रीपुरुष ढकाल

माननीय सदस्य

अध्यक्ष

पुष्करराज पन्त

सह-सचिव

सदस्य

देवीप्रसाद सुवेदी

उपसचिव

सदस्य

नारायण प्रसाद पोखरेल

शाखा अधिकृत

सदस्य सचिव



योग्यता
निष्पक्षता
स्वच्छता



निजामती सेवा पत्रिका CIVIL SERVICE JOURNAL

लोक सेवा आयोग
PUBLIC SERVICE COMMISSION

सम्पादकीय

निजामती सेवाको पदमा नियुक्तिको लागि उपयुक्त उम्मेदवार छनौट गरी सिफारिस गर्ने तथा सुरक्षा निकाय र संगठित संस्थाहरूको लिखित परीक्षा सञ्चालन गर्ने संवैधानिक अधिकार प्राप्त लोक सेवा आयोगले स्वतन्त्र, निष्पक्ष र तटस्थ रूपमा आफ्नो कार्यसम्पादन गर्दै आएको छ । आयोग स्थापनाकालदेखी हालसम्म सर्वसाधारण जनताको आशा र भरोसाको केन्द्रको रूपमा रही आएको छ । यही विश्वासको आधारमा नेपालको संविधानले लोक सेवा आयोगको कार्य जिम्मेवारी समेत थप गरेको छ ।

मुलुक संघीय शासन प्रणाली कार्यान्वयनको चरणमा रहेको वर्तमान सन्दर्भमा सम्पूर्ण निजामती कर्मचारी तथा अन्य सरकारी सेवाका कर्मचारीहरूको आशा र भरोसाको केन्द्रविन्दुमा रही आफ्नो अभिभावकत्व निर्वाह गर्न एवं स्थापनाकाल देखिको विश्वास समेतलाई जोगाई राख्न आयोग सामु चुनौति थपिएको छ ।

मुलुक संघीय शासन प्रणाली कार्यान्वयनको चरणमा रहेको वर्तमान सन्दर्भमा सम्पूर्ण निजामती कर्मचारी तथा अन्य सरकारी सेवाका कर्मचारीहरूको आशा र भरोसाको केन्द्रविन्दुमा रही आफ्नो अभिभावकत्व निर्वाह गर्न एवं स्थापनाकाल देखिको विश्वास समेतलाई जोगाई राख्न आयोग सामु चुनौती थपिएको छ ।

प्रस्तुत अंकमा सार्वजनिक सेवा, निजामती प्रशासन तथा विकास प्रशासनसँग सम्बन्धित लेखहरू रहेका छन् र यसबाट अनुसन्धानकर्ता, अध्येता तथा सार्वजनिक व्यवस्थापनका विषयमा सरोकार राख्ने सबैलाई सहयोग पुग्ने अपेक्षा गरिएको छ । यस पत्रिकालाई अभ्र उत्कृष्ट बनाउन पाठकवर्गबाट सुझाव तथा पृष्ठपोषणको अपेक्षा गर्दछौं । पत्रिकाको लागि लेख रचना उपलब्ध गराई सहयोग गर्नुहुने विद्वान लेखकहरूप्रति कृतज्ञता प्रकट गर्दै आगामी दिनहरूमा समेत यस्तै सहयोग प्राप्त हुनेमा विश्वस्त छौं ।

सम्पादक मण्डल

विषय सूची

| क्र.सं. | शिर्षक | लेखक | पेज नं. |
|---------|---|-------------------------|---------|
| १ | तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियाको अबलम्बन र नेपालको सन्दर्भ | किसन सिंह बस्नेत | १ |
| २ | रिटको प्रतिरक्षामा प्रयोग हुने प्रमुख सिद्धान्तहरू | श्यामकुमार भट्टराई | ९ |
| ३ | राष्ट्रिय सुरक्षा र विकास | टेकराज भुसाल | २२ |
| ४ | सुशासन: नेपालमा सिद्धान्तको रटान कि व्यवहारमा प्रस्फुटन | केदार कोईराला | ३३ |
| ५ | नेपालमा स्थानीय सरकारको प्रभावकारीता र परिणाममुखी समृद्धि | डा. हरिप्रसाद अधिकारी | ४८ |
| ६ | सामाजिक सुरक्षाको सन्दर्भ र नेपाल | दिलिप कुमार श्रीवास्तव | ५६ |
| ७ | विदेशी विनिमय कारोवारको निरीक्षणमा नेपाल राष्ट्र बैंकको भूमिका | पुष्कर राज भट्टराई | ६२ |
| ८ | राष्ट्रिय जनगणना २०७८ : समृद्धिको आधार | भविश्वर घिमिरे | ६९ |
| ९ | Public Policy Making and Civic Engagement In Nepal: A Qualitative Inquiry | Shankar Prasad Adhikari | ७६ |
| १० | Freedom of Expression and its limitations | Pharshu Ram Bhattarai | ९३ |
| ११ | Corruption: Causes, onsequences and Cures | Ram BahadurTamang | १०१ |

तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियाको अबलम्वन र नेपालको सन्दर्भ

✍ किसन सिंह बस्नेत

सारांश

राज्यले मुलुक र नागरिकको बृहत्तर हितका लागि शासन सञ्चालनका बहु-आयाममा सार्वजनिक नीति निर्माणको प्रक्रियाद्वारा मार्गदर्शन गर्ने गर्दछ। राज्य सञ्चालनका सवालहरूमा के गर्ने र के नगर्ने भनि सरकारद्वारा गरिने नीतिगत छनौट नै सार्वजनिक नीति निर्माण प्रक्रिया हो। यस प्रक्रियामा सार्वजनिक नीतिको बिषय छनौटदेखि नीति तर्जुमा, नीति कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मुल्याङ्कन गरी नीति-चक्रका सबै चरणहरू समावेश भएको हुन्छ। सार्वजनिक नीतिलाई लक्ष्योन्मुख तुल्याउनका लागि तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रिया अबलम्वन गर्नुपर्ने बिषयलाई जोड दिँदै लिएको छ। विगतमा सामाजिक विज्ञानका क्षेत्रमा प्रायोगिक अनुसन्धान विधिहरूको विकास भएसँगै विचारमा आधारित नीति निर्माणको सट्टा तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियालाई अनुपोषण मिल्दै गएको देखिन्छ। संयुक्त अधिराज्य बेलायतको सरकारले सन् १९९७ देखि तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियालाई प्राथमिकतापूर्वक अनुसरण गरेको देखिन्छ। विश्वमा विकसित मुलुकहरूले नीति निर्माण प्रक्रियामा तथ्यको उपयोगलाई अभ्यास गर्दै लगेको सन्दर्भमा संयुक्त राष्ट्र संघले यसका सदस्य राष्ट्रहरूलाई सहस्राब्दी विकास लक्ष्य र त्यस पश्चात् दिगो विकास लक्ष्य प्राप्त हेतु तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रिया अबलम्वन गर्न प्रेरित गरेको देखिन्छ। तथ्यपरक नीति निर्माणका लागि सही तथ्याङ्कको उपलब्धता, यस्तो तथ्याङ्क उपयोगका लागि वैज्ञानिक विधिको प्रयोग, नीति निर्माण प्रक्रियामा संलग्न हुने जनशक्तिको तद् अनुरूपको दक्षता अभिवृद्धि, विज्ञ लगायत सबै सरोकारवालाको अर्थपूर्ण सहभागितामा पारदर्शी प्रणाली अबलम्वन तथा नीति निर्माताले तथ्यबाट पुष्टी हुने नीति निर्माणसँग सम्बन्धित बिषयवस्तुको ग्रहण गरी यिनै आधारमा नीति निर्माण प्रक्रिया अभ्यास गरेमा वस्तुगत एवं कार्यमूलक नीति निर्माण हुन सक्दछ। नेपालको नीति निर्माण प्रक्रियामा तथ्यको उपयोगलाई क्रमिक रूपमा प्राथमिकता दिँदै लिएको भएतापनि यस बिषयमा प्रशस्त सुधारको आवश्यकता र संभावना समेत छ। राजनीतिक एवं प्रशासनिक नेतृत्वले तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियाको आवश्यकतालाई बोध गरी तथ्याङ्क व्यवस्थापन प्रणालीमा सरोकारवाला सबै पक्षलाई जिम्मेवार तुल्याउने, सार्वजनिक निकायहरूको संस्थागत सबलीकरण गर्ने, सम्बन्धित जनशक्तिको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने, सरोकारवालाका बिच कार्यमूलक समन्वय पद्धति स्थापित गर्ने तथा सुधारका प्रयासलाई स्रोत सम्पन्न तुल्याउँदै तथ्यपरक नीति निर्माण प्रक्रिया आत्मसाथ गर्न सकिन्छ। यसरी तथ्यपरक नीति निर्माण प्रक्रियाको अबलम्वनबाट नेपालको समृद्धि हासिल गर्ने लक्ष्य प्राप्तमा योगदान पुऱ्याउन सकिनेछ।

विषय प्रवेश

मुलुक र नागरिकको बृहत्तर हितका लागि राज्य सञ्चालनका सबै आयाममा सार्वजनिक नीति निर्माणको प्रक्रियाद्वारा मार्गदर्शन गरिएको हुन्छ। सार्वजनिक नीतिको बृहत्तर क्षेत्रभिन्न मुलुकको संविधान, बिषयगत कानून, क्षेत्रगत नीति, आवधिक योजना तथा बजेट लगायतका दस्तावेज रहेका हुन्छन्। राज्यमा विद्यमान राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, साँस्कृतिक, पर्यावरणीय, प्राविधिक तथा क्षेत्रिय एवं अन्तराष्ट्रिय परिवेश समेतका आधारमा सार्वजनिक नीति निर्माणका बिषयवस्तु निर्धारित गरिएको हुन्छ। सार्वजनिक नीतिमा

✍ निर्देशक, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग

राखिएका लक्ष्यहरूलाई कार्य रूपमा बदल्न ती नीतिहरूको तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मुल्याङ्कन लगायत नीति-चक्रका सबै तहका व्यवस्थाहरूलाई तथ्यपरक तुल्याउनुपर्ने हुन्छ। सार्वजनिक नीतिका लक्ष्य र प्राप्त उपलब्धीबीच रहन सक्ने खाडलको न्यूनीकरणका लागि नीति निर्माण प्रक्रियामा सम्बन्धित तथ्यको उपयोग सघन तुल्याउनुपर्ने आवश्यकता बढ्दै गएको छ।

अवधारणा

सार्वजनिक नीति निर्माण प्रक्रियामा सम्बन्धित विषयमा उपलब्ध सूचना तथा तथ्याङ्कको उपयोग गरी सरोकारवालाहरूको सहभागितामा विद्यमान विकल्पहरू मध्ये औचित्यपूर्ण विकल्पको छनौटबाट गरिने नीतिगत अभ्यास नै तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रिया हो। सार्वजनिक नीति निर्माण गर्दा सामान्यतया Opinion-Faith based Policy र Evidence-based Policy प्रक्रियाको अबलम्बन गरिएको हुन्छ। विचार (Opinion) का आधारमा नीति निर्माण गर्दा निश्चित उद्देश्य प्राप्तिका लागि सूचना तथा तथ्याङ्कहरूको प्रयोग नै नगर्ने वा आंशिक रूपमा प्रयोग गर्ने वा आफू अनुकूल प्रयोग गर्ने हुन सक्तछ, जुन बढी Judgmental प्रकृतिको हुन्छ। तथ्य (Evidence) मा आधारित नीति निर्माणमा सम्बन्धित विषयको व्यवस्थित अध्ययन वा अनुसन्धान (Research) बाट निस्किएका निष्कर्षहरूको उपयोग गरिन्छ, यस किसिमका निष्कर्ष समेत सम्बन्धित विषयको नीति निर्माणका लागि पर्याप्त भएको वा नभएको भन्ने सवाल भन्ने रहन्छ। यद्यपि नीति निर्माणको यस प्रक्रियामा विश्वसनीय स्रोतबाट उपलब्ध सूचना तथा तथ्याङ्कहरूको महत्तम प्रयोग गरी यसको औचित्यतालाई पुष्टी गर्ने प्रयास भएको हुन्छ।

सार्वजनिक नीति निर्माण मूलतः एक राजनीतिक प्रक्रिया हो, जसमा सरकारले के गर्ने र के नगर्ने भन्ने विषयको छनौट गर्दछ। सभ्य मानव समाजको विकासक्रमसँगै समाजलाई दिशानिर्देश गर्ने क्रममा सार्वजनिक नीति निर्माण प्रक्रियाको अबलम्बन हुँदै आएको पाइन्छ। नागरिकका आकांक्षा परिपूर्ति गर्नका निम्ति राज्य इच्छा (State Will) को घोषणाका रूपमा सार्वजनिक नीतिहरू तय गरिएका हुन्छन्। यसक्रममा सार्वजनिक नीतिले लक्षित उद्देश्य हासिल गर्न सके नसकेको विषयमा विश्लेषण गर्न आवधिक रूपमा पुनरावलोकन गर्ने गरिन्छ। पछिल्लो अवधिमा सार्वजनिक नीतिको कार्यान्वयनबाट हासिल भएका नतिजाका सम्बन्धमा नीति निर्मातालाई उत्तरदायी तुल्याउने अभ्यास समेत अबलम्बन हुँदैछ। यसैको एक कडीको रूपमा तथ्यमा आधारित नीति निर्माणको अवधारणा एक आन्दोलन (Movement) कै रूपमा अगाडि बढेको देखिन्छ।

सार्वजनिक नीतिलाई प्रभावकारी तुल्याउने क्रममा उपलब्ध ज्ञानका स्रोतहरू शासकीय प्रणालीमा प्रयोग गर्ने विषयलाई यूरोपको आधुनिकीकरणसँगै आत्मसाथ गर्न थालिएको थियो। उन्नाईसौं शताब्दीमा Political Science, Economics, Sociology, Social Psychology जस्ता सामाजिक विज्ञानमा प्रायोगिक (Empirical) अनुसन्धान विधिको विकाससँगै ज्ञान र राज्य शक्तिको सह-सम्बन्ध थप उजागर बन्दै गएको पाइन्छ, जुन बिसौं शताब्दीमा अभ्र गहन रूपमा अगाडि बढेको थियो। सन् १९५१ मा Policy Sciences को पिताको रूपमा परिचित Harold Lasswell ले The Policy Orientation नामक Article प्रकाशित गरी Policy Sciences लाई यसरी उल्लेख गरेका थिए: “We can think of the policy sciences as the disciplines concerned with explaining the policy making and policy executing process and with locating data and providing interpretations which are relevant to the policy problems of a given period”. यसरी सार्वजनिक नीति निर्माण प्रक्रियामा सम्बन्धित विषयका तथ्याङ्क उपयोग गर्ने पद्धतिको अनुसरण हुँदै आएको देखिन्छ।

पछिल्लो अवधिमा खासगरी संयुक्त अधिराज्य बेलायतका तत्कालिन प्रधानमन्त्री Tony Blair को सरकारले सन् १९९७ देखि यस विषयलाई प्राथमिकताका साथ अबलम्बन गरेको पाइन्छ। यस सन्दर्भमा बेलायत सरकारको Cabinet Office ले Policy per se is the “translation of government US political priorities and principles into programmes and courses of action to deliver desired changes” भनि Policy delivery र Value for Money Ensure गर्न आधुनिक नीति निर्माणका रूपमा तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रिया अंगीकार गर्ने उल्लेख गरेको देखिन्छ। यस अनुरूप सुधारका प्रयासलाई संस्थागत गर्न New Public Service Units गठन गरिएको र यस प्रक्रियामा रहन सक्ने जटिल प्रकृतिका नीतिगत सवाल समाधान गर्न Cross-departmental Joint Working Team गठन गरेर Dedicated Team समेत परिचालन गरेको देखिन्छ। बेलायत सरकारले गरेको तथ्यपरक नीतिगत हस्तक्षेपबाट सार्वजनिक सरोकारका अरु क्षेत्रका अतिरिक्त स्वास्थ्य क्षेत्रमा समेत अपेक्षित नतिजा हासिल गर्न सहयोग पुगेको निष्कर्ष निकालिएको छ।

यसैगरी अष्ट्रेलियाको सरकारले शिक्षा, सामाजिक सेवा, अपराध नियन्त्रण जस्ता क्षेत्रमा तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रिया अबलम्बन गरेर सकारात्मक नतिजा हासिल गरेको पाइन्छ। यद्यपि यस्तो अभ्यास सबै क्षेत्रमा समान किसिमले सफल भएको देखिएको छैन। अष्ट्रेलियाको सरकारले नै यस्तै अभ्यास शहरी विकास र घरजग्गा व्यवसायका क्षेत्रमा गर्दा अपेक्षित नतिजा हासिल नभएको निष्कर्ष समेत निकालेको पाइन्छ। यसरी तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियाको अभ्यास सबै क्षेत्रमा समान किसिमले सफल भएको नदेखिए पनि यस प्रक्रियाबाट हासिल गर्न सकिने उपादेयताका कारणले यसको अबलम्बन बढ्दै गएको छ।

प्रायजसो विकसित मुलुकहरूले सघन रूपमा तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियाको अभ्यास गरेको देखिन्छ। विश्वव्यापी साभ्ना मञ्चको रूपमा रहेको संयुक्त राष्ट्र संघले पनि यसका सदस्य राष्ट्रहरूलाई आर्थिक-सामाजिक रुपान्तरणका एजेण्डा कार्यशील तुल्याउन तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रिया अबलम्बनका लागि प्रेरित गरेको पाइन्छ। खासगरी सन् २०१५ सम्म लागू गरिएको सहस्राब्दी विकास लक्ष्य र सन् २०३० सम्म हासिल गर्ने लक्ष्य राखिएको दिगो विकास लक्ष्य प्राप्तिका लागि तथ्यमा आधारित नीतिगत सुधार गर्नुपर्ने विषयमा जोड दिइएको देखिन्छ। यसरी सार्वजनिक नीति निर्माणका सवालमा तथ्यको प्रयोगको आवश्यकता, औचित्य र यसको अभ्यासका लागि विश्वस्तरमा क्रमशः प्रभाव पर्दै गएको देखिएको छ।

तथ्यमा आधारित नीति निर्माणका आयाम

तथ्यमा आधारित नीति निर्माणको विषय एक बहु-आयामिक प्रक्रिया हो। यसका मूलभूत आयाम यस प्रकार रहेका छन्:

१. तथ्यका पक्ष

सार्वजनिक नीति निर्माणका Agenda Setting, Policy Formulation, Implementation, Monitoring and Evaluation लगायतका सबै चरणमा तथ्यको उपयोग गर्नुपर्ने हुन्छ। यसक्रममा तथ्यहरूको प्रयोग के कसरी गर्ने भन्ने अहम् सवाल रहने गर्दछ। सम्बन्धित सबै तथ्यहरू समान महत्वका पनि हुँदैनन्। यसर्थ समय, लागत र क्षमताको कसीमा सम्बन्धित तथ्यहरूको छनौट गरी प्रयोग गर्नुपर्ने हुन्छ। प्रस्तावित सार्वजनिक नीतिको विषयवस्तुसँग सम्बन्धित तथ्यहरूको छनौट गर्दा देहाय पक्षहरू विश्लेषण गर्नुपर्दछ:

- Accuracy - विषयवस्तुलाई वास्तविक अर्थमा व्याख्या गर्ने/नगर्ने।
- Objectivity - उद्देश्योन्मुख कार्यका लागि गुणात्मक रूपमै पुष्टि हुने/नहुने।
- Credibility - वस्तुनिष्ठ आधार प्रदान गर्ने/नगर्ने।

- Relevance - विषयवस्तुसँग सम्बन्धित भए/नभएको ।
- Availability - तथ्यहरूको उपलब्धता भए/नभएको ।
- Rootedness - तथ्यहरू वास्तविक धरातलमा आधारित भए/नभएको ।
- Practicalities - व्यवहारिक अभ्यासका लागि उपयोगी हुने/नहुने ।

सार्वजनिक नीति निर्माण प्रक्रियामा तथ्यको प्रयोग गर्दा विषय सन्दर्भ बमोजिम उपरोक्तानुसारका तथ्यका पक्षहरू विश्लेषण गर्नुपर्दछ । मुलुकको राजनीतिक प्रणाली, आर्थिक वस्तुस्थिति, सामाजिक-साँस्कृतिक अवस्था, प्राविधिक स्थिति, क्षेत्रिय एवं अन्तर्राष्ट्रिय परिवेश लगायतका विविध आयामको प्रतिविम्ब सार्वजनिक नीति निर्माणमा पर्ने भएकोले उपरोक्तानुसारका तथ्यका पक्षहरू पनि सोही आधारमा प्रभावित रहने गर्दछन् । विकसित मुलुकहरूमा यस किसिमको कार्यका लागि प्रणालीगत विकास गरिएको भएपनि विकासशील मुलुकहरूमा यस्तो प्रणालीको विकास तुलनात्मक रूपमा कमजोर रहँदा नीति निर्माण प्रक्रियामा तथ्यको प्रयोगको विषय आफैँमा जटिल प्रकृतिको मानिन्छ ।

२ तथ्यको उपयोग

सार्वजनिक नीति निर्माण प्रक्रियामा तथ्यको उपयोग गर्दा देहायका प्रश्नको सम्बोधन आवश्यक पर्दछ:

- Real evidence के बाट प्राप्त हुन सक्तछ ?
- Evidence कुन समयमा उपलब्ध हुन सक्तछ ?
- Credible evidence कसरी सुनिश्चित हुन सक्तछ ?

यी प्रश्नहरूको सम्बोधनका लागि निम्नानुसारका मुद्दाहरू (Issues) मा ध्यान दिनुपर्दछ:

- **सही तथ्याङ्क:-** तथ्यपरक नीति निर्माण प्रक्रियाको पूर्वशर्तको रूपमा सही तथ्याङ्कको उपलब्धता रहेको हुन्छ । सामान्यतया आर्थिक क्षेत्रका तथ्याङ्क अध्यावधिक हुने गरेको भएपनि सामाजिक, साँस्कृतिक, वातावरणीय आदि विषयका तथ्याङ्कको उपलब्धतामा कमी रहने गरेको देखिन्छ । अझ कतिपय विषयका तथ्याङ्क त Quick and Dirty Survey का आधारमा समेत तयार गर्ने गरेको पाइन्छ । यस किसिमको अभ्यासले सही तथ्याङ्कको उपलब्धता सुनिश्चित हुन सक्दैन । तथ्याङ्क व्यवस्थापनको कार्यमूलक प्रणाली निर्माणका लागि विषयगत तथ्याङ्कको Baseline Data तयार गर्नुपर्दछ । यसका आधारमा सम्बन्धित विषयको क्षेत्र, समय, गुणस्तर लगायतका विभिन्न आयाममा तुलनात्मक अध्ययन एवं विश्लेषण गर्न सकिन्छ । Sound Data Management को माध्यमबाट नीति निर्माण प्रक्रियालाई सम्पुष्टि मिल्ने तथ्याङ्क उपलब्ध हुन सक्तछ ।
- **विधि:-** नीतिको आवश्यकता पर्नुका आधार र प्रस्तावित नीति नहुँदा पर्ने सम्भावित प्रभावको आँकलन गर्न उपयुक्त विश्लेषण विधि पहिचान गर्नुपर्दछ । सामान्यतः सार्वजनिक नीति निर्माणमा लाभ-लागत विश्लेषण गर्ने गरिन्छ । यद्यपि लाभ-लागतको विश्लेषण कतिपय विषयका नीतिका सन्दर्भमा गणना गर्न जटिल मानिन्छ । मूलतः सामाजिक प्रभाव पर्ने विषयसँग सम्बन्धित नीतिको लाभ-लागतको विश्लेषण गर्ने कार्य कठिन हुन्छ । संयुक्त राज्य अमेरिकामा सामाजिक प्रकृतिका नीतिको विश्लेषण गर्न Randomized Trials विधिको प्रयोग भएको पाइन्छ । यसैगरी अष्ट्रेलियाले सार्वजनिक नीति निर्माणमा General Equilibrium Modeling विधि उपयोग गरेको देखिन्छ । विश्लेषणको उपयुक्त विधि प्रयोगबाट कार्यमूलक नीति निर्माणमा सघाउ पुग्न सक्तछ ।

- **पारदर्शिता:-** शासन प्रणालीलाई सहभागितामूलक र अपनत्वबोध हुने तुल्याउन पारदर्शिताको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ । संघीय शासन प्रणालीमा यस्तो अभ्यासको अभाव बढी महत्व रहेको हुन्छ । खासगरी वित्तीय संघीयताका Revenue Assignment, Expenditure Assignment, Sub-national Borrowing र Inter-governmental Fiscal Transfer जस्ता आयामहरूलाई वस्तुपरक बनाउन मापनयोग्य मापदण्ड लागू गरी पारदर्शिता कायम गर्नुपर्दछ । यसका निम्ति नीति निर्माण प्रक्रियामा सबै सरोकारवालाहरूको अर्थपूर्ण सहभागिता रहनुपर्दछ । यसक्रममा विषय विज्ञका अलावा नीतिबाट प्रभावित रहने सरोकारवाला सबै पक्षलाई पारदर्शी तवरमा सहभागी गराउनुपर्दछ । यसबाट नीतिसँग सम्बन्धित विषयका कतिपय दृष्टि पुग्न नसकेका आयाम उजागर हुन सक्तछन् भने नीतिको प्रभावका सम्बन्धमा वस्तुगत पैरवी हुन सक्तछ । यस किसिमले पारदर्शिता प्रवर्द्धन गर्दा नीति कार्यान्वयनमा सर्वस्वीकार्यता सहित प्रभावकारिता कायम भई अपेक्षित नतिजा प्राप्तिमा सहयोग पुग्दछ ।
- **समय:-** नीति निर्माणका क्रममा आवश्यक सूचना तथा तथ्याङ्कको संकलन तथा विश्लेषणका लागि पर्याप्त समयको आवश्यकता पर्दछ । सामान्यतया राजनीतिज्ञले आफ्ना घोषित प्रतिबद्धतालाई कार्य रूपमा बदल्न तीव्र तवरले नीतिगत प्रबन्ध गर्ने कार्यलाई प्राथमिकता दिएका हुन्छन् । तर प्रशासनिक प्रणालीले आफ्नो स्वभाविक कार्यविधि अनुसार काम अगाडि बढाउँदा समय लाग्ने गर्दछ । यसै विषयलाई लिएर कतिपय सन्दर्भमा राजनीतिज्ञ र प्रशासकका बीच द्वन्द्व समेत सृजना हुन्छ । यसर्थ सूचना तथा तथ्याङ्क व्यवस्थापन प्रणालीलाई कार्यमूलक तुल्याई समुचित समयभित्र नै यसको उपयोग गर्न सकिने अभ्यास हुनुपर्दछ ।
- **दक्ष मानव स्रोत:-** नीति निर्माणका लागि यसमा आबद्ध रहने जनशक्तिको क्षमता अभिवृद्धि गर्नुपर्दछ । क्षमता विकासका लागि ज्ञानका साथै Quantitative Skills समेत अभिवृद्धि हुने कार्यक्रम समावेश गर्नुपर्दछ । नीति निर्माणका क्रममा उठ्ने विभिन्न तर्कहरूलाई तथ्यले पुष्टी गर्न तथ्याङ्कको उपयोग गर्नुपर्ने हुनाले पनि Quantitative Skills को अपरिहार्यता रहन्छ । सामान्यतया प्रशासनिक व्यवस्थामा यस किसिमको जनशक्तिको आबद्धता कम रहने देखिएकोले यसको लागि प्रशासन बाहिरको जनशक्ति समेत उपयोग गर्न सकिने व्यवस्था हुनुपर्दछ । यसका लागि प्राज्ञिक क्षेत्रका जनशक्तिसँग सहकार्य गर्न सकिन्छ । यस प्रक्रियामा प्राज्ञिक क्षेत्रका जनशक्तिले नीति निर्माणको धरातललाई अनुभूत गर्न नसकि महत्वकांक्षी पृष्ठपोषण दिनसक्ने र प्रशासकले Quantitative Skills प्रयोग गरेर निकालिएका निष्कर्षलाई अनुसरण गर्न हिचकिचाउने जोखिम भने रहन सक्तछ । यस किसिमको परिस्थिति हुनसक्ने भएपनि तथ्यमा आधारित नीति निर्माणका लागि उपलब्ध जनशक्तिको क्षमता अभिवृद्धि गर्दै समन्वयात्मक तवरमा परिचालन गर्नुपर्ने आवश्यकता रहन्छ ।
- **स्वायत्तता:-** नीति निर्माण प्रक्रियामा उपयोग गरिने तथ्याङ्क, यसका मान्यताहरू (Assumptions), यसको विश्लेषण विधि लगायतका विषय Absolute नभई Relative प्रकृतिका हुन्छन् । यसमा नीति निर्माणसँग सम्बन्धित जनशक्तिको स्वायत्तताको अवस्थाले पनि नीति निर्माणका अन्तरवस्तु प्रभावित हुने गर्दछन् । नीति निर्माण प्रक्रियाको लागत के, कसरी र कसले बेहोरिरहेको छ भन्ने जस्ता विषयले समेत नीति निर्माण प्रक्रिया प्रभावित हुन पुग्दछ । यसर्थ तथ्यमा आधारित नीति निर्माणका लागि व्यवसायिक स्वायत्ततालाई अधिकतम तुल्याउनुपर्दछ ।

- **ग्रहणशीलता:-** नीति निर्माणका क्रममा तथ्यको उपयोगबाट निस्किएका निष्कर्षलाई नीति निर्माताले ग्रहण गरी अनुसरण गर्ने कार्य महत्वपूर्ण सवालको रूपमा रहने गर्दछ। नीति निर्माताले सामान्यतया नीति सम्बद्ध तथ्यका सम्बन्धमा जानकार (Informed) रहन खोज्ने भएपनि ती तथ्यलाई आफ्ना निश्चित उद्देश्य परिपूर्ति हुने भए मात्र उपयोग गर्ने प्रवृत्ति समेत देखिन्छ। यसबाट तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियामा कठिनाई सृजना हुन सक्तछ। यसर्थ तथ्यपरक नीति निर्माणका लागि तथ्यका आधारमा प्राप्त निष्कर्षको अनुसरण गर्ने ग्रहणशीलता नीति निर्मातामा हुनुपर्दछ।

नेपालको सन्दर्भ

नेपालमा तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियाको अवस्था र सो प्रक्रियालाई आत्मसाथ गर्न सुधार गर्नुपर्ने पक्ष यसप्रकार रहेका छन् :

१. तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियाको अबलम्वन अवस्था

- नीति निर्माणका लागि आवश्यक पर्ने तथ्याङ्कको उत्पादन केन्द्रिय तथ्याङ्क विभाग, अर्थ मन्त्रालय, नेपाल राष्ट्र बैंक, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, कतिपय विषयगत मन्त्रालय र मातहतका विभागबाट हुने गरेको छ।
- अर्थतन्त्रको Real Sector, Public Finance, Monetary Sector र External Sector समेट्ने बृहत आर्थिक परिसूचकको तथ्याङ्क नियमित रूपमा उत्पादन तथा उपयोग हुने गरेको भएपनि सामाजिक, साँस्कृतिक, पर्यावरणीय, प्राविधिक, भौगोलिक लगायतका तथ्याङ्कहरू अपेक्षित स्तरमा उत्पादन र उपयोग हुन नसकेको स्थिति छ।
- संविधान सभाबाट नयाँ संविधानको निर्माण गर्दा विषयगत तथ्याङ्कहरूको उपयोगको अभ्यास पर्याप्त तवरमा हुन सकेन। खासगरी राज्य पुनर्संरचनाको विषयलाई तथ्यमा आधारित रही सम्बोधन गर्न सकेको भए समावेशिता र संघीय शासन प्रणालीका अन्तरवस्तुहरूलाई बढी कार्यमूलक तुल्याउन सहयोग पुग्ने थियो।
- आवधिक योजना, वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम र बजेट निर्माणका क्रममा सम्बन्धित तथ्यहरूको आधार लिइने भएपनि यसक्रममा उपलब्ध तथ्यहरूको सघन उपयोग हुन सकेको छैन। यसैगरी उपलब्ध हुनसक्ने सम्भावित तथ्यहरूको खोजी पनि कमै भएको देखिन्छ। यसबाट कतिपय नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनको कसीमा कमजोर रहने स्थिति बनेको छ।
- वित्त नीति, मौद्रिक नीति, क्षेत्रगत नीति, विषयगत कानून, कार्यविधि, निर्देशिका, परिपत्र लगायतका नीतिगत दस्तावेज निर्माणका क्रममा पर्याप्त ढङ्गले तथ्यहरूको प्रयोग हुन नसक्दा धेरैजसो नीतिगत प्रबन्धको कार्यान्वयन स्तर कमजोर छ।
- तथ्याङ्कको उपलब्धता, सो को गुणस्तर र तथ्याङ्कको उपयोगमा हुनुपर्ने एकरूपता तथा समन्वयको स्थिति कमजोर रहेको छ।
- नीति निर्माणका क्रममा तथ्यको उपयोगले प्राथमिकता पाउने स्थिति नबन्ने र कतिपय अवस्थामा कम समयवधि भित्रै नीति निर्माण गर्नुपर्ने भएकोले समेत तथ्यपरक नीति निर्माणमा असहज स्थिति उत्पन्न हुने गरेको छ।
- तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियामा सहयोगी हुनसक्ने नीति अनुसन्धान, योजना, अनुगमन तथा मुल्याङ्कनसँग सम्बन्धित Public Institutions को संस्थागत क्षमता अपेक्षित स्तरमा सबल हुन नसकेको स्थिति छ।
- नीति निर्माणको प्रक्रियामा पृष्ठपोषण दिनसक्ने जनशक्ति विकास योजनाकै कमी रहेको छ।

२. तथ्यमा आधारित नीति निर्माणका लागि गर्नुपर्ने सुधारका पक्ष

- नीति निर्माण प्रक्रियामा तथ्यको उपयोगको अवधारणा, तथ्यको प्राप्ति तथा उपयोग लगायतका आयामहरू समेटेर यस सम्बन्धी एक Framework तयार गरी लागू गर्नुपर्दछ।
- तथ्याङ्क सम्बन्धी विद्यमान कानूनमा तथ्याङ्क उत्पादन गर्ने, प्रशोधन गर्ने र सोको उपयोग गर्ने सबै सरोकारवाला निकायको मापनयोग्य कार्यजम्मेवारी तोक्नुका साथै अन्तर-निकाय समन्वयको व्यवस्था गर्नुपर्दछ।
- तथ्यमा आधारित नीति निर्माणका लागि Demand Side को रूपमा रहने नीति निर्माता तथा Public Institutions र Supply Side को रूपमा रहने Universities, Research Centers, Think Tanks, Independent Researchers, Non-profit making organizations आदिका बीच समन्वय प्रणाली स्थापित गर्नुपर्दछ। यसबाट नीति निर्माण प्रक्रियामा तथ्यहरूको उपलब्धता बढ्नुका साथै ती तथ्यहरूलाई बहुकोणबाट विश्लेषण गर्न सकिन्छ।
- नीति निर्माण प्रक्रियाका लागि सूचना तथा तथ्याङ्कको पृष्ठपोषण दिने नीति अनुसन्धान, योजना, अनुगमन तथा मुल्याङ्कनसँग सम्बन्धित Public Institutions को संस्थागत क्षमता सबल तुल्याउनुपर्दछ। यसका लागि ती Institutions को आवधिक व्यवसायिक कार्ययोजना सहित सो कार्यान्वयनका लागि स्रोत सम्पन्न तुल्याउनु पर्दछ।
- नीति निर्माणको कार्यलाई पृष्ठपोषण दिनसक्ने जनशक्ति विकास योजना निर्माण गरी तदनुरूप जनशक्तिको प्राप्ति, विकास, उपयोग र संभार गर्ने पद्धतिगत व्यवस्था गर्नुपर्दछ। यस्तो जनशक्तिले नीति निर्मातालाई तथ्यमा आधारित रहेर Frank and Fearless पृष्ठपोषण दिनसक्ने Professionalism को विकासलाई प्रोत्साहित गर्नुपर्दछ।
- नीति निर्माणसँग सम्बन्धित तथ्यहरूको विश्लेषण गर्न आवश्यक पर्ने Forecasting, Cost-Benefit Analysis, Randomised Trials लगायतका विधिको उपयोगका निम्ति आवश्यक पर्ने पूर्वाधार निर्माण गर्न Hardware तथा Software लगायतका स्रोत साधनमा पर्याप्त लगानी गर्नुपर्दछ।
- सार्वजनिक सरोकारका सबै किसिमका तथ्याङ्कको Baseline Data तयार गरी आवधिक रूपमा अध्यावधिक गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ। यी तथ्याङ्कको उपयोगलाई सरल, पारदर्शी र पहुँचयोग्य तुल्याउन सूचना र प्रविधिमा आधारित गरेर अधिकतम रूपमा Open Data Structure मा लैजानुपर्दछ।
- तथ्यपरक नीति निर्माण प्रक्रियाका आधार र कारणले हासिल हुने Incentives का सम्बन्धमा सरोकारवाला सबैलाई पारदर्शी तवरमा जानकारी गराउँदै ती नीतिप्रति सर्वस्वीकार्यता र अपनत्व बोधको स्थिति सृजना गर्नुपर्दछ।
- तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियाको Enabling Environment सृजना गर्न सोही अनुकूलको राजनीतिक एवं प्रशासनिक संस्कृति निर्माण गर्न सक्नुपर्दछ।

निष्कर्ष

मुलुकको शासन प्रणालीलाई दिशाबोध गर्दै नागरिकका बृहत्तर आकांक्षा परिपूर्तिका लागि औजारका रूपमा कार्य गर्ने सार्वजनिक नीति निर्माणको विषय आफैमा बहु-आयामिक प्रकृतिको हुन्छ। सार्वजनिक नीतिको महत्वपूर्ण आयामको रूपमा तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियाको विषय रहेको छ। नीति निर्माण

प्रक्रियालाई सहभागितामूलक, पारदर्शी तथा लक्ष्योन्मुख तुल्याउन यसको निर्माणमा तथ्यको उपयोगलाई प्राथमिकता दिदै गएको देखिन्छ। विश्वका विकसित मुलुकको नीति निर्माण प्रक्रियामा तथ्यको उपयोगको स्तर बढी रहेको भएपनि संयुक्त राष्ट्र संघ लगायतका विश्वव्यापी मञ्चको आव्हान र सहजीकरणमा अरु मुलुकले समेत यस प्रक्रियाको अबलम्बनलाई प्रश्रय दिदै लगेको पाइन्छ। नेपालको सार्वजनिक नीति निर्माण प्रक्रियामा तथ्यको उपयोग गर्ने अभ्यासमा अभिवृद्धि हुँदै गरेको भएपनि यसमा प्रशस्त सुधारको आवश्यकता र संभावना समेत रहेको छ। नीति निर्माताले तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियाको उपादेयतालाई ग्रहण गर्ने, नीति निर्माण बिषयक सार्वजनिक संस्थाको सबलीकरण गर्ने, यस बिषयका जनशक्तिको व्यवसायिक दक्षता अभिवृद्धि गर्ने, विज्ञ एवं सबै सरोकारवालाका बीच अर्थपूर्ण समन्वय तथा सहकार्य गर्ने र तथ्यपरक नीति निर्माण प्रक्रियालाई स्रोतको प्रत्याभूति दिन सकिनेमा नेपालको नीति निर्माण प्रक्रियालाई परिणाममूलक तुल्याउन सकिनेछ। यस अनुरूप तथ्यमा आधारित नीति निर्माण प्रक्रियाको अबलम्बनबाट नेपालको समृद्धिको लक्ष्य प्राप्तमा योगदान पुऱ्याउन सकिनेछ।

सन्दर्भ सामाग्री

- कानुन किताब व्यवस्था समिति, “नेपालको संविधान”, २०७२, बबरमहल, काठमाडौं।
- राष्ट्रिय योजना आयोगको सचिवालय, “वार्षिक विकास कार्यक्रम तथा बजेट (मध्यमकालिन खर्च संरचना समेत) तर्जुमा सम्बन्धी मार्गदर्शन २०७४”, सिंहदरबार, काठमाडौं।
- अर्थ मन्त्रालय, “बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन २०७५”, सिंहदरबार, काठमाडौं।
- Central Bureau of Statistics, “A Compendium of National Statistical System of Nepal” Thapathali, Kathmandu, 2017.
- Cristina Corduneanu-Huci, Alexander Hamilton, Issel Masses Ferrer, “Understanding Policy Change- How to Apply Political Economy Concepts in Practice”, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington DC 20433
- R. K. Sapru, “Public Policy-Formulation, Implementation and Evaluation”, Sterling Publishers Private Limited, A-59, Okhla Industrial Area, New Delhi-110020
- Australian Government, “Evidence - based policy making: What is it ? How do we get it ? ”, ANU Public Lecture Series, Canberra, February 2009.
- Brian W. Head, “Reconsidering evidence based policy: Key issues and challenges”, Policy and Society Journal, Informa UK Limited, Editorial, Published on 03 March 2017.
- Michael Howlett and Joshua Newman, “Policy analysis and policy work in federal system: Policy advice and its contribution to evidence based policy-making in multi-level governance system”, Policy and Society Journal, Informa UK Limited, Published on 03 March 2017.

* * *

रिटको प्रतिरक्षामा प्रयोग हुने प्रमुख सिद्धान्तहरू

✍ श्यामकुमार भट्टराई

सारांश

लोकतान्त्रिक मुलुकमा सार्वजनिक निकाय वा अधिकारीले गर्ने निर्णय उपर चित्त नबुझ्ने पक्षले अदालतमा रिट निवेदन दिने गर्दछन् । त्यसरी परेका रिट निवेदनमा सरकारी पक्षको प्रतिरक्षाका लागि प्रस्तुत गरिएका धेरैजसो लिखित जवाफ र प्रतिवादमा आधार र कारण चित्तबुझ्दो पाइदैन । केवल अदालतबाट जारी भएको म्यादभित्र लिखित जवाफ प्रस्तुत गर्ने औपचारिकता पूरा गर्ने र सरकारी वकीलले राम्ररी प्रतिनिधित्व नगरिदिएकाले हार्नु परेको भनी जिम्मेवारी हस्तान्तरण गर्ने मनोरोग सार्वजनिक निकायहरूमा अधिक रूपमा रहेको देखिन्छ । आफूले गरेका काम कारवाहीको औचित्य सिद्ध गर्न नसक्दा सार्वजनिक निकायहरूको प्रतिरक्षा गर्न निककै नै कठिन हुन्छ । सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरूले रिट निवेदनहरूको प्रतिरक्षा गर्दा वा प्रतिवाद गर्दा आफूले गरेको निर्णय कुन सिद्धान्तका आधारमा सही छ भनी स्थापित गर्नका लागि रिटमा आकर्षित हुने महत्वपूर्ण सिद्धान्तको बारेमा परिचित हुनु पर्दछ । यो न्याय सेवाका मानिसले वा कानून व्यवसायीले मात्र जानकारी राख्ने विषय होइन । निर्णयकर्ता आफूले गरेको निर्णयको अवधारणागत रूपमा स्पष्ट हुन सकेमा रिटको प्रतिरक्षा सहज हुन्छ । निर्णयको वैधता कायम राख्न सहयोग पुग्दछ । प्रत्येक व्यक्ति उसले गरेका काम कारवाही र निर्णयका वैधता स्थापित गर्ने प्रमुख वकील हो । त्यसका लागि आधारभूत कानूनी सिद्धान्तको बारेमा सबैले आफूलाई परिचित तुल्याउनु पर्दछ । सोही आवश्यकतालाई दृष्टिगत गरी रिटको प्रतिरक्षामा प्रयोग हुने केही सिद्धान्तको बारेमा यो लेखमा चर्चा गरिएको छ ।

पृष्ठभूमि

सुशासनले उत्तरदायी शासनको अपेक्षा राख्दछ । उत्तरदायित्व प्रबर्द्धन गराउने एउटा तरिकाको रूपमा सार्वजनिक अधिकारी वा निकायहरूले गरेका निर्णयको न्यायिक परीक्षणलाई पनि लिने गरिन्छ । लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थामा सार्वजनिक निकायबाट भएका निर्णय वा काम कारवाही उपर रिट दायर हुनु स्वाभाविक विषय हो । धेरै सार्वजनिक पदाधिकारीहरू आफूले गरेको निर्णय उपर रिट दायर हुनु लाई तनावको रूपमा लिने गर्दछन् । जुन विल्कुलै गलत अवधारणा हो । संविधान र कानूनले सार्वजनिक पदाधिकारीहरूलाई निर्णय गर्ने अधिकार प्रदान गर्दछन् । त्यस्तो अधिकार प्रयोग गर्ने प्रक्रिया पनि निर्धारण गर्दछन् । आफ्नो अधिकारभित्र बसी गरेका निर्णय उपर कुनै रिट परेमा वैधानिकता स्थापित गराउने अवसरको रूपमा लिनु पर्दछ । आधार र कारणसहित प्रतिवाद गर्न सकिएमा रिट जारी हुने अवस्था हुँदैन । यसका लागि सम्बन्धित फाइलको बस्तुतथ्य र सोको समर्थनका लागि आकर्षित हुने कानून एवम् स्थापित सिद्धान्तले सहयोग गर्न सक्दछन् ।

रिटको संक्षिप्त परिचय

सार्वजनिक निर्णयहरूको वैधानिकता परीक्षण गर्ने उपायको रूपमा रिटलाई लिने गरिन्छ । रिट विशेष प्रकारको न्यायिक आदेश हो । प्रसिद्ध कानूनी Ubi Jus ibi remedium अर्थात् जहाँ अधिकार हुन्छ त्यहाँ उपचार पनि हुन्छ भन्ने मान्यतामा रिटको अवधारणा विकास भएको हो । सरकारी निकाय र सार्वजनिक अधिकारीहरूको कार्यक्षेत्रमा भएको विस्तारसँगै ती निकाय र अधिकारीहरूको अधिकारमा समेत विस्तार भयो । त्यसरी विस्तार

भएको अधिकारको प्रयोग स्वेच्छाचारिता देखिएमा सोको नियन्त्रणका लागि उच्च अदालतहरूलाई असाधारण अधिकारक्षेत्र अन्तर्गत विशेष आदेश जारी गरी उपचार प्रदान गर्न सक्ने अख्तियारी प्रदान गरिएको । त्यस्तो अख्तियारीलाई रिट भनियो । बेलायतबाट विकसित भएको रिटको अवधारणाले नागरिकका हक, अधिकार र स्वतन्त्रताको संरक्षणका लागि महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको छ । सार्वजनिक अधिकारीहरूको स्वेच्छाचारिता विरुद्ध उपचार प्रदान गर्ने महत्वपूर्ण माध्यमको रूपमा रिटको विकास भएको हो । प्रारम्भका दिनहरूमा सार्वभौमसत्ता सम्पन्न अधिकारीहरूद्वारा जारी गरिने रिटको मान्यता अहिले संस्थागत भइसकेको छ । पछिल्लो समयमा बनेका संविधानहरूले त रिटको अवधारणालाई संवैधानिक रूपमा संस्थागत गरेको पाइन्छ । उच्च अदालतको विशेषाधिकारको रूपमा रहेका यस्ता रिटहरू मुख्यतः पाँच प्रकारका रहेका छन् :

- १) बन्दीप्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus)
- २) उत्प्रेषण (Certiorari)
- ३) परमादेश (Mandamus),
- ४) प्रतिषेध (Prohibition)
- ५) अधिकारपृच्छा (Quo-Warranto)

यी रिटलाई कानूनको सार्वजनिक उपचारको परिवार (Family of Public Law Remedy) अन्तर्गत राख्ने गरिन्छ । उल्लिखित पाँचै प्रकारका रिटका आफ्नै विशेषताहरू रहेका छन् । तिनका अर्थमा भिन्नता छ ।^१ आफ्नो निर्णय उपर परेका रिट निवेदनको लिखित जवाफ पेश गर्दा वा प्रतिवाद गर्दा सार्वजनिक अधिकारीहरूलाई देहायका सिद्धान्तले सहयोग गर्न सक्दछन् । यद्यपि कुनै पनि सार्वजनिक निकायबाट भएको निर्णय संविधान र प्रचलित कानूनले निर्धारण गरेको सीमा र विधिभिन्न रहेर अधिकारप्राप्त अधिकारीले गरेको अवस्थामा मात्र वैध ठहरिन्छ । यी सिद्धान्तहरू गैरकानूनी वा त्रुटीपूर्ण निर्णयका रक्षाकवच भने होइनन् ।

रिटको प्रतिरक्षामा प्रयोग हुन सक्ने प्रमुख सिद्धान्तहरू

संवैधानिक कानून र रिटको क्षेत्रमा सयौंको संख्यामा सिद्धान्तहरूको प्रयोग गरिन्छ । यो न्यायिक व्याख्यालाई आधार प्रदान गर्ने मूल्यहरूको समूह हो । ती मध्ये केही सिद्धान्तहरू रिटको प्रतिरक्षाको क्रममा उल्लेख गर्न सकिन्छ । कतिपय सिद्धान्तको सहारा लिएर रिट निवेदकले चुनौती दिएका विषयलाई सम्बोधन गर्न सकिन्छ । ती मध्ये प्रमुख १० सिद्धान्तहरूको बारेमा यहाँ प्रकाश पारिएको छ ।

१. हकदैयाको सिद्धान्त

कुनै पनि रिटको प्रतिवाद गर्दा विचार गर्नु पर्ने पहिलो प्रश्न हो : के यो रिट निवेदकलाई रिट निवेदन दिने अधिकार छ ? अधिकार र उपचार एक अर्काका परिपूरक हुन् । जसको हक हनन् हुन्छ उसैले उपचार खोज्नु पर्दछ भन्ने मान्यता यो सिद्धान्तको सार हो । सार्वजनिक सरोकारको विवादमा हकदैयाको प्रश्नमा लचकता अपनाइन्छ भन्ने अरू विषयमा यो सिद्धान्तलाई कठोरतापूर्वक पालना गरिन्छ ।^२ संविधानसँग कानून बाभिएको छ भनी कानूनको संवैधानिकता परीक्षणका लागि दिइने निवेदनमा नेपाली नागरिक हुन अनिवार्य हुन्छ र चुनौती दिएको कानूनी व्यवस्थाको बारेमा सरोकार स्थापित गर्नु पर्दछ । जसलाई citizen standing भनिन्छ । हकदैया नभएको पक्षले दिएको रिट खारेज हुन्छ । यो प्रक्रियागत प्रश्न हो । हकदैयाको अभावमा कुनै विवादको विषयवस्तुमा प्रवेश नै हुँदैन । हकदैया स्थापित गर्ने दायित्व निवेदकमा रहन्छ । सार्वजनिक सरोकारको

१ अधिवक्ता तुलसी सिंखडा वि. प्रम तथा मपकासमेत भएको रिटमा सर्वोच्च अदालतले सार्वजनिक सरोकारको विवादमा हकदैयाको प्रश्न गर्नु नहुने धारणा राखेको छ । नेकाप २०७५ अंक १० नि.नं. १०१०९ थप जानकारीका लागि सार्वजनिक सरोकारको सिद्धान्त हेर्न सकिन्छ ।

२ अधिवक्ता तुलसी सिंखडा वि. प्रम तथा मपकासमेत भएको रिटमा सर्वोच्च अदालतले सार्वजनिक सरोकारको विवादमा हकदैयाको प्रश्न गर्नु नहुने धारणा राखेको छ । नेकाप २०७५ अंक १० नि.नं. १०१०९ थप जानकारीका लागि सार्वजनिक सरोकारको सिद्धान्त हेर्न सकिन्छ ।

विवादमा हकद्वैयाको उदार व्यवस्था हुन्छ । बन्दी प्रत्यक्षीकरणको निवेदन दिने हकको पनि उदारतापूर्वक अभ्यास गरिन्छ।^३ अधिकारपृच्छाको रिटमा पनि उदार हकद्वैयाको अभ्यास गरिन्छ । निवेदकले हकद्वैया स्थापित गर्न नसकेमा रिट निवेदनको प्रारम्भिक सुनुवाइ कै क्रममा रिट खारेज हुन सक्छ । त्यसैले लिखित जवाफ प्रस्तुत गर्दा सबैभन्दा पहिले विवाद उठाइएको विषयमा निवेदको हक अधिकार वा सरोकार स्थापित भए नभएको हेरी हक नदेखिएमा प्राविधिक आधारमा रिट निवेदन खारेजीको माग गर्नु पर्दछ । उदाहरणका लागि कुनै पनि बोलपत्र प्रक्रियालाई चुनौती दिनका लागि त्यस्तो चुनौती दिने व्यक्ति बोलपत्र प्रक्रियामा सहभागी भएको हुनु पर्दछ । वा सो बोलपत्रबाट हुने निर्णयबाट प्रत्यक्षरूपमा प्रभाव पर्ने व्यक्ति हुनु पर्दछ । जो सुकैले जेसुकै विषय रिट दिन पाइदैन भन्नका लागि यो सिद्धान्त विकास भएको हो । कुनै पनि परीक्षालाई चुनौती दिन त्यस्तो व्यक्तिको परीक्षामा संलग्नता देखिनु पर्दछ । सरोकार बेगर कसैले रहरले रिट हाल्न पाइदैन भन्ने नै यो सिद्धान्तको उद्देश्य हो ।

२. विलम्बको सिद्धान्त

यो सिद्धान्तले निर्धारित समयमा उपचार खोज्न नआउनेलाई सहयोग गर्दैन । आफ्नो हक अधिकार हनन् भएको अवस्थामा कानूनले तोकेको निश्चित समयमा उपचार खोज्नु पर्दछ, समय बितेपछि न्यायालयले सहयोग गर्न सक्दैन भन्ने नै यो सिद्धान्तको सार हो । मर्का पर्ने पक्षले समयमा उपचार खोज्नु पर्दछ भन्ने यो सिद्धान्त एउटा सुक्तिमा आधारित छ: equity aids the vigilant and not those who slumber on their rights. मुद्दा जस्तो रिट निवेदन दिने हदम्याद हुँदैन । आफ्नो हक अधिकार हनन् भएको अवस्थामा यथोचित समयमा न्यायालय समक्ष विवाद पुऱ्याइसक्नु पर्दछ । जहिले पनि अदालत जान पाइन्छ, भनी लामो समय व्यतित गरेर रिट दिन पाइदैन । त्यस्तो अवस्थामा ढिलो जानुको औचित्य निवेदकले सिद्ध गर्न नसकेमा विलम्बको सिद्धान्तका आधारमा रिट खारेज हुन्छ ।

विलम्बको सिद्धान्त कानूनद्वारा तोकिएको हदम्याद जस्तो कुनै निश्चित अनिवार्य कानूनी व्यवस्था होइन।^४ समयतत्वलाई मात्र ध्यान दिई यान्त्रिक रूपमा मात्र विलम्बको सिद्धान्त प्रयोग गर्नु उचित हुँदैन।^५ विलम्बको सिद्धान्त (Doctrine of Laches) को प्रमुख तत्व समयको अन्तराल हो । यसले समन्यायलाई पराजित गर्दछ । विलम्बको सिद्धान्त र हदम्यादको सिद्धान्त एकै होइनन् । हदम्यादको सिद्धान्त समयसीमामा आधारित छ । यसको लागि समयतत्व नै महत्वपूर्ण हुन्छ । हदम्यादको सिद्धान्तमा भएको कानूनी व्यवस्था जस्तो प्राविधिक (Technical) रूपमा समयको गणना गरेर विलम्बको सिद्धान्तलाई प्रयोग नगरिने । विलम्बको सिद्धान्त लाग्न सक्ने अवस्था छ, छैन भन्ने निष्कर्षमा पुग्न मुद्दा वा सोमा भएको कामकारबाहीको प्रकृति, सम्बन्धित पक्षले मुद्दाको सन्दर्भमा देखाएको आचरण, निजले न्यायका लागि न्यायिक निकायमा आउन लगाएको समय, निजलाई उपचार प्रदान गरेको खण्डमा त्यसबाट अरूको हकहितमा पर्ने वा पर्न सक्ने असर र न्यायको उद्देश्य पूरा हुने वा नहुने समेतका कुराहरूलाई समष्टिगत रूपमा हेरिनु पर्ने हुन्छ।^६

गलत निकायमा गई समय व्यतीत गरी लामो समय पश्चात रिट पर्न आएकोमा विलम्बको सिद्धान्त आकर्षित हुन्छ।^७ उपचार माग गरिएको विषयको जानकारी भएपछि लामो समयसम्म त्यस विषयमा सार्थक

३ श्याम पोखरेल वि. मन्त्रिपरिषद् सचिवालय, नेकाप २०५१, नि.नं. ४६५९, अजयशंकर भ्वा रुपेश वि. प्रम तथा मपकासमेत, नेकाप २०७४ अंक ७ नि.नं. ९८४५

४ कमलादेवी थपलिया वि. वागमती अञ्चलाधीश कार्यालय, नेकाप २०५० नि.नं. ४९२२

५ जीवन थापा वि. त्रिवि परीक्षा नियन्त्रण कार्यालयसमेत, नेकाप २०४९ नि.नं. ४६०२, विलम्बको सिद्धान्तको बारेमा रमाशंकर त्रिपाठी वि. जिल्ला शिक्षा कार्यालय, रूपन्देही समेत, नेकाप २०७५ अंक ११ नि.नं. १०१४५

६ सुनिल कुमार अधिकार वि. भूमिसुधार कार्यालय, काठमाडौं समेत, नेकाप २०७६ अंक ४ नि.नं. १०२५४

७ कल्लु चौधरी वि. पुनरावेदन अदालत दिपायल, नेकाप २०६० नि.नं. ७२०९

सरोकार वा चासो नदेखाइनुका साथै त्यस किसिमको अनुचित विलम्बको बस्तुनिष्ठ आधार समेत प्रस्तुत गर्न नसकेको अवस्थामा उपचारको मार्ग अवलम्बन गर्न अनुचित विलम्ब गरेको देखिन आउने हुन्छ।^{१५} तर संवैधानिकता वा ultra vires को प्रश्नमा अनुचित विलम्बको सिद्धान्त लागू हुँदैन।^{१६} यो सिद्धान्तको सहयोग लिई अनावश्यक ढिलो गरी दायर भएको रिट खारेजभागी छ भनी जिकीर लिन सकिन्छ। उदाहरणका लागि यदि कुनै कर्मचारीले विदा स्वीकृत नगराई लामो अवधि गयल भएको कारण ९० दिनभन्दा बढी अवधि विदा स्वीकृत नगराई अनुपस्थित भएको भनी अवकाश दिएको अवस्थामा त्यस्तो अवकाश पाएको तीन वर्षपछि सो निर्णयलाई चुनौती दिन आएमा विलम्बको सिद्धान्तको आधारमा रिट निवेदन खारेजभागी छ भनी प्रतिवाद गर्न सकिन्छ।

३. वैकल्पिक उपचारको सिद्धान्त

यो सिद्धान्तलाई संवैधानिक व्याख्यामा अधिक प्रयोग गरिन्छ। कुनै हक अधिकार हनन भएको अवस्थामा प्रचलित कानूनले अर्को उपचारको प्रबन्ध गरेको अवस्थामा त्यस्तो विषयमा रिट क्षेत्राधिकार आकर्षित नहुने मान्यतालाई वैकल्पिक उपचारको सिद्धान्त भनिन्छ। कुनै पनि निर्णय उपर कानूनले नै कुनै उपचारको व्यवस्था गरेमा वैकल्पिक उपचार भएको मानिन्छ। उदाहरणका लागि कसैलाई विभागीय कारवाही भएको छ भने प्रशासकीय अदालतमा पुनरावेदन गर्न सकिने व्यवस्था वैकल्पिक उपचार हो। त्यस्तो अवस्था हुँदा हुँदै रिट लाग्दैन। कानूनले तोकेको उपचारको नियमित बाटो साधारण क्षेत्राधिकार हो भने सर्वोच्च अदालतमा रिट दिने असाधारण अधिकारक्षेत्र हो।

असाधारण अधिकारक्षेत्र साधारण अधिकारक्षेत्रको पुनरावेदकीय अधिकारक्षेत्र होइन भनी रामदेव यादवको रिटमा भएको आदेशलाई यो सिद्धान्तको सन्दर्भमा उल्लेख गर्न सकिन्छ। सो आदेशमा भनिएको छ: साधारण क्षेत्राधिकार र असाधारण क्षेत्राधिकार समानान्तर क्षेत्राधिकार पनि होईन र असाधारण क्षेत्राधिकारले साधारण क्षेत्राधिकारलाई अनादार गर्ने, सीमित तुल्याउने, नियन्त्रण गर्ने, प्रतिस्थापन गर्ने वा कुनै किसिमबाट निस्तेज तुल्याउने समेत आसाधारण क्षेत्राधिकारको मकसद हुन नसक्ने। नियमित वा सामान्य क्षेत्राधिकारको विकल्प असाधारण क्षेत्राधिकार होइन। असाधारण क्षेत्राधिकार सामान्य क्षेत्राधिकारको पुनरावेदकीय क्षेत्राधिकार पनि होइन। यसरी असाधारण क्षेत्राधिकारलाई साधारण क्षेत्राधिकारको पुनरावेदकीय क्षेत्राधिकारको रूपमा लिने हो भने साधारण क्षेत्राधिकार र असाधारण क्षेत्राधिकार बिचको अन्तरनै मेटिन पुग्छ र साधारण क्षेत्राधिकारको औचित्यनै समाप्त हुन जान्छ।^{१७} यो व्याख्याले पनि रिट क्षेत्राधिकारलाई पुनरावेदकीय क्षेत्राधिकारभन्दा भिन्न रहेको कुरा आत्मसात गरेको देखिन्छ।

रिट उपचार असाधारण उपचार हो। कानूनले अन्य नियमित उपचारको व्यवस्था गरेको छ भने रिट क्षेत्रबाट उपचार खोज्नु उपयुक्त मानिदैन। रिट जारी वा खारेजीका आधारहरू संविधान वा कानूनमा विस्तृत रूपले परिभाषित वा व्यवस्थित गरिएको हुँदैन। रिट हेर्ने अधिकार पाएका अदालतहरूले रिटको उद्देश्यलाई दृष्टिगत गरी मुख्य मुख्य सिद्धान्त निश्चित गरेका हुन्छन्। त्यस्ता सर्वमान्य सिद्धान्तहरू मध्ये अन्य प्रभावकारी उपचारको विद्यमानतालाई रिट खारेज हुने एउटा आधारको रूपमा स्वीकार गरिन्छ। नियमित उपचारको

८ जावलाखेल डिष्टिलरी वि. नेपाल राष्ट्र बैंक समेत, नेकाप २०६५ नि.नं. ८०३४

९ सञ्चिता न्यौपाने वि. प्रम तथा मपकासमेत, नेकाप २०६९ नि.नं. ८८०२, रिना बज्राचार्य वि. शानेवानि समेत, नेकाप २०५७ अंक ५ नि.नं.

