

ISSN 2565-5043 Print  
ISSN 2822-1974 Online

# प्रशासन

(सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी जर्नल)

## PRASHASAN

(The Nepalese Journal of Public Administration)

वर्ष ५७, अङ्क १, पूर्णाङ्क १४१, २०८२ असार  
Volume 57, Issue 1, No. 141, July 2025



नेपाल सरकार

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय  
सिंहदरबार, काठमाडौं

१४१

# प्रशासन

(सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी जर्नल)

## PRASHASAN

(The Nepalese Journal of Public Administration)

वर्ष ५७, अङ्क १, पूर्णाङ्क १४१, २०८२ असार

Volume 57, Issue 1, No. 141, July 2025

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

२०७८-२०८२



नेपाल सरकार

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल

---

## प्रशासन

वर्ष ५७, अङ्क १, पूर्णाङ्क १४१, २०८२ असार

प्रकाशक: सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

प्रशासन सुधार तथा व्यवस्थापन परीक्षण शाखा

सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल

फोन नं.: +९७७-०१-४२००२९१, 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 ५७, अङ्क १, पूर्णाङ्क १४१, २०८२ असार

Volume 57, Issue 1, No. 141, July 2025

### संरक्षक

रविलाल पन्थ  
सचिव

### प्रधान सम्पादक

मिरा आचार्य  
सहसचिव

### कार्यकारी सम्पादक

खिल राज राई  
उपसचिव

### सम्पादक

गंगबहादुर थापा  
शाखा अधिकृत

अबिलाल राई  
शाखा अधिकृत

### प्रकाशक

नेपाल सरकार

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल



## संस्करण

प्रकाशन वर्ष: २०८२ असार

वर्ष ५७, अङ्क १, पूर्णाङ्क १४१

आवरण तस्वीर: सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

© : सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

यस जर्नलमा प्रकाशित लेखमा व्यक्त धारणा लेखकका स्वतन्त्र एवम् निजी हुन् । यसप्रति सम्पादन 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 ।

## सम्पादकीय

प्रशासन जर्नल प्रकाशन सम्बन्धी कार्यविधि, २०८० बमोजिम सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबाट प्रशासन जर्नलको १४१औँ अङ्क प्रकाशन गरिएको छ। सार्वजनिक प्रशासन तथा सार्वजनिक व्यवस्थापन, सार्वजनिक नीति तथा विकास नीति, विकास प्रशासन तथा व्यवस्थापन, आर्थिक तथा सामाजिक विकास, शासन प्रणाली, शासकीय सुधार, सुशासन, सार्वजनिक सेवा प्रवाह, सार्वजनिक प्रशासनमा सदाचार, शिष्टाचार र सकारात्मक सौँच लगायत समसामयिक विषय क्षेत्रहरूलाई जर्नलमा समावेश गर्ने कार्यविधिको व्यवस्था बमोजिम विभिन्न विचारमूलक तथा अनुसन्धानमूलक/ तथ्यमूलक लेख/रचना यस अङ्कमा समावेश गरी पाठकसमक्ष पुऱ्याउन पाउँदा हामीलाई अत्यन्त खुसी लागेको छ।

लेख/रचनाको विषयविज्ञ समीक्षा (Peer Review) तथा बौद्धिक चोरी परीक्षण (Plagiarism Check) सहित प्रकाशित यो जर्नल प्राज्ञिक क्षेत्रको रोजाइमा पर्ने विश्वास हामीले लिएका छौँ। डिजिटल प्रविधिको बढ्दो प्रयोगसँगै पाठक वर्गको सहज पहुँच हुने गरी जर्नललाई विगतदेखि नै NepJOL (Nepal Journals Online) मा आबद्ध गरिएको छ। यसले गर्दा लेखक र पाठकहरूमाझ जर्नलप्रतिको रुचिमा बढोत्तरी भएको हामीले पाएका छौँ।

सार्वजनिक चासो र सरोकारलाई नजिकबाट हेर्दै आउनु भएका बौद्धिक पाठकहरूको रोजाइमा यस जर्नललाई पुऱ्याउन समयानुकूल परिमार्जन र परिस्कृत गरिँदै आइएको छ। आगामी दिनमा यस जर्नललाई सार्वजनिक प्रशासन क्षेत्रको स्तरीय प्राज्ञिक जर्नलको रूपमा विकास गरी अझ पठनीय बनाउन सार्वजनिक प्रशासन सम्बद्ध अध्ययन अनुसन्धानमा रुचि राख्ने सबै बौद्धिक वर्ग तथा पाठकहरूका पृष्ठपोषण हाम्रा लागि मार्गदर्शन हुनेछन्। यस अङ्कका लेखहरूको भाषा सम्पादन गरिदिनु भएका त्रिभुवन विश्वविद्यालयका उपप्राध्यापक शक्तिराज नेपालप्रति हार्दिक आभार व्यक्त गर्दछौँ।

## प्रकाशकीय तथा सम्पादकीय नीति

- (क) प्रायोगिक, अनुसन्धानमूलक, तथ्यपरक, सैद्धान्तिक अवधारणामूलक एवम् मौलिक लेख/रचना तथा कृति समीक्षालाई प्राथमिकता दिइनेछ।
- (ख) लेखकबाट प्राप्त भएको लेखको पाण्डुलिपी तथा लेखकको परिचय लगायतका विषय जर्नल प्रकाशन पूर्व सम्पादन मण्डल तथा जर्नल प्रकाशनका क्रममा खटिने कर्मचारी बाहेक गोप्य रहनेछ। अस्वीकृत लेख/रचना तथा लेखकको परिचय सार्वजनिक गरिने छैन।
- (ग) प्रकाशनका लागि लेख/रचना स्वीकृत वा अस्वीकृत गर्ने अधिकार सम्पादन मण्डलमा रहनेछ। अस्वीकृत भएका लेखका लेखकलाई सोको जानकारी गराइनेछ।
- (घ) सम्पादन मण्डलबाट स्वीकृत सबै लेख एकै अङ्क वा पछिल्लो अङ्कमा क्रमशः प्रकाशन गर्न सकिनेछ।
- (ङ) प्रकाशनका लागि छनौट हुने सबै लेखको विषयविज्ञ समीक्षा (Peer Review) गरिनेछ।
- (च) प्रकाशनमा औपचारिक भाषाशैली प्रयोग गरिनेछ। कुनै व्यक्ति वा समुदाय वा सम्प्रदाय विशेषको प्रतिष्ठामा आँच पुग्ने गरी लेखिएका लेख/रचना समावेश गरिने छैन।
- (छ) कुनै राजनैतिक विचारप्रति प्रत्यक्ष झुकाव राख्ने लेख/रचना प्रकाशनमा समावेश गरिने छैन।
- (ज) अन्यत्र प्रकाशन भइसकेको लेख/रचना स्वीकार गरिने छैन।
- (झ) अन्यत्र प्रकाशित लेख रचनाको कुनै अंश वा खण्ड हुबहु नक्कल गरेको लेख/रचना समावेश गरिने छैन। तर त्यस्ता लेख रचनाको कुनै अंश वा खण्ड लेख/रचनामा समावेश गर्दा तोकिएको ढाँचामा अनिवार्य रूपमा स्रोत खुलाउनु पर्नेछ।
- (ञ) प्राप्त लेख/रचनाको बौद्धिक चोरी परीक्षण (Plagiarism Check) गरिनेछ। यस्तो परीक्षणमा असफल लेख/रचनालाई समावेश गरिने छैन।
- (ट) संयुक्त रूपमा लेखिएका लेख रचनामा मूल लेखक तथा सहलेखकको परिचय तथा आवद्धता स्पष्ट रूपमा खुलाउनुपर्नेछ।
- (ठ) प्रचलित नेपाल कानून, 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।
- (ड) प्रकाशित हुने लेख/रचनाको प्रतिलिपि अधिकार प्रचलित कानूनबमोजिम मन्त्रालयसँग रहनेछ।
- (ढ) प्रकाशित लेख/रचनामा व्यक्त धारणा सम्बन्धित लेखकको निजी धारणा हुनेछ। यसप्रति प्रकाशक तथा सम्पादन मण्डल जवाफदेही हुने छैन।

## लेख रचनाका प्राथमिकताको विषयक्षेत्र

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



## विषयसूची

### शीर्षक : नेपाली खण्ड

तथ्यमा आधारित नीति, परीक्षण र अभ्यास <i>कवीन्द्र नेपाल</i>	१-१५
विपद् प्रभावितहरूको राहत व्यवस्थापन: विद्यमान व्यवस्था, समस्या र समाधानका उपाय <i>कृष्ण बहादुर राउत</i>	१६-३०
नेपालमा सुशासनको आवश्यकता, महत्त्व, समस्या र सुझाव <i>गम्भीर बहादुर हाडा</i>	३१-६२
निजामती सेवामा समावेशीकरण नीतिको अभ्यास एवम् पुनरावलोकनको आवश्यकता <i>गौरव पन्थी</i>	६३-८६
प्रतिस्पर्धायुक्त सार्वजनिक खरिद: नेपालमा वर्तमान अभ्यासको समीक्षा <i>ध्रुव नेपाल</i>	८७-१०२
निजामती सेवामा देखिएका विकृति र समाधानका उपायहरू <i>धोलकराज ढकाल</i>	१०३-१२१

### अङ्ग्रेजी खण्ड

<b>Resource Federalism and Conflict: An Analysis of Federal and Provincial Government Relations in Nepal</b> <i>Asmit Kuikel</i>	122-136
<b>The Gig Economy Revolution in Nepal: Analyzing Challenges and Opportunities for Digital Governance</b> <i>Baburam Bhul</i>	137-157
<b>Causes and Effects of Variation Orders in Water Supply Projects in Nepal</b> <i>Birendra Kandel</i>	158-166
<b>Economic Diplomacy Strategy for Nepal</b> <i>Chhabindra Parajuli</i>	167-178
<b>Human Development Index: Comparative Status of Key Countries and the Context of Nepal</b> <i>Laxmi Ghimire</i>	179-192
<b>Reforming Local Governance through Municipal Mergers: Lessons from Japan for Nepal</b> <i>Munni Kumari Chaudhary</i>	193-205
<b>Enacting Data Protection Law in Nepal</b> <i>Dr. Newal Chaudhary</i>	206-216



## तथ्यमा आधारित नीति, परीक्षण र अभ्यास

कवीन्द्र नेपाल\*

### लेखसार

सार्वजनिक नीतिहरू मुलुकको विकास, समृद्धि र सुशासनका आधार हुन्। सार्वजनिक नीति चक्रको कार्यसूची तयारी, अनुगमन तथा प्रभाव मूल्याङ्कनका प्रत्येक चरणमा अध्ययन तथा अनुसन्धानबाट प्राप्त गुणस्तरीय नतिजा तथा तथ्यलाई उपयोग गरिनुपर्दछ। व्यक्तिगत, सरकारी/गैरसरकारी तथा निजी सबै क्षेत्रमा गरिने निर्णयमा तथ्यको महत्त्व रहन्छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरू आ-आफ्नो अधिकार क्षेत्रमा नीति निर्माण तथा कार्यान्वयन गर्न/गराउन स्वतन्त्र र अधिकारसम्पन्न छन्। यसमा सहयोग पुऱ्याउन नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान, नीति प्रयोगशाला, सुशासन प्रयोगशाला तथा आइडिया बैंक जस्ता अभ्यास भएतापनि ती संस्थागत हुन सकेका छैनन्। यसैले तथ्यमा आधारित भई निर्णय गर्ने अभ्यासलाई तीनवटै तहमा संस्थागत गर्नुपर्ने आवश्यकता छ। सङ्घीय संसद्को पहिलो कार्यकालमा जारी भएका १०१ वटा कानून तथा नेपाल सरकारबाट जारी भएका ११३ वटा राष्ट्रिय नीतिहरूको कार्यान्वयनको परीक्षण सुषुप्त अवस्थामै छ। हालसम्म पाँचवटा राष्ट्रिय नीतिहरूको मात्र परीक्षण गरिएको छ। प्रदेश र स्थानीय तहमा यसको थालनी नै भएको छैन। यसैले ७६१ वटै शासकीय इकाईमा नीति तथा कानून निर्माणदेखि प्रभाव मूल्याङ्कनसम्म यसलाई संस्थागत गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ।

**शब्दकुञ्जी:** सार्वजनिक नीति, नीति चक्र, तथ्य/तथ्याङ्क, नीति परीक्षण, प्रभाव मूल्याङ्कन।

### विषयपरिचय

सार्वजनिक चासो तथा सरोकारका विषय सम्बोधन गर्न, समस्या समाधान गर्न तथा अन्तर्राष्ट्रिय/क्षेत्रीय तहमा गरिएका प्रतिबद्धता पूरा गर्न सार्वजनिक नीतिको निर्माण गरिन्छ। विद्वान् थोमस डार्डले "Public Policy is whatever government choose to do or not to do" भनी सरकारले केही गर्न वा नगर्न लिने

---

\* सहसचिव, नेपाल सरकार

इमेल: kabindra.nepal@gmail.com



निर्णय नै सार्वजनिक नीति हो भनेका छन्। त्यसैगरी, विद्वान् आइस्टोन (Eysetone) ले सार्वजनिक नीतिलाई सरकारका इकाइहरू र वातावरणसँगको सम्बन्धक रूपमा लिएका छन्।

सार्वजनिक नीतिको कार्यान्वयन एउटा मात्र निकायको एकाङ्की प्रयासले सम्भव हुँदैन। यसैले, जेम्स एन्डरसन (James Anderson) ले सार्वजनिक नीतिलाई "Purposive course of action or inaction undertaken by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern" को रूपमा परिभाषित गरेका छन्।

निजी क्षेत्र, गैरसरकारी संस्था, परोपकारी संस्था, स्वार्थ समूहबाट लिइने निर्णयलाई भने सार्वजनिक नीतिको रूपमा लिइँदैन। यस्ता संस्थाबाट लिइने निर्णयहरू ती संस्थासँग मात्र सम्बन्धित हुन्छन्, यद्यपि तिनीहरूले अप्रत्यक्ष रूपमा सार्वजनिक जीवनमा पनि प्रभाव पारेका हुन्छन्। मुलुकले अङ्गिकार गरेको दीर्घकालीन लक्ष्य हासिल गर्न सार्वजनिक नीतिहरू केन्द्रित छन् वा छैनन्, नीतिहरू अपेक्षित रूपमा कार्यान्वयन भएका छन् कि छैनन्, र यस्ता नीतिले तोकिएको लक्ष्य हासिल गरे कि गरेनन् भन्ने समग्र विषयहरूलाई सार्वजनिक नीति निर्माणदेखि मूल्याङ्कनका चरणहरूसम्म ध्यान पुऱ्याउनुपर्छ।

## तथ्यमा आधारित नीति

सामान्यतया व्यक्तिगत र व्यावसायिक दुवै अवस्थामा हामीले निर्णय गर्नुअघि उपलब्ध सूचना, तथ्य/तथ्याङ्कको विश्लेषण गरी उत्तम विकल्पको छनोट गर्दछौं। व्यक्तिले आफ्नो लागि घर किन्ने निर्णय गर्नुभन्दा अगाडि उक्त घर निर्माण भएको समय, आन्तरिक र बाह्य बनावट र सजावट, यसको बलियोपना र गुणस्तरसहित उपलब्ध सुविधाको मिहिन अवलोकन र विश्लेषण गर्दछ। यस्तै, आफूले प्रयोग गर्ने स्मार्ट फोन खरिद गर्नुअघि यसको मोडल, मेमरी, क्यामराको क्षमता, ब्याट्री टिक्ने अवधि लगायतका आधारभूत तथ्यकै आधारमा खरिद गर्ने वा नगर्ने निर्णयमा पुग्दछ। व्यक्तिको यस्तो निर्णयले उसको व्यक्तिगत जीवनमा मात्र प्रभाव पार्दछ। तर, सरकारले लिने प्रत्येक निर्णयले समाजमा तत्काल र दीर्घकालसम्म प्रभाव पार्दछ। यसैले, सार्वजनिक सरोकारका विषयमा निर्णय गर्नुअघि उक्त विषयसँग सम्बन्धित विगत तथा वर्तमानको विश्लेषणका आधारमा भविष्यको सही आँकलन वस्तुगत रूपमा गर्ने अभ्यासलाई तथ्यमा आधारित नीतिको अवधारणाका रूपमा लिइन्छ। तथ्य/तथ्याङ्कको विश्लेषण गरेर त्यसको आधारमा निर्णयमा पुग्दा भविष्यमा आउन सक्ने अनपेक्षित नकारात्मक प्रभाव कम गराउन पनि मद्दत मिल्दछ।

## सैद्धान्तिक पक्ष/आधारहरू

तथ्यमा आधारित नीति निर्माण गर्दा निश्चित सैद्धान्तिक पक्षलाई ध्यान दिनुपर्दछ। EVIDENCECOLLABORATIVE.ORG का अनुसार यस्ता सिद्धान्तहरूले सरकारका विभिन्न तहबाट हुने नीति निर्माणका क्रममा नीति निर्माताले आफ्नो खास धारणा बनाउन मद्दत गर्ने भएकाले देहाय बमोजिमका पक्षहरूलाई आधारका रूपमा लिनुपर्दछः

(१) **Build and compile rigorous evidence (कडा प्रमाण निर्माण र सङ्कलन गर्ने)** उपलब्ध सीमित स्रोत साधनबाट अधिकतम उपलब्धि हासिल गर्न गहन अध्ययन तथा विश्लेषणबाट प्राप्त नतिजालाई नीति निर्माणमा उपयोग गर्नुपर्दछ। अधिकांश सरकारी लगानीबाट प्राप्त नतिजा तथा यसको प्रभावको वृहत्तर विश्लेषण नहुने भएकाले पटकपटक एउटै प्रकृतिका समस्या दोहोरिरहने अवस्था आउने गरेको पाइन्छ।

(२) **Monitor program delivery and use impact evaluation (कार्यक्रमको कार्यान्वयन अनुगमन गर्ने र प्रभाव मूल्याङ्कन प्रयोग गर्ने)** नीति तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयन अपेक्षित रूपमा भइरहेको छ/छैन भन्ने कुराका लागि कार्यक्रम तथा नीति कार्यान्वयनबाट सम्बन्धित वर्ग, क्षेत्र र समुदायमा परेको प्रभावको मूल्याङ्कन गर्नुपर्दछ। तथ्यमा आधारित नीति निर्माण गर्दा विगतका नीतिहरूको प्रभाव मूल्याङ्कनका विभिन्न विधिबाट आएको नतिजालाई महत्त्वपूर्ण पृष्ठपोषणका रूपमा लिनुपर्दछ।

(३) **Use Rigorous evidence to improve program, scale what works and redirect funds (कडा प्रमाण प्रयोग गरी कार्यक्रम सुधार गर्ने, सफल कुरालाई विस्तार गर्ने र कोषको दिशा परिवर्तन गर्ने)** नीति तथा कार्यक्रमको गहन विश्लेषणबाट प्राप्त तथ्य तथा प्रमाणले उक्त कार्यक्रमलाई निरन्तरता दिने, विस्तार गर्ने वा उपलब्ध स्रोत साधनको अन्य क्षेत्रमा लगाउने भन्ने लगायतका विषयमा जानकारी प्राप्त हुन्छ।

(४) **Encourage innovation and test new approach (नवप्रवर्तनलाई प्रोत्साहन गर्ने र नयाँ दृष्टिकोण परीक्षण गर्ने)** परम्परागत ढङ्गको अध्ययन तथा अनुसन्धानमा नवप्रवर्तनलाई जोड्न सक्तियो भने यसले नयाँ तथ्यहरू पहिचान तथा स्थापित गर्न मद्दत गर्दछ भने लामो समयदेखि अवलम्बन र अभ्यास गरिँदै आएको विधि र उपाय परिमार्जन गर्न पनि यसले सहयोग पुऱ्याउँछ।

तथ्यमा आधारित नीतिका उपागमः

(क) **विश्लेषणात्मक उपागमः** यस अवधारणाले मूलतः निर्माण गर्न लागिएको नीतिका विभिन्न पक्षहरूको सूक्ष्म विश्लेषण गर्दछ। समस्याको सही पहिचान गरी अवलम्बन गर्नुपर्ने उपायहरूको बारेमा विश्लेषणसहितको पृष्ठपोषण दिन्छ। सामाजिक पक्षसँग प्रत्यक्ष रूपमा जोडिएका विषयमा गरिने निर्णयमा

यसको प्रयोग हुन्छ। जस्तो: दाइजो, छुवाछुत तथा छाउपडी जस्ता विषयहरूको सम्बोधनमा यसको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ।

(ख) **बजारमा आधारित उपागम:** मुलुकको आर्थिक जीवनसँग जोडिएको विषयहरूमा प्रयोग गरिन्छ। जस्तो: सरकारले लिने राजस्व नीति, मौद्रिक नीति, करका दर हेरफेर आदि। यस्ता नीतिहरूको निर्णयमा निजी क्षेत्रको चासो/सरोकार रहनुका साथै उनीहरूको सुझावहरूलाई पनि निर्णयको आधारका रूपमा लिइन्छ।

(ग) **अगाडि र पछाडि (Ante-Ex post) उपागम:** सार्वजनिक नीति निर्माण गर्नुअघि उक्त विषयसँग सम्बद्ध अगाडि भएका विभिन्न निर्णय/तथ्य तथा नीति/निर्णय कार्यान्वयनबाट भविष्यमा देखिन सक्ने असर र प्रभावका विषयहरू हेरिन्छ।

(घ) **प्रभाव मूल्याङ्कन उपागम:** तथ्यमा आधारित नीति निर्माणको महत्त्वपूर्ण उपागमका रूपमा नतिजाको प्रभाव मूल्याङ्कनलाई लिइन्छ।

### उपागमले प्रदान गर्ने आधारहरू

- तथ्यमा आधारित नीतिको निर्णयबाट सम्बन्धित क्षेत्र/पक्षहरूमा परेको प्रभावको वास्तविक अवस्था एकीन गर्न।
- नीति कार्यान्वयनपछि सम्बन्धित क्षेत्रमा परेको गुणात्मक परिवर्तनको अवस्था एकीन गर्न।
- सम्बन्धित क्षेत्रमा परेको प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष असरको पहिचान गर्न।
- तर्जुमा गर्न लागिएको नीतिको लाभ-लागत विश्लेषण गरी लागत प्रभावकारी नीति तर्जुमा गर्न।
- त्रुटिरहित नीतिको पहिचान तथा डिजाइन गर्न।

### तथ्य/तथ्याङ्कको भूमिका

तथ्य/तथ्याङ्क बिनाको विश्लेषण मनोगत र विषयगत हुने हुँदा वस्तुगत विश्लेषणको लागि गुणस्तरीय तथ्याङ्कको आवश्यकता पर्दछ। वस्तुगत तथ्याङ्कले सही निर्णय गर्न मद्दत गर्दछ भने तथ्याङ्कमा नै समस्या रहेको अवस्थामा भने निर्णयबाट समस्या सिर्जना हुन्छ। यस्ता सीमिततालाई कम गर्न तपसिलका विषयमा ध्यान पुऱ्याउनुपर्दछ:

- निर्णयमा तथ्याङ्कको अपर्याप्तता नहुने गरी तथ्याङ्क बैंकको अवधारणा कार्यान्वयन गर्ने।

- सार्वजनिक निकायमा संस्थागत स्मरणको अवधारणालाई संस्थागत गर्ने।
- तथ्याङ्कको पर्याप्ततामा मात्र होइन यसको गुणस्तर र शुद्धतामा पनि ध्यान पुऱ्याउनुपर्ने।
- सम्बन्धित क्षेत्रको वर्गीकृत र आधारभूत तथ्याङ्क तयार गर्ने।
- एउटा क्षेत्रका लागि लिइने निर्णयको असर/प्रभाव अर्को क्षेत्रमा पनि पर्ने भएको हुँदा क्षेत्रगत रूपमा तुलना गर्न सकिने तथ्याङ्क सिर्जना तथा उपयोग गर्ने।

## अनुसन्धानको भूमिका

यस्ता अनुसन्धानको मुख्य लक्ष्य सम्बन्धित निकायलाई नीति निर्माणका लागि सहयोग पुग्ने गरी तथ्यहरू प्रस्तुत गर्नु नै हो। यसै सन्दर्भमा फ्रोहक (Frohock) ले इक्विटी (Equity), इफिसिएन्सी (Efficiency), पारेटो अप्टिम्यालिटी (Pareto Optimality) र पब्लिक इन्ट्रेस्ट (Public Interest) आदिलाई नीति मूल्याङ्कनको आधारका रूपमा लिएका छन् भने एडवर्ड सचम्यान (Edward Suchman) ले इफर्ट (Effort), परफमेन्स (Performance), एडिक्वेसी (Adequacy), इफिसिएन्सी (Efficiency) र प्रोसेस (Process) लाई नीति मूल्याङ्कन गर्दा ध्यान दिनुपर्दछ भनी उल्लेख गरेका छन्। यसरी नीतिको मूल्याङ्कनका लागि विभिन्न विद्वानहरूले लिएका आधारहरू करिब समान किसिमकै देखिन्छन्। कुनै खास नीति विशेषका लागि भने नीति मूल्याङ्कनका अलग्गै तथ्यपरक आधारहरू तय गर्न पनि सकिन्छ। सामान्यतया देहाय बमोजिमका तथ्यहरूलाई नीतिको विश्लेषण, मूल्याङ्कन र निर्णयको आधारका रूपमा लिने गरिन्छः

(१) **दक्षता (Efficiency)** नीति कार्यान्वयनका लागि उपलब्ध तथा प्रयोग भएको स्रोत साधन तथा जनशक्तिको उपयोगको मूल्याङ्कन गरिन्छ। दक्षताको मापन खासगरी उत्पादित वस्तु तथा प्रवाह भएको सेवालाई उक्त कार्यमा गरिएको लगानीको प्रतिइकाई लागतसँग तुलना गरिन्छ।

(२) **प्रभावकारिता (Effectiveness)** नीतिको उद्देश्य तथा लक्ष्य प्राप्तिसँग तुलना गरेर प्रभावकारिता मापन गरिन्छ। जस्तो वातावरण नीतिको कार्यान्वयनबाट वायु प्रदूषणको गुणस्तरमा भएको सुधार तथा स्वास्थ्य नीतिको कार्यान्वयनबाट नागरिकको समग्र स्वास्थ्य अवस्थामा परेको सकारात्मक प्रभावको विश्लेषण यसमा गरिन्छ।

(३) **पर्याप्तता (Adequacy)** लक्षित वर्ग, क्षेत्र तथा समुदायको आवश्यकताअनुरूप नीतिगत व्यवस्था पर्याप्तता छ/छैन भनी परीक्षण गरिन्छ।

(४) **समता (Equity)** निश्चित वर्गका लागि परिलक्षित गरेर ल्याइएका नीतिको कार्यान्वयनबाट त्यसको लाभ उक्त वर्गमा समतामूलक रूपमा पुग्यो/पुगेन भनी मूल्याङ्कन तथा विश्लेषण गरिन्छ। यस्तो लाभ आर्थिक र गैरआर्थिक दुवै हुन सक्दछ। यसमा मूलतः वितरणात्मक समताको अवस्था मापन गरिन्छ।

(५) **प्रभाव (Impact)** यसमा नीति कार्यान्वयनबाट परेको अपेक्षित र अनपेक्षित प्रभावको मूल्याङ्कन गरिन्छ। प्रभावकारिता मापन गर्दा नीतिको सकारात्मक पक्षका साथै उक्त नीतिको कार्यान्वयनबाट आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक, प्राविधिक तथा समग्र वातावरणमा परेको प्रभावको विहङ्गम विश्लेषण गरिन्छ। नीति कार्यान्वयनबाट अपेक्षा गरिएको उद्देश्यको कसीमा प्राप्त भएको उच्च तहको प्रभावलाई मूल्याङ्कन गरिन्छ।

(६) **सान्दर्भिकता (Relevance)** नीतिगत हस्तक्षेपबाट लक्षित वर्ग, क्षेत्र तथा समुदायमा पुगेको लाभको मूल्याङ्कन गरी नीतिको सान्दर्भिकता छ/छैन सो परीक्षण गरिन्छ।

(७) **सामञ्जस्यता (Coherence/Consistency)** सार्वजनिक नीतिहरू एकाङ्की रूपमा कार्यान्वयन हुन नसक्ने भएको हुँदा उक्त नीतिसँग अन्तरसम्बन्धित अन्य नीतिका विभिन्न पक्षसँग भएको नीतिगत तादात्म्यता पनि मूल्याङ्कन तथा विश्लेषण गरिन्छ। जस्तै वाणिज्य नीतिको लक्ष्य प्राप्तमा औद्योगिक नीति, लगानी नीति, कृषि नीतिले पनि प्रभाव पार्ने हुँदा यी पक्षहरूको अन्तरआवद्धताको मूल्याङ्कन गरिन्छ।

### नीति चक्रमा तथ्य/तथ्याङ्कको महत्त्व

नीति चक्र/चरण	मुख्य क्रियाकलाप	सबालहरू (तथ्य/तथ्याङ्कको महत्त्व)
कार्यसूची तयारी (Agenda Setting)	सचेतना कार्यक्रम सञ्चालन	सचेतना कार्यक्रम सञ्चालन
नीति तर्जुमा (Policy Formulation)	नीतिका विकल्प र उत्तम विकल्पको छनोट गरिन्छ	नीति निर्माण गर्नुअघि उपलब्ध विकल्पहरूको विश्लेषण गरी उत्तम विकल्पको छनोट गरिन्छ। छनोट भएको नीति कार्यान्वयनबाट समस्या/सबाल सम्बोधन हुन सक्दछ भन्ने विश्वसनीयता उपलब्ध तथ्यले गराउँदछ।
नीति कार्यान्वयन (Policy Implementation)	छनोट गरिएको नीतिको कार्यान्वयन	नीति कार्यान्वयनको क्रममा तथ्यलाई आत्मसात् गरिन्छ। यस चरणमा सञ्चालन गरिएका कार्यबाट प्राप्त अनुभव/सिकाइ, विज्ञहरूबाट प्राप्त ज्ञानका साथै अन्य व्यवहारिक अनुभवबाट आउने तथ्यले महत्त्व राख्दछ। त्यसैले पाइलट प्रोजेक्ट वा सानो मात्राको अनुसन्धानात्मक कार्यबाट आएको व्यवहारिक ज्ञानको उपयोग गरिन्छ।
नीति मूल्याङ्कन (Policy Evaluation)	नीति कार्यान्वयनको	सञ्चालित क्रियाकलाप/प्रक्रियाको अनुगमन

Evaluation)	अनुगमन र प्रभावको मूल्याङ्कन	गर्न संयन्त्र गठन गरिन्छ भने नीति कार्यान्वयनको समग्र प्रभावकारिताको मापन गर्न प्रभाव मूल्याङ्कन लगायतका कार्य गरी प्राप्त नतिजाको आधारमा भविष्यको लागि निर्णयको आधारका रूपमा काम गर्दछन्।
-------------	------------------------------	--

उपर्युक्त नीति चक्रका विभिन्न चरणमा उपलब्ध हुने विभिन्न तथ्यले उक्त चरणका गतिविधिमा प्रत्यक्ष र परोक्ष प्रभाव पारिरहेको हुन्छ। यसैले नीतिगत समस्याको सही छनोटदेखि प्रभाव मूल्याङ्कनसम्म अनुसन्धानात्मक तथ्य/प्रमाणको महत्त्व रहन्छ।

यति हुँदाहुँदै पनि सार्वजनिक नीति निर्माणलाई देहाय बमोजिमका तत्वहरूले पनि प्रभाव पार्दछन्:



(Adopted from Davies, 2004)

नीति निर्माणमा व्यक्तिगत ज्ञान, अनुभव तथा अव्यक्त ज्ञान मात्र होइन, नीतिगत हस्तक्षेपका लागि स्रोत साधनको आवश्यकता पर्दछ। नीति चक्रका विभिन्न चरणमा आउनसक्ने राजनैतिक दबाब/प्रभाव तथा व्यक्तिगत मूल्य/मान्यताले असर पारेकै हुन्छ। यसैगरी, व्यक्ति तथा समुदायको खास प्रवृत्ति, स्वभावका साथै अवलम्बन गरिरहेको परम्पराहरूले पनि प्रभाव पारेको पाइन्छ। नीति निर्माणमा तथ्य/प्रमाण, नीति निर्माता स्वयंको ज्ञान र अनुभव, दबाब तथा स्वार्थ समूह, सञ्चार माध्यमले गर्दा पनि निर्णय निर्माणमा प्रभाव पारेका हुन्छन्।

## सीमाहरू

उपलब्ध सूचना तथा तथ्यको प्रभावकारी ढङ्गले विश्लेषण गरी यसको नतिजालाई नीति चक्रमा प्रयोग गरिने भएतापनि सबै परिस्थिति र अवस्थामा तथ्य र प्रमाणको उपयोग गर्न कठिन हुने, व्यवहारिक र सान्दर्भिक नहुने अवस्था पनि आउँदछ।

- विपद् तथा आपतकालीन अवस्थामा तत्काल निर्णय गर्नुपर्ने हुँदा तथ्यहरू विश्लेषण गर्न कठिन हुन्छ। यस्तो परिस्थितिमा विगतको अभ्यास तथा अनुभवका साथै निर्णयकर्ताको मनज्ञानलाई निर्णयको आधार मानिन्छ।
- राजनैतिक तरलता तथा जटिलताको अवस्थामा तथ्यमा आधारित निर्णय हुने सम्भावना कम हुन्छ।
- तथ्य पहिचान तथा प्रमाण सङ्कलनमा बढी समय लाग्ने तथा स्रोत साधनको माग बढी हुने भएको हुँदा तत्काल निर्णय गर्नुपर्ने अवस्थामा प्रयोग गर्न सकिँदैन।
- अध्ययन तथा अनुसन्धानबाट तथ्य निर्माण गर्न सरकारी संरचना र बाह्य क्षेत्रमा काम गरेका अनुसन्धानकर्ताको आवश्यकता पर्दछ तर सबै परिस्थितिमा यस्तो विशेषज्ञ जनशक्ति उपलब्ध नहुन सक्दछन्।
- अध्ययन तथा अनुसन्धानबाट आउने तथ्य/नतिजा स्वतन्त्र र तटस्थ नहुँदा वा आग्रहबाट निर्देशित भएको अवस्थामा यसको उपयोग गर्न सकिँदैन।
- अध्ययन तथा अनुसन्धानको नतिजा यसमा प्रयोग गरिएको विधिमा बढी निर्भर हुने भएकोले कस्तो विधि प्रयोग गरिएको छ, त्यसैको आधारमा आउने नतिजा निर्भर हुन्छ।
- तथ्यमा आधारित नीति निर्माण गर्न प्रभावकारी संस्थागत क्षमताको आवश्यकता हुन्छ तर सबै अवस्थामा यस्तो क्षमता उपलब्ध नहुन सक्दछ।
- अनुसन्धानबाट आएको नतिजालाई सबै अवस्था वा परिस्थितिमा समान ढङ्गले उपयोग गर्न नसकिने अवस्था हुन्छ।

त्यसैगरी ग्रीनहल्ग र रसेल (Greenhalgh and Russell) ले तथ्यमा आधारित नीति निर्माणमा आउने सीमाहरूलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरेका छन्:

- सम्बोधन गर्न खोजिएको नीति समस्या नै स्पष्ट नहुँदा तथ्यमा आधारित नीति निर्माण गर्न सकिँदैन।

- अध्ययन अनुसन्धानबाट आएको नतिजा उपयोग गर्न स्रोत साधनको अभाव हुन सक्दछ।
- अनुसन्धानबाट आएको नतिजा बढी महत्वाकांक्षी भएको अवस्थामा त्यसलाई व्यवहारमा लागू गर्न सकिँदैन।
- अनुसन्धानबाट आएको नतिजा निश्चित क्षेत्रमा लागू गर्न असान्दर्भिक पनि हुन सक्दछ।
- कतिपय अवस्थामा व्यक्तिगत अनुभव/ज्ञान, स्थानीय अनुभव तथा वास्तविक अवस्था भन्दा अनुसन्धानको नतिजा फरक आउने अवस्था पनि हुनसक्दछ।
- अनुसन्धान गर्नुअघि अपेक्षा गरिएको नतिजाभन्दा वास्तविक नतिजा फरक आउन सक्दछ।
- कतिपय अवस्थामा अनुसन्धानको नतिजा भन्दा फरक ढङ्गले निर्णय गर्नुपर्ने अवस्था पनि आउन सक्दछ।

## समस्याहरू

नीति निर्माताले गुणस्तरीय निर्णय गर्न तथ्यको प्रयोग गर्नुपर्ने अपरिहार्यता छ। तथ्यमा आधारित नीति निर्माण सधैं एकनासले नीति निर्माताले अपेक्षा गरे अनुरूप सिधा बाटोमा हिँड्दैन। यसमा विभिन्न सैद्धान्तिक तथा व्यवहारिक समस्याहरू आउने गर्दछन्।

- सार्वजनिक नीति निर्माणमा अनुसन्धानात्मक योजना कमजोर हुने भएकोले अपेक्षित नतिजा नआउने।
- अनुसन्धानबाट आएको नतिजा उपयुक्त समयमा नीति निर्माता वा नीति समुदायसम्म नपुग्ने।
- अपेक्षित रूपमा सञ्चार माध्यमको उपयोग नहुने।
- नीति निर्माता तथा अनुसन्धानकर्ता बीच प्रभावकारी छलफल/संवाद नहुने।
- अनुसन्धानको नतिजा सधैं अराजनीतिक, निष्पक्ष, वस्तुगत तथा सही विश्लेषणबाट आएको छ भन्न सकिने अवस्था नहुने।
- अनुसन्धानको नतिजा राम्रो हुँदाहुँदै पनि नीति निर्माणमा सुरक्षित र विश्वसनीय ढङ्गले उपयोग गर्न नसकिने।
- अनुसन्धानको प्रारम्भिक चरणदेखि नै नीति निर्माता (कर्मचारी र निर्वाचित प्रतिनिधि) लाई संलग्न नगराउँदा यसको नतिजाप्रति उनीहरू विश्वस्त हुन नसक्ने।



- नीति निर्माता र अनुसन्धानकर्ताको प्रवृत्ति, मनोवृत्ति तथा कुनै विषयप्रति उनीहरूको झुकाव पनि फरक/फरक हुनसक्ने।
- अनुसन्धानको नतिजाबाट आउने लाभ/फाइदा प्रति नीति निर्माता तथा अनुसन्धानकर्ताको धारणामा एकमत नहुन सक्ने।

## नेपालको विद्यमान अवस्था

नेपालमा राजनैतिक परिवर्तनसँगै नीति प्राथमिकताहरू पनि परिवर्तन भइरहेका छन्। नीतिगत दिशानिर्देश मुलुकले अवलम्बन गरेको राजनैतिक प्रणालीबाट हुने भएकोले पञ्चायत, बहुदलीय प्रजातन्त्र हुँदै सङ्घीय शासन व्यवस्थासम्म आइपुग्दा नीति प्राथमिकताहरू पनि सँगसँगै परिवर्तन भएका छन्। वि.सं. २०७२ सालमा जारी भएको नेपालको संविधानले राजनैतिक ढाँचासँगै विकास, समृद्धि र सुशासन हासिल गर्न मुलुकले अवलम्बन गर्नुपर्ने शिक्षा, स्वास्थ्य, सुशासन, पूर्वाधार विकास लगायतका क्षेत्रमा लिनुपर्ने नीतिगत दिशा स्पष्ट गरेको छ। यसरी मुलुकको आर्थिक, सामाजिक, राजनैतिक, प्रशासनिक, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध लगायतका नीतिहरू संविधानको धारा ५१ मा विभिन्न १३ वटा विषय क्षेत्र अन्तर्गत ९६ वटा क्षेत्रमा राज्यका नीतिका रूपमा विभाजन गरिएको छ। अब सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूले आफ्नो नीति प्राथमिकताका आधार यसैलाई मानेर सो बमोजिम तहगत तथा क्षेत्रगत नीतिहरू निर्माण गर्नुपर्ने आवश्यकता छ।

वि.स. २०७४ सालमा नेपालको संविधानको अनुसूचीको कार्य विस्तृतीकरण गरिएको छ तर राज्यका नीतिहरूलाई हालसम्म पनि विस्तृतीकरण (Unbundling) गरिएको छैन। यसैले अनुसूचीको कार्य विस्तृतीकरणको परिमार्जन गर्दा समेत राज्यका नीतिहरूलाई पनि ध्यान पुऱ्याउनुपर्ने आवश्यकता छ। सङ्घीयता कार्यान्वयन पछिको यस अवधिमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट निर्माण गरिएका वा अवलम्बन गरिएका नीतिगत व्यवस्था तथा निर्णयको असर/प्रभाव मुलुकको समग्र आर्थिक, सामाजिक, राजनैतिक, प्रशासनिक तथा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धमा कस्तो पऱ्यो भन्ने विषयको तथ्यपरक विश्लेषण गर्नुपर्ने अवस्थामा हामी पुगेका छौँ। सार्वजनिक नीतिका लक्ष्य तथा उद्देश्यहरू अपेक्षित रूपमा हासिल भयो/भएन भन्ने कुरा एकीन तथ्यमा आधारित नीतिको अवधारणाले समेट्ने हुँदा यसलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहसम्म संस्थागत गर्नुपर्ने आवश्यकता छ। चालू सोह्रौँ योजनामा “अध्ययन, अनुसन्धान तथा तथ्य र प्रमाणमा आधारित नीति निर्माण एवम् विकासका कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने” समष्टिगत रणनीति लिइएको छ। यसैगरी आर्थिक वर्ष २०८१/८२ को बजेटमा सार्वजनिक नीति निर्माणलाई तथ्य र प्रमाणमा आधारित बनाउन व्यवहारिक अध्ययन अनुसन्धानमा जोड दिनुका साथै अध्ययन अनुसन्धान सम्बन्धी राष्ट्रिय नीति तयार गर्ने विषय समेटिएको छ।

यसैले सार्वजनिक नीतिको डिजाइनदेखि कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्म अवधारणालाई आत्मसात् गर्नुपर्दछ। नीति चक्रका प्रत्येक चरणका साना/साना गतिविधिको पनि सूक्ष्म अध्ययन तथा विश्लेषण गर्न तथ्यमा आधारित नीतिले सहयोग पुऱ्याउने मात्र होइन यसले नीति निर्माणमा संलग्न पदाधिकारीहरूलाई जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउन पनि प्रेरित गर्दछ। यस्तो महत्त्वपूर्ण अवधारणाको प्रयोगमा भने हामी प्रारम्भिक अवस्थामा नै छौं। संविधानले समग्रमा नीतिगत दिशानिर्देश गरेको भएतापनि प्रत्येक पटक गठन हुने नयाँ सरकारका न्यूनतम साझा कार्यक्रमदेखि वार्षिक रूपमा आउने नीति तथा कार्यक्रम र बजेटले पुराना नीतिहरूलाई निरन्तरता दिन सकेको भने पाइँदैन। यसैले प्रत्येक पटक सरकार मात्र होइन मन्त्रालयको नेतृत्व गर्ने मन्त्री/सचिव परिवर्तन हुँदा पनि मन्त्रालय तथा निकायहरूको नीति प्राथमिकताहरू परिवर्तन भएको देखिन्छ।

## संरचनागत व्यवस्था

शासन र प्रशासनको केन्द्रका रूपमा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालयका साथै सातवटै प्रदेशका मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालय र गाउँ/नगरकार्यपालिकालाई नीति निर्माणको उच्च तहका रूपमा लिइन्छ। यी निकायले लिने कुनै पनि निर्णयको प्रभाव मुलुकभरि वा सम्बन्धित क्षेत्रमा पर्दछ। तथ्यमा आधारित नीति निर्माणमा प्रत्यक्ष र परोक्ष रूपमा संलग्न निकायहरू देहाय बमोजिम रहेका छन्:

- व्यवस्थापिका, न्यायपालिका र कार्यपालिकीय निकायहरू: व्यवस्थापिकामा रहेका विषयगत समिति तथा विभिन्न समयमा गठन हुने अध्ययन/छानबिन समिति, न्यायपालिकाबाट हुने कानूनको व्याख्यात्मक टिप्पणीसहित सरकारलाई दिने निर्देशनात्मक आदेशहरू।
- राष्ट्रिय योजना आयोग/प्रदेश योजना आयोग: देशको विकास योजना र नीति तर्जुमामा सल्लाह दिने तथा प्रादेशिक तहमा यस्तै उद्देश्यले गठन गरिएको।
- नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान: नेपाल सरकारको विशेषज्ञ समूह (थिङ्क ट्याङ्क) को रूपमा रहेको।
- विश्वविद्यालयका अनुसन्धान केन्द्र: आर्थिक तथा प्रशासन विकास केन्द्र लगायतका संस्थाहरू।
- निजी क्षेत्रबाट सञ्चालनमा रहेका नीति अनुसन्धान संस्थाहरू: नेपाल इन्स्टिट्युट अफ पोलिसी रिसर्च, नेपाल डेभलपमेन्ट रिसर्च इन्स्टिट्युट, नेपाल इकोनोमिक फोरम, आइडिया स्टुडियो आदि।
- नेपाल उद्योग वाणिज्य सङ्घ तथा नेपाल उद्योग परिसङ्घमा रहेका स्रोत केन्द्रहरू: अनुसन्धान र तथ्यका आधारमा निजी क्षेत्रका चासो र सरोकारलाई सरकारसम्म पुऱ्याउन क्रियाशील रहेका छन्।

- **मन्त्रालय तथा निकायमा रहेका नीति विश्लेषण इकाइ:** क्षेत्रगत मन्त्रालय तथा निकायमा रहेका इकाइहरू जसले तत् तत् क्षेत्रका नीतिहरू मिहिन विश्लेषण गर्ने गर्दछन्। जस्तै: राष्ट्रिय योजना आयोगमा रहेको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखा र अर्थ मन्त्रालयमा रहेको आर्थिक नीति विश्लेषण महाशाखालाई उदाहरणका रूपमा लिन सकिन्छ।
- **सुशासन प्रयोगशाला:** मुलुकको समग्र शासकीय परिवर्तनको लाभांश नागरिकसम्म पुर्‍याई सरकारको वैधता तथा विश्वसनीयतालाई बढावा दिन ल्याइएको अवधारणा कार्यान्वयनमा आएको पाईदैन।
- **नीति प्रयोगशाला:** सार्वजनिक क्षेत्र र विश्वविद्यालय बिच सार्वजनिक सरोकारका विषयहरूलाई साझा सवालको अध्ययन, अनुसन्धान गरी प्राप्त नतिजालाई उपयोग गर्ने अवधारणासहित काठमाडौं विश्वविद्यालयमा रहेको इकाइ।
- **प्रतिभा डबली:** सुशासनका लागि नवीन सोचका साथ निजामती कर्मचारीहरूबाट नवीन सोच प्रस्तुत गर्ने गरी सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबाट कार्यान्वयनमा ल्याइएको अवधारणा।
- **आइडिया बैंक:** काठमाडौं महानगरपालिकाले महानगरवासीको सोचलाई योजना र योजनालाई व्यवसायमा रूपान्तरण गर्न ल्याएको अवधारणा।

माथि उल्लेख भएका विभिन्न संरचना/निकाय तथा अवधारणाहरूको मूल ध्येय नै आर्थिक सुधार, स्वास्थ्य क्षेत्र सुधार, शिक्षा क्षेत्र सुधार, प्रशासन क्षेत्र सुधार, सेवा प्रवाहमा गरिने आमूल सुधारका लागि सरकारलाई नीति पृष्ठपोषण दिनु हो। यसैगरी नागरिकको दैनिक जीवनलाई सहज बनाउने ट्राफिक व्यवस्थापन, फोहरमैला व्यवस्थापन मात्र होइन मापदण्ड विपरीतको प्लास्टिक झोलाको प्रयोग होस् वा शहरमा पार्किङ व्यवस्थापन लगायतका सबालहरूमा सार्वजनिक निकायबाट लिइने निर्णय तथ्यमा आधारित हुनुपर्ने आवश्यकतालाई यी संस्थाहरूले सहयोग पुर्‍याइरहेका छन् तर यी संस्थाहरूको प्रयास एकीकृत नभई एकाङ्की ढङ्गले चलिरहेको देखिन्छ। सरकारी निकायहरूमा नेतृत्व परिवर्तन हुनासाथ नीति प्राथमिकता र कामको प्रकृति नै परिवर्तन हुने हुँदा तथ्यमा आधारित नीति निर्माणमा सारभूत उपलब्धि हासिल गर्न कठिन हुने अवस्था छ।

## नीति परीक्षण

तथ्यमा आधारित नीति निर्माण गर्दा सम्बन्धित नीतिको कार्यान्वयनको समग्र अवस्था सम्बन्धमा गरिएको नीति परीक्षणबाट आएको नतिजालाई पनि विश्लेषण गर्न सकिन्छ। नीतिगत व्यवस्थाको प्रभावकारिता मापन गर्नु नीति परीक्षणको ध्येय हो। इन्स्टिट्युट अफ डेभलपमेन्ट स्टडिज (Institute of Development

Studies) का अनुसार, “Policy audit is a systematic review of a set of policies, policy processes and usually focused on a particular theme or area of the policy”. नीति परीक्षणमा नीतिको विषयवस्तु र क्षेत्र भित्र रहेर कार्यान्वयनको अवस्था परीक्षण गरिन्छ। मुलुकको वृहत् नीतिका रूपमा संविधानले गरेको दिशानिर्देश गरे बमोजिम राष्ट्रिय नीतिको परीक्षण गरिन्छ। परीक्षण गर्दा मूलभूत रूपमा: मौलिक हक, राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा राज्य नीतिसँग राष्ट्रिय नीतिको तादात्म्यता, नीति कार्यान्वयनमा अन्तर-निकायगत समन्वयको अवस्था, नीतिगत व्यवस्थाको कार्यान्वयन अवस्था, नीतिमा प्रस्ताव गरिएका संरचनाहरूको क्रियाशीलता, आवधिक योजना, मध्यमकालीन खर्च संरचना र वार्षिक कार्यक्रमसँग राष्ट्रिय नीतिसँगको तादात्म्यता आदि विषयहरू परीक्षण गरिन्छ।

नीति परीक्षणले नीतिको कार्यान्वयनको अवस्था, प्राप्त परिणाम, नीतिको प्रभाव, असर तथा प्रभावकारिताको निक्योल गर्न सकिन्छ। राष्ट्रिय नीतिहरूको वर्गीकरण तथा विश्लेषण सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन अनुसार २०७५ सालसम्म नेपालमा जम्मा ८९ वटा राष्ट्रिय नीति निर्माण भएका थिए। हाल नेपाल सरकारबाट स्वीकृत भएका ११३ वटा राष्ट्रिय नीतिहरू कार्यान्वयनमा रहेका छन् (प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालय)। यसरी निर्माण भएका नीतिले उक्त क्षेत्रका पुराना केही नीतिलाई खारेज समेत गरेका छन्। यसमध्ये हालसम्म जम्मा ५ वटा राष्ट्रिय नीतिहरूको मात्र परीक्षण गरिएको छ। यसबाट हामी नीति निर्माणमा मात्र केन्द्रित भएका छौं, यसको कार्यान्वयनमा चासो दिन सकेका छैनौं भन्ने तथ्यलाई पुष्टि गर्दछ।

## कानून निर्माणमा संसद्

नेपालको संविधान जारी भएपछि सङ्घीय संसद्को पहिलो कार्यकालमा दर्ता भएका १५३ वटा विधेयकमध्ये १०१ वटा मात्र प्रमाणीकरण भए। उक्त अवधिमा प्रतिनिधि सभाका तीनवटा र राष्ट्रिय सभाका पनि तीनवटा अधिवेशनमा कुनै पनि विधेयक दर्ता नै भएनन्। संसदलाई कानून तथा नीति निर्माणमा सघाउ पुऱ्याउन तथा सरकारलाई निर्देशन दिन र सरकारका कामको ओभरसाइट (oversight) गर्न गठन गरिएका सङ्घीय संसद्मा रहेका १४ वटा विषयगत र दुई वटा संयुक्त समितिहरूबाट भएका गतिविधिको विवरण पनि सार्वजनिक भएकै छ। सङ्घीय संसदले आफूलाई तथ्यमा आधारित नीति तथा कानून निर्माण र कार्यान्वयनको परीक्षणको प्रयोगशालाका रूपमा स्थापित गर्न अझै धेरै काम गर्नुपर्ने देखिन्छ। सरकारलाई संसद्प्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भएका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन राष्ट्रिय सभामा विधायन व्यवस्थापन समिति तथा प्रतिनिधि सभामा विधायन व्यवस्थापन समिति लगायत सबै विषयगत समितिलाई संसद्का नीति प्रयोगशालाका रूपमा क्रियाशील बनाउनु पर्दछ। तर यी समितिहरूको भूमिका पनि तथ्यमा आधारित नीति तथा कानून निर्माणमा अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी नरहेको आम धारणा रहिआएको छ।

त्यसैले, हालसम्म निर्माण गरिएका ३५० को हाराहारीमा रहेका कानुनको कार्यान्वयनको परीक्षण अभ्यास थालनी नै भएको छैन। यसैले नेपालमा तथ्यमा आधारित नीति तथा कानुन कार्यान्वयनको परीक्षणमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा रहेका विधायिकी अङ्ग मात्र होइन कार्यकारीका रूपमा सरकार, न्यायपालिका, निजी क्षेत्र तथा स्वयं नागरिक पनि सचेत र क्रियाशील हुनुपर्ने आवश्यकता छ।

## निष्कर्ष

सार्वजनिक नीतिका सबै चरणमा उपलब्ध तथ्य, प्रमाण तथा आधारको विश्लेषणबाट प्राप्त नतिजाको उपयोग गर्नुपर्दछ। यसका लागि विवेकसम्मत, गहन र व्यवस्थित विधिहरूको प्रयोग आवश्यक छ। यसरी गरिने विश्लेषणमा अनुसन्धानको नतिजाका साथसाथै मुलुकको राजनैतिक प्राथमिकता, वस्तुगत अवस्था र व्यवहारिक पक्षहरूलाई पनि ध्यान दिनुपर्दछ। यसबाट समग्र नीतिको वातावरण, नीतिको प्रभाव, नीतिको रणनीतिक लक्ष्य र प्राप्त उपलब्धि सहित विद्यमान अवस्था र अपेक्षित उपलब्धिबीचको सही विश्लेषण गर्न मद्दत गर्दछ।

नेपालमा नीति तथा कानुन निर्माणमा सम्बन्धित पक्षको सक्रियता हुने तर कार्यान्वयनमा भने क्रियाशीलता देखिँदैन। यसमा नीति तथा कानुन निर्माण भएपछि स्वतः कार्यान्वयन हुन्छन् भन्ने मनोविज्ञानले काम गरिरहेको छ। यसैले अहिलेसम्म तथ्यमा आधारित नीति र परीक्षणमा आधारित नीतिले प्राथमिकता पाएको छैन। यसर्थ, हालसम्म निर्माण भएका राष्ट्रिय नीति तथा कानुनहरूको कार्यान्वयनको वस्तुगत विश्लेषण गरी भविष्यमा नीति तथा कानुनको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न तथ्यमा आधारित नीतिहरू निर्माण र कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ।

## सन्दर्भ सामग्री

अर्थ मन्त्रालय. (२०८१). *आर्थिक वर्ष २०८१/८२ को बजेट वक्तव्य*. अर्थ मन्त्रालय.

कानुन किताब व्यवस्था समिति. (२०७२). *नेपालको संविधान*. कानुन किताब व्यवस्था समिति.

प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय. (२०७५). *राष्ट्रिय नीतिहरूको वर्गीकरण अध्ययन प्रतिवेदन*. प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय.

प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय. (२०७५ र २०७७). *नीति परीक्षण प्रतिवेदन*. प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय.

प्रदेश नीति तथा योजना आयोग. (२०७७). *प्रदेश तथा स्थानीय तह अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन*. प्रदेश नीति योजना आयोग, गण्डकी प्रदेश.

नेपाल सरकार. (n.d.). *नेपाल सरकारबाट जारी भएका विभिन्न राष्ट्रिय नीतिहरू*. नेपाल सरकार.

नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान. (२०७९). *सार्वजनिक नीति निर्माणको विषयवस्तु, विधि र प्रक्रिया*. नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान.

राष्ट्रिय योजना आयोग. (२०८१). *सोह्रौँ योजना*. राष्ट्रिय योजना आयोग.

राष्ट्रिय योजना आयोग. (२०७५). *राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन*. राष्ट्रिय योजना आयोग.

Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy (Realist Perspective)*. SAGE Publications.

Nepal, K. (2021). Policy Audit. *PRASHASAN*, 122, 122-135. Ministry of Federal Affairs and General Administration.

World Bank Group. (2011). *Impact Evaluation in Practice* (2nd ed.).

Bipartisan Policy Center. (n.d.). Evidence-Based Policymaking Primer. Retrieved from <https://www.bipartisanpolicy.org/download/?file=/wp-content/uploads/2019/03/Evidence-Based-Policymaking-Primer.pdf>

Ministry of Federal Affairs and General Administration. (n.d.). *National Acts*. Retrieved from <https://www.opmcm.gov.np/national-acts/>

Urban Institute. (n.d.). *Principles of Evidence-Based Policymaking*. Retrieved from [https://www.urban.org/sites/default/files/publication/104112/principles\\_of\\_evidence-based\\_policymaking.pdf](https://www.urban.org/sites/default/files/publication/104112/principles_of_evidence-based_policymaking.pdf)

## विपद् प्रभावितहरूको राहत व्यवस्थापन: विद्यमान व्यवस्था, समस्या र समाधानका उपाय

कृष्ण बहादुर राउत\*

### लेखसार

विश्वको कुल गार्हस्थ उत्पादनको करिब ३ प्रतिशत हिस्सा वार्षिक रूपमा विपद्कै कारण क्षति हुने गरेको छ। नेपालमा पनि वार्षिक रूपमा कुल गार्हस्थ उत्पादनको करिब ३ देखि ५ प्रतिशतसम्म विपद्बाट क्षति हुने गरेको छ। संयुक्त राष्ट्र संघले सन् २०१५ मार्चमा विपद् जोखिम न्यूनीकरणसम्बन्धी तेस्रो विश्व सम्मेलनले विश्वमा विपद्का कारणबाट हुने मानवीय, आर्थिक तथा भौतिक क्षतिलाई सन् २०३० सम्ममा उल्लेखनीय रूपमा कमी ल्याउने उद्देश्यका साथ 'सेन्डाई कार्यढाँचा' पारित गरेको छ। नेपालको संविधान लागू भएपश्चात् नेपालले विपद् व्यवस्थापनको कामलाई तीन तहकै साझा कामभित्र राखी संवैधानिक व्यवस्था गरेको छ। राष्ट्रिय विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ जारी गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको क्षेत्राधिकार स्पष्ट गर्नुका साथै सबै प्रदेश र केही स्थानीय तहहरूमा विपद् व्यवस्थापनसम्बन्धी ऐन तथा नीति/योजना पारित गरी संस्थागत समन्वय संयन्त्र तथा विपद् व्यवस्थापन कोषसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। साथै, नेपाल सरकार, सबै प्रदेश सरकारहरू र स्थानीय तहहरूले राहतसम्बन्धी कार्यविधि तथा मापदण्डहरू निर्माण गरी कार्यान्वयनमा ल्याएका छन्। तर, वर्तमान सङ्घीय शासन प्रणालीसँग मेल खाने गरी राहत वितरण कार्यलाई प्रभावकारी बनाउन एकीकृत राहत मापदण्ड आवश्यक छ। राहत मापदण्डले 'स्फेयर मापदण्ड'का प्रावधानलाई पनि ध्यानमा राखी राहत वितरणमा दोहोरोपना, अपारदर्शिता तथा राजनीतिक हस्तक्षेपजस्ता हाल भोगिएका टड्कारा समस्याहरूलाई समाधान गर्न सक्नुपर्दछ। यस मापदण्डले विपद् प्रभावितहरूलाई प्रदान गरिने तत्काल राहतसम्बन्धी आधारमा तत्कालीन र दीर्घकालीन कार्यढाँचाहरू तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ।

---

\* सचिव, नेपाल सरकार

इमेल: krishnaraut78@gmail.com

**शब्दकुञ्जी:** जोखिम न्यूनीकरण, स्फेयर मापदण्ड, जीविकोपार्जन, पुनर्स्थापना, एकद्वार प्रणाली ।

## पृष्ठभूमि

नेपाल विश्वमा भूकम्पीय जोखिम तथा जलवायु परिवर्तनका कारण उत्पन्न हुन सक्ने संकटासन्नताका आधारमा उच्च जोखिमयुक्त राष्ट्रहरूमध्ये पर्दछ। विभिन्न प्रकोपका कारणले हुन सक्ने जोखिमले जिउधनको क्षति, सार्वजनिक सम्पत्तिको नोक्सानी, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक तथा वातावरणीय पक्षमा नकारात्मक प्रभाव पारिरहेको छ। गृह मन्त्रालयको पछिल्लो तथ्याङ्कअनुसार सन् १९७१ देखि २०१५ अर्थात् ४५ वर्षको दौडानमा विभिन्न प्रकारका विपद्का घटनाहरूबाट नेपालमा चालीस हजारभन्दा बढी मानिसको मृत्यु भएको छ भने पचहत्तर हजारभन्दा बढी मानिस घाइते भएका छन्। सन् २०१६ देखि हालसम्मका वर्षहरूमा भूकम्प, कोभिड-१९, बाढी, पहिरो लगायतका घटनाहरूमा भएको बढोत्तरीसँगै विपद्बाट भएको जनधनको क्षतिमा अझ वृद्धि हुँदै गएको छ।

संयुक्त राष्ट्र संघले विपद् जोखिम न्यूनीकरणसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा भएको पहिलो सम्मेलन सन् १९९४ मा योकोहामामा आयोजना गरेको थियो। त्यसपछि सन् २००५ मा जापानको ह्योगो सहरमा दोस्रो विश्व सम्मेलन सम्पन्न भएको थियो। यसबाट 'ह्योगो फ्रेमवर्क अफ एक्सन' पारित गरी कार्यान्वयनमा ल्याइयो। सन् २०१५ मार्चमा जापानको सेन्डाईमा भएको विपद् जोखिम न्यूनीकरणसम्बन्धी तेस्रो विश्व सम्मेलनले विश्वमा विपद्का कारणबाट हुने मानवीय, आर्थिक तथा भौतिक क्षतिलाई सन् २०३० सम्ममा उल्लेखनीय रूपमा कमी ल्याउने उद्देश्यका साथ 'सेन्डाई कार्यढाँचा' पारित गरेको छ।

विपद्का घटनाले विकास संरचनाहरूको दिगोपनामा चुनौती सिर्जना गर्नुका साथै विश्वको कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको करिब ३ प्रतिशत हिस्सा वार्षिक रूपमा विपद्कै कारण क्षति हुने गरेको छ। वास्तवमा, विश्वव्यापी रूपमा विपद्का घटनाहरूमा आएको यस्तो बढ्दो अवस्थाबाट सिर्जित मानवीय संकटलाई प्रभावकारी तवरले समयमै नियन्त्रण नगर्ने हो भने भयावह मानवीय संकट आउने अनुमान गर्दै संयुक्त राष्ट्र संघले विपद् र वातावरणसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि, सम्झौता र घोषणापत्रहरू जारी गर्नुका साथै संस्थागत व्यवस्थाहरू समेत गर्न थाल्यो। विपद्को क्षेत्रमा विकास भएका नयाँ मान्यता र संयुक्त राष्ट्र संघका घोषणापत्रहरूप्रति देशको विपद् व्यवस्थापनलाई अगाडि बढाउने क्रममा नेपालमा पनि विपद् प्रभावितहरूलाई प्रदान गरिने 'राहत वितरणसम्बन्धी मापदण्ड, २०६४' तथा 'विपद् जोखिम न्यूनीकरणका लागि राष्ट्रिय कार्यढाँचा, २०६६' तर्जुमा गरी लागू भए।

नेपालको संविधान लागू भएपश्चात् नेपालले विपद् व्यवस्थापनको कामलाई तीन तहकै साझा कामभित्र राखी संवैधानिक व्यवस्था गरेको छ। विगतको एकात्मक शासन प्रणालीका लागि तयार गरिएका ऐन,



नियम तथा कार्यविधिहरूलाई संघात्मक शासन प्रणालीअनुरूप बनाउने क्रममा नेपालको 'दैवी प्रकोप उद्धार ऐन, २०३९' खारेज गरी 'राष्ट्रिय विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४' जारी गरियो। यस ऐनले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको क्षेत्राधिकार स्पष्ट गर्नुका साथै संघमा विपद् व्यवस्थापन परिषद्, कार्यकारी समिति तथा प्राधिकरणको व्यवस्था एवम् प्रदेश, जिल्ला र स्थानीय तहमा संस्थागत व्यवस्थाहरू समेत गरेको छ।

यस ऐनले सङ्घीय तहमा एक कार्यकारी समितिको व्यवस्था गरी सोमार्फत् विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी विभिन्न कार्यहरू सम्पादन गर्नुका साथै विपद् प्रभावितहरूलाई तत्काल राहत उपलब्ध गराउने व्यवस्था गरेको छ। साथै, सोही ऐनले संघमा विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन प्राधिकरणको गठन गरी सोको काम, कर्तव्य र अधिकारअन्तर्गत राहत वितरण, राहत सामग्रीको व्यवस्था तथा राहत सामग्री भण्डारणका लागि गोदामघर सञ्चालन गर्ने/गराउने र विपद् व्यवस्थापनको समग्र समन्वय र क्षमता विकाससम्बन्धी कार्यहरू सम्पादन गर्ने/गराउने प्रावधान राखेको छ। यस प्राधिकरणले विपद् व्यवस्थापन परिषद् र कार्यकारी समितिको सचिवालयको काम समेत गर्दछ।

त्यसैगरी, यस ऐनले प्रदेश तहमा प्रादेशिक विपद् व्यवस्थापन परिषद् र विपद् व्यवस्थापन कार्यकारी समिति एवम् जिल्लास्तरमा जिल्ला विपद् व्यवस्थापन समिति र स्थानीय तहमा स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समितिको समेत व्यवस्था गरी सोको काम, कर्तव्य र अधिकार उल्लेख गरेको छ। यो ऐनको दफा ३६ मा अन्तर्राष्ट्रिय मानवीय तथा अन्य सहायता लिन सक्ने व्यवस्था समेत रहेको छ भने दफा ३९ मा राहतको न्यूनतम मापदण्ड निर्धारण गर्ने तथा एकद्वार प्रणालीबाट राहत वितरण गर्ने लगायतको व्यवस्था गरेको छ। साथै, दफा ३९ को उपदफा १ मा नेपाल सरकारले राहतको न्यूनतम मापदण्ड बनाई लागू गर्ने व्यवस्था समेत रहेको छ।

प्रदेश सरकारहरूले पनि विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था गरी विपद् प्रभावितहरूलाई राहत वितरण गर्न विपद् व्यवस्थापन कोषको स्थापना, कोष परिचालन कार्यविधि, राहत वितरण तथा उद्धारसम्बन्धी विभिन्न व्यवस्थाहरू गरेका छन्। यसै क्रममा सुदूरपश्चिम प्रदेशले 'प्रदेश विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७५', 'राहत वितरणसम्बन्धी कार्यविधि, २०७६', 'हवाई उद्धार कार्यविधि, २०७६' तथा 'प्रादेशिक विपद् व्यवस्थापन योजना, २०७७' कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। लुम्बिनी प्रदेशले विपद् व्यवस्थापनको लागि 'प्रदेश विपद् व्यवस्थापन कार्यसञ्चालन (पहिलो संशोधन) निर्देशिका, २०७७', 'प्रदेश विपद् व्यवस्थापन कोष सञ्चालन निर्देशिका, २०७५' र 'विपद् उद्धार खर्च सञ्चालन कार्यविधि, २०७५' तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। गण्डकी प्रदेश सरकारले 'प्रदेश विपद् व्यवस्थापन नियमावली, २०७७' जारी गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

त्यसैगरी, बागमती प्रदेश सरकारले 'प्रदेश विपद् व्यवस्थापन ऐन, २०७५' संसदबाट पारित गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ भने सोही ऐनको दफा ४५ ले दिएको अधिकारबमोजिम 'बागमती प्रदेश विपद् कोष सञ्चालन कार्यविधि, २०७५' जारी गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। कोशी प्रदेश सरकारले 'प्रदेश विपद् व्यवस्थापन ऐन, २०७५' संसदबाट पारित गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। सोही ऐनले दिएको अधिकारबमोजिम कोशी प्रदेश सरकारले "विपद् खोज, उद्धार तथा राहत वितरणसम्बन्धी मापदण्ड, २०७६" जारी गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। त्यसैगरी, कोशी प्रदेश सरकारले प्रदेश विपद् व्यवस्थापन ऐन, २०७५ को दफा १६ ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी 'विपद् व्यवस्थापन कोष (सञ्चालन) कार्यविधि, २०७५' समेत जारी गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

स्थानीय सरकार आफ्नो क्षेत्रभित्र बसोबास गर्ने नागरिकहरूका प्रति बढी संवेदनशील र उत्तरदायी हुनुपर्ने भएकोले विपद्को समयमा पनि स्थानीय सरकारको भूमिका महत्त्वपूर्ण रहन्छ। त्यसैले विपद्बाट हुने क्षतिको न्यूनीकरण, रोकथाम, सहायता, खोज तथा उद्धारका लागि स्थानीय तहहरूले आफ्नो कानुन बनाई कार्यान्वयन गर्न सुरु गरेका छन्। उदाहरणका लागि, काठमाडौं महानगरपालिकाले 'विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७५' र 'काठमाडौं महानगरपालिका विपद् व्यवस्थापन कोष (सञ्चालन कार्यविधि), २०७७' व्यवस्था गरी विपद् जोखिम न्यूनीकरण र व्यवस्थापनको कार्य गर्दै आएको छ।

त्यसैगरी, अन्य स्थानीय तहहरूले पनि विपद् व्यवस्थापनसम्बन्धी विभिन्न कानुनी व्यवस्थाका साथै स्थानीय विपद् व्यवस्थापन कोषको स्थापना र सञ्चालन गरेका छन्। विपद् प्रभावितहरूका लागि तत्काल उद्धार, उपचार तथा आपत्कालीन राहत प्रदान पनि गरिरहेका छन्। विपद् प्रभावितहरूको पहिचान गर्ने, क्षतिको विवरण अद्यावधिक गर्ने, राहतका लागि सिफारिस गर्ने तथा संघ, प्रदेश र जिल्ला विपद् व्यवस्थापन कोषहरूबाट प्राप्त रकम विपद् प्रभावितहरूलाई राहतस्वरूप वितरण गर्ने कार्य स्थानीय तहहरूले गर्दै आएका छन्।

## विपद् राहत व्यवस्थापनसम्बन्धी राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

विपद्पश्चात्को खोज, उद्धार, उपचार तथा तत्काल राहत व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्य संवेदनशील र महत्त्वपूर्ण हुन्छ। संसारका विभिन्न देशहरूमा विपद् प्रभावितहरूका लागि राहत व्यवस्थापन गर्ने आ-आफ्नै अभ्यासहरू हुन्छन्। विपद् सम्बन्धी कार्य गर्ने संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय निकाय तथा अन्य मानवीय सहायता संस्थाहरूले पनि राहत व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्यविधि वा मापदण्ड जारी गरी कार्यान्वयनमा ल्याएका हुन्छन्। नेपालले पनि विगतको एकात्मक शासन प्रणाली भएका समयमा केन्द्रिकृत राहत व्यवस्थापन पद्धति अवलम्बन गरेको थियो। वास्तवमा, नेपालले दैवी प्रकोप उद्धार ऐन, २०३९ जारी गरी विपद् व्यवस्थापनका लागि कानुनी व्यवस्थाको सुरुवात गरेको देखिन्छ। त्यसअघिका विपद्का

घटनाहरूमा सरकारी आदेश, निर्देशनहरूका आधारमा मानवीय हित र कल्याणका हिसाबले राहत व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्य हुँदै आएको थियो।

### विपद् राहत व्यवस्थापनसम्बन्धी विद्यमान राष्ट्रिय मापदण्ड

विपद् राहत व्यवस्थापनका सम्बन्धमा विगत लामो समयदेखि नै नेपाल सरकारले दैवी प्रकोप उद्धार ऐन, २०३९ को प्रावधानबमोजिम विभिन्न समयमा भएका विपद्का घटनाबाट प्रभावित नागरिकहरूलाई राहत प्रदान गर्दै आएको थियो। विपद्का घटनाहरूमा हुँदै गएको विपद्को बढ्दो अवस्था र खर्चमा पर्ने चापलाई मध्यनजर गरी वि.सं. २०६४ सालदेखि राहत मापदण्ड तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्दै आएको छ। यसै क्रममा वर्तमान संवैधानिक प्रावधान एवम् विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ तथा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले गरेको व्यवस्थाबमोजिम नेपाल सरकार, सबै प्रदेश सरकारहरू र स्थानीय तहहरूले कानुनी व्यवस्था गरी राहतसम्बन्धी कार्यविधि तथा मापदण्डहरू निर्माण गरी कार्यान्वयनमा ल्याएका छन्।

विपद् प्रभावितहरूका लागि राहत प्रदान गर्ने सङ्घीय मापदण्ड, २०७७ ले उद्धारको तयारी, अस्थायी आवास, तत्कालीन राहत, काजक्रिया खर्च, राहत सामग्रीहरू उपलब्ध गराउने लगायतका व्यवस्थाहरू गरेको छ। यी कानुनी तथा प्रक्रियागत व्यवस्थाले गर्दा मानवीय सिद्धान्त र सामाजिक न्यायका सिद्धान्तहरूलाई अवलम्बन गरिएको छ। त्यसैगरी, प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूले पनि विपद् प्रभावितहरूका लागि राहत प्रदान गर्ने सम्बन्धमा सङ्घीय कानुन, प्रदेश तथा स्थानीय तहका विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी ऐनहरूको अधीनमा रही विपद् व्यवस्थापन कोषको स्थापना र सञ्चालन र राहत वितरणसम्बन्धी कार्यविधिहरूको तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याइरहेका छन्। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट राहत प्रदान गर्दा दोहोरो नपर्ने गरी राहत वितरण गर्ने कानुनी व्यवस्था समेत गरिएको छ।

### राहत व्यवस्थापनसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड

विपद् व्यवस्थापनका क्षेत्रमा प्रत्येक देशको कानुनी व्यवस्थाअनुरूप स्थापित राष्ट्रिय विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन प्राधिकरण, समिति, आयोग तथा विभागहरू सामान्यतया कुनै पनि मुलुकमा विपद्का सम्पूर्ण पक्षहरूको व्यवस्थापनको जिम्मेवारी बहन गर्ने संस्थाका रूपमा चिनिन्छन्। ती संस्थाहरूमध्ये अधिकांशले आफ्ना नीति तथा निर्देशिकामा 'स्फेयर मापदण्ड' (Sphere Standard) तथा सोका आधारमा तयार गरिएका 'आधारभूत मानवीय मापदण्ड' (Core Humanitarian Standard) का मान्यताहरूलाई ग्रहण गरेको पाइन्छ।

सन् १९९७ मा सुरु भएको 'स्फेयर मापदण्ड' ले मानवीय सहायताका न्यूनतम गुणस्तर तथा ढाँचाका बारेमा आधारभूत चित्रण तयार गर्न मद्दत गर्दछ। जसको फलस्वरूप विपद्अगाडिको तयारीलाई चुस्त बनाउनुका अतिरिक्त सङ्कटका बखतमा समन्वयलाई सुदृढ राख्न सघाउ पुग्दछ। तथापि यस्ता मापदण्डहरूको स्थानविशेष तथा समयविशेषका सन्दर्भमा गरिने स्थानीयकरणको कार्य भने चुनौतीपूर्ण छन्।

सुरुआतदेखि नै 'स्फेयर मापदण्ड' ले विपद् प्रभावितहरूको जीवन रक्षाका निमित्त केही आधारभूत क्षेत्रमा मानवीय सहायतालाई केन्द्रित गरेको छ। ती आधारभूत क्षेत्र मूलतः चारवटा छन्:

- खानेपानी तथा सरसफाइ,
- खाद्य सुरक्षा तथा पोषण,
- आवास, पुनर्वास तथा गैर-खाद्य सहायता,
- तथा स्वास्थ्य।

'आधारभूत मानवीय मापदण्ड' भन्नाले मानवीय सहायता कार्यमा आवद्ध संस्था तथा व्यक्तिहरू लक्षित गरी जारी गरिएका नौबुँदे प्रतिबद्धतालाई जनाउँछ। जसलाई देहायबमोजिम उल्लेख गरिएको छ:

१. विपतबाट प्रभावित व्यक्ति र समुदायहरूले आफ्ना आवश्यकताअनुसार उपयुक्त र सान्दर्भिक सहयोग प्राप्त गर्छन्।
२. विपतबाट प्रभावित व्यक्ति र समुदायहरूको उचित समयमा मानवीय सहयोगमा पहुँच छ।
३. विपतबाट प्रभावित व्यक्ति र समुदायहरू नकारात्मक रूपमा प्रभावित छैनन् र मानवीय कार्य परिणामस्वरूप बढी जागरूक, पुनर्निर्माणशील र कम खतरामा छन्।
४. विपतबाट प्रभावित व्यक्ति र समुदायहरूले आफ्नो कानुनी हक—अधिकार जान्दछन्, सूचना तथा आफूलाई प्रभाव पार्ने निर्णय लिने प्रक्रियामा पहुँच राख्छन्।
५. विपतबाट प्रभावित व्यक्ति र समुदायहरूमा गुनासाहरू सामना गर्न सुरक्षित र अनुकूल संयन्त्रको पहुँच छ।
६. विपतबाट प्रभावित व्यक्ति र समुदायहरूले एकमुष्ट र परिपूरक सहयोग प्राप्त गर्दछन्।
७. विपतबाट प्रभावित व्यक्ति र समुदायहरू थप सहयोग वितरणको आशा राख्न सक्छन्; जबकि संस्थाहरूले अनुभव र कामको प्रतिछायाबाट सिक्छन्।

८. विपतबाट प्रभावित व्यक्ति र समुदायहरूले प्रतिस्पर्धी तथा सुव्यवस्थित कर्मचारी र स्वयंसेवकबाट सहयोग प्राप्त गर्दछन्।
९. विपतबाट प्रभावित व्यक्ति र समुदायहरूले आफूलाई सहयोग गरिरहेका संस्थाहरूबाट स्रोतहरूको कुशलतापूर्वक, प्रभावकारी तथा नीतिसम्मत व्यवस्थापनको अपेक्षा गर्दछन्।

यी मापदण्डको परिपालनाले मानवीय सहायतासम्बन्धी कार्यमा आवद्ध त्यस्ता संस्था तथा व्यक्तिका कार्यलाई थप प्रभावकारी बनाउँदछ भने लक्षित समुदायप्रति थप उत्तरदायी बन्न पनि मद्दत गर्दछ।

### राहत मापदण्डमा सुधारको आवश्यकता तथा महत्त्व

वर्तमान सङ्घीय शासन प्रणालीसँग मेल खाने गरी राहत वितरण मापदण्डको निर्माण हुनु अपरिहार्य भएको छ। यस्तो मापदण्डले एकातिर 'स्फेयर मापदण्ड' (Sphere Standard) का प्रावधानलाई पनि ध्यान दिनुपर्दछ भने अर्कातिर दोहोरोपना, अपारदर्शिता तथा राजनीतिक हस्तक्षेप जस्ता हाल भोगिएका टङ्कारा समस्याहरूलाई समाधान गर्न सक्नुपर्दछ। राहत व्यवस्थापनलाई विपद् प्रभावित लक्षित, समावेशी, न्यायोचित तथा प्रभावकारी बनाउनु आवश्यक रहेको छ।

