

प्रशासन

(सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी जर्नल)

PRASHASAN

(The Nepalese Journal of Public Administration)

वर्ष ५४, अङ्क १, पूर्णङ्क १३६, २०७९ माघ

Volume 54, Issue 1, No. 136, January 2023

प्रशासन १३६



नेपाल सरकार
सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
सिंहदरबार, काठमाडौं

प्रशासन

(सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी जर्नल)

PRASHASAN

(The Nepalese Journal of Public Administration)

वर्ष ५४, अङ्क १, पूर्णाङ्क १३६, २०७८ माघ

“व्यावसायिक र सिर्जनशील प्रशासन: विकास, समृद्धि र सुशासन”

२०७८-२०८२



नेपाल सरकार

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल

प्रशासन

वर्ष ५४, अङ्क १, पूर्णाङ्क १३६, २०७८ माघ

प्रकाशक: सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
प्रशासन सुधार तथा व्यवस्थापन परीक्षण शाखा
सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल

फोन : ४२००२९१, ४२००३६४, ४२००३०२

Email: prashasan.journal@mofaga.gov.np, admin.reform.section@mofaga.gov.np

Web : www.mofaga.gov.np

प्रशासन

(सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी जर्नल)

PRASHASAN

(The Nepalese Journal of Public Administration)

वर्ष ५४, अङ्क १, पूर्णाङ्क १३६, २०७८ माघ

संरक्षक

डा. कृष्णहरि पुष्कर
सचिव

प्रधान सम्पादक

नारायण प्रसाद अर्याल
सहसचिव

कार्यकारी सम्पादक

कवीन्द्र नेपाल
उपसचिव

सम्पादक

विकास डंगोल
शाखा अधिकृत

गौरव पन्थी
शाखा अधिकृत

गणेश आचार्य
शाखा अधिकृत

प्रकाशक

नेपाल सरकार

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल

संस्करण:

प्रकाशन वर्ष : २०७९ माघ

वर्ष : ५४, अङ्क : १, पूर्णाङ्क: १३६

आवरण तस्वीर : सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

©: सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

यस पत्रिकामा प्रकाशित लेखमा व्यक्त धारणा लेखकका स्वतन्त्र एवम् निजी हुन् । यसप्रति सम्पादक मण्डल र प्रकाशक जवाफदेही हुने छैनन् । प्रकाशित लेखबारे आफ्नो प्रतिक्रिया व्यक्त गर्न चाहने पाठक वर्गलाई यस मन्त्रालयको प्रशासन सुधार तथा व्यवस्थापन परीक्षण शाखामा पठाउन अनुरोध गरिन्छ । प्राप्त प्रतिक्रियाका सम्बन्धमा सम्बन्धित लेखकलाई जानकारी दिई सम्भव भएसम्म जवाफसमेत प्रकाशित गरिनेछ । व्यक्तिगत रूपमा आरोपित र लाञ्छनायुक्त प्रतिक्रिया प्रकाशन गर्न सम्पादक मण्डल बाध्य हुने छैन ।

सम्पादकीय

नेपालको सार्वजनिक प्रशासनको इतिहासको प्रत्यक्ष साक्षीको रूपमा विगत ५४ वर्षदेखि नियमित प्रकाशित हुँदै आएको प्रशासन जर्नलको १३६औं अङ्क पाठकसमक्ष पुऱ्याउन पाउँदा हामी अत्यन्त हर्षित भएका छौं । सुशासन, विकास, सेवा प्रवाह, आर्थिक प्रशासन, सङ्घीय शासन प्रणाली, अन्तरतह सम्बन्ध लगायत सार्वजनिक प्रशासनसँग प्रत्यक्ष र परोक्ष सम्बन्ध राख्ने विषयवस्तुलाई विगतदेखि नै यस जर्नलमा समावेश गरिँदै आइएको छ ।

सार्वजनिक चासो र सरोकारसँग आबद्ध पाठकहरूको पहिलो रोजाइको जर्नलको रूपमा स्थापित हुनु नै यसको सफलताको मापक हो । समयको गतिलाई पछ्याउन नसक्दा विगतमा राम्रा भनिएका प्रकाशनहरू हराउँदै गएको अनुभवलाई आत्मसात् गरी यस जर्नललाई समयानुकूल परिमार्जित र परिस्कृत गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

प्रविधिको विकासको वर्तमान समयमा जर्नललाई धेरै भन्दा धेरै पाठकसमक्ष पुऱ्याउने ध्येयका साथ नेपाली जर्नलहरूको साझा डिजिटल प्लेटफर्मका रूपमा रहेको NepJOL (Nepal Journals Online) मा आबद्ध गरिएको छ । यसबाट प्राज्ञिक क्षेत्रमा समेत यसको पहुँच पुगेको अवस्था छ । अन्य लेखक तथा सर्जकको लेख रचनालाई हुबहु नक्कल गर्ने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्न यस अङ्कमा प्रकाशित अङ्ग्रेजी भाषामा लेखिएका सबै लेखहरूको Plagiarism Test गरिएको छ । यसबाट आफ्नो मौलिक लेख रचना प्रकाशन गर्न चाहने लेखकहरूका लागि यो जर्नल उपयुक्त प्रकाशन हुने विश्वास हामीले लिएका छौं ।

अन्त्यमा यस अङ्कका लेखहरूको भाषा सम्पादन गर्नुहुने त्रिभुवन विश्वविद्यालय, भाषाविज्ञान केन्द्रीय विभागका उपप्राध्यापक डा. भीमलाल गौतमप्रति हार्दिक आभार व्यक्त गर्दछौं । आगामी दिनमा यस जर्नललाई विषयविज्ञ समीक्षा (Peer Review) पश्चात् मात्र लेखहरू प्रकाशन गर्ने एवम् राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा प्रकाशित जर्नलका मापदण्ड प्रयोग गरी सार्वजनिक क्षेत्रको स्तरीय जर्नलका रूपमा स्थापित गरिनेछ । सार्वजनिक प्रशासन सम्बद्ध अध्ययन अनुसन्धानमा रुचि राख्ने सबै बौद्धिक लेखक तथा पाठकहरूबाट विगतमा जस्तै सकारात्मक पृष्ठपोषण, सद्भाव र सहयोगको सदैव स्वागत र अपेक्षा रहनेछ ।

प्रकाशकीय तथा सम्पादकीय नीति

- (क) अनुसन्धानमूलक, तथ्यपरक, प्रायोगिक, सैद्धान्तिक अवधारणामूलक एवम् मौलिक लेख रचनालाई प्राथमिकता दिइनेछ ।
- (ख) लेखकबाट प्राप्त भएको लेखको पाण्डुलिपी तथा लेखकको परिचय लगायतका विषय जर्नल प्रकाशन पूर्व सम्पादक मण्डल तथा जर्नल प्रकाशनका क्रममा खटिने कर्मचारी बाहेक गोप्य रहनेछ । अप्रकाशित लेख रचना तथा लेखकको परिचय सार्वजनिक गरिने छैन ।
- (ग) जर्नलमा प्रकाशनका लागि लेख रचना स्वीकृत वा अस्वीकृत गर्ने अधिकार सम्पादक मण्डलमा रहनेछ । अस्वीकृत भएका लेखका लेखकलाई सोको जानकारी गराइनेछ ।
- (घ) सम्पादक मण्डलबाट स्वीकृत सबै लेख एकै अङ्क वा पछिल्लो अङ्कमा प्रकाशन गर्न सकिनेछ ।
- (ङ) जर्नलमा औपचारिक भाषाशैली प्रयोग गरिनेछ । कुनै व्यक्ति वा समुदाय वा सम्प्रदाय विशेषको प्रतिष्ठामा आँच पुग्ने गरी लेखिएका लेख रचना समावेश गरिने छैन ।
- (च) कुनै राजनीतिक विचारप्रति प्रत्यक्ष झुकाव राख्ने लेख रचना जर्नलमा समावेश गरिने छैन ।
- (छ) अन्यत्र प्रकाशन भैसकेको लेख रचना प्रकाशन गरिने छैन ।
- (ज) अन्यत्र प्रकाशित लेख रचनाको कुनै अंश वा खण्ड लेख रचनामा समावेश गर्दा तोकिएको ढाँचामा स्रोत र सन्दर्भ सामग्री अनिवार्य रूपमा उल्लेख गर्नुपर्नेछ ।
- (झ) लेखकको परिचय तथा आवद्धता स्पष्ट रूपमा खुलाउनुपर्नेछ । संयुक्त रूपमा लेखिएका लेख रचनामा सहलेखकको समेत परिचय र आवद्धता खुलाउनुपर्नेछ ।
- (ञ) प्रचलित कानून, नेपाल सरकारका घोषित नीति तथा कार्यक्रम प्रतिकूलका लेख रचना जर्नलमा समावेश गरिने छैन ।
- तर उल्लिखित विषयमा अनुसन्धानमूलक, तथ्यपरक र आलोचनात्मक दृष्टिले लेखिएका लेख रचना समावेश गर्न बाधा पुग्ने छैन ।
- (ट) जर्नलमा प्रकाशित हुने लेख रचनाको प्रतिलिपि अधिकार प्रचलित कानूनबमोजिम मन्त्रालयसँग रहनेछ ।
- (ठ) जर्नलमा प्रकाशित लेख रचनामा व्यक्त धारणा सम्बन्धित लेखकको निजी धारणा हुनेछ । यसप्रति मन्त्रालय तथा सम्पादक मण्डल जवाफदेही हुने छैन ।

लेख रचनाका प्राथमिकताको विषयक्षेत्र

- (क) सार्वजनिक प्रशासन तथा सार्वजनिक नीति
- (ख) विकास प्रशासन तथा व्यवस्थापन
- (ग) आर्थिक तथा सामाजिक विकास
- (घ) शासन प्रणाली
- (ङ) शासकीय सुधार
- (च) सुशासन
- (छ) सार्वजनिक सेवा प्रवाह
- (ज) सार्वजनिक प्रशासनमा सदाचार, शिष्टाचार र सकारात्मक सोच

विषयसूची

शीर्षक

नेपाली खण्ड

सङ्घीय नेपालको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन <i>डा. अच्युत वाग्ले</i>	१-१०
नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको कार्यकुशलता र सुधारका उपायहरू <i>इन्द्रबहादुर देवकोटा</i>	११-२५
आर्थिक कूटनीति अवधारणा तथा अभ्यास <i>खगनाथ अधिकारी</i>	२६-३८
प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम <i>डा. लोकनाथ भुसाल</i>	३९-५०
नेपालको मानव संशाधन विकास र व्यवस्थापनमा शिक्षाको भूमिका <i>डा. हरिप्रसाद लम्साल</i>	५१-६२
नेपालको सङ्घीय संरचना, अन्तरसम्बन्ध र कानुनी व्यवस्था <i>हुम बहादुर के.सी. र लोकहरि बस्याल</i>	६३-८०

अङ्ग्रेजी खण्ड

Corporate Governance and Its Impact on Organizational Performance <i>Dr. Achyut Gnawali</i>	81-100
Socio-anthropological Understanding of Corruption and Its Control <i>Kedar Satyal</i>	101-112
Exploring Negotiation Strategy of Nepal at the World Trade Organization <i>Lila Dhar Adhikari</i>	113-124
Community Based Organization Governance in Nepal <i>Dr. Narendra Raj Paudel</i>	125-138
Approaches and Determinants of Intergovernmental Coordination in Nepalese Federalism <i>Raj Kumar Adhikari</i>	139-150
Knowledge Sharing and Service Delivery of Nepal <i>Uday Ranamagar</i>	151-159

सङ्घीय नेपालको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन

डा. अच्युत वाग्ले*

लेखसार

सङ्घीय राज्य संरचनाको सबैभन्दा आकर्षक पक्ष 'वित्तीय सङ्घीयता' जसले सङ्घीय राज्य प्रणालीमा सङ्घीय एकाइहरूले गर्ने सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन र विभिन्न तहका सरकारहरूबिचको आर्थिक कारोबारलाई परिभाषित र परिचालित गर्छ । खासगरी उपराष्ट्रिय तहहरू (Subnational Levels) लाई दिइने खर्चको जिम्मेवारी, राजस्वको क्षेत्राधिकार, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण, वित्तीय पारदर्शिता र आर्थिक सुशासन, उपराष्ट्रिय तहहरूको ऋण उठाउने अधिकार, ऋण दिगोपन वित्तीय सङ्घीयताका प्रमुख अवयवहरू हुन् । नेपालको संविधानले सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीयसहित तीनै तहका सरकारहरूलाई 'आफ्नै' बजेट तर्जुमा गर्ने अधिकार दिएको छ । अहिले प्रादेशिक र स्थानीय तहको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा सबैभन्दा ठुलो चुनौती मानवस्रोत व्यवस्थापन देखिएको छ । योजना निर्माण, तिनको प्राथमिकीकरण, त्यसअनुरूपको बजेट लेखन, सार्वजनिक खरिद, योजना कार्यान्वयन, खर्च प्रभावकारिता र खर्च अनुगमनसम्मका लागि प्रदेशस्तरमै पनि विषयगत र क्षेत्रगत दक्षता भएका जनशक्ति पाउन र उनीहरूलाई टिकाइराख्न मुस्किल परिरहेको छ । साथमा अनुदान, राजस्व र अन्य आर्थिक स्रोतहरूको बाँडफाँटका सूत्रहरूको पुनरावलोकन र सबै तहमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको क्षमता वृद्धि अपरिहार्य देखिएको छ । यो लेख नेपालको वित्तीय सङ्घीयतासम्बद्ध नीतिगत, संरचनागत र सञ्चालनगत पक्षहरूको समीक्षामा केन्द्रित छ ।

शब्दकुञ्जी: वित्तीय सङ्घीयता, उपराष्ट्रिय तह, वित्तीय हस्तान्तरण, ऋणको दिगोपन

१. प्रारम्भ

राज्य पुनः संरचना प्रक्रियामा प्रादेशिक र स्थानीय तहहरूलाई निक्षेपण गरिएको आर्थिक निर्णयको अधिकार नेपालको सङ्घीय राज्य संरचनाको सबैभन्दा आकर्षक पक्ष हो । सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन

* रजिष्ट्रार तथा प्राध्यापक, काठमाडौं विश्वविद्यालय

इमेल: achyutwagle@gmail.com

वाग्ले, अच्युत, २०७९

र त्यसको प्रभावकारिताको जिम्मेवारी पनि तत् तत् सरकारका तहमा नै रहने हुनाले यो निक्षेपण नै वास्तवमा सङ्घीय नेपालको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको आगामी चुनौती पनि हो ।

सङ्घीय राज्य प्रणालीमा सङ्घीय एकाइहरूले गर्ने सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन र विभिन्न तहका सरकारहरूबिचको आर्थिक कारोबार वित्तीय सङ्घीयताको सिद्धान्तमा आधारित हुन्छ । अर्थशास्त्रमा 'वित्तीय सङ्घीयता' शब्दावली सबभन्दा पहिले जर्मन मूलका अमेरिकी अर्थशास्त्री रिचर्ड मस्ग्रेभले सन् १९५९ मा प्रयोग गरेका थिए । यसपछिका अर्थशास्त्रीहरू खासगरी वालेस ओट्स (१९७२) र अनवर शाह (१९९७) ले थप व्याख्या गरेका छन् । वित्तीय सङ्घीयता सार्वजनिक वित्तको फराकिलो अध्ययन क्षेत्रको एक महत्त्वपूर्ण हिस्सा हो, जसले सङ्घीय शासन प्रणालीअन्तर्गतका सरकारका तहहरू (नेपालका हकमा तीन ओटा) बिचको वित्तीय सम्बन्ध, आर्थिक निर्णयको क्षेत्राधिकार र सरकारी खर्च प्रणालीलाई परिभाषित र व्यवस्थित गर्छ ।

सामान्यतः वित्तीय सङ्घीयताको संरचना अथवा सङ्घीय सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा निम्न अवयवहरू रहन्छन्:

- (क) खर्चको जिम्मेवारी (Expenditure Assignment)
- (ख) राजस्वको क्षेत्राधिकार (Revenue Assignment)
- (ग) अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण (Intergovernmental Fiscal Transfer)
- (घ) वित्तीय पारदर्शिता (Fiscal Transparency and Economic Governance),
- (ङ) उपराष्ट्रिय तहहरूको ऋण उठाउने अधिकार (Rights of Subnational Units to Raise Loans) र
- (च) ऋण दिगोपन (Loan Sustainability)

मस्ग्रेभले सार्वजनिक वित्तका तीन ओटा प्रमुख जिम्मेवारीहरू वर्गीकरण गरेका छन् - १. विनियोजन (Allocation), २. पुनर्वितरण (Redistribution) र ३. स्थिरीकरण (Stabilization) । वित्तीय सङ्घीयताका सनातन अवधारणाहरू यस्तो एउटा बृहत् सहमतिमा पुगेका छन् कि यीमध्ये पहिलो कार्य गर्ने जिम्मेवारी तल्लो तहका सरकारहरूलाई दिनु सबभन्दा बढी प्रभावकारी हुन्छ । पछिल्ला दुई कार्यहरूको भूमिका राष्ट्रिय सरकारले नै लिँदा काम गर्न बढी सहज र प्रभावकारी हुन्छ । यसरी समष्टि आर्थिक व्यवस्थापन (विशेष गरी स्थिरीकरण नीति) केन्द्रीय सरकारले नै बढी प्रभावकारी ढङ्गले सम्पन्न गर्न सक्छ । कारणहरू प्रष्टै छन् । स्थानीय तहले ऋण उठाउँदा उच्च लागत लाग्छ तर तिनको लाभ तिनका आफ्ना भौगोलिक सीमाभन्दा बाहिर जाने जोखिम रहन्छ । त्यसलाई रोक्न खोज्दा वा त्यस्तो लगानीको मौद्रिक लाभ अरुबाट खोज्दा मुद्रास्फीतिको दबाव सिर्जना गर्छ । त्यस्तै अर्थतन्त्रभरीको मूल्य स्थिरता र आर्थिक प्रणालीको स्थायित्वका लागि मौद्रिक र वित्तीय नीतिका प्रमुख कार्यहरू केन्द्र एकलैले गर्नुपर्छ ।

किनभने अर्थतन्त्रका चक्रीय झटकाहरू (Cyclic Shocks) सामान्यतया राष्ट्रिय प्रकृतिका हुन्छन् र तिनको सम्बोधन गर्न राष्ट्रिय 'रेस्पोन्स' नै आवश्यकता पर्छ (Boadway and Shah, 2009) ।

वास्तवमा सङ्घीयताको मूल मर्म नै तहगत सरकारहरूविच वित्तीय उत्तरदायित्वको विभाजन हो । जनताका आवश्यकता र मागअनुरूपका सार्वजनिक सेवा र सुविधाहरू नजिकैको सरकारबाट उपलब्ध होउन् भन्ने हेतुले खर्च र राजस्व सङ्कलन दुवै अधिकार संवैधानिक रूपमा प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूलाई हस्तान्तरण गरिन्छ । सङ्घीय पद्धतिले स्थानीय तहका सरकारहरूको प्रत्यक्ष लाभार्थी जनतासँगको निकटता स्थापित गर्छ । स्थानीय विकासको आवश्यकता र त्यहाँ आवश्यक सार्वजनिक सेवाको मागको बारेको जानकारी पनि स्थानीय सरकारहरूले नै सबभन्दा राम्ररी राख्छन् ।

यस व्यवस्थाअन्तर्गत वित्तीय सङ्घीयताको सार्थक अभ्यासले पुँजी र सामाजिक खर्च मात्र बढाउँदैन, यो व्यवस्थाले उनीहरूलाई वित्तीय स्रोत व्यवस्थापन र परिचालन गर्ने स्वतन्त्रता पनि प्रदान गर्दछ । अन्तरसरकारी वित्तीय व्यवस्था, क्षेत्राधिकारविचको वित्तीय प्रतिस्पर्धा र प्रादेशिक एवम् स्थानीय तहलाई सङ्घीय अनुदानको सूत्र र सीमाहरूले समुच्चमा सङ्घीय सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको सरकारसापेक्ष क्षेत्राधिकार वा आयतन निर्धारण गर्छन् । नयाँ, उदीयमान प्राकृतिक स्रोत सङ्घीयता प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त आमदानीको रोयल्टीमा 'स्थानीय अधिकार' सुनिश्चित गर्न सघाउने महत्त्वपूर्ण सैद्धान्तिक अवधारणा हो । सङ्घीय एकाइहरूको ऋण परिचालन स्वतन्त्रता संसारभरी नै जिउँदो वादविवादको विषय रहेको छ । यी पछिल्ला दुई अवधारणाहरूलाई नेपालको सार्वजनिक वित्तको अंशका रूपमा स्थापित गर्नु जरुरी छ ।

नेपालको संविधानले सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीयसहित तीन तहको शासन प्रणालीको निर्माण गरेको छ । प्रादेशिक र स्थानीय तहलाई एकमुष्ट 'उपराष्ट्रिय (Subnational)' सङ्घीय एकाइ पनि भन्ने गरिएको छ । संविधानको धारा २३० को उपदफा (१) ले प्रदेश र स्थानीय दुवैलाई 'आफ्नै' बजेट तर्जुमा गर्ने अधिकार दिएको छ: 'गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले यस संविधानको अधीनमा रही प्रत्येक आर्थिक वर्षका लागि राजस्व र व्ययको अनुमान प्रस्तुत गर्नेछन् र उक्त अनुमान क्रमशः गाउँ सभा र नगर सभाले पारित गर्नुपर्छ' । त्यस्तै संविधानको धारा ६० को उपधारा (१) मा 'सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आआफ्नो क्षेत्राधिकारभित्र पर्ने विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतबाट राजस्व उठाउन सक्ने' उल्लेख छ ।

त्यस्तै संविधानको धारा ११५ को उपधारा (२) ले सङ्घीय कानूनमा व्यवस्था भए बाहेक नेपाल सरकारले ऋण उठाउन र ग्यारेन्टी दिन नहुने उल्लेख गरेको छ । यस उद्देश्यको लागि एक मात्र सङ्घीय कानून अन्तरसरकारी वित्तीय व्यवस्था ऐन २०७४ हो । यस ऐनले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहविचको आर्थिक सम्बन्ध, आर्थिक स्रोत (अनुदान र राजस्व) र विकास, योजना र खर्च अधिकारका

वाग्ले, अच्युत, २०७९

क्षेत्रहरूको बाँडफाँट गरेको छ । ऋण उठाउन पाउने हकमा यो ऐनको दफा १४ ले स्थानीय तहलाई सङ्घीय सरकारको पूर्व सहमतिमा मात्र आन्तरिक ऋण लिन पाउने प्रतिबन्धात्मक व्यवस्था गरेको छ । प्रदेशहरूलाई केन्द्रको अनुमतिबिना सिधै वैदेशिक आर्थिक स्रोत परिचालन गर्ने सम्झौताको अधिकार प्रदेश सरकारहरूलाई पनि दिएको छैन । संविधानका अनुसूची ५ देखि ९ सम्मका सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका एकल तथा साझा अधिकारहरूको कार्यान्वयन गर्न सार्वजनिक वित्तको प्रभावकारी परिचालन अपरिहार्य छ ।

सङ्घीय प्रणालीको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका लागि यी महत्त्वपूर्ण संवैधानिक, कानुनी र संरचनागत व्यवस्थाहरू हुँदाहुँदै पनि सङ्घीय भावना र विश्वव्यापी असल अभ्यासअनुरूप उपराष्ट्रिय तहहरूले आफ्नो अधिकारक्षेत्रका सबै आर्थिक विकासका पक्षहरू समेटिने गरी योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने र त्यसका लागि उनीहरूकै स्वतन्त्र क्षमतामा प्रभावकारी वित्त व्यवस्थापन गराउने दिशामा चुनौतीहरू विद्यमान छन् । यीमध्ये धेरै चुनौतीहरू नेपालले नयाँ संविधान लेखन, ७ प्रदेश र ७५३ स्थानीय तहको निर्माण गर्दा खडा भएका हुन् । नयाँ संविधानअन्तर्गत स्थानीय शासकीय संरचनामा व्यापक परिवर्तन भएको छ । पूर्ववत् झण्डै चार हजार स्थानीय निकायहरूको सट्टा ७५३ स्थानीय तहमा रूपान्तरण गरिएको छ । यीमध्ये अहिले २९३ नगरपालिका (६ महानगरपालिका, ११ उपमहानगरपालिका, २७६ नगरपालिकासहित) र ४६० गाउँपालिकाहरू छन् । तर सङ्घीय राज्य पुनःसंरचनाको मूलभूत उद्देश्य आर्थिक समृद्धि हो भन्ने मनन गरेर यी सङ्घीय एकाइहरूको सीमाङ्कन र स्वरूपलाई यो आर्थिक उन्नतिको उद्देश्यसापेक्ष बनाइएन ।

प्रदेशहरूको निर्माणको मूल उद्देश्य तिनलाई अलगगै राजनीतिक प्रशासनिक एकाइ मात्र होइन, सक्रिय स्वतन्त्र अर्थतन्त्रको रूपमा समेत परिकल्पना गरिनु आवश्यक थियो । प्रदेश निर्माणको मुख्य औचित्य तिनको आर्थिक समृद्धि बनाउनका लागि प्रदेशहरूमा उपलब्ध सबै प्रकारका स्रोतसाधन र प्रस्तावित प्रदेशहरूका विद्यमान प्रमुख आर्थिक सूचकाङ्कहरूलाई मुख्य आधार बनाइनु आवश्यक थियो । र उपलब्ध स्रोतहरू, खासगरी आकर्षक कर विन्दु (Tax Point) हरूको प्रदेशहरूबिच कसरी विभाजन गर्दा सर्वोत्तम ढङ्गले स्रोतको परिचालन र उपयोग हुनसक्छ भन्ने प्रस्तावित प्रादेशिक अर्थतन्त्रका वैकल्पिक परिदृश्यहरूमाथि विचार गरिनुपर्थ्यो । त्यस्तै स्थानीय तहको सङ्ख्या निर्धारण गर्दा प्रत्येकलाई सानो तर क्रियाशील अर्थतन्त्र बन्ने सम्भावनामाथि ध्यान जानु जरूरी थियो । सङ्घीय अर्थतन्त्र निर्माणका दुई सिद्धान्तहरू - सन्तुलित विकास र असन्तुलित विकासमध्ये कुनैलाई पनि यो प्रक्रियामा अवलम्बन गरिएन । सीमाङ्कन गर्दा जनसङ्ख्या, भूगोल, आकार, प्राकृतिक स्रोतको उपलब्धता र यातायात आदि पूर्वाधारको पहुँचको तथ्याङ्कीय विश्लेषणलाई आधार बनाइएन । यस्ता तथ्य र तथ्याङ्कमा आधारित कुनै अध्ययन, विश्लेषण वा चिन्तनबिना नै कोरा राजनीतिक लिङ्गेढिपी र प्रभावशाली दलहरूको निहित

राजनीतिक स्वार्थका आधारमा प्रदेश र स्थानीय तहका सीमाहरू तय भए । प्रदेशहरूको निर्माण कुनै सिद्धान्तका आधारमा भएन । उपराष्ट्रिय तहहरूको निर्माण आर्थिक उत्पादकत्व वृद्धि र तिनको आन्तरिक आर्थिक सक्षमता नभएर फगत् लाभ र अवसरहरूको बढी न्यायोचित वितरणमात्र हो भन्ने मान्यतामा गरिएको हो भने पनि सीमाङ्कनका लागि विद्यमान गरिबी दर, मानव विकास सूचकाङ्क, साक्षरता दर, प्रतिव्यक्ति आय, औसत आयु र भौतिक सुविधासम्पन्नको पहुँचका सूचकाङ्कलाई आधार बनाइनुपर्थ्यो । त्यो पनि हुन सकेन । अहिलेको प्रदेशका सवलता/दुर्बलताका आँकडाले त्यही देखाउँछन् (हेर्नुहोस्, तालिका १) ।

तालिका १ : प्रदेशगत गरिबीको स्थिति

प्रदेश	बहुआयामिक गरिबीको दर (प्रतिशत)	गरिबीको दर (प्रतिशत)	गरिबीको दर (विषमता)	गरिबीको गहनता (प्रतिशत)	गरिबहरूको सङ्ख्या	मानव विकास सूचकाङ्क
कोशी	१९.७	१६.०	३.६	१.१	७,१८,३६२	०.५०४
मधेश	४७.९	२७.७	७.१	२.४	१,४८३,८८४	०.४२१
बागमती	१२.२	१५.३	४.८	१.६	८३४,७९७	०.५४३
गण्डकी	१४.२	१५.२	४.२	१.४	४१०,०३२	०.५१२
लुम्बिनी	२९.९	२५.८	६.५	२.३	१,०५३,३७९	०.४६८
कर्णाली	५१.२	३६.५	१०.१	३.७	५८६,६८३	०.४२७
सुदूरपश्चिम	३३.६	४२.०	१२.१	४.६	१,०६०,७३८	०.४३१
नेपाल	२८.६	२५.२	५.४३	१.८१	६,१४७,८७५	०.४९०

स्रोत: Small Area Estimates of Poverty, 2011 (CBS) र राष्ट्रिय योजना आयोग, मानव विकास प्रतिवेदन, २०१४ र Multidimensional Poverty Index, 2018 (दिगो विकास लक्ष्य-राष्ट्रिय गरिबी दर ५ प्रतिशत भन्दा कम)

परिणामतः प्रदेशहरूबिच आर्थिक स्रोत उपलब्धताको असन्तुलन र आर्थिक प्रशासनिक क्षमताको असन्तुलन फराकिलो देखिएको छ । त्यसको असर सङ्घीयताले परिकल्पना गरेको समृद्धिको सपना र योजना लगभग अलपत्र परेको अवस्था देखिँदैछ । उदाहरणका लागि सात प्रदेशमध्ये कोशी र कर्णाली प्रदेशबिचका आर्थिक स्रोतहरूको तुलनात्मक अवस्था सरसर्ती हेर्ने हो भने यो फरक प्रस्टै देखिन्छ ।

वाग्ले, अच्युत, २०७९

कर्णाली प्रदेशको सञ्चालनकै लागि पनि केन्द्रीय अनुदानमा भर पर्नुबाहेक प्रादेशिक, विशेषतः आफ्नै स्रोतको राजस्व परिचालनको मात्रा असाध्यै नगण्य छ । (हेर्नु, तालिका २)

तालिका २: प्रदेशगत राजस्व आय र खर्चको स्थिति (नेपाल राष्ट्र बैकले तयार गरेको प्रतिवेदनबाट साभार)

प्रदेश	राजस्व सङ्कलन (रु. अर्बमा)	सरकारी खर्च (रु. अर्बमा)	राजस्व (प्रतिशतमा)	खर्च (प्रतिशतमा)
कोशी	१४८.२	२०६.०	८.२	१०.९
मधेश	४७६.८	१४९.१	२६.५	७.९
बागमती	८९९.८	९६२.९	५०.०	५०.९
गण्डकी	२७.७	१४२.६	१.५	७.५
लुम्बिनी	२२०.६	१९१.९	१२.३	१०.१
कर्णाली	३.५	१०९.५	०.२	५.८
सुदूरपश्चिम	२२.०	१२९.९	१.२	६.९
जम्मा	१७९८.६	१८९१.९	१००	१००

स्रोत: महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय । (नोट: आ.व. २०६८/६९ देखि २०७२/७३ को एकमुष्ट राजस्व तथा खर्च (वित्तीय व्यवस्था बाहेक))

२. संरचनागत आवश्यकता

अर्थतन्त्र सञ्चालनका लागि मूलतः तीन प्रकारका संरचनागत पक्षहरू संलग्न हुन्छन्: कानुनी, शासकीय र संस्थागत संरचना । संविधान लागु भएको सात वर्षको अवधिमा पनि खासगरी सङ्घ र प्रदेशले बनाउनु पर्ने आवश्यक सबै कानूनहरू बन्न सकेनन् । स्थानीय तहको अधिकार प्रयोगका लागि संविधानले अनगिन्ती ठाउँमा धेरै महत्त्वपूर्ण विषयलाई प्रादेशिक कानूनले निर्धारण गरेबमोजिम हुने उल्लेख गरेको छ । ती कानून निर्माण नभई प्रादेशिक र स्थानीय अर्थतन्त्रहरू अपेक्षित गति र दिशामा चलायमान हुन सक्दैनन् । स्थानीय तहको सहज सार्वजनिक खर्चका लागि पनि प्रदेश तहको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन संस्थागत, प्रक्रियासम्मत र प्रभावकारी हुनु आवश्यक छ । यो शासकीय प्रभावकारिता सम्बद्ध प्रश्न हो ।

अहिले प्रादेशिक र स्थानीय तहको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका लागि सबैभन्दा ठुलो चुनौती मानवस्रोत व्यवस्थापन देखिएको छ । योजना निर्माण, तिनको प्राथमिकीकरण, त्यसअनुरूपको बजेट लेखन, सार्वजनिक खरिद, योजना कार्यान्वयन, खर्च प्रभावकारिता र खर्च अनुगमनसम्मका लागि प्रदेशस्तरमै

पनि विषयगत र क्षेत्रगत दक्षता भएका जनशक्ति पाउन र उनीहरूलाई टिकाइराख्न मुस्किल परिरहेको छ। स्थानीय तहहरूमा त त्यस्तो जनशक्ति सहजै, पर्याप्त सङ्ख्यामा उपलब्ध हुने र उपलब्ध भएका पनि पूरा अवधि बसेर काम गर्ने कुरा असाध्यै चुनौतीपूर्ण देखिएको छ। अहिलेसम्मको अनुभवले के देखाएको छ भने, नेपालले इतिहासको विभिन्न कालखण्डमा लागू गर्न खोजेका राज्यशक्ति विकेन्द्रीकरणका अनेकौं रङ्गका योजनाहरू कार्यस्थलमा आवश्यक प्रशासनिक र प्राविधिक क्षमता भएका जनशक्तिको उपस्थिति र व्यवस्थापन हुन नसकेका कारण असफल भए। वर्तमान सङ्घीय प्रणालीले पनि संविधान, कानून आदि दस्तावेजहरूले निक्षेपित गरेका अधिकारहरू कार्यान्वयन गर्ने कर्मचारी र संस्थागत क्षमताकै अभावमा उस्तै नियति भोग्ने जोखिम ज्युँदो छ।

३. उपराष्ट्रिय सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन

सङ्घीय प्रणालीमा विकासका लागि प्रादेशिक र त्यसभन्दा पनि बढी स्थानीय सरकारहरूको स्रोत परिचालन क्षमता र वित्त व्यवस्थापनको प्रभावकारिता महत्त्वपूर्ण हुन्छ। खासगरी आर्थिक सङ्घीयताका पाँच ओटा अवयव व्यवस्थित गर्न र यसैअनुरूपका योजना निर्माण गर्न, आ-आफ्नो अधिकार क्षेत्रअनुरूप तीन ओटै तहका सरकार, मुख्यतः स्थानीय सरकारहरू सक्षम हुनु आवश्यक छ। ती अवयवहरू हुन्: १. उत्पादनका साधन र उच्च लाभ दिने सम्भावित व्यावसायिक उत्पादनहरूको पहिचान, २. आफ्नो अर्थतन्त्रमा उपलब्ध प्राकृतिक स्रोतहरूको नक्साङ्कन र तिनको दिगो सदुपयोगका लागि यथार्थपरक कार्ययोजना, ३. पुँजीगत स्रोतहरूको पहिचान, नियमित आवश्यकता विश्लेषण र सर्वाङ्गीण बजेट निर्माण, ४. उपलब्ध स्रोतहरू, खासगरी पुँजीको प्रभावकारी खर्च गर्ने क्षमता विस्तार र ५. विधिसम्मत एवम् पारदर्शी खर्च प्रणालीको विकास र अवलम्बन गरी भ्रष्टाचाररहित शासकीय अभ्यासको पनि संस्थागत विकेन्द्रीकरण (वाग्ले, २०१९)।

यी सबै पक्षलाई कार्यान्वयनमा लैजाने कार्यको मियोको रूपमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन रहेको छ, जुन माथि उल्लेखित अनेकौं कारणहरूले वास्तवमा नै चुनौतीपूर्ण छ। सङ्घीयताको पर्याप्त राजनीतिक स्वामित्व, यसलाई व्यवस्थित गर्न सक्षम स्थानीय तहको राजनीतिक एवम् प्रशासनिक नेतृत्व, पर्याप्त कानुनी एवम् संस्थागत संरचना र सार्वजनिक सेवामा विषयगत ज्ञान भएको जनशक्ति सबै स्थानीय तहसम्मै पर्याप्त व्यवस्थापन नहुँदासम्म सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन कठिन देखिन्छ।

सङ्घीय प्रणालीको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा अहिले नै प्रष्टसँग सतहमा आएका चुनौती र असहजताहरूलाई हटाउन ढिला गर्नुहुँदैन। तीमध्ये कानुनी, संरचनागत र सञ्चालनगत निम्न पक्षहरूलाई सम्बोधन गर्नु आवश्यक छ, जो धेरैजसो अन्तरसम्बन्धित छन्:-

(क) संविधानको धारा २५१ ले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई विविध प्रकृतिका अनुदान-

को सूत्र बनाउने, राजस्व बाँडफाँट र तीन ओटै तहका सरकारले लिन वा उठाउन पाउने सार्वजनिक ऋणको सीमा तोक्ने अधिकार दिएको छ । तर तीमध्ये धेरै सूत्र र नीतिहरूको सघन पुनरावलोकन आवश्यक भइसकेको छ । खासगरी प्रादेशिक र स्थानीय अर्थतन्त्रहरूबारे यथार्थपरक तथ्य, तथ्याङ्कहरूको अभावमा सूत्र र आधारहरू हचुवामा बनाइएका छन् । त्यसैले अक्सर एकाङ्गी र अव्यावहारिक सावित भएका छन् । भूगोल, जनसङ्ख्या, मानव विकास सूचकाङ्क आदिका भरित औसतहरूलाई पुनरावलोकन गरेर अनुदान र स्रोत परिचालनका यथार्थपरक सूत्रहरू अवलम्बन गर्नु आवश्यक छ ।

(ख) स्थानीय तहमा र केही हदसम्म प्रादेशिक तहमा पनि वार्षिक बजेट लेखन पद्धति र विनियोजन आर्थिक सुशासनसम्मत हुन सकेको छैन । निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूमा बजेटको स्वरूप र प्रणालीबारेको सामान्य ज्ञानको समेत अभाव र सोबारे ज्ञान भएका कर्मचारीहरूको अनुपस्थितिका कारण धेरै ओटा पालिकाहरू अहिले पनि समयमै बजेट बनाउन र लागु गर्न सक्षम देखिएका छैनन् । बजेट प्रस्तुत गर्ने कर्मकाण्ड पूरा गर्ने बहुसङ्ख्यक पालिकाहरूले बनाएको बजेट यसको अपेक्षित स्वरूप वा सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले उपलब्ध गराएको नमुना अनुरूप पनि हुन सकेको छैन । बजेट अनुशासनमा रहेर खर्च गर्ने अभ्यास र परम्परा दुवै बस्न सकेका छैनन् ।

(ग) उपलब्ध र विनियोजित रकम खर्च पनि गर्न नसक्ने परिदृश्य देशभरीकै पालिकाहरूमा देखिएको छ । बजेट निर्माणमा हुने कमजोरीदेखि योजना व्यवस्थापन गर्ने कर्मचारीको अभाव र खर्च प्रणालीबारेको संसय आदिका कारण पनि न्यून पुँजीगत खर्च हुने रोग सङ्घबाट तल्ला दुवै तहका सरकारहरूमा सेरेको छ । भएको खर्च नियमसङ्गत नभएका र कतिपय अवस्थामा सार्वजनिक पदमा बस्नेहरूले स्वार्थ बाझिने प्रकृतिका ठेक्कापट्टामा संलग्न भएर भ्रष्टाचार वा अनियमितता भएका दृष्टान्तहरूलाई महालेखापरीक्षक र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरूले छरपष्ट औँल्याएका छन् ।

(घ) सार्वजनिक खरिद र खर्च पारदर्शिता अर्को चुनौती बनेको छ । सङ्घीय सरकारले अभ्यासमा ल्याएको सार्वजनिक खरिद ऐन एक दर्जन पटक संशोधन गरेर स्थानीय सरकारहरूको खरिदका लागि समेत सुहाउँदो बनाउने कसरत सफल देखिएको छैन । सङ्घीय प्रणालीमा त्यसो गरिरहनु आवश्यक पनि छैन । जुन जुन तहको सरकारले बजेट/योजना कार्यान्वयन गर्ने हो सोही तहको व्यवस्थापिकाले आर्थिक जवाफदेहिताका कानूनहरू पारित गरेर लागु गर्नुपर्दछ । आआफ्नो सरकारको तहमा नै 'जवाफदेहिता संयन्त्र', प्रक्रिया र अभ्यास अवलम्बन गर्नुपर्छ । यो किन पनि जरुरी छ भने सङ्घले तर्जुमा गरेका कानून लागु भए पनि त्यसको अनुगमन र नियमन सबै स्थानीय तहहरूसम्म केन्द्रबाटै हुन सम्भव र व्यावहारिक दुवै छैन ।

- (ड) महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले विकसित गरेको 'स्थानीय सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली' (Subnational Treasury Regulatory Application- SuTRA)लाई अनलाइन नै क्रियाशील बनाउने प्रक्रियाले पूर्णता पाउन सकेको छैन । बजेट निर्माण, लेखा व्यवस्थापन र आर्थिक सुशासनका आयामहरूमा कर्मचारीहरूका अतिरिक्त निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूलाई पनि पर्याप्त तालिम दिन दिलाउन नसक्दासम्म सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सङ्घीय प्रणालीअनुरूप विकेन्द्रित अभ्यासमा आउन र प्रभावकारी हुन सक्दैन ।
- (च) स्थानीय सरकारहरूमाथि ऋण लिन लगभग नसक्ने गरी लगाइएको बन्देजले उनीहरूलाई घाटा बजेट प्रस्तुत गर्न बन्देज लागेको छ । ऋण धान्न सक्ने क्षमताका सबै तहका सरकारहरूलाई यो सुविधाबाट बञ्चित गरिनु आवश्यक छैन । मुलुकको बृहत् आर्थिक अवस्था आँकलन गरेर सानो पालिकाले ऋण पाउने/नपाउने निक्यौल गर्ने पद्धति र आयको १२ प्रतिशत ऋण दिने सूत्र दुवै अव्यावहारिक छन् ।

४. निष्कर्ष

सङ्घीय प्रणालीको अवलम्बन नेपालको इतिहासमा एउटा महत्त्वपूर्ण मोड हो । अब मुलुकको विकास मूलतः यही प्रणालीको सफलतामा निर्भर छ । यो प्रणाली नेपालका लागि आवश्यक वा उपयुक्त थियो वा थिएन भन्ने वादविवाद अब इतिहास भइसक्यो । निश्चय नै हो, यसको कार्यान्वयनका पक्ष हेलचक्रयाइँपूर्ण र आर्थिक सम्भाव्यताका पक्षलाई बेवास्ता गरेर लादिएका छन्, जसको निरन्तर सुधार आवश्यक छ । स्थानीय सरकारहरूको लगभग असीमित अधिकार, शक्तिको निक्षेपीकरण र आर्थिक समावेशिताजस्ता सङ्घीयताका अर्थराजनीतिक पक्षलाई अधिकतम अभ्यासमा ल्याउन सक्दा मात्र मुलुकले विकासको गति पक्रिन सम्भव छ ।

राजनीतिक रूपमा मुलुकका तीन ओटै तहका निर्वाचित पदाधिकारी र कार्यकारी कर्मचारीलाई सङ्घीयताबारेको आधारभूत ज्ञान र यो प्रणालीका अन्तर्निहित आर्थिक विकाससम्बद्ध निर्णायक पद्धतिहरू सञ्चालनका विशिष्टताबारे प्रशिक्षित गर्नु अपरिहार्य देखिएको छ । समय नघर्किँदै, अथवा यो नयाँ व्यवस्थाले पनि 'डेलिभरी' दिन नसकेकोमा जनतामा चरम वितृष्णा पैदा हुनुअगावै, निर्णयकर्ताहरू सङ्घीयताबारे सिक्न र सिकाउन निसङ्कोच तयार भएनन् भने यसअघिका अरु अनेक नामका प्रणालीसह यो पनि मुलुकका लागि अर्को एउटा महँगो राजनीतिक परीक्षण मात्र सावित हुने जोखिम रहन्छ ।

सङ्घीय प्रणालीमार्फत मुलुकलाई समृद्धिको मार्गमा अग्रसर गराउन सोही प्रणालीसम्मत सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन अपरिहार्य छ । यसका लागि वित्तीय सङ्घीयताको सैद्धान्तिक अवधारणा, संविधानले दिएका अधिकार र विश्वव्यापी असल अभ्यासहरूअनुरूप सम्बद्ध कानूनहरूको निर्माण र अद्यावधीकरण, मानवस्रोत

वाग्ले, अच्युत, २०७९

र सूचना प्रविधिको व्यवस्थापन र सञ्चालनगत चुस्तताभन्दा अर्को बाटो छैन । नेपालको सङ्घीयतामा हुने सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको बहस अक्सर सङ्घ-प्रदेश-स्थानीय तहबिच उर्ध्व दिशाको (Vertical) सम्बन्धमाथि मात्रै केन्द्रित भएको देखिन्छ । सङ्घीयतामा प्रदेश-प्रदेश र स्थानीय तहहरूबिच पनि आर्थिक स्रोत व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित ऋण, लगानी र लाभ आदानप्रदान तथा आर्थिक अपराध नियन्त्रण र नियमनका अनेकौँ आयामहरूमा क्षितिजीय (Horizontal) अन्तर्क्रियाहरू हुन्छन् । त्यो अत्यावश्यक पनि छ । यसको सम्भावनातर्फ पनि सँगसँगै मन्थन हुनु र नीतिहरू बन्नु आवश्यक छ ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान, २०७२ । कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२) ।

वाग्ले, अच्युत (२०७५ पौष १७)। अ विकासका विशिष्ट अभ्यन्तर । *नयाँ पत्रिका* ।

<https://www.nayapatrikadaily.com/news-details/1838/2019-01-01>

Boadway, Robin and Shah, Anwar (2009). *Fiscal federalism: Principles and practice of multi-order governance*. Cambridge University Press.

Musgrave, R.A. (1959). *The theory of public finance*. McGraw Hill.

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको कार्यकुशलता र सुधारका

उपायहरू

इन्द्रबहादुर देवकोटा*

लेखसार

देशको आर्थिक विकासका लागि आन्तरिक स्रोतको परिचालन गर्ने, नागरिकका आधारभूत आवश्यकता पूर्ति गर्ने, विकास योजनाका उद्देश्यहरू हासिल गर्न सघाउ पुऱ्याउने, पूर्वाधार विकास गर्ने, मुलुकमा लगानीको वातावरण सिर्जना गर्ने, नयाँ प्रविधि भित्र्याउने, रोजगारी सिर्जना गर्ने, सरकारको सेवा प्रवाहको संवाहक (Delivery Wings of Government) को रूपमा कार्य गर्ने मूल उद्देश्यका साथ स्थापना भएका सार्वजनिक संस्थानको कार्य सम्पादनको स्तर, कार्यशैली र गुणात्मकताको अवस्था मिश्रित रहेको पाइन्छ। विश्व शासन प्रणालीमा आएको नवीन लहर, सरकारको कार्यक्षेत्र तथा भूमिकामा आएको फेरबदल, विज्ञान तथ प्रविधि र सूचना प्रविधिको क्षेत्रमा भएको अभूतपूर्व परिवर्तन, आर्थिक उदारीकरण र विश्वव्यापीकरणको कारण सिर्जित प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण जस्ता विविध कारणले सार्वजनिक संस्थानका गतिविधिहरूमा पनि केही चुनौती तथा अवसरहरू खडा भए। यी चुनौतीहरूलाई अवसरमा बदल्ने र अवसरको पूर्ण उपयोग गरी यसबाट अत्यधिक फाइदा लिने कार्य प्रभावकारी हुन नसक्दा सार्वजनिक संस्थानप्रति जनमानसको पृथक धारणा रहेको पाइन्छ। समयानुसार यस्ता निकायहरूको आवश्यकता र औचित्यताका आधारमा सुधार तथा व्यवस्थापन गरी सेवा प्रवाहको संवाहक र आर्थिक वृद्धिको इन्जिन (Engine of Economic Growth) बनाउन सकेमा यसको लाभांश राज्यले लिन सक्दछ।

शब्दकुञ्जी: आर्थिक वृद्धि, व्यावसायिकता, कल्याणकारी राज्य, संस्थागत सुशासन, विनिवेश

१. पृष्ठभूमि

आमनागरिकको दैनिक जीवनयापनसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध रहेका अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवा सर्वसुलभ एवम् सुपथ मूल्यमा उपलब्ध गराउने, रोजगारी सिर्जना गर्ने, विकासका लागि भौतिक पूर्वाधारको आधार

* उपसचिव, अर्थ मन्त्रालय

इमेल: ibdevkota@mof.gov.np

तयार गर्ने, आत्मनिर्भर र स्वाधीन अर्थतन्त्रको आधार तयार गर्ने, आयात प्रतिस्थापन तथा निर्यात प्रवर्द्धन गर्ने, निजी क्षेत्रको विकासका लागि वातावरण तयार गर्ने एवम् समतामूलक राज्यको स्थापना गरी सामाजिक न्यायको प्रवर्द्धन गर्ने लगायतका विविध उद्देश्यका साथ सार्वजनिक संस्थानको स्थापना गरिएको हो।

सन् १९३० पछि विश्वमा सार्वजनिक संस्थान स्थापना गर्ने लहर चलेको पाइन्छ। विशेष गरी सन् १९३० को विश्व आर्थिक मन्दीको घटनाले बजार संयन्त्रले सफलतापूर्वक काम नगरेको स्पष्टता, निजी क्षेत्र सबल र सक्षम भइनसकेको अवस्था, लोक कल्याणकारी राज्यको अवधारणा र पूर्वाधार विकासको कमजोर अवस्थाले गर्दा सरकारले नै नागरिकका दैनिक जीवनयापनका वस्तु तथा सेवाको व्यवस्थापनमा अग्रसर हुनुपर्ने अवस्था एकातिर सिर्जना भयो भने अर्कोतिर द्वितीय विश्वयुद्धको कारणबाट प्रभावित विश्वमा पुनः निर्माण र नागरिक जीवन एवम् विकास व्यवस्थापन गर्न सरकारको भूमिका सशक्त हुनुपर्ने परिस्थिति सिर्जना भयो। यिनै दुई धारका कारण विशेष गरी द्वितीय विश्वयुद्धपश्चात् लोककल्याणकारी राज्य व्यवस्थाको अभ्याससँगै आमजनमानसका लागि अत्यावश्यक, सार्वजनिक र एकाधिकार रहेका वस्तु तथा सेवाको उत्पादन, वितरण र व्यवस्थापन गरी राज्यप्रति नागरिक भरोसा सिर्जना गर्ने उद्देश्यका साथ सार्वजनिक संस्थानको स्थापना गरिएको पाइन्छ। निजी क्षेत्रको सबलीकरण तथा विकास नभएको कारण विकास गतिविधिमा न्यून उपस्थिति, राष्ट्रिय उद्योगधन्दाको विकास तथा संरक्षण गर्नुपर्ने अवस्था, रणनीतिक क्षेत्रमा राज्यको उपस्थिति सशक्त र सुदृढ तुल्याउनुपर्ने अवस्था जस्ता कारणले पनि सार्वजनिक संस्थानको स्थापनाको आधार खडा गरेको पाइन्छ। नेपालमा पनि यसै परिवेशबाट सार्वजनिक संस्थानहरू स्थापना भई सञ्चालनमा आएका हुन्। राज्यबाट विभिन्न क्षेत्रमा सेवा प्रवाह लगायत मूल मार्गदर्शकको भूमिका खेल्नुपर्ने अवस्थाले औद्योगिक विकास, व्यापारिक गतिविधि सञ्चालन सामाजिक सेवा, जनउपयोगी क्षेत्र र वित्तीय क्षेत्र लगायतका विविध क्षेत्रमा विशिष्टीकरण र व्यावसायिकता प्रवर्द्धन गर्ने उद्देश्यका साथ नेपालमा तत् तत् क्षेत्रगत सार्वजनिक संस्थान स्थापना भएका हुन्। विश्वव्यापी नवीन लहरका साथ आएका शासकीय व्यवस्थापनका शैली, लोकतान्त्रिक प्रणालीको अभ्यास तथा अवलम्बन र उदार आर्थिक कार्य प्रणालीका कारण राज्यको भूमिकामा परिवर्तन भए पनि नागरिक सन्तुष्टि हासिल गर्नु राज्यको मूल उद्देश्य रहेकाले अझै पनि सार्वजनिक संस्थानको भूमिका महत्त्वपूर्ण मानिँदै आइएको छ।

२. सार्वजनिक संस्थानको परिभाषा

सार्वजनिक संस्थानको सर्वमान्य विश्वव्यापी र एकीकृत परिभाषा पाइँदैन। सार्वजनिक संस्थान भनेपछि सरकारको संलग्नता भएकै हुन्छ। अतः लगानीको अवस्था, देशको आर्थिक परिस्थिति, सरकारद्वारा सम्पादन गर्नुपर्ने कार्य लगायतका विविध पक्षलाई आधार बनाई सार्वजनिक संस्थानको परिभाषा गर्ने गरिएको पाइन्छ।

बृहत् नेपाली शब्दकोषमा “सामाजिक एवम् दैनिक जीवनका आवश्यक वस्तुहरूको वितरण, व्यवस्थापन आदिको तर्जुमा गर्ने सरकारी गैरसरकारी संस्था” भनी संस्थानको परिभाषा गरिएको छ। सामान्य अर्थमा भन्दा देशको आर्थिक, सामाजिक प्रणालीले आवश्यक ठानेका तर निजी क्षेत्र उत्सुक नभएका आर्थिक, सामाजिक गतिविधि सञ्चालन गर्ने निकाय जसको स्वामित्व एवम् नियन्त्रण सरकारमा हुन्छ, त्यस्ता उद्यमशील संस्था नै सार्वजनिक संस्थान हुन् भनेर उल्लेख गर्न सकिन्छ।

अझ, स्पष्ट तवरले भन्दा “स्वामित्व र व्यवस्थापकीय नियन्त्रण सरकारमा रहेका स्वायत्त निकाय” सार्वजनिक संस्थान हुन्। यसरी सार्वजनिक स्वामित्व, व्यवस्थापन र नियन्त्रणमा सञ्चालित एवम् सार्वजनिक उत्तरदायित्वयुक्त व्यावसायिक संस्था नै सार्वजनिक संस्थान हुन्। संक्षेपमा, सार्वजनिक स्वामित्व, सार्वजनिक उद्देश्य, व्यवस्थापन, नियन्त्रण, उत्तरदायित्व भएका सरकारी उद्यम (Government in Business) नै सार्वजनिक संस्थान हुन्। सार्वजनिक संस्थानलाई Public Enterprise, State-owned Enterprises, Government Enterprises, Public Undertaking आदिका नामले पनि चिनिन्छ।

३. नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको प्रादुर्भाव

द्वितीय विश्वयुद्धपछि सरकारको भूमिका लोककल्याणकारी राज्य स्थापनामा केन्द्रित भएको सन्दर्भमा उत्पादन, वितरण र अर्थ व्यवस्था सञ्चालनका अधिकांश गतिविधि सरकारका तर्फबाट सञ्चालित भए। सरकार एक किसिमले सम्पूर्ण आर्थिक गतिविधिको एकल सञ्चालक रहयो। यसै परिवेशमा अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवाको आपूर्ति सुनिश्चित गर्ने, ठुला पूर्वाधार लगानीको आवश्यकता पूर्ति गर्ने, बजार सन्तुलन ल्याउने, मूल्य स्थिरता कायम राख्ने र सरकारका नीति तथा कार्यक्रमको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने उद्देश्यले सरकारको स्वामित्व रहेका सार्वजनिक संस्थानहरूको स्थापना र सञ्चालन गर्ने प्रचलन विश्वभर नै चल्यो।

नेपाल पनि विश्वमा चलेको राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक एवम् पर्यावरणीय प्रणालीबाट अलग रहेर बस्न सक्ने अवस्था भएन। माग-पूर्तिको समग्र पद्धतिबाट बजार सञ्चालन नभएको, बजारमा प्रतिस्पर्धा नभएको, उपभोक्ता सचेत र सक्षम नभएको अवस्था, पूर्वाधारको विकास नभएको र आम नागरिकलाई वस्तु तथा सेवाको सहज आपूर्ति नभएको अवस्थामा सरकार व्यावसायिक क्रियाकलापमा सहभागी हुनुपन्थो। नेपालको विकास पूर्वाधारको अवस्था, आन्तरिक सक्षमता, स्रोत साधनको उपलब्धता लगायतका विविध कारणबाट विश्व समुदायसँग सहकार्य, समन्वय र पारस्परिक सहयोगसाथ अघि बढिरहेको अवस्थामा सार्वजनिक संस्थानमार्फत सेवा प्रवाह सञ्चालन गरी नागरिकलाई राज्यप्रति विश्वास तथा भरोसा दिलाउने कार्यमा मुलुक अग्रसर भयो।

नेपालमा आमनागरिकको दैनिक जीवनयापनसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध रहेका अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवा सर्वसुलभ एवम् सुपथ मूल्यमा उपलब्ध गराउने, रोजगारी सिर्जना गर्ने, विकासका लागि भौतिक पूर्वाधारको आधार तयार गर्ने, आत्मनिर्भर र स्वाधीन अर्थतन्त्रको आधार तयार गर्ने, आयात प्रतिस्थापन तथा निर्यात प्रवर्द्धन गर्ने, निजी क्षेत्रको विकासका लागि वातावरण तयार गर्ने एवम् समतामूलक राज्यको स्थापना गरी सामाजिक न्यायको प्रवर्द्धन गर्ने लगायतका विविध उद्देश्यसाथ वि. सं. १९९३ देखि सार्वजनिक संस्थान स्थापना र सञ्चालन गर्ने क्रम सुरु भएको पाइन्छ।

नेपालमा पहिलो सार्वजनिक संस्थानको रूपमा वि. सं. १९९३ मा विराटनगर जुट मिलको स्थापना भएको थियो। त्यस्तै, वि. सं. १९९४ मा नेपाल बैंक लिमिटेडको स्थापना भएको थियो। प्रथम पञ्चवर्षीय योजना (२०१३-२०१८) अवधिमा विभिन्न क्षेत्रगत सार्वजनिक संस्थानहरू स्थापना भएका थिए।

४. सार्वजनिक संस्थानको शेयर संरचना

नेपालमा सार्वजनिक सेवाको विस्तार गर्ने, वित्तीय स्रोतको सङ्कलन तथा व्यवस्थापन गर्ने, पूर्वाधार विकास लगायत आर्थिक गतिविधिमा वित्तीय स्रोत परिचालन गर्ने लगायतका विविध सेवाको सुनिश्चित गरी आर्थिक विकासमा योगदान पुऱ्याउने उद्देश्य लिई सार्वजनिक संस्थानहरू स्थापना भएको पाइन्छ। हाल अस्तित्वमा रहेका ४४ ओटा सार्वजनिक संस्थानहरूमा नेपाल सरकारको ९१.४७ प्रतिशत शेयर स्वामित्व रहेको छ भने अन्य संस्थान एवम् निजी क्षेत्रको ८.५३ प्रतिशत शेयर स्वामित्व रहेको छ।

तालिका १: सार्वजनिक संस्थानको शेयर संरचना

क्र.सं.	क्षेत्र	शेयर संरचना (प्रतिशतमा)		संस्थान सङ्ख्या
		सरकार	संस्थान / निजी क्षेत्र	
१	औद्योगिक क्षेत्र	९७.२७	२.७३	१०
२	जनउपयोगी क्षेत्र	९८.६०	१.४०	५
३	व्यापारिक क्षेत्र	९९.३६	०.३४	४
४	वित्तीय क्षेत्र	६१.५७	३८.४३	९
५	सामाजिक क्षेत्र	१००.००	०.००	५
६	सेवा क्षेत्र	९९.५९	०.४१	११
जम्मा		९१.४७	८.५३	४४

स्रोत : अर्थ मन्त्रालय (२०७९), सार्वजनिक संस्थानको वार्षिक स्थिति समीक्षा, २०७९ ।

त्यस्तै, ४४ ओटा सार्वजनिक संस्थानहरू विभिन्न ५ प्रकृतिका ऐनद्वारा व्यवस्थापन तथा सञ्चालन भएका छन्। कम्पनी ऐनअनुसार ३३ ओटा, विशेष ऐनअनुसार ७ ओटा, सञ्चार संस्थान ऐनअनुसार २ ओटा, सहकारी ऐनअनुसार १ ओटा र संस्थान ऐनअनुसार १ ओटा संस्थान व्यवस्थापन भएका छन्।