६८९८, विलम्ब र हदम्यादको बारेमा रामशंकर त्रिपाठी वि. जिल्ला शिक्षा कार्यालयसमेत रहेको रिटमा पनि आदेश भएको छ (नेकाप २०७५ अंक ११ नि.नं. १०१४५)।

१० रामदेव यादव वि. प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रपरिषद्को कार्यालय समेत, नेकाप अंक नि.नं. ८६६५

अभावमा वा नियमित उपचार रित्याइ सकेपछि मात्र असाधारण उपचारको बाटो खुला हुन्छ। तर वैकल्पिक उपचार भए पनि सो को अवलम्बन गर्न नसकिने विश्वासनीय आधार भए रिट आकर्षित हुन सक्ने गरी पनि सर्वोच्च अदालतले व्याख्या गरेको छ।^{११}

४. सार्वजनिक सरोकारको सिद्धान्त

यो सिद्धान्त संवैधानिक कानूनको पछिल्लो अवधारणा हो। मर्का पर्ने पक्ष स्वयंले उपचार खोज्नु पर्दछ, भन्ने परम्परागत हकद्वैयाको अवधारणाको विपरीत सिद्धान्त हो। सार्वजनिक हित र सरोकारका विषयमा सम्बन्धित पक्षको सही प्रतिनिधित्व गर्ने पक्षले उपचारको खोजी गरी रिट दिन सक्छ, भन्ने मान्यता यो सिद्धान्तले बोकेको छ।

नेपालको संविधानले सर्वोच्च अदालत र उच्च अदालतलाई सार्वजनिक सरोकारको विवादको सुनुवाइ गर्ने अधिकारक्षेत्र प्रदान गरेको छ। यो सिद्धान्तको बारेमा व्याख्या गरिएको रिट हो राजदूत नियुक्तिका विषयमा राधेश्याम अधिकारीले दायर गर्नु भएको रिट। सो रिटमा सार्वजनिक सरोकारको विवादमा निवेदकको सार्थक सम्बन्ध र तात्त्विक सरोकार कायम हुनु पर्ने धारणा व्यक्त भएको थियो।^{१२} आजसम्म पनि कुनै न कुनै रूपमा यो सिद्धान्तमा विकास गरिएका आधारहरूलाई न्यायालयले अंगिकार गरिरहेको पाइन्छ। त्यसैले सार्वजनिक सरोकारको दावी गरेर पर्ने रिटहरूको प्रतिरक्षा गर्दा उल्लिखित अवस्था भए नभएको हेरी नभएको देखिएमा खारेजीको दावी लिई प्रतिवाद गर्न सकिन्छ।

छिटपुट रूपमा केही अभ्यास भएको विषयलाई अपवादको रूपमा लिने हो भने सार्वजनिक सरोकारको विवादको अवधारणाको अभ्यास नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ पछि भएको हो।^{१३}

हकद्वैया सम्बन्धी साँघुरो विधिशास्त्रीय मान्यतालाई सार्वजनिक हक वा सरोकार निहित (Public Interest Litigation) विवादको विषयवस्तुका सम्बन्धमा अदालत प्रवेशका सम्बन्धमा सार्वजनिक हक र सरोकारका कारण अदालत उदार रहन्छ। यसको लागि पीडित वा प्रभावित जनसमुदायको प्रतिनिधित्व गरी जो सुकै सचेत नागरिक अदालतको ढोका घच्चच्याउन आउन सक्ने हुन्छ। तर त्यसको लागि अदालत समक्ष ल्याइएको विवादको विषयवस्तुसंग निवेदकको व्यक्तिगत स्वार्थ निहित रहेको देखिनु हुँदैन। विवादको विषयवस्तु आमजनता वा सर्वसाधारणहरूसँग सम्बन्धित देखिनु पर्ने हुन्छ।^{१४} सामाजिक न्यायको दृष्टिकोणबाट सरकारले गरेको निर्णयले कुनै सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक र शैक्षिक दृष्टिकोणले पिछडिएको बर्ग, समुदाय वा क्षेत्रका प्रति न्याय हुन सकेको छैन वा राष्ट्रिय स्रोत र साधनको वितरणमा त्यस्ता वर्गको पहुँच सुनिश्चित हुन सकेको छैन भने त्यसरी पिछडिएका वर्ग समुदाय वा क्षेत्रका व्यक्तिको अदालत वा राज्यका संयन्त्रहरूमा पिछडिएको वा चेतनास्तर कम भएको कारण सहज पहुँच छैन भने सोही कारणले मात्र सामाजिक न्यायबाट वञ्चित हुन नपरोस भन्ने उद्देश्यले त्यस्ता व्यक्तिहरूको तर्फबाट अन्य व्यक्तिहरूले समेत न्यायिक उपचार माग गर्न सक्ने व्यवस्था सार्वजनिक सरोकारको विषय हुन्छ।

पछिल्लो समयमा सार्वजनिक सरोकारको विवादको संख्यामा अधिक वृद्धि भएको विषयलाई नियमन गर्न सर्वोच्च अदालतले भीमसेन पोखरेलको रिटमा विशेष आदेश गरेको छ।^{१५} सो आदेशमा भनिएको छ :

११ राजमान सिंह मल्ल वि. अनुप कुमार आचार्य, नेकाप २०६१, नि.नं. ७३६७,

१२ राधेश्याम अधिकारी वि. मन्त्रपरिषद् सचिवालयसमेत, नेकाप २०४८ नि.नं. ४४३०। सार्वजनिक सरोकारको विषयमा चुडानाथ भट्टराईको रिट (नेकाप २०५४ नि.नं. ६४०२), बालकृष्ण न्यौपानेको रिट (नेकाप २०६५ नि.नं. ८०१६) मा समेत सर्वोच्च अदालतले व्याख्या गरेको छ।

१३ बनारसी महतो वि. धनुषा निर्वाचन अधिकृत समेत, नेकाप २०२२ अंक १ नि.नं. २९२, चन्द्र बहादुर थापा वि. काठमाडौं नगर पञ्चायत, नेकाप २०२५ अंक १ नि.नं. ४४६ मा गरिएको व्याख्यालाई सार्वजनिक सरोकारको विवादको प्रारम्भिक प्रयास मानिन्छ। थप जानकारीका लागि श्री कृष्ण मुल्मी, सार्वजनिक सरोकारको विवाद, न्याय प्रशासनका आयामहरू, सोपान मासिका, २०७५ पृ. ४९१

१४ इश्वरप्रसाद अधिकारी वि. प्रम तथा मपकासमेत, नेकाप २०६४, नि.नं. ७८६७

१५ भीमसेन पोखरेल समेत वि. व्यवस्थापिका संसद सचिवालयसमेत, नेकाप २०७०, अंक १ नि.नं. ८९४०

निवेदकले सार्वजनिक सरोकारलाई भन्दा अन्य निहित स्वार्थ वा सरोकारलाई उठाएको, व्यक्तिगत लाभ पाउने वा कसैप्रति आवश्यक हैरानी दिने उद्देश्यले वा राजनीतिक वा आर्थिक स्वार्थबाट प्रेरित भई निवेदन दिएको वा वास्तविक सरोकारवालालाई प्रतिकूल असर पर्ने वा धोकाजन्य क्षति पुऱ्याउने उद्देश्य लिएको भन्ने सम्बन्धित इजलासलाई लागेमा त्यस्तो रिट निवेदन खारेज गरी निवेदकलाई कुनै निश्चित अवधिसम्म कालो सूचीमा राखी सार्वजनिक सरोकारको विवादमा निवेदन दिन नपाउने गरी र सो निवेदन दर्ता भएको कारणले त्यस्तो कार्य सम्पन्न गर्न नपाउदा प्रतिरक्षा पक्षलाई पुग्न गएको क्षति वा थप आर्थिक व्ययभार वा त्यस्तो कार्यको लागतमा वृद्धि हुने अवस्था समेतलाई विचार गरी सो निवेदकबाट खास समयावधिभित्र मनासिव रकम भरी पाउने तर्फ छुट्टै कारवाही गर्न आदेश दिन सक्ने । उक्त आदेश भई चलेको कारवाहीबाट भराई पाउने ठहरिएको मनासिव रकम निवेदकले नुभाएमा त्यस्तो रकम निजबाट जरिवाना सरह असूल उपर गर्नु पर्ने हुन्छ ।

सार्वजनिक सरोकारको विवाद अदालत समक्ष लिएर आउने निवेदकले समेत निश्चित उत्तरदायित्व व्यहोर्नु पर्ने धारणा अदालतले प्रकट गरेको छ । अच्युत प्रसाद खरेलको रिटमा सर्वोच्च अदालतले भनेको छ : सार्वजनिक हक वा सरोकारको मुद्दामा प्रतिनिधित्व गर्ने कुरा एउटा गम्भीर उत्तरदायित्व हो । यसले निश्चित अवधारणा, दृष्टिकोण, अनुभव, अनुसन्धान, र सोभन्दा बढी असमर्थको पक्षको प्रतिनिधित्व गरी न्यायको विन्दुसम्म पुऱ्याउने अठोट र क्षमताको माग गर्दछ । यो विषयको उठान गर्ने निवेदक, निजको कानून व्यवसायी वा सोको निर्णय गर्ने निर्णयकर्ता वा त्यस्तो प्रश्नको सम्बन्धमा वकालत गर्ने संस्थाको सार्वजनिक परिचय सिर्जना गर्ने माध्यमको रूपमा यसलाई किमार्थ हेर्न मिल्ने देखिदैन ।^{१६}

उत्तम प्रसाद रिजालको रिटमा आदेश गर्दै सर्वोच्च अदालतले भनेको छ : बौद्धिक उत्सुकता वा चासो देखाई वा सस्तो प्रचारबाजीका निहित उद्देश्यले कुनै अमुल विवादलाई सार्वजनिक सरोकार भन्ने नामाकरण गरी अदालतमा प्रवेश गराउनु हुँदैन । प्रवेश गर्दैमा ती सबै विवादहरू स्वतः असाधारण अधिकारक्षेत्र अन्तर्गत न्यायिक निरूपणका लागि विचारणीय हुँदैनन् ।^{१७}

५. आवश्यकताको सिद्धान्त

सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन गर्दा कानूनले निर्धारण गरेको अधिकार र प्रक्रिया बमोजिम नै निर्णय गर्नु पर्दछ । तर कहिलेकाही यस्तो अवस्था आउँछ कि कानूनी प्रक्रियाको पालना गर्न सम्भव नै हुँदैन । त्यस्तो अवस्थामा आवश्यकताको सिद्धान्तको साहारा विशेष निर्णय गर्नु पर्ने अवस्था आइपर्दछ । यस्तो अवस्थाको दुरुपयोग हुन नदिनका लागि एउटा सामान्य समझ भएको व्यक्तिले स्वीकार गर्न सक्ने तर्क प्रस्तुत गर्नु पर्दछ ।

एउटा चलनचल्तीको भनाइ छ : आवश्यकताले कानून जान्दैन (Necessity knows no law) । संवैधानिक तथा कानूनी अभ्यासको क्रममा संविधान र कानूनले परिकल्पना नगरेको तर कार्यान्वयनमा जटिलता देखिएको अवस्थामा असल नियतले गरिने कार्यलाई यो सिद्धान्तले समर्थन गर्दछ ।^{१८} यो सिद्धान्तले संवैधानिक रिक्तता आउन नदिन सहयोग गर्दछ ।^{१९}

१६ अच्युत प्रसाद खरेल वि. प्रम तथा मपकासमेत, नेकाप २०६७, अंक ८ नि.नं. ८४३१

१७ उत्तमप्रसाद रिजाल वि. संविधानसभासमेत, नेकाप २०७५, अंक १२ नि.नं. १०१५०

१८ The doctrine of necessity is a rarely used political concept or utilitarian idea and is used to define and validate extra-constitutional issues that fall outside the purview of the constitution but are necessary to preserve political stability. The fundamental objective of the doctrine is to satisfy the exigencies which have been created by certain situations outside the contemplation of the constitution or the rule of law; and its significant feature is the deliberate circumvention of the constitution or some aspects of the rule of law in order to get out of political quagmire.
<http://saharareporters.com/2010/02/13/doctrine-necessity-perspective>

१९ In modern times, the doctrine was first used in a controversial 1954 judgment in which Pakistani chief justice Muhammad Munir validates the extra-constitutional use of emerging power by governor general, Ghulam Muhammad.

नेपालमा संविधानसभाको म्याद थपको सन्दर्भमा यो सिद्धान्तको सन्दर्भ उल्लेख गरी व्याख्या गरिएको थियो । एउटा रिटमा भएको आदेशमा भनिएको छ : सामान्य अवस्थामा राज्यका हरेक अङ्गको काम कारवाही संविधानको अक्षर र भावनाअनुकूल गरिनु पर्दछ र सोअनुरूप नगरिएमा त्यस्तो काम कारवाहीलाई वैधानिकता दिन मिल्दैन । तर राष्ट्रको जीवनमा पनि असाधारण र असहज परिस्थिति आउन सक्ने सम्भावना हुन्छ । यस्तो असहज परिस्थितिबाट राष्ट्रलाई जोगाउन तत्कालीन परिस्थितिमा निश्चित काम कारवाहीहरू सञ्चालन गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो स्थितिमा सरकारबाट भएका कामकारवाहीहरू संविधानले सामान्य अवस्थाका लागि निर्धारण गरेका प्रावधानअनुकूल नदेखिए पनि आवश्यकताको सिद्धान्त (Doctrine of Necessity) अनुसार औचित्यपूर्ण हुन सक्ने । आवश्यकताको सिद्धान्त लागू हुन उत्पन्न भएको अनिवार्यता कानूनले सम्मान गर्ने खालको हुनु आवश्यक हुन्छ । अनिवार्यताको कुरा उठाउने पक्षले त्यस्तो घटना वा परिस्थितिबाट बच्नको लागि गर्न सकिने सबै उपाय गरेको भन्ने देखिनु पर्छ । जुन अनिवार्यताको कारणले काम हुन नसकेको हो सो कुराको औचित्य सावित हुनुपर्ने ।^{२०}

संवैधानिक एवम् कानूनी व्यवस्थाको विकल्पको रूपमा यो सिद्धान्त प्रयोग गरिँदैन । अपवादको रूपमा अभ्यास गरिने सिद्धान्त हो यो । आवश्यकताको सिद्धान्तको बारेमा सर्वोच्च अदालतले विनोद कार्कीको रिटमा विशेष व्याख्या गरेको छ । सो आदेशमा भनिएको छ: संवैधानिक प्रावधान विपरीत नभएमा आवश्यकताको सिद्धान्त (Doctrine of Necessity) अनुसार त्यस्ता कामकारवाहीले न्यायिक औचित्यता प्राप्त गर्ने ।... सामान्य अवस्थामा राज्यका जुनसुकै कामकारवाही संविधानको अक्षर र भावना (Letter and Spirit) अनुकूल सम्पादन गरिनुपर्दछ र त्यसअनुरूप गरिएको नपाइएमा त्यस्तो कामकारवाहीलाई संवैधानिक तथा कानूनी मान्यता दिन नमिल्ने ।... असामान्य अवस्थामा जहाँ कुनै विकल्प नै छैन भने त्यस्तो अवस्थामा संविधानको कुनै स्पष्ट प्रावधानको उल्लंघन गरेको अवस्थामा बाहेक संविधानद्वारा अवलम्बित आधारभूत संरचना वा मूलभूत अवधारणा प्रतिकूल नहुने गरी न्यूनतम रूपमा राज्य व्यवस्था सञ्चालनको सिलसिलामा राज्यबाट सम्पादन गरिने कार्यलाई अपरिहार्य आवश्यकता (Inevitable Necessity)को आधारमा सम्पन्न गरिएको मान्नु न्यायिक उपयुक्तता (Judicial Propriety) को दृष्टिकोणबाट समेत मनासिब हुन्छ ।^{२१}

अदालतको उल्लिखित व्याख्याका आधारमा हेर्दा आवश्यकताको सिद्धान्त नियम (Rule) नभई अपवाद (Exception)को रूपमा मात्र अभ्यास गर्न सकिने, दावी गर्ने पक्षले त्यसको औचित्य स्थापित गर्न सक्नु पर्ने हुन्छ ।^{२२} उदाहरणको रूपमा भूकम्प वा प्राकृतिक विपत्ति आइपरेको समयमा सार्वजनिक खरिद ऐनका प्रक्रिया पूरा गर्न नसकिने अवस्था हुन्छ । यस्तो अवस्थामा कानून पालना हुन नसक्ने आधार कारण निर्णयकर्ताले सहजरूपमा स्थापित गर्न सक्नु पर्दछ । त्यस्तो निर्णय वा काम कारवाहीले मान्यता पाउदछ ।

६. राजनीतिक प्रश्नको सिद्धान्त

सरल कुरा के हो भने राजनीतिक विषय न्यायिक निरोपणको विषय होइन । तर राजनीतिक प्रश्नका सम्बन्धमा दुई वटा फरक दृष्टिकोण रहेका छन् । संरचनावादीहरू कानूनमा लेखिएका विषय बाहेकका विषयहरूमा यो सिद्धान्तको प्रयोग गरिन्छ, भन्ने मान्दछन् तर गैरसंरचनावादीहरू भने राजनीतिक विषयमा मात्र केन्द्रित भई यो सिद्धान्तको प्रयोग गर्नु पर्दछ, भन्ने धारणा राख्दछन् । नेपालको सर्वोच्च अदालतले न्यायिक निरूपण योग्य

२० बालकृष्ण न्यौपाने वि. प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद कार्यालय समेत, नेकाप २०६८ अंक ४ नि.नं. ८५८८

२१ विनोद कार्की वि. अर्थ मन्त्रालय समेत, नेकाप २०६२ अंक २ नि.नं. ७४९२

२२ सर्वोच्च अदालतले आवश्यकताको सिद्धान्तको बारेमा अरू विवादको किनारा गर्दा पनि व्याख्या गरेको छ । यसको उदाहरणका लागि भरतमणि जंगम वि. राष्ट्रपतिको कार्यालयसमेत, नेकाप २०६८ अंक ८ नि.नं. ८६६२, बालकृष्ण न्यौपाने वि. प्रम तथा मपकासमेत, नेकाप २०६८ अंक ४ नि.नं. ८५८८, श्रीकृष्ण सुवेदी वि. राष्ट्रपति डा. रामबरण यादवसमेत, नेकाप २०६९ अंक १२ नि.नं. ८९२६

विषयमा (judicial manageable standard) मात्र अदालतमा सीमित हुनु पर्दछ भन्ने मान्यता राखेको छ । कार्यकारी वा विधायिकाको एकल अधिकारभित्र पर्ने विषय राजनीतिक प्रश्नको रूपमा रहेका हुन्छन् । नेपालको सर्वोच्च अदालतले संसद विघटनको विवाददेखि योगी नरहरि नाथको रिटमा जारी भएको आदेशसमेतलाई हेर्दा यो प्रश्नको न्यायालयले फरक फरक रूपमा व्याख्या गरेको छ ।^{२३}

राजनीतिक प्रश्नको विषयमा नेपालको अभ्यासमा प्रतिनिधि सभा विघटन सम्बन्धी विवादमा न्यायालयबाट भएको व्याख्या विशेषरूपमा उल्लेख गर्ने गरिन्छ । हरिप्रसाद नेपाल वि. प्रम गिरिजाप्रसाद कोइरालासमेत भएको संसद विघटनको मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले भनेको छ : प्रधानमन्त्रीले राजनीतिक कारण देखाई प्रतिनिधि सभा विघटनको सिफारिस गर्नु भएकोले सो राजनीतिक कारणको औचित्य वा पर्याप्तताको क्षेत्रभित्र अदालतले प्रवेश गरी शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त बमोजिम मूल्यांकन गर्न मिल्ने देखिदैन ।^{२४}

अर्को तर्फ रविराज भण्डारी विरुद्ध प्रम मनमोहन अधिकारी भएको रिटमा संवैधानिक तथा कानूनी प्रश्न समावेश भएको विवादलाई राजनीतिक प्रश्नको आधार देखाई अदालत पन्सन नमिल्ने व्याख्या भएको छ । सो आदेशमा भनिएको छ : संविधान एउटा राजनीतिक लिखतका साथै कानूनी लिखत पनि भएकोले संविधान अन्तर्गतका विवादहरूमा राजनीतिक प्रश्नहरू साथै संवैधानिक तथा कानूनी वैधताका प्रश्नहरू पनि विवादको विषय कार्यपालिका वा व्यवस्थापिकाको संविधान प्रदत्त अधिकारसँग सम्बन्धित भएको कारणले मात्र तत्सम्बन्धी सबै प्रश्नहरू राजनीतिक प्रश्न हुदैनन् । विवादमा उपस्थित संवैधानिक तथा कानूनी प्रश्नसँग राजनीतिक प्रश्न पनि गाँसिएको अथवा संवैधानिक विवादलाई राजनीतिक रंगमा रंगाइएको कारणले पनि संवैधानिक वा कानूनी वैधताको प्रश्न राजनीति प्रश्नमा रूपान्तरित हुने पनि होइन । त्यसैले कुनै पनि संवैधानिक विवादमा राजनीतिक प्रश्नका अतिरिक्त संवैधानिक तथा कानूनी प्रश्नहरू पनि मुछिएका छन् र विवादको निरोपणका लागि ती संवैधानिक तथा कानूनी प्रश्नको निरूपण हुनु आवश्यक देखिन्छ भने राजनीति प्रश्नसम्बन्धी अवधारणालाई अधि सारेर यस अदालतले संवैधानिक तथा कानूनी प्रश्नको निर्णय गर्ने आफ्नो संवैधानिक अभिभारालाई पन्छाउन पनि मिल्दैन । त्यस अवस्थामा राजनीतिक प्रश्नहरूलाई अलग पन्छाएर संवैधानिक र कानूनी प्रश्नको निर्णय गर्नु नै संविधानको व्यवस्था र भावना अनुरूप हुन्छ ।^{२५} चित्र बहादुर केसी वि. प्रम शेरबहादुर देउवासमेत भएको रिटमा समेत यो सिद्धान्तको बारेमा व्याख्या भएको छ ।^{२६}

संविधान संशोधनको विषयमा परेको एउटा रिटमा प्रतिवाद गर्दा यो राजनीतिक प्रश्न भनी प्रतिवाद गरिएको थियो । तर सर्वोच्च अदालतले व्याख्या गर्दै सो विषयको पुनरावलोकन गर्नु पर्ने न्यायपालिकाको दायित्व भएको उद्घोष गर्‍यो । बालकृष्ण न्यौपानेको निवेदनमा आदेश गर्दै सर्वोच्च अदालतले भनेको थियो: सामान्यतः संविधानको संशोधनले हासिल गर्न खोजेको राजनीतिक उद्देश्य वा प्रयोजनका सम्बन्धमा न्यायिक पुनरावलोकन हुन नसक्ने मान्यता रहेको भएतापनि त्यसमा निहित रहेका कानूनी र संवैधानिक वैधताका प्रश्नहरू न्यायिक पुनरावलोकनको दायराभन्दा बाहिर पर्न सक्दैन । संविधान राजनीति तथा कानूनी विषयहरू समिश्रण भएको साभ्ना दस्तावेज हुँदा यसमा अन्तर्निहित संवैधानिक वा कानूनी पक्षमा प्रश्न उठाई अदालत समक्ष ल्याइएको विवादमा राजनीतिक प्रश्नहरू पनि सन्निहित रहेको र संवैधानिक तथा कानूनी वैधताका प्रश्नको निरूपणको प्रभाव राजनीतिक संविधानवादमा पर्न सक्छ भन्ने कुराको आडमा संविधानको अन्तिम व्याख्या गर्ने अधिकार भएको यस अदालत संविधान प्रदत्त संवैधानिक दायित्वबाट पछि हट्न नसक्ने र नमिल्ने ।^{२७}

२३ योगी नरहरिनाथ वि. प्रम गिरिजा प्रसाद कोइराला समेत, नेकाप २०५३ अंक १ नि.नं. ६१२७ भएको रिटमा सर्वोच्च अदालतले यदि सरकारले संविधानमा व्यवस्थित राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरू विपरित निर्णय गर्छ भने त्यस्तो अवस्था औल्याउन नसक्ने होइन भनी व्याख्या गरेको छ ।

२४ हरिप्रसाद नेपाल वि. प्रम गिरिजाप्रसाद कोइरालासमेत, नेकाप स्वर्ण शुभजन्मोत्सव विशेषांक, २०५२ पृष्ठ ८८, संसद विघटनकै अर्को मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले संवैधानिकताको प्रश्नमा अदालत प्रवेश गर्न सक्छ । राजनीतिक प्रश्नको सिद्धान्त लागू हुन सक्दैन भनी व्याख्या भएको छ ।

२५ रविराज भण्डारी वि. प्रम मनमोहन अधिकारीसमेत, नेकाप स्वर्ण शुभजन्मोत्सव विशेषांक, २०५२ पृष्ठ १

२६ चित्र ब. के.सी. वि. प्रम शेरबहादुर देउवा, २०५९ सालको रिट नं. ३५४२

२७ बालकृष्ण न्यौपाने वि. राष्ट्रपति कार्यालयसमेत, नेकाप २०६८ अंक ४ नि.नं. ८५८८

बकार वि. कारको मुद्दामा अमेरिकी सर्वोच्च अदालतले गरेको व्याख्या यससम्बन्धमा निक्कै नै महत्वपूर्ण रहेको छ।^{१२८} राजनीतिक प्रश्नको सिद्धान्त सधैं न्याय निरूपणयोग्य विषयमा केन्द्रित हुन्छ। अदालतबाट टुंगो लगाउन उपयुक्त नभएका विषयहरूमा न्यायालयले आफूलाई बाहेक राख्नु पर्दछ, भन्ने मान्यताबाट यो सिद्धान्त विकास भएको हो।

प्रभुकृष्ण कोइराला वि. प्रम तथा मपका समेत भएको रिटमा सर्वोच्च अदालतले भनेको छ: *निर्वाचन एउटा राजनीतिक प्रक्रिया मात्र नभई कानूनी प्रक्रिया पनि हो। त्यसैले निर्वाचनको कुरा गर्ने वित्तिकै राजनीतिक प्रश्नको आवरण दिएर वैधताको प्रश्न उठेको अवस्थामा त्यसलाई गौण बनाउन पन्छ्याउन नसकिने। कहिलेकाँही एउटै प्रश्न कानूनी एवम् राजनीतिक दुवै रूपमा प्रस्तुत हुन सक्दछ। कानूनले मूलतः प्रक्रियामा जोड दिएको हुन्छ जसको प्रभाव राजनीतिक पनि हुन सक्दछ। त्यस्तो स्थितिमा राजनीतिक प्रश्न भनी प्रक्रियात्मक प्रश्न पन्छ्याउन सकिँदैन।*^{१२९}

चन्द्रकान्त ज्ञवालीको रिटमा सर्वोच्च अदालतले आदेश गर्दै भनेको छ: *स्वास्थ्य र सुव्यवस्थित राजनीतिक परम्पराको विकास नभई र सो गर्ने तर्फ ध्यान नदिई हरेक राजनीतिक विवादमा अदालतलाई समावेश गराउन खोज्ने र अदालत समावेश हुँदैन जाने हो भने देशको राजनीतिक जनताको भावना, मनस्थिति र संवेदनाबाट टाढा जान सक्छ। अदालतबाटै राजनीतिक प्रक्रिया सञ्चालन गर्ने प्रवृत्तिको विकास हुँदा जनता, जनमत र जनभावनाको भूमिका घट्दै जाने र जनता देशको राजनीतिक व्यवस्था प्रति उदासीन र निष्कृय हुन सक्दछन्। राजनीतिक विषयवस्तुका सम्बन्धमा स्वस्थ र सुव्यवस्थित परम्पराको प्रादुर्भाव र विकास तर्फ नै राजनीतिक प्रक्रियालाई अधि बढ्न प्रोत्साहन गरिनु पर्दछ। जसका लागि राजनीतिक विषयहरूबाट अदालत अलग रहनु नै श्रेयस्कर हुनेछ।*^{१३०} यसरी अदालतले विवादित विषयवस्तुका आधारमा राजनीतिक विषय भए नभएको विषय निर्धारण गरी औचित्यका आधारमा विवादको विषयभित्र प्रवेश गरी निरोपण गर्ने या विषयमा प्रवेश नै नगर्ने गरेको पाइएको छ। अभ्यासबाट राजनीतिक प्रश्न भए नभएको विषय न्यायालयले निर्धारण गरेको पाइन्छ।

७. शक्ति बाह्यको सिद्धान्त

Ultra vires को सिद्धान्तलाई शक्ति बाह्यको सिद्धान्त भनिन्छ। खासगरी कार्यपालिका र विधायिकाले गरेका काम कारवाही आफूलाई प्राप्त अधिकारक्षेत्र नाँघेर गरेको पाइएमा यो सिद्धान्तको प्रयोग गरी अमान्य र बदर हुने गर्दछ। त्यसैले सार्वजनिक अधिकारीहरूले रिट निवेदनमा चुनौती दिएको निर्णय वा काम कारवाही गर्ने अधिकारको कानूनी आधार देखाउन सक्नु पर्दछ। कानूनले तोकेको प्रक्रिया पूरा गरेको जिकीर लिनु पर्दछ र सो विषयलाई समर्थन गर्ने प्रमाणहरू समेत प्रतिवादसाथ पेश गर्नु पर्दछ। संवैधानिक सर्वोच्चता र कानूनको शासन भएको मुलुकमा राज्यका कुनै पनि अंग वा निकाय संविधान र कानूनले दिएको भन्दा बढी अधिकार प्रयोग गर्न सक्दैनन्। कुनै पनि निकाय वा अधिकारीलाई असीमित र अनियन्त्रित अधिकार हुँदैन। यो सिद्धान्त

^{१२८} The political question doctrine could be read narrowly or more broadly. Read narrowly, the political question doctrine should be invoked only when the issue presented to the Court is one that "has been textually committed to another branch of government." That is, if the framers of the Constitution made clear their intention that the judiciary not resolve a particular question of constitutional interpretation, that determination must be respected. More broadly, the political question doctrine might be invoked when there is a lack of judicially manageable standards to decide the case on the merits, when judicial intervention might show insufficient respect for other branches of government, or when a judicial decision might threaten the integrity of the judicial branch. Baker v Carr (1962), Powell v McCormack (1969), Nixon v U. S. (1993), Vieth v Jubelirer (2004), Constitutional Limitations on the Judicial Power: The Political Questions Doctrine, <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/fttrial/conlaw/politicalquestions.html>

^{१२९} प्रभुकृष्ण कोइराला वि. संविधान सभा सचिवालय, नेकाप २०६७ अंक ७ नि.नं. ८४२०

^{१३०} चन्द्रकान्त ज्ञवाली वि. प्रम तथा मपका समेत, नेकाप, २०६४ अंक ८ नि.नं. ७८७५, विजयराज शाक्य वि. राष्ट्रपति रामवरण यादव समेत भएका रिटमा पनि राजनीतिक प्रश्नको विवेचना भएको छ। नेकाप २०६७ अंक ९ नि.नं. ८४५७

सीमित सरकारको अवधारणालाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्ने सिद्धान्त हो। अधिकारक्षेत्र नाँघेर आफूलाई प्राप्त नै नभएको अधिकार प्रयोग गरेमा यो सिद्धान्त आकर्षित हुन्छ।^{३१} संवैधानिक सीमा उल्लंघन गरी संविधानसँग कुनै कानून बाभिएको अवस्थामा पनि ultra vires को सिद्धान्त लागू हुन्छ। त्यसैगरी कुनै पनि मातृ ऐनले दिएको अधिकार नाँघेर कुनै प्रत्यायोजित विधायन भएमा वा अधिकार दिएको भन्दा बढी अधिकारको प्रयोग भएका यो सिद्धान्त आकर्षित हुन्छ।

ultravires को सिद्धान्त कुनै पनि निर्णयमा प्रक्रिया वा अधिकारक्षेत्र नाँघेको अवस्थामा आकर्षित हुन्छ। संविधानले तोकेको सीमाभन्दा बाहिर गएर अधिकारको प्रयोग गरिन्छ र संविधानसँग बाभिने गरी कुनै कानून बनाइन्छ भने यो सिद्धान्तका आधारमा त्यस्तो कानून बदर गरिन्छ।^{३२}

कुनै कानूनले मौलिक हकमा बन्देज लगाएको, संवैधानिक प्रावधानको विपरीत व्यवस्था गरेको, संविधानले तोकेको सीमा नाँघेको, संवैधानिक सीमालाई साँघुच्याउने काम गरेको अवस्थामा त्यस्तो कानून संविधानसँग बाभिएको हुन जाने भनी सर्वोच्च अदालतले व्याख्या गरेको छ।^{३३} डिलबहादुर विश्वकर्माको रिटमा सर्वोच्च अदालतले भनेको छ : यदि कुनै प्रत्यायोजित विधायनले संविधान तथा जन्मदातृ ऐनद्वारा स्वीकृत परिधिभन्दा बाहिर गई कुनै कानूनी व्यवस्था गरेको देखिन्छ भने न्यायिक पुनरावलोकनको सिद्धान्त अनुसार त्यस्तो प्रत्यायोजित विधायनको व्यवस्था कायम रहन सक्दैन।^{३४}

८. सफा हातको सिद्धान्त

कपटपूर्वक वा कलुषित भावना राखी अदालतलाई माध्यम बनाएर कसैले पनि न्याय पाउन सक्दैन भन्ने नै यो सिद्धान्तको आदर्श हो। अदालतमा रिट निवेदन दिन आउने निवेदक सफा हात लिएर आउनु पर्दछ।^{३५} आफ्ना कुरा लुकाएर उपचार खोज्न आउने व्यक्तिलाई अदालतले सहयोग गर्न सक्दैन भन्ने मान्यतामा यो सिद्धान्त विकास भएको हो। न्याय माग्न आउनेले आफ्ना कुरा सबै देखाई आउनु पर्दछ। तथ्य लुकाई आउनेलाई अदालतले मद्दत गर्न सक्दैन भन्ने नै यो सिद्धान्तको आधार हो।^{३६}

परीक्षामा आफू सम्मिलित हुने र पछि उक्त परीक्षा नै गैर संवैधानिक छ भनी आएको निवेदकलाई स्वच्छ विचारले आएको भन्न मिल्ने देखिएन। तसर्थ आफूले दिएको परीक्षालाई आफै गैर संवैधानिक भनी रिट क्षेत्रमा प्रवेश गर्ने अधिकार नहुने भनी सर्वोच्च अदालतले यो सिद्धान्तको सहारामा रिट खारेज गरेको छ।^{३७}

समन्यायिक सिद्धान्तमा आश्रित यस अदालतको असाधारण अधिकारक्षेत्रको प्रयोग गर्दा अदालतले अपनाउने आत्मसंयम, विवेकशीलता र सक्रियताका लागि पक्षको सदाशयताको पनि त्यत्तिकै आवश्यकता पर्दछ। आफ्नो मौलिक तथा कानूनी हक आघातीत भएको भनी दावी लिने कर्ताले अदालतलाई भुक्त्याउने, ढाट्ने र छलछाम गरी आफ्नो पक्षमा निर्णय लिने अभिप्राय राख्न नहुने। सम्पत्ति विषयक आफ्ना पूर्वनिर्णय, सहमति, समर्पण र स्वीकृतिलाई निवेदनमा उल्लेखसम्म नगरी आफ्नो निर्विवाद भोगचलनको सम्पत्तिको प्रचलनमा आघात परेको भनी दायर रिट निवेदनलाई सफा र शुद्ध हात नलिई अदालतलाई भुक्त्याउने अभिप्रायले

३१ The doctrine of ultra vires as used in Administrative law implies that discretionary powers must be exercised for the purpose for which they were granted. THE DOCTRINE OF ULTRA VIRES AND JUDICIAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE ACTION, Bar Association Law Journal of Sri Lanka, Volume XVII, 2011.

३२ थप जानकारीका लागि सरकारी वकील दिग्दर्शन (तेस्रो संस्करण) को परिच्छेद-३, पेज नं. ३४१ हेर्न सकिन्छ।

३३ विश्वनाथ उप्रेती वि. मन्त्रपरिषद् सचिवालयसमेत, नेकाप २०५२ नि.नं. ५०२९

३४ डिलबहादुर विश्वकर्मा वि. मपससमेत, नेकाप २०६२ अंक १० नि.नं. ७६०३

३५ रविन्द्र श्रेष्ठ वि. स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय, नेकाप २०७३ अंक २ नि.नं. ९५३८, जनक सुवेदी वि. भौतिक योजना तथा निर्माण मन्त्रालयसमेत, नेकाप २०६६ अंक ४ नि.नं. ८१३०

३६ मुस गर्ने कुमाले अछामी सार्की समेत वि. मध्यमाञ्चल क्षेत्रीय अदालतसमेत, नेकाप २०४४ अंक २ नि.नं. २९९५

३७ तारावीर श्रेष्ठ वि. शिक्षक छनौट समिति, नेकाप २०५३, नि.नं. ६२०९

आएको समूहमा नै राख्नुपर्ने भनी विशाल बजार कम्पनीको एउटा रिटमा सर्वोच्च अदालतले आदेश गरेको छ।^{३८} तसर्थ सार्वजनिक निकायले प्रतिवाद गर्दा निवेदकले सफा हात लिएर आए नआएको विषयलाई स्पष्ट उल्लेख गर्नु पर्दछ। कुनै तथ्य वा प्रमाणलाई गलत रूपमा प्रस्तुत गरेमा वा बंग्याएमा उसैका विरुद्ध प्रहार गर्न सकिने तर्फ सचेतता अपनाउन सकिन्छ।

९. प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त

कसैका विरुद्ध निर्णय गर्ने हो भने उसलाई त्यसको प्रतिवाद गर्ने मौका प्रदान गर्नु पर्दछ भन्ने स्वच्छ सुनुवाइको मान्यता प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्तले बोकेको हुन्छ। सार्वजनिक निकायले गर्ने निर्णय उपर पर्ने रिट निवेदनमा सबैभन्दा बढी र सशक्त रूपमा उठाइने विषय नै प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्तको पालना भएन भन्ने नै हो। यो सिद्धान्त प्राकृतिक कानून सम्प्रदायसँग नजिकको सम्बन्ध राख्दछ।^{३९} सरकारी काम कारवाही र न्यायिक प्रक्रियामा स्वच्छताका लागि यो सिद्धान्तको प्रयोग गरिन्छ। यो कार्यविधि कानूनको आधारभूत सिद्धान्त हो। मुलतः यो सिद्धान्तले सुनुवाइको मौका नदिई कसैका विरुद्धमा पनि निर्णय गर्नु हुँदैन। निर्णय प्रक्रियामा पूर्वाग्रह देखिनु हुँदैन। निर्णय आधार कारण सहितको हुनु पर्दछ भन्ने मान्यता राख्दछ। त्यसैले सार्वजनिक निकायले कसैका विरुद्ध सजाय गर्दा वा कसैका विरुद्ध निजलाई मर्का पर्ने काम गर्दा सुनुवाइको मौका दिनु पर्दछ र सोको अभिलेख व्यवस्थित गरी रिट निवेदनको प्रतिवाद गर्दा त्यस्तो प्रमाण समावेश गर्नु पर्दछ।

मालपोत कार्यालय भक्तपुर वि. मीन बहादुर अर्यालसमेत भएको रिटमा सर्वोच्च अदालतले भनेको छः^{४०} सुनुवाइको मौका नदिई एक पक्षीयरूपमा गरिएको निर्णय प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त र सुनुवाइको सिद्धान्तविपरीत भई बदर भागी हुने हुन्छ। अरू कसैको हक, भोग र स्वामित्वको जग्गा तथा सम्पत्ति अन्य कुनै निकाय वा संस्थाले आफैँले निर्णय गरी हक र स्वामित्व परिवर्तन गर्ने गरेको निर्णय तथा पत्राचार एवं सोसँग सम्बन्धित काम कारवाही प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्तको समेत प्रतिकूल (Contrary to the Principle of Natural justice) हुने। निवेदकलाई प्रतिकूल असर पर्ने गरी निर्णय गर्दा निवेदकलाई प्रतिवाद गर्ने सुनुवाइको मौका दिनुपर्नेमा प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्तको प्रतिकूल निवेदकलाई बुझ्दै नबुझी गरेको निर्णय कायम रहन सक्ने अवस्था हुँदैन। यसरी न्यायिक स्वच्छताका लागि प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्तलाई रिट क्षेत्राधिकारमा अधिकाधिक प्रयोग गरिएको देखिन्छ। सुनुवाइको मौका प्रदान गर्ने विभिन्न तरिका हुन्छन्। स्पष्टीकरण माग गर्ने, बयान गराउने, लिखित जवाफ माग गर्ने, खुलाइ पठाउन लगाउने, म्याद सूचना जारी गर्ने, सार्वजनिक सूचना जारी गर्ने लगायतका विषयहरू यसका उदाहरण हुन्। तर कतिपय विषय यस्ता हुन्छन् जहाँ सुनुवाइको मौका प्रदान गर्न व्यावहारिक दृष्टिले उपयुक्त हुँदैन। त्यस्ता अपवादजनक अवस्था भए सोही व्यहोरा खुलाएर प्रतिवाद गर्नु पर्दछ। उदाहरणका लागि लोक सेवा आयोगको लिखित परीक्षा पास भएको कुनै उम्मेदवारको शैक्षिक योग्यता नै नपुगेको देखिएमा सुनुवाइको मौका आवश्यक नपर्न सक्छ। परीक्षामा अमर्यादित काम गर्ने परीक्षार्थीको परीक्षा रद्द गर्नका लागि सुनुवाइको मौका दिन सकिँदैन। तर सुनुवाइको मौका दिन नसक्ने अवस्थालाई अपवादको रूपमा मात्र अभ्यास गर्नु पर्दछ। नियम त सुनुवाइको मौका दिनु पर्ने अवस्था नै हो।

३८ विश्वप्रसाद श्रेष्ठ वि. प्रम तथा मपकासमेत, नेकाप २०६७, नि. नं. ८४४०

३९ यो सिद्धान्तको बारेमा छुट्टै परिच्छेदमा विस्तृत चर्चा गरिएको छ।

४० मालपोत कार्यालय, भक्तपुर वि. मिन ब. अर्यालसमेत, नेकाप २०७४ अंक ९, नि.नं. ९८६९

१०. न्याय निरोपणयोग्य मापदण्डको सिद्धान्त

न्याय सम्पादनको क्रममा आउने विवादहरू न्यायिक तवरले निरोपण गर्न सकिने अवस्थाका हुनु पर्दछ भन्ने यो सिद्धान्तको आदर्श हो । सबै विवादहरू न्यायालयबाट टुंगो लगाउन सम्भव हुँदैन । विधायिकाले कस्तो कानून बनाउने भन्ने न्यायालयले टुंगो लगाउने विषय होइन । सरकारले बनाउने सार्वजनिक नीति संविधान र कानून एवम् न्यायका मान्य सिद्धान्त विपरीत नभएसम्म न्यायालयले हेर्ने विषय होइन । न्यायालयले असम्भव र काल्पनिक विषयमा न्याय सम्पादन गर्दैन भन्ने यसको सार हो । राजनीति प्रश्न, नीतिगत विषय जस्ता राजनीतिक क्षेत्रबाट टुंगो लगाउनु पर्ने विषयहरू न्यायालयबाट टुंगोमा पुऱ्याउनु हुँदैन भन्ने मान्यतामा यो सिद्धान्त विकास भएको हो । सार्वजनिक सरोकारको विवादको बारेमा आधारस्तम्भको रूपमा रहेको राधेश्याम अधिकारीको रिटमा पनि यो सिद्धान्तको उल्लेख छ ।^{४१}

सर्वोच्च अदालतले एउटा रिटमा भनेको छ : राज्यका हरेक अंगले आ-आफ्नो काम कर्तव्य र अधिकारको प्रयोग कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम गर्ने गर्दछन् । यस्तो कामकारवाही संविधान र कानून बमोजिम भए वा नभएको विषयवस्तुका सम्बन्धमा अदालतमा प्रश्न उठाउनका लागि पनि त्यस्तो विषय अदालतबाट न्याययोग्य हुनुपर्छ । अदालतबाट न्याययोग्य विषय हुनका लागि त्यस्तो विषय Judicially Manageable Standard अर्थात अदालतबाट व्यवस्थापनयोग्य समेत हुनुपर्दछ । अदालतले सबै संवैधानिक र कानूनी विषयवस्तुका सम्बन्धमा निर्णय दिन्छ, र दिनै पर्छ भन्न मिल्ने अवस्था समेत हुँदैन ।^{४२}

रामकृष्ण काफ्लेको अर्को रिटमा सर्वोच्च अदालतले भनेको छ: नेपालभित्र सञ्चालित विश्वविद्यालयहरूमा के कुन तहको, कुन विषयको शिक्षा के कुन विश्वविद्यालयले प्रदान गर्ने हो भन्ने विषय सम्बन्धित विश्वविद्यालय तथा नेपाल सरकारले गर्ने नीतिगत विषयको क्षेत्रभित्र पर्न आउने देखिन्छ । यस्तो नीतिगत विषयमा निर्णय लिँदा तत् निकायहरूले आफ्नो स्रोत एवम् साधनलाई समेत आधार लिनु पर्ने । सबै प्रकारको नीतिगत निर्णयमा अदालतले हस्तक्षेप गर्ने हो भने ती निकायहरूको कार्यप्रणालीमा एकातर्फ अदालतको अनावश्यक हस्तक्षेप हुन पुग्दछ भने अर्को तर्फ अदालतको आदेश सधैं र सबै अवस्थामा कार्यान्वयनयोग्य हुन नसकी यस्तो विषय न्यायिक व्यवस्थापकीय मापदण्ड (Judicially Manageable Standard)भन्दा बाहिर समेत पर्न आउने हुँदा निवेदनमा उल्लिखित प्रकृतिका विषयहरूमा नेपाल सरकार लगायत अन्य स्वायत्त निकायहरूले लिने र लिनु पर्ने नीतिगत निर्णयका विषयमा अदालतले सकभर हस्तक्षेप गर्नु उपयुक्त हुने देखिदैन । त्यसैले निवेदनमा उठाइएका जस्ता विषयहरूमा अदालतले हस्तक्षेप नगरी स्वेच्छिक रूपमा न्यायिक आत्मसंयम (Judicial Self-Restraint) अपनाउनु नै वाञ्छनीय देखिन आउँछ ।^{४३} त्यसैले सार्वजनिक निकायले प्रतिवाद गर्दा यो आधारमा पनि रिट जारी गर्न मिल्ने अवस्था हुँदैन भनी जिकीर लिन सकिन्छ ।

निष्कर्ष

रिटको प्रतिवादमा प्रयोग हुने उल्लिखित सिद्धान्तले सार्वजनिक निकायका निर्णयको प्रतिरक्षाका लागि सैद्धान्तिक आधार प्रदान गर्दछ । रिट दायर हुनु कुनै समस्याको विषय होइन । आधार र कारण सहित निर्णय गर्ने अधिकारीले रिट दायर हुँदा कुनै दुःख मनाउ गर्नु पर्दैन । बरु आफूले गरेको निर्णयको परीक्षण हुने अवसर मिल्यो भनी खुशी प्रकट गर्दा हुन्छ । यी सिद्धान्तहरूको प्रयोगले वैधानिक निर्णयको समर्थन गर्न सहयोग पुऱ्याउँदछ । गैर कानूनी निर्णयलाई भने यी सिद्धान्तको सहारा लिएर जोगाउन सकिदैन । त्यसैले कानूनको शासनमा विश्वास गर्ने सार्वजनिक अधिकारीले आफ्नो अधिकारक्षेत्र र कानूनले निर्धारण गरेको प्रक्रियाको अक्षरसः पालना गरेको अवस्थामा मात्र यी सिद्धान्तहरू सहयोगी हुन्छन् ।

^{४१} राधेश्याम अधिकारी वि. मपस समेत, नेकाप २०४८ अंक १२ नि.नं. ४४३०

^{४२} चन्द्रकान्त ज्ञवाली वि. प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयसमेत, नेकाप २०६४ अंक ८ नि.नं. ७८७५

^{४३} रामकृष्ण काफ्ले वि. प्रम तथा मपकासमेत, नेकाप २०६७ अंक ६ नि.नं. ८३९०

सब्दम सामाग्री

- नेपालको संविधान
- सर्वोच्च अदालतका निर्णयहरू
- ट्रान्सपरेन्स इन्टरनेशनलको प्रतिवेदन, २०१७
- नेपाल कानून परिषद्का प्रकाशनका विभिन्न अंकहरू
- L.B. Curzon, Lecture notes on Jurisprudence, Cavendish publishing: Limited-London- 1993.
- John Finnis, Natural law and Natural Rights, (1980) P.247, Cited by T.R.S.Allan.
- A.V. Dicey, The law of the constitution, 193 cited by T.R.S. Allan, constitutional justice.
- E.c.s. Wade and A.W. Bradley, Constitutional Law (7th ed.) Longmans, London, 1965.