विपद् प्रभावितहरूलाई तीन तहका सरकारहरूबाट प्रदान गरिने राहत वितरणसम्बन्धी मापदण्ड विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को प्रावधानअनुसार अनिवार्य रूपमा तयार गर्नुपर्दछ। उल्लिखित व्यवस्था अतिरिक्त देहायका कारणले पनि राहत मापदण्डमा सुधारको आवश्यकता रहेको छः

- (क) विपद् प्रभावित देशभरका नागरिक तथा व्यक्तिहरूलाई तत्काल राहतमा भेदभाव हुन नदिने,
- (ख) नगद राहत एवम् खाद्य तथा गैर-खाद्य सामग्री वितरण तथा उद्धार गर्दा स्थानीय साधन स्रोतको अधिकतम उपयोग गर्ने,
- (ग) राहत वितरणमा सरकारी, निजी तथा गैरसरकारी सबै क्षेत्रको सहकार्य तथा समन्वयमा जोड दिई एकद्वार प्रणालीबाट राहत वितरण गर्ने,
- (घ) विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी तीन तहका संस्थागत संरचनाहरूको संस्थागत विकास तथा समन्वयमा बढावा दिने,
- (ङ) विपद् प्रभावितहरूलाई प्रदान गरिने तत्काल राहतमा एकरूपता र समन्वय कायम गर्ने,
- (च) विपद्पश्चात्को राहत वितरणसम्बन्धी कार्यमा 'All-of-the-Society Approach' लाई आत्मसात् गर्ने,

(छ) विपद् प्रभावितहरूलाई उपलब्ध गराउने राहत रकम, खाद्य तथा गैर-खाद्य राहत सामग्रीहरू वितरणसम्बन्धी कार्यका लागि सरकारी, निजी तथा गैरसरकारी संस्थाहरू परिचालन गर्ने।

## राहत व्यवस्थापनसम्बन्धी विद्यमान समस्या तथा चुनौतीहरू

विपद्का घटना भएपश्चात् तत्काल खोज, उद्धार तथा राहत व्यवस्थापनसम्बन्धी विभिन्न समस्या तथा चुनौतीहरू रहेका छन्। विपत्तबाट प्रभावितहरूलाई सरकारी कोषबाट राहतस्वरूप वार्षिक रूपमा ठूलो रकम खर्च भइरहे तापनि विपत्तबाट प्रभावितहरूमा व्यापक गुनासाहरू रहनु, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट दोहोरो पर्ने गरी पनि राहत वितरण भइरहनु, सङ्घीय र प्रदेश ऐनको विपरीत प्रदेश सरकारहरूले पटके निर्णय गरी प्रदेशगत रूपमा फरक फरक रकम राहत प्रदान गर्नु र समग्रमा सङ्घीय तथा प्रादेशिक ऐन नियमविपरीत राहत वितरणसम्बन्धी कार्यहरू भइरहनु लगायतका समस्याहरू देखिएका छन्।

विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐनको प्रावधानअनुकूल न्यूनतम राहत वितरणसम्बन्धी मापदण्ड तय नहुनु तथा ऐनको प्रावधानअनुसार राहत वितरणमा एकरूपता नहुनु, कोषको रकम प्रवाहसम्बन्धी अस्पष्टता कायम रहनु, राहत सामग्री खरिद तथा भण्डारण, खाद्य तथा गैर-खाद्य सामग्रीको मापदण्ड तय नहुनु जस्ता समस्याहरू पनि रहेका छन्।

आर्थिक वर्षको अन्त्यमा विपद् व्यवस्थापन कोषमा रकम बाँकी रहेमा राजनीतिक रूपमा भागबन्डा लगाई राहतका नाममा विपत्तबाट प्रभावित नभएका मानिसहरूलाई प्रभावितको सूचीमा समावेश गरी विपद् राहतका रूपमा रकम वितरण गरिनु, स्थानीय तहबाट राहत दिएकालाई पनि जिल्ला विपद् व्यवस्थापन समिति र प्रदेश विपद् व्यवस्थापन समितिमा राहतका लागि सिफारिस गर्नु, स्थानीय तह र जिल्लाबाट नियमानुसार राहत रकम पाइसकेपछि पनि थप राहत प्रदान गर्न प्रदेश र संघमा सिफारिस गर्नु, दातृ निकाय तथा गैरसरकारी संस्थाहरूबाट प्रदान गरिने राहत आफ्नै माध्यमबाट प्रदान गर्ने परिपाटी रहनु, गैरसरकारी संस्थाहरूले आफ्नो कार्यक्रम भएका क्षेत्रमा मात्र राहत वितरण गर्दा कार्यक्रम नभएका छिमेकी स्थानीय तहका नागरिकहरूमा विभेदको आभास हुनु, निजी क्षेत्र र व्यक्तिगत रूपमा प्रदान गरिने राहतमा पनि मापदण्ड कार्यान्वयन गर्न नसक्नु जस्ता समस्याहरू रहेका छन्।

विपत्तबाट प्रभावितहरूलाई समान रूपमा एकद्वार प्रणालीअनुरूप राहत वितरण गर्ने, तीन तहका सरकारहरूले विपद्को सघनता र क्षतिको मात्राका आधारमा नेपालभर एकरूपता हुने गरी राहत वितरण गर्ने, राहत मापदण्डसम्बन्धी सबै तहका जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरू एवम् आम नागरिकमा जानकारी उपलब्ध गराई सम्बन्धका आधारमा राहत वितरणको रकममा तलमाथि पर्ने गरी निर्णय गरी प्रदान गर्ने परिपाटीको अन्त्य गर्ने, गुणस्तर नभएका खाद्य वस्तुको वितरणमा पूर्ण रोक लगाउने, विपद्

शासनसम्बन्धी निकायहरूको तहगत तथा अन्तरनिकायगत समन्वय र सहकार्यलाई प्रभावकारी बनाउने, दातृ संस्था, गैरसरकारी संस्थाहरू तथा निजी क्षेत्रबाट प्रदान गरिने राहत सामग्री तथा रकममा एकरूपता ल्याई एकद्वार प्रणालीबाट राहत वितरण गर्ने लगायतका चुनौतीहरू रहेका छन्।

विपद् व्यवस्थापनका निमित्त कार्ययोजनाअनुसार सालबसाली रूपमा आवश्यक बजेटको उपलब्धता एक प्रमुख चुनौती रहेको छ। विपद्का ठूला घटना केही वर्ष अथवा दशकको अन्तरालमा मात्र घट्ने हुँदा सोका लागि निरन्तर तयारी हालतमा बस्नुपर्ने हुन्छ भन्ने मान्यताको विकास अझै भइसकेको पाइँदैन। तसर्थ, केही वर्ष अथवा दशकको अन्तरालमा घट्ने विपद्का ठूला घटनाका बखत मापदण्डबमोजिम कार्यान्वयन गर्नु समेत अर्को प्रमुख चुनौती रहेको छ।

## सुधारका लागि सुझाव तथा सिफारिस

राहत मापदण्डले विपत्तबाट प्रभावितहरूलाई प्रदान गरिने तत्काल राहतसम्बन्धी मापदण्डहरूका आधारमा तत्कालीन र दीर्घकालीन कार्यढाँचाहरू तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ। जसअनुसार सामान्य विपत्तबाट प्रभावितहरूलाई लक्षित गर्दै नगद राहत रकमसम्बन्धी, खाद्यान्न सामग्रीसम्बन्धी तथा गैर-खाद्य सामग्रीसम्बन्धी मापदण्ड र कार्यढाँचाहरू निर्माण गर्नुपर्ने हुनेछ। त्यसैगरी, विस्थापित अवस्थाका विपत्तबाट प्रभावितहरूलाई लक्षित गर्दै अस्थायी आवाससम्बन्धी मापदण्ड र कार्यढाँचाहरू समेत निर्माण गर्नुपर्दछ। कतिपय अवस्थामा विपत्तबाट प्रभावित वस्तीहरू पूर्णरूपमा क्षतिग्रस्त भएका कारण आवास व्यवस्थापन तथा जीविकोपार्जनका क्षेत्रमा दीर्घकालीन समाधानका उपायहरू पनि अवलम्बन गर्नुपर्ने अवस्था आउन सक्छ।

कुनै पनि मापदण्ड विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन तथा नियमावली र राष्ट्रिय विपद् कार्यढाँचाले तोकेको ढाँचाअनुरूप नै कार्यान्वयनमा हुनुपर्दछ। यस मापदण्डको कार्यान्वयनका निमित्त राहत सामग्री प्राप्ति, भण्डारण, ढुवानी तथा वितरणसम्बन्धी व्यवस्था गर्नका निमित्त समेत कार्यढाँचाहरू तय गरिएको छ। यसका लागि आपत्कालीन खाद्य तथा गैर-खाद्य गोदाम घर, मानवीय सहायता केन्द्र, लजिष्टिक हब तथा अन्य गोदामहरूको व्यवस्था समेत गर्नुपर्दछ।

विपत्तबाट प्रभावितहरूलाई लक्षित गर्दै नगद राहतसम्बन्धी व्यवस्था गरिने सन्दर्भमा उक्त मापदण्डहरूले तहगत सरकारका कोषहरूबाट राहत रकम दोहोरो नपर्ने गरी वितरणको प्रबन्ध गरेको छ। सङ्घीय मापदण्डमा सङ्घीय विपद् व्यवस्थापन कोषबाट प्रदेश, जिल्ला तथा स्थानीय विपद् व्यवस्थापन कोषमा रकम प्रवाहसम्बन्धी व्यवस्था तथा प्रदेश विपद् व्यवस्थापन कोषबाट जिल्ला तथा स्थानीय विपद् व्यवस्थापन कोषमा रकम प्रवाहसम्बन्धी व्यवस्था समेत उल्लेख गरिएको छ।

## राहत व्यवस्थापनसम्बन्धी सुझाव

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन तथा नियमावली, राष्ट्रिय विपद् प्रतिकार्य कार्यढाँचा, विपद् पूर्वतयारी तथा प्रतिकार्य कार्ययोजना निर्देशिका, प्रदेश तथा स्थानीय तहका विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐनहरू लगायतका व्यवस्थाअनुसार प्रत्येक वर्ष सम्भावित विपद्का घटनाहरूको आँकलन, प्रभावित हुन सक्ने विभिन्न उमेर समूहका व्यक्ति तथा परिवारको संख्या पहिचान गर्नुपर्दछ।

त्यसैगरी, खोज तथा उद्धारका लागि आवश्यक औजार, उपकरण र सामग्रीहरूको मौज्दात र तिनीहरूको अवस्थिति, विभिन्न निकायहरूमा रहेको मौज्दात, प्रतिकार्यमा संलग्न निकायहरूको कार्य जिम्मेवारी र जिम्मेवार व्यक्तिहरूको सम्पर्क नम्बर र नाम, एम्बुलेन्स, दमकल तथा हेभी औजार/उपकरणको विवरण लगायतका सुरक्षा सतर्कता तथा तयारी व्यवस्थापन गरिनुपर्दछ। विस्थापितहरूलाई राख्ने खुला स्थान, अस्थायी आवास, खानेपानी तथा शौचालय लगायतका अन्य महत्त्वपूर्ण विवरणहरू उल्लेख गरी भौगोलिक नक्सा (GIS Map) तयार गर्नुपर्दछ।

विपतबाट प्रभावितहरूलाई मानवीय खोज, उद्धार तथा उपचारका साथै तत्काल नगद, खाद्य तथा गैर-खाद्य राहत प्रदान गर्न देहायबमोजिम सिफारिस गरिएको छः

## विपतबाट प्रभावितहरूलाई प्रदान गरिने तत्काल राहतसम्बन्धी सिद्धान्तहरू

विपतबाट प्रभावित घरपरिवारहरूलाई स्थानीय प्रहरीको मुचुल्का र वडाको सिफारिसका आधारमा सम्बन्धित स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समितिले तत्काल राहत स्थानीय विपद् व्यवस्थापन कोषबाट उपलब्ध गराउनुपर्दछ। यसले विपतबाट प्रभावितले स्थलगत रूपमा तत्काल राहत प्राप्त गर्न सक्छन्। राहत उपलब्ध गराउँदा सबै सरोकारवालाहरूले देहायका मानवीय सिद्धान्तहरू पालना गर्नुपर्ने हुन्छः

- राहत व्यवस्थापन कार्य उपयुक्त र सान्दर्भिक हुनुपर्ने,
- राहत वितरण प्रभावकारी हुनुपर्ने,
- राहत समयमा नै वितरण हुनुपर्ने,
- राहत कार्य पारदर्शी र निष्पक्ष हुनुपर्ने,
- पीडितको गुनासोलाई सुनुवाइ गरी सम्बोधन भएको हुनुपर्ने,
- राहत वितरणमा समन्वय र सहकार्य भएको हुनुपर्ने,
- राहत कार्य भेदभावमुक्त हुनुपर्ने,
- लैङ्गिक हिंसा मुक्त बनाउने,



- प्रभावितहरूको अवस्थाअनुसारको राहत सामग्री वितरण गर्नुपर्ने )Dignity Kits, Baby Foods, Senior-citizen and Disability related relief materials)
- राहत वितरणमा पीडितको आधारभूत आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्न प्रयास गर्नुपर्ने।

विपद्पश्चात् प्रभावितहरूलाई तत्काल राहत प्रदान गर्दा नागरिक वा गैर-नागरिक दुवैलाई देहायबमोजिम तत्कालीन राहत उपलब्ध गराउनुपर्दछ। राहत उपलब्ध गराउनुअघि सम्बन्धित स्थानीय वडा र स्थानीय प्रशासनले विपद्बाट प्रभावितहरूको सही पहिचान गर्नुपर्दछ। यसको लागि विपद् व्यवस्थापन समिति र आपत्कालीन कार्यसञ्चालन केन्द्रहरूसँग समन्वय गरी जिल्ला र स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समितिको सक्रियतामा Immediate Rapid Assessment (IRA) गर्नुपर्दछ।

(क) **नगद राहत रकमसम्बन्धी** : घर वा आवास पूर्ण रूपमा क्षति भएको अवस्थामा स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समितिले राहत रकम स्थानीय विपद् व्यवस्थापन कोषबाट उपलब्ध गराउने। यसले गर्दा राहत वितरण समयमै हुनसक्छ र स्थानीय आवश्यकताअनुसार राहत वितरण हुन्छ।

(ख) **राहत खाद्यान्नसम्बन्धी** : घर वा आवास पूर्ण रूपमा क्षति भई खाद्यान्न, लत्ताकपडा, भाँडाकुँडा लगायत सम्पूर्ण रूपमा नष्ट भएको अवस्थामा स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समितिले जिल्ला विपद् व्यवस्थापन समिति वा आवश्यकताअनुसार प्रदेश र विपद् व्यवस्थापन प्राधिकरणको समेत सहयोग लिई राहत खाद्यान्न उपलब्ध गराउनुपर्दछ। यसमा नेपाल सरकारको खाद्य भण्डारको प्रयोग गर्नुपर्दछ र सरकारी गोदामहरूमा नभएमा मात्र बजारबाट खरिद गरी राहत वितरण गर्नुपर्छ। यसका लागि विकास साझेदारहरूको समेत सहयोग लिनुपर्ने हुनसक्छ।

(ग) **गैर-खाद्य राहत सामग्रीसम्बन्धी**

- घर वा आवास पूर्ण रूपमा क्षति भई बस्न नमिल्ने अवस्था भएमा स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समितिले गैर-खाद्य राहत सामग्री उपलब्ध गराउने।
- गैर-खाद्य राहत सामग्री जिल्ला, प्रदेश वा संघको गोदाममा रहेको मौज्दात वा संघसंस्थाहरूको मौज्दात वा निजी क्षेत्रबाट प्राप्त गरी उपलब्ध गराउने।
- मौज्दातबाट प्राप्त सामग्रीले अपुग भएमा वा तत्काल प्राप्त गर्न सम्भव नभएमा मात्र बजारबाट खरिद गरी गैर-खाद्य राहत सामग्री उपलब्ध गराउने।

(घ) **विस्थापित अवस्थाका विपद्बाट प्रभावितहरूलाई प्रदान गरिने अल्पकालीन राहत**

- विपद्बाट आफ्नो थातथलोमा बस्न नमिल्ने अवस्था भई विस्थापित भएका परिवारहरूलाई माथि उल्लेख गरिएको तत्काल नगद राहत, राहत खाद्यान्न तथा गैर-खाद्य राहत सामग्रीहरू स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समितिको अग्रसरतामा उपलब्ध गराउने।

- विपतबाट प्रभावितहरूलाई अस्थायी आवास निर्माणका लागि जिल्ला विपद् व्यवस्थापन समिति वा स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समितिबाट नगद राहत तत्काल उपलब्ध गराउन सक्ने। सामूहिक अस्थायी आवास निर्माण गर्नुपर्ने अवस्था भएमा सुरक्षा निकाय तथा विकास साझेदारहरूको समेत सहयोग लिई पहिचान भएको खुला क्षेत्र वा सुरक्षित स्थानमा तत्काल अस्थायी आवास निर्माण गरी व्यवस्थापन गर्नुपर्ने।
- अस्थायी आवास निर्माणका लागि आवश्यक काठ, ढुङ्गा, गिट्टी वा बालुवा लगायतका प्राकृतिक साधन स्रोतको उपलब्धताका लागि सम्बन्धित स्थानीय तहले समन्वय गरिदिनुपर्ने।
- विस्थापितहरू अस्थायी रूपमा बसेको स्थानको सुरक्षाका साथै मानव बेचबिखन, महिला हिंसा, यौनजन्य हिंसा लगायतका अवाञ्छित गतिविधि नियन्त्रण गर्न सम्बन्धित जिल्लाको जिल्ला सुरक्षा समितिले आवश्यक व्यवस्था मिलाउनुपर्ने।
- विपतबाट प्रभावितहरूलाई आवश्यकताअनुसार स्थानीय वा विशिष्ट प्रकारको उपचारको व्यवस्था मिलाउने।
- विपद्पश्चात् आउन सक्ने महामारी नियन्त्रण गर्न पानी शुद्धीकरण र सरसफाइ अभियान सञ्चालन गर्ने।
- आवश्यक परेमा विपतबाट प्रभावितलाई मनोसामाजिक परामर्श उपलब्ध गराउने।

राहत वितरणका क्रममा खोज, उद्धार र उपचारसम्बन्धी कार्यहरू पनि सञ्चालन भइरहेका हुन्छन्। राहतपश्चात्को पुनर्स्थापना तथा पुनर्निर्माणलाई समेत ध्यानमा राखी राहत वितरण कार्यलाई छिटोछरितो र प्रभावकारी बनाउनुपर्दछ। राहत वितरणका क्रममा शान्तिसुरक्षासम्बन्धी चुनौतीसमेत देखापर्ने भएकाले सुरक्षा निकायको परिचालनलाई प्रभावकारी बनाउनुपर्छ। राहत वितरणमा विकास साझेदारहरूको सहयोग लिँदा सामाजिक सद्भाव खल्बलिन नदिने प्रबन्ध स्थानीय प्रशासनले मिलाउनुपर्छ। राहत वितरणसम्बन्धी कार्यमा विभेद हुन नदिन तथ्याङ्क सङ्कलन र त्यसको सत्यापनमा जिल्ला विपद् व्यवस्थापन र स्थानीय प्रशासनले विशेष ध्यान पुऱ्याउनुपर्दछ।

विपद्पश्चात्को राहत वितरणलाई समन्यायिक बनाउन र सबैलाई समान पहुँच उपलब्ध गराउन स्थानीयस्तरमा एकद्वार प्रणालीको अवलम्बन गर्नुपर्दछ। यसको अर्थ सबै राहत सामग्री एक स्थानमा ल्याएर लाइन लगाएर वितरण गर्ने नभई जिल्ला वा स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समितिको समन्वयमा दोहोरो नपर्ने गरी स्थान पहिचान गरेर राहत वितरण गर्ने हो। सबै ध्यान राहत वितरणमा मात्र केन्द्रित

राउत, कृष्ण बहादुर, २०८२

नगरी, खासगरी राहतपश्चात् जनजीवनलाई सामान्य बनाउन जीविकोपार्जन र पुनर्स्थापनासम्बन्धी कार्यक्रमलाई जोड दिनुपर्छ।

विपद्का घटनापश्चात् आपतकालीन कार्यसञ्चालन केन्द्रहरूद्वारा सञ्चालित विपद् व्यवस्थापन सूचना प्रणाली वा विपद् व्यवस्थापन पोर्टलमार्फत् विपद्सम्बन्धी सूचनाको सङ्कलन, विश्लेषण, अद्यावधिक, समन्वय, आदानप्रदान र प्रवाह गर्नुपर्दछ। अन्तमा, विपद्को ठूलो घटना भई राष्ट्रिय सङ्कटकाल घोषणा भएको अवस्थामा विपद् प्रतिकार्य नियन्त्रकले विपद्पश्चातको तत्काल राहतका लागि सबै तहका सरकारी निकाय, निजी क्षेत्र तथा गैरसरकारी संस्थाहरूको समन्वय तथा परिचालन गर्नुपर्दछ।

## सन्दर्भ सामग्री

आधारभूत मानवीय मापदण्ड एलायन्स, URD समूह र द स्फेयर परियोजना. (२०१५). आधारभूत मानवीय मापदण्ड. काठमाडौं, नेपाल.

नेपाल सरकार. (२०६६). विपद् जोखिम न्यूनीकरणका लागि राष्ट्रिय कार्यढाँचा, २०६६. गृह मन्त्रालय, काठमाडौं, नेपाल.

नेपाल सरकार. (२०६६). विपद् जोखिम न्यूनीकरण राष्ट्रिय नीति, २०७५. गृह मन्त्रालय, काठमाडौं, नेपाल.

नेपाल सरकार. (२०६६). \*\*\*विपद् जोखिम न्यूनीकरण राष्ट्रिय रणनीतिक कार्ययोजना (२०१८-२०३०)\*\*\*. गृह मन्त्रालय, काठमाडौं, नेपाल.

नेपाल सरकार. (२०६७). विपद् प्रतिकार्य कार्ययोजना तर्जुमा निर्देशिका, २०६७. गृह मन्त्रालय, काठमाडौं, नेपाल.

नेपाल सरकार. (२०६९). दैवी प्रकोप उद्धार ऐन, २०३९. गृह मन्त्रालय, काठमाडौं, नेपाल.

नेपाल सरकार. (२०६९). शव व्यवस्थापन कार्यविधि, २०६९. गृह मन्त्रालय, काठमाडौं, नेपाल.

नेपाल सरकार. (२०७२). आपत्कालीन कार्यसञ्चालन केन्द्र सञ्चालन कार्यविधि, २०७२. गृह मन्त्रालय, काठमाडौं, नेपाल.

नेपाल सरकार. (२०७२). गोदामघर व्यवस्थापन तथा सञ्चालन कार्यविधि, २०७२. गृह मन्त्रालय, काठमाडौं, नेपाल.

नेपाल सरकार. (२०७२). नेपालको संविधान. कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं, नेपाल.

नेपाल सरकार. (२०७५). *राष्ट्रिय विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४*. कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं, नेपाल.

नेपाल सरकार. (२०७५). *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४*. कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं, नेपाल.

नेपाल सरकार. (२०७५). *विपद् प्रतिकार्य कार्यढाँचा (पहिलो संशोधन, २०७५), २०७१*. गृह मन्त्रालय, काठमाडौं, नेपाल.

नेपाल सरकार. (२०७६). *विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन नियमावली, २०७६*. गृह मन्त्रालय, काठमाडौं, नेपाल.

नेपाल सरकार. (२०७७). *विपद् प्रभावितहरूलाई प्रदान गरिने राहत वितरणसम्बन्धी मापदण्ड, २०७७*. गृह मन्त्रालय, काठमाडौं, नेपाल.

बागमती प्रदेश सरकार. (२०७५). *बागमती प्रदेश विपद् उद्धार खर्च सञ्चालन कार्यविधि, २०७५*. आन्तरिक मामिला तथा कानून मन्त्रालय, हेटौँडा, नेपाल.

बागमती प्रदेश सरकार. (२०७५). *बागमती प्रदेश विपद् व्यवस्थापन कोष सञ्चालन निर्देशिका, २०७५*. आन्तरिक मामिला तथा कानून मन्त्रालय, हेटौँडा, नेपाल.

सुदूरपश्चिम प्रदेश सरकार. (२०७६). *सुदूरपश्चिम प्रदेश हवाई उद्धार कार्यविधि, २०७६*. आन्तरिक मामिला तथा कानून मन्त्रालय, धनगढी, नेपाल.

सुदूरपश्चिम प्रदेश सरकार. (२०७६). *सुदूरपश्चिम प्रदेश राहत वितरणसम्बन्धी कार्यविधि, २०७६*. आन्तरिक मामिला तथा कानून मन्त्रालय, धनगढी, नेपाल.

सुदूरपश्चिम प्रदेश सरकार. (२०७७). *सुदूरपश्चिम प्रदेश प्रादेशिक विपद् व्यवस्थापन योजना, २०७७*. आन्तरिक मामिला तथा कानून मन्त्रालय, धनगढी, नेपाल.

स्फियर एशोसिएसन. (२०७८). *स्फियर निर्देशिका*. प्लानेट ग्राफिक्स एण्ड प्रिन्टस प्रा. लि., बानेश्वर, काठमाडौं.

Asian Disaster Preparedness Center, Asian Disaster Reduction Center, UNISDR. 2007. *Regional Synthesis Report on HFA Implementation in Asia and Pacific: An Overview of Reports by Countries up to 2007*.

<https://www.facebook.com/groups/sufiguideancehungamasgc/posts/8833098743475152/>

राउत, कृष्ण बहादुर, २०८२

UNDRR. (n.d.). सेन्डाई फ्रेमवर्क फर डिजास्टर रिस्क रिडक्शन[Sendai Framework for Disaster Risk Reduction]. उपलब्ध: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>

UNISDR. (n.d.). ह्योगो फ्रेमवर्क फर एक्सन [Hyogo Framework for Action]. उपलब्ध: [http://www.eird.org/wikien/index.php/Hyogo\\_Framework\\_for\\_Action\\_\(HFA\)](http://www.eird.org/wikien/index.php/Hyogo_Framework_for_Action_(HFA))

## नेपालमा सुशासनको आवश्यकता, महत्त्व, समस्या र सुझाव

गम्भीर बहादुर हाडा\*

### लेखसार

सुशासन, सामाजिक न्याय र समृद्धि समकालीन नेपालका महत्त्वपूर्ण शासकीय गन्तव्यहरू हुन्। सुशासन सरकारले नागरिक समाज र निजी क्षेत्रसँगको सहकार्यमा नागरिकलाई पारदर्शिता, जवाफदेहिता, समावेशिता, प्रभावकारिता, मानव अधिकार, व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, कानूनको शासन र समन्यायिकता जस्ता उदार लोकतन्त्रका आधारभूत सिद्धान्तमा आधारित असल शासनका माध्यमबाट आत्मसम्मान सहितको समृद्धि, स्वतन्त्रता र न्याय प्रत्याभूति गर्ने प्रणाली हो। आधुनिक राज्यको वैधता र वैधानिकता सुशासनमा अडिएको हुन्छ। विगत केही समययता नेपालमा सुशासनको आवश्यकता र यसको अवस्थाका बारेमा गहिरा बहसहरू अघि बढेका मात्रै छैनन्, समकालीन राजनीतिक समाजको सुशासन प्रत्याभूति गर्ने क्षमता र यसप्रतिको प्रतिबद्धताका सम्बन्धमा समाजका हरेक तप्काबाट प्रश्नहरू उठाइएका छन्। सामुदायिक सुशासन, बजार सुशासन, र सार्वजनिक सुशासनलाई संस्थागत गर्न नसकिएमा यसले नागरिक र राज्यबीचको विश्वासको डोरी कमजोर पारी राज्य संस्थाको वैधानिकतामा नै प्रश्न उठाउन सक्छ र हालसम्मका राजनीतिक उपलब्धिहरूलाई नै उथलपुथल पार्न सक्छ। नेपाल विश्वका दुई उदीयमान अर्थतन्त्र बिच रहेकाले कमजोर सुशासन हाम्रो अस्तित्वका लागि समेत खतरा हुन सक्छ। यस विश्लेषणात्मक लेखमा सुशासनको महत्त्वका बारेमा चर्चा गरिएको छ।

**शब्दकुञ्जी:** सुशासनको महत्त्व, संस्थागत सुशासन, सार्वजनिक संस्थानहरू, सुशासनका आयातहरू, सुशासनका सूचकहरू।

\* पूर्व सहप्राध्यापक, भक्तपुर बहुमुखी क्याम्पस

इमेल: [gambhirhada@gmail.com](mailto:gambhirhada@gmail.com)

## पृष्ठभूमि

शासन प्रणाली सधैंभर उस्तै रहन सक्दैन, किनकि जनताका आवश्यकता, चाहना, विश्व परिवेश र राजनीतिक संस्कार परिवर्तनशील छन्। शासन प्रणालीमा भएका परिवर्तन र नवीन अभ्यास, राज्य प्रणालीमा आएका परिवर्तन र नयाँ क्षेत्रहरू, सरकारको भूमिकामा आएका परिवर्तन र परिष्करण, विश्वमा विभिन्न मुलुकले सामना गर्नुपरेका समस्याहरू र तिनको व्यवस्थापन गर्न अवलम्बन गरिएका शैलीहरूले शासन प्रणालीको सन्दर्भ र अभ्यासमा नवप्रवर्तन आएको मान्न सकिन्छ। शासन प्रणाली सामान्य Police state बाट Welfare state सम्मको अवधारणात्मक परिवर्तन, Monopoly and supremacy बाट Partner & co-operative शैलीसम्मको शासकीय परिवर्तन, निरङ्कुशतन्त्र, कुलीनतन्त्रदेखि लोकतन्त्र, सुशासन र नागरिक सर्वोच्चतासम्मका अवधारणा, मान्यता र शैलीहरूमा भएको परिवर्तनले राज्य र शासन प्रणाली निरन्तर परिवर्तनशील अवयवहरू हुन् भन्ने मान्यता स्थापित भइरहेको छ।

सुशासनको अवधारणालाई अझ स्पष्ट रूपमा बुझ्नका लागि विभिन्न विद्वानका विचार र विकास प्रयासमा संलग्न अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूको विचारलाई उल्लेख गर्नु आवश्यक हुन्छ। एकथरी विद्वानहरूले यसलाई बजार संयन्त्रद्वारा विस्थापित गरिएको पुरानो अवधारणाका रूपमा विश्लेषण गर्छन्। अर्कोथरी विद्वान यसलाई सरकारी र गैर-सरकारी एवं अन्य नागरिक समाजका बीचका अन्तरक्रियालाई व्यवस्थापन गर्ने कलासम्म स्वीकार्दछन्। तर विकासशील मुलुकका समस्याहरूसँग सरोकार राख्ने कतिपय विद्वान सार्वजनिक वस्तु र सेवाको निरन्तरताका लागि सुशासन जरुरी छ भन्ने मान्दछन्। सुशासनको अवधारणा सन् १९८० को दशकको उत्तरार्धमा देखिएको “राज्यको आधुनिकीकरण” सम्बन्धी विश्वव्यापी आग्रहसँग सम्बन्धित छ। सुशासन शब्द सन् १९९० को दशकपछि अचानक प्रयोगमा ल्याइएको हो। यो शब्द व्यापक रूपले प्रयोगमा सन् १९९० पछि आए तापनि यो शब्दावली नयाँ भने होइन। सुशासनको अवधारणा राज्य सञ्चालन इतिहास जत्तिकै पुरानो मानिएको छ। सुशासनको अवधारणा पश्चिमी देश तथा दाता संस्थाहरूद्वारा तेस्रो विश्वका देशहरूको शासन व्यवस्थामा सुधार ल्याउने प्रयोजनका लागि सहायता सर्तको रूपमा अघि सारिएको हो।

विश्व बैंकको प्रतिवेदनका 'वर्ल्ड गभर्नेन्स इन्डिकेटर' का सबै परिसूचकमा नेपालको स्कोर ऋणात्मक हुनु चिन्ताको विषय हो। समग्रमा नेपालको सुशासनको स्थिति कमजोर छ, जुन नेपालीहरूका लागि गम्भीर विषय हो। व्यवहारमा हेर्दा पनि सामान्य सरकारी कामका लागि घुस दिनुपरेको, सेवा वितरण निष्पक्ष नभएको, ढिलासुस्ती र रुखो व्यवहारले जनताले सास्ती खप्नुपरेको जस्ता विसङ्गति विभिन्न सर्वेक्षणहरूले देखाएका छन्। निःशुल्क वितरण गरिने भनिएको औषधी उपत्यकाकै अस्पतालमा नपाइएको, ग्रामीण भेगका स्वास्थ्य संस्थाहरू कार्यालय सहयोगीको भरमा चलिरहेको, सिटामोलसमेत ती संस्थाहरूमा नरहेको, पाठ्यपुस्तकहरू परीक्षा हुने बेलासम्म उपलब्ध नभएको, विद्यालयहरूमा कहीं विद्यार्थी नभएको र कहीं खेताला शिक्षकको भरमा सञ्चालन भइरहेको, किसानले एकातिर मल नपाएको र अर्कोतिर

आफ्ना उत्पादनले उचित मूल्य नपाएकाले सडकमै फाल्नुपरेका जस्ता समाचारहरू सार्वजनिक भइरहेका छन्।

सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहले नियमित र आवधिक रूपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको कार्य गर्नु/गराउनुपर्ने गरी जिम्मेवारी किटान गरिएको छ। अनुगमन र मूल्याङ्कनको विषय छुट्टाछुट्टै रूपमा स्पष्ट किटान गरिएको छ। यसबाट अनुगमन र मूल्याङ्कनको अर्थ र दायरा स्पष्ट हुन गएको छ। राष्ट्रिय योजना आयोगलाई मूल्याङ्कनको मापदण्ड तोक्ने जिम्मेवारी दिएको छ, साथै अनुगमन र मूल्याङ्कनको सम्बन्धमा आयोगले दिएको निर्देशन सबै निकायले पालना गर्नुपर्ने कर्तव्य हुनेछ।

शासन र शासन प्रणालीको अन्तिम ध्येय मानव जातिको समृद्धि प्राप्त गर्नु भएकोले लोकहित प्राप्तिका लागि उल्लेखित चरित्रको व्यावहारिक र अर्थपूर्ण अभ्यास अपरिहार्य हुन्छ। कर्मचारीलाई स्पष्ट कामको विभाजन र जिम्मेवारी तोकिनाले कार्य बोझ कम हुने, कार्य शक्ति दिँदा मातहतका कर्मचारीलाई कार्य गर्न उत्प्रेरित गर्न सकिने, सरल, सहज र कम समयमा सेवा प्रवाहको सुनिश्चितता गरिँदा ग्राहकको संयम, श्रम र लागतको बचत हुने, कर्मचारीले आफूलाई अपमान भएको महसुस नगर्ने लगायतका कारण सेवा प्रवाह उत्कृष्ट बन्दै जान सक्छ। व्यवहारले आत्मालाई जित्न सक्ने भएकाले कर्मचारी, ग्राहक र सरोकारवाला पक्ष एवं नागरिक समाजसमेतमा सकारात्मक अनुभूति सिर्जना हुने गर्दछ। वास्तविक कार्य सम्पादनका आधारमा पुरस्कार दिने प्रणालीको विकास गर्ने, उच्च तहमा एउटा विशेष समितिको व्यवस्था गरी सेवा प्रवाहको अवस्था र गुणस्तर हेर्ने व्यवस्था गर्ने, कर्मचारीको सन्तुष्टिको अवस्थालाई मापन गर्न विशेष सूचकहरूको व्यवस्था गर्ने जस्ता माध्यमले समेत सेवा प्रवाहमा उत्कृष्टता ल्याउने गर्दछ।

नेपालको संविधान २०७२ को भाग ४ अन्तर्गत राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व अन्तर्गत धारा ५१ मा राज्यका नीतिहरूको (ख) नं.मा राजनीतिक तथा शासन व्यवस्था सम्बन्धी नीतिहरूमा उल्लेख गरिएअनुसार: १) राजनीतिक उपलब्धिको रक्षा, सुदृढीकरण र विकास गर्दै आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक रूपान्तरणका माध्यमबाट जनताको सर्वोत्तम हित र समुन्नति प्रत्याभूत गर्ने, २) मानव अधिकारको संरक्षण र संवर्धन गर्दै विधिको शासन कायम राख्ने, ३) नेपाल पक्ष भएका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौताहरूको कार्यान्वयन गर्ने, ४) सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने, ५) आमसञ्चारलाई स्वच्छ, स्वस्थ, निष्पक्ष, मर्यादित, जिम्मेवार र व्यावसायिक बनाउन आवश्यक व्यवस्था गर्ने, ६) सङ्घीय इकाइका विच जिम्मेवारी, स्रोत साधन र प्रशासनको साझेदारी गर्दै सुमधुर र सहयोगात्मक सम्बन्धको विकास र विस्तार गर्ने।



## सुशासनको अवधारणा

कतिपय सन्दर्भहरूमा सुशासनका विषयमा चर्चा गर्दा सरकार र सुशासन एक-अर्काका पर्यायवाचीका रूपमा पनि व्याख्या एवं विश्लेषण गरिएको पाइन्छ। तर यी दुई विषयमा धेरै भिन्नताहरू छन्। सुशासन राज्य सञ्चालनका धेरै अङ्गहरूको क्रियाकलाप हो भने सरकार त्यसको सानो अङ्ग मात्र हो। सरकार मात्र राम्रो हुँदा सुशासन हुन्छ भन्ने छैन, तर राम्रो सरकार सुशासनका लागि पूर्वसर्त हो। शासकीय प्रबन्धमा थुप्रै पात्रहरू संलग्न हुन्छन्, तीमध्ये सरकार पनि एउटा पात्र हो। सरकार र सुशासनको विषय मिल्दोजुल्दो देखिए पनि यसरी मिल्नु केवल संयोग मात्र हो। अधिकांश मुलुकहरूमा सुशासनलाई त्यहाँको सरकारसँग गाँसेर हेरिन्छ। त्यसरी हेर्नु गलत पनि होइन, किनभने सुशासनको मुख्य आधारशिला पनि सरकार नै हो। राज्यका सक्रिय खेलाडीमध्ये सरकार नै त्यस्तो खेलाडी हो जोसँग राज्यलाई बनाउने र बिगार्ने धेरै ठाउँ र भूमिका हुन्छ। तर सुशासनको एक मात्र सत्य सरकार भने होइन। सरकार जनताप्रति सधैं उत्तरदायी हुन्छ। जनताको सर्वोत्तम हितका निम्ति सरकारको क्रियाशीलता छ कि छैन? सरकार जनताको नजिक छ कि छैन? जनतालाई निर्णय प्रक्रियामा सहभागी गराइएको छ कि छैन? यी प्रश्नले सरकार सुशासनमा महत्त्वपूर्ण हिस्सा राख्दछ। शासकीय संरचनाभित्र सरकार पनि एउटा महत्त्वपूर्ण हिस्सा भएकोले सुशासनका विषयमा चर्चा गर्दा सरकारप्रति बढी कटाक्ष गरिनु यसकारण पनि स्वाभाविक नै देखिन्छ। शासन कार्य व्यवस्थापनको समग्र पद्धतिलाई बुझिन्छ। यो हरेक देशको मौलिक विशेषता र विशिष्टतामा निर्भर गर्दछ। मुख्य रूपमा संसारमा एकात्मक वा सङ्घात्मक, संसदीय वा अध्यक्षतात्मक तथा निरङ्कुश वा लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली अभ्यास भएको पाइन्छ।

शासन भन्नेबित्तिकै कल्याणकारी शासन व्यवस्था सम्झनुपर्छ। शासनमा हुनुपर्ने गुणहरू भएमा त्यसबाट राष्ट्र तथा जनताले प्राप्त गर्ने सेवा तथा सुविधा र राष्ट्रोन्नति हुने भएकाले सुशासन भनिरहन आवश्यक थिएन, तर अहिलेको विज्ञान तथा प्रविधिको होडबाजीले गर्दा दुःशासनको प्रवृत्ति बढ्दै गएको हुँदा 'सुशासन' शब्दलाई प्रचलनमा ल्याइएको हो कि जस्तो देखिन्छ। सन् १९९६ मा भएको UN Conference on Human Settlement ले पनि Good Governance लाई जोड दिएको छ। त्यहाँ केन्द्रीय सरकारले मात्रै जनतालाई सेवाहरू पुर्‍याउन नसक्ने भएकाले सुशासनको अवधारणालाई यसरी उल्लेख गरिएको छ।

संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय विकास कार्यक्रमको कार्यपत्रमा भनिएको छ, "शासन भनेको राष्ट्रको सार्वजनिक मामिलाको व्यवस्थापनका लागि राजनीतिक शक्तिको प्रयोग हो" रविन्सको विचारमा, "शासन भनेको

---

\* स्रोत: खनाल राजन, सुशासनका केही पक्षहरू, पराग (राजस्व विशेषाङ्क, तेस्रो अङ्क), नेपाल राष्ट्रिय कर्मचारी सङ्गठन, अर्थ मन्त्रालय।

विविध संस्थागत प्रसङ्गमा शक्तिको प्रयोग हो, जसको उद्देश्य नागरिक, मतदाता र कामदारका रूपमा रहेका जनताका हितसम्बन्धी क्रियाकलापहरूको निर्देशन, नियन्त्रण र नियमन गर्नु हो, टमक बिसिटकर भन्दछन्, "शासन भनेको अनिवार्य रूपले उद्देश्यमूलक हुन्छ र यसलाई सचेत उद्देश्य वा अभिप्राय नचाहिने व्यवस्थाभन्दा भिन्न ठान्नुपर्छ। शासनविना पनि व्यवस्था अस्तित्ववान् हुनसक्छ, तर शासनका लागि केही हदसम्मको व्यवस्था चाहिन्छ।"

सुशासनको अवधारणा पश्चिमी देश तथा दाता संस्थाहरूद्वारा तेस्रो विश्वका देशहरूको शासन व्यवस्थामा सुधार ल्याउने प्रयोजनका लागि सहायता सर्त (Aid Conditionality) का रूपमा अधि सारिएको देखिन्छ। यी दाता संस्थाले सुरुमा वैदेशिक सहायताको प्रयोगको सर्तका रूपमा खुला प्रतिस्पर्धी एवं बजारमुखी अर्थ व्यवस्थाको प्रबन्ध गर्न शासन व्यवस्थामा सुधार ल्याउन सहयोग गर्नका लागि यो अवधारणा अधि सारेका हुन्। त्यसपछि गैर-सरकारी, निजी क्षेत्र तथा नागरिक समाजसमेतको सहभागिताबाट मात्र विकासोन्मुख राष्ट्रको सर्वाङ्गीण विकास गर्न सकिन्छ भन्ने अवधारणाका रूपमा सुशासनलाई चर्चा गरियो। सुशासनमा सरकारका अतिरिक्त निजी, गैर-सरकारी क्षेत्र, गैर-सरकारी संस्था तथा नागरिक समाज सबैको सहभागिता सुनिश्चित गरिन्छ। यसरी विकासको केन्द्रबिन्दु मानिएको जनता स्वयंको प्रतिनिधित्व गरिने शासनले विकास प्रभावकारिता सुनिश्चित गर्दछ। सुशासनले व्यापक जनसहभागितामा जोड दिन्छ। विधिको शासन र जवाफदेही कर्मचारीतन्त्रलाई जोड दिने भएकाले यसले ग्रामीण विकासमा सकारात्मक प्रभाव पार्दछ। जनताप्रति उत्तरदायी सरकार हुने भएकाले जनताका चाहना र आवश्यकताको सम्बोधन हुन्छ। सुशासनले लैङ्गिक समानता र जन सशक्तीकरणमा जोड दिने भएकाले सामाजिक विभेदको अन्त्य हुन्छ। सूचना तथा अभिव्यक्तिको अवसर दिने भएकाले जनताहरू सुसूचित हुन पाउँछन्। यसले ग्रामीण विकासमा पार्ने प्रभावलाई निम्नअनुसार देखाउन सकिन्छ:

- सरकारका तीन अङ्गका बिच सौहार्दपूर्ण र हार्दिक सम्बन्ध स्थापित गरेर;
- आर्थिक स्थिरता कायम गरेर;
- मानव अधिकार, महिला, बाल अधिकार, लैङ्गिक विभेद, सामाजिक विभेदको अन्त्य गर्दै क्रान्तिकारी परिवर्तन ल्याउन सहयोग गरेर;
- भ्रष्टाचारमुक्त कर्मचारीतन्त्र निर्माण गरेर;
- आधारभूत मानव अधिकार, स्वतन्त्रता र अधिकारको सुनिश्चितता गरेर;
- सक्रिय र उत्तरदायी सरकार निर्माण गर्न सहयोग गरेर;
- नागरिकलाई राम्रा अवसरहरू उपलब्ध गराएर;
- द्वन्द्व र ध्वंस न्यूनीकरण गरेर;
- अख्तियार दुरुपयोगलाई हतोत्साहित गरेर;
- गरिबी निवारण र बेरोजगारी समस्या समाधानमा योगदान पुऱ्याएर;

- जनताको जीवनस्तर सुधार्नमा सहयोग गरेर;
- प्रादेशिक प्रशासन यन्त्र कायम गरेर;
- सार्वजनिक सेवा सुविधा उपलब्ध गराएर।

सन् १९९६ मा टर्कीमा भएको संयुक्त राष्ट्र सङ्घको मानव बसोबास सम्बन्धी सम्मेलनमा जवाफदेही, दूरगामी, जिम्मेवारीपूर्ण सरकारको प्रक्रियालाई 'Clean State' को आवश्यकता पर्दछ र यो सुशासनको राज्य हो भनी उक्त कार्यपत्रमा सुशासनलाई महत्त्व दिइएको थियो। त्यस्तै गरी सन् २००० को सेप्टेम्बरमा सम्पन्न सहस्राब्दी शिखर सम्मेलनमार्फत विश्वभरका नेताहरूले सुशासनलाई गरिवी निवारण र दिगो विकासको एक एजेन्डाका रूपमा स्वीकार गरी सहस्राब्दी विकासका लक्ष्यहरू (MDGs) मा यसलाई प्रतिबिम्बित गरेका छन्।

संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय विकास कार्यक्रम (UNDP) अनुसार सुशासन भनेको विधिको शासन, पारदर्शिता, जवाफदेहीपन, सहभागिता, समता, प्रभावकारिता तथा कुशलता, उत्तरदायित्व र राजनीतिक, आर्थिक एवं प्रशासनिक अधिकारको अभ्यासमा रणनीतिक दूरदृष्टिका लागि प्रयास गर्नु हो।

पाण्डे, (२०७६) का अनुसार: १) नागरिकको प्रत्यक्ष सहभागितामा आधारित, जनसहभागितामूलक शासन व्यवस्था; २) जनताप्रति प्रत्यक्ष उत्तरदायी सरकार सञ्चालन, समग्र शासन प्रक्रियामा पारदर्शिता अवलम्बन, विधि, पद्धति र कानूनमा आधारित शासन व्यवस्था; ३) सरोकारवालाप्रति जवाफदेहीतासहितको शासन सञ्चालन; ४) निर्णय प्रक्रियामा सरोकारवालाको सहभागिता, प्रशासनको सरलीकरण र जनमुखी सेवा प्रवाह; ५) सामाजिक न्याय र समावेशीतामा आधारित समाज निर्माणमा जोड; ६) आर्थिक अनियमितता र भ्रष्टाचाररहित समाजको परिकल्पना; ७) राज्यका सबै क्षेत्रमा दण्डहीनताको अन्त्य र कानूनको परिपालना; ८) आर्थिक रूपमा वित्तीय जवाफदेहीता प्रवर्द्धन; ९) निष्पक्ष, जनमुखी र स्वतन्त्र प्रेसको व्यवस्था।

Department of Administrative and Public Governance ले Good Governance Index मा १० वटा क्षेत्र र ५१ वटा सूचकको आधारमा सुशासनलाई मापन गर्न सकिने कुरा उल्लेख गरेको छ:

१. कृषि र सहयोगी क्षेत्र
२. वाणिज्य र उद्योगहरू
३. मानव संसाधन विकास
४. सार्वजनिक स्वास्थ्य
५. सार्वजनिक पूर्वाधार र उपयोगिता
६. आर्थिक शासन

७. सामाजिक कल्याण र विकास
८. न्यायपालिका र सार्वजनिक सुरक्षा
९. वातावरण
१०. जनकेन्द्रित शासन।

## नेपालको शासन प्रणालीको आधारभूत चरित्र

नेपालमा शासन प्रणालीका आधारभूत चरित्रहरू देहायबमोजिम रहेका छन्:

**सङ्घीय शासन प्रणाली:** (क) नेपाल सङ्घीय राज्य (धारा-७४); (ख) तीन तह हुने (धारा-५६); (ग) सङ्घीय शासकीय स्वरूप (धारा-७४)।

**बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक शासन प्रणाली:** (क) सार्वभौम र राजकीय सत्ता जनतामा निहित (धारा-२); (ख) लोकतान्त्रिक राज्य (धारा-४)।

**गणतान्त्रिक शासन प्रणाली:** अन्तरिम संविधान, २०६३ को चौथो संशोधन २०६५ जेठ १५ ले नेपालमा राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको व्यवस्था गर्दै गणतन्त्रात्मक शासनको ऐतिहासिक युग प्रारम्भ गरेको हो।

**संसदीय शासन प्रणाली:** (क) शासकीय स्वरूप संसदीय हुने (धारा-७४); (ख) धारा-८४ को प्रतिनिधि सभाबाट धारा ७६ बमोजिम सङ्घीय मन्त्रीमण्डल गठन हुने।

**खुला र उदार शासन प्रणाली:** (क) खुला र उदार अर्थनीति आत्मसात् गरेको; (ख) सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको साझेदारीमा जोड दिएको।

**सुशासनमा आधारित समानुपातिक, समावेशी र सहभागितामूलक शासन प्रणाली:** समाजवाद उन्मुख राज्य (धारा-४)।

उल्लेखितलगायतका विशेषताहरू आधुनिक राज्य प्रणालीमा हुने भएकाले ती चरित्रहरू नेपालको शासन प्रणालीको आधारभूत चरित्रसँग मेल खान्छन्। सुशासनका औजारहरूमा नागरिक बडापत्रको विशेष महत्त्व रहेको छ। नागरिकलाई छिटो, छरितो सेवा प्रवाह गर्न, गुनासो सुनुवाइको व्यवस्था गर्न, सेवामा शिष्टता ल्याउन, सार्वजनिक पदाधिकारीमा पारदर्शिता र जवाफदेहिताको बोध गराउन, सेवाको गुणस्तर वृद्धि गर्नका लागि नागरिक बडापत्रको प्रचलन बेलायतबाट सुरु भएको हो। तर यो अवधारणा एकैचोटि प्रचलनमा आएको नभई क्रमिक रूपमा विकास हुँदै आएको सेवा प्रभावकारिताको नयाँ अवधारणा हो। नागरिक बडापत्र निर्देशिका (२०६९) जारी गरिएको छ। विशेष गरी नागरिक बडापत्रमा निम्नलिखित

विषयवस्तु समावेश गरिएका हुन्छन्: सुविधाको नाम र विवरण, सेवा र सुविधाको गुणस्तर, सेवा सुविधाका लागि जिम्मेवार कर्मचारी, सेवा सुविधाका प्रक्रियाहरू, सेवा सुविधाको मूल्य र दस्तुर, सेवा सुविधामा कमीकमजोरी भएमा उजुरी सुन्ने अधिकारी, सेवा सुविधाको उपचार विधि।

### अध्ययनका उद्देश्यहरू (Objectives of Study)

यस अध्ययनको मुख्य उद्देश्य खास गरेर तीनवटा महत्त्वपूर्ण विषयहरूलाई समेट्नु हो:

- (क) नेपालमा सुशासनको परिभाषा तथा सुशासनको वर्तमान अवस्था र स्थिति;
- (ख) नेपालमा सुशासनको कार्यान्वयनमा देखा परेका समस्या तथा चुनौतीहरू के-के हुन्?
- (ग) नेपालमा सुशासनसम्बन्धी नीति तथा कार्यक्रमहरू लागू गरिसकेपछि हालसम्म स्थानीय आर्थिक विकासको कार्यसम्पादन कस्तो रहेको छ? साथै, सङ्घीयता कार्यान्वयन राम्रोसँग भएको छ वा छैन र कार्यसम्पादनमा के-कस्ता समस्या तथा चुनौतीहरू आइरहेका छन्? त्यस्ता समस्या तथा चुनौतीहरूलाई कसरी समाधान गर्ने?

### अध्ययन विधि (Research Methodology)

यस अध्ययनमा प्राथमिक तथ्याङ्क (Primary Data) को विषयमा राम्रोसँग अध्ययन गर्न पाइएको छैन। प्राथमिक तथ्याङ्कअनुसार अन्तर्वार्ता, अवलोकन, भ्रमण, अनुसूची तथा वैयक्तिक अध्ययन, चित्र, नक्सा आदिजस्ता महत्त्वपूर्ण विषयहरूलाई अध्ययन गरेर समावेश गर्न पाइएको छैन।

यस अध्ययनमा खास गरेर द्वितीय तथ्याङ्क (Secondary Data) लाई मात्र बढी ध्यान दिएर अध्ययन गरिएको छ। जस्तै: पुस्तकहरू, पत्रपत्रिका, पुस्तकालयमा (Journal) समावेश भएका जर्नलहरू, शोधग्रन्थहरू, कार्यालयका प्रतिवेदनहरू आदिजस्ता सामग्रीहरूको अध्ययन गरेर यस लेखमा समावेश गरिएको छ।

### अध्ययनका सीमाहरू (Limitations of the Study)

यस अध्ययन खास गरेर समय तथा सीमालाई ध्यानमा राखेर लेखिएको हुनाले सबै महत्त्वपूर्ण विषयहरू समावेश हुन सकेका छैनन्।

शीर्षकअनुसार अध्ययन गरेर लेख तयार गर्नुपर्ने भएकोले सबै कुराहरू यस लेखमा समावेश गर्न पाइएको छैन।

सुशासनको विषय छनोट गरिएकोले यस विषयमा धेरै कुराहरू समावेश हुने भए तापनि यो लेख सीमित जानकारीमा आधारित भएकाले थोरै कुराहरू मात्रै राखिएको छ। धेरै विषयहरू अध्ययन गरेर पनि यस लेखमा समावेश गरिएको छैन।

## नेपालमा सुशासनको अवस्था र यसको विश्लेषण

नेपालको संविधानको भाग ४, राज्यको निर्देशक सिद्धान्त अन्तर्गत धारा ५१ मा सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने भनिएको छ। त्यसैअनुसार कुनै पनि विशिष्ट पदमा योग्य, सक्षम र इमानदार व्यक्तिलाई नियुक्त गर्नुपर्ने आवश्यकतालाई दृष्टिगत गरी नियुक्तिपूर्व प्रस्तावित उम्मेदवारका सम्बन्धमा सार्वजनिक बहस हुनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। संवैधानिक निकायका पदाधिकारीको नियुक्तिका लागि संवैधानिक परिषद् वा न्याय परिषद्ले गर्ने सिफारिसलाई पारदर्शी, उत्तरदायी र निष्पक्ष बनाउन परिषद्बाट प्रस्तावित नामावली संसद्मा पठाई संसदीय सुनुवाइ गर्ने गरिएको छ।

यस्तै, सार्वजनिक प्रशासनमा पारदर्शिता र जवाफदेहिताका साथै सदाचारिता अपरिहार्य रहन्छ। यसले व्यक्तिमा आत्मनियन्त्रण र स्वउत्प्रेरणा वृद्धि गर्छ। सार्वजनिक प्रशासनमा हुने ढिलासुस्ती, लापरवाही र अधिकारको दुरुपयोगलाई निरुत्साहित गर्छ। सरकारी कामकारबाहीलाई छिटो-छरितो गराउन सहयोग पुऱ्याउँछ। सरकार तथा सार्वजनिक सेवाप्रति सेवाग्राहीको विश्वास अभिवृद्धि गर्छ। महत्त्वपूर्ण सरकारी अभिलेखको गोपनीयता कायम तथा संरक्षण गराउँछ। सुशासन कायम गर्न पारदर्शिताले सहयोग पुऱ्याउँछ। राष्ट्रसेवक कर्मचारी सक्षम, योग्य, सदाचारी र पारदर्शी भएनन् भने जनताले सुलभ सेवा पाउँदैनन्।

सुशासन प्रवर्द्धन गर्नका लागि भ्रष्टाचारको मूल सफा गर्नु पहिलो खुड्किलो हो। यसका लागि भ्रष्टाचार नियन्त्रणका नीतिगत, संस्थागत र कार्यविधिगत संयन्त्रलाई प्रबलीकरण गरी निरोधात्मक, उपचारात्मक र प्रवर्द्धनात्मक विधिबाट भ्रष्टाचारमुक्त बनाउनैपर्छ। कानुनी सर्वोच्चता र शीघ्र न्याय सम्पादन एवं सक्षम न्यायपालिकाको विकास अपरिहार्य छ। लोकतन्त्रको लाभलाई जनस्तरमा पुऱ्याउन शासन संयन्त्रमा जनताको सर्वाधिक सहभागिता सुनिश्चित गर्नु, सामाजिक न्यायसहितको संरक्षणात्मक कार्यक्रम लागू गर्नु, जनताको आवाजलाई कानुनमा प्रतिबिम्बन गर्नु, विकासमा जनसहभागिता र कार्य प्रक्रियामा पारदर्शिता सुनिश्चित गर्न सक्नुपर्छ। राजनीतिक स्थायित्व, जनप्रतिनिधिमूलक शासन व्यवस्था, दिगो शान्ति, खाद्य सुरक्षा, गुणस्तरीय शिक्षा, स्वस्थ जीवनशैली र स्वास्थ्य पहुँच सुनिश्चित गरिनुपर्छ। जलवायु परिवर्तनको प्रभाव न्यूनीकरण, वातावरण संरक्षण र वातावरणमैत्री विकास तथा शासनप्रति नागरिकको गौरव, सन्तुष्टि र भरोसा जागु र जगाउनु पनि सुशासनसँग सम्बन्धित छ। लैङ्गिक समानता र सन्तुलन,

समावेशी र सुशासनयुक्त संस्था, मर्यादित रोजगारी र विविधताको सम्मानले सामाजिक स्वीकार्यता बढ्ने र कार्यगत एकता सुदृढ हुने गर्छ। शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिका लागि सर्वपक्षीय कार्यगत एकता र समन्वय आवश्यक छ। तर, शासकीय संयन्त्र, पात्र र प्रवृत्तिको नागरिकको जीवनमा शान्ति, समृद्धि र खुसी ल्याउन अझै पनि केन्द्रित हुन सकेको छैन। शक्ति पृथकीकरण र सन्तुलनको राम्रो अभ्यास हुन नसक्दा देशको भनिएको चर्चित नारा ओझेलमा परेको छ भने जनताको समृद्धितर्फको यात्रामा तुसारो पर्दै गएको छ।

हालै सार्वजनिक गरिएको २०८२ वैशाख अन्तिमको महालेखाको प्रतिवेदनले राज्यकोषको बेरुजु ११ खर्ब ८३ अर्ब २६ करोड रुपैयाँ औल्याएको छ। सङ्घीय र प्रदेश सरकारी कार्यालय, स्थानीय तह, सङ्गठित संस्था, समिति तथा अन्य संस्थासमेतको ७८ खर्ब ८० अर्ब ८७ करोड रुपैयाँको लेखापरीक्षण गर्दा यस वर्ष १ खर्ब २७ अर्ब ७४ करोड बेरुजु देखिएको उसले बताएको छ। यता नेपाल राष्ट्र बैंकको पछिल्लो तथ्याङ्कले भन्छ: मुद्रास्फीति ३.७५ प्रतिशत छ। वस्तु व्यापार घाटा ६.२ प्रतिशतले वृद्धि भई ९८७ अर्ब ३९ करोड पुगेको छ। सेवा आय ७५ अर्ब १३ करोडले घाटामा रहेको छ। विप्रेषण ९.४ प्रतिशतले वृद्धि भई १०५१ अर्ब ७७ करोड पुगेको छ। आन्तरिक कर्जा १.८ प्रतिशतले बढेको छ। साधारण खर्च अत्यधिक बढेको छ। अझै पनि देशको वर्तमान तथ्याङ्कले दैनिक २ हजार हाराहारीमा युवा विदेश पलायन भएको देखाउँछ। देशमा उद्यम र उद्यमशीलता हराउँदै जानु, शैक्षिक बेरोजगारी बढ्नु, कृषि क्षेत्रलाई पाखा लगाउनु, भएका उद्योगधन्दा रुग्ण हुनु, शैक्षिक क्षेत्रले समयमा शैक्षिक क्यालेन्डरअनुसार शिक्षण संस्था नहिँडाउनु आदि समस्याहरू देखिएका छन्।

विश्व बैंकले भर्खरै सार्वजनिक गरेको 'नेपाल विकास प्रतिवेदन: आर्थिक वृद्धि उकास्नका लागि उद्यमशीलताको लाभ उपयोग तथा सुधार कार्यान्वयन' ले गत वर्षको तुलनामा यस वर्ष आर्थिक वृद्धिमा सुधार हुने प्रक्षेपण गरेको छ। प्रतिवेदनले आगामी दुई आर्थिक वर्ष (२०८२/८३ र २०८३/८४) मा नेपालको अर्थतन्त्रले औसत ५.४ प्रतिशतको आर्थिक वृद्धिदर हासिल गर्ने विश्व बैंकको प्रक्षेपण छ। विश्व बैंकले आर्थिक वर्ष २०८१/८२ मा नेपालको आर्थिक वृद्धिदर ४.५ प्रतिशत हुने प्रक्षेपण गरेको छ। यता राष्ट्रिय तथ्याङ्क कार्यालयले पनि आर्थिक वर्ष २०८१/८२ को दोस्रो त्रैमासमा मुलुकको आर्थिक वृद्धिदर ५.१ प्रतिशत रहने प्रक्षेपण गरेको छ। कार्यालयको दोस्रो त्रैमासिक कुल गार्हस्थ्य उत्पादन (जीडीपी) प्रतिवेदनले ५ प्रतिशतभन्दा बढीको आर्थिक वृद्धि हुने प्रक्षेपण गरेको हो। यो अवस्थालाई मध्यनजर गर्दै सरकारको यात्रा तय भएमा मात्र ऊ नारा नजिक उभिएको भनेर भन्न सकिन्छ।

सुशासन, समृद्धि र समन्यायिक विकास हरेक नागरिकको अधिकार, अपेक्षा र अपरिहार्यता हो। देश विकासका सम्भावनालाई उजागर गर्दै राज्यप्रदत्त सेवासुविधाबाट कुनै पनि नागरिक वञ्चित हुनु हुँदैन। जनताको नाममा विनियोजित हरेक सिक्काको सदुपयोग हुने अवस्था सुनिश्चित गर्ने महत्त्वपूर्ण पक्षलाई

अधिकारभिन्न राखिनैपर्छ। मनलागी ढङ्गले अधिकारको दुरुपयोग गरी आफ्नो स्वार्थ पूरा गर्न खोज्ने गलत प्रवृत्तिको निरन्तर निगरानी र कारबाही अपरिहार्य छ। उसै पनि सीमाविहीन अपराधको रूपमा विस्तार हुँदै गएको भ्रष्टाचार मुलुकको चासो र चुनौतीको विषय बनेको छ। तर, सम्बन्धित क्षेत्रमा बढेको अनियमितता रोक्ने संस्था वा अभियानलाई अड्डा लगाइनाले कुशासनले जरा गाडेको प्रस्ट छ। राजनीतिक दलहरूको लेखाप्रणाली अपारदर्शी भएकै कारण भ्रष्टाचार घट्नुभन्दा पनि दिनदिनै बढ्दै गयो। केही दशकदेखि विभिन्न तन्त्र र वादको नाममा नियमहरूको धज्जी उडाइयो। आयोजनामा अपारदर्शी कार्य बढ्नाले पनि अस्थिरतालाई मलजल पुग्न गयो।

सार्वजनिक सेवाका मूल्य सरल, सान्दर्भिक र व्यावहारिक हुनुपर्छ। नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा सेवा मूल्य घोषणा गर्ने चलन छैन। आचरण र अनुशासनका प्रावधानबाट अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलनमा रहेका मूल्यका भावनालाई सीमित रूपमा लिने प्रयास गरिएको छ। सङ्घीय संसद्मा विचाराधीन निजामती सेवा विधेयकमा निजामती सेवाका सिद्धान्तहरू प्रस्तावित छन्, तर ती मूल्यको भावनालाई व्यापकता दिन पर्याप्त छैनन्। पहिला मूल्यको घोषणा, त्यसपछि सोको विस्तृतीकरण स्वरूप सिद्धान्त र यिनलाई कार्यरूप दिन आचरण र अनुशासनका व्यवस्थाहरू सिलसिलाबद्ध सम्बद्धतामा गर्नुपर्छ। अहिले सङ्घीय निजामती सेवा ऐन संसदीय छलफलको क्रममा छ। संसदीय समितिले विधेयकलाई पूर्णता दिन र सार्वजनिक प्रशासनको मार्गदर्शक सिद्धान्तका रूपमा सार्वजनिक सेवाका मूल्यलाई घोषणा गर्न आवश्यक छ।

सार्वजनिक सेवाका आधारभूत मूल्यमा सदाचारिता, निष्पक्षता, सेवाप्रति समर्पणभाव, समानुभूति, सहनशीलता, निष्ठा (अनुराग) र व्यावसायिकतालाई लिनु उपयुक्त हुन्छ। सेवाग्राहीप्रति आदर, इमानदारी, विश्वसनीयता र खुला व्यवहारका साथ सार्वजनिक स्रोतसाधनमा लालच नराख्नुलाई यसअन्तर्गत समेट्नुपर्छ। सदाचारीहरू सार्वजनिक जिम्मेवारी लिनुअघि निजी स्वार्थ र लोभलाई छाडेर सेवाप्रति समर्पित रहेर सदाचारिता प्रदर्शन गर्छन्। (स्रोत: गोपीनाथ मैनाली, सार्वजनिक सेवाको मूल्य, गोरखापत्र, फागुन १४, २०८१)।

सुशासनलाई तथ्यमा भन्दा जनताको अनुभूतिमा मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसैले यसका मूल आधारहरू, आयाम र यसले समेट्ने विविध तत्त्वहरूमा व्याख्या गर्नु व्यावहारिक हुन्छ। पारदर्शिता र उत्तरदायित्व, जनताको स्वामित्व, समता र पूर्वानुमेयता यसका चार खम्बाहरू मानिन्छन्। अझ यसलाई तीन मुख्य पक्षहरूमा सरल रूपमा बुझ्न सकिन्छ: पहिलो, अवलम्बन गरिएको प्रक्रिया (Process) पारदर्शी छ वा छैन; दोस्रो, दिइने सेवाको बोनोट (Content) ले न्याय र समताको प्रत्याभूति गर्दछ वा गर्दैन; तेस्रो, वितरणीय सेवा (Deliverable) ले गरिब र पछि परेकाहरूको जीवन प्रतिष्ठापूर्ण बनाउन मद्दत गर्दछ वा गर्दैन। यी तीन पक्ष सकारात्मक महसुस भयो भने सुशासन छ भन्न सकिन्छ। विश्व बैंकले कुनै पनि देशको सुशासनको मूल्याङ्कन गर्न छवटा सूचकहरू विकसित गरेको छ: जनताको आवाज र उत्तरदायित्व,



राजनीतिक स्थिरता, सरकारको प्रभावकारिता, नियमन गुण, विधिको शासन र भ्रष्टाचार नियन्त्रण। हरेक वर्ष यी सूचकहरूको आधारमा विभिन्न देशहरूको सुशासनको स्थिति देखाउने गर्दछ। योबाहेक ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको भ्रष्टाचारको स्थिति, वर्ल्ड जस्टिस प्रोजेक्ट ले विधिको शासनको अवस्था, पब्लिक इन्टिग्रिटी संस्थाले पारदर्शिता र उत्तरदायित्वको स्थिति र विश्व बैंककै वर्ल्ड ह्यापिनेस इन्डेक्स ले खुसीको मापन गर्ने गर्दछ।

सार्वजनिक निकायले सेवा प्रवाहका लागि विद्युतीय प्रणालीलाई प्रवर्द्धन गर्नुपर्ने र यस्तो प्रणालीमा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय र योजना आयोगको पहुँच हुनुपर्नेछ। अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्बन्धी कार्यलाई व्यवस्थित र छिटो-छरितो बनाउन विद्युतीय माध्यमबाट व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको विकास र सञ्जालीकरण गर्नुपर्ने गरी दायित्व किटान गरिएको छ। विभिन्न मन्त्रालयले छुट्टाछुट्टै निर्माण गरी सञ्चालन गरिएका व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको प्रभावकारी उपयोग हुन सकेको छैन। ऐनको दफा २८ ले योजना आयोगलाई अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्यलाई व्यवस्थित बनाउन विद्युतीय व्यवस्थापन प्रणालीको विकास र सञ्जालीकरण गर्ने जिम्मेवारी दिएको छ। यसका लागि प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयबाट सञ्चालन गरिएको एकीकृत अनुगमन प्रणालीलाई थप सुधार गरी नेपाल सरकारका सबै निकाय समावेश हुने गरी कार्यान्वयन गर्न सकिने विकल्प पनि छ।

नतिजामूलक अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली सञ्चालनका लागि प्रत्येक सार्वजनिक निकायले नयाँ आयोजनाको हकमा त्यस्ता आयोजना वा कार्यक्रमको स्वीकृत गर्दाको चरणमा र सालबसाली आयोजनाको हकमा हरेक आर्थिक वर्षको सुरुवातकै हिसाबमा सो आर्थिक वर्षभित्र अनुगमन र मूल्याङ्कनका लागि उपलब्ध बजेट र जनशक्तिको सीमाभित्र रही गर्न सकिने अनुगमन र मूल्याङ्कनका लागि आयोजना वा कार्यक्रम छनोट गरी कार्य सम्पन्न गर्नुपर्छ। यसका लागि समयतालिका समेत किटान गरी सरोकारवाला निकायको जानकारीका लागि वेबसाइटमार्फत प्रकाशित गरी कार्यान्वयन गर्दा र ऐनले व्यवस्था गरेका प्रावधानलाई अक्षरशः कार्यान्वयन गरेमा पनि आर्थिक पारदर्शिता कायम भई समग्रमा मुलुकभित्र सुशासन कायम गर्नमा नै योगदान पुग्नेछ।

नेपालमा पनि सन् १९९० को राजनीतिक परिवर्तनपछि प्रजातन्त्र, समावेशीकरण, समता, न्याय र सहभागितासम्बन्धी धारणाले स्थान पायो। सन् २००६ को लोकतान्त्रिक आन्दोलन र सन् २०१५ को नयाँ संविधान निर्माण भएपछि त्यसले अझ व्यापक रूपमा औपचारिक तथा संवैधानिक हैसियत स्थापित भयो। मानिसका लागि पहिलो र आधारभूत अधिकार बाँच्ने अधिकार भएको कुरालाई सन् १९४५ को संयुक्त राष्ट्रसङ्घको बडापत्र, सन् १९४८ को मानव अधिकारसम्बन्धी विश्वव्यापी घोषणापत्र, सन् १९६६ का नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार तथा आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अनुबन्धले सुनिश्चित गरेका छन्।

शक्ति तथा अधिकारको दुरुपयोग शक्ति प्राप्त व्यक्तिबाट नै हुने हो। कानुन बन्नु वा बनाउनु र त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुनु फरक कुरा हुन्। शक्तिले व्यक्तिलाई स्वेच्छाचारी बनाउन सक्छ। दण्डहीनताले प्रश्रय पाउँछ। दण्डहीनतामा कानुन उल्लङ्घनका प्रवृत्तिहरू मौलाउँछन्। यसले सामाजिक तथा राजनीतिक सम्बन्ध र संरचना, सामाजिक विचारधारा र संस्कृतिलगायत कानुन र न्यायमा समेत प्रभाव पार्न सक्छ।

नेपालको संविधान, २०७२ ले शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तलाई अङ्गीकार गरेको छ। शक्ति सन्तुलनले सुशासनको सुनिश्चितता गर्छ। शक्तिको क्षेत्र र अधिकारलाई कानुनले निर्दिष्ट गर्छ। राज्यबाट निर्दिष्ट नीति तथा व्यवस्थाको उल्लङ्घन कानुनको उल्लङ्घन हो। जिम्मेवारी र कर्तव्य पालनाको सिलसिलामा नैतिकताको ठूलो भूमिका रहन्छ। व्यक्तिको नैतिकताले उसलाई गलत कार्य गर्नबाट रोक्छ। नैतिकता इच्छाशक्तिबाट प्रभावित हुन्छ।

चन्दलर गुड गभर्नमेन्ट इन्डेक्स (Chandler Good Government Index) ले विश्वमा सरकारहरूले प्रदान गरिरहेको सुशासनको अवस्थालाई मानकका आधारमा अध्ययन गर्छ। विश्वभरका ११३ सरकारको अध्ययनबाट उक्त इन्डेक्सले तयार गरेको सन् २०२४ को तथ्याङ्कले सिङ्गापुर, डेनमार्क, फिनल्यान्ड, स्विट्जरल्यान्ड, नर्वे, स्वीडेन, लक्जेमबर्ग, जर्मनी, नेदरल्यान्ड्स, आयरल्यान्ड, यूके, क्यानडा, न्युजिल्यान्ड, यूएई, अस्ट्रेलिया लगायतका मुलुकहरू क्रमशः अग्रपङ्क्तिमा रहेको देखाएको छ। हालको अवस्थामा नेपाल १०३औँ स्थानमा रहेको बताउँछ।

सुशासनका अवधारणाहरू योजना र कार्यतालिकामा समावेश गर्दैमा जनताले सुशासनको अनुभूति गर्छन् भन्ने होइन। प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि शक्तिभित्रको इच्छाशक्ति बलियो हुनैपर्छ। प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ५० ले सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले सम्पत्ति विवरण बुझाउनुपर्ने अनिवार्य व्यवस्था गरेको छ। कानुनको उल्लेखित दफा प्रारम्भ हुँदाका बखत सार्वजनिक पदमा बहाल रहेका व्यक्तिले यो ऐन प्रारम्भ भएको मितिले ६० दिनभित्र र तत्पश्चात् हरेक आर्थिक वर्ष समाप्त भएको मितिले ६० दिनभित्र आफ्नो वा आफ्नो परिवारको नाममा रहेको सम्पत्तिको स्रोत वा निस्सासहितको अद्यावधिक विवरण पेस गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

सामाजिक सुव्यवस्था तथा सुशासन कायम राख्न बनाइने नीतिनियम र व्यवस्थाहरूको दस्तावेज कानुन हो। प्रचलित कानुनको सबल कार्यान्वयनमा सम्बद्ध वर्गहरूको इच्छाशक्ति अपरिहार्य रहन्छ। तोकिएको जिम्मेवारी र कर्तव्य पालनामा सबै सरोकारी वर्ग स्वस्फूर्त रूपमा अगाडि बढ्न सक्नुपर्छ। कानुनविपरीत लुक्ने, लुकाउने, छल्ने, छलाउने र हेपाहा प्रवृत्तिहरू सुशासनका बाधक हुन्। सुशासनका लागि लिपिबद्ध कानुन तथा सिद्धान्तहरू मात्र पनि पर्याप्त होइनन्। सुशासनको मार्गचित्र भने होइनन्। एउटा वर्गले चाहेर मात्र सुशासन कायम हुने भन्ने पनि होइन। सबै सरोकारी वर्गमा इमानदारीसहितको इच्छाशक्ति

आवश्यक रहन्छ। अधिकार प्राप्त निकायलाई कानुनी रूपमा सबल बनाएर दण्डहीनताको अन्त्य गर्नु, हुनु भनेको सुशासन कायम हुनु पनि हो। (स्रोत: बशिरा, सम्झौतामा रुमल्लिएको सुशासन, अन्नपूर्ण, चैत्र ७, २०८१)।

### आर्थिक सर्वेक्षण २०८०/८१ मा उल्लेखित सुशासनको अवस्था

आर्थिक सर्वेक्षण २०८०/८१ मा उल्लेख गरिएअनुसार यस आर्थिक वर्षमा सार्वजनिक निकायका कामकारबाहीलाई पारदर्शी, जवाफदेही र छिटो-छरितो बनाउँदै सार्वजनिक सेवा-सुविधामा जनताको पहुँच सुनिश्चित हुने गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्न आवश्यक कानूनको निर्माण, संस्थागत व्यवस्था र कार्यसंस्कृतिमा सुधार तथा सूचना प्रविधिको उपयोग हुँदै आएको छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण र सोसँग सम्बन्धित आधारभूत कानुनी संरचना निर्माण भएका छन्। साथै, राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय आवश्यकताअनुसार त्यस्ता कानुनी र संस्थागत संरचनालाई सुदृढ बनाउन थप सुधारका कार्यहरू अगाडि बढेका छन्। राष्ट्रिय हितको संरक्षण, संवर्द्धन र प्रवर्द्धन गर्न सक्रिय एवं प्रभावकारी कूटनीतिद्वारा अनुकूल अन्तर्राष्ट्रिय परिस्थिति निर्माण गर्ने र अन्तर्राष्ट्रिय समुदायमा मुलुकको छवि, प्रतिष्ठा र भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउनेतर्फ परराष्ट्र नीति परिलक्षित रहेको छ। द्विपक्षीय र बहुपक्षीय कूटनीति विधामा आधारित विश्व व्यवस्था एवं क्षेत्रीय सहयोग प्रवर्द्धन, आर्थिक कूटनीति, प्राकृतिक तथा कानुनी व्यक्तिको हक-हित संरक्षण, सार्वजनिक कूटनीति र ट्रायाक-टु कूटनीति जस्ता विषयलाई प्राथमिकतामा राखी परराष्ट्र नीति तथा कूटनीति सञ्चालन गरिएको छ।

सार्वजनिक निकायबाट हुने खरिद कार्यलाई थप पारदर्शी, व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउन विद्युतीय खरिद निर्देशिका, २०८० कार्यान्वयनमा आएको छ। सार्वजनिक खरिदमा संलग्न भई कानुनबमोजिम जिम्मेवारी बहन नगर्ने वा गैरकानुनी हानि-नोक्सानी पुऱ्याउने विभिन्न १६२ व्यक्ति/फर्म/संस्था/कम्पनी कालोसूचीमा परेका छन्। स्थानीय तहलाई सक्षम र प्रभावकारी बनाउन स्थानीय तह संस्थागत क्षमता स्वमूल्याङ्कन प्रणाली कार्यान्वयनमा रहेको छ। गत आर्थिक वर्ष ७४९ स्थानीय तहले संस्थागत क्षमता स्वमूल्याङ्कन सम्पन्न गरेका थिए। स्थानीय तहको वित्तीय सुशासनलाई संस्थागत गर्न वित्तीय सुशासन जोखिम मूल्याङ्कन गर्ने कार्य थालनी भएको छ। गत आर्थिक वर्ष ६२४ स्थानीय तहले वित्तीय सुशासन जोखिम मूल्याङ्कन कार्य सम्पन्न गरेका थिए।

आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को फागुनसम्म हेलो सरकारमा दर्ता भएका १२ हजार ८८ उजुरीमध्ये ४८.१ प्रतिशत उजुरी फछ्यौट भएका छन्। गत आर्थिक वर्षको सोही अवधिमा ४६.७ प्रतिशत उजुरी फछ्यौट भएका थिए। गत आर्थिक वर्ष राष्ट्रिय गौरवका आयोजना तथा प्राथमिकता प्राप्त ६८ आयोजनाको प्राविधिक परीक्षण सम्पन्न भएकोमा चालु आर्थिक वर्षको फागुनसम्म ४१ आयोजनाको प्राविधिक परीक्षण सम्पन्न भएको छ। मानव अधिकारसम्बन्धी पाँचौँ राष्ट्रिय कार्ययोजना (२०७७/७८-