५. सार्वजनिक संस्थानको वित्तीय कार्यकुशलता

हाल सञ्चालनमा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरूको वित्तीय कार्यकुशलतालाई विक्षेपण गर्दा पछिल्लो अवधिमा सकारात्मक देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा अस्तित्वमा रहेका संस्थानमध्ये २२ ओटा संस्थानहरू नाफामा सञ्चालन भएका छन्। त्यस्तै, १९ ओटा संस्थानहरू घाटामा सञ्चालित भएका छन् बाँकी संस्थानहरूको कारोबार शून्य रहेको छ। सार्वजनिक संस्थानको यस अवधिको कार्यकुशलतालाई सङ्क्षेपमा निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ:

- (क) सार्वजनिक संस्थानको कूल सञ्चालन आय रु. ४ खर्ब ३५ अर्ब १७ करोड ३९ लाख पुगेको छ।
- (ख) सार्वजनिक संस्थानको सञ्चित नाफा रु. १ खर्ब १३ अर्ब ५६ करोड ५९ लाख पुगेको छ। सञ्चित नोक्सानी रु. २१ अर्ब ७८ करोड ६६ लाख कायम भएको छ। सबै संस्थानको सञ्चित नाफा (सञ्चित नोक्सान कटाएर) रु. ९१ अर्ब ७७ करोड ९३ लाख पुगेको छ।
- (ग) सार्वजनिक संस्थानमा ५ खर्ब ६७ अर्ब २८ करोड ८६ लाख कुल लगानी भएको अवस्था छ। यस मध्ये शेयर लगानी ३ खर्ब १४ अर्ब ६५ करोड ७ लाख र ऋण लगानी २ खर्ब ५२ अर्ब ६३ करोड ७९ लाख रहेको छ। समग्र लगानीमा शेयरको हिस्सा ५५.४७ प्रतिशत छ भने ऋणको हिस्सा ४४.५३ प्रतिशत रहेको छ।
- (घ) सार्वजनिक संस्थानमा चुक्ता पुँजी ३ खर्ब ४७ अर्ब ९४ करोड ३९ लाख रहेको अवस्था छ। यो चुक्ता पुँजीमा सरकारको स्वामित्व ९१.४७ प्रतिशत रहेको छ भने सार्वजनिक संस्थान एवम् निजी क्षेत्रको स्वामित्व ८.५३ प्रतिशत रहेको छ।
- (ङ) सार्वजनिक संस्थानको शेयरधनी कोष/नेटवर्थ ७ खर्ब ५५ अर्ब ७२ करोड ९१ लाख पुगेको छ।
- (च) यस अवधिमा सार्वजनिक संस्थानमा २८ हजार २ जनाले रोजगारी पाएका छन्। यो सन् २०१७/१८ को नेपाल श्रमशक्ति सर्वेक्षणअनुसार ७० लाख ८६ हजार रोजगारीमा ०.३९ प्रतिशत हिस्सा हुन आउँछ।
- (छ) नाफामा सञ्चालित २२ ओटा सार्वजनिक संस्थानले यस अवधिमा रु. ३२ अर्ब १९ करोड ३६ लाख नाफा आर्जन गरेका छन् भने नोक्सानमा सञ्चालित १९ ओटा सार्वजनिक संस्थानको नोक्सानी रु. ५ अर्ब ८३ करोड ४८ लाख रहेको छ। यसरी सार्वजनिक संस्थानबाट यस अवधिमा रु. २६ अर्ब ३५ करोड ८८ लाख खुद नाफा भएको छ। कुल नाफामा ८७.७९

प्रतिशत ५ ओटा संस्थानको योगदान रहेको छ। सरकारलाई यस अवधिमा सार्वजनिक संस्थानबाट ६ अर्ब ७२ करोड १४ लाख लाभांश प्राप्त भएको छ।

(ज) सार्वजनिक संस्थानको कोषमा व्यवस्था नगरिएको दायित्व वर्षेनी वृद्धि भएको छ। यस अवधिसम्म संस्थानको कोषमा व्यवस्था नगरिएको दायित्व रकम रु. ५९ अर्ब ३९ करोड १९ लाख पुगेको छ। त्यस्तै, संस्थानको सम्भावित दायित्व समेत वृद्धि भएको अवस्था छ। यस अवधिसम्म सम्भावित दायित्व रु. १० खर्ब ६९ अर्ब ९७ करोड ८४ लाख रहेको छ।

(झ) २०७८ असारसम्म ६ ओटा सार्वजनिक संस्थान नेपाल स्टक एक्सचेन्ज लि. मा सूचीकृत भएका छन्। यी संस्थानको बजार पुँजीकरण अघिल्लो आर्थिक वर्षको तुलनामा १३७.९९ प्रतिशतले वृद्धि भई रु. ५ खर्ब ७६ अर्ब २५ करोड १७ लाख पुगेको छ। यो कुल बजार पुँजीकरणको १४.३७ प्रतिशत हो।

सार्वजनिक संस्थानको शेयर लगानीको अवस्था, ऋण लगानीको अवस्था, लाभांश प्राप्तिको अवस्था, सञ्चालन आय, प्रशासकीय खर्च, खुद नाफा/नोक्सान स्थिति, सञ्चित नाफा/नोक्सान, शेयरधनी कोष/नेटवर्थ, कोषमा व्यवस्था नगरिएको दायित्व र कार्यरत जनशक्तिको अवस्थाको यस अवधिसम्मको (आर्थिक वर्ष २०७७/७८ सम्मको) स्थिति क्षेत्रगत स्थिति तालिका-२ मा रहेको छ:

तालिका २: सार्वजनिक संस्थानको कार्यकुशलता (रु. लाखमा)

विवरण	सार्वजनिक संस्थानका क्षेत्र						कुल
	औद्योगिक	जन उपयोगी	व्यापारिक	वित्तीय	सामाजिक	सेवा	
कूल गार्हस्थ उत्पादनमा सञ्चालन आयको योगदान (%)	०.१५	२.६५	५.६२	१.८९	०.०६	०.५८	१०.९५
रोजगारी (हजार जना)	२	१३	१	७	१	३	२८
आयकरमा योगदान (रु. अर्बमा)	०.१८	६.९२	४.४५	६.२२	०.०३	१.५६	१९.३७
शेयर लगानी (रु. अर्बमा)	६.१५	१५३.६७	१३.००	४५.५२	३.९४	६६.३९	२८८.६
ऋण लगानी (रु. अर्बमा)	८.०९	२०१.२	०.३३	०.०९	१.७४	१९.४४	२३०.९

विवरण	सार्वजनिक संस्थानका क्षेत्र						कुल
	औद्योगिक	जन उपयोगी	व्यापारिक	वित्तीय	सामाजिक	सेवा	
लाभांश प्राप्ति (रू. अर्बमा)	-	६.१८	५.१५	२.५१	-	०.२६	१४.१०
सञ्चालन आय (रू. अर्बमा)	६.०५	१०३.६	२१९.८	७३.९ १	२.५१	२२.७ ४	४२८.७
प्रशासकीय (रू. अर्बमा)	०.९१	१३.२६	२.५७	१२.९ ७	१.३१	५.१८	३५.६१
खुद नाफा/नोक्सान (रू. अर्बमा)	-०.९१	२०.६३	१२.९९	१६.७ ७	-०.३०	-०.८८	४८.३०
सञ्चित नाफा/नोक्सान (रू. अर्बमा)	-१७.५	५०.३५	२१.४८	१५.६ १	-३.५६	९.११	७५.५१
शेयरधनी कोष/नेटवर्थ (रू. अर्बमा)	-८.७३	२५५.२५	३७.०८	१६३. ६	८.१८	२४८. ४	७०३.९
कोषमा व्यवस्था नगरिएको दायित्व (रू. अर्बमा)	२.४१	४६.६८	०.६७	३.६१	१.२०	३.१४	५७.७१

स्रोत : सार्वजनिक संस्थानको वार्षिक स्थिति समीक्षा, २०७९ मा प्रकाशित विवरणको आधारमा तयार पारिएको।

६. सार्वजनिक संस्थानको सुधारका लागि विगतमा भएका प्रयासहरू

सार्वजनिक संस्थानहरूलाई व्यवस्थापकीय रूपले सक्षम, प्रभावकारी र प्रतिस्पर्धी बनाई आर्थिक गतिविधि एवम् सेवा प्रवाहका सशक्त संयन्त्रको रूपमा विकास गर्न निरन्तर रूपमा सुधारहरू भइरहेका छन्। संस्थानको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने, नवीन प्रविधि अवलम्बन गर्ने, व्यवस्थापनमा सक्षमता बढाउने, संस्थागत सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने, संस्थानका गतिविधिहरूलाई पारदर्शी बनाउने, संस्थागत उत्तरदायित्व प्रवर्द्धन गर्ने, वित्तीय सुशासन कायम गर्ने लगायतका विविध पक्षमा सुधार गरी सार्वजनिक संस्थानहरूलाई सक्षम र

उपादेयी संस्थाको रूपमा विकास गर्न नीतिगत, संस्थागत र कार्यप्रणालीगत सुधारहरू भइरहेका छन्। संस्थान सुधारका लागि भइरहेका सुधारात्मक कार्यहरूलाई संक्षेपमा देहायानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ-

- (क) सार्वजनिक संस्थानहरूको सुधारका लागि विभिन्न नीतिगत एवम् संस्थागत सुधारहरू भएका छन्। आवधिक योजनाहरू, प्रशासन सुधार आयोगका प्रतिवेदनमा समावेश गरिएका नीतिगत एवम् संस्थागत सुधार तथा सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोगले गरेका नीतिगत र संरचनागत सुझावअनुसार विभिन्न सुधारहरू गरिएको छ।
- (ख) सार्वजनिक संस्थानको आर्थिक कारोबारमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्व प्रवर्द्धनका लागि सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावली, सुशासन ऐन तथा नियमावली, सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन तथा नियमावली, नेपाल लेखामान र लेखापरीक्षणमान मापदण्डका व्यवस्थालाई पूर्ण रूपले अवलम्बन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ।
- (ग) सार्वजनिक संस्थानको जनशक्तिलाई सक्षम, प्रतिस्पर्धी र दक्ष बनाई संस्थानको उत्पादकत्व अभिवृद्धि गर्न दरबन्दी पुनरावलोकन गर्ने, खुला प्रतिस्पर्धाबाट प्रतिभावान् जनशक्ति भित्र्याउने, कार्यकारी प्रमुख/महाप्रबन्धकको नियुक्ति खुला प्रतिस्पर्धाबाट गर्ने, कार्यसम्पादन सम्झौता गर्ने र कर्मचारीका हकहितको संरक्षण गर्ने नीतिगत तथा कार्यगत व्यवस्था मिलाइएको छ।
- (घ) आर्थिक उदारीकरणको नीतिअनुसार वस्तु तथा सेवा उत्पादन, मूल्य निर्धारण र बजार प्रवर्द्धन, नवीन प्रविधिको प्रयोग, बजार विस्तार, सेवा प्रवाहमा सरलीकरण, लगानी, ब्याज निर्धारण जस्ता विविध विषयमा स्वायत्तता दिइएको छ।
- (ङ) सार्वजनिक संस्थानको आर्थिक स्थिति सुदृढ गरी व्यावसायिक क्षमता बढाउन ऋण, शेयरको माध्यमबाट सरकारले पुँजी परिचालनमा सहयोग पुऱ्याउने, संस्थानको सम्पत्ति संस्थाको हित अभिवृद्धि गर्न परिचालन गर्ने, व्यवसाय विविधीकरण गर्ने, सेवा विस्तार गर्ने, संस्थानहरूलाई विशेष छुट सुविधा प्रदान गर्ने लगायतका नीतिगत र कार्यगत व्यवस्थाको कार्यान्वयन गरिएको छ।
- (च) सार्वजनिक संस्थानको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न तथा अर्थतन्त्रमा निजिक्षेत्रको सहभागिता बढाई आर्थिक संवाहकको रूपमा परिचालन गराउन निजी क्षेत्र इच्छुक एवम् सक्षम भएका क्षेत्रका सार्वजनिक संस्थानहरूलाई विनिवेश, निजीकरण गर्ने तथा एकै प्रकृतिका संस्थानहरूलाई एकआपसमा गाभ्ने र औचित्यहीन संस्थानहरूको खारेजी गर्ने कार्यलाई अवलम्बन गरिएको छ।
- (छ) सार्वजनिक संस्थानहरूको सुधारका लागि वर्षेनी कार्यान्वयन गरिने नेपाल सरकारको बजेटमा विभिन्न नीतिगत र संरचनागत व्यवस्था गरेको पाइन्छ। यसबाट सार्वजनिक संस्थानको सुधार र व्यवस्थापनलाई सरकारले प्राथमिकतामा राखेको स्पष्ट हुन्छ।

७. सार्वजनिक संस्थानका समस्या तथा चुनौतीहरू

हाल सञ्चालनमा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरूका मूलभूत एवम् साझा समस्याका रूपमा संस्थानहरूको व्यावसायिकता र प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता कमजोर रहनु, सञ्चालन र व्यवस्थापनमा एकरूपता नहुनु, कतिपय संस्थानले नियामक एवम् वस्तु तथा सेवा प्रदायकको दोहोरो भूमिका निर्वाह गर्नु, संस्थानको नियमन, समन्वय र सुपरिवेक्षण फरक फरक निकायबाट हुनु, बन्द भएका संस्थानको सम्पत्तिको उचित संरक्षण तथा उपयोग नहुनु, स्रोत व्यवस्था नभएको दायित्व उच्च रहनु, विश्व परिवेशमा आएका कोभिड-१९ जस्ता समस्याको प्रभावबाट कार्यप्रणालीमा उत्पन्न हुने समस्या जस्ता विविध समस्या रहेका छन्।

सार्वजनिक संस्थानहरूले विविध प्रकृतिका चुनौतीहरू पनि सामना गरिरहेका छन्। सञ्चालन कार्यकुशलता वृद्धि गरी सार्वजनिक विश्वास (Public Trust) आर्जन गर्ने वस्तु तथा सेवाको गुणस्तर अभिवृद्धि र विविधीकरणमार्फत बजार विस्तार गर्ने, प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता अभिवृद्धि गर्ने, व्यवस्थापन सुधार गरी व्यावसायिकता र दक्षता बढाउने, कार्यरत जनशक्तिलाई प्रतिस्पर्धी र सक्षम बनाउने, संस्थान सञ्चालनमा संस्थागत सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने, आत्मनिर्भर बन्ने, संस्थानको वित्तीय दायित्व घटाउने, वित्तीय जोखिम न्यूनीकरण गर्ने, अभिलेख व्यवस्थापन वैज्ञानिक र यथार्थपरक बनाउने, स्रोत-साधनको प्रभावकारी र विवेकशील परिचालन गर्ने, आधुनिक प्रविधि एवम् कार्य संस्कृति र व्यवहार अवलम्बन गर्ने र समग्रमा सार्वजनिक संस्थानको औचित्यता पुष्टि गर्ने जस्ता चुनौतीहरू संस्थानले व्यहोरिरहेका छन्।

८. सार्वजनिक संस्थान व्यवस्थापन सुधारका लागि सुझावहरू

सार्वजनिक संस्थानहरूको सुधारका लागि विविध प्रयासको फलस्वरूप संस्थानहरूमा नवीन प्रविधिको प्रयोग, कार्य सरलीकरण, सेवा प्रवाहमा सुधार, बजार विविधीकरण, जनशक्तिमा सुधार, व्यवहारगत सुधार, वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने जस्ता केही सुधार भए तापनि अपेक्षाकृत रूपले सार्वजनिक संस्थानहरू सुधार हुन नसकेको जनगुनासो व्यापक रहेको अवस्था एकातिर छ भने अर्कोतिर केही सार्वजनिक संस्थानले बजारको एकाधिकारको नियन्त्रण गर्ने, वस्तु तथा सेवाको मूल्य निर्धारण एवम् गुणात्मकताका लागि मापदण्डको रूपमा कार्य गरिरहेको अवस्था पनि छ। दुग्ध विकास संस्थानको दुग्धजन्य उत्पादन नागरिकले खोजी खोजी किन्ने, उदयपुर सिमेन्टको उत्पादनलाई पहिलो प्राथमिकतामा राख्ने जस्ता कार्यबाट सार्वजनिक संस्थानप्रति जनविश्वास रहेको पुष्टि हुन्छ।

सार्वजनिक संस्थानको प्रभावकारी व्यवस्थापन र सञ्चालनका लागि देहायबमोजिम सुधारका कार्य गर्नुपर्ने देखिन्छ-

(क) संस्थान सञ्चालन र व्यवस्थापन सम्बन्धमा सरकार स्पष्ट हुने

१. देशको अर्थतन्त्र सञ्चालन तथा व्यवस्थापनका सन्दर्भमा संवैधानिक मर्म, शासकीय संरचना बमोजिम सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनका औचित्यता, आवश्यकता र भूमिकालाई विश्लेषण गरी सरकार कम्तीमा देहायका विषयमा स्पष्ट हुने-

- संविधानमा समाजवाद उन्मुख अर्थतन्त्रको नीति अनुसार सार्वजनिक संस्थान सञ्चालन, कुन प्रकृतिका संस्थान राख्ने, निजी क्षेत्रसँग कसरी सहकार्य गर्ने भन्ने जस्ता विषय स्पष्ट गर्ने,
- सरकारले सञ्चालन नगरी नहुने, सरकारले सञ्चालन गरे पनि हुने, सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा सञ्चालन गर्दा लागत तथा कार्यकुशलता प्रभावकारी हुने र विनिवेश गर्नुपर्ने संस्थानको वर्गीकरण गर्ने,
- संस्थान सञ्चालनको उद्देश्य के हुने- नाफामुखी कि सेवामुखी प्रस्ट गर्ने र सोहीबमोजिम संस्थानको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्ने,
- संस्थानको सञ्चालन मोडालिटी, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको स्वामित्व,
- संस्थानको वित्तीय प्रबन्धलाई चुस्त बनाउने, उपरोक्त विषयका आधारमा सार्वजनिक संस्थानको समग्र पक्षलाई केलाई सार्वजनिक संस्थान श्वेतपत्र जारी गर्ने।

२. सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनको स्पष्ट नीति र धारणापछि सार्वजनिक संस्थान सञ्चालन र व्यवस्थापन नीति बनाउने-

- संस्थान सञ्चालन विधि र प्रक्रिया
- संस्थानको कार्य विविधीकरण
- नवीन प्रविधिको प्रयोग
- सञ्चालन व्यवस्थापनमा पृथक प्रक्रिया (खरिद प्रक्रिया तथा निर्णय प्रक्रिया)
- सार्वजनिक निजी साझेदारी
- संस्थान सञ्चालनमा ब्लेन्डिङ्ग फाइनान्सिङ्गको परिचालन ।

(ख) विस्तृत रूपमा अध्ययन/विश्लेषण गरी स्पष्ट खाका बनाउने

उपरोक्त विषयमा स्पष्ट भएपछि सार्वजनिक संस्थानको व्यवस्थापनको लागि देहायका पक्ष समेटि स्पष्ट खाका तयार गर्ने-

१. हाल सञ्चालनमा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरूको संस्थागत सुशासन, वित्तीय क्षमता, सबलीकरणका उपायहरूका सम्बन्धमा अध्ययन गरी संस्थानहरूको आवश्यकता र औचित्यका सबै आर्थिक तथा वित्तीय पक्षको विश्लेषण गरी विद्यमान ढाँचामा सञ्चालन गर्ने, पुनर्संरचना गर्ने, सरकारी स्वामित्वबाट विनिवेश गर्ने र बन्द गर्ने संस्थानहरूको पहिचान तथा व्यवस्थापनको उपयुक्त रणनीति,

२. निजीकरण भई निरन्तर घाटामा सञ्चालित संस्थानहरूको संस्थागत सुशासन र वित्तीय कार्यकुशलता अभिवृद्धि गरी नाफामा ल्याउन आवश्यक रणनीति,
३. रुग्ण अथवा बन्दप्राय अवस्थामा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरू पुनः सञ्चालनमा ल्याउने सम्बन्धमा उपयुक्त सञ्चालन ढाँचा/तौरतरिका,
४. बन्द तथा खारेजीमा रहेका संस्थानहरूलाई कानुनी रूपमा खारेज गर्ने प्रक्रियाका सम्बन्धमा ठोस योजना,
५. संस्थानहरूमा नेपाल सरकारबाट ऋण तथा शेयर लगानी गरेको रकम सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालय र सम्बन्धित संस्थाहरूको अभिलेखमा फरक रहँदै आएकोले यस विषयमा विस्तृत अध्ययन गरी फरफारक र हिसाब यकिन गर्ने ढाँचा,
६. सार्वजनिक संस्थानहरूको भौतिक तथा वित्तीय सम्पत्तिको सूचना प्रविधिमा आधारित एकीकृत अभिलेख राख्ने उपयुक्त खाका,
७. सार्वजनिक संस्थानहरूको जग्गा विवाद समाधान गर्ने विषयमा उपयुक्त प्रक्रिया र कार्ययोजना,
८. विभिन्न संस्थानहरूमा साविकमा नेपाल सरकारबाट भएको ऋण लगानी रकम बापतको साँवा ब्याज सहितको वास्तविक बक्यौताको यकिन तथा सङ्कलन गर्ने मार्गचित्र,
९. केही संस्थानहरूमा नेपाल सरकारले ऋण लगानी गरेको रकमलाई शेयरमा परिणत गर्ने उपयुक्त विधि,
१०. निजीकरण भई हाल संचालनमा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरू निजीकरणका सर्तबमोजिम सञ्चालनमा रहे/नरहेको अनुगमन गरी विवरण/प्रतिवेदन,
११. अस्तित्वमा नरहेका सार्वजनिक संस्थानहरूमा नेपाल सरकारबाट भएको ऋण लगानी रकमको यकिन तथा अद्यावधिक विवरण तथा सोको राफसाफ गरी वित्तीय स्वच्छता कायम गर्ने कार्ययोजना,
१२. हाल सञ्चालनमा भएका तर घाटामा सञ्चालन भएका संस्थानलाई नाफामा लैजाने एकीकृत रणनीतिक योजना,
१३. हाल नाफामा सञ्चालनमा भएका संस्थानको मुनाफामा वृद्धि गर्न दीर्घकालीन कार्ययोजना र रणनीति,
१४. सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनको विद्यमान कानुनमा गर्नुपर्ने थप व्यवस्थाको अवधारणा ।

ग. सार्वजनिक संस्थानको आन्तरिक व्यवस्थापन सुधार गर्ने

हाल सञ्चालनमा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरूले आन्तरिकरूपमा सबलीकरण गर्ने, क्षमता विस्तार गर्ने, कार्यविधि व्यवहार तथा संस्कारमा परिवर्तन गर्ने र देखिएका समस्यालाई विवेकशील तवरले समाधान गर्ने गर्नुपर्दछ। त्यसका लागि देहायका सुधार अघि बढाउनुपर्छ-

१. व्यावसायिकता र प्रतिस्पर्धात्मक क्षमतामा सुधार गर्न सेवाको गुणात्मकता सुधार गर्ने, विविधीकरण गर्ने, नवीन प्रविधि र ढाँचा अवलम्बन गर्ने र सोहीअनुसार आर्थिक, वित्तीय र मानवीय सक्षमता अभिवृद्धि गर्ने कार्यलाई प्राथमिकताका साथ अगाडि बढाउने,
२. सञ्चालन र व्यवस्थापनका लागि एकरूपता ल्याउन ऐन, नियमावली, विनियमावली र कार्यविधिमा बृहत् सहभागिता अभिवृद्धि गरी सम्बद्ध मन्त्रालयमार्फत सहजीकरण गर्न पैरवी गर्ने,
३. आन्तरिक रूपमा नियमन, सुपरिवेक्षण, अनुगमन प्रणाली सबल, सक्षम र दिगो बनाई कार्यगत गुणात्मकता बढोत्तरी गर्ने प्रणाली एवम् पद्धति बसाउने,
४. संस्थानको स्वामित्वमा रहेका सम्पत्तिलाई वैज्ञानिक एवम् विवेकशील तवरले उच्चतम प्रतिफलयुक्त क्षेत्रमा परिचालन गर्ने,
५. उपलब्ध स्रोत साधनको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्ने र संस्थाको नाफा अभिवृद्धि हुने क्षेत्रमा परिचालन गर्ने,
६. संस्थानमा कार्यरत जनशक्तिलाई सक्षम, प्रतिस्पर्धी र दक्ष बनाउन जनशक्ति क्षमता विकास कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने र संस्थामा टिकाइराख्न उनीहरूको उत्प्रेरणा र मनोबल उच्च राख्ने,
७. नेपाल सरकारबाट समय समयमा भएका नीतिगत व्यवस्था, परिपत्र, निर्देशनको प्रभावकारी कार्यान्वयन तथा परिपालना गर्ने।

घ. बाह्य क्षेत्रगत सुधार

सार्वजनिक संस्थानको सुधारका लागि नीतिगत तथा कार्यगतरूपमा बाह्य क्षेत्रगत सुधार पनि अपरिहार्य छन्। संस्थानको सुधार एवम् सुदृढीकरण गर्न संस्थान बाहिरबाट देहायका सुधार तथा प्रयास गरिनुपर्छ-

१. सार्वजनिक संस्थानलाई व्यावसायिकरूपमा सक्षम, पारदर्शी, व्यवस्थित तथा गुणस्तरीय तवरले सुसञ्चालन र व्यवस्थापन गर्नका लागि आवश्यक पर्ने नीति निर्धारण, निर्देशन, समन्वय र सुपरिवेक्षण गर्ने निकायका रूपमा “सार्वजनिक संस्थान सञ्चालन व्यवस्थापन प्राधिकरण” स्थापना गर्ने,
२. प्रत्येक सार्वजनिक संस्थानले दीर्घकालीन सोच र उद्देश्यबमोजिम व्यावसायिक सक्षमता र प्रतिस्पर्धात्मक कार्य सम्पादनका लागि आवश्यक नीति र व्यावसायिक योजना निर्माण गरी कार्यसञ्चालन गर्ने व्यवस्था गर्ने कार्यलाई अनिवार्य गर्न नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था गर्ने,
३. सार्वजनिक संस्थानले जिम्मेवार व्यावसायिक संस्थाको रूपमा कार्य गर्ने विधि, प्रक्रिया र संस्कार अवलम्बन गर्न कार्यविधि बनाई प्रभावकारी रूपले कार्यान्वयन गर्ने,
४. सार्वजनिक संस्थानलाई व्यावसायिक, प्रतिस्पर्धी र प्रभावकारी बनाउन स्वायत्तता सुनिश्चित गर्ने। यसका लागि संस्थानका योजना, लगानी, बजेट, वस्तु तथा सेवाको मूल्य निर्धारण, मानव स्रोत

व्यवस्थापन, खरिद प्रणाली आदिमा बढीभन्दा बढी स्वायत्तता प्रदान गर्ने। भए गरेका कार्यलाई कार्यसम्पादनमा आबद्ध गरी सोहीअनुसार मूल्याङ्कन गर्ने पद्धति अवलम्बन गर्ने,

५. सार्वजनिक संस्थानको सञ्चालक समितिलाई व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउनुका साथै सबै संस्थानमा बढीमा ७ जना सञ्चालक सदस्य रहने र सञ्चालक सदस्यहरू विषयविज्ञ, अनुभवी र अर्थशास्त्र, व्यवस्थापन, कानून र प्राविधिक विषयमध्ये कुनै एक विषयमा अध्यक्षको हकमा स्नातकोत्तर गरी १५ वर्ष उच्च व्यवस्थापनमा कार्य गरेको र अन्य सदस्यहरू स्नातक गरी उच्च व्यवस्थापनमा कम्तीमा १० वर्ष कार्यानुभव गरेको हुनुपर्ने अनिवार्य व्यवस्था गर्ने,
६. सञ्चालक समितिका सदस्यहरूको जवाफदेहिता, उत्तरदायित्व, काम, कर्तव्य र अधिकारको स्पष्ट व्यवस्था गरी प्रत्येक वर्ष सामाजिक परीक्षण र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्ने प्रभावकारी कानुनी व्यवस्था गर्ने,
७. संस्थानको प्रभावकारिता, व्यावसायिकता र उद्यमशीलता अभिवृद्धि गर्ने एवम् जोखिम न्यूनीकरण गर्ने सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी सल्लाह सुझाव दिन क्षेत्रगत उपसमिति व्यवस्था गर्ने र ती समितिमा तत् तत् विषयका विषयविज्ञ, प्राध्यापक र प्रशासनिक अनुभवी व्यक्ति नियुक्त गर्ने,
८. सार्वजनिक संस्थानको वित्तीय प्रभावकारिता, कार्यकुशलता, आर्थिक अनुशासन र वित्तीय उत्तरदायित्वलाई प्रभावकारी बनाई वित्तीय सुशासन कायम गर्न प्रत्येक वर्षको लेखापरीक्षण समयमै सम्पन्न गर्नुपर्ने व्यवस्था कडाइका साथ लागु गर्ने,
९. सार्वजनिक संस्थाले गुणस्तरीय र प्रतिस्पर्धात्मक रूपमा कार्य सम्पादन गर्नका लागि संस्थानमा कार्यसम्पादन व्यवस्थापन प्रणाली अवलम्बन गर्ने,
१०. सार्वजनिक संस्थानमा सार्वजनिक स्रोत पनि परिचालन तथा उपयोग हुने भएकोले संस्थानले सम्पादन गरेका कामकारवाही, वित्तीय साधनको प्राप्ति तथा परिचालन र सोको प्रतिफल समेतका विवरण नियमित रूपमा प्रकाशन गर्ने व्यवस्था गरी कामकारवाहीमा पारदर्शिता कायम गर्ने प्रणाली विकास गर्ने,
११. सार्वजनिक संस्थानले सम्पादन गरेका कामकारवाही तथा गतिविधि, व्यवस्थापकीय प्रणाली र अवलम्बन गरिएका संस्थागत कार्यप्रणालीका विविध पक्षमा वर्षमा कम्तीमा २ पटक निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षण गर्ने नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था गर्ने,
१२. सार्वजनिक संस्थानमा दिइने सेवा सुविधालाई उक्त संस्थानको वर्गीकरण, कार्यक्षेत्र आदिलाई विश्लेषण गरी एकरूपता कायम गर्ने,
१३. सार्वजनिक संस्थानले लगानी गर्ने व्यवस्था तथा प्रक्रिया, प्रणाली, आधार तोक्यो लगानी नीति तथा मापदण्ड तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने,

१४. एकै प्रकृतिका कार्यक्षेत्र, उद्देश्य र प्रकृति भएका सार्वजनिक संस्थानहरूलाई एक अर्कामा गाभ्ने वा प्राप्ति गर्ने नीतिलाई प्रभावकारी बनाई संस्थानहरूको सञ्चालन लागत कटौती गर्ने, व्यवस्थापन चुस्त र सक्षम बनाउनुका साथै संस्थाको सक्षमता अभिवृद्धि गर्ने,
१५. सङ्घीय शासन प्रणालीको अवलम्बन गरेपछि सोहीबमोजिम सार्वजनिक संस्थानको संस्थागत संरचना, कार्यक्षेत्र र भूमिका समेत पुनरावलोकन गरी सहज र प्रभावकारी बनाउने,
१६. सार्वजनिक संस्थानको नियमन, अनुगमन, सुपरिवेक्षण गर्ने तथा सबै संस्थानको सेवा सुविधा, वृत्ति विकास र अन्य सर्वाङ्गीण पक्षमा एकरूपता कायम गर्न छाता ऐन वा नीति तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने,
१७. सार्वजनिक संस्थानलाई छरितो, सक्षम र प्रभावकारी बनाउन सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण गरी संस्थानको उत्पादन र उत्पादकत्व बढोत्तरी गर्न आवश्यक योग्य, प्रतिभावान् र सक्षम जनशक्ति व्यवस्था गर्ने,
१८. संस्थानमा उच्च तहका पदाधिकारीसँग कार्यसम्पादन सम्झौता गरी नियुक्ति गर्ने र हरेक वर्षको कार्यसम्पादनस्तरबमोजिम नियुक्तिलाई निरन्तरता दिने कानुनी तथा नीतिगत व्यवस्था गर्ने,
१९. विश्वव्यापीकरण, आर्थिक उदारीकरण र प्रतिस्पर्धात्मक विश्व परिवेशका सन्दर्भमा संस्थानका निर्णय प्रक्रिया सरलीकरण गरिदिने र उत्तरदायित्व एवम् जिम्मेवारी वहन प्रणाली सशक्त बनाउने,
२०. वित्तीय सुदृढीकरणका लागि लेखा प्रणालीको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने, सरकारको लगानी व्यावसायिक योजनामा आबद्ध गर्ने, संस्थानमा रणनीतिक साझेदार संलग्न गराउने जस्ता पक्षमा सहजीकरण र समन्वय गरिदिने ।

९. निष्कर्ष

बजार संयन्त्रको असफलता तथा कल्याणकारी राज्यको अवधारणाबाट सुरु गरिएका सार्वजनिक संस्थानले सुपथ मूल्यमा सहज तरिकाले वस्तु तथा सेवाको उत्पादन, आपूर्ति र वितरणदेखि सरकारका नीति, कार्यक्रम तथा आयोजना कार्यान्वयन गर्ने कार्य गरिरहेका छन्। त्यस्तै, पूर्वाधार विकास गर्ने; सरकारको वैधता स्थापना गर्ने; नागरिकलाई सबलीकरण र सचेतीकरण गर्ने; सामाजिक न्यायलाई प्रवर्द्धन गर्ने; मुलुकको सक्षमता अभिवृद्धि गर्ने; राष्ट्र निर्माणमा योगदान पुऱ्याउने; नागरिकको जीवनस्तरमा सुख, समृद्धि हासिल गर्न योगदान दिने; राष्ट्रिय सम्मान अभिवृद्धि गर्ने; बजारको एकाधिकारको नियन्त्रण गर्ने, वस्तु तथा सेवाको मूल्य निर्धारण एवम् गुणात्मकताका लागि मापदण्डको रूपमा कार्य गर्ने लगायतका विविध कार्य गरिरहेका छन् । यसबाट सार्वजनिक संस्थानहरूको आवश्यकता तथा औचित्य वर्तमानमा पनि बढिरहेको छ । विश्वमा आउने मानवीय र गैरमानवीय सङ्कटको समयमा नागरिकका घरदैलोमा सेवा प्रवाह गरी सार्वजनिक संस्थानहरूले आफ्नो औचित्य सावित गरेका छन् । अतः संस्थान

व्यवस्थापन र सञ्चालनमा रहेका कमी कमजोरीहरूलाई सुधार गरी वर्तमान परिवेशअनुकूल सबल, सक्षम र सशक्त संस्थाको रूपमा सञ्चालन गर्ने स्थितिको सुनिश्चितता गर्नुपर्दछ । सार्वजनिक संस्थालाई आर्थिक, सामाजिक, साँस्कृतिक मामिलाको विकास, उन्नति, प्रगतिमा नेतृत्वदायी भूमिका खेल्न सक्षम संस्थाको रूपमा विकास गर्नुपर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

अर्थ मन्त्रालय (२०७९)। *आर्थिक सर्वेक्षण, २०७८/७९* । नेपाल सरकार ।

अर्थ मन्त्रालय (२०७९) । *सार्वजनिक संस्थानको वार्षिक स्थिति समीक्षा, २०७८* । नेपाल सरकार ।

अर्थ मन्त्रालय (.....) । *आ.व. २०६६/६७ देखि आ.व.७८/७९ सम्मका बजेट बक्तव्यहरू* । नेपाल सरकार ।

देवकोटा, इन्द्रबहादुर (२०७७) । वित्तीय सार्वजनिक संस्थानको कार्यकुशलता, *बैंक समाचार (५४औँ वार्षिकोत्सव आर्थिक विशेषाङ्क)* । कृषि विकास बैंक लिमिटेड ।

देवकोटा, इन्द्रबहादुर (२०७८) । सार्वजनिक संस्थान: वर्तमान अवस्था र भावी सुधार । *वित्तीय दर्पण स्मारिका, अङ्क १५*, नेपाल वित्तीय संस्था कर्मचारी सङ्घ राष्ट्रिय समिति ।

नेपालको संविधान, २०७२ । कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२) ।

राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७६)। *पन्ध्रौँ योजना (२०७६/७७ -२०८०/८१)* । नेपाल सरकार ।

आर्थिक कूटनीति अवधारणा र अभ्यास

खगनाथ अधिकारी*

लेखसार

शक्ति र सम्पत्तिको पारस्परिक अन्तर्परिवर्तन अर्थात् कूटनीतिक कौशलद्वारा अन्तर्राष्ट्रिय जगतसँग आफ्नो राष्ट्रको आर्थिक हित प्रवर्धन गर्न वा आर्थिक शक्तिको प्रयोगद्वारा कूटनीतिक उद्देश्यहरू प्राप्त गर्न सञ्चालन गरिने गतिविधिहरूको समग्र रूप आर्थिक कूटनीति हो । यसको माध्यमबाट देशको अर्थतन्त्रलाई अन्तर्राष्ट्रिय अर्थव्यवस्थासँग तादात्म्य र सामञ्जस्य कायम गर्ने तथा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा उपलब्ध अवसरहरूलाई राष्ट्र हितमा प्रयोग गर्ने एवम् राष्ट्रिय हित अनुकूल परिस्थिति सिर्जना गर्ने प्रयत्न गर्दछ । व्यापार घाटा न्यूनीकरण, निर्यात प्रवर्धन, आयात प्रतिस्थापन, पर्यटन क्षेत्रको प्रवर्धन, वैदेशिक रोजगारी, सरकारी विकास सहायताको परिचालन, गैरआवासीय नेपालीहरूको ज्ञान, सिप, प्रविधि र पुँजी राष्ट्रिय विकासमा उपयोग एवम् वैदेशिक लगानी तथा प्रविधि हस्तान्तरण लगायतका क्षेत्रमा आर्थिक बिक्री कौशल, आर्थिक र व्यापारिक सञ्जालको निर्माण, यथेष्ट प्रचारप्रसार, छवि निर्माण र वकालतका लागि आर्थिक कूटनीतिको कुशलतापूर्वक संयोजन र सञ्चालन गर्न आवश्यक छ ।

शब्दकुञ्जी: अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग, आर्थिक विकास, विकास कूटनीति, लागानी, सार्वजनिक र निजी क्षेत्रको सहकार्य

विषयप्रवेश

आर्थिक कूटनीति भन्नाले राष्ट्रको आर्थिक र व्यापारिक उत्थानको लागि सञ्चालन गरिने कूटनीतिक गतिविधि बुझिन्छ । आर्थिक कूटनीति वर्तमान विश्वमा कूटनीतिका प्रमुख आयामहरूमध्येको एक आयाम हुन पुगेको छ । अन्तर्राष्ट्रिय जगतसँग जोडिएका राष्ट्रका आवश्यकता र प्राथमिकता प्राप्त वा पूर्ति गर्ने माध्यम कूटनीति हो । कूटनीतिलाई सम्बन्धित क्षेत्रसँग जोडेर नामकरण गर्ने प्रचलन छ । उदाहरणार्थ साँस्कृतिक कूटनीति, सैनिक कूटनीति, खेलकुद कूटनीति आदि । त्यसैगरी, कुनै पनि राष्ट्रले द्विपक्षीय वा

* वरिष्ठ अनुसन्धानकर्ता, नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान

इमेल: knadhikari@yahoo.com

बहुपक्षीय रूपमा अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रसँग गर्ने आर्थिक क्रियाकलाप वा गतिविधिहरू आर्थिक कूटनीतिको परिधिभित्र पर्दछन् ।

अतिक्रम विकसित हैसियत, कमजोर आर्थिक आधार, पुँजी र प्रविधिको अभाव आदिले गर्दा मुलुकको सर्वाङ्गीण विकासको लागि सफल र प्रभावकारी आर्थिक कूटनीति अनिवार्य बन्न पुगेको छ । अतिक्रम विकसित राष्ट्रको श्रेणीबाट स्तरोन्नतिपश्चात् नेपालले उक्त हैसियतले व्यापारमा पाइआएको सुविधा र अन्य थुप्रै अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग र सुविधाहरू (International Support Measures) पनि गुमाउने छ । त्यसैले स्तरोन्नति भएपछि पनि आइपर्ने समस्याहरूको समाधान गर्न थप मेहनत गर्नुपर्ने, थप साधन र स्रोत जुटाउनुपर्ने एवम् बढी आत्मनिर्भर हुनुपर्ने जिम्मेवारी नेपालको काँधमा आइपरेको छ । नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठानबाट सम्पन्न गरिएको Preparing for Nepal's Graduation from the LDC Category विषयक अध्ययनले पनि स्तरोन्नतिको लागि तयारी गर्न अन्य कुराहरूका अतिरिक्त अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगको प्रभावकारी परिचालन गर्नुपर्ने आवश्यकता औँल्याएको छ (Acharya and Adhikari, 2021) । सन् २०३० सम्ममा दिगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गर्न, नेपाली जनताका आवश्यकता, सपना र आकाङ्क्षाअनुरूप विकासमा फड्को मार्न आर्थिक वृद्धि हासिल गर्नुछ । नवीन परिस्थितिको सफलतापूर्वक सामना गरी उपलब्ध हुने तमाम अवसरहरूबाट फाइदा उठाउन पनि हाम्रो आर्थिक कूटनीति सशक्त र प्रभावकारी हुनु अनिवार्य छ ।

आर्थिक कूटनीति

उलकक र बायनले आर्थिक कूटनीतिलाई “अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सम्बन्धलाई प्रभाव पार्ने प्रमुख विषयहरूका सम्बन्धमा गरिने वार्ता र निर्णय प्रक्रिया” को रूपमा परिभाषित गरेका छन् (Woolcock & Bayne, 2013) । बेरिज र जेम्सले आर्थिक कूटनीतिलाई आर्थिक नीतिसम्बन्धी प्रश्नहरूसँग सम्बन्धित विषयको रूपमा व्याख्या गर्दै परराष्ट्र नीतिका उद्देश्यहरू प्राप्त गर्नको लागि आर्थिक स्रोतको प्रयोग (पुरस्कार वा प्रतिबन्ध) हो भनेका छन् (Berridge and James, 2003) । त्यसैगरी परराष्ट्र नीतिका खास कार्यसूचीहरू कार्यान्वयन गर्दा राष्ट्रहरूबिच आर्थिक विषयमा उत्पन्न हुने तनाव र विवाद समाधान गर्ने शान्तिपूर्ण क्रियाकलाप नै आर्थिक कूटनीति हो भनेका छन् (Kejin, 2011) । अन्तर्राष्ट्रिय वार्ताहरूमा राष्ट्रिय समृद्धिको लागि गरिने राजनीतिक शक्तिको प्रयोग तथा राजनीतिक शक्ति प्राप्त गर्न गरिने आर्थिक शक्तिको प्रयोग नै आर्थिक कूटनीति हो (Okano-Heijmans, 2011) । झाङ् स्याओतोङ्को आर्थिक कूटनीतिको परिभाषा चित्तबुझ्दो र सटिक छ । उनी भन्छन्: आर्थिक कूटनीति भनेको शक्ति र सम्पत्तिको पारस्परिक अन्तर्परिवर्तन (Conversion of Power and Wealth) हो (Xiaotong, 2017) । आफूसँग भएको शक्ति (स्रोत समेत) को प्रयोग गरेर सम्पत्ति वृद्धि गर्ने र सम्पत्तिको प्रयोग गरेर शक्ति वृद्धि गर्ने । आर्थिक कूटनीतिको चुरो यही नै हो । यहाँ शक्ति भन्नाले सैनिक शक्ति मात्र नभई अन्य

स्रोतहरू, जस्तै राजनीतिक प्रभाव, गठबन्धन, सौम्य शक्ति (Soft Power), क्षेत्रीय सङ्गठन, अन्तर्राष्ट्रिय कानुन आदिबाट राष्ट्रलाई प्राप्त हुने बललाई पनि जनाउँछ ।

झाङ्गले आर्थिक कूटनीतिको लागि दुई ओटा संयन्त्र सुझाएका छन् । पहिलो, विषयहरूको संयोजन (Linkage) हो भने दोस्रो पारस्परिकता (Reciprocity) । विषयहरूको संयोजन भन्नाले आफ्नो सामर्थ्यलाई अर्काको कमजोरी वा संवेदनशीलतासँग जोड्नु हो । उदाहरणार्थ अमेरिकाले चीनलाई दिनसक्ने व्यापारिक तथा अन्य सुविधालाई चीनमा मानव अधिकारको अवस्थसँग जोडेको छ । यस्ता संयोजनहरू संसारका धेरै मुलुकहरूले प्रयोग गर्ने गरेका छन् । पारस्परिकता भनेको “जस्तालाई तस्तै”को नीति हो । अर्काले आफूलाई सुविधा दिए आफूले पनि सुविधा दिने; अष्टेरो पारे आफूले पनि अष्टेरो पार्ने नीति नै पारस्परिकता हो । आर्थिक कूटनीतिमा मात्र होइन समग्र कूटनीतिमै यी औजारहरू प्रशस्त मात्रामा प्रयोग भइआएका छन् ।

यी दुवै औजारहरू अर्थात् संयोजन (Linkages) र पारस्परिकता (Reciprocity) धेरै हदसम्म शक्तिशाली राष्ट्रहरूका लागि उपयोगी हुन्छन् । नेपाल जस्ता गरिब र विकासोन्मुख राष्ट्रहरूको लागि अरु नै उपायहरूलाई प्राथमिकता दिनु श्रेयस्कर हुने देखिन्छ । यस्ता उपायहरूमा प्रभावकारी प्रचारप्रसार, सौम्य शक्ति (Soft Power) को उपयोग, कूटनीतिक कौशल, निर्यातयोग्य वस्तु र सेवाहरूको उत्पादन र ब्राण्डिङ्ग, द्विपक्षीय र बहुपक्षीय मञ्चहरूमा सक्रिय र प्रभावकारी सहभागिता, द्विपक्षीय र बहुपक्षीय स्तरमा विद्यमान अवसरहरूको लाभकारी उपयोग आदि पर्दछन् । तर, सम्बन्ध सुधार्ने नाममा आफ्नो हित र हक अधिकार छोडी आफूले पाउनुपर्ने अवसरहरूबाट वञ्चित भैरहनु भने बुद्धिमानी होइन । तसर्थ, अवस्था र परिस्थिति हेरी संयोजन र पारस्परिकताको अवलम्बन आवश्यक पनि हुन जान्छ ।

आर्थिक कूटनीतिले आर्थिक क्षमतालाई साधन र कूटनीतिका अन्य उद्देश्यहरूलाई साध्यको रूपमा उपयोग गर्दछ भने अर्कोतर्फ आर्थिक पक्षलाई साध्य बनाउँछ । आर्थिक लक्ष्य प्राप्त गर्न कूटनीतिक कौशलको उपयोग (Diplomacy for Economy) तथा कूटनीतिक उद्देश्य हासिल गर्न आर्थिक क्षमताको उपयोग (Economy for Diplomacy) नै आर्थिक कूटनीति हो । आर्थिक शक्तिसम्पन्न राष्ट्रहरूले आफ्नो आर्थिक शक्ति प्रयोग गरेर मुलुकका कूटनीतिक उद्देश्यहरू प्राप्त गर्ने प्रयास गर्न सक्छन् भने विकासोन्मुख राष्ट्रहरूले मुलुकको आर्थिक उद्देश्य प्राप्त गर्न कूटनीतिक कौशल र उपलब्ध अन्य उपायहरूको उपयोग गर्दछन् । वास्तवमा आर्थिक कूटनीति कुनै पनि राष्ट्रले अन्तर्राष्ट्रिय जगतसँग आफ्नो राष्ट्रको आर्थिक हित प्रवर्धन गर्न वा आर्थिक शक्तिको प्रयोगद्वारा अन्य उद्देश्यहरू प्राप्त गर्न सञ्चालन गर्ने गतिविधिहरूको समष्टिगत रूप हो । नेपालको सन्दर्भमा आर्थिक कूटनीति आर्थिक उत्थानको लागि कूटनीतिको उपयोग (Diplomacy for Economy) हो ।

आर्थिक कूटनीतिको आन्तरिक पाटोले देशको अर्थतन्त्रलाई अन्तर्राष्ट्रिय अर्थव्यवस्थासँग तादात्म्य र सामञ्जस्य कायम गर्न चाहिने व्यवस्था (कानुनी, उत्पादन, पूर्वाधार विकास समेत) मिलाउँछ भने बाह्य

पाटोले अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा उपलब्ध अवसरहरूलाई राष्ट्रहितमा प्रयोग गर्ने एवम् राष्ट्रिय हित अनुकूल व्यवस्था मिलाउन प्रयत्न गर्दछ । आर्थिक कूटनीति सफलतापूर्वक सञ्चालन गर्न दुवै पाटाहरूको प्रभावकारी उपयोग आवश्यक पर्दछ । अर्थतन्त्रको उत्थान र विकासको लागि देशले बाह्य जगतसँग गरेका प्रतिबद्धताहरू तथा अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा विद्यमान कानुनी व्यवस्थाहरूसँग मेल खाने गरी आन्तरिक नीति निर्माण पनि आर्थिक कूटनीतिकै भाग हो । यथार्थमा आर्थिक कूटनीति राष्ट्रिय अर्थतन्त्र र अर्थनीतिका प्रावधानहरूको अन्तर्राष्ट्रिय अर्थव्यवस्थासँग सामञ्जस्य कायम गर्ने प्रयास हो ।

आर्थिक कूटनीति किन ?

आजको भूमण्डलीकरणको युगमा आर्थिक कूटनीति कुनै पनि राष्ट्रको रुचि र छनौटको विषयभन्दा पनि आवश्यकता र बाध्यता हुन पुगेको छ । सफल आर्थिक कूटनीति सञ्चालन गर्न नसके मुलुकको आर्थिक उन्नतिमा अनेक बाधा उत्पन्न भई देश आर्थिक रूपमै पछि पर्दै जाने र अन्ततः विश्व अर्थव्यवस्थाबाटै अलग हुने खतरा आउन सक्छ ।

१. भूमण्डलीकृत विश्वमा प्रतिस्पर्धा गरी सफल हुन सक्रिय आर्थिक कूटनीतिको विकल्प छैन ।
२. विश्वमा उपलब्ध साधन र स्रोतको प्रतिस्पर्धात्मक उपयोगबाट फाइदा लिन आर्थिक कूटनीति अपरिहार्य भएको छ ।
३. उपलब्ध सुविधाहरूको अधिकतम उपयोग गर्न, अन्य राष्ट्र र संस्थाहरूबाट सहयोग प्राप्त गर्न अरुको विकासमा आफ्नो भूमिका निर्वाह गर्न पनि आर्थिक कूटनीति अनिवार्य माध्यम भएको छ ।
४. व्यापार, लगानी, विकासका लागि सहयोग, ऋण मोचन आदि बारेका द्विपक्षीय र बहुपक्षीय मञ्चहरूमा हुने निर्णयहरूमा राष्ट्रिय हित अनुकूल व्यवस्था मिलाउन सक्रिय आर्थिक कूटनीति अनिवार्य हुन्छ ।
५. बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरूबाट फाइदा उठाउन तथा हुनसक्ने नकारात्मक असरबाट बच्न पनि फुर्तिलो आर्थिक कूटनीतिको आवश्यकता पर्दछ ।
६. पूर्वाधार निर्माण, वैदेशिक रोजगारी, निर्यात प्रवर्धन जस्ता आन्तरिक आवश्यकताको पूर्ति आर्थिक कूटनीति विना सम्भव छैन ।
७. साना र विकासोन्मुख राष्ट्रहरूको सामूहिक शक्ति बहुपक्षीय वार्ताहरूमा निर्णायक प्रभाव विकासोन्मुख राष्ट्रहरूको ऐक्यबद्धता सुदृढ गर्न र त्यस्ता अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चहरूलाई उपयोग गर्न हस्तक्षेपकारी आर्थिक कूटनीतिको आवश्यकता पर्दछ ।
८. धेरै राष्ट्रहरूको सहकार्यबाट समाधान गर्न सकिने बहुराष्ट्रिय समस्याहरू जस्तै, आर्थिक मन्दी तथा अन्य सङ्कटहरूको समाधानार्थ सक्रिय आर्थिक कूटनीतिको आवश्यकता पर्दछ ।

९. नेपाल जस्ता विकासोन्मुख राष्ट्रहरूको लागि निर्यात व्यापार र पर्यटन प्रवर्द्धन, वैदेशिक लगानी र प्रविधि हस्तान्तरण, वैदेशिक रोजगारी, विकास सहयोग आदि विषयहरू अत्यन्त महत्त्वपूर्ण छन् । यी विषयहरूको प्रवर्द्धन र परिचालनको लागि पनि आर्थिक कूटनीतिको निकै ठुलो महत्त्व छ ।
१०. विकास सहायता परिचालन तथा वैदेशिक लगानी, निर्यात व्यापार र पर्यटन प्रवर्द्धन लगायतका क्षेत्रमा प्रभावकारी आर्थिक कूटनीतिको सञ्चालनद्वारा राष्ट्रको आर्थिक विकास र समृद्धिमा योगदान पुऱ्याउन आर्थिक कूटनीति आवश्यक छ (MoFA, 2022) ।

आर्थिक कूटनीतिको ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

आर्थिक कूटनीतिको इतिहास त्यति पुरानो छैन । वास्तवमा आर्थिक कूटनीतिको सुरुवात द्वितीय विश्वयुद्धको अन्त्यपछि भएको हो (Rana, 2017)। बरु वाणिज्य कूटनीति धेरै अघिदेखि सुरु भएको थियो। आर्थिक कूटनीति र वाणिज्य कूटनीति फरक फरक विषयहरू हुन् । यो भिन्नताको बारेमा यसपछिको भागमा चर्चा गरिएको छ । सोहीँ शताब्दीमा युरोपेली मुलुकहरूले खोलेका वाणिज्य दुतावासहरू व्यापारीहरूले सञ्चालन गर्ने गर्दथे । सरकारी संलग्नता पछि मात्र सुरु भएको हो ।

दोस्रो विश्वयुद्धपछि सुरु भएको आर्थिक कूटनीति परराष्ट्र नीतिको अभिन्न र महत्त्वपूर्ण अङ्ग भएको धेरै भएको छैन । बेलायतमा सन् १९६४ को Plowden Report ले निर्यात प्रवर्द्धनलाई कूटनीतिको प्राथमिक कार्यको रूपमा पहिचान गरेको थियो (Plowden Report, 1964) भने भारतमा एन. आर. पिल्ललाईको अध्यक्षतामा गठित समितिको सन् १९६६ को प्रतिवेदनले व्यापारलाई जोड दिएको थियो (Pillai Report 1966)। क्रमशः आर्थिक उदारीकरण, निजी क्षेत्रको विकास, अन्तर्निर्भरता, शीतयुद्धको अन्त्य जस्ता परिवर्तनका कारण आर्थिक कूटनीति अन्तर्राष्ट्रिय कूटनीतिको एक महत्त्वपूर्ण भागको रूपमा विकास हुँदै गएको छ ।

आर्थिक कूटनीति र वाणिज्य कूटनीति

आर्थिक कूटनीति र वाणिज्य कूटनीति दुई छुट्टाछुट्टै क्षेत्रहरू हुन् । नेपालमा दुवै क्षेत्रहरूलाई आर्थिक कूटनीति भित्रै राखेर हेर्ने गरिए पनि आर्थिक कूटनीति र वाणिज्य कूटनीति क्षेत्रगत रूपमा र सरकारी भूमिकाको हिसाबले पनि फरक फरक विषयहरू हुन् । आर्थिक कूटनीतिका ज्ञाता मानिने भारतीय कूटनीतिज्ञ किशन सिंह रानाले विश्व बैंक, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष, व्यापार र विकासका लागि राष्ट्र सङ्घीय सम्मेलन (UNCTAD) जस्ता अन्तर्राष्ट्रिय सङ्घ संस्थाहरू, वैदेशिक सहयोग, प्रविधि हस्तान्तरण आदिसँग सम्बन्धित सम्झौताहरू, राष्ट्रको पहिचानमूलक प्रचार प्रसार अर्थात् ब्राण्डिङ र पर्यटन प्रवर्द्धन तथा आर्थिक विषयसँग सम्बन्धित संयुक्त आयोगहरू र व्यापारिक परिषद्हरू तथा व्यापारिक समूहहरू जस्ता क्षेत्रसँग सम्बन्धित विषयहरूलाई आर्थिक कूटनीतिअन्तर्गत राखेका छन् । त्यसैगरी, व्यापार प्रवर्द्धन, व्यापारिक समुदायसँगका सञ्जालहरू, स्वतन्त्र व्यापारिक क्षेत्र, क्षेत्रीय तथा अन्य व्यापारिक

सम्झौताहरू, विश्व व्यापार सङ्गठन एवम् अन्य प्रकारका बहुपक्षीय व्यापारसँग सम्बन्धित विषयहरू तथा वैदेशिक तथा अन्य लगानीसँग सम्बन्धित विषयहरू वाणिज्य कूटनीतिअन्तर्गत रहेका छन् (Rana, 2017)।

नेपालको सन्दर्भ

नेपालमा प्रजातन्त्रको पुनर्स्थापना भएपश्चात् सन् १९९० पछि मात्र नेपालले आर्थिक कूटनीतिलाई औपचारिक रूपमै परराष्ट्र नीतिको एक अङ्गको रूपमा सञ्चालन गर्दै आइरहेको छ । त्यसो भनेर त्यसअघि आर्थिक कूटनीतिको क्षेत्रमा केही नभएको भने होइन । नेपाल र तिब्बतबिच अठारौँ शताब्दीदेखि व्यापारिक सम्बन्ध रहेको इतिहासमा उल्लेख छ । त्यस्तै ऐतिहासिक कालमा नै नेपाल भारत र तिब्बतबिचको व्यापारिक केन्द्र (Entrepôt) को रूपमा विकास भएको थियो । आधुनिक नेपालको कुरा गर्ने हो भने पनि सन् १९५० को दशकदेखि नै नेपालले वैदेशिक सहायता परिचालन गर्दै आएको छ । नेपालमा पर्यटन प्रवर्धनको प्रयासको पनि लामै इतिहास छ । त्यस्तै व्यापार विस्तार र व्यापार विविधीकरण पनि नेपालमा धेरै अघिदेखि सुनिँदै आएको नारा हो । तैपनि राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय परिस्थिति, राष्ट्रिय आवश्यकता, बदलिएको आन्तरिक र बाह्य आर्थिक परिवेश आदिको कारणले सन् १९९० को दशकदेखि आर्थिक कूटनीति घोषित रूपमै परराष्ट्र नीतिको महत्त्वपूर्ण अङ्गको रूपमा सञ्चालन हुँदै आएको छ ।

हालसम्म भएका प्रयासहरू

नेपाल सरकारले आर्थिक कूटनीतिमा जोड दिने घोषणा गरेसँगै यसको प्रभावकारी सञ्चालनको लागि संस्थागत संरचना लगायतका व्यवस्थाहरूबारे सुझाव दिन उद्धव देव भट्टको संयोजकत्वमा एक उच्चस्तरीय कार्यदल गठन भएको थियो। उक्त कार्यदलले धेरै सुझावहरू दिएको छ । त्यसैगरी सन् २००२ मा परराष्ट्र मामिला अध्ययन प्रतिष्ठानबाट अध्ययन समिति गठन भएको थियो । पुनः सन् २००६ मा परराष्ट्र मन्त्रालयले गठन गरेको अर्को उच्चस्तरीय कार्यदलले पनि समग्र परराष्ट्र नीतिका साथै आर्थिक कूटनीति सञ्चालन गर्ने सम्बन्धमा पनि विभिन्न सुझावहरू दिएको थियो । त्यस्तै अन्य अध्ययन टोलीहरूले पनि आर्थिक कूटनीतिलाई प्रभावकारी बनाउने उपायहरूका बारेमा सुझावहरू दिएका छन् ।

यी अध्ययन टोली र समितिहरूले परराष्ट्र मन्त्रालयको पुनर्संरचना गर्ने, नेपालको कूटनीतिक सेवालार्इ विस्तार गरी सुदृढ र व्यवस्थित बनाउने, परराष्ट्र मन्त्रालयमा आर्थिक कूटनीति सञ्चालन गर्ने छुट्टै महाशाखाको स्थापना गर्ने, परराष्ट्र मन्त्रालय र विदेशस्थित नेपाली कूटनीतिक नियोगहरूलाई अझ बढी साधन स्रोतसम्पन्न र सक्षम बनाउने, राजनीतिक तहमा समन्वय सुदृढ गर्ने, निजी क्षेत्रलाई प्रोत्साहन गरी