* * *

राष्ट्रिय सुरक्षा र विकास

✍ टेकराज भुसाल

सारांश

सुरक्षा एक बहुआयामिक विषय भएकोले यसले मुलुकको सार्वभौमिकता, राष्ट्रिय अखण्डता, स्वाधीनता, एकता तथा भौतिक, सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक र मानवीय पक्षलाई समेट्दछ। आन्तरिक र बाह्य परिस्थितिको समयमै विश्लेषण गरी सुरक्षा नीति, परराष्ट्र नीति, अर्थ नीति, आन्तरिक सुरक्षा तथा सार्वजनिक सुरक्षा नीतिका माध्यमबाट राष्ट्रिय सुरक्षा कायम गर्न सुरक्षासंग सम्बन्धित निकायको काम कारवाहीलाई समयको गतिसँगै प्रभावकारी ढंगबाट सम्पादन गर्दै जानुपर्ने खाँचो छ।

वि.सं २०७२ साल आश्विन ३ गते संविधान सभाबाट नयाँ संविधान जारी भई तीनै तहको सरकारको निर्वाचन सम्पन्न भई मुलुकले राजनैतिक संक्रमण पार गरेको छ। यतिखेर सबै किसिमका राजनैतिक मुद्दाहरू सम्बोधन भई संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र संस्थागत गर्ने दिशामा मुलुक अगाडि बढेको छ। मुलुकको अबको एजेण्डा भनेको आर्थिक समृद्धि र सुशासन नै हो। “समृद्ध नेपाल र सुखी नेपाली” को अवधारणालाई व्यवहारमा उतार्न राज्यको अन्य क्षेत्रमा जस्तै सुरक्षा संयन्त्रमा पनि नवीन सोच र कार्यशैली लिएर अगाडि बढ्नुपर्ने अवस्था छ। मुलुकमा संघीय गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको स्थापना पश्चात् सेनामाथि नागरिक नियन्त्रण, सेनाको आधुनिकीकरण र पुनर्संरचना, सेना-नागरिक सम्बन्ध जस्ता विषयहरूले शासकीय प्रणालीभित्र क्रमशः प्राथमिकता पाउँदै गइरहेका छन्। त्यसका अतिरिक्त राष्ट्रिय महत्वका विकास निर्माण कार्य र विपद् व्यवस्थापनमा नेपाली सेनाको भूमिकालाई क्रमशः बढाउँदै लिएको छ। राष्ट्रिय हित, सुरक्षा र प्रतिरक्षाको क्षेत्रमा सुरक्षासंग सम्बन्धित निकायको कार्यढाँचा, कार्यशैली र कामहरूलाई योजनाबद्ध रूपमा नतिजामुखी ढंगले सम्पादन गर्नुपर्ने बेला आएको छ।

१. विषय प्रवेश

१.१ अवधारणा

परम्परागत अवधारणामा राष्ट्रिय सुरक्षा भन्नाले राष्ट्रको भौगोलिक अखण्डता र जनताले वाँच्ने तथा समृद्ध हुने अधिकार सुनिश्चित गर्नुलाई मात्र बुझिन्थ्यो भने हाल आएर विश्व भरी नै राष्ट्रिय सुरक्षाको सम्बन्धमा विस्तृत अवधारणा र आयामहरूको (Concepts & Dimensions) प्रयोग हुन थालेको पाइन्छ। शीत युद्धको अन्त्यसँगै विश्व व्यापिकरण (Globalization) र परम्परागत सुरक्षा अवधारणामा परिवर्तन आउनुका साथै आतंकवाद, प्रविधिको होडवाजी, व्यापार युद्ध, साइबर अपराध, संगठित अपराध, लागू पदार्थको व्यापार, प्राकृतिक तथा मानव सिर्जित विपद् लगायत धार्मिक, सामाजिक कारणबाट राष्ट्रहरूले सम्बोधन गर्नु पर्ने सुरक्षा चुनौतिहरू थप जटिल र बहुआयामिक बन्दै गएका छन्।

नेपालको सन्दर्भमा मुलुकको भौगोलिक अखण्डता र राष्ट्रिय एकतालाई अक्षुण्ण राख्न सहयोग पुऱ्याउने आधारभूत मूल्य र मान्यता (Fundamental Norms and values) तथा अति महत्वपूर्ण राष्ट्रिय हितका विषयहरू (Vital National Interests) लाई वाह्य वा आन्तरिक दबावका कारण उत्पन्न हुने चुनौतिहरूबाट सुरक्षित गर्दै ती आधारभूत मूल्य मान्यता तथा राष्ट्रिय हितका विषयहरूलाई समान्यतः राष्ट्रिय सुरक्षाका रूपमा अर्थ्याउन सकिन्छ।

जुनसुकै आधुनिक लोकतान्त्रिक राज्यको महत्वपूर्ण भूमिका र जिम्मेवारी भन्नु नै समाजमा शान्ति, सुरक्षा, जनताको अमन चयनका साथै राष्ट्रहित, स्वतन्त्रता, स्वायत्तता, सार्वभौमिकता, भौगोलिक अखण्डता, राष्ट्रिय एकता, स्वाधिनता र स्वाभिमानलाई जोगाउनु पनि हो ।

राष्ट्रिय सुरक्षाको लागि नेपालमा वि सं २००७ को परिवर्तन पश्चात् सेना सम्बन्धी कार्यको लागि छुट्टै प्रशासनिक संयन्त्रको आवश्यकता महशुस गरिए अनुसार रक्षा मन्त्रालयको स्थापना भएको र देशको आन्तरिक कार्यको व्यवस्थापन हेर्ने गरी वि.सं. २००८ सालमा गृह मन्त्रालयको स्थापना भएको थियो ।

शान्ति सुव्यवस्था र सुरक्षाको विश्वसनीय वातावरण सुशासन र विकासका लागि पूर्वशर्त हो । सुशासन र विकास दिगो शान्ति र स्थिरताको मूल आधार हो । नेपालको संविधानले नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता र स्वाधिनताको संरक्षण गर्दै राष्ट्रिय एकता अक्षुण्ण राख्ने, राष्ट्रिय सुरक्षा प्रणालीको विकास गरी शान्तिसुरक्षाको व्यवस्था गर्ने, सर्वाङ्गण मानवीय सुरक्षाको प्रत्याभूति गर्ने तथा राष्ट्रिय सुरक्षा नीतिका आधारमा नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी बल नेपाल, राष्ट्रिय अनुसन्धान विभाग लगायत सबै सुरक्षा निकायलाई सबल, सुदृढ, व्यावसायिक, समावेशी एवम् जनउत्तरदायी बनाउने र राष्ट्रिय आवश्यकता अनुरूप नागरिकलाई राष्ट्रको सेवा गर्न तत्पर तथा सक्षम बनाउने नीतिलाई आत्मसाथ गरेको छ ।

मुलुकलाई आन्तरिक तथा वाह्य सुरक्षा चुनौतिबाट प्रतिरक्षा गर्दै नागरिकको जिउ, धन, समानता र स्वतन्त्रताको संरक्षण, शान्तिपूर्वक बाँच्न पाउने अधिकारको सुनिश्चितता तथा उद्यम एवम् व्यापार व्यवसायको सुरक्षाको प्रभावकारी प्रवन्ध गर्नु राज्यको संवैधानिक दायित्व समेत रहेको छ ।

संघीय व्यवस्था बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा राष्ट्रिय तथा अन्तराष्ट्रिय सुरक्षा चुनौतिलाई पूर्वानुमान गर्न सक्ने प्रभावकारी राष्ट्रिय सुरक्षा प्रणालीको विकास गर्दै समुन्नत आत्मनिर्भर र दीगो आर्थिक विकासका लागि शान्ति सुरक्षाको उपयुक्त वातावरण निर्माण गर्नु राष्ट्रिय प्राथमिकताको विषय हो । कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन र अपराध नियन्त्रण मार्फत प्रत्येक नेपालीलाई सुखी र खुसी तुल्याउन तथा सामाजिक आर्थिक विकासका लागि भरपर्दो आधार निर्माण गर्न शान्ति सुरक्षाको बहुआयामिक पक्षको गुणात्मक विकासको गतिलाई आगामी दिनमा तीब्र बनाउनु पर्नेछ । मुलुकको समग्र राष्ट्रिय हित, सुरक्षा र प्रतिरक्षा सम्बन्धी नीतिलाई समयानुकूल बनाउदै सबै सुरक्षा संयन्त्रको संस्थागत सुदृढीकरण एवम् आधुनिककरण गर्दै राष्ट्रिय सुरक्षालाई थप सबल, सुदृढ र जनउत्तरदायी बनाउन अवश्यक छ ।

संघमा नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी बल, नेपाल र राष्ट्रिय अनुसन्धान विभाग रहने र प्रत्येक प्रदेशमा प्रदेश प्रहरी संगठन रहने, स्थानीय तहमा नगर प्रहरी रहने एवं नेपाल प्रहरी र प्रदेश प्रहरीले सम्पादन गर्ने कार्यको संचालन सुपरिवेक्षण र समन्वय सम्बन्धी व्यवस्था संघीय कानून बमोजिम हुने व्यवस्था प्रचलित संविधानले गरेको छ ।

१.२. राष्ट्रिय सुरक्षासंग सम्बन्धित निकायहरू

क) गृह मन्त्रालय

वि.सं. २००७ सालको राजनैतिक परिवर्तन पश्चात् देशको आन्तरिक कार्यको व्यवस्थापन हेर्ने गरी वि.सं. २००८ सालमा गृह मन्त्रालयको स्थापना भयो । वि.सं. २०१७ सालको परिवर्तन पछि गृह मन्त्रालयको नाम परिवर्तन गरी गृह पञ्चायत मन्त्रालय बनाईयो र नेपाललाई १४ अञ्चल ७५ जिल्लामा विभाजन गरी अंचलाधीश र प्रमुख जिल्ला अधिकारीको व्यवस्था भयो । स्थानीय प्रशासन ऐन, २०२८ प्रारम्भ भएपछि,

अंचलाधीश र प्र.जि.अ.को काम कर्तव्य र अधिकार कानुनी रूपमा व्यवस्थित गरियो । वि.सं. २०३७ सालमा गृह मन्त्रालयबाट पञ्चायत सम्बन्धी काम छुट्याई सो सम्बन्धी काम हेर्ने छुट्टै स्थानीय विकास मन्त्रालयको गठन भएपछि गृह मन्त्रालयको मुख्य कार्यभार शान्ति सुव्यवस्था र स्थानीय प्रशासन भयो ।

नेपालको प्रचलित संविधान तथा कानूनद्वारा प्रत्याभूत नागरिक स्वतन्त्रता, विधिको शासन, मानव अधिकार लगायत लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतालाई सम्मान गर्दै मुलुकमा शान्ति सुव्यवस्था र सुरक्षा कायम गरी जनताको जिउ, धन र स्वतन्त्रताको संरक्षण गर्ने गृह प्रशासनलाई सबल र सक्षम बनाई जनतामा सुरक्षाको अनुभूति दिलाउन र सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाई सुशासन कायम गर्न गृह मन्त्रालय मातहत कारागार व्यवस्थापन विभाग, अध्यागमन विभाग, प्रहरी कितावखाना, राष्ट्रिय परिचय पत्र व्यवस्थापन केन्द्र, जिल्ला प्रशासन कार्यालय, इलाका प्रशासन कार्यालय, सीमा प्रशासन कार्यालय तथा सुरक्षा निकायका रूपमा नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी वल र राष्ट्रिय अनुसन्धान विभाग लगायतका निकायहरू केन्द्र देखि स्थानीय तहसम्म क्रियाशील रहेका छन् ।

ख) राष्ट्रिय अनुसन्धान विभाग

राष्ट्रिय अनुसन्धान विभाग नेपालको संविधानमा व्यवस्था भए वमोजिम संघमा रहने गरी स्थापित इन्टेलिजेन्स संस्था हो । नेपाल राज्यको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधिनताको रक्षा, आन्तरिक एवं राष्ट्रिय सुरक्षा र हितको प्रवर्द्धन एवं सम्बर्द्धन गर्नका निम्ति सरकारलाई आवश्यक पर्ने सबै प्रकारका सूचना उपलब्ध गराउने यो संगठनको जिम्मेवारी भित्र पर्दछ । राष्ट्रिय सुरक्षाका विभिन्न क्षेत्रका अतिरिक्त आर्थिक एवं वित्तीय अपराध, आतंकवाद, संगठित अपराध लगायतका अपराध, धर्म, सस्कृति, भाषा, समुदायबिचको सद्भावमा खलल पुऱ्याउने पक्षसंग सम्बन्धित सूचना संकलन पनि विभागको महत्वपूर्ण कार्यभार हो । यो संस्था नेपाल सरकार, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालय अन्तर्गत रहेको छ ।

ग) नेपाल प्रहरी

जिल्लामा शान्ति र व्यवस्था कायम राख्न जडगबहादुरको अभ्युदय पछि बडाहाकिमको मातहतमा मिलिसिया प्रत्येक जिल्लामा राखियो । अपराधी पक्री सजाय गर्न अदालतलाई मद्दत गर्ने काम यसै मिलिसियाले गर्दथ्यो । यसको कार्य प्रहरीको जस्तो थियो । वि.सं. १९१० सालको मुलुकी ऐनमा 'थाना' शब्द प्रयोग भएपनि सो थाना चौकीको काम मिलिसियाबाटै हुन्थ्यो । वि.सं. १९५५ साल तिर नेपालको तराई क्षेत्रमा अमिनी प्रहरी स्थापना गरी प्रहरी व्यवस्थाको परिचय दिईयो । सोही सालमा तराईका जिल्लाहरूमा सिभिलियन प्रहरी (Civilian Police) को दरबन्दी भयो । तराईमा अमिनी प्रहरीको (Court Police) व्यवस्था धेरै वर्षसम्म कायम रही रहयो । नेपालको तराई क्षेत्रमा अमिनीमा रहने सिपाही, हवलदार, सुवेदार नै अमिनी प्रहरीको नामले बोलाइन्थ्यो । तराईमा नेपाल सरकारवादी हुने र गम्भीर प्रकृतिको फौजदारी मुद्दामा अपराधी पक्रने काम अमिनी प्रहरीबाटै लिइन्थ्यो । काठमाण्डौ उपत्यकामा भने वि.सं. १९६७ सालमा कोतवाली प्रहरी खडा भयो । यसले पनि नेपाल सरकार वादी हुने र गम्भीर प्रकृतिको फौजदारी मुद्दाका अपराधीलाई पक्रने काम गर्दथ्यो । वि.सं. १९९५ सालमा ट्राफिक नियन्त्रण गर्ने काम रोमदल भन्ने अधिकृत जवानलाई जिम्मा दिइयो । वि.सं. १९९७ सालमा एउटा सनदद्वारा प्रहरी सवाल जारी गरी तराईका जिल्लामा प्रहरी थाना इन्स्पेक्टरको कार्यालय स्थापना गरियो । वि.सं. २००१ सालमा तराईका धेरै जिल्लामा प्रहरी इन्स्पेक्टर कार्यालय र

थाना चौकीहरू स्थापना गरी प्रहरी अधिकृतको स्वतन्त्र संगठनको अस्तित्व कायम गरियो । वि.सं. २०१२ सालमा नेपाल अधिराज्यको प्रहरी फोर्सको पुनर्गठन गर्न र त्यसलाई अपराध रोक्ने र पत्ता लगाउने सुयोग्य साधन बनाई शान्ति र व्यवस्था कायम राख्न प्रहरी ऐन, २०१२ जारी भयो । यस ऐनमा समसामयिक सुधार हुँदै प्रहरी प्रशासनलाई सुदृढ र सक्षम बनाउने प्रयाश हालसम्म हुँदै आएको छ ।

घ) सशस्त्र प्रहरी बल नेपाल

सशस्त्र प्रहरी ऐन, २०५८ बमोजिम नेपालमा एक सशस्त्र प्रहरी बलको गठनको व्यवस्था छ । नेपालको कुनै भागमा भएको वा हुन सक्ने सशस्त्र संघर्ष नियन्त्रण गर्न, सशस्त्र विद्रोह वा पृथकतावादी गतिविधि नियन्त्रण गर्न, आतंकवादी गतिविधि नियन्त्रण गर्न, दंगा नियन्त्रण गर्न, दैवि प्रकोप र महामारीबाट पीडितको उद्धारमा सहयोग पुऱ्याउन, कुनै नागरिक वा अरू कसैलाई अपहरण गरिएमा अपहरित व्यक्तिको उद्धार गर्न वा अन्य कुनै किसिमको जघन्य तथा गम्भीर अपराध घटेमा वा गम्भीर प्रकृतिको अशान्ति भएमा वा हुने आशंका भएमा त्यसलाई नियन्त्रण गर्न, सिमा सुरक्षा गर्न, बाह्य आक्रमणको अवस्थामा नेपाली सेनाको मातहतमा रही सहयोग गर्ने, सार्वजनिक महत्वका भवन, संरचना र अन्य स्थल आदिको सुरक्षा गर्ने समेतका कार्य गरी नेपालमा शान्ति र व्यवस्था कायम गरी जनताको जिउ, धन र स्वतन्त्रताको संरक्षण गर्ने जिम्मेवारी रहेको छ ।

ङ) रक्षा मन्त्रालय

वि.सं. १८१९ मा गोरखाका राजा पृथ्विनारायण शाहबाट ५ वटा कम्पनीहरू खडा गरी आधुनिक नेपाली सेनाको गठन प्रक्रिया शुरु भएको हो । राष्ट्रिय सुरक्षाको लागि नेपालमा वि. सं. २००७ को परिवर्तन पश्चात् सेना सम्बन्धी कार्यको लागि छुट्टै प्रशासनिक संयन्त्रको आवश्यकता महशुस गरिए अनुसार रक्षा मन्त्रालयको स्थापना भएको थियो । त्यतिबेला मुलुकको रक्षा र प्रतिरक्षासम्बन्धी विषयमा विभिन्न निकायहरूबीच समन्वय गर्ने प्रशासनिक संयन्त्रको रूपमा रक्षा मन्त्रालयको स्थापना भएतापनि मुलुकमा तीन दशकभन्दा लामो समयसम्म रहेको सक्रिय राजतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको समयमा सेना सम्बन्धी मूलभूत कार्यहरू जंगी अड्डा तथा राजदरबारमा रहेको प्रमुख सैनिक सचिवालयको समन्वयमा हुने गर्दथ्यो । रक्षा मन्त्रालयले मुलुकको राष्ट्रिय सुरक्षा, प्रतिरक्षा नीति तथा रणनीतिको तर्जुमा तथा कार्यान्वयनमा अहम् भूमिका निर्वाह गर्नुका साथै नेपाली सेनाको प्रशासकीय नेतृत्वदायी संयन्त्रका रूपमा समेत विभिन्न कार्यहरू सम्पादन गर्दै आइरहेको छ । वि.सं. २०६५ मा मुलुकमा गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको सूत्रपातसँगै रक्षा मन्त्रालयको भूमिका सशक्त हुन थालेको हो । नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता र स्वाधीनतालाई अक्षुण्ण राख्दै मौलिक हक तथा मानव अधिकारको संरक्षण र सम्बर्द्धन, राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरूको अनुसरण तथा राज्यका नीतिहरूको क्रमशः कार्यान्वयन गर्दै नेपाललाई समृद्ध तथा समुन्नत बनाउने राज्यको दायित्व हुनेछ भनी नेपालको संविधानमा उल्लेख गरिएको हुँदा यिनै दायित्वहरूलाई पूरा गर्न संविधानले प्रदान गरेका अधिकारहरूको परिधिभित्र रही राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरूबाट निर्देशित भई रक्षा मन्त्रालयले आफ्ना कार्यहरू सम्पादन गर्दै आइरहेको छ ।

सुरक्षा एक बहुआयामिक विषय भएकोले यसले मुलुकको सार्वभौमिकता, राष्ट्रिय अखण्डता, स्वाधीनता, एकता तथा भौतिक, सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक र मानवीय पक्षलाई समेट्दछ । आन्तरिक र बाह्य परिस्थितिको समयमै विश्लेषण गरी सुरक्षा नीति, परराष्ट्र नीति, अर्थ नीति, आन्तरिक सुरक्षा तथा सार्वजनिक

सुरक्षा नीतिका माध्यमबाट राष्ट्रिय सुरक्षा कायम गर्न रक्षा मन्त्रालयको काम कारवाहीलाई समयको गतिसँगै प्रभावकारी ढंगबाट सम्पादन गर्दै जानुपर्ने खाँचो छ ।

मुलुकमा संघीय गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको स्थापना पश्चात् सेनामाथि नागरिक नियन्त्रण, सेनाको आधुनिकीकरण र पुनर्संरचना, सेना-नागरिक सम्बन्ध जस्ता विषयहरूले शासकीय प्रणालीभित्र क्रमशः प्राथमिकता पाउँदै गइरहेका छन् । त्यसका अतिरिक्त राष्ट्रिय महत्वका विकास निर्माण कार्य र विपद् व्यवस्थापनमा नेपाली सेनाको भूमिकालाई क्रमशः बढाउँदै लगेको छ । परिवर्तित सन्दर्भमा रक्षा मन्त्रालयको नेतृत्वदायी र समन्वयकारी भूमिकालाई समयको गतिसँगै थप सक्षम र सृदृढ बनाउनु पर्ने आवश्यकता छ । वि.सं २०७२ साल आश्विन ३ गते संविधान सभाबाट नयाँ संविधान जारी भई तीनै तहको सरकारको निर्वाचन सम्पन्न भई मुलुकले राजनैतिक संक्रमण पार गरेको छ । यतिखेर सबै किसिमका राजनैतिक मुद्दाहरू सम्बोधन भई संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र संस्थागत गर्ने दिशामा मुलुक अगाडि बढेको छ । मुलुकको अबको एजेन्डा भनेको आर्थिक समृद्धि र सुशासन नै हो । “समृद्ध नेपाल र सुखी नेपाली” को अवधारणालाई व्यवहारमा उतार्न राज्यको अन्य क्षेत्रमा जस्तै रक्षा क्षेत्रमा पनि नवीन सोच र कार्यशैली लिएर अगाडि बढ्नुपर्ने अवस्था छ । राष्ट्रिय हित, सुरक्षा र प्रतिरक्षाको क्षेत्रमा रक्षा मन्त्रालयको कार्यढाँचा, कार्यशैली र कामहरूलाई योजनाबद्ध रूपमा नतिजामुखी ढंगले सम्पादन गर्नुपर्ने बेला आएको छ । विगतमा सम्पन्न प्रतिनिधि सभाको चुनावसँगै संघीय तहमा नयाँ सरकारको गठन भएपश्चात् नयाँ सरकारले २०७४ फागुनमा नेपाल सरकारका विभिन्न मन्त्रालयले सम्पादन गर्नुपर्ने कार्यक्षेत्रलाई समेटि नेपाल सरकार (कार्यविभाजन) नियमावली, २०७४ जारी गरेको थियो । त्यसमा राष्ट्रिय सुरक्षा सम्बन्धी नीति, कानून, मापदण्ड, योजना, कार्यान्वयन र नियमन, अन्तर्राष्ट्रिय सिमानाको सुरक्षा समन्वय, सीमाक्षेत्र सम्बन्धी सूचना सङ्कलन, विश्लेषण तथा उपयोग, नेपाली सेना गठन तथा परिचालन सम्बन्धी नीति, विकास कार्य र विपद् उद्धार कार्यमा सहयोग, राष्ट्रिय निकुञ्ज, वन्यजन्तु आरक्ष र महत्वपूर्ण राष्ट्रिय सम्पदा तथा स्मारकको सुरक्षा, अन्तर्राष्ट्रिय शान्ति प्रवर्द्धनमा सहयोग, मन्त्रालय सम्बन्धी राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्थासँग सन्धि, सम्झौता, अभिसन्धि, सम्पर्क र समन्वय समेत कार्य जिम्मेवारीमा परेका छन् ।

च) नेपाली सेना

नेपालको संविधानको भाग २८, धारा २६७ मा नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता र राष्ट्रिय एकताको रक्षाको लागि संविधानप्रति प्रतिबद्ध समावेशी नेपाली सेनाको एक संगठन रहने व्यवस्था उल्लेख छ । राष्ट्रपति नेपाली सेनाको परमाधिपति हुने र संविधानको धारा २६६ बमोजिमको राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को सिफारिसमा नेपाल सरकार, मन्त्रपरिषद्को निर्णय बमोजिम राष्ट्रपतिबाट नेपाली सेनाको परिचालनको घोषणा हुने संवैधानिक व्यवस्था छ । प्रधान सेनापतिले नेपाल सरकारले दिएको निर्देशन र प्रचलित कानूनको अधिनमा रही नेपाली सेनाको व्यवस्थापन गर्ने र गरेको कामको प्रत्येक वर्ष वैशाख महिनाभित्र नेपाली सेनाको व्यवस्थापन सम्बन्धी वार्षिक प्रतिवेदन नेपाल सरकार समक्ष प्रस्तुत गर्ने छ । त्यसरी प्राप्त प्रतिवेदन नेपाल सरकारले व्यवस्थापिका संसदमा प्रस्तुत गरी राज्य व्यवस्था समितिमा छलफल गराइने व्यवस्था छ । नेपाली सेनाको कार्यक्षेत्र मूलतः नेपालको संविधान, राष्ट्रिय सुरक्षा नीति, २०७५ तथा सैनिक ऐन, २०६३ र सो अन्तर्गत बनेका नियमावली तथा नेपाल सरकार (कार्यविभाजन) नियमावली, २०७४ अनुसार निर्दिष्ट रहने गरेको छ । राष्ट्रिय सुरक्षा नीति, २०७५ अन्तर्गत रहेको राष्ट्रिय सुरक्षाको

मार्ग निर्देशन र संस्थागत व्यवस्थाको अधीनमा रही निर्दिष्ट गरिएको जिम्मेवारीमा नेपाली सेनाले कार्य गर्दै आइरहेको छ । साथै स्थानीय प्रशासन ऐन, २०२८ को कानूनी व्यवस्था तथा राष्ट्रिय सुरक्षा नीति, २०७५ को भाग ३ अन्तर्गत निर्दिष्ट गरेको जिम्मेवारी बहन गर्दै आइरहेको छ ।

नेपाली सेनाको संगठन संरचना देशभर विस्तारित रहेको छ । हाल केन्द्रीय तहमा प्रधान सेनापतिको कार्यालय अन्तर्गत पि.एस.ओ कार्यालय, जंगी अड्डा मातहत २ वटा कार्यालय, ९ वटा विभाग, १ वटा निर्देशनालय, १ वटा विशेष फौज बाहिनी, १ वटा महाशाखा (रक्षा समन्वय) र १ वटा राष्ट्रिय सेवादल रहेको छ । त्यसैगरी यिनै कार्यालय र विभाग अन्तर्गत रहने गरी विभिन्न महानिर्देशनालय र निर्देशनालयहरूको साथै प्रदेश तहमा ८ वटा पृतना (उपत्यका पृतना सहित) र पृतना अन्तर्गत विभिन्न बाहिनी, गण र गुल्महरू सहित विभिन्न तालिम शिक्षालयहरू मुलुकका विभिन्न स्थानमा फैलिएर रहेका छन् । साथै, काठमाण्डौको छाउनीमा वीरेन्द्र सैनिक अस्पताल रहेको छ, भने पोखरा, नेपालगञ्ज तथा इटहरीमा प्रदेशस्तरका सैनिक अस्पतालहरू छिट्टै सञ्चालन हुन गइरहेका छन् ।

नेपालको समग्र राष्ट्रिय हित, सुरक्षा र प्रतिरक्षा सम्बन्धी नीति तर्जुमा गर्न तथा नेपाली सेनाको परिचालन र नियन्त्रण गर्नको लागि नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषदलाई सिफारिस गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा रक्षामन्त्री, गृहमन्त्री, परराष्ट्रमन्त्री, अर्थमन्त्री, मुख्य सचिव र प्रधान सेनापति सदस्य रहने गरी राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को व्यवस्था रहेको छ । रक्षा मन्त्रालयका सचिवले सुरक्षा परिषद्को सदस्य-सचिवका रूपमा कार्य गर्ने संवैधानिक व्यवस्था छ । दैनिक प्रशासनिक कार्य सञ्चालन गर्न तथा परिषद् सम्बन्धी विविध विषयमा आवश्यक समन्वय गर्ने कार्यको लागि राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद् अन्तर्गत राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को सचिवालय रहेको छ ।

हालका दिनहरूमा नेपाली सेना मूलतः बाह्य सुरक्षा, आन्तरिक सुरक्षा, विपद् व्यवस्थापन, विकास निर्माण, प्रकृति संरक्षण, मुलुकको महत्वपूर्ण संरचना तथा अति विशिष्ट र विशिष्ट व्यक्तिहरूको सुरक्षा एवं संयुक्त राष्ट्रसंघको आह्वान अनुसार विभिन्न देशमा शान्ति स्थापना जस्ता कार्यमा संलग्न रहँदै आएको छ ।

नेपालको सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता वा कुनै भागको सुरक्षामा युद्ध, बाह्य आक्रमण, सशस्त्र विद्रोह वा चरम आर्थिक विश्रृंखलताको कारणले गम्भीर संकट उत्पन्न भएमा राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को सिफारिसमा नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्को निर्णय बमोजिम राष्ट्रपतिबाट नेपाली सेना परिचालनको घोषणा हुने व्यवस्था संविधानमा गरिएको छ । नेपाली सेना परिचालनको घोषणा भएको मितिले एक महिना भित्र प्रतिनिधिसभाबाट अनुमोदन हुनुपर्नेछ । नेपाली सेना सम्बन्धी अन्य व्यवस्था कानून बमोजिम हुन्छ ।

२. विकास निर्माणमा सेनाको भूमिका

क. विकासको परिचय

नेपालको संविधानले राष्ट्रिय सुरक्षा र विकास बीच तालमेल कायम गर्ने नीति लिएको छ । विकास सम्बन्धमा हाम्रो अवस्था कस्तो छ भन्ने सम्बन्धमा संयुक्त राष्ट्रसंघीय विकास कार्यक्रम UNDP ले सन् २०१९ मा प्रकाशित गरेको मानव विकास प्रतिवेदन अनुसार नेपाल विश्वका १८९ राष्ट्र मध्ये ०.५७९ अंक ल्याई १४७ औं क्रममा रहेको देखिन्छ ।

सामान्यतया विकास भन्नाले उन्नति र प्रगति बुझिन्छ । वर्तमान अवस्थाबाट अझ राम्रो अवस्था तिर उन्मुख हुनु विकास हो । अर्को शब्दमा भन्नु पर्दा सकारात्मक परिवर्तनलाई हामि विकास भन्ने गर्दछौ । समग्र सामाजिक, राजनैतिक, सांस्कृतिक र आर्थिक अभिवृद्धिद्वारा देशका जनताको जीवनस्तरमा उल्लेखनीय परिवर्तन ल्याउनु नै विकास हो ।

सहश्राव्दी विकास लक्ष्यहरूको सापेक्षिक सफलतामा आधारित रहेर दिगो विकासका लक्ष्यहरू सन् २०१६-२०३० अवलम्बन गर्न र हासिल गर्न नेपाल प्रतिवद्ध रहेको छ। आवधिक योजनामा र वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम र बजेट सम्बन्धी प्राथमिकताहरूमा दिगो विकास लक्ष्यका प्रतिवद्धताहरू प्रतिविम्बित गर्नका लागि नयाँ कार्य दिशा दिने कार्य प्रारम्भ भइसकेका छन्। दिगो विकास लक्ष्यहरू गरीबी विहीन, शुन्य भोकमरी, राम्रो स्वास्थ्य र समृद्ध जीवन स्तर, गुणस्तरीय शिक्षा, लैङ्गिक समानता, स्वच्छ पानी र सरसफाई, खर्चले धान्न सकिने स्वच्छ उर्जा, उद्योग प्रवर्तन र पूर्वाधार, असमानतालाई घटाउने, सहरहरू र समुदायहरूको दिगोपना, उपभोग र उत्पादनमा जिम्मेवारीपना, जलवायु सम्बन्धी कार्य, जलमुनीको जिवन, भूसतहको जिवन, शान्ति न्याय र सुदृढ संस्थाहरू र लक्ष्यहरूका निमित्त साभेदारीहरू जस्ता १७ वटा लक्ष्यहरू लिएको छ। ती लक्ष्यहरूलाई पन्ध्रौं योजनामा समावेश गरी अन्तराष्ट्रिय साभ्ना प्रयास तथा प्रतिवद्धतालाई आन्तरिकीकरण (Domestication) गरिएको छ।

ख. विकासमा नेपाली सेना

नेपाली सेनाले नेपाल सरकारको निर्णयानुसार विगत देखिनै आफूलाई विभिन्न विकास निर्माणका कार्यहरूमा सहभागि गराउदै आइरहेको छ। नेपालको संविधानको धारा २६७ को उपधारा (४) मा नेपाल सरकारले नेपाली सेनालाई संघीय कानून बमोजिम विकास निर्माण र विपद् व्यवस्थापन लगायतका कार्यमा समेत परिचालन गर्न सक्ने व्यवस्था संविधानमा गरिएको छ। तदनुसार राष्ट्रिय महत्वका जटिल, ठूला र रणनीतिक महत्वका सडक निर्माण, दैवि प्रकोप पीडितहरूको पुनर्वासका लागि घर निर्माण लगायतका कतिपय विकास निर्माणका कार्यहरूमा सरकारले आवश्यकता अनुसार नेपाली सेनालाई संलग्न गराउदै आएको छ। यस क्रममा राष्ट्रको विभिन्न दुर्गम स्थानको विकास निर्माण कार्यमा अग्रणी भूमिका निर्वाह गर्नका लागि खडा भएको इन्जिनियरिङ्ग विभागको सुपरिवेक्षणमा नेपाली सेनाले निर्माण गर्ने सबै विकास आयोजनाहरू संचालन भइरहेका छन्। हाल सम्म नेपाली सेनाले २२ वटा आयोजना सम्पन्न गरी १०२० कि.मि. सडक निर्माण कार्य सम्पन्न गरी सकेको छ। विकास निर्माण तथा विपद् व्यवस्थापन लगायतका काममा प्रभावकारी ढंगले परिचालन गर्ने नीति लिए अनुसार हालका दिनमा नेपाली सेना काठमाण्डौं-तराई/मधेश द्रुतमार्गको निर्माण, कर्णाली कोरिडोर (खुलालु-लैफु-सिमिकोट) सडक, जाजरकोट-डोल्पा (दुनै) सडक, उत्तर-दक्षिण मार्ग (कालीगण्डकी कोरिडोर सडक) र बेनीघाट-आरुघाट-लार्के भञ्ज्याङ्ग सडक निर्माणमा संलग्न रहेको छ। नेपाली सेनाले हालसालै मात्र मैलुङ्ग-स्याफ्रुवेशी सडकको तोकिएको निर्माण कार्य सम्पन्न गरी भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालयलाई हस्तान्तरण गरेको छ। उल्लिखित परियोजनाहरू सम्पन्न भए पश्चात् कुल १५०० कि.मि. भन्दा बढी सडक निर्माण कार्यमा नेपाली सेनाको योगदान रहन जाने देखिन्छ। यसैगरी नेपाली सेना विपद् व्यवस्थापनको क्षेत्रमा पनि उत्तिकै क्रियाशील रहिआएको छ। नेपाली जनतालाई तुरुन्त राहत पुग्ने थोरै श्रम र लगानीबाट धेरै जना लाभान्वित हुने, स्थानीय जनताको सहभागितामा प्रभावकारी योजनाहरू संचालन गर्ने उद्देश्य बमोजिम नेपाली सेनाले स्थानीय तह र आम नागरिकको सहभागितामा विधालय भवन निर्माण तथा मर्मत, खेल मैदान निर्माण र मर्मत, खानेपानीको व्यवस्था, पार्क निर्माण, निःशुल्क स्वास्थ्य सेवा समेतका कार्य गर्दै आएको छ। यसका अतिरिक्त मुलुकको विभिन्न भागमा रहेका राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु आरक्षको सुरक्षा, चुरेभावर क्षेत्रको संरक्षण लगायतका कार्यमा पनि नेपाली सेना संलग्न रहँदै आएको छ। नेपाली सेनाले सार्वजनिक खरिद तथा निर्माण कार्य गर्दा गराउँदा सार्वजनिक खरिदका आधारभूत सिद्धान्तहरू: प्रतिष्पर्धा, पारदर्शिता, जवाफदेहिता, समानता, समयबद्धता, गुणस्तरीयता, निष्पक्षता र समतालाई अवलम्बन गर्दै सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ बमोजिम गर्ने गरेको पाइन्छ।

३. गम्भीर मुद्दामा अनुसन्धान तथा कारवाही सम्बन्धी व्यवस्था

नेपाली सेनाले गरेको भ्रष्टाचार, चोरी, यातना र वेपत्ताको कसूर सम्बन्धी कसूरको अनुसन्धान तथा तहकिकात गरी मुद्दा दायर गर्ने प्रयोजनका लागि नेपाल सरकारले तोकेको नायव महान्यायाधिवक्ता अध्यक्ष, रक्षा मन्त्रालयको कानूनशाखा प्रमुख सदस्य र प्राड विभागको कम्तिमा सेनानी स्तरको प्रतिनिधि सदस्य रहेको समिति रहने व्यवस्था सैनिक ऐनको दफा ६२ मा रहेको छ। यस समितिलाई अन्य अनुसन्धान अधिकारीलाई भए सरहको अधिकार हुने व्यवस्था छ। यी मुद्दाको शुरू कारवाही र किनारा गर्ने अधिकार सोही ऐनको दफा २१९(१) बमोजिम गठित सैनिक विशेष अदालतलाई हुने र उक्त अदालतमा न्याय परिषद्को सिफारिसमा नेपाल सरकारले तोकेको पुनरावेदन अदालतको न्यायाधीश अध्यक्ष, रक्षा मन्त्रालयको सचिव सदस्य, प्राड विभागका प्रमुख सदस्य रहने व्यवस्था रहेको छ। उक्त अदालतको फैसला उपर चित्त नवुभ्ने ३५ दिन भित्र सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन लाग्ने व्यवस्था छ। संविधानको धारा २३९ मा सैनिक ऐन बमोजिम कारवाही हुने व्यक्तिका हकमा निज पदमुक्त भई सकेपछि, संघीय कानून बमोजिम अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले भ्रष्टाचार सम्बन्धी मुद्दामा संघीय कानून बमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सकिने व्यवस्था छ।

४. सुरक्षा निकायको लेखापरीक्षण सम्बन्धी व्यवस्था

संविधानको धारा २४१ अनुसार नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी वा सशस्त्र प्रहरी वल नेपाल लगायतको लेखा कानून बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्य दक्षता प्रभावकारिता र औचित्यता समेतको विचार गरी महालेखा परीक्षकबाट लेखा परीक्षण हुने व्यवस्था छ।

५. सुरक्षा निकायको पदपूर्ति सम्बन्धि व्यवस्था:

संविधानको धारा २४३ बमोजिम नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी वल, नेपाल समेतको पदमा पदपूर्तिका लागि लिइने लिखित परीक्षा लोक सेवा आयोगले संचालन गर्ने व्यवस्था छ। त्यसै गरी बढुवा गर्दा अपनाउनु पर्ने सामान्य सिद्धान्तको विषयमा लोक सेवा आयोगको परामर्श लिनुपर्ने प्रावधान छ। नेपाली सेनामा महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, खस आर्य, मधेशी, थारू, मुस्लिम, पिछडा वर्ग तथा पिछडिएका क्षेत्रका नागरिकको प्रवेश समानता र समावेशी सिद्धान्तको आधारमा संघीय कानून बमोजिम सुनिश्चित गरिने व्यवस्था छ। राष्ट्रपतिले मन्त्रपरिषद्को सिफारिसमा प्रधान सेनापतिको नियुक्ति र पदमुक्ति गर्ने संवैधानिक व्यवस्था छ।

६. प्रमुख समस्या

- राष्ट्रिय सुरक्षा प्रणालीलाई समयानुकूल विकास गर्न नसकिनु,
- शान्ति सुव्यवस्था कायम राख्ने कार्यमा जनस्तरमा अपेक्षाकृत दायित्वबोध हुन नसक्नु,
- शान्तिसुरक्षालाई सामाजिक-आर्थिक विकासका क्षेत्रगत क्रियाकलापमा आन्तरिककरण गर्न नसकिनु,
- शान्ति सुरक्षाको पूर्व सजगता, पूर्व तयारी र पर्याप्त सावधानी अपनाउन नसक्नु, सीमा तथा अध्यागमन व्यवस्थालाई आवश्यक र अपेक्षित सुदृढ एवं व्यवस्थित गर्न नसकिनु,
- सुरक्षाका आन्तरिक तथा बाह्य दुवै पक्षमा सूचना एवं नवीनतम प्रविधिको उच्चतम प्रयोग गर्न नसकिनु,

- शान्ति सुरक्षासंग सम्बन्धित सूचनाको प्राप्ति, विश्लेषण, प्रयोग र सम्प्रेषण पर्याप्त मात्रामा हुन नसक्नु,
- सुरक्षा निकायहरूलाई समय परिवर्तनसंगै सवल, चुस्त, दक्ष र प्रतिस्पर्धी बनाउन आवश्यक संस्थागत सुदृढीकरण एवम् आधुनिकिकरणका लागि पर्याप्त साधन स्रोत उपलब्ध नहुनु,
- सुरक्षा निकायलाई आवश्यक पर्ने सुरक्षा सामग्री स्वदेश भित्र पर्याप्त मात्रामा उत्पादन गर्न नसकिनु,
- मुलुकमा ठूला र रणनीतिक महत्वका विकास आयोजना सञ्चालन गर्दा राष्ट्रिय सुरक्षामा पर्ने प्रभावको लेखाजोखा र विश्लेषण गर्ने पद्धति नहुनु
- सुरक्षा निकायको चल अचल सम्पत्तिको सूचना प्रविधिमा आधारित व्यवस्थित र एकिकृत अभिलेख तयार गर्न नसक्नु जस्ता विषय यस क्षेत्रका प्रमुख समस्याका रूपमा रहेका छन् ।

७. चुनौति

- शान्ति सुव्यवस्था र सुरक्षा कायम राख्ने कार्यमा तीन तहका सरकारहरूबीच कानूनी तथा संस्थागत क्षमता र अन्तरसम्बन्धको प्रभावकारी विकास गर्नु,
- द्वन्द्वका स्रोतको समयमै आंकलन गरी व्यवस्थापन गर्नु,
- सामाजिक विकृति, विभेद, बहिष्करण र सामाजिक, आर्थिक असुरक्षाका कारण उत्पन्न हुनसक्ने सुरक्षा चुनौति निराकरण गर्न यसलाई सबै क्षेत्रगत विषयमा समेट्नु,
- जनअपेक्षा र उपलब्ध स्रोतसाधन बिचको अन्तरलाई कम गर्नु,
- सुरक्षा चुनौतिको बदलिदो स्वरूप र प्रकृतिसंग जुध्न सुरक्षा निकायको आधुनिकिकरण र व्यावसायिकरण गर्नु,
- नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी बल नेपाललगायत सबै सुरक्षा निकायलाई समावेशी र उत्तरदायी बनाउदै कार्यरत जनशक्तिलाई समयानुकूल तालिम, प्रशिक्षण, सैन्य तथा सुरक्षा उपकरण आवश्यक मात्रामा उपलब्ध गराउनु,
- वृत्ति विकासका उचित अवसर सन्तुलित र न्यायपूर्ण तरिकाले उपलब्ध गराई उनीहरूको मनोबल उच्च राख्नु,
- कानूनको बाध्यकारी परिपालना प्रति नागरिकको कर्तव्य र दायित्वबोध गराउनु,
- खुला सिमाना र भूमण्डलिकरणका कारण बढ्दो संगठित अपराध नियन्त्रणका लागि आवश्यक संख्यामा नतिजामुखी, जिम्मेवार र उत्प्रेरित जनशक्ति उपलब्ध गराउनु,
- अन्तर्राष्ट्रिय र संवेदनशील क्षेत्रीय सुरक्षा वातावरण, अन्तर्राष्ट्रिय आतङ्कवाद, गैर-संवैधानिक क्रियाकलाप, खुल्ला अन्तर्राष्ट्रिय सिमाना तथा अन्तर्राष्ट्रिय संगठित अपराध लगायतका गतिविधिहरू नियन्त्रण गर्नु,
- अन्तर्राष्ट्रिय सिमानामा हुने घुसपैठ अतिक्रमण र अवाञ्छित गतिविधिलाई नियन्त्रण गर्नु,
- आप्रवासन तथा शरणार्थी समस्यालाई समाधान गर्नु र सुरक्षा संयन्त्र र निकायबीच समन्वय र कार्यात्मक सम्बन्ध सुदृढ तुल्याई मुलुकको समग्र सुरक्षा व्यवस्थामा सुधार ल्याउनु यस क्षेत्रका प्रमुख चुनौतिका रूपमा रहेका छन् ।

८. अवसर

संक्रमणकालको अन्त्य भई स्थिरता सहितको स्पष्ट कार्यदिशा, मुलुकभर विस्तारित सुरक्षा संयन्त्र, जनचेतनामा आएको अभिवृद्धि, अपराध अनुसन्धानमा नवीनतम प्रविधिको विकास एवम् सहज उपलब्धता, स्वास्थ्य सेवा, प्रकृति संरक्षण, जनहित, विपद व्यवस्थापन एवं उद्धार जस्ता सेवामूलक कार्यमार्फत सुरक्षा निकाय र नागरिक विचको सम्बन्ध सुदृढीकरण, सुरक्षा सम्बन्धी सूचना र सहयोग आदान प्रदानका लागि क्षेत्रीय र अन्तराष्ट्रिय संगठनसँगको सम्बन्ध विकास, सूचना प्रविधिमा भएको विकाससंगै सुरक्षा निकायहरूमा आधुनिक प्रविधि र उपकरणको प्रयोग क्रमशः विस्तारित हुँदै जानु यस क्षेत्रको अवसरका रूपमा रहेका छन् ।

९. सुझावहरू

- मुलुकको सुरक्षा संवेदनशीलतालाई मध्यनजर गर्दै राष्ट्रिय सुरक्षा नीतिलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने,
- मुलुकको वास्तविक सुरक्षा सरोकारका विषयलाई उचित सम्बोधन गर्ने गरी प्रतिरक्षा नीति कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्ने,
- सबै सुरक्षा निकायहरू सम्बन्धी कानूनलाई पुनरावलोकन गरी आवश्यक संशोधन तथा अद्यावधिक गर्नुपर्ने,
- शान्ति सुरक्षा र अपराध नियन्त्रणका लागि रोकथाम मूलक, उपचारात्मक र प्रवर्द्धनात्मक क्रियाकलाप संचालन गर्नुपर्ने,
- सुरक्षा एकाईहरू एवम् सुरक्षा गुप्तचर (Security Intelligence) लाई सूचना प्रविधि र रेडियो सञ्चार नेटवर्कमा आवद्ध गरिनुपर्ने,
- मुलुकमा ठूला र रणनीतिक महत्वका विकास आयोजना सञ्चालन गर्दा त्यसले राष्ट्रिय सुरक्षामा पार्ने प्रभावको लेखाजोखा र विश्लेषण गर्ने प्रणालीको विकास गरिनुपर्ने,
- राष्ट्रिय गौरव र रणनीतिक महत्वका ठूला विकास आयोजनाको जग्गा प्राप्ति, निर्माण र सञ्चालन सुरक्षाका विषयमा समन्वयात्मक ढंगमा आवश्यक सुरक्षा व्यवस्था गरिनुपर्ने,
- विद्यमान सुरक्षा निकाय भित्रै विशिष्टकृत तालिम प्राप्त सुरक्षा दस्ता निर्माण तथा विशेष सुरक्षा एकाईको स्थापना र सुदृढीकरण गरी सेवामूलक, औद्योगिक, उत्पादनशिल र विकासमूलक क्षेत्रमा विशेष सुरक्षा व्यवस्था गरिनु पर्ने,
- रणनीतिक र सामरिक महत्वका पूर्वाधार निर्माण गर्न सुरक्षा निकायलाई आवश्यकता अनुसार संलग्न गर्नुपर्ने,
- विपद व्यवस्थापनका विभिन्न चरणमा प्रभावकारी भूमिका निर्वाह गर्न सक्ने गरी सुरक्षा निकायको क्षमता अभिवृद्धि गर्नुपर्ने,
- सुरक्षा चासो र चुनौतिको स्थानीय तहदेखिनै विश्लेषण, Security and Crime Mapping गर्ने व्यवस्थाकालागि सम्बन्धित निकायको क्षमता अभिवृद्धि गरिनुपर्ने,
- नागरिक र सुरक्षा निकाय बिचको सम्बन्ध तथा साभेदारीलाई सुदृढ तुल्याउन विभिन्न कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्ने,
- सुरक्षा बन्दोवस्तीका सामग्रीको खरिद व्यवस्थालाई पारदर्शी र प्रभावकारी बनाउनुपर्ने,
- सीमा सुरक्षा र अपराध नियन्त्रण गर्न आधुनिक प्रविधियुक्त थप सुरक्षा पोष्ट तथा विशिष्टकृत एकाईको स्थापना एवम् संस्थागत क्षमता वृद्धि गर्नुपर्ने,
- सिमा सुरक्षा र अध्यागमन प्रणालीको सुदृढीकरणका लागि द्विपक्षिय एवम् बहुपक्षिय सूचना आदान प्रदानको संयन्त्र र साभेदारी विकास गर्ने,
- खुला कारागारको अवधारणा लागू गर्ने,

- सवै सुरक्षा निकायलाई शान्ति स्थापना कार्यमा आवश्यक पर्ने प्रशिक्षण, सुरक्षा सामग्री तथा उपकरण उपलब्ध गराउने,
- सवै प्रकारका संगठित अपराधको अन्त्य गर्न राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय तहमा सञ्जालीकरण विस्तार गर्नुपर्ने ।
- कार्य सम्पादनमा आधारित पुरस्कार र दण्ड दिने नीति अवलम्बन गर्ने ।

निष्कर्ष

नेपालको संविधानले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पुरा गर्ने उद्देश्य लिएको छ भने नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता र स्वाधीनतालाई अक्षुण्ण राख्दै मौलिक हक तथा मानव अधिकारको संरक्षण र सम्बर्द्धन, राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरूको अनुसरण तथा राज्यका नीतिहरूको क्रमशः कार्यान्वयन गर्दै नेपाललाई समृद्ध तथा समुन्नत बनाउने राज्यको दायित्व हुने भनी नेपालको संविधानमा उल्लेख गरिएको छ ।

संघीय व्यवस्था बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय सुरक्षा चुनौतिलाई पूर्वानुमान गर्न सक्ने प्रभावकारी राष्ट्रिय सुरक्षा प्रणालीको विकास गर्दै समुन्नत आत्मनिर्भर र मानव केन्द्रित दीगो आर्थिक विकासका लागि शान्ति सुरक्षाको उपयुक्त वातावरण निर्माण गर्नु राष्ट्रिय प्राथमिकताको विषय भएकाले कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन र अपराध नियन्त्रण मार्फत सामाजिक आर्थिक विकासका लागि भरपर्दो आधार निर्माण गर्न शान्ति सुरक्षाको बहुआयमिक पक्षको गुणात्मक विकासको गतिलाई आगामी दिनमा तीव्र बनाउनु पर्ने देखिन्छ । संविधानमा उल्लिखित दायित्वहरूलाई पूरा गर्न संघमा नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी वल नेपाल र राष्ट्रिय अनुसन्धान विभाग र प्रत्येक प्रदेशमा प्रदेश प्रहरी संगठन रहने, स्थानीय तहमा नगर प्रहरी रहने भएकाले राज्यले यसको व्यवस्थापनमा विवेकशील हिसावले रणनीतिक सोच अख्तियार गर्न जरुरी छ । नेपालको सुरक्षा संवेदनशीलता र चुनौतिको सामना गर्न सक्ने हाम्रो क्षमताको पूर्ण उपयोग गर्नका लागि प्रशासनिक र सुरक्षा संगठनको असल प्रशासनिक कार्य शैली र साभ्ना जिम्मेवारी बोध आवश्यक छ । नेपालको प्रचलित संविधान तथा कानूनद्वारा प्रत्याभूत नागरिक स्वतन्त्रता, विधिको शासन, मानव अधिकार लगायत लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतालाई सम्मान गर्दै मुलुकमा शान्ति सुव्यवस्था र सुरक्षा कायम गरी जनताको जिउ, धन र स्वतन्त्रताको संरक्षण गर्ने संयन्त्रलाई सबल र सक्षम बनाई जनतामा सुरक्षाको अनुभूति दिलाउन र समग्र सामाजिक, राजनैतिक, सांस्कृतिक र आर्थिक अभिवृद्धिद्वारा देशका जनताको जिवनस्तरमा उल्लेखनीय परिवर्तन ल्याउन सेवा प्रवाहलाई थप प्रभावकारी बनाइनु जरुरी छ ।

सन्दर्भ सामाग्री

- नेपालको संविधान,
- स्थानीय प्रशासन ऐन, २०२८
- नेपाल प्रहरी ऐन, २०१२
- सशस्त्र प्रहरी ऐन, २०५८
- सैनिक ऐन, २०६३
- श्रेष्ठ ज्ञाईन्द्र बहादुर, प्रशासन प्रहरी र सेना सम्बन्धी ऐन तथा नियमहरू, पैरवी प्रकाशन, काठमाडौं
- जोशी कृष्ण, सार्वजनिक प्रशासन आधुनिक अध्ययन, रत्न पुस्तक भण्डार, काठमाडौं
- डा. भट्ट भीमदेव, सार्वजनिक प्रशासनका आधारभूत सिद्धान्त
- विभिन्न पत्रपत्रिकाहरू
- सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी विभिन्न अंकहरू
- <https://mod.gov.np/en>
- <http://nepal.gov.np:8080/NationalPortal/view-page?id.105>

* * *

सुशासन: नेपालमा सिद्धान्तको रटान कि व्यवहारमा प्रस्फुटन

✍ केदार कोईराला

सारांश

जीवन दर्शन, संगठन, स्रोतसाधान र आधुनिक प्रविधिको उचित तालमेल मिलाउने बाहेक कुनै विकल्प हामीसँग छैन। तथ्य र तर्कको प्रमाणमा टेकेर गरिएको विश्लेषणका आधारमा न्यायशील कानून बन्नुपर्छ। त्यस्ता कानूनहरूको उचित कार्यान्वयन हुनुपर्छ। यसले राज्य र कानून प्रति बफादार मुलुकी प्रशासनको स्थापना गर्न सघाउनुपर्छ। संविधानले परिकल्पना गरेको गन्तव्यमा पुग्ने एक मात्र अचुक अस्त्र भनेको राजकाज, शासन र प्रशासनका हरेक युनिटमा सुशासन कायम गर्न सक्नु हो।

सुशासन आदर्श समाजको परिकल्पना हो, जसमा सर्वसाधारणको इच्छा र आकांक्षाको सही प्रतिनिधित्व हुन्छ। विकास निर्माणको खाका कोरिन्छ एवं सफलताका साथ कार्यान्वयन हुन्छ। सुशासन नेताहरूका निम्ति सत्ता प्राप्तिको आकर्षक नारा, प्रशासकका निम्ति समस्याको विषय र सर्वसाधारणका निम्ति आशाको किरण रहिआएको छ।

सबैभन्दा असल, उत्तम, जाति, वेश, राम्रो र उम्दो शासन नै सुशासन हो। असल शासकीय व्यवस्थाको खोजिसँगै सुशासन (Good Governance) को अवधारणाको विकास भयो। शासन व्यवस्थाका सम्पूर्ण आयामहरूलाई सुधारका एजेन्डामा समावेश गरी राज्यप्रणालीलाई बढी कानूनसम्मत, विकेन्द्रित तथा सहभागितामूलक, पारदर्शी र जवाफदेही बनाउने प्रयास नै सुशासन हो। यस आलेखमा जनताका अपेक्षाहरूको आधारमा सुशासनको परिभाषा गर्ने जमर्को गरेको छु। देश, काल र परिस्थिति अनुसार सुशासनको अर्थ फरक हुन्छ भन्ने मेरो मान्यता रहेको छ। विकसित राष्ट्र, विकासशिल राष्ट्र, विकासोन्मुख राष्ट्र तथा अल्पविकसित राष्ट्रमा सुशासनको अर्थ फरक फरक हुन्छ।

सम्भावनाका क्षेत्रहरूमा विवेकशील लगानी गरी त्यसबाट प्राप्त उपलब्धि आवश्यकताका क्षेत्रमा प्रयोग गर्न सक्ने नीति ज्ञानको विकास गर्न सक्नु नै सुशासन हो। देशको स्वार्थ र जनताको हितमा कुनै पनि दुषित र कलुषित मानसिकताको मिसावट हुन नदिनु नै सुशासन हो। गुगल गरेर वा विदेश तिरका सारेर वा अनुवाद गरेर वा देशको आन्तरिक हावापानीको जानकार समेत नभएका आजिवन विज्ञ तथा पदेन विज्ञहरूको धारणाको आधारमा बनेका अनीतिको रटान सुशासन होइन। तथ्यमा आधारित नीति निर्माण हुनुपर्छ कुरा सिद्धान्तमा सिमित गर्न खोज्नु सुशासन होइन।

संविधानको लक्ष्य देशलाई दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिमा पुऱ्याउने रहेको छ। यो लक्ष्यमा पुग्नको लागि संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको अवलम्बन गरेको छ। राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरूले उक्त लक्ष्यमा पुग्ने बाटोहरू देखाएको छ। शिक्षा, स्वास्थ्य, खाद्यान्न, बसोबास, रोजगार र यातायातलाई नागरिकका अनिवार्य आवश्यकताका बस्तुहरू हुन भनि संविधानले किटान गरेको छ। अनिवार्य आवश्यकताका बस्तुहरूको पूर्ति नभई विकासका अन्य कुरा पुरा हुन सक्दैनन्। ती बाटोहरूमा सजगतापूर्वक हिंडेमात्रै गन्तव्य सुशासनमा पुग्न सकिन्छ। नेपालको शासकीय प्रणालीमा स्थानीय सरकार भनेको सरकार छ भनेर नागरिकहरूले अनुभूति गर्ने संस्था भएकोले यसलाई भाईब्रयान्ट, जिबन्त, जनताको अपेक्षा पुरा गर्न सक्ने, वातावरणीय रूपमा संरक्षित तथा स्व-शासित कसरी तुल्याउन सकिन्छ? भन्ने तर्फ बहस केन्द्रित हुन जरुरी छ। यस्तो बहसले मात्रै सुशासनको प्रत्याभूति गराउन सक्ने अनुमान गर्न सकिन्छ।

पृष्ठभूमि (Background)

विकासको बाधक, नागरिकका हक अधिकार कुण्ठित गर्ने, अग्रगामी सोचमा प्रतिवन्ध लगाउने, राज्यको स्रोत र साधनको दोहनमा अपारदर्शिता लगायतका कुराहरूको मुख्य तत्वको रूपमा हेरिएको शासन व्यवस्थाको विधिवत अन्त्य भयो। अब यस्ता दोष लगाउने संस्था छैनन्। १० वर्ष लगाएर जनतालाई सार्वभौमसत्तासम्पन्न बनाउँदै संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पुरा गर्न संविधान सभाबाट पारित गरी नेपालको संविधान (२०७२) जारी गर्‍यो।

संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्था सुदृढ गर्ने, राष्ट्रिय एकता सुदृढ गर्ने, समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने, विश्व समुदायमा राष्ट्रिय सम्मानको अभिवृद्धि गर्ने जस्ता राज्य सञ्चालनका आदर्श मार्गदर्शक सिद्धान्तहरू अवलम्बन गर्ने सोच संविधानमा उतार गर्‍यो। यी आदर्श सिद्धान्तहरूको कार्यान्वयन गर्नका लागि राज्यले लिने नीतिहरूको पनि संविधानमा व्यापक उल्लेख गर्‍यो। संविधानलाई अधिकारमा आधारित संविधान (Right Based Constitution) बनायौं। राज्यको दायित्व किटान गर्‍यो। नागरिकका कर्तव्य समेत संविधानमा किटान गर्‍यो।

