

निजामती सेवा पत्रिका

CIVIL SERVICE JOURNAL

वर्ष: ४१/vol. 41

अङ्क: २/No. 2

२०७७ असार (July, 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

ब्रह्म देव राय	माननीय सदस्य	अध्यक्ष
गीता कुमारी होमेगाई	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 स्थापनाकालदेखि 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 चुनौती थपिएको छ ।

प्रस्तुत अंकमा सार्वजनिक सेवा, निजामती प्रशासन तथा विकास प्रशासनसँग सम्बन्धित लेखहरू रहेको छन् र यसबाट अनुसन्धानकर्ता, अध्येता तथा सार्वजनिक व्यवस्थापनका विषयमा सरोकार राख्ने सबैलाई सहयोग पुग्ने अपेक्षा गरिएको छ । यस पत्रिकालाई अझ उत्कृष्ट बनाउन पाठकवर्गबाट सुझाव तथा पृष्ठपोषणको अपेक्षा गर्दछौं । पत्रिकाको लागि लेख रचना उपलब्ध 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	आर्थिक उदारीकरण	प्रेम प्रसाद पौडेल	१
२	नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकता	डा. नारायण प्रसाद रेग्मी	२०
३	सार्वजनिक जीवन र प्रभावकारी सेवाका केही सन्दर्भहरू	नेत्र सुवेदी 'प्रयास'	२९
४	नेपाल र भारतको संघीय बजेटको तुलनात्मक विश्लेषण	शंकर प्रसाद अधिकारी	३६
५	प्रशासनिक निरूपण प्रणालीको महत्व र उपयोग	लक्ष्मी विलास कोइराला	४२
६	संगठित संस्थाको पदपूर्तिमा लोक सेवा आयोगको भूमिका	सूर्यप्रसाद सापकोटा	४७
७	राज्य पुनर्संरचनाको सन्दर्भमा राजनीति र प्रशासनको विनिर्माण	डा. लोकबहादुर लोप्चन	५३
८	सार्वजनिक वित्त परिचालनमा पारदर्शी प्रक्रियाको अवलम्बन	किसन सिंह बस्नेत	६१
९	वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयन तहमा वित्तीय सुशासन	भिमार्जुन ज्ञवाली	६७
१०	संहिता कानून: मुलुकी देवानी संहिताका विशेषता	उद्धवप्रसाद पुडासैनी सम्भ्रना सिम्खडा	८२
११	विकासमा नागरिक संलग्नता र नेपालको सन्दर्भ	रुपनारायण खतिवडा	८८
१२	सार्वजनिक निकायमा उत्तरदायित्वको अपरिहार्यता	भीमराज उप्रेती	९४
१३	बेरुजू: कारण, प्रभाव र सुधारका पक्षहरू	टीकानाथ अर्याल	१००
१४	दिगो विकासको आयाम: यसको वर्तमान अवस्था र चुनौतीहरू	भविश्वर घिमिरे	११८
१५	Public-Public-Partnerships in Federal Nepal	Shiva Kumar Karki	१२८
१६	Identifying the Role of Paddy in the Economic Development of Nepal	Udaya Rana Magar	१३५
१७	Aspects of Public Administration and Postmodern Public Administration	Dr. Hari Prasad Adhikari	१४३
१८	Practice of Local Level Planning in Nepal: A Milestone for Demand-Driven Governance	Dr. Narayan Bahadur Thapa	१४८
१९	Intergovernmental Relation in Federal Structure in Nepal	Dharmaraj Rokaya	१५९
२०	Good Governance and its Relevance in COVID-19	Dr. Aswasthama Bhakta Kharel	१७१
२१	The Impact of the Employee's Motivation on the Organizational Growth: A Review of Contemporary Issues	Basu Dev Lamichhane	१८१
२२	Governance and Social Performance of Cooperatives	Ram Chandra Poudel	१९२
२३	Strengthening Social Protection in Nepal: Some Key Considerations	Shyam Dahal	१९६

आर्थिक उदारीकरण

✍ प्रेमप्रसाद पौडेल

सारांश

अर्थशास्त्रका पिताको रूपमा परिचित आदम स्मिथ (Adam Smith) ले सन् १७७६ मा प्रकाशित पुस्तक The Wealth of Nations मा अर्थव्यवस्थामा सरकारी हस्तक्षेप हुनुहुँदैन भन्ने मान्यता अघि सारेका थिए । उद्योग, व्यवसायमा कुनै व्यक्ति वा संस्थाले आफ्नो नाफाका लागि रातदिन मेहनत गर्दछ, नवसिर्जना गर्दछ, जोखिम मोल्दछ, बजारमा बस्तु वा सेवाको बिक्रीको लागि प्रतिस्पर्धा गर्दछ । यसले सरकार र उपभोक्ता दुबै लाभान्वित हुन्छन् । सरकारी क्षेत्रमा यस्ता कुरा कमै पाइन्छन् । यो उनको अवधारणालाई चुनौती दिने अर्थशास्त्री वा दार्शनिक भट्ट देखा पर्न सकेनन् । उदार अर्थतन्त्रमा आर्थिक निर्णय लिन व्यक्ति स्वतन्त्र हुन्छ । माग र आपूर्तिले अर्थतन्त्र नियमन गर्दछ, राज्यको नियन्त्रण खुकुलो हुन्छ । कुनै पनि सरकारी हस्तक्षेप विना जति सक्यो बढी बजारले स्वतन्त्र रूपले कार्य गर्न सक्ने वातावरण सिर्जना हुने गरी अवलम्बन गरिएका नीतिहरू नै उदार एवं खुला नीतिहरू हुन । आर्थिक उदारीकरणको महत्वपूर्ण मानकको रूपमा रहेको अर्को महत्वपूर्ण क्षेत्र बैङ्किङ क्षेत्र हो । नेपालको वर्तमान अवस्थालाई मध्यनजर राख्दा निजी लगानीमा बैंकहरू स्थापना र सञ्चालनको बाढी नै आएको पाउन सकिन्छ । भन्सार स्वदेशी उद्योग संरक्षणको मुख्य आधार बन्नुपर्दछ भन्ने मान्यताको विकास विगतमा भएकै हो । राज्यको संरक्षणले उद्योगहरू प्रतिस्पर्धी बन्नुपर्ने हो तर त्यसो हुन सकेन । कुनै वाद वा सिद्धान्तको अन्धानुकरणभन्दा देशको माटो अनुकूल यसको प्रयोग आवश्यक हुन्छ । खुला अर्थतन्त्रले अर्थतन्त्रलाई प्रतिस्पर्धी बनाउँछ, प्रतिस्पर्धाले लागत घटाउँछ, लागत घट्दा प्रतिस्पर्धी क्षमता बढ्न जान्छ । यसले आविष्कारलाई बढावा दिनुका साथै उपभोक्तालाई सार्वभौम मान्छ, लाभान्वित बनाउँछ । आर्थिक विकासमा निजीक्षेत्रको सक्रिय सहभागिता बढाउँछ । त्यसैले आर्थिक उदारीकरण अहिलेको आवश्यकता हो कि होइन भन्ने कुरा बहसको विषय हुँदैहोइन, बरु यसबाट अधिकतम लाभ कसरी लिने भन्ने विषय बहसको विषय बन्न सक्दछ । नेपालमा आर्थिक उदारीकरणको नीतिको अवलम्बनले गैरकृषि क्षेत्रका क्रियाकलापमा बढोत्तरी आएको छ । वित्तीय क्षेत्रमा भएको सुधारका कारण प्रतिस्पर्धा र कार्यकुशलता बढेको छ । विकट क्षेत्रसम्म वित्तीय पहुँच पुगनुको साथै वित्तीय क्षेत्रका आधुनिक सुविधा र उपकरणको पहुँच र प्रयोगमा समेत बृद्धि भै सर्वसाधारण लाभान्वित भएका छन् । कूल ग्राहस्थ उत्पादनमा सेवा क्षेत्रको योगदान बढेको छ । नियन्त्रित अर्थव्यवस्था अब नेपालमा सम्भव छैन । खुला, उदार एवं बजारमुखी अर्थतन्त्र नै अहिलेको आवश्यकता हो ।

पृष्ठभूमि

आर्थिक उदारीकरण अर्थशास्त्रको क्षेत्रमा नयाँ विषय होइन । अर्थशास्त्रका पिताको रूपमा परिचित आदम स्मिथ (Adam Smith) ले सन् १७७६ मा प्रकाशित पुस्तक The Wealth of Nations मा अर्थव्यवस्थामा सरकारी हस्तक्षेप हुनुहुँदैन भन्ने मान्यता अघि सारेका थिए । उद्योग, व्यवसायमा कुनै व्यक्ति वा संस्थाले आफ्नो नाफाका लागि रातदिन मेहनत गर्दछ, नवसिर्जना गर्दछ, जोखिम मोल्दछ, बजारमा बस्तु वा सेवाको बिक्रीको लागि प्रतिस्पर्धा गर्दछ । यसले सरकार र उपभोक्ता दुबै लाभान्वित हुन्छन् । सरकारी क्षेत्रमा यस्ता

कुरा कमै पाइन्छन् । यो उनको अवधारणालाई चुनौती दिने अर्थशास्त्री वा दार्शनिक भट्ट देखा पर्न सकेनन् । सन् १९८० मा Das Capital मार्फत कार्लमाक्सले उदारवादको विरोध गरे । तर पनि सन् १९३० को विश्वव्यापी आर्थिक मन्दीसम्म पनि आदम स्मिथको सिद्धान्त नै हावी भयो । सन् १९३० पछि सोभियत संघ र उसका पक्ष राष्ट्रहरूले केन्द्रीकृत योजना पद्धति लागू गरे । सोभियत संघले आर्थिक विकासमा निकै सफलता पनि हासिल गर्‍यो । विश्वव्यापी रूपमा यी देशको प्रभाव कुनै न कुनै रूपमा विश्वका अन्य देशमा परेको थियो ।

सन् १९८० को दशकसम्म आइपुग्दा राज्यनियन्त्रित अर्थ व्यवस्थाको बोलवाला नै रहेको हो कि जस्तो देखियो । सन् १९८० को दशकमा आइपुग्दा राज्यनियन्त्रित अर्थव्यवस्था अपनाएका तत्कालीन सोभियत संघ लगायतका देशहरूको आर्थिक अवस्थाको वास्तविकता बाहिरिएसँगै अर्थतन्त्रमा सरकारी हस्तक्षेप उपर औला ठड्याइयो । सोभियत रुसमा तत्कालीन राष्ट्रपति मिखाइल गोर्बाचेभले ग्लासनोस्त (Glasnost) र पेरिष्ट्रोइका (Perestroika) को नामबाट अर्थतन्त्रमा खुलापन तथा उदारीकरणको कार्य थालनी गरेका थिए । चीनमा सन् १९७८ मा देङ सियाओ पिङले आर्थिक उदारीकरणको अवधारणा आत्मसात गरे । भारतमा डा. मनमोहन सिंह अर्थमन्त्री भएसँगै आर्थिक उदारीकरणको अवधारणाको कार्यान्वयनले तीब्रता पाएको हो । तत्पश्चात विश्वमा आर्थिक उदारीकरणको लहर चलिरहेको छ । नेपालमा भने खुला, उदार एवं बजारमुखी अर्थतन्त्र खासगरी पश्चिमा पूँजीवादी देशहरूले अपनाउने अर्थव्यवस्था हो र यसले नेपाल जस्ता विपन्न मुलुकका अधिकांश गरिब जनताको हित गर्न सक्दैन भन्ने मान्यता निकै पछिसम्म व्याप्त रह्यो । तर खुला, बजारमुखी अर्थतन्त्रको अवसर र फाइदा आम निमुखा जनताको हितमा कसरी प्रयोग गर्न सकिन्छ भने खासै खोज तथा अनुसन्धान गरिएन । नेपालमा खासगरी सन् १९९० को दशकदेखि आर्थिक उदारीकरणलाई आत्मसात गर्न थालिएको हो, जुन अद्यपि कायमै छ ।

परिचय

सामूहिक संस्था वा संगठनले नभई व्यक्ति वा घरपरिवारले आर्थिक निर्णय लिने आर्थिक प्रणालीलाई आर्थिक उदारीकरण भनिन्छ । Economic liberalism is an economic system organized on individual lines, which means the greatest possible number of economic decisions are made by individuals or households rather than by collective institutions or organizations.^१ । अर्थात् उदार अर्थतन्त्रमा आर्थिक निर्णय लिन व्यक्ति स्वतन्त्र हुन्छ । माग र आपूर्तिले अर्थतन्त्र नियमन गर्दछ, राज्यको नियन्त्रण खुकुलो हुन्छ । डा. भोलानाथ चालिसेले उदार एवं खुला नीतिलाई अर्थ्याउदै भनेका छन् : कुनै पनि सरकारी हस्तक्षेपविना जति सक्थ्यो बढी बजारले स्वतन्त्र रूपले कार्य गर्न सक्ने वातावरण सिर्जना हुने गरी अवलम्बन गरिएका नीतिहरू नै उदार एवं खुला नीतिहरू हुन्^२ । डा. गोविन्दबहादुर थापाले उदारीकरणलाई यसरी परिभाषित गरेका छन् : उद्योग, सेवा, व्यापार आदि आर्थिक क्रियाकलापमा बजारशक्ति (Market Forces) ले निर्णायक भूमिका खेल्न दिने आर्थिक नीतिलाई नै उदारीकरण भनिन्छ । खुला तथा उदारमुखी अर्थतन्त्रमा राज्य आर्थिक क्रियाकलाप अगाडि बढाउन सहजकर्ताको भूमिकामा रहन्छ । अर्थतन्त्रमा सरकारको हस्तक्षेप कम भन्दा कम हुन्छ ।

१ https://en.wikipedia.org/wiki/Economic_liberalism

२ डा. भोलानाथ चालिसे, नेपालको सन्दर्भमा खुला एवं उदार आर्थिक नीतिहरू

नेपालमा आर्थिक उदारीकरणको विकासक्रम

सन् १९८५ अगाडि औद्योगिक नीति संरक्षणवादी थियो । स्वदेशी उद्योगलाई शिशु उद्योग नामाकरण गर्दै आयातित वस्तुमा उच्च भन्सार महसुल लगाउने तथा कतिपय वस्तुमा कोटा तोकी नियन्त्रण गरिन्थ्यो । अन्तराष्ट्रिय मुद्रा कोषले सन् १९८६ मा संरचनात्मक समायोजन कार्यक्रम (Structural Adjustment Program- SAP) र सन् १९८७ मा विस्तारित संरचनात्मक समायोजन कार्यक्रम (Enhanced Structural Adjustment Program- SAP) नेपालमा लागू गरायो । यसको उद्देश्य बजार खुला गराउनु थियो । त्यसपछि विस्तारै निजीक्षेत्रको सहभागिता अभिवृद्धि गर्न वातावरण सिर्जना गर्दै लगियो ।

आर्थिक उदारीकरणको महत्वपूर्ण मानकको रूपमा रहेको अर्को महत्वपूर्ण क्षेत्र बैङ्क क्षेत्र हो । नेपालको वर्तमान अवस्थालाई मध्यनजर राख्दा निजी लगानीमा बैंकहरू स्थापना र सञ्चालनको बाढी नै आएको पाउन सकिन्छ । नेपालमा सन् १९८० को दशकको मध्यतिर बैंक तथा वित्तीय क्षेत्रमा खुला तथा उदार आर्थिक नीति अवलम्बनको शुरुआत गरिएको थियो । सन् १९८४ मा निजीक्षेत्रको लगानीमा पहिलो बैङ्कको रूपमा नेपाल अरब बैङ्क (हालको नविल बैङ्क लिमिटेड) को स्थापना भएको हो । त्यसपछि निजीक्षेत्रको लगानीमा धमाधम बैङ्क खुल्न थाले । वि.सं. १९९४ कार्तिक ३० गते सरकारी बैङ्कको रूपमा नेपाल बैङ्कको स्थापनासँगै शुरु भएको नेपालको आधुनिक बैङ्किङ वर्तमानमा आइपुग्दा निकै परिपक्व तथा वैङ्किङ सुविधामा सर्वसाधारणको सहज पहुँच स्थापना हुने स्थितिमा रहेको छ ।

निजीक्षेत्रको लगानीको पहिलो बैङ्कको रूपमा नेपाल अरब बैङ्क लिमिटेडको स्थापनासँगै बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाको स्थापनाको बाढी नै आएको देखिन्छ । त्यसपछि नेपाल इण्डोस्वेज बैङ्क (हालको नेपाल इन्भेष्टमेन्ट बैङ्क लि.) स्टाण्डर्ड चार्टर बैङ्क, हिमालयन बैङ्क, नेपाल एसबीआई बैङ्क, नेपाल बंगलादेश बैङ्क, एभरेष्ट बैङ्क, कुमारी बैङ्क, लक्ष्मी बैङ्क, सिटिजन बैङ्क इन्टरनेशनल, प्राइम कमर्सियल बैङ्क लि., सनराइज बैङ्क लि., सेन्चुरी कमर्सियल बैङ्क लि, सानिमा बैङ्क लि, माछापुच्छ्रे बैङ्क, एनआइसी एशिया बैङ्क, ग्लोबल आइएमई बैङ्क, एनएमबी बैङ्क, प्रभु बैङ्क, सिद्धार्थ बैङ्क, बैङ्क अफ काठमाडौं, तथा सिभिल बैङ्क, नेपाल क्रेडिट एण्ड कमर्सियल बैङ्क, मेगा बैङ्क जस्ता बैङ्क निजी क्षेत्रको लगानीमा स्थापना भएसँगै वित्तीय क्षेत्रको विकासमा यिनले महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको देखिन्छ । वित्तीय पहुँच स्थापनामा समेत यिनीहरूको उल्लेख योगदान रहेको छ । वि.सं. २०७६ फागुनमसान्त सम्ममा नेपालमा २७ वटा क वर्गका बैङ्क, २३ वटा विकास बैङ्क, २२ वटा वित्त कम्पनी ८९ वटा लघुवित्त कम्पनी रहेका छन्^३ ।

वि.सं. २०४८ सालमा नेपाली मुद्रालाई चालु खातामा आंशिक रूपमा परिवर्त्य र २०४९ फागुनदेखि चालु खातालाई पूर्ण परिवर्त्य बनाइएको थियो । सन् १९९४ देखि नेपाली नागरिकले आफ्नो विदेशी मुद्राको आर्जन स्थानीय बैङ्कमा खाता खोली जम्मा गर्न पाउने व्यवस्था गरिएको थियो ।

बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाहरूको पूँजीगत आधार सुदृढ गरी दीर्घकालीन विकासका लागि आवश्यक पर्ने श्रोत परिचालन गर्न तथा वित्तीय स्थायित्व प्रवर्द्धन गर्न न्यूनतम चुक्ता पूँजी बृद्धि गर्नुपर्ने नेपाल राष्ट्र बैङ्कको ठहर अनुसार २०७४ असार मसान्तसम्ममा वाणिज्य बैङ्कले ८ अर्व, राष्ट्रिय स्तरका विकास बैङ्कले २ अर्व

३ आर्थिक सर्वेक्षण, २०७६।७७ वेज ५०

५० करोड, ४ देखि १० जिल्ला कार्यक्षेत्र भएका विकास बैङ्कले १ अर्ब २० करोड, १ देखि ३ जिल्ला कार्यक्षेत्र भएका विकास बैङ्कले ५० करोड, राष्ट्रिय स्तरका र ४ देखि १० जिल्ला कार्यक्षेत्र भएका विकास बैङ्कले ४० करोड पुऱ्याउनु पर्ने गरी नेपाल राष्ट्र बैङ्कले तोकेको छ । त्यसैगरी पूर्वाधार विकास बैङ्कले न्यूनतम २० अर्ब पूँजी हुनुपर्ने गरी तोकिएको छ ।

बैङ्क तथा वित्तीय संस्थामा भएका सरकारी लगानी कम गर्दै जाने सरकारी नीति अनुसार नेपाल बैङ्क लिमिटेडको निजीकरण सम्पन्न भएको छ ।

बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाको बढोत्तरीसँगै यस क्षेत्रमा नयाँ ऐनको आवश्यकता महसुस गर्दै बैङ्क तथा वित्तीय क्षेत्रका थुप्रै ऐनहरु जारी भए । वि. सं. २०५८ सालमा नेपाल राष्ट्र बैङ्क ऐन, २०५८, बैकिङ कसूर तथा सजाय ऐन, २०६४, बैङ्क तथा वित्तीय संस्था सम्बन्धी ऐन, २०६३ (हाल खारेज), बैङ्क तथा वित्तीय संस्था सम्बन्धी ऐन, २०७३, निक्षेप तथा कर्जा सुरक्षण कोषको स्थापना र सञ्चालन सम्बन्धी ऐन, २०७३, बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाको ऋण असुली ऐन, २०५८, सुरक्षित कारोबार ऐन, २०६३ जस्ता ऐनहरु जारी भए । यसबाट बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाका गतिविधि प्रभावकारी ढंगले सञ्चालन गर्न, नियमन गर्न तथा प्रचलित कानून बमोजिम कारबाही गर्न सहज भएको छ ।

खुला बजारको मान्यता अनुसार बैङ्कहरुलाई व्याजदर निर्धारण गर्ने स्वतन्त्रता प्रदान गरिएको छ । विनिमय दर बजारले निर्धारण गर्ने गरी व्यवस्था गरिएको छ ।

सरकारले वि.सं. २०४२ देखि वित्तीय क्षेत्र सुधार कार्यक्रम लागू गरेको छ । निजीक्षेत्रका लागि वित्तीय क्षेत्र खुला गर्ने, बजारलाई ब्याजदर तथा पोर्टफोलियो निर्धारण गर्न स्वतन्त्रता दिई वित्तीय नियमन खुकुलो पार्ने तथा समग्रमा वित्तीय क्षेत्रमा प्रतिस्पर्धा सिर्जना गर्ने, वित्तीय सुशासन कार्य गर्ने तथा वित्तीय समावेशता बढाउने जस्ता कुरा सुधार कार्यक्रममा समावेश गरिएका छन् ।

नेपालको कर र भन्सारको क्षेत्रमा पनि व्यापक सुधारहरु गरियो । विगतमा कर प्रशासनलाई कर निर्धारण गर्ने स्वेच्छाचारी अधिकार थियो । स्वयं कर निर्धारणको व्यवस्था थिएन । आर्थिक वर्ष २०४९/५० मा आयकरको अधिकतम दर ५० प्रतिशतलाई घटाई ४० प्रतिशत कायम गरियो । आर्थिक वर्ष २०४९/५० मा नै संस्थान आयकरको दरलाई ४० प्रतिशतबाट घटाई ३५ प्रतिशत कायम गरियो । आर्थिक वर्ष २०५०/५१ मा अस्थायी करदातामा लागिआएको १२ प्रतिशत सरचार्ज पनि खारेज गरियो । आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा व्यक्तिगत आयकरका दर १०, २०, ३० प्रतिशत र बढीमा ३६ प्रतिशत सम्म र संस्थागत आयकरका दर २० (उद्योग), २५ (अन्य) र ३० (बैङ्क, पेट्रोलियम) कायम गरिएको छ ।

नेपालको भन्सार महसुललाई विगतमा राजस्व संकलन तथा स्वदेशी उद्योगहरुको संरक्षण गर्ने औजारको रूपमा प्रयोग गरिएको थियो । अर्थात् भन्सार स्वदेशी उद्योग संरक्षणको मुख्य आधार बन्नुपर्दछ भन्ने मान्यताको विकास विगतमा भएकै हो । राज्यको संरक्षणले उद्योगहरु प्रतिस्पर्धी बन्नुपर्ने हो तर त्यसो हुन सकेन । उद्योगहरुको असक्षमताको लागत आम उपभोक्ताले व्यहोर्नुपर्ने स्थिति रहिरह्यो । न्यून आय भएका व्यक्तिहरुलाई राहत तथा सुविधा दिन कतिपय वस्तुहरुमा भन्सार महसुल छुट दिइयो तर न्यून आय वर्गका व्यक्तिको उपभोग क्षमता कमजोर हुने हुँदा त्यो वर्गले यस्तो छुटबाट खासै लाभ लिन सकेन, बरु राज्यको ठूलो भन्सार राजस्व गुम्न गयो । त्यस्ता वस्तुको आयात बढनाले व्यापार सन्तुलनमा चाप पर्न गयो ।

आर्थिक वर्ष २०४३।४४ सम्म १ देखि ४६७ प्रतिशतसम्मका ३०० भन्दा बढी भन्सारका दरहरु थिए । आर्थिक वर्ष २०४४।४५ मा साधारण भन्सार महसुलका ९ वटा दरहरु कायम गरिए । वि.सं. २०४८ सालमा भन्सारको अधिकतम दर २२५ प्रतिशत थियो^४ आर्थिक वर्ष २०५०।५१ भन्दा अगाडि साधारण भन्सार महसुल र अतिरिक्त भन्सार महसुल कायम थियो । आर्थिक वर्ष २०५०।५१ मा दुबैलाई एकीकृत गरी ५, १०, २०, ३०, ४०, ६० र ११० गरी ७ वटा दर कायम गरिए । आर्थिक वर्ष २०५१।५२ मा ६० प्रतिशतको दरलाई खारेज गरी ६ वटा दर मात्र कायम भए । आर्थिक वर्ष २०७६।७७ मा भन्सार महसुलका दर ०, १, ५, १०, १५, २०, ३०, ४० र ८० प्रतिशत कायम गरिएका छन् । विगतमा उपभोग्य सामानको आयातमा लगाइएको कोटा र कच्चा पदार्थको आयातमा विदेशी विनिमयका लागि बोलकबोलको प्रथाहरुलाई हटाइयो^५ ।

बिक्रीमा लाग्ने करमा पनि व्यापक सुधार गरियो । आर्थिक वर्ष २०५०।५१ मा १० र २० प्रतिशत गरी बिक्रीकरका दुईवटा दरहरु थिए । आर्थिक वर्ष २०५३।५४ मा बिक्रीकरको १५ प्रतिशतको एकल दर कायम गरियो । यो दरलाई आर्थिक वर्ष २०५४।५५ मा १० प्रतिशतमा झारियो । २०५४ साल मंसिर १ गतेदेखि बिक्रीकर, होटल कर, ठेक्काकर र मनोरञ्जन कर खारेज गरी मूल्य अभिवृद्धि कर लागू भयो । नेपालमा कर प्रणालीमा आमूल परिवर्तनकारी सुधारको रूपमा मूल्य अभिवृद्धि करको कार्यान्वयनलाई लिइन्छ । यसमा १० प्रतिशतको एकल दर कायम गरियो । निर्यात प्रवर्द्धन गर्न ० प्रतिशत मू.अ.करको प्रावधान पनि राखियो । हाल मूल्य अभिवृद्धि करको दर १३ प्रतिशतको एकल दर कायम छ ।

अन्तःशुल्क राजस्वमा पनि व्यापक सुधार भयो । अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तुहरुको संख्या आर्थिक वर्ष २०४८।४९ मा ३८ रहकोमा २०५१।५२ मा ६ वटा वस्तुमा सीमित गरियो । अन्तःशुल्कमा मदिरा तथा सूर्तिजन्य वस्तुमा बाहेक स्वतः निश्कासन प्रणाली (Self Removal System) लागू गरियो । Ad valorem को सट्टा Specific rate कायम गरियो । साविकको अन्तःशुल्क ऐन खारेज गरी अन्तःशुल्क ऐन, २०५८ लागू गरियो । नेपालमा खुला, उदार तथा बजारमुखी अर्थतन्त्र वि.सं. २०४६ सालको राजनीतिक परिवर्तनपछि मात्र अपनाउन थालिएको हो भन्दा उपयुक्त हुन्छ । यद्यपि यस अगाडि अर्थतन्त्रको नियन्त्रणलाई केही खुकुलो बनाउने प्रयाश भने नभएको होइन । वि.सं. २०४८ सालमा जननिर्वाचित सरकारले खुला, उदार तथा बजार मुखी अर्थतन्त्रको अवलम्बन गरेसँगै २०४९ सालमा नयाँ औद्योगिक र वाणिज्य नीति जारी भए । सोही वर्ष औद्योगिक व्यवसाय ऐन तथा विदेशी लगानी तथा प्रविधि हस्तान्तरण ऐन जारी भए । यी ऐन तथा नीतिले खुला बजारका मुलभूत मान्यतालाई आत्मसात गरी उद्योग व्यापारमा निजीक्षेत्रको भूमिकालाई निकै खुला बनाउदै स्वदेशी तथा विदेशी लगानी प्रेरित हुने वातावरण सिर्जना गर्‍यो । वि.सं. २०५० सालमा निजीकरण ऐन जारी भयो । यो ऐनका आधारमा नेपालका ३० वटा सरकारी संस्थानहरु निजीकरण गरिए ।

आर्थिक उदारीकरणसँगै सेवा सेवा निजी लगानीका लागि खुला गरियो । निजी क्षेत्रका वायुसेवा कम्पनीहरुलाई आन्तरिक र बाह्य दुबै क्षेत्रमा उडान अनुमति दिने गरी वि.सं. २०५० सालमा नयाँ हवाई नीति जारी भयो । यसले पर्यटन क्षेत्रको विकासमा निकै योगदान पुऱ्यायो । पर्वतारोहण तथा पदयात्रा भ्रमणका लागि रोक लगाइएका हिमशिखर तथा ठाउँहरु खुला हुन गए । यसै सन्दर्भमा माथिल्लो मुस्ताङ क्षेत्र अवलोकन गर्न विदेशी पर्यटकका लागि खुला गरियो ।

४ डा. रामशरण महत, समकालीन नेपालको अर्थराजनीति पेज ४५

५ डा. रामशरण महत, समकालीन नेपालको अर्थराजनीति पेज ४५

वि.सं. २०५२ सालमा नयाँ पर्यटन नीति जारी भयो । यसले खुला, बजारमुखी अर्थतन्त्रका मूलभूत मान्यतालाई आत्मसात गर्दै पर्यटन क्षेत्रको विकासमा जोड दिएको थियो । नेपाल सरकारले पर्यटन नीति, २०६५ जारी गरेको छ । पर्यटन क्षेत्रको विविधीकरण र विस्तार गरी रोजगारीका अवसरहरु सिर्जना, ग्रामीण पर्यटनलाई गरिबी निवारणसँग आवद्ध गर्दै पर्यटनलाई राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको प्रमुख आधारको रूपमा विकास गर्ने, पर्या पर्यटनमा जोड दिने, मूर्त अमूर्त प्राकृतिक, सांस्कृतिक, जैविक तथा मानव निर्मित सम्पदाहरुको खोज संरक्षण र संवर्द्धन गर्ने, हवाई तथा स्थल यातायातको माध्यामबाट पर्यटन क्षेत्रको विकास विस्तार र प्रवर्द्धन गर्ने जस्ता उद्देश्यहरु पर्यटन नीति, २०६५ ले लिएको छ ।

प्रतिस्पर्धा प्रवर्द्धन तथा बजार संरक्षण ऐन, २०६३ खुला, उदार तथा बजारमुखी अर्थव्यवस्थाको विकासको लागि ज्यादै महत्वको मानिएको छ । प्रतिस्पर्धालाई सीमित गर्ने वा बजारलाई नियन्त्रण गर्ने गरी भएका व्यापारिक वा व्यावसायिक कारोबारलाई यसले पूर्णतः नकाउँछ । यो ऐनले जहिले पनि बजार प्रतिस्पर्धी र स्वच्छ हुनुपर्दछ भन्ने मान्यता राख्दछ ।

२०६१ वैशाख ११ गते नेपाल विश्व व्यापार सङ्गठनको सदस्य भएको । विश्व व्यापार सङ्गठनको सदस्यता लिने सन्दर्भमा नेपालले वस्तु व्यापारतर्फ कृषि क्षेत्रमा तत्काल ५१ प्रतिशत र हाल ४२ प्रतिशत गैरकृषि क्षेत्रमा ३७ प्रतिशत भन्सार सिमाङ्कन दर रहने गरी प्रतिवद्धता जनाइएको छ । त्यसै गरी आयात गरिएका वस्तुमा भन्सार बाहेक लाग्ने कृषि सुधार शुल्क, स्थानीय विकास शुल्क जस्ता महसुल तथा शुल्कहरु १० वर्ष समयावधिभित्र शून्यमा झार्ने सहमति भएको छ । त्यसै गरी सेवा व्यापारतर्फ विश्व व्यापार संगठनका १२ सेवा क्षेत्र र १५५ उपक्षेत्रहरुमध्ये ७० वटा सेवा उपक्षेत्रहरुमा शर्तसहित विदेशी लगानीको लागि नेपालको बजार खुला गर्ने प्रतिवद्धता गरिएको छ । सेवा क्षेत्रको प्रकृति हेरी विदेशी लगानीको अनुपात ५१ प्रतिशत देखि ८० प्रतिशतसम्म कायम गरिएको छ ।

उदार अर्थतन्त्रका विशेषताहरु

- (१) सम्पत्ति माथिको अधिकार : खुला, उदार तथा बजारमुखी अर्थतन्त्रको मुख्य विशेषता भनेकै व्यक्तिलाई सम्पत्तिमाथिको अधिकार प्रदान गर्नु हो । यस्ता सम्पत्तिमा जमीन, भवन, मेशिनरी, उपकरण, वित्तीय सम्पत्ति (शेयर, वण्ड, बैङ्क, डिपोजिट, नगद), बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार (कृति उपरको अधिकार, पुस्तक, संगीत, आदि) आदि पर्दछन् ।
- (२) सरकारी नियन्त्रण खुकुलो : उदार अर्थतन्त्रले सरकारी नियन्त्रणलाई खुकुलो बनाउने कुरामा विश्वास गर्दछ । यसले सीमित सरकारको अवधारणामा विश्वास गर्दछ ।
- (३) आर्थिक क्रियाकलाप स्वतन्त्ररूपले सञ्चालन गर्न पाउने अधिकार : उदार अर्थतन्त्रले कुनै पनि व्यक्ति वा संस्थाले कुनै उद्योग धन्धा, व्यापार, व्यवसाय निर्वाधरूपमा सञ्चालन गर्न पाउँछ । यस्ता उद्योग, व्यवसायमा लगानी गर्ने, जोखिम मोल्ने, नवसिर्जना गर्ने, बजारमा स्वस्थ प्रतिस्पर्धा गर्ने जस्ता कुराहरु व्यक्तिले आफ्नो स्वविकेमा गर्न पाउँछन् ।
- (४) मूल्य निर्धारणमा स्वतन्त्रता : खुला अर्थतन्त्रमा कुनै वस्तु वा सेवाको मूल्य निर्धारण माग र आपूर्तिको आधारमा हुने मान्यता राखिन्छ । मूल्य निर्धारणमा सरकारी हस्तक्षेप रहनुहुँदैन भन्ने मान्यता राख्छ ।
- (५) निजीकरण : खुला, उदार तथा बजारमुखी अर्थतन्त्रले सरकारी उद्योगधन्धालाई निजीकरण गर्नमा जोड दिन्छ ।

- (६) राष्ट्रियकरण नगरिने : खुला, उदार तथा बजारमुखी अर्थतन्त्रमा निजीउद्यमको राष्ट्रियकरण नगरिने प्रतिवद्धता गरिएको हुन्छ। नेपालको वर्तमान औद्योगिक व्यवसाय ऐनले निजी उद्योगहरुको राष्ट्रियकरण नगरिने प्रतिवद्धता जनाएको छ।
- (७) पारदर्शी नीति, ऐन तथा कार्यप्रक्रियाको अवलम्बन : खुला, उदार तथा बजारमुखी अर्थतन्त्रमा राज्यका नीति, ऐन, नियम तथा कार्यप्रक्रिया पारदर्शी हुन्छन्।
- (८) लगानी वातावरण : खुला अर्थतन्त्रमा उद्यमीले नाफा आर्जन गर्न सक्ने अनुकूल वातावरणको सिर्जना गरिएको हुन्छ। अर्थात् उद्योग, व्यवसायमा लगानी वातावरण अनुकूल बनाइएको हुन्छ। उद्यमी र उद्योग व्यवसायको सुरक्षाको प्रबन्ध राम्रो गरिएको हुन्छ। गैर व्यावसायिक जोखिमबाट बचाउने संयन्त्र समेत विकास गरिएको हुन्छ।
- (९) प्रतिस्पर्धा : खुला, उदार तथा बजारमुखी अर्थतन्त्रमा प्रतिस्पर्धा हुन्छ। नेपालमा प्रतिस्पर्धा प्रवर्द्धन तथा बजार संरक्षण ऐन, २०६३ जारी भएसँगै प्रतिस्पर्धा मर्ने गरी हुने जति पनि क्रियाकलाप हुन्छन् ती सबै दण्डनीय हुने व्यवस्था गरेको छ।
- (१०) आर्थिक वृद्धिमा योगदान : खुला, उदार तथा बजारमुखी अर्थतन्त्रको अवलम्बनसँगै नेपालमा आर्थिक वृद्धिमा उच्च योगदान पुगेको छ।
- (११) निजी स्वामित्व : खुला, उदार तथा बजारमुखी अर्थतन्त्रमा निजी लगानी तथा निजी स्वामित्वको उच्च महत्व हुन्छ। राज्यले यस्तो लगानी तथा स्वामित्वलाई संरक्षण र प्रवर्द्धन गर्दछ।

आर्थिक उदारीकरणका उपलब्धीहरू

आर्थिक उदारीकरणले बजारमा प्रतिस्पर्धाको वातावरण सिर्जना गर्दछ। प्रतिस्पर्धाले वस्तु तथा सेवाको दक्षता (efficiency) बढाउँछ, मूल्य घटाउँछ, उपभोक्ताको हक हितको संरक्षण गरी अर्थतन्त्रको आर्थिक प्रभावकारिता हासिल गर्न मद्दत गर्दछ।

नेपालले आर्थिक उदारीकरणको नीति अवलम्बन गरेपछि नेपालमा क्षेत्रगत उपलब्धि के कति भए भन्ने सम्बन्धमा तल प्रष्ट पारिएको छ।

- (१) गरिबी न्यूनीकरणमा योगदान : सन् १९९० मा गरिबीको रेखामुनिको जनसंख्या ४९ प्रतिशत थियो। हाल गरिबी घटेर १८.७ प्रतिशतको हाराहारीमा आइपुगेको छ। गरिबी घट्नुमा वैदेशिक रोजगारबाट प्राप्त विप्रेषण आय, ज्याला वृद्धि, व्यावसायिक कृषिको अवधारणा व्यवहारमा लागू हुँदै जानु, राज्यका नीतिमा गरिबी न्यूनीकरण मुख्य केन्द्रविन्दुमा रहनु जस्ता कारणहरु हुन्। यद्यपि आर्थिक उदारीकरणले सिर्जना गरेका अवसरहरुको पनि कम योगदान रहेको छैन। त्यसैले गरिबी न्यूनीकरणमा आर्थिक उदारीकरणको पनि उल्लेख्य योगदान छ भन्न सकिन्छ।
- (२) व्यापार क्षेत्र : व्यापार क्षेत्र आर्थिक उदारीकरणसँग प्रत्यक्ष जोडिन्छ। आर्थिक उदारीकरणले व्यापारको परिमाण (Volume) स्वभावतः बढ्न जान्छ। नेपालको सन्दर्भमा पनि आर्थिक उदारीकरणको नीति अपनाएसँगै व्यापारको परिमाणमा वृद्धि भएको छ। आर्थिक वर्ष २०४७/४८ मा नेपालको पैठारी २४१९.७९ करोड र निकासी रु. ७६०.३७ करोड थियो भने आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा कूल वस्तु

- आयात ११ खर्व ९६ अर्व ८० करोड पुगेको छ भने वस्तु निर्यात ९७ अर्व ७१ करोड मात्र रहेको छ^७ । व्यापारमा देशगत तथा वस्तुगत विविधीकरण भएको छ ।
- आन्तरिक बजारमा उपभोग्य वस्तुको प्रतिस्पर्धा बढेको पाइन्छ फलस्वरुप कतिपय उपभोग्य वस्तुको मूल्य २० वर्ष पहिला र अहिले उस्तै रहेको छ । यसबाट आम उपभोक्ता लाभान्वित भएका छन् ।
- (३) वित्तीय क्षेत्र : आर्थिक वर्ष २०४६।४७ मा कूल ग्राहस्थ उत्पादनको अनुपातमा राजस्व संकलन १० प्रतिशतको हाराहारीमा थियो । अर्थात् कूल ग्राहस्थ उत्पादन ९१००.८ करोड बराबर र राजस्व संकलन ९२८.७५ करोड रहेको थियो । आर्थिक वर्ष २०७४।७५ मा आइपुग्दा कूल ग्राहस्थ उत्पादनको अनुपातमा राजस्व संकलन २४.१ प्रतिशत पुगेको छ^८ । खुला उदार अर्थतन्त्रले निजीक्षेत्रलाई उपयुक्त व्यावसायिक वातावरण प्रदान गरी राजस्व संकलनका आधारहरु बलिया बनेको देखिन्छ । सरकारलाई ठूलो राजस्व योगदान गर्ने निजी क्षेत्रका कम्पनीको बाहुल्यता रहेको छ ।
- (४) आर्थिक संरचनागत परिवर्तन : सन् १९७० को दशकमा कूल ग्राहस्थ उत्पादनमा कृषिको योगदान दुई तिहाई जति थियो^९ । आर्थिक वर्ष २०४६।४७ मा कूल ग्राहस्थ उत्पादनमा कृषिक्षेत्रको योगदान ६१ प्रतिशत रहेको थियो^{१०} भने आ.व. २०७६।७७ मा यो अनुपात २७.६ प्रतिशतमा भरेको छ^{११} । सन् २००८ मा नेपाल श्रमशक्ति सर्वेक्षण, अनुसार कृषि क्षेत्रमा आवद्ध जनसंख्या ७३.९ प्रतिशत रहेकोमा सन् २०१८ मा ६०.४ प्रतिशत रहेको छ । सन् २०१७।१८ मा कूल ग्राहस्थ उत्पादनमा सेवा क्षेत्रको हिस्सा बढेर ५० प्रतिशत पुग्यो^{१२} । यसरी आर्थिक संरचनागत परिवर्तन हुनुमा पनि खुला तथा उदार अर्थनीतिले भूमिका खेलेको देखिन्छ ।
- (५) बैंकिङ क्षेत्र : आर्थिक वर्ष २०४९।५० मा ५ वटा वाणिज्य बैंक भएकोमा २०७६ असारमा आइपुग्दा २८ वटा वाणिज्य बैंक, २९ वटा विकास बैंक, २३ वित्त कम्पनी र ९० लघुवित्त संस्था र एउटा पूर्वाधार विकास बैंक रहेका छन् । बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरुका शाखा सञ्जाल पनि बढेर यो अवधिमा ८६८६ वटा पुगेका छन्^{१३} । २०७६ असार मसान्तसम्म ७३५ स्थानीय तहमा बैंक शाखा पुगिसकेका छन् । त्यसैले वित्तीय पहुँच अभिवृद्धि गर्न निजीक्षेत्रका बैंकहरुको निकै ठूलो भूमिका रहेको छ । यो सबै आर्थिक क्षेत्रमा उदार नीति अपनाएकै कारणले सम्भव भएको हो ।
- (६) उद्योग क्षेत्र : आर्थिक उदारीकरणसँगै उद्योगक्षेत्रमा निजीक्षेत्रको लगानी र योगदान बढेको छ । सन् १९९६ मा कूल ग्राहस्थ उत्पादनमा उद्योग क्षेत्रको हिस्सा ९ प्रतिशत माथि पुगेको थियो^{१४} । तर पछि माओवादी सशस्त्र द्वन्द्व लगायत विभिन्न गैरव्यावसायिक कारणले कूल ग्राहस्थ उत्पादनमा उद्योग क्षेत्रको योगदान कम भए पनि सरकारी संरक्षणबिना उद्योगहरु आफ्नै खुट्टामा उभिन सिकेका छन् । उद्योग व्यवसायको क्षेत्रमा विदेशी लगानी तथा प्रविधि हस्तान्तरणमा पनि उदारीकरणले योगदान

७ नेपाल राष्ट्र बैंकबाट प्रकाशित देशको वर्तमान आर्थिक तथा वित्तीय स्थिति (२०७५।७६)

८ आर्थिक सर्वेक्षण, २०७४।७५, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय

९ डा. रामशरण महत, समकालीन नेपालको अर्थराजनीति पेज २३४

१० आठौं योजना

११ आर्थिक सर्वेक्षण २०७६।७७, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय

१२ डा. रामशरण महत, समकालीन नेपालको अर्थराजनीति

१३ नेपाल राष्ट्र बैंकबाट प्रकाशित देशको वर्तमान आर्थिक तथा वित्तीय स्थिति (२०७५।७६)

१४ डा. रामशरण महत, समकालीन नेपालको अर्थराजनीति पेज २३१

पुऱ्याएको छ । विदेशी लगानीलाई प्रोत्साहन गरिएको छ । नेपालमा बढी लगानी गर्ने देशहरूसँग दोहोरो कर लाग्न नदिन DTAA गरिएको छ । विशेष आर्थिक क्षेत्र स्थापना भएका र हुने क्रम जारी छ । नयाँ औद्योगिक क्षेत्रको स्थापनामा जोड दिइएको छ ।

- (७) यातायात तथा सवारी साधन : आर्थिक वर्ष २०४६।४७ सम्ममा देशमा जम्मा ७३३० कि.मी. सडक सुविधा उपलब्ध भएको थियो^{१५} । आर्थिक वर्ष २०७६।७७ को फागुनसम्ममा केन्द्रीयस्तरबाट ३४,३४७ कि.मी. र स्थानीयस्तरमा ६१,३९५ कि.मी. सडक निर्माण भएको देखिन्छ^{१६} । हालसम्म हुम्लाको सदरमुकाम बाहेक अन्य सबै जिल्लाका सदरमुकाममा सडक यातायात सुविधा पुगेको छ । आर्थिक वर्ष २०७६।७७ को फागुनसम्ममा नेपालमा उडान गर्ने अन्तराष्ट्रिय वायुसेवाको संख्या ३० रहेको छ । द्विपक्षीय हवाई सम्झौता भएका देश ४०, आन्तरिक उडान गर्ने वायुसेवा, १९ र विमानस्थलको संख्या ३५ पुगेको छ । भैरहवा र पोखरामा दुई अन्तराष्ट्रिय विमानस्थल निर्माणाधीन अवस्थामा रहेका छन्^{१७} ।

जति बेला नेपालमा शाही नेपाल वायुसेवा निगमका जहाजहरु मात्र चल्दथे, त्यतिबेला निगमको जहाजको टिकट किन्न वायुसेवा निगमको काउन्टर बाहिर लाइन बसी रातै गुजार्नु पर्ने स्थिति थियो । त्यसो नगर्नेले नेताको भनसुन लगाउन सक्नुपर्थो । त्यो पनि गर्न नसक्नेले बजारमूल्य भन्दा बढी दरमा खरिद गर्नुपर्ने वाध्यता थियो । आज अनलाइनबाट टिकट काटी कति निर्धक्क सँग यात्रुहरु देशको एक ठाउँबाट अर्को ठाउँमा एक देशबाट अर्को देशमा यात्रा गरिरहेका छन् । निजी क्षेत्रको सेवा सरकारी स्वामित्वका संस्थाको भन्दा बढी विश्वसनीय भएर बुद्ध एयर तथा यति एयरलाइन्सको सेवा जनस्तरबाट बढी रुचाइएको छ । खुला अर्थतन्त्रको सुन्दरता भनेकै यही हो ।

- (८) सञ्चार : आर्थिक उदारीकरणले त यो क्षेत्रमा फड्को नै मारेको देखिन्छ । उदारीकरणसँगै नवीन र अत्याधुनिक प्रविधियुक्त दूरसञ्चार क्षेत्रका कम्पनीहरु यस क्षेत्रमा भित्रिए । युटिएल, एनसेल जस्ता कम्पनीले देशमा सञ्चार सुविधा पुऱ्याउन उल्लेख्य भूमिका खेलेका छन् । आर्थिक वर्ष २०४६।४७ मा जम्मा टेलिफोन संख्या ७१,५६० पुगी जनसंख्या टेलिफोन अनुपात २५०:१ थियो^{१८} । आर्थिक वर्ष २०७६।७७ को फागुन मसान्तसम्ममा टेलिफोन ग्राहक संख्या ४ करोड ७ लाख ९३ हजार १०२ पुगेको छ । टेलिफोन प्रयोगकर्ताको घनत्व १३९ प्रतिशत र इन्टरनेट ग्राहक घनत्व ७५ प्रतिशत पुगेको देखिन्छ^{१९} । ७७ वटै जिल्लामा मोबाइल फोन सेवा पुगेको र करिब ९० प्रतिशत भूभागमा मोबाइलमा जनताको पहुँच पुगको छ । नेपालको कूल जनसंख्याको ७५ प्रतिशत जनसंख्यामा इन्टरनेट सेवाको पहुँच पुगेके छ । उदार अर्थनीति नभएको भए यो क्षेत्रमा यत्रो छलाड मार्ने परिस्थिति सिर्जना हुने थिएन । नेपाल दूरसञ्चार संस्थानको एकलौटी हुँदा एउटा टेलिफोनको लाइन लिन विभिन्न तिकडमबाजी लगाउनु पर्ने स्थिति रहेको र हाल निजीक्षेत्रको प्रवेशले टेलिफोन फालाफाल भएको अवस्था रहेको छ ।

१५ आठौं योजना

१६ आर्थिक सर्वेक्षण, २०७६।७७, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय ।

१७ आर्थिक सर्वेक्षण, २०७६।७७, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय ।

१८ आठौं योजना

१९ आर्थिक सर्वेक्षण, २०७६।७७, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय ।

- (९) सामाजिक क्षेत्र : अर्थतन्त्रमा आर्थिक उदारीकरणसँगै सरकारले सामाजिक क्षेत्रमा लगानी गर्ने अवसर प्राप्त गर्‍यो । अर्थतन्त्रका धेरै क्षेत्रमा निजीक्षेत्रको लगानी भएपछि यस्तो अवस्था आएको हो । वि.सं. २०५८ सालमा कूल विकास गतिविधिमा भएको लगानीको तुलनामा सामाजिक क्षेत्रमा १७ प्रतिशत मात्र लगानी थियो भने हाल आएर यस्तो लगानी उल्लेख्य मात्रामा बढेको छ ।
- (क) शिक्षा : नेपालले उदार, खुला तथा बजारमुखी अर्थतन्त्र अवलम्बन गरेसँगै निजी विद्यालय, तथा कलेजको स्थापना र सञ्चालन निकै बढेर गएको छ । शिक्षाको विकासमा यस्ता विद्यालय तथा कलेजले महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेका छन् । राज्यको एक पैसा पनि लगानी नपरिकन स्नातकोत्तर हासिल गरेको जनशक्ति उत्पादन हुने कुरा चानचुने कुरा होइन । उच्च अध्ययनको लागि क्षात्रवृत्तिमा नेपालका धेरै विद्यार्थी पढ्न जान पाएका छन् । यसलाई खुला अर्थतन्त्रको देन मान्नुपर्दछ ।
- (ख) स्वास्थ्य : स्वास्थ्य क्षेत्रमा उदार नीति अपनाएपश्चात् स्वास्थ्यका जनशक्ति उत्पादन सहज बनेको छ । निजी क्षेत्रका अस्पतालले विशेषज्ञ सेवासहित स्वास्थ्य सेवा पुऱ्याइरहेका छन् । निजीक्षेत्रका मेडिकल कलेज तथा प्राविधिक शिक्षालयले हजारौंको संख्यामा स्वास्थ्यतर्फका जनशक्ति उत्पादन गरिरहेका छन् । यसले स्वास्थ्य सेवाका सूचकहरु सकारात्मक बनाउन महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको छ ।

महत्वपूर्ण स्वास्थ्य सूचकहरु

क्र.सं.	महत्वपूर्ण स्वास्थ्य सूचकहरु	२०४८।४९ को स्थिति	हालको अवस्था
१	शिशु मृत्युदर (प्रतिहजार)	१०२	३२
२	बालमृत्युदर (पाँच वर्ष मुनिका)प्रतिहजार	१६५	३९
३	मातृ मृत्युदर	८५० प्रतिलाख	२३९
३	औसत आयु	५४ वर्ष	६९.७ वर्ष
४	जनसंख्या बृद्धिदर	२.१ प्रतिशत	१.३५ प्रतिशत
५	अस्पताल संख्या	१११	१२५
६	अस्पताल शैया	४७६८	८१७२
७	डाक्टर	११८२	२६४०
८	डाक्टर जनसंख्याको अनुपात	१५८००	१०१५१
९	आधारभूत सरसफाइ सेवा प्राप्त जनसंख्या	३६ प्रतिशत	१०० प्रतिशत
१०	आधारभूत खानेपानी सेवा प्राप्त जनसंख्या	३६ प्रतिशत	९० प्रतिशत

स्रोत: आ.व. २०४८।४९ को तथ्याङ्क आठौं योजनाबाट लिइएको हो भने अन्य तथ्याङ्क आर्थिक सर्वेक्षण २०७६।७७ बाट लिइएको हो ।

- (ग) खानेपानी तथा सरसफाइ : आर्थिक वर्ष २०४६।४७ सम्म कूल जनसंख्याको ३६ प्रतिशतलाई खानेपानी सुविधा पुगेको थियो^{२०} भने आर्थिक वर्ष २०७६।७७ सम्ममा आधारभूत खानेपानी सेवाबाट कूल जनसंख्याको ९० प्रतिशतलाई खानेपानीको श्रोतमा पहुँच पुगेको र आधारभूत सरसफाइ सेवाबाट कूल जनसंख्याको १०० प्रतिशत नै लाभान्वित भएका छन्^{२१}। नेपाल खुला दिशामुक्त देश घोषणा भैसकेको छ।
- (१०) कृषि पेशामा आश्रित जनसंख्या : वि.सं. २०४८ सालमा कृषिमा आश्रित जनसंख्या ८१.३ प्रतिशत रहेकोमा हाल ६०.४ प्रतिशत रहेको छ। कृषि व्यवसायमा निजीक्षेत्रको लगानी बढ्दै गएको छ। व्यावसायिक कृषिको अवधारणा व्यवहारमा कार्यान्वयनमा आउदै गएको छ। कतिपय वस्तुमा देश आत्मनिर्भर भएको छ भने कतिपय वस्तुमा आत्मनिर्भर हुने तर्फ अगाडि बढ्दै छ।
- (११) वन : वन क्षेत्रफल ४४.८ प्रतिशत पुगेको छ। देशको कूल भूभागको २३.४ प्रतिशत भूभाग संरक्षित क्षेत्रले ढाकेको छ। राष्ट्रिय वनजंगलको संरक्षण र विकास गर्न समुदायलाई नै सशक्त बनाउने गरी सामुदायिक वनको अवधारणा कार्यान्वयनमा आएको छ। नेपालको सामुदायिक वन व्यवस्थापन विश्वमा नै सफल मानिन्छ। वन संरक्षणमा सरकार असफल र निजीक्षेत्र सफल भएको यो सशक्त उदाहरण हो।
- (१२) भौतिक पूर्वाधार : नेपालमा भौतिक पूर्वाधारको क्षेत्रमा सरकारी लगानीकै बाहुल्यता देखिन्छ। तर निजीक्षेत्रलाई पनि यो क्षेत्रमा आकर्षित गर्न विभिन्न नीति तथा कानूनहरु जारी भएका छन्। विस्तारै निजी क्षेत्र पनि यो क्षेत्रमा लगानी गर्न आकर्षित हुदै गएको देखिन्छ।
- (१३) रोजगारी, वैदेशिक रोजगार र विप्रेषण : उदार अर्थतन्त्रले निजीक्षेत्रका आर्थिक क्रियाकलाप बढ्न गएको फलस्वरूप रोजगारी वृद्धिमा सघाउ पुगेको छ। बहुराष्ट्रिय कम्पनी, निजीक्षेत्रको लगानीका कम्पनी तथा उद्योग धन्धाले रोजगारी सिर्जनामा निकै सघाउ पुगेको छ। आर्थिक उदारीकरणसँगै वैदेशिक रोजगार बढेर गएको छ। आर्थिक वर्ष २०७६/७७ को फागुनमसान्त सम्म ४७ लाख ९२ हजार युवा वैदेशिक रोजगारीमा गएको देखिन्छ छ^{२२}। वैदेशिक रोजगारीका लागि १६७ भन्दा बढी देश खुला गरिएका छन्^{२३}। विगत १० वर्षको औसत विप्रेषण आप्रवाह कूल ग्राहस्थ उत्पादनको २५ प्रतिशत रहेको छ। वैदेशिक रोजगारीले विप्रेषणका साथै सामाजिक तथा मानवीय पूँजीको रुपमा ज्ञान, सीप र अनुभव हासिल भई उच्चमशीलता विकास हुने अनुमान गरिएको छ।^{२४}
- (१४) अर्थतन्त्रमा निजीक्षेत्रको भूमिका अभिवृद्धि : आर्थिक उदारीकरणले अर्थतन्त्रमा निजीक्षेत्रको भूमिका बढी नै हुनुपर्ने मान्यता राख्छ। नेपालमा उदार अर्थनीतिको अवलम्बनसँगै अर्थतन्त्रमा निजीक्षेत्रको भूमिका निकै बढेको देखिन्छ।

२० आठौं योजना

२१ आर्थिक सर्वेक्षण, २०७६।७७, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय

२२ आर्थिक सर्वेक्षण, २०७६।७७

२३ आर्थिक सर्वेक्षण, २०७५।७६

२४ आर्थिक सर्वेक्षण, २०७६।७७

- (१५) विदेशी लगानी : उदार अर्थनीति अपनाउनु पूर्व विदेशी लगानीले देशमा हस्तक्षेप निम्त्याउँछ र सार्वभौमसत्तामा नै आँच आउँछ भन्ने गरिन्थ्यो । उदार नीति अपनाएसँगै यस्तो मान्यतामा परिवर्तन आयो । फलस्वरूप विदेशी लगानी बढ्दै गयो । विदेशी लगानी बढाउन विदेशी लगानी ऐन, नीति तथा औद्योगिक व्यवसाय ऐन पनि लगानीमैत्री हुने गरी जारी भएका छन् । यसले अर्थतन्त्रले प्रशस्त लाभ लिने अवस्था सिर्जना भएको छ ।
- (१६) पर्यटन क्षेत्र : आर्थिक उदारीकरणले पर्यटन क्षेत्र पनि लाभान्वित भएको पाउन सकिन्छ । देशमा उदारीकरणसँगै सरकारले खुला आकाश नीति अपनायो । आन्तरिक तथा बाह्य उडान गर्ने निजीक्षेत्रका वायुसेवा कम्पनीको संख्या ह्वात्तै बढेर गयो । यसले प्राकृतिक सौन्दर्यले भरिपूर्ण देश नेपालमा विदेशी पर्यटक निकै बढ्न मद्दत गर्‍यो । बाह्र वर्षे माओवादी द्वन्द्वले पर्यटन क्षेत्रलाई निकै ठूलो क्षति पुऱ्यायो । यस्तो द्वन्द्व नभएको भए नेपालमा पर्यटकको ओइरो लाग्ने वातावरण बन्न सक्थ्यो । हाल आएर पछिल्ला वर्षहरुमा पर्यटकको संख्या अपेक्षित मात्रामा बढिरहेको छ । आर्थिक वर्ष २०४७/४८ मा विदेशी पर्यटकको आगमन संख्या २,७९,७४७ रहेको र यो क्षेत्रबाट विदेशी मुद्रा आर्जन ५.६९ करोड अमेरिकी डलर बराबर थियो^{२५} भने २०७६ पौषमा कूल पर्यटक आगमन संख्या ११,९७,१९१ पुगेको छ । आ.व. २०७५/७६ मा पर्यटन क्षेत्रबाट आर्जन भएको विदेशी मुद्रा ७५३७.४ करोड रुपिया रहेको छ । प्रति पर्यटकको सरदर बसाइ अवधि १३ दिन रहेको छ^{२६} ।
- सन् २०२० मा २० लाख पर्यटक भित्राउने सरकारी लक्ष्य भए पनि विश्वभर कोरोना महामारी फैलिएको कारणले हाल यो कार्यक्रम स्थगित गरिएको छ । कोरोना महामारीले नेपालको मात्र होइन, विश्वकै पर्यटन उद्योगलाई ठूलो क्षति पुऱ्याएको छ । आशा गरौं यो महामारी को चाडै अन्त्य हुनेछ ।
- (१७) स्वायत्त उपभोक्ता : खुला बजार अर्थतन्त्रमा उपभोक्ता स्वतन्त्र हुन्छन् र उसको रुचि नै सर्वेसर्वा हुन्छ । नयाँ नयाँ प्रविधि प्रयोग भै बनेका उत्पादनहरु रोजेर प्रतिस्पर्धी मूल्यमा पाउन सक्ने वातावरण सिर्जना भएको छ । खुला अर्थतन्त्रले आविष्कारलाई प्रोत्साहन दिने भएकोले आविष्कारबाट सबैभन्दा बढी लाभान्वित उपभोक्ता भएको स्थिति छ । उत्पादकले नाफा कमाउँछन् । अर्थतन्त्रमा निजीक्षेत्रको सहभागिता नहुँदा एक प्याकेट दूध लिन होस् वा एउटा आन्तरिक उडानको टिकट नै किन नहोस् महाभारतको लडाइ नै लड्नुपर्ने स्थिति निजीक्षेत्रको सहभागिताले हटाई दियो । यसबाट धेरै फाइदा आम उपभोक्ताले नै पाए ।
- (१८) आर्थिक उदारीकरणले प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता बढाउनुको साथै प्रतिस्पर्धात्मक वातावरणको अभिवृद्धिले अर्थतन्त्रमा प्रशस्त लाभ प्राप्त हुन्छ । प्रतिस्पर्धी न्यून मूल्यमा गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवाको उपलब्धता हुने अवस्था सिर्जना भै उपभोक्ता पनि लाभान्वित भएका छन् ।
- (१९) राजस्वमा योगदान : निजी लगानीको व्यावसायिक कम्पनीहरु सूर्य नेपाल, एनसेल, डावर नेपाल, निजी लगानीका बैंकहरु आदि सबैभन्दा बढी राजस्व तिर्ने कम्पनीको रुपमा रहेका छन् । यस्ता कम्पनीबाट आर्जित राजस्वलाई सामाजिक न्याय र सुरक्षा कायम गर्न प्रयोग गर्न सकिन्छ । त्यसैले खुला अर्थतन्त्रले राजस्वको क्षेत्रमा पनि योगदान गरेको देखिन्छ ।
- (२०) महिला सशक्तीकरण तथा समानता : आर्थिक उदारीकरणको प्रत्यक्ष परोक्ष प्रभाव महिला सशक्तीकरण तथा समानतामा पनि परेको छ । उदारवादी दृष्टिकोण सोच, विचार र व्यवहारमा पनि आएको छ । लगानीमा पनि यो क्षेत्र प्राथमिकतामा परेको छ ।

२५ आठौं योजना

२६ आर्थिक सर्वेक्षण, २०७६/७७

आर्थिक उदारीकरणका नकरात्मक असरहरू

- (१) खुला अर्थतन्त्रको अवलम्बनसँगै नेपालको व्यापार घाटा धान्ने नसकिने गरी चुलिएको छ । आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा कूल आयात ११ खर्ब ९६ अर्ब ८० करोड पुगेको छ भने निर्यात ९७ अर्ब ७१ करोड मात्र रहेको र आयात निर्यात अनुपात १:१२.३ छ । व्यापार घाटा कूल ग्राहस्थ उत्पादन अनुपातको २९.२ प्रतिशत रहेको छ^{२७} । शोधानन्तर घाटा पनि चुलिएको छ ।
- (२) विश्वभर अपनाइएको खुला, उदार तथा बजारमुखी अर्थव्यवस्थाले विश्वको श्रमबजार खुला हुन गयो । विश्वको श्रमबजार खुला भएसँगै नेपाली युवा जनशक्ति ठूलो संख्यामा वैदेशिक रोजगारीमा जाने गरेका छन् । काम गर्न सक्ने जनशक्ति विदेश पलायन हुँदा नेपालको आर्थिक विकासमा गम्भीर प्रभाव परेको छ । नेपालका युवा जमातको पौरख अर्थात जनसांख्यिक लाभ (Demographic Dividend) विश्वका विभिन्न देशहरूले खाए ।
- (३) खुला अर्थतन्त्रमा उद्योगलाई संरक्षण गरिदैन । आफै थिरिन सक्नुपर्छ । यही मान्यतालाई आत्मसात गर्दा नेपालमा लघु, घरेलु तथा साना उद्योगको अधोगति भएको छ । लघु, घरेलु तथा साना उद्योगहरू राज्यको संरक्षणबिना बाँच्न सक्दैनन् । त्यसैले संसारभर यस्तो संरक्षणको प्रयाश गरिएको हुन्छ । तर नेपालमा यस्ता उद्योगले कुनै संरक्षण नपाउँदा बजारमा प्रतिस्पर्धा गर्न नसकेर लोप हुँदै जाने क्रममा छन् ।
- (४) उपभोगवादी संस्कृतिको हावी : विश्वका लागि नेपाल खुला भएसँगै विश्वमा उत्पादित वस्तुहरूको आयात बिना रोकतोका भैरहेको छ । यसले बजारमा उपभोक्तालाई रोजी रोजी सामान उपभोग गर्ने स्वतन्त्रता प्राप्त भएको छ । यसले उत्पादन गरेर भन्दा विलासिताका आयातित सामान उपभोग गर्न तर्फ रुचि बढेको देखिएको छ ।
- (५) नेपालमा खुला अर्थतन्त्र अपनाएपछि आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको सोच नै हराएको हो कि जस्तो भान भएको छ । स्वदेशी उत्पादनमा भन्दा आयातमा जोड दिइएको छ । यसले परनिर्भरता बढ्न गएको छ । यसको प्रभाव व्यापार घाटामा देखिएको छ ।
- (६) आर्थिक खुलापनसँगै नेपालमा विदेशी चलखेल पनि बढिरहेको विज्ञहरूले बताउने गरेका छन् । राज्यमा लगानीको नाममा होस् वा पर्यटकको रूपमा होस् वा अन्य नाममा आएर राज्यको हितविपरितका कार्यहरू गर्ने गरेको आभास भएको छ ।
- (७) खुला अर्थतन्त्रले सरकारभन्दा निजीक्षेत्र उद्योग व्यवसायमा अब्बल हुन्छ भन्ने मान्यता राख्छ । यही मान्यता अनुसार सरकारी स्वामित्वका सार्वजनिक संस्थानहरू निजीकरण गरिएका हुन् । तर नेपालमा उद्योगको सम्पत्ति वा मेशीनरी हडप्ने कुत्सित मनसायले मात्र उद्योग खरिद गरेको देखियो । निजीकृत उद्योगहरू सफल ढंगले सञ्चालन हुन सकेनन् ।
- (८) खुला अर्थतन्त्रमा उद्योग धन्धा स्थापना हुनु स्वभाविकै हो । वातावरणीय नियमन राम्ररी हुन नसक्दा वातावरण उपर चुनौती पैदा हुनु स्वभाविक हो । नेपालमा यही भैरहेको छ ।
- (९) बेरोजगारी : खुला अर्थतन्त्रले उद्योगधन्धामा काम गर्ने अवसर त सिर्जना गरेको छ । तर सीपयुक्त नभएका जनशक्तिले काम पाउदैनन् । अनि नयाँ प्रविधिको प्रयोगले कम मात्र जनशक्ति खपत गर्दछ ।

२७ देशको वर्तमान आर्थिक तथा वित्तीय स्थिति (२०७६।७७), नेपाल राष्ट्र बैंक ।

आर्थिक उदारीकरणबाट बढी फाइदा लिन देखिएका समस्या र चुनौतीहरू

- (१) संविधानमा अर्थ नीति : नेपालको संविधानमा राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र, तथा उन्नतिशील बनाउँदै समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने राज्यको आर्थिक उद्देश्य हुने भनिएको छ । सहकारी क्षेत्रलाई आर्थिक श्रोत परिचालनको महत्वपूर्ण खम्बाको रूपमा स्वीकारिएको छ । वैदेशिक पूँजी र प्रविधिको लगानीलाई आकर्षित गर्ने त भनिएको छ, तर खुला बजार अर्थतन्त्र प्रति त्यति चासो नदिएको भान हुन्छ । एकातिर सहकारी क्षेत्रलाई अर्थतन्त्रको खम्बाको रूपमा स्वीकार गर्ने अर्कोतर्फ खुलाबजार अर्थतन्त्रको मन्त्र पनि जप्ने गरिएको छ । के अर्थतन्त्रमा द्वैध व्यवहारले हामीलाई गन्तव्यमा पुऱ्याउला ? सोचनीय छ ।
- (२) नियामक निकाय कमजोर र फितला : खुला, उदार तथा बजारमुखी अर्थतन्त्रमा नाफाको आशाले लगानी गर्ने, जोखिम मोल्ने, आविष्कार र सिर्जना गर्ने, रातदिन खटेर मेहनत गर्ने जस्ता कुराहरूलाई स्वभाविक मानिन्छ । तर निजीक्षेत्र अत्यधिक नाफाको चाहना राख्ने भएको हुनाले गुणस्तर कमजोर बनाएर, परिमाण कम गरेर, करका छिद्रहरू प्रयोग गरेर, कुनै वस्तु वा सेवामा सिण्डीकेट, कार्टेलिड वा कालोबजारी गरी नाफालाई अत्यधिक बनाउन समेत प्रयत्न गर्दछन् । यस्तो बेलामा राज्यका नियामक निकायहरू सशक्त र प्रभावकारी हुनु जरुरी छ । नेपालमा यस्ता निकाय अत्यन्त कमजोर भएका कारण बजारमा प्रशस्त विकृति देखिई आम उपभोक्ताहरू पीडित बन्न पुगेका छन् ।
- (३) नेपालमा दैनिक उपभोग्य खाद्य वस्तु, निर्माण सामग्री आदिको गुणस्तर मापदण्ड अनुकूल हुन सकेको छैन । स्वास्थ्यलाई हानि पुग्ने रासायनिक पदार्थ तथा विषादिको अत्यधिक प्रयोगले मानव स्वास्थ्यमा नै चुनौती पैदा गरेको छ जैविक खेती गर्न आशातीत रूपमा गर्न सकिएको छैन । सिंगो राष्ट्रलाई नै जैविक उत्पादनको देशको विकसित गर्न सक्ने सम्भावना हुँदाहुँदै यसतर्फ ध्यान पुग्न सकेको छैन । अत्यधिक विषादि प्रयोग गर्ने सिंगो गाउँ नै क्यान्सरका रोगी भेटिएका कुराहरू बाहिर आएका छन् । निर्यातको उच्च सम्भावना बोकेका कतिपय वस्तुहरू गुणस्तरकै कारणले निर्यात हुन रोकिएका छन् । उदाहरणको रूपमा महलाई लिन सकिन्छ । प्रतिस्पर्धाबिहीनता र वस्तु वा सेवाको कमजोर गुणस्तरले उपभोक्ता मात्र होइन, सिंगो समाज नै आक्रान्त बन्न पुगेको छ । यसले कतै खुलाबजार अर्थतन्त्रप्रति नै वितृष्णा त पैदा गर्दैन भन्ने स्थिति देखिएको छ ।
- (४) खुला अर्थतन्त्रमा निजीक्षेत्रबाट प्रशस्त लगानी भै उत्पादनमा छेलोखेला हुनुपर्ने हो तर नेपालमा त्यस्तो स्थिति आएन । अपेक्षित मात्रामा निजीक्षेत्रको लगानी बढ्न सकेन । विदेशी लगानी पनि अपेक्षित मात्रामा भित्रिएन । यसले गर्दा उत्पादनमा संकुचन आएको छ । उत्पादित सामानमा पनि गुणस्तर कायम गर्न नसक्दा मानव स्वास्थ्यमा प्रतिकूल प्रभाव पर्न गएको छ । गुणस्तर कमजोर हुनाले विदेश निर्यातमा पनि संकुचन आएको छ ।
- (५) विदेशी लगानी : खुलाबजार अर्थतन्त्र अँगालेको देशमा विदेशी लगानी आकर्षित गर्न नीतिगत प्रवन्ध गरिएका हुन्छन् । नेपालमा पनि यस्तो लगानी आकर्षित गर्न हरसम्भव प्रयाश गरिएको छ । तर विदेशी लगानीको नाममा उद्योग दर्ता गर्ने, जमीन खरिद गर्ने, तर कारोबार नगर्ने र जग्गाको मूल्य बढेपछि बिक्री गरी फाइदा लिन प्रवृत्ति समेत देखिएको छ । यसमा नियमन गर्ने निकायको कमजोरी देखिएको छ ।

- (६) उदारीकरण र विश्व व्यापार संगठनका आधारभूत मान्यताभित्र रहेर नेपाल जस्ता अतिकम विकसित देशले लघु, घरेलु तथा साना उद्योगको संरक्षण गर्नुपर्ने हुन्छ । तर नेपालमा यो भएको छैन । लघु, घरेलु तथा साना उद्योग राज्यको कुनै न कुनै संरक्षणबिना आफै थिरिन सक्दैनन् । विश्वका विकसित, विकासशीलत तथा अतिकम विकसित जुनसुकै देश भए पनि राज्यको संरक्षण आवश्यक भएको विश्वव्यापी अनुभव छ । तर नेपालमा आर्थिक उदारीकरणको नाममा यस्ता उद्योग समेत प्रतिस्पर्धामा उत्रदै आफै धानिन पर्नेगरी राज्यको नीति तय हुँदा नेपालका अधिकांश लघु, घरेलु तथा साना उद्योग अधिकांश बन्द भैसके, कतिपय रुग्ण उद्योगको रूपमा धिकिर धिकिर बाँचिरहेका छन् ।
- (७) विद्युत निर्यातको लागि वातावरणको सुनिश्चितता प्रदान गर्न नसकिनु : जलविद्युतमा विदेशी तथा नेपालको निजीक्षेत्रको लगानी प्रशस्त भएको र आगामी दिनमा पनि लगानीको ठूलो सम्भावना रहेको छ । तर विद्युत निर्यातको वातावरण अबै बन्न सकेको छैन । हाल भारत र बंगलादेशसँग विद्युत निर्यातको वार्ता भए पनि टुंगो लागिसकेको छैन । भूपरिवेष्टितताको मार हामीले खेपिरहेका छौं ।
- (८) औद्योगिक पूर्वाधार कमजोर : खुला अर्थतन्त्रले अवसरको ढोका मात्र खोल्ने हो । तर देशमा सडक, पुल, रेलमार्ग, फाष्टट्रयाक, विमानस्थल, विद्युत लाइन जस्ता पूर्वाधारको विकास तथा विशेष आर्थिक क्षेत्र, निर्यात प्रशोधन क्षेत्र जस्ता उत्पादन तथा निकासी केन्द्रित क्षेत्रहरु भएनन् भने खुला अर्थतन्त्रले सिर्जना गरेका अवसरहरु त्यसै बिलाएर जान्छन् । नेपालमा त्यही भैरहेको छ । पूर्वाधारको कमजोर अवस्थाले उद्योग धन्धाको लागत महंगो पर्ने हुनाले नेपालमा लगानी आकर्षित हुन सकेको छैन ।
- (९) नेपाल अतिकम विकसित देश हो । नेपालले अतिकम विकसित देशले पाउने सहूलियतको उपभोग गर्न सकिरहेको छैन ।
- (१०) सुरक्षा : उदारीकरणले सुरक्षाको प्रत्याभूति माग्दछ । उदार अर्थतन्त्रमा उद्यम र उद्यमीको सुरक्षाको प्रत्याभूति चाहिन्छ । तर नेपालमा सुरक्षाको अवस्था कमजोर रहेको छ । धान्नै नसकिने गरी चन्दा माग्ने र नदिएमा व्यक्ति अपहरण गर्ने, उद्योग कलकारखाना बमले उडाई दिने, मानसिक यातना दिने जस्ता कार्य अद्यापि हुने गरेका छन् । यस्तो अवस्थामा सुधार नआएसम्म आर्थिक उदारीकरणले सिर्जना गर्ने लाभ उपभोग गर्ने वातावरण हुन सक्दैन ।
- (११) निजीकरण गरिएका उद्योग सबै ध्वस्त भए । राज्यको भूमिका यहाँनेर खै ? जुन उद्देश्य लिएर उद्योग निजीकृत भए त्यो भएन ।
- (१२) नेपालमा उदारवाद त आयो तर तदनुरूप विचार, प्रणाली र काम गर्ने शैलीमा कुनै परिवर्तन आउन सकेन । त्यसैले उदार अर्थतन्त्रबाट नेपालले अपेक्षित फाइदा लिन सकेन ।
- (१३) नेपाल जस्ता अतिकम विकसित देशका उद्योगहरु खुला अर्थतन्त्रमा प्रतिस्पर्धा गर्न नसकी लुप्त भएर जान्छन् । गलैचा, पश्मिना, तयारी पोशाकको निर्यातमा निकै ठूलो फड्को मारेको नेपालमा उदारीकरणको अवलम्बनसँगै यो क्षेत्र धराशयी भयो ।
- (१४) नेपालले उदारीकरण अपनाएको भनिए पनि निजीक्षेत्रलाई खाने नून र पेट्रोलियम पदार्थ आयात गर्न दिइएको छैन । यसमा सरकारको एकाधिकार कायमै छ ।

- (१५) नेपालले उदार अर्थतन्त्र अँगालेसँगै निजी लगानीमा अस्पतालहरु खुल्दै गए । तर यिनको गुणस्तर र चर्को शुल्कले उपभोक्ता मारमा परिरहेका छन् । राज्यको अनुगमन संयन्त्र फितलो हुनाले गरिब जनता भन् गरिबीको दुष्चक्रमा फस्ने खतरा देखिएको छ ।
- (१६) खुला तथा उदारवादी अर्थतन्त्रमा राज्यका विभिन्न क्षेत्रको सन्तुलित विकास हुन कठिन हुन्छ । कुनै क्षेत्र अस्वभाविक ढंगले अगाडि बढ्न सक्छन् भने कुनै क्षेत्रको अपेक्षित विकास हुन सक्दैन ।
- (१७) खुला तथा उदारवादी अर्थतन्त्रमा विदेशी लगानी, आयात, निर्यात सबै सहज र खुला हुन्छ । जति बढी आयात निर्यातको मात्रा बढ्न जान्छ, त्यति त्यति अवैध आयात निर्यात बढ्ने, लागू औषधको अवैध कारोबार, मानव तश्करी जस्ता गैर कानूनी क्रियाकलाप बढ्न जान्छन् ।
- (१८) खुला तथा बजारमुखी अर्थतन्त्रमा नेपाल जस्ता देशका प्राकृतिक श्रोत रिक्तिन सक्छन् । यस्ता देशमा प्राकृतिक श्रोतको उपयोग गरी उत्पादन बढाउन भन्दा निर्यात गर्न सजिलो हुने भएकोले अधिक कच्चा माल नै निकासी भै प्राकृतिक श्रोतको अधिक दोहन हुने खतरा रहन्छ । जस्तै : काठ, गिटी, बालुवा आदि ।
- (१९) गैर व्यावसायिक जोखिमबाट उद्योग व्यवसाय जोगाउन सरकारका तर्फबाट पहल भएको छैन । विगतमा भारतसँग भएको विप्पा (BIPPA) सम्झौताको जनस्तरमा निकै ठूलो विरोध भएको थियो ।
- (२०) खुला, उदार तथा बजारमुखी अर्थतन्त्रको अवलम्बनसँगै हुने र नहुने बीचको दूरी बढेको अनुभूति भएको छ ।
- (२१) खुला, बजारमुखी अर्थतन्त्रमा वातावरण विनास हुने सम्भावना उच्च हुन्छ । नेपालमा पनि आर्थिक उदारीकरणको नीति अवलम्बनसँगै वातावरण विनास हुने क्रम बढेर गएको छ ।

समाधानका उपायहरु

- (१) खुला बजारमुखी अर्थतन्त्रमा राज्यको नियमन तथा अनुगमन बढी अपेक्षित हुन्छ । नियमन तथा अनुगमन गर्ने राज्यसंयन्त्र बढी सतर्क, सजग तथा सशक्त हुनु जरुरी हुन्छ । त्यसैले बजार अनुगमन लगायत समग्र नियमनका कार्यलाई प्रभावकारी बनाउनु आवश्यक छ । नियमन तथा अनुगमन फितलो र कमजोर हुनेवित्तिकै बजारमा थुप्रै विकृति निस्कने र त्यसको नकरात्मक प्रभाव आम उपभोक्ता र सरकारलाई पर्न जान्छ । उदाहरणको लागि न्यूरोडको गुँदपाकमा अखाद्य वस्तुको मिसावट भएको भनी विगतमा अनुगमन गर्ने सरकारी निकायले मुद्दा चलाएको थियो । हालै प्याजमा कालोबजारी भै अनुगमनले जफत गरेको, माक्सको अभाव बनाई कालोबजारी गर्नेलाई कारबाही गरी मालसामान जफत गरिएको छ । यसको साथै बच्चाले खाने दुधमा मिसावट, सिमेन्टमा मिसावट, बैंकको नाफा लुकाउने र कर नतिर्ने, बजारमा कालोबजारी, कार्टेलिङ, चोरी निकासी पैठारी, मानव तश्करी आदि । पैसा मात्र कमाउने संस्कृतिको विकासले समग्र समाजमा दुष्प्रभाव पर्ने हुनाले प्रभावकारी अनुगमन तथा नियमन अपेक्षित हुन्छ ।
- (२) खुला, उदारमुखी अर्थतन्त्रमा उद्यमशीलतालाई प्रोत्साहित नै गरिन्छ । तर यसो भनेर उद्यमशीलताको विकास स्वतः भैहाल्ने भने होइन । नेपालजस्ता अतिकम विकसित देशमा उद्यमशीलताको खडेरी नै हुने हुनाले यसको विकासमा राज्यले जोड दिनु आवश्यक देखिन्छ ।
- (३) लगानीका प्राथमिकता क्षेत्र पहिचान गरी तिनै क्षेत्रमा निजीक्षेत्रको लगानी केन्द्रित गर्नुपर्दछ ।

- (४) खुला बजार अर्थतन्त्रबाट मनग्ये फाइदा लिन लगानी वातावरण अनुकूल बनाउनै पर्छ । खासगरी उद्योगका लागि कच्चा पदार्थ ओसारन तथा उत्पादित सामान बजारसम्म पुऱ्याउन तथा निकासीको लागि गन्तव्यसम्म पुऱ्याउन शीघ्र र सहज हुने गरी फाष्ट ट्रयाक, रेल यातायात वा त्यस्तै शीघ्र र सहज हुने गरी पूर्वाधारको विकास, विशेष आर्थिक क्षेत्र, नयाँ औद्योगिक क्षेत्र आदि स्थापना गर्नुपर्दछ ।
- (५) पूर्वाधार क्षेत्रको विकास राम्ररी हुन सकेन भने निजी क्षेत्र जुम्सो बन्दछ । खुलाबजार अर्थतन्त्रबाट मनग्ये फाइदा लिन पूर्वाधार क्षेत्रको विकासमा जोड दिने ।
- (६) खुला तथा उदारमुखी अर्थतन्त्रमा निजी उद्यम तथा लगानी बढी नै अपेक्षित हुन्छ । लगानीकर्ता र लगानीको सुरक्षा विश्वसनीय र भरपर्दो भएन भने उद्यमशीलताको विकास तथा लगानी हुन सक्दैन । त्यसैले राज्यले लगानी र लगानीकर्ताको सुरक्षालाई बढी नै जोड दिन आवश्यक छ ।
- (७) नेपाल जलश्रोतको अपार भण्डार भएको देश हो । पछिल्ला वर्षहरूमा जलश्रोतको उपयोग गरी विद्युत उत्पादन गर्ने कार्यमा निजी क्षेत्रका लगानीकर्ता पनि धेरै नै संलग्न भै विद्युत उत्पादनमा सहयोग गरिराएका छन् । अहिलेसम्म देशमा नै विद्युत खपत भैरहेको हुनाले बजारको खासै समस्या छैन । तर आगामी दिनमा विद्युत निर्यात गर्न नसक्ने हो भने घरेलु उपभोगबाट मात्र सबै विद्युत खपत हुन सक्ने देखिदैन । त्यसैले विद्युत निर्यातको वातावरण अनुकूल बनाउन सरकारले जोड दिनु आवश्यक छ । नेपालबाट खासगरी भारत, चीन र बंगलादेशमा विद्युत निर्यात गर्न सम्भव भएकोले यथाशिघ्र पहल गर्नु जरुरी देखिन्छ ।
- (८) नीतिगत स्थिरता : नीतिगत स्थिरता नभै निजीक्षेत्र लगानी गर्न प्रेरित हुदैन । साथै विदेशी लगानी पनि आकर्षित हुन सक्दैन । एउटा ऐनले विगतमा दिएको सुविधा खोसिने गरी पछि अर्को ऐन जारी गरी सुविधा खोस्ने काम गर्नुहुदैन । औद्योगिक व्यवसाय ऐनले दिएको सुविधा आयकर ऐन वा आर्थिक ऐनले खोस्ने जस्ता कार्य गर्नुहुदैन ।
- (९) खुला, बजारमुखी अर्थतन्त्रमा मजदूरहरू श्रमशोषणमा पर्ने सम्भावना बढी हुन्छ । यस्तो शोषणबाट मजदूरलाई जोगाउन उपयुक्त संयन्त्रको विकास अपरिहार्य छ ।
- (१०) खुला, बजारमुखी अर्थतन्त्रमा धनी र गरिबबीचको खाडल अझै चौडा हुने सम्भावना रहन्छ । यसलाई साँगुरो बनाउन राज्यको लगानी यसतर्फ केन्द्रित हुनु आवश्यक छ ।
- (११) खुला बजारमुखी अर्थतन्त्रमा राज्यको संरक्षणबिना आफै थिरिने नसक्ने लघु, घरेलु तथा साना उद्योगको संरक्षण आवश्यक देखिन्छ । त्यसै गरी कृषि क्षेत्रमा पनि राज्यको कुनै न कुनै प्रकारको संरक्षण आवश्यक छ । अतः निश्चित क्षेत्र छुट्टाई अनुदान दिन आवश्यक छ ।
- (१२) राज्यको मूलप्रवाहबाट पछाडि परेका विभिन्न जात जाति, धर्म सम्प्रदाय, लिङ्ग, वर्ग र क्षेत्रका व्यक्तिहरूलाई सामाजिक संरक्षण प्रदान गर्न तथा गरिबी न्यूनीकरण गर्न राज्यको लगानी र प्राथमिकता केन्द्रित गर्नुपर्दछ ।
- (१३) विश्वभर खुला, बजारमुखी अर्थतन्त्र अपनाएसँगै विश्वका देशहरूले आफ्नो अर्थतन्त्र विदेशीको लागि खुला गरेका छन् । विदेशबाट श्रमिक ल्याएर काम गराउने प्रवृत्ति बढ्दो छ । नेपालबाट पनि विदेशमा श्रम गर्न जाने युवापक्ति निकै ठूलो छ । यसले Brain Drain को समस्या ल्याएको छ । यसलाई रोक्न राज्यले उपयुक्त नीति ल्याउनु जरुरी छ ।

- (१४) देशमा विदेशी लगानी बढाउने हो भने विप्या सम्झौता आवश्यक हुन्छ। लगानीकर्तालाई गैरव्यावसायिक जोखिमबाट जोगाउन राष्ट्रिय सहमतिकै आधारमा यस्ता सम्झौता गर्नु आवश्यक छ।
- (१५) एक्काइसौं शताब्दीमा प्राया सबै देशले व्यापार, उद्योग, विदेशी लगानी जस्ता क्षेत्रलाई निकै जोड दिने गरेका छन्। नेपालमा पनि लगानी बढाएर आर्थिक विकास र समृद्धि हासिल गर्नु आवश्यक भएकोले परम्परागत कूटनीतिमा रमाएर बस्नुको सट्टा आर्थिक कूटनीतिमा जोड दिनु आवश्यक छ।
- (१६) विश्व आर्थिक मञ्चमा नेपालको उपस्थिति बढाउनु आवश्यक छ। विश्वमा देखापर्ने अवसर लिन कुनै कसर बाँकी राख्नु हुदैन।
- (१७) नेपाल पर्यटन उद्योगको लागि अति सम्भावना भएको देश भएकोले पर्यटनसँग सम्बन्धित उत्पादनलाई जोड दिनु आवश्यक छ।
- (१८) खुला अर्थतन्त्रमा वातावरण विनासको उच्च सम्भावना रहन्छ। त्यसैले राज्यको भूमिका यसतर्फ बढी महत्वको हुन्छ। वातावरण संरक्षणलाई राज्यले प्राथमिकतामा राख्नुपर्दछ।

निष्कर्ष

खुला उदारवादी अर्थनीतिले आर्थिक विकासको ढोका खोल्दछ। विश्वका कतिपय देशले आर्थिक उदारीकरणको निकै फाइदा लिए, आर्थिक विकास र समृद्धि हासिल गरे। तर विश्वका चीन लगायतका देशले आर्थिक उदारीकरणबिना देशको आर्थिक विकास सम्भव तुल्याए। त्यसैले कुनै वाद वा सिद्धान्तको अन्धानुकरणभन्दा देशको माटो अनुकूल यसको प्रयोग आवश्यक हुन्छ। खुला अर्थतन्त्रले अर्थतन्त्रलाई प्रतिस्पर्धी बनाउँछ, प्रतिस्पर्धाले लागत घटाउँछ, लागत घट्दा प्रतिस्पर्धी क्षमता बढ्न जान्छ। यसले आविष्कारलाई बढावा दिनुका साथै उपभोक्तालाई सार्वभौम मान्छ, लाभान्वित बनाउँछ। आर्थिक विकासमा निजीक्षेत्रको सक्रिय सहभागिता बढाउँछ। त्यसैले आर्थिक उदारीकरण अहिलेको आवश्यकता हो कि होइन भन्ने कुरा बहसको विषय हुदैहोइन, बरु यसबाट अधिकतम लाभ कसरी लिने भन्ने विषय बहसको विषय बन्न सक्दछ।

नेपालमा आर्थिक उदारीकरणको नीतिको अवलम्बनले गैरकृषि क्षेत्रका क्रियाकलापमा बढोत्तरी आएको छ। वित्तीय क्षेत्रमा भएको सुधारका कारण प्रतिस्पर्धा र कार्यकुशलता बढेको छ। विकट क्षेत्रसम्म वित्तीय पहुँच पुग्नुको साथै वित्तीय क्षेत्रका आधुनिक सुविधा र उपकरणको पहुँच र प्रयोगमा समेत बृद्धि भै सर्वसाधारण लाभान्वित भएका छन्। कूल ग्राहस्थ उत्पादनमा सेवा क्षेत्रको योगदान बढेको छ। कतिपय उपभोग्य वस्तुको मूल्य प्रतिस्पर्धाका कारणले एकदशक अगाडिकै हाराहारीमा रहेको छ। यसबाट उपभोक्ता लाभान्वित भएका छन्।

खुला, उदार एवं वजारमुखी अर्थतन्त्र नै अहिलेको आवश्यकता हो। नियन्त्रित अर्थव्यवस्था अब नेपालमा सम्भव छैन। त्यसैले यसको विकल्प छैन भने पनि हुन्छ। तर आर्थिक उदारीकरणको मन्त्र मात्रै जपेर राज्यको मूलप्रवाहमा पुगी नसकेका गरिब निमुखाको संरक्षण हुन सक्दैन। उदार अर्थतन्त्रले सिर्जना गरेका अवसरको फाइदा गरिब निमुखा जनतासम्म पुऱ्याउन सके मात्र आर्थिक उदारीकरणको सार्थकता रहन्छ। अन्यथा कुनै वाद अपनाए पनि जनताको लागि 'बेल पाक्यो कागलाई हर्ष न विस्मात' भै हुनेछ।

सन्दर्भ सामग्री

- आचार्य, भानुप्रसाद, नेपालमा उदारवाद, प्रयोग र परिणाम, सांग्रिला पुस्तक प्रा.लि., पुतलीसडक, काठमाडौं २०७६
- आर्थिक सर्वेक्षण २०७५/७६, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरवार, काठमाडौं ।
- आर्थिक सर्वेक्षण २०७६/७७, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरवार, काठमाडौं ।
- आठौं योजना (२०४९-५४), राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरवार, काठमाडौं ।
- कोइराला, जीवराज, आर्थिक उदारीकरण र सरकारी भूमिकामा आएको परिवर्तन, कामाद, Vol. 3, No. 1, Issue 5, April 2000.
- खड्का, रुप (फागुन, २०६१), नेपालको कर प्रणाली, साभा प्रकाशन, पुल्चोक, ललितपुर ।
- चालिसे, डा. भोलानाथ, नेपालको सन्दर्भमा खुला एवं उदार नीतिहरू, कामाद, असोज २०५५
- थापा, डा. गोविन्दबहादुर, निजामती सेवा पत्रिका, भोलुम २५, संख्या २, २०६०, लोक सेवा आयोग, कमलपोखरी ।
- थापा, डा. गोविन्दबहादुर, नेपालमा वित्तीय क्षेत्रको सुधार : एक विश्लेषण, निजामती सेवा पत्रिका, Vol. 25, No. 2 October 1998, लोक सेवा आयोग ।
- नेपालको संविधान, कानून किताव व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।
- नेपालमा वित्तीय पहुँचको स्थिति : संक्षिप्त अध्ययन, नेपाल राष्ट्र बैंक, अनुसन्धान विभाग, २०७६
- पन्ध्रौं योजना (२०७६/७७-२०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोगको सचिवालय, सिंहदरवार ।
- प्रतिस्पर्धा प्रवर्द्धन तथा बजार संरक्षण ऐन, २०६३
- महत, डा. रामशरण (२०६३), लोकतन्त्रको पक्षमा, नेपाली अर्थराजनीतिका चरण र चुनौती, मकालु प्रकाशन, डिल्लीबजार, काठमाडौं ।
- महत, डा. रामशरण (२०७७ असार), नेपालको अर्थराजनीति, परीक्षण, कम्पन र आशा, मकालु प्रकाशन गृह, डिल्लीबजार, काठमाडौं ।
- विभिन्न वर्षका मौद्रिक नीतिहरू, नेपाल राष्ट्र बैंक, बालुवाटार ।
- विश्व व्यापार सङ्गठन र नेपाल, २०६४, नेपाल सरकार, उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय, सिंहदरवार, काठमाडौं ।
- https://en.wikipedia.org/wiki/Economic_liberalism
- <https://www.investopedia.com/terms/t/trade-liberalization.asp>

नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकता

डा. नारायण प्रसाद रेग्मी

सारांश

व्यवस्थापनको क्षेत्रमा “व्यावसायिकता” समकालिन बहसको विषय बनेको छ। सरकारी होस् वा निजीक्षेत्रको होस्, संगठनले यसलाई कर्मचारी छनौटको प्रमुख आधारका रूपमा लिने गरेका छन्। व्यावसायिकता “बजारको नारा (Slogan of Market)” पनि बनेको छ। पेशागत नियमन तथा नियन्त्रण र सेवा प्रवाहको गुणस्तर सुधारको मुख्य औजारका रूपमा समेत व्यावसायिकताको प्रयोग गर्न थालिएको छ। यसलाई रोजगारी र रोजगारदाताको पहिचान, वृत्ति विकास, निर्णय निर्माण र स्वःचेतनाको विकासको साधनको रूपमा व्याख्या गर्न थालिएको छ। यसै सन्दर्भमा व्यावसायिकताको सैद्धान्तिक आधारमा रहि यस आलेखमा नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकताको अवस्था र अभ्यासको विश्लेषण गरिएको छ।

व्यावसायिकता अर्थ र अवधारणा

व्यावसायिकतालाई परिभाषित गर्नु अघि व्यवसाय र व्यावसायीकरणलाई अर्थयाउनु सान्दर्भिक हुन्छ। पेशागत कार्यसमूहको एउटा भिन्न समूह जसको विशेष चरीत्र हुन्छ त्यो नै व्यवसाय हो। व्यवसाय ज्ञानमा आधारित सेवा हो जहाँ आधारभूत रूपमा उच्च तहको शिक्षा हाँसिल गरेका, व्यावसायिक तालिम प्राप्त गरेका र लामो अनुभव भएका मानिसहरू आवद्ध हुन्छन्। व्यवसायमानिसहरूको समूह हो, जसले आफ्नो विधामा स्थापित नैतिक मानकहरूको अनुपालना गर्दछ। यस्तो समूहले विशेष प्रकारको ज्ञान र सीपको प्रदर्शन गर्दछ। व्यवसायमा वैज्ञानिक अध्ययन, अनुसन्धान र परीक्षणबाट आर्जन गरिएका ज्ञान र अभ्यासहरू अरूको कल्याणका लागि प्रयोग गरिन्छ (Evetts, 2011)। व्यावसायिक व्यक्तिहरू अनिश्चितता र जोखिमको लेखाजोखा गर्न सक्छन् र उनका सेवाग्राहिमा त्यस्तो जोखिम सामना गर्ने सक्ने सक्षमता विकास गर्छन्। व्यवसायीकरण भनेको एउटा प्रक्रिया हो जसले कुनै पनि कामलाई व्यवसायमा आवद्धताको अवस्थामा पुऱ्याउँछ। पेशागत क्षेत्रमा देखा परेको एकाधिकारमा आधारित क्रियाकलापका विरुद्ध पेशामा संलग्नहरूलाई एकिकृत गर्ने र उनिहरूको पेशाप्रति थप जिम्मेवार र आवद्ध बनाउने कार्य नै व्यवसायीकरण हो। यो कुनै व्यवसायका लागि स्थापित सिद्धान्त, नियम र नैतिक संहिताहरूप्रति विश्वास गर्नु, तिनको अनुपालना र अभ्यास गर्नु हो (Farazmand, 2011)।