२०८१/८२) गत आर्थिक वर्षदेखि कार्यान्वयनमा आएको छ। यसबाट मुलुकमा मानव अधिकारको संरक्षण र प्रवर्द्धन तथा मानव अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि तथा कानूनको दायित्व पूरा गर्न नेपाल प्रतिबद्ध रहेको सन्देश प्रवाह भएको छ।

सार्वजनिक निकायबाट हुने अनियमितता, ढिलासुस्ती र भ्रष्टाचार सम्बन्धमा राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रबाट चालु आर्थिक वर्षको फागुनसम्म ६१० उजुरी फछ्यौट भएका छन्। गत आर्थिक वर्ष ६६७ उजुरी फछ्यौट भएका थिए। गत आर्थिक वर्षदेखि स्थानीय तहको न्यायिक समितिका लागि विवाद निरूपणसम्बन्धी प्रशिक्षण सामग्री तथा निर्देशिका, २०७९ तयार भई कार्यान्वयनमा आएको छ। चालु आर्थिक वर्षको फागुनसम्म अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा परेका २६ हजार ३७० उजुरीमध्ये ५३.२ प्रतिशत उजुरी फछ्यौट भएका छन्। गत आर्थिक वर्षको सोही अवधिमा ४९.७ प्रतिशत उजुरी फछ्यौट भएका थिए। चालु आर्थिक वर्षको फागुनसम्म आयोगबाट विशेष अदालतमा ११६ मुद्दा दायर भएका छन्। गत आर्थिक वर्षको सोही अवधिमा १०२ मुद्दा दायर भएका थिए। पछिल्लो तीन वर्षको प्रदेशगत उजुरीको आधारमा मधेश प्रदेश, बागमती प्रदेश र लुम्बिनी प्रदेशका विभिन्न सरकारी/सार्वजनिक निकायविरुद्ध बढी तथा गण्डकी, कर्णाली र सुदूरपश्चिम प्रदेशका यस्ता निकायविरुद्ध कम उजुरी परेका छन्।

तीन तहमध्ये स्थानीय तहका निकायविरुद्ध बढी उजुरी परेको छ। त्यसपछि सङ्घ र प्रदेश सरकारका निकायविरुद्ध उजुरी परेका छन्। यद्यपि, बागमती प्रदेशभित्र भने सङ्घका निकायविरुद्ध सबैभन्दा बढी उजुरी परेका छन्। साथै, मधेश प्रदेशका स्थानीय तहविरुद्ध सबैभन्दा बढी उजुरी परेका छन्। गत आर्थिक वर्ष प्रदेशस्थित सङ्घीय निकायविरुद्ध परेका उजुरीको हिस्सा तुलनात्मकरूपमा सबै प्रदेशमा घटेको छ। कर्णाली र सुदूरपश्चिम प्रदेशका प्रादेशिक निकायको बाहेक अन्य प्रदेशका प्रादेशिक निकायको उजुरी बढेको छ। साथै, स्थानीय तहका सार्वजनिक निकायविरुद्ध उजुरीको हिस्सा बढेको छ। पछिल्लो तीन आर्थिक वर्षको उजुरीको आधारमा स्थानीय तहसहित सङ्घीय मामिलासम्बन्धी उजुरी क्रमशः वृद्धि हुँदै गएको छ। गत आर्थिक वर्ष एक तिहाइभन्दा बढी उजुरी यस क्षेत्रसँग सम्बन्धित थिए।

गत आर्थिक वर्ष २१ मन्त्रालयको व्यवस्थापन परीक्षण सम्पन्न भएको थियो। चालु आर्थिक वर्षको फागुनसम्म ४ सङ्घीय निकायले व्यवस्थापन परीक्षणको स्वमूल्याङ्कन गरेका छन्। त्यसैगरी १२ निकायको सेवाग्राही सन्तुष्टि सर्वेक्षण कार्य सम्पन्न भएको छ। चालु आर्थिक वर्षको फागुनसम्म सङ्घका विभिन्न निकायको सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण सम्पन्न भई सेवा, समूह र श्रेणीका १,८२२ दरबन्दी घट्न गई ५१ हजार ५ सय ६० दरबन्दी कायम भएको छ। सरकारी सेवामा महिला कर्मचारीको सङ्ख्या वृद्धि हुँदै गएको छ। २०६५ असारसम्म निजामती सेवामा महिलाको सङ्ख्या १२.० प्रतिशत रहेकोमा २०८० फागुनसम्म २८.५ प्रतिशत पुगेको छ। नेपाल स्वास्थ्य सेवामा महिलाको सङ्ख्या

सबैभन्दा बढी रहेको छ। यस सेवामा कार्यरतमध्ये ४९.७ प्रतिशत महिला रहेका छन्। संवैधानिक पदाधिकारीतर्फ महिलाको सहभागिता ८.५ प्रतिशत रहेको छ। लोक सेवा आयोगबाट २०६४ सालदेखि तोकिएको समावेशी समूहका उम्मेदवारबीच मात्र प्रतिस्पर्धा गराई पदपूर्ति हुँदै आएको छ। यसअनुरूप, गत आर्थिक वर्ष समावेशी समूहबाट १,४६० व्यक्ति निजामती सेवामा प्रवेश गरेका थिए।

आफैले बनाएका नीतिनियम पालना नगरी सरकारले जथाभावी रूपमा बजेट खर्च गरेका कारण अहिलेसम्मको (अद्यावधिक) कुल बेरुजु ७ खर्ब ३३ अर्ब १९ करोड रुपैयाँ पुगेको छ। बेरुजु गत वर्षभन्दा ९.४५ प्रतिशतले बढेको हो। महालेखा परीक्षकको कार्यालयले राष्ट्रपतिसमक्ष पेस गरेको ६२औँ वार्षिक प्रतिवेदनमा गत आर्थिक वर्ष २०८०/८१ सम्ममा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकार तथा विभिन्न समितिले गरेको खर्चको लेखापरीक्षण गर्दा यो रकम बराबर बेरुजु फेला परेको हो। प्रतिवेदनअनुसार कुल बेरुजुमध्ये सङ्घीय कार्यालयहरूको ३ खर्ब ७५ अर्ब रुपैयाँ पुगेको छ भने प्रदेश कार्यालयहरूको बेरुजु ३० अर्ब ४८ करोड पुगेको छ। यस्तै, स्थानीय तहहरूको बेरुजु रकम २ खर्ब ९ अर्ब र समिति र अन्य संस्थाहरूको बेरुजु एक खर्ब १७ अर्ब रुपैयाँ पुगेको हो। वार्षिक प्रतिवेदनअनुसार गत वर्षको खर्चमा मात्र बेरुजु ९१ अर्ब ५९ करोड रुपैयाँ थपिएको छ। अर्कोतिर महालेखाका अनुसार अहिलेसम्म कारवाही गरी टुङ्गो लगाउनुपर्ने रकम ५ खर्ब ५१ अर्ब १ करोड रुपैयाँ पुगेको छ। सरकारले लेखापरीक्षण र राजस्व बक्यौता, शोधभर्ना लिनुपर्ने वैदेशिक अनुदान तथा ऋण रकमका सम्बन्धमा समयमा कारवाही नगरेका कारण यति रकम उठाउन बाँकी रहेको हो। यो बेरुजुभन्दा भिन्दै रकम हो।

यसमध्ये सङ्घ र प्रदेश गरी लेखापरीक्षण बक्यौता ८ अर्ब ७१ करोड, राजस्व बक्यौता ४ खर्ब ७२ अर्ब, वैदेशिक अनुदानको शोधभर्ना लिन बाँकी ६ अर्ब २५ करोड, वैदेशिक ऋणको शोधभर्ना लिन बाँकी १४ अर्ब ३३ करोड र जमानत बसी दिएको ऋणको भाखा नाघेको साँवा-ब्याज ४९ अर्ब ३७ करोड रुपैयाँ पुगेको छ। प्रत्येक वर्ष बेरुजुको अङ्क जति मात्रामा थपिँदै जान्छ, त्यसको तुलनामा फछ्छ्यौटको अङ्क निकै कम हुने गरेको छ। यसले सरकारमा बस्नेहरू वित्तीय कारोबार गर्दा अनियमितता गर्न नडराएको देखाएको छ। महालेखाले परीक्षण गर्दा निस्केको बेरुजुलाई तीन वर्गमा राख्ने गर्छ: असुल गर्नुपर्ने, नियमित गर्नुपर्ने र पेस्की। यी तीन वर्गमा वर्गीकृत गरिएका बेरुजुमा पनि थप वर्गीकरण गरिन्छ। असुल गर्नुपर्ने बेरुजुमा हिनामिना र फछ्छ्यौट, हानि-नोक्सानी र अन्य असुल गर्नुपर्ने बेरुजु समावेश गरिन्छ। यस्तै, नियमित गर्नुपर्ने बेरुजुमा अनियमित भएको, प्रमाण कागजात पेस नभएको, जिम्मेवारी नसारेको र शोधभर्ना नलिएको गरी थप ४ समूहमा राखिन्छ। यसैगरी पेस्कीमा कर्मचारीले लिएको पेस्की, मोबिलाइजेसन र अन्य पेस्कीलाई राखिन्छ।

गत आर्थिक वर्षमा मात्र असुल गर्नुपर्ने रकम ३० अर्ब १२ करोड रुपैयाँ देखिएको छ। यो कुल बेरुजुको ३२.८९ प्रतिशत हो। यसमा सङ्घीय कार्यालयहरूको मात्र बेरुजु १८ अर्ब ३३ करोड

देखिएको छ। यस्तै, स्थानीय तहको असुल गर्नुपर्ने बेरजु ३ अर्ब ५० करोड रुपैयाँ छ। महालेखाका अनुसार नियमित गर्नुपर्ने रकम ५६ अर्ब १२ करोड देखिएको छ। यो कुल बेरजुको ६१.२७ प्रतिशत हो। यसमध्ये २७ अर्ब ९२ करोड रुपैयाँ सङ्घीय कार्यालयहरूको र १९ अर्ब रुपैयाँ स्थानीय तहको हो।

पेस्की बेरजु पनि ५ अर्ब ३४ करोड रुपैयाँ देखिएको छ। यो कुल बेरजुको ५.८४ प्रतिशत हो। महालेखाले यो वर्ष ९४ खर्ब ६२ अर्ब ३६ करोड रुपैयाँबराबर लेखापरीक्षण गरेको थियो। यसमध्ये सङ्घीय सरकारी कार्यालयको लेखापरीक्षण गर्दा ४७ अर्ब ७४ करोड रुपैयाँ बेरजु देखिएको छ। यो लेखापरीक्षण रकमको १.५४ प्रतिशत बेरजु हो। यस्तै, प्रदेश मन्त्रालय तथा निकायहरूको बेरजु ४ अर्ब २० करोड देखिएको छ। यो लेखापरीक्षण भएको रकमको १.३६ प्रतिशत हो। गत वर्ष स्थानीय तहको बेरजु २५ अर्ब ३२ करोड फेला परेको छ। यो लेखापरीक्षण अङ्कको २.२६ प्रतिशत हो। यस्तै, समिति र अन्य संस्थामा गरिएको लेखापरीक्षणबाट १४ अर्ब ३३ करोड बेरजु देखिएको छ। यो २.७४ प्रतिशत हो। यो तथ्याङ्कअनुसार लेखापरीक्षण भएको रकममध्ये सबैभन्दा धेरै प्रतिशत बेरजु समिति र अन्य संस्थातर्फ देखिएको छ। यस्तै, सबैभन्दा कम प्रतिशत प्रदेशको देखिएको छ। स्थानीय तहको बेरजु प्रतिशत पनि २ प्रतिशतभन्दा माथि पुगेको छ। सङ्घीय मन्त्रालय र निकायहरूको बेरजु डेढ प्रतिशत हाराहारी मात्र छ।

धेरै बेरजु हुने सङ्घीय १० मन्त्रालयको बेरजु रकम हेर्दा लेखापरीक्षण अङ्कको तुलनामा ५ प्रतिशतभन्दा धेरै बेरजु हुनेमा भौतिक पूर्वाधार, परराष्ट्र र उद्योग मन्त्रालय देखिएका छन्। यस्तै, भूमि व्यवस्था र सञ्चार मन्त्रालयको बेरजु ३ प्रतिशतभन्दा माथि छ भने अन्य सबै मन्त्रालयको बेरजु २ प्रतिशत पनि पुगेको छैन। यस्तै, प्रदेशगत रूपमा बेरजुलाई हेर्दा सबैभन्दा बढी मधेश प्रदेशको २.५७ प्रतिशत र सबैभन्दा कम बागमती प्रदेशको ०.८२ प्रतिशत देखिएको छ। स्थानीय तहतर्फ लेखापरीक्षण अङ्कको तुलनामा २.२६ प्रतिशत बेरजु देखिएकामा ५ प्रतिशतभन्दा कम बेरजु हुनेको सङ्ख्या ६९२ र ५ देखि १५ प्रतिशतसम्म बेरजु हुनेको सङ्ख्या ६८ छ।

दूरसञ्चार क्षेत्रबाट कानुनसम्मत रूपमा राजस्व सङ्कलन हुन नसक्दा झन्डै ९ अर्ब रुपैयाँ बक्यौता रहेको छ। महालेखा परीक्षकको ६२औँ वार्षिक प्रतिवेदनअनुसार दूरसञ्चार क्षेत्रबाट ८ अर्ब ६५ करोड ५० लाख रुपैयाँ असुल हुन बाँकी भएको हो। समयमा दाखिला नगरेकाले १५ प्रतिशतले हुने थप दस्तुर २ अर्ब ९७ करोड १६ लाख ५० हजार असुल गर्न महालेखाले भनेको छ। अर्को कम्पनीले २०६१ मा १० वर्षको लागि अनुमतिपत्र प्राप्त गरेकोमा तेस्रो पटक ५ वर्षको लागि नवीकरण गर्न २०८१ जेठसम्म २० अर्ब बुझाउनुपर्नेमा ६ अर्ब ४० करोडमात्र बुझाएको देखिएकोले बाँकी १३ अर्ब ६० करोडको १५ प्रतिशतले हुने थप दस्तुर २ अर्ब ४ करोड असुल गर्न भनिएको छ। यी दुई कम्पनीबाट कुल ५ अर्ब १ करोड १६ लाख ५० हजार असुल गर्नुपर्ने उल्लेख छ।

तालिका नं. १

गत वर्ष तीन तहका सरकारको बेरुजु (रु. लाखमा)						
वर्गीकरण	सङ्घीय	प्रदेश	स्थानीय तह	समिति र अन्य	जम्मा	प्रतिशत
१ असुल गर्नुपर्ने	१८३३२४	७६८५	३५०११	७५२३१	३०१२५१	३२.८९
२ नियमित गर्नुपर्ने	२७९२८६	२८०५५	१९३९८२	५९९१९	५६१२४२	६१.२७
२.१ अनियमित भएको	१९२९३	९१३८	९७१७५	२५५०६	१५१११२	१६.५०
२.२ प्रमाण नभएको	२५९९८६	१८९१३	९६५०४	३४०७५	४०९४७८	४४.७०
२.३ जिम्मेवारी नसारेको	०	०	०	०	०	०.००
२.४ शोधभर्ना नलिएको	७	४	३०३	३३८	६५२	०.०७
३ पेशकी	१४८२०	६२६०	२४२४९	८१५७	५३४८६	५.८४
जम्मा बेरुजु	४७७८३०	४२०००	२५३२४२	१४३३०७	९१५९७९	१००

गत वर्षसम्म तीन तहको सरकार, समिति र अन्यको कुल बेरुजु (रु.लाखमा)			
विवरण	विगतको बेरुजु	चालु आवको थप बेरुजु	अध्यावधिक बाँकी बेरुजु
सङ्घीय कार्यालय	३२७७२९५	४७७४३०	३७५४७२५
प्रदेश कार्यालय	२६२८१९	४२०००	३०४८१९
स्थानीय तह	१८३९६४९	२५३२४२	२०९२८९१
समिति र अन्य सबै	१०३६१६७	१४३३०७	११७९४७४
जम्मा	६४१५९३०	९१५९७९	७३३१९०९

स्रोत: महालेखापरीक्षकको कार्यालयको ६२ औं वार्षिक प्रतिवेदन

## आर्थिक सर्वेक्षणमा सुशासनको अवस्था

आर्थिक सर्वेक्षण २०८०/८१ मा उल्लेख गरिएअनुसार यस आर्थिक वर्षको फागुनसम्म नेपाल प्रहरीतर्फ ७६ हजार ७ सय ६ जनशक्ति र सशस्त्र प्रहरी बल नेपालतर्फ ३५ हजार ५ सय ७९ जनशक्ति कार्यरत रहेका छन्। 'समुदायमा प्रहरी साझेदारी' कार्यक्रमअन्तर्गत स्थानीय र विद्यालयस्तरमा जनचेतनामूलक कार्यक्रम सञ्चालन भई ३३ लाख ९१ हजार ७ सय ५६ जना लाभान्वित भएका छन्। आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को फागुनसम्म कारागारभित्र अनौपचारिक रूपमा लघु उद्यममा संलग्न कैदीबन्दीको सङ्ख्या ८ हजार पुगेको छ। यसले कैदीबन्दीको आय-आर्जनमा सघाउ पुऱ्याउनुका साथै

उत्पादित वस्तुको निकासीसमेत हुने गरेको छ। विदेशस्थित कूटनीतिक नियोगबाट जारी हुने हस्तलिखित भिसालाई प्रतिस्थापन गरी विद्युतीय यात्रा अनुमति (ETA) सञ्चालनमा आएको छ। गत आर्थिक वर्ष बाढीबाट बढी प्रभावित हुने विभिन्न १३ नगरपालिकाका जोखिमयुक्त ३४ स्थानमा पूर्व-सङ्केत प्रणाली (Siren System) जडान गरिएको थियो।

## विपद् व्यवस्थापन र अध्यागमनमा सुधार

आर्थिक वर्ष २०७९/८० मा विपद् व्यवस्थापनमा समुदायको सहभागिता अभिवृद्धि गर्न स्वयंसेवकको पहिचान तथा परिचालनलाई सहजीकरण गर्न स्वयंसेवक व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (VMIS) विकास गरिएको थियो। यस प्रणालीमा हालसम्म १ लाख ४ सय ५६ स्वयंसेवक आबद्ध छन्। अध्यागमन विभागबाट जारी हुने भिषामध्ये पर्यटक भिसाको अंश ९५.० प्रतिशतभन्दा बढी रहँदै आएको छ। सन् २०२३ मा जारी भएका ७ लाख ६ हजार ९ सय ७७ भिषामध्ये पर्यटक भिसा ९६.५ प्रतिशत रहेकोमा सन् २०२४ को अप्रिलसम्म जारी ३ लाख ३ हजार ८ सय ७६ भिसामा यस्तो भिसाको अंश ९७.३ प्रतिशत रहेको छ।

## नेपालका नियोगहरू र राहदानी सेवा

आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को फागुनसम्म नेपालका विदेशस्थित ३० राजदूतावास, ३ स्थायी नियोग र ७ महावाणिज्य दूतावाससमेत ४० नेपाली नियोग रहेका छन्। विभिन्न मुलुकमा ५५ अवैतनिक महावाणिज्यदूतसमेत रहेका छन्। २०८० असारसम्म कूटनीतिक सम्बन्ध स्थापना भएका मुलुकको सङ्ख्या १८१ रहेको थियो। २०२४ अप्रिल १ मा अफ्रिकी मुलुक टोङ्गासँग कूटनीतिक सम्बन्ध स्थापना भई द्विपक्षीय कूटनीतिक सम्बन्ध स्थापना भएका मुलुकको सङ्ख्या २०८० फागुनसम्म १८२ पुगेको छ। गत आर्थिक वर्ष १४ लाख ३५ हजार ६ सय ९९ थान विद्युतीय राहदानी जारी भएका थिए। चालु आर्थिक वर्षको फागुनसम्म ९ लाख ८० हजार ६ सय ४१ थान विद्युतीय राहदानी जारी भएका छन्।

## वित्तीय पारदर्शिता र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रयासहरू

वित्तीय कार्यदल FATE को अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता र मापदण्डबमोजिम एसिया प्यासिफिक समूह (APN) ले सन् २०२२-२३ मा सम्पन्न गरेको नेपालको तेस्रो चरणको पारस्परिक मूल्याङ्कन प्रतिवेदन सेप्टेम्बर २०२३ मा सार्वजनिक भएको छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणसम्बन्धी सम्बद्ध ऐनहरू संशोधन भई लागू भएका छन्। यस क्षेत्रमा नीतिगत, कानुनी र संस्थागत सुधार गर्ने कार्यलाई उच्च प्राथमिकताका साथ अगाडि बढाइएको छ।



पछिल्ला वर्षमा वित्तीय जानकारी एकाइमा शङ्कास्पद कारोबारसम्बन्धी प्रतिवेदन गर्ने कार्य बढ्दै गएको छ। गत आर्थिक वर्ष ५९३५ शङ्कास्पद कारोबार प्रतिवेदन भएकोमा १२१६ प्रतिवेदनको विश्लेषण भएको छ। जसमध्ये ७११ प्रतिवेदन अभिलेखीकरण गरिएको थियो भने ५०५ प्रतिवेदन अनुसन्धान/अनुगमनका लागि अनुसन्धानकारी नियामक निकायमा पठाएको थियो। यस आर्थिक वर्षको फागुनसम्म वित्तीय जानकारी एकाइमा ३८६९ शङ्कास्पद कारोबार गतिविधि प्रतिवेदन प्राप्त भएको छ। यस अवधिमा ९ सय ७५ प्रतिवेदन विश्लेषण गरिएकोमा ४०८ अभिलेखीकरण र ५६७ प्रतिवेदन अनुसन्धान/अनुगमनका लागि अनुसन्धानकारी निकायमा सम्प्रेषण गरिएको छ। चालु आर्थिक वर्षको फागुनसम्म सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीसम्बन्धी ५१७ उजुरी दर्ता भएकोमा आवश्यक कारबाहीका लागि सम्बन्धित निकायमा पठाइएका उजुरीको सङ्ख्या १३ रहेको छ। साथै, यस अवधिमा २४ प्रतिवादीउपर रु.१ अर्ब ४२ करोड ६५ लाख बिगो कायम गर्ने गरी विशेष अदालतमा ५ मुद्दा दायर भएको छ। गत आर्थिक वर्ष ९७८ सूचक संस्था 'नोआम सिस्टम' (Noam System) मा आवद्ध भएकोमा चालु आर्थिक वर्षको फागुनसम्म १४८१ सूचक संस्था आवद्ध भएका छन्। सूचना आदानप्रदानका लागि कानुन कार्यान्वयन गर्ने निकायसमेत 'नोआम सिस्टम' मा आवद्ध भएका छन्।

राजस्व अनुसन्धान विभागबाट आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को फागुनसम्म राजस्व चुहावटसम्बन्धी १७३४ उजुरी दर्ता भएकोमा २४ उजुरीउपर विस्तृत अनुसन्धान भई रु.१ अर्ब ६२ करोड बराबरको बिगो कायम गरी मुद्दा दायर भएको छ। विदेशी मुद्रा अपचलनतर्फ यस अवधिमा ११४ उजुरी प्राप्त भएकोमा ५५ उजुरीउपर विस्तृत अनुसन्धान भई रु.१ अर्ब ६३ करोड बिगो कायम गरी मुद्दा दायर भएको छ।

## कानुनी र संस्थागत फ्रेमवर्क

सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ ले समग्रतामा सर्वसाधारणले पाउनुपर्ने सेवा छिटो, छरितो तथा कम खर्चिलो रूपमा पाउने अवस्था सिर्जना गरेर, शासन संयन्त्रलाई सेवाप्रदायक संयन्त्र तथा सहजकर्ताको रूपमा रूपान्तरण गरी सुशासन कायम गर्नुपर्ने कुरामा जोड दिएको छ। न्याय परिषद् ऐन, २०७३ ले न्याय परिषदलाई आचारसंहिता तर्जुमा गर्न अधिकार दिएको छ। यसरी राष्ट्रसेवक कर्मचारीका लागि निजामती सेवा ऐन, २०४९ र निजामती सेवा नियमावली, २०५०, निजामती सेवाका कर्मचारीको आचरणसम्बन्धी नियमावली, २०६५ र सोका अतिरिक्त सर्वोच्च अदालतबाट अदालतमा कार्यरत कर्मचारीको आचारसंहिता, २०७५ जारी गरिएको छ। सरकारी वकिल तथा सरकारी वकिल कार्यालयका कर्मचारीका लागि आचारसंहिता, २०७५ महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयबाट जारी भएको छ। कानुन व्यवसायीहरूको लागि कानुन व्यवसायी आचारसंहिता, २०५१ पनि प्रचलनमा रहेको छ।

न्यायिक सुशासन र न्यायिक जनशक्ति व्यवस्थापनका लागि यी कानुनी तथा क्षेत्रगत आचारसंहिताहरू ज्यादै महत्त्वपूर्ण औजारका रूपमा रहेका छन्।

## जनशक्ति, संरचना र वित्तीय अवस्था

आर्थिक सर्वेक्षण २०८१/८२ मा उल्लेख गरिएअनुसार यस आर्थिक वर्षको फागुनसम्म सङ्घका विभिन्न निकायको सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सम्पन्न भई निजामती सेवाअन्तर्गतका विभिन्न सेवा समूह र श्रेणीका २ सय ६० दरबन्दी घट्न गई ५१ हजार ३ सय दरबन्दी कायम भएको छ। सरकारी सेवामा महिला कर्मचारीको सङ्ख्या वृद्धि हुँदै गएको छ। २०६५ असारसम्म निजामती सेवामा महिलाको सङ्ख्या १२.० प्रतिशत रहेकोमा २०८१ फागुनसम्म निजामती किताबखानामा दर्ता भएका तीन तहका सरकारी निकायमा कार्यरत महिला कर्मचारीको सङ्ख्या २९.२ प्रतिशत पुगेको छ। नेपाल स्वास्थ्य सेवामा कार्यरत कर्मचारीमध्ये ५४.५ प्रतिशत महिला र ४५.५ प्रतिशत पुरुष कर्मचारी रहेका छन्। संवैधानिक पदाधिकारीतर्फ महिलाको सहभागिता ९.१ प्रतिशत रहेको छ। यस आर्थिक वर्षको फागुनसम्म नेपालका विदेशस्थित ३१ राजदूतावास, ३ स्थायी नियोग र ७ महावाणिज्य दूतावाससमेत ४१ नेपाली नियोग रहेका छन्। विभिन्न मुलुकमा ५५ अवैतनिक महावाणिज्यदूतसमेत रहेका छन्।

तपाईंले उपलब्ध गराउनुभएको यो अंश नेपालमा सुशासनका समस्या, चुनौती, सुधारका कदमहरू, र सरकारका नीति तथा कार्यक्रमहरूलाई समेटेको छ। यसलाई अझ शुद्ध, स्तरीय, प्रवाहमय र व्याकरणिक रूपमा परिष्कृत गर्नका लागि मैले नेपाली भाषाका ह्रस्व-दीर्घ, पदयोग-पदवियोग, वाक्य संरचना, र समग्र शैलीमा विशेष ध्यान दिँदै निम्न अनुसार सम्पादन गरेको छु:

## समस्या तथा चुनौती

नेपालको संविधानमा सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा-सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति दिने राज्यको नीतिअनुरूप कानुनी र संरचनागत व्यवस्था गरिएको छ। भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय महासन्धिबमोजिम कानुनको परिमार्जन गरी सार्वजनिक, निजी, सहकारी, सामुदायिक तथा गैरसरकारी क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्य र आर्थिक अनियमिततालाई समेत कानुनको दायरामा ल्याउन आवश्यक कानुनी व्यवस्था तर्जुमा भइरहेका छन्। उक्त कानुनी व्यवस्थाबमोजिम भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग सम्बन्धित नियामक निकायको सबलीकरण गर्नु आवश्यक भएको छ। समाजको आर्थिक तथा सामाजिक पक्षमा भ्रष्टाचारले पारिरहेको प्रतिकूल असरलाई नियन्त्रण गर्ने सम्बन्धमा बृहत् दृष्टिकोण, प्रतिबद्धता एवम् सोहीबमोजिमको गतिशीलता र व्यवहारमा प्रतिबिम्बित हुन आवश्यक छ।

## प्रमुख समस्याहरू

- समाजमा आर्थिक अपराधविरुद्धको जनमतलाई बलियो बनाउन नसकिनु।
- निजी क्षेत्रको आर्थिक अनियमिततालाई कानुनी कारबाहीको दायरामा पूर्ण रूपमा ल्याउन नसकिनु।
- छानबिन तथा अनुसन्धानको सबल प्रणालीको विकास गर्न नसकिनु।
- सार्वजनिक सेवा, विशेष गरी खरिद तथा नागरिकसँग प्रत्यक्ष सरोकार रहने निकायबाट सम्पादन हुने कामकारबाहीलाई अनलाइन प्रणालीमा पूर्ण रूपमा आबद्ध गर्न नसकिनु।
- सबै प्रदेश तथा स्थानीय तहमा विस्तार गरी सार्वजनिक सेवालाई अनुमानयोग्य बनाउन नसकिनु।

## चुनौती तथा अवसरहरू

समाजमा नैतिक मूल्य-मान्यताको विकास गरी भ्रष्टाचारलाई सामाजिक अपराधको रूपमा स्थापित गर्नु, सबै क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई नियन्त्रण गरी सुशासनको प्रत्याभूति दिनु र भ्रष्टाचारजन्य कसुरका नयाँ-नयाँ स्वरूप नियन्त्रण गरी समग्र सार्वजनिक सेवालाई अनुमानयोग्य बनाउनु चुनौतीका रूपमा रहेका छन्।

यसका साथै, केही अवसरहरू पनि विद्यमान छन्:

- भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय महासन्धिबमोजिम परिमार्जनको क्रममा रहेका कानुनले सबै तह र क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्य एवम् आर्थिक अनियमिततालाई अनुसन्धानको दायरामा ल्याउने सम्भावना रहनु।
- मुलुकको सङ्घीय संरचनाबमोजिम सबै तहमा सबल सरकार गठन भएकोले गलत आर्थिक क्रियाकलापलाई नियन्त्रण गरी मुलुकको विकास गर्नका लागि उपयुक्त अवसर रहनु।
- भ्रष्टाचारविरुद्ध समाजमा देखिएको परिवर्तित दृष्टिकोण।
- संवैधानिक एवम् कानुनी रूपमा सबल नियामक निकायको व्यवस्था हुनु।
- नागरिकमा भ्रष्टाचारविरुद्धको सशक्त चेतनाको विकास हुँदै जानु।
- नियामक निकायको सबलीकरण एवम् अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको प्रादेशिक (क्षेत्रीय कार्यालय) एवम् सम्पर्क कार्यालयको विस्तारले भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियानलाई थप प्रभावकारी रूपमा अगाडि बढाउने।

## नेपालमा सुशासनको सुधारका लागि चालिनुपर्ने कदमहरू

पदस्थापन, सरुवा, काज, कायम-मुकायम, अस्थायी र ज्यालादारीसम्बन्धी कमी-कमजोरीहरूलाई हटाएर ऐन-नियममा भएका प्रावधानहरूको कडाइका साथ पालन गर्नु र गराउनु आजको प्रमुख आवश्यकता हो। निजामती कर्मचारीलाई शैक्षिक भत्ता, आवास भत्ता जस्ता अप्रत्यक्ष सुविधाहरूमा वृद्धि गर्ने परिपाटी बसाल्नुपर्छ।

## शासकीय प्रबन्धका तहहरू

शासकीय प्रबन्ध सामान्यतया तीन तहको रहन्छ (चान्डलर फाउन्डेसन: श्री लेभल्स अफ गभर्नेन्स आर्किटेक्चर)।

**राष्ट्रिय शासन पद्धति:** यसअन्तर्गत नेतृत्व, सरकारी संरचना र निजामती सेवा, विधिको शासन, वित्तीय संरक्षकत्व, नीति तथा नियमहरू पर्दछन्। नेपालको सन्दर्भमा यस तहमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका व्यवस्थापिका, कार्यपालिका, न्यायपालिका र संवैधानिक निकायलगायत सबै सरकारी संयन्त्रहरू पर्दछन्।

**बजार:** यसअन्तर्गत व्यापारिक संस्कृति र वातावरण, बजार पूर्वाधार, पुँजीको उपलब्धता र सोको लागत पर्दछन्।

**सहर र समुदाय:** जसमा बस्नयोग्य सहर वा गाउँ, सुरक्षा प्रबन्ध र सामाजिक सद्भाव, स्वास्थ्य, शिक्षा, परिवार, आवास र आर्थिक उपार्जनका अवसरहरू पर्दछन्।

## सुधारका कार्यविधिहरू

सुधारका कुरा गर्दा जनताका खास समस्याका विषयहरूमा केन्द्रित हुनुपर्दछ। महसुस गरिने र देखिने सुधार गरिनुपर्दछ। हामी प्रायः अमूर्त सैद्धान्तिक सुधार खोजिरहेका हुन्छौं, जसबाट आम रूपमा नतिजामा र जनजीवनमा केही पनि असर, प्रभाव वा फरक नै पर्दैन। प्रत्येक निकाय र संस्थाका फरक-फरक समस्या छन्। तिनलाई चिकित्सकले एक-एक गरी बिरामी जाँचेजस्तो जाँचिनुपर्दछ।

सबै निकायका समस्या एउटै प्रकृतिका हुन् भनेर एउटै डालोमा राखेर सही निष्कर्षमा पुग्न सकिँदैन। तसर्थ, समस्याका कारण र निदानका उपायहरू सम्बन्धित निकायका कार्यस्थलमा नै एकिन गरिनुपर्दछ। केन्द्रमा कोठामा बसेर सैद्धान्तिक छलफल गरी निस्कने निचोडले समस्या समाधान हुँदैन। स्थलगत रूपमा सुधार टोली खटिई समस्या निराकरण गरिनुपर्दछ।

## प्रमुख उपलब्धिहरू

आयोगको कामबाट शासकीय प्रबन्ध र सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सुधार, विकासका कामले गति लिने, पुँजीगत खर्च गर्ने क्षमता वृद्धि, राष्ट्रिय गौरवका आयोजनालगायतका निर्माण कार्यमा तीव्रता, राजस्वमा वृद्धि तथा चुहावट नियन्त्रण, सरकारी फजुल तथा चालु खर्च कटौती, सरकारी सम्पत्तिको उच्चतम प्रयोग तथा दुरुपयोग नियन्त्रण, अनावश्यक सरकारी निकायहरूको खारेजी गरिनुपर्छ। सार्वजनिक संस्थानको दक्षता अभिवृद्धि, उत्पादन तथा सेवामा प्रभावकारिता, वित्तीय प्रणालीमा सुधार तथा आर्थिक अनुशासन पालनामा वृद्धि, निजामतीलगायत सरकारी सेवाको स्तरोन्नति, बजार संयन्त्रको अनुशासन, समुदाय र सामाजिक क्षेत्रमा सकारात्मक सन्देश आदि नै यसका उपलब्धि हुनुपर्दछ।

## न्यायिक सुशासनको सुधार

न्यायिक सुशासनको प्रतीक नै न्यायिक जनशक्ति व्यवस्थापनमा रहेको हुँदा, यसका लागि निम्न आधारहरू पहिल्याउनुपर्छ:

- न्यायिक जनशक्तिलाई योग्य र क्षमतावान् बनाउने।
- न्यायिक जनशक्तिलाई कामप्रति उत्प्रेरित हुने अवसरको सिर्जना गर्ने।
- मुद्दामा अङ्ग पुर्‍याउने काम सकेसम्म एकै स्थानबाट सम्पन्न हुने गरी एकद्वार प्रणाली लागू गर्ने।
- देशका सबै न्यायिक निकायको राजस्व र आर्थिक कारोबार बैङ्किङ प्रणालीबाट गर्ने।
- अदालत हाताभित्रका क्रियाकलापहरूको सूक्ष्म अवलोकन गर्ने।
- मुद्दाको समयतालिका पद्धति लागू गर्ने।
- बाझिएका नजिरलाई एकरूपता दिने।
- फैसलामा गुणस्तरीयता कायम गर्ने।
- न्यायाधीशको नियुक्तिमा रहेको संसदीय सुनुवाइसम्बन्धी प्रक्रियालाई प्रभावकारी बनाउने।
- प्रचलित कार्यविधि कानून एवम् मुद्दा व्यवस्थापनको विषयमा समसामयिक सुधार गर्ने।
- न्यायाधीश तथा कर्मचारीको व्यवस्थापन गर्ने निकाय न्यायपरिषद् तथा न्यायसेवा आयोगको प्रभावकारिता हुनुपर्ने।
- फैसला पन्छाउने प्रवृत्तिको अन्त्य गर्ने।
- फैसला लेखन कार्यमा अनुसन्धान पद्धतिको जोड दिने।
- फैसला लेखन कार्यका लागि योग्यता र क्षमताको आधारमा इजलास अधिकृतहरूको विज्ञ समूह हुनुपर्ने।

- न्यायाधीशहरूको सरुवा/काज तथा न्यायाधीशहरूउपरको कारबाहीमा रहेको असमानतालाई हटाउने।
- आवधिक रूपमा सङ्गठन संरचना र दरबन्दीमा पुनरावलोकन गर्ने।
- अध्ययन, तालिम/वैदेशिक अवलोकन भ्रमणलगायतका अवसरमा समानता हुनुपर्ने।
- कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई वस्तुनिष्ठ र यथार्थपरक बनाइनुपर्ने।
- दण्ड र पुरस्कार प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाइनुपर्ने।
- न्यायिक जनशक्तिको पदस्थापन, सरुवा, काज निश्चित मापदण्ड र सिद्धान्तका आधारमा गरिनुपर्ने।
- करारमा भर्ना गर्ने प्रवृत्तिको अन्त्य गर्ने।
- जनशक्तिलाई प्रविधिमैत्री बनाउने।
- संविधान एवम् कानूनमा भएका न्यायाधीश नियुक्तिसम्बन्धी व्यवस्थाको अक्षरशः कार्यान्वयन गर्ने।
- सेवा प्रवेश र सेवाकालीन तालिमको पाठ्यक्रम र तालिम अवधि निर्धारण गरी लागू गर्ने।
- वृत्ति विकासका अवसरलाई अनुमानयोग्य बनाउने।
- न्यायाधीश नियुक्तिमा स्पष्ट मापदण्ड तय गर्ने।

## प्रशासनिक र वित्तीय सुधार

निजामती सेवालगायत समग्र प्रशासनको क्षेत्रमा वृत्ति विकासको समान अवसर स्थापित हुने प्रणालीको विकास गर्नुपर्छ। प्रत्येक पाँच वर्षमा सेवाहरू र वृत्तिको अवस्थाबारे पुनरावलोकन गरी तदनु रूप सन्तुलन कायम गर्नुपर्छ। कर्मचारीहरूको तलब दिने प्रक्रियालाई पनि मासिकबाट झारेर अर्धमासिक गर्नुपर्छ। यसबाट बजारलाई चलायमान बनाउन सकिन्छ। यस्तै, सुविधालाई प्रत्येक वर्ष महँगीका आधारमा समायोजन गर्ने प्रणाली बसाल्नुपर्छ।

प्रत्येक तीन वर्षमा पारिश्रमिकमा वृद्धिको सुनिश्चितता र त्यसअगाडि महँगी भत्ता तथा वार्षिक वृद्धि दिने व्यवस्थालाई प्रभावकारी रूपमा सम्बोधन गरिनुपर्छ। राज्यका विभिन्न तहमा हुने सानातिना भ्रष्टाचार वा ठूला भनिएका नीतिगत तहका भ्रष्टाचार रोक्न कर्मचारीको सेवा-अवधिको वृत्ति र सेवाबाट अवकाशपछिको निवृत्ति दुवैका लागि पुग्ने आर्थिक सुविधाका प्याकेज र सामाजिक सम्मानको प्रबन्ध गरिनुपर्छ।

सुशासनको सफल कार्यान्वयनका लागि उच्च तहबाट प्रशासनिक प्रतिबद्धता जाहेर गरी इमानदारीपूर्वक पालन गर्ने र कुरामा भन्दा काममा बढी जोड दिनुपर्दछ। नीति, योजना र अन्य क्रियाकलापको

प्रभावकारी रूपले अनुगमन-मूल्याङ्कन गर्ने प्रणाली र संयन्त्रको विकास गरिनु आवश्यक छ। अर्को कुरा भ्रष्टाचार रोक्नलाई प्रभावकारी कदम चालिनु पनि त्यत्तिकै आवश्यक रहन आएको छ।

सार्वजनिक निकायका कामकारवाहीप्रति सकारात्मक छवि निर्माण गर्ने। यसका लागि सार्वजनिक निकायका कार्यक्रम कम खर्चिलो र सामाजिक नमुनाका रूपमा सम्पन्न गर्ने तथा निश्चित मापदण्डका आधारमा पारदर्शी रूपमा कार्यसम्पादन गरी जनविश्वास आर्जन गर्ने विषय महत्त्वपूर्ण हुन्छ। राजनीतिक तथा प्रशासनिक क्षेत्रका पदाधिकारीको कार्यसम्पादन स्तरलाई मापनयोग्य बनाई लागू गर्नु आवश्यक रहेको छ।

## सुशासन सम्बन्धमा नेपाल सरकारका नीति तथा कार्यक्रमहरू

### आर्थिक वर्ष २०८१/८२ को बजेट वक्तव्यका व्यवस्था

यस आर्थिक वर्षमा शासकीय सुधारअन्तर्गत सङ्घीय निजामती सेवा कानून यसै अधिवेशनबाट पारित गरी कार्यान्वयन गरिने कार्यक्रम राखिएको छ। राष्ट्रसेवक कर्मचारीको मनोबल बढाउन, काममा उत्प्रेरित गराउन, सेवा सुरक्षा, संरक्षण र अनुमानयोग्य सुरुवा-बढुवा प्रणाली सुनिश्चित गरिने कार्यक्रम राखिएको छ। सार्वजनिक क्षेत्रमा सूचना प्रविधिको अधिकतम प्रयोग गरी सेवाप्रवाहलाई थप सुदृढ गरिने कार्यक्रम राखिएको छ। ई-गभर्नेन्स को माध्यमबाट सार्वजनिक सेवालाई मुहाररहित, कागजरहित र सम्पर्करहित बनाई गुणस्तर अभिवृद्धि गरिने कार्यक्रम राखिएको छ।

### आर्थिक वर्ष २०८२/८३ को बजेट वक्तव्यका व्यवस्था

यस आर्थिक वर्षमा शासकीय सुधार र भ्रष्टाचार नियन्त्रणअन्तर्गत नेपालको संविधानमा उल्लिखित सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार सूचीअनुरूप कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन पुनरावलोकन गरिनुका साथै तीन तहका कानूनहरूबीच कार्यक्षेत्रगत तादात्म्यता र एकरूपता कायम गर्न मौजुदा कानूनहरूमा सुधार गरिने कार्यक्रम राखिएको छ। उच्चस्तरीय शासकीय सुधार आयोगको मार्गदर्शनमा नीतिगत, कानुनी तथा संस्थागत सुधार गरिने कार्यक्रम राखिएको छ।

## सोह्रौँ योजना (२०८१/८२-२०८५/८६) मा सुशासन तथा असल शासनसम्बन्धी सरकारी नीति तथा कार्यक्रम

### शासकीय सुधार कार्यक्रम

- सार्वजनिक सुनुवाइ, सामाजिक परीक्षण, सेवा प्रवाहको स्वमूल्याङ्कन जस्ता माध्यमबाट पारदर्शी, मितव्ययी, जवाफदेही र प्रभावकारी स्रोत-साधनको परिचालन गर्ने।

- लक्षित वर्ग केन्द्रित कार्यक्रम विकासमा जनसहभागिता प्रवर्द्धन गर्ने।
- स्रोत-साधन, शासकीय व्यवस्था, नीति निर्माण र कार्यान्वयन तहमा समन्यायिक प्रतिनिधित्व र अर्थपूर्ण सहभागिताका लागि सकारात्मक विभेदका विधिहरूको अवलम्बन गर्ने।
- आरक्षण तथा सकारात्मक विभेदका कार्यक्रम निजी, सहकारी तथा गैरसरकारी क्षेत्रमा विस्तार गर्ने।
- आरक्षण व्यवस्थाको पुनरावलोकन तथा सुधार गर्ने।
- गरिबको पहुँच एवम् लाभको न्यायोचित वितरण गर्ने।
- गरिबी निवारणसम्बन्धी कार्यक्रममा समन्वय गर्ने संयन्त्र स्थापना गर्ने।
- स्थानीय तहबाट दुर्गम स्थानमा सेवा प्रवाहका लागि घुम्ती सेवा, विद्युतीय माध्यमलगायतका विधिको उपयोग गरी आधारभूत वस्तु तथा सेवामा पहुँच अभिवृद्धि गर्ने।

#### वित्तीय एवम् प्रशासनिक सुशासन प्रवर्द्धन कार्यक्रम:

- डिजिटल शासनको माध्यमबाट पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्ने।
- निजी क्षेत्रको वित्तीय तथा प्रशासनिक सुशासनलाई कायम गर्न थप कानुनी व्यवस्था गर्ने।
- भ्रष्टाचारका उजुरीहरूको छानबिनदेखि अनुसन्धान र अभियोजन प्रणालीमा सूचना प्रविधिको अधिकतम उपयोग गर्ने।
- स्वार्थको द्वन्द्वसम्बन्धी कानून तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने।
- नीतिगत तहमा हुने भ्रष्टाचारको अन्त्य गर्न नीति-निर्माणकर्तालाई जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउने।
- पूर्ण नगदरहित कारोबारमार्फत सम्पत्ति शुद्धीकरणलगायत कर छली, भ्रष्टाचार आदि विरुद्ध प्रभावकारी कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने।
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका राजनैतिक र प्रशासनिक नेतृत्वलाई कूटनीतिक आचारसंहिताको व्यवस्था र सोको परिपालनको प्रबन्ध गर्ने।
- 'नागरिक पहिला' को संस्कृतिअन्तर्गत उत्प्रेरक कर्मचारी, स्वच्छ र कार्यमूलक वातावरण तथा कार्यस्थल निर्माण गर्ने।
- राष्ट्रसेवकलाई राज्यबाट प्रदान गरिएको सेवा-सुविधामा समयानुकूल सुधार गर्ने।
- खर्च गर्ने अधिकारीले लेखापरीक्षण आफैं गर्नुपर्ने व्यवस्था गर्ने।



- वित्तीय कारोबारको जिम्मेवार व्यक्ति सुरुवा भई गएमा रमानापत्रमा बेरुजुको रकम उल्लेख गर्ने र यसलाई कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको आधार बनाउने।
- राष्ट्रसेवकलाई वस्तुगत सूचकसहितको कार्यविवरण प्रदान गर्ने परिपाटीको सुरुवात गर्ने।
- कार्यसम्पादनमा स्वचालित मूल्याङ्कन प्रणालीको विकास गर्ने।

### न्यायिक प्रशासन प्रणालीमा सुदृढीकरण कार्यक्रम

- न्याय प्रणालीलाई छिटो, छरितो र विश्वसनीय बनाउन निःशुल्क कानुनी सहायता र कानुनी साक्षरता विस्तार गर्ने।
- सूचना प्रविधिमैत्री न्याय सम्पादन, भौतिक पूर्वाधार विकास र न्यायिक जनशक्तिको क्षमता विकास गर्ने।
- न्यायपालिकाको संस्थागत सुदृढीकरण, न्यायिक जनशक्तिको क्षमता विकास गर्ने।

### निष्कर्ष (Conclusion)

सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सहभागितामूलक संयन्त्रको अवलम्बन गर्न जनता, नागरिक समाज, सामुदायिक सङ्गठनहरू र स्वयंसेवी समूहहरूको अधिक संलग्नता आवश्यक छ। सेवा प्रवाहको परिमाण र स्तर मापनका लागि उपयुक्त समय, लागत र गुणस्तर बेन्चमार्कको विकास गर्नुका साथै सेवा प्रवाहका कार्यसम्पादन सूचकहरू विकास गरी कार्यसम्पादन मापन र सुधार गर्नुपर्दछ। कार्य, अधिकार र स्रोत-साधनको संयन्त्रहरूको विकेन्द्रीकरण र क्षमता विकास कार्यक्रमहरूको सञ्चालनमार्फत ग्रामीण तथा सहरी स्थानीय निकायहरूलाई सशक्तीकरण गरी सेवा प्रवाहका लागि तिनीहरूलाई सबल तुल्याउनु र विकेन्द्रीकरणलाई प्रवर्द्धन गर्नु अपरिहार्य छ। कार्यक्रमहरूको वस्तुनिष्ठ मूल्याङ्कन गरी नीतिगत विषयवस्तु र कार्यान्वयन संयन्त्रमा सुधारका लागि पृष्ठपोषण प्राप्त गर्नुपर्ने आवश्यकता रहन आएको छ।

सरकारी कार्यविधिहरूको सरलीकरण, लागत न्यूनीकरण र नागरिकसँगको सम्पर्कमा सुधार गर्न आवश्यक कदमहरू चाल्नुपर्छ। पारदर्शिता अभिवृद्धि, लालफिताशाही न्यूनीकरण र अझ राम्रो कार्यसम्पादन व्यवस्थापन सुनिश्चित गर्न प्रणालीहरूमा सुधार गर्नुका साथै ढिलासुस्ती, दोहोरोपना र अनावश्यक प्रक्रियाको अन्त्य गरी सार्वजनिक सेवाको गति र गुणस्तरमा सुधार गर्न जटिल एवं कठोर सरकारी प्रक्रियाहरूलाई परिमार्जन गर्नुपर्छ। नागरिकहरूसँग प्रत्यक्ष सम्पर्क हुने तथा खरिद, बोलपत्र आदिजस्ता भ्रष्टाचारलाई प्रश्रय दिने कार्यका प्रक्रियाहरूमा सुधार गर्नु आवश्यक छ। बजेट प्रक्रियामा वित्तीय उत्तरदायित्व र स्वच्छता सुनिश्चित गर्दै परिभाषित एवम् मापन गर्न सकिने खालका कार्यसम्पादन लक्ष्यहरू तय गर्नुपर्दछ।

## सेवा प्रवाहमा सुधारका प्रयासहरू

निजामती सेवालाई स्वच्छ, प्रतिस्पर्धी, पारदर्शी, परिणाममुखी र समावेशी बनाई जनताको आवश्यकता र आकाङ्क्षाप्रति संवेदनशील एवं आफ्नो कार्यको निम्ति उत्तरदायी, सक्षम एवं सङ्घीयता र विकेन्द्रीकरणका आधारभूत मूल्य-मान्यतामूलक, अनुशासित र विधिसम्मत ढङ्गले काम गर्ने, स्पष्ट कार्य जिम्मेवारी भएको क्षेत्र बनाउने उद्देश्य लिइएको छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई स्वच्छ, पारदर्शी र प्रभावकारी बनाउने र विद्युतीय शासनपद्धति तथा प्रक्रियालाई क्रमशः लागू गर्दै जाने, नीति र कामका आधारमा दण्ड-पुरस्कार दिने, कर्मचारीहरूको नियुक्ति, पदस्थापना, सरुवा, बढुवा तथा तलब-सुविधालाई पूर्वानुमानयोग्य, विधिसम्मत र उत्प्रेरणाका आधारभूत मान्यताअनुरूप बनाउने रणनीतिहरू रहेका छन्।

सोहीअनुसार विद्युतीय शासनसम्बन्धी निर्देशिका तर्जुमा र कार्यान्वयन, निजामती कर्मचारीको तालिमको पाठ्यक्रममा समयानुकूल सुधार, प्रशासनिक सङ्गठन र दरबन्दीमा सुधार, नियुक्ति, पदस्थापना, पूर्वानुमानयोग्य सरुवा, बढुवा, प्रशिक्षण तथा तलब-सुविधा, कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली लागू गर्ने कार्यहरू भएका छन्। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाटै उपलब्ध गराउने सार्वजनिक सेवालाई सरल, सहज र समयानुकूल बनाउन तीनै तहको सङ्गठन संरचना र जनशक्ति व्यवस्थापन भएको हो। आर्थिक र अन्य अपराध नियन्त्रणसँगै सीमा सुरक्षा व्यवस्थापनबाट शान्ति-सुरक्षामा अभिवृद्धि भएको छ। समसामयिक कानुनी र प्रशासनिक सुधार, अनलाइन सेवाको विस्तार, कार्यालय स्वचालन प्रणाली, नतिजाउन्मुख अनुगमन-मूल्याङ्कन प्रणाली र कार्यसम्पादन करारले सार्वजनिक पदाधिकारीलाई अझ बढी जिम्मेवार र जवाफदेही बनाई सुशासन र शासकीय स्वच्छन्दतामा अभिवृद्धि भएको छ।

## सुशासनका बहुआयामिक पक्षहरू

सुशासनलाई सुधार कार्यक्रमको रूपमा (शासकीय सुधार कार्यक्रम), सुशासनलाई सरकारले प्रदान गर्ने सेवाका रूपमा (सुशासन व्यवस्थापन तथा सञ्चालन ऐन), सुशासनलाई पारदर्शिताको रूपमा (सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन) प्रस्तुत गर्न खोजिए पनि विधिको शासन, उत्तरदायी सरकार, पारदर्शिता, मानव अधिकारको प्रत्याभूति, आवधिक निर्वाचन प्रणाली जस्ता विषयमा हामी निकै पछाडि परेका छौं। सुशासनभित्र सरकार एक्लो मात्र खेलाडी छैन; निजी क्षेत्र, नागरिक समाज, विकासका साझेदार निकाय, गैरसरकारी क्षेत्र, न्यायालय, सञ्चार जगत् सबै अटाएका हुन्छन्। यी सबै क्षेत्रले आम नागरिकप्रति व्यक्त गर्ने सम्बोधनबाट मात्र सुशासनलाई स्पर्श गर्न सकिन्छ।

## सेवा प्रवाहमा सुधारका लागि सुझाव

वर्तमान सेवा प्रवाहको अवस्था, सेवाको उपयोगप्रति सेवाग्राहीको सन्तुष्टिको अवस्था, कर्मचारीको उत्पादन क्षमता र अपेक्षाको भिन्नता, ग्राहकको सङ्ख्यामा भएको गुणात्मक वृद्धि, पुराना ग्राहकको दीर्घकालीनता,

नीति-नियमको पालना, विभिन्न सेवा प्रवाहको अवस्था मूल्याङ्कन गर्ने सूचकाङ्कको सकारात्मक परिवर्तन, कर्मचारीको सन्तुष्टि, जिम्मेवारी वा जवाफदेहीताको पालनाको अवस्था जस्ता कुराले एवम् उल्लिखित व्यक्तिगत सुधारका र सङ्गठनात्मक सुधारका उपायहरूको अवलम्बनले सेवा प्रवाहमा सुधार ल्याउन सक्दछ। कर्मचारीलाई आफ्नो व्यवहारले पार्ने प्रभावका बारेमा आफैँलाई जानकारी नहुँदासमेत सेवा प्रवाहमा समस्या पर्न सक्दछ। सोका निमित्त कर्मचारीको व्यवहारको प्रभावबारे उसलाई प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपले जानकारी गराउने, व्यवस्थापन तहबाट कर्मचारीलाई गरिने व्यवहारको प्रभाव कार्यसम्पादनमा पर्ने भएकाले व्यवस्थापकले समेत सकारात्मक व्यवहार गर्नाले सेवा प्रवाहमा सुधार हुन सक्दछ।

## सन्दर्भ सामग्री

अधिकारी, के. (२०८१). *सुशासन प्रवर्द्धन र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका १० (दस) कार्यनीति*. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग.

आचार्य, सु. (२०८१). *सुशासन, समृद्धि र निक्सनको वाटरगेट काण्ड*. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग.

ओझा, रा. रा. (२०८१). निगामक शासन प्रणाली. पराग (छैटौँ विशेषाङ्क), नेपाल राष्ट्रिय कर्मचारी सङ्गठन.

अर्थ मन्त्रालय. (२०८१). *आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को बजेट वक्तव्य*. नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय.

अर्थ मन्त्रालय. (२०८१). *आर्थिक वर्ष २०८१/८२ को बजेट वक्तव्य*. नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय.

अर्थ मन्त्रालय. (२०८२). *आर्थिक वर्ष २०८२/८३ को बजेट वक्तव्य*. नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय.

अर्थ मन्त्रालय. (२०८१). *आर्थिक सर्वेक्षण २०८०/८१*. नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय.

उपाध्याय, घ. (२०७८). *सङ्घीयतामा नेपालको सार्वजनिक प्रशासन, सार्वजनिक क्षेत्र सुधारको कार्यदिशा*. सम्पत्ति मासिक पत्रिका.

केन्द्रीय तथ्याङ्क विभाग. (२०७८). *राष्ट्रिय जनगणना, २०७८: प्रारम्भिक नतिजा*. राष्ट्रिय योजना आयोग.

कोइराला, य. (२०७७). *सुशासन र सार्वजनिक खरिद कानूनबिचको अन्तरसम्बन्ध*. नेपाल निजामती कर्मचारी युनियन सङ्घ, केन्द्रीय कार्यसमिति.

कुँवर, टे. (२०८०). कानून र न्यायका नवीनतम प्रवृत्ति एवम् मान्य सिद्धान्तहरू.

खत्री, नृ. कु. (२०७९). सुशासनको हाते पुस्तिका. सुशासन तथा स्वजीवीका अध्ययन तथा विकास केन्द्र.

खरेल, सु., पी.एच.डी., ज्ञवाली, कृ., एम.फिल. (२०७७). स्थानीय शासन र विकास. क्वेस्ट पब्लिकेसन प्रा.लि.

घिमिरे, पु., अधिकारी, गो., धमला, को. प्र., र दाहाल, कृ. प्र. (२०५८). शाखा अधिकृत प्रारम्भिक परीक्षा दर्पण. अरविमा बुक्स एण्ड स्टेसनरी.

घिमिरे, टे. ब. (२०८१). सुशासन प्रवर्द्धनमा सूचना प्रविधिको प्रयोग. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग.

तामाङ, रा. ब. (२०८०). जरुरी छ भ्रष्टाचारविरुद्धको महासङ्ग्राम. सूचना तथा प्रसारण विभाग.

थापा, अ., उपाध्याय, अ., अधिकारी, क., वाईपी र राई, खे. (२०७७). शासन प्रणाली. हिमालय प्रकाशन प्रा.लि.

नेपाल सरकार. (२०४८). अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन. कानून किताब व्यवस्था समिति.

नेपाल सरकार. (२०४९). निजामती सेवा ऐन. कानून किताब व्यवस्था समिति.

नेपाल सरकार. (२०५९). भ्रष्टाचार निवारण ऐन. कानून किताब व्यवस्था समिति.

नेपाल सरकार. (२०६४). सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन. कानून किताब व्यवस्था समिति.

नेपाल सरकार. (२०६४). सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन. कानून किताब व्यवस्था समिति.

नेपाल सरकार. (२०६५). सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) नियमावली. कानून किताब व्यवस्था समिति.

नेपाल सरकार. (२०६४). सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन. कानून किताब व्यवस्था समिति.

नेपाल सरकार. (२०७२). नेपालको संविधान. कानून किताब व्यवस्था समिति.

नेपाल सरकार. (२०८१). भ्रष्टाचारविरुद्धको दोस्रो राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना. प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालय.

हाडा, गम्भीर बहादुर, २०८२

पाण्डेय, ट. प्र. (२०७८). नेपालमा राजस्व चुहावटका प्रवृत्ति र नियन्त्रणका प्रयासहरू. सम्पत्ति मासिक पत्रिका.

पौडेल, बा. (२०८१). सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहविचको अन्तरसम्बन्ध र सुशासन. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग.

भट्ट, भी. (२०७१). सार्वजनिक प्रशासनको आधारभूत सिद्धान्त, सुशासन. रत्नसागर प्रकाशन प्रा.लि.

भुर्तेल, दु. प्र. (२०७७). सुशासनका आयाम तथा सुधारको मार्गचित्र. विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय.

महालेखा परीक्षकको कार्यालय. (२०७९). महालेखा परीक्षकको साठीऔं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९. महालेखा परीक्षकको कार्यालय.

यमलाल. (२०७७). शासकीय सुधार: सैद्धान्तिक परिवेश र नेपालको अनुभव. खाद्य व्यवस्था तथा व्यापार कम्पनी लिमिटेड.

सिवाकोटी, सु. (२०८०). संस्थागत सुशासनका सिद्धान्त र अवयवहरू: सन्दर्भ नेपालको बैङ्किङ क्षेत्र. मनोभाव त्रैमासिक, राष्ट्रिय वाणिज्य बैङ्क लिमिटेड.

बेल्वासे, ना., शर्मा, प्र. म., र खड्का, के. (सम्पादक). (२०५८). असल शासन (स्रोत सँगालो). प्रो. पब्लिक.

# निजामती सेवामा समावेशीकरण नीतिको अभ्यास एवम् पुनरावलोकनको आवश्यकता गौरव पन्थी\*

## लेखसार

नेपाल बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक तथा भौगोलिक विविधतायुक्त मुलुक हो। यही विशिष्ट विविधतालाई आत्मसात् गर्दै समानुपातिक, समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाज निर्माण गर्ने संवैधानिक व्यवस्था छ। यसको प्राप्ति तथा कार्यान्वयनका सन्दर्भमा निजामती सेवामा समेत समावेशीकरण, सकारात्मक विभेद र आरक्षणले स्थान पाएको छ। तथापि लाभग्राही समूहको पहिचान र प्रतिशत निर्धारण तथ्यपरक एवं वस्तुनिष्ठ नहुँदा यो नीति न्यायोचित नभएको भनी आलोचित भएको देखिन्छ। निजामती सेवामा निश्चित समुदायका निश्चित परिवारका व्यक्तिहरूले मात्र पटकपटक आरक्षण सुविधाको लाभ लिइरहँदा सो समुदायभित्रका तल्लो तह र तप्काका बहुसंख्यक व्यक्तिहरूमा लाभ पुग्न सकेको देखिँदैन। साथै, सीप, क्षमता र योग्यता नभएकै कारण आरक्षणको सुविधा प्राप्त गर्नबाट वञ्चित रहेका सीमान्तकृत समुदायको शैक्षिक, आर्थिक र सामाजिक विकास गर्ने तथा सशक्तीकरणका माध्यमद्वारा क्षमता र सीप विकास गर्ने विषय ओझेलमा पर्दै गएको छ। अतः, राज्यले भुईँ तहमा रहेका र आरक्षण कोटाको कुनै लाभ लिन नसकेका सीमान्तकृत समुदायको द्रुत सशक्तीकरण गरी उनीहरूलाई आरक्षणको लाभ लिन सक्ने वर्गमा रूपान्तरण गर्नुपर्दछ।

**शब्दकुञ्जी:** समावेशिता (Inclusiveness), सकारात्मक विभेद (Positive discrimination), सकारात्मक कारवाही (Affirmative Action), आरक्षण (Reservation)।

---

\*शाखा अधिकृत, नेपाल सरकार

इमेल: [panthi.gaurav@gmail.com](mailto:panthi.gaurav@gmail.com)

## विषय प्रवेश

समाजमा कमजोर अवस्थामा रहेका नागरिकहरूलाई मूलप्रवाहीकरण गरी सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाज निर्माण गर्ने सन्दर्भमा समावेशी लोकतन्त्रको अवधारणा आएको हो। मुलुकको सामाजिक तथा सांस्कृतिक संरचनाको बनोट एवम् प्रभावलाई राज्य सञ्चालनका राजनीतिक, न्यायिक एवम् प्रशासकीय संरचनामा सम्मिलित गराउनु समावेशी लोकतन्त्रको आदर्श हो। समावेशी लोकतन्त्रका लागि सारभूत समानता, समानुपातिक समावेशी प्रतिनिधित्व, सकारात्मक विभेद, सशक्तीकरण र क्षमता विकास जस्ता विधिहरूको प्रयोग हुँदै आएको पाइन्छ। नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले समानुपातिक प्रतिनिधित्वको सिद्धान्तलाई आत्मसात् गरेपश्चात् निजामती सेवालार्इ समेत समावेशी बनाउन वि.सं. २०६४ सालदेखि भर्ना प्रक्रियामा समावेशी (आरक्षणको) नीति अवलम्बन गरियो। यसको कार्यान्वयनबाट निजामती सेवा क्रमशः समावेशी चरित्रको बन्दै गएको देखिन्छ।

## लेखको उद्देश्य र लेखन विधि

प्रस्तुत लेखको मुख्य उद्देश्य समावेशी प्रतिनिधित्वका लागि निजामती सेवामा अवलम्बन गरिएको आरक्षण सम्बन्धी नीतिको व्यवस्था र नीति कार्यान्वयनका क्रममा देखिएका कमीकमजोरीहरूको पहिचानका आधारमा सुझाव प्रस्तुत गर्नु रहेको छ। यस क्रममा आवश्यक तथ्याङ्क, विवरण, विषयवस्तुसँग सम्बन्धित नीतिगत प्रावधान, विभिन्न निकायका प्रतिवेदन, लेख, रचना र साहित्यलाई द्वितीय स्रोतका रूपमा उपयोग गरी निजी विश्लेषण र टिप्पणीका आधारमा यो लेख तयार पारिएको छ।

## समावेशीकरण, सकारात्मक विभेद र आरक्षण

सामाजिक न्यायका लागि समानता, समन्याय र सामाजिक सुरक्षा अवलम्बन गर्नुपर्ने विधिशास्त्रीय मान्यता रहेको छ। समानताले सारवान समानता र अविभेदको पक्षपोषण गर्दछ। त्यसैगरी, समन्यायले समावेशीकरण, विशेष संरक्षण, सकारात्मक विभेद र आरक्षणको माध्यमबाट समानता कायम गर्ने अभीष्ट राख्दछ। समावेशीकरण, सकारात्मक विभेद र आरक्षण मूलतः विगत वा वर्तमानमा राज्य व्यवस्थाले गरेको वा अपनाएको विभेद तथा त्यसबाट वञ्चितीकरणमा परेका समुदायको राज्य संरचनामा पहिचान, अवसर, पहुँच र प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्ने र सारवान समानता कायम गर्ने समावेशी लोकतन्त्रका औजार हुन्। यी समता, समन्याय र क्षतिपूर्तिको सिद्धान्तमा आधारित समूहगत अधिकार हुन्।

## समावेशीकरण

मुलुकको सामाजिक बनोट अर्थात् संरचनामा जसको जति हैसियत छ, राज्य संरचनामा त्यसको त्यति नै हिस्सेदारी हुनु सामाजिक न्यायको प्राकृतिक सिद्धान्त हो, जसलाई समानुपातिक समावेशीकरण भनिन्छ।

यसले कुनै निश्चित आधारमा राज्यका संयन्त्रहरूमा समान अनुपातको प्रतिनिधित्वको सुनिश्चितता खोज्दछ। यसलाई विगतदेखि नै सामाजिक एवम् सांस्कृतिक रूपमा पछाडि परेका वा पारिएका वर्ग वा समुदायलाई सकारात्मक कार्य (Affirmative Action) एवम् आरक्षणका माध्यमबाट प्रतिनिधित्व, पहुँच, अवसर र सम्भावना सुनिश्चित गरी मूलप्रवाहीकरण गर्ने विधिका रूपमा लिइन्छ। विद्यमान अवसर र पहुँचको अन्तराललाई कम गर्दै वञ्चिती/बहिष्करण (Exclusion) मा परेका समूह र सुविधासम्पन्न समूहबीचको असमानतालाई घटाउँदै हरेक व्यक्ति, समूह वा जातिको स्वाभिमान र उनीहरूको आफ्नै विशिष्टताको सम्मान गर्दै भौतिक तथा सांवेगिक आधारभूत आवश्यकता पूर्ति गर्नु नै समावेशीकरण हो (पौडेल, २०७२)। सामाजिक समावेशीकरणका लागि सकारात्मक विभेद, विशेष व्यवस्था, आरक्षण, समानुपातिक सहभागिता वा प्रतिनिधित्व जस्ता विधिहरू विश्वव्यापी रूपमा प्रचलित छन्। हाम्रो निजामती सेवालाले समावेशी बनाउने क्रममा सकारात्मक विभेदको नीतिभित्र आरक्षणको विशेष व्यवस्था कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ। यस लेखमा मूलतः निजामती सेवामा रहेको विद्यमान आरक्षण व्यवस्थाको सम्बन्धमा चर्चा गरिएको छ।

## सकारात्मक विभेद

सामाजिक एवम् सांस्कृतिक दृष्टिकोणले वञ्चितीमा परेका वा पारिएका समुदायलाई सशक्तीकरणका माध्यमद्वारा राज्यका नीति निर्माण लगायत सबै तहमा सहभागिता सुनिश्चित गर्ने विशेष व्यवस्थालाई सकारात्मक विभेद (Positive Discrimination) भनिन्छ। सकारात्मक विभेद सम्बन्धी व्यवस्था कानूनको समान संरक्षणको उपज हो।\* यसले विगतमा भएको अन्याय, विभेद र उत्पीडनको वर्तमानमा क्षतिपूर्तिको दाबी गर्ने सामर्थ्य राख्दछ। यसलाई विशेष संरक्षण (Special Protection), सकारात्मक कारवाही (Affirmative Action), परिपूरण सम्बन्धी कार्य (Compensatory Action), आरक्षण (Reservation) जस्ता विभिन्न उपायबाट प्रचलनमा ल्याएको पाइन्छ।

यसले समतामूलक र न्यायपूर्ण समाजको स्थापना गर्न, वास्तविक समानता हासिल गर्न र वञ्चितीमा परेका वर्गको सशक्तीकरण गर्न मद्दत गर्दछ। यसले व्यक्तिलाई पिछडिएको स्थितिबाट प्रतिस्पर्धाका लागि तोकिएको न्यूनतम आवश्यकता पूरा गर्नसक्ने स्थितिमा पुऱ्याउँदछ। तर, प्रतिस्पर्धामा स्थान पाउँछ नै भन्ने प्रत्याभूति भने गरिएको हुँदैन (राई, २०७४)। यो व्यवस्थाले कसैको पक्षमा खास र विशेष सुविधा त दिन्छ, तर यसको उद्देश्य कसैलाई बाहेक गर्ने नभई कमजोरहरूलाई उकास्ने रहेको हुन्छ (पौडेल, २०७२)। यसले योग्यता प्रणाली र गुणात्मकतामा प्रभाव नपारी समावेशीकरण गर्नुपर्दछ भन्ने मान्यता राख्दछ।

\* संविभनसभा मौलिक अधिकार तथा निर्देशक सिद्धान्त समिति, विषयगत अवधारणापत्र तथा प्रारम्भिक मस्यौदाको प्रतिवेदन, २०६६, पृष्ठ १८२।

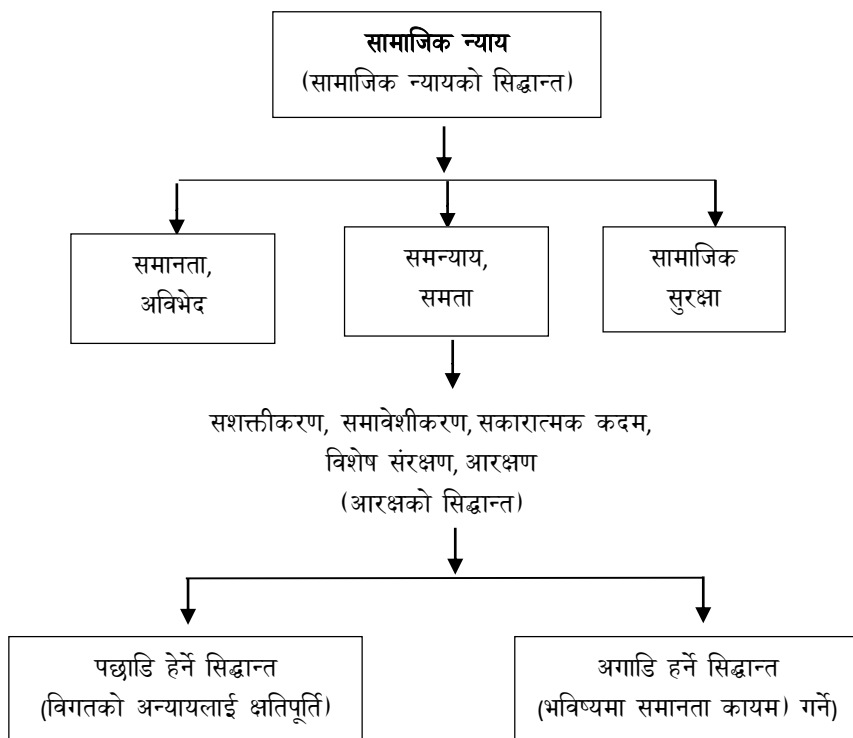


## आरक्षण

राज्यको नीति निर्माण लगायत सबै महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी एवम् रोजगारीका अवसरहरूमा समाजमा वञ्चितमा परेका वा पारिएका समुदायलाई अर्थपूर्ण सहभागिताको अवसर प्रदान गर्न जातीय, लैङ्गिक एवम् भौगोलिक आधारमा अवलम्बन गरिने विशेष संरक्षणको कार्यलाई आरक्षण भनिन्छ (पौडेल, २०७२)। यसलाई कोटा प्रणाली भनेर पनि बुझिन्छ। यसमा निश्चित कोटाभित्र निश्चित वर्ग वा समूहको मात्र प्रतिनिधित्व र सहभागिता रहने प्रबन्ध हुन्छ। यसले सङ्ख्यात्मक उपस्थितिलाई जोड दिन्छ भने प्रतिस्पर्धाको दायरालाई केही हदसम्म सीमित बनाउँछ। यसले दुई वा सोभन्दा बढी समुदायबीचको असमानतालाई केही हदसम्म कम गर्दछ, तर एउटै समुदायभित्र भएको असमानता कम गर्नेतर्फ ध्यान दिँदैन (भट्टराई, २०७३)।

## सकारात्मक विभेद र आरक्षण

प्रक्रियात्मक रूपबाट समान देखिए पनि यी दुवैमा मौलिक भिन्नता रहेका छन्। सकारात्मक विभेदले लक्षित वर्ग वा समुदायका लागि विशेष कार्यक्रमको तर्जुमा र कार्यान्वयनमा जोड दिएको हुन्छ भने आरक्षणले लक्षित वर्गको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गराउन निश्चित प्रतिशत वा कोटा छुट्याउने प्रक्रियामा जोड दिन्छ। सकारात्मक विभेदले सशक्तीकरण र विकासमा जोड दिँदै लक्षित वर्ग वा समूहलाई प्रतिस्पर्धात्मक तहसम्म पुऱ्याउने प्रयास गर्दछ। आरक्षणले समकालीन प्रतिस्पर्धीसम्म



पुन्याउनका लागि सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक क्षेत्रमा पहुँच सरल बनाउँछ। \*

## निजामती सेवालाई समावेशी बनाउने सम्बन्धमा भएका नीतिगत एवम् कानुनी प्रबन्ध

### संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा समानताको हक अन्तर्गत महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, मधेसी वा आर्थिक, सामाजिक वा सांस्कृतिक दृष्टिले पिछ्छिएको वर्ग वा बालक, वृद्ध तथा अपाङ्ग वा शारीरिक वा मानसिक रूपले अशक्त व्यक्तिको संरक्षण, सशक्तीकरण वा विकासका लागि कानुनद्वारा विशेष व्यवस्था गर्न सकिने प्रावधान थियो। साथै, उल्लिखित समुदायलाई समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तका आधारमा राज्यको संरचनामा सहभागी हुन पाउने विषयलाई मौलिक हक र राज्यको दायित्व एवम् नीतिको रूपमा समावेश गरिएको थियो।

नेपालको संविधान (२०७२) मा सामाजिक वा सांस्कृतिक दृष्टिले पिछ्छिएका महिला, दलित, आदिवासी, आदिवासी जनजाति, मधेसी, थारु, मुस्लिम, उत्पीडित वर्ग, पिछ्छावर्ग, अल्पसंख्यक, सीमान्तकृत, किसान, श्रमिक, युवा, बालबालिका, ज्येष्ठ नागरिक, लैङ्गिक तथा यौनिक अल्पसंख्यक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, गर्भावस्थाका व्यक्ति, अशक्त वा असहाय, पिछ्छिएको क्षेत्र र आर्थिक रूपले विपन्न खस आर्य लगायत नागरिकको संरक्षण, सशक्तीकरण वा विकासका लागि कानुनबमोजिम विशेष व्यवस्था गर्न सकिने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको छ।<sup>†</sup>

उल्लिखित वर्ग समुदायका व्यक्तिलाई समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तका आधारमा राज्यका निकायमा सहभागिता हुन पाउने विषय मौलिक हकका रूपमा सुरक्षित गरिएको छ।<sup>‡</sup> साथै, संविधानमा कतिपय समूहका लागि भिन्नभिन्न विशेष व्यवस्था<sup>§</sup> तत् सम्बन्धी मौलिक हकमा उल्लेख हुनुका साथै सामाजिक

\* संविधानसभा मौलिक अधिकार तथा निर्देशक सिद्धान्त समिति, विषयगत अवधारणापत्र तथा प्रारम्भिक मस्यौदाको प्रतिवेदन, २०६६, पृष्ठ ३३३।

† नेपालको संविधान, २०७२ को धारा १८(३) को प्रतिबन्धात्मक व्यवस्था।

‡ धारा ४२ (१) सामाजिक न्यायको हक: आर्थिक, सामाजिक वा शैक्षिक दृष्टिले पछाडि परेका महिला, दलित, आदिवासी जनजाती, मधेशी, थारु, मुस्लिम, पिछ्छावर्ग, अल्पसंख्यक, सीमान्तकृत, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, लैङ्गिक तथा यौनिक अल्पसंख्यक, किसान, श्रमिक, उत्पीडित वा पिछ्छिएको क्षेत्रका नागरिक तथा आर्थिक रूपले विपन्न खस आर्यलाई समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तका आधारमा राज्यका निकायमा सहभागिताको हक हुनेछ।

§ महिलाको हक: राज्यका सबै निकायमा महिलालाई समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तको आधारमा सहभागी हुने हक हुनेछ (धारा ३८ को उपधारा ४)। महिलालाई शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी र सामाजिक सुरक्षामा सकारात्मक विभेदका आधारमा विशेष अवसर प्राप्त गर्ने हक हुनेछ (धारा ३८ को उपधारा ५)। दलितको हक: राज्यका सबै निकायमा दलितलाई समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तको आधारमा सहभागी हुने हक हुनेछ (धारा ४० को उपधारा १)। अपाङ्गता भएका व्यक्तिको सम्बन्धमा: अपाङ्गता

न्याय तथा समावेशीकरण सम्बन्धी विभिन्न १४ वटा नीतिहरूको समेत व्यवस्था गरिएको छ। त्यसैगरी, सङ्घीय निजामती सेवा लगायत सबै सङ्घीय सरकारी सेवामा खुला र समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तका आधारमा पदपूर्ति गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। उल्लिखित व्यवस्था २०६३ सालको संवैधानिक व्यवस्थाभन्दा थप विस्तृत रहेको देखिन्छ।