राज्य सञ्चालनका मार्गदर्शन, राज्यको दायित्व तथा नागरिकका कर्तव्यहरूको बिच गतिशिल सन्तुलन ल्याउनका लागि सार्वभौमसत्ताको सीमित विभाजन गरी कार्यकारिणी, व्यवस्थापकीय तथा न्यायिक अधिकार तीन तहको सरकारबाट प्रयोग हुने गरी संबैधानिक प्रवन्ध गर्‍यो। न्यायपालिका स्वतन्त्र रहने कुरा संविधानमा लेख्यौं। नागरिक स्वतन्त्रता, मानव अधिकारको संरक्षण तथा प्रवर्द्धन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता, कानुनी राज्यको प्रत्याभूति गराउने कुरा लिपिबद्ध गर्‍यो। शान्ति, विकास, सुशासन र समृद्धि हाम्रो मुख्य गन्तव्य हो भनेर संविधानको पहिलो पानामा नै किटानीका साथ लेख्यौं।

संविधान हुनु र संविधान भएको अनुभूति हुनु फरक कुरा हुन्। संविधान भएको अनुभूति सर्वसाधारण नागरिकमा दिलाउनको लागि यसको कार्यान्वयन गर्न हामी मन, वचन र कर्मले लाग्नै पर्ने देखिन्छ। समायानुकूल विकासका लागि आवश्यक पर्ने गतिशिल संबैधानिक आधार (Dynamic Constitutional Foundation) तयार भएको छ। जीवन दर्शन, संगठन, स्रोतसाधन र आधुनिक प्रविधिको उचित तालमेल मिलाउने बाहेक कुनै विकल्प हामीसँग छैन। अबको हाम्रो कार्यदिशा भनेको संविधानको सौँचलाई व्यवहारमा उतार्नकालागि आवश्यक पर्ने संयन्त्रहरूको फैलावट (Expansion) प्रत्येक नागरिक सम्म पुऱ्याउने तथा राज्यबाट प्रवाह हुने बस्तु तथा सेवालालाई सबैको समान र सहज पहुँच रहने अवस्थाको सिर्जना गर्ने हो। संविधानको भावनालाई कार्यान्वयन गर्नका लागि आवश्यक पर्ने नीति नियमहरू निर्माणका क्रममा विवेकपूर्ण निर्णय गर्न सक्ने, स्वच्छ छवि र क्षमतावान व्यक्तिको व्यवस्थापिकामा प्रतिनिधित्व छ भन्नेमा सबै सरोकारवालाहरू ढुक्क छन्। तथ्य र तर्कको प्रमाणमा टेकेर गरिएको विश्लेषणका आधारमा न्यायशील कानुन बन्नुपर्छ। त्यस्ता कानुनहरूको उचित कार्यान्वयन हुनुपर्छ। यसले राज्य र कानुन प्रति बफादार मुलुकी प्रशासनको स्थापना गर्न सघाउँनुपर्छ। संविधानले परिकल्पना गरेको गन्तव्यमा पुग्ने एक मात्र अचुक अस्त्र भनेको राजकाज, शासन र प्रशासनका हरेक युनिटमा सुशासन कायम गर्न सक्नु हो।

शासन र सुशासनको अर्थ तथा परिभाषा

सुशासनको अर्थ विभिन्न विद्वानहरूले विभिन्न तरीकाले गरेका छन्। परिभाषाहरू पनि आफ्नो आफ्नो तरिकाबाट गरेका छन्। विश्व बैङ्कले सन १९९३ मा र संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय विकास संस्था (UNDP) ले

सन् १९९७ को नीति पत्र (Policy Paper) मा शासनलाई परिभाषित गरेका छन् । जसअनुसार शासन (Governance) ले राज्यका सबै मामला र तहमा आर्थिक, राजनीतिक र प्रशासनिक अधिकारको अभ्यास गर्न नागरिक तथा समुदायको हित रक्षा र स्वार्थपूर्ति, अधिकारको अभ्यास, उत्तरदायित्वको परिचालन तथा विभेदको समायोजन गर्ने संयन्त्र, प्रक्रिया र संस्थालाई विकासका निमित्त समावेश गर्दछ । साथै यस शब्दले समाजका व्यापक स्वरूपको अभियन्ता (Actors) हरूबीच भिन्नभिन्न उपयोग र उद्देश्यका निमित्त समन्वय र सम्बद्धतामा दिगोपनाको नतिजा दिन्छ ।

शासनका सन्दर्भमा तीनवटा आधारस्तम्भ भएको मानिन्छ । तिनीहरूमा राजनीतिक रूपमा प्रत्यक्ष लोकतन्त्रिकरण, सार्वजनिक व्यवहारमा उत्तरदायित्वको सुनिश्चितता र सबै सरोकार राख्ने पक्षको संस्थागत सक्षमता पर्दछन् । शासनका प्रमुख पक्षहरूमा राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, नैतिक, सुरक्षा, प्राविधिक, सहकार्यात्मक, दिगो विकास आदि पर्दछन् । हामीले विश्लेषणात्मक रूपले हेर्दा शासनका राजनीतिक, प्रशासनिक, आर्थिक, नागरिक र अङ्गीय (Systematic) पाँचवटा कार्यान्वयन केन्द्रित दायरा पाउन सक्छौं । पूर्वीय सभ्यतामा स्वर्ग वा रामराज्यको स्वरूपसँग मिल्ने आदर्श शासन वा सुशासनलाई विभिन्न किसिमले परिभाषित गरिएको पाइन्छ । सुशासन शब्दको प्रयोग पूर्वी एवं पश्चिम दर्शनहरू दुवैमा पाइन्छ । पूर्वीय दर्शनमा सुशासनको उल्लेख वाल्मीकि रामायण, महाभारतको शान्तिपर्व, शुक्रनीतिलगायतका दर्शनमा पाइन्छ । प्रसिद्ध दार्शनिक कौटिल्यले राजाको सुख प्रजाको सुखमा र राजाको हित पनि प्रजाको हित नै रहन्छ । यसैले (राज्य शासन) राजालाई प्रिय हुने कुरा मान्ने होइन, प्रजालाई प्रिय हुने कुरालाई नै हित मान्नुपर्दछ भनेको पाइन्छ । पश्चिमी दर्शनमा यस शब्दको प्रयोग ग्रीक दार्शनिकहरू प्लेटो, अरस्तु र वर्तमानमा बेबर र सुमपिटरले गरेका छन् ।

सुशासन आदर्श समाजको परिकल्पना हो, जसमा सर्वसाधारणको इच्छा र आकांक्षाको सही प्रतिनिधित्व हुन्छ । विकास निर्माणको खाका कोरिन्छ एवं सफलताका साथ कार्यान्वयन हुन्छ । सुशासन नेताहरूका निमित्त सत्ता प्राप्तिको आकर्षक नारा, प्रशासकका निमित्त समस्याको विषय र सर्वसाधारणका निमित्त आशाको किरण रहिआएको छ ।

सबैभन्दा असल, उत्तम, जाति, वेश, राम्रो र उम्दो शासन नै सुशासन हो । असल शासकीय व्यवस्थाको खोजिसँगै सुशासन (Good Governance) को अवधारणाको विकास भयो । शासन व्यवस्थाका सम्पूर्ण आयामहरूलाई सुधारका एजेन्डामा समावेश गरी राज्यप्रणालीलाई बढी कानुनसम्मत, विकेन्द्रित तथा सहभागितामूलक, पारदर्शी र जवाफदेही बनाउने प्रयास नै सुशासन हो ।

सुशासनले शासकीय व्यवस्थाका सबै आयामहरूलाई समेट्ने प्रयास गर्दछ । जसले असल शासकीय प्रणाली स्थापना गर्न योगदान पुग्छ । राजनीतिक, व्यवस्थापकीय र नैतिक आयाम गरी सुशासनका यसका तीन आयामहरू अनुभूत गर्न सकिन्छ । राजनीतिक आयामले जनसहभागिता, आधारभूत मानव अधिकार, स्वतन्त्र आमसञ्चार, राजनीतिक बहुपनावाद, स्वतन्त्र न्यायपालिका, कानुनी राज्यको स्थापना, नागरिक समाज सुदृढीकरण, सार्वजनिक उत्तरदायित्व लाई समेट्छ । व्यवस्थापकीय आयामले सरकारको कार्यक्षमता, आर्थिक उदारीकरण, व्यवस्थापकीय ठेक्का, मितव्ययिता र प्रभावकारिता, मानवीय संशाधन विकास, दिगो विकासको अवधारणा, सूचना प्रविधिको प्रयोग, छरितो सरकारको अवधारणा, निजीकरण तथा सक्षम प्रशासनलाई समेट्छ भने नैतिक आयामले पारदर्शिता, भ्रष्टाचार विहीनता, स्वच्छ प्रशासन, जनताप्रतिको जिम्मेवारी, नैतिक मूल्यको सम्बर्द्धन तथा आचरण र अनुशासन जस्ता विषयहरूलाई समेट्छ ।

विश्व बैङ्कले (क) भविष्यदर्शी खुला र शिक्षाप्रद नीति निर्माण (ख) व्यवसायिक कर्मचारीतन्त्रको विकास, (ग) पारदर्शी र जनउत्तरदायी सरकार, (घ) सशक्त र सहभागितामा आधारित नागरिक समाज, (ङ) कानूनको शासनलाई सुशासनका अवयवहरूको रूपमा लिएको छ। संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय विकास कार्यक्रम (UNDP)ले (क) राजनीतिक वैधानिकता र उत्तरदायित्व (ख) निष्पक्ष र भरपर्दो न्याय प्रणाली, (ग) प्रशासनिक उत्तरदायित्व (विशेषतः आर्थिक कारोबारमा), (घ) अभिव्यक्ति तथा सूचनाको हकको प्रत्याभूति, (ङ) चुस्त र प्रभावकारी ढङ्गबाट सार्वजनिक क्षेत्रको व्यवस्थापन, (च) नागरिक समाजसँगको सहकार्यलाई सुशासनका अवयव मानेको छ। आर्थिक सहयोग तथा विकास संस्था (OECD) ले सहभागितामूलक विकास, जनमत, वैधानिकता, उत्तरदायित्व तथा बहुपनावादमा आधारित लोकतान्त्रिकरण, कानूनको शासन, प्रभावकारी सार्वजनिक व्यवस्थापन, भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा कम सैनिक खर्चको व्यवस्थासहितको शासन, राजनीतिक र नागरिक अधिकारसहितको मानव अधिकारको प्रत्याभूति जस्ता विषयहरूलाई सुशासनको अवयव मानेको छ। डानियल कौफमेन समेतको विश्व बैङ्क संस्थाको सूचकाङ्कले (क) आवाज र उत्तरदायित्व, (ख) राजनीतिक स्थिरता र हिंसारहित अवस्था, (ग) सरकारको प्रभावकारिता, (घ) नियामक गुण, (ङ) विधिको शासन, (च) भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा संयुक्त राष्ट्र सङ्घका विभिन्न निकायहरू (UN Agencies) (क) सहभागितामूलक, (ख) पारदर्शी, (ग) उत्तरदायी, (घ) समतामूलक, समन्यायिक र समावेशी, (ङ) प्रभावग्राही, (च) कार्यदक्ष र प्रभावकारी, (छ) कानुनी शासन, (ज) सर्वसम्मति उन्मुखतालाई सुशासनको अवयवको रूपमा उल्लेख गरेको पाईन्छ।

सुशासन के हो ?

यस आलेखमा जनताका अपेक्षाहरूको आधारमा सुशासनको परिभाषा गर्ने जमर्को गरेको छु। देश, काल र परिस्थिति अनुसार सुशासनको अर्थ फरक हुन्छ, भन्ने मेरो मान्यता रहेको छ। विकसित राष्ट्र, विकासशिल राष्ट्र, विकासोन्मुख राष्ट्र तथा अल्पविकसित राष्ट्रमा सुशासनको अर्थ फरक फरक हुन्छ।

लोकतन्त्रिक शासन प्रणालीमा राजनीतिक व्यक्ति रहने सरकार र गैर राजनीतिक योग्यता प्रणालीबाट अब्बल ठहरिएर आएका पेशागत व्यक्ति रहने कर्मचारीहरूमा फरक भूमिका, शैली, मर्यादा र अनुशासन गरी चारवटा अवयव हुन्छन्। यी नै अवयवहरूको सन्तुलनबाट जनताका हरेक चाखहरूलाई सम्बोधन गर्न सक्नु सुशासन हो। राज्य संयन्त्रका हरेक युनिटहरूले गुमाउँन लागेको छवि सुधारेर जनताको विश्वास जित्न सक्नु सुशासन हो। दलिय भागबण्डालाई योग्यता र दक्षताले विस्थापित गर्दै सरकारको क्षमता र दक्षता प्रदर्शन गर्ने हतियार कानूनको सर्वोच्चता पालन गर्न सक्ने अनुशासन हो भनेर स्थापित गर्न सक्नु नै सुशासन हो।

राज्य संयन्त्रका हरेक ओहदामा बसेका व्यक्तिहरूमा नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न सक्ने ज्ञान, सिप, क्षमता र दक्षताको प्रत्याभूति हुनु, मानवोचित व्यवहार गर्न सक्नु, स्रोतसाधन तथा प्रविधिको प्रयोगलाई विवेकशील बनाउन सक्नु र हरेक नागरिकमा भएको ज्ञान, सिप र अनुभवको प्रयोग गर्न सक्ने नेतृत्व विकास गर्नु नै सुशासन हो। नीति ज्ञानको मुख्य उद्गमस्थल नै राजनीति हो तर उक्त ज्ञानमा राजनीतिक दुर्गन्ध मिसिन नदिनु सुशासन हो।

सम्भावनाका क्षेत्रहरूमा विवेकशील लगानी गरी त्यसबाट प्राप्त उपलब्धि आवश्यकताका क्षेत्रमा प्रयोग गर्न सक्ने नीति ज्ञानको विकास गर्न सक्नु नै सुशासन हो। देशको स्वार्थ र जनताको हितमा कुनै पनि दुषित र कलुषित मानसिकताको मिसावट हुन नदिनु नै सुशासन हो। तथ्य र तर्कलाई टेकेर निर्णय गर्न सक्नु, कर्मकाण्डी शैलीको निबन्ध लेख्ने कार्यलाई तिलाञ्जली दिन सक्नु, चिप्ला र चिल्ला शब्दले रिभाउने कार्यविधिहरूलाई आर्यघाटमा लगेर अन्तेष्ट गर्नसक्नु, ईतिहासलाई दिशा दिने र सारवान कानूनको सोचलाई सम्बोधन गर्ने नीति तथा कार्यक्रम बनाएर कार्यान्वयन गर्न सक्नु नै सुशासन हो।

अवसर आफ्ना पोल्टामा मात्रै हाल्ने आत्मकेन्द्रित प्रवृत्तिको देहवसान तथा आत्मविश्वास, आत्मसम्मान र राष्ट्रिय प्रतिष्ठासँग जोडिएका विषयप्रति संवेदनशीलता देखाउन सक्नु नै सुशासन हो । सबै नागरिकहरूको संरक्षण, शसक्तिकरण तथा विकासमा राज्य संयन्त्रहरूको पर्याप्त ध्यान जानु सुशासन हो । जनताका हक हित र अधिकारका विषयमा जिम्मेवार र उत्तरदायी हुनु नै सुशासन हो ।

शासकीय संरचनाहरूको अन्तरसम्बन्ध र कार्यशैली तथा कार्यवातावरण संविधान, संवैधानिक कानून र अवलम्बित राजनीतिक पद्धतिले निर्धारण गरेको हुन्छ, शासन सञ्चालन वंश विज्ञान र जिव विज्ञानको आधारमा नभई विधी र पद्धतिको आधारमा हुन्छ भन्ने मान्यता स्थापित गर्न सक्नु नै सुशासन हो ।

नागरिक र प्रशासन बिच देखिएको विश्वासको दरार पुरिनु सुशासन हो । सीमित स्रोत र साधनलाई जनताका असिमित आवश्यकता पुरा गर्ने चुनौतीपूर्ण कार्यलाई अवसरमा परिणत गरि अपेक्षित नतिजा दिन सक्नु सुशासन हो । संविधानले नागरिकका आधारभूत आवश्यकताको रूपमा पहिचान गरेका शिक्षा, स्वास्थ्य, बसोबास, खाद्यान्न, यातायात जस्ता क्षेत्रमा सहज, सरल र सुलभ पहुँच सुनिश्चितता नै सुशासन हो । दुरदर्शिता, प्रशासनिक क्षमता, कूटनैतिक दक्षता र लगनशिलताको प्रयोगगरी हिजोको अनुभवका आधारमा आजको चुनौतीलाई अवसरको रूपमा लिने र भविष्यको अनिश्चिततालाई सुनिश्चिततामा परिणत गर्ने अनुकुल वातावरण सिर्जना गर्न सक्नु सुशासन हो । भ्रष्टाचारलाई जरैबाट उखलेर नैतिकता र आचरणको स्तुति गानलाई व्यवहारमा उतार्नु चाहि सुशासन हो ।

कानूनको शासन, भ्रष्टाचार मुक्त र चुस्त प्रशासन, अकेन्द्रिकरण तथा विकेन्द्रिकरण, आर्थिक अनुशासन तथा सार्वजनिक कार्य र स्रोतको कुशल व्यवस्थापन, प्राप्त उपलब्धीहरूको समानुपातिक तथा समन्यायिक वितरण जस्ता असल शासनका मान्यताहरू जनजीविकामा प्रत्यक्षरूपमा देखिनु सुशासन हो । सर्वसाधारण नागरिकको हित, कल्याण, सुख, समृद्धि र असल जिवन प्रणालीको विकास र विस्तार सुशासन हो ।

भरपर्दो सूचना, परिपक्व विश्लेषण, सन्तुलित लेखाजोखा र समयको उचित परिपालना नै अनुकूल परिणाम निकाल्ने साधन हुन् भन्ने कुरालाई व्यवहारमा उतार्न सक्नु सुशासन हो । सूचनाको सहि प्रयोग गर्ने, अनावश्यक हल्लालाई नियन्त्रण गर्ने, अवसरको दुरुपयोग हुन नदिने, तथ्य तथा आधारहिन कुराको पछि नलागि विधि, पद्धति र सिद्धान्तको आधारमा तथ्याङ्कको विश्लेषण गर्ने र प्राप्त परिणाम व्यवहारमा उतार्ने, विपद् व्यवस्थापनलाई तथ्याङ्क विश्लेषणबाट प्राप्त तथ्यको आधारमा प्रभावकारी बनाउन सक्ने, दुरासय पुर्ण विश्लेषणबाट बच्ने तथा समय व्यवस्थापन उचित तरिकाले गर्नसक्ने सुनिश्चितता गर्नु नै सुशासन हो ।

समाज र नागरिकहरूको समसामयिक चाहना र सम्बन्धहरूको राजनैतिक विज्ञानलाई व्यवहारमा उतार्न सक्नु नै सुशासन हो । अनुशासनमा रहि ईमान्दारिका साथ नीति तथा कार्यक्रमहरूको कार्यान्वयन गरी प्राप्त उपलब्धिहरूको वितरणलाई समन्यायिक बनाउन सक्ने चुस्त प्रशासनिक संरचना र कार्यविधि स्थापित गर्नु नै सुशासन हो ।

नीति तथा कार्यक्रम निर्माण र कार्यान्वयन गर्दा बढी भन्दा बढी नागरिकहरूको अर्थपूर्ण सहभागिताको सुनिश्चितता हुनु सुशासन हो । विश्वव्यापिकरण तथा उदारीकरणले ल्याएका चुनौतीहरूको सामना गर्ने र अवसरहरूलाई स्थानीयकरण गर्ने, सूचना प्रविधिको प्रयोगलाई प्राथमिकता दिई विद्युतिय शासनको अवधारणालाई व्यवहारिक बनाउन सक्नु सुशासन हो । जलवायु परिवर्तन तथा वातावरण व्यवस्थापनलाई केन्द्रबिन्दुमा राख्ने, सामाजिक शसक्तिकरण सहितको सार्थक समावेशीकरण गर्न सक्ने, स्रोतसाधन, शक्ति र अधिकारको अधिक अकेन्द्रिकरण तथा विकेन्द्रिकरण द्वारा शासन तथा प्रशासन सञ्चालन गर्नु सुशासन हो ।

विश्वव्यापीरूपमा अवलम्बन गरिएका मानवअधिकार र मानव विकासका मान्यतालाई स्थापित गराउने लगायत समसामयिक मामिलाहरूले नागरिकहरूको जीवनस्तरमा प्रत्यक्ष अनुकूल प्रभाव देखिने गरी कार्य गर्न सक्ने प्रणाली स्थापना गर्नु नै सुशासन हो ।

स्रोत साधनको प्राप्त र प्रयोगलाई दुरुपयोग भएको छैन भनेर नागरिकले विश्वास गर्ने वातावरण सुशासन हो । अपेक्षित प्रतिफल समयमा नै लागत प्रभावकारी रूपमा हासिल हुनु सुशासन हो । कार्यान्वयन क्षमता, दक्षता र प्रविधिको व्यापक प्रयोग हुनु सुशासन हो ।

Citizens are the king, Government has to fit the rhythm of life of People भन्ने मान्यतालाई आन्तरिकीकरण गर्न सक्नु सुशासन हो । सार्वजनिक सेवाको संस्कृतिलाई स्थापित गर्नका लागि सार्वजनिक सेवाको मूल्य बुझ्न सक्ने, यसका अवयवहरू नेतृत्व, सिद्धान्त र विधि, मूल्य र मान्यता, कार्यसंस्कृति तथा सार्वजनिक सेवाको दिर्घकालीन लक्ष्य तथा उद्देश्यलाई आत्मसात् गर्न सक्नु सुशासन हो । ईमान्दारिता प्रदर्शन गर्नको लागि के सही वा गलत हो ? भन्ने कुराको तथ्य र कारणका आधारमा छुट्याउन सक्नु, सोही आधारमा कुनै पनि मूल्यमा कार्य सम्पादन गर्न पछि नपर्ने तथा यो कारणले सही वा गलत छ त्यसैले यो काम गरेको वा नगरेको हो भन्ने खुला रूपमा सूचना प्रवाह गर्न सक्नु नै सुशासन हो ।

अध्यात्मिक चिन्तनले सबै नागरिकहरूलाई सविधानले सिर्जना गरेको दायित्वको मूल्य र अर्थ आधारबाटै बुझाउने शक्ति प्रदान गर्ने हुनाले सार्वजनिक क्षेत्रमा Be Spiritual but not Religious को भावनालाई आत्मसात् गर्न सक्नु सुशासन हो । राज्यको स्वार्थ हुन्छ तर हृदय हुँदैन त्यसैले राज्यका हरेक क्रियाकलापहरू देशको स्वार्थ र जनताको हितमा मात्रै हुन्छन् भन्ने कुराको विश्वास हरेक नागरिकमा दिलाउन सक्नु सुशासन हो । राज्यको स्वार्थ भनेको नै जनातको खुशी हो भन्ने भावना हरेक नागरिकमा जागृत गराई सोही बमोजिम हरेक गतिविधि सञ्चालनमा राष्ट्रिय प्रतिष्ठालाई ध्यान दिन सक्नु सुशासन हो ।

सुशासन के होईन ?

गुगल गरेर वा विदेश तिरका सारेर वा अनुवाद गरेर वा देशको आन्तरिक हावापानीको जानकार समेत नभएका आजिवन विज्ञ तथा पदेन विज्ञहरूको धारणाको आधारमा बनेका अनीतिको रटान सुशासन होईन । विकासले गति लिन नसक्नुको मुख्य चुरो यहि रटान हो भन्ने कुरा थाहा बुझेर पनि बुझ पचाउन खोज्नु सुशासन होईन । नीतिको क्षेत्रमा काम गर्ने स्व-अनुसन्धानकर्ताहरूको ठम्याईलाई नजरअन्दाज गर्नु सुशासन होईन । तथ्यमा आधारित नीति निर्माण हुनुपर्छ भन्ने कुरा सिद्धान्तमा सिमित गर्न खोज्नु सुशासन होईन । नीतिको लागि आवश्यक पर्ने ज्ञान सिर्जना गर्ने संयन्त्र र विवेकको स्रोत मानिसको दिमाग हो । मानिसको दिमागमा भएको ज्ञान र विवेकको आधारमा बस्तु (अब्जेक्ट) र धारणा (कन्सेप्ट) को निर्माण हुन्छ । दुषित मुहानबाट स्वच्छ पानी पिउने आशा र स्वस्थ जीवन जिउने भरोसाको अपेक्षा गर्नु बेकार हुन्छ । शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी, यातायात, खाद्यान्न लगायत तल्लो तहका नागरिकहरूको दैनिक आवश्यकताको क्षेत्रहरूमा केही भएको अनुभूति हरेक नागरिकहरूमा गराउन नसक्नुका पछिको मुख्य कारण नै स्रोत दुषित हुनु हो । स्रोत र मुहान स्वच्छ बनाउन पर्याप्त उपायको अवलम्बन नगर्नु सुशासन होईन ।

तथ्य, तथ्याङ्क र सूचनाको आधारमा बस्तु र धारणालाई मुर्त रूप दिने मार्ग समातेको खण्डमा कुनै पनि धारणा वा विचार सर्वमान्य बनाउन सकिन्छ । सत्य र तथ्य बटारिदैन । सत्यलाई सत्य भन्न साहस आँउछ । विरोधका लागि बिरोध गर्न मनै देखि लाग्दैन । आलोचक र समालोचकको कदर गर्न सक्ने हिम्मत बढ्छ । आलोचना वा समालोचनाबाट सिकने बानीको विकास हुन्छ । यो संस्कृतिले नीति माटो सुहाँउदो बन्छ । नेपालको

नीति निर्माण र कार्यान्वयनको क्षेत्रमा यो अवधारणा चाहि लोप हुँदै गएको जस्तो देखिन्छ । आलोचना र समालोचना सबै सखाप पार्ने मिसाइल नै हो भन्ने मानसिकताबाट हामी माथि उठ्न नसकेकै हो । आलोचना र समालोचनालाई आत्मसात् गर्न नसक्नु सुशासन होईन ।

तर्क र तथ्यलाई आत्मसात् गर्दै कुनै पनि व्यक्ति विशेषको धारणा वा विचार प्रति पूर्वाग्रह नराखी निष्पक्ष विप्लेषण गर्न सक्ने क्षमता मानिसको दिमागसँग मात्रै हुन्छ । यहि अद्भुत क्षमता भएको कारणले मानिस जनावार भन्दा फरक हुन्छ । तर दिमाग देश विकास भए म, मेरो परिवार, समुदाय, समाज र अन्तर्राष्ट्रिय समुदाय सबैलाई फाईदा हुन्छ भन्ने चिन्तनमा व्यस्त र अभ्यस्त हुनुपर्छ । यस्तो दिमागले मात्रै विवेकशील, गतिशील र परिवर्तनकारी नीति निर्माण गर्न सक्छ तर त्यो किसिमको दिमाग पत्ता लगाएर प्रयोग गर्न सक्ने क्षमता राजकाज र शासन गर्नेहरूमा हुनु जरुरी हुन्छ । व्यक्ति र गुटमा पसेर फुटेको दिमागले दिने धारणा वा विचारले सहि मार्गदर्शन दिन सक्दैन भन्ने तथ्यलाई आन्तरिकीकरण गर्नु अपरिहार्य हुन्छ । यो अपरिहार्यतालाई बुझ्न नसक्नु सुशासन होईन ।

मानिसको दिमाग केही न केही प्रश्नहरू निर्माण गर्न सक्रिय हुन्छ । मानिसको दिमागले आफ्नो, परिवार, समाज, समुदाय हुँदै देश तथा विदेशको बारेमा केही न केही सोचिरहेको हुन्छ । कल्पना गरिरहेको हुन्छ । शासन तथा प्रशासन सञ्चालन गर्ने कानून, विधि, प्रविधि तथा नयाँ नयाँ संयन्त्रको बारेमा समेत सोचिरहेको हुन्छ । यस्तो सोचले नयाँ ज्ञान तथा धारणाको निर्माण गरिरहन सहयोग गर्छ । दिमागलाई देश विकासको जैविक अवधारणाको बारेमा सोचन बाध्य बनाउन सकियो भने सबैभन्दा ठूलो स्रोत नै यहि बन्छ । स्रोत साधनको अभाव महसुस नै हुँदैन । नेपाललाई नेपाल बनाउने सौँच आजको आवश्यकता हो, स्वीटजरल्याण्ड वा सिंगापुर होईन भनेर बुझ्न नसक्नु सुशासन होईन ।

ज्ञान र धारणा बिचको चक्रीय सम्बन्ध हुने कुरालाई ढाटेर हुँदैन, यो सम्बन्ध शास्वत् सत्य हो । ज्ञानले धारणा परिवर्तन गर्न सहयोग गर्छ भने परिवर्तित धारणाले नयाँ ज्ञान पत्ता लगाउन सहयोग गर्छ । कुनै ज्ञान वा धारणा उत्पत्ति भएकै रूपमा अमर हुँदैन । समयको गति सँगै ज्ञान र धारणाको सिमा पनि परिवर्तन भईरहेको हुन्छ । तर परिवर्तित सन्दर्भमा पनि अन्तर्निहित रहेको आधारभूत पक्ष वा संरचना भने जीवित नै हुन्छ । यो नै हामीलाई वी.पी. कोइराला तथा मदन भण्डारीलाई बेला बेलामा सम्झाउने कडी हो । यो कडीलाई छडीको रूपमा प्रयोग गरेर देशलाई गतिशील अवतरण गराउने संकल्प गरेर बोलीलाई व्यवहारमा उतार्न खोजेमा माटो सुहाँउदो नीति आउनबाट कसैले रोक्न सक्दैन । बोली र व्यवहार बिचको खाडल देश विकासको अवरोध हो । यो अवरोध हटाउन निकै कठिन छ, महँगो हुन्छ र समय धेरै लाग्छ तथा नैतिकता र आचरणको क्षेत्रमा निकै ठूलो मूल्य चुकाउनुपर्ने हुन्छ । त्यो मूल्य चुकाउन सक्ने नेतृत्व र सोही अनुसारका अनुयायीहरू नेपालको आजको आवश्यकता हो भन्ने कुराको आन्तरिकीकरण गर्न नसक्नु सुशासन होईन ।

ज्ञानको लागि औपचारिक शिक्षा नै आवश्यक पर्छ भन्ने पनि होईन । जीवनको अनुभवले ज्ञान पत्ता लगाउन सहयोग गरिरहेको हुन्छ । तर अनुभवहरूलाई भेला गरेर विभिन्न तथ्य र ध्रुवसत्यताको आधारमा विश्लेषण र संश्लेषण नगरी नयाँ ज्ञान हासिल चाहि हुँदैन । स्वतन्त्र र निष्पक्ष रूपमा विश्लेषण र संश्लेषण गर्ने क्षमता, दक्षता, आँट र शाहस भने चाहिन्छ । आफुले प्राप्त गरेको ज्ञानले निःस्वार्थ रूपमा परिवार, समाज, समुदाय तथा राष्ट्रलाई कुनै फाईदा गरेन वा बेफाईदा मात्रै गर्छ भने त्यसलाई ज्ञानको कोटीमा राख्न सकिदैन र राख्नु हुँदैन । यसले मात्रै कुनै पनि वस्तु वा विषयप्रतिको मानिसको धारणालाई परिवर्तन गर्न उक्साउँछ । सो उक्साहटले व्यक्ति, समाज, समुदाय वा राज्यलाई बाञ्छित दिशामा लैजानको लागि तत् तत् अवस्थाहरूको

सामना गर्न सक्ने क्षमताको विकास गर्न सहयोग गर्छ । यस्तो क्षमताको उपयोग गरिकन बनेको नीतिले प्रतिफल अवश्य दिन्छ । यस किसिमको क्षमता विकास गर्न राज्यको लगानी पर्याप्त माग गर्दछ । क्षमता विकासमा राज्यको लगानी बढाउनु आवश्यक छ भन्ने कुरा भाषणमा मात्रै सिमित बनाउन सुशासन होईन । ज्ञान र धारणा विना राज्य सञ्चालन गर्न सम्भव हुँदैन । ज्ञान तथा धारणालाई वैधानिक तरिकाबाट नीतिको रूप दिईसकेपछि मात्रै राज्य सञ्चालनको आधिकारीक मार्गदर्शन वन्छ । भाषण र आश्वासन राज्य सञ्चालनको मार्गदर्शन बन्न निकै खार्नुपर्छ । खार्ने निउमा डढायो भने तितो हुन्छ, जसले वेस्वाद सिर्जना गर्छ । सर्कसीय तरिकाबाट मार्गदर्शन बन्दैन र बन्न सम्भव पनि छैन । यो अवधारणालाई आत्मसात् गर्न नसक्नु हाम्रो ठूलो कमजोरीको रूपमा देखिएको छ । यसलाई घटाउन र त्यसपछि हटाउन जरुरी छ भन्ने कुरालाई व्यवहारमा उतार्न नसक्नु सुशासन होईन ।

हामीहरूको अनुभवहरूको एकिकृत रूप नै नीति हो । मेरो अनुभव, अरुको अनुभव र हाम्रो अनुभव जहिल्यै जुनसुकै काल र परिस्थितिमा एकै हुँदैन भन्ने सत्यलाई स्वीकार्नुपर्छ । अनुभव पूर्ण हुन पनि सक्दैन । अनुभव नै पूर्ण नहुने भएपछि नीति पूर्ण हुने प्रश्न नै उठ्दैन । त्यसैले मानिसको दिमागले पत्ता लगाउने ज्ञान र निर्माण भएको धारणा पूर्ण नभई गतिशिल हुन्छ भनिएको हुनुपर्छ । यसो बिचार गर्दा होईन भन्न सक्ने आधार पनि देखिदैन । यस कुरालाई नीति निर्माण प्रक्रियाको हरेक चरणमा आन्तरिकीकरण गर्नु अनिवार्य हुन्छ । आलोचना र समालोचनालाई आदर, कदर र सम्मान गर्ने क्षमताको विकास गर्ने आधार नै यहि हो र यसैलाई टेकेर नीति निर्माणमा लागेको खण्डमा बन्ने नीतिले प्रक्रियामा एकरूपता र प्रतिफलको सुनिश्चितताको प्रत्याभूति गर्न नसक्नु सुशासन होईन ।

स्रोत (दिमाग) नै अपूर्ण भएको कारणले गतिशिलता खोज्छ र परिवर्तनशील छ भने नीति निर्माणको प्रक्रिया पनि अनन्तकालसम्म एउटै हुने कुरा भएन । विगतमा वा फलानो सालमा यस्तो थियो वा फलानो देशले यसो गरेको थियो र अहिले पनि यस्तै हुनुपर्छ वा यस्तै हो भन्ने धारणा कसैले बनाउँछ र व्यक्त गर्छ भने परिवर्तनलाई आत्मसात् गर्न सकेको छैन वा आत्मसात् गर्ने क्षमताको अभाव कर्तामा रहेको ठहर्छ । कर्ताले देश, काल र परिस्थितिलाई समयमा नै आँकलन गर्न सक्नुपर्छ । कुनै अमूक परिस्थितिलाई मात्रै समातेर अधि बढ्ने कर्ता नेतृत्व कहलिदैन । सहि नेतृत्व गर्नलाई फरक किसिमको परिस्थितिलाई फरक तरिकाबाट सफलतापूर्वक विवेकशील अवतरण गर्न र गराउन सक्ने दक्षता र क्षमता आवश्यक पर्छ । त्यस्तो दक्षता र क्षमता भएको व्यक्ति चिन्न र प्रयोग गर्न नसक्दा अवलम्बन गरिएको विधि, पद्धति र प्रक्रियाले अपेक्षित प्रतिफल दिदैन । यो समस्याबाट नेपाल गुज्रिरहेको हो कि जस्तो भान हुन्छ । यो भ्रम चिर्न उचित कदम उपयुक्त समयमा लिन नसक्नु सुशासन होईन ।

नीतिको अधिनमा रहेर गरिएको काम बैध हुन्छ तर उक्त कार्यले बैधानिकता प्राप्त नगर्न सक्छ । नीतिको मनसाय बैधानिक बनाउने नै हो तर बैधानिक भएको अनुभूति सरोकारवालाहरूले गरेनन् भने त्यो नीतिगत डकैती कहलाउछ । नीतिमा अन्तर्निहित विषयबस्तु, नीति निर्माणको प्रक्रिया, नीति निर्माणका विषयबस्तु तथा क्षेत्रहरूलाई त्यहाँ रहेको आधारभूत तत्वको विनास नगरी समसामयिक बनाउनको लागि हालसम्म प्राप्त गरेका सकारात्मक तथा नकारात्मक अनुभवहरूलाई एकिकृत गरी नयाँ ज्ञान र धारणा निर्माण गर्न जरुरी छ । नयाँ निर्मित ज्ञान र धारणाको प्रचारप्रसार र बजारीकरण उचित तरिकाले गर्न सकेको खण्डमा मात्रै नेतामा नेतृत्व र पात्रमा पात्रता देखिन्छ । नेतामा नेतृत्व र पात्रमा पात्रता चित्रित गर्न नसक्नु सुशासन होईन ।

व्यक्ति नीतिको लागि वा नीति व्यक्तिका लागि भन्ने विषयमा द्विविधामा रहनु हुँदैन । नीति प्रक्रिया हरेक व्यक्तिको हकमा एउटै हुनुपर्छ । व्यक्ति पिच्छे फरक फरक प्रक्रिया हुन हुँदैन तर प्रतिफल भने फरक पर्न सक्छ । नीतिको औपचारिक वा शाब्दिक व्याख्याले मात्रै पनि प्रतिफल सुनिश्चित गर्न सम्भव हुँदैन । नीतिको क्षमता अनुसार निर्माण र कार्यान्वयन गर्नुपर्छ तर नीतिको मनसाय मरेको प्रतिफल प्राप्त भयो भनेर प्रचारचाहि गर्नु हुँदैन । नागरिकहरू प्यासिभ रिसिपियन्ट मात्रै हुन् भन्ने अवधारणा गलत हो । नागरिकहरूलाई एक्टिभ पार्टिसिपेन्ट हुन् भन्ने कुरालाई नजर अन्दाज गर्नु हुँदैन । नीतिको प्रतिफलको प्रत्याभूति भएको यकिन सबै नागरिकहरूमा अनुभूत भएको वा हुने वातावरण बनाउनुपर्छ । राज्य सञ्चालनको मूल मर्म नै यहि हो । यसलाई मुलमन्त्र बनाउन नसक्नु सुशासन होईन ।

नीति तथा कानून निरन्तर परिमार्जन र सुधार भईरहने विषय हुन् । नयाँ नीति तथा कानूनको मस्यौदा तयार गर्दा पुरानै ढाँचामा गर्ने, पर्याप्त अध्ययन र अनुसन्धान विना मस्यौदा तयार गर्ने, समसामयिक विषयलाई समेट्न नसक्ने वा कार्यान्वयनमा जटिलता थपिने गरी मस्यौदा गर्ने, छरिएर रहेका विषयहरूलाई एकीकरण गरी एकिकृत नीति तथा कानून बनाउन नसक्ने वा एकिकृत नीति तथा कानून बनाउने तर्फ ध्यान नदिने, पुनरावलोकन गर्ने नीति र कानूनको समयमा नै पुनरावलोकन गर्न नसक्ने, खारेज गर्नुपर्ने नीति तथा कानून खारेज नगर्ने लगायतका कारणहरूले गर्दा नागरिकहरूमा कानूनको शासन प्रति वितृष्णा छाउँछ । यस तर्फ सजग र सचेत रहन नसक्नु सुशासन होईन ।

सुशासन के हो र के होईन बीच सन्तुलन कसरी ?

संविधानको लक्ष्य देशलाई दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिमा पुऱ्याउने रहेको छ । यो लक्ष्यमा पुग्नको लागि संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको अवलम्बन गरेको छ । राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरूले उक्त लक्ष्यमा पुग्ने बाटोहरू देखाएको छ । शिक्षा, स्वास्थ्य, खाद्यान्न, बसोबास, रोजगार र यातायातलाई नागरिकका अनिवार्य आवश्यकताका बस्तुहरू हुन् भनि संविधानले किटान गरेको छ । अनिवार्य आवश्यकताका बस्तुहरूको पूर्ति नभई विकासका अन्य कुरा पुरा हुन सक्दैनन् । ती बाटोहरूमा सजगतापूर्वक हिँडेमात्रै गन्तव्य सुशासनमा पुग्न सकिन्छ ।

शिक्षा क्षेत्रलाई व्यवस्थित बनाउनको लागि तीनै तहका सरकारको समन्वयमा राज्यको शिक्षा क्षेत्रमा लगानी व्यापक हुनेछ । शानदार विद्यालय भवनहरू बन्नेछन् । आधुनिक प्रविधि मैत्री शिक्षकहरू हुनेछन् । बालमैत्री शिक्षण शिकाई क्रियाकलाप हुनेछ । विद्यार्थी शिक्षकको अनुपात मिल्नेछ । राजनीतिक दलका भोले मास्टरहरूबाट सार्वजनिक विद्यालयले मुक्ति पाउनेछन् । नेपाली माटो सुहाउँदो शैक्षिक पाठ्यक्रम बन्नेछन् । बजारबाट ज्ञान र विज्ञानले भरिपूर्ण जनशक्ति ल्याएर तालिम दिई व्यवहारिक जनशक्ति बनाई शैक्षिक क्षेत्रमा लगाईनेछ । शिक्षण पेशालाई अन्य सबै पेशा भन्दा मर्यादित पेशाको रूपमा विकास गरिनेछ । आवश्यक जनशक्ति र शिक्षाको तालमेल हुनेछ । आगामी एकसय वर्षको लागि आवश्यक पर्ने गुरु, डाक्टर, ईन्जिनियर, प्लम्बर, सिकर्मी, डकर्मी, ड्राईभर लगायत ज्ञानमा आधारित जनशक्तिको समेत व्यापक योजना बन्नेछ र कार्यान्वयन हुनेछ । आम्दानीकै कारणले कोही पनि चाहेको विषय पढ्न नपाएर भौतारिने अवस्थाको अन्त्य हुनेछ । विदेशमा रहेका सबै प्रकारका नेपाली जनशक्ति नेपाल फिर्ने वातावरण बन्नेछ । विद्यालय तथा कलेजमा विद्यार्थी संगठनका नामका दलिय राजनीति बन्द हुनेछन् । राजनीतिक दलका भोला बोकेर हिड्ने शिक्षक तथा प्राध्यापकहरूका दिन जानेछन् । शैक्षिक संस्थाहरू विशुद्ध शैक्षिक र प्राज्ञिक विषयको बहस गर्ने थलो बन्नेछन् । शैक्षिक जगतलाई स्रोत र साधनको खाँचो हुनेछैन । शैक्षिक र प्राज्ञिक क्षेत्रमा बहस र अनुसन्धान

गर्ने व्यक्तित्वहरूको सान र मान ठूलो हुनेछ। शैक्षिक जगतलाई आवश्यक पर्ने सम्पूर्ण जनशक्ति पूर्णरूपमा योग्यता प्रणालीमा आधारित हुनेछ। राहात, करार, ज्यालादारीमा रहने पदहरूमा समेत राजनीतिक कोटा मापदण्ड खारेज हुनेछ। भौतिक तथा शैक्षिक उन्नती र प्रगतीको विषयमा प्रतिस्पर्धा हुनेछ। सरकारी लगानी व्यापक बनाई शैक्षिक क्षेत्रमा गुणात्मक सुधार सँगै तारे विद्यालय तथा क्याम्पसहरू रसातालमा पुग्नेछन् र राज्य बलियो हुनेछ। विश्वका हरेक मुलुकले विकासको गति लिनभन्दा अगाडी राज्य बलियो बनाएकाछन्। राज्य संयन्त्र बलियो नभई विकास नहुने कुरा शिक्षा क्षेत्रमा पनि लागु गराउन सक्नु सुशासन हो।

स्वास्थ्यमा हरेक नागरिकहरूको सहज र सरल पहुँच हुनेछ। उपचार गर्नको लागि रकम अभावको कारणले नै कुनै पनि व्यक्तिको ज्यान जाने छैन। कसैलाई कडा रोग लागेमा रकम अभावले सताउने छैन। म विरामी भए भने मेरो उपचार राज्यले गर्छ भन्ने अनुभूति हरेक नागरिकमा हुनेछ। माहामारी तुरुन्तै नियन्त्रण हुनेछ। जीवनजल र सिटामोल समयमा नपाएकै कारणले भाडापखाला र ज्वरोबाट दुर्गम गाउँका जनता छटपटाउनुपर्ने अवस्थाको अन्त्य हुनेछ। राज्य गरीबहरूको पूर्णरूपमा अविभावक हुनेछ। राज्य गरिबीको सिफारिस गर्ने निकायको रूपमा रहनेछैन। स्वास्थ्य क्षेत्रमा हालसम्म तयार भएका जनशक्ति कुनैपनि हालतमा निर्यात हुनेछैनन्। यहि अवस्था सुशासन हो।

भूमिको बैज्ञानिक व्यवस्थापनको लागि उपयुक्त नीति बन्नेछ र प्रभावकारी कार्यान्वयन हुनेछ। आफुलाई चाहिने दाल, साग, भात, अचार, माछा, मासु, दुध, फलफुलमा देश आत्मनिर्भर हुनेछ। बसोबासलाई व्यवस्थित बनाईनेछ। छरिएर रहेको गाउँमा ग्रामीण पूर्वाधार सहित नयाँ ग्रामको स्थापना हुनेछ। पुराना शहरहरू बाटो विस्तारको नाममा तहसनहसन हुनेछैनन्। पुराना शहरहरू भनेका पुरानो सभ्यता हो र पुरानो सभ्यताको संरक्षण गर्नु सबैको कर्तव्य हो भन्ने आत्मबोध हुनेछ। नयाँ शहरहरू बन्नेछन्। शहरी पूर्वाधारहरूको पर्याप्त विकास हुनेछ। जग्गा दलाली पेशामा खडेरी लाग्नेछ। भूमिको मूल्य शुन्य बनाई उपयोगिताको आधारमा भूमिलाई वर्गीकरण गरिनेछ। चाउचाउ बोकेर गाउँ छिरेको ट्र्याक्टर कोदो, फापर, सिस्नो, पिडालु लिएर शहर फिर्नेछ। उच्छिट्टिएर पश्चिम पुगेको हाम्रो पूर्विय दर्शन अनुसारको खाने आनीबानी पुनः फिरेर आउनेछ। ढिडो, रोटो, साग, सिस्नोले स्थान पाउने छ। यो अवस्था नै सुशासन हो।

स्वदेशमा सम्भावनाका क्षेत्रमा रोजगारीका अवसरहरूको पर्याप्त सिर्जना हुनेछ। जल, जमिन, जङ्गल, जडिबुटी प्रतिक्षेत्र प्रतिवर्ष एकलाखका दरले रोजगारी सिर्जना गर्ने बिस बर्षे योजना बन्नेछ। उक्त योजना कार्यान्वयन गर्दै रोजगारीको दिगोपना तिर राज्य लाग्नेछ। विदेशबाट कुनै पनि कफिन नेपालमा आउनेछैनन्। मासिक पन्ध्र हजार कमाउन विदेश भासिएर पिडामा रहेका बलिष्ठ पाखुरा तथा बुढिन लागेको जनशक्ति नचाउरिदै नेपाल फर्किएर आफुले सिकेको ज्ञान, सिप र कमाएको केही पैसा पनि उत्पादनमूलक क्षेत्रमा लगानी गर्ने वातावरण राज्यले बनाउनेछ। उत्पादित बस्तु तथा सेवाको लगानी र बजारको सुनिश्चितता राज्यले गर्नेछ। नेपालसँग पाखुरा होईन रोजगारी माग्नका लागि श्रम सम्भौता गर्न अरु देश नेपाल आउनेछन्। नेपालीहरूले अहिले वैदेशिक रोजगारीका क्रममा खाएको हण्डर बिर्सिएर मानबोचित व्यवहार सहित रोजगारी ती देशहरूलाई दिने बाटो बनाउनेछ। नेपाल र नेपाली दयालुका पर्याय हुन भन्ने कुरा विश्वमानचित्रमा फैलिनेछ। यो अवस्था नै सुशासन हो।

डोजरे ईन्जिनियरको चपेटामा गाउँघरका निर्वलहरूको सम्पत्ति विनास हुने छैन। पानी पँधेरा बाटो पुरिने छैनन्। सडक पुऱ्याउने नाममा गोठ मतान भत्काईने छैन। हालसम्मका धुले र हिले राजमार्ग आवश्यकता र ईन्जिनियरका हिसावले अझ पुगेका मात्रै ग्राभेल र पिचमा चौविसै घण्टा सवारी साधन चल्नेछन्। सार्वजनिक

सवारी साधन चौविसै घण्टा भरपर्दा हुनेछन् । निजी सवारी साधन किन्नुपर्ने बाध्यता हुने छैन । सार्वजनिक सवारी साधनबाट गन्तव्य सुनिश्चित, सुरक्षित र भरपर्दो भएपछि निजी सवारीसाधन किन्न प्रयोग हुने पैसा राष्ट्र निर्माणमा लाग्नेछ । रुट परमिटविना कुनै सवारीसाधन गुड्ने छैनन् । सार्वजनिक यातायात सेवाका लागि प्रयोग हुने निजी सवारी साधनहरू सरकारी क्षेत्रका सार्वजनिक यातायातको सेवा सुविधा र मूल्यसँग प्रतिस्पर्धा गर्न नसकेर हराउनेछन् । यो नै सुशासन हो ।

विद्यालयहरू राजनीति गर्ने अखडाको रूपमा हुनेछैनन् । विद्या आर्जन गर्ने मन्दिरको रूपमा विद्यालय स्थापित हुनेछन् । विद्यालय व्यवस्थापन समिति मास्टर डिग्री गरेका गुरुहरूलाई समेत निर्धारित लक्ष्य प्राप्तितिर लगाउन सक्ने विवेकशील हुनेछ । समितिमा रहने पदाधिकारीहरू ज्ञान र विवेकले भरिपूर्ण हुनेछन् । विवेक भनेको धेरैवटा डिग्रीका सर्टिफिकेट भोलामा हालेर पलाउने विषय होईन भन्ने कुरा सबै सरोकारवालाहरूले मनन गर्नेछन् । यो नै सुशासन हो ।

स्थानीय स्तरका प्रजातान्त्रिक अभ्यास गर्ने संस्थाहरू स्वतस्फूर्तरूपमा आफ्नो नेतृत्व छान्न सक्षम हुनेछन् । स्थानीय स्तरका त्यस्ता संरचनाहरू राजनीतिक दलको छायाँको रूपमा विकास हुनेछैनन् । स्थानीय स्तरका जनताका मागलाई समयमा नै सम्बोधन गर्ने किसिमका हुनेछन् । स्थानीय स्तरमा एसोसिएटिभ डेमोक्रेसीको देहबसान हुनेछ । यो नै सुशासन हो ।

सुशासन प्राप्तिको लागि अतको उपाय

देश संघीय शासन प्रणालीको प्रवलीकरण तर्फ लागेको छ । यस तर्फ लागिर्हँदा कुनै पनि राजनीतिक प्रणाली खराब भन्ने हुदैन । राजनीतिक नेतृत्व तथा प्रशासकहरूको असल नियत हुनुपर्छ, जनताको हितमा केन्द्रीत हुनुपर्छ, राष्ट्रको हितमा हुनुपर्छ, समुदायको हित भएमा म पनि त्यही समुदायको एक सदस्य भएकोले समुदायमा भएको हितले मेरो हित गर्छ, भन्ने भावनालाई आत्मसात् गर्न सक्नुपर्छ, यो सक्थो भने त्यो राजनीतिक प्रणाली असल हो, सकेन भने त्यो राजनीतिक प्रणाली खराब हो ।

नेपालको संविधान तथा प्रचलित कानुनले संघ, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूलाई प्रत्याभूत गरेका अधिकारहरूको प्रभावकारी रूपमा सम्पादन गर्नका लागि आवश्यक लगानी आवश्यक छ । लगानी जुटाउने स्रोत आन्तरिक भयो भने विकास दिगो हुन्छ । विकासको अपनत्व बढ्छ । आन्तरिक स्रोत भनेको नेपालमा रहेका प्राकृतिक स्रोत र साधनहरू हुन् । त्यस्ता प्राकृतिक स्रोत र साधनहरूको प्रयोगलाई दिगो बनाउन सबै तहका सरकारको समन्वय र सामञ्जस्यता आवश्यक पर्छ । त्यो समन्वय र सामञ्जस्यता हासिल गर्ने तर्फ लाग्नु चाहिँ अवको बुद्धिमानी कदम हुनेछ । कर तथा शुल्कका बारेमा अनावश्यक विवाद सिर्जना गर्ने, उच्चान्ने तथा पछान्ने गतिविधि तिर लाग्नु भन्दा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ तथा अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ कार्यान्वयन गर्नका लागि आवश्यक नियमावली तथा आवश्यक कार्यविधि र निर्देशिका ल्याउन तर्फ बहस चलाउन जरुरी छ । यसले गन्तव्य सुशासनलाई सहज बनाउँछ ।

सम्भावनाका क्षेत्रमा स्रोत र साधनहरूको परिचालन चनाखो र सजग अडान सहित गरी प्राप्त प्रतिफल आवश्यकताका क्षेत्रमा लगानी गर्ने ध्येय सबै तहका सरकारको हुनुपर्छ । हाम्रा प्राथमिकताहरू धेरै छन् । तिनै प्राथमिकतालाई अनावश्यक राजनीतिकरण हुनबाट जोगाउँदै प्राथमिकिकरण गर्न सक्नु चाहिँ नेतृत्वको क्षमता हो । स्थानीय, प्रदेश तथा संघको राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्वले त्यसलाई ध्यान दिदै सोही किसिमका राजनीतिक योजना तथा परियोजना ल्याउनुपर्छ, योजना कार्यान्वयन योग्य हुनुपर्छ, चाडो प्रतिफल दिने किसिमका हुनुपर्छ, स्थानीय श्रम, सीप, स्रोत र साधनको अधिकतम प्रयोग गर्ने किसिमका हुनुपर्छ ।

रोजगारीका पर्याप्त अवसरहरूको सिर्जना गरी विदेशिएका नेपालीहरूलाई स्वदेश फर्काउदा हुने सामाजिक लाभको हिसाव कति हुन्छ ? सबैले मनन गर्नु जरुरी छ । यसका लागि तीनै तहका सरकारहरू बिच रणनीतिक क्षेत्रमा होरिजेन्टल तथा भर्तिकल समन्वय आवश्यक छ । केन्द्र सरकारले तल्ला तहका सरकारलाई दोष लगाउने अनि तल्ला तहका सरकारले केन्द्र तहको सरकारलाई दोष लगाउने खेलको अन्त्य गर्नु जरुरी छ । नेपालको संविधानको धारा २३५ (१) बमोजिमको समन्वय कानुन बनाई यसलाई समाधान गर्नु संघीय सरकारको पहिलो र चलाखीपूर्ण समाधान हो ।

लगानी भनेको बरण्डामा बसेर लगानी गर्न आउ भनेर कराउदा आउने विषय होइन । लगानी तथा मुनाफाको सुरक्षाको प्रत्याभूति नभई लगानी आउदैन । कागजी कुरालाई व्यवहारमा उतार्ने सुनिश्चितता पहिलो सर्त हो । लेखिएको कानुनको कार्यान्वयन अनुमानयोग्य हुँदैन भने लगानी मैत्री वातावरण बन्दैन । लगानी मैत्री वातावरणको लागि शासकीय स्थिरता आवश्यक पर्छ । शासकीय स्थिरताले नीतिगत निरन्तरतालाई जनाउँछ । एक सरकारको पालामा शुरु भएको रणनीतिक महत्वको काम अर्को सरकारले मेटाउने रणनीतिले देशको विकास सम्भव छैन । यस्तो गैर जिम्मेवार संस्कृतिको अन्त्य गर्नुको विकल्प देखिदैन । लगानीको लागि जिम्मेवार संस्कृतिको विकास गर्नका लागि पाँच वटा रणनीतिहरूमा बहस चलाउनुपर्छ ।

पहिलो, दुरगामी महत्व राख्ने रणनीतिक लगानी गर्ने तथा सो बाट सिर्जना हुन सक्ने हानी र प्राप्त हुने प्रतिफलमा सबै तहका सरकारको पहुँच स्थापित गर्नसक्ने कार्यदिशा तय गर्नुपर्छ । नाफा मात्रै लिने तर हानीको दोष अरुमा थोपर्ने संस्कारको अन्त्य हुनुपर्छ । हानी बहन गर्न सक्ने बनाउनका लागि तिनै तहका सरकारको शासकीय क्षमता बृद्धि गर्नेपर्छ । शासकीय क्षमताले शासकीय वातावरणलाई नियन्त्रणमा लिएर गन्तव्यमा पुग्न सक्ने अवस्थालाई जनाउँछ । हाल बजारमा आएका कर तथा शुल्क बृद्धिका ह्वीमहरूको नियन्त्रण गर्न सक्नु पनि शासकीय क्षमताको एक अंश हो । ह्वीम कसरि नियन्त्रण गर्न सकिन्छ भने बहस चलाउनुपर्छ । अनावश्यक ह्वीम नियन्त्रण तथा शासकीय स्थिरता नै लगानीयोग्य वातावरणको महत्वपूर्ण अवयव हो ।