अझ सक्रिय पार्ने, नेपाली उत्पादनहरूको लागि बजारको खोजी गर्ने जस्ता विभिन्न प्रकारका सुझावहरू दिएका छन् ।

नेपालमा आर्थिक कूटनीतिलाई औपचारिक रूपमै घोषणा गरी सञ्चालन गर्न थालेपछि नेपाल सरकारले आर्थिक कूटनीतिले समेट्ने क्षेत्रहरूको पहिचान पनि गरेको छ । यी क्षेत्रहरूमा व्यापार, पर्यटन, वैदेशिक लगानी र प्रविधि हस्तान्तरण, वैदेशिक सहयोग, वैदेशिक रोजगारी, सूचना तथा सञ्चार प्रविधि र गैरआवासीय नेपालीहरू पर्दछन् । यी क्षेत्रहरू नेपालको आर्थिक उन्नतिका लागि अत्यन्त महत्त्वपूर्ण छन् । नेपालको व्यापार घाटा अर्थतन्त्रले धान्न नसक्ने स्तरमा पुगिसकेको छ । यस अवस्थामा निर्यात प्रवर्धन र आयात प्रतिस्थापन नगरी नहुने भएको छ । सम्भावनाको हिसाबले तथा वैदेशिक मुद्रा र रोजगारीको एक महत्त्वपूर्ण स्रोतको रूपमा रहेकोले पनि पर्यटन क्षेत्रको प्रवर्धन नेपालको लागि एक आकर्षक र अपरिहार्य विकल्प हो । विप्रेषणले नै अर्थतन्त्र धानेको हालको नेपालको अवस्था हेर्दा वैदेशिक रोजगारीलाई अझ व्यवस्थित र समस्यामुक्त बनाउनुको विकल्प तत्कालको लागि देखिँदैन । त्यस्तै नेपालको विकास निर्माणमा सरकारी विकास सहायता (ODA) र वैदेशिक लगानीको महत्त्वको बारेमा चर्चा गरिरहनु पनि आवश्यक छैन । गैरआवासीय नेपालीहरूको ज्ञान, सिप, प्रविधि र पुँजी राष्ट्रिय विकासमा उपयोग गर्ने नीति नेपालको संविधानले नै अख्तियार गरेको छ (धारा ५१.घ.१२)। आजको विश्वमा र विशेष गरी विकासोन्मुख मुलुकहरूको लागि प्रविधि हस्तान्तरण पनि अत्यन्त महत्त्वपूर्ण विषय हो । यी क्षेत्रहरूमा प्रभावकारी नीति अपनाई राष्ट्रको विकासमा यिनीहरूको प्रभावकारी उपयोग गर्नु आजको अनिवार्य आवश्यकता हो, यसका लागि सक्रिय आर्थिक कूटनीति सञ्चालन नगरी नहुने भएको छ । विभिन्न अध्ययन टोलीका सुझावहरू तथा आफ्नै अनुभवको आधारमा नेपालको परराष्ट्र मन्त्रालयले आर्थिक कूटनीतिको क्षेत्रमा काम गर्दै आएको छ ।

नेपालको आर्थिक कूटनीति सञ्चालन गर्ने प्रमुख जिम्मेवारी परराष्ट्र मन्त्रालयकै हो । परराष्ट्र मन्त्रालयले आफू र विदेशस्थित नेपाली नियोगहरूमार्फत आर्थिक कूटनीतिसम्बन्धी गतिविधिहरू सञ्चालन गरिएको छ । मन्त्रालयले आर्थिक कूटनीतिसम्बन्धी योजना निर्माणदेखि कार्यान्वयनको सुपरिवेक्षण समेत गर्दछ । यसका साथै नेपालबाट हुने उच्चस्तरीय भ्रमणका अवसरमा विदेशी व्यापारिक समुदायसँग अन्तर्क्रिया गरी आर्थिक हित प्रवर्द्धनको प्रयास पनि गर्दै आएको छ । पर्याप्त साधन र स्रोतको अभावको कारणले आवश्यकताअनुसार र चाहेअनुसारका गतिविधिहरू गर्न नसके पनि विदेशस्थित नेपाली नियोगहरूले सम्भव भएसम्मका क्रियाकलापहरू सञ्चालन गर्दै आइरहेका छन् । सरकारले तोकेका क्षेत्रहरूमध्ये पर्यटन प्रवर्द्धन, वैदेशिक रोजगारी र गैरआवासीय नेपालीहरूको क्षेत्रमा नेपाली नियोगहरूले सन्तोषजनक रूपमा काम गर्दै आएका छन् । विशेषगरी २०७२ सालको महाभूकम्पपश्चात् पर्यटन क्षेत्रमा परेको नकारात्मक प्रभाव हटाई पर्यटनलाई पूर्ववत् अवस्थामा ल्याउन नेपाली नियोगहरूले प्रशंसनीय भूमिका खेलेका थिए । आर्थिक कूटनीतिका अन्य क्षेत्रहरू, जस्तै वैदेशिक लगानी, प्रविधि हस्तान्तरण, विकास

सहायता आदिको क्षेत्रमा भने हाम्रो आर्थिक कूटनीति त्यति प्रभावकारी हुन सकेको छैन । नियोग रहेको मुलुक हेरेर खास क्षेत्रहरूलाई बढी जोड दिइए पनि अझसम्म आर्थिक कूटनीतिअन्तर्गतका कार्यक्रम र क्रियाकलापहरूलाई पूरै मात्रामा मूलप्रवाहीकरण गर्न सकिएको छैन ।

नेपालमा आर्थिक कूटनीति सञ्चालन गर्न अन्य सङ्गठनात्मक र कानुनी व्यवस्थाहरू पनि भएका छन् । राष्ट्रिय योजना आयोग, क्षेत्रगत मन्त्रालयहरू, विभिन्न बोर्डहरू (पर्यटन बोर्ड, वैदेशिक रोजगार बोर्ड, लगानी बोर्ड, व्यापार प्रवर्द्धन बोर्ड, आदि), नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान, परराष्ट्र मामिला अध्ययन प्रतिष्ठान जस्ता अनुसन्धान संस्थाहरू, निजी क्षेत्रका व्यापारिक संस्थाहरू (नेपाल उद्योग वाणिज्य महासङ्घ, नेपाल उद्योग परिसङ्घ, चेम्बर अफ कमर्स, होटल र पर्यटन व्यवसायसँग सम्बन्धित संस्थाहरू, आदि) पनि आ-आफ्नै हिसाबले आर्थिक कूटनीतिको क्षेत्रमा क्रियाशील छन् । सरकारले आर्थिक कूटनीतिलाई मद्दत पुग्ने हिसाबका कानुनी संरचनाहरू पनि तयार गरेको छ । वैदेशिक लगानी तथा प्रविधि हस्तान्तरण ऐन, औद्योगिक उद्यम ऐन, लगानी नीति, वाणिज्य नीति, पर्यटन नीति, आदि व्यवस्थाहरू यसका उदाहरणहरू हुन । आर्थिक कूटनीतिसम्बन्धी नीति निर्माण, कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्न एवम् आर्थिक कूटनीतिलाई समग्रमा दिशानिर्देश गर्न परराष्ट्र मन्त्रीको अध्यक्षतामा उच्चस्तरीय समिति पनि गठन भएको छ । यस समितिमा नेपाल सरकारका क्षेत्रगत निकायहरूका साथै निजी क्षेत्रको समेत प्रतिनिधित्व हुने व्यवस्था छ ।

आर्थिक कूटनीतिको अर्को राम्रो पक्ष भनेको अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा नेपालको प्रचार प्रसार हो । आर्थिक कूटनीतिका कार्यक्रमहरूअन्तर्गत हाम्रा नियोगहरूले नेपालको प्राकृतिक सौन्दर्य, लुम्बिनी र सगरमाथा जस्ता विश्वप्रसिद्ध स्थलहरू तथा नेपालको संस्कृतिलगायतका विभिन्न पक्षहरूबारे प्रचार प्रसार गर्दै आएका छन् । यी कार्यक्रमहरूबाट अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा नेपालको राम्रो छवि निर्माण भै नेपालको सौम्य शक्ति (Soft Power) पनि प्रवर्द्धन भएको छ । यो पनि आर्थिक कूटनीतिको अप्रत्यक्ष तर महत्त्वपूर्ण उपलब्धि हो ।

अगाडिको बाटो

झण्डै तीन दशकको प्रयास भएपनि आर्थिक कूटनीतिको क्षेत्रमा नेपालले गर्नुपर्ने जति काम गर्न सकेको छैन । आर्थिक कूटनीतिलाई साँच्चै नै प्रभावकारिरूपमा सञ्चालन गरी त्यसबाट राष्ट्रिय हितमा आशातित सफलता प्राप्त गर्न योजनाबद्ध, व्यवस्थित र प्रतिबद्ध कार्यक्रमहरूको आवश्यकता छ । नेपाल जस्ता विकासोन्मुख मुलुकहरूको लागि किशन सिंह रानाले आर्थिक कूटनीतिका चार ओटा चरणहरू सुझाएका छन् (Rana, 2017) । ती चरणहरू नेपालको लागि पनि उपयोगी हुने देखिन्छ ।

१) आर्थिक बिक्री कौशल (Economic Salesmanship)

आर्थिक बिक्री कौशलअन्तर्गत मुख्य रूपमा मुलुकको निर्यात प्रवर्द्धन तथा नेपाली कम्पनीहरूलाई अन्य

मुलुकहरूमा व्यापार, ठेकापट्टा लगायतका आर्थिक अवसरहरू जुटाइदिनु पर्दछन् । हातका औंलाहरूमा गन्न पनि नपुग्ने थोरै व्यापारिक घरानाहरूमात्र विदेशी मुलुकमा व्यापार व्यवसाय गरिरहेका नेपाल जस्ता मुलुकहरूको लागि तत्कालको लागि त्यति महत्त्वपूर्ण नदेखिए पनि कालान्तरमा यो विषय निकै महत्त्वपूर्ण हुनेछ । नेपाली व्यापारिक घरानाहरूलाई विदेशमा अवसरहरू जुटाइदिन सरकारले प्रयास गर्नुपर्दछ । त्यसैगरी वैदेशिक रोजगारी, वैदेशिक लगानी, पुँजीको उपलब्धता र प्रविधि हस्तान्तरण जस्ता क्षेत्रहरूमा अर्थात् जुन गतिविधिबाट नेपालको व्यापार बढ्छ, र नेपाली व्यापारिक समुदायले विदेशमा अवसर पाउँछन् त्यस्ता गतिविधिहरूमा सरकारी ध्यान जानु र प्रयास हुनु आवश्यक छ ।

२) आर्थिक सञ्जाल (Networks)को निर्माण र वकालत (Advocacy)

यसअन्तर्गत स्वदेशमा र विदेशमा आर्थिक र व्यापारिक सञ्जालको निर्माण, मुलुकमा उपलब्ध अवसरहरूको प्रचार प्रसार तथा नेपाल जस्ता राष्ट्रहरूको हितको लागि अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा गरिने वकालत पर्दछन् । नेपाल सरकारले पनि स्वदेशमा व्यापारिक संस्थाहरूको निर्माण गरी सरकारसँग सहकार्यको व्यवस्था मिलाउने, ती सङ्घसंस्थाहरूको लागि विदेशी सङ्घ संस्थाहरूसँग सहकार्य गर्ने वातावरण तयार गरी प्रोत्साहित तथा सहजीकरण गर्ने, नेपालमा प्राप्त आर्थिक र व्यापारिक अवसरहरूको बारेमा अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा व्यापक प्रचार प्रसार गर्ने आदि कार्यहरू गर्नुपर्दछ । नेपाल उद्योग वाणिज्य महासङ्घ र केही वाणिज्य सङ्घहरू (Chambers of Commerce and Industry) भए पनि तिनीहरूलाई अझ सक्रिय बनाउनु आवश्यक छ । निजी क्षेत्रका यस्ता सङ्घसंस्थाहरूको अन्य मुलुकका सङ्घ संस्थाहरूसँगको सहकार्य पनि खासै अर्थपूर्ण र प्रभावकारी हुन सकेको छैन । यस कार्यमा विदेशस्थित नेपाली नियोगहरूले सक्रिय भूमिका खेल्नुपर्छ, र खेल्न सक्छन् । त्यसैगरी, नेपालमा प्रस्तावित ठुला ठुला आयोजनाहरूका बारेमा विदेशी कम्पनीहरूलाई जानकारी दिई प्रतिस्पर्धामा सहभागी हुने वातावरण सिर्जना गर्ने कार्यमा पनि हाम्रा नियोगहरूले अर्थपूर्ण भूमिका खेल्न सक्छन् ।

३) छवि निर्माण (Image Building)

सफल आर्थिक कूटनीतिको लागि राष्ट्रको राम्रो छवि निर्माण हुनु अत्यावश्यक छ । छवि निर्माण छोटो अवधिमा र सानो प्रयासले हुने कार्य होइन । यसको लागि इमान्दार र मेहनती जनता, विश्वासिलो सरकार, नीतिगत र कानुनी निरन्तरता, पारदर्शिता र धेरै वर्षको मेहनत आवश्यक पर्छ । देशको छवि निर्माण गर्ने कार्यमा सरकार र जनता दुवैको उत्तिकै सक्रिय भूमिका हुनुपर्दछ । यसैबाट देशका उत्पादनहरूको ब्राण्डिङ हुन्छ, अन्तर्राष्ट्रिय जगतको विश्वास बढ्छ र अन्ततः राष्ट्रको आर्थिक उन्नति हुन्छ । अहिले पनि हामीहरूमाझ जापान, जर्मनीलगायतका मुलुकहरूमा निर्मित सामानहरूप्रतिको विश्वास यही छवि निर्माणको प्रतिफल हो । राम्रो छवि निर्माण भएपछि निर्यात व्यापार बढ्ने मात्र नभई पर्यटन र वैदेशिक लगानीको प्रवर्द्धनमा पनि ठुलो टेवा पुग्न जान्छ । यसबाट समग्र रूपमा आर्थिक कूटनीतिमा नै सकारात्मक प्रभाव पर्दछ ।

४) कानुनी व्यवस्था र स्रोत परिचालन (Regulatory Management and Resource Mobilization)

यसअन्तर्गत अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा गरिने कानुनी र नियमगत व्यवस्था तथा स्रोत परिचालन पर्दछन् । द्विपक्षीय, क्षेत्रीय र बहुपक्षीय व्यापार सम्झौताहरू (Trade Agreements), अन्य बहुपक्षीय आर्थिक सङ्गठन तथा सन्धि सम्झौताहरूको सदस्यता, विश्व व्यापार सङ्गठन र अन्तर्राष्ट्रिय मुद्राकोष जस्ता बहुपक्षीय संयन्त्रहरूमा सक्रिय र प्रभावकारी भूमिका तथा विकासोन्मुख मुलुकहरूले पाउने अन्य सुविधाहरू (Preferential Treatment) पनि यसैअन्तर्गत पर्दछन् । हाम्रो सन्दर्भमा सार्क र बिमस्टेक जस्ता क्षेत्रीय र BBIN जस्ता उपक्षेत्रीय संयन्त्रहरू, विकासको लागि पुँजी (Financing for Development) र ऋण मोचन (Debt Relief) जस्ता व्यवस्थाहरू यसै शीर्षकअन्तर्गत आउँछन् । द्विपक्षीय र बहुपक्षीय स्तरमा सहमति भई कायम भएका व्यवस्थानुरूप मात्र हाम्रा जस्ता मुलुकहरूले सुविधा पाउने हुनाले यस्ता मञ्चहरूमा एकलै वा अरु राष्ट्रहरूसँग मिलेर हस्तक्षेपकारी भूमिका खेल्ने वातावरण निर्माण गरी ती प्रावधानहरूबाट फाइदा लिनु नै आर्थिक कूटनीतिको उद्देश्य हो ।

प्रा. सूर्य प्रसाद सुवेदीले आर्थिक कूटनीतिअन्तर्गत फाइदा लिनसक्ने केही अन्य क्षेत्रहरू पनि पहिचान गर्नुभएको छ (Subedi, 2021)। ती क्षेत्रहरूमा नेपालले अति कम विकसित राष्ट्रको हैसियतले प्राप्त हुने व्यापार सुविधा अझ राम्रोसँग उपभोग गर्ने, आगामी दिनहरूमा नेपाल जस्ता उच्चभूमि भएका देशहरू वैदेशिक लगानीको लागि आकर्षक हुनसक्ने (जलवायु परिवर्तन र विश्व तापमानमा हुने वृद्धिको कारणले बाढी, आँधीबेहरीको असर कम हुने भएकोले), नेपाल एक असंलग्न मुलुक भएकोले अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र अन्तर्राष्ट्रिय कानूनसम्बन्धी संस्थाहरूको क्षेत्रीय केन्द्र बन्नसक्ने सम्भावना, नेपाललाई अन्तर्राष्ट्रिय वित्तीय केन्द्रको रूपमा विकास गर्ने सम्भावना तथा पश्चिमी मुलुकहरूबाट मात्र नभै चीन र भारतबाट समेत लाभकारी कामहरू नेपालमा Outsourcing हुने सम्भावना आदि पर्दछन् ।

आधारभूमिको तयारी

हाम्रो सन्दर्भमा माथि उल्लेखित कुराहरूका अतिरिक्त आधारभूमि तयार पार्नु पनि आवश्यक छ । आर्थिक कूटनीति सञ्चालन गर्ने परराष्ट्र मन्त्रालय र बिदेशस्थित नेपाली नियोगहरू अझ पनि सशक्त र साधन स्रोत सम्पन्न हुन सकेका छैनन् । त्यसैगरी दक्ष कर्मचारीहरूको अभाव पनि अर्को खड्कने विषय हो । यी समस्याहरूको समाधानको लागि परराष्ट्र मन्त्रालय र नियोगहरूको संस्थागत सुदृढीकरण र कर्मचारीहरूको लागि सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक तालिमको व्यवस्था नगरी नहुने भएको छ ।

निजी क्षेत्र आर्थिक कूटनीतिको एक प्रमुख सहभागी, कर्ता र लाभग्राही हो । तसर्थ आर्थिक कूटनीतिको कार्यान्वयनमा पनि निजी क्षेत्रको सक्रिय सहभागिता हुनु अनिवार्य छ । सरकारी र निजी क्षेत्रको स्वतःस्फूर्त सहभागिता र सहकार्य विना आर्थिक कूटनीति सम्भव छैन । यसका साथै हामीहरूले बुझ्नुपर्ने अर्को कुरा के पनि हो भने आर्थिक कूटनीति परराष्ट्र मन्त्रालयको मात्र जिम्मेवारी होइन, परराष्ट्र

मन्त्रालयको प्रयासले मात्र आर्थिक कूटनीतिको सफल कार्यान्वयन हुन सक्दैन। नेपालमा क्षेत्रगत मन्त्रालय र अन्य निकायहरूमा परराष्ट्र मन्त्रालयसँग सहकार्य गर्ने स्वतःस्फूर्त जागरुकता अझ पनि देखिएको छैन। बरु आफ्नो निकायसँग सम्बन्धित विषयमा आफू एकलै हिँड्न रुचाउने प्रवृत्ति अझै पनि कायम छ। परराष्ट्र मन्त्रालयको नेतृत्वमा सबै सरकारी निकायहरूको प्रतिबद्ध प्रयास भए मात्र आर्थिक कूटनीतिबाट अपेक्षित परिणाम प्राप्त हुन सक्दछ। यसतर्फ सबै सरकारी निकायहरूको समझदारी अपेक्षित छ।

यसै प्रसङ्गमा एउटा कुरा जोड्नु आवश्यक छ। हामी नेपालीहरू हिनग्रन्थीबाट आवश्यकताभन्दा बढी नै प्रभावित भए जस्तो देखिन्छ। हामीहरूले द्विपक्षीय र बहुपक्षीय रूपमा आफ्नो अधिकार स्थापित गर्नुभन्दा अरुबाट दया र सहानुभूतिको अपेक्षा बढी गर्दछौं। त्यो गलत तरिका हो। आर्थिक कूटनीतिमा मात्र होइन समग्र कूटनीति मै हामीहरूले पनि झाङ्ग स्याओतोङ्गले सुझाए झैं विशेष परिस्थिति र अवस्थामा 'संयोजन' (Linkages) र 'पारस्परिकता' (Reciprocity) को नीति आवश्यकतानुसार अवलम्बन गर्नुपर्दछ। यसो भनेर सबैसँग निहँ खोज्दै हिँड्ने पटकै होइन; तर सधैँभरी अरुको अगाडि दाँत डिच्च पारेर दया खोज्दै हिँडेर राष्ट्रको आर्थिक उन्नति वा नेपालको संविधानले निर्दिष्ट गरेअनुरूप अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा राष्ट्रको छवि उज्ज्वल बनाउने उद्देश्य प्राप्त हुन सक्दैन।

निष्कर्ष

नेपालजस्तो विकासोन्मुख मुलुकको आर्थिक उन्नतिको लागि र समग्रमा राष्ट्रिय समृद्धिको लागि आर्थिक कूटनीतिको सफल सञ्चालन अपरिहार्य छ। नेपालले आर्थिक कूटनीतिको क्षेत्रमा झण्डै तीन दशकदेखि प्रयास गरिएको भए पनि आर्थिक कूटनीतिलाई राष्ट्रिय विकासको सशक्त माध्यम बनाउन अझै धेरै प्रयास गर्न बाँकी नै छ। अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग, वैदेशिक पुँजी र प्रविधि, निर्यात प्रवर्धन र आयात प्रतिस्थापन जस्ता अत्यन्त महत्त्वपूर्ण क्षेत्रहरूलाई राष्ट्रिय आवश्यकतानुसार परिचालन गर्न नसक्दासम्म हाम्रो राष्ट्रिय समृद्धिको सपना साकार हुन सक्दैन। यसको लागि परराष्ट्र मन्त्रालय र विदेशस्थित नेपाली नियोगहरूको सुदृढीकरण, हाम्रा कूटनीतिक कर्मचारीहरूलाई सैद्धान्तिक र व्यावहारिक तालिम, प्रयास साधन र स्रोतको व्यवस्था एवम् सरकारी तथा निजी क्षेत्रको घनिष्ठ सहकार्य अत्यन्त आवश्यक छ। त्यसको साथै नेपाल सरकारका सबै निकायहरूको प्रतिबद्धता, समन्वय र सहकार्य पनि सफल आर्थिक कूटनीतिको पूर्वसर्त हो। आन्तरिक रूपमा आधारहरू तयार गरी माथि सुझाइए जस्तै आर्थिक बिक्री कौशल, आर्थिक र व्यापारिक सञ्जालको निर्माण, यथेष्ट प्रचार प्रसार, छवि निर्माण र कानुनी व्यवस्थाको क्षेत्रमा गम्भीरता र प्रतिबद्धताका साथ व्यवस्थित तरिकाले लागिपरे आर्थिक कूटनीति मुलुकको सर्वाङ्गीण विकासको लागि साँच्चै नै उपयोगी माध्यम बन्न सक्नेछ।

सन्दर्भ सामग्री

- Acharya, G. C., & Adhikari, K. N. (2021). *Preparing for Nepal's graduation from the LDC category* [PRI Publication No. 022]. Policy Research Institute.
- Berridge G. R. and James A. (2003). *Dictionary of diplomacy*. (2nd Edition). Palgrave Macmillan.
- Constitution of Nepal, 2015*. Available at www.lawcommission.gov.np.
- Ministry of Foreign Affairs (2077). *Foreign policy, 2077*. Retrieved www.mofa.gov.np/foreignpolicy. Accessed on 14 September 2022.
- Okano-Heijmans M. (2011). Conceptualizing economic diplomacy: the crossroads of international relations, economics, IPE and diplomatic studies. *The Hague Journal of Diplomacy*, 6 (1-2). 17.
- Rana, K. S. (2017). Serving the Private Sector: India's Economic Diplomacy in *The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiation in International Economic Relations* (Fourth Edition) (2017). Nicholas Bayne and Stephen Woolcock (Eds). Routledge.
- Report of the Committee on Indian Foreign Service (The Report submitted by N. R. Pillai). Ministry of External Affairs-report-india-1966. Available at: <https://indianculture.gov.in/report-committee-indian-foreign-service-0>. Accessed on 12 September 2022.
- Subedi, S. P. (29 November 2021). Economic diplomacy for Nepal. *The Kathmandu Post*. Available at <https://tkpo.st/36h4ThI>. Accessed on 21 September 2022
- The Plowden Report on Representational Services Overseas*. *HL Deb 07 April 1964 vol 257 cc39-128*. <https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1964/apr/07/the-plowden-report-on-representational-1>. Accessed on 12 September 2022
- Woolcock S. and Byane, N. (2013). Economic Diplomacy . In Andrew Cooper, Jorge Haine and Ramesh Thakur. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (pp. 386-401). Oxford University Press.
- Xiaotong Zhang (2017): "Conceptualizing China's Economic Diplomacy: Conversion between Wealth and Power" in *The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiation in International Economic Relations* (Fourth Edition) (2017). Nicholas Bayne and Stephen Woolcock (Eds). Routledge.
- Yi, Lu (2004) as quoted by Zhang Xiaotong: "Conceptualizing China's Economic Diplomacy: Conversion between Wealth and Power" in *The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiation in International Economic Relations* (Fourth Edition) (2017). Nicholas Bayne and Stephen Woolcock (Eds).

Zhao Kejin (2011). The Rise of Economic Diplomacy: Substances, Institutions and Trends (quoted by Zhang Xiaotong: "Conceptualizing China's Economic Diplomacy: Conversion between Wealth and Power" in *The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiation in International Economic Relations* (Fourth Edition) (2017). Nicholas Bayne and Stephen Woolcock (Eds). Routledge.

प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम

डा. लोकनाथ भुसाल*

लेखसार

मुलुकमा व्याप्त निरपेक्ष गरिबी घटाउने, बेरोजगारी कम गर्ने, वित्तीय दिगोपन कायम हुने गरी सामाजिक संरक्षणको दायरा विस्तार गर्ने र स्थानीयस्तरमा ससाना सार्वजनिक भौतिक पूर्वाधारलाई स्थानीय जनताकै सहभागितामा व्यवस्थित गर्ने उद्देश्यले सङ्घीय सरकारको कार्यक्रमको रूपमा एकै पटक ७५३ ओटै स्थानीय तहमा लागु गर्ने गरी प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रमको सुरुवात आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा गरिएको थियो। नेपालको संविधानको धारा ३३ मा उल्लिखित रोजगारीको हकको कार्यान्वयनको लागि समेत यसको कार्यान्वयन गर्नुपरेको हो। यस लेखमा यस कार्यक्रमका सबल र दुर्बल पक्षहरूका साथै अवसर र चुनौतीहरूको विश्लेषण गरिएको छ। विगत चार वर्षमा यस कार्यक्रमले हासिल गरेका उपलब्धि सन्तोषजनक भएतापनि यसका दुर्बल पक्षलाई सबल पक्षमा र चुनौतीलाई अवसरमा रूपान्तरण गर्ने गरी कार्यक्रमका विविध पक्षमा निरन्तर सुधार गरी यसलाई थप प्रभावकारी बनाउनु जरूरी देखिन्छ।

शब्दकुञ्जी: रोजगार कार्यक्रम, रोजगारीको हक, सामाजिक संरक्षण, गरिबी, न्यूनतम रोजगारी

१. परिचय

१.१ ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

गरिबी, बेरोजगारी र सामाजिक संरक्षणमा रहेका समस्यालाई सम्बोधन गर्न ल्याइएको प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम कार्यान्वयन भएको चार वर्ष पुगेको छ। सुरुवातदेखि नै यसको आलोचना र प्रशंसा भयो। कसैले यसलाई राजनीतिक रूपले महत्वाकाङ्क्षी र आर्थिक रूपमा अनुत्पादनशील कार्यक्रम भनी टिप्पणी गरे भने कसैले संविधानप्रदत्त रोजगारीको हक कार्यान्वयनका लागि ल्याउनैपर्ने कार्यक्रमको

* कार्यक्रम निर्देशक, राष्ट्रिय योजना आयोग

इमेल: bhusalln75@gmail.com

रूपमा चित्रित गरी यसको मुलुकका गरिब, बेरोजगार र निमुखा नागरिकलाई राहत प्रदान गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका रहने उल्लेख गरे।

गरिबी र बेरोजगारीको अवस्थामा अपेक्षित सुधार ल्याउन सरकारले सामाजिक संरक्षणका विभिन्न नीति तथा कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गरेको छ। सामाजिक संरक्षणका मात्र ८७ ओटा कार्यक्रमहरू विभिन्न निकायमार्फत छरिएर रहेका छन्। समन्वय र सहकार्य नहुँदा कतिपय यस्ता कार्यक्रमहरू दोहोरिएको पनि पाइन्छ। यसमा पनि योगदान नगरी नगद लगायतका सुविधा पाउने कार्यक्रमहरूको प्रधानता छ। यिनीहरूको प्रभावकारिता र वित्तीय दिगोपन कसरी सुनिश्चित गर्ने भन्ने विषय पनि उठ्ने गरेको छ।

सामाजिक संरक्षणको जीवनचक्र उपागमले व्यक्तिको जीवनका सबै चरणमा सामाजिक संरक्षण चाहिने स्पष्ट गरेको छ (भुसाल, २०७७)। समाजवादी अर्थतन्त्र र समावेशी समाज व्यवस्था स्थापनाको लागि त यस्ता कार्यक्रमहरू अपरिहार्य नै हुन्छन्। सबै राजनीतिक दलका विचारधाराका मिलनबिन्दु यस्तै कार्यक्रम हुन् जसको जनतासम्मै पुग्ने ताकत हुन्छ। जनताले थाहा पाउने र लाभ पाउने समाजवाद यिनै सामाजिक संरक्षणका कार्यक्रम हुन्। बालक, जवान र वृद्ध सबैको जीवनमा जोखिमहरू आउँछन्। धनीलाई पनि सडक पछि र गरिबीमा धकेल्न सक्छ। काम गर्न सक्ने उमेरको व्यक्तिले सिप हासिल गर्न र रोजगारी नपाउन सक्छ। यी र यस्तै व्यक्तिको बलबुताभन्दा बाहिरको परिस्थितिमा राज्यको सङ्गठित सहयोग चाहिन्छ। यस्तो सहयोगलाई सामाजिक संरक्षण भनिन्छ। यसले सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने अवसर प्रदान गर्दछ, गरिबीको रेखामुनि झर्नबाट बचाउँछ र समावेशी आर्थिक विकासको नीतिलाई मूर्त रूप प्रदान गर्दछ। नागरिकलाई गरिबीमा पर्न नदिनु पनि गरिबी निवारण नै हो।

नेपालको संविधानले रोजगारीको हक प्रत्याभूत गरेकोले यसलाई कार्यान्वयन गर्ने राष्ट्रिय रोजगार कार्यक्रमको रूपमा प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम कार्यान्वयन गरिएको हो। यो नागरिकको सामाजिक-आर्थिक अधिकारअन्तर्गत पर्दछ। यसको अर्थ रोजगारी प्रदान गर्न नसक्दा नागरिकको मौलिक हक छिनिन्छ। यही मौलिक हकको कार्यान्वयनको लागि रोजगारीको हकसम्बन्धी ऐन, २०७५ र रोजगारीको हकसम्बन्धी नियमावली, २०७५ पनि ल्याइयो। यही कानुनी व्यवस्थामार्फत रोजगारीको हकलाई बेरोजगार व्यक्तिले एक आर्थिक वर्षमा न्यूनतम १०० दिन बराबरको रोजगारी पाउने गरी परिभाषित गरियो। बजार व्यवस्थाबाट रोजगारी पाउन नसक्नेलाई मात्र यस्तो रोजगारीमा पहुँच सुनिश्चित गरियो। बेरोजगार भएको स्वघोषणा गरी न्यूनतम रोजगारीका लागि आवेदन दिनुपर्ने कानुनी व्यवस्था गरियो। भारत लगायतका देशमा प्रचलित केही असल अभ्यासलाई पनि आत्मसात् गरेर न्यूनतम १०० दिनको सार्वजनिक विकास निर्माणका काममा रोजगारी प्रदान गर्न मौलिक स्वरूपको राष्ट्रिय रोजगार कार्यक्रमको रूपमा प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रमको जन्म भयो। कार्यक्रम कार्यान्वयनलाई सहजीकरण गर्न श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालयमा सहसचिवको नेतृत्वमा अलगगै प्रशासनिक संरचना तयार गरियो।

७५३ ओटै स्थानीय तहमा रोजगार सेवा केन्द्रको स्थापना, रोजगार संयोजकको निष्पक्ष छनौट र नियुक्ति, कार्यक्रम सञ्चालन निर्देशिका तर्जुमा, कामका लागि पारिश्रमिकसम्बन्धी कार्यविधिको तर्जुमा, कार्यक्रमको बारेमा अभिमुखीकरण तालिम सञ्चालन, प्रतिवेदनलाई व्यवस्थित गर्न रोजगार व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको स्थापना लगायतका महत्त्वपूर्ण पूर्वाधारहरू तयार गरी पहिलो आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा नै करिब २ लाख सूचीकृत बेरोजगारहरूलाई औसतमा १३ दिन बराबरको न्यूनतम रोजगारी प्रदान गरिएको थियो। त्यसयता आर्थिक वर्षमा पनि कोभिड-१९ का बाबजुद पनि कार्यक्रमको उपलब्धि सन्तोषजनक रहेको र थप सुधारसहित स्थानीय तहको अपनत्व र स्वामित्व सुनिश्चित गरेर कार्यक्रमलाई निरन्तरता दिन उपयुक्त हुने निष्कर्ष राष्ट्रिय योजना आयोगले गरेको कार्यक्रमको मध्यावधि मूल्याङ्कनको रहेको छ (आयोग, २०७८) ।

स्थानीय जनप्रतिनिधिहरू र लाभान्वित समुदायले पनि यो कार्यक्रम मूलतः प्रभावकारी रहेको बताएका छन्। तर पनि केही तप्काबाट यस कार्यक्रमलाई वितरणमुखी, लोकप्रिय र राजनीतिक कार्यक्रमको रूपमा चित्रित गरी यसको औचित्यमाथि नै निरन्तर रूपमा प्रश्न समेत उठाउने गरिएको छ। यसै पृष्ठभूमिमा यस लेखमा प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रमका सबल तथा दुर्बल पक्ष र अवसर तथा चुनौतीको बारेमा विश्लेषणात्मक चर्चा गरिएको छ। विश्लेषणका लागि सरकारी तथा अन्य निकायहरूबाट प्रकाशित परिमाणात्मक र गुणात्मक सूचना, जानकारी, समाचार, तथ्याङ्क र लेखकको कार्यक्रमको तर्जुमा र कार्यान्वयनमा रहेको आफ्नै संलग्नताबाट प्राप्त अनुभवहरूको उपयोग गरिएको छ।

१.२ अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव

सार्वजनिक काम (Public Works) मार्फत न्यूनतम रोजगारी प्रदान गर्ने कार्यक्रमहरूको उपादेयताका बारेमा गरिएका अध्ययनहरूको नतिजा मिश्रित रहेको छ। भारत सरकारले यस्तै प्रकृतिको महात्मा गान्धी राष्ट्रिय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम गरिब, विपन्न र बेरोजगार घरपरिवारलाई लक्षित गरी सन् २००५ देखि सञ्चालन गरिरहेको छ। लाभान्वित समुदायको जीवनयापनलाई सुरक्षित बनाउन यस कार्यक्रमको सकारात्मक प्रभाव रहेको पाइन्छ (Das, 2016)। अमेरिकामा पनि सार्वजनिक रोजगार कार्यक्रमको स्वरूप बदलिँदै गएको (Rose, 1995) भए तापनि सकारात्मक योगदान रहेको अनुसन्धानले देखाएका छन् (Heinrich, C.J., et al, 2013)। रोमानियामा सार्वजनिक कामले सहभागीहरूलाई आय आर्जनमा मद्दत गरेको भए तापनि उनीहरूको अन्य रोजगारी खोज्ने काममा बाधा गरेको मूल्याङ्कन अध्ययनले देखाएको छ (Rodríguez-Planas and Jacob, 2010)। विकासोन्मुख देशहरूमा सार्वजनिक कामको प्रभावको बारेमा गरिएको अर्को अध्ययनले यस्तो कामको सफलताको लागि कार्यक्रमअन्तर्गत निर्माण हुने भौतिक पूर्वाधारको आर्थिक वृद्धिमा योगदान रहनु पर्ने देखाएको छ (Gehrke and Hartwig, 2018)। देश विशेषको समग्र परिवेश, कार्यक्रमको मोडालिटी, लक्षित समुदाय लगायतका धेरै तत्वहरूले

कार्यक्रमको सफलता निर्धारण गर्ने भएकोले यहाँ उल्लिखित अध्ययनका निष्कर्षहरू नेपालमा सहजै तुलनायोग्य वा सामान्यीकरण गर्न नहुन सक्ने हुन्छन्।

२. कार्यक्रमको विश्लेषण

२.१ कार्यक्रमका सबल पक्षहरू

सकारात्मक कोणबाट हेर्दा प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रमका थुप्रै सबल पक्षहरू रहेका छन्। संविधानको धारा १३ मा उल्लिखित रोजगारीको हकलाई यसले कार्यान्वयन गरेको छ। कुनै पनि बेरोजगार नागरिकले आफ्नो स्थानीय तहमा १०० दिनको न्यूनतम रोजगारीका लागि आवेदन दिन र सोबमोजिमको रोजगारी पाउन सक्ने अवस्था यसै कार्यक्रमले सिर्जना गरेको छ। यो देशव्यापी कार्यक्रम भएकोले यसलाई स्थानीय तहमा सूचीकृत बेरोजगार व्यक्तिलाई केन्द्रमा राखेर अन्य सरकारी र अन्य निकायहरूबाट सञ्चालित कार्यक्रमहरूसँग पनि जोड्न सकिन्छ। जस्तो निर्माण व्यवसायी र उद्योगीहरूले विदेशबाट कामदार ल्याउनुभन्दा स्थानीय रोजगार सेवा केन्द्रमा सूचीकृत भएका बेरोजगार व्यक्तिहरूमध्येबाट छानी रोजी कामदार भर्ना गर्न सक्नेछन्।

सङ्घीयताका विज्ञहरूले पनि जनताको घरदैलोमा पुग्ने एक दुई ओटा कार्यक्रमहरू सङ्घीय सरकारबाट कार्यान्वयन हुनु राष्ट्रियताको हिसाबले पनि उपयुक्त हुने तथ्यलाई उजागर गरेका छन्। यसले प्रत्येक वर्ष लाखौं नागरिकलाई एकसाथ स्थानीय भौतिक विकास निर्माणका काममा जोड्छ। सरकार गरिब र बेरोजगारको साथमा छ भन्ने ठोस अनुभूति दिन्छ। नागरिकहरूले पनि यस कार्यक्रममार्फत आफ्नो स्थानीय तहको विकास निर्माणमा योगदान गर्न पाएका छन्। आफ्नो ठाउँ आफैले बनाउनु पर्दछ भन्ने सन्देश प्रवाह गरेको छ। परम्परागत रूपमा नेपालमा प्रचलित श्रमदानको पनि यसले झल्को दिएको छ।

यसको लागि आवश्यक सबै कानुनी, कार्यक्रमिक र प्राविधिक पूर्वाधारहरू तयार छन्। रोजगारीको हकसम्बन्धी ऐन तथा नियमावली र कार्यक्रम सञ्चालन निर्देशिका जारी गरी विगत चार वर्षमा कार्यान्वयनमा सामना गरिएका समस्याहरूलाई सल्ट्याउने गरी आवश्यक परिमार्जन र संशोधन समेत भएको छ। कार्यक्रममार्फत प्रदान गरिएको रोजगारीको ताजा विवरण प्रदान गर्ने गरी रोजगार व्यवस्थापन सूचना प्रणाली स्थापना भएको छ। यसै प्रणालीमार्फत यस कार्यक्रमले विगत चार वर्षमा हासिल गरिएका उपलब्धिहरूलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरिएको छ:

तालिका १: न्यूनतम रोजगारीको उपलब्धिस्थितिको विवरण

आर्थिक वर्ष	स्थानीय तहको सङ्ख्या	सहभागी स्थानीय तहको सङ्ख्या	आयोजना सङ्ख्या	रोजगारीमा संलग्न व्यक्तिको सङ्ख्या	कूल रोजगारी दिन	औसत दिन
२०७५/७६	७५३	६४६	७,४६०	१,८८,३५३	२३,४९,८९०	१३

आर्थिक वर्ष	स्थानीय तहको सङ्ख्या	सहभागी स्थानीय तहको सङ्ख्या	आयोजना सङ्ख्या	रोजगारीमा संलग्न व्यक्तिको सङ्ख्या	कूल रोजगारी दिन	औसत दिन
२०७६/७७	७५३	५४९	४,५६०	९९,४८६	१६,३९,८३४	१६
२०७७/७८	७५३	७०८	१६,११४	१,८०,४८०	१३,८०४,६२८	७६
२०७८/७९*	७५३	७०६	१८,५६९	१,४७,४३३	१,६६,४९,०९८	७९

स्रोत: प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम, श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय
*२०७९ भदौ ४ सम्मको मात्र विवरण समावेश गरिएको

तालिका १ बाट प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रमबाट उल्लेखनीय उपलब्धिहरू हासिल भएको र यस्तो उपलब्धि बढ्दै गएको स्पष्ट हुन्छ। कोभिड-१९ को कारणले आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा गर्नु परेको बन्दाबन्दीका कारण बाहेक कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने स्थानीय तहको सङ्ख्या र सञ्चालित आयोजनाको सङ्ख्या पनि बढ्दै गएको देखिन्छ। रोजगारी पाउने सूचीकृत बेरोजगार व्यक्तिको सङ्ख्यामा विगत चार वर्षमा उतारचढाव भएको भए तापनि कुल रोजगार दिन र औसत रोजगारको दिन पनि बढ्दै गएको छ। ४७ ओटा स्थानीय तहले कार्यक्रममा सहभागिता नजनाएको भए तापनि आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा औसत रोजगारी ७९ दिन पुग्नुले यस कार्यक्रमले लाभान्वित घरपरिवारलाई सार्थक सहयोग पुऱ्याएको स्पष्ट हुन्छ। कर्णाली प्रदेशमा यस्तो औसत दिन ८४ दिन पुगेको छ। ७९ दिनमा काम गरेर हुने न्यूनतम आयआर्जन रु. ४५,५८३/- हुन्छ। यो रकमले गरिब परिवारको जीवनयापनमा उल्लेखनीय योगदान गरेको लाभान्वित व्यक्तिहरूले बताएका छन्।

यस कार्यक्रमले श्रम योगदान गर्ने गरी सामाजिक संरक्षणको दायरा विस्तार गरेको छ। पन्ध्रौँ योजनाले सामाजिक संरक्षणको दायरा विस्तार गरी १७ प्रतिशत जनसङ्ख्याबाट ६० प्रतिशत पुऱ्याउने लक्ष्य किटान (राष्ट्रिय योजना आयोग, २०७६) गरेको सन्दर्भमा यस कार्यक्रमले गरेको योगदानलाई उल्लेखनीय मान्न सकिन्छ। अघिल्लो आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा मात्र करिब १ लाख ४८ हजार सूचीकृत बेरोजगार व्यक्तिहरूले सरदर ७९ दिनको न्यूनतम रोजगारी करिब रु. १८,५००/- भौतिक विकास निर्माणका कार्यमार्फत प्राप्त गरेका छन्। यसबाट एकातिर स्थानीय तहमा भौतिक पूर्वाधार सेवाको विस्तार भएको छ भने अर्कोतिर लाखौँ व्यक्तिहरूले काम पाउँदा मुलुकबाट गरिबी र बेरोजगारी घटाउन योगदान गरेको छ। विगत चार वर्षमा यस कार्यक्रमको लागि विनियोजित रकम खर्च हुन नसके तापनि यसमार्फत गरिएको लगानीलाई आन्तरिक रोजगारी सिर्जनामा गरिएको महत्त्वपूर्ण लगानीका रूपमा लिन सकिन्छ (Bhusal, 2079)। महिलाको हातमा पैसा पुग्ने हुँदा महिला सशक्तिकरणमा योगदान पुग्नुको साथै समूहमा काम गर्दा कामको सम्मान गर्ने संस्कृतिको विकास गर्न पनि कार्यक्रमले उल्लेख्य योगदान गरेको छ।

२.२ कार्यक्रमका दुर्बल पक्षहरू

यति ठुलो कार्यक्रमको विगत चार वर्षको कार्यान्वयनबाट केही दुर्बल पक्षहरू पनि देखिएका छन्। चार वर्ष सञ्चालन भईसके तापनि यो कार्यक्रमको बारेमा सङ्घीय र स्थानीय तह दुवैको बुझाइमा स्पष्टता छैन। जब आर्थिक वर्ष २०७५/७६ को वार्षिक बजेटबाट यो कार्यक्रम घोषणा गरियो, कार्यक्रमको बारेमा न त स्थानीय तहसम्म अन्तरक्रिया गरियो न त कार्यक्रमको विस्तृत कार्यक्रम प्रतिवेदन नै तयार गरियो। यसले गर्दा सरोकारवालाहरूको बुझाइमा एकरूपता कायम गर्न सकिएन। कार्यक्रमको घोषणापछि स्थानीय तहका प्रतिनिधि र कर्मचारीलाई अभिमुखीकरण त प्रदान गरियो तर त्यो हतारमा र कर्मकाण्डी पाराले गरियो। यसले गर्दा कतै कतै बजेटको दुरुपयोग पनि भएको बताइएको छ भने समग्रमा विनियोजित बजेट खर्च गर्न नसकी लक्ष्य पनि हासिल गर्न नसकिएको टिप्पणी गरिएको छ। कतिपय स्थानीय तहले यो कार्यक्रममा अहिलेसम्म सहभागी नै नहुनु र कतिपयले यसलाई नबुझेर यथोचित प्राथमिकता प्रदान गर्न नसक्नु यस कार्यक्रमका स्पष्ट देखिएको दुर्बल पक्षहरू हुन्।

कतिपय विज्ञहरूले पनि यही कार्यक्रममार्फत नेपालको बेरोजगारीको सबै समस्या निर्मूल हुनुपर्ने दलील पेस गर्ने गरेका छन्। रोजगारी सिर्जना बहुआयामिक विषय हो। सबै सरकारी निकायहरूले जिम्मेवारीपूर्वक काम गरेमा अर्थतन्त्रका धेरै क्षेत्रमा रोजगारी सिर्जना हुनसक्छ। प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रमले त अन्यत्र रोजगारी पाउन नसक्ने र शारीरिक काम गर्न तयार भई स्थानीय तहमा सूचीकृत भएका बेरोजगार व्यक्तिहरूलाई मात्र ३६५ दिनको एक वर्षमा बढीमा सय दिनसम्मको काम न्यूनतम ज्यालामा दिने हो। यो रोजगारीको अन्तिम विकल्प मात्र हो; सक्षमलाई अन्य रोजगारीका अवसर अन्य निकायहरूले सिर्जना गरेकै छन्। कसैले त यसलाई “डेढ महिना रोजगारी दिएर श्रम गर्ने जनशक्तिलाई अल्झाउने काम गरेको” भनी टिप्पणी नै गरेका छन्। यति कुरा केही विज्ञहरू, राजनीतिज्ञ र कर्मचारीले समेत अहिलेसम्म पनि नबुझेको अवस्था रहनु पनि कार्यक्रमको कमजोर पक्ष हो।

के स्पष्ट हुनु जरूरी छ भने श्रम बजारको अन्य रोजगारीलाई प्रधानमन्त्री रोजगारमार्फत सिर्जना हुने रोजगारीले बिथोल्नु (डिस्टोर्ट गर्नु) हुँदैन। निजी क्षेत्रमा उच्च ज्यालामा काम गर्न पाउनेहरू यस्तो रोजगारीमा आउनु पनि हुँदैन। ज्याला पनि निजी क्षेत्रकोभन्दा कम नै हुनु पर्दछ। यसले वर्षभरि काम पनि दिनु हुँदैन किनकि यसले गर्दा अन्य उत्पादनको काममा प्रतिकूल असर पर्नु हुँदैन। खेतीपाती, पशुपालन, घरधन्दा यथावत् सञ्चालन हुनु पर्दछ। त्यसैले पुष, माघ महिना (कृषिको लागि लिन सिजन) मा मात्र यस्तो काम सञ्चालन गर्ने गरी कार्यविधि तर्जुमा गरिएको छ। कार्यक्रमको आधारभूत स्वरूप यस्तो रहेको सन्दर्भमा पनि ज्याला बढाउन दबाव पर्नु, अधिकांश स्थानीय तहमा खेतीपातीको समयमा यो कार्यक्रम सञ्चालन हुनु, बेरोजगार व्यक्तिहरूले निजी क्षेत्रमा काम नगरेर यस कार्यक्रमको फितलो कार्यान्वयनबाट लाभ लिन यस कार्यक्रमप्रति आकर्षित हुनु तर यस्तो प्रवृत्तिलाई रोक्न स्थानीय

जनप्रतिनिधिहरूले नसक्नु यस कार्यक्रमका अन्य दुर्बल पक्षहरू हुन्। लिन सिजनमा कार्यक्रम सञ्चालन नगर्दा पनि विनियोजित बजेट खर्च नभएको अवस्था छ।

चार वर्षदिखि कार्यान्वयनमा आए पनि केही स्थानीय तहहरूले प्रधानमन्त्री रोजगारको स्वामित्व लिएका छैनन्। “सारा संसार हरिको, म पनि हरिको” भन्ने खालको ठुलो सोचाइ हुनुपर्नेमा सङ्घको कार्यक्रम हो भन्ने निम्छुरो सोचाइ कतिपय स्थानीय तहमा छ। कतिपय जनप्रतिनिधिले राजनीतिक विचारधाराका आधारमा पनि कार्यक्रमलाई हेर्दा पनि स्वामित्व र अपनत्वको समस्या देखिएको छ। यसले गर्दा कतिपय स्थानीय तहमा रोजगार सेवा केन्द्रको सञ्चालनमा नै समस्या छ जसले गर्दा रोजगार आयोजनाको व्यवस्थापन पनि कमजोर देखिन्छ। पहिलो दुई वर्षमा त सङ्घ वा स्थानीय कुन तहले आयोजनाको छनौट गर्ने भन्ने स्पष्टता हुन नसकेर पनि कार्यक्रम कार्यान्वयनमा समस्या देखियो। यस्ता सामान्य विषयहरू पनि स्पष्ट गर्न नसक्नु यो कार्यक्रमको कमजोर पक्षको रूपमा लिन सकिन्छ।

कतिपय स्थानीय तहमा वास्तविक बेरोजगारले काम नपाएको गुनासो पनि सुन्ने गरिएको छ। कामदारको छनौटमा राजनीतिकरण हुने गरेको बताइन्छ। वास्तविक पाउनु पर्नेले नपाउने र नपाउनु पर्नेले पाउने (Inclusion and Exclusion Error) यस्तो प्रवृत्ति गलत हो। यसले कार्यक्रमको वैधता र विश्वनीयता गुमाउन सक्छ। सबै सूचीकृत बेरोजगारलाई रोजगारी प्रदान गर्न पनि सकिएको छैन। कतै निर्वाचन लगायतका कारणले विनियोजित रकम खर्च गर्न नसकी कार्यक्रम निष्प्रभावी रहेको अवस्था छ।

प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम केही स्थानीय तहमा निष्प्रभावी हुनुमा यो कार्यक्रम नागरिकको लागि आवश्यक नभएको वा सङ्घीय सरकारको कमजोरीले नभई स्थानीय तहको अपनत्वको कमीको कारणले हो। कम ज्याला (५७७ रुपैयाँ) मा काम गर्न नआउनुको अर्थ त्यस स्थानीय तहमा रोजगारीका अन्य अवसर रहेको स्पष्ट हुन्छ। तर सूचीकृत भई काम गर्न चाहेर पनि काम नपाउने तर विनियोजित बजेट खर्च नहुने अवस्थालाई कार्यक्रमको कमजोरीकै रूपमा स्वीकार गर्नुपर्ने देखिन्छ। अघिल्लो आर्थिक वर्षमा देशभर सूचीकृत भएका करिब सात लाख बेरोजगार व्यक्तिहरूमध्ये करिब एक लाख पचास हजार जनाले मात्र रोजगारी प्राप्त गरेकोले कार्यक्रमले अझै अपेक्षित नतिजा हासिल गर्न नसकेको देखिन्छ। यसबाट रोजगारीको हक सुनिश्चित गर्न नसकिएको पनि स्पष्ट हुन्छ।

२.३ कार्यक्रमका अवसरहरू

यस कार्यक्रमले अवसरका कैयौं ढोकाहरू पनि खोलेको छ। श्रम बजारमा हस्तक्षेपमार्फत सामाजिक संरक्षण प्रदान गर्ने कार्यमा यसले महत्त्वपूर्ण योगदान गरेको छ। घरमा फुर्सदको समयमा काम गर्ने अवसर दिएर अर्धबेरोजगारलाई थप उत्पादनशील बनाएको छ। कामबाट प्राप्त भएको पारिश्रमिकबाट कतिले ससाना नयाँ नयाँ उद्यमहरू थालेका छन्। यसबाट उनीहरू निरपेक्ष गरिबीको रेखा माथि आएको (Graduate from Absolute Poverty) पनि अनुमान गर्न सकिन्छ।

प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रमले लाभान्वितहरूको आय विविधीकरण गर्न पनि अवसर दिएको छ। कृषि, पशुपालनबाट आयआर्जन गरी परिवार चलाउने घरपरिवारले आम्दानीको अर्को श्रोत फेला पारेका छन्। यसबाट उनीहरूको जीवनयापनका जोखिमहरू (Livelihood Vulnerabilities) घटाएर मिटर ब्याजी रहेको देशमा चर्को ब्याजको ऋणबाट धेरै घरपरिवारलाई राहत मिलेको छ। यसबाट ग्रामीण क्षेत्रमा पनि न्यूनतम रोजगारबाट प्राप्त हुने नगदबाट विपन्न परिवारलाई जीवनयापन गर्न सहज भएको छ। बसाइसराइ गर्नुपर्ने र घर चलाउनको लागि वैदेशिक रोजगारीमा जानैपर्ने दबाब पनि कम भएको छ। नगद प्रवाहले ग्रामीण अर्थतन्त्र चलायमान समेत भएको छ।

स्थानीय भौतिक पूर्वाधारको निर्माण तथा मर्मतसम्भार भई सरकारी लगानीको संरक्षण र उपयोग भएको छ। सार्वजनिक पुँजी निर्माण भएको छ। ससाना बाटाहरू बनेर आवगमनमा सहज भएको छ, कुलो नहर बन्ने र मर्मत हुँदा सिँचाइ सुविधाको विस्तार भई कृषि उत्पादन बढाउन पनि मद्दत मिलेको छ। कतिपय ठाँउमा फोहर जग्गालाई पर्यटकीय स्थल बनाइएको यसबाट उनीहरू स्वरोजगार बन्ने र गरिबी तथा बेरोजगारीबाट मुक्त हुने अवसर मिलेको छ। बेरोजगारको सूची सबै स्थानीय तहमा उपलब्ध रहेकोले निजी क्षेत्रले पनि यसबाट सहज तवरले कामदार पाउने अवसर मिलेको छ।

केही स्थलगत रिपोर्टहरूले दलित, गरिब र विपन्नहरूको लागि त यो कार्यक्रमले कोभिड-१९ को समयमा राहतकै काम गरेको पनि उल्लेख गरेका छन्। यसले कतिपय परिवारको चुलो बलेको छ, घर चलेको छ, बच्चाबच्चीको पढाइ खर्च जुटेको छ। जग्गाको आम्दानीमा थप गरी जीवनयापनलाई सघाएको छ। सानोतिनो औषधोपचारको खर्च धान्न सकिएको छ। समान कामको लागि समान ज्यालाको नीतिलाई व्यवहारिकता प्रदान गरेको छ। महिलाहरूको परनिर्भरतामा कमी आएको छ। उनीहरूले परिवारको वित्तीय व्यवस्थापन गर्ने अवसर पाएका छन्। यसबाट परिवारको पोषण स्थितिमा सुधार हुने निश्चित छ। समग्रमा प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रमबाट मानव पुँजी निर्माणमा पनि कहीं न कहीं योगदान मिलेको देखिन्छ।

कार्यक्रममा स्वामित्व विकास गरेका स्थानीय तहमा यो कार्यक्रमबाट विकास निर्माणका उल्लेखनीय कामहरू भएका छन्। सिँचाइ कुलोको मर्मत गरी कृषि उत्पादन बढाउन मद्दत मिलेको छ। आफ्नो गाउँठाउँबाट रोजगारीका लागि बाहिर जान नसक्नेहरूले परिवारसँगै बसेर स्थानीय समुदायमै काम पाएका छन्। वैदेशिक रोजगारीको दुष्क्रबाट बाहिर निस्कने आधार मिलेको छ। केही कमीकमजोरीका बाबजुद यो कार्यक्रम प्रभावकारी रहको सल्यान, कपिलवस्तु, बारा र इलाम जिल्लाका स्थानीय तहका जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरूले बताएका छन्।

प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रमले देशव्यापी रूपमा सिर्जना गरेको छ। कतिपय स्थानीय तहमा यसले कोभिड-१९ को कारणले विदेश जान नपाएका, निजी क्षेत्रमा अन्य काम नपाएका र वैदेशिक

रोजगारीबाट फर्किएकाहरूलाई पनि काम र ज्यालाको अवसर दियो। यसबाट यो कार्यक्रमले आफूलाई महामारी र विपद्को बेलामा पनि गरिब र विपन्नलाई राहत दिने सामाजिक संरक्षणको सशक्त कार्यक्रमको रूपमा आफ्नो परिचय दिएको छ। यसले गर्दा गरिबीमा रहेका व्यक्तिहरूको मस्तिष्कमा आफ्नो स्थान पाएको छ। त्यसैले त विपन्नहरूले यस कार्यक्रमको निरन्तरताको माग गरेका छन्। सबैलाई समाज ज्याला प्रदान गरेर समानमा विद्यमान ज्यालामा रहेको विभेदलाई अन्त्य गर्न टेवा दिएको छ।

२.४ कार्यक्रमका चुनौतीहरू

विगत चार वर्षमा यस कार्यक्रमको कार्यान्वयनमा केही चुनौतीहरू पनि देखिएका छन्। यो कार्यक्रम रोजगार हो कि? सामाजिक संरक्षण हो कि? गरिबी घटाउने कार्यक्रम हो कि? भौतिक पूर्वाधार विकासको कार्यक्रम हो कि? भन्ने स्पष्टता नहुनुले स्थानीय तहमा गम्भीर चुनौती सिर्जना गरेको छ। श्रमिकको ज्याला र निर्माण सामग्रीको लागतले पनि अन्यौल थपेको छ। यस्तो अस्पष्टता र बुझाइमा एकरूपता नहुँदा कार्यान्वयनमा सहजता रहँदैन। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहसम्म कार्यक्रमको बारेमा स्पष्टता कायम गरी समन्वयात्मक रूपले अगाडि बढ्नु जरूरी देखिन्छ।

यस कार्यक्रमको लागि पनि प्रत्येक वर्ष अन्य सामाजिक सुरक्षाको कार्यक्रमको लागि जस्तै वित्तीय लागत बढ्दै गएको छ। यद्यपि यस कार्यक्रममा विनियोजित सबै रकम कुनै पनि आर्थिक वर्षमा खर्च हुन सकेको छैन। तीन अर्ब रूपैयाँबाट सुरु भएको यो कार्यक्रमको लागि अघिल्लो वर्षमा १३ अर्ब रूपैयाँसम्म विनियोजन भएको थियो। यस कार्यक्रमबाट हुने खर्चबाट निर्माण हुने भौतिक पूर्वाधार दिगो हुनु जरूरी छ भने यो कार्यक्रमले आगामी ५-१० वर्षमा सूचीकृत हुने बेरोजगारको सङ्ख्या घटाउँदै जानु पर्दछ। अर्थात् सबै गरिब र बेरोजगारलाई धनी र रोजगारयुक्त बनाएर कार्यक्रमलाई छिटोभन्दा छिटो अन्त्य गर्नु (फेज आउट) यस कार्यक्रमको प्रमुख चुनौती हो।

एकातिर हाम्रै सार्वजनिक विकास निर्माणका काममा विदेशी नागरिकले काम गरिरहेका छन् भने अर्कोतिर हामीले सबै सूचीकृत बेरोजगारलाई न्यूनतम काम दिन सकेका छैनौं। निर्माण व्यवसायी र उद्योगीहरू नाफा, कार्य संस्कृति, सिप लगायतका कारणले स्वदेशी कामदारलाई काम दिन उदासीन छन्। यस्तो अवस्थामा रोजगार सेवा केन्द्रहरूलाई प्रभावकारी बनाएर र अन्य सबै निकायहरूसँग समन्वय गरी स्वदेशी कामदारलाई स्वदेशमै रोजगारी सुनिश्चित गर्नु यो कार्यक्रमको अर्को चुनौती हो।

स्थानीय तहहरूले पनि यस कार्यक्रमलाई प्राथमिकतामा राख्नु जरूरी छ। कार्यक्रमलाई अन्य कार्यक्रमहरूसँग आवद्ध गर्नु आवश्यक छ। कार्यक्रममा स्थानीय तहको लागत साझेदारी गर्नु र कार्यक्रमप्रति पूर्ण स्वामित्व र अपनत्व सुनिश्चित गराउनु चुनौतीपूर्ण छ। कार्यक्रमलाई सफा र सफल

बनाउन कामदारको छनौटमा हुने बेइमानी, काममा हुने ठगी, परियोजनाको छनौटमा हुने दलगत राजनीति र गैरव्यवसायिक प्रवृत्ति लगायतका विकृतिको नियन्त्रण गर्ने कार्य पनि चुनौतीपूर्ण देखिन्छ।

यो कार्यक्रम सञ्चालनमा सङ्घीय र स्थानीय तहमा व्यवसायिक कर्मचारीको सुनिश्चितता गरिनु जरूरी छ। यस्तो महत्त्वपूर्ण कार्यक्रमको नेतृत्व गर्ने सङ्घीय सरकारअन्तर्गतको श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालयले वैदेशिक रोजगार व्यवस्थापनको साथै यस कार्यक्रमको लागि पनि यथोचित प्राथमिकता प्रदान गर्नु जरूरी देखिन्छ। यति ठुलो र देशव्यापी कार्यक्रमका लागि मन्त्रालयमा प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम गर्ने सहसचिव पनि व्यावसायिक र लामो समय उत्साहका साथ काम गर्ने स्वभावको हुनु आवश्यक छ। स्थानीय तहमा रहेका रोजगार सेवा केन्द्रको पनि थप सुदृढीकरण गरिनु पर्दछ। फिरन्ते र करारका कर्मचारीबाट विज्ञता चाहिने यस्ता कार्यक्रममा उच्च कार्यसम्पादनको अपेक्षा गर्न नसकिने भएकोले समग्र जनशक्ति व्यवस्थापन विद्यमान कर्मचारीतन्त्रभित्रबाट गर्ने कार्य चुनौतीपूर्ण देखिन्छ।

३. निष्कर्ष

प्रयास पूर्वतयारी नगरी घोषणा भएको भए तापनि प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम समयको माग र राज्यको आवश्यकताले सञ्चालनमा आएको हो। रोजगारीको हक कार्यान्वयन गर्नुपर्ने बाध्यता, बेरोजगारी र गरिबीको समस्या सम्बोधन गर्नुपर्ने आवश्यकता, सामाजिक सुरक्षाको एकीकृत राष्ट्रिय संरचनाले उल्लेख गरे बमोजिम योगदानमूलक सामाजिक संरक्षणको दायरा विस्तार गर्नुपर्ने वित्तीय यथार्थता र ससाना भौतिक पूर्वाधारका आयोजनाहरू स्थानीय नागरिकबाटै निर्माण र मर्मतसम्भार गर्दा हुने फाइदा समेतलाई मध्यनजर गरेर यो कार्यक्रमको तर्जुमा र कार्यान्वयन गरिएको हो। विगत चार वर्षको कार्यान्वयनबाट यसका सबल, दुर्बल, अवसर र चुनौतीका विविध पक्षहरू सार्वजनिक भएका छन्। यो कार्यक्रमलाई निरपेक्ष तवरले पनि हेरिनु हुँदैन। नेपाल सरकारका अन्य कार्यक्रम र आयोजनाको प्रगतिको सापेक्षता यसलाई हेर्नु उपयुक्त हुनेछ। अघिल्लो आर्थिक वर्षमा नेपाल सरकारको पुँजीगत खर्च नै ५७ प्रतिशत मात्र रहेको थियो। यी पक्षहरूको विश्लेषण गर्दा यो कार्यक्रमलाई आवश्यक सुधारसहित निरन्तरता दिनुको विकल्प देखिँदैन। यस कार्यक्रमका दुर्बलभन्दा सबल पक्ष बढी छन् र चुनौतीभन्दा अवसरहरू बढी छन्। त्यसैले यसका दुर्बल पक्ष र चुनौतीलाई चिरेर प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रमलाई समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली र समाजवादउन्मुख अर्थतन्त्र निर्माणको दिशामा परिचालन गर्न कन्जुस्यायी गर्नु हुँदैन। लोककल्याणकारी राज्य र समाजवादउन्मुख अर्थतन्त्र निर्माणको लागि यस कार्यक्रमको अपरिहार्यता देखिन्छ। यस कार्यक्रमको थप प्रभावकारिता र समग्र सफलताका लागि व्यवसायिक नेतृत्व, न्यूनतम रोजगारीका साथै अन्य रोजगार सेवाको विस्तार, सार्थक अन्तरसरकारी समन्वय, लागत सहभागिता र स्वामित्व, आयोजनाको गुणस्तर सुनिश्चितता, सरकारद्वारा सञ्चालित अन्य कार्यक्रमहरूसँग आवद्धता र लाभान्वितहरूको कामप्रतिको निष्ठा र समर्पण पूर्वसर्त हुन्।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, २०७२ । कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२) ।
- प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम (२०७५) । प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम सञ्चालन निर्देशिका, २०७५ ।
श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय ।
- भुसाल, लोकनाथ (२०७७) । सामाजिक संरक्षण: दायरा विस्तार तथा दिगोपना । *ग्यान जर्नल*, १, ३०-४२ ।
- राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७६) । *पन्द्रौँ योजना (आर्थिक वर्ष २०७६/७७-२०८०/८१)* । नेपाल सरकार ।
- राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७८) । प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रमको आन्तरिक मूल्याङ्कन प्रतिवदेन । नेपाल सरकार ।
- रोजगारीको हकसम्बन्धी ऐन, २०७५ । कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७५) ।
- रोजगारीको हकसम्बन्धी नियमावली, २०७५ । कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७५) ।
- Bhusal, Lok N. (2011). *Poverty underestimation and relative strength of social security and economic globalisation in poverty reduction: perceptions survey evidence from Nepal and cross-section analysis from 119 developing countries*. [An Unpublished PhD Dissertation, Oxford Brookes University]. Oxford.
- Bhusal, Lok N. (2012) Poverty estimates and the welfare states: the case of Nepal. *Contemporary South Asia*, 1(20), 45-59.
- Bhusal, Lok N. (2019). Funding domestic employment creation for national prosperity. *The Nepalese Journal of Public Finance Management (Rajaswa)*, 43(1), 271-276.
- Cahuc, P., Carcillo, S., Zylberberg, A. and McCuaig, W. (2013) *Labor Economics*. MIT Press.
- CBS (2008). *National Labour Force Survey Report*. Central Bureau of Statistics.
- Das, Saswati (2016) Impact of MGNREGA on the livelihood security of rural poor in India: a study using national sample survey data. *Oxford Development Studies*, 44(4), 420-440.
- Gehrke, E. and Hartwig, R. (2018). Productive effects of public works programs: What do we know? What should we know? *World Development*, 107, 111-124.