### निजामती सेवा ऐन तथा नियमावलीमा भएका व्यवस्था

विवरण	सुदुरपश्चिम प्रदेश		कर्णाली प्रदेश		लुम्बिनी प्रदेश				
खुला प्रतियोगिता द्वारा पूर्तिहुने पदमध्ये समावेशी पदपूर्तिको प्रतिशत	प्रदेश निजामती सेवा ऐन, २०७९		प्रदेश निजामती सेवा ऐन, २०८०		प्रदेश निजामती सेवा ऐन, २०८०				
	४५ प्रतिशत		४५ प्रतिशत		४९ प्रतिशत				
समावेशी समूहतर्फको प्रतिशत निर्धारण	समूह	प्रतिशत	समूह	प्रतिशत	आरक्षित समूह	जम्मा प्रतिशत	महिला	पुरुष	यौ.तथा लै.अ.
	महिला	३३	खस आर्य	४५	खस आर्य महिला	१५	१५		
	दलित	१४	दलित	२२	आदिवासी जनजाती	१८	९	९	
	थारु/राना थारु	१३	आदिवासी जनजाती	१२	मधेशी	१६	८	८	
	आ.रूपले विपन्न खस आर्य	११	पिछडिएको क्षेत्र	१२	दलित	१५	८	७	
	आदिवासी जनजाती	१०	अपाङ्गता भएका व्यक्ति	५	थारु	१४	७	७	
	पिछडिएको क्षेत्र	१०	मधेशी तथा मुस्लिम	२	विपन्न खस आर्य	७	३.५	३.५	
	अपाङ्गता भएका व्यक्ति	४	थारु	२	मुस्लिम	७	३.५	३.५	
	मधेशी	३			अपाङ्गता भएका व्यक्ति	३	१.५	१.५	
	मुस्लिम	२			पि. वर्ग/क्षेत्र, सी.,लै. तथा यौ.अ.सं.	५	२	२	१

भएका नागरिकलाई विविधताको पहिचान सहित मर्यादा र आत्मसम्मानपूर्वक जीवनयापन गर्न पाउने र सार्वजनिक सेवा तथा सुविधामा समान पहुँचको हक हुनेछ (सामाजिक न्यायको हक, धारा ४२ को उपधारा ३।)

विवरण	गण्डकी प्रदेश		वागमती प्रदेश		मधेश प्रदेश		कोशी प्रदेश
	प्रदेश निजामती सेवा ऐन, २०७९		प्रदेश निजामती सेवा ऐन, २०७९		प्रदेश निजामती सेवा ऐन, २०७७		प्रदेश नि.से.ऐ., २०७९
खुला प्रतियोगिताद्वारा पूर्तिहुने पदमध्ये समावेशी पदपूर्तिको प्रतिशत	४५ प्रतिशत		४५ प्रतिशत		४९ प्रतिशत		४५ प्रतिशत
समावेशी समूहतर्फको प्रतिशत निर्धारण	आरक्षित/समावेशी समूह	प्रतिशत	आरक्षित/समावेशी समूह	प्रतिशत	आरक्षित/समावेशी समूह	प्रतिशत	आरक्षित पदमध्ये ३३ प्रतिशत महिला मात्र र बाँकी सङ्घीय नीति र प्रादेशिक जनसंख्यालाई आधार मानि तोकिए बमोजिम प्रतिशत निर्धारण गरिने।
	महिला	३३	महिला	३८	मधेशी	५४	
	आदिवासी जनजाती	२७	आदिवासी जनजाती	३५	दलित	१७	
	दलित	१५	दलित	९	मुस्लिम	१२	
	आ. रुपले वि. खस आर्य	१०	थारु	५	आदिवासी जनजाती	६	
	अपाङ्गता भएको व्यक्ति	५	मधेशी	४	थारु	५	
	थारु	४	अपाङ्गता भएको व्यक्ति	३	आ.रुपले वि.खस आर्य	४	
	मुस्लिम	३	पिछडिएको क्षेत्र	३	अपाङ्गता भएका व्यक्ति	२	
	मधेशी	३	अल्पसंख्यक	३			

निजामती सेवालाई समावेशी एवम् प्रतिनिधिमूलक बनाउने क्रममा निजामती सेवा ऐन, २०४९ (दोस्रो संशोधन २०६४) ले खुला प्रतिस्पर्धाबाट पदपूर्ति हुने पदहरूमध्ये पैतालिस प्रतिशत पदहरू छुट्याई त्यसलाई शतप्रतिशत मानी देहायबमोजिमका उम्मेदवारबीच मात्र छुट्टाछुट्टै प्रतिस्पर्धा गराई पदपूर्ति गरिने व्यवस्था गरेको छः

- महिला: ३३%
- आदिवासी/जनजाति: २७%
- मधेशी: २२%
- दलित: ९%
- अपाङ्ग: ५%

- पिछडिएको क्षेत्र: ४%

साथै सेवा प्रवेशको उमेर पुरुष उम्मेदवारको हकमा ३५ वर्ष र महिला उम्मेदवारको हकमा ४० वर्ष तोकिएको छ। निजामती सेवाको स्थायी पदमा नयाँ नियुक्ति गर्दा महिला कर्मचारीको हकमा छ महिना र पुरुष कर्मचारीको हकमा एक वर्षको परीक्षणकालको व्यवस्था रहेको छ। समावेशी समूहका कर्मचारीहरूको एक वर्ष कम सेवा अवधि भए पनि बढुवाका लागि सम्भाव्य उम्मेदवार हुन पाउने व्यवस्था छ।

कुनै खास प्रकृतिको कामको लागि तोकिएबमोजिमका अपाङ्गहरूबीच मात्र प्रतिस्पर्धा गर्न पाउने गरी प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षाद्वारा पदपूर्ति गरिने व्यवस्था भए तापनि हालसम्म कार्यान्वयन भएको देखिँदैन। कुनै खास प्रकृतिको कार्य वा पदका लागि महिलाले मात्र प्रतिस्पर्धा गर्न पाउने गरी नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी पद तोक्न सक्ने व्यवस्था पनि हालसम्म कार्यान्वयनमा आएको छैन। निजामती सेवा ऐन तथा नियमावलीमा गरिएका उल्लिखित व्यवस्थाहरूलाई सकारात्मक विभेदका रूपमा लिन सकिन्छ।

## प्रदेशस्थित निजामती सेवा ऐनमा गरिएको समावेशी पदपूर्ति सम्बन्धी व्यवस्था

सम्बन्धित प्रदेशस्थित निजामती सेवा ऐनमा आरक्षण सम्बन्धी व्यवस्थाहरूको संक्षिप्त विवरण तलको तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ।

सम्बन्धित प्रदेशको निजामती सेवा ऐनमा समावेशी पदपूर्ति सम्बन्धमा गरिएका केही विशेष व्यवस्थाहरू

प्रदेश/व्यवस्था	महिला आरक्षण सम्बन्धी	अपाङ्गता भएका व्यक्तिका सम्बन्धमा	पिछडिएको क्षेत्रका सम्बन्धमा	आरक्षण सुविधाको बहुउपयोगका सम्बन्धमा	आर्थिक रूपले विपन्न खस आर्य
सुदुर पश्चिम प्रदेश	आरक्षित समूहका प्रत्येक समूहमा ५० प्रतिशत	क र ख वर्गको			
मधेश प्रदेश	सम्बन्धित समूहका महिलाका लागि व्यवस्था।	अपाङ्गता भएका व्यक्तिलाई मात्र सुविधा उपलब्ध गराउने।	सङ्घीय कानुनले तोकेको स्थान हुने।	सेवा अवधिभर एक पटकमात्र पाउने।	

प्रदेश/व्यवस्था	महिला आरक्षण सम्बन्धी	अपाङ्गता भएका व्यक्तिका सम्बन्धमा	पिछडिएको क्षेत्रका सम्बन्धमा	आरक्षण सुविधाको बहुउपयोगका सम्बन्धमा	आर्थिक रूपले विपन्न खस आर्य
कर्णाली प्रदेश	आरक्षित समूहका प्रत्येक समूहमा ३३ प्रतिशत महिलाका लागि व्यवस्था।		तोकिएबमोजिमको स्थानीयतह सम्झनुपर्ने।		
कोशी प्रदेश					
लुम्बिनी प्रदेश			प्रदेश सरकारले मानव विकास सूचकांकमा समेत आधारित भई प्रत्येक पाँच वर्षमा प्रदेश राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोकेका वर्ग/क्षेत्र।		प्रचलित कानून बमोजिम गरिबीको परिचयपत्र प्राप्त गरेको वा त्यसरी परिचयपत्रको व्यवस्था नभएसम्मको लागि कानून बमोजिम
गण्डकी प्रदेश				सेवा अवधिभर एक पटकमात्र पाउने।	तोकिए भन्दा कम वार्षिक आय भएको भनी सम्बन्धित स्थानीय तहले सिफारिस गरेको खस आर्य समुदायको व्यक्ति।
बागमती प्रदेश			प्रत्येक ३ वर्षमा प्रदेश राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोकेका मानव विकास सूचकांकमा सबभन्दा पछाडि परेका अन्तिमबाट क्रमशः पाँचवटा स्थानीय तह।	सेवा अवधिभर सहायक तहमा एक पटक र अधिकृत तहमा एक पटक मात्र।	

## प्रस्तावित सङ्घीय निजामती सेवा विधेयक, २०८० मा गरिएको व्यवस्था

प्रस्तावित संघीय निजामती सेवा विधेयक, २०८० मा खुला प्रतियोगिताद्वारा पूर्तिहुने पदमध्ये उनन्चास प्रतिशत पद छुट्याई सो प्रतिशतलाई शतप्रतिशत मानी त्यसको पचास प्रतिशत पदमा महिलाहरूबिच मात्र र बाँकी पचास प्रतिशत पदमा देहायका उम्मेदवारहरूबिच छुट्टाछुट्टै प्रतिस्पर्धा गराई पदपूर्ति गरिने व्यवस्था प्रस्तावित गरिएको छः

महिला उम्मेदवारतर्फ		अन्य उम्मेदवारतर्फ	
खस आर्य	२७.७ प्रतिशत	आदिवासी जनजाती	३२.५ प्रतिशत
आदिवासी जनजाती	२५.७ प्रतिशत	मधेशी	१९ प्रतिशत
मधेशी	१५.३ प्रतिशत	दलित	१५.५ प्रतिशत
दलित	१२.७ प्रतिशत	विपन्न खस आर्य	१० प्रतिशत
थारु	६.६ प्रतिशत	थारु	९ प्रतिशत
मुस्लिम	४ प्रतिशत	मुस्लिम	५ प्रतिशत
पिछडिएको क्षेत्र	४ प्रतिशत	पिछडिएको क्षेत्र	५ प्रतिशत
अपाङ्गता भएका व्यक्ति	४ प्रतिशत	अपाङ्गता भएका व्यक्ति	४ प्रतिशत

प्रस्तावित विधेयकले आरक्षणतर्फको समूह तथा पदपूर्तिको प्रतिशतमा केही परिमार्जन गरेको छ। जसमा थारु, मुस्लिम र विपन्न खस आर्य समूह थप गरिएको छ। पिछडिएको क्षेत्रको रूपमा रहेको (नौ जिल्ला) जिल्लागत वर्गीकरणलाई स्थानीय तहसम्म परिभाषित गर्ने गरी मार्गप्रशस्त गरेको छ। अपाङ्गता भएका व्यक्तिको हकमा पूर्ण अशक्त अपाङ्गता, अति अशक्त अपाङ्गता वा मध्यम अशक्त अपाङ्गताको प्रमाणपत्रसमेत पेस गर्नुपर्ने प्रस्ताव गरिएको छ। आरक्षणको यो सुविधा राजपत्र अनङ्कित र राजपत्राङ्कित पदमा एक-एक पटक मात्र लिन पाउने व्यवस्था गरिएको छ।

## निजामती सेवामा समावेशी नीति कार्यान्वयनको प्रभाव

नेपालको निजामती सेवामा सङ्घतर्फ ५३,३२५, प्रदेशमा २०,४८३ र स्थानीय तहमा ६५,४१४ गरी कुल १,३९,२२२ दरबन्दी स्वीकृत रहेको छ। जसमध्ये आर्थिक वर्ष २०७९/८० सम्म कर्मचारीको वैयक्तिक सूचना प्रणाली (PIS) मा अद्यावधिक भई कार्यरत कर्मचारीहरूको सङ्ख्या ८५,३९७ रहेको देखिन्छ।\* यसरी निजामती कर्मचारीहरूको कुल दरबन्दी सङ्ख्या र कार्यरत कर्मचारीहरूको सङ्ख्यामा

\* राष्ट्रिय किताबखाना, वार्षिक प्रतिवेदन २०७९/८०

अन्तर हुनुमा श्रेणीविहीन कर्मचारीहरू लगायत अस्थायी दरबन्दी र प्राविधिक सेवाका कतिपय पदमा करार सेवामा भर्ना गरिएकोले कर्मचारीको वैयक्तिक सूचना प्रणाली (PIS) मा प्रविष्ट नभएका कारण फरक परेको हुनुपर्दछ। निजामती किताबखानाको अभिलेख अनुसार कुल कार्यरत कर्मचारीमध्ये ७१.८२ प्रतिशत पुरुष र २८.१७ प्रतिशत महिला कर्मचारी रहेको देखिन्छ। त्यसैगरी, कुल कार्यरत कर्मचारीमध्ये आदिवासी/जनजाति ५.४१ प्रतिशत, दलित १.६२ प्रतिशत, मधेसी ४.०८ प्रतिशत, अपाङ्ग ०.८३ प्रतिशत, पिछडिएको क्षेत्र ०.६७ प्रतिशत, खुल्ला ६८.५६ प्रतिशत र विवरण उपलब्ध नभएको ११.४२ प्रतिशत रहेको छ।\*

उल्लिखित तथ्याङ्कको विश्लेषण गर्दा आर्थिक वर्ष २०६४/६५ भन्दा अगाडि पदपूर्ति खुला प्रतियोगिताद्वारा हुने र पछिल्लो समयमा प्रदेश तथा स्थानीय तहमा सिफारिस भएका उम्मेदवारको पद दर्ता निजामती किताबखानामा नहुने भएकोले यथार्थ तथ्याङ्क प्राप्त गर्न सकिएको छैन। तापनि, निजामती सेवामा आरक्षण सम्बन्धी व्यवस्था कार्यान्वयन भएदेखि हालसम्म (२०६४/०६५ देखि २०७९/०८० सम्म) विगत १६ वर्षमा लोक सेवा आयोगको खुला विज्ञापनबाट ३५,१३७ र समावेशी विज्ञापनबाट २४,१५२ गरी कुल ५९,२८९ उम्मेदवार नियुक्तिका लागि सिफारिस भएको देखिन्छ। आरक्षणतर्फ सिफारिस भएकामध्ये महिला ८,२५९, आदिवासी/जनजाति ६,४७५, मधेसी ५,२४८, दलित २,१८६, अपाङ्गता भएका व्यक्ति १,११२ र पिछडिएको क्षेत्रका व्यक्ति ८४२ रहेका छन्।†

निजामती सेवाको भर्ना प्रणालीमा आरक्षण व्यवस्था कार्यान्वयन गरिएको १७ वर्ष पुगेको छ। यस अवधिमा निजामती सेवाको बनोट कस्तो हुन पुग्यो वा कुन कुन समुदायको के कति प्रतिनिधित्व भएको छ? मुलुकको जनसाङ्ख्यिक अनुपातमा के कस्तो प्रतिनिधित्व भएको छ? कुन कुन समूहलाई थप सुविधा उपलब्ध गराउनुपर्दछ? कुन कुन श्रेणी वा पदमा कति कर्मचारी भर्ना भए? तिनीहरू कुन कुन श्रेणी वा पदमा पुगेका छन्? निजामती सेवाका कुन कुन सेवा, समूहको कुन कुन श्रेणी वा पदमा आरक्षणबाट विज्ञापन हुन बाँकी रहेको छ? सङ्घीय वा प्रदेश निजामती सेवामा समावेशी प्रतिनिधित्वको अवस्था कस्तो रहेको छ? लगायतका विषय अध्ययन विश्लेषणका लागि समष्टिगत तथ्याङ्कको अभाव रहेको छ। लोक सेवा आयोग र प्रदेश लोक सेवा आयोगले समेत सिफारिस भएका वर्ग समुदायको छुट्टाछुट्टै तथ्याङ्क वार्षिक प्रतिवेदनमा समावेश गरेको पाइँदैन। तथ्याङ्कीय विश्लेषणको आधारबिना विद्यमान आरक्षण सम्बन्धी व्यवस्थाको पुनरावलोकन गर्ने कार्य न्यायपूर्ण र वस्तुनिष्ठ नहुन सक्ने देखिन्छ। अतः,

\* राष्ट्रिय किताबखाना, वार्षिक प्रतिवेदन २०७९/८०/

† लोक सेवा आयोग, चौसठ्ठीऔं वार्षिक प्रतिवेदन २०७९/२०८० आर्थिक वर्ष :नोट। ८०/८१ मा राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग सहितको एकमुष्ट तथ्याङ्क समावेश भएको र निजामती सेवाको छुट्टै तथ्याङ्क यहाँ समावेश गरिएको छैन। प्रदेश लोक सेवा आयोगबाट सिफारिस भएको अद्यावधि विवरण समेत प्राप्त हुन नसकेकाले समावेश गरिएको छैन। उक्त विवरणलाई समेत गणना गर्ने हो भने यो सङ्ख्या अझ वृद्धि हुने देखिन्छ। (



प्रस्तुत लेखमा समेत एकीकृत तथ्याङ्कको अभावमा आरक्षण सम्बन्धी व्यवस्थाको प्रभाव मूल्याङ्कन तथा विश्लेषण गर्न सकिएको छैन।

## केही सवाल र चुनौती

### आरक्षण र योग्यता प्रणाली

सिद्धान्ततः आरक्षणको व्यवस्थाले प्रतिस्पर्धालाई सीमित गर्दछ, जसले योग्यता प्रणालीलाई कमजोर बनाउन सक्छ भन्ने सैद्धान्तिक धारमा पक्ष र विपक्षमा मतमतान्तर देखिन्छ। नेपालको संविधानको धारा १८(३) को प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशले समेटेका वर्गका समुदायलाई विशेष व्यवस्था गर्दा योग्यता प्रणालीमा आँच नआउने गरी कसरी प्रतिस्पर्धी बनाई राख्न सकिन्छ भन्ने विषय महत्त्वपूर्ण छ। यस सन्दर्भमा सकारात्मक विभेदका कार्यक्रमहरूको लक्ष्य निर्धारण, लक्षित समुदायको पहिचान, बहुआयामिक कार्यक्रमहरूको तर्जुमा, स्रोत साधनको व्यवस्था र अवधि, समयतालिकाको निर्धारण, अनुगमन र मूल्याङ्कनको व्यवस्था समेतमा मानकहरू निर्माण गरी यी कुरालाई सकारात्मक कदमका रूपमा समेटिनु आवश्यक हुन्छ भनी सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट निर्देशनात्मक आदेश जारी भएको छ।\* अतः, योग्यता प्रणालीलाई अक्षुण्ण राख्दै तोकिएको समुदायलाई निश्चित समयका लागि सीमित प्रतिस्पर्धाको सिद्धान्त (Principle of Limited Competition) मार्फत समन्याय र समता कायम गर्नु चुनौतीपूर्ण छ।

### आरक्षण सुविधाको बहुउपयोग

आरक्षण सुविधा एउटै व्यक्तिलाई एकपटक वा पटकपटक दिने भन्ने सम्बन्धमा फरक-फरक धारणा रहेका छन्। यसै सन्दर्भमा आदिवासी जनजाति आयोग र राष्ट्रिय समावेशी आयोगले एउटा व्यक्तिलाई एकपटक मात्र सुविधा दिन उपयुक्त हुने सुझाव दिएका छन्। साथै, यस सम्बन्धमा प्रदेशस्थित निजामती सेवा ऐनहरूमा समेत एकरूपता देखिँदैन। प्रस्तावित सङ्घीय निजामती सेवा विधेयकमा पनि राजपत्र अनङ्कित र राजपत्राङ्कित पदमा एक-एक पटक गरी सेवा अवधिभर दुई पटक अवसर दिने प्रस्ताव गरिएको छ। तर, यो व्यवस्था अन्तर-प्रदेश र प्रदेशबाट सङ्घमा जाँदा के हुने भन्ने अन्योल नै देखिन्छ।

सकारात्मक विभेद सम्बन्धी नीतिको मूल मर्म सङ्ख्यात्मक प्रतिनिधित्व वृद्धि गर्नु मात्र नभई गुणात्मक प्रतिनिधित्वका माध्यमबाट नीति निर्माण तहमा सम्मानजनक उपस्थिति अभिवृद्धि गर्नु हो। आरक्षण सम्बन्धी व्यवस्था कार्यान्वयनमा ल्याइएपश्चात् निजामती सेवाको पदसोपानका तल्ला पदहरूमा समावेशी

---

\* विनयकुमार पञ्जियार वि. नेपाल सरकार स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय समेत, ०७७७०-०२३७ मुद्रा: उत्प्रेषण समेत।

प्रतिनिधित्व बढ्दै गएको देखिए तापनि राजपत्राङ्कित विशिष्ट र प्रथम श्रेणीका पदमा कम प्रतिनिधित्व वा प्रभाव परेको देखिन्छ। जसका कारण अहिले पनि दलित आयोगको सचिव गैर-दलित, महिला आयोगको सचिव पुरुष, थारु तथा मधेसी आयोगको सचिव खस आर्य बनाउनुपर्ने बाध्यता रहेको छ। उल्लिखित दुरुह अवस्थाको विश्लेषण र नीति कार्यान्वयनको तथ्यगत प्रभाव मूल्याङ्कन नगरी सेवा प्रवेशका बिन्दुहरूमा नै कसिलो प्रावधानको व्यवस्था गर्दा नीति निर्माण तहमा समावेशी प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्ने विषय चुनौतीपूर्ण हुने देखिन्छ।

## आरक्षित समूहभित्रको खण्डीकरण

निजामती सेवा ऐनमा आर्थिक तथा सामाजिक रूपले पछाडि परेका समूहलाई\* लक्षित गरी आरक्षणको व्यवस्था गरिएकोमा सोको स्पष्ट मानक, मापन सूचक र पहिचान प्रणालीको विकास गरी कार्यान्वयन नगरिएकोले सबैलाई समग्रता उपागम (Blanket Approach) गरिँदै आएको छ। यसबाट लक्षित समुदाय अझै पनि मूलधारमा आउन नसकेको र सभ्रान्त वर्गले मात्र लाभ लिइरहेको भनी आलोचित भएको छ। सम्मानित सर्वोच्च अदालतले विद्यमान आरक्षण प्रणालीबाट 'तरमारा वर्ग'ले लाभ लिएको र लक्षित समूहसम्म पुग्न नसकेको भनी टिप्पणी गरेको छ।<sup>†</sup> राष्ट्रिय समावेशी आयोगले समेत आरक्षण समूह अन्तर्गत सिफारिस भएका केही समूहमा सीमित थरहरूको वर्चस्व देखिएको र समूहभित्र विविधता कम भएको तथ्य औल्याएको छ।<sup>‡</sup> प्रदेश निजामती सेवाको पनि आरक्षणका समूहहरू खण्डीकृत गरेको छ भने प्रस्तावित सङ्घीय निजामती सेवाको विधेयकमा नयाँ समूह थप र प्रतिशतमा परिमार्जन गरिएको छ।

\* महिला, आदिवासी/जनजाती, मधेशी र दलित भन्नाले आर्थिक र सामाजिक रूपमा पछाडि परेका महिला, आदिवासी/जनजाती, मधेशी र दलितलाई सम्झनु पर्छ। (निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा ७ को उपदफा ७, स्पष्टीकरण २)

<sup>†</sup> विनयकुमार पञ्जियार वि. नेपाल सरकार स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय समेत, ०७७-WO-०२३७ मुद्दा: उत्प्रेषण समेत।

<sup>‡</sup> ... आदिवासी/जनजातिमा चौधरी, श्रेष्ठ र राईबाट मात्र ३८.९२ प्रतिशत र मधेसीमा यादव, साह, चौधरी, महतो र शाहबाट ५०.६४ प्रतिशत र दलितमा वि.के., नेपाली र विश्वकर्माबाट ३७.४६ प्रतिशत र पिछडिएको क्षेत्रमा जोशी, बढा, शाही, उपाध्याय र थापाबाट २७.३४ प्रतिशत उम्मेदवारको सिफारिस भएको छ। यसले समहृगत रूपमा सेवा प्रवेश गराएर निजामती र नेपाल स्वास्थ्य सेवामा यी सेवाको जनशक्तिको विविधता अभिवृद्धि गर्दै समावेशितालाई प्रवर्धन गर्ने प्रयास भए पनि समूह भित्रबाट भएको प्रवेशमा विविधता सीमित भएको देखिन्छ। यसबाट आरक्षणको व्यवस्थाले समूहभित्रका सबै जाति, जाति, वर्ग, समूह वा समुदाय भन्दा पनि सीमित जाति, जाति, वर्ग वा समूह वा समुदायको लागि अवसर सृजना गरेको अनुमान सहज लगाउन सकिन्छ।

यसलाई संवैधानिक व्यवस्था कार्यान्वयनका लागि गरिएको नीतिगत पुनरावलोकन मान्ने हो भने, नेपालको संविधानको धारा १८ को प्रतिबन्धात्मक वाक्यांश वा धारा ४२ ले व्यवस्था गरेका सबै वर्ग वा समुदायलाई किन सम्बोधन गरिएन? हाम्रो जस्तो १२४ भाषाभाषी, १४२ जातजाति, ६० जनजाति, १० धार्मिक समुदाय रहेको विविधतायुक्त समाजमा सबैलाई आरक्षणको सुविधा दिन सम्भव पनि छैन। यसलाई खण्डीकृत गर्दा कम प्रतिशत निर्धारण भएको समूहले आरक्षण कोटा प्राप्त गर्न वर्षौं लाग्ने र सुविधाबाट वञ्चित हुन सक्ने अवस्थाको सूक्ष्म अध्ययन विश्लेषण किन गरिएन? यस्ता अनुत्तरित प्रश्नहरूलाई थाती राखेर नीतिगत पुनरावलोकन गर्ने विषय निकै चुनौतीपूर्ण रहेको छ।

## समावेशीकरण कि सशक्तीकरण?

समकालीन समयमा समावेशीकरण गरेपछि स्वतः सशक्तीकरण हुन्छ र सशक्तीकरण भएको खण्डमा समावेशीकरण नै आवश्यकता पर्दैन भन्ने विरोधाभासपूर्ण धारणाहरू छन्। यस सम्बन्धमा प्रा. कृष्ण पोखरेलको विचार सान्दर्भिक भएकोले यहाँ समावेश गरिएको छ: "समावेशीकरणको सट्टा ती समूहलाई सशक्तीकरण गर्नुपर्दथ्यो, अनि गुणस्तरमा सम्झौता गर्नुपर्दैनथ्यो। झट्ट सुन्दा तर्कपूर्ण लाग्दछ। तर सशक्तीकरणको नतिजा आउन वर्षौं लाग्दछ, जबकि समस्या अहिले समाधान नगरी भएको छैन। समावेशी सिद्धान्त र सशक्तीकरणको प्रयास सँगसँगै थाल्यो भने एउटा समय यस्तो आउँछ, प्रतिस्पर्धाको जमिन समान बन्छ अनि किन चाहिन्छ आरक्षण? त्यो अवस्था नआउन्जेल त चाहियो नि समावेशीता।" (पोखरेल, सन् २०१४) समावेशीकरण र सशक्तीकरणलाई एकअर्काका परिपूरक रूपमा विवादरहित तवरले अवलम्बन गरी सबैलाई सारभूत समानताको स्थितिमा पुर्‍याउने कार्य आफैमा चुनौतीपूर्ण र जटिल रहेको छ।

## समावेशी समूहको मानक निर्धारण र कार्यान्वयन

प्रस्तावित सङ्घीय निजामती सेवा विधेयकमा निजामती कर्मचारीको नियुक्ति खुला र समावेशी सिद्धान्तका आधारमा गरिने विषय निजामती सेवा सञ्चालनको आधारभूत सिद्धान्तका रूपमा समावेश छ। प्रदेश निजामती सेवा, प्रदेशका अन्य सरकारी सेवा र स्थानीय सेवासम्बन्धी कानून निर्माण गर्दा छनोट, भर्ना, नियुक्ति लगायतका विषयमा यस ऐनका आधारभूत सिद्धान्त, मान्यता तथा व्यवस्थाको पालना गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

यस सन्दर्भमा प्रदेश तथा स्थानीय तहमा कानूनद्वारा विशेष सुविधा प्राप्त लक्षित समूहको उपस्थिति वा उनीहरूको राष्ट्रिय तथ्याङ्क र स्थानीय/प्रदेशगत तथ्याङ्कबीचको अन्तरलाई कसरी निर्धारण गरी राष्ट्रिय मानक बनाउने? संविधानले विशेष व्यवस्था गर्नुपर्ने भनी संवैधानिक व्यवस्था गरिएका सबै समूहको

राष्ट्रिय मानक कसरी निर्धारण गर्ने र समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तको व्यावहारिक कार्यान्वयन गर्ने विषय चुनौतीपूर्ण छन्। अहिले सरकारले नीतिगत पुनरावलोकन गर्दै गर्दा सर्वप्रथमतः आर्थिक तथा सामाजिक रूपले पिछ्छडिएको वर्गको पहिचान गर्नुपर्ने हो। त्यस्ता समुदायको यथार्थपरक पहिचान नगरी नीतिगत पुनरावलोकन गर्न लागिएबाट विगतकै जस्तो समग्रता उपागमका आधारमा कार्यान्वयन हुने र सम्भ्रान्त वर्गले मात्र लाभ लिने हुन् कि भन्ने चिन्ता र चासो छ।

## संवैधानिक निकायहरूको सुझाव

### लोक सेवा आयोग

लोक सेवा आयोगले विद्यमान आरक्षणद्वारा पदपूर्ति गर्ने व्यवस्था प्रत्येक दश वर्षमा पुनरावलोकन गर्न सुझाव दिएको छ। साथै, कुनै खास प्रकृतिको कामको लागि तोकिएबमोजिमका अपाङ्गका बीच मात्र प्रतिस्पर्धा गर्न पाउने गरी प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षाद्वारा पदपूर्ति गरिने तथा कुनै खास प्रकृतिको कार्य वा पदका लागि महिलाले मात्र प्रतिस्पर्धा गर्न पाउने गरी नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशित गरी पद तोकने व्यवस्था गर्नुपर्ने उल्लेख गरेको छ। कुन पद कुन किसिमको अपाङ्गता भएकोलाई उपयुक्त हुने हो सो सम्बन्धमा नेपाल सरकारले राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गर्नुपर्ने सुझाव आयोगको छ। सङ्घीय निजामती सेवा ऐन जारी गर्दा नेपालको संविधानको धारा ४२ को सामाजिक न्यायको हकमा उल्लिखित वर्गहरूको निजामती सेवामा सहभागिता हुने गरी आरक्षणको व्यवस्था गर्न, अपाङ्गता भएकालाई उपयुक्त हुने पद एवम् आर्थिक तथा सामाजिक रूपले पछाडि रहेको छुट्याउने वस्तुगत आधार सम्बन्धी विषय सङ्घीय निजामती सेवा ऐनमा समेट्नु पर्ने लगायतका विषयमा ध्यानाकर्षण गराएको देखिन्छ।

### मधेसी आयोग

मधेसी आयोगले विद्यमान आरक्षण नीतिलाई पुनरावलोकन गरी वैज्ञानिक ढङ्गले सन्तुलित आरक्षण नीति बनाउन सुझाव दिएको छ। यसले वर्गीय आधारमा (Class-based) आरक्षणको व्यवस्था गर्नुपर्नेमा जोड दिएको छ। पहिचान, प्रतिनिधित्व र पहुँचको अवस्थालाई अझ लक्षित वर्गमुखी बनाउन पहिचानभित्रको पहिचान, प्रतिनिधित्वभित्रको प्रतिनिधित्व र पहुँचभित्रको पहुँचको अवस्था कानुनी रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्ने आयोगको सुझाव छ। (मधेसी आयोगको पाँचौँ र छैटौँ वार्षिक प्रतिवेदनबाट साभार)

### आदिवासी जनजाति आयोग

आदिवासी जनजाति आयोगले राज्यका सबै अङ्ग र निकायमा सूचीकृत सबै आदिवासी जनजाति समुदाय एवम् त्यसभित्रका सबै समूहका सामाजिक तथा आर्थिक रूपमा पछाडि परेका समुदायको समानुपातिक

समावेशी प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हुने गरी समावेशीकरण एवम् आरक्षणसम्बन्धी वर्तमान नीतिको पुनरावलोकन गर्न सुझाव दिएको छ। एकै व्यक्तिले पटक-पटक आरक्षणको सुविधा उपभोग गर्ने अवस्थाको अन्त्य गरी एक पटक मात्र र महिलाले जन्म र विवाह दुवै आधारमा दोहोरो सुविधा पाउने अवस्थाको अन्त्य गर्नुपर्ने आयोगको भनाइ छ। सम्बन्धित प्रदेशमा आदिवासी जनजातिको भाषामा सरकारी कामकाज गर्न र प्रदेश लोक सेवा आयोगको परीक्षा दिन पाउने व्यवस्था गर्नुपर्ने सुझाव पनि आयोगले दिएको छ। (आदिवासी जनजाति आयोग तेस्रो र चौथो वार्षिक प्रतिवेदनबाट साभार)

## थारु आयोग

थारु आयोगले सङ्घीय निजामती सेवा लगायत तीनै तहका सरकारका सरकारी सेवा सञ्चालन सम्बन्धी ऐनमा थारु समुदायको जनसङ्ख्याका आधारमा छुट्टै समूहमा राखी समानुपातिक समावेशीको सिद्धान्त अनुसार आरक्षणको प्रतिशत निर्धारण गर्नुपर्ने सुझाव दिएको छ। सङ्घीय निजामती सेवाको ऐनमा आरक्षण समूहको प्रतिशत निर्धारण गर्दा निर्वाचन ऐन, २०७४ र जनसाङ्ख्यिक तवरले हुनुपर्ने आयोगको भनाइ छ। पदपूर्तिका लागि सङ्ख्या निर्धारण गर्दा सबैभन्दा कम आरक्षण प्रतिशत समूहबाट प्रतिशत निर्धारण गर्न शुरु गरी क्रमशः माथिल्लो समूहको सङ्ख्या निर्धारण गरिनुपर्ने सुझाव पनि आयोगले दिएको छ।

(थारु आयोग पाँचौँ र छैटौँ वार्षिक प्रतिवेदनबाट साभार)

## मुस्लिम आयोग

मुस्लिम आयोगले निजामती सेवा, सेना, प्रहरी, संस्थान, बोर्ड, समिति, प्राधिकरण लगायत सबै सार्वजनिक क्षेत्रमा नेपाली मुस्लिम समुदायलाई जनसङ्ख्याको आधारमा छुट्टै आरक्षणको व्यवस्था गरी प्रतिनिधित्व गराउने नीतिगत व्यवस्था गर्नुपर्ने सुझाव दिएको छ। मधेसमा बसोबास गर्ने मुस्लिम समुदायलाई सम्बन्धित जिल्ला प्रशासन कार्यालयबाट साविकबमोजिम मधेसी अन्तर्गत सिफारिस गर्नुपर्ने आयोगको भनाइ छ। जनगणना २०७८ अनुसार लुम्बिनी प्रदेशमा मुस्लिम समुदायको जनसङ्ख्या ७.४५ प्रतिशत रहेकाले समावेशी एवम् आरक्षण सम्बन्धी प्रावधानमा सोही अनुपातको व्यवस्था गर्नुपर्ने सुझाव पनि आयोगले दिएको छ। (मुस्लिम आयोगको विभिन्न वर्षको वार्षिक प्रतिवेदनबाट साभार)

## समावेशी आयोग

राष्ट्रिय समावेशी आयोगले मधेस मूलतः एक भूगोल भएकोले मधेसीको आधारमा भन्दा समुदायको आधारमा समावेशीकरण गरिनु उपयुक्त हुने सुझाव दिएको छ। त्यसैगरी, नेपालको भौगोलिक बोनोट, मानव बस्तीको संरचना, आर्थिक, सामाजिक-सांस्कृतिक अवस्था, पूर्वाधारको पहुँच र स्थिति, सङ्घीय शासन प्रणाली, निर्वाचन लगायत अन्य कानूनमा गरिएको परिभाषा र मापदण्ड समेतका आधारमा

पिछडिएको क्षेत्रको अध्ययन, अनुसन्धान र अनुगमन आवश्यक रहेको आयोगको भनाइ छ। (राष्ट्रिय समावेशी आयोगको विभिन्न प्रतिवेदनबाट साभार) आयोगले विद्यमान सरकारी सेवामा आरक्षणको प्रभाव अध्ययन प्रतिवेदन, २०७९ मा समेत विद्यमान आरक्षण व्यवस्थामा सुधार गर्न विविध सुझावहरू दिएको छ<sup>\*</sup>

(क) पति वा पत्नी दुवै आरक्षण अन्तर्गत सेवा प्रवेश गरी सार्वजनिक सेवामा रहेकाहरूको सन्ततिलाई आरक्षण व्यवस्था अन्तर्गत सेवा प्रवेशमा निषेध गर्ने।

(ख) आरक्षणको व्यवस्था अन्तर्गत सेवा प्रवेश गरी निजामती सेवातर्फको प्रथम श्रेणी वा सोभन्दा माथि पुगेको वा नेपाल स्वास्थ्य सेवा अन्तर्गत दशौं वा सोभन्दा माथिल्लो तहमा पुगेको कर्मचारीको सन्ततिलाई आरक्षण व्यवस्था अन्तर्गत सेवा प्रवेशमा निषेध गर्ने।

(ग) सङ्घ वा प्रदेश संसदको सदस्य भएको, एक वर्षभन्दा बढी अवधि मन्त्री, राज्यमन्त्री वा सहायक मन्त्री भएका बाबु-आमाका सन्ततिलाई आरक्षण व्यवस्था अन्तर्गत सेवा प्रवेश गर्न निषेध गर्ने।

---

\* आरक्षण व्यवस्थाबाट लाभ लिने कार्यलाई एकै ठाउँमा थेग्न नदिई विस्तारित गर्न आरक्षण अन्तर्गत सार्वजनिक सेवामा एकै परिवार वा परिवारसँग सम्बन्धित वर्गको उपस्थितिलाई सीमित गर्न र आरक्षणलाई सामाजिक न्यायको दृष्टिकोणबाट पनि उपयुक्त बनाउन देहाय बमोजिमको व्यवस्था मिलाउने (क) पति वा पत्नी दुवै आरक्षण अन्तर्गत सेवा प्रवेश गरी सार्वजनिक सेवामा रहेकाहरूको सन्ततिलाई आरक्षण व्यवस्था अन्तर्गत सेवा प्रवेशमा निषेध गर्ने। (ख) आरक्षणको व्यवस्था अन्तर्गत सेवा प्रवेश गरी निजामती सेवातर्फको प्रथम श्रेणी वा सो भन्दा माथि पुगेको वा नेपाल स्वास्थ्य सेवा अन्तर्गत दशौं वा सो भन्दा माथिल्लो तहमा पुगेको कर्मचारीको सन्ततिलाई आरक्षण व्यवस्था अन्तर्गत सेवा प्रवेशमा निषेध गर्ने। (ग) संघ वा प्रदेश संसदको सदस्य भएको, एक वर्षभन्दा बढी अवधि मन्त्री, राज्यमन्त्री वा सहायक मन्त्री भएका बाबु आमाका सन्ततिलाई आरक्षण व्यवस्था अन्तर्गत सेवा प्रवेश गर्न निषेध गर्ने। (घ) पति वा पत्नी मध्ये एकले वर्षको दईलाख भन्दा बढी आय कर तिर्ने व्यवसायी, व्यापारी, उद्योगी, वा डाक्टर, इन्जिनियर, वकिल जस्ता पेशेवर सेवा गर्ने बाबु आमाका सन्ततिलाई आरक्षण व्यवस्था अन्तर्गत सेवा प्रवेश गर्न निषेध गर्ने। (ङ) पति वा पत्नी मध्ये एक वा दुवै संयुक्त राष्ट्र संघ लगायत अन्तराष्ट्रिय संघ सस्थामा सेवा गरिरहेका बाबु आमाका सन्ततिलाई आरक्षण व्यवस्था अन्तर्गत सेवा प्रवेशमा निषेध गर्ने। (च) विदेशी आमा वा बाबुका नेपाली सन्तानलाई आरक्षण अन्तर्गत सेवा प्रवेशमा निषेध गर्ने। (छ) काठमाडौं महानगरपालिकामा दई रोपनी जग्गा वा ३००० वर्ग फिट क्षेत्रफल वा पाँच करोड मूल्यको घर भएका वा उपमहानगरपालिकामा चार रोपनी जग्गा वा २,००० वर्ग फिट क्षेत्रफल वा चार करोड मूल्यको घर भएका र नगरपालिकामा पाँच रोपनी जग्गा वा १,००० वर्ग फिट क्षेत्रफल वा तीन करोड रुपैयाँ भन्दा बढी मूल्यको घर भएकाको सन्ततिलाई आरक्षण अन्तर्गत सेवा प्रवेशमा निषेध गर्ने।

(घ) पति वा पत्नीमध्ये एकले वर्षको दुई लाखभन्दा बढी आयकर तिर्ने व्यवसायी, व्यापारी, उद्योगी, वा डाक्टर, इन्जिनियर, बकिल जस्ता पेसेवर सेवा गर्ने बाबु-आमाका सन्ततिलाई आरक्षण व्यवस्था अन्तर्गत सेवा प्रवेश गर्न निषेध गर्ने।

(ङ) पति वा पत्नीमध्ये एक वा दुवै संयुक्त राष्ट्र सङ्घ लगायत अन्तर्राष्ट्रिय सङ्घसंस्थामा सेवा गरिरहेका बाबु-आमाका सन्ततिलाई आरक्षण व्यवस्था अन्तर्गत सेवा प्रवेशमा निषेध गर्ने।

(च) विदेशी आमा वा बाबुका नेपाली सन्तानलाई आरक्षण अन्तर्गत सेवा प्रवेशमा निषेध गर्ने।

(छ) काठमाडौं महानगरपालिकामा दुई रोपनी जग्गा वा ३००० वर्ग फिट क्षेत्रफल वा पाँच करोड मूल्यको घर भएका वा उपमहानगरपालिकामा चार रोपनी जग्गा वा २,००० वर्ग फिट क्षेत्रफल वा चार करोड मूल्यको घर भएका र नगरपालिकामा पाँच रोपनी जग्गा वा १,००० वर्ग फिट क्षेत्रफल वा तीन करोड रुपैयाँभन्दा बढी मूल्यको घर भएकाको सन्ततिलाई आरक्षण अन्तर्गत सेवा प्रवेशमा निषेध गर्ने।

## समस्या र सुझाव

### आरक्षणको आधार त्रुटिपूर्ण भएकोले सच्याउनुपर्ने

सिद्धान्ततः आरक्षण ऐतिहासिक रूपमा विभेद र बहिष्करणमा परेका सीमान्तकृत समुदायको समानता र न्यायका लागि विशेष व्यवस्था मार्फत दिइने क्षतिपूर्ति हो। विश्वव्यापी रूपमा विभेद र बहिष्करणका आधार र समूहहरू सम्बन्धित राज्य व्यवस्था र सामाजिक संरचना अनुसार फरक हुने गर्दछन्। उदाहरणका लागि, दक्षिण अफ्रिकामा काला र गोरा जातिबीचको विभेद कम गर्न, भारतमा जातजाति र दलितको विभेद कम गर्न, अष्ट्रेलियामा आदिवासीलाई विशेष प्राथमिकता दिन, अमेरिकामा जाति, धर्म, राष्ट्रियता र लिङ्गका आधारमा विभेद नगर्न सकारात्मक कदम अवलम्बन गरिएको छ।

हामीकहाँ ऐतिहासिक कालदेखि नै महिलामाथि लैङ्गिक लगायतका सामाजिक विभेद, जातीय र सांस्कृतिक आधारमा भएको भेदभाव र छुवाछुत, भाषिक असमानता, विकासको अधिकार उपयोग र समन्यायिक विकासमा गरिएको भौगोलिक विभेद आदि कारणले गर्दा बञ्चित, बहिष्करण र सीमान्तकृत हुनुपरेको देखिन्छ। विगतको यसै क्षतिपूर्ति अर्थात् असमानतालाई समन्याय मार्फत समानता कायम गर्न आरक्षण लगायत सकारात्मक कदमको व्यवस्था गरिएको हो र गरिन्छ। तर हामीकहाँ यसको अभ्यास लैङ्गिक, क्षेत्रीय, जातीय हुँदै वर्गीय हिसाबले कमजोर खस आर्यसम्म पुगेको छ। खस आर्य समुदाय ऐतिहासिक कालदेखि के कस्तो विभेद, छुवाछुत र राज्यको संरचनात्मक हिसाको चेपुवामा पन्यो भन्ने पुष्टिबिना आरक्षण खोज्नु र दिनु न्यायसङ्गत होइन। धनी र गरिबीसँग आरक्षणको कुनै सम्बन्ध हुँदैन। धनी वा

गरिब हुनु र राज्य व्यवस्थामा समानुपातिक समावेशी प्रतिनिधित्व हुनु/गर्नु भिन्न विषय हो। अतः ऐतिहासिक रूपमा विभेद नभएको, बहिष्करणमा नपरेको समुदायले गरिबीको आधारमा आरक्षण पाउनुपर्छ भन्ने मान्यता र सो सम्बन्धी संवैधानिक तथा कानुनी प्रबन्ध त्रुटिपूर्ण छन्। यस किसिमका गलत अभ्यासहरूलाई दलीय राजनीतिका एजेन्डा बनाउने र सबै जातजातिको भाग पुऱ्याउने नाममा कार्यान्वयन गर्दा प्रतिउत्पादक भई कालान्तरमा द्वन्द्व निम्तिन सक्छ। बङ्गलादेशमा कुनै किसिमको विभेद र वञ्चितीकरणमा नपरेको समुदायलाई (सन् १९७१ को स्वतन्त्रता आन्दोलनमा शहादत भएकाहरूका सन्ततिलाई सरकारी जागिरमा आरक्षण सुविधा) आरक्षणको सुविधा दिँदा द्वन्द्व भई राज्यव्यवस्था समेत परिवर्तन हुन पुगेको देखिन्छ। अतः हामीकहाँ पनि विगतमा भएका संवैधानिक एवम् कानुनी कमीकमजोरीहरू सच्याई विश्वव्यापी सैद्धान्तिक मान्यताका आधारमा कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ।

### संवैधानिक मर्मको व्यावहारिक कार्यान्वयन गर्ने

हाम्रो संविधानले सामाजिक न्याय र समानतासहितको समावेशी राज्यको परिकल्पना गरेको छ। जसका लागि राज्य संयन्त्र वा संरचना समावेशी हुनुपर्ने र त्यसैको आधारमा सहभागिता एवम् प्रतिनिधित्व हुनुपर्ने संवैधानिक एवम् कानुनी व्यवस्था गरिएको छ। संविधानको धारा ४२ ले समानुपातिक समावेशीताका लागि मार्गदर्शन गरेका समुदायको प्रतिनिधित्व सुनिश्चितताका लागि धारा १८ मा विशेष व्यवस्था समेत गरिएको छ। जसलाई व्यवहारमा कार्यान्वयन गर्नका लागि निजामती सेवा लगायत सरकारी सेवा र निर्वाचन प्रणालीमा विशेष संरक्षण वा आरक्षणको व्यवस्था गरिएको छ।

निजामती सेवामा आरक्षण नीति कार्यान्वयन भएदेखि हालसम्म लाभग्राहीको पहुँच र अवसरलाई विश्लेषण गर्दा मधेसी कोटाको लाभ सीमित थरहरूः यादव, साह, चौधरी, झा र महतोले लिएको र यी पाँच थरबाट मधेसी कोटाको ५०.६४ प्रतिशत उम्मेदवार सिफारिस भएको देखिन्छ। त्यसैगरी, आदिवासी जनजातिर्तर्फ पनि चौधरी, श्रेष्ठ र राई थरबाट ३८.९२ प्रतिशत उम्मेदवार सिफारिस भएको देखिन्छ\*। साथै ६० थरका जनजातिमध्ये २० थरका जनजातीय उम्मेदवार मात्र सिफारिस भएको र अति सीमान्तकृत समूह र लोपोन्मुख समूहबाट अत्यन्त न्यून सिफारिस भएको देखिन्छ। पिछडिएको क्षेत्रमा पनि जुम्ला, अछाम लगायतका जिल्लाको प्रतिनिधित्व उल्लेख्य छ भने अन्य जिल्लाको कम रहेको देखिन्छ। अपाङ्गतातर्फ पनि वास्तविक अपाङ्गता भएकाभन्दा सामान्य अपाङ्गता भएकाले लाभ लिएको देखिन्छ†।

\* विद्यमान सरकारी सेवामा आरक्षणको प्रभाव अध्ययन प्रतिवेदन, २०७९, राष्ट्रिय समावेशी आयोग।

† लोक सेवा आयोगको ६५औँ र अन्य प्रतिवेदनहरू, लोक सेवा आयोग।



विद्यमान आरक्षण व्यवस्थाबाट मधेसी दलित एवम् त्यहाँका सीमान्तकृत समूहले लाभ लिन सकेको देखिँदैन। महिलातर्फ पनि मधेसी, दलित, पिछडिएको क्षेत्रका महिला र आदिवासी जनजाति महिलाले उल्लेख्य लाभ लिन सकेको देखिँदैन। राज्य संयन्त्रको असमावेशी चरित्रको रिक्तता पूर्ति गर्न संविधानले आरक्षण वा विशेष सुविधा दिनुपर्ने भनी परिभाषित गरेका समुदायमा आरक्षण सुविधाको वितरण अत्यन्त न्यून रहेको देखिन्छ। विद्यमान आरक्षण व्यवस्थाले एउटा समूह वा समूहभित्र पनि निश्चित वर्ग र त्यसभित्र पनि सीमित पारिवारिक समूहलाई बढी लाभ पुऱ्याएको देखिन्छ। यसरी सीमित थर, जातजाति, भूगोल तथा क्षेत्रका समुदायले मात्र लाभ लिएको दृष्टान्तले विद्यमान नीति पुनरावलोकनको औचित्यलाई पुष्टि गर्दछ। यसै सिलसिलामा प्रस्तावित सङ्घीय निजामती सेवा विधेयकमा खुला प्रतिस्पर्धाबाट पदपूर्ति हुने पदहरूमध्ये पैतालिस प्रतिशतबाट बढाएर उनन्चालीस प्रतिशत पदहरू आरक्षणद्वारा पूर्ति गर्ने र आरक्षणको सुविधा प्राप्त समूहमा सीमित जाति तथा समूहलाई थप समावेश गरिएको छ।

उल्लिखित नयाँ व्यवस्थाको कार्यान्वयनबाट के नतिजामा गुणात्मक भिन्नता आउने गरी नीतिगत त्रुटिको सम्बोधन हुन्छ? वा प्रस्तावित नयाँ व्यवस्थाले विभेदले निम्त्याएको असमानतालाई कुन हदसम्म कम गर्दछ र कति समयपश्चात् समानुपातिक समावेशीता सुनिश्चित हुन्छ? भन्ने ठोस आधारहरू दिन सकेको देखिँदैन। आरक्षण सम्बन्धी व्यवस्था निश्चित समयवधिका लागि हो वा सधैंका लागि निरन्तर व्यवस्था हो? भन्ने अन्योल एवम् प्रश्नहरूलाई चिर्न सकेको पनि देखिँदैन।

संविधानको धारा १८ को प्रतिबन्धात्मक विशेष व्यवस्था अन्तर्गतको विद्यमान आरक्षण व्यवस्था सीमित सहभागिता गराउने व्यवस्था हो। यसबाट धारा ४२ मा व्यवस्था गरिएको समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तको पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन हुन सक्दैन। निजामती सेवामा समानुपातिक समावेशीकरणका लागि दक्षिण अफ्रिका स्वतन्त्र भएपश्चात् सन् १९९८ मा पाँच वर्षभित्र राज्यका प्रत्येक निकायमा समानुपातिकता कायम गर्न अवलम्बन गरिएको छिटो नतिजा प्राप्त हुने विधि जस्तै विधिहरू अवलम्बन गर्नु उपयुक्त हुन्छ। यसका लागि जनसङ्ख्या अनुपातमा निजामती सेवामा प्रतिनिधित्व सुनिश्चित भएका समुदायलाई निश्चित समयको लागि उम्मेदवार हुन नपाउने गरी रोक लगाउने लगायतका विधिहरूको अध्ययन गरी कार्यान्वयन गर्न सकिन्छ।

## पदपूर्तिको विधि र प्रक्रिया पुनरावलोकन गर्ने

हाम्रो जस्तो बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक विविधतायुक्त समाजमा सबै जातजाति सम्प्रदायले आरक्षणको सुविधामा आफ्नो हिस्सा खोज्ने र नीति निर्माताहरूले राजनीतिक लोकप्रियताका लागि सबैको भाग पुऱ्याउने गरी प्रतिशत निर्धारण गर्ने गरेको देखिन्छ। आरक्षणको प्रतिशतलाई यसरी सानो सानो अंशमा विभाजन गरी खण्डीकरण गर्दा त्यसको लाभ प्राप्त गर्न लामो समय लाग्ने र खास लक्षित वर्गसम्म नपुग्ने हुन्छ। निजामती सेवामा २०६४ साल (विगत १७ वर्ष) देखि यस व्यवस्थाको

कार्यान्वयन भइरहँदा नीति निर्माण तहमा सम्मानजनक प्रतिनिधित्व हुन सकेको देखिँदैन। यसो हुनुको पछाडि हाम्रो समावेशी भर्ना प्रणाली नै त्रुटिपूर्ण हुनु हो।

हाल निजामती सेवाको राजपत्राङ्कित प्रथम र द्वितीय श्रेणीको पदमा १० प्रतिशत पद खुला प्रतियोगिताद्वारा पूर्ति गरिन्छ। यसरी रिक्त पदको ४५ प्रतिशत आरक्षणद्वारा र ५५ प्रतिशत खुला प्रतियोगिताद्वारा पूर्ति हुन्छ। राजपत्राङ्कित प्रथम वा द्वितीय श्रेणीको पदमा आरक्षणको अपाङ्ग समूहतर्फ कम्तीमा १ सिट प्राप्त गर्न ५६० पद/पटक उक्त पद रिक्त हुनुपर्ने हुन्छ। यस किसिमले निजामती सेवाका सबै सेवा, समूह र उपसमूहमा राजपत्राङ्कित प्रथम र द्वितीय श्रेणीको १/१ सिट प्राप्त गर्न अझै कति वर्ष कुनैपनि हो? हाम्रो निजामती सेवाको आकार, स्वीकृत दरबन्दी र एउटै श्रेणीभित्र पनि सेवा, समूह, उपसमूहको छुट्टाछुट्टै पदपूर्तिको प्रतिशत निर्धारण गर्ने व्यवस्थाले नतिजा/परिणाम प्राप्त गर्न लामो समय लाग्ने गरेको देखिन्छ।

अतः नीति निर्माण तहमा छिटो र देखिने गरी सम्मानजनक प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्न विद्यमान सेवा, समूह, उपसमूह र श्रेणीगत आधारमा छुट्टाछुट्टै रिक्त पद सङ्ख्याको आधारमा प्रतिशत निर्धारण गर्ने व्यवस्थामा पुनरावलोकन गरी श्रेणीगत आधारमा मात्र गर्नु उपयुक्त हुन्छ। जस्तो: सबै सेवा, समूह, उपसमूहको श्रेणीगत आधारमा रिक्त पदलाई एउटा डालोमा समावेश गर्ने र प्रतिशत निर्धारण गरी कुन कुन पद कुन कुन प्रक्रियाबाट (खुला, आरक्षण र आरक्षणको समूह) पूर्ति गर्ने भन्ने निर्धारण गरी पदपूर्ति गर्ने। यसो गर्दा छोटो समय वा एकै आर्थिक वर्षमा धेरै पद आरक्षणका समूहबाट पूर्ति गर्न सकिन्छ। यो व्यवस्था आंशिक रूपमा प्रदेश लोक सेवा आयोगले कार्यान्वयन गरेको देखिन्छ। त्यसलाई अझ परिष्कृत गरी सङ्घीय र प्रदेश स्तरमा कार्यान्वयन गर्दा दक्षिण अफ्रिकामा अभ्यास भएजस्तो छिटो नतिजा प्राप्त गर्न सकिन्छ। त्यसैगरी, पदपूर्तिका लागि सङ्ख्या निर्धारण गर्दा सबैभन्दा कम आरक्षण प्रतिशत समूहबाट प्रतिशत निर्धारण गर्न शुरु गरी क्रमशः माथिल्लो समूहको सङ्ख्या निर्धारण गरिनु पर्दछ। जुन विषय थारु आयोगले समेत सुझाव दिएको छ। यसो गर्दा कम प्रतिशत निर्धारण भएका समूहको पहिलो प्राथमिकताका आधारमा छिटो प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हुन्छ। हालको व्यवस्था अनुसार धेरै सेवा, समूह र उपसमूहमा दलित, अपाङ्ग र पिछडिएको क्षेत्रको प्रतिशत निर्धारण हुन नसकेको/पालो नआएको अवस्थाको अन्त्य भई छिटो सबै समूहको प्रतिनिधित्व हुने देखिन्छ। यसरी हालको जस्तो कानुनी व्यवस्थामा भएका प्रावधानहरूको कार्यान्वयन लाभग्राही समूहमा पुग्न नपाई नीतिगत पुनरावलोकन गर्नुपर्ने अवस्थाको समेत अन्त्य हुन्छ।

## अन्य सुधार तथा सुझाव

शिक्षा, पेसा, व्यवसाय, सम्पत्ति र बसोबास सबै शहरमा हुने केवल नागरिकतामा जन्मस्थान भएकै आधारमा पिछडिएको क्षेत्रको सुविधा दिनु त्रुटिपूर्ण छ। एउटै जिल्लाको सदरमुकाम र त्यसको

दूरदराजमा पनि भौगोलिक विकटताको असमानता रहेको छ। नेपालको संविधानले राज्य संरचनालाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी वर्गीकरण गरेको सन्दर्भमा विद्यमान पिछडिएको क्षेत्रको जिल्लागत वर्गीकरण व्यवस्था सान्दर्भिक देखिँदैन। अतः पिछडिएको क्षेत्रको पुनरावलोकन गरिवीको अवस्था, पछोटेपन, भौगोलिक विकटता लगायतका आर्थिक, सामाजिक सूचक एवम् मानव विकास सूचकाङ्कको विश्लेषण गरी पालिकागत आधारमा गर्न उपयुक्त हुन्छ। यसरी पालिकागत आधारमा पिछडिएको क्षेत्रको पुनरावलोकन गर्दा मनाङ, मुस्ताङ, म्याग्दी, रसुवा, गोरखा जस्ता निजामती सेवामा अत्यन्त कम प्रतिनिधित्व भएका जिल्ला तथा मानव विकास सूचकाङ्कमा अत्यन्त तल र भौगोलिक हिसाबले विकट स्थानमा रहेका नागरिकलाई न्यायोचित हुने देखिन्छ। त्यसरी पिछडिएको क्षेत्रको पुनःपरिभाषा गरी सुविधा दिँदा हालको जस्तो जन्म र नागरिकताको आधारमा नभई निजले अध्ययन गरेको विद्यालय तहको शिक्षालाई समेत आधार लिनु उपयुक्त हुन्छ।

कानुनले नै अपाङ्गलाई चार वर्गमा विभाजन गरेको छ। वर्ग विभाजन गर्नु भनेको सबैलाई समान अवसर र सहूलियत प्रदान गर्नु अवश्य होइन। तर, निजामती सेवाका सबै पदहरू सबै किसिमका अपाङ्गता भएका व्यक्तिका लागि समान अवसर प्रदान गरिएको छ, त्यसलाई न्यायिक मान्न सकिँदैन। साथै, नेपाल वन सेवाका वन रक्षक जस्ता शारीरिक क्षमताको पूर्ण आवश्यकता पर्ने पदहरूमा समेत अपाङ्गता भएका व्यक्तिलाई आरक्षण मार्फत कोटा उपलब्ध गराउनु व्यावहारिक रूपमा उपयुक्त देखिँदैन। अतः अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूको पहिचान वस्तुपरक रूपमा गरी कुन कुन पद अपाङ्गता भएका व्यक्तिको लागि उपयुक्त हुने हो निर्धारण गर्नुपर्दछ। सामान्य जीवन निर्वाहमा तात्त्विक असर नपर्ने सामान्य प्रकृतिका अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूका लागि यो सुविधा प्रदान गर्नुहुँदैन। यस सम्बन्धमा विभिन्न संवैधानिक आयोगहरू समेतले निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा ७ को उपदफा ८\* र नियमावलीको नियम १४(क)<sup>†</sup> को उपनियम (१) व्यवस्था हालसम्म पनि कार्यान्वयन नभएकोले यथाशीघ्र कार्यान्वयन गर्नुपर्ने सुझाव दिएको देखिन्छ।

---

\* .. निर्धारित भएको प्रतिशतको पद कुनै खास प्रकृतिको कामको लागि तोकिए बमोजिमका अपाङ्गहरू बिचमात्र प्रतिस्पर्धा गर्न पाउने गरी प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षाद्वारा पदपूर्ति गरिने।

<sup>†</sup> ... निर्धारित पदमध्ये कुन पद कुन किसिमका अपाङ्गहरूको लागि उपयुक्त हुने भन्ने सम्बन्धमा नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोके बमोजिम हुने।

## अन्त्यमा

आरक्षण व्यक्तिकेन्द्रित नभएर समुदायकेन्द्रित अवधारणा हो। तर, यसको फाइदा समुदायभित्रका निश्चित मध्यम र घरानियाँ व्यक्तिले मात्र लिने हुन्छ। पछाडि परेका समुदाय यथास्थानमा रहने हुँदा उक्त समुदायभित्रको असमानता झनै बढेर जाने सम्भावना रहन्छ। साथै, आरक्षणको सुविधा प्राप्त गर्नको लागि आवश्यक सीप, क्षमता र योग्यता नभएको पिँधमा रहेको व्यक्ति तथा समुदाय झनै उपेक्षित, उत्पीडित र सीमान्तकृत हुने सम्भावना रहन्छ। त्यस्तो सिङ्गो समुदायलाई आरक्षण सुविधा दिएकै भरमा सोही समुदायभित्रका सीमान्तकृत समुदायको सर्वाङ्गीण विकास गर्ने दायित्वबाट राज्य विमुख हुन मिल्दैन। तसर्थ, त्यस किसिमका सीमान्तकृत समुदायको छिटो सशक्तीकरण गरी तोकिएको निश्चित समयमा सबैलाई आरक्षण सुविधा प्राप्त गर्न योग्य बनाउनु पर्दछ। मानव जाति वा समुदायलाई आधारभूत तह (जरैदेखि) सक्षम नबनाई उसको सर्वाङ्गीण विकास हुन सक्दैन। लक्षित समुदायलाई आरक्षणको सुविधा दिँदैमा सो समुदायका सबैले लाभ लिने पनि होइन, सबैलाई कोटा पुग्ने पनि होइन। मूल विषय त्यस्ता समुदायको विकास, संरक्षण र सशक्तीकरण हो। अतः गरिबी निवारण, आर्थिक सबलीकरण, शैक्षिक पहुँच, गुणस्तरीय तथा निःशुल्क शिक्षा मार्फत सामाजिक न्याय स्थापित गर्नुपर्दछ।

## सन्दर्भ सामग्री

अनुभव, अ. (सम्पादक). (सन् २००८). *समावेशीकरण: राजनीतिक दल, राज्य र मिडिया*. मार्टिन चौतारी, काठमाडौँ.

आदिवासी जनजाति आयोग. (अज्ञात). *तेस्रो र चौथो वार्षिक प्रतिवेदन*. (प्रकाशनको विवरण उपलब्ध छैन)

थारु आयोग. (अज्ञात). *पाँचौँ र छैटौँ वार्षिक प्रतिवेदन*. (प्रकाशनको विवरण उपलब्ध छैन)

बिताल, शा. प्र. (२०७२, असोज). सुशासन (प्रशासन, व्यवस्थापन र विकास). *सोपान मासिक*, काठमाडौँ.

पोखरेल, कृ. (२०१४, अगस्ट २३). नेपालजस्तै निजामती सेवा. *ekantipur.com*.

<https://ekantipur.com/2014/8/23>

पौडेल, म. श. (२०७२, असोज). समावेशीकरण र सकारात्मक विभेद. *सोपान मासिक*, काठमाडौँ.

विनयकुमार पञ्जियार वि. *नेपाल सरकार स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय समेत, ०७७-WO-०२३७* (अज्ञात).

भट्टराई, श्या. कु. (२०७३). *नेपालको संवैधानिक तथा प्रशासकीय कानून*. सोपान मासिक, काठमाडौँ.

पन्थी, गौरव, २०८२

मधेसी आयोग. (अज्ञात). पाँचौँ र छैटौँ वार्षिक प्रतिवेदन. (प्रकाशनको विवरण उपलब्ध छैन)

मुस्लिम आयोग. (अज्ञात). विभिन्न वर्षका वार्षिक प्रतिवेदनहरू. (प्रकाशनको विवरण उपलब्ध छैन)

मैनाली, मो. (सम्पादन). (सन् २०११). समावेशी लोकतन्त्रका आधारहरू सोसल साइन्स वहाः, ललितपुर.

राष्ट्रिय किताबखाना. (२०७९/८०). वार्षिक प्रतिवेदन २०७९/८०.

राष्ट्रिय समावेशी आयोग. (२०७९). विद्यमान सरकारी सेवामा आरक्षणको प्रभाव अध्ययन प्रतिवेदन. ललितपुर.

राष्ट्रिय समावेशी आयोग. (अज्ञात). विभिन्न प्रतिवेदनहरू. (प्रकाशनको विवरण उपलब्ध छैन)

राई, वी. ब. (२०७४, साउन/भदौ). निजामती सेवामा समावेशिता. नेपाल, ४८(१). सूचना विभाग.

लोक सेवा आयोग. (२०७९/८०). चौसठ्ठीऔँ वार्षिक प्रतिवेदन २०७९/८०.

लोक सेवा आयोग, प्रदेश लोक सेवा आयोग तथा अन्य संवैधानिक निकाय. (अज्ञात). वार्षिक प्रतिवेदनहरू. (प्रकाशनको विवरण उपलब्ध छैन)

संविधानसभा मौलिक अधिकार तथा निर्देशक सिद्धान्त समिति. (२०६६). विषयगत अवधारणापत्र तथा प्रारम्भिक मस्यौदाको प्रतिवेदन. संविधानसभा, सिंहदरबार, काठमाडौँ.

समता फाउण्डेशन. (२०७४). निजामती सेवा, नेपाल सरकारका सुरक्षा निकायहरू र शिक्षण सेवामा अवलम्बन गरिएका सकारात्मक कदम तथा समावेशिता सम्बन्धी नीतिहरूको विश्लेषणात्मक अध्ययन प्रतिवेदन.

सुनाम, र. (२०७५, असोज). कर्मचारीतन्त्रमा समावेशिता: प्रस्तावित आरक्षण व्यवस्थाको चिरफार र सुझाव. नीति विमर्श, १२. समता फाउण्डेशन.

सङ्घीयता अध्ययन केन्द्र, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान. (२०८०). नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली आयाम र अभ्यास. ललितपुर.

सार्वजनिक व्यवस्थापन स्रोत सामग्री. (२०६९). (बिदुर कोइराला, कृष्णमुरारी शिवाकोटी, नारायण सुवेदी, सम्पादन). सोपान मासिक, काठमाडौँ.

**प्रशासन** असार २०८२, वर्ष ५७, अङ्क १, पूर्णाङ्क १४१, ८७-१०२

©२०८० सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

<https://doi.org/10.3126/prashasan.v57i1.80660>

www.mofaga.gov.np/prashasanjournal

ISSN: 2565-5043 Print / ISSN: 2822-1974 Online

# प्रतिस्पर्धा युक्त सार्वजनिक खरिद: नेपालमा वर्तमान अभ्यासको समीक्षा ध्रुव नेपाल\*

लेखसार

सार्वजनिक खरिद प्रतिस्पर्धामा आधारित हुनुपर्ने मान्यता विश्वभरि नै छ। प्रतिस्पर्धाले खरिद गर्ने पक्षलाई मात्र नभई विक्रेता पक्षलाई पनि बिक्रीका लागि समान अवसर प्रदान गरेर साथै क्षमता विकासमा सघाउ पुऱ्याएर फाइदा पुऱ्याउँछ। नेपालमा पनि मूलभूतरूपमा सरकारले गर्ने वा सरकारी रकमबाट हुने खरिद प्रतिस्पर्धात्मक हुनुपर्ने गरी खरिद कानून तथा प्रतिस्पर्धा प्रवर्धनसम्बन्धी कानून तथा यीअन्तर्गत बनेका कागजातहरूमा प्रावधान राखिएका छन्। तर, प्रतिस्पर्धाको कारणबाट व्यक्तिगतरूपमा अपेक्षित लाभ नहुने देखेर खरिदको प्रक्रियालाई प्रभावित पार्न सक्ने वर्गले प्रतिस्पर्धा नहुने वा देखावटीरूपमा मात्र भएको देखिने प्रपञ्च मिलाउने गरेको भेटिन्छ। यस खाले व्यवहारले संस्थागत क्रेता तथा विक्रेतालाई के-कस्तो प्रभाव पार्छ र यसको न्यूनीकरणका लागि के गर्नु उपयुक्त हुन्छ भन्नेमा यो लेख केन्द्रित छ। यो लेखमा सम्बन्धित कानुनी प्रावधानहरू तथा अभ्यासहरूका सम्बन्धमा एक खरिद विज्ञले अनुभूत गरेका तथ्य तथा दृष्टान्तहरू प्रस्तुत छन्।

**शब्दकुञ्जी:** सार्वजनिक खरिद, प्रतिस्पर्धा, बोलपत्र, मिलेमतो, खरिद लागत वृद्धि।

पृष्ठभूमि

क्रेताका रूपमा व्यक्ति, निजी संस्था वा सरकार जोसुकै होस्, आफूले खरिद गर्न खोजेको वस्तु वा सेवा राम्रो/सन्तुष्ट पार्ने खालको होस् भन्ने चाहना राख्छ। साथै, राम्रो/सन्तुष्ट पार्ने खालकामध्ये न्यूनतम

---

\* खरिद सम्बन्धी स्वतन्त्र परामर्शदाता

इमेल: [dnepal@gmail.com](mailto:dnepal@gmail.com)

मूल्याङ्कित लागतको विकल्प रोज्छ। एक क्रेताले खरिद गर्ने वस्तु वा सेवाको सूचीमा धेरै कुरा हुन सक्छन्, तर यदि तिनीहरूलाई मुख्य रूपमा वर्गीकरण गर्ने हो भने ती मूलतः मालसामान र सेवा हुन्छन्। सेवामा निर्माण, परामर्श वा अन्य आवश्यकता परेको सेवा/सहयोग (जस्तै: सामान ढुवानी गर्ने, सरसफाइ गर्ने, मेशिनरी सामान मर्मत सम्भार गर्ने) आदि पर्छन्।

एक व्यक्ति वा निजी संस्थाले गर्ने खरिदलाई निजी खरिद मानिन्छ भने सार्वजनिक निकायले गर्ने खरिदलाई सार्वजनिक खरिद। केही पक्षमा निजी खरिद र सार्वजनिक खरिद उत्तै भए पनि कतिपय कुरामा भने फरक हुन्छन्। निजी खरिद पनि दुई किसिमका हुन सक्छन्, व्यक्तिगत आवश्यकता पूरा गर्न गरिने र सामूहिक आवश्यकता पूरा गर्न गरिने। व्यक्तिगत खरिदमा खर्च बेहोर्ने, खरिदको निर्णय गर्ने र उपयोग गर्ने व्यक्ति आफै हुन सक्छ भने सामूहिक आवश्यकताका लागि खरिद गर्दा यी सबै भूमिका फरक-फरक व्यक्तिले निर्वाह गरेको हुन सक्छ, जुन (सामूहिक आवश्यकताका लागि गरिने निजी खरिद) सार्वजनिक खरिदसँग नजिक देखिन्छ। तर यसो हुँदा पनि सामूहिक वा संस्थागत निजी र सार्वजनिक खरिदमा हुने मुख्य भिन्नता भनेको आफूले गर्ने खरिदमा विक्रेता पक्षको बेच्न पाउने अधिकारलाई कुन हदसम्म महत्त्व दिनुपर्छ भन्ने हो। अर्थात्, एक विक्रेताले कुनै खरिदकर्तालाई बेच्ने प्रक्रियामा आफू सहभागी हुन पाउनुपर्ने अधिकार निजी खरिदमा कानुनी रूपमा दावी गर्न सक्दैन, जबकि सार्वजनिक खरिदमा सामान्यतः उसले त्यस्तो अधिकार राख्छ। त्यसैले, सार्वजनिक खरिदमा खरिदकर्ताले विक्रेता पक्षप्रति गर्ने व्यवहार समानता, पारदर्शिता तथा जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने खालको हुनुपर्छ। निजी खरिदमा मालिक, अंशियार तथा कामदारको हित गर्ने कुरा महत्त्वपूर्ण हुन्छ, विक्रेताको हित र अधिकार खरिदकर्ताको मूल सरोकारको विषय हुँदैन। विक्रेता पक्षले खरिद प्रक्रिया खुला, पारदर्शी भएन भन्न पाउँदैन, तर एक पटक खरिद करार गरेपछि भने कुनै अधिकार मिचिएमा वा उल्लङ्घन भएमा दावी तथा उजुरी गर्न पाउने अधिकार भने रहन्छ।

सार्वजनिक खरिदमा सार्वजनिक निकाय वा सरकारी रकम संलग्न हुने हुँदा खरिदको जिम्मेवारी लिने व्यक्ति/पदाधिकारीले आफूसम्बद्ध निकायको हितभन्दा आफ्नो व्यक्तिगत हित हेरेको खण्डमा जुन किसिमले खरिद हुनुपर्ने हो, त्यसरी हुन सक्दैन। यसो भन्नुको अर्थ, देखावटीरूपमा कानुनले तोकेको समानता सुनिश्चित गर्ने विधिअनुसार खरिद गर्न खोजे जस्तो देखाई खरिदमा भाग लिने अमुक व्यक्तिले कुनै विक्रेताप्रति अव्यक्तरूपमा पक्षधरता कायम राखी, उसलाई लाभ पुऱ्याई उसबाट आफूले फाइदा लिने काम गरेका हुन सक्छन्। यसको एक दृष्टान्त हालसालै एक दैनिक अखबारको रिपोर्टबाट प्रस्तुत गर्नु सान्दर्भिक होला। यसको बारेमा अदालती निर्णय आउन बाँकी नै छ, तर पनि यस खाले मामिला बारम्बार दोहोरिने भएकाले बुझ्ने प्रयोजनका लागि उल्लेख गरिएको छ। २०८२ वैशाख १७ गतेको अन्नपूर्ण पोस्ट दैनिकमा प्रकाशित शिवराज भट्टको बाइलाइन रिपोर्ट, 'गेटा अस्पतालका उपकरण किन्दा भ्रष्टाचारै भ्रष्टाचार' भित्रको एक प्रसङ्गः "गाइने अप्रेसन कक्षका लागि उपकरण खरिदको टेन्डरमा

पाठेघरको क्यान्सर जाँच गर्ने मेसिनको स्पेसिफिकेसनमा न्युमार्स कम्पनीको लुमोडसँग मिल्ने गरी बुँदाहरू राखिएको..." (अदालतबाट प्रमाणित नभइसकेको यो केसलाई एक दृष्टान्तको रूपमा मात्र प्रस्तुत गरिएको हो।)

सार्वजनिक खरिदमा प्रतिस्पर्धा देखावटी नभई खुला, स्वच्छ तथा पारदर्शी हुनुपर्छ। सरल शब्दमा यसलाई यसरी बुझ्न सकिन्छ, खुला भनेको सबैलाई थाहा दिएको/नलुकाएको, स्वच्छ भनेको समान व्यवहार गरिएको र पारदर्शी भनेको खरिदका मुख्य निर्णय कुन आधारमा गरिन्छ वा गरियो भनी बताउनु हो। नेपालको सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ को प्रस्तावनामा खरिदमा यी विशेषताहरू रहने गरी ऐन बनाइएको उल्लेख छ भने ऐनभित्रका दफाहरू हेर्दा यी विशेषताहरू समावेश गर्ने गरी प्रावधानहरू राखिएका भेटिन्छन्। खरिदलाई खुला गर्न खरिदबारेको सूचना सार्वजनिक गर्नुपर्ने प्रावधान नेपालको कानुनले राखेको छ भने स्वच्छ हुनका लागि सबै इच्छुक विक्रेतालाई समान रूपमा खरिदसम्बद्ध जानकारी दिनुपर्ने व्यवस्था छ। यसैगरी, पारदर्शी हुनका लागि बोलपत्र/प्रस्ताव छनोटको आधार पहिले नै जानकारी गराएको हुनुपर्ने, मुख्य प्रक्रियामा (जस्तै: बोलपत्र खोल्ने) प्रक्रियाको जानकारी दिनुपर्ने, चित्त नबुझे सो कुरा दाबी विरोधको रूपमा राख्न पाउने प्रावधान पनि रहेको छ।

सार्वजनिक खरिद मूलतः प्रतिस्पर्धात्मक हुनुपर्ने सिद्धान्त/मान्यता रहेको भए पनि यसको अवलम्बन कुन हदमा हुने गरेको छ, प्रतिस्पर्धात्मक हुन सक्ने वा नहुने कारणहरू के-के छन् र प्रतिस्पर्धा बढाउन कसले के गर्नु उपयुक्त हुन्छ भन्ने नै नेपालको सन्दर्भमा यस लेखको मुख्य विषयवस्तु रहेको छ।

## प्रतिस्पर्धात्मक सार्वजनिक खरिदको औचित्य

सार्वजनिक खरिद प्रतिस्पर्धात्मक हुनुपर्छ भन्नुको पछाडि दहिलो औचित्य छ। हामीले सानोतिनो निजी खरिद गर्दा समेत प्रतिस्पर्धात्मक खरिद अपनाएका हुन्छौं। जस्तै, साग किन्नुपर्दा कुन पसलेकहाँ आफूले खोजेको साग छ, अनि कसकहाँ राम्रो छ भनी हेर्छौं र मूल्य सोध्छौं। जसको साग राम्रो छ र त्यसमध्ये जसको मूल्य कम छ, उसैको साग किन्छौं। यो नै खरिदको मूलभूत चरित्र हो। चाहे निजी होस् वा सार्वजनिक। गुणस्तर राम्रो भएर पनि कम मूल्यमा सामान वा सेवा त्यसबेला प्राप्त हुन्छ, जुन बेला विक्रेताको छनोट प्रतिस्पर्धामा आधारित हुन्छ।

सार्वजनिक खरिदको मामिलामा, यदि धेरै रकमको खरिद गर्नुछ भने पहिले नै के र कस्तो गुणस्तरको खरिद गर्ने हो भनी लिखित रूपमा तयार गरी, त्यो मालसामान वा सेवा कसले राम्रो र सस्तो दिन सक्छ भनी खुला रूपमा सञ्चार माध्यम वा इन्टरनेटमार्फत सूचना प्रवाह गरी पूर्वयोग्यता, दरभाउपत्र, आशयपत्र वा बोलपत्र पेस गर्न आह्वान गर्नुपर्छ। त्यसपछि, पेस गरिएकामध्ये सबैभन्दा राम्रोको छनोट गर्नुपर्ने हुन्छ। यसो गर्दा कसैलाई काखा र कसैलाई पाखा पार्ने प्रावधान राखिएको हुनुहुँदैन, खरिदको सूचना



खुला रूपमा दिइनुपर्छ र विक्रेताको छनोट कुन आधारमा गरिनेछ भन्ने कुराको स्पष्ट जानकारी दिइएको हुनुपर्छ। यो नै प्रतिस्पर्धात्मक खरिद प्रक्रियाको मूल विशेषता हो।