दोस्रो, विकास साभेदारहरूको लागत साभेदारी सहितको संलग्नता हो । संविधानले सरकारी, निजी र सहकारीलाई अर्थतन्त्रका तीन खम्बाको रूपमा लिएको छ । सरकारी क्षेत्रका तिन तहका सरकारहरूले लागत साभेदारीमा योजनाका सबै चरणहरूमा काम गर्नुपर्छ । सेवा प्रवाहको मिश्रित मोडलमा काम गर्नुपर्छ । लागत साभेदारी भएमा बाबुले किनेको भैसी भन्दा आफुले बाटेको दाम्स्कोको माया लाग्छ भन्ने पुर्खाहरूले दिएको ज्ञान आन्तरिकीकरण हुन्छ । केन्द्र सरकारको आयोजना, प्रदेश सरकारको आयोजना, स्थानीय तहको आयोजना, कुनै राजनीतिक दलको आयोजना लगायतका अनावश्यक बहस भन्दा पनि सबै तहका सरकारहरू तथा नेतृत्वले हाम्रा आयोजना, जनताका आयोजना भन्ने बहस गर्ने वातावरण बनाउनुपर्छ । यसमा व्यापक बहस चलाउनुपर्छ ।

निजी क्षेत्रले लगानी गर्ने क्षेत्र सरकारले यकिन गर्नुपर्छ, निजी क्षेत्रले होइन । लगानीलाई अपेक्षित दिशामा लाने वातावरण बनाउने सरकारको काम हो । बजारको व्यवस्था, मूल्य निर्धारण, माग र आपूर्तिको सन्तुलन, आवश्यक पूर्वाधार (सडक, उर्जा, सञ्चार लगायत) निर्माण गर्ने, अर्थतन्त्रका सम्पूर्ण क्षेत्रको एकिकृत विकास गर्ने वातावरण बनाउने कामबाट सरकार पन्छिन मिल्दैन । सरकारको नियमनकारी भूमिका प्रभावकारी भएन भने नाफामुखी निजी क्षेत्रको मार जनतामा पर्छ । यो बिषयमा तिनै तहका सरकार चनाखो हुनै पर्छ । बहस यो बिषयमा हुनुपर्छ ।

तेस्रो, देशमा उपलब्ध भएको प्राकृतिक स्रोत र साधन, क्षमता, सिप, जनशक्तिको परिचालन प्रभावकारी रूपमा एकै चोटी गर्नुपर्छ। धनी जेष्ठ नागरिक जो सँग लगानीयोग्य धन छ, तर बल छैन तथा गरिब युवा जो सँग जोस, जागर, सीप, प्रविधि, बल तथा ज्ञान छ तर लगानी गर्ने धन छैन आजको विश्वव्यापी समस्या हो। नेपाल पनि यो समस्याबाट बाहिर चाहिँ छैन। यो समस्यालाई तिनै तहका सरकारले मनन गरी उपलब्ध स्रोत तथा साधनको अत्युत्तम प्रयोग गर्नु पर्छ। यो कसरी र कुन क्षेत्रमा गर्ने भन्ने बहस चलाउनुपर्छ।

चौथो, कानूनको कार्यान्वयन प्रभावकारी बनाउनुपर्छ। खुला अर्थव्यवस्थामा बस्तु तथा सेवाको उत्पादन, मूल्य निर्धारण, आपूर्ति व्यवस्थापन तथा माग र आपूर्ति सन्तुलनमा निजी क्षेत्रको उल्लेख्य भूमिका हुन्छ। निजी क्षेत्र स्वभावैले नाफामुखी हुने भएकोले सामाजिक उत्तरदायित्व पनि बहन गर्न सक्ने बनाउने र उत्प्रेरित गर्ने काम चाहिँ सरकारको हो। कालोबजारी, कार्टेलिङ्ग, सिण्डीकेट, मिलेमतो जस्ता प्रतिस्पर्धालाई रोक्ने गतिविधि नियन्त्रण गर्नु सरकारको दायित्व हो। तीन तहका सरकारले के कस्ता क्षेत्रमा के कसरी नियन्त्रण तथा नियमन गर्न सक्छन् भन्ने पो बहसको विषय बन्नुपर्छ। राज्यले उपलब्ध गराउने बस्तु तथा सेवाहरू पब्लिक ब्याड (एक पछि अर्को गर्दै क्रमशः नियमन गर्ने रणनीति) को रणनीतिबाट पब्लिक गुड हासिल गर्ने तर्फ तीनै तहका सरकारलाई डोच्याउन सक्ने बहस चाहिँ आवश्यक छ।

पाँचौं, नतिजा र सिकाईमा जोड दिनुपर्छ। गर्भाधान भएको नौ महिना पछि मान्छेको बच्चा जन्मिन्छ, रोपेको निश्चित समय पछि विरुवाले फल दिन्छ। गर्भाधान भएको केही समयपछि देखिने मर्निङ्ग सिकनेसलाई समस्या मानेर एबोर्सन गरियो भने बच्चा नजन्मिने पक्का छ, रोपेको विरुवाको पुरानो पात झर्नो भनेर उखलेर फ्याक्यो भने फल नफले पक्का छ। त्यसरी नै कुनै पनि शासकीय व्यवस्था कार्यान्वयनमा आएको निश्चित अवधि व्यतित हुन नदिई उखेलेर फालेमा खराब हो वा असल छुट्याउन सकिँदैन। नेपालको संघीयता पनि भ्रुण वा भर्खर रोपेको विरुवाको अवस्था मै छ। यसको अपेक्षित नतिजा आउन केही समय लाग्छ तर प्रत्येक दिनका सिकाहरूलाई समायोजन गर्दै लैजाने बहस चलाउनुपर्छ। भ्रुण हत्या गर्ने वा विरुवा उखेल्ने बहस अनावश्यक तथा बाहियात हो।

सरकारी खर्च जनताले तिरेको करबाटै गर्ने हो। गाडी किन्ने, कागज किन्ने, कलम किन्ने, कम्प्युटर किन्ने, बाटो बनाउने, पुल बनाउने, विमानस्थल बनाउने, विदेश भ्रमण गर्ने, कर्मचारी तथा पदाधिकारीहरूको औषधी उपचार गर्ने आवश्यक सबै सामान किन्ने वा बनाउने काम जनताले तिरेको करले नै हो। जनताले तिरेको करले पुगेन भने बैदेशिक सहायता वा ऋण लिने हो। ऋण तिर्ने फेरि जनताले तिरेको करले नै हो। जनताले तिरेको करले बनाएका यस्ता बस्तु तथा सेवामा जनताको अपनत्व बढ्छ। तर सरकारले हामीले तिरेको कर तथा शुल्कको दुरुपयोग हुँदैन भन्ने विषयमा जनता ढुक्क हुने बातावरण सिर्जना गर्नु अनिवार्य हुन्छ। तिरेको करको सदुपयोग हुने र राज्यबाट बस्तु तथा सेवा पाउने प्रत्याभूति सर्वसाधारण नागरिकमा भएमा कर विवाद आउँदैन। सरकारको लगानी सर्वसाधारणले प्रयोग गर्ने दैनिक आवश्यकताका बस्तु तथा सेवामा हुनुपर्छ, वातावरण, मानिस र विकासलाई सन्तुलन गर्ने गरी गर्नुपर्छ, सर्वसाधारण नागरिकहरूको जिवनस्तर उकास्न उल्लेख्य भूमिका खेल्ने क्षेत्रमा गर्नुपर्छ भन्ने बहसलाई मूर्तरूप दिन चारवटा क्षेत्रमा व्यापक बहस गर्नुपर्ने देखिन्छ।

पहिलो, संघीयताको मर्मलाई कार्यान्वयन गर्न सक्ने वित्तिय संरचनाको बिकास र कार्यान्वयन गर्नुपर्छ। यसले तीनै तहका सरकार बिच हुने वित्तिय व्यवस्थापनलाई लगानीयोग्य बनाउन मद्दत गर्छ, आम्दानीका स्रोतहरूको सुनिश्चितता गर्छ, खर्चका क्षेत्रहरूको निर्धारण गर्छ, आन्तरिक राजस्व तथा शुल्कको दायरा र

दरको बारेमा स्पष्टता पाउँछ । सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनलाई प्रतिस्पर्धात्मक तथा मितव्ययी बनाउँछ, लेखा प्रणाली तथा लेखा परीक्षणलाई राष्ट्रिय लेखा बमोजिमको बनाउँछ । बैङ्क तथा वित्तिय क्षेत्रको पहुँच सर्वसाधारण नागरिकमा पुऱ्याउछ ।

समपुरक अनुदान र विशेष अनुदानका क्षेत्र तोकिएको, आन्तरिक राजस्व तथा शुल्कको दायरा र दरको बारेमा स्पष्टता पार्ने कानून बनाउनुपर्छ, तल्लो तहका सरकारहरूले गर्ने खरिद कानूनको बनाउनुपर्छ, स्थानीय तहको प्रतिवेदन प्रणाली प्रदेश तथा केन्द्रमा गर्ने किसिमको हुनुपर्छ, बैङ्क तथा वित्तिय पहुँच सर्वसाधारण नागरिकमा हुनुपर्ने लगायतका वित्तिय क्षेत्रका जल्दाबल्दा विषयलाई बहसमा लैजानुपर्छ ।

दोस्रो, उत्तरदायी र पारदर्शी वित्तिय व्यवस्थापनको प्रत्याभूति सबै तहका सरकारमा हुनुपर्छ । एक रुपैया राजस्वको खर्च पनि तजविजी तरिकाले हुनुहुँदैन । कुन कुन क्षेत्रमा बजेट विनियोजन भएको छ र त्यसको औचित्य के हो ? भन्ने कुराको तर्क र तथ्य दिन सक्ने गरी वित्तिय व्यवस्थापन हुनुपर्छ । विनियोजित बजेटबाट नतिजा प्राप्त हुनुपर्छ । नतिजाले सर्वसाधारण नागरिकको जीवनस्तरमा सुधार आएको अनुभूति हुनुपर्छ । राज्य सञ्चालनका सबै सरोकारवाला तथा साभेदारहरू वित्तिय व्यवस्थापन पारदर्शी र उत्तरदायी हुने बातावरण चाहिन्छ । यस्ता विषयहरूमा बहस चलाउनु पर्छ ।

तेस्रो, सबै तहको सरकारले पारदर्शी र रणनीतिक सार्वजनिक खरिद प्रणालीको अवलम्बन गर्नुपर्छ । स्थानीय तहको भौगोलिक अवस्थिति अनुरूपको खरिद कानून हुनुपर्छ । जुम्लामा र काठमाण्डौमा एउटै खरिद कानूनको प्रयोग विवेकशील भएन । कन्सल्टेन्सी मोडलको खरिद कानूनले काम गरेन । विभागीय जनशक्तिबाटै हुने काम पनि कन्सल्टेन्सी मोडलमा लगेर अनुचित लाभ लिने काम भएको छ । विभागीय जनशक्तिबाटै काम गराउने र उनिहरूलाई अतिरिक्त काम गरेबापत प्रोत्साहन गर्ने व्यवस्था सहितको खरिद कानून चाहिन्छ । टुक्रे ठेक्का प्रणालीले सार्वजनिक निर्माणको कार्य प्रभावकारी भएको छैन । निर्मित बस्तु तथा सेवामा निर्माण व्यवसायीहरू र ईन्जिनियरहरू तथा संलग्न पदाधिकारीहरूलाई उत्तरदायी बनाउन सिकिएको छैन । यी र यस्ता सवालहरूको बारेमा बहस चलाउनुपर्छ ।

चौथो, सबै तहका सरकारहरूको नियमन क्षमतामा गुणस्तरियता र स्थायित्व हुनुपर्छ । बस्तु तथा सेवाको उत्पादन, प्रशोधन, वितरण, लागनीको क्षेत्र निर्धारण, गुणस्तर निर्धारण, विवाद समाधान लगायतका सबै क्षेत्रमा सरकारलाई कसरी प्रभावकारी बनाउनुपर्छ ? नियमन क्षमता कमजोर भएको स्थानीय सरकारको क्षमता विकास गर्नुपर्छ । प्रणाली नै बनाउन नसक्ने सरकारलाई नियमन प्रणाली सहित क्षमता विकासको रणनीतिक योजना दिनुपर्छ ।

निष्कर्ष

नेपालको शासकीय प्रणालीमा स्थानीय सरकार भनेको सरकार छ, भनेर नागरिकहरूले अनुभूति गर्ने संस्था भएकोले यसलाई भाईब्रेन्ट, जिबन्त, जनताको अपेक्षा पुरा गर्न सक्ने, वातावरणीय रूपमा संरक्षित तथा स्व-शासित कसरी तुल्याउन सकिन्छ ? भन्ने तर्फ केन्द्रित हुन जरुरी छ । केन्द्र सरकार, प्रदेश सरकार तथा स्थानीय सरकारको कर्तव्य र दायित्वका बारेमा सरकार स्वयं तथा नागरिकलाई सुसूचित तथा दीक्षित गराउने काम राजनीतिज्ञ, नागरिक समाज, प्रशासक तथा जिम्मेवार नागरिकको हुनुपर्छ । सेवा वा पदमा रहनुजेल सबै प्रणाली ठिक देख्ने तर सेवा वा पदबाट हटेको दिन सबै प्रणाली भताभुङ्ग भएको देख्ने गैर जिम्मेवारीपनाको अन्त्य गर्नुपर्छ । नागरिक हैसियतमा संविधान तथा कानूनले दिएको अधिकारको माग गर्ने मात्रै हैन, नागरिकले निर्वाह गर्नुपर्ने भनेर तोकिएको कर्तव्य पनि पुरा गर्नुपर्छ, भन्ने तर्फ बहसलाई घनिभूत बनाउनु नै संघीयताको मिठो प्रतिफल सबैले पाउने वातावरण सिर्जना गर्नु नै सुशासनयुक्त शासनप्रणाली हो ।

सब्दम सामाग्रीहरू

- Thinking Fast, Thing Slow, Daniel Kahanman
- निजामती सेवा ऐन, २०४९ तथा नियमावली, २०५०
- नेपालको संविधान
- नेपालमा प्रशासन सुधार आयोगका प्रतिवेदनहरू ।
- पराग, राजस्व विशेषाङ्क, दोस्रो अङ्क ।
- प्रशासन व्यवस्थापन र समावेशी लोकतन्त्रका नवीन आयामहरू, विष्णु सुवेदी ।
- सार्वजनिक व्यवस्थापन स्रोत सामाग्री, सोपान पब्लिकेशन ।
- सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ तथा नियमावली, २०६५
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

* * *

नेपालमा स्थानीय सरकारको प्रभावकारीता र परिणाममुखी समृद्धि

डा. हरिप्रसाद अधिकारी

सारांश

कुनै पनि राज्यको कुनै निश्चित भौगोलिक क्षेत्रका जनताले आफ्नो भौगोलिक विविधता, आवश्यकता र विशिष्टता अनुरूप शासन प्रवन्ध आफैले गर्ने स्वतन्त्रालाई स्थानीय शासन भनिन्छ, त्यसैले जनचाहनालाई स्थानीय सरकारको मुल आधार मानिन्छ। यस लेख द्वितीय तथ्याङ्कमा आधारित रहेको छ, जसको उद्देश्य स्थानीय सरकारको प्रभावकारीता र परिणाममुखी समृद्धिका बारेमा अध्ययन गर्नु रहेको छ। यस लेखमा मुख्यतया, परिचय, लेखको उद्देश्य, लेखको विधि, स्थानीयतह, स्थानीय शासनको विकासक्रम, स्थानीय तहको संख्या, स्थानीय तह संग सम्बन्धित मुख्य मुख्य संघीय कानूनहरू, स्थानीय तहको काम कर्तव्य र अधिकार, स्थानीय तहको न्यायिक अधिकार क्षेत्र र न्याय निरूपण, स्थानीय तहको वित्तीय अधिकार क्षेत्र र आर्थिक कार्यप्रणाली, स्थानीय शासनका मुल्य मान्यताहरू, दिगो तथा समावेशी स्थानीय विकास, स्थानीय तह/सरकारका अवसर र चुनौतिहरू, स्थानीय निकाय र स्थानीयतह, विकास र समृद्धि, वर्तमानमा समृद्धिको आवश्यकता, परिणाममुखी समृद्धि र सुभावहरू समेटिएको छ।

पृष्ठभूमि

नेपालमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पुरा गर्न संविधान सभाबाट पारित गरी नेपालको संविधान २०७२ जारी भएको पाईन्छ, ततपश्चात् नेपालमा परम्परागत रूपमा रही आएको एकात्मक र केन्द्रीकृत शासन प्रणालीको अन्त्य गरी राज्यको मुल संरचनाका रूपमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बिचको सम्बन्ध सहकारीता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित रही तिनवटै तहले नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने व्यवस्था रहेको छ। स्थानीय तहको हकमा राज्यशक्तिको प्रयोग, कानून बनाउने लगायतका कार्यहरू गाउँपालिका र नगरपालिकाले मात्र गर्छन्। जिल्ला सभाले समन्वय र अनुगमनको कार्य गर्ने प्रावधान रहेको छ। स्थानीय शासनको महत्वपूर्ण आधार स्थानीय शासन व्यवस्थालाई मानिने हुँदा स्थानीय शासन भन्नाले स्थानीय तहमा जनता आफैले शासन प्रवन्ध गर्नु भन्ने बुझिन्छ। यस लेखको मुख्य उद्देश्य स्थानीय सरकारको प्रभावकारीता र परिणाममुखी समृद्धिका बारेमा अध्ययन गर्नु रहेको छ। यस लेख द्वितीय तथ्य तथा तथ्यांकमा आधारित रहेको छ। द्वितीय तथ्यांकका श्रोतहरूमा नेपाल सरकार तथा अन्य निकायबाट प्रकाशित प्रतिवेदन, पुस्तकहरूका साथै पुस्तक, लेख, सूचना, पुस्तकालय अध्ययन, Website को उपयोग आदि रहेको छन्।

स्थानीय निकाय र स्थानीय तह

स्थानीय निकाय भनेर एकात्मक तथा केन्द्रीकृत शासन पद्धतिमा भनिन्थ्यो नेपालमा साविकका गाउँविकास समिति नगरपालिका र जिल्ला विकास समितिलाई स्थानीय निकायको रूपमा राखिएको थियो। जसमा निकायको अर्थ एकाई भन्ने बुझिन्छ। माथिल्लो तहले प्रत्यायोजन गरेका अधिकारको मात्र स्थानीय निकायले प्रयोग गर्दथे। नेपालको संविधानमा स्पष्ट भनिएको छ कि संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तिन तहको हुनेछ यसरी हेर्दा अहिलेको नेपालको स्थानीय तहलाई एक तहको सरकारको संवैधानिक मान्यता प्राप्त भएको देखिन्छ।

सह-प्राध्यापक, जनप्रशासन क्याम्पस, काठमाडौं

स्थानीय शासनको बिकासक्रम

किराँतकाल देखि नेपालमा स्थानीय शासनको प्रारम्भ भएको पाईन्छ, किनकि त्यसवेला स्थानीय एकाइहरूलाई प्रशासनिक न्यायिक तथा राजस्व अधिकार प्रयोग गर्ने स्वायत्तता रहेको देखिन्छ। त्यस पछि त्यस्तो स्वायत्तता मल्लकालमा समेत रहेको पाईन्छ। पृथ्वीनारायण शाहले बाइसे चौविसे राज्यको एकिकरण पश्चात् देशमा राणा शासन काल, पञ्चायत शासन व्यवस्था र २०४६ पश्चात् बहुदलीय प्रजातन्त्र र संवैधानिक राजतन्त्र सहितको व्यवस्थामा समेत राज्यको केन्द्रीकृत र एकात्मक ढाँचाको व्यवस्थाले गर्दा देशको स्थानीय शासन संचालन तथा जनताको जीवन स्तरमा आशातित सफलता हाँसिल गर्न नसकेको देखिन्छ। देशमा वि.सं २०५६ पश्चात् स्थानीय निकायको चुनाव नभएकाले स्थानीय शासन व्यवस्थामा संक्रमणको स्थिती र थप अन्यौलता देखापरेको पाईन्छ। स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ र स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावली कार्यान्वयनमा ल्याईएता पनि शासन व्यवस्थामा खासै सुधार हुन सकेन। पछि वि.सं २०६३ मा नेपालको अन्तरिम संविधानले वर्गिय, जातिय, भाषिक, लैंगिक, सांस्कृतिक, धार्मिक एवं क्षेत्रिय भेदभावको अन्त्य गर्न राज्यको केन्द्रीकृत र एकात्मक ढाँचाको अन्त्य गरी संघीय ढाँचा र अग्रगामी पूनर्संरचना गर्ने व्यवस्था गरेको थियो। पहिलो संविधान सभाको निर्वाचन २०६४ पश्चात् उक्त संविधानबाट संविधान जारी हुन सकेन र २०७० सालमा दोस्रो पटक संविधान सभाको निर्वाचन भई वि.सं २०७२ असोज ३ गतेबाट नेपालमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संविधान जारी भएको छ। स्थानीय तहको शासन व्यवस्थाका सम्बन्धमा नेपालको संविधानले गरेका मुख्य व्यवस्थाहरू देहाय अनुसार रहेका छन्:

- आफ्नो अधिकार क्षेत्र भित्रका विषयमा कानुन, निती, योजना र बजेट तर्जुमा गरी लागु गर्न पाउने।
- आफ्नो कार्य विभाजन तथा कार्य सम्पादन सम्बन्धी नियम बनाई लागु गर्न सक्ने।
- कानुन बमोजिम तोकिएका विवादहरूमा न्याय निरुपण गर्न सक्ने।
- संविधान र कानुन बमोजिमका आर्थिक अधिकार क्षेत्रका विषयमा कर लगाउन सक्ने।
- तोकिएका क्षेत्रमा राजस्व वाँडफाँडको अंश प्राप्त गर्न सक्ने।
- स्थानीय तह प्रति उत्तरदायी स्थानीय सेवाको गठन र प्रशासन संचालन।
- नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट अनुदान प्राप्त गर्ने।

स्थानीय तहको संख्या

नेपालमा नगरपालिका र गाउँपालिका तथा तिनका वडाहरू देहाय बमोजिमका कायम रहेका छन्:

| क्र.सं | स्थानीय तह | संख्या | वडा संख्या |
|--------|-----------------|--------|------------|
| १. | महानगरपालिका | ६ | १७४ |
| २. | उप महानगरपालिका | ११ | २३४ |
| ३. | नगरपालिका | २७६ | ३११९ |
| ४. | गाउँपालिका | ४६० | ३२१६ |
| | जम्मा | ७५३ | ६७४३ |

स्थानीय तह संग सम्बन्धित संघीय कानूनहरू

नेपालमा हाल स्थानीय तह संग सम्बन्धित कानूनहरू निम्न रहेका छन्:

- स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७४
- राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३
- स्थानीय तह निर्वाचन ऐन, २०७४
- स्थानीय तह निर्वाचन नियमावली, २०७४
- स्थानीय तह निर्वाचन निर्देशिका, २०७४
- स्थानीय तह निर्वाचन विवाद निरुपण निर्देशिका, २०७४
- स्थानीय तह निर्वाचन (कसुर तथा सजाय) निर्देशिका, २०७४
- गाउँकार्यपालिका तथा नगर कार्यपालिका निर्वाचन निर्देशिका, २०७४
- जिल्ला समन्वय समिति निर्वाचन निर्देशिका, २०७४

स्थानीय तहको काम कर्तव्य र अधिकार

नेपालको संविधानले अनुसुचि ८ र अनुसुचि ९ मा एकल अधिकार क्षेत्र र साभा अधिकार क्षेत्रको व्यवस्था गरेको पाईन्छ। एकल अधिकार क्षेत्रका विषयमा स्थानीय तह आफैले कानून बनाई ति अधिकारहरू प्रयोग गर्न सक्दछन् भने साभा अधिकार क्षेत्र अन्तरगत संघ, प्रदेश र स्थानीय तह समेतका अधिकारहरू हुन् भन्ने बुझिन्छ जसको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले कानून बनाई लागु गर्न सक्दछन् जसमा साभा अधिकार क्षेत्रका विषयमा स्थानीय तहले कानून बनाउँदा संविधान, संघीय र प्रदेश कानून सँग नबाभिने गरी बनाउनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४ को दफा ११ मा स्थानीय तहको काम कर्तव्य र अधिकारको वारेमा व्यवस्था भएको पाईन्छ जसमा व्यवस्था भएका मुख्य मुख्य काम कर्तव्य र अधिकारहरू निम्न अनुसार रहेका छन्:

- संरक्षण प्रवर्द्धन तथा नियन्त्रणका लागि नगर प्रहरीको गठन संचालन व्यवस्थापन र नियमन
- सहकारी संस्था सम्बन्धी कार्यहरू
- एफ.एम संचालन (एकसय वाट सम्मको)
- स्थानीय कर सेवा शुल्क तथा दस्तुर
- स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन
- स्थानीय तथ्यांक संकलन र अभिलेखन
- स्थानीय स्तरका विकास आयोजना तथा परियोजना
- आधारभूत र माध्यामिक शिक्षा
- आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाई
- स्थानीय बजार व्यवस्थापन वातावरण संरक्षण र जैविक विविधता
- स्थानीय सडक, ग्रामिण सडक, कृषि सडक र सिंचाई

- गाउँसभा, नगरसभा, मेलमिलाप र मध्यस्थताको व्यवस्थापन
- स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापन
- जग्गा धनी दर्ता प्रमाण पुर्जा वितरण
- कृषि तथा पशुपालन कृषि उत्पादन व्यवस्थापन, पशुस्वास्थ्य, सहकारी
- जेष्ठ नागरीक, अपांगता भएका व्यक्ति र अशक्तहरूको व्यवस्थापन
- वेरोजगारको तथ्यांक संकलन
- कृषि प्रसारको व्यवस्थापन, संचालन र नियन्त्रण
- खानेपानी, साना जलविद्युत आयोजना, वैकल्पिक उर्जा
- विपद व्यवस्थापन
- जलाधार, वन्यजन्तु, खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण
- भाषा संस्कृति र ललितकलाको संरक्षण र विकास
- संविधानले स्पष्ट गरेका विषयहरू र अवशिष्ट अधिकार संघको अधिकार क्षेत्र अन्तरगत रहने व्यवस्था छ। संघले कार्य निक्षेपण गरेका अधिकारहरू पनि स्थानीय तहको कार्यक्षेत्र भित्र पर्दछन्।
- संघीयताको अवधारणा अनुरूप संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूको समन्वय तथा सहकार्यमा विभिन्न कार्यहरू सम्पादन गर्न सक्ने।

स्थानीय तहको न्यायिक अधिकार क्षेत्र र न्याय निरूपण सम्बन्धी व्यवस्था

नेपालको संविधानको धारा २१७ ले कानून वमोजिम आफ्नो अधिकार क्षेत्र भित्रका विवाद निरूपण गर्न गाउँपालिका र नगरपालिकालाई गाउँपालिकामा उपाध्यक्ष र नगरपालिकामा उप प्रमुखको संयोजकत्वमा ३ सदस्यीय न्यायिक समितिको व्यवस्था गरेको छ, जसले तोकिएका विवादहरूको निर्णय निरूपण, मेलमिलाप गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको पाईन्छ।

स्थानीय तहको वित्तीय अधिकार क्षेत्र र आर्थिक कार्यप्रणाली सम्बन्धी व्यवस्था

स्थानीय तहको आर्थिक व्यवस्था सम्वन्धमा निम्न कानूनहरू आकर्षित हुन्छन्:

- नेपालको संविधान
- स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४
- राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४
- भ्रमण खर्च नियमावली, २०६४
- अर्थमन्त्रालयले कार्यालय प्रयोजनको लागि जारी गरेको कार्य संचालन निर्देशिका, २०७३
- स्थानीय तह आर्थिक ऐन (स्थानीय तहले पारित गरेको)
- स्थानीय तह विनियोजन ऐन
- विकास सहायता नीति, २०७१ आदि।

गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले अन्य श्रोतका साथै वित्तिय श्रोतको परिचालन संविधानमा अनुसुचिकृत कार्यहरूको सम्पादनको लागि गर्नुपर्ने हुन्छ। स्थानीय तहका वित्तिय अधिकार का रूपमा आन्तरिक आय, वित्तिय हस्तान्तरणबाट प्राप्त आय, राजस्व बाडफाइबाट प्राप्त आय तथा ऋण परिचालन रहेको पाईन्छ। गाउँपालिका तथा नगरपालिकाहरूले कानून बमोजिम स्थानीय तहमा तोकिएका कर तथा गैर कर राजस्व उठाउन सक्दछन्। स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले वित्तिय समानिकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपुरक अनुदान तथा विशेष अनुदान प्राप्त गर्न सक्ने व्यवस्था भएको पाईन्छ। यसै गरी स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४ को परिच्छेद १० मा गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको आर्थिक कार्यप्रणाली सम्बन्धमा व्यवस्था भएको पाईन्छ। ऐनको दफा ६९ मा स्थानीय संचित कोष दफा ७० मा आकस्मिक कोष, दफा ७१ मा बजेट पेश र पारित गर्ने, दफा ७२ मा आर्थिक वर्ष र आय व्ययको लेखा, दफा ७३ मा खर्च गर्ने अख्तियारी र कार्यविधि, दफा ७४ मा सार्वजनिक खरिद गर्ने, दफा ७५ मा संचित कोषमा जम्मा हुने, दफा ७६ मा कारोवारको लेखा, दफा ७७ मा लेखापरीक्षण, दफा ७८ मा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली कार्यान्वयन गर्नु पर्ने, दफा ७९ मा रकमान्तर र दफा ८० मा सूचना प्रविधीको प्रयोग सम्बन्धमा व्यवस्था गरीएको छ जुन कुराहरू स्थानीय तहले पालना गर्नु पर्दछ। यसका अतिरिक्त सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुदृढिकरण तथा उत्तरदायित्व र पारदर्शिता सम्बन्धी आवधिक कार्ययोजना बनाइ सो को कार्यान्वयनका लागि बजेटको सुनिश्चितता गर्नु पर्दछ र कार्ययोजना बमोजिम भए नभएको अनुगमन प्रणाली र संयन्त्र समेतको व्यवस्था गर्नुपर्ने प्रावधान रहेको छ।

स्थानीय तहमा कर्मचारी सम्बन्धी व्यवस्था

नेपालमा स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहमा कर्मचारी समायोजन नभए सम्मको लागि संविधानमा व्यवस्था भए बमोजिम कर्मचारी समायोजन व्यवस्था गर्न कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७४ लागु गरेको सन्दर्भमा नेपाल सरकारले निजामती सेवा तथा स्थानीय तहमा कार्यरत कुनै कर्मचारीलाई काम काज गर्न खटाउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ। यसै गरि संघीय कानूनको अधिनमा रहि स्थानीय सेवाको गठन, संचालन, व्यवस्थापन, सेवाको सर्त तथा सुविधा सम्बन्धी अन्य व्यवस्था स्थानीय तहले बनाएको कानून बमोजिम हुनेछ भन्ने कुरा कानूनमा नै स्पष्ट गरिएको पाइन्छ।

स्थानीय शासनका मुल्य मान्यताहरू

जनचाहनालाई स्थानीय सरकारको मूल आधार मानिन्छ, त्यसैले कुनै पनि राज्यको कुनै निश्चित भौगोलिक क्षेत्रका जनताले आफ्नो भौगोलिक विविधता, आवश्यकता र विशिष्टता अनुरूप शासन प्रबन्ध आफैले गर्ने स्वतन्त्रतालाई स्थानीय शासन भनिन्छ। कुनै पनि शासनको महत्वपूर्ण आधार स्थानीय शासन व्यवस्थालाई मान्न सकिन्छ। किनकि सहभागीतामूलक शासन प्रणाली, समावेशिता जनताको सहज पहुच र सामिप्यताले गर्दा स्थानीय तहको शासन प्रणाली बढी पारदर्शी तथा जवाफदेही हुन्छ भनिएतापनि जहाँ शक्तिको बढी प्रयोग हुन्छ त्यहाँ अधिक भ्रष्टाचार हुने सम्भावनालाई नकार्न सकिदैन। त्यसैले स्थानीय सरकारले संयमता अपनाई सुशासन अभिवृद्धि तथा भ्रष्टाचार न्युनिकरण तर्फ प्रतिबद्ध हुनुपर्दछ। नागरिक प्रति जवाफदेही, उत्तरदायी र संवेदनशिल स्थानीय सरकार नैतिक मुल्य मान्यतामा आधारित हुनु पर्ने, भ्रष्टाचारमा सुन्य शहनशिलता र भ्रष्टाचार न्युनिकरण गर्नेतर्फ उन्मुख रहनु पर्ने, अधिकारमा आधारित शासन पद्धतीको विकास गर्नु पर्ने, राजनीति र प्रशासनको अन्तर सम्बन्धमा ध्यान दिनुका साथै सार्वजनिक निगरानीका लागि संस्थागत प्रबन्ध अहिलेको अपरिहार्यता मान्न सकिन्छ।

दिगो तथा समावेशी स्थानीय विकास

सन् २०३० सम्ममा दिगो विकासका लागि संयुक्त राष्ट्र संघले विकासका लागि हाँसिल गर्नुपर्ने १७ वटा लक्ष्य निर्धारण गरेको सन्दर्भमा नेपालले पनि प्रतिवद्धता व्यक्त गरे अनुरूप स्थानीय सरकारहरूले कार्यक्रमहरू संचालनमा ल्याएको सन्दर्भमा अझ त्यसलाई प्रभावकारी बनाउन स्थानीय तहले तर्जुमा गर्ने आवाधिक एवं वार्षिक योजना तथा बजेटमा दिगो विकासका निर्दिष्ट लक्ष्यहरू हाँसिल हुनेगरी तदनुकुल कार्यक्रम तथा गतिविधीहरूलाई सशक्त गराउन सके गरिवी, अशिक्षा, भोक, अस्वस्थता, असमानता, हिंसा आदिको अन्त्य भई विकासको अनुकुल वातावरण श्रृजना हुन सक्नेकुरालाई नकार्न सकिदैन । समावेशी स्थानीय शासन विकास अन्तरगत लैंगिक समानता तथा सामाजिक समावेशिकरण, बालमैत्री स्थानीय शासन, अल्पसंख्यकको विविधता सम्बोधन, वातावरण मैत्री विकास व्यवस्थापन, समावेशिकरणका साथै विपद व्यवस्थापन जस्ता कुराहरू पर्दछन् ।

स्थानीय सरकारका अवसर र चुनौतिहरू

नेपालको स्थानीय तह माथि देखि तलको नभई समतलीय भएको देखिन्छ । स्थानीय तह संघ र प्रदेश मातहतको ईकाई नभई संघ र प्रदेश संग सह-अस्तित्व भएको तह भन्ने बुझ्न सकिन्छ । यसैगरी नेपालको राज्य शक्तिको प्रयोग संघ प्रदेश र स्थानीय तहले यस संविधान तथा कानुन बमोजिम गर्ने व्यवस्था हुनु आफैमा पहिलो अवसर मान्न सकिन्छ ।

दोश्रो स्थानीय तहले कार्यपालकीय, व्यवस्थापकीय र न्याय सम्बन्धी अधिकारको प्रयोग गर्दा नेपालको सार्वभौमसत्ता वा राज्य शक्ति वा राजकीय शक्तिको प्रयोग गर्दछन् । संघीय सरकार र प्रदेश सरकार भन्दा स्थानीय सरकार स्थिर र शक्तिशाली रहेको छ ।

तेस्रो स्थानीय सरकारको कार्यपालिका परिवर्तन भईरहने वा विघटन हुने तथा व्यवस्थापिका विघटन हुने संवैधानिक व्यवस्था देखिदैन ।

चौथो स्थानीय तहको अधिकारको उल्लंघन भएमा सोको उपचारका लागि संवैधानिक ईजलासको व्यवस्था नेपालको संविधानले नै गरेको पाईन्छ ।

यसै गरि हाल स्थानीय सरकारका चुनौतीहरूलाई देहाय अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- भौतिक संरचना, श्रोत र साधनको अभाव खड्कीएको पाईन्छ
- स्पष्ट कानुनको अभाव देखिएको
- जन प्रतिनिधीहरूमा प्रशासनिक, वित्तीय, विधीशास्त्रीय न्यायिक कार्यविधि, वन शिक्षा र प्रविधि लगायतमा ज्ञानको अभाव
- योग्य, सक्षम, दक्ष प्राविधिक ज्ञान र सिप भएका कर्मचारीहरूको अभाव
- सुचना प्रविधिको अभाव
- व्यवस्थापकीय समस्या (राय, सल्लाह, सुझाव र विस्तृत गृहकार्य चाहिने कुनै कार्यमा)
- केन्द्रीकृत मानसिकता (जनप्रतिधी र कर्मचारीहरूमा)
- प्रदेश र स्थानीय तहका विचमा विवाद (श्रोत साधन र करमा)
- स्वार्थपूर्ण कार्य (राजनीतिक दल, जनप्रतिनिधी, कर्मचारीहरू)
- सामाजिक सद्भावमा कमि (जात, धर्म, लिंग भौगोलिक अवस्था र राष्ट्रिय एकता)
- निर्णयमा एकरूपता नहुनु
- भ्रष्टाचारमा वृद्धि हुनाले शुसासनमा धक्का
- विकास र समृद्धिका लागि न्यून आर्थिक श्रोत

विकास र समृद्धि

साधारणतया भन्ने हो भने विकासलाई सकारात्मक परिवर्तन भनेर बुझ्न सकिन्छ । वास्तवमा विकास गतिशिल प्रक्रिया हो जुन ऐतिहासिक चरण सापेक्ष हुन्छ भनिन्छ । अर्को शब्दमा भन्ने हो भने उत्पादक शक्ति र उत्पादन सम्बन्धको द्वन्दात्मक अन्तर सम्बन्धनै विकास हो भने समृद्धिलाई बहुआयामिक अवधारणा बाट हेर्न सकिन्छ जसलाई भन्ने गरिन्छ कि उत्पादन र उत्पादकत्वको अभिवृद्धि, समन्यायिक वितरण, श्रोत साधन र पर्यावरणीय दिगोपना, मानविय खुसि अर्थात् सन्तुष्टी । वास्तवमा पूर्विय दर्शनले पनि सर्वे भवन्तु सुखिनः, सर्वे सन्तु निरामयाः, सर्वे भद्राणि पश्यन्तु मा कस्विद् दुःखभागजनः का साथै ॐ द्यौः शान्तिः, अन्तरिक्षं शान्तिः, पृथिवी शान्तिः, रापः शान्तिः रोषधयः शान्तिः, वनस्पतय शान्तिः, विश्वे देवाः शान्तिः, ब्रह्म शान्तिः, सर्वम् शान्तिः, सामा शान्तिरेधि ॥ ॐ शान्तिः शान्तिः शान्तिः । जे भने तापनि समृद्धिलाई जोड दिएको बुझ्न सकिन्छ ।

वर्तमानमा समृद्धिको आवश्यकता

नेपालको संविधान जारी भई राजनीतिक संक्रमण समाप्ती हुदै गएको सन्दर्भमा राज्यको ध्यान आर्थिक तथा सामाजिक विकासमा केन्द्रीत गरिएको भनिएता पनि नेपाली अर्थतन्त्रमा विविध प्रकारका समस्याहरू विद्यमान रहेको पाईन्छ, जसमा मुख्यतया ह्रासोन्मुख कृषि, श्रम पलायन, पूर्वाधारको कमी, घरेलु उद्योगको ह्रास हुनाले आयातित वस्तुमा निर्भर हुनु, आवश्यक वित्तिय सेवाको अभाव, गुणस्तरिय तथा सिपयुक्त शिक्षाको कमी, गुणस्तरिय स्वास्थ्य सेवाको अभाव, उपभोक्ताहरू ठगिनु, उपभोक्ताहरूमा विचलन आउनु आदि कुराहरू पर्दछन् । वाढी, पहिरो, भूक्षय, भुकम्प वन विनास आदिले गर्दा वातावरणीय समस्या क्रोनी क्यापिटालिज्म, सिन्डीकेट, भ्रटाचारका साथै विश्वव्यापिकरणका कारण मुलुकमा परेको आर्थिक एवं सामाजिक अभाव आदिले गर्दा न्युन वृद्धिको अवस्थाबाट नेपाली अर्थतन्त्र गुज्रिरहेको कारणले अर्थतन्त्रलाई क्रियाशिल बनाउन पछिल्लो राजनीतिक परिवर्तनले स्थापित गरेको नागरीक अधिकार संगै समाजिक न्याय सहितको आर्थिक विकास र समृद्ध समाज निर्माण कार्य राज्यको प्रमुख विषय बनेको पाईन्छ ।

परिणाममुखि समृद्धि र सुभाबहरू

विगतको अनुभव, वर्तमानको यथार्थता र भविष्यको आँकलन नै कुनैपनि विषयको आदर्श पक्ष मानिन्छ त्यसैले परिणाममुखि सम्बृद्धिको आकांक्षालाई हामिले विगतमा गरिएका प्रयासहरूको अनुभव लिदै वर्तमानको आवश्यकतालाई ठम्याई आउदा दिनहरूको वारेमा उचित आँकलन गर्न सकेमा मात्र आशतित सफलता हासिल गर्न सकिन्छ भन्ने कुरा विर्सनु हुँदैन । जन प्रशासन विद Fred W. Riggs ले समाजको तुलनात्मक अध्ययनबाट निष्कर्ष निकालेका छन्, जसमा उनले समाज संचालनका लागि ५ वटा आधारभुत तत्वको आवश्यकता पहिचान गरेका छन्:

- क) **सांस्कृतिक** : राजतन्त्र भएको मुलुकमा राजा र राजा नभएकोमा मठ मन्दिर, चर्च, मस्जीद र तिनका पुजारीलाई लिएका छन् । नेपालको सन्दर्भमा समाज सञ्चालन गर्ने एक नीति अनुरूप पशुपती नाथको पूजारी परिवर्तन गर्दा विरोध भई राजनीतिक नेतृत्वले उक्त कदम फिर्ता लिनु परेको कुरा सोचनिय उदाहरणका रूपमा लिन सकिन्छ जुन विरोधको कार्यले परिवर्तनलाई आत्मसाथ गर्न सकेन ।
- ख) **राजनैतिक** : राजनीतिले समाजमा ठुलो प्रभाव पारेको हुन्छ । एक दल भन्दा बहुदल हितकर देखिन सक्छ भनेका छन् ।
- ग) **आर्थिक** : आर्थिक उन्नती गर्न बेरोजगारी समस्या र उद्योग धन्दाले प्रश्रय पाउनुपर्ने कुरा औल्याएका छन् ।

घ) **सामाजिक** : सामाजिक मुल्यमान्यता, चाडपर्व, उत्सव, धर्म, संस्कृति आदिको महत्वको वारेमा उल्लेख गरेका छन् ।

ङ) **संचार** : संचारको दोहोरो प्रणाली, खुल्लापन आदिको महत्व पनि आफ्नै ठाँउमा छ भन्ने कुरालाई औल्याएका छन् ।

त्यसैले हामिले पनि भन्न सक्छौं कि यी माथी उल्लेखित पाँच तत्व वा पक्षको सकारात्मक विकासबाट मात्र राष्ट्र उन्नती र आधुनिकीकरण तिर उन्मुख हुन सक्दछ । यी पाँच पक्षको विकासमा राजनैतिक नेतृत्वको समारात्मक सोचको आवश्यकता पर्दछ ।

संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको संविधानले स्वाधिन समुन्नत तथा समाजवाद उन्मुख अर्थ व्यवस्थामार्फत समृद्ध नेपालको निर्माण गर्ने परिकल्पनाले मात्र समृद्धि सम्भव हुँदैन त्यसैले हामिले हाम्रो योजनामा नै विभिन्न सूचकहरूको संख्यात्मक उद्देश्य सहित समृद्धिको खाका दिन सक्नु पर्दछ जस्तो कि हामिले ३ वर्ष भित्रमा के गर्ने, ५ वर्ष भित्रमा के गर्ने, १० वर्षमा के गर्ने भन्ने कुराहरू स्पष्ट हुन जरुरी छ । समृद्धि अर्थात विकासको मोडेल पुर्जीवादी/उदारवादी/नवउदारवादी अंगाल्ने कि, समाजवादी/साम्यवादी अंगाल्ने कि, मिश्रित अंगाल्ने भन्ने कुरा महत्व पूर्ण हुन सक्दछ, जसमा हाल नेपालको वर्तमान अवस्थालाई हेर्ने हो भने आलोचनात्मक आधुनिकतावाद लाई मनन गर्दै समाजवाद उन्मुख पुजीवादको मोडल नै उपयुक्त मान्न सकिन्छ । किनकि आधुनिकताले मानविय बुद्धिको सर्वोच्चतामा जोड दिन्छ । त्यस्तै यसले व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, स्वायत्तता र सर्वव्यापकतामा जोड दिन्छ । त्यसैले आधुनिकताले सबैलाई एउटैमा गाल्ने (Assimilation) सोचाइ राख्दछ । अन्तमा लोकतान्त्रिक समावेशी, जवाफदेही, पारदर्शी र प्रभावकारी स्थानीय शासनको अभ्यासले मात्र परिणाममुखि समृद्धिको आकांक्षा पुरा हुन सक्दछ त्यसैले स्थानीय तह र अर्थतन्त्रका चुनौतिहरूको व्यवस्थापन गर्दै हामीले हाम्रा नीति तथा कार्यक्रमहरूलाई सहि तरिकाले कार्यान्वयनमा ल्याउन सक्थौं भने मात्र विकास र समृद्धिले सार्थकता पाउन सक्दछ ।

सन्दर्भ समाग्री

- नेपाल सरकार, संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय (२०७४) स्थानीय शासन श्रोत पुस्तिका, सिंहदरवार, काठमाण्डौं, संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय ।
- नेपाल सरकार, संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय (२०७५) स्थानीय सरकार संचालन सम्बन्धमा वारम्बार सोधिने प्रश्न र उत्तर (FAQ) को संगालो, काठमाण्डौं : संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
- नेपाल सरकार, संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय (२०७४) स्थानीय सरकार संचालन ऐन (२०७४) काठमाण्डौं : संघीय मामिला तथा स्थानीय मन्त्रालय
- नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७३) चौधौं योजना (आ.व. २०७३/०७४ - २०७५/०७६) काठमाण्डौं : राष्ट्रिय योजना आयोग
- नेपालको संविधान, वि.सं २०७२ साल असोज
- तिमिलिसना, एस.के. (२०७४). नेपालमा स्थानीय सरकार (कानून, सिद्धान्त र व्यवहार), काठमाण्डौं: सुनवर्षी बुक हाउस
- शेरचन, सञ्जय (२०१३). आधुनिकता एक टिप्पणी, काठमाण्डौं: मणी
- Miller, T. Hugh and Fox, J. Charles (2007). Postmodern Public Administration, Revised Edition, New Delhi: Prentice Hall of India Private Limited
- Muttalib M.A Ali khan M.A (1982) Theory of local Government, New delli, sterling Publishers Private Limited
- Maheshwari, S.R. (2003) Administratne Thinkers, Second edition, Delhi: Mac millan India lta.

* * *

सामाजिक सुरक्षाको सन्दर्भ र नेपाल

✍ दिलिप कुमार श्रीवास्तव

सारांस

नागरिकहरूको अन्तिम संरक्षक राज्य हो र जोखिमपूर्ण अवस्थामा रहेका नागरिकहरूको संरक्षण गर्ने दायित्व राज्यको हो भन्ने सिद्धान्तमा सामाजिक सुरक्षा आधारित छ। मानिसहरू जति निर्धन र असहाय बन्दै जान्छन् त्यति नै उनीहरूलाई आत्मदक्षता अभिवृद्धि गर्न सम्मानजनक रूपमा जीवन निर्वाह गर्न सामाजिक सुरक्षाको आवश्यकता पर्दछ। सामाजिक सुरक्षा गरिबी न्यूनीकरण र मानव सुरक्षाको महत्वपूर्ण साधन हो। मुलुकको समावेशी विकास गर्न र दिगो विकास लक्ष्यका प्रमुख नतिजाहरूको प्राप्तिमा बल पुऱ्याउन सामाजिक सुरक्षाले महत्वपूर्ण योगदान गर्न सक्छ। विपन्न, असहाय र गरीब जनतालाई सामाजिक सुरक्षा र न्याय प्रदान गर्नु लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीको मुख्य दायित्व हो। जनताको आधारभूत आवश्यकतालाई ध्यानमा राखेर राज्यले नीति निर्माण गरी उनीहरूको सामाजिक सुरक्षाको प्रत्याभूति गर्न आवश्यक रहेको छ।

अहिले विश्वका अधिकांश देशहरूमा कुनै न कुनै रूपमा सामाजिक सुरक्षाका कार्यक्रम लागू गरिएका छन्। लोककल्याणकारी राज्यको अवधारणा बमोजिम कमजोर, विपन्न र विभिन्न जोखिममा रहेका समुदायको जीवनयापनलाई सहज बनाउन र सबै नागरिकको जीवन सुरक्षित, संरक्षित र गुणस्तरीय बनाउन सामाजिक सुरक्षा तथा संरक्षण राज्यको दायित्वका रूपमा देखिएको पाइन्छ। सबैको लागि सामाजिक सुरक्षाको व्यवस्था गर्नु समयको माग हो जसलाई दीगो र न्यायिक बनाउन सक्षमको लागि योगदान सहित र असक्षमको लागि योगदान रहित बहु-खम्बे सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था अंगालिनु पर्दछ। सामाजिक सुरक्षामा खर्च गर्ने नेपालमा सञ्चालित कार्यक्रमहरू लक्षित वर्गमा पुग्न नसकेका, दोहोरिएका र भरपर्दो दिगो स्रोतको अभावमा प्रभावकारी हुन नसकेको अवस्था छ। यसर्थ कार्यक्रमहरूको प्रभावकारीताको लागि दिगो स्रोतको खोज र अनियमितता नियन्त्रण अत्यावश्यक छ।

परिचय

सामान्यतया समाजका सदस्यहरूको आयश्रोत बन्द या कम हुँदा, विरामी पर्दा, कामका बेला घाईते, बेरोजगार, गर्भावस्था, बृद्धा अवस्थामा विभिन्न सामाजिक नीतिहरू मार्फत समाजका ती सदस्य वा उसको परिवारलाई सहयोग पुऱ्याउने नीतिलाई सामाजिक सुरक्षा भनिन्छ। अर्को शब्दमा राज्यद्वारा निम्न तथा घट्टो जीवनस्तरबाट व्यक्ति तथा परिवारलाई संरक्षण गर्नका लागि सुविधा दिन अपनाइएका सार्वजनिक र सामुहिक व्यवस्थालाई सामाजिक सुरक्षा भनिन्छ। नागरिकहरूको अन्तिम संरक्षक राज्य हो र जोखिमपूर्ण अवस्थामा रहेका नागरिकहरूको संरक्षण गर्ने दायित्व राज्यको हो भन्ने सिद्धान्तमा सामाजिक सुरक्षा आधारित छ। मानिसहरू जति निर्धन र असहाय बन्दै जान्छन् त्यति नै उनीहरूलाई आत्मदक्षता अभिवृद्धि गर्न सम्मानजनक रूपमा जीवन निर्वाह गर्न सामाजिक सुरक्षाको आवश्यकता पर्दछ।

✍ प्रशासकीय अधिकृत, नेपाल विज्ञान तथा प्रविधि प्रज्ञा प्रतिष्ठान (NAST)

पृष्ठभूमि

सामाजिक सुरक्षाको अवधारणा लोककल्याणकारी राज्यको प्रादुर्भावसँगै भएको हो । सामाजिक न्याय र सामाजिक सेवाका लागि सरकारले काम गर्नुपर्दछ भन्ने लहर आएपछि, स्वास्थ्य, शिक्षा, आय आर्जन, आवास र व्यक्तिगत सेवाहरू सरकारले नागरिकलाई प्रदान गरी सामाजिक र सुरक्षालाई व्यापक बनाउँदै आएको पाइन्छ । सामाजिक सुरक्षा गरिबी न्यूनीकरण र मानव सुरक्षाको महत्वपूर्ण साधन हो । नेपालको संविधानले सामाजिक सुरक्षाको हकलाई मौलिक हकका रूपमा स्थापित गरेको छ । मुलुकको समावेशी विकास गर्न र दिगो विकास लक्ष्यका प्रमुख नतिजाहरूको प्राप्तिमा बल पुऱ्याउन सामाजिक सुरक्षाले महत्वपूर्ण योगदान गर्न सक्दछ ।

सामाजिक सुरक्षा अवधारणाको विकास सोह्रौं शताब्दीमा बेलायतबाट शुरु भएको पाइन्छ । यस अवधारणा अनुसार वृद्ध तथा काम गर्न असमर्थ मानिसलाई आवासगृह र बेरोजगारलाई काम गर्ने सुविधाको व्यवस्था गरिएको थियो । त्यहाँ सन् १९०८ मा ज्येष्ठ नागरिकलाई पेन्सनको व्यवस्था गरेपछि, औपचारिक रूपमा सामाजिक सुरक्षाका कार्यक्रम शुरु भएको मानिन्छ । यसको तीन वर्षपछि राष्ट्रिय बिमा ऐन र सन् १९४० मा सार्वजनिक स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम शुरुवात गरिएको थियो ।

संयुक्त राज्य अमेरिका र क्यानडामा सत्रौं शताब्दीमा आएर सामाजिक सहयोग प्रणालीको थालनी गरिएको थियो । तर अमेरिकामा औपचारिक रूपमा सन् १९३५ बाट सामाजिक सुरक्षा योजना शुरु गरिएको पाइन्छ । सन् १९३० को ठूलो आर्थिक मन्दी र युद्धबाट धेरै मानिसको मृत्यु र लाखौं मानिस अपांग, अशक्त भई परनिर्भर रहनुपर्ने भयावह अवस्थालाई ध्यानमा राखेर नै त्यहाँ वृद्धावस्थाको समयमा आर्थिक रूपमा कमजोर हुन नदिन र राज्यकोषबाट गर्नुपर्ने खर्चको दायित्वलाई सहज व्यवस्थापन गर्न सामाजिक सुरक्षा योजना सुरु गरिएको थियो ।

यसका साथै नर्वे, स्विडेन, डेनमार्क, फिनल्यान्ड र आइसल्यान्डले पनि यस योजनालाई धेरै अगाडिदेखि व्यवस्थित रूपमा शुरु गरेका थिए । डेनमार्कले यो योजना सन् १८९१ मा वृद्धावस्थामा आर्थिक सहयोग दिने कानुनी व्यवस्थाको शुरुवातबाट गरेको थियो भने आइसल्यान्डले सन् १९०९, स्विडेनले सन् १९१३, संसारको सबैभन्दा धेरै जनता खुशी रहेको देश नर्वेले सन् १९३६ र फिनल्यान्डले सन् १९३९ बाट वृद्धभत्ता, बिमा, स्वास्थ्य उपचार व्यवस्था लगायतका सामाजिक सुरक्षा योजना थालेका पाइन्छ । अहिले विश्वका अधिकांश देशहरूमा कुनै न कुनै रूपमा सामाजिक सुरक्षाका कार्यक्रम लागू गरिएका छन् ।

नेपालमा सामाजिक सुरक्षाको अवस्था

नेपाल अति गरीब देश भएको हुँदा यहाँका बहुसंख्यक जनता न्यूनतम आधारभूत आवश्यकता परिपूर्ति देखि वञ्चित छन् । स्वास्थ्य सेवा, शिक्षा, शुद्ध पिउने पानी, स्वस्थ वातावरण जस्ता अत्यावश्यक तत्व र जीवन यापन का लागि नभई नहुने रोजगारीको अवसरबाट विमुख हुन परेको तथ्य सर्वविदितै छ । यस्ता विपन्न, असहाय र गरीब जनतालाई सामाजिक सुरक्षा र न्याय प्रदान गर्नु लोकतान्त्रिक साशन प्रणालीको मुख्य दायित्व हो । जनताको आधारभूत आवश्यकतालाई ध्यानमा राखेर राज्यले नीति निर्माण गरी उनीहरूको सामाजिक सुरक्षाको प्रत्याभूति गर्न आवश्यक रहेको छ ।

नेपालमा सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था वि.सं. १९९१ मा सैनिकहरूको सेवा निवृत्त जीवनमा आर्थिक सहयोग पुऱ्याउन सैनिक द्रव्य कोषको स्थापनाबाट गरिएको थियो । वि.सं. २००१ मा आएर निजामती प्रोभिडेन्ट फन्डको व्यवस्था गरी सेवाबाट निवृत्त भएपछि निजामती कर्मचारीलाई सञ्चित रकमबाट आर्थिक सहयोगको