भुसाल, लोकनाथ, २०७९

Heinrich, C.J., Mueser, P.R., Troske, K.R. (2013). Do Public Employment and Training Programs Work?. *IZA J. Labor Economics*, 2, 6-12.

Ministry of Finance (2022) *Economic Survey 2021-22*. Government of Nepal.

Rodríguez-Planas, N., Jacob, B. (2010). Evaluating active labor market programs in Romania. *Empir Econ* 38, 65–84.

Rose, Nancy E. (1995) *Workfare or Fair Work: Women, Welfare, and Government Work Programs*. Rutgers University Press.

नेपालको मानव संशाधन विकास र व्यवस्थापनमा शिक्षाको भूमिका

डा. हरिप्रसाद लम्साल*

लेखसार

शिक्षाको अर्थ व्यापक छ, व्यक्ति, समाज र मुलुक विकासमा यसको भूमिका आफैमा विशाल छ । शिक्षा आफैमा सामाजिकीकरणको औजार पनि हो । शिक्षाले व्यक्तिलाई ज्ञान र सिपले सुसज्जित गर्नुका साथै परिवर्तनका लागि पनि तयार बनाउँछ । व्यक्तिले जीवन जिउनका लागि आवश्यक ज्ञान, सिप, अनुभव, कला आदि शिक्षाकै कारण सिक्दछ, हासिल गर्दछ । शिक्षाले वैयक्तिक लाभका साथमा सामाजिक लाभ पनि सिर्जना गरिरहेको हुन्छ । यसरी शिक्षाले मानव संशाधन विकास गरिरहेको हुन्छ । मानव पुँजी निर्माण गरिरहेको हुन्छ ।

शिक्षा मानव संशाधन विकासको आधार हो । मानव संशाधन व्यवस्थापन पनि शिक्षाबाट अछुतो रहन सक्दैन । यी सबै काममा शिक्षाले प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष दुवै ढङ्गबाट आफ्नो भूमिका निर्वाह गरिरहेको हुन्छ । शिक्षाले यी भूमिका निर्वाह गरिरहँदा आफै पनि समायोजित र परिवर्तित भइरहेको हुन्छ । यसको अर्थ मानव संशाधन विकास र निर्माणको क्रममा शिक्षा आफैले पनि परिवर्तन महसुस गरिरहेको हुन्छ । शिक्षा र मानव संशाधन निरपेक्ष सम्बन्धमा होइन कि सापेक्षित र समयानुकूल एवम् सान्दर्भिक रूपमा एकअर्कामा जोडिइरहेका हुन्छन् ।

शब्दकुञ्जी: मानव संशाधन, मानवीय क्षमता, सिप विकास, सार्वजनिक प्रशासन, सार्वजनिक सेवा

विषयप्रवेश

मानिस स्वयंको दिमागको क्षमता के कति छ होला? क्लिनिकल न्यूरोलोजिस्टहरू यसमा निरन्तर लागि रहेका भए तापनि अझ यकिन गर्न सकेका छैनन् । यसमा अनुमान मात्र गर्न पनि सहज छैन,

*सहसचिव, शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय

इमेल: lamsalhl@hotmail.com

किनकि यसको क्षमता अथाह छ । सिर्जना, आविष्कार, अनुमान यी सबै मानिसको दिमागबाट सम्भव भएका हुन् । मानिसकै सोचबाट कम्प्युटर बनायो, प्रविधिको विकास गन्यो, अझ भनौ वैज्ञानिक आविष्कार गरिरहेको छ । मानिसले सिर्जना गरेका मेसिन तथा उपकरणले मानिसको दिमागको तुलनामा धेरै छिटो गणना गर्नसक्छन्, काम गर्न सक्छन् । तर मानिसभन्दा कम्प्युटर र प्रविधि अगाडि छन् वा अब्बल छन् भन्न मिल्दैन । संसारमा जे जति आविष्कार भए पनि वा प्रविधिमा जे जति विकास गरेपनि यिनको सञ्चालन, परिचालन र प्रयोग गर्नका लागि पुनः मानव दिमाग नै चाहिन्छ । अर्थात् मानवीय क्षमता चाहिन्छ । यही मानवीय क्षमतालाई मानव संशाधनको रूपमा लिने गरिन्छ । मानवीय क्षमता विकास गर्न वा बढाउनमा मानव संशाधन विकास र मानव संशाधन व्यवस्थापनको अवधारणालाई उपयोगमा ल्याएको पाइन्छ ।

मानव संशाधन विकास र मानव संशाधन व्यवस्थापनको अर्थ सामान्य रूपमा उस्तै उस्तै जस्तै लाग्छन् । वास्तवमा यिनीहरूको अर्थ फरक छ । फरक रूपमा मात्र होइन सारमा पनि छ । फेरि कतिपय सन्दर्भमा यिनीहरूलाई छुट्याएर हेर्न कठिन जस्तै पनि देखिन्छ । किनकि दुवै विषय व्यक्ति वा समूहको शिक्षा, सिकाइ, सिप विकास, क्षमता एवम् दक्षता विकाससँग जोडिएका हुन्छन् । यिनीहरू मानवीय क्षमतालाई भरपूर उपयोग एवम् प्रयोग गर्ने, अझ बढाउने र अझै बढी लाभ लिने कार्यसँग सम्बन्धित छन् ।

प्रस्तुत लेख मानव संशाधन विकास र मानव संशाधन व्यवस्थापनको बिचमा रहेको तात्त्विक भिन्नता केलाउँदै यी दुवैमा शिक्षाले खेल्न सक्ने भूमिकाको बारेमा केन्द्रित छ । द्वितीय स्रोतमा आधारित भई उपलब्ध तथ्य एवम् तथ्याङ्कको विश्लेषण गरी अबका दिनमा गर्नुपर्ने कार्यहरूसमेत सुझाउने प्रयास गरिएको छ ।

मानव संशाधन विकास र व्यवस्थापनको अवधारणा र विकासक्रम

बृहत् अर्थमा मानव संशाधन विकास भन्नाले व्यक्तिको ज्ञान, सिप, विज्ञता र उत्पादन क्षमता एवम् सन्तुष्टिलाई जनाउँछ, जसको लाभ व्यक्ति, सङ्गठन, समाज र मुलुकलाई पुग्छ । साँघुरो अर्थमा मानव संशाधन विकासलाई कार्यरत जनशक्तिको योजनाबद्ध रूपबाट पेसागत दक्षता अभिवृद्धि गर्ने कार्यलाई लिइन्छ । मानव संशाधन विकासलाई व्यापक अर्थमा लिँदा मानव संशाधन व्यवस्थापन यसको अङ्ग बन्दछ । तर केही सङ्गठनले आफ्नो संरचनाभिन्न मानव संशाधन विकास एकाइ बनाएपछि मानव संशाधन विकास साँघुरो अवधारणामा खुम्चन पुग्दछ । McGuire, Garavan and Dooley (२०११) ले मानव संशाधन विकासलाई शैक्षिक र व्यावसायिक दृष्टिकोणबाट व्याख्या गरेका छन् । अधिल्लोले वैयक्तिक पक्षको विकासमा जोड दिएको हुन्छ भने दोस्रोमा सङ्गठनात्मक विकासमा ज्यादा ध्यान दिइएको हुन्छ ।

यसैगरी मानव संशाधन व्यवस्थापनले कुनै पनि सङ्गठनमा आवश्यक जनशक्तिको स्वरूप यकिन गरी तीनलाई भित्र्याउनेदेखि प्रयोग एवम् निवृत्त अवस्थासम्म आउने छनौट, भर्ना, उपयोग, मर्मत सुधार, लाभ, वृत्ति विकास र पुनःप्रयोग जस्ता पक्षमा ध्यान दिएको हुन्छ (Ferrell, Hirt and Ferrell, 2014) । मानव संशाधन व्यवस्थापनले सङ्गठनका सदस्यहरूको सन्दर्भमा भर्ना, छनौट, तालिम एवम् क्षमता विकासजस्ता पक्षमा सरोकार राख्दछ (Stoner, Freeman and Gilbert, 2022) । साँघुरो अर्थमा मानव संशाधन विकासले सङ्गठनमा जनशक्ति भर्ना गरिसकेपछि उनीहरूको क्षमता विकास गरी सङ्गठनको लक्ष्य तथा उद्देश्य प्राप्तिसा सहयोग गर्ने कार्यहरू समावेश गरेका हुन्छन् । तर मानव संशाधन विकासको अर्थ आफैमा व्यापक छ, जसले व्यक्तिको शिक्षा, सिकाइ र मानव संशाधन व्यवस्थापनका विविध पक्षलाईसमेत समावेश गर्ने हैसियत राख्दछ । मानव संशाधन विकास एक बृहत् प्रणाली हो, जसले जनशक्ति विकास गर्छ भने मानव संशाधन व्यवस्थापनले मानवीय स्रोत व्यवस्थापन गर्छ ।

मानव संशाधन व्यवस्थापन र विकासमा जनशक्तिको ज्ञान, सिप र क्षमता विकासमा जोड दिइन्छ । यी सबै कार्यहरू तत्कालको आवश्यकता, समग्र प्रणाली एवम् भविष्यलाई समेत ध्यानमा राखेर तय गरिन्छ । मानव संशाधन व्यवस्थापन भने सङ्गठनमा मानवीय पक्षको व्यवस्थापन गर्ने प्रक्रियासँग जोडिएको हुन्छ । सङ्गठनभित्रका जनशक्तिको परिचालन र पुनःपरिचालन व्यवस्थापकीय पक्षअन्तर्गत पर्दछ भने प्रणालीगत रूपमा समग्र एवम् कार्यरत जनशक्तिको क्षमता विकास गरी कार्यसम्पादनमा सुधार ल्याउन सञ्चालन गरिने क्रियाकलाप विकासअन्तर्गत पर्छन् । दुवैको उद्देश्य McGuire, Garavan and Dooley (२०११) ले भनेझैं व्यक्ति र सङ्गठनमा सुधार र विकास गरी उत्पादन बढाउने वा सेवा प्रवाहमा सुधार ल्याउने हुन्छ ।

यस मानव संशाधन विकास र व्यवस्थापन कहिलेदेखि सुरु भए त ? विज्ञहरूका अनुसार मानव संशाधन विकासका कार्यहरू कुनै न कुनै रूपमा मानव सभ्यता सँगसँगै आएको मानिन्छ । प्राचीन समयमा शब्दमा मानवीय संशाधन नै भनिएन होला । त्यसलाई बुझाउन अन्य कुनै शब्द प्रयोग गरियो होला । तर यो कार्य मानव सभ्यता विकाससँगै आयो । यस क्रममा हरेक अधिल्लो पुस्ताले दोस्रो पुस्तालाई औपचारिक वा अनौपचारिक वा दुवै रूपमा केही न केही सिकाउँदै आएको छ । तालिम दिँदै आएको छ । ज्ञान र सिप हस्तान्तरण गर्दै आएको छ ।

तर Richman (२०१५) का अनुसार मानव संशाधन व्यवस्थापन इङ्ल्याण्डमा उन्नाइसौं शताब्दीतिर आएर मात्र सुरु भयो । उनले सन् १८०० मा आएर मात्र यस अवधारणाको सुरुवात अमेरिकाबाट भयो भने । औद्योगिक क्रान्तिपश्चात् यसले मूर्त रूप लियो । तर यहीनै अर्को मत पनि देखिन्छ । यस मतअनुसार मानव संशाधन व्यवस्थापनले २० औं शताब्दीको चुनौती सामना गर्न नसकेपछि मानव संशाधन विकासको अवधारणा विकास गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको हो । Reio (२००७) का अनुसार

मानव संशाधन विकास सङ्गठनका लागि दक्ष जनशक्ति बनाउने आवश्यकताले नै विकास भएको हो, जसअन्तर्गत तालिम, वृत्ति विकास एवम् सङ्गठन विकासका अन्य क्रियाकलाप पर्छन् ।

शिक्षा र मानव संशाधन विकास एवम् व्यवस्थापनको अन्तरसम्बन्ध

हरेक व्यक्तिले जीवनभर सिक्किरहेको हुन्छ । सिकाइका सिद्धान्तहरूका अनुसार यस्तो सिकाइको गति र स्वभाव भने व्यक्तिको उमेर र सिक्नका लागि गरिने तयारीअनुसार फरक हुनसक्छ । यस्तो सिकाइ सङ्गठित र असङ्गठित वा दुवै रूपमा हुनसक्छ । यसैगरी योजनाबद्ध एवम् बिना योजना पनि भइरहेको हुनसक्छ । कुनै पनि अवस्थामा व्यक्ति स्वयं सिक्ने र व्यवहार निर्माण गर्ने कार्यमा समावेश भइरहेको हुन्छ । यस्तो सिकाइ व्यक्तिले ख्याल नगरेको पनि हुनसक्छ । ख्याल नगर्दा सिकाइ रोकिँदैन, निरन्तर भइरहन्छ । यस्तो सिकाइ मानव संशाधन विकाससँग जोडिएको हुन्छ । यहाँ सिकाइ भन्नु नै शिक्षा हो ।

जीवनभर सिकेको सिकाइले वा निरन्तर शिक्षाले व्यक्तिलाई के लाभ पुऱ्याउँछ त ? सिकाइ भनेको ज्ञानको मात्रा बढाउनु हो, उपलब्धि हासिल गर्नु हो, व्यवहार निर्माण हो, अपेक्षित व्यवहार प्रदर्शन गर्नु हो, कार्यशैलीमा सुधार गर्नु हो । समग्रमा भन्नुपर्दा कार्यक्षमतामा सुधार गर्नु हो । यसरी सिकाइले व्यक्तिको कार्यसम्पादनमा सुधार ल्याउने गर्दछ, उत्पादकत्वमा सुधार ल्याउँछ । McGuire, Garavan and Dooley (२०११) का अनुसार यस्ता सिकाइले सङ्गठन र समग्र प्रणालीमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउन सहयोग गर्दछ । साथै जीवनमा सिक्किरहेको विषयले व्यक्तिलाई जीवन र जगतप्रति थप सचेत बनाउने गर्दछ । मानवीय मूल्य र मान्यताको बोध गराउँछ । यो त सबैभन्दा ठुलो मानवीय पुँजीको रूपमा रहन्छ ।

व्यक्ति, सङ्गठन वा मुलुकले सङ्गठित एवम् योजनाबद्ध रूपमा व्यक्तिको शिक्षा र तालिममा लगानी गर्नुको औचित्य व्यक्तिलाई थप सिकाएर बढीभन्दा बढी लाभ लिनु नै हो । शिक्षाबाट प्राप्त हुने यस्तो लाभ वैयक्तिक र सामाजिक दुवै हुनसक्छ (Psacharopoulos and Patrinos, 2002 and Lamsal, 2014) । मुलुकले शिक्षा र तालिममा ठुलो लगानी गर्नुको कारण पनि यही नै हो । यसैगरी सङ्गठनले पनि शिक्षा र तालिममा लगानी गरेर सेवा प्रवाहमा सुधार र उत्पादनमा बढोत्तरी ल्याउन सक्छ । यी दुवै अवस्थामा सुरुमा लाभ लिने त व्यक्ति नै हो । तर व्यक्तिले हासिल गरेको सिकाइले स्वयं व्यक्तिलाई मात्र नभएर निज कार्यरत वा निज जोडिएको सङ्गठनलाई पनि प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष ढङ्गबाट लाभ पुऱ्याइरहेको हुन्छ (McGuire, Garavan and Dooley, 2011) ।

व्यक्तिको शिक्षा एवम् सिकाइ र निजको कार्यसम्पादन स्तरको बिचमा सकारात्मक सम्बन्ध रहन्छ, तर सिकाइ स्तरीय हुनुपर्छ । Haslinda (२००९) का अनुसार मानव संशाधन विकासको प्रमुख उद्देश्य भनेकै उच्च क्षमता भएका नागरिक उत्पादन गर्नु हो, जसबाट उनीहरूको समग्र कार्यसम्पादनमा सुधार आउँछ, अपेक्षित उपलब्धि हासिल हुनसक्छ । यसअन्तर्गत तालिम र विकास, पृष्ठपोषण र लेखाजोखा,

वृत्ति विकास र सोको योजना र विकास एवं परिवर्तन व्यवस्थापन आदि पर्छन् । उनको परिभाषाले मानव संशाधन व्यवस्थापनका अवयवहरू पनि समेटिएको देखिन्छ ।

Richman (२०१५) ले मानव संशाधनलाई सङ्गठनको ठुलो सम्पत्ति ठानेका छन् । कुनै पनि सङ्गठनको सफलता वा असफलता यही मानवीय पक्षमा निर्भर गर्दछ । सबै व्यक्तिमा केही न केही क्षमता र दक्षता हुन्छ नै । यसो भन्दैमा सबै व्यक्ति स्वतः दक्ष र क्षमतावान् भइहाल्छन् भन्ने पनि होइन । यिनीहरूमा भएको सिपमा केही थप गर्नुपर्ने पनि हुनसक्छ, यिनीहरूलाई सही स्थानमा प्रयोग गर्ने पनि हुनसक्छ । मानव संशाधन व्यवस्थापनले यिनीहरूको प्रयोग, पुनःप्रयोग र आवश्यकताअनुसार थप सिकाइ गर्ने पक्षलाई पनि समावेश गरेको हुन्छ । यस क्रममा बजारमा वा सङ्गठनमा उपलब्ध जनशक्तिको प्रयोग सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण पक्ष हुन्छ । यसलाई Haslinda (२००९) ले मानवीय पक्षको व्यवस्थापन गर्ने प्रक्रिया भनेका छन् । उनका अनुसार मानव संशाधन व्यवस्थापन भनेको सङ्गठनको उद्देश्य प्राप्तिका लागि मानवीय पक्षको व्यवस्थापन हो । यो कार्य त्यति सजिलो छैन किनकि यस क्रममा योग्य व्यक्तिको भनदिखि लिएर लाभ व्यवस्थापन, श्रमसम्बन्ध सेवासुविधा सुरक्षा आदि जस्ता पक्षहरू पर्छन् (Richman, 2015) ।

मानव संशाधन व्यवस्थापन र मानव संशाधन विकास दुवै कार्य व्यक्ति एवम् समूह र तिनको सिकाइ र विकास एवम् प्रयोगसँग सम्बन्धित छन् । मानवीय पक्ष र सिकाइसँग सम्बन्धित छन् । यसमा सुरु एकाइ व्यक्ति भएकोले मानव संशाधन विकास र व्यवस्थापनमा व्यक्तिको समग्र क्षमता विकास र उक्त क्षमताको सदुपयोगलाई मुख्य केन्द्रमा राखिएको हुन्छ । यी दुवै कार्यको अन्तिम लक्ष्य भनेकै व्यक्तिको कार्यसम्पादन स्तरमा सुधार ल्याइ बढीभन्दा बढी लाभ लिनु हो । यहाँ व्यक्ति केन्द्रमा रहेको हुनाले व्यक्तिको ज्ञान, सिप र क्षमता विकासमा शिक्षा र सिकाइको प्रमुख भूमिका रहन्छ । यी दुई कार्यमा उच्च शिक्षाको वा शैक्षिक संस्थाको प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष वा दुवै किसिमको भूमिका हुन्छ । उच्च शिक्षामा जस्तै मानव संशाधन विकासमा पनि मानवीय पक्ष, मनोविज्ञान, समाजशास्त्र, दर्शनशास्त्र, अर्थशास्त्र, शिक्षाशास्त्र एवम् समग्र प्रणालीगत पक्ष जोडिएको हुन्छ (McGuire, Garavan and Dooley, 2011) ।

व्यक्तिको समग्र शैक्षिक योग्यता, क्षमता, दक्षता आदिमा ध्यान दिने विषय एउटा हो भने जे चाहिएको छ सोको विकासमा जोड दिने अर्को पक्ष हो । अघिल्लो कार्यमा समग्र शिक्षा, सिकाइ र व्यवहार निर्माणमा जोड दिइएको हुन्छ भने पछिल्लोमा सङ्गठनले आफ्नो आवश्यकताबमोजिमका कार्यमा मात्र जोड दिएको हुन्छ । पछिल्लो कार्य समेत अघिल्लो कार्यबाट धेरै मात्रामा प्रभावित भएको हुन्छ । जब व्यक्तिको योग्यता अब्बल हुन्छ, तत्पश्चात् रोजगारीमा प्रवेश गरेपछि कम लगानीमा नै थप क्षमता विकास गर्न सकिन्छ । यसलाई थप प्रष्ट बनाउन एक उदाहरण लिउँ ।

कम्प्युटरमा आधारभूत ज्ञान र सिप भएको व्यक्ति सेवामा प्रवेश गरेको अवस्थामा निजलाई सेवा अवधिमा विप्लेषण गर्ने कार्यसम्बन्धी तालिम दिएर थप दक्षता वा क्षमता विकास गर्न सकिन्छ । तर कम्प्युटरसम्बन्धी आधारभूत ज्ञान नभएको व्यक्ति सेवामा प्रवेश गरेको अवस्थामा निजलाई कम्प्युटरको आधारभूत ज्ञान र सिपसम्बन्धी तालिम नै प्रदान गर्नुपर्ने हुन्छ । यी दुवै कार्यहरू व्यक्ति वा समूहको क्षमता विकाससँग सम्बन्धित हुन् ।

जब व्यक्ति कुनै सेवामा प्रवेश गर्छ । सेवा प्रवेशपूर्वको शैक्षिक योग्यता र सिपले अर्थ राख्दछ । सेवा प्रवेशपश्चात् जनशक्ति विकासअन्तर्गत गरिने कार्यहरूमा सेवा प्रवेश पूर्वको ज्ञान सिप र योग्यताले महत्त्व राख्ने भएकोले सुरुमा मुलुकले मानव संशाधन विकासमा जोड दिनुपर्छ । यसो भनेर सेवा प्रवेश गरेका जनशक्तिलाई कुनै क्षमता विकाससम्बन्धी कार्यहरू चाहिँदैन भन्ने होइन । सेवा प्रवेशपश्चात्का तालिम एवम् अन्य पेसागत विकासका कार्यहरू पनि आवश्यक हुन्छन् नै ।

यसरी अमुक सङ्गठनले कार्यरत जनशक्ति अर्थात् सेवामा प्रवेश गरेका जनशक्तिको लागि आवश्यक तालिम र विकासमा ध्यान केन्द्रित गरेको हुन्छ भने मुलुकले समग्र नागरिकको शिक्षा, सिकाइ र हासिल गरेको उपलब्धि एवम् उत्पादित जनशक्तिको अवस्था, हैसियत एवम् क्षमताका साथै सेवामा प्रवेश गरिसकेका जनशक्तिको पेसागत क्षमता वा दक्षता विकासमा ध्यान दिएको हुन्छ । शिक्षा मन्त्रालयको भूमिका यी दुवै कार्यसँग सम्बन्धित हुन्छ । मानव संशाधन विकासमा यसको भूमिका अलि बढी देखिन्छ ।

नेपालमा हाल के भइरहेछ त ?

शिक्षा क्षेत्रका योजना, शिक्षा नीति २०७६, दिगो विकास लक्ष्य, शिक्षा सोचपत्र २०७९, विद्यालय शिक्षाको पाठ्यक्रम प्रारूप २०७६ एवम् विगतका शिक्षा आयोगका प्रतिवेदनहरू केलाउँदा मुलुकको लागि आवश्यक जनशक्ति विकासमा सङ्गठित अर्थात् औपचारिक क्षेत्र र असङ्गठित अर्थात् अनौपचारिक क्षेत्र दुवै संलग्न छन् भन्न सकिन्छ । अनौपचारिक क्षेत्रबाट के कति जनशक्ति विकास भएको छ भन्ने विवरण पाउन कठिन छ । साक्षरता शिक्षा र निरन्तर शिक्षाका अवसरले केही मात्रामा भएपनि मानव पुँजी निर्माणमा योगदान गरेका छन् । तर औपचारिक सङ्गठित क्षेत्रका सामान्य ज्ञान सिप एवम् साक्षरता विकासका लागि विद्यालय तहको शिक्षा र यसका संरचना एवम् निकाय जिम्मेवार छन् । यस्तो शिक्षा सर्वसुलभ र व्यापक बनाउनमा राज्य प्रतिबद्ध छ । संविधानले यही मर्म लिएको भए तापनि व्यवहारमा अझ धेरै कठिनाइहरू देखिएका छन् लक्ष्य पूरा गर्नका लागि । आधारभूत तहको ज्ञान र सिप विकासका लागि यस तहको शिक्षाको व्यवस्था भइआएको छ । यसले मानिसको जीवनको आधारको रूपमा रहेको आधारभूत ज्ञान र सिप हासिल गराएर व्यक्तिलाई भविष्यको लागि सक्षम हुने मार्गदर्शक अग्रसर बनाइरहेको हुन्छ ।

मुलुक विकासमा प्रत्यक्ष संलग्न हुने मध्यमस्तरीय जनशक्ति उत्पादन एवम् विकासका लागि माध्यमिक तह अझ माध्यमिक प्राविधिक व्यावसायिक तहको शिक्षा व्यवस्था छ । यसबाट मध्यमस्तरीय सिपयुक्त विकास गर्ने उद्देश्य लिइएको छ । यस्तो जनशक्तिको उत्पादन अधिक मात्रामा हुनुपर्ने हो । शिक्षा मन्त्रालयले प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा र तालिमका क्षेत्रमा २०७९ मा गरेको अध्ययन विश्लेषणअनुसार हाम्रो सन्दर्भमा माध्यमिक तहमा भर्ना भएकामध्ये लगभग ९८ प्रतिशत साधारण माध्यमिक शिक्षामा भर्ना भएका देखिन्छन् । यस्ता साधारण माध्यमिक शिक्षाबाट उत्पादित जनशक्तिसँग सैद्धान्तिक रूपमा ज्ञान हुन्छ, औजार उपकरणसँग खेल्ने सिप न्यून हुन्छ । विकसित मुलुकहरूमा माध्यमिक तहमा भर्ना भएकामध्ये लगभग ६० प्रतिशत र सोभन्दा माथिको सङ्ख्यामा विद्यार्थीहरू प्राविधिक व्यावसायिक माध्यमिक शिक्षामा भर्ना भएका हुन्छन् । जबसम्म मुलुकमा मध्यमस्तरीय सिपयुक्त जनशक्ति आवश्यकतानुसार उत्पादन गर्न सकिँदैन, तबसम्म मुलुकमा आर्थिक उत्पादन र यसमा सुधारको गति धीमा नै हुन्छ ।

मुलुक विकासका लागि विभिन्न विधा र क्षेत्रमा उच्चस्तरको सिपयुक्त अझ प्राविधिक सिपयुक्त जनशक्तिमा विधागत विविधता चाहिन्छ । यो अति आवश्यक हुन्छ । विश्वविद्यालय अनुदान आयोगले सन् २०२२ मा प्रकाशित गरेको तथ्याङ्कका अनुसार मुलुकमा उच्च शिक्षामा सहजै देखिने भर्ना दर १७.७७ प्रतिशत छ, प्राविधिक उच्च शिक्षामा भर्ना जम्मा २०.७२ प्रतिशत जति रहेको छ (UGC, 2022) । कुल भर्ना ४६००८२६ मा २०.७२ प्रतिशत भनेको एक लाख पनि होइन । भर्ना भएका सबैजना उत्तीर्ण भएछन् भनेर मान्ने हो भने वार्षिक लगभग २,५०० भन्दा कम प्राविधिक जनशक्ति स्नातकदेखि पिएचडीसम्मको उपाधि सहित बजारमा प्रवेश गर्छन् । यो आँकडा स्नातक तहदेखि माथिको अवधि सरदरमा ४ वर्ष कायम गरिएको आधारमा गणना गरिएको हो । त्रिभुवन विश्वविद्यालयमा उच्च शिक्षामा भर्ना भएकाहरूमध्ये उत्तीर्ण हुनेहरूको सङ्ख्या ४१ प्रतिशतको हाराहारीमा छ जुन त्यति उत्साहजनक होइन । यसरी उत्तीर्ण भएकाहरूको क्षमता के कस्तो छ एकातिर सोच्नुपर्ने अवस्था छ भने अर्कोतिर तीमध्ये कति स्वदेशमै रोजगारी वा स्वरोजगारीमा संलग्न होलान् भन्ने पनि छ । साथै यहाँ तेस्रो चासो पनि छ सोअन्तर्गत यी उत्तीर्ण भएकामध्ये अब्बल क्षमता भएका जनशक्ति अध्ययन वा विदेशिने क्रम पनि छ ।

मुलुकमा उच्च शिक्षा अध्ययनका लागि विदेशिने विद्यार्थीको सङ्ख्या पनि हरेक वर्ष बढिरहेको छ । शिक्षा मन्त्रालयको अप्रकाशित विवरणका अनुसार आ.व.२०६५/६६ देखि २०७८/७९ सम्म विदेश अध्ययनका लागि 'नो अब्जेक्सन' पत्र लिनेको सङ्ख्या ५ लाख जति पुगिसकेको छ । यसरी पत्र लिने सबैले अवसर त नपाउन सक्छन्, जति गए तीमध्ये के कति फर्के होलान् । यससम्बन्धी तथ्याङ्क उपलब्ध छैन । यसले उच्चस्तरको सिपयुक्त जनशक्ति बाहिर गएको विवरण बनाउँछ । केदारभक्त माथेमाको संयोजकत्वमा गठित चिकित्सा शिक्षामा सुधार गर्ने प्रतिवेदनमा उल्लेख भएअनुसार चिकित्सा

शिक्षा अध्ययन संस्थान महाराजगञ्जबाट सहूलियत वा छात्रवृत्तिमा अध्ययन गरी एमबीबीएस उत्तीर्ण गरेका स्नातकहरूमध्ये धेरैजना विदेश अध्ययन वा रोजगारीमा गएको देखिन्छ ।

मानव संशाधन विकास एवम् व्यवस्थापनमा शिक्षा मन्त्रालयको भूमिका

माथि नै भनिसकियो कि मानव संशाधन विकास र व्यवस्थापनमा शिक्षण संस्थाको प्रत्यक्ष भूमिका देखिँदैन । आफ्नै सङ्गठनको बाहेक शिक्षा मन्त्रालयको पनि मानव संशाधन विकासमा खासै प्रत्यक्ष भूमिका देखिँदैन । तर यसले नीतिगत निर्देश गर्ने हैसियत भने राख्दछ जसबाट समग्र मानव संशाधन विकास नै प्रभावित बन्न सक्दछ । साथै मानव संशाधन व्यवस्थापनमा शिक्षाको भूमिका रहन्छ जसलाई शिक्षा मन्त्रालयले संयोजन गरिरहेको छ । यसरी यी दुवै कार्यमा शिक्षा मन्त्रालय र यसका निकायको प्रत्यक्ष भूमिका कम हुन्छ, तर यसमा अप्रत्यक्ष भूमिका भने रहन्छ नै । हरेक संगठनभित्रका जनशक्तिको विकासका लागि भने माथि भनिएझैं मन्त्रालयको भूमिका प्रत्यक्ष एवम् अहम हुने नै गर्दछ ।

Tanna (२०१८) का अनुसार शिक्षा र राष्ट्रिय विकास अन्तरसम्बन्धित छन् । मुलुक विकासका लागि मानव संशाधन चाहिन्छ । यसैगरी शिक्षा र मानव संशाधन विकासको बिचमा अन्तरसम्बन्ध रहेको विषय माथि नै उल्लेख भइसक्यो । साकारोपोलसजस्ता विज्ञहरूले शिक्षा र लाभ एवम् शिक्षा र रोजगारीको बिचमा सम्बन्ध रहेको पक्ष सन् १९५० को दशकदेखि देखाउन सुरु गरे (Psacharopoulos and Patrinos, 2002) । स्तरीय एवम् रोजगारमूलक शिक्षा र रोजगारीको बिचमा सम्बन्ध छ । आजको प्रतिस्पर्धाको युगमा स्तरीय शिक्षाले मात्र रोजगारीमा थप सहयोग गर्न सक्छ, आयआर्जनमा सहयोग गर्न सक्छ । स्तरीय शिक्षाको अझ अर्को पाटो पनि छ । स्तरीय शिक्षा पाएको व्यक्तिमा ज्ञान, सिप, क्षमता र दक्षता राम्रो हुन्छ, जसले व्यक्तिको कार्य सम्पादन स्तर राम्रो बनाउन सहयोग गर्नसक्छ । यसरी स्तरीय शिक्षा र यसलाई संयोजन गर्ने निकायहरू मानव संशाधन विकास र व्यवस्थापनसँग प्रत्यक्ष एवम् अप्रत्यक्ष रूपमा जोडिएको हुन्छ ।

Tanna (२०१८) का अनुसार मानव संशाधन विकास समग्र प्रणालीमा रहेका युवाशक्ति र सङ्गठनमा कार्यरत जनशक्तिलाई सहयोग गर्ने खाका पनि हो, यसले जनशक्तिको वैयक्तिक सिप, क्षमता एवम् सङ्गठनात्मक सिप विकास गर्नमा सहयोग गर्छ । एक अर्थमा जनशक्तिको क्षमतामा सुधार गर्ने कार्यलाई मानव संशाधन विकास भन्न सकिन्छ । यस्तो क्षमतामा सुधार गर्नका लागि उच्च शिक्षा, तालिम र अन्य उपायहरू प्रभावकारी हुन्छन् । क्षमता सुधार एवम् विकासका लागि सैद्धान्तिक ज्ञानका साथमा प्रयोगात्मक अभ्यास पनि अनि आवश्यक हुन्छ । जसलाई उच्च शिक्षा र यसका संस्थाहरूले प्रत्यक्ष रूपमा सहयोग गर्नसक्छन् । यसरी उच्च शिक्षा, यसका निकाय र मानव संशाधन विकासको बिचमा अन्योन्याश्रित सम्बन्ध रहेको हुन्छ ।

मुलुकका नागरिकलाई शिक्षा दिन राज्यले शिक्षालाई विभिन्न तह र प्रकारमा बाँडेको हुन्छ । शिक्षा मानव अधिकारको विषय भएको हुनाले नागरिकलाई के कस्तो प्रकारको शिक्षा के कसरी प्रदान गर्ने

भनेर तय गर्ने र सो को व्यवस्थापन गर्ने दायित्व राज्यमा रहन्छ । उच्च शिक्षाले मुख्यत २ ओटा कार्य गर्छः अनुसन्धान र शिक्षण । अनुसन्धान र शिक्षण जसअन्तर्गत प्राज्ञिक र व्यावसायिक ज्ञान र सिप विकास पर्छन्, प्रत्यक्ष परोक्ष रूपमा जनशक्ति विकासमा सहयोग गर्ने हुन् ।

शिक्षाले व्यक्तिलाई ज्ञान सिप अभिवृत्ति विकासमा सहयोग पुऱ्याउँछ । तर यहाँ कस्तो शिक्षा भन्ने प्रश्न अत्यन्त महत्त्वपूर्ण हुन्छ । शिक्षा आफैमा व्यापक छ । सामान्य सावाँ अक्षर चिन्नु एवम् साक्षर बन्नु देखी विद्यावारिधी तहसम्मको अवस्थालाई शिक्षाले नै सम्बोधन गरिन्छ । शिक्षालाई सजिलोसँग बुझ्न तह एवम् प्रकारमा वर्गीकरण गरिन्छ । तर यो तह र प्रकारमा वर्गीकरण नभइकन असङ्गठित रूपमा हासिल गरिने ज्ञान र सिपलाई पनि शिक्षाअन्तर्गत राख्ने गरिन्छ । जुन ढङ्गबाट शिक्षा उपलब्ध गराए पनि मानव क्षमता विकास नै हुने हो । सङ्गठनमा कार्यरत भए पनि नभए पनि शिक्षाले व्यक्तिलाई सचेत र क्षमतावान् बनाउने कार्यमा सहयोग गर्छ नै । यी सबै कार्यको संयोजन शिक्षा मन्त्रालयले गरेको हुनाले मानव संशाधन विकास र व्यवस्थापनमा यिनीहरूको बिचमा अन्योन्याश्रित सम्बन्ध हुन्छ ।

अबको बाटो

अबको दिनमा मुलुकमा के कस्ता जनशक्ति आवश्यक हुन्छन् होला ? यस प्रश्नको उत्तर खोज्नुअघि केही यस्तै अन्य प्रश्नको उत्तर खोज्नु आवश्यक हुन्छ । भोलिको समाज कस्तो होला ? बजार कस्तो होला ? काम र उत्पादनको सम्बन्धमा के कस्तो परिवर्तन आउला ? प्रविधिले मानव समाजमा के कस्तो परिवर्तन ल्याउला ? सम्बन्धमा कस्तो असर गर्ला ? शिक्षा एवम् शैक्षिक प्रक्रियामा नै के कस्तो परिवर्तन आउला ? यी र यस्ता तमाम प्रश्नसँगै अबको मानव संशाधन विकास र मानव संशाधन व्यवस्थापनको अर्थ जोडिने निश्चित छ । यसले परिभाषामा मात्र फरक नआएर उत्पादनको तरिकासमेत प्रभावित हुने निश्चित छ । यस क्रममा बजारले खोजेको जनशक्ति उत्पादन गर्ने कि मुलुकले नियन्त्रित वातावरणमा जनशक्ति उत्पादन गर्ने ? भन्ने प्रश्नको निरूपण हुन्छ । युवल नोहा हरारीले २१औं शताब्दीमा २१ ओटा सिकाइ (Harari, 2018) भनेझैं भोलिका दिनमा अझ धेरै परिवर्तन आउन पनि सक्छ जसलाई मानव संशाधनले सम्बोधन गर्न सक्नुपर्छ ।

सिपयुक्त जनशक्ति उत्पादनलाई राज्यले निर्देशित गर्ने कि बजारले ? यो आफैमा महत्त्वपूर्ण प्रश्नको रूपमा रहेको छ । प्रविधिको अहिलेको युगमा मानव संशाधन विकासमा राज्यले नियन्त्रण गरेर हुँदैन । बजारको मागबमोजिम यसलाई चलन दिनुपर्छ भन्ने मत पनि छ । मुलुकको आवश्यकताका आधारमा मानव संशाधन विकासका लागि उच्च शैक्षिक संस्थालाई नियन्त्रण र निर्देशन दिइरहनुपर्छ भन्ने अर्को मत पनि रहेको छ । दुवैको सम्मिश्रणको रूपमा मध्यमार्गी तेस्रो मार्ग उपयुक्त हुन्छ भन्ने भनाइमा पनि बल छ ।

अबका दिनमा मानव संशाधन विकास र व्यवस्थापनको चर्चा गर्दा मुख्यतः तीन ओटा पक्षमा ध्यान दिन आवश्यक छ ।

पहिलो, सार्वजनिक प्रशासन एवम् श्रम बजारमा प्रवेश गर्नेहरू अनौपचारिक एवम् औपचारिक क्षेत्रका विश्वविद्यालय वा शिक्षण संस्थाका उत्पादन हुने भएकोले समग्र शिक्षा र उच्च शिक्षालाई स्तरीय र सान्दर्भिक बनाउनु आवश्यक छ । यसबाट मात्र उत्पादित जनशक्तिको स्तर उच्च बनाउन सहयोग पुग्छ । मुहान सफा भएन भने सोभन्दा तलका प्रयासले नदीको पानी सफा नहुन सक्छ भने जस्तै उत्पादित व्यक्तिहरूको स्तर र क्षमता नै कमजोर छ भने त्यसपछिका प्रयासको सार्थकता कमजोर वा कम प्रभावकारी हुन्छ । तसर्थ शिक्षाको स्तर बढाउने सबैभन्दा पहिलो उपाय हो ।

दोस्रो, बजारमा उपलब्ध जनशक्तिहरू नै सार्वजनिक प्रशासन वा श्रमबजारमा प्रवेश गर्ने हुन् । उपलब्धमध्ये योग्य र सक्षमलाई सेवामा आकर्षित गर्नसकेमा सङ्गठनले धेरै लाभ लिन सक्छ । यसका लागि भर्ना प्रणाली सक्षम र प्रभावकारी चाहिन्छ । वैज्ञानिक चाहिन्छ । वस्तुनिष्ठ चाहिन्छ । ज्ञान मात्र मापन गर्ने भन्दा सिप एवम् सोच र धारणा एवम् अभिवृत्ति मापन गर्ने प्रणाली चाहिन्छ । यसले कस्ता सोंच भएका व्यक्ति सेवामा प्रवेश गर्दछन् भन्ने विषय निर्धारण गर्दछ । आजको युगमा लिखित परीक्षाको मात्र प्रयोगले सिप र अभिवृत्तिको मापन गर्न सक्दैन । योग्य व्यक्तिलाई सेवामा ल्याउन यस पक्षमा विचार पुऱ्याउनुपर्छ । सकारात्मक सोंच विकासमा यसले सहयोग गर्नसक्छ ।

तेस्रो, उपलब्ध जनशक्तिको उच्चतम प्रयोग एवम् परिचालनमा सङ्गठनको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुन्छ । के हाम्रा सङ्गठनले यसमा ध्यान पुऱ्याउन सकेका छन् त ? जब व्यक्ति रोजगारीमा प्रवेश गर्छ, त्यसपछि सङ्गठनले मानव संशाधन विकासका कार्य सञ्चालन गर्नुपर्छ । हरेक सङ्गठनसँग यसका लागि योजना रणनीति र कार्यनीति आवश्यक हुन्छ । यसलाई बोझ नभएर दायित्वका रूपमा लिनुपर्छ ।

सङ्गठनको उद्देश्य प्राप्ति उपलब्ध जनशक्तिको क्षमता र सोको समुचित परिचालनबाट हुने हो । माथि दिइएका तीनमध्ये सुरुका दुई पक्षमा एउटा सङ्गठन वा निकायको प्रत्यक्ष र हस्तक्षेपकारी भूमिका नहुन पनि सक्छ । तर तेस्रो कार्य मूलतः सङ्गठन वा निकायको दायराभित्र पर्दछ । सङ्गठनले यसमा जोड दिएर उपलब्ध जनशक्तिको लागि क्षमता विकासका कार्य सञ्चालन गरी उच्चतम लाभ लिन सक्छ । तर मुलुकले मानव संशाधन व्यवस्थापन र विकासका लागि समग्र रूपमा माथि दिइएका तीनोटै पक्षमा ध्यान पुऱ्याउनु आवश्यक छ । समग्र रूपमा एकीकृत सोच तय गर्नुपर्छ । दीर्घकालीन सोंच राख्नुपर्छ । विभिन्न निकायका बिचमा समन्वय राख्न सक्नुपर्छ । अन्यथा एकातिर स्रोत खर्च भइरहने अर्कोतिर उच्च क्षमताको श्रमशक्ति उत्पादन हुन नसक्ने र श्रमशक्ति उत्पादन भइहालेमा तिनलाई प्रयोग गर्न नसक्ने अवस्थाको चक्र चलिरहन सक्छ ।

साँच्चै नै अबको जनशक्तिको बारेमा चर्चा गर्दा भोलिको समाज, समाजका आकाङ्क्षा, चाहना, उत्पादन र प्रविधिको अन्तरसम्बन्धका बारेमा चर्चा गर्नुपर्छ । अन्यथा उत्पादित जनशक्ति र बजारको मागको बिचमा सम्बन्ध स्थापित नहुन सक्छ । माग एकातिर आपूर्ति अर्कोतिर भइरहन सक्छ । युवल नोहा हरारीले एक्काइसौं शताब्दीका लागि २१ ओटा सिकाइ पुस्तकमा भोलिका लागि आवश्यक जनशक्तिका

बारेमा चर्चा, व्याख्या र विश्लेषण गरेजस्तै हाम्रा शैक्षिक संस्थाहरूले 'भोलि'लाई हेरेर आफ्ना शैक्षिक कार्यक्रम तय गर्नुपर्छ । नयाँ दिल्लीका शिक्षामन्त्री मनिष सिसोडियाले आफ्नो शिक्षक पुस्तकमा भोलि हेरेर शिक्षामा सुधार गरेको भनेजस्तै गरी हामीले पनि भोलिका मानव संशाधन विकास र व्यवस्थापनमा 'भोलि' आवश्यक पर्ने जनशक्ति अनुमान गरेर आजका क्रियाकलाप तय गर्नुपर्छ ।

निष्कर्ष

मानव संशाधन विकासलाई मानव संशाधन व्यवस्थापनको एक भाग मानिन्छ । मानव संशाधन विकासले कर्मचारीको तालिम र विकास दुवैलाई जनाउँछ । सेवामा प्रवेश गरी सकेपछि तालिम दिने, नयाँ नयाँ ज्ञान सिप आर्जनको अवसर उपलब्ध गराउने, काम गर्ने वातावरणमा सहजीकरण गर्ने एवम् विकासोन्मुख कार्यहरू गर्ने कामलाई समेत जनाउँदछ । मानव संशाधन व्यवस्थापनले व्यक्तिले सेवा प्रवेश गर्नुपूर्वको योग्यता विकास, सिप विकास, आचरण विकासका कार्यहरू एवम् सोपश्चात् लाभ लिने पक्षसमेतलाई जनाउँने गर्दछ । यी दुवै प्रक्रियामा शिक्षा मन्त्रालयको भूमिका कुनै न कुनै रूपमा रहेको हुन्छ ।

परिवर्तित वातावरणमा सङ्गठनलाई प्रतिस्पर्धी बनाउन, समायोजित बनाउन सङ्गठनले मानव संशाधन विकास र व्यवस्थापन दुवैमा जोड दिनु आवश्यक छ । नयाँ दिनसँगै नयाँ नयाँ चुनौती एवम् अवरोधहरू सिर्जना हुन सक्ने भएकोले सो को चुस्त एवम् प्रभावकारी ढङ्गबाट सम्बोधनका लागि पनि माथिका दुवै पक्षमा ध्यान पुऱ्याउनुपर्छ । मानव संशाधन विकास सङ्गठनको बोझ वा अनावश्यक खर्च होइन, यो त अभिन्न अङ्ग हो । यसबाट नै परिवर्तन र नवप्रवर्तन (Change and Innovation) सम्भव छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- Ferrell, O.C.; Hirt, G. and Ferrell, L. (2014). *Business, a changing world* (Ninth Edition). McGraw-Hill Irwin.
- Harari, Y. N. (2018). *21 Lessons for 21st century*. Vintage.
- Haslinda, A. (2009). Evolving terms of human resource management and development. *The Journal of International Social Research*, 2(9), 180-187
- Lamsal, H.P. (2014). *Financing in primary Education in Nepal from equity perspectives and its role in social change*. [PhD Thesis, Kathmandu University].
- McGuire, D.; Garavan, T.N. and Dooley, L.M. (2011). Editors' introduction: Exploring the contested terrain of HRD: A review and research agenda, In Dr. David McGuire, Prof. Thomas N. Garavan and Dr Larry M. Dooley (Eds), *Fundamentals of Human Resource Development*, 1, 24-45. SAGE.

- Nuah Ugoani, J.N. (2020). Education and its impact on human resource management and management development. *American Journal of Business and society*. 5(2), 63-69.
- Psacharopoulos, G. and Patrinos, H. A. (2002). *Returns to Investment in Education. A Further Update*. [Policy Research Working Paper 2881]. The World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Education Sector Unit.
- Reio, T.G.J. (2007). Exploring the links between adult education and human resource development: learning, risk-taking and democratic discourse. *New Horizons in Adult Education and Human Resource Development*, 21(11), 5-12.
- Richman, N. (2015). Human resource management and human resource development: Evolution and contributions. *Creighton Journal of Interdisciplinary leadership*, 1(2), 120-129.
- Sisodia, M. (2019), *Shikshya, my experiment as an education minister*. Penguin Random House India.
- Stoner, J.A.F.; Freeman, R.E. and Gilbert, D.R. Jr. (2002). *Management. Twenty-fifth Printing* (Sixth Edition). Prentice Hall of India, Pvt. Ltd.
- Tanna, T. (2018). The role of education in human resource development in India. *International Journal of Research in Humanities and Social Sciences*. 6(9).
- UGC (2022). *Education management information system, report on higher education 2020/21*. University Grants Commission.