प्रतिस्पर्धाको औचित्यबारे संक्षिप्तमा तल उल्लेख गरिएको छः

**(क) कम मूल्यमा गुणस्तरीय सामान वा सेवा प्राप्त हुने**

कुनै पनि कुरामा प्रतिस्पर्धा गराउँदा त्यसको फाइदा क्रेताले प्राप्त गर्छ। प्रतिस्पर्धा प्रायः मूल्यमा गराइन्छ, तर अन्य केही सर्तहरूमा पनि हुन सक्छ। जस्तैः कति अवधिसम्म सञ्चालन वा मर्मतसम्भार सेवा पाउने। यदि प्रतिस्पर्धा मूल्यमा हुने हो भने विक्रेताले सकेसम्म कम मूल्यमा सामान वा सेवा दिने कबुल गर्नेपर्ने हुन्छ, नत्र उक्त विक्रेताको बोलपत्र, दरभाउपत्र वा प्रस्ताव न्यूनतम मूल्याङ्कित हुन नसकेकाले खरिद सम्झौता पाउन सक्दैन।

प्रतिस्पर्धात्मक खरिद अपनाउने पनि मूल्य र मान्यता फरक हुन सक्छन्। यदि प्रतिस्पर्धात्मक खरिद अपनाइएको छैन भने मूल्य कम देखिँदैनमा मात्र वास्तवमा नै न्यूनतम मूल्य हो भनी यकिन गर्न सकिन्न (Berrios, 2006, p. 120)। उदाहरणका रूपमा, खुला प्रतिस्पर्धा नभएमा केही विक्रेताले मिलेर बोलपत्र हाले र त्यसमध्ये कम मूल्य देखिने कुनै एक फर्मको बोलपत्र स्वीकृत भयो भने पनि साँच्चै नै त्यो न्यूनतम मूल्यको हुँदैन, अर्थात् 'काले-काले मिलेर खाम भाले' प्रवृत्तिजन्य कम लागत मात्र हुन सक्छ। हामीले देखेकै छौं। मौजुदा सूचीबाट खुला दरभाउपत्र माग गर्दा व्यवसायीहरूले मिलेर दरभाउपत्र पेस गर्ने हुँदा ३-५ वटा फर्मको दरभाउपत्र परे तापनि वास्तविक प्रतिस्पर्धा नभएकाले बजार मूल्यभन्दा बढी दररेट उल्लेख गरेका हुन्छन् 'यो प्रतिस्पर्धा देखावटी भएको, वास्तविक नभएको कारणले हो।

सरकारसँग उपलब्ध हुने साधन आवश्यकता हेर्दा त्यो न्यून नै हुने गर्छ। यदि कम लागतमा आवश्यक कुरा खरिद गर्न सकिएमा बचत भएको रकम अन्यत्र उपयोग गर्न सकिने हुन्छ।

**(ख) विक्रेताले खरिदमा भाग लिन पाउने**

प्रतिस्पर्धाबाट खरिद हुनुको अर्थ खरिद गर्न लागेको सूचना मात्र होइन, खरिदसँग सम्बन्धित आवश्यक जानकारी सार्वजनिक रूपमा प्रचारप्रसार गरिएको हुनुपर्छ। यसो हुनेबित्तिकै इच्छुक र योग्य विक्रेताले थाहा पाउँछन् र सार्वजनिक खरिदमा आफ्नो सहभागिता जनाउन सक्छन्। यसले खरिदको सूचना तथा आवश्यक जानकारी लुकाउन दिँदैन। नेपालका सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ९ तथा खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ६४ मा ती कानुनमा उल्लिखित अपवादजनक अवस्थामा बाहेक खुला रूपमा बोलपत्र आह्वान गरेर खरिद गर्नुपर्ने प्रावधान राखिएको छ।

## (ग) अर्थतन्त्र प्रतिस्पर्धी हुने

खुला र बजारमुखी अर्थतन्त्र अपनाउनुको अर्थ बजार प्रतिस्पर्धी हुनुपर्ने, संरक्षणमुखी नीतिनियम हटाउँदै जानुपर्ने हुन्छ। खुला बजारमुखी अर्थतन्त्र अपनाएपछि सार्वजनिक खरिद पनि प्रतिस्पर्धात्मक हुनुपर्ने हुन्छ ताकि कसैले अनावश्यक संरक्षण वा प्राथमिकता पाउँदैनन्। यस्तो नीतिले सरकारी संस्थानहरू समेत प्रतिस्पर्धामा जानुपर्ने हुन्छ। त्यसैले निकै वर्ष पहिले नै निर्माण कार्यका लागि खोलिएको NCCN (National Construction Company of Nepal) लाई समेत सरकारी ठेक्का सोझै दिने प्रावधान हटाई यसले पनि प्रतिस्पर्धा जितेर मात्र सरकारी ठेक्का पाउने बनाइएको थियो।

नेपाल जस्तो मुलुकले राष्ट्रिय व्यवसायलाई संरक्षण र प्राथमिकता दिएका कारण पूर्ण प्रतिस्पर्धात्मक व्यवस्था अपनाएको भने मात्र सकिन्न। ज्ञातव्य छ 'रु. ५ अर्बसम्म लागत अनुमान भएको निर्माण तथा रु. १५ करोडसम्मको परामर्श सेवा राष्ट्रिय स्तरको प्रतिस्पर्धा गराएर खरिद गर्ने तथा १५ प्रतिशतसम्म महँगो भए पनि स्वदेशी वस्तु खरिद गर्नुपर्ने, अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको खरिदमा नेपाली व्यवसायीले भाग लिएमा ५ प्रतिशत प्राथमिकता दिने प्रावधान छ। यसले हाम्रो खरिद प्रणाली पूर्णतः प्रतिस्पर्धात्मक छ भन्न मिल्दैन, यसले आफ्नो देशको व्यवसायलाई संरक्षण गर्न र विदेशी व्यवसायीप्रति पक्षपात गर्न खोजेको देखिन्छ। हामीकहाँ यस्तो प्रावधान रहे पनि युरोपियन युनियनमा रहेका मुलुकहरूले यसका सदस्यहरूबीच राष्ट्रिय व्यवसायीलाई प्राथमिकता दिन वा संरक्षण गर्न पाउँदैनन्। विश्व व्यापार सङ्गठनका सदस्य मुलुकले पनि आफ्नो राष्ट्रिय व्यवसायलाई अत्यधिक संरक्षण दिई विदेशीलाई धेरै पक्षपात गर्न सक्दैनन्।

संरक्षणमुखी हुँदा स्वदेशी उद्यम, व्यवसायको प्रवर्धनमा मद्दत पुग्छ भन्ने मान्यता विश्वका धेरै मुलुकले राखेका छन्। तर, संरक्षणमुखी हुनु भनेको स्वदेशी उद्योगधन्दा तथा व्यवसाय 'बाहिर रुझेको मुसो बन्ने, घरमा भने अगेनोछेउ बसी कुँडेको दूध चोर्ने, मुसो नखोज्ने अल्छी बिरालो' हुनु जस्तै हो। यसको व्यावहारिक अर्थ हो - राष्ट्रभित्रका व्यवसायले विश्व बजारमा केही गर्न नसक्ने, देशभित्र भने सरकारी ठेक्कापट्टा कब्जा गर्ने अनि असक्षमता र महँगो लागतको भार राजस्वमा पार्नु। तसर्थ खुला अर्थतन्त्रको नीति अपनाउनेले सार्वजनिक खरिदलाई प्रतिस्पर्धात्मक बनाउनुपर्ने हुन्छ।

## विद्यमान प्रतिस्पर्धामैत्री प्रावधानहरू

सार्वजनिक खरिद प्रतिस्पर्धात्मक आधारमा होस् भनी कानून, संस्था तथा प्रक्रियागत व्यवस्थाहरू गरिएका छन्। मुख्यतया निम्न कुराहरूमा यी प्रावधानहरू केन्द्रित छन्:

- **ब्रान्ड नेम** उल्लेख गरी वा कुनै खास व्यवसायलाई मात्र मिल्ने गरी स्पेसिफिकेसन बनाउन नपाइने। यदि त्यस्तो गर्ने परेमा नाम लेखी "वा सो सरह" लेख्नै पर्ने प्रावधान छ।

- पेस हुन आएका बिक्रीका प्रस्ताव, दरभाउपत्र वा बोलपत्रको मूल्याङ्कन आधार कसैको पक्ष लिने वा कसैलाई भेदभाव गर्ने खालको गराउन पाइँदैन।
- खरिद गर्नुपर्ने आइटम वा तिनको सङ्ख्या प्रतिस्पर्धा छल्ने उद्देश्यले ठूलो वा सानो बनाउनु हुँदैन।
- बोलपत्र खरिदको मुख्य विधि मानिएको छ।
- भेन्डर पक्षलाई आवश्यक जानकारी दिन र कुनै समस्या भए तिनीहरूका समस्या सुन्न, सल्लाह लिन प्रि-बिड मिटिङ गर्न सकिने र कुनै पनि महत्त्वपूर्ण जानकारी वा सूचना सबै इच्छुक व्यवसायीलाई समान रूपमा दिनुपर्ने, असमान व्यवहार गर्न नपाइने व्यवस्था छ।
- निश्चित लागत अनुमानभन्दा माथिको खरिद गर्नुपर्दा इ-बिडिङ (e-bidding) गर्नुपर्ने प्रावधान छ।
- खरिदकर्ताले मूल्याङ्कन गर्दा कुनै कागजात वा महत्त्वपूर्ण सूचना फेरबदल गर्न नसकोस् भनी पेस भएका कागजात पेसकर्ताको उपस्थितिमा खोल्नुपर्ने र मुख्य बुँदाहरू सबैलाई बताई मुचुल्का गर्नुपर्ने व्यवस्था छ।
- पेस भएका कागजातको मूल्याङ्कन एक व्यक्तिले नभई मूल्याङ्कन समितिले गर्नुपर्ने हुन्छ, यसो हुँदा एक व्यक्तिको तजबिज अलि मत्थर हुन्छ।
- मूल्याङ्कनपछि जोसँग खरिद सम्झौता गर्न उपयुक्त देखिएको हो, उसको नाम र खरिद सम्झौता हुने रकम खुलेको जानकारी सबै पेसकर्तालाई दिनुपर्ने र उनीहरूले खरिदकर्ता निकायको प्रमुखसमक्ष सिकायत दर्ता गराउनका लागि ७ दिनको म्याद दिनुपर्ने। सो म्यादभित्र सम्झौताका लागि छानिएको भेन्डरलाई आह्वान गर्न सकिँदैन। यदि सिकायत दर्ता हुन आएको छ भने खरिदकर्ता निकायका प्रमुखले निर्णयको लिखित जानकारी दिनुपर्छ।
- यदि यस्तो लिखित जानकारीउपर चित्त नबुझेमा २ करोड रुपैयाँभन्दा माथिको खरिदमा सार्वजनिक खरिद पुनरावलोकन समितिसमक्ष उजुरी हाल्न सकिने व्यवस्था छ।
- मिलेमतो भएको थाहा हुन आएमा खरिद प्रक्रिया खारेज हुने र मिलेमतो गर्नेलाई कारबाही हुने प्रावधान छ। साथै, घूस कमिसन दिएको, पेस भएका कागजातमा झूठा व्यहोरा पेस गरेको, प्रतिस्पर्धीलाई रोक्ने वा धम्क्याउने गरेको पाइएमा पनि यस्तै कारबाही गर्ने व्यवस्था छ।

माथि नै उल्लेख गरिएझैं, यी प्रावधानहरूका बिचबाट वा तिनलाई छलेर कसरी फाइदा लिने, प्रतिस्पर्धाका प्रावधानहरूको कसरी मजाक बनाउने र निहित स्वार्थपूर्ति गर्ने भन्नेमा राजनीतिक तथा कर्मचारी पदाधिकारी तथा व्यवसायीहरूको ठूलो प्रयास रहने गरेको पाइन्छ। यसलाई रोक्ने उपायहरूमा कानुन, संस्थागत व्यवस्था, जिम्मेवार मानिसको इमान्दारिता, नैतिकता, मिडिया, नागरिक समाज र लोकतन्त्रमा आवधिक निर्वाचनको डर आदि हुन्। यी रोक्ने शक्ति जति प्रबल हुन्छन्, त्यति नै यस्ता गतिविधि रोकिन्छन्; जति कमजोर हुन्छन्, त्यति नै प्रतिस्पर्धात्मक अभ्यास हार्छ। यो हार भनेको अन्ततः आम नेपाली जनताको हार हुन्छ, मुट्टीभरले फाइदा लिएको कारणले।

**कोष्ठ १:** मिलेमतो भएको अनुमानयोग्य लक्षणहरू

### **Some Signals of Bid Rigging**

(OECD, 2009)

#### **A. Warning signals in the bids**

1. The same supplier is often the lowest bidder
2. There is a geographic allocation of winning bidders.
3. Some suppliers unexpectedly withdraw from bidding.
4. Certain companies always submit bids but never win.
5. Each company seems to take a turn at being the winning bidder
6. The winning bidder repeatedly subcontracts work to unsuccessful bidders.

#### **B. Warning signals in the bid documents**

1. Identical mistakes/corrections in the bid documents or letters submitted by different companies, such as spelling errors.
2. Bids from different companies contain similar handwriting or typeface or use identical forms or stationery.
3. Bids from different companies contain identical miscalculations.
4. Bids from different companies contain a significant number of identical estimates of the cost of certain items.
5. Bid documents from different companies indicate numerous last minute adjustments, such as the use of erasures or other physical alterations.

#### **C. Warning signals in the bid pricing**

1. Identical pricing can raise concerns, especially if there are bound to be inherent differences in costing.

2. Sudden and identical increases in price or price ranges by bidders that are not rationally explained.
3. A large difference between the price of a winning bid and other bids.
4. A certain supplier's bid is much higher for a particular contract than that supplier's bid for another similar contract.

***D. Warning signals in the bidder behavior***

1. Suppliers meet privately before submitting bids sometimes in the vicinity of the location where bids are to be submitted.
2. Suppliers regularly socialize together or appear to hold regular meetings.
3. A company submits both its own and a competitor's bid and bidding documents.

*(Adapted from article of Bhagat, Garima, 2017)*

## खरिदमा प्रतिस्पर्धा वृद्धिका तत्त्वहरू

मानिसको स्वास्थ्यमा धेरै पक्षले भूमिका खेलका हुन्छन्। जसरी एक मानिस स्वस्थ हुनुमा धेरै कुराको भूमिका हुन्छ, अर्थात् स्वस्थता धेरै पक्षको अनुकूलता तथा भूमिकाको उपज हो, त्यसरी नै खरिद प्रतिस्पर्धी हुनका लागि पनि धेरै कुरा मिल्नुपर्छ। नेपाल एक अल्पविकसित मुलुक हो र यहाँको सामाजिक मूल्यमान्यताअनुसार कुनै सार्वजनिक पद र शक्तिमा पुग्नुको अर्थ ऊ अरुभन्दा अलग, माथिल्लो श्रेणीको मानिस हो, ऊ अरुभन्दा फरक भएको हुँदा उसले आफू तथा आफन्तहरूको हित हुने कार्य गर्नु र विशेष फाइदा पाउनु स्वाभाविक नै हो भन्ने मान्यता गहिरोसँग सामाजिक मनोविज्ञानका रूपमा रहेको छ। यसो नभएको भए 'मह काढ्नेले हात चाट्छ' र 'मौकामा चौका हान्नुपर्छ' भन्ने उखान जनजनको मुखमा सूक्तिका रूपमा बस्दैन्थे। यही र यस्तै मान्यताका कारणबाट खरिदलाई पूर्ण प्रतिस्पर्धात्मक बनाउने प्रयास पर्याप्त पुगेको छैन, भलै त्यस दिशातर्फ प्रयासहरू भएका छन्।

तलका बुँदाहरूमा पहिले के हुनुपर्ने हो भन्ने उल्लेख गर्दै हालका प्रावधान तथा अभ्यासहरूबारे लेखकको दृष्टिकोण पनि प्रस्तुत गरिन्छ।

### (क) प्रतिस्पर्धासम्बन्धी नीति तथा कानुन

मुलुकको उद्योग, व्यवसाय प्रतिस्पर्धामा आधारित हुनुपर्छ भन्ने कुरामा जोड दिने नीति तथा कानुनहरू बन्नुपर्ने र यसलाई कार्यान्वयन गर्ने संस्थागत व्यवस्था हुनुपर्छ। नेपालको सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४ र सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले जारी गरेका खरिदमा प्रयोग गर्नुपर्ने खरिदसम्बन्धी नमूना कागजातहरू (Standard Bidding Documents-SBD) मा प्रतिस्पर्धात्मक तवरले खरिद गर्न आवश्यक पर्ने प्रावधानहरू रहेका छन्। यी कानुन तथा कागजातहरू विश्वमा प्रचलित

प्रावधानहरूसँग मिल्दोजुल्दा नै छन्। साथै, प्रतिस्पर्धा प्रवर्धन तथा बजार संरक्षण ऐन, २०६३ पनि लागू छ, जसले प्रतिस्पर्धामा नै जोड दिएको देखिन्छ।

'प्रतिस्पर्धा नीति तथा विकासोन्मुख देशमा सार्वजनिक खरिद' शीर्षकको एक खोजमूलक लेखको आरम्भ वाक्य 'विकासोन्मुख मुलुकमा न्यून तहको प्रतिस्पर्धा हुने, नीति नै सीमित रूपमा मात्र प्रतिस्पर्धामैत्री हुने वा प्रतिस्पर्धासम्बन्धी नीति नै नभएको हुन्छ' (Falvey et.al., 2008) भन्ने कुरासँग मिल्दोजुल्दो अवस्था नेपालको देखिन्छ। यो भन्नुपछाडिका कारण केही दृष्टान्तहरूमाफत बुझ्न सकिन्छ। प्रतिस्पर्धा कानुनअनुसार व्यवसायहरूका सङ्घ, सङ्गठनले बजार मूल्य तोक्ने तथा तोकेअनुसार नगरेमा कारवाही गर्ने निर्णय गर्न पाउँदैनन्।

नेपालको प्रतिस्पर्धा प्रवर्धन तथा बजार संरक्षण ऐन, २०६३ को दफा ३ मा प्रावधान रहेको छ, "...प्रतिस्पर्धा सीमित वा नियन्त्रण गर्ने उद्देश्यले..., कुनै वस्तु वा सेवाको प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा खरिद वा बिक्री मूल्य निर्धारण गर्ने वा त्यस्तो वस्तु वा सेवाको खरिद बिक्रीका सर्तहरू तोक्ने" कार्य गैरकानुनी तथा दण्डनीय मानिन्छ।

ऐनमा उक्त प्रावधान रहे पनि कुनै विशेष वस्तु वा सेवाको व्यवसाय गर्नेहरूको सङ्गठनले दररेट तोक्ने, तोकेको दररेटभन्दा कम रेटमा काम/बिक्री गरेमा कारवाही गर्नेसम्मका घटना भएको देखिन्छ। सबैले देखेको हुनुपर्छ, कपाल काट्न जाँदा सैलुनभित्र नाइ सङ्घको निर्णयको सूचना-कपाल काटेको, दाही फालेको न्यूनतम दररेट सिसाको फ्रेम हालेर झुन्ड्याएको। सार्वजनिक खरिदमा कपाल, दाही काट्ने आवश्यकता त खासै नपर्ला, तर यहाँ सबैले देखेको उदाहरण उल्लेख गर्न खोजिएको हो। यसले के प्रस्ट देखाउँछ भने उल्लिखित ऐनको प्रावधान व्यवसायीहरूको सङ्गठनले कसरी हाकाहाकी हनन गरेको छ, अनि नियमन गर्नेले कसरी यसलाई वास्ता नगरी हुन दिइरहेका छन्। हाकाहाकी प्रतिस्पर्धा प्रवर्धन गर्ने कानुनको हनन हुँदा नियन्त्रण हुन सकेको छैन भने यसको प्रभाव सार्वजनिक खरिदको क्षेत्रमा पनि परिहाल्छ।

अर्को दृष्टान्त पनि उल्लेखनीय देखिएको छ। काँकरभिट्टादेखि इटहरीसम्म रेलमार्गका लागि १०६ किलोमिटर ट्रयाक बनाउन रु. ३५ अर्ब लागतको ठेक्का लगाउन खोज्दा अनुचित खालको योग्यता निर्धारण गरेकाले जम्मा १८ निर्माण व्यवसायी फर्महरूको अनुभव पुग्ने देखियो। यी १८ फर्महरूले कुन प्याकेजको ठेक्का पाउने गरी बोलपत्र पेस गर्नुपर्ने भनी निर्माण व्यवसायीहरूको छाता सङ्गठन नेपाल निर्माण व्यवसायी महासङ्घका अध्यक्षले लेखेको कागज नै 'नागरिक' दैनिकले २०७७ साल साउनमा बालकृष्ण ज्ञवालीको बाइलाइन रिपोर्टमा छापेको थियो। व्यावसायिक फर्महरूको सङ्गठनले प्रतिस्पर्धा नहुने गरी वा प्रतिस्पर्धालाई अवरोध हुने गरी केही गर्न नपाइने र गरेमा सजाय हुने प्रावधानसमेत उक्त ऐनमा नै रहेकोमा यसरी मिलेमतो गराएको प्रमाण नै भेटिँदासमेत खरिद कारवाही रद्द भए पनि यसो

गरेकोमा कारवाही भएन; यसको अर्थ प्रतिस्पर्धात्मक बजार बनाउनमा राज्य संयन्त्र उदासीन वा शिथिल रहेको देखिन्छ।

### (ख) स्पेसिफिकेसन तथा योग्यता निर्धारण

स्पेसिफिकेसन भनेको खरिद गर्न खोजिएको वस्तु वा सेवाको प्राविधिक तथा गुणस्तरसम्बन्धी विशेषता हो। यसकै आधारमा क्रेताले के र कस्तो खालको खरिद गर्न खोजेको हो भनी विक्रेताले बुझ्छ र सो कुराको मूल्य, आपूर्ति गर्न सकिने समय तथा आवश्यक भएमा अन्य सर्तहरू प्रस्तुत गर्छ। स्पेसिफिकेसन खरिदको मुटु हो, किनकि यसकै आधारमा लागत अनुमान तयार हुन्छ, खरिदको विधि तय हुन्छ र विक्रेता र क्रेताबीच खरिद गरिने कुराबारे समान बुझाइ बन्छ। निजी खरिदमा जस्तै, खरिदकर्ता कपडा पसलमा गई 'राम्रो सारी, सर्टको कपडा देखाउनुस्' भन्ने र उसले देखाएको कपडामध्ये एउटा छान्ने नगरी, पहिले नै के-कस्तो खालको, रङ्ग, बुट्टाको कपडा किन्ने भनी तय गर्नुपर्छ। सो कुरा खरिदका लागि बोलपत्र वा सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वान गर्दा नै बताउनुपर्ने हुँदा, क्रेताले आफूले चाहेको कुरा के हो भनी स्पष्टसँग स्पेसिफिकेसन तयार गरी त्यसमा नै विक्रेतालाई बताउनुपर्छ।

स्पेसिफिकेसन अस्पष्ट भयो भने खरिद प्रक्रिया नै झमेलामा पर्ने वा खरिद नै हुन नसक्ने अवस्था त आउँछ नै, यदि कुनै विक्रेता पक्षलाई मात्र मिल्ने गरी स्पेसिफिकेसन बनाइयो भने प्रतिस्पर्धा हुन नसक्ने वा एक विक्रेताले मात्र एकलौटी रूपमा बेच्न पाउने अवस्था हुन्छ। यसो भएमा प्रतिस्पर्धा हुँदैन, परिणामस्वरूप मूल्य महँगो पर्ने त भई नै हाल्छ। त्यसैगरी, विक्रेता पक्ष अर्थात् भेन्डर कानुनी रूपमा योग्य, क्षमताको दृष्टिकोणबाट सक्षम तथा भरपर्दो पनि छ भनी विश्वस्त हुन केही योग्यता परीक्षणका आधारहरू के-के हुनेछन् भनी बोलपत्र वा सिलबन्दी दरभाउपत्र वा प्रस्ताव माग्दा नै उल्लेख गरेको हुनुपर्छ। यी दुई आधारहरू (स्पेसिफिकेसन र योग्यता) तयार गर्दा कसबाट किन्ने भनी अनौपचारिक रूपमा यकिन गरी उसलाई मिल्ने गरी बनाइने सम्भावना रहने हुँदा, त्यसरी मिल्दो गरी बनाउन नहुने, खरिद गर्न खोजिएको वस्तुको नाम उल्लेख गर्न नहुने र त्यससँग सम्बन्धित अन्य विशेषता पनि उसको मात्र हुने गरी उल्लेख हुन नहुने प्रावधान रहेको छ।

स्पेसिफिकेसन र योग्यता तय गर्ने कामलाई प्रतिस्पर्धा दुरुत्साहित हुने गरी नगर्न कानुन तथा बोलपत्र आह्वानसम्बन्धी कागजातमा विभिन्न प्रावधानहरू राखिएको भए पनि यिनलाई बनाउन तजबिजको प्रयोग गर्न मिल्ने ठाउँ रहनुपर्ने हुन्छ, किनकि खरिदको एक सिद्धान्त 'उद्देश्य पूर्ति गर्ने' हुनुपर्छ भन्ने रहन्छ। दृष्टान्तका रूपमा कुरा गर्दा, यस खाले र साइजको मोटरसाइकल किन्ने भनियो र किनियो। ती मोटरसाइकलहरू अग्ला छन् तर चढ्ने कोही होचा महिला छन् भने उनीहरूले चढ्न नसक्ने भएमा खरिद गरिएको मोटरसाइकल प्रयोगमा आउन सक्दैन। यसको अर्थ यस्तै मात्र मोटरसाइकल किनुपर्छ भन्ने मापदण्ड काम लाग्दैन, आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्नका लागि तजबिज लगाउने मौका दिनुपर्ने

हुन्छ। यसको अर्थ आफूले चाहे जसरी काम गर्ने छुट पाएका हुन्छन् निर्णय गर्नेले, काम गर्नेले। जब तजबिज लगाउने छुट हुन्छ, त्यहाँ नैतिकता, इमान्दारिताको भूमिका ऐन, कानून, दिग्दर्शन आदिको भन्दा बढी हुन्छ। नैतिकता र इमान्दारिता सबैमा उच्च स्तरको हुँदैन, त्यसैले न्यून स्तरको नैतिकता र इमान्दारिता हुने वा डगमगाउन दिनेले तजबिजी अधिकार पाए भने संस्थागतभन्दा व्यक्तिगत हितमा निर्णय गर्ने सम्भावना बढ्छ। त्यस्तोमा स्पेसिफिकेसन तथा योग्यता कुनै व्यावसायिक पक्षलाई अनुकूल हुने बन्छ र त्यसबाट फाइदा लिइन्छ। सार्वजनिक खरिदमा धेरै गुनासो यस्तै खालको निर्णय र काम भयो भनी पर्ने गरेको छ। यसले प्रतिस्पर्धालाई नराम्रोसँग देखावटी बनाउँछ, अर्थात् झट्ट हेर्दा प्रतिस्पर्धा गराएजस्तो, भित्र पसी हेर्दा एकलौटी रूपमा एक व्यवसायीलाई अनुकूल हुने बनाउँछ।

### (ग) बोलपत्र, आशयपत्र वा सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वान

प्रतिस्पर्धात्मक खरिदको अर्को महत्त्वपूर्ण तत्व हो, खुला रूपमा व्यवसायीहरूले खरिदमा भाग लिन पाउने बनाउन पूर्व योग्यताको कागजात, आशयपत्र, दरभाउपत्र, प्रस्ताव वा बोलपत्र पेस गर्नेबारेको सूचना सार्वजनिक रूपमा प्रकाशन/प्रसारण गर्नु। यो सबै समक्ष पुग्ने, पढ्न/बुझ्न सक्ने भाषामा हुनुपर्छ। लागत अनुमान रु. १० लाखभन्दा बढी छ भने निर्माण कार्य वा मालसामान खरिद गर्नुपर्दा पत्रिकामा सूचना प्रकाशन गरी सिलबन्दी दरभाउपत्र र रु. २० लाखभन्दा बढी छ भने बोलपत्र आह्वान गर्नुपर्छ। अन्य सेवा खरिदमा पनि यही नै लागू हुन्छ। साथै, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले सञ्चालन गरेको पोर्टल [www.bolpatra.gov.np](http://www.bolpatra.gov.np) मा व्यवसायीलाई भाग लिने बारेको सूचना पोस्ट गर्नुका साथै यही पोर्टलमा नै आफ्नो बोलपत्र, आशयपत्र तथा पूर्व योग्यता निर्धारणको कागजात पेस गर्ने सुविधा समेत उपलब्ध गराउनुपर्छ।

खरिदसम्बन्धी सूचना सार्वजनिक गर्नुपर्नेमा गलत नियत राखी कुनै व्यवसायीको मात्र दरभाउपत्र, बोलपत्र वा आशयपत्र परोस् भनी देखावटी रूपमा सार्वजनिक गर्ने, वास्तविक रूपमा भने धेरैले थाहा नपाउनु भन्ने उद्देश्य राखेर छान्ने गरिएको भेटिन्छ। उदाहरणका लागि, नेपालीमा सूचना तयार गर्ने र अंग्रेजी पत्रिकामा छान्ने (अङ्ग्रेजी पत्रिकाको बिक्री वितरण कम हुन्छ), सीमित सङ्ख्यामा कुनै पत्रिकामा छापेको देखाउने र ती छापिएका प्रतिहरू लुकाउने, छुट्टीको दिन वा दसैँ, तिहारको लामो बिदाको बेला सूचना छान्ने गरिन्छन्। लामो बिदाको बेला मानिसले दैनिक अखबारहरू कम पढ्छन्।

यस खाले देखावटी सूचना सार्वजनिक गरिएको घटनाबारे २०८० मङ्सिर ९ गतेको अन्नपूर्ण पोस्ट पत्रिकामा एक खबर छापिएको थियो। रु. डेढ करोड लागतका ८ वटा प्याकेज बनाई सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वानको सूचना एक स्थानीय पत्रिकामा छापेको भनियो। सो सूचना दसैँ बिदाको बेला पारेर छापियो र छापिएका प्रतिहरू ठेक्का दिन लक्षित निर्माण व्यवसायीलाई मात्र दिइयो र अरू प्रतिहरू लुकाइयो। पत्रिकामा छापेर सूचना सार्वजनिक गरिएको भन्ने कुराको यो ठाडो उपहास थियो।



सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले गरेको निर्णयअनुसार रु. २० लाख माथिको लागत अनुमान हुने मालसामान निर्माण, परामर्श तथा अन्य सेवा खरिद गर्दा सो कार्यालयको वेबसाइटमार्फत नै बोलपत्र वा आशयपत्र पेस गर्नुपर्ने (ई-बिडिङ) प्रावधान राखेको छ भने खरिदको सूचना पनि [www.bolpatra.gov.np](http://www.bolpatra.gov.np) मा भेट्न सकिन्छ।

रु. २० लाखमुनिको सिलबन्दी दरभाउपत्र विधि अपनाएर खरिद गर्नुपर्दा खरिदसम्बन्धी कागजात भौतिक रूपमा किनेर त्यही कागजात नै तोकिएको स्थानमा पेस गर्नुपर्ने प्रावधान रहेको हुन्छ। त्यसैले, लमजुङको सुन्दरबजार नगरपालिकाले सिलबन्दी दरभाउपत्रको माध्यमबाट औषधि खरिद गर्न खोज्दा कुनै एक व्यवसायीको नै दरभाउपत्र स्वीकृत होस् भनेर बलजपत्ती गरे। अरू प्रतिस्पर्धी व्यवसायीलाई सिलबन्दी दरभाउपत्र पेस गर्ने कागजात किन्न बलपूर्वक रोकावट गर्दै कर्मचारीमाथि कुटपिट गरेको खबर नागरिक दैनिकमा प्रकाशित भएको थियो। केही वर्ष अगाडिको समाचार हुनाले नागरिकको सो अङ्क अहिले अनलाइन उपलब्ध छैन, तर यसबारे एक लेख लेखेको हुनाले पङ्क्तिकारलाई यो घटना/समाचारको सम्झना छ। यस खाले अभ्यास पहिले खुब हुन्थे। अहिले भने यसमा कमी आएको भेटिन्छ। ई-बिडिङको अभ्यास थालिएपछि सूचना प्रवाह तथा सूचनाले मागे अनुरूप बोलपत्र, आशयपत्र आदि पेस गर्न रोकावट गर्न मिल्दैन, किनकि सूचना लुकाउन र आफ्नो कागजात पेस गर्नबाट कसैलाई रोक्न मिल्दैन।

### (घ) अतिरिक्त तत्त्वहरू

प्रतिस्पर्धाका लागि व्यवसायीहरूले खरिदकर्ताको खास आवश्यकता तथा खरिदका सर्तहरू राम्ररी बुझ्नुपर्छ। व्यवसायीले यी कुराहरू राम्ररी बुझेर मात्र बिक्रीका लागि कागजातहरू पेस गर्नुपर्छ।

हालसम्म सरकारले खरिदमा प्रयोग हुने कागजातहरू नेपालीमा बनाएको छैन, रासन ठेक्कासँग सम्बन्धित बाहेक अङ्ग्रेजीमा मात्र छन्। नेपाली व्यवसायका क्षेत्रमा साना व्यवसायीहरू प्रायः अङ्ग्रेजी राम्ररी नबुझ्ने खालका भेटिन्छन्। त्यसैले, अङ्ग्रेजी नबुझ्नेकाले आवश्यक प्रक्रिया अपनाउन तथा आफूले गर्नुपर्ने, नगर्नुपर्ने कुरा के हो भनी थाहा पाउँदैनन्, जसले गर्दा धेरै बोलपत्र वा दरभाउपत्र पेस गर्दा आवश्यक र मागिएका सबै कागजातहरू पेस नगर्ने वा राम्रोसँग बोलपत्र/दरभाउपत्र नभर्ने कारणबाट रद्द हुने गर्छन् भने खरिद सम्झौता कार्यान्वयनमा समस्या आउने गरेको भेटिन्छ। पेस गरेको बोलपत्र रद्द हुनुको अर्थ प्रतिस्पर्धाबाट बाहिरिनु हो। यसले प्रतिस्पर्धालाई असर पार्ने भई नै हाल्यो। यो समस्या समाधानका लागि खरिदमा प्रयोग गरिने कागजातहरू विक्रेता पक्षले सजिलो गरी बुझ्ने गरी नेपालीमा हुनुपर्छ। सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ को दफा १५ उपदफा २ ले राष्ट्रियस्तरको बोलपत्र वा पूर्वयोग्यतासम्बन्धी कागजात नेपाली भाषामा हुनुपर्ने आशय राखेको प्रस्ट बुझिन्छ तर स्थापनाको दुई दशक हुन लाग्दा समेत सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले नेपालीमा त्यस्ता कागजातहरू तयार

गरेर उपलब्ध गराएको छैन। यो भनेको ऐनले तोकेको काम समेत त्यस कार्यालयले गर्न नसकेको हो, जसको असर खरिदमा हुने प्रतिस्पर्धामा पर्ने नै भयो। यस विषयलाई प्रथम तत्त्वका रूपमा लिइन्छ।

यसैगरी दोस्रो तत्त्वका रूपमा खरिद कानुनले प्रतिस्पर्धालाई असर पार्ने केही कुराहरू पर्दछन्। जस्तै: घूस कमिसन दिने, झूटो विवरण पेस गर्ने, खरिदका कागजात पेस गर्ने कुरामा बाधा पुऱ्याउने, मिलेमतो गर्ने, डर धाकधम्की देखाएर प्रतिस्पर्धीलाई बिक्रीका कागजात पेस गर्न नदिने, कुनै सोधखोज हुन लाग्दा अवरोध खडा गर्ने, निहित स्वार्थको द्वन्द्व हुने काम गरेमा पेस भएका कागजात रद्द हुने मात्र होइन, कानुनी कारवाही हुनेसम्मको प्रावधान रहने बारे खरिदसम्बन्धी कागजातमा विक्रेता पक्षलाई जानकारी गराउन खोजिएको छ। यति भएर पनि यस्ता अवाञ्छित गतिविधि भएको मात्रै प्रमाण के हुने भन्ने आजसम्म आधार नबन्दा यी प्रावधानहरूमध्ये केही कार्यान्वयनमा आउन सकेका छैनन्। उदाहरणका लागि, मिलेमतलाई अवैध, वर्जित कार्य मानिएको छ तर मिलेमतो भएको मात्रै आधार के हुने भन्ने नहुँदा यसो गर्नेमाथि समेत कारवाही हुन सकेको देखिन्छ। जसरी भ्रष्टाचार गरेको प्रमाण सजिलै भेटिन्छ र यसो गरेको प्रमाणको रूपमा स्रोत नखुलेको आम्दानीलाई लिन सकिने भनिएको छ, त्यसरी नै मिलेमतो भएको मात्रै प्रमाण के हुने भन्ने हुनुपर्ने हो। मिलेमतो केलाई मात्रै भन्ने आधार सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले बनाउनुपर्ने हो, तर आजसम्म नबनाउँदा प्रतिस्पर्धाको अवरोधको रूपमा रहने मिलेमतोको बदमासी वा अपराधको रूपमा स्थापित हुन सकेको छैन। मिलेमतो अनुमान गर्ने आधार के हुन सक्छ भनी यस लेखमा संलग्न गरिएको छ। यसमा रहेका बुँदाहरू नेपालका लागि पनि मिलेमतो अनुमान गर्ने वा आधार बनाउन सकिने स्रोत सामग्री हुन सक्छ।

मिलेमतोबारेको आम बुझाइ र खरिदसम्बन्धी कागजातमा रहेको बुझाइ एउटै छैन। आम बुझाइ के छ भने, कुनै दुई पक्ष (क्रेता-विक्रेता वा विक्रेता-विक्रेता) मिलेर पहिले नै खरिदको ठेक्का कसले पाउने भनी झेल गरिन्छ भने त्यो मिलेमतो हो। तर, कानुनी बुझाइमा विक्रेता-विक्रेताले मिलेर गर्ने झेल मात्र मिलेमतो हो। पत्रपत्रिकामा छापिने खबर तथा विचारमा कर्मचारी, राजनीतिकर्मी तथा व्यवसायी मिलेर कसलाई ठेक्का पार्ने भनी प्रपञ्च मिलाए भने पनि मिलेमतो भनी मान्न सकिन्छ।

तेस्रो तत्त्वका रूपमा इन्टरनेटको प्रभाव देखिएको छ। आज इन्टरनेटको प्रयोग व्यापक भएको छ, र इन्टरनेट प्रयोग गरेर नै बोलपत्र पेस गर्ने प्रबन्ध मिलाइसकिएको अवस्थामा समेत सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले सञ्चालन गर्ने [bolpatra.gov.np](http://bolpatra.gov.np) ले आफूकहाँ दर्ता भएका व्यावसायिक प्रतिष्ठानलाई आफ्नो क्षेत्र तथा रुचिअनुसारको क्षेत्रको बोलपत्र, आशयपत्र तथा पूर्वयोग्यता निर्धारणको सूचना अपलोड भएको जानकारी स्वतः नै पठाइदिने व्यवस्था गरेको छैन। यसो गरेको भए खरिदसम्बन्धी सूचना राम्ररी प्रभावित हुन सक्ने थियो। हुन त अहिले [bolpatra.com](http://bolpatra.com) जस्तो निजी क्षेत्रको वेबसाइटले खरिदसम्बन्धी सूचना विभिन्न मिडियाबाट तानेर एक ठाउँमा राखेर उपलब्ध गराउने काम गर्छ तापनि सरकारको औपचारिक वेबसाइटमार्फत नै यसो गर्नु उपयुक्त हुने थियो।

चौथो तत्त्वका रूपमा अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र आह्वानका व्यवस्थाहरू पर्दछन्। अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र आह्वान गर्दा के सोचिएको हुन्छ भने विदेशमा रहेका व्यवसायीले पनि ई-बिडिडमार्फत इन्टरनेट प्रयोग गरेर बोलपत्र पेस गर्न पाउने अवस्थामा विदेशमा नै बसीवसी बोलपत्र पेस गर्न सक्ने प्रबन्ध हुनुपर्ने हो तर यो हुन सकेको छैन। यसतर्फ पर्याप्त ध्यान नै दिएको देखिन्न। त्यो किन भनिएको हो भने, खरिदकर्ता कार्यालयले तोकेको खातामा तोकेको रकम बोलपत्र, दरभाउपत्र वा पूर्व योग्यता निर्धारण कागजातवापत् शुल्क बुझाउनुपर्छ। नेपालबाहिरबाट यो गर्न असम्भव नै रहेको त नभनौं, झन्झटिलो हुनै पक्कै छ। ठूलो खरिद गर्दा बोलपत्र दस्तुरको रकम तुलनात्मक रूपमा निकै कम हुन्छ भने प्रतिस्पर्धालाई नै दुरुत्साहित गर्ने गरी यो प्रावधान राख्नु औचित्यपूर्ण देखिन्न।

निर्माण तथा अन्य सेवाका लागि बोलपत्र पेस गर्दा त यहाँको स्थानीय परिस्थिति परिवेश बुझ्न आउनुपर्ने आवश्यकता हुन्छ। विदेशबाट नेपालमा आफ्नो उत्पादन वा कारोबारको सामान पठाउनको लागि त नेपालमा आएको हुनुपर्ने, कोही प्रतिनिधि अनिवार्यतः राखेको हुनुपर्ने होला रे। तर, बोलपत्र दस्तुर तोकिएको राजस्व खातामा जम्मा गर्नुपर्ने कारणले पनि नेपालमा आउनु वा कुनै एजेन्ट राखी जम्मा गर्न लगाउनुपर्ने आवश्यक पर्छ। राजस्व दस्तुरको औचित्यका सम्बन्धमा विचार गर्दा, सरकारले आफूलाई चाहिएको कुरा किन्न खोज्ने, अनि बेच्न खोज्ने योग्य व्यवसायीलाई उसको मात्र स्वार्थपूर्ति हुने झैं गरी बोलपत्र दस्तुर लिन हुन्छ कि हुन्न भन्ने नैतिक प्रश्न त छँदैछ। त्यसमाथि नेपालको बैकमा रहेको राजस्व खातामा त्यसको दस्तुर बुझाउनुपर्ने प्रावधानले विदेशी व्यवसायी या त आफैं नेपाल आई वा कुनै प्रतिनिधि राखी उसमार्फत दस्तुर बुझाएर मात्र बोलपत्र पेस गर्नुपर्ने हुने भयो। यो प्रावधानले विदेशी बोलपत्रदातालाई बोलपत्र पेस गर्न असजिलो र महँगो बनायो। यसका कारण विदेशी व्यवसायी बोलपत्र पर्छ कि पर्दैन, किन झन्झट गर्ने भनी सोच्ने भए, या बोलपत्रमा यो गर्दाको खर्च जोडेर मूल्य राख्ने भए। यसो हुनुको अर्थ हामी 'फिनी हराएको थाहा नपाउने, गहुँको गेडा गन्ने खालका भयौं। त्यो कसरी भने, केही हजार राजस्व आम्दानी गर्ने ध्येय गर्दा स्वच्छ प्रतिस्पर्धा भई खरिद लाखौं, करोडौं अङ्कमा सस्तो पर्ने अवसर गुम्ने भयो। यो जटिलता विचार गरी बोलपत्र दस्तुरको प्रावधान हटाउनु बेस हुन्छ।

पाँचौं तत्त्वमा नेपालको बोलपत्र आह्वानको प्रवृत्ति पर्दछ। नेपालको सार्वजनिक निकायले विभिन्न खरिदका लागि अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र आह्वान गर्छ। यसको अर्थ वास्तवमा विदेशी बोलपत्रदाताले बिक्रीका लागि चासो देखाई बोलपत्र पेस गरून् भन्ने हो। तर, विडम्बना के छ भने, विदेशी सक्षम र योग्य व्यवसायीहरूले बोलपत्र आह्वान गरेको थाहा नै पाउँदैनन्, किनकि प्रायः नेपालकै अङ्ग्रेजी अखबारमा अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्रको सूचना छापिन्छ तथा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले चलाएको [bolpatra.gov.np](http://bolpatra.gov.np) मा सूचना राखिन्छ। विदेशी व्यवसायीका लागि यी दुवै र खरिदकर्ता निकायको आफ्नो वेबसाइट त्यति प्रचलित हुँदैनन्, त्यसकारण रुचि राख्ने सम्भावित व्यवसायीसम्म सूचना नै पुग्दैन। त्यसकारण अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र गरिएको अवस्थामा समेत नेपालमा प्रतिनिधि राखेका विदेशी कम्पनीको

मात्र बोलपत्र पर्ने गर्छ। अरू नयाँ कम्पनीको बोलपत्र सितिमिति पर्दैन। यो पङ्क्तिकारले स्वास्थ्यसम्बन्धी औषधि तथा सामग्रीहरूको खरिद गर्ने काममा विज्ञ सल्लाहकार भई सन् २०१७ देखि २०२० अगस्टसम्म सरकारी निकायहरूसँग काम गर्दा नेपालमै प्रतिनिधि राखेका विदेशी कम्पनीको मात्र बोलपत्र पर्थ्यो, नयाँ कम्पनीको प्रायः पर्दैनथ्यो जबकि विश्व बजारमा विज्ञापित सामान बेच्ने उत्पादक तथा बिक्री गर्ने दर्जनौँ कम्पनीहरू थिए। अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र गरेर पनि यहीं वरिपरि घुमिरहने प्रतिनिधि रहेका कम्पनीको मात्र बोलपत्र पर्नुले साँचो अर्थमा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको प्रतिस्पर्धा भएको मान्न सकिने भएन।

यो अवस्थामा सुधार गर्न माथि चौथो बुँदामा उल्लेख भएको सुझावका अतिरिक्त दुई काम गर्न उपयुक्त हुने देखिन्छ। पहिलो, विश्वमा प्रचलित धेरै व्यवसायीहरूले हेर्ने प्रसिद्ध भइसकेको वेबसाइटमा पनि आफ्नो सूचना राख्ने। दोस्रो, अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र गरेर खरिद गर्नुपर्ने मालसामान वा सेवा आपूर्ति गर्न सक्ने खालका केही कम्पनीहरूलाई [bolpatra.gov.np](http://bolpatra.gov.np) मा रजिस्टर गर्न आकर्षित गर्ने तथा मिल्दो खालको खरिदको सूचना राखिएको जानकारी RSS (Really Simple Syndication or Resource Description Framework Site Summary) फिडमार्फत उनीहरूसम्म जानकारी पुग्ने प्रबन्ध गर्ने। यसो नगर्दासम्म क्रेताको हैसियतले हामी साँचो अर्थमा विश्व बजारसम्म पुग्न नै नसकेको देखियो, प्रभावकारी प्रतिस्पर्धा हुन सकेन।

## अन्तमा

सरकारले गर्ने खर्चको ठूलो हिस्सा सार्वजनिक खरिदमा हुन्छ, त्यसैले खरिद जति प्रभावकारी र मितव्ययी हुन सक्थ्यो, त्यति नै सरकारी कोषको सदुपयोग भएको मान्न सकिन्छ। खरिदलाई मितव्ययी बनाउने एक प्रमुख उपाय भनेको खरिदलाई प्रतिस्पर्धी बनाउनु हो। खरिद जति प्रतिस्पर्धी भयो, त्यति नै सस्तोमा गुणस्तरीय मालसामान वा सेवा प्राप्त गर्न सकिन्छ, साथै सरकारमा इमान्दारिता रहेको र विश्वसनीय रहेको जनताले ठान्छन्। त्यसकारण खरिद अधिकतम हदसम्म सार्थक खालको प्रतिस्पर्धात्मक हुनु जरुरी हुन्छ।

प्रतिस्पर्धाको अवस्था निरन्तर सुधार गर्न सकिन्छ, कुनै बिन्दुमा पुगेर योभन्दा बढी गर्न सकिन्न भनी भाँडो भरिएझैं गर्नु पर्ने अवस्था रहँदैन। नेपालको खरिदमा आजसम्म भएका सुधारहरू हेर्दा ई-बिडिङ, खरिदका नमूना कागजात बनाई सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले उपलब्ध गराउनु, खरिद ऐन नियम आउनु प्रतिस्पर्धाको गुणस्तर वृद्धिको दृष्टिकोणबाट महत्त्वपूर्ण कोसेढुङ्गा हुन्, तर अझै पनि गर्न धेरै बाँकी छ। यस लेखमा सार्वजनिक खरिदलाई अझ बढी प्रतिस्पर्धात्मक बनाउनका लागि के गर्न बाँकी छ, के गरे अझ उपयुक्त हुन्छ भन्नेबारे लेखकका केही दृष्टिकोण प्रस्तुत गरिएका छन्। यसमा अझ विस्तृत छलफल गर्ने

नेपाल, ध्रुव, २०८२

र निष्कर्षमा पुगी त्यसअनुसार सार्थक कदम चालिएमा नेपालको सार्वजनिक खरिदको क्षेत्र अझ प्रभावकारी र मितव्ययी बनाउन मद्दत पुग्ने विश्वास गरिन्छ।

## सन्दर्भ सामग्री

Bhagat, G. (2017). Public Procurement: A Competition Perspective. *Indian Journal of Public Administration*, 63(2), 176–186. <https://doi.org/10.1177/0019556117699736>

Berrios, R. (2006). Government Contracts and Contractor Behavior. *Journal of Business Ethics*, 63, 119–130. <https://doi.org/10.1007/s10551-005-3969-8>

Falvey, R., La Chimia, A., Morrissey, O., & Zgovu, E. (2008). *Competition Policy and Public Procurement in Developing Countries* (CREDIT Research Paper).

## निजामती सेवामा देखिएका विकृति र समाधानका उपायहरू धोलकराज ढकाल\*

### लेखसार

सरकारी राजस्वबाट तलब पाउने, निश्चित योग्यता र क्षमता भएका, संविधान र कानूनप्रति प्रतिबद्ध, राजनीतिक रूपमा तटस्थ स्थायी प्रकृतिका कर्मचारी भएको सेवा नै निजामती सेवा हो। आवधिक योजनाले लिएको लक्ष्य, राष्ट्रको दीर्घकालीन सोच र नेतृत्वले निर्धारण गरेको गन्तव्यसम्मको पहुँचमार्ग तय गर्ने महत्वपूर्ण अभिभारा निजामती सेवामा रहेको छ। पछिल्लो समय निजामती सेवामा विभिन्न खालका विकृतिहरू देखिएको भनी यसको व्यापक आलोचना हुने गरेको छ। यस्ता विकृतिहरू निजामती सेवामा स्वतः सिर्जना हुँदैनन्। यहाँको सामाजिक अभिप्राय, राजनीतिक संस्कृति र वातावरणीय परिवेशद्वारा सिर्जना गरिएका हुन्छन्। निजामती सेवामा आफ्नो मान्छे, अन्याय, अकर्मण्यता, अवसरवाद, अधिकारको दुरुपयोग, अनुशासनहीनता जस्ता विकृति देखिएका छन्। निजामती सेवामा देखिएका यस्ता विकृतिहरू नियन्त्रणका सन्दर्भमा विभिन्न नीतिगत, संस्थागत एवं सुधारात्मक प्रयासहरू समेत नभएका होइनन् तर पनि यस्ता नीति-कानूनहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन र सुधारात्मक प्रयासहरूको संस्थागत निरन्तरता हुन नसक्दा निजामती सेवामा अपेक्षित सुधार आएको देखिँदैन। निजामती सेवाका यस्ता विकृति नियन्त्रणका लागि बनेका कानूनहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन, राजनीतिक नेतृत्वहरूको प्रतिबद्धता र प्रशासनिक क्षेत्रको सकारात्मक सोचसहित कार्यप्रक्रिया सरलीकरण एवं कार्यक्षमता प्रदर्शन नै सुधारको अन्तरवस्तु हो।

**शब्दकुञ्जी:** निजामती सेवा, विकृति, स्वरूप, विकासक्रम, प्रविधिमैत्री सेवा।

---

\* सहसचिव, नेपाल सरकार

इमेल: drdchanchal@gmail.com

## पृष्ठभूमि

राज्य सञ्चालनको प्रमुख एवं स्थायी अङ्ग र सरकारका नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने संयन्त्रका रूपमा निजामती सेवालाई लिइन्छ। कुनै पनि देशको सरकारको विश्वसनीयता, प्रभावकारिता र औचित्य प्रशासनिक संयन्त्रबाट मूल्याङ्कित र निर्धारित हुन्छ। बहुदलीय व्यवस्थामा सरकार परिवर्तन भइरहने तर कर्मचारीतन्त्रमा स्थायित्व रहने भएकाले पनि यसलाई स्थायी सरकारका रूपमा परिभाषित गरिन्छ। सरकारका तीनवटा अङ्गहरूलाई कार्यान्वयनमा उतार्ने, क्रियाशील तुल्याउने संयन्त्र कर्मचारीतन्त्र भएकाले यसलाई सरकारको चौथो अङ्गका रूपमा लिइन्छ।

सरकारी राजस्वबाट तलब पाउने, निश्चित योग्यता र क्षमता भएका, संविधान र कानूनप्रति प्रतिबद्ध, राजनीतिक रूपमा तटस्थ स्थायी प्रकृतिका कर्मचारी रहने सेवा नै निजामती सेवा हो। निजामती सेवा सम्पूर्णतः मुलुकको संविधान र कानूनको मर्यादाभित्र रही सर्वसाधारण जनताको सुख, सुविधा र समुन्नतिको कार्य गर्ने, राजनीतिप्रति तटस्थ एवं संविधान र कानूनप्रति प्रतिबद्ध रहन्छ। योग्यता प्रणालीका आधारमा छनोट भएका विज्ञहरूको उपस्थिति रहेको, स्थायी प्रकृतिको र संसदबाट पारित बजेटमा व्यवस्था भएअनुसार तलब भत्ता र निवृत्तिभरणको व्यवस्था भएको व्यक्तिहरूको सेवाका रूपमा निजामती सेवालाई लिइन्छ।

निजामती सेवाको ऐतिहासिक विकासक्रम हेर्दा विश्वमा निजामती सेवाको प्रारम्भ चीनबाट भएको मानिन्छ। चीनको हानवंश (ई.पू. २०६-२२०) को शासनकालमा सरकारी कर्मचारी नियुक्तिका लागि प्रतियोगितात्मक परीक्षा लिने व्यवस्थाको थालनी गरिएको पाइन्छ। यसका अतिरिक्त प्राचीन रोमन साम्राज्य एवम् भारतको मुगल साम्राज्यकालको समयमा समेत कुनै न कुनै रूपमा निजामती सेवाको अस्तित्व रहेको देखिन्छ। निजामती सेवाको विकासक्रमका सन्दर्भमा अर्को महत्वपूर्ण दस्तावेजका रूपमा बेलायतको Northcote-Trevelyan Report र संयुक्त राज्य अमेरिकाको Pendleton Act रहेको छ। जसले सरकारी सेवामा नातावाद, कृपावाद, राजनीतिक आस्था र आवद्धता जस्ता पक्षहरू नियन्त्रण गरी योग्यतामा आधारित, निष्पक्ष र प्रतिबद्ध निजामती सेवाको परिकल्पना गरेको थियो। यसले सरकारी सेवामा सबैले प्रतिस्पर्धात्मक तरिकाबाट प्रवेशको समान अवसर पाउनुपर्ने र सरकारी सेवाका कर्मचारीको सेवा सर्तसम्बन्धी व्यवस्था पूर्वनिर्धारित हुनुपर्ने भन्ने अवधारणाको विकास गरेको हो।

निजामती सेवालाई परिभाषित गर्ने क्रममा विभिन्न विद्वानहरूले आ-आफ्नै ढङ्गले व्याख्या-विश्लेषण गर्ने गरेका छन्। जसमध्ये हर्मन फाइनर (Herman Finer) को परिभाषालाई सर्वस्वीकार्य मानिन्छ। उनले निजामती सेवालाई "Civil Service is a professional body of officials permanent, paid and skilled" भनी परिभाषित गरेका छन्। निजामती सेवा ऐन, २०४९ ले निजामती सेवालाई विभिन्न १० वटा सेवाहरूको समूह भनी परिभाषित गरेको छ। नेपालको संविधानको धारा २४३ को स्पष्टीकरण खण्डमा निजामती

सेवालाई "सैनिक वा नेपाल प्रहरी वा सशस्त्र प्रहरी बल, नेपालको कर्मचारीको सेवाको पद तथा निजामती सेवाको पद होइन भनी ऐनबमोजिम तोकिएको अन्य सेवाको पदबाहेक नेपाल सरकारका अरू सबै सेवाको पद सम्झनुपर्दछ" भनी परिभाषित गरिएको छ। अतः हाम्रो संविधान तथा कानूनले निजामती सेवालाई गैर-सैनिक चरित्रको सेवाका रूपमा लिएको छ।

निजामती सेवा राष्ट्रिय रूपमा उच्च प्रतिष्ठा, गरिमा र सम्मानको पद तथा सेवा हुँदाहुँदै पनि पछिल्लो समयमा यसप्रतिको जनधारणा, जनविश्वास एवम् प्रतिष्ठा र साख कमजोर हुँदै गएको छ। निजामती सेवाप्रति सेवाग्राहीको विश्वास खस्किँदै गएको र युवाहरूको समेत न्यून आकर्षणको क्षेत्र हुन गई यसप्रतिको वितृष्णा बढ्दै गएको देखिन्छ। बजारमा रहेका योग्य तथा सक्षम व्यक्तिहरू सरकारी सेवामा प्रवेश गर्न रुचि नराख्ने र प्रवेश गरेका योग्य तथा सक्षम व्यक्तिहरू समेत न्यून उत्प्रेरित, निष्क्रिय एवं सेवा छोडी पलायन भएको पछिल्लो केही उदाहरणहरू स्पष्ट देख्न सकिन्छ।

निजामती सेवामा देखिएका यस प्रकारका विकृति- विसङ्गति नियन्त्रण गरी सेवाको उच्च गरिमा, प्रतिष्ठा र शान कायम राख्न राजनीतिज्ञले कर्मचारीको निष्पक्ष र प्रभावकारी परिचालन गर्नुपर्छ भने कर्मचारीले उत्कृष्ट, नागरिक-केन्द्रित र नतिजामुखी कार्यसम्पादन गर्नुपर्ने देखिन्छ।

## निजामती सेवाका विशेषता

परम्परागत रूपमा निजामती सेवालाई राज्यसत्ताको निकटस्थ व्यक्तिहरूको जमातका रूपमा लिइन्थ्यो। समयको विकासक्रमसँगै निजामती सेवालाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी बनाउने उद्देश्यका साथ विश्वस्तरमा गरिएका प्रयास, नेपालले निजामती सेवाको सुधारका क्रममा गरेका विभिन्न अभ्यास र नागरिकको अपेक्षा समेतका आधारमा निजामती सेवालाई स्वतन्त्र निकायका रूपमा लिने प्रवृत्तिको थालनी भयो। विशेषताका आधारमा नेपालको निजामती सेवालाई निम्न बुँदाहरूमा उल्लेख गर्न सकिन्छः

- योग्यता प्रणालीमा आधारित हुन्छ।
- राजनीतिक रूपमा तटस्थ र निष्पक्ष रहनुपर्छ।
- संविधान र कानूनले नै सेवाको स्थायित्व सुनिश्चित गरेको हुन्छ।
- सेवाभिन्न निश्चित वृत्ति विकासका अवसरहरू प्रदान गरिएको हुन्छ।
- जनताको सेवामा समर्पित हुन्छ।
- सेवाको कानुनी आधार हुन्छ।
- निश्चित तलब-भत्ता सुविधा निर्धारण गरिएको हुन्छ; वेतनिक हुन्छ।
- स्थायी र गैरसैनिक प्रकृतिको हुन्छ।
- व्यावसायिकता विकासको अपेक्षा एवं अवसर हुन्छ।



आधुनिक निजामती सेवाले सरकारका नीति, योजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्नुका अतिरिक्त सेवामा नवप्रवर्तन, निष्ठा, व्यावसायिकता प्रदर्शन गरी सीमित स्रोतको महत्तम उपयोगका माध्यमबाट अधिकतम उत्पादन तथा उत्पादकत्व अभिवृद्धि गराई राष्ट्रको समृद्धि र नागरिक विश्वास अभिवृद्धिमा योगदान पुऱ्याउने अपेक्षा गरिन्छ।

कुनै पनि मुलुकको निजामती सेवाको स्वरूप त्यस देशको भौगोलिक, राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक संरचनाका साथै अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासबाट प्रभावित हुन्छ। विश्वका विभिन्न मुलुकहरूको अनुभव र नेपालको आफ्नै अभ्यास तथा अनुभूति समेतका आधारमा निजामती सेवाको स्वरूप निर्धारणमा देहायका तत्वहरूले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्छन् भनी विश्लेषण गर्न सकिन्छ।

## निजामती सेवाको स्वरूप निर्धारण गर्ने तत्त्वहरू

### देशको जनसङ्ख्या, वितरण र बनावट

निजामती सेवाको प्रभावकारिता मुलुकको जनसङ्ख्या तथा त्यसको वितरणसँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित हुन्छ। जनसङ्ख्या धेरै भएका मुलुकहरूमा (जस्तै: भारत, बङ्गलादेश, चीन) निजामती सेवा व्यवस्थापन चुनौतीपूर्ण हुन्छ। भारतले IAS (Indian Administrative Service) जस्ता विशिष्ट सेवा समूह बनाई केन्द्रदेखि स्थानीय तहसम्म सेवा प्रवाहलाई सुव्यवस्थित बनाएको छ। चीनले "Meritocratic Bureaucracy" अपनाएर योग्यताका आधारमा नियुक्ति तथा प्रवर्द्धन गर्ने प्रणाली अवलम्बन गरेको छ। थोरै जनसङ्ख्या भएका मुलुकहरूमा (जस्तै: भुटान, सिङ्गापुर, नर्वे) निजामती सेवा तुलनात्मक रूपमा चुस्त देखिन्छ। भुटानले सानो जनसङ्ख्याका कारण सेवाको गुणस्तर उच्च राख्न सकेको छ भने सिङ्गापुरले अत्यधिक प्रविधि-आधारित प्रशासन अपनाएर सेवा प्रवाहलाई कुशल बनाएको छ।

### राज्यको क्षमता

राज्यको आर्थिक स्रोत, संस्थागत स्थायित्व तथा कुशल कर्मचारी व्यवस्थापनले निजामती सेवाको स्वरूप निर्धारण गर्छ। आर्थिक रूपमा सम्पन्न मुलुकहरू (जस्तै: अमेरिका, क्यानडा, जर्मनी) मा निजामती सेवा प्रवाहलाई जनमैत्री बनाउन डिजिटल प्रविधि, कृत्रिम बुद्धिमत्ता (AI) र डेटा एनालिटिक्सको उपयोग गरिएको छ। विकासोन्मुख मुलुकहरू (जस्तै: नेपाल, श्रीलङ्का, इन्डोनेसिया) मा स्रोतसाधनको सीमितता भएकाले निजामती सेवामा दक्षता वृद्धि गर्न चुनौती रहन्छ। दक्षिण कोरियाले सन् १९६० को दशकमा प्रशासनिक सुधार गर्दै आर्थिक विकासलाई टेवा पुऱ्याएको थियो, जुन अन्य विकासशील देशका लागि उदाहरणीय छ।

## मुलुकको राजनीतिक प्रणाली

मुलुकले अवलम्बन गरेको राजनीतिक प्रणालीले समेत निजामती सेवाको स्वरूप निर्धारणमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ। लोकतान्त्रिक देशहरू (जस्तै: अमेरिका, बेलायत, भारत, नेपाल) मा निजामती सेवा पारदर्शी, उत्तरदायी र कानुनी प्रक्रियाअनुसार नै स्वरूप निर्धारण तथा सञ्चालन भएको छ। नेपालको साविक एकात्मक संरचनाको सेवालाई सङ्घीयताअनुरूप रूपान्तरण गरी तीन तहको प्रशासनिक संयन्त्रको व्यवस्था गरिएको छ।

## अन्य सेवा प्रदायकहरू र तिनको क्षमता

सरकारी सेवाहरूको उपस्थिति, स्वरूप र प्रभावकारिता निजी क्षेत्र, गैरसरकारी संस्था (NGOs) तथा अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूको भूमिकासँग पनि जोडिएको हुन्छ। सरकारले नागरिकलाई प्रदान गर्ने सेवा-सुविधा उपलब्ध गराउन सरकारको विकल्पमा रहेका सेवाप्रदायक निकाय कति छन् र तिनको क्षमता एवम् प्रभावकारिता कतिको छ भन्ने विषयले समेत निजामती सेवाको स्वरूप निर्धारणमा मद्दत पुऱ्याएको हुन्छ। उदाहरणको सिद्धान्त अवलम्बनसँगै राज्यको भूमिका नियामक, उत्प्रेरक र प्रवर्द्धकका रूपमा हुने उल्लेख भएसँगै अब सेवा प्रवाहमा समेत विकल्प खोजी गर्न थालिएको छ। सार्क मुलुकहरूमा, नेपाल, बङ्गलादेश र भारतमा NGOs तथा निजी क्षेत्रले स्वास्थ्य, शिक्षा तथा समाज कल्याणका क्षेत्रमा उल्लेखनीय योगदान दिएका छन्। युरोपेली मुलुकहरू (जस्तै: नर्वे, स्विडेन) मा सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP) मार्फत सेवा प्रवाहलाई चुस्त बनाइएको छ। सिङ्गापुरले निजामती सेवा तथा निजी क्षेत्र बिच उच्च समन्वय गर्दै प्रविधिमा आधारित स्मार्ट प्रशासन निर्माण गरेको छ।

## कार्य विश्लेषण तथा सङ्गठन निर्माणका सिद्धान्त

सरकारले नागरिकलाई पुऱ्याउनुपर्ने सेवा र गर्नुपर्ने कार्यको विश्लेषण गरी निजामती सेवाको संरचना र स्वरूप निर्धारण गरिन्छ। धेरै सेवा तथा कार्य गर्नुपर्ने अवस्थामा निजामती सेवाको संरचना ठूलो हुन्छ भने अन्य सेवा प्रदायकहरूको उपस्थिति समेत भएको अवस्थामा छरितो सङ्गठन र सानो संरचना बनाउने विषयलाई महत्त्व दिइन्छ।

## विश्वव्यापी मुद्दाहरू

जलवायु परिवर्तन, प्रविधि विकास, आतंकवाद, आप्रवासन, स्वास्थ्य संकट जस्ता विश्वव्यापी मुद्दाहरूले निजामती सेवाको स्वरूपलाई प्रभावित गर्छन्। कोभिड-१९ महामारीपछि डिजिटल प्रशासनको महत्त्व बढेसँगै संसारभर निजामती सेवाको आकार घटाउने चर्चा गर्न थालिएको छ। भारत, अमेरिका, बेलायत जस्ता मुलुकहरूले डिजिटल सेवामा जोड दिएका छन्।

## देशको विकासको अवस्था

विकसित, विकासोन्मुख तथा अल्पविकसित मुलुकहरूमा निजामती सेवाको स्वरूप फरक हुन्छ। विकसित देशहरू (जस्तै: अमेरिका, जर्मनी, जापान, क्यानडा) मा प्रविधि-आधारित, व्यावसायिक तथा जनउत्तरदायी निजामती सेवा रहेको छ। विकासोन्मुख देशहरू (जस्तै: नेपाल, बङ्गलादेश, इन्डोनेसिया, भुटान) मा दक्ष जनशक्ति अभाव, सेवा प्रवाहमा ढिलाइ तथा प्रविधि अभावका कारण अझै सुधार आवश्यक छ। दक्षिण कोरिया र सिङ्गापुर जस्ता मुलुकहरूले निजामती सेवा सुधार गर्दै तीव्र आर्थिक विकास गरेका छन्, जसले अन्य देशहरूलाई मार्गदर्शन दिन सक्छ।

## निजामती सेवामा देखिएका विकृतिहरू

निजामती सेवामा विकृति स्वतःस्फूर्तरूपमा सिर्जना हुने विषय होइन। यसका लागि निजामती सेवा रहेको मुलुकको सामाजिक अभिप्राय, राजनीतिक संस्कृति, वातावरणीय परिवेश जस्ता विषयहरूले महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेका हुन्छन्। यसका अतिरिक्त कर्मचारीहरूको सोचाइ, मनोवृत्ति, संस्कृति र संस्कारले समेत प्रभाव पारेको हुन्छ। निजामती सेवामा देखिएका यस्ता विकृतिहरूलाई बुँदागत रूपमा निम्नअनुसार पक्षगत आधारमा उल्लेख गर्न सकिन्छ:

### क. साङ्गठनिक पक्ष

- सङ्गठन संरचना परम्परागत हुनु।
- निर्णयका अनावश्यक तह र प्रक्रिया हुनु; निर्णय प्रक्रियामा ढिलासुस्ती देखिनु।
- निजामती सेवा नियामक, सहजकर्ता र प्रवर्द्धक हुनुपर्नेमा सर्वत्र सरकारी संलग्नता देखिनु।
- राजनीति र प्रशासन बिच स्पष्ट सीमाङ्कन नहुनु; विद्यमान सुशासन ऐनको प्रावधानको व्यावहारिक कार्यान्वयन नहुनु।
- निजामती सेवाभित्रका निकायहरूमा आपसी समन्वय र सहकार्य नहुनु।
- संस्थागत स्मरणको अभाव हुनु।

### ख. मानवीय स्रोतको पक्ष

- आवश्यक योग्यता, दक्षताको कमी भई व्यावसायिकताको अभाव देखिनु।
- स्रोतसाधनको मितव्ययितापूर्वक परिचालन गर्न नसक्नु-; सानो नतिजा निकाल्न धेरै स्रोत-साधन खर्च गर्ने प्रवृत्ति हुनु।
- 'Action Shy, Comfort Loving Nature' हुनु।

- जति बढी सुविधा दियो त्यति बढी खोज्ने प्रवृत्ति हुनु (Tail Chasing)।
- कार्यस्थलमा द्वन्द्व र असुरक्षाको वातावरण हुनु।
- कार्यविवरण र कार्यजिम्मेवारीमा अस्पष्टता देखिनु।
- उत्प्रेरणा र मनोबलको कमजोर अवस्था हुनु।
- सक्षम प्रशासनिक नेतृत्वको अभाव हुनु।

**ग. कार्यविधिगत पक्ष**

- वैज्ञानिक व्यवस्थापनको अभाव देखिनु।
- कानुनी जटिलता र दोहोरोपना देखिनु।
- प्रशासनिक मूल्यमान्यता र त्यसको पालना कमजोर देखिनु। -
- प्रभावकारी सेवाको कमी हुनु।
- नतिजाभन्दा प्रक्रियालाई जोड दिने प्रवृत्ति हुनु।
- स्रोत परिचालनमा असक्षमता देखिनु।

**घ. व्यवहारगत पक्ष**

- राजनीतिक हस्तक्षेप हुनु; राजनीतिक संरक्षण, आबद्धता र सम्बद्धता खोजिनु।
- अधिकारको केन्द्रीकरण गर्ने प्रवृत्ति देखिनु।
- अदूरदर्शी एवम् अस्थिर नेतृत्व हुनु।
- उत्तरदायित्व वहन गर्ने प्रवृत्ति नहुनु; पन्छाउने प्रवृत्ति देखिनु।
- भ्रष्टाचार बढ्दै जानु।

## **निजामती सेवामा विकृतिको विकासक्रम**

नेपालको निजामती सेवामा विद्यमान विकृतिहरूलाई विभिन्न कालखण्डमा विभाजन गरी विश्लेषण गर्न सकिन्छ :

**वि सं २००७ साल पूर्व :** निजामती सेवाको इतिहासमा लिच्छवीकाल, मल्लकाल लगायतका प्राचीन शासनकालमा भएको निजामती सेवाको प्रवृत्ति र तत्कालीन अवस्थाको विश्लेषण गर्दा कर्मचारीको नियुक्ति, सरुवा, बढुवामा योग्यता, सीप र क्षमतालाई भन्दा नातावाद र कृपावादलाई बढी प्राथमिकता र प्रश्रय दिइने गरिन्थ्यो। यसका साथै राष्ट्रिय ढुकुटीको जिम्मा समेत परिवारकै सदस्यहरूलाई दिइने गरिन्थ्यो।

मन नपरेका, सत्ता विरोधी कर्मचारी र गैर-अनुशासित कर्मचारीको वार्षिक पजनीको व्यवस्था थियो। राणाकालमा प्रशासनिक पदहरूमा छ 'थरघर' का व्यक्तिको कब्जा थियो। सैन्यतर्फ समेत राणा परिवारका सदस्यहरूकै बाहुल्यता देखिन्थ्यो। सैन्य जर्नलको पदवी त राणा परिवारका सदस्यहरूलाई गर्भमा रहँदा नै दिइने गरिन्थ्यो।

**वि सं २००७ देखि २०१७ सालसम्म :** यस अवधिमा समेत निजामती सेवामा अत्यधिक अस्थिरता रहेको देखिन्छ। राजनीतिक रूपमा अस्थिरता रहेका कारण प्रशासनले समेत स्थिरता पाउन सकेको थिएन। उच्च राजनीतिक नेतृत्वहरूमा दूरदृष्टिको अभाव देखिन्थ्यो भने प्रशासनिक नेतृत्वहरू योग्य र सक्षम भइसकेका थिएनन्। यद्यपि, यस अवधिमा राणाकालीन अवधिमा देखिएका विकृति र विसङ्गति नियन्त्रण गरी प्रशासनिक रूपान्तरण, सुदृढीकरण र सुधारका लागि प्रशासन सुधार सुझाव आयोग गठन गरिएको थियो। यस अवधिमा एन. एम. बुचको अध्यक्षतामा र टंकप्रसाद आचार्यको संयोजकत्वमा प्रशासन सुधारका आयोग गठन भएका थिए। बुच कमिसनको सुझावको प्रभावकारी कार्यान्वयन नभए तापनि नेपालको निजामती सेवाको इतिहासमा प्रशासकीय पुनर्गठन योजना आयोग कोशेढुङ्गा साबित भएको छ।

**वि सं २०१७ देखि २०४६ सम्म :** राजा महेन्द्रले बहुदलीय व्यवस्थामाथि रोक लगाई निरङ्कुश शासन सुरु गरेसँगै नागरिकको शासन प्रक्रियामा सक्रिय सहभागिता रहेन। निजामती कर्मचारीहरू पनि निष्पक्ष र स्वतन्त्र थिएनन्। यस अवधिमा राजनीतिक हस्तक्षेप अत्यधिक बढ्दा प्रशासन निष्पक्ष हुन सकेन। प्रशासन नातावाद र कृपावादका कारण कमजोर बन्यो। उच्च पदमा दरबारका विश्वासपात्रहरूलाई प्राथमिकता दिइयो, जसले प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण नष्ट गर्‍यो। सैनिक अधिकारीहरूलाई प्रशासनिक क्षेत्रमा ल्याउँदा निजामती सेवाको स्वायत्तता र विशिष्टता कमजोर बन्यो। प्रविधिको अभाव, नवप्रवर्तन र नवीनताको कमी तथा कठोर प्रशासनिक संरचनाले शासकीय सुधार सम्भव हुन सकेन।

**वि सं २०४७ देखि २०६३ सम्म :** वि.सं. २०४७ देखि २०६३ सम्म निजामती सेवामा राजनीतिक हस्तक्षेप, भ्रष्टाचार, अकर्मण्यता र अनियमितता व्यापक रूपमा देखियो। सरकार परिवर्तनसँगै सुरुवा, बढुवा र नियुक्ति गर्ने प्रवृत्ति हावी भयो। भ्रष्टाचार, अनियमितता र सेवा प्रवाहमा ढिलासुस्ती बढ्यो। द्वन्द्वका कारण सरकारी कार्यालयहरू प्रभावित भए, कर्मचारीहरू असुरक्षित महसुस गर्न थाले। नातावाद, कृपावाद र राजनीतिक सिफारिसको प्रवृत्तिले योग्य कर्मचारीहरू अवसरबाट वञ्चित भए। समावेशीकरणका नाममा ठालुहरूको वर्चस्व कायम रह्यो। सुधार प्रयास भए पनि पारदर्शिता, निष्पक्षता र सेवा प्रभावकारिता कायम राख्न सकिएन, जसले प्रशासनिक प्रणालीलाई कमजोर बनायो।

**२०६४ देखि हालसम्म :** निजामती सेवामा ट्रेड युनियन अधिकारका नाममा अत्यधिक राजनीतिकरण देखियो। राजनीतिक विचार, आस्था, आबद्धता र सम्बद्धताका आधारमा कर्मचारीप्रतिको व्यवहार निर्देशित भयो। निजामती सेवाको अति सुरक्षाका कारण कर्मचारीले काम गर्न चाहेनन्। आफ्नो जिम्मेवारी तथा

उत्तरदायित्व वहनमा उदासिन देखिए। कर्मचारीहरूमा शक्तिको पछि लाग्ने, यथास्थिति मन पराउने, काम नगर्ने सुविधा खोज्ने, नतिजा निकाल्न धेरै साधनस्रोत खर्च गर्ने, बाहिरी दबाव नआई काममा लगाव नदेखाउने, जति बढी सुविधा दियो उति बढी खोज्ने र स्वार्थमुखी प्रवृत्ति देखियो।

निजामती कर्मचारीको प्रक्रियामुखी प्रवृत्तिका कारण सेवाप्रतिको आस्था र विश्वास कमजोर भयो। दीर्घकालीन प्रभाव विश्लेषण नगरी २४ घण्टामा बहुवा ल्याउनाले निजामती सेवा अयोग्यहरूको झुन्ड बनी निजामती सेवाको साख खस्कंदै गयो। अपारदर्शिता, अनियमितता र भ्रष्टाचार बढ्दै गयो।

## निजामती सेवामा हाल देखिएका विकृतिका कारक पक्ष

निजामती सेवामा उल्लिखित विभिन्न कालखण्डमा विकृतिहरू देखिनुमा राजनीतिक नेतृत्वदेखि समग्र राज्यको प्रणाली नै जिम्मेवार देखिन्छ। हाम्रो सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, सांस्कृतिक धरातल, राजनीतिक नेतृत्वको दूरदृष्टि, कर्मचारीहरूको दृष्टिकोण, निजामती सेवाभित्रको संस्कार, व्यवहार र संस्कृति, वृत्ति विकासको अवसर र सम्भावना आदि विषयहरू निजामती सेवामा विकृति निम्त्याउनुका प्रमुख कारणहरू हुन्। यिनै सन्दर्भमा नेपालको निजामती सेवामा देखिएका विकृति सिर्जनाका कारक पक्षलाई देहायका क्षेत्रगत आधारमा उल्लेख गरिएको छ।

### क. नीतिगत तहमा

- निजामती सेवासम्बन्धी दीर्घकालीन नीति र सोचको कमी हुनु। विद्यमान नीतिहरूमा दोहोरोपना, अस्पष्टता र बहुलता विद्यमान रहनु।
- नीतिगत स्थिरता र निरन्तरताको कमी देखिनु।
- सेवा समूहपिच्छे फरक नीति, अवसर र वृत्ति विकासको सम्भावना देखिनु।
- तजविजी अधिकार दिने नीतिगत व्यवस्था हुनु। नीतिको आफूखुसी व्याख्या गरिनु।

### ख. राजनीतिक आबद्धता र प्रभाव

- प्रशासनमा राजनीतिक हस्तक्षेप र राजनीतिमा कर्मचारीहरूको संलग्नता, आबद्धता र सम्बद्धता खोजिनु।
- राजनीतिक परिवर्तनसँगै प्रशासनिक परिवर्तन गरिनु वा गर्न खोजिनु।
- राजनीतिक दलको भ्रातृसङ्गठनजस्ता दलपिच्छे ट्रेड युनियन खोलिनु।
- शक्तिको पछि लाग्ने र यथास्थिति मन पराउने राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्व हुनु।
- राजनीतिज्ञ र कर्मचारीमा विद्यमान कानुनका 'Loophole' पत्ता लगाई त्यसैमा खेल्ने दूषित मनसाय देखिनु।