“व्यवसाय” लाई पेशाको समानार्थीका रूपमा व्याख्या गर्नेहरू पनि छन्। समाजशास्त्रीय दृष्टिकोणबाट हेर्दा पेशा र व्यवसायबीच भिन्नता छुट्याउन सजिलो पनि छैन। ओलोफसनले भनेका छन्। पेशा र व्यवसायबीच भिन्नता छुट्याउने कुनै खास र विशिष्ट आधारहरू छैनन् किनभने समाजशास्त्रीय दृष्टिकोणले हेर्दा यी दुवैका समान् विशेषताहरू छन् (Olofsson, 2009)। सन् १९६० को दशकमा समाजशास्त्रीय अनुसन्धानमा पेशालाई व्यवसायकारूपमा लिई अध्ययन अनुसन्धान गर्ने कार्यको थालनि भएपश्चात पेशा र व्यवसायबीच केहि भिन्नताहरू रहेको उल्लेख गरिएको पाईन्छ। कुनै पनि आर्थिक क्रियाकलाप जुन सम्पादन गरे वापत मौद्रिक क्षतिपूर्ति दिइन्छ त्यो पेशा हो। पेशामा आवद्ध हुन कुनै विशेष प्रकारको वा विशिष्ट प्रकारको शिक्षा जरूरी हुँदैन। शारीरिक र मानसिक दुवै प्रकारको काम पेशाभिन्न पर्दछ। तर, जुन कार्य सम्पादन गर्नका लागि विशेष प्रकारको प्रशिक्षण, तालिम र शिक्षाको आवश्यकता पर्दछ, त्यो व्यवसाय हो।

सेवाग्राहिलाई गुणस्तरीय सेवा प्रवाह गर्नु व्यवसायको मुख्य ध्येय हो । पेशा र व्यवसायबीचको आधारभूत भिन्नतालाई यसप्रकार उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

भिन्नताका आधार	पेशा	व्यवसाय
अर्थ	अर्थोपार्जनका लागि गरिने नियमित क्रियाकलाप	कुनै विशेष कार्यका लागि चाहिने विशेष दक्षता र योग्यता
आचारसंहिता	हुँदैन	हुन्छ
तालिम	आवश्यक पर्दैन	अनिवार्य हुन्छ
पारिश्रमिक	उत्पादनका आधारमा दिइन्छ	ज्ञान र सीपका आधारमा दिइन्छ
उच्च शिक्षा	जरूरी हुँदैन	जरूरी पर्छ
जवाफदेहिता	हुँदैन	हुन्छ
सामाजिक मर्यादा	कम हुन्छ	उच्च हुन्छ

माथि उल्लेखित पेशा र व्यवसायको अवधारणागत भिन्नताबाट के स्पष्ट हुन्छ भने व्यावसायिकता पेशा वा व्यवसायका मूल्यहरूको समूह हो, जसले कामको स्तर बढाउन मद्दत गर्दछन् । व्यावसायिकता समाजशास्त्रीय अवधारणा हो र यसले पेशागत मूल्य र वैचारिक मानकहरूको संयोजनमा जोड दिन्छ । आफु सम्बद्ध कामलाई ज्ञानमा आधारित बनाई मूल्य र मान्यताका आधारमा कामको अभ्यास गर्नु नै व्यावसायिकता हो । समाजशास्त्री हुघेसका अनुसार: “व्यावसायिकताले समाजका लागि के राम्रो र के नराम्रो मात्र नभई कुनै विषयका वारे धारणा बनाउने कुरामा समेत प्रभाव पार्दछ” (Hughes, 1958) । व्यावसायिकताले पेशा वा व्यवसायमा आवद्ध मानिसहरू सत्यप्रति निष्ठावान भएका, सेवाग्राहिलाई प्रथम स्थान दिने, गोपनियता कायम गर्ने, आफूसँग भएको ज्ञानको दुरुपयोग वा गलत प्रयोजनका लागि प्रयोग नगर्ने जस्ता आधारभूत गुणहरू हुनु पर्ने मान्यता राख्दछ । यस्ता गुणहरू साना वा ठूला, शारिरीक वा मानसिक काम गर्ने जुनसुकै पेशामा आवद्ध मानिसमा हुनु पर्दछ । उदाहरणका लागि इलेक्ट्रिसियन होस वा मेडिकल डक्टर, प्लम्बर होस् वा शिक्षक उनीहरू व्यावसायिक बन्न सकेनन् भने समाजले ठूलो क्षति व्यहोर्नु पर्ने हुन्छ ।

मानिसको शारिरीक तथा मानसिक स्वास्थ्य, द्वन्द्व निरूपण, कानूनमा आधारित सामाजिक नियन्त्रण र निर्देशन, वित्त व्यवस्थापन, शिक्षा र सामाजिकीकरण, पूर्वाधार विकास, वातावरण विकास, शान्ति सुरक्षा, वार्ता र मध्यस्थता आदि जस्ता क्षेत्रमा व्यावसायिकता अत्यन्त जरूरी हुन्छ (Olgiati et al. 1998) । व्यावसायिक समूह बलियो राजनीतिक सम्बन्ध भएको, व्यावसायिक प्रमाण पत्र भएको र पेशागत कार्यको नियन्त्रणात्मक क्षमता भएको हुन्छ । पेशागत गतिशीलता, बृहत तथा सुक्ष्म तहमा समाजको नियन्त्रण, भिन्न सन्दर्भ र अवस्थामा संगठन र श्रमिकको सम्बन्ध विकासमा व्यावसायिकताले महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउँछ ।

व्यावसायिकताका सैद्धान्तिक आधारहरू

फ्राइड्सनका अनुसार पेशागत समूह र तिनको अभ्यासकर्ताले आफ्नो कार्यक्षेत्रको विज्ञता र ज्ञानको अपनत्व लिनुका साथै उक्त कार्यक्षेत्रका सम्भावित समस्याहरूको प्रकृति आँकलन गरी नियन्त्रण गर्न सक्ने दक्षता राख्न सक्नु पर्छ भन्ने वैचारिक आधारमा व्यावसायिकताको विकास भएको हो । यसका अतिरिक्त कार्यात्मक सम्बन्ध, व्यवस्थापकीय नियन्त्रण, निर्णय निर्माणको स्वतन्त्रता, स्व-नियमन र कामको नियन्त्रण व्यावसायिकताका सैद्धान्तिक आधार हुन् । न्यान्सी एस जेकर (ई.सं.२००४) ले व्यावसायिकताका स्पष्ट सैद्धान्तिक आधारहरू नभए तापनि यसले मुख्यतः नैतिकता, व्यक्तिको आग्रह र प्रभाव र समयसान्दर्भिक मूल्यहरूको अनुपालनाको

विषयलाई केन्द्रमा राख्छ भनेकी छन्। व्यावसायिकताले खासगरी व्यवसायमा आवद्ध हुन वा भएकाहरूले गर्ने व्यवहारमा देखाउनु पर्ने खास गुणहरूको व्याख्या गर्ने भएकोले यसको सैद्धान्तिक आधार नैतिकता हो भन्न सकिन्छ। परोपकारी भावना, ज्ञान र सुभ्रुभ्रुपूर्ण व्यक्तित्व, सीपयुक्त, कर्तव्यपरायण र विवेकको प्रयोग गर्न सक्ने दक्षता व्यावसायिकताका प्रमुख गुण हुन्।

हरेक पेशा वा व्यवसायका लागि विशिष्ट गुणहरू आवश्यक पर्ने भएकोले व्यावसायिकतालाई कुनै एउटा सैद्धान्तिक दायरा भित्र सीमित गर्न सकिदैन। व्यावसायिकता निश्चित गुणहरूको समूह भएको र अधिकांश गुणहरू नैतिक पक्षसँग सम्बन्धित भएकोले नैतिकतालाई व्यावसायिकताको प्रमुख सैद्धान्तिक आधारका रूपमा व्याख्या गरिएको पाइन्छ। नैतिकता मानिसका व्यवहार वा क्रियाकलापसँग सम्बन्धित मानकहरू हुन्। व्यावसायिकताको दृष्टिकोणले नैतिकताका मानकहरूलाई चारप्रकारका वृहत प्रभागमा उल्लेख गर्न सकिन्छ। व्यावसायिकताको पहिलो मानक पेशागत उत्कृष्टता हो। व्यावसायिकताको ढाँचामा दक्षतालाई अत्यन्त महत्वपूर्ण पक्ष मानिन्छ। कामको लागि आवश्यक वैज्ञानिक ज्ञानको सीप र उपस्थिति हुनु, कामप्रति प्रतिबद्धता देखाउनु, जीवनपर्यन्त सिकाइको लागि तत्पर हुनु र विभिन्न स्रोतबाट ज्ञान प्राप्त गर्नु र त्यसको अभ्यासमा कृयाशील रहने खुबी हुनु नै व्यावसायिक दक्षता हो। दिगो उत्प्रेरणा, निरन्तर सुधारका लागि प्रतिबद्धता, गल्लिबाट सिकने प्रेरणा, वैज्ञानिक ढंगले ज्ञानको उन्नयन र परीक्षण गर्न सक्ने सामर्थ्य र आफूलाई आफ्नै दायरामा सीमित राख्न सक्ने क्षमता व्यावसायिक उत्कृष्टताका गुणहरू हुन्।

उत्तरदायित्वलाई व्यावसायिकताको दोस्रो मानक मानिन्छ। स्व-नियमन गर्नु, आफ्ना रूचि र ईच्छाको व्यवस्थापनका लागि आफैले मापदण्ड बनाउनु, सामाजिक सम्बन्ध निर्माणमा चासो र रूची राख्नु, अरूप्रतिको आफ्नो दायित्वलाई सदैव महशुस गर्नु, कर्तव्य परायण हुनु, निर्णय गर्दा अरूलाई प्रथमिकता राख्नु जस्ता गुणहरू यस मानक अन्तर्गत पर्दछन्। त्यसै गरी परोपकार तेस्रो मानक हो जसले सेवाग्राहिको कल्याणमा आफूलाई केन्द्रित गर्ने, उपलब्धिलाई प्राथमिकता दिने, सार्वजनिक हित र भलाइलाई प्राथमिकता दिने, निःस्वार्थ भावनाबाट काम गर्ने जस्ता गुणहरू समेट्छ। मानवता व्यावसायिकताको चौथो मानक हो जस अन्तर्गत मानवप्रति आदरभाव, सम्मान, दया, करूणा, सहानुभूति, निष्ठा, अरूको भाव बुझ्न सक्ने, सदाचार पूर्ण जीवन व्यतित गर्ने जस्ता गुणहरू पर्दछन्।

माथि उल्लेखित गुणहरू ज्ञान र विज्ञताको सिद्धान्त, मूल्य र व्यवहारको सिद्धान्त र व्यावसायिक उत्तरदायित्वको सिद्धान्तमा आधारित छन्। ज्ञान र विज्ञानको सिद्धान्तले विशिष्ट ज्ञान, उच्च शिक्षा, निरन्तरव्यावसायिक विकास, वैज्ञानिक सोच, तार्किक क्षमताका साथै उपयुक्त र प्रभावकारी संचारमा जोड दिन्छ। त्यसै गरी मूल्य र व्यवहारको सिद्धान्त मानिसका नैतिक आचरण, निष्ठा, तटस्थ परामर्श, विश्वास, पहिचान र सार्वजनिक चाख जस्ता पक्षमा केन्द्रित हुन्छ भने व्यावसायिक उत्तरदायित्वको सिद्धान्तले सेवा प्रवेशका लागि आवश्यक दक्षताको स्पष्ट मापदण्ड, आचारसंहिता, अनुशासनको व्यवस्था र पालना, जवाफदेहिताको संयन्त्र, पारदर्शी व्यवहारको वकालत गर्दछ। व्यावसायिकताका यी मानकहरू व्यावसायिक समूह भित्रै प्रयोग गरिन्छन्। यस्ता मानकहरूको प्रकृति साभ्ना हुने गर्दछ र कामको नियन्त्रण गर्ने विशेष चरित्रका हुने गर्दछन्। सेवाग्राही र रोजगारदाता दुवैप्रति विश्वास आर्जन गर्ने लक्ष्य भएका यस्ता मानकहरूको अभ्यास प्रक्रियाको नियन्त्रण अभ्यासकर्ताले नै गर्दछन्। व्यावसायिक नैतिकताको नियन्त्रण भने संस्था र संगठनहरू स्वयंले गर्दछन्।

सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकता

एउटा व्यवसायमा हुनुपर्ने आधारभूत तत्वहरू ज्ञान, सीप र कार्यसंचालनको अनुमतिपत्रसार्वजनिक प्रशासनमा निहित हुने भएकोले सार्वजनिक प्रशासनलाई व्यवसायका रूपमा लिने गरिन्छ (Sarkar, 2019). सार्वजनिक प्रशासनलाई व्यवसायकारूपमा लिनुका मुख्य कारणमा यसको सामाजिक प्रतिष्ठा र प्रभाव, यसले परिचालन

गर्ने सार्वजनिक स्रोत साधन र सूचना पनि हुन् । सार्वजनिक प्रशासनमा आवद्ध हुन विशिष्ट ज्ञान, सीप र अनुभवको आवश्यकता पर्दछ । यसर्थ पनि सार्वजनिक प्रशासन पूर्ण रूपमा व्यवसाय हो । यसमा व्यावसायिकता जरूरी छ ।

व्यावसायिकता सार्वजनिक प्रशासनको मुख्य मूल्य हो । यसले संचालन गर्ने क्रियाकलापहरू कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापिकासँग सम्बन्धित हुने भएकोले यी कार्यहरूको सम्पादनमा उच्चस्तरको ज्ञान, सीप र मूल्यप्रतिको प्रतिबद्धता जरूरी हुने गर्दछ । सार्वजनिक प्रशासनको भूमिका, जिम्मेवारी, दायित्व, कर्तव्यको दायरा यसको प्रभावक्षेत्र पनि बृहत हुने भएकोले यसका व्यावसायिक मानकहरू पूर्वस्थापित हुन्छन् र यिनको पालना गर्नु पर्ने हुन्छ । सार्वजनिक प्रशासनका व्यावसायिक मूल्यहरू देशगत रूपम फरक हुन सक्ने भए तापनि आधारभूत रूपमा व्यावसायिक मूल्यहरू निम्न पक्षहरूबाट निर्देशित हुने गर्दछन् ।

क) उत्तरदायित्व (Accountability)

आफूले सम्पादन गरेको कामको उत्तर दिनु पर्ने दायित्व नै उत्तरदायित्व हो । सार्वजनिक प्रशासनमा उत्तरदायित्वलाई महत्वपूर्ण पक्षका रूपमा लिने गरिन्छ । सार्वजनिक प्रशासनले गरेका कार्यहरूको बारे सरकार, राजनीति, नागरिक, संसदलाई जवाफ दिनु पर्ने दायित्व वैधानिक रूपमै स्थापित गरेको हुन्छ । व्यावसायिक सार्वजनिक प्रशासनमा उच्च उत्तरदायित्व सुनिश्चित गरिएको हुन्छ ।

ख) पारदर्शिता (Transparency)

सार्वजनिक प्रशासनमा आवद्ध भएका व्यक्तिहरूले गर्नु पर्ने व्यवहारहरू स्पष्ट रूपमा परिभाषित गरिएका हुन्छन् । कार्य संचालनका प्रक्रियाहरू विधिसम्मत हुन्छन् । पारदर्शितालाई सार्वजनिक प्रशासनको व्यावसायिकताको मानक मानेर पारदर्शी व्यवहार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ ।

ग) कामको समन्वय (Coordination of Work)

सार्वजनिक प्रशासनमा समन्वयलाई कार्यसम्पादनको प्रमुख रणनीतिको रूपमा लिने गरिन्छ । प्रभावकारी समन्वय बिना नागरिकसँग साभेदारी विकास हुन नसक्ने भएकोले समन्वय गर्ने सक्ने दक्षतालाई सार्वजनिक प्रशासकमा हुनुपर्ने मुख्य गुणका रूपमा लिइन्छ ।

घ) कानूनको कार्यान्वयन (Implementation of law)

कानूनको परिपालना र कार्यान्वयनमा सार्वजनिक प्रशासन अग्रभागमा रहेको हुन्छ । कानूनको कार्यान्वयनको लागी उच्चस्तरको प्रतिबद्धता, नैतिक व्यवहार र औपचारिक संरचनाको जरूरत हुन्छ । तटस्थ र निष्पक्ष भई कानूनको कार्यान्वयन गर्नु सार्वजनिक प्रशासनको व्यावसायिकता हो ।

ङ) जवाफदेहिता (Responsiveness)

सार्वजनिक प्रशासनले आफ्नो विधाप्रति स्थिरभाव प्रदर्शन गर्नु पर्छ । यसले निर्देशन, आचारसंहिता, मानकहरू र जनताका अपेक्षाहरूप्रति पूर्ण जवाफदेही भई कार्यसंचालन गर्नु पर्ने हुन्छ । सार्वजनिक विषयमा आफूले सम्पादन गरेको कामको उद्देश्य, लागत, विधि र प्रभावको बारे सम्बन्धित पक्षलाई जवाफ दिनु पर्ने हुन्छ ।

च) निपूणता (Competency)

आफूलाई प्राप्त जिम्मेवारी पूरा गर्ने निपूणता सार्वजनिक प्रशासनमा अपरिहार्य मानिन्छ । आफूलाई प्रदत्त जिम्मेवारी समयमै सम्पादन गर्ने, स्रोतसाधनको उच्चतम उपयोग गर्ने, कार्यसम्पादनका लागि आवश्यक सहजीकरण गर्ने सक्ने दक्षता र कार्यकुशलता सार्वजनिक प्रशासकमा हुनै पर्दछ ।

- छ) व्यावसायिक संगठन र अनुमति (Professional organization and License)
सार्वजनिक प्रशासनमा संलग्न पदाधिकारी र कर्मचारीहरूको व्यावसायिकता र वृत्ति विकासको लागि विधागत व्यावसायिक संरचनाको व्यवस्था गरिएको हुन्छ र ती संगठनहरूले कार्यसंचालनको अनुमति प्रदान गर्दछन् ।
- ज) नैतिकता र आचारसंहिता (Ethics and Code of Conduct)
सार्वजनिक प्रशासनका आफ्नै मूल्यमान्यता स्थापित गरिएको हुन्छ । यसमा आवद्धव्यक्तिहरूले प्रदर्शन गर्नुपर्ने नैतिक व्यवहारहरू पूर्वघोषित हुन्छन् र कानूनिरूपमै स्थापित हुने गर्दछन् । कर्मचारीहरूले पालना गर्ने आचारसंहिताको पनि विकास गरिएको हुन्छ ।

नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकता

नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकतालाई उच्च महत्व दिईएको पाइन्छ । नेपालको निजामती सेवाका विभिन्न पदहरूमा प्रवेशको न्यूनतम योग्यता तोकिएको छ । नियुक्तिका प्रक्रिया, क्षमता विकास र अवकासका प्रक्रियाहरू समेत पूर्वनिर्धारित छन् । निरन्तर ज्ञान र सीपको विकासको महत्वलाई आत्मसात गरी सेवाकालीन तालिमको समेत व्यवस्था गरिएको छ ।

निजामती सेवा ऐन, २०४९ ले निजामती कर्मचारीले पालना गर्नु पर्ने आचरणहरूको व्यवस्था गरेको छ । ऐनले व्यवस्था गरेका आचरणहरूमा क) समय पालन र नियमितता ख) अनुशासन र आज्ञापालन ग) राजनैतिक वा अवाञ्छनीय प्रभाव पार्न नहुने घ) राजनीतिमा भाग लिन नहुने ङ) सरकारको आलोचना गर्न नहुने च) सरकारी कामकाजसम्बन्धी समाचार प्रकाशन गर्न नहुने छ) दान, उपहार, चन्दा आदि प्राप्त गर्न र सापटी लिन नपाइने ज) कम्पनीको स्थापना र सञ्चालन तथा व्यापार व्यवसाय गर्न नहुने झ) निर्वाचनमा भाग लिन नहुने ञ) स्थायी आवासीय अनुमति लिन नहुने ट) प्रदर्शन र हडताल गर्न प्रतिबन्ध ठ) हडताल, थुनछेक तथा घेराउ गर्नमा प्रतिबन्ध रड) प्रतिनिधित्व गर्नमा प्रतिबन्ध रहेका छन् । निजामती कर्मचारीहरूलाई पूर्ण रूपमा व्यावसायिक बनाउन यी आचरणहरूको व्यवस्था गरिएको हो । यी आचरणहरूको पालनाले कर्मचारीहरूमा व्यावसायिकताका आधारभूत मूल्यहरू जस्तै पारदर्शीता, उत्तरदायित्व, पेशाप्रतिको पूर्ण प्रतिबद्धता, कानूनको अनुपालना र तटस्थ भई काम गर्न सक्ने सीपको विकास गर्न सघाउ पुऱ्याउँदछन् ।

ऐनले माथि उल्लेखित आचरणका अतिरिक्त निजामती कर्मचारीको लागी अन्य आचरण पनि तोकेको छ जुन यस प्रकार छन् ।

- क) निजामती कर्मचारीले आफ्नो कार्यालयमा काम गर्दा सबैप्रति शिष्ट व्यवहारगर्नुपर्ने ।
- ख) निजामती कर्मचारीले आफ्नो कार्यालय तथा पदअनुसार आइपर्ने जिम्मेवारीलाई मर्यादापूर्वक बहन गरी निष्पक्ष, स्वच्छ तथा छिटो छरितो रूपमा कार्यसम्पादन गर्नुपर्ने ।
- ग) निजामती कर्मचारीले कुनै पनि सरकारी सम्पत्तिको प्रयोग वा उपयोग घरायसी कार्यको लागि गर्न नहुनन् ।
- घ) निजामती कर्मचारीले सरकारी राजस्वबाट तलब, भत्ता खाने गरी नियुक्त भएकोकुनै पनि सरकारी कर्मचारीलाई कार्यालयको काममा बाहेक आफ्नो घरायसी काममालगाउनु नहुने ।
- ङ) निजामती कर्मचारीले आफ्नो कामसँग सम्बन्धित सेवाग्राहीप्रतिमर्यादित व्यवहार गर्नुपर्ने ।
- च) सेवाग्राहीको कामसँग सम्बन्धित विषय, प्रक्रिया र काम सम्पादन गर्नलाग्ने समयसमेतको स्पष्ट जानकारी सेवाग्राहीलाई यथासमयमा गराउनुपर्ने ।
- छ) प्रत्येक निजामतीकर्मचारीले आफ्नो सेवा र पद अनुकूलको आचरणसमेत पालन गर्नुपर्ने ।

निजामती सेवालाई पूर्ण व्यावसायिक बनाउन, यसमा आबद्ध कर्मचारीलाई अनुशासित, मूल्यमा आधारित पेशागत उत्कृष्टता भएका र सेवाप्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउने उद्देश्यले निजामती सेवाका कर्मचारीको आचरण सम्बन्धी नियमावली, २०६९ तर्जुमा गरिएको छ। उक्त नियमावलीले पेशागत आचरण सम्बन्धी गरेको व्यवस्था यस प्रकार छ।

- क) निजामती कर्मचारीले कम्तीमा पनि आफ्नो कामसँग सम्बन्धित सबै कानूनको जानकारी राख्नु पर्ने।
- ख) निजामती कर्मचारीले प्रचलित कानून, अदालतको निर्णय वा आदेश, सवैधानिकनिकाय र नेपाल सरकारको निर्णयको सदैव सम्मान र पालना गर्नु पर्ने।
- ग) निजामती कर्मचारीले आफ्नोपेशाको सम्मान गर्दै पेशालाई प्रतिष्ठापूर्ण र मर्यादित बनाउनको लागि सदैव प्रयत्नशील रहनु पर्ने।
- घ) सेवाग्राही वा सर्वसाधारण जनतामा निजामती सेवाप्रति नकारात्मक भावनाविकास हुने गरी कुनै कुरा व्यक्त गर्न वा कुनै सूचना प्रवाह गर्नु नहुने।
- ङ) आफ्नोक्षमता विकास गर्न प्रयत्न गर्ने क्षमता विकास गर्नप्रयत्न गर्ने: निजामती कर्मचारीले आफ्नोकाम कारवाहीको साथसाथ आफ्नो पेशागत क्षमता विकासको लागि सदैव प्रयत्नशील रहनु पर्ने।
- च) कुनै निजामतीकर्मचारीले आफ्नो पदिय कर्तव्य निर्वाह गर्दा कुनै अनुमतिपत्र लिनु पर्नेरहेछ भने त्यस्तो निजामती कर्मचारीले त्यस्तो अनुमतिपत्रका शर्तहरू पालनागर्नु पर्ने।
- छ) निजामती कर्मचारीले आफूलाई सुम्पिएको जिम्मेवारी इमान्दारिताका साथआफ्नो क्षमताले भ्याएसम्म गुणस्तरीय रूपमा सम्पन्न गर्नु पर्ने।
- ज) निजामती कर्मचारीले आफूले सम्पादन गरेको कामको जिम्मेवारी लिनु पर्नेछ। तर कानून बमोजिम गरिएको कामको बारेमा निजालाई कुनै कारवाही नगरिने।
- झ) निजामती कर्मचारीले नेपाल सरकार वा अन्य कुनै निकायलाई राय सल्लाहदिँदा निष्पक्षता एवं इमान्दारिताको साथ सोधिएका सबै विषयमा कानून सम्मतहुने गरी दिनु पर्ने।
- ञ) कुनै पेशा वा कार्यका सम्बन्धमा कायमरहेका नैतिक मापदण्ड समेत त्यस्ता पेशा वा क्षेत्रमा कार्यरत निजामतीकर्मचारीले पालना गर्नुपर्ने।
- ट) निजामती कर्मचारीले सरकारी कार्यालयको कामको सम्बन्धमा आफूभन्दा माथिको कर्मचारीले दिएको निर्देशनलाईशीघ्रताका साथ पालना गर्नुपर्ने।
- ठ) निजामती कर्मचारीले आफ्नो कामकारवाही आर्थिक रूपमा मितव्ययी तथा किफायतपूर्वक गर्नुपर्ने।
- ड) निजामती कर्मचारीले आ फु वा आफ्नो परिवारका सदस्यबाट समेत सरकारी कोषवा सरकारी वा सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना, बेवास्ता र दुरुपयोग गर्नगराउन नहुने।
- ढ) निजामती कर्मचारीले सरकारी वा सार्वजनिक सम्पत्ति अनधिकृत रूपमा कुनैपनि राजनीतिक दल वा राजनीतिक दलका भातृसङ्गठन वा त्यस्ता दल वाभातृसङ्गठनका कार्यक्रमका लागि प्रयोग गर्न दिन नहुने।

माथि उल्लेखित पेशागत आचरणहरूले कर्मचारीहरूको पेशागत दक्षता विकासलाई जोड दिएको छन्। सार्वजनिक सेवाको प्रवाहका संलग्न हुनेले उक्त सेवाको किसिम र प्रभावकारिताको ज्ञान र जानकारी राख्नु पर्ने, आफ्नो पेशालाई प्रतिष्ठित, मर्यादित र मूल्यवान बनाउन प्रयत्नशील रहनु पर्ने, सेवाग्राहिहरूसँगको व्यवहार पारदर्शी, नैतिक र अनुशासित बनाउनु पर्ने, उत्तरदायी र जवाफदेहितालाई सँधै आत्मसात गर्नुपर्ने अनुशासित र मूल्यमा आधारित जीवनलाई अनुसरण गर्नुपर्ने आचरणको व्यवस्था हुनुले निजामती सेवालाई

पूर्णरूपमा व्यावसायिक बनाउन खोजेको प्रति हुन्छ । व्यावसायिकताका आधारभूत मान्यता र निजामती सेवा ऐनले व्यवस्था गरेको आचरणहरूमा समानता भएका कारण निजामती सेवामा व्यावसायिकतालाई उच्च महत्व दिइएको देखिन्छ ।

तथापी, नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकताको अभ्यास भने अपेक्षित रूपमा भएको पाइदैन । सार्वजनिक प्रशासनले प्रवाह गर्ने “नागरिक सेवा” प्रवाहको विधि, प्रक्रिया, समयअवधि, मूल्य र गुणस्तर नागरीकको दृष्टिमा आलोचित छ । पारदर्शिता र जवाफदेहिताको अभ्यास पर्याप्त हुने गरेको पाइदैन । सार्वजनिक संरचनाहरूले समन्वय, सहजीकरण, दोहोरो संचार र सामूहिक नेतृत्व जस्ता व्यवस्थापकीय मूल्य र मान्यतालाई आफ्ना व्यावसायिक दायित्वका रूपमा स्वीकार गरेको देखिदैन । प्रतिस्पर्धी क्षमताको विकास भन्दा शासकीय अभ्यास र स्रोत साधनको दुरुपयोगमा रूची देखाउने मनोवृत्ति व्याप्त छ । सदाचार र अनुशासनको पालना गर्न र गराउन सकिएको देखिदैन । निजामती सेवाको आन्तरिक र बाह्य दुवै सम्बन्धमा क्रमशः ह्रास आएको छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखा परीक्षक लगायतका संवैधानिक निकायले गरेका वार्षिक प्रतिवेदनका साथै सार्वजनिक प्रशासनका बारे भएका अन्य अध्ययन प्रतिवेदनमा औल्याईएका विषयहरूले समेत निजामती सेवामा व्यावसायिक मूल्यको अक्षरशः पालना नगरेको स्पष्ट हुन्छ । व्यावसायिकताका चारवटा आधारभूत मानक छन् । पेशागत उत्कृष्टताको मानकबाट हेर्दा नेपालको निजामती सेवामा व्यावसायिकताको अवस्था सन्तोषजनक देखिदैन । आफूलाई प्रदत्त जिम्मेवारी पूर्णतः कार्यान्वयन गर्ने क्षमता विकास पनि भएको पाइदैन । वित्तीय खर्चको अवस्था, सार्वजनिक सेवा प्रवाहप्रति नागरिकको सन्तुष्टि, नागरिक सम्बन्ध, निरन्तर सुधारको प्रतिवद्धता र सिकाइ अनुभवको ग्राह्यता जस्ता सूचकहरू कमजोर हुनुले निजामती सेवामा व्यावसायिकताको अवस्था कमजोर रहेको स्पष्ट हुन्छ । त्यसै गरी उत्तरदायित्व र जवाफदेहिताको मानकबाट हेर्दा आफूले गरेको कार्यको परिणामको जिम्मेवारी नलिने, स्रोत वितरण र परिचालनमा जवाफदेहितालाई वेवास्ता गर्ने प्रवृत्ति विद्यमान हुनुका साथै आफ्नो नैतिक दायित्व र व्यावसायिक जिम्मेवारीबीच उचित सन्तुलन मिलाउने सक्ने क्षमताको कमी हुनुले उत्तरदायित्व र जवाफदेहिताको “स्वःनियमन संयन्त्र” स्थापना नभएको अवस्थालाई इंगित गर्दछ । यसले गर्दा नागरिक-राजनीति-प्रशासनबीचको त्रिपक्षीय सम्बन्ध समेत प्रभावित भएको देखिन्छ ।

परोपकार व्यावसायिकताको अर्को महत्वपूर्ण मानक हो । परोपकारी संगठनले अरूको कल्याणलाई प्राथमिकतामा राख्छन्, व्यक्तिगत स्वार्थ भन्दा सामूहिक स्वार्थलाई जोड दिन्छन्, सामूहिक पहिचान र स्वीकार्यतालाई आफ्नो मूल्य ठान्छन् । नेपालको निजामती सेवाको कानूनी र व्यवस्थापकीय पक्षलाई हेर्दा यसले आफूलाई परोपकारी संगठनको मार्गतर्फ निर्देशित गर्न सकेको देखिदैन । व्यावसायिक संगठनले मानवतालाई केन्द्रमा राख्छन् । यस प्रकारका संगठनको लक्ष्य मानव कल्याण गर्नु रहेको हुन्छ । मानिसका आवश्यकता, अपेक्षा, भावना र संवेगप्रति संवेदनशील हुने, मानवतामा आधारित अन्तरकृपा प्रणालीको अवलम्बन गर्ने, मानिसका लागि संगठन नभई संगठन मानिसका लागि भन्ने मूल्य अनुरूप संगठनको कार्यप्रणाली स्थापित गर्ने संगठनहरू व्यावसायिक संगठन हुन् । कर्मचारीहरूमा यस प्रकारका मान्यता र व्यवहारहरू पर्याप्त मात्रामा नहुनुले पनि व्यावसायिकताका दृष्टिले हाम्रो निजामती सेवा कमजोर छ भन्न सकिन्छ ।

माथिको विश्लेषणबाट के स्पष्ट हुन्छ भने सैद्धान्तिक रूपमा निजामती सेवामा व्यावसायिकताका आधारभूत मूल्यलाई आत्मसात गरे तापनि उक्त मूल्यहरूलाई व्यावहारिक रूपमा अभ्यासमा ल्याउन नसकेका कारण पूर्ण रूपमा व्यावसायिक बन्न सकेको देखिदैन । निजामती सेवाका कानूनहरू, यसले अवलम्बन गरेका मूल्य र मान्यताहरू, यसको संरचनात्मक वैधता, यसलाई प्रदत्त जिम्मेवारी र भूमिका, यसको प्रभाव र यसको आन्तरिक तथा बाह्य सम्बन्ध अनि सहकार्य जस्ता पक्षहरूमा व्यावसायिकता अनिवार्य र स्पष्ट रूपमा

परिभाषित हुन जरूरी छ । व्यावसायिकता विनाको निजामती सेवाले सुशासनको प्रवर्धनमा उल्लेख्य योगदान पुऱ्याउन सक्दैन ।

व्यावसायिकताको अभ्यास हुन नसक्नुका विभिन्न कारणहरू जिम्मेवार हुन्छन् । ति मध्ये संगठनात्मक संस्कृति, संगठनमा आवद्ध व्यक्तिहरूको प्रवृत्ति तथा व्यक्तिगत क्षमता, सदाचारप्रतिको प्रतिबद्धता र संगठनात्मक मूल्यको अनुपालनाको अवस्था प्रमुख हुन् । नेपालको निजामती सेवाको सन्दर्भमा पनि यिनै तत्वहरूको प्रभाव रहेको देखिन्छ । संगठनात्मक मूल्यहरूलाई व्यावसायिक मूल्यहरूसँग अन्तरआवद्ध गर्न नसक्नु, निजामती कर्मचारीमा निरन्तर सिकाइप्रतिको प्रतिबद्धतामा कमी हुनु, पेशागत दक्षताको विकासमा पर्याप्त ध्यान नदिनु, सदाचार र नैतिकताको अनुपालनामा पुरस्कार र दण्डको व्यवस्थालाई प्रभावकारी रूपमा लागू गर्न नसक्नु, परोपकार, लोककल्याण, मानवकेन्द्रित विधि, दोहोरो दायित्व र सार्वजनिक जीवनका मूल्यलाई व्यक्तिगत व्यवहारमा रूपान्तरण गर्ने उत्प्रेरणाको कमी जस्ता कारणहरू पनि व्यावसायिकताको अभ्यास कमजोर हुनुमा जिम्मेवार देखिन्छन् ।

मानव स्रोतको प्रभावकारी परिचालन र व्यवस्थापन मार्फत व्यावसायिकताको अभ्यासलाई उत्कृष्ट बनाउन सकिन्छ । निजामती कर्मचारीको पेशागत दक्षताको विकास गर्ने, उनीहरूको मनोबल उच्च बनाउने, व्यक्तिगत उत्प्रेरणालाई दिगो बनाउने, योग्यता र क्षमताको आधारमा कार्यजिम्मेवारी दिने, कार्य सम्पादनमा आधारित दण्ड र पुरस्कार प्रणालीको अवलम्बन गर्ने र कर्मचारीका व्यक्तिगत मूल्यलाई संगठनका मूल्यसँग आवद्ध गरे कर्मचारीहरूले व्यावसायिकताको अभ्यास गर्दछन् । त्यसैगरी निरन्तर सिकाइको वातावरण निर्माण गरी कर्मचारीको शिक्षा र सिकाइ दुवैलाई वढाउँदा व्यावसायिकताको अभ्यास प्रभावकारी हुने गर्दछ । प्रविधिको प्रयोग मार्फत सेवा प्रवाहको गुणस्तर वढाउने, नागरिक केन्द्रित कार्यशैलीको अवलम्बन गर्ने, सदाचार र नैतिकतालाई प्रथामिकता दिने, संगठनात्मक मूल्यलाई लोककल्याण र परोपकारसँग जोड्ने, संगठनको उपलब्धिलाई व्यक्तिगत पहिचान र मर्यादासँग एकिकृत गर्ने र जवाफदेहिता र पारदर्शितालाई व्यक्तिगत व्यवहारमा समेत प्रयोग गर्न उत्प्रेरित गर्ने जस्ता उपायहरूको अवलम्बनबाट पनि व्यावसायिकताको अभ्यासलाई प्रभावकारी बनाउने सकिन्छ । व्यावसायिकताको अभ्यासमा संगठनात्मक संस्कृति र व्यक्तिगत प्रवृत्तिको महत्वपूर्ण प्रभाव हुने भएकोले उच्च व्यावसायिकताको लागि सकारात्मक र मानवकेन्द्रित संगठनको संस्कृति र नैतिक मूल्यमा आधारित व्यक्तिगत प्रवृत्तिको विकास गर्नु जरूरी हुन्छ ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक प्रशासनको प्रभाव क्षेत्र व्यापक हुने भएकोले यसमा उच्चतम व्यावसायिक अभ्यास हुनु पर्दछ । व्यावसायिक सार्वजनिक प्रशासनले गुणस्तरीय सेवा प्रवाहको माध्यमबाट सरकार र नागरीकको असल सम्बन्ध विकास त गर्छ नै, सुशासनको प्रवर्धन मार्फत लोककल्याणकारी राज्यको स्थापनामा समेत टेवा पुऱ्याउँछ । व्यावसायिकताको उच्चतम अभ्यासले सार्वजनिक प्रशासनको प्रतिष्पर्धात्मक क्षमताको विकास गरी संगठनात्मक लक्ष्य प्राप्तिमा सहजता हुने गर्दछ । नेपालको निजामती सेवा व्यावसायिकताको दृष्टिकोणबाट आलोचित भईराखेको सन्दर्भमा कर्मचारीतन्त्रको पुनर्संरचना र यसको आधारभुत चरीत्रलाई पूनःपरिभाषित गरी यसको कार्य दक्षता वढाउनु जरूरी छ । कर्मचारीतन्त्रमा विद्यमान तमाम समस्याको समाधान गरी यसलाई आलोचनामुक्त गर्न यसलाई पूर्ण व्यावसायिक बनाउनुको विकल्प छैन । यसका लागि निजामती सेवाको संगठनात्मक संस्कृतिको पुनर्व्याख्या, उत्तरदायित्व र जवाफदेहिताको स्व-नियमन संयन्त्र, सदाचार र नैतिक मूल्यको अनुपालनामा शुन्य सहनशिलता र लोककल्याणको स्पष्ट लक्ष्य निर्धारण अपरिहार्य छन् ।

सन्दर्भ सामग्री

- vetts, J. (2011), Sociological Analysis of Professionalism: Past, Present and Future, Comp Socio 10:1-7
- Farazmand, A. (2012) The Future of Public Administration: Challenges and Opportunities, Admsoc 44:487
- Freidson, E. (1954), Professionalism Reborn: Theory, Prophecy and Policy, Cambridge: Polity Press
- Hughes, E. C. (1958), Men and Their Work, New York: Free Press,
- Jacker, N. S. (2004), The Theory and Practice of Professionalism, The American Journal of Bioethics, 4 (2_ 47) Retrieved from <https://www.researchgate.net> on March 2020
- Olgiati, V., Orzack, L. H. and Saks M. (eds.) (1998), Professions, Identity and Order in Comparative Perspective, Onati: The international Institute for the Sociology of Law,
- Olofsson, G . (2009), The Coming of the Proto-Professions- a third Stage of Professionalization<Paper presented at ESA Conference, Lisbon, RN q9
- Sarkar, N. S. (2019), Public Administration as a Professional Practice, Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/331969030>
- नेपाल सरकार (२०४९ वि.सं.), निजामती सेवा ऐन, २०४९ । कानून किताव व्यवस्था समिति: काठमाडौं
- नेपाल सरकार (२०५० वि.सं.), निजामती सेवा नियमावली, २०५० । कानून किताव व्यवस्था समिति: काठमाडौं
- नेपाल सरकार (२०६९ वि.सं.), निजामती सेवाका कर्मचारीको आचरण सम्बन्धी नियमावली, २०६९ । कानून किताव व्यवस्था समिति: काठमाडौं ।

सार्थक जीवन र प्रभावकारी सेवाका केही सन्दर्भहरू

सारांश

✍ नेत्र सुवेदी 'प्रयास'

शास्त्रमा भनिएको छ कि मानव जीवन पाउनु नै आफैमा ठूलो अवसर हो, पुण्यको प्रतिफल हो। प्रकृतिको उपहारका रूपमा प्राप्त हाम्रो मानवचोलालाई सोही प्रकृति एवं मानव सभ्यताको सहयोगी हुनेगरी सदुपयोग गर्नका लागि व्यक्ति स्वयं जिज्ञाशु, ज्ञानी र सम्यक मार्गमा हिंड्न तयार हुनुपर्दछ। व्यक्तिले आफुमा रहेको क्षमता वा उर्जा पहिचान गर्न सक्नु ठूलो कुरा हो। आफुभित्र नै नियाल्ने कला विपश्यनाले दिन्छ, जुन गौतम बुद्धको दर्शनसँग सम्बन्धित छ। जव व्यक्तिले सार्वजनिक सेवा गर्ने अवसर पाउँदछ यो उसका लागि भन ठूलो अवसर हो र हुनुपर्दछ। अरुको सेवा गर्ने व्यक्तिमा पक्कैपनि थप गुण र क्षमता हुनैपर्दछ। कानूनले प्रदान गरेको अधिकारलाई जनहितमा के कसरी प्रयोग गर्न सकिन्छ, भन्नेमा उसले निरन्तरको सुधारको खोजी आवश्यक पर्दछ। सदाचारयुक्त जीवन र समृद्ध समाजका लागि बुद्ध, खप्तड स्वामी, मदर टेरेसा, कन्फुसियस, अरस्तु लगायतका अगुवा साधकहरूले दिएको मार्गदर्शनको महत्व अझ बढेर गएको छ। सार्वजनिक सेवामा रहने व्यक्तिले निरन्तररूपमा सिक्ने र कार्यसम्पादनको कसीमा आफ्नो क्षमताको परीक्षण गर्नु आवश्यक छ।

मुख्य शब्दावली : संस्कार, सार्थक जीवन, जीवन जिउने कला, चैतन्य, ज्ञानरश्मी, अष्टांगिक मार्ग, पञ्चशील सार्थक जीवनका लागि सिकाई, बुझाई र जीवनको सार्थकता

हामीहरू जन्मेदेखि मृत्युपर्यन्त केही न केही सिकिरहेका हुन्छौं। सिकाईले जीवनलाई सहज र सरल पनि बनाएकै हुन्छ। पछिल्लो समयमा जीवनपर्यन्त शिक्षाको वकालत बढेर पनि गएको छ। जीवनमा हुने सिकाईलाई दुई धारमा बाँडेर हेर्दा जीवनमा थाह नपाएरै पनि सिकिने भनेको संस्कार हो भने थाह पाएरै सिकिने चाँही शिक्षा हो। शिक्षा चाँहि औपचारिक वा अनौपचारिक दुवै हुन सक्छ भने संस्कार भने अनौपचारिक नै हुन्छ। तर जीवनमा संस्कारको महत्व अधिक छ अझ भनौ कि शिक्षाको प्रयोगमा समेत संस्कारको अनन्य भूमिका रहन्छ।

“तिमी चाखलाग्दो समयमा बाँच” भन्ने चीनिया कथावत छ। जीवन र जगतलाई के कसरी चाखलाग्दो बनाउने? यस सम्बन्धमा गुरुहरू, लेखकहरू र साधकहरूका फरकफरक भनाई वा सल्लाह होलान् तर प्रयोग गर्ने भने आफैले हो अनि लागू गर्ने भनेको आफ्नो दैनिकी र कामगराइमा नै हो।

मानव जीवनका ३ केन्द्रको रूपमा शरीर, अनुभूति र बुद्धिलाई मानिएको छ। यी तीनवटै चिजको आआफ्नो स्थानमा महत्व रहेको हुन्छ। पूर्णताको लागि तिनवटैको प्रयोगमा सामन्जस्यता पनि आवश्यक हुन्छ। स्वामी हरिदाशजीका अनुसार विकल्प विकास गर्ने मन, अवधारणाकर्ता चित्त, निर्णयकर्ता बुद्धि र अहंकार (कुनै निउ या आडमा गरिने घमण्ड) हामीभित्र रहने चारवटा तह हुन्। अर्कोतर्फ शरिरमा रहने चेतनाभित्र पनि तीन चरण हुन सक्दछन् सचेत, बेहोस र अवचेतन। विवेकशील प्राणीकोरूपमा मानवमात्रले आफ्नो मन मस्तिष्क प्रयोग नगर्दाहो त अहिलेको विकास र उपलब्धी संभव थिएन पनि।

मानिसको जीवनले सार्थकता पाउनका लागि ज्ञान जरुरी छ। ज्ञानमा आउने पूर्णताले नै आफैभित्र रूपान्तरण आउँछ र अझ भनौं जीवनप्रतिको बुझाईमा प्रष्टता आउँदछ। ज्ञानलाई समग्र उपलब्धी मान्दाखेरी यसका

विभिन्न स्तम्भहरूको बारेमा जानकारी राख्नु उपयुक्त हुन्छ । ज्ञानका चार स्तम्भहरूमा पहिलो हो विवेक अर्थात् खराब र असलबीच भेद गर्ने क्षमता । राम्रो वा नराम्रो वा उचित वा अनुचित छुट्याउनका लागि यस्तो विवेक मानवमात्रका लागि अति जरूरी ज्ञानको तह हो । वैराग्य अर्थात् मोह नरहेको अवस्थालाई ज्ञानको दोश्रो तह मानिन्छ । त्यस्तै तेश्रो तहमा ६ वटा गुणहरूको समूहलाई राखिन्छ जसअन्तर्गत शान्ति, श्रद्धा, सहनशिलता, प्रशन्नता, धैर्यता र विश्वास पर्दछन् । ज्ञानको तहको चौथो तह भनेको स्वतन्त्र रहने चाहना (Desire to be free) हो । यसबाट के बुझिन्छ भने योग्य वा ज्ञानी मानिस मात्र स्वतन्त्ररूपमा जिउन सक्छ । जीवन जिउने कला (Art of Living) सम्बद्ध प्रशिक्षक वा गुरुहरूले जीवनका प्रमुख आदर्शहरूलाई चार वटा सतर्कता (Awareness) मा राखेर हेरेका छन् :

पहिलो : व्यक्ति वा परिस्थिति जे जस्तो छ त्यस्तैरूपमा स्वीकार गर ।

दोश्रो : अरुको फुटवल नबन ।

तेश्रो : वर्तमानमा बाँच ।

चौथो : अरुको गलतिकमजोरी इंगित नगर ।

समस्या समाधानका उपायहरूको कुरा गर्दा सबै समस्याहरू अस्थायी हुन्छन् भन्ने विषय अनि केही चिजहरू प्रकृतिप्रदत्त नै स्थायी हुन्छन् भन्ने कुरा दुवै बुझ्न जरूरी हुन्छ । आफुभित्र रहेको उर्जालाई जागृत गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यस्तै आफुले मानेको गुरु र प्रकृतिप्रति आत्मसमर्पण गरेर प्राप्त सिकाईलाई अनुशरण गर्नुपर्दछ । दिव्यताको च्यादर ओडेर ग्रेसफुल जीवन विताउनका लागि योगलाई धारण गर्ने, दिव्यता प्राप्त गर्ने, शून्यता (Emptiness) को अनुभूति एवं परमआनन्दको अनुभूत गर्ने अनि सिर्जनशीलतालाई दिव्य शक्तिको रूपमा र स्वतन्त्रता दिने माध्यमको रूपमा हेरिनुपर्दछ । यसो गर्दा हर परिस्थितिमा आफूप्रति यति मजबूत बन्नु आवश्यक छ ताकि परिस्थितिले नै आफुसँग हार खाओस् न कि आफुले ।

मदर टेरेसाले भन्नुभएको छ कि जीवनमा सँधै ठूलठूला काम गर्न संभव हुँदैन तर सानासाना कामलाई इमान्दारितापूर्वक र प्रेमपूर्वक गर्न सकिन्छ । यो कुरा जोसुकैले पनि आफ्नो दैनिक जीवन तथा कार्यक्षेत्रमा अपनाउन सक्दछन् । के राजनीतिज्ञ के प्रशासक आफ्नो समाज अनि आफ्नो कार्यक्षेत्रमा निष्ठापूर्वक तल्लो तहका व्यक्तिहरूसँग सहकार्य गर्ने उनीहरूका मर्काहरू बुझ्ने र आफ्नो गाउँठाउँका गतिविधिमा सहभागी हुने गर्न सक्दछन् । पूर्व मुख्यसचिव वा सचिव भएको व्यक्तिले खेतरोपाई गर्नु, पूर्वमन्त्रीले हाल कृषि फार्म चलाई रोजगारी दिनु जस्ता कार्यले अरुलाई समेत उत्पादनमुखी कार्यमा प्रेरणा मिल्दछ । यस खाले कार्यव्यवहारलाई आजकल Down the earth स्वभावका रूपमा लिईन्छ ।

शिक्षा, संस्कार र समृद्धि

कुनैपनि समाज वा मुलुकको समृद्धिका २ पक्षको प्रशंगमा शिक्षा र संस्कारलाई लिन सकिन्छ । किनकि समृद्धिको माध्यम तथा प्रयोगकर्ता दुवै मानव आफै हो । कुनै देश समृद्ध हुँदा सो देशका नागरिक लाभान्वित हुने हो अनि नागरिकहरूको योगदानको समष्टि नै मुलुकको समृद्धि हो । अरस्तुले उहिले भनेको कुरो “नेता र समाजको बनावट नागरिक संस्कारमा आधारित रहन्छ ।” “अहिले पनि उत्तिकै सत्य छ । सभ्यतामुखी नागरिक संस्कारको महत्व अहिले आएर कोरोना विरुद्धको लडाइमा समेत चरितार्थ भएको छ । सुसंस्कृत व्यक्तिहरूले अभावमा रहेकालाई मन फुकाएर सहयोग गरे, घरभाडामा छूट दिए । भनिएको छ कि अनाज वा खाद्यान्नको अभावले व्यक्ति मर्दछ भने संस्कारको अभावले त मानवता नै मर्दछ । राम्रो संस्कार र इमान्दारिताभन्दा ठूलो चिज केही छैन ।

कोरोनाले कुनै शिक्षा दिएको छ भने त्यो भनेको स्वनिर्मित आर्थिक उन्नयन पनि हो । चुरो कुरा चाँही हाम्रो कामप्रतिको दृष्टिकोण तथा कामका लागि सामुहिकताले मात्र मुलुकभित्र संभव हुने उत्पादन एवं अन्य संभावनामार्फत आर्थिक रुपान्तरण संभव हुन्छ । विकास र उन्नति फरक कुरा हुन् । विकासले सकारात्मक परिवर्तन वा सुधारलाई देखाउँदछ भने उन्नतिले राम्रो नागरिक बनाउने विषयसमेट्दछ । देशको उन्नतिको लागि तीन क्षेत्रको मुख्य भूमिका हुन्छ । भिजन दिने राजनीतिक क्षेत्र, तथ्य तथा संभावना केलाउने प्राज्ञिक क्षेत्र र आवश्यकता बमोजिमको वस्तु वा सेवा तयार गर्ने उत्पादन क्षेत्र । तर मेहनत गर्ने भन्दा दोषारोपणमा रमाउने प्रवृत्ति मौलाएको छ । कुटनीतिक र राजनीति नामक पुस्तकका लेखक रमेशनाथ पाण्डेका अनुसार विगतलाई विर्सने, वर्तमानलाई खेर फाल्ने र भविष्यलाई अल्मलाउने जमातले नै देशलाई कमजोर बनाएको हो ।

मानव जीवनका कट्ट सत्य कुरा

कन्फुसियसका अनुसार मानव जीवनमा अति आवश्यक तीन तत्वहरू भनेका रोटी, सुरक्षा र विश्वास हुन् । यदि दुईवटा मात्र लिनुपर्यो भने सुरक्षा र विश्वास अनि एकमात्र रोज्नुपर्यो भने विश्वास हो । विश्वास बलियो भने सुरक्षा र रोटी पनि संभव हुने देखिन्छ भने विश्वास नै कमजोर भयो भने शासन नै कमजोर अनि समाज नै कमजोर बन्न पुग्दछ ।

मानवीय जीवन तीन कुराको संगम हो । पहिलो हो पदार्थ जुन देखिन्छ अर्थात visible हुन्छ । दोश्रो हो मन जुन चल्छ अर्थात Movable हुन्छ । र तेश्रो हो चैतन्य जसका कारण जिवित छ अर्थात यो जीवित तत्व हो Live element हो । यी तीनको सकृयतबाट मात्र जीवनले पूर्णता पाउने गर्दछ ।

शासन, अनुशासन र सदाचार

शासन पद्धतिको स्वीकार्यताविना सुशासन संभव छैन । यसका लागि शासक र शासितबीच विश्वास आवश्यक पर्दछ । यसका लागि संस्था, प्रक्रिया र नेतृत्व सबै बलियो हुन आवश्यक छ । राज्य सञ्चालनको जिम्मा लिने वा शासन गर्ने अभ्यास नयाँ होइन । पहिलेदेखि शासक चयन गर्ने र फेर्ने क्रम चल्दै आएको छ । जुनसुकै देशको शासकले भनेका चार कुरा भनेर “तिमी मलाई हिंशाको अस्त्रमा एकाधिकार देउ । कानून बनाउने अधिकार देउ । मैले बनाएको कानून पालना गर । मैले निर्धारण गरेको कर तिर ।” लाई लिइन्छ । शासकले थप के पनि भन्दछ भने “यस वापत म सुरक्षा, सुविधा, पहिचान, अप्टेरोमा मद्दत गर्दछु ।” के यसरी नै भैरहेको छ वा छैन भन्ने विषय यी आधारभूत कामहरूमा राज्य कहाँ छ भनेर समीक्षा गर्दा थाह लाग्दछ ।

असल आचरणका लागि हामीले अग्रजलाई उपयुक्त मान सम्मान दिनुपर्दछ । हाम्रा मौलिक मूल्य मान्यता र संस्कारको सकारात्मक पक्षको पृष्ठपोषण हुन जरुरी छ । सदाचार उदाहरणबाट सिक्ने हो । संस्कृतमा भनिएको पनि छ कि श्रेष्ठ व्यक्तिहरू जता जान्छन् त्यो नै सही बाटो हो । बाटो देखाउने, साधु, निष्पक्ष व्यक्तिको अभाव छ । सही र योग्य व्यक्तिलाई निश्चित अवधिको लागि अगुवाई गर्न दिने र कामका क्रममा त्रुटी कमजोरी भेटिएमा आत्मआलोचना गरी सुध्ने वा कानूनी कारवाहीको प्रयोग गर्नुको विकल्प छैन ।

भ्रष्ट आचरण हुनु वा भ्रष्टाचारजन्य कसूर गर्नु अन्तरसम्बन्धित विषय हुन् । भ्रष्टाचारीको रड, लिङ्ग, जाति, धर्म र भूगोल हुँदैन । सबै देशमा हुन्छन् अर्थात तिनीहरूको कुनै देश हुँदैन । भ्रष्टाचारविरुद्ध देशहरू त मिल्नु जरुरी छ भने देशभित्रका सरोकारवालाबीच त भ्रन कसिलो सम्बन्ध आवश्यक पर्दछ नै ।

ज्ञान प्राप्ति कहिल्यै रोकिने विषय होइन । कर्मक्षेत्रमा खट्दै जाँदा कुनै विन्दुमा पुगेर धनप्रतिको मोह भंग हुन समय आउन सक्छ । यस्तो समय आउनु भनेपछि कुनै न कुनै रूपमा ब्रम्हज्ञान प्राप्त हुनु हो । ब्रम्हज्ञान प्राप्त भएपछि साधकमा आउनुपर्ने ४ कुराका रूपमा जान्नु केही छैन, गर्नु केही छैन, छोड्नु केही छैन र पाउनु केही छैन हो । तर ब्रम्हज्ञान प्राप्त गर्ने कुरा भने आफैमा सहज छैन । यसले नै निकै गहिरो साधनाको माग गर्दछ ।

बुद्धबाट प्रसार भएको ज्ञानरश्मी

बुद्धका ज्ञानरूपी उपदेश वा वचनहरूलाई मैनवत्तीको उज्यालोसँग तुलना गर्न सकिन्छ । बुद्ध स्वयंले भनेका पनि छन् “एउटा मैनवत्तिबाट हजारौं मैनवत्तीहरू बाल्न सकिन्छ । तिमी जति धेरै वत्तिहरू बाल्दै जान्छौ उति धेरै उज्यालो पाउँछौ । खुशी पनि त्यस्तै हो । अरुलाई बाँड्दैमा यो कहिल्यै सकिदैन, बरु बढ्दै जान्छ । “उनी सत्यवादी व्यक्तित्व थिए । उनले भनेका छन् कि सूर्य, चन्द्र र सत्य यी तीन कुरा लामो समय लुक्दैनु । सबै व्यक्तिको वचनको जवाफ दिन संभव हुँदैन र यदि दिन प्रयास गरियो भने पनि तनावको विषय हुन जान्छ । बुद्धले भनेका छन् कि जति थोरै नकरात्मक व्यक्तिका कुरामा प्रतिक्रिया व्यक्त गरिन्छ त्यति नै हाम्रो जीवन शान्तिपूर्ण बन्दछ ।

बुद्धको शान्त भाव आसन र हातको मुद्राले करुणा, प्रज्ञा र समाधीको झलक दिन्छ । बुद्ध भनेको सुन्दरता कला र शान्तिको प्रतिक हुन् । धन दौलत, मानमर्यादा, पद प्रतिष्ठा प्राप्त गरेर मानिस सम्पन्न हुन सक्छ तर सुखी हुन सक्दैन । मानिसले आफ्नो रुचि र कौशल अनुरूप जुनसुकै काम गरेपनि हुन्छ । कुनैपनि काम ठूलो वा सानो हुँदैन । मुख्य कुरा अप्रमादपूर्वक आफ्नो काममा लागि रहनु नै महत्वपूर्ण कुरा हो ।

अध्यात्मतर्फको पहिलो खुड्किलोको रूपमा बुद्धले आफ्नो जीवनकालमा र यही जगतमा के कसरी संभव हुन्छ भन्ने सम्बन्धमा दिनुभएको उपदेशयुक्त ज्ञानको विशेष महत्व छ । उनका अनुसार दुःख छ र यसलाई निर्मूल गर्ने उपाय छ । लोक, परलोक, आत्मा अनात्मा, स्वर्ग, नर्क, सीमित, असिमितबारे तर्क वितर्क नगरी तथा मरेपछि स्वर्ग पुगी सुख पाउने निरर्थक र अनजान प्रयासमा नलागी बरु शील, समाधी तथा प्रज्ञाको जीवन अवलम्बन गरी यही जीवनमा सुख, सन्तोष, शान्ति प्राप्त गरी दुःखबाट मुक्त भई संवोधी प्राप्त गर्नतिर अग्रसर हुनुपर्दछ र यही नै अध्यात्मिक जीवनतर्फत उन्मुख हुने पहिलो खुड्किलो हो ।

बुद्धले बुद्धत्व प्राप्त गरेपछि पहिलोपटक सारनाथमा ५ जना चेलाहरूलाई दिएको पहिलो कल्याणकारी सन्देशरूपी उपदेश अन्तर्गत ४ आर्यसत्य र आठ सत्य बाटो अर्थात् आर्य अष्टांगिकमार्गको अवलम्बन गर्नुसँग सम्बन्धित छन् । सारमा भन्नुपर्दा यही जीवन र यसैलोकमा सुख, शान्ति र निर्वाण प्राप्त गर्ने तरिका सम्बन्धमा सल्लाह वा सुझाव यसमा प्राप्त हुन्छ ।

चार आर्यसत्य अन्तर्गत यी विषय पर्दछन् :

- दुःखः यो जगतमा जन्म लिनु नै दुःखको शुरुवात हो ।
- दुःख को कारणः बुढ्याई, रोग र मृत्यु दुःखका अरु कारण हुन् ।
- दुःख को निरोध संभव छ ।
- दुःख निरोध गर्ने उपाय अवलम्बन आफैले गर्नुपर्दछ ।

जीवनमा मध्यममार्गको अवलम्बन गर्नुपनि बुद्धले देखाएको अति महत्वपूर्ण मार्ग हो । यसले दुई अतिसयवीचको मार्ग अपनाउन सिकाउँदछ । यसका लागि बुद्धले ८ वटा मार्ग बनाउनुभएको छ । मानिसलाई अँध्यारोबाट उज्यालोतिर लगीदिने,चेतना जगाइदिने, शान्ति प्राप्त गर्ने, सम्बोधी पाउने र आखिरमा निर्वाण प्राप्त गर्न सघाउने जस्ता महत्वपूर्ण उपायहरू यसमा पर्दछन् ।

आर्य अष्टांगिक मार्गमा देहायका ८ वटा विषय पर्दछन्:

क्र.सं.	शील	व्याख्या
१	सम्यक दृष्टि	वस्तु, व्यक्ति, स्थितिको शुद्ध दर्शन
२	सम्यक संकल्प	चिन्तन, मनन, सौच
३	सम्यक वचन	मधुर, संयमित र सत्य
४	सम्यक कर्म	ठीक, शुद्ध र दुष्कर्मरहित
५	सम्यक आजिविका	शोषण, अन्याय र हानी नपुग्ने
६	सम्यक व्यायाम	सद्गुण वढाउने अग्रसर
७	सम्यक स्मृति	विना राग, द्वेष, समभाव
८	सम्यक समाधि	राग द्वेषबाट निर्लिप्त भै अनित्यबोध

मन शुद्ध गर्नेक्रममा वाणीशून्य हुनु अति आवश्यक छ । हामी निरन्तररूपमा आवाज निकाल्ने र एकलै बस्न नसक्ने स्वभावका पनि हुन सक्छौं । तर एकान्तमा वा एकलै पनि जीवन व्यतित गर्ने कला आवश्यक छ । यसो भनेर घरपरिवार समाजभन्दा पर बनजंगल वा गुफामा गएर बस्ने भनिएको होइन । सामाजिक जीवन जिएर पनि स्वभावमा वाणिशून्य हुन सकिन्छ । यसबाहेक बुद्धले मानव जीवनका लागि आवश्यक पञ्चशील अर्थात् पाँच गुणहरूको समेत चर्चा गरेका छन् । ती पाँच गुणहरू यसप्रकार रहेका छन्:

१. जीव हिंसाबाट अलग रहनु
२. चोरीबाट विमुख हुनु
३. ब्रम्हचर्यको पालना जसबाट समाजमा शोषण, अपहरण तथा व्यभिचारबाट उन्मुक्ति मिल्दछ
४. भूठो नबोल्नु र अरुको निन्दा नगर्नु
५. मद्यपान वा नसिलो पदार्थको सेवनबाट टाढा रहनु

एकाग्र चिन्तनको शक्ति र शक्ति प्रयोगका पूर्वशर्तहरू

खप्तड स्वामीको विचारमा “एकाग्रतापूर्वक गरिएको चिन्तनले असम्भवलाई पनि सम्भव बनाउँदछ ।” यो भनाई सार्वजनिक सेवामा परीक्षा उत्तिर्ण गर्न इच्छुक व्यक्तिदेखि सेवाप्रदायक निकायमा कार्यरत जनशक्तिलाई समेत काम लाग्दछ । त्यसैगरी कार्यक्षेत्रमा सुधार कार्य गर्दा असलले असल गर्न सकोस् र खरावले खराव गर्न नसकोस् भन्ने सिद्धान्तरमान्यताले काम गर्नुपर्दछ । अर्कोतिर काम गर्ने प्राधिकार रहेको व्यक्तिमा रहने प्राधिकार र नैतिकता दुवै आवश्यक पर्दछ भने निर्णय लिन वा समस्या समाधान गर्नका लागि निर्णय गर्ने अधिकार र सूचनामा पहुँच दुवै आवश्यक पर्दछ । यति हुँदाहुँदै पनि राम्रो शासन सञ्चालनको कुञ्जी भनेको असल आचरण र व्यवहार नै हो । पहिले पहिले यसैलाई धर्म पनि भनिन्थ्यो ।

प्रशासनिक नेतृत्वमा रहने गुणहरू समयक्रममा परिवर्तन हुन सक्दछन् । अहिले आएर अनुमान लगाउन नसकिने र जटिल परिस्थितिमा समेत काम गर्न सक्ने प्रशासकको खाँचो बढेर गएको छ । साधारण अवस्थामा पनि प्रशासकहरू आफ्नो लागि भन्दा पनि सर्वसाधारणको लागि काम गरेर देखाउने पत्यारयोग्य हुनु जरुरी छ । प्रशासनविद प्रा.डा. भीमदेव भट्टका अनुसार असल प्रशासकमा ६ वटा गुणहरू अपेक्षा गरिन्छ । ती गुणहरू अग्रगामी सोच, सकरात्मक धारणा, सेवाग्राही भावना, निर्मल चरित्र, कर्तव्यनिष्ठ र जवाफदेही र राष्ट्रभक्ति ।

ढिलासुस्तीको प्रशंग र सुशासनका कुरा

आदिकवी भानुभक्तकै पालामा पनि सरकारी अड्डाका कर्मचारीहरूको ढिलासुस्ती प्रवृत्तीको उनले कविता नै बनाएका थिए ।

“बिन्ती डिङ्गा वचारीसित कती गरुँ चुप रहन्छन् नबोली,
बोल्छन् त ख्याल गर्याभैँ अनि पछि दिन दिन भन्दछन् भोलि भोलि ।
कित सक्दिन भन्नु कि त अब छिनिदिनु क्या भन्छन् भोलि
भोलि भोलि भन्दैमा सब घर बितिगयो बक्सियोस् आज भोली”

अहिले पनि सुशासन मुलुकको अभिष्ट एवं आदर्शतम गन्तव्य हो । परिवर्तित सन्दर्भमा योग्य व्यक्तिको खोजी गर्दा उसको गुण र योग्यतामात्र नहेरी उसको व्यवहार र कामप्रतिको दृष्टिकोण वा निष्ठाको परीक्षण गर्ने क्रम बढेर गएको छ । धेरै नै राम्रो मार्कसहित डिग्री हाँसिल गरेको व्यक्ति पनि यदि सेवाग्राहीसँग रिसाएर व्यवहार गर्यो भने उसको सेवा प्रदान गर्ने योग्यता कमजोर हुन्छ, अनि समग्र सरकारी सेवाप्रति सेवा लिनेको दृष्टिकोण के कस्तो होला हामी सजिलै अनुमान लगाउन सक्दछौँ । शेख सादीको भनाइमा साँच्चै वृद्धिमान त्यही हो जो क्रोधका हालतमा पनि नराम्रा शब्द प्रयोग गर्दैन ।

कर्मचारीहरूलाई लाग्ने गरेको एउटा आरोप छ कि आकाशमा उडेका चराको गतिविधि थाह लाग्छ तर कर्मचारीको गतिविधि थाह पाउन गाह्रो छ । कर्मचारीको कार्यशैली खुला हुनुपर्ने, आचरण सफा हुनुपर्ने र काम गर्दै सो को जानकारी सार्वजनिक गर्दै सुधारको लागि अन्य सरोकारवालाको समेत राय सल्लाह र पृष्ठपोषण लिनुपर्नेमा त्यस्तो कमे मात्र हुने गरेको छ । अन्तरकृया गर्ने र सुभाब ग्रहण गर्ने क्रमलाई बढाएर जानु आवश्यक छ । वर्तमान समयमा काम गर्ने सार्वजनिक सेवकले “गुनासो भए हामीलाई भन्नुहोस् राम्रो लागे अरुलाई सुनाउनुहोस् ।” भन्न सक्नुपर्दछ । संगठनभित्र पनि क्षमता र रुचिअनुसार जिम्मेवारी दिनु र कार्यसम्पादनस्तरको समीक्षा गर्नु आवश्यक छ । कसैलाई काममा थप उत्प्रेरित गर्नु छ भने उसले राम्रो काम गरेको अवस्थामा प्रत्यक्ष भेटेर प्रशंसा गर्नुपर्दछ ।

सरकारी कर्मचारीप्रतिको अपेक्षा

सरकारी कर्मचारीहरूको प्रकृति सम्बन्धमा एउटा अंग्रेजी भनाई रहेको छ: "Designed by genius run by idiots" अवश्य पनि यसको क्रियाशिलता र परिणाम भनेको सञ्चालकमा समेत भर पर्दछ । तर सञ्चालक अर्थात राजनैतिक नेतृत्वको वृत्तमा कर्मचारीतन्त्रप्रति निरन्तरको आग्रहपूर्वाग्रह र अविश्वास भयो भने कर्मचारीतन्त्रले उर्जाका साथ काममा भिड्न सक्दैन । यसै सन्दर्भमा वीपी कोइरालाले भन्नुभएको थियो एउटा भनाई सान्दर्भिक छ “सरकारी कर्मचारी कसैका मानिस हुँदैनन्, सरकारप्रति वफादार हुन्छन् ।” त्यसो त जनइच्छाअनुसार चल्ने सरकारमा जनमत नै सरकार सञ्चालनको आधार हुनुपर्दछ । (The will of the people should be the basis for the authority of the government, UDHR 1948). शासनको वैधता भनेकै जनमतको सम्मान गर्नुमा रहन्छ । शासनको परीक्षा जनमत परीक्षण वा चुनावबाट हुन्छ भने सार्वजनिक सेवामा संलग्न रहनेको परीक्षा भने कामको रोहमा संस्थाले गर्नुपर्ने हुन्छ । सेवा प्रवेश हुँदा लोकसेवा आयोगले लिने परीक्षा निर्विवाद र वैज्ञानिक भएजस्तै कार्यसम्पादनको स्तर मापन पनि वस्तुगत र मानकमा आधारित हुनु जरुरी छ । कार्यसम्पादनको परीक्षण नहुँदा कर्मचारीहरूको क्षमता सँधैँ उस्तै रहन्छ, भन्ने छैन । The unexamined life is not worth living (Socrates) अर्थात कहिल्यैपनि परीक्षणमा नराखिएको जीवन जिउन लायक हुँदैन । यो भनाइले परीक्षा दिन र उत्तीर्ण गर्नका लागि प्रोत्साहित गर्दछ ।

ढुंगो कुरा

राष्ट्रसेवकको रुपमा रही सर्वसाधरणको सेवा गर्नु आफैमा पुण्य कर्म हो । राम्रो परिणाम निस्कनेगरी काम गर्नका लागि काम गर्ने तौरतरिका पनि उचित हुनुपर्दछ । काममा समूह गतिशिलता पनि आवश्यक पर्दछ । कवि श्याम गोतामेले भन्नुभएको पनि छ कि यदि कुनै काम गरिनु लायक छ भने त्यो राम्ररी गरिनु लायक हुन्छ । कर्मचारीतन्त्रको मुख्य समस्या भनेकै प्रक्रियामा धेरै अलमलितु हो । योजना बनाउने अनि लक्ष्य तोक्ने तर लक्ष्य प्राप्तिका लागि काम कमै मात्र हुने रोग देखिएको छ । व्यक्ति, समूह र संस्थागत तहमा सिकाई र सो को प्रयोगलाई बढाएर लैजानुपर्दछ । काँधमा रहने जिम्मेवारी पूरा गर्नका लागि कार्यक्षेत्रगत निपुणताका अलावा हृदयमा इमान्दारी र मस्तिष्कमा समझदारी पनि सँगसँगै चाहिन्छ । अस्तु ।

सन्दर्भ सामग्री

- Art of Living training resources
- श्री श्री श्री रविशंकर, मौन उत्सव ।
- स्वामी आनन्द अरुण, सन्त गाथा ।
- घनश्याम राजकर्णिकार, (२०७१), बुद्धज्योतिका केही रश्मि, बौद्ध प्रवचन समाज, कमलपोखरी काठमाण्डौ व्यक्तिगत डायरी टिपोटहरू ।

नेपाल र भारतको संघीय बजेटको तुलनात्मक विश्लेषण

✍ शंकर प्रसाद अधिकारी

सारांश

सार्वजनिक क्षेत्रको आकार निर्धारण गर्दा कुल गार्हस्थ उत्पादनसँग सरकारी खर्चको अनुपात मात्र हेर्नु हुँदैन । सार्वजनिक वस्तु तथा सेवाको उत्पादन र वितरणको लागत दर कायम गर्ने 'डिफ्लेटर' निर्धारण गरी लागत घटाउनु पर्ने अवधारणाको विकास पछिल्लो समयमा भएको छ । भारत (संघ र राज्य)को तुलनामा त हाम्रो सार्वजनिक खर्चको आकार (संघको मात्र पनि) कुल गार्हस्थ उत्पादनको अनुपातमा दोब्बरले बढी छ । चीन जस्तो समाजवादी भनिएको देशको भन्दा पनि नेपालको सार्वजनिक क्षेत्रको आकार बढी छ । निजीकरणबाट प्राप्त हुने रकम चुक्ता गर्नु पर्ने ऋण दायित्व नभए पनि यसलाई पूँजीगत आम्दानीको रूपमा लिइन्छ । बजेट घाटा पूर्ति गर्ने यो राम्रो उपाय हो । नेपालमा त निजीकरणको प्रक्रिया नै अवरूद्ध छ । निजीकरण गर्नु भनेको संस्थान बेचेर खानु हो भन्ने भाष्य निर्माण गरिएको छ । आर्थिक उपादेयता नभएका संस्थान निजीकरण गरिनु पर्ने सन्दर्भलाई पनि वैचारिक जामा लगाएर गर्न नहुने कामको दर्जामा राखिएको छ । भारतले राष्ट्रिय ध्वजाबाहक एयर इन्डियाको शेयर बेच्ने लक्ष्य राख्दा हामीले नेपाल वायु सेवा निगमको व्यवस्थापन करारमा दिन पनि सहमति जुटाउन सकेका छैनौं । नेपालमा वैचारिक जडताले निम्त्याउने समस्या पनि धेरै छन् । भारतको बजेटमा सार्वजनिक संस्थानको निजीकरणबाट ने.रु. ३३.६० खर्ब उठाएर खर्च गर्ने उल्लेख गरिएको छ । राजस्वले चालु खर्च पनि नधान्ने अवस्थामा त्यसको केही अंश त प्रशासनिक खर्चमा पनि जाने नै भयो । यति हुँदा पनि भारतमा निजीकरणको विरोध छैन । सर्वदलीय सहमति नै छ । हामीकहाँ त औचित्यहीन संस्थान निजीकरण गर्नु पनि आर्थिक अपराध कै कोटीमा राखिने अवस्था छ । यसले हाम्रो चिन्तनको जडता उजागर गर्छ । विकासको आफ्नै गती हुन्छ, यो कोही 'चामत्कारिक' आउँदैन धेरै छिटो भैहाल्दैन । हाम्रो अर्थतन्त्रका संरचनात्मक समस्या छन्, जुन छोटो समयमा सजिलै पार लगाउन गाह्रो छ । यसले समय लिन्छ, सुभ्रुभ्रपूर्ण इमान्दार प्रयास जरूरी छ ।

यस आलेखमा नेपाल र भारतको संघीय बजेटको विविध पक्षको विश्लेषण गरी नेपालको अवस्था चित्रण गरिएको छ । हाम्रा सापेक्षित सबलता र दुर्बलताको चर्चा गरिने छ । सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा के हामी निराश नै हुनु पर्ने छ त ? यस प्रश्नको उत्तर खोज्ने तथा हाम्रा चुनौती र लिनुपर्ने नीतिको सम्बन्धमा पनि चर्चा गरिने छ । नेपालको आ.व २०७७/७८ को बजेट वक्तव्य आउनु भन्दा पहिले नै तयार गरिएको हुनाले यस आलेखमा नेपालको आ.व २०७६/७७ को बजेट वक्तव्य र भारतको सन् २०२०/२१ को बजेट वक्तव्यलाई तुलना गरिएको छ, न कि वास्तविक खर्चलाई ।

पहिलो, नेपाल र भारतको सार्वजनिक खर्च संरचना र प्रवृत्तिको तथ्यपूर्ण विश्लेषण गरौं । त्यसपछि, नेपालले अवलम्बन गर्ने आर्थिक तथा वित्तीय नीतिको सन्दर्भको चर्चा गरौंला । भारतीय तथ्याङ्कलाई तुलनायोग्य बनाउन नेपाली रुपैयाँमा परिवर्तन गरी दुई वटा तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ ।

✍ पूर्व अर्थ सचिव, नेपाल सरकार

नेपाल भन्दा भारत क्षेत्रफल र जनसंख्यामा क्रमश करिब २२ र ४४ गुणाले ठूलो छ । तर कुल गार्हस्थ उत्पादन ने.रु. ३५९८.३ खर्ब (२०२०/२१ को अनुमानित) भएको भारत विश्वको पाँचौं ठूलो अर्थतन्त्र हो, जुन नेपालको अर्थतन्त्र भन्दा करीब १०९ गुणा ठूलो छ । नेपालको कुल गार्हस्थ उत्पादन ने.रु. ३४.६४ खर्ब (२०७५/७६ को अनुमानित) छ । प्रधानमन्त्री नरेन्द्र मोदीले विद्यमान २.९ ट्रिलियन डलरको भारतीय अर्थतन्त्रलाई सन् २०२४ सम्म वार्षिक ११.५ प्रतिशतको आर्थिक वृद्धि गरी ५ ट्रिलियन डलरको अर्थतन्त्रमा पुर्याउने महत्वकांक्षी लक्ष्य लिएका छन् । यद्यपि भारतमा देखिएको आर्थिक मन्दीको सन्दर्भमा यो संभव नहोला ! यस्तो लक्ष्यको सन्दर्भमा भारतको सन् २०२०/२१ को भारतीय बजेटको संरचना के कस्तो छ त ? नेपालको २०७६/७७ को बजेट र भारतीय बजेटको तुलनात्मक विश्लेषण गरिने छ ।

अर्थतन्त्रको आकारको अनुपातमा भारतको सार्वजनिक खर्चको आकार भने सानो छ । भारतको सन् २०२०/२१ को संघीय बजेट ने.रु. ४८६.७५ खर्बको छ, जुन कुल गार्हस्थ उत्पादनको करीब १३.५३ प्रतिशत हो । त्यसमा राज्य सरकारले गर्ने खर्च समेत हिसाब गर्दा पनि यो अनुपात २० प्रतिशत भन्दा माथि जाँदैन । त्यस्तै, कुल गार्हस्थ उत्पादन र संघले उठाउने राजस्वको अनुपात ११ प्रतिशत मात्र छ । राज्य सरकारले उठाउने राजस्व समेत समावेश गर्दा यो अनुपात करीब १४ प्रतिशत हुन्छ । जबकि नेपालको संघीय बजेट ने.रु. १५.३३ खर्ब छ, जुन कुल गार्हस्थ उत्पादनको करीब ४४ प्रतिशत होस कुल गार्हस्थ उत्पादन र राजस्वको अनुपात २४ प्रतिशत छ । तर जीडीपीमा यथार्थ खर्चको अंश भने निश्चय पनि कम हुन्छ । यसरी नेपालको सार्वजनिक क्षेत्रको आकार कुल गार्हस्थ उत्पादनको सापेक्षतामा भारतको भन्दा निकै ठूलो छ । यसबाट स्पष्ट हुन्छ कि भारतको अर्थतन्त्र र आर्थिक वृद्धिमा निजी क्षेत्रको भूमिका नेपालमा भन्दा निकै बढी छ ।

कुल गार्हस्थ उत्पादनको तुलनामा नेपालको सार्वजनिक खर्चको आकार त चीनको भन्दा पनि ठूलो छ । हुनत सार्वजनिक क्षेत्रको आकार निर्धारण गर्दा कुल गार्हस्थ उत्पादनसँग सरकारी खर्चको अनुपात मात्र हेर्नु हुँदैन । सार्वजनिक वस्तु तथा सेवाको उत्पादन र वितरणको लागत दर कायम गर्ने 'डिफ्लेटर' निर्धारण गरी लागत घटाउनु पर्ने अवधारणाको विकास पछिल्लो समयमा भएको छ । तर यहाँ नेपालसँग भारत र चीनको सार्वजनिक खर्चको मात्र 'डिफ्लेटर' नघटाई तुलना गरिएको छ । चीनमा सन् २०१९ मा सार्वजनिक खर्च कुल गार्हस्थ उत्पादनको ३४.७६ प्रतिशत थियो । सन् २०२४ मा यो अनुपात ३३.१४ मा झर्ने अनुमान छ । भारत (संघ र राज्य) को तुलनामा त हाम्रो सार्वजनिक खर्चको आकार (संघको मात्र पनि) कुल गार्हस्थ उत्पादनको अनुपातमा दोब्बरले बढी छ । चीन जस्तो समाजवादी भनिएको देशको भन्दा पनि नेपालको सार्वजनिक क्षेत्रको आकार बढी छ । सार्वजनिक खर्चको ठूलो आकारले के संकेत गर्छ त ? यसले निजी क्षेत्रको विकासमा के प्रभाव परिरहेको छ भन्ने प्रश्नहरू स्वभाविक रूपमा उठ्छन् । यस सन्दर्भमा समग्र अर्थतन्त्र र सार्वजनिक क्षेत्रमा सुधारका अबका कार्यसूची के हुनुपर्छ त ?

नेपालको भन्दा भारतको बजेट घाटाको अंश बढी छ । नेपालको आ.व. २०७६/७७ को बजेट ४.९३ खर्बले घाटामा छ, जुन कुल बजेटको ३२.१५ प्रतिशत हो । तर नेपालमा पूँजीगत खर्च कम हुने हुनाले वास्तविक बजेट घाटा भने यो भन्दा कम हुन्छ । तर पूँजीगत खर्च नभएर बजेट घाटा कम हुनु राम्रो होइन । भारतको २०२०/२१ को बजेट ने.रु. १७१.८९ खर्बले घाटामा छ, जुन कुल बजेटको ३५.३१ प्रतिशत हो । नेपालमा घाटा बजेट पुरा गर्ने प्रमुख श्रोत वैदेशिक ऋण रु. २.९९ खर्ब अनुमान गरिएको छ, जुन कुल बजेटको १९.५ प्रतिशत हो । नेपालको आन्तरिक ऋण ने.रु. १.९५ खर्ब छ, जुन कुल बजेटमा १२.७२ प्रतिशत हो ।

भारतले भने वैदेशिक ऋण नगन्य मात्रामा लिन्छ। भारतको बजेटमा वैदेशिक ऋण रकम ने.रु. ०.७४ खर्ब मात्र अनुमान गरिएको छ, जुन कुल बजेटको ०.२४ प्रतिशत मात्र हो। भारतले न्यून बजेट पूर्ति गर्ने प्रमुख श्रोत आन्तरिक ऋण, सार्वजनिक संस्थान निजीकरणबाट प्राप्त हुने रकम र सरकारी ऋण लगानीको फिर्ता रकम हुन्। भारतको बजेटमा आन्तरिक ऋणने.रु. १३५.८९ खर्ब छ, जुन कुल बजेटको २७.९ प्रतिशत हो। भारतले सार्वजनिक संस्थानको निजीकरणबाट ने.रु. ३३.६० खर्ब प्राप्त हुने अनुमान गरेको छ, जुन कुल बजेटको करीब ७ प्रतिशत हो। निजीकरणबाट प्राप्त हुने रकम चुक्ता गर्नु पर्ने ऋण दायित्व नभए पनि यसलाई पूँजीगत आम्दानीको रूपमा लिइन्छ। बजेट घाटा पूर्ति गर्ने यो राम्रो उपाय हो। नेपालमा त निजीकरणको प्रक्रिया नै अवरूद्ध छ। निजीकरण गर्नु भनेको संस्थान बेचेर खानु हो भन्ने भाष्य निर्माण गरिएको छ। आर्थिक उपादेयता नभएका संस्थान निजीकरण गरिनु पर्ने सन्दर्भलाई पनि वैचारिक जामा लगाएर गर्न नहुने कामको दर्जामा राखिएको छ। भारतले राष्ट्रिय ध्वजाबाहक एयर इन्डियाको शेयर बेच्ने लक्ष्य राख्दा हामीले नेपाल वायु सेवा निगमको व्यवस्थापन करारमा दिन पनि सहमति जुटाउन सकेका छैनौं।

तालिका-१
नेपाल र भारतको बजेटको तुलनात्मक तालीका

(ने.रु.मा)

सूचक	अर्थतन्त्रको आकार	संघीय बजेट	राजस्व बचत, घाटा	बजेट घाटा	जीडीपी र राजस्व अनुपात	बजेटमा वैदेशिक ऋण	बजेटमा वैदेशिक अनुदान	बजेटमा आन्तरिक ऋण	जीडीपीऋण (हालसम्म)	राजस्वबाट तल्ला सर कारमा जाने	तल्ला सर कारलाई अनुदान	
नेपाल	रकम	३४.६४ खर्ब	१५.३३ खर्ब	०.२४ खर्ब (बचत)	४.९३ खर्ब	८.६ खर्ब	२.९९ खर्ब	५८ अर्ब	१.९५ खर्ब	५.९५ खर्ब	१.३१ खर्ब	३.४२ खर्ब
	प्रतिशत	नेपाल भन्दा भारतको अर्थतन्त्र १०९ गुणा ठूलो	जीडीपीको ४४ प्रतिशत	जीडीपीको ०.६९ प्रतिशत	३२.१५ प्रतिशत	जीडीपीको २४ प्रतिशत	१९.५ कुल बजेटको प्रतिशत	कुल बजेटको ३.७८ प्रतिशत	१२.७२ प्रतिशत	२८.२० प्रतिशत	११.७७ प्रतिशत	२२.२८ प्रतिशत
भारत	रकम	३५९८.३० खर्ब	४८६.७५	९७.४७ खर्ब घाटा	१७१.८९ खर्ब	३५९.३४	०.७४ खर्ब	१३ अर्ब	१३५.८९ खर्ब	१४७३.५६ खर्ब	१२५.४७ खर्ब	९७.०४ खर्ब
	प्रतिशत	विश्वको ५औं ठूलो अर्थतन्त्र	जीडीपीको १३.५३ प्रतिशत	जीडीपीको २.७ प्रतिशत	३५.३१ प्रतिशत	११ प्रतिशत (अनुमानित)	०.२४ प्रतिशत निजीऋण २१%)	कुल बजेटको ०.०४ प्रतिशत	२७.९० प्रतिशत	४१ प्रतिशत	२७.९३ प्रतिशत	१९.९४ प्रतिशत

नेपालको बजेटमा पूँजीगत बजेटको अंश भारतको बजेटमा भन्दा बढी छ। नेपालको आ.व २०७६/७७ को संघीय बजेटमा पूँजीगत बजेट ने.रु.४.०८ खर्ब छ, जुन कुल बजेटको २६.६ प्रतिशत हो। तर भारतको सन् २०२०/२१ को बजेट ने.रु. ४८६.७५ खर्बमा पूँजीगत खर्च ने.रु. ६५.९३ खर्ब छ, जुन कुल बजेटको १३.५५ प्रतिशत मात्र हो। नेपालमा ८० प्रतिशत मात्र पूँजीगत बजेट खर्च हुँदा पनि उक्त अनुपात भारतको भन्दा बढी नै हुन्छ। हुनत नेपाल र भारतमा प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई जाने अनुदानबाट पनि पूँजीगत खर्च हुन्छ। यहाँ संघीय पूँजीगत बजेटको सन्दर्भलाई मात्र लिइएको छ। भारतमा सार्वजनिक क्षेत्रबाट हुने पूँजी लगानीको कमीलाई स्वदेशी र वैदेशिक निजी लगानीले क्षतिपूर्ति गर्छ। भारतमा सन् २०१८ सम्ममा कुल गार्हस्थ उत्पादनको १४ प्रतिशत भन्दा बढी वैदेशिक लगानी स्टक रहेको छ। जबकि सानो आकारको अर्थतन्त्र भएको नेपालको वैदेशिक लगानी स्टक कुल गार्हस्थ उत्पादनको ६.३८ प्रतिशत मात्र छ। तसर्थ नेपालले पूँजी लगानी क्षमता बढाउन र वैदेशिक लगानी भित्र्याउन जोड दिनुपर्छ।

तालिका -२
नेपाल र भारतको बजेटको तुलनात्मक तालिका

(नेरु)

सूचक		तल्ला सरकारलाई जाने अनुदान	साँवा ब्याज भुक्तानी	पूँजीगत खर्च	कर्मचारी रप्रशासनिक खर्च	पेन्सन खर्च	प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी स्टक (२०१८)
नेपाल	रकम	३.४२ खर्ब	०.९४ खर्ब	४.०८ खर्ब	२.६० खर्ब	०.७९ खर्ब	२.२१ खर्ब
	प्रतिशत	बजेटको २२.२८%	बजेटको ६.१०%	बजेटको २६.६%	बजेटको ९.३४%	बजेटको ५.१७%	जीडीपीको ६.३८%
भारत	रकम	९७.०४ खर्ब	११३.३२ खर्ब	६५.९३ खर्ब	९७.५३ खर्ब	३३.७१ खर्ब	४४०.४४ खर्ब
	प्रतिशत	बजेटको १९.९४%	बजेटको २३.२८%	बजेटको १३.५५%	बजेटको २०.०४%	बजेटको ६.९३%	जीडीपीको १४.२१%

नेपालको संघीय बजेट अनुमानमा राजस्व बचत छ, अर्थात, राजस्वले चालु खर्च धान्छ, र करीब २४ अर्ब बचत रहने अनुमान छ। कुल गार्हस्थ उत्पादनसँग उक्त बचत ०.६९ प्रतिशत हो। खर्च कम हुने हुनाले यथार्थ राजस्व बचत अभै बढी हुन्छ। तर भारतको बजेटमा राजस्व घाटा छ। चालु खर्चको लागि राजस्व ने.रु. ९७.४७ खर्बले अपुग हुन्छ, जुन घाटा कुल बजेटको २० प्रतिशत र कुल गार्हस्थ उत्पादनको २.७ प्रतिशत हो। नेपालको राजस्वको मुख्य आधार उत्पादन होइन। उपभोग्य वस्तु आयतामा लिइने भन्सार, मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तशुल्कको कुल हिस्सा सबैभन्दा धेरै छ। नेपालको राजस्व र आर्थिक वृद्धि उत्पादनमा भन्दा उपभोगमा आधारित छ।

त्यस्तै नेपालको बजेटमा साँवा व्याज भुक्तानिको लागि ने.रु. ९४ अर्ब छुट्याइएको छ, जुन कुल बजेटको ६.१० प्रतिशत हो। जबकि भारतको बजेटमा व्याज भुक्तानिलाई ने.रु. ११३.३२ अर्ब छुट्याइएको छ, जुन कुल बजेटको २३.२८ प्रतिशत हो।

नेपालको बजेटमा आन्तरिक ऋण ने.रु. १.९५ खर्ब छ, जुन कुल बजेटको १२.७२ प्रतिशत हो। भारतमा भने यस्तो ऋणने.रु. १२७.४१ खर्ब छ, जुन कुल बजेटको २७.९ प्रतिशत हो। त्यस्तै, नेपालको हालसम्मको ऋण दायित्व ने.रु. ५.९५ खर्ब छ। यो कुल गार्हस्थ उत्पादनको २८.२ प्रतिशत हो। जबकि भारतमा कुल ऋण दायित्व ने.रु. १४७३.५६ खर्ब छ। यो कुल गार्हस्थ उत्पादनको ४१ प्रतिशत हो।

त्यस्तै, नेपालको बजेटमा कर्मचारी र प्रशासनिक खर्च (स्टाब्लिस्मेन्ट खर्च) ने.रु. २.०६ खर्ब छ। यो कुल बजेटको १७ प्रतिशत हो। भारतको बजेटमा यस्तो खर्च ने.रु. ९७.५३ खर्ब छ। यो कुल बजेटको २० प्रतिशत हो। नेपालमा पेन्सन खर्च ने.रु.७९ अर्ब छ, जुन कुल बजेटको ५.१७ प्रतिशत छ। भारतमा पेन्सन खर्च ने.रु. ३३.७१ खर्ब छ, जुन कुल बजेटको ६.९३ प्रतिशत हो।

वित्तीय संघीयता तर्फ हेर्दा नेपालमा राजस्व बाँडफाँड मार्फत प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई ने.रु. १.३१ खर्ब जान्छ, जुन कुल राजस्वको ११.७७ प्रतिशत हो। भारतमा यस्तो राजस्व ने.रु. १२५.४७ खर्ब जान्छ, जुन कुल राजस्वको २७.९३ प्रतिशत हो। भारतमा यसरी राजस्व बाँडफाँड मार्फत बढी रकम जानु संघीयताको असल अभ्यास हो। नेपालमा प्रदेश र स्थानीयलाई अनुदानको रूपमा ने.रु.३.४२ खर्ब जान्छ, जुन कुल बजेटको २२.८ प्रतिशत हो। भारतमा भने यस्तो अनुदान रकम ने.रु. ९७.०४ खर्ब छ। यो कुल बजेटको १९.९४ प्रतिशत हो।

उपर्युक्त तथ्यहरू विश्लेषणको निष्कर्ष के हो त ? नेपाल राजस्व परिचालनमा राम्रो अवस्थामा छ । पूँजीगत खर्चको आकार पनि राम्रै छ । प्रशासनिक खर्च र पेन्सन खर्च पनि तुलनात्मक हिसावले नराम्रो छैन । नेपालको वित्तीय घाटा कम रहेकोले थप वैदेशिक ऋण परिचालन गर्न सक्ने 'फिस्कल स्पेस' अभूँ छ । कुल गार्हस्थ उत्पादनको ५० प्रतिशतसम्म सार्वजनिक ऋणलाई ग्राह्य मानिन्छ । नेपालको त कुल सार्वजनिक ऋण करीब २८ प्रतिशत मात्र छ । तर यस्तो ऋण खर्च गर्ने क्षमता र ऋण सदुपयोगको प्रश्न भने छँदैछ । हाम्रो संघीय प्रशासनिक खर्च पनि भारतको तुलनामा कम नै छ । अब प्रदेश र स्थानीय तहले गर्ने खर्चलाई बाञ्छित सीमामा राख्न भने जरूरी छ । तर यी वित्तीय अवस्था देखेर दङ्ग पर्नु पर्ने भने छैन । हामीले आफ्ना वित्तीय सबलताका पक्षहरू कै जगमा भविष्य निर्माण गर्नु पर्छ । निराशा होइन, आशावादीताका साथ अँगाडि बढ्नु पर्छ ।

त्यस्तै पूँजीगत खर्चको आकार पनि तुलनात्मक रूपमा राम्रै छ । तर हाम्रो समस्या एक त खर्च गर्ने कमजोर क्षमता हो । यसमा विविध कारणहरू जिम्मेवार छन् । निर्णय क्षमता हास हुनु समस्या हो । निर्णय गर्न प्रोत्साहित गर्ने अनुकूल वातावरण निर्माण गर्न सकिएको छैन । दोस्रो, धेरै आयोजनाहरूमा बजेट छरिने प्रवृत्तिले गर्दा खर्चको प्रभावकारीता कमजोर छ । अतः आयोजना संख्या घटाई विनियोजन दक्षता बढाउने, आयोजना छनोटको पद्धति बसाल्ने तथा कामको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्नु पर्ने हाम्रा चुनौती हुन् । आयोजना व्यवस्थापनमा सुधार गरी निर्धारित समय, लागत र गुणस्तरमा आयोजना सम्पन्न गर्नु हाम्रो चुनौती हो । उपर्युक्तमा उल्लिखित बाहेक सार्वजनिक वित्तमा वर्तमान अवस्थामा धेरै चिन्ता गर्नु पर्ने छैन । तर ध्यान दिनु पर्ने विषय प्रदेश र स्थानीय सरकारको वित्तीय व्यवस्थापन हो । हाम्रो समस्या सार्वजनिक वित्त भन्दा बाहिर धेरै छ । स्वदेशी तथा विदेशी निजी क्षेत्रको लगानी बढाउनु हाम्रो ठूलो चुनौती हो । नेपाल दक्षिण एशियामा लगानीको दृष्टिकोणले सबैभन्दा कमजोर अवस्थामा छ । कुल गार्हस्थ उत्पादन नै सानो आकार हुँदा पनि नेपालको सन् २०१८ सम्मको वैदेशिक लगानी स्टक कुल गार्हस्थ उत्पादनको ६.३८ प्रतिशत मात्र छ, जुन युद्धग्रस्त अफगानिस्तानको ८ प्रतिशत भन्दा पनि कम हो । हुनत भुटानको वैदेशिक लगानी स्टक ५.४४ प्रतिशत मात्र छ । तर भारतीय सरकारबाट भुटानको जलविद्युतमा गरिएको लगानी वैदेशिक लगानीमा गणना नभएर कम देखिएको हो ।