व्यवस्था गरियो । सरकारी कर्मचारीको सञ्चय कोष सम्बन्धी व्यवस्थालाई योगदानमा आधारित बनाउने व्यवस्था निजामती सेवा ऐन, २०१३ पछि गरिएको हो । राष्ट्रसेवक कर्मचारीको सञ्चित रकम २०१९ मा स्थापना भएको कर्मचारी सञ्चय कोषमा जम्मा गर्ने व्यवस्था गरियो । यस कोषमा सरकारी कर्मचारीका अतिरिक्त निजी क्षेत्रका संगठित निकायले पनि आफ्ना कामदार एवं कर्मचारीको सञ्चित रकम जम्मा गर्न पाउने व्यवस्था गरियो । राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई सामाजिक सुरक्षाका लागि बिमा, औषधोपचार, बिदा, उपदान तथा निवृत्तिभरण जस्ता सुविधा कानुनी रूपमै व्यवस्था रहेको छ । यसैगरी संगठित निजी तथा सार्वजनिक क्षेत्रका उद्योग, व्यवसाय वा सेवा सञ्चालन गर्ने प्रतिष्ठानहरूमा काम गर्ने कामदार तथा कर्मचारीलाई पनि संस्थागत रूपमा सामाजिक सुरक्षा प्रदान गर्ने सम्बन्धमा नेपाल कारखाना र कारखानामा काम गर्ने मजदुर सम्बन्धी ऐन, २०१६ मा केही प्रावधान समावेश गरी सुरुवात गरिएको पाइन्छ । त्यसलाई श्रम ऐनले व्यवस्थित गरे पनि अवकाश पश्चात्को सुरक्षाको लागि निवृत्तिभरणको व्यवस्था भने थिएन । नगद हस्तान्तरणको माध्यमबाट ज्येष्ठ नागरिक, असहाय, विधवा र अपांगता भएका नागरिकका लागि सामाजिक सुरक्षा भत्ता उपलब्ध गराउने कार्यको शुरुवात भने तत्कालीन नेकपा एमालेको सरकारले २०५१ सालबाट गरेको देखिन्छ । नेपाल सरकारको सञ्चित कोषबाट पारिश्रमिक पाउने र केही सार्वजनिक संस्थानमा कार्यरत राष्ट्रसेवक कर्मचारीले मात्र यस्तो सुविधा पाइरहेकोमा अब सबै क्षेत्रमा कार्यरत जनशक्तिलाई सामाजिक सुरक्षाको दायरामा यस कार्यक्रमले ल्याउने गरी २०७६ साउन १ गतेपछि नियुक्त हुने जनशक्तिलाई यो योजनामा समाहित हुने व्यवस्था भए पनि यसअघि नियुक्ति भई कार्यरत जनशक्ति पनि कोषमा आवद्ध हुनसक्ने व्यवस्था यस योजनाले गरेको छ । यसले समेटेको महत्वपूर्ण सुविधा औषधी उपचार तथा स्वास्थ्य योजना रहेको छ ।

कोषमा कम्तीमा ६ महिना योगदान गर्ने श्रमिकले तोकिएको मापदण्डमा रही घरैमा बसी उपचार गराउदा बढीमा २५ हजार र अस्पतालमा भर्ना भई उपचार गराउदा बढीमा एक लाख रुपैया औषधी उपचार सुविधा प्राप्त गर्न सकिने, त्यस्तै बिरामी भई बिदामा बस्दा १२ दिन बिरामी बिदाबापत पुरै पारिश्रमिक रोजगारदाताबाट पाउने र सो भन्दा बढी बिरामी भई बिदामा बस्नु परेमा १३ हप्तासम्मका लागि आधारभूत पारिश्रमिकको ६० प्रतिशत रकम कोषबाट पाउने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी मातृत्व सुरक्षा सुविधा अन्तर्गत पछिल्लो १८ महिनाको अवधीमा कम्तीमा १२ महिना कोषमा योगदान गर्ने श्रमिकले नियमित गर्भ परीक्षण, अस्पताल भर्ना, शल्यक्रिया तथा तीन महिनासम्मको शिशुको उपचार खर्च र प्रसुती स्याहारका लागि प्रति शिशु एक महिनाको न्यूनतम पारिश्रमिक बराबरको रकम पाउने व्यवस्था छ । साथै प्रसुती बिदा ९८ दिनमध्ये ६० दिनको पारिश्रमिक रोजगारदाताले दिने र सोबाहेक ३८ दिनका लागि खाइपाई आएको आधारभूत पारिश्रमिकको ६० प्रतिशत रकम कोषले प्रदान गर्ने व्यवस्थाले मातृत्व सुरक्षा योजनालाई आकर्षक बनाएको छ ।

नेपालमा सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी कार्यक्रमहरू

न्युन कूल गार्हस्थ उत्पादन र भरपर्दो आन्तरिक स्रोतको अभावको बावजूद नेपाल सामाजिक सुरक्षामा बढी खर्च गर्दै आएको राष्ट्र हो । नेपालमा सञ्चालित सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी कार्यक्रमहरू निम्न अनुसार रहेका छन् ।

१. **नगद सहायता** : वृद्धभत्ता, एकल महिला भत्ता, अपांग भत्ता, प्राकृतिक प्रकोप राहत, सुत्केरी सहायता कार्यक्रम, सहिद परिवार निर्वाहभत्ता ।

२. **वस्तु सहायता** : दुर्गम जिल्लाहरूमा खाधान्न वितरण तथा ढुवानी, आयोडिनयुक्त नूनको वितरण ।
३. **सेवाहरू** : छात्रवृत्ति कार्यक्रम, निःशुल्क प्राथमिक उपचार, निःशुल्क प्रसुति सेवा, निःशुल्क डायलोसिस र क्यान्सरको उपचार ।
४. **सामाजिक बिमा** : कर्मचारी संचय कोष, उपदान, निवृत्तिभरण योजना, नागरिक लगानी कोष, कामदार तथा कर्मचारी बिमा एवं दुर्घटना बिमा, भौतिक सम्पत्ति, सवारी साधन बिमा ।
५. **सार्वजनिक निर्माण** : ग्रामीण पूर्वाधार निर्माण कार्यमा दिइने रोजगार, कर्णाली रोजगार योजना, युवा स्वरोजगार कार्यक्रम ।
६. **रोजगारी तथा सीप विकास** : गरिब तथा अपांगहरूलाई दिइने सीप विकास तालिम, व्यवसाय सञ्चालनका लागि दिइने सहूलियत ब्याजदरको ऋण, अन्य आर्थिक सहयोग कार्यक्रम ।
७. **जीविका सम्बन्धी कार्यक्रम** : मल तथा बीउ ढुवानी कार्यक्रम, सामुदायिक पशुपालन कार्यक्रम, कर्मैया तथा हलिया पुनर्स्थापना कार्यक्रम ।
८. **हेरचाह सम्बन्धी कार्यक्रम** : वृद्ध, बालबालिका, अपागता भएका व्यक्ति तथा महिलाहरू, प्राकृतिक प्रकोपको अवस्थामा उद्धार, राहत, अस्थायी वसोवास र पुनर्स्थापना गराउने ।

सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी समस्या

नेपालमा सामाजिक सुरक्षालाई प्रयोगमा ल्याउन थालिएको थोरै समयमा पनि केही कमी कमजोरीहरू सुधार गर्नुपर्ने देखिएको छ । सामाजिक सुरक्षाका कार्यक्रमहरू मिश्रित रूपमा संचालनमा रहदा राज्यको दायित्व निर्धारणमा समेत समस्या देखिएको छ । खास सुचकहरूभन्दा उभय पक्षको आधारमा कार्यक्रम संचालन भएको पाइन्छ । नगद अनुदान कुल बजेटको एक तिहाई भए पनि कार्यक्रम संचालन गर्ने जनशक्तिको अभाव रहेको छ । त्यस्तै यो वितरणमुखी, पूर्तिपक्षीय दृष्टिकोणको हावी र लक्षित वर्ग पहिचानको समस्या पनि देखिएको छ । अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूलाई दिइने सुविधा कोटामा आबद्ध गरिएको छ । जसले गर्दा यसको कभरेज कम हुने गर्दछ । कार्यक्रममा लक्षित वर्गको सरल पहुच छैन र दिन प्रतिदिन बजेटमाथि चाप बढ्दैछ । यसका अलावा अन्य समस्याहरू निम्न बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

- अति गरिबी र विपन्नता
- चेतना स्तरको कमी
- सरकारी कार्यक्रम बिच समन्वयको कमी
- व्यवस्थित अनुगमन र मूल्यांकनको समस्या
- व्यवस्थित नीतिगत ढाँचाको अभाव
- कार्यक्रमको प्रभावकारी रूपमा सम्भाव्यता अध्ययन नभएको
- प्रभावकारी सूचना प्रणालीको विकास हुन नसकेको
- वित्तीय स्रोतको दिगोपना स्थापित गर्नु

समस्या समाधानका लागि उपायहरू

- नीति संरचना निर्माणदेखि नै जन्म मृत्यु लगायतका व्यक्तिगत घटना दर्ता लक्षित कार्यक्रम, सबल तथ्यांक प्रणाली स्थापना, एकीकृत जनशक्ति विकास कार्यक्रम, बैंक प्रणाली मार्फत भुक्तानी एवं प्रभावकारी अनुगमन र प्रतिवेदन प्रणाली अवलम्बन गर्नु जरुरी छ ।
- नगद हस्तान्तरण वा वितरणमुखी कार्यक्रमको विकल्पमा दिगो तथा परिणाममुखी कार्यक्रम जस्ता स्वास्थ्य बिमा तथा जीवनस्तर अभिवृद्धि कार्यक्रम आदिको खोजी गर्नुपर्ने ।

- केन्द्र र स्थानीय तहमा रहने गरी एकीकृत अनलाइन व्यवस्थापन सूचना प्रणाली अवलम्बन गर्नुपर्ने ।
- सामाजिक संरक्षण तथा सुरक्षाका कार्यक्रमहरूलाई सामाजिक, आर्थिक र मानवीय विकाससँग आबद्ध गर्नु आवश्यक रहेको छ ।
- सामाजिक संरक्षण र सुरक्षा कोष ऐनको तर्जुमा गर्ने ।
- ज्येष्ठ नागरिक, एकल महिला, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, लोपोन्मुख समुदायका परिवारहरूलाई दिइने सामाजिक सुरक्षा भत्ता, स्वास्थ्य बिमा, पशु बिमा, बाली बिमा लगायतका सामाजिक सुरक्षाका कार्यक्रमहरू लक्षित समुदाय तथा वर्गमा सहज रूपमा उपलब्ध गराउन सामाजिक सुरक्षा प्रणालीको एकीकृत ढाँचा कार्यान्वयनमा ल्याउने (सामाजिक सुरक्षा कोष ऐन तर्जुमा कार्यान्वयन)
- विपन्न, सीमान्तकृत तथा लोपोन्मुख आदिवासी जनजातिलाई आधारभूत शिक्षा तथा स्वास्थ्य सेवाहरू निःशुल्क उपलब्ध गराउने । (गरिब घरपरिवारको पहिचान तथा परिचयपत्र वितरण गरी स्वास्थ्य बिमा लगायत अन्यसेवा प्रवाहसँग आबद्धता)
- सामाजिक सुरक्षालाई लक्षित वर्गहरूमा विस्तार गर्दै लैजानु ।
- जनताको आधारभूत आवश्यकताको रूपमा रहेको स्वास्थ्य सेवा सुनिश्चित गर्न योगदानमूलक स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम सञ्चालन गरिनुपर्छ ।
- अनौपचारिक क्षेत्रमा सामाजिक बिमा तथा लघुवित्त कार्यक्रम सञ्चालन ।
- सामाजिक सुरक्षा भत्ता बैङ्कमार्फत वितरण गर्ने ।

माती कार्यदिशा

सबैको लागि सामाजिक सुरक्षाको व्यवस्था गर्नु समयको माग हो, जसलाई दीगो र न्यायिक बनाउन सक्षमको लागि योगदान सहित र असक्षमको लागि योगदान रहित बहु-खम्बे सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था अंगालिनु पर्दछ । यस सन्दर्भमा वर्तमान योगदान रहित निवृत्तिभरण व्यवस्थालाई योगदानमा आधारित व्यवस्थामा परिणत गरेर निवृत्तिभरण तथा संचयकोष व्यवस्थालाई सार्वजनिक क्षेत्र, एक वा एकभन्दा बढी कामदार/कर्मचारी भएका निजी क्षेत्रका प्रतिष्ठान र विदेशमा काम गर्ने नेपाली कामदारको लागि अनिवार्य गरिनु पर्दछ भने स्वरोजगार र अनौपचारिक क्षेत्रको लागि स्वेच्छिक गरिनु पर्दछ । यी सामाजिक सुरक्षा योजनाको उद्देश्य वृद्ध अवस्थाको लागि आयको सुरक्षा गर्ने हुनु पर्दछ । यी योजनाको परिपूरकका रूपमा नागरिक लगानी कोष र आयकर ऐन अन्तर्गतका अन्य स्वीकृत अवकाश योजनाहरूलाई स्वेच्छिक रूपमा लागु गर्नु पर्दछ । योगदान दिन नसक्ने वृद्ध, विधवा, अशक्त, अपाङ्ग, लोपोन्मुख आदिवासी, बालबालिका आदिलाई नगद हस्तान्तरण जस्तो सामाजिक सहायता प्रदान गर्दै जानु पर्दछ । यी कार्यक्रमलाई छुट्टा छुट्टै रूपमा संचालन गर्नको सट्टा परिवारमा रहेका वृद्ध, विधवा, बालबालिका, एकल महिला, अशक्त आदिको संख्याका आधारमा पारिवारिक रूपमा भत्ता दिने व्यवस्था गरिएमा नगद हस्तान्तरण सरल तथा पारदर्शी रूपमा वितरण गर्न सकिने हुँदा त्यसको प्रभावकारीता बढी हुन सक्छ । यसको उद्देश्य न्यूनतम जीविकोपार्जनका लागि सहयोग पुऱ्याउने र गरीबी निवारण गर्ने हुनु पर्दछ । स्वास्थ्य सेवा सम्बन्धी विभिन्न स्किम तथा कार्यक्रम रहेका छन् भने माथि उल्लेख गरिए अनुसार स्वास्थ्य बिमा सम्बन्धी विभिन्न कार्यक्रमलाई सबैको लागि स्वास्थ्यको अवधारणा अन्तर्गत समन्वयात्मक रूपमा लागु गरिनु पर्दछ । यस कार्यक्रमसँग प्रहरी तथा सैनिक कोषहरू तथा अस्पताललाई पनि आबद्ध गरिनु पर्दछ । यसैगरी यस अवधारणालाई सहकारी मार्फत मुलुकभर फैलाउने संभावना पनि विचार गरिनु पर्दछ ।

निष्कर्ष

लोककल्याणकारी राज्यको अवधारणा बमोजिम कमजोर, विपन्न र विभिन्न जोखिममा रहेका समुदायको जीवनयापनलाई सहज बनाउन र सबै नागरिकको जीवन सुरक्षित, संरक्षित र गुस्तरीय बनाउन सामाजिक सुरक्षा तथा संरक्षण राज्यको दायित्वका रूपमा देखिएको पाइन्छ। सामाजिक सुरक्षामा खर्च गर्ने नेपालमा सञ्चालित कार्यक्रमहरू लक्षित वर्गमा पुग्न नसकेका, दोहोरिएका र भरपर्दो दिगो स्रोतको अभावमा प्रभावकारी हुन नसकेको अवस्था छ। यसर्थ कार्यक्रमहरूको प्रभावकारीताको लागि दिगो स्रोतको खोज र अनियमितता नियन्त्रण अत्यावश्यक छ।

नेपाल सरकारका लागि सामाजिक सेवा कर अपरिहार्य विषय भएको छ तर यसको आयस्रोत दिगो र फराकिलो हुन नसक्दा एकातिर संकलनमा समस्या भएको छ भने संकलित रकम खर्च गर्ने उपयुक्त नीति नहुँदा लक्षित वर्ग लाभान्वित हुन नसकेको तीतो यथार्थ छ। यस्तो समस्या समाधानका लागि सामाजिक सेवा कर संकलनको दायरा फराकिलो पार्नुको विकल्प छैन। यसका लागि उपयुक्त नीतिको आवश्यकता र त्यसको कार्यान्वयनमा जोड दिनुका साथै सम्बन्धित पक्षमा जनचेतना फैलाउने कार्यक्रम गर्नु पनि जरूरी देखिन्छ। यसको कार्यान्वयनका लागि बिमा कम्पनी, बैंक, यस सम्बन्धी विज्ञहरू आदिसँग सहकार्य गर्नु पनि उत्तिकै जरूरी देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- प्रशासन पत्रिका विभिन्न अंकहरू : सामान्य प्रशासन मन्त्रालय सिंहदरबार
- गोरखापत्र दैनिक पत्रिकाको लेख रचनाहरू
- nagariknews.com
- nepali-patro-june
- gorkhapatraonline.com
- निजामती सेवा ऐन, २०१३
- मजदुर सम्बन्धी ऐन, २०१६
- सम्बन्धीत वेभाइटहरू।

* * *

विदेशी विनिमय कारोवारको निरीक्षणमा नेपाल राष्ट्र बैंकको भूमिका

✍ पुष्कर राज भट्टराई

सारांश

विदेशी मुद्रा, विदेशी मुद्रामा भुक्तानी हुने वा प्राप्त हुने सबै किसिमका निक्षेप, कर्जा, मौज्दात, विदेशी धितोपत्र र विदेशी मुद्रामा भुक्तानी हुने वा हुनसक्ने अन्तराष्ट्रिय प्रचलनमा रहेका चेक, ड्राफ्ट, टाभलर्स चेक, इलेक्ट्रोनिक फण्ड टान्सफर, क्रेडिट कार्ड, प्रतितपत्र, विनिमयपत्र, प्रतिज्ञापत्र लाई विदेशी विनिमय भनिन्छ भने विदेशी विनिमय खरिद बिक्री गर्ने, ऋण लिने, दिने वा अन्य कुनै तरिकाले विदेशी विनिमय लिने, दिने कार्यलाई विदेशी विनिमय कारोवारको रूपमा लिईन्छ। स्वदेशी उत्पादनमा अपेक्षित रूपमा बृद्धि नहुनु, वैदेशिक रोजगारीमा जाने नेपालीको सख्या घटदै जानु, सेवा क्षेत्रको भ्रमण व्ययमा उच्च बृद्धि हुनु, उच्च शिक्षाका लागि विदेश पलायन हुने प्रवृत्तिले बढावा पाउनु, आयातमा उच्च बृद्धि हुनु, निर्यात प्रवृद्धन हुन नसक्नु जस्ता कारणले आगामी दिनमा विदेशी मुद्राको मागमा भ्रन बृद्धि हुने संभावना देखिन्छ। विदेशी विनिमय सञ्चितिको बृद्धिका लागि आयात प्रतिस्थापन गरी व्यापार घाटा घटाउनु बाहेक अन्य कुनै पनि उपायको अबलम्बन प्रभावकारी नहुने निश्चित प्राय छ। विदेशी विनिमय सञ्चिति व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउनका लागि लगानीको क्षेत्र, उपकरणहरू, लगानीको विविधिकरण, लगानीको प्रतिफल जस्ता विषयहरूलाई प्राथमिकतामा राखेर अध्ययन अनुसन्धान गर्नु जरुरी देखिएको छ। यसका साथै विदेशी विनिमय कारोवारलाई प्रभावकारी ढंगले अनुगमन गरी औपचारिक माध्यम बाहिर हुने विप्रेषण लगायतका कारोवारलाई बैंकिङ प्रणालीको दायरामा ल्याउने उपायहरूबारे खोजी गरी विदेशी विनिमय सञ्चितिमा थप योगदान बढाउन सकिन्छ। विदेशी विनिमय सञ्चितिको प्रभावकारी व्यवस्थापनका लागि इजाजतपत्र प्राप्त व्यक्तिको विदेशी विनिमय कारोवारको निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षणलाई थप चुस्त बनाउन बेलैमा सोच्नुपर्ने आवश्यकता छ।

पृष्ठभूमि

विदेशी विनिमय भन्नाले विदेशी मुद्रा, विदेशी मुद्रामा भुक्तानी हुने वा प्राप्त हुने सबै किसिमका निक्षेप, कर्जा, मौज्दात, विदेशी धितोपत्र र विदेशी मुद्रामा भुक्तानी हुने वा हुनसक्ने अन्तराष्ट्रिय प्रचलनमा रहेका चेक, ड्राफ्ट, टाभलर्स चेक, इलेक्ट्रोनिक फण्ड टान्सफर, क्रेडिट कार्ड, प्रतितपत्र, विनिमयपत्र, प्रतिज्ञापत्र लाई बुझाउछ। यसैगरी विदेशी विनिमय खरिद बिक्री गर्ने, ऋण लिने, दिने वा अन्य कुनै तरिकाले विदेशी विनिमय लिने, दिने कार्यलाई विदेशी विनिमय कारोवारको रूपमा लिईन्छ। नेपाल राष्ट्र बैंक विदेशी विनिमय कारोवारका लागि ईजाजतपत्र जारी गर्ने, निरीक्षण र सुपरिवेक्षण गर्ने, कारबाही गर्ने तथा ईजाजतपत्रको निलम्बन गर्ने वा रद्द गर्ने कानुनी अधिकार प्राप्त भएको स्वायत्त निकाय हो।

✍ सहायक निर्देशक, नेपाल राष्ट्र बैंक

नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०५८ को दफा ५ को “ग” तथा दफा ६३ मा विदेशी विनिमय नीति निर्माण गर्ने तथा सो नीति कार्यान्वयन गर्ने, गराउने अधिकार नेपाल राष्ट्र बैंकलाई प्रदान गरिएको छ । नेपाल राष्ट्र बैंकले विदेशी विनिमयको कार्यलाई सुदृढ तथा व्यवस्थित रूपले सञ्चालन गर्नका लागि विदेशी विनिमय (नियमित गर्ने) ऐन, २०१९ को दफा १०क, १०ख तथा १०ग ले प्रदान गरेको अधिकारको प्रयोग गर्ने गर्दछ । नेपाल अल्पविकसित मुलुक भएका कारणले देशलाई आवश्यक पर्ने अधिकांश वस्तु तथा सेवाहरू आफै उत्पादन गर्न असक्षम रहेको देखिन्छ । नेपाली नागरिकहरूका दैनिक आवश्यकताहरूको परिपुर्ती गर्नका लागि विदेशबाट वस्तु तथा सेवाहरूको आयात गर्नु अपरिहार्य भईरहेको छ । नेपाल राष्ट्र बैंकले प्रकाशित गरेको आ.व.२०७५/७६ को एघार महिनाको तथ्यांक अनुसार रु. ८७ अर्ब ८३ करोडको वस्तु निर्यात भएको छ भने रु. १२९९ अर्ब ८० करोडको वस्तु आयात भएको देखिन्छ । यसरी हेर्दा आ.व.२०७५/७६ को एघार महिनाको व्यापार घाटा गत आर्थिक वर्षको भन्दा १७.२ प्रतिशतले बृद्धि भई रु.१२११ अर्ब ९६ करोड पुगेको छ । यसरी बृद्धि हुँदै गईरहेको आयातको भुक्तानीका लागि ठूलो मात्रामा विदेशी मुद्राको आवश्यक पर्ने देखिन्छ ।

आ.व. २०७५/७६ को एघार महिनाको तथ्यांक अनुसार कूल विदेशी विनिमय सञ्चिति २०७५ असार मसान्तमा रु. ११०२ अर्ब ५९ करोड रहेकोमा २०७६ जेठ मसान्तमा रु. १०३० अर्ब ८८ करोड रहेको छ । यसरी एकातिर आयातको मात्रा बढ्दै जानु अनि अर्कोतिर विदेशी विनिमयको सञ्चिति घट्दै जानुले आयातमुखी प्रवृत्तिलाई बढावा दिनुका साथै अर्थतन्त्रमा जोखिमको मात्रालाई भन बढाउदै लाने निश्चित छ । विदेशी मुद्राको प्रमुख श्रोतको रूपमा रहेको विप्रेषण आप्रवाह आ.व. २०७५/७६ को एघार महिनामा १७.५ प्रतिशतले बृद्धि भई रु. ७९९ अर्ब २ करोड पुगेको छ । अघिल्लो वर्षको सोही अवधिमा विप्रेषण आप्रवाह ७.३ प्रतिशतले बढेको थियो । विदेशी विनिमय सञ्चितिको ७७.५३ प्रतिशत अंश विप्रेषण आप्रवाहको रहनुले हाम्रो अर्थतन्त्र विप्रेषणमुखी अर्थतन्त्रको रूपमा विकास भईरहेको देखिन्छ । विप्रेषण आप्रवाहको प्रमुख श्रोतको रूपमा वैदेशिक रोजगारीमा गई विभिन्न देशमा काम गर्ने नेपालीहरू रहेका छन् । आ.व. २०७५/७६ को एघार महिनाको तथ्यांक अनुसार अन्तिम श्रम स्वीकृति (संस्थागत तथा व्यक्तिगत-नयाँ र वैधानिकीकरण) का आधारमा वैदेशिक रोजगारीमा जाने नेपालीको संख्या ३७.३ प्रतिशतले घटेको छ । अघिल्लो वर्षको सोही अवधिमा यस्तो संख्या ८.२ प्रतिशतले घटेको थियो । यसरी हेर्दा विदेशी मुद्राको प्रमुख श्रोतको रूपमा रहेको विप्रेषण आप्रवाहको रकम बिस्तारै घट्दै जाने अवस्था देखिदै गएको छ ।

स्वदेशी उत्पादनमा अपेक्षित रूपमा बृद्धि नहुनु, वैदेशिक रोजगारीमा जाने नेपालीको संख्या घट्दै जानु, सेवा क्षेत्रको भ्रमण व्ययमा उच्च बृद्धि हुनु, उच्च शिक्षाका लागि विदेश पलायन हुने प्रवृत्तिले बढावा पाउनु, आयातमा उच्च बृद्धि हुनु, निर्यात प्रवर्द्धन हुन नसक्नु जस्ता कारणले आगामी दिनमा विदेशी मुद्राको मागमा भन बृद्धि हुने संभावना देखिन्छ । विदेशी विनिमय सञ्चितिको बृद्धिका लागि आयात प्रतिस्थापन गरी व्यापार घाटा घटाउनु बाहेक अन्य कुनै पनि उपायको अबलम्बन प्रभावकारी नहुने निश्चित प्राय छ । नेपाल सरकारले जारी गरेको व्यापार घाटा न्यूनिकरण सम्बन्धी राष्ट्रिय कार्ययोजना, २०७५ मा उल्लेख भएका रणनीतिहरूको कार्यान्वयन त्यति सन्तोषजनक रहेको नदेखिनुले पनि विदेशी विनिमय सञ्चितिमा थप चाप पर्ने देखिन्छ ।

नेपाल राष्ट्र बैंकले विदेशी विनिमय सञ्चितिको अवस्थाको अध्ययन गरी सञ्चितिलाई अझ बढाउनका लागि विभिन्न निर्देशनहरू जारी गर्ने गरेको पाईन्छ । विदेशी मुद्राको प्राप्ती र भुक्तानी नेपाल राष्ट्र बैंक र नेपाल राष्ट्र बैंकबाट ईजाजतपत्र प्राप्त बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरू, विप्रेषण कम्पनीहरू, होटल, ट्राभल्स एण्ड टुरस

तथा मनिचेन्जरहरूबाट हुने गर्दछ । नेपाल राष्ट्र बैंकले ती संस्थाहरूलाई विदेशी मुद्रा कारोवारका लागि ईजाजतपत्र प्रदान गर्नुका साथै कारोवारको निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षण गर्ने गर्दछ । नेपालबाट वार्षिक रूपमा करिब ५ लाख युवा जनशक्ति कामको खोजिमा विदेशिन्छन् । वैदेशिक रोजगारीमा गएका नेपाली नागरिकले विदेशमा आर्जन गरेको आम्दानीलाई विभिन्न माध्यमबाट नेपाल पठाउछन् । वैदेशिक रोजगारीमा गएका नेपालीहरूले पठाएको रकम विप्रेषण कम्पनीहरू तथा बैंक तथा वित्तीय संस्थामार्फत नेपाल भित्रिन्छ ।

| वैदेशिक रोजगारीमा गएका कामदारको संख्या | आ.व. २०७३/७४ | आ.व. २०७४/७५ | आ.व. २०७५/७६ |
|---|--------------|--------------|--------------|
| संस्थागत तथा व्यक्तिगत-नयाँ तथा वैधानिकीकरण | ३,८३,४९३ | ३,५४,०८२ | २,३६,२११ |
| पुनः श्रम स्वीकृति | २,५९,३६६ | २,५८,६०३ | २,७२,६१७ |
| जम्मा श्रम स्वीकृति | ६,४२,८५९ | ६,१२,६८५ | ५,०८,८२८ |
| आ.व. २०७४/७५ सम्म जम्मा | | ४३,६५,४१५ | |
| आ.व. २०७५/७६ सम्म जम्मा | | ४६,०१,६२६ | |

स्रोत : आर्थिक सर्वेक्षण २०७५/७६ र वैदेशिक रोजगार विभाग ।

आर्थिक सर्वेक्षण २०७५/७६ अनुसार आ.व. २०७४/७५ सम्ममा ४३ लाख ६५ हजार भन्दा बढी कामदारहरू वैदेशिक रोजगारीमा गएका छन् । वैदेशिक रोजगार विभागका अनुसार आ.व. २०७५/७६ मा २ लाख ३६ हजार २ सय एघार जना विदेशिएका छन् ।

| बर्ष | ईपिएस प्रणालीबाट दक्षिण कोरिया जाने नेपालीको संख्या | | |
|------------------------------|---|--------------|---------------|
| | पुरुष | महिला | जम्मा |
| २००८ | २,७३३ | ८१ | २,८१४ |
| २००९ | १,८४७ | ६४ | १,९११ |
| २०१० | १,९१७ | ४२२ | २,३३९ |
| २०११ | ३,८४६ | १३७ | ३,९८३ |
| २०१२ | ५,९३७ | ३९५ | ६,३३२ |
| २०१३ | ४,८६३ | १८३ | ५,०४६ |
| २०१४ | ५,५८७ | ४४१ | ६,०२८ |
| २०१५ | ५,४६० | ४०६ | ५,८६६ |
| २०१६ | ७,५०१ | ५७८ | ८,०७९ |
| २०१७ | ७,४२४ | ३७६ | ७,८०० |
| २०१८ | ८,१०७ | ४०४ | ८,५११ |
| २०१९ (२०१६ असार मसान्त सम्म) | ४,२७७ | २९४ | ४,५७१ |
| जम्मा | ५९,४९९ | ३,७८१ | ६३,२८० |

स्रोत : ईपिएस कोरिया शाखा ।

यसैगरी आ.व. २०७५/७६ सम्ममा ईपिएस प्रणालीबाट दक्षिण कोरिया जाने नेपालीको संख्या ६३ हजार पुगेको छ । यसरी हेर्दा हाल करिब ४७ लाख नेपालीहरू वैदेशिक रोजगारीमा रहेका छन् ।

वैदेशिक रोजगारीमा गएका नेपाली नागरिकहरू आर्थिक रूपमा कमजोर हुनुका साथै अधिकांश युवाहरू महँगो व्याजमा ऋण लिएर वैदेशिक रोजगारीमा गएका छन् । साहुसँग महँगो व्याजमा लिएको ऋण तिनुपर्ने बाध्यतासँगै परिवार पाल्ने बोभको कारण महिनावारी रूपमा कमाएको पैसा नेपाल पठाउनुपर्ने अर्को विवशता

रहेको देखिन्छ। कोरिया जाने नेपाली कामदारको सरदर ज्याला १ लाख ५० हजारमाथि रहेको छ भने कोरिया बाहेक अन्य मुलुकमा वैदेशिक रोजगारीमा गएका कामदारको सरदर ज्याला मासिक २५ देखि ३० हजार रहेको देखिन्छ। यसरी हेर्दा विप्रेषणको रूपमा बर्षेनी नेपाल भित्रिने रकमको ठूलो हिस्सा गैरकानुनी बाटोबाट नेपाल भित्रिरहेको छर्लङ्ग छ। गैरकानुनी तवरले नेपाल भित्रिने रकम दिनानुदिन बढ्दै गईरहनु तथा आयातको बृद्धिदर अझ बढ्नुले भोलिका दिनमा विदेशी विनिमय सञ्चिति घट्ने पक्का छ। हाल नेपालमा करिब ३,००० कम्पनीहरूले विदेशी मुद्राको कारोवार गर्ने ईजाजतपत्र प्राप्त गरेका छन्।

कुल विदेशी विनिमय सञ्चिति २०७५ असार मसान्तमा रु. ११०२ अर्ब ५९ करोड रहेकोमा २०७६ जेठ मसान्तमा रु. १०३० अर्ब ८८ करोड रहेको छ। कुल विदेशी विनिमय सञ्चितिमध्ये नेपाल राष्ट्र बैंकमा रहेको सञ्चिति २०७५ असार मसान्तमा रु. ९८९ अर्ब ४० करोड रहेकोमा २०७६ जेठ मसान्तमा रु. ८८५ अर्ब ८३ करोड रहेको छ। बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरू (नेपाल राष्ट्र बैंक बाहेक) सँग रहेको विदेशी विनिमय सञ्चिति २०७५ असार मसान्तमा रु. ११३ अर्ब १९ करोड रहेकोमा २०७६ जेठ मसान्तमा रु. १४५ अर्ब ५ करोड पुगेको छ। जुन कुल विदेशी विनिमय सञ्चितिको १५ प्रतिशत जति हुन आउछ। विदेशी विनिमय कारोवारमा करिब ६५ प्रतिशत कारोवार बैंक तथा वित्तीय संस्थाले गर्छन् भने ३५ प्रतिशत कारोवार मात्र नेपाल राष्ट्र बैंक आफैले गर्ने गर्दछ। विदेशी विनिमय कारोवारका लागि ईजाजतपत्र प्रदान गर्ने, निरीक्षण गर्ने, कारवाही गर्ने तथा ईजाजतपत्र रद्द गर्ने अधिकार नेपाल राष्ट्र बैंकमा निहित रहेकोले सो को प्रभावकारी कार्यान्वयनमा नेपाल राष्ट्र बैंकको भूमिका महत्वपूर्ण देखिन्छ। विदेशी विनिमयको प्रभावकारी व्यवस्थापन गरी विदेशी विनिमयको सञ्चिति बढाउनका लागि नेपाल राष्ट्र बैंकले निम्न कदमहरू तत्काल चाल्नुपर्ने देखिन्छ।

१. एकिकृत निरीक्षण विनियमावलीको तर्जुमा : नेपाल राष्ट्र बैंकले विदेशी विनिमय कारोवारको अनुगमन तथा निरीक्षण कार्यलाई प्रभावकारी रूपमा सम्पादन गर्नका लागि विभिन्न निरीक्षण विनियमावलीहरूको निर्माण गरेको छ। मनिचेन्जर कारोवारको निरीक्षण गर्नका लागि नेपाल राष्ट्र बैंक मनिचेन्जर विनियमावली, २०६७, विप्रेषण कारोवारको निरीक्षण गर्नका लागि नेपाल राष्ट्र बैंक विप्रेषण विनियमावली, २०६७ र विदेशी विनिमय कारोवारको निरीक्षणका लागि नेपाल राष्ट्र बैंक विदेशी विनिमय कारोवार ईजाजतपत्र तथा निरीक्षण विनियमावली, २०६७ तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। यी सबै विनियमावलीहरू २०६७ सालमा तर्जुमा गरिए पश्चात् २०७२ साल सम्म केहीपटक संशोधन गरिए पनि राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा विनिमय कारोवारको प्रभावलाई मध्यनजर गरी आवश्यक परिमार्जन गरेको पाईदैन। एकै प्रकृतिका कारोवार गर्ने संस्थाहरूको निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षण गर्नका लागि फरक फरक र टुक्रे विनियमावली भएकोले निरीक्षण प्रभावकारी नहुनुका साथै विनियमावलीका विषयवस्तुहरूमा सामञ्जस्यता नहुने संभावना बढी हुन्छ। तसर्थ, नेपाल राष्ट्र बैंकबाट विदेशी विनिमयको कारोवार गर्ने ईजाजतपत्र प्राप्त गरेका संस्थाहरूको निरीक्षण गर्नका लागि विदेशी विनिमय कारोवारको एकिकृत निरीक्षण विनियमावली तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनु आवश्यक देखिन्छ।

२. निरीक्षणको दायरा विस्तार : नेपाल राष्ट्र बैंकबाट तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याईएका निरीक्षण विनियमावलीमा निरीक्षणको दायरालाई संकुचित रूपमा राखिएको छ। निरीक्षणलाई न्युनतम महत्वका साथ प्रस्तुत गरिएको देखिन्छ। निरीक्षणमा कुनै कैफियत देखिएमा सर्वप्रथम सम्बन्धित

संस्थालाई स्पष्टिकरण पेश गर्ने मौका दिनुपर्ने हुन्छ । कतिपय निरीक्षण विनियमावलीमा त संस्थालाई स्पष्टिकरण पेश गर्न लगाउने व्यवस्था समेत नभएको देखिएको छ । विदेशी विनिमय कारोवार गर्ने संस्थालाई ईजाजतपत्र प्रदान गर्ने देखि ईजाजतपत्रको निलम्बन तथा खारेजी सम्मका व्यवस्थाहरू एउटै विनियमावलीमा राख्नले निरीक्षण प्रभावकारी नहुने संभावना बढी रहेको पाइन्छ । नेपाल भित्रिने विदेशी मुद्रा औपचारिक भन्दा अनौपचारिक माध्यमबाट बढी मात्रामा भित्रिरहेको सन्दर्भमा सो को नियन्त्रणका लागि सबैभन्दा बढी नेपाली कामदार रहेका देशहरू र बढी विप्रेषण भित्रिने मुलुकहरूको केन्द्रिय बैंकसँगको सहकार्यमा स्थलगत अध्ययन गरी अनौपचारिक माध्यमबाट भित्रिरहेको विप्रेषणलाई नियन्त्रण गरी विदेशी विनिमय सञ्चिति बढाउन सहयोग पुग्ने गरी निरीक्षणको दायरालाई विस्तार गर्नु जरुरी भैसकेको छ ।

३. **बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमा स्थलगत निरीक्षणको प्रादुर्भाव :** नेपाल राष्ट्र बैंकको पछिल्लो तथ्यांक अनुसार कुल विदेशी विनिमय कारोवारको करिब ६५ प्रतिशत कारोवार हिस्सा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले ओगटेको देखिन्छ । आयातमुखी अर्थतन्त्रको रूपमा देखिएको नेपालको अर्थतन्त्रमा अधिकांश आयातको भुक्तानी बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूबाटै हुने गरेको छ । नेपाल राष्ट्र बैंकमा रहेको बैंक सुपरिवेक्षण विभागले वाणिज्य बैंकहरूको सुपरिवेक्षण गरेतापनि उक्त सुपरिवेक्षणको मुख्य ध्येय कर्जाको निरीक्षण हुने भएकाले वाणिज्य बैंकहरूबाट भएको विदेशी विनिमय कारोवारको निरीक्षण हालसम्म प्रभावकारी रूपमा भएको देखिदैन । विदेशी विनिमय व्यवस्थापन विभागको आफ्नै एकिकृत परिपत्र, २०७४ भएपनि हालसम्म बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको विदेशी विनिमय कारोवारको निरीक्षण नहुनु आफैमा ठूलो चुनौतीको रूपमा देखापरेको छ । विदेशी विनिमय व्यवस्थापन विभागले हाल मनिचेन्जर, विप्रेषण कम्पनी, होटल, ट्राभल एण्ड टुर्सहरूको मात्र निरीक्षण गरिरहेको छ । विदेशी विनिमय कारोवारको अधिकांश हिस्सा विप्रेषण कारोवार, आयातको भुक्तानी, वैदेशिक उच्च शिक्षाका लागि भएको भुक्तानी, पासपोर्ट सुविधाबापतको भुक्तानी, विदेशी लगानीबापत भित्रिने र नाफा तथा शेयर बिक्रीमार्फत बाहिरिने विदेशी मुद्रा, सुनको खरिदका लागि गरिने भुक्तानी रहेकोले सो को अनुगमन तथा निरीक्षण अपरिहार्य बनेको छ ।

४. **दण्ड र सजायको स्पष्ट व्यवस्था र सो को प्रभावकारी कार्यान्वयन :** विदेशी विनिमय व्यवस्थापन विभागले हाल मनिचेन्जर, विप्रेषण कम्पनी, होटल, ट्राभल एण्ड टुर्सहरूको मात्र स्थलगत निरीक्षण गरिरहेको सन्दर्भमा कहिकतै विभागबाट जारी भएका निर्देशन तथा परिपत्रको पालना नगरेको खण्डमा सचेत गराउने तथा नगद जरिवाना गर्ने कार्य भईरहेपनि तिब्रता भन्ने पाएको देखिदैन । विदेशी विनिमय (नियमित गर्ने) ऐन, २०१९ को दफा ३ क मा ईजाजतपत्र प्राप्त व्यक्तिले बैंकले यस ऐन बमोजिम दिएको आदेश वा निर्देशनको पालना नगरेमा बैंकले त्यस्तो ईजाजतपत्र प्राप्त व्यक्तिलाई नसिहत दिने, विदेशी विनिमयको कारोवारमा प्रतिबन्ध लगाउने, बैंकमा रहेको नगद धरौटी जफत गर्ने तथा ईजाजतपत्र निलम्बन वा रद्द गर्नसक्ने व्यवस्था रहेको छ । यसैगरी नेपाल राष्ट्र बैंक विदेशी विनिमय कारोवार ईजाजतपत्र तथा निरीक्षण विनियमावली, २०६७ मा कैफियतको प्रकृति एवं गाम्भीर्यता हेरी जरिवाना गर्नुपर्ने भएमा वा बैंकको नियम, विनियम वा परिपत्रको पालना नगरेमा वा पटक पटक समयमा तथ्याङ्क नपठाएमा विभागले रु. १०,०००/- देखि रु. ५०,०००/- सम्म जरिवाना गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ । कुनैपनि संस्थाले विदेशी विनिमय कारोवारमा गम्भिर त्रुटी गरेको अवस्थामा

पनि बढीमा ५० हजार जरिवाना हुने कारणले गर्दा ईजाजतपत्र प्राप्त संस्थाहरू खासै डराउने गरेको नपाईनुका साथै हालसम्म पनि बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको विदेशी विनिमय कारोवारको निरीक्षण नहुनुले जे गरे पनि हुने प्रवृत्ति मौलाउदै गएको देखिन्छ। तसर्थ, विदेशी विनिमय कारोवारको निरीक्षणमा भेटिएका कैफियतहरूका आधारमा कडा भन्दा कडा कारवाही गर्नुका साथै जरिवानाको रकमलाई पनि समयसापेक्ष परिमार्जन गर्नु अपरिहार्य भैसकेको देखिन्छ। प्रभावकारी निरीक्षण विधिको तर्जुमा गरी निरीक्षणमा खटिएका कर्मचारीलाई पनि पूर्ण रूपमा जवाफदेही बनाउनका लागि आचार संहिताको व्यवस्था हुनु जरुरी छ।

५. संस्थागत तथा संरचनात्मक सुधार : विदेशी विनिमय व्यवस्थापन विभाग अन्तर्गत हाल रहेको निरीक्षण तथा अनुगमन इकाईलाई स्तरोन्नती गरी प्रभावकारी तथा सुविधासम्पन्न निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षण महाशाखा बनाईनुपर्दछ। उक्त महाशाखा अन्तर्गत बैंक तथा वित्तीय संस्था निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षण इकाई, विप्रेषण कम्पनी निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षण इकाई, होटल, मनिचेन्जर तथा अन्य निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षण इकाई हुने गरी स्थलगत र गैर स्थलगत निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षण शाखाको निर्माण गर्नुपर्दछ। बैंकको स्वीकृत कार्ययोजनामा आधारित रही वार्षिक विदेशी विनिमय निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षण योजना निर्माण गरी विभागिय प्रमुखबाट स्वीकृत गराई कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्दछ। निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षणका लागि दक्ष जनशक्ति तयार गर्ने अभिप्रायले विभागका कर्मचारीहरूलाई विदेशी विनिमयको कारोवार र सो को प्रभावकारी निरीक्षण सम्बन्धमा विभिन्न तालिम तथा क्षमता विकासका कार्यक्रमहरूमा सहभागी गराउनु पर्दछ। एन.बि.आई. जस्ता तालिम प्रदायक संस्थाहरूसँगको सहकार्यमा विदेशी विनिमय कारोवार गर्ने संस्थाका कर्मचारीहरूलाई पनि तालिममा सहभागी गराउनाले ज्ञान आदान प्रदान हुनुका साथै व्यवहारिक समस्याहरूको समाधानमा पनि सहयोग पुग्ने देखिन्छ। विदेशी मुद्राको अपचलन सम्बन्धमा विभिन्न सरकारी निकायहरू तथा सरोकारवाला निकायहरूलाई संलग्न गराई विभिन्न प्रकारका गोष्ठी, सेमिनार तथा अन्तर्क्रिया कार्यक्रमहरूको आयोजना गर्नुपर्दछ। जसले गर्दा आपसी सम्बन्धको विकास हुनुका साथै गैरकानुनी रूपमा हुने विदेशी विनिमयको कारोवारलाई नियन्त्रण गर्न सकिन्छ। विदेशी विनिमय कारोवारलाई अभ्र पारदर्शी, प्रभावकारी बनाई गैरकानुनी तवरले हुने विदेशी मुद्राको कारोवारलाई नियन्त्रण गर्नका लागि नेपाल राष्ट्र बैंक, अर्थ मन्त्रालय, राष्ट्रिय अनुसन्धान विभाग, सम्पत्ति शुद्धिकरण विभाग, वाणिज्य अदालत सम्मिलित एक समन्वय समितिको निर्माण गरी कार्य अघि बढाउनु जरुरी देखिएको छ।

६. विदेशी विनिमय कारोवारमा वाणिज्य बैंकहरूलाई प्रोत्साहन : २०७६ जेठ मसान्त सम्ममा कुल ७५३ स्थानीय तहमध्ये ७३० तहहरूमा वाणिज्य बैंकहरूका शाखा विस्तार भएका छन्। बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको शाखा संख्या २०७५ असार मसान्तमा ६,६५१ रहेकोमा २०७६ जेठ मसान्तमा ८,५६४ पुगेको छ। देशका अधिकांश भागमा वाणिज्य बैंकको उपस्थितिले वित्तीय पहुँच पुग्नुका साथै खाता खोल्ने र बचत गर्ने बानीको विकास हुदै जाने देखिन्छ। वाणिज्य बैंकको उपस्थितिको अभावमा विदेशी विनिमयको कारोवारलाई सरल र सहज बनाउनका लागि देशका विभिन्न स्थानमा सो कारोवार गर्नका लागि मनिचेन्जरहरूलाई ईजाजतपत्र प्रदान गरिएको थियो। आज देशका कुनाकापचामा बैंकका शाखाहरूको उपस्थिति बढेकोले विदेशी विनिमयको कारोवारका लागि मनिचेन्जरको संख्यालाई विस्तारै घटाउदै जाने र वाणिज्य बैंकहरूलाई प्रोत्साहित गर्दै जाने नीति अख्तियार गर्नु उपयुक्त हुने

देखिएको छ । यसबाट विदेशी विनिमय कारोवारको अनुगमन तथा निरीक्षण शसक्त र प्रभावकारी हुने देखिन्छ । ठूला ठूला शहरमा रहेका बढी कारोवार हुने वाणिज्य बैंकका शाखाहरू पहिचान गरी त्यस्ता शाखाहरूमा विदेशी विनिमयका लागि छुट्टै काउन्टरको स्थापना गर्न लगाउने व्यवस्था गर्दा कारोवार सहज हुनुका साथै गैरकानुनी क्रियाकलापहरू पनि घट्दै जाने देखिन्छ । आ.व. २०७६/७७ को मौद्रिक नीतिमार्फत नेपाल भ्रमण वर्ष २०२० लाई मध्यनजर गर्दै प्रमुख पर्यटकीय स्थलहरूमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले छुट्टै काउन्टर खोली विदेशी मुद्रा सटही सुविधा प्रदान गर्न सक्ने व्यवस्था सहानीय हुने देखिएको छ ।

७. विदेशी विनिमयको प्रभावकारी व्यवस्थापनका लागि अध्ययन तथा अनुसन्धानमा प्राथमिकता : आ.व. २०७६/७७ को मौद्रिक नीतिमार्फत बाह्य क्षेत्र स्थायित्वका लागि आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा कम्तिमा ७ महिनाको वस्तु तथा सेवा आयात धान्न पर्याप्त हुने विदेशी विनिमय संचित कायम गर्नेगरी मौद्रिक व्यवस्थापन गरिनेछ भन्नुले आगामी आर्थिक वर्षमा विदेशी विनिमय सञ्चित घट्ने कुरा निश्चित प्रायः देखिन्छ । विदेशी विनिमयको प्रभावकारी व्यवस्थापनका लागि नेपाल सरकारले जारी गरेको व्यापार घाटा न्युनिकरण सम्बन्धी राष्ट्रिय कार्ययोजना, २०७५ मा उल्लेख भएका रणनीतिहरूमध्ये नेपाल राष्ट्र बैंकले कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्ने विषयहरू मौद्रिक नीतिमार्फत सम्बोधन गर्न अति आवश्यक देखिन्छ । विदेशी मुद्राको लगानीलाई विविधिकरण गर्नुका साथै लगानी योजनालाई प्रभावकारी बनाउनका लागि Active Reserve Management तर्फ अगाडि बढ्ने बेला भईसकेको छ । विदेशी विनिमय सञ्चित व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउनका लागि लगानीको क्षेत्र, उपकरणहरू, लगानीको विविधिकरण, लगानीको प्रतिफल जस्ता विषयहरूलाई प्राथमिकतामा राखेर अध्ययन अनुसन्धान गर्नु जरुरी देखिएको छ । यसका साथै विदेशी विनिमय कारोवारलाई प्रभावकारी ढंगले अनुगमन गरी औपचारिक माध्यम बाहिर हुने विप्रेषण लगायतका कारोवारलाई बैंकिङ्ग प्रणालीको दायरामा ल्याउने उपायहरूबारे खोजी गरी विदेशी विनिमय सञ्चितमा थप योगदान बढाउन सकिन्छ । अन्त्यमा नेपाल राष्ट्र बैंकले विदेशी विनिमय सञ्चित घट्नासाथ वैदेशिक रोजगारीमा जाने नेपालीहरूलाई राहदानी वापतको सटही सुविधालाई अमेरिकी डलर ५०० बाट २०० मा तथा भारत बाहेक अन्य मुलुकहरूको भ्रमणमा जाने नेपाली नागरिकहरूलाई राहदानी वापत प्रति पटक दिईने सटही सुविधा अमेरिकी डलर २५०० बाट १५०० भर्नुले सञ्चितमा सकारात्मक प्रभाव पार्नुको सट्टा अनौपचारिक अर्थतन्त्रलाई बढावा दिने निश्चित छ । तसर्थ, नेपाल राष्ट्र बैंकले विदेशी विनिमय सञ्चितको प्रभावकारी व्यवस्थापनका लागि इजाजतपत्र प्राप्त व्यक्तिको विदेशी विनिमय कारोवारको निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षणलाई थप चुस्त बनाउन बेलैमा सोच्नुपर्ने आवश्यकता देखिएको कुरालाई नकार्न सकिन्न ।

सन्दर्भ सामाग्री :

- आर्थिक सर्वेक्षण २०७४/७५
- नेपाल सरकारको बजेट २०७६/७७
- वैदेशिक रोजगार विभागका विभिन्न प्रकाशनहरू ।
- नेपाल राष्ट्र बैंकका विभिन्न प्रकाशनहरू ।
- विभिन्न आर्थिक दैनिक पत्रिकाका विभिन्न अंकहरू ।

* * *

राष्ट्रिय जनगणना २०७८ : समृद्धिको आधार

✍ भविश्वर धिमिरे

सारांश

समाजको हरेक क्षेत्रमा तथ्यांकको महत्व र आवश्यकता दिनानुदिन बढ्दै गइरहेको छ । विकास योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कनकालागि तथ्यांकहरू पूर्वशर्तको रूपमा रहने गर्दछन् । यी सबै कार्यका लागि उत्पादित तथ्यांक गुणस्तरीय, भरपर्दो र विश्वसनीय हुनु जरुरी हुन्छ भने उत्पादित तथ्यांकको सही उपयोग पनि उत्तिकै आवश्यक हुन्छ । नेपालमा तथ्यांक सङ्कलन तथा प्रकाशन गर्ने प्रमुख सरकारी निकाय केन्द्रीय तथ्यांक विभाग हो । निजामती सेवा ऐन, २०४९ को प्रावधान अनुसार सेवामा निरन्तरता कायम राख्न र वृत्ति विकास समेतको व्यवस्था गर्न योजना, अनुगमन, मुल्यांकन र तत्सम्बन्धी कार्यका लागि नेपाल आर्थिक योजना तथा तथ्यांक सेवाको गठन भएको हो । वर्तमान अवस्थामा सूचना तथा तथ्यांकको उपयोगिता र उपादेयतामा वृद्धिसँगसँगै विभिन्न सरकारी तथा गैरसरकारी क्षेत्रका तथ्यांकहरूको प्रयोगकर्तामैत्री स्वरूपमा माग बढिरहेको छ । जनसांख्यिक तथ्यांकका प्रयोगकर्ता सरकारी तथा गैरसरकारी निकाय, निजी क्षेत्र, नागरिक समाज, अध्येता तथा अनुसन्धानकर्ता, अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्था एवं आम सर्वसाधारण नै हुन् । राष्ट्रिय जनगणना २०७८ नेपालको बाह्रौँ र संघीयता पश्चात्को पहिलो जनगणना पनि हो । यस जनगणनावट ७६१ वटै सरकारको ठुलो तथ्यांकीय माग र आवश्यकता पुरा हुनेमा निश्चित हुन सकिन्छ । साथै सरकारको पन्ध्रौँ योजना कार्यान्वयनको चरणमा रहेको र सरकारले २५ वर्षे दीर्घकालिन सोच पनि यही जनगणनाको पुर्व सन्ध्यामा तर्जुमा गरेको सन्दर्भमा यस जनगणनालाई समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको राष्ट्रिय महत्व सँग तादम्यता मिलाएर समृद्ध मुलुक निर्माणको अभियानमा कोशेढुंगा बनाउने तर्फ सबैको सक्रियता हुनु पर्ने देखिन्छ । अब २०७८ मा हुने जनगणनालाई आर्थिक समृद्धि सँग जोड्नुले एकातर्फ तथ्यांकीय क्षेत्रको महत्वले संघीय नेपालमा थप महत्व पाएको देखिन्छ भने अर्कातर्फ तथ्यमा आधारित योजना निर्माणको आधार तयार हुँदै गरेको सहज अनुमान गर्न सकिन्छ ।

विषय प्रवेश

तथ्यांक कुनै कार्य सञ्चालनको लागि एक अपरिहार्य तत्व हो । योजना र विकासको आधार हो । विकासको मापक हो । यसबाट नै विकासको योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्यांकनका लागि पर्याप्त आधारहरू तयार हुन्छन् । तथ्यांकले योजनालाई डोऱ्याएको हुन्छ, गतिशील बनाएको हुन्छ । उत्पादित गुणस्तर तथ्यांकका आधारमा मात्र विकासको यथार्थ योजना बनाउन सकिन्छ । योजना कार्यान्वयन गर्ने आधार प्राप्त हुन्छ । प्रभावकारी र नतिजामुखी अनुगमन हुन्छ । यी उल्लेखित कार्यको पूर्ण सफलताको लागि विभिन्न तथ्यांकीय श्रोतहरू मध्येको एक राष्ट्रिय जनगणना हो ।

✍ तथ्यांक अधिकृत, केन्द्रीय तथ्यांक विभाग

राष्ट्रिय जनगणना

नेपालको इतिहासमा सरकारी स्तरमा तथ्यांक संकलन एवम् प्रकाशन गर्ने कार्य प्राप्त प्रमाणका आधारमा वि.सं. १९६८ को जनगणनालाई लिनुपर्छ । त्यसपछि लगभग प्रत्येक १० वर्षको अन्तरालमा जनगणना सञ्चालन हुँदै आएका छन् । नेपालमा हालसम्म एघार वटा जनगणनाहरू सम्पन्न भइसकेका छन् । वि.सं. १९९८ सम्म सञ्चालन भएका जनगणनाहरू सामान्य व्यक्ति गणनाका रूपमा मात्र सीमित थिए भने वि.सं. २००९/११ देखि सञ्चालन भएका जनगणनाहरू अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा तुलनायोग्य र आधुनिक जनगणना मानिन्छन् । नेपालमा आउँदो २०७८ सालमा हालसम्मको बाह्रौं र संघीयता पश्चात्को पहिलो जनगणना केन्द्रीय तथ्यांक विभागले संचालन गर्दैछ । राष्ट्रिय शब्द आफैमा वृहत र व्यापक रहेकोले राष्ट्रिय जनगणनाले मुलुकको सबै सरकारहरूमा पुगेर जनसांख्यिक लगायतका विवरण संकलन गर्नेछ । यी विवरणहरू ७६१ सरकार र अन्तरगतका निकायले आवश्यकता अनुरूप उपयोग गर्नेछन् । केन्द्रीय तथ्यांक विभागले संचालन गर्ने जनगणनाको राष्ट्रिय स्तरमा मात्र नभएर अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा समेत उच्च महत्व र आवश्यकता रहनेमा निश्चिन्त हुन सकिन्छ किनभने यसले प्रयोग गर्ने परिभाषा र अवधारणा अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा पनि तुलनायोग्य रहेका छन् । तथ्यांकको सुन्दरता यसको गुणस्तरीयता, विश्वसनीयता र यथार्थतामा भल्किन्छ । यथार्थ तथ्यांकको आधारमा मात्र वास्तविक तथ्यमा आधारित योजना तर्जुमा, अनुगमन, मूल्यांकन, समीक्षा र विश्लेषण सम्भव छ भने तथ्यपरक योजनाको कार्यान्वयनले मात्र मुलुकको समृद्धितर्फको यात्रा सुनिश्चित गर्दछ ।