### ग. साङ्गठनिक विकृति

- सङ्गठन स्थापनामा उद्देश्यलाई भन्दा व्यक्तिविशेषलाई बढी महत्व दिने प्रवृत्ति हुनु।
- प्रशासन सुधार र स्थायित्वको नाममा सङ्गठन संरचनामा निरन्तर परिवर्तन गरिने परिपाटी देखिनु।
- कार्य र उद्देश्यमा दोहोरोपना हुने गरी सङ्गठनहरूको स्थापना गरिने परिपाटी देखिनु।
- राजनीतिक व्यक्तिको लहड र चाहनाका आधारमा सङ्गठन संरचना परिवर्तन गरिने प्रवृत्ति देखिनु।
- प्रशासनिक वर्चस्व कायम राख्न सङ्गठन विस्तार र कार्यालय स्थापना गर्ने परिपाटी देखिनु।
- दीर्घकालीन सोच र दृष्टिकोणबिना सङ्गठन संरचना बनाउने र भत्काउने परिपाटी देखिनु।
- कार्यभार विश्लेषण नै नगरीकन सङ्गठनहरूको स्थापना गर्ने प्रचलन देखिनु।
- सङ्गठन संरचनाका सम्बन्धमा परम्परागत मूल्य-मान्यताहरूको अनुशरण देखिनु।
- नयाँ प्रकृतिको सङ्गठन संरचनाको स्थापना र विकासमा उदासीनता देखिनु।
- 'Funnel Type' र 'Matrix Type' सङ्गठन संरचना अभ्यासको अभाव हुनु।
- हाकिम हुने रहरका कारण सङ्गठन निर्माण गर्ने प्रवृत्ति देखिनु।
- पेशागत अहमताका कारण सङ्गठन सिर्जना गर्ने परिपाटी देखिनु।
- प्रशासन सुधारका नाममा बिना उद्देश्य सङ्गठन र कर्मचारी छाँट्ने प्रवृत्ति देखिनु।
- सार्वजनिक निकायमा कार्यरत कर्मचारीहरूको न्यून तलब-भत्ता सुविधा हुनु।
- नातावाद, कृपावाद, क्षेत्रीयतावाद, जातीयवादलाई प्रोत्साहन गर्ने प्रवृत्ति देखिनु।

### घ. व्यवस्थापकीय विकृति

- नेतृत्व तहमा नै नैतिकता र सदाचार खस्किँदै जानु।
- प्रशासनिक नेतृत्वले अधिकार प्रत्यायोजन गर्न नचाहने प्रवृत्ति हुनु।
- असमान काम तर समान तलबको विद्यमानता रहनु।
- 'Catch 22 Syndrome' देखिनु (एउटा काम सक्न बाइसथरी व्यहोरा देखाउनु)।
- आचरण र अनुशासनको कमजोर अवस्था देखिनु।
- सहकर्मीहरूसँग सिक्ने-सिकाउनेभन्दा पदीय घमण्ड देखिनु; समूह कार्य-संस्कृतिको अभाव हुनु।

- परिवर्तनमुखीभन्दा तदर्थवादी प्रवृत्ति देखिनु।
- सेवाग्राहीमुखीभन्दा हाकिममुखी व्यवहार प्रदर्शन गरिनु।
- कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन कर्मकाण्डी र औपचारिक हुनु (सबैले बराबर अङ्क पाउने खालको)। कार्यसम्पादन सम्झौता र कासमुबीच सामञ्जस्यता नहुनु।
- पारदर्शिताभन्दा गोपनीयतालाई प्रश्रय दिइनु (पद तथा गोपनीयताको शपथ ग्रहण गराउने प्रचलन)।
- सामाजिक दबाव, प्रतिरोध र खबरदारी न्यून हुनु। सम्पत्तिको स्रोतभन्दा पनि स्वरूपलाई मान्यता दिने परम्परा हुनु।
- प्रायोजित प्रेस; राजनीतिक मुखपत्रजस्तो सञ्चार जगत् हुनु।
- विलासितातर्फ उन्मुख समाज, धनसम्पत्तिलाई मान्यता दिने सामाजिक मूल्य-मान्यताको बाहुल्यता देखिनु।

## विकृतिबाट देखिएका प्रभावहरू

उल्लेखित विकृतिले देहायबमोजिमका प्रभाव पारेका छन् :

- जनताले छरितो, मितव्ययी, उपयुक्त, सर्वसुलभ र गुणात्मक सेवा पाउन सकेनन्।
- निजामती सेवाको गरिमा, साख र प्रतिष्ठा कमजोर साबित भयो र सेवाप्रतिको विश्वास खस्किँदै गयो।
- भ्रष्टाचार, अनुशासनहीनता र आर्थिक अनियमितताले प्राथमिकता र प्रश्रय पायो।
- निजामती प्रशासनको नैतिक धरातल कमजोर हुँदै गयो।
- नवप्रवर्तन, सकारात्मक परिवर्तन, सिर्जनशीलता, रचनात्मकताभन्दा पनि चाकडीचाप्लुसी र - शक्तिको पछि लाग्ने प्रवृत्तिबढ्दै गयो।
- बनेका कानुनहरू प्रभावहीन देखिए; कार्यान्वयन पक्ष शिथिल देखियो। विद्यमान कानुनहरू निजामती सेवा सुधारभन्दा वृत्ति विकासका लागि मात्र उपयोग हुन थाले।
- अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिष्ठा र छविमा आँच आयो; विदेशी लगानीकर्ता, दातृ निकायहरूले गर्ने विश्वासमा कमी आयो।
- दीर्घकालीन सोचमा आधारित सुस्पष्ट, प्रभावकारी र कार्यान्वयनयोग्य नीतिको साटो तदर्थवादी नीतिमा रमाउने प्रवृत्ति देखियो।



## विकृति नियन्त्रणका लागि विद्यमान नीतिगत र संस्थागत व्यवस्था

### क. संवैधानिक व्यवस्था

- निजामती सेवालाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउने नीति छ।
- सार्वजनिक पदाधिकारीले गर्न सक्ने अख्तियारको दुरुपयोग र स्वेच्छाचारिता रोक्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था छ।
- आर्थिक क्रियाकलापमा हुने अनियमितता र देखिन सक्ने सम्भावित विकृति रोक्न नियमनकारी निकायका रूपमा महालेखा परीक्षकको व्यवस्था छ।
- कर्मचारीको नियुक्ति, बढुवा र विभागीय कारबाहीसम्बन्धी विकृतिहरू नियन्त्रणका लागि लोक सेवा आयोगको व्यवस्था छ।

### ख. कानुनी व्यवस्था

- निजामती सेवा ऐन, २०४९ तथा नियमावली, २०५० ले निजामती सेवालाई बढी सक्षम, सुदृढ, सेवामूलक र उत्तरदायी बनाउने उद्देश्य राखेको छ। यसले निजामती कर्मचारीहरूको आचरण, नैतिक दायित्व, दण्ड-सजाय र पुरस्कारको व्यवस्था गरेको छ।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले समाजमा आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचार कायम राख्ने उद्देश्य लिएको छ। यसले भ्रष्टाचारको कसुर र दण्ड-सजाय परिभाषित गरेको छ। भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई नियन्त्रण गर्न र जनचेतना अभिवृद्धि गर्न राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रको व्यवस्था गरेको छ। सार्वजनिक पदाधिकारीले वार्षिक एवम् नियमित रूपमा सम्पत्ति विवरण पेस गर्नुपर्ने व्यवस्था पनि यसै ऐनमा छ।
- सुशासन (सञ्चालन तथा व्यवस्थापन) ऐन, २०६४ तथा नियमावली, २०६५ ले कानूनको शासन, भ्रष्टाचारमुक्त र चुस्त प्रशासन, विकेन्द्रीकरण, आर्थिक अनुशासन तथा सार्वजनिक कार्य र स्रोतको कुशल व्यवस्थापन जस्ता असल शासनका आधारभूत मान्यतालाई आत्मसात् गरी सर्वसाधारणले पाउनुपर्ने सेवा छिटो, छरितो तथा कम खर्चितो ढङ्गबाट पाउने अवस्था सिर्जना गर्ने उद्देश्य राखेको छ। यसले प्रशासनिक कार्यसञ्चालनको विधि तथा जिम्मेवारी निर्धारण गरेको छ र कार्यसम्पादन गर्दा अपनाउनुपर्ने कार्यविधि तोकेको छ।

- सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४ तथा नियमावली, २०६५ ले राज्यका काम कारवाहीलाई लोकतान्त्रिक विधिअनुसार खुला र पारदर्शी बनाई नागरिकप्रति जवाफदेही र जिम्मेवार बनाउने उद्देश्य लिएको छ।
- राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२ ले सर्वसाधारण जनताको सुविधा र आर्थिक हित कायम राख्न, देशको आर्थिक विकास गर्न राजस्व चुहावट नियन्त्रण गरी राजस्व सङ्कलनमा वृद्धि गर्ने लक्ष्य लिएको छ।

#### ग. संस्थागत व्यवस्था

- **अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग** - भ्रष्टाचार छानबिन गर्ने प्रमुख स्वतन्त्र निकाय हो। \* भ्रष्टाचार निवारणका लागि निरोधात्मक, दण्डात्मक र प्रवर्द्धनात्मक काम गर्दछ। \* सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई चुस्त राख्न र अनियमितता रोक्न आयोगले सम्भाव्य क्षेत्र पहिचान गरी त्यस्ता क्षेत्रमा सघन निगरानी गर्ने गर्दछ।
- **महालेखा परीक्षकको कार्यालय** - सार्वजनिक खर्चको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यक्षमता, प्रभावकारिता र औचित्यका आधारमा लेखापरीक्षण गरी राष्ट्रपतिसमक्ष प्रतिवेदन पेस गर्छ। \* यो सार्वजनिक कोषको 'Watchdog' हो। वित्तीय अनुशासन कायम गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने भूमिका निभाउँछ।
- **लोक सेवा आयोग** - निजामती सेवाका लागि उपयुक्त उम्मेदवार छनोट गर्छ। यसले निजामती सेवा वा पदमा नियुक्ति, बढुवा र विभागीय कारवाही गर्दा अपनाउनुपर्ने सिद्धान्त प्रतिपादन गर्छ। निजामती कर्मचारीलाई विभागीय सजाय दिने विषयमा परामर्श दिन्छ।
- **राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र** - सार्वजनिक निकायमा हुने ढिलासुस्ती र अनियमितता रोक्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सूचना सङ्कलन, अनुगमन र प्राविधिक परीक्षण गर्छ। सम्पत्ति विवरणको अनुगमन गर्छ।
- **राजस्व अनुसन्धान विभाग** - राजस्व अपचलन, चुहावटको अनुसन्धान, तहकितात र नियन्त्रण गर्छ एवम् विदेशी विनिमयको अपचलन रोकथाम, नियन्त्रण तथा अनुसन्धान गर्छ।
- **राष्ट्रिय सूचना आयोग** - सरकारी क्रियाकलापलाई खुला, पारदर्शी र अधिकारीहरूलाई उत्तरदायी बनाउन सरकारी गतिविधिमा सूचनाको हक स्थापित गरेको छ।

- सङ्घीय संसद र संसदीय समिति -भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि आवश्यक कानुन निर्माण तथा परिमार्जन गर्छन्। कर्मचारीको काम कारबाहीको अनुगमन गरी आयोगलाई निर्देशन दिन्छन्।
- प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय -निजामती सेवामा देखिएको विकृति, भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धन कार्यको प्रमुख जिम्मेवारी वहन गर्छ। साथै यस क्षेत्रमा क्रियाशील निकायहरू बिचसमन्वय गर्छ।
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय -सार्वजनिक खरिद कार्यमा हुन सक्ने विकृति नियन्त्रण, अनुगमन तथा नियमन गर्छ। साथै यसले सार्वजनिक खरिदमा स्वच्छता, पारदर्शिता र जवाफदेहिता कायम गर्न सहयोग र सहकार्य गर्छ।
- गैरसरकारी तथा समुदायमा आधारित संस्था -निजामती सेवाका विकृति, विसङ्गति एवम् भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी विधिको शासन कायम गर्न जनचेतना अभिवृद्धि तथा नागरिक परिचालन गर्छन्।

## निजामती सेवाको विद्यमान विकृति नियन्त्रणका लागि चालिएका कदमहरू

नेपालको निजामती सेवामा माथि उल्लेख भएबमोजिमका विकृति-विसङ्गतिहरू देखिएका भए तापनि सोको सुधारका लागि राष्ट्रियस्तरबाट प्रयास नभएका होइनन्। विगतमा प्रजातन्त्र स्थापनापूर्व देखिने गरेका कमजोरीहरू क्रमशः सुधार हुँदै गएका छन्। परम्परागत कागजी अभिलेख, हस्तलिखित पत्र एवम् प्रतिवेदनलाई कम्प्युटरीकृत बनाइएको छ। नागरिकलाई 'Passive Recipient' का रूपमा सोच्ने मनोवृत्तिमा सुधार ल्याई सेवा प्रवाहमा नागरिकहरूको अर्थपूर्ण सहभागिता र संलग्नता खोज्ने गरिएको छ। निजामती सेवाको विकृति सुधारका लागि भएका प्रयासहरू एवम् सकारात्मक पहलहरूलाई देहायअनुसार उल्लेख गरिएको छः

### निजामती सेवा सुधारका पहलहरू

- निजामती प्रशासन, सेवा प्रवाह र विकास निर्माणका क्षेत्रमा देखिएका कमजोरीहरू सुधार गर्न विभिन्न समयमा आयोगहरू गठन गरी तिनका सुझावहरूलाई क्रमशः कार्यान्वयन गर्ने गरिएको छ।
- राजनीतिज्ञ र प्रशासनिक नेतृत्वको जिम्मेवारी, कार्यसम्पादनको सीमारेखा सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐनले तोकेको छ।

- विश्वस्तरमा भएका नवीनतम अभ्यासहरू, सेवा प्रवाहका नवीनतम विधि, प्रविधि र तौरतरिकाहरूको अवलम्बनमा चासो देखाउने गरिएको छ। नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन, सहशासन, सहनिर्माण र नयाँ सार्वजनिक सेवाको उपयोग बढाई सेवा प्रदायकहरूबीच प्रतिस्पर्धा, सेवा करार, नेतृत्व मूल्याङ्कनको व्यवस्था र व्यवस्थापन करारका अभ्यास थालनी गरिएको छ।
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा नागरिक सहभागिता र संलग्नतालाई अर्थपूर्ण बनाउने सार्वजनिक सुनुवाइ, सामाजिक परीक्षण र सार्वजनिक परीक्षणजस्ता औजारहरूको उपयोगमा बढावा दिइएको छ। नागरिक र समुदायको दबाब तथा खबरदारीमा समेत वृद्धि भएको छ।
- सामाजिक सञ्जालहरूबाट विभिन्न किसिमका सुझाव, प्रतिक्रिया एवम् राय अभिव्यक्त गर्ने प्रवृत्ति बढ्दै गएको छ।
- विकृति नियन्त्रणका लागि बढ्दो अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग, सहकार्य र समन्वय हुँदै आएको छ। ७. निजामती सेवामा रहेका विकृतिका विषयमा सञ्चार माध्यममा प्रकाशन-प्रसारण हुने गरेका छन्। सञ्चार माध्यमको बाक्तो, प्रभावकारी र सशक्त उपस्थिति हुनुका साथै खोजमूलक, अनुसन्धानमूलक पत्रकारिताका केही अभ्यासका कारण निजामती सेवाका विकृतिबारे पनि यथेष्ट तथ्य बाहिर आई यसको नियन्त्रणमा समेत सघाउ पुगेको छ।

यद्यपि, हाल देखिएका विकृति नियन्त्रणका सन्दर्भमा उल्लिखित पहलहरू मात्र पर्याप्त छैनन्। प्रशासनिक क्रियाकलापमा देखिएको बढ्दो राजनीतिक हस्तक्षेप नियन्त्रण गरी निजामती सेवालाई जनमुखी, नतिजामुखी र प्रभावकारी बनाउन आवश्यक छ।

### निजामती सेवामा देखिएका विकृति नियन्त्रणका लागि सुझावहरू

नेपालको निजामती सेवामा देखिएका विकृति तथा विसङ्गतिहरूलाई नियन्त्रण गरी सेवालाई अझ प्रभावकारी बनाउन विभिन्न नीतिगत, संस्थागत, प्रक्रियागत र व्यवहारगत सुधारका उपायहरू अपरिहार्य छन्। यी सुधारहरूलाई देहायअनुसार उल्लेख गरिएको छः

### निजामती सेवा सुधारका उपायहरू

#### क. नीतिगत सुधार

- निजामती सेवामा नवरक्त सञ्चार गर्न, प्रविधिमैत्री, नागरिकमैत्री र उत्पादनमूलक सेवा प्रवाह गर्न, विद्यमान अवस्था र अपेक्षित अवस्थामेतको विश्लेषण गरी देखिएका विकृति-विसङ्गति

नियन्त्रण गर्ने र सेवा प्रवाहमा सुधार गर्न सक्ने उम्दा जनशक्ति भित्र्याउन जनशक्ति योजना तर्जुमा गर्ने।

- निजामती सेवाको सुधारमा राजनीतिक प्रतिबद्धता र स्वामित्व हासिल गर्ने एवम् राजनीति र प्रशासनको सम्बन्ध तथा सीमाको स्पष्ट निर्धारण तथा परिभाषा गर्ने।
- सेवाको अति-सुरक्षाको अवस्था पुनरावलोकन गरी सेवाबाट हटाउने वा बर्खास्त गर्ने मापदण्डमा परिमार्जन, सुधार वा संशोधन गर्ने।
- विगतमा निजामती सेवालाई सुदृढ बनाउन विभिन्न प्रशासन सुधार आयोगहरूले दिएका सुझावहरू कार्यान्वयन गर्ने। निजामती सेवामा संस्थागत स्मरण कायम राख्न एवम् कार्यसञ्चालनमा प्रभावकारिता ल्याउन उच्च तहका नेतृत्वदायी अधिकारीहरूको जिम्मेवारीका लागि उत्तराधिकार योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने।
- अवकाशप्राप्त कर्मचारीहरूले राष्ट्रको महत्वपूर्ण सामाजिक तथा विकासात्मक कार्यमा योगदान दिन सक्ने गरी अवकाशपछिको योजनानिर्धारण गरी लागू गर्ने।
- निजामती सेवाले प्रदान गर्ने सेवालाई Contactless, सेवा प्राप्तिका लागि Faceless, राजस्वलाई Cashless र अभिलेख प्रणालीलाई Paperless बनाउन आवश्यक नीतिगत सुधार एवम् परिमार्जन गर्ने।

#### ख. संस्थागत सुधार

- सरकारको स्थायी संरचनासँग दोहोरो कार्यक्षेत्रमा परेका, औचित्य समाप्त भएका, परिवर्तित सन्दर्भमा आवश्यक नभएका कार्यालय, सङ्गठन वा संस्था खारेज गरी अत्यावश्यक चुस्त एवम् छरितो सेवा दिने सङ्गठनमा जोड दिने।
- ट्रेड युनियनको भूमिकालाई ऐनको उद्देश्यअनुरूप निजामती सेवालाई गतिशील बनाउनमा केन्द्रित गर्ने। एक मात्र आधिकारिक ट्रेड युनियनको व्यवस्थालाई कडाइका साथ लागू गरी दलैपिच्छेका ट्रेड युनियन खारेज गर्ने।
- जनतालाई आधारभूत सेवा-सुविधा उपलब्ध गराउने जिम्मेवारी बोकेको निकायलाई स्रोत-साधन सम्पन्न बनाउने।
- नियामक, अनुसन्धान र अभियोजनकारी निकायको क्षमता विकास र सुदृढीकरण गरी निजामती सेवाका विकृति नियन्त्रणका क्षेत्रमा सक्रिय तुल्याउने।

- निजामती सेवामा सङ्गठन स्थापना गर्दा वा नयाँ दरबन्दी सिर्जना गर्दा विद्यमान कार्यबोझ, कार्यप्रकृति, सेवा पुन्याउनुपर्ने क्षेत्र, अन्य सेवा प्रदायकहरूको उपलब्धतासमेतको विश्लेषण गरी व्यक्ति विशेषलाई भन्दा उद्देश्यलाई प्राथमिकता दिने।

#### ग. प्रक्रियागत सुधार

- निर्णयका प्रक्रिया छरितो र पारदर्शी बनाउने।
- सरकारले हाल प्रदान गरिरहेका सेवाहरूको वर्गीकरण गरी सरकार आफैं संलग्न हुने वा निजी एवम् गैरसरकारी संस्थालाई दिने विषय तय गरी सरकार नियामक, सहजकर्ता र प्रवर्द्धकका रूपमा रहने व्यवस्था मिलाउने।
- उत्तरदायित्व वहन गर्न कार्य विवरण बनाई त्यसका आधारमा मूल्याङ्कन गर्ने।
- उच्च प्रशासनिक तहमा कार्यसम्पादन सम्झौतालाई अनिवार्य गराई कार्यसम्पादन सम्झौता र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनबीच सामञ्जस्यता कायम गराउने।
- कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई वैज्ञानिक बनाउन वस्तुनिष्ठ, मापनयोग्य र नतिजामा आधारित सूचकको विकास गर्ने।
- सार्वजनिक उत्तरदायित्व कायम गराउन ३६० डिग्री र आवश्यकताअनुसार ७२० डिग्री मूल्याङ्कन प्रणालीको प्रयोग गर्ने।
- सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता र कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनमा नागरिक सहभागिता सुनिश्चित गराउन नागरिक प्रतिवेदन प्रणाली, नागरिक बोस सिस्टम, नागरिक सन्तुष्टि सर्वेक्षण प्रणालीको उपयोग बढाउने।
- पारदर्शी र अनुमानयोग्य सुरुवा प्रणाली लागू गर्ने।
- सेवाको वितरण र प्रवाहमा सूचना प्रविधिको अधिकतम उपयोग गरी ईगभर्नेन्सलाई- बढावा दिने।
- कर्मचारीहरूमा समूह-कार्य संस्कृतिको विकास गरी समान कामका लागि समान तलब र कार्यसम्पादनमा आधारित तलब प्रणाली अवलम्बन गर्ने।

#### घ. व्यवहारगत सुधार

- नैतिक, सदाचारी तथा उदाहरणीय नेतृत्वको व्यवहार प्रदर्शन गर्ने।

- हाल देखिएको दण्डहीनता नियन्त्रण गरी दण्ड र पुरस्कारको व्यावहारिक कार्यान्वयन गर्ने।
- सार्वजनिक निकायमा कार्यरत कर्मचारी परिवारको आधारभूत आवश्यकता धान्न सक्ने गरी सेवा-सुविधा उपलब्ध गराउने।
- कर्मचारीहरूका लागि पेशागत आचारसंहिता निर्माण एवम् सोको प्रभावकारी कार्यान्वयन गरी अनुशासन र सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने।
- सेवाको प्राप्ति र वितरणमा देखिएका नातावाद, कृपावाद, क्षेत्रीयतावाद, जातीयवादलाई निरुत्साहन गरी स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष र प्रभावकारी प्रशासन संयन्त्रको विकास गर्ने।

## उपसंहार

मुलुकको संविधान र कानुनको मर्यादाभित्र रही सर्वसाधारण जनताको सुख, सुविधा र समुन्नतिका लागि कार्य गर्ने स्थायी प्रकृतिको सेवा नै निजामती सेवा हो। यो राजनीतिप्रति तटस्थ एवम् संविधान र कानुनप्रति प्रतिबद्ध रहन्छ। निजामती सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरूका लागि तलब, भत्ता, सुविधा राष्ट्रिय बजेटबाट व्यवस्था गरिएको छ। देशको समृद्धिको सपना साकार पार्ने महत्वपूर्ण जिम्मेवारी निजामती सेवाको काँधमा रहेको भए तापनि, निजामती सेवाले नागरिकमैत्री, नतिजामुखी र प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्न नसकेको तथा सेवा प्रवाहमा दक्षता र व्यावसायिकता प्रदर्शन गर्न नसकेको भनी सर्वत्र आलोचित बन्न पुगेको छ।

निजामती सेवालार्ई सक्षम, सुदृढ र जनमुखी बनाउने सन्दर्भमा थुप्रै कानुनहरू निर्माण भएका छन्, तर पनि यी कानुनहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन नसक्दा निजामती सेवाले अपेक्षित प्रतिफल दिन सकेको देखिँदैन। पछिल्लो समयमा निजामती सेवा भ्रष्टाचारमा लिप्त, गैर-अनुशासित, न्यून उत्पादनमूलक र प्रक्रियामुखी बन्दै गएको छ। यसो हुनुमा निजामती सेवा आफैँमा खराब सेवा भएर मात्र होइन, यसलाई निर्देशित गर्ने, परिचालित गर्ने र नेतृत्व गर्ने पात्रहरूको प्रवृत्तिका कारण यस खालको विकृति बढ्दै गएको देखिन्छ। यसका अतिरिक्त सेवा प्रवाहको विधि र प्रक्रियासमेतले यस्ता प्रकारका विकृतिहरूलाई थप बढावा दिइरहेको देखिन्छ।

निजामती सेवामा बढ्दै गएको विकृति-विसङ्गति अन्त्य गर्न राजनीतिक नेतृत्वबाट स्थायी प्रतिबद्धता आउनु जरुरी छ भने निजामती कर्मचारीहरूबाट अनुशासित कार्यदक्षता प्रदर्शन गर्नुपर्ने देखिन्छ। यस आलेखमा छलफल एवम् विश्लेषण गरिएका विकृतिहरू नियन्त्रणका लागि उल्लिखित क्षेत्रगत प्रयासहरू गरिएमा

निजामती सेवा संविधानले परिकल्पना गरेबमोजिम स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक भई राष्ट्रको "समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली" को दीर्घकालीन लक्ष्य हासिल गर्न काबिल हुने छु भन्ने विषयमा दुई मत देखिंदैन।

## सन्दर्भ सामग्री

Acharya, Madhu Raman (2019). *Business of Bureaucracy*. Vidyarthi Pustak Bhandar.

खनाल, राजन (२०६३, वैशाख). सार्वजनिक नीति, प्रशासन र व्यवस्थापन: संक्षिप्त टिप्पणी. *सोपान मासिक*, २७(४), ११-१५.

दाहाल, प्रकाश (२०६५). *सार्वजनिक प्रशासन*. पिनाकल पब्लिकेशन.

नेपाल सरकार (२०४९). *निजामती सेवा ऐन*. कानून किताब व्यवस्था समिति.

नेपाल सरकार (२०५६). *सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन*. कानून किताब व्यवस्था समिति.

नेपाल सरकार (२०७२). *नेपालको संविधान*. कानून किताब व्यवस्था समिति.

पण्डित, रुद्र प्रसाद (२०६६). निजामती सेवामा विद्यमान विकृति र समाधानका उपायहरू. *प्रशासन पत्रिका*, ११४, ९३-१०३. <http://elibrary.mofaga.gov.np/> बाट पुनःप्राप्त.

बास्तोला, डिल्लीराम (२०६७). नेपालमा निजामती सेवा: विगत र वर्तमान. *प्रशासन पत्रिका*, १२०, ३३-४५. <http://elibrary.mofaga.gov.np/> बाट पुनःप्राप्त.

भट्ट, भीमदेव (२०६५). *कर्मचारी प्रशासन*. श्रीमति इन्दिरा भट्ट.

रानामगर, उदय (२०७३). *सार्वजनिक व्यवस्थापन*. पैरवी प्रकाशन.

रानामगर, उदय (२०७६). *शासकीय प्रबन्ध र विकास*. करियर काउन्सिलिङ सेन्टर प्रा.लि.



# **Resource Federalism and Conflict: An Analysis of Federal and Provincial Government Relations in Nepal**

**Asmit Kuikel\***

## **Abstract**

This paper examines the relationship between federal and provincial governments in Nepal in the context of resource distribution, conflict, and potential interventions for resolution—focusing on natural, human, and financial resources. A qualitative research methodology was employed, using data collected from literature reviews, interviews, key informant interviews, and focus group discussions. The study explores resource distribution with an emphasis on constitutional provisions and current practices. It highlights the tensions between the two levels of government concerning the utilization and jurisdiction over natural resources. Furthermore, it addresses conflicts related to human resource management and mobilization, including the roles of provincial police, provincial civil servants, and the authority for appointing provincial secretaries and chief administrative officers at the local level. In addition, the paper discusses financial conflicts involving federal grants, budgeting, and the broader mechanisms of intergovernmental fiscal transfers. It also explores the roles of the National Natural Resource and Fiscal Commission and the Interstate Council in resolving conflicts related to resource allocation and mobilization.

**Keywords:** Federalism, Resource distribution, Interstate Council, Jurisdiction, Conflict resolution.

## **Introduction**

Federalism in Nepal was adopted in 2015 to establish effective governance, sustainable peace, and economic growth by addressing the country's diversity (Constitution of Nepal, 2015, Preamble). In 2015, the government concluded a lengthy political transition and restructured the country into 7 provinces and 753 local levels with the formal implementation of a federal constitution (Chandrika & Acharya, 2020).

Legislation supporting centralized governance and broad participation poses a major challenge to Nepal's federalism. The gap between decentralization principles and their practical execution

---

*\*Human Rights Officer, National Human Rights Commission, Nepal*  
Email: [asmit.kuikel@nhrcnepal.org](mailto:asmit.kuikel@nhrcnepal.org)

emphasizes the need for changes that ensure decision-making at the lowest levels of administration. Addressing these issues is crucial for local empowerment and democratic government in Nepal. This will ensure societal benefits through decentralization (Acharya, 2021).

The article explores the dynamics of resource distribution and conflict in Nepal. The term "resource" in this article is limited to natural, human, and financial resources. This article focuses on coordination issues, jurisdictional and institutional conflicts, and province-specific capabilities. It suggests strategies for improved resource management, collaboration, and customized regulations to promote balanced development, minimize conflicts, and ensure national unity for economic and social progress in Nepal.

## **Objectives**

The main aim of the study is to explore the resource distribution mechanism in the federal context of Nepal, focusing on the federal and provincial governments. The specific objectives are listed:

- To explore the context of resource distribution and the existing conflict between different tiers of government.
- To identify possible conflict resolution mechanisms for the existing conflict between different tiers of government.

## **Concept and Model of Federalism in Nepal**

Kharel (2022) explores federalism as a form of governance that combines a national government with local administrations. The study examines its benefits and downsides, focusing on Nepal's suitability for federalism. Kharel, in his paper, highlights advantages such as the decentralization of power, local fulfillment, public engagement, and preservation of ethnic cultures. He also insists that issues like budget allocation, political unrest, inadequate governance, and shifting public attitudes pose challenges to the durability of federalism.

Nepal Administrative Staff College (2023) highlights the federal structure in Nepal and progress in administrative changes and capabilities but also identifies challenges like coordination, resource allocation, and political tensions. The report suggests improvements in collaboration, equitable resource allocation, and skill development for enhanced governance.

A democratic federal system with financial independence for subnational governments, equality, enhanced public services, citizen involvement, and strategic public sector reform is a major aim of executing federalism in Nepal. Furthermore, the constitution stipulated the establishment of an autonomous NNRF (National Natural Resources and Fiscal Commission) responsible for formulating the allocation of intergovernmental transfers and overseeing their distribution, which is still in the phase of implementation (Bahl et al., 2020).

The Asia Foundation's report on Nepal's transition to federalism highlights the significant shift from centralization to regional authority, aiming to address ethnic and regional inequalities. Despite challenges like bureaucratic delays and resource distribution, the shift offers opportunities for improved local administration and regional progress (Asia Foundation, 2024). The model of federation in Nepal is a hybrid that is different from the Western model of federalism because of the consideration of ethnicity, adding territorial and viability factors in Nepali federalism. Also, the division of the state into seven provinces was made based on the identity and capability of the states, considering geography, resources, and efficiency.

## **Fiscal Federalism and Intergovernmental Fiscal Transfer**

Adhikari (2019) defined fiscal federalism as a political and administrative system that blends the confederation model with federalism, in which he describes fiscal inequality as a result of an imbalance between revenue power and expenditure responsibilities. Another pressing issue for making the federal system less contradictory and complicated was fiscal equilibrium. It was less contentious and more practical, focusing on the effective delivery of goods and services through the efficient use of resources at any level of government. According to Smiley (1987), fiscal federalism in Canada often leads to conflicts due to federal control over revenue, regional interests, and political agendas. Balancing federal authority with provincial autonomy is crucial for maintaining stability and efficiency.

The World Bank Group (2024) report, *Nepal Fiscal Federalism Update*, evaluates Nepal's fiscal federalism, highlighting progress and challenges and offering policy recommendations for improved governance, financial management, and resource distribution. Dhakal (2023) observed that Nepal has not successfully implemented fiscal federalism, highlighting the need for appropriate financial federalism for effective service delivery.

Bird et al. (2002) examine Australia's intergovernmental fiscal transfer (IFT) system, which utilizes the Commonwealth Grant Commission to distribute funds to states and territories according to their fiscal capability and expenditure demands. Hansen (2022) highlights the Brazilian IFT, where the state distributes federal money according to the population and per capita GDP of provinces. The study carried out by Mukherjee et al. (2017) indicates that the Finance Commission conducts India's intergovernmental fiscal transfers (IFT) based on revenue sharing and grants. Bodway et al. (2007) indicated that the Canadian IFT system uses equalization grants to reduce fiscal disparities, whereas Dougherty et al. (2024) studied the IFT in the USA, which employs categorical and block funds to states, highlighting their distinct purposes.

## **Federalism Practice and Conflicts**

Lamsal (2020) explains that twenty-eight countries, including Nepal, have adopted federalism as their political system, resulting in distinct administrative and political structures. The shift from

federalism to a unitary system can occur due to resource constraints, political disagreements, and conflict, with key factors determining power and resource distribution. Harrison (2013) explores the Alberta oil sands dispute, highlighting the political complexities of balancing environmental protection with economic development, often resulting in tension between federal and local governments. The 2018 Canadian cannabis legalization highlighted the conflict between federal and provincial governments, with some jurisdictions increasing the consumption age and others establishing government-controlled retail monopolies, emphasizing the federal control over cannabis regulations (Government of Canada, 2018). The Canadian federal government enacted a carbon tax on provinces that did not have carbon pricing programs meeting federal standards. This plan ignited substantial debate from provinces like Ontario, Saskatchewan, and Alberta. They argued that the federal carbon tax overstepped provincial sovereignty regarding natural resources and taxation laws (Government of Canada, 2019).

The Krishna-Godavari Basin water conflict in India involves states competing for water allocation from the rivers, causing unequal usage. Despite government tribunals, disputes persist due to excessive utilization and mishandling, highlighting challenges in federal water management (Kumar & Sinha, 2021; Prasad & Rao, 2019). The 2012 Murray-Darling Basin Plan aims for sustainability but faces opposition from state governments over water distribution, balancing environmental and agricultural needs amid climate change (Grafton, 2019; McCallum, 2021). The legalization of marijuana in the United States creates a complex legal dilemma due to conflicting federal and state regulations. From a federal perspective, marijuana is categorized as a Schedule I controlled substance according to the Controlled Substances Act (U.S. Drug Enforcement Administration, n.d.).

## **Conflict Resolution Practice**

According to Ghosh (2020), under Article 263 of the Constitution of India, the Inter-State Council (ISC) was established with the responsibility of facilitating coordination between the states and the federal government. The Inter-State Council plays a vital role in handling interstate disputes and encouraging cooperative federalism. It does so by bringing together representatives from both the central and state governments to discuss and resolve matters of mutual importance. Although the primary focus of federalism is on planning and development, the National Development Council (NDC) also functions as a forum for resolving disagreements about economic policies and the distribution of resources (Kumar, 2018). The broad powers of the central government, as well as its authority to remove state governments, might worsen conflicts rather than resolve them (Singh, 2021).

According to the U.S. legal system, federal legislation and intergovernmental agreements are the primary means by which conflicts between the federal and state governments are resolved. Despite the fact that its decisions can be slow and subject to diverse judicial ideologies, the Supreme Court plays a vital role in interpreting constitutional issues (Epstein & Knight, 2021; McCormick, 2022).

According to Hamilton (2019), federal legislation, supported by the Supremacy Clause, acts as a dispute resolution mechanism by giving precedence to federal laws over state statutes. According to Svara and Watson (2020), research on intergovernmental agreements—established between federal and state authorities—assists in the process of cooperative problem-solving. The Canadian government resolves conflicts through judicial review, federal-provincial discussions, and constitutional provisions (Hogg, 2018; Savoie, 2019).

## **Theoretical Framework**

The analytical part is guided by Resource Dependency Theory and a resolution approach, considering the different natures of conflict, including legal, procedural, and institutional conflicts. RDT highlights power differences between organizations and their external resource suppliers, frequently resulting in conflict. Organizations rely on essential resources, and individuals who control these resources possess considerable influence, potentially leading to conflicts (Pfeffer & Salancik, 1978). This dependence causes conflict, especially when organizations face challenges in fulfilling their resource requirements (Hillman, Withers, & Collins, 2009). Thus, in this paper, Resource Dependency Theory highlights federal-provincial conflicts arising from provinces' reliance on federal grants and also addresses conflicts regarding budget allocations and conditional funding that limit provincial autonomy.

## **Research Methodology**

The methodology in this article reflects the approach used in my thesis, using some of the data that has been reanalyzed along with additional data for a comprehensive analysis. This enhances the findings while maintaining consistency with the original research. This study uses a qualitative research approach to examine resource distribution between federal and provincial administrations, including the allocation of human, natural, and financial resources. The researchers used purposeful sampling to select cases from Bagmati Province, utilizing both primary and secondary data. Ghimire (2023) highlights that there is conflict between the federal government and the Bagmati provincial government. Also, the capital of Nepal, Kathmandu, lies in Bagmati Province, meaning federal and provincial institutions coexist in close proximity. This makes conflicts more visible and politically sensitive. Furthermore, Bagmati Province contributes around 37% of GDP (Provincial Contribution to GDP Announced, 2023); the issues related to resource distribution and revenue make it an ideal case for studying intergovernmental fiscal conflicts. Therefore, studying the conflict between the federal and Bagmati provincial governments could be effective. The study adheres to trustworthiness and ethical standards, using qualitative content analysis methods.

## **Constitutional Provisions of Resource Distribution in Nepal**

The federal government is responsible for matters such as national defense, foreign policy, and monetary regulation. In contrast, provincial governments manage local affairs, including education,

healthcare, and regional infrastructure. This division is designed to achieve a balance in governance, with the federal government overseeing national-level concerns, provincial governments handling regional matters, and local governments addressing grassroots issues. The specific allocation of authority is outlined in constitutional schedules to ensure rationality and avoid duplication or conflict among the three levels of government (Constitution of Nepal, 2015, Article 56).

Provincial and local governments possess significant legislative, executive, and budgetary powers to support local governance and decentralization. They share dual legislative authority with the federal government to ensure that policy matters reflect both national and regional interests. Provincial governments are responsible for overseeing regional public services, facilities, and economic activities and work in collaboration with local governments to ensure efficient service delivery and development initiatives. However, legal issues have emerged due to unclear jurisdictional boundaries defining the rights and responsibilities of different levels of government. This ambiguity hinders provinces from exercising their exclusive constitutional rights, including their capacity to enact legislation independently. In many cases, provincial and local governments cannot legislate without federal approval, limiting their financial autonomy. To enhance governance and decentralize responsibilities effectively, the federal government should clearly define these rights and transfer them to the provinces. Legislative clarity is essential for promoting efficient provincial administration and achieving equitable federalism, allowing provinces to contribute meaningfully to national development while addressing local needs (Constitution of Nepal, 2015, Schedules 6 and 7).

The Constitution of Nepal grants specific jurisdictions to the federal, provincial, and local governments, assigning them distinct powers and responsibilities. Each level of government has the authority to enact legislation, prepare annual budgets, and formulate policies and programs related to financial matters, as listed in Schedule 9. The federal level is authorized to set national policies, standards, and regulations on these issues. All three levels are involved in budgeting, ensuring equitable distribution of benefits from natural resource utilization, obtaining foreign aid, and managing public debt. Each tier is also empowered to impose taxes within its jurisdiction and generate revenue. The federal government is responsible for creating regulations that ensure the fair allocation of revenue (Constitution of Nepal, 2015, Schedule 9).

Revenue distribution among different levels of government must be fair and transparent. Federal legislation on revenue distribution should consider national priorities, the autonomy and financial capacity of provincial and local governments, their revenue-generating capabilities, developmental needs, and efforts to address regional imbalances, poverty, and deprivation. Provisions should also account for contingency needs and temporary emergencies (Constitution of Nepal, 2015).

Intergovernmental fiscal transfers play a critical role in balancing regional development and promoting good governance in Nepal. The Constitution establishes the National Natural Resources and Fiscal Commission (NNRFC) to promote fairness in the allocation of resources between the federal and provincial governments. The commission's primary objective is to address regional

disparities and ensure equitable development. Fiscal transfers are classified as unconditional (which provinces can use at their discretion) and conditional (which are earmarked for specific projects or sectors). Equalization payments are provided to reduce budgetary disparities among provinces and to ensure the uniform provision of public services (Constitution of Nepal, 2015, Articles 250, 251). The Financial Procedures and Fiscal Responsibility Act (2018) outlines the procedures for fiscal transfers, with the NNRFC evaluating factors such as population, development needs, and fiscal capacity to ensure fairness. These fiscal transfers are essential for promoting balanced development and empowering provincial governments to fulfill their constitutional responsibilities effectively.

## **Natural Resource Conflict Between Federal and Provincial Governments**

Upreti (2001) notes that natural resource governance in Nepal is shaped by policies, institutions, and procedures that aim to ensure citizen participation and sustainable management. However, ongoing conflicts arise over the appropriation, distribution, and control of natural resources.

Khanel (2021) identifies challenges in Nepal's natural resource management system, including governance disputes, corruption, and exploitation. Addressing these issues requires all three levels of government to possess technical expertise, ensure policy coherence, and understand relevant social, economic, and political processes. Coordinating water resource management is particularly emphasized as an area needing improvement.

According to a provincial assembly member interviewed, the provincial administration faces significant challenges in managing national parks due to a lack of jurisdiction. This has resulted in issues such as infrastructure damage, floods, and landslides. The provincial Minister for Forests and Environment expressed frustration over the province's inability to act, leading to public dissatisfaction. Hydropower projects located within national parks have introduced chemical pollutants into local ecosystems. Additionally, legal loopholes have hindered the regulation of resource extraction activities, such as stone, sand, and gravel mining. The core of the conflict lies in the federal government's dominance and reluctance to devolve constitutionally assigned powers to the provinces. Provincial governance is weakened by political disputes, and District Forest Officers reportedly ignore directives from provincial forest ministers. The provincial assembly member argues that the federal government undermines the very existence of provincial authority.

The interview and related literature further indicate that a former provincial minister for labor, employment, and transportation filed a constitutional petition against the Urban Area Public Transport (Management) Authority Act, which assigns control of public transportation in three districts of Bagmati Province to the federal government. The petition argues that transport management falls within provincial jurisdiction. This legal action was triggered by the Department of Irrigation's tender notice regarding the Prosperous Tarai Madhesh Special Irrigation Program, a federal initiative. The province objected to the federal government's unilateral action in isolating three districts from the province's other thirteen. The provincial government perceives such federal

overreach as undermining its authority and impeding its capacity to address local resource management and governance, thereby contributing to persistent intergovernmental disputes.

## **Human Resource and Administrative Conflicts**

Interviews and group discussions revealed that centralized control by the federal government severely restricts provincial governments' access to and control over human resources, thereby limiting their ability to carry out administrative functions and respond to local needs. This has resulted in law enforcement disputes, especially concerning the creation and oversight of provincial police forces. The absence of provincial control over police hampers the ability to address local security challenges, delaying the implementation of provincial police and negatively impacting public safety and service delivery. The lack of a dedicated provincial law enforcement authority highlights broader gaps in administrative and governance structures.

According to a provincial assembly member, the provinces' inability to develop and supervise their police forces diminishes their authority and autonomy, potentially reducing public trust in local law enforcement. This situation places additional responsibilities on federal agencies, which may not be able to meet the unique security needs of different regions consistently.

Based on the literature and findings, it can be argued that the federal government's refusal to acknowledge provincial authority over police services creates significant economic and administrative challenges. The centralization of policing powers limits provincial governments' capacity to address local security needs, thereby compromising public safety and hindering the development of effective law enforcement systems. A reassessment of the distribution of authority between federal and provincial levels is necessary to resolve these issues.

Furthermore, the federal government retains the power to appoint Chief Administrative Officers (CAOs) in local governments, as per the Local Government Operations Act (2017). Interview data suggest that this provision undermines the authority and responsibilities of provincial governments. Local governments often disregard directives from provincial authorities, worsening coordination and reducing administrative efficiency. A robust administrative structure at the provincial level is still lacking, and mobilizing employees remains a significant challenge.

Interview findings further suggest that administrative challenges faced by provincial governments stem from constraints imposed by federal laws. The federal government continues to enforce its administrative framework at sub-national levels, even though provincial and local governments currently bear around 60% of administrative responsibilities. Overlapping mandates between federal and provincial ministries exacerbate inefficiencies and confusion. To resolve these administrative issues, the federal government must grant provinces the authority to appoint their own secretaries and administrative personnel. Clearly defining jurisdictional responsibilities and eliminating



overlaps would improve administrative efficiency and service delivery across all tiers of government.

## **Financial Conflict**

Economic issues frequently lead to disagreements between federal and provincial administrations, particularly regarding resource distribution, taxation, and spending priorities. These conflicts can significantly affect economic stability and development. Therefore, negotiation and cooperation are necessary to achieve equitable resolutions. The National Planning Commission, established under the 2015 Constitution of Nepal, is tasked with developing strategies for fiscal allocation in five key areas of federal public finance. However, it continues to dominate the process, which contradicts constitutional goals and adversely impacts the future of the federal budget system and fiscal federalism. The government's decision to dissolve the National Planning Commission and enhance the National Natural Resource and Fiscal Commission is inappropriate, considering the nation's nascent federal polity (Wagle, 2022).

The constitution mandates intergovernmental fiscal transfers to address the gap between the authority to generate revenue and the corresponding responsibilities. The federal government can provide four types of grants to sub-national levels: fiscal equalization, conditional, special, and matching grants. Out of the total allocation of Rs. 299 billion by the federal government for the fiscal year 2022–2023, conditional grants constitute 61% of the budget. Despite the need to increase fiscal equalization funds and reduce conditional grants based on principles of grant distribution, the opposite has been occurring. The current budget arrangement is unfavorable for provincial and local levels, with a decline in fiscal transfers and a negative budget ratio. The provincial legislator expressed concern over the significant reduction in the province's budget, which dropped from Rs. 70.09 billion to Rs. 62 billion, raising doubts about its ability to meet citizens' needs. Additionally, the legislature stated that the federal government heavily influences the province's budget formulation, causing delays and uncertainties that hinder strategic planning and resource deployment (Ghimire, 2020).

In an interview, a former minister argued that the federal government's strong influence on provincial budget formulation causes delays and uncertainty. This interdependence restricts the province's capacity to plan and allocate resources effectively. During his tenure as Minister of Culture and Tourism, funds for projects were usually assigned to the Ministry of Forests or the Department of Archaeology, where the federal forest ministry retained most decision-making power. A provincial assembly member also noted discrepancies in budget allocation, stating that the president of a ward has greater financial authority than a member of the Provincial Legislative Assembly. The province's budget continues to shrink annually, limiting its ability to implement development projects and deliver essential services. This dependency hampers the province's resource planning and deployment.

The Bagmati province budget for fiscal year 2081/82 is expected to decrease due to reduced internal revenue and a decline in federal subsidies and grants. Provincial ministries' budgets have been cut by 11%, receiving only 48% of the federal budget (Dahal, 2024).

The Constitution of Nepal introduced a three-tier federal structure, granting the federal government substantial authority to generate revenue while delegating operational responsibilities to subnational levels. However, provinces face financial challenges due to limited control over revenue sources. The provincial government projected total revenue, grants, and other sources of Rs. 62.7 billion during the previous fiscal year but managed to collect only 41.43 percent (Rs. 25.98 billion) by mid-April. Subsidies from the federal government were lower than anticipated, and certain revenue streams declined, leading to reduced income (Dahal, 2024).

In October 2023, the Bagmati provincial government filed a lawsuit against the federal government seeking to annul the Urban Area Public Transport (Management) Authority Act, which grants the federal government power to oversee public transportation in three districts of the Federal Capital. The provincial government reported collecting Rs. 11.12 billion, or 88.77 percent, of the total transport revenue of Rs. 12.53 billion in Bagmati province (Ghimire, 2023).

During an interview, a provincial assembly member argued that the province's economic weakness and lack of financial autonomy stem from its heavy reliance on federal grants. The provincial government and assembly face challenges in achieving economic sustainability due to insufficient local tax revenues to meet budgetary needs. The member expressed that the province struggles to efficiently collect revenue within its jurisdiction, with key sources of income underutilized. Federal government intervention limits the province's autonomy in making independent decisions and implementing tax collection plans.

Based on literature and findings, it can be argued that the Federal Parliament holds the authority to enact laws ensuring effective cooperation between government tiers. Their relationship should be grounded in collaboration, coexistence, and synchronization. The Government of Nepal can provide instructions to Provincial Councils of Ministers on national matters and issues requiring coordination among provinces. If an action threatens the country's sovereignty, territorial integrity, nationality, or independence, the President may issue warnings, suspend actions, or dissolve the concerned body. The Federal Parliament can legislate on any subject listed in Schedule 6, with such laws remaining effective until repealed by relevant Provincial Assemblies. Furthermore, the Government of Nepal may support and issue directives to Rural Municipal or Municipal Executives, directly or via provincial governments. Provinces are obligated to assist one another in enforcing laws and implementing judicial and administrative decisions.

## **Conflict Resolution Strategy**

The Inter-Province Council, chaired by the Prime Minister, has been established to resolve disputes. The Council can invite a Minister from the Government of Nepal, a Minister from the relevant

province responsible for the disputed area, and an expert with relevant expertise. The Federal Parliament is responsible for passing laws that foster effective cooperation among the three tiers of government, while Provincial Assemblies ensure coordination between provincial and local levels (Constitution of Nepal, 2015, Article 234).

Findings indicate that the federal parliament faces challenges due to pending legislation that hinders the functionality of both federal and provincial governments. Addressing these issues requires a comprehensive approach emphasizing legislative efficiency, public service reform, police coordination, and budgetary analysis. Expediting federal legislative processes could provide timely directives but risks producing inadequately formulated laws. Therefore, establishing an efficient, collaborative process that incorporates provincial input is essential to align federal legislation with regional needs.

The literature and findings suggest that implementing a Federal Civil Service Act could improve the efficiency and alignment of provincial civil services with federal standards, promoting intergovernmental collaboration and better service delivery. Engaging provincial officials throughout the development process and implementing gradual reforms with sufficient support can effectively address these challenges.

Police reform, including the creation of a comprehensive Police Act and reintegration initiatives, can standardize policing practices and enhance cooperation between federal and provincial law enforcement agencies. Involving police leadership and officers in reform planning and establishing clear collaboration frameworks is crucial for gaining support and ensuring effective implementation.

A thorough study of fiscal federalism can provide insights to improve fiscal arrangements, reduce disputes, and promote equitable resource allocation. Implementing these strategies can help achieve a balanced distribution of authority, reducing duplication and conflicts in local governance.

## **Conclusion**

Based on the findings and the literature, it can be concluded that the conflict between the federal and provincial governments primarily revolves around resource distribution and power sharing. This is evident from the use of Article 137(2)(a) of the Constitution, which allows requests to the Supreme Court to investigate inter-jurisdictional disputes between governments claiming federal interference in resource distribution and mobilization.

The influence of national politics should not be replicated in the political affairs of the provinces, as this has contributed to poor performance and instability at the provincial level. Provinces should engage in political discourse independently and rely on the judicial system to resolve jurisdictional conflicts. Successful negotiation and cooperation are essential for federalism to thrive. If federalism

fails to meet the aspirations of the people, demands for the restoration of a Hindu state and monarchy may gain greater momentum in the future (Shrestha, 2024).

From a theoretical perspective, Resource Dependence Theory (RDT) explains that provincial governments depend on the federal government for resources, which leads to conflicts between the two levels of government. In Nepal, ongoing conflicts between federal and provincial governments risk undermining federalism, resulting in inefficiency and questioning its effectiveness. Resolving these issues in accordance with the Constitution and legislation is crucial to maintaining balance, ensuring equitable resource allocation, and promoting more efficient governance.

Conflict resolution strategies should involve coordination, judicial intervention, and collaboration. Institutional conflicts between federal and provincial governments should be settled through inter-state councils and intergovernmental agreements. Judicial review is vital for evaluating legislative measures and identifying potential sources of legal discord. Equitable resource allocation across all levels of government is essential to prevent disputes and foster stability and cooperation.

The management of fiscal transfers in Nepal should emphasize transparency and performance-based grants distributed through the National Natural Resource and Fiscal Commission (NNRFC). This approach will promote equitable resource distribution, enhance coordination, and ensure compliance with intergovernmental fiscal transfer (IFT) practices, reflecting need-based grants, revenue sharing, and a focus on balanced development.

## References

- A Work in Progress: Nepal's Bold Bet on Federalism. (2024, January 24). *InAsia Blog and Podcast*. <https://asiafoundation.org/a-work-in-progress-nepals-bold-bet-on-federalism/>
- Acharya, K. K. (2021). Federalism practice in Nepal: Does it move in the expected course? *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology*, 15(1), 20–34. <https://doi.org/10.3126/dsaj.v15i01.41923>
- Acharya, K. K., & Zafarullah, H. (2020). Institutionalizing federalism in Nepal: Operationalizing obstacles, procrastinated progress. *Public Administration and Policy*, 23(2), 125–139. <https://doi.org/10.1108/PAP-03-2020-0013>
- Adhikari, C. M. (2019). *Dynamics of fiscal federalism, failure or success, why and how?* Pairavi Prakashan.
- Bahl, R., Timofeev, A., & Yilmaz, S. (Eds.). (2020). *Implementing federalism: The case of Nepal*. International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies. <https://icepp.gsu.edu/files/2020/06/paper2010.pdf>

- Bird, R. M., & Smart, M. (2002). Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries. *World Development*, 30(6), 899–912. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00016-5](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00016-5)
- Boadway, R., & Shah, A. (2007). *Intergovernmental fiscal transfers: Principles and practice*. World Bank. <https://hdl.handle.net/10986/7171>
- Chandrika, A., & Acharya, K. K. (2020). Deconstructing federalism through the lens of the Federal Constitution of Nepal. In *Essays on Constitutional Law* (pp. 90–117). Nepal Law Society. [https://www.academia.edu/44385644/Deconstructing\\_Federalism\\_through\\_the\\_Lens\\_of\\_Federal\\_Constitution\\_of\\_nepal](https://www.academia.edu/44385644/Deconstructing_Federalism_through_the_Lens_of_Federal_Constitution_of_nepal)
- Dahal, R. (2024, May 9). Bagmati Province to downsize its budget. *The Rising Nepal*. <https://risingnepaldaily.com/news/42672>
- Dhakal, C. P. (2023). Policy of fiscal federalism in Nepal with references to the practices of local government. *International Research Journal of MMC (IRJMMC)*, 4(2), 12–18. <http://dx.doi.org/10.3126/irjmmc.v4i2.55995>
- Dougherty, S., Montes Nebreda, A., & Mota, T. (2024). *Adapting intergovernmental fiscal transfers for the future: Emerging trends and innovative approaches* (OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 49). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/6389ca23-en>
- Epstein, L., & Knight, J. (2021). The Supreme Court and federalism: Judicial decision-making in federal-state disputes. *Journal of Political Science*, 45(2), 111–127.
- Fan, V. V., Mukherjee, A., Glassman, A., Iyer, S., Kapur, A., & Mahbub, R. (2018). Fiscal transfers based on inputs or outcomes? Lessons from the Twelfth and Thirteenth Finance Commissions in India. *International Journal of Health Planning and Management*, 33(1), e210–e227. <https://doi.org/10.1002/hpm.2474>
- Ghimire, B. (2023, October 31). Federalism-related disputes pile up at the Supreme Court. *The Kathmandu Post*. <https://kathmandupost.com/national/2023/10/31/federalism-related-disputes-pile-up-at-supreme-court>
- Ghosh, P. (2020). Federalism and inter-state relations in India: An analysis of the Inter-State Council. *Indian Journal of Political Science*, 81(3), 457–472.
- Government of Canada. (2018). Cannabis legalization and regulation 2018. <https://www.canada.ca/en/health-canada/news/2018/06/health-canada-announces-regulations-to-support-the-cannabis-act.html>

- Government of Canada. (2019). Backgrounder: Pan-Canadian approach to pricing carbon pollution. Government of Canada. [https://publications.gc.ca/collections/collection\\_2021/eccc/En4-423-1-2021-eng.pdf](https://publications.gc.ca/collections/collection_2021/eccc/En4-423-1-2021-eng.pdf)
- Government of Nepal. (2015). *Constitution of Nepal 2015*. Government of Nepal.
- Grafton, R. Q. (2019). *The Murray-Darling Basin: A tragedy of the commons*. Australian National University Press.
- Hamilton, A. (2019). The Supremacy Clause and federal-state conflict resolution. *Constitutional Law Review*, 23(1), 34–50.
- Hansen, K. (2022). Brazil – Diagnostic and reform options for the system of intergovernmental fiscal transfers to Brazilian states. World Bank Group. <https://decentralization.net/2023/04/a-look-at-the-brazilian-intergovernmental-fiscal-transfer-system/>
- Harrison, J. (2013). The Albert oil conflict: Resource extraction and local conflict dynamics in Uganda. *Journal of Peace and Conflict Studies*, 20(2), 45–60.
- Hillman, A. J., Withers, M. C., & Collins, B. J. (2009). Resource dependence theory: A review. *Journal of Management*, 35(6), 1404–1427. <https://doi.org/10.1177/0149206309343469>
- Hogg, P. W. (2018). *Constitutional law of Canada* (5th ed.). Thomson Reuters. [https://thomsonreuters.scene7.com/is/content/thomsonreutersPROD/2844\\_RNpdf](https://thomsonreuters.scene7.com/is/content/thomsonreutersPROD/2844_RNpdf)
- Khanal, A. (2021). Federalism and natural resource management in Nepal: The case of water resources. *Asian Journal of Political Science*, 29(1), 78–95.
- Kharel, A. B. (2022). Models of federalism and Nepal's practices. *Journal of Political Science*, 22, 40–50. <https://doi.org/10.3126/jps.v22i1.43038>
- Kumar, R. (2018). The National Development Council and its role in Indian federalism. *Economic and Political Weekly*, 53(12), 55–63.
- Kumar, S., & Sinha, A. (2021). Water resource management in India: Issues and challenges. Springer. [https://www.researchgate.net/publication/332573992\\_water\\_management\\_in\\_india\\_issues\\_and\\_challenges](https://www.researchgate.net/publication/332573992_water_management_in_india_issues_and_challenges)
- Lamsal, B., Pokharel, T., & Poudel, A. (2023). Nepal ko sangiya sasan pranali: Aayam ra aavyash. Nepal Administrative Staff College. <https://nasc.org.np/resources/>

- Ministry of Federal Affairs and General Administration. (2019). *Local Government Operation Act, 2074 (2017)*.
- Ministry of Finance. (2019). *Financial Procedure and Fiscal Responsibility Act, 2076 (2019)*.
- Nepal Administrative Staff College. (2023). *Federalism in Nepal: An assessment of its implementation*. Nepal Administrative Staff College.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Harper & Row. <https://ssrn.com/abstract=1496213>
- Provincial contribution to GDP announced. (2023). *Ratopati / No.1 Nepali News Portal*. <https://english.ratopati.com/story/27761>
- Sharma, S. (2020). Fiscal decentralization in Nepal. *Journal of Nepalese Public Policy*, 6(2), 45–60.
- Shrestha, H. P. (2024, April 17). Why federalism has become risky for Nepalese democracy. *My República*. <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/why-federalism-has-become-risky-for-nepalese-democracy>
- Singh, J. (2021). Central-state relations and the politics of federal conflict in India. *Asian Affairs*, 52(4), 613–628.
- Smiley, D. (1987). *Fiscal federalism: A comparative perspective*. University of Toronto Press. [https://forumfedorg.b-cdn.net/wp-content/uploads/2016/02/Fiscal-Federalism-Anderson\\_FINAL.pdf](https://forumfedorg.b-cdn.net/wp-content/uploads/2016/02/Fiscal-Federalism-Anderson_FINAL.pdf)
- Stoner-Weiss, K. (2021). *Local heroes: The political economy of Russian regional governance*. Princeton University Press. <https://press.princeton.edu/books/ebook/9780691228044/local-heroes-pdf>
- Svara, J. H., & Watson, R. (2020). Intergovernmental agreements and collaborative governance: Resolving federal-state conflicts through negotiation. *Public Administration Review*, 80(6), 874–888.
- U.S. Drug Enforcement Administration. (n.d.). Drug scheduling. <https://www.dea.gov/drug-information/drug-scheduling>
- Wagle, A. (2022, August 9). Nepal's federalism: Time for a review. *The Kathmandu Post*. <https://kathmandupost.com/columns/2022/01/03/nepal-s-federalism-time-for-a-review>
- World Bank Group. (2024). Nepal fiscal federalism update. <https://www.worldbank.org/en/country/nepal/publication/nepal-fiscal-federalism-update>

# **The Gig Economy Revolution in Nepal: Analyzing Challenges and Opportunities for Digital Governance**

**Baburam Bhul\***

## **Abstract**

This study analyzes the rapid expansion of the gig economy in Nepal, which began in the early 2000s and has accelerated significantly due to technological advancements, increasing e-commerce, evolving consumer habits (the "new normal"), and the impacts of the COVID-19 pandemic. Through an interpretive review, this research explores the challenges and opportunities within Nepal's gig economy, focusing on current legal frameworks, the absence of social protections, and its broader economic effects. The findings highlight significant gaps in legal protections for gig workers, complex tax issues, and persistent consumer trust problems. The analysis reveals that gig work contributes approximately 6% to Nepal's GDP, with over 25% of gig workers originating from rural areas, indicating a major shift in employment dynamics. The study identifies various challenges and opportunities for government agencies to establish a more equitable and sustainable gig economy, offering practical policy recommendations for a changing labor market.

**Keywords:** Gig economy; digital governance; employment; economic resilience; Nepal.

## **Background**

The term gig economy was first popularized by British-American journalist Tina Brown in 2009 and has its origins in short-term engagements, particularly within the music industry (Mahato et al., 2021). It is defined as a labor marketplace characterized by short-term jobs, involving primarily flexible and freelance work arrangements facilitated through online or digital platforms (Mahato et al., 2021; Zeid et al., 2024). This system challenges the traditional economy by allowing companies to hire workers on a temporary basis, either as needed or for specific projects, resulting in increased efficiency and reduced costs (Pilatti et al., 2024).

A gig refers to a specific task or assignment completed within this system and typically denotes flexible, temporary, or freelance jobs that are technology-enabled, connecting workers to clients or customers via online platforms (Kuhn & Galloway, 2019). Generally, gig workers are independent contractors who choose assignments that suit their schedules but usually do not receive traditional employment benefits or legal protections (Bajwa et al., 2018).

---

\* *Section Officer, Office of the Auditor General Nepal*  
Email: [sagarbaburam@gmail.com](mailto:sagarbaburam@gmail.com)



In historical context, China initiated a wave of self-employment and entrepreneurship in the 1980s, which led to approximately 200 million workers joining the gig economy. Similarly, countries like India are projected to have around 1 million gig workers by 2030, while the United Kingdom currently has more than 1.5 million participants in the gig workforce (Reinhard et al., 2020). In the United States, the gig economy has deeply penetrated the labor market, with 36% of workers and 33% of companies extensively utilizing gig labor (Mahato et al., 2021; Zeid et al., 2024).

The COVID-19 pandemic further accelerated the growth of the gig economy, as widespread job losses compelled individuals to seek alternative sources of income. The pandemic forced many into unemployment and poverty, significantly affecting economies worldwide (Reinhard et al., 2020). However, the need for social distancing and remote work led to a sharp rise in gig work enabled by digital platforms, suggesting that crises can sometimes foster new employment opportunities (Poudel, 2024).

In Nepal, the gig economy is still in its early stages but has gained momentum since 2016, particularly in the software and technology sectors, which account for 43% of online freelance jobs in the country (Poudel, 2024). This shift toward gig-based employment provides flexible job opportunities for a diverse demographic, including students and professionals seeking supplementary income.



The evolution of e-commerce in Nepal is exemplified by Muncha House, the country's first department store, which ventured into online shopping under the name muncha.com in 2000. This platform primarily catered to non-resident Nepalis who wished to send gifts to their families and friends back home (Prasain, 2025). Such developments paved the way for the emergence of various digital platforms offering services ranging from ride-sharing and food delivery to freelance digital tasks, thereby creating diverse employment opportunities for students, professionals, and individuals seeking alternative sources of income (Amgain, 2025; Pradhan, 2021).

Internationally, Nepal's gig economy mirrors broader global trends, with a substantial portion of its workforce engaged in online freelance work. Approximately 43% of Nepal's online freelance activities are concentrated in software and technology development, indicating a strong alignment with the global demand for digital services (Agrawal, 2022).

Despite these growing opportunities, the gig economy in Nepal faces several significant challenges, particularly in the areas of worker rights and regulatory frameworks. Existing laws have not kept pace with the rapid evolution of the gig labor market. Gig workers often face job insecurity, a lack of social protections, and inconsistent income, further complicated by ambiguous legal standings concerning their rights and benefits. For example, outdated transportation laws have posed considerable regulatory challenges for ride-sharing platforms, highlighting the urgent need for legal and policy reforms (Paudel, 2023).

The Government of Nepal now stands at a crucial juncture in harnessing the potential of the gig economy while addressing its inherent challenges. In recent years, the gig economy has had a profound influence on daily life—from homes and neighborhoods to rural villages and urban centers. This emerging economic model is characterized by digital platforms facilitating services such as ride-sharing, food and package delivery, the sale of handmade goods, on-demand labor, and property rentals. Its impact spans various sectors, transforming employment roles, particularly those of taxi drivers and food delivery workers, and showcasing the expansive reach of this new economic structure.

To fully capitalize on the benefits of the gig economy, the Government of Nepal must enact supportive regulations tailored to the country's unique socio-economic context. This includes initiatives to enhance digital literacy and expand access to technology for all citizens. Addressing the gender gap in gig work, particularly in sectors like ride-sharing and delivery services, is also essential to ensure inclusive participation and empower women and marginalized populations in the workforce (Bishwakarma, 2025).

By developing comprehensive policies that strike a balance between labor flexibility and worker protection, the Government of Nepal can promote a more equitable and sustainable gig economy. This strategy would not only contribute to national economic growth but also help reduce unemployment, especially among youth and marginalized communities (Thapa, 2024). Furthermore, as disparities in pay and working conditions persist, the need for robust regulatory frameworks to safeguard gig workers from exploitation and ensure fair compensation becomes increasingly urgent. Recognizing these challenges and proactively implementing protective policies will be vital for building a fairer labor market in Nepal as the gig economy continues to expand (Thapa, 2024; Poudel, 2024).

## **Gig Economy: Literature Review**

The gig economy, while offering flexibility and employment opportunities, also faces significant challenges that governments worldwide struggle to address. One of the most pressing concerns is regulatory and legal ambiguity. In many countries, there is no clear framework for classifying gig workers as either employees or independent contractors. This classification is critical, as it directly affects their access to social security benefits, labor protections, and minimum wage laws (Khanal & Khanal, 2024).

Additionally, financial insecurity and lack of benefits are prevalent issues. Gig workers typically do not receive employer-sponsored health insurance, pensions, or unemployment benefits, leaving them vulnerable to income fluctuations and economic downturns (Vadavi & Sharmiladevi, 2024). The

instability of gig work further exacerbates these challenges. Research indicates that gig workers often earn inconsistent incomes due to market fluctuations, demand variability, and platform-driven changes in policies (Bishwakarma et al., 2024).

Another significant issue is worker exploitation and algorithmic control. Digital platforms often impose strict performance metrics, dynamic pricing models, and opaque rating systems that disadvantage workers. These systems contribute to job insecurity and diminish workers' bargaining power (Zeid et al., 2024). Furthermore, social protection mechanisms are generally inadequate. Gig workers frequently lack access to legal recourse in cases of unfair dismissal, workplace discrimination, or safety violations, especially in developing economies, where informal employment is already widespread (Batmunkh, Fekete-Farkas, & Lakner, 2022).

Despite these challenges, the gig economy presents several opportunities that, if effectively regulated, could benefit both workers and governments. A major advantage is job creation and economic inclusion, particularly for marginalized groups such as women, students, and individuals with limited access to formal employment (Bishwakarma et al., 2024). The digital nature of gig platforms lowers entry barriers, enabling broader participation in the global labor market and fostering entrepreneurship and digital inclusion (Vadavi & Sharmiladevi, 2024).

Work flexibility and autonomy are also key attractions. Gig workers can set their own schedules, allowing for better work-life balance, an attribute especially valued by younger generations and caregivers (Zeid et al., 2024). Furthermore, advancements in technology and the expansion of digital platforms have facilitated remote work, cross-border freelancing, and access to a wider range of employment options beyond traditional job markets (Batmunkh et al., 2022). Another promising area is government revenue generation. Through proper regulation and taxation, gig work can be integrated into the formal economy, increasing national revenue while simultaneously offering workers greater protections (Khanal & Khanal, 2024).

However, significant research gaps persist in the study of the gig economy, hindering the formulation of effective policies and worker protections. One major gap is the absence of comprehensive legal frameworks specifically addressing gig work. Most existing labor laws were designed for traditional employment structures and therefore leave gig workers in a legal gray area (Khanal & Khanal, 2024).

Additionally, the lack of reliable data on gig employment trends makes it difficult to assess the full impact of the gig economy on national and global labor markets. Many government surveys and labor force reports fail to capture gig employment accurately, leading to its underrepresentation in economic policymaking (Bishwakarma et al., 2024).

Another critical research gap is in financial inclusion and worker support mechanisms. There is limited research on how services such as microloans, insurance, and pension schemes could be adapted to suit gig workers' needs and ensure their financial stability (Vadavi & Sharmiladevi, 2024). Likewise, there is insufficient focus on workforce training and digital literacy, especially in developing economies, where many gig workers lack the technological skills required to maximize their earning potential on digital platforms (Batmunkh et al., 2022).

Finally, gender disparities in gig work remain underexplored. Although studies indicate that women are underrepresented in the gig economy due to safety concerns, societal constraints, and wage discrimination, there is little research on strategies to enhance their participation and protections (Zeid et al., 2024).

Addressing these research gaps is essential for creating inclusive, sustainable, and well-regulated gig work environments that support the well-being of workers while contributing to broader economic development.

## **Methodology of the Study**

This study employs a qualitative research method using an integrative literature review approach to synthesize existing literature on the gig economy in Nepal, focusing on the challenges it presents and opportunities for government intervention. An integrative literature review is characterized by the systematic combination and evaluation of previous research in an area where knowledge gaps or empirical limitations exist, as described by Paul and Criado (2020) and Torraco (2005, 2016).

The primary aim of this review is to provide a foundation for future studies by systematically integrating, evaluating, and synthesizing evidence from existing literature. To ensure credibility and diversity, relevant literature was sourced from scholarly databases such as Google Scholar, ResearchGate, and Scopus, as well as from reputable media articles, government reports, and publications by international organizations (e.g., ILO, World Bank).

Studies included in the review span the period from 2000 to 2024 and were selected based on their relevance to key themes such as gig work trends, regulatory frameworks, socioeconomic impacts, and policy responses. Each study was assessed for methodological rigor and relevance to the research objectives.

A thematic analysis was conducted, and the findings were categorized into the following key themes:

- Growth and trends
- Regulatory landscape
- Socioeconomic impacts
- Technological transformation
- Stakeholder perspectives
- Challenges
- Opportunities
- Global best practices
- Policy recommendations

This systematic synthesis reveals patterns, identifies research gaps, and outlines policy implications. It contributes to a deeper understanding of the ongoing transition toward a gig economy in Nepal and provides guidance for the government in planning sustainable labor market interventions.

## Results and Discussions

**Table 1**

*An Integrative Literature Review (ILR) focused on gig economy in Nepal*

Contributor	Study Aim	Research Strategy	Proposed Stages	Major Contributions	Data Analysis Procedure
Agrawal, S. (2022)	To highlight the experiences of gig workers in Nepal through interviews with platform workers.	Utilizes journalistic reports and worker interviews to analyze gig economy dynamics.	Identification of gig work trends, literature review, thematic categorization	Demonstrates how gig workers sustain Nepal's economy despite job insecurity and lack of benefits.	Qualitative content analysis and narrative synthesis.
Amgain, G. (2025)	To assess the opportunities and challenges in Nepal's gig economy.	Reviews economic reports, policies, and expert opinions; systematic search of digital economy trends.	Problem identification, data collection, thematic coding, conclusion	Highlights gig work as a driver for self-employment but points out legal uncertainties and social security gaps.	SWOT analysis and policy evaluation.
Batmunkh, A., Fekete-Farkas, M., & Lakner, Z. (2022)	To analyze global gig economy research trends through bibliometric analysis.	Employs bibliometric review methods with Scopus and Web of Science databases.	Data extraction, bibliometric mapping, thematic synthesis	Highlights global gig economy growth patterns and future research directions.	Citation analysis and keyword mapping.
Bishwakarma, S. (2024)	To discuss challenges of gig work in Nepal, focusing on employment rights.	Reviews media articles, labor reports, and expert interviews; identifies major concerns from labor perspectives.	Literature search, content analysis, data synthesis	Identifies issues like job insecurity, lack of social security, and need for government regulation.	Qualitative content analysis.
Bishwakarma, S., Devkota, N., & Bista, S. (2024)	To explore shifting work dynamics in Nepal's gig economy.	Conducts a systematic review of employment trends, labor statistics, and	Data collection, thematic coding, comparative synthesis	Analyzes the impact of digital labor platforms on traditional employment	Binary logit regression model, thematic and trend analysis.

Contributor	Study Aim	Research Strategy	Proposed Stages	Major Contributions	Data Analysis Procedure
		government policies.		models.	
Institute for Integrated Development Studies (IIDS) (2022)	To assess Nepal's digital economy and IT's role in the gig sector.	Reviews technological advancements, IT policy reports, and labor market changes.	Data collection, digital economy review, policy impact synthesis	Identifies IT infrastructure as a key factor in expanding gig opportunities.	Policy analysis and IT sector trend evaluation.
Khanal, S., & Khanal, M. P. (2024)	To examine gig economy regulations and Nepal's potential benefits.	Reviews labor laws, government policies, and regulatory gaps.	Policy review, legal document analysis, thematic synthesis	Suggests policy reforms for fair wages, worker protections, and taxation models.	Comparative legal analysis.
Mahato, M., Kumar, N., & Jena, L. K. (2021)	To assess the post-COVID-19 workforce and gig economy transformation.	Conducts a blended review of gig economy challenges and workforce adaptation.	Literature synthesis, workforce impact evaluation, policy recommendations	Highlights how remote work and gig platforms changed employment structures.	Work-applied management framework.
Paudel, M. (2023)	To explore both the opportunities and risks associated with Nepal's gig economy.	Reviews government reports, economic data, and global case studies.	Literature review, SWOT analysis, policy recommendations	Discusses gig economy's role in financial inclusion but highlights weak regulatory frameworks.	Economic trend evaluation and policy impact assessment.
Phuya, S. (2024)	To assess legal protections for Nepalese gig workers.	Conducts a systematic review of worker rights, labor law gaps, and government policies.	Legal review, identification of gaps, policy synthesis	Recommends stronger labor laws and social security inclusion for gig workers.	Legal content analysis and case law review.
Pradhan, S. (2021)	To analyze the state of the gig economy in Nepal.	Conducts an integrative review of economic reports, labor statistics, and	Data collection, categorization, economic analysis	Highlights the potential for economic growth but warns of unregulated labor	Trend analysis and comparative assessment.

Contributor	Study Aim	Research Strategy	Proposed Stages	Major Contributions	Data Analysis Procedure
		platform data.		conditions.	
Prasain, K. (2025)	To examine Nepal's legal response to digital commerce, including gig platforms.	Reviews e-commerce law history and its relation to gig work regulations.	Policy review, digital economy impact assessment	Highlights long delays in passing laws regulating gig platforms.	Legal and economic policy analysis.
Thapa, D. (2024)	To study labor participation and income distribution in Nepal's gig economy.	Reviews labor force surveys, employment trends, and income inequality reports.	Data collection, thematic synthesis, trend analysis	Highlights uneven income distribution and rising precarity in gig jobs.	Labor data analysis and statistical comparison.

*Source: Integrative literature review on gig economy in Nepal, as quoted by Bhul (2025)*

The integrative literature review on the gig economy in Nepal, presented in Table 1, highlights several salient issues. Among the most pressing is the exclusion of gig workers from labor protections, leaving them without access to social security or employment benefits (Bishwakarma, 2024; Phuya, 2024). Although the gig economy has the potential to promote financial inclusion and self-employment (Paudel, 2023; Thapa, 2024), growing concerns have emerged regarding income inequality and the proliferation of precarious jobs.

The existing regulatory framework has struggled to keep pace with the rapid growth of digital platforms, resulting in delays in the implementation of essential labor laws (Khanal & Khanal, 2024; Prasain, 2025). Moreover, inadequate IT infrastructure and persistent barriers such as limited access and poor training further hinder the development of a robust gig economy (IIDS, 2022; Bishwakarma et al., 2024).

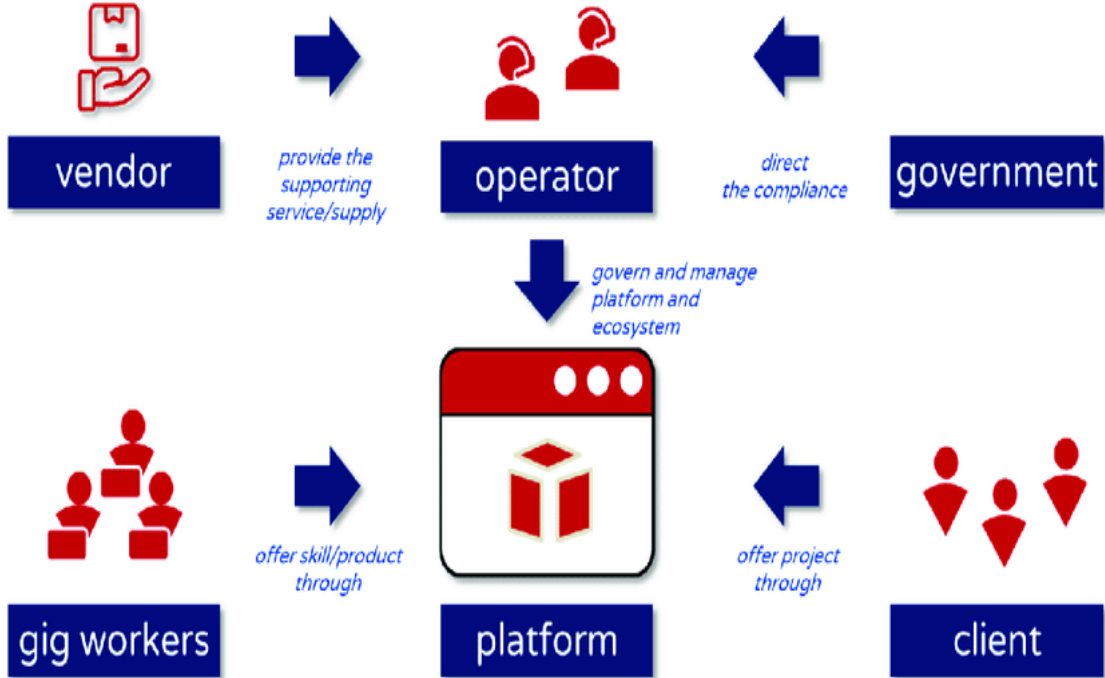
Global evidence suggests that adopting international best practices in regulation can ensure fair wages and worker protections while simultaneously fostering innovation. Therefore, achieving a regulatory balance is crucial for Nepal to harness the benefits of the gig economy while safeguarding workers' rights and ensuring a sustainable and equitable labor force.