भारतको सार्वजनिक वित्तको अवस्था माथि उल्लेख गरिए कै छ । पूँजीगत खर्चको अंश नेपालको भन्दा धेरै कम छ, सार्वजनिक ऋण पनि बढी छ । राजस्व घाटा छ । कुल गार्हस्थ उत्पादनसँग राजस्वको अनुपात नेपालको आधा भन्दा पनि कम छ । बजेट घाटा उच्च छ । ब्याज चुक्ता गर्न बजेटको करीब २३ प्रतिशत भन्दा बढी छुट्याउनु पर्छ । प्रशासनिक खर्च पनि बढी छ । राज्य सरकारले गर्ने चालु खर्च त्यत्तिकै उच्च छ । तैपनि प्रधानमन्त्री मोदीले आगामि पाँच वर्ष भित्र ११.५ प्रतिशतको आर्थिक वृद्धिको माध्यमबाट भारतलाई ५ ट्रिलियन डलरको अर्थतन्त्र निर्माण गर्ने सपना देखेका छन् । यत्रो हिम्मत उनले कसरी गरे होलान ? यसको एउटै उत्तर हो (निजी क्षेत्र र विदेशी लगानी ।

हामीले निजी क्षेत्रको महत्व जति बुझ्नु पर्ने हो त्यति कहिल्यै बुझ्न सकेनौं । न त आर्थिक वृद्धिको महत्व नै बुझ्यौं ! हामीले विदेशी लगानीकर्तालाई देश लुट्न आएका साम्राज्यवादीको रूपमा बुझ्यौं । विदेशी पूँजीलाई 'राष्ट्रिय पूँजी'को 'मानक'मा तिरष्कार गर्न तम्सिन्छौं । 'आर्थिक वृद्धि' लाई विशेषण थप्दै 'सामाजिक न्याय सहित'को आर्थिक वृद्धि भन्यौं । आर्थिक वृद्धिबाट प्राप्त उपलब्धिलाई पो 'सामाजिक न्याय' हुने गरी वितरण गर्ने हो ।

पहिले नै आर्थिक वृद्धि सामाजिक न्याय सहितको हुनुपर्ने भन्ने अस्पष्ट र ढुलमुले हाम्रा नीतिगत घोषणा छन् । हुन त लेख्दैमा बिग्रि नै हालेको त छैन । तर त्यसले हाम्रो चिन्तनको अवस्था देखाउँछ ।

हाम्रो चिन्तन प्रक्रियाले निर्माण गरेको मनोविज्ञान स्वदेशी र विदेशी लगानी बढाउन सहयोगी छैन । त्यस्तो मनोविज्ञानबाट प्रेरित वैदेशिक लगानी प्रतिको नकारात्मक अभिव्यक्ति जतासुकै देखिन्छ । निजी उद्यमीलाई हेर्ने दृष्टिकोणमा पनि हाम्रो दोष छ । समस्या त निजी क्षेत्रमा पनि नभएका होइनन् । समस्या त कुन क्षेत्रमा छैनन् र ! अर्को, हाम्रो राष्ट्रवादको परिभाषा पनि लगानीमैत्री छैन । जलविद्युत विकासमा यसको असर नकारात्मक छ । विपन्नतामा कहिको पनि राष्ट्रियता सुरक्षित हुँदैन, नेपालको मात्र होइन । राष्ट्रियताको मूल्यमा आर्थिक समृद्धि भनेको होइन । तर उग्र राष्ट्रिय चिन्तन समृद्धिको बाधक हो भन्ने पनि बिसन्तु हुँदैन । आजको विश्व नै अन्तरनिर्भर छ । राष्ट्रियताको मानक अन्तरनिर्भर विश्वको परिप्रेक्षमा पुनः परिभाषित हुनु पर्छ । आजको चरम अन्तर्सम्बन्धित (हाइपर कनेक्टेड) र अन्तरनिर्भर विश्वमा राष्ट्रियता र अन्तर्राष्ट्रियतावादको धमिलो सीमा छुट्याउन नै गाह्रो छ । राष्ट्रियताको नक्सामा उग्र राष्ट्रियताको धमिलो सीमा रेखा खुट्याउन नै नेपालको राजनीतिलाई गाह्रो परेको छ ।

नेपालमा वैचारिक जडताले निम्त्याउने समस्या पनि धेरै छन् । भारतको बजेटमा सार्वजनिक संस्थानको निजीकरणबाट ने.रु.३३.६० खर्ब उठाएर खर्च गर्ने उल्लेख गरिएको छ । राजस्वले चालु खर्च पनि नधान्ने अवस्थामा त्यसको केही अंश त प्रशासनिक खर्चमा पनि जाने नै भयो । यति हुँदा पनि भारतमा निजीकरणको विरोध छैन । सर्वदलीय सहमति नै छ । हामीकहाँ त औचित्यहीन संस्थान निजीकरण गर्नु पनि आर्थिक अपराध कै कोटीमा राखिने अवस्था छ । यसले हाम्रो चिन्तनको जडता उजागर गर्छ ।

अन्यमा, निराशा कै सन्दर्भबाट बीट मारौं । यदाकदा सुनिन्छ, 'नेपालको बजेट सबै नेता र कर्मचारीलाई तलब भत्ता र सुविधा दिदै सकिन्छ, कहाँबाट विकास हुनु !' यो तथ्यहीन निराशापूर्ण अभिव्यक्ति हो । यस्तै खालका निराशजनक अभिव्यक्ति त कति पस्किइन्छ, कति ! अर्को एउटा भनाई सुनिन्छ, 'अहिलेका राजनीति दलले केहि गरेनन् ।' ठीक हो, अहिलेका राजनीतिक दलमा समस्या बग्नेलि छन्, राजनीति नसुधिएको देखा निराशा आउनु अस्वभाविक पनि होइन । तर समस्या भोट हाल्नेमा पनि केही त छ कि! हामीले नै चुनेका नेता त हुन्, हामी जस्ता छौं नेता पनि त्यस्तै छन् । तर जो आए पनि यहाँ जादूको छडी हुन सक्दैन । एक त विकासको आफ्नै गती हुन्छ, यो कोही 'चामत्कारिक' आउँदैमा धेरै छिटो भैहाल्दैन । दोस्रो, हाम्रो अर्थतन्त्रका संरचनात्मक समस्या छन्, जुन छोटो समयमा सजिलै पार लगाउन गाह्रो छ । यसले समय लिन्छ, सुभ्रबुभ्रपूर्ण इमान्दार प्रयास जरूरी छ । उपयुक्त नीति अवलम्बन गर्न सक्नु पर्छ । वैचारिक जडता त्याग्नु पर्छ, हाम्रो तत्काल र निकट भविष्यको आवश्यकता खुट्याउन सक्नुपर्छ । आजको विश्व अर्थव्यवस्था बिचारले होइन व्यवहार र आवश्यकताबाट निर्देशित छ । धैर्यता र आत्मविश्वास पनि चाहिन्छ । बिग्रेको मात्र नदेखौं, सप्रेको पनि हेरौं । गल्तीबाट सिकौं । आज भारतीय प्रधानमन्त्रीले अर्थतन्त्रको जुन जग र संरचनामा ५ ट्रिलियन डलरको अर्थतन्त्र बनाउने सपना देख्दैछन्, त्यो सार्वजनिक क्षेत्रको बलमा होइन, निजी क्षेत्रको जगमा हो । यो तथ्यलाई हामीले आत्मसात गर्नु पर्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय (२०७६) आर्थिक वर्ष बजेट २०७६/७७ को बजेट वक्तव्य, काठमाण्डौ ।
- नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय (२०७६) आर्थिक सर्वेक्षण २०७५/७६, काठमाण्डौ ।
- भारत सरकार, अर्थ मन्त्रालय (सन् २०२०) बजेट वक्तव्य, नया दिल्ली ।
- भारत सरकार, अर्थ मन्त्रालय (सन् २०२०) आर्थिक सर्वेक्षण, २०१९/२०२०, नयाँ दिल्ली ।

प्रशासनिक निरूपण प्रणालीको महत्व र उपयोग

✍ लक्ष्मी विलास कोइराला

विषय प्रवेश:

राज्य सञ्चालनलाई छिटो, सर्वसुलभ र प्रभाकारी बनाउन कार्यपालिकालाई प्रत्यायोजित विद्यायनको अधिकार भए जस्तै प्रशासनिक न्याय निरूपणको सुविधा पनि उपलब्ध गराईएको हुन्छ। जस्तैगर्दा कार्यपालिकालाई कानून बनाउने र न्यायिक मामिलामा फैसला गर्ने अर्ध न्यायिक कार्यसम्पादन अधिकार प्राप्त हुन्छ। यसमा सर्वोच्च अदालतको केही अर्ध न्यायिक अधिकार कानूनतः कार्यापालिकालाई उपलब्ध गराईएको हुन्छ। सो अनुरूप प्रशासनिक निकायहरूले अर्ध न्यायिक विवादका मामिलाहरू निप्टाउने काम गर्दछन्। प्रत्यायोजित विद्यायन र प्रशासनिक निरूपण अधिकारका कारण कार्यपालिका विधायिका र न्यायपालिकाभन्दा शक्तिशाली निकायको रूपमा स्थापित हुन पुगेको देखिन्छ।

परिचय र परिभाषा:

निरूपण कुनै कानूनी विवाद समाधान वा न्याय गर्ने एक कानूनी प्रक्रिया हो। प्रक्रिया कानून, नीति र प्रमाणमा आधारित हुन्छ। समाजमा खासगरी व्यक्ति व्यक्ति वा कर्पोरेशन कर्पोरेशन, सार्वजनिक र नीजि पक्षबीच तथा सार्वजनिक निकाय र सार्वजनिक व्यक्तिबीच विवाद हुने गरेको पाईन्छ। न्यायिक कार्यसम्पादनगर्दा संबन्धित सबै पक्षहरूलाई सूचीत गरिन्छ र आफ्नो आफ्नो प्रमाण ल्याउन पनि अनुरोध गरिन्छ। त्यसपछि न्यायधीकरणको निरूपण प्रक्रिया शुरु हुन्छ।

प्रशासनिक निकायहरूलाई कानूनी विवाद समाधान गर्न कानूनले नै अर्ध न्यायिक अधिकार प्रदान गरेको हुन्छ। प्रशासनिक निरूपण (Administrative Adjudication) प्रशासनिक निकायहरूलाई उपलब्ध अर्ध न्यायिक अधिकार प्रयोग गरी विवाद समाधान गर्ने एक प्रक्रिया हो। प्रशासनिक निकायले अर्ध न्यायिक प्रश्नको पुर्पक्ष गर्नु प्रशासनिक निरूपण हो। अदालतले जस्तै प्रशासनिक निकायले पनि अधिकार र कानूनको आधारमा विवादको संबन्धमा पक्षविपक्षको भनाई सुन्छ, प्रमाण जुटाउँछ, र फैसला सुनाउँछ। प्रशासकीय न्याय निरूपण गर्ने व्यक्ति वा समूहलाई प्रशासकीय न्यायधीकरण (Administrative Tribunals) भनिन्छ। प्रशासनिक निकायले नीति निर्धारण तथा कार्यसम्पादनमा गरेको निर्णय प्रशासनिक निरूपण हुँदैन। प्रशासनिक निरूपणको लागि दुई पक्षबीच विवाद हुनु अनिवार्य मानिन्छ। जव प्रशासनिक निर्णयलाई न्याय विरुद्धको निर्णय भन्दै चुनौति दिएर अपिल गरिन्छ तब प्रशासनिक निरूपणको प्रश्न आउँछ। एल. डि. व्हाईटअनुसार दुईपक्षहरू बीचको विवाद अनुसन्धान गरी कानूनमा आधारित भएर फैसला गर्नु प्रशासनिक निरूपण हो। प्रोफेसर डिम्याक प्रशासनिक निकायले आफ्नो कार्यसम्पादनगर्दा आउने कानूनी अधिकारको प्रश्न निदान गर्न अवलम्बन गर्ने प्रक्रिया प्रशासनिक निरूपण हो। ओटम्यान साधारण न्याय प्रणालीभन्दा बाहिर प्रशासनिक निकायले कानूनको व्याख्या गर्दै निर्णय गर्दछ, र त्यस्तो प्रशासनिक निर्णयमाथि उजुरी गरिन्छ र उजुरीको छिनोफनो गर्न अपनाउने प्रक्रिया प्रशासनिक निरूपण हो, भन्छन्।

प्रशासनिक निरूपणको अधिकार मन्त्रपरिषद, मन्त्री, सचिव, कार्यालय प्रमुख वा तोकिएका व्यक्तिमा नीहित हुन्छ वा प्रयोग गरिन्छ। प्रशासनिक निकायहरूको जिम्मेवारी र कार्यसम्पादन गर्ने प्रक्रिया अलग अलग हुन्छ र त्यस्तो प्रक्रियामा अदालतले प्रश्न नगरेसम्म कायम रहन्छ। प्रशासनिक निकायहरूले विवाद समाधान गर्न

विवादका पक्ष विपक्षहरूलाई सूचना गरी सुनुवाईको मौका दिने, फैसलाको लागि सारभूत प्रमाण जुटाउने फैसलागर्दा निष्पक्षता कायम गर्ने, फैसलाका सबै प्रक्रियाहरू पारदर्शी बनाउने, स्वतन्त्ररूपमा फैसला गर्ने र फैसलाका कारण र प्रमाण स्पष्ट खुलाउने प्रक्रिया प्रशासनिक निरूपण हो । प्रशासनिक निर्णयबाट सर्वसाधारणलाई मर्का पर्न गएमा मर्का परेका व्यक्तिहरूको उजूरीको आधारमा प्रशासनिक निरूपणले सुलभ, निष्पक्ष र स्वच्छ सुनुवाईको मौका दिई विषय विज्ञहरूको सहभागिता समेतबाट निर्णय गर्ने र आवश्यक परेमा आफ्नो निर्णय आफैँ पनि पुनरावलोकन गर्ने भएकाले यस पद्धतिको प्रयोग बढ्दै गएकोछ ।

प्रशासनिक निरूपणको प्रयोगमा विस्तारका कारणहरू:

राज्यले शासन सञ्चालनगर्दा जनताका हक अधिकारमा हस्तक्षेप गर्छ र हुन्छ पनि । जस्का कारण सरकार र व्यक्तिबीच विवाद उत्पन्न हुन्छ । प्रशासकीय न्यायधीकरणले सरकारको काम पनि हुने र जनताको अधिकार पनि सुरक्षित हुने गरी छिटोछरितो, जनताको नजिक रहेर र पारदर्शीरूपमा निष्पक्ष न्याय निरूपणको काम गर्दछ । यसकारण समाजमा प्रशासनिक निरूपणको प्रयोग विस्तार हुँदै गएको पाईन्छ ।

आर्थिक तथा सामाजिक विकास र सूचना सञ्चार प्रविधिमा भएको परिवर्तनले सरकारको कार्यक्षेत्र अल्पनीयरूपमा विस्तार भएकोछ । आर्थिक सामाजिक काममा सरकार निजी क्षेत्र स्वतन्त्ररूपमा क्रियाशील हुने र सरकार निजी क्षेत्रसँगै सहकार्य गर्दै धेरै क्षेत्रमा संलग्न हुने पनि गरेको छ । सूचना सञ्चार प्रविधिको विकास र मोबाईल नेटवर्कले प्रशासनिक कार्यहरू सरल र जटिल दुवै भएकाछन् । सरकारको व्यापक संलग्नताले नागरिकका अधिकारमाथि धेरै नै हस्तक्षेप हुन सक्ने आधार भएकाले प्रशासनिक निरूपण आवश्यकता र महत्व बढेकोछ । प्रशासनिक निरूपणको अभ्यास विस्तारका कारणहरू देहाय बमोजिम रहेकाछन् ।

- प्रशासनिक निरूपण कल्याणकारी राज्य प्रणालीको उपज हो, जुन औद्योगिक र शहरी समाजका लागि उपयुक्त हुन्छ ।
- सामान्य न्याय प्रणालीअनुरूप न्याय प्राप्त गर्न समय र खर्च दुबै बढी लाग्ने:
- केही मामिलाहरू बढी प्राविधिक र जटिल हुन्छन् जुन न्यायधीशको ज्ञानबाट मात्र फैसला गर्न कठिन हुन्छ ।
- सरकार व्यक्तिगत स्वतन्त्रतामाथि नियन्त्रण गर्न उद्यत हुने कारण विवाद पैदा हुन्छ ।
- सामाजिक साँस्कृतिक परिवर्तन र कानूनबीच तादम्यता नमिल्दा समाजमा विवाद उत्पन्न हुने हुन्छ.
- प्रशासनिक निरूपणको अभ्यासले न्यायलयको कार्य बोझमा कमी हुने
- न्यायलयले उजूरी वा अपील गरेपछिमात्र न्याय सम्पादन गर्ने । तर प्रशासनिक निरूपणमा न्यायधीकरणले आफैँ पनि कानून उलङ्घनका विषय खोजविन गरेर दण्डित गर्छ । निरूपणको कामकारवाही छिटो र प्रभावकारी हुने
- अदालतले विवाद समाधान गरे पनि मानवीय वानी व्यवहार सभ्य बनाउने कुनै आधार दिदैन । जुन प्रशासनिक निरूपणले दिने गर्दछ ।
- न्यायलयबाट न्याय सम्पादन गर्दा वकिलको वादविवादले प्रमाणको सही मूल्यांकन गर्न नसकिने यस पृष्ठभूमिमा प्रशासनिक न्यायको लागि निरूपण न्याय विधिको विकास, प्रसार भएको र लोकप्रियता बढेको पाईन्छ ।

नेपालमा प्रशासनिक निरुपण

राज्य शासन प्रणालीको विस्तारसँगै प्रशासनिक निरुपणको प्रयोग प्रारम्भ भएको हो । विश्वका देशहरूमा भै नेपालमा पनि विभिन्न कार्य क्षेत्र प्रशासनिक निकायहरूलाई अर्धन्यायिक अधिकार कानूनबाट नै दिईएको छ र कतिपय अवस्थामा अलग्गै विशेष न्यायधीकरणको व्यवस्था पनि गरिएको छ । नेपालमा विभिन्न क्षेत्र विशेष र ऐनले नै प्रशासनिक निरुपण सुविधाको व्यवस्था गरेको छ । स्थानीय प्रशासन ऐन २०२८ ले प्रमुख जिल्ला अधिकारीलाई, स्थानीय तह सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ ले निर्वाचित उपमेयरलाई आयकर ऐनले कार्यालय प्रमुखलाई अर्ध न्यायिक अधिकार दिएको छ । यसैगरी विशेष जिम्मेवारी सहित ऋण असूली न्यायधीकरण, वैदेशिक रोजगारी न्यायधीकरणको व्यवस्था पनि गरिएको छ । कानून विज्ञ र विषय विज्ञको मिश्रण भएको प्रशासकिय अदालत पनि प्रशासनिक निरुपणको एउटा रूप हो । यी सबै व्यवस्थाहरूले विवादको निरुपण जनताको नगिच रहेर गर्ने सुविधा दिएका छन् ।

सामान्य न्याय तथा प्रशासकीय न्यायमा फरक

सामान्य न्याय प्रणाली अदालत र प्रशासकीय न्याय प्रणाली प्रशासनिक निरुपण प्रशासकीय न्यायाधीकरणबाट सम्पादन हुन्छ । सामान्य न्याय प्रणाली र प्रशासकीय न्याय प्रणालीको कार्यशैली, स्वभाव तथा क्षेत्रका हिसावले न्याय सम्पादनमा देहाय बमोजिमका फरक पाईने गर्दछ ।

निश्चित कानूनी सिद्धान्त

सामान्य न्याय प्रणाली कानूनी सिद्धान्तमा आधारित हुन्छ भने प्रशासनिक निरुपण सार्वजनिक हित र आवश्यकतालाई ध्यान दिएर गरिन्छ ।

न्याय सम्पादनमा पूर्ण स्वतन्त्रता

न्यायलय र न्यायलयका न्यायाधीश कानून अनुसार न्याय सम्पादन गर्न स्वतन्त्र हुन्छन् भने प्रशासनिक निरुपण प्रक्रियामा निर्णयगर्दा प्रशासकीय न्यायाधीकरण आफ्नो पदोचित जिम्मेवारी र कर्तव्यप्रति उत्तरदायी हुन्छ ।

पूर्णरूपमा तटस्थ र निष्पक्ष

न्यायलयका न्यायाधीश न्याय सम्पादनमा निष्पक्ष र तटस्थ हुन्छन् र फैसला कानूनमा आधारित हुन्छ भने प्रशासनिक निरुपण प्रक्रियामा कानूनमा भन्दा बढी सार्वजनिक नीतिमा आधारित भई फैसला गरिएको हुन्छ । अर्थात् प्रशासनिक निरुपणमा अधिकारीद्वारा दिईएको न्याय सरकारद्वारा निर्धारित नीति आदेशमा आधारित हुन्छ । जसको कारण न्याय निष्पक्ष र तटस्थ नहुन पनि सक्छ ।

न्याय सम्पादनमा सहभागिता

अदालतका न्यायाधीश आफैँ उपस्थित भएर प्रमाण बुझेर फैसला गर्दछन् । न्याय सम्पादनको जिम्मेवारी अरु कसैलाई पनि प्रत्यायोजन गर्दैनन् । तर प्रशासनिक निरुपण प्रक्रियामा जिम्मेवारी पाएको अधिकारीले अरु कसैलाई कार्यसम्पादन गर्ने गरी अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने पनि गर्दछ ।

पक्ष विपक्षबीच विवाद

सामान्य न्याय प्रणालीमा वादी (Plaintiff) र प्रतिवादी (Defendant) गरेर दुई पक्ष हुन्छन् । एकले अर्काको विरोध गरेर आफ्नो तर्क राख्न सक्दछन् । आफ्नो सुरक्षा गर्ने स्वतन्त्रता हुन्छ । प्रशासनिक निरुपणमा विवाद त हुन्छ तर दुई पक्ष हुनुपर्छ भन्ने छैन । प्रशासनिक निकाय आफैँ पनि खोजविन गरेर समाजको भलाईका लागि निर्णय गर्ने गर्छ भने नागरिकले राज्य वा सरकारको विरुद्ध कुनै दावा गर्‍यो भने अर्को पक्ष स्वयं सरकार भन्ने पनि गर्दछ ।

खुलारूपमा न्याय सम्पादन

सामान्य न्याय प्रणालीमा न्याय सम्पादन सम्बन्धी कारवाही खुला हुन्छ । वादी प्रतिवादी एक ठाउँमा जम्मा हुन्छन् । आफनो आफनो वकिल राखेर बहस गर्दछन् । आफनो आफनो सुरक्षा गर्ने स्वतन्त्रता पूर्णरूपमा हुन्छ । तर प्रशासनिक निरुपणमा न्यायधीकरणले संबन्धितलाई खुलारूपमा कारवाही गर्ने र सुरक्षात्मक स्वतन्त्रता उपभोग गर्न दिएको देखिदैन ।

साक्षी प्रमाण नियमको पालना

सामान्य न्याय प्रणालीमा साक्षी प्रमाण (Testimony) बुझ्ने, गवाही ल्याउने गरिन्छ भने प्रशासनिक निरुपणमा अनुसन्धान समिति बनाएर सो समितिको प्रतिवेदनको आधारमा निर्णय गरिन्छ, साक्षीलाई खासै महत्त्व दिईदैन । सामान्य न्याय प्रणालीमा न्याय तर्कपूर्ण हुन्छ भने प्रशासनिक निरुपणमा न्याय खोज अनुसन्धानमा आधारित हुन्छ ।

प्रस्तुत दुई न्याय प्रणालीको अध्ययनबाट कुन न्याय प्रणाली ठिक भन्ने प्रश्न खडा हुन्छ । राजनीतिक एवं सामाजिक परिवर्तन तथा कार्य वृद्धिसँगै विकास भएको प्रशासकीय न्याय प्रणाली आधुनिक हो । यो प्रणाली सामान्य न्याय प्रणालीको बोझ कम गर्ने र परिवर्तनसँग समस्वरित हुने गर्दछ । समयको दौरान प्रशासनिक निरुपणका सैद्धान्तिक त्रुटीहरू सच्चिपर सुधार भएका छन् र यस्तै जनतालाई न्याय प्राप्तमा सघाउँ पुऱ्याई पनि रहेकोछ । यसकारण प्रशासनिक निरुपण आजको आवश्यकता बनेकोछ ।

प्रशासनिक निरुपणका फाइदा र त्रुटिहरू

प्रशासनिक निरुपण कम खर्चिलो, सीघ्र न्याय, न्यायमा लचकता, निर्णय दिने न्यायधीकरणमा प्राविधिक ज्ञान एवं अनुभव रहने, कानूनी र विषय विज्ञको मिश्रण हुने, प्रजातान्त्रिक शासन प्रणालीको चरित्रानुकूल हुने, न्याय सम्पादनमा सरलता र अनौपचारिकता रहने, अन्य स्रोतहरूबाट विवाद संबन्धमा जानकारी लिन सकिने सुविधा हुन्छ । साथै यस प्रणालीले सामान्य न्यायलयको कार्यभार कम गर्ने पनि गर्दछ । प्रशासनिक निरुपणका फाइदाहरूले यसको प्रयोग दिनानु दिन बढिरहेकोछ । यसैगरी, विधिको शासनका मर्म उलङ्घन, प्राकृतिक न्यायमाथि आघात, न्याय प्रक्रिया गुपचुपमा सम्पन्न, प्रशासनिक निरुपणले न्यायलाई प्रवर्द्धन नगर्ने, अपिल गर्ने अधिकार सीमित तथा भावी निर्णय अनुमान गर्न असंभव जस्ता दोषहरू प्रशासकीय अधिनिर्णयमा रहेका छन् । प्रशासनिक निरुपणका दोषहरूले यस प्रणालीमा निरन्तर सुधारको बाटो खुला राखेको हुन्छ ।

प्रशासनिक निरुपणमा सुधार

प्रशासनिक निरुपण सरकारी शासन प्रणालीको अभिन्न अंग बनेकोछ । कुनै विवाद छिटो छरितो र जनताको नगिच रहेर विषय विज्ञको सहभागितामा प्रशासकीय न्यायधीकरणले फैसला गर्दछ । समाजमा यस प्रणालीलाई विकास गर्न प्रश्रय दिने तत्व र अवस्था सदैव उपस्थित भैरहन्छन् । यसकारण आवश्यक सुधार गरेर प्रशासनिक निरुपणलाई बढी न्यायिक, पारदर्शी र जनस्वीकार्य बनाउनु पर्दछ । प्रशासनिक निरुपण न्याय पद्धतिका आधारभूत विशेषताहरू समावेश गरेर न्याय प्रणालीलाई निष्पक्ष, स्वच्छ, छिटोछरितो बनाउन निम्न बमोजिम सुधार गर्न उचित हुन्छ ।

जनताको विश्वास प्राप्त गर्न न्यायाधीकरणले मुद्दा निरुपणका कारण र आधार स्पष्ट गर्नुपर्दछ । राम्रो न्याय त्यो हो जसका पछ्याडी राम्रा र तर्कपूर्ण कारणहरू रहेका हुन्छन् । विवादका वादी प्रतिवादीलाई आ-आफ्नो रक्षा गर्न रक्षा स्वायत्तता उपलब्ध गराउनु पर्दछ भने न्याय सम्पादन प्रक्रिया विधि सम्मत हुनुपर्दछ । न्याय सम्पादनमा विषय विशेषज्ञको पर्याप्त मात्रामा सहभागी हुनुपर्दछ, ताकि निर्णयगर्दा विज्ञको मत बढी रहोस् । प्रशासनिक निरुपणको लागि पदाधिकारी अर्थात न्यायधिकारी नियुक्त गर्दा सरकारले सर्वोच्च न्यायलयसँग परामर्श गर्ने प्रावधान राख्नु उचित हुन्छ ।

प्रशासनिक निरुपणको न्यायिक समीक्षा हुने व्यवस्था नभएमा न्यायप्रति जनताको विश्वास रहदैन। न्यायिक समीक्षा तथा फैसलामा चित्त नबुझेकाहरूको अपिल गर्ने अधिकार सुरक्षित गर्नुपर्दछ। कुनै पनि निकायले गरेको न्यायिक निरुपणको समीक्षा गर्ने सर्वोच्च अदालतको अधिकार अक्षुण्ण रहनुपर्दछ भनिन्छ। अपिल गर्ने व्यवस्थाले न्यायिक समीक्षालाई प्रभावकारी बनाउँछ। तर कतिपय अवस्थामा प्रशासनिक निरुपणमा प्रमाणभन्दा विषयको संवेदनशिलता र व्यवहारिकताको आधारमा निर्णय भएको हुन्छ। अपिल गर्ने व्यवस्थाले त्यसको भावना र प्रशासनिक निरुपणको मर्ममा चोट पुग्दछ भन्ने राय विद्वानहरूले दिने गरेका छन्। प्रशासनिक निरुपणको विशेषता नै कानूनको हुनु पालना नगरिकनै पनि विवाद निपटयाउनु हो। न्यायलयको न्यायिक समीक्षा व्यापक गर्ने हो भने प्रशासनिक निरुपणको कुनै महत्व रहदैन। यसकारण न्यायिक समीक्षा केवल कानूनी सिद्धान्तको पालना भएको छ, छैन, हेर्ने र कुन कुन ठाउँमा कानूनी सीमापालना भएकोछ, र कुन कुन ठाउँमा प्रशासकीय शक्ति प्रयोग भएकोछ, हेर्ने मात्र सीमित गर्नु राम्रो हुन्छ।

प्रशासकीय न्यायधीकरणमा न्यासम्पादन गर्ने प्रक्रिया निश्चित र स्तरीय हुनुपर्दछ। अनुसन्धान र न्याय सम्पादनलाई अलग गर्नु उचित हुन्छ। संयुक्त राज्य अमेरिकामा प्रशासनिक निरुपणको लागि प्रशासकीय प्रक्रिया नियम १९४६ रहे भै नेपालमा पनि कार्यसम्पादन प्रक्रियाको संबन्धमा भएका नियम समय सापेक्ष परिमार्जन गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ।

सारमा, अदालती कार्यसम्पादनप्रतिको असन्तुष्टिको कारण प्रशासनिक निरुपण अर्थात् प्रशासकीय न्याय प्रणालीको पार्दुभाव भएको हो। सुरुमा व्यापारिक औद्योगिक निरुपणको प्रारम्भ भयो। मूलतः प्रशासनिक निरुपण अनौपचारिक प्रशासनिक न्याय सम्पादन कार्य हो। कुनै विवाद उठयो भने अनौपचारिकरूपमा विज्ञसँग समेत छलफल गरेर टुङ्ग्याउने विधि हो। आलोचकहरूले प्रशासनिक निरुपण व्यवस्था खारेज गर्नुपर्छ भन्ने राय समेत प्रस्तुत गरेकाछन्। यस प्रणालीमा अनेकौं दोष र कमजोरीहरू रहेका छन्। तापनि प्रशासनिक निरुपण प्रक्रियालाई बन्द गर्न सकिदैन। यो न्यायिक अदालत होईन् र अदालती न्याय प्रणालीको विकल्प पनि होईन्। यस्तै न्याय प्रणालीमा सरलता ल्याएको मात्र हो। प्रशासनिक निरुपण मानव जीवनको अंग बनिसकेकोछ। प्रत्यायोजित विधायिका भै प्रशासनिक निरुपण पनि आवश्यक तर खराव (Necessary Evil) तत्वको रूपमा स्थापित भएकोछ।

विश्वका सबै देशहरूमा सक्षिप्त वा व्यापकरूपमा यस प्रणालीको अभ्यास भएकोछ। यसको प्रयोग रोकन सकिने अवस्था छैन। प्रशासनिक न्याय प्रणाली आधुनिक लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको लागि आवश्यक एवं महत्वपूर्ण प्रणाली हो। प्रशासनिक निरुपण प्रणालीमा भएका दोषहरू कम गर्दै र नियमित सुधार गर्दै न्यायको यस प्रणालीमा जनताको पहुँच र विश्वास सहजरूपमा बढाउन आवश्यक देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- White, L. D., Introduction to the study of public administration
- Bhagwan, Vishnoo and Bhushan, Vidya, Public administration
- Goel, S. L., advanced Public administration
- डा. सिंह, वीरकेश्वर प्रसाद, लोक प्रशासन
- स्थानीय तह सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- स्थानीय प्रशासन ऐन, २०२८

संगठित संस्थाको पदपूर्तिमा लोक सेवा आयोगको भूमिका

✍️ सुर्यप्रसाद सापकोटा

सारांश

संगठित संस्थाहरूमा पदपूर्ति प्रक्रियालाई थप व्यवस्थित र मर्यादित बनाउन बेलाबखत चर्चा चलिरहेकै थियो । विभिन्न आरोप र विकृतीहरू उन्मूलनका लागि संविधानसभाबाट निर्मित नेपालको संविधानमा संगठित संस्था र सुरक्षा निकायहरूको लिखित परीक्षा संचालनको अभिभारा आयोगमा निहित हुन आयो । आयोगका आफ्नै मूल्यमान्यता, सिद्धान्त र असल अभ्यासहरूका कारण स्थापित प्रणाली (System) बाट बढेको जनविश्वासमा क्षयीकरण हुन नदिइ बढोत्तरी भएको आयोगका कार्यक्षेत्र सम्पादन गर्नु चुनौतीपूर्ण नै छ । आयोगले आफ्ना प्रतिनिधिहरू मार्फत संगठित संस्थाहरूको पदपूर्ति समितिमा रहि लिखित परीक्षा हुने परीक्षा प्रणालीमा र बढुवा प्रणालीमा सक्रिय भूमिका निर्वाह गरेको हुन्छ । आयोगको ऐन, नियम तथा कार्य संचालन निर्देशिका र सामान्य सिद्धान्तको आधारमा रही आयोगले र आयोगका प्रतिनिधिहरूले पदपूर्ति प्रक्रियामा सहजीकरण मात्रै नगरी विभिन्न कठिनाईहरूलाई निराकरण समेत गरेको छ । आयोगको प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष रूपमा परीक्षा प्रणालीमा सहभागी भई संगठित संस्थाको पदपूर्ति प्रक्रिया थप सरलीकरण, व्यवस्थित र पारदर्शी समेत भएको छ ।

परिचय

आधुनिक राज्यप्रणालीमा धेरै काम एकै ठाउँबाट र धेरै ठाउँबाट एउटै काम हुनु उचित नहुने भएकोले राज्यमा निहित अधिकारलाई परिचालन गर्न ति अधिकारलाई राज्यको विभिन्न अंगरनिकायलाई सुम्पीएको हुन्छ । कानून निर्माण सम्बन्धी कार्य विधायकी अधिकार हुन्छ भने न्यायीक कार्यको सम्पादन न्यायपालिकाबाट हुने गर्दछ त्यसैगरी कानून कार्यान्वयन र व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य कार्यपालिकाको क्षेत्राधिकार भित्र समेटिएको शासकिय अधिकार हुन यसलाई शक्तिपृथकीकरणको रूपमा लिइन्छ । आ-आफ्नो कार्य क्षेत्रमा केही हदसम्म स्वायत्तता भएपनि र बढी स्वेच्छाचारीताको नियन्त्रणका लागि एक निकायले गरेको कार्यको निगरानी अर्को संस्थाबाट हुने शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको प्रावधान लोकतान्त्रिक शासन पद्धतीको आधारभूत मूल्य र मान्यता भित्र पर्दछ । कार्यपालिकाले कानूनको कार्यान्वयन गर्दै मूलुकी प्रशासन संचालन गर्न विभिन्न व्यवस्थापकीय कार्य गर्दछ । कार्यपालिका अन्तर्गतका केही संवेदनशिल कार्य सरकारले स्वेच्छाचारी ढंगले गरेमा देशमा दीर्घकालीन रूपमानै असर पर्न सक्ने भएकोले केही विशेष प्रबन्ध गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास समेत रहेको छ । जसको लागि वित्तीय अनुसाशन परिपालन गराउन महालेखा परीक्षक, भर्ना छनौट सम्बन्धी कार्य निष्पक्ष र विश्वसनिय गराउन लोक सेवा आयोग, आवधिक निर्वाचन जनप्रेमी गराउन निर्वाचन आयोग, राज्यको श्रोत साधन सही परिचालन एवं पदिय जिम्मेवारको पूर्व परिचालन भए नभएको परीक्षण गर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग साथै मानव अधिकार संरक्षण तथा प्रवर्द्धनार्थ राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग आदि जस्ता संस्थारनिकायलाई नेपालमा संवैधानिक अंगको रूपमा समेत व्यवस्था गरिएको देखिन्छ । यस्ता निकाय सरकारका प्रतिस्पर्धी संस्था नभई सरकारले गर्नुपर्ने कार्यलाई सहयोग र सहकार्य गर्ने सरकारका परिपुरक अंग हुन यि संस्थाहरूले अनियमिततालाई रोक्दै सरकारलाई जनमैत्री बनाउन, प्रभावकारी सेवा गर्न प्रवाह तथा सहजीकरण गर्ने महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने तत्वको रूपमा लिन सकिन्छ ।

नेपालमा वैधानिक कानून, २००४ मा दरखास्त परिषद्को नामबाट सुरु हुन लागेको भएपनि विधिवत रूपमा लोक सेवा आयोगको स्थापना भने वि.सं. २००८ अषाढ १ मा भएको थियो । सुरुवाती दिनहरूमा निजामती सेवाका अप्राविधिक र प्राविधिक तर्फका विभिन्न पदहरूको स्थायी पदपूर्ति गर्ने प्रमुख कार्य रहेको यस आयोगले नेपालको सातौं संविधानसम्म आइपुग्दा आयोगको विश्वसनीय कार्यको कारणले कार्य क्षेत्रमा विस्तार भई नेपाल सरकारको पूर्ण वा आंशिक स्वामित्व रहेका विभिन्न संघ संस्थाहरूको स्थायी पदपूर्तिको प्रक्रियामा आयोग समेत संलग्न हुँदै आइरहेको छ ।

नेपालको संविधानले निजामती सेवा बाहेक अन्य सेवाका पदहरूमा पनि आयोगको परामर्शसंलग्नता बिना स्थायी नियुक्ति गर्न नपाउने प्रावधान राखेको छ । निजामती सेवाको पदमा नियुक्तिका लागि उपयुक्त उम्मेदवार छनौट गर्न परीक्षा संचालन गर्ने कर्तव्यको साथै नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी सशस्त्र प्रहरी बल नेपाल र अन्य संघीय सरकारी सेवाको पद तथा संगठित संस्थाका पदमा पदपूर्तिका लागि लिखित परीक्षा सञ्चालन गर्ने जिम्मेवारी समेत आयोगलाई तोकिएको छ जसले गर्दा आयोगको विश्वसनियतालाई अझ मजबुद तुल्याएको छ । सुरक्षा निकायहरूको सेवाको पदमा बहुवा गर्दा अवलम्बन गर्नुपर्ने सामान्य सिद्धान्तको विषयमा र कुनै संगठित संस्थाको सेवाको कर्मचारीका सेवाका शर्त सम्बन्धी कानून र त्यस्ता सेवाका पदमा बहुवा वा विभागीय कारवाही गर्दा अपनाउनु पर्ने सामान्य सिद्धान्तको विषयमा परामर्श दिने काम पनि आयोगको कार्य क्षेत्र भित्र पर्दछ । नेपालका विभिन्न सार्वजनिक संगठित संस्थाहरूले विगतमा गर्दै आइरहेको पदपूर्ति प्रक्रियामा भए गरेका अनियमितता, नातावाद, कृपावाद, भनसुन आदिलाई निकारण गर्न वर्तमान संविधानले संगठित संस्थाको पदपूर्ति प्रक्रिया आयोगको संलग्नता अनिवार्य गरेको छ ।

संविधानको धारा २४३ को उपधारा २ अन्तर्गत स्पष्टीकरणमा उल्लेख भए बमोजिम संगठित संस्था भन्नाले “विश्वविद्यालय र शिक्षक सेवा आयोग बाहेकको ५० प्रतिशत वा सो भन्दा बढी शेयर वा जायजैथामा नेपाल सरकारको स्वामित्व वा नियन्त्रण भएको संस्थान, कम्पनी, बैंक, समिति वा संघीय कानून बमोजिम स्थापित वा नेपाल सरकारद्वारा गठित आयोग, संस्थान, प्राधिकरण, निगम, प्रतिष्ठान, बोर्ड, केन्द्र, परिषद् र यस्तै प्रकृतिका अन्य संगठित संस्थालाई सम्भन्नु पर्दछ” भनिएको छ । आयोगको विश्वसनियता, निष्पक्षता र भूमिकालाई संगठित संस्थाहरूप्रति अझ जिम्मेवारी बोध गराएको पाइन्छ । आयोगको सहभागितामा परीक्षा हुने भएको कारणले योग्यताक्रममा विश्वास राखी अध्ययनरत सबै नेपाली नागरिकलाई स्थायी सेवामा प्रवेश गर्न अझ बढी सहज र भरोसापूर्ण भएको बुझ्न सकिन्छ । यस लेखमा आयोगको संगठित संस्थातर्फको पदपूर्तिमा के कसरी सहभागी रहने गर्दछ भन्ने विषयमा प्रकाश पार्ने प्रयास गरिएको छ ।

आयोगले कार्यसम्पादनका क्रममा अवलम्बन गरेका सिद्धान्तहरू

आयोगको कार्यलाई केही निश्चित सिद्धान्तको आधारमा बाँधिएको हुन्छ । जसले ति कार्यलाई बढी विश्वसनिय, निष्पक्ष, व्यवहारिक र प्रभावकारी गर्न गराउन महत्वपूर्ण भूमिका खेलीरहेका हुन्छन् । ति सिद्धान्तहरू देहाय अनुसार रहेका छन् ।

१. योग्यताको सिद्धान्त
२. निष्पक्षताको सिद्धान्त
३. स्वच्छताको सिद्धान्त
४. समान अवसरको सिद्धान्त
५. समावेशीताको सिद्धान्त
६. द्विअन्धको सिद्धान्त

७. परिचय शुन्यताको सिद्धान्त
८. असंलग्नताको सिद्धान्त
९. गोपनियताको सिद्धान्त

आयोगको कार्यसम्पादन प्रक्रिया, कार्यप्रवाह

आयोगले निजामती सेवाको पदमा उपयुक्तताको परीक्षण गरि योग्य उम्मेदवार सिफारिश गर्ने गर्दछ भने सुरक्षा निकाय र संगठित संस्थाका विभिन्न पदहरूमा उपयुक्त उम्मेदवार छनौट गर्न लिखित परीक्षा संचालन गर्दछ। यसरी आयोग संगठित संस्थाहरूको कार्य गर्दा देहाय अनुसारको कार्यप्रक्रियाका अवलम्बन गर्ने गर्दछ।

१. पदपूर्ति सम्बन्धमा वार्षिक कार्य तालिका निर्माण गर्ने ।
२. संगठित संस्थालाई पदपूर्तिका लागि विज्ञापन प्रकाशन गर्न सहमती र स्वीकृति दिने तर संगठित संस्थाहरूले आ-आफ्नै संयन्त्रबाट दरखास्त संकलन गर्ने र व्यवस्थित गर्ने ।
३. संगठित संस्थाको विज्ञापित पदका लागि आयोगले तोकिएको मितिमा आयोगले नै लिखित परीक्षा संचालन गर्ने ।
४. उत्तरपुस्तिकामा प्रथम र द्वितीय संकेतीकरण (Coding) गर्ने ।
५. उत्तरपुस्तिका परीक्षण गर्ने गराउने ।
६. लिखित परीक्षा उत्तीर्णाङ्क प्राप्त गर्ने उमेदवारहरूको दोस्रो कोडको आधारमा नतिजा तयारी गर्ने ।
७. दोस्रो कोडलाई विसंकेतीकीकरण (Decoding) गरी प्रथम कोडको आधारमा उम्मेदवारहरूको वैयक्तिक विवरण पत्ता लगाउने ।
८. लिखित परीक्षा नतिजा प्रकाशन गर्ने र सम्बन्धित संस्थामा नतिजा प्रेषित गर्ने ।
९. सम्बन्धित संगठित संस्थाले प्रयोगात्मक परीक्षा र कम्प्युटर सीप परीक्षण संचालन गर्ने ।
१०. सम्बन्धित संगठित संस्थाले संचालन गर्ने गरी प्रस्तुतीकरण, सामूहिक छलफल, अन्तर्वार्ता तथा सिफारिस सञ्चालन गर्ने र सफल उम्मेदवारहरूलाई सिफारिस गर्ने ।

संगठित संस्थाको पदपूर्ति प्रक्रियामा आयोगको भूमिका

आयोगको कामलाई व्यवस्थित गर्न विभिन्न कानूनी आधारको व्यवस्था गरिएको छ। यस्ता कानूनहरू समसामयिक रूपमा परीमार्जन हुने क्रम चलिरहन्छ। संगठित संस्थाको तर्फको हकमा लिखित परीक्षाको नतिजा प्रकाशन सम्मको कार्यमा मात्र आयोगको सहभागिता रहेको हुन्छ। संगठित संस्थाको पदपूर्तिलाई थप व्यवस्थित गर्न आयोगले २०७४ जेष्ठ २५ मा संगठित संस्थाका कर्मचारीको सेवाका सर्त, बढुवा, विभागीय कारवाही सम्बद्ध जस्तै सेवा, समूह परिवर्तन प्रति बाहेकको हकमा सामान्य सिद्धान्त, २०७४ लागु गरेको छ। केही पदहरूमा आयोगले उपयुक्तता र औचित्यका आधारमा सम्बन्धित संगठित संस्थाहरूलाई पदपूर्ति गर्न केही अधिकार प्रत्यायोजन गर्न सक्दछ जस्तै सेवारसमूह परिवर्तन सम्बन्धी विषय। प्रत्यायोजन नभएका विषयमा आयोगको तर्फबाट संगठित संस्थाको पदपूर्तिमा मूलत लिखित परीक्षा र बढुवा प्रक्रियामा दुई प्रकारले संलग्नता रहने गरेको छ। पूर्ति गर्नुपर्ने पद मध्ये सम्बन्धित संस्थाको विद्यमान कानून तथा प्रचलित विधि पद्धति अनुसार खुला, आन्तरिक प्रतिस्पर्धा एंव बढुवाबाट पूर्ति गरिने पद संख्याको प्रतिशत निर्धारणको आधारमा विज्ञापन गर्न सहमति प्रदान गर्ने, लिखित परीक्षा संचालन गर्ने देखि लिखित परीक्षाको नतिजा प्रकाशन गर्ने सम्मका कार्य आयोग आफैले गर्ने गर्दछ र अर्को प्रकारका पदपूर्ति सम्बन्धी अन्य अन्तर्वार्ता र प्रयोगात्मक परीक्षा लगायतका कार्यको लागि सम्बन्धित संगठित संस्थाको पदपूर्ति समितिमा

आयोगको तर्फबाट कम्तीमा राजपत्रांकित द्वितीय श्रेणीको उपसचिव सरहको १ जना प्रतिनिधि तोकेर पठाउने गर्दछ। पदपूर्ति समितिमा आयोगको प्रतिनिधिले आयोगका प्रचलित कानून, विधि, नीति र परम्परा, पद्धती र प्रणालीको अभ्यास गराउनुको अतिरिक्त सम्बन्धित संस्थाको पदपूर्ति सम्बन्धि कानूनको परिधी भित्र रही बहुवा सम्बन्धी कार्य, प्रयोगात्मक परीक्षा संचालन गर्ने कम्प्युटर सीप परीक्षण तथा अन्तर्वार्ता संलग्नता हुने र अन्तिम योग्यताक्रमको आधारमा उम्मेदवारहरूलाई नियुक्तिको लागि सिफारिस गर्ने कार्यमा सक्रिय रूपले सहभागिता हुनेछन्। जसले गर्दा भर्ना छनौट प्रक्रिया निष्पक्षता र सरल भई आयोग प्रति जनविश्वास बनाउन थप मद्दत पुगेको छ भने संगठित संस्थाप्रति पदपूर्ति प्रक्रियामा लगाउने गरेका आरोपमा कटौती हुने बल पुगेको छ। पदपूर्तिको कार्यलाई लिखित परीक्षा र बहुवाबाट गरी दुबै प्रकारका कार्यमा आयोग र आयोगका प्रतिनिधीको संलग्नता हुने गर्दछ। उक्त संलग्नतामा आयोगको प्रतिनिधिको भूमिकालाई देहाय अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

क) लिखित परीक्षा हुने पद तर्फ

पदपूर्ति हुनुपर्ने पद, सेवा, समूह, शैक्षिक योग्यता, पाठ्यक्रम, प्रतिशत निर्धारण जस्ता विषयमा यकिन गरी पदपूर्ति समितिबाट स्वीकृती गरी आयोगमा सहमतीका लागि पठाउने कार्यलाईसुरुवाती कार्यको रूपमा लिइन्छ। सम्बन्धित संगठित संस्थाबाट स्वीकृतिका लागि प्राप्त भएका पदहरूमा समावेशीकरणको सिद्धान्तबमोजिम पद संख्या बाँडफाड गर्ने तथा नमिलेका पदहरूमा सुधार गर्न लगाउने काममा आयोग स्वयं क्रियाशिल रहन्छ र आवश्यकता र औचित्यका आधारमा सहजीकरण समेत गर्दछ। आयोगको सहमति अनुसारका पदहरूको वार्षिक कार्यतालिका बमोजिम विज्ञापन प्रकाशन गर्ने कार्य सम्बन्धित संस्थाले पदपूर्ति समिति मार्फत गर्दछ।

विज्ञापन प्रकाशन भएका पदहरूको दरखास्त संकलन गर्ने तथा स्वीकृत गर्ने कार्य सम्बन्धित संस्थाले आ-आफ्नो संयन्त्र परिचालन गर्दछन। दरखास्त स्वीकृत भएका उम्मेदवारहरूको स्वीकृत नामावलीको विवरण पदपूर्ति समिति मार्फत संगठित संस्थाले आयोगमा पठाउने गर्दछ। साथै बहुवा तर्फ दरखास्त दिनेको उम्मेदवारको व्यवस्थापन संगठित संस्थाले पदपूर्ति समितिको निर्णयानुसार गर्दछ। उक्त समितिमा आयोगको कम्तीमा रा.प. द्वितीय श्रेणीको उपसचिव वा सो सरहको कर्मचारी प्रतिनिधि रहेको हुन्छ।

लोक सेवा आयोगले आफ्नो विधि र प्रक्रियालाई अवलम्बन गर्दै आफ्नो नियमानुसार संगठित संस्थाको प्रकाशित रिक्त पदहरूको तोकिएको मितिमा लिखित परीक्षा संचालन गर्ने, उत्तरपुस्तिकामा प्रथम र द्वितीय संकेतीकरण (First and Second Coding) गर्ने, उत्तरपुस्तिका परीक्षण गर्ने गराउने एंव लिखित नतिजा तयारी गर्ने तथा विसंकेतीकरणको कार्यपश्चात लिखित परीक्षाको नतिजाको प्रकाशन गर्ने तथा सम्बन्धित संस्थाको पदपूर्ति समितिमा नतिजा पठाउने कार्य आयोगबाट हुने गर्दछ। तत्पश्चात पाठ्यक्रमले तोकेबमोजिमको पदको लागि निर्धारित ढाँचामा प्रयोगात्मक परीक्षा तथा कम्प्युटर सीप परीक्षण सम्बन्धी कार्य सम्बन्धित संस्थाको नियमावलीले व्यवस्था गरे बमोजिम पदपूर्ति समितिकै सुपरीवेक्षणमा संगठित संस्थाले गर्दछ। स्थान अभाव भएमा तथा दक्ष जनशक्ति उपलब्धता थपी भरपर्दो बनाउन कहिलेकाही यस्ता प्रकृतिका कार्य पदपूर्ति समितिले आयोग परिसरमा पनि गर्दछन्।

संगठित संस्थाको कर्मचारी सेवा शर्त सम्बन्धी नियमावली वा अन्य व्यवस्थित निर्देशिका वा विधि अनुसार पाठ्यक्रममा तोकिए अनुसारको पदपूर्ति समितिले सम्बन्धित विषयको दक्ष विज्ञसहितको संलग्नतामा प्रयोगात्मक परीक्षाको मूल्याङ्कन गर्दछ। अन्तर्वार्ता बढी निष्पक्षता होस भनी अन्तर्वार्ताको मूल्याङ्कन अन्तर्वार्ताको अंक भारको न्यूनतम ४० प्रतिशत र अधिकतम ७० प्रतिशत को सीमा भित्र रही मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्था रहेको छ। प्रयोगात्मक तथा अन्तर्वार्ता कार्यक्रम समाप्त भएपछि मात्रै सिफारिसको लागि अन्तिम योग्यताक्रम तयार

गर्दा आयोगबाट लिखित परीक्षाको प्राप्ताङ्क र डिकोड फाराम ल्याउने पद्धती रहेको छ। अन्तर्वार्ताको औषत अंक, प्रयोगात्मक, लिखित परीक्षा प्राप्ताङ्क, आवश्यकतानुसार शैक्षिक योग्यताको अंक सहित जोडी कूल प्राप्ताङ्क निकाली योग्यताक्रम निर्धारण हुने गर्दछ। सबै चरणमा छुट्टाछुट्टै परीक्षाबाट उम्मेदवारले प्राप्त गरेको अंकलाई तत् समयमा शिलबन्दी गरी राखिएको खामलाई पदपूर्ति समितिको रोहवरमा खोली यो चरणमा अंकलाई गणना गरी योग्यताक्रम तय गर्ने गरिन्छ।

उम्मेदवारले लिखित परीक्षाबाट छनौट हुँदा जुनजुन समूहको लागि उत्तीर्ण भएको हो सोही समूहमा निजको योग्यताक्रमको परीक्षण गरिन्छ। जस्तै कुनै पिछडिएको क्षेत्रको पुरुषले खुला, आदिवासी/जनजाती, अपाङ्ग र पिछडिएको क्षेत्रको लागि लिखित परीक्षामा छनौट भएका रहेछन् भने निजलाई पहिलो प्राथमिकतामा खुलाको योग्यताक्रममा राखेर जाँचिन्छ यदी त्यसमा सफल नभएमा मात्रै सो पछिको अन्य समूहमा क्रमशः योग्यताक्रममा सहभागी गराईन्छ। पहिला जुन समूहमा सिफारिस हुनेमा पर्दछ सोपछिको समूहबाट स्वतः हटाउने व्यवस्था रहेको छ।

माथि उल्लेख भएका विभिन्न चरणमा आयोगको प्रतिनिधि सहभागी रहने व्यवस्था रहेको छ। जसले सांगठनिक संस्थाको पदपूर्तिको प्रक्रियालाई अभ्र बढि विश्वसनियता, निष्पक्ष व्यावहारिक र प्रभावकारी एवं स्वच्छामुखी हुँदै गएको अनुभूती बढेको छ।

ख) बढुवा सम्बन्धी कार्यको हकमा आयोगको भूमिका

विज्ञापन भएका पदहरूमध्ये बढुवा बाट पदपूर्ति हुने गरी तोकिएका पदहरूको हकमा पदपूर्ति समितिले सम्बन्धित संस्थामानै बढुवाका सम्बन्धी कार्यहरू गर्ने गर्दछ। उम्मेदवारले पेश गरेको बढुवा फाराम र सम्बन्धित संस्थाको नियमावली र निर्देशिका अनुरूप निम्न काम पदपूर्ति समितिले सम्पादन गरी बढुवा प्रक्रिया टुङ्गो लगाउने गर्दछ।

बढुवा गर्दा हेर्नुपर्ने मुख्य मुख्य विवरणहरू:

- सम्बन्धित पदको नियुक्तिको मिति
- न्युनतम माथिल्लो शैक्षिक योग्यता सम्बन्धी विवरण आवश्यकतानुसार सम्बन्धित सेवा, समूहसंग सम्बन्धित छरछैन रुजु गर्ने। साथै माथिल्ला शैक्षिक योग्यता सम्बन्धित सेवा, समूहसंग मिल्दोजुल्दो हो होइन स्पष्ट हुनुपर्ने।
- नियमानुसार मूल्याङ्कन भएको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन फाराम रुजु गर्ने। (आवश्यक पर्ने सबै वर्षको)
- कार्य सम्पादनको लागि विभिन्न भौगोलिक क्षेत्रको कामको अनुभवको गणना (आवश्यक हुने पदहरूको मात्र)
- सम्बन्धित पदमा कार्य अनुगमन र जेष्ठताको गणना
- सम्बन्धित संस्थाबाट कुनै कसुरमा विभागीय सजाय पाए रनपाएको अवस्था (सजाय तोकिएको अवधि भित्र बढुवा नहुने)
- बढुवा दरखास्त फारामको विवरण परीक्षण गर्ने
- नोकरीबाट निलम्बन भए रनभएको (निलम्बित अवधिमा बढुवा हुन नसक्ने)
- सेवा गणना नहुने खालको कुनै बिदारअसाधारण बिदा बसे नबसेको एकिन गर्ने। (सेवा गणना नहुने विदाको अवधि कट्टा गर्ने)
- सेवा निरन्तरता रहे नरहेको स्पष्ट हुनुपर्ने।

समितिबाट उल्लेखित सबै कुराबाट संभाव्य भएको उम्मेदवारहरूको बढुवाका लागि गणना हुने सबै अंक गणना गरी उच्चतम अंक ल्याउने उम्मेदवारहरूमध्येबाट विज्ञापन अनुसार माग संख्या बमोजिमको संख्यामा बढुवाको लागि सिफारिस गर्दछ। यसरी बढुवा भएका विषयमा चित्त नबुझे कर्मचारीले बढुवा उजुरी दिनको लागि नियमावली अनुसारको म्याद दिई सूचना समेत प्रकाशन हुने गर्दछ। उजुरी नपरे नियुक्तिको लागि सिफारिश गर्ने र उजुरी परे उजुरी सुन्ने निकायरबोर्डरपदाधिकारीबाट निर्णय भए बमोजिमका काम गर्ने कार्य आयोगको प्रतिनिधि सहितको पदपूर्ती समितिबाट मात्रै सम्पादन हुने गर्दछ।

निष्कर्ष

अहिलेको लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा आ-आफ्नो क्षेत्रभित्र पर्ने विषय कानून मार्फत सम्बन्धित निकायलाई स्वायत्तता दिएको हुन्छ। अन्तरसम्बन्धित मुद्दाहरूमा समन्वय र सहकार्यको लागि पनि आवश्यक प्रबन्ध हुने भएकोले सो विषयसँग सम्बन्धित निकायको परामर्शमा काम गर्ने पद्धतीको विकास हुदै गएको छ। त्यसैले पदपूर्तिको लागि लामो अनुभव संगालेको, जनविश्वास भएकोले आयोगको क्षेत्राधिकार केही हदसम्म बढाएको छ। संगठित संस्थामा पनि पदपूर्ति सम्बन्धी केही राम्रा अभ्यासहरू पनि भएका छन्। जस्तै पदपूर्ति सम्बन्धी काम नियमित रूपमा पूर्वानुमान योग्य हुँदै आएको छ। आयोग र संगठित संस्था सरकारकै अवयव भएकोले एकअर्काको प्रतिस्पर्धी नभई परिपुरकको रूपमा विकसित हुँदै आएका छन्।

संगठित संस्थाहरू बिचमा विगतमा पदपूर्ति सम्बन्धी कार्यमा विविधता रहेको, कुनै अमुक संस्थामा एकै वर्षमा एक पटक भन्दा बढी पदपूर्ती हुने तर कुनै संस्थाहरूमा २-३ वर्षमा १ पटक पनि पदपूर्ति प्रक्रियासुरु नहुने गरेको विगतले देखाउँदछ। कही बढुवा तर्फको मात्रै नियमितरूपमा पदपूर्ति हुने तर बजारमा रहेको शैक्षिक बेरोजगारीलाई सम्बोधन गर्ने गरी खुल्ला पदपूर्ति प्रक्रियाअगाडि नबढ्ने गरेको विगतको परिदृश्य रहेको थियो। त्यस्ता पक्षमा सुधार गर्नका लागि आयोगले सामान्य सिद्धान्त, २०७४ लागु गरेको छ। जसको परिणाम स्वरूप संगठितसंस्थाहरूले आफ्नै हालको सेवा, शर्त र सुविधा सम्बन्धी नियमावली र पदपूर्ति सम्बन्धी व्यवस्थालाई उक्त सिद्धान्तको अनुकूल हुनेगरी समसामयिक परिवर्तन गरी एकरूपता ल्याउँदै गरेको अवस्था समेत छ।

पदपूर्तिमा उच्च व्यवस्थापको मोलाहिजा र व्यक्तिगत स्वार्थ कारणले वा राजनीतिक हस्तक्षेपले गर्दा संगठनमा आउने विचलनलाई हटाउन संगठित संस्थाको लिखित परीक्षा आयोगलाई जिम्मा दिएपछि पदपूर्ति प्रक्रियाका सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गर्ने छानबिनमा कमी आएको छ भन्ने पदपूर्तिको विषयलाई लिएर हुने मुद्दा मामिलामा कटौती हुँदै गएको र व्यवस्थापनलाई विभिन्न किसिमका आरोप र गुनासाहरू लगाउने गरेको कुराहरूमा पनि घट्टै गएको महसुस गरिएको छ। यसरी आयोगलाई थपिएका जिम्मेवारी अनुसार मितव्ययी तरीकाले निर्धारित समयमा सम्पन्न गर्दै आयोगको साख बचाई राख्नु चुनौतीको विषय रहेको छ। साथै संगठित संस्थाले पनि प्रतिभावान जनशक्तिलाई आकर्षण गर्नु, उपयुक्त तरिकाले परिचालन गरी संगठनमा टिकाई राखी अधिकतम उपलब्धी हासिल गर्नु ठूलो अवसरका साथै चुनौती समेत रहेको छ। पदपूर्तिको लागि आयोग र संगठित संस्था एकै रथका दुई पाङ्ग्रा हुन्। हालको सामन्जस्यतालाई कायम राख्दै उच्च सर्तकताका साथ अगाडीबढे गन्तव्यमा पुगी नयाँ मार्ग प्रसस्त गर्न हौसला समेत मिल्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको सविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति,
- लोक सेवा आयोग ६० औं वार्षिक प्रतिवेदन २०७६, लोक सेवा आयोग

राज्य पुनर्संरचनाको सन्दर्भमा राजनीति र प्रशासनको विनिर्माण

डा.लोकबहादुर लोप्चन

सारांश

राज्यको पुनर्संरचनालाई सार्थक र मूर्त बनाउने कारगर वा कालीगढ राजनीति र प्रशासन दुवै हुन् । राजनीतिको परिकल्पनाविना राज्यको पुनर्संरचनाको बीजारोपन नै हुँदैन भने प्रशासनको स्याहारसुसारविना परिकल्पित राज्य पल्लवित र पुष्पित हुन नै सक्दैन । तसर्थ राज्य निर्माणको जगबाट राष्ट्र निर्माणको गन्तव्यमा पुग्नको लागि राजनीति चालक हुन् भने प्रशासन यसका इन्जिन हुन् । विश्व परिदृश्यमा राजनीति र प्रशासनको रूपान्तरणको थरिथरिका प्रयोग र अभ्यास भएका छन् । त्यसैगरी नेपालमा पनि राजनीति र प्रशासनको दीर्घ इतिहासमा अनेक रूप र बान्कीमा देखा पर्दै आएको छ । तथापि पृथ्वीनारायण शाहको नेपाल भूगोलको एकीकरणसँगै थालिएको राजनीति र प्रशासनिक यात्राको करीब ३०० वर्षको दर्बियानमा अनेकन घुम्ती र मोडहरू पार गरिसकेको छ । वि.सं.२००७ सालको प्रजातन्त्र स्थापनापछि २०४६ सालमा प्रजातन्त्रको पूर्णस्थापना र वि.सं.२०६३ सम्म आइपुग्दा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको स्थापना भई राजनीतिक क्षेत्रमा आमूल परिवर्तन भएको छ । नेपालको संविधान २०७२ जारी भई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको निर्वाचन समेत भई कार्यान्वयन भएको ३ वर्ष पुग्नुले नेपालको राजनीतिक इतिहासको नयाँ अध्यायको प्रारम्भ हुन पुगेको छ । तथापि राजनीतिक व्यवस्थाको संरचनामा परिवर्तन देखिए पनि संस्कारजन्य पुरातन सोच, मानसिकता व्यवहारमा भने जनअपेक्षित परिवर्तन हुन नसकेको भन्ने विश्लेषण हुने गरेको छ । अझ स्थायी सरकार मानिएको सार्वजनिक प्रशासनको रूपान्तरण नहुँदा राजनीतिक प्रणालीले सही गति र लय पक्रन नसकेको भन्ने गरिएको छ । तसर्थ राजनीतिक परिवर्तनको अभीष्टलाई साकार पार्नको लागि यसको ज्ञानेन्द्रीय वा कर्मेन्द्रीय मानिएको निजामती सेवाको विनिर्माण गर्नु अपरिहार्य छ । जसको लागि संरचनागत पक्षमा भन्दा पनि संस्कारजन्य पक्षमा सुधार गरी भावनात्मक एकीकरण गरिनुपर्छ । जसको लागि सार्वजनिक प्रशासनआबद्ध कर्मचारीको पुरातन सोच, संस्कार र व्यवहार सुधार गर्नु अपरिहार्य सर्त हो । तब मात्र नेपाली राजनीति र प्रशासनको क्षेत्र जनताको मालिक नभई सेवकमा परिणत हुन्छ भने जनताले राज्य र सरकारको अनुभूत गर्न पाउँछन् ।

पृष्ठभूमि

राज्य राष्ट्र निर्माणको आधारशिला मात्र नभई यो कानूनी र प्रशासनिक भूगोलको सार्वभौमिकतासँगै अधिकारजन्य कुनै क्षेत्र हो । जहाँ सरकार र जनता आफ्ना कानूनी हक अधिकार उपभोग गर्न स्वतन्त्र रहन्छन् तर पराधीन, पराश्रित र कसैको अधिनस्थ हुँदैन । तसर्थ राज्यलाई एक यान्त्रिक, औपचारिक र संरचनात्मक स्वरूप मान्न सकिन्छ । तर राष्ट्रनिर्माण कुनै पनि राज्यको साध्य वा गन्तव्य हो । अझ यसलाई बेनेडिक्ट एन्डरसनले त काल्पनिक समुदाय वा इम्याजिन्ड कम्युनिटी भनी चर्चा गरेका छन् । राष्ट्रियता कुनै सीमा, औपचारिकता र यान्त्रिकताको बन्दी हुँदैन । यो भावनात्मक सोच, संस्कार र अनुभूतिको प्रवाह हो । जहाँ पुगे पनि राष्ट्रियताले भावनालाई न बिर्सन सकिन्छ न यसलाई मेटाउन नै सकिन्छ । उदाहरणको लागि नेपाली मूलका अमेरिकी, इण्डियनमूलका बेलायती, नेपाली मूलका भुटानी वा अफ्रिकी मूलका अमेरिकासँगै राष्ट्रियता अविभेद्य, अविच्छिन्न र अकाट्य छन् । जबकि उनीहरूको राज्य चाहिँ नेपाल, भारत, अफ्रिका आदि हुन् ।

नेपालको राज्य पुनर्संरचनाअन्तर्गत संघ शासकीय व्यवस्थाको अवलम्बन गरी राज्य प्रणाली संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहमा पुनर्संरचित भइसकेको छ । यसले विगतको एकात्मक केन्द्रीकृत एकल शासकीय स्वरूपमा बदलाव ल्याएको छ । राज्य शासनका मालिक ठानिएका जनता जनार्दनको निकटसम्म शासकीय एकाइको विस्तार वा विकास भएको छ । यसले घरदैलोको राज्य वा सरकारको संरचना वा स्वरूप कायम गरी जनताका लागि सहज, सरल, सन्तुलित, समन्यायिक सेवा प्रवाह गर्ने अभीष्ट वा अभिलाषा जगाएको छ । तथापि राज्यको संरचना वा स्वरूपको परिवर्तन केवल भौतिक एकाइको विनिर्माण मात्र होइन । त्यसैले राज्यको वास्तविक पुनर्संरचनामा भावनात्मक एकीकरण वा विविधता, बहुलता र विशिष्टताहरूको व्यवस्थापन गरी सम्बोधन गरेको हुनुपर्दछ । जसमा राज्यका सबै जाति, वर्ग, भाषा, धर्म, लिङ्ग, क्षेत्रले समानुभूति, गर्वानुभूति र राज्यको उपस्थितिको अनुभूति गरेको हुनुपर्दछ । वास्तवमा राष्ट्र निर्माणका हरेक जनताले अनि उनीहरूको र मनमा निजत्व र स्वार्थ भन्दा सहअस्तित्वको भाव जागेको हुनुपर्छ भने सोच र संस्कारमा उच्च, उदार र महानता छाएको हुनुपर्दछ । त्यही समभाव, सहभाव र साभापनको अनुभव र अनुभूतिको समष्टि नै राज्यबाट राष्ट्रनिर्माण हो ।

राजनीति र प्रशासन

विडो विल्सनले पोलिटिकल एन्ड एडमिनिस्ट्रेसन डिक्टोमी पुस्तकमा राजनीति र प्रशासनको सम्बन्ध र सीमाको लक्ष्मण रेखा कोर्दै राजनीतिलाई नीति निर्माणकर्ता र प्रशासनलाई निर्मित नीतिको कार्यान्वयनकर्ताको पगरी गुथाए । त्यसैगरी प्रशासनिक पण्डित म्याक्स वेबरले प्रशासनलाई वैधानिक अधिकारको प्रयोग गर्ने संयन्त्रको भनेर नीति कार्यान्वयनको भूमिका थमाई दिए । त्यसैगरी गुडनाउकाअनुसार राजनीतिले राज्य इच्छाको निर्माण गर्दछ भने प्रशासनले राज्य इच्छा र नीतिको कार्यान्वयन गर्दछ । यस आधारमा राजनीति समग्र राज्य सञ्चालक मार्गदर्शक, नीति सर्जकका रूपमा रहन्छन् भने प्रशासन तिनै राजनीति निसृत नीति कार्यान्वयन, समन्वय र परिपालकका रूपमा रहन्छन् । तसर्थ भनिन्छ, राजनीति बिना प्रशासन अचेत हुन्छ भने प्रशासनबिना राजनीति गतिहीन ।

भनिन्छ, राजनीतिले अमूर्त चित्रको परिकल्पना गर्दछ भने प्रशासनयन्त्रले त्यसलाई मूर्तता प्रदान गर्दछ । सिद्धान्तः उल्लेखित साँध र सीमा राजनीति र प्रशासनकाबीच कोरिए पनि यसबीचमा कठोर यान्त्रिक सीमा भने रहेको पाइँदैन । किनभने राजनीतिक नेतृत्वको पहलबिना नीति सोचको अस्थिपञ्जर नै तयार हुँदैन भने प्रशासन बिना नीतिको अस्थिपञ्जरमा मांशपेशी रूपी प्राविधिक विषयवस्तुको समावेश गर्न नै सकिँदैन । तसर्थ राजनीतिलाई जनता निर्वाचित जनप्रतिनिधि मानिन्छ भने प्रशासनलाई योग्यताको आधारमा छनोट गरिएको जनताकै सेवक ठानिन्छन् ।

विश्व परिवेश

विश्वका २८ भन्दा बढी मुलुकहरूमा संघीय शासन प्रणाली लागू भएको पाइन्छ भने विश्वका ४० प्रतिशत जनता संघीय शासन व्यवस्थाको प्रयोगमा र अभ्यासमा छन् । विश्वका संघीय तथा एकात्मक शासन व्यवस्था रहेका विभिन्न मुलुकहरूको प्रशासनिक व्यवस्थाको संरचना, स्वरूप भने भिन्नभिन्न रहेको देखिन्छ । जर्मनीमा संघ र ल्याण्डहरूको आआफ्नै सेवा रहेका छन् भने दुबै सेवाले समान कानूनी हैसियत प्राप्त गरेको पाइन्छ । यहाँ कर्मचारीहरू मन्त्रालयले भर्ना गर्न पाउने हुँदा स्वतन्त्र निकाय रहेको छैन तर संघ र राज्यका नागरिक सेवाहरू एकीकृत सेवामा आबद्ध छन् । कर्मचारीहरू राजनीतिक रूपमा आबद्ध हुन नपाए पनि चुनाव भने लड्न पाउने व्यवस्था छ । त्यसैगरी जापानमा संघीय राज्य नभएको हुँदा नागरिक सेवामा अनौठो प्रणाली लागू गरी आलोपालो प्रणाली प्रचलनमा रहेको छ । तर कर्मचारीहरूलाई केन्द्र, प्रिफेक्चर र स्थानीय तहमा आलोपालो गरी खटाइन्छ । स्वीटजरल्यान्डको क्यान्टोन र कम्युनहरूमा पनि संघीय सरकारको कर्मचारी

रहने गरेको छैन । तर क्यान्टोन र कम्युनले संघले जारी गरेको कानून लागू गर्दछ । त्यहाँ नागरिक सेवा लागू गरेको हुँदा नागरिकले बिना तलब कार्य गर्दछन् जसमा निर्वाचित जनप्रतिनिधि पनि नागरिक सेवामा संलग्न हुन्छन् । त्यस्तै अमेरिकामा विभिन्न तहका सरकारका आफ्नै सेवाहरू छन् तथापि सेवा सञ्चालनमा पूर्ण स्वायत्तता प्रदान गरिएको छ । तर विशेष अवस्थामा राष्ट्रपतिले विशेष निर्देशन जारी गर्न सक्छ । यहाँ office of the personnel management को शाखाहरूले कर्मचारीको भर्ना गर्छ जसमा केन्द्रमा २० प्रतिशत र राज्यमा ३० प्रतिशत कर्मचारीहरू राजनीतिक रूपमा नियुक्ति पाउँछन् । साथै केन्द्र र राज्यबाहेक पनि Multistate administrative structure को व्यवस्था रहेको छ । राज्यहरूको समझदारीमा अन्तरराज्य सेवा दिने संस्थाहरूको गठन भएको पाइन्छ । नाइजेरियामा भने संघ, प्रदेश र स्थानीय निकायलाई आ-आफ्नो कर्मचारी भर्ना गर्न, अनुशासित गर्न र वृत्ति विकासको स्वायत्तता समेत प्रदान गरिएको छ । राज्य र स्थानीय तहले विविधता स्वीकार गरी समावेशी बनाउनुपर्ने तर संघप्रति बफादार हुनुपर्ने सर्तहरू राखिएका छन् । राज्यको स्वायत्ततामा आँच नआउने गरी राष्ट्रिय मूल्यको जगेर्ना गर्ने आधार नै त्यहाँको निजामती सेवालार्इ लिने गरिन्छ । भारतीय निजामती सेवा Central common pool, Centre service and state service गरी तीन किसिमका छन् । जसमा निश्चित सेवासम्म भारतको नागरिक सेवा रहे पनि राज्य सरकारका आफ्नै सेवाहरू छन् । भारतीय नागरिक सेवा ऐनलाई दुई तिहाईले पारित गरी एक वा सोभन्दा बढी अखिल भारतीय सेवा (All India Service) गठन गर्न सक्ने व्यवस्था छ । यस अन्तर्गत IAS, IPS, IFS, ITS सेवा दुबै तहमा गठन गरिन्छ । यहाँका ६० प्रतिशत अधिकृत राज्य तहमा कार्यरत छन् । जसको छनोटको लागि संघीय लोक सेवा आयोग र प्रदेश लोक सेवा आयोग छन् । मूलतः यहाँको निजामती सेवालार्इ राज्यको निजामती सेवा र अखिल भारतीय निजामती सेवामा समेत वर्गीकरण गरेको पाइन्छ । राज्यको महत्वपूर्ण पदहरूमा अखिल भारतीय सेवाको पुलबाट सुरूवा गरिन्छ । यस सेवामा निश्चित प्रतिशत राज्य सेवाबाट प्रतिस्पर्धाको आधारमा भर्ना गर्ने प्रावधान छ, जसले संघीय र राज्यको सेवाबीचको दुरी घटाएको छ । यहाँको प्रशासन सुधारको दुईवटा कार्यमध्ये पहिलोमा पहिलो क्लासको लागि एकल प्रतिस्पर्धाको व्यवस्था, प्राविधिक पदको उच्च तहमा छड्के प्रवेशको व्यवस्था, दोस्रो तहको सेवाको लागि प्रत्यक्ष भर्ना गर्ने व्यवस्था खारेज र कामदार तहका लागि सरल वस्तुगत पद्धति अवलम्बन गरिएको छ । दोस्रो सुधार कार्यमा वरिष्ठ व्यवस्थापकीय पदको लागि छड्के प्रवेशको व्यवस्था, बी ग्रुपमा केही मात्रामा प्रत्यक्ष भर्नाको व्यवस्था र यस सुधारलाई मानव स्रोत व्यवस्थापन रणनीतिसँग आबद्ध गरिएको छ । अफगानिस्तानमा द्वन्दको कारण निजामती सेवामा प्रभाव परेको छ । यहाँ सन् २००२ मा सार्वजनिक प्रशासन सुधारको संरचना निर्माणका लागि स्वतन्त्र प्रशासन सुधार तथा निजामती आयोग गठन गरिएको थियो । सन् २००५ मा Civil Service Law लागू हुन पुग्यो ।

सार्क क्षेत्रकै बंगलादेशमा सन् १९७१ मा स्वतन्त्र भएपछि संसदीय व्यवस्था, सैनिक शासन र पुनः संसदीय व्यवस्था लागू भएको देखिन्छ । सन् १९९७ देखि १७ भन्दा बढी आयोग र समिति बनेकोमा धेरैजसो आयोगले विकेन्द्रीकरणमा जोड दिएको छ । डिजिटल बंगलादेशको विद्युतीय शासन व्यवस्था लागू गरिए पनि अपेक्षित सुधार भएको देखिँदैन । सार्क क्षेत्रको सानो मुलुक भुटान सुशासनलाई जोड दिएर Good governance and GG plus exercise initiated in १९९९ र २००५ लागू गरिएको छ । सन् २००६ मा तहगत वर्गीकरण लागू गरी प्रशासनमा दक्षता, उत्तरदायित्व र व्यावसायिकता बढाउन योग्यता प्रणाली प्रवर्धन गर्न थालेको पाइन्छ । सन् २००७ मा Organizational Development, सन् २००८ मा Grievance cell को स्थापना र सन् २००९ मा Civil service act लागू गरेको छ । त्यसैगरी माल्दिभ्समा सन् १९६० देखि १९९० पछि राष्ट्रपतिको कार्यालयमा अधिकारको केन्द्रिकरण भएको देखिए पनि सन् १९९६ देखि २००५ सम्म सीमित अधिकारको प्रत्यायोजन गरी सुधार गर्न थालेको पाइन्छ । पाकिस्तानमा प्रशासन सुधारका

लागि ९ वटा आयोगहरू बनेका छन् । जुन कुनै प्रशासन पुनर्गठन, तलब र निजामती सेवासँग सम्बद्ध छन् । तथापि राजनीति अस्थिरताको प्रभाव यहाँको निजामती सेवामा परेको देखिन्छ । त्यसैगरी श्रीलङ्काको निजामती सेवामा सुधारको लागि सन् १९७८ मा Administrative Reform committee गठन भयो भने सन् १९८८ मा प्रदेश परिषद्को स्थापना भएको देखिन्छ । सन् २००१ interdependent national public service commission र सन् २००२ मा Ministry of public management reforms को गठन भई सुधार गर्न खोजेको पाइन्छ । यसरी विश्वको प्रशासनिक व्यवस्थामा भिन्न भिन्न संरचना र पद्धति अवलम्बन गरेको देखिन्छ ।

नेपाली परिवेश

पृथ्वीनारायण शाहले वि.सं. १८२६ मा काठमाडौं उपत्यकाको विजय गरेपछि शाहकालको प्रारम्भ हुन्छ भने नेपालको प्रशासनिक व्यवस्थामा थरघर पद्धतिको सुरुआत हुन्छ । नेपालको शासकीय व्यवस्थामा १०४ वर्षे राणाकालमा पनि संरचनात्मक र औपचारिक प्रशासनिक संरचनात्मक सुधारको कार्य भएको पाइँदैन । तर वि.सं. २००९ सालमा एन.एम.बुच कमिशनदेखि वि.सं. २०६५ मा प्रशासन पुनःसंरचना आयोग गठनसम्म आइपुग्दा नेपालमा प्रशासन सुधारका लागि दर्जनौं आयोग, समिति, कार्यटोलीहरू गठन भए, प्रशासन सुधारका लागि सुझाव र सिफारिस गरिए । जसमा केही सुझाव र सिफारिसहरू कार्यान्वयन भई सार्वजनिक प्रशासनमा सुधारका लागि पहल र प्रयास नभएको होइन तथापि सार्वजनिक प्रशासनको रूपान्तरण भने राजनीतिक व्यवस्थाको परिवर्तनसँगसँगै हुन नसकेको कटु सत्य हो ।

नेपालको संविधान २०७२, जारी भई संघीय पद्धति अवलम्बन गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको निर्वाचन भई संघीय शासनको कार्यान्वयन भएको ३ वर्षमा पनि संघीय निजामती सेवा ऐन आउन सकेको छैन । तथापि यसअघि अध्यादेशमार्फत कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ मार्फत् तीनवटै तहमा कर्मचारी समायोजन गरी खटाउने कार्य भने सम्पन्न गरिएको छ । जुन राज्यको शासकीय व्यवस्थापको परिवर्तनसँगै गरिने संक्रमणकालीन कर्मचारीको व्यवस्थापन मात्र हो । यो राजनीतिक व्यवस्थाको रूपान्तरणसँगै सार्वजनिक प्रशासनको पुनर्संरचना वा विनिर्माण भने होइन । संघीय व्यवस्थाको कार्यान्वयनपछि प्रशासनिक व्यवस्थाको पुनर्संरचनाको लागि राजनीतिक तहबाट कर्मचारी समायोजनको लागि सरकारबाट गठित कार्यकारी समितिमार्फतकार्य भए पनि विज्ञसहितको आयोग वा समिति गठन भई दीर्घकालीन योजनासहितको सुझावपूर्ण, गहन र गम्भीर कार्य हुन सकेको छैन । फलस्वरूप संघीय निजामती सेवा ऐन समेत आउन सकेको छैन भने निजामती सेवासम्बन्धी प्रदेश र स्थानीय ऐन,कानून बन्ने बाटो समेत अवरूद्ध छ । जबकि संघीय शासन पद्धति लागू भएको समेत ३ वर्ष भइसक्यो । यसरी मुलुक प्रशासनिक सङ्गमको लामो अवधिबाट गुज्रनु भनेको राजनीतिक र प्रशासनिक अन्योलतामा धकेलिनु हो जसले समग्र राज्यलाई असफलताको खाल्डोतिर धकेल्ने खतरा रहन्छ (रोविन्सन एन्ड एसमग्लु, व्हाइ नेसन्स फेल, २०१४) । भनौं हाम्रो सन्दर्भमा परिवर्तनलाई संस्थागत र लोकतान्त्रिकरण गर्न बाँकी छ, जति परिवर्तन भएका छन् ती केवल संरचना तहमा भएको छ । तर परिवर्तन र सुधारको मस्तिष्क भनेको यसको भावनात्मक पक्ष हो जसलाई यसको सफ्टवेयर, डिएनए वा वंशाणु पनि भन्न सकिन्छ । त्यसमा परिवर्तन बिनाका हाम्रा राजनीतिक र प्रशासनिक सुधार ढोङ्गी वा स्वैरकल्पना (fantasy) सिवाय यथार्थ बन्न सक्दैन । त्यसका लागि नेपाली राजनीतिक र प्रशासनिक सुधारको मर्ममै प्रहार गरिनुको विकल्प छैन, त्यो भनेको सदियौंको सामन्ती व्यवस्थाजन्य सामन्ती राजनीतिक र प्रशासनिक सोच र संस्कारमा खुला, उदार, असल संस्कार र संस्कृतिको प्रत्यारोपण हो । तर यसका लागि राजनीतिक र प्रशासनिक क्षेत्रमा मौजूदा थुप्रै चुनौतीहरूको आक्रमक रूपमा सामना र समाधान गरिनु पर्दछ ।

राजनीतिक र प्रशासनिक रूपान्तरणको चुनौती

Public servant donot deliver services, they deliver democracy. - Denhardt and denhardt

लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा शासनमाथिको सञ्चालन र नियन्त्रणमा जनताको पहुँच हुनाका साथै राजनीतिक र नागरिक अधिकारको पूर्ण प्रत्याभूति हुन्छ भन्ने मान्यता रहेको छ । भनिन्छ कुनै पनि देशको शासन त्यहाँको प्रशासन भन्दा राम्रो हुन सक्दैन । डेनहार्ट एन्ड डेनहार्टका अनुसार कर्मचारीले सार्वजनिक सेवाको प्रवाह मात्र गर्दैन । वास्तवमा लोकतन्त्रकै वितरण गर्दछ । तसर्थ लोकतन्त्रको प्रभावकारिताको मापन सेवा वितरण र जनताको सन्तुष्टिमा निर्भर गर्दछ । तर यसको लागि मुलुकमा शान्ति, विकास, सुशासन र समृद्धि कायम भएको हुनुपर्दछ । यसको बाधक तत्व भनेको सुशासनको अभाव र भ्रष्टाचारको दबदबा हो । त्यसैले अमर्त्य सेनले भनेका छन् भ्रष्टाचार विरुद्धको अभियान भनेको व्यवहारमा परिवर्तन मात्र नभई कानूनी र संस्थागत परिवर्तनका लागि नैतिक दबावको समेत जरूरत पर्दछ ।

वास्तवमा राज्य पुनर्संरचना भनेको राजनैतिक संरचना वा स्वरूपको परिवर्तन मात्र नभई यो शक्तिको विनियोजनका साथै आर्थिक, योजना प्रणाली र सेवा व्यवस्थापनकै रूपान्तरण हो र जसको सञ्चालक राजनीति हो भने इन्जिन चाहिँ सार्वजनिक प्रशासन हो । त्यही इन्जिनरूपी सार्वजनिक प्रशासनको रूपान्तरणबिना लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको आदर्श मान्यता जनताप्रतिको उत्तरदायित्व र सुशासन प्राप्त भई जनताको सुख र समृद्धि प्राप्तिको आशा र अपेक्षा केवल मीठो कल्पना सिवाय यथार्थमा बदलिन सकिने सम्भावना नै रहदैन । विश्वव्यापी कोरोनाको बन्दाबन्दीको माझमा पनि स्वास्थ्य क्षेत्रमा उठेको भ्रष्टाचारको मुद्दा, भुईँमान्छेहरूको सडकमै भोकको कारण मृत्यु, चौरजहारीको पाशविक दलित हत्या, कोरोनाको दिनानुदिन बढ्दो सडकमण र सहरिया युवाको इनफ इज इनफ नारासहितको आन्दोलन आदिले राज्य संयन्त्रको कमजोर उपस्थितिको प्रतिबिम्बन गर्छ । जुन राजनीतिक र प्रशासनिक व्यवस्थाको संरचना बदलिएको देखिए पनि राजनीति र प्रशासनिक क्षेत्रमा सयौं वर्षदेखि जरा गाडेर बसेको पुरातन सामन्ती मानसिकतामा कुनै परिवर्तन आउन नसकेको तथ्यलाई सङ्केत गरेको छ ।

प्रशासनविद् डा. मधुनिधि तिवारीका अनुसार सिंहदरबारलाई केन्द्रीय शक्ति, संस्कृति, विज्ञता, नीति केन्द्रीयता मात्र नभई अकर्मण्यता, बेथिति, भ्रष्टाचार, विवाद र षड्यन्त्रको प्रतीक मानिन्छ । संघीय रूपान्तरणसँगै बेथितिको प्रतीक मानिएको सिंहदरबार ज्यूँकात्यूँ रहनु र त्यसको गलत प्रवृत्ति प्रदेश र स्थानीय तहसम्म सर्नुलाई संघीय व्यवस्थाकै डरलाग्दो चुनौती भनेका छन् । मूलतः नेपालको राजनीतिक र प्रशासनिक व्यवस्थामा सामाजिक र सांस्कृतिक रूपान्तरण वा भावनात्मक रूपान्तरणको पक्ष ओभरलेमा परेको देखिन्छ । जसको लागि सबै तह, पक्ष, नेता, कर्मचारी र जनताको सक्षमता विकास गरिनु आवश्यक छ, त्यस कार्यमा ध्यान नै गएको देखिँदैन । परिणामस्वरूप विधि र पद्धतिको विकास भई संस्थागत सुदृढीकरण हुन सकेको छैन भने हरेक क्षेत्र वा व्यक्ति पुरातन सोच, संस्कार वा व्यवहारको शिकार हुन बाध्य छन् ।

त्यसैगरी परिवर्तनले विगतमा राज्यको मूलधार बाहिर परेका सीमान्तीकृत जाति, वर्ग, भाषा, क्षेत्र, लिङ्ग आदिको समानुपातिक समावेशीताकासाथ पहुँच, पहिचान र प्रतिनिधित्वको व्यवस्था गरी साझा भावनाको विकास गरी राष्ट्र निर्माण गरिनु पर्छ । तर नेपालको सन्दर्भमा विविधताको व्यवस्थापनलाई सोलोडोलो सम्बोधन गर्न खोज्दा लक्षित वर्गसम्म समावेशीताको उपागमले छुन नसकी उच्च वर्ग नै त्यसबाट लाभान्वित हुने गरेको छ । राज्य र प्रशासन जनताप्रति जिम्मेवार र उत्तरदायी हुन नसकेको तथ्य कोरोनाकालमा मजदुर वर्गले भोग्नु परेको सास्तीले पुष्टि गरेकै छ । त्यसैगरी राज्यको हरेक क्षेत्रमा नैतिकता र सदाचारितामा स्वलन

भई भ्रष्टाचारको बढ्दो घटनाले सामाजिक सभ्यतामाथि नै दाग लाग्दै गएको स्थिति छ । यी सबै पक्षको मूल साँचो वा सुधारको लागि मानव मनमस्तिष्कमा सही ज्ञान, सीप, सोच र व्यवहार परिवर्तन गर्ने शिक्षा क्षेत्र नै सबै बेवास्ताको विषय बनेको छ । जसको कारण असल सोच, संस्कार र व्यवहारसहितको जनशक्ति उत्पादन हुन छाडेको छ, जुन कुनै पनि कुनै पनि समुदाय, समाज र राष्ट्रको लागि सबैभन्दा घातक, बाधक र जोखिमपूर्ण हुन्छ । नेपालको अहिले त्यही भएको छ, असल सोच, संस्कार र व्यवहार पलायन भएको भान हुन्छ ।

सुधारका विकल्पहरू

पूर्वीय दर्शनको सार भनेकै सर्वे भवन्तु सुखिन सन्तु निरामय हो । कवि लेखनाथ पौडेलले भनेभै तर मै खाऊँ मै लाऊँ अरू सब मरून् दुर्बलहरू भनेभै व्यक्तिवादी, स्वार्थी, अहङ्कार, कृटिल चालबाजीका कारण सुशासनको स्पेस भ्रष्टाचारले लिन थालेको छ । युभल नोहा हरारीले भनेजस्तै मानिस यति यान्त्रिक भएको छ कि अबका केही वर्षमा मानिसले आध्यात्मिकतालाई पूरै छोड्नेछ र प्राकृतिक जीवन त्यागी कृत्रिमताको दास बन्नेछ वा कृत्रिम बौद्धिकताले मानिसलाई विस्थापन गर्नेछ ।

विश्व परिदृश्यमा हेर्दा नेपालको संघीय व्यवस्थाको कार्यान्वयन तीव्र गतिमा भएको पाइन्छ । इण्डोनेसियामा संक्रमणकालको अन्त्यको लागि २३ वर्ष लागेको थियो । तथापि आपसमा विश्वासको निर्माण गरेको थियो । जसको लागि १८ महिनामा सबै कानूनहरू बनाइएको थियो भने इथियोपियामा ७ देखि १० वर्ष लगाएर कर्मचारीको क्षमता विकास गर्दै अघि बढेको थियो । तर पाकिस्तानमा भने हाल नेपालमाजस्तै खटाएको ठाउँमा नगई नहुने निर्मम मोडल अवलम्बन गरेको हुँदा राम्ररी काम गरेन । त्यसको सम्बोधनको लागि प्रोत्साहनको प्याकेज ल्याई कामयावी बनाएको थियो । तर नेपालमा भने निर्मम र जबजस्ती रूपमा कर्मचारीलाई तीनै तहमा खटाए पनि प्रोत्साहनको प्याकेजको व्यवस्था हुन सकेन जसको कारण आम कर्मचारी वृत्तमा गुनासो, निशासा र कुण्ठा छाएको छ । जसलाई अब बन्ने निजामती सेवा ऐन, नियमबाट सम्बोधन गर्न सकिन्छ तर राजनीतिले यस क्षेत्रमा प्राथमिकता दिई गम्भीरतापूर्वक काम गर्नपर्ने देखिन्छ ।

पूर्व मुख्य सचिव डा. विमल कोइरालाका अनुसार आधुनिक शासन प्रणालीमा लोकतन्त्र शासन प्रणाली मात्र नभई व्यवस्थित समाजको जीवन पद्धति (way of social life) हो । साथै प्रजातन्त्रको विकल्प भनेको फराकिलो र गहन प्रजातन्त्र हो भने सार्वजनिक प्रशासनको सुधारको विकल्प पनि यसको सबलीकरण र सुधार नै हो । प्रजातन्त्रको गहनताका पात्रहरू अनुशासित राजनीतिक दलहरू, बलियो सरकार, नागरिक संस्थाहरू र प्रभावकारी कर्मचारीतन्त्र हुन् । तसर्थ समग्र राज्यको सबलीकरण गरी राष्ट्र निर्माणका लागि यी पक्षहरूको सुधारमा जोड दिनु पर्दछ ।

ज्याक डेरिडाले उत्तरआधुनिकताको धारणाको विकास गरी एकात्मकता, एकल सत्य र केन्द्रीकृतताको सट्टामा बहुसत्य, बहुकेन्द्र र बहुलताको मान्यता ल्याई संसारलाई किनाराबाट हेर्नुपर्ने मान्यताको विनिर्माण गरे जसलाई भाषा साहित्यको क्षेत्रमा विपठन भनिन्छ । यसको अर्थ एउटै कृतिको पाठकीय अर्थ फरकफरक हुन्छ, जुन पाठकको पठनको अर्थबोधसँगै पुनःअर्थित र पुनःपरिभाषित हुँदै जान्छन् । त्यस्तै अमेरिकी भाषाविद् एवम् राजनीतिक विश्लेषक फुकुयामाले संसारको पुरातन एकल इतिहास वा महाख्यानको अन्त्यको घोषणा गरी सीमान्तीकृत वा इतिहासविहीनको इतिहास वा आख्यानको लेखन गरिनुपर्ने विनिर्माणवादी धारणा अघि सारेका छन् । नेपालको राजनीतिक र प्रशासनिक सन्दर्भमा एकात्मक केन्द्रीकृत राज्यको सट्टामा तीन तहको संघीय शासन भनेको राजनीतिक बहुलताको अभ्यास हो भने एकल संघीय निजामती सेवाको सट्टा तीन तहको निजामती सेवा वा सार्वजनिक प्रशासनको व्यवस्था भनेको सार्वजनिक प्रशासनको संरचनात्मक विनिर्माण हो वा पुनर्संरचना हो ।

हाम्रा राजनीति र प्रशासन इतिहासको लामो कालखण्डदेखि सीमित जाति वा वर्गको चौघेराबाट उमकन सकेको छैन । तसर्थ हाम्रा राजनीति र प्रशासनको ऐनामा सयौं थुंगा फूलको प्रतिबिम्बन हुन नसकेको तथ्य अहिलेको राज्य संरचनाको प्रतिनिधित्वलाई हेरे प्रष्ट हुन्छ । संघीयताको कार्यान्वयनपछि पनि राजनीतिक र प्रशासनिक क्षेत्रमा यसको आमूल परिवर्तनको लागि घतलाग्दा र निर्णायक कामकारवाही हुन नसक्नु देशको सुख र समृद्धिको कालिगड तयार नहुनु समग्र राज्य र राष्ट्र विकासको लागि सही दिशा, लय र गति पक्रन नसक्नु हो । जसले हाम्रो राजनीति र प्रशासनलाई शून्यवादिता, यथास्थितिवादिता वा तदर्थवादमा ठेलिरहेका छन् । र त जनताले हिजोकै अपहेलना, बहिष्करण, सीमान्तीकृतता, तिरस्कार, राज्यविहीनताको कटु अनुभूति गरिरहेका छन् भने सरकार र प्रशासनको सामीप्यताको अनुभव गर्न सकिरहेका छैनन् । यसको मूल कारण भनेको राजनीति र प्रशासनको परिवर्तित सन्दर्भमा भावनात्मक रूपान्तरण भई जनताप्रति उत्तरदायी हुन नसक्नु हो । सरल शब्दमा भन्दा राजनीति र प्रशासन हिजोको मालिक भन्ने भ्रमबाट मुक्त भई जनताको सेवकमा रूपान्तरण हुन नसक्नु हो ।