नेपालको सङ्घीय संरचना, अन्तरसम्बन्ध र कानुनी व्यवस्था

हुम बहादुर के.सी.*

लोकहरि बस्याल**

लेखसार

राज्यशक्ति तथा जिम्मेवारी राज्यका विभिन्न तहमा बाँडफाँट र दायित्वको निर्धारण गरी शासन प्रणालीमा नागरिकको संलग्नता र सहभागिताको आधार खडा गर्ने शासन प्रणाली हो सङ्घीय शासन प्रणाली । शक्ति र अधिकारको संवैधानिक सीमाभित्र रहेर गर्ने प्रयोग तथा दायित्वको परिपालनाले शासन प्रणालीमा नागरिकको विश्वास जागृत हुन्छ भने अन्तरसम्बन्धका आधारहरू जति कामयावी हुन सक्थे त्यति नै सङ्घीय शासन प्रणाली सबल र प्रभावकारी हुन्छ। सङ्घीय एकाइहरूबिचको प्रभावकारी समन्वयबाट आउन सक्ने विवाद न्यूनीकरण हुनुको साथै मुलुकको विकासमा सङ्घीय एकाइ कामयावी सावित हुन्छ। विवाद समाधानसँग सम्बन्धित संयन्त्रको प्रभावकारिता र सकारात्मक क्रियाशीलता एवम् विवादको न्यायिक निरूपणमा हुने शीघ्रताले सङ्घीय शासन प्रणालीलाई जीवन्त बनाउँछ। नेपालमा सङ्घीयता कार्यान्वयनको हालसम्मको अनुभवबाट प्रचलित कानुनी तथा संवैधानिक व्यवस्थाको थप प्रभावकारी एवम् सफल कार्यान्वयन गरी सङ्घीय शासन प्रणालीको प्रतिफल जनतामाझ पुऱ्याउनु र परिवर्तनको अनुभूति गराउनु साझा जिम्मेवारी बनेको छ।

शब्दकुञ्जी: सङ्घीयता, अन्तरसम्बन्ध, समन्वय, कानुनी व्यवस्था

विषयप्रवेश

सङ्घीय शासन प्रणालीमा सरकारका विभिन्न तहहरूमा राज्यसत्ता, अधिकार र जिम्मेवारी संवैधानिक रूपमा नै बाँडफाँट गरिएको हुन्छ। सङ्घीयताको मूलभूत पक्ष भनेको पनि सङ्घीय एकाइ वा तहहरूबिचमा

* सहसचिव, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय

इमेल: kchumbahadur@yahoo.com

** उपसचिव, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय

इमेल: advlhb@gmail.com

अधिकारको विभाजन नै हो। यस्तो अधिकार वा राज्यशक्तिको बाँडफाँट गर्दा मूलतः दोहोरो पद्धति (Dualist Model) र एकीकृत पद्धति (Integrated Model) गरी दुई प्रकारका पद्धति अपनाउने गरेको भए तापनि कतिपय राष्ट्रमा यी दुवै पद्धति (Mixed model) लाई अवलम्बन गरेको देखिन्छ (संविधानसभा, २०६६)। विभिन्न तहका सरकारहरूका विचको सहकार्य वा राज्यशक्तिमा हिस्सेदारीको समिश्रण गर्नु नै सङ्घीयताको चरित्र हो। सङ्घीयता केवल स्वायत्त शासन मात्र होइन यो साझा शासन पनि हो। मुलुकको समष्टिगत हितको लागि सबै तहका सरकारलाई जिम्मेवार बनाउने शासन प्रणाली पनि हो। सङ्घीय शासन प्रणाली अपनाएका राष्ट्रहरूको अध्ययन गर्दा देहायका स्वरूपअनुसार रहेको पाइन्छः

१. दोहोरो सङ्घीयता (Duel or Two Tier Federalism): प्रत्येक सङ्घीय एकाइ एक अर्काको अधीनमा नरही पूर्ण रूपमा स्वतन्त्र हुन्छन् । तल्ला तहको सरकारको संस्थागत स्वायत्ततामा जोड दिएको हुन्छ । सङ्घ र राज्यका आ-आफ्नै संविधान हुन्छन् ।
२. सहयोगी सङ्घीयता (Cooperative or Interlocking Federalism): केन्द्र र प्रान्त तथा प्रान्त प्रान्तविच एक अर्काको विचमा अन्तरनिर्भर र सहयोगीको रूपमा काम गर्ने प्रकृतिको सङ्घीय संरचना हुन्छ ।
३. समान अधिकार विभाजन भएका सङ्घीय संरचना (Symmetric Federalism): सबै राज्य वा प्रान्तहरूलाई अधिकारको बाँडफाँट समान रूपमा गरिएको हुन्छ ।
४. अधिकार फरक फरक रूपमा बाँडफाँट गरिएका सङ्घीय संरचना (Asymmetric Federalism): सबै राज्य वा प्रान्तहरूलाई अधिकारको बाँडफाँट समान रूपमा नगरी फरक फरक रूपमा गरिएको हुन्छ ।

विभिन्न मुलुकका सङ्घीय संरचना

मुलुकको विशिष्टताको आधारमा सङ्घीय शासन प्रणाली अपनाएका देशहरूको तहगत संरचना फरक फरक ढाँचामा निर्धारण गरिएको पाइन्छ । भारतको संविधानमा सङ्घ (Union), राज्य (State) र सन् १९९३ मा संविधानमा गरिएको (७३ र ७४ औँ) संशोधनबाट स्थानीय निकायको रूपमा पञ्चायत तथा नगरपालिकाको व्यवस्था गरिएको छ । स्वीजरल्याण्डको संविधानमा सङ्घ (Federation), क्यान्टोन (Canton) र नगरपालिका (Municipalities) रहने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी अष्ट्रेलियामा केन्द्र र राज्य गरी दुई तह, जर्मनीमा सङ्घ, ल्याण्डर, काउन्टी र कम्युन गरी चार तह, बेल्जियममा चार र ब्राजिलमा तीन गरी विभिन्न देशमा फरक फरक तहगत संरचनाको व्यवस्था रहेको देखिन्छ । सङ्घीय संरचनामा कति ओटा तहगत व्यवस्था गर्ने भन्ने विषय विशुद्ध सम्बन्धित मुलुकको अवस्थाले निर्धारण गर्ने कुरा हो । सङ्घीय मुलुकमा कति ओटा त्यस्ता संरचना हुने भन्ने सम्बन्धमा पनि मुलुकको भौगोलिक क्षेत्रफलका अलावा त्यस्तो मुलुकको विविधताले भूमिका खेल्ने गरेको अध्ययनबाट देखिन्छ । जस्तो अर्जेन्टिनामा २३ प्रान्त र एक स्वायत्त सहर, अष्ट्रेलियामा ६ राज्य र २ मुख्य भूभाग र अष्ट्रियामा

१० राज्य, पपुवा न्युगिनीमा १८ प्रान्त र एक स्वायत्त क्षेत्र, ब्राजिलमा २६ राज्य र एक सङ्घीय जिल्ला, क्यानडामा १० प्रान्त र एक भूक्षेत्र, जर्मनीमा १६ ल्याण्डर, भारतमा २८ राज्य र ७ केन्द्र स्वशासित क्षेत्र, संयुक्त राज्य अमेरिकामा ५० ओटा राज्य, मेक्सिकोमा ३१ राज्य, स्पेनमा १७ प्रान्त र २ केन्द्र शासित राज्य, रुसमा २१ प्रान्त र ७ क्षेत्र गरी सङ्घीय शासन प्रणाली भएका २८ ओटा मुलुकमा सङ्घीय संरचना पनि फरकफरक रहेको पाइन्छ।

नेपालको सम्बन्धमा इतिहासविद्हरूले प्राचीन किराँतकालीन तथा लिच्छवीकालीन समयमा नेपाल गणराज्यको रूपमा रहेको थियो भन्ने गरेको पाइन्छ । आधुनिक नेपालको निर्माण भएपश्चात् लामो समयसम्म केन्द्रीकृत एवम् एकात्मक शासन प्रणालीको रूपमा रहेको थियो । २०६२/२०६३ मा भएको जनआन्दोलनपश्चात् जारी भएको नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को प्रस्तावनामा “देशमा विद्यमान वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, लैङ्गिक समस्याहरूलाई समाधान गर्न राज्यको अग्रगामी पुनर्संरचना गर्ने” तथा संविधानमा गरिएको चौथो संशोधन (२०६५/०२/१६) बाट संविधानमा “सङ्घीय, लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य” भएको उल्लेख गरी मुलुकलाई विधिवत रूपमा सङ्घीयतातर्फ उन्मुख गराइएको थियो । त्यसैगरी सोही प्रकृतिको व्यवस्था संविधानको धारा १३८ मा उल्लेख गरिएको थियो । नेपालको संविधानको धारा ५६ को उपधारा (१) मा नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने, उपधारा (२) मा राज्यशक्तिको प्रयोग संविधान तथा प्रचलित कानूनबमोजिम तीन ओटै तहबाट हुने गरी सङ्घीय संरचना कायम भएबमोजिम सङ्घ, ७ ओटा प्रदेश तथा ७५३ ओटा स्थानीय तह सहितको सङ्घीय संरचनामा कायम भएको छ ।

सङ्घीय संरचनामा अधिकारक्षेत्रको विभाजन

सङ्घीयता भएका मुलुकहरूमा संविधानमा नै केन्द्र तथा प्रदेश वा राज्यको अधिकारक्षेत्रको किटानी व्यवस्था गरिएको हुन्छ र त्यस्तो अधिकारक्षेत्रको सीमाभित्र रहेर कानून निर्माण गर्न सङ्घ र प्रदेश स्वतन्त्र रहेका हुन्छन् । संयुक्त राज्य अमेरिकामा वैदेशिक व्यापार, रक्षा, युद्ध, अन्तर्राष्ट्रिय सम्झौता लगायतका १८ ओटा विषयमा सङ्घलाई अधिकार प्रदान गरिएको छ र अन्य विषयमा कानून तर्जुमा गर्ने अधिकार राज्यलाई रहेको छ । अष्ट्रेलियाको संविधानको धारा ५१ मा ३९ ओटा विषयमा केन्द्रलाई अधिकार प्रदान गरिएको छ भने बाँकी विषयमा त्यहाँका प्रान्तलाई अधिकार हुने व्यवस्था छ। क्यानडामा ३० ओटा विषयमा केन्द्र र १६ ओटा विषयमा प्रान्तलाई, जर्मनीमा ११ ओटा विषय केन्द्रलाई र भारतमा ९७ विषय केन्द्र र ६६ विषयमा राज्यलाई अधिकार प्रदान गरिएको देखिन्छ । संयुक्त राज्य अमेरिका, स्वीजरल्याण्ड, अष्ट्रेलिया, ब्राजिल, स्पेन, मेक्सिको लगायतका देशमा अवशिष्ट अधिकार प्रदेश वा राज्यमा रहने व्यवस्था गरिएको छ । दक्षिण अफ्रिका, भारत, नेपाल लगायतका मुलुकमा अवशिष्ट अधिकार केन्द्रमा रहेको छ ।

नेपालको संविधानको धारा ५७ मा तीन ओटै तहको अधिकारक्षेत्रको व्यवस्था गरिएको छ । जस्तै सङ्घको एकल अधिकार अनुसूची-५ मा उल्लेख भएबमोजिम हुने गरी ३५ ओटा अधिकारको पहिचान गरिएको छ । प्रदेशको अधिकारको रूपमा अनुसूची-६ मा २१ ओटा अधिकारको पहिचान गरिएको छ भने सङ्घ र प्रदेशको साझा अधिकार रूपमा अनुसूची-७ मा २५ ओटा विषयलाई समेटिएको छ । स्थानीय तहको अधिकारको रूपमा अनुसूची-८ मा २२ ओटा विषयलाई समेटिएको छ भने अनुसूची-९ मा १५ ओटा विषयलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारको विषयमा समेटिएको छ ।

सङ्घीय एकाइमा अधिकार परिवर्तन

सङ्घीय मुलुकमा गरिएको अधिकारको विभाजनबाट कोरिएको सीमामा पनि मुलुकको आवश्यकताका आधारमा परिमार्जन हुने गरेको देखिन्छ। जस्तो अमेरिकाको संविधान जारी हुँदाको बखतमा सीमित अधिकारमात्र सङ्घीय सरकारमा व्यवस्था गरिएको थियो र अवशिष्ट अधिकार समेत संविधानमा गरिएको १० औं संशोधनबाट राज्यलाई प्रदान गरिएको थियो । अमेरिकी शक्तिको विकाससँगै सङ्घीय सरकारको भूमिकामा परिमार्जन एवम् सबलीकरण हुँदै आएको पाइन्छ । अमेरिकी संविधानमा रहेको आवश्यक र उचित खण्ड (Necessary and Proper Clause or Elastic Clause), सर्वोच्चताको खण्ड (National Supremacy Clause), राज्यको अधिकारमा सङ्घीय संवैधानिक सीमा, केन्द्रीय सरकारको संवैधानिक दायित्व, विधायिकी अधिकार, कार्यपालिकीय अधिकार राष्ट्रपतिमा हुने जस्ता संवैधानिक व्यवस्थाको व्याख्याको आधारमा सङ्घीय अधिकार क्षेत्र विस्तारित हुँदै गएको पाइन्छ (पाण्डे, २०७७) । अमेरिकी सर्वोच्च अदालतको न्यायिक व्याख्याबाट समेत सङ्घको भूमिकामा वृद्धि भएको देखिन्छ । भारतको संविधानको धारा २४८ मा अवशिष्ट अधिकार सङ्घीय सरकारको अधिकारभित्र रहेकोले सङ्घीय सरकारको भूमिका सबल देखिन्छ ।

विभिन्न तहका सरकारको बिचमा सहअस्तित्व र सहकार्यको सिद्धान्तलाई अनुसरण नगर्दा कतिपय मुलुकमा द्वन्दको सिर्जना हुने गरेको पाइन्छ । उदाहरणको रूपमा सन् १९८० मा क्यानडा सरकारले घरेलु तेलको मूल्य तोक्ने तथा तेल र ग्यासबाट प्राप्त राजस्वको ठुलो हिस्सा आफैले राख्ने गरी एक महत्त्वकाङ्क्षी राष्ट्रिय ऊर्जा कार्यक्रम ल्यायो। यसले क्यानडाको प्रमुख तेल उत्पादन गर्ने प्रान्त अल्बर्टाको सरकारलाई असन्तुष्ट बनायो र क्यानडामा उपभोक्ताहरूको लागि निर्धारित गरिएको तेल ढुवानीमा कटौती गरेर प्रतिशोध लिइयो। क्यानडा सरकारले अन्ततः प्रान्त सरकारसँग वार्ता गरी सम्झौता गर्नुपर्‍यो (Hueglin and Fenna, 2015)। त्यसैगरी भारतमा पनि उडिसा र छत्तिसगढबिच आन्ध्र प्रदेशमा रहेको पोलावरम बाँध, महाराष्ट्र र तेलङ्गानाबिच गोदावरी नदीमा निर्माण गरिएको पोचम्पद परियोजना, केरला र तमिलनाडुबिचमा मुल्ला परियोजना, हरियाणा र पञ्जाबबिचमा सतलज यमुना नदीको पानीको बाँडफाँट, गुजरात र महाराष्ट्रबिचको तपी नर्मदा लिङ्क जस्ता विवाद लामो समयसम्म समाधान

नभएको अवस्था छ (भट्टराई, २०७७) । यद्यपि सङ्घीय संरचनाको बिचमा अधिकारको प्रयोग गर्ने सन्दर्भमा समन्वय र सहकार्य हुन सकेमा सङ्घीय प्रणाली सबल र सफल हुन सक्छ भन्ने सङ्घीयताको लामो अभ्यास भएका मुलुकहरूको अनुभवबाट देखाउँछ । सङ्घीय संरचनाको बिचमा बलियो अन्तरसम्बन्धमा कायम गरिएन भने अनन्तकालसम्म विवाद रहिरहन सक्छ ।

सङ्घीय एकाइहरूको बिचमा अन्तरसम्बन्धका आधारहरू

सङ्घीय एकाइहरूको बिचको अन्तरसम्बन्धका आधारहरू वास्तवमा सङ्घीय मुलुकको संरचनाबिचको रसायन अर्थात् जोड्ने तत्त्वहरू हुन् । यस्ता तत्त्वहरूको सम्बन्धमा सङ्घीय मुलुकहरूमा मूलभूत रूपमा समान रहे पनि आ-आफ्नो तरिकाले उल्लेख गर्ने गरेको पाइन्छ । जस्तै केन्याको अन्तरसम्बन्धसम्बन्धी ऐनमा अन्तरसम्बन्धको सिद्धान्तको रूपमा उल्लेख गरेको छ । उक्त ऐनको दफा ४४ मा जनतामा निहित सार्वभौमसत्ताको मान्यता, शासनमा सहभागिता तथा समावेशिता, दुई तहका सरकारका बिचमा कार्यात्मक र संस्थागत स्वाधिनताको सम्मान, सेवा प्रवाहमा समता र समानताको प्रवर्धन लगायतका विषयलाई अन्तरसम्बन्धको सिद्धान्तको रूपमा उल्लेख गरिएको छ (Intergovernmental Relation Act, 2012) ।

त्यसैगरी स्वीजरल्याण्ड, जर्मनी तथा अन्य मुलुकहरूमा समेत अन्तरसम्बन्धका आधारलाई विभिन्न तरिकाबाट व्यवस्थित गरेको पाइन्छ । अन्तरसम्बन्धको आधार सङ्घीय एकाइहरूको बिच प्रतिस्पर्धात्मक वा सहकारी वा समन्वयात्मक कुन प्रणाली अपनाइएको छ भन्ने आधारमा फरक फरक हुने गरेको पाइन्छ ।

संविधानसभा राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँट समितिको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदा सम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६ मा अन्तरसम्बन्धका निम्न आधारहरू पहिचान गरिएको छः

- (क) सहयोगात्मक
- (ख) आपसी सहमति
- (ग) सहकारिता
- (घ) सहअस्तित्व र सहकार्य
- (ङ) असल सम्बन्ध
- (च) समन्वय

नेपालको संविधानको धारा २३२ को उपधारा (१) मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी सङ्घ,

के.सी., हुम बहादुर तथा बस्याल, लोकहरि, २०७९

प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा ३ को उपदफा (१) मा संविधानमा उल्लेख भएदेखि बाहेकका अन्तरसम्बन्धका देहायका अन्य आधारहरू उल्लेख गरेको छ ।

- (क) राष्ट्रिय हितका आधारभूत विषय,
- (ख) राष्ट्रिय गौरव र एकताको संरक्षण,
- (ग) राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वको पालना र कार्यान्वयन,
- (घ) मौलिक हकको कार्यान्वयन,
- (ङ) राष्ट्रिय नीतिको सम्मान तथा कार्यान्वयनमा योगदान,
- (च) संविधानका व्यवस्थाहरूको समग्रता र सामञ्जस्यता,
- (छ) लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवाद उन्मुख अर्थतन्त्र निर्माण,
- (ज) संविधानको अधीनमा रही साझा हित र सरोकारको विषयमा अधिकारको प्रयोग गर्दा अर्को तहको अस्तित्व र कार्यगत स्वायत्तताको सम्मान,
- (झ) नेपाली नागरिकबिच समान व्यवहार र सुरक्षा,
- (ञ) कानून, नीति र न्यायिक वा प्रशासनिक निर्णय कार्यान्वयनमा आपसी समन्वय, परामर्श, सहयोग तथा सूचनाको आदान प्रदान,
- (ट) प्राकृतिक तथा भौतिक स्रोतको संरक्षण,
- (ठ) प्राकृतिक, भौतिक तथा वित्तीय स्रोतको दिगो व्यवस्थापन र लाभको न्यायोचित वितरण,
- (ड) भ्रष्टाचार निवारण र सुशासन प्रवर्द्धन,
- (ढ) पारस्परिक सहयोग र सहकार्य,
- (ण) समानुपातिक समावेशी तथा सहभागितामूलक शासन व्यवस्था अवलम्बन,
- (त) नागरिकलाई प्रदान गर्ने सेवाको प्रभावकारिता,
- (थ) व्यापार, वस्तुको ढुवानी र सेवाको विस्तारमा आपसी सहयोग र समन्वय,
- (द) सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने सम्बन्धमा प्रचलित कानूनमा व्यवस्था भएको अन्य विषय।

उल्लेखित अन्तरसम्बन्धका मूलभूत आधारमा सङ्घीय प्रणालीलाई कार्यात्मक बनाउने सम्बन्धमा विधायिकी, प्रशासकीय, आर्थिक तथा न्यायिक क्षेत्रमा अन्तरसम्बन्धको वस्तुगत विश्लेषण गर्ने प्रयत्न गरिएको छ ।

विधायिकी अन्तरसम्बन्ध

सङ्घीय मुलुकमा विधायिकी संरचना, तिनीहरूको विधायिकी अधिकारको प्रयोग र त्यसको सीमाको आधारमा विधायिक अन्तरसम्बन्धको रेखा प्रष्ट गरिएको हुन्छ । नेपालको संविधानले तीन तहको विधायिक संरचना र तीनको बिचको अन्तरसम्बन्धलाई धेरै हदसम्म प्रष्ट गरेको छ । संविधानको धारा २३१ को उपधारा (१) मा सङ्घीय कानुन नेपालभर वा आवश्यकतानुसार नेपालको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागु हुने गरी बनाउन सकिने, उपधारा (२) मा प्रदेश कानुन प्रदेशभर वा आवश्यकतानुसार प्रदेशको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागु हुने गरी बनाउन सकिने र उपधारा (३) मा दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशले अनुसूची-६ मा उल्लिखित कुनै विषयमा नेपाल सरकारसमक्ष कानुन बनाउन अनुरोध गरेमा सङ्घीय संसदले आवश्यक कानुन बनाउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ । संविधानको धारा ५७ मा प्रदेश सभा, गाउँ सभा वा नगर सभाले कानुन बनाउँदा सङ्घीय कानुनसँग नबाझिने गरी बनाउनुपर्नेछ र प्रदेश सभा, गाउँ सभा वा नगर सभाले बनाएको त्यस्तो कानुन सङ्घीय कानुनसँग बाझिएमा बाझिएको हदसम्म अमान्य हुने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी गाउँ सभा वा नगर सभाले कानुन बनाउँदा प्रदेश कानुनसँग नबाझिने गरी बनाउनुपर्ने र गाउँ सभा वा नगर सभाले बनाएको त्यस्तो कानुन प्रदेश कानुनसँग बाझिएमा बाझिएको हदसम्म अमान्य हुने व्यवस्था गरिएको छ ।

त्यसैगरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा ४ को उपदफा (१) मा सङ्घले आफ्नो एकल वा साझा अधिकारको विषयमा कुनै कानुन वा नीति बनाउँदा संविधान तथा यस ऐनबमोजिमका अन्य कुराका अतिरिक्त प्रदेश तथा स्थानीय तहको एकल अधिकारको अतिक्रमण नगर्ने, लागत दिगोपन वा सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताका दृष्टिले कुनै विषयको कार्यान्वयन प्रदेश वा स्थानीय तहबाट गर्दा उपयुक्त हुने र कुनै विषयको कार्यान्वयनमा दोहोरो नपर्ने गरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका रहने कुरालाई विचार गर्नुपर्ने उल्लेख गरेको छ ।

त्यसैगरी सोही दफाको उपदफा (२) मा प्रदेशले आफ्नो एकल वा साझा अधिकारको विषयमा कुनै कानुन वा नीति बनाउँदा संविधान तथा यस ऐनबमोजिमका अन्य कुराका अतिरिक्त सङ्घ वा स्थानीय तहको एकल अधिकारको अतिक्रमण नगर्ने, सङ्घीय कानुनसँग बाझिन नहुने, राष्ट्रिय नीति वा प्राथमिकता अनुकूल हुने र त्यसको कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने, कुनै विषयको कार्यान्वयन स्थानीय तहबाट गर्दा लागत, दिगोपन, सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताका दृष्टिले उपयुक्त हुने लगायतका कुरालाई विचार गर्नुपर्ने उल्लेख गरेको छ । सोही दफाको उपदफा (३) मा स्थानीय तहले आफ्नो एकल वा साझा अधिकारको विषयमा कुनै कानुन वा नीति बनाउँदा संविधान तथा यस ऐनबमोजिमका अन्य कुराका अतिरिक्त सङ्घ वा प्रदेशको एकल अधिकार अतिक्रमण नगर्ने, सङ्घीय र प्रदेश कानुनसँग बाझिन नहुने, राष्ट्रिय नीति वा प्राथमिकता अनुकूल हुने र त्यसको कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने, प्रदेशको नीति वा प्राथमिकता अनुकूल हुने र त्यसको कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने, कुनै विषयको कार्यान्वयनमा

दोहोरो नपर्ने कुरालाई विचार गर्नुपर्ने गरी विधायिकी अधिकारको प्रयोगको सम्बन्धमा अन्तरसम्बन्ध कायम गरेको देखिन्छ।

संविधानमा उल्लेखित साझा अधिकारको विषयमा सङ्घीय कानून नबन्दा सो सम्बन्धमा प्रदेश कानून बनेको भए पनि कार्यान्वयनमा जटिलता आएको छ। एकल अधिकारको विषयमा समेत एकभन्दा बढी तहमा एकल अधिकारको रूपमा राखिनु र संविधानको अन्य धारामा समेत एकल अधिकारको विषयमा समेत सङ्घीय कानूनको आवश्यकता देखिनुले प्रदेश कानून बन्न सकेको अवस्था छैन भने बनेका कानून समेत कार्यान्वयनमा जटिलता देखिएको अवस्था छ। जस्तै सङ्घीय निजामती सेवासम्बन्धी कानून बन्न नसक्दा कतिपय प्रदेशमा प्रदेश निजामती सेवासम्बन्धी कानून बने पनि कार्यान्वयन हुन सकेको अवस्था छैन। त्यसैगरी संविधान तथा सङ्घीय कानूनको मर्मलाई मनन नगर्दा कतिपय प्रदेश कानून तथा स्थानीय कानून संविधान अनुकूल रहेको देखिँदैन। जस्तै स्थानीय तहले बनाएका कानूनमा दश वर्षसम्म कैद हुने व्यवस्था समेत राखिएको पाइन्छ। हुम्ला जिल्लाको सिमिकोट नगरपालिकाको सहकारी ऐन, २०७५ को दफा ८०, जुम्ला जिल्लाको पातारासी गाउँपालिकाको सहकारी ऐन, २०७५ को दफा ८०, भरतपुर महानगरपालिकाको सहकारी ऐन, २०७५, तिलोत्तमा नगरपालिकाको सहकारी ऐन, २०७५ को दफा ८१, सुर्खेत जिल्लाको चौकुने गाउँपालिकाको सहकारी ऐन, २०७५ दफा ८०, सुर्खेतका चिङ्गाड, सिम्ला गाउँपालिका तथा जुनिचाँदे गाउँपालिकाको सहकारी ऐनमा समेत सोहीबमोजिमको व्यवस्था रहेको देखिएको छ। कतिपय स्थानीय तहको कानूनमा एक लाख रुपैयाँसम्म जरिवाना र छ महिनासम्म कैद सजाय हुने व्यवस्था गरिएको छ। दैलेख जिल्लाको नारायण नगरपालिकाको शिक्षा ऐन, २०७५ को दफा ४७, बुटवल उपमहानगरपालिकाको नगर शिक्षा ऐन, २०७४ को दफा ५१ मा यस्तो व्यवस्था गरिएको देखिन्छ। तथापि अन्तरसम्बन्धसम्बन्धी कानून तथा नेपालको संविधानबमोजिम कसुर कायम गर्ने विषय सङ्घको अधिकारको विषयमा रहेको छ।

नेपालको संविधानको धारा १५७ को उपधारा (७) मा महान्यायाधिवक्ताको मातहतमा सरकारी वकिल रहने र धारा १६० को उपधारा (६) मा मुख्य न्यायाधिवक्ताको कार्यालयअन्तर्गतको कर्मचारीको व्यवस्थापन महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयले गर्ने व्यवस्था रहेको छ। केही प्रदेश कानूनमा मुख्य न्यायाधिवक्ताको कार्यालयअन्तर्गत प्रदेशभित्र रहेका उच्च सरकारी वकिलको कार्यालय र जिल्ला सरकारी वकिलको कार्यालय रहने गरी कानुनी व्यवस्था गरिएको छ। कर्णाली प्रदेशको मुख्य न्यायाधिवक्ताको काम, कर्तव्य र अधिकार तथा सेवाका सर्तसम्बन्धी ऐन, २०७५ को दफा ३ को उपदफा (२) मा मुख्य न्यायाधिवक्ताको कार्यालयमा आवश्यक सङ्ख्यामा प्रदेश न्याय सेवा वा प्रदेश सरकारी सेवाका कर्मचारी रहने व्यवस्था गरिएको देखिन्छ। त्यसैगरी संविधानको अनुसूचीमा कुनै पनि तहको अधिकारको सूचीमा उल्लेख नभएको विषयमा धारा ५८ मा सङ्घले कानून बनाउन सक्ने गरी सङ्घलाई अवशिष्ट अधिकार प्रदान गरेको छ। संस्था दर्तासम्बन्धी विषय अवशिष्ट अधिकारअन्तर्गत

रहेको र प्रचलित सङ्घीय ऐनमा प्रदेशबाट सो विषयमा कानुन बनाउने विषयमा प्रष्ट नगरिएको अवस्थामा समेत बागमती तथा लुम्बिनी प्रदेशले यससम्बन्धी कानुन निर्माण गरेको देखिन्छ।

विधायिक अधिकारको प्रयोग गर्दा समन्वय र परामर्श गर्नुपर्ने

नेपालको संविधानको धारा २३१ मा अन्तरसम्बन्धको आधार समन्वयलाई पनि महत्त्वपूर्ण स्थान दिइएको छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा ११ को उपदफा (१) मा नेपाल सरकारले संविधानको अनुसूची-७ र दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशहरूको अनुरोधमा संविधानको अनुसूची-६ मा उल्लिखित विषयमा कानुन तथा नीति बनाउँदा, राष्ट्रिय महत्त्वका ठुला र अन्तरप्रदेशस्तरीय परियोजना तथा प्रदेशले समेत पालना वा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने गरी राष्ट्रिय योजना तथा नीति बनाउँदा, अन्तरप्रदेशमा सञ्चालन हुने राष्ट्रिय सडक, विद्युतीय प्रसारण लाइन तथा सिँचाइ वा यस्तै प्रकृतिका योजना सञ्चालन गर्दा आवश्यकतानुसार सम्बन्धित प्रदेश सरकारसँग समन्वय र परामर्श गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ।

त्यसैगरी नेपाल सरकारले स्थानीय तहले समेत पालना वा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने गरी राष्ट्रिय योजना तथा नीति बनाउँदा र नेपाल सरकारले उपयुक्त ठहर्‍याएको विषयमा स्थानीय तहसँग आवश्यकतानुसार समन्वय र परामर्श गर्ने व्यवस्था रहेको छ। नेपाल सरकारले संविधानको अनुसूची-९, राजश्वको बाँडफाँट तथा नयाँ कर प्रणाली लागु गर्ने क्रममा सोको नीतिगत विषयमा र प्राकृतिक स्रोत तथा त्यसको लाभको बाँडफाँटको विषयमा आवश्यकतानुसार प्रदेश र स्थानीय तहसँग समन्वय र परामर्श गर्ने व्यवस्था रहेको छ। त्यसैगरी सोही दफाको उपदफा (४) मा संविधानको धारा ५८ बमोजिमको अवशिष्ट अधिकारको विषयमा कानुन तर्जुमा गर्दा नेपाल सरकारले आवश्यकतानुसार प्रदेश सरकारसँग परामर्श र समन्वय गर्ने व्यवस्था गरी संविधानको धारा २३१ ले गरेका नेपालको संविधानमा सङ्घीयताको मर्मअनुकूल व्यवस्था गरिएको छ। उल्लेखित कानुनी व्यवस्था र सोको विश्लेषणबाट सङ्घीय शासन प्रणालीलाई सफल बनाउन विधायिकी अन्तरसम्बन्ध प्रभावकारी हुन जरुरी देखिन्छ।

न्यायपालिकीय अन्तरसम्बन्ध

नेपालको न्यायिक संरचना एकात्मक प्रकृतिको रहेको छ। राज्यका तीन ओटै तहका विधायिकाबाट निर्मित कानुनको व्याख्या गर्ने अधिकार सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत तथा जिल्ला अदालतलाई रहेको छ भने न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासलाई रहेको छ। संविधानको धारा १२६ को उपधारा (१) मा नेपालको न्याय सम्बन्धी अधिकार यो संविधान, अन्य कानुन र न्यायका मान्य सिद्धान्तबमोजिम अदालत तथा न्यायिक निकायबाट प्रयोग हुने र धारा १२७ मा सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत तथा जिल्ला अदालत रहने र सोही धाराको उपधारा (२) मा स्थानीय स्तरमा न्यायिक निकाय वा विवाद समाधानका वैकल्पिक उपाय अवलम्बन गर्न आवश्यकतानुसार अन्य

निकाय समेत गठन गर्न सकिने व्यवस्था छ । धारा १५२ र धारा १२७ मा लेखिए बाहेक खास किसिम र प्रकृतिका मुद्दाहरूको कारबाही र किनारा गर्न सङ्घीय कानूनबमोजिम अन्य विशिष्टीकृत अदालत, न्यायिक निकाय वा न्यायाधिकरणको स्थापना र गठन गर्न सकिने व्यवस्था गरिएको छ । तर कुनै खास मुद्दाका लागि विशिष्टीकृत अदालत, न्यायिक निकाय वा न्यायाधिकरणको गठन नगरिने प्रष्ट व्यवस्था गरी सङ्घीय नेपालको न्यायिक अधिकार एकीकृत ढाँचामा रहने व्यवस्था गरिएको छ ।

मुलुकको न्याय प्रणाली एकात्मक प्रकृतिको भएपनि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय कानूनको व्याख्या र कार्यान्वयनको जिम्मेवारी भने सोही संरचनामा रहेको छ । ती निकायबाट बनेका कानून संविधानसँग बाझिएको भन्ने प्रश्न उठेमा सर्वोच्च अदालतले न्यायिक परीक्षण गर्नसक्ने व्यवस्था रहेको छ । संविधानले सर्वोच्च अदालतमा एक संवैधानिक इजलास रहने व्यवस्था गरी उक्त इजलासले धारा १३३ को उपधारा (१) बमोजिम परेका निवेदनको अतिरिक्त सङ्घ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरूबिचको अधिकारक्षेत्रको बारेमा भएको विवादसम्बन्धी, सङ्घीय संसद वा प्रदेश सभा सदस्यको निर्वाचनसम्बन्धी विवाद र सङ्घीय संसदका सदस्य वा प्रदेश सभाका सदस्यको अयोग्यतासम्बन्धी मुद्दाको सुरु कारबाही र किनारा गर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

संविधानको धारा १ को उपधारा (१) मा यो संविधान नेपालको मूल कानून हुने र यस संविधानसँग बाझिने कानून बाझिएको हदसम्म अमान्य हुनेछ भन्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ । अर्थात् सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले कानून बनाउँदा संविधान विपरीत बनाएमा त्यस्तो कानून बाझिएको हदसम्म बदर हुने व्यवस्था गरी Doctrine of Ultravires को सिद्धान्तलाई अवलम्बन गरिएको छ ।

संविधानको धारा १३३ को उपधारा (१) मा यस संविधानद्वारा प्रदत्त मौलिक हकउपर अनुचित बन्देज लगाइएको वा अन्य कुनै कारणले कुनै कानून यो संविधानसँग बाझिएको हुँदा त्यस्तो कानून वा त्यसको कुनै भाग वा प्रदेश सभाले बनाएको कुनै कानून सङ्घीय संसदले बनाएको कुनै कानूनसँग बाझिएको वा नगर सभा वा गाउँ सभाले बनाएको कुनै कानून सङ्घीय संसद वा प्रदेश सभाले बनाएको कुनै कानूनसँग बाझिएको हुँदा त्यस्तो कानून वा त्यसको कुनै भाग बदर घोषित गरी पाउँ भनी कुनै पनि नेपाली नागरिकले सर्वोच्च अदालतमा निवेदन दिनसक्ने व्यवस्था छ । कुनै कानून बाझिएको देखिएमा सो कानूनलाई प्रारम्भदेखि नै वा निर्णय भएको मितिदेखि अमान्य र बदर घोषित गर्ने असाधारण अधिकार सर्वोच्च अदालतलाई रहेको छ । यस संवैधानिक व्यवस्थाले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको कानूनको एक आपसी सम्बन्ध, कानून तर्जुमाको स्वायत्तता र कानूनको क्रमबद्धताको सिद्धान्तलाई अङ्गीकार गरेको पाइन्छ ।

न्यायिक पुनरावलोकनसम्बन्धी विभिन्न देशको अनुभव

सन १८०३ मा Marbury vs Madison को मुद्दामा अमेरिकी सर्वोच्च अदालतले पहिलो पटक न्यायिक

पुनरावलोकनको अभ्यास गरी संविधानसँग बाझिएको कानून बदर हुने सिद्धान्तको प्रतिपादन गरेको थियो। त्यसैगरी Cohen vs Virginia (१८२१) मा मुद्दामा राज्यका कानून संविधानसँग बाझिएमा सर्वोच्च अदालतले न्यायिक पुनरावलोकन गर्ने सिद्धान्त प्रतिपादन गरेको थियो। अमेरिकी सर्वोच्च अदालतले हालसम्म १२५ ओटा सङ्घीय कानून १२०० राज्य कानून र नगरपालिकाका अध्यादेशहरूको न्यायिक पुनरावलोकन गरिसकेको छ (न्यायपालिका अधिकृत समाज, २०६६)। बेलायतमा सन् १६१० मा डा. बोनहामको मुद्दामा गरिएको व्याख्यालाई न्यायिक पुनरावलोकनको अभ्यासको सुरुवातको रूपमा लिएको पाइन्छ। तथापि बेलायतमा संसदीय सर्वोच्चतालाई स्वीकार गरिएको हुँदा न्यायिक पुनरावलोकनको सीमा साँघुरो छ। भारतको संविधानमा नै न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार त्यहाँको सर्वोच्च अदालतलाई प्रदान गरिएको छ। भारतको संविधानको धारा १३(२), ३२(१) र (२), धारा १३१क र २२६ ले भारतको सर्वोच्च अदालतलाई न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार प्रदान गरेको छ। सोही आधारमा त्यहाँको सर्वोच्च अदालतले न्यायिक पुनरावलोकन गरी संविधान प्रतिकूल कानूनको बदर गर्ने कार्य गर्दै आएको छ। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार सर्वोच्च अदालतलाई प्रदान गरेबमोजिम बालकृष्ण न्यौपाने विरुद्ध संसद सचिवालय समेत,* मानबहादुर विश्वकर्मा विरुद्ध नेपाल सरकार समेत†, मीरा डुङ्गाना विरुद्ध नेपाल सरकार समेत‡ लगायतका दर्जनौं मुद्दामा न्यायिक पुनरावलोकन गरिसकेको छ ।

संविधान जारी भएपश्चात् सङ्घ वा प्रदेशले बनाएको कानून संविधानसँग बाझिएको भनि संवैधानिक इजलास, सर्वोच्च अदालतमा न्यायिक पुनरावलोकनको लागि रिट निवेदन दर्ता हुने क्रम सुरु भइसकेको छ । अधिवक्ता लोकेन्द्र बहादुर ओली विरुद्ध प्रदेश सभा प्रदेश नं २ जनकपुरधाम धनुषा समेत भएको मुद्दामा प्रदेशहरूले जारी गरेको स्थानीय तहका पदाधिकारी तथा सदस्यहरूको सुविधासम्बन्धी ऐनको दफा ३ मा पदाधिकारी र सदस्यलाई उपलब्ध गराउने मासिक सुविधासम्बन्धी सम्पूर्ण कानुनी व्यवस्था र सोसँग सम्बन्धित अनुसूची-१ मा उल्लेखित मासिक सुविधा तथा सोहीबमोजिम विभिन्न पदाधिकारी तथा सदस्यहरूलाई तोकिएको रकमसमेतको सम्पूर्ण कानुनी व्यवस्था एवम् मधेश प्रदेश र कर्णाली प्रदेशले जारी गरेको उल्लेखित ऐनको दफा १० मा उल्लेखित पारिश्रमिक भन्ने शब्दहरूसमेत संविधानको धारा २२० को उपधारा (८) र २२७ विपरीत देखिँदा बाझिएको हदसम्म कानुनी वैधता प्राप्त गर्न नसक्ने भन्ने आधारमा अमान्य घोषित गरी सो हदसम्म बदर हुने फैसला गरेको छ।[§] त्यसैगरी सागरनाथ वन

* ने. का. प., २०५०, पृष्ठ ४५०

† ने. का. प., २०४९, पृष्ठ १०१०

‡ ने. का. प., २०५२, पृष्ठ ४२६

§ अधिवक्ता लोकेन्द्र बहादुर ओली विरुद्ध प्रदेश सभा प्रदेश नं २ जनकपुरधाम धनुषा समेत, सम्बन्धित २०७६ सालको रिट नं. ०७६-WC-०००२, फैसला मिति २०७६/०१/०७ ।

के.सी., हुम बहादुर तथा बस्याल, लोकहरि, २०७९

परियोजनाको सञ्चालन तथा क्षेत्राधिकारको सम्बन्धमा परेको रिट निवेदन* लगायतका अन्य रिट निवेदन* समेत सर्वोच्च अदालतमा विचाराधीन रहेका छन् ।

सङ्घीय शासन प्रणालीमा कानून तर्जुमा गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने अधिकार सङ्घीय एकाइहरूमा रहेको हुन्छ। तथापी त्यसरी कानून बनाउँदा वा त्यसको कार्यान्वयन गर्दा संविधानले निर्दिष्ट गरेको सीमाभित्र रहेर गर्नु पर्ने हुन्छ भन्ने कुरालाई पनि आत्मसात् गरिएको हुन्छ। संविधानमा निर्दिष्ट अधिकार भन्दा बाहिर गई कानून बनेमा त्यसको संवैधानिक परीक्षण हुने भएकोले संवैधानिक सीमाभित्र रही कानून बनाउँदा मुलुकको कानुनी प्रणाली सबल बनाउन सहयोग पुग्छ।

प्रशासनिक अन्तरसम्बन्ध

मुलुकको शासन सञ्चालनको अभिभारा सामान्यतः कार्यपालिकाको अधिकारक्षेत्रभित्र रहेको हुन्छ । कार्यपालिकाको संरचनागत अवस्था, त्यसको वैधानिक आधार तथा कार्यसञ्चालन प्रणालीको आधारमा सरकार कति जनताप्रति उत्तरदायी छ भन्ने कुराको पहिचान हुन्छ । संविधानले नेपालको कार्यकारिणी

* रिट निवेदक उद्योग पर्यटन तथा वातावरण मन्त्रालय, मधेश प्रदेशको अप्रा. वेचन कुमार महतो विरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय समेत रिट नं. २०७६-WC-०००१ ।

† नेचुरल ड्रिङ्किङ वाटर प्रा. लि. समेतका तर्फबाट राम गोपालवाला विरुद्ध चाँगुनारायण नगरपालिका (-075WC-०००५-आर्थिक ऐन २०७५ को दफा १३ को व्यवस्था संविधानको धारा १८(१), २५ र स्थान ११५, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ५४ र ६२, राष्ट्रिय माध्यमिक विद्यालय शिक्षक-अभिभावक सङ्घको अध्यक्ष रुद्र बहादुर सुनार विरुद्ध सैनामैना नगरपालिकाको कार्यालय समेत (-075WC-००१३ सैनामैना नगरपालिकाको नगर सभाले बनाएको शिक्षा ऐन तथा नियमावली २०७४ बदर गरी पाऊँ), शालिकराम सिलवाल विरुद्ध नेपाल सरकार प्रदेश सभा हेटौँडा समेत (-074WC-००७४) सिद्धलेक गाउँपालिकाको गाउँ सभाले बनाएको शिक्षा नियमावलीको नियम २६, २७, ५०, ५५ र ५७ को प्रावधान शिक्षा ऐन, २०२८ को दफा १२ज, १६ तथा ऐ नियमावली, २०५९ को परिच्छेद १७ सँग बाझिएको), चन्द्रिका महारा चमार विरुद्ध कमलामाई गाउँपालिकाको कार्यालय, पर्सा समेत (-075WC-००४५), शिक्षा स्थानीय शिक्षा ऐन, २०७५ शिक्षा ऐन २०२८ सँग बाझिएको), संवर्धन तामाङ विरुद्ध सिद्धिचरण नगरपालिकाको कार्यालय, ओखलढुङगा समेत (-075WC-००५२) सिद्धिचरण नगरपालिकाको कार्यालयको शिक्षा ऐन, २०७५ को दफा ५५(५) संविधानको धारा ४६ र शिक्षा ऐन, २०२८ को दफा १२(१)(५) सँग बाझिएको), सुर्य नेपालको तर्फबाट रवि के.सी. विरुद्ध गण्डकी प्रदेश सरकार, पोखरा समेत (-075 WC-0054- गण्डकी प्रदेशले पारित गरेको सुर्तीजन्य पदार्थ नियन्त्रण नियमन ऐन, २०७५ संविधान र सङ्घीय सुर्तीजन्य पदार्थ नियन्त्रण नियमन ऐन, २०६८ सँग बाझिएको भन्ने) ।

अधिकारको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहबाट हुने व्यवस्था गरेको छ । नेपालको संविधानको धारा ७४ मा मुलुकको शासकीय स्वरूप, धारा ७५ मा नेपालको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा मन्त्रिपरिषद्मा हुने र धारा १६२ मा प्रदेशको कार्यकारिणी अधिकार प्रदेश मन्त्रिपरिषद्मा रहने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार संविधान र सङ्घीय कानूनबमोजिम गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकामा हुने व्यवस्था छ ।

नेपालको संविधानको धारा २८५ मा नेपाल सरकारले देशको प्रशासन सञ्चालन गर्न सङ्घीय निजामती सेवा र आवश्यकतानुसार अन्य सङ्घीय सरकारी सेवाहरूको गठन गर्न सक्ने, त्यस्ता सेवाहरूको गठन, सञ्चालन र सेवाका सर्त सङ्घीय ऐनबमोजिम हुने व्यवस्था छ । त्यसैगरी प्रदेश मन्त्रिपरिषद्, गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले आफ्नो प्रशासन सञ्चालन गर्न आवश्यकतानुसार कानूनबमोजिम विभिन्न सरकारी सेवाहरूको गठन र सञ्चालन गर्न सक्ने व्यवस्था गरी अनुसूची-६ को क्रम सङ्ख्या ५ मा प्रदेश निजामती सेवा र अन्य सरकारी सेवा गठनको अधिकार समेत प्रदेश सरकारलाई प्रदान गरिएको छ । त्यसैगरी स्थानीय तहको एकल अधिकारको सूचीमा स्थानीय सेवाको व्यवस्थापनको अधिकार प्रदान गरेको छ भने धारा २२७ गाउँ सभा र नगर सभाको सञ्चालन, बैठकको कार्यविधि, समिति गठन, सदस्यको पद रिक्त हुने अवस्था, गाउँ सभा र नगर सभाका सदस्यले पाउने सुविधा, गाउँपालिका र नगरपालिकाको कर्मचारी र कार्यालयसम्बन्धी अन्य व्यवस्था प्रदेश कानूनबमोजिम हुने गरी प्रशासनिक सङ्घीयताको आधार खडा गरिएको छ । त्यसैगरी कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ तथा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले कर्मचारी प्रशासनको सङ्घीयकरण गर्ने प्रयत्न गरेको भए पनि सङ्घीय निजामती सेवा तथा अन्य सेवासम्बन्धी कानून कार्यान्वयनमा नआएसम्म नेपालको सङ्घीय संरचनामा प्रशासनिक अन्तरसम्बन्धले मूर्त रूप लिन सक्ने अवस्था देखिँदैन ।

आर्थिक अन्तरसम्बन्ध

आर्थिक स्रोत तथा साधनको न्यायोचित वितरणबाट मात्र सङ्घीय शासन प्रणाली वास्तविक रूपमा कार्यात्मक हुन्छ । तसर्थ आर्थिक अन्तरसम्बन्ध सङ्घीय शासन प्रणालीमा अत्यन्त महत्त्वपूर्ण हुन्छ । नेपालको संविधानको धारा ५९ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकारसम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसको साथै सङ्घले साझा सूचीका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागु हुने गरी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानून बनाउन सक्ने, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो तहको बजेट बनाउने र प्रदेश र स्थानीय तहले बजेट पेस गर्ने समय सङ्घीय कानूनबमोजिम हुने, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नुपर्ने गरी त्यस्तो लाभको निश्चित अंश

के.सी., हुम बहादुर तथा बस्याल, लोकहरि, २०७९

रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानुनबमोजिम वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको उपयोग गर्दा स्थानीय समुदायले लगानी गर्न चाहेमा लगानीको प्रकृति र आकारको आधारमा कानुनबमोजिमको अंश लगानी गर्न प्राथमिकता दिनुपर्ने, वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारको हुने र त्यस्तो सहायता वा ऋण लिँदा देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व हुने गरी लिनुपर्ने लगायतका समष्टिगत रूपमा आर्थिक अन्तरसम्बन्धको खाका तय गरेको देखिन्छ।

नेपालको संविधानको धारा ६० मा राजस्व स्रोतको बाँडफाँटसम्बन्धी विविध व्यवस्था गरिएको छ । उक्त संवैधानिक व्यवस्थाको मर्मबमोजिम नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्वको अधिकार, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान, ऋण, बजेट व्यवस्थापन, सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय अनुशासन सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्ने उद्देश्यले अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ जारी भई कार्यान्वयनमा रहेको छ । त्यसैगरी संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको विधायिकी अधिकारको सम्बन्धमा धारा १०९, १९७ र २२१ मा आफ्नो अधिकारको सूचीभित्र रहेका विषयमा कानुन बनाउन सक्ने, बजेट बनाउने, बजेट कार्यान्वयन गर्ने र आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्दा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको बिचमा अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने सम्बन्धमा कानुन तथा संस्थागत प्रबन्ध गरेको छ ।

सङ्घीय संरचनाबिच समन्वय

सङ्घीय संरचनालाई कार्यात्मक, रचनात्मक र विकासमूलक बनाउन त्यस्तो संरचनाको बिचमा पर्याप्त समन्वय हुन जरुरी हुन्छ । सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका मुलुकहरूमा आपसी समन्वय गर्न राष्ट्रपतिको अध्यक्षतामा वा सरकार प्रमुखको अध्यक्षतामा त्यस खालको संरचना बनाइएको पाइन्छ । दक्षिण अफ्रिकाको Intergovernmental Relation Framework Act, 2005 को दफा ६ मा ले राष्ट्रपतिको अध्यक्षतामा President's Co-ordination Council गठन हुने व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी सोही ऐनको दफा ९ मा विषयगत मन्त्रीको अध्यक्षतामा National Intergovernmental Forum लगायत संरचनाको व्यवस्था गरेको छ । केन्याको Intergovernmental Relation Act, 2012 को दफा ७ मा राष्ट्रपति वा निजको अनुपस्थितिमा उपराष्ट्रपतिको अध्यक्षतामा National and County Government Coordinating Summit रहने व्यवस्था गरेको छ । नेपालको संविधानको धारा २३५ को उपधारा (१) मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच समन्वय कायम गर्न सङ्घीय संसदले आवश्यक कानुन बनाउने र उपधारा (२) मा प्रदेश, गाउँपालिका वा नगरपालिकाबिच समन्वय कायम गर्न र कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा प्रदेश सभाले सम्बन्धित गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिसँग समन्वय गरी प्रदेश कानुनबमोजिम त्यस्तो विवादको समाधान गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ । उक्त संवैधानिक व्यवस्थाबमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ कार्यान्वयनमा रहेको छ ।

राष्ट्रिय समन्वय परिषद्

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा १६ ले प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको समन्वय तथा अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न राष्ट्रिय समन्वय परिषद् गठन हुने व्यवस्था गरेको छ । राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को काम, कर्तव्य र अधिकारमा साझा अधिकारका विषयमा कानुन तथा नीति तर्जुमाको लागि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच समन्वय गर्ने, प्रदेश तथा स्थानीयस्तरमा कार्यान्वयन हुने राष्ट्रिय हित तथा स्वार्थसँग जोडिएको विषयमा समन्वय गर्ने, राष्ट्रिय योजना, नीति तथा कानुनहरूको प्रदेश तथा स्थानीय तहमा कार्यान्वयनका सम्बन्धमा रहेका जटिलता समाधान गर्न समन्वय गर्ने, अन्तरप्रदेश तथा स्थानीय तहलाई प्रभाव पर्ने कानुन, नीति तथा रणनीतिको तर्जुमाको सम्बन्धमा समन्वय गर्ने, अन्तरप्रदेशस्तरमा सञ्चालित विकासका ठुला आयोजनाहरूको कार्यान्वयनको सम्बन्धमा समन्वय गर्ने, सङ्घीयता कार्यान्वयनको सम्बन्धमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट बनेका नीति, कानुन तथा योजनाको समिक्षा तथा विश्लेषण गर्ने, गराउने, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट हुने सेवा प्रवाहको विषयमा सामञ्जस्य कायम गर्न आवश्यक कार्य गर्ने समेतका विषय उल्लेख गरिएको छ । यसरी राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को अधिकारक्षेत्र किटान गर्दा विभिन्न विषयमा आउन सक्ने जटिलतालाई विचार गरेर नै बृहत् बनाएको देखिन्छ । यद्यपि कानुन कार्यान्वयनमा आएपछि उक्त परिषद्को बैठक आजसम्म वसेको जानकारीमा आएको छैन ।

विषयगत समिति

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा २२ मा सङ्घ र प्रदेशका सम्बन्धित विषयको कार्यक्षेत्र रहेको मन्त्रालय तथा स्थानीय तहबिचमा समन्वय कायम गरी नीति तथा योजना कार्यान्वयन र विकास निर्माण लगायतका काममा प्रभावकारिता ल्याउन नेपाल सरकारको सम्बन्धित विषयको कार्यक्षेत्र रहेको मन्त्रीको अध्यक्षतामा विषयगत समिति गठन हुने र उक्त समितिमा प्रदेश सरकारका सम्बन्धित विषयको कार्यक्षेत्र रहेका मन्त्री तथा अध्यक्षले तोकेको स्थानीय तहको एक जना प्रमुख वा अध्यक्ष समितिमा सदस्य रहने व्यवस्था छ । विषयगत समितिले आफ्नो विषयसँग सम्बन्धित क्षेत्रका योजना, नीति तथा कानुनको तर्जुमा गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहसँग परामर्श गर्ने, क्षेत्रगत योजना, नीति तथा कार्यक्रममा एकरूपता, निरन्तरता एवम् गुणस्तर कायम गर्न तथा कानुन, योजना, नीति तथा रणनीतिहरूको कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता ल्याउन आवश्यक समन्वय गर्ने, आफ्नो विषयसँग सम्बन्धित क्षेत्रका राष्ट्रिय नीति तर्जुमाको लागि परिषदलाई सुझाव दिने, परिषद्को निर्णय एवम् निर्देशन कार्यान्वयन गर्ने, गराउने लगायतको अधिकार तोकिएको छ । उक्त कानुनी व्यवस्थाबमोजिम नेपाल सरकारका विषयगत मन्त्रीहरूको अध्यक्षतामा बैठक बस्ने अभ्यासको सुरुवात गरिएको छ । यसले सम्बन्धित विषयमा आपसी बुझाइको विकास गर्नुको साथै सम्बन्धित क्षेत्रमा बनाइने

नीति, कानून, योजना तथा कार्यक्रमको निर्माणमा सहजता हुनुको साथै कार्यान्वयनमा एकरूपता कायम भई विकासले गति लिनुको साथै सङ्घीयतालाई सबल बनाउन मद्दत गर्छ।

प्रदेश समन्वय परिषद्

प्रदेश र स्थानीय तहबिच वा प्रदेशभित्रका एकभन्दा बढी जिल्लाभित्रका स्थानीय तहबिचको समन्वय वा अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न प्रत्येक प्रदेशस्तरमा मुख्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रदेश समन्वय परिषद् रहने व्यवस्था गरी प्रदेशभित्रका गाउँ कार्यपालिकाका अध्यक्ष वा उपाध्यक्ष, नगर कार्यपालिकाका प्रमुख वा उपप्रमुख र जिल्ला समन्वय समितिका प्रमुख वा उपप्रमुख मध्येबाट कम्तीमा एक तिहाइ महिला सहित समावेशी सिद्धान्तबमोजिम प्रत्येक जिल्लाबाट एकजनाको दरले मुख्यमन्त्रीले तोकेको व्यक्ति सदस्य रहने गरी प्रदेश समन्वय परिषद्को व्यवस्था गरिएको छ । प्रदेश समन्वय परिषद्ले प्रदेशभित्र प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुने विकास आयोजना वा साझा अधिकारका विषयको कार्यान्वयनमा प्रदेश तथा स्थानीय तह र एकभन्दा बढी स्थानीय तहबिच समन्वय र अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने जिम्मेवारी किटान गरिएको छ ।

विवाद समाधान तथा समन्वयसम्बन्धी संरचनागत व्यवस्था

सङ्घीय संरचनामा अधिकारको विभाजन र प्रयोगसँगै विवादको विजारोपण हुने कुरामा नकार्न सकिँदैन । त्यस्तो विवादहरूको निरूपण सङ्घीय मुलुकहरूमा राजनीतिक तथा न्यायिक प्रक्रियाबाट हुन्छ । जस्तै अमेरिकामा सङ्घीय सरकार र राज्य राज्यको बिचमा आउने कानुनी तथा संवैधानिक विवादको निरूपण सर्वोच्च अदालतबाट हुने तथा राजनीतिक प्रकृतिका विवादहरू सिनेटको न्यायिक समितिबाट समाधान गरिने व्यवस्था छ । जर्मनीमा संवैधानिक अदालत तथा अन्य सम्मेलनबाट, दक्षिण अफ्रिकामा संवैधानिक तथा कानून विवाद भएमा संवैधानिक अदालतबाट निरूपण हुने र अन्य विवाद निरूपणको प्रक्रियाको सम्बन्धमा Intergovernmental Relation Framework Act, 2005 मा व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी भारतमा संवैधानिक तथा कानून प्रश्न जोडिएको विवाद सर्वोच्च अदालतबाट न्यायिक निरूपण हुने र अन्य राजनीतिक प्रकृतिका विवाद समाधान गर्न अन्तरराज्य परिषद् रहने व्यवस्था छ । नेपालको संविधानको धारा २३४ मा सङ्घ र प्रदेशबिच तथा प्रदेश प्रदेशबिच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधान गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रदेशका मुख्यमन्त्री समेत सदस्य रहेको एक अन्तरप्रदेश परिषद् रहने व्यवस्था गरिएको छ । उक्त परिषद्ले विवाद समाधान गर्दा अवलम्बन गर्ने प्रक्रियाको सम्बन्धमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर सम्बन्ध) ऐन, २०७७ मा व्यवस्था गरिएको छ । सोही ऐनको दफा २७ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूले आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्रको कार्यसम्पादन गर्दा विवाद नआउने गरी सम्पन्न गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । त्यस्तै दफा २८ मा सङ्घ र प्रदेशबिच तथा प्रदेश प्रदेशबिच कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा विवाद उत्पन्न भएको मितिले पन्ध्र दिनभित्र

विवादको कुनै पक्षले त्यस्तो विवादको सम्बन्धमा अन्तरप्रदेश परिषद्को सचिवालयमा लिखित सूचना दिनुपर्ने, सो सूचना प्राप्त भएमा अन्तरप्रदेश परिषद्को बैठक बोलाई सो सम्बन्धमा छलफल गराउने र त्यसरी छलफल गर्दा विवाद समाधानको बारेमा निर्णय गर्नुपूर्व त्यस्तो विवाद राजनीतिक भए नभएको बारेमा निर्णय गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। अन्तरप्रदेश परिषद्ले वार्ता, छलफल, परामर्श र मेलमिलापको माध्यमबाट विवादको समाधान गर्ने व्यवस्था सोही दफाको उपदफा (६) मा रहेको छ। उक्त कानुनी व्यवस्थाले सकभर विवादको समाधान वार्ता, छलफल र मेलमिलापबाट गर्ने कुरालाई प्राथमिकता दिएको छ। सङ्घीय संरचनामा कतिपय विवादहरू विकास निर्माणसँग जोडिएको हुने र त्यसको निरूपण छिटो नहुँदा मुलुकको विकास निर्माणमा नै प्रतिकूल असर हुन्छ। सोही कारणले पनि विवादको समाधान मैत्रीपूर्ण रूपमा नै हुनुपर्छ भन्ने मान्यता राखिन्छ। साथै सोही ऐनको दफा २९ मा संविधानको धारा १३७ बमोजिमको सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासको अधिकारक्षेत्रमा प्रतिकूल असर परेको नमान्ने व्यवस्था गरी अदालतको न्यायिक अधिकारलाई समेत सम्मान गरेको छ।

निष्कर्ष

सङ्घीय शासन प्रणालीमा विभिन्न तहमा राज्य शक्ति तथा जिम्मेवारीको बाँडफाँट र दायित्वको निर्धारण संवैधानिक रूपमा गरिएको हुन्छ। त्यस्तो शक्ति तथा अधिकारको संवैधानिक सीमाभित्र रहेर गरिने प्रयोग तथा दायित्व परिपालनले सङ्घीय संरचनामा नागरिकको विश्वास जागृत हुन्छ। सङ्घीयता आफैमा राज्यभित्रका सबै प्रकारका समस्या समाधानको अचुक औषधि नभए पनि यसले मूलभूत समस्यालाई सम्बोधन गरेको हुन्छ र हुनुपर्छ। सङ्घीयताको सफलता राज्यभित्रको संयन्त्रको रचनात्मक क्रियाशीलता र सरोकारवालाको सकारात्मक भूमिकाबाट हुन्छ।

सङ्घीय संरचनाविचको अन्तरसम्बन्ध सङ्घीय शासन प्रणालीको तन्तु हो। यस्तो अन्तरसम्बन्धका आधारहरू जति कामयावी हुन सक्थे त्यति नै सङ्घीय शासन प्रणाली सबल र प्रभावकारी हुने देखिन्छ। नेपालको संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहविचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने प्रष्ट व्यवस्था गरेको छ। अर्थात् नेपालको सङ्घीय एकाइहरूविचको अन्तरसम्बन्धको आधार प्रतिस्पर्धात्मक भन्दा पनि सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयलाई स्थान दिइएको छ।

कानुनी तथा संस्थागत प्रबन्ध सहितको नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली कार्यान्वयनमा आएको पाँच वर्ष भएको छ। सङ्घीयता कार्यान्वयनको अनुभवबाट नै कानुनी तथा संवैधानिक व्यवस्थाको थप प्रभावकारी एवम् सफल कार्यान्वयन गरी नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीको प्रतिफल जनतामाझ पुऱ्याउनु र उनीहरूमाझ परिवर्तनको अनुभूति गराउनु आजको आवश्यकता हो।

के.सी., हुम बहादुर तथा बस्याल, लोकहरि, २०७९

सन्दर्भ सामग्री

न्यायपालिका अधिकृत समाज, २०६६ । न्यायिक आवाज । न्यायपालिका अधिकृत समाज ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ । कानून किताब व्यवस्था समिति (२०६३) ।

नेपालको संविधान, २०७२ । कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२) ।

भट्टराई, श्यामकुमार (२०७७) । संवैधानिक कानूनको स्रोत सामग्री (दोश्रो संस्करण) । महान्यायधिवक्ताको कार्यालय ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) सम्बन्धी ऐन, २०७७ । कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७७) ।

संविधान सभा (२०६६) । राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँट समिति, अवधारणपत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६, पृ. १० । संविधान सभा ।

Hueglin, Thomas O. and Fenna, Alan (2015). *Comparative federalism: A systematic inquiry* (Second edition). University of Toronto Press.

Intergovernmental Relation Act (2012). Parliament of Kenya (2012). Retrieved from <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2017-05/IntergovernmentalRelationActNo2of2012.pdf>.

Intergovernmental Relation Framework Act (2005). Government Gazette (Republic of South Africa)(2005). Retrieved https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/a13-051.pdf.

Corporate Governance and Its Impact on Organizational Performance

Dr. Achyut Gnawali *

Abstract

Corporate governance is emerging issue in current market scenario and it refers to set of rules and incentives by which the management of the company directed and controlled. Corporate governance is the extent to which companies are run in an open and honest manner is important for overall market confidence. Governance is the sum total of processes, structures, institutions and customs through which the functional of governing is carried out This research study considered the impact of corporate governance on the perceived performance of commercial banks in Nepal. The main objective of this research is to find out the present status of corporate governance of Nepalese commercial banks and examine its impact on performance. Primary data has been used to collect information. The questionnaire was adopted from a previous validated survey. The descriptive and explanatory research design has been followed and stratified and convenience sampling method was used. The result of this research shows that the present status of corporate governance in Nepalese commercial banks are slightly agreeable. Different dimensions of corporate governance (discipline, transparency, accountability, responsibility, fairness, independence and social awareness) have played significant role to improve performance. Among these dimension, social awareness can play vital role to keep corporate governance of commercial banks in Nepal.

Keywords: Transparency, Accountability, Fairness, Independence, Social awareness.

1. Background

Corporate governance is defined as the process and structure used to direct and manage business activities towards creating financial prosperity of commercial bank. It is the system by which company are directed and controlled. It is a set of relationships between investors, shareholders, directors and others stakeholders to define each role and responsibility towards accomplishing goals. It is required for the well-functioning of state mechanism and society. Corporate governance can be defined as a combination of fairness, precision, accountability and sustainability of corporate behavior. Good corporate governance is a key factor to achieve the improved performance of an organization. The relative effectiveness of corporate governance has a profound effect on how well a business performs. For continuous and sustainable growth of an organization, there is no alternative to effective corporate governance.