The interrelated relationships illustrated in the following diagram depict a platform-based ecosystem, where the platform functions as an intermediary among multiple stakeholders, vendors providing support services, gig workers offering skills or products, clients commissioning projects, and the government overseeing compliance. The platform operator serves as the governing authority within this ecosystem.

Arrows in the diagram indicate the directions of service provision, skill contribution, project offerings, and compliance-related directives. These direct connections portray the platform as the



central conduit through which interactions between these diverse groups are mediated. This model also raises several critical questions about the extent of the operator's control and influence, the precarious nature of gig work, the dependency of vendors, the power dynamics between clients and workers, and the role of government regulation.



## Growth and Trends of the Gig Economy in Nepal

This section presents synthesized findings from the literature on the gig economy in Nepal, focusing on key thematic areas.

The gig economy in Nepal has experienced significant growth in recent years, fueled by rapid digitalization, evolving consumer behavior, and increasing reliance on online services. Advancements in information technology have contributed to the transformation of traditional employment models, enabling individuals to engage in more flexible work arrangements. The COVID-19 pandemic further accelerated this shift by compelling businesses to transition to digital platforms, thereby increasing opportunities in e-commerce and freelancing (Nepal Rastra Bank, 2024).

According to the Nepal Rastra Bank (2024), digital transactions in Nepal reached NPR 5.27 billion during the first four months of the fiscal year 2081/82 (2024/25), marking a 50.14% increase compared to the same period in the previous year. This surge reflects not only the growing adoption of digital services by consumers but also the rising prominence of the gig economy within Nepal's broader economic landscape.



Key sectors contributing to the gig economy include ride-sharing, freelancing, food delivery, e-commerce, and digital marketing. Platforms such as Tootle, Pathao, and inDrive have revolutionized urban transportation in cities like Kathmandu, Pokhara, Biratnagar, and Chitwan by connecting riders and drivers through mobile applications (Pradhan, 2021). Similarly, food delivery services like Foodmandu and Bhoj have supported the expansion of online commerce in these urban centers.

In the freelancing sector, platforms such as Nepal Freelancers and Bhatbhateni provide professionals with access to global markets, offering services in IT, content creation, and graphic design (Federation of Nepalese Chambers of Commerce and Industry [FNCCI], 2023). Furthermore, the growth of outsourcing firms such as Leapfrog Technology, Cedar Gate Technology, and Incessant Rain Animation Studio has helped position Nepal as a rising contributor to the global gig workforce.

Demographic trends indicate that gig workers in Nepal are predominantly young professionals aged 18–35, with a notable increase in women’s participation in sectors such as digital marketing and online retail (Thapa, 2024). While urban areas host the majority of gig workers due to superior internet infrastructure, rural participation is also increasing. In the fiscal year 2078/79, over 25% of gig workers originated from rural areas, signifying a gradual shift in national employment dynamics (Agrawal, 2022).

In 2076 BS, the Government of Nepal launched the Digital Nepal Framework with the goal of stimulating economic growth through digital technology. However, four years into the initiative, implementation progress stands at only 30%, hindered by disorganized coordination among the responsible ministries. Moreover, the absence of supporting legal frameworks has resulted in governance and regulatory gaps. There is an urgent need for reforms in the Data Protection Act and Cyber Security Policy to establish a secure and trustworthy digital environment.

By comparison, the informal economies of the world’s largest and second-largest economies—namely the United States and China—account for approximately 7.3% and 12.7% of their GDPs, respectively. In stark contrast, Nepal’s informal economy is estimated at 41%, posing a significant barrier to economic formalization and regulatory enforcement.

According to FNCCI (2023), the gig economy currently contributes around 6% to Nepal’s GDP, a figure expected to grow as more individuals turn to gig work for supplemental income during periods of economic instability. While the gig economy offers opportunities for employment and financial independence, its long-term sustainability depends on the establishment of a strong regulatory framework and the provision of necessary infrastructure.

As the sector gains increasing recognition from government agencies and as digital transformation efforts advance, Nepal’s gig economy is well-positioned for accelerated growth. Supporting this trajectory through targeted interventions could unlock meaningful avenues for economic diversification and job creation, thereby reinforcing the urgency for comprehensive reforms to

overcome current challenges and fully leverage the potential of the gig economy (Bishwakarma et al., 2024).

## **Regulatory and Policy Landscape**

The regulatory framework governing the gig economy in Nepal is currently undergoing significant evolution to better address the distinctive challenges and opportunities associated with this rapidly expanding sector. Traditionally, Nepal's labor laws have not explicitly accounted for gig workers, who typically function as independent contractors rather than formal employees (Dubal, 2019). This legal ambiguity raises critical questions regarding the applicability of existing labor protections to gig workers. For example, while the Labor Act of 1992 and the Industrial Relations Act of 2017 define various rights and protections for formal employees, gig workers often fall outside these protections, resulting in significant gaps in legal rights and access to benefits (Mahato et al., 2021).

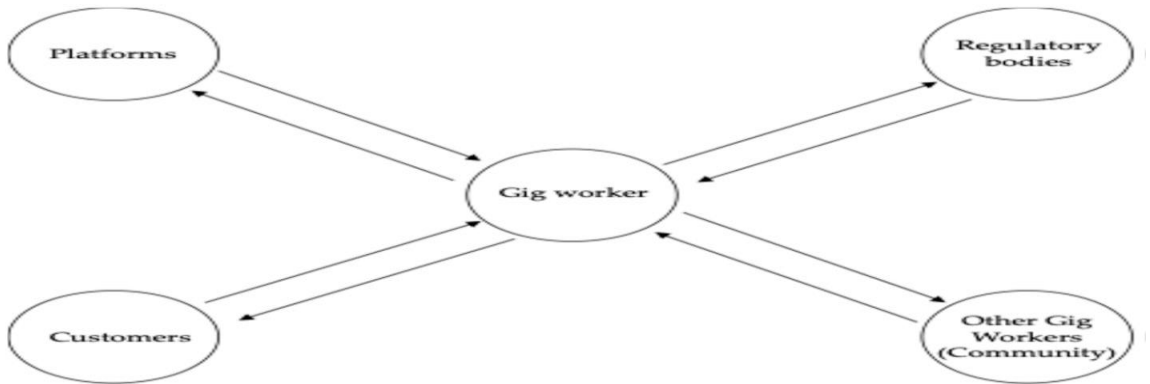
The recent enactment of an e-commerce law marks a notable advancement in establishing a more structured regulatory environment for gig work, particularly within sectors such as digital labor platforms and e-commerce (Prasain, 2025). This legislation mandates that all entities engaged in electronic commerce must register with relevant government authorities, including the Department of Commerce, Supplies, and Consumer Protection. These provisions are intended to enhance accountability and transparency in online markets by addressing long-standing concerns regarding consumer protection and fraud in unregulated digital transactions (Khanal & Khanal, 2024).

Furthermore, the law establishes a legal framework for formalizing relationships between gig workers and platforms. It requires that written or electronic contracts be signed before the provision of goods or services through digital platforms, thereby ensuring that the rights and obligations of both parties are clearly defined (Prasain, 2025). In addition, the law introduces consumer protections such as the right to return unsatisfactory goods within a specified period, thereby fostering greater consumer confidence in e-commerce.

In terms of taxation, the government is developing new regulatory measures that would obligate digital labor platforms to collect and remit taxes on behalf of gig workers. This initiative is designed to ensure gig workers' contributions to the national tax system while enhancing the government's capacity to monitor and regulate economic activities within the gig economy. Nevertheless, the practical implementation of these regulations presents several challenges, particularly in determining appropriate taxation for gig workers who often have irregular income streams and may operate across multiple jurisdictions (Pinsof, 2016). The lack of a clear classification of gig workers as either employees or independent contractors further complicates taxation efforts.

Social security for gig workers remains a pressing concern within the current policy framework. Unlike traditional employees, gig workers generally lack access to fundamental employment benefits such as health insurance, retirement plans, and paid leave (Khanal & Khanal, 2024). To address this gap, the government must explore policy options that provide social protection to gig workers. One potential solution is for public agencies to collaborate with digital platforms to design insurance and pension schemes specifically tailored to the unique characteristics of gig work (Bishwakarma, 2024).

Overall, the emerging policy landscape reflects a growing recognition of the rights and needs of gig workers. While the recent legal developments concerning e-commerce and platform work provide a foundation for formalization, much work remains to be done. A more inclusive and comprehensive regulatory framework, one that addresses classification, taxation, labor protections, and social security, is essential for the sustainable development of the gig economy in Nepal (Thapa, 2024).



## **Challenges in Regulating the Gig Economy**

The rapid expansion of the gig economy in Nepal presents numerous challenges that hinder effective regulation and oversight. As increasing numbers of individuals engage in gig work as a source of income, existing regulatory frameworks have struggled to keep pace with the dynamic nature of digital labor (Amgain, 2025). Many gig workers operate within a legal gray area, often without access to the protections afforded to traditional employees (Bishwakarma et al., 2024). Characterized by flexible work arrangements, short-term contracts, and on-demand services, the gig economy presents significant regulatory challenges for both government institutions and digital labor platforms.

The growing volume of consumer complaints related to online transactions further highlights the urgent need for a structured and responsive regulatory approach (Phuya, 2024). A clear and inclusive legal framework is essential to define the rights and responsibilities of all stakeholders involved in the gig economy. These regulatory challenges in the Nepalese context can be categorized into several key areas:

### ***Legal Ambiguities***

One of the most critical regulatory challenges is the lack of specific labor laws designed to address the status and needs of gig workers. The absence of formal legal recognition leaves gig workers unprotected under current labor laws (Dubal, 2019). This legal ambiguity results in confusion regarding both workers' rights and employer responsibilities, making legal recourse difficult in cases of exploitation or unfair treatment (Mahato et al., 2021). As Khanal and Khanal (2024) emphasize,

the undefined legal standing of gig workers complicates the establishment of clear and enforceable obligations for all parties involved.

### ***Taxation Issues***

Taxation of gig workers and digital platforms remains a complex issue due to the variable and often unpredictable nature of gig income. Many workers function as independent contractors and may be unaware of their tax responsibilities (Thapa, 2024). The absence of clear tax guidelines makes compliance challenging for both workers and platforms (Khanal & Khanal, 2024), resulting in potential revenue losses for the government and financial instability for workers who lack steady income (Pinsof, 2016).

### ***Social Protection Gaps***

Gig workers typically do not have access to essential benefits such as health insurance, pension plans, or paid sick leave. This absence of social safety nets renders them particularly vulnerable during economic downturns or personal emergencies (Vadavi & Sharmiladevi, 2024). The lack of protections contributes to heightened anxiety and insecurity among gig workers, who must navigate uncertain and often unstable income streams (Bishwakarma, 2024).

### ***Job Security Concerns***

The inherently precarious nature of gig work contributes to widespread job insecurity. Workers are often exposed to sudden income loss due to fluctuations in service demand, which can lead to significant financial hardship for those reliant on gig work as their primary source of income (Thapa, 2024). The unpredictability of work availability makes long-term financial planning difficult and increases economic stress (Khanal & Khanal, 2024).

### ***Worker Exploitation***

Exploitation within the gig economy is a growing concern, with gig workers frequently facing issues such as low pay, lack of bargaining power, and limited transparency in platform operations. Many workers are subject to algorithmic management systems that determine pay rates and job availability, often without human oversight (Bishwakarma et al., 2024). Additionally, limited awareness of labor rights among workers increases the risk of underpayment and mistreatment (Mahato et al., 2021).

### ***Consumer Trust Issues***

The proliferation of online platforms and e-commerce activities has led to an increase in consumer complaints concerning fraud, poor-quality goods, and unregulated service providers. Many platforms continue to operate without formal registration or adherence to consumer protection regulations,

eroding trust among consumers (Pradhan, 2021). This lack of trust can discourage participation in online commerce and hinder the growth of Nepal's digital economy (Phuya, 2024).

### ***Digital Divide and Limited Internet Access***

Although urban areas in Nepal have embraced digital platforms, participation from rural regions remains limited due to poor internet infrastructure and low levels of digital literacy (Thapa, 2024). The slow implementation of Nepal's Digital Framework—progressing at only 30% since fiscal year 2076 BS, has further impeded the development of a fully inclusive digital economy (Bishwakarma et al., 2024).

In summary, the challenges facing the regulation of the gig economy in Nepal are multifaceted and demand a comprehensive, multidimensional policy response. Addressing legal ambiguities, tax compliance, social protection, job security, worker exploitation, consumer trust, and the digital divide is vital for building a fair and sustainable gig economy. The development of a clear regulatory framework that safeguards the rights of gig workers while promoting innovation and economic growth is essential. By proactively addressing these challenges, Nepal can foster a more equitable gig economy that benefits workers, consumers, platforms, and the broader national economy.

### ***Opportunities for Government Intervention***

Despite the significant challenges faced by gig workers in Nepal, the gig economy also presents numerous opportunities for government intervention that could lead to positive outcomes for both workers and the broader economy. The government has the potential to play a transformative role in shaping the gig economy by implementing policies and programs that not only protect workers' rights but also enhance their well-being and productivity. This section outlines key areas where strategic intervention could foster a more equitable and sustainable gig economy in Nepal:

- **Expanded Access to Digital Marketplaces:** The gig economy enables individuals and businesses to connect with a broader customer base via online platforms. E-commerce and digital service platforms, such as Pathao, inDrive, Taximandu, Foodmandu, Bhoj, and Nepal Freelancers, offer new avenues for local businesses and professionals to market goods and services online (FNCCI, 2023). Additionally, online labor platforms allow Nepali workers to participate in global markets, reducing dependence on traditional remittances and generating new income streams (Graham et al., 2017).
- **Flexible Employment and Business Growth:** Nepali companies benefit from a freelance workforce with specialized skills, reducing the need for long-term employment commitments and lowering operational costs while promoting innovation (Ghosh et al., 2023). Digital platforms also enable entrepreneurs and small businesses to expand without significant investments in physical infrastructure by simplifying transactions and enhancing customer engagement (World Bank, 2016).
- **Consumer Convenience and Service Expansion:** Consumers enjoy faster access to services such as ride-sharing, food delivery, and digital marketing. The gig economy improves service efficiency and responsiveness to evolving consumer demands (Thapa,

2024). Furthermore, knowledge-based gigs, such as IT consulting and data science, allow businesses to hire skilled professionals on demand (Bishwakarma et al., 2024).

- **Economic Diversification and Employment Generation:** With the gig economy contributing approximately 6% to Nepal's GDP, its growth offers significant employment opportunities, particularly for youth and women in areas such as online retail and digital marketing (FNCCI, 2023). Remote work and online outsourcing also create opportunities for rural populations, helping to reduce economic disparities between urban and rural areas (Agrawal, 2022).
- **Digital Literacy and Technological Access:** Many gig workers in Nepal face challenges related to digital literacy and limited access to technology. Lacking the necessary skills or resources to effectively navigate digital platforms can limit their ability to optimize income and access opportunities (Amgain, 2025). This digital divide underscores the need for targeted interventions to build the digital capabilities of gig workers.
- **Regulatory Compliance of Gig Platforms:** The rise of gig platforms operating without sufficient oversight raises concerns regarding labor law compliance. The absence of a dedicated regulatory body complicates efforts to ensure worker protections and consistent platform practices (Khanal & Khanal, 2024). Addressing this gap is essential for safeguarding workers' rights and ensuring fair treatment.

Addressing these opportunities through targeted government intervention, infrastructure development, and regulatory improvements could foster fair labor practices and sustainable economic growth in Nepal's gig economy.

## **Comparative Insights from Global Best Practices**

Examining international best practices in the gig economy provides valuable insights for Nepal as it seeks to regulate this rapidly expanding sector. Countries like India have made notable advancements in recognizing and protecting gig workers through comprehensive labor codes, including provisions specifically designed for gig workers (Chaudhary & Remesh, 2021). For instance, India has introduced a social security fund supported by contributions from both gig workers and the platforms they work for, offering benefits such as health insurance and pension schemes (HB et al., 2023).

In the United States, ongoing debates regarding the classification of gig workers highlight the balance between worker protection and maintaining innovation within the gig sector. Legislative measures such as California's Assembly Bill 5 (AB5) attempt to extend labor protections to gig workers while raising concerns about their potential impacts on platform sustainability (Dubal, 2019; Pinsof, 2016).

The European Union has proposed legislation aimed at ensuring gig workers receive the same rights and protections as traditional employees, demonstrating a commitment to fair labor practices within the digital economy (European Commission, 2021). Similarly, Brazil has implemented regulations

requiring platforms to disclose transparent information about earnings and working conditions, empowering workers to make informed decisions (De Stefano & Aloisi, 2018).

By analyzing these international practices, Nepal can draw important lessons on how to construct a regulatory framework that both accommodates the unique nature of gig work and ensures strong protections for workers. This approach will be critical in developing a fair, inclusive, and resilient gig economy.

### Current Considerations and Settlement Measures

The ongoing transformation of Nepal's gig economy represents a pivotal opportunity for the country's economic future, particularly in addressing persistent unemployment and adapting to a changing global labor landscape. As traditional job markets become increasingly saturated and uncertain, the gig economy offers a flexible and accessible alternative for income generation.

To ensure the long-term viability of this sector, the government must adopt proactive measures, including the modernization of outdated legal frameworks, coordination among ministries, and the development of a comprehensive legal infrastructure tailored to the specific dynamics of gig work. Reforms in these areas could not only empower gig workers but also spur innovation and entrepreneurship, contributing to a dynamic and resilient economy.

However, current legal provisions continue to hinder the sector's development. For example, the Ministry of Physical Infrastructure and Transport (2019) reported that 26 ride-sharing platforms, including Tootle, inDrive, and Pathao, were operating despite legal ambiguities. The Vehicle and Transport Management Act 2049, particularly Sections 8(20) and 12, prohibits the use of private vehicles for commercial purposes, thereby restricting innovation and job creation in the gig sector. This legislative misalignment highlights the urgent need for reform in line with modern employment trends characterized by flexibility and digital integration.

In addition, gig workers often lack access to essential benefits such as social security, health insurance, and formal labor protections. These gaps perpetuate socio-economic inequalities, particularly for workers who operate within the informal labor sector. The COVID-19 pandemic has further intensified job competition and exposed the vulnerabilities of gig workers, many of whom face social stigma due to the non-traditional nature of their work.

Despite these challenges, the gig economy holds potential as a solution to Nepal's high youth unemployment rates. Policymakers and stakeholders are increasingly advocating for a holistic approach that includes legal reform, digital infrastructure development, and the promotion of digital literacy and entrepreneurship. Aligning national laws with global standards could promote innovation while ensuring gig workers are adequately protected.

Efforts to formalize the gig economy will also enhance transparency, accountability, and stakeholder confidence. Collaborations with digital platforms to implement social security schemes and financial literacy programs can significantly improve the quality of life for gig workers. Ultimately, by addressing these critical issues, Nepal can build a fair, inclusive, and forward-looking labor market that contributes meaningfully to sustainable economic development in the digital era.



## **Future Prospects and Policy Recommendations**

Strategic policymaking aimed at sustainable growth, supported by robust legal monitoring, an effective complaints-handling mechanism, inclusive tax coverage, and the safeguarding of gig workers' rights, constitutes the core of digital governance for the future of Nepal's gig economy. The formulation of comprehensive labor policies that clearly define the rights and responsibilities of gig workers is an essential first step. Such policies should ensure fair remuneration, job security, and access to necessary benefits.

In partnership with digital platforms, the government can facilitate the introduction of social security schemes tailored to the specific needs of gig workers. These may include health insurance, retirement plans, and paid leave, thereby promoting the socioeconomic well-being and security of this segment of the workforce. Moreover, financial literacy training programs should be prioritized to empower gig workers with skills for managing their income and planning for long-term financial stability. Upskilling initiatives aligned with current and future demands of the gig sector will also enhance the employability and competitiveness of gig workers in a dynamic labor market.

The promotion of entrepreneurship within the gig economy can empower individuals to generate self-employment opportunities, thereby contributing to economic diversification and innovation. To ensure the success of such initiatives, it is imperative for the government to maintain continuous dialogue with gig workers, digital platform operators, and other key stakeholders. This will foster policies that are inclusive, responsive, and effective in addressing the needs of all parties involved.

Achieving these goals would enable Nepal to nurture a robust and equitable gig economy, one capable of addressing both the challenges and opportunities presented by this rapidly evolving sector.

## **Conclusion**

Since its emergence in the early 2000s, Nepal's gig economy has expanded significantly due to rapid digitalization, evolving employment trends, and the increasing reliance on online services and e-commerce. Currently contributing approximately 6 percent to the national GDP, the gig economy is poised for continued growth as more individuals turn to gig work as an alternative source of income.

Sectors such as ride-sharing, freelancing, e-commerce, and delivery services have thrived. Platforms like Tootle, Pathao, and inDrive have transformed urban mobility in cities such as Kathmandu, Pokhara, Biratnagar, and Chitwan. Similarly, food delivery services like Foodmandu and Bhoj have simplified access to restaurant meals. Freelancing platforms such as Nepal Freelancers connect professionals in IT, content writing, and graphic design to global markets. The growing prominence of outsourcing companies like Leapfrog Technology and Incessant Rain Animation Studio further consolidates Nepal's position within the global gig workforce.

The majority of gig workers in Nepal are young professionals aged 18–35, though increasing numbers of women are now participating, especially in digital marketing and online retail. Rural engagement is also on the rise; in fiscal year 2078/79, more than 25% of gig workers originated from rural areas. These trends underscore the gig economy's potential to generate employment, promote



economic independence, and enhance financial inclusion, particularly for individuals marginalized in traditional labor markets.

For businesses, the gig economy provides flexibility and access to global talent at lower operational costs. Freelancers benefit from location-independent work and international income opportunities. Furthermore, online outsourcing and remote work offer pathways for low-income workers to compete in the global digital labor market.

Despite its potential, Nepal's gig economy faces significant challenges. The absence of a formal regulatory framework leaves gig workers without job security, social protection, or standardized wages. They are typically excluded from benefits such as health insurance, retirement savings, and paid leave, conditions that threaten their financial stability. Gig work, forming part of Nepal's informal economy (approximately 41%), remains difficult to regulate, making labor rights enforcement particularly challenging. Additional barriers include restrictions on foreign transactions, which hinder international payments for freelancers.

Although the Digital Nepal Framework, introduced in 2076 BS, aimed to leverage digital technologies for economic advancement, its implementation remains limited, reaching only 30%, due to poor coordination among ministries and the lack of legal infrastructure. Concerns over data confidentiality and power imbalances between platforms and workers further complicate matters. Gig platforms often unilaterally determine employment terms, transferring risks to workers while offering little in terms of long-term career development.

To address these issues, Nepal urgently requires comprehensive legislative reforms. Labor laws, taxation policies, and social security provisions must be adapted to protect gig workers. Regulatory frameworks should clearly define worker classifications, establish fair wage-setting mechanisms, and enforce anti-discrimination and anti-exploitation measures. Simultaneously, data protection legislation and cybersecurity policies are needed to safeguard digital labor.

With the adoption of these measures, Nepal can establish a sustainable and inclusive gig economy that fosters innovation, employment, and economic well-being. A clear and comprehensive policy framework, backed by strong legal infrastructure, will enable the government to position itself as a central stakeholder in the global digital workforce.

## **Acknowledgement**

This study did not receive any financial support. The content and views expressed herein are solely those of the author and do not necessarily represent the views of the author's affiliated organizations.

## **Conflict of Interest Statement**

The author declares no conflicts of interest related to this study.

## References

- Agrawal, S. (2022). *Meet four reps helping to run the engine of Nepal's gig economy*. Nepal Minute. Retrieved January 25, 2025, from <https://www.nepalminute.com/detail/222/meet-four-reps-helping-to-run-the-engine-of-nepals-gig-economy>
- Amgain, G. (2025). *The gig economy in Nepal: Opportunities, challenges, and the road ahead*. Himalayan Gorkha Voice. Retrieved February 13, 2025, from <https://himalayangorkhavoice.wordpress.com/2025/02/07/the-gig-economy-in-nepal-opportunities-challenges-and-the-road-ahead/>
- Bajwa, U., Gastaldo, D., Di Ruggiero, E., & Knorr, L. (2018). The health of workers in the global gig economy. *Globalization and Health*, 14(1), 124. <https://doi.org/10.1186/s12992-018-0444-8>
- Batmunkh, A., Fekete-Farkas, M., & Lakner, Z. (2022). Bibliometric analysis of the gig economy. *Administrative Sciences*, 12(2), 51. <https://doi.org/10.3390/admsci12020051>
- Bishwakarma, S. (2024, October 15). *Gig economy: New jobs, old challenges*. The Kathmandu Post. Retrieved February 18, 2025, from <https://kathmandupost.com/columns/2024/10/15/gig-economy-new-jobs-old-challenges>
- Bishwakarma, S., Devkota, N., & Bista, S. (2024). Exploring the rise of the gig economy in Nepal: Shifting dynamics and implications for the future of gig work. *The Journal of Business and Management*, 8(2), 130–149. <https://doi.org/10.3126/jbm.v8i2.76177>
- Chaudhary, T., & Remesh, B. (2021). Changing scenario of Indian labour and new labour codes: A critical analysis. *Christ University Law Journal*, 10(2), 1–18. <https://doi.org/10.12728/culj.19.1>
- De Stefano, V., & Aloisi, A. (2018). *European legal framework for digital labour platforms*. European Commission, Luxembourg. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2760/78590>
- Dubal, V. B. (2019). *An Uber ambivalence: Employee status, worker perspectives, & regulation in the gig economy*. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3488009>
- European Commission. (2021). *Commission proposals to improve the working conditions of people working through digital labour platforms*. Publications Office of the European Union. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_6605](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6605)
- Federation of Nepalese Chambers of Commerce & Industry (FNCCI). (2023). *Report on the State of Private Sector Nepal*. [https://fncci.org/uploads/publication/file/Report\\_StatePSNepal\\_20230519064735.pdf](https://fncci.org/uploads/publication/file/Report_StatePSNepal_20230519064735.pdf)

- Ghosh, N., Sarkar, D., Souza, R. D., Bhowmick, S., Ghosh, A. K., & Suri, S. (2023). *Leap to the Himalayas: A 10-point agenda for a 5x Nepal*. Observer Research Foundation. <https://www.orfonline.org/research/leap-to-the-himalayas-a-10-point-agenda-for-a-5x-nepal>
- Graham, M., Hjorth, I., & Lehdonvirta, V. (2017). Digital labor and development: Impacts of global digital labor platforms and the gig economy on worker livelihoods. *Transfer*, 23(2), 135–162. <https://doi.org/10.1177/1024258916687250>
- HB, C., Chandrappa, U., & R, B. A. (2023). An analysis of the labour rights of gig workers in India. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4558703>
- Institute for Integrated Development Studies (IIDS). (2022). *Unleashing IT: Advancing Nepal's digital economy*. Retrieved February 11, 2025, from <https://iids.org.np/images/publications/15c4487b777dcf3239cd6af6dd15c2c1.pdf>
- Khanal, S., & Khanal, M. P. (2024). Regulating gig economy in Nepal: How can Nepal benefit from the gig platform? *Journal of Musikot Campus*, 2(1), 173–192. <https://doi.org/10.3126/jmc.v2i1.70844>
- Kuhn, K. M., & Galloway, T. L. (2019). Expanding perspectives on gig work and gig workers. *Journal of Managerial Psychology*, 34(4), 186–191. <https://doi.org/10.1108/JMP-05-2019-507>
- Mahato, M., Kumar, N., & Jena, L. K. (2021). Re-thinking gig economy in conventional workforce post-COVID-19: A blended approach for upholding fair balance. *Journal of Work-Applied Management*, 13(2), 261–276. <https://doi.org/10.1108/JWAM-05-2021-0037>
- Nepal Rastra Bank. (2024). *Payment Systems Oversight Report 2023/24*. <https://www.nrb.org.np/contents/uploads/2025/01/Payment-Oversight-Report-2023-24.pdf>
- Paul, J., & Rosado-Pinto, A. (2020). Literature reviews: Conducting integrative reviews of international business and management. *International Business Review*, 29(6), 101717. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2020.101717>
- Paudel, M. (2023). Gig economy: Opportunities and challenges in Nepal. *International Research Journal of Economics and Management Studies*, 3(4), 342–347. <https://doi.org/10.56472/25835238/IRJEMS-V3I4P144>
- Phuya, S. (2024, August 26). *Legal protections for gig economy workers in Nepal: Navigating current gaps and potential reforms*. Business 360 Nepal. Retrieved February 27, 2025, from <https://www.b360nepal.com/detail/23285/legal-protections-for-gig-economy-workers-in-nepal-navigating-current-gaps-and-potential-reforms-2024-Aug-26-009900>
- Pilatti, G. R., Pinheiro, F. L., & Montini, A. A. (2024). Systematic literature review on gig economy: Power dynamics, worker autonomy, and the role of social networks. *Administrative Sciences*, 14(10), 267. <https://doi.org/10.3390/admsci14100267>

- Pinsof, J. (2016). A new take on an old problem: Employee misclassification in the modern gig-economy. *Michigan Telecommunications and Technology Law Review*, 22(2), 341–376. <https://repository.law.umich.edu/mttlr/vol22/iss2/6>
- Pradhan, S. (2021). *The gig economy in Nepal*. Nepal Economic Forum. Retrieved March 02, 2025, from <https://nepaleconomicforum.org/the-gig-economy-in-nepal/>
- Prasain, K. (2025, March 4). *E-commerce law passes, 25 years after online business began*. The Kathmandu Post. Retrieved March 7, 2025, from <https://kathmandupost.com/money/2025/03/04/e-commerce-law-passes-25-years-after-online-business-began>
- Reinhard, J., Lefebvre, M., & Mawhinney, S. (2020). *Tough gig: Worker perspectives on the gig economy*. McKell Institute. Retrieved February 22, 2025, from <https://mckellinstitute.org.au/research/reports/tough-gig-worker-perspectives-on-the-gig-economy/>
- Thapa, D. (2024). *Emerging trends in APO members: Nepal's gig economy and its implication on labor participation and income distribution*. Asian Productivity Organization. Retrieved February 17, 2025, from <https://www.apo-tokyo.org/wp-content/uploads/2024/12/Nepals-Gig-Economy-and-its-Implication-on-Labor-Participation-and-Income-Distribution.pdf>
- Torraco, R. J. (2005). Writing integrative literature reviews: Guidelines and examples. *Human Resource Development Review*, 4(3), 356–367. <https://doi.org/10.1177/1534484305278283>
- Torraco, R. J. (2016). Writing integrative literature reviews: Using the past and present to explore the future. *Human Resource Development Review*, 15(4), 404–428. <https://doi.org/10.1177/1534484316671606>
- Vadavi, S., & Sharmiladevi, J. C. (2024). Analyzing the evolution and patterns of the gig economy: A bibliometric examination of growth and trends. *Cogent Business & Management*, 11(1), 2424480. <https://doi.org/10.1080/23311975.2024.2424480>
- World Bank. (2016). *World development report 2016: Digital dividends*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0671-1>
- Zeid, R., Alrayess, D., Ajwad, M. I., Soytaş, M. A., & Rivera, N. (2024). *The gig economy and the future of work: Global trends and policy directions for non-standard forms of employment*. SPJ Policy and Technical Note. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/41755>.

# Causes and Effects of Variation Orders in Water Supply Projects in Nepal

**Birendra Kandel\***

## Abstract

In Nepal's construction industry, variation orders remain a major concern. They are inevitable in nearly every construction project and carry significant implications for project outcomes. If not managed properly, variation orders can negatively impact cost, schedule, and quality. This study examines the causes and effects of variation orders in water supply projects in Nepal. The research is based on a review of variation order documents from 19 water supply projects and a questionnaire survey involving clients, consultants, and contractors. A total of 52 participants contributed to the study. Data were analyzed using the Likert Scale, Relative Importance Index (RII), and Severity Index (SI). The five major causes identified are: (i) design changes during implementation, (ii) inadequate site investigation during project preparation, (iii) inaccurate cost estimation by consultants, (iv) additional work demands from user committees/beneficiaries, and (v) unforeseen site conditions, with RII values of 0.862, 0.858, 0.854, 0.838, and 0.835, respectively. The primary effects identified include cost overruns, time overruns, and increased overhead expenses.

**Keywords:** variation orders, design changes, site investigation, cost overrun, time overrun.

## Introduction

Project cost is a critical component of construction management, especially when public funds are involved. However, a range of factors can lead to deviations from the original budget. In construction, variation orders are common and occur when changes are made to the initial project scope (Halwatura & Ranasinghe, 2013). Such changes can significantly affect project management outcomes (Ali & Majeed, 2020). Variations may involve additions, omissions, or revisions to project scope and usually impact cost, duration, and quality (Ibbs et al., 2001; Enshassi et al., 2010). They often result in delays, cost escalations, and disputes (Burati et al., 1992). A formal variation order legally modifies the contract between the employer and contractor (Ezeldin et al., 2016).

In the context of Nepal, variation orders are a persistent issue in the construction sector, which plays a pivotal role in national development. These variations often lead to cost and time overruns, strained stakeholder relationships, and project disputes. A contributing factor is the limited experience of many contractors, consultants, and clients (Ghimire et al., 2023). The Department of

---

*\*Senior Divisional Engineer, Government of Nepal*

*Email: mows.pdcs@gmail.com*

Water Supply and Sewerage Management (DWSSM) is currently implementing over 200 water supply projects across Nepal, with budgets ranging from NPR 5 million to NPR 500 million. Most of these projects have experienced variation orders. This paper aims to explore the root causes and consequences of such variations.

## **Objective of the Study**

The objective of this study is to identify the causes and effects of variation orders in water supply projects in Nepal. It aims to offer insights, practical knowledge, and recommendations that may help reduce the occurrence of variation orders in future projects.

## **Literature Review**

Cost is a crucial factor in construction projects, from inception to completion. Despite careful planning, unexpected issues frequently lead to cost deviations from the original contract. While variation orders are often unavoidable, efforts are typically made during design and implementation phases to minimize their occurrence. Multiple studies have investigated their causes and consequences.

Ijaola and Iyagba (2012) conducted a comparative study of change orders in public construction projects in Nigeria and Oman. They found that most variations were client-related, particularly due to owner requests for additional work. The effects included disputes, time delays, and cost overruns. The authors recommended the enforcement of building codes, periodic registration reviews, and proper feasibility studies to mitigate these issues.

Ismail et al. (2012) identified scope changes, design errors and omissions, and the financial incapability of owners as critical causes of variation in roadway projects in southern Iran. These factors led to time and cost overruns and project disputes. The authors suggested engaging specialists during the planning and execution phases.

In Sri Lanka, Halwatura and Ranasinghe (2013) found poor estimation to be the primary cause of variation orders in road construction projects, followed by unforeseen site conditions, political influences, and inadequate site investigations.

Similarly, Alaryan et al. (2014) identified the top five causes of variation orders in Kuwait's construction projects as employer-initiated changes, project scope deviations, site-related issues, design errors and omissions, and insufficient working drawing details. The consequences included project delays, cost overruns, increased financial liabilities, and deferred contractor payments. The authors advocated for thorough contract and design document reviews and improved communication among stakeholders.

Alshdiefat and Aziz (2018) examined variation orders in Jordan's construction sector and found client-related issues, such as poor communication and delays between design and construction phases, as the most severe causes. These were followed by design errors and material shortages.

Pokharel and Joshi (2020) studied a land pooling project in Kathmandu and found that contract document conflicts and additional work demands were major sources of variation. Their study reported a 26.5% cost overrun from the original contract price. Recommendations included careful consultant selection, thorough site investigation, and ensuring contractor capacity.

Mishra et al. (2021) investigated building construction projects in Nepal and found that client-related causes included scope changes, delayed decisions, and financial constraints. Consultant-related issues involved errors in bills of quantities, design flaws, and poor judgment. Contractor-related issues included a lack of skilled managers and poor participation in the design phase. The study recommended better coordination among all stakeholders.

Ghimire et al. (2023) explored variation orders in Bharatpur Metropolitan City and highlighted major causes such as design errors, changing owner requirements, scope alterations, and poor working drawings. Their recommendations emphasized thorough planning, complete design documentation during tendering, detailed site investigations, and consultant accountability.

## Research Methodology

A comprehensive literature review was conducted, during which numerous research papers on the causes of variation/change orders were analyzed. In addition, documents related to change orders from 19 water supply projects implemented by the Department of Water Supply and Sewerage Management (DWSSM), Nepal, were examined. Project managers and engineers from DWSSM were interviewed to identify the underlying causes of variation orders. Furthermore, designers/consultants and contractors were consulted to gather insights into the frequent causes and impacts of variation orders in water supply projects. Based on the document analysis, eighteen primary causes of variation orders were identified, among which twelve significant causes were selected for this study.

**Table 1**

The 12 major causes of variation orders in the water supply projects in Nepal selected for study purpose

S.N.	Causes of Variation Orders
1	Design changes during project implementation
2	Additional work demands from users' committees/beneficiaries
3	Unforeseen site conditions
4	Poor estimation by consultants
5	Poor site investigation during the project preparation phase
6	Natural disasters
7	Inadequate scope of work defined for the contractor
8	Conflicts between contract documents
9	Inadequate project planning
10	Errors and omissions in design
11	Political pressure during the construction phase
12	Obstacles to work from local residents

## Population Size

For the purpose of this study, a total of 52 respondents were selected. These respondents included Project Directors (Superintending Engineers), Project Managers (Senior Divisional Engineers), Engineers, Consultants/Designers, and Contractors. The distribution of respondents is illustrated in Figure 1. Selection was based on their professional backgrounds and extensive experience in the design, implementation, monitoring, and supervision of water supply projects. The respondents' professional experience is presented in Figure 2.

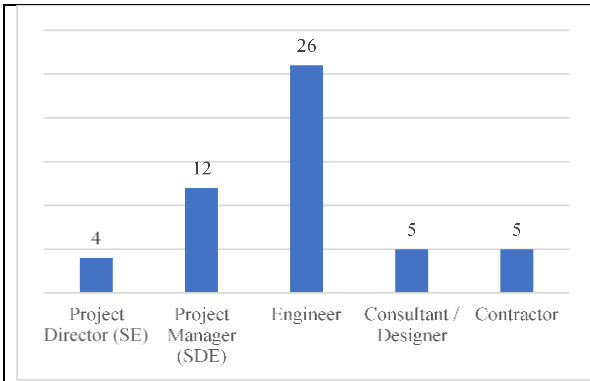


Figure 1: Occupational background of the respondents.

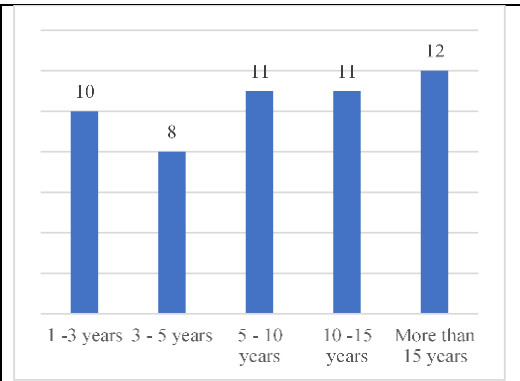


Figure 2: Professional experience (in years) of the respondents

## Data Analysis

The data obtained from the questionnaire survey were processed, and the Relative Importance Index (RII) was used as shown in the Equation 1.

$$RII = \frac{\sum W}{A * N} \dots\dots\dots \text{Equation (1)}$$

Where,

W is the scale used by respondents to rate a factor, ranging from 1 to 5.

A is the highest weight in the scale. N is the total number of respondents.

Here,  $W = 1N_1 + 2N_2 + 3N_3 + 4N_4 + 5N_5$ ,

where  $N_1, \dots, N_5$  are the frequencies of respondents in the 5-point Likert scale.

Furthermore, Severity Index (Alshdiefat & Aziz, 2018) was calculated using the data as indicated in equation 2.

$$\text{Severity Index (SI)} = \sum_i^5 (W_i * f_i) * 100 / N \dots\dots\dots \text{Equation (2)}$$

$$W_i = i / N$$

Where,

SI = Severity Index; computed as the summation of importance ratings.



i = the rating from 1 to 5.

Wi = the weight of each rating.

fi = the frequency of responses for a particular rating point.

N = the total number of respondents rating a particular factor in the survey.

## Result and Discussion

The respondents were asked to express their level of agreement on a five-point Likert scale (“Strongly Disagree,” “Disagree,” “Neither Agree nor Disagree,” “Agree,” and “Strongly Agree”) regarding twelve identified causes of variation orders in water supply projects in Nepal. Subsequently, the Relative Importance Index (RII) was calculated for each factor to determine its relative significance. The summarized results are presented in Table 2 below.

**Table 2**

Causes of Variation Orders in water supply projects in Nepal

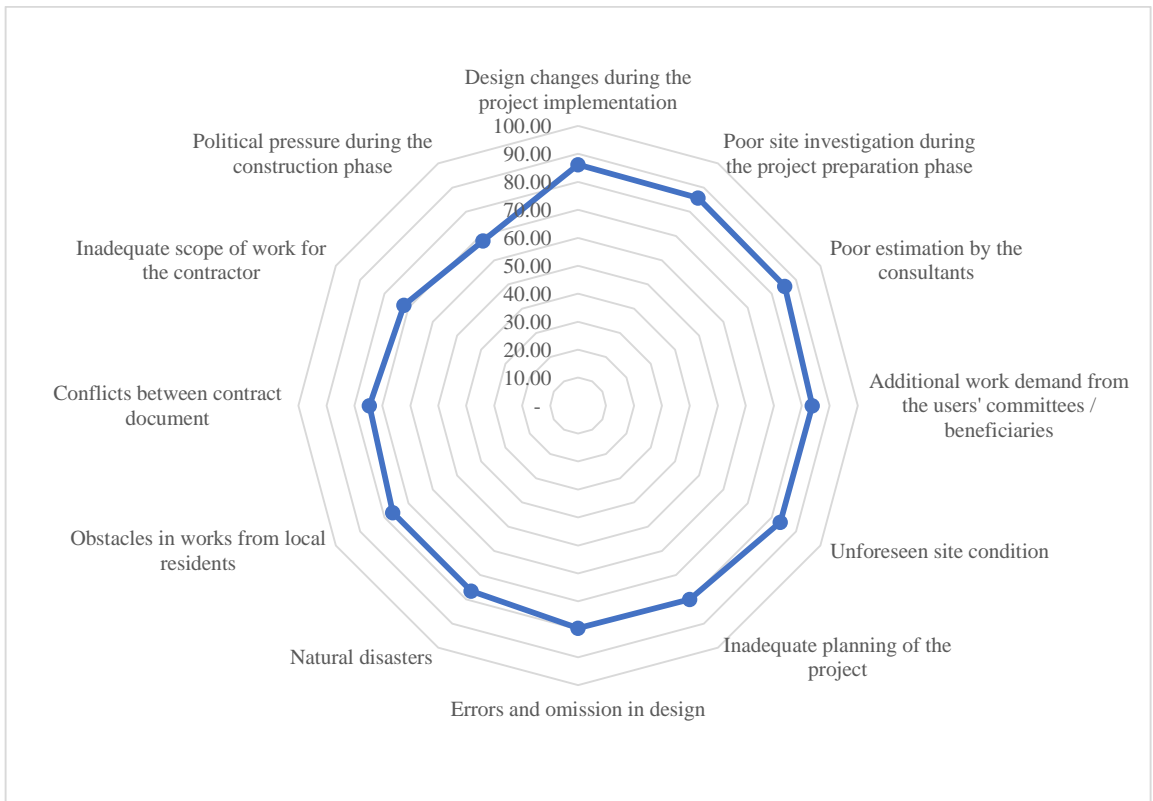
S.N.	Causes of Variation Orders in Water Supply Projects	RII	Rank
1	Design changes during project implementation	0.862	1
2	Poor site investigation during the project preparation phase	0.858	2
3	Poor estimation by the consultants	0.854	3
4	Additional work demand from users’ committees/beneficiaries	0.838	4
5	Unforeseen site conditions	0.835	5
6	Inadequate project planning	0.800	6
7	Errors and omissions in design	0.796	7
8	Natural disasters	0.765	8
9	Obstacles in work from local residents	0.765	9
10	Conflicts between contract documents	0.746	10
11	Inadequate scope of work for the contractor	0.719	11
12	Political pressure during the construction phase	0.681	12

Table 2 demonstrates the ranking of variation orders in water supply projects in Nepal, as determined from the respondents' views. The results show that the major causes of variation orders in these projects are: design changes during project implementation, poor site investigation during the project preparation phase, poor estimation by the consultants, additional work demands from the users’ committees/beneficiaries, and unforeseen site conditions, with RII values of 0.862, 0.858, 0.854, 0.838, and 0.835 respectively. The least important cause of variation orders, as indicated by this study, is political pressure during the construction phase.

Since design changes during project implementation are identified as the key cause of variation orders in water supply projects, it suggests that the designs prepared by consultants and reviewed by clients are either insufficient, not aligned with actual site conditions, or not developed in accordance with proper design guidelines and norms. This indicates that the design of structural components in these projects is either overlooked or prepared on weak engineering foundations.

Poor site investigation during the project preparation phase is the second most significant cause of variation orders, which is closely related to project design. If the site is not properly investigated, an accurate project design cannot be expected. Conversely, even if the design is adequate, if the site is not thoroughly investigated, the design may prove ineffective and require modifications during construction.

The Severity Index (SI) was calculated using Equation (2). The most significant cause of variation orders, design changes during project implementation, has the highest severity index (SI) of 86.15, while political pressure during the construction phase has the lowest severity index (68.08), implying a lower impact on variation orders in water supply projects in Nepal. The results are illustrated in Figure 3.



**Figure 3** Severity Index for the causes of variation orders in Water Supply Projects in Nepal

Furthermore, the respondents were asked about the consequences of variation orders throughout the project life cycle. A total of six effects were identified based on the literature review and an analysis of documents from projects where variation orders had occurred. The results, calculated using the Relative Importance Index (RII), are presented in Table 3 below.

**Table 3**

Effects of the Variation Orders in the Water Supply Projects in Nepal

S.N.	Effects of variation orders	RII	Rank
1	Cost Overrun of the project	0.854	1
2	Time Overrun of the project	0.838	2
3	Increase in overhead expenses	0.815	3
4	Claims & Disputes	0.758	4
5	Poor performance relationships between client, consultant and contractor	0.692	5
6	Quality deterioration of the project	0.573	6

Table 3 illustrates that cost overrun is the major effect of variation orders in water supply projects in Nepal, with an RII of 0.854. The respondents believe that quality deterioration is the least significant effect, with an RII of 0.573. In most cases, a variation order means additional work; therefore, it is obvious that due to additional work, cost overruns and time overruns are normal phenomena. Furthermore, additional work naturally leads to an increase in overhead expenses in the project, as indicated by this study.

### Conclusion and Recommendations

This study focuses on the causes and effects of variation orders in water supply projects in Nepal. From the study, it is concluded that among the twelve causes of variation orders, the top five causes are design changes during project implementation, poor site investigation during the project preparation phase, poor estimation by the consultants, additional work demands from the users' committee/beneficiaries, and unforeseen site conditions, with RII values of 0.862, 0.858, 0.854, 0.838, and 0.835 respectively, as analyzed using the Likert scale and Relative Importance Index (RII) method. The top three effects of variation orders were cost overruns of the project, time overruns of the project, and increases in overhead expenses. Variation orders have very detrimental effects on the project life. Therefore, in order to avoid or minimize the occurrence of variation orders in water supply projects in Nepal, the study suggests the following points:

- The design of the project should be prepared very carefully and reviewed critically by design experts, consultants, and the client's design engineers.
- All geological, hydrological, geotechnical, environmental, and socio-political investigations shall be conducted critically. Moreover, these studies shall be carried out by well-qualified and experienced professionals.
- The feasibility study, environmental study, and detailed engineering design shall be prepared by well-experienced and professional consultants with long-standing goodwill.

- Adequate and reasonable time and care should be given during the project preparation phases (feasibility study, environmental study, detailed design, cost estimation, and project appraisal).
- Adequate consultation meetings and discussions should be held with stakeholders and the users' committee/beneficiaries, because involving stakeholders and beneficiaries in the execution phase of the project will help minimize additional work demands.

## References

- Alaryan, A., Emadelbeltagi, A. E., & Dawood, M. (2014). Causes and effects of change orders on construction projects in Kuwait. *International Journal of Engineering Research and Applications*, 4(7), 1-8.
- Ali, N., & Majeed, B. (2020). The causes of variation orders and their effects on cost and time of projects in Sulaimani Governorate. *Kurdistan Journal of Applied Research*, 5(1), 218-235.
- Alshdiefat, A., & Aziz, Z. (2018). Causes of change orders in the Jordanian construction industry. *Journal of Building Construction and Planning Research*, 6, 234-250.
- Burati Jr, J. L., Farrington, J. J., & Ledbetter, W. B. (1992). Causes of quality deviations in design and construction. *Journal of Construction Engineering and Management*, 118(1), 34-49.
- Enshassi, A., Arain, F., & Al-Raei, S. (2010). Causes of variation orders in construction projects in the Gaza Strip. *Journal of Civil Engineering and Management*, 16(4), 540-551.
- Ezeldin, S. A. M. E. R., & El-Sadek, A. M. R. K. (2016). Causes of variation orders for mega construction projects. *Proceedings of International Structural Engineering and Construction*, 3(2).
- Ghimire, S., Bohra, N., & Awasthi, K. (2023). Causes and impacts of variation order in building construction projects: A case study of three projects at Bharatpur Metro.
- Halwatura, R. U., & Ranasinghe, N. P. N. P. (2013). Causes of variation orders in road construction projects in Sri Lanka. *International Scholarly Research Notices*, 2013, 381670.
- Ibbs, C. W., Wong, C. K., & Kwak, Y. H. (2001). Project change management system. *Journal of Management in Engineering*, 17(3), 159-165.
- Ijaola, I. A., & Iyagba, R. O. (2012). A comparative study of causes of change orders in public construction project in Nigeria and Oman. *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences*, 3(5), 495-501.

- Ismail, A., Pourrostan, T., Soleymanzadeh, A., & Ghouyounchizad, M. (2012). Factors causing variation orders and their effects in roadway construction projects. *Research Journal of Applied Sciences, Engineering and Technology*, 4(23), 4969-4972.
- Mishra, K., Koirala, N., Khadka, S., Dhungana, A., Pokharel, R., Lama, S., & Aithal, P. S. (2021). Perception based study of variation order in building construction projects. *International Journal of Management, Technology, and Social Sciences (IJMTS)*, 2581-6012.
- Pokharel, J., & Joshi, B. R. (2020). Impact of variation orders on construction project cost: A case study of land pooling project at Kathmandu of Ichangu Narayan, Nepal. *Saudi Journal of Engineering and Technology*, 2415-6272.

## **Economic Diplomacy Strategy for Nepal**

**Chhabindra Parajuli\***

### **Abstract**

Economic diplomacy has emerged as a crucial aspect for promoting inward Foreign Direct Investment (FDI), facilitating international trade, and enhancing tourism. While the Government of Nepal has implemented various instruments for these purposes, achievements in these specific sectors have not been satisfactory. Economic diplomacy should be given the highest priority, extending its reach across all government spheres. The main focus of economic diplomacy is to attract foreign businesses, investments, new and enhanced technologies, and tourists. Economic diplomacy is closely connected with political, public, and other segments of diplomatic work. The objectives of economic diplomacy can be achieved through meaningful and active engagement with a wide range of concerned stakeholders, including government agencies and private sector umbrella organizations. The major concern today is how to prepare and implement a robust economic diplomacy strategy to reap better economic benefits from bilateral, regional, and global mechanisms as well as engagements, in order to achieve the nation's economic development vision.

The economic diplomacy strategy should be supported and equipped with relevant programs and activities by all concerned agencies. The capacity enhancement of government agencies and private sectors should also be strengthened in line with targeted actions and focused areas of intervention. The economic diplomacy strategy would be backed by dedicated budgets from all relevant ministries, with suitable programs, activities, and events. The economic diplomacy strategy would support achieving milestones such as the reduction of the country's ballooning trade deficit, enlargement of market access opportunities for Nepali products abroad, attraction of more inward foreign investment, integration of domestic production networks into regional and global networks, facilitation of technology transfer into domestic industries, and expansion of investment- and trade-related infrastructure. Spanning from hydropower and renewable energy to sustainable eco-tourism and agriculture, as well as from the service sector to manufacturing, Nepal offers diverse and lucrative investment avenues for investors. Recently, Nepal has made significant improvements in legal, institutional, and procedural reforms to create a conducive business environment.

---

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

**Keywords:** Economic Diplomacy, Bilateral Investment Treaties, Multilateral Trading System, Global Value Chain, Free Trade Zones.

## **Introduction**

Diplomacy, in general, is the art of promoting relations with other countries. Hence, economic diplomacy is a strategy for realizing and promoting a country's economic interests. Diplomacy related to economic affairs is known as economic diplomacy. Economic diplomacy can be understood as the ability of entrepreneurial actors to build new bridges complementary to state foreign policy, which ultimately not only serve economic objectives but can also open up new channels of dialogue. Economic diplomacy helps to expedite cooperation mechanisms and make them vibrant and functional; for example, trade and investment framework agreement councils (TIFA), intergovernmental committees (IGCs) of commerce, intergovernmental sub-committees (IGSCs) of commerce, trade facilitation committees, investment facilitation committees, dispute settlement committees, economic cooperation committees, and multilateral negotiation committees, among others.

Diplomacy beyond the political spheres and ideology is generally known as economic diplomacy. An economic diplomacy strategy should be able to forecast global economic crises and cope with them using new economic tools and drivers. In a broad sense, economic diplomacy is an instrument available to a country to protect its economic interests and to promote the country's areas of comparative advantage in order to enhance its economic status and achieve its economic development aspirations and goals. Economic diplomacy supports the enlargement of economic opportunities and maximization of economic benefits for its citizens through bilateral, regional, and multilateral dialogue and negotiations. The main objective of economic diplomacy is to enhance the country's economic status by using diplomatic economic instruments, tools, and skills. Economic diplomacy also covers areas such as the promotion of tourism and cultural assets to the global community. It also addresses a wide range of emerging challenges like food security, energy security, climate justice, and supply chain logistics.

Economic diplomacy has emerged as an important aspect of the economic apparatus for promoting inward FDI, facilitating international trade, protecting and enhancing intellectual property rights (IPRs), as well as preserving the cultural assets of the country. The Government of Nepal has implemented various instruments to enhance the country's economic strength.

After the restoration of multi-party democracy in 1990, economic diplomacy has been embraced with renewed attention as a vital operational instrument of Nepali foreign policy. The fundamental objective of Nepal's foreign policy is to enhance the dignity of the nation by safeguarding sovereignty, territorial integrity, and independence, while promoting economic well-being and prosperity. It is essential to implement the economic diplomacy policy to achieve the economic well-being and prosperity objectives of the nation's foreign policy.

The main focus of an economic diplomacy program is to promote national interests through the intervention of economic activities. In our scenario, expanding investment, trade-related logistics infrastructure opportunities, facilitating export trade, attracting more inward FDI in priority areas, promoting cultural assets, protecting domestic and foreign investment, and safeguarding intellectual property rights are major concerns. Economic diplomacy would be an extended arm of foreign policy. Through the engagement of economic diplomacy, we must protect our fundamental economic interests.

Bilateral, regional, and multilateral economic diplomacy platforms play a major role in the enhancement and integration of the country's economic spheres into the global economic picture. Now, economic affairs and key economic agendas of any country have become major determinants of the country's foreign policy. Nepal already has trade and investment relations with its neighboring countries, India and China, as well as other countries. The major issues for us are: Why is our economic diplomacy policy not delivering well? Why is our export basket not expanding? Why is our inward FDI as a percentage of GDP the lowest in South Asia? How can we reap economic benefits from relationships with neighboring countries and memberships in international and regional institutions like the World Trade Organization (WTO), World Intellectual Property Organization (WIPO), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), Belt and Road Initiative (BRI), World Bank (WB), Asian Development Bank (ADB), Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), South Asia Free Trade Area (SAFTA), South Asia Sub-regional Economic Cooperation (SASEC), Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC), among others? The economic diplomacy strategy and initiatives would support achieving the national vision "Prosperous Nepal, Happy Nepali."

The Ministry of Foreign Affairs and missions abroad should be equipped with talented human capital to deal with emerging economic issues and be able to coordinate with relevant economic ministries in the capital. The economic diplomacy division of the ministry should be strengthened in such a way that it can coordinate with missions and private sector umbrella organizations for effective implementation of economic diplomacy policies and programs. Economic diplomacy supports increasing the inflow of foreign investments, including inward FDI, grants, concessional loans, and the transfer of technology and know-how, which also work as catalysts for enhancing the domestic investment environment and expanding the country's comparative advantage opportunities.

If economic diplomacy agendas are handled effectively, economic diplomacy programs can significantly support the promotion of Nepal's international export trade, attract more inward foreign investment, facilitate increased grants, accelerate technology transfer to domestic enterprises, help secure more financial aid from international economic organizations, enhance Nepal's tourism sector branding, and expand its benefits and opportunities to the international community. It is equally important to strengthen our institutional capacity and regulatory environment to facilitate economic



diplomacy initiatives in the changing context. There is an urgent need to re-strengthen and revitalize the Investment Promotion Board, the Department of Industry, the Company Registrar's Office, Inland Revenue Department, Nepali missions abroad, and the National Trade Facilitation Committee to create a better investment and trade environment in the country and ensure the effective implementation of economic diplomacy programs and activities. Economic diplomacy activities should be refocused to attract more investment in green production technologies, resilient infrastructure development projects, climate-smart agriculture projects, and Green Industrial Zones.

### **Why Economic Diplomacy Matters?**

- To support the economic development vision of the country.
- To attract more inward FDI, facilitate technology transfer to domestic industries, and provide linking services of SMEs to MNCs.
- To better negotiate for grants and concessional loans for the country's infrastructure development projects.
- To reduce heavy dependency on foreign assistance.
- To enhance the country's bilateral, regional, and multilateral international trade engagement and explore opportunities from these arrangements.
- To reduce the ballooning trade deficit.
- To diversify export trade.
- To negotiate market access for Nepalese products.
- To expand the market for Nepalese tourism products and cultural assets.
- To explore latent comparative advantages as well as overseas markets and business opportunities for Nepali entrepreneurs.
- To better utilize the available opportunities generated from Free Trade Zones, Bilateral Trade Agreements, Bilateral Investment Treaties, Trade and Transit Agreements, and Trade and Investment Framework Agreements (TIFA).
- To regain the knowledge, capital, and expertise of NRNs into the country.

### **Areas of Economic Diplomacy**

- Enhancing bilateral trade and economic cooperation between Nepal and other countries.
- Infrastructure development activities related to investment and trade facilitation.
- Investment promotion activities, focusing on attracting more inward FDI to establish manufacturing, energy (hydro), and other value chain creation industries.
- Support for implementing investment, trade, and transit-related treaties.
- Tourism product and natural world heritage promotion programs.
- Tangible and intangible cultural heritage promotion, exchange events, activities, and programs.
- Export market linking services for Nepalese products, goods, and services.

- Support for integrating Nepali products and services into regional and global value chains, and assistance in maintaining the global supply value chain.
- Counseling investors by organizing "Invest in Nepal" forums, investor seminars, and B2B meetings.
- Promoting and protecting the country's Intellectual Property Rights, including trademarks and product brands.
- Facilitating the transfer of technology to the home country's domestic industries.
- Economic cooperation and employment promotion.
- Digital economic cooperation and climate change financing.
- Energy trade and cooperation, green economy finance, technical assistance, and logistics support.
- Education and scholarships related to human capacity building assistance and support.
- Other commodity grants-related support.

### **Economic Diplomacy Strategy for Nepal**

To make Nepal's foreign trade more stable and enhanced, we need to continue exploring new markets while protecting our existing markets in neighboring countries and abroad. This strategy is crucial because the Indian and Chinese markets are very large and the most viable and potential markets for Nepali traders and exporters. Regarding commodity structure, IT and Business Process Outsourcing (IT & BPO) exports are growing fast, but traditional industries' product exports are shrinking. Light industries such as synthetic thread, ready-made garments, and consumer goods sectors face significant challenges from India, China, and third countries. There is an urgent need to overcome the technology bottleneck to make progress in technology transfer and technology upgradation in SMEs. Another pressure for Nepali producers and exporters is how to link with regional and global production networks and their supply value chains. To address this challenge, Nepal must create a better market environment, foster fair competition, and focus on market-oriented reform initiatives.

Fragmented and uncoordinated trade and investment policy approaches lead to uncertainty for investors, producers, and exporters, and also hinder bilateral and international trade. Hence, integrated trade and investment policies coupled with solid infrastructure would be the solution for enhancing healthy commercial, trade, and investment activities, as well as fostering market competition and the transfer of technology. In recent years, both market structure and commodity structure have been changing rapidly; as a result, Nepal's investment and trade sector facilities and incentives should also be reviewed in line with the changing context. With the growing international competitiveness of Nepal's energy sector, especially with the rapid increase in investment in the hydropower sector, more efforts are needed to harness those opportunities.

More focus should be given to strengthening the negotiation capacity of team members involved in negotiation processes with international agencies to clearly articulate the country's actual needs and

maintain a clear position during negotiations. It is also necessary to engage the Non-Resident Nepali (NRN) Network as an extended arm for the implementation of economic diplomacy programs and activities. An economic diplomacy policy with targeted goals and milestones should be formulated and implemented effectively to address complex economic issues in the changing context of regionalism and globalization. The economic diplomacy policy should be able to project the country's economic position to strengthen its negotiation stance and secure more economic assistance and support. Economic diplomacy programs should be implemented through an integrated approach to maintain synergistic effects among concerned ministries, institutions, and private sector organizations. Foreign assistance and FDI absorption capacity should also be re-strengthened by reviewing existing rules, laws, and procedures. It is also necessary to strengthen the investment and trade-related capacity of Nepal's private sector organizations to enhance economic diplomacy through a Track-2 approach.

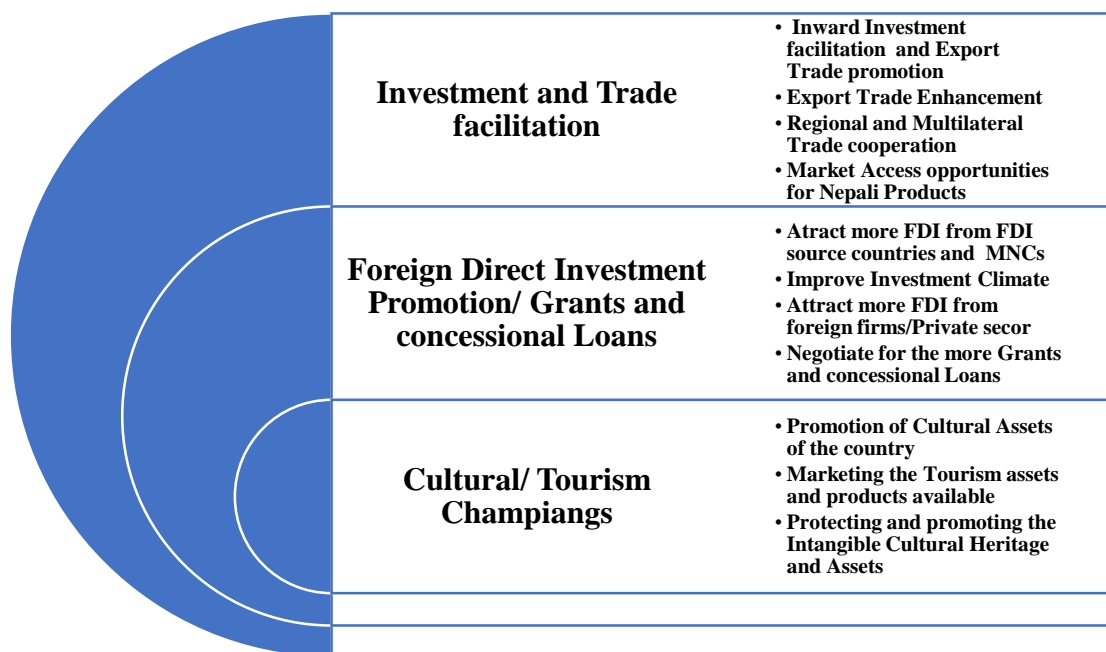
To make our economic diplomacy policy workable, the following reforms and initiatives should be implemented:

- I. It is essential to formulate and implement a comprehensive economic diplomacy policy.
- II. Improve the institutional capacities of economic affairs ministries such as the Ministry of Industry, Commerce and Supplies; Ministry of Finance; Ministry of Agriculture Development; Ministry of Forest and Environment; Ministry of Energy and Water Resources; Ministry of Culture, Tourism and Civil Aviation; Investment Board Nepal; Department of Customs; Department of Industry; and other concerned agencies, as well as private sector organizations.
- III. Enhance the negotiation capacity of Nepali teams for bilateral, regional, and multilateral negotiations.
- IV. Reorient our missions abroad to handle economic diplomacy activities, such as showcasing Nepal's opportunities and offers to foreign investors, promoting what Nepal produces for global markets and consumers, and highlighting the significance of Nepal's tourism within the global tourism industry network and value chain, among other emerging economic agendas.
- V. All economic diplomacy programs and activities should be steered by a high-level economic diplomacy committee.
- VI. Strengthen cooperation and coordination among sectoral ministries, the Ministry of Foreign Affairs, and the missions for the effective implementation of economic diplomacy programs and activities, backed by a dedicated budget.
- VII. Nepal should enter into more Bilateral Investment Treaties (BITs) with potential FDI source countries.

- VIII. Utilize the Non-Resident Nepali (NRN) diaspora and their network for the promotion of inward FDI, NRN expertise and knowledge, as well as to enhance Nepal's export trade to the international market by streamlining economic diplomacy programs and initiatives.
- IX. Promote Nepal's Intellectual Property Rights, intangible cultural heritage and diversity, as well as traditional knowledge and practices.

### Three Strategic Pillars for Nepal's Economic Diplomacy

The three major strategic pillars for Nepalese Economic Diplomacy would be explained by the following diagram:



Now, the economic diplomacy strategy should be targeted and focused on attracting more FDI in greenfield infrastructure projects. It is also urgently necessary to attract more resource-seeking MNCs in order to better utilize the available resources for investment.

### Dimension of the Economic Diplomacy

The Economic Diplomacy will be explained through the three dimensions with the help of the following table:

**Table No.1**

Dimensions of the Economic Diplomacy developed by the writer

Dimensions	Spheres	Instruments/Tools of Economic Diplomacy	Remarks
<b>Bilateral Economic Diplomacy</b>	Bilateral issues: trade, investment, tourism, and other areas of economic interest, cross border infrastructure development	Bilateral Investment Treaties (BITs); Country-specific economic diplomacy policies/programs/agendas	Engagement through bilateral mechanisms: Nepal–India Economic Diplomacy; Nepal–China Economic Diplomacy; Nepal–UK Economic Diplomacy; Nepal–US Economic Diplomacy
<b>Regional Level Economic Diplomacy</b>	Regional issues: regional trade and investment, regional free trade zones (FTZs)	Regional-level strategies and programs	Engagement through regional level organizations: BIMSTEC; SAARC; SAFTA; SASEC; ICIMOD, SCO and other regional organizations.
<b>Global Level Economic Diplomacy</b>	Global issues: climate change, global value chains, supply chains and logistics Integration, food security, energy security	Global institutions and forums: World Bank, WTO, WIPO, WHO, UN agencies and Other global forums	Better utilization of the available global level forums for the better integration of the Nepal's economy its trade and investment opportunities.

## Legal and institutional Framework for the enhancement of Investment and trade sector

The Legal and Institutional arrangement for the facilitation of FDI and export trade is shown by the following table.

S.N.	Institutional Arrangements	Legal Instruments	Treaties and Agreements	Remarks
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministry of Foreign Affairs and Missions Abroad</li> <li>• Ministry of Finance</li> <li>• Ministry of Industry, Commerce and Supplies</li> <li>• Ministry of Culture, Tourism and Civil Aviation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Development Assistance Mobilization Policy</li> <li>• Public-Private Partnership Policy</li> <li>• Industrial Policy</li> <li>• Commerce Policy</li> <li>• Intellectual Property Rights Policy</li> <li>• Foreign Investment and</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bilateral Investment Treaties (BITs)</li> <li>• Trade and Transit Treaties</li> <li>• Double Tax Avoidance Agreements (DTAAs)</li> <li>• Preferential Trade Agreements (PTAs)</li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministry of Home Affairs</li> <li>• Ministry of Energy and Water Resources</li> <li>• Ministry of Forest and Environment</li> <li>• Ministry of Labour</li> <li>• Nepal Rastra Bank</li> <li>• Investment Board Nepal</li> <li>• Department of Industry</li> <li>• Department of Immigration</li> <li>• Special Economic Zones (SEZs) Authority</li> <li>• Office of the Company Registrar</li> <li>• Nepal Tourism Board</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Technology Transfer Act (FITTA)</li> <li>• Foreign Investment and Public-Private Partnership Act</li> <li>• Industrial Enterprises Act</li> <li>• Special Economic Zone Act</li> <li>• Board of Investment Act</li> <li>• Trademark, Patent and Design Act</li> <li>• Electricity Development Act</li> </ul>		
---	---	--	--

### **Multilateral, Regional and Bilateral Trading arrangements**

Nepal strongly supports the Multilateral Trading System (MTS), advocating for a rule-based, transparent, and predictable framework. Since its accession to the WTO in 2004, Nepal has maintained open and liberal economic policies and remains committed to the global trading system. Its WTO membership has facilitated economic integration, offering opportunities for domestic enterprises to connect with multinational corporations, expand their markets, and integrate into global production and supply chain networks. Nepal has already signed important agreements for trade and transit connectivity and investment facilitation with its neighboring countries. Furthermore, Nepal has signed a Power Trade Agreement (PTA) with its neighbors and the SAARC Framework Agreement on Energy Cooperation at the regional level. Nepal actively participates in the WTO to advance the agenda of a rule-based trading system.

Nepal participates in two key regional agreements: the South Asian Free Trade Area (SAFTA) and the Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral, Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC). SAFTA, which superseded the South Asian Preferential Trade Agreement (SAPTA) and came into force in 2006, aims to deepen trade and economic cooperation in the South Asian region by promoting fair competition and removing barriers to the movement of goods. The SAARC Agreement on Trade in Services (SATIS), signed in 2010 and effective from 2012, recognizes the regional growth potential of trade in services and focuses on expanding intraregional investment and trade liberalization. BIMSTEC, which Nepal joined in 2004, was founded in 1997 to accelerate growth through cooperation in various shared interest areas, connecting South Asia with Southeast Asia. Nepal is also a dialogue partner of the Shanghai Cooperation Organization (SCO). Additionally, Bilateral Protection and Promotion Agreements (BIPPA), Bilateral Investment Treaties (BITs), and the Belt and Road Initiative (BRI) have significantly supported the expansion of Nepal's

trade and investment regime. Nepal's service sector should also be more widely opened to foreign investment through attractive incentive packages.

Nepal has established bilateral trade agreements with numerous countries: Bangladesh (1976), Bulgaria (1980), China (1981), Czechoslovakia (1992), Democratic People's Republic of Korea (1970), Egypt (1975), India (1991), Mongolia (1992), Pakistan (1982), Poland (1992), Republic of Korea (1971), Romania (1984), Sri Lanka (1979), United Kingdom (1965), United States (1974), USSR (1970), and Yugoslavia (1965). These agreements primarily cover trade in goods and include Most Favored Nation Treatment (MFN) clauses. Nepal and India have signed a comprehensive set of bilateral agreements, including the Treaty of Transit, Treaty of Trade, Railway Services Agreement, and an Agreement of Cooperation to Control Unauthorized Trade. The Transit Treaty allows Nepal to trade internationally through India's Kolkata/Haldia ports, and since 2016, through Vishakhapatnam. Furthermore, in March 2016, Nepal and China signed a bilateral Agreement on Transit Transport, granting Nepal access to four Chinese ports for international trade.

Nepal is a member of the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) of the World Bank and has ratified the International Convention on the Settlement of Investment Disputes. Other Bilateral Investment Protection and Promotion Agreements (BIPPAs) are in place with Finland, Germany, Mauritius, the United Kingdom, France, and India. Nepal has also signed Double Taxation Avoidance Agreements (DTAAs) with Austria, China, Republic of Korea, Mauritius, Norway, Pakistan, Qatar, Sri Lanka, Thailand, and India. Since 2011, Nepal has had a Trade and Investment Framework Agreement (TIFA) with the United States.

## **Conclusion**

Economic diplomacy is undeniably a crucial foreign policy tool. However, it must be acknowledged that current economic diplomacy policies, programs, and interventions have fallen short of delivering expected outcomes and results. To achieve the full benefits of effective economic diplomacy, all stakeholders must work together in close cooperation and collaboration.

The principal actors in economic diplomacy include ministries related to economic affairs, the Ministry of Foreign Affairs, Nepali missions abroad, private sector organizations, and the Non-Resident Nepali (NRN) diaspora and their networks. Sectoral ministries bear the primary responsibility for preparing and developing economic diplomacy strategies tailored to their needs, equipped with sufficient governance frameworks for smooth implementation. Subsequently, the Ministry of Foreign Affairs, Nepali missions abroad, private sector organizations, and the NRN network would assist these sectoral ministries in effectively implementing these strategies, policies, and programs.

The economic diplomacy strategy needs to be made more workable and functional. The current strategy should be reviewed and updated to reflect the evolving situations of the actors and changing international perspectives. Given that economic diplomacy is a priority government agenda and a

highly dynamic issue in the present context, it is necessary to institutionalize a high-level steering committee under the Right Honorable Prime Minister. Increased connectivity through enhanced logistics services and improved bilateral, regional, and multilateral relations would be necessary conditions for economic diplomacy to deliver tangible outcomes.

Economic diplomacy will ultimately contribute to achieving the country's long-term economic prosperity goals. It is essential to move beyond a "business as usual" mentality to promote economic diplomacy and foster synergies by encouraging cooperation among all institutions involved in economic spheres. Economic diplomacy programs should be implemented in such a way that ensures the intended benefits are achieved and the country's economic objectives are met in a tangible sense. Our embassies and missions abroad should adopt a collaborative approach with business communities.

Economic diplomacy is crucial for fostering international understanding in a globalized world and must, therefore, be strengthened by all sides and at all levels. It is also very useful in tackling global challenges and agendas such as climate change, food insecurity, pandemics, and poverty worldwide. Furthermore, it is necessary to properly diagnose the current deficits of the existing economic diplomacy policies, programs, and activities to deliver true results in terms of investment facilitation, market access opportunities for Nepali products abroad, and enhanced export trade for the country. Economic diplomacy strategy should be able to provide solutions ranging from domestic economic issues to the serious global challenges that every country faces today.

## References

- China Center for Globalization. (2024). *Economic diplomacy as an answer towards global challenges: The experiences of Sino-German economic cooperation*.
- China Center for Globalization. (2024). *Enhancing global governance in a fragmented world: Prospects, issues and the role of China*.
- Government of Nepal, Ministry of Industry, Commerce and Supplies. (2018). *Trade policy review: Nepal 2018*. Singhadurbar, Kathmandu, Nepal.
- Institute of Foreign Affairs. (2008). *Nepal: A generic guideline for development through economic diplomacy*. Kathmandu, Nepal.
- Institute of Foreign Affairs. (2021). *Economic diplomacy and international trade facilitation 2021*. Tripureshwor, Kathmandu, Nepal.
- Lamichhane, D. (2023, July 30). Economic diplomacy: A vehicle for national development. *The Annapurna Express*.



Ministry of Foreign Affairs, Government of Nepal. (n.d.). *Homepage*. Retrieved from [www.mofa.gov.np](http://www.mofa.gov.np)

Public Service Commission, Nepal. (2024, July). *Civil Service Journal*, 44.

Rae, R. (2021). *Kathmandu dilemma: Resetting India-Nepal ties*.

Sikri, R. (2015). *Challenge and strategy: Rethinking India's foreign policy*.

SOPAN Monthly. (n.d.). *International relations and foreign affairs* (2nd ed., S. K. Bhattarai, Ed.). Dillibazar, Kathmandu, Nepal.

The American Foreign Service Association. (n.d.). *What is economic diplomacy and how does it work?* Retrieved from <https://afsa.org/what-economic-diplomacy-and-how-does-it-work>

The Diplomatic Academy of Vienna. (n.d.). *Economic diplomacy*. Retrieved from <https://www.diplomacy.edu/topics/economic-diplomacy/>

Yueh, L. (2020, August). *Economic diplomacy in the 21st century: Principles and challenges*. LSE Ideas. Retrieved from <https://www.lse.ac.uk/ideas/publications/updates/economic-diplomacy-in-the-21st-century-principles-and-challenges>

# Human Development Index: Comparative Status of Key Countries and the Context of Nepal

Laxmi Ghimire\*

## Abstract

Human development refers to the expansion of opportunities and freedoms for individuals. It encompasses the economic, social, and political transformation of people. It is associated with well-being and quality of life, ensuring equality and justice for all. The Human Development Index (HDI) varies among countries, with rankings ranging from 1 (highest) to 192 (lowest). HDI is generally measured using three key indicators: per capita income, life expectancy, and education. This article focuses on the concept, dimensions, components, and significance of human development. It presents a comparative analysis of the HDI of countries with very high human development. Additionally, it discusses the threshold criteria for graduating into a developing country and evaluates Nepal's performance. The article further explores HDI components in relation to the Sustainable Development Goals, the challenges Nepal faces, and possible forward-looking solutions to improve its human development status.

Based on the latest studies and reports, this article highlights Nepal's position in the global Human Development Index.

**Keywords:** Development, Human Development Index, Gini Coefficient, Standard of Living, Life Expectancy.

## Background of the Study

Development involves long-term economic, social, and political transformations designed to enhance individuals' well-being and opportunities. Mahbub ul Haq, a former Finance Minister and economist of Pakistan, introduced the concept of human development. He collaborated with Amartya Sen, an Indian philosopher and economist, along with other scholars, to develop the Human Development Index (HDI). The inaugural Human Development Report, authored by Mahbub ul Haq in 1990 under UNDP, argued that GDP alone is insufficient to capture true human well-being.

---

\*Program Director, National Planning Commission  
Email: [paukelaxmi36@gmail.com](mailto:paukelaxmi36@gmail.com)

Quoted by Dulal (2023, June), the first Human Development Report was published in 1990 by Pakistani economist Mahbub ul Haq and the distinguished Indian laureate Amartya Sen. The United Nations uses the Human Development Index (HDI) to rank nations based on overall well-being and progress in key sectors, measuring their progress across multiple dimensions. Rankings are determined through indicators like life expectancy, educational attainment, GDP, poverty, and gender disparities. Countries are ranked on a scale from 0 to 1, with 1 representing the highest level of development. For example, in 2021, Switzerland, Norway, and Iceland topped the HDI rankings with scores of 0.962, 0.961, and 0.959 respectively, followed by Hong Kong (0.952), Australia (0.951), Denmark (0.948), Sweden (0.947), Ireland (0.945), Germany (0.942), and the Netherlands (0.941) (World Population Review, 2023).

Referring to Human Resource Management (2024), all 38 countries that are members of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) achieved higher HDI scores in 2023 compared to their 2019 levels. However, among the 35 least developed countries (LDCs) that experienced declines in their HDI in 2020 and/or 2021, more than half (18 countries) have yet to recover to their 2019 human development levels. All developing regions have not met their anticipated HDI levels based on trends before 2019. This suggests a shift to a lower HDI trajectory, indicating potential permanent setbacks in future human development progress. The impact is especially pronounced in Afghanistan and Ukraine. Afghanistan's HDI has fallen back to levels seen a decade ago, and Ukraine's HDI has reached its lowest point in nearly two decades.

The Human Development Report (HDR, 2024) states that the first report in 1990 proudly proclaimed that “people are the real wealth of a nation.” This remains true today. The purpose of development is, and should always be, for the people. However, measuring people's progress must go beyond conventional indicators such as the HDI to include agency, the unique and limitless capacity of individuals to set and pursue goals, make reasoned choices that may or may not advance their own well-being, and lead purposeful lives that extend beyond themselves. The central focus of the Human Development Index is people, who are the true prosperity of a nation, emphasizing development for them and by them.