त्यसैले अबको सुधारको पहिलो विन्दु राजनीतिक र प्रशासनिक क्षेत्रमा रहेको सामन्ती सोच, संस्कार र व्यवहारको रूपान्तरण वा विनिर्माण हो । त्यस क्षेत्रका नेता वा प्रशासकको क्षमता विकास गरी व्यावसायिक बनाउँदै जनताप्रति उत्तरदायी बनाइनु पर्दछ । समग्र सामाजिक सांस्कृतिक रूपान्तरणको लागि बहस, पैरवी गरी जनतालाई सचेत, सक्षम र सशक्त बनाई राज्य व्यवस्थालाई आफूप्रति उत्तरदायी हुन सक्ने तागतको विकास गरिनु पर्दछ । राज्य, प्रशासन र जनता सबै विधि, पद्धतिको आधारमा चल्ने परिपाटी बसालिनु पर्छ भने प्रजातन्त्र तथा प्रशासनको लोकतान्त्रीकरण र संस्थागतीकरण गर्दै जानुपर्दछ । यसका लागि राजनीतिक र प्रशासनिक क्षेत्रलाई सूचना प्रविधिसँग आबद्ध गरी व्यावसायिक बनाउँदै व्यावसायिक नैतिकतासँग आबद्ध गरिनु पर्दछ । जसरी मलेसियन राजनेता महाधीरले राजनीतिक क्षेत्र र प्रशासनिक क्षेत्रको संरचनात्मक र भावनात्मक पुनर्संरचना गरी वर्तमान विकसित मलेसियाको निर्माण गरे । त्यसैगरी सिंगापुरका ली व्वान यु र दक्षिण कोरियाका पार्क चुङ होले राजनीतिक परिवर्तनसँगै प्रशासनिक क्षेत्रको पुनर्संरचना गरी जादुमय विकास गरेरै छाडे अनि आधुनिक समृद्ध सिंगापुर र दक्षिण कोरियाको निर्माण गरेरै छाडे । तसर्थ नेपालको सन्दर्भमा पनि राजनीति र प्रशासन दुवै क्षेत्रमा समानान्तर रूपमा संरचनात्मक र भावनात्मक रूपान्तरणको सख्त खाँचो छ । यसको अभावमा नेपालको संविधान २०७२, ले परिकल्पना गरेको शान्ति, दिगो विकास, सुशासन र समृद्धि केवल मीठो कल्पना वा युटोपिया त बन्ला तर जनताको सुखी जीवन र समृद्ध नेपालको गन्तव्य भने भेटाउन सकिँदैन ।

निष्कर्ष

भनिन्छ, इतिहासविहीन र आवाजविहीन जनताकै लागि हो राज्य र प्रशासन । त्यसैले अबको राजनीति र प्रशासनले तिनै सीमान्तीकृत, इतिहासविहीन र आवाजविहीन मान्छेहरूका लागि जुट्ने सोच, मानसिकता विकास मात्र होइन तिनकै सेवामा लागी पर्नुपर्दछ । साथै तिनको पहुँच, पहिचान र प्रतिनिधित्वसहित राज्य व्यवस्थामा सप्तरङ्गी इन्ट्रेणी रङ्ग (mosaic) भर्न सक्नु पर्दछ । यसका लागि विद्यमान संरचनामा भन्दा सोच, संस्कारमा आमूल परिवर्तन गरी असल सोच तथा संस्कारको प्रत्यारोपण गर्दै व्यवहारमा लागू गर्ने पर्दछ । हाम्रो राजनीति र प्रशासनले रणजीत गुहा, गायत्री स्पीभाक आदिले भनेजस्तै आवाजविहीनको आवाज बोल्नुपर्छ, तिनीहरूको सेवामा जुट्नुपर्छ, मूलधारमा तिनीहरूलाई ल्याइनुपर्छ अनि उनीहरूका अलिखित वा मौलिक इतिहासको लेखनको थालनी गर्नुपर्दछ । अबको सुधारको यात्रा सबाल्टर्न सिद्धान्तमा भनिएभै टुप्पाबाट होइन, फेदबाट गरिनुपर्छ भने संरचनामा होइन अबको सुधार राजनीतिक र प्रशासनिक व्यक्तिको सोच, संस्कार र व्यवहारमा नै गरिनुपर्छ । तब मात्र सुखी नेपाली र समृद्ध नेपालीको चाहनाले सार्थकता पाउने देखिन्छ ।

सब्दम सामग्री

- अधिकारी, शंकरप्रसाद (कान्तिपुर दैनिक २०७७, असार १२ मा प्रकाशित लेख), *आखिर कहाँ खुकुलो छ हाम्रो शासनको नट बोल्द ?*
- एन्डरसन, बेनेडिक्ट (१९८३), *इम्याजिन्ड कम्युनिटी*, विकिपिडिया, गुगल डट कम ।
- एसमग्लु, डोरेन एन्ड रोविन्सन, जेम्स (२०१३), *हवाई नेसन्स फेल*, लण्डन: प्रोफाइल बुक लिमिटेड ।
- तिवारी, मधुनिधिको कक्षा नोट, काठमाडौं: चैतन्य इनस्टिच्युट ।
- मैनाली, गोपीनाथ (२०७४), *विकास, व्यवस्थापन र व्यावसायिकता*, काठमाडौं: ऐश्वर्या प्रकाशन ।
- रेग्मी, नारायणप्रसाद (२०७४), *शासकीय प्रबन्ध र विकास*, काठमाडौं: गुडविल पब्लिकेसन प्रा.लि. ।
- सञ्जीव उप्रेती (२०६८), *सिद्धान्तका कुरा*, काठमाडौं: अक्षर क्रियसन नेपाल ।
- सेन, अमर्त्य (२०००), *डेभलभमेन्ट एज फ्रिडम*, लण्डन: अक्सफोर्ड युनिभर्सिटी प्रेस ।
- हरारी, युभल नोहा (२०११), *स्यापियन्स, अ ब्रिफ हिस्टोरी अफ ह्युमनकाइन्ड*, बेलायत: पेन्गुइन बुक्स ।

सार्वजनिक वित्त परिचालनमा पारदर्शी प्रक्रियाको अवलम्बन

✍ किसन सिंह बस्नेत

सारांश

सरकारले मुलुकको अर्थतन्त्रलाई वाञ्छित दिशामा अगाडि बढाउन वित्त नीति लगायतका नीतिगत उपकरणको प्रयोग गर्दछ। विगतमा सार्वजनिक वित्त परिचालन परम्परागत तवरमा हुँदै आएकोमा मुलुकको आर्थिक-सामाजिक लगायतका परिवेशमा भएका परिवर्तनसँगै सार्वजनिक वित्त व्यवस्थामा सुधारका प्रयास भएका छन्। करारोपणका विषयमा विश्वका विभिन्न मुलुकका शासक र नागरिकबीच एवं उपनिवेशका रूपमा शासित मुलुकमा विवाद भएका सन्दर्भसँगै क्रमशः सार्वजनिक वित्त व्यवस्थामा सुधार हुनुपर्ने मान्यताको विकास भएको पाइन्छ। यसक्रममा स्वीडेनले सन् १७६६ मा सूचनाको हक सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था गरी शासकीय अभ्यासमा पारदर्शिता कायम गर्ने प्रयास गरेको र विश्वका अन्य मुलुकले समेत क्रमशः सो व्यवस्था आत्मसात् गरेको देखिएको छ। विश्वस्तरीय एवं क्षेत्रीय आर्थिक संगठनले सार्वजनिक वित्त परिचालनलाई प्रभावकारी तुल्याउने सुधारका उपाय तय गर्ने गरेकोमा सार्वजनिक वित्त प्रणालीमा पारदर्शिता कायम गर्ने विषयले सन् १९९० को दशकको उत्तरार्द्धदेखि प्राथमिकता पाएको देखिन्छ। यसक्रममा ती संगठनले विभिन्न Code, Manual, Standards जस्ता प्रारूपको विकास गरेका छन्। जसमा मूलतः Fiscal Reporting, Fiscal Forecasting and Budgeting, Fiscal Risk Analysis and Management, Resource Revenue Management जस्ता आयाममा तथ्यगत आधारहरू निर्माण गरिएको छ। नेपालमा वि.सं. २००७ सालको राजनितिक परिवर्तन पश्चात् क्रमशः बजेट एवं योजना प्रणालीको विकास हुँदै आएको छ। यसक्रममा पछिल्ला ऐतिहासिक राजनितिक परिवर्तन तथा सूचनाको हक सम्बन्धी कानूनी व्यवस्थासँगै पारदर्शी शासकीय अभ्यासमा जोड दिइएको छ। यस अनुरूप सार्वजनिक वित्त प्रणालीमा पारदर्शिताका उपाय अनुसरण गर्दै लगिएको छ। यद्यपि नेपालको सार्वजनिक वित्त प्रणालीमा सार्वजनिक सम्पत्ति तथा दायित्व र खुद सम्पत्तिको प्रतिवेदन तयार गर्ने, आर्थिक परिसूचकको Comprehensive/Credible प्रक्षेपण गर्ने, वित्त व्यवस्थाका राजस्व, सार्वजनिक खर्च र सार्वजनिक ऋण गरी सबै आयाममा तथ्यमा आधारित निष्कर्षलाई आत्मसात् गर्ने, बहु-तहका सरकार एवं सार्वजनिक संस्थानबीच Real Time सूचना प्रणाली स्थापित गर्ने, वित्त जोखिम न्यूनीकरणका लागि वित्तीय क्षेत्र, सामाजिक सुरक्षा, प्राकृतिक प्रकोप लगायतका विषयमा सुक्ष्म विश्लेषण गरी तत्काल सम्बोधन गर्ने जस्ता सवालहरू समाधान गर्नुपर्ने आवश्यकता छ। सबै सरोकारवाला एवं आमनागरिकको सहभागिता र अपनत्वमा सार्वजनिक वित्त प्रणालीलाई पारदर्शी तुल्याउँदै आपसी आत्मविश्वासको जगेर्ना गरी गतिशील अर्थतन्त्र निर्माणमा योगदान पुऱ्याउन सकिनेछ।

विषय प्रवेश

सरकारले मुलुकको अर्थतन्त्रलाई वाञ्छित दिशामा अगाडि बढाउने क्रममा सार्वजनिक वित्त परिचालन गरी दिशानिर्देश गर्दछ। सार्वजनिक वित्त परिचालनलाई प्रभावकारी तुल्याउन वित्त नीतिको तर्जुमादेखि यसको व्यवस्थापनका सबै चरणमा वित्त जोखिम न्यूनीकरणका उपाय अनुसरण गर्नुपर्ने हुन्छ। यसका लागि सार्वजनिक वित्त परिचालनका राजस्व, सार्वजनिक खर्च र सार्वजनिक ऋण सहित सबै आयाममा पारदर्शी प्रक्रिया अवलम्बनको आवश्यकता पर्दछ। यस्तो प्रक्रियाबाट सार्वजनिक वित्त परिचालनलाई स्पष्ट, वस्तुनिष्ठ

✍ निर्देशक, सम्पत्ति शुद्धिकरण अनुसन्धान विभाग

एवं विश्वसनीय तुल्याउन सहयोग पुग्दछ । यसबाट आम नागरिकका साथै निजी क्षेत्र लगायत अर्थतन्त्रका कर्ताहरू (Actors) बीच आपसी विश्वास सुदृढ गर्दै आर्थिक गतिशीलता सृजना गर्न सकिन्छ । यसैले विश्वव्यापी रूपमा सार्वजनिक वित्त प्रणालीमा पारदर्शी प्रक्रियाको अवलम्बनलाई प्राथमिकतापूर्वक अगाडि बढाइएको छ ।

अवधारणात्मक विकास

विश्वमा राज्यको गठनसँगै सार्वजनिक वित्त परिचालनको अभ्यास भै आएको हो । सार्वजनिक वित्त परिचालनका क्रममा खासगरी कर संकलनका विषयमा विगतमा शासक र नागरिकबीच बेलाबखत विवाद उत्पन्न भएको पाइन्छ । सत्रौं शताब्दीको उत्तरार्द्धतिर संयुक्त अधिराज्य बेलायत, फ्रान्स लगायतका यूरोपेली मुलुकमा राजा र संसदका बीच करका विषयमा चर्को मतभेद भएको देखिन्छ । सो अवधिमा उप-निवेशका रूपमा शासित मुलुकमा साम्राज्यवादी मुलुकले लादेका अवाञ्छित कर पद्धतिको विरोधमा आन्दोलनहरू मुखरित भएको पाइन्छ । करका अतिरिक्त सार्वजनिक खर्च एवं सार्वजनिक ऋणको उपयोगिताका विषयमा समेत सरोकारवालाबाट बेलाबखत यस प्रकारका चासो अभिव्यक्त भएको देखिएको छ ।

यस पृष्ठभूमिमा स्विडेनले सन् १७६६ मा सूचनाको हक सम्बन्धी कानून लागू गरी सरकारका गतिविधि पारदर्शी हुनुपर्ने र सोको जानकारी नागरिकले पाउनुपर्ने व्यवस्था गरेको थियो । अन्य मुलुकले समेत यस्तो कानूनी व्यवस्थालाई क्रमशः अनुसरण गर्दै लगेको र बिसौं शताब्दीको उत्तरार्द्धसम्ममा आइपुग्दा विश्वका धेरैजसो मुलुकमा सूचनाको हक सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था भएको पाइन्छ । यस किसिमको कानूनी व्यवस्थाले सार्वजनिक वित्त परिचालन लगायतका शासकीय गतिविधिलाई पारदर्शी तुल्याउन मद्दत पुगेको पाइएको छ ।

सन् १९४५ मा संयुक्त राष्ट्र संघको गठनसँगै सो संघका विशिष्टकृत संस्थाका रूपमा स्थापित विश्व बैंक र अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषले सदस्य राष्ट्रको आर्थिक नीति निर्माण प्रक्रियाका साथै सार्वजनिक वित्त परिचालनका क्षेत्रमा सुधारका उपायका सम्बन्धमा सुझाव प्रतिवेदन एवं पृष्ठपोषण दिने गरेका छन् । यसक्रममा सार्वजनिक वित्त परिचालनलाई प्रभावकारी तुल्याउन विभिन्न प्रारूप विकसित गरिएको भएपनि यसको प्रक्रियामा पारदर्शी प्रणालीको अवलम्बनलाई सन् १९९० को दशकको उत्तरार्द्धसम्म पनि कम चासो रहेको पाइन्छ ।

सन् १९९७ मा पूर्वी एशियाली मुलुकहरूमा देखापरेको वित्तीय संकटसँगै अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषले सन् १९९८ मा Code of Good Practices on Fiscal Transparency तयार गरी सोका आधारमा विभिन्न मुलुकको Fiscal Practices Assessment गर्न प्रारम्भ गर्दै सार्वजनिक वित्त प्रणालीमा पारदर्शिताको मुद्दा अगाडि सारेको थियो । सार्वजनिक वित्त परिचालनमा पारदर्शी प्रक्रियाका सम्बन्धमा कोषले “Fiscal transparency is defined as the clarity, reliability, frequency, timeliness, and relevance of public fiscal reporting and the openness to the public of the government's fiscal policy making process is a critical element of effective fiscal management.” भनि उल्लेख गरेको छ ।

यसैगरी सो कोषले सन् २००१ मा Government Finance Statistics Manual तयार गरी सार्वजनिक वित्त परिचालनको स्थिति आवधिक रूपमा सार्वजनिक गर्ने पद्धति समेत निर्धारण गरेको र उपरोक्तानुसारका Code तथा Manual मा समसामयिक परिमार्जन गरी सार्वजनिक वित्त प्रणालीलाई अधिकतम Disclosure गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको देखिएको छ । विश्व बैंकले सन् २००५ मा Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) को प्रारूप तयार गरी अल्पविकसित र विकासशील मुलुकको सार्वजनिक वित्त प्रणालीमा गर्नुपर्ने सुधारका उपाय व्याख्या गरेको छ ।

सार्वजनिक वित्त परिचालनमा पारदर्शिताका लागि The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) ले Budgetary Governance यस्तो हुनुपर्ने भनि सिफारिश गरेको छ: “Good budgeting is supported by, and in turn supports, the various pillars of modern public governance: transparency, integrity, openness, participation, accountability and a strategic approach to planning and achieving national objectives”. यसैगरी सो संगठनले Fiscal Transparencyको अवधारणालाई “Budget transparency means being fully open with people about how public money is raised and used” भनि उल्लेख गरेको छ। यसको अभ्यासको रूपमा OECD ले सन् २००२ देखि Best Practices in Budget Transparency तय गरी विकसित मुलुकका Central Government को बजेट विश्लेषण गर्ने गरेको छ।

सार्वजनिक स्रोतको सदुपयोगका लागि Public Sector Committee या International Federation of Accountants ले सन् १९९६ मा International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) तयार गरी सन् २००२ देखि सार्वजनिक क्षेत्रका लेखाङ्कनका Core Standards उल्लेख गरेको देखिन्छ। यसैगरी International Organization for Supreme Audit Institutions (INTOSAI) ले सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण सम्बन्धमा Knowledge Sharing/Best Practices Guidelines प्रकाशन गर्ने गरेको छ।

शासकीय अभ्यासको पारदर्शिताका विषयमा सन् १९९३ मा स्थापित Transparency International ले भ्रष्टाचार विरुद्ध विश्वव्यापी अभियान सञ्चालन गर्ने गरेको छ। यस अभियानमा सार्वजनिक स्रोतको सदुपयोगका लागि सम्बन्धित पक्षलाई दबाव सृजना गर्ने गरिएको छ। यसैगरी International Budget Partnership नामक गैर सरकारी संस्थाले सन् २००६ देखि सरोकारवालाको सहकार्यमा विभिन्न मुलुकको Open Budget Survey गरी बजेट प्रणालीको पारदर्शिताका सम्बन्धमा प्रतिवेदन तयार गरी सार्वजनिक गर्ने गरेको छ।

सन् २००८ को विश्वव्यापी वित्तीय संकट पश्चात् Fiscal Transparency को महत्वलाई थप जोड दिन थालिएको छ। यसक्रममा सन् २०११ मा Fiscal Sector को सुधारमा कार्य गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय संगठनको अग्रसरतामा Global Initiative for Fiscal Transparency अभियान सञ्चालन गरी बजेट प्रणालीलाई पारदर्शी एवं उत्तरदायी तुल्याउन नागरिकको प्रत्यक्ष संलग्नता अपरिहार्य हुने अवधारणा ल्याइएको छ। यस अवधारणाका सम्बन्धमा सन् २०१२ मा संयुक्त राष्ट्र संघीय महासभामा छलफल गरी सदस्य राष्ट्रहरूको बजेट प्रणालीमा अनुसरण गर्न आव्हान गरेको देखिन्छ।

यसरी सार्वजनिक वित्त परिचालनमा पारदर्शिता कायम गर्न Fiscal Transparency Code, Open Budget Survey, Public Expenditure and Financial Accountability Program, Accounting and Auditing Standards, Budgetary Governance जस्ता प्रारूप विकास गरिएको छ। यी प्रारूपमा सार्वजनिक वित्त प्रणालीका सबै आयाममा यसका सरोकारवाला र आमनागरिकको संलग्नता र अपनत्व कायम हुने गरी अधिकतम पारदर्शिता कायम गर्नुपर्ने विषयलाई समेट्ने प्रयास भएको छ।

सार्वजनिक वित्त परिचालनमा पारदर्शी प्रक्रिया अवलम्बनका आधार

सार्वजनिक वित्त परिचालनमा पारदर्शी प्रक्रिया स्थापित गर्न निर्माण गरिएका उपरोक्तानुसारका Code, Manual, Standards जस्ता संयन्त्रमा Fiscal Reporting, Fiscal Forecasting and Budgeting, Fiscal Risk Analysis and Management एवं Resource Revenue Management जस्ता आयाममा तथ्यगत आधार तय गरिएको छ।

Fiscal Reporting: सार्वजनिक वित्त सम्बन्धी सम्पूर्ण क्रियाकलापको Reporting हुनुपर्दछ । यस्तो प्रतिवेदनमा सार्वजनिक स्रोत परिचालन गर्ने सबै निकायका वित्तीय क्रियाकलापको विवरण, सार्वजनिक सम्पत्ति तथा दायित्व र खुद सम्पत्ति (Net Worth) को विवरण, सबै प्रकारका राजस्व, सार्वजनिक खर्च तथा ऋणको विवरण समावेश गर्नुपर्दछ । Fiscal Reports आवधिक रुपमा समय पावन्दीभिन्नै प्रकाशन गर्नुका साथै वार्षिक रुपमा लेखापरीक्षण सम्पन्न गरेर समेत सार्वजनिक गर्नुपर्दछ । Fiscal Reports का आँकडा विगत अवधिका आँकडासँग एकरूपता कायम भएको र अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डसँग तुलनायोग्य समेत हुनुपर्दछ । Fiscal Reports का सूचना एवं तथ्याङ्क प्रणालीमा Integrity कायम गरी वित्त प्रक्षेपण र सोको उपलब्धी तुलनात्मक रुपमा प्रस्तुत गरी स्वतन्त्र तवरमा लेखापरीक्षण सम्पन्न भएको हुनुपर्दछ ।

Fiscal Forecasting and Budgeting: वित्त नीति निर्माणका लागि समग्र वित्त व्यवस्थाको Comprehensive प्रक्षेपण गरी सोही अनुरूपको बजेट तथा कार्यक्रम तय गर्नुपर्दछ । वित्त व्यवस्थाको प्रक्षेपण बृहत् आर्थिक परिसूचकको प्रक्षेपणमा आधारित हुनुपर्दछ । वार्षिक बजेट तर्जुमाको कार्यलाई Medium Term Budget Framework मा आधारित गर्नुपर्ने र यसमा बहुवर्षीय आयोजना लगायत महत्वपूर्ण सार्वजनिक लगानीका क्षेत्रको लाभ-लागत विश्लेषण गरिएको हुनुपर्दछ । यस अनुरूप राजस्व, सार्वजनिक खर्च र वित्तीय व्यवस्थाको समग्र स्थितिका आधारमा स्रोत व्यवस्था तथा कार्यक्रम प्रस्ताव तयार गरी राज्यको व्यवस्थापिकीय अंगबाट स्वीकृत गरी कार्यान्वयनमा लैजानुपर्दछ । बजेट तर्जुमा, स्वीकृती, कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन लगायतका सबै चरणमा कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाको भूमिकाका सम्बन्धमा कानूनमा स्पष्ट व्यवस्था गर्नुपर्दछ । बजेटमा लिइएका लक्ष्य र प्राप्त नतिजाका बीच आवधिक रुपमा प्रतिवेदन तयार गरी सार्वजनिक गर्नुपर्ने र बजेटको कार्यप्रगतिका समबन्धमा व्यवस्थापिका एवं नागरिक स्तरबाट समेत अनुगमन तथा पृष्ठपोषण दिनसक्ने कार्यमूलक व्यवस्था कायम भएको हुनुपर्दछ । बृहत् आर्थिक परिसूचक एवं वित्त व्यवस्थाको प्रक्षेपण Credible हुनुपर्दछ । व्यवस्थापिकाबाट स्वीकृत बजेटमा परिवर्तन गर्नुपर्ने अवस्थामा पुनःव्यवस्थापिकाको स्वीकृती लिने र यस्ता परिवर्तनको Reconcile हुनुपर्दछ । यसका लागि वित्त प्रक्षेपणका सम्बन्धमा Independent Evaluation हुने प्रबन्ध समेत गर्नुपर्दछ ।

Fiscal Risk Analysis and Management: बृहत् आर्थिक परिसूचकको प्रक्षेपण गर्दा लिइएका मान्यता (Assumptions) मा हुन गएको परिवर्तनका कारणले वित्त प्रक्षेपणमा आउन सक्ने विचलन (Deviations) का साथै यसबाट उत्पन्न हुनसक्ने विशेष वित्त जोखिम (Specific Fiscal Risks) का सम्बन्धमा विश्लेषण गरी सार्वजनिक गर्नुपर्दछ । यसैगरी सरकारले समग्र वित्त अवस्थाको आवधिक पुनरावलोकन गरी यसबाट दीर्घकालिन समयमा आइपर्न सक्ने प्रभावको विश्लेषण तथा प्रक्षेपण गर्नुपर्दछ । बजेट कार्यान्वयनका क्रममा आइपर्ने Contingencies Expenses को पारदर्शी तवरमा विनियोजन गर्नुपर्दछ । यसैगरी सार्वजनिक सम्पत्ति तथा दायित्व, सरकारी जमानत (Guarantees), सार्वजनिक- निजी साभेदारी कार्यक्रम अन्तर्गतका सम्भावित दायित्वका सम्बन्धमा निरन्तर जोखिम विश्लेषण भएको हुनुपर्दछ । वित्तीय क्षेत्रबाट अर्थतन्त्रमा सृजना हुनसक्ने जोखिमको विश्लेषण गरी समयमै सम्बोधन गर्ने पद्धति लागू गर्नुपर्दछ । यसैगरी प्राकृतिक स्रोतको दिगो उपयोग गर्ने उपाय एवं प्राकृतिक प्रकोपका कारणले निम्तन सक्ने वित्त जोखिमका सम्बन्धमा निरन्तर विश्लेषण गरी सम्बोधनका उपयुक्त उपाय अवलम्बन गर्ने प्रणाली स्थापित गर्नुपर्दछ । बहुतहका सरकारको वित्त व्यवस्थाका लागि स्रोतको प्राप्ति, स्रोत परिचालन, अनुगमन र मूल्याङ्कन, प्रतिवेदन एवं पृष्ठपोषण प्रणालीबीच समन्वय कायम हुने पद्धति स्थापित गर्नुपर्दछ । यसरी नै सार्वजनिक संस्थानको वित्तीय तथा कार्य सम्पादन स्थितीको आवधिक रुपमा प्रतिवेदन प्रकाशन गर्ने र ती संस्थानले अर्धवित्त क्रियाकलाप (Quasi-fiscal activity) गरेको अवस्थामा सोको स्थिति समेत सार्वजनिक गर्ने पद्धति लागू गर्नुपर्दछ ।

Resource Revenue Management: सार्वजनिक स्रोत उपयोगको अधिकारका विषयमा स्पष्ट र पारदर्शी कानूनी व्यवस्था गर्नुपर्दछ । राजस्व, प्राकृतिक स्रोत लगायतका सार्वजनिक स्रोतको परिचालन सम्बन्धमा सरल, स्पष्ट तथा अनुमानयोग्य प्रक्रिया लागू गर्नुपर्दछ । सार्वजनिक स्रोतको विनियोजन वित्त नीतिको संरचना अन्तर्गत रही बजेट प्रक्रियामा समावेश गरी गर्नुपर्दछ । सार्वजनिक स्रोत परिचालनबाट भएको वित्तीय एवं भौतिक प्रगतिका साथै वातावरणीय र सामाजिक आयाममा परेको प्रभावका सम्बन्धमा निरन्तर विश्लेषण गरी आवधिक रूपमा प्रतिवेदन सार्वजनिक गर्नुपर्दछ ।

नेपालको सन्दर्भमा सम्बोधन गर्नुपर्ने सार्वजनिक वित्त प्रणालीका सवाल

नेपालको सन्दर्भमा वि.सं. २००७ सालको राजनितिक परिवर्तनपूर्व राणाकालिन अवधिमा “जम्मा नजोड्नु, कच्चा नछोड्नु” भन्ने मान्यता रहेको पाइन्छ । वि.सं. २००८ सालमा पहिलो पटक बजेट सार्वजनिक गरिए पश्चात् मात्र क्रमशः बजेट प्रणाली एवं योजना प्रणाली विकास हुँदै आएको हो । यसक्रममा वि.सं. २०४६ साल र पछिल्लो पटक वि.सं. २०६२/६३ सालको ऐतिहासिक राजनितिक परिवर्तनसँगै गरिएको शासकीय सुधार प्रक्रियामा सूचनाको हक सम्बन्धी कानूनी व्यवस्थालाई आत्मसात् गरिएको र योजना तथा बजेट प्रणालीमा समेत पारदर्शी प्रक्रियाको अनुसरणलाई अगाडि बढाइएको छ । सार्वजनिक वित्त प्रणालीमा समय क्रमसँगै प्रशस्त सुधारका आयाम अनुसरण गरिएको भएपनि पारदर्शी सार्वजनिक वित्त प्रणालीको कसीमा देहायका सवाल सम्बोधन गर्नुपर्ने देखिन्छः

- Fiscal Reports मा सार्वजनिक सम्पत्ति, दायित्व र खुद सम्पत्तिको स्थिती समेत समावेश हुने पद्धति लागू गर्ने ।
- बृहत् आर्थिक परिसूचकको प्रक्षेपण एवं वित्त व्यवस्थाको प्रक्षेपणलाई Comprehensive, Timely/ Credible तुल्याउने ।
- राजस्व, सार्वजनिक खर्च र वित्तीय व्यवस्था गरी सार्वजनिक वित्त व्यवस्थाका सबै आयाममा अनुसन्धानात्मक क्रियाकलापलाई प्राथमिकता दिई सोका निष्कर्षलाई आत्मसात् गर्ने पद्धति लागू गर्ने ।
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको वित्त व्यवस्थाका सम्बन्धमा Real Timeसूचना प्रणाली स्थापित गर्ने ।
- सार्वजनिक संस्थानको वित्तीय एवं कार्य सम्पादन प्रगतिका सम्बन्धमा आवधिक विश्लेषण गर्न कार्यमूलक सूचना प्रणाली स्थापित गर्ने ।
- सरकारले दिने जमानत, सार्वजनिक-निजी साभेदारी कार्यक्रम, सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम लगायतका क्षेत्रबाट सृजना हुनसक्ने Unfunded Liabilities को अवस्थामा सुधार गर्न सम्भावित स्रोतको प्रत्याभूति हुने पद्धति लागू गर्ने ।
- प्राकृतिक स्रोतको दिगो उपयोग गर्ने पद्धति अवलम्बन गर्ने ।
- उपलब्ध Fiscal Space को पहिचान गरी सोको अधिकतम उपयोग गर्ने ।
- प्राकृतिक प्रकोप, वित्तीय क्षेत्रको अस्थिरता लगायतका कारणले सृजना हुनसक्ने वित्त जोखिम न्यूनीकरणका लागि निरन्तर विश्लेषण गरी समयभित्रै पृष्ठपोषण प्राप्त हुने पद्धति अनुसरण गर्ने ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक वित्त परिचालनलाई नतिजामुखी तुल्याउन भएका सुधार प्रयासको एक महत्वपूर्ण कडीको रूपमा पारदर्शी प्रणालीको अवलम्बनलाई लिन थालिएको छ । विगतमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्था परम्परागत कार्यको रूपमा अगाडि बढ्दै आएकोमा यसको कुशल परिचालनबाट गतिशील अर्थतन्त्र निर्माणमा सहयोग पुग्ने भएकोले सार्वजनिक वित्त परिचालनको मुद्दालाई गहन रूपमा हेरिदैछ । यसै अनुरूप विश्वस्तरीय एवं क्षेत्रीय आर्थिक संगठनले आवधिक रूपमा अध्ययन विश्लेषण गरी पारदर्शी वित्त व्यवस्थाका प्रारूप तयार गरेका छन् ।

सुधारका यी प्रारूपलाई विश्वका विभिन्न मुलुकले आफ्नो आर्थिक/सामाजिक लगायतको परिवेश अनुरूप अनुसरण गर्दै लगेका छन् । यसक्रममा नेपालको सार्वजनिक वित्त परिचालनलाई प्रभावकारी तुल्याउन आवधिक रूपमा पारदर्शिताका प्रारूप आत्मसात् गर्दै लिएको छ । यद्यपि सार्वजनिक वित्त परिचालनमा Comprehensive र Credible प्रक्षेपण गर्दै यसको कार्यान्वयनलाई लक्ष्यको नजिक पुऱ्याउनुपर्ने आवश्यकता देखिएको छ । यसर्थ लक्ष्य र नतिजाका बीच रहनसक्ने खाडल न्यूनीकरणका लागि सार्वजनिक वित्त प्रणालीको अभ्यासमा पारदर्शी प्रक्रियालाई अधिकतम तवरमा आन्तरिकीकरण गर्नुपर्ने देखिन्छ । यसबाट अर्थतन्त्रका सरोकारवाला एवं आमनागरिकमा आत्मविश्वासको जगेर्ना गरी गतिशील अर्थतन्त्र निर्माणमा योगदान पुऱ्याउन सकिनेछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- कानून किताब व्यवस्था समिति, नेपालको संविधान, २०७२, बबरमहल, काठमाडौं ।
- कानून किताब व्यवस्था समिति, अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, बबरमहल, काठमाडौं ।
- कानून किताब व्यवस्था समिति, आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५, बबरमहल, काठमाडौं ।
- कानून किताब व्यवस्था समिति, सार्वजनिक खरीद ऐन, २०६३, बबरमहल, काठमाडौं ।
- कानून किताब व्यवस्था समिति, लेखापरीक्षण ऐन, २०७५, बबरमहल, काठमाडौं ।
- कानून किताब व्यवस्था समिति, राष्ट्र ऋण ऐन, २०५९, बबरमहल, काठमाडौं ।
- कानून किताब व्यवस्था समिति, सार्वजनिक निजी साभेदारी तथा लगानी ऐन, २०७५, बबरमहल, काठमाडौं ।
- कानून किताब व्यवस्था समिति, सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४, 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 ।
- अर्थ मन्त्रालय, विनियोजन विधेयक, २०७७ का सिद्धान्त र प्राथमिकता, सिंहदरबार, काठमाडौं ।
- अर्थ मन्त्रालय, आर्थिक वर्ष २०७७/७८ को बजेट वक्तव्य, सिंहदरबार, काठमाडौं ।
- अर्थ मन्त्रालय, आर्थिक सर्वेक्षण २०७६/७७, सिंहदरबार, काठमाडौं ।
- अर्थ मन्त्रालय, सार्वजनिक संस्थानको वार्षिक स्थिति समीक्षा, २०७७, सिंहदरबार, काठमाडौं ।
- International Monetary Fund, Fiscal Transparency Handbook, 2018 Fiscal Affairs Department, Washington D. C. 20090, U. S. A.
- The Organization for Economic Cooperation and Development, Budget Transparency Toolkit, 2017, Public Governance Directorate, Paris, 2, rue Andre Pascal 75016, France,

वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयन तहमा वित्तीय सुशासन

✍ भिमार्जुन ज्ञवाली

सारांश

नागरिकको सबैभन्दा नजिकको सरकारले सम्पादन गर्ने क्षमता राख्ने कर तथा राजस्व संकलन र परिचालन गर्ने, बजेट निर्माण र बजेट कार्यान्वयन गर्ने, सरकारी क्रियाकलाप सञ्चालन र नियमन गर्ने, नागरिक अपेक्षा, चाहाना र आवश्यकताको सम्बोधन गर्ने समेतका सार्वजनिक सेवा प्रवाह, नीति निर्माण, विकास निर्माण र लोकतन्त्रका लाभहरू आमनागरिक समक्ष समन्यायीक वितरण एवं पुनर्वितरण गर्ने जस्ता शासकीय कार्यहरू नागरिकको सबैभन्दा नजिकको सरकारबाट सम्पादन हुने व्यवस्था संघीय शासन प्रणालीमा बढि प्रभावकारी र सम्भव हुन्छ। समाजमा आय, अवसर र समृद्धिको पुनर्वितरण र समानता, राजस्व परिचालनको सम्भाव्यता, वित्तीय आवश्यकता र प्रशासनिक समक्षमता दृष्टिगत गरी राजस्वको अधिकार निर्धारण गरिएको हुनुपर्छ। सरकारका तहहरू विच सम श्रेणीगत (Horizontal) र उर्ध्व श्रेणीगत (Vertical) असन्तुलन कम गराउन तथा राष्ट्रिय प्राथमिकताका क्षेत्रहरूमा आवश्यक स्रोत प्रवाह गर्न अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण उपयोगी र अपरिहार्य हुन्छ। समग्र सरकारका समष्टिगत आर्थिक एवम् वित्तीय परिसूचक प्रतिकूल हुनबाट सन्तुलन कायम गर्न एवम् आर्थिक स्थायित्व समेत आयको पुनर्वितरण र स्रोतको कुशल विनियोजन जस्ता पक्षमा नकारात्मक प्रभाव नपरोस भनी वैदेशिक ऋण संघीय सरकारको जिम्मेवारीमा र आन्तरिक ऋण संघीय सरकारको सहमतीमा मात्र परिचालन हुने व्यवस्था अवलम्बन गरिएको हुन्छ। कानूनी रूपमा विद्यमान प्रावधान र सो अनुरूपको लक्ष्य हासिल गर्न व्यवहारिक कार्य वातावरण निर्माण हुन नसक्नु, संस्थागत क्षमता विकास गर्न नसकिनु, जनशक्ति व्यवस्थापनमा पेशागत विशिष्टिकरण एवम् परिचालनमा प्रभावकारीता अभिवृद्धि गर्न कठिन हुनु, सरोकारवालामा सोचगत प्रवृत्तिमा सुधार हुन नसक्नु, उच्च नैतिक चरित्र एवं मर्यादित व्यवहार प्रदर्शन गर्न सक्ने संस्कृतिको पर्याप्त विकास हुन नसक्दा वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको चरणमा व्यवहारिक समस्या, प्रक्रियागत तथा उद्देश्यगत अन्यौलता र विकृति समेत उत्पन्न भएको अवस्था यदाकदा देखिन्छ।

वार्षिक रु. १९,२६९।- आम्दानी गरी खर्च गर्न नसकेर राज्यको कूल जनसंख्याको पाँच भागको एक भाग जनसंख्या निरपेक्ष गरिवीको रेखामुनि पिल्सिन परेको अवस्थामा उपलब्ध सिमित स्रोत र साधनबाट उच्चतम प्रतिफल हासिल गरी सुखी नेपाली र समृद्ध नेपाल निर्माण गर्ने लक्ष्य हासिल गर्न वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन सबैभन्दा उपयुक्त र प्रभावकारी माध्यम हुन सक्दछ। यसको लागि नागरिक अभिमतको प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक जनप्रतिनिधि र नागरिकबाट संकलित करबाट सेवा सुविधा प्राप्त गरी जीविकोपार्जन गर्ने कर्मचारी संयन्त्रले समयमै विचार पुऱ्याई पेशागत विशिष्टिकरणका आधारमा पदीय जिम्मेवारी बहन गर्ने र पेशागत व्यवसायिकता विकास गरी वित्तीय उत्तरदायित्व निर्वाह गर्ने यो सबैभन्दा उपयुक्त समय हो र गर्नु अपरिहार्य समेत छ। यसरी वित्तीय उत्तरदायित्व र पदीय जिम्मेवारी बहन भएमा वित्तीय क्षेत्रमा आर्थिक अनुशासन र वित्तीय सुशासन प्रवर्द्धन भई सबै प्रकारका विभेद र उत्पिडनको अन्त्य हुने, आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय स्थापित हुने र समृद्ध नेपाल र सुखी नेपालीको सपना साकार हुने निश्चित छ।

विषय प्रवेश

Social Contract Theory अनुरूप राज्य तथा राज्य सञ्चालकको रूपमा रहेको सरकारले आमनागरिकका सबै प्रकारका हक अधिकार सुनिश्चित गरी समाजमा शान्ति, सुरक्षा, अमनचैन कायम गर्नुपर्ने प्रमुख दायित्व वहन गर्नुपर्ने हुन्छ र शासकीय क्रियाकलाप एवं निर्णय नागरिक भावना, चाहना, अपेक्षा र आवश्यकताको औचित्यता स्थापित हुने दिशातर्फ निर्देशित हुनु अपरिहार्य हुन्छ। लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थामा शासकीय प्रवन्धका हरेक आयाममा आमनागरिकले आफ्नो प्रतिनिधित्व सहितको प्रतिविम्ब अनुभूति गर्न चाहन्छ। शासन व्यवस्थामा अधिकाधिक मात्रामा नागरिक सहभागिता सुनिश्चित गरी शासन व्यवस्थाका सबै तह र प्रणालीमा प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूपमा नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक एवं मानव अधिकार, वालिग मताधिकार, निष्पक्ष एवं स्वतन्त्र आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता र सक्षम न्यायपालिका लगायतका लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यतामा शासन व्यवस्था सञ्चालन गर्ने नागरिक मैत्री शासन सञ्चालनको एउटा तरिका हो संघीय शासन प्रणाली। सामाजिक बहुलता समेटेर शासन सञ्चालन गर्ने भएकोले संघीयतालाई बहुल शासन प्रणालीको रूपमा लिइन्छ। साभा र समान उद्देश्य अङ्गीकार गरेका एवं क्षेत्रगत तथा तहगत रूपमा विशिष्ट उद्देश्य हासिल गर्न संगठित Limited Government द्वारा साभा प्रतिवद्धता र पट्टीका आधारमा सञ्चालित शासकीय प्रणाली नै संघीयता हो। जहाँ नागरिक अधिकार र कर्तव्यको उच्चतम रूपमा विकेन्द्रकरण गरिएको हुन्छ। संघीय शासन व्यवस्था अवलम्बन भएका मुलुकमा साभा र समान शासकीय उद्देश्य हासिल गर्न पूर्व स्वतन्त्र राज्य वा राज्यका इकाईहरूले नयाँ शासकीय संरचना सृजना गर्न हस्ताक्षर गरेको प्रतिवद्धता पत्र (Covenant) तथा संविधान (The Fundamental Law of Land) का आधारमा मुलुक सञ्चालन गर्ने जिम्मेवारी केन्द्र र मातहतमा विभाजन गरी निर्माण गरिएको तहगत सरकार वा शासन प्रणाली, जहाँ केन्द्रमा साभा शासन र क्षेत्रीय, प्रादेशिक वा स्थानीय तहमा सिमित स्वायत्त शासन समानान्तर रूपमा चलिरहेको हुन्छ। राज्य व्यवस्थाको शासन प्रणालीका समग्र प्रक्रिया, कार्य र निर्णय हरेक तहका सरकारबाट राज्यको संविधान बमोजिम अन्तिम निर्णय हुने गरी केन्द्रीय, प्रादेशिक वा स्थानीय तहको स्वरूपमा नागरिकको सहज पहुँचस्तरसम्म विभाजन हुने शासन पट्टी नै संघीयता स्वरूपको शासन पट्टी हो। राज्यको मूल कानून अर्थात् संविधानमा नै केन्द्रीय एवम् तहगत स्वरूपमा रहेका हरेक सरकारले निश्चित अधिकारहरू अभ्यास र कार्यान्वयन गर्न पाउने र त्यस प्रकारका अधिकार एवम् कार्ययोजनामा हस्तक्षेप तथा नियन्त्रण समेत संविधान बाहेक अन्य ऐन, कानूनबाट हुन नसक्ने गरी निर्धारित सिमित शासकीय स्वायत्तता सहितको बहुतहगत सरकारको एकिकृत स्वरूपको राज्य प्रणाली नै संघीयता हो। संघीय शासन प्रणाली शासन व्यवस्थामा नागरिक सहभागिताको दृष्टिले सबैभन्दा उच्चतम र सार्थक स्वरूपको हुने मान्यता रहेको छ। नागरिक अभिमतको उच्चतम प्रतिनिधित्व गरेको संविधानसभाबाट जारी नेपालको संविधानको प्रस्तावनामा विगतको सामन्ती, निरंकुश, केन्द्रीकृत र एकात्मक राज्य व्यवस्थाले सृजना गरेका सबै प्रकारका विभेद र उत्पिडनको अन्त्य गर्दै, विविधता वीचको एकता, सामाजिक, साँस्कृतिक ऐक्यवद्धता, सहिष्णुता र सद्भावलाई संरक्षण एवं प्रवर्द्धन गर्दै वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक, धार्मिक, लैङ्गिक विभेद र सबै प्रकारका जातीय छुवाछुतको अन्त्य गरी आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न समानुपातिक, समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण गर्ने दृढ संकल्प सहित संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्न जारी भएको स्पष्ट व्यवस्था गरिएको छ। नेपाल स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्ता सम्पन्न, धर्म निरपेक्ष, समावेशी, लोकतन्त्रात्मक, समाजवाद उन्मुख, संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हो भनी संविधानको धारा ४ मा नेपाल राज्यको परिभाषा मार्फत स्पष्ट गरिएको छ। संविधानको धारा ५० मा राज्यका

निर्देशक सिद्धान्तमा परस्पर सहयोगमा आधारित संघीयताका आधारमा संघीयता इकाईहरू बीचको सम्बन्ध सञ्चालन गर्दै स्थानीय स्वायत्तता र विकेन्द्रीकरणको आधारमा शासन व्यवस्था सुदृढ गर्ने राज्यको राजनीतिक उद्देश्य हुने व्यहोरा स्पष्ट उल्लेख गरिएको छ । धारा ५६ मा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने । राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले यस संविधान तथा कानून बमोजिम गर्ने, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधिनता, राष्ट्रिय हित, सर्वाङ्गण विकास लगायत संघीयता लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यताको संरक्षण गर्ने व्यवस्था छ । संविधानको धारा ५७ अनुरूपको राज्यशक्तिको बाँडफाँड अनुसूची ५, ६, ७, ८, र ९ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट प्रयोग हुने एवं साभ्ना अधिकार तहगत सरकारबाट संयुक्त रूपमा प्रयोग हुने गरी निर्धारण गरिएको छ । यसरी संवैधानिक रूपमा स्पष्ट बाँडफाँड नभएका अवशिष्ट अधिकार संघको कार्यक्षेत्र भित्र रहने व्यवस्था धारा ५८ ले गरेको छ । वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि धारा ५९ मा आर्थिक अधिकारको प्रयोग गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । संविधानले तहगत सरकारको कार्यकारिणी, व्यवस्थापकीय र न्यायिक कार्य सम्पादन गर्ने व्यवस्थाका लागि संरचनागत प्रावधानको व्यवस्था र अन्तर सम्बन्धको सिद्धान्तको रूपमा सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयलाई अङ्गिकार गरेको छ । सबैधानिक प्रावधानको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि आवश्यक संरचना, कानूनी व्यवस्था र राजनीतिक एवं प्रशासनिक संयन्त्र समेतका व्यवस्था कार्यान्वयनमा आइसकेको हुनाले नेपाल संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन प्रणालीमा गतिशील भईसकेको सुनिश्चित हुन्छ । संघीयता कार्यान्वयनको सबैभन्दा प्रभावकारी पक्ष वित्तीय संघीयता भएको पक्ष आत्मसात गरी तहगत सरकार बीच राजस्व बाँडफाँड, वित्तीय समानीकरण, सशर्त, समपूरक र विशेष अनुदान हस्तान्तरण, ज्येष्ठ नागरिक दीर्घसेवा सम्मान तथा सामाजिक सुरक्षा लगायतका अन्तर सरकारी विषयगत अख्तियारी समेतका वित्तीय साभ्नेदारी कार्यक्रम कार्यान्वयनमा आईसकेको अवस्थाले वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयनको पक्षलाई समेत अग्रगति प्रदान गरेको देखिन्छ । यसको प्रभावकारी, यथार्थपरक र वस्तुगत कार्यान्वयनको लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, अन्तर समन्वय परिषद् जस्ता समन्वयकारी संयन्त्र समेत गठन भई कार्यदिशामा अगाडि बढेकोले वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनले गति प्राप्त गरेको आभाष दिन्छ ।

संघीयता गठन

राज्यको शासकीय प्रवन्धमा शक्ति र स्वशासनसँग सम्बन्धित शासन सञ्चालनको बहुल शासकीय प्रणाली संघीयता हो । संघीयता शासन प्रणाली नागरिक सहभागिताको अधिकाधिक संलग्नता रहने, आम नागरिकले आफ्नो भावना र प्रतिनिधित्व स्थापित भएको अनुभूति गर्न पाउने, विकेन्द्रीकरणको पूर्ण अभ्यास हुन सम्भव संघीय शासन प्रणालीमा Self Governance, Self Decision, Self Manage and Self Control लाई संघीयतको मूलभूत मान्यताको रूपमा लिईन्छ । Principal of Subsidiary को अवधारणा अनुसार नागरिकको सबैभन्दा नजिकको सरकारले सम्पादन गर्ने क्षमता राख्ने कर तथा राजस्व संकलन र परिचालन गर्ने, बजेट निर्माण र बजेट कार्यान्वयन गर्ने, सरकारी क्रियाकलाप सञ्चालन र नियमन गर्ने, नागरिक अपेक्षा, चाहाना र आवश्यकताको सम्बोधन गर्ने समेतका सार्वजनिक सेवा प्रवाह, नीति निर्माण, विकास निर्माण र लोकतन्त्रका लाभहरू आमनागरिक समक्ष समन्यायिक वितरण एवं पुनर्वितरण गर्ने जस्ता शासकीय कार्यहरू नागरिकको सबैभन्दा नजिकको सरकारबाट सम्पादन हुने व्यवस्था संघीय शासन प्रणालीमा बढि प्रभावकारी र सम्भव हुन्छ । संघीय शासन व्यवस्थाले एउटा बृहत प्रकारको शासकीय प्रणालीलाई इङ्गित गर्दछ । जसमा एकात्मक प्रणालीको जस्तो राजनीतिक तथा कानूनी अधिकारको एकल तथा केन्द्रीकृत पद्धतीको विपरीत दुई वा सो

भन्दा बढि सरकारका तहहरू प्रत्यक्ष निर्वाचन मार्फत निर्माण हुने एवं अधिकार र राज्यशक्तिको प्रयोगको बाँडफाँडका आधारमा हरेक तहको सरकारलाई अर्को तहबाट संवैधानिक प्रावधान अनुरूपको स्वायत्तता प्राप्त भएको हुन्छ । संघीय शासन प्रणाली भित्र साभा सरकारको प्रबन्धका माध्यमद्वारा सत्ता साभेदारी अर्थात आपसी सहकार्यको सम्बन्ध र एकाइका सरकारलाई क्षेत्रीय/प्रादेशिक स्वायत्तता अर्थात अङ्गभूत एकाईको शासकीय स्वायत्तताका तत्वहरू समेत समावेश गरी समग्र राज्यको शासकीय प्रणाली निर्माण भएको हुन्छ । संघीयता निर्माणमा कुन शैली र स्वरूप निर्धारण गर्ने भन्ने विषय जटिल छ । जनसंख्याको वनौटमा रहेको विविधता, राज्यको भौगोलिक वनावट, क्षेत्रफल, विकास निर्माणका पूर्वाधारको विद्यमान अवस्था, साविकमा स्थापित शासकीय प्रणाली र सरकारको संरचनाले संघीय शासन व्यवस्थाको स्वरूप निर्माणमा अहम भूमिका निर्वाह गरेको हुन्छ । संघीयता सहितको शासन प्रणाली अवलम्बन गरेको विश्वका २९ वटा मुलुकका विभिन्न आधारलाई हेर्दा तथा हालसम्मको विश्व अभ्यासलाई अध्ययन विश्लेषण गर्दा संघीयता निर्माणमा देहायका तरिकाहरू अवलम्बन भएको देखिन्छ:

१. निर्माणको आधारमा संघीयताका स्वरूप

- समष्टिकरण वा एक ठाउँमा आउने संघीयता शासन प्रणाली (Comming Together or Born Federation of Federation by Aggregation): प्रारम्भमा पृथक रही शासन गरेका अर्थात पृथक अस्तित्व भएका सार्वभौम राज्यहरू सबै ठाउँमा मिल्न आएर बनेको संघीय संरचना सहितको शासन प्रणाली नै समष्टिकरण वा एक ठाउँमा आउने संघीय शासन प्रणाली मानिन्छ । यसको उदाहरण स्वरूप संयुक्त राज्य अमेरिका, अष्ट्रेलिया, स्वीटजरल्याण्ड जस्ता राज्यहरूलाई लिन सकिन्छ ।
- पृथकीकरण वा टुक्रिएर बन्ने (Holding Together or Became Federation or Federation by Disaggregation): साविकमा केन्द्रीकृत शासकीय प्रणाली भएको एकात्मक राज्य व्यवस्था विभिन्न तहमा टुक्रिएर विभिन्न संघीय एकाई बन्ने संघीय संरचना यस प्रकारको संघीय शासन प्रणालीमा पर्दछ । उदाहरणका लागि स्पेन, दक्षिण अफ्रिका, बेल्जियम, नाईजेरिया, इथियोपिया र नेपाल जस्ता राज्यलाई लिन सकिन्छ ।

२. सञ्चालनका आधारमा संघीयताका स्वरूप

- सहकार्य गर्ने संघीयता (Co-operative Federalism): आम नागरिकको समृद्धि प्रवर्द्धन गर्न संघीय शासन प्रणालीका तहहरू विच एक आपसमा सहयोग, समन्वय र सहकार्य गर्ने संघीय शासन प्रणाली । यस प्रकारको संघीय शासन प्रणालीमा सकारामक सुधार र नागरिक समृद्धिका लागि सरकारका तहहरू बीच समानन्तर र उर्ध्व स्वरूपमा आपसी सहयोग, समन्वय तथा सहकार्य स्थापित गरेर शासन व्यवस्था सञ्चालन गरिएको हुन्छ । नेपाल, भारत जस्ता देशमा लागू भएको शासन प्रणाली यस प्रकारको संघीय शासन प्रणाली हो ।
- प्रतिस्पर्धी संघीयता (Deal/Two Tire/Competitive Federalism): संघीयताको स्वरूपमा रहेको हरेक सरकारका तहले अर्को राज्य तथा तहमा विकास निर्माण तथा सेवा सुविधा वितरणका पक्षमा समानान्तरण प्रतिस्पर्धा गर्ने संघीय शासन प्रणाली हो यो । यसको उदाहरणमा संयुक्त राज्य अमेरिकालाई लिन सकिन्छ ।

- **Symmetric or Asymmetric Federalism:** संघीय शासन प्रणालीमा सबै राज्य वा सरकारका तहको अधिकार र कर्तव्य समान रूपमा निर्धारण गरिएको छ भने Symmetric Federalism र राज्य तथा सरकारका तह अनुरूप अधिकार एवम् कर्तव्यमा फरक भएमा Asymmetric Federalism भनिन्छ। विशेष प्राथमिकता प्रदान गर्नुपर्ने तथा विकासको स्तरमा विविधता भएको राष्ट्रमा यस प्रकारको असमान संघीयता अवलम्बन हुनु उपयुक्त देखिन्छ।

३. Centripetal & Centrifugal Federalism

संघीय शासन प्रणालीमा केन्द्रप्रति उत्तरदायि तथा जवाफदेही हुनुपर्ने व्यवस्था सहितको Centripetal federalism र स्वायत्त भई जवाफदेही वा उत्तरदायि हुनुपर्ने Centrifugal federalism भनिन्छ। अवशिष्ट अधिकारको प्रयोगको आधारमा समेत यस प्रकारको संघीयताको स्वरूप निर्धारण भएको देखिन्छ।

४. अभिव्यक्त तथा अवशिष्ट अधिकार (Pre-define or Residual Power)

सविधानमा नै तहगत सरकारले स्पष्ट प्रयोग गर्ने भनी राज्य शक्तिको तोकिएको अधिकार बाहेक अन्य बाँकी अधिकार संघ वा प्रदेश वा स्थानीय तह मध्ये कसले परिचालन गर्ने भन्ने आधारमा पनि संघीयताको स्वरूप निर्धारण हुन्छ। कुनै राज्यमा अवशिष्ट अधिकार संघमा रहेको पाइन्छ भने कतै नागरिकको नजिकको सरकार अर्थात् स्थानीय तहले प्रयोग गर्ने गरी निर्धारण गरिएको पाइन्छ।

वित्तीय संघीयता :

संघीय स्वरूपको शासकीय प्रणालीमा मूलभूत रूपमा राजनीतिक संघीयता र प्रशासनिक संघीयता गरी दुई वटा पक्षको संयोजन भएको देखिन्छ। एउटा शासकीय प्रवन्धका विभिन्न संयन्त्र र आयाममा आम नागरिकको अभिमतको सम्मान हुने गरी समग्र क्षेत्र, वर्ग र सम्प्रदायको सहभागिता र प्रतिनिधित्वको सुनिश्चित गरिएको हुनुपर्छ। आम नागरिकले प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा राज्यको शासकीय प्रणालीमा आफ्नो उपस्थिति भएको, आफ्नो भावनाको सम्बोधन सहितको अनुभूति भएको एवं सरकारमा अपनत्व स्थापित भएको अनुभूति हुने खालको राजनीतिक संयन्त्र निर्माण गरिएको हुन्छ। अर्को राज्यको तर्फबाट सेवा प्रवाह, नीति निर्माण, विकास निर्माणका कार्यहरू समेत लोकतन्त्रका समग्र लाभहरू प्रभावकारी र उपलब्धिमूलक रूपमा आम नागरिकको नजिक रहेर सेवा प्रवाह गरेको अनुभूति दिलाउँछ। सामान्य एवं सर्वसाधारण नागरिकले समेत सरकार आफ्नो लागि आफूसँग रहेको, नागरिकले आफ्नो भावना सरकारलाई बोलेर सुनाउन सक्ने, सो विषय सरकारले बोध गरेको अनुभूति हुन सक्ने अवस्थाको प्रत्याभूत गरेको हुन्छ। उपरोक्त उल्लेखित राजनीतिक एवं प्रशासनिक संघीयताका दुईवटा पक्षको अपेक्षित स्तरमा नतिजा हासिल हुने गरी कार्यान्वयनमा लैजान वित्तीय साधन स्रोतको अपरिहार्यता हुन्छ। संघीय शासन प्रणालीका सबै तहगत सरकारबाट साधन स्रोत परिचालन गरी निर्धारण भए बमोजिम स्वायत्त रूपमा राज्य शक्तिको सदुपयोग गर्ने समग्र पक्षलाई वित्तीय संघीयताको रूपमा लिइन्छ। वित्तीय संघीयताको महत्व र अहम भूमिकालाई मनन गरी यसलाई संघीय शासन प्रणालीको मेरुदण्डको रूपमा लिइन्छ। संघीय शासन प्रणालीको नतिजा एवं नागरिकको अपेक्षा अनुरूपको सार्वजनिक सेवा प्रवाह वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयनसँग अत्याधिक रूपमा निर्भर रहन्छ। शासकीय प्रवन्धमा राज्यको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व, सम्भाव्य साधन स्रोतको कुशल विनियोजन एवं उपलब्ध स्रोत तथा साधनको समुचित एवं समन्यायिक वितरण र पुनर्वितरण तर्फ सन्तुलित अवस्था सृजना हुने गरी वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको परिकल्पना अपरिहार्य देखिन्छ। वित्तीय संघीयता संघीयता कार्यान्वयनको आधार स्तम्भ हो।

यसलाई वित्तीय साधन स्रोत र सोबाट हुन सक्ने उपलब्धी आम नागरिक समक्ष समन्यायिक प्रवाह गर्ने मूलभूत पद्धतीको रूपमा लिईन्छ। संघीय सरकारका तह र संरचना निर्माण गर्दा वित्तीय अवयव तथा साधन स्रोतसँग सम्बन्धित अन्तरनिहीत पक्षको विवेचना गरी ति पक्षको संघीय शासन प्रणालीमा सामाञ्जस्यता स्थापित गर्नु आवश्यक हुन्छ। वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयन पक्षका चार आधार स्तम्भको रूपमा लिईने मूलभूत पक्षहरू यस प्रकार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

१. **खर्चको जिम्मेवारी सुम्पने (Expenditure Assignment):** संविधानले तोकेका प्रावधान अनुरूपको अधिकार र जिम्मेवारी वहन गर्न कुन तहको सरकारले कुन काम गर्ने, नागरिकलाई सेवा प्रवाह गर्दा कुन तहले कस्तो सेवा प्रवाह गर्दा सेवाको गुणस्तर सुनिश्चित हुन्छ भन्ने समेतका आधारमा तहगत जिम्मेवारी निर्धारण हुनु आवश्यक छ। यसरी जिम्मेवारी निर्धारण गर्दा आयतनको अर्थ लाभ (Economics of Scale), लाभदायकता, लागत, सेवाको वर्हिगमन, सेवाग्राहीको पहुँच र समिप्यता, उपभोक्ता सार्वभौमिकता र क्षेत्रगत आर्थिक मूल्यांकन जस्ता विषयमा ध्यान दिनु आवश्यक हुन्छ। कार्य जिम्मेवारी निर्धारण र सो को लागि खर्चको जिम्मेवारी संघीयता निर्माणको आधार विन्दु र संघीयता कार्यान्वयनमा सफलताको सम्बाहक पनि हो। यसको प्रभावकारीतामा जिम्मेवारीको तहगत विभाजन, साभा जिम्मेवारी निर्वाह व्यवस्था र सो को स्पष्टता समेतका पक्षहरूको भूमिका, नागरिकको आवश्यकता र सेवा प्रवाहको प्रभावकारी व्यवस्थापन गरी संघीयतालाई अपेक्षित स्तरमा कार्यान्वयनमा लैजान खर्चको जिम्मेवारी निर्धारण सुधारमुखी र क्रियाशील अवस्थामा रहनु पर्छ। औचित्यपूर्ण र उपयुक्तता सावित हुने गरी व्यवस्थापन गरिनु पर्दछ।
२. **राजस्वको अधिकार सुम्पने (Revenue Assignment):** राजस्व अधिकार वित्तीय परिचालनको अधिकारसँगै कार्यवद्ध हुनु आवश्यक छ। समाजमा आय, अवसर र समृद्धिको पुनर्वितरण र समानता, राजस्व परिचालनको सम्भाव्यता, वित्तीय आवश्यकता र प्रशासनिक समक्षमता दृष्टिगत गरी राजस्वको अधिकार निर्धारण गरिएको हुनुपर्छ। राजस्व अधिकारको सदुपयोग नागरिकलाई सेवा प्रवाह गर्नुका साथै राजस्व र सेवा प्रवाहको अन्योन्याश्रित सम्बन्ध स्थापित गरी क्रियाशील पद्धती विकास गर्नु पर्दछ। राजस्व संकलन र परिचालनले तहगत सरकारको वैधानिकस्तरको स्वयत्तता प्रवर्द्धनमा सकारात्मक भूमिका निर्वाह गर्दछ।
३. **अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण (Intergovernmental Fiscal Transfer):** राजस्वको सम्भाव्यता, परिचालन गर्न सक्ने क्षमताको स्तर, सेवाको लागतमा पर्न सक्ने फरक, आर्थिक अवसर र सामाजिक समक्षताका कारण तहगत सरकारको राजस्व संकलन परिमाण फरक फरक हुन सक्छ। यी समेतका विभिन्न कारणले तहगत सरकारले निर्धारित कार्य सम्पादन सम्पन्न गर्न, बजेट तथा खर्चको अधिकार कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पर्ने स्रोत राजस्व संकलनबाट नपुग्ने अवस्थामा माथिल्लो तहका सरकारले तल्लो तहका सरकारलाई वा समानान्तर सरकारले एक अर्कालाई वित्तीय स्रोत वा बजेट रकम हस्तान्तरण गर्नु आवश्यक हुन्छ। यसरी हस्तान्तरण हुने वित्तीय स्रोत एवं बजेटले तहगत सरकारबाट संकलन हुने आन्तरिक आय र आवश्यक खर्च बीचको अन्तर (Gap) पूर्ति गर्ने मान्यता रही आएको छ। सरकारका तहहरू बीच सम श्रेणीगत (Horizontal) र उर्ध्व श्रेणीगत (Vertical) असन्तुलन कम गराउन तथा राष्ट्रिय प्राथमिकताका क्षेत्रहरूमा आवश्यक स्रोत प्रवाह गर्न अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण उपयोगी र अपरिहार्य हुन्छ। राजस्व सम्भाव्यताको स्थिति, उपयोग गर्न सक्ने सक्षमता र वित्तीय हस्तान्तरण बीच सन्तुलन कायम गरी समग्र राष्ट्रिय पुनर्वितरण प्रणालीलाई

समन्यायिक बनाउन समेत अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण नीति बढि स्पष्ट, वैज्ञानिक, व्यवहारिक र सन्तुलित हुनु अपरिहार्य छ । जसले बजेट तथा साधन स्रोत परिचालनमा Fudisary Risk लाई न्यूनिकरण गर्न सकोस् र राष्ट्रको समग्र आर्थिक स्थायित्व प्रवर्द्धन होस् ।

४. **ऋण लिने अधिकार (Loan Borrowing):** तहगत सरकारको खर्च आवश्यकता पूरा गर्न आन्तरिक राजस्व एवम् वित्तीय हस्तान्तरणले नपुगेको अवस्थामा अर्थात् पूँजी लगानीका स्रोत पर्याप्त नभएको अवस्थामा तहगत सरकारले ऋण लिने अधिकारको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । यसरी ऋण लिँदा ऋणको मात्रा, उपयोगको क्षेत्र र कार्यविधिमा तहगत पृथकता हुन सक्दछ । समग्र सरकारका समष्टिगत आर्थिक एवम् वित्तीय परिसूचक प्रतिकूल हुनबाट सन्तुलन कायम गर्न एवम् आर्थिक स्थायित्व समेत आयको पुनर्वितरण र स्रोतको कुशल विनियोजन जस्ता पक्षमा नकारात्मक प्रभाव नपरोस भनी वैदेशिक ऋण संघीय सरकारको जिम्मेवारीमा र आन्तरिक ऋण संघीय सरकारको सहमतीमा मात्र परिचालन हुने व्यवस्था अवलम्बन गरिएको हुन्छ ।

नेपालमा वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको अवस्था

नेपालको संविधानको धारा ५६ मा व्यवस्थित प्रावधान बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको संरचनागत निर्माण भई सरकारको कार्य विभाजन बमोजिम विधायिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाको अभ्यास शुरु भएको छ । राज्यशक्तिको वाँडफाँड र प्रयोग सम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्था एवं संविधानको अनुसूची ५,६,७,८, र ९ का अधिकारको बर्गिकरण र व्याख्या गरी तहगत सरकारबाट कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ । संविधानको धारा ५९ मा व्यवस्थित प्रावधान बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार भित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बन्ने पद्धती स्थापित भएको छ । तहगत रुपमा आफ्नो अधिकार क्षेत्र भित्र कार्यान्वयन हुने गरी वार्षिक बजेट निर्माण गर्ने, नीति तथा कार्यक्रम तयार गर्ने एवं त्यसको कार्यान्वयन गर्ने कार्य स्थापित भएको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको निश्चित अंश रोयल्टी सेवाको रुपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई विद्यमान कानून बमोजिम वितरण गरी बजेट तथा कार्यक्रममा समावेश गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ । नेपाल सरकारले देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम हुने गरी वैदेशिक सहायता र ऋण लिने र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा परिचालन गरी कार्यान्वयन गर्दै आएको छ । संविधानको धारा ६० मा व्यवस्थित प्रावधान अनुरूप संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकार क्षेत्र भित्रको विषयमा कर लगाउने र राजस्व उठाउने, संकलित राजस्व वितरण, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा हस्तान्तरण गर्ने परिणाम निर्धारण गरी तहगत सरकारको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान हस्तान्तरण गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ । यसरी आफ्नो अधिकार भित्रको आर्थिक, राजस्वको सम्भाव्यता र उपयोग विकास निर्माणमा गर्नुपर्ने सहयोग, क्षेत्रीय सन्तुलन, गरिबी र असमानताको न्यूनिकरण, वञ्चितकरणको अन्त्य, आकस्मिक कार्य र अन्य आवश्यकता पूरा हुने गरी प्राप्त राजस्व वाँडफाँडबाट प्राप्त रकम, वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान परिचालन गर्ने तर्फ संविधानको धारा २३२ मा व्यवस्था भए बमोजिम सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्त अवलम्बन गरी प्रभावकारीता अभिवृद्धि गरी नतिजामूलक बनाउनु अपरिहार्यता रहेको छ । साथै संघीयता स्वरूपमा राजस्व परिचालन, अनुदान हस्तान्तरण र परिचालन गर्दा संविधानको धारा २३६ अनुरूप एक प्रदेश वा स्थानीय तहबाट अर्को प्रदेश वा स्थानीय तहमा हुने ढुवानी वा सेवाको विस्तारमा कुनै किसिमको बाधा अवरोध गर्ने वा कुनै कर, शुल्क, दस्तुर वा महशुल लगाउन वा भेदभाव गर्न नपाइने व्यवस्था गरी समग्र नेपाल राज्यलाई एउटै वित्तीय एकाईको रुपमा स्थापित गरिएको पक्षलाई कार्यान्वयन गर्ने तर्फ भने विशेष ध्यान पुऱ्याउनु आवश्यक देखिन्छ ।

वित्तीय संघीयता सम्बन्धमा विद्यमान संवैधानिक व्यवस्था अनुरूप संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार र जिम्मेवारी कार्यान्वयनका लागि नेपाल सरकारले स्थानीय तह सञ्चालन ऐन, २०७४, अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ समेतका कानूनी व्यवस्था, निर्देशिका तथा कार्यविधि तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्ने कानूनको लागि नमूना कानून मार्फत मार्गदर्शन उपलब्ध गराएको छ । सबै तहका आर्थिक क्रियाकलापमा एकरूपता र व्यवस्थित गर्न दरवन्दी सृजना तथा कर्मचारी व्यवस्थापनमा ध्यान दिइएको छ । आर्थिक अनुशासन कायम गरी नतिजामूलक बनाउन र तहगत सरकारलाई नागरिक प्रति उत्तरदायी समेत बनाउन संवैधानिक निकायको रूपमा रहेको महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट अन्तिम लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ ।

वित्तीय संघीयताको सैद्धान्तिक पक्ष कार्यान्वयनमा व्यवहारिक अभ्यास

संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था अवलम्बन पश्चात संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी ७६१ वटा शासकीय एकाई निर्माण गरी शासकीय अभ्यास कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ । तहगत संरचना अनुरूप स्थानीय तह प्रतिनिधिसभा एवम् प्रदेश सभाका सदस्यको निर्वाचन सम्पन्न गरी व्यवस्थापिका र कार्यपालिकाको स्वरूपमा राजनीतिक प्रणाली समेत व्यवस्थित भई प्रत्यक्ष एवम् समानुपातिक र मनोनित प्रतिनिधित्व प्रणालीबाट नागरिक अभिमत कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ । आमनागरिकमा सेवा प्रवाह, नीति निर्माण एवम् विकास निर्माणका माध्यमबाट आमनागरिक समक्ष लोकतन्त्रका लाभहरूको समन्यायिक वितरण एवम् पुनर्वितरण प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउन जनप्रतिनिधिको क्षमता विकास गर्नु र कार्य पढ्ती, प्रक्रिया र कानूनी प्रावधानसँग अभ्यस्त गराउने प्रकृतिका अभिमूखिकरण कार्यक्रम सञ्चालन गरिनु वर्तमानको आवश्यकता देखिन्छ । नयाँ परिवर्तन संस्थागत गर्न विधि तथा प्रक्रिया अनुरूपको पढ्ती स्थापित गर्न व्यक्तिगत सम्बन्ध र प्रभावलाई न्यूनिकरण गर्दै कानूनी प्रावधानको मोक्षद अनुरूप अगाडि बढ्नु अपरिहार्य छ । प्रशासनिक दक्षता र पेशागत विशिष्टता अभिवृद्धि गरी कार्यान्वयन पक्षलाई मूर्तरूप दिनुपर्ने छ । कार्यान्वयन तह र व्यवहारमा यस्तो पक्ष उपेक्षित भएको देखिन्छ ।

कर्मचारी समायोजनलाई औपचारिक रूपमा सम्पन्न गरिएको अवस्थामा समेत नागरिकको सबैभन्दा नजिक रहेर सेवा प्रवाह गर्ने स्थानीय तहमा पर्याप्त र दक्ष कर्मचारीको अभाव खड्कीरहको छ । सेवा प्रवाहको प्रकृति स्वरूप र कार्यभार अनुरूप कार्य विश्लेषण गरी दरवन्दी संख्या स्पष्ट गर्नुपर्ने एउटा पक्ष बाँकी देखिन्छ भने स्वीकृत दरवन्दीसँग सामञ्जस्य हुने गरी कर्मचारी समायोजन समेत हुन नसकेको अवस्था विद्यमान छ । केही स्थानीय तहमा आन्तरिक आयको दीर्घकालीन स्रोत सुनिश्चित नगरी अस्थायी एवम् करारमा कर्मचारी भर्ना गर्ने कार्य अगाडि बढेको देखिन्छ भने ठूलो संख्यामा करारमा नियुक्त कर्मचारीको आर्थिक व्ययभारले विकास निर्माणका कार्यहरू समेत प्रभावित भएको अवस्था विद्यमान छ । संघीय मन्त्रालयबाट खटाइएको कर्मचारीको क्षण क्षणमा हुने सरुवाले प्रशासन प्रणालीले स्थायित्व नपाएकोले योजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन पक्ष समेत प्रभावित भएको अवस्था छ । उपरोक्त परिवेशमा वित्तीय संघीयताको सैद्धान्तिक अवधारणाको व्यवहारिक कार्यान्वयनको अवस्थामा देखिएका कमिकम्जोरीहरू यस प्रकार उल्लेख गर्नु बढि सान्दर्भिक देखिन्छ ।

खर्च गर्न अधिकार (Expenditure Assignment)

समयमा नगर/गाउँ सभा सम्पन्न नगर्ने तर बजेट खर्च गर्न खोज्ने प्रवृत्ति मौलाएको छ । सभामा बजेट र योजना तथा कार्यक्रम पेश गरी स्वीकृत गर्नुपर्ने र सो बमोजिम कार्यान्वयन गर्नुपर्नेमा स्वीकृत गरेका कार्यक्रम र योजना बाहिर गएर समेत बजेट कार्यान्वयन भएको अवस्थाले बजेट तर्जुमा तथा कार्यान्वयन पक्षमा सैद्धान्तिक विचलन आएको छ । यसले वित्तीय जवाफदेहिता बहन गर्नुपर्ने पक्ष नितान्त कमजोर देखिन्छ ।

बजेट कार्यान्वयनमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली एवम् अनुगमन मूल्यांकन पक्ष प्रभावकारी भएको नपाइएकोले आर्थिक अनुशासन र वित्तीय सुशासन कमजोर देखिन्छ। नेपालको संविधानमा उल्लेख भए बमोजिम स्वायत्तता र स्वशासनको अवधारणा अनुरूप Self Government, Self Decision, Self Manage / Self Control पक्ष प्रभावकारी हुन नसकेको अवस्थामा तालुक निकायबाट निरन्तर अनुगमन र आवधिक मूल्यांकन गरी सुधार गर्दै जानु पर्ने विषय समेत प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन हुन सकेको छैन। नियमनकारी निकायको कार्यक्रम प्रवर्द्धनात्मक र नियन्त्रणात्मक भन्दा दण्डात्मक प्रकृतिको हुने भएकोले कार्यक्रम कार्यान्वयन पक्षमा निरन्तर सुधारको न्यून गुञ्जायस देखाएको छ। नेपालको संविधानको अनुसूचीमा उल्लेख भए बमोजिम खर्च गर्ने अधिकार, जिम्मेवारी र कार्यक्षेत्रलाई प्राथमिकीकरण गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्नेमा प्राथमिकता निर्धारण हुन नसक्दा विषयगत एवं क्षेत्रगत बजेट कार्यान्वयन र अपेक्षित लक्ष्य प्राप्त प्रभावकारी हुन सकेको छैन। संविधानको भावना अनुरूप सहजीकरण, निर्देशन, समन्वय, नियमन र अनुगमन तथा मूल्याङ्कनप्रभावकारी हुन नसक्दा मूलतः स्थानीय तहको बजेट कार्यान्वयन निर्धारित Framework बाहिर गएको देखिन्छ। यसतर्फ संघीय तहबाट निर्देशन एवं नियमन र प्रदेश तहबाट प्रभावकारी समन्वय हुनुपर्ने अपेक्षा गरिन्छ।

राजस्वको अधिकार (Revenue Assignment)

अनुदान एवम् आन्तरिक आयस्रोत परिचालनमा संवैधानिक प्रावधान र वस्तुगत यथार्थता अनुरूप कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता हासिल गर्न सकेको अवस्था देखिदैन। राजस्वको अधिकार अन्तर्गत स्थानीय तहको दायरा नै सानो भएकोले आयका स्रोत पर्याप्त सर्जना गर्न सकिएको देखिदैन। उपलब्ध भएका प्राकृतिक स्रोतको परिचालन व्यवस्थित नगरी राजस्व संकलन गरेतापनि संकलित राजस्वको अभिलेख र परिचालनमा सदुपयोग गर्ने वातावरण कमजोर बनाइएको आभाष भल्किन्छ। संकलित राजस्व विभाज्य कोषमा दाखिला गरी तहगत सरकारमा विभाजन गर्ने तर्फ व्यवस्थित गराउन पर्याप्त ध्यान पुगेको देखिदैन। अधिकांश स्थानीय तहहरू संघीय र प्रादेशिक राजस्व बाँडफाँडबाट प्राप्त बजेटमा निर्भर रहेको पाईन्छ। यस अवस्थाले स्वशासन र स्वायत्तताको अवधारणा प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन हुन्छ भनी विश्वस्त हुने आधार देखिदैन।

वित्तीय समानीकरण अनुदान

संघीय सरकार र प्रदेश सरकारबाट नेपालको संविधानको धारा ५९ र ६० बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताका आधारमा हस्तान्तरित वित्तीय समानीकरण अनुदानको बजेट विकास निर्माणमा परिचालन गर्नुपर्नेमा उपभोग र सञ्चालन खर्चमा समेत प्रयोग भएको देखिन्छ। यस्तो अनुदान प्रदेशले नेपालको संविधानको अनुसूची ६ र स्थानीय तहले अनुसूची ८ मा उल्लेखित कार्य सम्पादनमा खर्च गर्नुपर्नेमा स्वायत्तताको नाममा अन्य क्षेत्रमा समेत खर्च भएको देखिन्छ। वित्तीय समानीकरण अनुदान अनावद्ध तर शर्त सहित (United but not Unconditional) अनुदान भएकोले यसको निर्धारित क्षेत्रमा खर्च भए नभएको नियमन गर्ने व्यवस्था हुनु आवश्यक देखिन्छ।

सशर्त अनुदान

नेपालको संविधानको अनुसूची ७ र ९ मा व्यवस्था भए बमोजिम साभ्ना अधिकारको कार्यान्वयनमा उपभोग गर्नुपर्ने सशर्त अनुदान आवद्ध र सशर्त (Tied and Conditional) हुन्छ। यथापि स्थानीय तहमा यसको कार्यान्वयन पक्ष यथार्थ फरक देखिदैन। दिगो विकासको लक्ष्य समेतका उद्देश्य हासिल गर्न हस्तान्तरण भएको सशर्त अनुदान स्वरूप प्राप्त बजेटको अधिकांश तलव तथा भत्तामा खर्च हुने गरेको यस्तो अनुदान कार्यरत शिक्षा तथा स्वास्थ्य क्षेत्रका कर्मचारीको तलव भत्ता नपुग्ने गरी हस्तान्तरण भएको छ। क्षेत्रगत तथा विषयगत

रूपमा स्वीकृत वार्षिक कार्यक्रम बाहिर गएर कार्यान्वयन गर्नबाट नियन्त्रण गर्ने सयन्त्रको विकास नभएको अवस्थामा यस्तो सशर्त अनुदान रकमको कार्यान्वयन समेत प्रभावकारी उपयुक्त क्षेत्रमा अपेक्षित पदवी अनुरूप भए नभएको अनुगमन तथा नियमन हुने व्यवस्था अवलम्बन हुनु अपरिहार्य देखिन्छ । हस्तान्तरण भएको सशर्त अनुदानको बजेट रकम आर्थिक वर्षको अन्त्यसम्म खर्च हुन नसकी बाँकी रहेमा संघीय सचिव कोषमा फिर्ता गर्नुपर्ने रकम फिर्ता नगर्ने उद्देश्यले विद्यालय तथा अन्य सोही प्रकारका संस्थाहरूको खातामा मौज्जात रहने गरी निकाशा दिनाले सैद्धान्तिक अवधारणा र व्यवहारिक कार्यान्वयनमा एकरूपता कायम नभई आर्थिक अनुशासन र वित्तीय सुशासन कायम गर्नमा कमजोरी सृजना भएको देखिन्छ ।

ऋण लिने अधिकार

स्थानीय तहमा घाटा बजेट निर्माण गर्ने अवधारण लागू भएको तर ऋण लिने सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था भई नसकेको सन्दर्भमा मूलतः स्थानीय तहमा आन्तरिक ऋणको लागि कानूनी तथा मौद्रिक औजारको व्यवस्था नभएसम्म सन्तुलित बजेट बनाउने तर्फ जोड दिने वा सो को अन्य उपयुक्त उपाय विकास गर्ने भन्ने बारे समेत ध्यान पुग्नु जरुरी देखिन्छ ।

आर्थिक अनुशासन एवं वित्तीय सुशासनको पृष्ठभूमीमा वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनमा उत्पन्न व्यावहारिक समस्याहरू

उपरोक्त अवस्था सृजना हुनुमा संघीयताको कार्यान्वयनसंगै कार्यान्वयन तहमा केही कमिकमजोरी र केही वस्तुगत जटिलताहरू उत्पन्न भएका छन् । वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको पक्ष चुनौतीपूर्ण र संवेदनशील मानिन्छ । कानूनी रूपमा विद्यमान प्रावधान र सो अनुरूपको लक्ष्य हासिल गर्न व्यवहारिक कार्य वातावरण निर्माण हुन नसक्नु, संस्थागत क्षमता विकास गर्न नसकिनु, जनशक्ति व्यवस्थापन र परिचालनमा प्रभावकारीता अभिवृद्धि गर्न कठिन हुनु, सरोकारवालामा सोचगत प्रवृत्तिमा सुधार हुन नसक्नु, उच्च नैतिक चरित्र एवं मर्यादित व्यवहार प्रदर्शन गर्न सक्ने संस्कृतिको पर्याप्त विकास हुन नसक्दा वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको चरणमा व्यवहारिक समस्या, प्रक्रियागत तथा उद्देश्यगत अन्यौलता र विकृति समेत उत्पन्न भएको अवस्था यदाकदा देखिन्छ । वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनस्तरमा उत्पन्न चुनौतीहरू एवं समस्या र जटिलताले आर्थिक अनुशासन तथा वित्तीय सुशासन प्रवर्द्धनमा समेत असर एवं प्रभाव पारेको छ । कुनै पनि शासन व्यवस्थाको प्रभावकारीता राज्यका नागरिकको सन्तुष्टि, समृद्धि र गुणात्मक सहभागिताको सार्थकताबाट मापन हुने लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको कार्यान्वयन पक्षको सफलता वित्तीय साधन स्रोत र अवसरमा प्रत्यक्ष रूपले निर्भर रहन्छ । आमनागरिकको नजिकसम्म शासकीय अधिकार र जिम्मेवारीका अवसरहरूको उपयोग हुने यस व्यवस्थामा वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको पक्षमा देखिएका धरातलीय अवस्था संक्षिप्त रूपमा यस प्रकार उल्लेख गर्नु सान्दर्भिक देखिन्छ ।

परिवर्तनलाई आन्तरिकीकरणमा कठिनाई

आमनागरिकको वृहत अपेक्षाका साथ शासकीय प्रणालीमा रूपान्तरण भयो । संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन भयो । परिवर्तित शासकीय प्रणालीबाट आशातित प्रतिफल हासिल हुने नतिजा अपेक्षित स्तरमा आन्तरिकीकरण गर्न समेत कठिन भएको छ । परिवर्तनलाई संस्थागत गर्न र कार्यान्वयनमा प्रभावकारीता हासिल गर्न एवं परिस्थित र परिवेश अनुरूप सामञ्जस्यता कायम गर्न समय लाग्छ नै । कानून निर्माणमा समय लाग्ने एवं निर्मित कानूनको कार्यान्वयनमा समेत तहगत व्यवस्थापनमा द्विविधा र अन्यौल सृजना भएको आभास

कार्यान्वयन तहमा देखिन्छ। तहगत सरकारका निकायबाट जिम्मेवारी बहनमा एकअर्कामा दोषारोपण गर्ने, साधन स्रोतको समुचित परिचालनमा पारदर्शिता र मितव्ययिता अवलम्बन गर्न जोड दिनुको सट्टा पन्छिने प्रवृत्ति र पदाधिकारी एवं प्रतिनिधि अवाञ्छित र क्षणिक स्वार्थ सिद्ध हुने क्रियाकलापमा संलग्नता भएकोले साधन स्रोत परिचालनले गुणस्तरीयता र प्रतिफल प्रवाहमा सकारात्मक नतिजा दिन सकेको छैन। यसले वित्तीय संघीयता कार्यान्वयन पक्ष सुदृढ हुन समय लाग्ने देखिन्छ, भने आमनागरिकको अपेक्षा संवोधान हुने गरी उपलब्धलाई संस्थागत र आन्तरिकीकरण गर्न अभूतिका सकारात्मक योगदानको अपरिहार्यता हुन्छ।

आन्तरिक आय आर्जनको स्रोत सुनिश्चित नहुँदा सैद्धान्तिक स्वायत्तताको पक्ष नै कमजोर

संघीयता कार्यान्वयनको महत्वपूर्ण पक्ष वित्तीय संघीयता नै हो। संविधानले परिकल्पना गरेको तहगत सरकारको आङ्गभूत स्वायत्तता त्यो हदसम्म प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सम्भव छ जहाँ साधन स्रोत प्राप्ति र परिचालनमा स्वायत्तता हुन्छ। फैलाएको हात अरुको अनुकम्पा अनुरूप चल्दछ भन्ने मान्यता छ। दाताको योगदान कुनै न कुनै स्वार्थ अभिप्रेरीत हुन्छ। आफै सम्पन्न हुनु जति स्वायत्तता रहन्छ, परनिर्भरताले स्वायत्तता कमजोर बनाउछ। तहगत सरकारका हरेक तहले आफ्नो नियमति कार्य सम्पादन गर्न आवश्यक साधन स्रोत जुटाउन र आफ्ना नागरिकको हकहित र विकास प्रवर्द्धनमा परिचालन गर्ने क्षमता विकास नभएसम्म स्वायत्तताको गुणात्मक प्रवर्द्धन हुन नसक्ने भएकोले आन्तरिक आय प्रवर्द्धनमा जोड दिनुपर्ने अपरिहार्यता देखिन्छ। यसको आधारमा तहगत शासकीय प्रणालीको स्वायत्तता निर्भर रहन्छ। पर्याप्त पूर्वाधार र क्षमता विकास नभएकोले केही स्थानीय तहले आन्तरिक आय प्रवर्द्धन गर्न सकेका छैनन् र केहिले उपलब्ध आयको समुचित परिचालन गरेका छैनन्। यस तर्फ समेत समयमा नै ध्यान पुग्नु आवश्यक देखिन्छ।

उच्च नैतिक चरित्र र मर्यादित व्यवहारमा संकट

शासन व्यवस्थाको सफलता, लोकप्रियता र औचित्यता व्यवहारिक कार्यान्वयनमा आउने प्रभावकारीतामा अत्याधिक निर्भरता रहन्छ। संघीय शासन प्रणालीले शासनमा बहुलतह सहित अधिकाधिक नागरिकको संलग्नता अपेक्षा गरेको हुन्छ। पर्याप्त अनुभवको अभाव, क्षमतावान जनशक्तिको न्यूनता, साधन स्रोतको उपलब्धतामा सिमितताका साथै शासकीय व्यवस्था सञ्चालनमा संलग्न सम्वाहकमा उच्च नैतिक चरित्र र मर्यादित व्यवहारको पक्षमा देखिएका कमि कमजोरीले आर्थिक अनुशासन र वित्तीय सुशासन प्रवर्द्धनमा विचलन आएका उदाहरणहरू सुन्नमा आएका छन्। शासकीय पदवीमा आमनागरिकको साख अभिवृद्धि गराउने नैतिक चरित्र नै कमजोर भयो भने नागरिक असन्तुष्टि बढ्नजाने र अस्थिरता एवं विद्रोह सृजना भई राष्ट्रिय एकता र अखण्डता माथि नै संकट आउन सक्दछ। यि नकारात्मक पक्षले वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट अपेक्षित नतिजा हासिल हुनमा असहज परिवेश निर्माण गरेको।

जनशक्ति व्यवस्थापन र परिचालन

शासकीय प्रणाली राजनीतिक, आर्थिक, प्रशासनिक, सामाजिक, साँस्कृतिक लगायतका राष्ट्रिय एवम् अन्तर्राष्ट्रिय आयामको समग्र स्वरूप हो। व्यवस्थाको प्रभावकारीतामा जनशक्तिको अहम भूमिका रहन्छ। राज्यका ७६१ वटा तहगत सरकारको सेवा प्रवाहमा दक्ष, क्षमतावान, कर्मठ, कर्तव्यनिष्ठ, प्रतिबद्ध र पेशागत व्यवसायिकतायुक्त जनशक्तिको आवश्यक हुन्छ। राज्यको नीति तथा कार्यक्रमलाई व्यवहारमा रुपान्तरण गरी नागरिक समृद्धि हासिल गर्न स्थायी सरकारको रुपमा राजनीति र नागरिक वीचको सम्बन्ध सेतु सुदृढ गर्ने माध्यम नै कर्मचारी संयन्त्र हो। विश्वमा कर्मचारी संयन्त्रको व्यवस्था नभएका मुलुकको उदाहरण समेत

नदेखिनुले कर्मचारी संयन्त्रको अपरिहार्यता पुष्टि गर्दछ। आवश्यक जनशक्तिको दरवन्दी सृजना गर्नुपूर्व कार्य विश्लेषण, कार्य विवरण र कामको प्रकृति एकीन गरी तदनुसङ्गको दरवन्दी पदपूर्ति प्रक्रिया र व्यवस्था हुनुपर्नेमा कर्मचारी समायोजन एवं व्यवस्थापनले अपेक्षकृत रूपमा सामञ्जस्यता स्थापित गर्नमा कमि कमजोरी उत्पन्न भए। जनशक्ति व्यवस्थापनको Right Man in Right Place at Right Time भन्ने सैद्धान्तिक मान्यता आत्मसात हुन नसकेको समेतका आवाज उठेका देखिन्छन्। यसले कर्मचारीबाट कार्य सम्पादन प्रभावकारीता अभिवृद्धि गरी राज्यप्रति आमनागरिकको विश्वास स्थापित गर्ने पक्षलाई सुदृढ गर्न सकेन। यसतर्फ राज्यको विशेष ध्यान आकर्षण गरी निरन्तर सुधारका क्रियाकलाप सञ्चालन गर्नु अपरिहार्यता देखिन्छ, भने कर्मचारी संयन्त्रले पेशागत व्यवसायिकता अभिवृद्धि गरी थप जिम्मेवार हुनुपर्ने अवस्था पनि सृजना भएको छ।

जिम्मेवारी र उत्तरदायी संस्कृतिको विकास हुन सकेन

उपलब्ध सिमित स्रोत साधनको उच्चतम प्रतिफल हासिल हुने दिशामा परिचालन गर्ने योजनावद्ध विकास र सो अनुरूप कार्यक्रम सञ्चालन हुनु अपरिहार्य हुन्छ। मूलत नागरिकको सबैभन्दा नजिकको सरकारको रूपमा कार्यान्वयनमा रहेका स्थानीय तहमा पर्याप्त राजनीतिक संस्कृतिको विकास हुन समय लागेकोले समयमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याउन नसक्दा जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व बोधको पक्ष सुनिश्चित हुन सकेको अवस्था छैन। वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि आयका स्रोत र अवसर सृजना गर्ने, प्राप्त आयको अभिलेख अनुरूप विधिवत रूपमा तहगत सरकारमा साभेदारी स्थापित गर्न हस्तान्तरण गर्नुपर्नेमा सो हुन नसकी संघीय एवं प्रादेशिक सरकारबाट हस्तान्तरण हुने अनुदान प्रति पूर्ण भरोसा गर्ने सोच हावी हुनाले नागरिकको साख र विश्वास सृजना हुन सकेन। यसले वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयन पक्ष सुदृढ हुन अझ बढि समय लाग्ने देखिन्छ।

आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता पक्ष कमजोर

वित्तीय व्यवस्थापनमा अपेक्षित नतिजासूचकका साथै वित्तीय स्रोतको परिचालनमा मितव्ययिता, प्रभावकारीता, कार्यदक्षता र पारदर्शितालाई समेत महत्वपूर्ण पक्षको रूपमा लिइन्छ। नागरिकको सबैभन्दा नजिक रहेर नागरिक भावना, अपेक्षा र आवश्यकता अनुरूपको अनुभूति हुने गरी लोकतन्त्रका लाभहरूको समुचित वितरण गर्ने सरकारले वित्तीय क्षेत्रमा पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्न नसक्दा एकातर्फ राज्यप्रतिको नागरिक साख गुम्दछ भने अर्को तर्फ आर्थिक अनुशासन र वित्तीय सुशासन कमजोर हुन पुग्दछ। यसले विकास निर्माण र सेवा प्रवाहमा नकारात्मक असर पर्न गई वित्तीय उत्तरदायित्व बहन गर्न नसकेको आधारमा व्यवस्था प्रति नै नागरिक वितृष्णा बढ्न सक्ने गम्भिर प्रकृतिको जोखिम सृजना गर्दछ। वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयनमा परिचालित वित्तीय अधिकार र जिम्मेवारी बहनमा पारदर्शिता कायम गर्न संघ, प्रदेशका साथै अझ बढि स्थानीय तहबाट आफ्ना सोच, शैली र प्रवृत्तिका व्यवहारिक पक्षमा बढि जोड दिनुपर्ने अपरिहार्यता देखिन्छ। यसले वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनमा गति प्रदान गर्दछ।

तहगत समन्वय र सहकार्यको अवधारणा कार्यान्वयनमा आत्मसात गर्न नसक्नु

वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको प्रभावकारीता संघीय संरचनाका तहगत सरकारको आपसी समन्वय र सहकार्यमा निर्भर रहन्छ। निर्वाचित जनप्रतिनिधियुक्त अवस्थामा समेत आन्तरिक एवं तहगत समन्वय र सहकार्य गरेर संघीयताको कार्यान्वयन पक्ष सफल बनाउने संवैधानिक भावनालाई आत्मसात गर्न सकेको अवस्था नदेखिदा साधन स्रोत तथा अवसर परिचालनमा दोहोरोपना देखिएको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यक्रम र योजना बीच तालमेल मिलेको अवस्था नितान्त कमजोर छ। कतै अधिक बजेट तथा कार्यक्रम

र कतै शुन्य प्रायः हुनाले सन्तुलित विकासको अवधारणाको सार्थक कार्यान्वयनको अवस्था कमजोर छ । मूलतः स्थानीय तहमा बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनमा Fudusiry Risk बढ्दै जाने र यसले गरिबीको असमानताको खाडल अझ बढाउने सम्भावनाले आवधिक योजनाको अपेक्षित लक्ष्य एवं गरिबी निवारणका नीतिगत मान्यता ओभेलमा परेको देखिन्छ । जनप्रतिनिधि बीच एवं जनप्रतिनिधि र कर्मचारी बीच पदीय कार्य जिम्मेवारी र अधिकार क्षेत्र बीच समन्वय र सामञ्जस्यता स्थापित हुन नसक्दा वित्तीय जवाफदेहीता र उत्तरदायित्वको पक्ष कमजोर छ । तहगत वित्तीय हस्तान्तरण एवं वाँडफाँडलाई सबै तहले तथ्यपरक बनाउन सकेका छैनन् । उदाहरणको लागि कुनै स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको आयको ठेक्कापट्टा लगाई आय आर्जन गर्दा सो आयको ४०% सम्बन्धित प्रदेशलाई हस्तान्तरण गर्नुपर्ने हुनाले ठेक्कापट्टाको सट्टा पटके रुपमा गिट्टी बालुवाको विक्रीबाट आय आर्जन गर्ने पद्दती स्थापित गरेबाट हाम्रो पद्दती र मनोवृत्तिको अवस्था स्पष्ट उजागर हुन्छ । यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन तर्फ तत्काल ध्यान दिई नियमन संयन्त्र विकास गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनु समेत अपरिहार्य देखिन्छ ।

सहभागितामूलक पद्दती स्थापना गर्नुपर्ने

नागरिकको नजिकबाट सेवा प्रवाह, नागरिक सहभागितामा बजेट तर्जुमा, योजना छनौट र कार्यान्वयन एवं सो को सुधारमूलक अनुगमन र नियमनका साथै नागरिकमैत्री कार्यक्रममा नागरिक साभेदारी र सहभागिता कमजोर भएकोले अपेक्षित परिणाम हासिल गर्न कठिनाई भएको देखिन्छ । साधन स्रोतको सदुपयोग र परिचालनमा प्रभावकारीता अभिवृद्धि हुनका साथै दुरुपयोग एवं अवाञ्छित लाभ हासिल गर्ने विकृत प्रतिस्पर्धा नियन्त्रण गर्न समेत सहभागिताको अपरिहार्यता देखिन्छ । वित्तीय व्यवस्थापनमा जवाफदेहीता र उत्तरदायित्व सुनिश्चित गरी पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्ने र सरकारी क्रियाकलापमा नागरिकको स्वामित्व एवं अपनत्व स्थापित गर्न पनि पदीय हस्तक्षेप र नियन्त्रणलाई न्यूनिकरण गर्दै सहभागितामूलक कार्य संस्कृतिको विकास गर्नुपर्ने अपरिहार्यता देखिन्छ ।

आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको विकास र कार्यान्वयन

सार्वजनिक क्रियाकलाप सञ्चालनमा सम्पादन हुने समग्र गतिविधिको व्यवस्थापनको लागि आन्तरिक नियन्त्रण, निरन्तर, अनुगमन, आवधिक मूल्यांकन प्रणालीको पद्दती स्थापना गरी निरन्तर सुधार गर्नु लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको सुन्दर पक्ष हो । वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयन पक्षमा आन्तरिक नियन्त्रण, मापदण्ड र सूचकमा आधारित अनुगमन तथा मूल्यांकन पक्ष प्रभावकारी बनाउन तथा पर्याप्त व्यवस्था मिलाउन सकिने । परिचालित साधन स्रोतको कार्यान्वयनबाट हासिल हुने अपेक्षित नतिजा प्रक्षेपण गर्ने पद्दती नै कमजोर भएकोले नतिजाको तुलनात्मक विश्लेषण गरी निरन्तर सुधारका क्षेत्रहरू पहिल्याउन सकिने । त्यस्तो संयन्त्र र पद्दती स्थापित गर्न नै प्रयत्न गरिएको छैन भन्ने आभाष हुन्छ । यसरी साधन स्रोत र व्यवस्थापनमा जिम्मेवारी, जवाफदेहिता र उत्तरदायित्व वहन भएको प्रत्याभूति हुने संस्थागत एवं पद्दतीगत व्यवस्था सुदृढ गर्न नसक्दा राज्य व्यवस्थाप्रति आमनागरिकको विश्वास ह्रासोन्मुख हुने जोमिख बढ्दै जान सक्ने भएकोले समयमै वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनमा प्रभावकारीता अभिवृद्धि गर्न नियमनकारी व्यवस्थापनमा ध्यान दिनुपर्ने अपरिहार्यता देखिन्छ । स्थानीय तह यस विषयमा अझ बढि जिम्मेवार हुनुपर्ने देखिन्छ ।