* Professor, Central Department of Management, Tribhuvan University
Email: achyutgyawali10@gmail.com

The positive effect of corporate governance on different stakeholders ultimately is a strengthened economy. Hence, good corporate governance is a tool for socio economic development. Disclosure and transparency are key pillars of a corporate governance framework in an organization because they provide all the stakeholders with the information necessary to judge whether their interests are being taken care of (Katrodia, 2010).

Maher and Anderson (1999) stated that corporate organizations have a responsibility to various parties, shareholders and other stakeholders such as employees, suppliers and even the society. They further argue that the corporate governance practices in an organization are very significant in determining the incentives and disincentives faced by all the above stakeholders who potentially contribute to firm performance. A desired governance system of a company can lead to improve company performance and consequently more access to outside capitals of company, thus it can provide sustainable economic growth. Modern governance can be basically categorized into two types, Parliamentary and Presidential form of governance, while the structure of government may be Unitary or Federal. Governance has wide-spread scope. It ranges from womb to tomb, ordinary public to the head of the state and village to the globe.

Corporate governance involves both internal and external mechanism. The internal mechanisms are concerned with the size and composition of the board of directors and external mechanisms are concerned with the influence of stakeholders, the functioning of the markets for corporate control (Chen & Lee, 2008). A good governance structure is to select the ablest managers and makes them accountable to investors (Adams & Mehran, 2005).

Corporate governance basically explains the ways how the corporate firm is managed, controlled, and directed. It is set of the rules and indicatives which management of a company is directed and controlled to maximize profit and value of the company. It specifies how the rights and duties are being distributed among the board, managers, shareholders and stakeholders. Corporate governance seeks a structure that ensures the more equal balance of power between executive and non- executive directors. All these are essentially aimed at improving board independence, transparency and accountability to the company's shareholders and other stakeholders and its effectiveness in fulfilling both its performance and functions (Andres & Vallelado, 2008).

For development-oriented economies like Nepal, improving corporate governance can serve a number of important public policy objectives. Good corporate governance reduces emerging market weakness to financial crises, reinforces property rights, reduces transaction costs and the cost of capital, and leads to capital market development. Weak corporate governance frameworks, reduce investor confidence and can discourage outside investment. This study tries to fulfill the huge gap by investigating the effects of corporate governance on the performance of selected commercial banks in Nepal in attempt to provide more empirical data in the local situation.

The study has been also focusing the corporate governance practices and its impact in performance in commercial bank in Nepal. Hence, the study mainly focused on following issues:

1. What is the present scenario of corporate governance position of commercial banks in Nepal?
2. Are there any effects of corporate governance on perceived performance of selected organizations?

2. Objectives of the Study

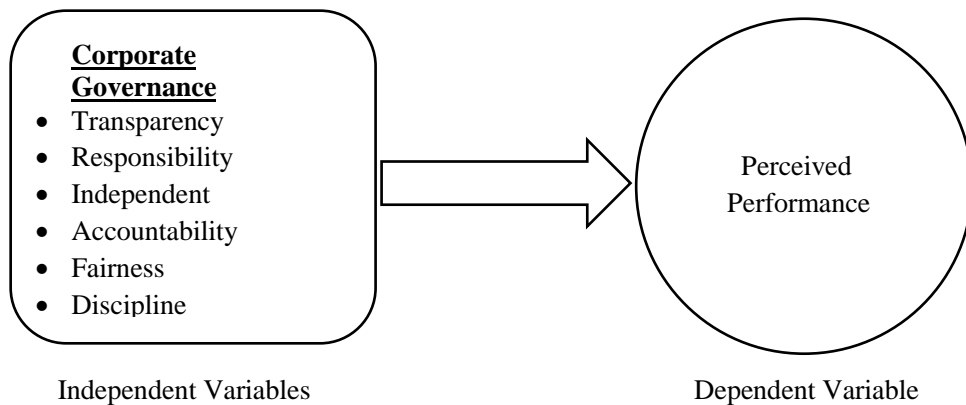
The basic objective of the study is to analyzed the level and structure of corporate governance in Nepal and determine its impact on perceived performance of Nepalese commercial banks. The specific objectives of this study would be as follows:

1. To assess the present scenario of corporate governance position of commercial banks in Nepal.
2. To examine the impact of corporate governance on return on perceived performance.

3. Conceptual Framework

Figure No. 1: The Theoretical Framework of Study

Corporate Governance and Perceived Performance



Source: Credit Lyonnais Securities Asia (CLS)

4. Review of Literature

Agrawal and Knoeber (1996) defined corporate governance as a system which has dual mechanism to control organizations; it can be external mechanism and internal mechanism. Outsiders define the external mechanism like shareholding policy and outside block holding etc. Firm's decision makers (top management) decide the internal mechanisms like size of board, remunerations and others internal policies.

The term 'governance' has been derived from the word 'gubernare' which means "to rule or steer" (Bhasin, 2010). The concept of corporate governance sounds so simple but someone tries to define, it creates confusing state of affair. But even though we have to clear idea about corporate governance. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD 2000) concept of corporate governance is the relationship among various participants in the determining the directions and performance of corporations. The primary participants are (1) The shareholders, (2) The management (led by chief executive officer), (3) The Board of Directors.

Macey (2008) stated that corporate governance is broad descriptive terms rather than a normative term. Corporate governance describes all of the devices, institutions and mechanism by which

corporations are governed. Anything and everything that influences the way that a corporation is actually run falls within the definition of corporate governance. Every device, institutions and mechanism that exercise power over decision-making within a corporation is part of the system of corporate governance for that firm.

Corporate governance is about building credibility, ensuring transparency and accountability as well as maintaining an effective channel of information disclosure that would foster good corporate performance. It is also about how to build trust and sustain confidence among the various interest groups that make up an organization.

According to World Bank 2011 “Corporate governance refers to the set of rules and incentives by which the management of a company is directed and controlled .and it refers to the way rights and responsibilities are distributed among the board, company management, shareholders and others stakeholders.”

Corporate Governance is the application of best management practices, compliance of law in true sense and letter spirit, law comprises of not only state law but also entity's own policy and procedures, internal control mechanism and standard operating practices, adherence to ethical standards for effective management and distribution of wealth to all the stakeholders, and Discharge of social responsibility for sustainable development of all stakeholders.

Deakin, S. Hobbs, R, et.al. (2006) contrasting view on role of independency in good corporate governance has been emerged by Organization for Economic Co-operation and Development. It indicated that efficient CG mostly relies upon the severances of power connecting a company's managers, directors, majority and minority shareholders. This study held accountable to manager under the self-governing oversight by the board of directors and external auditor. Good economic and political governance can result of good economic outputs, and for the business prosperity, good corporate governance is significant which can be assured by accountability. Additionally, corporate governance makes certain that electorates and stakeholders in taken accountable.

Lusaka (2005) report indicated that many of the Asian Businesses are intrinsically characterized by lack of transparency. Some other convergent arguments have also been discussed by Ananchotikul (2008), Black et. Al. (2003) Klapper and Love (2004) and Khanna et. Al. (2001) about transparency. They say that transparency is extremely imperative to a good corporate governance system hence it motivates shareholders confidence in the firm.

Lusaka and Zambia (2005) suggested that the concept of corporate governance can be defined as system of accountability among shareholders BOD's and the management of corporate entity. For achieving strategic corporate objective, decision making process must be held accountable. Furthermore, he also encompassed the essentials of good corporate governance like; fairness, transparency, accountability and responsibility are least standard which can offer maximum protection from financial crisis and can intensify the access to capital. One more developing inspection report that transparency, independence, accountability, discipline, fairness and social responsibility are major principles in good corporate governance.

Rogers (2008) conducted the research on 'corporate governance on financial performance of selected commercial banks in Uganda.' This paper aims at establishing the relationship between the core principles of corporate governance and financial performance in commercial banks of Uganda. Findings indicate that Corporate Governance predicts 34.5 % of the variance in the general financial

performance of Commercial banks in Uganda. However, the significant contributors to financial performance include openness and reliability. Openness and Reliability are measures of trust. On the other hand, credit risk as a measure of disclosure has a negative relationship with financial performance.

Miles (2010) indicated that Anglo American model is based on normative free market principles relies on various pre-requisites for its successful operation, guides about corporate governance that it has focus on the association between company directors and shareholders. To alleviate corporate governance problems different system has been adopted under the Anglo-American governance model to stream line the benefits of directors concerned to shareholders. The Model focuses first on director's independency as it is integral part of corporate governance control because these are the eyes and ears of shareholders and it can invite a constituent of objectivity for internal communication of company. Secondly, its emphasis on independency not only because, it can help in internal discussion but also due to commandment usually consider board of directors liable for different integral duties of company.

Miseda (2012) conducted the cross sectional and analytical research on commercial banks in Kenya to explore the effects of corporate governance practices and policies on financial performance through primary as well as secondary sources of data. The finding of the search was corporate governance play an important role on bank stability, performance and bank's ability to provide liquidity in difficult market conditions. And this research recommend that banks formally adopt and implement OECD Principles of Corporate Governance within their policies and procedures, and report on their compliance in their annual reports.

Mohammed (2012), considered the impact of corporate governance on the performance of banks in Nigeria. The increased incidence of bank failure in the recent period generated the current literature on quality of bank assets and also emphasized good governance as means of achieving banks objectives. This study made use of secondary data obtained from the financial reports of nine (9) banks for a period of ten (10) years (2001- 2010). Data were analyzed using multiple regression analysis. The study supported the hypothesis that corporate governance positively affects performance of banks. In conclusion, the study shows that poor asset quality (defined as the ratio of non-performing loan to credit) and loan deposit ratios negatively affect financial performance and vice versa.

Anshuman and Yatin (2014), investigated the effect of corporate governance on performance of Indian banks. Making use of the functioning of a sample of forty Indian banks, a comprehensive set of board characteristics (board size, number of meetings held in the past year, executive overlaps, busy directors and women directors) was explored and their impacts on the performance of the bank was analyzed. Regression analysis tool was used to determine the relevance of these parameters on each of several performance indicators namely return on assets, return on equity, return on long-term funds, earnings per share and price/book value. The findings conclude that the board of directors plays an extremely significant role in the return fetched by the bank on long term funds, but the significance (although still valid) decreases, within the domain of this study, in other performance indicators.

Poudel and Hovey (2012) analyzed the impact of corporate governance on efficiency of Nepalese commercial banks. Corporate governance variables are represented by board size, audit committee

size, independence, diligence and ownership structure. The non-performing loan variable is used for bank's efficiency. The regression analysis is used to examine the relationship between corporate governance and efficiency of bank. The findings show that bigger board and audit committee size and lower frequency of board meeting and lower proportion of institutional ownership lead to better efficiency in the commercial banks.

Acharya (2018) conducted Ph.D. thesis on impact of corporate governance practices on the performance of commercial banks in Nepal through regression analysis. Specifically, the analysis focuses on the relationship between corporate governance mechanisms and financial performance. The results indicated that corporate governance structures, e.g., board size, existence of CFO, percentage of minority directors and the percentage of female directors have statistically positive effects on performance, while the percentage of external directors has a negative impact on bank performance.

Gnawali (2018), conducted the descriptive explanatory research to explore the present scenario of corporate governance compliance of Nepalese commercial bank and to examine the impact of corporate governance on return on assets and return on equity. This study took primary data through questionnaire method with the employee of selected commercial banks and secondary data from bank annual report. The correlation and regression analysis are used to test the relationship and impact of dependent and independent variables of the study. Finding of the study shows that corporate governance (Transparency, Independent, Accountability, Fairness, Social Awareness, Discipline and Responsibility) have significant positive effect on banks financial performance in Nepal in terms of Return on Asset (ROA) and Return on Equity (ROE).

Chen (2021) defined; corporate governance is a system of rules by which a firm is directed and controlled. Corporate governance essentially involves balancing the interests of a company's many stakeholders, such as shareholders, senior management executives, customers, suppliers, financiers, the government, and the community.

Corporate governance is the combination of rules, processes or laws by which businesses are operated, regulated and controlled. Transparency, accountability towards shareholders, and fairness and dealings are the basic pillars of corporate governance. The term encompasses the internal and external factors that affect the interests of a company's stakeholders, including shareholders, customers, suppliers, government regulators and management. The board of directors is responsible for creating the framework for corporate governance that best aligns business conduct with objectives. Management and the board with important decisions being put to the vote of the shareholders.

Shrestha (2018) concluded that the transparency and disclosure are major factor that affects the performance of Nepalese commercial banking industry. The board and management disclosure, ownership structure disclosure, financial transparency and information disclosure and firm size are observed to have considerable factor in performance on banks. The objective of the study were to investigate the role of transparency and disclosure in corporate governance and firm performance in Nepalese commercial banking sector; to analyze the practices of corporate governance of Nepalese commercial banks; to evaluate the financial performance of Nepalese commercial banks; and to explore the impact of corporate governance in financial performance of Nepalese commercial banks.

The research design adopted in this study consists of descriptive and causal comparative research design to deal with the issues associated with role of transparency and disclosure in firm performance of Nepalese commercial banking sector. 17 banks were taken as the sample out of 28 commercial banks in Nepal. Data were collected through the annual financial reports of the banks. Governance is as old as human civilization, though it used to be rudimentary then. In traditional sense, governance implies the functions of controlling, directing, maintaining law and order and punishing in case of breach of law by state authorities. But in modern sense, governance implies the lawful activities and functions of people's representatives to pursue public interest embracing democratic norms and values.

UNDP, in its Strategy Note on Governance for Human Development, defines "Governance is the system of values, policies and institutions by which a society of values, policies and institutions by which a society manages its economic, political and society affairs through interactions within and among the state, civil society and private sectors."

5. Methodology

A descriptive research design was carried out for the purpose of this research. The research is descriptive and explanatory in nature. According to Nepal Rastra Bank report total number of fourth and fifth level employees working in selected commercial banks are 3235. These are the population of this study. Among them 450 questionnaires were distributed and only 330 respondents were returned, which represents to the total population size. The response rate was 73.33%. For the purpose of this study, survey method has been adopted and stratified sampling technique was followed to select the sample commercial banks. Among 27 commercial banks, 5 commercial banks were taken to the consideration for this research. Among 5 commercial banks, Nepal bank Ltd. was taken as government owned bank, Nepal SBI bank Ltd. and NIBL were taken as joint-venture owned bank. Similarly, Sanima bank Ltd. and Janata bank Ltd. were taken as private sector owned bank. Questionnaire to measure the corporate governance and organizational success have been adopted from Credit Lyonnais Securities Asia (CLSA). This questionnaire includes 37 questions to measure the corporate governance. This study uses five-point Likert scale questionnaire carried from "strongly disagree" toward "strongly agree" with number "1" to "5" representing respectively as instrument of data collection. Descriptive and inferential statistics were used to make analysis of data. To test the reliability Cronbach α has been calculated. The value of Cronbach alpha of each and every item were greater than 70%. According to Sekaran (2000) Cronbach's Alpha coefficient less than 0.6 is considered as poor, greater than 0.6 but less than 0.8 is considered acceptable and greater than 0.8 is considered good. Here, Cronbach's Alpha of each variable is between 0.8 to 0.950. So, it is good. Therefore, the instruments used in this research are considered to be reliable for further study.

Multiple Regression Model- : Corporate Governance to Organizational Performance

$$\hat{Y} = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + e_i$$

where,

\hat{Y} = Perceived Performance, X_1 = Transparency, X_2 = Responsibility, X_3 = Independent, X_4 = Accountability, X_5 = Fairness, X_6 = Discipline, X_7 = Social Awareness, α = Constant, β_1 = Slope coefficients, e_i = Error term

5.1 Results

Table 1 Demographic Profile of Respondents
(Gender, Marital Status, Age Group, Work Experiences and Banking Organizations)

Respondent profile	Frequencies	Percent
Gender:		
Male	196	59.4
Female	134	40.6
Marital Status:		
Unmarried	152	46.1
Married	178	53.9
Age Group:		
20-24	120	36.4
25-29	138	41.8
30-34	34	10.3
35 and above	38	11.5
Work Experiences:		
Up to one year	96	29.1
1-2 years	160	48.5
More than 2 years	74	22.4
Banking Organizations:		
SBI Bank	70	21.2
Sanima Bank	74	22.4
Janata Bank	66	20.0
Nepal Investment Bank	72	21.8
Nepal Bank Limited	48	14.5
Total	330	100.0

Source: Field Survey 2022

Table 1 shows that among 330 respondents, 196 were male and remaining 134 were female. Hence, male respondents comprised 59.4 percent and female respondents comprised 40.6 percent. This shows that majority of respondents were male. Even though sample distribution is tentatively equal so the findings of the study can be generalized across gender. The questionnaire was distributed to married as well as unmarried respondents. Hence, unmarried respondents comprised 46.1 percent and married respondents comprised 53.9 percent of the total sampled respondents. The questionnaire was distributed to many employees having different age group. This was determining the percentage distribution of the age group of people who responded to the given questionnaire as known as in table 1. The minimum age of the respondents was 20 years and the maximum age of the respondents

was 40 years. The questionnaire was distributed to respondents having different years of work experiences in the banking sector. The work experiences of respondents are shown in table 1. Table 1 also shows overall working experiences in the banking sectors of the respondents. It is clearly observed that 29.1 percent of total respondents have experiences of less than 1 years, the number of respondents fall in 2 years of experiences at 80 percent.

5.2 Descriptive Analysis

Descriptive statistics is discipline of quantitatively describing the main features of a collection of data. Descriptive statistics provides simple summary about sample and about the observations that have been made.

Table No. 2, Position of Discipline

Code	Opinion Statement	N	Test scale	Mean	Standard Deviation
DIS1	Bank has issued a 'mission statement' that explicitly places a priority on good corporate governance.	330	3	3.64	0.662
DIS2	Management sticks to clearly defined core businesses. (Any diversification into an unrelated area in last 3 years would count as NO)	330	3	3.73	0.719
DIS3	Over the past 5 years, it is true that the company has not declared any warrants against trespassers.	330	3	3.75	0.693
DIS4	Over the past 5 years, it is true that the company has not built up disciplinary action report.	330	3	3.71	0.615
DIS5	Bank's annual report includes a section devoted to the company's performance in implementing corporate governance principles.	330	3	4.04	0.573
	Discipline	330	3	3.77	0.296

Sources: Field Survey 2022

The result 2 shows position of an individual item and as a whole of discipline sub-factor. There are five statements used to measure the variable. Each of the 330 respondents submitted their response in the five-point Likert scale. The table 2 show that the items have a mean value ranging from 3.64 to 4.04 i.e. the response is slightly positive. The table shows that DIS5 has the highest mean 4.04 indicates that most agreed statement, annual report includes a section devoted to the company's performance in implementing corporate governance principles. DIS1 has lowest mean 3.64 indicates that less agreed statement is 'mission statement' that explicitly places a priority on good corporate governance. The aggregate mean of discipline was 3.77 with standard deviation of .296, this value is

higher than test value i.e., 3. This shows that the discipline of employees working in selected banks are agreeable position.

Table No. 3 Position of Transparency

Code	Opinion Statement	N	Test value	Mean	Standard Deviation
TRA1	Management has disclosed three- or five-year performance report	330	3	4.19	0.489
TRA2	Public announcement of results has been made within 2 working days of board meeting	330	3	2.88	0.893
TRA3	The reports are clear and informative. (based on perception of analyst)	330	3	3.92	0.518
TRA4	Bank consistently discloses major and market sensitive information punctually.	330	3	3.59	0.796
TRA5	Analysts have good access to senior management. Good access implies accessibility soon after results are announced and timely meeting where analyst are given all relevant information and are not misled	330	3	3.72	0.601
TRA6	Bank has an English/ official language website where results and other announcements are updated promptly. (no later than one business day)	330	3	3.86	0.583
	Transparency	330	3	3.69	0.286

Source: Field Survey 2022

The table 3 shows that the items have a mean value ranging from 2.88 to 4.19 i.e., the response is average. The table shows that TRA1 has the highest mean 4.19 indicates that most agreed statement, management has disclosed three or five-year performance report. TRA2 has lowest mean 2.88 indicates that less agreed statement is public announcement of results has been made within 2 working days of board meeting. The aggregate mean of transparency was 3.69 with standard deviation of .286, this value is higher than test value i.e., 3. This indicates that the position of information disclosure in the commercial bank is transparent.

Table No. 4 Position of Independence

Code	Opinion Statement	N	Test scale	Mean	Standard Deviation
IND1	The chairman is an independent, non-executive director.	330	3	3.69	0.601

Code	Opinion Statement	N	Test scale	Mean	Standard Deviation
IND2	Bank has an executive or management committee, which is substantially different from members of the board and not believed to be dominated by referrals	330	3	3.74	0.764
IND3	Bank has an audit committee. it is chaired by a perceived genuine independent director.	330	3	3.92	0.615
IND4	Bank has a remuneration committee. It is chaired by a perceived genuine independent director.	330	3	3.95	0.617
IND5	External auditors of the company are in other respects seen to be completely unrelated to the company.	330	3	3.77	0.580
IND6	The board includes no direct representatives of banks and other large creditors of the Bank. (Having any representatives is a neg.)	330	3	3.76	0.614
	Independence	330	3	3.77	0.282

Source: Field Survey 2022

The table 4 show that the items have a mean value ranging from 3.69 to 3.95 i.e. the response is slightly positive. The table shows that IND4 has the highest mean 3.95 indicates that most agreed statement is bank has a remuneration committee. It is chaired by a perceived genuine independent director. IND1 has lowest mean 3.69 indicates that less agreed statement is chairman is an independent, non-executive director. The aggregate mean of independence was 3.80 with standard deviation of .282. this value is higher than test value i.e. 3. This shows that employees and executive body of Nepalese commercial banks are independent to their decision making

Table No. 5 Position of Accountability

Code	Opinion Statement	N	Test value	Mean	Standard Deviation
ACC1	The board members and members of the executive/management committee substantially different. (i.e. no more than half of one committee sits on other.)	330	3	3.64	0.732
ACC2	There are any foreign nationals on the board.	330	3	3.38	0.830
ACC3	Full board meetings are held at least	330	3	3.52	0.801

Code	Opinion Statement	N	Test value	Mean	Standard Deviation
	once a quarter.				
ACC14	Audit committee nominates and conducts a proper review the work of external auditors.	330	3	3.55	0.792
ACC5	Audit committee supervises internal audit and accounting procedures.	330	3	3.84	0.608
	Accountability	330	3	3.57	0.348

Source: Field Survey 2022

Among the five statements, the statement with code ACC5 highest mean 3.84 indicates that it is slightly agreed statement starting that audit committee supervises internal audit and accounting procedures. And the code ACC2 has lowest mean 3.38 indicates that there are any foreign nationals on the board. The aggregate mean of accountability was 3.57 with standard deviation of .348, this value is higher than test value 3. This shows that employees of Nepalese commercial banks are slightly accountable to their concerned officers

Table No. 6 Position of Responsibility

Code	Opinion Statement	N	Test value	Mean	Standard Deviation
RES1	The board/senior management have made decisions in the recent years seen to benefit them at the expense of management, has the company been seen as acting effectively against individuals responsible and corrected such behavior promptly, i.e. within 6 months	330	3	3.92	0.442
RES2	Over the past five years, there were open business failures or misbehavior; responsible persons were appropriately and voluntarily punished.	330	3	3.62	0.684
RES3	The board and/or senior management take measures to safeguard the interests of all and not just the dominate employees.	330	3	3.82	0.540
RES4	There are mechanisms to allow punishment of the executive/ management committee in the event of mismanagement.	330	3	3.78	0.553

Code	Opinion Statement	N	Test value	Mean	Standard Deviation
	Responsibility	330	3	3.78	0.294

Source: Field Survey 2022

Among the four statements, the statement with code RES1 has highest mean 3.92 indicates that it is slightly agreed statement starting that senior management have made decisions in the recent years seen to benefit them at the expense of management, has the company been seen as acting effectively against individuals responsible and corrected such behavior promptly. And, the code RES2 has lowest mean 3.62 indicates that over the past five years, there were open business failures or misbehavior; responsible persons were appropriately and voluntarily punished. The aggregate mean of responsibility was 3.78 with standard deviation of .294, this value is higher than test value i.e. 3. This shows that the responsibility is towards agreeableness. It shows that employees of commercial banks are responsible enough to their works.

Table No. 7 Position of Fairness

Code	Opinion Statement	N	Test value	Mean	Standard Deviation
FAI1	It is true that there have not been any controversy or questions raised over any decisions by senior management in the past 5 years where upper management are believed to have gained at the expense of middle or lower management.	330	3	3.64	0.689
FAI2	All the employees have access to their appraisal record.	330	3	3.39	0.852
FAI3	Criticism/suggestions methods are easily available.	330	3	3.81	0.489
FAI4	All information for appraisal criteria is made available prior to evaluation.	330	3	3.81	0.440
FAI5	It is true that there have been no questions or perceived controversy over whether the Company has issued transparency report or not.	330	3	3.93	0.575
FAI6	The head of department report to either the CEO or the board member concerned to employee's equality.	330	3	3.79	0.745
FAI17	Over the past five years, it is true that total director's remuneration has not increased faster than employees.	330	3	4.15	0.459

Code	Opinion Statement	N	Test value	Mean	Standard Deviation
	Fairness	330	3	3.78	0.271

Source: Field Survey 2022

The table 7 shows that the items have a mean value ranging from 3.39 to 4.15. Among the seven statements, the statement with code FAI7 has highest mean 4.15 indicates that it is agreed statement starting that over the past five years, it is true that total director's remuneration has not increased faster than employees. And the code FAI2 has lowest mean 3.39 indicates that all the employees have access to their appraisal record. The aggregate mean of fairness was 3.78 with standard deviation of .271, this value is higher than test value i.e. 3. This shows that job and reward system as well as record keeping system is fair in Nepalese commercial banks.

Table No. 8 Position of Social Awareness

Code	Opinion Statement	N	Test scale	Mean	Standard Deviation
SA1	Bank has an explicit (clearly worded) public policy statement that emphasizes strict ethical behavior: i.e. one that looks at the spirit and not just the letter of the law.	330	3	3.79	0.500
SA2	Bank has a policy/culture that prohibits the employment of the under aged.	330	3	4.05	0.747
SA3	Bank has an explicit equal employment policy.	330	3	3.88	0.693
SA4	Bank is explicitly environmentally conscious.	330	3	3.88	0.523
	Social Awareness	330	3	3.90	0.321

Source: Field Survey 2022

The table 8 show that the items have a mean value ranging from 3.79 to 4.05. Among the four statements, the statement with code SA2 has highest mean 4.05 indicates that it is agreed statement starting that bank has a policy/culture that prohibits the employment of the under aged. And the code SA1 has lowest mean 3.79 indicates that bank has an explicit public policy statement that emphasizes strict ethical behavior. The aggregate mean of social awareness was 3.90 with standard deviation of .321, this value is higher than test value i.e. 3. This shows that commercial banks show ethical behavior to the society and general public also give attention to their banking transactions.

5.3 Effect of Corporate Governance on Organizational Performance

The influence of corporate governance over Organizational Performance is analyzed with the regression analysis.

Table 9: Model Summary Organizational Strategy on Organizational Performance

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Standard Error of the Estimate	Durbin-Watson	F	p value
1	0.649 ^a	0.409	0.390	0.55689	1.924	25.293	0.001
a. Predictors: (Constant), Discipline, Transparency, Independence, Accountability, Responsibility, fairness and social awareness							
b. Dependent Variable: Perceived Organizational Performance							

Table 9 summarizes the model. The result shows that there is a significant impact of corporate governance on Perceived Organizational Performance. It signifies that a change in corporate governance will improve Organizational Performance. The finding of multiple regression analysis between corporate governance and Organizational Performance indicates that corporate governance is a significant predictor of Organizational Performance. The *R* value of 0.649 indicates the strong positive relationship between corporate governance and Organizational Performance ($F=25.293$, $p<0.01$).

Table 10: Multiple Regression Analysis: Coefficients

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	T	Significance	Collinearity Statistics	
	β	Standard Error	β			Tolerance	VIF
(Constant)	1.768	0.182		9.737	0.001		
Discipline	0.029	0.058	0.030	0.507	0.612	0.449	2.229
Transparency	0.198	0.056	0.209	3.532	0.001	0.455	2.196
Independence	0.116	0.044	0.127	2.640	0.009	0.688	1.454
Accountability	0.162	0.073	0.159	2.210	0.028	0.307	3.254
Responsibility	0.180	0.057	0.176	2.398	0.016	0.535	1.869
Fairness	0.175	0.084	0.165	2.079	0.040	0.255	1.536
Social Awareness	0.678	0.066	0.673	10.275	0.000	0.156	1.354

From the above results, the estimated equation can be written by taking the values from the model:-

$$\hat{Y} = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + e_i$$

Therefore, $\hat{Y} = 1.768 + 0.029 * X_1 + 0.198 * X_2 + 0.116 * X_3 - 0.162 * X_4 + 0.180 * X_5 + 0.175 * X_6 + 0.678 * X_7$

Similarly, R -square value of 0.409 states that 40.9% change in performance is due to combined independent variables. Likewise, Standard error of the estimate of 0.556 indicates the variability of the observed value of Performances from regression line is 0.556 units. Since, VIF of each of independent variables is less than 10, there is no problem of multicollinearity in this model. Thus, it was shown that there is significant correlation between corporate governance and significantly predict the Organizational Performance. All the variables of corporate governance significantly influence the dependent variable organizational performance. The variable of corporate governance viz., Discipline has 2.9%, Transparency has 19.8%, Independence has 11.6%, Accountability has 16.2%, Responsibility has 18.0%, Fairness has 17.5 % and social awareness has 67.8% contributed towards Organizational Performance.

Likewise, t -value of the coefficient and their significance levels are reported in table 7. It is observed that the t -values of two variables are statistically significant at 1% level namely Transparency, Independence, and social awareness whereas, the variables namely, accountability, responsibility and fairness are significant at 5%. This suggests that these variables have a bearing on explaining the variability of organization performance. However, t -value for Discipline is not statistically significant. It was found that a change in Corporate Governance will improve Perceived organizational performance.

6. Findings and Discussion

This research paper infers that corporate governance has become surprisingly the emerging concept in rising and competitive markets. This study documented some frameworks to encounter the problems, which may cause inefficiency in banking sector; it would be helpful in preventing such problems in future to gain long term organizational success. This study helps to determine, to what extent the variables of corporate governance such as transparency, responsibility, discipline, fairness, social awareness, independence and accountability influence performance of commercial banks.

The analysis of descriptive findings showed that among various independent variables, social awareness had the highest mean 3.90 with standard deviation of 0.321. This shows that among all independent variables, social awareness impacts more on financial performance. In a nutshell, overall selected Nepalese commercial banks, the analysis of descriptive findings showed that among various dimension of corporate governance of selected commercial bank has the slightly agreeableness (i.e. mean value 3.76) of the respondents. It indicates that the Nepalese commercial banks do comply with the corporate governance in moderate level. The dimension of social awareness (i.e. 3.90 mean value) has the most emphasized. However, accountability (i.e. 3.57 mean value) has the weakest part of corporate governance of selected commercial banks. Results suggest that the commercial banks working in Kathmandu focused on increase in financial literacy through social awareness that also supports the financial inclusion policy of Nepal Rastra Bank. In consequences, there is not much impact of the corporate governance in the Nepalese commercial banks. The status of corporate governance is not so encouraging in the Nepalese commercial banks.

The value correlation coefficient 64.90% shows that there is significant relationship corporate governance with perceived performance. From the multiple regression analysis, corporate governance dimensions significantly impacts on perceived performance (i.e. $R^2 = 40.9\%$). It indicates that corporate governance impact on overall perceived performance of Nepalese commercial banks.

This result supports few previous studies such as Miles, L. (2010), Ityas and Rafiq (2012), Mahammed (2012) who was concluded with performance has a link with corporate governance. Similarly, indications can be found in study of (Gnawali, 2018) in support that discipline is one of the major contributors in organizational success.

Since globalization, liberalization, privatization, modernization and competition are the five pillars for strengthening the financial sector; these concepts should be adhered to all the time in developing strategy for Nepalese commercial banks. These dimensions has opened Nepalese banking industry towards a greater competition and application of Good Corporate governance towards a significant comprehensive organizational performance.

Similarly, the corporate governance is a vital to different sectors of the economy, inclusive banking sector. The life of the organization always depends on its way for governance, while good corporate governance support perceived performance and can be implemented in Nepalese commercial banks. Strategy makers should also focus on social awareness to improve the banking transaction which improved the financial literacy, give independence to the employees to their works, discipline in organization, responsibility of workers, transparent and fairness in record keeping and in selection criteria. Generally, top management should take attention toward corporate governance in return to gain customers delighters which ensure the overall organizational success.

It is concluded that corporate governance has become an issue of worldwide importance. The corporation has a vital role to play in promoting economic development and social progress. It is the engine of growth internationally, and increasingly responsible for providing employment, public and private services, goods and infrastructure. The efficiency and accountability of the corporation is now a matter of both private and public interest, and governance has thereby come to the head of the international agenda. Good corporate governance plays and effective role in the investment decisions of major institutions, and a premium is often reflected in the price of shares of companies that practice it. Evidence suggests that good governance also offers competitive advantage to firms.

There are around 40-50 legislation related to corporate governance framework in Nepalese context. Among them more applicable are company act 2063, Bank and financial act 2063, NRB directives to BFIs, Insurance Board directives to insurance companies, Securities registration and issuance rules 2065, for listed companies in NEPSE. Similarly, Sushasan Act 2064, Anti –corruption act 2059 and other related institutions for corporate governance are Transparency International, Nepal Chapter, and Commission for Investigation of authority abuse of authority (CIAA). National Vigilance Center, Hello Sarkar karyakram etc are the milestone in the field of CG in Nepal.

There is lack of research works in this field especially in developing countries like Nepal but adequate research works had been carried out in developed countries. Executive (Chief executive) Legislature (BOD and Annual GM) and the judiciary (Audit and internal control) systems of the organization should be efficient to keep an Institute within the good corporate governance systems. Corporate governance must encompass the combination of laws, regulations, voluntary corporate practices that enable the corporation to: attract capital, perform efficiently, achieve the corporate objective, maintain good relation with stakeholders, meet both legal obligations and general societal expectations.

7. Recommendation for Future Researchers

With this research on the relationship between organizational strategy and organizational performance, this area is ripe for future research. Among potential topics is the notion of how corporate governance and organizational performance in other sectors or bureaucratic or other service sectors can be undertaken for further exploring the subject phenomenon. In order to improve the future study, the sample size could be collected from the manufacturing firms or Government organizations across the country (Nepal). Further research might be carried out with more sample of banks, as this study only based on six commercial banks of Nepal. It may give new understanding the subject phenomenon. It can either attenuate or inflate correlations among variables. Furthermore, other moderating variables like MIS, customer loyalty, firm's size, age and structure, manufacturing costs, customer retention, and the success of marketing strategy etc. can also be explored further to understand the relationship between corporate governance and organizational performance.

In addition, a step further, Structural Equation Modeling approach of data analysis may be taken into account to moderating or mediating factors. Last but not the least, the next few years are likely to see increased global competitiveness in the Nepalese business environment, and the banking sector will also mature in terms of operational years. Therefore, it would be interesting to expand the survey to provide longitudinal survey of corporate governance and significant influence of the performance of the banks.

References

- Acharya, S. (2018). *Improving corporate governance in Nepalese financial institutions to promote, growth and performance*. [Unpublished Research Dissertation submitted in partial fulfillment for the award of a Ph.D.]. University of Waikat.
- Adams, R., & Mehran, H. (2005). Corporate performance, board structure and its determinants the banking industry. *International Journal of Management Studies*, 5(2), 52-79.
- Agrawal, A., & Knoeber, C.R. (1996). Firm performance and mechanisms to control agency problems between managers and shareholders. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 31(03), 377-397.
- Ananchotikul, N. (2008). *Does foreign direct investment really improve corporate governance: Evidence of Thailand*. Bank of Thailand discussion paper DP/03.
- Andres, P. D., Vallelado, E. (2008). Corporate governance in banking: The role of board of directors. *Journal of Banking and Finance*, 32, 2570-2580.
- Anshuman, K., & Yatini, N. (2014, August). Effect of corporate governance on performance of indian banks. *International Journal of Innovative Research and Development*, 3 (8), 269-285.
- Bhasin, M. L. (2010). Corporate governance disclosure practices: the portrait of a developing country. *International Journal of Business and Management*, 5(4),150.
- Bhusal, B. R. and Thakuri, H.C. (2017). *Governance System*. Cosmic Publication Pvt. Ltd.

- Black, B. S., Jang, H., & Kim, W. (2003). *Does corporate governance effect firm value: Evidence from Korea*. University of Chicago Law School, Law and Economics Workshop.
- Chen, M., & Lee, K. C. (2008). Compensation, Corporate Governance and Owner Shareholding: Theory and Evidence from Family Ownership. *International Research of Finance and Economics*. (22-24)
- Deakin, S., Hobbs, R., Konzelmann, S. J., & Wilkinson, F. (2006). Anglo-American corporate governance and the employment relationship: A case to answer? *Socio- Economic Review*, 4(1), 155-174.
- Gnawali, A. (2018, July). Corporate governance and its impact on financial performance in Nepalese commercial bank. *International Journal of Modern Research in Engineering & Management*, 1 (7), pp. 41-51.
- Ibrahim S, A., & Abimbola L, A. (2016). Corporate governance and financial performance nexus: any bidirectional casualty? *International Journal of Management and Economic*, 19, 82-99.
- Ilyas, M., & Rafiq M. (2012). Impact of corporate governance on perceived organizational success. Empirical study on consumer banks in Lahore, Pakistan. *International Journal of Business and Social Science*, 3(13), pp. 178-185.
- Khanna, T., & Palepu, K. G. (2001). Globalization and convergence in corporate governance: evidence from Infosys and the Indian software industry. *Journal of international Business Studies*, 35(6), 484-486.
- Klapper, L. F., & Love I. (2004). Corporate governance, investor protection, and performance in emerging markets. *Journal of corporate finance*, 10(5), 703-728.
- Lusaka, Z. (2005). Economic and corporate governance and accountability in southern Africa. *Economic Commission for Africa*, 5(2), 1-3 McGee,
- Macey, J.R. (2008). Corporate governance: Promises kept. *Promises Broken*, 64.
- Maher, M. and Anderson, T. (1999). Corporate governance: Effects on firm performance and economic growth. OECD. *Ownership & Control*, 2(2), 11-27.
- Masibo, J. (2005). The relative power of CEOs and boards of directors: associations with corporate performance. *Strategic Management Journal*, 12(2), 20
- Maskay, B. K. (2004). *Does corporate governance affect productivity? Evidence from Nepal*. n.p.
- Miles, L. (2010). Corporate governance and employees in South Africa. *Journal of Corporate Law Studies*, 10(2), 367-389.
- Mohammed, F. (2012). Impact of corporate governance on banks performance in Nigeria. *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Science*, 3(3), 257-260.
- Poudel, R. P., & Hovey, M. (2012). Corporate governance and national development. *OECD Development Center*, 3(2), 12-30

- Pradhan, R., & Adhikari, S. (2009). Corporate governance and firm performance. *Management Review*, 1(1), 22-26.
- Rogers, M. (2008). Corporate governance and financial performance of selected commercial banks in Uganda. *Queens University Belfast CRRC Conference*, 18, p. 1-19.
- Shrestha A. (2018)). Corporate governance mechanisms and firm financial performance in Nepal. *AERC Research Paper*. 149.

Socio-anthropological Understanding of Corruption and Its Control

Kedar Satyal*

Abstract

Corruption is the misuse of power to obtain an unlawful advantage which depends on the power of actors, the profiteers, initiators, mechanisms and society where it takes place. Level, colour and activities are prime basis of classification of corruption. Before emergence of modern political thought religions have predominance over the corruptive act. Power and authority to misuse the position for involving improper actions and mistreatment by the agent to principal considered as an interactional, deterioration in morality as a normative and class based domination as a structural approaches of corruption. Socio-anthropological aspect elaborates corruption in terms of social norms such as democratic, psychological, micro analysis of gender as well as religious which vary with the structure of society. Klitgaard provided both conceptual and anti-corruption related formula to understand and control corruption. Different school and scholars provided different ideas regarding causes and dimensions of corruption. It is considered that the best socio-anthropological mechanisms to control corruption would be the legal, behavioural, gender, religious and collective approach with the primary focus against chronic corruption and clanism. However, the global nature of corruption, anti-corruption actions either institutional or legal provisions are established in each democratic country. As the value of CPI of In case of Nepal both types of mechanisms are established to control corruptive offences, but the value of CPI is low. That's why the voice to control corruption differently, is raising now.

Keywords: Corruption, Social Norms, Dimension of Corruption, Anti-corruption Mechanisms

1. Background

The word "corruption" is derived from the Latin word *corruptio*, which is the translation of Greek word *phthorà* the opposite of *aphthorà*, related to permanence. Corruption is predominantly religious use before the emergence of modern political thought. After the emergence of modern political thought normative dimension was added in the conceptual aspect of corruption. So corruption is at least understood as political corruption now a days though it has a narrower focus. On the other hand, corruption is generally understood as the abuse of entrusted power for private gain on all areas of human life. Such abusive activity suggests that it is vital to understand for the people's well-being

* Sociologist, National Vigilance Centre
Email: kedarsatyal@nepal.gov.np

to understand difference in their attitude and performance. Following definitions and discussions make us clearer about socio-anthropological understanding of corruption, along with controlling methods/mechanisms globally and in Nepalese context.

According to Transparency International, corruption is often defined as the “abuse of entrusted power for private gain”. Similarly, Nye (1967) defines ‘corruption is such types of behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private regarding (close family, personal, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private regarding influence’.

According to Staats, Corruption is a social problem found in various “degrees and forms in all but the most primitive societies”.

According to Klitgaard corruption can be represented by the following equation
$C = E + D - A$
Where, C = Corruption, E = Economic Rent, D = Discretion and A = Accountability.

Lascoumes and Nagels (2014), elaborated that corruption is understood in following three ways.

customary	when it is stable and recognized but non- written as are social norms.
regulatory/principle-based	when it is dictated by non-legal rules.
legal	when the norm is set out in a polity’s legal framework.

Corruption has emerged as a ubiquitous problem everywhere. Alatas (1990) termed it, as a trans-systemic issue affecting all social systems and classes, state organizations and situations, age groups and sexes of populations, at all times, constructed by specific traditions, values, norms and institutions. It focuses in particular, on the role of informal (social) and formal (institutional) norms in the description, explanation, and prediction along with combat to the corruptive act. In each society there are social rules and cultural codes that govern the way of corruption itself should, or does or take place. Social norms are cultural products including values, customs and traditions. Based on descriptive norms formal institutions are responsible to shape an individual’s basic knowledge of what others do in a formal way. But on the other hand injunctive norms may be social and informal related to what others think they should do. So the different perspectives about understanding and controlling mechanisms to the corruptive act is raising. Among them sociologists and anthropologists suggested to view and behave corruption socio-anthropologically.

Sociology is the science, which attempts interpretative understandings of social actions whether the action is deviant or not. It involves the study of the social lives of people, groups, and societies. If anthropology is concerned with understanding the rules and norms that govern social conduct, then a good way of exploring these codes is to examine instances where and how they are violated. It also deals with how people react to such transgressions and the strategies and tactics that actors use to negotiate between different norms and rules. Similarly, anthropologists focus on the language by

which (and through which) ideas about corruption are articulated. They also focus on the broader cultural contexts in which corruption and discourses of corruption take place. Anthropological view of corrupt act is partially based on strong private-public dichotomy. Anthropologists termed corruption as a language or a meta-language that is in everyday use of human beings. Public discussion on corruption provides opportunities for citizens to communicate anxieties, concerns and ideas about their society. Society is the union, the organization and the sum of formal relations where involvement is bound together in any kind of association and norms. We may generalize that socio-anthropological views about corruption is the exchange relation and act within the society, differentiation in human relation and violation of legal and moral systems of society.

2. Understanding about Corruption

The discussion about norms and understanding, approaches, types, dimensions, causes and controlling mechanisms of corruption socially and anthropologically is explained below.

2.1. Social Norms and Understanding of Corruption

According to Ostrom (2000) social norms are “shared understandings about actions that are obligatory, permitted, or forbidden within a society”. Those norms are even closer to a specific situation, “the standards of behavior that are based on widely shared beliefs of how individual group members ought to behave in a given situation”. Thus, social norms can be understood as informal rules which guide human behavior whether or not to be involved in corruption.

Primarily, social norms refers to the acceptability of a specific behavior and describes whether a specific course of action is approved by others in a given social context. In short, they indicate whether a behavior is moral and what one “ought to do” is the mental representations as normative expectations as per the economists. Similarly social psychologists call them injunctive norms (Cialdini et al. 1990). Additionally, social norms deals with the expected frequency and thus indicates how likely others are to follow the specific course of action. Based on this norms, person might ask oneself whether a respective behavior is common or deviant. Social norms also concerns with how people in the same situation would act in the specific way. Social beliefs and norms about the prevalence of accepted behavior are termed as empirical expectations by economists; however, social psychologists termed them as descriptive norms. In brief, descriptive norms describe the frequency of a corrupt act and the injunctive norms signal its permissibility. Both injunctive and descriptive social norms are learned through socialization or social learning. Corruption being “normal” can thus refer to frequency and acceptability dichotomically. Social norms related understanding of corruption is discussed in four different ways.

2.2 Democratic Norms and Corruption

The fundamental and relatively enduring values and principles of democratic norms is a regime that justifies its claims upon the loyalty of its citizens including the sources and limits of its own powers. By abuse of power public suffer from unequal treatment. It lacks promise, is widely expected not to promise for fairness and provides some space for inequality. Because in democracy, people expect a fair and equal chance to have voice in the democratic processes by which decisions are made and to have their interests and values respected.

2.3 Social Psychological View and Corruption

Why individuals sometimes act corruptly and sometimes not and how to prevent corrupt practices are the core focuses of psychological studies regarding corruption. Among the studies related to human behaviour, there always exists some queries about people's intention and acts. Queries like, why is it that some people abuse power for their private gain while others do not? Why some bend the rules while others adhere to them? Why some instigate bribe payments while others do not even think of it? These all questions tries to explore psychological aspects of human behaviour. Social, situational, and individual factors of the "dark side of human behavior", like cheating, lying, and corruption is the matter of psychology of human behaviour.

2.4 Micro-perspectives on the Gender and Corruption

There is strong link between gender analysis and corruption. Gender analysis is the micro perspective for sociological analysis. Countries with more women in political office results lower level of corruption. It is because of women are significantly less likely to consider bribery justifiable at the mass level. Micro level study among masses shows that women are less supportive to corrupt parties and behaviors due to gender role in those countries where women's interests are more effectively represented. Peoples are less likely to vote for a corrupt political leaders where gender equality is found with more expansive welfare of society and state. Additionally, gender equality socializes norms of impartiality that support a culture of anti-corruption. Social systems that are higher in gender inequality are patriarchal society which lacks impartiality in public affairs. This action is taken as the differentiation in terms of public service delivery referring to corrupt act. Hence we can say that higher levels of gender equality results lower levels of corruption.

2.5 Religiosity and Corruption

Fundamentally, religion teaches individuals between good and evil. Religion merely provides cues and guidance to individuals. Experiential, ritualistic, ideological, intellectual, and consequential are five dimensions of religiosity that determine the human behaviour. Religious norms and high degree religiosity may influence the propensity to engage in reporting, not engaging in corruption or accepting the corruption. So the religious people are less likely to involve illegal acts and private gains. While in contrast lack of religious norms and religiosity among individuals may influence the propensity to participate in corrupt acts and acceptance of corruption. Hence it can be concluded that individual with higher levels of religious influence result lower levels of involvement in corruptive act.

3. Approaches of Corruption

In the social sciences, scholars have approached corruption from different perspectives. Among them major three structural, interactional and normative approaches are mostly linked with sociology and anthropology that are discussed below.

3.1 Structural approach

Corruption is taken as endemic to some of the societies not to others in the world. Structural approach including moral and evolutionary overtones are more commonly found in development studies, popular media representations and international relation directed towards analysis of the

system of formal rules and institutions. In most of the society media adds 'corruption' as negative characteristic applied to the 'Other' list, such as underdevelopment, poverty, ignorance, repression of women, fundamentalism, fanaticism and irrationality. Its aim is to determine how and why certain actors particularly elites of the society are able to act for personal gain affecting to general people. It also aims to study how/why super-structured people of society involved in corruptive action towards bases of the society is the theme of Marxist structural approach.

3.2 Interactional approach

Interactional approach represented by the public and public officials settings and interaction primarily focus on the behaviour of actors in the society. In this approach corruption is defined as behaviour that deviates from the formal duties of a public role in favour of private or personal gain. Corrupt behavior and act is that which 'harms the public- interest' at the time of interaction between them. Corruption takes place among the government (the executive) and the administrative and bureaucratic institutions (the civil service, judiciary, legislature, and local authorities) while serving general public. In terms of principal and agent interaction, either providers tries to take gain advantages from service seekers or differentiate between general people and relatives/family-members. For example a corrupt civil servant who uses his office as a private business or creates an informal 'black market' for official favours and 'rents', as interaction by helping certain clients to cut through the 'red tape' of bureaucracy in order to obtain something while serving him/her.

3.3 Normative Approach

Society is composition of social relation, interaction, social conduct and mores. Sociologist and human scientists agree on the damages that corruption can affect the moral aspects of individuals within the society. Deterioration of moralities and ethics can be problematic for scientific inquiry. Public officers who seek to serve their own interests through bribes, gifts, have favors lessening the moral, virtue and ethical aspects. Findings of ethnographic literature on corruption based on moral norms had proven this evidence. Social morality is involved more on social customs. There is a causal relationship between morality and economic development, social trust, social capital and civil society which differently confers corruption in the society. Moral aspects tend to be socially and culturally specific; however, corruption may exist in each society.

4. Causes and Types of Corruption

Based on different literatures following are found as the major causes of corruption in the society.

View	Activities
The neo-liberal school	Considers corruption to be one of the effects of the black market caused by excessive state interventionism.
Gender View	Less female representation in politics, possibly larger probability of an act of corruption (Dollar et al. 2001).
Sociological View	Social values and norms based on tradition and culture such as blessing to earn more money and become rich in Vijaya dashami tika by the elders.
Mode of	Norms and values raised from mode of production such as capitalist mode of

View	Activities
Production (Marxist)	production to control over resources, more emphasis on earnings.
Historical tradition	In the name of prior governance system and values new ruler openly involve in corrupt activities
Demand and supply View (IMF)	Demand by the public for corrupt acts affects to the supply by the public officials.
Behavioural	Corruption can be blamed on poverty, greed and an insatiable appetite of people to accumulate wealth against oath where greed indeed is a major menace for corruption. (Onongha, 2007)
Familism	how individuals view their loyalties to family as opposed to other citizens based on religions and may affect the level of nepotism. (Banfield, 1958)

Scholars mainly categorized corruption into grand corruption and petty corruption and also tried to distinguish between these. Grand corruption occurs at the highest level of the political system such as the executive branch of government. Grand corruption can also include political gains. On the other hand, petty corruption occurs at the societal level, which usually consists of bribes and kickbacks within the bureaucratic-public relationship in society. Petty corruption is survival corruption, where citizens bribe civil servants to bypass bureaucratic red tape or avoid excessive government regulations, and where a public official receives kickbacks from the public as a means to supplement their low public servant salary. Corrupt behaviors are like bribery, extortion, fraud, embezzlement, nepotism, cronyism, appropriation of public assets and property for private use and that influence peddling. Either one or more form of these act are mostly prevailed in many society. American political scientist A.J. Heidenheimer (1989a) termed corruption as following ways:

'White' Corruption	<ul style="list-style-type: none"> • includes acts that a majority of people would not consider worthy of punishment. • is justified by both parties to be beneficial in some ways for society.
'Grey' Corruption	<ul style="list-style-type: none"> • includes acts that "some elements" would want to see punished, but others would not. • affects citizens' perception and would bear low mental costs when they commit corruption. • elites and ordinary citizens have different views on its acceptability and punishability. • is most destructive to a political system. • is soft type of corruption.
'Black' Corruption.	<ul style="list-style-type: none"> • includes acts that a "majority consensus . . . would condemn and would want to see punished on the grounds of principle." • is perceived by both parties as fundamentally harmful to the society. • is hard type of corruption.

5. Dimensions of Corruption

Reviewing the existing different studies related to corruption and corrupt act, social, cultural, economic, legal and political aspects determines the human behavior. Along with other dimensions some more specific and logical studies concluded by the scholars are discussed here.

Creating Beneficial Relationships: sociology is the study of relationships and corruption that deviates and divert the relationship in society. If anyone creates favorable environment whether there are any legal basis and exploits existing relationships between principal and agent is called corruption.

Obtaining Direct Personal Gain: public officials have their well-defined and prescribed role in the society. If he/she violates or neglect such role and responsibility and concentrates to the personal gain then it leads to the failure of public policy.

Lack of Oversight: within the society we can find check and balance relationships. If the officials or organization lacks to check and oversee according to the rule corruption will be increased in such situation.

Enforcing In-Group or Out-Group Divisions: Familism, nepotism, favoritism, differentiation are the major causes to increase corruption in the society and organization. If any officials treats any public in terms of in-group or out-group reference, there is high chance of injustice and corruption.

Controlling or Suppressing Information: transparency and right to information backed by the accountability and responsibility of officials. If the information related to officials' activities are controlled and suppressed, the chance of corruptive act would increase automatically.

6. Socio-anthropological Methods to Control Corruption

Corruption is an interpretively ambiguous and intrinsically normative concept. Theoretical considerations based on rational choice thinking, most prominently the principal-agent model. Klitgaard (1988) developed corruption formula ($\text{corruption} = \text{monopoly} + \text{discretion} - \text{transparency}$) which provides clue for anti-corruption efforts. According to the formula corruption is evaluated against the personal benefit that could be obtained with illegal act. It has proven to be very convincing in explaining factors that promote corruption, but less so for identifying solutions to the problem. Some empirical evidences suggest, it has turned out that a one-size-fits-all approach to implementing national anti-corruption strategies has not been successful additionally. Thus, explanatory factors for the occurrence and combat of corruption have been insufficient. Klitgaard's equation is emphasizing attention to horizontal internal approach to accountability. Four key notions embedded in the anti-corruption norm are, corruption is dysfunctional, corruption is wrong, corruption is transactional, and corruption is (de)limited. Based on the literatures followings are most applicable methods for anti-corruption strategies.

Behavioral Research	provides one remedy that allows an investigation of specific types of corruption and how they relate to the different types of social norms.
Collective	Mass media, and argumentation are the vital efforts to control the corrupt

Approach	behaviour whether injunctive of descriptive.
Gender Perspective	gender and corruption drew key insights into the relationship with a micro-perspective that incorporated individuals’ opinions. Gender role, women’s interest and gender equality socialization are the key aspects to control corrupt behaviour at micro level linking with gender perspectives.
Religiosity	communities where the majority of people are actively religious, those people will be less likely than those who are not religious to commit delinquent acts. It is due to the religious language and cues about honesty, hell, and punishment contribute to the reduction of corruption in society.
Legal Theory	common law and civil law system views corruption related behavior differently. the greater protections of property against the state embodied in common law systems improve various aspects of government performance, including reducing corruption.

Corruption, clannism and chronism (3C) are global problem that forced any state to the failed condition. In this regard both corruption and clannism also pushed the society in chronic state. Due to these reason state become failure ultimately. So leaders of any society and nations must be sincere to demolish clannism and corruption.

6.1. Elimination of Clannism

Clannism in Somali culture termed as qabiilism refers to the social system based on clan affiliation mostly found in northern Africa in the past. If the political parties and state institutions affected by clannism it would be very unfair and unjust for those society. As result, all the state institutions, policies and democracy would be under the control of some elite clan and family. These institutions and policies allow corruption to spread easily and society systemically become unjust. Democratically state appointments and the different ministerial nominations were all stiffly influenced by clannism that hindered justice system, create loyalists and manipulate society and ultimately pushed to fail state. It is due to the failure of the political elite to distinguish between clan politics and a multiparty structure for just society. It is at this background, elimination of clannism culture become necessary for just and fair treatment.

6.2 Timely Redress of Chronic Social Structures

Corruption itself leads to failure state and social institutions as chronic social/state institutions provides the sufficient space for corruption. As Weberian institutionalist tradition, the issues of state collapse are disaggregated into three dimensions of state capacity which makes and enforce binding rules, monopolising the means of violence and collection of taxes. If the law making and enforcing structures failed to perform its tasks, number of violence increases in the society and collected taxes were not used for social welfare these would increase corruption and state structures become failed as problem of Srilanka-2022. So the state and social policy should focus on timely redressal of chronic state/social structures.

7. Corruption Control Mechanisms in Nepal

According to corruption perception index (CPI) published by Transparency International (TI) globally, Nepal's rank is mostly in the state known as still fail to tackle corruption effectively. Based on the yearly report published by TI, Nepal recorded lowest with 90th rank in 2004 AD and highest with 154th rank in 2011 AD. In between 2004-2019 reports, average number of CPI obtained by Nepal was 26.80. According to the report published by TI in 2022, among the 180 countries and territories, two third of the countries score below 50 and the average is 43 in which score ranges between 0 is highly corrupt and 100 is very clean. Nepal scored 33 and ranked in 117th (six countries scored 33 and among them Nepal ranked 3rd position in the table) position. Anti-corruption efforts in Nepal had adopted since Ram Shah's period of Nyaya (Justice) such as 'Nyaya Napaye Gorkha Janu', Divyopadesh by Prithivi Narayan Shah such as 'Ghush Line ra Ghush Dine Desh ka Mahasatur hun'. During the Democratic, Panchayati and Federal system in Nepal, various institutional measures in the form of establishment of anti-corruption agencies, laws and policies are established and adopted nationally. Some institutional and legal provisions established against corruption in Nepal are as follows.

A. Institution	Roles and Responsibilities
The Commission for the Investigation of Authority (CIAA)	Performs Curative, Punitive and Preventive activities regarding corrupt/suspected actions of public officials and civil servants with investigation.
Office of the Auditor General (OAG)	Checks financial irregularities of the public officials and institutions by regular audit and specific audit.
National Vigilance Centre (NVC)	Performs vigilance (preventive and promotive activities) against misconduct along with Technical Audit of the development projects of government in the area of time, cost, quality, quantity and claim and litigations.
Department of Money Laundering Investigation (DMLI)	Established to carry out investigation on Money/Asset Laundering and Financing of Terrorism. Department is currently investigating unlawful and unexpected earning of the persons either identified or reported and taking actions as per the rule.
Department of Revenue Investigation (DRI)	<p>Objectives: Controlling Revenue Leakages and Economic Crimes through transparent, fair and responsible revenue administration by means of economic information system.</p> <p>Strategies: In order to achieve the aforementioned objective, the DRI follows the three-pronged strategy as Promotional, Preventive and Curative Strategy.</p>
Nepal Rastra Bank (NRB)	Along with other objectives NRB is established to develop a secure, healthy and efficient system of payment based on annual

	monetary policy.
Court	As per the investigation report by the respective sector court decides the activities whether the act is corrupt or not.
Criminal Investigation Bureau (CIB)	Established to create a civilized and prosperous society by conducting effective investigation of complex and profound nature criminal offenses, contributing to compliance, protection and promotion of prevailing Laws and Acts of Nepal by Nepal Police.
Transparency International, Nepal Chapter	A civil society institution dedicated to increasing public accountability and curbing corruption in all walks of life.
Civil Society	civil society such as institutions, mass media, advocators involved to increase public awareness and peoples participation against corruption.
B. Laws	
The Prevention of Corruption Act 2002 AD	
National Vigilance Center (Work-Operation) Regulation, 2065 BS.	
Good Governance (Management and Operation) Act, 2064	Good Governance (Management and Operation) Rules-2065
The Public Procurement Act, 2063 (2007)	The Public Procurement Rule, 2064 (2008)
Anti-Money Laundering Act 2064	Anti-Money Laundering Rules, 2073
Other related Act/Laws	
Ratification of United Nations Convention against Corruption (UNCAC2003) in 2011 AD	

8. Conclusion

Etymologically corruption is the term (Latin word-corruptio) linked with performance of the individuals while corruption is primarily related to the activities of public institutions or officials with intention of personal benefits. Although, modern political thought developed normative aspect with narrow sense there was predominance of religious value and beliefs. Socio-anthropologically corruption is understood as in different ways. Firstly, rejection of democratic norms and poor loyalties towards sovereign people as democratic. Secondly, socio-psychological views understood as difference in intention of actor, unacceptable attitudes and behavior as well as adhering private gain. Thirdly, micro perspectives in terms of gender inequality, female behave with lack of impartiality and prevalence of mistreatment as anyone born as female due to patriarchal norms. Lastly, religious views as the person act against religious values and cues and inability of person to

differentiate right or wrong in the society. As result state may be failed to tackle corruption. Clannism and chronism are the major causes to push any state in this condition so that it would be addressed properly.