समृद्धि

समृद्धि त्यस्तो अवस्था हो, जहाँ मानिसहरू आर्थिक सम्पन्न र गुणात्मक जीवन निर्वाह गरिरहेका हुन्छन् । समृद्धि उत्कर्ष, फलिफाप, राम्रो भाग्य वा सफल सामाजिक आर्थिक अवस्था हो । समृद्धि आर्थिक विकास र वृद्धिदर सँग जोडिने विषय पनि हो । समृद्धि निरपेक्ष नभई सापेक्ष हुन्छ । यसका लागि विभिन्न क्षेत्रका सूचकहरूको गुणात्मक सुधार र वृद्धि भएको हुन्छ । नेपाल संघीयताको कार्यान्वयनको चरणमा रहेको र मुलुकमा आएको राजनैतिक स्थायित्वले अबको मुलुकको यात्रा सुशासन, विकास र समृद्धितर्फ हुने कुरा दीर्घकालिन सोचको मार्गचित्रमा पनि उल्लेख गरिएको छ भने समुन्नत, स्वाधिन र समाजवाद उन्मुख अर्थतन्त्रको विकास गरी समृद्ध मुलुकको स्थापना गर्ने तर्फ संघीय नेपालको ध्यान केन्द्रित भएको छ ।

समृद्धिका आधारहरूको पहिचान

चालु पन्ध्रौं योजनाले पनि राष्ट्रिय जनगणना २०७८ लाई अपेक्षित उपलब्धि र रूपमा उल्लेख गरेको छ । यसका अतिरिक्त मुलुकले राखेको समृद्धिको सहज यात्रा र सफल अवतरणका लागि पनि जनगणना २०७८ का सूचकहरू ज्यादै महत्वपूर्ण हुनेछन् । यी सूचकहरूको आधारमा नेपालको समृद्ध मुलुक निर्माणको नेपालको यात्रा अपेक्षाकृत हुने आधार तयार हुनेछ । मुलुकमा समृद्धि प्राप्ति का आधारको पहिचान र त्यसको तथ्यपरक विश्लेषण नगरेसम्म यो आकांक्षामा मात्र सीमित हुन्छ भनेर सहज अनुमान गर्न सकिन्छ । समृद्धिका आधारको पहिचान चित्रमार्फत प्रस्तुत गरिएको छ ।

समृद्धिका आधारहरू

रोजगारीको प्रत्याभूति

भौतिक पूर्वाधार विकास

मानव पूँजी निर्माण

कृषि क्षेत्रको आधुनिकीकरण र विकास

सूचना प्रविधिको प्रयोग र विस्तार

बैंकिङ तथा भुक्तानी प्रणालीको सहज विस्तार

सुशासन र सामाजिक न्यायको प्रत्याभूति

पर्यटन क्षेत्रको विकास

समाजिक सुरक्षाको सुदृढीकरण

शिक्षामा गुणात्मक सुधार

गुणस्तरीय स्वास्थ्यमा पहुँच

खानेपानी, सरसफाई र समन्यायिक विकास

राजस्व चुहावट नियन्त्रण र राजस्व विस्तार

सहभागिता र सहकार्य

संस्थागत सबलिकरण

प्रादेशिक सन्तुलन सहितको औद्योगीकरण

राष्ट्रिय जनगणना २०७८ प्रतिको अपेक्षा

नेपालको संविधानले धारा ५१ मार्फत जनसांख्यिक तथ्यांकलाई अद्यावधिक गर्दै राष्ट्रिय विकास योजनासँग आबद्ध गर्ने व्यवस्था उल्लेख गरेको सन्दर्भमा अब गरिने जनगणनाले संविधानको व्यवस्थाको पूर्ण सम्बोधन गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यस्तै संविधानको धारा २८१ मा विशेष अधिकारको समीक्षा र पुनरावलोकन अन्तरगत नेपाल सरकारले प्रत्येक दश वर्षमा हुने राष्ट्रिय जनगणनालाई आधार मान्ने उल्लेख रहेको छ। मुलुकको १२ औँ गणनाको रूपमा रहेको राष्ट्रिय जनगणना २०७८ बाट ७६१ सरकारको ठुलो अपेक्षा रहेको छ। संघीयता पश्चात् संघीय स्वरूपमा हुन लागेको यस जनगणनाले समृद्धि मापकका सूचकहरूको यथार्थपरक सूचना उपलब्ध गराउने निश्चित छ। मेरो जनगणना मेरो सहभागिता भन्ने मुल नाराका साथमा सुरु गरिएको यस गणनाले संघीय मुलुकको तथ्यांकीय अभाव पुरा गर्ने लक्ष्य राखेको देखिन्छ। तीन वटै सरकारको तथ्यांकीय आधार तयार हुन नसकेको र पर्याप्त तथ्यांकीय अभावका कारण तथ्यमा आधारित योजना तथा कार्यक्रम तयार हुन नसकेको अवस्था छ। जसको प्रत्यक्ष असर मुलुकको समृद्धि प्राप्त गर्नमा पर्ने देखिन्छ। समयसापेक्ष, विस्तारित, खण्डीकृत, भरपर्दो र मागसापेक्ष तथ्यांकको आपूर्ति र यसको उच्चतम प्रयोगले नै तथ्यमा आधारित विकास अवधारणालाई साकार पार्न सकिने हुँदा राज्यको केन्द्रदेखि स्थानीय तह र विषयगत क्षेत्रका योजना तथा नीति तर्जुमामा जनगणनाबाट उपलब्ध हुने तथ्यांक अत्यन्तै प्रभावकारी हुनेमा कुनै सन्देह छैन। यसका लागि आगामी जनगणनाले तथ्यांकको शुद्धता, विश्वसनियता र यथार्थतालाई आफ्नो मुल मन्त्रको रूपमा अंगिकार गर्दै आधुनिक सूचना प्रविधिको उच्चतम प्रयोग गराउनु पर्ने देखिन्छ। तथ्यांक विभागले संचालन गर्ने भएपनी जनगणनाको अपनत्व सवै सरकारले लिने प्रवन्ध मिलाउनुपर्ने हुन्छ। यथार्थ र खण्डीकृत तथ्यांकको अभावले लागेको तिर्खा मेटाउन सक्ने गरी वडा र वस्ती तहसम्मका तथ्यांकीय विवरण

प्रयोगकर्ता मैत्री र मागमा आधारित स्वरूपमा तयार र वितरण जनगणनाको तथ्यांक विश्लेषण पश्चात् दिन सक्नुपर्दछ। तसर्थ सबै सरकारको धेरै तथ्यांकीय आवश्यकता पूरा गर्ने महत्वपूर्ण आधार जनगणनाबाट पूरा हुने र त्यसकै आधारमा समृद्ध नेपालको भावी कार्यदिशा र योजना बनाउने तर्फ तीनै तहका सरकारले अपेक्षा राखेको सहज अनुमान गर्न सकिन्छ। यसका साथै मुलुकमा राजनीतिक स्थायित्व भइसकेको र अबको मूल एजेन्डा नै आर्थिक समृद्धि प्राप्त गर्ने तर्फ केन्द्रित रहेको यस सन्दर्भमा जनगणना २०७८ बाट प्राप्त हुने सूचकहरूले सार्थक भूमिका राख्ने पर्दछ त्यसका लागि जनगणनामा समावेश हुने विषय क्षेत्रहरूलाई समृद्धिका सूचकसँग अन्तरसम्बन्धित गराउनु पर्दछ।

भर्खरै संचालन र सम्पन्न हुँदै गरेका नेपाल बहुसूचक सर्वेक्षण, नेपाल जीवन स्तर सर्वेक्षण, लागत उत्पादन सर्वेक्षण, वृहत औद्योगिक सर्वेक्षण र लगत्तै सम्पन्न भएका श्रमशक्ति सर्वेक्षण, आर्थिक गणनाहरू नेपालकै राष्ट्रिय सर्वेक्षणहरू भएको र यसै समयमा जनगणना २०७८ हुँदै गरेको सन्दर्भले नेपालमा तथ्यांकीय क्षेत्रको अभावको परिपूर्ती गर्ने निश्चित छ। सन्दर्भ समय मिलेको कारण जनगणनाको तथ्यांकको आधारमा लघु क्षेत्र अनुमान मार्फत स्थानीय सरकारको वडा तह सम्मका आवश्यक थप विवरणहरू सहजै निकाल्न सकिने हुँदा पनि यो जनगणनालाई इतिहासकै महत्वपूर्ण जनगणनाका रूपमा लिन सकिन्छ। विभिन्न सर्वेक्षणहरू बाट प्राप्त भएका आर्थिक तथा सामाजिक सूचकहरूको तल्लो तह सम्मको विवरणहरू प्राप्त हुने भएकोले अब बन्ने योजना र कार्यक्रमा दरिलो आधार र पर्याप्त सूचना तथा तथ्य यसैबाट उपलब्ध हुन्छ। देहाय अनुसारका समृद्धि प्राप्तीका सूचकहरू भएकोले जनगणना २०७८ बाट प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष रूपमा तथ्यांकीय आवश्यक विवरण प्राप्त हुन्छ।

| क.सं. | समृद्धिका सूचकहरू | मुख्य तथ्यांकको आधार |
|-------|-------------------------------|--|
| १. | जनसंख्या वृद्धिदर | राष्ट्रिय जनगणना |
| २. | आर्थिक वृद्धिदर | राष्ट्रिय जनगणना र राष्ट्रिय लेखा |
| ३. | जनसंख्याको वितरण | राष्ट्रिय जनगणना |
| ४. | आर्थिक सक्रिय जनसंख्या | राष्ट्रिय जनगणना |
| ५. | बसाइसराई | राष्ट्रिय जनगणना |
| ६. | लैंगिक अनुपात | राष्ट्रिय जनगणना |
| ७. | प्रतिव्यक्ति कुल राष्ट्रिय आय | राष्ट्रिय जनगणना र राष्ट्रिय लेखा |
| ८. | गरिबीको रेखामुनीको जनसंख्या | राष्ट्रिय जनगणना र जीवन स्तर सर्वेक्षण |
| ९. | बहुआयामिक गरिबी | राष्ट्रिय जनगणना |
| १०. | औषत आयु | राष्ट्रिय जनगणना |
| ११. | मातृ मृत्युदर | राष्ट्रिय जनगणना |
| १२. | शिशु मृत्युदर | राष्ट्रिय जनगणना |
| १३. | वाल मृत्युदर | राष्ट्रिय जनगणना |
| १४. | साक्षरता दर | राष्ट्रिय जनगणना |
| १५. | तहगत कुल र खुद भर्नादर | राष्ट्रिय जनगणना |

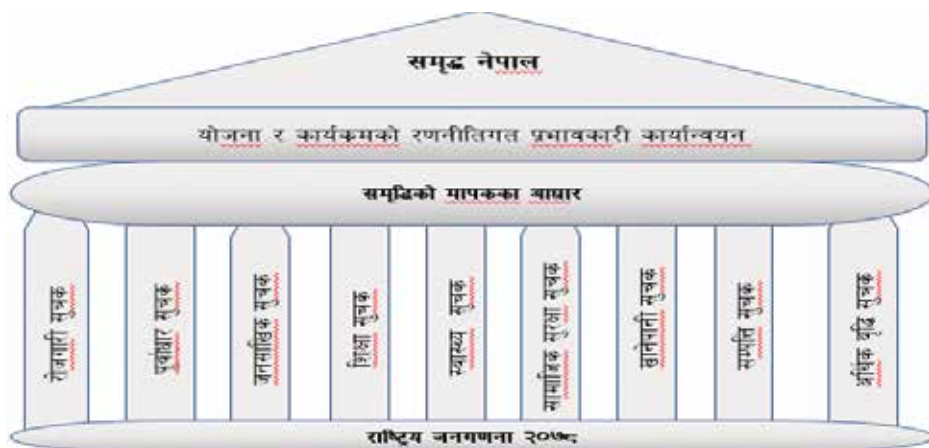
| क.सं. | समृद्धिका सूचकहरू | मुख्य तथ्यांकको आधार |
|-------|---------------------------|----------------------|
| १६. | सीपयुक्त जनसंख्या | राष्ट्रिय जनगणना |
| १७. | रोजगारीको अवस्था | राष्ट्रिय जनगणना |
| १८. | विद्युत उपभोग दर | राष्ट्रिय जनगणना |
| १९. | बैदेशिक रोजगारी | राष्ट्रिय जनगणना |
| २०. | खानेपानी पुगेको जनसंख्या | राष्ट्रिय जनगणना |
| २१. | इमेल इन्टरनेट प्रयोगकर्ता | राष्ट्रिय जनगणना |

समृद्धि र राष्ट्रिय जनगणना विचको अन्तरसम्बन्ध

पहिचान गरिएका समृद्धिका आधारहरूको लागि राष्ट्रिय जनगणना २०७८ एउटा मात्र तथ्यांकीय पूर्णता सहितको आधार हुन सक्दछ। मूलत जनगणनाले सम्पूर्ण गणनाको प्रतिविम्बन गर्ने भएको हुँदा यसमा समावेश विषय क्षेत्रहरूले माथिका क्षेत्रहरूको तथ्यांकीय सूचक निर्माण, अनुगमन र मुल्यांकनमा सहजता प्रदान गर्दछ। सबै नागरिकमा तथ्यांकीय क्षमता र तथ्यांकीय साक्षरता विकास गर्दै सबै नागरिकको दैनिकीसँग तथ्यांकको आवश्यकतालाई जोड्न सकेमा पनि समृद्धिको एउटा आधार प्राप्त भएको हुनेछ। यथार्थ तथ्यांकको अभावमा कमजोर योजना निर्माण हुन्छ भने कमजोर योजनाले डोच्याउने विकासले जनताको अपेक्षा र आवश्यकता पूरा नहुने र अन्तत मुलुकको समृद्धिको लक्ष्यमा नकारात्मक प्रभाव पर्ने हुँदा पनि जनगणनाबाट प्राप्त हुने तथ्यांकको महत्व र आवश्यकता बढेको हो। अहिले तथ्यांकको उत्पादनमा देखिएको दोहोरोपनालाई हटाएर एकत्रित रूपमा भरपर्दो तथ्यांकको उत्पादन गर्न सकेमा श्रोत साधनको मात्र सदुपयोग नभई गन्तव्य पूर्ण विकासको सहज र तथ्यपूर्ण आधार खडा हुनेछ। नीति निर्माण, सेवा वितरण, स्रोत बाँडफाँट, तथ्यमा आधारित निर्णय आदि कार्यका लागि जनगणना २०७८ ले महत्वपूर्ण सूचना उपलब्ध गराउने हुनाले पनि यसलाई समृद्धिको आधारसँग जोडेर हेरिएको छ। सबैधानिक प्रावधान अनुसार स्थानीय तहको रोजगारी तथा बेरोजगारीको तथ्यांक उत्पादन, दिगो विकासका लक्ष्यका सूचकहरू, बहुआयामिक गरिवी मापन र उपभोग गरिवी दर अनुमान गर्न आवश्यक पर्ने सूचक उत्पादन गर्ने सोच आगामी जनगणनाले राखेको हुनाले पनि आर्थिक समृद्धि प्राप्तिका आधार बन्न सक्ने देखिन्छ।

जनगणनाले जनसङ्ख्याको आकार, वनावट, वृद्धि र वितरणका विवरणहरू मात्र नभई देशको वास्तविक विम्ब प्रस्तुत गर्ने सामाजिक, आर्थिक तथा जनसांख्यिक सूचकहरू पनि उपलब्ध गराउँछ। प्राप्त सूचक तथा तथ्याङ्कहरू देशको समग्र विकासका लागि अवलम्बन गरिने योजना, सार्वजनिक नीति निर्माण र निर्णय प्रक्रियामा प्रयोग गरिन्छ। जनगणनाबाट देशभित्र अक्सर बसोबास गर्ने हरेक व्यक्ति तथा परिवारहरूको पारिवारिक तथा व्यक्तिगत विवरणहरू तल्लो प्रशासनिक इकाइसम्म प्राप्त हुने भएकाले समय सापेक्ष योजना, नीति तथा कार्यक्रम तयार गर्नकालागि महत्वपूर्ण हुन्छन्।

कुनैदेश वा क्षेत्रको जनसंख्याको आकार, उमेर र लिंगअनुसार जनसंख्याको बोनोट, उत्पादनशील जनसंख्या र उत्पादनमा नलागेका जनसंख्याको अनुपात, अल्पविकसित देशहरूमा तीब्र जनसंख्या वृद्धि दर हुनाका कारण, जन्मदर उच्च रहनुको कारण जस्ता प्रश्नहरूलाई ध्यानमा राखेर सामाजिक तथा आर्थिक विकासका योजनाहरू तय गर्ने गरिन्छ। जनगणनाको सहयोगबाट समृद्धिको लक्ष्य प्राप्त गर्ने आधारहरूको स्पष्ट ढाँचा चित्रमा उल्लेख गरिएको छ।



राष्ट्रिय जनगणना २०७८ बाट जनसंख्या र घरपरिवार, आवासको स्वामित्व, घरको बाहिरी भित्ताको प्रकार, घरको छाना, पिउने पानी, खाना पकाउन प्रयोग गरिने ईन्धन, बत्तीको स्रोत, शौचालय, घरेलु सुविधाहरू, स्थायी सम्पत्तिमा महिला स्वामित्व, जनसंख्याको आकार, जनसंख्याको वृद्धि र वितरण, परिवारमा अनुपस्थित सदस्य, लैंगिक अनुपात, जनघनत्व, शहरी जनसंख्या, औसत परिवारको आकार, उत्पादनशील जनसंख्या, अशक्तता, साक्षरता दर लगायतका विवरणहरू स्थानीय सरकार, प्रदेश सरकार र संघीय सरकारको स्वरूपमा निकाल्ने हुँदा यी विवरणहरू सबै सरकारको महत्वपूर्ण सम्पत्ति पनि हुनेछन्। यसका साथै राष्ट्रको समृद्धि प्राप्तिको लागि पहिचान गरिएका सूचकहरू सँगै जनगणनाका विवरणको तादात्म्यता मिलाउनु पर्दछ। मुलुकले दीर्घकालीन सोच पनि पन्छौं योजना सँग जोडेर ल्याएको सन्दर्भमा राष्ट्रिय जनगणना २०७८ मुलुकको लागि ऐतिहासिक कोशेढुंगा हुने देखिन्छ।

उदाहरणको लागि जनगणनाबाट प्राप्त हुने स्थानीय सरकारको साक्षरता र सोको आधारमा नै सरकारले शिक्षा क्षेत्रमा आवश्यक योजना, रणनीति र कार्यक्रमको तर्जुमा गर्न सहयोग पुग्दछ। त्यस्तै अर्कोतर्फ साक्षरता वृद्धि गर्ने गरी सरकारले संचालन गर्ने योजनावद्ध कार्यक्रमले मुलुकको समृद्धि प्राप्त गर्नमा प्रत्यक्ष सहयोग पुग्दछ। त्यस्तै जनगणनाबाट जातीय, भाषिक, लैंगिक, सिमान्तकृत, अल्पसंख्यक, दलित, अपांग आदि वर्ग तथा समुदायको यथार्थ विवरण प्राप्त हुने भएकोले सरकारले सुरु गरेको समानुपातिक प्रतिनिधित्व को सुनिश्चितता गर्न सहज हुन्छ भने लक्षित कार्यक्रमको संचालन गरी आर्थिक तथा सामाजिक क्षेत्रमा रुपान्तरण गर्न सकिन्छ।

नेपाल अहिले दिगो विकास लक्ष्यहरूको कार्यान्वयन तथा दीर्घकालीन विकास रणनीतिको कार्यान्वयनको चरणमा रहेको तथा सङ्घीय ढाँचाअनुरूप योजना प्रक्रियालाई थप सन्तुलित, समन्यायिक र समावेशी बनाउनुपर्ने जिम्मेवारी थपिएको, विकास साभेदार लगायतको सहयोगको बढ्दो प्रतिबद्धता, उत्थानशील योजना तर्जुमा तथा कार्यान्वयन जस्ता रणनीतिहरूको सहज कार्यान्वयनका लागि तथ्यांकीय आधार मजबुत बनाउदै लैजानुपर्ने सन्दर्भमा हुन लागेको जनगणनाको सान्दर्भिकताले सरकारलाई ढुंगा खोज्दा देवता मिलेको जस्तो हुनेछ। यसका लागि उच्च गुणस्तरीय तथ्यांक उत्पादन, सुधार र आपूर्ति गर्ने तथा तथ्यांकको उत्पादनका सबै सम्भाव्य विधि र स्रोतहरूको उपयोग गरि योजना तर्जुमा र कार्यान्वयनमा तथ्यांकको अनिवार्यता र अपरिहार्यता वृद्धि गर्ने परिपाटीको थालनी गरिनु महत्वपूर्ण पनि हुनेछ।

निष्कर्ष

नीति तथा योजना तर्जुमा तथ्यपरक भएमा, आधिकारिक तथ्यांकको गुणस्तर वृद्धि भएमा, माग र आपूर्तिबीचको बढ्दो खाडल पुरिएमा, तथ्यांकीय दोहोरोपना हटाएमा मात्र तथ्यांक प्रतिको जनआस्था सकारात्मक भई मूर्त योजना, ठोस विकास हुदै समृद्ध मुलुक निर्माणमा टेवा पुग्न जान्छ। तथ्यांकको गुणात्मकता र आवश्यकता तर्फ तथ्यांक उत्पादक निकाय हरवखत चनाखो र सजक भइरहनु जरुरी हुन्छ। केन्द्रीय तथ्यांक विभागले आवा २०७७/०७८ मा संचालन गर्न लागेको राष्ट्रिय जनगणनाले माथि पहिचान गरिएका सवालहरूमा केन्द्रित गर्नुपर्ने देखिन्छ। तथ्यांकीय क्षेत्रमा गरिने वैज्ञानिक व्यवस्थापन र विकासले मात्र योजना र विकासको लागि महत्वपूर्ण आधार खडा गराउँछ भने तथ्यपरक योजनाको अपेक्षाकृत कार्यान्वयनले समृद्धिको मार्ग पहिल्याउन सहजता प्रदान गर्दछ। अतः जनगणना २०७८ ले तीन वटै तहका सरकारको तथ्यांकीय अभाव, माग र आवश्यकतालाई बुझेर प्रयागकर्ता मैत्री तथ्यांकहरूको उत्पादनमा जिम्मेवार भूमिका निर्वाह गर्ने र समृद्ध नेपाल निर्माणको यस महाअभियानमा महत्वपूर्ण योगदान दिनु पहिलो प्राथमिकता बनाउनु पर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान
- पन्ध्रौं योजनाको आधारपत्र
- नेपालमा आधिकारिक तथ्यांक प्रणाली तथा विधि (२०६६), केन्द्रीय तथ्यांक विभाग।
- http://cbs.gov.np/sectoral_statistics/population
- http://www.lawcommission.gov.np/page/5?workflow_state=prevailing-laws-statutes-acts

* * *

Public Policy Making and Civic Engagement In Nepal: A Qualitative Inquiry

✍ Shankar Prasad Adhikari

Abstract

This article aims at assessing the nature and level of civic engagement in Nepal's policy-making process going through the different sub-components of agenda setting: initiation of issues, expansion of support for issues, specification of solutions, and entrance of issues in institutional agenda as classified by Cobb, Ross and Ross. The research concludes that agenda setting practices in Nepal are mostly based on 'mobilization model' and 'inside initiation model' since government institutions initiates policy issues and people are kept in dark until policies are formally announced, and in other cases influential groups with special access to decision-makers initiate issues and policy-makers do not necessarily want to expand or contest the issues in public. The second, is to evaluate the level of compliance of Nepal's civic engagement in policy process throughout the 'seven staged civic engagement process' prescribed by the United Nations. The stages are: designing and planning the engagement process, mobilizing stakeholders and profiling issues, prioritizing issues and reaching stakeholder commitment, formulating public policies, plans, programs and projects; implementing public policies, plans, programs and projects; monitoring and evaluation process, and capacity-building. This study concludes that Nepal's policy-making process has low level of compliance with 'seven staged civic engagement process' since policy issues are not identified and disseminated to stakeholders, stakeholders are not defined, no engagement objective is set, proposition paper is not prepared and reaching stakeholders' commitment is entirely lacking, most of the policies are suffered from not having logical relation in policy, strategy, plan, program and budget; lack of effective monitoring and evaluation of policy, and no capacity enhance program are there for effective civic engagement.

Key Words

Civic engagement, agenda setting, outside initiation model, inside initiation model, specification of solution, expansion of support

Introduction

Policy formulation is the development of effective and acceptable courses of action for addressing what has been placed on the policy agenda (Hayes, 2019). Policy cycle that describes the stages of policy-making process starts with the task of agenda setting. In the policy-making process especially in the agenda setting stage, different factors and actors are involved and they have different levels of influence in the process according to their relative strength in several respects (Howlett and Ramesh, 2003: 136).

In this article, the nature and level of citizen involvement in the policy-making process is explored especially in the agenda setting process. The agenda setting process, according to Cobb, Ross and Ross (1977:126 cited in Howlett and Ramesh, 2003:129) is basically disintegrated into several

✍ Former secretary, Nepal Government

stages such as initiation of issues, expansion of support for issues, specification of solutions, and entrance of issues in institutional agenda. This article aims at assessing as to how civic engagement is carried out throughout the sub-stages of agenda setting. To further assess the level of civic engagement, the article evaluates the status of civic engagement in each stage by describing the stages of civic engagement prescribed by United Nations (2007). The stages are: designing and planning the engagement process, mobilizing stakeholders and profiling issues, prioritizing issues and reaching stakeholder commitment, formulating public policies, plans, programs and projects, implementing public policies, plans, programs and projects, monitoring and evaluation process and capacity-building.

Analytical Framework

This research is based on the review of previous research findings to gain a broad understanding of the research topic. As this article aims to assess how civic engagement is carried out in sub-component of agenda setting, the methodology used in this article is basically desk study based on secondary data. The agenda setting sub-components such as initiation of issues, expansion of support for issues, specification of solutions, and entrance of issues in institutional agenda, have been described and analyzed from the perspective of civic engagement in Nepal's policy-making process. Similarly, secondary data from research articles have been reviewed to evaluate the level of compliance of Nepal's policy-making process against the seven stages of civic engagement prescribed by United Nations. On the whole, this article is descriptive cum analytical research.

Public Policy

Various writers define public policy in their own way giving more or less the same meaning to it. Eyestone (1971) broadly defines public policy as the "relationship of a government units to its environment". Further elaborating it in line with Eyestone, Dye (1972 in Anderson, 1975) specifies, "Whatever governments choose to do or not to do". Richard Rose defines public policy "a long series of more or less related activities" rather than as a discrete decision" (Anderson, 1975). Friedrich (1963, in Anderson, 1975) regards policy as a proposed course of action of a person, group or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose. Anderson (1975) offering a useful concept of public policy defines "a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern."

Public Policy Making

Policy making process is a complex endeavor, which involves different factors and actors. Simplifying this process is to disaggregate it into an order of discrete stages known as 'policy cycle' so that the role of the factors and actors can be identified. In this context, Harold Lasswell identifies seven-staged policy cycle viz. intelligence, promotion, prescription, invocation, application, termination, and appraisal. Gary Brewer further improves Lasswell's formulation by composing only six stages of policy cycle viz. invention/initiation, estimation, selection, implementation, evaluation, and termination, recognizing that policies do not have a definite life cycle rather seemingly recurring with slight modification. Inspired by the Brewer's version of policy cycle, Charles O. Jones and James Anderson make a slight alteration of the names, number and order of stage in the cycle viz. problem recognition, proposal solution, choice of solution,

putting solution into effect and monitoring results (Howlett and Ramesh, 2003). Howlett and Ramesh (2003) terming their cycle model as Applied Problem-Solving develop corresponding stages in the policy process viz. agenda-setting, policy formulation, decision-making, policy implementation, and policy evaluation.

Policy Cycle

Policy making process is a complex endeavor, which involves different factors and actors. Simplifying this process is to disaggregate it into an order of discrete stages known as 'policy cycle' so that the role of the factors and actors can be identified. In this context, Harold Lasswell identifies seven-staged policy cycle viz. intelligence, promotion, prescription, invocation, application, termination, and appraisal. Gary Brewer further improves Lasswell's formulation by composing only six stages of policy cycle viz. invention/initiation, estimation, selection, implementation, evaluation, and termination, recognizing that policies do not have a definite life cycle rather seemingly recurring with slight modification. Inspired by the Brewer's version of policy cycle, Charles O. Jones and James Anderson make a slight alteration of the names, number and order of stage in the cycle viz. problem recognition, proposal solution, choice of solution, putting solution into effect and monitoring results. Howlett and Ramesh terming their cycle model as Applied Problem-Solving develop corresponding stages in the policy process viz. agenda setting, policy formulation, decision-making, policy implementation, and policy evaluation (Howlett and Ramesh, 2003).

Agenda setting in public policy

Howlett and Ramesh (2003:132) describe their first stage 'Agenda Setting' on the basis of two types of agendas viz. systemic or informal and institutional or formal, which Anderson (1975: 59) calls systemic and institutional or governmental as identified by Roger W. Cobb and Charles D. Elder. For instance, in Nepal's case, the agenda of economic liberalization to solve the problems of economic inefficiency and low growth is basically an institutional agenda as the government initiated it rather than the public at large. The first stage of policy cycle: agenda setting obviously relates with three basic concerns as to how policy problems come to the attention of the policy makers: how policy is formulated to address the specific problems; and how the best alternative is chosen among competing alternatives.

How some issues come to the notice of the governmental institutions and others do not is a big question in policy-making process. Although, people usually take the issues under governmental action as granted are by no means so simple. The issues emanating from either domestic and international actors or governments themselves need to undergo complex process of recognition for resolution can be defined as the first stage of policy cycle-Agenda-setting (Howlett and Ramesh, 2003). Agenda setting is understood as a complex dialectical interplay of interest of social and state actors as well as the institutional and ideological contexts of their operation (Howlett and Ramesh, 2003:122).

Kingdon (1984:3-4) defines the 'agenda' as the list of subject or problems to which people at government and outside of it but closely associated with them, are paying some serious attention at a given time. The seriously attended issues by the government rather than other just conceivable subjects differentiates agenda from non-agenda. Thus, the early-stage recognition of the issues can be the important determinant of how they will be addressed by the policy-makers.

Basically, agenda setting is about the recognition of a problem being interpreted as *public* by the government that depends on the nature of human knowledge and the social construct of that knowledge (Holzner and Marx, 1979 in Howlett and Ramesh, 2003). The early understandings of what constitutes a public problem, assumes that problems has its 'objective' existence for the recognition. Later works acknowledges that problem recognition is very much a socially constructed process rather than a mechanical one. So, it is a sociological process making a 'frame' within which the government operates (Haider-Markel and Joslyn, 2001, in Howlett and Ramesh, 2003).

There may be clashes of 'frames' constructed by different ideological discourses in the society (Bleich, 2002 in Howlett and Ramesh, 2003). The actors having more ability and resources than those of others may win the battle of agenda-settings. The merit and purity of ideas and objectivity as such may become less meaningful in this situation (Surel, 2000 in Howlett and Ramesh, 2003). The political discourse is known to be a tool of understanding the historical evolution of society, as the agenda of politics is created out of history, traditions, attitudes and beliefs of people involved.

Hence, agenda setting is understood as a complex dialectical interplay of interest of social and state actors as well as the institutional and ideological contexts of their operation (Howlett and Ramesh, 2003:122). On the basis of origin of agenda, there are two types of agendas viz. systemic or informal and institutional or formal. The agenda originated from citizenry or civil society is categorized as informal or systemic agenda whereas agenda originated in public institution is called institutional agenda. Most of the agenda-setting patterns in Nepal are of institutional nature.

The early univariate models of agenda setting assume that particular socio-economic situation creates similar sort of problems that can be resolved in a causal fashion by all government. The convergence thesis is of the view that similar level of development even in different societies can have common sets of problems. Thomas Dye and others in mid-1960s opined that political and socio-cultural aspects have less significant role in explaining the mix of public policies. "The convergence thesis suggests that as the countries industrialize, they tend to converge towards the same policy mix" (Bennet, 1991 in Howlett and Ramesh, 2003).

Cob, Ross and Ross (1977:126 cited in Howlett and Ramesh, 2003:133) have developed three models: outside initiation model, mobilization model, inside initiation model. Outside initiation model is basically practiced in liberal pluralistic societies where issues arises in non-state sectors and then expanded to institutional level. Mobilization model is practiced in totalitarian regimes where issues are initiated in institutions and people are kept in dark until policies are formally announced. Inside initiation model is likely to be practiced in corporatist regimes influential groups with special access to decision-makers initiate issues and do not necessarily want it to be expanded and contested in public. Despite Nepal being a liberal pluralistic society, in most of the cases, mobilization model and inside initiation model are applied whereas outside initiation model is rarely used.

Political Business Cycle argues that both political and economic factors can have significant influence on agenda setting. Normally, economy has its own internal dynamics, but sometimes, political interference can alter the dynamics. The notion of political business cycle is evolved out of the literature of the business cycle. Business cycle has fluctuation - booms and busts - with the consumption and investment behavior in the economy. It is argued that political interest and ideology like pro-state or pro-market and proximity to election determines the nature and timing of state intervention at a particular stage of business cycle. Although the synchronization

of business cycle with the electoral cycle may occupy political leaders, the political ideology becomes principal determinant for the substance of policy and electoral calendar guides the timing of policy intervention (Tuft, 1978: 71, in Howlett and Ramesh, 2003: 126).

Civic engagement

Around the world, greater involvement of communities, consumers, clients and citizens is becoming a practice of many governments and private organizations. In pluralistic society, Civil Society Organizations (CSOs), Non-Governmental Organizations (NGOs) and private sector are increasingly involved in public policy-making process. These organizations, along with the task of service delivery, are being actively engaged in policy-making process through suitable institutional arrangement made by the public policy-makers not only to achieve national development goals but also the internationally agreed-upon development goals. For this, the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) is taking the lead role in promoting participatory governance and partnership and developing supportive tools for that purpose.

Civic engagement “is a process in which people take collective action to address issues of public concern” and is absolutely “instrumental to democracy” (Checkoway & Aldana, 2012). Ehrlich (2000) defines “civic engagement means working to make a difference in the civic life of our communities and developing the combination of knowledge, skills, values and motivation to make that difference. It means promoting the quality of life in a community through both political and non-political processes”.

Civic engagement is the process of connecting individuals in society with one another, to share common interests and work for the common good (Krcatovich, 2019)

United Nations (2007) has mentioned the definitions of civic engagement as follows:

“Individual and collective actions designed to identify and address issues of public concern”.

“Civic engagement can take many forms, from individual volunteerism to organizational involvement to electoral participation”.

“It can include efforts to directly address an issue, work with others in a community to solve a problem or interact with the institutions of representative democracy”.

Civic engagement in public policies

Civic engagement in public policies means the involvement and participation of citizens in policy decision-making through different processes, mechanisms and techniques. Civic engagement can be exercised at three levels: information, consultation and active participation. Civic engagement at information level is a one-way relationship of government with its citizens and clients to disseminate information to them. But, at consultation level, the relation becomes two-way aiming to seek and receive the views of citizens, clients or communities on policies, programs and services affecting them directly or accessible to them without government being obliged to incorporate those inputs. At participation level, retaining the decisive power of government, the role of citizens and clients is recognized and acknowledged in shaping policy proposal, program dialogue, design, formulation and implementation, and service option (United Nations, 2070).

Importance of civic engagement

According to OECD (2001), engaging citizens in public policy is sound investment for better policy-making and good governance. Civic engagement allows government to tap new sources of policy-relevant ideas, information and resources when making decisions. It contributes to

building public trust in government, raising the quality of democracy and strengthening civic capacity. Finally, such efforts help transform representative democracy to participative democracy (OECD, 2001). Again, a study by Michels (2011) reveals that citizen involvement increases issue knowledge, civic skills, and public engagement, and contributes to the support for decisions among the participants.

Civic engagement in agenda setting means the involvement and participation of citizens through different processes, mechanisms and techniques. How policy problems come to the attention of the policy makers or how agendas are converted from informal to formal involves four stages viz. how issues are initiated, how their solutions are specified, how support for the issues is expanded and how the issues enter the institutional agenda (Cobb, Ross and Ross, 1977:126 cited in Howlett and Ramesh, 2003:129)

Initiation of issues

A few research articles can be found on how agenda setting actually happens in Nepal. Sunam, Biswokarma and Darjee (2015) explain various ways of initiation of issues in the agenda setting process in Nepal. Generally, problems perceived by bureaucrats in the course of implementation of existing policies, programs, projects and delivery of services can be taken as policy issues to be entered into policy agenda. As Sunam, Biswokarma and Darjee (2015) attribute the heavy bureaucratic involvement in policy process to the notion that experts and bureaucrats can best understand the problems and rationally design the best policy. But they are believed undermining the socio-political-economic context and the voice of the stakeholders rejecting the constitutive role of discourse. The Kathmandu Post (2019) publishes an article highlighting the huge apolitical mass gathering compelling government to withdraw 'Guthi Bill'. The demonstration is a testimony that policy issues are initiated within the bureaucracy with the consent of political leaders. It shows that real citizenry are rarely consulted in the process. The Guthi Bill is the very concerns of the citizenry since it is an ancient tradition and religious customs of citizens especially of Newar ethnicity of Kathmandy Valley and other areas. In case of Guthi Bill, and Media Council Bill (The Himalayan, 2019), the function of representation in democratic process of policy-making as specified by NITI Foundation (2012: 8) has not been fulfilled three democratic functions have not been fulfilled. NITI Foundation postulates that policy-making in a democracy must fulfill three key functions: representation, implementation and accountability. Among the three functions, the representation function concerns with the principle that citizens must have a way to make their problems and needs known to government officials and to make demands on officials to use governmental actions to address them. Though representation limits the concept of active citizenship, the purpose is to enable citizens to express their needs and convert their needs into demands on government.

However, Ojha (2009) mentions that in recent years the idea of heavy involvement of bureaucrats in the process, taking people as passive recipients of policy has been challenged. Therefore, issues emanating from the interaction of public institutions involving politicians and bureaucrats with interest groups and stakeholders can also be taken as policy issues. But the citizens or general people in this context may remain beyond interactive sphere of public institutions. Moreover, feedback received by politicians from the citizens and interest groups, and the issues of election manifesto or ideologically driven hidden political agenda can be policy issues in the the agenda setting. This can be evident from the fact that Nepal Communist Party's government initiates the Media Council Bill that allows the proposed Nepal Media to replace the existing Press Council Nepal to curtail press freedom in place of empowering it (The Himalayan, 2019).

The intention of curtailing media is the illiberal ideology of the Communist government. Furthermore, being an aid recipient country, development partners can put forth the issues in the agenda setting. Internationally induced issues emanating from multilateral conventions and bilateral treaties and judicial verdict can also be the sources of issues to be entered into the policy agenda. However, there is no formal or dedicated mechanism for citizens to put forward their policy demands. As a result, direct method of civic engagement in policy-making process of Nepal is weak. However many policy issues such as the demand for inclusive bureaucracy, were emanated from the groups of people excluded from the bureaucracy can be taken as the policy issues.

Lack of evidence based policy-making process is another cause of not properly incorporating the public interests in the policy agenda. Evidence based research is not being practiced since there is communication gap exists between researchers and policy-makers in terms of utilization of the findings. To bridge this gap a mechanism taking up responsibility in synthesizing evidences and producing actionable messages for policy-makers is required (Dhimal et. all 2016).

Specification of Solutions

Highlighting the domination of government machinery, Sunam, Biswokarma and Darjee (2015) mention that the existing 'age-old' legal framework drives the policy process in the case of the government's declaration of new 'Protected Areas'. Thus, Nepal's agenda setting is based on mobilization model and inside initiation model, as categorized by Howlett and Ramesh (2003) where policy issues are initiated within bureaucracy. If the policy issues are of highly technical nature, bureaucrats and experts propose the solutions. It is evident from the fact that the development of Nepal's information technology policy was formulated by thorough participation of stakeholders (Bourton, 2003). The proposed solutions in this regard are mostly recommended after having analyzed their technical feasibility and economic viability.

In contrast, if the issues are politically or ideologically driven, the solutions are entirely prescribed by politicians. The merit and purity of ideas and objectivity as such may become less meaningful in this situation (Surel, 2000 in Howlett and Ramesh, 2003). The clear example of ideologically driven solution is the provision of Human Rights Bill (Nepali Sansar, 2019) Media Council Bill (The Himalayan, 2019). In these two bills, the essence of policy issues regarding human rights and press freedom are based on the ideology, and the solutions are specified or imposed by politicians.

Similarly, as Sunam, Biswokarma and Darjee (2015) mention the unilateral declaration of protected areas without proper consultation of citizens of affected areas is a case of bureaucratic and politically driven solution for a policy problem. In such a situation, bureaucrats' response to the solutions can be of either of acceptance or rejection or being neutral. Though in case of Media Council Bill and Human Rights Bill, the bureaucracy's stance can be rejection or acceptance or neutral, their stand in the process cannot be publicized due to anonymity nature of civil servants. The final authority of policy decision is on political leaders. Neutrality of bureaucrats to the prescribed solution means shifting the onus of policy decision to the politicians by putting their neutral view in the decision memo. Though neutrality of bureaucrats in any policy issues or solutions is professionally undesirable, can be seen in many cases of policy process in Nepal. This simply shows the incompetency of the bureaucrats and at times can create tensions between bureaucrats and politicians, if the politician is not a risk taker. Major tensions can occur if the bureaucrats are not in favor of the prescribed solutions or bureaucrats' rejection of such solutions. This can occur when the solutions are not perceived to be in the interest of bureaucracy, long-term interest of the country, technically infeasible or economically viable. In such a situation, the fate of incumbent secretary is of transfer to another ministry.

In some cases, solutions are proposed by interest groups and stakeholders; such solutions are mostly for the benefits of the interest groups; politicians bureaucrats usually resists those solutions if the solutions are perceived not to be in interest of citizens. Other times, there can be differences of views between politicians and bureaucrats. In such a situation, political interests prevail over bureaucratic interests setting aside the interest of the citizens as happened in Guthi Bill, Media Council Bill and Human Rights Bill (The Kathmandu Post, 2019; The Himalayan, 2019).

More importantly, multilateral development partners recommend solutions in the areas of administrative reforms, institutional building and reform, fiscal policy reform, capacity enhancement and liberalization of economic policies. Most of such policy prescriptions are tied up with foreign aid that policy makers are mostly bound to accept if reluctantly (Timsina, 2019). Citizens, in general, have no direct channel of proposing solutions. Politicians and interest groups have dominant role. Nowadays, it is said that bureaucracy has become dominant in policy formulation. However, in critical issues politicians and interest groups are still dominant in agenda setting of the policy cycle (The Kathmadu Post, 2019).

Expansion of support for issues

Mostly, interest groups are already aware of issues since either they initiate issues or they are informally informed. Citizens are almost unaware about the agenda-setting process, the initiated issues and proposed solutions. Dissemination is restricted to specialized groups or agencies with some knowledge or interest in the subject. Entrance on the agenda is virtually automatic due to the privileged place of those influential groups. Likewise, in inside initiation model, influential groups with special access to decision makers initiate issues and do not necessarily want it to be expanded and contested in public. In this regard, Paudel et al. (2010) put forwarding the reason mentions that government often considers participation and deliberation are to be practiced at the level of implementation only, not in the process of policy-making. The reason is that there is no mandatory legal provision and formal mechanism for dissemination of policy issues and agenda in any such laws.

As Nepal mostly adopts *mobilization model* and *inside initiation model* of agenda setting, expansion for support is less likely required. In mobilization model, policy issues are initiated in institutions and people are kept in dark until policies are formally announced. In Guthi Bill, the real citizens or stakeholders were unaware about what was happening in the government machinery; they are kept unaware of the provision of the bill until the bill was registered in the parliament secretariat ("Protest against Guthi Bill", 2019). The policy-makers might have thought that it was not necessary to expand the support of the policy issues of the bill since they have the majority government and parliament.

Entrance of issues in institutional agenda

John Kingdon (1984, in Howlett and Ramesh, 2003: 135) develops the process and mechanism as to how issues are entered into institution as an institutional agenda. After having studied the US federal legislative system, he develops a sophisticated approach that explains the influences of state and non-state actors in taking advantage of agenda-setting opportunities. Kingdon names these opportunities as *-policy windows*. Each issue to be recognized as formal government policy agenda needs to go through this *policy window*. The policy window model suggests that "the characteristics of issues combine with the characteristics of political institutions and circumstances, and the development of policy solutions, in a fashion that can lead to the opening and closing of windows of opportunity for agenda entrance." (Howlett and Ramesh, 2003)

Kingdon identifies three sets of interacting streams of variables viz. problems, policies and politics from his study of USA. The *problem stream* refers to the perception of problem about its public character requiring government intervention and the past efforts to address them. People may have some preconceived notion of desired state of affairs to accept a particular condition as a 'problem'. Kingdon is of the view that policy makers take note of the problems either because of sudden events or crisis or through the feedback from the past or existing solutions. The *policy stream* comprises analysts and experts assessing problems, exploring possible options and recommending solutions to the problems. Finally, the *political stream* 'is composed of such factors as swings of national mood, administrative and legislative turnover, and interest group pressure campaigns.' According to Kingdon, the three streams work on own way and follow course more or less independently of each other until at specific points in time intersecting their paths resulting to *policy windows*.

In the right circumstances, policy entrepreneurs can seize the opportunities to get the particular issues entered through policy windows by linking and 'coupling' policy problems and solutions together. In such a situation, three streams come together at certain critical time. First, solutions join to problems, and then they join to favorable political forces. At that point, an item enters the institutional agenda and the public policy process begins. However, three streams coming together is a necessary, but not sufficient condition for issue entrance through window; the window needs to be opened. Sometimes window opening depends upon uncaused happenings including "unrelated external 'focusing events', crises or accidents, or the presence and absence of policy entrepreneurs; at other times, they are affected by institutionalized events such as budgetary cycles and periodic elections" (Kingdon, 1984 in Howlett and Ramesh, 2003: 136).

However, coming together of streams is necessary, but not sufficient condition, there needs the 'opening of policy window'. Kingdon has identified four types of policy windows: *Routinized political window*, *Discretionary political window*, *Spillover problem window* and *Random problem window*. In Nepal, *policy stream* is weak due to low institutional capacity of policy analysis, inadequacy of data, low level of professionalism in bureaucracy and politicization of bureaucracy. In political stream, interest group pressure is stronger than civic interest and engagement. For example, in the approved Bank and Financial Institution Act, the provision of the service tenure for chairman and chief executive officers prolonged by the parliamentary committee more than what was initially proposed (The Himalayan, 2017). The issue of tenure is a *problem stream* as it is concerned with the corporate governance public institutions. The central bank proved the every rationality of reducing the tenure is a policy stream. But the interest groups of bankers and promoters that is called *political stream*, influenced the parliamentarians to have the provision of prolong tenure in favor of the interest group. In this way, politicians influenced by interest groups have predominant role in entering issues in institutional agenda rather than citizen.

However, it cannot be concluded that the interests of the citizen are entirely neglected in the process rather their interests were fully represented by the central bank, but the parliamentarians could not fully represent the interest of the citizens. In contrast to bank and financial institution bill, in the process of Guthi Bill, the *policy stream* seems to be weaker as the experts and bureaucrats could not foresee the resistance of the stakeholders, or the suggestions were not bought-in by the political leaders, or it could be that political leaders might be ideologically driven or vested interests were prevailed over stakeholders' interests. As de-Haven-Smith and Van Horn (1984, cited in Howlett and Ramesh, 2003:146) developed the notion of 'subgovernment', understood as grouping of actors involving interest groups, parliamentarians and government agencies in a routinized pattern of interaction, have great deal of influence in policy making. This *iron triangle*,

as Cater (1964) termed it, has captured the policy process in Nepal as well. It is so, as NITI Foundation (2012) opines that in any society some interest groups are more powerful than others because they have more political resources.

But finally civic interests prevailed over other interests and the government compelled to withdraw the bill. Thus, it can be concluded that without proper civic engagement in the process, the *political stream* cannot be complete to enter any issue into institutional agenda.

To make the issues that based on research findings enter into policy agenda depends on how research process is conducted and research results are communicated to policy makers. A convergence of political interest and technical concern and presence of political champions within or close to governance to advocate the research findings are required in order for evidence based policy making to be materialized (Ensor, Clapham, Prasai, 2009).

United Nations (2007:135) has developed seven stages to make civic engagement process clear and implementable. Whether these stages are complied or not is a big question in Nepal's policy-making process which is described as follows:

1. **Designing and planning the engagement process:**

The first stage is concerned with the identification of the policy issues to be addressed, and clarification of and decision on the engagement objectives. It also defines the level of civic engagement and the types of stakeholders to be involved in the process (United Nations, 2007). In policy-making process of Nepal, after having completed the policy draft, a stakeholder consultation meeting is conducted to disseminate the draft and to take suggestions and feedback from the stakeholders. However, the objectives of consultation, level of engagement and definition of stakeholders are hardly ascertained that renders the consultation workshop a formality. The contentious issues are discussed intensively, but consensus is rarely forged on such issues. So the consultation workshop fails to ensure the quality of civic engagement in the real sense. The policy formulation process adopted by Nepali policy-makers in Guthi Bill, Media Council Bill and National Human Rights Bill clearly show that they did not have designing and planning for the civic engagement process (Protest against Guthi Bill, 2019; The Himalayan, 2019, The Kathmandu Post, 2019).

2. **Mobilizing stakeholders and profiling issues**

A profile can be country or locality-wide and theme focused, issue specific, and/or area specific. Profiling relies upon the full involvement of stakeholders, for providing information, interpreting data and information, relating it to their own experience and perceptions and building consensus on conclusions (United Nations, 2007).

Sunam, Bishwokarma and Darjee (2015) reveal that in making conservation policy decisions, Minister, senior bureaucrats and conservation organizations not only overlooked 'free, prior, and informed consent' (FPIC) of local communities but also failed to participate other policy actors. In the same way, in the Guthi Bill, Media Council Bill and Human Rights Bill, the policy actors in the government did not take free, prior, and informed consent in the formulation process that eventually created the situation of rallying in opposition to the bills in the street. (The Kathmandu Post, 2019, The Himalayan, 2019; Protest Against Guthi Bill, 2019).

In the process of the declaration of two the protected areas, the policy-makers set the agenda and took decision before endorsing through cabinet without leaving little room for wider public deliberation. Civic resistance against the declaration of Protected Area,

for example, was historic and challenged the government authority on the issue of how policy process was followed. However, the resistance was selective concentrating on one case leaving other cases unchallenged, and cherry-picking tendency influenced by the constituency related political opportunities of the civic activists' leader. The selective resistance was based on civic actors' interest of picking low-hanging fruits as per their political benefits and comforts rather than shared justifications overshadowing critical policy agenda (Sunam, Bishwokarma and Darjee, 2015). The study found that government and large conservation organizations continue to dominate the policy process while undermining the voices of the local communities in the conservation policy landscape such as the severity of rights constrained and issues of poverty and marginalization.

Likewise, Ojha et al. (2007) also observe that being a democratic system of government the forestry policy making process of Nepal from 1998 to 2004 is less participative and deliberative. The reasons, as they identifies, are the continued dominance of the role of the forest science and state machinery, and weak linkages between civil society and the political representatives. So, civic actors require rethink over their politics of resistance in terms of pursuing agenda and strategies to strengthen policy deliberation. In this context, Sunam, Bishwokarma and Darjee, 2015 suggest as to the question of how to institutionalize deliberative process through effective civic engagement has been solved through a number of innovations and policy experiments around resource governance.

Furthermore, Ojha et al. (2012) suggest the strategies of forming an alliance, undertaking policy research, conducting a series of interactions at multiple scales engaging wider stakeholders for strengthening deliberative process.

On contrary to abovementioned practices, Ministry of Population and Environment (2016) in its reports observes that National Adaptation Plan formulation process was built on the previous National Adaptation Plan of Action, and it is a country-driven, multi-disciplinary, participatory and gender-sensitive approach. This process involves establishing working groups to coordinate the thematic areas, utilizing existing coordination mechanism, building capacity and enhancing understanding on climate change adaptation, building ownership and avoiding duplications, promoting multi-stakeholder participation, ensuring gender-sensitivity and inclusiveness, generating, utilizing and sharing knowledge and good practices, supplementing to development efforts with integration of adaptation actions, aligning with national policies and linking with recent initiatives, and synergizing ecosystem-based and community-based adaptations.

3. Prioritizing issues and reaching stakeholder commitment

The issues need to be elaborated through 'proposition paper' in order to prioritize the issues. The carefully structured proposition paper should elaborate issues, focus on highlighting issues and show how they are manifested and perceived. It should illustrate the variety of ways in which such issues have been or could be addressed. It should set the stage for an informed and constructive debate. The contentious issues should be resolved through collaboration and consensus and commitment on ways forward needs to be formalized (United Nations, 2007).

In Nepal, issues are not prioritized, specific solutions rather than options are proposed, no constructive debate rather blame gaming normally takes place, and consensus is rarely built. In such situation, interest groups approach to parliamentarians to insert the provision of their vested interest in policy. Parliamentary proceeding does not have direct

mechanism of civic engagement rather interest groups influence MPs in their favor through informal meetings. Realizing this fact Government of Nepal, Ministry of Health (2018: 16) in its Report on Stocktaking the Health Policies of Nepal acknowledges the need for effective partnership with private and non-governmental sector that requires clear policy direction in the future revision of health policies and strategies. Likewise, Samridhi Foundation (2019) observes that to increase civic engagement in policy-making process, citizens should be informed about the policy making process and there needs widespread understanding on public policy issues.

This can be evident from the strong criticism and protests by the people and stakeholders in opposition to Guthi Bill, Media Council Bill and Human Rights Bills in 2019. The prioritization of issues and reaching stakeholders' commitment is entirely lacking in the process of these policies (The Kathmandu Post, 2019; The Himalayan, 2019; Protest Against Guthi Bill, 2019).

4. **Formulating public policies, plans, programs and projects**

Policy formulation is the decision phase of policy cycle. Policy formulation, therefore, is concerned with assessing probable solutions to policy problems or exploring possible alternatives available for resolving a problem. These alternatives or sometimes the proposals may be developed along with the agenda setting stage or later stage after an item being moved onto the formal agenda (United Nations, 2007).

To formulate priority strategies, issues should be prioritized and clarified; consensus needs to be built before framing the policy. A policy formulation-working group should be backed by spatial, economic and social analysis that allows the group to review and assess strategic options and converge to a consensus on the strategic vision to be pursued (United Nations, 2007). Participatory budgeting and civic engagement in policy development at the Local level can be taken as an example in this regard. Hopkins and Shrestha (2012) concludes that policy making in local government and community level of Nepal reflects the interests of poor and marginalized women in the country, especially by increasing their participation and influence in community decision-making bodies that have a particular impact on their lives.

In Nepal, strategic options are rarely developed and discussed, measures proposed by bureaucrats and experts to address critical issues are likely to be opposed by interest groups; no consensus is possible in such a situation. Political interest prevails over technical feasibility and economic viability. Nowadays, bureaucracy is said prevailing over political or parliamentary process. However, in many cases bureaucracy can better uphold civic interests than that of politicians and so called stakeholders. In the process of the policy formulation of the Guthi Bill, Media Council Bill and Human Rights Bill the alternative options were not properly explored and evaluated, even if it was done, the political interests prevailed over people's interest (The Kathmandu Post, 2019; The Himalayan, 2019; Protest Against Guthi Bill, 2019).

In contrast, if the policies are of technical nature and politicians and bureaucrat have less interest in it, the policy development process can be more participative than those policies of high political interests. Bourton (2003: 7) mentions the process of Nepal's Information Policy development in his report as follows:

The Government recognized the need to involve IT experts in the policy development process (given its own limited understanding of the issues), and invited leading personalities from

the private sector (most prominently CAN), civil society, and academia to join the process. This expanded the group to about sixty individuals (almost entirely Nepali professionals). The policy sub-committee decided to form six consultative groups to produce background papers on what were identified as the key issues to be addressed by the IT policy: Bourton (2003: 7) further writes that consultative groups were given two months time to complete their papers and the draft papers were posted on the web and around 120 people from the IT sector were invited to review these over a two-weeks period. At the same time NPC and Ministry of Science and Technology (MoST) hired an Indian policy expert to draft the IT Policy based on the six background papers. The papers and the draft policy were vetted through at least two separate workshops, and comments were incorporated into the final versions of both.

5. Implementing public policies, plans, programs and projects

Civic engagement is better practiced in policy implementation than in policy formulation in Nepal. People in the government consider that participation and deliberation are to be practiced at the level of implementation rather than policy formulation (Paudel et al., 2012). To effectively implement the proposed policy, working group needs developing action plan that requires negotiation with the stakeholders and adaptation of action plans. The policy can be put on testing by designing demonstration project stimulating stakeholder participation and commitment. Action plans developed and agreed upon are implemented with full involvement of all the stakeholders (United Nations, 2007).

In Nepal, there is no such practice of developing action plan and designing demonstration project. Most of the policies are suffered from not having logical relation in between policy, strategy, plan, program and budget. Inter-sectoral policy harmony is not assessed. Civic engagement in the course of policy implementation is not defined. No one is made accountable to implementation and outcome of the policy (Paudel et al., 2012).

6. Monitoring and evaluation:

Monitoring is a flow of systematic information feedback that allows appropriate adjustments to be made continuously during implementation. The lessons of institutional and managerial experience can be captured and synthesized providing the basis for replicating projects on a larger and wider scale. Institutionalization is the long-term process of changing the ways in which things are done, of “building in” the new participatory process into the procedures, ideas and practices of local stakeholders and institutions until it becomes routine (United Nations, 2007).