समाज परिवर्तनको चोतक हो । विगत र वर्तमानका कमि कमजोरी हटाउन परिवर्तन नै अपरिहार्य हुन्छ, भन्ने भावनाको प्राचुर्यताले कमि कमजोरीमा सुधार गर्नुको कुनै सान्दर्भिकता अनुभूति नगर्ने मात्र होइन भविष्यमा अलवम्बन हुने पद्दतीमा पनि यसै प्रकृतिका कमि कमजोरी हुन सक्छन् भन्ने पक्ष आंकलन समेत गर्न नसक्ने

परिवेश निर्माण गर्दोरहेछ। समस्याको समाधानको अचुक अस्त्र आमूल परिवर्तन नै हो कि ? निरन्तर सुधारले समस्या समाधानका साथमा स्थायित्व समेतलाई प्रश्रय दिन्छ भन्ने विषय वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको दृष्टिले वर्तमानको मनननीय पक्ष देखिन्छ। नीति, विधि, प्रक्रिया र प्रावधान आफैमा समस्या हुनै सक्दैन। शासकीय प्रणालीले गलत पक्षको पृष्ठपोषण गर्न र नकारात्मक पक्षको खुलेरै अनुकरण गर्न सक्ने गुञ्जायस नरहने भएकोले व्यवहारिक अभ्यासमा उत्पन्न हुन सक्ने विचलनलाई न्यूनिकरण गरी सुधार गर्दै जानु नै आजको अपरिहार्यता हो। समयमा कमि कमजोरी तथा जटिलताको पर्याप्त सम्बोधन हुन सक्ने हो भने संघीय शासन प्रणालीको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा वित्तीय संघीयता आधारस्तम्भ भई सुखी नेपाली र समृद्ध नेपाल निर्माण गर्न प्रभावकारी शासकीय अस्त्र नै सिद्ध हुन सक्नेमा विश्वस्त हुन सकिन्छ।

अन्त्यमा,

राज्य व्यवस्था र व्यवस्था परिचालकको रूपमा निर्मित सरकार जुनसुकै स्वरूपमा भएपनि आमनागरिकको हित र समृद्धि प्रति साभेदारी संयन्त्रको रूपमा स्थापित हुनु पर्दछ। राज्यको शासन प्रणाली आमनागरिक माथि समन्यायिक व्यवहार हुने प्रकृतिको हुनु आवश्यक हुन्छ। Social Contract Theory ले शासन व्यवस्थाका मालिक आमनागरिकलाई स्वीकारेको एवं सरकार नागरिक अभिमतको प्रतिनिधित्व गर्ने संस्थागत संयन्त्रको रूपमा स्थापित हुने परिप्रेक्ष्यमा राज्य व्यवस्था एवं सरकारका क्रियाकलाप नागरिक अपेक्षा, आवश्यकता र भावनाको अभिमतबाट सञ्चालित हुनु पर्दछ।

राजनीतिक पद्धती सैद्धान्तिक एवं नीतिगत धरातलमा राज्य व्यवस्था र शासकीय प्रणाली अनुरूप नागरिक समृद्धि प्रवाह गर्ने संवाहक हो भने कर्मचारी संयन्त्र नीतिगत प्रावधान र मार्गदर्शनलाई पेशागत विशिष्टताका आधारमा व्यवहारिक कार्यरूप प्रदान गर्ने राजनीतिक प्रणाली र आमनागरिक बीचको सम्बन्ध सेतु हो। यि संयन्त्र र संरचनाको मूल गन्तव्य नागरिक समृद्धिको सर्वोच्च स्तर हो। हाम्रो देशको परिवेशलाई मनन गर्दा वार्षिक रु. १९,२६९।- आम्दानी गरी खर्च गर्न नसकेको आर्थिक अवस्थालाई औषत गणना गर्दा राज्यको जनसांख्यिक स्वरूपमा पाँच भागको एक भाग जनसंख्या निरपेक्ष गरिबीको रेखामुनि पिल्सिन परेको अवस्थामा उपलब्ध सिमित स्रोत र साधनबाट उच्चतम प्रतिफल हासिल गरी सुखी नेपाली र समृद्ध नेपाल निर्माण गर्ने लक्ष्य हासिल गर्न वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन सबैभन्दा उपयुक्त र प्रभावकारी माध्यम हुन सक्दछ। नागरिक अभिमतको प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक जनप्रतिनिधि र नागरिकबाट संकलित करबाट सेवा सुविधा प्राप्त गरी जीविकोपार्जन गर्ने कर्मचारी संयन्त्रले समयमै विचार पुऱ्याई पदीय जिम्मेवारी बहन गर्ने र पेशागत व्यवसायिकता विकास गरी वित्तीय उत्तरदायित्व निर्वाह गर्ने यो सबैभन्दा उपयुक्त समय हो र यसो गर्नु अपरिहार्य समेत देखिन्छ। वित्तीय उत्तरदायित्व र पदीय जिम्मेवारी बहनको शुभारम्भ कुनै लगन र अवसर पर्खेर होइन शिघ्रातिशिघ्र आफैबाट शुरु गरी समग्र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा कार्यान्वयनमा आउनु पर्दछ। जुन तह र क्षेत्रमा सम्भाव्य जोखिम बढि हुन्छ, त्यहाँ अझ बढि संवेदनशील भई कार्यान्वयन पक्षमा सुशासन कायम गर्न जोड दिनु अपरिहार्य देखिन्छ।

नेपालको संविधानले आत्मसात गरेको सहकार्य, सहअस्तित्व र समन्वयको साथै तहगत सरकारको अन्तर सम्बन्धको पक्ष समेत वित्तीय संघीयतामा व्यवहारिक कार्यान्वयनमा आउनु अपरिहार्य हुन्छ। वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनले मात्र सबै प्रकारका विभेद र उत्पिडनको अन्त्य गर्दै आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न स्रोत साधन तथा योजना र कार्यक्रम सञ्चालनले मात्र पर्याप्त हुँदैन। वित्तीय व्यवस्थापनकर्ताहरूसँग उच्च नैतिक चरित्र, मर्यादित व्यवहार र विभेद रहित सकारात्मक सोच विकास भई व्यवहारिक रूपमा कार्यान्वयन हुन सकेमा मात्र समानुपातिक, समावेशी र सहभागितामूलक

सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाज निर्माणको आधार तयार गर्न सकिन्छ । यसको सकारात्मक कार्यान्वयनका लागि तहगत सरकार मूलतः स्थानीय तहमा कानूनी प्रावधान र प्रक्रिया अवलम्बन गरी बजेट निर्माण गर्ने, सहभागितामूलक पद्धती अवलम्बन गरी नागरिक अपेक्षा र चाहना अनुरूप योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरी अपेक्षित नतिजा हासिल हुने दिशामा प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने, साधन स्रोत र अवसरको सृजना जोड दिई समन्यायिक वितरण र पुनर्वितरणमा पद्धतीगत पारदर्शिता कायम गर्ने, कानूनी प्रावधान र पद्धती अवलम्बन गरी सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा दक्षता अभिवृद्धि गर्ने, निहीत स्वार्थ र अवाञ्छित लाभ प्रतिको मोह त्याग गरी पेशागत मर्यादा र उच्च नैतिकता प्रवर्द्धन हुने गरी जिम्मेवारी बहन गर्ने उत्तरदायी सोच र संस्कृतिको विकास गर्ने, सकारात्मक सोच, शैली र संस्कारयुक्त सार्वजनिक संयन्त्र निर्माणमा राजनीतिक जनप्रतिनिधि र कर्मचारी संयन्त्रको अहम भूमिका अपरिहार्य छ । उपलब्धिको तुलनात्मक लेखाजोखा गरी जवाफदेहिता बहन गर्ने र निरन्तर सुधार गर्ने अनुगमन एवं मूल्यांकन संयन्त्र कार्यान्वयनमा ल्याई प्रोत्साहन र दण्डात्मक प्रणालीको वस्तुगत र तथ्यपरक कार्यान्वयन गर्ने संयन्त्र समेत वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि वर्तमानको औजार हुनसक्दछ । यसैको नतिजा र उपलब्धिको आधारमा लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको माध्यमबाट दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्ष पूरा गर्न सकिन्छ साथै सुखी नेपाली र समृद्ध नेपाल निर्माणमा समेत वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन दरिलो आधारको रूपमा स्थापित हुन सक्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान ।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ।
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ।
- नेपाल सरकारबाट जारी अनुदान सञ्चालन तथा हस्तान्तरण सम्बन्धी कार्यविधि ।

संहिता कानून: मुलुकी देवानी संहिताका विशेषता

✍ उद्धवप्रसाद पुडासैनी
सम्भना सिम्बडा

सारांश

कानूनलाई एकीकरण गर्न, समय बचत गर्न कानून कार्यान्वयन गर्ने, लागू गर्ने वा व्याख्या गर्ने निकायलाई सहजता प्रदान गर्न तथा कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्नको लागि र कानूनको अज्ञानता क्षम्य हुँदैन भन्ने सिद्धान्तलाई साकार पार्न कानूनको संहिताकरण गर्ने गरिन्छ। देवानी कानूनको क्षेत्रमा विश्वमा विकास भएका विधिशास्त्रीय अवधारणाहरूलाई समेट्दै मुलुकी ऐन तथा अन्य कानूनमा रहेका देवानी सम्बन्धी व्यवस्थालाई संशोधन र एकिकरण गरी देवानी कानूनलाई समयानुकूल बनाउन मुलुकी देवानी संहिता जारी भएको हो। देवानी कानूनको आधुनिकिकरणको आधारशिलाको रूपमा रहेका कानूनहरू देशको विधिशास्त्रको विकासको माध्यम र राष्ट्रिय एकता प्रवर्द्धन गर्ने साधनको रूपमा स्थापित हुनुपर्दछ। समयको परिवर्तन, समाजको चाहना र विश्वस्तरमा आएका परिवर्तनलाई यसले आत्मसात गर्दै जानुपर्ने एकातर्फ देखिन्छ भने अर्कोतर्फ संहिता कानूनको कार्यान्वयनमा अदालतबाट सुभ्रबुभ्र साथ गरिने रचनात्मक व्याख्याले यसलाई जिवन्त तुल्याउनु पर्दछ।

एउटै प्रकृति र विषयवस्तुसँग सम्बन्धित छरिएर रहेका कानूनलाई एकैठाउँमा राखेर एकीकृत बनाउने प्रक्रिया संहिताकरण हो। The collection and systematic arrangement usually by subject of the laws of a state or country or the statutory provisions rules and regulations that govern a specific area or subject of law or practise. कानूनलाई एकीकरण गर्न, समय बचत गर्न कानून कार्यान्वयन गर्ने, लागू गर्ने वा व्याख्या गर्ने निकायलाई सहजता प्रदान गर्न तथा कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्नको लागि र कानूनको अज्ञानता क्षम्य हुँदैन भन्ने सिद्धान्तलाई साकार पार्न कानूनको संहिताकरण गर्ने गरिन्छ। संहिताकरण कानूनलाई आधुनिकीकरण गर्ने तरिका हो। संहिताकरण गरिएको कानूनलाई संहिता कानून भनिन्छ।

प्राचीन धर्मग्रन्थहरूलाई आधुनिक संहिताबद्ध कानूनको प्रमुख स्रोत मानिन्छ। Babylonian code of Hammurabi and The Declaration of Independence, Twelve table, The code of Justinian, सन् 1804 मा जारी भएका नेपोलियन कोड भन्दा अगाडिका संहिताबद्ध कानून हुन्। नेपोलियनको शासन कालमा Penal code, Civil Procedure Code, Commercial Code, Criminal Procedural Code, जारी भएका थिए। फ्रान्सले अभ्यास गरेको संहिताबद्ध कानून बनाउने प्रयासले विश्वका धेरै मुलुकहरू प्रभावित भएर आफ्नो देशमा संहिता कानून बनाएको पाइन्छ। Indian Penal Code 1860, German Civil Code 1896, Swiss Code 1907 यसका दृष्टान्त हुन्।

नेपालमा संहिताबद्ध कानूनको निमार्णको औपचारिक थालनी वि.सं. १९१० को मुलुकी ऐनबाट भएको मानिन्छ। तापनि जयस्थिति मल्लको पालामा वि.सं. १४३६ मा जारी भएको मानव न्यायशास्त्रलाई पनि संहिता कानूनको प्रथम प्रयासको रूपमा लिइन्छ। श्री ३ महाराज जगंबहादुर राणाको युरोप भ्रमणपछि नेपोलियन कोडको प्रभावबाट नेपालमा संहिताबद्ध कानूनको रूपमा वि.सं. १९१० साल पुस ७ गते जारी भएको मुलुकी

✍ पुडासैनी : सहन्यायाधिवक्ता, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय
सिम्बडा : शाखा अधिकृत, सर्वोच्च अदालत

ऐन फौजदारी र देवानी दुबै संहिताको रूपमा रहेको थियो । सोही मुलुकी ऐनलाई परिमार्जन गरी देवानी र फौजदारी संहिताको एकिकृत रूपमा वि.सं. २०२० भदौ १ मा मुलुकी ऐन जारी भई लामो समयसम्म प्रचलनमा रह्यो । देवानी कानूनलाई समसामायिक सुधार गर्दै संहिताबद्ध कानून निर्माणको लागि २०६१ सालमा तत्कालिन कानून सचिवको संयोजकत्वमा एक कार्यदल गठन भइ देवानी संहिताको मस्यौदा तयार गर्ने प्रयास स्वरूप एक मस्यौदा तयार गरी प्रकाशित भएपनि त्यसले कानूनको रूप धारण गर्न भने सकेन । वि.सं. २०६५ मङ्सिर १८ को मन्त्रपरिषदको निर्णय बमोजिम सर्वोच्च अदालतको माननीय न्यायाधीश श्री खिलराज रेग्मीको संयोजकत्वमा कार्यदल गठन भइ प्रस्तावित मस्यौदा तयार गरेको र उक्त मस्यौदा उपर व्यापक छलफल र विचार विमर्श पश्चात मिति २०७४।४।२५ मा व्यवस्थापिका संसदबाट मुलुकी देवानी संहिता ऐन २०७४, मुलुकी देवानी कार्यविधि संहिता ऐन २०७४, मुलुकी अपराध संहिता ऐन, २०७४, मुलुकी फौजदारी कार्यविधि संहिता ऐन, २०७४, फौजदारी कसूर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४ समेतका संहिता कानूनहरू पारित भई मिति २०७४।६।३० गते यी संहिताहरू राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण भई २०७५ भदौ १ गतेदेखि लागू हुँदै आएकोमा जारी भएका कानूनमा संशोधन आवश्यकता महसुस भई २०७६/१/२ गते पहिलो संशोधन भइ उक्त कानूनहरू हाल मुलुकमा प्रचलनमा रहेको अवस्था छ ।

देवानी कानूनको क्षेत्रमा विश्वमा विकास भएका विधिशास्त्रीय अवधारणाहरूलाई समेट्दै मुलुकी ऐन तथा अन्य कानूनमा रहेका देवानी सम्बन्धी व्यवस्थालाई संशोधन र एकिकरण गरी देवानी कानूनलाई समयानुकूल बनाउन मुलुकी देवानी संहिता जारी भएको हो । मिति २०७५ भदौ १ गते देखि लागू भएको मुलुकी देवानी संहिता २०७४ का विशेषताहरूलाई यहाँ संक्षेपमा उल्लेख गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

सामान्य कानून

मुलुकी देवानी संहिता मुलुकभर सबै ठाउँमा सबैलाई समान रूपमा लागू हुन्छ । देवानी संहिताले नियमित गरेका विषयमा प्रचलित कानूनमा छुट्टै व्यवस्था भएकोमा त्यस्तो विषयमा सोही कानूनी व्यवस्था लागू हुन्छ । संहिताको व्यवस्थाले कुनै असर पार्दैन ।

देवानी कानूनका सामान्य सिद्धान्तको व्यवस्था

देवानी कानून तथा देवानी न्याय प्रशासनमा एकरूपता कायम गर्न उपयोग हुने सिद्धान्त देवानी कानूनको सामान्य सिद्धान्त हो । यस्ता सिद्धान्तले देवानी कानूनलाई व्याख्या गर्न र देवानी कानूनको अवधारणालाई थप पुष्टि गर्दछ । यी सिद्धान्तहरू सामान्य कानूनी तर्क (legal reasoning) का आधारमा स्थापित हुन्छन् । अदालती व्याख्याद्वारा यसको प्रयोग र थप नयाँ सिद्धान्तको प्रतिपादन हुने हुन्छ । यस संहिताले समावेश गरेको देवानी कानूनका बाह्रवटा सिद्धान्त हाम्रो देवानी कानूनमा पहिलोपटक संहिताबद्ध गरिएको छ ।

नागरिक अधिकारसम्बन्धी व्यवस्था

नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७ मा मौलिक हकको व्यवस्था थिएन । मौलिक हक प्रकृतिका विषय राज्यका निर्देशक सिद्धान्त र नीति शिर्षकमा समावेश गरिएको थियो । उक्त व्यवस्थालाई कानूनी रूपान्तरण गर्न नागरिक अधिकार ऐन, २०१२ निर्माण भई नागरिक अधिकारको प्रत्याभूत गरिएको थियो । सो ऐनले गरेको व्यवस्थालाई देवानी संहितामा समावेश गरिएको छ । जसले गर्दा नागरिक अधिकारको प्रचलनमा सहजता हुनुको साथै न्यायमा जनताको पहुँच अभिवृद्धि गर्ने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

कानूनी व्यक्ती सम्बन्धी विस्तृत व्यवस्था

कानूनी व्यक्तिको सम्बन्धमा देवानी संहितामा छुट्टै परिच्छेदमा व्यवस्था गरी सक्षम सार्वजनिक अधिकारी समक्ष दर्ता भएपछि मात्र कानूनी व्यक्ति स्थापना हुने र दर्ता पश्चात् त्यस्तो व्यक्तिले गर्नसक्ने काम, यसको निर्णय गर्ने विधी र विघटन पश्चातको कानूनी परिणाम समेतको व्यवस्था गरिएको छ ।

व्यक्तिको मृत्यु भएको अनुमान गर्नुपर्ने नयाँ व्यवस्था

बाह्र वर्षदेखि विना सूचना बेपत्ता भएको व्यक्तिको मृत्यु भएको मानिने प्रमाण ऐन, २०३१ को दफा ३२ को व्यवस्थालाई निरन्तरता दिइएको छ । अतिबृद्ध व्यक्ति, युद्ध स्थलमा खटिएको व्यक्ति, दुर्घटनामा परेको व्यक्तिको पनि सो अनुरूप बाह्र वर्षसम्म नै प्रतिक्षा गरी त्यसपछि मात्र मृत्यु भएको अनुमान गर्न सकिने व्यवस्था न्यायोचित नहुँदा त्यसमा सुधार गरी ८० वर्ष भन्दा बढी उमेर भएको, युद्धमा खटिएको र दुर्घटनामा परेको व्यक्तिको हकमा निज जिवित भएको सामान्य जानकारी प्राप्त नभएमा क्रमशः पाँच वर्ष, चार वर्ष र तीन वर्षपछि बेपत्ता भएको व्यक्तिको मृत्यु भएको अनुमान गरिने नयाँ व्यवस्था गरिएको छ ।

दामासाही कानूनमा नयाँ अवधारणा

एकपटक दामासाहीमा परेको व्यक्ति सो हैसियतमा कति अवधिसम्म रहने भन्ने स्पष्ट नभएको दामासाही सम्बन्धी प्रचलित कानूनमा परिमार्जन गरिएको छ । अदालतको आदेश बमोजिम एकपटक दामासाहीमा परेको व्यक्ति दामासाहीमा परेको मितिबाट १२ वर्ष अवधि भुक्तान भएपछि निज दामासाहीमा परेको अवस्थामा पुनर्वहाली हुने व्यवस्था गरिएको छ ।

पारिवारिककानूनमा नयाँ व्यवस्था

पारिवारिक कानूनको नेपाली विधिशास्त्रमा केही नयाँ आयामहरूको व्यवस्था गरिएको छ । विवाह जुनसुकै किसिमबाट भएको भए तापनि त्यस्तो विवाह सार्वजनिक गर्नु वा गराउनु पर्ने, शारिरीक सम्पर्कबाट शिशु जन्मेमा विवाह भएको मानिने, आमाबाबु तथा छोरा छोरीको सम्बन्धसम्बन्धी नयाँ व्यवस्था, मातृक तथा पैतृक अख्तियारी सम्बन्धी व्यवस्था, माथवर तथा माथवरी सम्बन्धी व्यवस्था, संरक्षकत्व सम्बन्धी व्यवस्था, अन्तरदेशीय धर्मपुत्र वा धर्मपुत्री सम्बन्धी व्यवस्था र सामुदायिक सम्पत्ति सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ । यी व्यवस्थाहरू नेपाली समाजमा नौलो होइन तापनी त्यसको कानूनी व्यवस्था भने नौलो व्यवस्था हो ।

फलपयोगसम्बन्धी व्यवस्था

सम्पत्तिको स्वामित्व हस्तान्तरण बिना नै अर्को व्यक्तिले त्यस्तो सम्पत्तिबाट आर्जन हुने प्रतिफल वा लाभ प्राप्त गर्न सक्ने व्यवस्था नै फलपभोग हो । यस्तो व्यवस्था नेपालमा कुनै न कुनै रूपमा केहिमात्रामा प्रयोग हुदै आएकोमा यसलाई व्यवस्थित गर्न कानूनी व्यवस्था गरिएको छ । यस व्यवस्थाबाट कसैले आफ्नो हक र स्वामित्वको सम्पत्ति निर्धारित अवधिसम्म अर्को व्यक्तिलाई भोग चलन गर्न दिन सक्छ । जसले गर्दा सम्पत्तिको अधिकतम परिचालन भई त्यसबाट आर्थिक गतिविधी हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

सुविधाभारसम्बन्धी व्यवस्था

सन्धी सर्पनसम्बन्धी मान्यता नेपाली समाजमा कुनै न कुनै रूपमा प्रयोग हुदै आएको छ । कसैको हक स्वामित्व वा भोगचलनमा रहेको कुनै अचल सम्पत्ति वा त्यसको कुनै अंश अर्को सम्पत्तिको धनीले भोगचलन वा प्रयोग गर्न पाउने भएमा सुविधाभारको व्यवस्था भएको मानिन्छ । विपद परेको बखत छिमेकीको घर वा जग्गा प्रयोग गर्न सकिने, बाटोको सुविधाभार प्राप्त गर्ने, निकास मार्ग प्रयोग गर्न पाउने समेतको व्यवस्था यस अन्तर्गत रहेको छ ।

हायर पर्चेज करार र लिजकरारसम्बन्धी व्यवस्था

नेपालको करार कानूनले हायर पर्चेज करार र लिज करारको व्यवस्था गर्न नसकेको अवस्थामा यस संहितामा करारसम्बन्धी विस्तृत व्यवस्था गरी हायर पर्चेज करार र लिज करारसम्बन्धी नयाँ कानूनी व्यवस्था गरिएको छ । व्यापारीले आफूले बिक्री गरेको वस्तुको मूल्य क्रेताले चुक्ता नगरेसम्म निजलाइ भाडामा दिएको मानिने र वस्तुको मूल्य चुक्ता भएमा त्यही वस्तुको स्वामित्व क्रेतामा हस्तान्तरण हुने व्यवस्था हायर पर्चेज अन्तर्गत पर्दछ । लामो अवधिका लागि अचल सम्पत्ति भाडामा दिने व्यवस्था लिज करारसम्बन्धी व्यवस्था हो ।

दुष्कृतिसम्बन्धी व्यवस्था

दुष्कृति शब्द नेपाल कानूनमा औपचारिक रूपमा प्रयोग भएको नपाइएतापनि वाली अर्मलसम्बन्धी कानूनी व्यवस्था दुष्कृतिको उदाहरणको रूपमा लिन सकिन्छ । कसैले आफ्नो वा आफैले दायित्व वहन गर्नुपर्ने अरु कसैको त्रुटि, हेल्चेक्याँड वा लापरवाही जे सुकैबाट भएतापनि गरेको कुनै काम वा अकर्मण्यताबाट कसैको जिउ, ज्यान वा सम्पत्ति वा कानूनवमोजिम संरक्षित हक वा हितमा कुनै किसिमले हानी, नोक्सानी पुऱ्याएमा दुष्कृति गरेको मानिन्छ । आमा बाबुले दायित्व व्यहोर्नुपर्ने, संरक्षक वा माथवरले दायित्व व्यहोर्नुपर्ने, पशुले गरेको हानी नोक्सानीवापत पशु धनिले दायित्व व्यहोर्नुपर्ने, घर भत्किई नोक्सान भएकोमा घरधनीले दायित्व व्यहोर्नुपर्ने समेतका विषयमा विस्तृत कानूनी व्यवस्था प्रस्तुत संहितामा गरिएको छ ।

निजी अन्तर्राष्ट्रिय कानूनसम्बन्धी व्यवस्था

निजी अन्तर्राष्ट्रिय कानूनलाइ Conflict या बिधक भनिन्छ । यो विदेशी तत्व समावेश भएको निजी विवादमा लागू हुने कानून हो । विदेशी तत्व भन्नाले विदेशी व्यक्ति, विदेशी विषयवस्तु र विदेशी भूमीमा भएको कार्यलाइ बुझाउँदछ । विदेशी मुलुक र तिनका नागरिक तथा संगठित संस्थासँग देवानी प्रकृतिका विषयमा नेपाल र नेपालीको कारोवार र सम्बन्ध बढ्दै गएको अवस्थामा त्यसलाई नियमन गर्ने निजी अन्तर्राष्ट्रिय कानूनसम्बन्धी व्यवस्था नेपाल कानूनमा नभएकोले संहिताले यससम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ । विदेशीको कानूनी सक्षमताको निर्धारण गर्ने तरिका, मृतकको अपुताली निर्धारणको आधार, सम्पत्तिको नियमन, विवाहको परिणाम, संरक्षक र माथवरको निर्धारण गर्ने आधार समेतका व्यवस्था यस संहिताले गरेको छ ।

देवानी कानूनको आधुनिकीकरण

देवानी कानूनका विभिन्न विधाको व्यवस्थित, वैज्ञानिक र तार्किक संकलन गरिएको छ । कन्टिनेन्टल ल प्रणाली र कमन ल प्रणालीको समिश्रण यस संहितामा पाइन्छ ।

मुलुकी देवानी कार्यविधि संहिता

देवानी विवादहरूको निरुपण गर्न अपनाइने प्रक्रिया देवानी कार्यविधि हो । देवानी न्याय प्रशासनमा यसको महत्त्वपूर्ण भूमिका हुन्छ । नेपालमा छुट्टै देवानी संहिताको अभाव रहेको अवस्थामा देवानी कार्यविधि संहिता यस क्षेत्रको पहिलो प्रयासको रूपमा लिनुपर्छ । छुट्टै देवानी संहिता नभएका मुलुकहरू भारत, पाकिस्तान, बंगलादेश जस्ता मुलुकहरूले देवानी कार्यविधि संहिताको व्यवस्था गरेको पाइन्छ । नेपालमा देवानी संहिता (सारवान कानून) र देवानी कार्यविधि संहिता (कार्यविधि कानून) एकैपटक जारी भई प्रचलनमा रहेको छ । देवानी मुद्दाको दायरी, कारवाही, सुनुवाई र किनारा गर्न र फैसला कार्यान्वयन गर्न आवश्यक कार्यविधिको व्यवस्था यस संहिताले गरेको छ । देवानी कार्यविधिलाई सरल, एकिकृत, समयसापेक्ष बनाइ देवानी न्याय

प्रशासनलाई सहज बनाउने अपेक्षाका साथ यस संहिताले केही नविनतम व्यवस्था गरेको छ, देवानी मुद्दाको कारवाही र किनारा गर्ने प्रक्रियालाई सरल, पारदर्शी, अनुमानयोग्य र व्यावहारिक बनाउने प्रयास यसले गरेको पाइन्छ। देवानी प्रकृतिका विवादको कारवाही र किनारा गर्ने न्यायिक र अर्धन्यायिक दुवै निकायका न्यायकर्ताले प्रयोग गर्न सक्ने गरी व्यवस्था गरिएको संहिता सामान्य कार्यविधि कानूनको रूपमा रहेको छ। यस संहिताका प्रमुख विशेषताहरूलाई देहायवमोजिम उल्लेख गरिएको छ।

देवानी कार्यविधिका सामान्य सिद्धान्त

संहितामा उल्लेख गरिएका देवानी कार्यविधिका सामान्य सिद्धान्तहरू हाम्रो अभ्यासमा रहेका सिद्धान्तहरूमा केही नयाँ सिद्धान्त थप गरी समावेश गरिएको छ। देवानी मुद्दाको कारवाही किनारा गर्दा न्यायिक र अर्धन्यायिक निकायबाट यी सिद्धान्तको पालना गर्नुपर्ने हुन्छ। यी सिद्धान्तको व्यवस्थाले देवानी कार्यविधिमा एकरूपता हुन गइ न्याय सम्पादनमा सहजता हुने देखिन्छ।

कोर्टफिको सट्टा अदालती शुल्क

कोर्टफि ऐन, २०१७ वमोजिमको कोर्टफिको व्यवस्था सैद्धान्तिक रूपमा वर्तमान सन्दर्भमा आवश्यक परिमार्जन सहित व्यवस्था गरिएको छ। अंग्रेजी भाषामा रहेको कोर्टफि शब्दलाई नेपाली भाषामा रूपान्तरण गरी अदालती शुल्क भनि रूपान्तरण गरिएको हो।

प्रतिवादी र प्रतिवादी कायम गर्ने नयाँ व्यवस्था

प्रतिवादिले प्रतिउत्तर पत्र दिँदा फिराद दावी विरुद्ध प्रतिवादीले कुनै दावी गर्नुपरेमा प्रतिउत्तर पत्रमानै फिरादवाला उपर दावी गरी प्रतिदावी गर्न सकिने व्यवस्था गरिएको छ। फिरादपत्रमा प्रतिवादी नबनाइएका व्यक्तिलाई साविक मुलुकी ऐन, २०२० अदालती बन्दोवस्तको १३९ नं वमोजिम अदालतले बुझ्न सक्ने र आवश्यकता अनुसार प्रतिवादी कायम गर्न सक्ने कानूनी व्यवस्था भएपनि पेटबोलीमा उल्लिखित नभएका व्यक्तिलाई प्रतिवादी कायम गर्न नसकिने अवस्था रहेकोमा पेटबोलीमा उल्लेख नगरिएको भएपनि मुद्दामा सरोकारवाला देखिएमा प्रतिवादी कायम गर्न सकिने तर यसरी कायम भएको प्रतिवादीले वादी विरुद्ध प्रतिदावी गर्न नसक्ने नयाँ व्यवस्था संहितामा गरिएको छ।

प्रारम्भिक सुनवाईसम्बन्धी व्यवस्था

प्रतिवादिले प्रतिउत्तर पत्र पेश गर्दा वादीलाई फिरादगर्ने हकद्वारा नभएको, हदम्यादभित्र फिराद नपरेको वा क्षेत्राधिकारको अभाव रहेको भनी दावी लिएमा त्यस विषयमा प्रारम्भमा नै सुनुवाई गरी उपर्युक्त विषयमा निष्कर्षमा पुगे पश्चात मात्र मुद्दाको कारवाही अगाडि बढाउने व्यवस्था गरिएको छ। यस्तो व्यवस्थाले हकद्वारा, हदम्याद र क्षेत्राधिकार नभएको अवस्थामा प्रमाण नबुझ्दै फिराद खारेज भै पक्षले अनावश्यक दुःख हैरानी व्यहोर्नुपर्ने अवस्थाको अन्त्य हुने देखिन्छ।

अत्य दृष्य सम्वादको प्रयोग गर्न सकिने व्यवस्था

अदालतमा उपस्थित हुन नसक्ने साक्षीलाई श्रव्यदृष्य सम्वाद मार्फत साक्षी परिक्षण गर्न कुनै पक्षले अदालतमा निवेदन दिएमा श्रव्यदृष्य सम्वाद मार्फत साक्षी परिक्षण हुन सक्ने नयाँ व्यवस्था गरिएको छ।

वादी प्रतिवादीको पूर्व सुनुवाई छलफल गराउने व्यवस्था

अदालतले कुनै मुद्दामा ठहर गर्नुपर्ने बिषय यकिन गर्न वादी र प्रतिवादीको पूर्व सुनुवाई छलफल हुन मनासिव लागेमा त्यसको कारण खुलाई त्यस्तो छलफल गर्न आदेश दिनसक्ने र त्यस्तो छलफलमा वादी, प्रतिवादी तथा निजका कानून व्यवसायी उपस्थित भई आफ्नो दावी वा प्रतिवादलाई समर्थन वा खण्डन गर्ने प्रमाण पेश गर्न तथा अदालतले ठहर गर्नुपर्ने बिषय यकिन गर्न आफ्नो दावी वा जिक्ति पेश गर्नसक्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

फैसला कार्यान्वयनमा शिघ्रता

समयमानै सहज ढंगबाट फैसला कार्यान्वयन भएमात्र सर्वसाधारणले न्याय पाएको महशुस गर्दछन । फैसला कार्यान्वयन फैसलाको मुटु हो । अदालतबाट चलन चलाउने, दाखिल खारेज, नामसारी गराउने, निखनाई दिने, अंशबण्डा गरीदिने, बिगो भराउने समेत गरी फैसला भएकोमा सम्बन्धित कर्मचारीले फैसला तयार भएको तीन दिनभित्र सोसम्बन्धी लगत यथाशिघ्र तयार गरी तहसिल शाखामा पठाउनुपर्ने र फैसला कार्यान्वयनको लागि लगत सहितको मिसिल सम्बन्धित जिल्ला अदालतमा पठाउने, पक्षहरूले मिलापत्रको माध्यमबाट फैसला कार्यान्वयन गर्न सकिने व्यवस्था गरेको छ ।

निष्कर्ष

हिन्दु धर्म र दर्शनमा आधारित भएर जारी गरिएको मुलुकी ऐन, १९१० मा समयको परिवर्तनसँगै संशोधन हुँदै २०२० साल भदौ १ गतेदेखि लागू भएको नयाँ मुलुकी ऐनमा देवानी र फौजदारी दुवै कानूनका सारवान र कार्यविधि सम्बन्धी प्रवन्धसमेतलाई एउटै कानूनमा समावेश गरिएको अवस्था थियो । मुलुकी ऐन, २०२० ले एकाइसौं शताब्दिको खुला, उदार, प्रजातान्त्रिक व्यवस्था, आर्थिक उदारिकरण, सूचना प्रविधिको विकास र औद्योगिकीकरणमा भएको परिवर्तनलाई सम्बोधन गर्न नसकेको हुँदा बदलिँदो आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्न नयाँ मुलुकी संहिता जारी भइ प्रचलनमा आइसकेको छ । यी संहिताहरू देवानी कानूनको गतिशील विकास प्रक्रियाको उपजको रूपमा रहेका छन् । देवानी कानूनको आधुनिकिकरणको आधारशिलाको रूपमा रहेका कानूनहरू देशको विधिशास्त्रको विकासको माध्यम र राष्ट्रिय एकता प्रवर्द्धन गर्ने साधनको रूपमा स्थापित हुनुपर्दछ । समयको परिवर्तन, समाजको चाहना र विश्वस्तरमा आएका परिवर्तनलाई यसले आत्मसात गर्दै जानुपर्ने एकातर्फ देखिन्छ भने अर्कोतर्फ संहिता कानूनको कार्यान्वयनमा अदालतबाट सुझबुझ साथ गरिने रचनात्मक व्याख्याले यसलाई जिवन्त तुल्याउनु पर्दछ । नयाँ कानूनको कार्यान्वयनको लागि राज्यको तर्फबाट यसको प्रचार प्रसारको दायरा फराकिलो पार्नुपर्दछ । मुलुकी ऐनमा अभ्यस्त कानूनका प्राध्यापक, विद्यार्थी, अनुसन्धानकर्ता र कानून व्यवसायी सबैले परिवर्तित व्यवस्थालाई सहजरूपमा ग्रहण गरी यस कानूनको सफल कार्यान्वयन गर्दै वास्तवमै सामाजिक अभियन्ता Social Engineer को रूपमा आफूलाई स्थापित गराउनु आजको आवश्यकता हो ।

सन्दर्भ सामाग्री

- मुलुकी ऐन, २०२०
- मुलुकी देवानी संहिता, २०७४
- मुलुकी देवानी कार्यविधि संहिता, २०७४
- देवानी संहिता तथा देवानी कार्यविधि संहिताको मस्यौदा तथा प्रतिवेदन, २०६७
- देवानी कानूनको एकिकरण तथा संशोधन गर्न बनेको विधेयक (देवानी संहिता) व्याख्यात्मक टिप्पणी
- मुलुकी देवानी संहिता तथा मुलुकी देवानी कार्यविधि संहिता: तालिम पाठ्य सामग्री, माधव पौडेल

विकासमा नागरिक संलग्नता र नेपालको सन्दर्भ

✍ रुपनारायण खतिवडा

सारांश

नागरिकहरूलाई राष्ट्रनिर्माणको प्रक्रियामा मूलप्रवाहीकरण गर्दै विकासको अधिकार निर्बाधरूपमा उपयोग गर्नसक्ने अवस्थाको सिर्जना गर्नु नै नागरिक संलग्नता हो । वर्तमानमा नागरिक संलग्नता बिनाको विकास प्रक्रियाले सरोकारवाला नागरिकहरूको साथ, समर्थन, सहयोग र विश्वास आर्जन गर्न सक्दैन । नागरिकले आफ्नो नठानेको र अपनत्व ग्रहण गर्न नसकेको विकास क्रियाकलाप दिगो, सुरक्षित र नागरिक उत्तरदायी बन्न नसक्ने तथ्य यसको व्यवहारिक प्रयोगबाट पटक-पटक पुष्टी भईसकेको छ । नागरिक विकासका लागि नभई विकास क्रियाकलापहरू नागरिकका लागि हुने भएकोले नागरिकहरूले मागेको, चाहेको र जानेको विकास नै वास्तवमा दिगो विकासमा रुपान्तरित हुने अवस्था रहन्छ । त्यसैले, विकासले सार्थकता पाउनका लागि यसको समग्र प्रक्रिया तथा विकासबाट सृजित प्रतिफलमा समेत आम नागरिकको संलग्नता अपरिहार्य छ । अर्कोतर्फ, सुशासनयुक्त शासकीय प्रणालीको वकालत भइरहेको वर्तमान विश्वमा खुला सरकार (Open Government) अवधारणालाई कार्यरूपमा उतार्नसमेत विकास प्रक्रिया लगायत शासकीय पक्षहरूमा नागरिक संलग्नताको अपरिहार्यता रहन्छ । यहीकारण, विश्वव्यापी रूपमा विकासका साभेदारहरू लगायत मुलुकविशेषले समेत विकासमा नागरिक संलग्नता प्रवर्द्धनका लागि विभिन्न तौरतरिकाहरूको अवलम्बन र अभ्यास गर्दै आईरहेका छन् । नेपालको विकास प्रक्रियामा समेत नागरिक संलग्नता अभिवृद्धिका लागि लामै समयदेखि नीतिगत, संस्थागत एवं कार्यक्रमगत रूपमा विभिन्न व्यवस्थाहरू गरिएको पाईन्छ । तथापी, विकास क्रियाकलापहरूमा त्यसकिसिमका व्यवस्थाहरूको सकारात्मक प्रभाव पर्न र अपेक्षित रूपमा नागरिक संलग्नताको प्रवर्द्धन हुनसकेको छैन ।

विकासमा नागरिक संलग्नताको परिचय र अवधारणा

राज्यले प्रदान गरेको राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक लगायतका अधिकारहरूको उपभोग गर्नपाउने तथा राज्यले तोकेको दायित्व निर्वाह गर्ने मुलुकविशेषको सचेत बासिन्दालाई त्यसदेशको नागरिक भनिन्छ । अर्कोतर्फ, विकास नागरिकले स्वयं उनीहरूकै चाहना, छनौट र संलग्नतामा प्राप्त गर्ने सकारात्मक परिवर्तन र वृद्धिको प्रक्रिया हो । नागरिकहरूको सृजनात्मक संलग्नता विकासको प्रारम्भिक साधन हो भने नागरिकहरूको भौतिक कल्याण विकासको साध्य हो । तसर्थ, विकासका हरेक प्रक्रियामा साधन र साध्यका रूपमा रहने नागरिकहरूको भौतिक, बित्तीय र भावनात्मक संलग्नता नै विकासमा नागरिकको संलग्नता हो । विकासमा नागरिक संलग्नता विकासका क्षेत्रमा आएको केही नवीन अवधारणा भएपनि यो विल्कुलै नयाँ मान्यता भने होईन । विकासमा नागरिकको संलग्नता सामुदायिक विकासको अवधारणाबाट निर्देशित छ । विकासलाई प्रभावकारी तुल्याउँदै दिगो विकासमा रुपान्तरण गर्न विश्वव्यापी रूपमा विश्व बैंक, संयुक्त राष्ट्र संघ लगायतका विकासका साभेदार अन्तर्राष्ट्रिय संगठनहरूले सन् १९६० को दशकबाटै यो मान्यता अधि सारेका हुन् । यसअघि, जनसहभागीताका रूपमा सदियौंदेखि विकास प्रक्रियामा कुनै न कुनै रूपमा सरोकारवाला जनताको सहभागीता रहँदै आएको थियो । यहीकारण जनसहभागीता र नागरिक संलग्नतालाई कतिपय सन्दर्भमा समानार्थी रूपमा पनि हेर्ने गरिन्छ । तथापि, यिनीहरू बिचमा केही समानता रहेतापनि नागरिक संलग्नता जनसहभागीताको मान्यता भन्दा पछिल्लो अवधारणा हो । पछिल्ला दशकहरूमा सूचना

संचार प्रविधीले व्यापक फड्को मारेसँगै विकासका निश्क्रिय प्रापकका रुपमा रहेका 'जनता' लाई 'नागरिक' का रुपमा स्थापित गरि शासकीय पक्षहरूमा उनीहरूको संलग्नता अभिवृद्धि गरिनुपर्ने मान्यताको उपजका रुपमा नागरिक संलग्नता रहेको छ। सूचना संचार प्रविधीको चौतर्फी उपयोगका कारण नागरिक चेतनास्तरमा भएको बढोत्तरीसँगै शासकीय नीतिनिर्माण र तिनको कार्यान्वयनसम्म आफ्नो संलग्नताको अधिकार खोज्ने चेत नागरिकहरूमा खुलेको छ। यसैगरि, विश्वव्यापी रुपमा नै सरकारले अघि सार्ने शासकीय आयामहरूमा खुल्ला सरकार (Open Government) को अवधारणालाई पनि स्विकार गरिएको छ। यो स्थितीमा खुला सरकारको मान्यतालाई कार्यरुपमा बदल्दै मुलुकी विकासको लक्ष्य हासिल गर्ने प्रभावकारी माध्यमका रुपमा विकासमा नागरिक संलग्नता रहेको छ।

यसलाई विभिन्न परिभाषाहरूबाट समेत थप परिचित गराउन सकिन्छ :

'विकास सम्बद्ध कुनैपनि विषयको प्रक्रिया र परिणाममा प्रत्यक्ष सरोकार भएका नागरिकहरूको संलग्नता नै विकासमा नागरिक संलग्नता हो। विकास प्रक्रियाको चरणमा नागरिक संलग्नतालाई ढालेर हेर्ने हो भने विकास सम्बद्ध नागरिक आवश्यकताको पहिचान, सो अनुसारका विकास सम्बद्ध नीति निर्माण र योजना तर्जुमा त्यसका आधारमा तय गरिने कार्यक्रम र सोको संचालन, अनुगमन मूल्याङ्कन तथा त्यसबाट प्राप्त हुने लाभको बाँडफाँड जस्ता विकास प्रक्रियाका समग्र क्रियाकलापहरूमा नागरिकहरूको स्वेच्छिक सहयोग र सक्रिय सहभागिता नै साँचो अर्थमा विकासमा नागरिकको संलग्नता हो।

विकासमा नागरिक संलग्नताको महत्त्व

विकासमा नागरिक संलग्नताको मान्यता कार्यान्वयन हुनसकेमा नागरिकहरूले आफूलाई विकास प्रक्रियामा रचनात्मक ढंगले सहभागी गराउनुका साथै सरोकारित नागरिकहरूलाई उत्तरदायी तुल्याउन समेत महत्वपूर्ण बल पुग्दछ। विकास सम्बद्ध नीति एवं निर्णयमा नागरिकहरूको आवश्यकता र आकांक्षा प्रतिबिम्बित हुने अवस्था रहन्छ। यसबाट नागरिकहरूको वास्तविक आवश्यकता पहिचान भई नागरिकहरूले खोजेको, रोजेको र भोगेको विकास प्राप्ती सुनिश्चितता हुनपुग्छ। यसले आफ्ना सरोकारका विषयहरूमा नागरिकहरूको सामूहिक निर्णय प्रणालीलाई प्रवर्द्धन गर्न समेत सहायता पुऱ्याउँदछ। स्थानिय तहमा नेतृत्व विकास, संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि र प्रजातान्त्रिक अभ्यासको प्रवर्द्धन गरि जराधार तहमा संघीयता र लोकतन्त्रलाई बलियो तुल्याउने काममा समेत नागरिक संलग्नताको भूमिका रहन्छ। यसकिसिमको व्यवहारिक र यथार्थ विकास नै दिगो र भरपर्दो हुने भएकोले नागरिक संलग्नता मार्फत विकासमा नागरिक स्वामित्व बढोत्तरी गरी दिगो विकासको लक्ष्य हासिल गर्न सकिन्छ। अर्कोतर्फ, नागरिक अपनत्व रहेको विकास प्रक्रियामा यसका लागि आवश्यक स्रोत साधनको न्यूनता पूर्ति गर्नसमेत नागरिकहरू यथाशक्य रुपमा अग्रसर बन्ने गर्दछन्। जसबाट विकास प्रक्रियाको लागतमा मितव्ययीता कायम गर्न सकिन्छ।

विकास प्रक्रियामा नागरिक संलग्नताको अभावमा विकास क्रियाकलापहरूको कार्यान्वयनमा विभिन्नखाले व्यवधानहरू देखापर्ने गर्दछन्। यसको ठीक विपरित नागरिक संलग्नताको प्रवर्द्धन गरि स्थानीय स्तरमा विकास कार्यक्रमको कार्यान्वयनबाट स्थानीय समुदायले प्राप्त गर्नसक्ने सुविधा र कार्यक्रमको गरिमा एवं महत्वका बारेमा विकास क्रियाकलाप शुरु हुनअगावै नागरिकहरूलाई राम्रोसँग बुझाउन सकिएमा विकासमा व्यवधान गर्ने समुदायले विकास कार्यक्रमहरू हाम्रा लागि हुन् भन्ने स्वामित्वबोध र अपनत्व ग्रहण गर्न सक्दछन्। विकासबाट उत्पन्न हुनसक्ने विवादको निरुपण गर्न तथा विकास प्रक्रियामा सुशासन प्रवर्द्धन गर्न समेत नागरिक संलग्नताले मार्गप्रशस्त गर्दछ। विकासको प्रतिफललाई सुरक्षित र नागरिक उत्तरदायी बनाउने भरपर्दो माध्यम पनि नागरिक संलग्नता नै हो। यसकै माध्यमबाट विकासका प्रतिफलहरूको समन्यायिक

वितरण प्रणाली स्थापित गरि समाजमा विद्यमान रहेका हुने-नहुने, ठूला-साना, जान्ने-नजान्ने जस्ता सामाजिक विभेद र अन्तरालहरूलाई अन्त्य गर्न सकिन्छ। नागरिक संलग्नताको माध्यमबाट विकास आयोजनाहरूको आयोजना व्यवस्थापन प्रणालीलाई चुस्त र प्रभावकारी बनाउन सहज हुनुका साथै स्वाभिमानी र आत्मनिर्भर नागरिक समाजको विकास तथा सशक्तिकरण गरि सरकारको कार्यबोझमा कमी ल्याउन प्रभावकारी माध्यमका रूपमा समेत नागरिक संलग्नता रहेको छ। समग्रमा हेर्ने हो भने विकास प्रक्रियालाई नागरिककेन्द्रित, नागरिक समर्पित र नागरिक समर्थित बनाउने प्रभावकारी औजारका रूपमा विकासमा नागरिक संलग्नता रहेको छ।

विकासमा नागरिक संलग्नताका आयामहरू

विश्व बैंकले विकासमा नागरिक संलग्नताका निम्न चारवटा आयामपहिचान गरेको छ :



- क. **सूचनाको प्रवाह (Inform)** : नागरिकहरूलाई विकासका अवसर, चुनौति, समस्या, संभावना र विकल्पहरूको बारेमा सही र यथार्थ सूचना प्रवाह गरिनुपर्ने।
- ख. **सल्लाह र परामर्श (Consult)** : नागरिकहरूलाई विकासको यथार्थ अवस्थाका बारेमा सुसूचित गराईसकेपछि विकास सम्बद्ध निर्णय निर्माण गर्नुअघि सल्लाह र परामर्श मार्फत नागरिक पृष्ठपोषण प्राप्त गरिनुपर्ने।
- ग. **सहकार्य (Collaborate)** : विकास सम्बद्ध क्रियाकलाप र निर्णयका सबै प्रक्रिया एवं चरणहरूमा नागरिकहरूलाई संलग्न गराईनुपर्ने।
- घ. **सशक्तिकरण (Empower)** : विकास सम्बन्धी यथार्थ सूचना प्रवाह गरि सल्लाह, परामर्श र सहकार्य हुनसकेमा नागरिक सशक्तिकरण भई विकास सम्बद्ध अन्तिम निर्णय नागरिकले नै गर्नसक्ने।

विकासमा नागरिक संलग्नता र नेपालको अवस्था

नेपालको संबिधानले विकास निर्माणको प्रक्रियामा स्थानिय जनसहभागीता अभिवृद्धि गर्ने तथा विकासको प्रतिफल वितरणमा बिभिन्न नागरिकलाई प्राथमिकता दिंदै आम जनताले न्यायोचित रूपमा विकासका लाभ प्राप्त गर्नपाउने व्यवस्था गरिने विषयलाई राज्यको विकास सम्बन्धी नीतिमा व्यवस्थित गरेको छ। स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४ ले गाउँपालिका र नगरपालिकाले योजना तर्जुमा तथा कार्यान्वयन गर्दा स्थानीय वुद्धिजिवी, विषयविज्ञ, अनुभवी, पेशाविद्, सीमान्तकृत तथा लोपोन्मुख समुदाय, महिला, बालबालिका, दलित, युवा, अल्पसंख्यक, अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरू, ज्येष्ठ नागरिक लगायतका सरोकारवालाहरूको अधिकतम सहभागीतामा गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। यसैगरि, सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ मा निश्चित रकमसम्मको सार्वजनिक निर्माण सम्बन्धी कार्य उपभोक्ता समितिबाट

गराउन सकिने व्यवस्था गरिएको छ । यसका साथै, विकासमा नागरिक संलग्नता प्रवर्द्धनका लागि सुशासन ऐन, नियमावली लगायतका कानूनी आधारहरू समेत खडा गरिएका छन् ।

भ्रण्डै साढे ६ दशकलामो योजनागत विकास प्रयासमा समेत विकासमा नागरिक संलग्नता अभिवृद्धिका लागि विभिन्न व्यवस्थाहरू हुँदै आएका छन् । आवधिक योजनाको तर्जुमाकै चरणदेखी नागरिक संलग्नता अभिवृद्धि गर्ने प्रयास गरिँदै आएको छ । पन्ध्रौं योजनाले विकास प्रक्रियाका विभिन्न चरणहरूमा नागरिकको अर्थपूर्ण सहभागिता अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्य राखेको छ । यसकिसिमका कानूनी र नीतिगत व्यवस्था बाहेक संस्थागत र कार्यक्रमगत रूपमा पनि राष्ट्रिय योजना आयोग लगायत सबै विकास मन्त्रालयहरूको ध्यान विकासमा नागरिक संलग्नता अभिवृद्धि गर्नेतर्फ नै परिलक्षित भएको देखिन्छ । विगत केही दशकहरूमा विकासमा नागरिक संलग्नतालाई बढावा दिने सन्दर्भमा उल्लेखनिय पहलहरू भएका छन् । नागरिक बडापत्रको व्यवस्था, सहभागीतामूलक योजना तर्जुमा प्रक्रियाको अवलम्बन, सार्वजनिक सुनुवाई, सामाजिक परिक्षण आदि यसका केही उदाहरणहरू हुन् । तथापी, यसक्षेत्रमा आशातित प्रगति हासिल हुन र विकास प्रक्रियामा अपेक्षित रूपमा नागरिक संलग्नता अभिवृद्धि हुनसकेको स्थिती भने छैन ।

नेपालको सन्दर्भमा देखिएका समस्याहरू

नेपालको सन्दर्भमा विकासमा नागरिक संलग्नता अभिवृद्धिका लागि गरिएका नीतिगत, कानूनी र कार्यक्रमगत व्यवस्थाहरूको व्यावहारिक अभ्यासमा विभिन्न समस्याहरू देखापरेका छन् । निर्देशित र लादिएका विकास कार्यक्रमहरूको दबदबा रहेको हाम्रो मुलुकमा स्थानीय आवश्यकता र नागरिक आवाज (Citizen's Voice) लाई विकास कार्यक्रमले समयसापेक्ष रूपमा सम्बोधन गर्नसकेको छैन । विकास क्रियाकलापहरूमा नागरिक संलग्नताका नाममा गरिने क्रियाकलापहरूमा समेत समाजका संभ्रान्त वर्गका नागरिकहरूको दबदबा रहेको स्थिती छ । वास्तविक रूपमा पछाडी परेका र सीमान्तवर्गका नागरिकहरूको पहुँच विकास गतिविधीहरूमा स्थापित हुनसकेको छैन । विकासलाई राजनीतिकरण गर्ने प्रवृत्तिका कारण नागरिक संलग्नता राजनीतिक आग्रह, पूर्वाग्रहबाट प्रभावित भईरहेको देखिन्छ । वास्तविक रूपमा सरोकारवाला नागरिक भन्दा राजनैतिक दलका स्थानिय नेता, कार्यकर्ताहरूले विकासको 'तर मार्ने' प्रचलनले व्यापकता पाएको छ । संघीयताको कार्यान्वयनसँगै अधिकारसम्पन्न स्थानीय सरकारका रूपमा क्रियाशील स्थानीय तहहरूमा समेत यही परिपाटीले जरा गाडिरहेको पाईन्छ ।

विकास व्यवस्थापकहरूले समेत आफ्ना वास्तविक मालिकका रूपमा रहेका नागरिकलाई निर्बल, निःसहाय र कमजोर ठान्ने प्रवृत्ति व्याप्त रहेको छ । यहीकारण, विकास क्रियाकलापहरूमा छिटपुट रूपमा नागरिक संलग्नताको अभ्यास गर्न खोजिएपनि केवल श्रमदानमा मात्र सिमित रही रूपान्तरणमूलक संलग्नता (Transformative engagement) हुनसकेको पाईदैन । अर्कोतर्फ, विकास सम्बद्ध कार्यक्रमहरूको संचालनमा स्थानीय स्रोत,साधन ज्ञान, सीप र प्रविधिलाई पर्याप्त महत्व दिने प्रणाली स्थापित हुनसकेको छैन । विकासका लागी आवश्यक स्रोतको परिचालनमा केन्द्रिय नियन्त्रण कायमै रहिरहँदा स्थानिय संभावनाहरूको उपयोगमा उपेक्षा भईरहेको छ । राजनैतिक नेतृत्वदेखी विकास व्यवस्थापकहरू सम्मले विकासलाई नागरिकको अधिकारका रूपमा स्विकार र स्थापित गर्न नसकिरहेको अवस्था बिद्यमान छ । अर्कोतर्फ सूचना संचार प्रविधीको विकासले निकै फड्को मारिसकेको भएपनि शिक्षा र नागरिक चेतनास्तरको अवस्था अझै कमजोर रहिरहेको छ । नागरिकहरूलाई सक्षम, सबल र सचेत तुल्याई नागरिक आवाज मुखरित गराउनसक्ने बनाउन सकिएको छैन । यसरी, विभिन्न समस्याहरूको बिद्यमानतामा नेपालको विकासमा नागरिक संलग्नताको व्यावहारिक अभ्यास नीति, कार्यक्रम र दस्तावेजहरूमा सुन्दर भाषामा बुनिएका शब्दजालमा मात्रै सिमित रहेका कारण यसबाट आशातित नतिजा प्राप्त हुनसकेको छैन ।

विकासमा नागरिक संलग्नता अभिवृद्धि गर्ने उपायहरू

विकासलाई दिगो विकासमा रूपान्तरण गर्न, स्वामित्वहिन विकासलाई स्वामित्वयुक्त विकासमा परिणत गर्न, निर्वाहमुखी विकासलाई व्यवसायमुखी विकासमा परिवर्तन गर्न तथा केन्द्रकृत विकासलाई सन्तुलित विकासमा विस्तारित गर्न विकासमा नागरिकको संलग्नता अपरिहार्य छ। विकासमा नागरिक संलग्नताको वास्तविक मर्मलाई अनुसरण गरेर प्रभावकारी रूपमा व्यवहारमा उतार्नका लागि यसमा धेरै सुधारहरूको आवश्यकता खड्किएको छ। नागरिक संलग्नता अभिवृद्धि गर्नका लागि लादिएको र निर्देशित विकास प्रक्रियालाई नागरिकहरूको घरदैलोमा पुऱ्याउन जरुरी छ। लक्षित समुदाय र नागरिक आवश्यकताको केन्द्रविन्दुमा पुगेर Bottom-up approach अनुसार विकास कार्यक्रमहरूको तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने हो भने नागरिक संलग्नता अभिवृद्धि गर्न धेरै गाह्रो देखिदैन। यसका लागि संघीय शासन व्यवस्थाको मर्म अनुरूपको प्रभावकारी कार्यान्वयन आवश्यक छ। सँगसँगै, नागरिक चेतना र शिक्षाको प्रवर्द्धन, सामाजिक परिचालन एवं सामुदायिक सशक्तिकरण मार्फत नागरिक समाजलाई सचेत, सक्षम तुल्याई संगठित रूपमा परिचालित गर्नुपर्ने हुन्छ। यसैगरी, नीतिगत रूपमा मात्र नभई विकाससम्बद्ध नीति, योजना निर्माणदेखि लाभको उपभोगसम्मका सम्पूर्ण चरणहरूमा नागरिक संलग्नतालाई अनिवार्य गर्ने कानूनी पद्धतिको स्थापना गर्नपनि उत्तिकै जरुरी छ। यसका लागि नागरिक संलग्नतालाई वैधानिक मान्यतासहित नागरिकहरूलाई विकास प्रक्रियाका सम्पूर्ण चरणहरूमा निगरानीकर्ताको रूपमा स्थापित गरिनुपर्छ।

स्थानीयस्तरमा संचालन गरिने विकास योजनाहरूमा स्थानीय स्रोतसाधन, श्रम, सीप र प्रविधिको अधिकतम उपयोग गर्ने पद्धतिको अनुसरण गरि विकासमा राजनीति गर्ने प्रवृत्तिको अन्त्य गर्दै नागरिक संलग्नतालाई दलिय राजनीति भन्दा टाढा राख्ने हो भने यसबाट पक्कैपनि सकारात्मक नतिजा हात पार्न सकिन्छ। नेपालको सन्दर्भमा लागत कम भएको, छिटो सम्पन्न हुने र बढी प्रतिफल युक्त विकास योजनाहरूमा नागरिकहरूको चासो र संलग्नता तुलनात्मक रूपमा बढी रहनेगरेको सन्दर्भमा यसकिसिमका विकासयोजनाहरूको तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्नसकिएमा नागरिक संलग्नताको स्तर उकास्न सकिन्छ। यसैगरी, विकास कार्यक्रमहरूमा नागरिक पहुँच र पारदर्शिता कायम गर्न सार्वजनिक सुनुवाई, सामाजिक परिक्षण जस्ता उपायहरू प्रभावकारी देखिएको सन्दर्भमा यस्ताखालका कार्यक्रमहरूलाई पनि संस्थागत रूपमा अधि बढाईनुपर्ने देखिन्छ। अर्कोतर्फ, विकास क्रियाकलापको प्रतिफलको उपयोगमा समान पहुँच रहने बारेमा आम नागरिकलाई आश्वस्त तुल्याउँदै कार्यक्रम कार्यान्वयनमा समान अवसर, पहुँच, परिस्थिती र सहजताको वातावरण सृजना गर्न राजनैतिक नेतृत्वदेखी विकास व्यवस्थापकसम्म जिम्मेवार बन्नुपर्ने स्थिती रहन्छ।

निष्कर्ष

विकास प्रक्रिया लगायत सार्वजनिक चासोका विषयहरूमा नागरिकहरूको संलग्नता देशको सर्वपक्षीय विकासका लागि शक्तिशाली औजार हो। लोकतान्त्रिक परिपाटीमा विकासमा नागरिकको संलग्नता आम नागरिकहरूको अधिकारको विषय हो। नागरिक संलग्नता बिनाको विकास सही दिशातर्फ निर्देश हुन तथा नागरिक आवाज र आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्नसमेत सक्दैन। विकासमा नागरिक संलग्नता अभिवृद्धि तर्फ यथेष्ट ध्यान नदिने हो भने मुलुकको विकास प्रक्रियाले अपेक्षित गति लिन तथा दिगो विकास लक्ष्य हासिल गर्ने देशको सपनाले समेत सार्थकता पाउन सक्दैन। अतः विकास क्रियाकलापबाट समाज र देशलाई हुनसक्ने फाइदाको बारेमा बुझ्ने र विश्लेषण गर्नसक्ने गरि नागरिकहरूको क्षमता विकास गर्दै यसक्षेत्रमा देखिएका यावत समस्याहरूको सम्बोधन हुनसके विकासमा नागरिक संलग्नताको मान्यताले साकार रूप लिन सक्नेछ।

सन्दर्भ सामग्री

- शाखा अधिकृत प्रश्नोत्तर, २०७३, रुपनारायण खतिवडा समेत (सहलेखन), करीयर काउन्सिलिंग सेन्टर ।
- समसामयिक बिषय, पहिलो संस्करण, २०७०, रुपनारायण खतिवडा समेत (सहलेखन), करीयर काउन्सिलिंग सेन्टर ।
- विकासमा नागरिक संलग्नता : अवधारणा, अभ्यास र समस्याहरू, रुपनारायण खतिवडा, चैतन्य मन्च, बर्ष १, अंक ३, ऐश्वर्य प्रकाशन, काठमाडौं ।
- पन्ध्रौं योजना (आ.व. २०७६/७७-२०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोग ।
- <http://www.lawcommission.gov.np/>
- <http://blogs.worldbank.org/voices/citizen-engagement-in-development-projects>
- Citizen Engagement and the Post-2015 Development Agenda, United Nations, New York, 2013.
- Strategic framework for mainstreaming citizen engagement in World Bank Group operations: engaging with citizens for improved results, 2020, The World Bank Group.

सार्वजनिक निकायमा उत्तरदायित्वको अपरिहार्यता

✍ भीमराज उप्रेती

सारांश

समग्र शासकिय प्रणालीमा गुणात्मक र परिमाणात्मक परिवर्तन ल्याउन सार्वजनिक निकायका हरेक काममा आम नागरिक र संचार जगतको सहज र सरल पहुँच बनाई पारदर्शी रूपमा राज्य संचालन गर्नाले सार्वजनिक निकायमा उत्तरदायित्व प्रवर्धन हुन्छ। आफुले गरेका काम कारवाहीका सम्बन्ध स्पष्ट रूपमा माथिल्लो निकाय र कर तिर्ने जनतालाई सुसूचित गराउनुले नै पारदर्शिता वृद्धि भई समग्र सुशासनलाई बलियो बनाउन सहयोग पुग्दछ। सार्वजनिक पदाधिकारीहरू जनताका सेवक, सहयोगी वा प्रतिनिधि हुन र उनीहरूको कामकारवाहीको बारेमा आम जनताले थाहा पाउनु पर्छ। उत्तरदायित्व सरकार र सार्वजनिक निकायमा काम गर्ने व्यक्तिहरूको गुणस्तर नियन्त्रण गर्ने माध्यम हो। यसले सार्वजनिक निकायमा सेवाको पारदर्शिता अभिवृद्धिका साथै प्रभावकारितालाई सुनिश्चित गर्दछ। यसलाई सुशासनका प्रमुख चार खम्बा मध्ये प्रमुख खम्बाको रूपमा लिइन्छ। सार्वजनिक निकायमा बस्नेहरूले आफ्नो अधिकार र कर्तव्यको मर्यादितरूपमा पालना गरी न्याय र नैतिकतामा आधारित स्वास्थ्य र समतामूलक समाज निर्माण गर्ने कार्यमा उत्तरदायित्वको अहम् महत्व छ। लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थालाई बलियो बनाउनका लागि सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरूले साधन स्रोतको दक्ष, प्रभावकारी र मितव्ययी तरिकाले उपयोग गरे नगरेको सम्बन्धमा आम नागरिकलाई जानकारी दिन पर्दछ। सूचनाको हकको सबैमा पहुँच अभिवृद्धि गरी लोकतान्त्रिक संस्कारको विकासमा जोड दिइएको अवस्थामा नै सार्वजनिक निकायमा उत्तरदायित्वको अपरिहार्यताको बोध गर्न सकिन्छ।

अवधारणा र अर्थ

जिम्मेवारी तोकिएको काम कारवाही सम्पादन गर्ने क्रममा सार्वजनिक पदमा रहेका व्यक्तिहरूले आफूले सम्पादन गर्ने कामहरूको बारेमा सम्बन्धित पक्ष वा सरोकारवाला निकाय वा नागरिकलाई पारदर्शी रूपमा सुसूचित गराउने दायित्व वा गहन जिम्मेवारीलाई सार्वजनिक उत्तरदायित्व भनिन्छ। सार्वजनिक निकायमा उत्तरदायित्व भन्नाले नीति, काम, कार्यक्रम, निर्णय वा कार्यका सम्बन्धमा सार्वजनिक निकायले प्रतिवेदन दिने, स्पष्टिकरण दिने, उत्तर दिने वा जवाफ दिने कार्यलाई सामान्यतया उत्तरदायित्व भनिन्छ। कुनै कार्य गरेको वा नगरेको वा कस्तो अवस्थामा रहेको छ भन्ने बारेमा सरोकारवालाहरूलाई जानकारी दिनु सूचनाको अधिकार हो। जसले पारदर्शिता प्रवर्द्धन गरी उत्तरदायित्वमा टेवा पुऱ्याउँछ। Accountability शब्द Latin accomptare बाट आएको हो जसको अर्थ account giving हुन्छ। यसलाई कहिलेकाही responsibility, answerability, blameworthiness, liability, culpability को रूपमा पनि लिने गरेको पाइन्छ। कुनै निश्चित कार्यविवरण, दायित्व वा जिम्मेवारीको कारणले गर्दा उत्तरदायित्व सृजना हुन्छ। उत्तरदायित्व बिनाको सार्वजनिक जीवन कल्पना पनि गर्न सकिदैन। उत्तरदायित्वलाई सुशासनको प्रमुख खम्बाको रूपमा लिइन्छ। उत्तरदायित्व मूलतः एकैस्थानमा रहन्छ त्यसैले भनिएको छ "Accountability cannot be shared." सार्वजनिक पदाधिकारीहरू जनताका सेवक वा प्रतिनिधि हुन र उनीहरूको कामकारवाहीको बारेमा आम जनताले थाहा पाउनु पर्छ। शासनको वैधता स्थापना गर्न र आम जनतालाई शासनसँग निकट बनाउन शासनमा उत्तरदायित्व आवश्यक हुन्छ। लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीलाई बलियो बनाई न्याय र नैतिकतामा आधारित स्वस्थ समाज निर्माण गर्न उत्तरदायित्वले भरिएको शासन प्रणाली आजको आवश्यकता र

✍ प्रशासकीय अधिकृत

पहिलो शर्त हो । आजको विश्वमा धुमाउरो, तहगत, अप्रत्यक्ष, प्रक्रियागत भन्दा पनि सोभो, प्रत्यक्ष र नतिजामुखि उत्तरदायित्वको आवश्यकता र महत्वमा जोड दिइएको पाइन्छ । NPM, NPS, Reinventing, Responsive Governance, Good Governance, e-governance, Digital era Governance आदिले पनि उत्तरदायित्वको महत्व अझ बृहत र विस्तृत बनाएका छन् । विद्यागत रूपमा उत्तरदायित्वलाई राजनीतिक, व्यवस्थापकीय, कानूनी, सेवाग्राहीप्रतिको, व्यवसायिक, नैतिक, वित्तीय, प्रशासनिक, कार्यक्रममूलक, आदिमा विभाजन गर्न सकिन्छ । उत्तरदायित्वका प्रकारको विभाजनको सन्दर्भमा विभिन्न विद्वानहरूको एक मत पाइँदैन र उत्तरदायित्वको विभाजन गर्ने क्रममा Duight waldoले निम्न १२ प्रकारमा बाँडेका छन् । जुन यस प्रकार छन्: संविधानप्रति, कानूनप्रति, राष्ट्रप्रति, मानवताप्रति, लोकतन्त्रप्रति, संगठनको मूल्य र संस्कृतिप्रति, व्यवसायप्रति, सार्वजनिक हितप्रति, परिवार र साथीप्रति, वर्ग, जाति, र दलप्रति, आफैँप्रति, धर्म र ईश्वरप्रति । उत्तरदायित्व मूलतः Upward Oriented हुन्छ । तर आजको समाजमा नागरिक र समाजप्रतिको दायित्वलाई पनि अहम रूपमा स्वीकार गरी पारदर्शिता प्रवर्द्धनमा जोड दिइएको पाइन्छ ।

सार्वजनिक निकायमा उत्तरदायित्वको अवस्था

सार्वजनिक निकायमा हुने गरेका कामकारवाहीका बारेमा आम नागरिक र समाजले थाहा पाउने गरी कार्य गर्ने प्रणालीको विकास आज पनि पर्याप्त मात्रामा भएको पाइँदैन । सूचनाको हक नागरिक समक्ष वस्तुनिष्ठ ढङ्गले कार्यान्वयन गर्न सार्वजनिक निकायहरू धेरै हदसम्म असफल भएका छन् । सार्वजनिक सरोकारका विषयमा वा आफूसँग सम्बन्धित विषयको बारेमा आवश्यक सूचना तथा जानकारीहरूमा आम नागरिकको सरल र सहज पहुँचलाई सूचनाको हक भनिन्छ । वर्तमान संविधानको धारा २७ ले पनि सूचनाको हकलाई संवैधानिक हकको रूपमा व्यवस्था गरेको भएता पनि आजका दिनमा पनि नागरिकलाई सार्वजनिक सूचना प्राप्त गर्न कठिनाई र हैरानी छ । राज्यले गोप्य राख्नु पर्ने भनी कानूनी रूपमा किटान गरिएका सूचनाहरूको संरक्षणको जिम्मा पनि सार्वजनिक निकायको उत्तरदायित्व भित्र पर्दछ । सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ ले नेपालको सार्वभौमसत्ता, अखण्डता, राष्ट्रिय सुरक्षा, सार्वजनिक शान्ति सुव्यवस्था वा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धमा गम्भीर खलल पार्ने, अपराधको अनुसन्धान, तहकिकात, तथा अभियोजनमा प्रत्यक्ष असर पार्ने, आर्थिक, व्यापारिक तथा मौद्रिक हित वा बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण वा बैकिङ्ग वा व्यापारिक गोपनीयतामा गम्भीर आघात पार्ने, विभिन्न जातजाति वा सम्प्रदायबीचको सु-सम्बन्धमा प्रत्यक्ष रूपमा खलल पार्ने र व्यक्तिगत गोपनीयता, व्यक्तिको जीउ, ज्यान, सम्पत्ति, स्वास्थ्य, वा सुरक्षामा खतरा पुऱ्याउने प्रकृतिको सूचना प्रवाह नगरिने कोटीमा पर्ने कुरा उल्लेख गरेको भएता पनि यदाकदा राज्य र नागरिकको हितमा प्रतिकूल पर्ने प्रकृतिका संवेदनशील सूचनाहरू प्रकाशन र प्रसारण हुने गरेको पाइन्छ । यस्ता संवेदनशील विषयमा सार्वजनिक निकायहरू सचेतहुनु आवश्यक देखिन्छ ।

पूर्व सावधानीको सिद्धान्त, अधिकार कर्तव्य र उत्तरदायित्वका सामन्जस्यताको सिद्धान्त, पूर्वसावधानीसम्बन्धी प्रश्नको जवाफको सिद्धान्त, जिम्मेवार व्यक्तिको उत्तरदायित्वको सिद्धान्त, जवाफ वैधताको सिद्धान्त, संस्थागतरूपमा जवाफ दिनु पर्ने सिद्धान्त, सुविधाकटौतीको सिद्धान्त, कामको सार्वजनिकीकरणको सिद्धान्त, आत्मा सूचनाको कर्तव्यको सिद्धान्त, अभिप्राय सार्वजनिकको सिद्धान्त, दिशा निर्देशन वा प्रमुख पदाधिकारीको उत्तरदायित्वको सिद्धान्त र पूर्ण उत्तरदायित्वको सिद्धान्त, आदि सार्वजनिक/प्रशासनिक उत्तरदायित्वका सिद्धान्तहरू हुन् जसले सार्वजनिक पदाधिकारीहरूलाई आफ्नो काम र कर्तव्य प्रति ईमानदार र जिम्मेवार हुन अभिप्रेरित गरेका छन् । उत्तरदायित्व भित्र Responsibility, Answerability, Responsiveness समेत पर्दछन् ।

सार्वजनिक उत्तरदायित्व सरकार र कर्मचारीहरूको गुणस्तर मापन गरी नियन्त्रण गर्ने संयन्त्र हो । यसले सार्वजनिक सेवामा प्रभावकारिता वृद्धि गरी गुणस्तरमा सुनिश्चितता प्रदान गर्दछ । जवाफदेही पारदर्शी सरकारको पहिलो शर्त नै उत्तरदायित्वको पूर्णरूपमा परिपालना नै हो । तर आज पनि नेपाली समाजमा सूचना लुकाउने, भनेको समयमा नपाउने, पाइहाले पनि अपूर्ण सूचना प्राप्त गर्ने जस्ता समस्या विद्यमान छन् ।

सार्वजनिक निकायमा उत्तरदायित्वको आवश्यकता र महत्त्व

- खुल्ला, पारदर्शी र जवाफदेही समाजको निर्माण गर्न,
- न्याय र नैतिकतामा आधारित स्वस्थ समाज निर्माण गर्न,
- सुशासनलाई सुदृढीकरण गर्न,
- सार्वजनिक निर्णयहरूलाई नागरिक समक्ष पुर्याउन,
- लोकत्रान्त्रिक मूल्य र मान्यताको प्रवर्द्धन गर्न,
- प्रशासनिक निर्णयहरूमा वैधता प्राप्त गर्न,
- सार्वजनिक प्रशासन प्रति जनताको विश्वासमा अभिवृद्धि गर्न,
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई छिटो, छरितो, पारदर्शी र गुणस्तरीय बनाउन,
- कार्यसम्पादनको स्तर र दक्षतामा वृद्धि गर्न,
- अनुगमन र मूल्याङ्कन प्रणालीलाई वस्तुनिष्ठ बनाउन,
- सार्वजनिक स्रोत र साधनको दुरुपयोग रोकी यसको दक्ष, प्रभावकारी, मितव्ययी, समन्यायिक प्रयोग गर्न,
- भ्रष्टाचार रोकी दिगो, फराकिलो र समावेशी आर्थिक विकास र आर्थिक वृद्धि गर्न,
- असल शासकीय संस्कृतिको निर्माण गर्न,
- कानूनको शासनलाई व्याहारिक रूपमा कार्यान्वयन गर्न,

नेपालको सन्दर्भमा सार्वजनिक निकायमा भएका कानूनी व्यवस्था

प्रधानमन्त्री तथा अन्य मन्त्रीहरू संघीय व्यवस्थापिका र मुख्य मन्त्री तथा अन्य मन्त्रीहरू प्रादेशिक संसद प्रति सामूहिक रूपमा र मन्त्रीहरू आफ्ना मन्त्रालयका कामका लागि व्यक्तिगत रूपमा क्रमशः प्रधानमन्त्री र मुख्यमन्त्री प्रति उत्तरदायी हुने व्यवस्था वर्तमान संविधानले गरेको छ । सरकारले गरेका कामकारवाहीहरूको अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्न संसदीय समितिको व्यवस्था गरिएको छ । संवैधानिक निकायहरूले वार्षिक रूपमा प्रतिवेदन पेस गर्नु पर्ने व्यवस्थाले पनि उत्तरदायित्व प्रवर्द्धनमा टेवा पुगेको छ । सुशासन ऐन, २०६४ ले सार्वजनिक प्रशासनलाई जनमुखी, जवाफदेही, पारदर्शी, समावेशी एवं सहभागितामूलक बनाउने कुरामा जोड दिइएको छ । सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ ले सार्वजनिक सरोकारको विषयमा सूचना दिनु पर्ने, सार्वजनिक कामकारवाहीमा पारदर्शीता कायम गर्नु पर्ने विषयमा जोड दिइएको छ । निजामती सेवा ऐन, २०४९, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ र नियमावली २०५६, लेखापरीक्षण ऐन, २०७५, सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली २०६४, आदिले पनि उत्तरदायित्व प्रवर्द्धनमा सहयोग गरेका छन् ।

सुशासन विस्तृत कार्ययोजना, २०६८, सेवा केन्द्र सम्बन्धी निर्देशिका, २०६५, सरकारी निर्णय प्रक्रिया सरलीकरण निर्देशिका, २०६५, हेलो सरकार संचालन निर्देशिका, २०६८, जन गुनासो व्यवस्थापन निर्देशिका, २०६६, आदि पनि उत्तरदायित्व अभिवृद्धि गर्नमा केही हदसम्म उपयोगी सिद्ध भएका छन् । सार्वजनिक

सुनुवाइ, नागरिक बडापत्र, प्रवक्ता र सूचना अधिकारीको व्यवस्था, सरकारका मन्त्री र सचिवहरू संसदीय समितिहरू प्रति उत्तरदायी भई जवाफ दिनु पर्ने व्यवस्था, प्रगति प्रतिवेदन पेश गर्नु पर्ने व्यवस्था, कार्य सम्पादन करार सम्बन्धी व्यवस्था, हरेक सार्वजनिक पदाधिकारीले पदले सृजना गरे अनुरूपको जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व निर्वाह गर्नु पर्ने व्यवस्था आदिले पनि सार्वजनिक प्रशासनलाई उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन महत्वपूर्ण भूमिका रहेको छ ।

सार्वजनिक प्रशासनमा उत्तरदायित्व सम्बन्धमा देखिएका समस्याहरू

- राजनीति र प्रशासनिक प्रतिबद्धता र इमानदारिताको अभाव,
- सामाजिकीकरणमा Ethics and Morality पक्ष कमजोर हुँदै जानु,
- नागरिक शिक्षा र नागरिक चेतनाको स्तर अपेक्षाकृतरूपमा विकास हुन नसक्नु,
- नागरिक समाज दलिय विभाजनका कारण क्षयीकरण हुँदै जानु,
- उत्तरदायित्व निर्वाह अरुको मात्र दायित्व हो भन्ने कमजोर मानसिकता,
- राजनीतिक अस्थिरता र सरकारी कामकारवाहीमा पारदर्शीताको अभाव,
- वस्तुनिष्ठ कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन हुन नसक्नु,
- कर्मचारीलाई दिनुपर्ने न्यूनतम र अत्यावश्यक सुविधा उपलब्ध गराउन नसक्नु,
- दण्ड र पुरस्कारको नीतिलाई व्यवहारमा अवलम्बन गर्न नसक्नु,
- प्रशासनयन्त्र जनमुखी, पारदर्शी, निष्पक्ष, तटस्थ हुन नसक्नु,
- विभिन्न सार्वजनिक निकायहरू बीचमा कुशल रूपमा समन्वय हुन नसक्नु,
- जनसहभागिता र नागरिक समाजको यथेष्ट परिचालन हुन नसक्नु,
- सूचनाको हकको व्यवहारिक कार्यान्वयन गर्न नसक्नु,
- राजनीति र प्रशासनबीचको कार्य क्षेत्रको सीमांकन हुन नसक्नु,
- प्रभावकारी अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा सुपरिवेक्षण अभाव कायम रहनु,
- विगतबाट पाठ सिक्ने बानीको विकास हुन नसक्नु,
- कर्मचारीतन्त्रमा व्यावसायिकताको अभाव हुनु,

उत्तरदायित्वबढाउन विकास भएका नविनतम विधिहरू

- Digital era governance
- Citizen-Centric Administration
- Public Hearing
- Social Audit
- Virtual Organization
- People Bonous
- Team work/Group work
- One Door System
- Mobile Government
- Community Led Government
- One stop service, Citizen charter
- Hello Sarkar

- Flat structure and Functional Autonomy
- Lean and thin organization structure
- Mobile service, Desk system
- Networking/ Cross broader Organization
- Technical Audit
- Performance evaluation
- White paper, Citizen advisory board
- Management audit, Ombudsman
- Grievance handling,
- 360° evaluation system
- NPM, NPS, NPG
- Co-governance, Co-constructions, Co-productions, Etc.

सार्वजनिक निकायमा उत्तरदायित्वलाई प्रभावकारी बनाउने उपायहरू

- राजनीतिक कटिबद्धता र प्रशासनिक प्रतिबद्धता हुनु पर्ने,
- प्रभावकारी सन्तुलन र नियन्त्रणको व्यवस्था गर्ने,
- सामाजिकीकरण प्रक्रियामा Ethics and Morality पाटोलाई बलियो बनाउने,
- निर्णय प्रक्रियालाई पारदर्शी र वस्तुनिष्ठ बनाउने,
- अनुगमन र मूल्याङ्कन प्रणालीलाई व्यावहारिक तथ्य र तथ्याङ्कमा आधारित बनाउने,
- Whistle blower's Protection Act बनाई कार्यान्वयन गर्ने,
- नागरिक चेतना र नागरिक शिक्षामा जोड दिने,
- कार्य सम्पादनमा आधारित मूल्याङ्कन प्रणाली लागु गर्ने,
- सार्वजनिक प्रशासनलाई राजनीतिक प्रभावबाट टाढा राख्ने,
- सार्वजनिक प्रशासनसँग आवद्ध कर्मचारीहरूलाई Performance Contract गराउने र उनीहरूले दिइएको Outcomes का आधारमा वृत्ति विकासका अवसरहरू सिर्जना गर्ने,
- अनुसन्धानमा आधारित खोजमूलक पत्रकारिताको विकास गर्ने,
- नागरिक समाजको सशक्तिकरण गरी दलिय आवद्धतामा कमि ल्याउने,
- सूचनाको हकको प्रचारप्रसार गरी व्यावहारिक कार्यान्वयनमा जोड दिने,
- स्पष्ट परिभाषित जिम्मेवारी दिने सोही अनुरूप कार्य संपादन मूल्याङ्कन गर्ने परिपाटिको विकास गर्ने,
- उत्तरदायित्वलाई कार्य सम्पादनसँग आवद्ध गर्ने,
- निर्णय, अनुगमन र मूल्याङ्कनमा सेवाग्राहीको संलग्नतामा जोड दिने,
- व्यवसायिक उत्तरदायित्वलाई संस्थागत गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने,
- प्रशासनिक जटिल कार्यविधि र परम्परागत संगठन समय सापेक्ष सुधार गर्ने,
- सामाजिक मूल्यमान्यता र पेशागत आचारसंहिताको प्रभावकारी कार्यान्वयन र अनुगमन गर्ने,
- सार्वजनिक सुनुवाईमा प्रभावकारिता ल्याउने, आदि ।

निष्कर्षः

न्याय र नैतिकतामा आधारित स्वास्थ्य समाज निर्माण गरी देशमा सार्थक र परिणाममुखि विकास गर्न उत्तरदायित्वलाई संस्थागत गर्न अपरिहार्य भई सकेको छ । लोकतन्त्रमा सरकारले गरेका कामकारवाहीलाई वैधता प्राप्तिका लागि जवाफदेही, पारदर्शी, र सहभागितामूलक शासन प्रणालीमा जोड दिने गरिन्छ । राज्यका सबै सार्वजनिक निकायहरूले गरेका कार्यहरूको बारेमा आम नागरिकलाई सहज सूचना प्रेषित गर्न सकेको खण्डमा भ्रष्टाचार जस्ता विकृतिहरूलाई धैरे हदसम्म हटाउन सकिन्छ । नेपालको सार्वजनिक निकायमा उत्तरदायित्वको अवस्था कमजोर रहेको छ । यसको प्रमुख कारण विभिन्न राजनीतिक परिवर्तन भएता पनि सार्वजनिक निकाय र कर्मचारीको संस्कार, संस्कृति र सोचमा परिवर्तन हुन नसक्नु नै हो । राजनीतिक र प्रशासनिक क्षेत्रको शुद्धीकरण गरी सूचनाको हकलाई व्यावहारिक रूपमा कार्यान्वयन गर्ने हो भने सार्वजनिक निकायमा उत्तरदायित्वलाई सफल बनाउन सकिने देखिन्छ । समग्रमा उत्तरदायित्वले नीति तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन र मूल्याङ्कन, स्रोतको उपयोग र व्यवस्थापनलाई कुशल, सक्षम, पारदर्शी, जनमुखी, एवं प्रभावकारी बनाई लोकतन्त्रका लाभहरू नागरिकसम्म पुग्ने वातावरण सिर्जना गर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- कानून किताब व्यवस्था समिति, “नेपालको संविधान”, २०७२, बबरमहल, काठमाडौं ।
- प्रशासन सुधार सुझाव समितिको प्रतिवेदन, २०७०
- सोपान मासिकका विभिन्न अंकहरू
- डा. भट्ट भीमदेव, सार्वजनिक प्रशासनका आधारभूत सिद्धान्त
- राजन खनाल, सार्वजनिक व्यवस्थापनका सामयिक बहस, दोस्रो परिमार्जित संस्करण, सोपान मासिक, दिल्ली बजार, काठमाडौं
- राष्ट्रसेवक दपर्ण, २०७१
- विष्णु सुवेदी, प्रशासन, व्यवस्थापन, समावेशी लोकतन्त्रका नविन आयामहरू, पैरवी प्रकाशन, पुतलीसडक, काठमाडौं
- दुण्डीप्रसाद निरौला, शासन सञ्चालनका नवीन मान्यताहरू, २०७६ सोपान मासिक, दिल्लीबजार, काठमाडौं
- दुण्डीप्रसाद निरौला, राज्य कौशलताका आधारभूत पक्षहरू, २०७६ सोपान मासिक, दिल्ली बजार, काठमाडौं

बेरुजू : कारण, प्रभाव र सुधारका पक्षहरू

टीकानाथ अर्याल

सारांश

विकास, सुशासन र समृद्धि मुलुकको आजको आवश्यकता र गन्तव्य दुवै हो । सार्वजनिक आर्थिक व्यवहारमा स्वच्छता, जवाफदेहिता र प्रतिस्पर्धा कायम गर्दै सर्वांगीण राष्ट्रिय विकासमा जनसहभागिता सुनिश्चित गर्दै उपलब्ध साधन, स्रोत तथा आर्थिक विकासको प्रतिफलको न्यायोचित वितरण गरिने व्यवस्था नेपालको संविधानमा गरिएको छ । मुलुकको वित्तीय व्यवस्थापन एवम् सार्वजनिक खरिद क्रियाकलापलाई पारदर्शी, जवाफदेही एवम् नतिजामूलक बनाउन विभिन्न कानूनी तथा संस्थागत व्यवस्था गरिएका छन् । विविध प्रयासका बावजुद बजेट अनुशासन, सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन, आयोजना व्यवस्थापन, राजस्व प्रशासन, सेवा प्रवाह व्यवस्थापन, प्रदेश तथा स्थानीय तह सञ्चालन/व्यवस्थापन, सार्वजनिक संस्थान सञ्चालन, सार्वजनिक निकायहरूमा आन्तरिक नियन्त्रण, जिम्मेवारी र जवाफदेहिता वहन जस्ता पक्षहरूमा अपेक्षित सुधार हुन नसकिरहेको अवस्था छ । महालेखापरीक्षकको कार्यालयले उल्लिखित विषयहरूमा सुधारका लागि सम्बन्धित निकायहरूलाई सुझाव प्रदान गर्दै आए तापनि सन्तोषजनक सुधार नभएको तथा उस्तै किसिमका कमी/कमजोरी तथा लापरवाहीमा पुनरावृत्ति भइरहेको र यस्तो प्रवृत्तिमा सुधार नआउँदा बेरुजूको आयतन वर्षेन बढिरहेको अवस्था छ । राज्यको स्रोत, साधनको प्राप्ति तथा उपयोगमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता, वित्तीय अनुशासन प्रवर्द्धन गरी सार्वजनिक वित्तीय व्यवहारमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता एवं प्रभावकारिता प्रवर्द्धनको माध्यमबाट नतिजामूलक कार्य सम्पादनमा जोड दिँदै बेरुजू तथा भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको रोकथाम तथा निवारण आजको अपरिहार्यता हो ।

पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानले सुशासनयुक्त समृद्ध मुलुकको परिकल्पना गरेको छ । साथै आर्थिक क्षेत्रका सबै गतिविधिमा स्वच्छता, जवाफदेहिता र प्रतिस्पर्धा कायम गर्दै सर्वांगीण राष्ट्रिय विकासमा जनसहभागिता सुनिश्चित गर्दै उपलब्ध साधन, स्रोत तथा आर्थिक विकासको प्रतिफलको न्यायोचित वितरण गरिने व्यवस्था समेत संविधानमा गरिएको छ । यसैगरी मुलुकको वित्तीय व्यवस्थापन एवम् सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई व्यवस्थित, स्वच्छ, पारदर्शी, जवाफदेही तथा नतिजामूलक बनाउन आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, सार्वजनिक खरिद ऐन/नियम, भ्रष्टाचार निवारण ऐन लगायतका कानूनहरू तर्जुमा गरिएका छन् भने महालेखापरीक्षक, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग लगायतका संस्थागत व्यवस्था पनि भएका छन् । यसका बावजुद बजेट अनुशासन, सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन, आयोजना व्यवस्थापन, राजस्व प्रशासन, सेवा प्रवाह व्यवस्थापन, प्रदेश तथा स्थानीय तह सञ्चालन/व्यवस्थापन, सार्वजनिक संस्थान सञ्चालन, सार्वजनिक निकायहरूमा आन्तरिक नियन्त्रण, जिम्मेवारी र जवाफदेहिता वहन जस्ता पक्षहरूमा अपेक्षित सुधार हुन सकेको छैन । महालेखापरीक्षकको कार्यालयले आफ्ना वार्षिक प्रतिवेदनहरू मार्फत उल्लिखित विषयहरूमा सुधारका लागि सम्बन्धित निकायहरूलाई सुझाव प्रदान गर्दै आए तापनि त्यस्ता कमजोरी तथा अनियमिततामा आशातीत सुधार नभएको तथा उस्तै किसिमका कमी/कमजोरी तथा लापरवाहीमा पुनरावृत्ति भइरहेको अवस्था छ । यस्तो प्रवृत्तिमा सुधार नआउँदा अन्तिम लेखापरीक्षणबाट कायम हुने बेरुजूको आयतन

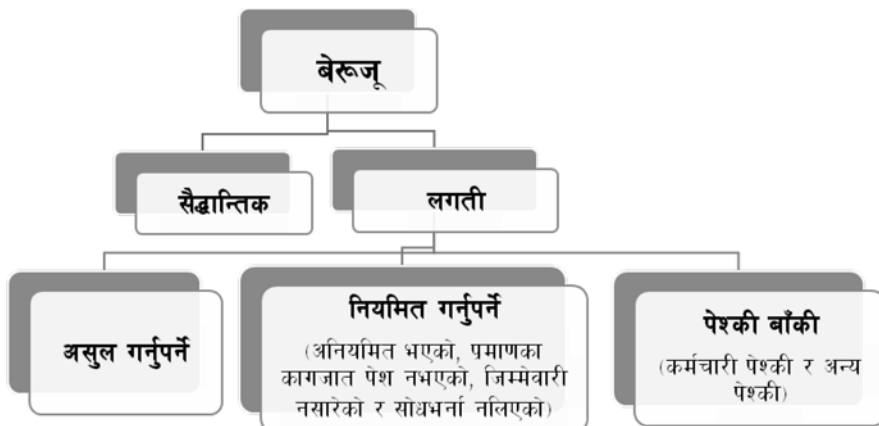
लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखा परीक्षकको कार्यालय

वर्षेनि बढिरहेको छ। अतः राज्यको स्रोत र साधनको प्राप्त तथा उपयोगमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता, वित्तीय अनुशासन प्रवर्द्धन गरी सार्वजनिक वित्तीय व्यवहारमा नियमितता, मितव्ययीता, कार्यदक्षता एवं प्रभावकारिता प्रवर्द्धनको माध्यमबाट नतिजामूलक कार्य सम्पादन आजको आवश्यकता हो। यस लेखमा बेरूजू के हो, बेरूजू सिर्जना हुनुका कारण के, के हुन्, आर्थिक प्रशासन र समग्र राज्य प्रणालीमा यसले के कस्ता प्रभाव पार्दछन् तथा बेरूजू रोकथाम/न्यूनीकरणका उपायहरू के कस्ता हुन सक्दछन् भन्ने सम्बन्धमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

२. परिचय

२.१ बेरूजू : रूजू नभएको वा हुन नसकेको कारोबार नै बेरूजू हो। आर्थिक कारोबार तथा सोसँग सम्बन्धित क्रियाकलापको लेखापरीक्षण गर्दा रूजू, भिडान तथा मिलान नभएको वा हुन नसकेको कारोबार साथै ऐन, नियम, कार्यविधि, प्रक्रिया, स्थापित मूल्यमान्यता र सिद्धान्तसँग तालमेल नहुने गरी वा सो विपरित हुने गरी गरिएका कारोबार तथा काम, कारवाही बेरूजू हुन्छ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा २(त) ले बेरूजूलाई “प्रचलित कानून बमोजिम पुऱ्याउनु पर्ने रीत नपुऱ्याई कारोबार गरेको वा राख्नु पर्ने लेखा नराखेको तथा अनियमित तथा बेमनासिब तरिकाले आर्थिक कारोबार गरेको भनी लेखापरीक्षण गर्दा औल्याइएको वा ठहऱ्याइएको कारोबार” भनी परिभाषित गरेको छ। त्यस्तै नेपाली बृहत् शब्दकोशमा बेरूजूलाई “रूजू गर्दा नमिलेको, रूजू नभएको, बेरीतसँग भएको वा रीतभाँत नमिलेको तथा आर्थिक कारोबार जाँच्दा लेखापरीक्षणले दर्शाएको अनियमित कलम” भनी अर्थ्याइएको छ।

२.२ बेरूजूका प्रकार : बेरूजूलाई मूलतः सैद्धान्तिक र लगती गरी दुई भागमा वर्गीकरण गर्न सकिन्छ। त्यसै गरी लगती बेरूजूलाई असुल गर्नुपर्ने, अनियमित भएको, प्रमाणका कागजात पेश नभएको, सोधभर्ना नलिएको, पेशकी फछ्छ्यौट नभएको जस्ता उप वर्गमा विभाजन गर्न सकिन्छ। लेखापरीक्षणबाट देखिएका बेरूजू वर्गीकरणका लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालयले “बेरूजू वर्गीकरण निर्देशिका, २०७६” जारी गरेको छ। उक्त निर्देशिका अनुसार बेरूजूलाई देहाय अनुसार वर्गीकरण गरिएको छ :-