Major three approaches are under consideration of the study in sociological and anthropological literatures. Predominance of Creamy layer towards general public as structural, losing moral behavior as normative and give and take relation between service providers and service seekers as interactional approaches to describe unlawful act. Corruption in the society occurred due to abuse of power including different thought like neo-liberal, gender, Marxist, sociological etc. Scholars concluded five dimensions of corruption as creation of beneficial relationship, adhering personal gain, poor oversight practice, in-group-out-group divisions and less transparency in communication. It is at this background corruption is classified into grand and petty on the basis of level and sociologically into white, grey and black corruption. Due to challenging phenomena of corruption like property related social reputation, less respect to the labour work, technological advancement, poor social security system, secret decision making practice etc., national and international efforts are centralized against corruption. Socio-anthropologically behavioural, collective, gender, legal and religious aspects are most effective ways to control corruption. In case of Nepal institutional and legal mechanisms are established to control corruption, however, the nation is still in the state of fail to tackle corruption effectively.

References

- Alatas, S., H. (1990). *Corruption: Its nature, causes and consequences*. Avebury.
- Asuelime, L., & Francis, S. (Eds.). (2014). *Selected themes in African political studies*. Springer International Publishing.
- Banfield, E.C., (1958). *The moral basis of a backward society*. The Free Press.
- Brown, A. (2017). *Five dimensions of corruption: A preliminary process model for further development*. ProQuest LLC.
- Cialdini, R. B., Carl, A. & Kallgren, and Raymond R. R. (1991). A Focus Theory of Normative Conduct: A Theoretical Refinement and Reevaluation of the Role of Norms in Human Behavior. *Advances in Experimental Social Psychology* 24, 201–234.
- Dollar, D., Fishman, R, & Gatti R. (2001). Are Women Really the Fairer Sex? Corruption and Women in Government. *Journal of Economic Behaviour & Organization* 46, 423–429.
- Dong, B. (2011). *Causes and consequences of corruption*. Queensland University of Technology.
- Haller, D., & Shore, C. (2005). *Corruption: Anthropological perspectives*. Pluto Press.
- Klitgaard, R. E. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Kratcoski, P. C., & Edelbacher, M. (2018). *Fraud and corruption: Major types, prevention, and control*. Springer International Publishing AG.

- Kubbe, I., & Engelbert, A. (Eds.). (2018). *Corruption and norms*. Palgrave Macmillan.
- Lascoumes, P. & Nagels, C. (2014). *Sociologie des élites délinquantes: De la criminalité en col blanc à la corruption politique*. Armand Colin.
- Markovska, A., & Serduyk, A. (n.d.). *Black, grey or white? Finding the new Shade of Corruption in Ukraine*. <https://www.researchgate.net/publication/303825264>.
- Nye, J.(1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*, 61, 417–427.
- Onongha, K. (2007). *Intersections of corruption and Christian Ethics: Towards a solution to A national problem (2007) in corruption and the challenge of human development*. Babcock University
- Ostrom, E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *Journal of Economic Perspectives* 14 (3): 137–158.
- Shah, R. K. (2018). Corruption in Nepal: An Analytical Study. In *Tribhuvan University Journal*, 32, 273–292. Tribhuvan University.
- Smith, D. J. (2007). *A Culture of corruption*. Princeton University Press.
- Treisman, D. (2000). The Causes of Corruption: A Cross National Study. In *Journal of Public Economics*, 76(3), 399–457. Department of Political Science, University of California.

Exploring the Negotiation Strategy of Nepal at World Trade Organization

Lila Dhar Adhikari*

Abstract

The Political Economy of neo-liberalization is supposed to benefit countries that adopted liberal trade policies. As the key driver, the World Trade Organization (WTO) establishes the minimum requirements for numerous agreements on goods, services, intellectual property, trade facilitation, and development elements of international trade. These agreements provide special and differential provisions for the Least Developed Countries (LDCs) and developing countries to be benefited from trade liberalization. This study analyzes the effectiveness of Nepal's economic diplomacy; particularly its negotiation strategy in various WTO agendas. This study finds that WTO agreements help emerging developing nations in improving their trade performance and attract foreign direct investment where Nepal and many other LDCs are performing weaker roles in trade negotiation resulting in a lower level of trade and investment. Therefore, this study offers some recommendations for fostering economic trade negotiation aspects of economic diplomacy.

Keywords: Trade Negotiation, Economic Diplomacy, Foreign Direct Investment, LDCs

1. Context

No country can stay in autarky in this globalized world. Through foreign policy and Economic Diplomacy that operates in a space constructed by the states in international systems, various international entities interact with each other on social, political, and economic fronts. Among others, the current system of international relations is found to be largely focused on economic relations. Against this backdrop, the states are trying to harness the benefits of globalization with smart economic diplomacy. Chatterjee (2020) states that economic diplomacy is broader than commercial diplomacy, it is a successful negotiating technique in the present context of diplomatic dealings, and moreover, it is aimed at harnessing the benefits of foreign investment in private sectors. Similarly, Naray, O. (2008) viewed commercial diplomacy as one of the important components of economic diplomacy. Economic diplomacy accounts for and represents three levels of negotiations namely national, regional, and international. So it needs to consider the multiple stakeholders' interests in economic prosperity regarding trade, finance, and investment.

The Nepalese economy began to liberalize gradually in the 1980s with the introduction of liberalism. Nepal unilaterally accelerated her liberalization in 1992, and it applied to join the General

* Under Secretary, Ministry of Industry, Commerce and Supplies

Email: lilaadhikari@yahoo.com

Agreements on Tariff and Trade (GATT). In 1995, we have seen the creation of the World Trade Organization (WTO) following the conclusion of the GATT Uruguay Round (WTO, 1995). Due to the robust Dispute Settlement Mechanism (DSM), where a member or member can bring a claim against a country that violates WTO rules, the WTO is seen as a rule-based organization. Trade in Goods, Trade in Services, and Trade Related Intellectual Property Rights are the three main areas covered by WTO agreements (The Legal Text: 1995). Nepal accelerated its economic diplomacy in preparation for joining the WTO. Since the WTO is an intergovernmental organization, its non-discriminatory principles of Most Favored Nations (MFN) and National Treatment (NT) serve as the cornerstone for greater market access for its members to engage in trade with any WTO member. Nepal joined with WTO on April 23, 2004, becoming its 147th member while also officially becoming the first country to join through the accession process (Trade Policy Review, 2012).

On the basis of neo-liberal theories of international relations, fervent WTO supporters, like Paul Krugman and Jagadish Bhagawati, among others, assert that its accords increase well-being. Neoliberal economists' claims that liberalization, deregulation, and privatization will be beneficial are a lie (Hart and Landsberg, 2006). Along with Nepal, several other less developed nations joined the WTO with similar goals of attaining export-led growth in addition to economic integration into the world's institutions. WTO collaborates with UN specialized agencies including the World Intellectual Property Organization (WIPO) and United Nations Conference for Trade and Development as well as other multilateral economic institutions (MEI) like the International Monetary Fund (IMF), and the World Bank. The "Economic Diplomacy" of developing nations is more hugely affected by liberal perspectives of institutionalism.

Together with the stalemate in WTO negotiation, and the success story of the North American Free Trade Agreements (NAFTA), there was a proliferation of Regional Trade Agreements (RTAs). Nepal is also a member of the South Asian Free Trade Agreement (SAFTA) and the Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC) and has entered into bilateral trade agreements with seventeen different trading partners (MOICS: 2018). It can be stated that Nepal is following multi-track economic diplomacy to get benefits from liberal trade policies in the context of economic globalization. Though economic diplomacy has become a dominant diplomatic strategy for larger economies and smaller ones. However, many less developed countries including Nepal are accounting for high trade deficits with stagnated exports and ballooning imports, and lower levels of investment due to the lack of sound economic diplomacy at national, regional, and international levels.

Developing and Least Developed Countries (LDCs) are the primary target of a number of issues at the WTO negotiations, such as Special and Differential Treatments (S& DT), Duty-Free Quota Free Market Access (DFQF), Aid for Trade (AfT), Technology Transfer, Technical Assistance and Capacity Building (TACB), among others (WTO Website). Aid for Trade has been recognized as a crucial tool of ODA that is well-targeted for Least Developed Countries (LDCs) and developing countries that have lower levels of productive capacity, supply-side constraints, lag behind in the global value chain, and inadequate economic infrastructures; and is intended to increase trade capacities in these areas.

The LDCs', Landlocked Countries', and Small Countries' development challenges are examined in the WTO's Committee on Trade and Development. Due to a number of factors, including strict Rules of Origin (RoO), non-tariff measures, Sanitary and Phyto-Sanitary (SPS) and Technical Barrier to

Trade (TBT) in the exportation of goods, and strict "Domestic Regulation" in the trade in services, many countries, including Nepal could not be fully benefitted from these lucrative schemes. At the regional level, SAFTA and BIMSTEC are producing lower economic results as compared to the Association of South East Asian Nations (ASEAN), North American Free Trade Agreement (NAFTA), and others. At the domestic level, economic diplomacy has been prioritized in policy but shadowed by the political interest basically targeted towards political power rather than economics.

Generally, WTO trade talks are not making desired progress except in cases of making "Agreements on Trade Facilitation." This context poses questions about whether members are truly engaging in WTO trade negotiations or not. It is seen that larger players' economic diplomacy is defensive however, less developed members like Nepal have shown keen interest in free trade.

Moreover, the trade deficit of Nepal is dramatically increased over the years and it received just 0.6 percent Foreign Direct Investment (FDI), which is quite lower than the LDC's average ratio (b360.com:2019). It also poses a question on the level and quality of the economic diplomacy of Nepal. Hence, the following research questions are unanswered and need to be analyzed in the context of Nepal's economic diplomacy at the WTO.

- a) What is the current status of the Economic Diplomacy of Nepal in various areas of WTO negotiation?
- b) How is the trend of trade and foreign direct investment in Nepal been since it joined WTO?
- c) How does Aid for Trade impact Nepal's trade performance?

2. Analysis of Nepal's Economic Diplomacy

The use of international diplomacy to advance a nation's economic development is known as economic diplomacy. Public officials and diplomats are involved in promoting international trade, according to Saner and Yu (2003), by providing information and counsel regarding commercial prospects as well as by planning and assisting in serving as hosts to trade missions from the home country. Economic diplomacy is the process of making international economic decisions, according to Bayne and Woolcock (2011). It refers to economic statecraft, a concept with a long history of analysis and a foundation in both economics and international relations.

2.1 Analysis of Nepal's Economic Diplomacy and Nepal's Economic Policies

According to neo-liberal economic theories, Nepal has developed its economic policies. Nepal has opened its markets in the majority of the sectors since joining the WTO. Nepal committed to a 99.3% tariff line while joining the WTO. In terms of tariff obligation, it was superior to China and Cambodia, but tougher than the founding GATT members. The landlocked country has introduced trade policies and plans and is continuously revising them. In the WTO Trade Policy Review sessions in 2012 and 2018, Nepal satisfactorily addressed its difficulties with liberalization and transparency as an LDC member. With a few exceptions for sensitive industries, Nepal's services are mostly open to the rest of the globe. Nepal is one of the beneficiaries of WTO- led AfT initiatives, from which Nepal's economic diplomacy of ODA is expected to mobilize towards building trade capacities and improving indicators of doing business.

2.2 Major Areas of Economic Diplomacy at WTO Negotiation

WTO agreements cover a wide range of trade issues. Thus, the WTO negotiations are rooted in the neo-liberal perspective of trade liberalization. Departing from the GATT scope of negotiation in trade in goods, the WTO has become a forum for negotiation in services, intellectual property, rules, environment, development, and other trade and investment issues. Trade is a cross-cutting economic policy where a large number of trade issues are being negotiated at the bilateral, regional, and multilateral forums. However, this article tries to explore the effectiveness of Nepal's trade negotiation strategy at the WTO, the multilateral level.

2.2.1 Trade in Goods negotiation

The merchandise trade of LDCs is still below 1%. (WTO, 2022). With regard to WTO negotiations, Nepal has been bounded its tariffs on agricultural and non-agricultural goods. US agricultural subsidies and European Union (EU) tariffs on agriculture are sensitive concerns in the negotiations. These are challenging topics from a political perspective. Another significant topic in (AMA) negotiations is food security. Industrial tariffs from developing nations like China, Brazil, India, and South Africa, among others, have caused the DDA negotiations to drag out during the NAMA negotiations. The diplomats have to focus on food security issues as it is of utmost importance to Nepal.

2.2.2 Analysis of Nepal's Trade Scenario

Nepal's export growth has been slowed after accession to the WTO in 2004 while imports have been increased dramatically. According to Trade and Export Promotion (TEPC) data, Nepal's merchandise trade was NRs 89.9 billion in FY2004/05 to NRs 314.7 billion in FY 2009/10, to NRs 697.9 billion in 697.9 billion in FY 2014/15 to NRs 1398.7 in FY 2020/21. Over the period, Nepal's exports remained stagnated and led to a huge trade deficit that pressurized the country's current account balance. Export-import ratio increased from 1:2.5 in FY 2004/05 to 1:15.31 in FY 2017/18, the highest over the period, and slightly reduced to 1:10.91 in FY 2020/21.

Nepal started to import rice, maize, wheat, and other agricultural products that make Nepal a net food importing country, and also resulted in a huge trade deficit. India has remained a dominant trading partner of Nepal as 60 percent of exports and imports are taking place with India. Thus, Economic diplomacy needs to focus on balancing trade relations with India.

Table 1: A Scenario of Nepal's Trade Balance (In Billion NRs)

Fiscal Year	Export	Imports	Trade Balance	Export/Import Ratio
2009/10	60.9	375.6	-314.7	1:6.2
2010/11	64.6	397.5	-333.0	1:6.2
2011/12	74.1	498.2	-424.1	1:6.7
2012/13	77.4	601.2	-523.9	1:7.9
2013/14	91.4	722.8	-631.4	1:7.9
2014/15	86.6	784.6	-697.9	1:9.1
2015/16	71.1	781.1	-710.0	1:11
2016/17	73.1	986.0	-912.8	1:13.5

Fiscal Year	Export	Imports	Trade Balance	Export/Import Ratio
2017/18	81.3	1245.2	-1163.9	1:15.31
2018/19	97.1	1418.6	-1321.5	1:14.6
2019/20	97.7	1196.8	-1099.1	1:12.24
2020/21	141.1	1539.8	-1398.7	1:10.91

Source: The author's calculation is based on Trade and Export Promotion Centre Data

2.2.3 Trade in Services Negotiation

In recent years, there is an increasing role of trade in services which is governed by General Agreements in Trade in Services (GATS). The Contribution of the Service sector to GDP is also increasing in the Nepalese context. Service negotiations are important as they cover a wide range of economic activities. Trade in services is done through four modes of supplies, modes 1 to 4. Domestic regulation, Request and offer approach, right to regulate, progressive liberalization, licensing and qualification requirements are the key issues to be considered in the spectrum of economic diplomacy.

According to WTO, operationalizing the services waiver for least-developed countries (LDCs) raised their request to implement the services waiver at a meeting of the Council for Trade in Services held on 11 March 2022. Members agreed on reviewing exemptions to the WTO non-discrimination principle.

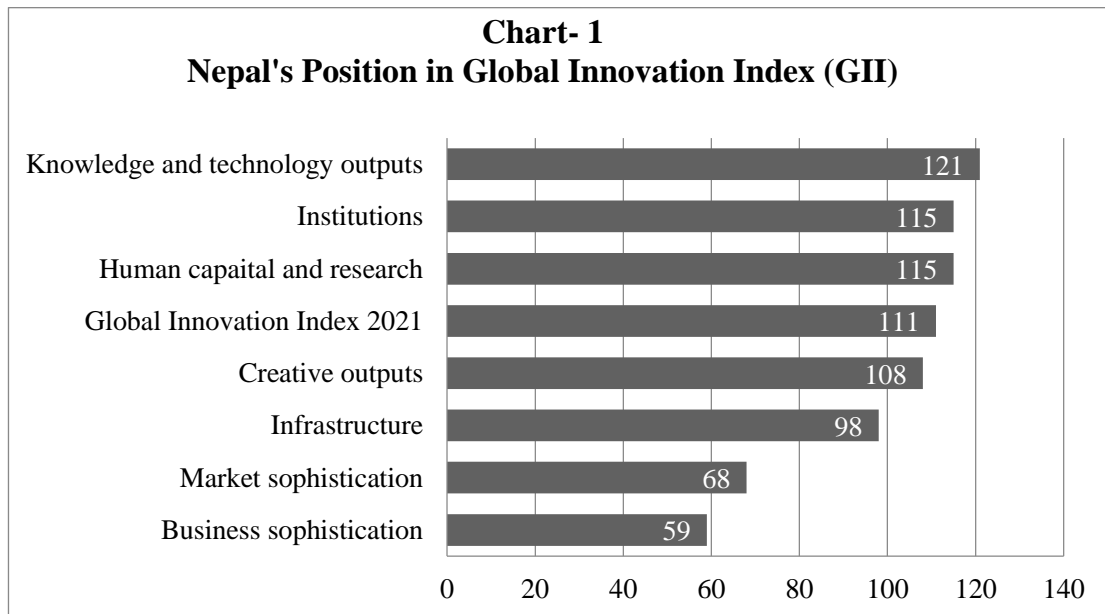
Nepal along with other labor exporting countries, relying on remittance, is concerned to make mode 4 services: the movement of natural persons is continuously requested to liberalize developed countries' service sectors in a fashion that those countries take advantage of trade in services globally. Economic diplomacy of less developed countries needs to be oriented towards market access in developed countries, with the provisions of waiver as they promised.

2.2.4 Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) Negotiation

The preamble of the TRIPS agreement validates that the policy goals of the protection comprise developmental and technological objectives. Moreover, the preamble endorses the special needs of the least-developed Members who need generous flexibility for developing a wide-ranging and sustainable technological base (UNCTAD-ICTSD, 2005). Devereaux et al. (2006) found that during the Uruguay Round of trade negotiation, developed countries lobbying by Pfizer, Merck, and multinational companies, were able to widen the scope of IP. The same was also found in Doha's declaration on TRIPS and public health favored developing countries as that permits the issuance of compulsory licensing in case of national emergencies. The covid-19 pandemic recently proved the importance of the agreement.

Nepal is adopting a critical mass approach so as to enhance its negotiation position as a coordinator of the LDC group at the WTO. As a positive outcome, the LDCs transition period was extended in protecting intellectual property under the TRIPS agreement as special and differential treatment (WTO, 2013). Nepal's economic diplomacy needs to be strengthened in order to get benefits from the TRIPs agreement, particularly the implementation of TRIPS Articles 66.1 and 66.2. Similarly, Nagoya Protocol for Access to Benefit Sharing (ABS) is also crucial for developing countries in the

Patent and Industrial Property sector, but there is no clear direction for its realization. In this context, it becomes a crucial agenda for the economic diplomacy of Nepal and like-minded members of the WTO.



Source: Global Innovation Index 2021 (wipo. int) accessed on 7.20.2022

On the domestic front, protecting intellectual property rights and benefiting from them seems challenging. According to WIPO, as shown in chart 1, which represents the comparative competitiveness of Nepal. The overall performance of Nepal has remained above the lower middle-income group which is average in two pillars, namely Market sophistication and Business sophistication. Moreover, it has performed above the regional average in Business sophistication in Central and South Asia in 2021.

2.2.5 Rules of Negotiation

Nepal's exports face difficulties to fulfill Rules of Origin (RoO) criteria that are set for eligibility to enjoy preferences offered to LDCs and developing countries. Though the DFQF is specially targeted for LDCs export, Nepal's utilization has remained poor as per the statistics of the WTO. There are issues with domestic regulations of the developed countries with regards to services exports, such as licensing requirements and qualification requirements, primarily on the mode 4 of services supplies. As the negotiation of trade in services is based on a request and offer approach, there has not been much progress on the Rules Negotiation, particularly in domestic regulation. Nepal along with other less developed countries lacks the required skills in economic diplomacy in services negotiations. Their participation is lower while negotiating at the table. Rules on subsidy, anti-dumping, countervailing, and many others are important from the standpoint of larger impact in the areas of trade, finance, and investment among others, where economic diplomacy of poor economies is found to be ineffective.

2.2.6 Trade and Development

WTO claims that its agreements clearly recognize and address the link between trade and development. After a massive demonstration at the Seattle Ministerial, the dwindling future of the WTO got momentum at Doha Ministerial Conference, in November 2001, as the Trade Ministers launched the so-called 'development agenda' and were also given the name 'Doha Development Round'. Following the spirit of the development dimension of Doha, the Hong Kong Ministerial Declaration of 2005, emphasized the central importance of development. Hong Kong Ministerial also agreed to launch the Aid for Trade, designed to help developing countries and LDCs build supply-side capacity to promote their trade. At the Bali Ministerial Conference in December 2013, ministers adopted a number of decisions under the developmental pillar for developing and least-developed countries' trade (wto.org).

2.2.7 Foreign Direct Investment and Technology Transfer

It is widely believed that a greater IP protection environment supports attracting FDI to the host countries. In the same way technology undergoes transfer. Contrary to this notion, Nepal's FDI projects and volume remained poor in comparison to other LDCs, e.g., Bangladesh and Cambodia. China received the highest volume of FDI in 2021. Table 2 depicts FDI approval in Nepal; Nepal approved 364,510.52 million NRs as FDI which provide employment to 275,020 Nepalese which is quite lower than the demand of employment which has been not encouraging.

Table 2: FDI Approval in Nepal (In million NRs)

Scale	No. of Projects	Project Cost	Fixed Cost	Working Capital	Amount of FDI	Employment
Large	317	391,260.06	362,635.30	30,160.63	214,349.26	59,286
Medium	529	68,673.97	49,228.18	18,902.61	52,499.49	49,591
Small	4,388	109,560.35	69,608.50	39,577.31	97,661.78	166,143
Total	5,234	569,494.39	481,471.98	88,640.54	364,510.52	275,020

Source: Department of Industry, Industrial Statistics, 2077/78

The economic diplomacy of Nepal at the national level seems less consultative which has also weakened the power of negotiators in Geneva, New York, and Brussels in regard to promoting trade, finance, and investment to harness unleashing trade and investment potential. Trade preferences. Major exports have relied on preferential schemes, Generalized System of Preferences (GSP), Everything but Arms (EBA), and Duty-Free and Quota-Free (DFQF) schemes led by WTO. These preferences work less because of tariff liberalization- the gradual reduction of the tariff, leading to a situation of 'preference erosion'. Nepal is engaging multilaterally and bilaterally to make these schemes favorable for LDCs exports. Mitigation of preference erosion has become a priority issue for Nepal. As Nepal is a recent graduate of a developing country, it needs a longer waiver period to enjoy the existing schemes. These issues, therefore, are the major concerns of Nepal's economic diplomacy.

2.2.8 Trade Facilitation

The most crucial agreement and negotiations for Nepal are those related to trade facilitation. Due to its landlocked location and open and porous border with its two main commercial partners *viz.* China and India, Nepal incurs significant costs in cross-border trade. The GATT Articles V, VIII, and X were negotiated in order to promote global commerce. As a result of its proactive negotiating approach in the trade facilitation agreement, some achievements have been achieved. Trade Facilitation has been regarded as one of the successful economic diplomacies in WTO negotiation. Since Nepal heads and leads the Trade Facilitation Committee in the LDC group, Nepal's role in Negotiating Group on Trade Facilitation is widely praised. Success in the Trade Facilitation discussions, which divided the members into groups A, B, and C, provided for distinct and special and differential treatment in terms of deadlines and other commitments shall be complied with by the respective members (WTO, 2018).

2.2.9 Aid for Trade

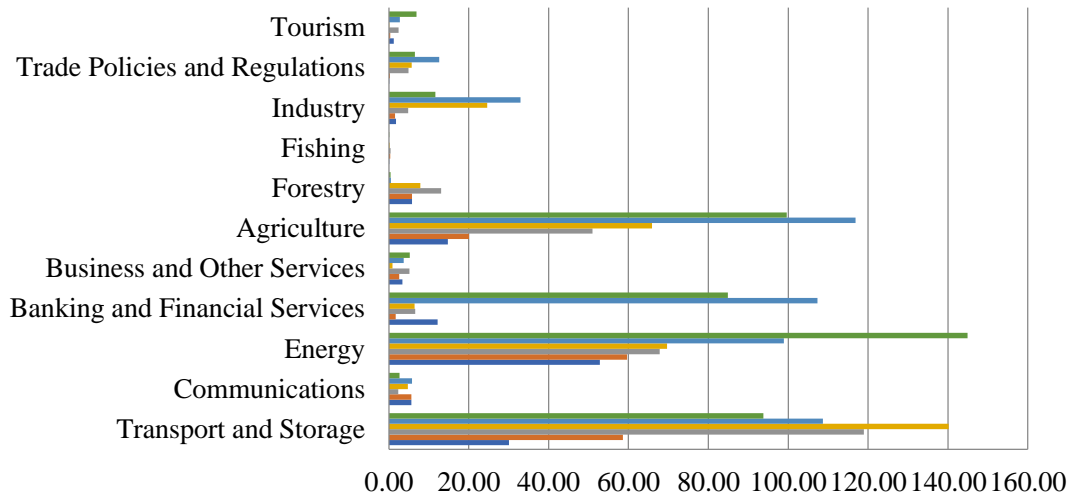
The WTO has introduced an Aid for Trade initiative for LDCs and developing countries as the Doha Round of WTO negotiations in order to prepare the way for leveraging Least Developed Countries and building their supply side countries (WTO, 2006). Nepal, an LDC, is one of the nations that benefited from AfT programs. The recipients first demanded additional help on top of the standard ODA, but eventually, the program was established as a component of the ODA. Together with Nepal's like-minded counterparts in the Committee on Trade and Development and the Trade Negotiating Committee, the negotiators from Nepal reiterate their commitment to well-targeted and expanded volumes of AfT. (Trade Policy Review of Nepal, 2012, 2018).

According to the OECD Creditor Reporting database, Nepal received 1274.57 million US dollars AfT, the highest among the sectors, during 2005-20 19 followed by energy, agriculture (1182, 789.71 million USD) and banking and financial sectors (457.44 million USD).

The EIF is the main mechanism through which LDCs access AfT and there is not enough pledge made by development partners under EIF. Chart 3 above shows that none of the sectors disbursed more than 8 million for Nepal in the trade capacity building sector.

The Enhanced Integrated Framework (EIF) is the delivery mechanism Aid for Trade. It is dedicated exclusively to assisting least-developed countries (LDCs) in their use of trade as an engine for growth, sustainable development, and poverty reduction. The EIF has a partnership of 51 countries, 24 donors, and eight partner agencies, including the WTO. The EIF has invested in over 170 projects, with US\$ 220 million committed to supporting the poorest countries in the world (wto.org). Contrary to the claim that LDCs are prioritized for AfT, the share of LDC-specific support in AfT has remained very low in LDCs. According to OECD data, the top ten recipients of AfT in 2019 were developing countries, except Bangladesh. Nairobi Ministerial Conference agreed and recognized the contribution of the Enhanced Integrated Framework (EIF) in mainstreaming trade in development policies of LDCs and building their trade capacity to enable them to achieve the 2030 Agenda for Sustainable Development (WT/MIN (15)/DEC).

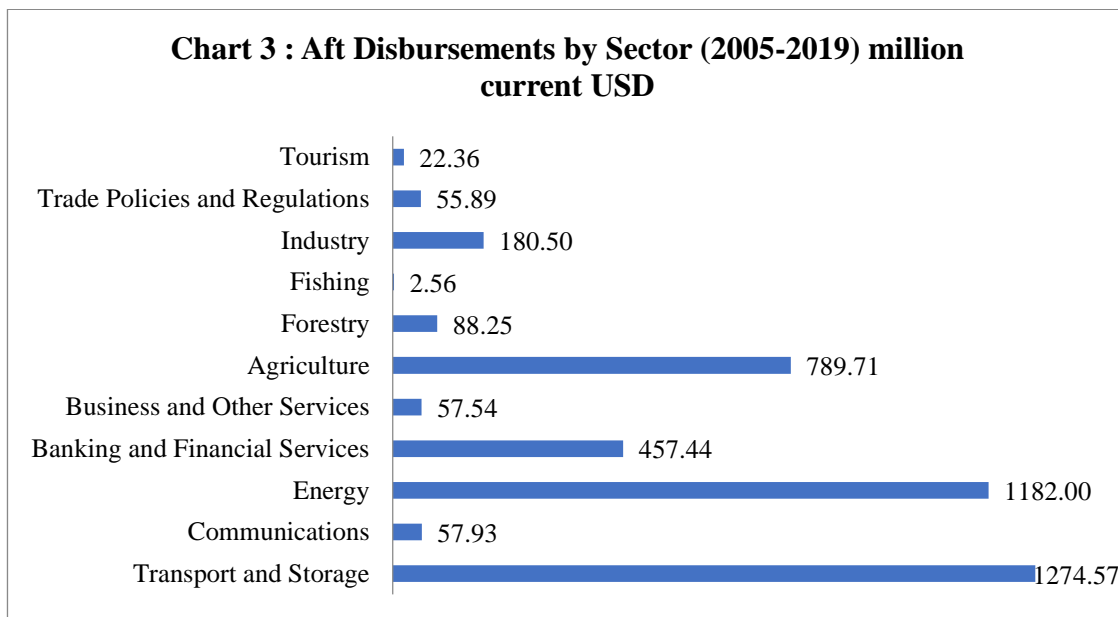
Chart 2: Aft Disbursements by Sector (million current USD)



	Transport and Storage	Communications	Energy	Banking and Financial Services	Business and Other Services	Agriculture	Forestry	Fishing	Industry	Trade Policies and Regulations	Tourism
■ 2019	93.76	2.64	144.89	84.87	5.24	99.61	0.39	0.03	11.63	6.50	6.87
■ 2017	108.66	5.80	98.95	107.29	3.73	116.84	0.47	0.00	32.97	12.58	2.71
■ 2014	140.21	4.71	69.63	6.40	0.92	65.90	7.85	0.16	24.62	5.72	0.11
■ 2011	118.94	2.36	67.81	6.59	5.16	50.99	13.11	0.45	4.80	4.92	2.39
■ 2008	58.58	5.64	59.66	1.73	2.60	20.07	5.81	0.34	1.51	0.24	0.34
■ 2005	30.07	5.61	52.80	12.16	3.35	14.72	5.75	0.01	1.80	0.06	1.22

Source: Author's calculation based on OECD Creditor Reporting Database

According to WTO, the Standards and Trade Development Facility (STDF), is another partnership, working in the area of developing international standards for food safety, plant and animal health, and access to global markets. The WTO manages the STDF trust fund, which has provided financing of over US\$ 50 million to support projects in the countries like Nepal.



Source: Author's calculation based on OECD Creditor Reporting Database

3. Summary, Conclusion, and Recommendations

Developing countries, LDCs in particular, need carefully to analyze the political economy of WTO agreements and their economic impact. Nepal, as a small player, has been playing a good role in the WTO negotiations, primarily in trade facilitation, preferences, and capacity-building aspects of economic diplomacy. The state joins with like-minded members and groups while performing its role in protecting the national economic interest. Nepal has been found to be less representative and plays a weaker role in services, rules, and intellectual property rights negotiation which need to be improved.

For the effectiveness of AfT, the support has remained moderate in Nepal. Nepal's trade performance could not be boosted by the AfT initiative as its impact on building competitiveness of Nepal's trade sector was found insignificant. The support and funds disbursed from 2005 to 2019 remained lower in comparison to LDCs' average and far below that the developing countries.

AfT has to be extended in volume and activities to make more timely demand-driven interventions, particularly in enhancing productive capacity, building trade-related infrastructure including ICT infrastructures, enhancing supply-side capacity, and technology transfer. Nepal has to focus on negotiation at the WTO to mobilize aid for trade through trade SWAP. Moreover, there is a pressing need of strong coordination and synergy among trade-related programs.

Despite the popularity of AfT among LDCs and donor communities, the generous support from donors is still inadequate. To overcome the constraints faced by LDCs in exports, market potentials developed through trade liberalization and preferential schemes need more focus on the value chain development of more products. Addressing the capacity constraints of Nepal, articulation of needs and priority is equally important. There exists a huge gap between commitments and disbursement

of AfT from development partners. The aforementioned facts and figure demonstrate that Nepal's exports of AfT-backed NTIS products is not satisfactory.

From the standpoint of international political economy, trade liberalization demands more cooperation and greater partnership. However, this study finds that there has been more flow of aid in developing countries to LDCs, which has to be considered by donors. Sincere efforts have to be made to integrate and benefit LDCs in the global economic environment.

As WTO has focused on neo-liberal economic agenda, Nepal can play prudent economic diplomacy which represents all three levels: multilateral, regional, and bilateral. Nepal should attempt to unleash potential not only on trade in goods, but also in the areas of services, finance, IP, rules, and development dimension of WTO systems. For this purpose, this study finds some gaps in coordination between capital-based officials and Geneva, Brussels, and New York-based diplomats. Inter-ministerial, agencies and public and private sectors have to make negotiating positions that produce results towards achieving SDGs and fulfilling the lofty dreams of "Prosperous Nepal and Happy Nepali."

References

- Adhikari, R., Kharel, P., and Sapkota, C. (2011). *Evaluating aid for trade on the ground*. https://doi.org/10.7215/co_ip_20111219.
- Bayne, N., & Woolcock, S. (2011). What is economic diplomacy? *The New Economic Diplomacy*, 1-16. <https://doi.org/10.4324/9781315555195-1>.
- Boldrin, M., & Levine, D. K. (2013). The case against patents. *Journal of Economic Perspectives*, 27(1), 3-22. <https://doi.org/10.1257/jep.27.1.3>.
- Cali, M., & Te Velde, D. W. (2011). Does aid for trade really improve trade performance? *World Development*, 39(5), 725-740. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.09.018>.
- Chatterjee, C. (2021). *Negotiating techniques in diplomacy and business contracts*. Springer Nature.
- Correa, C. M. (2005). *Can the TRIPS agreement foster technology transfer to developing countries?* International Public Goods and Transfer of Technology Under a Globalized Intellectual Property Regime, 227-256. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511494529.012>
- Department of Industry. (2020/21). *Industrial Statistics: Fiscal Year 2077/78 (2020/2021)*. Government of Nepal, Department of Industry.
- Devereaux, C., Lawrence, R. and Watkins, M. (2006). *Case studies in US trade negotiations*.
- Evenett, S. (2008). Aid-for-Trade and the 'Missing middle' of the WTO. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1315222>.
- Helble, M., Mann, C. L., & Wilson, J. S. (2011). Aid-for-trade facilitation. *Review of World Economics*, 148(2), 357-376. <https://doi.org/10.1007/s10290-011-0115-9>.
- Hoekman, B. (2011). *Aid for trade: Why, what, and where are we?* UN-iLibrary. <https://doi.org/10.18356/cca07c3d-en>.

- OECD/WTO. (2013). Aid for trade at glance 2013: Connecting to value chains OECDiLibrary. http://dx.doi.org/10.1787/aid_glance-2013-en.
- OECD/WTO. (2019). *Aid for Trade at a Glance 2019: Economic diversification and empowerment*, OECDiLibrary. <https://doi.org/10.1787/18ea27d8-en>.
- Netherlands Institute of international relations Clingendael. (n.d.). International Year Book and Statesmen's Who's Who.* https://doi.org/10.1163/1570-6664_iyb_sim_org_40525.
- Pandey, P. R. (2006). *Realizing Aid for Trade in the Doha Round*. Briefing Paper No. 3. South Asia Watch on Trade, Economics & Environment.
- Pettersson, J. & Johansson, L. (2011). Aid for Trade, and Bilateral Trade: An Empirical Study. *The Journal of International Trade and Economic Development: An International and Comparative Review*. DOI: 10.1080/09638199.2011.613998
- Stiglitz, J. & Charlton, A. (2006). Aid for trade. *International Journal of Development Issues*, 5 (2), 1-41.
- UNCTAD-ICTSD, (Ed.) (2005). *Resource Book on TRIPS and Development*. Cambridge.
- Vijil, M. & L. Wagner. (2012). Does Aid for Trade Enhance Export Performance Investigating the Infrastructure Channel? *The World Economy*, 35(7), 838-868. *Vol1 and 2: Making the Rules*, Washington DC. World Conference of TPOS, The Hague.
- WTO. (2019). Market access for products and services of export interest to Least Developed Countries. No. WT/COMTD/LDC/W/67. World Trade Organization (WTO), Sub-Committee on Least Developed Countries. Geneva, Switzerland.
- WTO (2006). *Recommendation of the Task force on aid for trade*. World Trade Organization.

Community Based Organization Governance in Nepal

Dr. Narendra Raj Paudel*

Abstract

Globally diversity of Civil Society Organizations (CSOs) applications raises the curiosity to analyze CSOs' application in Nepal due to uncoerced collective action around shared interest purposes and values. The study focuses on the analysis of the structure, environment, values and impacts of CSOs to illustrate CSO governance. Based on the four types of Nepalese CSOs- Community Forest Users Groups (CFUGs), Cooperatives, Non-governmental Organizations (NGOs), Not-profit Making Organizations and Community Organizations due to the availability of their data. The findings reveal that CSOs have wide coverage and networking throughout the country having voluntary in nature and autonomous in working style. However, their performance is conditioned by the availability of donors' funds, and elite-captured, begging tools in the name of democratic-value addition except not profit-making CSOs due to individualization of the social members.

Keywords: Community-Based Organizations, history, performance, CSO governance, livelihood

Background

The role of civil society is ever-changing with the changing society's political, economical and socio-cultural diasporas. Thus, the number of civil society has been increasing exponentially globally since the 1960s in the West, since the 1980s in non-communist Asia, Africa and Latin America and since the 1990s in the ex-communist regimes of Europe and Asia (Salamon, 1996). More than fifty thousand International Non-Governmental Organizations (INGOs), millions of national Non-Governmental Organizations (NGOs) and undocumented small, traditional, local NGOs exist formally or informally. Sometimes, NGOs and civil societies are used as synonyms despite differences. Thus, their governance issue comes to the fore for discourse to study their genesis, structure, roles and processes accompanied by the outputs and consequences in the society where they are serving citizens and work as a watchdog.

In the first decade of the twenty-first century, there are 50,000 international nongovernmental organizations (NGOs) worldwide—some with grass-roots engagement. There are also about 7,000 microfinance institutions (MFI) within the world serving 16 million people. There are many thousands of undocumented small, traditional, non-incorporated organizations. Since the Second World War (WWII) the developed world has provided the US \$2,300 billion in international aid, and

* Associate Professor, Public Administration Campus, Tribhuvan University
Email: narendrarptu@gmail.com

at this time around 10–20% of the annual ODA (Official Development Assistance) folks the US \$60 billion is disbursed through the third sector (Hasan and Onyx, 2008). Thus, the global scenario put stress explicitly and implicitly to study CSOs governance systems locally.

Theoretically, governance is about institutional/organizational networking and relationship with the stakeholders on the one hand whereas civil society is an organization that occupies the space where the government is unable and the private sector is reluctant to serve citizens as and when required. In the governance model of Worldbank (1992), [civil society] organizations that are neither established nor created to distribute profits to its member or owners have an objective to make socio-cultural, political and economical prosperity of the society/country. Here, civil society governance refers to the following areas of functions for the purpose of achieving its goals.

- Visualization of civil society organizations before establishments;
- Setting its mission, visions, structure and process;
- Networking with state and private sectors vis-a-vis interrelationship with them;
- The accomplishment of their missions and results/outputs accompanied by the consequences of their performances in society;
- Addressing cross-cutting issues of health, education, social justice and equality, sustainable development, and human development along with government and private sector.

On one hand, the CSO is composed of a vast array of organizations that are not part of the government as well as not operated to profit from their owners and CSO receives funds from the state and market on the other. Besides, CSOs operate their functions in the political and market/private spheres of the country. To differentiate CSOs from the state and market/private sector is a bit complexity subsequently difficult to define neatly. These CSOs are operating for collective goods and services to their members or for others amid complexities even though CSOs differ in their behaviour from the conventional businesses of government and private sectors. United Nations (2015) argues that ...civil society constitutes the full range of formal and informal organizations that are outside the state and market. This includes social movements, volunteer organizations, indigenous peoples' organizations, mass-based membership organizations, non-governmental organizations, and community-based organizations, as well as communities and citizens acting individually and collectively (United Nations Data 2015, quoted in Hinds, 2019, 24p). Almost all specifically prohibit the distribution of profit directly to members or other stakeholders (Hasan and Onyx, 2008). Likewise, CIVICUS (2008) define CSOs as an arena, outside the family, the state and the market where people associate to advance common interest.

Thus, CSOs are a wide array of organizations, associations, academia, not-for-profit professional and corporate social responsibility groups, non-governmental and not-for-profit organizations, youth and student groups, trade unions, foundations, faith-based institutions, youth groups, indigenous and afro descendants people, formal and informal organizations which belong to and/or represent interests based on community, philanthropic, ethical, cultural, ethnical, religious, scientific perspectives and considerations (Inter-American Development Bank 2015, quoted in Hinds, 2019, 24).

However, the CSO term covers many things to many people. For some, it is Non-governmental Institutions likewise non-profit organization (NPO), Non-Governmental Development Organizations (NGDO), Private Voluntary Organizations (PVOs), Third Sector Organizations (TSO), Public Service Organizations (PSO), Charitable Organizations (CO), Grassroots

Organizations(GO), Community Based Organization (CBO), Voluntary Organization (VO) etc. Whatever the terminology, the definition given by United Nations Data, 2015 and Inter-American Development Bank can be quite supportive to define CSO in order to achieve its functional goals.

In sum, “Civil society refers to the arena of uncoerced collective action around shared interests, purposes and values. In theory, its institutional forms are distinct from those of the state, family and market, though in practice, the boundaries between state, civil society, family and market are often complex, blurred and negotiated. Civil society commonly embraces a diversity of spaces, actors and institutional forms, varying in their degree of formality, autonomy and power (Center for Civil Society, 2004). Civil society is not a neat and tidy sphere of social engagement, it is one that is political and riddled with internal contestation (Hinds, 2019, 29). Having said that, CSOs inherit the following attributes.

- Conceived voluntary by nature
- No profit distributions to its members or others
- Politically somewhat neutral
- Work for the public cause
- More people-oriented
- Self-governing
- Watchdog
- Service providers operating in a contested space between and among state, market and family

Based on the above theoretical discussion of CSOs, it is at the forefront of discussion to correct the weaknesses of public and private sectors with the aim of improving the values of democracy and the better livelihood of the people. The objectives of the article are to analyze the applications of CSOs doctrines in Nepal; discuss their sustainability and whether they are able to continue their values and impacts on society; elucidate their performance style by examining their strength and weakness. The analytical dimensions of the CSOs and their rationality are derived from the literature review and their applications are analyzed and discussed in the following sections of the article.

Analytical Dimension of CSOs

On one hand, the CSOs role is analyzed through economical perspective articulating and organizing through their productive, economic interest and material conditions of existence likewise, CSOs act as a group to reform the state in order to achieve political and judicial equality, claiming their rights to take part in the process of forming the laws, making decisions, formulating public policies and in reforming the state within the current situation. Similarly, its role is seen from the political movements that seek to prevent wide-ranging and comprehensive ethical, political and cultural alternatives to transform the individual communities and the structure of the society as a whole (Hinds, 2019). Thus, the structure, the environment, the value and the impacts are considered to analyze the state of civil society.

- The structure: Breath of citizen participation, depth of citizen participation, diversity civil society, participants, level of organizations, interrelationships, resources etc.
- The environment: Political context, basic freedoms and rights, socio-economic context, legal environment, state-civil society relation, private sector-civil society relations, cultural context;

- The values: democracy, transparency, tolerance, non-violence, gender equity, poverty eradication, environmental sustainability;
- The impacts: public policy impact, holding state and private corporations accountable, responding to societal interest, empowerment of people, meeting societal needs etc

Rationale of CSOs

The World Bank, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and many advocate the rationality of CSOs due to improvement of public governance in countries of the South. The public governance improvement in the South pins a lot of hope on the capacity of civil society to hold government accountable.

Hasan and Onyx (2008) and Hinds (2019) argue that the CSO as an advocacy group was started to install a democratic government due to fear of communist invasion in the 1990s on one hand. On the other hand, CSOs played a vital role to make the government accountable and monitoring government activities. Likewise, CSO became not only an alternative source for providing goods and services but also addressing social issues such as climate change, sustainable development, poverty alleviation, equity and equality, gender mainstreaming, discrimination against women and minorities etc. Besides, CSOs generate the resources through establishing dynamic relationships with international governments, funding agencies and national governments and local organizations.

In the Asian context, the rationality of CSOs includes- firstly, CSOs have heralded significant space in society because CSOs are traditionally reinforcing society for unity within diversity; secondly, CSOs injected movement against the authoritarian regimes for the cause of the democratic political system; and thirdly, CSOs have been seen as an alternative movement for providing goods and services, development-oriented campaigners and resource mobilizers when the state functionaries were facing difficulties due to their own weakness or western influence (Hasan, 2008).

CSOs that mobilize as part of the labour movement, the women's movement, the environmental movement or on several other areas of concern, diversity in the types of organisations, strategies and approaches is what is often visible(Hinds, 2019). However, CSOs are not found criticism free. Thus, they are negative terminologies used against them which includes Briefcase NGO (BINGO), Come and Go NGOs (ComeN'GO), Commercial NGO (CONGO), Criminal NGO (CRINGO), Fake NGO (FANGO), Mafia NGO (MANGO), Party NGO (PANGO), Politician's NGO (PONGO) etc.(Fowler, 2000, 32).

Methodology of the Study

The method adopted in this article is a meta-analysis of CSOs. Data from four types of CSOs were collected and analyzed based on legality, history and their coverage throughout the country. The data of 26495 CFUGs were collected from Forest Department(2014) whereas 50367 NGOs' data was from Welfare Council, 34512 cooperatives' were from Cooperative Department and 32276 community organizations' were from the Poverty Alleviation Fund. Primarily, their structure and performance style was analyzed based on the legal mandate. Their history was analyzed from a time-series analysis. Their coverage was analyzed based on their locality where they provided service to the needy people. Finally, their strengths and weaknesses against their motto/doctrine were analyzed.

Legal Background for CSO Governance in Nepal

It is a curiosity how far these characteristics of CSO resemble to the Nepalese CSOs. So, the legal frameworks, structure, volume of CSOs and their functional patterns in the Nepalese context are discussed in the following sections.

Without legal framework, CSOs or any other forms of organization cannot operate in the society. Constitutionally, the right to freedom in the Article 17 has provision of freedom of opinion and expression. This is fundamental departure point for the sake of civil society. Likewise, other categories of freedom include right to assemble peacefully without arms, to form political parties, to form unions and association, to move and reside in any part of Nepal and to practice any profession, carry on any occupation, establish and operate any industry, trade and business in any part of the country. Besides, right to equality, communication, justice, against torture, property, religious and others that are provisioned as fundamental rights in the constitutions are essential rights to operate CSOs in Nepal. Article 51 (a, b and f) mentions certain areas of CSOs under the policy adopted by the state. The sub-section b of Article 51, describes the policy regarding political and governance system. The following acts, rules and policies are made to materialize the constitutional spirit.

• Constitution of Nepal, 1947, 1958, 1962, 1990, 2006, 2015	• Local Self-Governance Act, 1999
• Organization and Association Act, 1977	• Poverty Alleviation Act, 2006
• Social Service National Co-ordination Council Act, 1977	• Cooperative Act, 1992
• Social Welfare Council Act, 1992	• Forest Act, 1993
• Working Journalist Act, 1993	• Trade Union Act, 1992
• Press and Publication Act, 1991	• The Income Tax, 2002
• National Broadcasting Act, 1993	• Company Act, 2006
• Right to Information Act, 2007	• National Directive Act, 1961
• Senior Citizens Act, 2006	• Citizen Rights Act, 2002
• Corruption Elimination Act, 2002	• National Broadcasting Rule, 1995
• Good Governance Act, 2006	• National Mass Communication Policy 2016
• Human Right Commission Act, 2012	• Local Government Operation Act, 2017
• Development Cooperative Policy 2014	

However, Humagain (2020) argues that the rulers have been shrinking the right of CSOs on the ground of misinterpretation of sovereignty, national integrity, national unity and social cohesion. Khadka and Pokharel (2018) argue that CSOs are facing challenges due to the lack of appropriate definitions and integrated laws despite sporadic legal provisions to govern CSOs in Nepal.

CSOs can work collaboratively with the public institutions in Nepal to make democracy more viable. To sustain democracy in Nepal, the rights of government extends its arms from ward level to federal level. Each layer of government has to right to coordinate, manage, formulate policy, mobilize

resources, deliver goods and services in favour of citizens. Thus, the Ministry of Women, Children and Senior Citizen is a central agency that is the main institution at the Federal level. Ministry of Finance, Ministry of Education, Ministry of Labour, Ministry of Home, Ministry of Forest, Ministry of Foreign Affairs, National Planning Commission, Constitutional Bodies and other ministries which governs CSOs as per their working jurisdictions. Social Welfare Council is an autonomous institution that registers and coordinates CSOs. Likewise, there are also institutional arrangements established at the provincial level as per provincial laws and policies. Similarly, CSOs are governed by local governments from ward level to District Coordination Committees. However, each layer of government invites CSOs as per their wishes. It is necessary that all mechanisms of civic engagement are and should be formal (MoFAGA, 2019). It means civil servants who are working in each layer of government have to be knowledgeable of CSOs so that they can establish fair and impartial relations with Citizens in favour of making democracy sustainable.

Community Organizations in Nepal

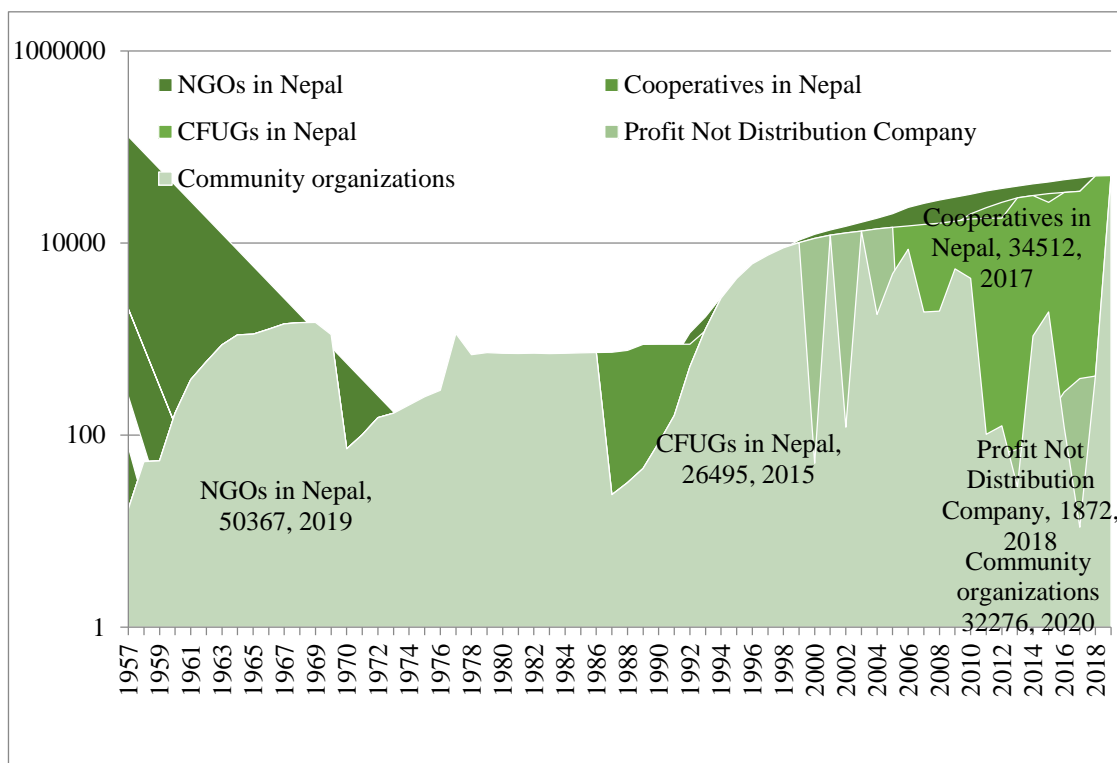
The above conceptual analysis includes the CSOs like developmental non-governmental organizations, self-help groups, professional organizations, trade unions, registered charities, women's organizations, faith-based organizations, social movements, business associations, endogenous associations and advocacy groups, religious organizations etc

whereas within the Nepalese context, CSOs include a large number of organizations such as voluntary organizations, consumers groups, advocacy groups, human rights organizations, peace movements and religious organizations (ICA, 2006, p.8). The details of these CSOs are undocumented. Their exact numbers and location is not found properly. However, these CSOs are providing their services to the needy people at local level. In this section of the article is analyzed the nature of CSOs in Nepal, their history, spatial coverage of the Nepal and their performance level for the betterment of the societal members. See the list of civil society organizations exhibited in Nepal in box.

List of CSOs in Nepal

- Secular movement organizations
- Ama Samuha (Mothers' group)
- Bar Association
- Consumer Groups
- Education and Informational Institutions
- Advocacy Groups
- International CSOs
- Various social groups fighting for their rights
- Agencies that fight for public rights, such as the Dalit rights organizations
- Human rights and peace institutions
- Promotional and protective interest groups
- Relief and development associations
- Civil groups
- Social and cultural associations
- Right-based organizations
- Heritage societies
- Madheshi organization
- Reform groups
- Conservation societies
- Economic societies
- Indigenous Dalit, Women, NGOs
- Religious organization
- Student organizations
- Public trusts and private philanthropic associations

In Nepal, there are many more CSOs either formally registered or informally practised since their inception. Guthis, Parma, Rodi etc are its examples. The governance system in Nepal has been changing due to people’s movements in the 1950s, 1990, 2006 and others. The genesis of these movements is also due to CSOs’ cause. Many more professional organizations, trade unions, political parties and their sister organizations, business unions, consumer society, students union, teachers unions, medical association human rights associations are the CSOs whose exact number is still unknown. Thus, it will be difficult to find the exact volume of CSOs. For the CSOs governance study purpose, three areas such as NGOs, Cooperatives and Community Forest Users Groups (CFUGs) are taken as a reference. There are 50,367 NGOs registered in SWC(as of 2019), 34,512 Cooperatives in the Department of Cooperatives (as of 2017), 26,495 CFUGs as of 2015 and 32,276 community organizations as of 2020. Besides, some unofficial sources claim that NGOs/CSO are more than 83,000 in Nepal (ICNL, 2017). One more new practice is initiated in Nepal as a company registered as a profit not a distribution company since 2006. Its total number is reached 1,782 from 2006 to 2018(KC et al., 2020).



NGOs as per SWC classification, their working areas ranges from health, education, community development, moral education, drug addictions etc. For instance, community and rural development (32,332), aids and abuse control (125), child welfare (1,379), educational development (942), environmental protection (1,654), handicapped and disabled service (930), health service (1,334), moral development (2,008), youth service (6,054) and women service (3,589) are distributed throughout the country. However, how much resources they have mobilized are not known. These NGOs are facing criticism of urban-centric and donor-driven.

Likewise, Cooperative movement in Nepal has been contributing since 1956. Cooperative movement accounts for at least 12% humanity, 2.1 Trillion(\$) turn over and 10% employed globally in cooperatives whereas it's mobilized resources its worth as equivalent to 2.7 billion NRP and generated 60 thousand employment opportunities in Nepal. There are 51 percent (3,213,514) women and 49 percent (3,092,067) male ratios in its decision-making bodies. Cooperatives such as saving and credits (3,489), multipurpose (432), agriculture (1,076), dairy (1,655), vegetable and fruits (191), consumers (1,408), tea (105), coffee (155), beekeeping (93), electricity (461), communication (143), sugarcane (48), health (128), junar (145) and others (991) have their organizational structure through the country.

Similarly, 3.8 million people are involved in CFUGs. They have managed 38 percent of Nepal's forest. CFUGs have enhanced the practice of leadership development, social inclusion and gender mainstreaming. About one thousand CFUGs are being handled by female-only executives (Bhattarai and Conway, 2008). These kinds of achievements of CFUGs have contributed to the value of CSOs. In Nepal, there are 18324 community forests, 23 collaborative forests, 7419 pro-poor leasehold forests, 16 protected forests, 36 religious forests and 677 buffer zone community forests distributed throughout the country altogether 26,495 as of 2015.

Community organization: Community organization in Nepal has wide networks and are dedicated to uplifting the livelihood of marginalized citizens. It worked with the cooperatives in the partnership models. NRP 19 billion from 2000 to 2019 was mobilized. Its structure extended into 64 districts out of 77 districts as well as 551 local bodies out of 753. In 32276 community organization, 68 percent women are leading these organizations as its executive. Community organization covered 988632 households. As per the report of the Poverty Alleviation Fund (2021), 78 percent out of 4.9 million beneficiaries are women beneficiaries. Likewise, there are 3 percent Muslim representatives, 28 percent Dalit representatives, 30 percent ethnic community representatives in these organizations. The attempt was made to through poverty alleviation funds supported by foreign donors.

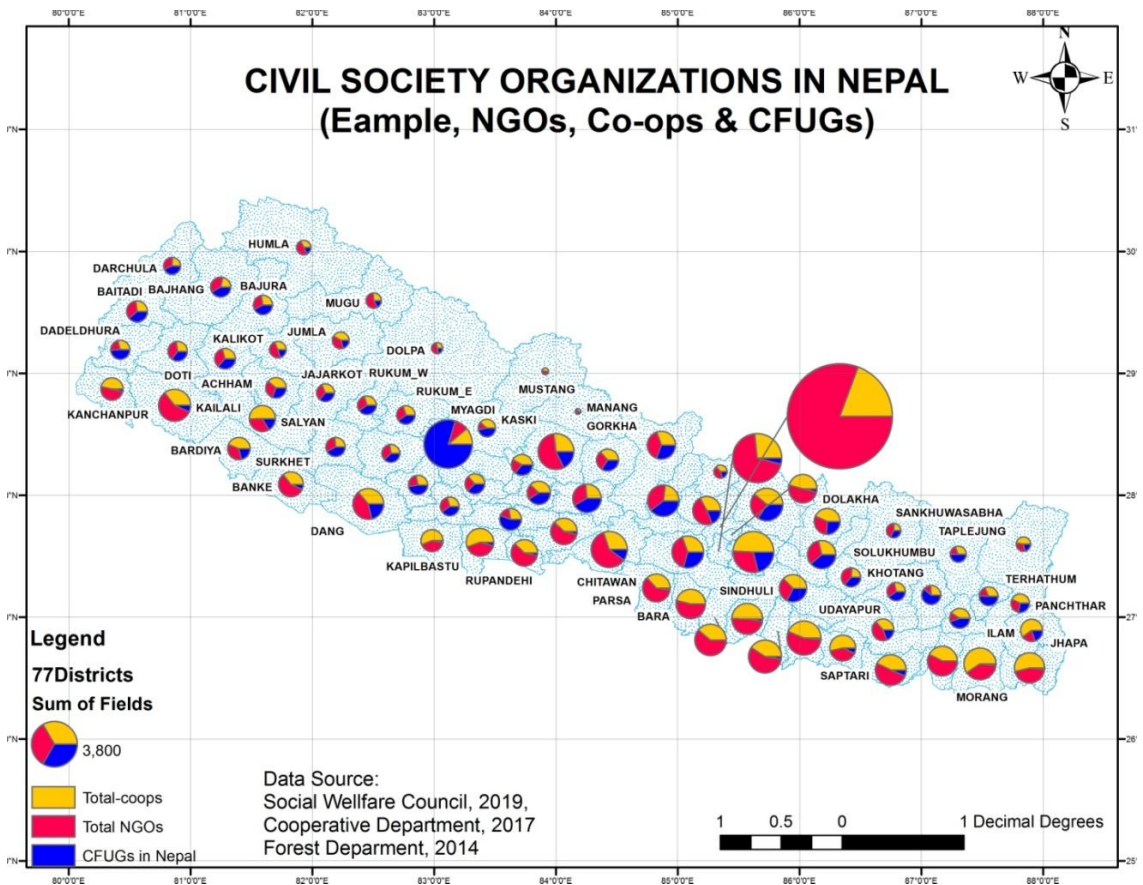
Major funding partners to the CSOs are INGOs in Nepal. In Nepal 251 INGOs in 2017, 144 INGOs in 2018 and 258 in 2019 are working for the sake of education, health, environmental sustainability, disaster management, community development, democratization etc. These INGOs spent money 42.93 billion through local NGOs in 79 projects in 2016. Likewise, 35.08 billion NRPs were spent in 93 projects in 2017; 18.51 billion NRP in 71 projects in 2018 and 26.25 billion NRPs in 49 projects in 2019 (Ministry of Women, Children and Senior Citizens, 2019). Local resource generations in favour of CSOs will be vital for the sake of CSOs' sustainability in Nepal.