## **Introduction to Human Development**

Human development is about broadening the choices and freedoms that individuals can access in their lives. It covers the economic, social, and political transformation of people. Human development also relates to the standard of living along with overall well-being, essentially, the quality of life that ensures equality and justice for all. According to the Human Development Report (HDR, 2020), human development is the prosperity of human life, capabilities, and the expansion of freedom, opportunities, and choices.

HDR (2024) further states: “Humans are relational beings. Social, economic, and environmental relations shape values, opportunities, and choices, implying that human development is a function not only of what people have or can do but also of how they relate to others, to the society they live in, and to nature. Throughout the lifecycle, people are embedded in social networks where they are at times dependent on and at times interdependent with others who influence opportunities, constraints, and well-being.”

This highlights that humans are inherently social beings who expand their opportunities by strengthening social networks and relationships within society, the nation, and the world.

In his landmark book, *Development as Freedom*, Amartya Sen redefines development as the pursuit of “greater freedom that enhances the ability of people to help themselves and to influence the world.” According to Sen, development is closely linked to liberty, which increases people's capacity for self-development as well as their contribution to humanity as a whole.

Human development is also related to the Gini coefficient, a statistical measure of income inequality within a country. A Gini coefficient of 0 indicates perfect equality, while a value of 100 indicates maximum inequality.

Clearly, human development creates opportunities, choices, and overall economic and social empowerment, granting individuals freedom in their work, opportunities, and participation for life advancement. As Izhar Ahmad (2023) quoted by Dulal (2023) explains, “Human development is a process of enlarging the range of people's choices, increasing their opportunities for education, health care, income, empowerment, and covering the full range of human choices, from a sound physical environment to economic, social, and political freedom.”

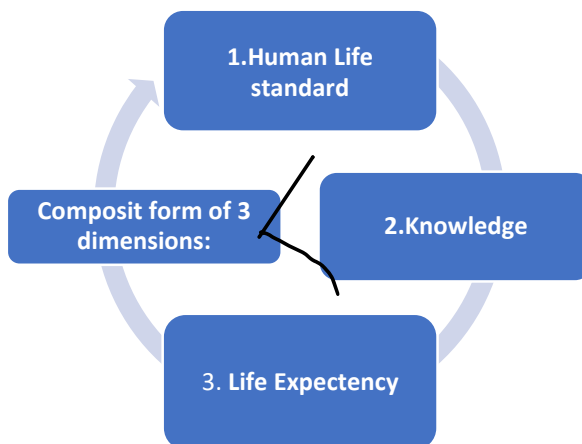
## **Dimensions of Human Development**

Human Development Index (HDI) ranks countries on a scale from 1 (highest) to 192 (lowest) based on composite scores from three key dimensions:

1. **Per Capita Income:** Measures average income per person, indicating economic well-being.
2. **Education:** Measured by the expected years of schooling, which reflects how many years a child entering school can expect to study.
3. **Life Expectancy:** The average number of years a newborn is expected to live, reflecting health status.

Each HDI dimension—health, education, and income—is normalized between 0 and 1, and the final HDI score is calculated as the geometric mean of these three normalized indices. Higher HDI typically reflects improved well-being and a better standard of living for a nation's population.

This relationship between the dimensions and HDI is illustrated in the figure below.



#### a. Importance of Human Development

Human development goes beyond income, encompassing knowledge and a healthy standard of living. Its significance is reflected in various dimensions, including social, economic, and political spheres. The importance of human development can be summarized as follows:

- To implement the constitution and fulfill the country's international commitments
- To promote economic, social, and political freedom
- To improve literacy, living standards, and access to development opportunities, thereby enhancing economic productivity
- To enhance quality of life by ensuring health, happiness, and overall well-being
- To determine development priorities and guide national transformation needs
- To increase efficiency and expand resources through better management and investment
- To achieve planned development goals and realize national visions
- To support government reforms and ensure good governance
- To meet Sustainable Development Goals
- To help countries progress toward becoming developed nations
- To advocate for inclusive development that involves all sections of society
- To promote digital transformation, including the use of artificial intelligence, as a tool to improve education, healthcare, public services, and economic opportunities
- To drive long-term economic growth and national planning
- Examples:
  - Nepal's Fifteenth Plan vision: "Prosperous Nepal, Happy Nepali."
  - Nepal's Sixteenth Plan vision: "Good governance, social justice, and prosperity."

**b. Addressing Human Development in Nepal**

The Constitution of Nepal envisions sustainable peace, good governance, development, and prosperity grounded in citizen freedoms, human rights, democratic governance, and a capable judicial system. It guarantees essential rights related to education, health, and fundamental freedoms, encompassing 31 fundamental rights for individuals.

Nepal's Sixteenth Plan aims for "good governance, social justice, and prosperity." The plan includes transformative programs designed to improve the quality of health and education services, increase per capita income, meet SDG indicators, and achieve graduation from a Least Developed Country (LDC) to a developed nation.

**c. Human Development Reports Published in Nepal**

Since 1998, Nepal has published five Human Development Reports, reflecting context-specific priorities and developments in the country. These reports typically follow the release and dissemination of the international Human Development Report published by the United Nations Development Program (UNDP).

The international Human Development Report (2023/2024), published in 2024, carries the slogan: "Breaking the gridlock, Reimagining cooperation in a polarized world."

In line with this, Nepal is preparing to publish its next Human Development Report in 2025. The recent Human Development Report 2025 is entitled: A Matter of Choice: People and Possibilities in the Age of Artificial Intelligence.

**Publication of HDI Report in Nepal**



i. Trend in Nepal’s Human Development Index Value

Nepal’s Human Development Index (HDI) value has shown consistent improvement over the years, moving the country three spots ahead to rank 146 out of 193 countries and territories. According to the recently released 2023/24 Human Development Report by the United Nations Development Programme (UNDP), titled “Breaking the Gridlock: Reimagining Cooperation in a Polarized World,” Nepal’s HDI value stands at 0.601, placing it in the Medium Human Development category.

Between 1990 and 2022, Nepal’s HDI increased from 0.395 to 0.601, reflecting an impressive change of 52.2%. Over the same period:

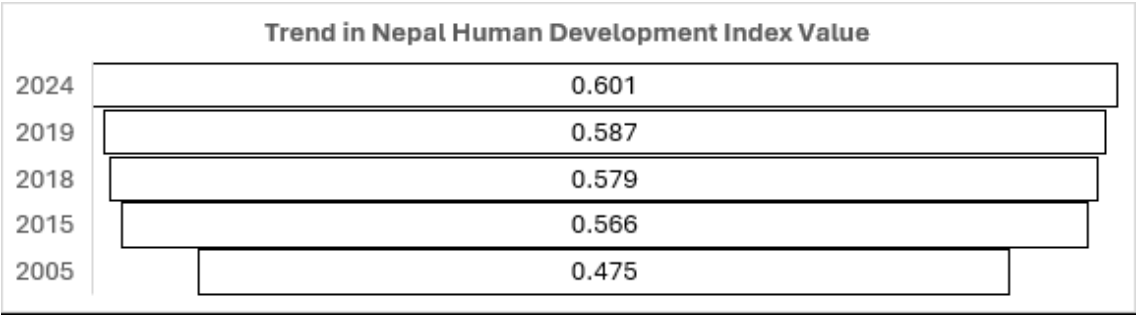
- Life expectancy at birth increased by 15.7 years
- Expected years of schooling increased by 5.4 years
- Mean years of schooling increased by 2.1 years
- Gross National Income (GNI) per capita increased by approximately 165.7%

These improvements demonstrate significant progress in the country’s human development indicators (HRM, 2023).

The upward trend of Nepal’s HDI is further illustrated by the increase from 0.475 in 2005 to 0.601 in 2024, as shown in the table and figure below.

Progressive status of HDI value in Nepal

Year	2005	2015	2018	2019	2024
HDI	0.475	0.566	0.579	0.587	0.601



Source: Nepal Human Development Report,2020 and UNDP HDR, 2024

## ii. HDI and its Components related to Sustainable Development Goals

The Human Development Index (HDI) represents three key dimensions, each assessed through distinct indicators. The dimension related to knowledge, or education, consists of two components: expected years of schooling (the number of years a child entering school is expected to study) and mean years of schooling (the average number of years of education completed by adults).HDI Components linkage to SDG.

S.No.	HDI Dimensions	Components	SDG 2030
1	Long and healthy life	Life Expectancy at Births	SDG 3
2	Knowledge/Education	Expected years of Schooling	SDG 4.3
		Means years of Schooling	SDG 4.4
3	Standard of Living	GNI Per capita	SDG 8.5

### Sustainable Development Goals Relevant to Human Development

**SDG 3:** Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages.

**SDG 4.3:** By 2030, ensure equal access for all women and men to affordable and quality technical, vocational, and tertiary education, including university.

**SDG 4.4:** By 2030, increase the number of youth and adults who have relevant skills, including technical and vocational skills for employment, decent jobs, and entrepreneurship.

**SDG 8.5:** By 2030, achieve full and productive employment and decent work for all women and men, including young people and persons with disabilities, and ensure equal pay for work of equal value.

## iii. Human Development Status of South Asian Countries

Per the 2024 HDR, Sri Lanka leads South Asia with an HDI of 0.780 (76th globally), followed by Maldives at 0.762 (ranked 88th). Other SAARC countries, including Nepal, are all placed lower than the 100th position. Following Sri Lanka, Maldives ranks 88th with an HDI of 0.762. Other SAARC member countries, including Nepal, have rankings above 100. Nepal is positioned at 149th with an HDI value of 0.601. The average HDI value for South Asian countries is 0.632, indicating that the region as a whole does not fall into the category of very high human development globally (Dulal, 2023).

### HDI value and ranking of SAARC Countries

SN	Country	HDI Value	Life Expectancy at birth	Expected Years of Schooling	Mean years of schooling	GNI per capita	HDI Rank
1	Afghanistan	0.462	62.9	10.7	3.9	1219	183



SN	Country	HDI Value	Life Expectancy at birth	Expected Years of Schooling	Mean years of schooling	GNI per capita	HDI Rank
2	<b>Bhutan</b>	0.681	72.2	13.1	5.8	10625	125
3	<b>Bangladesh</b>	0.670	73.7	11.9	7.4	6511	130
4	<b>India</b>	0.644	67.7	12.6	6.6	6951	135
5	<b>Maldives</b>	0.762	80.8	12.2	7.8	18847	88
6	<b>Nepal</b>	0.601	70.5	12.6	4.5	4026	149
7	<b>Pakistan</b>	0.540	66.4	7.9	4.4	5374	165
8	<b>Sri-Lanka</b>	0.780	76.6	13.6	11.2	11899	76

Source: UNDP HDR, 2024

## Human Development Status of China, Japan, Malasia, South Korea LDCs and OECD

South Korea is listed among the top 20 countries globally in terms of HDI, indicating advanced human development, with a high value of 0.929, placing it in the very high human development category. Japan follows closely, securing the 22nd position with an HDI value of 0.920. Among neighboring countries, China holds the 74th position with an HDI of 0.788, indicating steady progress in human development. Similarly, Malaysia ranks 68th with an HDI value of 0.807, reflecting its advancement in education, health, and income dimensions.

### HDI value of Some Notable Countries and OECD, LDCS

S. No.	Country	HDI Value	Life Expectancy at birth	Expected Years of Schooling	Mean years of schooling	GNI per capita	HDI Rank
1	<b>Japan</b>	0.920	84.8	15.5	12.7	43644	22
2	<b>China</b>	0.788	78.6	15.2	8.1	18025	74
3	<b>Malasia</b>	0.807	76.3	12.9	10.7	27295	68
4	<b>South Korea</b>	0.929	84.0	16.5	12.6	46026	20
5	<b>LDCs</b>	0.542	64.9	10.1	5.0	3006	
6	<b>OECD</b>	0.906	80.1	16.6	12.2	46,318	

Source: UNDP HDR, 2024

## Very High Human Development Index (HDI) Countries

The Human Development Index (HDI) ranks countries based on composite indicators across three fundamental dimensions: longevity (life expectancy at birth), education (mean years of schooling

and expected years of schooling), and income (gross national income per capita). The HDI reflects a nation's progress in providing a high standard of living, quality education, and long life expectancy.

The 2023/24 Human Development Report (HDR) by UNDP shows that Switzerland leads the global HDI rankings with a value of 0.967, earning the top position in 2024. The report also compares changes in country rankings from the 2021 HDI, based on updated and revised data made available in 2023. These rankings not only reflect human development outcomes but also highlight disparities between income-based and capability-based measures of development.

A list of top-ranking very high HDI countries is presented in the following table:

S. No.	Country	HDI Value	Life Expectancy at birth	Expected Years of Schooling	Mean years of schooling	GNI per capita	HDI Rank
1	Switzerland	0.967	84.3	16.6	13.9	69433	1
2	Norway	0.966	83.4	18.6	13.1	69190	2
3	Iceland	0.959	82.8	19.1	13.8	54688	4
4	Hong Kong China (SAR)	0.956	84.3	17.8	12.3	62486	3
5	Denmark	0.952	81.9	18.8	13.0	62019	8
5	Sweden	0.952	83.5	19.0	12.7	56996	5
7	Germany	0.950	81.0	17.3	14.3	55340	7
7	Ireland	0.950	82.7	19.1	11.7	87468	9
9	Singapore	0.949	84.1	16.9	11.9	88761	10
10	Australia	0.946	83.6	21.1	12.7	49257	5
10	Netherlands	0.946	82.6	18.6	12.6	57278	11

Source: UNDP HDR, 2024

## Status Criteria for Graduation into a Developing Country and Nepal's Performance

The thresholds for graduation from the Least Developed Country (LDC) category to a developing country for the years 2015, 2018, 2021, and 2024, along with Nepal's performance in those corresponding years, are given below. According to the 2024 UN report, Nepal's Gross National Income (GNI) per capita is close to the graduation threshold, indicating positive progress. The Human Asset Index (HAI) is also at a satisfactory level. However, the status of the Economic and Environmental Vulnerability Index (EVI) remains risky and more sensitive compared to previous data.

As noted in the Human Development Report (2024): “Least Developed Countries have low levels of income and face vulnerabilities that make them the poorest and weakest segment of the international community.”

### Status of Nepal in LDC criteria

Criteria	2015		2018		2021		2024	
	Threshold	Progress	Threshold	Pogress	Threshold	Progress	Threshold	Progress
Gross National Income per Capita (GNI US\$)	Min. 1248	659	Min. 1230	745	Min. 1222	1027	Min. 1306	1300
Human Asset Index (HAI)	Min. 66	68.7	Min. 66	71.2	Min. 66	74.9	Min. 66	76.3
Economic and Environmental Vulnerability Index (EVI)	Max. 32	26.8	Max. 32	28.4	Max. 32	24.7	Max. 32	29.7

Source: United Nations.

### HDI According to Provinces of Nepal

Based on the analysis of provincial data, Bagmati Province has the highest Human Development Index (HDI) value at 0.661, followed by Gandaki Province with 0.618, and Koshi Province with 0.580.

In terms of the Life Expectancy Index, Koshi and Bagmati share the same value of 0.800, while Gandaki ranks highest among all provinces with a value of 0.820.

Regarding the Education Index, Madhesh Province ranks the lowest, with a value of 0.414. Similarly, Karnali Province has the lowest GNI Index, also at 0.414.

When comparing provincial HDI values to the national HDI average, Bagmati and Gandaki score above the national average, while all other provinces fall below it.

### HDI value of Provinces of Nepal

Provinces	HDI value	Life Expectancy Index	Education Index	GNI Index	Ratio to National HDI
Koshi	0.580	0.800	0.508	0.480	98.8
Madhesh	0.510	0.752	0.414	0.426	86.9
Bagmati	0.661	0.800	0.603	0.598	112.6
Gandaki	0.618	0.820	0.580	0.496	105.3

Provinces	HDI value	Life Expectancy Index	Education Index	GNI Index	Ratio to National HDI
Lumbini	0.563	0.751	0.517	0.459	95.9
Karnali	0.538	0.724	0.521	0.414	91.8
Sudur Paschim	0.547	0.712	0.530	0.434	93.3

*Source: National Human Development Report, 2020*

### Problems of human development index in Nepal

The following issues related to Nepal's Human Development Index are based on recent progress reported in various publications and the recommendations of scholars:

- Nepal's HDI is increasing slowly, and its global ranking remains very low. According to the 2024 UNDP report, Nepal ranks 149 out of 191 countries, with an HDI value of 0.601.
- HDI measurements rely on international standards, which may not fully capture local and regional disparities across provinces and local levels in Nepal.
- National policies inadequately prioritize human development dimensions. Budget allocations repeatedly favor roads and physical infrastructure over education, health, and social protection.
- Health and longevity are difficult to maintain due to limited access to quality healthcare, especially in rural and remote areas. The maternal mortality rate stands at 151 per 100,000 live births, while child malnutrition remains high, with 36% of children stunted and 10% wasted (NDHS 2022).
- The quality of education remains a concern. Dropout rates are high, particularly in rural areas, due to poverty, poor school facilities, and lack of motivation. Youth migration abroad continues to rise, reflecting dissatisfaction with local opportunities and the limited relevance of education.
- Technical and vocational training is underdeveloped, limiting the employability of youth and the development of productive skills.
- Generating decent jobs for youth is crucial for sustainable human development. A large portion of the labor force is underemployed or engaged in informal sectors without job security or social protection.
- Per capita income is below USD 1,400, significantly lower than the global average, indicating limited access to basic needs and low purchasing power.
- Inadequate laws and weak implementation mechanisms hinder integrated human development. There are frequent gaps between policy and practice across sectors.
- Institutional weaknesses and poor coordination among governmental and non-governmental agencies reduce the effectiveness of HDI-focused programs and planning.
- There is no localized HDI measurement. Provincial and municipal-level data are not consistently available, making it difficult to address specific regional challenges.

### **Inequality remains a major issue:**

- Gender inequality: The Gender Development Index (GDI) stands at 0.897, reflecting disparities in education, income, and political participation. Women's literacy and labor force participation are significantly lower than men's.
- Caste and regional disparities: Dalit, Janajati, and rural communities face limited access to healthcare and education, further widening the HDI gap.
- Poverty remains high, with 20.3% of the population living below the national poverty line. Poverty restricts access to quality services and perpetuates cycles of disadvantage, especially for children and rural families.
- Climate change and environmental degradation threaten gains in human development. Nepal is vulnerable to floods, landslides, and droughts, which damage infrastructure, displace families, and negatively impact agriculture-based livelihoods.
- Political instability and corruption remain persistent barriers. Frequent changes in government delay development, while corruption undermines the effectiveness of health, education, and welfare services.
- Fiscal discipline is weak. The country's economy and growth indicators have not improved as expected.

### **Forward-looking ways of human development index in Nepal**

Enhancing Nepal's HDI demands integrated efforts across multiple sectors. First, localized HDI metrics should be developed at provincial and local levels to enable targeted planning and effective resource allocation.

Employment generation is key to inclusive development. Nepal should focus on job creation in labor-intensive sectors such as agriculture, tourism, and manufacturing. Policies like tax breaks for small businesses, youth entrepreneurship grants, and the development of Special Economic Zones (SEZs) can support sustainable employment.

To harness the potential of labor migration, the government should support returnee migrants through investment incentives and skills recognition programs. Remittances should be channeled into productive sectors such as agro-processing and ICT, through co-financed grants and low-interest loans.

Targeted support for marginalized groups, including Dalits, women, and people in remote regions, is essential. Measures such as free vocational training, income-oriented skill development, result-based cash transfers, and affirmative action in education and employment can help bridge inequality gaps.

Investing in health and education is crucial. Expanding digital governance, rural health infrastructure, and improving teaching quality and teacher training will enhance service delivery.

Making secondary education free and ensuring access to digital learning will raise the overall level of human capital.

To ensure inclusive and sustainable growth, Nepal must improve productivity in agriculture and industry through financial literacy, investment, technology, and access to markets. Promoting climate-smart farming and strengthening local value chains are essential.

Health insurance schemes should be expanded to ensure affordability and quality, while contribution-based social security programs should replace unsustainable handouts to ensure long-term sustainability. Promoting organic farming, healthy diets, and lifestyle awareness campaigns can improve long-term well-being. School mid-day meal programs, with a focus on local nutrition, can boost both health and education outcomes.

The implementation of Nepal's LDC graduation strategy must focus on improving trade promotion, integrated infrastructure, and the business climate. Simplifying regulations and leveraging international partnerships will help ease this transition.

Increased and collaborative investment in SDG indicators is necessary for achieving the 2030 targets, as outlined in Nepal's Sustainable Development Goals Needs Assessment, Costing, and Financing Strategy 2025: an update.

Finally, improved governance, through transparency, digital tools, and regular audits, is key to effective development. Institutions must be empowered to enforce laws consistently and deliver services efficiently. Similarly, regular monitoring and feedback mechanisms should be embedded in all HDI-related programs to ensure accountability, continuous improvement, and good governance.

## **Conclusion**

In conclusion, Nepal's human development journey reflects significant progress over the years, with its HDI rising from 0.320 in 1996 to 0.601 in 2024. This growth is evident in improvements in life expectancy, education, and income levels, placing the country in the medium human development category.

However, when compared to global leaders like Switzerland and Norway, as well as the OECD average, Nepal still faces considerable challenges. Provincial variations in HDI components, as highlighted by the NHDR 2020, indicate the need for region-specific strategies that address localized strengths and weaknesses.

To ensure balanced and inclusive development, it is crucial to prioritize the timely publication of the National Human Development Report (NHDR) 2025, which will help track provincial progress and guide future policy.

Looking ahead, Nepal must continue to invest in equitable access to quality education, healthcare, and economic opportunities to sustain and accelerate human development for all citizens, while concentrating on national priorities and inclusive development goals.

## References

- Dulal, T. (2023, June). Status of HDI with reference to Nepal. *Journal of Population and Development*.
- Government of Nepal. (2015). *The Constitution of Nepal*. Nepal Law Book Management.
- Human Development Report*. (2024). Breaking the gridlock. UNDP.
- Human Resource Management*. (2024, April 18). Nepal's Human Development Index value at 0.601, placing country in Medium Human Development category. *E-paper, Fostering HR and Business*.
- Izhar, A. (2023). Difference between Human Capital and Human Development. <https://www.pw.live>
- Ministry of Health and Population. (2023). *Nepal Demographic and Health Survey, 2022*.
- National Planning Commission. (2023). *The Sixteenth Plan*.
- National Planning Commission. (2025). *Nepal's Sustainable Development goals; Need assessment, costing and financing strategy: An update*.
- Nepal Human Development Report. (2020). *Beyond graduation: Productive transformation and prosperity*. Government of Nepal, National Planning Commission.
- Nepal Human Development Report. (1998). *Nepal*. Nepal South Asia Center.
- Nepal Human Development Report. (2004). *Empowerment and poverty reduction*. UNDP.
- Nepal Human Development Report. (2009). *State transformation and human development*. UNDP.
- Nepal Human Development Report. (2014). *Beyond geography unlocking human potential*. GoN, National Planning Commission.
- Nepal Human Development Report. (2014). *Beyond graduation: Productive transformation and prosperity*. GoN, National Planning Commission.
- Sen, A. (1973). Behavior and the concept of preference. *Economica*, 40(159), 241–259.

# **Reforming Local Governance through Municipal Mergers: Lessons from Japan for Nepal**

**Munni Kumari Chaudhary\***

## **Abstract**

Japan has a long history of implementing municipal mergers to reform its local governance system. In Nepal, municipal mergers took place as part of the restructuring of local governments following the implementation of the new constitution in 2015. This paper aims to conduct a comparative analysis of the municipal merger processes in Japan and Nepal, focusing primarily on the reasons behind these mergers, the methodologies employed, and the outcomes observed. The goal is to provide policy recommendations on mergers to improve local governance in Nepal. The study is based on a comprehensive literature review and comparative analysis. It involves reviewing both theoretical and empirical literature to offer an overview of the municipal merger approach, along with global trends and practices. The analysis of municipal mergers in Japan and Nepal reveals that Nepal's mergers were constitutionally mandated and top-down, designed to establish local governments within a federal structure. In contrast, Japan's mergers were voluntary, driven by demographic and financial crises. Despite significantly reducing the number of local governments, Nepal's process faced political biases, raising concerns about the long-term viability of its local governments. Given the problems and challenges that Nepal's existing local governments have begun to face, this paper argues that Nepal can improve local governance through municipal mergers. Regular reforms, voluntary mergers with fiscal incentives, and building trust among all levels of government are recommended for the successful amalgamation of local governments in Nepal.

**Keywords:** municipal mergers, Consolidation, local government, Japan, Nepal.

## **Introduction**

Municipal mergers, also called municipal amalgamation, refer to the territorial consolidation of two or more local government units into a single entity. When a municipal merger occurs, the total number of municipalities decreases as one or more municipalities are dissolved. This can happen

---

*\*Deputy Chief Statistician, National Statistics Office, Nepal*

*Email: munnichaudhary123@gmail.com*



either by all the merging municipalities dissolving to form a new municipality of a larger scale or by one or more municipalities becoming part of an existing one (annexation). The key characteristic of a municipal merger is that one or more municipalities completely lose their independence, with all authorities and functions being taken over by the newly formed or expanded municipality (Mabuchi 2001, Steiner & Kaiser 2017).

Evidence from countries shows that municipal mergers are carried out with specific goals. Economies of scale are identified as a major goal (Tavares 2024). Other general goals of a merger include cost efficiency, improved service delivery, modernization, rationalization, and municipal autonomy. Municipal mergers can be approached top-down or bottom-up, with bottom-up strategies involving voluntary mergers without government coercion. Top-down approaches involve central government interventions, forcing mergers despite opposition. Mixed strategies, such as a semi-voluntary “carrot and stick” approach, can also be used, where the local government initially makes proposals, followed by top-down interventions if necessary (Kaiser 2015). However, municipal mergers come with a set of drawbacks. The main arguments raised against amalgamation are a decrease in the accessibility of services, a decrease in political participation, a weak tie between residents, their elected officials, and administrative staff, and a threat to well-rooted local identities (Swianiewicz, Gendzwill & Zardi 2017).

The restructuring of local government in Nepal, following the enactment of the Constitution of 2015, was carried out through the municipal merger approach. This led to a substantial decrease in the total number of local governments from 3,374 to 753. It was carried out under the provisions stipulated in the constitution. However, local governance experts argue that the existing number of local governments is excessive and financially unsustainable for Nepal. Boex (2016)<sup>\*</sup> argues for downsizing the number of local governments to no more than 300 to ensure an efficient public sector in line with the functional assignments set out in the constitution. Indeed, many current local governments are encountering economic and fiscal challenges, such as insufficient capacity for planning and executing development projects and financial constraints.

Many countries worldwide, such as the Netherlands, Sweden, Denmark, the United Kingdom, South Africa, and Japan, have undergone a series of territorial consolidations to address the similar challenges that Nepalese local governments are facing. Japan is a noteworthy example. This study compares the municipal merger processes of Japan and Nepal to understand their similarities and differences. The aim is to draw lessons on mergers as a policy option to achieve a viable local governance system for Nepal. The study mainly focuses on the following questions:

- a. What causes municipal merger reforms?
- b. How is it implemented?
- c. What are the consequences?
- d. What conclusions can be drawn from Nepal’s merger process?

---

<sup>\*</sup>*A study report entitled “Intergovernmental Fiscal Design in the Context of the Federal Constitution of Nepal”*

The study is based on a comprehensive literature review and comparative case study analysis. Literature was searched with the Google search engine. The search was mainly performed using the aforementioned research questions and the keywords, properly combined. The identified publications were reviewed to determine eligibility and extract information. The credibility of the information provided in this paper was ensured through cross-checks with multiple publications and the extensive use of authentic sources such as government reports and legal documents. This study contributes to the literature on municipal mergers by providing a case study of Nepal, filling a gap in existing literature where similar studies are lacking. It also provides a series of recommendations on the municipal merger approach, tailored to the Nepalese context.

## **Motives of Municipal Mergers**

The municipal merger reforms are primarily driven by economic and financial reasons. Economies of scale are the most common motivation. Municipal mergers are often supported by the argument that bigger municipalities can provide their services at lower costs per unit due to economies of scale, which allow them production efficiency (Tavares 2018). Askim, Klausen, Vabo, and Bjurstrom (2016) have identified the following factors that should promote municipal mergers:

- **Fiscal Stress:** Budgetary pressures force governments to seek cost-cutting reforms to avoid reducing public services.
- **Urbanization:** The concentration of people in urban areas results in population decline in peripheral areas, leading to inefficiencies due to reverse economies of scale. At the same time, rapid urban population growth exacerbates governance challenges in metropolitan areas, such as coordination in spatial planning, transportation systems, and infrastructure development across jurisdictions, thereby pressuring local governments to reform their size and structure.
- **Decentralization:** Significant decentralization of responsibilities generally supports the case for larger local entities. An expanding local portfolio is assumed to change existing conditions and pressure reforms.
- **Recent amalgamation reform:** Reform is seen as self-reinforcing in the short term, with amalgamation being a continuous process in some countries. After mergers are carried out, the results may not be satisfactory for all parties involved, leading to additional reforms.

The above-mentioned authors also introduce so-called filtering factors that either drive or hinder reforms. The possibility of amalgamation reforms generally decreases when any three of the following factors are present together:

- **Consensual political systems:** Governments in consensual political systems struggle more than in a majoritarian democratic system to gather the political support needed for radical reforms. Amalgamation reforms become more challenging in a consensual democratic system when political parties are tied to opponents of the reform, as it can often weaken or halt these initiatives.

- **Strong protection of local self-government:** The restructuring of sub-national units is challenging in countries where local self-governance is strongly protected, making amalgamation reform less likely in those countries.
- **Large local governments at the starting point:** Some countries traditionally have larger local governments. In these countries, further amalgamation is unlikely to be considered a reform strategy for addressing fiscal stress, urbanization, or functional decentralization, as they see amalgamation as an already exhausted option and will seek other strategies instead.
- **Historical absence of amalgamation reform:** Reform is often seen as self-reinforcing in the short term, driving further reforms, while non-reform is also self-perpetuating, acting as a barrier to change. In countries where local government structures have remained unchanged for many years, local political leaders and residents value municipal boundaries as a symbol of identity rather than as merely functional service providers.

**According to Keating (1995), the debate on consolidation revolves around four major principles:** The first is **efficiency**, concerning which structure can deliver the most services at the lowest cost. The second is **democracy**, focusing on which structures can best ensure citizen oversight of government accountability. The third is equity in **distribution**, focusing on which structure can achieve a fair allocation of tax responsibilities and services. The fourth is **development**, evaluating which structures are most capable of driving economic growth.

**Global Trends and Practices:** Since World War II, many industrialized and urbanized nations have carried out multiple rounds of local government reforms (Mao, Wang & Zhang 2022). In Europe and other regions, most territorial reforms at the municipal level have focused on consolidation, aiming to decrease the number of local governments by forming larger municipal units. These consolidations occurred in three waves. The first wave of consolidation in Europe and North America took place in the 1960s and 1970s. This was driven by the expanding role of government in economic and physical planning and the emergence of the modern welfare state. The debate at the time focused on efficiency and large-scale planning, with a strong academic preference for consolidation. This type of reform was particularly prevalent in Northwestern Europe, including countries like Belgium, Denmark, Finland, Germany, Norway, Sweden, the Netherlands, and the United Kingdom. Similar reforms also took place in the non-democratic countries of Eastern Europe, such as Czechoslovakia, Hungary, Poland, Romania, and Yugoslavia.

The political change of 1989 and the early 1990s in Eastern Europe led to a trend of territorial fragmentation. These changes were reactions to grassroots pressures rather than central-level policies. Following 1990, decentralization and local self-government in some countries of the region were seen as nearly synonymous with the right of each settlement, no matter how small, to have its own independent local government. Efforts to maintain larger units were perceived almost as attempts to threaten local autonomy.

In the late 1990s and early 2000s, Europe experienced a new wave of territorial amalgamation reforms in countries such as Greece, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Georgia, and Denmark. In other countries, like the United Kingdom, Estonia, Finland, the Netherlands, Iceland, and Germany, a more gradual process of amalgamation occurred, with small reforms happening regularly. Following the 2008 financial and economic crisis, another wave of reforms took place in Latvia (2009), Greece (2011), Luxembourg (2011), Ireland (2014), Turkey (2014), and Albania

(2015). Armenia, Estonia, Italy, Norway, and Ukraine have undergone recent reforms (Keating 1995, Swianiewicz et al. 2017, Mao et al. 2022).

## **Strategies of Municipal Mergers**

Kaiser (2015) in her paper “Top-down versus Bottom-up: Comparing Strategies of Municipal Mergers in Western European Countries” discusses amalgamation strategies, which are decision-making procedures adopted by policymakers to accommodate interests and stakeholders affected by policy initiatives. Strategies can be distinguished along two dimensions: bottom-up to top-down and comprehensive to incremental. Bottom-up merger strategies involve voluntary decisions by municipalities or citizens. In contrast, top-down approaches involve intervention by higher levels of governments, often involving coercion against the will of the municipal authority or the majority of its residents. In reality, however, merger strategies may not always be pure top-down or bottom-up forms. Mixed strategies are possible and common, too. Mixed strategies, such as a semi-voluntary “carrot and stick” approach, can be used. A further distinction can be made between comprehensive and incremental approaches. Comprehensive strategies analyze the local government structure at one time, while incremental approaches consider only part of a country's territorial structure for reform. Different countries have chosen different reform strategies for their territorial structure, highlighting the importance of considering cultural norms and initial situations when organizing local government.

**Global Trends and Practices:** In some countries, for example, Sweden, Denmark, and the UK, local governments are forced to merge by their national governments. In other countries, such as France, the US, and Switzerland, municipalities are free to choose whether or not to merge. In voluntary cases, municipalities are reluctant to merge due to various challenges, such as the sharing of resources and decision-making power, and the risk of losing community ties and local peculiarities (Strebel 2016).

## **Effects of Municipal Mergers**

Tavares (2018) in his paper “Municipal amalgamations and their effects: a literature review” describes theoretical implications of amalgamations by highlighting three main areas of potential outcome: economic efficiency, managerial effectiveness, and democratic outcomes.

**Economic Expectation:** Municipal mergers are often justified by the claim that larger municipalities can provide public services at lower costs per unit, with the benefit of economies of scale. Some authors advocate that amalgamation can foster local economic development, lower borrowing rates, and reduce investment risk in infrastructure projects. Large-scale local governments also improve economic efficiency and managerial effectiveness due to their higher specialization and professionalization. Consolidated regions reduce free-riding due to inter-jurisdictional spillovers.

Empirical literature reveals that over eighty percent of municipal services are routine and labor-intensive, meaning they are unlikely to generate significant economies of scale following amalgamations. Instead, managerial efficiency plays a more crucial role than municipal size in achieving cost-effectiveness, as inefficiencies in larger municipalities often arise from issues related to management and administrative complexity. Proponents of inter-municipal cooperation and

outsourcing for municipal services present another theoretical argument against amalgamations. They suggest that local governments seeking economies of scale can do so through flexible arrangements like sharing resources with neighboring municipalities or outsourcing services to private companies or other local governments. This approach avoids the need for more drastic territorial reforms.

***Functional and Managerial Expectations:*** Public choice scholars argue that smaller municipalities tend to be more responsive due to Tiebout-type competition effects among local governments and greater homogeneity of preference among residents. Wallace Oates' decentralization theorem suggests that in polycentric regions, self-sorting of population leads to intra-community homogeneity and inter-community heterogeneity of preferences. This dynamic promotes managerial effectiveness and service quality through competition among local governments and internal alignment of community preferences. In contrast, municipal consolidation often leads to higher administrative costs due to complex bureaucratic structures. According to the Leviathan hypothesis, fragmentation reduces spending through smaller, decentralized structures. Fiscal decentralization promotes competition among local governments, improves transparency about the cost and quality of public services, and encourages experimentation and innovation.

While public choice scholars emphasize the advantages of managerial efficiency in smaller municipalities, others argue that amalgamated municipalities are capable of providing a wider range and higher quality of services due to their larger size and specialized functions. Bigger municipalities can support full-scale bureaucracies, employ professional administrators, and ensure better coordination, resulting in greater functional specialization. This can improve citizen satisfaction with service delivery, including efficiency and effectiveness.

***Democratic Expectations:*** Urban politics literature suggests that smaller jurisdictions have closer contact between councilors and citizens, and politicians are more accountable to their local constituencies. However, when municipalities are amalgamated and governance scales up, it can lead to less community, social, and political trust. Polycentric governance structures promote more consensual decision-making by capturing relevant communities of interest. On the other hand, Dahl and Tufte's classical argument suggests that amalgamated municipalities can improve local democracy by increasing service delivery capacity and fostering organized political participation. This is because larger populations tend to foster more fruitful political discourse, stronger civil society, and greater pluralism. The broader range of interest groups and civil society organizations leads to increased political competition, generating higher responsiveness to policy preferences.

***Global Trends and Practice:*** Although results vary significantly across different countries and reforms, some patterns are evident: cost savings are mainly seen in general administration expenses such as wages and office supplies (e.g., Netherlands, Germany, Denmark, Australia, and Japan), and there are minimal changes in the quality of local services. For instance, a perception-based study in Canada showed little perceived improvement in municipal services after amalgamation. In Japan, it was found that amalgamation reform resulted in higher tax burdens and commuting expenses in smaller amalgamated areas. It is also evident that the quality of local democracy often diminishes (e.g., Denmark, Australia, and Israel). Multiple studies indicate that amalgamation reforms frequently encounter a trade-off between efficiency and democratic quality (Tavares 2018).

## Municipal Mergers in Japan and Nepal: Motives, Strategies and Effects

### Case of Japan

In Japan, a series of municipal mergers have taken place during different periods. The number of municipalities was consolidated from 71,314 in 1888 to 1,727 in 2010. Currently, 1718 municipalities exist as local governments in Japan. Excluding small-scale events of municipal mergers, there are three main historical events: the Great Meiji Consolidation (1888-1889), the Great Showa Consolidation (1953-1961), and the Great Heisei Consolidation (1999-2010).

**Motives:** The motives for municipal mergers in the three eras were different. The first two consolidations were influenced by factors other than the general universal objectives behind mergers. The Great Meiji Consolidation, which reduced the number of municipalities from 71,314 to about one-fifth (15,859), aimed to establish cities, towns, and villages as modern local administrative units following the enactment of the Shisei-Chosonsei law\* in 1888. A decree from the interior minister specified that new administrative units should ideally consist of 300 to 500 households.

Before the Great Showa Consolidation in 1953, numerous small-scale consolidations occurred frequently. Over 64 years, the number of municipalities decreased from 15,859 to about 9,868 between the Great Meiji and the Great Showa Consolidations. These mergers were driven by various motives. Some were due to the dissolution of partial-affairs associations, formed by municipalities unable to merge during the Great Meiji Consolidation due to factors like geographical difficulties and historical disputes. These associations were later dissolved, necessitating mergers among member municipalities. Other mergers were part of urban development, driven by urbanization in major cities like Tokyo, Osaka, Yokohama, Nagoya, and Kyoto. Additionally, some mergers were enforced to strengthen Japan's war efforts by expanding city areas for national defense. Mergers in cities such as Sasebo, Yokosuka, Tokuyama, and Maizuru were typically done for this purpose.

The Great Showa Consolidation was a response to post-war rapid urbanization and industrialization in Japan. The aim was to strengthen the capacity of local units to execute newly delegated functions, such as managing junior high schools. A legal standard requiring municipalities to have a population of over 8,000 was established. It resulted in a decrease in the number of municipalities from 9,868 to about one-third (3,472). The Great Heisei Consolidation represents the most recent trend of municipal mergers in Japan. It took place in the context of the ongoing process of decentralization, the aging population, and the financial deterioration of local governments. A survey report on "Heisei Municipal Mergers" by the Ministry of Internal Affairs and Communication (MIC) shows that severe financial issues (74.5 percent) were the main reason for municipal mergers, while promoting ongoing decentralization and addressing the aging population were second and tertiary reasons, accounting for 61 percent and 46.6 percent of cases, respectively.

**Strategies:** Japan's strategy of municipal mergers can be described as a mixture of voluntarism and promotion. Although the consolidation was decided voluntarily and led by the prefecture's†

---

\* It means the institution of the system of cities, towns, and villages.

† Local government of Japan consists of a two-tier system – Prefecture (Ken) as the upper tier and municipality (city, town, and village) as the basic tier. There are 47 prefectures.



governor, the promotional role of the central government was crucial. The Great Heisei Consolidation was strongly promoted by the central government through revisions to national laws and the provision of fiscal incentives.

The stance of the central government toward municipal mergers over time is reflected in the Municipal Merger Law (MML) of 1965 and its subsequent amendments. The law initially did not promote municipal mergers but aimed to remove obstacles to voluntary mergers. However, its character was changed to a promotional stance after amendments in 1995. Moreover, the central government took a more visible positive stance on mergers by amending the Uniform Decentralization Law (UDL) in July 1999. The government also used local allocation taxes as a key incentive to encourage mergers. Additionally, in August 1999, the government issued "Guidelines for the Promotion of Municipal Mergers" to prefectures, which asked prefectures to make "merger patterns" for municipalities under their jurisdiction and enforce them. A cabinet decision in December 2000 set a goal of 1,000 mergers as part of a broader administrative reform program. To support this, the government launched campaigns and public relations efforts, such as nationwide symposiums, and established the "Municipal Merger Assistance Headquarters" in March 2001, followed by the "Municipal Merger Assistance Plan" in August 2001.

**Effects:** A questionnaire survey conducted in 590 post-merger municipalities on December 31, 2012, in Japan also provides information on the merits of municipal mergers. In response to the question, "What are the advantages of the municipal mergers?" 74.7 percent of respondents agreed that municipal mergers enhance the efficiency of public administration (through proper staffing and consolidation of communal facilities), 71.7 percent also agreed that they promote large-scale regional development, 46.8 percent believed that they strengthen the capacity of municipalities by facilitating the establishment of specialized divisions equipped with specialists (such as doctors, nurses, and nutritionists), and 39.7 percent accepted that municipal mergers improve public services. This finding shows that the municipal merger approach has many advantages in the local government system.

The survey conducted in 1998 in Shiga Prefecture captured public opinion on municipal amalgamation. The result shows mixed opinions towards municipal amalgamation. 20.8 percent of respondents positively favored municipal amalgamation, and 20.7 percent were rather positive. On the other hand, 18.6 percent of people were against municipal amalgamation, and 22.1 percent held rather negative opinions. In response to the major reasons against municipal amalgamation, 76.7 percent of respondents believed that amalgamation weakens the relationship between citizens and municipal offices, 44.9 percent of respondents also believed that it weakens attachment to hometowns, and 43.7 percent felt that it makes access to municipal offices more inconvenient. Other negative impacts of municipal mergers identified were disadvantages for peripheral development, deterioration of the natural environment and living conditions, and loss of historical and cultural characteristics.

## **Case of Nepal**

The local governance system of Nepal has undergone various restructuring phases following political changes. In the past, Nepal emphasized the formation of new administrative units at the local level to establish a decentralized governance system. For instance, in 1962, when Japan had

just completed the Great Showa Consolidation, Nepal established a three-tier administrative system at the sub-national level: village/town panchayat, district panchayat, and zonal panchayat, in line with the decentralization spirit outlined in the Constitution of Nepal, 1962. To foster democracy, the country was organized into an administrative structure comprising 75 districts, 14 zones, 3,600 villages, and 18 municipalities.

Following the restoration of the multi-party democratic system in 1990, Nepal enacted a new constitution in 1991. This led to the reform of local bodies to align with democratic governance. The District Panchayat, Nagar Panchayat, and Village Panchayat were restructured and renamed as the District Development Committee (DDC), Municipality, and Village Development Committee (VDC), respectively. A two-tier local government system was established, with the DDC as the higher tier and the municipalities and VDCs as the lower tier. Further, the Local-Self Governance Act (LSGA), 1999, devolved many powers and responsibilities to local units. There were 75 DDCs, 217 municipalities, and 3157 VDCs.

However, the powers devolved through the LSGA, 1999, were never fully exercised, and responsibilities were never performed to their full extent due to various reasons. The size of VDCs/municipalities was one of the major barriers to their functional capacity. VDCs and municipalities were too small in population size and geography, lacking the financial and institutional viability to perform all their functions. Many laws contradicting the LSGA, 1999, were not amended, preventing full enforcement of the act. Another reason was the absence of elected representatives for 15 years, as elections were not held until 2017.

Municipal mergers in Nepal took place significantly only after the promulgation of the Constitution of Nepal in September 2015\*. The constitution transformed Nepal from a unitary state to a federal democratic republic, establishing three spheres of government: Federal, State, and Local levels. Rural municipalities (Gaunpalika), Urban Municipalities (Nagarpalika), and District Assemblies have been introduced as local governments. Rural municipalities and urban municipalities were established through the municipal merger process.

**Motives:** The local-level restructuring was done according to the provisions of the constitution (Article 295, clause 3). The main purpose of the restructuring was to establish local governments that could serve the principle of federalism as envisioned in the constitution. The Local Level Restructuring Commission (LLRC) was established on March 15, 2016, with a mandate to propose the number and boundaries of the local level based on factors such as population size, population density, accessibility of the service center, internal sources of revenue, ethnic, linguistic, and cultural concentration, and geographical accessibility. The commission's term was one year. It proposed a total of 719 local governments across Nepal. After some amendments, the Government of Nepal declared 753 local governments, consisting of 460 rural and 293 urban municipalities.

---

\* In 2011, there were 58 municipalities and 3915 VDCs. 72 new municipalities were established in May 2014, 61 in December 2014, and 26 in September 2015. In this way, the number of VDCs decreased from 3915 to 3157 while the number of municipalities increased from 58 to 217 between 2014 to 2015. 639 VDCs were merged in Municipalities during this period.



**Strategy:** The merger occurred because it was mandated by the constitution. It is also a one-shot comprehensive merger reform. The process followed a compulsory top-down approach. The LLRC was set up to restructure local government based on the terms of reference (ToR) set by the Government of Nepal. A high-level coordination committee chaired by the Minister of the Ministry of Federal Affairs and Local Development (MoFALD)\* was formed to support the commission. To assist the work of the commission, a District-level Technical Assistance Committee, chaired by a Local Development Officer (LDO), was set up in each district. This committee was mandated to propose a restructuring model of local governments in their respective districts based on the criteria and standards set by the commission. Committees were asked to prepare the proposal through wide consultation with all stakeholders in their jurisdiction. The report included detailed information on the amalgamation of existing VDCs/Municipalities to form new rural/urban municipalities, including their new names and boundaries. These proposals were the main basis of the commission's decision on the formation of new local bodies.

Initially, the commission proposed 565 local units, but after the government revised its ToR to use *Ilakas*<sup>†</sup> as the basis for restructuring, the commission recommended 719 local governments. Following some amendments to boundaries and numbers, the Government of Nepal announced 744 local governments on March 10, 2017. On August 20, 2017, the government added 9 more local governments in the Madhesh province to meet the demands of the Madhesh-based parties, raising the total number of local units to 753.

**Effects:** The reform substantially reduced the number of local governments, but it faced several obstacles. Conducted over a short period (March 15, 2016, to March 14, 2017), the commission lacked detailed data at the ward and village levels. Political tensions in Madhesh Province hindered the restructuring process, preventing District-level Technical Assistance Committees from functioning effectively. The revision of the commission's ToR during the process, along with the government's decision to increase the number of local governments, suggests that political interests influenced the amalgamation process.

The Local Government Operation Act (2017) establishes standards for municipalities, setting a minimum population threshold of 500,000 for metropolitan cities and 300,000 for sub-metropolitan cities. For other municipalities, the population requirement varies by geographical area, ranging from 10,000 to 100,000. Despite these standards, many municipalities do not meet the population criteria. 66.2 percent of the population resides in urban municipalities<sup>‡</sup>. However, many urban residents lack access to the basic urban amenities promised by the Act. Many of the existing local governments are facing several challenges (e.g., inadequate capacity for planning, staffing, implementing developmental works, etc.). Experts of local governance claim that the existing number of local governments is too large and is unaffordable for Nepal.

## Findings

Based on the analysis of the municipal merger process of Japan and Nepal, as well as other global trends, the following findings can be broadly outlined for Nepal's merger experience:

---

\* Now the name is Ministry of Federal Affairs and General Administration

† A combination of VDCs. One *Illaka* normally has 3 to 5 VDCs. There were around 900 *Illaka*

‡ National Population and Housing Census 2021, Nepal

**Motive:** The motive behind municipal mergers in Nepal is similar to the Great Meiji Consolidation of Japan. It was caused by the constitutional mandate to establish viable local governments aligned with federalism. However, unlike Japan, where serious agendas such as the aging population, declining birth rate, and financial crisis have been realized nationwide and these agendas are driving forces of municipal mergers, Nepal lacks strong incentives for municipal mergers. The recent municipal mergers in Nepal were successful primarily because they were mandated by law.

**Strategy:** The merger process in Nepal was a one-time, top-down event where the central government acted as the regulator, with the Local Level Restructuring Commission (LLRC) proposing mergers based on government mandates, and district-level technical committees facilitating the process at the local level. In contrast, in Japan, the consolidation was voluntarily decided by local authorities, with the central government playing a proactive role through legal amendments, fiscal incentives, and campaigns.

**Effects:** The merger reform substantially reduced the number of local governments, but the process had several limitations, including a short timeframe, insufficient disaggregated data, and political bias favoring more local governments. Experts argue that the existing number of local governments is too large and financially unsustainable for Nepal.

## Conclusion and Recommendation

Municipal mergers involve reducing the number of municipalities by combining two or more municipalities. This approach is widely practiced across the world as a tool for local governance reform. Mergers are carried out for various purposes, such as improving efficiency, fiscal outcomes, urban governance, decentralization, and development. While results differ across countries, certain trends are clear: cost savings are primarily noted in general administrative expenses, yet service quality improvements are minimal. Additionally, several countries have reported negative impacts on local democracy. Japan's experience shows that local governance reform is not a one-time activity. Although municipal mergers have drawbacks, the potential advantages they offer can surpass the associated disadvantages. A series of reforms involving the collective effort of all tiers of government may be required to achieve the desired result.

Municipal mergers occurred in Nepal following the enactment of the new constitution in 2015. The motive was to establish viable local governments in the federal system by consolidating VDCs and municipalities. It happened in one shot in a short timeframe. The process was top-down. This led to a significant decrease in the number of local governments. However, a political bias was observed in determining the number and boundaries of the local governments. In this regard, the following recommendations can be made:

- Local governance reform is not a one-time activity. Nepal should periodically plan and implement municipal mergers as necessary to improve the local governance system.
- Article 7 of the Local Government Operation Act, 2017, provides the option for existing rural/urban municipalities to merge with their neighboring municipalities. The process is a voluntary bottom-up approach. Article 3 also provides a legal foundation to change the number, boundaries, and headquarters of the existing local government through a bottom-up approach. Rural and urban municipalities have political value in Nepal. Thus, municipal

mergers are highly political affairs. Without strong political will and broad consensus among stakeholders, amalgamation initiatives will hardly be successful. In this case, the voluntary merger can be promoted by strengthening trust and cooperation among all tiers of government. Like Japan, the constitution of Nepal has envisioned a fiscal equalization system, and the National Natural Resource and Fiscal Commission (NNRFC) has been established to enforce this system. This institution can play a key role in promoting municipal mergers through fiscal incentives.

- Municipal merger alone may not be successful in making the local government system function. Municipal mergers should be supplemented by other alternative measures as well.

## References

- Acharya, S. (2014). *Local governance in absence of elected councillors: Case of Village Development Committees (VDCs) of Nepal*. International Institute of Social Studies, Netherlands. Retrieved from <https://thesis.eur.nl/pub/17449/Sunita-Acharya.pdf>
- Askim, J., Klausen, J. E., Vabo, S. I., & Bjurström, K. (2015). What causes municipal amalgamation reform? Rational explanations meet Western European experiences, 2004-13.
- Avetisyan, S. (2023, January 24). *Municipal mergers: Cons and pros*. Retrieved from <https://avetisyansergey.medium.com/municipal-mergers-cons-and-pros-2ae8a2eefda>
- Boex, J. (2016). *Intergovernmental fiscal design in the context of the Federal Constitution of Nepal*. Government of Nepal (GoN).
- Constitution of Nepal* (2015). Nepal Government.
- Council of Local Authorities for International Relation. (2006). *Municipal mergers in Japan* (CLAIR Fact Sheet). Retrieved from <https://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/fs09-en.pdf>
- Kaiser, C. (2015). *Top-down versus bottom-up: Comparing strategies of municipal mergers in Western European countries*. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/307749990\\_Top-down\\_versus\\_Bottom-up\\_Comparing\\_Strategies\\_of\\_Municipal\\_Mergers\\_in\\_Western\\_European\\_Countries](https://www.researchgate.net/publication/307749990_Top-down_versus_Bottom-up_Comparing_Strategies_of_Municipal_Mergers_in_Western_European_Countries)
- Keating, M. (1995). Size, efficiency, and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice. In D. Judge, G. Stoker, & H. Wolman (Eds.), *Theories of urban politics* (pp. 117-132).
- Kimura, S. (2017). *Regional administration in Japan: Departure from uniformity*. Routledge.
- Kimura, S. (2018). *Lecture note 2: Outline of municipal consolidations*. Graduate School of Governance Studies, Meiji University.
- Kimura, S. (2018). *Lecture note 4: Evaluation of municipal merger*. Graduate School of Governance Studies, Meiji University.

*Local Government Operation Act* (2017). Government of Nepal.

*Local Self-Governance Act* (1999). Government of Nepal.

Mao, Z., Wang, D., & Zhang, G. (2022). Municipal amalgamations and the quality of public services: A study based on city-county mergers in China.

Michael, S. (2014). *Launching and implementing municipal mergers: Push- and pull factors in merger processes* [Paper presentation]. ECPR General Conference, Glasgow, UK.

Rydergard, E. H. (2012). *Municipal amalgamation theory, methodology and international experiences: A desk study for the Tuselog Programme*. Retrieved from <https://www.semanticscholar.org/paper/Municipal-amalgamation-Theory%2C-Methodology-and-A-Ryderg%C3%A5rd/1a4fa4ce826ba9433a9851f6ae565f3c7cc7516d>

Steiner, R., & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations: Evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232–252. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1153704>

Slack, E., & Bird, R. (2013). *Merging municipalities: Is bigger better?* (IMFG Papers on Municipal Finance and Governance). Retrieved from <http://archives.enap.ca/bibliotheques/2013/10/030566310.pdf>

Suzuki, K. (2016). *Politics of municipal consolidation*.

Swianiewicz, P., Gendzwill, A., & Zardi, A. (2017). *Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial Amalgamation Toolkit*. Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe.

Takaharu, K. (2007). The Great Heisei Consolidation: A critical review. *Social Science Japan*.

Tavares, A. F. (2018). *Municipal amalgamations and their effects: A literature review*. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/323319250\\_Municipal\\_Amalgamations\\_and\\_Their\\_Effects\\_A\\_Literature\\_Review](https://www.researchgate.net/publication/323319250_Municipal_Amalgamations_and_Their_Effects_A_Literature_Review)

Thapa, A. (2014). Decentralization policy and political transition in Nepal. *Thai Journal of Public Administration*. Retrieved from <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/pajournal/article/view/22449/19238>

Yokomichi, K. (2007). *The development of municipal mergers in Japan*. Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Japan. Retrieved from [https://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date\\_en1.pdf](https://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date_en1.pdf)

## **Enacting Data Protection Law in Nepal**

**Dr. Newal Chaudhary\***

### **Abstract**

In today's interconnected world, digital transactions and online activities have become indispensable facets of daily life, revolutionizing the way we communicate, conduct business, and access information. However, this rapid digitalization has also raised a critical concern, the protection of personal and sensitive data. As individuals and organizations increasingly rely on digital platforms and services, the risk of unauthorized access, disclosure, or theft of confidential information has escalated significantly.

Data breaches, which involve the unauthorized acquisition of sensitive data, pose grave risks to both individuals and organizations. For individuals, a data breach can lead to identity theft, financial fraud, and misuse of personal information, potentially causing long-lasting harm and financial losses. Organizations, on the other hand, may face severe reputational damage, loss of customer trust, legal liabilities, and substantial financial consequences resulting from data breaches.

Nepal, like many other nations, has witnessed a surge in data breach incidents in recent years, exposing vulnerabilities in its digital landscape and highlighting the pressing need for a comprehensive legal framework to address this critical issue. High-profile cases, such as the breach of the Ramailo app database in 2023 and the Vianet data breach in 2020, have underscored the urgency of implementing robust measures to safeguard the privacy and security of individuals' personal information.

This article explores the current legislative landscape in Nepal by examining existing laws and policies related to cybersecurity and data protection. It critically evaluates the gaps and shortcomings in the current legal framework, highlighting the lack of specific provisions and enforcement mechanisms needed to effectively address the complexities of data breaches.

Through comprehensive analysis, the article advocates for the enactment of a dedicated data protection law in Nepal. Such a law would encompass key aspects like mandatory breach notification requirements, stringent data protection standards, and effective enforcement mechanisms. By addressing these crucial elements, a robust data protection law can safeguard the rights and interests of Nepali citizens, fostering a secure and trusted digital environment that promotes economic growth, innovation, and public confidence in the digital ecosystem.

---

*\*Assistant Professor of Law (T.U.), Nepal Law College, Kathmandu  
Email: nc2067@gmail.com*

This article emphasizes the importance of a comprehensive legal framework that aligns with international best practices and facilitates cross-border cooperation in combating the global threat of data breaches. By establishing clear guidelines, accountability measures, and consumer protections, a dedicated data protection law can empower individuals, organizations, and regulatory bodies to proactively address data breaches, mitigate potential risks, and uphold the principles of privacy and data security in the digital age.

**Keywords:** data breach, data protection, cybersecurity, privacy, breach notification.

## Introduction

*“Every byte of data breach is a bite on an individual's privacy.”*

In the digital age, data has emerged as a highly valuable and strategic asset for individuals, businesses, and governments alike. The exponential growth of digital technologies and online activities has led to the generation and storage of vast amounts of data, ranging from personal information such as names, addresses, and contact details to financial records, intellectual property, and confidential business information. While this data revolution has ushered in unprecedented opportunities for innovation, efficiency, and connectivity, it has also exposed vulnerabilities that can lead to data breaches, the unauthorized access, disclosure, or acquisition of sensitive, confidential, or protected information.

Data breaches can occur due to various factors, including sophisticated cyber-attacks orchestrated by malicious actors, human error or negligence within organizations, system vulnerabilities or software flaws, and even malicious insiders with unauthorized access to sensitive data. Regardless of the cause, data breaches can have severe and far-reaching consequences. For individuals, a data breach can result in identity theft, financial fraud, and misuse of personal information for nefarious purposes. Organizations, on the other hand, may face significant reputational damage, loss of customer trust, legal liabilities, and substantial financial losses. Furthermore, data breaches can undermine national security and the integrity of critical infrastructure, posing risks to government agencies and essential services.

Nepal, a rapidly digitizing nation, has not been immune to the growing threat of data breaches. In recent years, the country has witnessed several high-profile incidents exposing vulnerabilities in its digital landscape. One notable example is the 2023 breach of the Ramailo app database, which compromised the personal information of thousands of Nepali citizens, including their names, addresses, and email addresses.

Such incidents have highlighted the pressing need for a comprehensive legal framework to address data breaches in Nepal. While the country has taken steps to address cybersecurity and data protection through existing laws and policies such as the Electronic Transaction Act, 2008, these instruments lack specific provisions and enforcement mechanisms to effectively manage the complexities of data breaches.

The absence of a dedicated data protection law has left Nepal vulnerable to the growing risks posed by cyber threats and the mishandling of sensitive data. Without a robust legal framework, individuals

and organizations may lack necessary safeguards, notification procedures, and remedies in the event of a data breach, potentially exposing them to significant harm and exacerbating the consequences.

In light of these challenges, it has become increasingly evident that Nepal urgently needs a comprehensive data protection law to protect the rights and interests of its citizens, foster a secure and trusted digital environment, and align with global efforts to combat the threat of data breaches.

## **Data Breaches in Nepal**

A data breach occurs when information is illicitly taken from a system without the knowledge or authorization of the system's owner. It can affect both small businesses and large enterprises, compromising sensitive data such as credit card details, customer records, trade secrets, or even matters of national security.

In 2017, NIC Asia Bank, one of Nepal's private-sector commercial banks, fell victim to a cyber-attack. Hackers exploited vulnerabilities in the bank's security measures, breaching the system and orchestrating fraudulent transactions via the SWIFT interbank messaging system. This breach exposed sensitive customer information, including account details and transaction histories, undermining public trust in the banking sector and resulting in financial consequences.

On June 27, 2017, the Department of Passport experienced a cyber intrusion, compromising governmental data. The hackers issued threats to the Government of Nepal, leveraging the stolen information as a bargaining tool. Moreover, on July 25, 2017, a coordinated attack by a group named '**Paradox Cyber Ghost**' targeted 58 government websites simultaneously, further exposing vulnerabilities in Nepal's cyber infrastructure.

In 2020, Foodmandu, a prominent e-commerce food delivery company, experienced a devastating cyber-attack. Hackers infiltrated their system and obtained the personal details, names, addresses, and phone numbers, of 50,000 customers. The attackers later disclosed this sensitive information on a public platform, jeopardizing the security and privacy of Foodmandu's clientele. This incident underscores the critical importance of robust cybersecurity measures to safeguard customer data, as well as the need for consumer vigilance. A Twitter handle named **Mr. Mugger** revealed the dump of data and shared the associated link.

In October 2020, eSewa, Nepal's first and largest digital wallet, experienced a data breach. A perpetrator exposed confidential information of at least 21 users, including email addresses, encrypted passwords, and account funds. The breach may have occurred due to the lack of **OTP (One-Time Password)** authentication during internet sign-in. The company denied any hacking or direct data theft, attributing the incident to unauthorized access gained through a phishing scheme involving third-party websites.

Also in 2020, Vianet, a major internet service provider (ISP) in Nepal, suffered a significant data breach affecting over 170,000 customers. A security flaw in the company's system allowed unauthorized access to personal details such as names, email addresses, phone numbers, and other data. This breach exposed subscribers to risks including phishing and identity theft. A hacker using



the Twitter handle ‘नरपिचास’ posted a link to the leaked data on the dark web, prompting the immediate restriction of the account and breach URL.

The Ramailo app, a popular Nepali application, was at the center of a major data breach in 2023. The unauthorized access compromised personal information of thousands of users, including names, addresses, and email addresses, raising serious concerns about cybersecurity in Nepal\*. A hacker named “**deadlyweapon1337**” leaked the entire database on a dark web breach forum. This incident further emphasized the urgent need for robust data protection measures in Nepal’s digital ecosystem.

## Current Legal Landscape

Nepal has initiated efforts to address cybersecurity and data protection through existing laws and policies. However, these measures are limited in scope and lack the comprehensive framework required to effectively tackle the escalating threat of data breaches.

One of the principal legal instruments is the **Electronic Transaction Act of 2008**, which was enacted to grant legal recognition to electronic records and transactions, thereby facilitating the adoption of digital technologies across various sectors. While the Act contains provisions related to cyber security and data protection, such as penalties for unauthorized access, damage, or alteration of computer systems and data—its primary focus remains on establishing the legal validity and admissibility of electronic documents and records in Nepal.

The provisions in the Electronic Transaction Act are relatively broad and do not specifically address the complexities inherent to data breaches. Key elements such as mandatory breach notification requirements, data protection standards, and enforcement mechanisms are notably absent. This leaves a significant gap in Nepal’s legal framework for responding to and mitigating the consequences of data breaches effectively.

Moreover, Nepal currently lacks a dedicated data protection authority or regulatory body tasked with overseeing and enforcing data protection standards and addressing data breach incidents. The absence of such a central authority exacerbates the challenges in ensuring effective data protection and breach response mechanisms.

The present legal landscape underscores the urgent need for a comprehensive and dedicated data protection law. Although the existing laws and policies acknowledge the importance of cybersecurity and data protection, they are insufficient to cope with the rapidly evolving nature of data breaches and cyber threats. Without a robust legal framework, individuals and organizations in Nepal remain vulnerable to risks arising from unauthorized access or misuse of sensitive data.

To safeguard the rights and interests of Nepali citizens and foster a secure digital environment, a dedicated data protection law is essential. Such legislation should clearly define key terms, establish specific obligations and data protection standards, incorporate breach notification requirements, and

---

\*Chaudhary, B., & Yadav, R. P. (n.d.). Nepali data on the dark web. *Online Khabar English*. Retrieved April 9, from <https://english.onlinekhabar.com/nepali-data-dark-web.html>



provide enforcement mechanisms. Additionally, it should align with international best practices in cybersecurity and data protection.

## International Landscape

In comparison, countries such as India have made significant advances in this area. India's Information Technology Act of 2000, along with subsequent amendments in 2008, includes specific provisions on data protection, requiring corporate entities to implement reasonable security practices and procedures to protect sensitive personal data. More recently, India enacted the Digital Personal Data Protection Act, 2023, which mandates organizations to report data breaches to the relevant authorities within a specified timeframe.

India also recognized privacy as a fundamental right in 2017, and the Digital Personal Data Protection Act aims to establish a comprehensive data protection framework. This framework encompasses breach notification protocols, individual rights, and the creation of a data protection authority. The Act brings India's data protection regime closer to global standards, such as the European Union's General Data Protection Regulation (GDPR).

Many developed nations have similarly implemented comprehensive data breach notification laws and robust data protection frameworks. The GDPR, which came into effect in 2018, is widely regarded as one of the world's most stringent data protection regulations. It requires organizations to report data breaches to supervisory authorities within 72 hours of discovery and imposes substantial penalties for non-compliance\*.

Similarly, in the United States, data breach notification requirements are governed by a patchwork of federal and state laws. Although there is no comprehensive federal data breach notification law, most states have enacted their own statutes mandating that companies notify affected individuals—and in some cases, regulatory authorities—when a breach involving personal information occurs. This decentralized yet robust approach ensures timely notification and accountability across jurisdictions.

Other countries such as Canada, Australia, and Singapore have also established comprehensive data breach notification laws and data protection frameworks. These measures reflect a global trend toward strengthening cybersecurity and safeguarding personal data in an increasingly digital world†.

---

\* DLA Piper. (2024, January). *DLA Piper GDPR fines and data breach survey*: Retrieved from <https://www.dlapiper.com/en/insights/publications/2024/01/dla-piper-gdpr-fines-and-data-breach-survey-january-2024>

†In Canada, data breach notification is governed at the provincial level, with specific laws in place in Alberta, Quebec, and British Columbia. The Personal Information Protection and Electronic Documents Act (PIPEDA) applies to businesses engaged in commercial activities across the country, and it requires businesses to notify the Office of the Privacy Commissioner of Canada and affected individuals of a privacy breach. Australia has mandatory notification of all "eligible data breaches," which must be reported unless a specific limited exemption applies. The notification requirements apply to all organizations that are covered by the Privacy Act 1988, which includes most Australian government agencies, private sector organizations with an annual turnover of \$3 million or more, and certain other

In comparison, Nepal's current legal landscape lacks the specificity, enforcement mechanisms, and dedicated regulatory bodies necessary to effectively address the complexities of data breaches. While existing laws provide a general framework for cybersecurity and data protection, they fall short of addressing critical elements such as mandatory breach notification, clear data protection standards, and stringent enforcement.

The absence of a comprehensive data protection law leaves both individuals and organizations vulnerable to cyber threats. Furthermore, it limits Nepal's ability to harmonize its legal standards with international best practices. As the digital economy grows and data breaches become more frequent and sophisticated, this regulatory gap poses significant risks to citizens' privacy, national security, and economic interests.

To bridge this gap, Nepal must prioritize the enactment of a comprehensive data protection law aligned with global standards. Such legislation should establish clear definitions, prescribe mandatory breach notification procedures, set data protection obligations, and empower a dedicated regulatory authority with enforcement capabilities. By learning from the experiences of other countries and adopting internationally recognized frameworks, Nepal can build a secure and trusted digital environment that protects the rights and interests of its citizens, while fostering innovation and economic growth in the digital age.

## **The Principle of Proportional Reparations**

The Principle of Proportional Reparations proposes a framework for compensating individuals affected by data breaches in a manner that reflects the severity and potential impact of the breach. It acknowledges that not all data breaches result in equal harm, and therefore, the reparations should be scaled according to the actual or potential damage experienced by the affected parties.

For example, a minor breach exposing non-sensitive information such as names and email addresses might warrant only services like free credit monitoring. Conversely, a severe breach compromising sensitive financial data or personally identifiable information could necessitate more extensive reparations, including long-term identity theft protection, monetary compensation, and ongoing monitoring assistance.

By establishing a tiered reparations system tied to breach severity, this principle encourages organizations to adopt rigorous data protection measures and ensures accountability through meaningful restitution. It moves beyond mere notification requirements by instituting a binding

---

*organizations. In Singapore, the Personal Data Protection Act (PDPA) requires organizations to notify the Personal Data Protection Commission (PDPC) and affected individuals if a data breach is likely to result in significant harm to the affected individuals. The PDPA applies to organizations that collect, use, or disclose personal data in Singapore, regardless of whether the organization is located in Singapore or not.*

mechanism for risk assessments and proportional redress based on the breach's impact on individuals.

## **Proposing the Principle of Proportional Reparations for Nepal**

While existing data protection proposals primarily focus on notification and general standards, there is a critical need to address adequate reparations for those affected by breaches. Incorporating the Principle of Proportional Reparations into Nepal's data protection law can mark a pioneering step in legal innovation. This principle, yet unrecognized globally as a standalone concept, rests on the understanding that reparations must be proportional to the actual or potential harm suffered.

The key components of this principle would include:

### ***A. Breach Severity Tiers***

The law should define clear tiers of breach severity, considering factors such as the sensitivity of compromised data, the number of individuals affected, the nature of the breach (**accidental vs. malicious**), and the likelihood of data misuse. These tiers would serve as the basis for determining the reparations owed.

### ***B. Reparations Matrix***

A detailed reparations matrix should map breach severity levels to prescribed compensation packages. These could range from credit monitoring and identity protection services to monetary compensation and long-term recovery support for high-severity incidents involving critical personal or financial data.

### ***C. Accountability and Enforcement***

To ensure the principle's effectiveness, regulatory authorities should be empowered to audit organizational preparedness, investigate breaches, and impose penalties linked to the severity tier and reparations obligations. This enforcement framework incentivizes organizations to prioritize data protection and fulfill their reparations responsibilities comprehensively.

By integrating this principle, Nepal can foster responsible data stewardship, bolster public trust, and ensure affected individuals receive adequate protection and compensation tailored to the breach's impact.

## **The Need for a Comprehensive Data Protection Law**

The adage, "Breach of data is akin to being digitally naked," underscores the profound vulnerability that data breaches impose on individuals. Just as physical nudity exposes one's privacy and dignity, a data breach exposes personal information, stripping away control and exposing individuals to risks like identity theft and fraud.

To effectively address the escalating threat of data breaches and safeguard the rights of Nepali citizens, Nepal urgently requires a comprehensive data protection law encompassing the following critical elements:

### **a. Mandatory Breach Notification**

Organizations must be legally obligated to promptly notify affected individuals, regulatory authorities, and relevant entities upon discovering a data breach. Timely notification, ideally within 72 hours, ensures transparency and enables individuals to take protective measures. The law should provide clear guidelines on the notification content and delivery methods to maximize effectiveness.

### **b. Data Protection Standards**

The law should mandate robust standards for handling sensitive data, including requirements for encryption, access controls, secure storage, and safe disposal. Organizations should be required to implement industry best practices such as standardized encryption protocols and strict authentication measures. Regular security audits and risk assessments must be mandated to proactively identify and mitigate vulnerabilities.

### **c. Enforcement Mechanisms**

Effective compliance requires strong enforcement powers. Nepal should establish a dedicated Data Protection Authority or empower existing regulatory bodies with investigative, auditing, and penalty-imposing powers, similar to **the UK's Information Commissioner's Office (ICO)\*** or **Singapore's Personal Data Protection Commission (PDPC)†**. Such an authority would play a

---

*\*The Information Commissioner's Office (ICO) is a UK-based independent regulatory body responsible for enforcing data protection and privacy laws in the country. The ICO is tasked with promoting openness by public bodies and data privacy for individuals, as well as ensuring that organizations comply with their data protection obligations under the Data Protection Act 2018 and the UK General Data Protection Regulation (UK GDPR). The ICO has a wide range of powers and responsibilities, including investigating potential breaches of data protection laws, providing guidance and advice to organizations on data protection best practices, and imposing fines and penalties for non-compliance. The ICO also has a role in promoting transparency and accountability in the use of personal data, particularly in the context of public sector organizations and their use of data for public interest purposes.*

*†The Personal Data Protection Commission (PDPC) is a Singaporean regulatory body responsible for enforcing the Personal Data Protection Act (PDPA). The PDPC is tasked with ensuring that organizations comply with the PDPA's data protection requirements, which include obtaining consent for the collection, use, and disclosure of personal data, implementing appropriate data protection measures, and providing individuals with access to their personal data. The PDPC has a wide range of powers and responsibilities, including investigating potential breaches of the PDPA, providing guidance and advice to organizations on data protection best practices, and imposing fines and penalties for non-compliance. The PDPC also has a role in promoting transparency and accountability in the use of personal data,*

pivotal role in overseeing adherence, investigating breaches, and imposing sanctions for non-compliance.

#### **d. Consumer Rights and Remedies**

The law must clearly articulate the rights of individuals affected by data breaches, including access to compensation, identity theft protection services, and avenues for legal recourse in cases of negligence or willful misconduct. For instance, individuals impacted by breaches involving financial data should be entitled to free credit monitoring for a defined period to detect and prevent fraud.

The Information Commissioner's Office (ICO) is a UK-based independent regulatory body responsible for enforcing data protection and privacy laws in the country. The ICO is tasked with promoting openness by public bodies and data privacy for individuals, as well as ensuring that organizations comply with their data protection obligations under the Data Protection Act 2018 and the UK General Data Protection Regulation (UK GDPR). The ICO has a wide range of powers and responsibilities, including investigating potential breaches of data protection laws, providing guidance and advice to organizations on data protection best practices, and imposing fines and penalties for non-compliance. The ICO also has a role in promoting transparency and accountability in the use of personal data, particularly in the context of public sector organizations and their use of data for public interest purposes.

#### **e. Sector-Specific Regulations**

While a comprehensive data protection law should establish a general framework applicable across all sectors, it must also accommodate sector-specific regulations that address the unique challenges and sensitivities of particular industries. Sectors such as healthcare, finance, and telecommunications often handle especially sensitive personal data, necessitating tailored regulatory requirements.

For example, the healthcare sector requires stringent protections for patient medical records and robust enforcement of privacy laws, given the critical sensitivity of health information. Likewise, the financial sector demands specialized guidelines for securing customer financial data and precise reporting protocols for breaches involving financial transactions. These sector-specific regulations ensure that data protection measures are appropriately calibrated to the nature and risk profile of the data involved.

#### **f. International Cooperation and Harmonization**

Data breaches frequently transcend national boundaries, making international cooperation an essential component of effective data protection. Nepal's data protection law should therefore facilitate mechanisms for international collaboration and harmonization with global standards and best practices.

---

*particularly in the context of organizations that collect, use, or disclose personal data on a large scale or for sensitive purposes.*

This can include protocols for sharing information and expertise, mutual legal assistance agreements, and cooperation with international law enforcement and Cybersecurity organizations, particularly in cases involving cross-border data transfers or cyber threats originating abroad.

Moreover, aligning Nepal's data breach legislation with internationally recognized frameworks, such as the European Union's General Data Protection Regulation (GDPR)\* or the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)<sup>†</sup> Privacy Framework, will enhance consistency, compatibility, and credibility on the global stage. This alignment can facilitate smoother international data exchanges, improve Nepal's digital economy integration, and strengthen its overall Cybersecurity posture.

By aligning with global data protection standards, Nepal can facilitate cross-border data flows and enhance its reputation as a secure and trusted digital environment for both businesses and individuals. Incorporating these key elements into a comprehensive data protection law will establish a robust legal framework for safeguarding personal data, ensuring transparency and accountability, and fostering a secure and trustworthy digital ecosystem that supports economic growth and innovation.

## Conclusion

The increasing frequency and severity of data breaches, along with their far-reaching consequences for individuals, businesses, and the nation's digital landscape, highlight the urgent need for Nepal to enact a comprehensive data protection law. The potential risks, ranging from identity theft and financial fraud to reputational damage and legal liabilities, demand a proactive and robust response from lawmakers and stakeholders alike.

---

*\*The General Data Protection Regulation (GDPR) is a binding legislative act that applies to all organizations operating in the European Union, regardless of where the data is processed. It imposes several obligations on organizations, such as appointing a Data Protection Officer and conducting impact assessment analysis for high-risk processing activities. The GDPR also has robust enforcement mechanisms, including the power to impose hefty fines for non-compliance. The GDPR mandates data controllers and processors to notify data protection authorities of any data breach that imposes any risk to the rights and freedoms of natural persons. It also requires organizations to implement appropriate technical and organizational measures to ensure the security of personal data and to conduct regular data protection impact assessments for high-risk processing activities.*

*†The APEC Privacy Framework is a regional data protection framework developed by the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) forum. It promotes a flexible approach to information privacy protection across APEC member economies while avoiding the creation of unnecessary barriers to information flows. The APEC Cross-Border Privacy Rules (CBPR) System is a voluntary, accountability-based system that facilitates privacy-respecting data flows among APEC economies. It requires participating businesses to implement data privacy policies consistent with the APEC Privacy Framework and have these policies assessed and enforced by an Accountability Agent. The APEC Privacy Framework is designed to promote a consistent approach to privacy protection across APEC member economies. It emphasizes the need for organizations to implement appropriate confidentiality measures and have accountability mechanisms in place. However, it does not impose specific obligations on organizations or have robust enforcement mechanisms like the GDPR.*

By establishing a strong legal framework that includes mandatory breach notification, stringent data protection standards, effective enforcement mechanisms, clearly defined consumer rights and remedies, sector-specific regulations, and provisions for international cooperation, Nepal can demonstrate its commitment to safeguarding the privacy and security of its citizens in the digital age.

Enacting a dedicated data protection law is not merely a legal necessity but a critical step toward building a resilient and secure digital infrastructure that fosters public trust, supports economic growth, and encourages innovation. In today's interconnected world, where data flows seamlessly across borders, aligning Nepal's data protection standards with global norms and best practices is essential for enhancing the country's competitiveness in the digital economy.

The consequences of inaction are severe. Without a comprehensive legal framework, individuals and businesses in Nepal remain vulnerable to escalating threats such as cyber-attacks, data misuse, and unauthorized access to sensitive information. This lack of protection not only compromises the privacy and financial well-being of citizens but also undermines Nepal's ability to attract foreign investment, drive innovation, and actively participate in the global digital marketplace.

It is imperative that policymakers prioritize the development of an effective, context-sensitive data protection law tailored to Nepal's unique needs and aspirations.

Addressing Nepal's unique needs and challenges, while ensuring alignment with international standards and best practices, is essential for effective data protection. Industry leaders have a crucial role to play, not only in advocating for strong data protection measures but also in implementing robust cybersecurity practices and actively participating in the policymaking process. Their engagement will help ensure that the resulting legislation reflects the practical realities and challenges faced by businesses operating in Nepal.

Civil society organizations and consumer advocacy groups must also be actively involved. Their role includes raising public awareness about the importance of data protection, championing strong consumer rights and remedies, and holding both policymakers and businesses accountable for upholding privacy and security standards.

Through a concerted and collaborative effort, Nepal can lay the foundation for a secure and trusted digital future, one in which individuals and businesses can thrive within an environment that values privacy, transparency, and accountability. By proactively addressing the threat of data breaches and fostering a culture of data protection, Nepal can position itself as a leader in the digital era. This will not only attract investment and drive innovation but also ensure the protection of the rights and interests of its citizens in an increasingly data-driven world.