- (क) **सैद्धान्तिक बेरजू** : सैद्धान्तिक बेरजू भन्नाले रकमको लगत नरहने बेरजू सम्भन्तुपर्दछ । सैद्धान्तिक बेरजू मूलतः प्रणालीगत सुधार गर्न वा उपयुक्त नीति निर्माण गर्न वा व्यवस्थापनमा सुधार ल्याउने उद्देश्यले औल्याइएको हुन्छ । यस्तो बेरजूको रकम व्यहोरामा उल्लेख हुन सक्छ तर लगत महलमा समावेश गरिँदैन । यस्तो बेरजू फछ्यौटका लागि मूलतः प्रणालीगत वा नीतिगत सुधार सुनिश्चित गरिएको हुनुपर्दछ ।
- (ख) **लगती बेरजू** : लगती बेरजू भन्नाले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको बेरजू रकम महलमा रकम उल्लेख भएको बेरजूलाई बुझाउँछ । लेखापरीक्षण गरिएको निकायको त्रुटि वा कमजोरीका कारणबाट कैफियत देखिएका व्यहोराहरूका सम्बन्धमा पर्याप्त र उचित प्रमाण सहित रकम किटान गरिएको बेरजू नै लगती बेरजू हो । लगती बेरजूलाई निम्नानुसार वर्गीकरण गर्ने गरिएको पाइन्छ :-
- ख.१ असुल गर्नुपर्ने** : असुल गर्नुपर्ने भन्दा कम असुल गरेको, असुल गरेभन्दा कम दाखिला गरेको वा कानून वा सम्भौता बमोजिम पाउने भन्दा बढी भुक्तानी दिएको, जिम्मेवार व्यक्तिको कारण हिनामिना वा हानी नोक्सानी पारेको रकम किटान गरिएको व्यहोराहरूलाई असुल गर्नुपर्ने बेरजूमा वर्गीकरण गर्ने गरिएको पाइन्छ ।
- ख.२ नियमित गर्नुपर्ने** : यस अन्तर्गत अनियमित भएको, प्रमाणका कागजात पेश नभएको, जिम्मेवारी नसारेको र सोधभर्ना नलिएको गरी ४ प्रकारका बेरजू पर्दछन् ।
- (१) अनियमित भएको : सम्बन्धित कानून वा कार्यविधिद्वारा निर्धारित प्रक्रिया वा रीत पूरा नगरी कुनै निकायले गरेको कारोबारका सम्बन्धमा दर्शाइएका व्यहोराहरू अनियमित भएको बेरजूमा वर्गीकरण गर्ने गरिन्छ । सामान्यतया लेखा उत्तरदायी अधिकृतको निर्णयबाट नियमित गरी फछ्यौट गरेको प्रमाण महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा पेश भएपछि यस्तो बेरजूको सम्परीक्षण हुने व्यवस्था छ ।
- (२) प्रमाणका कागजात पेश नभएको : कुनै निकायको कारोबारलाई पुष्टि गर्न प्रचलित कानून वा निर्देशिकाले तोके बमोजिम प्रमाणका कागजातहरू, बिल, भर्पाई, अभिलेखहरू नराखेको जस्ता व्यहोराहरू यस अन्तर्गत पर्दछन् ।
- (३) जिम्मेवारी नसारेको : प्रचलित नियमानुसार आगामी वर्षलाई जिम्मेवारी सार्नुपर्ने बैंक मौज्दात, नगद मौज्दात, जिन्सी मौज्दात, वक्यौता राजस्व लगत, धरौटी आदिको जिम्मेवारी नसारेको वा घटी जिम्मेवारी सारेको जस्ता व्यहोराहरू यस अन्तर्गत पर्दछन् ।
- (४) सोधभर्ना नलिएको : एक निकायले अर्को निकायलाई सापटी दिएको वा एक बजेट उप-शीर्षकबाट अर्को बजेट उप-शीर्षकमा सापटी दिएको रकम फिर्ता प्राप्त नभएको, वैदेशिक स्रोतबाट व्यहोरिने गरी भएको खर्च आर्थिक वर्षको अन्त्य सम्म सम्बन्धित दातृ निकायबाट सोधभर्ना नलिएको जस्ता व्यहोराहरू यस अन्तर्गत पर्दछन् ।
- ख.३ पेशकी बाँकी** : यस अन्तर्गत (१) कर्मचारी पेशकी र (२) अन्य पेशकी गरी २ प्रकारका पेशकी बेरजू पर्दछन् । कर्मचारी, पदाधिकारी वा संघ, संस्था वा व्यक्ति विशेषलाई दिएको पेशकी आर्थिक वर्षको अन्तसम्म फछ्यौट नभएका व्यहोराहरू पेशकी बाँकी बेरजू अन्तर्गत पर्दछन् ।

३. बेरूजू फछ्यौट सम्बन्धी कानूनी एवम् संस्थागत व्यवस्था

३.१ कानूनी व्यवस्था : बेरूजू फछ्यौट तथा सम्परीक्षण सम्बन्धी कार्य विगतमा आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ तथा नियमावली, २०६४ अनुसार हुँदै आएकोमा हाल सोको लागि आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय कार्य विधि ऐन, २०७६ कार्यान्वयनमा आएको छ । बेरूजूको लगत, फछ्यौट तथा फरक सम्बन्धमा उक्त ऐनको परिच्छेद-६ मा व्यवस्था गरिएको छ । उक्त ऐनमा सो सम्बन्धमा भएका मुख्य प्रावधान देहाय अनुसार छन् :-

३.१.१ बेरूजू फछ्यौट गर्ने गराउने जिम्मेवारी : आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३९ मा बेरूजू फछ्यौट गर्ने गराउने सम्बन्धी व्यवस्था छ । जस अनुसार लेखापरीक्षणबाट औल्याइएका बेरूजूका सम्बन्धमा प्रमाण पेश गरी वा नियमित गरी, गराई वा असूल गरी फछ्यौट गर्ने जिम्मेवारी तथा दायित्व बेरूजूसँग सम्बन्धित जिम्मेवार व्यक्ति तथा आर्थिक कारोबारमा संलग्न पदाधिकारीको हुने, जिम्मेवार व्यक्ति बेरूजू फछ्यौट नहुँदै सरुवा वा बढुवा वा अन्य कारणले कार्यालयमा नरहेमा त्यस्तो सेस्ता तथा अभिलेख पेश गर्ने तथा बेरूजू फछ्यौट गर्ने, गराउने जिम्मेवारी हालको जिम्मेवार व्यक्तिको हुने व्यवस्था छ ।

जिम्मेवार व्यक्ति भन्नाले लेखा उत्तरदायी अधिकृत (सचिव) बाट प्राप्त अख्तियारी बमोजिम वा यस ऐन बमोजिम निर्धारित कार्य सञ्चालन गर्ने, जिम्मा लिने, खर्च गर्ने, लेखा राख्ने, प्रतिवेदन गर्ने, आन्तरिक वा अन्तिम लेखापरीक्षण गराई बेरूजू फछ्यौट गर्ने गराउने, सरकारी नगदी जिन्सी असूल उपर गर्ने गराउने तथा दाखिला गर्ने वा गराउने कर्तव्य भएको व्यक्तिलाई बुझाउँछ ।

माथि उल्लेख भए अनुसार बेरूजू फछ्यौट हुन नसकेमा सम्बन्धित लेखा उत्तरदायी अधिकृतले जाँचबुझ गराई बेरूजू कायम हुने गरी आर्थिक कारोबार गर्ने पदाधिकारी र कारोबारमा संलग्न व्यक्तिबाट असूल गर्नु पर्ने देखिएमा असूल उपर गर्न वा गराउन लगाई बेरूजू फछ्यौट गर्नु, गराउनुपर्ने व्यवस्था छ ।

साथै आन्तरिक वा अन्तिम लेखापरीक्षण हुँदा सरकारी नगदी वा जिन्सी मालसामानको लगत राख्न छुटाएको देखिएमा वा नेपाल सरकारलाई हानी नोक्सानी भएको भन्ने सूचना प्राप्त भएमा सम्बन्धित कार्यालय प्रमुख वा विभागीय प्रमुखले हानी नोक्सानी भएको रकम तत्कालै सम्बन्धित व्यक्तिबाट असूल गरी कसूरको मात्रा अनुसार निजलाई प्रचलित कानून बमोजिम विभागीय कारवाही समेत गर्नुपर्ने व्यवस्था छ ।

३.१.२ प्रारम्भिक प्रतिवेदन उपरको कारवाही : आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३७ अनुसार महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण भई प्रारम्भिक प्रतिवेदनमा औल्याइएका बेरूजूका सम्बन्धमा सो बेरूजूको सूचना प्राप्त भएको ३५ दिनभित्र सम्बन्धित कार्यालयले तोकिए बमोजिम फछ्यौट गरी सम्परीक्षणको लागि महालेखापरीक्षक समक्ष पेश गर्नुपर्ने, उक्त म्यादभित्र फछ्यौट तथा सम्परीक्षण गराउन नसक्ने मनासिब माफिकको कारण भएमा म्याद थपको लागि अनुरोध गर्न सकिने र महालेखापरीक्षकले एक महिनासम्मको म्याद थप गरिदिन सक्ने व्यवस्था छ । थप भएको म्यादभित्र पनि प्रारम्भिक प्रतिवेदनमा

उल्लिखित व्यहोरा फछ्यौट वा सम्परीक्षण नगराएमा महालेखापरीक्षकले लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई जानकारी गराउने, त्यस्तो जानकारी प्राप्त भएपछि सो बमोजिमको कार्य सम्पादन गर्ने जिम्मेवारी सम्बन्धित लेखा उत्तरदायी अधिकृतको हुने र सो बमोजिम लेखा उत्तरदायी अधिकृतले आफ्नो जिम्मेवारी तोकिएको समयमा पूरा नगरेमा महालेखापरीक्षकले सो को जानकारी सम्बन्धित विभागीय मन्त्री वा राज्यमन्त्रीलाई गराई त्यसरी फछ्यौट वा सम्परीक्षण हुन नसकेको रकमको विवरण आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदनमा समावेश गर्ने व्यवस्था छ ।

३.१.३ बेरूजु फछ्यौट तथा फरफारक सम्बन्धी व्यवस्था : आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ४० मा बेरूजु फछ्यौट तथा फरफारक सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ । जस अनुसार लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा औल्याइएको बेरूजु असुल गरी फछ्यौट तथा नियमित गर्ने उत्तरदायित्व लेखा उत्तरदायी अधिकृत अर्थात् सम्बन्धित मन्त्रालयका सचिवको हुने, असुल गर्नुपर्ने तथा तिर्नु, बुझाउनुपर्ने भनी औल्याइएको बेरूजुको हकमा लेखा उत्तरदायी अधिकृतले कारोबारमा संलग्न पदाधिकारीसँग आवश्यक विवरण वा स्पष्टीकरण लिई त्यस्तो बेरूजु समयमै असुल गराई फछ्यौट गराउनुपर्ने व्यवस्था छ भने असुल गर्नुपर्ने बाहेक अन्य बेरूजुको हकमा प्रचलित कानून बमोजिम पुऱ्याउनुपर्ने रीत नपुगेको तर सरकारी हानी नोक्सानी नभएको पुष्ट्याई गर्ने कारण सहितको प्रमाण प्राप्त भएमा तोकिए बमोजिमको कार्यविधि अपनाई सम्बन्धित लेखा उत्तरदायी अधिकृतले त्यस्तो बेरूजु नियमित गरी फछ्यौट गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । सो अनुसार फछ्यौट भएको बेरूजुको लगत कट्टा गर्न ७ दिनभित्र महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा पठाउनुपर्ने र उक्त कार्यालयले सोको लगत कट्टा गरी ७ दिनभित्र सम्बन्धित लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई जानकारी दिनु पर्ने व्यवस्था छ । बेरूजु फछ्यौट तथा फरफारक सम्बन्धी अन्य व्यवस्था नियममा तोकिए बमोजिम हुने उल्लेख भएकोमा हालसम्म आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धी नियमावली जारी भएको छैन ।

३.१.४ बेरूजु लगत सम्बन्धी व्यवस्था : आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३८ मा लेखापरीक्षणको प्रारम्भिक प्रतिवेदनमा औल्याइएका बेरूजुको लगत कार्यालयस्तरमा राख्नुपर्ने व्यवस्था छ । त्यस्तै केन्द्रीयस्तरका निकायले आफ्नो र मातहतका सबै कार्यालयको बेरूजुको केन्द्रीय लगत राख्नुपर्दछ । साथै दफा ४० बमोजिम फछ्यौट तथा फरफारक भएको बेरूजुलगतमा अद्यावधिक गरी पछिल्ला अवधिको लेखापरीक्षण हुँदा सो समेत परीक्षण गराउनुपर्ने व्यवस्था छ । ऐनमा भएको व्यवस्था अनुरूप कार्यालयस्तर तथा केन्द्रीयस्तरका निकायहरूले बेरूजुको अद्यावधिक र व्यवस्थित लगत तयार गरिसकेको अवस्था नरहेकोले हालसम्म महालेखापरीक्षकको कार्यालयले नै बेरूजुको लगत राख्ने र फछ्यौट तथा सम्परीक्षणको निर्णयानुसार लगत कट्टा गर्ने कार्य गरिआएको देखिन्छ ।

३.२ संस्थागत व्यवस्था : बेरूजु फछ्यौट सम्बन्धमा देहायका संस्थाहरू क्रियाशील रहेका छन्:

३.२.१ संसद र सार्वजनिक लेखा समिति : मुलुकको आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्ने सरकारको काम, कारवाहीलाई संसदीय नियन्त्रणको माध्यमद्वारा नियन्त्रण र सन्तुलन गर्ने परिपाटी नेपालमा पनि अनुशरण गरिएको छ । प्रतिनिधि सभा अन्तर्गत रहेका विभिन्न विषयगत समिति मध्ये

सार्वजनिक लेखा समिति संसदको एउटा महत्वपूर्ण विषयगत समिति हो । महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन उपर छलफल गरी सम्बन्धित निकायहरूलाई आवश्यक निर्देशन दिनु र सार्वजनिक कोषको प्रभावकारी र मितव्ययितापूर्वक खर्च भए नभएको जाँच पडताल गर्नु सार्वजनिक लेखा समितिको प्रमुख कार्य हो । प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ को नियम १७० अनुसार यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन तोकिएको छ ।

साथै कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ४१ अनुसार महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा औँल्याइएका बेरुजूको सम्बन्धमासार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल हुँदा समितिको बैठकमा उपस्थित हुने, छलफलमा भाग लिने, सो सम्बन्धमा आफ्नो राय, प्रतिक्रिया वा लिखित धारणा पेश गर्ने तथा बेरुजू फछ्यौट सम्बन्धी काम, कारवाही गर्ने वा गराउने जिम्मेवारी लेखा उत्तरदायी अधिकृतको हुने व्यवस्था छ । लेखा समितिमा छलफल भई प्रतिनिधि सभामा पेश गरेको सुझाव सभाबाट स्वीकृत भए बमोजिम कार्यान्वयन गर्ने गराउने जिम्मेवारी महालेखापरीक्षक तथा सम्बन्धित लेखा उत्तरदायी अधिकृतको हुने समेत उक्त दफामा उल्लेख छ ।

३.२.२ महालेखापरीक्षकको कार्यालय : नेपालको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको रूपमा रहेको यो कार्यालय मुलुकमा आर्थिक अनुशासन, पारदर्शिता प्रवर्द्धन तथा वित्तीय जवाफदेहिता अभिवृद्धि गर्न योगदान गर्दै स्थापना काल (२०१६ साल) देखि नै क्रियाशील रहेको छ । नेपालको संविधान बमोजिम संघ र प्रदेशका सबै सरकारी कार्यालय, स्थानीय तह तथा कानूनद्वारा तोकिएका अन्य संस्थाको निर्धारित तरिका बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यको समेत विचार गरी महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था छ । सार्वजनिक निकायहरूबाट स्रोत, साधनको प्राप्त र उपयोग सम्बन्धमा भएका काम, कारवाहीको परीक्षण गरी देखिएका बेरुजू (व्यहोरा) हरू प्रारम्भिक प्रतिवेदन मार्फत जारी गर्ने र तोकिएको समयभित्र प्राप्त भएका प्रतिक्रिया, प्रमाण तथा पुष्ट्याइँलाई सम्बोधन गरी बाँकी व्यहोरा अन्तिम प्रतिवेदनमा समावेश गरी बेरुजूको अभिलेख तयार गर्ने गरेको पाइन्छ । सम्बन्धित निकाय तथा कार्यालयहरूबाट बेरुजू फछ्यौट गरी सम्परीक्षण (Follow-up Audit) तथा लगत कट्टाको लागि अनुरोध भए अनुसार तथा सार्वजनिक लेखा समितिबाट प्राप्त निर्देशन अनुसार आवश्यक काम, कारवाही गरी बेरुजू फछ्यौट तथा लगत अद्याधिक गर्ने सम्बन्धी कार्य महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट हुँदै आएको छ ।

३.२.३ संघ, प्रदेश र स्थानीय तह : संघ र प्रदेश अन्तर्गतका विभिन्न मन्त्रालय, निकाय तथा कार्यालयहरू साथै ७५३ स्थानीय तहहरू समेतबाट दैनिक प्रशासन सञ्चालन, सेवा प्रवाह तथा विकास, निर्माणको कार्यमा संलग्न हुँदा विभिन्न आर्थिक कारोबारमा संलग्न हुन्छन् । प्रचलित कानून तथा स्वीकृत कार्यक्रम र मापदण्ड पालना गर्ने, गराउने साथै महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट औँल्याइएका बेरुजूहरू असुल, फछ्यौट गर्ने, गराउने दायित्व पनि ती निकायका जिम्मेवार पदाधिकारी र लेखा उत्तरदायी अधिकृतको नै रहेको हुन्छ ।

३.२.४ बेरुजू फछ्यौट समिति : सामान्य प्रक्रियाबाट फछ्यौट हुन नसकेका बेरुजू फछ्यौट गर्न नेपाल सरकारले सार्वजनिक लेखा समिति र महालेखापरीक्षकको राय लिई बेरुजू फछ्यौट समिति गठन गर्ने व्यवस्था रहेको छ । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ४२ अनुसार सार्वजनिक लेखा समितिले तोकेको समितिको एक सदस्यको अध्यक्षतामा गठन हुने उक्त समितिमा महालेखापरीक्षक, अर्थ मन्त्रालय र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका प्रतिनिधि सदस्य र कुमारीचोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयका प्रमुख सदस्य-सचिव रहने व्यवस्था छ । उक्त समितिले लेखापरीक्षणबाट देखिएका मस्यौट, हिनामिना र असुल उपर गर्नुपर्ने ठहरिएको बेरुजू बाहेक नियमित प्रक्रियाबाट फछ्यौट तथा सम्परीक्षण हुन नसकेका बेरुजू सम्बन्धित निकायबाट सरकारी नगदी वा जिन्सीको हानी नोक्सानी नभएको पुष्ट्याइँ सहित फछ्यौटको निमित्त सिफारिस भई आएमा औचित्यको आधारमा त्यस्तो बेरुजू नियमित वा मिन्हा गर्ने, फछ्यौटको निमित्त समितिमा सिफारिस भई आएका बेरुजू फछ्यौट गर्न नमिल्ने भएमा सम्बन्धित निकायलाई बेरुजू रकम नियमित वा असुल गर्न लेखी पठाउने जस्ता जिम्मेवारी निर्वाह गर्दछ ।

३.२.५ बेरुजू फछ्यौट अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति : विभिन्न निकायबाट हुने बेरुजू फछ्यौट सम्बन्धी काम, कारवाहीमा प्रभावकारिता ल्याउन नेपाल सरकारले बेरुजू फछ्यौट अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति गठन गर्ने व्यवस्था आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ को नियम १०१ मा रहेको छ । मुख्य सचिवको अध्यक्षतामा गठन हुने उक्त समितिमा अर्थ मन्त्रालयका सचिव, संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयका सचिव र महालेखा नियन्त्रक सदस्य रहने तथा नेपाल सरकारले मनोनयन गरेको व्यक्ति सदस्य-सचिव रहने व्यवस्था छ । उक्त समितिले विभिन्न निकायबाट हुने बेरुजू फछ्यौट सम्बन्धी काम, कारवाहीको लेखाजोखा तथा मूल्याङ्कन गर्ने, कायम भएको बेरुजू कम फछ्यौट गर्ने वा फछ्यौट नगर्ने निकायका प्रमुखलाई समितिमा उपस्थित गराई छलफल गर्ने, त्यस्ता निकायका कार्यालय प्रमुख र कर्मचारीलाई कारवाहीको लागि सम्बन्धित मन्त्रालयलाई निर्देशन दिने, सम्बन्धित निकायलाई फछ्यौट गर्न आवश्यक निर्देशन दिने र फछ्यौट सम्बन्धी कारवाहीसुरु गरे नगरेकोवा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयमा पठाए नपठाएको सम्बन्धमा अनुगमन गर्ने लगायतका जिम्मेवारी निर्वाह गर्दछ ।

३.२.६ कुमारीचोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालय : सरकारी अड्डाको हिसाब जाँच तथा सरकारी बाँकी असुली सम्बन्धी काम, कारवाही गर्ने उद्देश्यले वि.सं. १८२८ मा स्थापना भएको कुमारी चोक अड्डा वि. सं. २०५० देखि कुमारीचोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको रूपमा एकीकृत भई सञ्चालनमा रहेको छ । कानून बमोजिम असुल हुन नसकेका सरकारी नगदी तथा जिन्सी असुल गर्ने, लगत कसिएका पुराना बेरुजू रकम असुल गर्ने र असुल हुन नसकेका रकम लगत कसी सरकारी बाँकी सरह असुल गर्ने जिम्मेवारी यस कार्यालयलाई तोकिएको छ । नेपाल सरकारको मिति २०६९/६/११ को निर्णयानुसार यस कार्यालयले २०५९/६० सम्मको बेरुजूको लगत राखी सोमध्ये सरकारी हानी नोक्सानी भएको र असुल उपर गर्नुपर्ने बाहेकका अन्य बेरुजू मन्त्रालय तथा निकाय प्रमुखले फछ्यौट गरेको आधारमा बेरुजू लगत कट्टा गर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

४. बेरूजू सिर्जना हुनुका कारण

सार्वजनिक आर्थिक प्रशासनमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता अभिवृद्धि गर्दै मुलुकमा सुशासन प्रवर्द्धनका लागि नेपाल सरकारले विभिन्न नीति तथा कार्यक्रमहरू तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ । सो को लागि बजेट तथा खर्च नियन्त्रण प्रणाली, नेपाल सार्वजनिक खर्च लेखामान (NPSAS), एकल कोष भुक्तानी (TSA), आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धी कानून, सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कानून, कर प्रशासनमा सुधार, एकीकृत राजस्व प्रणाली विकास लगायतका कार्यहरू भएका छन् । यद्यपि सरकारी नीति तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयन, कानूनको परिपालना तथा आर्थिक पारदर्शिता एवम् सार्वजनिक जफादेहितामा सुधार हुन नसक्दा वर्षेनि बेरूजूको बढोत्तरी भइरहेको छ । बेरूजू आफैँ सिर्जना हुने वा लेखापरीक्षकले आफ्नो साथबाट निकाल्ने विषय होइन । जिम्मेवार व्यक्तिले सरकारी आम्दानी खर्च गर्दा नियम सम्मत, मितव्ययी, दक्ष, प्रभावकारी र औचित्यपूर्ण तवरले गर्नुपर्ने र आफूले गरेको आर्थिक कारोबारको आन्तरिक जाँच गरी वा गराई ठिक छ भन्ने कुराको सुनिश्चितता गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्थालाई ध्यानमा राखी आर्थिक कारोबार नहुने गरेबाट बेरूजू सिर्जना हुने गरेको छ । लेखापरीक्षण गरिने सार्वजनिक निकायहरूको आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्था तथा आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभावकारी नहुनु, आर्थिक कार्यविधि तथा सार्वजनिक खरिद कानूनमा निर्धारित प्रावधानहरूको परिपालना नहुनु, सार्वजनिक निकायमा कार्यरत कर्मचारी/पदाधिकारीहरूले आफ्नो जिम्मेवारी र जवाफदेहिता पूरा नगर्नु, लेखापरीक्षणबाट औल्याइएका व्यहोराहरू सुधार तर्फ यथोचित ध्यान नदिनु, अनियमित कारोबार गर्ने जिम्मेवार कर्मचारी/पदाधिकारीलाई जवाफदेही गराई कारवाही नहुनु, कार्य सम्पादन मूल्याङ्कन र सम्पादित कार्यबीच तालमेल नहुनु, योग्यता र क्षमताको आधारमा कामको जिम्मेवारी नतोकिनु जस्ता कारणले बेरूजूसिर्जना हुने गरेको देखिन्छ । जसको कारणले सार्वजनिक आर्थिक अनुशासनको स्तर खस्कँदै गई वर्षेनि बेरूजूको आकार बढीरहेको स्थिति देखिन्छ । यस कुरालाई देहायका तथ्यले पुष्टि गर्दछ ।

महालेखापरीक्षकको ५६ औँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७५ अनुसार संघीय र प्रदेश सरकारी कार्यालय, स्थानीय तह, जिल्ला समन्वय समिति, अन्य समिति र संस्थातर्फ आ.व. २०७३/७४ सम्मको अद्यावधिक बेरूजू रु. २ खर्ब ९० अर्ब ५२ करोड ६७ लाख रहेकोमा २०७४/७५ सम्म बेरूजू रु. ३ खर्ब ७७ अर्ब ४८ करोड पुगेको छ । जुन गत वर्षभन्दा २९.९३ प्रतिशतले बढी हो ।

त्यस्तै संघीय सरकारी निकायतर्फ विगत ३ वर्षको लेखापरीक्षण र बेरूजू अङ्कको तुलनात्मक स्थिति अध्ययन गर्दा ५४ औँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७३ मा रु. ८८ अर्ब ८५ करोड ५९ लाख, ५५ औँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४ मा रु. ९४ अर्ब ८१ करोड ५४ लाख र ५६ औँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७५ मा रु. १ खर्ब, ६ अर्ब ३३ करोड ७९ लाख बेरूजू कायम भएको देखिन्छ ।

त्यस्तै संघ, प्रदेश, स्थानीय तह, जिल्ला समन्वय समिति, अन्य समिति र संस्थातर्फको विगतको बेरूजूका अतिरिक्त लेखापरीक्षण बक्यौता, राजस्व बक्यौता, सोधभर्ना लिनुपर्ने वैदेशिक अनुदान तथा ऋण रकमका सम्बन्धमा समयमा नै कारवाही गरी टुङ्गो लगाउनुपर्ने अद्यावधिक रकम रु. ३ खर्ब ६ अर्ब १८ करोड पुगेको छ । उक्त रकम गत वर्षभन्दा ४६.११ प्रतिशतले बढेको देखिन्छ ।

सार्वजनिक आर्थिक कारोबार तथा सोसँग सम्बन्धित क्रियाकलापहरूमा बेरुजू सिर्जना हुनु तथा वर्षेनि यसमा बढोत्तरी हुँदै जानुका कारणहरू निम्नानुसार छन्:

(क) **बजेट अनुशासन कायम हुन नसक्नु** : बजेट तथा खर्च व्यवस्थापन प्रणालीमा रहेका निम्नानुसारका कमी, कमजोरीले बजेट अनुशासन कायम हुन सकेको छैन ।

- अर्थ विविध शीर्षकमा एकमुष्ट रकम राखेर रकमान्तर गरी खर्च गर्ने गरेको,
- सबै वैदेशिक सहायता बजेटमा समावेश हुने नगरेको तथा लेखापरीक्षण गराउने नगरेको,
- स्रोत फरकपारी निकास एवं खर्च गर्ने गरेको,
- वर्षान्तमा खर्चको आकार वृद्धि हुने गरी निकास एवं खर्च गर्ने गरेको,
- स्वीकृत बेगर बहुवर्षीय ठेक्का गरी दायित्व सिर्जना गर्ने गरेको,
- पूँजीगत खर्च अपेक्षित रूपमा परिचालन नभएको,
- वर्षान्तमा कोष, समिति, संगठित संस्थामा खर्च हुन नसक्ने गरी ट्रान्सफर गर्ने गरेको,
- आर्थिक कार्यविधि कानून प्रतिकूल हुने गरी रकमान्तर गर्ने र बजेटभन्दा बढी खर्च गर्ने गरेको,
- पूँजीगत खर्च न्यून हुने गरेको,
- विभिन्न प्रकारका अनुदानको अनुगमन कमजोर रहेको ।

(ख) **आन्तरिक नियन्त्रण, जिम्मेवारी र जवाफदेहिताको कमी** : आन्तरिक नियन्त्रण, जिम्मेवारी र जवाफदेहिता सम्बन्धमा रहेका निम्नानुसारका कमी, कमजोरीका कारणले बेरुजू सिर्जना हुने गरेको छ:

- लेखापरीक्षण नगराउने, लेखापरीक्षणबाट कायम भएका बेरुजू समयमै असुल, फछ्यौट नगर्ने जिम्मेवार व्यक्तिलाई आवश्यक कारवाही हुने नगरेको,
- समान प्रकृतिका बेरुजूको पुनारावृत्ति भैरहने अवस्था रहेको,
- आन्तरिक लेखापरीक्षण विश्वसनीय र प्रभावकारी नभएको,
- सञ्चितकोषको लेखा र एकल खाता कोषले सबै कारोबार नसमेटेको,
- आयोजना तथा कार्यालय प्रमुखहरू सँगको कार्यसम्पादन सम्भौताको प्रभावकारी कार्यान्वयन नभएको,
- सार्वजनिक सम्पत्तिको संरक्षण र उपयोग प्रभावकारी नभएको,
- नेपाल वित्तीय प्रतिवेदन मान (NFRS) कार्यान्वयनमा आउन नसकेको,
- सबै निकायमा कम्प्युटरमा आधारित लेखाप्रणाली लागू हुन नसकेको,
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सबल नभएको, जिम्मेवार व्यक्तिबाट अनुगमन निरीक्षण हुने नगरेको,

(ग) **सार्वजनिक खरिद कारवाहीकानून सम्मत र प्रभावकारी नहुनु** : सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा रहेका निम्न कमी, कमजोरीका कारणले बेरुजू सिर्जना हुने गरेको छ:

- निर्धारित समयमा सर्भे, लागत अनुमान तथा ठेक्का व्यवस्था नहुने,
- ठेक्काको काम म्यादभित्र सम्पन्न नगरी म्याद थप गर्दै जाने प्रवृत्ति रहेको,
- म्यादभित्र कार्य सम्पन्न नगर्नेलाई कारवाही नभएको,
- समयमा काम सम्पन्न नगरेकोमा पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति असुल हुने नगरेको,
- विद्युतीय खरिद प्रणाली पूर्ण रूपमा लागू नभएको,
- खरिद कार्यलाई टुक्राचाई प्रतिस्पर्धा सीमित गर्ने गरेको,
- आवश्यकता विश्लेषण र प्राविधिक पुष्ट्याई बेगर भेरिएसन आदेश जारी हुने गरेको,

- डिजाईन/लागत अनुमान यथार्थपरक नहुने गरेको जसको कारण पटक पटक म्याद थप र भेरिएशनको अवस्था आउने गरेको,
- मूल्य सूचकांक फरक पारी तथा सम्झौताको शर्त विपरित मूल्य समायोजन भुक्तानी दिने गरेको,
- जटिल प्राविधिक पक्ष समावेश भएका निर्माण कार्य समेत उपभोक्ता समितिबाट गराउने गरेको,
- निर्माण तथा खरिद कार्यमा निर्धारित गुणस्तर कायम गर्ने पक्षमा कमी रहेको ।

(घ) **आयोजना व्यवस्थापन प्रभावकारी नहुनु** : निम्न कमी, कमजोरीका कारणले आयोजना व्यवस्थापनमा प्रभावकारी र उपलब्धिमूलक हुन सकेको छैन:

- सम्भाव्यता अध्ययन, लागत लाभ विश्लेषण, विस्तृत आयोजना प्रतिवेदन लगायतका आयोजना पूर्वतयारी सम्बन्धी पर्याप्त गृहकार्य हुने नगरेको,
- आयोजनाको वस्तुनिष्ठ प्राथमिकीकरण हुने नगरेको,
- उपलब्धि मापन गर्न समेत कठिनाइ हुने किसिमका टुक्रे आयोजना सञ्चालन हुने गरेको,
- प्राथमिकता प्राप्त आयोजनाहरू समेत पर्याप्त बजेटको अभावमा अधुरो रहेका,
- राष्ट्रिय गौरवका कतिपय आयोजना योजनाबद्ध तवरले सञ्चालन नभएको,
- प्रदेश तथा स्थानीय तहमा हस्तान्तरण भएका आयोजनामा बजेट विनियोजन नभएको,
- कार्यक्रम, आयोजनाहरूमा कार्यक्षमता र समन्वयको कमीले लक्ष्यअनुसार प्रगति हुने नगरेको,
- वैदेशिक सहायताको न्यून उपयोग भएको,
- आयोजनाको समय र लागत वृद्धि भएको,
- आयोजनाहरूमा परामर्शदाता उपरको निर्भरता नघटेको,
- अस्वाभाविक अनुपात र महँगो परामर्श सेवा खर्चले आयोजनाको लागत बढ्ने गरेको ।

(ङ) **राजस्व प्रशासनमा अपेक्षित सुधार हुन नसक्नु** : आयकर प्रणालीलाई खुला एवं उदार अर्थतन्त्र अनुकूल हुने गरी वैज्ञानिक, व्यवस्थित, लेखामा आधारित बनाउने एवं अन्तर्राष्ट्रिय कर प्रणालीसँग आवद्ध गर्ने जस्ता उद्देश्यबाट आयकर ऐन, २०५८ को तर्जुमा भई कार्यान्वयनमा आएको करिब दुई दशक भए तापनि कर प्रणाली तथा प्रशासनमा अपेक्षित सुधार हुन सकेको देखिँदैन । यसका कारणहरू निम्न लिखित रहेका छन्:

- करको आधार संरक्षण एवं दायरा विस्तार हुन नसकेको,
- करोडौंको कारोबार गर्ने व्यवसाय पनि करको दायरामा नआएको,
- कर कानून परिपालना स्तर कमजोर रहेको, सो को प्रभावकारी अनुगमन तथा नियन्त्रण हुन नसकेको,
- उद्योगी, व्यवसायीहरूले यथार्थ कारोबार नदेखाएबाट घटी कर असुल भएको,
- उद्योगी, व्यवसायीहरूमा आय कम देखाउने तथा खर्च कट्टी बढी दाबी गर्ने प्रवृत्ति रहेको,
- व्यवसायको नाममा लिएको कर्जाको प्रयोग अन्यत्र हुने गरेको तर सोको ब्याज खर्च आयबाट कट्टी गर्ने गरेको,
- भन्सार बिन्दु तथा बजारमा न्यून बीजकीकरणको नियन्त्रण नभएको,
- राजस्व छुट र वक्यौता बढ्दै गएको, वक्यौता हिसाब यकिन नभएको,
- विवरण पेश नगर्ने (नन फाइलर) करदाता र मूल्यअभिवृद्धि कर क्रेडिट रकम उच्च रहेको,
- फरक भन्सार दरबन्दी लगाएबाट कम राजस्व असुल हुनेगरेको,
- कर प्रशासनको अनुगमन र कर परीक्षणको गुणस्तर कमजोर रहेको ।

(च) सेवा प्रवाह प्रणाली चुस्त, दुरुस्त हुन नसक्नु : निम्न कमी, कमजोरीका कारणले सेवा प्रवाह व्यवस्थापन छरितो र प्रभावकारी हुन सकेको छैन:

- कतिपय निकायमा दरबन्दी अनुसार पदपूर्ति नभएबाट सेवा प्रवाहमा असर परेको,
- सरकारी उपकरण र भौतिक पूर्वाधारको समुचित उपयोग हुन नसकेको,
- सार्वजनिक निकायहरूमा टोकन प्रणाली लागू नभएको, मध्यस्थ मार्फत् सेवा लिनु पर्ने अवस्था रहेको,
- विद्युतीय माध्यमबाट सेवा प्रवाह गर्न हुन नसकेको,
- सार्वजनिक सुनुवाई र गुनासो व्यवस्थापन प्रभावकारी नभएको,
- समय, लागतको विश्लेषण गरी सेवाको मूल्य निर्धारण हुन नसकेको,
- खाद्य पदार्थ र औषधीको गुणस्तर सन्तोषजनक नरहेको,
- गुनासो सुनुवाई प्रणाली प्रभावकारी नभएको ।

प. बेरुजूका प्रभावहरू

सार्वजनिक आर्थिक कारोबारमा पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, विधिको पालनाका माध्यमबाट स्रोत साधनको मितव्ययी, कुशल र प्रभावकारी प्राप्ति तथा उपयोग, आर्थिक अनियमितता तथा दुरुपयोग, हानी नोक्सानी भए, नभएको परीक्षण गरी निश्चित हदसम्मको आश्वस्तता (Reasonable Assurance) प्रदान गर्नु लेखापरीक्षणको उद्देश्य रहेको हुन्छ । उक्त उद्देश्य पूर्तिका लागि गरिने आर्थिक कारोबार तथा सोसंग सम्बन्धित क्रियाकलापहरूको परीक्षण गर्ने क्रममा कुनै कारोबार ऐन, कानून, कार्यविधि, प्रक्रिया वा स्थापित मापदण्ड र सिद्धान्त प्रतिकूल हुने गरी गरेको अवस्थामा बेरुजू कायम हुन्छ । राज्यको शासकीय प्रणालीका विविध आयामहरूमा अनियमित तवरले काम, कारवाहीहरू सञ्चालन गर्ने प्रवृत्ति बढ्दै जाँदा वर्षेनि बेरुजूको आकार पनि बढ्दै गएको देखिन्छ । तर बेरुजू असुल, फछ्यौटको काम कारवाही अपेक्षित गतिमा हुन सकेको देखिँदैन । बेरुजू आफैँमा भ्रष्टाचार नभए तापनि यो भ्रष्टाचारको प्रस्थान बिन्दु वा सूचक हो । लेखापरीक्षणबाट एउटा निश्चित आधार तथा प्रमाणको आधारमा बेरुजू अँल्याइने हुँदा भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको नियन्त्रण, अनुसन्धान तथा कारवाही गर्ने निकायहरूले समेत हालका दिनमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदन र सोमा उल्लिखित बेरुजूलाई पनि भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको अनुसन्धानको एक महत्वपूर्ण आधारको रूपमा लिने गरेको पाइन्छ । सार्वजनिक वित्तीय क्रियाकलापमा अनियमितता र बेरुजू बढ्दै जाने तर समयमै असुल, फछ्यौट नहुने तथा जिम्मेवार व्यक्तिलाई कानून बमोजिम कारवाही नहुने अवस्थाले मुलुकमा आर्थिक अनुशासन र वित्तीय जवादेहीको अवस्था खस्कँदै जाने, दण्डहीनता बढ्दै जाने र अन्ततः विकास, सुशासन र समृद्धि हासिल गर्ने राष्ट्रिय लक्ष्यमा नै आघात पर्ने स्थिति सिर्जना हुन जान्छ । बेरुजूले समग्र राज्य प्रणालीमा पार्ने प्रभाव/असरहरूलाई देहाय अनुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छ:

- आर्थिक अनुशासन, पारदर्शिता र वित्तीय जवादेहितामा ह्रास आउने,
- मुलुकमा भ्रष्टाचार, दुराचार तथा वित्तीय अपराध बढ्दै जाने,
- भ्रष्टाचार व्याप्त रहेको मुलुकमा सामाजिक, राजनैतिक तथा सांस्कृतिक मूल्य, मान्यतामा ह्रास आउने,
- मुलुकको समृद्धि, विकास, शासकीय परिपाटी र सेवा प्रवाहमा नकारात्मक असर पार्ने,
- जनमानसमा सार्वजनिक निकायहरूप्रतिको विश्वसनीयता घट्दै जाने,

- कानूनको परिपालना स्तर खस्कंदै जाने,
- बेरुजू हुने गरी काम कारवाही गर्ने तथा समयमा असुल, फल्लुयौट नगर्ने प्रवृत्तिले दण्डहीनताले प्रश्रय पाउने,
- अनौपचारिक अर्थतन्त्र मौलाउँदै जाने र आर्थिक अपराधले प्रश्रय पाउन सक्ने,
- अनौपचारिक अर्थतन्त्र र आर्थिक अपराधसँगै सामाजिक तथा भौतिक पूर्वाधार लगानीमा स्रोत, साधनमा संकुचन आई मुलुकको आर्थिक समृद्धि र विकासमा नकारात्मक प्रभाव पर्ने,
- बेरुजुजन्य र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापले सिर्जना गर्ने अनौपचारिक अर्थतन्त्र र भ्रष्टाचारका कारण स्रोत साधनमा संकुचन, पूँजी निर्माणमा न्यूनता, आर्थिक क्षमतामा ह्रास जस्ता प्रभावका कारणले आर्थिक परनिर्भरता बढ्न गई राष्ट्रिय अर्थतन्त्र कमजोर हुन जाने,
- बढ्दो बेरुजू र भ्रष्टाचारको प्रभावले आर्थिक असमानता, सामाजिक साँस्कृतिक मूल्य, मान्यताहरूको ह्रास, राजनीतिमा अपराधीकरण र अपराधमा राजनीतिकरण हावी हुने अवस्था सिर्जना भई सरकारप्रतिको विश्‍सनीयतामा नै आँच आउने र सरकारको वैधतामाथि नै संकट उत्पन्न हुन सक्ने खतरा रहने ।

६. बेरुजू रोकथाम वा न्यूनीकरणका उपायहरू

राज्यको स्रोत, साधनको प्राप्ति तथा उपयोगमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता, वितीय अनुशासनको पालना गरी आर्थिक कारोबारमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता एवं प्रभावकारिता प्रवर्द्धनबाट नतिजामा आधारित कार्य सम्पादन आजको आवश्यकता हो । मुलुक संघीय संरचनामा रुपान्तरित भई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा जनप्रतिनिधिको उपस्थिति भइसकेको अवस्थामा जनचाहनाअनुसार राजस्व संकलन, विकास निर्माण र सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता आउन सकेको छैन । यस्ता पक्षहरूमा सुधार गरी बेरुजू हुन नदिन वा न्यून गर्न देहायका पक्षहरूमा सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

६.१ बजेट तथा खर्च व्यवस्थापनमा सुधार : बजेट तथा खर्च व्यवस्थापनमा निम्नानुसारका सुधार गरी व्यवस्थित र प्रतिफलमुखी बनाउनु पर्ने देखिन्छ:

- दीर्घकालीन, उच्च प्रतिफलयुक्त र रोजगारी सिर्जना गर्ने खालका योजनाहरू छनौट तथा प्राथमिकीकरण गर्ने,
- प्राथमिकता प्राप्त योजनाहरूमा स्रोतको सुनिश्चितता गर्ने, सहायता प्राप्तको सुनिश्चितता गर्ने,
- त्रिवर्षीय खर्च प्रक्षेपण समेतको आधारमा गरिबी निवारण, लैङ्गिक र दीगो विकासका लक्ष्य प्राप्त हुने गरी प्रतिफलमुखी क्षेत्रमा बजेट विनियोजन गर्ने,
- बजेट खर्च गर्दा मितव्ययिता र दक्षता कायम गरी अनुत्पादक खर्च नियन्त्रण गर्ने,
- बजेट तथा खर्च व्यवस्थापनलाई कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन एवं सम्बन्धित कर्मचारीको वृत्ति विकाससँग आवद्ध गरी उचित दण्ड पुरस्कारको व्यवस्था गर्ने,
- सबै वैदेशिक सहायतालाई राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा आवद्धगर्दै अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाले खर्च गर्ने परिपाटी नियन्त्रण गर्ने,
- वैदेशिक सहायता परिचालनको पूर्णउपयोग गर्दै खर्च रकम समयमा सोधभर्ना प्राप्त गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने ।

६.२ आयोजना व्यवस्थापन सुधार : आयोजना व्यवस्थापनमा निम्नानुसारका सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ:

- आयोजना निर्माणको लागि आवश्यक स्रोत साधनको उपलब्धता एवं निर्माण व्यवसायीको क्षमता विश्लेषण गरी राष्ट्रिय निर्माण क्षमताको निर्धारण गर्ने,
- आयोजना छनौटमा वस्तुपरक र वैज्ञानिक प्रक्रियाको अवलम्बन गर्ने,
- राष्ट्रिय गौरवका आयोजना तथा अन्य विकास निर्माण कार्यमा देखिएका समस्या समाधान गर्दै समयमै सम्पन्न गरी आयोजनाको समय तथा लागत वृद्धि हुने अवस्थामा सुधार गर्ने,
- नतिजामुखी सूचकको आधारमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गरी आयोजना प्रमुखलाई जिम्मेवार बनाउने एवं अनुगमन मूल्याङ्कन प्रणालीलाई थप प्रभावकारी बनाउने ।

६.३ सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन सुधार : सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा सुधार गरी बेरुजू हुन नदिन वा सोमा न्यूनता ल्याउन देहायका पक्षमा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ:

- निर्धारित समयमा सर्भे, लागत अनुमान तथा ठेक्का व्यवस्था गर्ने,
- ठेक्काको काम म्यादभित्र सम्पन्न नगरी म्याद थप गर्दै जाने प्रवृत्तिको अन्त्य गर्ने,
- उचित आधार र कारण बेगर तोकिएको म्यादभित्र कार्य सम्पन्न नगर्ने निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता वा परामर्शदातालाई कानून बमोजिम कारवाही गर्ने,
- निजहरूको लापरवाहीको कारणले तोकिएको समयमा काम सम्पन्न नगरेकोमा पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति असुल गर्ने,
- विद्युतीय खरिद प्रणाली पूर्ण रूपमा लागू गर्ने,
- खरिद कार्यलाई टुक्राचाई प्रतिस्पर्धा सीमित गर्ने प्रवृत्तिको अन्त्य गर्ने,
- सम्भाव्यता अध्ययन, डिजाईन तथा लागत अनुमानमा पर्याप्त समय दिई यथार्थपरक बनाउने जसले गर्दा पटक पटक म्याद थप र भेरिएशन गर्नुपर्ने अवस्थाको अन्त्य होस्,
- आवश्यकता, औचित्य र पर्याप्त पुष्ट्याईको आधारमा मात्र निर्माण ठेक्काको म्याद थप तथा भेरिएशन स्वीकृत गर्ने,
- निर्धारित मूल्य सूचकांक तथा सम्भौताको शर्त बमोजिम मात्र मूल्य समायोजन भुक्तानी दिने,
- श्रममूलक र जटिल प्राविधिक पक्ष समावेश नभएका योजनाहरू मात्र उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट गराउने,
- निर्माण सामग्री तथा उपकरणहरूको विश्वसनीय प्रयोगशाला परीक्षणको प्रबन्ध गरी निर्माण तथा खरिद कार्यमा निर्धारित गुणस्तर कायम गर्ने,
- एण्ड बिल्ट ठेक्कामा लागत अनुमान तयार गर्ने नर्म्स, बोलपत्र सम्बन्धी कागजात, मूल्य समायोजन लगायतका विषयमा स्पष्ट कानूनी व्यवस्था गर्ने ।

६.४ राजस्व प्रशासनमा सुधार : राजस्व प्रशासनमा प्रभावकारिता ल्याई बेरुजुमा न्यूनता ल्याउनका लागि सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा निम्नानुसारका सुधार गर्नु पर्दछ:

- राजस्वको प्रक्षेपण प्रणालीमा सुधार, कर तथा गैरकरका दरहरूलाई समसामयिक बनाई राजस्वको लक्ष्य निर्धारण गर्नुपर्ने,
- व्यावसायिक कारोबार गर्ने सबैलाई करको दायरामा ल्याउनुपर्ने,
- कर परिपालनाको स्तर बढाउने एवं कर परीक्षणको दायरा बढाउदै लानुपर्ने,
- भन्सार मूल्याङ्कनलाई यथार्थपरक बनाई सूचना प्रविधिमा फर्त् सबै नियमनकारी निकायमा अन्तर आवद्धता गर्ने, भन्सार दरबन्दी व्याख्यालाई थप स्पष्ट गर्नु पर्ने,
- बिलिङ्ग सफ्टवेयरको प्रभावकारी कार्यान्वयन गरी आन्तरिक राजस्व विभागसँग लिङ्ग हुने व्यवस्था मिलाउने,

- पटके निर्णयबाट दिने राजस्व छुटको असर विश्लेषण गरी आवश्यक पुनरावलोकन गर्ने,
- सबै पेशा र व्यवसाय गर्नेलाई स्थायी लेखा नम्बर उपलब्ध गराउने व्यवस्था मिलाउने,
- आयात निर्यात, घरजग्गा, वस्तु तथा सेवाको बिक्रीमा न्यून बीजकीकरण र न्यून मूल्याङ्कन नियन्त्रण गर्ने,
- अन्तर निकाय सूचना आदान प्रदान गर्दै सबै पेशा तथा व्यवसायलाई करको दायरामा ल्याउने,
- निश्चित रकमभन्दा बढीको शेयर, घरजग्गा तथा सम्पत्ति खरिद गर्दा कर चुक्ता पेश गर्नेव्यवस्था मिलाउने,
- कर विवादलाई समयमै निरूपण गर्ने, राजस्व वक्यौता कडाइका साथ असुली गर्ने,
- कर प्रयोजनको लागि ऋण पूँजीको अनुपात निर्धारण गर्नुपर्ने,
- सामाजिक संजाल, सोसियल मिडिया, अनलाइन व्यवसाय लगायत विद्युतीय कारोबारमा कर लिने गरी कानूनी व्यवस्था गर्नु पर्ने ।

६.५ वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार : वित्तीय व्यवस्थापनमासुधारका लागि देहायका पक्षमा ध्यान दिनु पर्दछ:

- सार्वजनिक जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता अभिवृद्धि गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्न हालै जारी भएको आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनतथा आर्थिक प्रशासनसँग सम्बन्धित अन्य कानूनहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने,
- सार्वजनिक क्षेत्रका नियन्त्रक र नियन्त्रित निकाय तोकी जिम्मेवारी र जवाफदेहिताको निर्धारण गर्ने,
- प्रत्येक मन्त्रालयमा लेखापरीक्षण समितिको गठन गर्ने,
- निर्माण कार्यको पेशकीको सीमा घटाउने र पेशकीमा ब्याज लिने व्यवस्था गर्ने, पेशकी दिँदा कार्य प्रगतिको आधारमा किस्ताबन्दीमा दिने व्यवस्था गर्ने,
- परामर्श सेवामा कार्यसम्पादन जमानतको व्यवस्था गर्ने,
- सबै कार्यालयले प्रयोग गर्ने मसलन्द लगायतका सामग्रीमा एकीकृत ठेक्का व्यवस्थापनबाट दर निर्धारण गर्ने,
- म्याद थप सम्बन्धी व्यवस्थाको अधिकतम सीमा निर्धारण गर्ने र निर्माण कार्यको त्रुटि सच्याउने अवधि थप गर्नेगरी कानूनमा सुधार गर्ने,
- निर्माण स्थलको निर्धारण तथा तयारी, मुआब्जा वितरण, विस्तृत ड्रइङ डिजाइन जस्ता निर्माण पूर्वका सम्पूर्ण तयारीपछि मात्र बोलपत्र आह्वान गर्ने,
- आयोजना पूर्व तयारीका आवश्यक कार्य नगरेको कारणबाट समयमै आयोजनाहरूको कार्यसम्पन्न हुन नसकेकोमा जिम्मेवार कर्मचारी/पदाधिकारीलाई जिम्मेवार गराउने
- खरिद सम्झौताको म्याद थप भएको अवस्थामा मूल्य समायोजन प्रदान नगर्ने कानूनी व्यवस्था गर्ने,
- निर्माण कार्यको त्रुटिपूर्ण ड्रइङ, डिजाइन वा लागत अनुमान तयार गर्ने र स्वीकृत गर्नेलाई जिम्मेवार बनाउने आधार र मापदण्ड सहितको कानूनी व्यवस्था गर्ने,
- निर्माण व्यवसायीले आफ्नो पूँजी, उपकरण, जनशक्तिको आधारमा लिनसक्ने कामको अनिवार्य घोषणा गर्न लगाई क्षमताभन्दा बढी काम हुने देखिएमा बोलपत्र अमान्य हुने कानूनी व्यवस्था गर्ने ।

६.६ वित्तीय उत्तरदायित्व/जवाफदेहिता पालनस्तर वृद्धि गर्ने : वित्तीय उत्तरदायित्व/जवाफदेहिता पालनास्तर वृद्धि गर्ने निम्न पक्षमा ध्यानदिनु पर्दछ :

- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट सम्पादित कार्यको सम्पूर्ण जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व सम्बन्धित निकायको लेखा उत्तरदायी अधिकृत हुने व्यवस्थालाई प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने,
- निर्वाचित/मनोनित पदाधिकारीबाट भएको निर्णय प्रति उत्तरदायी बनाउने,
- सार्वजनिक संस्थान र निश्चित रकमभन्दा माथिका आयोजना सञ्चालनका सूचकहरू तयार गरी सोका आधारमा कार्यसम्पादन सम्भौता गर्ने,
- सो अनुसार संस्थान प्रमुख तथा आयोजना प्रमुखको नियुक्ति, निश्चित तह भन्दा माथि कार्यरत कर्मचारी तथा राजनैतिक पदाधिकारीको वित्तीय उत्तरदायित्व पालना स्थितिको नियमित र आवधिक मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने,
- लेखा विवरण पेश नगर्ने, आन्तरिक तथा अन्तिम लेखापरीक्षण नगराउने पदाधिकारीलाई विभागीय कारवाही हुने व्यवस्था गर्ने,
- वित्तीय व्यवस्थापन पक्षसँग सम्बन्धित विषयमा नियमनकारी निकायबीच सूचना आदान प्रदान गर्न प्रभावकारी संयन्त्रको विकास गर्ने ।

६.७ लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन प्रणालीमा सुधार : लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन प्रणालीमा सुधार गरी यसलाई सुदृढ र नतिजामुखी बनाउन निम्न पक्षमा ध्यान दिनु पर्दछ:

- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा सार्वजनिक क्षेत्रको लागि नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान (NEPSAS) पूर्णरूपमा कार्यान्वयनमा ल्याउने,
- अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्डको आधारमा लेखा तथा लेखाङ्कन प्रणाली अद्यावधिक गर्ने,
- लेखांकनका लागि प्रयोगमा रहेको कम्प्युटरमा आधारित एकीकृत सरकारी लेखाप्रणाली (C-GAS) का अतिरिक्त प्रदेश तथा स्थानीय तहको कारोबार समेतलाई समेट्ने एकीकृत प्रतिवेदनको सफ्टवेयर लागू गर्ने,
- प्रदेश तथा स्थानीय तहको आम्दानी र खर्चलाई संघीय वित्तीय प्रतिवेदनमा एकीकृत हुने व्यवस्था मिलाई एकीकृत वित्तीय प्रतिवेदन तयार गर्ने।

६.८ आन्तरिक नियन्त्रण तथा आन्तरिक लेखापरीक्षणमा सुधार: आन्तरिक नियन्त्रण तथा आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई विश्वसनीय र प्रभावकारी बनाउनदेहायका पक्षमा सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ:

- संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहले आफ्नो कार्य प्रकृतिअनुसार क्षेत्रगत आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र आचारसंहिता निर्माण गरी कार्यान्वयन र सोको निरन्तर अनुगमन गर्ने व्यवस्था मिलाउने,
- आन्तरिक लेखापरीक्षणको कार्यात्मक स्वतन्त्रता कायम हुनेगरी संगठनात्मक व्यवस्था, पेशागत सक्षमता, मार्गदर्शन, मानदण्ड, निर्देशिकाको कार्यान्वयन, क्षमता अभिवृद्धि तथा सुपरीवेक्षण मार्फत् आन्तरिक लेखापरीक्षणको प्रभावकारिताको अभिवृद्धि गर्ने ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षणले नियमितता एवं आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रभावकारिता सम्बन्धमा ध्यान दिने गरी आन्तरिक लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, सुपरीवेक्षण, गुणस्तर, पुनरावलोकन गर्ने व्यवस्था मिलाउने,
- सरकारी र अन्य क्षेत्रका सबै सार्वजनिक निकायहरूको आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई सञ्चालन र व्यवस्थापकीय जिम्मेवारीबाट अलग गरी स्वतन्त्र र पेशागत बनाउन संगठनात्मक संरचनामा समेत सुधार गर्ने ।

६.९ अन्तिम लेखापरीक्षणमा सुधार : वित्तीय व्यवस्थापन पारदर्शिता, जवाफदेहिता र निष्ठा प्रवर्द्धन गर्न अन्तिम लेखापरीक्षणमा देहायको सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ:

- लेखापरीक्षण सम्बन्धी नीति, मानदण्ड र कार्यविधिलाई अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास समेतको आधारमा अद्यावधिक गर्दै जानुपर्ने,
- लेखापरीक्षकको पेशागत ज्ञान, सीप र क्षमता अभिवृद्धिका लागि नियमित रूपमा तालिम, प्रशिक्षण कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नुपर्ने,
- लेखापरीक्षकमा उच्च नैतिकता एवं सदाचारितामा द्वास आउन नदिई लेखापरीक्षणको गुणस्तरीयता अभिवृद्धि गर्नुपर्ने,
- स्वीकृत मानदण्ड तथा मार्गदर्शनका आधारमा उस्तै प्रकृतिका कारोबारको बेरुजू औँल्याउने, बेरुजूलाई सैद्धान्तिक तथा लगती कायम गर्ने कार्यमा लेखापरीक्षकहरूबीच एकरूपता कायम गर्ने,
- लेखापरीक्षणको गुणस्तर नियन्त्रण र गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन व्यवस्थालाई थप प्रभावकारी बनाउनुपर्ने,
- लेखापरीक्षण योजना तथा कार्यक्रमलाई निकायको कारोबारको प्रकृति, आकार र जोखिमको मात्राको आधारमा यथार्थपरक, वस्तुनिष्ठ र कार्यान्वयन योग्य बनाउने,
- लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तथ्यमा आधारित, स्पष्ट र सन्तुलित हुनुपर्ने,
- विद्यमान संघीय संरचना अनुरूप प्रदेश तहसम्म कार्यालयको भौगोलिक उपस्थितिको लागि कार्यालयको विद्यमान सांगठनिक संरचना विस्तार गर्नुपर्ने,

६.१० प्रदेशको वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार : प्रदेश तहको वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार एवं स्रोत साधनको उपयोगलाई प्रभावकारी बनाउन देहायका पक्षमा सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ:

- प्रदेश तहको वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार गर्न खर्च प्रणालीमा सुधार गर्दै बजेट विनियोजन, खर्च र उपलब्धिलाई कार्य सम्पादन मूल्याङ्कनसँग आवद्ध गर्ने,
- अनुत्पादक खर्च नियन्त्रण गर्ने प्रदेश गौरवका आयोजना र प्राथमिकता प्राप्त आयोजना छनौट गरी कार्यान्वयन गर्ने,
- नेपालको संविधान बमोजिम प्रदेशस्तरबाट निर्माण हुने कानून संघीय कानूनसँग सामन्जस्यता हुने गरी निर्माण गर्ने,
- निर्वाचित पदाधिकारीहरूको सेवा सुविधा सम्बन्धमा एकरूपता हुने गरी मापदण्ड तयार गरी लागू गर्नुपर्ने,
- प्रचलित कानून बमोजिम कार्य सम्पादन गर्न आ-आफ्नो कामको प्रकृति अनुसारको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी लागू गर्ने
- सेवाग्राहीको समय र लागत घटाउन उपयुक्त सेवा प्रवाह प्रणालीको अवलम्बन गर्ने,
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ बमोजिम अधिकार क्षेत्र अन्तर्गत पर्ने विषयमा राजस्व संकलनलाई प्रभावकारी बनाउने,
- महालेखापरीक्षकबाट स्वीकृत ढाँचामा प्रदेश तहको संचित कोष हिसाब तयार गर्ने,
- प्रदेश तहको वार्षिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन प्रदेश सभा मार्फत् प्रदेश सार्वजनिक लेखा समितिमा प्रस्तुत गरी छलफल गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।

६.११ स्थानीय तहको वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार : स्थानीय तहको वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार एवं स्रोत साधनको उपयोगलाई प्रभावकारी बनाउन देहायका पक्षमा सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ:

- तोकिए बमोजिम ऐन तथा कानून निर्माण गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनुका अतिरिक्त संघीय सार्वजनिक खरिद कानूनको परिपालना गर्नुपर्ने,
- आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र पर्ने विषयसँग सम्बन्धित क्षेत्रमा राजस्व संकलन गर्ने सम्बन्धमा राष्ट्रिय मापदण्ड तयार गरी सबै स्थानीय तहले एकरूपता हुने गरी आन्तरिक आय संकलनलाई व्यवस्थित, प्रभावकारी र विश्वसनीय बनाउने,
- स्थानीय तहको वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार एवं स्रोत साधनको उपयोगलाई प्रभावकारी बनाउन बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन र खर्च व्यवस्थापनमा सुधार गर्दै बजेट विनियोजन, खर्च र उपलब्धिलाई कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनसँग आवद्ध गर्ने,
- अनुत्पादक खर्च नियन्त्रण गर्ने मापदण्ड बनाई लागू गर्ने, टुक्रे र साना आयोजनामा बजेट छर्ने प्रवृत्ति नियन्त्रण गरी प्राथमिकता प्राप्त, छिटो प्रतिफल दिने र रोजगारी सिर्जना गर्ने खालका आयोजनामा लगानी गर्ने,
- नेपालको संविधान बमोजिम स्थानीय स्तरबाट निर्माण हुने कानून संघीय कानूनसँग सामन्जस्यता हुने गरी निर्माण गर्ने,
- स्थानीय तहबाट उपभोक्ता समिति मार्फतभएको कार्य, त्यसको गुणस्तर तथा लागत सहभागिता सम्बन्धमा प्रभावकारी अनुगमन हुनुपर्ने,
- जनसहभागिता आवश्यक नपर्ने जटिल प्रकृतिको मेशिनरी तथा प्रविधिको प्रयोग गर्नुपर्ने कार्य र सामान खरिद केन्द्रित योजनामा उपभोक्ता समितिको मार्फत नगराई पेशागत दक्षता भएका व्यावसायिक फर्महरू मार्फत प्रतिस्पर्धात्मक विधिबाट गर्नुपर्ने,
- सामाजिक सुरक्षा भत्ता प्राप्त गर्ने लाभग्राहीको अभिलेख अद्यावधिक र लगत कट्टा गर्ने पद्धतिलाई व्यवस्थित र विश्वसनीय बनाउनुपर्ने, उक्त बैकिङ्ग प्रणाली मार्फत वितरण गर्ने, गराउने,
- सबै पदाधिकारीहरूको सेवा सुविधा सम्बन्धमा एकरूपता हुने गरी मापदण्ड तयार गरी लागू गर्ने,
- स्थानीय तहको बेरुजू फछ्यौट गर्ने प्रयोजनको लागि स्वार्थ बाझिने व्यवहार हुन नदिने प्रक्रिया अवलम्बन गर्नुपर्ने,
- महालेखापरीक्षकको स्वीकृत ढाँचामा स्थानीय तहको संचित कोष हिसाब तयार गर्ने एवं स्थानीय तहको बेरुजू फछ्यौट गर्ने प्रयोजनको लागि स्वार्थ बाझिने व्यवहार हुन नदिने प्रक्रिया अवलम्बन गर्नुपर्ने,

६.१२ बेरुजू फछ्यौट तथा फरफारक : सम्बन्धित निकायहरूबाट बेरुजू फछ्यौट तथा फरफारकको लागि यथेष्ट प्रयास भएको देखिँदैन । यसमा सुधार ल्याउन देहायका कुराहरूमामा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ:

- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ मा उल्लेख भएबमोजिम सम्बन्धित पदाधिकारीले बेरुजू फछ्यौट र सोको अनुगमन गरी समयमै बेरुजू राफसाफ गर्नुपर्ने,
- सार्वजनिक लेखा समितिले गरेका निर्णय तथा निर्देशनको अभिलेख राखी सोको कार्यान्वयनको अनुगमनलाई प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ ।
- सार्वजनिक लेखा समितिमा महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन माथिको छलफल समयमै गर्ने, गराउने व्यवस्था हुनुपर्ने,
- लेखापरीक्षणबाट कायम भएको बेरुजू ३५ दिनभित्र प्रतिक्रिया साथ प्रमाण जुटाई फछ्यौट गराउने, उक्त अवधिमा फछ्यौट नभएमा म्याद थपमाग गर्ने र थप अवधिमा फछ्यौट गर्ने व्यवस्थाको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुनुपर्ने,

- लेखापरीक्षणबाट औल्याइएको बेरुजूको लगत राखी समयमा फछ्यौट गराउने र एक वर्षभित्र फछ्यौट हुन नसकेका बेरुजूलाई केन्द्रीय तहसिल कार्यालयमा लगत कस्न पठाई सरकारी बाँकी सरह असुल गर्ने व्यवस्था कार्यान्वयन गर्नुपर्ने,
- आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ को नियम १०० मा लेखा उत्तरदायी अधिकृतले बेरुजू नियमित गर्न सक्ने व्यवस्था छ। बेरुजू नियमित गर्दा सो सम्बन्धमा सुधार भए, नभएको समेत यकिन गर्नुपर्ने र एक पटक नियमित गरेको व्यहोरा पुनः दोहोरिएमा कारवाही गर्ने व्यवस्था हुनुपर्ने,
- बेरुजू फछ्यौट अनुगमन समितिले अनुगमनका अतिरिक्त बेरुजू फछ्यौटको लक्ष्य तोक्ने गरेकोमा एक वर्षभित्र राफसाफ गर्नुपर्ने विषयलाई प्रत्येक वर्ष लक्ष्य तोकी फछ्यौटको अनुगमन गर्ने कार्यले बेरुजू फछ्यौटमा अपेक्षाकृत सुधार भएको देखिदैन। कानूनको व्यवस्थाको कार्यान्वयन गरी एक वर्षभित्र सबै बेरुजू फछ्यौट गर्ने व्यवस्था हुनुपर्दछ।
- सार्वजनिक लेखा समितिले गरेका निर्णय तथा निर्देशनको अभिलेख तयार गर्ने र कार्यान्वयन सम्बन्धमा आवधिक रुपमा सम्बन्धित मन्त्रालय/निकायबाट प्रतिवेदन लिने व्यवस्था गरी अनुगमनलाई नतिजामुखी बनाउनुपर्दछ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता अभिवृद्धि गर्न सरकारबाट बजेट तथा खर्च नियन्त्रण प्रणाली, मन्त्रालयगत बजेट सूचना व्यवस्थापन प्रणाली, नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान, सार्वजनिक खरिद तथा आर्थिक कार्यविधि कानून, एकल कोष भुक्तानी प्रणाली, राजस्व व्यवस्थापन सूचना प्रणाली जस्ता सुधारका कार्यक्रमहरू तर्जुमा भएका छन्। यद्यपि प्रकोप तथा महामारी व्यवस्थापन, आवधिक योजना र दिगो विकासका लक्ष्यहरूको कार्यान्वयन तथा वित्तीय संघीयताका लागि स्रोत, साधनको सीमितता रहेकोले सोको कुशल, दिगो र नतिजामूलक उपयोगमा अपेक्षित प्रभावकारिता हासिल हुन सकेको छैन। सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीलाई अधिकतम जिम्मेवार र जवाफदेही बनाई आर्थिक अनुशासन अभिवृद्धि गर्न सकेमा मात्र लोकतन्त्र र संघीयताको मर्म जनस्तरमा महसुस गराउन सकिन्छ। सार्वजनिक स्रोत साधनको मितव्ययी, दक्ष र प्रभावकारी उपयोग गर्ने, सार्वजनिक सम्पत्ति संरक्षण र उपयोग प्रभावकारी बनाउने, अनियमित कारोबार गर्ने जिम्मेवार पदाधिकारी तथा कर्मचारी उपर समयमै कारवाही गर्ने, लेखापरीक्षणबाट औल्याइएका बेरुजूहरू समयमै असूल/फछ्यौट गर्ने र बेरुजू हुन नदिनेतर्फ सजग हुने, सम्बन्धित पदाधिकारीको कार्य सम्पादन मूल्याङ्कन गरी संस्थागत कार्य प्रगतिका बीच सम्बन्ध स्थापित गर्ने, क्षमता, योग्यता र सदाचारयुक्त व्यवहारको आधारमा कामको जिम्मेवारी तोक्ने र यथोचित दण्ड र पुरस्कारको नीति अवलम्बन गरेमा सार्वजनिक जवाफदेहिता अभिवृद्धि भई आर्थिक अनुशासन र सुशासन कायम गर्न सघाउ पुग्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६: कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं।
- बेरुजू वर्गीकरण निर्देशिका, २०७६: महालेखापरीक्षकको कार्यालय, काठमाडौं।
- महालेखापरीक्षकको ५५ औं र ५६ औं वार्षिक प्रतिवेदन: महालेखापरीक्षकको कार्यालय, काठमाडौं।
- <https://hr.parliament.gov.np>

दिगो विकासको आयाम: यसको वर्तमान अवस्था र चुनौतीहरू

✍ भविष्वर धिमिरे

सारांश

दिगो विकासको खास मान्यता नै विद्यमान स्रोत र साधनलाई भविष्यमा हुने विकास कार्यक्रमको लागि पनि बाँकी रहन दिनुपर्दछ भन्ने हो । यो भविष्यमा गरिने विकास र सन्ततिको लागि प्राकृतिक स्रोत र सम्पदा जोगाएर राख्नुपर्दछ भन्ने कुरासँग सम्बन्धित छ । मानवीय विकास क्रियाकलाप र प्राकृतिक स्रोत र साधनबीचका सन्तुलनसँग सम्बन्धित छ । आजभोलि विश्वभरि नै दिगो शब्दको व्यापक प्रयोग भइरहेको छ । विकासको महत्वपूर्ण सूचकाङ्क विकासमा दिगोपनको अवस्थिति हो । विकासको अर्थ र सार्थकता नै त्यसको दिगोपनसँग हुन्छ । साधारण अर्थमा विकासमा दिगोपन भन्नाले कुनै एकपटक सञ्चालन भएका कुनै पनि क्षेत्रसँग सम्बन्धित विकास निर्माण कार्यको निरन्तरतालाई जनाउँछ । यस प्रकारको विकास समुदायको हैसियत, औकात तथा महत्वको दृष्टिकोणबाट निकै सकारात्मक राख्ने शीर्षकअन्तर्गतको हुन्छ । नेपालको सन्दर्भमा दिगो विकास भनेको गरिबी निवारण र वातावरण संरक्षण नै हो । गरिबी निवारण गर्ने प्रक्रियाका क्रममा वातावरणीय क्षतिलाई मूल्याङ्कन गरेर मात्रै अगाडि कार्यक्रमहरू बढाउन सकेको खण्डमा ठीक लक्ष्यमा पुग्न र भोलिका पिँढीहरूलाई पनि यही तरिकाले अवतरण गराउन सघाउ पुग्दछ । कुनै पनि कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नुभन्दा अगाडि विविध पक्षहरूको अध्ययन गरी सबै क्षेत्रबाट ठीक छ भन्ने राय प्रकट भएमा मात्र काम सञ्चालन गरेमा त्यसबाट दिगो विकास सम्भव हुनजानेछ । भौतिक सँगसँगै राजनीतिक, सामाजिक विकास भए मात्र विकासको आयाम पूरा हुन्छ । तसर्थ समुदायमा भइरहेको सकारात्मक परिवर्तनका सर्वाङ्गीण पक्षलाई विकास भनिन्छ । तर, दिगो विकास एक जटिल प्रक्रिया हो यसरी के भन्न सकिन्छ भने दिगो विकास त्यस्तो विकास हो जसले भविष्यमा आउने सन्ततिहरूको लागि चाहिने कुनै पनि किसिमको हानी नगरीकन विद्यमान मानिसहरूको आवश्यकता पूरा गर्दछ । विकास सबैको चाहाना हो भने दिगो विकास आजको जरुरी आवश्यकता पनि हो ।

परिचय

अंग्रेजी शब्दकोषमा sustainable को अर्थ That can be kept going or maintained अर्थात निरन्तरता दिन वा कायम राख्न सकिने भन्ने हुन्छ । नेपाली बृहत् शब्दकोषमा दिगोको अर्थ लामो वा धेरै अवधिसम्म टिक्ने खपत हुने भन्ने उल्लेख छ । यसर्थ दिगो विकास भन्नाले लामो समयसम्म टिकाउ हुने, अस्तित्वमा रहने वा कायम रहने वा खप्ने विकासलाई जनाउँछ । पर्यावरणीय सन्तुलन मा कुनै प्रतिकूल असर नगरी दीर्घकालसम्म फाइदा दिइरहने विकास दिगो विकास हो । 'प्रतिव्यक्ति' वार्षिक आम्दानीमा वृद्धि, स्वास्थ्य र पोषणको अवस्थामा सुधार, शैक्षिक उपलब्धि, स्रोत साधनमा पहुँच आम्दानीको न्यायोचित वितरण र आधारभूत स्वतन्त्रतामावृद्धि जस्ता विकासका अवस्थाहरूमा लामो समयसम्म कुनै ह्रास आएको छैन भने त्यसलाई दिगो विकास भन्नुपर्छ । भविष्यका पिँढीका आवश्यकताहरूसँग सम्भौता नगरीकन वर्तमान पिँढीका आवश्यकताहरू परिपूर्ति गर्नु नै दिगो विकास हो । मुलत दिगो विकासका मुख्यतया दुई सिद्धान्तहरू छन्:

- आधारभूत आवश्यकताको परिपूर्ति
- विद्यमान स्रोतको उचित प्रयोग ।

“दिगो विकास” प्राकृतिक स्रोत, साधन, वातावरण, जनसंख्या र विकास गतिविधिहरू बीचको उचित एवं सन्तुलित तालमेललाई नै दिगो विकास भनिन्छ ।

✍ तथ्याङ्क अधिकृत, तथ्याङ्क विभाग

वर्तमान पिँढीलाई वातावरण नबिग्रने गरी आफ्नो जीवनस्तर उकास्न सहयोग पुर्याउन यसले सहयोग गर्छ । दिगो विकासको अवधारणा तत्कालीन आवश्यकता परिपूर्ति गर्ने आर्थिक लक्ष्य मात्र नभएर आजको पुस्ताले जुन किसिमको सुख सुविधाको उपभोग र अपेक्षा गरेका छन्, त्यो भावी पिँढीलाई पनि उपलब्ध हुन सकोस र उनीहरूलाई त्यसबारेमा सुनिश्चित गराउन सकियोस भन्ने मान्यतामा आधारीत छ । यसर्थ, आफ्नो प्राकृतिक संसाधनलाई दृष्टिगत गरी भविष्यमा आफ्ना भावी सन्ततिको आवश्यकता पूरा गर्ने क्षमतामा कुनै असर नपर्ने गरी प्राकृतिक साधनको परिचालन गरी विकास गर्नु नै दिगो विकास हो । यसले प्रकृतिसंग सह अस्तित्व कायम गरेर मात्र समृद्धिका उपायहरू खोजिनुपर्छ भन्ने कुरामा जोड दिन्छ । बुंदागत रुपमा दिगो विकास देहाय बमोजिम निम्न पक्षधरहरूलाई स्पष्ट गर्न सकिन्छ ।

- भविष्यका पिँढीको आवश्यकता पूरा गर्न बाधा नपुग्नेगरी गरिने विकास,
- वातावरणप्रति तटस्थ र चनाखो तथा प्राकृतिक प्रणालीको धान्नसक्ने सिद्धान्तमा आधारीत विकास,
- पृथ्वीको वहन गर्ने क्षमता (carrying capacity) लाई खलल नपार्ने विकास,
- प्राकृतिक संसाधनका उत्पादनशील एवं प्राकृतिक गुणस्तरलाई ह्रास नगरी आफैमा धानिनसक्ने विकास,
- दिगो श्रोतको व्यवस्थापन र सोको उपलब्धीलाई न्यायोचित वितरण गर्ने विकास,
- प्राकृतिक जीवनचक्रलाई यथावत् राखेर मात्र श्रोतहरूको उपयोग गर्नुपर्छ भन्ने विकास,
- नवीकरणीय श्रोतको उपयोगसंग सम्बन्धित विकास,
- उपलब्धश्रोतको भण्डारलाई ह्रास हुन नदिई वर्तमान तथा भविष्यको माग र आवश्यकतालाई परिपूर्ति गर्नुपर्छ भन्ने अवधारणामा आधारीत विकास,
- मानव र प्रकृति बीचको अन्तरसम्बन्धलाई फलदायी, सकारात्मक र परस्पर सहयोगी बनाउदै गरिने विकास,
- उपलब्ध जैविक तथा प्राकृतिक श्रोतलाई हानी नोक्सानी नहुने गरी उत्पादन, उपभोग र व्यवस्थापनमा नैतिकता र विवेकशीलता कायम गर्ने विकास,

समग्रमा आजको मानवीय पुस्ताले प्राकृतिक श्रोत र साधनको प्रयोग गर्दा त्यस्ता श्रोत र साधनहरू भोलीको सन्ततिका लागि कम नहुनेगरी गर्नु तथा प्रकृतिको गर्भमा वा पृथ्वीमा अस्तित्वमा रहेका प्राणी र वनस्पतिहरूको वंश, अनुवंश, जात, प्रजातिको सन्तुलनमा गडबडी पैदा हुन नदिई प्रयोग भएका प्राकृतिक श्रोत र साधनहरू स्वचालितरुपमा पुनःनवीकृत हुनसक्ने वातावरणको सिर्जना गरी मानवीय आवश्यकता परिपूर्ति गर्नु नै दिगो विकास हो ।

दिगो विकासको सिद्धान्त मूलतः दुई सिद्धान्तमा आधारीत छ ।

(क) आधारभूत आवश्यकता परिपूर्तिको सिद्धान्त (Basic need theory)

आर्थिक, सामाजिक, शैक्षिक, साँस्कृतिक रूपले पछाडी परेका विपन्न वर्गको गाँस, बास, कपास, शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगार लगायत मानवीय सामर्थ्यहिनताको अन्त्य गर्ने गरी विकास कार्यलाई समायोजन गर्नुपर्छ भन्ने सिद्धान्त आधारभूत आवश्यकता परिपूर्तिको सिद्धान्त हो ।

(ख) विद्यमान स्रोतको उचित प्रयोग को सिद्धान्त (Sustainable resource management theory)

विद्यमान श्रोतको उचित प्रयोगसंग सम्बन्धित तथा प्राकृतिक श्रोत साधनको प्रयोगमा सन्तुलन कायम गरी वातावरणमा खलल तथा विनास पैदा नगर्नुका साथै भविष्यकालागि भावी सन्ततिका लागि समेत ती श्रोतहरूको संरक्षण गरी समृद्धिका उपायहरू खोजिनुपर्छ भन्ने सिद्धान्त विद्यमान स्रोतको उचित प्रयोग को सिद्धान्त हो ।

दिगो विकास यस युगको अपरिहार्य आवश्यकता भइसकेको छ। त्यसैले यो विषय सरकार, निजीक्षेत्र, नागरिक समाज, विद्वत्वरग तथा सबै सरोकारवालाहरूको चासोको विषय बनेको छ। प्राकृतिक साधनस्रोतको प्रचुरता हुँदा पनि गरीब रहेका नेपालजस्ता मुलुकको दीर्घकालीन सामाजिक, आर्थिक विकासमा यसको सही उपयोग र अभ्यास अझ बढी आवश्यक छ। दिगो विकास भन्नाले त्यस्तो विकासलाई बुझाउँछ, जसले भावी पिढीको आवश्यकता परिपूर्तिमा आँच नआउने गरी आजको आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्दछ। दिगो विकासका तीन खम्बाहरूमा आर्थिक, सामाजिक र वातावरणीय पक्ष पर्दछन्। तर, यी पक्षहरूलाई सँगसँगै लिएर सन्तुलित रूपमा अगाडि बढ्नुपर्ने हुन्छ। औद्योगीकरणबाट जैविक विविधताको संरक्षण, ऊर्जा स्रोतको समुचित उपयोग, सामाजिक न्यायको जगेर्ना एवम् प्रवर्द्धन हुन सक्दैन भने यसलाई दिगो विकास भन्न सकिँदैन। यसले अन्ततः भावी पिढीको जीवनयापनलाई अझ कठिन एवम् जटिल बनाइदिन्छ। देशको दीर्घकालीन प्रतिस्पर्धात्मक क्षमतालाई पनि यसले कमजोर तुल्याउँछ।

विगत तीन दशकमा समग्र विश्वले आर्थिक क्षेत्रमा ठूलै फड्को मारेको छ। हाल ७ अर्बको हाराहारीमा रहेको विश्वको जनसंख्या सन् २०५० मा करीब साढे नौ अर्ब पुग्ने अनुमान गरिएको छ। जसमध्ये ८६ प्रतिशत जनसंख्या अल्पविकसित देशहरूमा मात्र हुनेछ। त्यसैले समयमै सचेत हुन नसके अबको चार दशकपछिको स्थिति खासगरी नेपालजस्ता मुलुकका लागि भयावह हुने निश्चित छ, किनकी नेपालको सन् २०५० को जनसंख्या करिब तिन करोड साठी लाख हुने प्रक्षेपण गरिएको छ। यो जनसंख्याको अनुपात सँगै सन्तुलन रूपमा दिगो विकासको अवधारणालाई अगाडि लैजानु पर्दछ। दिगो विकासको अवधारणालाई आत्मसात गरी उपलब्ध साधनस्रोतको समुचित उपयोग गर्न सके देश र जनता सबैको भविष्य अत्यन्त उज्ज्वल हुने देखिन्छ।

दिगो विकासको उद्देश्य

- वातावरणको संरक्षण र त्यसको वृद्धिमत्तापूर्ण उपयोग गर्नु
- भविष्यका आवश्यकता परिपूर्ति गर्ने प्रत्याभूति दिनु
- पृथ्वीको प्राकृतिक अवस्थाको रक्षा गर्नु
- विकासका लक्ष्य तथा उद्देश्यहरूलाई सुदृढ र दीर्घजिवी बनाई त्यसका आधार सुनिश्चित गर्नु
- श्रोत साधनहरूको न्यूनतम प्रयोग र अधिकतम उपयोग गर्नु
- प्रयोगमा भएका प्राकृतिक श्रोत साधनहरू स्वचालितरूपमा पुनःनवीकृत हुनसक्ने वातावरण सिर्जना गर्नु
- सन्तुलित विकास र समानुपातिक वितरणलाई स्थापित गर्नु
- निर्णय प्रक्रियामा आमसहभागिता कायम गर्नु
- सामाजिक प्रणालीमा सुदृढीकरण र साधन परिचालनमा समन्यायिकता कायम गर्नु।
- सामाजिक जागरण सहितको भौतिक विकासलाई प्राथमिकता दिनु
- दिगो विकासका मुलभूत शर्तहरू
- मानव समाजले आफूद्वारा सिर्जित कृतिम वस्तुहरूको नियन्त्रण गर्नुपर्दछ।
- प्रकृतिजन्य खनिज पदार्थहरूको प्रयोगबाट वायुमण्डललाई घातक प्रभाव पर्नु हुँदैन।
- भौतिक तथा जैविक सेवाका आधारहरूलाई घट्नेगरी उत्पादन वृद्धि गर्नु हुँदैन।
- पृथ्वीको पर्यावरणीय जीवन पद्धतिलाई असर पुऱ्याई अल्पकालीन मानवीय आवश्यकता पूर्ति गरिनु हुँदैन।
- वातावरण र विकास बीच सन्तुलन कायम गरी एक अर्काका परिपूरक बनाउनु पर्दछ।

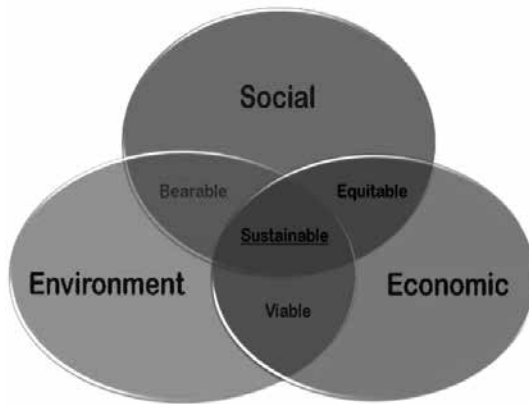
- अविकसित एवं खतराजनक प्रविधिको निर्भरतालाई हटाउनु पर्दछ ।
- प्राकृतिक मेसिनरीले नपचाउने उर्जाको प्रयोग र निर्भरता हटाउनु पर्दछ ।
- प्राकृतिक वासस्थानलाई नष्ट गरेर खाद्यान्न संकटको समाधान गरिनु हुँदैन ।

दिगो विकासका क्षेत्रगत आयामहरू

आर्थिक आयाम

मानव पूँजी, मानवनिर्मित पूँजी र प्राकृतिक पूँजीको एकीकृत, उपयुक्त र व्यवस्थित प्रयोगद्वारा दिगो आर्थिक वृद्धि र समष्टीगत आर्थिक स्थायित्व हासिल गर्न जोड दिने आर्थिक आयामका निम्न उद्देश्य रहेको हुन्छ :

- समष्टीगत आर्थिक व्यवस्थापन
- गरिबी निवारणउन्मुख आर्थिक विकास
- तुलनात्मक लाभका क्षेत्रहरूको विकास
- दिगो उत्पादन वृद्धि
- सरकारको उपयुक्त भूमिका
- आर्थिक विकास र वातावरण बीच सन्तुलन



सामाजिक आयाम

समाजमा आपसी सहयोग र सद्भाव कायम गरी न्यूनतम स्वीकारयोग्य जीवनस्तर कायम गर्ने अधिकारको प्रत्याभूति दिने र प्राप्त उपलब्धीको न्यायोचित वितरण गर्ने कुरामा जोड दिने सामाजिक आयामले निम्न उद्देश्य राखेको हुन्छ:

- समन्यायिक वितरण
- आधारभूत सामाजिक सेवाको उपलब्धता
- लैंगिक समानता र साँस्कृतिक विकास
- जैविक प्रणालीले धान्नसक्नेगरी जनसंख्या व्यवस्थापन
- स्थानीय परिवेश सुहाउँदो विकासको पहिचान
- राजनीतिक उत्तरदायित्व अभिवृद्धि र साँस्कृतिक विविधता र सम्पदाहरूको संरक्षण र सदुपयोग ।

वातावरणीय आयाम

पृथ्वीको जीवन प्रणालीलाई रक्षा गरी सोको उत्पादनशील क्षमता र गुणस्तर वृद्धि गर्ने कुरामा जोड दिने वातावरणीय आयामका मुख्य उद्देश्यहरू निम्नानुसार रहेका छन् :

- प्राकृतिक संसाधनको दिगो उपयोग
- प्राकृतिक पूँजीको संरक्षण र गुणस्तर वृद्धि
- प्राकृतिक प्रणालीको धानसक्ने क्षमताको विकास
- प्रयोग व्यवस्थापनमा पूर्व क्रियाशीलता
- वातावरण संरक्षणमा नीतिगत, कानूनी र संस्थागत व्यवस्था
- प्राकृतिक श्रोत उपभोगमा स्वामित्वको सिर्जनामा जोड ।

शासकीय आयाम

देशको शासन प्रणालीलाई स्वच्छ, छरितो, कार्यमूलक, सेवामूलक, उत्पादनशील, मितव्ययी र उत्तरदायी बनाउनुका साथै सार्वजनिक साधन श्रोतको क्षमताको अभिवृद्धि एवं विधिसम्मत शासन प्रणाली र नागरिक समाजको प्रवर्द्धनबाट मात्रै देशमा दिगो विकास सम्भव हुन सक्दछ । दिगो विकासको महत्वपूर्ण पक्ष भनेकै सुशासन हो । यसका आधारभूत तत्वहरू देहाय बमोजिम रहेकाछन् । वैधानिक र जनप्रतिनिधिमूलक सरकार, पारदर्शिता र उत्तरदायित्व, जनसहभागिता र नागरिक समाजको प्रवर्द्धन, विकेन्द्रित शासन प्रणाली, दिगो प्रशासनयन्त्र, कानूनी राज्यको आधारमा शासन सञ्चालन, जनमुखी प्रशासनयन्त्र, जनशक्ति विकास र सक्षम सार्वजनिक सेवा, मानव अधिकारको संरक्षण र सम्वर्द्धन आदी ।

मानवीय आयाम

मानवीय क्षमताको विकास र उपयोगिता दिगो विकासको मेरुदण्ड हो । दिगो विकासको मानवीय आयामले मानिसका लागि आर्थिक, सामाजिक सांस्कृतिक तथा राजनीतिक क्षेत्रमा देखा परेका विकल्पहरूको चयन गर्ने दायरालाई फराकिलो पार्दै उनीहरूको आफ्नो चाहना अनुसारको प्रतिष्ठापूर्ण जीवन निर्वाहको लागि उनीहरूको योग्यता र क्षमता बढाउन पर्याप्त अवसर प्रदान गर्ने र सक्षम बनाउने कुरामा जोड दिन्छ । आर्थिक वृद्धिले मानवीय क्षमताको उपयोग र विकासलाई सीमित पार्नु हुँदैन भन्ने मान्यतामा आधारित मानविय आयामका उद्देश्यहरू निम्नानुसार रहेका छन् । रोजगारी र कामगर्ने अवसरहरूको वृद्धि, मानवीय मूल्य, मान्यता, संस्कृति र सदाचारको प्रवर्द्धन, मानवीय क्षमता र दक्षताको विकासमा निरन्तरता, गरिव र असहाय वर्गको सशक्तिकरण, मानव अधिकारको सुनिश्चितता, लोकतान्त्रिक मूल्यमान्यताको सम्वर्द्धन, उत्पादनशील श्रोत साधनमा सर्वसाधारणको पहुँच वृद्धि आदी ।

दिगो विकास र वातावरण सम्बन्धी महत्वपूर्ण सूचकहरू

हालै सार्वजनिक गरिएको मानव विकास सूचकाङ्क २०१६ अनुसार विश्वका कुल १ सय ८८ राष्ट्रमध्ये नेपाल १ सय ४४ औं स्थानमा छ । नेपालको सूचकाङ्क सार्क राष्ट्रहरूको औसत सूचकाङ्कभन्दा सधैँ पछि रहेको छ । सार्क राष्ट्रमा सबैभन्दा धेरै श्रीलंकाको ७३ औं स्थान र सबैभन्दा कम अफगानिस्तानको १६९ औं स्थान रहेको छ । संयुक्तराष्ट्र सँघले पनि दिगो विकास लक्ष्यका १२ वटा लक्ष्यमा दिगो विकासको कुराहरू प्रत्यक्ष रूपमा समावेश गरेको छ । दिगो विकाससँग प्रत्यक्ष दिगो विकास लक्ष्यहरू

- लक्ष्य २ दिगो भोकमारी अन्त्य गर्ने ।
- लक्ष्य ६ खानेपानी र सरसफाइको सबैमा दिगो पहुँच ।
- लक्ष्य ७ आधुनिक उर्जामा सर्वसाधारणको पहुँच र दिगो उपयोग ।
- लक्ष्य ८ समावेशी, दिगो र फराकिलो आर्थिक वृद्धि ।

- लक्ष्य ९ बलियो पूर्वाधार, दिगो औद्योगिकीकरण ।
 लक्ष्य ११ मानवबस्तीलाई समावेशी, सुरक्षित र दिगो बनाउने ।
 लक्ष्य १२ दिगो उपभोग र उत्पादनको ढाँचा सुनिश्चित ।
 लक्ष्य १३ जलवायु परिवर्तनको असर न्यूनिकरण ।
 लक्ष्य १४ सामुन्द्रिक स्रोतसाधानको संरक्षण गरी दिगो प्रयोगमा जोड ।
 लक्ष्य १५ दिगो पर्यावरणीय प्रणालीको प्रयोग ।
 लक्ष्य १६ दिगो विकासका लागि शान्तिपूर्ण र समावेशी समाजको निर्माण तथा न्यायमा सबैको पहुँच ।
 लक्ष्य १७ दिगो विकास कार्यान्वयन प्रणाली मजबुत बनाउने ।

मानव विकास प्रतिवेदन २०१६ अनुसार नेपाल सहित सार्क राष्ट्रहरूको वातावरणीय, आर्थिक र सामाजिक क्षेत्रको दिगो विकास सम्बन्धिका विभिन्न सुचकहरू तलको तालिकाबाट देखाइएको छ ।

क्षेत्र	औ स्थान			१४४	१३१	१४७	१३२	१६९	१०५	७३	१३९
	सुचकहरू	प्रतिशतमा	अवधि	नेपाल	भारत	पाकिस्तान	भुटान	अफगानिस्तान	माल्दिव्स	श्रीलंका	बंगलादेश
वातावरणीय दिगोपना	नविकरणीय उर्जा खपत	प्रतिशतमा	२०१२	८५	३९	४५.५	९०	१०.८	३.२	६१	३८.३
	कार्बनडाइ अक्साइड उत्सर्जन	प्रतिव्यक्ती आय (टनमा)	२०१३	०.२	१.६	०.८१	१.२	०.७	२.७	०.८	०.४
		औषत वार्षिक परिवर्तन	१९९०-२०१३	८.८	३.६	१.२	७.१	५.२	६.३	५.५	४.९
	जंगल क्षेत्र	प्रतिशतमा	२०१५	२५	२४	१.९	७२	२.१	३.३	३३	११
		परिवर्तन	१९९०-२०१५	-२५	११	-४२	३५	०	०	-९	-४.४
शुद्ध पानीको निकासी	जम्मा पानीको स्रोत	२००५-२०१४	४.५	३४	७४.४	०.४	..	१६	२५	२.९	
आर्थिक दिगोपना	प्राकृतिक स्रोतको कमी	कुल राष्ट्रिय आम्दानी	२०१०-२०१४	५.८	२.९	२.७	१७	१.६	०.१	०.५	२.६
	खुद बचत	कुल राष्ट्रिय आम्दानी	२००५-२०१४	३३	१९	१४.१	१५	-१८.३	८.६	१७	२५.२
	वाह्य शेर	कुल राष्ट्रिय आम्दानी	२००५-२०१४	२०	२३	२३.९	१०५	१२.२	३९.१	६०	१८.८
	अनुसन्धान र विकास	कुल ग्राह्यस्थ उत्पादन	२००५-२०१४	०.३	०.८	०.३	..	..	..	०.१	..
	निकासी खर्च सुचक	मान	२०१४	०.२	०.२	०.१९	०.४	०.३१	०.७	०.२	०.३७
सामाजिक दिगोपना	क्वान्टाइल आम्दानी	औषत वार्षिक परिवर्तन	२०००-२०१४	-०.८	..	०.२	..	..	-०	-१	-०.४
	लैंगिक असमानता सुचक	औषत वार्षिक परिवर्तन	२००५-२०१५	-२.२	-२	-०.९	-१.१	-१	-२	-१	-०.९
	बहुआयामिक गरबीको जनसंख्या	औषत वार्षिक परिवर्तन	२००५-२०१४	-१०	..	०.८	..	..	..	..	-५.३
	वृद्ध उमेरको निर्भरता अनुपात	उमेर १५देखि ६४ को अनुपातमा	२०३०	११	१३	८.६	११	५	११	२४	१०.६

प्रशस्त साधनस्रोत र सम्भावना हुँदाहुँदै यो स्थिति रहेको परिप्रेक्षमा सबै सरोकारवालाहरू खासगरी सरकार, निजीक्षेत्र र नागरिक समाज समयमै सजग हुन जरुरी छ । विश्वव्यापीकरण र आर्थिक उदारीकरणसँगै उत्पादनका विविध साधनस्रोतमा निजीक्षेत्रको स्वामित्व एवम् संलग्नता निरन्तर बढ्दै गएको छ । यस अर्थमा पनि मुलुकको दिगो विकासका निम्ति निजीक्षेत्रको भूमिका भविष्यमा अझ महत्वपूर्ण हुने देखिन्छ । नेपालको दिगो विकासको सर्वोपरी लक्ष्य भनेको वर्तमान तथा भविष्यमा समेत सबै नागरिकहरूले जीवनयापनका आधारभूत साधनहरू निरन्तर उपलब्ध हुने सुनिश्चित गराई सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, सांस्कृतिक र पर्यावरणीय क्षेत्रका व्यापक अवसरहरू पनि उपलब्ध गराउने प्रक्रियालाई तिव्र पार्नु हो ।

दिगो विकासका बाधक तत्वहरू

- फोहरमैला र ढल निकास
- वायु प्रदुषण, जल र नदी प्रदुषण, ध्वनी प्रदुषण
- विषालु र खतरनाक फोहर निष्कासन
- घना र अव्यवस्थित बसोवास
- सार्वजनिक खुल्ला क्षेत्रको अतिक्रमण
- धार्मिक, सांस्कृतिक एवं पुरातात्विक सम्पदाको नाश
- अव्यवस्थित औद्योगिकीकरण
- वन जंगलको विनाश र उर्वर माटाको क्षयीकरण
- प्राकृतिक जलीय स्रोतको नाश
- बाढी, पहिरोका कारण जोखिम र वनस्पतिको क्षय
- जैविक विविधताको नाश
- अवैज्ञानिक खेती प्रणाली
- जंगली जनावर र चराचुरुंगीको बासस्थान माथि हस्तक्षेप ।

दिगो विकासका समस्या तथा चुनौतीहरू

विकास बहुआयामिक र निरन्तर चलिरहने प्रक्रिया हो । लक्ष्य प्राप्तिको लागि व्यक्ति, समाज र राष्ट्रले धेरै चुनौतीहरूको सामना गर्नुपर्ने हुन्छ । गरिबी, तीव्र जनसंख्या वृद्धि र असीमित मानवीय चाहनाहरूलाई दिगो विकासको चुनौतीको रूपमा लिन सकिन्छ ।

मानिस विवेकशील प्राणी हो तसर्थ ऊ अरू प्राणीभन्दा अलग छ र मानिस स्वार्थी पनि छ, उसँग असिमित चाहना छ, त्यसैले पनि फरक छ । मानिसले आफ्नो असीमित इच्छा आकांक्षा र चाहनाहरू परिपूर्ति गर्ने क्रममा प्राकृतिक स्रोत साधनको अधिकतम दोहन गरिरहेको छ । विश्व मानव समुदायले वर्तमानलाई सुसम्पन्न र हराभरा बनाउने क्रममा भविष्यलाई धरापमा पार्दै आएको छ । यो पनि मुखतापूर्ण कार्य हो । पृथ्वीमा भएका सम्पूर्ण स्रोत साधनहरू यही पुस्ताले समाप्त पार्ने हो भने भावी पुस्ताको जीवन कसरी सम्भव छ, भन्ने प्रश्न गम्भीर छ । दिगो विकासका समस्या तथा चुनौतीहरूलाई देहाय अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ:

- दिगो विकास र वातावरण सम्बन्धी नीति र कार्यक्रमहरूलाई कार्यरूपमा रुपान्तरण गर्नु
- दिगो विकासको अवधारणालाई कार्यरूप दिन योजनामा बजेट तथा संस्थागत जिम्मेवारी नतोकिनु
- प्रतिपादित नीतिलाई सरोकारवालाले कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्दा आवश्यक प्राथमिकता नदिनु
- क्षेत्रगत नीति र कार्यक्रमसंग वातावरण, नीति तथा कार्यक्रमको तालमेल नहुनु

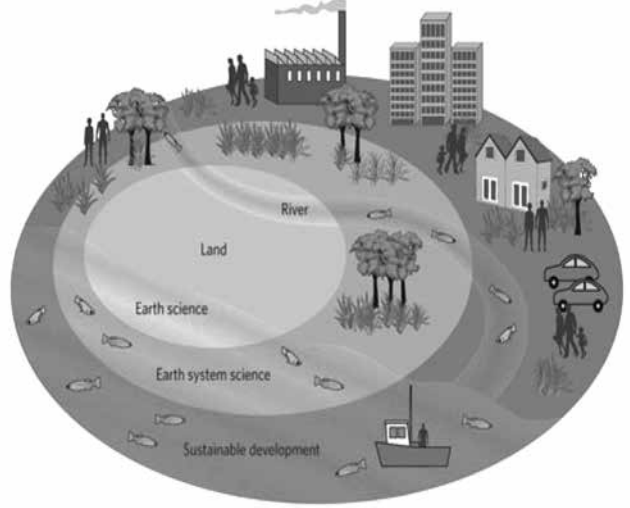
- स्थानीय निकाय, गैरसरकारी संस्था, नागरिक समाज र दातृसंस्थाबाट समन्वयात्मक रूपमा काम नहुनु र भएका कामको पूर्ण लेखाजोखा हुन नसक्नु
- प्राकृतिक श्रोतमाथि अत्यधिक निर्भरता रहनु
- जनसंख्या, विकास र वातावरण बीच उपयुक्त सन्तुलन र तादात्म्यता कायम हुन नसक्नु
- जनसंख्या वृद्धि र यसको उचित व्यवस्थापन हुन नसक्नु
- बढ्दो गरिबी र जनताको अपरिपूर्य आवश्यकताहरूले दिगो विकासको अवधारणा कार्यान्वयनमा कठिनाई उत्पन्न हुनु
- दिगो विकासको अवधारणालाई विकास योजनामा एकीकृत गरी सन्तुलितरूपमा अगाडि बढाउनु
- वातावरण र प्राकृतिक श्रोत व्यवस्थापनमा सम्पूर्ण सरोकारवालालाई संलग्न र जागरुक गराई प्राकृतिक श्रोतको उचित व्यवस्थापन र उपयोगमा दिगोपना हासिल गर्नु
- श्रोत संरक्षणप्रति जनचासो र सहभागिताको कमी हुनु र लक्षित समुदायसम्म पुग्न नसक्नु
- भू-उपयोग योजनाको अभाव र विकास प्रक्रियामा समग्र दृष्टिकोणको अभ्यास नहुनु
- वातावरणीय व्यवस्थापनमा दक्ष जनशक्तिको अभाव रहनु
- विकास कार्यक्रमलाई वातावरणको दृष्टिकोणले मूल्याङ्कन गर्ने परिपाटी नबस्नु ।

नेपालमा दिगो विकास : अवसर र संभावना

नेपालका लागि दिगो विकासका प्रमुख आधारशिला नवीकरणीय ऊर्जा, पर्यटन र कृषिक्षेत्रको विकास नै हुन् । यी क्षेत्रको समुचित विकासका लागि वित्तीय सेवा प्रदायकहरूको छुट्टै तर अहम् भूमिका हुन्छ । सरकार एक मुख्य सरोकारवाला पक्ष हो, जसले यसको विकास एवम् विस्तारका लागि आवश्यक नीतिनियम तर्जुमा एवम् कार्यान्वयन गर्दछ । एक आँकडाअनुसार नेपालको ८३ हजार मेगावाटको कुल जलविद्युत् क्षमतामध्ये ४२ हजार मेगावाट आर्थिक लगानीका दृष्टिले समेत उपयुक्त छ । त्यसैगरी नेपालले १३ लाख बायोग्याँस प्लाण्ट निर्माणको सम्भावना बोकेको छ भने प्रतिदिन औसत ६ दशमलव ९ घण्टा सौर्य ऊर्जा उपलब्ध छ । वायु ऊर्जाको हालसम्म आधिकारिक आँकडा नभए पनि केही स्थानमा यसको प्रशस्त सम्भावना रहेको छ । यसबाहेक वातावरणीय सन्तुलन र सौन्दर्यतामा उचित ध्यान दिन सके दिगो पर्यटन विकासको प्रशस्त सम्भावना छ । पर्यटन व्यावसाय मात्र नभई समग्र देशकै दिगो सामाजिक (आर्थिक विकास हुन सक्दछ । त्यसैगरी कृषिक्षेत्रमा पर्यावरणअनुकूल आधुनिकीकरण अत्यन्त जरुरी भइसकेको छ । आर्थिक क्षेत्रसँग सम्बन्धित आँकडा तथा सूचनाका आधारमा कोभिड १९ का कारण जिडिपि वृद्धिदर २ दशमलव २७ प्रतिशत पुग्ने अनुमान केन्द्रीय तथ्यांक विभागले गरेको छ । यो वृद्धिदर हासिलको लागि पनि दिगो विकासको अवधारणा, संवेदनशिलता र आवश्यकताको गहिरो अध्ययन गरिनु पर्दछ । दिगो विकासका तीन खम्बाहरूमा आर्थिक, सामाजिक र वातावरणीय पक्ष पर्दछन् । तर यी पक्षहरूलाई सँगसँगै लिएर सन्तुलित रूपमा अगाडि बढ्नुपर्ने हुन्छ ।

- दिगो विकास र वातावरण सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय सन्धी महासन्धीको अनुमोदन र कार्यान्वयन प्रतिवद्धता ।
- संविधान र कानूनमा वातावरणीय पक्षलाई समावेश गरी व्यक्तिको स्वस्थ वातावरणमा बाँच्न पाउने हक सुनिश्चित गर्ने तर्फको अग्रसरता ।
- दिगो विकासको अभियानमा सरकार, स्थानीय निकाय, निजीक्षेत्र, गैरसरकारी संस्था, नागरिक समाज र दातृ संस्थाको संलग्नता ।

- नेपालको मौलिक जैविक विविधता, आकर्षक, भू-दृष्य, बृहत जलविद्युत संभाव्यताका कारण आवश्यक आर्थिक सक्षमता निर्माणको बलियो आधारको विद्यमानता ।
- वातावरणीय व्यवस्थापन प्रतिको चेतना अभिवृद्धि, स्वामित्व बोध र बढ्दै गएको जनसहभागिता ।



यसका अतिरिक्त दिगो विकासको लागि जैविक विविधताको संरक्षण, वनक्षेत्रको अनुपात, खाद्य सुरक्षा, ध्वनी, वायु, जल र नदी प्रदुषण, फोहोरमैला व्यवस्थापन, सार्वजनिक श्रोत, साधनको व्यवस्थापन, खुल्ला क्षेत्रको अवस्था, किटनाशक औषधीको प्रयोग, सामाजिक सुरक्षा प्रबन्ध, सिमसार क्षेत्रको व्यवस्था, सन्धी महासन्धीहरूको कार्यान्वयन, सम्पदा संरक्षण, उत्सर्जन (Emissions) नियन्त्रण, सामाजिक परिचालन, भू-संरक्षण र उपयोग, प्रविधि प्रयोगको स्तर, आवश्यक नीतिगत र संरचनात्मक प्रबन्ध, पहुँच तथा प्रतिनिधित्वमा सुधार आदी क्षेत्रमा नीतिगत प्रतिवद्धता र कार्वान्वयन जरुरी हुन्छ ।

दिगो विकासका मुख्य कार्य मानवकल्याण र प्राकृतिक संसाधनको दिगो उपयोग भएकोले गरिबी निवारण र वातावरण संरक्षण नै दिगो विकासका मुख्य आधारशीलाहरू हुन् । विकास र वातावरणलाई एकीकृत गरी दिगो श्रोत व्यवस्थापनलाई आत्मसात नगरेसम्म दिगो विकासका समस्या र चुनौतीहरू समाधान हुन सक्तैनन् । दिगो विकासका मुख्य समस्याहरूलाई दृष्टिगत समाधानका उपाय खोजिनु आवश्यक देखिन्छ । दिगो विकासको अवधारणालाई रुचीकर नाराको रूपमा मात्र लिने अवस्था छैन । वातावरणको संरक्षण र आर्थिक विकासको अन्तरसम्बन्धबाट मात्र दिगो विकास हुनसक्छ भन्ने कुरालाई ध्यान दिनु पर्छ । यसका लागि प्राकृतिक श्रोत तथा वातावरणको विवेकपूर्ण उपयोग, संरक्षण र पुनर्स्थापन प्रक्रियालाई अगाडि बढाउने, वातावरण व्यवस्थापनलाई सबै विकासका पक्षसंग अभिमुखीकरण गर्ने र यस कार्यमा स्वस्फूर्त ढंगले जनसहभागिता जुटाई दिगो विकासलाई प्रवर्द्धन गर्नेतर्फ सचेत हुनसकेमा मात्र यो अवधारणाले सफलता लिन्छ ।

निष्कर्ष

विकासको परिभाषा केवल आर्थिक उन्नतिलाई मात्र मान्न सकिने स्थिति अब उत्पन्न भएन, अहिले त मानव विकासलाई प्रथम स्थानमा राखिएको छ । मानिसको आर्थिक, सामाजिक, शैक्षिक, राजनैतिक, प्रशासनिक सबै क्षेत्रको समानुपातिक रूपमा विकास भएमा मात्र विकास मान्न सकिने परिस्थिति देखिएको हुनाले यी सबै क्षेत्रको उचित कदर गर्नुपर्दछ । जनसंख्याको अवस्था विकाससँग अन्तरनिर्भर रहनु भनेको विकासको गतिअनुसार समाजमा चेतनाको जागृति हुनु हो । जब सबै मानिसहरू चेतनशील बन्न जान्छन् तब जनसंख्याको वृद्धि पनि कम हुँदै जान्छ । वातावरण संरक्षण र जनचेतना दुबै एकसाथ अगाडि बढ्न सकेको खण्डमा समाज दिगो विकासको पक्षमा उभिन सक्दछ । यदि जनसंख्या मात्र वृद्धि भइरहने हो भने त्यसले वातावरणमा पहिले प्रभाव पार्दछ । जे जति प्राकृतिक स्रोत सम्पदाहरू छन् ती सबै जनसंख्याको अनुपातमा अपुग हुन पुग्दछ, त्यो अभावले विकास प्रक्रियामा अवरुद्ध पार्दछ । विकास भनेको प्राकृतिक स्रोत र साधनको भरपूर उपयोग र त्यसको प्रतिफल त्यहाँका जनतासमक्ष पुऱ्याउनु नै हो । जनसंख्या अत्यन्तै धेरै भएमा पनि स्रोतको बाँडफाँट गर्दा अत्यन्तै थोरै मात्र हात पर्दछ भने थोरै जनसंख्या भएमा स्रोत र साधनको उपयोग नै हुँदैन । तसर्थ सबैलाई व्यवस्थित गर्ने हिसाबले जनसंख्याको विकास गर्नु आजको प्रथम आवश्यकता हो । विकास सबैको चाहाना हो भने दिगो विकास आजको आवश्यकता हो । विश्वमा प्राकृतिक स्रोत साधनहरू सीमित र निश्चित छन् । त्यसको विपरीत मानवीय चाहाना र आवश्यकताहरू असीमित छन् । यी दुई पक्षको तादात्म्यता नभएको खण्डमा हाम्रो सामु ठूलो संकट अवस्य आउने छ ।

सन्दर्भ सामाग्री

- <http://rajadhanidaily.com/2016/08/31/3477/>
- <https://www.google.com.np/www.bbc.com%2Fnepali%2Fnews>
- <http://www.souryadaily.com/2016/01/123282.html>
- http://www.np.wndp.org/content/nepal/en/home/library/human_development/human-development-report-2016.html
- http://www.sulsule.com/news_details
- www.google.com.np
- दिगो विकास, दिनेश थपलिया, ह्यान्डस आउट, काठमाडौं ।

Public- Public- Partnerships in Federal Nepal

✍ Shiva Kumar Karki

Abstract

Nepalese governance system has been going through a transition. Right after the restoration of democracy in 1990, the government adopted a liberal economic policy. Private sector was considered as a prime mover of the national economy. Several Public Enterprises were privatized or run under the policy of Public-Private-Partnership (PPP). Now the governance system has been changed along with the new political system. The new constitution commits to the socialism. This seeks for more public participation rather than privatization. However, the government has not taken any policy initiatives towards partnership among the public agencies. This article draws the attention of the government for the need of a separate Public-Public-Policy to fulfill the aspiration of the constitution.