Nepal has no effective monitoring and evaluation practice as to the actual implementation of the policy. It is limited to programs and projects. As a result, it is difficult to identify the actual enabler or obstacles of the policy implementation, up scaling and replication is not possible; institutionalization of civic engagement is becoming difficult. Some of the tools applying in these regards are social audit, public hearing e t c (Nepali, 2016: 60).

However, some sorts of formal process of civic engagement in the process of monitoring and evaluation is being practiced in Nepal. Nepali (2016) mentions that land right policy and its monitoring was carried out through stakeholders and civic engagement process. National strategic framework has been prepared under strategic framework of International Land Coalition initiatives that is based on consultative process where many actors are involved as co-builders to identify key areas of promoting pro-poor land governance.

Nepali (2016: 59) further says “civil society monitoring adapted the Land Reform Monitoring Indicators, developed by Land Watch Asia and applied them at the level of Inputs, Processes, Outputs, Outcomes and Impacts for land monitoring. As a result, it identified explicit gap in data, lack of information, and ambiguous provisions in land related policy and its implementation.” However, participation of such groups in land policy formulation and implementation was lacking since marginalized community was excluded in the steering committee despite the policy being initiated by marginalized community.

7. Capacity building

As efforts aiming to develop human skills or societal infrastructures within a community or organization, capacity building is needed to reduce the level of risk. In extended understanding, capacity building also includes development of institutional, financial, political and other resources, such as technology at different levels and sectors of the society (United Nations). Nepal has no capacity-building program for enhanced civic engagement in policy formulation (The Kathmandu Post, 2019). Some such programs can be found in program/projects implementation at grass root level. However, in local government level, capacity building regarding planning, financial administration, accounting, project management and monitoring and evaluation etc are organized to equip with local agencies and staffs for the efficient and effect execution of the plans, programs and projects.

Discussion/Conclusion

This article aims at assessing as to how civic engagement is carried throughout the subcomponents of agenda setting. To further assess the level of civic engagement, the article also evaluates the status of civic engagement in each stage in line with the seven stages of civic engagement prescribed by the United Nations.

Civic engagement in policy-making starts with the agenda setting. Agenda setting stage can be disintegrated into several sub-components such as initiation of issues, expansion of support for issues, specification of solutions, and entrance of issues in institutional agenda. Most of the agenda setting practices in Nepal are based on *mobilization model* or *inside initiation* model since issues are initiated in institutions and people are kept in dark until policies are formally announced, and in other cases influential groups with special access to decision-makers initiate issues and do not necessarily want to expand or contest the issues in public. In most of the cases, politicians through the influence of interest groups basically specify solutions to the problems. However, in case of highly technical policy issues or issues with less political interests, experts and bureaucrats specify solutions. Similarly, with regard to operational policy problems, bureaucrats in the implementation processes specify solution normally. Politicians influenced by interest groups rather than citizen have predominant role in entering issues in institutional agenda. As a result, in some cases, people come to the street for protest against the proposed policies. This has compelled government to seriously rethink over its policy making process in the days ahead. Civic engagement in policy process is suffered from absence of policy, legal and dedicated institutional framework that can make the process mandatory with clearly defined process and role delineation of different state and non-state actors. As a result, different people in and out of government have understood policy-making process differently in their own way. Moreover, in absence of well-defined stakeholders and policy process, it is suffered from limited dissemination, less participative and transparency.

Civic engagement is also suffered from managerial problems since policy makers and citizens are not only uneducated about methods, tools, techniques and skills of civic engagement but also unaware of benefits of it in policy process. Inherent systemic problems such as adoption of exclusionary policy process, and some sorts of attitudinal problems either to serve vested interests of a particular interest group or to avoid opposition to policy content have also hindered civic engagement. It is because the policy process in Nepal is influenced by *subgovernment* or *iron triangle* that involves interest groups, parliamentarians and government agencies forming a routinized pattern of interaction. In any society some interest groups are more powerful than others because they have more political resources.

The seven stages civic engagement process prescribed by United Nations have not been followed properly in Nepal's public policy making process. The seven stages are: designing and planning the engagement process; mobilizing stakeholders and profiling issues; prioritizing issues and reaching stakeholder commitment; formulating public policies, plans, programs and projects; implementing public policies, plans, programs and projects; monitoring and evaluation process, and capacity-building. All these processes have not been properly followed and complied in Nepal's the policy-making process. Policy issues are not properly identified and engagement objective is not defined. The policy issues are not disseminated properly and probable policy options are not generated from the stakeholders and citizenry. The concept of 'free, prior, and informed consent' (FPIC) of local communities and other policy actors is grossly overlooked. The prioritization of issues through 'proposition paper' and reaching stakeholders' commitment is entirely lacking in the policy process. Most of the policies are suffered from not having logical relation in between policy, strategy, plan, program and budget. There is no effective monitoring and evaluation practice as to the actual implementation of the policy in Nepal. Capacity enhancement of people and institutions in civic engagement is severely lacking. In this way, this article has revealed the nature and the level of civil engagement in each sub-component of agenda setting, and evaluated the compliance of United Nations' seven stages civic engagement process. This research has enriched and advanced Nepal's policy-making discourse focusing on civic engagement

The major reasons for not being complied with the specified stages are absence of mandatory legal provision delineating the role and responsibility of different actors and institutions involved in the policy process; and the lack of appropriate institutional mechanism to facilitate the process as well. Another problem of civic engagement is of defining civil society in the real sense as all walks of life is politicized.

This article basically focuses on assessing how civic engagement is carried out in agenda setting stage; and also on the evaluation of civic engagement in line with stages of civic engagement, the article does not touch upon the prospects of civic engagement in the wake of federal structure of government. So, further research can be done in the prospect of civic engagement in the changing political and administrative context. Similarly, the major cause of low level of civic engagement in policy process is due to legal and institutional mechanism to ensure civic engagement. So, further research can be conducted in role of legal and institutional mechanism to ensure enhanced civic engagement in policy-making process.

References:

- Adams, W. M. and J. Hutton. 2007. People, parks and poverty: political ecology and biodiversity conservation. *Conservation and Society* 5(2): 147–183.
- Checkoway, B., & Aldana, A. (2013). Four forms of youth civic engagement for diverse democracy Children and Youth Services Review, 35 (11), 1894-1899.
- Bourton, L (2003) The Development of Nepal's IT Policy: A Case Study, FINAL REPORT, accessed from lib.icimod.org, on June 4, 2019, p. 7
- Cater, D. (1964) Power in Washington: A Critical Look at Today's Struggle in the Nations Capital, New York, Random House.
- Dhimal, M., Pandey, A. R, and Aryal, K. K (2016) Utilization of Health Research Recommendation in Policy and Planning, Journal of Nepal Health Res Council Sep - Dec; 14(34): 165-172
- deHaven-Smith, L. and Van Horn, C. E (1984) Subgovernment Conflict in Public Policy, *Policy Study Journal*, 12, 4:627-42.
- Ehrlich, T (2000) *Civic Responsibility and Higher Education*, edited by Thomas Ehrlich, published by Oryx Press, accessed from American Democracy Project, archive.nytimes.com on July 2, 2019
- Ensor, T., Clapham, S. and Prasai, D. P (2009) What drives health policy formulation: insights from the Nepal maternity incentive scheme? US
- Hayes, W. (2019). [KBD generator]. Retrieved 5 October 2019, from <http://profwork.org>
- Howlett M. and Ramesh, M. (2003) *Studying Public Policy: Policy Cycle and Policy Subsystem*, Oxford University Press, p. 11-13.
- Hopkins, A. and Shrestha, S. (2012) Nothing is Impossible: The Raising Her Voice programme in Nepal, OXFAM, Accessed from policy-practice.oxfam.org.uk, on 8 August, 2019.
- Kingdon, J. (1994) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd edition, New York, Longman.
- Kratochivich, E (2019) What Is Civic Engagement? - Definition, Types & Examples, Accessed from: study.com on July 2, 2019
- Ministry of Health (2018) Report on Stocktaking the Health Policies of Nepal, Nepal Health Sector Support Program (Third) Kathmandu, Nepal, p. 16.
- Ministry of Population and Environment, (2016) *National Adaptation Plan Formulation Process*, Approach Paper, Nepal, p. 2- 6.
- Michels, A. (2011) Innovations in Democratic Governance: How does Citizen Participation Contribute to a better Democracy? *International Review of Administrative Sciences*, SAGE Journal, Accessed from journals.sagepub.com, on July 3, 2019
- National Library of Medicine, National Institute of Health, Health Policy, 90(2-3):247-53. doi: 10.1016/j.healthpol.2008.06.009, Accessed from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19041153#>, on July, 9 2019
- Nepali Sansar (2019) Debate Intensifies on Amendment to Nepal Human Rights' Bill, Retrieved 5 October 2019, from <https://www.nepalisansar.com/government/debate-intensifies-on-amendment-to-nepal-human-rights-bill/>
- Nepali, P. B (2016) Land right from below in Nepal and the role of land monitoring: Civil society perspective in converging equity and efficiency *New Angle: Nepal Journal of Social Science and Public Policy* Vol. 4(1), December p. 59
- OECD (2001) Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation, Accessed from gpsaknowledge.org, on July 2, 2019
- Ojha, H., N. Timsina, and D.R. Khanal (2007) How are forest policy decisions made in Nepal? *Journal of Forest and Livelihood*, 6(1): 1–16

- Ojha, H.R., J. Cameron, and C. Kumar. 2009. Deliberation or symbolic violence? The governance of community forestry in Nepal, *Forest Policy and Economics* 11: 365–374
- Ojha, H.R., N.S. Paudel, D.B. Khatri, and D. Bishwokarma (2012) Can policy learning be catalyzed? Ban Chautari experiment in Nepal's forestry sector. *Journal of Forest and Livelihood* 10(1): 1–27
- Paudel, N. S., S. Jana, and J. Rai 2010. *Protected areas and rights movements: the inadequacies of Nepal's participatory conservation*. Discussion Paper Series 10: 3. Kathmandu: Forest Action.
- Protest against Guthi Bill. (2019). Retrieved 6 October 2019, from https://en.wikipedia.org/wiki/Protest_against_Guthi_Bill
- Samriddhi Foundation (2019) *Public Policy*, Accessed from samriddhi.org, on July 10 2019.
- Sunam, R. K., Bishwokarma, D., Darjee, K. B (2015) Conservation Policy Making in Nepal: Problematizing the Politics of Civic Resistance *Conservation and Society* 13(2): 179-188.
- Timsina, P (2019) Do donors/INGOs influence policy-making? Retrieved 6 October 2019, from <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/do-donors-ingos-influence-policy-making/>
- The Himalayan (2019) Parliament endorses BAFI bill - Retrieved 6 October 2019, from <https://thehimalayantimes.com/business/parliament-endorses-banks-and-financial-institutions-bill/>
- The Himalayan (2019) Journos hit the street against Media Council Bill, Retrieved 5 October 2019, from <https://thehimalayantimes.com/kathmandu/journos-hit-the-street-against-media-council-bill/>
- The Kathmandu Post (2019) Peaceful social demonstration, Retrieved 5 October 2019, from <http://kathmandupost.ekantipur.com.np/news/2019-07-07/peaceful-social-demonstration.html>
- United Nations (2007) *Civic Engagement in Public Policies Tool Kit*, p. 35

* * *

Freedom of Expression and its limitations

✍️ Pharshu Ram Bhattarai

Abstract

Freedom of Expression is one of the most debated topics in the liberal societies. Myriad of literatures are found either to justify complete freedom of expression or to justify some forms of restrictions. This paper revisits the theoretical arguments for freedom of expression and its limitations. I will explore the theoretical justification of Freedom of Expression around Mill's argument for free speech and liberty. My focus will be on the response of Mill's argument of 'fullest form of freedom' or 'pure freedom' to identify the theoretical grounds for limiting freedom of expression. More clearly, exploring the justifications for legal prohibitions for certain kinds of expression and discuss them in the Nepali context is the main focus of this paper. I will argue in this paper that although freedom of expression is crucial for flourishing the society, some restrictions are needed.

Background

Recently, Nepal police arrested a popular rapper as well as a singer based on the content of their songs, calling them 'anti-social language' and charging them with spreading 'negative message' in society. A few months earlier, the police arrested a comedian for a film review. Another singer compelled to remove his song from youtube because of failing to handle pressure from government officials. Such incidents are increasing in Nepal after enactment of 'Electronic Transaction Act' which actually intend to authenticate online banking transactions and discourage cybercrime. There is also an ongoing debate in the parliament on one of the bills presented by the government which is intended to regulate people's expression in social media.

In this context, this paper revisits the theoretical arguments for freedom of expression and its limitations. As Alexander and Horton (1984) note that "speech" encapsulates many different activities: speaking, writing, singing, acting, burning flags, yelling on the street corner, advertising, threats, slander and so on, I have taken the content of songs, films and comedy under the umbrella term 'freedom of expression' and used the above-mentioned issues as the background for theoretical exploration of freedom of expression. In those issues, the central debate is on the words they used in their work and the message of expression, as said by the government, is found to be offensive for some people in the Nepali context. Surprisingly there is not much literature available specifically by treating artistic expression differently. Some literature is found on Danish cartoon controversy, but they are also not treated the cartoon-expression differently. Therefore, in this paper, I will explore the theoretical justification of Freedom of Expression around Mill's argument for free speech and liberty. My focus will be on the response of Mill's argument of 'fullest form of freedom' or 'pure freedom' to identify the theoretical grounds for limiting freedom of expression. More clearly, exploring the justifications for legal prohibitions for certain kinds of expression and discuss them in the Nepali context is the main focus of this paper. I will argue in this paper that although freedom of expression is crucial for flourishing the society, some restrictions are needed. Furthermore, the popular restrictions based on the harm principle

✍️ Section Officer, Nepal Government

and the offence principle are general and could not cover the contextual need for restriction in different societies. In the Nepali context, I will argue that in addition to the harm principle and the offence principle, some coercive and paternalistic restrictions are needed and justifiable.

Justifications for freedom of expression

The topic of freedom of expression is one of the most debatable issues in liberal societies. John Stuart Mill is one of the renowned defenders of freedom of expression and myriad of the literature in the modern era are written either defending or resisting Mill's arguments. Mill on his famous book "On Liberty" argues for boundless freedom or absolute freedom of expression although he provides some exceptions, which are discussed later. According to Mill, free speech nurture legitimacy, genius, creativity, autonomy and human flourishing. Alexander and Horton (1984) claim that the democratic grounds for defending speech comprises many parts. First, it enhances individual autonomy as the public requires a great deal of information for taking informed decisions. Second, as being the servant of the people, the government should not be allowed to restrict them from the freedom of expression. Mill holds the idea that the boundless freedom of expression encourages to generate various confronting arguments and the good arguments always win the bad arguments which in turn is crucial for the discovery of truth. Mill was clear on his writings that the benefits of this freedom significantly exceed the cost of its suppression (Peonidis, 2008). Mill argues that society requires 'eccentrics' to provoke new questions and create new controversies. In absence of them, the dialogue becomes silenced and the people's political will dissipates. Conformity, he concludes, is not congenial to the development of a healthy democracy (Slagle, 2009). However, Smolla (1992) argues that 'pure hate speech' does not have the power to create debate or societal dialogue. One of the defenders of the libertarian model, Alexander Meiklejohn (1948) in his short but influential tract "Free Speech and its Relationship to Self-Government" argues that pure freedom of speech is a necessary condition of self-rule. As self-rulers, citizens are free to make their decisions about the government, and therefore the government has no authority to suppress any kind of expression.

Slagle (2009), claimed that the traditional western model of freedom of expression ignores the power imbalances between the users of hate speech and their victims. But Mills suggests in *On Liberty* that the demands of authority and liberty are always competing and the former is the prerequisite for the latter. However, the term authority in Millian argument refers the social authority and related to the 'marketplace of ideas'. Slagle (2009) supports the libertarian notion of freedom of expression. He concluded that words cannot be equated to bullets though they are powerful. Words are not weapons to maim or kill anyone. Instead, they can create debates with confronting ideas which in turn contribute to society's progress. Cohen-Almagor, (2017) argued that Mill's arguments are utilitarian and consequentialist. Mill's believed that the greater social benefits can only be reached if there is unrestricted and boundless freedom of expression which encourages the discovery of truths. He also argued that the Mill's writings should also be looked in the context of the time when he advocated freedom of expression. At Mill's time, the freedom of expression was a privilege, not necessarily a right, especially not for the poor strata and the minorities of the society. In a society, where the voice of poor and the minority was tagged as blasphemous and offensive by the elite, Mill believed that the promotion of boundless, unrestricted and widest possible scope of freedom of expression will be the mean to establish truth and equality.

The defenders of unlimited freedom of expression argue that complete freedom enhances human dignity. However, Carmi (2006) challenged the use of human dignity for the justification of free speech. He argued that the human-dignity concept in narrow sense is not different from

the autonomy concept. In broader term, the relationship between human dignity and freedom of expression has not been sufficiently explored and hence vague and ambiguous. Thus, the arguments based on human dignity further suppress the freedom of expression and hence the human-dignity arguments are the limitations not the justifications of freedom of expression. Anthony Ellis, (1984) argued that the mere immorality of any action or activity cannot justify its legal prohibition. However, the harm condition and the offensiveness both should be considered as a legitimate ground for the legal prohibition of immoral activities.

Mills account of 'freedom of expression as the liberty of thought and discussion' can be used as a safeguard against reactive, ad hoc legislation and is 'humane, coherent and well worth defending' (Haworth, 2007, p. 100). Christian F. Rostbøll, (2009) supported this argument while analysing autonomy and freedom of expression against the cartoon controversy in Denmark which was originally published in 2005 under the heading "The Face of Muhammad" which provoked Muslim community around the world. He defended the Kantian principle and argued that complete exercise of autonomy only leads to disrespect if it is understood as an end in itself. According to him, if the autonomy is understood as something which everyone possesses, it provides the strong ground for equal respects and also justifies the Kantian conception of autonomy.

Justifications for limiting freedom of expression

Stanley Fish says that there is no such thing as unlimited free speech (van Mill, 2018). The unlimited absolute form of freedom of expression rarely exists as every society places some boundaries on the practice according to the contextual competing values. Without some rules and procedures, we cannot have a meaningful conversation at all and consequently, speech has to be limited by protocols of basic civility (van Mill, 2018). Traditionally, religion, superstitions and mythologies are the major sources that limit the freedom of expression (Hassan, 2015). He claims that the initial restriction on Freedom of Expression are religious by nature and the justifications for Freedom of Expression evolved in countering the power manifestation of the religious and political institution. The major traditional justifications for limiting the freedom of expression are i) Mill's harm principle and ii) Feinberg's offence principle and iii) paternalism.

Mill's Harm Principle

Mill advocates the absolute freedom of opinion or sentiment, however, Mill's defence of freedom of expression is not absolute as he allows two exceptions: i) to the use of speech as a means (or instrument) to commit criminal acts and; ii) to the publication of false statements of fact (Peonidis, 2008). Mill states in *On Liberty* that '.....the only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community, against his will, is to prevent harm to others (1978, 9)' which is famously known as 'harm principle'.

In this exception Mill argued that the freedom of expression should only be limited if it directly and immediately harms to others. However, Mill was not clear on what he meant by harm. According to him, being offensive, obscene or outrageous is not sufficient grounds for censorship. Issues such as pornography and hate speech which are offensive to many people are not justified for prohibition under the harm principle. However, if we expand the harm principle to mental and psychological realm then the justification for banning pornography and hate speech become stronger.

Feinberg's Offense Principle

Joel Feinberg's offence principle is one of the strong responses to Mill's harm principle. Feinberg argued that the harm principle cannot cover all the issues of free speech. In addition to the harm principle, he suggests an offence principle that can guide public censure. Offending is less serious than harming but they should be penalized. The difficulty in applying the offence principle is that the perceived offence of any activity or expression varies. For instance, some people are deeply offended by the expression that others find amusing.

Feinberg suggests that many factors need to be taken into account when deciding whether speech can be limited by the offence principle. These include the extent, duration and social value of the speech, the ease with which it can be avoided, the motives of the speaker, the number of people offended, the intensity of the offence, and the general interest of the community (Sani & et. al. 2010).

The Feinberg's offence principle does not suggest prohibiting the offensive expressions that are easy to avoid. For example, if someone found the content of a film offensive then he or she can avoid it. If some people found the wording and video content of a song offensive, then just not listen or watch that song. Similar applies to pornography as well. However, demonstrating offensive material in the public spaces could demand some limitations because these are not easily avoidable. Here we can find the distinction from Mill's harm principle.

Feinberg argues on pornography that they should not be prohibited on the ground of offence although many people found it offensive because they are avoidable. Feinberg argues on hate speech that these can be limited by the offence principle because many of them are specifically targeted to a small and specific group of people and presented in a way that it is difficult to avoid. Therefore, it is apparent that the crucial component of the offence principle is whether the offence can be avoided.

The paternalistic justifications

The paternalistic justifications of a free speech are based on the assumptions that 'the state knows better than the individual what is in his or her best interests' (Mill, 2018). Liberals oppose paternalism because they believe that individual liberty on expression is the best way to respect individual autonomy. They also oppose such views because they are not impressed by states trying to mould the moral character of citizens. Defenders of Paternalism argue that the 'evil' acts should be restricted by law even if they do not justify the Mill's harm principle and Feinberg's offence principle. The activities can be categorized as 'evil' if they are immoral and cause danger to a traditional way of life.

Many authors expressed their views for the justifications of limiting certain types of expression around these three broad reasons for restriction. Thomas Scanlon, (1972) made some modifications of Millian theory by incorporating more exceptions or limitations on freedom of speech. He called it a new theory, but his offering is just widening the applicability of the Millian principle with the concept of rationality. This version is more inclined to consequentialism and argues the government should have some restrictive power for the common good. McCloskey, (1970) argued that although Mill sought to defend the absolute, pure, complete and boundless i.e., the fullest form of freedom of expression, he allowed various contextual interferences which are quite departed from his general principles. However, Monro, (1970) countered this argument of McCloskey and claimed that Mill's restrictions of freedom of expression are aligned and compatible from his general principle.

Riley, (2005) argued that Mill's doctrine of free speech is distinct from his principle of liberty as he defends the laissez-faire policy while arguing for freedom of expression. However, the main idea of Mill's central liberty principle is that there should not be any restriction on the freedom of expression until immediate and direct harm to others. Mill's central liberty principle also admits some regulations in certain exceptions which directly and necessarily harm to others. The society and government have moral authority to regulate and even prohibit such types of expressions. Hence, Mill's argument for freedom of expression is extensive but not unlimited (Cohen-Almagor, 2017).

Critical race theorist also offering necessary corrections to the libertarian model which they believe has failed as a system of honest intellectual and moral exchange. The argument that good speech ultimately drives out bad speech (marketplace of ideas) does not work and we must fight against hate speech and racism (Matsuda et al., 1993, p. 83). Alexander Tsesis (2002) explains hate speech as a kind of societal virus which are the means for hatemongers and racist to advance their harmful agendas. Hence, state should have more legal provisions to protect people's fundamental right to privacy in the context of unprecedented violations of people's individual privacy right in the name of freedom of expression with the rapid evolution of internet (Wolf, 2014).

Another group of philosophers hold the view against the generalization of hate speech and other offences and advocate for the categorization of obscenities for better justification of limitation. Yong, (2011) argued that hate speech should be analysed and distinguished '*regulable*' and '*should be regulated*' based on '*coverage*' and '*protection*'. The underpinning arguments are that the different kinds of hate speech have different interests, intentions, interpretations and cause different kinds of harm. Categorization of speech is also the most appropriate way to protect free speech and it will also provide the ground for making decisions about the contents such as sexually explicit materials and non-obscene speech (DeCew, 2004). Categorization also helps in the interpretation of content. It helps in analysing the expression on the basis of underlying interest and intention. It also assists in identifying the degree of offensiveness of a hate expression based on the harm generate by the expression. However, there is always a challenge to analyses information case by case and determining whether the expressive content crosses the boundary to an unprotected category. Also, the question still remains who decide the underlying intentions and interest and whether the speech/expression crosses boundary or not.

Cohen-Almagor, (2013) argued that we need to differentiate between legal, moral and social responsibility. He defined these responsibilities as '*.... legal responsibility refers to addressing the issue by agencies of state power. In moral responsibility, the personal responsibility of the agent to conscience is at issue, with appeals to moral consideration. Social responsibility relates to the societal implications of a given conduct*' (p. 43). He reiterated by citing Novak (1996) and Trevino and Nelson (1999) that the appropriate way to behave is to adopt social responsibility norms. He also discussed the media role in hatred by revisiting the media coverage of Holocaust denial and argued that media should be morally responsible by introducing standards into coverage of such hatred. Although the term freedom of expression is quite rhetoric, the obscenities should be restricted by law if they outrage people's '*sensibilities*' by transgressing '*accepted standards of decency and humanity*' (Sparrow, 1977, p. 179). He holds a view that outraging people's '*sensibilities*' should be the primary reason for restriction rather than obscenities' effect on people's characters and behaviours. In a pluralistic society, one has to respect the individuality and feelings of his fellow men/women and should not collide with common feelings and susceptibilities of human beings. Filimon Peonidis, (1998) reviewed the defamatory expression from the autonomy perspective and concluded that certain conceptions of autonomy

rationale can be used as a scheme for regulating defamatory expression. Freedom of controversial expression can also risk silencing the voices of minorities especially where the power imbalances exist (Mookherjee, 2007). So, the liberal societies should consider some informal restrictions on free speech.

The Nepali context: A Discussion

Philosophers, academia and practitioners continuously attempting to find arguments in favour of and in against of complete freedom of expression. However, the pure form of complete freedom of expression rarely exists. There are certain reasons for limiting freedom of expression and even the liberals are also accepting some of them. The harm principle and the offence principle are the popular reasons for limiting freedom of expression provided by Mill and Feinberg respectively. But these principles provide very limited intervention in the realm of freedom of expression because all the expression that are not directly harming to other's rights and easily avoidable are escaped from censorship even if they are offensive. For example, one can easily avoid the offensive television show by simply turning off the TV or by switching the channel. The same applies to nudity, pornography and hate expressions. One can get instant relief from the offence by deciding not to watch or listen to such materials. If someone is not known in advance that they are offensive, then also he or she can avoid instantly they come to know. Let's examine these arguments in the Nepali context.

Autonomy and the Nepali Context

Most of the theoretical justifications of freedom of expression discussed above are based on the idea that every adult person have fully developed autonomy and they can make informed decisions regarding what is right and what is wrong for them. The Millian concept of 'social authority' and 'marketplace of ideas' or 'free trade of ideas' is also based on the assumption that all the information is available, and the society takes informed decisions to adopt the right ideas and avoid bad expressions. They also assumed that the majority in the society adopted only the right ideas or if any ideas accepted by the majority then they should be right. Mill and other consequentialist argue that this is the best way to discover and establish the truth.

However, in the Nepali context, I argue that this concept does not work completely. Nepal is one of the least developed and poorest countries in the world. Having more than 32% adult population illiterate and more than 25% of people are in below poverty line, the fully developed autonomy is out of the context. These people do not even understand the ideas in the marketplace and sometimes they do not even care. The people who are worrying every day what to eat, they are very vulnerable and cannot take decisions unbiasedly. In addition, in Nepali society, many people are not economically independent. There is no social security established yet for such people in Nepal and the economy cannot take such burdens. So, they are dependent on others in the family to fulfil their basic needs i.e. food, clothing and shelter. Their understanding and perception of any controversial issue easily manipulated by them to whom they are dependent. Hence, individual autonomy is largely impaired by the illiteracy and poverty in the Nepali context.

Nepali society has traditionally been characterised as a patriarchal society. Women have been dominated by men from ancient history. Things are changing gradually in recent years, but it takes generations to eliminate such dominations completely. Men are still the head of the family. Their perception and statement on any issue is the perception of the family. Furthermore, the elites have divided the society into many castes to rule them. Caste-based untouchability and severe discrimination still persist. People from certain cast should not allow touching the persons from certain casts, not even their foods and water. Based on this the elites rule them from the long ago and discriminate them in education, occupation and they are restricted from opportunities.

As a result, certain community remained back-warded in terms of education, income level and general awareness. This also impaired individual autonomy in Nepali societies.

Nepal adopts the eastern culture which is different from western culture. One important difference is the openness of societies. The openness here means how liberal society towards individual liberty. Eastern culture put restrictions on what to wear, what to eat, what to say, what not to say etc. Wearing a short dress by women is taken as offensive in society. Similarly, demonstration of alcohol consumption, marijuana consumption even in the indirect form such as in song's video is not taken positively. Traditionally, individual liberty is more restricted in the name of culture, tradition and rituals in eastern societies compared to western societies.

In the song and video controversy mentioned at the beginning of this paper, the content does not directly harm anyone, and they are easily avoidable. Based on the harm principle and the offence principle, it is not justifiable for restriction. However, the harm and offence principles are not the only justifications. Various other factors should be taken into consideration and some of them discussed above. The much of the debate in Nepal now focused not on the particular incidence but on the direction of the government, what we called slippery slope argument. Those who support the slippery slope argument tend to claim that the inevitable consequence of limiting speech is a slide into censorship and tyranny. However, it is not necessarily true.

Hence based on this discussion, I will argue now that in addition to harm and offence principle, there should be some paternalistic limitations on freedom of expression in the context of Nepal. This is also necessary for democratic equality by limiting some expression to promote other values of society. For example, minorities should be protected from the hatemongers from the majority elites. Similarly, maintaining traditional civilization and harmony also demands some restrictions on certain hate expressions. I am not fully agreed with the idea that a paternalistic hold which says that the state knows better what is right and wrong for the safety and moral values of its societies and the state can decide what is acceptable. However, I argue that this should be viewed on case-on-case basis and the needed restrictions should be enforced to protect social fabrics and to promote democratic equality.

Conclusion

It is almost impossible to find a unanimous definition of the term freedom of expression. Liberals generally tend to justify freedom of expression, for a variety of reasons. Mill argues that free speech promotes human wellbeing by nurturing authenticity, genius, creativity, individuality and human flourishing. He suggests that the restricted expression may be true, or partially true and the unchallenged opinions are forced to be inherited rather than adopted, which then become mere prejudices. However, the measurement of the causal relationship between free speech and truth is difficult.

Philosophers, academia and practitioners continuously attempting to find arguments in favour of and in against of complete freedom of expression. However, the pure form of complete freedom of expression rarely exists. There are certain reasons for limiting freedom of expression and even the liberals are also accepting some of them. The harm principle and the offence principle are the popular reasons for limiting freedom of expression provided by Mill and Feinberg respectively. But these principles provide very limited intervention in the realm of freedom of expression because all the expression that are not directly harming to other's rights and easily avoidable are escaped from censorship even if they are offensive.

In practice, even in the most liberal-democratic societies, there are some paternalistic restrictions on citizen's certain behaviours and expressions that do not cause direct harm and they are not unavoidable offence. In Nepali context, as the individual autonomy is not nurtured fully, impaired by various factors discussed in the paper, it is justifiable to have some paternalistic limitations, in addition to harm and offence principle, on certain kinds of expression.

References

- Anthony Ellis. (1984). Offense and the Liberal Conception of the Law. *Philosophy & Public Affairs*, 13(1), 3.
- Carmi, G. E. (2006). Dignity - The Enemy from Within: A Theoretical and Comparative Analysis of Human Dignity as a Free Speech Justification. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, (Issue 4), 957.
- Christian F. Rostbøll. (2009). Autonomy, Respect, and Arrogance in the Danish Cartoon Controversy. *Political Theory*, 37(5), 623.
- Cohen-Almagor, R. (2013). Freedom of Expression v. Social Responsibility: Holocaust Denial in Canada. *Journal of Mass Media Ethics*, 28(1), 42–56. <https://doi.org/10.1080/08900523.2012.746119>
- Cohen-Almagor, R. (2017). J. S. Mill's Boundaries of Freedom of Expression: A Critique. *Philosophy: The Journal of the Royal Institute of Philosophy*, 92(362), 565–596.
- Collier, C. w. (2009). Steven J. Heyman, Free Speech and Human Dignity. *ETHICS -CHICAGO-*, (2), 367.
- DeCew, J. W. (2004). Free Speech and Offensive Expression. *Social Philosophy and Policy*, 21(2), 81–103.
- Filimon Peonidis. (1998). Freedom of Expression, Autonomy, and Defamation. *Law and Philosophy*, 17(1), 1.
- Hassan, T. A. (2015). A Historical Analysis of the Development of Free Speech Justifications. *Journal Jurisprudence*, 28, 487–506.
- Haworth, A. (2007). On Mill, Infallibility, and Freedom of Expression. *Res Publica: A Journal of Legal and Social Philosophy*, 13(1), 77–100.
- Loick, D. (2015). 'Expression of Contempt': Hegel's Critique of Legal Freedom. *LAW AND CRITIQUE*, (2), 189.
- Marx, K., & Engels, F. (2018). The communist manifesto. First Avenue Editions, a division of Lerner Publishing Group. (UniM INTERNET resource).
- McCloskey, H. j. (1970). Liberty of expression its grounds and limits (I)*. *Inquiry*, 13(1–4), 219.
- Mill, J. S. (2011). On liberty. [Electronic resource]. Andrews U.K. Ltd. (UniM INTERNET resource).
- Monica Mookherjee. (2007). Permitting dishonour: Culture, gender and freedom of expression. *Res Publica* (13564765), 13(1), 29.
- Monro, D. H. (1970). Liberty of expression its grounds and limits (II). *Inquiry*, 13(1–4), 238.
- O'Rourke, K. C. (2001). John Stuart Mill and freedom of expression: The genesis of a theory. Routledge. (UniM INTERNET resource).
- Peonidis, F. (2008). A Note on Mill's early theory of free speech. *Australian Journal of Legal Philosophy*, (33), 60.
- Ricciardi, M. (2013). Morality, Law and the Fair Distribution of Freedom. *Criminal Law and Philosophy: An International Journal for Philosophy of Crime, Criminal Law and Punishment*, 7(3), 531–548.
- Riley, J. (2005). J. S. Mill's Doctrine of Freedom of Expression. *Utilitas: A Journal of Utilitarian Studies*, 17(2), 147–179.
- Sangiovanni, A. (2008). Justice and the Priority of Politics to Morality. *Journal of Political Philosophy*, 16(2), 137–164. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2007.00291.x>
- Simester, A. P., & Von Hirsch, A. (2002). Rethinking the Offense Principle. *Legal Theory*, 8(3), 269–295.
- Simpson, R. M. (2018). Regulating Offense, Nurturing Offense. *Politics, Philosophy and Economics*, 17(3), 235–256.
- Slagle, M. (2009). An Ethical Exploration of Free Expression and the Problem of Hate Speech. *Journal of Mass Media Ethics*, 24(4), 238–250.
- Sparrow, J. (1977). Freedom of Expression: Too Much of a Good Thing? *American Scholar*, 46(2), 165.
- Thomas Scanlon. (1972). A Theory of Freedom of Expression. *Philosophy & Public Affairs*, 1(2), 204.
- Yong, C., caleb.yong@politics.ox.ac.uk. (2011). Does Freedom of Speech Include Hate Speech? *Res Publica* (13564765), 17(4), 385–403. <https://doi.org/10.1007/s11158-011-9158-y>
- van Mill, David, "Freedom of Speech", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2018 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/sum2018/entries/freedom-speech/>>.

Corruption: Causes, Consequences and Cures

✍ *Ram Bahadur Tamang*

Abstract

Constitutionally, after the adaptation of federal governance system the newly formed two-third majority government has arched the slogan-Prosperous Nepal, happy Nepal can be compared with the American dream of 18th century of Chinese dream of modern China. The slogan can be called as Nepali dream. To translate this dream into reality demands sacrifice of our greed first then our restless efforts in each and every field-education and health, science and technology, industry and trade, language and literature, art and culture, transportation and communication, research and development, and so many other areas. For this, we have to develop system, laws, and procedures.

The main cause of corruption is human instinct to greed and voracity, desire to be luxurious, powerful, reputed, and respected in society. The main consequences of corruption is degrading life style of people, economic underperformance, extreme poverty, political instability, tremendous gap between have and have-nots, social conflict, war and underdevelopment. To overcome these problems honesty, integrity, transparency, and institutional as well as professional accountability are the prerequisites. The article briefly discusses on major causes, consequences and cures of corruption in Nepalese scenario.

Background

Corruption is being a great challenge to each and every civilized society of any corner of the globe. It is challenging so that corruption is committed by highly professional, educated, and powerful individual or group of individuals. Especially, in Nepalese society, corruption is deep rooted social problem rather than economic and legal. We have enough legal and administrative frameworks to control corruption and dozens of oversight agencies in their respective areas to conduct investigation and prosecution. Media has been continuously exploring corruption news and scandal.

Anti-corruption agency Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) has been raid frequently in bribery cases. But matter of surprise is that corruption is not decreasing. This proves in Nepal corruption is more social problem. Indirectly, Nepalese society has long been encouraging corruption. So, now it has become a culture. Corrupt people have no social shame today. Individual involved in big cases are ranked as gentle corrupt whereas in petty cases are assumed as small fish. This is the Nepalese social construction on corruption. So, the main cause of corruption in our society is social recognition of corruption. Source of income does not matter. Money either black or white is equally worshiped and rich people always respected. Individual who cannot earn money is known as *Namarda* (coward) whereas individual who earns money is called *Marda* (brave) and becomes role model in society. In another word, corrupts are not ignored by Nepalese society.

In Nepal it is not so hard to get public job but it is so difficult to get appropriate role in our public administration. Getting jobs is in one's own hand but getting opportunities is matter of mercy. Opportunities are shamelessly given to near and dear. Organizational justice is near dead. Posting

and transfer of public employees are so debatable that all the amendments are confined to this issue. But matter of surprise is that this problem is not still solved. The reason is decision-makers are not serious to this issue. To maintain quality in service delivery or construction projects it is necessary to put it on competitive gear.

Constitution of Nepal has provisioned-every citizen shall have the right to employment. The terms and conditions of employment, and unemployment benefit shall be as provided for in the Federal law. Every consumer shall have the right to obtain quality goods and services. Good governance is to guaranteed by ensuring the equal and easy access of the people to the services and facilities delivered by the State, while making public administration fair, competent, impartial, transparent, free from corruption, accountable and participatory. To fulfill these constitutional obligations, first of all we have to obtain economic capability with political willpower. After then we should have managerial and administrative as well as legal capability.

Kofi A. Annan, former Secretary-General of United Nations forewords Corruption hurts the poor disproportionately by diverting funds intended for development, undermining a Government's ability to provide basic services, feeding inequality and injustice and discouraging foreign aid and investment. Corruption is a key element in economic underperformance and a major obstacle to poverty alleviation and development. (UNCAC)

Realizing the bad impacts of corruption in human society, Sustainable Development Goal (SDG) adopted one of the important goals. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels. Sustainable economic development is the long term solution for corruption control. For this, exogenous and endogenous growth should equally be prioritized i.e. exogenous growth resources and technology should come from outside the economy whereas endogenous growth insider should have innovative, creative, productive, and entrepreneur come within the economic system.

Some facts and fiction on corruption

Nepal's development efforts still suffering from corruption, irregularities, over-costing, sub-standard quality and excessively delaying. For example we are talking Melemchi Drinking Water Project since last 30 years but still it is not complete. There are dozens of other mega projects as well as small size projects suffering from incompleteness. As a result development program do not deliver result to the people. Scarce resources are misused or underutilized by corruption and irregularities. A recent analysis of CIAA shows the horrific picture of misuse and carelessness of national treasury in such construction projects. According to the report published by CIAA, 1848 different agreed construction projects equivalent to cost estimate Rs. 118,010,000,000 are still incomplete but the contractors have already taken Rs. 23,600,000,000 in the name of mobilization advance and invested in other personal profitable sector.

Data shows the Gini-coefficient of Nepal continuously increasing during the last fifteen years period.

| S.N. | Year | Gini-coefficient |
|------|---------|------------------|
| 1. | 1995-96 | 0.43 |
| 2. | 2003-04 | 0.45 |
| 3. | 2010-11 | 0.49 |

Source: Himalkhabar (7 Fagun 2075).

The table shows the terrific picture of widening gap between have and have not. The increasing trend of Gini-coefficient indicates possibility of violence, social conflict or political unrest. When it crosses 0.50 the result may be devastating. One of the reasons of the tremendous inequality level in society is corruption. Corruption diverts public money spending in social security. Limited corrupt officials, politicians, mafia, criminals, *taskars* and underworld players have been taking benefits from such black money.

Nepalese private sector is not free from corruption. International media has been covering such news especially in the recent days fraud and intimidation in expedition field, Kai Schultz, Jeffrey Gettleman, Mujib Mashal and Bhadra Sharma write in The New York Times (May 26, 2019) -Nepal, one of Asia's poorest nations and the site of most Everest climbs, has a long record of shoddy regulations, mismanagement and corruption.

Weak service delivery

In most of the service delivery points it is hard to get hassle-free service. People are forced to pay additional money to get public service. In most of these offices it is impossible to get service without the help of intermediaries. In the collusion between employees and intermediaries clients have been extremely suffered. Especially in land revenue, foreign employment, transportation, customs, local level and others offices people have long been suffering from getting public service. Employees cold behavior, incompetency, unnecessary delaying and intermediaries' bargaining, unmanaged office records, longer queue, and lack of physical facilities in service points—toilets, drinking water etc. make service recipients tired. In such service points CIAA has been watching and catching with red hand through sting operations who are involved in taking bribe from service recipients. The following figure shows the increasing trends of taking bribes according to CIAA report.

Bribery cases:

| S.N. | Fiscal Year | No. of Bribery cases | Total cases | No. of accused (Bribery) | Total No. of accused |
|------|-------------|----------------------|-------------|--------------------------|----------------------|
| 1. | 2075-76 | | 351 | | |
| 2. | 2074-75 | 97 | 194 | 154 | 426 |
| 3. | 2073-74 | 64 | 154 | 85 | 267 |
| 4. | 2072-73 | 46 | 144 | 56 | 310 |
| 5. | 2071-72 | 68 | 303 | 151 | 903 |
| 6. | 2070-71 | 21 | 168 | 118 | 652 |
| 7. | 2069-70 | 7 | 93 | 11 | 499 |
| 8. | 2068-69 | 10 | 111 | 19 | 213 |
| 9. | 2067-68 | 9 | 56 | 17 | 134 |
| 10. | 2066-67 | 2 | 27 | 7 | 40 |
| 11. | 2065-66 | 2 | 47 | 6 | 79 |

National Planning Commission has introduced approach paper of Fifteen Plan, in which long term vision of Good Governance is building integrity-based society with an objective of building disciplined and clean society by controlling. Formulation of integrity policy, amendment of concern laws on corruption, zero tolerance to corruption will be adopted as strategies against corruption. Current CPI of Nepal 31 will be 41 at the end of FY 2080/081.

The causes of corruption may differ in context and situation but common causes can be explained as follows:

Major Causes of Corruption

- **Political and governance system**

Centralized political and administrative structure is more favorable for corruption. Lack of people's participation and constructive engagement of stakeholder as well as centralized system becomes breeding ground of corruption. Regular, inexpensive, free, and fair election system can lower the degree of corruption. It is criticized that Nepal's election system is becoming more expensive which have been fueling corruption.

In the past, centralized state structure focused on the development of capital city Kathmandu valley. Comparatively more opportunities are created in Kathmandu-physical, security, industry, trade, education, healthcare and so on. As a result, population from outside valley has been migrated to Kathmandu. It has created dream of having at least one house in Kathmandu. To fulfill this requirement, employees, politicians and businessmen start to earn more money by involving illegal activities including corruption.

- **Socio-cultural factor**

Social recognition to corruption is one of the main social factors encourage to commit corruption. Nepalese society is quiet reluctant to raise their voice against corruption. Zero tolerance to corruption policy in public sector confines into a slogan. Corrupts are enjoying social recognition in Nepal. In this respect, Nisha Tamang, Deputy Editor of *Janadharana Weekly* in a column *Nirantar...(Continuous...)*, beautifully writes—corruption is not being only a culture but establishing as a noble tradition. Joseph E. Stiglitz writes—greater equality and improved economic performance are *complements*. By the same token, one of the reasons for the poor economic performance in many countries in recent years is the high and growing level of inequality.

- **Economic factor**

Unequal opportunities to employment, weak redistributive capability of state institutions, over and weak regulations to market, unnecessary state intervention, weak and inadequate infrastructure, discrimination, lack of reward and punishment, Unemployment, mass poverty, economic insecurity are the major economic factors that stimulate corruption. State's fiscal and monetary policies also determine the market opportunities. Gradually private sector is forgetting its corporate social responsibility. Dr. Johann Graf Lambsdorf concluded that corruption commonly goes along with policy distortions, inequality of income and lack of competition. In this way, corporate governance has become weak. Thus, intermediaries, black marketing, smuggling, prostitution, kidnapping, drug and human trafficking and so on flourished. As a result Nepalese society become over crazy on money that resulted informal economy have been hampering the national economy.

- **Administrative and legal**

The source of corruption is authority and power. Absolute power corrupts absolutely was the best known quotation of the 19th century British politician Lord Acton. Low level of monetary and other incentives and motivation can influence employees to be corrupted. In Singapore suspects are assumed guilty until and unless proven innocent but in Nepal suspects are innocent until and unless they are proven guilty. In the adjudication of cases in the court, bench-shopping is newly talked terminology means collusion between justice, accused and lawyer. This judicial collusion makes justice a product of buying or selling. Such situation has created people unsecured from the state. Nepalese citizens often try to maximize their benefits by paying bribes to corrupt officials.

- **Human behavior**

Degrading level of ethics and morality, lack of accountability, integrity and transparency at individual, professional, or organizational level has furling to corruption. Now in Nepal politics become money generating industry, whereas business inclined to politics rather than engaging in making rational profit with corporate social responsibility. Nepalese politicians are fond of making administrative decisions. In the name of trade union employees are seen more politician than employee. They are engaging in only making money by means of posting and transfer of employees rather than employee welfare at large. At grass root level we are quiet reluctant to our duty toward society and country and enjoying at cheating others, suffering other, trying our best to grab all the opportunities for ourselves. Such type of tendency in public organizations has gradually been killing organizational justice.

Major Consequences of corruption

- **Political cost**

Corruption creates disrespect and distrust not only to political system, political parties and leaders but also democracy and governance system. It derails reform agenda and celebrates status quo of rampant corruption. Democracy, good governance and the rule of law cannot be guaranteed in such situation. It also weakens system, public institutions, and leadership. Public administration becomes inefficient, ineffective, and unnecessary expensive. It allows organized crime, terrorism, and policy capture (State capture). Election result is determined through buying votes, threats transition and derails reform agenda.

- **Socio-cultural cost**

Increasing trends of criminal activities prevail injustice, violates laws and order. It hinders social-economic welfare. Justice is exchanged with money and endangers moral and ethical foundation of society. Corruption feeds inequality and injustice, social acceptability of corrupts and corruption encourage corrupts and discourage honest. Emergence of hybrid culture, fading away of home cultures, and loss of beauty of cultural diversity are the cultural degradation due to corruption. Corruption creates hierarchy among people and disrespect among cultures.

- **Economic cost**

Corruption results economic underperformance, misallocation of public resources including human capital. Resources are not allocated on the basis of actual needs and requirements. Talent and high performer are replaced by the unqualified political appointees. Corruption distorts market, impedes investment and trade. It forces customer to pay high price for low quality goods and services. In rampant corruption situation, shadow economy or underworld activities increases. Corruption hampers innovation, undermines the state's capacity to raise revenue, deliver quality goods and services. Corruption hurts the poor disproportionately and hence, the major obstacle to poverty alleviation. High cost of doing business discourages foreign investment which results low employment, inadequate infrastructure development, low productivity, and less opportunity to technical as well as managerial innovation. It distorts market that results monopoly, cartel, syndicate, mafia, intermediaries are the consequences of distorted market.

- **Environmental cost**

Environmental degradation and exploitation of natural resources and loss of biodiversity is the most challenging effect of corruption. Protection, promotion, and restoration program are hard to implement due to scarcity of resources. Degradation in environment due to pollution in soil, air, water cannot be solved due to limitation of financial resources. Natural resources are extremely exploited by *taskar*, mafia, don, and corrupt officials. Human sufferings due to natural disaster and calamities, health hazards are the environmental cost of corruption.

- **Administrative cost**

According to IMF, systemic corruption sufficiently undermines the state's ability to carry out its basic functions such as supplying public goods and services (2016). Cumbersome process of service delivery, heavily presence of intermediaries, undermines government ability to provide basic services. Loss of efficiency and effectiveness in public institution create peoples' distrust and disrespect towards government. It undermines ability to execute policies, programs and projects of development. Corruption flourishes near, dear and fare culture rather establishing good system. Organizational injustice lowers the morale of employees and members of the organization. Expensive and delaying in justice creates frustrations in people.

- **Human cost**

Due to corruption, it is difficult to enjoy fundamental human rights. Crime against humanity, violation of individual freedom and liberty frequently occurs in corruption ridden society. Government fails to fulfill the obligation to protect, promote and preserve rights of the people. Corruption undermines human security, value and dignity. According to Francis Fukuyama, Corruption incentivises the best and the brightest to spend their time gaming the system, rather than innovating or creating new wealth.

- **International image**

Due to private sector corruption, especially in the tourism sector scam Nepal is criticizing internationally. In The New York Times (Jan. 25, 2019) Kai Schultz covers the news on corruption in Nepalese tourism sector-International insurance companies on Friday threatened to end travel coverage to Nepal if the government did not crack down on elaborate helicopter rescue scams that target foreigners trekking near Mount Everest and other high-altitude peaks.

Cures of corruption

- **Reform in politics and governance**

State structures should be made to provide security, basic services and advancement of people welfare. People's participation in governance system should be ensured to strengthen relation between government and the people. Election system should be regular, inexpensive, free and fair. Effective, accountable and transparent public institutions should be developed. Transparency, accountability, and integrity should be maintained in political parties for good governance. The financial transaction of political party must be transparent. Commitment against corruption should come from the top layer of the state actors.

- **Building socio-cultural behavior**

Maximizing social welfare is the basic duty of any government. Social perception on corruption should be changed. Honest culture should be built. Ethics, integrity, honesty should be promoted. Human dignity should not be measure in terms of money. Moral education should be given to children from the school level to graduate level. Society must be supportive, cooperative, and creative at anti-corruption campaign. Social exclusion of corrupts and corruption culture should be promoted. Honest individual must be respected. Zero tolerance policy against corruption should be adopted by the member of the society. Chinese leader Ren Bishi's famous "three fears" principles can be applicable to shape our behaviors as-fear too little work to do; fear too much money to spend; and fear to bother others.

- **Economic reform**

Nepalese employees are extremely underpaid. They have been suffered from fulfilling their basic needs-feeding and schooling their younger children, treatment to their elder father and mother. So, employees should be paid well, market should be controlled and monitored on the regular basis. A research by Tatiana Sandino, associate professor in accounting and management at Harvard Business School confirms-what many top companies have long believed-Good wages and benefits are linked to a company's low turnover and to happier, more honest workers.

Different studies showed that high paid employees steal less. Well paid workers increase productivity. Cost of corruption due to underpaid to employee is far more higher than the amount of paid to employees. Economic cost of human creativity, innovation, and productivity are not compared to the financial cost of paid amount.

Private sector is considered as the engine of growth and economic development. So, private sector-friendly economic policies should be formulated. Development of robust regulatory agencies is prerequisite for the implementation of such policy, plan, program and projects. The main goal of economic policy should be-economic growth, employment generation, economic stability and economic justice.

- **Administrative, managerial and legal reform**

Law and order, rules and regulations should be enforced without any compromise. Ruthless investigation, prosecution and adjudication against corruption crime should be conducted. Empowerment programs for investigators and prosecutor should be launched. Accountability, integrity and transparency at all levels of governance should be developed. Affordable and accessible to health and education should be ensured. Quality services to the people should be guaranteed. James Heskett and et. al, professor of Harvard Business School opine-What must leaders know and do to deliver breakthrough service? Several things stand out. Among the things we've found that are common across such leaders, they know that customers buy results and experiences, not services or products. Public goods and services should be made competitive to ensure affordable price and quality.

Designing appropriate strategy against corruption is equally vital for corruption control. Chinese simple strategies against corruption such as-beat tigers, swat flies and hunt foxes are more relevant in our context. It means tiger must be beaten, flies must be swatted and foxes must be hunted. It suggests use of resources and strategies must be chosen according to the strengths of corrupts. Tiger refers powerful and flies as petty corrupts, whereas foxes refers the corrupts who ran away abroad after stealing public fund must be bring back, grab stolen resources and punished. This strategy is more appropriate to our context. To bring back stolen assets from abroad, administrative, diplomatic and legal capability should be strengthened.

- **Technological innovation**

Technological know-how and entrepreneurship is the backbone of development. The fast growing technology has made easy to commit crime including corruption, use of information and communication technology in corruption dealings, there is no option to induce counter technology to control such crime. Technological innovation can establish background to deliver breakthrough services. Use of forensic and engineering lab to test respective activities is essential to tackle corruption. CCTV surveillance, tracking unusual activities and to investigate cyber-related crime, high technology is key success factor. Application of e-governance and digital governance can reduce the opportunities to commit corruption.

- **Building human capital**

Creation of more jobs is necessary to address growing unemployment problem. Recognition and respect is another way to motivate and make human capital competitive through better education, knowledge and skills. Technological know-how can be enhanced through research and development. Digital governance can be introduced to make service reliable, smart, fast, and cost effective in terms of customer needs. An honest, creative, skilled, and motivated human capital by excelling service delivery can contribute in reducing corruption.

Conclusion

It is possible if we adopt ethical culture and the inner spirit of change in governance philosophy—governance beyond government. Where state for creating favorable political, legal and economic environment; market for creating opportunities for people; and civil society for mobilizing participation and constructive engagement of people must be realizing in governance practices that directly or indirectly contribute to minimize corruption at public, private and civil society level.

All the public service jobs should be made equally attractive and opportunities should be offered to all the employees in terms of their contribution, performance, integrity, and loyalty to the organization. Existing social behavior of respecting rich dishonest person instead of poor honest must be changed.

To translate the nation's long term vision-Prosperous Nepal, Happy Nepali is not easy. For this, rigorous and restless efforts at all level of governance with concrete policies, plans, programs, and projects with functional action plan should be designed, developed and honestly implemented.

To minimize the degree and level of corruption, social behavior and attitude, administrative and managerial capability, creative employees, innovative technology, responsible civic society, free and fair media, unbiased oversight and law enforcement agencies, and supportive international community are the key success factors. Similarly, productive economic policies, joint efforts, good education system are equally important.

Moral and ethical standards should be maintained in each level of governance and service delivery points. Governance system can be innovated by using technology. Accountability, integrity, responsiveness and transparency must be governance *mantras* that will strengthen capacity of state institutions to deliver government's plan, policies and programs.

Corruption has devastating effects to any society. It is too challenging because it is done by educated, technocrat, professional and powerful person. Without being loyal and accountable to public, profession, organization, and nation at large, it is impossible to stop corruption. Social tolerance is another dark side of Nepalese society to control. But it can be said that corruption is human created problem, so, human efforts can stop corruption. Together, we can make corruption history.

References

- Annual Reports (different years). Commission for the Investigation of Abuse of Authority, Kathmandu, Nepal.
- Constitution of Nepal (2015).
- Francis Fukuyama: What is Corruption?
- Available in, <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#francis-fukuyama-what-is-corruption>
- James Heskett, W. Earl Sasser and Leonard A. Schlesinger."Rewriting the Rules of Service Competition" *Business Research for Business Leaders*, HARVARD BUSINESS SCHOOL, 14 SEP. 2015.
- Joseph E. Stiglitz. The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future.
- Available at:<http://www.pas.va/content/dam/accademia/pdf/es41/es41-stiglitz.pdf>
- Kai Schultz, Jeffrey Gettleman, Mujib Mashal and Bhadra Sharma. "It Was Like a Zoo: Death on an Unruly, Overcrowded Everest" *The New York Times*, May 26, 2019.

- Kai Schultz. "Everest Fraud Leads Insurers to Threaten a Boycott" *The New York Times*, Jan. 25, 2019
- Kim Girard. "Pay Workers More So They Steal Less" Business Research for Business Leaders, HARVARD BUSINESS SCHOOL, 12 NOV. 2012
- Nisha Tamang. *Janadharana Weekly*, 2075 Falgun 23, Thursday.
- Prof. Liu Xvyi's presentation paper "Foster a culture of clean government" at Seminar on Anti-corruption Measures and Practices for Nepal, 2018, Changsha, China.
- Ramesh Kumar. "Deshko Chitra: Dhani Jhan Dhani, Garib Jhanai Garib", *Himalkhabar*, 7 Falgun 2075. <http://himalkhabar.com/news/11110>
- Sustainable Development Goals, Knowledge Platform.
- Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>
- United Nations Convention against Corruption (UNCAC). Available at: https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html
- Dr. Johann Graf Lambsdorff, Corruption in Empirical Research - A Review. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Johann_Lambsdorff/publication/220011287_Corruption_in_Empirical_Research_A_Review/links/00b4952722c1744928000000.pdf

निजामती सेवा पत्रिका

लोक सेवा आयोग

अनामनगर, काठमाडौं

पोष्ट बक्स नं. ८९७९, फ्याक्स: ९७७-१-४७७१४९०

फोन नं. : ४७७१४८८, ४७७१४९४, ४७७१५२८

E-mail: info@psc.gov.np

Website: www.psc.gov.np

ISSN-2091-0533