Discussions

Based on the CSOs volume, coverage and functional patterns of NGOs, Cooperatives, CFUGs and Community Organization, the following theoretical issues of CSOs are surfaced in Nepal eventhough thousands of CSOs are undocumented/unrecorded in Nepal.

- **Issue 1:** Are the structure and environment of the Nepalese four types of CSOs compatible against the its doctrine as postulated by the Western Country? If yes or no? Why?
- **Issue 2:** What is their prosperity of sustainability to continue their values and impacts in the society for better livelihood and against the wicket issues of public administration? Discuss.

- **Issue 3:** Are these four types of CSOs working together for the betterment of the society? Discuss.
- **Issue 4:** What are their strengths and weakness against their doctrine?



Major funding partners to the CSOs are INGOs in Nepal. In Nepal 251 INGOs in 2017, 144 INGOs in 2018 and 258 in 2019 are working for the sake of education, health, environmental sustainability, disaster management, community development, democratization etc. These INGOs spent money 42.93 billion through local NGOs in 79 projects in 2016. Likewise, 35.08 billion NPRs were spent in 93 projects in 2017; 18.51 billion NPR in 71 projects in 2018 and 26.25 billion NPRs in 49 projects in 2019 (Ministry of Women, Children and Senior Citizens, 2019). Local resource generations in favour of CSOs will be vital for the sake of CSOs' sustainability in Nepal.

NGOs can work independently without seeking any kind of profit as per the governance structure defined by the Social Organization and Association Act, 1977. Regarding employment and better livelihood of individuals, NGOs are also playing a vital role in advocacy in society against social discrimination and torture. Eventhough the CDOs office has the authority to monitor and evaluate the performance level of NGOs, it has not been in practice. CDO offices concentrates only on the registration and renewal process rather than assessing the NGOs activities (Dhakal, 2006). As per the

report of the Ministry of Women, Children and Senior Citizens, there are only 15 to 20 percent NGOs in operation out of more than 50 thousand registered NGOs at Social Welfare Council. Besides, the NGOs are found in urban-centric rather than needy people-centric who are below poverty-line, less aware of their rights and discriminated against and exploited due to social taboos at peripheral regions. Likewise, their services are conditioned by donor support. Otherwise, they stopped their services. Thus, the sustainability of NGOs is questionable. The value of NGOs is not established in society. The NGOs is assumed to like as monsoon climate.

The cooperatives in Nepal were registered with the aim of mobilizing local resources for better livelihood as per the Cooperative Act, 1992. The performance level of cooperatives is found questionable due to a lack of transparency among its members. Many of its members are family as well as elite captured. The sustainability of cooperatives is questionable due to poor communication and transportation and increased administration cost (Ginrich, NA). The manipulation of poor and illiterate people is increasing by the cooperative leaders because the support provided by the government and donor hardly reach to the rural and poor people. The governance of cooperative is found critical due to its diversified nature in Nepal and elite captured to follow its doctrine like voluntary and open membership, concerns for community, democratic member control etc eventhough it is outreach to the poor and marginalized people. The cooperatives are also working with NGOs, CFUG and Community Organization. The partnership with cooperatives is an important theoretical elaboration of CSOs found in Nepal (Poverty Alleviation Fund, 2021).

The CFUGs governance structure is found democratically satisfactory in hilly regions rather in Terai. Community forest act and policies provide the involvement of marginalized groups in Nepal and 50 per cent quotas for women at all levels of community forest decision-making bodies. CFUGs have several lessons (www.fern.org, 2017).

- First, the importance of political commitment in ensuring the success of community forest;
- Second, involving stakeholders in policy-making ensures buy-in yet as strong policies that reflect experience on the ground;
- Third, strong civil society organizations and community forest networks are vital for awareness-raising, capacity-building and supporting communities' participation.

Likewise, a unique practice in Nepal is found. An example is Profit-not distribution company since 2006. The number of these CSOs are increasing due to their principles such as professionalism, and money earning but not profit distribution purpose. Due to such nature, employment opportunity is increasing. People are ready to take risks. Its governance structure is not found like as cooperative. Individuals as well as other groups can form this kind of CSOs.

As per Poverty Alleviation Act, 2000, community organizations as CSOs were initiated by the poverty alleviation fund 2000 to improve the livelihood of poor and marginalized people. The networks of these organizations have throughout the country. However, these organizations were financed by the government of Nepal and donor agencies. The fate of these organizations is unclear and uncertain due to the discontinuation of the fund since 2019.

The principles, strengths and weaknesses of CSOs of Nepal are presented in the following table:

CSOs in Nepal	Principles	Strength	Weakness
CFUGs	<ul style="list-style-type: none"> • Community forest users have the right to form user • Use forest resources and even decide the price for the sale of surplus forest products • Community forest rights • Protect environment • Livelihood and socio-cultural values • Forest management and community participation 	<ul style="list-style-type: none"> • Importance of political commitment • Involvement of stakeholders in policy-making • Networking for awareness-raising • Capacity-building and community participation 	<ul style="list-style-type: none"> • Politicalization • Corruption • Clientelism • Setting for undue benefits • Coordination issues
Cooperatives in Nepal	<ul style="list-style-type: none"> • Voluntary and Open Membership; • Democratic Member Control, • Member Economic Participation, • Autonomy and Independence, • Education, Training and Information, • Co-operation among Co-operatives, • Concern for Community 	<ul style="list-style-type: none"> • Work with profit motive; • Wide networking; • Financial productivity linked to livelihood of people; • It is neither socialism nor capitalism; • Value chain effects in agricultural products, changes in livelihood of ordinary citizens, social services 	<ul style="list-style-type: none"> • Politicalization, • Fraud money, • Exploitation of its members, cartailing, • Issue of autonomy
NGOs	<ul style="list-style-type: none"> • Not profit making • Organized as a legal entity • Private (separated from government institutions) • Self-governing • Voluntary 	<ul style="list-style-type: none"> • Resource mobilization • Awareness creation against mal-social practices • Service delivery in health and education- family planning and eye cares • Environmental 	<ul style="list-style-type: none"> • Urban centric-NGOs • Donor driven NGOs • Only 15-20 percent NGOs are functional • Weak monitoring and evaluation of NGOs performance

CSOs in Nepal	Principles	Strength	Weakness
		protection <ul style="list-style-type: none"> • Partnership with INGOs • Wide networking 	<ul style="list-style-type: none"> • Opaque financial transaction
Profit-Not distribution company	<ul style="list-style-type: none"> • Development and promotion of profession/occupation • Protection of the collective rights and interests of the person engaged in any specific profession or occupation. • Operation of any enterprise for the attainment of any scientific, academic, social benevolent or public utility or welfare objective on the condition of not distributing dividends 	<ul style="list-style-type: none"> • Wide networking • Entrepreneurship • Professionalism • Research 	<ul style="list-style-type: none"> • Hiding black money • Fraud
Community organization (Poverty alleviation funds) 64 districts- 551 local bodies 19 billion NRP spent	<ul style="list-style-type: none"> • Partnership with cooperatives with aim to improve livelihood poor people 	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructure • Resource mobilization • Fund management • Income generation 	<ul style="list-style-type: none"> • Not continued due to lack of financial support • Planned to handover to the local bodies

Despite of vast array of CSOs in Nepal, they have strengths and weaknesses. The CSOs in Nepal have wide coverage and are diversified in nature in general especially working sectors and committed to promoting good governance. Likewise, CSOs advocate full democracy and human rights, promote awareness and ensure the participation of minorities, contribute to the development and protect the natural environment. However, these CSOs were not able to include all diverse groups and suffered due to inadequate transparency, weak professionalism and management. The unity of CSOs in Nepal is a crucial aspect for further discourse. Whatever, they are highly donor-dependent rather than endogenously sustained. CSOs which suffered mostly due to politicization and corruption are in critical situations to promote the values of CSOs and impact the betterment of society.

Conclusion

Many more legal instruments lay the foundations of CSOs governance in Nepal. As per the functional jurisdiction of the Ministry, there are CSOs ministrywise in Nepal. The definition of CSOs in Nepal is found diverse. The number of CSOs is unclear either formally registered or informally accepted by the society at one hand. On the other hand, the types and functional jurisdiction of CSOs vary within the CSOs. For example, SWC classified NGOs as more than half a dozen whereas there are more than one dozen cooperatives. Besides, there are half a dozen of CFUG types.

The structural patterns, governance and impacts are differed because of their working modality. Even though there is a huge number of NGOs in Nepal, only 15 to 20 per cent are functional. Likewise, Cooperatives are registered, but how many of them are functional is not known yet. The same fate is repeated for CFUGs and Community Organizations except for Not-Profit Distribution Companies. Their contributions to better livelihood through poverty reduction, as well as local resource mobilization, are remarkable.

In sum, it does not mean that CSOs are free from criticism. Khadka and Pokharel(2018) argue that these CSOs are plagued by weak internal governance systems, gloomy financial sustainability, elite dominations and others. Thus these five cases of NGOs, Cooperatives, CFUGs, Not Profit Distribution Companies and Community Organizations show that the civil society governance scope is wide and required skilled manpower to manipulate these organizations in their true spirit at one hand. On the other hand, the scope of CSOs is limited due to the misinterpretation of sovereignty, national integrity and social cohesion.

References

- Center for Civil Society. (2004). *What is civil society?* Centre for Civil Society. London School of Economics.
- Dhakal, T.N.(2006). *NGOs in livelihood improvement: Nepalese experience*. Adroit Publishers.
- Fowler, A.,(2000). *Striking a balance a guide to enhancing the effectiveness of non-governmental organization in international development*. Earthscan Publication Ltd.
- Ginrich, C.D.(NA) Community-based savings and credit cooperatives in Nepal: A sustainable means for microfinance delivery? *Journal of Microfinance*, 6(1), 21-39.
- Hasan, S. (2008). Third sector growth and governance: Contexts, and traditions in Asia. In. *Comparatives third sector governance in Asia: Structure, process and political economy*. Hasan and J. Onyx(Eds), 19-37. Springer.
- Hasan, S. and Onyx, J. (2008). Governance approach in Asia's third sector: Adapted Western or modified Asian?. In. *Comparatives third sector governance in Asia: Structure, process and political economy*. Hasan and J. Onyx(Eds), 193-206. Springer.
- Hinds, K. (2019). *Civil society organizations governance the Caribbean community*. Palgrave Mcmillan.

- Humagain, D. (2020). Legal provisions of civil society (in Nepali). In *Civil society in democracy (25 Years Assessment)*, H. Maharjan, D. Humagain, P. Panta, L. Parajuli and D. Uprety (Eds), 42-75. Martin Chautari.
- Inter-American Development Bank. (2015). *ConSoC Members*. Accessed June 23, 2015. <http://www.iadb.org/en/civil-society/consoc-members,7596.html>.
- Khadka, K and Pokharel, B. (2018). *Legal landscape of civil society organization of Nepal*. GoGo Foundations.
- MoFAGA (2019). *Civic engagement in democratic governance* (Resource book). Ministry of Federal Affairs and General Administration.
- Salamon, L.M. (1996). *Defining the nonprofit sector: A cross-national analysis*. Manchester University Press.
- Shrestha, H. P. (2018). Nepal intervene NGOs/INGOs. *New Spotlight Magazine*.
- United Nations Data. (2015). *Country profile: Barbados*. Accessed June 16, 2015. <https://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Barbados>.

Approaches and Determinants of Intergovernmental Coordination in Nepalese Federalism

Raj Kumar Adhikari*

Abstract

This paper focuses on identifying and analyzing the major approaches and determinants that are critical for Inter-governmental coordination/relation between and among different tiers of government in the context of Nepalese federalism. This paper is based on the review and analysis of the findings of various researches which tries to incorporate some tested approaches and some valid determinants that are fairly responsible to trigger the effective coordination and relation between federal, provincial and local government. The paper tries to conceptualize two terms coordination and relation as mutually inclusive concept rather than exclusive, so appears interchangeably as overlapping concept. Classical hierarchical approaches advocate coordination based on some procedures and defined workflow prevail in most formal organization. But network approach relies on mutual needs and is basically horizontal. Whereas contingency approach is combination of both wherever situation demands. Determinants that can excel or impede coordination are resource dependency, legal or structural coordination, communication, trust, power distance and uncertainty avoidance. Finally the paper argues that to better up the intergovernmental coordination/relation formal/informal communication, level of resource dependency, legal and structural bindings, trust factors matters.

Keywords: I nter-governmental coordination, Inter-governmental Relation, Communication, Resource Dependency, Structural Coordination, Power Distance

1. Background

In federal state like Nepal, in principle, federal government, provincial governments and local governments are constitutionally authorized to make their own decision for which they are responsible to do. In other word beauty of Nepalese federalism is division of state power (political, fiscal, administrative, judicial) to federal, provincial and local government. Major essence behind this division grant autonomy to tailor policies as per local needs, circumstances and preferences so forth. Executing federal system in Nepal is still in early stage and long way to go for maturation. Event though, the division of power and existence of overlapping jurisdictional authority in federal system provides ample spaces for both opportunities and challenges for intergovernmental coordination. As far granting autonomy to government units are important in federal system,

* Director, Inland Revenue Department

Email: rkadhikari123@gmail.com

intergovernmental relation (IGR) in another word intergovernmental coordination (IGC) also have its crucial meaning at the same juncture. In this article intergovernmental coordination tries to widely cover coordination between and among the government organizations across the different levels of government. Why coordination between governments is important? Many studies revealed that coordination helps avoiding negative externalities (Kennett, 1998), harmful competition (Behnke, 2014; Braun, 2006; Wasserfallen, 2015), and intergovernmental conflict (Cameron and Simeon 2002; Parker 2015; Wasserfallen 2015; Watts 2008). It can prevent incoherencies, inconsistencies, fragmentation, redundancies, contradiction, and duplication (Bouckaert, Peters, and Verhoest 2010; Jensen, Koop, and Tatham 2014; Peters 1998; 2015). By coordinating, governments can realize economies of scale (Bouckaert, Peters, and Verhoest 2010; Painter 1998), engage in policy learning (Fußglistler 2012; Fußglistler and Wasserfallen 2014; Wallner 2014), and achieve equity in public service delivery (Thorlakson 2003, 16; Bolleyer 2006) (as cited in Schnabel and Hegele, 2021). Better coordination broadly relies on better intergovernmental relation which means better understanding of roles and responsibilities of each government unit, better interaction between and among different level of government organizations and be better in developing trust amongst the governments for the sake of improving their ability through effective relationship.

Never ending debate about intergovernmental relationship in federalism all over the world lies in “autonomy versus control and collaboration versus competition” (Radin et al., 1996). Intergovernmental relation and intergovernmental coordination are used often interchangeably and still relies on conceptual messiness. It is quite difficult to separate or draw demarcation between these two concepts from where intergovernmental coordination turns into intergovernmental relation and vice-versa, this is because these two concepts themselves are intertwined and entangled with each other. It is very hard to find commonly and widely agreed definition of both, even though both of these terms are widely used and wider spread day by day in various disciplines. Article 232 of constitution of Nepal states that “the relations between the Federation, Provinces, and Local levels shall be based on the principles of cooperation, co-existence and coordination.” Spirit of the Constitution as stated above emphasized coordination and cooperation as crucial tools of intergovernmental relation in the Nepalese federalism. Hence, there is no alternative to strengthen intergovernmental coordination and cooperation for the sustainability and political stability of federalism in Nepal. In this article author tried to illustrate determinants of interorganizational coordination across government units in the context of Nepal based on literature reviews, legal provision, institutional set up established for better intergovernmental relation and its approaches in practice in light of brief theoretical and conceptual review of the concept and research findings from the globes. In light of these author tries to envisage way forward to strengthen intergovernmental coordination to sustain new political change.

2. Concept of Coordination

Defining coordination is a complex task. Pressman & Wildavsky (1973) presented coordination as something often aspired to but rarely achieved. Furthermore, "coordination has been the subject of a good deal of study, there is still some confusion about its meaning, a great diversity of theory, and too little knowledge about its practice" (Alexander, 1993, p. 329). But, coordination as an important administrative phenomenon holds important roles and meaning for effective performance. Because scholar illustrates that coordination may well be the philosopher's stone of public administration (Seidman, 1970). It is central not only to the tasks of public administrators but also to the larger questions of the discipline (Morris *et al.*, 2007). From an analytical perspective it can be defined as

the purposeful alignment of tasks and efforts of units or actors in order to achieve a defined goal (Verhoest & Bouckært, 2005 in Lægried *et al.*, 2014). According to Hall *et al.* (1976) as cited in Bouckært *et al.*, 2010, p. 15) coordination can be defined as "the extent to which organizations attempt to ensure that their activities take into account those [activities] of other organizations." This definition focused on coherent deal towards the common goal between and among organizations. Comfort (2007) defines coordination as "aligning one's actions with those of other relevant actors and organizations to achieve a shared goal" (p. 194). Attempts to coordinate government policy-making and service delivery across organizational boundaries are not a new phenomenon; coordination is a traditional doctrine of public administration (Kavanagh & Richards, 2001; Ling, 2002; Hood, 2005 in Lægried *et al.*, 2014).

3 Approaches of Coordination

3.1 Classical Hierarchical Approach

Classical hierarchical view is built on the work of Gullick (1937) and Taylor (1911), along with Dahl (1947) and Simon (1947). Hierarchy is used to establish control, specify tasks, allocate responsibilities and reporting procedures, and presumably gain reliability and efficiency in work flow. This approach works reasonably well in routine circumstances when there is time to plan actions, train personnel, identify problems and correct mistakes (Comfort & Kapucu, 2006, p. 312). But the mega disaster situation is sudden and out of the scope of routine functions. Uncertainties and chaotic environments create tufts and difficulties to work in regular administrative path in such extreme events. "Under cumulative stress, hierarchical organizations tend to break down, and personnel are hindered by a lack of information, constraints on innovation and an inability to shift resources and action to meet new demands quickly" (Comfort, 1999). Effective coordination, from this perspective, is about dividing responsibilities within an organization and establishing clear links between functions. Or if we are speaking of interagency coordination, this view sees coordination as something occurring between units rather than between individual workers (Morris *et al.*, 2007).

Coordination in this model is an internal process, highly reliant on interdependence between actors (Cheng, 1983 cited in *ibid.*). The classical hierarchical model is strong in terms of accountability and role definition, and it excels at the performance of routine, repetitive tasks. On the other hand, such arrangements are highly inflexible, and adaptation and change are antithetical to these structures (Morris *et al.*, 2007). Moreover, under urgency and stressful situation highly inflexible hierarchical structure impede greatly in developing inter-organizational coordination (IOC). Because "more difficult is the task of integrating multiple agencies and jurisdictions into a smoothly functioning inter-organizational, inter-jurisdictional response system" (Comfort & Kapucu, 2006, p. 310). Most modern organizations, both in the public or commercial sectors, tend towards bureaucracy. Bureaucratic organization is at its best in areas where standardized functioning must be applied to familiar routine tasks. It is at its worst in unusual situations requiring initiatives (Granot, 1997, p. 307). Chisholm (1992) evokes some strength and weakness of hierarchy-based coordination, this approach to coordination functions well analytically so long as the organization or organizations involved are well integrated from top to bottom and they have a clear mandate about what to do. If organizations are structured more loosely or are involved in complex policy areas requiring multiple information exchanges and interactions with a number of different organizations the efficacy of hierarchy is reduced.

3.2 Network Approach

A second approach seeks to understand coordination as the interaction of interdependent actors outside traditional hierarchical structures (Agranoff 2006; Kettl 2003; O'Toole 1997; O'Toole & Meier 1999; Wise, 2006). Instead of being based on top-down authority and position, network coordination between organizations is based on a mutual need for sharing resources, authority, knowledge and technology, using negotiation and mutual adjustment instrument (Morris *et al.*, 2007, p. 95). In Mintzberg (1979), the term "mutual adjustment" is used as a loosely structured and informally arranged type of coordination for achieving a collective goal. Collective goal or shared goal appeared as pre-requisite feature for network coordination. According to O'Toole (1997) network-based approach places much less emphasis on formal, hierarchical, top-down authority mechanisms and instead recognizes that interdependence is not based simply on authority and position (as cited in Morris *et al.*, 2007, p. 94). Peter (1998) argues that the network perspective on co-ordination has the additional advantage of being more open to the role of non-governmental organizations than are more traditional conceptions of the actors.

In the public sector, network-based coordination is more common when there is a need for horizontal coordination among diverse organizations. It is less formal, less hierarchic, and more based on voluntarism, spontaneity, and solidarity. This form of coordination is frequently found when there are actors congregating in mutual dependence around specific issues (Mintzberg, 1979). The network model is a highly flexible and adaptable structure that can bring varying resources to bear on different problems as they arise, though, is also the network's most significant weakness: because its actions fall outside formal lines of authority, accountability is greatly reduced and diffused among multiple players (Morris *et al.*, 2007).

Setting up a network is useful for achieving coordination in cases where information is scanty. Also diverse, heterogeneous and complex environment therefore demands network-based coordination (Jamil, 2014, p. 5). Network based coordination denotes collaborative action and information sharing amongst mutually dependent organizations in order to achieve a common goal (Verhoest *et al.* 2010). Network approaches might be better suited to address the lack of authority common in many organizational settings; they also fall short when it comes to accountability and measuring of performances (Wise & Nadar, 2002).

Defining network is crucial task while describing its conceptual rationale in the field of intergovernmental relation due to its (un)commonality in use. Different scholars defined a term network differently according to their nature of research. O'Toole (1997 defined a term "network" as:

Networks are structures of interdependence involving multiple organizations or parts thereof, where one unit is not merely the formal subordinate of the other in some larger hierarchical arrangement. Networks exhibit some structural stability but extend beyond formal established linkages and policy legitimated ties. The notion of networks excludes more formal hierarchies and perfect markets, but includes a wide range of structures in between. The institutional glue congealing networked ties may include authority bonds, exchange relations and coalitions based on common interest, all within a single multiunit structure (p. 45).

Kapucu (2005) used the term network to describe multi-organizations relations as:

a network is a group of individuals or organizations who, on a voluntary basis, exchange information and undertake joint activities and who organize themselves in such a way that their individual autonomy remains intact (p. 35).

Network approach of intergovernmental relation Radin et al. quoted that

“(network) approach has developed around intergovernmental relations that emphasizes the importance of bargaining, negotiation, and networking as essential processes of decision making rather than traditional hierarchical command and control approaches or formal structures as venues for decision making. This approach flows from the overlapping authority model and highlights a movement away from a “sorting-out” of intergovernmental roles to an interdependent approach. It focuses on the development of interorganizational networks that include both governmental and nongovernmental actors and proceeds along a path that includes the acceptance of the independent and separate character of the various members, avoidance of superior-subordinate relationships, interfacing of political and career actors, inclusion of appropriate specialists when needed to focus on technical issues. and agreement to abide by tasks and goals (Agranoff; 1986).

This approach includes both the process and substantive nature of contemporary issues. It suggests that different processes must be used to reach decisions. But it also draws on the policy notion of issue networks. This concept, developed by Hugh Hechlo, is viewed as a “web” of largely autonomous participants with variable degrees of mutual commitment or dependence on each other.

3.3 Contingency Approach

Both Classical and network model itself are not freed from their own strengths and weaknesses. When it comes to the complex task, neither model is entirely appropriate. The hierarchical approach suffers from the fact that managers in multi-organizational settings often lack authority over other organizations, making it also difficult to establish such clear top-down linkages. An additional problem is that the hierarchies can be too rigid and slow to adapt to the sudden changes and unanticipated problems (Wise, 2006, p. 311). On other hand, network approach falls short when it comes to accountability and measuring performance (Wise & Nader, 2002).

In regard of this, Kettl (2003) suggested next approach named as contingent coordination- "a hybrid approach to coordination in which separate and distinct actors at the different levels of government, each with its own formal hierarchical structure, work collaboratively when the situation demands cooperation." Hence in Contingency approach "coordination can take place in both traditional hierarchical and network-based approach" (Morris *et al.*, 2007: p. 96). Coordination is obtained both under hierarchical and network forms of authority, but Kettle (2003) suggests that "different actors, both within and outside of traditional hierarchical organizational structures, must collaborate with each other."

As a theoretical approach in coordination, Alexander (1995) elucidates contingency theory as "the single organizations' adaptation to its environment" (p. 10). In his work, to clarify his opinion, author cites Lawrence and Lorsch (1967) in this way "there is no one best organizational form or strategy, but that these are contingent on the situation in which the organization finds itself." Hence, contingency theory also suggests encompassing organizational adaptation as well for effective IOC. Basically, this applies to the voluntary adjustment of an organization to other organizations which make up its environment (Alexander, 1993).

Analyzing approaches of intergovernmental coordination and cooperation from IGR perspectives, scholars of federalism emphasized two conceptual approaches to their study of relationships between levels of government: the legal or structural approach and the study of fiscal relationships between jurisdictions. The legal or structural approach concentrated on the constitutional system of shared and separate powers defined by type of institution as well as level of government and the allocation of formal responsibilities and authorities within that system. The study of fiscal relationships focused on the allocation of taxing responsibilities and the patterns of transferring funds from one level of government to another.

Some scholar suggests different model of IGR. The inclusive authority model assumes that the national government plays the superior role and will control dealings with other levels of government. The coordinate authority model emphasizes the autonomy of States; local governments are viewed as total creatures of the state and the national government's dealings with the state assumes that both parties are separate and distinct. The overlapping authority model, by contrast, conveys several messages: many areas of policy require national, state, and local involvement; the areas of autonomy and discretion for any single jurisdiction are limited; and levels of governments require bargaining and negotiation to obtain adequate power and influence to carry out programs (Hanf, 1978; Agranoff, 1990 cited in Radin et al., 1998).

Hence, in literatures contrasting views or approaches or model appeared regarding IOC/IGR. Even though regarding effective intergovernmental relation all approaches of vertical and horizontal coordination described above are relevant according to the situational demand as well as functional relation between and among the government. Constitution of Nepal has given state power to the sub-federal governments and established the relationship between the federal levels as non-hierarchical. However, like in a hierarchical order, the federal government has powers to give necessary directions on national interest and on matters relating to coordination between the provinces, and it is the duty of the province to abide by such directions. In case of not following the direction, the federal government shall suspend or dissolve the provincial parliament and provincial government for a period of six months (Art. 232). Moreover, the federal government may directly, or through the provincial government, give necessary directives to the local governments. As per the Constitution, the local government must mandatorily follow the directives.

4. Determinants of Intergovernmental Relation/Coordination

Coordination as a phenomenon is not a new concept, have enriched with the emergence of various theoretical approaches or models or frameworks. Likewise, many seen or unseen factors that can plays critical role either to strengthen or weaken IOC/IGR. These factors in this paper are considered as determinants of effective IOC/IGR.

4.1 Resource Dependency

Resources whether they are monitorial or non-monitorial are inevitable for the operation of any types of organized units of government. New patterns were revealed in the development of interorganizational relationship overtime one is perceptions of dependence on others for resources spurs the development of interorganizational relations, Resource dependence is a powerful direct determinant of communications, resource transactions and consensus, and the another is the growth of interorganizational relationships is fostered by frequent communications to formalize the relationship among the parties involved.

4.2 Legal or Sstructural Coordination

In many cases, due to the worth of coordination for better yield of any tier of government some legal or mandatory forums are provisioned by specific laws as well. The Constitution of Nepal has provisioned the Inter-Provincial Council (Art. 234) chair by prime minister to settle political disputes raised between the federal and provincial governments and among provinces as well. Besides this, the Constitution also has the provision to form a constitutional bench in the Supreme Court (Art. 137) in the case of disputes over constitutional jurisdiction between the various spheres of government.

At province level, Section 105 of the local government operation Act 2017 provides a legal basis for coordination between province and local level government, a legal forum named as Province Coordination Council in every province under the coordination of the chief minister of the province. It comprises provincial ministers, chief secretaries, secretaries, heads and deputy heads of district coordination committees of the province, chairpersons and deputy chairpersons of rural municipalities, and mayors and deputy mayors of municipalities, with the secretary of the ministry responsible for local level acts as the member secretary of the council. The aim of these councils is to synergize the policies of provincial and local governments, create strategic cooperation on project management, utilization of concurrent jurisdiction, and coordinate the utilization and sharing of natural resources.

At district level, Article 220 of the Constitution provides for the formation in each district a District Coordination Committee (DCC) elected from among the chiefs and deputy chiefs of all the local governments within that district. The Article provides the DCC with the responsibility of coordinating between local levels in the district; regulating development work; and coordinating between offices of the federal and provincial governments in the district and the local level.

4.3 Communication

Form of communication may be formal or informal as per the means or situation but endure valuable space for betterment of effective IGR. Communication holds core value with coordination because some scholars (Malone & Crowston, 1994) define that coordination as the additional information processing performed when two or more connected actors pursue goals that a single actor pursuing the same goals would not perform (cited in Uddin & Hossain, 2011). Some scholars raised value and effectiveness of informal communication than that of formal for better collaboration. It is further clarified by Chisholm (1992) who raises some factors that make informal communication important than that of formal communication, they are: a) informal communication works more quickly than formal one; b) there are times when formal communication is blocked because of organizational politics; and c) even formal channels may not exist (p. 65-67). "Without information exchange, coordination between the leaders of the response organizations and their personnel, as well as among organizations and between jurisdictions, was delayed and disrupted" (Comfort & Kapucu, 2006, p. 320). Hence, formal and informal communication between and among government and their agencies play important role for wise and meaningful relationship between governments.

4.4 Trust

The notion of trust as a critical dimension of effective inter-governmental coordination is also well supported by the literatures (Gambetta, 1988; Gulati, 1995; Comfort *et al.*, 2003; Stephenson, 2005; Saab *et al.*, 2013). Trust is a psychological state comprising the intension to accept vulnerability

based upon positive expectations of the intentions or behavior of another (Rousseau *et al.*, 1998, p. 395). What determines trust between organizations for cooperation? "Trust encompasses not only the belief in the ability of a partner organization to accomplish a task but also the belief in the goodwill or positive intentions of this partner" (Mayer *et al.*, 1995; Serva, Fuller & Mayer, 2005 as cited in Vlaar *et al.*, 2007, p. 410). This emphasizes on belief on ability and goodwill or positive intentions of partner organization.

In trust literatures risk and interdependence are also regarded as necessary conditions for trust. "Risk creates an opportunity for trust, which leads to risk taking...the second necessary condition of trust is interdependence, where the interests of one party cannot be achieved without reliance upon other" (Rousseau *et al.*, 1998, p. 395). From the literatures, it is revealed that organization reputation also play vital role in trust building. Thus, "organizations with a good reputation are considered as trustworthy" (Palttala, 2012, p. 5). Stephenson & Schintzer (2006) also find that reputation...appears to play a significant role in individual willingness to trust others (p. 219). Past relations and working experience between government organizations also hold meaning in trustworthiness and effective IGR. Because, trust develops between partners over a period of time and is contingent upon the past experiences of the partner organizations (Gulati, 1995). Furthermore, professional or academic background may also account while talking about trust. This is because "Trust may be the result of shared values, a history of positive interaction, or common associations of kinship or professional or educational background" (Alexander, 1995, p. 17).

In culture of distrust, cooperation is seldom spontaneous and requires extensive legal apparatuses to control and sanction the implementation of formal contracts and public policies (Askvik & Jamil, 2013). In this juncture, Jamil posits that rules and procedures are replaced by trust and confidence in organizations with high level of trust (Jamil, 2007, p. 67). But, it cannot ignore necessity of certain legal instruments, despite in the situation of high level of trust as well. This is because "it seems that even for high-trusting relationships, it is necessary to spend some effort up-front to make sure that the responsibilities of each party are clearly spelled out" Dyer & Chu (2003, p. 64). It is true that high levels of formal coordination and control can be detrimental to interorganizational performance, because "they may entail cumbersome, overregulated, and impersonal processes that individuals are forced to adhere to" (Beck & Kieser, 2003, p. 794). It impedes flexibility "that is needed for coping with complex, ambiguous, and unstable task environment (Vlaar *et al.* (2007). Furthermore, distrust curtails effective IOC, because "distrust entails low degree of information exchange and limited opportunities for observing and learning from partners" (Maguire *et al.*, 2001 as cited in Vlaar *et al.*, 2007). Hence, "building of trust creates confidence and more confidence enhances the level of expectation toward each other which leads to effective coordination" (Kamrul, 2010, p. 30).

4.5 Power Distance

According to Hofstede *et al.* (2010) power distance is defined as "the extent to which the less powerful members of institutions and organizations within a country expect and accept that power is distributed unequally" (p. 61). Power distance measures the extent to which relationships between superiors and subordinates are egalitarian or hierarchic (Jamil, 2002, p. 109). About PD, Hofstede argue that in an organization where there is large power distance, power is centralized as much as possible in a few hands: subordinates expect to be told what to do. Hence, power distance determine how power distributed among the members and less and less power distance enhance the more and more effectiveness in intergovernmental relation. Despite having clear functional lists of exclusive

and concurrent power for the spheres of government according to the constitution of Nepal, there might be more space for avoiding power distance for their effective execution. This is because more power distance between different level of governments weaken the decision making capacity of others.

4.6 Uncertainty Avoidance

According to Hofstede et al. (2010) it is defined as the extent to which members of a culture feel threatened by ambiguous or unknown situations (p.191). In short, it concerns to what extent members of a culture perceive threatened by unknown situation. For example, in bureaucratic culture where great uncertainty prevails then will tend to create formal rules and regulation to avoid uncertainty. Uncertainty avoidance is different from risk avoidance. "Rather than leading to reducing risk, uncertainty avoidance leads to a reduction of ambiguity. Uncertainty-avoiding cultures shun ambiguous situation. People in such cultures look for structure in their organizations, institutions, and relationships that makes events clearly interpretable and predictable" (*ibid.*, p.197-198). Authors further differentiate weak and strong uncertainty avoidance at work and organization as:

Table 1: Key differences between weak and strong uncertainty avoidance in work and organization

Weak Uncertainty Avoidance	Strong Uncertainty Avoidance
There should be no more rules than strictly necessary.	There is an emotional need for rules, even if they will not work.
Tolerance for ambiguity and chaos.	Need for precision and formalization.
Belief in generalists and common sense.	Belief in experts and technical solution.
Top managers are concerned with strategy.	Top managers are concerned with daily operation.
Focus on decision process.	Focus on decision content.
Better at invention, worse at implementation.	Worse at invention, worse at implementation.

Adopted from Hofstede et al. (2010, p. 217) with slight modification.

Hence, in strong uncertainty cultures are more likely to create and maintain rules than in weak uncertainty cultures, and people in the strong uncertainty culture will tend to avoid situations that may not be easy to tackle. So, state of organization culture of uncertainty avoidance perceived by different government also determine the level of effectiveness between government relation and collaboration.

5. Conclusion

Relation between different level of government cannot assessed based on legal provisioning, structural and institutional set up only. It is broadly depends upon the level of coordination, collaboration and cooperation as well. Besides these, organizational culture like power distance and uncertainty avoidance, level of trust, resource dependency, means and frequency of formal and

informal communication and many more also exhibit critical role for effective intergovernmental relation. Interestingly most of the political and bureaucratic leaders of the different level of governments evoke the importance of intergovernmental coordination for effective IGR but exceptionally very few are committed to internalize this truth for collaboration. In our context effectiveness of intergovernmental council is still not realized as per the spirit of our constitution as well as our context deemed to mature the execution of baby federalism. Overlapping of plan and projects, weak coordination, lack of effective and timely dispute settlement are some counter products of ineffective intergovernmental relation. Various study evident that mixed or combined approach (both hierarchical and network approach of coordination as per the context or situation demand) of coordination will be the fruitful to establish good intergovernmental relation to achieve the common goal of federalism i.e. prosperous nation. Determinants or driving forces of coordination, collaboration and cooperation whether they are formal or informal, seen or unseen, hierarchical or non-hierarchical must indulge in our intergovernmental relation process regardless of political, economic and social biases.

References

- (1993). Interorganizational coordination: Theory and practice. *Journal of Planning Literature*, 7(4), 328-343.
- (2002). Administrative culture in Bangladesh: Tension between tradition and modernity. *International Review of Sociology*, 12(1), 93-125.
- Alexander, E. R. (2014). *How organizations act together: Interorganizational coordination in theory and practice* (Revised edition). Routledge Taylors & Francis Group.
- Askvik, S. & Jamil, I. (2013). The institutional trust paradox in Bangladesh. *Public Organization Review*, 13, 459-476.
- Beck, N. & Kieser, A. (2003). The complexity of rule systems, experience, and organizational learning. *Organization Studies*, 24, 793-814.
- Bouckaert, G., Peters, B. G. & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Palgrave Macmillan.
- Chisholm, D. (1992). *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*. University of California Press.
- Comfort, L. K. & Kapucu, N. (2006). Inter-organizational coordination in extreme events: The world trade centre attacks, September 11, 2001. *Nat Hazards*, 39, 309-327.
- Comfort, L. K. (1999). *Shared risk: Complex system in seismic response*. Pergamon Press.
- Comfort, L.K. (2007). Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control. *Public Administration Review. Special issue, Hurricane Katrina*, 188-196.

- Dyer, J. & Chu, W. (2003). The role of trustworthiness in reducing transaction costs and improving performance: Empirical evidence from the United States, Japan, and Korea. *Organization Science*, 14, 57-68.
- Granot, H. (1997). Emergency interorganizational relationships. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 6,(5), 305-310.
- Gulati, R. (1995). Does familiarity breed trust? The implications of repeated ties for contractual choice in alliances. *Academy of Management Journal*, 38, 85-112.
- Hofstede, G., Hofstede, G. J. & Minkov, M. (2010). *Cultures and organizations: Software of the mind. intercultural cooperation and its importance for survival* (3rd ed.). McGraw Hill.
- Jamil, I. (2014). Inter-organizational coordination in urban governance in Bangladesh: A tale of two cities. *South Asian Journal of Policy and Governance*, 34(1), 1-22.
- Kamrul Ahsan, A. H. M. (2010). *Problems of coordination in local administration in Bangladesh*. M. Phil. Thesis. University of Bergen.
- Kapucu, N. (2005). Interorganizational coordination in dynamic context: Networks in emergency response management. *Connections*, 26, 33-48.
- Kettl, D. (2003). Contingent coordination: Practical and theoretical puzzles for homeland security. *American Review of Public Administration*, 33,(3), 253-277.
- Lægried, P., Liiv, T. R., Rykkja, L. H. & Sarapuu, K. (2014). Introduction: Emerging coordination practices in European public management. In Lægried, P., Sarapuu, K., Rykkja, L. H. & Liiv, T. R. (Eds.). *Organizing for coordination in the public sector*. Palgrave Macmillan.
- Local Government Operation act (2017)* . Law Books Management Board (2017) .
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Prentice Hall.
- Morris, J. C., Morris, E. D. & Jones, D. M. (2007). Reaching for the philosopher's stone: Contingent coordination and military's response to hurrican katrina. *Public Admnistration Review, Special issue*, 94-106.
- O'Toole, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57, 45-52.
- Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government: The politics of co-ordination. *Public Administration Review*, 76, 295-311.
- Pressman, J. L. & Wildavsky (1973). *Implementation*. University of California Press.
- Radin, B. A., Agranoff, R., Bowman, A. O., Buntz, C. G., Ott, J. S., Romzek, B. S., & Wilson, R. H. (1996). Intergovernmental Relationships: Tensions and the Search for Solutions. In *New Governance for Rural America: Creating Intergovernmental Partnerships* (pp. 12–50). University Press of Kansas. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2mgg2t6.7>

- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S. & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *The Academy of Management Review*, 23(3), 393-404.
- Schnabel, J. & Hegel, Y. (2021). Explaining intergovernmental coordination during the covid-19 pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland. *The Journal of Federalism*, 51(4), 537-569.
- Stephenson, M. & Schnitzer, M. (2006). Interorganizational trust, boundary spanning, and humanitarian relief coordination. *Nonprofit Management & Leadership*, 17(2), 211-233.
- The Constitution of Nepal*. (2015). Law Books Management Board (2015).
- Uddin, S. & Hossain, L. (2011). Disaster coordination preparedness of soft-target organizations. *Disaster*, 35(3), 623-638.
- Verhoest, K., Roness, P., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and control of state agencies: Comparing state and agencies*. Palgrave Macmillan.
- Vlaar, P. W. L., Van den Bosch, F. A. J. & Volberda, H. W. (2007). On the evolution of trust, distrust, and formal coordination and control in interorganizational relationships. *Groups & Organization Management*, 32(4), 407-429.
- Wise, C. R. & Nadar, R. (2002). Organizing the federal system for homeland security: problems, issues, and dilemmas. *Public Administration Review*, Vol. 62, Special issue, 44-57.
- Wise, C. R. (2006). Organizing homeland security after Katrina: Is adaptive management what's missing? *Public Administration Review*, 66(3), 302-318.

Knowledge Sharing and Service Delivery of Nepal

Udaya Ranamagar*

Abstract

Service delivery is the main issue in public sectors in many countries. The public sector or government entities deliver the public sector. Public service delivery has to be efficient and effective. To enhance public service delivery, the government of Nepal seeks to ensure that public complaints are managed effectively. In this regard, knowledge sharing is essential in attaining efficient and effective public services. Based on the literature review, this paper discusses existing knowledge sharing in Nepal. The main objectives are to identify the relationship between knowledge sharing and service delivery using qualitative and quantitative analysis. The study found that on use of ICT, a well-defined job, stakeholder's participation, ICT infrastructure, and IT knowledge are significant for better knowledge sharing. Similarly, training is significant for working properly; training and working behavior, training, and good performance are significantly correlated to customer satisfaction. Thus, policymakers should consider those areas for better service delivery and customer satisfaction in the Nepalese public sector.

Keywords: Knowledge sharing, Employee's performance, Service Delivery

1. Introduction

Service Delivery is the primary function of the public sector or government everywhere. However, the term 'service' has divergent meanings, thus posing problems, particularly to researchers in the area. Despite the vast array of meanings, the ultimate goal of public service is to deliver quality services to satisfy the customers. Government effectiveness is based on the efficiency of service delivery. It isn't easy to define the specific tools for measuring the service delivery and effectiveness; however, some authors are using some tools. It depends on the context as well as people and the people's expectations. On the other hand, the government cannot deliver the service per the people's expectations due to capacity and financial limitations. Effective service delivery depends on many contextual phenomena. Such as employee's behaviours, employee's performance, organizational culture as well as office layout, technology adopted, knowledge transformation systems, training, and motivation of employees are significant contextual phenomena regarding effective service delivery.

Since knowledge sharing is dependent on the behaviour of an employee. It has to be studied in the context of human performance. Bureaucratic organizations are impeding the knowledge transfer

*Joint Secretary, Government of Nepal
Email: ranaudaya2021@gmail.com

among employees both vertically and horizontally. It plays an essential role in organizations. When people share the knowledge in their working culture and environment, it becomes a collective resource and creates new knowledge (Van den Hoof, 2003). This new knowledge enables the public sector organizations to respond to the forces of change and transform into a knowledge-based environment to develop more creative and innovative public services in promoting positive perception and fulfilling the public's expectations. Studies on knowledge sharing and its impact on public sector service delivery, particularly in Nepal, are still scarce.

Employee's performance depends on knowledge, skills, and attitude, for which education, training, and work experiences are crucially important. Once they gain the knowledge, whether they use that knowledge properly or not is an essential issue in the public sector. If they are delighted with their work, they will be fully motivated and use their knowledge correctly. Conversely, those employees know but do not share their knowledge with their peers, subordinates, and supervisor. If they shared their knowledge, their organizational performance obviously would be better. So, knowledge-sharing culture is also crucial for employee's performance enhancement. Hence, it is important to analyze the relationship between knowledge sharing and service delivery in the public sector to bring a healthy and productive working environment to the organizations to ensure its effectiveness and efficiency; it might be a new area of study in the Nepalese public sector.

2. Literature Review

Zawiyah M. et al. (2012) conducted a study on "Knowledge sharing in the public sector in Malaysia: a proposed holistic model". This study was to develop a holistic knowledge-sharing model of the public sector in Malaysia that is based on an integrated approach. It combines factors that influence knowledge management (input), knowledge sharing quality (process), and workers' performance and service delivery (output) that encompasses the individual, organization, and technology. Such a holistic model is deemed appropriate and necessary to steer knowledge-sharing initiatives in tandem with forming the base for policy-making of such initiatives.

Mohd & Zawiyah Yusof (2009) research "the relationship between Knowledge sharing, Employee Performance and Service delivery in Public sector organization: A Theoretical Framework". The main objective of this study was to find out the role of knowledge sharing in attaining employee's performance and service delivery. Since knowledge sharing is human behaviour, it has to be studied in the context of human performance. The result shows a positive relationship between knowledge sharing and service delivery. The authors assert that the more an individual employee in the organization is involved in the knowledge-sharing process; the better is his/her performance. Improved performance will thus lead to enhanced service delivery.

Salem. & et al. (2020) researched "Impact of Availability of Knowledge Management Infrastructure on Improving the Performance of The Education Sector Staff in Libya: Organizational Loyalty as a Mediating Variable". The study used a descriptive-analytical method. The result shows a direct and statistically significant positive relationship between the availability of the knowledge management infrastructure and raising the efficiency of the performance of the education sector staff and positive direct statistical significance between the availability of knowledge management infrastructure and organizational loyalty. Similarly, there is a significant relationship between organizational loyalty and improvement in performance efficiency. There is an indirect statistical significance between the availability of knowledge management infrastructure and raising the efficiency of the performance of the education sector employees in Libya through organizational loyalty.

Al-Salti and Hackney (2011) the study that Knowledge transfer and sharing usually occur in organizations when the individuals and groups combine external knowledge with the internal one to improve their decisions to resolve problems. The success of knowledge transfer and sharing depends on the characteristic of the knowledge itself and the ability of the receiver to absorb and utilize it. Different cultures, structures, and goals between the source and the recipient of knowledge can prevent knowledge transfer.

Based on the literature review, there is no more study on the topic in the context of the Nepalese public sector. So, this study seeks to identify the relationship between knowledge sharing and service delivery in the Nepalese public sector. In this context, this study focuses on the cause and effect of knowledge sharing on service delivery in the Nepalese public sector.

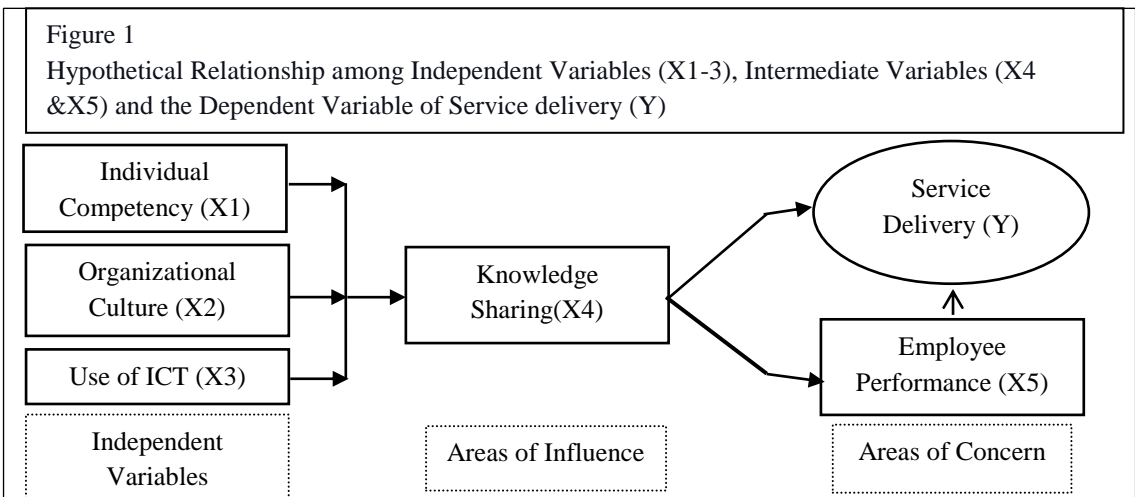
Based on the literature review, knowledge sharing is essential for effective service delivery. Several studies show a significant positive relationship between knowledge sharing and effective public service delivery in different countries. There is a drier need for the study in the area to find out is it applicable or not in Nepal. To fulfilling that need, this study is focused on knowledge sharing and the service delivery in the Nepalese public sector with the main objectives as follows:

- To identify the relationship between the individual competency, organizational culture, use of ICT, and Knowledge Sharing in the Nepalese public sector.
- To find the relationship between Employee performance and Knowledge sharing in the Nepalese public sector.
- To identify the relationship between Knowledge sharing and Service delivery in the Nepalese public sector.

To identify the relationship between knowledge sharing and Nepalese public sector service delivery.

3. Conceptual Framework

As shown in figure 1, a hypothetical relationship between independent variables and dependent variables has been taken for analysis. The relationship between the dependent and independent variables framework goes from the left of the figure to the right, just like peeling away the layers of covering the relation between dependent and independent variables. Therefore; the figure is designed to be read from left to right.



From the right of the figure are listed for analysis as individual competency (X1), organization culture (X2), ICT used condition (X3) as independent variables, Knowledge sharing (X4) as an area of influence, Employee performance (X5) as intermediate variable and Service delivery (Y) as dependent variable and area of concern.

This figure clearly shows that there are hypothesized significant relationships between independent variables and intermediate knowledge sharing and employee performance variable with Service delivery. For the analysis of knowledge sharing and service delivery in the Nepalese public sector hypothesis is adopted as follows:

H₀: There is no significant relationship between Knowledge sharing and Service delivery in the Nepalese public sector.

H₁: There is a significant relationship between Knowledge sharing and Service delivery in the Nepalese public sector.

4. Methodology

This study has used the primary data collected through the questionnaire from Nepalese public sector employees and service recipients. One hundred respondents are involved in the interview based on the questionnaire, which is quite enough for analysis.

Qualitative as well as quantitative analysis methods are used in this study. In the quantitative method, we used correlation analysis to find the relationship between the variables.

The variables of interest in this study are individual competency (X1), organization culture (X2), ICT used condition (X3), Knowledge sharing (X4), Employee performance (X5), and the dependent variable is Service delivery (Y).

Pearson Correlation analysis methods have been used for analysis. For the analysis, infrastructures have been used as an explanatory variable. The linear correlation is used to identify the relationship. For instance, the following equation has been used.

$$\text{Correlation (r)} = \frac{\sum (X_1 - \bar{X})(Y_1 - \bar{Y})}{\sqrt{\sum (X_1 - \bar{X})^2 \sum (Y_1 - \bar{Y})^2}} \quad (1.1).$$

Where: Y = Service delivery X₅ = Employee performance

X₍₁₋₅₎ (X₁, X₂, X₃, X₄ & X₅) = Individual competency, Organizational culture, & ICT Uses, Knowledge Sharing & Employee performance.

5. Discussion of Results

5.1 The Relationship between Individual Competency, Organizational Culture, ICT, and Knowledge Sharing

According to Model Equations 1.1, we used seven independent and one dependent variable for identifying the relationship of an internal factor of the organization to knowledge sharing, which is significant (See Table 1) at the 10% confidence level. Hence, the Null hypothesis is rejected, and the

alternative hypothesis is accepted, meaning there is a significant correlation between the dependent and independent variables.

Firstly, Informed work (PJF) and Training (KT) are positively correlated with each other whereas ($r=-.430$, $p\leq 0.06$). It means that those who have training are more informed about their duty and work. It shows higher the training, higher information of their duty.

The knowledge-sharing system in the organization and participation in decision-making positively affect each other's, whereas ($r=0.327$, $p\leq 0.04$). It means that if the organization has well enough employees' participating in decision-making, they will be more contact. Employees will share more knowledge if there is good enough participation in the decision system.

Currently, most organizations are using ICT in their work; however, some organizations are not using it enough. In this study, we found that knowledge sharing (KS) and the use of ICT (IST) are significantly related to each other where ($r=0.438$, $p\leq 0.005$) at the 5% confidence level. It shows they can use more ICT if the organization has a higher knowledge-sharing system.

Infrastructure is fundamental for ICT used in the organization, and if there is good enough infrastructure; employees have more interest in learning ICT. This also has been shown in this study; the result shows that IT infrastructure (IFC), and Interest in learning (KSI) have a significantly positive correlation ($r=0.335$, $p\leq 0.035$) at the 5% confidence level. This finding is normal; if there is a good enough ICT infrastructure, then every employee is more interested to learn the system in the Nepalese public sector.

There is a positive correlation between IT-friendly employees and training programs ($r=0.361$, $p\leq 0.022$) at the 5% confidence level. Similarly, knowledge sharing and IT-informed employees also have significant positive relation ($r=0.404$, $p\leq 0.010$) at a 10% significant level. IT informed employee also has a significant relationship with employee's interest to learn at a 10% confidence level ($r=0.335$, $p\leq 0.035$).

Table 1: Correlation Analysis

	Training (KT)	Knowledge sharing (KS)	Interest to learn (KSI)
Informed work (PJF)	.430**	0.232	0.188
	0.006	0.149	0.245
Participation (ODP)	-0.118	.327*	0.198
	0.467	0.04	0.221
Used of ICT (IST)	0.102	.438**	0.284
	0.532	0.005	0.076
IT infrastructure (IFC)	0.05	0.173	.335*
	0.758	0.285	0.035

	Training (KT)	Knowledge sharing (KS)	Interest to learn (KSI)
IT informed (II)	.361* 0.022	.404** 0.01	.403** 0.01
IT training (IT)	0.24 0.136	.450** 0.004	.526** 0

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

5.2. The Relationship between the Employee Performance and Knowledge Sharing

Table 2 shows the relationship between some variables. There are four variables, within the employee performance dimension, and the knowledge sharing dimension has only three variables. It has calculated the correlation within those variables at the 10% significance level. We found that training and personal competency only are significantly associated at a 5% confidence level ($r=0.560$, $p \leq 0.001$). It shows that employee training positively correlates with the competency of the employee. Hence, the Null hypothesis is rejected, and the alternative hypothesis is accepted, meaning that there is an association between the dependent and independent variables.

Table 2: Correlations between employee performance and Knowledge sharing

	KT	KS	KSI	PC	PI	PH
Training (KT)	1	0.295	0.281	.560**	-0.122	0.031
		0.065	0.079	0.001	0.452	0.852
Knowledge sharing (KS)	0.295	1	.647**	0.175	-0.161	-0.161
	0.065		0	0.281	0.32	0.32
Interest to learn (KSI)	0.281	.647**	1	0.284	-0.055	0.102
	0.079	0		0.076	0.737	0.531
Personal competency (PC)	.560**	0.175	0.284	1	-0.009	.359*
	0	0.281	0.076		0.955	0.023
Legal information (PI)	-0.122	-0.161	-0.055	-0.009	1	.412**
	0.452	0.32	0.737	0.955		0.008
Personal interest (PH)	0.031	-0.161	0.102	.359*	.412**	1
	0.852	0.32	0.531	0.023	0.008	

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

5.3 The Relationship between the Knowledge Sharing and Service Delivery

The results found that training is a vital issue in the organization. Data shows that training for an employee is associated with employee behaviors ($r=0.480$, $p \leq 0.002$) at the 5% significance level. Here, the Null hypothesis is rejected; it means that there is a significant correlation between the

dependent and independent variables. It means that training for an employee is more important for employee behavior change and compatible with customer friendly environment.

Table 3: Correlations of Knowledge Sharing and Service Delivery

	KT	KS	KSI	(SCS)	(SBS)	(STE)	(SEE)	(SCG)
Training (KT)	1	.34*	0.30	0.242	.480**	.462**	.664**	.587**
		0.03	0.05	0.132	0.002	0.003	0.001	0.001
Knowledge sharing (KS)	.34*	1	.65**	0.306	-0.017	-0.029	0.175	0.1
	0.03		0	0.055	0.919	0.859	0.281	0.539
Interest to learn (KSI)	0.31	.65**	1	0.136	0.019	-0.17	0.136	0.168
	0.05	0		0.402	0.909	0.319	0.402	0.3

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Similarly, training is essential for timely service also. There is a significant relationship between training and timely service with a correlation coefficient of $r=0.462$, $p \leq 0.002$. It means that if the organization has trained human resources, they will provide timely service. The result shows that training and sufficient employee are significantly related. They can train human resources for better service delivery if there are sufficient employees.

Finally, grievance handling and training are significantly associated with each other at a 5% confidence level ($r=0.587$, $p \leq 0.001$). It is a normal finding; when we have more trained human resources in the organization, they can easily handle the customer grievance immediately.

5.4. The Relationship between Knowledge Sharing and Service Delivery

Within this heading, we have only four variables for finding the relationship between knowledge sharing and service delivery. We found that only one variable, personal competency (PC) and Satisfaction of service delivery (SCS), has significant relation at the 5% significant level ($r=0.646$, $p \leq 0.001$).

It shows that a competent employee is necessary for better service delivery which helps satisfy the customer. It means that the Null hypothesis is rejected, and there is a correlation between knowledge sharing and service delivery in the Nepalese public sector.

Table 4: Correlations with Employee Performance and Service Delivery

	SCS	PT	PC	PI	PH
Satisfaction of service (SCS)	1	.646** 0.001	0.066 0.687	-0.009 0.955	-0.009 0.955
Personal competency (PC)	0.066 0.687	-0.192 0.234	1	.327* 0.04	.793** 0
Legal information (PI)	-0.009 0.955	0.081 0.62	.327* 0.04	1	.412** 0.008
Personal interest (PH)	-0.009 0.955	-0.243 0.132	.793** 0	.412** 0.008	1

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

6. Conclusion

We conclude that Training (KT) and being informed in his duty, knowledge sharing system in the organization, and participation in decision-making positively affect each other. It means that if the organization has well enough, employees' participation in the decision process will lead to increased decision-making. Knowledge sharing (KS) and ICT (IST) have a significant relationship. It shows they can use more ICT if their organization has a higher knowledge-sharing system. Infrastructure is fundamental for ICT use in the organization, and if there is good enough infrastructure; employees will be more interested to learn ICT. These everyday phenomena, if there are good enough ICT infrastructures, then every employee will be more interested in learning the system in Nepalese public sector organization. IT-friendly employee and training, knowledge sharing, and informed employee and informed employee also has a significant relation with interest in learning. Those variables positively relate to each other, with knowledge sharing as the dependent variable.

The correlation analysis with employee's performance and Knowledge sharing data shows that only training from the knowledge sharing dimension and personal competency from the employee performance dimension significantly correlate. Training increases personal competency, which is a common finding. It is pretty standard in the Nepalese public organization.

Training and employee's behaviors are significantly associated with each other. It means that training for an employee is more important for employee's behavior change. Moreover, training is essential for timely service delivery; it has a significant relationship with a positive correlation coefficient between training and timely service. If the organization has trained human resources, they will provide the service on time. In addition, there are both side relationships between serving on time and highly trained human resources in the organization. Training and sufficient employee also have significant relationships with each other. Similarly, grievance handling and training are significantly associated with each other. It is expected that when we have more trained human resources in the organization, they can easily handle the customer grievances.

Within the employee performance and service delivery dimension, personal competency (PC) and Satisfaction with service delivery (SCS) have positively correlated. It shows us that a competent

employee is necessary for better service delivery which helps satisfy the customer. Based on the result, policymakers should focus on ICT use, well-defined jobs, and participation in the decision process, ICT infrastructure, and IT knowledge which is a precondition for better knowledge sharing. The training is necessary for working correctly and changing employee's working behavior. Similarly, the training culture of an organization helps for better service delivery, so these are the areas for consideration for better service delivery in the Nepalese public sector.

References

- Ali Yazdanpanah, A., Motazedian, R., & Ghassem Mirzaei, M. (2013). Designing and defining the knowledge sharing management system between governmental organizations. *European Online Journal of Natural and Social Sciences*, 2(3(s)), 763-770. Retrieved from <https://european-science.com/eojnss/article/view/503>.
- Al-Salti, Z. and Hackney, R. (2011). Factors impacting knowledge transfer success in information systems outsourcing. *Journal of Enterprise Information Management*, 24 (5), 455-468. <https://doi.org/10.1108/17410391111166521>.
- Yusof, Z. M., Ismail, Mohd. B., Ahmad, K., & Yusof, M. M. (2012). Knowledge sharing in the public sector in Malaysia: A proposed holistic model. *Information Development*, 28(1), 43–54. <https://doi.org/10.1177/0266666911431475>.
- Yusof, Zawiyah & Ismail, Mohd Bakhari. (2009). The relationship between knowledge sharing, employee performance and service delivery in public sector organizations: A theoretical framework. *Public Sector ICT Management Review*, 3, 37-45.