Introduction

Governance is composed of several actors. In addition to public agencies, there are other players such as private sector, community organizations and non government organizations. The government agencies alone are not sufficient enough to cater better public services in an efficient and effective manner. Therefore, involvement of private sector, community organizations, and non-government organizations, among others, is desirable. It is the government which decides the modality of partnership. These days widely adopted partnership model for the delivery of public services is Public-Private-Partnership (PPP). This approach was considered as a remedy for right-sizing governance in Nineties. Other types of partnership modalities that a government can adopt are Private-Private-Partnership and Public-Public-Partnership. However, the potential of these two types of partnership are not explored and practiced yet in their full extent. This article focuses mainly on the type of partnership among the public entities as Public-Public-Partnerships (PuPs) for better performance in governance and efficient and effective delivery of public services. It also draws attention of the concerned authorities to strengthen the cooperation and coordination among public institutions as a new form of partnership in federal setting of governance.

Nepal adopted a liberalized economic policy after the restoration of democracy in 1990. The private sector, therefore, was considered as a development partner. The modality of partnership adopted in this context was termed as Public-Private-Partnership (PPP). Various infrastructure projects and public enterprises are being implemented under this modality. Under privatization policy 2048 and Privatization Act, 2050, several businesslike public enterprises were either privatized or closed.

A decade long internal conflict ended with declaring Nepal a Democratic Republic in 2008 AD. After the promulgation of the constitution of Nepal (2072), Nepal officially became a Federal Republic of Nepal in 20 September, 2015 AD. Three pillars of economy as mentioned in the

✍ Joint Secretary, The Government of Nepal

constitution are public sector, private sector and cooperative sector. The political transformation did not bring any significant change in economic policy. Therefore, the partnership policy and modality of partnership seems to continue. In this context, the partnership among and between public agencies were either taken for granted or not considered as much important as other two types.

The constitution of Nepal in article 232 clearly spells out that the relation between federal, state and local level shall be based on cooperation, coexistence and coordination. Therefore, the partnership between and among the public institutions is inherent feature provisioned in the constitution itself. Need of the day is to prepare a partnership policy as enshrined in the constitution. So far, the government agencies which are mostly dealing with the cross cutting issues, seem to be mutually exclusive entities thereby weakening the spirit of service delivery through mutual collaboration. This attitude among the government agencies has invited several complications such as lack of coordination, cooperation, partnership and harmonization in program implementation and ultimately resulting in under performance.

In the context of changed political situation of Nepal, it is high time now to consider revision over traditional partnership approaches. These days partnership among and between public agencies are also being discussed in the international development forums. Few countries have drawn successful stories too. For example in South Africa, a parastatal water supply company, Rand Water, helped a number of peri-urban municipalities in poor areas develop their capacity to provide water services. Similarly the municipal twinning program was described as a successful experiment which stimulated and supported the process of transforming Rega Water into an autonomous, self financing and self-governing enterprise (Lariola, 2000).

Therefore, the government of Nepal also should revise its policy of partnership that suits the changed political regime and constitutional provisions. The constitutional provisions in schedule 5-9 require cooperation and coordination between and among public agencies. Public-Public-Partnerships (PuPs hereafter) in this regard can be a best way forward as a new proposition. However, it is not an alternative approach to the Private-Private-Partnership and Public-Private-Partnership; rather it should be utilized as a complimentary one.

Concept of Public-Public-Partnership (PuPs)

While defining the concept of Public-Public-Partnership, “it is collaboration between two or more public authorities in the same country.” (www.equinet africa.org). It is developed with respect to the Private-Private-Partnership. It also can be studied in response to the concept of Public-Private-Partnership (PPPs). It also can be termed as Public-Public-Cooperation which is “kye to extending public services to the areas that the private sector has been unwilling or unable to deal with, such as rural regions, low-income neighborhoods and disinvested communities”. The collaboration can be between the authorities of the same types and levels or may occur between different types or levels of public authorities. For example it may occur between different municipalities or between provincial and local authorities. PuPs can be extended beyond the public institutions and include communities, CBOs, NGOs, INGOs, and ultimately inter-governmental partnerships as well (G to G).

Reasons for Public-Public-Partnership (PuPs):

The reasons behind the PuPs may vary in accordance with the actors participated in service delivery. However, we can list some rationale behind the PuPs as follows:

- To reduce political influence in service delivery.
- To get better value for money and public sector savings.
- To exercise autonomy in public utility delivery allowing commercial operation.
- To respond to the adverse impact of privatization.
- To achieve greater efficiency which include improving coverage, access and ensure greater equity in service delivery.
- Capacity development by institution building and skill enhancement.
- Avoid privatization through improved service within the public sector.
- Development of services to increase public participation and accountability.
- Facilitate Public-Private-Partnership.

Expected outcome of PuPs:

1. Efficiency and effectiveness:
 - PuPs with other authorities to offer economies of scale and develop the expertise of internal service provider
 - PuPs aims to achieve efficiency by improving efficiency of scale
2. Capacity building:
 - PuPs as capacity building instrument, one public authority of one province may help public authority in another province to train its staffs and improve service delivery.
 - It also is relevant in the international context where a municipality in Japan may help a municipality in Nepal to train its staffs.
 - In international level, a country's public authority (i.e. Electricity Company) may receive support and advice from public authority of other country.
3. Reducing the evils of privatization:

Privatization with the objective of enhancing efficiency and effectiveness may turn the public monopoly to that of the private one. For example privatisation of water supply authority may turn the public monopoly to the private monopoly (www.europeanwater.org). Therefore, the access to drinking water may be in stake if privatized. In such instances, Public-Public-Partnership would rather be a better solution for acquiring economy of scale, effectiveness and efficiency in service delivery. Privatisation may create inequality of income. Therefore, if there are sharp inequalities of income, cooperative inter-municipal-arrangements may facilitate more equal redistribution of resources and promote economic development which is better than privatization.
4. Enhance accountability and public participation:

The notion of PuPs is based on participatory democracy as the partners are public. Participatory budgeting, planning, programming and implementation are the basic components of PuPs. Nepal also has the history of participatory planning based on the bottom up approach. These days more than 70 percent of the national budget is devolved to province and municipal level. Planning process is designed around the active participation of neighborhood groups, user groups and community organisations. This in turn, increases the accountability of the authority towards the people. Ultimately, PuPs helps the public with better public service delivery. Therefore, the concept of PuPs has become a vehicle to promote accountability in public sector.

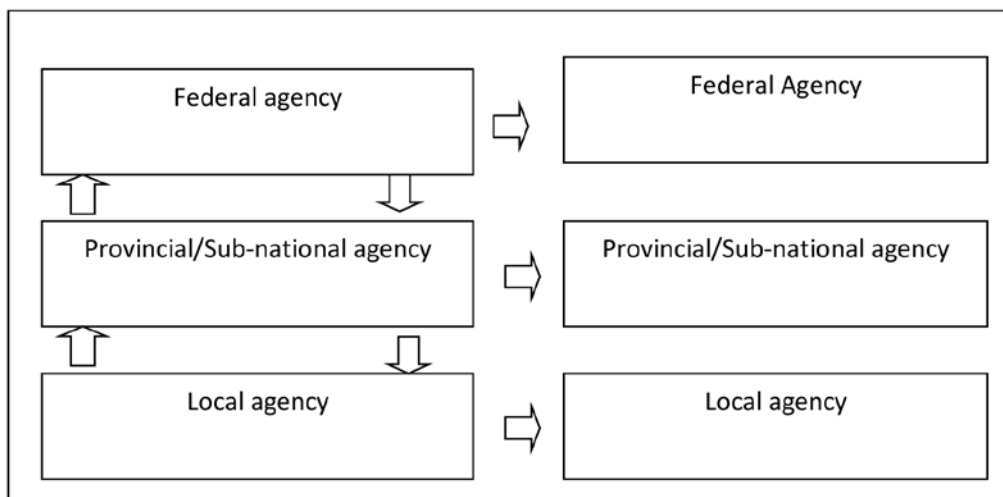
Types of PuPs:

Partnership can be basically of two types i.e.

- **Horizontal**
- **Vertical**

Horizontal Partnership: Partnership among the agencies of the same level of government is considered as horizontal partnership. For example, partnership among or between ministries.

Vertical Partnership: Partnership between different levels of government is termed as vertical partnership. For example partnership between federal and provincial and local levels can be termed as vertical partnership. The following figure can illustrate the model of partnership:



Partnership in governance between and among various levels of governments is not a new function. It has been practiced for a long time in one or another form. However, PuPs has not been mentioned explicitly as a model of governance in policy documents so far.

Constitutional provisions indicate that there are enough spaces for collaboration and cooperation in such services among federal government agencies as well as among federal, provincial and local government agencies. The model of partnership can be both horizontal as well as vertical depending upon the constitutional power provisioned in the schedules 5-9 in the Constitution of Nepal. Mutually exclusive power can be the sources of vertical partnership whereas concurrent powers can be the source of horizontal partnership. There is a need of a separate policy for partnership among and between public agencies to better implement the power of all three levels of government.

If we see the international practice of PuPs, several European countries have adopted the concept in their governance. The government of UK, for example, has been treating PuPs as a vehicle for restructuring local government. It has allowed district councils to use a shared internal audit service. Likely, several municipalities have pooled their budgets in overlapping areas of social services responsibilities. Similarly, several municipalities have merged their buildings, refuse collection and vehicle maintenance departments. This kind of collaboration and partnerships reduce the operating cost, cost for human resources, time and extra effort that enhance efficiency and effectiveness and develop a system based working procedure. (www.equinet africa.org).

In my opinion, it is a right time to consider this concept of Public-Public-Partnership in Nepalese governance system. This needs a further research to explore the possible areas of partnership. Successful story of the other countries can be a reference case for initiating the policy. One of the most feasible sectors can be the health sector. Local governments can establish a good community hospital in a convenient place by sharing /pooling budget as it is cost effective. Similarly, this can be a better vehicle for waste management and refuse collection. Kathmandu metropolitan city is suffering from this problem quite for a long time. Most of the municipalities and rural municipalities are also facing similar problems. Kathmandu Metropolitan City for example can collaborate with adjoining municipalities for resolving several chronic problems including waste management, revenue collection, community health program, transportation management, social security program, revenue collection and tax management and the like. Likewise, other local governments also can collaborate with other public agencies for mutual benefits. As the percentage of people living in urban areas is ever increasing, the issue of waste management becomes more prominent in future, too. Cheaper and better housing through resource pooling can contribute to gain economy of scale as well as uniformity in code of conduct and design.

Partnership also takes place between public authorities of different levels. For example, federal government may help the provincial or local government through establishing revolving fund to finance or provisioning activities for the program of local/provincial governments in a cheaper interest rate. Other cases of partnership can be of federal government-provincial/municipal partnership to developing housing for deprived/poor communities. Provinces as well as municipalities can establish pool fund or bond of finance capital expenditure of local community schools, clubs which require resource to run. Province government may help municipalities with capital assistance in various projects like school, health posts etc. Federal government can allocate a budget for the services run by other authorities, i.e., provincial and municipal to create PuPs.

Policy space for PuPs in public sector in Nepal:

Partnerships with state agencies:

As stated earlier, the constitution of Nepal enshrines the principle of cooperation, coexistence and coordination among the federal, provincial and local governments in their respective businesses and provisions the concurrent and mutually exclusive power to the all levels of the governments. Partnership is a must especially where the activities overlap. Therefore, Public-Public-Partnership is an inherent feature of Federal Republic Government of Nepal.

Partnership with community organizations/communities

Public institution can collaborate with community organisations. This kind of partnership is being exercised in Nepal to some extent. For example, Nepal electricity authority has contracted with the consumers as community electrification. Community organisations work as mediator for distribution and management of electricity in rural areas. Similarly, development programs being implemented through users committee. Youth employment programme was being launched through cooperatives. Community policing, community healthcare and hospital, community learning, community water supply and community forest are some other areas of partnership which have been in practice with diverse implications. Further, if the actors are active enough to cooperate, there are other areas of cooperation like partnership with trade union, local clubs, NGOs and cooperatives.

Partnership beyond state agencies:

The concept of PuPs has its wider workspace beyond the state territory. Several global issues are under the partnership among states and state authorities. For example, global issues like climate change, health and hygiene, peace and security and the like are seeking global initiative from respective countries. The United Nation's Sustainable Development Goals (SDGs) would be a reliable platform for engaging and fostering international PuPs. The control of epidemic diseases like HIV AIDS, Ebola virus, and recent Novel Corona Virus (Covid-19) needs international cooperation and collaboration. This may take the form of government to government cooperation and collaboration. It also can be a collaboration and cooperation between government and international organisations like the UN and its agencies, ASEAN, SAARC, etc. If we see in practice, such participations have been done between water authorities of Estonia, Latvia and Lithuania and Swedish municipal companies .

In policy level, areas of partnership can be as follows:

- **Development approach:** Integrate federal, provincial and local plans and programs to avoid overlapping in resource and program.
- **Services:** federal government can depute personnel from different disciplines to uplift the current situation of local as well as of province until the capacity is developed in those levels.
- **Responsibility sharing:** province level government fix the tax rate and allow the local governments to collect and share the revenue as per law.
- **Investment and Production:** Federal and Provincial governments invest and establish industries and come into partnership with remaining other level of government to run and share the benefits.
- **Research and development:** Integrate research works of the federal with province and local level in cross-cutting areas especially in health and education.
- **Setting standard and criteria:** Federal agency has an important role to play in facilitating collaboration to set criteria for grant, finance, etc.

In empirical level, partnership in local governance can be in the following fields based on the above mentioned policy framework:

- Waste management
- Health care and social services
- Tax collection
- Education
- Energy/power
- Transportation management
- Product management
- Water resource management

Partnership between province/state and municipality which can be both horizontal and vertical dimension:

- Resource pooling for mutual projects
- Tax collection and sharing
- Education
- Province level hospital and health care services
- Industry (raw material backward and forward linkage)

Pre requisites for better Partnerships:

- Identify potential partners
- Work to change organisational culture and reward systems
- Develop a vision with common understanding and agreed roles and responsibilities that is above organisational interests
- Develop a plan for ongoing collaboration
- Maximize resources through sharing and collaboration
- Share leadership roles in coalitions
- Identify and respect individual contribution and expertise
- Offer pre service, in service and post service training
- Trust building among partners
- Identify conflict resolution and consensus building knowledge/information sharing, networking, and accountability as important processes of partnership building
- Work together to achieve shared goals for improved services
- Funding from federal and accommodation from local level can make the authority successfully access the services to the target group

For example: community health, community education, community forestry, community policing

Lastly, the concept of Public-Public-Partnership (PuPs) allows two or more public agencies to join forces and leverage their shared capabilities by allowing them to pool resources and expertise. Different levels of governments may deliver higher through the benefits of scale and shared resources. The constitution of Nepal indicates the need of a separate Public-Public-Partnerships (PuPs) policy for better delivery of public services. Therefore, it is recommended that policy makers and researchers should bring the issue in the policy regime of Nepal for better federal governance.

References:

- The constitution of Nepal
- David Hall, Jane Lethbridge, Emanuele Lobina,: Public-Public-Partnership in health and essential services, 2009
- Satako Kishimoto, Lavinia Steilfort, Oliver Petitjean (www.tni.org): Draft report prepared for The future is public conference: Towards Democratic Ownership of Public Services
- Privatization Policy, 2018 BS
- Privatization Act, 2050
- www.equinafrica.org
- www.psir.org
- www.tni.org

Identifying the Role of Paddy in the Economic Development of Nepal

✍ Udaya Rana Magar

Abstract

Nepal is an agricultural economy based country where most of the population is dependent on Agriculture sector. The major components of agricultural sectors are food and cash crops, fisheries and livestock. Among the agricultural products, paddy is the highest consumed food in Nepal. Data show that the average cumulative paddy production has increased in the last few years. At the same time the import of paddy has gone up (TEPC, 2018). This paper discusses the significance of paddy production and its import on the economic development of Nepal.

Time series (1999 to 2018) secondary data has been used for the study. A descriptive method has been used for analysis and the results are based on the correlation and regression analysis. Based on the analysis, production of paddy and Gross National Income (GNI) are highly correlated and has impact on the economic growth of Nepal. The analysis showed that production of paddy is significant with GNI ($\beta = 0.444$). It shows that the production of paddy is important for GNI. The import of paddy has the significant and direct positive impacts on Nominal GNI ($\beta = 0.516$). It shows that paddy import has significant contribution in revenue collection. The new finding is that the production of paddy is significant for GNI, however it is not like imported paddy from outside the countries. It has been found that beta coefficients of paddy from outside the country are greater than that of the production within the country. It means that the imported paddy is more significant than paddy production for economic growth in Nepal. The main finding of this study is that import business of paddy and production of paddy are playing vital roles in economic growth of Nepal. So, government should provide incentives for production of paddy within the country which will reduce the cost of production of paddy.

Keywords: Paddy Production, Paddy Export & Import, Economic Growth, Nepal

Introduction

Nepal, the youngest federal democratic republic, has been passing through a protracted political transition since more than a decade. The country, as one of the 48 least developed countries of the world has per capita income of about US \$ 1004 in 2018 (MoF, 2018). Nepal has agro based economy. The Gross Domestic Production (GDP) at basic price of the Nepal was increased by 6.3 percent in the FY 2017/18, which is estimated to increase by 6.8 percent in FY 2018/19. Similarly, GDP at producer price is expected to be increased by 7.0 percent in the FY 2018/19, which was only 6.7 percent in the FY 2017/18. The volume of GDP in Nepal was worth Rs. 69.762 billion in 2001(MoF, 2010), whereas it has reached to Rs. 881.8 billion in 2017 (MoF, 2017/18).

Agriculture plays a crucial role in Nepalese economy. About 60.4% of population is engaged in agriculture for their livelihood (MoAD, 2015). The agricultural sector is considered as the largest pillar of the economy. The major components of agricultural sector are food and cash crops, fisheries and livestock. Contribution of the agricultural sector to GDP is in the declining trend, while that of non-agricultural sector is steadily growing. Contribution of the agricultural sector

✍ Chief District Officer, Ministry of Home Affairs, Jhapa District, Nepal

to real GDP, which stood at 36.6 percent in fiscal year 2001/02, has dropped to 28.8 percent in 2017/18 while that of the non-agriculture sector has gone up from 63.4 percent to 71.2 percent in the same period. Besides generating employment, agriculture supports national economy by contributing 33% in GDP. Nepalese agriculture, though diversified, is mostly dominated by three major cereal crops viz. rice, wheat and maize which jointly accounts for 30.92% of Agricultural GDP of the country (MoAD, 2015). These crops are vital for food security of the country. The country's self-sufficiency in food grain production has not been achieved as its growth could not keep the pace with increasing demand for food. Nepal ranks 72nd position in Global Hunger Index (GHI) of 22.0 among all the countries in the world (IFPRI, 2017).

Government of Nepal has introduced many policies and periodic plans to enhance productivity, profitability and commercialization of the agricultural sector during last few decades. Among them, Agricultural Perspective Plan (APP) from 1995 to 2014 was the important one, expected to enhance the livelihood of Nepalese farmers substantially. APP had aimed to accelerate the agriculture growth rate and commercialization through increased factor productivity (APP 1995). Many policies supportive to APP, like National Agricultural Policy (2004), Agribusiness Promotion Policy (2006), National Seed Policy (2000), National Fertilizer Policy (2002) and Irrigation Policy (2003) have been formulated after the APP was launched. Despite all these efforts, the extent of productivity growth and commercialization is low and hence 32 out of 75 districts are still food deficit in Nepal (MoAD/FAO/WFP 2015). The major challenges of Nepalese agriculture and food security at present are (1) Conversion of agriculture land for non-agricultural purposes (2) increasing-migration of economically active population (3) negative effect of climate change (4) inadequate use of fertilizer (5) limited use of improved technologies and (6) small and fragmented lands that hinder mechanization and commercialization (Shrestha, 2012). There is a large gap in the yield of cereal crops which is about 1 ton/ha between research station and farmers' field, however, minimization of the yield gaps by country's Research and Development sector might improve the food security in the country (Amagain and Timsina, 2005). After the APP (1995-2014), Government of Nepal has brought another plan known as Agriculture Development Strategy (ADS; 2015-2035) to address food and nutritional security through development of private and cooperative sector as one of the strategic components focusing on public private partnership (PPP) approach in several areas of agriculture (MOAD, 2014). Gairhe et al (2016) also highlighted the importance of PPP approach in the development of agriculture sector in Nepal.

Despite the positive aggregate national cereal balance in the recent years, domestic production has not been enough to meet the rice demand (MoAD/FAO/WFP, 2015). Food import is galloping in the country as import data shows that the import value has inclined from NRs. 44.43 billion in 2009-10 to NRs. 127.51 billion in 2013-14. The statistics showed that the import value of cereals from India was NRs. 35.12 billion. Of which, rice's share was NRs. 23.79 billion and the maize's share was 7.43 billion in 2013-14 (Kathmandu Post 2015). On the contrary, Timsina et al (2012) reported that Nepal has sufficient food to meet the national demand and Tarai of Nepal had about 506247 ton of food surplus in 2011, however at the same time, the remaining two agro-ecological regions (Hill and Mountain) were in the food deficit condition. IFPRI (2011) reported the growth in production of maize in the year 2001 to 2009 was largely driven by yield enhancement, which shows the 2.4% growth rate, rather than by an increase in area. This increase in yield of maize is largely attributed to the use of hybrid maize seed. Similarly, as compared to the previous decade,

the growth rates in the production of both rice and wheat declined in the period 2001–2009 (IFPRI 2011). Such analysis on the cereal production trends and dynamics in terms of area, production and productivity might be useful to understand the cause and effects in decrease in production of cereals. Therefore, the present work focuses on dynamics of major cereal crops over two decades and such knowledge might be useful in the implementation of Agriculture Development Strategy and formulating policies for enhancing food security situation.

In FY 2018/19, the production and productivity of agriculture sector has increased due to favorable weather condition, increased access to irrigation facilities and easy availability of seeds and chemical fertilizer. Likewise, strong growth in non-agriculture sector is due to expansion in energy sector and regular availability of electricity, speed up in the reconstruction and the construction of other physical infrastructure, increase in the output of industrial sector, notably increased tourist inflow, increase in the production of domestic goods resulting from the higher import of construction equipment and raw materials etc., These are the major accelerating forces that estimated economic growth to be higher in FY 2018/19. The agriculture sector is estimated to grow by 7.5 percent. Contribution of agriculture sector to GDP is gradually decreasing every year, while that of nonagricultural sector is increasing. Consequently, the contribution of agriculture sector is estimated to stand at 27.0 percent in the current FY 2018/19 while their contribution during FY 2017/18 was 28.1 percent (Economic Survey 2018/19)

Cereal crops especially paddy, maize and wheat are the mainstay of Nepal's agriculture production. These three cereals occupy more than 75 percent of cultivated area in Nepal. Rice, the most common crop, accounted for 35 percent of total cultivated area and 46 percent of cereal area in 2008/09 (Nepal, MoAC 2009). Cereals in Nepal are also crucial from the food security point of view because they form the staple diet of the Nepalese population, providing nearly 69 percent of total dietary energy and 63 percent of total dietary protein during the period from 2005 to 2007 (FAO, 2010).

The Ministry of Agriculture and Livestock Development (MoALD) estimated that the total production of paddy in the first year of study period (1998/1999) was 3709770Mt and that of the last year (2017/18) was 5151925 Mt. Paddy production ranges from Morang in Terai to the hilly region in Jumla. The paddy is major agricultural commodity and it is playing the vital role in food supply and economic growth in Nepal (Nepal, MoAC 2009).

Statement of the Problems

The imports of agricultural commodities are in increasing trend, at the same time the agricultural production is also in increasing trend (MoALD). This is due to favorable weather, easy availability of fertilizers and increase in the production of food grains, vegetables and sugarcane has increased by 13.8 million quintals (12 Lakh 44 thousand 8 hundred metric tons) in the year 2017/18 (MOALD, 2018)

According to the Ministry, the availability of agricultural inputs like fertilizers, seeds, extension of irrigation facilities and favorable weather favored the increase in the production and productivity of the agriculture sector. Though, production of major food crops and vegetable crops has increased, at the same time 5.7 billion rupees of rice was imported in the 2017/18, (Customs Department, 2017/18). The import of rice worth 9.6 billion in the last fiscal year has increased by three billion

rupees. The Ministry of Agriculture has said that only sweet, fine rice has been imported from abroad. According to the ministry, five Lakh tons of rice are inadequate on demand. About two trillion rupees of agricultural and livestock products are imported annually.

The agricultural sector plays vital role in livelihoods and economy. However, Nepal's agricultural trade is in deficit. The imports of food and live animals were worth of NRS 1.8 billion in 1990, which increased to NRS 130.6 billion in 2016. Likewise, value of the exports of food and live animals were nearly NRS 1 billion in 1990 which climbed to NRS 18.3 billion in 2016. The import of agricultural products has increased by more than 72 times but the growth of export since 1990 to 2016 is only 20 times. The data show the trade deficit on agriculture product is NRS 112.3 billion. Nepal is still the net importer of agricultural products, despite being an agricultural economy. The above-mentioned volume of agriculture products import has been increasing every year. Along with the increasing volume of agriculture products import, the trade deficit of Nepal has also increased. In this context, this study focuses on:

- To identify the trend of paddy production of Nepal.
- Whether paddy productions plays significant role in the course of economic Growth or not?

Data, Methodology and Model specification

1. Data, Methodology

The secondary data published by the Trade and export promotion center (TEPC) and Ministry of Agricultural and Livestock Development is the major sources for the study. Cross sectional descriptive study was conducted among the paddy commodity to prepare this report. Data since 1999 to 2018 has been used. All data were analyzed using statistical package SPSS (version 16.0; SPSS Inc., Chicago, IL. USA).

2. Model specification:

Pearson Correlation and Multiple Regression Analysis (MRA) methods were used to analyze the infrastructures that were used as the explanatory variable. The MRA was used to identify the impact study of paddy on GNI by using the equation below:

$$Y = \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \mu$$

Where:

Y = Predictor variables Gross National Income. It is used for measuring the Economic Development

X_1 = Paddy Production

X_2 = Paddy Export

X_3 = Paddy Import

B = beta coefficient

μ = Error term

3. Analysis and Results discussion

3.1 The trend of paddy production in Nepal

The trend of paddy, maize and wheat production in Nepal from 1990 to 2018 is shown in the figure 1. It depicts that the production of paddy has been increased during the study periods. The production of paddy was 35,02160 Mt in 1990 and reached to 51, 51925 Mt in 2018. The graph

presented below shows that the trend of paddy production is growing. Similarly, the following graph shows an increase in agricultural products since 1990 to 2018. The graph also shows an increase in the paddy since 2001 to 2008 and a gradual growth until 2009. The growth rate was increased highly due to enough rainfall and good environment for cultivation of crop. During 2009–2010AD, production rate increased further higher but stalled in 2009. Between the period 2009-2010 AD, Paddy production increased drastically due to factors such as Government's subsidy on seed and fertilizer to the farmers, adoption of new technology, scientific cultivation practices, increased irrigation facilities and favorable environmental condition.

In fact, due to open boarder especially in Terai region farmers brought some high yielding varieties (vizRanjit, swarna etc.) from India for their cultivation. In 2011-2012AD, Paddy production was decreased as compared to 2010 AD; the major reasons were drought, so called kala diwas (black day) for rice production and insect pest disease outbreak (viz. Plant hopper, milly bug, blast, bacterial leaf blight). The paddy production rate slowed down slightly. However, since 2012, there was an increase in the rate stretching up to 2018.

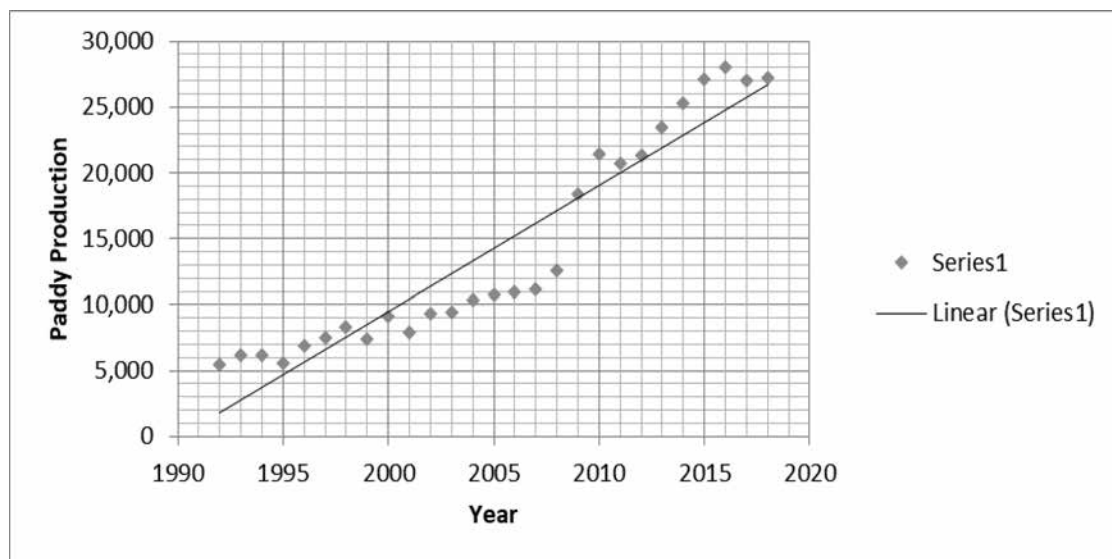


Figure 1. Paddy production in Nepal from 1990 to 2018

The average annual production and average annual growth of the paddy in Nepal from 1999 to 2018 has been shown in Table 1. The data is segregated into two different periods with ten year interval, from 1999-2008(first), 2009-2018 (second) and total period of 1999-2018(overall). The average production of paddy was higher in second term, and overall period as compared to first period. Similarly, average growth rate of the paddy is higher in first ten year. The production of paddy crops had shown increasing trend. The average annual growth rate of the paddy, in overall study period (1999 to 2018) is about 0.95 percent respectively.

Table 1: Average Production, compound growth and average growth rate of Paddy*Production-Mt, growth-%*

Crop	1999-2008		2009-2018		1999-2018	
	Average production	Compounded annual growth rate	Average production	Compounded Annual growth rate	Average production	Compounded annual growth rate
Paddy	4118843.40	1.10	4710153.5	0.41	4414498.45	0.95

3. 2 Identifying the relationship of paddy in economic Growth

The Correlation between the dependent and independent variables is presented in Table 2. The correlation coefficient of all variables suggests that there is a positive correlation between the dependent variable and the independent variables. Hence, four total different variables have been used to identify the significant variables on Nominal GNI. Only two variables are found significant with the GNI at the 1% significant level. The Import of agricultural commodity as paddy is one of the important findings of this study. It is positively correlated with the GNI ($r=0.976^{**}$, $p \leq 0.01$) which implies that the revenue from import paddy highly contributed in real Gross national income than export of paddy. It means that the amount of paddy export is not significant for GNI.

Paddy production and GNI is positively correlated ($r = 0.767^{**}$, $p \leq 0.01$). This means that paddy production contributes the household's income as well as GNI. The production of paddy and import of paddy are also positive correlated ($r = 0.755^{**}$, $p \leq 0.01$) to each other. It means that the import of rice helps to generate revenue and which ultimately goes to agriculture subsidies. It might be positive correlated to each other.

3. 3 Analysis of Role of Paddy in Economic Development:

Using the earlier model stated in this paper, a total of three independent and one dependent variable were used to identify the impact on GNI. It is significant with GNI (Table 3). Results indicate that only two variables are significant, namely Paddy production, Import of Paddy. It means that this model of null hypothesis (H_{01}) is rejected at the significance level of $p \leq 0.01$ whereas, $R^2=0.930$ respectively.

Table 2: Regression Analysis and its Coefficients

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	-40259.35	983854.16		-0.041	0.969
production	13.426	11.078	0.444	1.212	0.271
Export	-5824.466	8314.662	-0.081	-0.701	0.51
Import	308.18	215.104	0.516	1.433	0.202

a. Dependent Variable: GNI

The analysis (Table 3) shows that production of paddy is significant with GNI ($\beta= 0.444$). It shows the production of paddy import for GNI. The finding is a normal one as an increase in paddy production is generally correlated to the economic growth. The production of paddy is

increasing however, it is not at satisfactory level but it is significant for GNI of Nepal. The paddy field is in decreasing trend since few decades. The paddy field in 2000 AD was 15,50,990 hectares which was reduced in 2015 to only 14,25,346, hectares. It shows that the decrease in the cultivation land of paddy resulted in the low production of the paddy making insignificant contribution to the economic growth of Nepal.

Based on the regression analysis, we found that the import of paddy has the significant and direct positive impacts on Nominal GNI($\beta=0.516$). It shows that large amount of paddy import from outside the country-occurred owing to differences in the cost between that of Nepal and exporting countries. The import also helps to collect revenue. The collected revenue finally contributes the economic growth of Nepal.

The new finding is that the production of paddy is significant for GNI; however it is not as like imported paddy from outside the countries. We have found the coefficients of production of paddy ($\beta= 0.444$) and import of paddy ($\beta=0.516$). It seems that beta coefficients of paddy from outside the country are greater than the paddy produced within the country. Mainly, fine or aromatic rice (high value rice) and to some extent coarse rice is also imported from outside. The reason is that about 32 hilly districts are having food deficit. So trend of import of paddy is increasing and its impact on GNI has stronger than paddy produced within the country. It means that the imported paddy is more significant in economic growth of Nepal than paddy produced within the country. Paddy imported from outside plays vital role in economic growth of Nepal.

Conclusion

In this study, we inspected the influence of agricultural products, agriculture exports and imports on economic growth during the 2007 to 2018 A.D. To this end, we used correlation analysis and Regression analysis based on Pearson Correlation and Multiple Regression Analysis (MRA) methods. The analysis showed that the trend of paddy production is increasing however the cultivation land of paddy is decreasing over the study periods. The production of paddy was 35, 02160, in 1990 and 51,51925 Mt in 2018— Only 35% agriculture land has been used for cultivating paddy and productivity of paddy also increased in 2018(Stat, MoALD). Even though, the import of paddy has registered increasing trends since few decades.

The relation between GNI and Agriculture production are strongly correlated, it means that production of paddy is playing vital role in the economic growth of Nepal. Similarly, the import trade of paddy is playing vital role for GNI as well. The analysis showed that import of paddy is the most significant for Nominal GNI of Nepal. The import of paddy is providing the revenue essential for the increase of GNI of Nepal.

The main findings of this study are that imported paddy and production of paddy are also playing the vital role for economic development of Nepal. However, the policy-makers should have considered the production of paddy for replacing the imported paddy from outside the country

References

- Amgain LP & J Timsina. (2005), Major Agronomical Research Works at the Institute of Agriculture and Animal Sciences, Rampur, Chitwan, Nepal: A Review. Journal of Institute and Animal Science.
- Agriculture Perspective Plan (1995-2014), Ministry of Agricultural Development, Singhdurbar, Kathmandu, Nepal.
- ADS. (2015) Agricultural Development Strategy (2015-35), Ministry of Agricultural Development, Singhadurbar, Kathmandu, Nepal.
- Budget Speech, (2018), Published by Ministry of Finance of Nepal

- FAO. STAT,(2010) Inputs: Fertilizer by product. Accessed from <http://www.fao.org/faostat/en/#data/RFB>
- IFPRI. (2011), A Review of Input and Output Policies for Cereals Production in Nepal. Discussion Paper 01114
- Kathmandu Post. (2015) Agro Product top import list. Accessed from <http://kathmandupost.ekantipur.com/printedition/news/2015-11-27/agro-products-top-import-list.html>
- Rajkumar and Varsha, D., (2013), Growth and Performance of India's Agriculture Exports, International J. 360o Mgt. 1(1), ISSN: 2320-7132
- MoAD/FAO/WFP. (2015). Crop Situation Update: A joint assessment of 2014/15 winter crops. Published by Ministry of Agricultural Development, Food and Agriculture Organization and World Food Program, Kathmandu, Nepal.
- NRB (1987) import and export function of Nepal, Nepal Rastra Bank, Baluwatar Kathmandu
- Statistical Information on Nepalese Agriculture (2000 to 2018), Ministry of Agriculture and Livestock Development, Government of Nepal, Singhadurbar, Kathmandu, Nepal.
- Shrestha HK, HK Manandhar&PPRegmi. (2012). Variety Development Cost versus Variety Adoption in Major Cereals in Nepal. Nepal Journal of Science and Technology 13(1):7-15. <http://dx.doi.org/10.3126/njst.v13i1.7393>
- TimsinaKP, YNGhimire&J Lamichane. (2016). Maize production in mid hills of Nepal: from food to feed security. Journal of Maize Research and Development 2(1): 20-29. <http://dx.doi.org/10.3126/jmrd.v2i1.16212>

Aspects of Public Administration and Postmodern Public Administration

✍ Dr. Hari Prasad Adhikari

Abstract

Public Administration is relatively a young discipline but, as an activity, it is quite old. Public Administration plays significant role in not only preserving policy and maintaining stability and order but also in promoting the welfare of the people and national integration. So, it is social science. The methods of pure science are not applicable to administrative phenomena. The purpose of this article is analyzing the public administration and postmodern public administration. The methodology used for the study is the analytical on secondary information from different sources as, reports, articles, books etc. The major issues dealt in this article are: Background of the study, objective of the study, methodology of the study, scope of the article, views on public administration, modernism' and Postmodernism, postmodern public administration and, conclusion.

Keywords : *Public Administration, Modernism, Postmodernism, Postmodern Public Administration*

1. Background of the study

Public Administration provides the basic information and skills that will move people towards careers as public or nonprofit managers. It provides technical and managerial training to those whose interests lie in technical fields ranging between engineering, teaching or natural resources. The training might help the engineer to become the director, the teacher to become the school principal, or the natural resources expert to run an environmental quality program. In each of these cases, the technical knowledge of the individual may have to be accompanied by managerial training. The knowledge of operations of public agencies would not only be helpful to those not working in such agencies, but it would be essential as they are likely to be called upon to interact with those in public organizations. Some might pursue academic careers in public affairs. Understanding the reasons for studying public administration also gives us a better view of the variety and importance of managerial works in public sector (Denhardt, R.B. & Denhardt, J.V., 2009). Thus, public administration is important to people, democracy (ideal of public administration), and as a subject study (Frederickson, H.G., & Smith, K.B., 2008). In this context, the following research questions arise: What is modernism, postmodernism, postmodern public administration and what are the implications of postmodern public administration?

2. Objective of the study

The objective of the present article is to explain the different views on public administration and Postmodern Public Administration and ultimately list down its implications.

3. Methodology of the study

The methodology used for this study is the analytical research design based on secondary information. The design of a study also depends on the stage of advancement of knowledge in the research area (Wolff, H.K. & Pant, P.R., 2005). The secondary data were taken by reviewing the related reports, policy documents, journal articles, books and other relevant documents published in Nepali and English languages.

✍ Associate Professor, T. U. public administration campus

4. Scope of the article

The article is of great use for the students, teaching staff, policy makers, executives' planners and all those who take a keen interest in gaining additional knowledge about Postmodern Public Administration.

5. Views on Public Administration

Public administration is relatively new, having emerged in the 19th century and multidisciplinary in character (Raymond W. Cox III, Susan J. Buck and Betty N. Morgan, 2004) and (Caiden, Gerald E., 1971). The goals of the field of public administration are related to democratic values like improving equality, justice, security, efficiency, effectiveness of public services (Henry, Nicholas, 2007). Public administration is carried out by public servant. It is the device used to reconcile bureaucracy with democracy (Rosenbloom, D. H & Kravchuk, R. S., 2005). So, Public Administration can be described as the development, implementation and study of branches of government policy. It may thus be defined as the government in action. It is also an academic field.

Different writers have provided different definitions for public administration. Luther Gulick and Herber Simon advocated Traditional views of public administration. According to Luther Gulick, "*Public Administration is primarily concerned with the executive branch of government.*" Herber Simon states that, "*Public Administration is the activities of the executive branches of the national, state and local governments.*" Likewise, Woodrow Wilson and L.D. White offer relatively broader views on public administration. Woodrow Wilson, founding father of Public Administration defines Public Administration as a "*detailed and systematic execution of public law, every particular application of general law is an act of administration.*" His view provides a legal approach to public administration. L.D. White, the first text book writer on public administration states that "*Public Administration consists of all those operations having for their purpose the fulfillment or enforcement of public policy.*" His view relates public administration with a culture. F.A. Nigro has put forward a Modern View on public administration. According to him, "*The real core of administration is the basic service which is performed for the public such as police and protection, public work, education, recreation, sanitation, social security, agricultural research, national defense and others.*" (Bhagwan, Vishnoo and Bhushan, Vidya, 2007). Nowadays, Public Administration is also known as public affairs management. Public Administration and Public Affairs is, at root, about the public interest. It explains both the means used to fulfill the public interest and the human panoply that is the public interest (Shrestha, T.N., 2007). Thus public administration is important as a discipline and as an activity.

On studying the different perspectives of public administration, it is found that the aim of public administration/government is good life of its people in the changing context of the national and international environment. Thus, the scope of public administration is very wide in modern state (Pradhan, Goreksha Bahadur N., 2007). Today, the role of public administration is towards more of governance i.e. public administration has to operate in a wider context and coordinate efforts and activities of the governmental agencies. The public administration has to play enabling, collaborative, cooperative, partnership and regulatory roles. Coming to the core areas such as law and order, defense, development and welfare, and foreign policy, it has a direct role to play. So, the role and character of public administration has seen a major transformation.

Public administration has developed gradually in five different paradigms from 1900 till the present. The five paradigms are Politics/Administration Dichotomy between 1900 and 1926; The principles of Administration between 1927 and 1937; The challenge (1938-1950); Public Administration as Political Science between 1950 and 1970; Public Administration as Management between 1956 and 1970; and Public Administration as Public Administration, that came forth in 1970 and still prevails. "Public administration as public administration" refers to public administration's successful field of study and practice. At present, Public Administration is known as administrative science also.

Public Administration has two essential elements-Collective Endeavour, and a Common purpose. Some of the fundamental characteristics/Peculiarities of public administration are (Caiden, Gerald E., 1971): Unavoidable, Legal monopoly of coercive power, Priority Activity, The largest single multipurpose organization, Political Direction, Immeasurable Purpose, Higher expectations.

In the context of Nepal, Public Administration is gradually being developed. There are some good prospects for improving it. The government is not only concerned to improve the administrative practices in Nepal but is also taking some positive measures to upgrade the over-all performance of the government. The concern for now is how soon and how well can the government improve the bureaucratic capacity to respond effectively to the needs of the people and deliver satisfactory services to them. Thus, the present and future administrators need to be competent, dedicated and high performing as well as able to lead, set examples of integrity, leave legacy of excellence and win the respect and trust of the people with whom they work in organizations. Hence, Public Administration plays significant role in not only preserving policy and maintaining stability and order but also in promoting the welfare of the people and national integration.

Orthodoxy as a model of governance has been described by Wilson as separation of politics and administration, by Taylor as scientific management, and by Weber as a hierarchical control. But it has undergone a lot of changes. Despite undergoing changes a thousand times, orthodoxy still hovers over the study of public administration. So, it has now got the status of legitimizing is a myth. It can be understood that governance is the perception of the people. Governance means different things to different people. In other word, governance is the act or process of governing, specifically authoritative direction and control. The governance model has been changing with time constantly. Postmodernism has come into existence in the society since the end of the World War II and in public administration since 1990s.

6. Modernism and Postmodernism

The term 'modernism' signifies rationalism, scientism, universalism, positivism, reaching objective truth, secularism in politics and culture, industrialism and metanarrativism. Max Weber and others with sociological imagination have not only described modernity well but also lived their intellectual lives within its parameters. Modernity was strengthened by a dominant ethic of organizational rationality set to the tasks of caring for and controlling all aspects of nature and life. Likewise the term 'postmodernism' refers to meeting ground of three philosophical traditions namely phenomenology, constructivism and structuration theory. Oakley (2002) observed that Postmodernism emerged from the extensive cultural changes in the western societies since the end of World War II, such as the emergence of a global economy, the weakening of radical politics and collapse of the Soviet Union, a lost faith in the power of rationality to bring about freedom, the rapid and pervasive spread of technology, and the spread of popular culture.

7. Postmodern Public Administration

Postmodern Public Administration denotes the rejection of Weber's bureaucracy and adoption of the public energy field instead. It is a discourse theory ensuring truly democratic model of legitimate government based on discourse structures for formation of the sovereign will of the people.

The discipline of Public Administration has witnessed a paradigm shift in the 1990's from modernism to postmodernism. The new paradigm is at once a model, a method and movement in that region of the academic world known as social sciences. Postmodern thinkers date back to Nietzsche, American pragmatists John Dewey and Richard Rorty, and post structuralist French philosophers Derrida, Lyotard, Foucault, Baudrillard and others. Recent postmodern theorists in public administration include David Joh Farmer, McSwite, Steven Seidman, McBeth and Clemons (Miller, Hugh T. and Fox, Charles J., 2007) etc.

Postmodernism, like its rival, intellectual cousin, behaviouralism which, raged in the past World War II era, soon developed into movement spreading its tentacles to the social science in the post behavioral period.

Peter Bogason (2007) illustrated the differences between the modern and postmodern conditions in the following table:

Modern	Postmodern
Rationalization	Reasoning
Global Visions	Particular Interests
Production	Consumption
Mass Production	Flexible Specialization
Integration	Differentiation
Interest Organizations	Social Movements
Party Politics	Personality Politics
Bureaucracy	Adhocracy
National Culture	MTV Images
Planning	Spontaneity
Reason	Imagination
Wholes	Fragments

We can see the difference between the modern and postmodern conditions are to think globally but act locally and logically. Similarly, the basic tenet of modernistic science is that it creates the truth about the state of the world; postmodernists remove truth from their conceptual baggage. Post modernistic hermeneutic analysis, contextually, and inductive reasoning replace the modernistic positivist, empiricism and deductive logic. In addition, modern attempts at generalization, synthesis and prediction are replaced by postmodern exceptions, diversity and indeterminacy. Postmodern public administration analyzes the marginalized, the oppressed, and peripheral whereas modern public administration to a larger degree seeks the governors, the powerful and liberated (Miller, Hugh T. and Fox, Charles J., 2007). Postmodern public administration discusses about the changes in the society and the changes in the scientific communities. It also discusses on the postmodern facets, social constructivism and pragmatism (McNabb, D.E., 2012).

8. Conclusion

On the basis of the different views on public administration, it is found that the aim of public administration/government is good life of its people in the changing context of the national and international environment. The administrator must be skillful for achieving the aims of the administration.

Modernity was strengthened by a dominant ethic of organizational rationality set to the tasks of caring for and controlling all aspects of nature and life. On the other hand postmodernist have no single fundamental truth, they believe that the time, situation, and intent of the social actor must be considered in addition to the event or behavior itself.

In the context of Nepal, the present and future administrators need to be competent, dedicated and high performing as well as able to lead, set examples of integrity, leave legacy of excellence and win the respect and trust of the people with whom they work in organizations.

9. Implications of postmodern public administration

Firstly, in the postmodern society, public administrators feel obliged to submit deceitful performance results as it is the era of results. The silence upon knowing the fakery, deceit and smarmy half-truths of the public administrators debase us all, especially when they succeed. Secondly, public administration is thoroughly drenched in politics. But the cordoning off of administration from politics is a convenient and sometimes successful strategy in service of political purpose. At last, public administration contributes in shaping the same culture that it is situated in.

References:

- Bhagwan, Vishnoo and Bhushan, Vidya (2007). *Public administration*, New Delhi: S. Chand & Company Ltd.
- Caiden, Gerald E. (1971). *The Dynamics of public administration guidelines to current transformations in theory and practice*, USA: Hinsdale, Illinois Dryden Press.
- Denhardt, R.B. & Denhardt, J.V. (2009). *Public administration, India*: Rawat Publication
- Frederickson, H.G., & Smith, K.B. (2008). *The public administration theory primer*. New Delhi: Rawat Publications.
- Henry, Nicholas (2007). *Public administration and public Affairs*, New Delhi: Prentice hall of India Private Limited.
- McNabb, D.E. (2012). *Research methods in public administration and nonprofit management: quantitative and qualitative approaches*. New Delhi: PHI Learning Private Limited.
- Miller, Hugh T. and Fox, Charles J. (2007). *Postmodern Public Administration*, Revised Edition, New Delhi : Prentice Hall of India Private Limited
- Okley, Ann (2002). *Experiments in Knowing*. Cambridge, UK: polity Press.
- Peter Bogason (2007) *Postmodern Public Administration*, The Oxford Handbook of Public Management, Retrieve from <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199226443.001.0001/oxfordhb-9780199226443-e-11>
- Pradhan, Goreksha Bahadur N. (2007). *Some reflections on Nepalese public administration and management*, Kathmandu: Indusgrafiqs.
- Raymond W. Cox III, Susan J. Buck and Betty N. Morgan (2004). *Public administration theory and practice*, India: Pearson Education.
- Rosenbloom, D. H & Kravchuk, R. S. (2005). *Public administration understanding management, politics, and law in the public Sector*, New York: Mc Graw Hill International.
- Shrestha, T.N. (2007). *Public administration*. Kathmandu: Ratna Pustak Bhandar.
- Wolff, H.K. & Pant, P.R. (2005). *Social science research and thesis writing*. Kathmandu: Buddha Academic Publishers and Distributors Pvt. Ltd.

Practice of Local Level Planning in Nepal: A Milestone for Demand-Driven Governance

✍ Dr. Narayan Bahadur Thapa

Abstract

Although, bottom-up approach of planning is usually practiced in developing country, there must be proper balance between bottom-up and top-down level with the co-ordination between the micro and macro planning which is conceptually cross functional approach. Participatory Planning Process is simply the involvement of directly benefited people in all stages of the development planning cycle and it can be foster in a demand driven governance system. A demand based governance system addresses the will of the state to operate in an accountable, transparent and responsive manner and promotes development. A broad exploration of Planning and demand driven governance is given in this article to highlight their conceptual background and objectives. This paper explores the necessity of a demand driven governance for planning. This paper and the findings, emphasizes that the citizen centric development planning could be strengthen through empowering and engaging the citizens in development affairs.

1. Conceptual theme of planning: Planning from above and planning from below:

Planning is more of a political and participatory process rather than an isolated technical exercise, which means planning, has to deal with people through political process. Since few decades back, planning paradigm has changed from a supply-driven or top down approach to a right based bottom-up approach. Accordingly, power dimensions and relations have also been changed. Therefore, Rondinelli sees planning and implementation as pure political exercise. He argues: ‘All plans are political statements and all attempts to implement them are political acts’ (Cited in Adhikari 2006: 13). The concept of planning is changing from public administration to governance. Planning from above mostly takes place in bureaucratic dominated planning practices and planning from below or bottom-up planning is based on the philosophy of developing people's institution to enable them to address felt needs to improve the development situation at local level. It supports the local institutions to be capable of mobilizing natural, human, financial and institutional resources so as to satisfy the imperative needs of the people. Planning from below is one of the ways which can help the poor to have a share in the utilization of natural resources for their own development. Although, some obstacles of planning from below exist such as political constraints, administrative and operational constraints and lengthy process, however, it is an important instrument to generate and address the demands of people.

There must be proper balance between bottom-up and top-down planning. Clear decentralisation, legislation and supportive attitude of the central level are necessary to institutionalize and strengthen the bottom-up planning in a more balanced way. (Mesheck 1992 cited, Adhikari 2006:81). A renounce Israeli scholar Rannan Weitz has emphasized a three way simultaneous activity for integrated planning, as the concept of cross function, local participation and government decentralisation’. The cross function concept is distinct in features. According to this concept, the planning procedures as a “cross-functions”, means, merger of two planned

activities-vertical and horizontal. The co-ordination between the micro and macro planning is cross functional. Goals and the projections determined at the level of macro planning accord with the real life circumstances prevailing at the micro-economic level (Weitz 1982:28).

2. Conceptual Theme of Governance:

Over the past few decades, Governance has become a central theme of development. Conceptually, governance is linked with the ideological triumph of neo-liberalism. The theoretical roots of governance are located in 'neo-liberal' economic theories, especially 'new right ideology'. Government is 'redefined' in market paradigms by redrawing boundaries of public administration. Governance can be defined as "the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all level's" (Birner, <http://www.ied.ethz.ch/news/>) (29 Jan, 2011). That is, good governance signifies the competent management of resources and affairs in a manner that is transparent, honest, accountable, equitable and responsive to people's needs and problems.

The concept of "governance" is not new. It is as old as human civilization. According to the UNDP, "governance" simply means: the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented). Governance can be used in several contexts such as corporate governance, international governance, national governance and local governance. Governance focuses on the formal and informal actors involved in decision-making and implementing the decisions.

Demand Driven Governance

By meaning, demand is a desire and ability to get and claim for something. In the sense of governance, it is an act of asking especially with authority. Demand driven governance is for bottom-up development in contrast to supply-driven, development, which is more centralised and guided. Demand-driven governance is a trend of decentralised governance, which is a matter of concern to developing countries.

David Lier and H.Regmi have defined (Lier, Haug and Regmi, 2009, 7) demand-driven governance as an approach to development, which places emphasis on the following characteristics:

- A decentralised component of resource allocation and distribution;
- Substantial participation and co-determination from local actors and civil society organisations;
- Alignment and coordination with political authorities and governance structures at a local scale, or a future plan to establish such a relationship;
- A set of 'checks and balances' to ensure local transparency and allow community constituencies to hold state and developmental systems accountable (bottom-up accountability).

These characteristics are interrelated and interconnected with each other and emphasized on to activate the local institutions and other local actors in the governance process by introducing the principle of good governance. Such initiations can contribute to holding accountable systems at all levels of development system, which promotes the basic elements for demand driven governance.

Osborne and Gaebler prescribes "Customer Driven Government to meeting the needs of citizens" in their book *Reinventing Government*. The single best way to make public service providers respond to the needs of their customers is to put resources in the customer's hands and let

them choose. When the citizens handle the resources, they can choose the destination and route according to their needs. But at present, citizens are not the customer. They are service-holders and service-deliverers. Therefore, the concept of Osborne and Gaebler is seen as narrow in the present governance scenario.

At present, citizen-centric governance is an emerging concept. It is believed that citizen approach improves service delivery with efficiency, fairness and responsiveness. This approach strengthens the capacity of the citizen to create demand and voice of their needs. Decentralisation and Participatory Planning System (PPS) contribute to promote the demand driven governance. Basically, decentralisation and participatory planning is concerned with governance which deals with involvement of concerned stake holders and people and make decisions according to their available resources and needs. On the other hand, the demand is basically concerned with the claim by the people of their citizen's rights. The citizen can raise the demand if they are empowered properly through appropriate mechanism process. Social mobilisation could be an appropriate tool to empower the citizen which is used in developed and developing countries according to their situation and need.

Fifteenth Five Year Plan prepared by National Planning Commission delineates a participatory planning system based on people's aspirations and local demand through inclusion and mainstreaming disadvantaged groups in development. Earlier development plans had also given emphasis on people's participation in development and decision making process. Even during the ten years' conflict, communities were involved in the planning and operation of services through community based organisations in Nepal. Although there have been efforts to generate meaningful participation of people, it has not been a remarkable progress in the absence of elected people's representatives.

3. Participatory Planning and Demand Driven Governance

In general, Participatory Planning Process is simply the involvement of a group of directly benefited people in all stages of the development planning cycle, including identification, design, implementation, monitoring, evaluation, benefit sharing, maintenance and follow up. It is a dynamic level of mobilising people for development. The participatory approach includes the active involvement or collaboration of all groups including policy makers, officials and beneficiaries. It is an essential concept for decentralised planning. Therefore, it is a people-centered democratic exercise for development and is accepted as a fundamental point for demand driven governance and local democracy.

Conceptually, participatory planning is closer to a governance approach that demands active involvement of multi-stakeholders in affairs of common concerns. Participatory planning fosters democratic values and cultures at local level. As people are involved as active players, it helps to develop a high level of ownership in development activities and increases transparency in planning and programming. It is a process-oriented approach, which blends the expertise of planners with transcendental knowledge of local citizens. In the process, both types of knowledge are combined and transformed into collective action. It is a social learning process and helps to create enthusiasm in the community that leads implementation to be effective and efficient. Participatory planning concept is based on the philosophy that people in general have the following inherent aims:

- They seek knowledge to enable them to improve their own situation;
- They desire freedom, in which they can engage in productive activities;
- They wish to organise themselves in autonomous, social groupings in order to gain access to services, to acquire social security and to exercise their rights.

Participatory local planning promotes the social inclusion process and enhances community initiatives in finding creative solutions in local problems. Basically, it is a demand driven planning process which build the ownership of the people and stakeholders and support to strengthen the democratic decentralisation and sustainable development. Therefore, Participatory Local Planning process came into existence as a new phenomena and pertinent part of development.

3.1 Participatory Local Planning: Previous Experiences and Present Nepalese Practices: Previous Experiences:

In the holistic view, planning is an important part of democratic process in the governance perspectives, which includes democratic process, local initiatives, community ownership and sustainability. Local planning encourages people's participation in planning and implementation of development program, and mobilises and uses local resources more effectively and efficiently. Participatory local planning promotes the social inclusion process and enhances community initiatives in finding creative solutions in local problems. "Basically, it is a demand driven planning process which builds the ownership of the people and stakeholders and gives support to strengthen the democratic decentralisation process and sustainable development. (Thapa, 2066, 99)". Therefore, Participatory Local Planning process came into being as a new phenomena and pertinent part of development.

The governance engagement with formal or informal groups of citizens, and or service oriented organisations such as NGOs and cooperatives will be part of the strategy (Paudel and Chapagain, 2008,9).

In Nepalese history, during the kirat period, Nepal was divided into different 'Thums' composed of five members to maintain law and order to settle the disputes and to collect the tax. In the same way, local self governance units were in existence in ancient and medieval period as Panchali and Pancha Sammucchuya. Lichhiavi and Malla's period were more liberal in regards to local autonomy than the Rana rule in the history of Nepal. During Licchhavi period, Drawng, Tala and Grama were as local administration as village committee called 'Panchali'. And in medieval period Visayas and villages were considered as the local administration. After the conquest and unification of Nepal by Prithivi Narayan Shah, 'Subbas' were appointed as district governor in the place of former 'Rajas' to collect the revenue and for justice. Dware and Chaudharis worked as village administrator under 'Subbas'. During the period of Bhimsen Thapa, country was divided into 39 districts and administered by 'Mukhtiyar' (then prime minister was also called Mukhtiyar) (Shrestha, 1989). The whole country was divided into 4 regions under the commanding generals and 12 'Zillas' (districts) in Terai and 23 'Tahasils' (districts) in Hill areas. "During the Rana administration the basic functions of the government were confined to the collection of revenue and maintenance law and order. These functions were same as the Mughal rules in India" (Bhatta, 1990:36).

Along with the above views, it is easily argued that the entire period before the 1950, local administration has been basically involved in maintenance of law and order, collection of revenue and solving the local disputes than the development activities. The power was delegated to the obedient officials as per the personal attachment with the central rulers.

Concept of decentralisation and development planning was initiated after 1950s, with separate legal provisions by establishing municipalities and village Panchayats as grass roots governing

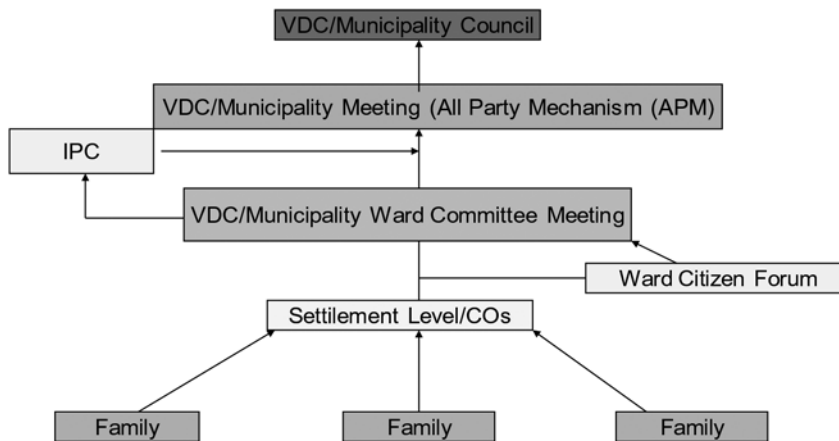
institutions with elected representations. From the development perspective, it was initiated after 1951 with the introduction of the Tribhuvan Village Development Programme.

After the deceleration of the Panchayat system in 1961, the country was divided into 14 zones and 75 development districts in 2018 B.S and the position of the District Panchyat and Local Development Officer (LDO) became the secretary to District Panchyat and coordinated the development programs at district level (Shrestha, 1989). It was the positive step to deal with the local development. During the Panchayat era local authorities were established as an extended form of central government. Whereas, decentralisation and local governance process have been accepted as the instruments for local development and democracy.

Decentralisation Act (1982), Decentralisation (working management) Rules (1984), and Local Self-Governance Act and Regulation (1999) are the major legal and policy frameworks that were created and emphasized in the promotion of the decentralisation and local development planning in Nepal.

Local Self-Governance Act (LSGA), 1999, and Nepal government guidelines were made with clear steps for bottom up participatory planning. The fourteen steps of planning had been exercised over the past one and a half decades. Due to the absence of elected representative at local level, materializing steps smoothly was hampered in the past but however, maintained the concept of planning steps at local level. These steps were an effective example of Participatory Planning Process in the South Asian region. Definitely, the fourteen steps planning initiative has contributed towards the demand driven planning system in Nepal. In the absence of elected bodies in Village Development Committees (VDCs) and Municipalities, the Government has made some alternative provisions in Participatory Planning Process at VDC and Municipal level until 2073 B.S that is shown in the following figure.

Fig 1: Planning Process (steps) Municipality and VDC during the absence of elected representative.



Source: Author

According to LSGA, community and ward committees were very powerful for participatory planning. In the absence of ward committees, "Ward Citizen Forum" was active for Participatory Planning by creating the "Integrated Planning Committee" (IPC) with inclusive representation to fulfill the gap of elected representative and all party mechanism was also an active wing as an advisory body in practice.

Although, the local bodies were involved in the planning process at local level, some practical limitations existed at field level. Communities and civil society organisations generated demands, but the government's capacity to respond, plan, prioritise and implementation was limited. Therefore, it was argued that building the capacity of community and governance institutions is a crucial challenge to the authority.

Present Nepalese Practices:

The present Constitution of Nepal, for the first time has given the constitutional status to the Local Government and has provided new ground to institutionalize decentralisation in federal context by establishing the self-governance system at local level. In addition to this, constitution has provisioned to distribute the state power between federal province and local level. It has provided new ground for decentralized planning which empowers and strengthens the local institution and local democracy in inclusive way. Nepal has pursued a new federal model through provision of exclusive to all three levels of governments with the concurrent powers for three level considering the coordination, coexistence and cooperation among the three levels.

Local Government Operation Act 2074, has given the explicit platform with legal framework for implementation of decentralisation and local governance in the country. Annual Plan formulation is mandatory for each local government. Each local government shall have to formulate their periodic and annual plans. The planning process, content, implementation, coordination, monitoring and evaluation mechanism is also elaborated and guided in the act. Each municipality shall have to prepare their periodic plans at least for 3 or 5 years. Those periodic plans should be prepared in a participatory way and shall have long term development goals, objectives, principles, strategies and major program areas devolved to local bodies such as basic service delivery, social production sector, infrastructure, resource mobilization, participation of the Government/Non-Government and private sector in the cost sharing to achieve development goals.

The planning process at the grassroots level has to be inclusive enough to all key stakeholders and has to follow a consensus-based decision making approach. There are well defined steps in bottom-up planning processes, starting from the settlement level public meeting in the local level (rural municipality and municipality), eventually linking with the provincial and federal level. (Rastriya Yojana Aayog, 2075).

Figure 2

Moderated annual planning steps based on Plan formulation guidance of local level of NPC.

7. Approval from the Assembly	Till July 15 th
6. Approval from the Executive/Submission in the Assembly	Till June 20 th & 25 th
5. Formulation of Integrated Budget and Programme	Till June 15 th
4. Prioritisation of Ward level Planning	Till end of May
3. Selection of the Plan from the Household/Tole	Before end of May
2. Resource Estimation and Determination of Budget Ceiling & send to the wards	Till April end
1. Fiscal Transfer Draft and Guidance Received from Federal & Province	Till April 2 nd week

Nepal initiated institutionalizing a decentralized development planning process so that local issues and needs of development are addressed and met through local authorities. Local Government Operation Act 2074, conceived the decentralized planning process considering the federal context, starting from the settlement (Tole) level moving up through the ward to executive and approve by the municipal council linking with provincial and national planning policies. It is more popularly known as the 14-step planning process in the past as per the Local Self- Government Act 1999 and basically 7 steps are followed when the Local Government Operation Act 2074 was enacted after the federal Nepal. Recently, 10 steps are provisioned by National Planning Commission which is basically merged in above 7 steps. It is expected that the involvement and participation of the citizen, community, government and civil society stakeholders as well as private sector in planning process which is a democratic exercise in a innovative governance process where the active participation is expected of all sectors and segments. However, the 7 steps planning process has been exercised but genuine needs of grassroots level are disrespected and screened projects at community level have been sidelined. The local governments are also influenced by the federal level (central level) practices as the powerful politicians control override the defined statutory planning process and plan their own pet projects to support their respective constituencies. However, this is an important aspect that we have adopted the bottom-up planning process, and the projects prioritised by the people to meet their needs and aspirations is a exemplary exercise in South Asia for more than three decades.

4. Social Mobilisation is an Instrument to Strengthen the Participatory Planning and Demand Driven Governance

Generally, social mobilisation is a dynamic, democratic and participatory process of empowering the people, especially those who are poor and socially excluded. It is a process that opens new possibilities in the society, generates mutual understandings and social cohesion, contributes to the access of resources to uplift the society and acquire the appropriate support and skills for economic development. It supports to involve all sections of society and local stakeholders and helps to promote and strengthen the local democracy. Thus, "Social Mobilisation has to be a value-led process. It is not merely an economist as or money led process" (Wignaraga and Subramanian, 2009, 199). It is also a process of mobilising people in developing their own institution for the common benefit by creating social capital. Therefore, social mobilisation is found to be a very practical strategy to bring stakeholders, particularly the citizens, in to governance activities.

Social mobilisation is an essential element for citizen empowerment. The poor cannot in general be expected to organise themselves entirely on their own without outside help because of illiteracy, economic insecurity and a general lack of self-confidence. Social mobilisation is a movement in achieving development goals through self-reliant efforts. It takes into account the felt needs of the people, embraces the critical principle of community involvement, and seeks to empower individuals and the groups for actions. It helps in the successful transformation of society. Therefore, social mobilisation has been accepted as an effective means to facilitate voice, create demand and achieve accountable governance.

4.1 Accountability, Citizen's Voice and Demand Driven Governance

There is a growing literature on the use of voice as an aid to accountability and on the evidence from numerous experiments based on this approach. Illustration of this trend is the framework

for accountability presented in World Development Report (WDR), 2004. WDR uses the term 'client power' to denote the voice of the users of public services. It is true that as customers of a service, citizens are clients. Nevertheless, it is important to note that their role as citizens is larger and has more power than what a mere client can command. Citizens, for example, have rights and avenues for action that may not always be available to mere clients. The preference of this author, therefore, is to use the term 'citizens' voice (Paul, 2008, 162).

The World Development Report (WDR) framework refers to the long route and the short route of accountability. Both operate in a circular fashion (see Fig.3). Citizens/clients can use voice to signal policy makers/ leaders on their needs and problems. The latter in turn can hold service providers accountable for the delivery of services through a compact, much like a contract, with explicit terms and obligations of a mutual kind. Service providers then deliver services through their frontline workers and units that directly interact with citizens. Accountability here is enforced through the use of voice that works through the political process. In the short route, the linkage between citizens and providers is more direct. Here, client voice has a direct impact on the provider and accountability is achieved through this direct pressure.

However, the big question is whether this framework can actually be implemented effectively. The logic is appealing. In a democratic setting, listening to the people or responding to their collective voice seems desirable and feasible. But are there barriers that can derail or weaken these linkages? (Fig. 3 provides some answers) (Paul, 2008, 164).

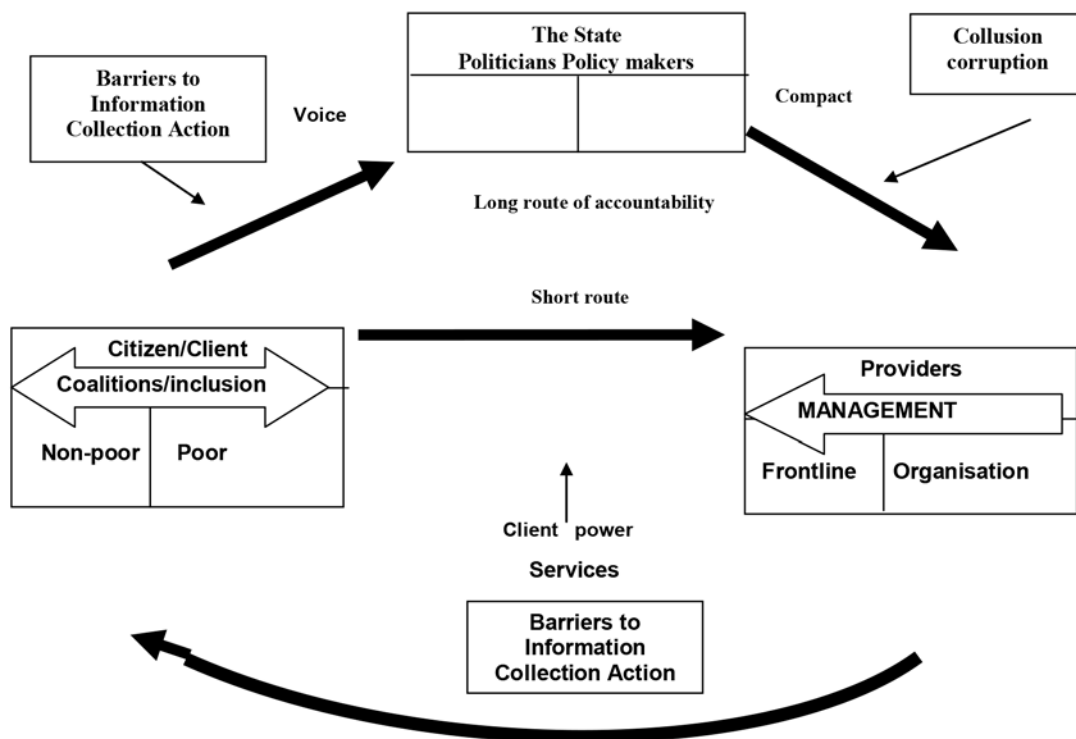


Figure-3: Linkages in Accountability

Source: WDR: 2004 (Cited in Paul, 2008: 164).

Figure 3 illustrates the kinds of barriers that can break the neat relationships and influences implied as shown in figure. It highlights two sets of barriers, one that could weaken the power of voice and the other that can render the compact ineffective. Voice, for example, will not work when citizens/clients do not have the necessary information or knowledge to make it effective. This can happen when people have limited knowledge in a specific area and are, therefore, unable to digest new information and make use of it. Even if they are educated, but have no access to information, then again, the outcome will be no different. Thus, governments can create barriers to voice by denying people knowledge about their rights and entitlements and standards and norms pertaining to services. Even when such information is available, if citizens do not have a sufficient background for understanding this information, it can potentially act as a barrier to voice. The poor often tend to suffer from this handicap (Paul, 2008, 164-165).

There are equally important barriers to collective actions as a form of voice. Collective actions call for time, organisational skills, and resources. It requires capacity to identify key issues and knowledge about possible remedies. The poor, typically, are weak in terms of these capabilities. When they are struggling to survive, they may not have the ability or the incentives to invest in collective action. It is the reason why intermediary organisations (such as NGOs) enter the scene and organise the poor and marginalised communities. Collective action is easier to organise for the better-off sections of society. Nevertheless, it is an uphill task even for them because of the 'free rider' problem and the indifferent attitude of many middle-class citizens who seek easy exits. It is not uncommon, for example, for people to pay a bribe to get their work done (Paul, 2008, 164-65).

The client can hold the provider directly accountable, without any intermediaries, in short route of accountability. In long route of accountability, citizens expect politicians and policy makers to ensure the services. Voice and compact together became the long route. Although, both short and long route of accountability need to work together. (World Bank, 2004, 162) Paul has borrowed this conceptual framework from the World Development Report, 2004 (WB) that was based on the Tanzanian experience. Here, he has linked the barriers in the figure with some moderations. Conceptually, it clears the basic process of accountability in service delivery.

There are some relevant examples of social mobilization in Nepal, which are as follows:-

- The Poverty Alleviation Fund (PAF) implements the demand driven community proposals of physical infrastructures to improve the people's livelihood. The communities and community organisations are empowered through social mobilisation to create the voice and demand of community members (Poverty Alleviation Fund, 2010: 2, 8).
- Local people are providing their voluntary labor contribution in Community Forestry in Nepal. Federation of Community Forest Users has strong network of user groups that works as pressure group to promote good governance within community forestry programme. Thus, community forestry in Nepal has contributed in building a democratic demand of users from bottom to top level (Koji, 2009: 43,44). However, there are different federation networks which are obviously elite and hunt for the fulfillment of their interest. It is a challenge to address the demand and voice of poor people which are really users of community forestry.

Local Governance and Community Development Programme in Nepal (LGCDP) started the intervention on "empowerment of citizens and community for active engagement with local governments and strengthening downward accountability" (Local Governance

and Community Development Programme, 2008:14). Communities and community organisations participate actively in local governance processes through social mobilisation, which promotes for effective demand and voice of citizen and community.

5. Conclusion and Suggestions:

The main theme of participatory planning is to involve multi-stakeholders in the development process and the active participation of the stakeholders play role to build up ownership and to maximise their involvement in development process. The legal directives have properly guided the participation of people with the initiation and control of the stakeholders in decision making process but rarely implemented at local level. The planning process is still more traditional and participation is taken as formality. Therefore, the real and pragmatic approach of planning needs to be initiated to inject demand-driven process by involving the stake holders in an inclusive way. Planning process guided by guideline is homogenous in all municipalities of Nepal. There are well defined steps in bottom up planning process that is initiated from the community level. Local Government Operation Act has instructed local bodies to prepare the periodic plans on the basis of logical framework approach with vision, mission, goal, objectives, strategies, inputs and outputs and few Local Government have prepared the periodic plan. However, those remain as an academic document without tying up with annual plans and budgets for proper implementation due to lack of proper action plans and resource allocation will be a useless effort.

Demand-driven governance must include targeted representation of minorities and women and, possibly, alternative forms of community organisation that foster reconciliation between factions of the society. Social mobilisation is an instrument to empower the citizen for their engagement in Local Governance Affairs and to strengthen the demand side. It improves scope of qualitative citizen engagement in local governance aspects and enhances effective public service delivery and is an effective way of achieving good governance. Thus, decentralized bottom up planning process supports to foster the local democracy which is possible in local self governance system with autonomous right in planning and implementation of development activities.

References

- Adhikari, Damodar 2006. *Towards Local Democracy In Nepal: Power and Participation in District Development Planning*. Ph.D Dissertation submitted to the University of Dortmund, and published by Spring Centre, Faculty of Spatial Planning, University of Dortmund (Germany).
- Bhatta, Bhim Dev (1990). *Decentralisation in Nepal*. First Edition. New Delhi: Reliance Publication House.
- Birner, Regina (2008). *Strengthening Governance for Rural Development in Developing Countries*. The International Food Policy Research Institute.
- Koji, Tarakawa (2009). "Community Forestry: A viable means of poverty Reduction in Nepal". An unpublished Ph D Dissertation Literature Review, Faculty of Humanities and Social science, Tribhuvan University, Nepal.
- Law Book Management Board (1999). *Local Self-governance Act*. Kathmandu: Law Books Management Board, Ministry of Law and Justice.
- Law Book Management Board (2072). *Constitution of Nepal*. Kathmandu: Law Books Management Board, Ministry of Law and Justice.
- Law Book Management Board (2074). *Local Government Operation Act*. Kathmandu: Law Books Management Board, Ministry of Law and Justice.

- Lier David, Marit Haug and Hari Regmi, 2009. *Demand-driven Governance: An Analysis of the Intervention of International Agencies*. Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Guastadalleen 21, Oslo.
- Local Governance and Community Development Program co-ordination unit (2008). *Local Governance and Community Development program (LGCDP) program document 2008*. Lalitpur, Nepal: LGCDP programme co-ordination unit.
- Paudel, Lokendra P. and Y. Chapagain, 2008. *Study on Social Mobilisation/Community Empowerment Strategy and DLGSP Exit Strategy*. DLGSP, Kathmandu, Nepal.
- Paul, Samuel. 2008. "Auditing for Social Change". In *The Governance Discourse*, edited by Bidyut Chakarabarty and Mohit Bhattacharya. 160-178. New Delhi: Oxford University Press.
- Poverty Alleviation Fund (2010). "Annual progress Report (2009/2010)" An unpublished Report submitted to Poverty Alleviation Fund, Nepal.
- Shrestha, Tulsi Narayan. (1989). *Nepalese Administration A Historical Perspective*. First Edition. Kathmandu: Rhino Publication.
- Thapa, Narayan B. 2066. "Local Planning Process: Nepalese and Indian Experiences," *SWASHASAN* (The Journal of Self-Governance and Rural Development). Lalitpur: Ministry of Local Development, 33 (Fagun 2066): 97-106.
- Weitz, Rannan (1982) *Integrated Rural Development*. Third Edition, Israel: Settlement Study Centre.
- Wingnaraja, Ponna and Madhu Subramanian. 2009. "An Illustrative Case Study of Experiential Learning and Deep Immersion Training". In *Economic Democracy Through Pro-poor Growth*, edited by Wingnaraja Ponna, Sushil Sirivardana and Akmal Hussain. 127-129. New Delhi: SAGE Publications.
- World Bank (2004). *World Development Report 2004*. Washington, D.C: The World Bank.
- राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७५)। स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन। राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरवार।

Intergovernmental Relation in Federal Structure in Nepal

✍ Dharmaraj Rokaya

Abstract

Nepal has embarked the reform journey from the 1950 onward unmaking the Rana regime. A governing arrangement where one or more public agencies or tiers of government directly or indirectly engage with the state stakeholders in a collective policy making, decision-making and public service delivery process that is formal, consensus-oriented, and deliberative, and that aims to achieve efficiency, accountability and collective ownership is called IGR. In federal system, most of constitutions have incorporated formal constitutional intergovernmental mechanism to bridge the gaps and to lubricate the friction of system. IGR principles are the basic level of ideas that brace the cooperation, collaboration and coordination to maintain the cardinal relationship between the levels of government. The constitution has distributed the clear power, duties and function in part 5 article 56 to article 60 and other constitutional provision are introduced to manage IGR. Federalism is not the panacea but if it is not properly and meticulously implemented it will be the Pandora's Box.

1. Background

Nepal has witnessed the numbers of political upheaval since the more than 300 years and now moving ahead by reengineering political, administrative, and legal, economics, fiscal system and structure. It is moving towards building a federal governance structure in order to enhance agile governance system and improve public service delivery to meet changing need of people through nearer and dearer system of institutions. In the back history, Rana oligarchs and Shah Monarchs were extracted and absorbed the state mechanism as personal property and manipulated state coffer and administrative apparatus to maintain the regime from external and internal threats. Nepal has embarked the reform journey from the 1950 onward unmaking the Rana regime. These ongoing decentralization reforms are focusing not only on improving the efficiency and accountability of public service delivery, but also on promoting a more equitable distribution of services and resources across country and on enhancing more accountable and responsive governance.

2. Governance Reform in Nepal

Decentralization reforms have been championed in Nepal since the early 1960s initially to mobilize citizen participation in the development process. These decentralization efforts have gone through distinct phases in Nepal. First stage (1960-1990): It was seen as the "transition phase" which included the articulation of a formal decentralization policy framework in 1962 and the enactment of the Decentralization Act, 1982 and Decentralization Regulations, 1984. Second Phase (1990-2006): It begins with multi-party democracy and high-expectations that decentralization would be the means for ensuring optimum participation of people in governance and hence enjoy the benefit of democracy as articulated in the Constitution of 1990. Phase 3 (2006-onwards) would be the very crucial and important phase for the establishment

✍ Under Secretary of GON

of the autonomous decentralized local governance system in Nepal. Following the cessation of hostilities after the 2006 People's movement the Comprehensive Peace Agreement was the great achievement and under which the Interim Constitution, was promulgated in Nepal. Phase 3 is expected to provide a genuine opportunity for Nepal to formally implement the key decentralization principles of devolution and citizen empowerment provided in the Constitution of Nepal (2015), to enhance local participatory governance and to improve delivery of efficient and equitable public services needed to further support economic and social development through the effective laws and by-laws.

3. Concept of Intergovernmental Relation

A governing arrangement where one or more public agencies or tiers of government directly or indirectly engage with the state stakeholders in a collective policy making, decision-making and public service delivery process that is formal, consensus-oriented, and deliberative, and that aims to achieve efficiency, accountability and collective ownership is called IGR. A federal form of government has a multi-order structure, with all orders of government having some independent, share, and self-rule and decision-making responsibilities. Federations, while divided into different levels of government inevitably have a degree of interdependency and autonomy between governments. Definitely, there arises a degree of conflict or ineffective governance. For example, disputes may arise between different governments on the basis of service provision or infrastructure, constitutional jurisdiction, fiscal arrangements (e. g. vertical fiscal imbalance or spending powers) or environmental or social issues. Most federations have developed a system of intergovernmental consultation, collaboration and cooperation to fix such issues, and to manage and foster cooperation between governments. The character of intergovernmental relation is unique to each federation, and depends on various factors such as history, geography, population, size and formal federal arrangements. While intergovernmental processes and arrangements are a common feature of federations around the world, the form of such arrangements varies depending on the specific circumstances of each federation. Intergovernmental relations are the processes, structures and responses of government with horizontal and vertical way to facilitate cooperatives policy making among multilayer. Intergovernmental relations are supposed to play a 'bridge-building' role to bring a degree of coordination and cooperation to divided powers. Historically, federal system of governance is arisen for better management of diversity for stability and devolution of state power to the door to doorstep of people to promote self-rule and shared rule. Moreover, the federalizing is not the stick of magic to fix the all problem within the introduction of federal system. In federal system, most of constitutions have incorporated formal constitutional intergovernmental mechanism to bridge the gaps and to lubricate the friction of system. In federal system cooperation, collaboration, coordination and harmonization of relationship among multilayer of government to reduce conflict, better public service delivery and resource mobilization is called intergovernmental relation. It is not only cooperation among service delivery and resource generation, allocation and execution but also the shared rule, plan, policy and decision making process with mutually supporting each other.

The term "intergovernmental relations" is commonly used to refer to relations between central, regional, and local governments as well as between governments within any one sphere that facilitate the attainment of common goals through cooperation. The mechanisms

for intergovernmental relations may be seen as employing consensual tools for the mutual benefit of the constituent units of the federation. Intergovernmental relations refer to the mutual relations and interactions between government institutions at horizontal and vertical levels. This 'intergovernmental relations is all the actions and transactions of politicians and officials amongst the national and subnational units of government and organs of the state. Intergovernmental relation is the process, methods and mechanism of solving intergovernmental problems in difficult situation through the creation and use of governmental and intergovernmental networks.

4. Dimension of Inter-governmental Relations

Intergovernmental Relations are the lubricant that enable and strengthen interaction and lessen the conflict among the level of government with horizontally and vertically. Dimension of IGR is the structural and institutional mechanism of different level of government of interface. Dimension of IGR may be formal and informal to make strong and dynamic relationship.

4. 1. Horizontal Dimension of IGR

The relationship between same tiers of government is called horizontal IGR. This relationships are the governmental relation on the same tier of government such as cabinets and its ministers. Horizontal relationship is deals with federal ministries and its Sectors, provincial ministries and its sectors as well as local level agencies and its sectors. There should be no relative disparity in the respective negotiating and bargaining powers of governmental institutions on the same tier of government. The interdependence between governments institutions also occur in horizontal relations, although the nature of interdependence differs according to the facilities mutually required.

4. 2. Vertical Dimension of IGR

The vertical dimension of IGR is termed down to up and up to down interaction and collaboration between the three levels of government. Vertical intergovernmental relations come into play between governmental institutions in different tiers of government like federal-province, province-local and federal-Province-Local.

4. 3. Cross-sectoral Dimension

The cross-sectional relationship is across and diagonal relation to the different level of government. In this dimension the relation is across agencies and across sectors and level of government like constitutional body, statutory agencies and level of government like inter-state council, inter-state trade relation.

4. 4. Networked Dimension of IGR

The network dimension is relationship among constitutional and statutory organization and structures to maintain and strengthen the relation among the level of government. In this dimension constitutional body and statutory agencies like inter-state council and National natural and resource commission and different level of government. The main aim of the networked dimension is to lubricate friction and tension and to fix the dispute and conflict between the level of government.

5. PRINCIPLES OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS

Intergovernmental relations are streamlined on the basis of certain guideline and ideal principles. This principles are the basic level of ideas that brace the cooperation, collaboration and coordination to maintain the cardinal relationship between the levels of government. Principles can be presented as following.

5. 1. Principle of Effectiveness

Intergovernmental relationships must be established so that they are capable of achieving policy objectives. Relations have been set out so that there is the capability of avoiding duplication and overlap. Institutional and legal capability should be empowered to smoothen and hold relation.

5. 2. Principle of Transparency and Fairness

Effective information about policy objectives and decision making must be in the public domain. That is why, there is clarity around the bases for decisions and actions of level of government. Federal government should be transparent and fair to carry out reform. Intergovernmental relation arrangements should be more liable and clear and crystal toward people. Transparency and fairness are basic norms and principle in resource mobilization and allotment as well as policy delivery.

5. 3. Principle of Accountability

Governments must be subject to appropriate checks and balances to ensure their actions and decisions are scrutinized and justified. The reciprocal relationship in term of public policy, resource management and public service delivery should be accountable to the people.

5. 4. Efficiency

Intergovernmental relationships must be capable of achieving objectives in a timely manner free from political capture or stalling, and against a long-term vision.

5. 5. Principle of Independence and Autonomy

Actions and decisions must be free from undue influence from political or private interests. They must have high-level commitment.

5. 6. Principle of Collaboration and cooperation

Intergovernmental relation should be conducted on the basis of collaboration and cooperation in policy formation and execution. Furthermore resource mobilization, allocation and public service delivery are enforced on the basis of cooperation for effective implementation among multi-level of government.

5. 7. Principle of mutuality

The intergovernmental relations are dependent on the basis of mutual bond within and among the level of government.

5. 8. Principle of expectations

IGR is the process of platformization for the fulfillment of diverse level of peoples' expectation through the structural arrangement.

5. 9. Principle of networking

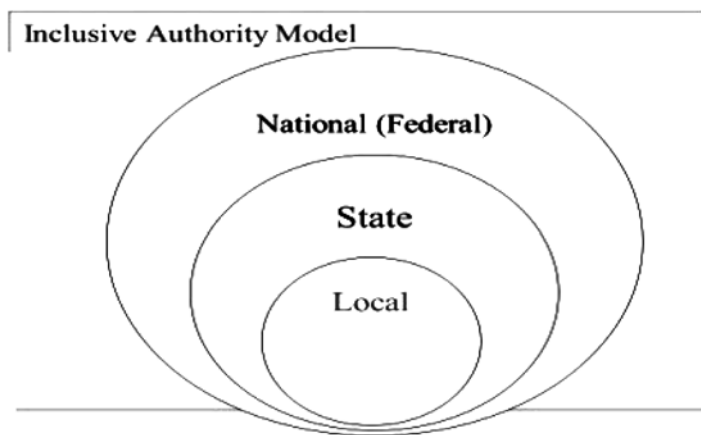
The IGR is the structural and institutional networking for the better and dynamic relationship and interface among the governance network.

5. 10. Principle of dependence**5. 11. Principle of dialogue and negotiation****5. 12. Principle of management of conflict****6. Model of Intergovernmental Relation**

In our political and administrative system of governance, interaction and interface between various levels of government organ is needed for better performance. William Anderson defines the IGR as an important of activities or interactions happening among governmental units of levels within a systems. The federal-province-local level governmental relation could either based on based on hierarchical control. IGR relation could be based on coordination between three levels. Moreover, it may be based on element of overlapping. Deli S. Wright has talked of three types of model of IGR which can be presented as following.

6. 1 Inclusive Authority Model

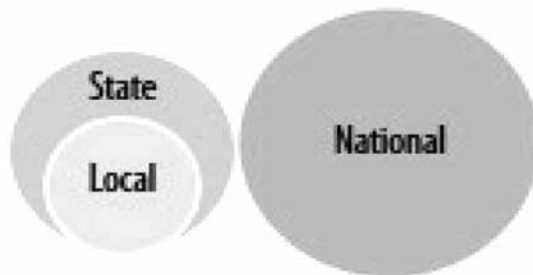
In this model, Provincial and local government are dominated by federal government regarding the decision making and resource control. As the same way, provincial government is dominate the local government. In this model hierarchy dominates, that is, federal government dominates provincial government and provincial government dominates the local government and provincial and federal government dominates the local government.



Source: Google Image

6. 2. Coordinate Authority Model

This model is the opposite model of inclusive authority. It interprets the federal-province relationship as autonomous. Their jurisdictions have distinct domains of power and control. All the units of government are governed by the spirit of constitution and established norms and convention of land.



Source: google image

6.3. Overlapping Authority Model

This model shows the interdependent relationship among three level of government. This model has overlapping designation. There is limited area of autonomy with regards to each other. The relationship among the units is mostly on bargaining exchange types. Elements of interdependence of the units are clearly visible. This model describes IGRs as patterned, interdependent, and bargained behavior among all the units of government. It is true of their officials as well. Contact and exchanges between officials may be cooperative or competitive. It can be analyzed layer-cake as shared powers and responsibilities, marble-cake as cooperative system, concurrent and framework powers and bargaining exchange.



Source: Google image

7. Origin of Intergovernmental Relations

The origin of IGR can be traced from the late 1930s in the United States. The concept of IGR is internationally accepted in the 1950s with the creation of a United States permanent body known as the Advisory Commission on Intergovernmental Relations in 1959. In the same vein, it is promoted from the Canadian experience of cooperative federalism. The culmination of the IGR was developed in 1970 in American federal system. Up to 1970 the model of IGR was top down approach and then onward 1980 IGR is developed and reshaped as bottom up model also. After the rapid acceleration of liberalization, globalization and revolution of ICT has speeded up the massive urgency and need of IGR mechanism all over the world. In the system of federal governance has got greater attention to deepen the relationship not only informal way but also

the governmental, constitutional agency and statutory agencies level. Up to now all over the world 29 countries have adopted the federal system of governance which make the IGR as one of the necessary tool of governance to promote good governance and maintain the unity in diversity to reduce friction. India, Australia, USA and Nepal have developed different kind of IGR mechanism to maintain cardinal relationship between the levels of government. Now a days IGR is studied and applied in the name of IGM, FED to good decision making, constructive conflict resolution and effective service delivery with strategic balance between actor role and institutional responsibilities.

8. Approaches of Intergovernmental Relation

Intergovernmental relations are studied on different approach which can be presented following way.

Democratic approach:

Democracy is the form of government that ensures the rule of law, procedure and substantial system. IGR is the democratic institutional process to resolute the problem arising from the every nook and corner of the society and governance. All legislations are made by legitimate organ and process to smoothen and fix the friction and dispute of IGR. It emphasizes the right to autonomy of every government like self-rule to exist. This will lead to a volatile situation and is a recipe for complexities. IGR should aim for effectiveness and efficiency in the public service and this requires that conflict and competition are reduced and interdependence and the pursuit of a common agenda are promoted. This brings about a comparative advantage given that resources are pooled together and hence optimally utilized.

Constitutional approach:

There is a hierarchy of governments and this is a constitutional fact, since the constitution was seen as the instrument for determining intergovernmental relations and achieving harmony. In this approach different types of constitutional body and agencies are established to promote and streamline the relation as well as to reduce the tension and dispute among the level of government. Constitutional bench, inter-state council and National natural and resource commission are constitutional structure to streamline the system of IGR.

The Financial approach

Major portion of the IGR is particularly related to the management of resource between the different levels of government. Fiscal federalism is to efficiently and justifiably abide by IGR to manage and enhance the governance system. The IGR is viewed from a financial perspective. The crux of the matter was what responsibilities do the spheres of government have? And what financial resources are attached to it?

Normative operational approach

This approach is ideal approach of IGR, sometime it is called philosophical aspect. It comprises broad elements, such as values, norms and ethical aspect like material, cultural, spiritual, social, institutional and political values as well as technical limitations, geographical factors and issues around the distribution of resources should be considered.

9. Major value of IGR

The value of IGR are the normative and pragmatic aspect of governance that makes system more people-oriented, good governance and ethical based governance. In the context of globalization and digitalization of governance IGR might be epitomized to make efficient, effective and equity based system of governance underpinning the networked. In the process of marketization, democratization, networkization, digitalization and globalization, IGR gains greater attention not only pragmatic regime but also idealized and value based system of governance. Value of IGR can be presented as following.

- Recognition of sovereignty, autonomy and independence
- Consultation and cooperation
- Conflict management
- Accountability and fairness
- Inclusive protection and recognition of diversity
- Inclusive and participatory governance
- Respect for constitutional and institutional integrity
- Promotion of national values and interest
- Equality and equity in public service
- Impartiality
- Pluralization

10. IGR Practice of Nepal

Nepal has transformed its governance system from the unitary to federal democratic republic after the promulgation of Nepal constitution, 2015. On the basis of the constitutional provision, the system of intergovernmental mechanism are introduced underpinning the cooperation, co-existence and coordination. For strengthening the federalism of Nepal, constitutionally, statutory and judiciary mechanisms are introduced to settle and fix the IGR regarding financial, administrative, legislatives, political and resource issue. It is an evolving system of institutional co-operation between the governments that seeks to address the relations of equality and interdependence as defined by the Constitution.

• Organizational structure of IGR

The constitutional structure of IGR are basically introduced for better relationship in term of fiscal management, political dispute resolution, trade and commerce dispute, constitutional dispute, and inter-state issues. The constitution has distributed the clear power, duties and function in part 5 article 56 to article 60. The main structure of federal democratic republic of Nepal shall be categorized into three level federal, provincial and local according to article 56. The power of three level of government is enumerated in schedule 5,6,7,8 and 9 as exclusive and concurrent according to the article 57 and residual power will be vested on federal government. In the practice of IGR, each tier of government has entitled the power, duties and responsibilities to make and enforce law, plan, programs and resource mobilization on the basis of self-rule. In the same vein, upper tier of government makes law and generate resource on the basis of shared rule and cooperative model. Any law is made by lower tier of government should not be inconsistent with upper tier of government which is the model of cooperative and interdependent and interconnected of federal system. This types of relation is

the IGR. The constitution has envisioned the interrelationship between federation, province and local government part 20 article 231 to article 237 regarding the intergovernmental arrangement. IGR arrangement can be following. The power of distribution are delineated to federation (Schedule 5,6 & 9) State (Schedule 6, 7 & 9) Local (Schedule 8 & 9) according to constitution.

Allocation of state power			
	Legislative	Executive	Judiciary
Federation	Federal Parliament (House of Representative & National Assembly)	Government of Nepal	Supreme Court
Province	Provincial Assembly	Provincial Government	High Court
Local	- Rural Municipal Assembly - Municipal	Municipal Executive Municipal Executive	District Court Judicial Committee

• Inter-Province Council Constitution

The constitution has envisioned an Inter-Provincial Council to settle disputes of political nature between the Federation and Province and among the Provinces, consisting of a Chairperson and members as follows:

- a) Prime Minister : Chairperson
- b) Minister of Home Affairs of GON : Member
- c) Minister of Finance of GON : Member
- d) Chief Ministers of concerned States : Member

• National Natural Resources and Fiscal Commission

The constitution has envisioned the next constitutional body to manage the fiscal federalism on part 26 article 250 to article 252. This commission is important constitutional body to determine the grounds and measures for distribution of revenue from federal to subnational government. As the same way, commission also determine ground and measures of intergovernmental fiscal transfer like fiscal equalization grants, complementary grants, special grant and conditional grants according to the law. National Natural Resource and Fiscal Commission Management Act 2074 has provided the responsibilities of Coordination and Cooperation among the different tiers of government. The commission can coordinate, cooperate and consult with various constitutional bodies, the government of Nepal, government agencies in local and provincial level or public agencies as needed.

• Intergovernmental Fiscal Council

According to IGFT act. 2074 intergovernmental Fiscal Council to hold and maintain necessary consultation and coordination among the Government of Nepal, the State and Local Level on intergovernmental fiscal arrangements:- (a) Minister for Finance, Government of Nepal -Coordinator (b) Minister for Finance, State -Member (c) Fourteen persons with each two persons, including one woman from each State, representing from among Mayors and Deputy Mayors of Village Bodies and Municipalities recommended by each State -Member (d) Three persons, including one woman, from among financial experts nominated by the Ministry -Member (e) Secretary of the Ministry -Member-Secretary

Legal Framework of Intergovernmental Relation in Nepal

Fiscal federalism is a major aspect of economic development of the developing country like Nepal undergoing federalism. Since, Nepal is in the initial stage of designing federalism model, one of the important aspects of effective implement of federalism is dynamic and viable institutional and legal framework of IGR. In this background, present constitution has made some provision of functional power, responsibilities and revenue assignment among the federal, provincial and local government. The legal framework of IGR can be presented as following.

1. Constitution of Nepal, 2015
2. Intergovernmental fiscal transfer Act, 2074
3. National Natural and Fiscal Commission Act, 2074
4. Local government operation act, 2074
5. Federal, province and local level interrelation management act, 2077
6. Disaster Risk Mitigation and Management Bill, 2074
7. Employees Adjustment Bill, 2074

Role of public officials in managing IGR

Public administration is functional and invertebrate of government that implement the law to realize the vision into action. Public Administration principles and functions also govern IGR. Public Administration enables government to meet its mandate by providing capacity that is required to ensure that the expectations and mandates of government and society are met. Public Administration is organized in two ways: laterally and vertically. Laterally, the government creates departments or ministries using functional activities. This suggests that the need to create a new forum, where ministries can share information, monitor and get feedback from officials who are dealing with the implementation issues, is inevitable. On the other hand, certain state functions are concurrent in nature suggesting that there is also a need for coordination across spheres or levels of government, making coordination a critical task from an intergovernmental relations perspective. Administration make an effective coordination of various arms of public administration is the wheel around which its efficiency and effectiveness revolve.

As per the constitution, the federation in Nepal is based on the principles of cooperation, co-existence, and coordination. The federal system is relatively complex in terms of management. To simplify the complexities, the principles, laws, structures and procedures of interrelation between governments should be made systematic and transparent. The interrelation is defined by methods based on policy, principles, operational, structural, and managements aspects, adopted to resolve disputes between federal, state, and local governments, or between the local government and state government, or local governments and federal government on implementing common programs.

Way forwards

We are right now on verge of implementation phase of federalism. That is why, federalism is not the panacea of all the problem but if it is not properly and meticulously implemented it will be the Pandora's Box. In addition, effective and result-oriented enforcement of constitution is major challenging as well as opportunity of Nepal. To realize the vision of constitutional provision is the foremost and urgent business of the leadership. Establishment of thin and efficient organization,

implementable law, digital friendly administrative apparatus and accountable local government are the prime and urgent agenda of Nepal for happy Nepal and prosperous Nepali. The foremost agenda of the political leadership and government is presented following.

1. Political Will

- Strong and determined political will to materialize constitutional vision.
- Professional support and quick action to implement IGR.
- Facilitation and accountability system of governance by making all federal law.
- conflict resolution mechanism and capacity

2. Fiscal Federalism

- Fiscal framework and legal infrastructure should be made
- Lead institution (NNRFC, OPMCM, MOF, MOFALD) should reform
- Common and all level specific strategies regarding IGR
- Revenue potentiality utilization
- Balance between expenditure need and financial resources
- Fiscal balance and accountability
- Adequate resource for service delivery
- Fiscal governance and technical competency
- Judicious allocation of resources and expenditure capacity
- Vertical and horizontal fiscal balance (grant, equalization etc.)
- Institution building, credibility and proper functioning in an accountable manner.
- Rational economic behavior of all tiers (taxing, spending and debt.)
- Efficient, effective, more equitable and more stable fiscal relations across levels of government.

3. Administrative mechanism and Legislation

- Strong mandate and acceptance for change with efficient Civil service legislation
- Transition Management (HR, Services and institutions)
- Human Resource Management at all tiers.
- Capacity development
- Transition Management of Plan, Program and Projects

4. Arranging functioning sub-national governments

- Localizing resources, capacity and services
- Compliance of implementation rules of FD
- Provincial and local Infrastructures and restructuring local bodies/levels

Real implementation of federation is based on the functionalization of IGR mechanism. IGR is the bridging the gap and lubricant mechanism of federalism. The cooperative federalism is underpinned the interlocked model that is why federal government has liability to deliver the numerous legislation for subnational government. Success of the federalism is the sum performance of all level of government with perfect management of IGR. IGR is the reciprocal relation between the all levels of government where upper tiers of government should deliver resource and legislations, lower tiers of government should deliver the democratic value and dividends to the people.

Reference

- Achrya, Jhakka prasad, Nepal live patrika, Nepalma bittya sangiyata lai kasari bhujne, 2076 paush 2.
- Shrestha, Ashesh and Jai Venaik, Sambridhhi foundation, 2019, Fiscal Federalism in Nepal
- Shah, R.k. ., Ekata book publication, Kathmandu, Nepal, (2016), Fiscal federalism in Nepal.
- Paudel, Balananda. Shapkota, Krishna pd, Sotantra Nagarik Sanjal Nepal, Kathmandu, 2018, Local Levels in Federalism Constitutional Provisions and the State of Implementation
- Shrestha, Manish, Aasish Publication Of Nepal, 2018, Constitution of Nepal, 2018 English version.
- Subedi, shomlal, <https://dms.nasc.org.np/sites/default/files>, Fiscal Decenterlization in the context of Federalisation in Nepal {Retrived date, july 4, 2020}
- GON, MOFALD, Local Body Fiscal Commission (LBFC) Pulchock, Lalitpur, (2016), Journal of Fiscal Federalism [Retrived Date, 30 june, 2020 LBFC]
- <http://www.lawcommission.gov.np/en/downloads>, Intergovernmental fiscal transfer Act, 2074 Retrived date, 2020 july 1]
- <http://www.lawcommission.gov.np/en/downloads>, National Natural and Fiscal Commission Act, 2074, Retrived date, 2020 july 4]
- <http://www.lawcommission.gov.np/en/downloads>, Local government operation act, 2074, Federal, province and local level interrelation management act, 2077, Disaster Risk Mitigation and Management Bill, 2074, Employees Adjustment Bill, 2074 , Retrived date, 2020 june 28, 29]

Good Governance and its Relevance in COVID-19

✍ Dr. Aswasthama Bhakta Kharel

Executive Summary:

“Good Governance” a term widely used in political science, public administration and development management refers to a set of normative principles and administrative reform measures required for proper service delivery by the government to its citizens catering their basic needs effectively. It is an approach to government for creating a system on the fundamentals of justice and peace protecting individual’s human rights and civil liberties. Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), an infectious disease caused by Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus-2 (SARS-CoV-2), first identified in December 2019 in Wuhan, China has resulted an ongoing pandemic acting as a test for democracies and governances in different nations of the world. Good governance and effective management of situation is the only solution to get prevented from the health crisis and its consequences amid and post COVID-19. But few nations have failed in maintaining the good governance during this stage of pandemic resulting in widespread of the virus throughout the nations. Whereas, some countries have been praisingly coping the situation created by pandemic. This article discusses around the relevancy of good governance amid and post COVID-19 based on the analysis of secondary sources of data.

Key Words : Government, Governance, COVID-19, Public Administration, Public policy, Economy, Socio-politics, Human Rights.

Introduction:

“Governance” the word derived originally from Greek word “*kubernaein*” which means “to steer” refers to the manner of governing a state (Tamayao, AD 2014). The term was used for describing the changes in nature and role of the state following public sector reforms of 1980 and 1990s. Governance is the ability and way of government to formulate and enforce the rules, deliver services, manage conflicts and establish cordial relation among citizens and social institutions with the distribution of equal human rights and civil liberties to people. Governance is the process of decision making and the process by which decisions are implemented or not implemented (UN-ESCAP). Governance is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development (World Bank, AD 1992, p. viii). It is described as the exercise of economic, political and administrative authority to manage the nation’s affairs at all levels that comprises of mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights and obligations and mediate their differences (UN, AD 2012, p.3). Various theories of governance have been approached lately such as rational choice theory, the new institutionalism theory, system theory, regulation theory and interpretive theory.

“Good Governance” is a principle associated with state craft that assumed significance since 1989 with the publication by The World Bank. It is a normative principle of administrative law that obliges the state to perform its functions promoting efficiency and responsiveness to civil society.

✍ Assistant Professor, Central Department of Political Science, Tribhuvan University

The World Bank and other multilateral development banks on good governance address economic institutions and public sector management including transparency and accountability, regulatory reform and public sector skills and leadership whereas organizations like United Nations(UN), European Commission and Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) highlight democratic governance, human rights and environmental protection. Good governance is the effective and responsible management of a state considering society's needs in the decision it makes. Good governance encompasses full respect of human rights, the rule of law, effective participation, multi-actor partnerships, political pluralism, transparent and accountable processes and institutions, an efficient and effective public sector, legitimacy, access to knowledge, information and education, political empowerment of people, equity, sustainability and attitudes and values that foster responsibility, solidarity and tolerance (UNOHCHR). It is an expression of participatory governance. The good governance comprises of legitimacy, accountability, competence, respect for law and protection of human rights. Concerns about good governance arose in the discussions of economic development and need of appropriate political institutions. International agencies such as the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank made good governance one of the criteria on which they based aid and loans. United Nations Development Program (UNDP) greatly emphasized on sustainable human development under good governance (UNDP, AD 1998). Hence, good governance can be observed as a higher state of development of a nation and effective management of the nation's affairs.

Attributes Of Good Governance:

Good governance focuses on the responsibility of government and governing bodies insisting the formation of viable economies and political institutions. The true test of good governance is the degree to which it delivers on the promise of human rights: civil, cultural, economic, political and social rights (UNOCHR). Good governance measures the work of public institutions regarding their conduct of public affairs with the management of public resources in a preferred way. Good governance can be distinguished on the basis of fulfillment of its following attributes:

1. Rule of Law: A major attribute of good governance that is the rule of law requires fair legal frameworks enforced by impartial regulatory body such as independent executive and judiciary. It should initiate advocacy for legal reform, public awareness-raising on the national and international legal framework and capacity building or reform of institutions.



Source: Self Study, AD 2020

2. **Participation:** Participation of all groups (particularly those most vulnerable) in the systems of government either through direct or representative access is necessary. This participation should be built on freedom of association and expression as well as on capabilities of ones to participate constructively. Therefore the participation needs to be informed and organized.
3. **Transparency:** There should be free flow of information regarding the formulation and enforcement of decisions under good governance. The information provided should be freely available and directly accessible, expressed in understandable format and translated through the media.
4. **Responsiveness:** Under good governance, institutions and processes try to serve all stakeholders within a reasonable time-frame. The institutions approach their clients and imply receptiveness to the demands of stakeholders.
5. **Consensus Oriented:** Good governance mediates between different needs, perspectives and expectations of diverse citizenry to reach a broad consensus on the best interest of the stakeholders being achieved in sustainable and prudent manner.
6. **Equity and Inclusiveness:** When all the members of a community feel included and empowered to maintain, enhance or improve their wellbeing, especially those of vulnerable groups then equity and inclusiveness is ensured. Opportunities are provided to stakeholders in good governance securing the existence and value to society.
7. **Effectiveness and Efficiency:** In good governance processes and institutions produce favorable results that meet the needs of stakeholders making the best use of human, technological, financial, natural and environmental resources at their disposal. The societal needs are fulfilled through sustainable use of natural resources as well as protection of the environment.
8. **Accountability:** Accountability being one of the key tenets of good governance, decision-makers in government, the private sector and civil society organizations should be accountable to the public and institutional stakeholders. As per documentation in policy statements, any institution should be accountable to those who will be affected by its decisions, actions or applicable values of law.
9. **Strategic Vision:** Leaders as well as general public should have a broad and long-term perspective on good governance and human development with an understanding of historical, cultural and social complexities in which the perspective is grounded.

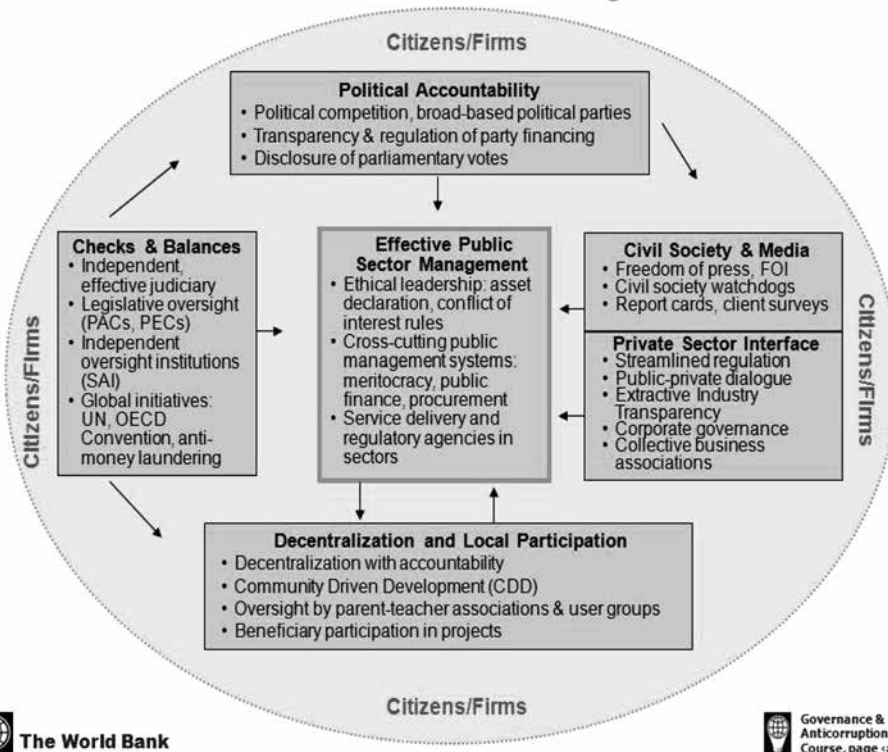
Dimensions of Good Governance:

Good governance is a process where rules and well-functioning institutions are applied to manage nation's affairs in a manner that safeguards democracy, human rights, good order and human security; and economy and efficiency are followed in management of country's resources (World Bank, 1990). Being a broader concept, good governance can be widely approached under two major dimensions: normative and descriptive.

The normative dimension comprises principles, values and norms which guide an international community or a government in the management of policymaking on supranational, national and local levels. By explaining the conceptual differences on norms, one can emphasize their distinct impact on the substance of governance (Wiener, 2007, p.47). The principles of exercising power

include legitimacy and voice, strategic vision, accountability, fairness and performance of the institutions to serve the public interests and to produce quality services for the citizen who wants to access them. Whereas the values and norms include liberal democracy, competitive market economy, competence of government to make policies as a response to the social and economic problems of citizens, public services delivery according to people’s expectation, respect for human rights, promotion of justice to all and protection of the rule of law. Role of civil society in the policymaking process is also included under the normative dimension. The descriptive dimension of good governance comprises the practical aspects of implementing

Good Governance has many dimensions



good governance’s standards as policies, programs as well as political, social and economic reforms with the purpose of solving or ameliorating the problems of specifically developing countries. The descriptive approach combines variables like the type of action areas (security, political-administrative, social and economic) and the type of intervention (supranational, national, regional or local) in good governance. Under practical application, the seven application forms of good governance include criterion, objective, instrument, dialogue, capacity building, institutional building and sanctions that describe its descriptive dimension. Good governance has furthermore three categorical dimensions as follows:

Political Dimension: Political dimension of good governance constitutes the process by which those in governmental authorities are selected, elected, monitored and replaced.

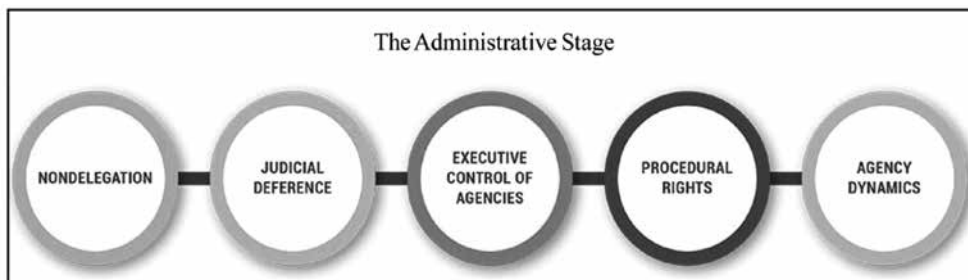
Economic Dimension: Economic dimension of good governance refers to the process by which public sources are effectively managed for the implementation of policies.

Institutional Dimension: Processes by which there exists the establishment of cordial relation among citizens, state and public institutions are included under the institutional dimension of good governance.

Good Governance in Public Administration:

Governance is the manner in which public officials and institutions acquire and exercise the authority to shape public policy and provide public goods and services (United Nations, AD 2006). As good governance is a combination of efficiency concern of public management and accountability concern of governance, it is keenly related to public administration. Public administration is a public leadership of public affairs directly responsible for executive action (Appleby, AD 1947). Public administration is detailed and systematic execution of public law and every particular application of general law is an act of administration (Wilson, AD 1887). It is the use of managerial, political and legal theories and processes to fulfill legislative, executive and judicial governmental mandates for the provision of regulatory and service functions for the society as a whole or for some segments of it. Hence, public policies are fulfilled or enforced through public administration.

Public administration reform has aimed for good governance and modernization of states. The applications of good governance in the domain of public administration are listed as the



Source: Wilson, Woodrow (AD 1887), *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, Volume 2, Number 2,

new public management or managerialism; good governance as in efficiency, transparency, meritocracy and equity; international and inter-jurisdictional interdependence; non-government-driven forms of socio-cybernetic systems of governance; the new political economy including shifting from state service provisions to the state as regulator; and networks. Values and practices of good governance such as legality, justice, trust of laws and institutions, efficiency, responsible budgeting, management of human resources and crisis management are achieved through scientific, systematic and effective public administration. An efficient, responsive, transparent and accountable public administration is a central part of good governance and also the basic means through which government strategies to achieve the integration goals can be implemented. Public administration through good governance can provide services in strengthening institutions, capacity building measures, stakeholders involvement and decentralization process. Public administration practice includes enacting any law, making decision on the best policy concerning an issue, formulating plans, maintaining law and order, processing of claims, building public infrastructures, issuing license, setting standard and processes and so on.

New Public Management Reform has also stood for strands like marketization and corporate management. Effective public administration strengthens the public institutions of a nation promoting their productivity, transparency, accountability and responsiveness thus formulating and enforcing impactful public policies that ensure good governance and development of the nation.

World Practice of Good Governance:

Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development (Annan, AD 2006, p.2). Good governance being a key concept for the progress of any country, it is practiced all over the world. But some of the countries have been practicing it very effectively whereas few others are lagging for the efficient conduct of good governance. Good governance is an orientation of a state that works best to achieve self-reliance, sustainable development and social justice. Developed countries are seen to have execution of good governance in a more subtle way compared to developing and under-developed countries. Practices of good governance in a country are generally tested studying the major six areas that are civil society, political society, executive, bureaucracy, economic society and judiciary. Practice of good governance can be executed by maintaining reforms and improvement of the public sector as well as ensuring rule of law in the country. Legitimacy and voice are equally important as participation, transparency, responsiveness and accountability are in order to have good governance. Developed countries like The United States, The United Kingdom, Japan, China, Germany, Switzerland, France and others in their countries have rule of law, effective public policy, corruption-free society and institutions, responsiveness in government as well as general public, accountability of the governmental institutions and maintenance of peaceful co-existence among people of diversified cultures and ethnicities which thus have promoted good governance in those countries. Whereas developing countries like Bangladesh, Bhutan, Laos, Vietnam, Maldives, India, Indonesia, Madagascar, Mongolia, etc. are trying to uplift the performance of their bureaucracy, executive and judiciary managing the public-private sectors effectively to promote good governance in their countries. Underdeveloped countries like Nepal, Niger, South Sudan, Central African Republic, Burundi, Mali, Yemen, Gambia, Ethiopia, etc. are facing the issues of corrupt systems and institutions, poor infrastructure and service sectors, regional conflicts, political instabilities, low human development, lack of infrastructural development and industrialization, weak public policies, low performance of governmental institutions, no role of civil societies, failure to involve beneficiaries and other issues which thus have become the reasons that hinder good governance in those countries. An overall development of a country can only be ascertained by the presence of good governance in the country.

Issues of Good Governance in Nepal:

The situation of governance in any country can be studied on the basis of how governments are selected, monitored and replaced, including their capacity to formulate and implement sound policies, provide public services and earn respect of citizens and institutions that determine their economic and social interactions (Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart and Mastruzzi, AD 2010). The core components of governance involve voice and accountability, political stability and absence of violence, government effectiveness and regulatory quality, rule of law and control of corruption. Based on these measures the standard of governance of any nation can be identified.

On analyzing these parameters, Nepal is seen to have various issues regarding the governance system which has resulted in poor governance of the country. After the end of 104 years long rule of Rana dynasty, Nepal had its first democracy but the royal coup of government by King Mahendra started the party-less Panchayat system. The Panchayat system lasted for 30 years and again through people's movement the democracy was restored. But soon a decade long insurgency by CPN-Maoist started. Nepal entered into a phase of socio-political transition since 2006 with the 12 point understanding between the political parties and the then rebel CPN-Maoist. After then the 240 years long monarchy in Nepal was abolished on 28th May, 2008 and Nepal became democratic republic country. With elongating socio-political transition in the country, none of the governments formed after 2006 have provided a sense of good governance towards the general people of Nepal. The seventh constitution, Constitution of Nepal, 2015 has established federalism stating Nepal as federal democratic republic country but the issues on good governance in Nepal are still intact and unaddressed. The various coalition governments formed after 2006 had mistrusts between the political parties taking part in government because of which political instability was present that eroded accountability, transparency and legitimacy of the government as well as the political parties. Though there is certain political balance at recent context but governmental stability is still trembling time and again. Corruption in government bodies and other public sectors have lowered the quality of governance in the country. Nepal is the 113th least corrupt nation out of 180 countries according to the 2019 Corruption Perception Index reported by Transparency International which shows the critical level of uncontrolled corruption in Nepal. Apart from corruption, Nepalese bureaucracy faces the institutionalized problems of irresponsibility, nepotism and disobeying of rules and system. Discriminating socio-economic culture with political uncertainties has resulted in brain drain and massive flow of working forces to foreign nations. Ethnic disharmony between few ethnic groups as well as disparities among rich and poor has been the factor that violates peace without which good governance cannot be ensured. Nepal being economically poor, militarily weak and socially fragile nation that has sustained a long transition period faces difficulties to implement public policies and reforms for development majorly due to the lack of resources (economic and human) and the unsystematic way of functioning. Good governance in Nepal can only be achieved if all these mentioned issues get fixed and sense of responsibility is felt by everyone in the nation.

Relevance of Good Governance amid COVID-19 in Nepal:

Good governance aims at improving legislation in the area of decentralization and public administration and at strengthening the institutional capacity of local, regional and central authorities. The relevance of getting good governance comes precisely from its relationship with the development of a country and the reduction of poverty (Grindle, AD 2004). Good governance plays a very crucial to make a country prosperous. But the ongoing pandemic situation caused by global widespread of COVID-19 has challenged the condition of governance of every nation. The COVID-19 pandemic is far more than a health crisis: it is affecting societies and economies at their core (UNDP, AD 2020). Even poverty and inequalities are more likely to get increased at global scale due to COVID-19. A large number of people have become unemployed. Global health impact along with economic impact is caused by COVID-19. Millions of people worldwide are diagnosed with COVID-19 whereas hundreds of thousands of the people have died by COVID-19 already. In this worrying situation, every nation is facing the challenge to maintain good governance. Some nations are succeeding very well to handle this situation of pandemic while few are facing extreme difficulties to manage the circumstances.

COVID-19 has badly affected Nepal as well. Nepal is on nation-wide lockdown from 24th March, 2020. Thousands of people in Nepal till date are tested positive to COVID-19 whereas dozens of people have died already. Due to increasing COVID-19 cases, Nepal had to go on lock-down that caused many public institutions to get closed while responsibilities got added to the institutions concerning for health, civil protection and social issues. Whereas, the aspects of good governance which was more needed went under shadow. Schools, colleges, universities and other educational institutions are still closed that has affected the education system of the country. Governmental taxes are not being collected in the ratio as they were to. Public transport and domestic and international flights are suspended too. Many people have lost their jobs whereas large number of people working abroad has returned back to Nepal. In such situations, Nepal government has fallen behind to carry necessary actions required to mitigate COVID-19 effects. Public institutions are not being able to provide effective services to general public amid COVID-19. The government is alleged to be unable to maintain transparency during the procurement of medical equipment and supplies for COVID-19. Diagnosis of COVID-19 is still not effective throughout the nation as the rate of diagnosis compared to the spread of virus is considerably low. Even the relief package distributions of many places were unmanaged with the foodstuff provided as relief being of substandard (The Kathmandu Post, AD 2020). The expense system of government on COVID-19 is not transparent and trustworthy. National Human Rights Commission stopped its field evaluation for the existing human rights situation in the country. Shortage of materials that are required to meet the daily needs occurred due to which people were compelled to buy the things in black market on higher prices. Supervision of such circumstances by government was not done properly. Those migrant workers who returned from India to Nepal through land route were not properly provisioned in quarantine and administered for the diagnosis of the virus by Nepal government because of which the COVID-19 contamination spread throughout the nation very rapidly. Governmental budget could not bring any solid programs or relief packages to people for COVID-19. Krishi Samagri Company Limited and Salt Trading Corporation became unable to provide adequate fertilizers to farmers in the farming season that affected the farmers in their agriculture. Effectiveness, responsiveness, transparency, participation and other factors of good governance could not be achieved satisfactorily during this pandemic. Public-private partnerships and collaborations to fight against COVID-19 have not been seen. Role of civil societies has become passive during COVID-19. The lack of co-ordination is clearly seen among federal, provincial and local governments in the distribution of services and implementation of policies to overcome the situations created by COVID-19. Thus, good governance which is a necessary criterion for a nation to fight this pandemic situation could not be achieved in Nepal because of which health crisis is likely to be seen in the country very soon.

Challenges of Good Governance in COVID-19:

Good governance always plays an important role to handle any situation of pandemics. Good governance maintains accountability of the government and makes the government responsible to its citizens serving their needs. So, good governance is imperative but the challenges are often seen to the governance in various conditions which should be addressed. The COVID-19 pandemic has shown the need for a co-ordinated global response and global governance. Responsiveness of state government should be higher to fight such situations. Challenges may be seen in maintaining accountability by the government to its people. Though mutual co-ordination

between government and the general people is very important in times like this, the public participation and conscience is yet not seen in few of the nations. Weak state capacity of some countries has resulted in difficulties to cope the situation effectively. Corruption is increasing more instead of being controlled during the pandemic. Public institutions of developing and underdeveloped nations are facing the challenges for implementation of policies and programs to mitigate the consequences of COVID-19 as there seems inability in policy matters along with the administration being more procedural than result oriented. Hence, various challenges are prevalent that obstructs good governance which are to be addressed tactfully.

Way Forever:

Good governance for a nation is required not only in the state of crisis but in every situations of the country. National prosperity is also ensured by good governance. The major economic and social goals of a country can be fulfilled only through good governance. Hence, good governance system must be secured in every nation of the world. For this, the principles, values and norms of good governance should be followed and not forgotten. In a country like Nepal with the weak state capacity, it needs a strong political will to make socio-political and economic reforms in order to assure good governance. Economic disparities and social inequalities in a nation should be controlled by the foundation of democracy and proper constitutional implementation focusing on the development works, economic programs as well as encouraging awareness programs to overcome social stereotypes, stigmas and superstitions. Public welfare should be promoted to strengthen good governance. Public administration should be more a result oriented system along with process orientation. There should be combined efforts of the government, private sector and civil society for balanced and integrated service provisions for public welfare. Public management reforms should be promoted in order to address issues such as budget deficits, perceived lack of public confidence in government and growing needs and increased demands for better and more responsive services. The decisions taken by government must be on the foundation of law and the private firms and individuals are to be protected from the arbitrary decisions. Reliability in governance should be maintained by controlling and eradicating corruption, nepotism, patronage and capture of the governmental system by narrow private interest groups. Social stability should be maintained through the guarantee of property and personal rights of people. Transparency, open information system and accountability should be enforced by public and political institutions to people. Participation of general public should be considered in the consultation of development of policies and decision-making procedure, elections and other democratic processes. Duties and responsibilities towards the government and the nation should be fulfilled by all people maintaining peace and harmony. These ways, a system of good governance can be achieved promoting the nation as united, developed and prosperous one.

Conclusion:

Good governance is an inevitable part for development of any nation as it promotes the faithful conduct of public affairs by public institutions and manages the public resources in a preferred way. The principles and norms of good governance provide a proper structure to the government system of any nation. Public administration is bound to function on the base of good governance. Despite these, many underdeveloped and developing nations of the world are facing issues regarding their governance systems. The lack of proper governance during pandemic situation

of COVID-19 has caused an uncontrolled wide-spread of the virus globally. There is a need of global governance to respond this crisis situation. Good governance is necessary to be maintained in every nation to jointly fight against COVID-19. Therefore, democratic, participatory and good governance is always a mandatory need to a nation for its development and prosperity which can be achieved only by responsible efforts and co-ordination from people and the government.

References:

- Agere, S. (AD 2000), *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*, London, UK: Commonwealth Secretariat.
- Annan, Kofi (AD 2006), *Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development*, United Nations: New York.
- Appleby, Paul H. (AD 1947), *Toward Better Public Administration*, Public Administration Review, Vol. 7, No. 2 (Spring, 1947), USA: Wiley on behalf of the *American Society for Public Administration*, Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/972751?seq=1/> on June 21, 2020, p. 93-99.
- Blair, H. (AD 1997), *Spreading Power to Periphery: An Assessment of Democratic Local Governance*, USAID.
- Demmers, J. , Jilberto, A. and Hogenboom, B. (AD 2004), *Global Governance in the Era of Global Neoliberalism*, New York: Routledge Taylor and Francis Group.
- Grindle, Merilee (AD 2004), *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, Research Gate, Harvard University, Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/227673211_Good_Enough_Governance_Poverty_Reduction_and_Reform_in_Developing_Countries on May 28, 2020.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart and Mastruzzi (AD 2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, Brookings Institution and World Bank.
- North, D. (AD 1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, London: Cambridge University Press.
- Tamayao, Michael John M. (AD 2014), *What is Governance?*, Tuguegarao City, Cagayan, Retrieved from <https://tamayaosbc.wordpress.com/2014/08/21/what-is-governance/> on July 3, 2020.
- The Kathmandu Post (AD 2020), *Some Relief Package*, Retrieved from <http://kathmandupost.com/editorial/2020/04/23/some-relief-package> on May 4, 2020.
- UN (AD 2012), *Governance and development*, Retrieved from https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/7_governance.pdf on June 18, 2020.
- UN-ESCAP (nd), *What is Good Governance?*, Bangkok, Retrieved from <https://www.gdrc.org/u-gov/escap-governance.htm> on June 17, 2020.
- UNDP (AD 2020), *CORONAVIRUS DISEASE COVID-19 PANDEMIC: SOCIO-ECONOMIC IMPACT OF COVID-19*, Retrieved from <https://www.undp.org/content/undp/en/home/coronavirus/socio-economic-impact-of-covid-19.html> on July 6, 2020.
- UNDP (AD 2000), *A Guide to UNDP Democratic Governance Practice*.
- UNDP (1998), *Human Development Report*, Retrieved from http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/259/hdr_1998_en_complete_nostats.pdf on May 27, 2020.
- UNOHCHR (nd), *Good Governance and Human Rights*, Retrieved from <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx> on July 5, 2020.
- Wilson, Woodrow (AD 1887), *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, Volume 2, Number 2, Retrieved from [https://ballotpedia.org/%22The_Study_of_Administration%22_by_Woodrow_Wilson_\(1887\)](https://ballotpedia.org/%22The_Study_of_Administration%22_by_Woodrow_Wilson_(1887)) on June 7, 2020.
- World Bank (AD 2009), *Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis*.
- World Bank (AD 1994), *Development in Practice- Governance, The World Bank's Experience*, Washington D. C. , Retrieved from <http://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf> on June 24, 2020.

The Impact of the Employee's Motivation on the Organizational Growth: A Review of Contemporary Issues

✍ Basu Dev Lamichhane

Abstract

Motivational factors plays vital and significant role in improving employees job satisfaction. It is equally important in all public and private institutions. Job satisfaction will improve organizational performance and growth. Motivated people are valuable assets who create organizational value and revenue. High productivity is a long term benefits of employee motivation. Employees job performance mainly depends upon motivation and job satisfaction. Employee's motivation is one of the main issues faced by every institution. It is the major function of manager how to motivate their employees in efficient ways. Therefore without motivating their employees an organization can not achieve its objectives. The organization need to motivate their employees for the best result and organization effectiveness. For the motivation of an employee, both financial and non-financial factors are equally important in modern time. In addition to this, retirement benefits, autonomous decision, training and development opportunities, recognition, career growth, open communication, fair performance appraisal, adequate working environment, participation in decision making and trust are determinants factors of employees motivation. Therefore, the manager of organization need to identify how they act, how they react, how they interact each other and how they motivate with their job and institutions. Lack of motivation and dissatisfaction will bring about number of negative effects among the employees. Lack of motivation or absence of motivation will affect job satisfaction which will further bring about number of negative effects such as absenteeism, late coming, turnover, low morale, resistance to change etc.

Keywords : *Efficiency, Financial and non financial incentives, Job satisfaction, Motivation, Organizational performance, Productivity, Quality of work life*

1. Introduction

Composition of people with independent business identity for some particular objective is commonly known as organization and getting desired outcomes is treated as organizational change or effectiveness. Employee performance fundamentally depend on many factors like employee motivation, performance appraisal, recognition, trust, employee satisfaction, compensation, job security, training and development, organizational structure and other but this study is focused only on employee motivation as high influencing factors of employee performance. Motivation is one of the most important terms of psychology and most of the manager of organization wants optimum output and productivity by mobilizing human capital. Employee motivation is the key factors for the growth and development of any organization. For long term operation motivation and job satisfaction is essential. Maintaining growth and development employee's higher motivation is very big challenge. It needs higher motivated and competent workforce perform better result rather than

demotivated and less efficient. The highly motivated and skillful employees will increase the productivity and financial and non financial performance. Organizational performance can be achieved through motivated and competent workforces. It requires higher aspiration and efficient along with participative management. This is only possible in such platform where employee and management both are ready to contribute their effort and skills as possible.

Recruitment, selection, selection test, training and development, motivation and retirement are the main function of human resource management. Among this function of HRM, motivation is very challenging and complex task. It is very difficult to know about employee's psychology and personal attitude. Similarly, employee's retention is another challenging part of organization that's why management needs to introduce motivational tools and techniques for improving employee's motivation and voluntary turnover.

Motivation is psychological and human aspect. It is the process of creating willingness among employees to best possible way. It is the act of inspiring employees to devote maximum effort to gain organizational objectives. It is an instrument through which the management of organization understands employee's behavior and why and how they act and interact each other's accordance with organizational requirements. Therefore it is the responsibility of management to develop favorable environment in an organization that workers perform their work in the best possible way. Only the organization can perform effectively and efficiently in such situation where employees and employer can contribute their effort and skills for the organizational betterment for future sustainability. For the motivation of employees an organization needs to introduce financial and non financial tools. Financial instruments includes economic factors, such factors are: sufficient remuneration, salary, bonus, festival allowances, pay leave and transportation and communication allowances. likewise, Non financial benefits includes: challenging job, promotion, careers development, training opportunity, participation in planning and decision making, work appreciation and job security.

Organizational performance and growth depends on employee's motivation. Highly motivated people/employees perform better result and contribute high degree of effort. If he/she satisfied with organizational benefits and environment, definitely he contributes rather than demotivated people. So, human capital is important resources available in organization, and other resources can mobilize through human resources only. A strong organization will be able to attract and retain talents. Therefore an organization needs not to think employee work only for money and they give value only to the economic factors for the job. Therefore organizational success and effectiveness is mainly depending upon motivated and competent human capital.

In the new dimension of human resources, the performance of senior management plays an important role as this is the way of utilizing the resources in an effective way. Basically, it's a participative approach where both employee and employer need to contribute its on ongoing structure.

2. Influencing factors of organizational growth

The performance of organization is directly affected by the human capital, resource and capabilities of its mobilization. Mainly the success of any organization depends on effective

mobilization of resources including intellectual capital, resources and innovation strategy. Innovation strategy plays an important role in managing of all organizational resources, in order to gain the planned organizations goals with the best attainable level of efficiency and effectiveness. Following figure clearly shows the possible relationship between human capital, resources and motivation which directly influence organizational growth.

i. Resources:

Resources plays vital role in organization. It is main and major influencing factors of organizational growth and success. Every organization needs resources. It can be tangible and intangible. Plant, machinery, equipment, material are are consider to tangible resources which can be seen and touchable. Likewise, intellectual capital: human capital, structural capital, relational capital is categorized under intangible resources.

ii. Innovation strategy:

Innovation strategy influences organizational performance and growth. It is the plan which leads organization for future operation and management. So, strategic activities and strategy both elements lead resources and HR capabilities to efficient management of organization in planned ways.

iii. Organizational set up:

Organizational structure is essential for effective management and operation of organization. It is an infrastructure which is essential for management, operation, resource collection, mobilization, investment and cooperation and cooperation with government and non- governmental line agencies.

3. Techniques for improving employee motivation

Motivation is one of the important parts of managerial functions. It is an essential to inspire and stimulate employees to do given job in the best possible skills and knowledge. A manager becomes unsuccessful if he/she fails to motivate his subordinates. Therefore there is a close relationship between motivation and job performance.

Motivation has not received adequate attention in Nepalese management. Its use a tool for goals and increasing productivity has remained neglected. The organization climate is not conducive for motivation. Nepalese managers assume that employees work for money. So, they give value only to financial factors. They follow negative motivation. Normally, they underestimate the value of motivation, job satisfaction and job performance.

Some important techniques of employee's motivation are as follows.

i. Financial and non financial incentives:

Financial and non financial techniques of motivation are equally important in an organization. If financial factors are used for motivating the employee then its known as financial motivation. Financial tools of motivation includes: Wages, salary, bonus, reward, profit sharing, participation in ownership through share investment, health insurance, leave with pay and festival allowances. Likewise, non financial incentives are related to non financial benefits i. e. promotion, challenging job, fair performance appraisal and job autonomy. These factors facilitate help to retain productive human resources.

ii. Participation:

Participation is the process in which subordinates involve in planning, budgeting, strategy formulation and decision making process. Participation helps in developing

new ideas and thought to resolve complex problems. In these systems employees are empowered. It helps management in reduction of operational cost and material handling. So, participation has been taken as an important tool of employee's motivation.

iii. Job security:

Job security implies that employees need to continue in the same organization on the same job. They need to enjoy job security through economic and social scheme. It includes health welfare, sickness security, gratuity and social welfare. Employees will be motivated if they have feeling to job security and future provision.

iv. Job rotation (JR):

Job rotation refers to changing or shifting job within organization. They want to need shift from one job to another job to increase verity of knowledge and ideas about related job or task.

v. Delegation of authority and power:

Delegation of authority is assigning certain part of work to others and gives them the required authority and power to perform the task in effectively. This part is development and motivation of subordinates for betterment of job.

vi. Quality of work life (QWL):

The mode of quality of working environment includes safe and healthy working environment, fair and equality provision of salary, reward, compensation, and democratic treatment of employee grievances. It emphasize on maintaining high quality working environment for the employees. QWL is useful to improve production, institutional effectiveness and moral of an employees and economic development of the country as well. It is important to an organization to well formulated HR practices, policies and executes them effectively to boost employee quality of work life.

vii. Job enlargement:

Job enlargement refers to perform verity of job of the same level and time. It motivates employees by reducing monotonous of repetition in work. It allows opportunity to makes use their minds able to work verities of task without dependency of others.

viii. Competition:

Competition is also widely accepted tools of employee's motivation. Competition can be build through training, management development and exposure. It is the hidden capacity of employees which fulfill their ego needs. It may be sales, production, distribution, counseling, negotiation and safety measures.

ix. Training and development:

Training and developments are designed to improve employee performance, competency level and ultimately leads organizational financial and non financial performance. Furthermore, training is a systematic approach of learning and development to improve individual, team, and organizational effectiveness. Training and development opportunities create positive thinking towards organization. It is one of the HR function in the organization that supports the firm to achieve its goals. Training is an organized task of information, skills, knowledge, and attitudes lead to enhance performance in a particular situation. It is equally important to new recruited and existing employees in organization.

4. Causes of employee dissatisfaction

Job satisfaction is a general attitude/perception of employees towards his or her job. It is a feeling towards job. High job satisfaction is the situation of positive reaction of the job, responsibilities. It is the situation difference between expectation about job and actual job condition. Generally, job satisfaction is general attitude where employees develop their ideas and perception about his or her job.

Dissatisfaction is the negative situation of job satisfaction of employees. It is the part of frustration. Dissatisfaction occurs when a motivational drive is blocked. It is an obstruction to goal oriented behavior of employees. Fairness in the salary, benefits, promotion, careers development opportunity, training, national and international exposure visit, socialization, job autonomy, two way communication mechanism in organization, sufficient compensation, family welfare (i.e. health, education, insurance etc.), motivation, good working environment, supportive supervisor, delegation of authority and power in the organization create positive impact and minimize the level of frustration.

Apart from this positive situation, work load, job mismatch, perceptions of unfair treatment, lack of opportunities at current organization, internal pay equity issues, non-competitive benefits compared to industry, personal issues (health and children issues), conflicts with company mission and goals, feeling unappreciated, relocation of partner or spouse, low job satisfaction, poor leadership and conflicts with managers or supervisors may create employees dissatisfaction. Therefore the management of organization needs to create corporate culture and environment in an organization for employee's satisfaction towards job and organization.

Organization need high performance from its employees so that organization can meet their predetermined goals and can able to achieve competitive advantage in this changing business environment. So, organization needs to care their employees by introducing psychological and social environment in organization achieve their objectives.

5. Literature review

This chapter includes the review of previous studies and the conceptual review on the topic of the study and related area. Review of literature means reviewing research studies or other relevant propositions in the related area of the study so that all the past and previous studies, their conclusion and perspective deficiency may be known and further research can be conducted. It is an essential part of all studies which convey what knowledge and ideas have been established on a topic in the past and what are their strength and weakness.

Chaudhary, P. (2012) have examined effect of employee's motivation on organizational performance. He used structured questionnaire research design. He concluded that, employees motivation and organizational performance both are positively correlated and motivated employee are more productive in terms of job performance as compared to demotivated employees.

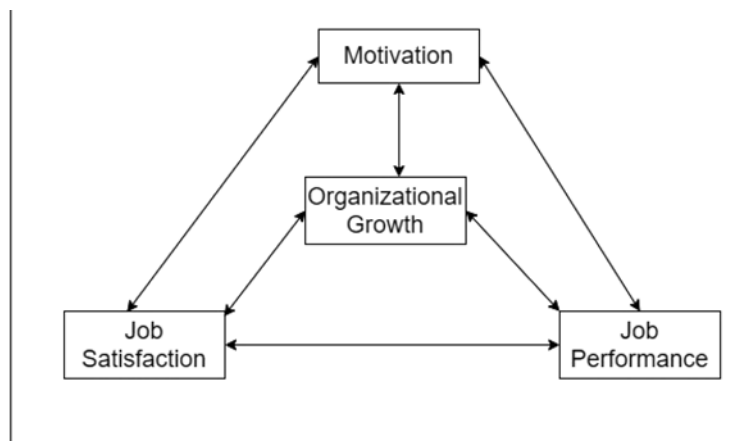
Likewise, Zameer, H., Ali, S., Nisar, W. & Amir, M., et al. (2014) studied on motivation and employees performance in beverage industry of Pakistan. Their research objectives were examining the impact of motivation on employee's performance in beverage sector applying with structured questionnaire survey methodology. They suggested that organization need

to be follow Maslow's need theory, Herzberg's two factor theory and Alderfer's theory of motivation for organizational performance.

Manzoor, A.Q. (2012) investigated the impact of employee's motivation on organizational effectiveness. In this paper he found that, employees motivation is depend on recognition and empowerment then after internally they satisfies with their job, organization and organizational environment which positively impact in organizational effectiveness. Likewise, Raval, Z., Tanna, D., Raval, D., et al. (2014) have conducted a study on employee motivation- a tool for organizational success with structured questionnaire distribution along with positive to negative parameters. They found that, there is significant relationship between the organizational structure (working environment, recognition, career growth, informal workgroup and open communication) and the level of employee's motivation.

6. Research gap

The result of the above mentioned literature review illustrate that motivational tools are key successor of any organizational productivity and performance. Motivational tools and technique is not only part of employee motivation but also act as petrol for vehicles for efficient management of organizational resources. Various studies have been carriedout to study about factors affecting retirement confidence among workers, impact of performance appraisal on employee's attitude, organizational commitment and employee behavior in work place and impact of the employee performance on the organizational growth so on but never established relationship between employee motivation and institutional performance. Based on review of the literature, there is exists a research gap.



[Fig 1: Relationship between motivation and organizational growth]

7. Objective of study

The primary objective of the study is to access the factors affecting institutional work performance particularly, in corporate sector. To achieve this, the research is designed at addressing the following specific objectives.

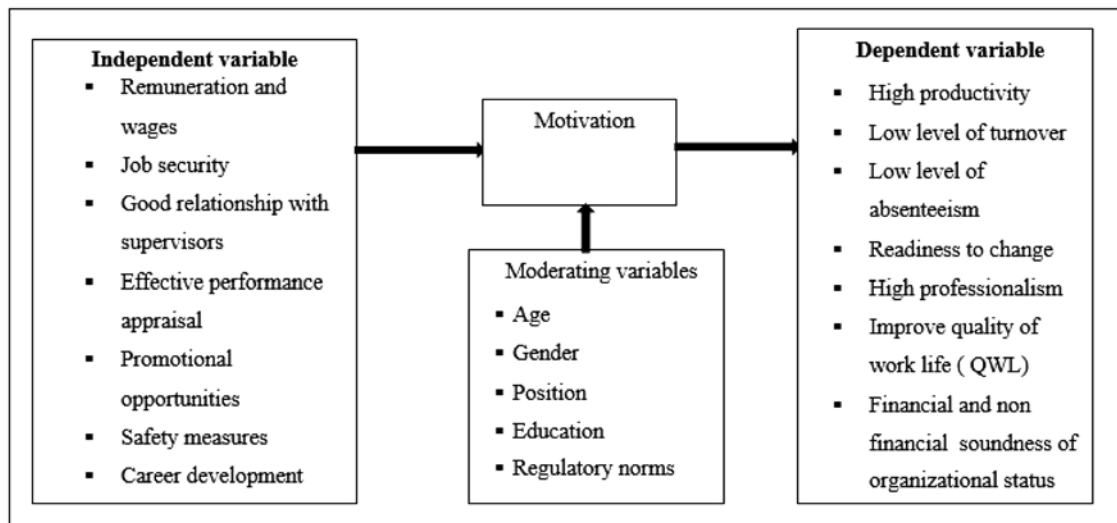
- To analyze the influence of motivators on job satisfaction of the employees.
- To discover the factors contributing to organizational growth.
- To recommend employee retention strategies to reduce turnover.

8. Research methodology

The main purpose of the study is to identify the impact of employee motivation on the organizational growth and change. To attain this goal, present study, reviews various article and research papers related to motivation and organizational performance and growth. Secondary information had also taken from journal, article, books and internet.

9. Results

9.1 Proposed conceptual framework



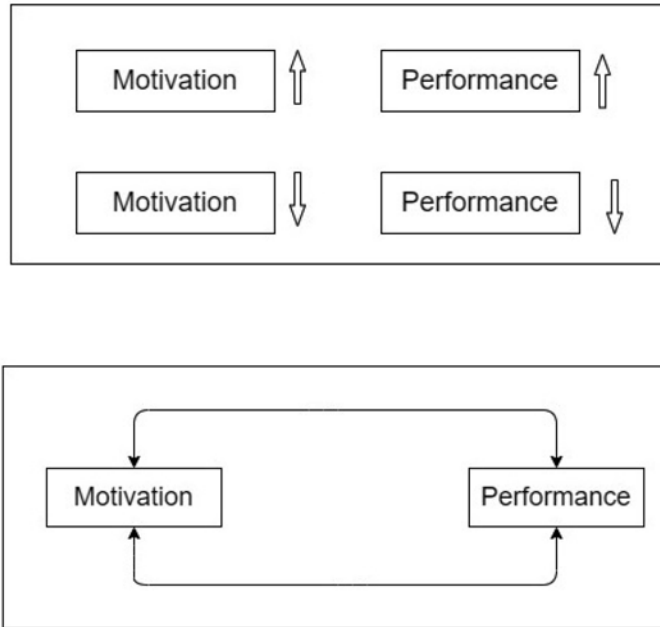
[Fig 2: Conceptual framework explaining the relationship between motivation and organizational growth]

From the above figure 2 motivations can come from within or from external force respectively. Factors such as: remuneration, job security, job promotion, career development opportunities, safety measures and fair performance appraisal are independent variable which is vehicle for motivational drive in this conceptual framework

9.2 Relationship between motivation and performance

Motivation is one of the important and basic functions of the top level management of organization. It is the process that guides and maintains goal oriented behavior of people. Motivation is directly concerned with energizing and motivating people to do something. It encourages employees for better performance and also develops a positive feeling in mind of employee.

Motivation and job performance have positive relationship. Motivated people/employees perform their work more effectively compare than demotivated people. Therefore, there is good and effective relationship between motivation and job performance which is shown in figure as below.

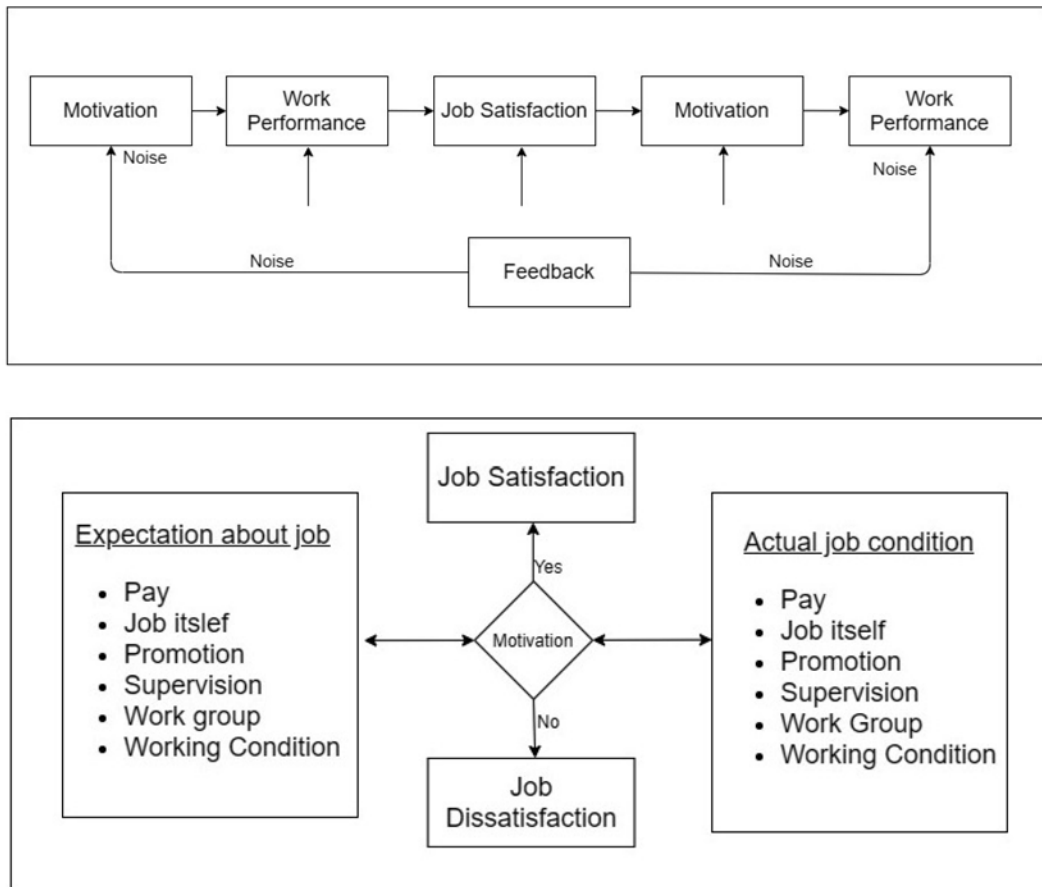


[Fig: 3 Relationship between motivation and job performance]

9.3 Relationship between job satisfaction and employee performance

Job satisfaction and employee performance both are equally important in an organization. It is the level of job satisfaction a person's feels regarding their job. This indicates whether an employee is satisfied or not from his/her job. High job satisfaction implies that the employee generally likes and values his job highly and feels positively toward it. Therefore, job satisfaction is the amount of overall feeling that individual have towards their job. Generally, Pay, challenging job, promotional opportunities, supervisory styles, work group (social support, comfort, advice and assistance), working environment are key influencing factors related to job satisfaction.

Generally, work load, job mismatch, perceptions of unfair treatment, lack of opportunities at current organization, internal pay equity issues, non-competitive benefits compared to industry, personal issues (health and children issues), conflicts with company mission and goals, feeling unappreciated, relocation of partner or spouse, low job satisfaction, poor leadership and conflicts with managers or supervisors are some common reasons for employee turnover. Therefore the management of organization needs to develop retention strategies to reduce turnover.



[Fig: 4 Relationship between motivation and job satisfaction]

Figure 4 shows the relation between motivation, job satisfaction and employees work performance. These elements of HRM are equally important to the top level management for the management of compensation and rewards, promotion, career development and succession planning of an organization. Therefore, there is effective and sound relationship between job satisfaction and employees work performance. As we know "Happy worker is a productive worker. Likewise, "Be loyal to the organization, and the organization will be loyal to you", which is the human attitude towards and the behavior within his/her, employing organization.

10. Discussion and Conclusion

Employee's motivation plays an important role in organizational development and growth. It is motivational tools/techniques which energize the people to do work in a better way as possible. Motivation is an individual perception and attitude towards his/her job and organization too. Motivational tools may be classified on the basis of financial and non financial motivation. Financial means of motivation directly increase the economic burden

of an organization and non financial means of motivation increase long term liability of an organization. So, an organization needs to manage an appropriate proposition of economic and non financial means of motivation to their employees. All the motivational tools can be applied subject to approval of management. Both tools are equally important for the motivation of the employees.

Job satisfaction and job performance are outcomes of motivation. Job satisfaction implies that the employee generally likes and values his job highly and feels positively toward it. Job satisfaction is the amount of overall feeling that individual have towards their job. Generally, Pay, challenging job, promotional opportunities, supervisory styles, work group (social support, comfort, advice and assistance), working environment are key influencing factors related to job satisfaction. Similarly, job performance of employees is the product or result of ability of an employees and motivation. If employee is motivated definitely, they can contribute high degree of effort as the result organizational performance will be increase. Therefore, the manager of organization needs to find out employee ability, capacity, and efficiency and initiate an appropriate motivational tools and techniques. Reasonable or sufficient remuneration, challenging job, promotional opportunities, supervisory styles, work group (social support, comfort, advice and assistance), working environment are key influencing factors related to job satisfaction. Motivation is essential to every organization. It is equally important in civil service, police, arm force, banking and financial institution, insurance, travel and tourism and corporate sector. Motivation act as a source of employees efforts. Level of employee's motivation ensures the materialization of an individual or institutional goal and objectives. Motivation can be justified through the result of employee's productivity, attitude, absenteeism, turnover, materialization institutional goal and facilitates institutional change. If employees of organization are not motivated, the management of organization cannot expect excellent result from employees. Lack of motivation or absence of motivation will affect job satisfaction which will further bring about number of negative effects such as: absenteeism, late coming, turnover, low morale. Therefore, organizational change depends upon the motivational strategy of organization.

This study proposes a synergetic conceptual framework on the general relationship between motivation and organizational growth. This study is based on the theoretical lenses, past literature, the logical explanation and best practices. The next step is to test if the proposed conceptual framework and the propositions are academically legit and empirically supported.

References:

- Agarwal, Govinda Ram (2009). Foundation of Human Resource Management in Nepal: M. K. Publishers & Distributors, Kathmandu.
- Arya, J. , Rangenekar, S. (2019). "The Impact of the Employees Performance on the Organizational Growth" – an Empirical Study on Management Stance. *22nd International Conference on IT Application and management, July 3-5, 2019, Chung-Ang University, Seoul, Korea.*
- Chaudhary, P. (2012). Effects of employees' motivation on organizational performance: A case study. *International Journal of Research in Economics & Social Sciences*, 2(9), 81-87.
- Ganywali, A. (2019)." Quality of Work life in Financial Institutions in Nepal". *SOMOTU Journal of Business and Management Research, Vol.: 1, Issue: 1, 91-102, School of Management, Tribhuvan University, Kathmandu, Nepal.*

- Gautam, H. P. (2019). "Impact of Performance Appraisal on Employees Attitude in Nepalese Service Sector". *SOMOTU Journal of Business and Management Research, Vol.: 1, Issue: 1, 103-120, School of Management, Tribhuvan University, Kathmandu, Nepal.*
- Gautam, Dhruva Kumar, Gautam, Prakash Kumar (2015). *Organizational Behavior.* Kathmandu : Bhundipuram Prakashan, Kathmandu.
- Leartsurawat, W, Pichyangkura, R. & Ratanabanchun, R. (2019). Integrating Intellectual Capital and Innovation Strategy : A Conceptual Framework. *22nd International Conference on IT Application and management, July 3-5, 2019, Chung-Ang University, Seoul, Korea.*
- Manzoor, Q. A. (2012). Impact of employee's motivation on organizational effectiveness. *European Journal of Business and Management, Vol 3, No. 3, www. iiste. org.*
- Poudyal , Santosh , Pradhan, Gopal Man (2014). *Principal of Management.* Kathmandu: Asmita books publication & distributors (P) Ltd. , Kathmandu.
- Rai, Raj Kumar, Gautam, Prakash Kumar (2014). *Foundation of Human Resource Management.* Kathmandu :Bhundipuram Prakashan, Kathmandu.
- Raval, Z. , Tanna, D. , & Raval, D. (2014). Employee Motivation–A tool for Organizational Success. *International Journal of Software & Hardware in Engineering, 2(9), 9-17.*
- University of Minnesota Libraries (2016). *Human Resource Management by University of Minnesota* is licensed Under a Creative Commons Attribution- Non Commercial.
- Zameer, H. , Ali, S. , Nisar, W. , & Amir, M. (2014). The impact of the motivation on the employee's performance in beverage industry of Pakistan. *International journal of academic research in accounting, finance and management sciences, 4(1), 293-298.*
- Mr. Lamichhane is Lecturer of Tribhuvan University and PhD Scholar, Lincoln University College, Malaysia.

Governance and Social Performance of Cooperatives

✍ Ram Chandra Poudel

Abstract

The Cooperatives are the third pillar of the economy. Their governance and performance is paramount for the betterment of the country as a whole. Overall, cooperative governance and their performance are good predictors of social performance.

1. **Introduction:** A cooperative society is an organization formed by a group of people who come together voluntarily to fulfill their economic and social needs through democratically controlled systems. This provides opportunity for cooperatives to address members' well-being. Cooperators are based on the values of community, people before capital, self-help, mutuality, democracy, quality services, and stewardship and social responsibility that lead to economic power and better environment worldwide.
Cooperative society is the form of organization in which person voluntarily associated together as human being on the basis of equality for the promotion of economic interest of themselves. Co-Operative is a movement of helpless against the capitalism exploitation as it is a joint effort for not only one but for all.
Establishment of Department of Cooperatives (DOC) under the Ministry of Agriculture for Planning and Development in 1953, Cooperative Movement started in 1954, Rapti valley Development project by USAID 1954 are some milestones in the field of Cooperatives. First National Plan (1956-60) developed 13 Saving and credit Cooperative Societies for the rehabilitation of the flood Victims(Rapti). The government of Nepal announced "Member from each household" policy through its annual plans and programs in 2015.
2. **Welfare:** The absence of cooperative organizations in communities becomes challenging which creates constraints that debar development. The relationship between cooperative governance and social performance in cooperative societies is to enhance development. The social performance promotes trust, dependability, and loyalty with interaction between members and executive management and among the general membership. Therefore, low economic levels can be minimized, quality education could be acquired, and general welfare could be achieved which reflect a developing world.
3. **Social performance:** Social performance within the context of cooperative societies is related to achieving effective translation of cooperative social mission. This includes members' interests, caring for others, and the general welfare of the community. The main concern of social performance measures is to ensure that social goals of cooperative societies are accomplished. The roots to investigate social performance are a recent development, which focus on profitability since cooperative societies are assumed to help the poor, especially in developing countries.

The compensation between business ownership and management issues of governance arises from aligning interests of the parties, motivation, and information asymmetry. The main function of cooperative mechanisms is to ensure that the executive pursues the goals determined either by owners or by those responsible for strategic decisions, and not their own goals.

✍ Mr. Poudel is Director at OAGN.

4. **Cooperative governance:** Good cooperative governance leads to effective monitoring of activities of a society which enhances social performance. Cooperative governance regulates the relationship between members of cooperatives and committee representatives of the members. In this regard, control and supervision by committee members shall set a monitoring mechanism to assess the performance of cooperative societies since monitoring and control of managerial actions is a key aspect of cooperative governance. Therefore, accommodating the interests involved, streamlining differences between expectations of groups of owners, and guiding and monitoring the managers are the main concerns of governance in organizations. A well-developed system of governance leads to more transparent relations, reducing several risks and improving security in the system of the organizations.
5. **Policy compliance and social performance:** Cooperatives need a supportive policy framework to be sustainable in developing economies since it creates a large and vibrant cooperative sector. It is not known how non-compliance with the bylaws and other policies affects performance. Additionally, policy compliance brings about guidelines that are followed when making decisions for the well-being of the members, and ensures that the utilization of society funds is compliant with the policies set in the society. Policy adjustment helps in introducing new methods of offering quality services to members. Cooperatives continue to cope with the high cost of achieving and sustaining compliance with a variety of regulations whereby executive committees are considering new ways to reduce costs, strengthen decision-making capabilities, and therefore improve social performance. Many have found that a strong governance, risk, and compliance discipline can enable cooperators to integrate inefficient, isolated processes and systems into effective and efficient cooperative societies.
- To further drive value, cooperatives are implementing controls with monitoring tools that can help them align strategic initiatives which serve as documentation sources, and support ongoing compliance, monitoring and reporting, and thus promote social performance.
6. **Nepalese Context :** The first People's Movement brought about sweeping political changes in the country in the early 1990s. The monolithic Panchayat dispensation gave way to multi-party democracy, and the waves of liberalization and open market economy swept the country as in the rest of the world. The cooperative movement also got a further boost. So to give a further shot-in-the-arm to the cooperative sector, another Cooperative Act was promulgated in 1992. The Act clearly stated that the government would no longer directly promote cooperatives, indicating they would have to flourish on their own. As desired by the government, cooperatives have since been growing by leaps and bounds. The Constitution of Nepal 2015 has recognized cooperatives as one of the three pillars of the national economy. Another Cooperative Act, 2074 and Regulation 2075 are in operation in these days along with number of directives and standards.
- The constitution has envisioned national prosperity through the participation of public, private and cooperative sectors. Cooperatives can, like other financial players, help notch up entrepreneurial development by promoting micro, medium and big-scale enterprises in the country, besides creating job opportunities.
- The cooperatives' contribution to the gross domestic product (GDP) is around 4 percent, whereas their contribution to the financial sector stands at around 20 percent. There are

around 35,000 cooperatives in the country with 6.3 million members, out of which women constitute 51 per cent. Over 70,000 people are directly employed in cooperatives.

In the changed context, cooperatives should adopt new technology and amplify their role in production, distribution and service sectors by diversifying their business. Division cooperative offices have been dissolved throughout the country and local and provincial governments have been assigned to look after and regulate cooperatives. Local and provincial governments can promulgate and implement the laws relating to cooperatives.

By considering the large number of cooperatives, the government is now mulling to reduce their number as it is difficult for the government to monitor, supervise and regulate them. The concept of merger is in place for the amalgamation of the cooperatives.

There are 28 Commercial Bank and 58 Development bank and more than 120 Finance Companies. In a small economy like ours, the number of financial players is still large. Economic experts also opine that such financial players should be reduced drastically and that quality should be preferred to quantity.

To encourage more and more cooperatives to opt for acquisition or merger, sufficient incentives need to be provided. Small incentives like exemption from payment of municipal tax for five years may not do the trick. Other attractive incentives like a reduction in corporate tax need to be introduced.

In the final analysis, cooperatives are important players in the financial sector. They can play a pivotal role in uplifting the economic conditions of the people, especially those living in the rural areas. While it is important to drastically reduce their number, at the same time they should also be minutely monitored so as to improve their management, beef up their internal control and, more importantly, check irregularities for the growth of the cooperative sector.

7. **Conclusion:** This sector provides direct employment to more than 70 thousands while indirectly to more 500,000 job opportunities in different fields. Many cooperatives suffer from unsound investment in risky areas, where there are no returns. There are 13 Cooperatives whose promoters and directors ran away from their operations. Most cooperatives lack professional management and plagued by the lack adequate knowledge, principles and practices of cooperative.

People are more attracted to cooperative because the returns are higher and they provide high level services by going to the clients house. The interest rates are high so if u take loan and investment in other project then you will have difficult to gets returns It charges interest as well as different types of fee on loan (loan fee, membership fee, aawhan fee, organization development fee, valuation fee, other fee

Lack of clarity about mission, national vision and adequate monitoring on the part of government with respect to cooperative movement Lack of managerial skills and professionalism, sound planning and implementation Lack of working capital, appropriate research, extension and education about cooperative movement Lack of creditability.

A cooperative organization can carry out its functions only after its registration under the Cooperative Act 2074. Many cooperative suffers from unsound investment in risky areas where there are no returns Most Cooperative lack professional management and are plagued by the lack of adequate knowledge, principles and practices of cooperative.

Appropriate governmental policies and programs, rules and regulations, credit availability, insurance policies, and governmental support systems should be in place for a successful governance and to show the the social performance of cooperatives. Government should recognized good cooperative and reward where as the bad ones must be given a time or framework to improve. It is to be encouraged to form the Cooperative in rural areas rather than the valley or city based. It is highly necessary to provide the training and guideline from the smooth functioning of the cooperative. The online monitoring and transparency is crucial for the better governance and social performance of the cooperatives in Nepal.

References:

- Publications of Department of Co-operatives
- Website and Email
- Publications of Nepal Federation of Savings and Credit Cooperative Unions Ltd. (NEFSCUN)
- Publications of National Cooperative Federation of Nepal (NCF)
- Publications of National Cooperative Development Board (NCDB)
- Aguilera, R. V., Rupp, D.E., Williams, C.A., & Ganapathi, J. (2007). Putting the s back in corporate social responsibility: A multilevel theory of social change in organizations. *Academy of Management Review*, 32, 836–863. 10. 5465/AMR. 2007. 25275678
- Ben-Ner, A., & VanHoomissen, T. (1991). Nonprofit organizations in the mixed economy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62, 519–550. 10. 1111/apce. 1991. 62. issue-4

Strengthening Social Protection in Nepal: Some Key Considerations

✍ Shyam Dahal

Abstract

Social protection, or social security, is a human right and is defined as a set of policies and programmes designed to reduce and prevent poverty and vulnerability throughout the life cycle of human beings. Although the popularity and acceptance of social protection as an effective policy tool to fight extreme poverty and vulnerability is growing across the world, its political economy in less developed countries (LDCs) is much more complex than it is in the developed world due to very wide divergences in their political, economic, social and administrative milieu, bearing implications for the affordability, adequacy, coverage, administration and sustainability of social protection programs in the LDCs. Nepal, a least developed country, is, however, doing relatively well in the area of social protection. The country's approach to social protection based on the principles of universality, human rights and social justice deserves commendation. However, there are doubts and questions regarding the country's ability to sustain the current ambitious program in terms of its affordability, adequacy, coverage and administrative capacity. In order to overcome the challenges it is suggested that the country should seize the momentum already established and bring desired improvements by mobilizing the current crop of progressive political leaders, who are the natural supporters of universal social protection, for advocacy and partnership building with the private sector, local governments, civil society, NGOs, and international development partners in order to ensure the policy's affordability and sustainability.

Introduction

Social protection is no longer an exclusively reserved area of social policy for developed countries to protect their citizens from different kinds of risks and vulnerabilities that might threaten and disturb their normal life cycle. With the adoption of the Millennium Development Goals (MDGs) at the dawn of the new millennium, extreme poverty, inequality and other forms of vulnerabilities have been recognised as common enemies by both developed and developing countries. Consequently, developing and low-income countries, with support from developed countries, have also been increasingly pursuing this policy area exploiting it as a powerful tool to protect and prevent their populations from the scourge of extreme poverty and other forms of vulnerabilities (Sijapati, 2017). The ILO Declaration of Philadelphia, 1944 rightly states “poverty anywhere is a threat to prosperity everywhere”. Thus, there is a strong case for providing a minimum social protection floor for all people on earth. And this should be a responsibility of the entire humanity as dictated by “the principle of collaborative human life” (Langmore 2014). Although the popularity and acceptance of social protection as an effective policy tool to fight extreme poverty and vulnerability is growing across the world (Midgley 2019), its political economy in less developed countries (LDCs) is much more complex than it is in the developed world due to very wide divergences in their political, economic, social and administrative milieu, bearing implications for the affordability, adequacy, coverage, administration and sustainability

✍ Section Officer, Ministry of Federal Affairs and General Administration

of social protection programs in the LDCs (Khanal 2013). But still, despite these complexities and various symptoms of state fragility, some less developed countries, such as Nepal, have been doing considerably well in the area of social protection (Koehler & Mathers 2017).

This paper will attempt to explain the main aspects of the political economy of the current social protection system in Nepal, identify in the process its key issues or problems and recommend measures to address the issues in order to further strengthen the system for its sustainability.

Social Protection System in Nepal: Key Aspects and the Current Discourse

According to International Labor Organisation (ILO) (2017), “social protection, or social security, is a human right and is defined as the set of policies and programmes designed to reduce and prevent poverty and vulnerability throughout the life cycle” (p.xxix).

As stressed by the ILO’s definition, Nepal has also approached social protection from the human rights perspective. For example, the constitution of Nepal (2015) has recognised social security as a fundamental right of people including senior citizens, children, helpless single women, families of conflict victims, the unemployed, people with disability, members of disadvantaged and backward communities and others who are either already very poor or are most likely to experience marginalization, poverty and insecurity. Thus, social protection in Nepal is no longer seen as state-provided handouts, but as an important dimension of human rights and dignity.

A principal feature of Nepal’s social protection regime is that it is gradually moving towards adopting a universalistic and more comprehensive approach. Started by the then leftist government in 1995 with a small amount of universal old age pension, Nepal has since progressively designed and implemented “a universalist, rights-based approach to social protection, with social pensions and child benefits at the forefront of social protection programming” (Koehler & Mathers 2017, p.1). Similarly, Sijapati (2017) has noted that the country has made tremendous progress over the past two decades with government’s focus shifting from social protection limited only to government employees to a more comprehensive and diversified portfolio involving both insurance and assistance (cash and in-kind) programmes along with labour market interventions directly providing support to about 28 percent of the total population. This figure is greater than the global average of around 25 percent of the world population covered by some form of social protection benefits (Midgley 2019) and is also well above Nepal’s 18 percent population below the poverty line (NPC 2016).

Nepal’s social protection movement has gained greater momentum since the end of the Maoist conflict in 2006 and the consequent declaration of the country being a federal democratic republic. Following the huge political change, the pressure on successive governments has been steadily mounting to design and implement appropriate social protection schemes to respond to the long-suppressed needs and rising aspirations and awareness of people, especially the poor, marginalised, and conflict victims (Mathema, 2012). This suggests that social protection in Nepal has also been used as a political tool of nation building (Koehler & Mathers 2017).

The country’s present vision regarding social protection is to establish a universal social protection system for all as a basis of equitable society and welfare state (NPC 2019). In this regard and to honour its constitutional mandate, the country has recently legislated some important social protection bills including *Social Security Act* guaranteeing social assistance for the socioeconomically poor and marginalised, and *Contributory Social Security Act* promising

social insurance coverage for the employed people (NPC, 2019). Thus, Nepal's social protection system combines the elements of both social insurance and social assistance. Similarly, the current communist government has also introduced the Prime Minister Employment Program in order to guarantee the unemployed a minimum of three months paid employment in a year and unemployment allowance for those still unable to get jobs. Although the government is promoting the scheme with much fanfare calling it a milestone in the country's history of social protection, the program has, nonetheless, generated considerable amount of skepticism, with critics pointing towards the possibility of the scheme being misused by the ruling party as a political tool to transfer state money to the pockets of its dedicated cadres and supporters (The Kathmandu Post, 15 February 2019). But considering the success of similar Rural Employment Program in India (Clunies-Ross, Forsyth and Huq 2009), and the Nepali scheme just being in a nascent and pilot stage, it is too early to make any kind of opinion about the program's utility. As Koehler and Mathers (2017) have remarked "the trick is to avoid perfectionism at the pilot stage, as pilots are rarely scalable, and their dynamics may differ from national-level processes and capacity" (p.5).

Another striking feature of Nepal's social protection system is that it has taken a holistic and multi-pronged approach combining protective (e.g. cash transfers, public works, health care, subsidized food, etc.) preventative (e.g. pension, free basic health and education, crop and livestock insurance, etc.), promotive (e.g. youth self-employment, micro-finance, poverty reduction and other labor market interventions) and transformational (e.g. reservation and affirmative action schemes for women and other targeted sections of the population) elements (Sijapati, 2017, p.23). This approach could be very useful not just to reduce and prevent poverty, but also to increase incomes and capabilities while also promoting social equity and inclusion (Sijapati 2017, p.23).

The other vital feature of the current discourse on social protection, not just in Nepal but globally, is that it has been unanimously recognised as a powerful policy tool to achieve many of the UN's Sustainable Development Goals (Midgley 2019). ILO's World Social Protection Report 2017 has made it clear that "social protection plays a key role in achieving sustainable development, promoting social justice and realizing the human right to social security for all" (p.xxix). Nepal has also committed to adopting social protection as an integral aspect of its national development strategy (NPC, 2019).

Thus, Nepal's current approach to social protection is grounded on the normative values of social justice and welfare state in order to address the problems of poverty, marginalization and human security, thereby contributing to the achievement of the goals of sustainable national development. The country's universalistic and rights-based approach to social security, due to its inherent moral and popular characteristics, has been, to a large extent, able to garner bipartisan or cross-party political buy-in and support from all sections of the population (Sijapati 2017; Koehler & Mathers 2017). The flip side, on the other hand, is that it is overambitious for an economically poor and administratively weak country like Nepal, with implications for its affordability, adequacy and sustainability.

Problems and Challenges

Although many scholars have appreciated Nepal's pursuit of a universalistic and rights-based agenda of social protection, they have also exposed many problems and challenges the country is currently facing and will likely continue to face in the near future. These problems and challenges mainly emanate from Nepal's status as a poor country with various symptoms of state fragility (Khanal 2013; Koehler 2011; Druza 2016). Many criticize Nepal's social protection programs as being too inadequate and meagre to generate any meaningful social impact despite assuming a universalistic orientation. But it must not be forgotten that "however meagre the programmes are at their inception, with a long view, they can be built upon as political opportunity opens up, and as fiscal space increases with economic growth" (Koehler & Mathers 2017, p5). After all, something is always better than nothing, as the wise saying goes.

The most critical challenge facing Nepal's social protection architecture is the financial challenge (Khanal 2013; Sijapati 2017; Druza 2016). This is obvious because the country has been barely able to manage its recurrent expenditures with its domestic revenue and depends almost entirely on foreign aid for its development expenditure (NPC, 2019). In such a tight fiscal scenario, doubts and questions surrounding the affordability and sustainability of a generous, universal and rights-based social protection program is all but natural. The problem is further aggravated by the recent declining trend of both foreign aid and investment flowing into the country despite tall promises and commitments (MoF, 2019).

Langmore (2014) has expressed concern that poor countries (like Nepal) might have difficulties in affording the cost of a universal social protection, acquiring sustainable and adequate finances, identifying the real poor, ensuring the assistance reaches the targeted beneficiaries, eliminating corruption in the administration of social protection, increasing income sufficiently to have lasting impact on poverty, and avoiding the potential distortion of work incentives created by easy availability of social protection. These challenges are formidable for a country like Nepal.

As elsewhere Nepal's social protection system also suffers from certain dilemmas, compromises and trade-offs. Clunies-Ross, Forsyth and Huq (2009) have pointed out the difficulty of including all those in real need and excluding others by introducing a reliable means test, especially in the context of poor countries where data and record keeping are inadequate, and bureaucracy is weak. They also point towards the challenge of ensuring that the assistance provided is used for the same purpose as intended, especially in programs based on category targeting. Nepal has long been struggling to overcome these challenges posed by benefits stolen by non-poor people and use of assistance by the beneficiaries for purposes other than intended (Khanal 2013). Thus, maintaining the scheme's integrity is a real challenge.

Another key challenge identified by various scholars and policymakers regarding Nepal's social protection concerns with it becoming increasingly populist in outlook. The ruling political parties have been not infrequently, accused of pursuing the policy of social security as a populist agenda by excessively focusing on unconditional cash transfers with an implicit aim of winning votes in elections rather than pursuing it as a credible means of social development (Sijapati, 2017). The current fiscal crisis in Venezuela generated by populist social security policies that failed to link social protection with economic productivity and efficiency should be an eye-opener.

Other major challenges relate to the administrative issues. For example, several social protection schemes in Nepal are facing the problem of weak coordination in their implementation as the schemes are administered by various government agencies with a lot of overlapping and duplication, with many programs being irrelevant and highly contested in nature, creating unnecessary stress on government finances (Khanal 2013).

Recommendations

Despite several shortcomings and challenges facing Nepal's social protection system, the country has been moving on the right direction in its approach to implementing the system based on the principles of universality, human rights, social justice and sustainable development. However, room for reforms and improvements is always there. The approach to strengthening Nepal's social protection system, as elsewhere, should focus on improving the affordability, adequacy, coverage and sustainability of the system along with practising the elements of good governance in its administration (Sijapati 2017; Khanal 2013).

Affordability is the most important thing as it involves cost and money, which is the greatest constraint faced by poor countries in their development endeavors. As already mentioned above, Nepal is in a precarious fiscal position with its domestic resources being only just enough to finance the regular expenditure, thereby leaving the country at the mercy of foreign sources to manage its development budget. There are various options to improve fiscal space in order to secure resources for the continuity of social security programs. These include, reallocating public expenditures, increasing tax revenues, expanding social security coverage and contributory revenues, lobbying for aid and transfers, eliminating illicit financial flows, using fiscal and foreign exchange reserves; borrowing or restructuring existing debt and; and adopting a more accommodative macroeconomic framework (Ortiz, Cummins & Karunanethy 2015 p.2-3). Langmore (2014) has strongly recommended a removal of general fuel and food subsidies and reallocating them to target the most deprived. This suggestion is particularly important for Nepal which has been generously subsidizing fuel prices that mainly benefit the rich. Especial attention is to be given to the improvement of efficiency and effectiveness of revenue administration, and to curb revenue theft, while also implementing macroeconomic policies that promote economic growth and employment to expand the base of public revenue (Todaro & Smith 2015; Clunies-Ross, Forsyth & Huq 2009, Thirlwall 2017). Another important thing is to link social security with productivity, which can be better achieved by labor market employment programs, micro-credit and cooperative loans to promote entrepreneurship and productivity through small businesses, which will not only reduce poverty, but also increase incomes (Sijapati 2017).

Clunies-Ross and Haq (2013) have offered various practical and wise suggestions to bridge the gaps seen in developing countries' social security systems. Nepal might also benefit by implementing the suggestions. One important suggestion offered is the establishment of a social protection floor to guarantee that the income required to remain out of poverty will not decline. Although Nepal has different types of social protection schemes, it does not have a social protection floor as such (Khanal, 2013). For this, the government should work together with the private sector and civil society. While emphasizing the importance of a social protection floor to prevent poverty, greater investments should also be directed to improve the country's health and education outcomes along with other mainstream public services, which are the ultimate factors do determine the country's growth and development (Clunies-Ross & Haq 2013; Langmore 2014)

Nepal's ruling parties should also try to abstain from the alleged obsession with populist programs that involve unconditional cash transfers. They should instead promote other productivity-enhancing support systems such as the recently introduced Prime Minister Employment Guarantee Scheme. However, caution must be exercised to execute the scheme in a fair, impartial and transparent manner. Those who get the jobs or allowance must be the ones with real need. The government can mobilize the neighbourhood, community and local government to identify the real beneficiaries for this purpose (Clunies-Ross, Forsyth & Huq 2009). It is, however, important to be careful to avoid perverse or anti-work incentives that might be created by such employment guarantee schemes.

Another area of improvement is related with the integrity of the social security system. As with other government programs, this can be done by improving bureaucracy, information and data management systems and establishing oversight mechanisms and checks and balances to promote accountability and good governance (Schiavo-Campo & Sundaram 2000). The purpose is to ensure that right amount of social security goes to the right people for the right purpose.

Finally, Nepal's future social protection strategy should be designed by clearly identifying the main sources of risks and vulnerabilities that might upset people's lives. According to Koehler (2011), Nepali people face insecurity due mainly to "extreme income poverty, political violence and uncertainty, natural disasters, and systematic social exclusion" based on various grounds (p. 5-6). Although the issue of political violence and uncertainty has now been almost resolved and inclusive governance structures put in place with the promulgation of the new Constitution, other threats of income poverty and natural disasters have not abated at all. In this context, it makes great sense to cut down on the security/military expenditure that swelled during the conflict period between 1996-2005 (Drucza 2016). So, there is an opportunity to make this happen and use the savings in improving social protection. Similarly, considering the devastating impact of 2015 earthquakes that pushed thousands of Nepalis below the poverty line, "disaster resilience needs to be factored into social protection design from inception" (Koehler & Mathers 2017, p.1).

Conclusion

Given the poor socioeconomic status with various signs of state fragility, Nepal is doing relatively well in the area of social protection. The country's approach to social protection based on the principles of universality, human rights and social justice deserves commendation. However, there are doubts and questions regarding the country's ability to sustain the current ambitious program in terms of its affordability, adequacy, coverage and administrative capacity. These issues need to be seriously addressed by following the recommendations prescribed above. Just because there are problems does not mean that the country should scale down its social protection schemes. A better approach would be to seize the momentum already established and bring desired improvements by mobilizing the current crop of progressive political leaders, who are the natural supporters of universal social protection, for advocacy and partnership building with the private sector, local governments, civil society, NGOs, and international development partners in order to ensure the policy's affordability and sustainability. This is important because it is everybody's responsibility to ensure that every other person on earth becomes able to enjoy a minimum basic living standard, which is what social protection is all about. Franklin D. Roosevelt

would not have been more correct when he said, “The test of our progress is not whether we add more to the abundance of those who have much; it is whether we provide enough for those who have too little”.

References

- Clunies-Ross, A., Forsyth, D., & Huq M.M. (2009). *Development economics*. McGraw Hill.
- Clunies-Ross, A., & Huq, M. (2013). *The Universal Social Safety-Net and the Attack on World Poverty: Pressing need, manageable cost, practical possibilities, favourable spillovers*. Routledge.
- Constitutional Assembly Secretariat. (2015). *Constitution of Nepal*. Kathmandu, Nepal.
- Druzca, K.L. (2016). *Social inclusion and social protection in Nepal* (No. PhD.). Deakin University.
- Government of Nepal. Ministry of Finance (MoF). (2018). *Development Cooperation Report 2018*.
- International Labour Organization. (2017). *World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*. International Labour Organization.
- Khanal, D. R. (2013). *Social security/social protection in Nepal: situation analysis*. ILO Country Office for Nepal.
- Koehler, G. (2011). *Social protection and socioeconomic security in Nepal* (IDS Working Paper No. 370). Sussex, UK: IDS.
- Koehler, G., & Mathers, N. (2017). Forum Introduction: Dynamics of social protection in fragile contexts: Nepal and Myanmar. *Global Social Policy*, 17(3), 347-352.
- Langmore, J. (2014). A Social Safety-net In Each Country: A Necessary Condition for Eradicating Poverty? [Review of the book *The Universal Social Safety-Net and the Attack on World Poverty: Pressing need, manageable cost, practical possibilities, favourable spillovers*, by Clunies-Ross, A., & Huq, M.].
- Mathema, P. (2012). National social security policy: A reality need for Nepal. *Administrative and Management Review*, 24(2), 56–64.
- Midgley, J. (2019). Social assistance, poverty and development. In *Handbook of Social Policy and Development*. Edward Elgar Publishing.
- National Planning Commission (NPC), Nepal. (2016). *Fourteenth Plan (2016/17-2018/19)*.
- National Planning Commission (NPC), Nepal. (2019). *Fifteenth Plan: Approach Paper*.
- Ortiz, I. , Cummins, M., & Karunanethy, K. (2015). *Fiscal space for social protection: Options to expand social investments in 187 countries*. ILO.
- Schiavo-Campo, S., & Sundaram, P. (2000). *To serve and to preserve: Improving public administration in a competitive world*. Asian Development Bank.
- Sijapati, B. (2017). The Quest for Achieving Universal Social Protection in Nepal: Challenges and Opportunities. *Indian Journal of Human Development*, 11(1), 17-36.
- The Kathmandu Post. (15 February 2019). *PM Employment Programme draws mixed reactions*. Retrieve from <https://kathmandupost.com/news/2019-02-15/pm-employment-programme-draws-mixed-reactions.html>
- Thirlwall, A. P. , & Pacheco-López, P. (2017). *Economics of development: theory and evidence*. Palgrave.
- Todaro, M.P., & Smith, S.C. (2015). *Economic Development*. Pearson.

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